بحث بعنوان

البيروقراطية والفساد الإدارى وعلاقتهما بالحوكمة الرشيدة

للباحث / وائل إبراهيم إبراهيم عبد السلام

تحت اشراف

الأستاذ الدكتور / أحمد جمال الدين موسى

أستاذ الإقتصاد والمالية العامه

كلية الحقوق - جامعة المنصورة

مقدمة

تعتبر البيروقراطية ضرورة من ضروريات الحكومات الحديثة؛ حيث إن أعمال الحكومة لا يمكن أن تتم بإصدار القوانين فحسب، بل يلزم استخدام أعداد كبيرة من الموظفين ليقوموا بتنفيذ سياساتها.

إلا أن التطبيق العملي للبيروقراطية ليس بذات الدرجة على مستوى دول العالم؛ إذ يرتبط مداه في الواقع بالمستوى الاجتماعي، والثقافي، والحضاري لكل دولة.

ولا شك أن البيروقراطية غير الجيدة أو الرديئة هي أحد أهم أسباب ارتفاع معدلات الفساد الإدارى، خاصة المرتبط بالوظيفة العامة.

حيث يرتبط الفساد الإدارى بتعدد مشكلات الادارة العامة، والتى من أهمها غياب التنسيق وعدم التحديد الدقيق للمسئوليات، وضعف الرقابة، السلطة التقديرية للموظفين دون ضوابط، وغيرها من المشكلات.

وهو ما حدا بالمنظمات الدولية والدول كافة للاهتمام بمفهوم الحوكمة الرشيدة، حيث تبلورت هذه الاتجاهات والمحاولات على محاربة الفساد والمحسوبية والبيروقراطية ومجابهة سوء الادارة، وتشجيع الشفافية والمساءلة.

في ضوء ما سبق تعددت التعريفات الخاصة بالبيروقراطية، كما تم رصد العديد من المحاولات التى تهتم بإبراز العلاقة بين البيروقراطية والفساد الإداري من ناحية، وبينها وبين الحوكمة من ناحية أخرى، وبين الأخيرة والفساد الإداري أيضاً. وهو ما سيتم تناوله بالتفصيل في هذا البحث.

أهمية البحث:

تأتى أهمية دراسة وتحليل البيروقراطية وعلاقتها بالفساد الإدارى والحوكمة من تعاظم الدور الذى يقوم به الجهاز البيروقراطي في الدول،

باعتباره الجهاز المنَّفِذ للسياسات العامة للدول، ولكونه أصبح يمثل أحد المؤشرات الرئيسية لقياس مدى تقدم المجتمعات أو تأخرها، ولما يترتب على أداءه من انعكاسات على اقتصاديات الدول المختلفة، فضلاً عن وجود إرتباط إيجابي بين تطبيق مبادئ الحوكمة الرشيدة والتقليل من مضار البيروقراطية وتقليل معدلات الفساد الإداري. وهو ما أوجد أهمية لدراسة وتحليل العلاقة بين الظاهرة البيروقراطية والفساد الإدارى المرتبط بالوظيفة العامة، كذا تحليل العلاقة بين الحوكمة الرشيدة والبيروقراطية من جهة، وبينها وبين الفساد الإداري من جهة أخرى. توصلاً لوضع مقترحات وتوصيات لتحسين عمل البيروقراطية والإدارة العامة. ومن هنا تأتى أهمية هذه الدراسة.

إشكالية البحث:

نظراً للدور الذى تقوم به البيروقراطية بإعتبارها الجهاز المنفَّذ لسياسات الدولة، ونظراً لتضخمها وتعاظم دورها وإزدياد نفوذها، وهو ما ترتب عليه العديد من الآثار السلبية، منها إرتفاع معدلات الفساد الإداري نتيجة تأثيرها السلبى على كفاءة وفعالية المؤسسات المختلفة.

ومع حدوث الكثير من الانهيارات في العديد من دول العالم بسبب الفساد الإداري والمالي، وضياع حقوق أصحاب المصالح، مع ما ترتب على ذلك أيضاً من فقدان الثقة في الأسواق المالية المختلفة، وهو ما أظهر الاهتمام بتطبيق مبادئ الحوكمة الرشيدة في المؤسسات المختلفة.

لذا تنبع اشكالية البحث في التوصل لتعريف دقيق وموضوعي لمفهوم البيروقراطية وإظهار العلاقة بين هذا المفهوم والفساد الإداري من جهة، وبينه وبين مفهوم الحوكمة من جهة أخرى، مع تحليل العلاقة بين الحوكمة والفساد الإداري في ضوء ما سبق.

وقد واجه الباحث مجموعة من الأسئلة الهامة وهو بصدد تحليل هذه العلاقة بوصفها إشكالية عملية جديدة بالدراسة وهى:

- ما الخصائص والسمات الرئيسية المميزة للبيروقراطية؟
- ما مدى تأثير تطبيق مبادئ الحوكمة الرشيدة على التقليل من مضار البيروقراطية؟
- ما حدود العلاقة بين البيروقراطية والفساد الإداري؟
- ما العلاقة بين السلطة التقديرية للبيروقراطيين دون ضوابط ومعدلات الفساد الإدارى؟
- ما مدى فعالية آليات الحوكمة في محاربة الفساد الإدارى؟

ويهتم هذا البحث بالإجابة على هذه الاسئلة.

منهجية البحث:

يهتم هذا البحث بتحليل العلاقة بين الظاهرة البيروقراطية والفساد الإداري، ومدى تأثير تطبيق مبادئ الحوكمة الرشيدة على التقليل من مضار البيروقراطية، وعلاقة الحوكمة بالفساد الإدارى. وقد تم استخدام المنهج الوصفي والاستقرائي لهذه الظاهرة، وكذا المنهج التحليلي وصولاً لمدى هذه العلاقة.

خطة البحث

- مقدمة
- المبحث الأول: تعريفات البيروقراطية المختلفة.
- المبحث الثاني: البيروقراطية والفساد الإدارى.
- المبحث الثالث: البيروقراطية والحوكمة.
- الخاتمة.
- نتائج البحث.
- التوصيات.
- قائمة المراجع.
- قائمة الجداول.
- قائمة الأشكال.
- قائمة المحتويات.

المبحث الأول

تعريفات البيروقراطية المختلفة

تم استخدام كلمة بيروقراطية منذ أوائل القرن الثامن عشر في أوروبا الغربية في إشارة إلى المكتب أو "مكان العمل". وقد دخل هذا المصطلح حيز الاستخدام قبل فترة وجيزة منذ الثورة الفرنسية عام ١٧٨٩، وبدأ ينتشر منذ هذا التاريخ بسرعة. حيث قدّم من قبل الفرنسي VINCET DE "GOURNAY" في ١٩٧٥ وكان له دلالة سلبية.

فالبيروقراطية هي مفهوم في علم الاجتماع والعلوم السياسية في إشارة إلى الطريقة التى يتم بها التنفيذ الإداري وإنفاذ القواعد القانونية[1]. ولا شك أن للبيروقراطية العديد من التعريفات نتناولها على التفصيل التالي:

أولًا: تعريف البيروقراطية في المعاجم:

١) طبقاً لقانون ميريام وبستر "يتم تعريف البيروقراطية بأنها" مجموعة المسؤولين الحكوميين غير المنتفعين والمجموعة الإدارية الخاصة بصنع السياسات، وأيضاً الجهات الحكومية التى تتميز بتخصص وظيفي والالتزام بقواعد ثابته وتسلسل للسلطة، كما تشير إلى النظام الإداري الذى يتميز بالرسمية والروتين والانتشار.

٢) كما عرّفها قاموس الأكاديمية الفرنسية بأنها "القوة والنفوذ اللذان يمارسهما روؤساء الحكومات وموظفو الهيئات الحكومية".

٣) وعرّفها القاموس الألماني بأنها "القوة والسلطة التى تُمنح للأقسام الحكومية وفروعها وتمارسها على المواطنين".

٤) كذلك أوضحت الموسوعة البريطانية أنها "ترمز إلى تركيز السلطة الإدارية في المكاتب والإدارات".

---

[1].GRIGORIO(P.): Bureaucracy: Administrative Structure and Set of Regulations in Place to Control Organizational or Governmental Activities, University of The Aegean, Lesbos, Greece, 2014, P.5.

ثانياً: التعريفات المختلفة للبيروقراطية:

"للبيروقراطية أكثر من تعريف سياسي، سوسيولوجى، وشعبي[٢]. فمن الناحية السياسية تعرف البيروقراطية بأنها الحكم من خلال المكاتب. أو من خلال الموظفين. ويقصد بذلك أن السلطة السياسية تكون بيد جهاز الدولة المؤلف من المسؤولين الذين يسيطرون على الجهاز الإداري وليست بيد ممثلي الشعب المنتخبين، فالبيروقراطيون هنا هم المسؤولون والعاملون في الجهاز الإداري للدولة.

أما مفهوم البيروقراطية من الناحية السوسيولوجية فهي تنظيم ذكى ورشيد للأجهزة والمنظمات – سواء كانت هذه المنظمات عامة أو خاصة – قائم على مبادئ أساسية أهمها: التدرج في السلطة وعدم التحيز والخضوع للرقابة والمساءلة؛ فهي تُعدّ خطوة للأمام في سبيل تمكين المجتمعات من التعامل فنياً مع مشكلة تضخم المؤسسات وتعقيدها في العصور الحديثة. وعلى العكس من المفهوم السابق فإن التعريف الثالث للبيروقراطية يتطابق مع المعنى الشائع للبيروقراطية والذي يشير إلى البطء والجمود، تعقيد الإجراءات، الروتين، السلوك المقيد وعدم الكفاءة".

وقد عَّرفها البعض بأنها نظام إدارى يحكم أى مؤسسة ضخمة سواء كانت حكومة للدولة أم للقطاع الخاص[٣].

ويستخدمها البعض الآخر للإشارة إلى الإدارة الجماعية التى تعدّ الوسيط بين المواطنين المعنيين والسلطات السياسية، تكون مهمة هذه الإدارة إنجاز المهام الإدارية واسعة النطاق من خلال التنسيق المنهجي للعمل بين العديد من الأفراد[٤].

---

[٢].د/أحمد جمال الدين موسى: البيروقراطية والكفاءة الاقتصادية، مجلة العلوم القانونية والاقتصادية، كلية الحقوق، جامعة المنصورة، العدد ١٤، إبريل ١٩٩٣،ص ١٥٧، ١٥٨.

[3].BRATUCU(G.) And All: The Evolution of The Concept of Bureaucracy, Bulletin of Transilvania, University of Brasov, Romania, 2009, P245.

[4].STOJANOVSKI(S.): Weber's Models of Bureaucracy in The Age of Globalization, Gocedelcev University Press, Macedonia, 2014, P 874.

ثالثاً: تعريفات بعض علماء الاجتماع والإدارة للبيروقراطية:

نظراً للدور الذي تقوم به البيروقراطية في شتى مناحي الحياة المعاصرة، وهو الدور المؤثر في حياة المواطنين، فقد وجدت كتابات كثيرة تعنى بمفهوم البيروقراطية وأبعادها الاجتماعية والاقتصادية والثقافية؛ فقد اهتم معظم علماء الاجتماع والإدارة ببيان مفهوم البيروقراطية والأسس التى تستند عليها أمثال "كارل ماركس"، ميشليز، بريستون، وبلوومايز، كروزييه، وماكس ڤيبر وغيرهم والتى نعرض لبعضها بإيجاز.

عند كارل ماركس "KARL MARX" البيروقراطية هي أداة أو وسيلة لسيطرة الطبقة البرجوازية على الطبقة العمالية، فهي تعني تسلسل هرمي طبقي مبني على قاعدة "صراع الطبقات" قمته الروؤساء أو القادة وقاعدته العمال، وهو يرى أن الشركة هي محاولة المجتمع المدني في أن يصبح دولة ولكن البيروقراطية هي الدولة التى قد أدخلت ذاتها في المجتمع المدني"[٥]. لذا فهو يرفض ويعارض البيروقراطية.

أما ميشيلز MICHELS[٦]، فقد عرَّفها بأنها المنظمة الهرمية التى تحكمها القواعد الرسمية واللوائح. كما تعني السيطرة والنفوذ الذى يمارسه أعضاء المنظمات العامة، وهي تعبر عن ممارسة السلطة في الإدارة العامة.

أما العالم السياسي جون إستيوارت مل فقد نظر إلي النظام الملكي الناجح على أنه نظام بيروقراطي ووجد أدله على ذلك في امبراطورية الصين والامبراطورية الروسية و الأنظمة الحاكمة في أوروبا، كما أشار إلى أن البيروقراطية صورة مختلفة من الحكم ومنفصلة عن النظام الديمقراطي التمثيلي. واعتقد أن البيروقراطية لها مزايا معينة هي بشكل أساسي تراكم

[5].O'MATTEY(J.): Marx's Critique of Hegel's Philosophy of Rights, Cambridge University Press, UK, 1970, P7.

[6].AKTER(M.): Bureaucratic Model of Max Weber and The Bureaucracy of Bangladesh, University of Dhaka, Bangladesh, 2015,P8.

الخبرة في القائمين بالفعل على إدارة الأمور. بيد أنه اعتقد أن هذه الصورة من الحوكمة ضعيفة بالمقارنة بالحكم التمثيلي لأنها تعتمد على التعيين أكثر من الانتخاب المباشر، كما أشار إلى أن البيروقراطية بصورة نهائية تقيِّد الفِكر وتميل دائماً إلى أن تكون شكلاً بلا مضمون[٧].

ويرى "بريستون" أن البيروقراطية هي نتيجة لزيادة الأعمال وتنوعها و ازدياد المناصب والمستويات الإدارية، فتتعدم المرونة في التنظيم تبعاً للضخامة وسعة النطاق[٨].

أما "موريس ديفرجيه"MOURICE DUVERGET فقد اعتبر أن البيروقراطية جماعة من الموظفين المهنيين، الذين يقومون بمهنة ذات مظهر خاص، يعمل هذا التنظيم وفقاً لقواعد محددة بدقة وتكون موضوعية سواء تعلق الأمر بالعلاقات السلطوية الداخلية، أو بالعلاقات بين الموظفين، أو الصلات مع المتعاملين[٩].

أما ڤيبر فيرى أن البيروقراطية هي نظام رشيد تسيطر عليه القواعد واللوائح والهياكل الهرمية وتعتمد إدارته على الوثائق المكتوبة، مع تحديد واضح للأدوار والمسئوليات وهى شكل اجتماعي متأصل في أكثر السمات المميزة للعالم الحديث[١٠].

أما "ميشال كروزييه" فيعتبر أن البيروقراطية هي شيء يتعارض مع الابتكار الإداري وذلك بعد أن اهتم بدراسة البيروقراطية في أبعادها المختلفة المتعلقة بالروتين وتعقد الإجراءات ومجموعة القوانين. وهو يرى أن البيروقراطية تنظيم لا يستطيع تصحيح سلوكه عن طريق إدراك أخطائه

7.WEYANT(C.A)And All: John Stuart's Considerations on Representative Government, Gutenberg University Press, Germany, May, 2004,P32.

٨. محمد هاشم أبو هشيمة عبدالله: البيروقراطية الإدارية وأثرها على الأداء الحكومات، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة بنى سويف، ٢٠١٤، ص ٣.

٩. المرجع السابق، ص ٥.

10.MAI(T.): "The Power of Bureaucracy", Journal of US-China Public Administration, VOL.13. NO.4, USA, 2016, P245.

السابقة وأن القواعد التى تعتمد عليها غالباً ما يستخدمها الأفراد لتحقيق أغراض شخصية[١١].

ويرى "BLUE& MEYER" أن البيروقراطية تعنى المنظمات الكبيرة التى تسعى لإنجاز المهام الإدارية واسعة النطاق عن طريق التنسيق بين أعمال العديد من الأشخاص[١٢].

يتبين مما سبق تعدد الاتجاهات والزوايا التى تم على أساسها تناول مفهوم البيروقراطية في الكتابات المقدمة من علماء الاجتماع والسياسة والإدارة كل حسب الزاوية التي يراها من خلالها. وإن كان يمكننا في نهاية هذا المبحث أن نورِد بعض السمات الأساسية للبيروقراطية في ضوء ما تم تناوله من سرد سابق لهذا المفهوم من وجهات النظر المختلفة. هذه السمات كالآتي[١٣]:

١. عادة ما تكون البيروقراطية متواجدة في المنظمات والحكومات الكبيرة.
٢. وجود تقسيم واضح المعالم للعمل الإداري بين الموظفين والمكاتب.
٣. وجود أنماط ثابتة للتوظيف.
٤. وجود هيكل تنظيمي معقد مع العديد من التسلسل الهرمي بين المكاتب؛ يسمح بتوزيع للسلطة والوضع بشكل تفاضلي بين الأفراد[١٤].
٥. وجود شبكات رسمية وغير رسمية للربط بين الكوادر التنظيمية الواحد تلو الآخر من خلال تدفقات المعلومات وأنماط التعاون.

ويتبين أن التطبيق العملي للبيروقراطية ليس بذات الدرجة على مستوى دول العالم إذ يرتبط مداه في الواقع بالمستوى الاجتماعي والثقافي والحضاري لكل دولة.

11.CROZIER(M.): The Bureaucratic Phenomenon, University of Chicago Press, USA, 1964, P3.
12.MEYER(M.)&BLAU(P.)[M.]: Bureaucracy in Modern Society, Random House Publishing, NEW YORK, USA, 1971, P4.
13.BRATUCU(G.) And All: The Evolution of The Concept of Bureaucracy, Op Cit, P248.
14.THOMAS(G.): "Examining Hindrance of Bureaucracy on Managment Innovation For Organizations", International Journal of Academic Research in Business and Social Science, Vol.7. No4, USA, 2017, P 62.

"ويأتي اهتمام الاقتصاديين المعاصرين بتحليل السلوك البيروقراطي مع إدراكهم بأهمية موضوع البيروقراطية، سيما مع إهمال آليات تخصيص الموارد غير السوقية التى تتم عادة عن طريق الأجهزة البيروقراطية، ومن هنا جاء الاهتمام بتحليل هذه الظاهرة حديثاً في أعقاب ما يطلق عليه في الدول الصناعية الغربية "ثورة الممولين" الذين طالبوا بخفض الضرائب وضغط الميزانيات الحكومية وتقليل الإسراف البيروقراطي"[١٥].

من هنا تأتى أهمية دراسة العلاقة بين البيروقراطية والفساد الإدارى خاصةً ذلك المرتبط بالوظيفة العامة، حيث يشكل الفساد الإداري أحد مظاهر الانحراف البيروقراطي. كما تظهر أهمية دراسة العلاقة بين البيروقراطية والحوكمة من جهة، وبين الأخيرة والفساد الإداري من جهة أخرى، وهو ما سيتم سرده تفصيلًا في المواضع التالية.

[١٥]. د/أحمد جمال الدين موسى: البيروقراطية والكفاءة الاقتصادية، مرجع سابق مشار إليه، ص ١٥٩.

المبحث الثاني

البيروقراطية والفساد الإدارى

من مساوئ البيروقراطية أنها تكون في كثير من الحالات نقطة انطلاق لانتشار الفساد الإداري وخاصة في المجتمعات النامية.

فكلما زادت مشكلات التنظيم والإدارة العامة في الوظيفة العامة، كلما زادت مؤشرات الفساد الإداري. وهو ما يؤدى إلى فشل البيروقراطية في أداء الدور المنوط بها وتحقيق الأهداف المرَّجوة منها[١٦].

ولا شك أن هناك ارتباطًا وثيقًا بين الفساد الإداري والوظيفة العامة إذ أن الفساد الإداري يعتبر انعكاسًا للحكومات الضعيفة، وسوء الإدارة العامة (البيروقراطية).

ونظراً لانتشار العديد من السمات السلبية في العديد من المؤسسات العامة في مصر، رغم المحاولات الأخيرة من قبل الدولة المصرية للقضاء على هذه الآفات المرتبطة بالوظيفة العامة، إلا أن متابعة مؤشرات الفساد الإداري في مصر، تشير إلى ضرورة بذل المزيد من الجهود لرفع معدلات جودة البيروقراطية، وتقليل تكلفة النشاط الاقتصادى.

لذا نقترح تقسيم الدراسة في هذا المبحث للفروع التالية:

الفرع الأول: أنواع الفساد الإداري المرتبطة بالوظيفة العامة والعوامل المسببة له.

الفرع الثاني: علاقة البيروقراطية بالفساد الإداري.

الفرع الثالث: العلاقة بين البيروقراطية المصرية والفساد الإدارى في مصر.

---

[١٦].مرفت محمد محمود طه: العلاقة بين الفساد الإدارى والأجور بالقطاع الحكومي في مصر – دراسة تحليلية، رسالة ماجستير، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، سنة ٢٠١٧.

الفرع الأول

أنواع الفساد الإداري المرتبطة بالوظيفة العامة والعوامل المسببة له

لقد حظيت دراسة الفساد بأهمية كبيرة في العديد من المؤسسات الدولية والإقليمية، لما يُخلِفه من آثار سلبيه على السياسات الاقتصادية للدول، ولما له من تأثير كبير على عملية البناء والتنمية الاقتصادية، والسياسية، والاجتماعية. ورغم وجود العديد من الدراسات والبحوث المتنوعة حول الفساد الإداري، إلا أنه مازال منتشراً في العديد من المؤسسات العامة بسبب استغلال أصحاب النفوذ لمناصبهم، والاعتداء على المال العام، والمحاباة، والمحسوبية، من خلال توظيف الموظف العام لسلطته في تحقيق أهداف خاصة.

في هذا السياق سوف نتناول الحديث عن مفهوم الفساد وأنواعه وأسبابه بإيجاز وذلك في النقاط التالية:

أولاً: مفهوم الفساد وأنواعه:

يشار للفساد دائماً في الحالة التي يترتب عليها التغيير من الصالح إلى السيئ (FromGoodtoBad). كما يعنى غياب النزاهة والشفافية، وانتشار مظاهر السلب والابتزاز، وإساءة استخدام السلطة والنفوذ، والاحتيال والغش والإسراف والتبذير والمحسوبية والتحيزّ وهي كلها تعبّر عن أعمال فاسدة[١٧].

وقد عرّفته موسوعة العلوم الاجتماعية بأنه "سوء استخدام النفوذ العام لتحقيق أرباح خاصة، كما عرفته بأنه "خروج عن القانون والنظام العام وعدم الالتزام بهما من أجل تحقيق مصالح سياسية واقتصادية واجتماعية للفرد أو لجماعة معينة"[١٨].

---

[١٧].د/ حمودى مصطفى جمال الدين: أثر الفساد الإداري والمالي على البناء التنموي، القاهرة، دار الكتاب الحديث، ٢٠١٦، ص٢٠.

[١٨].محمد صادق إسماعيل، د/ عبدالعال الديربي: جرائم الفساد بين آليات المكافحة الوطنية والدولية – دراسة قانونية تطبيقية مقارنة، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، الطبعة الأولى، ٢٠١٢، ص ١١ وما بعدها.

أمـا منظمـة الشـفافية العالميـة فقـد عرفـتّ الفسـاد بأنـه "إسـاءة اسـتخدام السـلطة العامـة لتحقيـق كسـب خـاص". أمـا صـندوق النقـد الـدولي (IMF) فقـد عرفّـه بأنـه" علاقـة الأيـدي الطويلـة المعتمـدة التـي تهـدف إلـى استحصـال الفوائـد من هذا السلوك لشخص واحد أو مجموعة ذات علاقة بين الأفراد".

وقـد عرفـه البنـك الـدولي بأنـه "إسـاءة اسـتخدام المنصـب العـام لتحقيـق مكاسـب خاصـة". وقـد امتـد المفهـوم ليشـمل الفسـاد القـانوني حيـث يـتم إسـاءة استخدام السلطة أو أن يقوم من يتمتع بالسلطة بّسن القوانين التي تحميه[١٩].

وقـد عرَّفـه الـبعض بأنـه "إسـاءة اسـتخدام مركـز موثـوق بـه فـي أحـد فـروع السـلطة سـواء أكانـت تنفيذيـة أو تشـريعية أو قضـائية أو فـي المنظمـات السياسـية أو غيرهـا مـن المنظمـات ذات الغايـة فـي الحصـول علـى منفعـة ماديـة غيـر مبررة قانوناً لنفسها أو للآخرين"[٢٠].

أمـا اتفاقيـة الأمـم المتحـدة لمكافحـة الفسـاد لعـام ٢٠٠٣ فهـي لـم تعـرف الفسـاد تعريفًـا فلسـفيًا بـل انصـرفت فـي تعريفـه مـن خـلال الإشـارة إلـى الحـالات التـي يتـرجم فيهـا لممارسـات فعليـة علـى أرض الواقـع، ومـن ثـم فقـد قامـت بتجـريم هـذه الممارسـات وهـى الرشـوة بجميـع أنواعهـا فـي القطـاعين العـام والخـاص، والاخـتلاس، والمتـاجرة بـالنفوذ، وإسـاءة اسـتخدام السـلطة، والإثـراء غيـر المشـروع، وغسـل العائـدات الإجراميـة وإخفـاء الممتلكـات المتأتيـة مـن الفسـاد، وإعاقـة سـير العدالـة إضـافة لأعمـال الشـروع والمشـاركة فيمـا سـبق ذكره[٢١].

---

[19].GIORGIO(L.)And All: "Corruption in Public Projects and Megaprojects", International Journal of Project Management, USA, 2017, p252.

[20].SUMAH(S.):"Corruption, Causes and Consequences", Intech Open, Available at: http://dx.org/10.5772/intechopen.72953,2017,Slovenia.,,pp63-64.

[٢١].د/ عـلاء الـدين أحمـد مصـطفى: منـاخ الاسـتثمار فـي مصـر – دراسـة مقارنـة بـالنموذج الماليزي، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة طنطا، ٢٠١٥، ص ١٨٣.

وقد تبنى الاقتصاديون رؤية أكثر واقعية ترى أن الفساد يعوق النشاط الاقتصادى ويؤثر بالسلب على النمو، فالوجود المكثف للوائح والقيود يدّعِم من قدرة الموظفين العموميين على إعاقة الأنشطة بدافع الحصول على منافع خاصة. ولذا قد يكون الفساد سبباً في إصابة المشروعات الأكثر كفاءة بالإحباط بسبب تشويهه للشروط التنافسية المفترضة في المناقصات والمزايدات، وقد يكون سبباً في إبطاء الإجراءات من قبل الموظفين العموميين بدافع الحصول على المزيد من الأموال. وتشير العديد من الدراسات إلى وجود علاقة وثيقة بين الفساد والقدرة التنافسية للاقتصاد حيث يشترك الفساد مع عوامل أخرى في إضعاف القدرة التنافسية للدولة.

أما عن أنواع الفساد:

فعلى الرغم من انتشار الفساد في مختلف المؤسسات الاجتماعية، من النظام السياسي، إلى القطاع الحكومي والجهاز الإداري، والقطاع الخاص. إلا أنه لما كان التركيز الأساسي لهذا البحث ينصَّب على الفساد في القطاع الحكومي (الفساد البيروقراطي) – والذي يرتبط بسوء استخدام السلطة العامة لتحقيق منفعة شخصية – فإننا سوف نشير لأنواع الفساد المرتبطة بالوظيفة العامة بإيجاز.

فمن حيث الحجم "نجد هناك الفساد الصغير، وهو فساد الدرجات الدنيا من الموظفين والذي يمارسه فرد واحد دون تنسيق مع الآخرين، فهو ينتشر بين صغار الموظفين عن طريق استلام رشاوى من الآخرين. في حين نجد الفساد الكبير وهو فساد الدرجات العليا من الموظفين، والذي يقوم به كبار المسؤولين لتحقيق مصالح مادية كبيرة، وهو أهمّ وأشمل وأخطر لتكليفه مبالغ ضخمة على الدولة[٢٢].

[22].MARIA(A.): "United Nations Handbook on Practical Anti – Corruption Measures For Prosecutors And Investigators", United Nations Office on Drugs And Crime, [UNODC] November, 2012.

كما نجد من حيث طبيعة العلاقة بين طرفي الفساد:

فساد قسري: حيث يجّبر المواطن أو طالب الخدمة على دفع الرشوة وإلا لن تتحقق مصلحته أو الخدمة التي يسعى إليها في المؤسسة التي يريد إنهاء الخدمة المطلوبة بها.

أما الفساد التآمري: حيث يتفق أطراف الفساد على تجنب الدفع للحكومة ودفع مبلغ أقل للموظف العام، ومما يؤدي لخسارة الحكومة والاقتصاد عموماً وحرمانها من هذه المبالغ التي كانت ستؤول حصيلتها للإيرادات العامة للدولة.

ويمكن تقسيم الفساد من حيث مجاله إلى فساد سياسي وفساد إداري وفساد مالي وفساد أخلاقي، ونشير هنا إلى ما يتعلق بموضوع البحث وهو الفساد الإداري، والذى يتعلق بمظاهر الانحراف الإداري أو الوظيفي باستغلال موظفي الدولة لوظائفهم، ومراكزهم القانونية للحصول على منافع غير مشروعه[٢٣]، والانحرافات المالية ومخالفة القوانين واللوائح المالية والتعليمات والمحسوبية وإهدار المال العام وغيرها من الصور المماثلة[٢٤].

ثانياً: أسباب الفساد والعوامل المسببه له:

للفساد أسباب وعوامل عديدة تؤدى إلى ظهوره منها العوامل السياسية، والاقتصادية، والعوامل الإدارية، والاجتماعية، ولكننا سنشير فقط للعوامل الإدارية لتعلقها بموضوع البحث.

حيث يشير البعض لوجود علاقة عكسية مباشرة بين الفساد والديمقراطية وطبيعة النظام السياسي السائد ومدى الرغبة والإرادة السياسية في مكافحة الفساد[٢٥].

---

[23].HUDSON (H.)(A.J.): Bribery and Identity: Evidence From Sudan, University of Bath Press, UK 2014,P8.

[٢٤].عاطف وليم إندراوس، محمد جلال خطاب: الفساد وأثره على فاعلية السياسة الجمركية، الإسكندرية، دار الفكر الجامعي، ٢٠١٦، ص ١٨.

[٢٥].د/ محمد على سويلم: السياسة الجنائية لمكافحة الفساد، دراسة مقارنه، المصرية للنشر والتوزيع، القاهرة، الطبعة الأولى، ٢٠١٥، ص٤٤.

و ممـا لا شـك فيـه أن طبيعـة البنـاء الحكـومي هـي التـي تسـاعد علـى انتشـار الفسـاد الإداري، فالفسـاد الحكـومي والانحـراف الإداري موجـودان فـي جميـع الأشـكال البيروقراطيـة، وهـذا يؤكـد أن سـوء التنظـيم الإداري وبيروقراطيـة القيـادة الإداريـة المتمثلـة فـي تعـدد القـادة الإداريـين وتضـارب اختصاصـاتهم وتضـخم الجهـاز الـوظيفي ونقـص المهـارات السـلوكية لـدى بعـض القـادة قـد يـؤدي إلـى ظهـور العـاملين المنحـرفين سـلوكياً، كـذلك غيـاب قواعـد العمـل المحـددة والإجـراءات المكتوبـة ومـدونات السـلوك للمـوظفين فـي قطاعـات العمل العام والخاص هو ما يفتح المجال لممارسة الفساد[٢٦].

إن غالبيـة دول العـالم الثالـث تتميـز بإزديـاد وكبـر وتضـخم حجـم العمالـة وهـو مـا يـؤثر علـى توزيـع السـلع والخـدمات وكلمـا كبـر حجـم القطـاع العـام واتسـعت مجالاتـه ازداد الميـل إلـى الفسـاد، والـذي يـؤدي إلـى بيروقراطيـة ذات توجهـات تهـتم بـالتوزيع ولـيس الإنتـاج؛ حيـث تتواجـد عديـد مـن العوامـل الإداريـة تـؤدي لخلـق منـاخ يسـاعد علـى الفسـاد يسـمح الـبعض منهـا فـي تخويـل المنظمـات الإداريـة صـلاحيات واسـعة دون رقابـة؛ ولـذا يظهـر أثـر الفسـاد واضـحاً فـي اختيـار المشـاريع التـي تـدّر أعلـى رشـاوى وتراجـع عائـدات الضـرائب الناتجـة عـن السـماح بـالتهرب الضـريبي أو الحصـول علـى إعفـاءات ضـريبية كبيـرة والزيـادة فـي الإنفـاق العـام وهـو مـا يـؤدي فـي النهايـة لانتشـار الفسـاد بصـورة أكبـر، وتقليـل الثقـة العامـة لـدى الأفـراد فـي مؤسسـات الدولـة، وضـعف الانتمـاء والحـس الـوطني، وهـو مـا يـنعكس سـلباً علـى درجـة إتقـان العمل وضعف الوعي والملكية العامة والمال العام[٢٧].

لـذا تمثـل جـودة البيروقراطيـة رقابـة وسـلطة داخليـة فـي مكافحـة الفسـاد، وذلـك إذا اكتملـت عناصـرها، وهـي وجـود معـايير تقيـيم أداء واضـحة

---

[٢٦].حمـزة حسـن خضـر حسـن: الفسـاد الإداري فـي الوظيفـة العامـة، رسـالة ماجسـتير، الأكاديمية العربية المفتوحة بالدانمارك، ٢٠١٠، ص٣٦.

[٢٧].د/ حمودى مصطفى جمال الدين: أثر الفساد الإدارى والمالي على البناء التنموي، مرجع سابق، ص ٧٦.

وموضـــوعية وتفعيلهـــا، والإشـــراف، والرقابـــة الداخليـــة. وأن يكـــون اختيـــار عناصـــر العمـــل عنـــد التعيـــين أو الترقيـــة دون محابـــاة وبنـــاءً علـــى الجـــدارة، وتوفير التدريب اللازم مع ضرورة وضوح القواعد والإجراءات الحكومية.

فكلمـا تحسـنت تلـك العناصـر كلمـا قلّـت رقعـة الفسـاد؛ حيـث يـتم نبـذ الفسـاد بشـتى أنواعـه، وكلمـا كـان هيكـل البيروقراطيـة أكثـر بسـاطة مـن حيـث التسلسـل الـوظيفي الرأســي أصــبحت القواعـد والإجـراءات الحكوميـة أكثـر بسـاطة، ممـا يقلل من فرص الموظف في استغلال القواعد لتحقيق منفعة خاصة[٢٨].

مـن أسـباب الفسـاد أيضـاً مـا يتمتـع بـه البيروقراطيـون مـن سـلطات تقديريـة وممارسـات وسـلطات احتكاريـة بطريقـة تـؤدى إلـى الـتحكم فـي عمليـة تـوفير السـلع والخـدمات، مـع انخفـاض وعـدم كفـاءة الرقابـة ومسـتويات المسـاءلة وهـو ما يزيد من فرص الانحراف الإداري والفساد في مجال الوظيفة العامة[٢٩].

وقـد بينـت دراسـة استقصـائية حديثـة فـي عـام ٢٠١٧ إلـى أن أحـد أهـم أسـباب الفساد الإداري هو البيروقراطية والهياكل الإدارية غير الفعّالة[٣٠].

كـذلك تمثـل قلـة الرواتـب والأجـور وارتفـاع نسـبة التضـخم وبمـا يقلـل مـن كفايـة هـذه الرواتـب لإشـباع حاجـات الموظـف وأسـرته مـع محدوديـة فـرص التوظيـف أسـباباً لحـدوث الفسـاد الإداري[٣١]. وهـو مـا سـيتم تناولـه تفصـيلًا فـي الفرع التالي.

---

[٢٨].د/ أحمد مصطفى صبيح: الرقابة المالية والإدارية ودورها في الحد من الفساد الإداري، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، سنة ٢٠١٤.

[29].BLACKBURN(K.) And All: Public Expenditures, Bureaucratic Corruption and Economic Development, Manchester University Press, UK, 2014, P2.

[30].EUGEN(D.):"Causes and Effects of Corruption: What Has Past Decade's Empirical Research Thought US? A survey", Journal of Economic Survey, 2017,P335.

[31].KHAIR(T.): "The Root Cause of Corruption", The Hindu Journal , India, 2019.

الفرع الثاني

علاقة البيروقراطية بالفساد الإداري

لا يظهر أن ماكس ڤيبر كتب شيئاً ذا طبيعة مطّولة ومعتبرة حول الفساد في المجتمعات الحديثة، ولكن تظهر أفكاره بشأن هذا الموضوع على أنها واردة في وجهات نظره بشأن الحداثة، وبقدر ما كان لڤيبر وجهة نظر عن الفساد السياسي أو البيروقراطي، حيث كان الفساد هو السمة المميزة للمرحلة البدائية للمجتمع ويختفي بصورة نهائية بانتصار البيروقراطية المحترفة.

وتأتى كتابات ڤيبر الضمنية بصورة رئيسية في كتاباته بشأن البيروقراطية في عام ١٩٢٢ و بصورة أقل في كتاباته بشأن مهنة السياسيين في عام ١٩٤٨[٣٢].

ورغم أن ڤيبر في الأغلب هو من أدخل مفاهيم الفساد والمحسوبية. فإن الدلالات المفاهيمية والتجريبية الناشئة عن ذلك تقود إلى القول بأن فكر ڤيبر عن الفساد كان يبدأ بالتفرقة بين الثلاثة أنواع من السلطة، وهي السلطة التقليدية والسلطة المتأثرة بقوة شخصية القائد (السلطة الشخصية) وثالثاً السلطة القانونية (الراشدة) أو العقلانية، وهى التي تشكل أساساً لتحليل العلاقة بين الحاكم والمحكوم[٣٣].

ويظهر ڤيبر على أنه محق على الأقل في تصويره للبيروقراطيات وهياكل الدولة للأمم المتقدمة الحديثة، وتبين كل مؤشرات الفساد الدولية في العالم المعاصر أن الأمم والبيروقراطيات الأقل فساداً لديها إحصائيات اجتماعية واقتصادية أكثر تقدماً فيما يتعلق بتعلم القراءة والكتابة ومستويات التعليم والدخل العالي لكل فرد والرفاهية وصحافة وإعلام حُرّ وما إلى ذلك[٣٤].

---

[32].WILLIAM(R.)And All: MaxWeber, Bureaucracy And Corruption, Gesis, Germany, 2010, P21.

[٣٣]. المرجع السابق، ص ٢٢.

[٣٤]. المرجع السابق، ص ٢٦.

وقد أوضح جارى ميللر في سلسلة من الأبحاث أن من الأهمية الجوهرية تقييد السلوك غير الأخلاقي للحاكم في المجتمع، وأنه من المستحيل إيجاد حلّ كامل لهذه المشكلة في البيروقراطية. ففي كل قرار بشأن موارد عامة هناك دوافع لدى صانعي القرار على انتهاز مثل هذا الموقف، بمعنى آخر أن صانعي القرار يمكنهم استخدام جزء من القرار لمكسب شخصي.

كما يرى ميللر وفلاتشيت (MILLER& FALASHETTI) أن دوافع الفساد هي جزء حتمي من صنع القرار في المؤسسات الضخمة[٣٥].

وبينما يؤكد ڤيبر على أهمية الأجر الآمن للقائمين على الإدارة البيروقراطية، فإن معظم علماء الإقتصاد يشددون على المستوى النسبي للرواتب في الوظائف الإدارية، وأن الفكرة الأساسية هي أن القائمين على الإدارة يهدفون إلى تعظيم دخلهم، وأن الرواتب والرشاوي هما مصدران للدخل، فإذا عوقب الفساد بفقدان الوظيفة، فإن الأجر الأعلى سوف يخلق دوافع أقوى بعدم الفساد، وفي مثل هذا النموذج يتحدد الفساد في الإدارة بمدى علّو الأجر، مدى غلو الرشاوي، قوة التحري عن الممارسات الفاسدة، وأخيراً ما هي العقوبة المقررة للفساد؟[٣٦]

وقد اعتبرت البيروقراطية والفساد لمدة طويلة بأنهما مرتبطان بصورة فعلية؛ فالبيروقراطيون يُنظر إليهم على أنهم جشعون وفاسدون يستنزفون الاقتصاد ويهدرون الأموال العامة ويتحصلون على الرشاوي من أجل مكاسبهم الشخصية، وبينما يكون البيروقراطيون غالباً في وضع متميز في

[35].DAHLSTROM(C.): Bureaucracy and The Different Cures For Grand and petty Corruption, University of Gothenburg press, Sweden, 2012, P14.

[٣٦].المرجع السابق: ص ١٥ – ١٦.

إساءة استخدام السلطات الحكومية الموكولة إليهم، فإن العلاقة بين البيروقراطية والفساد ليست بسيطة كما تبدو بصورة مبدئية[٣٧].

فيمكن للفساد أن يضعف من مشروعية الحكم ويمنع نمو الأسواق ذات الكفاءة و العادلة، وإذا ترك الفساد فإنه يمكن أن يدفع للجريمة واضطراب المؤسسات القانونية الرسمية. وبينما تشهد في الواقع كل دولة مستوى معين من الفساد فإنه متغلغل في الدول ما بعد الشيوعية، فبينما تحملت هذه الدول الانتقال نحو اقتصاد السوق أثبت التحرير الناتج للأسعار وخصخصة المؤسسات أنها مُضرّة تماماً للحكومات والاقتصاديات.

ونتيجة لانعدام القيادة الواضحة كان المسؤولون الحكوميون قادرون بصورة أفضل على انتهاز سلطاتهم في التحصل على رشاوي من المؤسسات التي تمت خصخصتها حديثاً والتي احتاجت إلى المساندة لكى تتكيف على الاقتصاد الحر المتغير بسرعة[٣٨].

وقد نجد تفسيراً لهذه العلاقة من مطالعة أحد التعريفات المقبولة على نطاق واسع للفساد وهو تعريف تريزمان للفساد(TREISMAN) والذى بيّن أن الفساد هو إساءة استعمال السلطة والوظيفة العامة من أجل تحقيق مكاسب خاصة ويوضح براتش (PRASCH) الصور المختلفة للفساد والغش وكيف يمكن أن يحدث الغش البسيط (الفساد الصغير كما أشرنا إليه من قبل) على مستوى الموظف، ولكن الأكثر ضرراً هو الغش الذي يقع من قبل المستويات الإدارية الأعلى للمؤسسة البيروقراطية، والذى فيه يمكن لهذا البيروقراطي أن يضعف المؤسسة بأكملها[٣٩].

ومن المؤكد أن النمو الحكومي الزائد عن الحاجة وغير الضروري يسبب الفساد، فالحزب الحاكم الذى يمارس العمليات السياسية يزيد من النفقات العامة من أجل

---

[37].GILLETTE(R.): The Effect of Bureaucracy on Corruption: Evidence From The Regions of The Russian Federation, Middlebury College Press, USA, 2008, P2.

[٣٨].المرجع السابق، ص ٣.

[٣٩].المرجع السابق، ص٤.

ضمان انتخابه مرة أخرى. وهنا تكون البيروقراطية مسئولة بصورة مباشرة عن زيادة النفقات وزيادة حجم الموازنة بالتوافق مع طلب الحزب الحاكم. باختصار يؤدي تضخم الأجهزة البيروقراطية لزيادة المشكلات الاقتصادية لارتفاع تكلفة الفساد، لأنه في هذه الحالة فإن تضخم الحكومة ونموها المتزايد يكون من أجل منافع في العملية السياسية وإساءة استخدام السلطة[٤٠].

فالسلطة البيروقراطية في كثير من الأحيان يمكن أن تكون عاملاً هاماً في انتشار الفساد، كما يمكن للبيروقراطيين الأقوياء استخدام سيطرتهم على السياسات والموارد العامة كأدوات للحصول على ريع أو منافع شخصية، فكلما زادت صلاحيات البيروقراطيون وسلطاتهم التقديرية سيكون هناك مجالٌ لإساءة استخدام السلطة وسوف يستمر الميل إلى الفساد[٤١].

وقد يميل البيروقراطيون الفاسدون لعمل تحالفات حتى يصبح الفساد معياراً مشتركاً في المؤسسة وحتى يكون عملاً مؤسسياً أو ما يشير إليه زوكر (ZUKER) الواقع المبني اجتماعياً والذي يقاوم التغيير؛ لأنه يحاول أن يفرض الفساد كحقيقة موضوعية وخارجية تفترض الطابع المسلَّم به، فضلاً عن ذلك تميل مجموعات المصالح التي لها مصلحة مع البيروقراطيين إلى عرقلة أى جهود لتغيير النظام للحفاظ على الفوائد التي تعود عليهم من خلال ممارسات الفساد. فكلما زاد عدد الأشخاص الفاسدين في المنظمة زاد عدد الأشخاص الذين لديهم حافز المشاركة في الفساد وبما يؤدي إلى تشكيل شبكات عديدة للفساد داخل المنظمة حتى تسهل عملية الانخراط في الفساد والممارسات الفاسدة[٤٢].

---

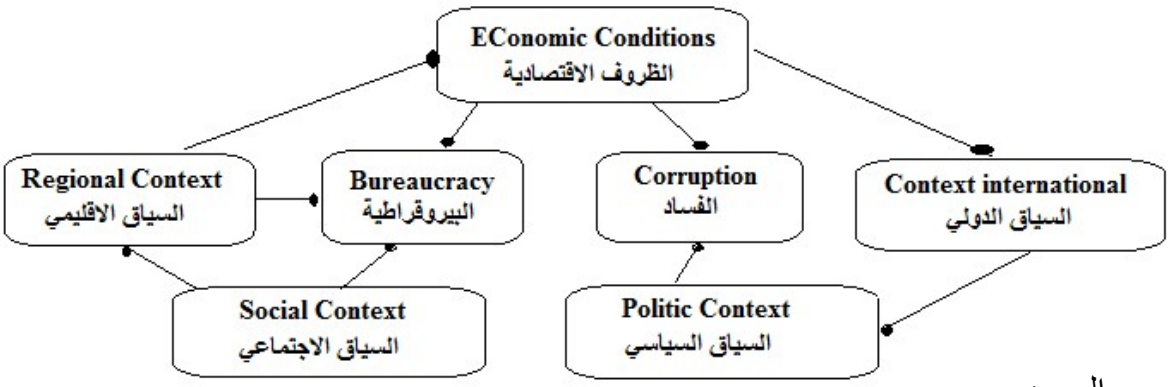
[40].CASKUN(C.): Why Does Government Grow? The Sources of Government Growth From Public Choice Perspective, Dokuzeylul University Press, Turkey, 2017, P150.

[41].NASEER(SH.): The Policy Choices of Bureaucrats: An Institutional Analysis, Erasmus University Rotterdam, Press, the Netherlands, 2018, P76.

[٤٢].المرجع السابق، ص ٧٨.

قد تؤدي البيروقراطية المُفْرطة وزيادة الإجراءات الروتينية الحكومية أيضاً لحدوث الفساد والتهرب الضريبي، وبالتالي تقديم الهدايا لتعديل المستندات المالية والمحاسبية عن عمد، وتغيير المستندات أو عدم تسجيل الأنشطة الاقتصادية (انتشار ظاهرة الاقتصاد غير الرسمي)، والضرائب المقابلة لميزانية الدولة، والتعديل في البيانات المالية بما ينعكس على الحصيلة الضريبية بالسلب. وهناك أثر على ذلك أيضاً يتمثل في تثبيط الاستثمار وتثبيط اختراق الأسواق المالية. شكل آخر من أشكال الفساد هو الذي يحدث من خلال العقود بإجراء تخفيضات ضريبية أو تسريبات[٤٣]. وهو ما يوضحه الشكل التالي:

الشكل رقم ١
العوامل المؤثرة في البيروقراطية والفساد



المصدر:

LUMINITA(L.): Bureaucracy and Corruption in Public Sector Accounting, Academy of Romania, 2014, P19.

حيث يوضح الشكل كيف تتأثر البيروقراطية والفساد بالعديد من العوامل، وأنه كلما زادت البيروقراطية كلما زاد الفساد.

[43].ANGHEL(S.)[L.]: Negative Effects of Bureaucracy in Accounting, University of Craiova Press, Romania, 2017, P 597 – 598.

لذا فالحدّ من العبء البيروقراطي المُفرِط والتحسينات من كفاءة الجهاز الإداري يقلل من معدلات الفساد، باعتبار أن المؤسسات البيروقراطية غير الفعّالة والتى يساء فيها استخدام السلطات التقديرية هي بيئة خصبة لنمو الفساد[٤٤].

في ضوء ملاحظة هذه العلاقة الوثيقة بين الظاهرة البيروقراطية والفساد الإداري كانت الفكرة في العديد من اقتراحات الإصلاح عن طريق تقديم إصلاحات الخدمة العامة القائمة على الكفاءة والجدارة. ففي بريطانيا على سبيل المثال تم استخدام التوظيف بناءً على الكفاءة بعد تقرير نورث كوت وتريڤيلان في عام ١٨٥٣ كطريقة لكبح جماح الفساد كما وأن استبدال العلاقات الشخصية بالكفاءة وضعت نهاية للفترة التي عرفت "بالفساد القديم"[٤٥].

هناك على الأقل طريقتان للتفكير حول كيفية مساعدة الإدارة السليمة على تقليل الفساد، الأولى تقوم على فكرة أن المجتمعات تكون في وضع أفضل بالنسبة للسيطرة على الفساد إذا كانت هناك جماعات ذات مصالح مختلفة معروفة تراقب بعضها البعض أثناء عملية صنع القرار، وأن مثل هذا الموقف من المحتمل أن يحدث في النظام البيروقراطي القائم على التعيين بالكفاءة. والثانية تنبع من القناعة بأن القائمين على الإدارة في الظروف الصحيحة يمكنهم تطوير القواعد التي تجعلهم أكثر مقاومة للمخاطر الأخلاقية، وبناء عليه يمكن أن تعمل كمانع ضد الفاسدين[٤٦].

ولكي نحسب تكلفة الفساد على سلوك المؤسسة، يجب التركيز على كيفية تغيير الفساد لسعر الضريبة الحدىّ الفعّال الذي تواجهه المؤسسات وإلى أي مدى تُستخدم الرشوة لتخفيض الأعباء الضريبية. بمعنى آخر تقديم الرشاوي لمسئولي الضرائب من أجل تخفيض المدفوعات الضريبية؛ لذلك يقلل الفساد من أسعار الضريبة الفعّالة. ومن جانب آخر إذا فُرضت الرشاوي بالنسبة

[44].KURUL(Z.) And All: Relationship Between Institutional Factors and FDI Flows in Developing Countries: New Evidence From Dynamic Panel Estimation, Haceltepe University Press, Turkey, 2017, P10.

[45].DAHLSTROM(C.): Bureaucracy and The Different Cures For Grand and Petty Corruption, OpCit, P10.

[٤٦].المرجع السابق، ص ١١.

لأنواع أخرى من الأنشطة الحكومية فإن هذا يمكن أن يزيد من سعر الضريبة الحدىّ الذي تواجهه المؤسسات[٤٧].

كذلك يمكن أن يؤثر الفساد على نتائج الكفاءة في المؤسسات البيروقراطية من خلال التأثير على التقديم الحكومي للسلع والخدمات.

فإذا زادت تكلفة السلع والخدمات الحكومية عن طريق الفساد يمكن أن يكون لذلك أثر مشابه لزيادة سعر هذه السلع والخدمات.

فلا يمكن للمسئولين الفاسدين أن يسرقوا النقود بصورة مباشرة؛ لأن ذلك من السهل اكتشافه، بدلا من ذلك يحتاجون إلى إجراءات أكثر تعقيداً من أجل التحصّل على مكاسب شخصية، ويمكن لهذه الإجراءات المعقدة ذاتها أن توّلد عدم كفاءة أكبر بكثير من التكلفة المباشرة للفساد ذاته[٤٨].

فالبيروقراطية بمعناها الرديء والمتمثل في بطء اتخاذ القرارات وتضخم الأجهزة البيروقراطية مع كثرة الإجراءات وغياب نظم الرقابة والمحاسبة للمسئولين الحكوميين داخل المؤسسات البيروقراطية تخلق الفساد الإداري، فالبيروقراطية هي وليدة تفشى ظواهر الفساد الإداري، كما وأن الفساد الإداري هو نتاج حتمي في غالب الأحيان للبيروقراطية. يزداد ذلك مع تعقيد الأنشطة الإقتصادية وسوء استخدام القطاع العام لتحقيق مكاسب شخصية للقائمين على الإدارة سواء في المستويات الدنيا أو المستويات العليا سيما مع استخدام السلطة التقديرية للبيروقراطيين ورفض الجهاز البيروقراطي التخلي عن أدواره أو التفويض من سلطاته[٤٩].

---

[47].AOLKEN(B.) And All: Corruption in Developing Countries, Harvard University Press, USA, 2012, P14.

[٤٨].المرجع السابق، ص ١٦.

[49].ANDREWS(E.): Natural Resources and Bureaucratic Corruption, Amherst College Press, USA, 2009, P9.

في هذا السياق وُجِدت دراسات صادرة عن البنك الدولي على مدار الأعوام السابقة من خلال دراسة حالات دول العالم المختلفة، تشير إلى أنه كلما زاد مستوى البيروقراطية كلما زاد الفساد وكانت حالة دول أمريكا اللاتينية – مثل الأرجنتين والبرازيل وفنزويلا وكولومبيا – دليلا على هذه الفرضية، وأثبتت الدراسة أن معدل الفساد لا يرتبط بالضرورة بمعدلات الفقر بقدر ما يرتبط بالبيروقراطية وارتفاع مستوياتها وكانت حالة العديد من الدول الإفريقية ذات الفقر الحادّ دليلاً على هذه الفرضية. على العكس من ذلك تمتعت دول شرق آسيا مثل اليابان وكوريا الجنوبية وسنغافورة وتايوان بزيادة كبيرة في معدلات النمو والتجارة الخارجية خاصة، خلال الفترة من ١٩٦٥ وحتى ١٩٩٥ عندما جعلوا البيروقراطية في أدنى مستوياتها لأن البيروقراطية تلد الفساد وتقلل من معدلات النمو عن طريق تعقيدها لسير العمل[٥٠].

قد تظهر العلاقة بين البيروقراطية والفساد الإداري أيضًا عندما يستخدم الموظفون العموميون سلطاتهم التقديرية الموكولة إليهم في إصدار القرارات والتصاريح الحكومية خاصة في الدول التى تكثر فيها الإجراءات وهو ما يستوجب وضع ضوابط صارمة على هذه السلطة. لأنه كلما كانت اللوائح معقدة، فهي تميل إلى ترك قدر كبير من حرية التصرف لموظفي الخدمة المدنية حيث تستخدم هذه الحرية في التقدير لصالح أحد الأفراد المستعدين لدفع الرشاوى. لذا فالبحث عن الشفافية في القواعد واللوائح يجب أن يكون هدفاً مهماً[٥١].

كذلك فالضرائب هي واحدة من المجالات التى غالباً ما تتأثر بالفساد ونوعية النظام الضريبي، وهي واحدة من الأسباب التى تؤدى للفساد؛ حيث تمنح القواعد الضريبية القابلة للقياس صلاحيات تقديرية لمفتشي الضرائب الذين يتحكمون بشكل خاص في دافعي الضرائب. كما ينبغي النظر في الحوافز الضريبية أيضاً؛ فعندما

---

[50].PAKSHAPAUL(B.): "The Vicious Impact of Bureaucracy in Business", The Daily Star, 2019.

[51].TANZI(V.): Corruption and Economic Activity, The Egyption Center For Economic Studies, 2006. PP.7-11.

نقلاً عن: أسماء محمد عزت محمد كمال: إشكالية الفساد والنمو الاقتصادي، دراسة تطبيقية على الدول النامية، جامعة القاهرة، كلية الإقتصاد والعلوم السياسية، رسالة ماجستير، ص٢٦.

تكون المسؤولية الضريبية بلا حوافز عالية مع انخفاض رواتب المسؤولين، وهو ما يقود لاحتمالات حدوث حالات فساد[٥٢].

قد تظهر العلاقة بين البيروقراطية والفساد الإداري في صورة أخرى عندما يؤثر الفساد على حجم وتكوين النفقات العامة، حيث تختفي الأموال العامة المخصصة لمجالات الإنفاق الحيوية على سبيل المثال، وقد تكون مشتريات السلع والخدمات مبنية على الذي يدفع عمولات أكثر، بدلاً من الذى يقدم أفضل وأجود الأسعار، وتشير الدراسات التجريبية إلى أن الفساد الإداري مرتبط بالفعل بسوء تخصيص واختلاس النفقات العامة التي غالباً ما تكون نتيجة تضخم[٥٣].

قد يُغْرَى البيروقراطيون بخداع الحكومة بتضخيم مقدار الأموال العامة التي يجب جمعها والسماح لأنفسهم بفرصة اختلاس بعض هذه الصناديق، وقد نجد نتيجة لسوء تصرف البيروقراطيين، أن يتم تخصيص النفقات العامة بشكل سيء لتوفير سلع عامة منخفضة الجودة وهو ما يعد صورة من صور الفساد[٥٤].

هنا نجد تأكيداً على ما أشارت إليه أدبيات الاختيار العام من فرضيات منها احتفاظ البيروقراطية بالمعلومات عن تكاليف الإنتاج والنشاط البيروقراطي وضعف الرقابة التي تمارسها السلطة الكفيلة على البيروقراطيين – خاصةً مع زيادة السلطة التقديرية لهم – قد تكون من الأسباب التي تساهم في زيادة الفساد داخل المؤسسات البيروقراطية.

---

٥٢. المرجع السابق، ص١١.

53.BLACKBURN(K.)And All: Public Expenditures, Bureaucratic Corruption and Economic Development, Manchester University Press, UK, 2014,P20.

٥٤. المرجع السابق، ص ٢.

الفرع الثالث

علاقة البيروقراطية المصرية بالفساد الإداري في مصر

عندما بدأت الحكومة المصرية من ثورة ٢٣ يوليو عام ١٩٥٣ في مباشرة وتولي المهام الاقتصادية بصورة أساسية من خلال سياسة الضرائب والدعم والأجور وغيرها، ومع اتساع نشاط الدولة في المجالات المختلفة، ما سهل انتشار الفساد الإداري بالتدريج لعدم اتساق سياسات مكافحة الفساد، ورغم وجود محاولات كثيرة من قبل الدولة المصرية للإصلاح الإداري وذلك بالتوسع في إنشاء العديد من الأجهزة الرقابية لمحاربة الفساد إلا أن القطاع الحكومي في مصر مازال يعاني من ارتفاع معدلات الفساد.

لهذا انطلقت محاولات جديدة من قبل الدولة المصرية لمحاولة القضاء على الفساد وكان آخرها عام ٢٠١٤ عندما نص الدستور المصرى عام ٢٠١٤ على "أن تلتزم الدولة بمكافحة الفساد وتلتزم الهيئات والأجهزة الرقابية المختصة بالتنسيق فيما بينها في مكافحة الفساد، وتعزيز قيم النزاهة والشفافية، ضماناً لحسن أداء الوظيفة العامة ووضع ومتابعة تنفيذ الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد بالمشاركة مع غيرها من الهيئات والأجهزة المعنية"[٥٥].

إلا أن غياب مفاهيم الشفافية والمساءلة والنزاهة كان السبب المباشر لشيوع الفساد الإداري في مصر وفي البيروقراطية المصرية[٥٦].

وقد أوضحت دراسة للبنك الدولي إلى أن الحجم الهائل للخدمة المدنية المصرية مشكلة دائمة، حيث تخلق القواعد الحكومية الكثير من المساحة

[٥٥]. م ٢١٨ من الدستور المصرى الصادر عام ٢٠١٤.

[56].ELBARADEI(L.): Theory Y and Egypt's Bureaucracy, The Cairo Review of Global Affairs, The American University, Cairo, 2014.

المتذبذبة للسلطة التقديرية مما يوّجِد صعوبة لدى المواطنين في الوصول للخدمات العامة دون دفع رشاوي[٥٧].

يرتبط الفساد الإداري في مصر بتعدد مشكلات الإدارة العامة في مصر، والتى تساعد على انتشاره وأهمها غياب التحديد الدقيق لمسئوليات المسؤولين في القطاع الحكومي المصري، وهو ما حدا بالجهاز المركزي للتنظيم والإدارة بعمل مشروع قومي خاص بإنشاء نظام معلومات الهياكل التنظيمية والوظيفية للجهاز الإداري للدولة بوضع جداول الوظائف والتوصيف الوظيفي للوظائف بكل دقة لمنع تداخل الاختصاصات وتطوير الجهاز الإداري. كما يتصل بهذه المشكلات مشكلة تضخم الجهاز البيروقراطي المصري وتكدس العاملين بالقطاع الحكومي وغياب الرقابة الفعّالة. يرتبط بذلك أيضاً ضعف جودة البيروقراطية، حيث تؤدي عدم كفاءة العاملين بالقطاع الحكومي، وعدم التعيين بالجدارة إلى العديد من الانحرافات على المستوى الوظيفي والسلوكى وما يقترن به من جرائم الاختلاس والاستيلاء على المال العام، وإهدار المال العام وجرائم الإضرار بالمال العام.

يرتبط الفساد الإداري في مصر أيضاً بوسائل صياغة القوانين والقرارات الإدارية؛ حيث تفتح ثغرة واسعة للفساد، وتكون المبالغة في إصدار القوانين واللوائح وسيلة للبيروقراطي المصري في التحايل وإساءة استعمال السلطة أمام المواطنين والتربح وغيرها من مظاهر الفساد المختلفة.

نجد أيضاً أن تمتع المسؤولين الحكوميين بقوة احتكارية في منح التراخيص والتصاريح وحقوق الإنتاج والتسويق... إلخ، وتمتع كبار المسؤولين بالسلطة التقديرية وحرية التصرف في الكثير من قرارات الإنفاق العام، وعدم فعالية أنظمة الرقابة والعقوبات كل هذه الممارسات تؤدي لزيادة معدلات الفساد في المؤسسات البيروقراطية المصرية.

---

[57]."EGYPT: Too Many Regulations Breed Corruption", The Word Bank, December//2014. (Worldbank.Org/en/news متاح على

قد يكون غياب المنافسة بين الموظفين البيروقراطيين – وهو ما أشار إليه وليم نيسكانن بانخفاض الحوافز داخل المنظمات البيروقراطية – سببًا في انتشار الفساد و هو ما يؤثر على حجم الحكومة ونموها وتضخمها، وما قد يرتبط بذلك من حدوث فساد لارتباط الأخير بتضخم وزيادة حجم المؤسسات البيروقراطية كما أشرنا من قبل.

مثال توضيحي لذلك أنه عندما يتحكم الموظف في توزيع سلعة أو خدمة تنتجها الحكومة، فإن وجود موظفين منافسين له يمكن اللجوء إليهم حال طلب الأول لرشوة سيؤدي إلى تراجع حجم الفساد.

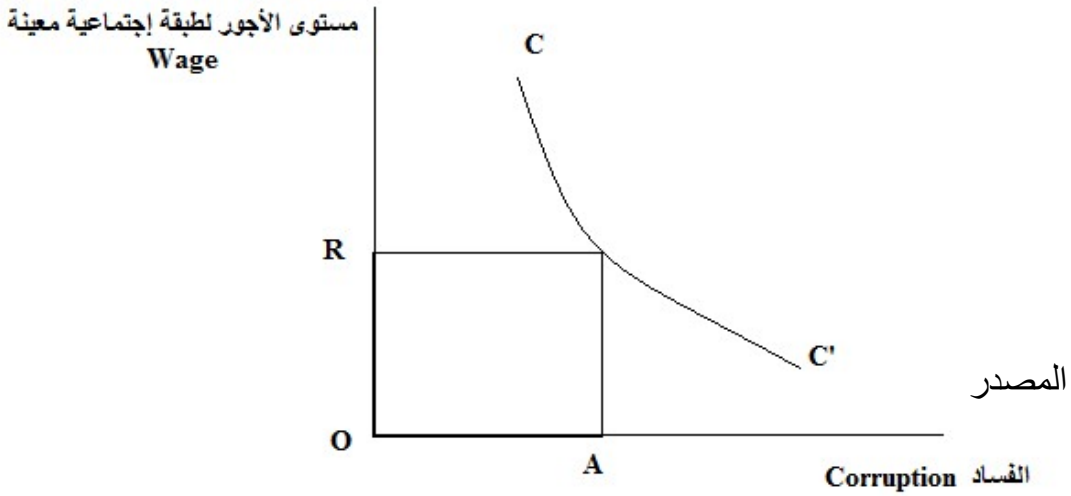
ترتبط معدلات الفساد الحكومي في مصر أيضاً بانخفاض مستوى الأجور في القطاع العام مقارنة بالأجور في القطاع الخاص، ويزداد العائد من الفساد عندما تكون أجور العاملين بالدولة أقل من الأجور المقابلة في القطاع الخاص؛ حيث يتيح انخفاض الراتب فرصة للموظف الحكومي بالسعي لرفع مستوى معيشته بمصادر غير مشروعة، وإن كان ذلك لا يمثل قاعدة ثابتة ولكنه قد يكون أحد الأسباب التى قد تؤدي لانتشار الفساد.

ويوضح الشكل التالي العلاقة بين درجة الفساد ومستوى الأجور لفئة معينة من المجتمع والتي يمثلها المنحنى "CC"، فكلما زاد الأجر لهذه الفئة انخفض مستوى الفساد.

وبافتراض أنORيمثل مستوى الأجر المناسب الذى تتطلبه أي أسرة تنتمي لهذه الطبقة الاجتماعية أو الفئة للعيش حياة كريمة سواء أسرة موظف حكومي أو مسئول كبير في الحكومة أو حتى الحاكم. يمكن التوصل إلى أن OA هو الفساد الناتج عن طمع الموظف بينما ما يتجاوز OA يمثل الفساد الناتج من الحاجة. ويمكن التوصل من خلال هذا الشكل إلى أنه بغض النظر عن مستوى الأجور، يظل هناك بعض المسؤولين الفاسدين بسبب طبيعة

شخصـياتهم أو أخلاقهـم، أو لعـدم القـدرة علـى مقاومـة إغـراءات تقـديم الرشـاوى لكبر حجمها[٥٨].

الشكل رقم ٢
العلاقة بين الفساد ومستوى الأجور



المصدر

TANZI(V.): Corruption Araund The World: Causes, Consequences, Scope, and Cures IMF Working Paper 98/63, (Washington International Monetary Fund),1998.
نقلاً عن: أسماء محمد عزت محمد كمال: إشكالية الفساد والنمو الاقتصادي، دراسة تطبيقية على الدول النامية، جامعة القاهرة، كلية الإقتصاد والعلوم السياسية، رسالة ماجستير، ص٢٦.

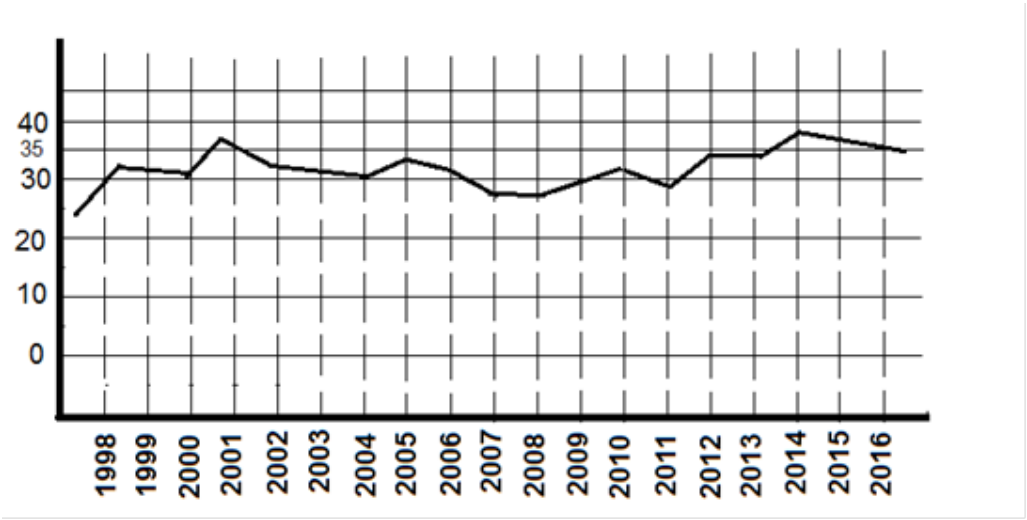
نخلـص ممـا سـبق إلـى أن ارتفـاع معـدلات الفسـاد الإداري فـي مصـر يرجـع أسـبابه فـي الأغلـب الأعـم للبيروقراطيـة الحكوميـة والهيكـل التنظيمـي الخـاص بهـا، وتعقيـده وتضـخمه، مـع غيـاب الرقابـة الفعّالـة ومعـايير الإفصـاح والشـفافية وحريـة المعلومـات، وكثـرة القـوانين واللـوائح والكتـب الدوريـة التـي تصـدر، مـع مـا يصـاحب ذلـك مـن تشـتت فـي العمـل الحكـومي، ومـع ضـعف الأجـور والمرتبـات وعـدم المنافسـة وقلـة الحـوافز والسـلطة التقديريـة لكبـار المـوظفين فـي اتخـاذ القـرارات دون ضـوابط، وهـو مـا يـؤدي إلـى ابتـزاز المتعـاملين مـع

[٥٨].أسماء محمد عزت محمد كمال: إشكالية الفساد والنمو الإقتصادي، دراسة تطبيقية على الدول النامية، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، رسالة ماجستير، ص ٢٦، ٣٧.

الجهـاز الإداري وإجبـارهم علـى دفـع الرشـاوي وتحقيـق العديـد مـن المكاسـب غير المشروعة للمسؤولين البيروقراطيين[٥٩].

يـدلل علـى ذلـك أن مؤشـرات إدراك الفسـاد فـي مصـر (CPI) تظهـر تـدنى مسـتوى مصـر فـي الترتيـب: منـذ عـام ١٩٩٨ وحتـى ٢٠١٦ حيـث تراوحـت درجـات المؤشـر بـين ٢٨ إلـى ٣٧ أي ارتفـاع معـدلات الفسـاد الإداري فـي مصر وهو ما يوضحه الشكل التالي.

الشكل رقم ٣
درجات مصر في مؤشرات إدراك الفساد منذ عام ١٩٩٨ حتى عام ٢٠١٦



المصدر: مرفت محمد محمود طه: العلاقة بين الفساد الإدارى والأجور بالقطاع الحكومي المصري، رسالة ماجستير، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، ٢٠١٧،ص٥٧.

علمـاً بـأن الاستقصـاء لـم يتضـمن دولـة مصـر فـي عـامي ١٩٩٥/١٩٩٧ بينمـا كانـت الدرجـة ٢٨,٤ فـي عـام ١٩٩٦، ممـا يفسـر الابتـداء بعـام ١٩٩٨ فـي هـذا الرسـم كمـا يلـزم الإشـارة إلـى أنـه مـن خـلال المـدة المشـار إليهـا تـم إضـافة

[٥٩].إيناس محمود الشريدى: التنمية المؤسسية للأجهزة التنفيذية في الدولة المصرية مع التطبيق على وزارة الدولة للتنمية الإدارية، رسالة ماجستير، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، ٢٠١٤، ص ١٠٢.

العديد من الدول بصورة تدريجية {من ٤١ دولة في عام ١٩٩٥ الى ١٧٦دولة في عام ٢٠١٦}[٦٠].

يتبين ذلك أيضًا بمطالعة مؤشر التنافسية العالمية (GCI) الذى يصدر عن المنتدى الاقتصادى العالمي (World Economic Forum)، حيث يتبين أن ترتيب مصر في مؤشرات عبء التنظيم الحكومي (البيروقراطية) جاء في المركز ٧٥ وجاءت مؤشرات الفساد في المركز ٩١، وهو ما يشير إلى الأثر السلبى للبيروقراطية على الترتيب الخاص بمصر، فضلاً عن تأثيره الواضح على ارتفاع معدلات الفساد وهو ما يشير لاحتياج مصر لمزيد من الجهود لزيادة فعالية الأجهزة البيروقراطية، ورفع معدلات جودة البيروقراطية، وكفاءة المؤسسات العامة والأجهزة الرقابية.

ارتباطاً بما سبق فقد أشار تقرير للجنة المناطق بجمعية الاتحاد الأوربي إلى أن إساءة استخدام الوظيفة العامة وتضارب المصالح من المشاكل الرئيسية في مصر. حيث أشار التقرير إلى أن عقود الخط الثالث للمترو بالقاهرة كانت جزءاً من عقود الممارسات الفاسدة من قبل البيروقراطية والشركة الفرنسية (ALSROM) في عام ٢٠١٥. إضافة لوجود قضايا فساد تخص عقود شراء للشركات التي تقدم فرص عمل لأقارب الموظفين العموميين في قطاع البناء والتشييد[٦١].

وكذا الفساد الذى امتد في الخدمات العامة إلى التصديق على ملكية بعض الأراضي في محافظتي الفيوم والإسماعيلية واتهام عدد من المسؤولين العموميين بإساءة استخدام السلطة والتصديق بشكل غير قانوني على ملكية

[٦٠].مرفت محمد محمود طه: العلاقة بين الفساد الإدارى والأجور بالقطاع الحكومي في مصر – دراسة تحليلية، رسالة ماجستير، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، سنة ٢٠١٧، ص ٥٧.

[61].VOLINTIRU(C.)And All: "Preventing Corruption At A Local and Regional Level in South Mediterranean Countries", European Committee of The Regions, 2018, PP12–16. http://WWW.Europa.eu

بعض قطع الأراضي مقابل فوائد شخصية أو بسبب الاتصالات الشخصية (الواسطة)[١].

فضلاً عن أن التنظيم غير الشفاف في مصر أساس متعمد لأخذ الرشوة والتفاعل البيروقراطي مع الوكلاء الاقتصاديين والمواطنين للحصول على فوائد ومنافع شخصية.

علاوة على ذلك تُعدَّ قوانين تضارب المصالح مهمة من أجل غرس النزاهة في الممارسات الحكومية، مثل هذه القوانين تنظم كيفية التعامل مع المواقف التي يكون فيها للمسئول العام أيضًا مصالح خاصة قد تكون ذات تأثير على واجباته العامة. هذه القوانين إما غائبة أو غير كافية. يظهر ذلك في قطاع الأعمال والخدمة المدنية في مصر، حيث ازدادت المواقف التي تشكل تضاربًا في المصالح مؤخرًا، وخاصة ما ظهر من وجود رجال أعمال يشغلون في نفس الوقت مكاتب عامة رفيعة المستوى، وما يسببه ذلك من خطر حدوث تواطؤ بمنح عقود شراء أو مشاركة لأى من أقارب هؤلاء المسؤولين الحكوميين السابقين أو الحاليين في القطاع الخاص والشركات التي تتعامل وترتبط ارتباطًا وثيقًا بالحكومة[٢].

قد يظهر الفساد المترتب على الوظيفية العامة كذلك من خلال رسوم التيسير والمبالغ التي تدفع للموظفين العموميين كشرط لتوقيع العقود مع المستثمرين الأجانب للحصول على حصة في إحدى الشركات أو المشاريع الناشئة مما يعطي شخصيات النظام مصدراً للربح، وهو ما يصعب معه

[١]. انظر المرجع السابق، ص١٦.

[2].KASSEM(T.): "Poor Governance in Egypt, an Obstacle to Economic Development", Development", Iosr Journal of Humanities and Social Science, Vollg, Issue7 , Ver.11, India, 2014,P8.

التحقق من طبيعة هذه المعاملات التي يتم إخفاؤها حتى من قِبل كبار المسؤولين[1].

من هنا ظهر الاهتمام من المنظمات الدولية والدول كافه بضرورة تطبيق مبادئ الحوكمة الرشيدة، من أجل محاربة الفساد والآثار المترتبة عليه؛ حيث تهدف هذه المبادئ إلى إضفاء قدر من الترتيبات التنظيمية على أساليب عمل المؤسسات العامة والأسواق المختلفة، وهو ما سنوضحه تفصيلًا في المبحث التالي.

[1]. المرجع السابق، ص ٨.

المبحث الثالث

البيروقراطية والحوكمة

يرتبط الأداء الجيد للأسواق بالأداء الجيد للمؤسسات من خلال الممارسة الفعالة لحوكمة الدولة، وهو ما يسمى بالحوكمة الرشيدة (Good Governance). لذلك يفسر التخلف الاقتصادي وانخفاض الكفاءة كنتيجة لفشل الدولة في تطبيق مكونات الحكم الرشيد مع الزيادة في معدلات الفساد، وتشوهات السوق وانعدام الديمقراطية، وعدم استقرار حقوق الملكية[1].

ويفترض العديد من الاقتصاديين أن الحوكمة الرشيدة لها تأثير إيجابي على التنمية الاقتصادية؛ حيث أظهرت هذه الدراسات هذه العلاقة، كما توصلت النتائج إلى وجود علاقة عكسية بين البيروقراطية والحوكمة الرشيدة، وكذا وجود علاقة عكسية بين الحوكمة الرشيدة والفساد الإداري. وهو ما يقتضى تناول هذه العلاقات. لذا ارتأينا الحديث عنها في الفروع التالية:

الفرع الاول: مفهوم الحوكمة الرشيدة.

الفرع الثاني: علاقة البيروقراطية والفساد الإداري بالحوكمة الرشيدة.

[1].RASHID(M.)& HAMMADACHE(A.): Relationship Between Good Governance and Economic Growth, Assian Journal of Middle Eastern and Islamic Studies, Vol.11, No.3,2017,P107-110.

الفرع الأول

مفهوم الحوكمة الرشيدة

يشير مفهوم الحوكمة حسب تعريف البنك الدولي إلى التقاليد التي تمارس بها السلطة في بلد ما من أجل الصالح العام، وهي تكون جيدة حيث تؤدي لتخصيص الموارد الاقتصادية وإدارتها لتستجيب للمشكلات الجمعية (Collective Problems) أو حينما تقدم الدول السلع العامة بالجودة المطلوبة لمواطنيها بكفاءة[1].

وقد عرفتَّها منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OCDE) بأنها نظم يتم بواسطتها توجيه منظمات الأعمال والرقابة عليها، حيث تحدد هيكل وإطار توزيع الواجبات والمسئوليات بين المشاركين في الشركة المساهمة، مثل مجلس الإدارة والمديرين وغيرهم من أصحاب المصالح[2].

وقد عرفَّها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (UNDP) بأنها ممارسة السلطة الاقتصادية، والسياسية، والإدارية لإدارة شئون الدولة على جميع المستويات، ويشمل الآليات والعمليات والمؤسسات التي من خلالها يُعبِر المواطنون والمجموعات عن مصالحهم، ويمارسون حقوقهم القانونية[3].

"وقد عرفتها جمعية المراجعين الأمريكيين بأنها السياسات والاجراءات المستخدمة لتوجيه أنشطة المؤسسة الحكومية والتأكد من تحقيق أهدافها

---

[1].د/ فايقة الرفاعي: حوكمة مؤسسات الأعمال، المركز المصري للحوكمة والتنمية، دار وليد للطباعة الحديثة، القاهرة، العدد السادس، ٢٠١٧.

[2].نهلة محمد أحمد السباعي: العلاقات بين الحوكمة والنمو الاحتوائي – دراسة باستخدام مرونة استجابة مؤشرات التنمية البشرية للنمو الاقتصادي، رسالة دكتوراه، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، ٢٠١٧، ص٥٠.

[3].صديق خضرة: مقارنة بين مبادئ الحوكمة حسب منظمة التعاون الاقتصادى والتنمية وميثاق الحكم الراشد للمؤسسات الجزائرية، مجلة الحكمة للدراسات الاقتصادية، الجزائر، ٢٠١٦، ص٢٠١.

وانجاز العمليات بأسلوب أخلاقي ومسؤول وتحقيق الأهداف المرجوة من خلال القيام بالأنشطة التى تضمن مصداقية الحكومة والعدالة في توفير الخدمات وضمان السلوك المناسب والاخلاقى للمسؤولين الحكوميين للحدَّ من مخاطر الفساد المالي والإداري.

ومن المنظور المؤسسي، يعّرِف مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار برئاسة مجلس الوزراء المصري الحوكمة الرشيدة على أنها "الإدارة الجيدة لجميع المؤسسات في الدولة من خلال سياسات وآليات وممارسات تقوم على الشفافية والمشاركة والمساءلة وسيادة القانون ومكافحة الفساد، والسعي لتحقيق العدالة وعدم التمييز بين المواطنين، والاستجابة لاحتياجاتهم، وتحرى الكفاءة للوصول بالسياسات والخدمات لأعلى مستوى من الفعالية والجودة يرضى المواطنين"[١].

وينصرف تعبير اقتصاديات الحوكمة أيضا Economics of Governance إلى الجهود الهادفة إلى إضفاء قدر من الترتيبات التنظيمية على أساليب عمل المؤسسات العامة والأسواق المحلية والدولية، وتتشكل الحوكمة من مجموعة من القواعد والآليات الرامية إلى تعزيز شفافية القرارات السياسية والاقتصادية والمعاملات المالية وزيادة كفاءة الأجهزة القائمة على تسييرها والرقابة عليها[٢].

وقد تبلورت فلسفة الحكم الجيد لدي البنك الدولي وتأسست على محاربة الفساد والمحسوبية والبيروقراطية ومجابهة سوء الإدارة وتشجيع الشفافية والمساءلة[٣].

وتتكون تطبيقات الحوكمة من ثمانية مبادئ متراصة ومترابطة إن غاب إحداها انحرفت الإدارة إلى شكل آخر غير سليم، هذه المبادئ هي:

---

[١].د/طارق الحصري: نشأة وتطور حوكمة المؤسسات الحكومية، مجلة التدريب والتعليم اليوم، السنة الأولى- العدد الرابع، إبريل٢٠٢١، الاتحاد العربي للتدريب، ص٣٣.

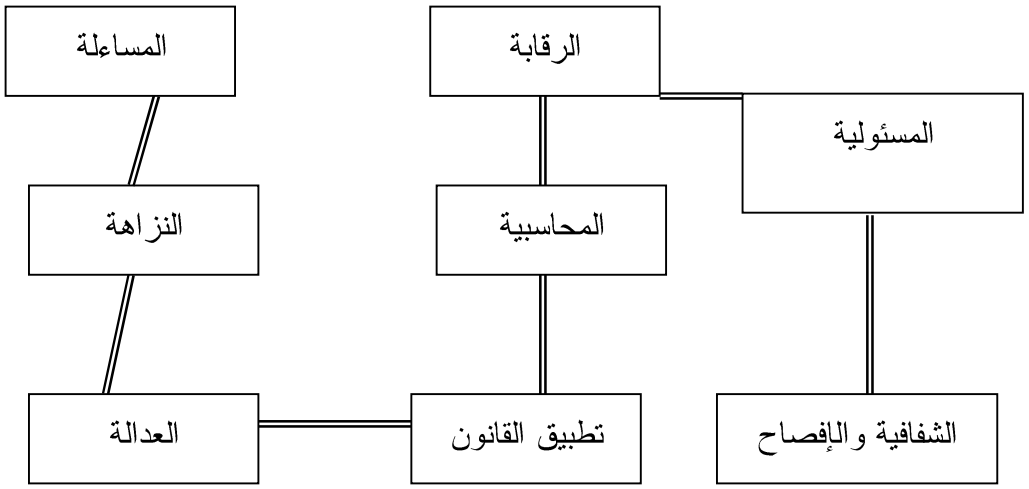
[٢].د/أحمد جمال الدين موسى: اقتصاديات الحوكمة – دراسة في الأصول القانونية والسياسية والاقتصادية للحوكمة، مجلة كلية الحقوق الكويتية العالمية، العدد١، الجزء الأول، مايو ٢٠١٦، ص٢٠.

[3].ALI(M.): Governance and Good Governance: A conceptual Perspective, University of Karachi Press, Bangladesh, 2014, P67.

المسـئولية، العدالـة، الشـفافية، الإفصـاح، المسـاءلة، الرقابـة، تطبيـق حكـم القانون، المحاسبية ويُبينها الشكل التالي:

الشكل رقم (٤)

مبادئ الحوكمة



المصـدر: أحمـد عبـد الهـادي: انعكـاس الحوكمـة علـى مشـاركة المـواطنين فـي المحليـات، مجلة الديمقراطية، العدد ٦٥، سنة ٢٠١٧.

ولا شـك أن تطبيـق مبـادئ الحوكمـة الرشـيدة فـي القطـاع العـام والمؤسسـات الحكوميـة يسـهم فـي تقليـل معـدلات الفسـاد الإداري؛ حيـث تتعـرض المؤسسـات العامـة إلـى العديـد مـن أزمـات الفسـاد الإداري المختلفـة، خاصـةً بعـد أن اتخـذ الفساد طابعًا منهجيًا في بعض الدول.

لذا تـأتى أهميـة الحوكمـة كأحد أهم الآليـات والوسـائل التـى تسـاعد فـي مكافحـة الفسـاد الإداري والحدَّ منه. وهو ما سيتم تناوله تفصيلًا في الموضعين التاليين.

الفرع الثاني

علاقة البيروقراطية والفساد الإداري بالحوكمة الرشيدة

إن مفهوم الحوكمة الرشيدة يتطلب ضرورة وجود عدد من المبادئ أهمها فاعلية الحكومة، والذي يقيس مدي جودة الخدمات التي تقدمها المنظمات البيروقراطية للمواطنين، ومدي كفاءة وفعالية الجهاز البيروقراطي. فجودة التنظيم المؤسسي الذي يحكم عمل القطاع العام هو أحد ركائز الحوكمة الرشيدة وباعتبار أن البيروقراطية هي أحدى القنوات الرئيسية التي تستطيع الحوكمة من خلالها التأثير على النمو الاقتصادي بصورة إيجابية[1]. من هنا تظهر العلاقة بين البيروقراطية والحوكمة الرشيدة حيث تبدو أنها علاقة عكسية.

فضلًا عن وجود علاقة عكسية أيضاً بين الفساد الإداري والحوكمة الرشيدة وهو ما سيتم سرده تفصيلًا من خلال النقاط التالية:

أولًا: علاقة البيروقراطية بالحوكمة الرشيدة.

ثانياً: علاقة الحوكمة بالفساد الإداري.

أولًا: علاقة البيروقراطية بالحوكمة الرشيدة:

لا شك أن القطاع العام الذي يعمل بشكل جيد ويعرض مدخلات رئيسية للتنمية يعتمد بشكل رئيس على أداء الأفراد الذين يقدمون الخدمة وهم البيروقراطيون. وقد أظهرت دراسات تجريبية أن عدم تطبيق مبادئ الحوكمة الرشيدة في كثير من البلدان داخل المؤسسات البيروقراطية، هو

[1].ONRUBIA(J.): "Public Sector Bureaucracies and Economic Growth", Revista DE Economia A Mundial, Germany, 2019, P123.

سبب فشل هذه المؤسسات في تحقيق أو تنفيذ الأهداف الموكولة إليها، وسبب في عدم رضاء جمهور المتعاملين معها، وسبب عدم تنفيذ السياسات والبرامج العامة بنجاح، وبالتالي فشل التنمية الاقتصادية المستدامة[1].

لذلك فالبيروقراطية غير الفعَّالة والسيئة والمرتبطة بالعديد من الأمراض الأخرى هي سبب عدم قدرة الحكومات العديدة في تطبيق مشروعات الإصلاح التي تهدف إليها وبسبب غياب أدوات الرقابة السياسية الفعالة وإخفاق الأدوات السياسية في تقليص دور البيروقراطية أو كبح جماحها وترشيدها. وتظهر العديد من الدراسات والتحليلات أن تطبيق مبادئ الحوكمة الرشيدة أصبح أمراً لازماً لكبح جماح البيروقراطية وتحويلها إلى بيروقراطية رشيدة وفعالة أو ما يطلق عليه " جودة البيروقراطية"[2].

كما ترتبط البيروقراطية بأحد مؤشرات الحوكمة الرشيدة وهو حجم الفساد، باعتبار أن البيروقراطية الرديئة هي بيئة خصبة للفساد الإداري وارتفاع معدلاته بما يحويه من مرادفات أهمها الرشوة والاختلاس، والمحسوبية، والابتزاز، والتهرب الضريبي، واستغلال الوظيفة، وغير ذلك من صور استغلال السلطة، أو الوظيفة للحصول على منافع خاصة؛ حيث أظهرت دراسات عديدة العلاقة الإيجابية بين أثر محاربة الفساد وتحقيق النمو الاقتصادي والتنمية المستدامة.

وقد جاءت نتائج دراسة باولو مورو (PAOLO MAURO) الرائدة في موضوع دراسة العلاقة بين الفساد والنمو حيث جاءت حاسمة في إثبات قيام علاقة سلبية بين الفساد وكل من الاستثمار والنمو، ويرجع ذلك بوجه خاص

[1].KHAN(A.): Policy, Bureaucracy and Development: Theory and Practice of Policy Design: Implementation and Evaluation, Princeton University Press, New Gersey, USA, 2016,P2.

[2].MEIER(K.)[J.] And All: "Politics, Bureaucracy, and Successful Governance: The Problem of Political Failure", SSRN Electronic Journal, 2018, P2.

إلـى الـدور السـلبي الـذي تلعبـه البيروقراطيـة الفاسـدة فـي الإضـرار بالاسـتثمار والنمو والاستقرار السياسي[١].

" وبحسـب تشـالمرس جونسـون CHALMERS JOHNSON فـإن المعجـزة الاقتصـادية اليابانيـة (JAPANESE MIRACLE) هـي نتـاج نمـوذج للحوكمـة الاقتصـادية تضـمن عناصـر عديـدة كـان أبرزهـا وجـود بيروقراطيـة محـدودة العـدد تقودها نخبة من المسؤولين أصحاب المواهب الإدارية المتميزة، ونظـام سياسـي كفـء يمـنح النخبـة البيروقراطيـة القياديـة هامشـاً مناسـباً للمبـادرة والتصـرف بكفـاءة، كمـا يرجع نجاح الصين بحسب ينجي تشيان YINGYI QIAN بصورة جوهرية لدور اللامركزية، حيث سمح نظـام مشـاريع البلدات والقرى (TOWNSHIP TVES – VILLAGE ENTERPRISES) للمحليـات للتعامـل مـع المشـروعات القائمـة والجديدة كملاك، مما منحها الحافز لاتخاذ القرارات ذات الكفاءة العالية والنزيهة"[٢].

وبمطالعة تطور مؤشرات الحوكمة في مصر خلال المدة من (٢٠١٠ – ٢٠١٨) يتبـين أن مؤشـر الفعاليـة الحكوميـة كـان فـي عـام ٢٠١٠ (٤٢,١١) ثـم فـي ٢٠١٥ (٢٢,١٢) وفـي عـام ٢٠١٦ (٢٧,٨٨)، وفـي عـام ٢٠١٧ (٢٩,٣٣)، وفـي عـام ٢٠١٨ كـان (٣٠,٧) وذلـك وفقـا للبيـان الصـادر عـن البنـك الـدولي[٣]. وهـو مـا يؤكـد حـرص الدولـة المصـرية علـى تطبيـق أسـس ومبـادئ الحوكمـة لتحسـين جـودة الأداء داخل مؤسسات القطـاع العـام، وذلـك بوجـود جهـاز إداري كفـء وقـادر علـى الموائمـة مـع المتغيـرات وحسـن إدارة مـوارد الدولـة وتقـديم خـدمات متميـزة تتسـم بالشـفافية والنزاهـة، ويخضـع للمسـاءلة ويعلـي مـن رضـا المـواطن ويتفاعل معـه ويسـتجيب لـه. وذلك ضمن الأهداف الاستراتيجية لرؤية مصر ٢٠٣٠م[٤].

---

[1].MAURO(P.): "Corruption and Growth", Quarter Journal of Economics, VOL.110, NO.3 (Aug,1995) PP 681–712.

[٢].د/أحمـد جمـال الـدين موسـى: اقتصـاديات الحوكمـة – دراسـة فـي الأصـول القانونيـة والسياسـية والاقتصادية للحوكمة، مرجع سابق، ص٥٥.

[3]. Http://Info.World.Bank.Org

[٤]. د/ طـارق الحصـري: الحوكمـة فـي القطاعـات المختلفـة، مـؤتمر نـادى مستشـاري النيابـة الاداريـة، القاهرة، ٥مارس٢٠٢٠.

وإذا نظرنا إلى مبادئ الحوكمة الرشيدة وهي فعالية الحكومة، المساءلة، النزاهة، الشفافية، العدالة، تطبيق القانون، الإفصاح. نجد أن إصلاح المؤسسات البيروقراطية يحتاج إلى تطبيق هذه المبادئ وصولاً لبيروقراطية جيدة وفعالة قائمة على الشفافية وحرية تداول المعلومات والتعيين على أساس الجدارة وتفعيل أنظمة الرقابة والمساواة والعدالة والمساءلة وتطبيق نصوص القانون. واستقرار النظام البيروقراطي وتطوير هيكل السلطة السياسية وإصلاح منظومة تقديم الخدمات العامة، وهو ما ينعكس أثره الإيجابي على تحسين سوق رأس المال ومناخ الاستثمار وتعزيز القدرات التنافسية وتجنب سوء تخصيص الموارد.

وبالنظر لرؤية ڤيبر الذي كان يشدد على ضرورة فصل السياسة عن الإدارة وما انتهت إليه أدبيات الاختيار العام من أنه بسبب سيطرة البيروقراطيين على المعلومات وعدم تناسق المعلومات بين البيروقراطي والكفيل (السلطة السياسية) وهو ما يؤدي لسلبية نسبية للكفيل، وضعف الرقابة السياسية على أعمال البيروقراطيين، وبالتالي افتقاد العملية السياسية للفعالية المطلوبة مما يسهم في النتائج السلبية للبيروقراطية. وهو ما يتنافى مع مفهوم الحوكمة الرشيدة أو الفعالة التي تتطلب فعالية العملية السياسية إضافة للحياد وتناسق المعلومات وهو مالا يتوافر في السلوك البيروقراطي، حيث يتصف بالجمود وعدم المرونة وتغليب المصلحة الخاصة وغياب الأهداف الواضحة، لذا إذا طبقت البيروقراطيات المختلفة مبادئ الحوكمة الرشيدة من المؤكد أنها ستتحول إلى بيروقراطيات رشيدة وفعَّالة.

كما يضمن تطبيق مبادئ الرقابة والمسئولية والمساءلة والشفافية القضاء على عيوب ومساوئ السلطة التقديرية المتاحة للبيروقراطيين واحتكارهم المعلومات عن الإنتاج وتكاليفه والتي لا يمتلكها الكفيل (السلطة السياسية).

في ذات السياق يضمن تطبيق مبادئ النزاهة والعدالة وسيادة القانون ضمان عدم إفلات أي خارج عن القواعد أو اللوائح أو من يقوم بمخالفتها أو عدم مراعاة الصالح العام من العقاب بأن يطبق القانون على الجميع، بما يحقق الردع العام في الوظيفة العامة. وعلى النقيض من ذلك إذا انحرفت الإدارة عن أي من هذه المبادئ فالنتيجة المتوقعة هي فشل المنظومة الإدارية بأكملها وعدم فاعليتها وكفاءتها، وانتشار الفساد الإداري.

في كثير من الأحيان كانت هناك دعوات كثيرة وضغوط لتقليل دور الدولة بشكل كبير فيما يتعلق بالسوق وخفض حجم الخدمة المدنية، خاصة مع ما تقدمه العديد من الدراسات من انزعاج الكثير من تجاربهم مع البيروقراطيين، خاصة البيروقراطيين من المستوى الأول والمسؤولين عن تقديم الخدمات والسلع للجمهور.

من هنا ظهر الاهتمام من مؤسسات عديدة أهمها البنك الدولي ومنظمة التعاون والتنمية على إيجاد الصلات بين الأداء الحكومي المُحسَّن (الجيد) والتنمية، والتي توصلت دراساتها في مجملها إلى وجود ارتباط وثيق الصلة وإيجابي بين الحوكمة الرشيدة، وتحديداً "مؤشر فعالية الحكومة وجودة البيروقراطية" وبين ارتفاع مستوى دخل الفرد. وقد شارك عدد من الجهات الفاعلة بخلاف البنك الدولي كوحدة الاستخبارات الاقتصادية (EIU)، دليل المخاطر الدولية للدول الصادر عن خدمات المخاطر السياسية في نيويورك، منظمة الشفافية الدولية التي تصدر مؤشر تصورها السنوي عن الفساد، حيث تقدم هذه الوكالات تقييمات تشير إلى ارتباط البيروقراطية الجيدة بشكل إيجابي بمعدلات أفضل في التنمية والاستثمار، وهو ما يؤكد على النتائج التي توصل إليها إيفانز وراوخ من أن جودة البيروقراطية واتباع مقياس ڤيبر للبيروقراطية تؤدي إلى نمو الناتج المحلي الإجمالي للفرد وتسهيل النمو الرأسمالي وذلك من خلال البيانات التي قاما بجمعها من ٣٥ دولة[١].

[١].المرجع السابق، ص٧٢٢.

وترتيباً على ما سبق ففي دراسة للبنك الدولي عن الحالة المصرية رأى فريق عمل البنك بعد دراسات وافية إلى ضرورة إصلاح وحوكمة القطاع العام في مصر وأنه يلزم عمل إصلاحات أساسية لنظام الإدارة العامة حيث يحول سوء الإدارة العامة والحوكمة دون تحسين مستويات الدخل وذلك عن طريق إصلاحات الخدمة المدنية بإتاحة التوظيف والترقية والتسريح على أساس الجدارة والاستحقاق[٢].

ثانياً: علاقة الحوكمة بالفساد الإداري:

لقد ظهر الاهتمام بمفهوم الحوكمة من كافة الإدارات والمؤسسات والمنظمات المحلية والإقليمية والدولية العامة والخاصة، خصوصاً بعد سلسلة الأزمات المالية المختلفة التى وقعت في كثير من الشركات والمؤسسات العالمية، مثل الانهيارات المالية التى حدثت في عدد من دول شرق آسيا وأمريكا اللاتينية عام ١٩٩٧م، وأزمة شركة "ONRON" والتى كانت تعمل في مجال تسويق الكهرباء والغاز الطبيعي في الولايات المتحدة الأمريكية عام ٢٠٠١م، وكذا أزمة شركة "WORLDCOM" الأمريكية للاتصالات عام ٢٠٠٢م.

وقد جاءت هذه الانهيارات في معظمها بسبب الفساد الإداري والمحاسبي بصفة عامة والفساد المالي بصفة خاصة، وكذا افتقار إدارات هذه الشركات إلى الممارسة السليمة في الرقابة والإشراف ونقص الخبرة والمهارة، واختلال هياكل التمويل وعدم القدرة على توليد تدفقات نقدية داخلية كافية لسداد الالتزامات المستحقة عليها. إضافة لنقص الشفافية وعدم الاهتمام بتطبيق المبادئ المحاسبية التى تحقق الإفصاح المناسب بجانب عدم إظهار المعلومات المحاسبية لحقيقة الأوضاع المالية للشركة. وقد أدى ذلك لافتقاد الثقة في الأسواق المالية المختلفة، وانصراف المستثمرين عنها.

---

[٢].تارافيثوانـاث وآخـرون مـن فريـق مجموعـة البنـك الـدولي: جمهوريـة مصـر العربيـة "إنهـاء الفقـر وتعزيز الرخاء المشترك"، دراسة تشخيصية منهجية، سبتمبر ٢٠١٥، ص١١٨-١٢٠.

لـذلك زاد الاهتمـام بمفهـوم الحوكمـة وأصـبحت مـن الركـائز الأساسـية التـى يجـب أن تقـوم عليهـا الوحـدات الإقتصـادية، بـل قامـت الكثيـر مـن المنظمـات والهيئـات بتأكيـد هـذا المفهـوم والحـث علـى تطبيقـه فـي الوحـدات الاقتصـادية المختلفـة، وفيمـا بعـد التزمـت أغلـب الـدول بتطبيـق هـذا المفهـوم بهـدف حمايـة أصحاب المصالح والحدَّ من الفساد الإداري والمالي[٣] .

فالفسـاد الإداري سـبب رئـيس مـن أسـباب ضـعف أداء وفعاليـة المؤسسـات الحكوميـة؛ لأن انتشـاره يـؤثر سـلبًا فـي فاعليـة وكفـاءة البنيـة التحتيـة والانتاجيـة للمنشـأة، ويتسـبب فـي إيقـاف نموهـا وتطورهـا وفشـلها فـي أداء واجباتهـا وأعمالها، كما يؤدى إلى زيادة معدلات الجريمة والفقر والتخلف.

ومـن أهـم وسـائل معالجـة الفسـاد الإداري تطبيـق مبـادئ الحوكمـة، لكونهـا إضـافة لـدورها فـي مواجهـة الفسـاد الإداري بـإجراءات وقائيـة، فهـي ذات دور كبيـر فـى تطـوير منظومـة العمـل الإداري والحفـاظ علـى المـال العـام وتعزيـز تنافسـية الأسـواق، وبمـا تـوفره مـن هـيكلًا تنظيميًـا دقيقًـا وفعـالًا مـع مـا تحققـه نظـم المراقبـة والمتابعـة مـن سـلامة التطبيـق الفعَّـال للأنظمـة، كمـا تجعـل الموظـف العـام أكثـر حـذرًا وحرصًـا فـي أداء عملـه خشـية المسـاءلة، وجعـل سـلوكياته أكثر رُشدًا وبُعدًا عن الفساد وصولًا لتحقيق الصالح العام[٤].

إن تعزيـز الحوكمـة ومحاربـة الفسـاد عنصـران مرتبطـان إرتباطًـا وثيقًـا؛ فمـن أهـم خصـائص الحوكمـة أنهـا تضـمن آليـات محاربـة الفسـاد والسـلوك الفاسـد. حيـث تتركـز فكـرة الحوكمـة حـول أدوات الرقابـة المختلفـة التـى تضـمن مزيدًا من الاشراف للحدَّ من الفساد.

---

[٣] . محمد ياسين غادر: محددات الحوكمة ومعاييرها، المؤتمر العلمى الدولي – عولمة الإدارة في عصر المعرفة ، كلية إدارة الأعمال، جامعة الجنان، طرابلس، لبنان، ٢٠١٢، ص ٢ – ٥.

[٤] . د/ عـادل بـن أحمـد الشـلفان: دور الحوكمـة والشـفافية فـي الحـد مـن الفسـاد الإداري، المجلـة العربيـة لـلإدارة، العـدد الثـاني، يونيـو ٢٠٢١، ص ١٣٧.

يمكن للحوكمة أن تقلل من مظاهر الفساد المختلفة والمتمثلة في انتهاج طرق غير مشروعة أو طرق مشروعة يتم التلاعب فيها بغرض كسب منافع شخصية.

يتمثل دور الحوكمة أيضًا في التقليل من مخاطر الفساد من خلال التدقيق الداخلي والخارجي، والمنافسة النزيهة الخاضعة للقوانين، بإعتبار الفساد أهم معوقات التنمية الاقتصادية لما يطرحه من عراقيل تُضعِف من سيادة القانون والحوكمة الفعَّالة. فالفساد يهدَّد الحكم الراشد، ويعد انعكاسًا للحكومات الضعيفة[٥].

لذا فمكافحة الفساد وهى إحدى مبادئ الحوكمة تُعدَّ مُدخلاً من مداخل تحقيق الحوكمة الرشيدة، كما وأنّ الأخيرة تُعد من المتطلبات الأساسية اللازمة لمكافحة الفساد.

ومن المؤكد كما أشرنا من قبل أن الحوكمة الرشيدة تضمن وجود المراقبة داخل المؤسسات أثناء اتخاذ القرار، وتضمن تطوير القواعد التى تجعل القائمين على الإدارة أكثر مقاومة للمخاطر الأخلاقية، وبناءً عليه العمل كمانع ضدَّ الفاسدين.

كما تستهدف الحوكمة بطبيعتها أيضاً تحقيق المساءلة، والالتزام بأحكام القانون، وضمان الرقابة على الأداء من خلال تصميم هياكل إدارية مُحكمة وتنفيذها، وهو ما يؤدى لتقليل فرص النزاع، وخفض حالات تعارض المصالح، وبالتالي منع الفساد والمحسوبية والحدَّ من إستغلال السلطة في غير المصلحة العامة.

تبدو العلاقة بين الحوكمة والفساد الإداري أيضاً من النظر لأهمية تطبيق مبادئ الحوكمة لما تحمله من مزايا عدة تتمثل في الآتي:

- أنها تضمن محاربة الفساد الداخلي في الإدارات والمؤسسات والشركات وعدم السماح بوجوده أو استمراره، بل القضاء عليه وعدم السماح بعودته مرة أخرى.

[٥] . شرياف جمال الدين نوفل: الحوكمة وآلياتها في محاربة الفساد، رسالة دكتوراه، جامعة الجزائر، ص ٢٤٤.

- تحقيق وضمان النزاهة والحياد والاستقامة لكافة العاملين سواء المديرين أو المرؤسين داخل المؤسسة.
- ضمان عدم وجود أى انحرافات متعمدة أو غير متعمدة ومنع استمرار الخطأ والقصور.
- التقليل من تكلفة الأعمال وعدم تحمل تكاليف إضافية مقابل الخدمة أو السلعة، والذى قد يحدث جراء حدوث حالات فساد، وبما يهدَّد بتحمل الاقتصاد الوطنى لتبعاته حال حدوثه.

يضمن كذلك تنوع آليات الحوكمة وتعدد مظاهرها، تأثيرًا إيجابيًا في الحدَّ من حالات الفساد الإداري والمالي.

وإذا نظرنا لإحدى آليات الحوكمة وهى التدقيق الخارجي، حيث يؤدى المدقق الخارجي دورًا في تحقيق المساءلة والنزاهة وتحسين العمليات داخل المؤسسة أو الشركة المملوكة للدولة على سبيل المثال، والإشراف على التحقق مما إذا كانت الشركات المملوكة للدولة تفعل ما يجب أن تفعله أم لا وهو ما يقود لاكتشاف ومنع حالات الفساد الإداري.

لذلك تمثل جودة البيروقراطية رقابة وسلطة داخلية في مكافحة الفساد، وذلك إذا اكتملت عناصرها، وهى وجود معايير تقييم أداء واضحة وموضوعية وتفعيلها، والإشراف، والرقابة الداخلية. وأن يكون اختيار عناصر العمل عند التعيين أو الترقية دون محاباة وبناءً على الجدارة، وتوفير التدريب اللازم مع ضرورة وضوح القواعد والإجراءات الحكومية. فكلما تحسنت تلك العناصر كلما قلّت رقعة الفساد؛ حيث يتم نبذ الفساد بشتى أنواعه.

وختامًا لما سبق يرى الباحث أن تطبيق الحوكمة هو الحل الفعَّال والأمثل لعلاج ظاهرة الفساد الإداري سيما في المنظمات الحكومية والقضاء على كافة آفات وأمراض وعيوب الوظيفة العامة.

الخاتمة

تناولنا في هذا البحث الحديث عن التعريفات المختلفة للبيروقراطية، ثم تناولنا الحديث أيضاً عن العلاقة بين البيروقراطية والفساد الإدارى من خلال الحديث عن مفهوم الفساد الإدارى وأنواعه المرتبطة بالوظيفة العامة وأسبابه أيضاً، وعلاقة البيروقراطية بالفساد الإداري، ودون أن نغفل الحديث عن علاقة البيروقراطية المصرية بالفساد الإدارى في مصر. كما تناول البحث أيضاً الحديث عن البيروقراطية والحوكمة الرشيدة، وذلك بالتعرض لمفهوم الحوكمة الرشيدة ثم تحليل العلاقة بين الحوكمة الرشيدة والبيروقراطية وكذا علاقة الحوكمة بالفساد الإداري. وقد خلص الباحث إلى وجود بعض السمات والخصائص الأساسية للبيروقراطية وهى وجود تقسيم واضح المعالم للعمل الإدارى بين الموظفين والمكاتب، و وجود أنماط توظيف ثابته، مع وجود هيكل تنظيمي معقد مع العديد من التسلسل الهرمى بين المكاتب، فضلاً عن أن البيروقراطية تكون متواجدة في المنظمات والحكومات الكبيرة.

كما تبين أن أحد أهم مسببات الفساد الإداري سواء في مصر أو غيرها من الدول البيروقراطية والهياكل الادارية غير الفعَّالة، وقلة الأجور في القطاع الحكومي مع ارتفاع نسب التضخم. إضافةً إلى ذلك فإن ما يتمتع به البيروقراطيون من سلطات تقديرية واسعه من العوامل المساهمة في اتساع رقعة الفساد، وخاصة عندما يسيئ البيروقراطيون استخدام وتفسير هذه السلطة التقديرية لتحقيق مكاسب شخصية، ودون النظر للمصلحة العامة وهو ما أوجد نظره من عدم الرضا الدائمة لدى جمهور المتعاملين مع المسؤولين بالمؤسسات والجهات الحكومية.

من بين أسباب الفساد أيضاً كثرة الاجراءات الادارية وتعقيدها وعدم وضوحها والذى يقود لحدوث التهرب الضريبي، حيث يعتبر المجال

الضـريبي مجـالاً خصـباً للتلاعـب واسـاءة اسـتخدام السـلطة، و كـذا الإنفـاق الحكـومي. ومما أدى لارتفـاع معـدلات الفسـاد الإداري فـي مصـر. وهـو الأمـر الـذى توضـحه مؤشـرات إدراك الفسـاد فـي مصـر، ومؤشـر التنافسـية العالميـة الصـادر عـن المنتـدى الاقتصـادى العـالمى. ومما أوجـد أهميـة كبيـرة لـدى الـدول لمحاولـة تقـديم إطـار مقتـرح لتقليـل فـرص حـدوث الفسـاد و تقليـل معدلاتـه لمـا يسـببه الفسـاد مـن تـأثيرات سـلبيه علـى الاقتصـاد القـومى للـدول. وقـد انتهـت هـذه الدراسـة أيضـاً إلـى وجـود علاقـة عكسـية بـين البيروقراطيـة و الحوكمـة الرشـيدة بمبادئهـا الأساسـية ووجـود علاقـة عكسـية أيضـاً بـين الحوكمـة والفسـاد الإداري. وهـو مـا يـرى معـه الباحـث ضـرورة تحسـين طريقـة عمـل البيروقراطيـة العامـة، كـي تكـون فعّالـة ومحايـدة واخضـاعها لرقابـة سياسـية فعّالـة علـى غـرار مـا يحـدث فـي كثيـر مـن الـدول المتقدمـة وحتـى تكـون البيروقراطيـة موّجهـة نحـو التنميـة، وأكثـر شـرعية، وكفـاءة واسـتجابة. إضـافة لـذلك لابـد مـن وجـود اصـلاحات شـاملة للقطـاع العـام مـع إعـادة التقيـيم المسـتمر علـى المـدى الطويـل والعمـل علـى إعـادة تنظيمـه وهيكلتـه عنـد الضـرورة، مـع الشـروع فـي برنـامج يهـدف لتحسـين الأجـور والحـوافز واسـتثمار الخبـرة الموجـودة فـي القطـاع العـام والتـى يمكـن أن تـوّفر معلومـات صـغيرة ودقيقـة لتسـهيل الإصـلاح للبيروقراطيـة وصـولاً لتلبيـة توقعـات وتطلعـات واحتياجـات المـواطنين وتحقيـق تنميـة اقتصـادية شـاملة. وأخيـراً تطبيـق مبـادئ الحوكمـة الرشـيدة فـي المؤسسـات العامة.

وبعد الانتهاء من هذه الدراسة توصلنا إلى عدة نتائج وتوصيات.

نـتائج البـحث

توصل البحث إلى بعض النتائج والتى نبرزها في النقاط التالية:

أولاً: هناك بعض السمات الاساسية للبيروقراطية تتمثل في الآتي:

- عادة ما تكون البيروقراطية متواجدة في المنظمات والحكومات الكبيرة.
- وجود تقسيم واضح المعالم للعمل الإداري بين الموظفين والمكاتب.
- وجود أنماط ثابتة للتوظيف.
- وجـود هيكـل تنظيمـي معقـد مـع العديـد مـن التسلسـل الهرمـي بـين المكاتـب؛ يسمح بتوزيع للسلطة والوضع بشكل تفاضلي بين الأفراد .
- وجـود شـبكات رسـمية وغيـر رسـمية للـربط بـين الكـوادر التنظيميـة الواحـد تلو الآخر من خلال تدفقات المعلومات وأنماط التعاون.

ثانيـاً: توجـد علاقـة قويـة بـين البيروقراطيـة وارتفـاع معـدلات الفسـاد الإداري؛ حيـث تـؤدى التعقيـدات الاداريـة وكثـرة القـوانين واللـوائح والسـلطة التقديريـة للبيروقراطيين لاحتمالية حدوث فساد. وهو ما يستوجب وضع مقترحات جديدة لتبسيط الاجراءات وفرض رقابة صارمة على السلطة التقديرية للبيروقراطيين. قد يكون التوسع في الخدمات الالكترونية واستخدام التكنولوجيا الحديثة حلاً مثالياً للسيطرة على معدلات الفساد الإداري التى قد تحدث.

ثالثـاً: توجـد علاقـة قويـة بـين تطبيـق مبـادئ الحوكمـة الرشـيدة وجـودة البيروقراطيـة؛ فتطبيـق مبـادئ الحوكمـة الرشـيدة هـو عامـل هـام وحاسـم لتطـوير وجـودة البيروقراطيـة والقضـاء علـى مضـارها. وعلـى النقـيض مـن ذلـك فعـدم تطبيـق مبـادئ الحوكمـة فـي كثيـر مـن البلـدان داخـل المؤسسـات البيروقراطية، هو سبب فشل هذه المؤسسات وفشل التنمية المستدامة.

رابعـاً: الفسـاد الإداري يهـدد الحكـم الراشـد ويعـد انعكاسًـا للحكومـات الضـعيفة، لـذا تُعـد مكافحـة الفسـاد مـدخلاً مـن مـداخل تحقيـق الحوكمـة الرشـيدة، كمـا تُعـد الأخيرة من المتطلبات الأساسية اللازمة لمكافحة الفساد.

التوصيات

في ضوء النتائج التى توصل إليها البحث التحليلي يرى الباحث ضرورة العمل على وضع خطة شاملة لمعالجة أوجه القصور والانحراف البيروقراطي وآفات البيروقراطية وللقضاء على الفساد الإداري في المؤسسات العامة كأحد آثار البيروقراطية الرديئة وهو ما يرى معه الباحث التوصية بالآتي:

أولاً: ايجاد الحلول الجذرية لمكافحة الفساد الإداري ومحاولة القضاء عليه وهو ما يتطلب إصلاح منظومة التشريعات والقوانين وتبسيط الاجراءات الادارية الحكومية مع ضمان مسئولية اضافية للموظفين المخولين بإصدار الموافقات والتصاريح وغيرها وضرورة تفعيل منظومة الشباك الواحد والحكومة الالكترونية وهو ما بدأت الدولة المصرية في السعي نحو تطبيقه في الفترة الأخيرة وان كان الأمر يستلزم مزيداً من الإصلاحات بهذا الخصوص لمحاولة منع الاتصال بين المواطن طالب الخدمة والموظف العام حتى لا يتم تشجيع تبادل السلوك الفاسد.

ثانياً: تفعيل مبادئ الحوكمة الرشيدة في وحدات القطاع العام وهو ما يسهم في السيطرة على حالات الغش والفساد واستغلال السلطة وغيرها.

ثالثاً: تفعيل الرقابة السياسية والشعبية على البيروقراطية، ووضع ضوابط صارمة على السلطة التقديرية للموظفين.

رابعاً: لابد من اصلاح الأنظمة الضريبية والحوافز الضريبية، لأنهما مجال خصب لاحتمالية حدوث الفساد الإداري في مجال الوظيفة العامة، خاصة مع الصلاحيات الممنوحة لمفتشي الضرائب الذين يتحكمون بشكل خاص في دافعي الضرائب، وهو ما يقتضى تحديد القواعد

الضـريبية بصـورة دقيقـة وأن يكـون تحصـيل الضـرائب مـن المصـدر عـن طريـق الاقتطـاع، وذلـك للقضـاء علـى الاتصـال الجسـدي بـين المفتشـين ودافعي الضرائب.

خامسـاً: ضـرورة التوسـع فـي إنشـاء الخـدمات الالكترونيـة، وتعزيـز التحـول الرقمـي تحقيقـاً للسـرعة والدقـة المطلوبـة فـي إنجـاز كافـة المعـاملات، وللقضـاء علـى الانحرافـات البيروقراطيـة العديـدة، وتقليـل تكلفـة النشـاط الاقتصادي.

قائمة المراجع

أولاً: المراجع العربية

أولاً: الكتب:

- حمودى مصطفى جمال الدين: أثر الفساد الإداري والمالي على البناء التنموي، القاهرة، دار الكتاب الحديث، ٢٠١٦.
- عاطف وليم إندراوس، محمد جلال خطاب: الفساد وأثره على فاعلية السياسة الجمركية، الإسكندرية، دار الفكر الجامعي، ٢٠١٦.
- عبد الصبور عبد القوي على مصري: التنظيم القانوني لحوكمة الشركات – دراسة مقارنة، الجمعية المصرية للاقتصاد السياسي والإحصاء والتشريع، القاهرة، ٢٠١٢.
- محمد صادق إسماعيل، د/ عبدالعال الديربي: جرائم الفساد بين آليات المكافحة الوطنية والدولية – دراسة قانونية تطبيقية مقارنة، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، الطبعة الأولى، ٢٠١٢، ص ١١ وما بعدها.
- محمد على سويلم: السياسة الجنائية لمكافحة الفساد، دراسة مقارنه، المصرية للنشر والتوزيع، القاهرة، الطبعة الأولى، ٢٠١٥.

ثانياً: الرسائل العلمية:

- أحمد مصطفى صبيح: الرقابة المالية والإدارية ودورها في الحد من الفساد الإداري، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، سنة ٢٠١٤.
- أسماء محمد عزت محمد كمال: إشكالية الفساد والنمو الإقتصادي، دراسة تطبيقية على الدول النامية، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، رسالة ماجستير.
- إيناس محمود الشريدى: التنمية المؤسسية للأجهزة التنفيذية في الدولة المصرية مع التطبيق على وزارة الدولة للتنمية الإدارية، رسالة ماجستير، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، ٢٠١٤.
- حمزة حسن خضر حسن: الفساد الإداري في الوظيفة العامة، رسالة ماجستير، الأكاديمية العربية المفتوحة بالدانمارك،٢٠١٠.
- شرياف جمال الدين نوفل: الحوكمة وآلياتها في محاربة الفساد، رسالة دكتوراه، جامعة الجزائر، ص ٢٤٤.
- علاء الدين أحمد مصطفى: مناخ الاستثمار في مصر – دراسة مقارنة بالنموذج الماليزي، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة طنطا، ٢٠١٥.

- محمد هاشم أبو هشيمة عبدالله: البيروقراطية الإدارية وأثرها على الأداء الحكومات، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة بنى سويف، ٢٠١٤، ص ٣.
- مرفت محمد محمود طه: العلاقة بين الفساد الإدارى والأجور بالقطاع الحكومي في مصر – دراسة تحليلية، رسالة ماجستير، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، سنة ٢٠١٧.
- نهلة محمد أحمد السباعي: العلاقات بين الحوكمة والنمو الاحتوائي – دراسة باستخدام مرونة استجابة مؤشرات التنمية البشرية للنمو الاقتصادي، رسالة دكتوراه، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، ٢٠١٧، ص٥٠.

ثالثًا: المقالات والمؤتمرات والمجلات:

- أحمد جمال الدين موسى: اقتصاديات الحوكمة – دراسة في الأصول القانونية والسياسية والاقتصادية للحوكمة، مجلة كلية الحقوق الكويتية العالمية، العدد١، الجزء الأول، مايو ٢٠١٦، ص٢٠.
- أحمد جمال الدين موسى: البيروقراطية والكفاءة الاقتصادية، مجلة العلوم القانونية والاقتصادية، كلية الحقوق، جامعة المنصورة، العدد ١٤، إبريل ١٩٩٣.
- تارافيثواناث وآخرون من فريق مجموعة البنك الدولي: جمهورية مصر العربية "إنهاء الفقر وتعزيز الرخاء المشترك"، دراسة تشخيصية منهجية، سبتمبر ٢٠١٥، ص١١٨-١٢٠.
- صديق خضرة: مقارنة بين مبادئ الحوكمة حسب منظمة التعاون الاقتصادى والتنمية وميثاق الحكم الراشد للمؤسسات الجزائرية، مجلة الحكمة للدراسات الاقتصادية، الجزائر، ٢٠١٦، ص٢٠١.
- طارق الحصري: نشأة وتطور حوكمة المؤسسات الحكومية، مجلة التدريب والتعليم اليوم، السنة الأولى- العدد الرابع، إبريل٢٠٢١، الاتحاد العربي للتدريب.
- د/ عادل بن أحمد الشلفان: دور الحوكمة والشفافية في الحد من الفساد الإداري، المجلة العربية للإدارة، العدد الثاني، يونيو ٢٠٢١، ص ١٣٧
- فايقة الرفاعي: حوكمة مؤسسات الأعمال، المركز المصري للحوكمة والتنمية، دار وليد للطباعة الحديثة، القاهرة، العدد السادس، ٢٠١٧.
- محمد ياسين غادر: محددات الحوكمة ومعاييرها، المؤتمر العلمى الدولي – عولمة الإدارة في عصر المعرفة، كلية إدارة الأعمال، جامعة الجنان، طرابلس، لبنان، ٢٠١٢، ص ٢ – ٥.

ثانياً : قائمة المراجع الانجليزية

ENGLISH REFERENCES

BOOKS أولاً: الكتب

- ACEMOGLU(A.)& JOHNSON(S.)& ROBINSON(J.A.): **The Colonial Origins of Comparative Development an Emperical Investigation**, American Economic Review, No.5, 2001.

- AKTER(M.): **Bureaucratic Model of Max Weber and The Bureaucracy of Bangladesh**, University of Dhaka, Bangladesh, 2015.

- ALI(M.): **Governance and Good Governance: A conceptual Perspective,** University of Karachi Press, Bangladesh, 2014.

- ANDREWS(E.): **Natural Resources and Bureaucratic Corruption,** Amherst College Press, USA, 2009.

- ANGHEL(S.)[L.]: **Negative Effects of Bureaucracy in Accounting**, University of Craiova Press, Romania, 2017.

- AOLKEN(B.) And All: **Corruption in Developing Countries**, Harvard University Press, USA, 2012.

- BLACKBURN(K.) **And All: Public Expenditures, Bureaucratic Corruption And Economic Development,** Manchester University Press, UK, 2014.

- BRATUCU(G.) And All: **The Evolution of The Concept of Bureaucracy, Bulletin of Transilvania, University of Brasov,** Romania, 2009.

- CASKUN(C.**): Why Does Government Grow? The Sources of Government Growth From Public Choice Perspective**, Dokuzeylul University Press, Turkey, 2017.

- CROZIER(M.**): The Bureaucratic Phenomenon**, University of Chicago Press, USA, 1964.

- DAHLSTROM(C.): **Bureaucracy and The Different Cures For Grand and petty Corruption,** University of Gothenburg press, Sweden, 2012.

- ELBARADEI(L.): **Theory Y And Egypt's Bureaucracy,** The Cairo Review of Global Affairs, The American University, Cairo, 2014.

- GILLETTE(R.): **The Effect of Bureaucracy on Corruption: Evidence From The Regions of The Russian Federation**, Middlebury College Press, USA, 2008.

- GRIGORIO(P.): **Bureaucracy: Administrative Structure and Set of Regulations in Place to Control Organizational or Governmental Activities**, University of The Aegean, Lesbos, Greece, 2014.

- HIDELBERG(B.**): Governance and Good Governance: Anew From Work For Political Analysis**, Springer Link, USA, 2018.

- HUDSON(H.)(A.J.): **Bribery and Identity: Evidence From Sudan,** University of Bath Press, UK 2014.

- KHAN(A.): **Policy, Bureaucracy and Development: Theory and Practice of Policy Design: Implementation and Evaluation**, Princeton University Press, New Gersey, USA, 2016.

- KURUL(Z.) And All**: Relationship Between Institutional Factors and FDI Flows in Developing Countries: New Evidence From Dynamic Panel Estimation,** Haceltepe University Press, Turkey, 2017.

- MEYER(M.)&BLAU(P.)[M.]: **Bureaucracy in Modern Society, Random House Publishing,** NEW YORK, USA, 1971.

- NASEER(SH.): **The Policy Choices of Bureaucrats: An Institutional Analysis,** Erasmus University Rotterdam, Press, the Netherlands, 2018.

- O'MATTEY(J.): **Marx's Critique of Hegel's Philosophy of Rights**, Cambridge University Press, UK, 1970.

- STOJANOVSKI(S.**): Weber's Models of Bureaucracy in The Age of Globalization**, Gocedelcev University Press, Macedonia, 2014.

- WEYANT(C.A)And All**: John Stuart's Considerations on Representative Government,** Gutenberg University Press, Germany, May, 2004.

- WILLIAM(R.)And All: **Max Weber, Bureaucracy and Corruption**, Gesis, Germany, 2010.

- YISSA(B.) And All: **The Impact of Governance on Economic Growth in Africa**, Tennessee State University Press, USA, 2013.

ARTICLES ثانياً: المقالات

- "EUGEN(D.):"Causes and Effects of Corruption: What Has Past Decade's Empirical Research Thought USA survey", **Journal of Economic Survey**, 2017,P335.

- GIORGIO(L.)And All, "Corruption in Public Projects and Megaprojects", **International Journal of Project Management**, USA, 2017, p252.

- HALL(R.)& JONES(C.): Why Do Some Countries Produce So Much Output Pre Worker Than Others, **Quarterly Journal of Economics,** Vol.114, No.1, 1999, PP.83-116.

- KASSEM(T.): "Poor Governance in Egypt, an Obstacle To Economic Development", **Iosr Journal of Humanities and Social Science**, Vollg, Issue 7 , Ver.11, India, 2014, P8.

- MAI(T.): "The Power of Bureaucracy", **Journal of US-China Public Administratio**n, VOL.13. NO.4, USA, 2016, P245.

- MAURO(P.): "Corruption and Growth**", Quarter Journal of Economics,** VOL.110, NO.3,1995, PP681–712.

- MEIER(K.)[J.] And All: "Politics, Bureaucracy, and Successful Governance: The Problem of Political Failure**", SSRN Electronic Journal,** USA, 2018, P2.

- MEIER(K.)[J.] And All: "Politics, Bureaucracy, and Successful Governance: The Problem of Political Failure", **SSRN Electronic Journal**, USA, 2018, P2.

- ONRUBIA(J.): "Public Sector Bureaucracies and Economic Growth", Revista DE **Economia A Mundial**, Germany, 2019, P123.

- PAKSHAPAUL(B.): "The Vicious Impact of Bureaucracy In Business", **The Daily Star**, USA, 2019.

- RASHID(M.)& HAMMADACHE(A.): Relationship Between Good Governance and Economic Growth, **Assian Journal of Middle Eastern and Islamic Studies,** Vol.11, No.3,2017,P107-110.

- KHAIR(T.): "The Root Cause of Corruption**", The Hindu Journal** , India, 2019.

- THOMAS(G.): "Examining Hindrance of Bureaucracy on Managment Innovation For Organizations", **International Journal of Academic Research in Business and Social Science**, Vol.7. No4, USA, 2017, P 62.

ثالثاً: الندوات والمؤتمرات والدوريات والتقارير :

SYPOSIUMS, CONFERENES, PERIODICALS, REPORTS

- "EGYPT: Too Many Regulations Breed Corruption", The Word Bank, December//2014. (Worldbank.Org/en/news) متاح على

- KAUFMANN(D.)& KRAAY(A.)& MASTURZZI(M.)& Governance Matters IV: Governance Indicators For 1996-2004, World Bank.

- KNACK(S.)& KEEFER(PH.): "Institutions and Economic Performance: Crosscountry Tests Using Alternative Institutional Measures," PP.207-227.

- MARIA(A.): "United Nations Handbook on Practical Anti – Corruption Measures For Prosecutors And Investigators", United Nations Office on Drugs And Crime, [UNODC] November, 2012.

- SUMAH(S.):"Corruption, Causes and Consequences", Intech Open, Available at: http://dx.org/10.5772/intechopen.72953,2017,Slovenia..,,pp63-64.

- VOLINTIRU(C.)And All: "Preventing Corruption At A Local and Regional Level in South Mediterranean Countries", European Committee of The Regions, 2018, PP12–16. http://WWW.Europa.eu.

قائمة الأشكال

م	بيان	رقم الصفحة
١	العوامل المؤثرة في البيروقراطية والفساد	٢٢
٢	العلاقة بين الفساد ومستوى الأجور	٣٠
٣	درجات مصر في مؤشرات إدراك الفساد منذ عام ١٩٩٨ حتى عام ٢٠١٦	٣١
٤	مبادئ الحوكمة	٣٨

قائمة المحتويات

م	بيـان	رقم الصفحة
١.	مقدمة	١
٢.	أهمية البحث	١
٣.	إشكالية البحث	٣
٤.	منهجية البحث	٣
٥.	خطة البحث	٤
٦.	المبحث الأول: تعريفات البيروقراطية المختلفة	٥
٧.	مقدمة	٥
٨.	أولاً: تعريف البيروقراطية في المعاجم	٥
٩.	ثانياً: التعريفات المختلفة للبيروقراطية	٦
١٠.	ثالثاً: تعريفات بعض علماء الاجتماع والإدارة للبيروقراطية	٧
١١.	المبحث الثاني البيروقراطية والفساد الإدارى	١١
١٢.	الفرع الأول: أنواع الفساد الإداري المرتبطة بالوظيفة العامة والعوامل المسببة له.	١٢
١٣.	الفرع الثاني: العلاقة بين الظاهرة البيروقراطية والفساد الإداري.	١٨
١٤.	الفرع الثالث: العلاقة بين البيروقراطية المصرية والفساد الإدارى في مصر.	٢٧
١٥.	المبحث الثالث البيروقراطية والحوكمة	٣٥
١٦.	الفرع الاول: مفهوم الحوكمة الرشيدة.	٣٦
١٧.	الفرع الثاني: العلاقة بين الحوكمة الرشيدة والبيروقراطية.	٣٩
١٨.	الخاتمة	٤٨
١٩.	نتائج البحث	٥٠
٢٠.	التوصيات	٥٢
٢١.	قائمة المراجع	٥٤
٢٢.	أولاً: المراجع العربية	٥٤
٢٣.	ثانياً: المراجع الأجنبية	٥٦
٢٤.	قائمة الأشكال	٦١
٢٥.	قائمة المحتويات	٦٢