

جامعة قاصدي مرباح - ورقلة -  
كلية الحقوق والعلوم السياسية  
قسم العلوم السياسية



مذكرة مكملة لنيل شهادة الماستر أكاديمي

الميدان: الحقوق والعلوم السياسية

الفرع: علوم سياسة

التخصص: تنظيمات سياسية وإدارية

من إعداد: رقية شويخ

بعنوان

# الآليات القانونية لمكافحة الفساد الإداري وأعراض البيروقراطية في التشريع الجزائري

نوقشت علنا يوم: 19 جوان 2013

أمام اللجنة المكونة من السادة:

د/ ميلود قاسم	أستاذ محاضر (أ)	رئيسا	جامعة قاصدي مرباح ورقلة
د/ قوي بوحنية	أستاذ محاضر (أ)	مشرفا ومقررا	جامعة قاصدي مرباح ورقلة
أ/ سمير بارة	أستاذ مساعد (أ)	عضوا	جامعة قاصدي مرباح ورقلة

السنة الجامعية: 2013/2012

## الإهداء

إلى الذي أفنى عمره في تربيته ورعايته وسهر الليالي لكي ينير مشواري الدراسي

والذي لا تفي الكلمات للتعبير له عن شكري

"إلى والدي الكريم"

إلى من أشرقت حياتي بوجوده، الذي ساندني ويساندني دوما في حياتي الشخصية

والدراسية والعملية

"إلى عبد السلام"

إلى كل من علمني حرفا وإلى كل طالب علم أهدي هذا العمل المتواضع

## شكر وعرافان

أول الشكر وآخره لله العلي القدير الذي منحنا القوة والعزم لإنجاز هذا العمل

كما أتقدم بجزيل الشكر إلى الأستاذ المشرف "الدكتور قوي بوحنية" الذي أمدني بتوجيهاته

القيمة ومعلوماته التي ساهمت في إثراء هذا البحث

كما أتقدم بجزيل الشكر إلى الأستاذ "الدكتور ميلود قاسم" الذي أكن له كل التقدير وأتوجه إليه

بأسمى عبارات الشكر والعرافان على ما أسداه لي من توجيهات ونصائح قيمة لإعداد هذا البحث

المتواضع أدام الله عليه الصحة والعافية

كما أقدم الشكر الخالص إلى أستاذي الفاضل "بارة سمير" الذي قدم لي توجيهات علمية قيمة

كما أشكر كل من قدم لي يد العون من قريب أو بعيد

## ملخص الدراسة:

تحاول الدراسة معالجة الإشكالية التالية:

**ما مدى نجاعة المنظومة القانونية الجزائرية في الحد من تفشي ظاهرة الفساد الإداري والمظاهر السلبية للبيروقراطية؟**

وقد أثبتت فرضيات الدراسة، أن الفساد الإداري كظاهرة تواجهت نتيجة لغياب المعايير والأسس التنظيمية والفراغات القانونية وسيادة مبدأ الفردية مما يؤدي إلى استغلال الوظيفة العامة، وبما أن الفساد الإداري يعني كل تصرف غير قانوني مادي أو أخلاقي من جانب الموظفين يسود في بيئة بيروقراطية ويهدف إلى تحقيق مصالح ذاتية على حساب المصلحة العامة فإنه يتوجب مكافحته عبر قوانين وقائية وردعية، فالجزائر وعلى غرار بقية الدول تعاني هذه الظاهرة، إذ أن التغييرات التي عرفتها الجزائر دعت المشرع إلى انتهاج سياسة جديدة تتماشى والتغييرات الحاصلة لمكافحة الفساد الإداري وبمصادقة هذه الأخيرة على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد عمل المشرع على إحداث آليات قانونية متمثلة في قانون الوقاية من الفساد ومكافحته والذي نص على بعض جرائم الفساد الإداري منها جريمة الرشوة بصورها الجديدة واستغلال النفوذ وتلقي الهدايا وجريمة المحاباة، كما حدد تعريفا دقيقا للموظف العمومي ونص في هذا الجانب على وضع معايير فيما يخص التوظيف بإتباع الأسلوب الوقائي والردعي، ولضمان نجاعة أكثر وتفعيل مكافحة الفساد الإداري ميدانيا نص المشرع الجزائري على إحداث هيئة وطنية لمكافحة الفساد وحدد لها نظامها القانوني والتي من مهامها اقتراح سياسة شاملة للوقاية من الفساد وتقديم توجيهات في هذا الشأن، وإعداد برامج تسمح بتوعية المواطنين بآثار الفساد والتقييم الدوري للأدوات القانونية والإجراءات الإدارية، كما أن الآليات القانونية لمكافحة الفساد التي اتخذها المشرع تهدف إلى سد الفراغ والثغرات القانونية وكل ذلك في إطار التدابير الرامية إلى الوقاية من الفساد الإداري ومكافحته وتعزيز النزاهة والشفافية وروح المسؤولية.

**الكلمات المفتاحية:** الفساد الإداري، البيروقراطية، مفاهيم عامة، التشريع الجزائري، الآليات، مكافحة.

## **Résumé**

L'étude tente de résoudre la problématique suivante:

### **Quelle est l'efficacité du système juridique algérien à réduire la propagation du phénomène de la corruption administrative et les aspects négatifs de la bureaucratie?**

Les hypothèses de l'étude ont prouvé, que la corruption administrative tel que phénomène a existé en raison de l'absence de normes et de fondements organisationnels ainsi que les lacunes juridiques et la domination du principe de l'individu conduisant à l'abus de la fonction publique, et puisque la corruption administrative s'entend de tout acte illégal que soit matériel ou moral de la part du personnels qui s'accroît dans un environnement bureaucratique et vise à atteindre les intérêts personnels au détriment de l'intérêt public, pour cela on doit lutter à travers des lois préventives et dissuasives. L'Algérie et comme le reste des pays qui souffre de ce phénomène, puisque les changements qu'elle a connu a invité le législateur à adopter une nouvelle politique en conformité avec les modifications apportées à lutter contre la corruption et du fait de sa ratification sur la Convention des Nations Unies contre la corruption, le législateur a travaillé sur l'apport de mécanismes juridiques représentés dans la loi pour prévenir et combattre la corruption, et qui a évoqué certains crimes de corruption administratifs, y compris le crime de corruption avec sa nouvelle forme, l'abus de pouvoir, l'influence et le délit de favoritisme. Par ailleurs il a déterminé une définition précise du fonctionnaire public et a suscité à cet égard l'élaboration de normes en matière d'emploi suivant la méthode de prévention et la dissuasion, et de veiller à l'efficacité de plus en plus et activer l'opération anti-corruption administrative. Le législateur algérien a évoqué la création d'un organisme national de lutte contre la corruption et lui déterminant son système juridique, parmi ses tâches la proposition d'une politique globale de prévention contre la corruption et de fournir des directives dans ce sens, ainsi la préparation des programmes permettant d'éduquer les citoyens des effets de la corruption et l'évaluation périodique des instruments juridiques et des procédures administratives. En effet les mécanismes juridiques pour lutter contre la corruption, adoptés par le législateur sont destinées à combler les écarts et les lacunes juridiques. Tout cela dans le cadre des mesures visant à prévenir et combattre la corruption et promouvoir l'intégrité, la transparence et le sens de responsabilité.

**Mots Clé:** La corruption administrative, bureaucratie, concepts généraux, Législation Algérienne, mécanismes, combattre.

**Abstract :**

The study is trying to solve the following problematic:

**How long is the performance of Algerian court organization to put an end to the administration corrupt and aspect of passivity bureaucracy?**

The studies had been proved that the administration corrupt as a phenomenon is being as a result for the absence of standards and organizational basics, and the legal empty in addition to the individual doctrine which lead to exploit the common job. Since the administration corruption means every illegal behavior concrete or ethic from the employees' side spread out in a bureaucracy area and goaled to self interests on account of the common interests. It should be struggled through prevention and deterrent constitution. Algeria like the other countries suffered from this phenomenon called for pursuing a new policy which conform with these changes to fight the administration corruption by association with the United Nations' agreement to fight the corruption. The legislator makes juridical mechanism assimilate in the law prevention from corruption and struggled it which texts on some crimes of administration corruption including the crime of bribe and its new pictures, exploitation the power and reception of gifts, in addition to crime of discrimination. As much an exact definition is assigned to the common employee which texts this side to put standards belong to the employment by following the preventive and deterrence system.

To guarantee the insurance and powered fighting the administration corruption in the field, the Algerian legislator texts to make a national committee to fight corruption and size its legal organization which suggest an extensive policy to prevent from corruption and offering guidance in that point and prepare programs to make people sensitive about the signs of corruption, and periodicity valuation to the legal tools and administrative measures. As much the legal mechanism to fight corruption which assumed by the legislator goaled to fill the legal gaps in framework of management which purpose to prevent from administration corrupt and reinforce impartiality, transparency and sense of responsibility.

**Key words:** Administrative corruption, bureaucracy, general concepts, Algerian legislation, mechanisms, struggle.

## فهرس الأشكال

الصفحة	العنوان	الرقم
52	الشكل يلخص أنواع الرشوة الايجابية والسلبية الواردة في قانون الوقاية من الفساد ومكافحته 01/06	01
53	الشكل يلخص أنواع الرشوة التي جاء بها قانون الوقاية من الفساد ومكافحته 01/06	02

## فهرس الموضوعات

الصفحة

العنوان

شكر وعرهان

الإهداء

ملخص الدراسة

فهرس الموضوعات

أ	.....	مقدمة
01	.....	الفصل الأول: الفساد وأمراض البيروقراطية
02	.....	مقدمة
03	.....	✓ المبحث الأول: مدخل مفاهيمي لدراسة ظاهرة الفساد الإداري
03	.....	المطلب الأول: تعريف ظاهرة الفساد الإداري
05	.....	المطلب الثاني: الأبعاد التاريخية لظاهرة الفساد الإداري
06	.....	المطلب الثالث: مداخل دراسة الفساد الإداري
08	.....	✓ المبحث الثاني: الفساد الإداري، الأسباب، الآثار وتدابير المكافحة
08	.....	المطلب الأول: الأسباب المؤدية إلى الفساد الإداري
13	.....	المطلب الثاني: أشكال الفساد الإداري وآثاره
15	.....	المطلب الثالث: التدابير مكافحة الفساد الإداري
18	.....	✓ المبحث الثالث: الإطار المفاهيمي للبيروقراطية
18	.....	المطلب الأول: مفاهيم عامة حول البيروقراطية
20	.....	المطلب الثاني: خصائص النظرية البيروقراطية
22	.....	المطلب الثالث: وظائف النظرية البيروقراطية
23	.....	✓ المبحث الرابع: أمراض البيروقراطية
23	.....	المطلب الأول: مرجعية المرض البيروقراطي
25	.....	المطلب الثاني: الأعراض المرضية للبيروقراطية
31	.....	✓ المبحث الخامس: نظرة حول واقع الجهاز الإداري الجزائري
31	.....	المطلب الأول: مظاهر الفساد في الإدارة الجزائرية
34	.....	المطلب الثاني: الأعراض المرضية للجهاز البيروقراطي الجزائري
36	.....	خلاصة



37	الفصل الثاني: الآليات القانونية لمكافحة الفساد الإداري
38	..... مقدمة
39	✓ المبحث الأول: قراءة حول قانون الوقاية من الفساد ومكافحته
39	..... المطلب الأول: دوافع سن القانون المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته
40	..... المطلب الثاني: تعريف الفساد الإداري والموظف العام في قانون مكافحة الفساد
42	✓ المبحث الثاني: تدابير الوقاية من الفساد الإداري ومكافحته
44	✓ المبحث الثالث: الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد الإداري ومكافحته
44	..... المطلب الأول: تنظيم وتسيير الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد
44	..... الفرع الأول: الطبيعة القانونية للهيئة
46	..... الفرع الثاني: تنظيم الهيئة
47	..... الفرع الثالث: استقلال وعلاقة الهيئة بالسلطة القضائية
48	..... المطلب الثاني: مهام الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد
49	✓ المبحث الرابع: مكافحة الرشوة واستغلال الوظيفة في ظل قانون مكافحة الفساد
49	..... المطلب الأول: تعريف جريمة الرشوة وأركانها
50	..... المطلب الثاني: الصور الجديدة لجريمة الرشوة
54	..... المطلب الثالث: العقوبات المقررة لجريمة الرشوة
57	..... المطلب الرابع: مكافحة جريمة إساءة استغلال الوظيفة
59	..... خلاصة
60	..... خاتمة
63	..... قائمة المصادر والمراجع

الملاحق

مقدمة

تعد ظاهرة الفساد الإداري من الظواهر الخطيرة التي تواجه البلدان وعلى الأخص الدول النامية حيث أخذت تنخر في جسم مجتمعاتها كما يعد الفساد الإداري من أخطر أنواع الفساد لأن الإدارة تمثل المحرك الرئيسي في حركة الدول والسلطات القائمة ويتمثل الفساد هنا في التصرفات غير القانونية والتعقيدات البيروقراطية وأخطاء القطاع العام المؤدية إلى عدم تحقيق أهدافه في تقديم أفضل الخدمات العامة إلى الشعب بالأخص الخدمات الأساسية وهنا نقف عند القائمين بالإدارات فالفساد يعكس عدم أهليتهم للمسؤولية بحكم تدني الكفاءات الإدارية والفنية فالمواطن في تعامله مع المنظمات العامة عندما يتجه قاصدا الحصول على خدمة معينة يصطدم بمظاهر البيروقراطية السيئة أهمها تدني مستوى أداء الخدمة فيشعر بالامتعاض فيتجه البعض إلى الاستغناء عنها قدر المستطاع في حين نجد الأغلبية تكافح وتناضل لأجل الحصول عليها وهناك من يتبع أساليب أخرى غير شرعية، أما من ناحية الدولة فإن هذا التدهور يمثل عبئا على كاهلها فهو ينطوي على تبديد المال العمومي وعدم رضا مصحوب بانتقادات شديدة كما أن للفساد الإداري أبعادا واسعة الانتشار تندخل فيها عوامل مختلفة يصعب التمييز بينها وتباين درجة انتشارها كما يترتب على تفشي هذه الظاهرة أضرارا جامة وعلى كافة الأصعدة وتأتي آثارها السيئة على مجالات الحياة كافة الحاضرة والمستقبلية والفساد الإداري آفة مجتمعية عرفتها المجتمعات الإنسانية وعانت منها منذ ظهور الإنسان وإلى يومنا هذا وهي موجودة في كافة المجتمعات الغنية والفقيرة المتعلمة والأمية والقوية والضعيفة فظهورها مرتبط برغبة الإنسان في الحصول على مكاسب مادية ومعنوية يعتقد في قراره نفسه أنه ليس له حق فيها ومع ذلك يسعى إليها ولذا فهو يلجأ إلى وسائل غير سوية للوصول لها منها إتباع أساليب بيروقراطية والتي منها إقصاء من له أحقية فيها أيضا الحصول عليها عن طريق رشوة من بيده الأمر وعن طريق آخر هو المحسوبية أو الوساطة عند ذوي الشأن، فالجزائر على غرار بقية الدول التي تسعى إلى تحقيق توازنات اقتصادية والزيادة في معدلات النمو والنهوض بالتنمية في شتى الميادين ولذلك شهدت عدة إصلاحات اقتصادية واجتماعية وهو ما فرض على السلطات الجزائرية وضع سياسة قانونية لمواجهة الفساد متمثلة في آليات تركز على القانون (06-01) المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته والهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته.

**أهمية الدراسة:** إن الفساد الإداري مصطلح يتضمن معاني عديدة في طبيعته وهو موجود في كافة القطاعات الحكومية فهو موجود في أي تنظيم يكون فيه للشخص قوة مهيمنة أو قوة احتكار سلعة أو خدمة أو صاحب قرار تكون هناك حرية في تحديد الأفراد الذين يستلمون الخدمة أو تمرير القرار لفئة دون أخرى ولا يكاد يخلو مجتمع من التجمعات قديمها وحديثها من مظاهر الفساد الإداري بما فيها مجتمع الإسلام، فأهمية موضوع الفساد الإداري تنصرف إلى البحث في العلاقة بين ظاهرة الفساد الإداري وخلفية التحول في دور البيروقراطية أو بتعبير أدق إمراس البيروقراطية كأرضية ممهدة للفساد الإداري تنتهي بتكريسها على أرض الواقع ثم إبراز كيفية الوقاية من الفساد ومكافحته في الجزائر عبر دراسة السياسة القانونية المتبعة.

أهداف الدراسة: تهدف الدراسة للتطرق لموضوع الفساد الإداري والبيروقراطية إلى:

- عرض أهم الأسباب المؤدية إلى الفساد الإداري وجود آثاره والجوانب السلبية في العمل البيروقراطي وصور الانحرافات التنظيمية وتشعبها ومدى ارتباطها بعضها البعض.
- إبراز خلفية التحول في دور البيروقراطية ومرجعية الأمراض التي تصيب الجهاز الإداري فيتحول النظام البيروقراطي إلى الاتجاه السلبي.
- عرض موقف التشريع الجزائري من الفساد الإداري وقدرته على علاجه وإبراز كيفية ذلك بعرض الآليات القانونية للوقاية منه ومكافحته.
- التعرض لمظاهر الفساد الإداري بشكل مباشر ومن خلال مناقشة أسبابه وآثاره وبشكل غير مباشر دراسة أحد مظاهره وهي الرشوة وسوء استغلال المنصب لتحقيق مكاسب مادية باعتبار هذه الأخيرة تنتج في غالب الأحيان عن الأعراض المرضية للبيروقراطية.
- أسباب اختيار الموضوع: تمازجت أسباب اختيار موضوع الدراسة بين الذاتية والموضوعية وعن الأسباب الموضوعية فأغلبها تتلخص فيما يطرحه الموضوع من إشكال سأحاول طرحه ومناقشته والإجابة عليه والتي تشكل سببا قويا وباعتنا كافيًا للاختيار الموضوع وأحاول من خلال هذه الدراسة إثراء الموضوع، ولتوضيح الجوانب الكامنة وراء ظاهرة الفساد في الإدارة وهذه الظاهرة والتي من أبرز نتائجها تهديد كيان الدولة بالدمار.
- أما عن الأسباب الذاتية لاختيار الموضوع فتعود لرغبتنا للبحث في هذا الموضوع ودراسته وانطلاقًا من الواقع المعاش حيث تبرز بعض المظاهر السلبية في الهياكل الإدارية التي تؤثر على المواطن بالدرجة الأولى أو ما يعرف بالمرض البيروقراطي.
- أدبيات الدراسة: إن الضرورة الموضوعية والعلمية والمنهجية تفرض على الباحث في أي مجال أن يحاول التحقيق والتقصي في ما كتب بخصوص موضوع البحث، ومن خلال قيامي ببحث بسيط في مجال البحث بغية الإطلاع على الموضوع لاحظت أن الدراسات تركز على جانب واحد من الدراسة، فأغلبها يركز على دراسة ظاهرة الفساد الإداري في حين تقل الدراسات التي تركز على البيروقراطية السلبية وقد وجدت ما يلي:

- كتاب بعنوان "الفساد الإداري" للدكتور "عصام عبد الفتاح مطر، 2011"، الذي تناول من خلاله مفهوم الفساد الإداري ومدخل دراسة الظاهرة وأسبابها ومظاهرها والوثائق العالمية المعنية بمكافحتها.

- كتاب بعنوان "الاتجاهات الحديثة في علم الإدارة" للدكتور "عمار بوحوش، 2008" حيث عمد من خلاله إلى إبراز دور البيروقراطية في المجتمعات المعاصرة متطرقًا إلى مراحل التنظيم البيروقراطي والجانب الإيجابي من دور البيروقراطية، حيث يرى أنه لا يمكن الاستغناء عن البيروقراطية، كما وضح مدى مساهمة البيروقراطية في التحولات الكبرى التي تحدث في المجتمع، هذا من

ناحية، ومن ناحية أخرى تطرق إلى الجوانب السلبية في العمل البيروقراطي، ومشاكل العمل بالأجهزة البيروقراطية، كما أوضح فكرة أن نظريات التنظيم تختلف عن الواقع.

-ومن الدراسات كذلك التي عالجت موضوع الفساد الإداري، دراسة أجراها الطالب "حمزة حسن شيخو الطائي" بعنوان "الفساد الإداري في الوظيفة العامة، 2010" وهي رسالة ماجستير في القانون العام، الأكاديمية العربية المفتوحة في الدانمارك، حيث قام الباحث بدراسة ماهية الفساد الإداري وأسبابه ومظاهره ووسائل مكافحته، وحدد المعايير المتضمنة في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد الإداري.

-ومن الدراسات كذلك دراسة الطالب عبد القادر جبريل فرج جبريل بعنوان "الفساد الإداري عائق التنمية والديمقراطية بالأكاديمية العربية البريطانية للتعليم العالي، 2010"، وهي رسالة ماجستير في إدارة الأعمال حيث قام بدراسة علم الإدارة وعوامل نجاح الإدارة ودرس الفساد في الإدارة أسبابه وآثاره وكيفية علاجه.

إشكالية الدراسة: انطلاقاً من تركيز الدراسة بالتعرض إلى بيان حقيقة الفساد الإداري وأسبابه ومساهمة البيروقراطية السلبية في تفشي هذه الظاهرة وسبل مكافحتها عبر الآليات القانونية التي رصدها المشرع الجزائري للوقاية من هذه الآفة ومكافحتها. وانطلاقاً من هذه المعطيات فإن الإشكالية الرئيسية لهذه الدراسة تتمثل فيما يلي:

● ما مدى نجاعة المنظومة القانونية الجزائرية في الحد من تفشي الفساد الإداري والمظاهر السلبية للبيروقراطية؟

وللإجابة على إشكالية الدراسة لابد من الإجابة على بعض الأسئلة الفرعية الناجمة عنها وهي كالآتي:

- ما طبيعة ظاهرة الفساد الإداري وفيما تتمثل مساوئ البيروقراطية التي تدفع إلى تفشي هذه الظاهرة ؟

- ما هي التدابير القانونية التي اتخذها المشرع الجزائري لمكافحة ظاهرة الفساد الإداري؟

الفرضيات العامة:

- الفساد الإداري كظاهرة تواجده نتيجة لغياب المعايير والأسس التنظيمية والفراغات القانونية وسيادة مبدأ الفردية مما يؤدي إلى استغلال الوظيفة العامة ووضع التعقيدات والشديدات في تطبيق مبادئ البيروقراطية دون فتح الباب أمام الاجتهاد هذا من شأنه توفير بيئة ملائمة لتفشي الفساد الإداري.

- القنون 01-06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته خطوة أساسية اتخذها المشرع من جانبين، الأول وقائي والثاني ردعي، ولتفعيل ذلك ميدانيا استحدث الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد وهذا يدل على مراعاة كل الجوانب للحد من تفشي ظاهرة الفساد الإداري والمظاهر السلبية للبيروقراطية.

- تركيز آليات مكافحة الفساد التي اتخذها المشرع الجزائري على سد الفراغ والثغرات القانونية التي تعبر عن قصور قانون العقوبات وبالتالي غلق المجال أمام القائمين بجرائم الفساد الإداري.

**الإطار المنهجي للدراسة:** للإجابة على إشكالية البحث يجب إتباع خطوات البحث العلمي القائمة على توظيف مناهج البحث والتي يتم اختيارها على أساس الأهداف الموضوعية للبحث وطبيعة الموضوع والهدف المرجو منه.

لدراسة هذا الموضوع ارتأيت الاعتماد على المناهج التالية:

**المنهج الوصفي:** يعد من المناهج المناسبة لهذه المواضيع كونه لا يهدف فقط إلى وصف الواقع وصفا مجردا كما هو بل يتجاوز ذلك بغرض الوصول إلى استنتاجات تساعدنا على فهم الواقع على حقيقته.

**منهج تحليل المضمون:** وتم توظيفه في تحليل مضمون النصوص القانونية المتعلقة بالوقاية من الفساد ومكافحته وذلك بدراسة المواد القانونية التي تضمنها قانون الوقاية من الفساد ومكافحته.

**الاقتراب القانوني:** وقد استخدمنا هذا الاقتراب لأنه يركز في دراسته للأحداث والمواقف والعلاقات والأبنية على الجوانب القانونية أي على مدى التزام هذه الظواهر بالمعايير والضوابط المتعارف عليها والقواعد المدونة وغير المدونة وبصيغة أخرى على مدى مطابقة الفعل للقاعدة القانونية أو تخليه عن ضوابطها كما أنه يفترض وجود مجموعة معايير وقواعد ومن ثم يستخدمها في التوصل إلى شرعية الفعل من عدمه، كذلك يصف لنا الظواهر من خلال معيار الشرعية والتطابق أو الانحراف والانتهاك لهذه الشرعية، كما يركز هذا الاقتراب على المعاهدات والمصادقة عليها وتفسيرها إضافة إلى أنه يبحث في حيثيات ترتيب المسؤولية والتمييز بين الأفعال المشروعة وغير المشروعة سواء ما تعلق بالقوانين الداخلية أو الدولية.

**صعوبات الدراسة:** من الصعوبات التي اعترضت الدراسة فترجع إلى صعوبة جمع المعلومات المتعلقة ببعض الأفكار التي تطرحها الدراسة إضافة إلى تركيز أغلب المراجع المتوفرة على جانب واحد من الموضوع إضافة إلى المراجع التي تتناول أحكام قانون الوقاية من الفساد وقلة الأحكام القضائية في هذا المجال حيث أن طبيعة الظاهرة المدروسة عملية تعترضها السرية والكتمان إضافة إلى صعوبة الإلمام بكل جوانب الموضوع وفي النهاية تم التغلب على الصعوبات للوصول إلى دراسة متكاملة للموضوع.

خطة الدراسة: هذا وللإجابة على الإشكالية التي طرحها الموضوع قمنا بتقسيم الدراسة إلى مقدمة وفصلين وخاتمة.

خصصنا الفصل الأول لدراسة الفساد الإداري وأمراض البيروقراطية حيث:

في المبحث الأول تعرضنا إلى مشكلة الفساد الإداري من حيث المفهوم والأبعاد التاريخية للظاهرة والمداخل الفكرية لدراستها أما المبحث الثاني تطرقنا فيه إلى أسباب الفساد الإداري وأشكاله وآثاره وتدابير مكافحته على المستوى الدولي والمحلي وفيما يخص المبحث الثالث تطرقنا فيه إلى الإطار المفاهيمي وكذا الخصائص والوظائف، ثم المبحث الرابع ندرس أمراض البيروقراطية ومرجعية المرض البيروقراطي، ثم في المبحث الخامس قدمنا نظرة عامة حول واقع الجهاز الإداري الجزائري، والفصل الثاني خصصناه لدراسة سبل مكافحة الفساد الإداري في الجزائر وذلك من خلال الآليات القانونية حيث قسمنا هذا الفصل إلى أربع مباحث المبحث الأول يتضمن قراءة حول قانون الوقاية من الفساد ومكافحته (60-01)، والمبحث الثاني يتعلق بتدابير الوقاية من الفساد الإداري حسب قانون مكافحة الفساد، والمبحث الثالث ويتعلق بدراسة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته والمبحث الرابع وفيه قمنا بدراسة أبرز مظاهر الفساد الإداري المتمثلة في الرشوة وسوء استغلال الوظيفة والعقوبات المقررة لهما وذلك من خلال قانون مكافحة الفساد.

# الفصل الأول

الفساد الإداري وأمراض

البيروقراطية



### مقدمة:

يعتبر الفساد الإداري آفة تفتك بالمتجمع وتجعله في دوامة من الفوضى الإدارية ومن اللااستقرار وعدم الثبات ويمنعه من التقدم والرقي والتطور بل يقوده وينحرف نحو اتجاه آخر يأخذه إلى الهاوية والدمار، والإنسان في دولة ما قد يصبح عميلاً فعلاً من موقعه وهو لا يدري، وهذا الأخير قد ينتج عن موظف مسؤول أو غير مسؤول عديم الكفاءة ولا يتقن عمله أو لا يحسن القيادة وتولي المهام ويستفرد بالرأي، فتصدر عنه أحياناً قرارات خاطئة تسيء للدولة ومؤسساتها وللمجتمع بكافة أطيافه، وهنا يمكن الحديث عن البيروقراطية التي هي تنظيم يقون على السلطة الرسمية وعلى تقسيم العمل وظيفياً بين مستويات مختلفة وعلى أوامر من رئاسات إلى مرؤوسين، ويعتبر التنظيم البيروقراطي ترشيداً للعمل الإداري وقد يدل المصطلح على الأداة الحكومية والتنظيم الحكومي، كما يستخدم للتعبير عن سيطرة الموظفين دون مبالاة بمصالح الجماهير ودون مسؤولية أمامهم، وللبيروقراطية أمراض لكن يجب التنبيه إلى أن هناك فرق بين البيروقراطية وأمراض البيروقراطية، فأمراض البيروقراطية لها صور متعددة لكنها تشترك في أن لها آثاراً سلبية والتي تؤدي في آخر المطاف إلى الفساد الإداري المقصود والمدير والمخطط له سلفاً عن معرفة ودراية كالرشوة والمحسوبية والاختلاس والتزوير والوساطة، ونجد أن الإدارة الجزائرية تعاني من ظاهرة الفساد والجهاز الإداري مصاب بأمراض البيروقراطية لذلك سنحاول تسليط الضوء على هذه الظاهرة ونقوم بالدراسة والتوضيح من خلال الفصل الأول في خمسة مباحث.

المبحث الأول: مدخل مفاهيمي لدراسة ظاهرة الفساد الإداري

المطلب الأول: تعريف ظاهرة الفساد الإداري

من الملاحظ أنه لا يوجد تعريف موحد للفساد الإداري في علم الإدارة المعاصر مما يعني وجود إشكالية حقيقية لدى الباحثين في تصوير هذا المصطلح والتعبير عنه بطريقة متماثلة ويمكن إرجاع هذا الأمر إلى جملة من الأسباب أهمها:

- عدم وجود منهج موحد لدراسة هذه الظاهرة، فمعظم الأشخاص والجهات المهتمة بدراساتها ينتمون إلى حقول معرفية مختلفة مثل السياسة والعلوم الاجتماعية والاقتصادية والإدارية.
- اختلاف المرجعية القانونية أو التشريعية أو الثقافية المعتمدة لوضع معايير لتمييز الفعل الفاسد عن غيره.
- تعدد الأشكال والمظاهر التي يتخذها الفساد في المجتمعات المختلفة وظهور صور جديدة منه باستمرار حتى أن التعريفات التي تصدر في فترة زمنية معينة قد تصبح عديمة الجدوى مع مرور الزمن.
- تعدد مجالات النشاط الإنساني التي يمكن للفساد أن ينتشر فيها وتشابكها، وعليه فقد يعتمد أحد الباحثين إلى تعريف الفساد بشكل عام لاعتقاده أن الفساد هو الفساد أينما وجد، بينما نجد آخر يعرف الفساد ضمن دائرة أو مجال معين<sup>1</sup>.
- وقد عني كثير من الباحثين بوضع تعريف للفساد الإداري ويمكن تقسيم مجمل التعريفات إلى ثلاث اتجاهات:

**الاتجاه الأول:** تناول التعريف بالفساد الإداري على أنه الخروج عن مسؤوليات الوظيفة العامة وأنه خروج الموظف عن مقتضيات الوظيفة العامة، والقواعد المحددة لها التي يتعين عليه الالتزام بها، رغبة في تحقيق نفع له على حساب هذه الوظيفة، ومجمل التعريفات التي يشملها هذا الاتجاه تركز على أن الفساد الإداري يكون عندما يقوم الموظف العام بارتكاب الانحراف عندما يحصل على نقود أو خدمة في مقابل قيامه بعمل يجب عليه القيام به بحكم وظيفته دون مقابل.

**الاتجاه الثاني:** ويشمل مجموعة من التعريفات الخاصة بالفساد الإداري وربطها بالخروج عن المصلحة العامة فيرى "جيمس سكوت" أن الفساد الإداري هو إدراك القواعد الرسمية في سبيل تكوين أنماط معينة من النفوذ والتأثير لتحقيق مصلحة خاصة.

أما "براستر" يعرف الفساد بأنه ممارسة الموظف للسلطة الرسمية تحت ستار المشروعية القانونية لتحقيق مصالح خاصة على المصالح العامة و بالرغم من أن هذه التعريفات أكثر دقة من الناحية النظرية إلا أنها تأخذ الصيغة القانونية الواضحة حيث تجعل الفساد مرادفاً لفكرة التعسف في الحق.<sup>2</sup>

<sup>1</sup>- عامر الكبيسي، الفساد والعولمة ترانم لا توأمة. بدون بلد النشر، المكتب الجامعي الحديث: 2005، ص 09.

<sup>2</sup>- عصام عبد الفتاح مطر، الفساد الإداري، الإسكندرية: دار الجامعة الجديدة للنشر: 2011، ص 15.

الاتجاه الثالث: ويشمل مجموعة تعريفات تربط مع السلوك غير الخلقى حيث يعرفه بعض الباحثين بأنه الخروج عن القواعد والمعايير الأخلاقية لتحقيق مآرب خاصة غالباً ما تكون على حساب المصلحة العامة.<sup>1</sup>

وعلى غرار هذه التعريفات التي شملتها هذه الاتجاهات نجد أيضاً اهتمام بعض اتفاقيات مكافحة الفساد وبعض الهيئات الدولية وقامت بتعريف الفساد الإداري منها:

- يعرف صندوق النقد الدولي في تقريره الصادر سنة 1996 حيث جاء فيه تعريف الفساد الإداري بأنه "سوء استعمال الوظيفة العامة من أجل الحصول على مكسب خاص، فالفساد يحدث عادة عندما يقوم موظف عام بقبول أو طلب أو ابتزاز أو رشوة لتسهيل عقد أو إجراء، كما يمكن أن يحدث عن طريق استغلال الوظيفة دون اللجوء إلى الرشوة وذلك بتعين الأقارب في مناصب معينة".<sup>2</sup>

- وتعرف منظمة الشفافية الدولية الفساد الإداري على أنه "إساءة استعمال السلطة الإدارية لإغراض خاصة، كما أنه النشاطات التي تتم داخل الجهاز الإداري الحكومي التي تؤدي إلى انحراف ذلك الجهاز عن هدفه الرسمي الذي يمثل طلبات الجمهور والمصلحة العامة لصالح أهداف خاصة.

- هذا في حين نجد أن اتفاقية الأمم المتحدة لم تعط تعريفاً واضحاً للفساد الإداري واكتفت بتحريم مجموعة من الأفعال التي يقوم بها الموظفون العموميون الفاسدون وهي جرائم الرشوة والمتاجرة بالنفوذ وإساءة استعمال الموظف العمومي لوظائفه ومنصبه واختلاس الأموال العمومية.<sup>3</sup>

وفيما يخص تعريف الفساد الإداري في القانون الجزائري: فبعد مصادقة الجزائر على الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد وكذا اتفاقية الاتحاد الإفريقي لمنع الفساد ومحاربه وهو الأمر الذي دفع بالمشروع الجزائري إلى استحداث قانون خاص بجرائم الفساد وهو قانون الوقاية من الفساد ومكافحته، حيث جاء تعريف الفساد في القانون (01-06) على شاكلة ما جاء في اتفاقية الأمم المتحدة، حيث أن المشرع الجزائري نص على تجريم مجموعة من الأفعال منها:

- استغلال النفوذ ورشوة الموظفين العموميين.

- إساءة استغلال الوظيفة وأخذ فوائد بصفة غير قانونية.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> - حسنين الحمدي بوادي، الفساد الإداري لغات المصالح. الإسكندرية: ديوان المطبوعات الجامعية، 2008، ص 43.

<sup>2</sup> - أمير فرج يوسف، الحوكمة ومكافحة الفساد. الإسكندرية: ط1، مكتبة الوفاء القانونية للنشر، 2011، ص 501.

<sup>3</sup> - عبد الحليم مشري، عمر فرحاتي، الفساد الإداري مدخل مفاهيمي، مجلة الاجتهاد القضائي، سبتمبر 2009، العدد الخامس، ص 13.

<sup>4</sup> - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، وزارة العدل، القانون رقم (01-06) المؤرخ في 20 فيفري 2006 المتضمن قانون الوقاية من الفساد ومكافحته، الجريدة الرسمية رقم

14 المؤرخة في 08 مارس 2006.

ومن خلال التعارف السابقة نشير إلى أن الفساد بمفهومه العام أوسع من الفساد الإداري، حيث يتميز الفساد الإداري بشرطه أن يكون الفاعل عاملاً في الدولة (موظف) ويستغل سلطته في ممارسة أفعال الفساد.

### المطلب الثاني: الأبعاد التاريخية لظاهرة الفساد الإداري

إن الفساد ظاهرة إنسانية قبل كل شيء ولدت مع ولادة الإنسان وقد ساعدت الظروف في مرحلة الاستقرار البشري مع زيادة الموارد إلى وجود التزعة الواضحة بأن يحاول من لا يمتلك أن يمتلك وبشئ الطرق السليمة منها وغير السليمة وقد امتدت جذور الفساد في أعماق التاريخ فكانت أول قطعة نقدية مزورة هي القطعة النقدية الذهبية التي سكتها (بوليكرايس) حاكم جزيرة ساموس اليونانية (335) ق.م، وفي المجال الإداري فقد وجد الفساد في الحضارات القديمة ففي مدينة (راكا) في سوريا وجدت حوالي (150) كتابة مسمارية، كما تبين أن الموقع احتوى على مركز إداري للحضارة الآشورية يرجع إلى القرن (13) ق.م، فقد وجد في أرشيف خاص بجهة مسؤولة عن الأمن في تلك البلاد (قد تكون نظير لوزارة الداخلية في العصر الحديث) بيانات عن بعض الموظفين الذين كانوا يقبلون الرشوة، وقد تضمنت هذه البيانات أسماء كبار المسؤولين وفيها سجل في البرديات القديمة العديد من حوادث الفساد وتحدث العديد من المصلحون والمفكرون والفلاسفة عن الفساد الإداري منذ أيام "حمورابي" الذي وصل فيها الأمر إلى أن تنص في العديد من مواردها على إعدام من يرتكب سرقة الرشوة وقد جاء في كتابات "كوتيليا" رئيس وزراء الملك في الهند القديمة (300) ق.م ما نصه «يستحيل على المرء أن لا يتذوق عسلاً أو سما امتد إليه لسانه فإنه يستحيل أيضاً على من يدير أموال الحكومة ألا يتذوق من ثروة الملك ونفوذه ولو نذراً قليلاً»<sup>1</sup>.

كذلك لم يغفل الإغريق اهتمامهم بمشكلة الفساد فقد حدد "صولون" في تشريعاته التي أطلق عليها قانون "اتيكاً" قواعد لإرشاد موظفي الدولة وضبط عملهم الإداري وسعى لإدخال المثل الأعلى للمساواة الاجتماعية وقد سن تشريعاته إيماناً منه بتكريس سيادة القانون، كما أشار أفلاطون إلى هذه الظاهرة في كتبه منذ أكثر من (2000 سنة) وكما نجد أن ابن خلدون في القرن (14 م) قد أشار إلى هذه الظاهرة وسلبيتها مبيناً الآثار الضارة للفساد عندما يتفشى في المجتمع من الهرم إلى القاعدة فيقول «يقع تخريب العمران فتبقي تلك الأمة كأنها فوضى مستطيلة أيدي بعضها على بعض فلا يستقيم لها عمران وتخرب سريعاً...»<sup>2</sup>.

وامتدت ظاهرة الفساد الإداري على مر العصور والأزمان فكانت هناك بعض الظواهر العالمية للفساد الإداري مثل الرشاوى والعمولات مقابل تسهيل الحصول على خدمات أو منافع في معظم دول العالم وقد تتحمل المؤسسات الديمقراطية

<sup>1</sup> - هاشم الشمري، إيثار الفتلي، الفساد الإداري والمالي، الأردن: دار البازوري للنشر والتوزيع، ط1، 2004، ص 61.

<sup>2</sup> - عصام عبد الفتاح مطر، الفساد الإداري، مرجع سابق، ص 25.

أعباء هذه الظاهرة، فكما قال (ادموتدبورك) عام 1977 «لا تستطيع الحرية أن تستمر طويلاً بين شعب فاسد بشكل عام»<sup>1</sup> لأنه يتنبأ بما سيحدث في بعض الدول بعد قوله هذا بقرنين من الزمن.

### المطلب الثالث: مداخل دراسة الفساد الإداري

وإزاء هذا التطور والتوسع في ممارسات الفساد فقد تطورت مداخل دراسته وتحليله وبالتالي تحديد مفهومه ويمكن أن نشير إلى مدخلين أساسيين في هذا المجال:

أ/ المدخل التقليدي: والذي يقوم على الفساد الإداري هو مشكلة انحراف الأفراد عن النظام القيمي السائد في المؤسسات الحكومية مما يدفع الأفراد إلى ممارسة سلوكيات منحرفة، ووفق هذا المدخل يمكن تعريف الفساد الإداري بأنه انحراف عن النظام القيمي السائد المعتمد في الجهاز الإداري حيث أن هذا النظام هو معيار الحكم، فهذا يعني أن الفساد هو مشكلة فردية وليست مشكلة جماعية أو عامة وبالتالي فإن الفساد الإداري في حالات كثيرة ووفق هذا المدخل يعود لأسباب تتعلق بتولي الوظائف العمومية من قبل موظفين غير أمناء أو نزيهين جراء الاختيار غير الملائم لهم، ومما يلاحظ على هذا الدخول قصوره في تفسير التعارض الكبير الذي نتج عن تنامي عمليات التحديث والتنمية بين النماذج السياسية والمفاهيم والقيم والقواعد الإدارية التي جاءت بها التنمية وبين تقليد قيم المجتمع التقليدي، فالفساد الإداري يمكن في حالات معدودة عبارة عن اندفاعات ذاتية حتى من دون محفزات خارجية إلا أنه في أغلب الحالات تكون حوافره في البيئة المحيطة في أبعادها المختلفة.

ولكن ما يؤخذ على هذا المدخل أنه لم يحدد مستوى النظام القيمي الذي قد يتم الانحراف عنه أهو عالمي مقرر ومعترف بشرعيته على نطاق واسع أم هو أي نظام قيمي مطبق في أي مجتمع، فإذا كان النظام عالمياً تبرز صعوبة تحديد أسسه ومعامله بصورة دقيقة أما إذا كان المقصود أي نظام قيمي ملتزم من قبل المجتمع فهنا تبرز مفاهيم نسبية متغيرة بسبب وجود فوارق بين النظم القيمية الملتزمة من قبل الأجهزة الإدارية في دول العالم ومن أهم ما يؤخذ عليه هو عدم ثبات مفهوم القيم ونسبيته وصعوبة التحقق منه.<sup>2</sup>

وبموجب هذا المدخل فإن الانحراف القيمي المتجسد بشكل سلوكيات منحرفة عن النظام السلوكي المعتمد والتي تمارس داخل الجهاز الإداري تؤدي إلى بروز ظاهرة سلبية يطلق عليها الفساد الإداري.

ب/ المدخل الوظيفي: الذي يقوم على أساس أن الفساد الإداري هو مشكلة الانحراف عن قواعد العمل الرسمية المعتمدة وليس عن النظام القيمي، ووفق هذا المدخل يمكن تعريف الفساد الإداري بأنه انحراف عن قواعد العمل الملزمة والمعتمدة في الجهاز الإداري، وقد يكون هذا المدخل محاولة للحد من التباين القيمي والسلوكي للأفراد من خلال الالتزام بالقواعد جراء تأثيرها

<sup>1</sup> - هاشم الشمري وإيثار الفتلي، المرجع السابق، ص 62.

<sup>2</sup> - أحمد محمود همار أبو سليمان، مكافحة الفساد، عمان: دار الفكر للنشر والتوزيع، ط1، 2010، ص 14.

الايجابي على الاستقرار في العمل وتقليلها من التباين السلوكي وجعلها عملية التنبؤ بالنتائج في الجهاز الإداري أكثر سهولة ولكن ثمة مشكلات أساسية نشأت عن هذا المدخل منها:

- أن قواعد العمل التي يفترض فيها أن توضح ما هو مطلوب في العمل وتقلص توتر الأفراد الذين ينفرون من الأوامر فأثما سرعان ما تصبح مصدرا معيقا للعمل وعاملا قويا في التوتر فيه، فالقواعد الزائدة التي تعيق العمل وتقتل المبادرة قد توجد فسادا من نوع آخر أساسه الرغبة في التخلص من هذه القواعد.

- كما أن هناك مشكلة تتمثل في أن بعض قواعد العمل قد يتم تأسيسها على افتراضات غير صحيحة عن الأهداف أو العمل أو الأفراد فيكون الانحراف عنها بمثابة معالجة لهذه الافتراضات الخاطئة وهذا ما يمكن أن نلاحظه في التنمية خلال الستينات والسبعينات في الدول العربية التي قامت على الكثير من الافتراضات الخاطئة التي أدت إلى التضخم الإداري الوظيفي في المؤسسات الحكومية.<sup>1</sup>

- وهناك مشكلة أخرى تتمثل فيما يسمى بدور حياة القواعد فالقواعد الايجابية التي تنشأ وتتطور جراء الحاجة إليها في الاستجابة للتغير أو إزالة التوتر سرعان ما تتولد مع الوقت الحاجة إلى تجاهلها لتنشأ دورة حياة قاعدة جديدة.

<sup>1</sup>- عامر الكبيسي، الفساد والعولة تزامن لا توأمة، مرجع سابق، ص 11.

المبحث الثاني: الفساد الإداري، أسبابه، مظاهره، وتدابير المكافحة

### المطلب الأول: الأسباب المؤدية إلى الفساد الإداري

على الرغم من أن الفساد الإداري ظاهرة لها أبعاد سلبية أخلاقية واجتماعية عادة ما تحاط بالكتمان والسرية الأمر الذي يجعل من الصعب معرفة أسباب هذه الظاهرة فانه ويبدو من الصعب اختزال ظاهرة الفساد الإدارية في سبب أو عامل بعينه أو حتى مجموعة عوامل بعينها ولقد تعددت الآراء وتباينت وجهات نظر الكتاب والباحثين في تحديدهم للأسباب الكامنة وراء ظاهرة الفساد الإداري وممارسته من قبل العاملين في الأجهزة الحكومية والخاصة ويمكن حصر الأسباب بوجود أكثر من الأسباب التالية:

#### أ/ أسباب سياسية:

وتتمثل في محدودية قنوات التأثير غير الرسمية على القرارات الإدارية إضافة إلى ضعف العلاقة ما بين الإدارة والجمهور وانتشار الولاءات الجزئية كل هذه الحالات منشأها أن تؤدي إلى بروز ظاهرة الفساد الإدارية<sup>1</sup> كما هناك من يرى أن هناك مظاهر مختلفة تقف وراء شيوع هذه الظاهرة تتباين في شدتها طرد ها مع تنامي ظاهرة الفساد منها عدم وجود نظام سياسية مستقرة وفعال يستند إلى يكرس مبدأ الفصل بين السلطات وبعبارة أخرى غياب دولة المؤسسات السياسية والقانون في هذه الحالة يعيب الحافز الذاتي لمحاربة الفساد بسبب غياب دولة المؤسسات وسلطة القانون وشيوع ظاهرة التهديد والاختطاف والتهميش والإقصاء الوظيفي كما أن هناك عامل أخرى يتعلق بمدى ضعف الممارسة الديمقراطية وحرية المشاركة في إدارة شؤون الحياة العامة الذي يمكن أن يسهم في تفشي ظاهرة الفساد الإداري كما يمكن لظاهرة الفساد الإداري أن تنشر بشكل كبير في ظل عدم استقلالية القضاء أو ضعفه أو عدم نزاهته فاستقلالية القضاء مبدأ في غاية الأهمية من سلطة قضائية مستقلة ونزيهة تمارس عملها عادل وتمتلك سلطة رادعة تمارسها على المجتمع دون تمييز كما أن هناك عامل آخر يمكن أن يسهم في تفشي ظاهرة في الفساد الإداري ويتمثل في ضعف الوعي السياسي والجهل بالآليات والنظام الإداري التي تتم من خلال ممارسة السلطة وهو أمر يتعلق بعامل الخبرة والكفاءة لإدارة شؤون الدولة.<sup>2</sup>

كما أن استغلال السلطة والنفوذ من أهم الأسباب السياسية للفساد الإداري واستغلال السلطة لا يقتصر على المراتب العليا فقط بل يشمل جميع المستويات الإدارية العليا والوسطى والدنيا وقد يكون النفوذ مستمد من المكانة الاجتماعية أو سرية للموظف أو مكانة السياسة أو الحزبية أو النقابية وهي جميعا مصادر لا رسمية مهمة لإطفاء الهيئة والجاه في الأوساط الرسمية وغير الرسمية.

<sup>1</sup> - فريال هبدي، الإدارة العامة من منظور مقارن، ترجمة محمد قاسم القريوتي. عمان: ديوان المطبوعات الجامعية، (د.ط)، 1985، ص 58.

<sup>2</sup> - سوزان روز أكرمان، الفساد والحكم، (ترجمة فؤاد سروجي)، الفساد والحكم. عمان: الأهلية للنشر والتوزيع، (د.ط)، 2003، ص 325.

### ب/ أسباب اقتصادية:

**دالة الأجور:** إن تدني الأجور في القطاع العام وارتفاع مستوى المعيشة من الأسباب الرئيسة والجمهوريه للفساد فضعف المرتب وعدم كفايته لتلبية المطالب شكل بيئة ملائمة لقيام بعض الموظفين بالبحث عن مصادر مالية أخرى بديلة حتى ولو كان ذلك من خلال نهج السلوك السيئ حيث يؤدي هذا الوضع إلى نتيجة سلبية ولدت من خلالها التزعة والرغبة في تقبل الرشوة والغش والتحايل وهذا بالنسبة لفئة من الموظفين وهناك فئة أخرى تفضل طرق شرعية حيث أن الظروف أدت بهم إلى البحث عن مصدر رزق ثانوي إلى جانب وظيفتهم ما أثقل كاهلهم بالأعباء التي تراكمت يوما بعد يوم الأمر الذي أدى إلى الفوضى وإهمال في الوظيفة ومتطلبات الدولة والمواطن كذلك توزيع الوقت على أكثر من مكان والتداخل في الاختصاص وهو ما ترتب عليه سوء وتعقيدات في الروتين اليومي للعمل إضافة إلى توالد المشاكل الاجتماعية لديهم نتيجة النقص والعجز في توفير متطلبات أسرهم وكلتا الحالتين عادت بالآثر السلبي على الوظيفة العامة فالمعاش حاجة ماسة وضرورية للموظف يجب أن يستكفي منها لتكفل العيش الكريم له فإذا ما حدث نقص في متطلبات الفرد فسيترتب عن ذلك فقر في الحاجة يؤثر نفسيا على فينتج عنه ضعف في الإدارة ما قد يؤدي إلى الانحراف<sup>1</sup> ومحاولة إرجاع الكفة التي اختلت ويصبح أرضا خصبة صالحة للفساد يأتي كل هذا على حساب المهنة والوظيفة فتسقط حجرة من البناء الإداري وتلونها أحجار إلى أن ينهار البناء بالكامل.

إن سوء تسير الدولة في توزيع الدخل القومي هو الأمر الذي جعل الأموال تتمركز لدى حفنة من الأشخاص الأمر الذي يؤدي إلى حد الانقسام الطبقي حيث تصبح الطبقة الغنية أكثر غنى والطبقة الفقيرة أكثر فقرا لذلك سوف يتولد لدى الموظف شعور الحقد والحسد والبغض ويعبر عن هذا الشعور من خلال اخذ الرشاوى، ويرى أيضا التفسير الاقتصادي أن الفساد الإداري ما هو إلا نتيجة لعدم توزيع الثروة في المجتمع بشكل عادل أضف إلى ذلك ما تحمله البيئة الاقتصادية من سوء الأوضاع المعيشية للعاملين الناجمة عن عدم العدالة في منح الرواتب والأجور حيث يغزو البعض الأسباب الاقتصادية للفساد الإداري إلى ضعف المستوى المادي للوظيفة الحكومية وعدم كفاية نظام الحوافز المادية والمعنوية المعمول بها وإحساسها العاملين في الأجهزة البيروقراطية أن هذه الأجهزة أداة للسيطرة والتسلط وليست المجتمع.<sup>2</sup>

### ج/ أسباب اجتماعية:

يمكن لظاهرة الفساد الإداري أن تتنافس وتتزايد بسبب العوامل الاجتماعية الضارة في وتكوين المجتمعات البشرية والقيم السائدة فيها ويعد من أهم الأسباب الاجتماعية ما يلي:

**1- ضعف الوعي الاجتماعي:** فكثيرا ما نجد أن الانتماءات العشائرية والقبلية والولاءات الطبقية وعلاقات القربى والدم سبب رئيسي الانحرافات الإدارية بحيث يتم تغلب المصالح الخاصة على المصلحة العامة ومن ناحية أخرى نجد كثيرا من المجتمعات

<sup>1</sup> - أسامة السيد عبد السميع، الفساد الاقتصادي وأثره على المجتمع. الإسكندرية: دار الجامعة الجديدة للنشر، الازارطة، (د.ط)، 2009، ص 61.

<sup>2</sup> - نواف سالم كنعان، الفساد الإداري والمالي، أسبابه وآثاره ووسائل مكافحته. مجلة الشريعة والقانون، العدد الثالث والثلاثون، يناير 2008، ص 84.



تظم أقليات ثقافية وعرقية ترى نفسها مظلومة وليس لها حظوة فيها يتعلق بمجالات الإدارة العامة المختلفة وربما تلجأ إلى أساليب الفساد لأنها تمثل في رأيها الوسيلة الوحيدة للحصول على الخدمات من أجهزة الإدارة العامة.

**2- تدني المستوى التعليمي والثقافي للأفراد:** حيث أن شريحة كبيرة من أفراد المجتمع تفتقر إلى الثقافة العامة ناهيك عن الثقافة القانونية فجهل المواطن بالإجراءات الإدارية وجاهلة بالقانون يجعل منه فريسة سهلة المنال بالنسبة للموظف الذي يحاول دائما تعقيد الإجراءات للحصول على رشوة فالمواطن البسيط يجد نفسه مضطرا لدفع الرشوة في سبيل إنجاز معاملته بالمسرع المطلوبة.

**3- الإهمال في توعية العامة بدور المؤسسة:** إن توعية العامة بعمل المؤسسات والأجهزة بالدولة ودورها في التنمية والنماء وتوضيح الأهداف الإستراتيجية التي نشأت من أجلها تخلف لدى المواطن حتى المسؤولية وتفهما اتجاهها هذه المسميات ويعني الجميع الآلية والكيفية لسير العمل بهذه المؤسسات والأجهزة فهناك مسميات لمؤسسات في الدولة لا يعرف المواطن عنها شيا فقط مجرد مسمى.

**4- المغالطة والمفاهيم الخاطئة:** فبعد أن كان المرتشي يعد في نظر المجتمع مرتكبا للخطيئة أصبح الأفراد يشعرون بأن دفع مقابل لانجاز بعض أعمالهم لا يعتبر رشوة بل يجتهدون لإسباغها بنوع من المشروعية فالبعض يسميها إكرامية أو ثمن فجان قهوة أو أتعاب ... الخ.

وبمعنى آخر الجهل بخطورة تعاطي الرشوة مع ما فيها من آكل أموال الناس بالباطل يعد سببا من أهم أسباب تفشيها في المجتمع أن بعض المجتمعات زرعت فيها مغالطات ومفاهيم خاطئة أو نقلت إليها من مجتمعات دعائية وأهمه تأثير سيئا فقلبت موازينها وغيرت مبادئها الثابتة وأهدافها الطموحة فأصبح امتلاك المال وقضاء المصلحة هو الشغل الشاغل متناسين أن تقدم الدول والشعوب يأتي من الثقافة الجيدة والتحصيل العلمي والوعي التام بان صلاحهم من صلاح الوطن.<sup>1</sup>

**5- ضعف الوازع الديني والأخلاقي:** حيث يعتبر الوازع الديني هو الرادع الأقوى والأجدي من جميع العقوبات الوضعية فهو يمثل رقابة ذاته على سلوك الأفراد ويواجهه نحو الخلق الحسن والسلوك القويم فغياب الوازع الديني يجعل من سلوكيات الموظف تأخذ منحى سلبى وتوجهه نحو الانحراف حيث يصبح الفساد مجسد في الموظف ويصبح هذا الأخير مولدا للفساد تحت غطاء القانون أو النظام الإداري وغيرها كما أن للقيم دورا بارزا في تشكيل وتجسيد ثقافة المنظمة الإدارية كما أن لها تأثيرا ملموسا على أداء الأفراد لان قيم المنظمة تؤثر تأثيرا كبيرا على مخرجات الأعمال التي يقوم بها الأفراد داخل المنظمة بما يؤثر سلبا أو إيجابا على قيمهم الذاتية.

<sup>1</sup> - بلال خلف السكارنة، الفساد الإداري. عمان: دار وائل لنشر والتوزيع، ط1، 2011، ص 419.

من ناحية أخرى يعد من الأسباب الاجتماعية للفساد الإداري الحروب وأثارها ونتائجها في المجتمع والتدخلات الطائفية والعشائرية والمحسوبة والقلق الناجم من عدم استقرار الأوضاع والتخوف من الجهول القادم يستدعي ضرورة جمع المال بأي وسيلة لمواجهة هذا المستقبل الجهول والغامض ويضيق البعض سببا اجتماعيا آخر يتمثل في اختلال مفهوم الحقوق والواجبات حيث لا يتحقق الأمن الاجتماعي إلا من خلال علاقة متوازنة بين أداء الواجبات والمطالبة بالحقوق من قبل الأفراد والجماعات والدولة وبنشاء الخلل من ابتداء كل طرف بالمطالبة بحقوقه قبل أن يؤدي واجبات يؤدي واجباته أو مع عدم تأدية أصلا وهنا يصبح الحصول على النافع غنية يسعى إليها بأقل تكلفة فالدولة تريد الحبية والفرد يريد الغنائم وتتحوّل العلاقة بين أطراف المجتمع من علاقة تبادل وتكامل إلى علاقة شدو وجذب وصراع وبنشاء الفساد في هذا الجو وينمو لان وصول كل طرف إلى حقوقه لن يتم بالسلاسة الكافية وسنشاء معوقات كثيرة في طريق ذلك تجعل الفقر عليها وتجاوزها يمر من خلال بوابات الفساد المشروعة.<sup>1</sup>

هذا بالإضافة إلى اختلال مفهوم المسؤولية تشریف أم تكليف إن الأصل في تبؤ موقع المسؤولية هو خدمة الوطن والمواطن وهي بالتالي تكليف وخدمة تتبع أجرا ومحاسبة وعليه عندما تصبح المسؤولية تشريفا يبتدئ الخلل في شعور المسول أنه فوق المسالة وأنه يتفضل على الناس بعمله وهذه بل ربما وصل الأمر إلى حد يصبح معه إيصال الحقوق إلى مستحقيها منه يمن بها المسول ومكسبا ومطمحا يسعى إليه صاحب الحق، ويضيق البعض سببا آخر يتعلق بضعف دور المؤسسات المجتمع المدني والمؤسسات المتخصصة لمحاربة الفساد أو التي تعمل على التوعية بأهمية مكافحته ومن ذلك ضعف المؤسسات الأهلية الخاصة مثل الجمعيات المهنية ومؤسسات البحوث المتخصصة في المشاركة في الرقابة على أعمال الحكومة بشكل خاص و الأعمال العامة بشكل عام.<sup>2</sup>

### د/ أسباب إدارية وتنظيمية:

وتشمل هذه الأسباب ما يلي:

- 1- غياب المخطط الهيكلية العام وعدم وضوح السياسات العامة للإدارة مما أنتج ازدواجية وتضاربا بين المسؤوليات أديا إلى تكبيل الجهاز الإداري .
- 2- تضخم الجهاز الإداري حيث يلاحظ حجم القطاع العام يفوق احتياجاته ومن شأن هذا أن يعقد من الإجراءات الإدارية ويضعف التواصل مع المواطنين بالاضفة إلى كونه هذا مورد الدولة .
- 3- سوء التنظيم الإداري والبيروقراطية والقيادة الإدارية المتمثلة في تعدد القادة الإداريين وتضارب اختصاصاتهم وتضخم الجهاز الوظيفي ونقص المهارات السلوكية لدى القادة.

<sup>1</sup> - زياد عربية بن علي، الآثار الاقتصادية والاجتماعية للفساد في الدول النامية، مجلة الأمن والقانون، العدد الأول، كلية شرطة دبي: الإمارات العربية، 2002، ص 09.

<sup>2</sup> - محمد قاسم القوي، التطور التنظيمي أساسيات ومفاهيم حديثة. الأردن: دار وائل للنشر والتوزيع، (د.ط)، 1999، ص 21.

- 4- تدهور السلوك الإداري وانتشار السلوك الفاسد الذي سيؤذي بعض الموظفين.
- 5- استغلال النفوذ الإدارية الذي يعني الظلم ضد العمال والموظفين داخل المؤسسات العمومية ويكون ذلك بمنعهم من حقوقهم المشروعة لهم وفق القوانين المعمول بها سواء تعلق الأمر بالحقوق التي يكرسها قانون الوظيفة العمومية والتي ينص عليها قانون العمال حيث لا توجد آليات قانونية واضحة المعالم تسمح للموظفين والعمال داخل دوائر القطاع العام بالحصول على حقوقهم المشروعة.
- 6- ضعف وانحصار الموافقات والخدمات والمؤسسات العامة التي تخدم المواطنين.
- 7- وجود هياكل قديمة للأجهزة الإدارية لم تتغير على الرغم من التطور الكبير والتغير في قيم وطموحات الأفراد هذا له اثر الكبير في دفع العاملين إلى اتخاذ مسالك وطرق تعمل تحت ستار الفساد الإداري بغية تجاوز محدودات الهياكل القديمة وما يشاء عنها من مشاكل تتعلق بالإجراءات وتضخم الإدارية المركزية.
- 8- الإدارة البيروقراطية والمركزية وعدم المشاركة في الإدارة وعدم اعتماد وتطبيق نظرية الإدارة العلمية.
- 9- انتشار ثقافات فاسدة تصبح بمرور الوقت جزءا من قيم العمل الخاطئة منها<sup>1</sup>.
- 10- عدم احترام وقت العمل وعدم تحمل المسؤولية إصدار أوامر وتعليمات مختلفة للنظم بهدف لإضرار بالصالح العام وتحقيق المصلحة الشخصية وعدم وضع المواطن في صلب اهتمام الإدارة.
- عند النظر إلى العديد من المؤسسات وما يدور فيها ومن خلالها نتأكد أن لإدارة وعلمها لم تدخلها قط فالعمل بهذه المؤسسات يتم بعشوائية وتلقائية ليست بريئة حيث نجد أن الغالبية العظمى من الموظفين تسعى إلى التملص والخروج وإحالة العمل إلى غيرهم للقيام بتحقيق غاية أخرى أو مطلب شخصي فالكل مثقل بقله المرتب وكثرة المتطلبات الحياتية فنجد القوى منهارا والعزم مفقود لأسباب عدة جاءت من سوء التخطيط والإدارة والاحتساب لحاجات الموظف وطريقة توظيفه واستغلال موارده وأسلوب تقديم الخدمات له إنها السلبية بكل معانيها والقصور والإهمال والتدني الفاضح في مستوى الإدارة ولقد زرع هذا الواقع المر في المؤسسات حتى أصبح شبه مفروض روتين ممل كل هذا ينتظر رئيس أو مدير يفرض ويطبق الإدارة بأسسها العلمية الصحيحة تكون واضحة الأهداف وبحث لا تداخل ولا تتضارب فتضيع معها المسؤولية لتصبح صعبة التحديد، أن تطبيق مبدأ الإدارة العالمية السليم يفرض حقائق ينفر منها السليبيون فيحل محلهم منه وجدير بالمكان فتوضع الأمور في نصابها فتختفي أمراض الإدارة تدريجيا<sup>2</sup>.

<sup>1</sup>- عبد العزيز مخيمر وآخرون، قياس الأداء المؤسسي للأجهزة الحكومية. القاهرة: المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 1999، ص ص 5-6.

<sup>2</sup>- علي السلمي، خواطر في الإدارة المعاصرة، القاهرة: دار غريب للنشر والطباعة، 2001، ص 10.

ويمكن إيراد خلاصة للأسباب الإدارية والنظمية من خلال تشخيص أمراض المركزية المفرطة وضعف أجهزة الرقابة وفسادها وتخلص الإجراءات الإدارية وعدم مواكبتها لروح العصر وحاجات المجتمع فضلا عن ضعف سياسات التوظيف وفسادها وعدم الأخذ بنظرية وضع الشخص المناسب في المكان المناسب وعدم تطبيق مبادئ الإدارة العلمية.

**هـ- أسباب قانونية:** ومن هذه الأسباب ما يلي:

**1- سوء صياغة القوانين واللوائح:** قد يرجع الانحراف الإداري إلى سوء صياغة القوانين واللوائح للعمل وذلك نتيجة لغموض القوانين أو تضاربها في بعض الأحيان الأمر الذي يعطي الموظف فرصة للتهرب من تنفيذ القانون أو الذهاب إلى تفسيره بطريقته الخاصة التي قد تتعارض مع مصالح المواطنين.

**2- ضعف المساءلة من طرف الأجهزة القانونية:** حيث يكون معظم العاملين بالأجهزة الإدارية علاقة شخصية قوية بالعاملين بالأجهزة القانونية ومن هذا المنطلق لا يكثرثون بما سوف تقوم به الأجهزة المعنية بمحاربة الفساد الإداري.

**3- عدم تفصيل مبدأ العقاب:** وتطبيق القانون على المخالفين أو المستغلين لنفوذهم وأحيانا لأسباب مجهولة لأ يتم تطبيق العقاب على المسي بل ما هو أسوء من ذلك حيث يكافأ المفسد بمنصب آخر في مكان آخر ينتقل إليه وبإيه المصاب به الأمر الذي اضعف نفوس بعض الناس فاستغلوا الموقف لإغراض سيئة لان القانون أصبح أداة يمكن تطويعها حسب تفسيرهم.

**4- غياب الرقابة الإدارية:** والتي تهدف إلى مراجعة القرارات للجهات الخاضعة للرقابة وإنها تتم وفقا للأنظمة و التشريعات النافذة.<sup>1</sup>

**5- غياب قواعد العمل والإجراءات المكتوبة في قطاعات العمل:** وهو ما يفتح المجال لممارسة الفساد.

**6- فقدان هيبة القانون في المجتمع:** لان المفسدين يملكون تعطيل القانون وقتل القرارات في مهدها وبالتالي يفقد المواطن العادي ثقته بهيبة القانون وتصبح حالة التجاوز عن القانون هي الأصل واحترامه هوا لاستثناء وزيادة فجوة عدم الثقة بين الجمهور ومنظمات الدولة.<sup>2</sup>

**المطلب الثاني: أشكال الفساد الإداري و آثاره:**

**أولاً: أشكال الفساد الإداري:**

للفساد الإداري أشكال عديدة كما جاء في تقرير الندوة الإقليمية التي عقدتها دوائر التعاون الفني للتنمية بالأمم المتحدة حيث تم تحديد ثلاثة أشكال رئيسية للفساد الإداري يتضمن كل منها ثلاث ممارسات فرعية.

<sup>1</sup> - محمد محمد عبد الوهاب، البيروقراطية في الإدارة المحلية. الإسكندرية: دار الجامعة الجديدة للنشر، 2004، ص 155.

<sup>2</sup> - محمد محمد عبد الوهاب المرجع نفسه، ص 156.

أ/ إشكال الفساد الإداري وفقا للرأي العام:

1- الفساد الأبيض: ويعني أن هناك اتفاق كبير من قبل الجمهور والموظفين في الجهاز الإداري على تقبل واستحسان العمل أو التصرف المعني.

2- الفساد الأسود: ويشير إلى اتفاق الجمهور والموظفين في الجهاز الإداري على إيداع عمل أو تصرف سيئ معين.

3- الفساد الرمادي: ويعود سبب ذلك إلى غياب الاتفاق من عدمه حول عمل أو تصرف معين قبل الجمهور والموظفين.

ب/ أشكال الفساد الإداري وفقا للممارسة:

1- الرتبة والروتين: إن تعقيد الإجراءات الإدارية وسوء استخدام الروتين قد يدفع بعض المواطنين إلى استخدام الأساليب غير المشروعة للحصول على الخدمة.

2- الممارسة غير الآمنة للصلاحيات: إن الممارسة غير الآمنة للصلاحيات الممنوحة للموظف في الجهاز الإدارية قد تدفع به إلى منح امتيازات لبعض المواطنين وحرمان آخرين دون الاستناد إلى أسس وقواعد موضوعية .

3- ممارسات مخالفة للقانون: ويعني قيام الموظف في الجهاز الإداري بممارسات مخالفة للقانون الهدف منها تحقيق منفعة أو مكسب شخصي.

ج/ أشكال الفساد وفقا للغرض:

1- ويجد متمثلا في الفساد الناتج عن خدمة الأقارب والأصدقاء.

2- التلاعب بالرواتب والأجور.

3- التلاعب بنظم الحوافز والمكافآت.<sup>1</sup>

وعلى الرغم من تعدد أشكال الفساد الإداري إلا أن معظم هذه الأشكال هي أوجه لظاهرة واحدة تعبر عن ممارسات غير مشروعة ويرى البعض انه تبعا لتعدد أشكال الفساد الإداري تعددت مظاهره والتي هي:

1- الرشوة: أي الحصول على أموال أو أية منافع أخرى من اجل تنفيذ عمل أو الامتناع عن تنفيذه متخالفة للأصول.

2- المحسوبية: أي تنفيذ أعمال لصالح فرد أو جهة ينتمي إليها الموظف دون أن يكونوا مستحقين لها.

<sup>1</sup>- محمود محمد معاصرة، الفساد الإداري وعلاجه في الشريعة الإسلامية. عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع، ط1، 2011، ص 80.

3- الخبايا: أي تفصيل جهة على جهة أخرى في الخدمة بغير حق للحصول على مصلحة.

4- الوساطة: أي التدخل لصالح فرد ما أو لقضاء أو التسريع بالإجراءات أو تحقيق معاملة.

ثانيا: آثار الفساد الإداري:

أ/ الآثار السياسية:

حيث يؤدي الفساد الإداري إلى انخفاض مستوى الأداء الحكومي ويخلف أجواء تسودها عدم العدالة ويؤدي بذات الوقت إلى تفويض الشرعية السياسية للدولة ويعتبر عن وجود مشكلات عميقة في معاملات الأفراد مع الدولة إضافة إلى انعدام الوطنية.<sup>1</sup>

ب/ الآثار الاقتصادية:

تركيز الثروة في أيدي حفنة قليلة لتستغلها في غير صالح المجتمع والدولة حيث يتم ذلك في حالة سوء توزيع الدخل والثروة من خلال استغلال أصحاب النفوذ لمواقعهم، وارتفاع تكاليف التكوين الرأسمالي للمشاريع و الإنشاءات والمعدات نظرا لفرض السبب العمولات و الشاوي و بالتالي عرقلة مسيرة التنمية.<sup>2</sup>

ج/ الآثار الاجتماعية:

الفساد الإداري ينجم عنه عدة آثار سلبية وتظهر تلك الآثار على المواطن على المواطن فيصاب بأمراض اجتماعية منها الإحباط واللامبالاة وبرز التعصب والتصرف فيصبح المواطن بلا هوية كما انعدام سيادة القانون يؤدي إلى انخيار البيئة الاجتماعية والثقافية كما ينتج عن الفساد الإداري إلى جانب عدم المهنية وفقدان قيمة العمل والتقبل النفسي لفكرة التفریط في الحق العام والشعور بالظلم لدى الغالبية مما يؤدي إلى الاحتقان الاجتماعي.<sup>3</sup>

المطلب الثالث: تدابير مكافحة الفساد الإداري.

حضي موضوع مكافحة الفساد باهتمام كبير على جميع المستويات فلا تكاد تخلو برامج الحكومات المختلفة من التركيز على الإصلاح الإداري ومكافحة الفساد ووضعية في أعلى درجة من سلم الأولويات ومن التشريعات اللازمة المحرمة له.

<sup>1</sup> - أحمد سليم وآخرون، مؤشر الفساد في الأقطار العربية. لبنان: مركز دراسات الوحدة العربية للنشر والتوزيع، ط1، 2010، ص 101.

<sup>2</sup> - صلاح الدين فهمي محمود، الفساد الإداري كمعوق للعمليات التنموية الاجتماعية والاقتصادية، المركز العربي للدراسات الأمنية والتدريب، 1994، ص 39.

<sup>3</sup> - عمرو صابر، الفساد الإداري والاقتصادي، مجلة دراسات اقتصادية، مركز البصرة للبحوث والاستشارات والخدمات التعليمية، العدد 09، 2007، دار الخلدونية، الجزائر ص 80.

أ/ تدابير مكافحة الفساد الإداري على المستوى الدولي:

لم تكن بعض الدول ظاهرة الفساد الإداري غير قوانينها فقط بل انتظمت باتفاقيات دولية وشاركت بمؤتمرات دولية للوقوف على أسباب ودوافع الفساد ومن الوثائق الدولية لمكافحة الفساد الإداري وقد ظهرت مبادرات دولية للحد من ظاهرة الفساد وضمينا ظاهرة الفساد الإداري هكذا المعاهدات الدولية التي تتطلب تعاوناً قانونياً وعقوبات رادعة كما تتطلب المعاهدات تعاون ملموس ومعاينة الرشاوى عبر الدول، كما قامت المنظمة العالمية للتجارة على تطوير جهودها للحد من الفساد وتبنت قوانينها منع تعاطي الرشوة لأي سبب من الأسباب وذلك في اجتماعها المنعقد في باريس سنة 1996م كما تبني المجلس العالمي للمحاميين قراراً في جوان 1996م في الولايات المتحدة أرست جمعية المحامين الأمريكيين وضع معايير عالمية للممارسات الفاسدة.

\* وثائق منظمة الشفافية العالمية:

حيث ارتكز عملها على عدة قواعد أهمها:

- الاهتمام بمبادئ الديمقراطية والمشاركة واللامركزية والشفافية على المستوى المحلي وتجاوز الانتماجات الضيقة في الإدارة.
- التسليم بوجود أسباب عملية وأخلاقية تقف وراء ظاهرة الفساد الإدارية.
- مكافحة مظاهر الفساد الإداري وأهمها الرشوة عن طريق الرقابة والمساءلة.
- أن يتخذ الإجراء المناسب ضد أي مدير أو موظف ينتهك لوائح السلوك.<sup>1</sup>

\* اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام 2003:

لقد أدت الحاجة إلى وضع وثيقة ملزمة شاملة مكرسة بالكامل لمعالجة الفساد في الآونة الأخيرة إلى إقرار معاهدة الأمم المتحدة لمكافحة الفساد من قبل الجمعية العامة بموجب قرارها 04/58 وتتضمن الاتفاقية تدابير وقائية واسعة كما تحتوي على أحكام حول تعزيز التعاون الدولي في المسائل الجنائية وكذلك فصولاً مستقلة عن استرداد الموجودات والمساعدة الفنية وتبادل المعلومات.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> - عبد الكريم علوان، الوسيط في القانون الدولي العام. عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع، ط2، 2004، ص 29.

<sup>2</sup> - ثائر سعود العدوان، مكافحة الفساد الدليل إلى اتفاقية الأمم المتحدة. عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع، ط1، 2012، ص 31.

\* اتفاقية الاتحاد الإفريقي للوقاية من الفساد ومكافحته 2003:

تدعو هذه الاتفاقية إلى تجريم طائفة واسعة من الجرائم، بما فيها الرشوة (محلية أو أجنبية) وتحويل الملكية من جانب الموظفين العموميين و المتاجرة بالنفوذ والإثراء غير المشروع، وقد نصت على أن كل دولة طرف تتخذ التدابير التشريعية وغيرها من هذا القبيل لإعمال الحق في الحصول على أي معلومات مطلوبة للمساعدة في مكافحة الفساد بكل مظاهره.<sup>1</sup>

\* المنظمة العربية لمكافحة الفساد:

تسعى إلى تعزيز الحكم الصالح والمفاهيم الديمقراطية في المجتمع العربي من خلال إحداث الوعي وتوسيع الإدراك بأهمية مناهضة الفساد ومن خلال توجيه اهتمام المواطنين ومؤسسات المجتمع المدني نحو أهمية النشاط المعادي للفساد، وأهمية كشف مواقع الفساد وفضحها والإصرار على إصلاح الأوضاع، وكذا تشجيع ثقافة ممارسات الشفافية.

ب/ على المستوى المحلي:

بعد حدوث ظاهرة خطيرة كظاهرة الفساد الإداري تبقى على عائق الدولة مهمة الإصلاح بحيث يتوجب إزالة الأخطاء والمعوقات وإعادة التقسيم والتقييم وفرض التغيير الذي يقود نحو الأفضل أو ما يسمى بالإصلاح والغايات والأهداف، فقد أصبحت الدول تبذل مجهودات كبيرة لمكافحة الفساد، وتقوم بعملية الإصلاح سواء على المستوى السياسي أو الإصلاح الإداري، فعلى المستوى السياسي يجب أن تكون هناك حوافز سياسية للتخفيف من ظاهرة الفساد ولن يتحقق الإصلاح دون دعم الفئات القوية من داخل الحكومات وخارجها، كما يجب أن يهدف النظام القائم إلى دعم التغيير لأن الدولة التي لا تدعم الإصلاح وخصوصا الإصلاح السياسي، فقد يهيمن عليها الفساد وتكون عرضة للغزو الخارجي أو لحرب أهلية، كما أن الخوف من فقدان السلطة يؤدي إلى الفساد، وهذا لا ينفي أحيانا القول أن الحكومات الديمقراطية يمكنها أن تقوم بالإصلاح الإداري كإصلاح أنظمة التوظيف، فالبن الديمقراطية تستطيع تطوير الإصلاح تحت ظروف معينة، وهنا يكون تركيز الإصلاح على العنصر البشري وأساليب العمل والتشريعات والقوانين والخدمات العامة.

وحيث يحتاج الإصلاح الإداري إلى متطلبات ودعم تتمثل في:

**الدعم السياسي:** ويتم من خلال تبني القادة والرؤساء وسلطة الدولة العليا الإصلاح بحيث تصدر منهم الأوامر إلى منهم أدنى سلطة بالعمل على إيجابية له منحهم الصلاحيات دون الإكراه في اتخاذ القرارات المناسبة حيال ذلك.

**الدعم الشعبي:** من خلال كل شرائح المجتمع، بحيث تمنح الفرص وتستثمر الإمكانيات كافة لمحاربة الداء وعلاجه، فتعرض القرارات والقوانين التي استجذبت بهذا الشأن على المجتمع للعمل بها، ومن خلالها إيضاح كل الأمور بشفافية.

<sup>1</sup> - عصام عبد الفتاح مطر، الفساد الإداري، المرجع السابق، ص 94.



**الدعم الذاتي:** يأتي من الموظفين والعاملين بمختلف الإدارات في كل المؤسسات بالدولة، ويتولون عملية الإصلاح الداخلي ومن خلالها ومن خلال مرؤوسيههم بإعادة ووضع القرارات وتطبيق الإدارة بأسسها العلمية.<sup>1</sup>

**المبحث الثالث: الإطار المفاهيمي للبيروقراطية**

**المطلب الأول: مفاهيم عامة حول البيروقراطية**

لتحديد المقصود بالبيروقراطية يحسن البدء بالإشارة إلى الاستخدامات اللغوية للمفهوم ثم استعراض بما يشير إليه للوصول إلى التعريف الأكاديمي، فمن الناحية اللغوية يتكون لفظ البيروقراطية Bureaucracy من شقين:

الشق الأول Bureau أي مكتب ويرجع أصله اللغوي إلى اللفظ اللاتيني Burus ويقصد به اللون الداكن ولعل هذا تعبيراً عن الهيئة التي يتسم بها الموظف الحكومي باعتباره ممثلاً للحكومة كما قد يكون تعبيراً عن التسيير السيئ من ناحية أخرى الذي تطور فيها بعد إلى La Bureau في اللغة الفرنسية للدلالة على المكتب الذي يجلس خلف الموظف الحكومي ألا أن اللفظ انتشر واتسع مدلوله ليشير إلى غرفة المكتب بكاملها، أما الشق الثاني للمفهوم Cracy بالانجليزية و Cratie بالفرنسية فإنه منشق من الناحية اللغوية من اللفظ Kratia أي أن تكون قويا وهكذا تصبح كلمة "البيروقراطية" تعني ممارسة السلطة أو الحكم أو القوة عن طريق المكاتب.<sup>2</sup>

ومن الناحية التاريخية حول أصل الكلمة فهناك اختلاف في الرأي والاتجاه فأتجاه يرى أن البيروقراطية ليست مفهوما حديثا بل وجدت فيها وجدت التنظيمات عندما بدأ التفاعل بين بدا التنظيم وبدأت البيروقراطية، وقد قيل أن مصطلح البيروقراطية ورد لأول مرة عام 1745 م في كتابات عالم الاقتصاد الفيزيوقراط ووزير التجارة الفرنسية "إنسان دي جور ناي" Vincent De Gournay " وهو أول من نظر إلى المكاتب العامة باعتبارها الإدارة العامة في الحكومة وتحدث عنها باسم "بيروقراطي" Bureaucrates "أي فئة العاملين في مكاتب الأجهزة الإدارية كما أن هناك اتجاه آخر يرى أن كلمة بيروقراطية اصطلاحاً حديثاً نسبياً وغير واضح فيما عدى الإشارة إلى الأصل الفرنسي والذي يتمثل في النصف الأول من الكلمة اللاتينية "Burus" إضافة إلى هذا أن اللغة الفرنسية القديمة كانت تحتوي كلمة قريبة من ذلك هي "La Bure" والتي تشير إلى القماش الذي يغطي مناضد الرسميين في دوائر الحكومة الفرنسية في القرن الثامن عشر ثم أصبحت الكلمة أشد التصاقاً بحكم الدولة خصوصاً في فترة النضال ضد الاستبداد التي مهدت لاندلاع الثورة الفرنسية سنة 1789 م وانتشر هذا المصطلح في أوروبا خلال القرن التاسع عشر، وصار نعنا تنعت به الإجراءات المعتقدة والنكهة التي مارسها دوائر الحكومات في ذلك الوقت وقد تحول هذا المصطلح مع مرور الزمن إلى كلمة ذات مضامين سلبية ويضيفها ناقدو القواعد الروتينية الجامدة التي تطبق دون مراعاة لخصوصيات حالات مراجعي مؤسسات الحكومة كما يستعمل المصطلح أيضاً في سياق انتقاد الرسميين

<sup>1</sup> - عبد المعطي عساف، آراء التطوير الإداري، المحلة العربية للإدارة، العدد 02، أكتوبر 1998، ص 91.

<sup>2</sup> - مورو بيرجر، البيروقراطية والمجتمع في مصر الحديثة، ترجمة محمد توفيق رمزي. القاهرة: النهضة المصرية، 1959، ص 33.

الذين يغلب عليهم البطء في إنجاز المعاملات الإدارية الرسمية وفي تناقص الضوابط الإدارية وتكرارها وضخامة المؤسسات و الكوادر العامة فيها وانحصار السلطة في أيدي عدد قليل من البيروقراطيين الرسمي<sup>1</sup>.

كما ترى إحدى الاتجاهات أن البيروقراطية كمفهوم ومظاهر اجتماعية ليست حديث ولكن أن الاهتمام بالبيروقراطية يرجع إلى سنوات عديدة قضت فهي تمثل موضوعا كلاسيكيا في تراث علم الاجتماع ومن الذين تحدثوا عنها "فيرجسون" "Ferguson" و"موشكا" "Mosca" حيث اعتبر الأخير أول ما ناقش فكرة الدولة البيروقراطية باعتبارها سمة مميزة لتطوير النظام السياسي و"سومبارت" "Sombart" وغيرهم من علماء الاجتماع والسياسة الذين قاموا بتحليل البيروقراطية في علاقتها بالبيروقراطية على المستوى المجتمعي و بالحرية على المستوى الفردية إذ شكلت جانبا هاما من دراساتهم بحيث يمكن تتبع أصول هذا التحليل منذ كتابات "جون بودان" و"توماس هوبز" و"فريدريك هيغل" وكما قلنا أن البيروقراطية كمفهوم وكظاهرة اجتماعية ليست حديثة لكن دراستها بطريقة علمية هو الجديد وكان اول عالم قد استعمل البيروقراطية كوسيلة لتطوير المجتمعات الحديثة وتنظيما عصريا هو العالم الاجتماعي الاقتصادي "ماكس فير" "Max Weber" (1864-1920) الذي اعتبرها نظاما عقلا نيا ضروريا يتناسب مع المجتمع الصناعي في غرب أوروبا وقد درس النظام البيروقراطي في نهاية المطاف إلى أن يكون نظاما بيروقراطيا<sup>2</sup>، ومن خلال ما سبق يمكننا أن نحدد مدلول البيروقراطية من حيث:

**المدلول الأكاديمي:** ويتعلق الأمر باستعمالين:

**الاستعمال الأول:** وهو استعمال تقليدي يناسب المصطلح المستعمل في علم السياسة ومفاده أن البيروقراطية هي الحكم بواسطة المكاتب أو بمعنى آخر بواسطة جهاز الدولة مكون من موظفي معينين وليسوا منتخبيين، من ظمين وفق سلم إداري ويخضعون إلى سلطة عليا ويتطلب الحكم البيروقراطي بهذا المعنى سيادة النظام والقانون.

**الاستعمال الثاني:** وقد أتى به "ماكس فير" وهو استعمال قريب جدا إلى نظم الاجتماع والتاريخ مفاده أن البيروقراطية معناها جعل النشاطات الجماعية تخضع إلى العملية مما يؤدي إلى تمركز وحدات الإنتاج والمنظمات<sup>3</sup>.

**المدلول العام:** ومن جهة الاتجاه التداول في الأوساط الشعبية فان مفهوم البيروقراطية يوصف بالسلبية والروتين والجهود والبطء الإداري الذي يصب الجهاز الإداري وبهذا تصبح الكلمة مقرونة بمدلول العجز الإداري كما أنها كثيرا ما تستعمل كنوع من أنواع الشتم السياسي و يصفها معا رضوا دولة الرفاهية بأنها الدور الذي يقوم به الأشرار والفاسدون وفي بعض الأحيان يؤخذ بهذا المعنى في كتابات أكاديمية عديدة<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> - محمد علي محمد، علي عبد المعطي محمد، السياسات بين النظرية والتطبيق. القاهرة: دار المعرفة الجامعية، (د.ط)، 1999، ص 358.

<sup>2</sup> - محمد علي محمد، علي عبد المعطي محمد، مرجع سابق، ص 359-360.

<sup>3</sup> - علي سعدان، بيروقراطية الإدارة الجزائرية. الجزائر: الشركة الوطنية للنشر والتوزيع، (د.ط)، 1981، ص 20.

<sup>4</sup> - عمار بوحوش، الاتجاهات الحديثة في علم الإدارة. الجزائر: دار البصائر للنشر والتوزيع، ط 1، 2008، ص 196.

المطلب الثاني: خصائص النظرية البيروقراطية

تعتبر النظرية البيروقراطية نموذجاً افتراضياً أو مثالياً " **Idéal type**" للتنظيم يتصف بعدة خصائص هيكلية وسلوكية تجعله أكثر كفاءة في تحقيق أهدافه ويرى فيبر أن التنظيم المثالي هو الذي تكون كفة علاقات السلطة فيه مدرسة مسبقاً بأسلوب علمي ومقررة كتعليمات رسمية ملزمة للجميع ففي هذه الحالة يميل الجميع على تنفيذ تلك التعليمات بما يحقق العقلانية والاستقرار إن تنظيماً كهذا سيعمل بطريقة واحدة مستقرة وثانية حتى لو لم استبدال جميع العاملين فيه.<sup>1</sup>

أ/ الخصائص الهيكلية: و من أبرزها:

- تسلسل سلطوي دقيق يتمثل في وجود مستويات إدارية متفاوتة في التنظيم بحيث يتبع كل مستوى للمستوى الأعلى ويتوقف عدد المستويات التنظيمية على حجم التنظيم ونطاق الإشراف فيه.
- تقسيم العمل والتخصيص الوظيفي.
- نظام من القواعد يغطي حقوق شاغل الوظيفة.
- نظام من الإجراءات لمعالجة أو ضاع العمل.
- اللادائية في العلاقات بين العاملين داخل التنظيمات حيث تسود العلاقات الرسمية البعيدة عن العواطف والتحيز وعدم الموضوعية .
- تعيين الموظفين على أساس المؤهلات التقنية بموجب امتحانات أو بيان أو شهادات علمية تشهد بالتدريب الذي حصلوه عليه أو بالاثنتين معاً.
- الوظيفة بمثابة مهنة وهناك نظام ترقيات حسب الأقدمية أو الانجازات أو كليهما وتعتمد الترقية على حكم الرؤساء في العمل.
- الفصل بين الحياة الشخصية والوظيفية للمواطن.

- نظام للسجلات تقوم المؤسسات البيروقراطية على تدوين الأهداف والقرارات والوقائع في سجلات وقيود وتقارير يتم حفظها في ملفات خاصة بها ويجمع البيروقراطيون المعلومات التي يحتاجونها للقيام بأعمالهم ويعملون على تخفيضها وتدقيقها

<sup>1</sup> - محمد علي محمد، علي عبد المعطي محمد، مرجع سابق، ص 362.

وترتيبها مما يشكل مصدرا هاما للقوة البيروقراطية ويعمل الموظفون على تأمين وصول هذه المعلومات للمسؤولين الذين يحتاجونها للقيام بواجباتهم.<sup>1</sup>

- الاعتقاد بمبدأ الرشد في تصرفات أعضاء التنظيم ويمكن ذلك في تحقيق أهداف محددة باستخدام طرق وأساليب يتم اختيارها بدقة والأخذ بالمنهج العلمي في تفسير الأمور ورفض كل الأساليب والمعتقدات غير العلمية.

- تلقى الموظف البيروقراطي عادة راتبا محددًا وتدفع الرواتب بالنقد ويتدرج سلم الرواتب حسب الرتبة في الهرم الإداري وقد تؤخذ مسؤوليات النصب ومتطلبات شاغله في الاعتبار ويكون للموظفين في أغلب الأحيان حقوقا تقاعدية ويحق للسلطة الموظفة في حالات معينة أن تنهي تعيين الموظف.

- يعتبر النصب على أنه الوظيفة الواحدة لشاغله أو الضيفة الأساسية بالنسبة له.

ب/ **الخصائص السلوكية:** درس الباحثون هذه الخصائص من زاويتين هما:

- **الخصائص الفعالة المرغوبة:** وهي التي ترتبط بتحقيق أهداف التنظيمات البيروقراطية مثل الموضوعية والدقة والاستمرارية والوضوح وهي خصائص واضحة تتصل بمهمة اتخاذ الموظفين الإداريين للإجراءات.<sup>2</sup>

- **الخصائص السلوكية التي تؤدي إلى الاختلال الوظيفي:** وهي التي تحول دون تحقيق البيروقراطية لأهدافها ويرى "فيريل هيدي" أن الخصائص السلوكية تميز بيروقراطية عن أخرى بشكل أكبر من الخصائص التنظيمية الأساسية للبيروقراطية واتفاق أقل فيما يتعلق بالخصائص السلوكية المتعلقة بها ويلاحظ أن سلوك البيروقراطيين يختلف باختلاف المكان والزمان وهذا أمر طبيعي إذ أن سلوك الناس في بيئة ثقافية معينة يصطلح بالقيم والانتقادات السائدة في تلك البيئة.

ولقد أوضح منظر البيروقراطية ماش فير خصائص تنظيمية بما يلي:

- الدقة في العمل والسرعة والتنفيذ والكفاءة والمعرفة الفنية والوضوح.

- الاستمرار في العمل وعدم توقف النشاط الإداري بعد تغير القيادة والمعرفة الكاملة بالوثائق والمستندات.

- الخضوع الكامل للرؤساء.

- تقليل احتكاك العاملين في التنظيمات.

<sup>1</sup> - أيمن عودة المعاني، الإدارة العامة الحديثة. الأردن: دار وائل للنشر والتوزيع، ط2، 2004، ص 38.

<sup>2</sup> - أيمن عودة المعاني، مرجع سابق، ص 39-40.

ويرى فيبر أن الشكل المستبد من البيروقراطية " Monocratique " قادر على تحقيق أعلى درجات الكفاءة وهو أفضل طريقة لتحقيق السيطرة الضرورية على الكائنات البشرية. فهي تلو على أي شكل آخر من ناحية الدقة والاستقرار وصرامة انضباطها ومدى الاعتماد عليها وهي بالتالي تجعل من أمكن تحقيق درجة عالية من النتائج المحسوبة لرؤساء والأشخاص الذين لهم كما تعتبر الأفضل سواء من ناحية مدى كفاءتها أو أهداف عملاتها وإمكانية تطبيقها على جميع أشكال المهمات الإدارية.<sup>1</sup>

### المطلب الثالث: وظائف النظرية البيروقراطية

لقد لجأت النظرية الوظيفية إلى تحليل النظام السياسي باعتباره نظاما اجتماعيا فرعيا وتحديد مكانه البيروقراطية في هذا النظام ومختلف الأدوار التي تلعبها ومختلف الوظائف التي تنجزها من خلاله اثنين أن البيروقراطية تلعب أكثر من وظيفة وأهمهم هذه الوظائف.

**1- الوظيفة الاتصالية "Communicative fonction":** فالبيروقراطية حلقة وصل أساسية بين النظام السياسي من جانب ومختلف جماعات المصالح في المجتمع من جانب أخرى وسياعدها على أداء مثل هذه الوظيفة اتصالها الدائم بجماعات المصالح وإشرافها على المجالس والمؤسسات المحلية مما يعطيها الفرصة لاتخاذ رد فعل معين إزاء مختلف المقترحات السياسية المطروحة ومن ثم فإنها تلعب دورا هيا في تعبئة المساندة السياسية اللازمة للنظام السياسي.

**2- الوظيفة التعبيرية "Articulative Fonction":** تقوم البيروقراطية باعتبارها جهازا مستقلا في المجتمع له متطلباته وعليه التزاماته بالتعبير عن بعض المطالب الخاصة بها فبعض قاطعات البيروقراطية في حد ذاتها يمكن اعتبارها إحدى جماعات المصالح القائمة في المجتمع وهذا الوضع سائد بصفة خاصة في الدول المستضعفة التي تنسم أساسا بضعف تباين مؤسساتها واستقلال الجهاز البيروقراطي في عمله اليومي عن مؤسسات الدولة.

**3- الوظيفة التجميعية "Agrégative Fonction":** نتيجة الترابط الوثيق بين البيروقراطية من جانب ومختلف جماعات الضغط والمصطلح والمجالس والمؤسسات المحلية من جانب أخرى وبحكم تغلغلها إلى مختلف الأنشطة فإنها تتولى على نطاق واسع تلقي المطالب الخاطئة بهذه الجماعات والمجالس كما تقوم بمحاولة التوفيق بين الأهداف التعارضية الناجمة عن استقبالها للمطالب حيث تمتلك اليد العليا لإقرار أهداف معينة في المجتمع وإهمال أخرى أي أنها تمارسها وظيفة تجميع المصالح ووظيفة حل وتسوية الصراع في نفس الوقت.<sup>2</sup>

**4- وظيفة اتخاذ القرار:** حيث تلعب البيروقراطية دورا رئيسيا من خلال وظيفة اتخاذ القرارات التي تقوم بها فالبيروقراطية تقوم بالمساهمة في اتخاذ القرارات المختلفة كما تساهم في صياغة السياسة العامة للدولة ويتم ذلك من خلال توجيه الوزراء باتخاذ

<sup>1</sup> - محمد قاسم القريوبي، مبادئ الإدارة. عمان: دار وائل للنشر والتوزيع، ط4، 2009، ص 60.

<sup>2</sup> - أحمد صقر عاشور، نظرة مستقبلية للإستراتيجيات الإصلاح الإداري في الوطن العربي. عمان: المنظمة العربية للعلوم الإدارية، 1985، ص 114.

قرار معين خاصة وإنما تحتكر المعلومات الدقيقة المرتبطة بمختلف الموضوعات ويمكن القول أن البيروقراطية تلعب العديد من الأدوار في مختلف مراحل وضع وتنفيذ السياسة العامة.<sup>1</sup>

### المبحث الرابع: أمراض البيروقراطية

#### المطلب الأول: مرجعية المرض البيروقراطي

لقد وضع العالم "ماكس فيبر" نظرية البيروقراطية على عكس ما تم التطبيق فيها في الواقع أراد أن يحدد لتنظيم الأمثل للأجهزة الإدارية في الدولة الحديثة غير ن شدة التمسك الأعمى بقوة وإجراءات العمل الإداري والنظر إليها على أنها مقدسة ولا يجوز المساس بها جعل من المستحيل التكيف مع لواقع يعين مجردة بل جعل أعمال الإدارة تتصف بالجمود وعدم الوصول إلى الغاية الموجودة ومن هنا أصبح اسم البيروقراطية مقترن بعيوب الإدارة والجهود في الوصول إلى الغاية والأهداف وكذلك أصبح اسم البيروقراطية هو المقابل للروتين المصلحي في جميع إدارات الدولة وهو إخضاع العامل في الإدارة للقواعد والإجراءات واللوائح وعدم اهتمامها بمقدرة الموظف على التصرف في المواقف غير المناسبة ومعالجتها وفق لمقتضيات الموقف في حد ذاته<sup>2</sup> وتلمس التحول في دور البيروقراطية من خلال:

#### أ/ أثر النظام السياسي على النظام الإداري:

إن تشكل مظاهر البيروقراطية في الدول النامية مر بمرحلتين تاريخيتين، رئيسيتين، الأولى عندما كانت الدول النامية مرتبطة بنظم الاستعمار وقيمه من واقع الاحتلال التسلطي وفي هذه المرحلة تم حجز الوظائف القيادية والهامة لأفراد معينين، وفي المرحلة الثانية وهي مرحلة ما بعد الاستقلال وإرساء أسس الدولة الوطنية، حيث ورثت هذه البلدان تبعات كبيرة وأعباء ثقيلة مستحقة لم تكن قادرة ولا مستعدة للوفاء بها، فقد افتقرت تلك البيروقراطيات للوسائل والأساليب الحديثة في الإدارة، كما عجزت عن إحلال القيادات الإدارية المدربة والمؤهلة محل القيادات البيروقراطية السابقة التي كانت مرتبطة بالدول المهيمنة.<sup>3</sup>

#### ب/ البيروقراطية تجسد ظاهرة الاستبداد:

بتفوق البيروقراطية على سائر التنظيمات الاجتماعية الأخرى لأنها تعتمد على المعرفة الفنية والقوانين التي تساهم في تحقيق قدر كبير من الفعالية والكفاءة في العمل فان دورها قد تغير فالنظر إلى ما يجري داخل المنظمات الكبيرة وكيف أن هذه الأخيرة تستعمل من طرف مجموعة صغيرة من أصحاب النفوذ وتستأثر بالسلطة من الناحية العلمية لكنها تتلاعب بالقوانين الشكلية وتقضي على روح المشاركة الشعبية في اتخاذ القرارات.

<sup>1</sup> - أحمد صقر عاشور، المرجع نفسه، ص 115.

<sup>2</sup> - محمد علي محمد، علي عبد المعطي محمد، المرجع السابق، ص 360.

<sup>3</sup> - أحمد رشيد، الإصلاح الإداري. القاهرة: دار النهضة العربية، 1996، ص 05.

هذا من جهة ومن جهة أخرى نجد أن المهارات التي يتمتع بها البيروقراطيون تستعملها المنظمات الحكومية للتحكم في الآخرين وتحقيق النفوذ والاستقرار للقادة وخاصة عندما يتمركزون في السلطة ويسعون لتأكيد عظمتهم وانفرادهم باتخاذ القرارات.

### ج/ البيروقراطية أداة لخدمة المصالح الذاتية:

إن الجهاز البيروقراطي أصبح يقوم على أساس الثقة المتبادلة بين كبار المسؤولين في الدولة وبين الموظفين الذين يتم توظيفهم لتقديم الخدمات للشعب وليس على أساس الكفاءة والجدارة في العمل ثم إن كثرة المطالب الاجتماعية وتنوعها قد دفع بالبيروقراطيين أن يتفاوض ومع الأفراد والجماعات الضاغطة المعنية كما أن البيروقراطية أصبحت تتحكم في مصير المجتمع الحديث لان البيروقراطيين المتخصصين يتحكمون في عملية إبراز القضايا التي يريدون إبرازها وعرضها على المسؤولين في الدولة ويدفنون القضايا التي ليست من مصلحتهم أن تتسرب إلى العالم الخارجي وبناء عليه فان العمل في سرية تامة وفرض رقابة شديدة على المعلومات التي قد تتسرب إلى الخارج ويعرف الجمهور حقيقة الأمر والتستر على العناصر البيروقراطية التي تحمل واجباتها ولا تعبير أي اهتمام لمطالب الجمهور ومختلف الظروف المشابهة فألما تشكل في مجملها مظاهر التحول في ادوار ووظائف البيروقراطية.<sup>1</sup>

### تعاظم سلطة البيروقراطية:

يرجع أساسا إلى توظيف القيادات الحاكمة للجهاز البيروقراطي كأداة في مجال الضبط والتحكم الاجتماعي والسياسي من جهة واستغلال البيروقراطية هذا الدور المناط بها لتعزيز مكانتها في المجتمع من جهة ثانية وتعزيز لهذا الطرح فقد وجدت نفسها تحاول استبدال أهداف الخدمة العامة بأهداف خدمة تعظيم البيروقراطية ذلك أن بيئة البيروقراطية في المجتمعات المختلفة تعد أرضا خصبة وعاملا مساعدا على توسيع نشاطات البيروقراطية للتجاوز اختصاصاتها والأهداف التي وجدت من أجلها الضرورة لتحقيق أهداف الخدمة العامة.

هذا من ناحية ومن ناحية أخرى هناك عامل آخر هو الأخلاق المجتمع حيث ألما تمثل أساسا قويا لأخلاقيات الإدارة ليس فقط لأنها خلفية مسبقة في تكوين أفراد المجتمع الذين يأتي منهم المديرون ومصدر في تكوين أخلاقيات الإدارة بل أيضا لان لإدارة لا تعمل في الفراغ وإنما بيئة حية ومتفاعلة لابد من اخذ قيم هذه البيئة ومحدداتها الأخلاقية فالانحراف الذي يمس بالمعيار الأخلاقي حتما سيؤدي بالانحراف في دوار البيروقراطية.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> - محمد قاسم القريوتي، نظرية المنظمة والتنظيم. الأردن: دار وائل للنشر والتوزيع، (د.ط)، 2008، ص 274.

<sup>2</sup> - Forrest vern mongeson, reconciling democrag and bureaucracy : towards a deliberative – democratic model of bureauctic accountability, ba, western Michigan university, 2005, pp 148.

## المطلب الثاني: الأعراض المرضية للبيروقراطية

بعدما تعرضنا إلى خلفية التحول في دور البيروقراطية تتحول الآن إلى الجوانب السلبية أو المظاهر المؤلمة في الإدارات التي جعلت المواطنين يشعرون أن البيروقراطيين يظهرون تقديسا وإجلالا للقواعد والإجراءات بحيث يصعب عليهم التأقلم والتكيف مع المشاكل المطلوب حلها وهذا ما ترتب عنه وجود هوة واسعة بين الجمهور والإدارة البيروقراطية ويظهر في عدد من الظواهر المرضية التي تعتبر سلوك بيروقراطي منحرف يستهدف تحقيق منافع ذاتية بطريقة غير مشروعة ودون وجه حق والتي يمكن لنا أن نقسمها حسب البنية الهيكلية للجهاز البيروقراطي وفي مجال السلوك الوظيفي البيروقراطي:

### أ/ الأعراض المرضية للبيروقراطية حسب البنية الهيكلية للجهاز البيروقراطي:

1- **التضخم الكبير في الأجهزة الإدارية:** قياسا بحجم الوحدات الإدارية نتيجة لحدوث توسع أفقي في بناء التنظيم الإداري كما يرافق ذلك تعدد مستوى بناء التنظيم مما يعيق التوصل إلى أحكام عمليات الإشراف والتوجيه ويسبب تضاربا بين الأنشطة كذلك فإن التعاضم والتوسع البيروقراطي هو نتاج لعدم قدرة أو عدم رغبة الجهاز أو الأجهزة البيروقراطية في تحجيم دورها بعد إنشائها حتى وإن لم يكن لوجودها وتوسعها مبررات واضحة فالأدبيات الإدارية السائدة والبيئة الإدارية القائمة في معظم بلدان العالم ترغب في نمو المنظمات لأنها ترى في ذلك نمو للعقلانية والكفاءة فما أن تنشأ منظمة ما، حتى تضل باقية بل تتعاضم وتتوسع وأسباب ذلك عديدة فمن تعود على منظمة ما ويتعود على أساليبها يصعب عليه تصفيتها أو إنشاء منظمة ما لأغراض تدعيم مكانته ومشروعيته يرى في القضاء عليها إضعافا لمكانته هذا مشروعيته، فالبيروقراطيات لا تصفي نفسها وتعان إفلاسها مهما ساء أداؤها وانتقص إنتاجها فقد يعاد توزيع الاختصاصات بين الوحدات الإدارية ولكن الوظائف الأساسية تضل باقية ومستمرة.<sup>1</sup>

### 2- **المركزية الشديدة في صنع القرار:** خلقت فحوة كبيرة بين المخططين والمنفذين لأن التخطيط على الورق يختلف عن الواقع

المعاش ولهذا فإن البيروقراطيين الذين تسندا إليهم مهمة تطبيق السياسات المسطرة ويعانون من صعوبة الالتزام بالإجراءات المسطرة والملائمة بين ما جاء فيها وبين لاستجابة الاحتياجات الاجتماعية واتجه الدولة إلى أسلوب المركزية المشددة وتركيز السلطات في أيدي فئة قليلة من البيروقراطيين ويعزي لسببين:

**السبب الأول:** أن هناك مفهوم ساد بأنه لا يمكن الوصول إلى الوحدة الوطنية دون توطيد نظام مركزي للحكم.

**السبب الثاني:** يعتبر النظام في الكثير من الدول نموذجا ورثته بعد زوال الحكم الاستعماري ولم تقم بآء إجراء تعديل أو تبديل جذري بالتالي فإن الميل لفرض النظام من أعلى السلطة يؤدي إلى هدر المزايا المتعددة التي يمكن أن تكتسب جراء تطبيق نظام اللامركزية كما يؤدي إلى إضعاف الروح المعنوية لدى المسؤولين واختناق العمل وإضعاف الكفاءات الإدارية والتنازع

<sup>1</sup> - ميرغني عبد العالي محمود، التطوير التنظيمي والخصوصية العربية. عمان: المنظمة العربية للعلوم الإدارية، ص 54



والصراع وهجرة المؤهلين إضافة إلى ذلك تؤدي المركزية الشديدة في صنع القرارات وانعدام تفويض السلطة إلى تحمل الوحدات الإدارية أعباء جسيمة ثقيلة ذلك أن النظام المركزي يميل عادة إلى تأجيل أداء العمل أو المطالب التي تؤدي على المستوى المحلي كما انه ينكر على المواطنين الحق في المشاركة في وضع القواعد واللوائح التي تطبق عليهم كما تحمركز المركزية المشددة من المبادرة الفردية إذ يعتمد الناس عادة على المركز أملا في أن يحقق لهم مطالبهم ويقدم حولا لمشاكلهم إضافة إلى عدم تقبل البيروقراطيين مبدأ تفويض السلطة لمن هم أدنى منهم فيسلم الوظيفة فالسلطة بالنسبة لبعض الموظفين العموميين تعني التفرد بالمعرفة والإحاطة بمالة من النفوذ ولذلك يظنون أن تفويض بعض من سلطاتهم لبعض رؤوسهم يعني تنازلا عن مركزهم وفقدانا لنفوذهم مما يجعلهم يترددون كثيرا قبل أن يقدموا بالتفويض متى كانت اللوائح والقوانين تخول لهم ذلك من هنا كان سلوك كبار الموظفين المستمد من جذور البيروقراطية الممتدة في الوزارات والمديريات المركزية التي يعملون بها يمثل إغراء لبناء وتشديد إمبراطوريات جديدة لدى تركيز كل الاختصاصات والقرارات والأعمال لديهم ومن ثم تصبح القرارات والأعمال الإدارية خاضعة للأشخاص لا لمقتضيات اللوائح والنظم العامة.<sup>1</sup>

**3- تعقيد الإجراءات:** عندما تتراكم المشاكل ويصعب إيجاد الحلول الملائمة لها يلجأ البيروقراطيون إلى القيود التي تحم من كثرة الطلب على الخدمات، والتسهيلات التي كانت تقدم في السابق والبيروقراطيون يعرفون بطبيعة الحال أسرار المهنة التي يحتفظون بها لأنفسهم ولا يصنعون إلا الإجراءات الصعبة التي تخدم إغراضهم وتزيد من نفوذهم وقوتهم اتجاه المواطنين الذين يتعين عليهم احترام القوانين والتمشي مع ما جاء فيها والمؤلم في الموضوع هو أن يعتمد البيروقراطيون تعقيد المسائل البسيطة ومضايقة المواطنين وإظهار نفوذهم أمام من يطلب الخدمة منهم فهذه مسألة على جانب كبير من الأهمية ولعل الموضوع الذي يزعج كل فرد ويقلقه جدا هو سكوت المواطنين والشخصيات المنتخبة من طرف الشعب وهم يدركون جيدا المخاطر الكبيرة التي تنطوي عليها ظاهرة تغول البيروقراطية وفرض قبضتهم الحديدية على القضايا والمعاملات الإدارية التي تم كل مواطن بحث أصبح مصير المواطن والدولة في يدهم.

**4- التجاوب البطيء مع التغيرات الاجتماعية:** إن أكبر مشكلة تواجه الإدارة في العالم الثالث هي قضية مراجعة القوانين وتحديثها بحيث تتماشى مع التغيرات الاجتماعية وروح العصر والعجيب في الأمر أن معظم الإدارات لا تفرق بين التغير الضروري الذي لا بد أن ينبع من المكان الذي تمارس فيه العمليات الإدارية وبين التغير الذي لا بد أن يحضى بمواقفه القيادة ويأخذ الصبغة الشرعية وعلى هذا فان مراجعة كبار المسؤولين والمرور بالقنوات الرسمية للوصول إلى الرؤساء وإقناعهم بضرورة التغيير وتعتبر من أكبرا لعراقيل التي تواجه البيروقراطي الذي لا يستطيع أن يغير مجرى الأمور ويستجيب لمتطلبات الجمهور حتى ولو كان متفهما لمطالبهما المشروعة.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> - نزيه الأيوبي، البيروقراطيات العربية بين تضخم الحجم وتنوع الوظيفة الأمة والدولة والاندماج في الوطن العربي . بيروت: مركز الدراسات الوحدة العربية، (د.ط)، 1989، ص 597.

<sup>2</sup> - هنري رياض، السياسة والبيروقراطية. بيروت: دار الجليل للنشر والتوزيع، (د.ط)، 1993، ص 118.

**5- هجرة الكفاءات بسبب قلة الحوافز:** هذه الظاهرة السلبية في البيروقراطية أصبحت بمثابة كابوس يخيف كل مؤسسة لأن تصميم القادة الأكفاء على الانتقال من قطاع إلى آخر معناه انهيار المعنويات وانخفاض مستوى الخدمات فالمؤسسات تقوى أو تضعف نتيجة للنوعية في الإطارات التي تلتزم برسالتها الإنسانية وخدماتها الجلييلة للمجتمع فإذا فقدت عناصرها الحية فألها تكون قد فقدت مقدرتها على تقديم الخدمات الرفيعة وفي الواقع أن انخفاض مستوى الأداء بسبب هجرة الكفاءات الجديدة إلى القطاعات الاقتصادية التي تدفع رواتب أعلى لم يعد هو المشكل الرئيسي الذي يؤثر على مسار التنمية الاجتماعية بل أن المشكل الآن أصبح يمكن هروب أصحاب الكفاءات الفنية إلى الخارج والبحث عن من يشجعهم معنويًا وماديًا وتوفير الظروف المناسبة لتحقيق طموحاتهم.

**6- إهمال الأساليب العلمية وغياب التنظيم والتخطيط:** وهذا بسبب ضعف القيادات الإدارية غير القادرة وغير المتخصصة أو غير المؤهلة وكذلك انشغالها بالمشاكل اليومية الروتينية وبعدها عن الأهداف المرسومة إضافة إلى ضعف الأداء الوظيفي للجهز البيروقراطي وما يعيشه من المظاهر المختلفة جعله عاجزًا عن الوفاء بمتطلبات الخدمة التي يحتاجها المواطن هذا من جهة وضعف الأجهزة البيروقراطية المعنية بشؤون الأفراد وقلة تدريب القائمين عليها وافتقارها إلى استراتيجيات وخطط واضحة ومحددة من القيام بدورها في تدريب الكوادر البشرية وفي إحداث التغيير في المفاهيم والأساليب السلوكية التقليدية، إضافة إلى اقتصار وضع الخطط التنموية على صفوة من الموظفين الكبار دون إشراك أفراد الشعب ذلك أن الشعب حرم حتى من الحصول على المعلومات الأساسية التي قد تعطيه فكرة عامة عن مشروعات الاستثمار والخدمات العامة وغيرها وبالإشارة إلى أنه لا يكفي بان تدرج الطبقات الحاكمة الحاجة إلى تنمية مخططة لكن من الضروري والأكثر أهمية أن تشارك الشعب الذي توضع المشروعات لصالحه لذلك يجب أن يكون أفراد الشعب على علم بأهمية وأهداف البرامج المختلفة.<sup>1</sup>

**7- قلة الاستعانة باستعانة بالعلماء المختصين:** إن هذا الشكل قد تسبب في بقاء معظم الدول النامية متخلفة وسيبقى لمدة طويلة من الزمن الصخرة التي تتحطم عليها مشاريع الإصلاح الإداري الهزيلة والتي تعد في غالب الأحيان في ظروف صعبة وبدون دراسات مستفيضة وكاملة عن الموضوع والشيء الذي يؤخذ على البيروقراطي ورجال السياسة أنهم يأخذون بعين الاعتبار الجوانب السياسية عند دراسة أي مشكل أي المحافظة على تأييد الشعب وإعطائه وعودا في حيث أن الواقع يفرض عليهم أن يكلفوا خبراء مختصين في الجامعات بدراسة الموضوع من جميع الجوانب وتقديم الحلول والبدائل التي تساعد على استئصال الداء وإراحة الناس من العراقيل التي تواجههم بصفة ملموسة.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> فيصل فخري مرار، البيروقراطية بين الاستمرارية والزوال. الأردن: المنظمة العربية للعلوم الإدارية، 1978، ص 57.

<sup>2</sup> موسى اللوزي، التطور التنظيمي أساسيات ومفاهيم حديثة. الأردن: دار وائل للنشر والتوزيع، (د.ط)، 1999، ص 21.

ب/ الأعراض المرضية في مجال السلوك الوظيفي البيروقراطي:

وبالمثل توجد أيضا المفارقة على صعيد جهود تنمية وتطوير ممارسات البيروقراطيين الإداريين في الأجهزة الحكومية، فرغم الجهود والموارد الموجهة لتنمية وتطوير الممارسات الإدارية فإن الأعراض البيروقراطية تزداد مع زيادة هذه الجهود والموارد فرغم ما وجه للتدريب الإداري من جهود ومخصصات ورغم النمو الهائل في ساعات التدريب للقيادات والكوادر الإدارية في موقع التنفيذ وعلى جميع المستويات صاحب هذا النمو نمواً موازياً في عدد من المؤشرات المرضية البيروقراطية كل هذا يرجع إلى تلك الخصوصيات السلوكية والممارسات السلبية التي يمكن تحديدها النقاط التالية:

**1- الاتجاه لحماية الذات والولاء للرؤساء وليس للموظفين:** إن مشكل الوظيفة العامة في عصرنا هذا هو أن كبار الموظفين في

أية حكومة يميلون إلى فكرة الاستئثار بالسلطة ويعتقدون أنه من الضروري إشرافهم على كل صغيرة وكبيرة بحيث ينفردون بالظهور على مسرح الأحداث وغيرهم تابع لهم، وهذه التصرفات ناتجة عن الضعف في النفس البشرية والغرور وعدم الثقة في الغير، فالشيء المهم بالنسبة لهذا النوع من كبار الموظفين في الدولة هو حماية أنفسهم وترضية الموالين لهم وليس للوظيفة العامة ونتيجة تمسك بعض الرؤساء في المناصب العليا بفكرة عرض كل صغيرة وكبيرة عليهم تضحل شخصية الرؤوس ويتهربون من المسؤولية ويقل اعتمادهم على أنفسهم وينقادون إلى أوامر الرؤساء، كما أن استئثار الرؤساء بالسلطة يدفع المرؤوسين أن يقوموا بأدوار سلبية وذلك على أمل أن يأتي دورهم ويصبحوا في المستقبل رؤساء ويقومون بتمثيل نفس الدور مع مرؤوسيهام انتقاماً لأنفسهم وطبعاً لا يمكن معالجة هذا الضعف عن طريق التشريعات والقوانين.

هذا من ناحية ومن ناحية أخرى وعلى مستوى الموظف العادي وإلى جانب هذه السمات المرضية التي تبصم الأداء البيروقراطي نجد أيضاً تغلب العنصر الذاتي في الأداء الإداري الناتج عن تلك الروابط والالتزامات العائلية التي تعد أكثر اتساعاً في المجتمعات النامية منها وفي المجتمعات المتقدمة فإن الموظفين العموميين ليس من اليسير على أي منهم التنصل أو التهرب من التزاماته في مواجهة عائلته.<sup>1</sup>

ومن ثم كان من الطبيعي أن يخلق هذا المفهوم الواسع للأسرة ضغطاً كبيراً ومستمر على الموظف العام لكي يبدي الحمالة لأقاربه أكثر من باقي المواطنين لذا نجد الكثير من الموظفين يلحون في طلب توظيفهم بعيداً عن المنطقة التي ولدوا فيها أو تربوا فيها تجنبا للمشاكل التي تثيرها طلبات الأقارب والأصدقاء والمعارف مما يغري بإصدار قرارات تنطوي على المحاباة، فهذا السلوك الشخصي لا يؤدي إلى مزيد من الاستغلال فحسب بل يؤدي أيضاً إلى نشر عدم الثقة في الموظفين العموميين وتعطيل أعمال الأشخاص المستحقين لو اتبعت الإجراءات القانونية السليمة ومن هنا نجد أن تعطيل الأعمال الإدارية لا يعزى إلى الروتين حسب ما يدعي، وإنما يعزى أساساً لتفشي المحاباة والوساطة والمحسوبية والجهوية التي تؤدي بدورها إلى إضعاف الخلق الإداري المتمثل في الرشوة وعدم المسؤولية والكسب غير المشروع و الاتجار بالوظيفة.

<sup>1</sup> - محمد محمد عبد الوهاب، البيروقراطية في الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص 81.

2- **التحايل على القانون:** إن انتعاش الوساطة والمحابة في الوظيفة قد حطم جميع المقومات الأساسية للأجهزة البيروقراطية وليست هناك مبالغة إذا قلنا أن التباين في تطبيق القوانين والتسامح بشأن بعض الأفراد وتعقيدها بالنسبة لأفراد آخرين غير محظوظين هو الذي يحطم معنويات الناس ويجعلهم يمتعضون من هذا التناقض الموجود في الأجهزة البيروقراطية فإذا كان من المفروض أن لا يتم توظيف أي إنسان إلا بناءً على مؤهلاته واختصاصاته وخبراته في ميدان معين فإن الشيء الذي يحصل هو التخلي عن هذه المقاييس السليمة واستبدالها بمقاييس أخرى تتمثل في تبادل الخدمات بين الموظفين بحيث أن كل إنسان واصل يستعين بأقارب وأصدقاء أناس آخرين أمثاله يحتلون مناصب مرموقة على أن تكون المعاملة بالمثل.

3- **التمسك بحرفية القوانين والتهرب من المسؤولية:** إن الرغبة في سيادة القانون وتطبيقه بدقة أو عدم الخروج عن الإجراءات المتعارف عليها تؤدي في معظم الأحيان إلى شل الجهاز الإداري والامتناع من الأساليب الجامدة التي يعتمد عليها في تقديم الخدمات للمواطن وفي الوقت الذي يحتاج إلى تلك الخدمة، وفي الحقيقة أن للبيروقراطي الحق في حماية نفسه من العقاب وعدم المخاطرة بمستقبله ولكن المشكل أن جمود القوانين وصعوبة تطبيقها وبسبب عدم تشابه الحالات وغموضها في بعض الأحيان كل ذلك يدفع بالبيروقراطي إلى استغلال هذه النقاط لصالحه وإظهار حرصه على تطبيق القوانين بدقة في حين أنه يستخدمها حسب مزاجه وبقصد إظهار نفوذه وتحكمه في مصير المواطن لأنه يدرك جيداً أن قوة القانون هي امتداد لقوته وتفوقه على الآخرين.

4- **الصراع والتنافس غير الشريف بين الموظفين:** إن الخلافات في الرأي تتحول في بعض الأحيان إلى صراعات حية تؤثر في سير العمل بحيث يتحول الهدف إلى الانتصار على المناوئين بدلاً من النجاح في العمل وتقديم الخدمات للجمهور وفي معظم الأحيان ينعكس هذا الصراع على المرؤوسين الذين يصنفون حسب تعاطفهم مع إحدى الفئات المتصارعة.

5- **الموظفون المقربون:** إن كل موظف يدرك جيداً أن نجاحه في وظيفته يتوقف على مدى الدعم الذي يحصل عليه من رؤسائه والإنسان المدعوم يتغاضى الناس عن أخطائه في معظم الأحيان لأن رئيسه يحميه ويغطي عيوبه ونتيجة لذلك تصبح عملية الأداء في الوظيفة وتحقيق الأهداف المطلوبة عبارة عن شيء ثانوي لأن المسؤول الكبير يحترم عمل المقربين إليه والذين يظهرون احترامهم المصطنع وشعورهم الزائف نحو رؤسائهم والبيروقراطي الذي يتنازل عن رأيه.<sup>1</sup>

5- **مجاملة المسؤول الكبير والأخذ برأيه:** وهي إحدى الظواهر المؤسفة في معظم المؤسسات الإدارية فالمسائل التي تعرض على الأعضاء للمناقشة وتصحيح الأوضاع تتخللها آراء تعبر عن ضرورة احترام رئيس الاجتماع ومجاملته وعدم إظهار أية معارضة لكل ما يقوله لأن له سلطة أدبية على الموظفين وفي جميع الحالات سيؤول الأمر إليه وهو حر في اتخاذ القرار الذي يراه مناسباً وهكذا تتحول المشاورة إلى الاستنارة برئيس الاجتماع والانقياد إلى أوامره حتى ولو كانت لا تخدم الصالح العام.

<sup>1</sup> - عبد العزيز مخيمر وآخرون، مرجع سابق، ص 56.

6- تشتت الجهد والجمع بين عدة وظائف: إن هذا المشكل تعاني منه معظم المؤسسات الإدارية والتعليمية بصفة خاصة فرغيه من بعض الموظفين العموميين فيتحقق مكاسب مالية إضافية يصرفون معظم طاقتهم وجهودهم في القيام بأعمال ليست هي في صميم وبالتالي تقل عنايتهم بوظيفتهم الرئيسية وتندهور الأوضاع تدريجيا حتى يوشك الجهاز الإداري على السقوط والمتضرر الكبير طبعا هو الوطن.

7- **عدم المبالاة والإهمال:** لعل الشيء المدهش في تصرفات بعض البيروقراطيين هو الاهتمام بالأشياء التي تمهمهم ويحولهم أن يقوموا بها إما الاهتمام بالمواطن وتقديم والخدمات إليه في الوقت الذي يحتاج إلى آية وثيقة من الإدارة فلا تؤخذ بعين الاعتبار والظاهر أن هذا المشكل أخلاقي أكثر مما هو تنظيمي أو وظيفي فالعديد من البيروقراطيين يصرفون أوقاتهم في مكاتبهم تمشيا مع القانون لكن يصرفون وقتهم في حل مشاكلهم عبر الاتصالات الهاتفية بدلا من حل مشاكل المواطنين.

ومن هذا فان الأعراض المرضية للبيروقراطية والتي تعد عقبات أساسية في التعجيل بالتنمية وتمثل النواة الأولى في تكوين بذرة الفساد الإداري كثيرة ومتشعبة بتشعب الموضوع ذاته ومما زاد في تعقيدها تشابكها.

إنها متداخلة ولا يمكن فصلها عن بعضها البعض إلا من حيث الضرورة المنهجية التي تتطلبها الدراسة للفهم والتوضيح ولذا نجد الكثير من الباحثين يختلفون في إيجاد تصور موحد لهذا الأعراض لسبب كل واحد ينطلق من تخصصه في فرع من فروع العلوم الاجتماعية وكذا تأثير العامل الاديولوجي ولقيمي الذي ينطلق منه كل باحث أو مفكر في تحديد الأعراض المرضية للبيروقراطية فالبعض منهم ينطلق من خلال توظيف وتشخيص الملامح الرئيسية للبيروقراطية مثل ميول الأشخاص في المستويات الهيراركية ومساهمة الفوارق بين المراتب في تشجيع مقاومة الإبداع والمجموعة الثالثة تعتقد أن المشكلة الأساسية تتمثل في البيروقراطية في حد ذاتها لا تنسجم مع إدارة التنمية ولهذا يجب استبدالها بنموذج أو بديل آخر<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> - عمار بوحوش، الاتجاهات الحديثة في علم الإدارة، مرجع سابق، ص 246.

المبحث الخامس: نظرة حول واقع الجهاز الإداري الجزائري

المطلب الأول: مظاهر الفساد في الإدارة الجزائرية

أ / المظاهر العامة :

**1- الرشوة:** تعتبر الرشوة من الأمراض الاجتماعية الخطيرة التي ابتليت بها كل المجتمعات على مراحل تطورها حتى اليوم وقد حددت عروشا، وأسقطت حكومات تورط في فضائحها المسؤولين على اختلاف مستوياتهم والموظفون والمستخدمين على حد سواء، فهي منتشرة في كل الميادين المجالات ولا يخلو المجتمع الجزائري من هذه الظاهرة التي أصبحت واقعا يكاد أن يكون مبدأ مكرسا في حياة المواطن الجزائري، ويلاحظ انتشار هذه الآفة على عدة مستويات مختلفة من الهيكل الإداري من أعلى نقطة من هرم السلم الإداري إلى أدناها، حيث يبرز ذلك من خلال فضائح الفساد التي تطفوا على السطح بين الحين والآخر، و أن اغلب قضايا الفساد ومن أدنى إلى أعلى مستوى من السلم الإداري في الدولة حيث يتم استخدام المنصب العام من قبل بعض الشخصيات النافذة للحصول على امتيازات خاصة كالاحتكارات المتعلقة بالخدمات العامة ومشاريع البنى التحتية، أو الحصول من آخرين على العمولات مقابل تسهيل حصولهم على هذه الامتيازات دون وجه حق، و ستمر آفة الرشوة في الانتشار وتدرج عبر كل المستويات لتصل إلى رشوة الموظف البسيط للحصول على خدمة أو تسريع معاملة<sup>1</sup>.

**2- المحسوبية:** وتستمر العلاقة الجدلية بين المواطن والإدارة، هي العلاقة التي تزداد عمقا مع تطور المجتمع، فتزداد بذلك سلطة النظام البيروقراطي وبالموازاة مع ذلك تنفشي أمراض هذه النظام وعلى رأسها المحسوبية والمحاباة سواء على أساس القرابة أو الانتماء أو على أساس المصالح المتبادلة داخل فئة معينة، وكل هذه على حساب بقية المواطنين، وتتركز هذه الآفة بشكل أكبر في الميادين ذات الطلب الشديد كالتوظيف أو ميادين تقديم الإستفادات المباشرة كالسكن أو القروض وغيرها وكذا الصفقات، ويلاحظ تزايد ظاهرة المحسوبية بشكل مضطرب مع تزايد احتكار الإدارة للنشاط من جهة وكذا حاجة المواطنين لذلك الطلب من جهة أخرى، في حين تتناقص في النشاطات المفتوحة و الحرة التنافسية<sup>2</sup>.

ولعل لمتتبع لسياسة التشغيل في الجزائر يلاحظ لن أول عثرة في طريقها هي ظاهرة المحسوبية، حيث أن كل الاحتياجات التي شهدتها العشرية الأخيرة، كانت تشير وبشكل مباشر إلى اثر المحسوبية كعائق مباشر لنجاح سياسة التشغيل ومع أن الحكومة سعت وبأشكال مختلفة لمكافحة هذه الظاهرة أو التقليل منها بوضع آليات مراقبة لتخفيف من أثارها إلا أنها مازالت قائمة باعتبارها محصلة لجوانب مختلفة قد يكون النظام البيروقراطي احدها.

<sup>1</sup> - عنتر بن مرزوق، خليل بن علي، تحديات ترشيح الإدارة الجزائرية، الملتقى الوطني حول: إشكالية الحكم الراشد في إدارة الجماعات المحلية الإقليمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، (غير منشور)، يومي 12-13 ديسمبر 2010، ص 74.

<sup>2</sup> - فتحي مداني، البيروقراطية في الجزائر، على الموقع الإلكتروني التالي:

**3- الوساطة:** لعل من أبرز عيوب البيروقراطية هو تمركز السلطة واحتكارها من طرف فئة معينة من الإداريين، مما يعطي فرصة للفساد منهم للابتزاز إما بشكل مباشر عن طريق تقديم رشوة أو بشكل غير مباشر عن طريق الوساطات وهذا قصد تبادل المنافع، فقد أصبح السعي لإجراء معاملة إدارية بشكل مباشر قد تكون وسيط واحد أو يتعداه إلى أكثر من ذلك، ومع أن الدافع في اغلب الأحيان هو تبادل المصالح، إلا انه في أحيان أخرى يكون الدافع نفسيا كحب الظهور والتميز وإثبات الوجود وبسبب هذه الظاهرة أصبحت تعم حتى السلم الأدنى في لإدارة وغدا المجتمع يضع الكثير من المصطلحات لمثل هذه الظواهر فأصبح الوسيط يسمى "مفتاح" فكل مسؤول أو إداري إلا و له "مفتاح" لا يمكن الوصول إليه إلا من خلاله.

**4- التزوير:** إن التوثيق من صميم النظام الإداري البيروقراطي، حتى أصبح للتوثيق من القوة بقدر ما للإدارة من سلطة، حتى أن بعضها يعدل أو يفوق الوثائق المالية كأوراق العملة أو الصكوك وبقدر ما تتزايد هذه الوثائق وتدفع الضرورة أو الرغبة لتعامل بها بقدر ما يزايد الحافز لاختراقها بعملية التزوير ولن يمانع ذلك وازع أخلاقي أو رادع قانوني.

وتنقسم ظاهرة التزوير في المجتمع إلى قسمين:

- قسم شائع ومنتشر عند شريحة كبيرة من الناس والمتمثل في تغيير تواريخ الوثائق لتمديد صلاحيتها أو كتزوير شهادات الإقامة أو شهادات المدرسية أو شهادات العلمية أو المهنية، و نتيجة لانتشار هذه الظاهرة أصبحت كثيرة من الإدارات تنتهج آلية مراقبة للحد من هذه الظاهرة وهذا النوع من التزوير في الغالب هو نتيجة الكم الهائل من الوثائق التي يغرق فيها المواطن في تعاملاته مع الإدارة، كما يلاحظ ضعف الجانب الرقابي والردعي لهذا النوع من التزوير.

- أما القسم الثاني فيتعلق بتزوير العملة ووثائق الهوية وهو محدود وضيق جدا ويلاحظ فيه صرامة القانون والردع الشديد وخضوعه للمراقبة المكثفة باعتباره مساس بكيان الدولة وسيادتها.<sup>1</sup>

#### ب/ مظاهر الفساد الإداري التي تتطابق مع أمراض البيروقراطية:

بداية نتطرق إلى هذه المظاهرة ونوضحها عبر أمثلة في ثلاث قطاعات حيوية:

- ففي قطاع مثل قطاع التعليم تكون أشكال الفساد الإداري فيه على النحو التالي:

عدم توزيع المؤسسات التعليمية توزيعا عدلا منطقيا على المناطق والأحياء و في المدن والأرياف وحسب التوزيع السكاني وعدم وجود معلمين لبعض التخصصات ومعلم غير قادر ولا يحمل مؤهل لتعليم، تهالك المباني، ضعف في إدارات المؤسسات التعليمية وصيانة وإنشاء المرافق التعليمية وقت بدء العام الدراسي.

<sup>1</sup> - محمد صالح، بيروقراطية الإدارة في ضل جزائر العزة والكرامة، على الموقع الإلكتروني التالي:

- ضعف و عدم ثبات المناهج، ووجود الوساطة والمحسوبية في التنصيب والمنح والإجازات وغياب التنسيق بين الأسرة والإدارة المدرسية، التوجيه المادي بالمدارس الخاصة، الوساطة والمحسوبية في الإيفاد في التعليم بالخارج .

- عدم وجود إستراتيجية في التنسيق مع القطاعات الأخرى بشأن توزيع التخصصات والنظر في حاجة المجتمع منها ومن نتائج كل ما ذكرناه نجد:

- جيل متعلم وراقيا ( صاحب شهادة ) منعدم التعليم تحصيليا.

- التركيز على التخصصات معينة دون الأخرى.

- انعدام الثقافة ونقص في المهارة.

● وفي قطاع الصحة تكون أشكال الفساد الإداري فيها كالآتي:

الإدارة والتسيير والمستشفيات متهالكة، أطباء عديمي الكفاءة أخطاء طبية قاتلة بعيدة عن التحقيقات، نقص المعدات والأدوية، إهمال وتسيب وانعدام التنظيم داخل المرافق الصحية، المحسوبية والوساطة داخل المستشفيات، الفروقات المالية بين العناصر الأجنبية والعناصر الوطنية، الشخص المناسب ليس في المكان المناسب، شهادات وخبرات مزورة انعدام خطط العمل، ميول الأطباء إلى القطاع الخاص والعزوف عن القطاع العام، الوساطة والمحسوبية في العلاج بالخارج والإهمال والتقليل من أهداف ومبادئ العمل ومن النتائج كل ذلك نجد:

- التوجه للعلاج بالخارج وهدر المال العام، انعدام الثقة في الطبيب الوطني فهدر الأموال بالخارج يقوض الاقتصاد هي الوقت التي يحتاج الوطن والمواطن له الأموال كي يتم استثمارها في التنمية وتحسين الخدمات، والطبيب الوطني أصبح معدوم الثقة وغير موثوق به لسوء الإدارة فيما توجد عناصر مؤهلة تثبت إذا ما أعطيت لها الفرصة الكاملة.

● في القطاع العدالة و الأمن تتعدد أشكال الفساد الإداري منها:

- الاستعلاء والاستغلال المناصب والرواتب، وجود كوادر غير مؤهلة، تفشي ظاهرة الرشوة والكيل بمكيالين في إحقاق الحق، إهمال قضايا كبرى تمس بأمن واستقرار المواطن والدولة، و التسيب في مكافحة الجريمة لحين وقوعها، وجود ثغرات قانونية كثيرة لم تعالج نصا بالقانون إضافة إلى غياب التشريعات في بعض القضايا، سوء التنسيق وإعطاء هيبة للقانون على حساب حق المواطن، تعقيدات في الإجراءات الإدارية القانونية تستغرق شهورا وأعوام، ومن نتائج ذلك نجد:



غياب الأمن، غياب أو انعدام ثقة المواطن بالعدالة والقضاء، وإخفاء الحقائق والسكوت عن الحق، زيادة معدل الجريمة، ومن مجمل ذلك يعيش المواطن حياة عدم الاستقرار تنعدم فيه الثقة حيال القضاء فيصبح خائفا ومرعوبا ولا يلجأ إلى القانون حال تعرضه لإشكال ما فتتسع الهوة عمقا بينهما وأصبح المواطن مغتربا في وطنه وانعدمت فيه روح المواطنة.<sup>1</sup>

لقد أردنا استعراض بعض مظاهر أشكال الفساد الإداري في هذه القطاعات الحيوية إلا أنها اقرب القطاعات التصاقا بالمواطن إلا وله علاقة مباشرة أو غير مباشرة مع هذه القطاعات فمنها يبدأ البناء، وهي المحرك لعجلة النماء، لذا انهارت انهار المواطن وعلى الدولة لتقائيا، وما يجدر بنا أن نشير إليه أن هذه المظاهر المتعلقة بالفساد الإداري أصبحت بارزة للعيان وأصبحت واقعا معاشا لا يحتاج إلى التذليل، فالمجتمع الجزائري يعاني الآن جملة من المعوقات نتيجة لإهمال والتسيب والفساد في الدوائر الإدارية وسوء التخطيط فهناك حازمات تراكمت تحتاج إلى جهد كبير ومتابعة أكبر كي يتم علاجها أزمام جعلت المجتمع يتخبط ويدور في دائرة مفرغة.

### المطلب الثاني : الأعراض المرضية للجهاز البيروقراطي الجزائري

البيروقراطية ليست فقط الإجراءات الطويلة والمعقدة بل هي كذلك أفراد وجماعات من الموظفين والمسؤولين يمثلون في آخر المطاف كتلة أو فئة اجتماعية واحدة تشكلت شيئا فشيئا بعد الاستقلال وتركزت بين أيديها وسائل القرار في دواليب الدولة فقد تطورت مع تطور الأنشطة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والثقافية إلى أن أصبحت تحتل مكانة في دواليب السلطة وسيرورة القرار، جعلتها الموسوعات "حكم الموظفين" وهذا الذي جعل السواد الأعظم من الذين يتعاملون معها يقرون بأنها دولة داخل دولة بل وإن البيروقراطية كفئة اجتماعية أصبحت تماثل بالدولة وتتلاصق بها، ويتجلى الأمر بأكثر حدة كلما تنامت هذه الفئة وانسجمت الجماعات المكونة لها.<sup>2</sup>

ورغم الإصلاحات التي قامت بها الجزائر بعد إقرارها التعددية والليبرالية والاقتصادية وإزاء انسحاب جزء من هذه النخبة من فضاء التسيير العمومي استمرت البيروقراطية في هيمنتها واستقرت في مكانتها بل وعززتها وانتقلت الهيمنة والاستحواذ من المجال الاقتصادي إلى الفضاء السياسي الجديد، والبيروقراطية أصبحت فئة اجتماعية لا تخضع للمواطن والخضوع هنا بمعنى أن تضع هذه الفئة نفسها في خدمتها مثلما هو منتظر منها، بل ما يقع في الواقع أنه تخضعه لإرادته وتطبق سياساتها ولا تطبق سياسة المجالس النابعة من الانتخابات أو غيرها من مؤسسات الدولة وإذ تعتمد البيروقراطية على نموذج العلاقات الشخصية التقليدي في الجزائر لإعادة إنتاج ظروف دوامها واستمرارها، فهي طورت هذا النموذج وحولته إلى نموذج للعلاقات والزبونية ولقد ساهمت الإدارة في بناء هذا النمط المستحيل والجهنمي لحياة المواطن الجزائري،<sup>3</sup> بحيث أسست

<sup>1</sup> - حاج موسى شهيرة، البيروقراطية في الجزائر، على الموقع الإلكتروني التالي:

في: [http:// WWW.ELITIHADONLINE.COM/CULT/16103.HTML](http://WWW.ELITIHADONLINE.COM/CULT/16103.HTML) 2013/05/05

<sup>2</sup> - عبد الحميد قري، الإدارة الجزائرية، مقارنة سييسولوجية. القاهرة: دار الفجر للنشر والتوزيع، (د.ط)، 2008، ص 66.

<sup>3</sup> - عبد الحميد قري، المرجع نفسه، ص 86.

علاقات معه على الحذر المتبادل من الشك والريبة، وصنعت منه المتحايل الدائم عليها تماما على شكل النهج الذي انتهجه الاحتلال الفرنسي، فهو لا يحاول الوصول إلى خدمات الإدارة إلا عن طريق أهلها وأصحابها وموظفيها، أما عن البيروقراطية كقننة اجتماعية فإنه منذ العقد الأول للاستقلال لوحظ اتساع نشاطات إدارية الذي يجعل من الصعوبة بمكان مراقبتها، إنه لأمر غريب حاليا في الجزائر أن تستند مسؤوليات هامة جدا عن مشاريع ومصالح عامة دون أن تكون هناك قدرة على مراقبة ممارستها عن قرب ودون تنظيم الرقابة على الهيئات العامة ونشاطاتها لذلك يمكن الحديث عن استحالة المراقبة على أعمال الإدارة، والدولة لا تستطيع أن تراقب الإدارة بوضع الآليات لذلك، وهيمنت الإدارة كقننة اجتماعية تتجلى كذلك كمؤسسة أما التغيرات الكبرى التي طرأت على المجتمع الجزائري في العقد الأخير وفي الجزائر نجد على مستوى التنظيمات العمومية خاصة التباطؤ في التسيير والبيروقراطية العقيمة، وعدم القيام بتفويض بعض السلطات بالطريقة المناسبة، مما يؤدي إلى التطبيق التعسفي للسلطة وهو ما ينتج أسباب الاختلاسات والرشوة ولقد نشأت في الجزائر عدة طبقات أو مجموعات مصالح نتيجة لتطبيق التنظيم البيروقراطي كما أظهر التاريخ كنظام عادة ما تنتج السلطة في حد ذاتها وهو ما وجد في الدول التي تبعت التوجيه المركزي لاقتصادها، وهي المشكلات التي تواجه البيروقراطية كوظيفة ظاهرة في الجزائر تمسك موظفي القطاع العام ببعض القيم التنظيمية<sup>1</sup> والتي لها امتداد من القيم الاجتماعية أثناء أدائهم الوظيفي ويظهر ذلك بوضوح في:

- عدم الالتزام بمواعيد العمل.

- انتشار روح اللامبالاة وضعف الرقابة.

- سوء التخطيط وقصور القيادة وعجزها.

وبالرغم من الجهود المتكررة للإصلاحات وبرامجها التي تتضمن تحديث الإدارة وخلق القدرة المتجددة والتحرر من الروتين ومظاهر التعقيد لتحقيق أهداف التنمية، على الرغم من تعدد الجهود في مجال التطوير التنظيمي والإداري إلا أن فعالية الجهاز البيروقراطي لم ترق إلى مستوى التوقعات بسبب عدم وجود إستراتيجية واضحة ومتكاملة تستند إلى مرتكزات علمية ولها علاقة بالواقع<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> - عبد الحميد قرني، الإدارة الجزائرية مقارنة سبسيولوجية، المرجع السابق، ص 88.

<sup>2</sup> - ناصر دادي عدون، إدارة الموارد البشرية والسلوك التنظيمي. الجزائر: دار المحمدية العامة، (د.ط)، 2004، ص 177.

### الخلاصة:

نستنتج من خلال ما تقدم أن الفساد الإداري من أخطر أنواع الفساد لان الإدارة تمثل المحرك الرئيسي في حركة الدولة والسلطات القائمة، ويتمثل في التصرفات غير القانونية والتعقيدات البيروقراطية وأخطاء القطاع العام المؤدية إلى عدم تحقيق أهدافه في تقديم أفضل الخدمات العامة إلى الشعب فللجهاز البيروقراطي دورا هاما في نجاح الدولة أو فشلها، في حل مشكلات المواطنين وتوفي الحد الأدنى من الخدمات السياسية وتلعب البيروقراطية في الدول وظائف سياسية واجتماعية مهمة كما لها علاقة جلية بالتنمية وفي مقابل هذه البيروقراطية أعراضا مرضية تشكل جوهر المشكلات في مجال الممارسات البيروقراطية الإدارية فعندما تتفاقم الأوضاع ولا تلجأ الدولة إلى معالجة هذه الأعراض فإنها تتطور وتؤدي في نهاية المطاف إلى الفساد الإداري، وهنا نقف عند القائمين بالإدارات، فالفساد الإداري يعكس عدم أهليتهم للمسؤولية بحكم تدني أخلاقياتهم وتغليب المصلحة الخاصة على المصلحة العامة وتدني الكفاءات الإدارية والفنية، هذه المظاهر وأخرى تمثل في مجملها أمراض الجهاز البيروقراطي التي تركز واقع الفساد الإداري وكل ذلك ينطبق على واقع الإدارة الجزائرية التي تعاني أبرز مظاهر الفساد الإداري وتتميز بجهاز إداري بيروقراطي مريض و الذي تنعكس سلبياته على المواطن البسيط الذي هو في حاجة إلى خدمات هذا الأخير الذي من المفروض أنه وجد لخدمته .

الفصل الثاني

الآليات القانونية

لمكافحة الفساد الإداري

في الجزائر

### مقدمة:

يشكل الفساد الإداري ظاهرة خطيرة وانتهاك للقيم والمعايير الأخلاقية ويرتبط بالجريمة، وأصبح من أهم العوامل المؤثرة في ظهورها كما أنه مجموع الأفعال المخالفة للقوانين والتنظيمات بهدف تحقيق منافع شخصية على حساب المصلحة العامة، وبما أن عملية تشخيص الفساد الإداري من خلال المفهوم والأشكال التي يبرز بها والآثار التي يخلقها وقبل كل ذلك تحديد أسبابه، وللفساد الإداري صلة قوية بالجريمة لأن الجريمة تزيد كلما انتشر الفساد وهذا ما أدى إلى ظهور جرائم الفساد الإداري، والتي تجاوز الاهتمام بها النطاق الوطني ليشمل كل دول العالم منها الجزائر، هذه الأخيرة حاولت مواجهة هذه الظاهرة من خلال انضمامها لسلسلة من المعاهدات والاتفاقيات الحديثة التي صارت ملزمة بها بعد مصادقتها عليها وذلك بسنها لقواعد قانونية متميزة وخاصة التي تركز وتفعل هذه الاتفاقيات على أرض الواقع بصياغتها في شكل قواعد قانونية مجردة عامة وأهمها اتفاقية الأمم المتحدة للوقاية من الفساد ومكافحته سنة 2003، من خلال ذلك وضع المشرع الجزائري آليات قانونية متمثلة في القانون 01-06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته والهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته حددت والتي حددت مهامها من خلال المرسوم الرئاسي 413-06 وفي هذا الفصل سنتطرق إلى هذه الآليات ونقوم بدراستها وتحديد تدابير الوقاية ومكافحة الفساد الإداري من خلاله.

### المبحث الأول: قراءة في قانون الوقاية من الفساد و مكافحته (01-06):

لقد سارعت الجزائر إلى المصادقة على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في إطار الاستجابة لإرادة المجتمع الدولي، أصدرت القانون رقم (01-06) بتاريخ 20 فيفري 2006، يتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته الذي يهدف إلى دعم التدابير الرامية إلى الوقاية من الفساد ومكافحته وتعزيز النزاهة والمسؤولية والشفافية سواء في القطاع العام أو الخاص وتسهيل ودعم التعاون الدولي يتكون هذا القانون من خمسة أبواب تتوزع على 73 مادة، خصص الباب الأول للمبادئ العامة حيث تتضمن المادتين الأولى المهدف من القانون المنوه عنه أعلاه أما الثانية فتناولت المصطلحات الواردة في القانون أهمها تعريف الفساد والموظف العمومي.<sup>1</sup>

### المطلب الأول: دوافع سن قانون مكافحة الفساد (01/06):

إن الدوافع الأساسية التي أدت بالمشرع الجزائري إلى سن قانون خاص بالوقاية من الفساد ومكافحته ما يلي:

#### أولاً: قصور قانون العقوبات الجزائري:

إن المنظومة القانونية في مجملها لاسيما المتعلقة بالشق الجزئي والإجرائي لم تواكب التطور الذي عرفته القطاعات الأخرى وذلك للأسباب متعددة إن الانتقال من النظام الاشتراكي إلى النظام الليبرالي يتطلب إعادة النظر في المنظومة القانونية في مجملها ويرى الكثير من الفقهاء أن الأنظمة الاشتراكية تعاني من البيروقراطية كسلوك يعود إلى تركيبة البنية القانونية للنظام وتعرف الأنظمة الليبرالية جريمة الرشوة كنتيجة شبه منطقية تعود إلى البنية القانونية للنظام ذاته، وهذا ما تبينه أحر دراسات منظمة الشفافية الدولية، وبانتهاج الجزائر النمط الجديد كان عليها إعادة النظر بصورة جذرية في المنظومة القانونية المورثة عن الحقبة السابقة وهو ما دفع إلى إنشاء لجان للإصلاح المنظومة القانونية بصورة عامة وإعادة النظر في القوانين والميكانيزمات لاسيما القواعد الموضوعية والإجرائية منها سواء في القانون العام أذو الخاص ومنه يمكن القول أن قانون العقوبات وقانون الإجراءات الجزائية يصعب عليه مواكبة التطورات السريعة في الوقت الراهن إذ لم يدخل في سلسلة من التعديلات سواء من ناحية تجريم الصور الجديدة للأجرام الدولي أو إلغاء بعض صور التجريم التي أصبحت بدون موضوع.<sup>2</sup> إذ كنا لا نسلم بأنه قاصر في التصدي لبعض صور التجريم المعقدة التي تتطلب تشريع خاص سوء لمكافحةها أو الوقاية منها وبدخول الجزائر في سلسلة من المعاهدات والاتفاقيات الدولية الحديثة العالمية.

ثانياً: التوقيع على اتفاقية الأمم المتحدة للوقاية من الفساد: يمكن القول أن قانون العقوبات كان يحمي الاقتصاد بتجريمه مختلف الممارسات التي تمس اقتصاد الدولة إلا أن التغيرات الأخيرة التي عرفتها الجزائر مؤخرا دعت المشرع إلى انتهاج سياسة جديدة تتماشى والتغيرات الحاصلة لمكافحة الفساد بمختلف أشكاله كالمعاهدات التي صادقت عليها الجزائر، فبعد المصادقة على

<sup>1</sup> - عبيد الشافعي، قانون الوقاية من الفساد ومكافحته. الجزائر: دار الهدى للنشر والتوزيع، ط1، 2008، ص 5.

<sup>2</sup> - هلال مراد، الوقاية من الفساد ومكافحته، نشرة القضاة، وزارة العدل، الجزائر، العدد 60، ص 82.

معاهدة الأمم المتحدة لمكافحة الفساد 2003 بدأ العمل من أجل وضع الآليات لمكافحة الفساد ووقف أسلوب قانوني يهدف إلى القضاء على الفساد، وبمصادقة الجزائر على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد وبمقتضى المرسوم الرئاسي رقم 128/04 المؤرخ في 2004/04/19 عمل المشرع على تعديل التشريع الداخلي بما يتلاءم مع هذه الاتفاقية في ضل قصور قانون العقوبات الجزائري. وهذا من أجل تفعيل هذه القواعد وإعطاء الصيغة الوطنية القابلة للتطبيق أمام القاضي الوطني بما حوته من القواعد وإحكام موضوعية وأخرى إجرائية.<sup>1</sup>

### ثالثا: العملية التنموية و القيام بالإصلاحات:

عرفت الجزائر في المرحلة الانتقالية تغيرات سياسية اقتصادية واجتماعية حاول من خلالها النظام السياسي إرساء أسس للحكم الراشد كآلية لمكافحة الفساد في الجزائر، فبدأت هذه الأخيرة بسلسلة من الإصلاحات ونظر لصعوبة معالجة الفساد كونه يصدر من موظفين مسؤولين أصحاب النفوذ ومناصب رئيسية أصدرت المشرع مؤخرا قانونا خاصا بالوقاية من الفساد ومكافحته السالف الذكر يهدف هذا الأخير إلى تدعيم التدابير الرامية إلى مكافحة الفساد وتحقيق النزاهة والمسؤولية والشفافية فلم يعد الحديث اليوم عن الفساد الإداري كظاهرة اجتماعية أو كصورة من صور البيروقراطية الإدارية، بل أصبح يشكل سلوكا إجراميا، قرر له المشرع عقوبات صارمة. ولعل من أبرز وأخطر صور الفساد التي يعاني منه مجتمعنا في الآونة الأخيرة هي ظاهرة الرشوة بأشكالها المختلفة والتي انتشرت بشكل مخيف، إذ تعد من أخطر الجرائم المخلة بحسن سير الأداة الحكومية لما يترتب عنها فقدان المواطنين لثقة في العدالة ونزاهة الأجهزة الحاكمة في الدولة كما أنها تؤدي إلى الإخلال بالمساواة بين المواطنين أمام المرافق العامة.<sup>2</sup>

### المطلب الثاني: تعريف الفساد الإداري و الموظف العام في قانون الوقاية من الفساد و مكافحته

بالرجوع إلى الباب الرابع من قانون الوقاية من الفساد ومكافحته نجد أن المشرع الجزائري قد نص على تحريم مجموعة من الأفعال، واعتبرها جرائم فساد وصلت إلى أكثر من جريمة وهي:

- جريمة رشوة الموظفين العموميين.
- جريمة اختلاس الممتلكات من قبل الموظف العمومي، استعمالها على نحو غير شرعي.
- جريمة استغلال النفوذ.
- جريمة إساءة استغلال الوظيفة.
- جريمة التلاعب في الصفقات العمومية.

<sup>1</sup> - عمار بوحطو، مدى مطابقة النظام القانوني للوقاية من الفساد في الجزائر مع أحكام الاتفاقية الدولية للوقاية من الفساد ومكافحته، مجلة الفكر البرلماني، العدد 19، 2008، ص 51.

<sup>2</sup> - فوح عبد الله الشاذلي، شرح قانون العقوبات، القسم الخاص، الجرائم المضرة بالصلحة العامة. الإسكندرية: دار المطبوعات، (د.ط)، 2005، ص 24.

- جريمة أخذ فوائد بصفة غير قانونية.

- جريمة الإثراء الغير مشروع.

- جريمة تلقي الهدايا و المزايا غير المستحقة.

- جريمة التمويل الخفي للأحزاب السياسية.

- جريمة إعاقة السير الحسن للعدالة<sup>1</sup>

والملاحظ هنا أن المشرع الجزائري ومن خلال هذه الجرائم كلها قد أحسن تفصيل اتفاقية ميريدا لمكافحة الفساد، ويكون بذلك قد كفل عدم التعارض بين القانون الدولي والقانون الداخلي كما ضمن عدم تغطية أي جريمة من جرائم الفساد.

وبالنسبة لهذا التعريف الذي قدمه المشرع الجزائري، فنجد هذا الأخير قد أحسن بدبة في نقل أحكام الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد ودجها تشريعيا في القانون الداخلي، فهذا العمل من شأنه رفع الحرج على القاضي عندما تعرض عليه إحدى قضايا الفساد، فلا تتعارض أمامه أحكام الاتفاقية مع أحكام قانون العقوبات.

و تفاديا للتوهان في تعريفات الفقهاء لمصطلح الموظف العمومي، أورد القانون تعريفه كالتالي:

1/ كل شخص يشغل منصبا تشريعيا أو تنفيذيا أو إداريا أو قضائيا أو في إحدى المجالس الشعبية المحلية المنتخبة، سواء كان معينا أو منتخبا دائما أو مؤقتا، مدفوع الأجر أو غير مدفوع الأجر، بصرف النظر عن رتبته أو أقدميته<sup>2</sup>

2/ كل شخص آخر يتولى ولو مؤقتا ووظيفة أو كالة بأجر أو بدون أجر، ويساهم لهذه الصفة في خدمة هيئة عمومية أو مؤسسة عمومية أو أي مؤسسة أخرى تملك الدولة كل أو بعض أو رأس مالها أو أي مؤسسة.

3/ كل شخص آخر معرف بأنه موظف عمومي أو من في حكمه طبقا لتشريع و التنظيم المعمول بهما.

أما الموظف العمومي الأجنبي فقد عرفه القانون كما يلي: كل شخص يشغل منصبا تشريعيا أو تنفيذيا أو إداريا أو قضائيا، لدى بلد أجنبي، سواء كان معينا أو منتخبا، وكل شخص يمارس وظيفة عمومية لصالح بلد أجنبي، بما في ذلك لصالح هيئة عمومية أو مؤسسة عمومية<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> - عبد الحليم بن مشري، وعمر فرحات، الفساد الإداري مدخل مفاهيمي، مجلة الاجتهاد القضائي، سبتمبر 2009، العدد الخامس، ص 16.

<sup>2</sup> - بلال أمين زين الدين، ظاهرة الفساد الإداري في الدول العربية والتشريع المقارن. الإسكندرية: دار الفكر الجامعي، ط1، 2007، ص 17.

<sup>3</sup> - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية، القانون رقم (01-06) المؤرخ في 20 فيفري 2006، المتعلق بقانون الوقاية من الفساد ومكافحته، الجريدة الرسمية، رقم 14، المؤرخة في 18 مارس 2006.



**المبحث الثاني: تدابير الوقاية من الفساد الإداري حسب قانون مكافحة الفساد (01-06):**

اعتمد قانون (01-06) المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته من مجموعة من التدابير للحماية من الفساد تتمثل فيما

يلي:

**أولاً: في مجال التوظيف**

نصت المادة (3) من القانون (01-06) على معايير تتمثل في اعتماد قواعد الشفافية والمعايير المتعلقة بالنزاهة والجدارة والكفاءة واختيار الإجراءات المناسبة من اجل البحث عن أنسب الطرق لاختيار وتكوين الأفراد المرشحين لتولي المنصب أو المناصب العمومية التي تكون أكثر عرضة للفساد، كما أن هؤلاء الموظفين وإبعادهم عن الفساد يجب أن تعطى لهم مراتب مجزية وتعويضات ملائمة وكافية، كما أن التكوين المستمر هو واجب أساسي يجب أن يتلقاه الموظف ويجب توعيته بمخاطر الفساد.

**ثانياً: إلزام الموظفين والمنتخبين بالتصريح بالامتلاكات**

أوجب قانون مكافحة الفساد كل موظف عمومي التصريح بامتلاكاته كما ألزم كل منتخب بالتصريح بالامتلاكات التي هي في ذمته من بداية عهده الانتخابية على أن التصريح بالامتلاكات يحتوي على جرد الأملاك العقارية والمنقولة، كما أن التصريح بالامتلاكات الخاص برئيس الجمهورية، وأعضاء البرلمان، ورئيس المجلس الدستوري وأعضائه ورئيس الحكومة وأعضائها ورئيس مجلس المحاسبة و محافظ بنك الجزائر والسفراء والولاة يكون أمام الرئيس الأول للمحكمة العليا وينشر محتواه في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، خلال شهرين من تسليم المعنيين لمهامهم إضافة إلى القضاة يتم تحديد كفاءات التصريح بامتلاكات بالنسبة لباقي الموظفين العموميين من أجل مكافحة الفساد ومن أجل ضمان الأداء التزيه للوظيفة العامة تعمل الدولة على وضع مدونات قواعد السلوك للموظفين العموميين من أجل مكافحة الفساد.<sup>1</sup>

**ثالثاً: احترام الإجراءات المتعلقة بإبرام الصفقات العمومية**

نص قانون مكافحة الفساد على أنه يجب احترام الإجراءات المتعلقة بإبرام الصفقات العمومية بحيث يجب أن تقوم على معايير وقواعد الشفافية والمنافسة الشريفة، بحيث يجب أن يقوم إبرام الصفقات العمومية على:

- علانية المعلومات المتعلقة بإجراءات إبرام الصفقات العمومية

- توضيح شروط المشاركة في الصفقة العمومية وانتقاء المتعاملين بصفة موضوعية وحيادية

- السماح للمشاركين في الصفقات العمومية بممارسة طرق الطعن في حالة عدم احترام قواعد إبرام الصفقات العمومية

<sup>1</sup> - جباري عبد الحميد، قراءة في قانون الوقاية من الفساد ومكافحته، مجلة الفكر البرلماني، الجزائر، فيفري 2007، العدد الخامس عشر، ص 96.

- التعامل مع الجمهور عن طريق تبسيط الإجراءات الإدارية وتمكين الجمهور من الحصول على المعلومات اللازمة والرد على عرائض المواطنين بسبب القرارات الصادرة لغير صالحهم.<sup>1</sup>

### رابعاً: وقاية القطاع الخاص

نص قانون 01/06 المتعلقة بالوقاية من الفساد ومكافحته على مجموعة من التدابير لحماية القطاع الخاص من الفساد تتمثل في وضع المعايير وإجراءات بغرض الحفاظ على نزاهة كيانات القطاع الخاص، وقيام أصحاب المهن الحرة بممارسة نشاطها بصورة عادية ونزيهة وسليمة ومسك حسابات قانونية وبصفة منتظمة؟

### خامساً: تدابير وقاية سلك القضاء

إن الفساد القضائي يساهم في إثراء الفساد السياسي وزعزعة المجتمع ولهذا لا بد من إيجاد آليات لمعالجة الفساد القضائي تتمثل خاصة في التعيينات القضائية وظروف العمل والمسالة والتأديب وكل ذلك يجب أن يتم في إطار من الشفافية.

1/ **العيينات القضائية:** ويجب أن يتم اختيار المرشح الأعلى الكفاءة عن طريق مسابقة حرة ونزيهة وإن يحصل القاضي على تكوين قبل التعيين فضلاً عن التدريب المستمر طوال الفترة المهنية ويجب أن يشمل التدريب مجال التحليل القانوني وتفسير القرارات وكتابة الحكم بالإضافة إلى كتابة التزاهة ومكافحة الفساد.

- **ظروف العمل:** يجب أن يتلقى القضاة رواتب مناسبة مع مراكزهم بالإضافة إلى الأداء الوظيفي والتطوير المهني وانتداب بطريقة مثلى تحمي القضاة من التعسف.

- **المسالة والتأديب:** يجب أن لا تضمن هذه الحصانة قضايا الفساد كما يجب البحث عن هيئة مستقلة للتحقيق في الشكاوى ضد القضاة، كما يجب اتخاذ معايير صارمة لإجراءات عزل القضاة ويجب أن تكون آليات العزل واضحة وشفافة ونزيهة.<sup>3</sup>

### سادساً: المجتمع المدني ومكافحة الفساد

لمجتمع المدني مهمته توعية الناس وذلك بإسماع أصواتهم والبحث عن الحلول لمشاكلهم، فهو مجتمع نضالي يعمل من أجل خلق الشروط الضرورية والبحث عن إيجاد الحلول لمكافحة الفساد والقضاة عليه، كما أن الأفراد لكي تضمن حقوقهم يجب عليهم الامتثال للقوانين وقد نصت المادة 15 من قانون (01/06) المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته على أنه يجب تشجيع مشاركة المجتمع المدني في الوقاية من الفساد ومكافحته بتدابير مثل:

- اعتماد الشفافية في كيفية اتخاذ القرار وتعزيز مشاركة المواطنين في تسير الشؤون العمومية.

<sup>1</sup> - جباري عبد الحميد، المرجع نفسه، ص 07.

<sup>2</sup> - هلال مراد، الوقاية من الفساد ومكافحته في التشريع الجزائري على ضوء القانون الدولي، مرجع سابق، ص 114.

<sup>3</sup> - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية، القانون رقم (01-06) المؤرخ في 20 فيفري 2006، المتعلق بقانون الوقاية من الفساد ومكافحته، الجريدة الرسمية، رقم 14، المؤرخة في 18 مارس 2006.

- تمكين وسائل الإعلام والجمهور من الحصول على المعلومات المتعلقة بالفساد مع مراعاة حرمة الحياة الخاصة وشرف وكرامة الأشخاص وكذا مقتضيات الأمن الوطني والنظام العام وحياد القضاء.

- كما أن مهمة المجتمع المدني تتمثل في فهم القضايا المتصلة بالفساد ومن خلال حالات الفساد داخل المجتمع وكشف العوامل المؤدية إليه.<sup>1</sup>

### المبحث الثالث: الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته:

قام المشرع الجزائري بسن قانون يهدف إلى محاربة ظاهرة الفساد وهو القانون المؤرخ في 20 فيفري 2006 والذي نص على إنشاء جهاز من نوع خاص هو الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، في بابه الرابع ابتداء من المادة 17 إلى 24، مبرز نظامها القانوني من حيث الهيكل والتسيير والصلاحيات.

### المطلب الأول: تنظيم وتسيير الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد

سنتناول في ها المطلب كل من الطبيعة القانونية للهيئة وتنظيمها

#### الفرع الأول: الطبيعة القانونية للهيئة

إن العدد الكبير للمشاريع التنموية التي عرفتها الجزائر في الآونة الأخيرة من اجل تدعيم البنية التحتية التي تتطلب تحويلات هائلة، أدت ببعض إلى محاولة التكسب الغير مشروع، وتحويل وجهة هذه التمويلات، ولأجل سد الباب في وجه الطامعين تناول قانون مكافحة الفساد رقم 06-01 المؤرخ في 20 فيفري 2006 إنشاء هيئة وطنية للوقاية من الفساد ومكافحته.

وبالرجوع إلى نص المادة 17 من قانون مكافحة الفساد نجدها تقضي بأن: " تنشأ هيئة وطنية مكلفة بالوقاية من الفساد ومكافحته، قصد تنفيذ الإستراتيجية الوطنية في مجال مكافحة الفساد"

وقد حددت المادة 18 من نفس القانون الطبيعة القانونية لهذه الهيئة على اعتبار أنها سلطة إدارية مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي.

ولذلك نجد أن المشرع الجزائري قد حذا حذو المشرع الفرنسي في فكرة السلطة الإدارية المستقلة التي يهدف إنشائها إلى ضمان الحياد في مواجهة المتعاملين الاقتصاديين وكذا في معاملة الأعوان العموميين والمنتخبين عندما يتعلق الأمر بضمان الشفافية في الحياة السياسية والشؤون العمومية.<sup>2</sup>

وتعد استقلالية الهيئة أمراً ضروريا حتى تتمكن من أداء مهامها وصلاحياتها على النحو المطلوب مما يحذ من جرائم الفساد بوجه عام، ولأجل ذلك وضع المشرع الجزائري من خلال المادة 19 من قانون مكافحة الفساد مجموعة من الأحكام

<sup>1</sup>- حسين فريجة، المجتمع الدولي ومكافحة الفساد، مجلة الاجتهاد القضائي، سبتمبر 2009، العدد الخامس، ص 47.

<sup>2</sup>- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية، القانون رقم (06-01) المؤرخ في 20 فيفري 2006، المتعلق بقانون الوقاية من الفساد ومكافحته، الجريدة الرسمية، رقم 14، المؤرخة في 18 مارس 2006.

المختلفة التي تضمن استقلالية هذه الهيئة التي حددت في الأتي: تضمن استقلالية الهيئة بوجه خاص عن طريق اتخاذ التدابير الآتية:

- 1- قيام الأعضاء و الموظفين التابعين للهيئة، المؤهلين للاطلاع على معلومات شخصية وعموما على أي معلومة ذات طابع سري، بتأدية اليمين الخاصة بهم قبل استلام مهامهم.
  - 2- تزويد الهيئة بالوسائل البشرية والمادية اللازمة لتأدية مهامها.
  - 3- التكوين المناسب والعالي المستوى لمستخدميها.
  - 4- ضمان امن وحماية أعضاء وموظفي الهيئة من كل أشكال الضغط أو التهديد أو الإهانة والشتيم أو الاعتداء مهما يكن نوعه، التي قد يتعرضون لها أثناءها أو بمناسبة ممارستهم لمهامهم.
- ويتم قياس هذه الاستقلالية التي حددها المشرع بموجب نص المادة 19 سالفه الذكر حسب أربعة تدابير هي:

1 - الطابع الجماعي للجهاز.

2 - تعدد الهيئات المكلفة بتعيين واقتناء الأعضاء.

3 - تحديد العهدة لفائدة أعضاء الهيئة.

4 - عدم خضوع أو تبعية الهيئة للسلطة التنفيذية.<sup>1</sup>

وإذا رجعنا إلى قانون مكافحة الفساد لمعرفة مدي اخذ المشرع الجزائري بهذه المعايير فإننا نلاحظ انه فيما يتعلق بشروطي التشكيلة الجماعية وتحديد عهدة لفائدة أعضاء الهيئة قد تم النص عليه من خلال نص المادة 05 من المرسوم الرئاسي رقم 06-413 المؤرخ في 22 نوفمبر 2006 الذي يحدد تشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وتنظيمها وكيفيات سيرها بحيث جاء فيها:

تشكل هيئة من رئيس وستة أعضاء يعينون بموجب مرسوم رئاسي لمدة 05 سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة. وتنتهي مهامهم حسب الأشكال نفسها.

أما فيما يتعلق بطريقة تعيين واختيار هذه الهيئة فإنه بالرجوع دائما إلى المادة 05 من المرسوم الرئاسي 06-413 المتعلق بتنظيم وتشكيل الهيئة نجد أن أعضاءها يعينون بموجب مرسوم رئاسي مما يوحي إلى عدم توافر معياري تعدد الهيئات المكلفة بتعيين واختيار الأعضاء، وعدم خضوع أو تبعية الهيئة للسلطة التنفيذية، حيث أن رئيس لجمهورية يحتكر سلطة التعيين مع العلم أن احتكار هذه السلطة بين أيدي جهة واحدة يجعل من الهيئة مجرد أداة تابعة لسلطة التنفيذية بالرغم من أن فكرة الاستقلالية تعني عدم خضوعها لأية وصايا ولا أي سلطة رئاسية. بمعنى انه لا يمكن لسلطة التنفيذية أنه توجه أو تتدخل في

<sup>1</sup> - رمزي حوحو، لبني دنش، الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، مجلة الاجتهاد القضائي، سبتمبر 2009، العدد الخامس عشر، ص 73.

الصلاحيات والقرارات التي تتخذها الهيئة و هو عكس ما نلاحظه لدى المشرع الجزائري الذي نص من خلال المادة 17 من قانون مكافحة الفساد "توضع لدى رئيس الجمهورية " مما يتناقض ومقتضيات الاستقلالية.

### الفرع الثاني: تنظيم الهيئة:

حسبما ورد من مرسوم رقم 413-06 المؤرخ في 22 نوفمبر 2006 يحدد تشكيلة الهيئة الوطنية من الوقاية من الفساد ومكافحته وتنظيمات وكيفيات سيرها يتضح لنا أن الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد تكون من:

- مجلس اليقظة و التقييم.

- مديرية الوقاية والتحسيس.

- مديرية التحليل والتحقيقات.

وتزويد الهيئة نص المادة 07 من نفس القانون بأمانة عامة يتولها أمين عام يسهر على التسيير المالي والإداري تحت سلطة رئيس الهيئة يعين بموجب مرسوم رئاسي.

### أولاً: مجلس اليقظة والتقييم

يتكون مجلس اليقظة من رئيس الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد والوقاية منه رئيساً له وستة (06) أعضاء، ويتم اختيارهم من بين الشخصيات الوطنية المستقلة التي تمثل المجتمع المدني والمعروفة بزهتها وكفاءتها.

وتمثل صلاحيات هذا المجلس بحسب ما نصت عليه المادة 11 من المرسوم 06-413 المشار إليه في إبداء رأيه في المسائل التالية:

- برنامج عمل الهيئة وشروط وكيفيات تطبيقه.

- تقارير وأراء وتوصيات الهيئة.

- المسائل التي يعرضها عليه رئيس الهيئة.

- ميزانية الهيئة.

- التقارير السنوية الموجهة إلى رئيس الجمهورية الذي يعده رئيس الهيئة.

- تحويل ملفات التي تتضمن وقائع بإمكانها أن تشكل مخالفة جزائية إلى وزير العدل.

- الحصيلة السنوية للهيئة.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> - مرسوم رئاسي رقم 413-06 ، المؤرخ في 22 نوفمبر 2006، يحدد تشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وتنظيمها وكيفية سيرها، الجريدة الرسمية، رقم 14 المؤرخة في 22 نوفمبر 2006.

ثانيا: مديرية الوقاية والتحسيس:

- تتمتع مديرية الوقاية والتحسيس على مستوى الهيئة بدور فعال في المساهمة في التخطيط والوقاية من أعمال الفساد وذلك بالنظر إلى المهام المنطوية بها والتي تتمثل فيما يلي:
- اقتراح برنامج عمل للوقاية من الفساد.
- تقديم توجيهات تخص الوقاية من الفساد إلى كل شخص أو هيئة عمومية أو خاصة.
- اقتراح تدبير، لاسيما ذات الطابع التشريعي والتنظيمي للوقاية من الفساد.
- مساعدة القطاعات المعنية العمومية و الخاصة في إعداد قواعد أخلاقيات المهنة.
- إعداد برامج تسمح بتوعية وتحسيس المواطنين بالآثار الضارة الناجمة عن الفساد .
- جمع ومركزة واستغلال كل من المعلومات التي يمكن أن تساهم في الكشف عن الفساد.
- البحث في التشريع والتنظيمات والممارسات الإدارية عن العوامل التي تشجع على ممارسة الفساد قصد إزالتها.<sup>1</sup>

### الفرع الثالث: استقلال و علاقة الهيئة بالسلطة القضائية

- الهيئة سلطة إدارية مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي طبق لنص المادة 18 من قانون 01-06 كما يظهر استقلال الهيئة طبقا للمادة 19 وذلك باتخاذ التدابير التالية:
- 1- قيام الأعضاء والموظفين التابعين للهيئة المؤهلين للاطلاع على معلومات شخصية وعموما على أية معلومة ذات طابع سري بتأدية اليمين الخاص الخاصة بهم قبل استلام قبل استلام مهامهم .
  - 2 - تزويد الهيئة بالوسائل البشرية و المادية اللازمة لتأدية مهامها.
  - 3- التكوين المناسب والعالي المستوى لمستخدميها.
  - 4- ضمان امن وحماية أعضاء و موظفي الهيئة من أشكال الضغط أو الترهيب أو التهديد والشتم أو الاعتداء مهما يكن نوعه، التي قد يتعرضون لها أثناء أو بمناسبة ممارستهم لمهامهم.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> - حسين فريجة، المجتمع الدولي ومكافحة الفساد، مرجع سابق، ص 47.

<sup>2</sup> - مرسوم رئاسي رقم 06-413، المؤرخ في 22 نوفمبر 2006، يحدد تشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وتنظيمها وكيفية سيرها، الجريدة الرسمية، رقم 14 المؤرخة في 22 نوفمبر 2006.

كما أن القانون ينص صراحة بأنه يتعين على الهيئة عندما تتوصل إلى وقائع ذات وصف جزائي أن تحول الملف إلى وزير العدل الذي يخطر النائب العام المختص بتحريك الدعوة العمومية عند الاقتضاء، كما يجب أن تقدم هذه الهيئة تقريرا سنويا عن أنشطتها إلى رئيس الجمهورية و تزويد الجمهور بمعلومات موثقة عن إدارتها و تنظيمها.

### المطلب الثاني: مهام الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد

نصت المادة 20 من قانون مكافحة الفساد على أن الهيئة تقوم بالمهام الآتية:

- 1- اقترح سياسة شاملة للوقاية من الفساد تجسد مبادئ دولة القانون وتعكس النزاهة والشفافية والمسؤولية في تسيير الشؤون والأموال العمومية.
  - 2- تقدم توجيهات تخص الوقاية من الفساد، لكل شخص أو هيئة عمومية أو خاصة، و اقترح تدابير الخاصة منها ذات الطابع التشريعي و التنظيمي للوقاية من الفساد وكذا التعاون مع القطاعات المعنية العمومية و الخاصة في إعداد قواعد أخلاقيات المهنة.
  - 3- إعداد برامج تسمح بتوعية وتحسيس المواطنين بالآثار الضارة الناجمة عن الفساد.
  - 4- جمع ومركزة واستغلال كل المعلومات التي يمكن أن تساهم في الكشف عن أعمال الفساد والوقاية منها. لاسيما البحث في التشريع والتنظيم والإجراءات والممارسات الإدارية، عن عوامل الفساد لأجل تقديم توصيات لإزالتها.
  - 5- التقييم الدوري للأدوات القانونية والإجراءات الإدارية الرامية إلى الوقاية من الفساد ومكافحته والنظر في مدى فعاليتها.
  - 6- تلقي التصريحات بالمتلكات الخاصة بالموظفين العموميين بصفة دورية ودراسة واستغلال المعلومات الواردة فيها والسهر على حفظها.
  - 7- الاستعانة بالنيابة العامة لجمع الأدلة والتحري في الوقائع ذات علاقة بالفساد.
  - 8- ضمان تنسيق ومتابعة النشاطات والأعمال المباشرة ميدانيا، على أساس التقارير الدورية والمنتظمة المدعمة بالإحصائيات وتحليل متصلة بمجال الوقاية من الفساد ومكافحته، التي ترد إليها القطاعات والمتدخلين المعنيين.
  - 9- السهر على تعزيز التنسيق ما بين القطاعات، وعلى التعاون مع هيئات مكافحة الفساد على الصعيد الوطني و الدولي.
- وقد نص المشرع على انه يحق للهيئة في إطار ممارسة مهامها طلب تزويدها بكل الوثائق التي تراها مفيدة للقيام بالمهام المكلفة بها وأن كل شخص عام أو خاص رفض تزويد الهيئة بالمعلومات أو الوثائق يشكل متعمدا يمثل ويشكل جريمة إعاقة السير الحسن للعدالة ويعاقب عليها القانون طبقا للمادة 44 من قانون مكافحة الفساد.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> - رمزي حوجو، لبي دنش، الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، مرجع سابق، ص 82.

المبحث الرابع: مكافحة الرشوة واستغلال الوظيفة في ظل قانون الوقاية من الفساد ومكافحته

المطلب الأول: تعريف الرشوة وأركانها

أ/ تعريف الرشوة:

تطلق عبارة الرشوة لغة بفتح الراء وبضمها أو كسرهما ما يعطى للحكام لأكل أموال الناس بالباطل<sup>1</sup>. كما لم يعرف المشرع الجزائري جريمة الرشوة في النصوص الواردة في قانون الوقاية من الفساد ومكافحته (قانون رقم 01-06) بل اكتفى بتبيان أركان الجريمة في المواد 25، 27، 28، 40، ومنه وترك ذلك للفقهة ولعل أفضل التعريفات التي قيلت في شأن جريمة الرشوة، اعتبار الرشوة بمثابة اتفاق بين شخصين لعرض إحداها على الأخر عطية أو عددا بعطية أو فائدة فيقبلها لأداء عمل أو امتناع عن عمل يدخل في وظيفة<sup>2</sup>.

فالرشوة في عمومها تعني اتجار الموظف العام بأعمال الوظيفة أو خدمة التي يعهد إليه بالقيام بها للصالح العام، وذلك لتحقيق مصلحة خاصة له، ومن ثم فالرشوة تتمثل في انحراف الموظف في أدائه لإعمال وظيفته عن الغرض المستهدف من هذا الأداء وهو المصلحة العامة، من أجل تحقيق مصلحة شخصية له، هو الكسب غير المشروع من الوظيفة<sup>3</sup>.

والرشوة بمعناها الواسع تتكون من الأصل من اتفاق بين الموظف وبين من يطلب خدماته. بمقتضاها يحصل الموظف على فائدة أو على مجرد وعد بفائدة نظير أدائه لعمل من أعمال وظيفته أو الامتناع عن أداء هذا العمل فهي على النحو علاقة اخذ وعطاء متبادل بين الموظف و صاحب المصلحة وعلى ذلك تقتضي الصورة الأصلية للرشوة وجود طرفين أساسيين هما: الراشي والمرتشي وقد يكون هناك طرف ثالث وهو الوسيط الذي يمثل من كلف بالوساطة فالرشوة بحسب الأصل هي اتجار موظف بوظيفته إلا أن المشرع الجزائري قد تخلى على هذا الطرح القديم الذي كان في قانون العقوبات حيث أنه خرج على إطلاق التعريفات السابقة الذكر حيث في قانون (01-06) درج الرشوة في القطاع الخاص قصد تعميمها في جل القطاعات وبتالي فهو يهدف إلى حماية المصلحة العامة والخاصة على حد سواء. ولقد أفصح المشرع الجزائري عن نيته في توسيع مجال تحديد مقابل الرشوة في المواد 27، 25، قانون 01/06 ومنها تبين أن صور المقابل في الجريمة قد تكون الوعد بمزية غير مستحقة أو منح هذه المزية، أو قبولها، أو طلبها حسب المادة 25 من قانون السالف الذكر بالإضافة إلى إعطاء امتيازات غير مبررة للغير أو الزيادة في الأسعار أو تعديلها حسب المادة 26 وكذا قبض أجره أو منفعة أو حصول أو المحافظة على صفقة أو القيام بأداء عمل أو الامتناع عنه.

وتجدر الإشارة إلى أن المشرع الجزائري قد أورد كلمة (مزية) غير مستحقة بهذا تكون قد وردت على إطلاقها، مما يجعلها تشمل جميع الحالات التي يمكن إن يتمثل فيها سلوك الإجرامي الجاني المكون للرشوة السلبية، فيمكن تصور أن تكون الفائدة المادية ظاهرة أو تكون تحت ستار مقنع ومستتر عن طريق اتفاق ضمني بين الراشي والمرتشي فتقع على شكل تعاقد<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> - هنان مليكة، جرائم الفساد، الرشوة والاختلاس وتكسب الموظف العام من وراء وظيفته في الفقه الإسلامي وقانون مكافحة الفساد الجزائري مقارنة ببعض التشريعات العربية، مصر: دار الجامعة الجديدة للنشر، 2010، ص 18.

<sup>2</sup> - عادل مستاري، موسى قروف، جريمة الرشوة السلبية في ظل قانون (01-06) المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، مجلة الاجتهاد القضائي، سبتمبر 2009، العدد الخامس، ص 168.

<sup>3</sup> - أحسن سنقوقة، الوجيز في القانون الجزائري الخاص، ج2، الجزائر: دار هومة للنشر والتوزيع، 2007، ص 57.

<sup>4</sup> - عصام عبد الفتاح مطر، جرائم الفساد الإداري. الإسكندرية: دار الجامعة الجديدة للنشر، (د.ط)، 2011، ص 16.



### ب/ أركان جريمة الرشوة:

بالرجوع إلى النصوص المواد 25، 27، 28، 40 من قانون ( 01-06 ) نجد أن المشرع الجزائري وفي المادة 25 من هذا القانون قد نصت على معاقبة كل من وعد موظف عموميا بمزية غير مستحقة ، و عرضها عليها هذا من جهة و من جهة أخرى يتضح لنا جليا من خلال استقراءنا للنصوص المواد السابقة الذكر حيث تبين الأركان التي تقوم عليها جريمة الرشوة و التي يمكن إدراجها ضمن ثلاثة عناصر أو أركان وهي:

**1- الركن المادي:** بالرجوع إلى المواد 25، 27، 28 قانون (01-06) نجدها في الأفعال التي يقوم عليها الركن المادي لجريمة الرشوة ويمكن حصره في الأفعال الآتية: الوعد، الطلب، القبول، إبرام عقد أو التأشير عليه أو مراجعته وذلك خلافا لتشريعات والتنظيمات المعمول بها وكذا القبض أو محاولة القبض لهذه المزية.

**2- الركن المعنوي:** الرشوة من الجرائم العمدية التي تتطلب القصد في قيامها لذلك يفترض أن يكون المرتشي عالما بالأعمال التي يقوم بها وأن يكون مدركا وقد الأخذ القبول الطلب أنه يتاجر بوظيفته، و لا عقاب إلا إذ كانت الأفعال التي تشكل الركن المادي عن قصد، نفس الشيء بالنسبة للراشي أو الوسيط فالركن المعنوي في جريمة الرشوة ركن هام في قيامها ولذلك يتطلب لقيام هذه الجريمة توفر قصد جنائي عام بالنسبة للمرتشي وقصد جنائي خاص بالنسبة للراشي.<sup>1</sup>

### المطلب الثاني: الصور الجديدة لجريمة الرشوة

بالرجوع إلى قانون الوقاية من الفساد و مكافحته نجد أول جريمة يتطرق إليها المشرع هي الرشوة، فالمادة 25 منه تقابل المواد 126، 126 مكرر، 127، 129 الملغاة من قانون العقوبات.

ونستنتج مما سبق أن الرشوة تمثل تعدي على السير الطبيعي للإدارة العامة فالحكمة من تحريم مثل هذا التصرف هو نزاهة الوظيفة أو النصب.

والمشرع الجزائري اخذ بالاتجاه الذي يميز بين جريمة الراشي (الايجابية) و جريمة (المرتشي) أو ما يطلق عليها بالرشوة السلبية و لم يخرج عن هذا المذهب بل بقي متمسكا به بعد التعديل بالنسبة للرشوة السلبية تقوم بتوافر الأركان الثلاث. أولا الصفة المفترضة في الجاني وهي أن يكون المرتشي موظفا عاما أو من كان في حكم الموظف العام أما الركن المادي فيتمثل في الطلب يكفي لقيام جريمة الرشوة مجرد تعبير الموظف عن إرادته في الحصول على مقابل لأداء عمل أو امتناع عن عمل حتى ولو لم تحقق النتيجة فبالطلب يكون الموظف قد عرض وظيفته للتأجير كذلك القبول وهي وجود إيجاب من صاحب المصلحة، بذلك تقوم الرشوة بالتلقي أو الأخذ وهو ما يعبر عنه بالرشوة المعجلة ولا يشترط في القبول أن يتم بصفة معينة فقد يتحقق القبول بالكلام أو الإشارة أو شيء يدل عليه كأن ينف المرتشي العمل المطلوب منه متى توافر لديه القصد الجاني أما محل الرشوة ورجوع لنص المادة 25 من قانون 01/06 نجد أنه يتمثل في المزية المستحقة، التي قد تكون مادية عن طريق حصول

<sup>1</sup> - آمال يعيش تمام، صور التجريم الجديدة المستحدثة بموجب قانون الوقاية من الفساد ومكافحته، مجلة الاجتهاد القضائي، سبتمبر 2009، العدد الخامس، ص 95.

## الفصل الثاني الآليات القانونية لمكافحة الفساد الإداري في الجزائر

الموظف على المال وقد تكون غير مادية وهي ما عبر عنها المشرع بالمنافع الأخرى كأن يحصل الموظف على توظيف احد أقاربه مثلا.<sup>1</sup>

أما سبب الرشوة تعتبر عنصر على درجة كبيرة من الأهمية لقيام جريمة الرشوة أو عدم قيامها، فمت ثبت أن الموظف قام بالعمل أو امتنع عن القيام به كان نتيجة فائدة حصل عليها، فانه يعد مرتكبا لجريمة الرشوة.

أما عن الركن المعنوي لهذه الجريمة (الرشوة السلبية) يتمثل في إدارة الجاني إلى الطلب الرشوة أو قبولها مع العلم أن المقابل الذي أخذه هو لأداء عمل أو الامتناع عنه.

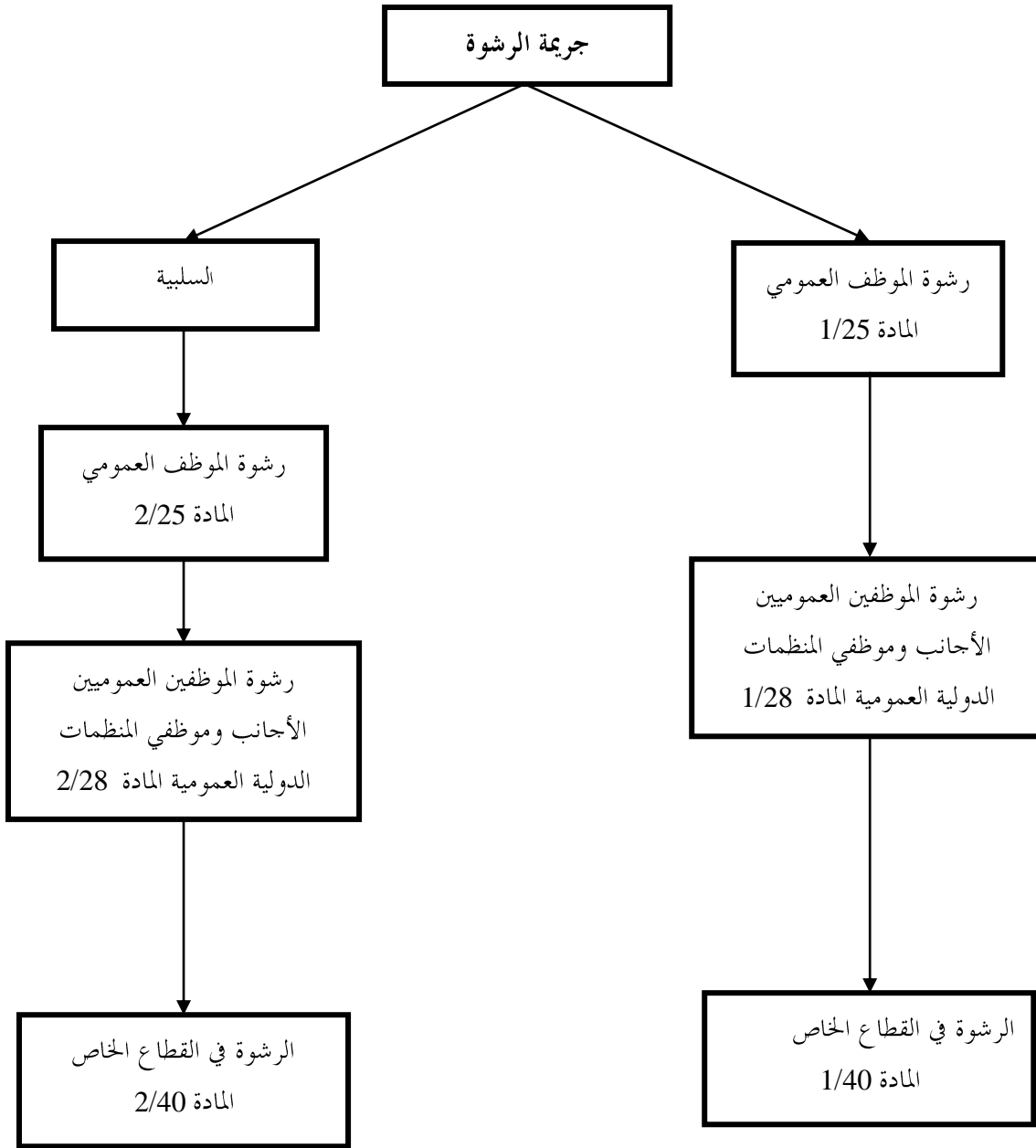
أما أركان الرشوة الايجابية وهي التي تقع من طرف صاحب المصلحة حيث جاء في المادة 25 من قانون الوقاية من الفساد ومكافحته السالف الذكر كل من وعد موظفا عموميا بمزية غير مستحقة أو عرضها أو منحها إياه بشكل مباشر أو غير مباشر سواء كان ذلك لصالح الموظف نفسه أو لصالح شخص أو كيان آخر لكي يقوم بأداء عمل أو الامتناع عنه أداء عمل من واجباته، فمن خلال ما بق نستنتج إن الرشوة الإيجابية هي جريمة مستقلة عن جريمة الموظف لكن الملاحظة التي يمكن أبدؤها على جريمة الرشوة بصفة عامة هي مفهوم الموظف الذي يعتبر شرط جوهري لقيام هذه الجريمة.

أيضا من بين صور الرشوة التي أشار إليها المشرع في القانون السالف ذكر هي الرشوة في مجال الصفقات العمومية، هذا ما نصت عليه المادة 27 يعد مرتكبا لجريمة الرشوة كل موظف عمومي يقبض لنفسه أو لغيره بصفة مباشرة أو غير مباشرة أجرة أو منفعة مهما كان نوعها أثناء إعداد أو إجراء مفاوضات لغرض إجرام أو تنفيذ صفقة أو عقد أو ملحق باسم الدولة أو الجماعات المحلية أو المؤسسات العمومية ذات طابع إداري أو صناعي أو تجاري أو المؤسسات العمومية الاقتصادية.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> -فايزة ميموني، السياسة الجنائية للمشرع الجزائري في مواجهة ظاهرة الفساد، مجلة الاجتهاد القضائي، سبتمبر 2009، ص 236.

<sup>2</sup> -حنان براهيم، قراءة في أحكام المادة 25 من القانون (01-06) المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، مجلة الاجتهاد القضائي، سبتمبر 2009 ص 147.

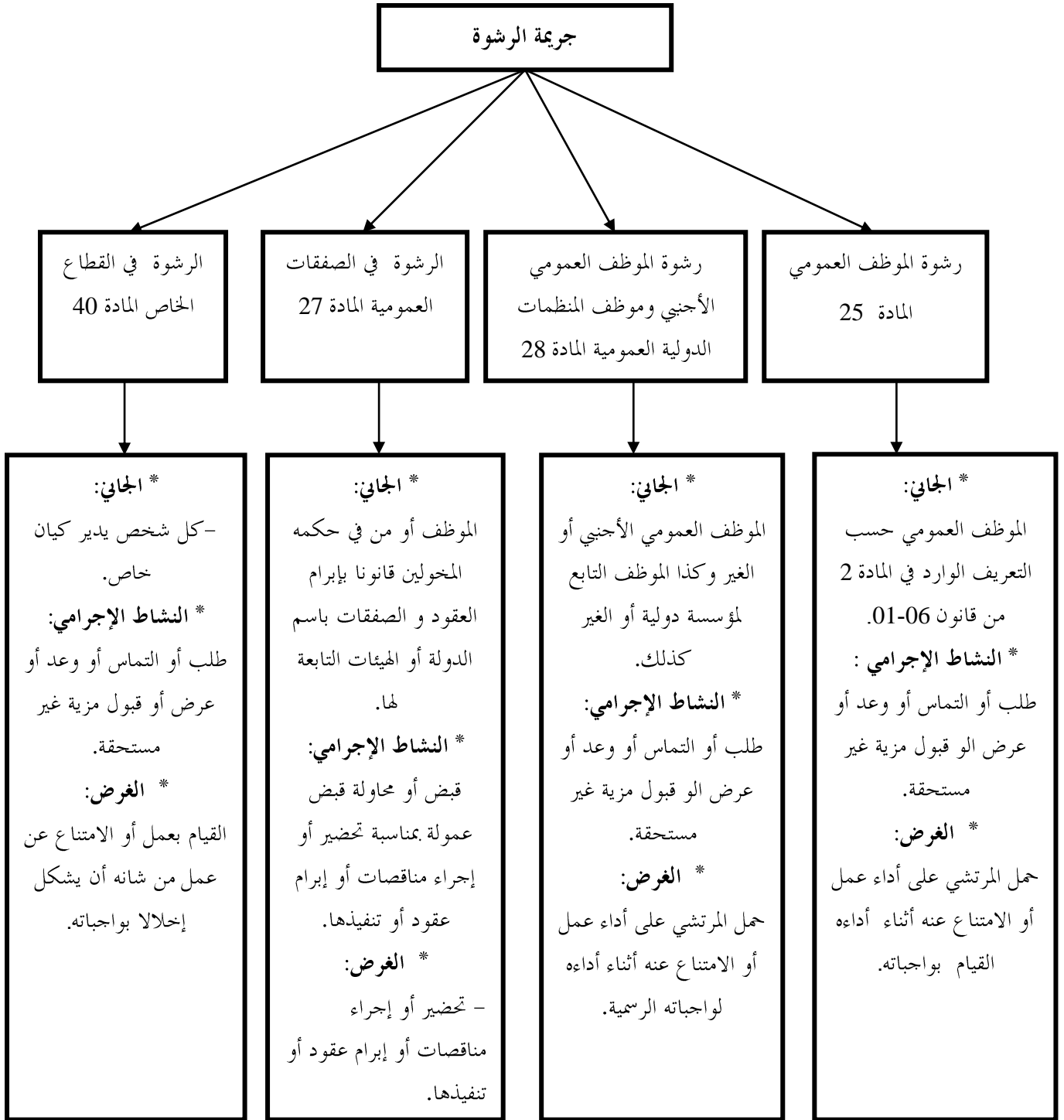
شكل رقم (01): يلخص أنواع الرشوة الايجابية والسلبية الواردة في قانون الوقاية من الفساد ومكافحته 01/06



المصدر: ياسين بن أوشن، جريمة الرشوة في ظل التعديلات الراهنة (مذكرة مقدمة لنيل إجازة المدرسة العليا للقضاء،

الدفعة الخامسة عشر، وزارة العدل)، الجزائر، 2004-2007.

شكل رقم (02): يلخص أنواع الرشوة التي جاء بها قانون الوقاية من الفساد ومكافحته 01/06



المصدر: ياسين بن أوثن، جريمة الرشوة في ظل التعديلات الراهنة (مذكرة مقدمة لنيل إجازة المدرسة العليا للقضاء،

الدفعة الخامسة عشر، وزارة العدل)، الجزائر، 2004-2007.

### المطلب الثالث: العقوبات المقررة لجريمة الرشوة

تطبق على الرشوة في مختلف صورها الأحكام الآتية سواء فيما يتعلق بالمتابعة أو العقوبات بدءا برشوة الموظف العمومي في مختلف صورها إلى الرشوة في القطاع الخاص وصولا إلى الرشوة في الصفقات العمومية.

#### أولا: العقوبات الأصلية

أ- المتابعة: تخضع الرشوة في مختلف صورها للإجراءات المتابعة السابقة الذكر، سواء تعلق الأمر بالتحري والكشف عن الجريمة أو التعاون الدولي في مجال التحريات والمتابعات والإجراءات القضائية أو بتجميد الأموال وحجزها.

ب- العقوبة أو الجزاء: تطبق على الرشوة في مختلف صورها العقوبات الأصلية الآتية:

\* العقوبات المقررة للشخص الطبيعي: وهي كالآتي:

- العقوبات الأصلية: يعاقب قانون مكافحة الفساد على جرائم الرشوة بالعقوبات الآتية:

1/ الرشوة السلبية والإيجابية: تعاقب عليها المادة 25 من القانون مكافحة الفساد بالحبس بستين إلى 10 سنوات وغرامة من 200.000 دج إلى 1.000.000 دج.

2/ رشوة الموظفين العموميين الأجانب وموظفي المنظمات الدولية العمومية في صورتها السلبية والإيجابية: تعاقب عليها المادة 28 من نفس القانون وهي الحبس من سنتين إلى 10 سنوات وغرامة مالية من 200.000 دج إلى 1.000.000 دج.

#### ثانيا: قمع الرشوة في القطاع الخاص

تعاقب المادة 40 على الرشوة في القطاع الخاص بعقوبة الحبس من (06) أشهر إلى (05) سنوات وغرامة مالية من 50.000 دج إلى 500.000 دج، وهي عقوبة ملطفة مقارنة بما هو مقرر للموظف العمومي الذي يأتي نفس الفعل.

ماعدا ذلك تخضع جريمة الرشوة في القطاع الخاص لجل الأحكام المقررة لجريمة رشوة الموظفين العموميين، سواء تعلق الأمر بإجراءات المتابعة أو المسؤولية الجزائية للشخص المعنوي أو بتطبيق العقوبة<sup>1</sup>.

#### ثالثا: قمع الرشوة في الصفات العمومية

تطبق على جريمة الرشوة في الصفقات العمومية والتي تأخذ صورة قبض العمولات من الصفقات بالحبس من (10) سنوات إلى (20) سنة وبغرامة مالية من 1.000.000 دج إلى 2.000.000 دج.

<sup>1</sup>- حنان براهمي، مرجع سابق، ص 148.

\* **العقوبات المقررة للشخص المعنوي:** يسأل الشخص المعنوي عن جرائم الرشوة بمختلف صورها، وتطبق عليه الأحكام المقررة للشخص المعنوي في قانون العقوبات سواء تعلق الأمر بالهيئات المعنية بالمساءلة الجزائية، فعندما يرتكب مثلا مدير مؤسسة جريمة ما، وهو يعمل ليس لحسابه الخاص وإنما أثناء ممارسة وظائفه كعضو وكممثل للشخص المعنوي (شركة أو جمعية أو نقابة) يجوز مساءلة مدير المؤسسة عن الجريمة التي ارتكبتها، والحكم عليه بصفة شخصية وكذا إقامة المسؤولية الجزائية على الشركة نفسها بصفتها شخصا معنويا، وقد نصت المادة 53 ق 01/06 على تكريس وتقرير العقاب على الشخص المعنوي وذلك بالإحالة إلى القواعد المقررة لذلك في قانون العقوبات وهي غرامة تساوي من (01) إلى (05) مرات الحد الأقصى للغرامة المقررة قانونا للشخص الطبيعي فضلا عن باقي العقوبات، فتكون العقوبة مثلا في حالة الرشوة في الصفقات العمومية بالغرامة 2.000.000 دج إلى 10.000.000 دج طبقا للمادة 53 من ق 01/06 والمادة 18 مكرر من قانون العقوبات.<sup>1</sup>

### رابعا: العقوبات التكميلية

أ- **الجوازية:** تطبق على جريمة الرشوة في مختلف صورها العقوبات التكميلية المنصوص عليها في قانون العقوبات وهي جوازية (المادة 50 من قانون مكافحة الفساد)، وتمثل هذه العقوبات في:

- تحديد الإقامة، المنع من الإقامة، الحرمان من مباشرة بعض الحقوق (الحقوق الوطنية)، المصادرة الجزئية للأموال، حل الشخص الاعتباري ونشر الحكم.

- بالإضافة إلى عقوبة تكميلية جوازية أخرى نصت عليها المادة 55 من قانون 01/06 فيما يخص إبطال العقود والصفقات والبراءات والامتيازات، فيجوز للجهة القضائية التي تبث في الدعوى التصريح ببطلان كل عقد أو صفقة وبراءة أو امتياز أو ترخيص متحصل عليه من ارتكاب إحدى جرائم الفساد وانعدام آثاره.

ب- **الإلزامية:** هناك نوعان من العقوبات التكميلية الإلزامية التي يجب على القاضي الحكم بها من حالة الإدانة بجريمة الرشوة المنصوص عليها في القانون 01/06 وهي:

1/ **مصادرة العائدات والأموال الغير مشروعة:** تصادر العائدات والأموال غير مشروعة الناتجة عن ارتكاب الرشوة في مختلف صورها مع مراعاة حالات استرجاع الأرصدة أو حقوق الغير حسن النية (المادة 02/51).

<sup>1</sup>- عادل مستاري، موسى قروف، جريمة الرشوة السلبية في ظل قانون (01-06) المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، مرجع سابق، ص 173.

**2/ الرد:** ترد قيمة ما حصل عليه المحكوم من منفعة أو ربح جراء الرشوة في مختلف صورها، وحتى ولو انتقلت إلى أصول الشخص المحكوم عليه أو فروعه أو أخواته أو زوجته أو أصهاره، سواء بقيت الأموال على حالها أو وقع تحويلها إلى مكاسب أخرى.<sup>1</sup>

### التشديد والتخفيف والإعفاء من العقوبة في جريمة الرشوة:

إن الظروف التي ترتكب في ظلها جريمة الرشوة قد تؤدي إما إلى تشديد العقوبة فيها أو تخفيفها أو الإعفاء منها كما سيتم توضيحه فيما يلي:

**1. تشديد العقوبة:** تشدد عقوبة الرشوة في مختلف صورها لتصبح من (10) إلى (20) سنة إذا كان الجاني قاضيا أو موظفا يمارس وظيفة عليا في الدولة أو ضابطا عموميا أو ضابطا عون شرطة قضائية أو ممن يمارس بعض صلاحيات الشرطة القضائية أو موظف أمانة ضبط أو عضو في الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته.

\* **القاضي:** بالمفهوم الواسع الذي يشمل علاوة على قضاة النظام العادي والإداري، قضاة مجلس المحاسبة وأعضاء مجلس المنافسة بل ويشمل أيضا الوزراء والولاة ورؤساء البلديات.

\* **موظف يمارس وظيفة عليا في الدولة:** ويتعلق الأمر بالموظفين المعيّنين بمرسوم رئاسي الذين يشغلون على الأقل وظيفة نائب مدير الإدارة المركزية لوزارة أو ما يعادل هذه الرتبة في المؤسسات العمومية أو في الإدارات الغير مركزية أو الجماعات المحلية.<sup>2</sup>

\* **ضابط عمومي:** ويتعلق الأمر أساسا بالموثق والمحضر القضائي ومحافظ البيع بالمزايدة والمترجم والترجمان الرسمي.

\* **ضابط أو عون شرطة قضائية:** المقصود بضابط الشرطة القضائية من ينتمي إلى إحدى الفئات المذكورة في المادة 15 قانون الإجراءات الجزائية ويقصد بعون الشرطة القضائية موظفي الشرطة ورجال الدرك الوطني، ومستخدمي مصالح الأمن العسكري الذي لهم صفة ضابط الشرطة المادة 19 قانون الإجراءات الجزائية.

\* **من يمارس بعض صلاحيات الشرطة القضائية:** ويتعلق الأمر أساسا برؤساء الأقسام والمهندسين والأعوان الفنيين والتقنيين المختصين في الغابات وحماية الأراضي واستصلاحها (المادة 21 قانون الإجراءات الجزائية) وبعض الموظفين وأعوان الإدارات

<sup>1</sup> - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية، القانون رقم (01-06) المؤرخ في 20 فيفري 2006، المتعلق بقانون الوقاية من الفساد ومكافحته، الجريدة الرسمية، رقم 14، المؤرخة في 18 مارس 2006.

<sup>2</sup> - أحسن بوسقيعة، الوجيز في القانون الجزائري، الجزائر: دار هومة للنشر والتوزيع، ط7، ج2، ص 77.

## الفصل الثاني **الآليات القانونية لمكافحة الفساد الإداري في الجزائر**

والمصالح العمومية (المادة 27 قانون الإجراءات الجزائية) كأعوان الجمارك وأعوان الضرائب والأعوان التابعين لوزارة التجارة والمكلفين بضبط ومعاينة المخالفات المتعلقة بالمنافسة والممارسات التجارية.<sup>1</sup>

\* **موظف أمانة الضبط:** ويقصد به الموظف التابع لإحدى الجهات القضائية والمصنف في الرتب الآتية: رئيس قسم، كاتب ضبط رئيسي، كاتب ضبط، مستكتب الضبط دون باقي الموظفين التابعين للأسلاك المشتركة، وحتى وإن كانوا يشتغلون بأمانة الضبط.

\* **عضو في الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته:** وهي الهيئة التي تم استحداثها بموجب المادة 17 من قانون مكافحة الفساد والتي تم تحديد تشكيلتها بموجب مرسوم تنفيذي صادق عليه مجلس الحكومة بتاريخ 04 أكتوبر 2006.

**2. تخفيض العقوبة:** بالرجوع إلى المادة 49 قانون 01/06 فإنه يستفيد من تخفيض العقوبة إلى النصف الفاعل أو الشريك الذي ساعد بعد مباشرة إجراءات المتابعة في القبض على الشخص أو أكثر من الأشخاص الضالعين في ارتكاب الجريمة، ومرحلة ما بعد مباشرة إجراءات متابعة تظل مفتوحة إلى أن تستفيد طرف الطعن.

**3. الإعفاء من العقوبة:** طبقا لنص المادة 49 من قانون مكافحة الفساد فإنه يستفيد من العذر المعفي من العقوبة الفاعل أو الشريك الذي بلغ السلطات الإدارية أو القضائية أو الجهات المعنية (كمصالح الشرطة القضائية) عن الجريمة وساعد على الكشف عن مرتكبيها ومعرفتهم، ويشترط أن يتم التبليغ قبل مباشرة إجراءات المتابعة، أي قبل تحريك الدعوى العمومية أو بمعنى آخر قبل تصرف النيابة العامة في ملف التحريات الأولية.<sup>2</sup>

### المطلب الرابع: مكافحة سوء استغلال الوظيفة

**إساءة استغلال الوظيفة:** وهي جريمة استخدمها المشرع الجزائري بمقتضى المادة 33 من قانون مكافحة الفساد وهي تعتبر صورة من صور جريمة المتاجرة بالنفوذ المنصوص عليها في المادة 128 من قانون العقوبات، هذه الأخيرة، ألغيت بموجب قانون مكافحة الفساد وتحديد بمقتضى المادة 33.

وبهذا فبعدما كانت للجريمة صورتين فقط: استغلال النفوذ (المادة 02/32) والتحريض على استغلال النفوذ (المادة 01/32)، أضاف المشرع صورة ثالثة جديدة تماما ولم يعرفها القانون في القديم وهي إساءة استغلال الوظيفة.<sup>3</sup>

وقد اشترط المشرع وفقا للمادة (33) ثلاثة أركان لقيام هذه الجريمة

<sup>1</sup> - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية، القانون رقم (01-06) المؤرخ في 20 فيفري 2006، المتعلق بقانون الوقاية من الفساد ومكافحته، الجريدة الرسمية، رقم 14، المؤرخة في 18 مارس 2006.

<sup>2</sup> - أحسن بوسقيعة، الوجيز في القانون الجزائري، مرجع سابق، ص 36.

<sup>3</sup> - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية، القانون رقم (01-06) المؤرخ في 20 فيفري 2006، المتعلق بقانون الوقاية من الفساد ومكافحته، الجريدة الرسمية، رقم 14، المؤرخة في 18 مارس 2006.



أ / **صفة الجاني** : يشترط ان يكون الجاني موظفا عموما وهذا خلاف صورة استغلال النفوذ التحريض عليه والتان لم يشترط فيهما المشرع مل هذه الصفة وفقا للمادة 32 من قانون مكافحة الفساد.

ب/ **الركن المادي** : ويتجزأ إلى ثلاثة عناصر هي:

1- أداء عمل أو الامتناع عن أداءه على نحو يخرق القوانين والتنظيمات

2- أن يكون العمل المطلوب أداءه والامتناع عنه من الأعمال التي تدخل وظيفته

3- يجب أن يكون الغرض من السلوك المادي الموظف العام هو الحصول على منافع غير مستحقة لنفسه أو لشخص أو كيان آخر.

ج/ **القصد الجنائي**: تقتضي هذه الجريمة توافر القصد الجنائي والذي يتكون من عنصري العلم و الإرادة، أي إساءة استغلال الوظيفة

- و تظهر جريمة استغلال النفوذ من خلال المظهر المنصوص عليه في الفقرة الأولى من المادة (32) وهي جريمة تحريض الموظف العمومي وأي شخص على استغلال النفوذ، تقوم هذه الجريمة عندما يتقدم أي شخص بمزية غير مستحقة أو بعرضها عليه أو يمنحه إياها بشكل مباشر أو غير مباشر لتحريض ذلك الموظف العمومي أو الشخص على استغلال نفوذه الفعلي أو المفترض بهدف الحصول من إدارة أو السلطة عمومية على مزية غير مستحقة لصالح المحرض الأصلي أو لصالح أي شخص آخر.

فمن خلال ما سبق نستنتج أن جريمة استغلال النفوذ تشبه إلى حد كبير جريمة الرشوة يمكن التفريق بينهما كون أن في جريمة استغلال النفوذ الشخص يستغل نفوذه كونه مسؤول أو ذو مكانة اجتماعية مرموقة لتأثير على غيره<sup>1</sup>

<sup>1</sup>- ياسين بن أوشن، جريمة الرشوة في ظل التعديلات الراهنة، (مذكرة التخرج لنيل إجازة المدرسة العليا للقضاء، الدورة الخامسة عشر، وزارة العدل، الجزائر)، 2004-2007،

خلاصة:

بعد تصديق الجزائر على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد بمقتضى المرسوم الرئاسي رقم 04/128 المؤرخ في: 2004/04/19 كان لزاما عليها تعديل تشريعاتها الداخلية لتتلاءم وهذه الاتفاقية، خاصة في ضل عجز قانون العقوبات الجزائري، والقوانين ذات الصلة في هذا المجال على القمع والحدّ من الفساد، فكان القانون رقم 01/06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، والذي نص على بعض جرائم الفساد الإداري على غرار جريمة الرشوة بصورها الجديدة واستغلال النفوذ وتلقي الهدايا وجريمة المحاباة، وقد حدد تعريفا دقيقا للموظف العمومي، كما نص على وضع معايير موضوعية للتوظيف على أساس الجدارة والكفاءة وتحديد أجر ملائم للموظف وتمكينه من برامج تكوينية لرفع الأداء وتحسينه وهذا ما أكدته المادة (03) من القانون المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، فهذه التدابير الوقائية فيما يخص التوظيف تساهم في تعزيز الأمن الوظيفي للموظف ومن جانب آخر نص على أنه على الموظف العمومي التصريح بممتلكاته، وأضاف المشرع احترام إبرام الصفقات العمومية ووقاية سلك القضاء ومكافحة الفساد في القطاع الخاص، حيث أن هذا الأخير أصبح فاعلا في ظاهرة الفساد الإداري لذا نال قدرا من الاهتمام في قانون مكافحة الفساد ولضمان نجاعة أكثر وتفعيل مكافحة الفساد الإداري ميدانيا أشار المشرع الجزائري إلى ضرورة إنشاء الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد وحدد لها نظامها القانوني في المواد 17 إلى غاية 24 من نفس القانون وبالعودة إلى أبرز مظاهر الفساد الإداري، حيث نجد جريمة الرشوة التي فصلّ فيها المشرع وميز بين صور حدوثها، الرشوة السلبية والرشوة الإيجابية والعقوبات المقررة لها، وكذا جريمة إساءة استغلال الوظيفة التي حدد لها عقوبات صارمة في إطار حماية الوظيفة العامة.

خاتمة

وقفت الباحثة في هذه الدراسة عند أحد أهم المواضيع الحساسة التي تشغل الرأي العام والخاص، حيث أصبحت من القضايا الراهنة على الساحة الدولية والمحلية، وقد تزايد اهتمام الحكومات بظاهرة الفساد الإداري بما تفرزه من انعكاسات سلبية وأضرار بالغة في مختلف الميادين، الاقتصادية والسياسية والاجتماعية، واختلفت الآراء عبر عدة اتجاهات، وقد استنتجنا من خلال هذه الدراسة إلى أن الفساد الإداري هو سلوك أو فعل غير مشروع يرتكبه الموظف العام، وإخلاله بالالتزامات والقواعد القانونية الواجب إتباعها، سواء ترتب عليه إلحاق الضرر بالغير أم لم يترتب عليه ضرر بغية تحقيق المصلحة الشخصية على حساب المصلحة العامة والفساد الإداري كسلوك منحرف تقف وراءه الكثير من الأسباب، منها ما يرتبط بالعوامل الشخصية ومنها ما يرتبط بالعوامل المؤسسية والتنظيمية وأسبابا أخرى تتعلق بعوامل البيئة السياسية، الاقتصادية، الاجتماعية أو القانونية، وهنا نجد أن للبيروقراطية السلبية دور في تكريس واقع الفساد الإداري حيث توجد بعض الظواهر السلوكية والإدارية والتنظيمية التي تصيب الجهاز الإداري وتؤثر في مدى كفاءته، فيتحول النظام البيروقراطي إلى الاتجاه السلبي الذي يتميز بمخالفة القوانين والتعقيد الشديد وتجميد العملية الإدارية، وبناء على ذلك فإن الأعراض المرضية للبيروقراطية كثيرة ومتشعبة ومما زاد في تعقيدها وتشابكها أنها متداخلة ولا يمكن فصلها عن بعضها البعض إلا من حيث الضرورة المنهجية التي تتطلبها الدراسة للتوضيح، فالبيروقراطية وجدت نفسها في مركز يعطيها الاستقلالية وذلك لأهمية الدور الذي تقوم به، حيث أنها كجهاز مهني متخصص في الإدارة والتنظيم وتنفيذ السياسات العامة لأي دولة تلعب دورا رئيسيا في توجيه جميع التحولات الكبرى التي تحدث بالمجتمعات الحديثة لأنها هي الجسر الذي يربط بين الجماهير الشعبية والقيادة السياسية، كما أنها تحتل وضعا متميزا عن باقي المنظمات الاجتماعية الأخرى، وذلك بحكم موقعها الإستراتيجي وحرية أعضائها الطويلة في التسيير والاحتفاظ بالملفات والأسرار، ولهذا فإن البيروقراطية التي تحتل مواقع إستراتيجية في الجهاز التنظيمي لأية حكومة تميل إلى الفساد والاستئثار بالسلطة والنفوذ شأنها في ذلك شأن أي قوة مدعومة أو تحتل مراكز قوية في المجتمع، ولهذا فإن تزايد حجمها واتساع مجالات اختصاصها وتحكمها في المعلومات سوف يسمح للبيروقراطيين أن يكونوا أكثر قدرة على اكتساب الامتيازات والنفوذ وذلك على حساب المواطنين البسطاء الذين لا يملكون أية قوة على مجاهتهم والتصدي لهم وهذا ما يلاحظ على الإدارة الجزائرية حيث يحكمها نظام بيروقراطي قاتل حيث يلاحظ التعسف الرهيب في أداء حقوق المواطنين ولعل أكثر ما يميز أداء الجهاز الإداري الجزائري هو تعقيد الإجراءات، ففي كثير من الأحيان أبسط الإجراءات تعقد عمداً ونلمس في معاملة الموظف العمومي الجزائري تهميش كبير للمواطن الذي من المفروض أنه موجود في خدمته، حيث تصبح مصلحة المواطن ليست أولوية بقدر ما هي عبء، وكل ما تم ذكره يساهم بشكل رئيسي في تفشي ظاهرة الفساد الإداري، حيث تتحلل ظاهرة الفساد الإداري في الرشوة والمحسوبية والمحاباة والواسطة التي هي في تزايد مستمر وتضرب بجذورها في أعماق المجتمع، فنجد السلطات الجزائرية في العديد من المرات تقف عند هذه النقطة ودعت إلى وضع خطط عمل للتخفيف من آثار البيروقراطية السلبية في نية قصد معالجتها، وفي نظرنا يبقى الحل الوحيد لهذا الخطر المتزايد المتمثل في انقلاب دور البيروقراطية من تحسين الأداء الإداري وترشيد القرارات إلى طغيانها، هو تقوية الأجهزة التي توازنها ونقصد بذلك المؤسسات الموازية للبيروقراطية والتي يمكنها دراسة القضايا التي تتعلق بالخدمة العامة والانحراف البيروقراطي، وكل هذا يدفع إلى ضرورة تقديم إستراتيجية للإصلاح الإداري تحد من تعاضم البيروقراطية العقيمة وتقوم بإعادة تنظيم الجهاز البيروقراطي للقيام بوظائفه، وقد توصلنا إلى أن أمراض البيروقراطية يمكننا معالجتها من خلال الولوج في عملية الإصلاح الإداري، إلا أن الفساد الإداري ظاهرة يجب مكافحتها بأساليب قانونية وقائية وردعية، حيث وبعد مصادقة الجزائر على الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد المعتمدة من قبل الجمعية العامة للأمم المتحدة، فقد عكف المشرع الجزائري على رصد أطر قانونية لمواجهة هذه الظاهرة محاولة منه لمحصرتها

نظرا لخطورتها، حيث عمد إلى مواكبة الفكر القانوني، فخص جرائم الفساد الإداري بقانون سمي بقانون الوقاية من الفساد ومكافحته (01-06) وقد تميزت أحكامه بكونها مستوحاة من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد المؤرخة في 31 أكتوبر 2003 التي صادقت عليها الجزائر في 19 أبريل 2004. بموجب المرسوم الرئاسي رقم 128/04 وقد جاء قانون الوقاية من الفساد ومكافحته للقضاء على الفساد في الإدارة العمومية المتمثلة في الرشوة والانتجار بالوظيفة واستغلال النفوذ فنص على تجريم وقمع كل إخلال بواجب النزاهة عند أداء الوظيفة العمومية، كما نص على إنشاء الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، ومن خلال ما سبق يتضح لنا أن عملية الوقاية من الفساد الإداري عملية معقدة نظرا للعنصر القائم بها وهو الموظف العمومي ولهذا فإن التصدي لهذه الظاهرة التي تعدّ أكبر عائق في وجه التنمية والتطور يستدعي تكاتف الجهود من الإدارة والقضاء إلى المجتمع المدني و المواطن.

# قائمة المراجع

## قائمة المصادر والمراجع:

### I- المصادر:

#### أولاً: النصوص القانونية

1- القانون رقم 01-06 مؤرخ في 20 فيفري 2006 يتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، الجريدة الرسمية، عدد 14، مؤرخة في 80 مارس 2006.

#### ثانياً: النصوص التنظيمية

1- مرسوم رئاسي رقم 06-413 مؤرخ في 22 نوفمبر 2006، يحدد تشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وتنظيمها وكيفيات سيرها، الجريدة الرسمية، عدد 14، مؤرخة في 22 نوفمبر 2006.

### II- المراجع

- 1- أحسن بوسقيعة، الوجيز في القانون الجزائري الخاص. الجزائر: دار هومة للنشر والتوزيع، ط7، ج2، 2008.
- 2- أحمد رشيد، الإصلاح الإداري. القاهرة: دار النهضة العربية للنشر، (د.ط)، 1999.
- 3- أحمد سليم وآخرون، مؤشر الفساد في الأقطار العربية. لبنان: مركز دراسات الوحدة العربية للنشر والتوزيع، (د.ط)، 2010.
- 4- أحمد صقر عاشور، نظرة مستقبلية لإستراتيجيات الإصلاح الإداري في الوطن العربي، عمان: المنظمة العربية للعلوم الإدارية (د.ط)، 1985.
- 5- أحمد محمود نهار أبو سويلم، مكافحة الفساد. عمان: دار الفكر للنشر والتوزيع، ط1، 2010.
- 6- أسامة السيد عبد السميع، الفساد الاقتصادي وأثره على المجتمع. الإسكندرية: دار الجامعة الجديدة للنشر، الأزاريطة، (د.ط) 2009.
- 7- إسماعيل الشطي وآخرون، الفساد والحكم الصالح في البلدان العربية. بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، ط 2، 2006.
- 8- أمير فرج يوسف، الحوكمة ومكافحة الفساد. الإسكندرية: مكتبة الوفاء القانونية للنشر، ط1، 2011.
- 9- أيمن عودة المعاني، الإدارة العامة الحديثة. عمان: دار وائل للنشر والتوزيع، ط2، 2010.

- 10- بلال أمين زين الدين ، ظاهرة الفساد الإداري في الدول العربية والتشريع المقارن مقارنة بالشريعة الإسلامية . الإسكندرية: دار الفكر الجامعي، ط1، 2009.
- 11- بلال خلف السكارنة، الفساد الإداري. عمان: دار وائل للنشر والتوزيع، ط1، 2011.
- 12- نائر سعود العدوان، مكافحة الفساد الدليل إلى اتفاقية الأمم المتحدة عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع، ط1، 2012.
- 13- حسنين محمد البوادي، الفساد الإداري لغة المصالح. الإسكندرية: ديوان المطبوعات الجامعية، (د.ط)، 2008.
- 14- سوزان روز أكرمان، الفساد والحكم، (ترجمة فؤاد سروجي). عمان: الأهلية للنشر والتوزيع، ط1، 2010.
- 15- صلاح الدين فهمي محمود، الفساد الإداري كمعوق لعمليات التنمية الاجتماعية والاقتصادية . عمان: المركز العربي للدراسات الأمنية والتدريب، (د.ط)، 1994.
- 16- عامر الكبيسي، الفساد والعملة تزامن لا توأمة. بدون بلد النشر، المكتب الجامعي الحديث، (د.ط)، 2005.
- 17- عبد الحميد قرفي، الإدارة الجزائرية مقارنة سوسولوجية. القاهرة: دار الفجر للنشر والتوزيع، (د.ط)، 2008.
- 18- عبد العزيز مخيمر وآخرون، قياس الأداء المؤسسي للأجهزة الحكومية. القاهرة: المنظمة العربية للتنمية الإدارية، (د.ط)، 1999.
- 19- عبد الكريم علوان، الوسيط في القانون الدولي العام. عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع، ط2، 2004.
- 20- عبدي الشافعي، قانون الوقاية من الفساد ومكافحته. الجزائر: دار الهدى للنشر والتوزيع، ط1، 2008.
- 21- عصام عبد الفتاح مطر، الفساد الإداري. الإسكندرية: دار الجامعة الجديدة للنشر، (د.ط)، 2011.
- 22- ( ، ) ، جرائم الفساد الإداري. الإسكندرية: دار الجامعة الجديدة للنشر، (د.ط)، 2011.
- 23- علي سعدان، بيروقراطية الإدارة الجزائرية. الجزائر: الشركة الوطنية للنشر والتوزيع، (د.ط)، 1981.
- 24- عمار بوحوش، الاتجاهات الحديثة في علم الإدارة. الجزائر: دار البصائر للنشر والتوزيع، ط2، 1981.
- 25- فتوح عبد الله الشاذلي، شرح قانون العقوبات، الجرائم المضرة بالمصلحة العامة . الإسكندرية: دار المطبوعات، (د.ط)، 2005.
- 26- فرييل هيدي، الإدارة العامة منظور مقارن ، (ترجمة محمد قاسم القريوتي). عمان: ديوان المطبوعات الجامعية، (د.ط)، 1985.



- 27- فيصل فحري مرار، البيروقراطية بين الاستمرارية والزوال. الأردن: المنظمة العربية للعلوم الإدارية، (د.ط)، 1978.
- 28- محمد علي محمد، علي عبد المعطي محمد، السياسات بين النظرية والتطبيق. القاهرة: دار المعرفة الجامعية، (د.ط)، 1999.
- 29- محمد قاسم القريوتي، مبادئ الإدارة. عمان: دار وائل للنشر والتوزيع، ط4، 2009.
- 30- ( ——— ، ——— )، نظرية المنظمة والتنظيم الإداري. الأردن: دار وائل للنشر والتوزيع، (د.ط)، 2008.
- 31- محمد محمد عبد الوهاب، البيروقراطية في الإدارة المحلية. الإسكندرية: دار الجامعة الجديدة للنشر والتوزيع، ط 1، 2004.
- 32- محمود محمد معابرة، الفساد الإداري وعلاجه في الشريعة الإسلامية. عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع، ط1، 2011.
- 33- مورو بيرجر، البيروقراطية والمجتمع في مصر الحديثة، (ترجمة محمد توفيق رمزي). القاهرة: دار النهضة المصرية للنشر، 1959.
- 34- موسى اللوزي، التطور التنظيمي أساسيات ومفاهيم حديثة. الأردن: دار وائل للنشر والتوزيع، (د.ط)، 1999.
- 35- ميرغني عبد لعال محمود، التطوير التنظيمي والخصوصية العربية. عمان: المنظمة العربية للعلوم الإدارية، (د.ط)، 1987.
- 36- ناصر دادوي عدون، إدارة الموارد البشرية والسلوك التنظيمي. الجزائر: دار المحمدية العامة، (د.ط)، 2004.
- 37- نزيه الأيوبي، البيروقراطية العربية بين تضخم الحجم وتنوع الوظيفة. بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، (د.ط)، 1989.
- 38- هاشم الشمري، ايثار الفتلى، الفساد الإداري والمالي. الأردن: دار اليازوري للنشر والتوزيع، ط1، 2004.
- 39- هنان مليكة، جرائم الفساد، الرشوة والاختلاس وتكسب الموظف من وراء وظيفته في الفقه الإسلامي وقانون مكافحة الفساد الجزائري. مصر: دار الجامعة الجديدة للنشر، (د.ط)، 2010.
- 40- هنري رياض، السياسة البيروقراطية. بيروت: دار الجيل للنشر والتوزيع، (د.ط)، 1993.

ثالثا: المراجع باللغة الأجنبية

1- FORREST VERN MORGESON, RECONCILING.DEMOCRACY BUREAUCRACY: TOWARDS A DELIBRATIVE- DEMOCRATIC MODEL OF BUREAUCRATIC ACCOUNTABILITY, BA, WESTERN MICHIGAN UNIVERSITY, 2005,PP 148.

## رابعاً: الرسائل الجامعية

1- ياسين بن أوشن، جريمة الرشوة في ظل التعديلات الراهنة (مذكرة التخرج مقدمة لنيل إجازة المدرسة العليا للقضاء، الدفعة الخامسة عشرة، وزارة العدل)، الجزائر، 2004-2007.

## خامساً: المقالات العلمية

1- أمال يعيش تمام، صور التجريم المستحدثة بموجب قانون الوقاية من الفساد ومكافحته، مجلة الاجتهاد القضائي، سبتمبر 2009، العدد الخامس.

2- جباري عبد الحميد، قراءة في قانون الوقاية من الفساد ومكافحته، مجلة الفكر البرلماني، فيفري 2009، العدد الخامس عشر.

3- حسين فريجة، المجتمع الدولي ومكافحة الفساد، مجلة الاجتهاد القضائي، سبتمبر 2009، العدد الخامس.

4- حنان إبراهيمي، قراءة في أحكام المادة 25 من القانون 01-06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، مجلة الاجتهاد القضائي، سبتمبر 2009، العدد الخامس.

5- رمزي حوحو، لبنى دنش، الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، مجلة الاجتهاد القضائي، سبتمبر 2009، العدد الخامس.

6- زياد عربية بن علي، الآثار الاقتصادية والاجتماعية للفساد في الدول النامية، مجلة الأمن والقانون، كلية شرطة دبي، الإمارات العربية المتحدة، العدد الأول، 2002.

7- عبد الحليم بن مشري، عمر فرحاتي، الفساد الإداري مدخل مفاهيمي، مجلة الاجتهاد القضائي، سبتمبر 2009، العدد الخامس.

8- عبد العالي حاحة، مبررات استقلالية قانون الوقاية من الفساد ومكافحته، مجلة الاجتهاد القضائي، سبتمبر 2009، العدد الخامس.

9- عبد المعطي عساف، آراء في التطوير الإداري، المجلة العربية للإدارة، أكتوبر 1980، العدد الثاني.

10- عمار بوجطو، مدى مطابقة النظام القانوني للوقاية من الفساد في الجزائر مع أحكام الاتفاقية الدولية للوقاية من الفساد ومكافحته، مجلة الفكر البرلماني، العدد 19، 2008.

11- عمرو صابر، الفساد الإداري والاقتصادي، مجلة دراسات اقتصادية، مركز البصيرة للبحوث والاستشارات والخدمات التعليمية، الجزائر، دار الخلدونية، 2007.

12- فايزة ميموني، السياسة الجنائية للمشروع الجزائري في مواجهة ظاهرة الفساد، مجلة الاجتهاد القضائي، سبتمبر 2009، العدد الخامس.

13- نواف سالم كنعان، الفساد الإداري والمالي، أسبابه، آثاره، ووسائل مكافحته، مجلة الشريعة والقانون، يناير العدد الثالث والثلاثون.

14- هلال مراد، الوقاية من الفساد ومكافحته، نشرة القضاة، وزارة العدل، الجزائر، العدد 60.

#### سادسا: المنتقيات

1- عنترة بن مرزوق، خليل بن علي، تحديات ترشيد الإدارة الجزائرية، المنتدى الوطني حول إشكالية الحكم الراشد في إدارة الجماعات المحلية والإقليمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، (غير منشور)، يومي 12-13 ديسمبر 2010.

#### سابعا: المواقع الإلكترونية

1- فتحي مداني، البيروقراطية في الجزائر، على الموقع الإلكتروني التالي:

في: 2013/05/05 <http://WWW.DJELFA.INFO/VB/SHORED.PHP=32581>

2- حاج موسى شهيرة، البيروقراطية في الجزائر، على الموقع الإلكتروني التالي:

في: 2013/05/05 <http://WWW.ELITIHADONLINE.COM/CULT/16103.HTML>

3- محمد صالح، بيروقراطية الإدارة في ضل جزائر العزة والكرامة على الموقع الإلكتروني التالي:

<http://WWW.ARAEBES.COM/PORTALARTICLE-DISPLAY.CFMARTICLE=23556>

في: 2013/05/05

الملاحق

