



جامعة غرداية
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم العلوم السياسية



دور المؤسسات الرقابية في مكافحة الفساد الإداري بالجزائر

مذكرة ضمن متطلبات نيل شهادة ماستر أكاديمي في العلوم السياسية
تخصص: تنظيم سياسي وإداري

إشراف الاستاذ:
عبد الرزاق سويقات

إعداد الطالبين :
سعيد بارود
رشيد رسيوي

لجنة المناقشة

| الصفة | الجامعة | الدرجة العلمية | اسم ولقب الاستاذ |
|--------------|--------------|-----------------------|----------------------|
| رئيسا | جامعة غرداية | أستاذ محاضر قسم (أ) | د/ سعيد فروحات |
| مشرفا ومقررا | جامعة غرداية | أستاذ محاضر قسم (ب) | د/ عبد الرزاق سويقات |
| مناقشا | جامعة غرداية | أستاذ محاضر قسم (أ) | د/ حاج بشير جيدرور |

السنة الجامعية : 1439 - 1440هـ / 2018 - 2019م



الإهداء



قال تعالى : أعوذ بالله من الشيطان الرجيم : بسم الله الرحمن الرحيم

{قُلْ هَلْ يَسْتَوِي الَّذِينَ يَعْلَمُونَ وَالَّذِينَ لَا يَعْلَمُونَ}

أهدي عملي هذا إلى رب السماوات والأرض العلي القدير خالصا له، وإلى
رسوله الكريم وخاتم الأنبياء محمد ابن عبد الله صلى الله عليه وسلم.
كما أهدى عملي المتواضع إلى من غرس في نفسي وروحي حب العلم
ورعاني بكل إخلاص إلى والدي الكريم " عبد القادر " وأمي أطال الله في
عمرهما.

إلى زوجتي العزيزة رفيقة الدرب.

إلى ولديا " رؤى و محمد " حفظهم الله ورعاهم.

إلى أخوتي وأخواتي.

إلى أستاذي "سويقات عبد الرزاق" الذي أشرف على مساعدتي لإتمام هذه

المذكرة ويكفيني فخرا أنه تشرف بأن قبل بالإشراف على مذكرتي.

إلى خريجي الدفعة 2019 وفقهم الله وإلى كل من وسعهم قلبي ولم يسعهم

قلمي.

"سعيد"



الإهداء



قال تعالى : أعوذ بالله من الشيطان الرجيم : بسم الله الرحمن الرحيم
{قُلْ هَلْ يَسْتَوِي الَّذِينَ يَعْلَمُونَ وَالَّذِينَ لَا يَعْلَمُونَ}
أهْدِي عملي هذا إلى رب السماوات والأرض العلي القدير خالصا له، وإلى
رسوله الكريم وخاتم الأنبياء محمد ابن عبد الله صلى الله عليه وسلم.
كما أهدي عملي المتواضع إلى من غرس في نفسي وروحي حب العلم
ورعاني بكل إخلاص الى والدي الكريم " الطيب " وأمي أطل الله في عمرهما.
إلى زوجتي العزيزة رفيقة الدرب.
إلى إبنتي "حياة نورسين " حفظها الله ورعاها.
إلى أخوتي وأخواتي.
إلى أستاذي "سويقات عبد الرزاق" الذي أشرف على مساعدتي لإتمام هذه
المذكرة ويكفيني فخرا أنه تشرف بأن قبل بالإشراف على مذكرتي.
إلى خريجي الدفعة 2019 وفقهم الله والى كل من وسعهم قلبي ولم يسعهم
قلمي.

"رشيد"



شكر و عرفان

قال رسول الله صلى الله عليه وسلم :

"من سلك طريقاً يلتمس فيه علماً سهل الله له به طريقاً إلى الجنة".

الشكر والثناء لله عز وجل الذي وهبنا القوة والعزيمة وسهل علينا سبل المثابرة والنجاح فالحمد لله حمدا يليق بوجهه كرمه وجلالته على حجم المن والعطاء من صحة وعافية لإتمام هذا العمل المتواضع.

إن الاعتراف بالجميل ما هو إلا جزء يسير من رده ولأن الكلمات كل ما نملكه إزاء من غمرني بالجميل وأخص بالذكر الأستاذ الفاضل الذي لم تبخل علينا بالنصح والإرشاد وضل يحفزنا فلك منا أسمى معاني التقدير أستاذ " عبد الرزاق سويقات".

إلى كل من كان له الفضل في إنجاز هذا البحث ولو بدعاء أو كلمة تشجيع.

ونتقدم بالشكر إلى كل من تمنى أن يرى عملنا هذا شيئاً ملموساً وإلى كل من سره نجاحنا والشكر لله من قبل ومن بعد.

سعيد + رشيد

ملخص الدراسة

لقد اثار موضوع الفساد اهتمام العديد من الباحثين والخبراء في مجال العلوم الاقتصادية و القانونية والادارية والاجتماعية وبالتالي اختلفت الدراسات والبحوث فمنها من اعتمد على تحليل التاريخي للظاهرة بحثا عن العوامل و الاسباب التي تقف وراء الظاهرة , ومنها من اهتم بدراسة التقارير و البيانات التي تصدرها جهات مسؤولة لمجابهة الفساد ومنها من اهتمت بدراسة الافراد المنوط بهم مهمة مكافحة الفساد ومنها من اهتمت بتحليل اراء المثقفين الذين كتبوا عن قضايا الفساد, لكن مهما تعددت واختلفت تلك الدراسات تبقى ظاهرة الفساد معقدة تنخر مقدرات الدول فالفساد يعيق التنمية الاقتصادية ويضر بالإدارة والمجتمع فزاد الاهتمام بالظاهرة في الوقت الراهن على مستويات عدة منها الدولي و الحكومي و الامني والادبي , وجميعها تهدف الى الكشف عن الظاهرة من خلال معرفة العوامل المساعدة للفساد والوصول الى استراتيجيات تهدف الى القضاء او الحد من الفساد .

على هذا النحو جاءت هذه الدراسة التي تهدف الى الوقوف على فهم ومعرفة الاطار المفاهيمي للرقابة الادارية كوسيلة للحد من الفساد من خلال ماهيتها انواعها واهدافها واهم الادوات المستخدمة فيها اضافة الى معرفة الفساد من حيث تعريفه وتطوره التاريخي واشكاله والعوامل المساعدة له .

ضمن هذا المسعى وامام هذه الظاهرة اهتمت معظم الدول و الهيئات الدولية و الاقليمية بإيجاد الاليات للحد من الفساد وذلك من خلال التعاون الدولي كما هو الحال في الجزائر والتي صادقت على اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد سنة 2004.

ومن الاستراتيجيات التي تبنتها الجزائر هي انشاء اجهزة وهيئات مختصة منها الهيئات الادارية مثل الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته و المركز الوطني لقمع الفساد

واخرى هيئات مالية مثل المفتشية العامة للمالية و مجلس المحاسبة وقد حاولنا معرفة هذه الهيئات من خلال دورها وفعاليتها في مكافحة الفساد .

ملخص الدراسة باللغة الأجنبية:

La question de la corruption a suscité l'intérêt de nombreux chercheurs et experts dans le domaine des sciences économiques, juridiques, administratives et sociales. En conséquence, différentes études et recherches ont été basées sur une analyse historique du phénomène à la recherche des facteurs et des raisons à la base de ce phénomène, notamment l'étude de rapports et de déclarations de responsables de la lutte contre la corruption. Y compris ceux qui sont intéressés par l'étude des personnes chargées de lutter contre la corruption, y compris ceux qui sont intéressés à analyser le point de vue des intellectuels qui ont écrit sur la question de la corruption, mais quelles que soient les différences entre les études, le phénomène de la corruption, l'érosion complexe des capacités des pays, entrave le développement de la corruption. Les aspects économiques et préjudiciables à l'administration et à la société ont accru l'intérêt pour le phénomène à plusieurs niveaux, notamment international et gouvernemental, sécuritaire et littéraire, tous visant à détecter le phénomène par la connaissance des facteurs favorisant la corruption et l'accès à des stratégies visant à éliminer ou à réduire la corruption.

En tant que telle, la présente étude vise à comprendre et à comprendre le cadre conceptuel du contrôle administratif en tant que moyen de réduire la corruption par ses types et objectifs et les outils les plus importants utilisés en plus de la connaissance de la corruption en termes de définition, de développement historique, de formes et de facteurs l'y aidant.

Dans cette entreprise, la plupart des pays et des organismes internationaux et régionaux ont cherché à mettre en place des mécanismes permettant de réduire la corruption par le biais de la coopération internationale, comme en Algérie, qui a ratifié la Convention des Nations Unies contre la corruption en 2004.

L'une des stratégies adoptées par l'Algérie est la création d'organes spécialisés, y compris d'organes administratifs tels que la Commission nationale pour la prévention et la lutte contre la corruption et le Centre national pour la répression de la corruption.

Et d'autres organismes financiers tels que l'Inspection générale des finances et le Conseil de la comptabilité et nous avons essayé de connaître ces organismes par leur rôle et leur efficacité dans la lutte contre la corruption.

مقدمة

مقدمة:

الفساد الإداري أفة اجتماعية عرفت المجتمعات الإنسانية وعانت منها منذ ظهور الإنسان على وجه الأرض وحتى يومنا هذا وهي اليوم موجودة في كافة المجتمعات الغنية و الفقيرة المتعلمة والامية, فظهورها مرتبط برغبة الإنسان في الحصول على مكاسب مادية او معنوية, يعتقد في نفسه أنه ليس له حق فيها ومع ذلك يسعى اليها ولدا يلجا الى وسائل غير سوية للوصول اليها , منها إقصاء من له أحقية فيها ومنها أيضا الحصول عليها عن طريق الرشوة او عن طريق المحسوبية او الوساطة عند ذوي الشأن .

هذه الأفة المجتمعية - الفساد الإداري - جاهد الكثير من المجتمعات الحديثة للتخلص منها وعقاب المتسبب فيها لأنها عقبة في سبيل التطور السليم للمجتمعات .

فاعتبر ارتفاع مؤشر الفساد الإداري في أي مجتمع دليل على تدني مستوى الرقابة وضعف القانون وغياب التشريعات , في الوقت الذي أعتبر فيه انخفاض مؤشر الفساد كدليل على قوة القانون وارتفاع مستوى الرقابة وفعاليات التشريعات .

في السنوات الاخيرة زاد الاهتمام بمواجهة هذه الظاهرة في الوقت الراهن على مستويات متعددة منها المحلي و العالمي ومنها و منها الادبي و العلمي, وجمعيتها هدفت الى كشف هذه الظاهرة والدعوة لمكافحتها والحد من انتشارها خاصة وان الفساد تحول من ظاهرة محلية إلى ظاهرة عالمية تستوجب التعاون الدولي حكومات برلمانات منظمات دولية لوضع استراتيجيات لمواجهة المشكلات الناجمة عن الفساد .

ولم تقتصر هذه الجهود على الدول المتقدمة فقط و انما شملت ايضا الدول النامية التي تعاني اقتصاداتها ومجتمعاتها من تقشي الظاهرة بصورة اكبر مما تعانيه الدول المتقدمة , حتى اضح موضوع الفساد يحظى بالأولوية في قائمة اهتمامات حكومات الدول النامية , وعلى غرار هذه الدول الجزائر التي انضمت الى اتفاقيات مكافحة الفساد منها , اتفاقية الامم المتحدة للوقاية من الفساد التي صادقت عليها في 19 افريل 2004 . مما دفع بالمشروع الجزائري الى سن قانون 01/06 المؤرخ في 20 فيفري 2006 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته الرامي الى اعداد برامج تدابير وقائية وامنية و اعلامية واستحداث هيئات لمكافحته.

وفي هذه الدراسة حاولنا تسليط الضوء على أهم المؤسسات الرقابية مثل الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد الديوان المركزي لقمع الفساد و المفتشية العامة للمالية وغيرها من الهيئات الرقابية .

مبررات اختيار الموضوع :

تعود دوافع اختيار هذا الموضوع الى دوافع ذاتية واخرى موضوعية :

- فالأسباب الذاتية هي اهتمامنا ورغبتنا في تناول هذا الموضوع الذي استشرى في جميع مجالات الحياة

منها الاقتصادية والاجتماعية و الادارية تم لقلة الدراسات الأكاديمية والأبحاث التي تناولت هذا الموضوع كما جاء اختياري للموضوع لدراسة مدى فاعلية صدور قانون 06/01 للوقاية من الفساد ومكافحته .

- أما عن الاسباب الموضوعية لما يحمله الموضوع من اهمية واشكالات مطروحة الى يومنا هذا ودالك الوقوف على ادوار هذه المؤسسات الرقابية في ظل الانتشار الواسع للفساد على المستوى الوطني.

أهمية الموضوع :

وللموضوع اهمية علمية وعملية وتبرز الاهمية العلمية في كونه يهدف الى التعريف بظاهرة الفساد الاداري من خلال تطوره التاريخي واشكاله و العوامل المساعدة للفساد و انعكاساته وكذلك الوقوف على دور هذه المؤسسات في الوقاية من الفساد و مكافحته .

اما الاهمية العملية فتتمثل في الوقوف على الصعوبات والعراقيل التي تواجه الجهود الوطنية لمكافحة الفساد الاداري في الجزائر رغم الترسانة القانونية .

أهداف الدراسة :

اما هدفنا الاساسي من الموضوع هو التعريف بالهيئات الرقابية المختصة ودورها في مكافحة الفساد الإداري في الجزائر .

اضافة الى اهداف فرعية تكمن في :

مفهوم الرقابة الادارية من حيث تعريفها وانواعها وادواتها .

تشخيص ظاهرة الفساد الاداري من حيث تعريفه واشكاله و العوامل المساعدة له و اتاره .

معرفة الصعوبات و الثغرات التي تواجه الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد الاداري في الجزائر.

أدبيات الدراسة :

ونشير انه و بمناسبة انجاز هذا البحث وجدنا دراسات سابقة فقد تم تناوله سابقا من عدة اختصاصات العلوم القانونية و الاقتصادية واجتماعية حيث تناولت فيه الجانب النظري للفساد عموما منها اطروحة الاطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه في الحقوق تخصص قانون عام بعنوان الاليات القانونية لمكافحة الفساد الاداري في الجزائر من اعداد الدكتور حاحة عبد العالي جامعة بسكرة, تعرض فيها لمفهوم الفساد و الاليات الجزائية و الادارية لمكافحته اما الدراسة الثانية متمثلة في مذكرة ماستر بعنوان دور اجهزة الرقابة في مكافحة الفساد في التشريع الجزائري من اعداد الطالبة دقدوق سميرة بجامعة ورقلة .

اما في بحثنا فتطرقنا الى الاطار المفاهيمي للرقابة والفساد الاداري وهو ما يميز دراستنا عن الدراسات السابقة تم تطرقت الى تقييم دور كل مؤسسة رقابية في مكافحة الفساد مثل : الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته و الديوان المركزي لقمع الفساد و مجلس المحاسبة و المفتشية العامة للمالية و المديرية العامة للوظيفة العامة وكذا تقييم اداء تلك الاجهزة الرقابية من حيث فاعليتها و الثغرات التي تعرقل اداء مهامها.

صعوبات الدراسة :

ومن الصعوبات التي تلقيناها خلال دراستنا للموضوع نجد قلة المراجع والكتب الجزائرية المتخصصة في الفساد الاداري وان وجدت فنجدها تناولت الفساد بصورة عامة وربما يكون هذا راجع الى حساسية الموضوع. احتواء الكتب على نفس المعلومات فيما يتعلق بمفهوم الفساد الاداري . ندرة الاحصائيات و البيانات المتعلقة بالفساد عموما و الفساد الاداري .

الاشكالية :

الاشكالية الرئيسية : ما مدى نجاعة المؤسسات الرقابية في مكافحة الفساد الاداري والحد منه؟ .

وتندرج تحت هذه الاشكالية التساؤلات الفرعية التالية :

ما مفهوم الرقابة الادارية وماهي انواعها و اهم ادواتها؟ .

فيما يتمثل الفساد الاداري وماهي اهم العوامل المساعدة له و الانعكاسات المترتبة عليه؟ .

فيما تتمثل مؤسسات مكافحة الفساد وما مدى نجاعة الدور التي تقوم به كل مؤسسة في مكافحة الفساد؟ .

الفرضية الرئيسية :

- الرقابة الادارية وسيلة للحد من مكافحة الفساد الاداري.
- الفساد ظاهرة معقدة ومتعدد الاشكال .

الفرضيات الثانوية :

- إن أزمة الجزائر أزمة فساد و غياب الحكم الراشد .
- يعتبر الفساد الإداري عائق لتحقيق التنمية في الجزائر .
- اخفاق الاجهزة الرقابية في القيام بدورها يزيد من الفساد بكل اشكاله .

مناهج الدراسة :

ونظرا لطبيعة الموضوع إعتدنا على المنهج الوصفي وذلك لوصف المعلومات التي تم جمعها وكذا إعتدنا على المنهج التاريخي وذلك لطبيعة الموضوع في تشخيص ظاهرة الفساد منذ القدم .
كما استعنا بالمنهج التاريخي لمعرفة مسار الهيئات او المؤسسات مكافحة الفساد الاداري.

تقسيم الدراسة :

وللإجابة على الاشكالية الرئيسية قمنا بتقسيم الموضوع الى فصلين فالفصل الاول عنون بالاطار المفاهيمي للدراسة والذي يحتوي على مبحثين فالمبحث الاول بعنوان مفهوم الرقابة الادارية مقسم الى أربع مطالب تعريف الرقابة الادارية في المطلب الاول .اهداف واهمية الرقابة الادارية في المطلب الثاني .
انواع الرقابة الادارية في المطلب الثالث . خطوات وادوات الرقابة الادارية في المطلب الرابع والآخر .
اما المبحث الثاني تحت عنوان ماهية الفساد الاداري مقسم الى اربع مطالب تعريف الفساد في المطلب الاول . التطور التاريخي للفساد. في المطلب الثاني .الجهود الدولية و المحلية للوقاية من الفساد و مكافحته .

في المطلب الثالث .اشكال وخصائص الفساد الاداري في المطلب الرابع العوامل المساعدة للفساد الاداري في المطلب الخامس .اثر الفساد الاداري في المطلب السادس .

أما في الفصل الثاني بعنوان آليات مكافحة الفساد الإداري في الجزائر الذي يحتوي على ثلاثة مباحث المبحث الاول واقع الفساد في الجزائر يحتوي على مطلبين الفساد في فترة الاحادية الحزبية من سنة 1962 الى غاية 1989 في المطلب الاول تم فترة التعددية الحزبية من سنة 1990 الى غاية 2018 هذا في المطلب الثاني اما المبحث الثاني بعنوان الهيئات المتخصصة في مكافحة الفساد الاداري في الجزائر المطلب الاول الهيئات الرقابية الادارية لمكافحة الفساد الاداري يحتوي على ثلاثة فروع وهي الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحه و الديوان المركزي لقمع الفساد و المفتشية العامة للوظيفة العامة اما في المطلب الثاني الهيئات الرقابية المالية لمكافحة الفساد الاداري يحتوي على مجلس المحاسبة و المفتشية العامة للمالية.

اما في المبحث الثالث بعنوان تقييم دور المؤسسات الرقابية في مكافحة الفساد الاداري في الجزائر يحتوي على مطلبين وهما تقييم دور الهيئات الرقابية الادارية في المطلب الاول تم تقييم دور الهيئات الرقابية المالية

الفصل الأول

الإطار المفاهيمي للدراسة

المبحث الأول : ماهية الرقابة الإدارية

ان الدارس لماهية الرقابة يجدها مصطلح شامل وواسع , نظرا لأهميتها البالغة مما جعل المختصين و الباحثين يرجعون إليها في كل دراسة تتعلق بها باعتبارها المحور الرئيسي للإدارة وان غيابها يؤدي إلى فشل الإدارة لدى يستدعي الإلمام بجميع العناصر , التي تندرج تحتها من خلال تحديد مفاهيم معلقة بها.¹

المطلب الأول : تعريف الرقابة الإدارية

للرقابة مفاهيم متعددة ومتنوعة تختلف من حيث درجة التفاصيل وتتفق في غالبيتها من حيث المحتوى لكن مهما اختلفت وتعددت التعريفات فإنها تكاد تجمع بأن الرقابة الإدارية هي عملية قياس النتائج الفعلية ومقارنة النتائج الفعلية بأهداف الخطة²

سنتناول في هذا المطلب التعريف اللغوي والتعريف الاصطلاحي للرقابة الإدارية .

الفرع الاول : التعريف اللغوي للرقابة الادارية

ففي اللغة العربية جاء " الرقيب " بمعنى " الحافظ " و " المنتظر " وراقب الله اي خافه وهذا مصداقا لقوله تعالى : "واتقوا الله الذي تساءلون به والارحام إن الله كان عليكم رقيبا " (الآية 1 من سورة النساء) .

وورد ايضا " رقابة " اسم مصدره " رقب " اي " لحظ " و " حرص " و " حفظ " .

ويقال كذلك راقب : يراقب . مراقبة : حرسه اللهاو ضميره في عمله .

ويقال " الرقيب " : الرقباء : الحارس : يقال له رقيب نفسه اي ينتقد إعماله فلا يدع سبيلا للناس إلى لومه .

الفرع الثاني :التعريف الاصطلاحي للرقابة الإدارية:

تعتبر الرقابة الإدارية واحدة من عناصر الوظائف الإدارية الأربعة التي تتكون منها العملية الإدارية والترتيب المعتاد للوظائف :التخطيط و التنظيم و التوجيه و الرقابة هذه الوظيفة الإدارية ليست منفصلة عن الوظائف الإدارية الأخرى وهناك ثلاثة اتجاهات فكرية قدمت تعريفات للرقابة الإدارية .³

¹ معن محمود عياصرة ، مروان محمد بني احمد . القيادة والرقابة و الاتصال الإداري الوظيفي ، ط1. دار الحامد للنشر والتوزيع .عمان. 2008.ص.71

² محمد عبد الفتاح ياغي. الرقابة في الادارة العامة. ط2. دار وائل للنشر والتوزيع .عمان. 2013.ص.20.

³ قاموس ، المنجد في اللغة و الاعلام ، ط1 ، دار المشرق ، بيروت ، 1973، ص 274

أولاً : الفكر الكلاسيكي :

ينظر أنصار هذا الفكر الرقابة الإدارية على أنها عملية تفتيش و تخويف لأفراد التنظيم فقد استخدم انصار هذا الاتجاه ألفاظ معينة مثل القوة و السلطة فالمدبر يستخدم قوته وسلطته الرسمية لإرغام الأفراد على تنفيذ الأوامر ومحاسبتهم عندما يخطئون فالرقابة تركز على التهديد بالعقوبة و الوعد بالمكافأة لتحقيق المشروعية ومنع الانحرافات¹

ثانياً :الفكر السلوكي :

ينظر أنصار الفكر السلوكي إلى الرقابة الإدارية من الجانب الإنساني حيث ركزوا في تعاريفهم للرقابة هي القدرة على التأثير في سلوك الآخرين بإيجابية بحيث يحقق التأثير النتائج المرجوة.

ثالثاً : الاتجاه العملي أو التطبيقي :

ركز أنصار هذا الاتجاه على الناحية التطبيقية للرقابة من خلال ثلاث خطوات وهي :

1- وضع المعايير أو الخطط 2- قياس الأداء ومقارنته بالمعايير 3- تصحيح الخلل بين النتائج الفعلية و الخطة الموضوعية.

وهناك تعريفات كثيرة وان اختلفت قليلا عن بعضها البعض إلا أنها تؤدي الى مضمون واحد ومفهوم متكامل لمصطلح الرقابة الإدارية ومنها :

فعرها الفرنسي هنري فايول : التأكد مما اذا كان كل شيء يحدث طبقا للخطة الموضوعية و التعليمات الصادرة و إن غرضها هو معرفة نقاط الضعف و الانحرافات بقصد معالجتها ومنع تكرار حدوثها .

الرقابة الإدارية تهتم بقياس الأداء ومقارنته بتلك المعايير التي تم تحديدها للخطة تم تصحيح الانحرافات السلبية

الرقابة الإدارية ليست وظيفة مستقلة عن الوظائف الإدارية الأخرى وإنما وظيفة تكتمل بها العملية الإدارية من بدايتها إلى نهايتها².

¹ علي عباس، الرقابة الادارية في منظمات الاعمال، ط1، إثراء للنشر و التوزيع، عمان، 2008، ص.19

² محمد عبد الفتاح ياغي. الرقابة في الادارة العامة. ط2. دار وائل للنشر والتوزيع. عمان. 2013، ص 22

إذن فالرقابة لا تقتصر على مجرد التحقيق من إن الأعمال تسير ضمن اللوائح و الأنظمة وإنما التأكد من إن الأعمال، تؤدي بأفضل الطرق كما إن الرقابة لا تقتصر على اكتشاف الأخطاء و الانحرافات و إنما البحث عن الأسباب التي أدت إلى وجود هذه الأخطاء و الانحرافات.¹

المطلب الثاني : أهداف وأهمية الرقابة الإدارية :

ستناول في هذا الجزء من البحث أهداف وأهمية الرقابة الإدارية.

الفرع الأول : أهداف الرقابة الإدارية :

هناك مجموعة من الأهداف التي تسعى الرقابة لتحقيقها ،ويمكن حصرها فيمايلي :

- اكتشاف الأخطاء فور وقوعها كي تعالج ويتخذ ما يلزم لمنع حدوثها .
- التأكد من إن المستويات الإدارية العليا على إمام تام بما يتم من أعمال في المستويات الأدنى .
- تقييم المديرين للتأكد من كفاءتهم في كافة وحسن سلوكهم في كافة المستويات .2
- الحد من تكاليف العمل الحكومي و إيقاف الإسراف.
- المحافظة على حقوق العاملين وان لا يوجد تعسف في استعمال السلطة ..
- التأكد من ارتباط أفراد الجهاز الحكومي بالأهداف العامة للدولة
- الوصول إلى معلومات واقعية عن سير العمل من اجل ترشيد عملية اتخاذ القرارات .3
- التأكد من إن الخطط تنفذ كما هو محدد من قبل الإدارة .
- القيام بتوجيه أداء الأفراد و تحفيزهم .
- تحقيق نوع من النمطية او التوافق لأداء العاملين.
- خلق اتصال موثق ومتمين بين مختلف المستويات الإدارية .
- الكشف عن المدراء و الأفراد المبدعين وتكافئهم⁴ .

¹ سعيد السيد على، العملية الادارية التخطيط، التنظيم، التنسيق ، الاتصال و الرقابة، دط، دار الكتاب الحديث ،مصر، 2007، ص.375

² حمدي سليمان القبيلات، الرقابة الادارية و المالية على الاجهزة الحكومية ،ط2، دار الثقافة للنشر و التوزيع ،عمان، 2010، ص.23

³ حمدي سليمان القبيلات، المرجع نفسه ،ص.25

⁴ معن محمود عياصرة. مروان محمد بني احمد .المرجع السابق .ص.72

الفرع الثاني : أهمية الرقابة الإدارية

نجد إن الرقابة في العملية الإدارية لها ارتباط قوي جدا بالتخطيط وهي الوظيفة التي تبين نقاط الضعف في العملية الإدارية وتتلخص أهمية الرقابة في :

أولا : الرقابة تشجع الإدارة على تحقيق الأهداف :

فالرقابة تعني الوقوف على تنفيذ الخطط وتقوم على كشف الصعوبات, وفي نفس الوقت توجه الإدارة إلى ضرورة اتخاذ القرارات المناسبة من اجل تقادي الأخطاء .

ثانيا : الرقابة تساهم في تغيير الخطط و البرامج :

ودالك عن طريق النظر الى ظروف التشغيل الفعلي او النظر الى العوامل التي تؤثر في تطبيق الخطط وتعديل الخطط تكون عن طريق تحديد الاجراءات اللازمة , لوضع الامور في طريقها الصحيح .

ثالثا : الرقابة ضمان لحسن سير العمل :

فالرقابة تضمن لنا نتائج سليمة في العمل لأنها تضع الأجهزة المسؤولة على مدى ما حققته من أهداف ودالك عن طريق الرقابة الداخلية او الخارجية معا .

رابعا : الرقابة تحقق العدالة :

العدالة المرجوة من الرقابة تكمن في معرفة المقصرين من العاملين وتشجيع العمال الذين يبذلون الجهد لرفع مستوى الخطط التي وضعتها الإدارة.

خامسا : الرقابة فيها تجويد للأداء وتصحيح الانحرافات :

ويتم دالك عن طريق الجودة في الإنتاج بأقل تكلفة وتقوم بتصحيح الأخطاء التي تقع في العملية الإنتاجية.

سادسا : التنسيق بين المجموعة الواحدة فالرقابة تحقق أقصى النتائج السليمة وتنفيذ الخطط وكشف الانحرافات بطريقة سريعة.¹

¹ معن محمود عياصرة. مروان محمد بني احمد. المرجع السابق.ص.72

المطلب الثالث : أنواع الرقابة الإدارية

هناك العديد من أنواع الرقابة الإدارية ويمكن التعرف عليها حسب المعيار المستخدم في تصنيفها مثلا حسب معيار الزمن أو الهدف أو المصدر وسوف نستعرض بعض هذه الأنواع :

الفرع الأول : الرقابة من حيث توقيت حدوثها

على أساس هذا المعيار الزمني يمكن تصنيف الرقابة إلى ثلاثة أنواع :

أولا . الرقابة الوقائية " قبلية " :

يعمل هذا النوع من الرقابة على أساس التنبؤ أو توقع الخطاء واكتشافه قبل وقوعه أو محاولة منع حدوثه والاستعداد لمواجهته وإيقافه أو التخفيف من أثاره ويعتمد هذا النوع من الرقابة على الجولات الميدانية و الدورية والمفاجئة و الحملات التفتيشية و استخدام أسلوب المتابعة و الإشراف وفي الممارسة العملية يعني ان المدير لا ينتظر حتى تأتيه المعلومات عن وقوع الخطاء أو الانحراف بل يتوجب عليه ان يسعى بنفسه لكشف الخطأ قبل حدوثه أي عليه ان يوجه ويشرف و يتابع سير العمل بصورة مستمرة .¹

ثانيا . الرقابة الحالية :

أثناء التنفيذ وهي الرقابة التي تتم أثناء عملية تنفيذ الخطط التي تساعد على اكتشاف الأخطاء و تصحيحها

ثالثا . الرقابة اللاحقة :

بعد التنفيذ حيث تنصب هذه الرقابة على ما صدر من الإدارة من تصرف سواء فينا يتعلق، بإصدار القرارات ومراقبتها من حيث مشروعيتها أو في مجال إبرام العقود وما ينتج من مخالفات مالية، تمس بالاقتصاد الوطني وتكليف خسائر كبيرة للخزينة.

الفرع الثاني : الرقابة من حيث مصدرها :

يمكن تصنيف الرقابة وفق هذا المعيار إلى رقابة داخلية و أخرى خارجية .²

¹ علي عباس، الرقابة الادارية في منظمات الاعمال، ط1، إثراء للنشر و التوزيع، عمان، 2008، ص.26

² فارس رشيد البياتي ، الفساد المالي و الاداري في المؤسسات الانتاجية والخدمية، ط1، دار اليه للنشر والتوزيع، الاردن، 2010، ص.252

أولا - الرقابة الداخلية :

يقصد بها رقابة ذاتية تمارسها الإدارة على نفسها ويتم ممارستها من داخل الوحدة ، سواء كانت وزارة او هيئة ويكون طرفا الرقابة من الوحدة على أوجه نشاطاتها التي تؤديها وبمعنى آخر فهي تلك الأساليب والسياسات الرقابية التي يتوصل إليها الرؤساء الإداريون لضمان تنفيذ التعليمات والأوامر الصادرة إلى مرؤوسيه،ومن حق هؤلاء الرؤساء محاسبة مرؤوسيهم عن الأخطاء التي يرتكبونها واتخاذ الإجراءات الكفيلة بتصحيحها والرقابة الداخلية تمتد إلى جميع العمليات التي تؤديها المنظمة ،كما تمتد الى مستويات التنظيم المختلفة لذا يطلق البعض عليها اسم الرقابة الرئاسية حيث تقوم الدوائر الرئاسية بممارسة رقابتها وتدقيقها و ملاحظتها لنشاطات و قرارات الوحدات التابعة لها والتي تأتي دونها في السلم الإداري.¹

ثانيا - الرقابة الخارجية :

وهي التي تتم من خارج المؤسسة تقوم بها أجهزة رقابية متخصصة وتكون تابعة في الغالب للدولة مهمتها الرقابة على نشاطات المنظمة المعنية كما هو الحال في مراقبة مجلس المحاسبة على النشاطات المالية في المؤسسات العامة .من حيث أوجه صرف الأموال وتحصيلها .²

الفرع الثالث : الرقابة حسب الهدف .

تصنف الرقابة وفق هذا المعيار الى نوعين وهما رقابة إيجابية ورقابة سلبية .

أولاً- الرقابة السلبية :

هي الرقابة التي تركز اكتشاف الأخطاء و الانحرافات بل تهدف الى البحث عنها وتصيدها دون ان توجه انتباه المسؤولين الى اوجه القوة والضعف في التنفيذ وتقديم الحلول الممكنة لمعالجة المشاكل القائمة وتحديد ومعرفة اسباب الانحرافات و العمل على تصحيحها واتخاذ الإجراءات لمنع تكرار حدوثها في المستقبل .³

¹ احمد مصطفى صبيح، الرقابة المالية والإدارية ودورها في الحد من الفساد الإداري ، ط1، مركز الدراسات العربية، مصر ، 2015، ص.423

² علي عباس ، المرجع السابق، ص.28

³ بكر القباني، الادارة العامة ، ط1، دار النهضة ، القاهرة ، ص.165

ثانيا - الرقابة الايجابية :

تهدف الرقابة الايجابية الى التأكد من ان التصرفات و الاجراءات تسير وفق اللوائح والانظمة و التعليمات المعمول بها في المنظمة بما يكفل تحقيق الاهداف من جهة و النظر الى المستقبل في ضوء الدراسة و التحليل بالأخطاء و الانحرافات المحتمل حدوثها واتخاذ القرارات لمنع حدوثها من جهة اخرى.

فكلا النوعين الرقابة السلبية و الرقابة الايجابية يكملان بعضهما البعض من الوجهة النظرية أما من الوجهة التطبيقية فنرى غالبية المنظمات الادارية في الدول النامية تأخذ بالرقابة السلبية وتتجاهل الرقابة الايجابية مع العلم ان هذه الاخيرة هي أحد الأساليب الناجحة في تحفيز الموظفين وبتالي تطوير المنظمة.¹

المطلب الرابع : خطوات وأدوات الرقابة الادارية

سنحاول في هذا المطلب ان نتناول خطوات الرقابة الادارية و أهم الادوات والوسائل المستخدمة في الرقابة الادارية على أعمال الموظفين ومن أهمها : التقارير الادارية و الملاحظة الشخصية و المتابعة و الشكاوي .

الفرع الاول : خطوات الرقابة الادارية.

لابد لقيام الرقابة من وجود نشاط او اهداف ووجود معايير حتى تتمكن الرقابة من قياس الاداء الفعلي والتعرف على الانحرافات و الاخطاء والقيام بتصحيحها ولا بد ان تمر الرقابة الادارية على ثلاثة خطوات

وهي :

وضع المعايير - تقييم الأداء الفعلي - تصحيح الانحرافات .²

¹ محمد عبد الفتاح ياغي. الرقابة في الادارة العامة. ط2. دار وائل. عمان. 2013. ص.20.

² معن محمود عياصرة ، مروان محمد بني احمد، مرجع سابق ، ص.78

أولاً : وضع المعايير الرقابية

وتعتبر الخطوة الأولى في العملية الرقابية والتي تم تحديدها مسبقاً في عملية التخطيط ، والمعايير هنا توضح مجموعة المقاييس المستخدمة في تقييم الأداء بالإضافة إلى تقييم سلوك الفرد المرافق لهذا الأداء وعلى سبيل المثال فإن المعايير قد تستند إلى جودة المنتج أو إلى الفعالية التي تم من خلالها تقديم الخدمات ، والمعايير قد تعكس طبيعة الأنشطة المحددة والضرورية لتحقيق أهداف المؤسسة مثل القدوم إلى العمل في الوقت المحدد ، إتباع قوانين الأمن والسلامة في العمل ، وقد تكون عبارة عن مجموعة من الإرشادات

الأخلاقية التي تحكم طبيعة الاستثمار التي تنوي الإدارة القيام بها وعلى وجه العموم فإن المعايير تخدم ثلاث أغراض رئيسية متعلقة بسلوك وتصرفات الموظفين وهي :

تساعد الموظفين على فهم وإدراك ما تتوقعه الإدارة منهم وتوضح لهم الكيفية التي سيتم من خلالها تقييم أعمالهم مما يدفعهم إلى القيام بأعمالهم بفعالية وكفاءة .

تعتبر قاعدة البحث والتحري والكشف عن الصعوبات والمعوقات الوظيفية المتعلقة ببعض القيود الشخصية للموظف مثل نقص القدرات ، التدريب ، الخبرة أو أية قيود من شأنها أن تحد من تأدية العامل لعمله على أفضل وجهه .

تساعد على التخفيف من حدة التأثيرات الناتجة عن التعارض في الأهداف بين الموظفين والإدارة مما يؤدي إلى زيادة معدل الحوادث ، زيادة معدل السرقات ، زيادة معدل الفاقد من المادة الخام ، زيادة عطل الآلات والمعدات .

المعايير هي عبارة عن ترجمة للخطط و الأهداف والسياسات والإجراءات والبرامج الخاصة بكل منشأة وهذا يعني أن كل برنامج وكل هدف وكل سياسة وكل إجراء قد تصبح كلها معايير تستخدم لقياس الأداء الفعلي والمتوقع.¹

¹ محمد شاكر عصفور ، اصول التنظيم و الاساليب ، ط 1 دار الشروق ، 1984، ص.421

ويمكن تقسيم المعايير الى انواع قد تكون معايير مادية مثل جودة الالة وقوتها وساعات العمل البشري او معايير معنوية مثل : الحكم على درجة إخلاص الافراد العاملين في المنظمة و ولائهم لها او دعم سمعة المنظمة. نجاح برامج العلاقات العامة ومعايير تاريخية مثل الاداء الماضي و القديم حيث يستخرج من دفاتر وسجلات المؤسسة.

ثانيا : تقييم الأداء الفعلي .

وتتمثل هذه الخطوة بمقارنة الأداء الفعلي بالمعايير الموضوعية حيث تعتمد هذه الخطوة وبدرجة كبيرة على طبيعة المعلومات التي تم تجميعها من قبل المدير والتي تمكنه من تقييم الأداء وحساب الانحرافات والكشف عن نقاط القوة والضعف ، ومن خلال هذا التقييم يتمكن المدير من تقدير ما إذا كانت الانحرافات ضمن الحدود المسموح بها أم أنها تحتاج إلى بعض التصحيح ؟ ففي حالة خروج الأداء عن المعيار مع بقاءه داخل الحدود المسموح بها فهذا يستوجب أيضاً تدخل المدير لأن هذا يعني أن هناك نقطة ضعف قد لا ترقى لمستوى الانحراف ولكنها تعتبر ظاهرة تحتاج إلى دراسة وتتطلب من المدير تجهيز تقارير خاصة بهذه الحالة ، أما الانحراف فإنه يعني التدخل السريع لتصحيحه.

. تتضمن مرحلة مقارنة الأداء بالمعايير العناصر التالية :

توصيل المعلومات والبيانات إلي الشخص المسئول عن معرفة الانحرافات ومعالجتها بالكيفية والوقت المناسبين و تتنوع طرق قياس الأداء حسب تعدد أوجه النشاط من منشأة لأخرى ، وتتطلب عملية القياس والتقييم مراعاة العوامل التالية :

أ- ضرورة توفر الدقة والبراعة في القياس .

ب - قياس النتائج كمية وكيفية .

ج - استخدام التنبؤ في الرقابة .¹

¹ محمد عبد الفتاح ياغي ، مرجع سابق، ص.51-52.

ثالثاً : تصحيح الانحرافات

يتمثل الهدف الأساسي لعملية الرقابة بتصحيح الأخطاء والانحرافات فمجرد الكشف عن الأخطاء والانحرافات لا يعني شيئاً للمؤسسة ولا يفيداً إلا إذا اقترن بخطوات تصحيحية تعيد العمل إلى مساره الصحيح وفقاً لما كان مخططاً له والتصحيح يعني العمل على إزالة الأسباب والعوامل التي نتج الانحراف بتأثيرها . وتعتبر الانحرافات السلبية ومعالجتها الموجبة هي الخطوة الأساسية للعملية الرقابية . أما بالنسبة للانحرافات فينبغي على المدير معالجتها بعد التعرف على أسبابها وفي بعض الحالات قد تكون الانحرافات الموجبة كبيرة ومتكررة وهذا يشير إلى أن المعيار الرقابي والذي سبق وصفه أقل مما كان يجب أن يكون عليه حاله وحينئذٍ يتم التصحيح بتعديل المعيار الرقابي ومن هنا يمكن القول أن تصحيح الانحراف أو تعديله عادة ما يتخذ ثلاث أشكال

- 1- تعديل الخطط عند الحاجة .
- 2- تحسين وسائل الحفز و العناية بالعنصر الانساني .
- 3- تحسين اختيار العمال وطرق تدريبهم و توجيههم .

الفرع الثاني : ادوات الرقابة الادارية

ليس من الشك في أن ثمة ادوات رئيسية يتعين استعمالها إذا ما اريد لنظام الرقابة الادارية ان يثبت مقدرته وفعاليتها في تقييم الاداء الفعلي ونتائجه تقييماً موضوعياً بعيداً عن المؤثرات الخاصة التي تفسد التقييم وتفقده غايته الاساسية . سنحاول ان نتعرض الى اهم الوسائل و الادوات المستخدمة في الرقابة الادارية على الأعمال¹.

¹ عبد الرحمان الصباح ، الرقابة الادارية بين النظرية والتطبيق ، ط 1 مكتبة الاقصى ، عمان 1993، ص. 111.

أولاً : التقارير الادارية

تعني كلمة تقرير عرض كتابي للبيانات وقد يتعلق بعرض وتسجيل النشاط او ظرف قائم وهي من اهم الادوات الرقابية توضع لتقدير كفاية العاملين في الادارة العامة أو لبيان كيفية سير الاعمال الادارية فالتقارير لا يقتصر انسيابها من ادنى درجات التنظيم الى اعلاه . بل يأخذ الطريق العكسي اي من الرئيس الى المرؤوسين لنقل البيانات المتعلقة بسياسات الادارة و التوجيهات الواجب تنفيذها .

كما تستخدم في الاتصال الافقي بين الرؤساء الادارات المختلفة لتسهيل تنسيق الجهود في الادارات المرتبطة بالأعمال¹.

فالتقارير الادارية قد تكون تنفيذية هدفها شرح كيفية سير الاعمال التنفيذية او قد تكون استشارية اد تساعد الاداري على اتخاذ قرارات اقرب للحكمة . ويمكن تقسيم التقارير الى مجموعة انواع مثل :

المذكرات و التقارير الدورية و تقارير سير الاعمال الادارية².

ثانياً : الملاحظات الشخصية

تعتبر من أقدم ادوات الرقابة و من احسن الوسائل لجمع المعلومات عن سير الاعمال وتعرف ايضا بالتفتيش وتعني فحص سلامة الاعمال شكلا ومضمونا ورفع نتائجه بتقارير الى الجهات المسؤولة وتعني الملاحظة الشخصية اتصال مباشر بين الملاحظون و القائمين بالعمل اي رؤية ما يفعله المنفذون عن قرب .والاستماع الى وجهات نظرهم وتستهدف الملاحظة الشخصية الوقوف على مدى إنجاز الاعمال و سلامتها وقانونيتها وكشف مواطن الخطأ وتحديد مسؤولية مرتكبيها من أجل تصحيح اخطائهم وتقويم اعوجاجهم وتوجيه النصح لهم بكيفية التنفيذ المثلى.

وبالرغم من اهمية وفوائد هذه الاداة إلا انها تعاني من بعض العيوب و الانتقادات التي توجه إليها و منها²

ان الملاحظة الشخصية كأداة رقابية للحصول على المعلومات تحتاج الى وقت فالمدير لا يستطيع ان يكون انطبعا دقيقا عن كل موظف من خلال لقاء او لقاءات خاصة اذا كان عدد الافراد في الادارة كبيرا .وحتى ان كان العدد قليلا نسبيا فمن الصعب اخذ الانطباع الشخصي وتثبيت الملاحظة .³

¹ محمد عبد الفتاح باغي ، مرجع سابق، ص.70.

² علي عباس ، مرجع سابق ، ص.86.

³ كامل المغربي ، الادارة ، ط 1 ، دار لنا للنشر والتوزيع ،الرياض ،2000 ص.479.

ان الحصول على المعلومات عن طريق الاتصال تعتبر قيمة مفيدة ولكنها تفتح المجال امام بعض المرؤوسين لنقل معلومات خاطئة عن زملاءهم ليظهروا أمام المدير بأنهم أكثر اخلاصا من غيرهم¹.

ثالثا : المتابعة :

المقصود بالمتابعة هو التعرف الدائم على كيفية سير العمل على ضوء الخطة الموضوعية ومدى التقدم في تحقيق أهدافها المرسومة وهو ما يفرض على الجهة المتابعة الحصول على البيانات والمعلومات بصفة دورية منتظمة حتى تستطيع اكتشاف الاخطاء فور حصولها والعمل على تداركها وعدم تكرارها².

ولكي تتم الرقابة على احسن وجه لابد من متابعة الاداء لمعرفة ان كان هناك تقدما او تحسنا فيه او ان الامور مازالت على ما هي عليه حتى بعدما اكتشفت اسباب الانحرافات وتصحيح الاختلافات بين ما تم وما يجب ان يتم لذا فانه من الضروري ان يوفر النظام الرقابي مثل هذه المعلومات بصفة مستمرة حتى نستطيع اكتشاف الاخطاء فور حصولها ومعالجتها قبل استفحالها³.

رابعا : الشكاوي

تعتبر الشكاوي من اهم الوسائل الفعالة في الرقابة الادارية ان الاهتمام بالشكاوي التي قد تصل الرؤساء المعنيين كثيرا منها توضح الانحراف أو الاخطاء في تصرف القائمين بالأعمال فقد تكون أخطاء إجرائية او وظيفية او سلوكية⁴.

وخلصنا لهذا المبحث نقول ان الرقابة تقتض ان يحترم الموظفون المبادئ الاخلاقية التي قد اكتسبوها من البيئة الاجتماعية و الوظيفية . كما يفترض المواطنون في موظف الاداري تمسكه بالقيم الاخلاقية لان الخدمة العامة تعتبر أمانة وضعها المواطنون في عنق الموظف العام ليحافظ عليها⁵.

¹ كامل المغربي ، الادارة ، المرجع السابق، ص.479.

² محمد عبد الفتاح باغي ، مرجع سابق، ص.84.

³ علي عباس ، مرجع سابق، ص.90.

⁴ حسن عبد العال محمد، الرقابة الادارية على الجهاز الاداري للدولة ، الاطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه في العلوم القانونية ، جامعة عين شمس ، القاهرة ، ص.96.

⁵ عصام عبد الفتاح مطر. الفساد الاداري ماهيته اسبابه مظاهره دار الجامعة الجديدة .الاسكندرية.2011.ص.14.

المبحث الثاني : مفهوم الفساد الإداري

ليس هناك تعريف محدد للفساد الإداري بالمفهوم الذي يستخدم فيه هذا المصطلح اليوم . لكن هناك اتجاهات مختلفة تتفق في كون الفساد هو إساءة استعمال السلطة العامة أو الوظيفة العامة للكسب الخاص بشكل غير مشروع أو لتحقيق أغراض شخصية مستندة إلى المحسوبية . فالفساد يشير إلى حالات انتهاك مبدأ النزاهة وكذلك يشير المصطلح إلى الشر أو المرض وفقدان البراءة أو الطهارة.

المطلب الأول : تعريف الفساد الإداري :

الفرع الأول : المعنى اللغوي للفساد

الفساد في معجم اللغة هو * فسد * ضد صلح والفساد لغة هو البطان فيقال فسد الشيء أي بطل و اضمحل ويأتي التعبير على معان عدة بحسب موقعه.

التعريف العام لمفهوم الفساد عربيا بأنه اللهو و اللعب واخذ المال ظلما من دون وجه حق .فهو ضد الجد القائم على فعل الائتمان على ما هو تحت اليد أي القدرة والتصرف.

وفي اللغة العربية فإن الفساد يعني التلف والعطب و الخلل فسدت الامور اضطربت و أدركها الخلل .

وأیضا: الفساد نقيض الصلاح . و المفسدة خلاف المصلحة و الاستفساد خلاف الاستصلاح .

وكذلك الفساد يعني خروج الشيء عن الاعتدال قليلا أو كثيرا ويضاده الصلاح ويستعمل ذلك في النفس والبدن .

فالفساد الإداري بأنه اقناع شخص مسؤول عن طريق وسائل خاطئة كالرشوة مثلا بانتهاك الواجب الملحق على عاتقه.

ما نستنتج من قول أئمة اللغة يتبين لنا ان الفساد جاء في اللغة مقابل للصلاح وانه يفيد الخروج عن الاعتدال وان المفسدة ضد المصلحة وان الاستفساد ضد الاستصلاح.¹

¹ عصام عبد الفتاح مطر. الفساد الإداري ماهيته اسبابه مظاهره المرجع السابق.ص.15.

الفرع الثاني : الفساد في التشريع الإسلامي

أولا . القراءان الكريم

حيث ذكر في العديد من الآيات والمواضع مبينة ما هو الفساد او ما يقترب من معناه وخطورته و انواعه ونتائجه وانه ورد في خمسين اية نورد منها الاتي :

قوله تعالى : وادا تولى سعى في الارض ليفسد فيها ويهلك الحرث و النسل و الله لا يحب الفساد . سورة البقرة 205.

أيضا قوله تعالى : ((ظهر الفساد في البر و البحر بما كسبت ايدي الناس ليديقهم بعض الذي عملوا لعلهم يرجعون)) .

ثانيا - السنة النبوية الشريفة :

قال رسول الله صلى الله عليه وسلم : ((من واسى الفقير من ماله وأنصف الناس من نفسه فذاك المؤمن حقا)).

ان الآيات الكريمة في معالجتها للفساد بأنواعه المختلفة سلكت مسلكين متوازيين : المسلك الاول : استشارة النوازع الايمانية لدى المؤمنين لكي يكون ايمانه مانعا له من الوقوع في الفساد و الانغماس في مستنقعها اما المسلك الثاني فهو التحذير من العقوبة المترتبة على الفساد باعتباره امرا مخالفا للشرع .

الفرع الثالث : تعريف الفساد الاداري اصطلاحا :

قبل التطرق لتعريف الفساد الإداري يتطلب الأمر الإشارة الى انه تعددت وجهات النظر و التعريفات التي تناولت المفهوم بتعدد واختلاف وجهات نظر الباحثين وانطلاقا من التخصصات السياسية و القانونية و الاقتصادية بل حتى الفلسفية و الدينية فما هو مقبول في دولة ما قد يكون غير مقبول في دولة اخرى مما يعني وجود إشكالية حقيقية في تصوير هذا المصطلح و التعبير عنه بطريقة مماثلة ويمكن إرجاع هذا الأمر الى جملة من الأسباب أهمها ¹ :

¹ علاء فرحان طالب . استراتيجية محاربة الفساد . دار الأيام . الاردن 2014 . ص.ص(16-14)

- 1- عدم وجود دراسة موحدة لدراسة الظاهرة فمعظم الأشخاص والجهات المهتمة ينتمون الى حقول معرفية مختلفة مثل : العلوم السياسية و الإدارية و القانونية و الاقتصادية و الاجتماعية .ولذا فان كل جهة منها تبحث القضية من خلال المنهج الخاص بها.
 - 2- اختلاف مفهومه بين بيئة وبيئة أخرى فأصبح ما يعتبر فسادا في مجتمع ما يعد إكرامية أو مساعدة للموظف او المسؤول .
 - 3- تعدد الأشكال و المظاهر التي يتخذها الفساد في المجتمعات المختلفة وظهور صور جديدة منه باستمرار حتى ان التعريفات التي تصدر في فترة معينة قد تصبح عديمة الجدوى مع مرور الزمن.
 - 4- تعدد مجالات النشاط الإنساني التي يمكن للفساد أن يستشري فيها فهناك الفساد الإداري و الفساد السياسي و الفساد المالي و الاقتصادي وعليه يركز الباحثين إلى تعريف الفساد بشكل عام لاعتقاده أن الفساد هو الفساد أينما وجد فلا حاجة لتخصيصه.
 - 5- تأثر ظاهرة الفساد بالمتغيرات الثقافية والحضارية وبالتالي اختلاف وجهات النظر إليها من بلاد لأخر ومن نظام سياسي إلى نظام سياسي آخر.
- فقد عني كثير من الباحثين واهتمت بعض المنظمات والهيئات الدولية و الإقليمية بوضع تعريف الفساد الإداري فتنوعت التعاريف حسب الزاوية التي يتم التركيز عليها .
- أولاً- تعريف الفساد الإداري وفق المنظمات والهيئات الدولية :**
- أ- **تعريف البنك الدولي للفساد الإداري لسنة 1997 :** الاستغلال المقصود لتحريف التطبيق المخول به للقانون و القواعد و الأنظمة من اجل تحصيل منفعة للعمال الحكوميين او غير الحكوميين عن طريق الإمداد المحظور و غير الصريح للفساد بالمكاسب الشخصية للموظفين العموميين أو هو سوء استخدام السلطة العامة لتحقيق مكاسب خاصة.
 - ب- **تعريف اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام 2003 :** فقد عرفت الفساد على انه : الرشوة بجميع وجوهها و الاختلاس في القطاعين العام والخاص و المتاجرة بالنقود وإساءة استغلال الوظيفة والثراء غير المشروع و إخفاء الممتلكات المتأتية من جرائم الفساد وإعاقة سير العدالة . وأفعال المشاركة ¹

¹ احمد مصطفى صبيح. الرقابة المالية ودورها في الحد من الفساد الإداري ط 1. مركز الدراسات العربية. الاردن 2015. ص.45.

ت- تعريف منظمة الشفافية الدولية للفساد الإداري لعام 2005 : إساءة استعمال السلطة الموكلة لتحقيق مكاسب خاصة فهو استغلال الممنوحة سواء كانت في القطاع العام او الخاص لتحقيق مكاسب شخصية .أو لأحد أفراد عائلته .او لقریب أو صديق او مؤسسة يتعاطف معها .

ث- تعريف الأجهزة الشرطية الانتربول للفساد 2002 : أن الفساد يتضمن مجموعة التعاريف : الإدلاء بالمعلومات شرطية ذات طابع سري مقابل منفعة مهما كان نوعها ¹

ثانيا- تعريف الفساد الإداري وفق المناهج الفكرية :

إن أهم المناهج الفكرية التي اهتمت بدراسة الفساد الإداري ما يلي :

01. المنهج القيمي : حيث يركز أنصار هذا المنهج في تحديدهم للفساد الإداري على انه القصور القيمي عند الأفراد الذي يجعلهم غير قادرين على تقديم الالتزامات الذاتية و التي تخدم المصلحة العامة .و هو فقدان السلطة القيمية وبتالي إضعاف فاعلية الأجهزة الحكومية .

مما يلاحظ من هذا التعريف ان الفساد الإداري هو انحراف قيمي يتجسد في شكل سلوكيات منحرفة عن النظام العام من اجل تحقيق مصالح شخصية.

02. المنهج المعدلين الوظيفيين : برز هذا المنهج لتوضيح مفهوم الفساد الإداري نتيجة للانتقادات التي تعرض لها المنهج القيمي فقد برز في الستينات من هذا القرن.

يؤكد أنصار هذا المنهج الذي ظهر على أنقاض المنهج القيمي على مفاهيم للفساد على انه السلوك المنحرف عن الواجبات الرسمية محاباة لاعتبارات خاصة كالأطماع المالية و المكاسب الاجتماعية او ارتكاب مخالفات ضد القوانين لاعتبارات شخصية. فهو يتفق مع تعريف بعض الباحثين لمفهوم الفساد الإداري حيث عرف : الحالة التي يدفها فيها الموظف نتيجة تلقيه محفزات مادية او غير مادية للقيام او الامتناع عن العمل لصاحب مقدم الحوافز . وعليه فان هذا المنهج وضع أسس نوعا ما قابلة للقياس.

03. منهج اللامعدلين : هو منهج فكري معاصر ظهر في السبعينات القرن الماضي نتيجة للانتقادات التي وجهت للمنهج المعدلين الدين وصفهم الأكاديميون واتهموهم بالسطحية و بمنهج العمل الركيكة. حيث ²

¹ احمد مصطفى صبيح. مرجع سابق .ص.52

² علاء فرحان طالب .مرجع سابق .ص 19

حافظ هذا المنهج على تصور المنهج القيمي باعتبار الفساد الإداري ظاهرة سلبية . وهو يعتمد على المنهج القيمي في وضع بعض المفاهيم معتبرا من غير الممكن إهمال المنهج القيمي . فيعتبر الفساد الإداري حصيلة الاتجاهات و الأنماط السلوكية المتأصلة ليس فقط في الهياكل الإدارية بل في المجال الاجتماعي و النمط الحضاري و في قلوب و عقول الموظفين المدنيين و المواطنين على حد السواء.¹

ويمكن التركيز على أربع اتجاهات من الناحية التحليلية التي اهتم كل اتجاه بتعريف الفساد الإداري :

الاتجاه الأول : حيث عرف هذا الاتجاه الفساد على انه الخروج عن المسؤوليات الوظيفية العامة فهو خروج الموظف عن قواعد ومحددات الوظيفة العامة فيتعين على الموظف في تحقيق رغبته الخاصة على حساب الوظيفة العامة . اما مكملان ان الموظف يرتكب انحرافات عندما يتحصل على نقود او خدمة مقابل قيامه او امتناعه عن عمل ما . ومن خلال هذه التعريفات نلاحظ ان الفساد الاداري هو الرشوة فالموظف يساوي بين الوظيفة العامة والسلعة التي يتاجر بها اد يؤدي خدماته لمن يدفع ويحجبها لمن لا يدفع . وبالتالي تسيء العلاقة بين الادارة الحكومية ومواطنيها . ونرى ان هذا التعريفات لم تؤدي الى المفهوم الصحيح للفساد بل مزجت بين الفساد و الرشوة التي هي احد مظاهر الفساد .

الاتجاه الثاني : فيعرف الفساد على انه إدخال منطق السوق على الوظيفة العامة فيرى جاكوب فان كلايفين أن الانحراف يعني تعسف الموظف على وظيفته لتحقيق دخل اكبر فالموظف يشبه البائع الذي يحتكر السلع يمكنه من استغلال الجماهير . فلكل حالة فساد سعرا خاصا بها يدفعها الراشي للموظف.

الاتجاه الثالث : يعرف الفساد الإداري بالخروج عن المصلحة العامة فيرى جيمس سكوت ان الفساد الاداري هو ادراك القواعد الرسمية في سبيل تكوين انماط معينة من النفوذ و التأثير لتحقيق المصلحة الخاصة .

اما براسز يعرف الفساد انه ممارسة الموظف للسلطة الرسمية تحت ستار المشروعية القانونية لتحقيق المصلحة الخاصة على حساب المصلحة العامة.²

¹ علاء فرحان طالب . مرجع نفسه . ص 20

² عمار طارق عبد العزيز الفساد الاداري وطرق معالجته . المركز العراقي للأبحاث . العراق . 2007 . ص 3.

الاتجاه الرابع : يعرف الفساد انه الخروج عن القواعد والمعايير الأخلاقية لتحقيق غايات خاصة على حساب المصلحة العامة.¹

ثالثا - الفساد الإداري من وجهة نظر بعض الدول :

01. تعريف الفساد الإداري في القانون الفرنسي :

عرفت الموسوعة الفرنسية الفساد : انه الإخلال بالعمل الوظيفي لجلب المصلحة الخاصة على حساب المصلحة العامة من خلال وظيفته مقابل تعويضات مادية و مكافآت.²

03. تعريف الفساد الإداري في التشريع الجزائري :

لم يستعمل مصطلح الفساد في التشريع الجزائري قبل سنة 2006 غير انه وبعد المصادقة على اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد في 19 افريل 2004 بموجب المرسوم الرئاسي رقم 128/04 ومنه صدور قانون الوقاية من الفساد ومكافحته رقم 01/06 في 20 فيفري 2006 والمستمد من احكام اتفاقية الامم المتحدة حيث المشرع الجزائري عرف الفساد من خلال مظهره وهذا ما اكدته المادة 02 من قانون 01/06 الفساد هو كل الجرائم المنصوص عليها في الباب الرابع من هذا القانون وعليه فالمشرع عرف الفساد في المادة 28 " كل موظف عمومي طلب او قبل بشكل مباشر او غير مباشر مزية غير مستحقة سواء لنفسه او لصالح شخص اخر او كيان اخر لأداء عمل او الامتناع عن اداء عمل من واجباته " .

ونخلص في الاخير الى ان هذه التعاريف على رغم من اختلافها الا انها جميعا تدور حول معنى واحد هو ان الفساد الاداري عبارة عن اساءة استعمال الشخص او الجماعة للحق المخول من السلطة بهدف تحقيق الانتفاع الشخصي بغض النظر عما يترتب على ذلك من اضرار خاصة او عامة .

المطلب الثاني : الابعاد التاريخية للفساد الإداري .

ان ظاهرة الفساد لها جذورها التاريخية الا انه صعب تحديد بداية نشوء هذه الظاهرة ويعتقد البعض ان ظهور هذه الظاهرة مرتبط بوجود الإنسان على الأرض حيث بدأت مع حادثة قتل قابيل لأخيه هابيل .³

¹ عصام عبد الفتاح مطر. مرجع سابق. ص 23

² أحمد مصطفى بديع. مرجع سابق. ص 47.

³ حاحة عبد العالي. الأليات القانونية لمكافحة الفساد الاداري في الجزائر اطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه في الحقوق تخصص قانون عام . جامعة

محمد خيضر .بسكرة. 2013/2012. ص 25

ان هبط الإنسان على سطح الارض بدا في ارتكاب سلوكيات الفاسدة سببها مجموعة عوامل اجتماعية او نفسية او اقتصادية قال تعالى : ((واد قال ربك للملائكة اني جاعل في الارض خليفة قالوا أتجعل فيها من يفسد فيها ويسفك الدماء ونحن نسبح بحمدك ونقدس لك قال إني اعلم ما تعلمون)) . الآية 30 من سورة البقرة .

مما يعني أن الفساد عرف منذ أقدم العصور وعرف في مجال الإدارة منذ أن كلف الحكام و الملوك نوابا عنهم وإداريين يقومون بإدارة شؤون الدولة وتنظيم أمورها الاقتصادية والقانونية و الاجتماعية .

الفرع الاول : الفساد في الحضارات القديمة :

1- بلاد الرافدين : التي عرفت ظاهرة الفساد من خلال القوانين التي عرفتها *اوروك* و اورنمو ومحاضرات جلسات مجلس *ارك* والتي تعود إلى الألف الثالث قبل الميلاد حيث تشكلت حينها محكمة الملكية كانت تنتظر في قضايا استغلال النقود و الوظيفة العامة و قبول الرشوة و انتهاك العدالة .حتى أن قرارات الحكم في جرائم الفساد وصلت إلى حد الإعدام.

وقد عرف الفساد خلال التشريعات المهمة في التاريخ تشريعات حمو رابي ملك بابل الذي أشار في المادة السادسة من شريعته إلى جريمة الرشوة وشدد عقوبتها ¹.

02- مصر القديمة : عرف الفساد من خلال التشريعات * حور محب * التي حملت إشارات ووصايا وتنبؤات في تنظيم الإدارة والعلاقات السليمة في الحكم و الدولة .

03- الإغريق : لم يغفل الإغريق اهتمامهم بمشكلة الفساد حيث حدد * صولون* في تشريعاته التي أطلق عليها قانون اتिका قواعد لتوجيه وإرشاد موظفي الدولة وضبط عملهم الإداري وسعى لإدخال المثل الأعلى للمساواة الاجتماعية وهذا لتكريس سيادة القانون للحد من مظاهر الفساد .

04- الصين القديمة : فالثرات الفكر السياسي لدى كونفوشيوس قد شخص ظاهرة الفساد . ففي كتابه التعليم الأكبر يرجع أسباب الحروب الى فساد الحكم والذي مرده إلى فساد الأسر .أما في كتابه عقيدة الوسط فهو يرى أن الحكم لا يصلح إلا بالأشخاص الصالحين التي توزع الثروة بين الناس .وهو يشير لأخطار الفساد.²

¹ عصام عبد الفتاح مطر . مرجع سابق.ص 41.

² نفسه .

05- اليونان القديم : من خلال أعمال أفلاطون في كتابه الجمهورية حيث تطرق إلى ظاهرة الفساد من خلال مشكلة العدالة فانعدام العدالة يؤدي إلى انتشار المصلحة الشخصية والتي تلو عن المصلحة الجماعية وبدالك ينتشر الفساد أما في كتابه القوانين فحارب الفساد بجميع صورته فهو حارب الفساد الديني وحث على الوحدة الأخلاقية و حد من الفساد الاقتصادي و الإداري .حيث لم يسمح بامتلاك زيادة أموالهم إلا ضمن حد معين

ومن خلال أفكار أرسطو والذي شخص ظاهرة الفساد السياسي من خلال دراسته لمختلف الدساتير حيث توصل إلى المدينة التي يغويها الفساد أنها مدينة فاسدة وتغفل أن تكون دولة. ورأى أن الدولة الصالحة لا تكتفي بطلب الخير لها بل تطلب الخير للجميع حيث حدد أن الحكم السليم لا يقوم على مجرد طلب الخير ما لم يكن الخير عاما للجميع المواطنين. وفرق بين الدساتير الصالحة ودساتير الفاسدة فالدساتير الصالحة تمارس الحكم لصالح المحكومين أما الدساتير الفاسدة فهي تمارس الحكم لصالح الفاسدين ¹.

الفرع الثاني : الفساد في العصور الوسطى : برز من خلال النظام الإقطاعي الذي تميز بالتهب و انتشار الفوضى حيث كان التعيين في الوظائف يتم عن طريق الإرث و الوساطة مما أدى إلى الإساءة واستغلال بالوظيفة العامة أما في الدين الإسلامي فتعرض إلى الفساد بشكل مفصل في الآيات القرآنية و الأحاديث النبوية الشريفة ومدى خطورة هذه الظاهرة وأنماطها المختلفة الاجتماعية منها مثل القتل بغير حق .الغيبية و النميمة .التعالي و الغرور .والاقتصادية مثل الربا .إنقاص الكيل الميزان. الإسراف .التبذير. والإدارية مثل الرشوة و الهدية للمسؤولين و التزوير و خيانة الأمانة من هنا نجد تشريحا مفصلا لظاهرة الفساد و الحث عن الابتعاد عنها عن طريق الترهيب و الترغيب .

الفرع الثالث : الفساد في العصر الحديث :

اليوم مع المناداة بسياسات الانفتاح الاقتصادي و تصعيد القدرة التنافسية للمنتجات وتصعيد حرية حركة الأموال وتشديد الرقابة على الحدود الدولية ونشاط غسل الأموال انتشر الفساد في جميع أنحاء العالم في الدول ذات النظم الديمقراطية والنظم الشمولية وفي جميع الأنظمة الاقتصادية سواء الاقتصاد الرأسمالي مثل الولايات المتحدة الأمريكية أو الاقتصاد المخطط مثل الاتحاد السوفيتي سابقا ².

¹ حاحة عبد العالي. مرجع سابق. ص33.

² محمد الصيرفي، الفساد بين الاصلاح و التطوير الاداري ط1 ، مؤسسة حورس الدولية ، الاسكندرية ، 2009 ، ص 23

وبعد انتهاء الحرب الباردة تعاظم نشاط الشركات متعددة الجنسية وتساعد نشاط المافيا في مجال التجارة و الأنشطة الغير قانونية فأصبح الفساد قضية عالمية فكان الاهتمام بها مند عام 1975 بعد أن قدمت الجمعية العامة لهيئة الأمم المتحدة توصية تدين الممارسات الفاسدة وفي عام 1992 قام المجلس الأوربي بإنشاء فريق مختص بمكافحة الفساد وفي سنة 1993 تم إنشاء منظمة الشفافية الدولية وفي عام 1997 قدمت إعلانها الأول لمكافحة الرشوة. ومنذ ذلك الوقت بدأ الاهتمام بالظاهرة فظهرت العديد من المحاولات الفلسفية حاولت الكشف عن الظاهرة وفهم أبعادها و عواملها لتحكم فيها و الحد منها.¹

المطلب الثالث : الجهود الدولية و الاقليمية للوقاية ومكافحة الفساد الاداري :

الفرع الاول : جهود على مستوى المنظمات والهيئات الدولية .

يعد الفساد الاداري ظاهرة عالمية سريعة الانتشار عبر الحدود الدولية لها انعكاساتها على اجهزة الدولة لذا ادرك المجتمع الدولي هذه الظاهرة فبدل المزيد من الجهود المحلية و الدولية وقد حظي موضوع مكافحة الفساد باهتمام كبير على المستوى المحلي فلا تكاد تخلو برامج الحكومات من الاصلاح الاداري ومكافحة الفساد ووضعه في سلم الاولويات .

1- منظمة الشفافية العالمية :

تعتبر منظمة دولية غير حكومية حيث تأسست عام 1993 يقع مقرها في برلين وكان شعارها الاتحاد العالمي ضد الفساد وتتمثل رسالتها في دعم انظمة النزاهة على المستوى المحلي و الدولي ومن جملة مبادئها ما يلي :

الاهتمام بمبادئ الديمقراطية و المشاركة والشفافية في الادارة و الحكم .

اعتبار الحركة ضد الفساد حركة عالمية تتجاوز النظم السياسية و الاجتماعية و الاقتصادية . داخل الدولة و التسليم بوجود اسباب مادية ومعنوية تقف وراء الفساد لفت انظار وسائل الاعلام الى اخطار الفساد و الكشف عن الاضرار التي يسببها.²

¹ علاء فرحان طالب ، مرجع سابق، ص 26

² فاديا قاسم بيضون، الفساد ابرز الجرائم الأثار وسبل المعالجة ، ط1، منشورات الحلبي الحقوقية ، لبنان ، 2013. ص 361.

ادراك واقع الفساد وتعريفه والكشف عن النقص في الإجراءات التي تتخذ ضده و انشاء الميثاق الخاص بالاستقامة و مبادئ العمل والتجارة من اجل مواجهة الرشوة.¹

02- معاهدة الامم المتحدة :

حيث اعدت مشروع اتفاقية دولية لمكافحة الفساد في سنة 2003 قرار رقم 58/04 في 31 اكتوبر 2003 و من بين ما نصت عليه الاتفاقية التدابير الوقائية و التجريم اضافة الى فصول مستقلة عن تبادل المعلومات و المساعدات الفنية فمن اهم المعالم في مكافحة الفساد هي وضع سياسات وقائية والتي من خلالها تعزيز الحكم الرشيد و المساءلة و الشفافية و من جملة التدابير الوقائية نجد:

- انشاء هيئات مستقلة لمكافحة الفساد للإشراف والتنسيق
- وضع مدونات لقواعد سلوك الموظفين العموميين
- اخضاع إجراءات التوظيف و الترقية للمعايير الموضوعية مثل الجدارة و الانصاف .
- تعزيز الشفافية و المسائلة في الادارة العامة .
- رفع مستوى الوعي حول مخاطر الفساد من خلال مشاركة الاعلام ومنظمات المجتمع المدني.
- اتخاذ التدابير الرامية الى منع الفساد في القطاع الخاص
- كما نظم المعاهدة احكام التجريم مثل الرشوة المباشرة والغير المباشرة للمسؤولين العموميين الوطنيين
- و المسؤولين الاجانب و اساءة استغلال الوظائف و الرشوة المباشرة والغير المباشرة في القطاع الخاص.²

3- منظمة التعاون الاقتصادي و التنمية :

تقوم المنظمة منذ سنة 1989 بمكافحة الفساد والرشوة حيث طالبت هذه الاتفاقية دول الاعضاء بتجريم رشوة الموظفين العاملين الأجانب و تبادل المساعدة في التحقيق عند الاشتباه في حدوث مخالفة .وعلى الدول ان تحدد عقوبة جنائية ماثلة للعقوبات المقررة في حق الموظفين الداخليين . وفي سنة 2003 اعدت ورقة بشأن مكافحة الفساد.³

¹ محمد الصيرفي، مرجع سابق، ص 53.

² محمد الصيرفي، مرجع نفسه، ص 49

³ فاديا قاسم بيضون، لمرجع السابق، ص 361.

الاتفاقية المشتركة بين البلدان الامريكية في مارس 1997:

اقتنعت الدول الاعضاء بان الفساد يضعف من المؤسسات العمومية ومن التنمية الشاملة للشعوب وكانت تدعو لمكافحة اشكال الفساد في أداء الوظائف العامة فمحاربة الفساد وتعزيز المؤسسات الديمقراطية يمنع التشوّهات في الاقتصاد والاطفاء في الادارة فلايد من ادراك خطورة الفساد من خلال تعزيز مشاركة المجتمع المدني في منع ومكافحة الفساد ومن اهم ما تضمنته هذه الاتفاقية المشتركة ما يلي :

1. تعزيز التعاون بين دول الاطراف لكشف و القضاء على الفساد في الوظائف العمومية .
2. الحفاظ على معايير السلوك الصحيح و السليم للوظائف العمومية لمنع تضارب الصالح .
3. الفهم الصحيح للموظفين لضمان مسؤولياتهم والقواعد الاخلاقية .
4. اقرار عقوبات لمنع الرشوة للمسؤولين الحكوميين.
5. حماية موظفي القطاع العام و الخاص عن افعال الفساد.

05- البنك الدولي .:

ركز تقرير التنمية في العالم لسنة 1997 الصادر عن البنك الدولي على ضرورة الحد من الفساد و التصرفات ويشدد البنك على ضرورة تكامل الجهود الدولية و الوطنية في مجال الفساد وقد بادر البنك الى وضع استراتيجية جديدة نشاطه في مجال مكافحة الفساد تتضمن ما يلي :

- تحديد ظاهرة الفساد و اسبابها واثارها.
 - ادخال تغييرات على انظمة الدولة من النواحي التشريعية و الادارية و الاقتصادية .
 - تفعيل دور المجتمع المدني و الاعلام في مكافحة الفساد.
 - ولائمكن تحقيق تلك الاهداف الا من خلال اتباع الاستراتيجية التالية :
 - منع اشكال الاحتيال و الفساد في كافة المشروعات التي يمولها البنك .
- اعتبار مكافحة الفساد شرطا رئيسيا لتقديم خدمات البنك الدولي في مجال استراتيجيات المساعدة ¹.

¹ عصام عبد الفتاح مطر، مرجع سابق، ص 63.

تقديم العون و الدعم للجهود الدولية لمحاربة الفساد .

الفرع الثاني : الجهود الافريقية و العربية لمكافحة الفساد :

01- مؤتمر رؤساء الاتحاد البرلماني الافريقي :

انعقد في ابوجا من 18 الى 20 اكتوبر 2001 حيث أكد على ضرورة مكافحة الفساد لتقدم القارة الافريقية ويعتبر الفساد جاء نتيجة نقص الارادة السياسية لرواد الافارقة وبسبب الكفاءة المطلوبة لبعض الحكام و الانحطاط الاخلاقي في الادارة العامة حيث لا يؤخذ بالجدارة ومن اهم ما جاء به المؤتمر :

- وضع مؤسسات ديمقراطية قوية لمواجهة الفساد
- انشاء نظام مالي للاحزاب السياسية لوقف الفساد.
- وضع آلية متابعة ومعلومات تسمح للبرلمانيين القيام بدورهم .
- التأكيد على اهمية المجتمع المدني والصحافة وقطاع الاعمال في انشاء مناخ لا يقبل فيه الفساد .¹

2. اتفاقية الاتحاد الافريقي للوقاية من الفساد 2002:

تدعو الى تجريم الرشوة و تحويل الملكية من جانب الموظفين واخفاء الممتلكات و الثراء غير المشروع إضافة الفساد في القطاع العام و الخاص . كما توفر الاتفاقية اطارا لضبط ومصادرة الموجودات وحماية المبلغين عن المخالفات و الشفافية في تمويل الاحزاب السياسية و مشاركة المجتمع المدني . الزام دول الاعضاء في الحصول على المعلومات للمساعدة في مكافحة الفساد .

أما عن الجهود العربية فقد نبه مجلس الوزراء العرب الى مدر خطورة الظاهرة و انتشارها على مستوى الاقطار العربية و اهمية تضافر الجهود العالمية للحد والكشف عن أبعاد الظاهرة و اثارها وعواملها².

¹ حاحة عبد العالي، مرجع سابق، ص 43.

² عصام عبد الفتاح مطر، مرجع سابق، ص 94.

كما قامت المنظمة العربية للتنمية الإدارية بعقد عدة ندوات و مؤتمرات رفيعة المستوى استهدفت الإصلاح الإداري و مكافحة الفساد في الاقطار العربية ولعل أبرز تلك الندوات تجارب الإصلاح الإداري لبعض الدول العربية.¹

كما عملت عرفة التجارة و الصناعة الكويتية مؤتمر دولي عن الفساد الإداري في الفترة 23 و 24 ماي 2005 هدفه تحفيز الخبراء و الباحثين في بلورة رؤية واضحة عن الفساد من حيث عوامله و أثاره كما قامت منظمة أمان من أجل النزاهة و المساءلة وهي منظمة عربية اهلية وحكومية بتسخير جهودها لمناهضة الفساد و الكشف عن اوكاره و الحد من انتشاره في العالم العربي من خلال تقديم البحوث والدراسات ألا انها اهتمت بمشكلة الفساد على مستوى المجتمع الفلسطيني اكثر من اهتمامها على مستوى الوطن العربي²

المطلب الرابع : اشكال وخصائص الفساد الإداري :

تعددت اشكال الفساد الإداري تبعا لزاوية التي ينظر منها رغم الاتفاق على مضمون الفساد الإداري ويمكن الإشارة الى بعض من تصنيفات الفساد الإداري :

الفرع الاول : الفساد حسب مظهره :

ويشمل على عدة انواع منها الفساد السياسي والفساد المالي والفساد الإداري والفساد الاخلاقي.

الفساد السياسي : ويتعلق بمجمل الانحرافات المالية ومخالفات القواعد والاحكام التي تنظم عمل المؤسسات السياسية في الدولة ومع ان هناك فارق جوهري بين الدول التي تنتهج الانظمة الديمقراطية وبين الدول التي فيها الحكم شموليا والدكتاتورية لكن العامل المشترك لانتشار الفساد في كلا النوعين من الانظمة يتمثل في نسق الحكم الفاسد الغير الخاضع للمساءلة الفعالة وتتمثل مظاهر الفساد السياسي في الحكم الشمولي الفاسد و فقدان الديمقراطية وفساد الحكام وسيطرة نظام حكم الدولة على دواليب الاقتصاد .

الفساد المالي : ويتمثل في الانحرافات المالية ومخالفة الاحكام المالية التي تنظم سير العمل الإداري

و المالي في الدولة ومؤسساتها ومخالفة التعليمات الخاصة بأجهزة الرقابة المالية المختصة ومن مظاهر³

¹ محمد الأمين البشري، الفساد و الجريمة المنظمة، جامعة نايف للعلوم الأمنية السعودية، 2007، ص 153

² عبد الله احمد المصراحي. الفساد الإداري نحو نظرية الاجرام في علم الاجتماع .ط1. المكتب العربي الحديث . مصر 2011. ص68

³ شريف احمد الطباخ ، أثر الفساد الحكومي في انتشار الجريمة ، دار الفكر الجامعي. الاسكندرية. 2013. ص114

الفساد المالي نجد : الرشاوي و الاختلاس والتهرب الضريبي و تخصيص الاراضي و التعيينات الوظيفية .

الفساد الاداري: يتمثل في مجمل الانحرافات الادارية و الوظيفية او التنظيمية والتي تصدر عن الموظف العام اثناء تأدية لمهام وظيفته ومن مظاهر الفساد الاداري نجد : عدم احترام اوقات العمل في الحضور والانصراف تمضية الوقت في قراءة الصحف الامتناع عن أداء العمل وافشاء أسرار الوظيفة .¹

الفساد الاخلاقي : مجمل الانحرافات الاخلاقية و السلوكية المتعلقة بسلوك الموظف وتصرفاته كالقيام بأعمال مخلة بالحياء في اماكن العمل او الجمع بين الوظيفة واعمال خارجية دون ادن ادارته او ان يستغل السلطة لتحقيق اغراض شخصية على حساب المصلحة العامة او ان يمارس المحسوبية بشكلها الاجتماعي دون النظر الى اعتبارات الكفاءة و الجدارة.²

الفرع الثاني : الفساد حسب درجة التنظيم :

ويشمل هذا النوع : الفساد المنظم و الفساد الغير منظم.

الفساد المنظم : وهو ذلك النوع الذي ينتشر في المنظمات المختلفة من خلال اجراءات وترتيبات مسبقة معينة ومحددة تعرف من خلالها مقدار الرشوة والية دفعها وكيفية انهاء المعاملة وعادة ما يمارس من قبل منظمات وجماعات تحاول ان تخفي جرائمها بشتى الطرق و الاساليب وتمتل ظاهرة الفساد المنظم مشكلة كبيرة باعتبارها ظاهرة عابرة للأوطان و القارات وبتالي تحتاج الى جهود دولية لمعالجتها ويتبادر الى الذهن عصابات تجارة المخدرات و كذا الجماعات الارهابية التي تستخدم اساليب غسيل الاموال مع كبار المصرفيين من خلال عمولات كبيرة و رشاوي تدفع لهم .

الفساد الغير منظم : ويسمى بالفساد العشوائي وهو اكثر خطورة من سابقه حيث تتعدد خطرات دفع الرشوة بدون تنسيق مسبق ولا يمكن ضمان انهاء المعاملة فيها وعدم ايقافها وهذا يعرقل سير الاعمال مما يجعل أثر الفساد مضاعفا وهي تمتل مواقف فردية قد يمارس هذا النوع من الفساد في اطار منظمات³

¹ محمد سعيد الرملاوي ، احكام الفساد المالي و الاداري في الفقه الاسلامي ، ط1 ، دار الفكر الجامعي . الاسكندرية، 2012، ص59.

² علاء الدين فرحان ، مرجع سابق ، ص 27

³ علاء الدين فرحان . مرجع نفسه . ص. 30

الاعمال بأسلوب عشوائي وبطرق بدائية وغير منهجية يسهل اكتشافها . والملاحظ ان حالة الفساد غير المنظم اذا ما انتشرت ربما تمثل البداية لانتشار حالات الفساد المنظم لاحقا.¹

الفرع الثالث : الفساد حسب النطاق الجغرافي : وينقسم الى قسمين منها :

الفساد المحلي : يقصد به ما ينتشر من مظاهر الفساد داخل البلد الواحد ولا يرتبط بشركات اجنبية تابعة الى دول اخرى .

الفساد الدولي : والتي تأخذ ابعادا واسعة وكبيرة تصل الى نطاق عالمي ودالك ضمن نظام الاقتصاد الحر حيث تصل الامور ان تتربط الشركات المحلية و الدولية بالدولة و القيادة السياسية بشكل منافع ذاتية متبادلة يصعب الفصل بينها لهذا فهو الاخطر على مدى واسع وفي هذا الاطار اكد تقرير لمنظمة الشفافية الدولية في شهر اكتوبر من عام 2005 ان الشركات الأمريكية هي الاكثر الشركات التي تمارس اعمالا غير مشروعة تليها الشركات الفرنسية و الصينية و الالمانية ويضيف التقرير ان عدد كبير من كبار الموظفين في اكثر من 136 دولة يتقاضون مرتبات منتظمة مقابل تقديم خدمات لتلك الشركات ومن صور الفساد الدولي نجد تجارة السلاح وغسيل الاموال والاتجار بالمخدرات وتهريب المهاجرين.²

الفرع الخامس : خصائص الفساد الاداري :

1- السرية :

تعد السرية من اهم خصائص الفساد الاداري بسبب ما يتضمنه من ممارسات غير مشروعة من وجهة النظر القانونية او المجتمعية فهي سمة مرافقة للفساد الاداري في اغلب الاحيان الا انه م الممكن ان تصبح ممارسة الفساد مألوفة في حالة انتشار بعض مظاهر الفساد الاداري. في المجتمع وتعايشه معها حتى تصبح شيئا عاديا وهذه المرحلة تعد من اخطر المراحل على المجتمع .

2- سرعة الانتشار :

فهو كالسرطان ينخر اعضاء الجهاز الاداري تدريجيا ادا وجد البيئة الملائمة حيث يزداد نفوذ الفاسدين وسلطتهم مما يعطيهم القوة للضغط على سائر الجهاز الاداري كما ان هذه الخاصية لا تقتصر على حدود الجهاز الاداري بل لها سمة عالية اي انه قابل للانتقال من دولة الى اخرى خصوصا في ظل العولمة.³

¹ محمد سعيد الرملاوي. المرجع نفسه. ص62.

² احمد رشيد ، الفساد الاداري الوجه القبيح للبيروقراطية المصرية ، دار الشعب ، القاهرة ، 1986 ، ص 88

³ احمد مصطفى صبيح . مرجع سابق . ص.143

3- تعدد الاطراف :

قد يكون الفساد فرديا في حالة الاعمال المحظورة مثل الاحتيال و النصب و الاختلاس الا انه من الممكن ان يمارس الفساد من قبل عدة اطراف كالجماعات الاجرامية المنظمة . فالأطراف منهم الاصيلون و منهم الثانويين فالأطراف الاصيلون يتمثلون بالمستفيدين و المستغلين اما الاطراف الثانويين فهم الوكلاء حيث يتدخلون لتسهيل عملية الفساد للأصليين .¹

4- التناقض :

هو سمة يتسم بها كافة اشكال الفساد حيث ان مرتكبو جرائم الفساد يعيشون حالة من التناقض بين ادوارهم في الحياة العامة و ادوارهم في الحياة الخاصة .²

5- تباين انماط الفساد وتعدد مظاهره:

تختلف انماط الفساد و ادواته تبعا لاختلاف الجهات و المجالات التي يمارس فيها الفساد فالفساد في القطاع العام يختلف عنه في القطاع الخاص كما ان مظاهره وصوره يختلف من مجال لآخر حيث ان صور الفساد الاداري تختلف عن صور الفساد الاقتصادي و السياسي و الاجتماعي .

6- مرتبط بمظاهر التخلف و التطور و الحرية الاقتصادية :

يترافق الفساد ببعض مظاهر التخلف مثل تأخير المعاملات و إهدار الوقت و عدم الانضباط في العمل و التأخر عن مواعيد الحضور وغيرها من المشاكل الادارية ، وبصورة عامة تقل نسب الفساد في المجتمعات البدائية وتكون اكثر شيوعا في المجتمعات المتقدمة

فهذه الاخيرة تعد بيئة منتجة للفساد و السبب في ذلك يرجع الى زيادة التطلعات و الرغبات عن المواد المتاحة ومن تم ظهور المشاكل الاقتصادية و المتمثلة بسوء توزيع الدخل وارتفاع مستوى المعيشة التي اتى بها الاقتصاد الحر نتيجة النمو الكبير في قيمة الاستثمارات و التجارة الداخلية والخارجية وبالتالي ظهور فئات مستغلة تنفرد بالسلطة و المناصب الوظيفية داخل الدولة بهدف تحقيق النفعة الشخصية و المادية .³

¹ بلال خلف السكارنه ، الفساد الاداري ، ط 1 ، دار وائل . عمان ، 2011 ، ص 87.

² حسنين بوادي الحمدي ، الفساد الاداري لغة المصالح ، دار المطبوعات الجامعية ، مصر ، 2008 ، ص 64.

³ احمد مصطفى صبيح ، مرجع سابق ، ص 148.

مما أدى إلى دخول العالم في ازمت اقتصادية باهضة الثمن و التي تحملت كلفتها جميع الدول وخاصة الدول النامية مما أدى إلى تدني المستوى المعيشي فيها وكان السبب في توجيه المواطنين إلى الالتجاء للوسائل غير المشروعة من أجل كسب لقمة العيش.¹

7- التستر خلف مسميات مختلفة :

الفساد بطبيعته فعل مشين لما فيه من مخالفة للأحكام القانونية والقيم الاجتماعية ولإضفاء الشرعية على هذا الفعل نجد أن مرتكبو جرائم الفساد يتسترون وراء الادعاءات الكاذبة التي تبرر أفعالهم الإجرامية تحت مسميات تنفيذ تعليمات صادرة عن جهات عليا أما مرتكبو الفساد من القيادات العليا فإنهم يتسترون وراء المصلحة العامة أو اعتبارات سياسية على خلاف الواقع و في كلا الحالتين يتم استغلال الثغرات القانونية والظروف الاستثنائية التي تمر بها الدولة في وقت من الأوقات .²

8- يترتب عليه الضرر بالمصلحة العامة والخاصة :

بما أن الفساد ظاهرة إنسانية تحكمها قوانين الإنسان و المجتمع فما يترتب عنه من آثار ينعكس سلبا على الأفراد و المجتمع وينتج عنه ضرر بالمصالح السياسية و الاقتصادية والاجتماعية والتي هي من صميم المصالح العامة إلا أن هذا لا يعني أن الفساد لا يضر بالمصالح الخاصة إذ هناك الكثير من حالات الفساد بجانب أضراره بالمصلحة العامة يضر بالمصلحة الخاصة .

9- ينطوي الفساد على التحايل و الخديعة وخيانة الثقة :

ينطوي الفساد على أفعال احتيالية ومخادعة تكون بعيدة عن الواقع كاصطناع المستندات و الالتفاف حول القواعد و الضوابط بهدف تحقيق مكاسب غير مشروعة مما يؤدي إلى زعزعة الثقة التي من المفترض أن يتحلى بها كل من يستلم منصبا أو وظيفة سواء كانت هذه الوظيفة في القطاع العام أو القطاع الخاص وأيا كان نوع هذه الوظيفة إدارية أو اقتصادية سياسية أو اجتماعية أو غير ذلك.

10- مدى ارتباط الفساد بالحالات الاستثنائية :

قد يكون للفساد ارتباط وثيق بالحالات الاستثنائية التي تتعرض لها الدول كالكوارث الطبيعية و الحروب و الإزمت الاقتصادية والسياسية حيث تخلق هذه الحالات بيئة ملائمة لتفشي الفساد لما ينتج عنه من غياب³

¹ علاء فرحان طالب ، مرجع سابق ، ص.44

² نادية يوسف ، الفساد الإداري و المالي .المفهوم و الاسباب و الآثار وسبل العلاج ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 2005 ، ص32

³ شريف سيد كامل ، الجريمة المنظمة ، ط 1 ، دار النهضة العربية القاهرة ، 2001 ، ص 59.

المؤسسات الفعالة داخل الدولة وبتالي تسوء الاحوال السياسية و الاقتصادية في غياب القانون وتسود الفوضى مما يؤدي الى تردي الاوضاع الاجتماعية و الاقتصادية بسبب شح الموارد والقدرة الشرائية مما يدفع بالمواطن الى فقدان الثقة بأنفسهم ومؤسساتهم الحكومية وبتالي يلجأون الى ممارسة الافعال التي تشكل نوعا من انواع جرائم الفساد.¹

11- الفساد جريمة عابرة للحدود :

فالدول المتقدمة تعتبر مصدرة للفساد عبر حدودها وهذا يعني ان الفساد ظاهرة وجريمة في نفس الوقت وقد تكون جريمة داخلية تبقى في حدود الدولة الواحدة كجرائم الاختلاس ففي القطاع العام او الاضرار العمدي بالمتلكات كما قد يكون جريمة دولية سهلة وسريعة الانتقال في ظل العولمة وشبكات الجرائم المنظمة واحكام التجارة الدولية .مما ادى الى انتشار الفساد في كافة دول العالم سواء كانت دول نامية او دول متقدمة.

المطلب الخامس : العوامل المساعدة على الفساد الاداري .

هناك العديد من العوامل المساعدة على الفساد الاداري وكذلك منافذ متعددة يدخل من خلالها الى مختلف مفاصل الدولة و المجتمع ادا ما وجد المناخ الملائم التي يتيح للمنظومات الفساد تحقيق اهدافها على حساب الاهداف العامة للدولة ومن بين اهم العوامل المساعدة على الفساد الاداري ما يأتي :

الفرع الاول : العامل السياسي :

يتمثل في ضعف المؤسسات السياسية وعدم كفاءتها في إضفاء الهيبة على الدولة و اجهزتها وفرض الرقابة على الاجهزة التنفيذية وهذا ما يحدث في حالة غياب السلطة التشريعية و غياب الحياة الديمقراطية التي يسود في ظلها و يترسخ مبدا محاسبية الوزراء وسحب الثقة منهم ففي الدول النامية يعد فساد القادة السياسيين من اخطر انواع الفساد الاداري وبتالي تتمكن من السيطرة على الثروات و الممتلكات العامة.

اما في الدول المتقدمة التي تدعي الديمقراطية وتعتمد التصويت في اختيار قادتها فيبدا المرشحون بشراء الاصوات واعطاء الوعود الكاذبة للمواطنين وبعد نجاحهم في الانتخابات يقومون بتعويض ما فقدوه من²

¹ فاديا بيضون .قاسم .مرجع سابق.ص.43

² أحمد مصطفى صبيح .مرجع سابق .ص.148.

مبالغ خلال حملتهم الانتخابية وبدالك تصبح المراكز القيادية مركزا للفساد. وهذا هو السبب في الفضائح التي حدثت وتحدث بين الحين و الاخر كما في الولايات المتحدة وايطاليا و بريطانيا .¹

وتتلخص أهم العوامل السياسية في ما يلي :

- ضعف الوعي السياسي و الجهل بالأليات و النظم الادارية يسهم في تفشي الظاهرة الفساد الاداري.
- عدم وجود فصل واضح بين السلطات الاساسية التشريعية و التنفيذية و القضائية .
- عدم الاستقرار السياسي والتبدل المستمر في السلطة.
- استغلال السلطة و النفوذ فهو لا يقتصر على المراتب العليا بل يشمل جميع المستويات الادارية في الدولة .
- توفر الحصانة لدى كبار رجال السياسة و الموظفين تحميهم من الملاحقة و الخضوع للمساءلة²
- عدم وجود دستور او وجود دستور لكن لا يتم احترامه فتضيع الحقوق وتهدر الكرامات ويضعف الولاء للبلاد.
- التحايل على عملية التنافس على السلطة مما يؤدي الى وصول اشخاص غير صالحين الى السلطة.³
- ضعف الارادة لدى القيادة السياسية لمكافحة الفساد وذالك لانضمامها في قضايا الفساد او عدم تفعيلها لإجراءات الوقاية من الفساد وتعميق ثقافة النزاهة وسيادة القانون .
- ضعف هيبة الحكومة وفقدانها للمصداقية .
- ضعف او انعدام المشاركة السياسية لدى الافراد.

الفرع الثاني : العامل الاقتصادي :

يشكل الاقتصاد مدخلا لممارسة حالات الفساد الاداري بأشكال متنوعة فالسياسات الاقتصادية المرتجلة للدولة و الازمات الاقتصادية بسبب الحروب و الكوارث وعدم دراسة جدوى وسوء التخطيط قد تكون مدخلا يشجع الفساد بكل اشكاله وهناك عدة عوامل اقتصادية تدفع باتجاه الفساد الاداري و من اهمها⁴ :

¹ علاء فرحان طالب ، مرجع سابق، صص(41-42)

² محمد محمد عبد الوهاب ، البيروقراطية في الادارة المحلية ، دار الجامعة الجديدة للنشر ، الاسكندرية، 2004، ص 155

³ علي شتا ، الفساد الاداري و مجتمع المستقبل. ، المطبعة المصرية ، القاهرة، 2003، ص 54.

⁴ سوزان روز آكرمان، الفساد و الحكم :الاسباب العواقب و الاصلاح ، ترجمة ، فؤاد سروجي ، ط1، دار الاهلية ، عمان، 2003، ص 325.

- التوزيع غير العادل للثروات و المداخل فيحدث التابين الطبقي الذي يمكن الاغنياء من السيطرة على الفقراء وإفسادهم .
- الانفتاح على الشركات الاقتصادية المتعددة الجنسيات وتمكنها من فتح وكالات لها مما يجعلها اكثر قدرة على انشاء منافذ تسيطر من خلالها على متخذي القرارات.
- الازمات و النكبات الاقتصادية .
- اعتماد سياسة اقتصادية مرتجلة في الاستيراد و التصدير مما يؤدي الى احداث خلل في القطاعات الانتاجية و الاستهلاكية وتهيئة الجو لاستغلالها ¹.
- السياسات المتعلقة بالرسوم و الضرائب لها تأثير بالغ في العدالة الاجتماعية وهي التي تسبب الخلل في التوازن بين الحقوق و الواجبات .
- عدم فاعلية نظم الرقابة الاقتصادية والمالية في المؤسسات قد تكون سببا للفساد الاداري بل التغطية المستمرة للفاستين و توفير الحماية لهم .
- البطالة : انتشار البطالة في مجتمع معين قد يساعد في تشجيع الفساد الاداري سواء في القطاع العام او الخاص.
- ابقاء سياسات الرواتب و الاجور وعدم تعديلها لتواكب التغيرات الاقتصادية ومستويات غلاء المعيشة و الاسعار مما يجعلها عاجزة عن توفير الحد الادنى من العيش الكريم الامر الذي يسهل الرجوع الى الاساليب و الوسائل غير المشروعة

الفرع الثالث : العامل التشريعي و القانون

يبرز الفساد هنا عندما تكون تشريعات الدول وقوانينها منفاذا للفساد فالقوانين لا تشرع إلا لحماية المصلح العامة ومهمة القضاء هي رفع الظلم عن الناس والعمل على سيادة القانون ومن بين اوجه الفساد في هذا المنفذ ما يلي ² :

¹ محمود محمد معبرة ، الفساد الاداري وعلاجه في الشريعة الاسلامية ، ط1، دارالثقافة ، الاردن ، 2011 ، ص 117.

² عصام عبد الفتاح مطر، مرجع سابق ، ص 311 .

- السكوت على النصوص القانونية التي تشجع الموظفين و المواطنين على الفساد .
- المحاباة في تفسير النصوص القانونية لصالح بعض الفئات مما يؤدي الى الفساد.¹
- عدم تطبيق العقوبات على المفسدين و قدرتهم على الافلات لوجود ثغرات قانونية .
- عدم خضوع التشريعات الجديدة لدراسة الميدانية .
- الثنائية في تفسير القوانين و الغموض في نصوصها بحيث تقبل التأويل وفقا للاعتبارات المراد النفاذ من خلالها لتمير مواقف معينة او تبرير صفقات وتحصيل منافع خاصة.²
- قد تتولى بعض مكاتب المحاماة الدفاع عن المتهمين بجرائم الفساد مقابل مبالغ طائلة جدا قد يكون باتفاق بعض القضاة و المحامين .
- ضعف الجهاز القضائي والقانوني وعدم وجود كفاءات النزينة وبالتالي فإنه يتحول الى جهاز فاسد يغطي على مظاهر الفساد الاداري .

الفرع الرابع : العامل الاجتماعي والتفافي :

- لا تعمل الاجهزة الادارية في فراغ وانما تعمل في بيئة تؤثر وتتأثر بها فالبيئة الخارجية المحيطة بالأجهزة الادارية مثلا تؤثر في سلوك العاملين ومن المتغيرات الاجتماعية التي تسهم في ممارسة الفساد ما يلي :
- توظيف الانتماءات الاقليمية والعشائرية في الضغط على الادارة لتحقيق مزايا كالتعيين او ارساء المقاولات.
- انتشار الوساطة و العلاقات الشخصية في التأثير على المعاملات الرسمية التي تتعارض مع القوانين
- التأثير السلبي لبعض العادات الاجتماعية على سلوك الاداريين كالاستهانة بالوقت وعدم الاهتمام بممتلكات الدولة و الحفاظ عليها³.

¹ محمد محمد عبد الوهاب ، مرجع سابق، ص 157

² حاحة عبد العالي . ، مرجع سابق ، ص 86.

³ علاء فرحان طالب ، مرجع سابق، ص 44

- شيوع ثقافة الفساد في المجتمع فالفساد الإداري هنا تحول الى قاعدة عمل يومية في الإدارات الحكومية و منظمات الاعمال.¹
- فقدان الحراك الاجتماعي وجمود التفكير والتحجر و عدم قبول التغيير وضيق الافق و الانعزال وقلة حركة الافراد بالسفر و الاطلاع على اساليب حياة المجتمعات الاخرى.²
- شيوع مظاهر الترف والبدخ لدى فئة معينة تقود الى تغيير في القيم و العادات الاجتماعية .
- ويمكن ان تكون العوامل الثقافية سببا للفساد الإداري خصوصا في الدول النامية ويمكن توضيح اهم العوامل الثقافية فيما يلي :
- الاعراف و التقاليد السائدة مثل التحيز لأشخاص ما سواء كانوا على حق او باطل و حب المظاهر والتلذذ بممارسة السيطرة و النفوذ على الضعفاء .
- دور الصحافة و الاعلام في بناء قيم ثقافية و عكس ذلك .
- دور المؤسسات التربوية و التعليمية في بناء الاجيال فغنها ستسهم سلبا او ايجابا في خلق ثقافة الفساد
- دور المؤسسة الدينية : فينظر الى المؤسسة على انها حالة من العدالة و القدسية فإذا مارس اعضاؤها سلوكا غير قبول فإنه يفتح افاق لممارسات فاسدة في إطار التقليد .

الفرع الخامس : العامل الامني و العسكري :

- تلعب الاجهزة العسكرية دورا بارزا في حدوث الانقلابات العسكرية وتغيير انظم الحكم كما تلعب دورا في ضبط الامن والاستقرار داخل الدولة فمعظم الانقلابات العسكرية في الدول النامية تضع في سلم اولوياتها محاربة الفساد لكن سرعان ما يتبين عجز تلك الاجهزة عن تحقيق ذلك فيحدث انقلاب ويشيع الفساد داخل الاجهزة العسكرية وداخل اجهزة الخدم المدنية وغيرها .
- ومن المبررات التي تجعل المؤسس العسكري مرشحة لهذا الدور متجاوزة هدفها في ضبط الامن و النظام عد عوامل اهمها³ :

¹ عبد الله احمد المصري ، مرجع سابق ، ص 80.

² عصام عبد الفتاح مطر، مرجع سابق ، ص 322

³ محمد سعيد الرملاوي ، مرجع سابق ، ص 65

- 1- علاقة المؤسسة العسكرية بالقيادة السياسية وقربها من مركز اتخاذ القرار .
- 2- امتلاك المؤسسة العسكرية القوة الفعلية في تنفيذ ارادتها .
- 3- كبر حجم المؤسسة العسكرية يتيح لها ممارسة الفساد بعيدا عن رقابة الاجهزة الرسمية نتيجة للطابع السري في المؤسسة العسكرية
- 4- الغطاء السيادي التي يتمتع بها العاملون في اجهزة الامن و السلطات الخاصة قد تحرفهم عن جادة الصواب نحو الاحراف.
- 5- دور الاجهزة الامنية و قوى الامن الداخلي في ملاحقة الفاسدين فإذا فسدت هذه الاجهزة تصبح مصدرا للفساد .

المطلب الخامس : أثار الفساد الإداري

تترتب على الفساد الإداري و المالي اثار اقتصادية و سياسية و اجتماعية سيئة تؤثر بشكل مدمر على المجتمع فالآثار المدمرة لتقضي هذه الظاهرة تطل كل مقومات الحياة في الدولة فتضيع الاموال و الثروات و الطاقات وتعرقل سير الاداء الحكومي ناهيك عن التدهور الخطير في مؤسسات ودوائر الخدمات العامة المتصلة بحياة المواطنين.

ويعد الفساد الإداري و المالي المعرقل الرئيسي لبرامج التنمية اد تتحول معظم الاموال المخصصة لتلك البرامج لمصلحة اشخاص من خلال استغلال مراكزهم او صلاحيات المخولة لهم .

وقد ذكر الفقهاء مجموعة من الاثار تترتب على الفساد الإداري هما :

الفرع الأول : أثر الفساد الإداري على النواحي الاقتصادية

ان المظهر الاكثر بروزا في الاثار السلبية للفساد الإداري هو كلفته الاقتصادية العالية و التي يتحملها المجتمع و المؤسسات ويمكن ان نشير الى اهم الاثار على النواحي الاقتصادية¹ :

¹ علاء فرحان طالب ، مرجع سابق، ص.43.

- يضعف حالات النمو الاقتصادي : حيث يؤثر على مناخ الاستثمار وهروب راس المال الوطني وإحجام الشركات الأجنبية عن الاستثمار في بلدان تنتشر فيها حالات الفساد الإداري. 1
- يؤثر على روح المبادرة و الابتكار ويضعف الجهود للإقامة المشاريع الصغيرة و المتوسطة والتي تعتبر ضرورية جدا لتفعيل الاقتصاد.
- زيادة نسبة البطالة لضعف الانتاج الوطني بسبب هدر الثروة العامة .
- يقلل من الإيرادات التي تحصل عليها الدولة من خلال الجهاز الضريبي والجمركي .
- تكوين ردود فعل سلبية لدى الدول المانحة بسبب حالات الفساد الموجودة التي تبديد تلك المساعدات
- يزيد من حالات الفقر وعدم العدالة في توزيع الدخل وبالتالي يقلل من الحوافز لفئات كثيرة من المواطنين.
- يغير الفساد الإداري من تركيبة الانفاق الحكومي: فالمؤسسات التي يكثر فيها الفساد تنفق اقل عل الخدمات الأساسية مثل التعليم والصحة ويكثر الانفاق في مجالات الرشوة و الصفقات الكبيرة.

الفرع الثاني : أثر الفساد الإداري على النواحي السياسية

- وعن الآثار السياسية للفساد الإداري نجد ان العلاقة طردية فكما انتشر الفساد اكثر ضعف مستوى اداء الحكومة ومن بين اهم الآثار السلبية للفساد الإداري على النواحي السياسية الاتي :
- يضعف من شرعية وكفاءة الحكومة خاصة شرعية النظم الديمقراطية .
- الاساءة الى سمعة الدولة وانخفاض مكانتها بين الدول وعدم تعاون مؤسسات المجتمع الدولي .
- تدمير مؤسسات المجتمع المدني من نقابات وغيرها وتحويلها الى مجرد واجهات سياسية للحزب الحاكم².

¹ باديس بوسعيد ، مؤسسات مكافحة الفساد في الجزائر ، مذكرة الماجستير في العلوم السياسية ، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2015 ، ص ص (54.53).

² فهد بن محمد الغانم ، مدى فاعلية الاساليب الحديثة .في مكافحة الفساد الإداري ، مذكرة الماجستير. في العلوم الادارية ، قسم العلوم الادارية، كلية العلوم الاجتماعية و الادارية ، جامعة نايف ، الرياض ، 2011 ، ص 26.

- ظهور بوادر الصراع السياسي بين النخب السياسية وانتشار حالات السيطرة على الحكم بوسائل غير مشروعة .
- تحريف اهداف المؤسسات العامة وتحويلها الى واجهات تخدم أغراض النخبة الحاكمة .¹
- افتقاد عقلانية وفاعلية القرارات السياسية .
- السيطرة التدريجية على المؤسسات الرقابية في المجتمع وتحويلها الى أبواق دعائية لا تمارس اي مساءلة او محاسبة للفاستدين .
- الاثر الخطير في افتقاد عقلانية و فاعلية القرارات السياسية .
- يؤثر الفساد على العملية الانتخابية ونزاهتها وبتالي وصول عناصر فاسدة الى سدة الحكم.
- يؤدي الى إضعاف الحكومة اتجاه الداخل وكذلك إضعافها اتجاه الخارج .
- الفساد يخدم الارهاب ويشجع الديكتاتورية خاصة وان الاموال المتحصلة من الفساد هي من غسل الاموال².

الفرع الثالث : أثر الفساد الاداري على النواحي الاجتماعية .

- يتحمل المجتمع كلفة اجتماعية كبيرة و اثار سلبية جراء الممارسات الفاسدة في المؤسسات الحكومية فادا كانت البيئة الاجتماعية توفر مناخا خصبا للفساد فان هذه الممارسات تنعكس على تعميق الفجوة بين بيئة اجتماعية صالحة وبيئة تشيع فيها مظاهر الفساد الاداري وتعمق ومن بين اوجه الاثار السلبية للفساد الاداري على النواحي الاجتماعية و القيمة ما يأتي :
- الفساد يغير من سلوك الفرد الذي يمارسه و يقلل من رحمته الانسانية و الاخلاقية مما يجبره على التعامل مع الاخرين بدافع المادية³.

¹ عصام عبد الفتاح مطر ، مرجع سابق ، ص 394

² امير فرج يوسف ، الحوكمة ومكافحة الفساد الاداري و الوظيفي ، مكتبة الوفاء القانونية ، مصر ، 2011 ، ص 130

³ علاء فرحان طالب ، مرجع سابق، ص 67

- هروب الكفاءات العلمية و الفنية بسبب المحاباة و المحسوبية .¹
- افساد القيم الصحيحة التي تدعو الى الشفافية والنزاهة واستبدالها بقيم فاسدة
- ازدياد الصراع الطبقي وتفكك النسيج الاجتماعي مما يضعف التكافل الاجتماعي .
- فقدان المواطن للثقة بالحكومة وجميع المؤسسات الحكومية .²
- التشجيع على الكسب غير المشروع اخلاقيا و قانونيا بشكل ك بير فانتشار الرشوة تساعد على تمرير صفقات مخدرات .
- زعزعة القيم الاخلاقية القائمة على الصدق و الامانة و العدل و المساواة .³
- يعطي انتشار الفساد دلالات غياب اخلاقية المهنة اذ ان العلاقة بين اخلاقيان المهنة و الفساد علاقة عكسية .
- بروز التعصب والتطرف في الآراء وانتشار الجريمة كرد فعل لانهايار القيم و عدم تكافؤ الفرص .
- انتشار روح اليأس بين المواطنين وانتشار حالة الاحباط مما تنعكس بشكل سلبي على العمل و الابداع.

الفرع الرابع : أثر الفساد الاداري على النواحي الادارية .

ان الآثار السلبية للفساد الاداري على النواحي الادارية متعددة تتوقف حسب هيمنة المنظومات الفاسدة على الجهاز الاداري ومن بين اهم هذه الآثار الاتي ⁴ :

¹ عادل حسين سمر، الفساد الاداري اسبابه اثاره وطرق مكافحته ، مجلة النزاهة و الشفافية للبحوث والدراسات، العدد السابع، العراق، 2014، ص.138.

² عامر الكبيسي، الفساد الاداري رؤية منهجية للتشخيص والتحليل و المعالجة ، المجلة العربية للإدارة ، المنظمة العربية للتنمية الادارية ، العدد 1 عمان ، 2000 ، ص 72 .

³ عبد الحليم بن مشري وعمر فرحاتي ، الفساد الاداري مدخل مفاهيمي ، مجلة الاجتهاد القضائي ، العدد 5 ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، بسكرة ، 2009، ص.69.

⁴ عبد الرحمان نوزاد ، الفساد و التنمية. التحدي و الاستجابة ، مجلة الاداري ، العدد 87، القاهرة ، 2001، ص 101

- يؤدي الفساد الإداري الى اضعاف قواعد ونظم العمل الرسمية المعتمد في الجهاز الإداري والحيلولة دون تحقيق لأهدافه الرسمية كليا او جزئيا خلق التشويش بدل الانتظام داخل عمليات اتخاذ القرارات
 - يضعف دور القيادات داخل الاجهزة الادارية وبالتالي يفقد الجهاز الإداري كيانه الفعلي الموحد لصالح المنظومات الفاسدة بداخله.¹
 - يتهاوى الهيكل التنظيمي الرسمي و التسلسل الهرمي ليحل محله منطق القوة نتيجة لعدم احترام مبادئ تصميم الهيكل التنظيمي بما يخدم المصالح الخاصة للمنظومات الفاسدة .
 - تدمير الثقافة التنظيمية السليمة وابدالها بثقافة فاسدة مشوهة تكثر في اطرافها الولاء للمسؤولين على حساب الالتزام بالقيم السليمة والاداء النزيه و المتميز.²
 - هجرة الكفاءات الى الدول نتيجة لعدم الرضا بالوضع ونتيجة عدم العدالة .
 - تبرز نظم اتصال و معلومات متعددة و مستقلة عن بعضها البعض يكثر في اطرافها تداول الشائعات و الاكاذيب
 - وتشويه الحقائق بحيث تصبح هناك حالة خلط الاوراق مما يخلق جوا من الشك و الريبة داخل الاجهزة الادارية
 - ظهور حالة من التشدد في فرض طوق من السرية وعدم تسريب المعلومات عن طبيعة المنظمة وتحويل المنظمات الى انظمة مغلقة لا تفيد المجتمع
- ومن خلال ما تقدم من انعكاسات الفساد الإداري واثاره السلبية نرى انه إذا استشرى الفساد الإداري في المنظمة واصبحت ثقافة الفساد هي السائدة في هذه الحالة ممكن ان نرى اثار الفساد الإداري على كل النواحي الاجتماعية والقيمية والسياسية و الاقتصادية والإدارية والتنظيمية .³

¹ مبارك بوعشة ، الفساد : اشكاله ، اثاره وطرق معالجته ، مجلة البحوث والدراسات الانسانية ، العدد 1 ، جامعة 20 اوت 1955 ، سكيكدة .سبتمبر 2007 ، ص 83.

² علاء فرحان طالب ، مرجع سابق، ص 69

³ عربية زياد علي ، الفساد اسبابه اشكاله دوافعه اثاره واستراتيجيات الحد منه من تناميته ومعالجته ، مجلة فصلية محكمة تصدر عن المركز الدراسات و البحوث الاستراتيجية، العدد 16 ، جامعة دمشق ، 2005 ، ص36.

خلاصة الفصل الأول :

ما استخلصه من الفصل الأول أن للرقابة الإدارية مصطلح واسع و شامل وذلك نظرا لأهميتها البالغة و باعتبارها المحور الرئيسي للإدارة فغيابها يؤدي إلى فشل الإدارة .

لاحظنا أن للرقابة مفاهيم متنوعة ومختلفة لكن مهما اختلفت من حيث التفاصيل إلا أنها تتفق في غالبيتها من حيث المضمون .فالرقابة الإدارية هي عملية قياس النتائج الفعلية ومقارنتها بأهداف الخطة .كما أنها وسيلة للحد من ظاهرة الفساد الإداري.

و تطرقت في المبحث الثاني من الفصل الأول إلى الإطار المفاهيمي للفساد بصفة عامة والفساد الإداري على وجه الخصوص و وصلنا إلى انه لا يوجد تعريف موحد للفساد الإداري مما يعني وجود إشكالية في تصوير هذا المصطلح ويرجع هذا إلى جملة من الأسباب.

وللفساد الإداري مجموعة عوامل مساعدة له وانعكاسات سلبية تترتب عليه من الناحية الاقتصادية و السياسية و الاجتماعية تؤثر بشكل مدمر على المجتمع فالآثار المدمرة لتقشي هذه الظاهرة تطال كل مقومات الحياة في الدولة فتضيع الأموال و الثروات و الطاقات وتعرقل سير الأداء الحكومي ناهيك عن التدهور الخطير في مؤسسات ودوائر الخدمات العامة المتصلة بحياة المواطنين .

الفصل الثاني
آليات مكافحة الفساد
الإداري في الجزائر

المبحث الأول : واقع الفساد في الجزائر:

عند الحديث عن الفساد في الجزائر يمكن أ نميز بين حقتين تاريخيتين من تاريخ الدولة الجزائرية الأولى هي في فترة الأحادية الحزبية و تليها فترة التعددية الحزبية ابتداء من تاريخ 1989 الى غاية يومنا هذا.

المطلب الأول: الفساد أثناء فترة الأحادية الحزبية من سنة 1962 إلى غاية سنة 1989

شهدت هاته الفترة الممتدة من سنة 1962 الى غاية 1989 العديد من الأحداث السياسية و الاقتصادية و تسارع في المشاريع الاقتصادية التي انجر عنها أخطاء و تسرع في انجاز هاته العمليات الاقتصادية و التي نتج عنها هدر للمال العام .

الفرع الأول: طبيعة النظام السياسي في الجزائر في فترة الأحادية الحزبية

بعد نيل الجزائر الإستقلال تعينت أول حكومة جزائرية عادية برئاسة" أحمد بن بلة "الذي كان قد دخل العاصمة مع أعضاء المكتب السياسي في 30 أوت 1962 ، وكان فوزه في 29 سبتمبر بهذه الانتخابات بدعم من الجيش وزعمائه من جهة، وبموجب حصوله على 128 صوتا ضد مصوت واحد مع امتناع 19 نائب عن التصويت من جهة أخرى .وهكذا وفي ظل الظروف حصلت هذه الحكومة ومن ثم المجلس التأسيسي على مشروعية السلطة¹ ، وقد تراوحت صدقية هذه الشرعية بين مصدق ومشكك وطاعن فيها في الأوساط النخبوية السياسية، ويذهب" سعيد بوشعير "بأنه يصعب القول بكون هذه الشرعية قد تمت في إجراءات ديمقراطية، ولكنها كانت في إطار وعلاقات قوة مهدت لبروز نظام تسلطي يرفض الاعتداد بفكرة الدسترة والدستور، حيث تحول الشعب من منشئ للمجلس إلى موافق على اقتراح المكتب السياسي، وأصبح بذلك هذا المجلس تابعا للقوة التي شكلته والتي لم تكن فعليا تعبر عن غالبية المجلس الوطني للثورة . بل مجرد غالبية مجموع مؤيدي المكتب السياسي الذين هم في الحقيقة غالبية عسكرية في أحسن الأحوال، حيث كان للجيش القول الفصل في صنع القرار وقلب الموازين لصالح جهة جبهة التحرير الوطني، والتي تحولت من جبهة ظرفية لجمع القوى الوطنية لتحقيق الاستقلال إلى حزب سياسي ذي توجه اشتراكي، وولد بذلك أول نظام حكم سياسي جزائري عقب الاستقلال إثر الحكومة المؤقتة ببولادر الأحادية الحزبية والإيديولوجية الاشتراكية، وتمثل شخص الزعيم السياسي ومن ورائه السلطة العسكرية من دون القاعدة الحزبية-السلطة السياسية، وتولى شخصه زمام إصدار الأوامر والقوانين بشكل فردي سلطوي.²

¹ - سعيد بوشعير : النظام السياسي الجزائري، دار الهدى للطباعة، الجزائر (د.ت.ن))، ص39

² حفوظ لعشب، التجربة الدستورية في الجزائر، المطبعة الحديثة للفنون المطبعية، الجزائر: 2000 ، ص71

لقد حظي المجلس التأسيسي في 20 سبتمبر 1962 م على موافقة الشعب، وأصبحت أحكامه سارية المفعول منذ ذلك الوقت، وأسندت إليه سلطة التشريع، وأصبح بذلك هو صاحب الاختصاص "غير المقيد" في التشريع سواء من حيث تعديل أو إلغاء النصوص السابقة، أو من حيث سن ما يراه ضروريا لحسن سير مؤسسات وأجهزة الدولة، وكل ذلك في إطار تحريم التعددية السياسية، والتوجه الاشتراكي لسياسة الدولة.

هذا وقد تميز دستور 1963 بكونه دستور برنامج لا دستور قانون ".حيث أن جميع قوانينه في الحقيقة لم تصدر عن السلطة التشريعية، بل شرعت عن طريق أوامر ومراسيم رئاسية. لقد خول هذا الدستور امتيازات سلطوية واسعة لشخص رئيس الجمهورية كتحديد سياسة الحكومة وتوجيهها، وتسيير وتنسيق السياسة الداخلية والخارجية للبلاد مع توليه فرديا تعيين الوزراء على أن يكون الثلثان منهم -على الأقل. - هذا وتقر المادة 8 منه بأن الجيش الوطني الشعبي يكون في خدمة الشعب 2 من نواب المجلس وتحت تصرف الحكومة كما جاء في فقرتها الأولى، وعن الأحادية الحزبية فالمادة 23 تقر بأن جبهة التحرير الوطني هي حزب الطليعة الواحد في الجزائر، وتعطيها المادة 24 صلاحية تحديد سياسة الأمة والإيحاء بعمل الدولة وكذا مراقبة عمل المجلس الوطني وهي رائدة في تحقيق مطامحها كما جاء في المادة 25، وتخولها المادة 26 مهام إنجاز أهداف الثورة الديمقراطية الشعبية، وتشبيد الاشتراكية في الجزائر، وأما عن الحقوق الأساسية التي أتاحتها هذا الدستور لمجموع الجماهير الجزائرية فقد حددت في مجموع 11 مادة من المادة 12 إلى المادة 23 تضمن في جملتها المساواة بين الجنسين في الحقوق والواجبات كما أوردت المادة 12 وتعطي المادة 13 حق التصويت لمن استوفى سن 19، في حين تضمن المادة 19 حرية الصحافة ووسائل الإعلام وتأسيس الجمعيات وكذا حرية التعبير والاجتماع.

وعزلت أحداث 19 جوان 1965 الرئيس " أحمد بن بلة " عن رئاسة الجمهورية، وحلت بذلك "الشرعية الثورية" محل "الشرعية الدستورية". 5 "وسواء كانت هذه الأحداث حركة تصحيحية 6 أو 7 انقلابا عسكريا فإنها قد أشرت إلى بداية نظام جديد يعد ثاني وأهم نظام حكم عمر في الجزائر المستقلة.¹

¹ حفوظ لعشب، التجربة الدستورية في الجزائر، المطبعة الحديثة للفنون المطبعية، الجزائر: 2000، ص 72

في الحقيقة أن صلاحيات الرئيس وامتيازاته في هذه الفترة لم تكن أقل منها في المرحلة السابقة، لكن جوهر الاختلاف كان في الطريقة التي مارس بها الرئيس سلطته، حيث وسمت شخصيته بذكاء وحكمة سياسية جلية لاحتواء الصراعات ووضع البلاد في مسار تنموي ذي اتجاه اشتراكي وأحادية حزبية حادين، مع الإشارة لهامش الخصوصية التي حظي بها الحزب الشيوعي في كنف هذا النظام، وقد كانت من جملة الأجهزة التي أنشأها لاحتواء جميع الشرائح المجتمعية وتنشيط مختلف القطاعات بعين لا تغفل عن الجميع لكنها لا تترك فرصة الاعتراض أيضا المجلس الأعلى للقضاء، المجلس الاقتصادي والاجتماعي، الندوة الوطنية لرؤساء المجالس الشعبية، البلدية، اللجنة الوطنية للثورة الزراعية، اللجنة الوطنية للتسيير الاشتراكي للمؤسسات واللجنة المركزية للصفقات .

لقد كان هذا النظام يطمح لبناء الدولة من القاعدة بإشراك المواطنين في تسيير شؤونهم المحلية وذلك لكسب ثقتهم من جهة، وإقامة قاعدة تنظيم مبنية هيكليا وسياسيا وشعبيا على أساس اللامركزية تهيئة لإقامة مؤسسات مركزية قوية وثابتة ومستقرة من جهة ثانية .وقد تم ذلك بإجراء بإجراء الانتخابات المحلية البلدية على التوالي في سنوات 1967 م، 1971 و 1973 والولائية في 1971، ثم في 1975 ، والتشريعية في 25 فيفري 1977 ، في حين أجريت انتخابات رئاسية في 10/ 12 /1976 وكانت بمثابة مرحلة جديدة لاستبدال الشرعية الثورية بالشرعية الشعبية لبناء المؤسسات السياسية، إلا أن المشروع لم يكتمل بوفاة الرئيس " هواري بومدين"، وقد اعتبرت هذه المرحلة من أنضج مراحل الجزائر المستقلة التي جسدت حدا مقبولا من العدالة الاجتماعية الشئ الذي أدى إلى توسيع الطبقة المتوسطة، وإدماج أبناء الطبقة الفقيرة وهو ما قد يكون عاملا أساسيا في أحداث التحول لاحق.

و نشير إلى أن الشرعية الدستورية في هذه المرحلة قد تأخرت إلى غاية 29 فبراير 1976 حيث صدر خلالها نصين إحداها ذي طابع سياسي إيديولوجي بمثابة عقد بين الحكام والمحكومين ألا وهو الميثاق الوطني، وثانيها يعتبر تكريسا قانونيا للأول ألا وهو الدستور،¹

¹ حفوظ لعشب، التجربة الدستورية في الجزائر، المرجع السابق ص ص (73.72)

وقد أنشئت بموجب هذا 12 الأخير مؤسسات مركزية دستورية بانتخاب رئيس الجمهورية والمجلس الشعبي البلدي، وقد حمل أيضا هيكل جديدة لترتيب الوظائف، حيث وردت الوظيفة التشريعية في المرتبة الثالثة بعد الوظيفة السياسية والوظيفة التنفيذية، وقد أدرجت بهذه الصيغة "الوظيفة" والتي في الحقيقة تعد واحدة من أبعاد السلطة وترجع للمسؤول عن الوظيفة التنفيذية كل ما أسماه "بالسلطة السامية" في المادة 106 منه على اعتبار أن رئيس الجمهورية هو الذي يضطلع بها، وقد وقع تطور نوعي فيما يتعلق بشخص الرئيس كالمس الذي حدد بـ 40 سنة، مع العلم أنه لم يكن لمبدأ فصل السلطات أية فاعلية فيما عدا ما ورد في الفقرة 15 من المادة 111 منه، والتي تتعلق بإمكانية تفويض جزء من صلاحيات الرئيس لنائبه وللوزير الأول مع مراعاة أحكام المادة 116، وعن الخيار الاشتراكي فقد خصص له فصلا مستقلا تقر به المادة 10 بأن الاشتراكية هي خيار الشعب الذي لا رجعة فيه، كما عبر عن ذلك بكامل السيادة في الميثاق على اعتبارها السبيل الوحيد الكفيل باستكمال الاستقلال الوطني كما ورد في فقرتها الأولى، وأما عن الحريات الأساسية وحقوق الإنسان والمواطن كما وسم الفصل الرابع فقد تضمنت جملة مواد تقر هذه الحقوق مع تقييدها بموجب المادة 73 التي تقر بإمكانية إسقاطها على الذي يستعملها قصد المساس بالدستور أو المصالح الرئيسية للمجموعة الوطنية أو بوحدة الشعب والتراب الوطني، أو الأمن الداخلي والخارجي للدولة أو بالثورة الاشتراكية، ومن جملة هذه الحريات تضمن المادة 39 الحريات الأساسية وحقوق الإنسان والمواطن، وكذا المساواة

بين كل المواطنين في الحقوق والواجبات ويلغي كل تمييز على أساس الجنس أو العرق أو الحرفة. والمادة 53 تضمن ألا مساس بحرية المعتقد والرأي، وتكرس المادة 55 حرية التعبير والاجتماع بشرط ألا يتذرع بها لضرب أسس الثورة الاشتراكية، وحرية إنشاء الجمعيات معترف به في المادة 56 في إطار القانون. أما المادة 58 فتعد كل مواطن تتوفر فيه الشروط القانونية ناخبا قابلا للانتخاب عليه، في حين تضمن المادة 60 حق الانخراط النقابي، ويحصر حق الإضراب فقط في القطاع الخاص بموجب الفقرة الثانية من المادة 61 وعن الواجبات في الفصل الخامس فقد أوجبت المادة 75 على كل مواطن أن يحمي بعمله وسلوكه الملكية العمومية ومصالح المجموعة الوطنية ويحترم مكتسبات الثورة الاشتراكية، كما أوجبت المادة 81 على المرأة المشاركة في التشييد الاشتراكي والتنمية الوطنية¹.

¹ حفظ لعشب، التجربة الدستورية في الجزائر، المرجع السابق ص 73

و عن الأحادية الحزبية وشرعية جبهة التحرير الوطني كحزب واحد طلائعي فتؤكدده المواد 94,95,97 في الفصل الأول من الباب الثاني المتعلق بالوظيفة السياسية، وتخول الوظيفة التشريعية لمجلس واحد هو المجلس الشعبي الوطني كما ورد في المادة 126.¹

ما عن الميثاق الوطني فقد صدر بموجب أمر رقم 76-57 مؤرخ في 7 رجب عام 1396 الموافق 5 يوليو 1976 م بإمضاء من رئيس مجلس الثورة" هواري بومدين "باسم الشعب، وقد جاء مؤد لجا أدلجة اشتراكية حادة مركزا في سبعة أبواب أولها بناء المجتمع الاشتراكي، ثانيها الحزب والدولة، ثم المحاور الكبرى لبناء الاشتراكية، فالدفاع الوطني، ثم السياسة الخارجية، والاتجاهات الرئيسية لسياسة التنمية، فباب أخير يضطلع بالأهداف الكبرى للتنمية، وقد فصل في الثورات الثلاث الثقافية والزراعية والصناعية وأقر أن ملكية الدولة هي أعلى أشكال الملكية الاجتماعية، وأن المؤسسة الاشتراكية هي البنية الملائمة لما تقوم به الدولة في بناء¹ الاشتراكية، وكانت أهداف التنمية مركزة في تحديث الزراعة وتوسيعها أولا ثم سياسة التصنيع والنهوض بها نهوضا شامل ومكثفا، ثم استثمار الموارد المائية للبلاد والهياكل القاعدية وهو ما يترجم حدية الإستراتيجية التنموية وجديتها التي اتسمت بها هذه المرحلة.

تولى شخص السيد" الشاذلي بن جديد "منصب رئاسة الجمهورية لمدة عهدتين متتاليتين لم تحمل الكثير من التغيير فيما يتعلق بالنظام الدستوري أو السياسي للبلاد، حيث بقي دستور 1976 ساري المفعول، وكانت الأحادية الحزبية والنهج الاشتراكي السمة المميزة لهذه الفترة، إلا أن التغييرات الأساسية والجد حساسة و التي ستكون وقود شعلة التحول لاحقا هي أهم ما ميز الدولة الجزائرية في هذه الفترة، ولهذا وعلى نقيض المطالبين السابقين سنحاول التركيز أكثر على الظروف الاقتصادية والاجتماعية.¹

¹ حفوظ لعشب، التجربة الدستورية في الجزائر، المرجع السابق، ص ص (74.73)

فبين سنتي 1980 و 1986 حدث انفجار سكاني هائل انتقل بموجبه الشعب الجزائري من 18 مليون إلى 25 مليون نسمة، صاحبه انخفاض مذهل في سعر المحروقات من 42 دولار إلى 11 دولار، في الوقت الذي كانت فيه الدولة تستورد حوالي 95% من المواد الأساسية لاحتياجات المواطن بالعملة الصعبة، أمام العجز المسجل في ميزان المدفوعات، والتهرب الجبائي، والتهرب الفاضح لرؤوس الأموال والمواد الأساسية، والإفلاس الفاضح لشركات وطنية، ضف إليها مظاهر الاختلاس الفاحش، فضلا عن التسرب المدرسي وارتفاع حجم البطالة بمقدار 3,2 مليون عاطل عن العمل مضافا إليها بطالة مقنعة مقدرة بـ 5,1 مليون، وما ترتب على ذلك من اضطرابات واضحة كالإضرابات المتتالية للعمال، هذا فضلا عن التحركات الطلابية الاحتجاجية. هذه الفترة توشح لفوضى كل شيء، وأكبر فوضاها كما يذهب البعض فوضى التكلم باسم الأمة. وهكذا فهذه العشرية لم تحمل جديدا في تغيير الأوضاع التشريعية أو الدستورية أو التنفيذية، بقدر ما أنمت إرهابات ثورية للتمرد العنيف، غذاها الغضب الشعبي وسخط المعارضة الكامنة المكبوتة، وفي سنة 1988 كانت بوادر نهاية التوجه السياسي الأحادي، والتوجه الاجتماعي والاقتصادي الاشتراكي، لا سيما مع بروز ملامح تدل على قرب أجل الكتلة الشرقية وانهايار قمتها "الاتحاد السوفييتي" إنها إذن بوادر الفشل الذريع الذي ستكفل به الإيديولوجية الاشتراكية على المستوى العالمي، وبوادر "الثورة" الذي ستكفل مسار التحول على المستوى الوطني.

الفرع الثاني: الفساد من سنة 1962 إلى 1979

في فترة ما بعد الاستقلال مباشرة مرت الجزائر بمرحلة انتقالية دامت ثلاث سنوات (1962 إلى 1965) حيث لم تتضح خلالها ملامح النظام الإداري والسياسي والاقتصادي الجزائري، إلا أنه بعد ذلك وبالضبط في سنة 1967 وإلى غاية سنة 1978 تم وضع إستراتيجية للنمو الاقتصادي والاجتماعي وأعطيت فيها للقطاعين الصناعي والعمومي الأولوية الكبرى، ولقد صاحب هذه المرحلة انتشارا للممارسات الفاسدة والتي حاولت استغلال موجة الإصلاحات لتشكيل الثروات الطائلة ولقد أرجع البعض أسباب تفشي الفساد الكبير إلى عملية التصنيع السريعة عن طريق سياسة الاستثمارات الهائلة والمكلفة والتي اعتمدت أساسا على اللجوء المبالغ فيه إلى الخارج من أجل استيراد التكنولوجيا¹

¹ حفوظ لعشب، التجربة الدستورية في الجزائر، المرجع السابق، ص ص (75.74)

بالإضافة إلى الاستيراد المتزايد للمنتجات والخدمات المتنوعة، وقد نتج عن هذه السياسة تبذير وتبديد للأموال العمومية وإسراف كبير نتيجة سوء التسيير الذي تميزت به المؤسسات الصناعية العمومية .

الفرع الثالث: الفساد من سنة 1980 إلى 1989

الفساد ازداد اتساعا وتطورت أساليبه في العهدة التي تلت فترة التصنيع وهي الفترة الممتدة (1980 إلى 1989) وهذا بالرغم من محاولات السلطة الحاكمة آنذاك في الحد من تقشي هذه الآفة، فرغم الإصلاحات الاقتصادية التي بدأت سنة 1980 والتي أدت إلى زيادة ونمو الاستثمارات و الواردات إلا أن دائرة الفساد اتسعت أكثر¹ .

المطلب الثاني: الفساد أثناء فترة التعددية الحزبية من سنة 1990 إلى غاية سنة 2018

الفرع الأول: طبيعة النظام السياسي في الجزائر في فترة التعددية الحزبية

تعد الإصلاحات الدستورية التي عرفتها الجزائر منذ إقرارها لدستور التعددية السياسية والحزبية سنة 1989، والقوانين والتعديلات الدستورية ذات الصلة بذلك ، نقله نوعية هامة ضمن حلقات تطور الممارسة السياسية في الجزائر. فقد نصت تلك الإصلاحات على العديد من قيم الفكر الديمقراطي والانفتاح السياسي، كإتاحة الفرصة لجميع القوى والجماعات والأفراد للتنافس دون قيد، والاحتكام إلى صناديق الانتخابات كوسيلة محايدة لتحديد الأوزان النسبية للمتنافسين في إطار ديمقراطي، ثم الاعتراف بحق الدفاع الفردي عبر جمعيات حقوق الإنسان لصيانة الحقوق الأساسية للإنسان، وكذا الدفاع عن الحريات الفردية، مع تشكيل مجلس دستوري للسهر على حماية الدستور واحترامه.²

¹ أبو جرة سلطاني: الجزائر الجديدة الزحف نحو الديمقراطية، ج1 شركة زعياش، الجزائر: ، ص ص، (13-14)

² إسماعيل قيرة وآخرون، مستقبل الديمقراطية في الجزائر ، مركز دراسات الوحدة العربية ، بيروت ، 2002 . ص 136/138.

مهدت تلك الإصلاحات الطريق لبروز نخب سياسية واجتماعية جديدة طموحة وصغيرة السن، ومتنوعة بتنوع مكونات المجتمع الجزائري. إن بروز تلك النخب كان يعني التأثير في طبيعة الثقافة السياسية، وذلك بدفعها لتكون ثقافة تعددية تفر بمبدأ الحوار والتفتح على الغير وبالحد من الاختلاف. ويبقى أن من أهم ما مهدت له تلك الإصلاحات تمثل في فسحها المجال أمام تحقيق ما يعرف بتوازن القوة بين الدولة والمجتمع والحد من تسلط الدولة بالمواطنين وتوفير الضمانات السياسية والاجتماعية والاقتصادية لاحترام حقوق وحريات المواطنين.

إضافة إلى ترقية علاقة الفرد بالجماعات من خلال تجسيد مبدأ مشاركة الفرد المواطن في التنظيمات والجمعيات التي تسمح له بفرض مطالبه والدفاع عن حقوقه بطرق مدنية وسلمية.

رغم أهمية الإصلاحات التي باشرتها الجزائر منذ مطلع التسعينات من القرن الماضي إلا أن مسار التحول نحو الديمقراطية وإرساء التعددية لإضفاء الفعالية والديناميكية على الممارسة السياسية ظل مليئا بالعثرات،

لعل من أبرزها تزامن تلك الإصلاحات مع تصاعد حاد في مستوى العنف مما أدى إلى إضفاء الطابع الأمني لحوالي عقد كامل على الممارسة السياسية. بل وما تزال تداعيات تلك الفترة تلقي بظلالها على هذه الممارسة.¹

يمكن رصد ثلاثة محطات من الإصلاحات الدستورية التي ميزت مسار الممارسة السياسية التعددية في الجزائر، وتتمثل في دساتير 1989 و1996 و2008. وسأعرض بالتوصيف والتحليل المختصر للمضامين التي حملتها هذه الوثائق الدستورية وكذا إنعكاساتها على الممارسة السياسية في الجزائر.²

¹ إسماعيل قيرة وآخرون، مستقبل الديمقراطية في الجزائر، المرجع السابق، ص136/138.

² فاطمة بدروني، لتحول الديمقراطي والهندسة الانتخابية في المجتمعات متعدد ثنائيات، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه، جامعة جيلالي ليايس، سيدي بلعباس، قسم الحقوق، كلية الحقوق و العلوم السياسية، الجزائر، ص (105.104).

أ/ دستور فيفري 1989:

كرس دستور فيفري 1989 التعددية السياسية بالنص المباشر عليها في المادة الأربعين (40) منه، حيث أن "حق إنشاء الجمعيات ذات الطابع السياسي معترف به، ولا يمكن التذرع بهذا الحق لضرب الحريات الأساسية والوحدة الوطنية." وعليه، وطبقا لأحكام هذه المادة التي تنظر إلى مفهوم الحرية كأساس وحق قانوني للأفراد، فإن ذلك يعني كفالة حرية التعبير والتنظيم في إطار المجتمع المدني. وقد أكدت وأقرت المواد الواردة في كل من الفصل الثاني والثالث والرابع والخامس من الدستور ضمنا هذا الحق بالإشارة إلى مظاهر التعددية ومنطلقاتها مثل حرية التعبير والرأي والإختيار، والتأكيد على التنظيم الديمقراطي للدولة والمساواة والعدالة، وغيرها من التنظيمات والمبادئ التي تشكل المضمون الحقيقي للتعددية.

إذا أخذنا مثلا المادة العاشرة من الفصل الثاني من الدستور نجد أنها تنص على أن "الشعب حر في إختيار ممثليه..." وهذه الحرية لا يمكن أن تكون تامة أو فعلية إلا في ظل تعددية تامة وفعلية، لأن حصر الإختيار كما جرى العمل به في ظل الحزب الواحد في قائمة واحدة يعني تضيق نطاق ممارسة هذا الحق أو تحويله إلى حق شكلي. أكدت المادة الرابعة عشر من الفصل الثالث على ضرورة تقييد الدولة وإخضاعها "لمبادئ التنظيم الديمقراطي والعدالة الاجتماعية" ومن أهم تلك المبادئ إفساح المجال أمام التعددية السياسية، إذ لا يمكن الحديث عن ديمقراطية في نظام أحادي يحتكر السلطات ويضع القيود على الحريات.

في الفصل الرابع من نفس الدستور المخصص للحقوق والحريات تتعاضد جملة من المواد إلى جانب المادة الأربعين، والتي أشرنا إليها سابقا، على إقرار دستورية العمل السياسي التعددي. فالمادة الثامنة والعشرون من هذا الفصل تنص على " أن كل المواطنين سواسية أمام القانون، ولا يمكن أن يتذرع بأي تمييز يعود سببه إلى المولد، أو العرق، أو الجنس أو الرأي أو أي شرط أو ظرف آخر، شخصي أو إجتماعي." إذ فحصنا هذه المادة في ظل نظام الحكم قبل الإقرار بالتعددية سنكتشف أن "الخلاف في الرأي" غالبا ما كان سببا في إقصاء الأشخاص أو حرمانهم من حقوقهم الطبيعية أو حتى متابعتهم قضائيا.¹

¹ فاطمة بدروني، لتحول الديمقراطي والهندسة الانتخابية في المجتمعات متعدد ثنائيات، اطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه، المرجع السابق ص 106.

فإذا رجعنا مثلا لدستور 1976 سنجد أن المادة 102 منه تؤكد على ضرورة إسناد الوظائف الحاسمة في الدولة للقيادات الحزبية³ في حين تناقض المادة (44) من دستور 1989 التوجه السابق، عندما نصت على أن "وظائف الدولة والمؤسسات التابعة لها متاحة لكل المواطنين، وهي في متناولهم بالتساوي، وبدون أي شروط ماعدا الشروط المتعلقة بالاستحقاق والأهلية.

هدت الإصلاحات الدستورية لسنة 1989 الطريق لإصدار عدة قوانين تركز عملية الانتقال إلى التعددية السياسية، وبالتالي إعادة ترتيب العلاقة بين الدولة والمجتمع والمواطن في الجزائر. ومن أبرز تلك القوانين قانون (89/11 المؤرخ في 5 جويلية 1989) المتعلق بتأسيس الجمعيات ذات الطابع السياسي.

رغم أهمية فحوى أول دستور تعددي في الجزائر، لكنه لم يكن لقناعة وإيمان النظام الحاكم بقيم ومزايا المشاركة السياسية والحرية وفسح المجال أمام مؤسسات المجتمع المدني، بقدر ما عكس هروبا من أزمة صراع على مستوى التيارات والتوجهات والمصالح المختلفة الممثلة ضمن العلبة السوداء، أي النظام السياسي.

ب/دستور نوفمبر 1996:

تم طرح هذا الدستور للاستفتاء والموافقة عليه رغم الاضطرابات والاستقرار الذي أعقب الإصلاحات الدستورية التعددية الأولى التي عرفتها الجزائر سنة 1989، وهي الاضطرابات التي أدت إلى إعلان حالة الطوارئ بمقتضى المرسوم الرئاسي 92/77 المؤرخ في 09 فيفري 1992 والصادر من طرف المجلس الأعلى للدولة وهي هيئة قامت مقام رئيس الجمهورية حتى وان كانت هيئة استشارية كما أكدته المادة 162 من دستور فيفري 1989.

اتسمت البنية القانونية لدستور 1996 بالمبالغة في شروط تقرير القوانين الاستثنائية والطارئة وتوسيع صلاحيات عملها، وهو ما عطل العديد من المبادئ الديمقراطية التي اقرها دستور 1989. فإذا أخذنا على سبيل المثال باب آليات التداول على السلطة فان هذا الدستور صعب من إمكانية الوصول إلى السلطة بعدما كان الأمر ممكنا من قبل عبر البرلمان، فالدستور الجديد يخضع كل القوانين التي يصادق عليها البرلمان لمراقبة مجلس الأمة.¹

¹ فاطمة بدروني، لتحول الديمقراطي والهندسة الانتخابية في المجتمعات متعدد ثنائيات، المرجع السابق، ص ص (107.109).

رغم إقراره لمبادئ التعددية التي جاءت في دستور 1989 إلا أن دستور 1996 كرس الآليات السلطوية لدستور الأحادية لسنة 1976، وعلى رأسها ما يطلق عليه فقهاء القانون الدستوري النظام الرئاسي الصلب، وهو النظام الذي يجمع كل السلطات في يد الجهاز التنفيذي ويهمش دور المؤسسات الدستورية الأخرى. فقد سعى محرروا هذه الوثيقة إلى تحقيق استقرار قوي للسلطة التنفيذية، مما يعزز جوانب السلطة والنظام القائم دون إفساح المجال لإحداث تغيير جذري في طبيعة وبنية النظام السياسي القائم. و يمكن الاستدلال على هذا الطرح من خلال العديد من المؤشرات وعلى رأسها قانون الأحزاب والانتخاب المصادق عليها سنة 1997، وهي القوانين التي ساهمت في شل الحركة السياسية في الجزائر. فالقانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات والذي يؤكد على أن نظام الانتخاب ينبغي أن يعتمد على القائمة المعلقة أدى إلى بروز وضع معين بجعل الترتيب في القوائم الانتخابية حكرا على مجموعة من أعضاء المكاتب الولائية للأحزاب مع إقصاء واضح للمواطنين، سيما في ظل انتشار مظاهر المحاباة والرشوة والمحسوبية فيما يتعلق بعملية اختيار وترتيب المترشحين، إذ عادة ما يتم حسم نتيجة الانتخاب قبل التصويت من خلال إقصاء العديد من المناضلين. ويعكس هذا الوضع، بالإضافة إلى ما تم الإشارة إليه، سلبيات التمثيل النسبي المعتمد في الجزائر.

ج/ التعديل الدستوري نوفمبر 2008:

لى عكس الدساتير السابقة، لم يتم عرض هذا الدستور أو التعديل الدستوري للاستفتاء الشعبي، بل أقره البرلمان الجزائري بغرفتيه، وقد أملت ضرورة أساسية وهي فسح المجال أمام الرئيس الحالي للجزائر للترشح لفترة رئاسية ثالثة بعدما كانت المادة 74- قبل التعديل- تقصر فترات تولي الرئاسة على فترتين رئاسيتين فقط مدة كل واحدة خمسة سنوات.

فما عدا المادة 74 المتعلقة بعدد الفترات الرئاسية. فإن هذا التعديل الدستوري شمل 11 مادة من الدستور السابق وأضاف مادة جديدة تتعلق بدعم الحقوق السياسية للمرأة بما يوسع مشاركتها في المجالس المحلية والمنتخبة.¹

¹ عبد العلي حاحة، الآليات القانونية لمكافحة الفساد الإداري في الجزائر، اطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه، تخصص قانون عام، قسم الحقوق، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2012، ص(45.44).

قد طرح هذا التعديل الدستوري العديد من التساؤلات لعل أبرزها ماذا قدم من إضافة لبناء دولة القانون واحترام الحريات في الجزائر. هذا بالإضافة إلى تساؤلات أخرى تتعلق بأسباب نزوله ومقاصده والآثار الممكنة والمحتملة له. ومما يلاحظ بالنسبة لهذا التعديل انه لم يأت عن طريق توسيع قاعدة الحوار والمناقشة وبناء التأييد لمنح مقاصد التعديل قدرا معقولا من القبول الطوعي والشرعية، بغية ضمان استقرار وفعالية الآثار المنتظرة من عملية مراجعة الدستور.

يمكن القول أن مبررات التعديل الدستوري الأخير لا تبدو منطقية ومتماسكة لاسيما إذا نظرنا إليها من منطلق منطلقات التعديل والديناميات التي من الممكن أن يفتحها مستقبلا فيما يخص بناء ممارسة سياسية جادة. فالممارسة السياسية الهزيلة حاليا تستدعي توسيع دائرة الحوار الوطني بين مختلف مكونات الحياة السياسية، والدفع بالجزائر في اتجاه كسب التأييد حول التغييرات العميقة التي يجب ان تمس بنية السلطة وواقع النظام السياسي في هذا البلد. ويبدو أن هذا الحوار ضروريا في ضوء العزوف السياسي الذي تشهده الساحة السياسية حاليا. فقد وصل هذا العزوف حدا يندر بالخطر مع الانتخابات التشريعية لسنة 2007 والتي أفرزت البرلمان الجزائري الحالي، أين تم تسجيل اضعف نسبة مشاركة في تاريخ الانتخابات التشريعية منذ الاستقلال.

الفرع الثاني: الفساد من سنة 1990 إلى 1999

شهدت هاته الفترة انتشارا كبيرا و ملفت للانتباه للفساد وخاصة الإداري منه، ونهب لموارد الدولة و ممتلكاتها من قبل شريحة من الفاسدين المستنفذين في مختلف القطاعات والمؤسسات العامة، وقد زادت الأزمة الأمنية التي عاشتها الجزائر آنذاك من فرص تفشي هذه الظاهرة، وكذا ساهمت الإصلاحات السياسية (تبني التعددية السياسية) والاقتصادية (التخلي عن الاقتصاد الموجه والتحول إلى الاقتصاد الحر) التي تبناها المشرع في ظل دستور 1989 في تغلغل الفساد في القطاعات الإستراتيجية للدولة والى تركيز الثروة في أيدي قلة من رجال المال والأعمال .حيث برزت ظاهرة الرشوة بحددة في هذه المرحلة الانتقالية، والتي تم فيها التنازل عن ممتلكات الدولة بمبالغ رمزية إلى أشخاص نافذين في السلطة تحولوا في فترة وجيزة إلى رجال أعمال

فاسدين¹

¹ عبد العلي حاحة، الآليات القانونية لمكافحة الفساد الإداري في الجزائر، اطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه، تخصص قانون عام، قسم الحقوق،

جامعة محمد خيضر بسكرة، 2012، 2013، ص45

الفرع الثالث: الفساد من سنة 2000 إلى 2018

غير أنه بداية من سنة 2000 وإلى غاية يومنا هذا وقع تحولاً كبيراً في منظومة القيم أدت إلى شيوع ثقافة الفساد والفساد، حيث شهدت هذه الفترة نقشي غير مسبوق ولا مثيل له في الدول النامية الأخرى لظاهرة الفساد، والتي مست كل القطاعات دون استثناء، ولعلّ الذي ساهم في تفاقمها هو الإصلاحات الكبيرة التي قامت بها الحكومة في مختلف الميادين بصورة متسارعة، دون بحث عواقبها من جهة والحبوحة المالية التي أسالت لعاب الكثير من الفاسدين من جهة ثانية، وضمف إلى ذلك المنظومة التشريعية المهترئة التي صاحبت هذه الفترة والتي سهلت وشجعت في بعض الأحيان إلى حد بعيد ارتكاب مختلف الجرائم ذات الصلة بالفساد الإداري، ووفرت المناخ المناسب لمثل هذه السلوكيات الفاسدة.

ما يسجل خلال فترة حكم عبد العزيز بوتفليقة، الفساد الذي انتشر بصفة كبيرة ومسن مختلف القطاعات في البلاد، وأشار ترتيب مؤشر مدركات الفساد العالمي الذي تعدّه منظمة الشفافية الدولية إلى أن الجزائر قد تراجعت بحده إلى المركز 105 في تصنيف عام 2018، وذلك بعد أن كانت تحتل المرتبة 88 قبل ثلاث سنوات. وقد كان لهذا الفساد المتفشّي بشكل متزايد آثار مدمرة على اقتصاد البلاد.

وقد أدى انتشار ثقافة الرّيع إلى استشراف ظاهرة الفساد عبر أجهزة الدولة، حيث ساهمت جهود مكافحة الفساد في الكشف عن بعض قضايا الفساد الضخمة أبرزها ما سمي بـ "فضيحة القرن" والتي تورط فيها الملياردير عبد المومن خليفة بتهمة الثراء غير المشروع، وهو الشاب اليافع الذي لا يتجاوز الـ 49 عاماً وتمكن في ظرف سنوات قليلة من تأسيس مجموعة الخليفة.

إلى جانب قضية الخليفة، ظهرت قضية الطريق السيار شرق-غرب، وهي إحدى أكبر مشاريع البنى التحتية في البلاد والتي خصص لها في البداية نحو 6 مليارات دولار إلا أن المشروع استهلك أكثر من 17 مليار دولار، ومن ثم، أصدرت محكمة جزائرية عام 2015 أحكاماً بالسجن على 14 شخصاً بتهمة الفساد في المشروع، وغسيل الأموال واختلاس الأموال العامة.¹

¹ عبد العلي حاحة، الآليات القانونية لمكافحة الفساد الإداري في الجزائر، اطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه، تخصص قانون عام، قسم الحقوق، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2012، 2013، ص 46.

في عام 2015، برزت أيضا فضيحة فساد شركة سوناطراك، وهي إحدى أكبر شركات المحروقات في العالم، وقد تم توجيه اتهامات بالفساد ضد ستة متهمين منتمين للشركة قاموا بعمليات غسل أموال بغية مواجهة الانخفاض الحاد في أسعار النفط.

وفي أوائل 2013، فتحت النيابة العامة في الجزائر العاصمة قضية "سوناطراك 2" عندما أمرت بإجراء تحقيق حول فساد محتمل شاب عقودا بين مجموعة "إيني" الإيطالية وسوناطراك يسود اعتقاد بأن وزير الطاقة السابق شكيب خليل متورط فيه.

وفي آخر ملفات الفساد التي تم الكشف عنها، قرّر قاضي التحقيق بالمحكمة العسكرية لمحافظة البلدية بالجزائر إحالة 5 جنرالات متقاعدين إلى الحبس الاحتياطي لاستكمال التحقيقات في تهم تتعلق بالشراء غير المشروع واستغلال الوظيفة العمومية. وقد أمر بوتفليقة بالإفراج المؤقت والمشروط عن الجنرالات الموقوفين في انتظار محاكمتهم.

خلال سنة 2017، حذرت ثلاثة أجهزة مخابرات أوروبية دائرة الاستعلام والأمن الجزائرية، من أن "الحسابات المصرفية التي تضم مبالغ كبيرة تم فتحها لفائدة أشخاص يبدو أنهم من أصحاب المراكز الحساسة في الجزائر".

ومنذ سنوات، يتساءل الجزائريون عن مصير ألف مليار دولار، وهي حجم مصروفات الحكومات الجزائرية في عهدات الرئيس بوتفليقة، ومع ذلك لم تتمكن البلاد بفعل الفساد وغياب المحاسبة، من تحقيق أي إنجاز اقتصادي واجتماعي جدّي.¹

¹ عميرة عائد، ماذا حقق بوتفليقة للجزائر خلال 20 عاما؟، جريدة نون بوست، 13 فيبرابر 2019،

<https://www.noonpost.com/content/2657>

الفساد مسّ الثقافة، أيضا، فخلال 20 سنة بقي الجزائريون ينتظرون فيلم مؤسس الدولة الجزائرية الأمير عبد القادر، لكن لم يتم تصوير أي لقطة منه رغم صرف ملايين الدولارات، فيما تنتهي العهدة الرابعة بفضيحة فيلم العربي بن مهيدي، الذي صرفت عليه ملايين الدولارات وهو الآن مهدد بالتجميد بسبب الضغط على المخرج لتغيير بعض المشاهد التي اعتبرها حقيقة ويستحيل سحبها.¹

¹ عميرة عائد، المرجع السابق

المبحث الثاني: مؤسسات المتخصصة في مكافحة الفساد الإداري في الجزائر

من خلال بحثنا عن المؤسسات الرقابية التي تعنى بموضوع مكافحة الفساد يمكن تصنيف نوعين من المؤسسات، الأولى هي مؤسسات إدارية والأخرى مؤسسات مالية و التي سنحاول تسليط الضوء عليها من خلال التطرق لتعريفها و تركيبتها ثم ذكر الدور الذي تلعبه و طريقة عملها.

المطلب الأول: المؤسسات الإدارية المختصة في مكافحة الفساد:

بالنسبة للمؤسسات الإدارية فيمكن القول إننا اخترنا ثلاث مؤسسات رقابية معنية بمكافحة الفساد وهي الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته و الديوان المركزي لقمع الفساد و أخيرا المديرية العامة للوظيفة العمومية.

الفرع الأول: الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته:**أولا - تعريف الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وتحديد نظامها القانوني:**

هي هيئة أسندت لها مهمة التصدي لظاهرة الفساد عموما والفساد الإداري خصوصا وهي الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وهذا بموجب قانون رقم 01/06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته المعدل والمتمم والتي تنص المادة 17 منه على ما يلي : تنشأ هيئة وطنية مكلفة بالوقاية من الفساد ومكافحة، قصد تنفيذ الإستراتيجية الوطنية في مجال مكافحة الفساد.

الهيئة سلطة إدارية مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، توضع لدى رئيس الجمهورية .
أنشأ المشرع الجزائري هيئة متخصصة في مواجهة الفساد وهي الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وهذا بموجب القانون رقم 01/06 المعدل والمتمم والذي نص في الفقرة الأولى من المادة 18 على طبيعة الهيئة كما يلي: "الهيئة سلطة إدارية مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، توضع لدى رئيس الجمهوري¹

¹ المواد 17-18 من القانون رقم: 01/06 المؤرخ في: 20 فيفري 2006 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 14 لسنة 2006، المعدل و المتمم بموجب الأمر رقم 10/05 المؤرخ في: 26 أوت 2010، ج ر ج ج ، العدد 50 لسنة 2010، والمعدل والمتمم بموجب القانون رقم: 15/11 المؤرخ في: 02 أوت 2011، ج ر ج ج ، العدد 44 لسنة 2011.

ثانيا - تشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته

جاء في نص المادة 05 من المرسوم الرئاسي رقم 413 - 06 المؤرخ في 22 نوفمبر 2006 الذي يحدد تشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحتها و تنظيمها و كفاءات سيرها حيث تنص على أنه : " تتشكل الهيئة من رئيس و ستة (06) أعضاء يعينون بموجب مرسوم رئاسي ، مع الإشارة إلى أن هذه التشكيلة هي نفسها تشكيلة مجلس اليقظة و التقييم ، وهو ما أكدته المادة 02 من المرسوم الرئاسي رقم 12 64 - المؤرخ في 07 فيفراير 2012 المعدل و المتمم للمرسوم الرئاسي 06-413 السابق ذكره¹.

و إعترف المشرع بمبدأ الجماعية في تشكيلة الهيئة، و هو ما يشكل ضمانا مبدئية لإستقلالية الهيئة عضويا، إلا أن هذه الضمانة لا يمكن أن تأخذ أثرا فعليا إلا إذا سمحت هذه التشكيلة الجماعية بوجود

تركيبية تمثيلية تعددية، بشكل يضمن تمثيل كل الجهات المعنية . و الصفة الجماعية تعتبر من إحدى العوامل المقوية للاستقلالية، لأنها ذات طبيعة من شأنها أن تخلق نوعا من التوازن بين تأثير مصالح مختلفة و الجهات التي يعين من بينها أعضاء السلطة ، كما أنها تضمن إجراء مداولة جماعية حول مواضيع حساسة أو مسائل معقدة مما يشكل ضمانا للموضوعية و الدقة تتشكل الهيئة من رئيس و ستة أعضاء يعينون بمرسوم رئاسي لمدة خمسة سنوات قابلة لتجديد مرة واحدة و تنتهي مهامهم بنفس الشكل، و نصت المادة 06 من المرسوم الرئاسي 06-413 على أن الهيئة تتكون من

- مجلس اليقظة و التقييم : حددت المادة و 10 و 11 من المرسوم 06-413 على تشكيلته و دوره

- مديرية الوقاية و التحسيس: حددت المادة 12 من نفس مرسوم على مهامها

- مديرية التحليل و التحقيقات : حددت المادة 13 على مهامها

نجد أن المشرع لم يبين الشروط الخاصة التي يجب توفرها في الأعضاء إلا أنه أشار إلى أنه يتم إختيار

أعضائها من بين الشخصيات الوطنية المستقلة التي تمثل المجتمع المدني و المعروفة بنزاهتها و كفاءتها²

¹ المادة 05 من المرسوم الرئاسي رقم 413 - 06 المؤرخ في 22 نوفمبر 2006 الذي يحدد تشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحتها و

تنظيمها و كفاءات سيرها

² المواد 10-11-12-13 من المرسوم الرئاسي رقم 413 - 06 ، المرجع السابق.

ثالثا - دور الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته

وفقا للمادة 20 من القانون 06 - 01 فإن الهيئة تتميز بمجموعة من المهام ذات طبيعة توجيهية تحسسية و يمكن إجمالها في مايلي :

- إقتراح السياسة الشاملة للوقاية من الفساد بحيث تتجسد مبادئ دولة القانون و تعكس النزاهة و الشفافية والمسؤولية في تسيير الشؤون و الأموال العمومية .

- تقديم توجيهات تخص الوقاية من الفساد لكل شخص أو هيئة عمومية أو خاصة ، و إقتراح تدابير خاصة منها ذات طابع تشريعي و تنظيمي للوقاية من الفساد، و كذا التعاون مع القطاعات المعنية و الخاصة في إعداد قواعد أخلاقيات المهنة.

- إعداد برامج تحسسية للمواطنين تسمح بالتوعية بآثار الفساد الخطيرة على التنمية الاقتصادية و الاجتماعية و السياسية.

- السهر على تنسيق ما بين القطاعات ، و على التعاون مع هيئات الرقابية الأخرى.

- التقييم الدوري للأدوات القانونية و الإجراءات الإدارية الرامية إلى الوقاية من الفساد و مكافحته، والنظر إلى مدى فعاليته .

إضافة إلى إختصاصات الهيئة الإستشارية - التوجيهية و التحسيسية فهي تتمتع بمهام رقابية نصت عليها المادة رقم 20 من القانون 06 - 01 و تتمثل في :

- جمع و إستغلال كل المعلومات التي يمكن أن تكشف عن الفساد و الوقاية منه.

- تلقي التصريحات بالامتلاكات الخاصة بالموظفين العموميين بصفة دورية و تعمل على دراسة و إستغلال المعلومات¹.

¹ المواد 14-15 من المرسوم الرئاسي رقم 413 - 06 ، المرجع السابق.

- الإستعانة بالنيابة العامة لجمع الأدلة و التحري في الوقائع ذات العلاقة بالفساد و هذا ما نصت عليه المادة 20 من القانون 06 - 01 على إمكانية الهيئة من الإستعانة بالنيابة العامة و التي مفادها أن الهيئة عندما تتوصل إلى وقائع ذات وصف جزائي تحول الملف إلى وزير العدل، و الذي يخطر النائب العام المختص لتحريك الدعوى العمومية.

- ضمان تنسيق و متابعة النشاطات و الأعمال المباشرة ميدانيا .

- السهر على تعزيز التنسيق مابين القطاعات، و على التعاون مع هيئات مكافحة الفساد على الصعيدين الوطني و الدولي¹.

- الحث على كل نشاط يتعلق بالبحث على الأعمال المباشرة في مجال الوقاية من الفساد و مكافحة، و تقييمها و لقيام هذه الهيئة بمهامها فإن لها الحق في طلب أي معلومات أو وثائق تساعدها في الكشف عن الفساد، سواء كانت هذه الإدارات و المؤسسات من القطاع العام و الخاص بحيث يعتبر كل رفض معتمد و الغير مبرر لتزويد الهيئة بما تحتاجه يعتبر جريمة إعاقة سير العدالة.

و عند توصل الهيئة إلى وقائع ذات وصف جزائي تحول الملف إلى وزير العدل، الذي يخطر النائب العام لتحريك دعوى العمومية

و الهيئة مكلفة بإعداد تقرير سنوي يرفع لرئيس الجمهورية بحيث يتضمن تقرير سنوي بحيث يتضمن تقييمًا لنشاطات ذات صلة بالوقاية من الفساد و مكافحته و كذا النقائص و التوصيات المقترحة و هذا ما نصت عليه المادة 24 من القانون 06 - 01 .

مع الإشارة إلى أنه قد زود رئيس الهيئة بمدير دراسات لمساعدته، حيث يكلف هذا الأخير على الخصوص بتحضير نشاطات الرئيس و تنظيمها في مجال الإتصالات مع المؤسسات العمومية، وكذا العلاقات مع الأجهزة الإعلامية و الحركات الجهوية واردة فيها و السهر على حفظها.²

¹ المواد 14-15 من المرسوم الرئاسي رقم 413 - 06 ، المرجع السابق.

² المواد 16 من المرسوم الرئاسي رقم 413 - 06 ، المرجع السابق.

الفرع الثاني : الديوان المركزي لقمع الفساد:

أولا - تعريف الديوان المركزي لقمع الفساد

انشأ الديوان بموجب مرسوم رئاسي رقم 11 - 426 بتاريخ 08 ديسمبر 2011، ويتضمن تشكيل وتنظيم وكيفيات عمل الديوان المركزي لقمع الفساد

هو مصلحة مركزية عملياتية للشرطة القضائية، يتم وضعه لدى الوزير المكلف بالمالية، حيث يتمتع بالاستقلال أثناء مزاولته لعمله والمتمثل في البحث عن الجرائم ومعاينتها في إطار مكافحة الفساد، وعلى غرار هيئات مكافحة الفساد الأخرى تم تحديد مقره هو الآخر بالجزائر العاصمة¹

ثانيا - تشكيلة الديوان المركزي لقمع الفساد

تشير المادة 06 من المرسوم رئاسي رقم 11 - 426 مؤرخ في 8 ديسمبر 2011، يحدد تشكيلة الديوان المركزي لقمع الفساد وتنظيمه وكيفيات سيره إلى أن الديوان يتشكل من :

. ضباط وأعوان الشرطة القضائية التابعة لوزارة الدفاع الوطني .

. ضباط وأعوان الشرطة القضائية التابعة لوزارة الداخلية والجماعات المحلية

. أعوان عموميين ذوي كفاءات أكيدة في مجال مكافحة الفساد بالإضافة إلى مستخدمين للدعم التقني والإداري².

ثالثا - مهام الديوان المركزي لقمع الفساد

يمكن حصر أهم المهام الموكلة للديوان المركزي لقمع الفساد فيما يلي:

- جمع كل معلومة تسمح بالكشف عن أفعال الفساد ومكافحتها ومركزة ذلك واستغلاله.

- جمع الأدلة والقيام بتحقيقات في وقائع الفساد وإحالة و مرتكبيها للمثول أمام الجهة القضائية المختصة.

- تطوير التعاون والتساند مع هيئات مكافحة الفساد وتبادل المعلومات بمناسبة التحقيقات الجارية .

- اقتراح كل إجراء من شأنه المحافظة على حسن سير التحريات التي يتوالها على السلطات المختصة.³

¹ المواد 4.3.2 من المرسوم رئاسي رقم 11 - 426 مؤرخ في 8 ديسمبر 2011، يحدد تشكيلة الديوان المركزي لقمع الفساد وتنظيمه وكيفيات سيره.

² المادة 6 من المرسوم رئاسي رقم 11 - 426 .

³ المادة 7 من المرسوم رئاسي رقم 11 - 426 .

الفرع الثالث: المديرية العامة للتوظيف العمومية

أولا - تعريف المديرية العامة للتوظيف العمومية

هي هيئة رقابة بالدرجة الأولى على مختلف الأعمال الخاصة بجميع الإدارات، تابعة للمديرية العامة للتوظيف العمومية بالجزائر العاصمة وتقوم بتنفيذ تعليماتها التي ترسل إليها وبالخصوص مراقبة القرارات الفردية للموظفين وسياسة تسيير الموارد البشرية التي سنتطرق لها. أنشأت مفتشيات الوظيفة العمومية بموجب المرسوم التنفيذي رقم 104/76 المؤرخ في 10 جوان 1976 من أجل تحقيق اللامركزية الفعلية لعملية تسيير الموارد البشرية¹

وقد ظهرت نتاج للإصلاح الإداري وكان ظهور هذه الهيئة سنة 1963 بموجب المرسوم رقم 526/63، وكان هذا تاريخ إنشائها وحددت اختصاصاتها بعد عام تقريبا بموجب المرسوم رقم 304/64. ولقد ألحقت المديرية العامة إلى عدة جهات في الدولة بداية في سنة 1965 ظهرت وزارة للتوظيف العمومية، ولقد كان دورها دراسة كفاءات التسيير وجعل أجهزة الدولة تتسم في عملها، وألحقت بها المديرية العامة للتوظيف العمومية. (1) (بالمرونة والسرعة ثم ألحقت بوزارة الداخلية في نفس السنة 1965 وذلك بعد إلغاء وزارة التوظيف، وفي سنة 1984 ألحقت بالوزارة الأولى وذلك بالمرسوم رقم 34/84، وفي سنة 1992 صدر المرسوم التنفيذي رقم 28/92 والذي تضمن القانون الأساسي الخاص للمستخدمين المنتمين للأسلاك الخاصة بالمديرية العامة للتوظيف العمومية ونظام التعويضات، المعدل والمتمم. وفي إطار إعادة الاعتبار أكثر للهيئة المركزية للتوظيف العمومية تم إصدار المرسوم رقم 123/95، المحدد لصلاحيات المديرية العامة للتوظيف العمومية، إذ أن تطور هذه الهيئة المركزية يرتبط بالأساس من ناحية اختصاصاتها من جهة، ومن جهة أخرى من ناحية الهيكلية، ومن سنة 1998 تم وضعها تحت إشراف رئيس الحكومة حتى

سنة 2006 حيث ألحقت برئاسة الجمهورية حتى سنة 2013 وبعد التعديل واستحداث منصب وزير أول ألحقت بالإدارة المركزية للوزارة لدى الوزير الأول المكلف بإصلاح الخدمة العمومية إلى يومنا الحالي²

ثانيا - تشكيلة المديرية العامة للتوظيف العمومية

¹ المادة 1 من المرسوم رقم 80-05 مؤرخ في 01 مارس 1980 إحداث المفتشية العامة للمالية، ج ر العدد 10، 1980.

² مرسوم تنفيذي رقم 13-382 مؤرخ في 19/11/2013 يحدد تنظيم الإدارة المركزية للوزارة لدى الوزير الأول المكلف بإصلاح الخدمة العمومية

لقد راع المشرع الجزائري الطابع الاستمراري للمهام المسندة للمديرية العامة للوظيفة العمومية، وذلك أمام تزايد أعبائها بتطور مهامها الإدارية نتيجة النمو المتزايد الذي عرفته بلادنا في السنوات الأخيرة، بازدياد عدد الموظفين على المستوى الوطني، وما واكبه من جهة أخرى في إطار مبدأ وحدة القيادة والإشراف الإداري وبالتحديد في ميدان الوظيفة العمومية على المستوى الوظيفي، وكذا اهتمام المشرع بتنظيم الوظيفة العامة من خلال سهره على تدعيم فكرة وحدة القيادة الإدارية في الميدان الوظيفي، تم من خلال نصه على إنشاء هيئة مركزية عامة هي المديرية العامة للوظيفة العمومية، ولم يأتي ذلك كله من فراغ، لأن المشرع وإيماناً منه بأهمية ما توصل إليه البحث العلمي، وما حققته في إطاره مختلف الدراسات الإدارية لتطوير الأساليب والنظم والمناهج في هذا الميدان، وهو ما سعى على تجسيده حقيقة في كثير من الميادين، ومنها إدارة الوظيفة العامة بمختلف جوانبها كالتخطيط والتنظيم والرقابة... ودور القيادة في كل هذه الجوانب، مع التركيز على محاولة إيجاد قوانين علمية ثابتة تتحكم في هذه العملية الإنسانية، قصد استغلالها في إيجاد أحسن السبل العلمية لتحقيق أهداف مختلف المشروعات والمؤسسات

أ - **التشكيلة البشرية :** في ما يخص تشكيلتها البشرية فإن المديرية العامة للوظيفة العمومية يتأسسها المدير العام للوظيف العمومي، ويساعده مدير دراسات، كما تشمل المديرية العامة للوظيفة العمومية على أسلاك خاصة بها، حيث تعد أسلاكاً بمقتضى المرسوم التنفيذي رقم 28/92 ما يلي

- سلك مفتشي الوظيفة العمومية، وذلك على المستوى المحلي، وهو يضم أربعة رتب .
- سلك مراقبي الوظيفة العمومية، ويضم رتبتين اثنتين.

وتحدد قائمة المناصب العليا للمديرية العامة للوظيفة العمومية بالنسبة للإدارة المركزية على:

- رئيس مهمة
- رئيس قطاع
- رئيس فرقة¹

وذلك بغض النظر عن قائمة المناصب العليا غير الممركزة، ويتم تحديد عدد المناصب العليا بقرار مشترك بين السلطة المكلفة بالوظيفة العمومية والوزارة المكلفة بالمالية، إلى جانب ذلك فالمديرية العامة للوظيفة العمومية تشتمل على ترسانة من موظفي وأعوان المكاتب

¹ بوجعة بولقريعات، القيادة الإدارية ودورها في تطوير الإدارة الجزائرية، مذكرة ماجستير في الإدارة والمالية العامة، معهد الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر، 1991، ص 16 و 143

ب - التشكيلة الهيكلية

نص المرسوم التنفيذي رقم 124/95 في مادته الثانية على أن المديرية العامة للوظيفة العمومية تشتمل على ما يلي:

1- مديرية التقنين والقوانين الأساسية لمناصب العمل العمومية .

2- مديرية التنظيم وضبط الوثيرة والإحصائيات .

3- مديرية استثمار الموارد البشرية والتعاون .

4- مديرية التفتيش ورقابة الحسابات.

5- المديرية الفرعية لإدارة الوسائل .

ولقد قام المشرع الجزائري بإعادة التتصيص مرة أخرى على تشكيلة المديرية العامة للوظيفة العمومية، كما سبقت الإشارة، من مايلي:

1- المفتشية العامة .

2- مديرية القوانين الأساسية للوظائف العامة .المستخدمين واستثمار الموارد البشرية.

3- مديرية ضبط تعدادات

4- مديرية التطبيق والمراقبة.

5- مديرية إدارة الوسائل.

وهذه الإضافة تمت بتسميات جديدة، حيث تمثلت على وجه الخصوص في المفتشية العامة للمديرية العامة للوظيفة العمومية¹

ثالثا - دور المديرية العامة للوظيفة العمومية

تتجلى مهام وصلاحيات المديرية العامة للتوظيف العمومي بصفة عامة وذلك تحت التسمية الجديدة التي أطلقها عليها المشرع الجزائري بموجب المادة 55 والمادة 56 من الأمر رقم 03/06، وذلك جاء به المرسوم

¹ المرسوم التنفيذي رقم 174/04 المؤرخ في 19/05/2004، الذي يحدد صلاحيات المفتشية العامة للمديرية العامة للوظيفة العمومية، الجريدة الرسمية

التنفيذي رقم 191/06 المؤرخ في 2003/05/28 ، والمتضمن تنظيم المديرية العامة للوظيفة العمومية فيما يلي :

- إقتراح عناصر السياسة الحكومية في مجال الوظيفة العمومية وكذا التدابير اللازمة قصد تنفيذها .
- السهر، بالإتصال مع الإدارات المعنية، على تطبيق القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية وضمان مطابقة النصوص المتخذة لتطبيقه.
- ضمان مراقبة قانونية الأعمال الإدارية المتصلة بتسيير المسار الوظيفي للموظفين.
- تقييم تسيير الموارد البشرية في المؤسسات والغدارات العمومية وضمان ضبط التعدادات .
- تنفيذ سياسة تكوين الموظفين وتحسين مستواهم .
- تمثيل مصالح الدولة بصفة مستمرة، عند الإقتضاء أمام الجهات القضائية .

أن المرسوم التنفيذي رقم 191/03 المؤرخ في 2003/04/28 ، قد وزع من جديد إختصاصات المديرية العامة للوظيفة العمومية على مديرياتها، وهو ما سنتناوله بإيجاز :

1- إختصاصات مديريةية ضبط تعدادات المستخدمين وإستثمار الموارد البشرية

- ضمان ضبط تعدادات المستخدمين في المؤسسات والإدارات العمومية وترشيدها، وذلك بتحديد الأطر القانونية المتصلة بها .
- السهر على التطابق بين مهام المؤسسات والإدارات العمومية والوسائل البشرية الضرورية لسيرها .
- المبادرة بكل تدبير من شأنه ترقية التسيير التقديري لموارد البشرية في الإدارة .
- السهر على إستثمار الموارد البشرية لا سيما بتحديد الشروط والكيفيات المتعلقة بالتكوين وتحسين المستوى وتجديد المعلومات¹ .
- إعداد تقرير سنوي عن وضعية التشغيل في المؤسسات والإدارات العمومية و إقتراح كل تدبير يندرج ضمن إطار السياسة الوطنية

¹ المادة 03 من المرسوم التنفيذي رقم 191/03 ، المؤرخ في 2003/04/22، المتضمن تنظيم المديرية العامة للوظيفة العمومية، جريدة رسمية رقم 30

2- اختصاصات مديرية التنظيم وضبط الوثيرة الإحصائيات:

- دراسة التدابير المتعلقة بتنظيم هياكل المؤسسات والإدارات العمومية وأجهزتها والبت في ذلك، بالاتصال مع هاته الأخيرة .
- ضبط وثيرة أعداد المستدخين في المؤسسات والإدارات العمومية .
- متابعة تطور التشغيل داخل المؤسسات والإدارات العمومية، وتقديم للحكومة تقريرا سنويا عن وضعية التشغيل، وتقترح التدابير المندرجة في إطار تلك السياسة.

3- اختصاصات مديرية استثمار الموارد البشرية والتعاون:

- وضع جملة القواعد العامة الخاصة بالتكوين، من أجل التحضير للالتحاق بمناصب العمل العمومية، إلى جانب تلك المتعلقة بتحسين مستوى الموظفين وتجديد معلوماتهم .
- ومن أجل ذلك فهي تضمن تنسيق الأعمال التي تباشرها المؤسسات والإدارات العمومية في هذا المجال، وكذا تنفيذها .
- وفي إطار تشغيل المستخدمين الأجانب في بلادنا، فإنها تقترح وتنفذ بالاتصال مع وزارة الشؤون الخارجية الاتفاقيات والاتفاقيات الخاصة بتشغيل المستخدمين الأجانب في المؤسسات والإدارات العمومية وتشغيل الموظفين الجزائريين في الدول والهيئات الدولية

4- اختصاصات مديرية القوانين الأساسية للوظائف العمومية

- تختص هذه المديرية بدراسة وإقتراح وتنفيذ الأحكام التشريعية والتنظيمية المتعلقة بالتأطير القانوني للتشريع، ووضعية الموظفين والاعوان العموميين في المؤسسات والإدارات العمومية¹ .

5- اختصاصات مديرية التطبيق والمراقبة

¹ المرسوم التنفيذي رقم 191/03، المرجع السابق.

- السهر على تطبيق التشريع والتنظيم المتعلقين بقطاع الوظيف العمومي .

- ضمان رقابة مدى قانونية القرارات الإدارية الخاصة بتسيير المسارات الوظيفية.

6- اختصاصات مديريةية التفتيش ورقابة الحسابات : تختص بوجه عام بـ :

- السهر على النجاعة والرشاد في تسيير الموارد البشرية في المؤسسات والإدارات العمومية, وفي إطار ذلك تتولى مراقبة قانونية قرارات التسيير ذات الصلة بمسار حياة المستخدمين الوظيفية, وتقوم عقب تلك المراقبة بإعداد تقارير تقويم هذا التسيير, إضافة إلى دورها المرتبط بمتابعة وتنسيق أعمال هياكل غير المركزية التابعة للمديرية العامة للوظيفة العمومية, وكذا إفادتها بكل المعلومات والوثائق الضرورية لممارسة اختصاصاتها.

- كما تعد التقارير الدورية المتعلقة بتقويم أعمال الهياكل غير المركزية للمديرية العامة للوظيفة العمومية (مفتشيات الوظيف العمومي

- الإشراف على المعادلة الإدارية للشهادات والمؤهلات العلمية التي تسمح بالالتحاق بمناصب العمل العمومية¹.

المطلب الثاني : مؤسسات المالية المختصة في مكافحة الفساد

الفرع الأول : مجلس المحاسبة

¹ المرسوم التنفيذي رقم 191/03، المرجع السابق.

أولاً - تعريف مجلس المحاسبة : يعتبر مجلس المحاسبة مؤسسة دستورية حديثة النشأة، حيث تم إنشاؤه بموجب القانون 05-80 المؤرخ في 01 مارس 1980 وهذا تطبيقاً للمادة 190 من دستور سنة 1976 وكرس تأسيسه كل من دستور 1989 بموجب المادة 160 منه ودستور سنة 1996 في المادة 170 منه، ويخضع مجلس المحاسبة حالياً في تنظيمه وتسييره لأحكام الأمر 95-20 المؤرخ في 17 جويلية 1995، كما يتوافر مجلس المحاسبة على غرف وتشكيلات قضائية مختلفة، تمارس نشاطاً قضائياً وتساعد في ذلك أجهزة تدعيم تتمثل في مختلف المصالح الإدارية والتقنية والتي يشرف عليها مستخدمون إداريون عاديون، أما الإشراف على هذه الغرف والتشكيلات القضائية فيكون من طرف أعضاء يكتسبون صفة القضاة، ويحكمهم قانون أساسي خاص يحدد مراكزهم القانونية ويضبط حقوقهم وكذا الالتزامات الملقاة على عاتقهم بموجب اكتسابهم لهذه الصفة،

منذ نشأة مجلس المحاسبة في سنة 1980 وإلى غاية الوقت الحاضر، عرف تطورات مستمرة ارتبطت بمختلف التحولات التي عرفتها البلاد في المجالات السياسية والاقتصادية والاجتماعية وقد شهد خلالها تطبيق ثلاثة قوانين أساسية أوجدت أنظمة قانونية متميزة عن بعضها البعض ، انعكست على مكانة ودور مجلس المحاسبة .وانطلاقاً من هذه القوانين السالفة الذكر، قسم بعض الفقهاء منهم الأستاذ رشيد خلوفي¹ المراحل التي عرفها مجلس المحاسبة إلى ثلاث مراحل أساسية، وهذا حسب الفترة الزمنية التي شهدتها تطبيق كل نظام قانوني، وأما الأستاذ مسعود شيهوب فقد قسمها تقسيماً آخر ركز فيه على القانون الذي صدر سنة 1995، بحيث قسم المراحل التي عرفها مجلس المحاسبة إلى مرحلة ما قبل صدور قانون سنة 1995 وهي المرحلة التي شملها تطبيق كل من القانون 80-05 والقانون 90-32 السالف ذكرهما وإلى مرحلة تطبيق الأمر رقم 20-95 الذي مازالت أحكامه سارية المفعول إلى غاية الوقت الحاضر، والذي عدل بالأمر رقم 10-02 المؤرخ في 26 أوت 2010.²

أ- مجلس المحاسبة في ظل المرحلة الأحادية الحزبية

1- مجلس المحاسبة في ظل دستور 1963

¹ رشيد خلوفي، قانون المنازعات الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 2005، ص 233

² مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، الجزء الثاني، ديوان المطبوعات الجامعية، سنة 2005، ص 232

كان نظام الرقابة المالية المطبق في الجزائر قبل الاستقلال يشكل امتدادا للنظام الفرنسي، حيث كانت مختلف الهيئات العمومية تخضع في تسييرها المالي لرقابة مجلس المحاسبة الفرنسي، ولم تنشأ بعد الاستقلال مباشرة أي هيئة لتحل محل مجلس المحاسبة الفرنسي، كذلك بالنسبة لدستور سنة 1963 لم يتضمن إلا على مادتين فقط تتعلقان بوظيفة الرقابة التي ارسها السلطة التشريعية، حيث أقر في المادة 28 منه بصلاحيات الرقابة التي تتمتع بها الجمعية الوطنية على نشاط الحكومة بشكل عام ، بينما حددت المادة 38 منه الوسائل التي تتمتع بها هذه الهيئة لممارسة الوظيفة الموكلة إليها، والمتمثلة في حق الاستماع إلى الوزراء وحق توجيه السؤال الكتابي والسؤال الشفهي.

أما بالنسبة لوظيفة الرقابة المالية، فإنه لم يرد في هذا الدستور إطلاقا ما يفيد وجودها كيفية ممارستها، ويستخلص من هذا السكوت، أن المشرع ترك مسألة تنظيم وممارسة الرقابة المالية إلى الجهاز التنفيذي ، أما من حيث التنظيم، فإن المرسوم 63-127 المؤرخ في 19 أفريل 1963 المتعلق بتنظيم مصالح وزارة المالية¹ نص في المادة 03 منه على إنشاء هيئات تابعة مباشرة لوزير المالية تختص بممارسة وظيفة الرقابة المالية، وهي مجلس المحاسبة ، المفتشية العامة للمالية، الوكالة القضائية للخرينة ، وهيئة المراقبة المالية للنفقات العمومية وكذلك لجنة مراقبة المؤسسات الاقتصادية العمومية، لكن فكرة إنشاء مجلس للمحاسبة التي وردت في هذا النص بقيت بدون تجسيد فعلي ، وتم التخلي عنها فيما بعد بصدور المرسوم رقم: 71- 259 المؤرخ في: 19 أكتوبر 1971 الذي ألغى أحكام المرسوم السابق وأعاد تنظيم المصالح المركزية لوزارة المالية، وقد تم بموجبه إلحاق كل من الوكالة القضائية للخرينة، وهيئة المراقبة المالية للنفقات العمومية والمفتشية العامة للمالية بوزارة المالية ولم يتطرق هذا المرسوم الأخير إلى وضعية مجلس المحاسبة ولجنة مراقبة المؤسسات العمومية.²

أما من حيث الممارسة، فقد ظهرت في تلك الفترة بوادر أولى لممارسة الرقابة المالية اللاحقة تمثلت في تلك الرقابة التي كان يمارسها المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي خلال الفترة الممتدة بين سنة 1968 إلى غاية 1976 على حسابات الشركات الوطنية

¹ لجريدة الرسمية، العدد 23، سنة 1963.

² Mohamed Kobtan ، Le Trésor Public, Office des Publication Universitaires (O.P.U), Alger, 1990, Page 21.

2- مجلس المحاسبة في ظل دستور 1976

تماشيا مع المبادئ التي تضمنها الميثاق الوطني، والذي يعتبر الرقابة وظيفة أساسية لبناء الدولة الاشتراكية وضمن السير الحسن والمتناسق لأجهزتها وتشكل كذلك أداة فعالة لحماية المجتمع وثرواته من كل أشكال المساس بها ، فقد أولى دستور سنة 1976 أهمية بالغة لوظيفة الرقابة، وخصص لها فصلا كاملا لتحديد كيفية تنظيمها وممارستها (الفصل الخامس من الباب الثاني)

بالنسبة لوظيفة الرقابة المالية، فقد تضمن على عدة مواد تعكس التصور الذي أوجده المشرع الجزائري في كيفية ممارسة هذه الوظيفة، حيث أقر في المادة 187 بالزامية تقديم الحسابات من طرف الحكومة إلى المجلس الشعبي الوطني، حول كيفية تنفيذ ميزانية الدولة ، كما خول 4 مع نهاية كل سنة مالية، وهذا عن طريق التصويت على قانون ضبط الميزانية للجهاز التشريعي بموجب المادة 188 حق إنشاء لجان تحقيق في أي قضية ذات أهمية وطنية، ومنح له بموجب المادة 189 صلاحية الرقابة المالية على المؤسسات الاشتراكية.

وتطبيقا للمادة 189 أعلاه، تم إصدار نص تشريعي أول ، يتمثل في القانون رقم 80 04 - المؤرخ في 01 مارس 1980 ، يتعلق بممارسة وظيفة الرقابة المالية من طرف المجلس الشعبي الوطني، وهذا عن طريق لجان يتم انتخابها من طرف أعضاء المجلس، وينصب هذا النوع من الرقابة على تقدير مدى سلامة العمليات المالية والحسابية وشرعيتها وتقييم مدى نجاعة تسيير المؤسسات الاشتراكية، ومدى فعالية نشاط أجهزة المراقبة الداخلية في ترشيد النفقات العمومية، والقضاء على أشكال التبذير واستعمال وسائل الإنتاج وأمالك المؤسسات لأغراض شخصية أو لأغراض غير مطابقة للأهداف المرسومة¹ .

وتهدف هذه الرقابة المسندة إلى المجلس الشعبي الوطني، إلى إضفاء الشفافية اللازمة على تسيير الاقتصاد الوطني، والعمل على تصحيح النقائص المسجلة ومحاربة الإهمال في تسيير الثروة الوطنية ومظاهر الانحراف في استعمال أموال وممتلكات الدولة.

¹ حمد محيو، المنازعات الإدارية، ترجمة فائز أنجق وبيوض خالد، ط 6 ، ديوان المطبوعات الجامعية الجزائرية، 2005 ، ص57.

وفي نفس هذا السياق، نجد المادة 190 من نفس هذا الدستور، تنص على إنشاء مجلس للمحاسبة لمراقبة النفقات العمومية للدولة، الحزب، الجماعات المحلية والمؤسسات الاشتراكية بجميع أنواعها، لكنه لم يقدر لهذا الجهاز أن يرى النور إلا بعد فترة زمنية طويلة حيث صدر نص تشريعي آخر لتدعيم وظيفة الرقابة المالية، يتمثل في القانون رقم: 80-05 المؤرخ في 01 مارس 1980¹ الذي تم بموجبه إنشاء مجلس للمحاسبة بصفة فعلية. في ظل هذا القانون، يمارس مجلس المحاسبة رقابة مالية تشمل جميع الهيئات التي تستعمل في نشاطها أموالا عمومية، وهذا مهما كانت طبيعة النشاط الذي تمارسه ويتمتع فيها بصلاحيات قضائية وأخرى إدارية

ب- مجلس المحاسبة في ظل المرحلة التعددية الحزبية

1- مرحلة تطبيق القانون 90-32 هيئة إدارية بصلاحيات محدود.

لقد أوجد دستور 1989 نظام سياسي تعددي يقوم على مبدأ الفصل بين السلطات، وكان من المفروض أن ينعكس هذا الوضع بصفة إيجابية على مكانة ودور مجلس المحاسبة، وهذا بتعزيز مركزه القانوني وتدعيم صلاحياته، ذلك أن التطور التاريخي لمختلف الأنظمة السياسية، يبرز مدى ارتباط وظيفة الرقابة المالية في نشأتها وتطورها بنشأة وتطور الأنظمة الديمقراطية الحديثة، وهي تعتبر في الأصل من صميم الصلاحيات التي بدأ البرلمان بممارستها قبل ممارسته للوظيفة التشريعية، عكس الأنظمة التسلطية التي تضيق من مجال الرقابة المالية ولا تسمح بممارستها إلا في الحدود التي تريدها السلطة الحاكمة.

لكن التصور الذي تبناه المشرع في ظل قانون سنة 1990، لم يساير إلى حد بعيد ما تضمنه دستور 1989 من مبادئ وتوجهات، إذ عمل على تضيق مجال رقابة مجلس المحاسبة، والتي لم تكن تشمل سوى المؤسسات ذات الطابع الإداري وتجريده من الاختصاصات القضائية التي كان يتمتع بها في ظل القانون السابق².

* تضيق مجال رقابة مجلس المحاسبة.

لم يحتفظ مجلس المحاسبة في ظل القانون 90-32 إلا بمجال ضيق للرقابة والذي كان يشمل فقط الهيئات التي تخضع في تسييرها المالي لقواعد المحاسبة العمومية، حيث نصت المادة 03 من هذا القانون على ما

¹ الجريدة الرسمية، العدد 10، سنة 1980

² المواد من 59-65 من القانون رقم 90-32 المؤرخ في 04/12/1990 المتعلق بتنظيم و تسيير مجلس المحاسبة.

يأتي: " تتحصر المهمة العامة لمجلس المحاسبة في القيام بالرقابة اللاحقة لمالية الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق العمومية وكل هيئة تخضع لقواعد القانون الإداري والمحاسبة العمومية." كما تنص المادة 04 من نفس هذا القانون بشكل صريح وواضح، على أنه لا تخضع لاختصاص مجلس المحاسبة العمليات الخاصة بالأموال التي يتم تداولها طبقاً لقواعد القانون المدني والقانون التجاري والمؤسسات العمومية الاقتصادية. وهذا التضييق في المجال الذي تمارس فيه الرقابة، قابله تضييق مماثل في صلاحيات مجلس المحاسبة والذي أصبح لا يتمتع بسلطة توقيع الجزاءات بنفسه ولم يكن بوسعها إلا تقديم عريضة أمام المحاكم الجزائرية، بعد أن يتم توجيه إنذارات إلى المعنيين بذلك أو إبلاغ وزير المالية¹.

* تكريس الطابع الإداري في تنظيم مجلس المحاسبة

لقد أصبح مجلس المحاسبة في ظل قانون سنة 1990، هيئة ذات طابع إداري من حيث تنظيمه وتشكيلته، فقد أصبح يتكون من أقسام وقطاعات وليس من غرف وأعضاؤه أصبحوا لا يتمتعون بصفة قضاة ويخضعون لقانون أساسي خاص بهم وليس للقانون الأساسي 2 للقضاء، وحتى صيغة اليمين التي يؤديها أعضاء مجلس المحاسبة، أصبحت تختلف عن صيغة اليمين التي يؤديها القضاة، وقد جاءت صياغتها على الشكل التالي " أقسم بالله العلي العظيم أن أقوم بأعمالي بأمانة وصدق وأحافظ على السر المهني وأراعي في كل الأحوال الواجبات المفروضة علي وأن أسلك السلوك النزيه"، ويلاحظ في هذه الصياغة حذف عبارة " أن أسلك سلوك القاضي النزيه" الواردة في اليمين التي يؤديها القضاة واستبدالها بعبارة " أن أسلك السلوك النزيه فقط، أي بحذف كلمة" القاضي" وهي صفة لم يكن المشرع يرغب في إضافتها على أعضاء مجلس المحاسبة، وهذا التصور يتأكد بشكل جلي في المادة 71 من القانون السالف ذكره والتي تنص: " إن أعضاء مجلس المحاسبة الذين يتمتعون بصفة القضاة في النظام القضائي في تاريخ إصدار هذا القانون، يمكنهم أن يختاروا خلال الثلاثة أشهر الموالية بين إعادة إدماجهم بحكم القانون في سلكهم الأصلي أو ممارسة صفة عضو مجلس المحاسبة".²

2- مرحلة تطبيق الأمر 95-20 هيئة قضائية بصلاحيات شاملة.

بصدور الأمر رقم: 95-20 المؤرخ في 17/07/1995 أعاد المشرع الجزائري تنظيم مجلس المحاسبة بشكل يكرس الطبيعة القضائية لهذا الجهاز، حيث أصبح في ظله يتمتع باختصاصات قضائية شاملة، كما تبنى

¹ المواد من 66-67 من القانون رقم 90-32 المؤرخ في 04/12/1990 المتعلق بتنظيم و تسيير مجلس المحاسبة.

² مسعي محمد، المحاسبة العمومية، دار الهدى للطباعة والنشر عين مليلة، الجزائر، 2003، ص 51

تصورا واسعا في كيفية ممارسة الرقابة المالية حيث تعدى رقابة المطابقة، ليشمل كذلك تقييم نوعية التسيير المالي للهيئات العمومية وفق معايير اقتصادية نخص به الفقرة الأولى، وتحقق في ظل هذا القانون توزيع جديد لاختصاصات مجلس المحاسبة، بإنشاء غرف إقليمية إلى جانب الغرف الوطنية، تختص بالرقابة على أموال الجماعات المحلية والهيئات التابعة لها نتطرق اليه في الفقرة الثانية

*** استرجاع مجلس المحاسبة لصلاحياته القضائية وتوسيع مجال اختصاصه.**

ما ميز مجلس المحاسبة في ظل الأمر 95-20 هو استرجاع لصلاحياته القضائية، في مراجعته لحسابات المحاسبين العموميين ورقابته للتسيير المالي للأمرين بالصرف، وأصبح يملك سلطة توقيع الجزاءات بنفسه، دون اللجوء إلى الجهات القضائية حسب ما كان معمول به في ظل القانون السابق.

إضافة إلى ذلك، عمل المشرع الجزائري في ظل هذا الأمر، على تبني تصور واسع مفهوم الرقابة المالية التي يمارسها مجلس المحاسبة، يتعدى إطار رقابة المطابقة التي كرسها القانون السابق ليشمل كذلك الرقابة على الأداء والتسيير، أي تقييم نوعية تسيير الأموال العمومية على أساس عناصر أساسية مستوحاة من نمط التسيير المالي للوحدات الاقتصادية، وهي الفعالية والنجاعة والاقتصاد، ويقترّب في هذا المجال من مفهوم الرقابة¹ المالية الذي تعتمده الدول الأنجلوسكسونية .

وهذا التحول يعكس رغبة المشرع في أن تساير الرقابة المالية، تلك التطورات السياسية والاقتصادية التي تعرفها الدولة، والتي كانت تستدعي خلق إدارة عمومية عصرية قادرة على التكيف مع المعطيات الجديدة، وبإمكانها ضمان الشفافية اللازمة في تسيير شؤون المجتمع، وبما يحقق الاستعمال الأمثل للموارد العمومية

*** إنشاء غرف إقليمية لمراقبة أموال الهيئات المحلية.**

لتطور الثاني الذي عرفه نظام الرقابة المالية في ظل الأمر 95-20 يتمثل في التوزيع الجديد لاختصاصات مجلس المحاسبة¹.

والذي يقوم على أساس التفرقة بين أموال الدولة وأموال الجماعات المحلية، حيث تختص كل غرفة وطنية بمراقبة قطاع أو أكثر من القطاعات العمومية (الهيئات الوطنية، الوزارات والمصالح التابعة لها) بينما تختص

¹ مسعي محمد، المحاسبة العمومية، المرجع السابق، ص 51

الغرف الإقليمية بمراقبة أموال الجماعات المحلية (البلديات والولايات) والهيئات والمرافق والمؤسسات العمومية ذات الطابع المحلي، الواقعة في دائرة اختصاصها الإقليمي.

ثانيا - تشكيلة مجلس المحاسبة

يتكون مجلس المحاسبة من غرف وتشكيلات قضائية مختلفة تمارس نشاطها قضائيا و تساعد في ذلك مختلف المصالح الإدارية والتقنية والتي يشرف عليها مستخدمون إداريون عاديون، أما الإشراف على هذه الغرف والتشكيلات القضائية فيكون من طرف أعضاء يكتسبون صفة القضاة، ويحكمهم قانون أساسي خاص يحدد مراكزهم القانونية ويضبط حقوقهم وكذا الالتزامات الملقاة على عاتقهم بموجب اكتسابهم لهذه الصفة القضائية¹

أ- الغرف ذات الاختصاص الوطني:

تتولى الغرف ذات الاختصاص الوطني رقابة الحسابات والتسيير المالي للوزارات ورقابة الهيئات والمرافق العمومية مهما كان نوعها التابعة لوزارة ما أو تلك التي تتلقى الإعانات المسجلة في حسابها وكذا رقابة المؤسسات العمومية الاقتصادية. كما تحدد المادتين الأولى والثانية من القرار المؤرخ في 25 شعبان 1416 الموافق لـ 16 يناير 1996 الصادر عن رئيس مجلس المحاسبة، مجالات تدخل مجلس المحاسبة وتطبيقات انقسامها إلى فروع وهي:

- * المالية
- * السلطة العمومية والمؤسسات الوطنية.
- * الصحة والشؤون الاجتماعية والثقافية.
- * التعليم والتكوين.
- * الفلاحة والري.
- * المنشآت القاعدية والنقل.
- * التجارة والبنوك والتأمينات.
- * الصناعة والمواصلات.¹

وتطبيقا لذلك، فقد حدد القرار المؤرخ في 16 جانفي 1996 السالف ذكره، مجال اختصاص الغرف وفروعها على الشكل التالي:

¹ المرجع السابق ، ص 56

- الغرفة الوطنية للمالية: تختص بفرعيها بمراقبة مصالح وزارة المالية .
- الغرفة الوطنية للسلطة العمومية والهيئات الوطنية: يراقب الفرع الأول منها مصالح رئاسة الجمهورية ومصالح رئاسة الحكومة، وزارة الدفاع الوطني، وزارة الداخلية والجماعات المحلية وكذلك الهيئات الوطنية، ويختص الفرع الثاني بمراقبة وزارة العدل ووزارة الشؤون الخارجية.
- الغرفة الوطنية للصحة والشؤون الاجتماعية والثقافية: يراقب الفرع الأول منها وزارة الصحة والسكان، وزارة العمل والشؤون الاجتماعية، وزارة التكوين المهني، وزارة المجاهدين، ويراقب الفرع الثاني وزارة الاتصال، وزارة الثقافة ووزارة الشبيبة والرياضة.
- الغرفة الوطنية للتعليم والتكوين: يراقب الفرع الأول وزارة التربية ووزارة الشؤون الدينية، ويراقب الفرع الثاني وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
- الغرفة الوطنية للفلاحة والري: يختص الفرع الأول بمراقبة وزارة الفلاحة والغابات، ويراقب الفرع الثاني وزارة الري والصيد البحري .
- الغرفة الوطنية للهياكل القاعدية والنقل: يراقب الفرع الأول وزارة الأشغال العمومية، وزارة البناء والتعمير والتهيئة العمرانية، ويراقب الفرع الثاني وزارة النقل
- الغرفة الوطنية للتجارة، البنوك ومؤسسات التأمين: يراقب الفرع الأول وزارة التجارة، والفرع الثاني يراقب البنوك ومؤسسات التأمين وشركات المساهمة
- الغرفة الوطنية للصناعة والاتصالات: يراقب الفرع الأول وزارة الصناعة ووزارة الصناعات الصغيرة والمتوسطة، وزارة السياحة والحرف التقليدية ويراقب الفرع الثاني وزارة الطاقة ووزارة البريد والمواصلات¹.

ب- الغرف ذات الاختصاص الإقليمي

¹ الموقع الإلكتروني لمجلس المحاسبة <http://www.cours de comptes.org.dz>

تتولى الغرف ذات الاختصاص الإقليمي رقابة مالية الجماعات الإقليمية (البلديات والولايات) التابعة لمجال اختصاصها الإقليمي، كما يمكنها أن تراقب حسابات وتسيير الهيئات العمومية التي تتلقى إعانات من الجماعات الإقليمية.

وبناء على قرار رئيس مجلس المحاسبة وبعد أخذ رأي لجنة البرامج والتقارير، يمكن لهذه الغرفة التسعة أن تكلف بمساعدة الغرف ذات الاختصاص الوطني في تنفيذ عمليات الرقابة المسجلة في برامج نشاطاتها، وهذا بناء على نص المادة 31 مكرر من الأمر رقم 10-02 المتعلق بمجلس المحاسبة¹.

وتقام الغرف في الولايات المحددة في المادة 11 من المرسوم الرئاسي رقم 95-377، وهي كما يلي: عنابة، قسنطينة، تيزي وزو، البليدة، الجزائر، وهران، تلمسان، ورقلة، بشار.

- الغرفة الإقليمية للجزائر: وتحتوي على فرعين، يراقب الفرع الأول ولاية الجازة والفرع الثاني يراقب ولاية تيبازة.

- الغرفة الإقليمية لوهران: تحتوي على فرعين، يراقب الفرع الأول ولاية وهران و مستغانم والفرع الثاني يراقب ولايات غيليزان، معسكر وسعيدة

- الغرفة الإقليمية لقسنطينة: تحتوي على فرعين، يراقب الفرع الأول ولايات قسنطينة، ميلة، جيجل والفرع الثاني يراقب ولايات باتنة، بسكرة، سطيف، خنشلة.

- الغرفة الإقليمية لعنابة: تحتوي على فرعين، يراقب الفرع الأول ولايات عنابة، سكيكدة، الطارف والفرع الثاني يراقب ولايات قالمة، سوق اهراس، ام لبواقي وتبسة.

- الغرفة الإقليمية لتيزي وزو: يراقب الفرع الأول ولايات تيزي وزو، بجاية، بومرداس والفرع الثاني يراقب ولايات المسيلة، برج بوعريج، البويرة².

¹ الموقع الإلكتروني لمجلس المحاسبة <http://www.cours de comptes.org.dz>

² المادة 31 من الأمر رقم 95-20 المؤرخ في 17 جويلية 1995 المتعلق بمجلس المحاسبة

- الغرفة الإقليمية لتلمسان: يراقب الفرع الأول ولايات تلمسان، سيدي بلعباس والفرع الثاني يراقب ولايات عين تموشنت، تيارت، النعامة.
- الغرفة الإقليمية للبلدية: يراقب الفرع الأول ولايات البليدة، عين الدفلى، المدية والفرع الثاني يراقب ولايات الشلف، الجلفة وتسمسيلات .¹
- الغرفة الإقليمية لورقلة: يراقب الفرع الأول ولايات ورقلة، غرداية، الأغواط ويراقب الفرع الثاني ولايات اليزي، الوادي وتمنراست .
- الغرفة الإقليمية لبيشار: يراقب الفرع الأول ولايتي بشار وتندوف و يراقب الفرع الثاني ولايتي ادرار والبيض.²

ويعتبر عدد الغرف الإقليمية قليل جدا، إذا ما أخذنا بعين الاعتبار عدد البلديات والمؤسسات المحلية التي تدخل ضمن اختصاص كل غرفة، فهناك ولايات تضم عدد معتبر من البلديات والمؤسسات المحلية التابعة لها، وهذا ما يعطي فكرة عن حجم المهام التي تتكفل بها كل غرفة، وبالمقارنة مع النظام المعمول به في فرنسا، نجد أن عدد الغرف الجهوية بها يصل إلى ثمانية وعشرين (28) غرفة ولا تدخل ضمن رقابتها البلديات التي يقل عدد سكانها عن 2000 نسمة وتقل إيراداتها المالية عن مليونين فرنك فرنسي، وبموجب هذا التوزيع فإنه يدخل ضمن اختصاص رقابة الغرف الجهوية في فرنسا سوى نسبة 21% من مجموع البلديات، وأما الباقي الآخر من البلديات يخضع لرقابة غير مباشرة للغرف الجهوية³

ثالثا - مهام مجلس المحاسبة

تماشيا مع طبيعة النظام السياسي الذي أوجده دستور سنة 1976 الذي كان يقوم على مبدأ دمج السلطات، فقد كان مجلس المحاسبة يخضع نشاطه في ظل قانون 80-05 لسلطة رئيس الجمهورية ولكن رقابته كانت واسعة جدا ، بحيث تشمل أموال الدولة والحزب والجماعات المحلية وكذلك المؤسسات الاشتراكية⁴.

¹ هوام الشيخة، الطعن بالنقض أمام مجلس الدولة، بدون طبعة، دار الهدى، الجزائر، سنة 2009، ص 40

² أمجوج نوار، مجلس المحاسبة نظامه ودوره في الرقابة على المؤسسات الإدارية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، فرع المؤسسات الإدارية والسياسية، كلية الحقوق، جامعة منتوري قسنطينة، سنة 2007-2006، ص 26-27

³ Jan Claude MARINEZ et Pierre DIMALTA, droit budgétaire, éditions, L TTE, C, Paris,1999. page 889.

⁴ المادة 3 من القانون رقم 80-05، مؤرخ في 01 مارس 1980، يتعلق بممارسة وظيفة المراقبة من طرف مجلس المحاسبة ج ر ج 1 ج، عدد 10، صادرة بتاريخ 03 مارس 1980.

كما تشمل رقابته كذلك، كل الهيئات التي تستفيد من أموال الدولة أو من أموال الجماعات المحلية أو من أموال أي هيئة عمومية، في شكل إعانات مالية أو مساهمات في رأس المال أو حتى في شكل تسبيقات وقروض أو ضمانات مالية .

وفي سبيل ممارسة هذه الرقابة، خول المشرع لمجلس المحاسبة صلاحيات قضائية هامة، حددتها المادة 39 من القانون السالف ذكره كالتالي:

- مراجعة الحسابات الإدارية التي يقدمها الآمرون بالصرف ويختتمها بواسطة التصريح بالتطابق.
- يصفي حسابات المحاسبين العموميين ويوافق على حسابات محاسبي المؤسسات الاشتراكية.
- يفصل في المسؤولية المالية للمحاسبين المشكوك في تسييرهم - .يصرح بالتسييرات الفعلية ويصفيها.
- يدين المتقاضين المخطئين بدفع غرامات مالية.
- يبت نهائيا في الطعون المقدمة ضد القرارات التي يصدرها و ضد القرارات الوزارية المتضمنة تسديد باقي الحسابات المستحقة أو ضد قرارات ختم الحسابات المصفاة من طرف أجهزة إدارية.

أما في مجال رقابته الإدارية، يعمل مجلس المحاسبة على تقييم مدى فعالية التسيير المالي للهيئات الخاضعة لرقابته، وهذا بالرجوع إلى الأهداف المسطرة في المخطط الوطني وبالنظر كذلك إلى المعايير المعمول بها على المستوى الدولي.

كما يشرف على توجيه أعمال المراقبة المالية الداخلية والخارجية المنوطة بالمصالح المالية المختصة، ويتابع تنفيذها واستغلال نتائجها¹ حيث يبلغ نتائج تحرياته وتحقيقاته إلى السلطات المعنية، ويدلي بتوصياته بغرض معالجة النقائص المسجلة وتحسين طرق وإجراءات التنظيم والتسيير المالي والمحاسبي، كما يمكن له أن يقترح على السلطات المؤهلة² توقيع جزاءات تأديبية ضد الأعوان المعنيين²

¹ المادتين 38.36 من القانون رقم 80-05، المرجع السابق .

² المادة 53 من القانون رقم 80-05، المرجع السابق .

إلى جانب ذلك، يرسل مجلس المحاسبة إلى رئيس الجمهورية تقريرا سنويا يتضمن نتائج نشاطاته، ويقترح فيه التوصيات والتدابير التي يراها ضرورية لتحسين ظروف تطبيق السياسة المالية والاقتصادية للدولة. إضافة إلى الاختصاصات السالفة الذكر، يمارس مجلس المحاسبة مهام أخرى ذات طبيعة استشارية، تتمثل في إبداء الرأي حول مشاريع القوانين المتعلقة بضبط الميزانية وطلبات إعادة الهيكلة المالية للمؤسسات الاشتراكية وحول مختلف القضايا والملفات المالية الهامة التي قد يعرضها عليه رئيس الجمهورية¹.

¹ المادة 09 من لقانون رقم 80-05، المرجع السابق.

الفرع الثاني : المفتشية العامة للمالية

أولا - تعريف المفتشية العامة للمالية

المفتشية العامة للمالية هيئة إدارية للرقابة اللاحقة على الأموال العمومية، تابعة للإدارة المركزية ، أنشأت بموجب المرسوم 53-80 المتضمن أحداث المفتشية العامة للمالية، تخضع لوزارة المالية¹ لسلطة الوزير المكلف بالمالية وتعد مؤسسة رقابية دائمة أساسية وهامة للدولة .تنصب رقابتها على التسيير المالي والمحاسبي لمختلف مصالح الدولة والجماعات المحلية والمؤسسات ذات الطابع الصناعي والتجاري، إلى جانب صناديق الضمان الاجتماعي وكذا الهيئات ذات الصبغة الاجتماعية والثقافية التي تستفيد من مساعدات مالية من الدولة أو من الجماعات المحلية أو هيئة عمومية. وهذا ما نصت عليه صراحة المواد الأولى والثانية من المرسوم رقم 53-80 السالف الذكر.

يهدف أساسا وجود المفتشية العامة للمالية إلى ضمان التسيير الأمثل والفعال للإعتمادات المالية واستعمالها استعمال فعال و عقلانيا من قبل المؤسسات الموضوعة تحت تصرفها، وقمع الاختلاس والتبذير التلاعب بالأموال.²

ثانيا - تشكيلة المفتشية العامة للمالية

لممارسة المفتشية العامة للمالية اختصاصها الإداري نظم المشرع هياكل مركزية على مستواها و هياكل جهوية موزعة عبر تراب الوطن، و علي سنتطرق للتعريف أولا بالهيكل المركزية للمفتشية العامة للمالية ثم لهياكلها الخارجية.

أ- الهياكل المركزية للمفتشية العامة للمالية:

من أجل تفعيل الدور الرقابي للمفتشية العامة للمالية فقد ألغي المرسوم التنفيذي رقم 92-32 و عوض بالمرسوم التنفيذي 08-273 الذي عني بالهيكل المركزية، حيث تشمل على³:

¹ زيوش رحمة، الميزانية العامة للدولة في الجزائر، اطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه، تخصص القانون، كلية الحقوق، جامعة 30 مولود معمري، تيزي وزو، 2011، ص 244

² ايدير مالية و حمار كريمة، الرقابة على المال العام، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص القانون العام للأعمال، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2014، ص ص 60-61

³ المادة 3 من المرسوم التنفيذي رقم 08-273 المؤرخ في 06/09/2008، المتضمن تنظيم الهياكل المركزية للمفتشية العامة للمالية، ج ر عدد 50 .

1- رئاسة المفتشية العامة للمالية:

يوجد على قمة الهرم الإداري الوظيفي للمفتشية العامة للمالية رئيسا يعين بمرسوم رئاسي ومنصبه يعد وظيفة عليا في الدولة و بهذه الصفة فهو يتمتع بسلطات وصلاحيات على المستوى المركزي والجهوي¹، حيث يمارس السلطة السلمية على جميع المستخدمين الموضوعين تحت سلطته، و يضمن إدارة و تسيير المستخدمين و الوسائل بالمفتشية، كما يسهر على حسن سير و تنفيذ عمليات الرقابة و التقييم و الخبرة المنوطة بهياكل المفتشية.

يقترح للتعين أهم وظائف المفتشية، المراقبون العامون للمالية، مديرو البعثات، المفتشون الجهويون، و المكلفون بالتفتيش².

يعد تقريرا سنويا يتضمن حصيلة نشاطات أجهزة المفتشية و يبلغه للوزير المكلف بالمالية في غضون الثلاثي الأول من السنة الموالية التي أعد بشأنها، كما يعد في نفس الآجال تقريرا مماثلا يرسله إلى السلطات المؤهلة يتعلق بمدى الإستجابة التي لقيتها المعاینات و التوصيات³.

2- الهياكل المكلفة بالرقابة و التدقيق و التقييم:

توكل مهام الرقابة و التدقيق و التقييم المنوطة بالمفتشية العامة للمالية لأربعة مراقبين عامين للمالية، موضوعين تحت سلطة رئيس المفتشية العامة للمالية، و يمارس كل مراقب إختصاصا على عدة قطاعات التي تدخل في إطار الهياكل العملية للرقابة و التدقيق و التقييم كما يلي⁴ :

¹ المادة 3 من المرسوم التنفيذي رقم 08-273 المرجع السابق .

² المادة 15 من المرسوم رقم 08-273، المرجع السابق.

³ المادة 26 من المرسوم التنفيذي رقم 08-272 ، المرجع السابق.

⁴ المواد 06، 07، 08 من المرسوم التنفيذي رقم 08-273، المرجع السابق.

- المراقب العام للمالية المكلف برقابة و تدقيق و تقييم و خبرة الكيانات التابعة لقطاعات و إدارات السلطة، و الوكالات المالية و الإدارات المكلفة بالصناعة و المناجم و الطاقة و كذا الجماعات المحلية.

- المراقب العام للمالية المكلف برقابة و تدقيق و تقييم و خبرة الكيانات التابعة لقطاعات التعليم العالي و البحث العلمي و التربية و التكوين و الصحة و الشؤون الإجتماعية و التضامن الوطني و الثقافة و الإتصال و الشؤون الدينية و الشباب و الرياضة و المجاهدين و العمل و التشغيل.

- المراقب العام للمالية المكلف برقابة و تدقيق و تقييم و خبرة الكيانات التابعة لقطاعات الري و الأشغال العمومية و السكن و الفلاحة و الصيد البحري و الغابات و الخدمات.

- المراقب العام للمالية المكلف برقابة و تدقيق المؤسسات العمومية الاقتصادية و المؤسسات المالية العمومية و كذا تدقيق القروض الخارجية .

و يعد منصب مراقب عام للمالية وظيفة عليا للدولة يسند في تصنيفها و دفع راتبها إلى وظيفة مفتش عام بالوزارة، و يكلف المراقبون العامون للمالية في إطار ممارسة مهامهم بتأطير و متابعة عمليات الرقابة و التدقيق و التقييم والخبرة و الإشراف عليها، سواء كانت هذه العمليات الرقابية في إطار البرنامج السنوي أو في خارجه، كما في حالة إجراء العمليات الواسعة النطاق، ويمكنهم إقتراح البرامج الرقابية القطاعية و المصادقة على المذكرات التوجيهية لبيان منهجية التدخل قصد إجراء العمليات الرقابية، و كذا على التقارير التي تعرض عليهم.

و يسهرون على تطبيق القواعد القانونية العامة لتنفيذ السليم للرقابة، و إقتراح كل إجراء يهدف إلى تحسين فعالية الممارسة الرقابية للمفتشية العامة للمالية.

يقومون بإعداد الحصائل و الملخصات القطاعية الدورية، و إنجاز كل دراسة و تحليل للملفات الخاصة الموكلة للمفتشية العامة للمالية، و يسهرون على إحترام القواعد و الإجراءات التي تحكم عملية الإجراء التناقضي تأميناً لحق المحاسب الخاضع لرقابته من الدفاع عن نفسه¹.

¹ محمد الصالح فنيش ، الرقابة على تنفيذ النفقات العمومية في القانون الجزائري، جامعة الجزائر ، كلية الحقوق ، 2012.ص179.

3- الهياكل العملية للبعثات و فرق الرقابة

هي وحدات يديرها مديرو بعثات و مكلفون بالتفتيش¹، و يعد كل من مدير البعثة و المكلف بالتفتيش وظائف عليا الأول برتبة مدير بالإدارة المركزية و الثاني برتبة نائب مدير بالإدارة المركزية².

* مديرو بعثات

يقوم مديرو البعثات البالغ عددهم 20 تحت إشراف المراقبين العاملين للمالية بالمهام الموكلة لهم، يقترح مدير البعثة عمليات الرقابة للوحدات العملية التابعة للهياكل المركزية ويديرها و يؤطرها و يتابعها، كما يحضر و ينظم العمليات الرقابية المكلف بها و يقودها من البداية إلى النهاية، و يضمن التنسيق القطاعي مع جميع الهياكل الجهوية للمفتشية العامة للمالية ولتحقيق هذه الأهداف، فهو يكلف بإقتراح أعمال الرقابة لتسجيلها ضمن البرنامج السنوي لتدخل المفتشية العامة للمالية و كذا الوحدات العملية التي تتكفل بعمليات الرقابة في الميدان كما يقترح المذكرات المنهجية المتعلقة بتنفيذ المهام الرقابية، آخذا بعين الإعتبار الأهداف المحددة سافلا في البرنامج السنوي، و يقدم الاقتراحات المتعلقة بقوائم الوحدات العملية ومدة تدخلها و المناطق التي فيها تدخل كل وحدة من الوحدات و توزيع الأعمال فيما بينها و يقترح كل التدابير من شأنها تحسين فعالية ممارسة رقابة المفتشية، و يسهر على تحضير المهام الرقابية و تنظيمها و التنسيق فيما بينها و متابعة تنفيذ البرنامج السنوي و إعداد النتائج المتعلقة به.

تقدير الوقائع التي تمت معاينتها، و عند الإقتضاء متابعة تنفيذ التدابير الضرورية المنصوص عليها في التنظيمات المعمول بها و السهر على نوعية أعمال الفحص.

يقوم بتجميع التقارير الخاصة بالوحدات العملية و التكفل عند الإقتضاء بالتقارير الشاملة و الملخصات المتعلقة بها، و يسهر على تطبيق القواعد العامة لتنفيذ رقابة المفتشية و إعداد النتائج و الملخصات القطاعية الدورية. كما توكل إليه مهمة القيام بكل دراسة و تحليل للملفات الخاصة معهودة للمفتشية العامة للمالية³.

* مكلفون بالتفتيش

¹ المادة 04 من المرسوم التنفيذي رقم 08-273، المرجع السابق.

² المواد 11، 14 من نفس المرسوم.

³ المواد 09، 10 من المرسوم التنفيذي رقم 08-273، المرجع السابق.

المكلفون بالتفتيش و المحدد عددهم 30 يديرون فرق الرقابة، و يمارسون عمليات الرقابة الموكلة لهم تحت إدارة مديري البعثات الموكلة لهم عمليات الرقابة، فالمكلف بالتفتيش مطالب بتحضير و تنظيم و متابعة و قيادة عمليات الرقابة المسندة إلى الفرقة التي يديرها ولهذا فهو مكلف بضمان تحضير أعمال الفرقة و تنظيمها و تنسيقها و توزيع المهام بين المفتشين الذين يشكلون الفرقة ، و متابعة سير الأعمال،

و تقديم اقتراحات متعلقة بقوام و مدة و مناطق تدخل الوحدات العملية و مذكرات منهجية لتنفيذ عمليات الرقابة، مع الأخذ في الحسبان الأهداف المقررة، ومطالب بتجميع أشغال مفتشي الفرقة، و تقدير مدى تأسيس المعاينات و الملاحظات المكتشفة بغرض إعداد قرار التدخل، و يسهر على إحترام القواعد العامة لتنفيذ الرقابة و تحليل أجوبة المسيرين و إستغلالها في إطار تنفيذ الإجراء التناقضي كما هو مكلف بإعطاء علامات تقييمية لعناصر الوحدة العملية التي يشرف عليها¹.

* هياكل الدراسات و التقييس و إدارة و التسيير

المفتشية العامة للمالية فضلا على الهياكل العملية، تضم هياكل الدراسات و التقييس و الإدارة و التسيير و التي بدورها تنقسم إلى ثلاثة (03) مديريات هي :

* مديرية البرنامج والتحليل و التلخيص

تضم مديرية البرنامج و التحليل و التلخيص ثلاثة (03) رؤساء دراسات مكلفون بمايلي:

- رئيس دراسات مكلف بالبرنامج و التلخيص.
- رئيس دراسات مكلف بالتحليل و جمع المعطيات.
- رئيس دراسات مكلف بمتابعة التقارير و حفظها و أرشفتها.

* مديرية المناهج و التقييس و الإعلام الآلي

ينهض بأعباء مديرية المناهج و التقييس و الإعلام الآلي ، رئيسا دراسات مكلفان بالآتي :

- رئيس دراسات مكلف بالمناهج و التقييس.²
- رئيس دراسات مكلف بالإعلام الآلي و التوثيق.

¹ المواد 12 ، 13 من المرسوم التنفيذي رقم 08-273 ، المرجع السابق .

² عباس نصيرة، المرجع السابق، ص 83.

* مديرية إدارة الوسائل

تضم مديرية إدارة الوسائل أربعة (04) مديريات فرعية هي:

- المديرية الفرعية للمستخدمين.
- المديرية الفرعية للميزانية و المحاسبة.
- المديرية الفرعية للتكوين و تحسين المستوى.
- و المديريات الثلاث تضطلع بمهام أهمها :
- جمع المعلومات الضرورية لتحضير البرنامج السنوي لتدخل، و دراسة و تحليل كل الوثائق و المعطيات الإحصائية من أجل تحسين نوعية عمل المفتشية.
- المساهمة في تنفيذ كل التدابير و الأشغال المرتبطة بترتيب جدول الأعمال، و دراسة و تهيئة كل النصوص و اللوائح المتعلقة بتنظيم و تسيير وسائل المفتشية.
- إجراء التحليل الشامل لكل أعمال المفتشية و تنفيذ ميزانيتها و تسيير وظائف مستخدميها¹.

ب- الهياكل الخارجية للمفتشية العامة

جاء المرسوم التنفيذي رقم 08-274 المؤرخ في 06/09/2008 ليحدد تنظيم المفتشيات الجهوية للمفتشية العامة للمالية و صلاحياتها الملغى لأحكام المرسوم التنفيذي رقم 92-33 السالف ذكره، حيث هيكلت مصالحها الخارجية في شكل مفتشيات جهوية وعددها عشر (10) تقع مقراتها بولايات التالية :

الأغواط، تلمسان، تيزي وزو، سطيف، سيدي بلعباس، عنابة، قسنطينة، مستغانم، ورقلة و وهران و ترك تحديد الاختصاص الإقليمي لهذه الأخيرة للوزير المكلف بالمالية بقرار منه².

كما نظم المرسوم رقم 08-274 السالف ذكره الهيكلة الجهوية على مستويين الرئاسة و الوحدات العملية للرقابة كمايلي:

¹ عباس نصيرة، المرجع السابق، ص 84.

² المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 08-274، المرجع السابق.

1- رئيس المفتشية الجهوية

يعد منصب رئيس المفتشية الجهوية من الوظائف العليا ، يستند في تصنيفها و تحديد راتبها إلى وظيفة مدير إدارة مركزية فهو يمارس السلطة السلمية على المستخدمين التابعين للمفتشية الجهوية¹، و يحضر و ينظم و يقود عمليات الرقابة المنوطة بالمفتشية التي يديرها من بدايتها إلى نهايتها و هو بهذه الصفة يتولى القيام بإقتراح أعمال رقابة قصد إدراجها في البرنامج السنوي لتدخلات المفتشية العامة للمالية، كما يقوم بإقتراح مذكرات منهجية لتنفيذ المهمات المصادق عليها، مع الأخذ بالأهداف المحددة بعين الاعتبار سلفا

في البرنامج السنوي و يقوم بتقديم الاقتراحات المتعلقة بتوزيع الأعمال بين الوحدات العملية ، و بقوامها و مدة و مناطق تدخل كل وحدة من الوحدات، و تقدير الوقائع المعاينة، و عند الإقتضاء متابعة تنفيذ التدابير التحفظية المنصوص عليها في التنظيم المعمول به ، و يقوم بإقتراح أيضا كل تدبير من شأنه تحسين فعالية رقابة المفتشية العامة للمالية ، و يسهر على تحضير أشغال المهمات و تنظيمها و تنسيقها و على نوعية أشغال الفحص التي تجريها الوحدات العملية و فحص التقارير التي تعدها الوحدات العملية و المصادق عليها، عند الإقتضاء إعداد التقارير الشاملة أو التلاخيص المتعلقة بمواضيع أو قطاعات نشاط قبل عرضها على الأجهزة المركزية للمفتشية العامة للمالية، يضمن تنسيق نشاطه مع المصالح المركزية لاسيما، فيما يتعلق بتنفيذ الإجراء الحضورى.

يعين الوحدات العملية التي تتكفل بعمليات الرقابية الموكلة للمفتشية الجهوية، و يقوم بإعداد تقارير و حصائل دورية و تلاخيص حول نشاطاتها².

2- الوحدات العملية للرقابة:

¹ المادة 04 من المرسوم التنفيذي رقم 08-274، المرجع السابق.

² المادة 08 من المرسوم التنفيذي رقم 08-274، المرجع السابق.

الوحدات العملية هي تلك الفرق التي تباشر مهامها الرقابية في الميدان على مستوى الجهوي تحت إشراف المفتش الجهوي و المكفون بالتفتيش ويحدد عددهم حسب كل مفتشية جهوية كآآتي :

| الولاية | ع/المكفون بالتفتيش | الولاية | ع/المكفون بالتفتيش |
|-------------|--------------------|---------|--------------------|
| الأغواط | 4 | تلمسان | 6 |
| تيزي وزو | 6 | سطيف | 6 |
| سيدي بلعباس | 6 | عنابة | 6 |
| قسنطينة | 8 | مستغانم | 6 |
| ورقلة | 4 | وهران | 8 |

أما مهام المكفون بالتفتيش على مستوى الجهوي هي نفس مهام المكفون بالتفتيش على المستوى المركزي.¹

¹ المادة 06 من المرسوم التنفيذي رقم 08-274، المرجع نفسه.

ثالثا- مهام المفتشية العامة للمالية

تتمتع المفتشية العامة للمالية بالرقابة المالية الإدارية اللاحقة و التي تم إصلاح التنظيم الخاص بها بموجب المرسوم التنفيذي رقم 08-272 الذي وسع من صلاحياتها و مجال إختصاصها فقد حددت المادة 02 منه الهيئات الخاضعة لرقابتها و يركز عمل المفتشية حول تنفيذ برنامجها الرقابي المحدد من طرف الوزير المكلف بالمالية و الذي يتم تسطيره وفقا لأهداف معينة و حسب طلبات المراقبة التي يعبر عنها أعضاء الحكومة أو الهيئات المخول لها قانونا و منحت المادة 12 من المرسوم السالف ذكره صلاحية المفتشية لتنسيق نشاطها مع نشاطات المفتشيات العامة للدوائر الوزارية القطاعية التي يجب عليها تبليغ المفتشية ببرنامج تدخلها ، و كذا بحصائل النشاطات المتعلقة بها، و ذلك بغرض إعطاء صورة

في قيادة برنامج التدخل المخولة لهذه الهيئات الرقابية¹. وإختصاصها الرقابي يتمحور حول الرقابة التفتيشية على التسيير المالي و المحاسبي و عمليات رقابة التدقيق بشكل أساسي و القيام بالدراسات و الخبرات ذات طابع اقتصادي أو مالي أو تقني بشكل ثانوي كما خول للمفتشية صلاحية أخرى بموجب نصوص قانونية متفرقة، و عليه سندرس إختصاصات المفتشية العامة للمالية في فرعين كالآتي:

أولاً: رقابة و تدقيق التسيير المالي المحاسبي

1- رقابة التسيير المالي و المحاسبي

هي رقابة إدارية كلاسيكية، تخص فحص و مراجعة التسيير المالي لمصالح الدولة و الجماعات الإقليمية و كذا الهيئات و الأجهزة و المؤسسات الخاضعة لقواعد المحاسبة العمومية و المؤسسات و الهيئات التي حصرتها المشرع في المادة 02 من المرسوم التنفيذي 08-272 السالف ذكره و تعد هذه الرقابة هي المهمة الأساسية لها نظرا لاتساع مجال التدخل فيها، وهي تنصب على مراجعة جميع العمليات التي يقوم بها المحاسبون العموميون² على اختلاف رتبهم و مهامهم، و ترمي إلى التحقق من أن الإدارات و الأجهزة الخاضعة للرقابة تنجز أعمالها وفقا لما هو مرسوم لها، و بالتالي فهي رقابة صحة قانونية تهدف إلى التحقق من أن جميع العمليات المالية و المحاسبية تتم وفقا لمايلي³:

¹ دوائر عفاف ، المركز القانوني لهيئات الرقابة العليا في مجال المالية العامة، جامعة الجزائر، كلية الحقوق، 2013، ص 69 .

² مليان عبد الرحمن حميد، المفتشية العامة للمالية، مذكّرة لنيل شهادة ماجستير، جامعة الجزائر، كلية الحقوق، 2002، ص 46.

³ المادة 5 من المرسوم التنفيذي رقم 08-272، المرجع السابق.

شروط تطبيق التشريع المالي و المحاسبي .
 التسيير المالي و المحاسبي ، وكذا تسيير الأموال .
 إبرام الصفقات و الطلبات العمومية و تنفيذها .
 دقة المحاسبات و صدقها و انتظامها .
 مستوى الإنجازات مقارنة مع الأهداف المسطرة سلفا .
 شروط تعبئة الموارد المالية .
 تسيير اعتمادات الميزانية، و كيفية استعمال وسائل التسيير .
 شروط منح المساعدات و الإعانات التي تقدمها الدولة و الجماعات المحلية و الهيئات و المؤسسات العمومية، و كذا شروط و كفاءات استعمال هذه المنح .
 تطابق النفقات المسددة مع الأهداف المسطرة لطلب الهيئة العمومية .
 حتى تتحقق المفتشية العامة المالية من أن العمليات المذكورة أعلاه محترمة من طرف الهيئات الخاضعة لرقابتها خول لها القانون التدخل عن طريق مفتشيها قصد قيام بمراجعة جميع تلك العمليات التي قام بها كل المحاسبين العموميين و محاسبي الإدارات والأجهزة و المتمثلة في الآتي : مراقبة تسيير الصناديق و فحص الأموال و القيم و السندات و الموجودات على اختلاف أنواعها التي يحوزونها المسيرون أو المحاسبون ، الحصول على كل مستند أو وثيقة تبريرية ضرورية لفحوصهم، بما في ذلك التقارير التي تعدها أية هيئة رقابية و أية خبرة خارجية، تقديم أي طلب معلومات، سواء كان شفويا أو كتابيا، القيام في عين المكان بأي بحث و إجراء أي تحقيق، بغرض رقابة التصرفات أو العمليات المسجلة في الحسابات الاطلاع على كافة السجلات و المعطيات مهما يكن شكلها، التأكد و التيقن من صحة المستندات المقدمة و صدق المعطيات و المعلومات الأخرى المبلغة ¹ .

¹ المادة 06 الفقرة الثانية من المرسوم التنفيذي رقم 08-272، المرجع السابق.

القيام في عين المكان بأي فحص يهدف إلى التيقن من صحة و تمام التقييد المحاسبي لأعمال التسيير ذات الأثر المالي ، عند الاقتضاء معاينة حقيقة الخدمة المنجزة.

معلوم أن مراجعة الحسابات من طرف المفتشية العامة للمالية لا تمس حسابات المحاسبين العموميين و محاسبي الأجهزة و الإدارات التي وقعت تصفيتها بصفة نهائية وفق للأحكام التشريعية و التنظيمية السارية المفعول¹.

2- رقابة و تدقيق التسيير

أصبحت عمليات رقابة و تدقيق تسيير المؤسسات العمومية الاقتصادية من أساسيات المفتشية العامة للمالية و هذا راجع للتغيرات الاقتصادية المتسارعة و آثارها السلبية على المؤسسات العمومية الاقتصادية الجزائرية ، جعلت المنظم يعيد النظر بشكل جذري في كيفية الرقابة الممارسة عليها، حيث خصها في مجال خضوعها لرقابة المفتشية العامة للمالية بمرسوم تنفيذي مستقل عن بقية المراسيم الأخرى صدر سنة 2009، تضمن الموضوعات التي تنصب عليها عمليات رقابة و تدقيق التسيير في تلك المؤسسات فحصرها في المادة الثانية من المرسوم التنفيذي 09-96 و هي كالاتي :

شروط تطبيق التشريع المالي و المحاسبي و الأحكام القانونية التنظيمية التي لها تأثير مالي مباشر، إبرام و تنفيذ كل عقد و طلب، المعاملات القائمة على الذمة العقارية و المنقولة التسيير و الوضعية المالية، مصداقية المحاسبة وانتظامها المقارنة بين التقديرات و الإنجازات، شروط استعمال الوسائل و تسييرها، سير المراقبة الداخلية و هياكل التدقيق.

من أجل قيام المفتشية العامة للمالية بإنجاز عمليات الرقابة و التدقيق المنصبة أعلاه ، نصت المادة 05 من نفس المرسوم على أنه: " من أجل تنفيذ المادة الأولى يخول للمفتشية العامة للمالية رقابة تسيير الصناديق و فحص الأموال و القيم و السندات و المواد من أي نوع التي يحوزها المسيرون المحاسبون، الحصول على كل مستند أو وثيقة تبريرية ضرورية لفحوصاتهم ، بما في ذلك التقارير التي تعدها أية هيئة رقابية و أية خبرة خارجية، تقديم أي طلب معلومات سواء كان شفويا أو كتابيا، القيام في عين المكان بأي بحث و إجراء أي تحقيق بغرض فحص النشاطات أو العمليات المسجلة في المحاسبات .²

¹ المادة 06 الفقرة الثانية من المرسوم التنفيذي رقم 08-272، المرجع السابق.

² ملياني عبد الرحمان حميد ، المرجع السابق ، ص 49.

الإطلاع على الملفات و المعطيات أيا كان سندها، التأكد من صحة المستندات المقدمة و مصداقية المعطيات و المعلومات الأخرى المبلغة، القيام بكل فحص في المكان بقصد التأكد من أعمال التسيير ذات التأثير المالي قد قيدت في المحاسبة صحيحة و كاملة، و معاينة حقيقة الخدمة المنجزة عند الإقتضاء . و الهدف الأساسي من رقابة التدقيق هو إيجاد الحلول اللازمة و الممكنة لإخراج المؤسسة الإقتصادية من الصعوبات المالية الكبيرة و إعطائها دفع جديد لتحسين قدراتها المالية و تسييرها و المفتشية هي الهيئة الرقابية الوحيدة المؤهلة لعملية التقييم الإقتصادي و المالي للمؤسسات العمومية الإقتصادية¹.

المرسوم التنفيذي رقم 96-09 و المرسوم التنفيذي رقم 272-08 أحكامهما متطابقان الإختلاف في مجال التدخل المرسوم التنفيذي رقم 272-08 مجال تدخلاته أوسع يشمل جميع المؤسسات و الهيئات العمومية الخاضعة لقواعد المحاسبة العمومية و الأشخاص المعنوية التي تستفيد من المساعدات المالية من الدولة أو الجماعات المحلية أو هيئة عمومية بصفة تساهمية أو في شكل إعانة أو قرض أو تسبيق أو ضمان، بينما المرسوم التنفيذي رقم 96-09 مخصص لرقابة و تدقيق تسيير المؤسسات الإقتصادية.

3- القيام بالدراسات و الخبرة وصلاحيات أخرى

المفتشية العامة للمالية تقوم بالدراسات والخبرة بصفة ثانوية كما لها أن تقوم بالرقابة على عمليات الصرف و حركة رؤوس الأموال و التدقيق في القروض الدولية.

* القيام بالدراسات و الخبرة

تدخل المفتشية العامة للمالية في موضوع الدراسات و الخبرة يكون بناء على طلب السلطات أو الهيئات المعنية المؤهلة قانونا²، حيث تقوم بالاشتراك مع الأجهزة المخولة التابعة للمؤسسات المعنية، و بمساعدة خبراء و تقنيون من الإدارات العمومية الأخرى بهذه العملية ذات الطابع الإقتصادي أو المالي أو المحاسبي³، و مهمة الدراسة و الخبرة تتمثل في القيام بتحليل مالية إقتصادية مقارنة لأصناف التسيير على الصعيد الداخلي و الخارجي، حيث يمكنها في الأخير إعطاء الحلول الممكنة لإخراج المؤسسة من الصعوبات التي تتخبط فيها سواء كانت مالية أو في مجال التسيير زيادة على ذلك فالمفتشية العامة للمالية تقدم إقتراحات من أجل تحسين فعالية و نجاعة المؤسسة مع الإعتماد على المقاييس و النظم في إطار السياسة العامة⁴.

¹ ملياني عبد الرحمان حميد ، المرجع السابق ، ص 50.

² المادة 14 من المرسوم التنفيذي رقم 272-08 ، المرجع السابق.

³ المادة 10 الفقرة الأولى من نفس المرسوم .

⁴ ملياني عبد الرحمان حميد ، المرجع السابق ، ص 48 .

* صلاحيات أخرى

1- الرقابة على عمليات الصرف و حركة رؤوس الأموال

خولت مهمة الرقابة على عمليات الصرف و حركة رؤوس الأموال لموظفي المفتشية العامة للمالية بقرار وزاري مشترك بين الوزير المكلف بالمالية و وزير العدل لمعاينة جرائم مخالفة التشريع و التنظيم الخاصين بالصرف و حركة رؤوس الأموال من و إلى الخارج.

طبقا للمرسوم التنفيذي رقم 97-257 المؤرخ في 14/07/1997 الذي يضبط اشكال محاضر معاينة مخالفة التشريع و التنظيم الخاصين بالصرف و حركة رؤوس الأموال من إلى الخارج و كفاءات إعدادها، و مع ذلك فان هذه المهمة تبقى استثنائية و أقل أهمية لوجود هيئات أخرى مؤهلة للقيام بذلك.

2- التدقيق في القروض الدولية

في هذا الاطار تقوم المفتشية العامة للمالية بالرقابة على القروض الدولية التي يمنحها البنك الدولي للإعمار و التنمية و البنك الإفريقي للتنمية التي تهدف من خلالها ضمان استعمال

الاعتمادات المخصصة و المتابعة الصارمة و الدقيقة و المنتظمة للأرصدة الموجهة للمشروع.¹

¹ شويخي سامية، أهمية الإستفادة من الآليات الحديثة و المنظور الإسلامي في الرقابة على المال العام ، مذكرة ماجستير، جامعة تلمسان ، كلية العلوم الإقتصادية و التجارية و التسيير ، 2011 ، ص 69 .

المبحث الثالث: تقييم دور مؤسسات مكافحة الفساد الإداري في الجزائر

ننتقل الى محاولة تقييم أداء و عمل المؤسسات المعنية بمكافحة الفساد في الجزائر

المطلب الأول: تقييم المؤسسات الرقابية الإدارية المتخصصة في مكافحة الفساد الإداري

الفرع الأول : تقييم دور الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته

لقد عمد المشرع الجزائري من خلال القانون رقم 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته إلى مواكبة الفكر القانوني الجديد عن طريق التوسع في بعض الجرائم الكلاسيكية على غرار جريمة الرشوة وذلك لتشمل بعض الحالات التي قد تغلت من العقاب بسبب قصور النصوص القانونية القديمة، إضافة إلى إعطائه مفاهيم جديدة لجرائم تضمنها قانون العقوبات مثل جريمة الإخفاء ، كما تم استحداث إجراءات جنائية جديدة إضافة إلى قواعد الإجرائية¹

وجريمة إعاقة سير العدالة العامة في قانون الإجراءات الجزائية، على غرار التجميد، الحجز، التسرب، بالإضافة إلى توسيع نطاق جرائم الفساد من حيث صفة الفاعل، حيث لم يعد يشمل الموظفون العموميون بالمفهوم القانوني التقليدي في التشريعات الوطنية، بل أيضا الموظفون الدوليون والموظفون العموميون الأجانب، حيث ساهم توسيع نطاق جرائم الفساد على هذا النحو في مساهمة التطور الحاصل على صعيد الأنشطة الاقتصادية والمالية غير الوطنية، وتشابك العلاقات بين الدول والمنظمات الدولية²

غير أن هذا القانون مستحسن عند البعض من جهة وتعرض للانتقاد من جهة أخرى ومن أهم هذه الانتقادات:³

¹ فائزة ميموني، مراد خليفة، "السياسة الجنائية للمشرع الجزائري في مواجهة ظاهرة الفساد"، مجلة الاجتهاد القضائي، عدد5، ص 246

² فائزة ميموني، مراد خليفة، "المرجع نفسه ، ص234

³ مليكة بكوش ، " جريمة الختلاس في ظل قانون الوقاية من الفساد ومكافحته "، مذكرة لنيل شهادة ماجستير، قسم القانون الخاص، جامعة وهران، 2012.2013 ، ص31

انه لم يكن هناك أي مبرر لسن قانون مستقل للوقاية من الفساد ومكافحته، وذلك أن المشرع كان يكفيه فقط تعديل قانون العقوبات، كما عرج في كل مرة أسوة بالمشرع الفرنسي، والذي اقتصر على تعديل قانون العقوبات وقانون الإجراءات الجزائية لأجل تكييف هذه التشريعات واتفاقية مكافحة الفساد تتطلب منا فقط ملائمة وتكييف تشريعاتنا على ضوء نصوص هذه الاتفاقية ولا تلزمنا بالضرورة سن قانون جديد أن المشرع لم يقم بدمج تعريفات متنوعة لتأطير وتغطية كل الأوجه الممكنة التي تجسد الفساد، إذ وجب عليه

أن يحدد مفاهيم تمتاز بالدقة والشمولية على الرغم من أنها تتقاطع مع مفاهيم أخرى واردة أو غير واردة في هذا القانون، نذكر منها: إساءة استغلال الوظائف، الإثراء غير المشروع وتضارب المصالح والربونة والابتزاز ومحاباة الأقارب والمنح غير القانوني للامتيازات والرخص والحصول على مصالح غير مشروعة من تبييض الأموال أو العائدات الإجرامية والإخفاء وإعاقة سير العدالة¹

كما وجب عليه أيضا تقديم تعريفات للمتدخلين غير المباشرين في عملية الفساد كالوسيط والشخص المحرض والشريك، فإذن ينبغي على المشرع تحسين التعريفات المرتبطة بظاهرة الفساد وتقويتها، فالغموض الذي يطبع على النصوص القانونية من شأنه أن يساهم في تقاوم ظاهرة الفساد، فحين يكون النظام القانوني معقدا وغير مفهوم وقابل للعديد من التأويلات، فهو يتيح الفرصة للاحتيال على القانون، أو الدفع في تطبيقه من اجل المصالح الشخصية .

و من جهة أخرى لم يطرح أي إشكال حول الجرائم المستحدثة وال حول الجرائم التقليدية التي ألغيت وعضت بنصوص أخرى بموجب قانون مكافحة الفساد، بل تم طرح الإشكال حول الجرائم التي لم تلغ، وأعاد هذا القانون تنظيمها من جديد كجريمة إعاقة سير العدالة و الجرائم الماسة بالشهود والمبلغين والضحايا والبالغ الكيدي وجريمة عدم الإبلاغ، كون هذه الجرائم تحكمها قواعد قانونية وتنتمي إلى قانونيين مختلفين²

¹ كريمة بقدي ، " الفساد السياسي وأثره على الاستقرار السياسي في شمال إفريقيا: دراسة حالة الجزائر"، مذكرة ماجستير، قسم العلوم السياسية،

جامعة تلمسان، 2012.2011، ص (212.2011)

² بكوش، جريمة الاختلاس، مرجع سابق، ص 32.

الفرع الثاني: تقييم دور الديوان المركزي لقمع الفساد

لقد منح المشرع لديوان المركزي اختصاصين وهما محلي ونوعي:

- اختصاص المحلي فيتمثل في مد الشرطة القضائية في مجال مكافحة الفساد إلى كامل التراب الوطني، وهذا في إطار البحث والتحري في جرائم المخدرات والجريمة المنظمة عبر الحدود وجرائم تبييض الأموال والارهاب، الجرائم الماسة بأنظمة المعالجة الآلية للمعطيات، ويتعين الإخطار في كل الحالات إلى وكيل الجمهورية لدى المحكمة مسبقا بمعطيات الشرطة القضائية التي تجري في دائرة اختصاصه¹.

- اختصاص النوعي يتمثل في جمع كل معلومات التي تسمح بالكشف عن أفعال الفساد ومكافحتها ومركزه ذلك واستغلاله وجمع الأدلة والقيام بتحقيقات في وقائع الفساد وإحالة مرتكبها للمثل أمام الجهة القضائية المختصة، كما تقوم بتطوير التعاون والتساند مع الهيئات مكافحة الفساد وتبادل المعلومات بمناسبة التحقيقات الجارية بشرط أن يكون كل إجراء من شأنه المحافظة على حسن سير التحريات التي يتولاها على السلطة المختصة²

إلا أن تبعية الديوان لوزير المالية يفقده استقلالية ويقلص دوره في مكافحة الفساد الإداري ويجعل منه جهازا تابعا للسلطة التنفيذية³ ، كما أنها لم تحدد مدة انتداب موظفي الديوان وهذا ما يعيقه في ممارسة مهامه، وتقوم باختيار مستخدمي الديوان من ذوي الخبرة والكفاءات والمتخصصين في مجال مكافحة الفساد والذين ينتمون إلى مختلف الإدارات العمومية⁴ .

1 طانية فوري ، سعاد حمامة ، الفساد المالي وآليات مكافحة، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، فرع قانون العام للأعمال، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2014، ص 81

2 ربوحي فيصل، منصور ماسينيسا، الآليات القانونية المستحدثة بموجب القانون 06-01 للوقاية من الفساد ومكافحة بين التطبيق والتضييق، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص القانون الاقتصادي والأعمال، فرع القانون العام للأعمال، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2016. ص 66.68

3 بوتي فتيحة ، بومنصور نورة، المرجع نفسه، ص 69.

4 ربوحي فيصل ، المرجع نفسه. ص 68

فهو لا يتمتع بالشخصية المعنوية فيشكل عدم استقلالية هذا الجهاز فهو جزء لا يتجزء من السلطة التنفيذية، وبالتالي فهو خاضع لأوامرها وتعليماتها. بالإضافة إلى أن مستخدمي الديوان لا يتمتعون بالاستقلالية الإدارية فذلك يحول دون ممارسة صلاحياتهم في مجال مكافحة الفساد خاصة إذا كانت الإدارة المعنية براقبتهم هي إدارتهم الأصلية¹ ، وعدم قيام الديوان بعمله المتمثل في قمع الفساد فإنه يؤدي إلى غياب في ميدان مكافحة الفساد²

الفرع الثالث : تقييم دور المديرية العامة للوظيفة العمومية:

لا يتحقق بدون آليات لتفعيل جملة العمليات المتداخلة والمتكاملة في كلا قطبي الهيكل الإداري، الوظيفة العمومية من جهة وأداة سيرها المتجسد في الموظف من جهة أخرى، وهذا كله يتطلب آليات لتفعيل كل سياسات الرغبة في التحديث، لعل أولها وجود تنظيم إداري تارعى فيه الأسس والمبادئ التنظيمية وتعمل هيئات الوظيفة العمومية على اختلافها سواء كانت داخلية أو خارجية من خلال الممارسات التي تتولاها في هذا الإطار، إذ لها فعالية كبيرة في التنظيم المحكم للوظيفة العمومية والمساهمة في إنعاشها ورفع كفاءتها. غير أن التوصل إلى تحقيق أكثر فعالية لهذه الهيئات أمام النقائص التي تعاني منه، يتطلب إعادة النظر في أدوات عملها، من أجل تحكّم أكثر في تسيير العدد الهائل من الموارد البشرية في الإدارات العمومية بترشيد عملية الرقابة.

ثم في خطوة ثانية، لابد من الاستفادة كما سبق وأن أوضحنا في محاور هذا الباب من التطورات الحديثة، بإدخال أدوات التسيير الحديثة من الاهتمام بإدارة الموارد البشرية وتطبيق المناجمنت العمومي و العمل بمبدأ مشاركة الموظفين في التسيير العمومي، هذا العامل الأخير الذي ورغم أهميته الكبيرة في الإدارة العمومية إلا أن الممارسة العملية ما تزال تظهر نقصا كبير حيث لم تترجمه النصوص ما عدا تلك المتعلقة بالأجهزة الاستشارية التي هي بعيدة كل البعد عن العمل وفقه³.

¹ ربوحي فيصل ، المرجع السابق . ص 70

² بوتي فتحة ، المرجع السابق ، ص 68 . 69

³ سميحة لعقاي ، ترشيد قطاع الوظيفة العمومية في الجزائر ، مذكرة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم تخصص قانون الإدارة العامة، كلية الحقوق و العلوم

السياسية، جامعة باتنة 1، 2016-2017، ص 370

إن كل الآليات السابقة وعلى قدر أهميتها، إلا أنها غير كافية حيث أنها بحاجة إلى آلية أخرى، باتت اليوم محور اهتمام الجميع، بعد كل مظاهر الإخلال والفساد التي شهدتها وتشهدها الإدارات العمومية على اختلافها وهي أخلفة الإدارة العمومية، من خلال الارتقاء بأخلاقيات الموظفين العموميين في سبيل الارتقاء بأخلاقيات الوظيفة العمومية والإدارة العمومية ككل. وأبرمت في إطار ذلك ورشات عمل من أجل أخلفة العمل الإداري.

لابد أن نشير في الأخير، أنه بما لاشك فيه أن أي إصلاح لا يمكن أن يتم دون تحقيق وعي اجتماعي شامل، ويأتي بعد ذلك دور وسائل الإعلام والمجتمع المدني في نشر قواعد أخلاقيات الإدارة العمومية، لأنه وخالصة لما سبق لا يمكن إصلاح أو تخليق الإدارة دون تخليق المجتمع.

إن ترشيد التسيير العمومي على ضوء ما سبق بيانه وتكملة ذلك بأخلفة قطاع الوظيفة العمومية، عاملان جوهريان في تدعيم سياسة ترشيد قطاع الوظيفة العمومية¹.

المطلب الثاني : تقييم دور المؤسسات الرقابية المالية المتخصصة في مكافحة الفساد الإداري

الفرع الأول : تقييم دور مجلس المحاسبة

يمارس مجلس المحاسبة اختصاصات إدارية وأخرى قضائية، في مجال ممارسته لاختصاصاته الإدارية يصدر توصيات ويقدم اقتراحات بغرض تحسين مردود المصالح والهيئات الخاضعة لرقابته ويطلع السلطات السلمية المعنية بالنقائص والتجاوزات التي سجلها أثناء الرقابة عبر مختلف الوسائل القانونية

التي خولها له المشرع، وهذا بغرض اتخاذ التدابير اللازمة لتصحيح الوضع، ويقتررب مجلس المحاسبة كثيرا في هذا المجال من الرقابة الإدارية التي تمارسها المفتشية العامة للمالية، لكن رقابة المجلس وحتى في جانبها الإداري تكتسي أهمية أفضل، لأن تقارير مجلس المحاسبة توجه إلى سلطتين هامتين في الدولة (رئيس الجمهورية، الهيئة التشريعية) وهي بطبيعتها تقارير عمومية أي قابلة للنشر في الجريدة الرسمية. في مجال ممارسته لاختصاصاته القضائية، يملك مجلس المحاسبة صلاحية توقيع الجزاءات بنفسه، والتي تتمثل أساسا في توقيع الغرامات المالية، وهذا ما يميزه عن أجهزة الرقابة الإدارية، ويجعله يقترب في طبيعته من الهيئات القضائية².

¹ سميحة لعقاي ، المرجع السابق، ص 371

² أحمد محبو، المنازعات الإدارية، الطبعة السادسة، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، 2005. ص 144

لكن وإن كان مجلس المحاسبة يتمتع بسلطة فرض الغرامات المالية، فإن ذلك لا يجعل منه قاضيا جنائيا، فمجلس المحاسبة هو قاضي حسابات، تتمثل وظيفته الأساسية في مراجعة صحة التسجيلات الحسابية التي تتضمنها الوثائق المحاسبية المقدمة له، في حالة ثبوت أخطاء فهو يصدر عقوبات ضد مرتكبيها، بإقرار مسؤوليتهم المالية الشخصية في حدود الأخطاء المرتكبة، وإذا رأى أن تلك الأخطاء ذات صبغة جنائية وتقتضي متابعة قضائية، فهو يرسل الملف إلى الجهات القضائية المختصة للفصل فيه. وإذا كان مجلس المحاسبة يتمتع بسلطة الرقابة على الهيئات الإدارية العمومية فإن ذلك لا يجعل منه أيضا قاضيا إداريا، ذلك أن قاضي الحسابات لا يملك أي صلاحية لإلغاء لقرارات التي تصدرها الهيئات الخاضعة لرقابته¹، ولا يملك كذلك أي صلاحية لتقدير المسؤولية القانونية لتلك الهيئات عما تصدره من قرارات لممارسة نشاطها المالي، إنما يملك سلطة تقدير مدى مطابقتها لقواعد التشريع المعمول به.

الفرع الثاني : تقييم دور المفتشية العامة للمالية

عند القيام بدراسة المفتشية العامة للمالية نجد أنه وبالرغم الأهمية النظرية و القانونية التي منحت لها وذلك من خلال الاختصاصات التي درسناها سابقا إلا أنها تبقى مجرد وسيلة من وسائل الضغط فقط

- إصدار المفتشية العامة للتقارير: إن رقابة المفتشية العامة للمالية تنتهي بإصدار تقارير، وتتضمن اقتراح التدابير اللازمة التي أثارها التقرير المبلغ لها، ولهذا لا بد للمشرع التدخل عاجلا في هذا المجال لتوسيع صلاحيات المفتشية العامة للمالية لتمكين من تحريك الدعوى العمومية². أما بالنسبة للتقارير فيمكن لأي موظف القيام بها باعتبارها مجرد ملاحظات فقط.

يبقى دور المفتشية العامة للمالية في إطار محدود على الرغم من دورها المنوط لها في ترشيد النفقات العمومية ومكافحة الفساد وذلك لوجود صعوبات متعلقة بالتشريع بحد ذاته . إذ أنه وما يمكن ملاحظته أن نتائج تدخلها ليست على مستوى الاختصاصات الكبيرة التي منحت لها³

¹ أحمد محبو، المنازعات الإدارية، المرجع السابق.ص 145

² حاحة عبد العالي، الآليات القانونية لمكافحة الفساد في الجزائر، مرجع نفسه، ص ص (540.541)

³ سيد علي إزيابطن ، رياض حمودني ، عن فعالية الرقابة المالية للجماعات الإقليمية بين قانوني البلدية والولاية والوضع الاقتصادي الراهن، مرجع سابق، ص ص، 60- 61

كما يعد عملها عملا معطلا بسبب افتقارها لعنصر الجزاء وعدم تفعيل مبدأ العقاب وتطبيق القانون على المخالفين والمستغلين، وعدم المسؤولية الإدارية هو من بين العناصر الفعالة في تقشي ظاهرة الفساد في الآونة الأخيرة، وأصبح استغلال المناصب للمصالح الشخصية الهدف المنشود بالنسبة لكبار الموظفين¹، وبالتالي نقترح تعديل القانون ومنح صلاحية الردع والعقاب المفتشية العامة للمالية لتتمكن من تحقيق الحوكمة الفعلية وقمع الفساد.

إن المفتشية العامة للمالية خاضعة لوزارة المالية، لأن المفتش المالي لا يتدخل إلا بعد اخطار من وزير المالية وهذا ما يؤدي إلى تعطيل الكشف عن المخالفات²، بالتالي كيف يمكن القول بأن المفتشية العامة للمالية جهاز يمكنه تحقيق الحكم الراشد ومكافحة الفساد باعتبار اختصاصاته هي اختصاصات نسبية.

رابعا: عدم توفر العدد اللازم من المفتشين على المستوى المحلي إن عدد المفتشين المتواجدين على المستوى المحلي قليل إذ لا يتجاوز 60 مكلفا بالتفتيش مقابل حوالي 70 مفتش للقيام بالمهام على المستوى المركزي، مما يبين عدم وجود تكافؤ الإمكانيات الموضوعية على مستوى المصالح المركزية للمفتشية العامة للمالية من جهة وللمديريات الجهوية من جهة أخرى، مما يؤدي في بعض الأحيان إلى غلق عمليات رقابية مهمة.³

¹ عصام أحمد البهجي، الشفافية وأثرها في مكافحة الفساد الإداري، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2014، ص 289

² بوتي فتيحة، بومنصور نورة، مدى فعالية آليات رقابة الصفقات العمومية على ضوء قانون الوقاية من الفساد، المرجع السابق، ص 66

³ حرفوش ليلة، إفوراح فروجة، دور المحاسب العمومي والمفتشية العامة للمالية في الرقابة على مالية الجماعات الإقليمية، مذكرة مقدمة لنيل شهادة ماستر في الحقوق، تخصص قانون الهيئات الإقليمية والجماعات المحلية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2016، ص ص

خلاصة الفصل

ما يعاب عن هذه الهيئات أنها هيئات شكلية لا تؤدي الوظيفة التي أنشأت من أجلها، فهي هيئات استشارية تحسيسية ذات دور رقابي محدود، ولا يمكن لها اتخاذ إجراءات عقابية في حالة اكتشاف قضايا فساد، بل يحال إلى وزارة العدل، كما أن هذه الهيئات خاضعة لوزارة المالية التي تقوم بالإشراف عليها ومراقبتها لذلك نتساءل عن استقلالية هذه الهيئات باعتبارها هيئات قائمة بذاتها خاصة استقلاليتها عن السلطة التنفيذية، فالجزائر تعاني من الفساد المنتشر في أعلى هرم السلطة وهذا ما تؤكد معظم قضايا الفساد على غرار قطاعي المحروقات والأشغال العمومية.

الخاتمة

خاتمة:

يبقى قانون مكافحة الفساد كإطار مرجعي لمكافحة الظاهرة فقام بتحديد كل أشكال الفساد التي تضر بالدولة، كما أن سن مثل هذه القوانين إن دل على شيء فإنما يدل على إدراك المسؤولين في أعلى الهرم بمدى تفاقم الظاهرة خاصة في الآونة الأخيرة، أين ارتفعت عوائد الصادرات البترولية، مما سمح للمسؤولين باستغلالها عبر المشاريع التنموية- كما أسلفنا الذكر- التي لا تخضع لقواعد عقلانية ولا تهدف لترشيد الإنفاق العمومي، ودون نتائج ملموسة فكم من ميزانية تكميلية بالمليارات للمشاريع نتيجة النهب والتهريب، أضف إلى ذلك الغش في انجاز المشاريع، وها نتساءل ما الفائدة من اقتباس قوانين مكافحة الفساد إن لم نقم بتفعيلها، و ما دور هيئات مكافحة الفساد في الجزائر؟ وما دور السلطة القضائية و مؤسسات الرقابة الشعبية من مؤسسات منتخبة ومجتمع مدني وأحزاب و إعلام؟

و من خلال دراستنا لهاته الأجهزة توصلنا الى مجموعة من النتائج و التوصيات .

أولاً: النتائج:

- في ظل غياب فعالية القوانين و الهيئات فإن الحكومات ترفض مبادئ الشفافية والمساءلة، لا تحترم حقوق الإنسان فالفساد يضعف المبادئ التي تحكم سيادة القانون، ويقوض شرعية الحكومات وفعالية ومصداقية المؤسسات العامة، ويجعل العدالة معطلة ويخلق مناخا منعدم اليقين الذي يمكن أن يقوض الاستقرار السياسي، فيجب عدم إغفال فساد بيئة صناع القرار، و الذين أصبحوا غير قادرين على السيطرة على مرؤوسيهم، فالفساد عامل عدم الاستقرار يهدد سلم و أمن البلاد
- من الناحية التطبيقية نجد أن الجزائر وضعت عدة عقبات لتنفيذ هذا القانون وغيره، فكيف يمكن تطبيق مثل هذا النوع من القوانين والاتفاقيات الدولية في هذا المجال والج زئر عاشت لسنوات طويلة تحت قانون الطوارئ الذي يحد من العملية الديمقراطية و الحريات العامة، مما يجعل مشاركة الفواعل غير الرسمية في مكافحة الفساد أمر غير وارد من الناحية التطبيقية و إن كانت الخطابات الرسمية تؤكد على إشراكها ، أضف إلى ذلك البطالة والفقر الذي يدفع المواطن البسيط للدخول في ممارسات غير أخلاقية في سبيل البقاء، خاصة في ظل عدم الفصل بين السلطات وعدم استقلالية القضاء .
- ففي الجزائر نلاحظ عدم وجود إرادة سياسية لمكافحة الفساد، فالقانون يحتوي على العديد من أوجه القصور و"السهو " مقارنة باتفاقية الأمم المتحدة، فعلى سبيل المثال لم يتطرق إلى الجيش و دوره في الفساد والعقوبات المترتبة على ذلك، و في ما يخص مشاركة جمعيات المجتمع المدني والمنظمات

- غير الحكومية في مكافحة الفساد كما توصي اتفاقية الأمم المتحدة بدقة، ففي القانون الجزائري هي مقيدة جدا .

- فالإرادة السياسية لمحاربة الفساد في الجزائر خاطئة والدليل على ذلك تذييل الجزائر الترتيب الدولي في الفساد، رغم الترسانة التشريعية والتنظيمية الضخمة، وكذا وجود الهيئات المكلفة بالوقاية من الفساد وكافحته لكنها هيئات بلا روح ظلت صامته ودون نتائج ملموسة، بالرغم من وجود عدة تجاوزات وقضايا فساد، ولا تملك حتى موقع على الشبكة العنكبوتية الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد، كما تعاني من التشريعات الثانوية ولا وجود لنظام داخلي الديوان الوطني لمكافحة الفساد كما تعاني هذه الهيئات من التحقيقات البطيئة . والتأخير القضائي، فعدم وجود إرادة سياسية تترجم الإجراءات إلى واقع لا يمكن المضي قدما فالإرادة السياسية لا تقاس بعدد الخطب والبيانات المتعلقة بمكافحة الفساد بل بوجود أو عدم وجود أهداف واضحة، ووضع إستراتيجية وطنية وخطة عمل وجدول زمني، فلا تزال السلطة تقمع أي عنصر من عناصر المجتمع المدني التي تسعى لمحاربة الفساد

- رغم تبني الجزائر سياسة إصلاح الدولة ومكافحة الفساد، إلا أنها عرفت خلال السنوات الماضية ارتفاعا كبيرا لظاهرة الفساد الذي تعشش داخل مختلف أجهزة الدولة ومؤسساتها نظرا لارتفاع عائدات البترول، تورط في العمليات كبار المسؤولين والوزراء و المدراء التنفيذيين للشركات الكبرى في الجزائر في إطار ما عرف بقضايا الفساد الكبرى، التي أثرت بدورها على باقي القطاعات وعلى صورة الجزائر دوليا . أما داخليا فكرست انعدام ثقة المواطن في دولته، لتبقى مؤسسات مكافحة الفساد مؤسسات جامدة دون سيادة خاصة في ظل عدم استقلالية القضاء، لتبقى سياسة إصلاح الدولة ومكافحة الفساد مجرد شعارات تتغنى بها السلطة لتدعيم شرعيتها وضمان بقائها في كرسي السلطة لأطول مدة، فلا وجود لإرادة سياسية حقيقية لتغيير الوضع القائم، خاصة إذا علمنا أن مشروع إصلاح مهام وهيكل الدولة بما يحمله من محاور مهمة للإصلاح في كافة المجالات لم ينفذ وبقي في درج الرئاسة ولم يستغل ما جاء فيه .

- تعتبر الرقابة من أهم الوسائل الفعالة للحد من ظاهرة الفساد الإداري

ثانيا: التوصيات

من أجل مواجهة ظاهرة الفساد يجب العمل على النقاط الآتية:

- اعطاء الاستقلالية الكاملة للأجهزة الوطنية لمكافحة الفساد. وعدم اخضاع اعضائها عند التعيين للجهاز التنفيذي .

- معالجة قضايا الفساد بفاعلية اكثر امام الهيئات المختصة.
- تفعيل الاحكام واجراءات الخاصة بالبحث والتحري التي نص عليها قانون الوقاية من الفساد ومكافحته.
- حماية الشهود والمبلغين و المخبرين وتوفير الضمانات لهم .
- تشجيع افراد المجتمع لتصدي لظاهرة الفساد.
- الحرص على حب الوطن وتقديم المصلحة العامة
- تفعيل مبدا استقلالية القضاء للبت في قضايا الفساد.
- يجب تفعيل مختلف آليات الرقابة و أن تصبح بمثابة عقيدة تسلكها المؤسسات و بالأخص الافراد مع ضرورة وضع مكافآت للمبلغين عن أي حالة من حالات الفساد.

قائمة المراجع

قائمة المصادر و المراجع:

1- القرآن الكريم

2- معاجم اللغة و القواميس

- قاموس ، المنجد في اللغة و الاعلام، ط1، دار المشرق، بيروت ، 1973

3- القوانين

أ- القوانين العادية

- القانون رقم: 01/06 المؤرخ في: 20 فيفري 2006 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 14 لسنة 2006 ، المعدل و المتمم بموجب الأمر رقم: 05/10 المؤرخ في: 26 أوت 2010 ، ج ر ج ج ، العدد 50 لسنة 2010 ، والمعدل و المتمم بموجب القانون رقم: 15/11 المؤرخ في: 02 أوت 2011 ، ج ر ج ج ، العدد 44 لسنة 2011

- القانون رقم 05-80 ، مؤرخ في 01 مارس 1980 ، يتعلق بممارسة وظيفة المراقبة من طرف مجلس المحاسبة ج ر ج 1 ج ، عدد 10 ، صادرة بتاريخ 03 مارس 1980.

ب- المراسيم:

1- المراسيم الرئاسية

- المرسوم رقم 05-80 مؤرخ في 01 مارس 1980 إحداث المفتشية العامة للمالية، ج ر العدد 10 ، 1980.

2- المراسيم التنفيذية

- مرسوم تنفيذي رقم 13-382 مؤرخ في 19/11/2013 يحدد تنظيم الإدارة المركزية للوزارة لدى الوزير الأول المكلفة بإصلاح الخدمة العمومية
- المرسوم التنفيذي رقم 04/174 المؤرخ في 19/05/2004 ، الذي يحدد صلاحيات المفتشية العامة للمديرية العامة للوظيفة العمومية، الجريدة الرسمية رقم 29
- المرسوم التنفيذي رقم 03/191 ، المؤرخ في 22/04/2003 ، المتضمن تنظيم المديرية العامة للوظيفة العمومية، جريدة رسمية رقم 30
- المرسوم التنفيذي رقم 08-273 المؤرخ في 06/09/2008 ، المتضمن تنظيم الهياكل المركزية للمفتشية العامة للمالية، ج ر عدد 50.

4- الكتب :

- أبو جرة سلطاني ، الجزائر الجديدة الزحف نحو الديمقراطية ، ج1 الجزائر: شركة زاعياش، الجزائر.
- اكرمان سوزان روز. الفساد و الحكم :الاسباب العواقب و الاصلاح .ترجمة فؤاد سروجي ط1.دار الاهلية .عمان.2003
- البشري محمد الأمين ، الفساد و الجريمة المنظمة، جامعة نايف للعلوم الأمنية السعودية، 2007
- بوشعير سعيد: النظام السياسي الجزائري، الجزائر، دار الهدى للطباعة
- البياتي فارس رشيد ، الفساد المالي و الاداري في المؤسسات الانتاجية و الخدمية ، ط1 ، دار اليه للنشر و التوزيع ، الاردن، 2010

- بيضون فاديا قاسم الفساد ابرز الجرائم الأثار وسبل المعالجة ، ط1 ، منشورات الحلبي الحقوقية لبنان 2013
- حسنين بوادي المحمدي .الفساد الاداري لغة المصالح. دار المطبوعات الجامعية .مصر .2008.
- حفوظ لعشب ، التجربة الدستورية في الجزائر، المطبعة الحديثة للفنون المطبعية، الجزائر: 2000
- حمدي سليمان القبيلات ، الرقابة الادارية و المالية على الاجهزة الحكومية ،ط2 ،دار الثقافة ،عمان، 2010،
- خلوفي رشيد ، قانون المنازعات الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 2005
- الرملاوي محمد سعيد. احكام الفساد المالي و الاداري في الفقه الاسلامي .ط1 . دار الفكر الجامعي. الاسكندرية. 2012
- سعيد السيد على ، العملية الادارية التخطيط ،التنظيم ،التنسيق ، الاتصال و الرقابة، ط ،دار الكتاب الحديث ،مصر، 2007،
- السكارنه بلال خلف . الفساد الاداري . ط1. دار وائل. عمان .2011..
- شتا علي ، الفساد الاداري و مجتمع المستقبل. المطبعة المصرية . القاهرة .2003.
- شيهوب مسعود ، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، الجزء الثاني، ديوان المطبوعات الجامعية، سنة 2005
- الصباح عبد الرحمان ، الرقابة الادارية بين النظرية والتطبيق ، ط 1 مكتبة الاقصى ،عمان 1993
- صبيح احمد مصطفى ،الرقابة المالية والإدارية ودورها في الحد من الفساد الإداري ،ط1 ،مركز الدراسات العربية ،مصر ، 2015
- الصيرفي محمد. الفساد بين الاصلاح و التطوير الاداري ط1 ، مؤسسة حورس الدولية ، الاسكندرية . 2009
- طالب علاء فرحان ، استراتيجيات محاربة الفساد ، دار الأيام. الاردن، 2014
- الطباخ احمد شريف. أثر الفساد الحكومي في انتشار الجريمة .دار الفكر الجامعي. الاسكندرية. 2013.
- عبد العزيز عمار طارق ،الفساد الاداري وطرق معالجته ، المركز العراقي للأبحاث .العراق ،2007،
- عصام أحمد البهجي، الشفافية وأثرها في مكافحة الفساد الإداري، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2014
- عصفور محمد شاكر ، اصول التنظيم و الاساليب ،ط 1 دار الشروق ، 1984،
- علي عباس ، الرقابة الادارية في منظمات الاعمال ،ط1، إثراء للنشر و التوزيع ،عمان، 2008.
- فائزة ميموني، مراد خليفة،"السياسة الجنائية للمشرع الجزائري في مواجهة ظاهرة الفساد"،مجلة الاجتهاد القضائي،عدد5
- القباني بكر ، الادارة العامة ، ط1، ،دار النهضة ، القاهرة ، 2000
- قبيرة إسماعيل وآخرون، مستقبل الديمقراطية في الجزائر ، مركز دراسات الوحدة العربية ، بيروت ، 2002

- كامل شريف سيد. الجريمة المنظمة . ط 1 . دار النهضة العربية القاهرة . 2001
- محمد الصالح فنينش ، الرقابة على تنفيذ النفقات العمومية في القانون الجزائري، جامعة الجزائر ، كلية الحقوق ، 2012
- محمد عبد الوهاب البيروقراطية في الادارة المحلية . دار الجامعة الجديدة للنشر . الاسكندرية . 2004.
- محيو حمد ، المنازعات الإدارية، ترجمة فائز أنجق وبيوض خالد، ط 6 ، ديوان المطبوعات الجامعية الجزائرية، 2005 .
- مسعي محمد، المحاسبة العمومية، دار الهدى للطباعة والنشر عين مليلة، الجزائر، 2003
- المصراتي عبد الله احمد ، الفساد الاداري نحو نظرية الاجرام في علم الاجتماع ، ط 1 ، المكتب العربي الحديث ، مصر، 2011.
- مطر عصام عبد الفتاح ، الفساد الاداري ماهيته اسبابه مظاهره دار الجامعة الجديدة ، الاسكندرية . 2011 .
- معن محمود عياصرة ، مروان محمد بني احمد . القيادة والرقابة و الاتصال الإداري الوظيفي ، ط 1 . دار الحامد للنشر والتوزيع . عمان . 2008.
- المغربي كامل ، الادارة ، ط ، دار لنا للنشر والتوزيع ، الرياض ، 2000 .
- هوام الشیخة، الطعن بالنقض أمام مجلس الدولة، بدون طبعة ، دار الهدى ، الجزائر ، سنة 2009
- ياغي محمد عبد الفتاح . الرقابة في الادارة العامة ط 2 . دار وائل للنشر والتوزيع . عمان . 2013 .
- يوسف امير فرج ، الحوكمة ومكافحة الفساد الاداري و الوظيفي . مكتبة الوفاء القانونية مصر . 2011 .
- يوسف نادية . الفساد الاداري و المالي . المفهوم و الاسباب و الاثار وسبل العلاج . دار النهضة العربية . القاهرة ، 2005 .

5- الرسائل العلمية:

أ- رسائل الدكتوراه

- رحمة زيوش ، الميزانية العامة للدولة في الجزائر، اطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه ، تخصص القانون، كلية الحقوق، جامعة 30 مولود معمري، تيزي وزو، 2011
- سمیحة لعقابی ، ترشيد قطاع الوظيفة العمومية في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم تخصص قانون الإدارة العامة، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة باتنة 1، 2016-
- عبد العال حسن محمد، الرقابة الادارية على الجهاز الاداري للدولة ، الدكتوراه في العلوم القانونية ، جامعة عين شمس ، القاهرة .
- عبد العالي حاحة ، الأليات القانونية لمكافحة الفساد الاداري في الجزائر، دكتوراه في الحقوق تخصص قانون عام ، جامعة محمد خيضر ، بسكرة ، 2012/2013
- فاطمة بدروني ، لتحول الديمقراطي والهندسة الانتخابية في المجتمعات متعدد ثنائيات، دكتوراه ، جامعة جيلالي ليايس، سيدي بلعباس ، قسم الحقوق، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، الجزائر .

ب- رسائل الماجستير

- أمجوج نوار، مجلس المحاسبة نظامه ودوره في الرقابة على المؤسسات الإدارية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، فرع المؤسسات الإدارية والسياسية، كلية الحقوق، جامعة منتوري قسنطينة، سنة 2006-2007.
 - بقدي كريمة ، الفساد السياسي وأثره على الاستقرار السياسي في شمال إفريقيا: دراسة حالة الجزائر ، مذكرة ماجستير، قسم العلوم السياسية، جامعة تلمسان، 2011.2012 .
 - بكوش مليكة ، " جريمة الختلاس في ظل قانون الوقاية من الفساد ومكافحته "، مذكرة لنيل شهادة ماجستير، قسم القانون الخاص، جامعة وهران، 2012.2013 .
 - بوسعيود باديس. مؤسسات مكافحة الفساد في الجزائر. الماجستير في العلوم السياسية. جامعة مولود معمري. تيزي وزو. 2015
 - بولقريعات بوجمعة، القيادة الإدارية ودورها في تطوير الإدارة الجزائرية، شهادة ماجستير في الإدارة والمالية العامة، معهد الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر، 1991
 - شويخي سامية ، أهمية الاستفادة من الآليات الحديثة و المنظور الإسلامي في الرقابة على المال العام ، مذكرة ماجستير، جامعة تلمسان ، كلية العلوم الاقتصادية و التجارية و التسيير ، 2011
 - الغانم فهد بن محمد ، مدى فاعلية الاساليب الحديثة في مكافحة الفساد الاداري . الماجستير. في العلوم الادارية .قسم العلوم الادارية. كلية العلوم الاجتماعية و الادارية .جامعة نايف. الرياض. 2011
 - ملياني عبد الرحمان حميد، المفتشية العامة للمالية، مذكرة لنيل شهادة ماجستير، جامعة الجزائر، كلية الحقوق، 2002
- ت- مذكرات الماستر
- ايدير مالية و حمار كريمة ، الرقابة على المال العام، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص القانون العام للأعمال، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2014.
 - بوتني فتيحة ، بومنصور نورة، مدى فعالية آليات رقابة الصفقات العمومية على ضوء قانون الوقاية من الفساد، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص قانون العام للأعمال، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة ، بجاية، 2014.
 - حرفوش ليلى ، إفوراح فروجة، دور المحاسب العمومي والمفتشية العامة للمالية في الرقابة على مالية الجماعات الإقليمية، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص قانون الهيئات الإقليمية والجماعات المحلية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2016
 - ربوحي فيصل ، ماسينييسا منصور ، الآليات القانونية المستحدثة بموجب القانون 06-01 للوقاية من الفساد ومكافحة بين التطبيق والتضييق، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص القانون الاقتصادي والأعمال، فرع القانون العام للأعمال، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2016
 - قوري طانية ، حمانة سعاد ، الفساد المالي وآليات مكافحة، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، فرع قانون العام للأعمال، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2014

6- الملتقيات العلمية

- بن تركي عز الدين ، مداخلة بعنوان الفساد الاداري اسبابه و آثاره ، ملتقى وطني حول حوكمة الشركات كألية للحد من الفساد المالي والاداري ، جامعة محمد خيضر ، بسكرة يومي 06 - 07 ماي 2012

7- المجلات العلمية

- بن مشري عبد الحليم و عمر فرحاتي. الفساد الاداري مدخل مفاهيمي . مجلة الاجتهاد القضائي العدد 5 كلية الحقوق والعلوم السياسية . بسكرة 2009.
- بوعشة مبارك الفساد -اشكاله ، اثاره وطرق معالجته .مجلة البحوث والدراسات الانسانية . العدد 1 . جامعة 20 اوت 1955 سكيكدة .سبتمبر 2007.
- عادل حسين سمر. الفساد الاداري اسبابه اثاره وطرق مكافحته .مجلة النزاهة و الشفافية للبحوث والدراسات. العدد السابع.العراق.2014.
- علي عربية زياد ، الفساد اسبابه اشكاله دوافعه اثاره واستراتيجيات الحد منه من تناميهِ ومعالجته. مجلة فصلية محكمة تصدر عن المركز الدراسات و البحوث الاستراتيجية. العدد 16 جامعة دمشق 2005
- الكبيسي عامر. الفساد الاداري رؤية منهجية للتشخيص والتحليل و المعالجة . المجلة العربية للإدارة .المنظمة العربية للتنمية الادارية .العدد 1 عمان . 2000.
- ميموني فايزة ، مراد خليفة،"السياسة الجنائية للمشروع الجزائري في مواجهة ظاهرة الفساد"، مجلة الاجتهاد القضائي، عدد5.
- نوزاد عبد الرحمان. الفساد و التنمية. التحدي و الاستجابة . مجلة الاداري. العدد 87. القاهرة 2001..

8- المواقع الإلكترونية

- الموقع الالكتروني لمجلس المحاسبة <http://www.cours de comptes.org.dz>

9- الجرائد الإلكترونية

- عائد عميرة ، ماذا حقق بوتفليقة للجزائر خلال 20 عاما؟، جريدة نون بوست، 13 فيبرابر 2019، <https://www.noonpost.com/content/26571>

10- المراجع الأجنبية

- Jan Claude MARINEZ et Pierre DIMALTA, droit budgétaire, éditions, L TTE, C, Paris,1999
- Mohamed Kobtan ،Le Trésor Public, Office des Publication Universitaires (O.P.U), Alger, 1990

فهرس المحتويات

| الصفحة | الموضوع |
|---------------------------------------|---|
| - | الإهداء |
| - | شكر و عرفان |
| - | ملخص دراسة |
| أ | مقدمة |
| الفصل الأول: الاطار المفاهيمي للدراسة | |
| 07 | المبحث الاول : ماهية الرقابة الادارية |
| 07 | المطلب الاول : تعريف الرقابة الادارية |
| 07 | الفرع الاول : التعريف اللغوي للرقابة الادارية |
| 07 | الفرع الثاني : التعريف الاصطلاحي للرقابة الادارية |
| 09 | المطلب الثاني : اهداف واهمية الرقابة الادارية |
| 09 | الفرع الاول : اهداف الرقابة الادارية |
| 10 | الفرع الثاني : أهمية الرقابة الادارية |
| 10 | المطلب الثالث :انواع الرقابة الادارية |
| 11 | الفرع الاول : الرقابة من حيث توقيت الحدوث |
| 11 | الفرع الثاني : الرقابة من حيث المصدر |
| 12 | الفرع الثالث :الرقابة حسب الهدف |
| 13 | المطلب الرابع : خطوات و ادوات الرقابة الادارية |
| 13 | الفرع الاول : خطوات الرقابة الادارية |
| 16 | الفرع الثاني : ادوات الرقابة الادارية |
| 18 | المبحث الثاني : مفهوم الفساد الاداري |
| 18 | المطلب الاول : تعريف الفساد |
| 18 | الفرع الاول : الفساد لغتنا |

| | |
|----|---|
| 19 | الفرع الثاني : الفساد في التشريع الاسلامي |
| 19 | الفرع الثالث : تعريف الفساد اصطلاحا |
| 23 | المطلب الثاني : الابعاد التاريخية للفساد الاداري |
| 24 | الفرع الاول :الفساد في الحضارات القديمة. |
| 25 | الفرع الثاني : الفساد في العصور الوسطى . |
| 25 | الفرع الثالث : الفساد في العصر الحديث . |
| 26 | المطلب الثالث : الجهود الدولية و المحلية للوقاية ومكافحة الفساد الاداري |
| 26 | الفرع الاول :على مستوى المنظمات والهيئات الدولية |
| 29 | الفرع الثاني :الجهود الإفريقية والعربية لمكافحة الفساد. |
| 30 | المطلب الرابع : اشكال وخصائص الفساد الاداري. |
| 30 | الفرع الاول : الفساد حسب مظهره |
| 31 | الفرع الثاني : الفساد حسب درجة التنظيم |
| 32 | الفرع الثالث :الفساد حسب النطاق الجغرافي |
| 32 | الفرع الخامس : خصائص الفساد الاداري |
| 35 | المطلب الخامس :العوامل المساعدة على الفساد الاداري |
| 35 | الفرع الاول : العامل السياسي . |
| 36 | الفرع الثاني : العامل الاقتصادي . |
| 37 | الفرع الثالث : العامل التشريعي و القانوني . |
| 38 | الفرع الرابع : العامل الاجتماعي والتقافي |
| 39 | الفرع الخامس : العامل الامني والعسكري |
| 40 | المطلب السادس : اثار الفساد الاداري . |
| 40 | الفرع الاول : على النواحي الاقتصادية . |
| 41 | الفرع الثاني : على النواحي السياسية |
| 42 | الفرع الثالث :على النواحي الاجتماعية |

| | |
|----|---|
| 43 | الفرع الرابع : على النواحي الادارية . |
| 45 | خلاصة الفصل الاول |
| | الفصل الثاني: أليات مكافحة الفساد الاداري في الجزائر |
| 47 | المبحث الأول: واقع الفساد في الجزائر |
| 47 | المطلب الاول :الفساد قي فترة الاحادية الحزبية من 1962 الى 1989 . |
| 47 | الفرع الاول : طبيعة النظام السياسي في الجزائر أثناء فترة الاحادية الحزبية. |
| 51 | الفرع الثاني: الفساد من 1962 الى 1979 |
| 52 | الفرع الثالث الفساد من 1980 الى 1989 |
| 52 | المطلب الثاني : الفساد في فترة التعددية الحزبية من 1990 الى 2018 |
| 52 | الفرع الاول : طبيعة النظام السياسي في الجزائر أثناء فترة التعددية الحزبية. |
| 56 | الفرع الثاني: الفساد من 1990 الى 1999 |
| 57 | الفرع الثالث : الفساد من 1999 الى 2018 . |
| 59 | المبحث الثاني :المؤسسات المتخصصة في مكافحة الفساد الإداري |
| 59 | المطلب الأول: المؤسسات الإدارية المختصة لمكافحة الفساد الإداري |
| 59 | الفرع الاول : الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته |
| 62 | الفرع الثاني : الديوان المركزي لقمع الفساد |
| 63 | الفرع الثالث :المديرية العامة للتوظيف العمومية |
| 69 | المطلب الثاني : المؤسسات المالية المختصة لمكافحة الفساد الاداري . |
| 70 | الفرع الاول :مجلس المحاسبة |
| 80 | الفرع الثاني :المفتشية العامة للمالية |
| 92 | المبحث الثالث: تقييم دور مؤسسات مكافحة الفساد الاداري في الجزائر |
| 92 | المطلب الاول :تقييم دور المؤسسات الرقابية الادارية في مكافحة الفساد الاداري |
| 92 | الفرع الاول : تقييم دور الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته |

| | |
|-----|--|
| 93 | الفرع الثاني: تقييم دور الديوان المركزي لقمع الفساد |
| 94 | الفرع الثالث : تقييم دور المفتشية العامة للوظيفة العامة |
| 95 | المطلب الثاني: تقييم دور المؤسسات الرقابية المالية المتخصصة في مكافحة الفساد الاداري |
| 95 | الفرع الأول: تقييم دور مجلس المحاسبة |
| 96 | الفرع الثاني: تقييم دور المفتشية العامة للمالية. |
| 98 | خلاصة الفصل الثاني |
| 100 | الخاتمة |
| 104 | قائمة المصادر والمراجع |
| 110 | فهرس المحتويات |