



جامعة زيان عاشور بالجلفة
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم الحقوق

الفساد في الإدارة المحلية و طرق معالجته

مذكرة ضمن متطلبات نيل شهادة الماستر حقوق

تخصص: ادارة ومالية

اشراف الدكتور:

- عباس حمزة

اعداد الطالبان:

- عريشة محمد هشام

- محاد حمزة

لجنة المناقشة المكونة من السادة:

الأستاذ: بن الصادق أحمد.....رئيسا

الأستاذ: حمزة عباس.....مشرفا ومقررا

الأستاذ: ضيفي النعاس.....عضوا

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

كلمة شكر

الحمد لله الذي بنعمته تتم الصالحات والصلاة والسلام على رسوله الكريم ومن تبعه بإحسان إلى يوم الدين

أحمد في البداية رب العباد الذي يسر ووفق وأعان فله الحمد و الشكر الرحمان المستعان ، الحمد لله الذي أعاننا على إتمام هذا البحث، عسى أن يمثل فائدة لغيرنا ، و الباحث لا يسعه إلا أن يسجد لله شكرا وحمدا على توفيقه له، ويذكر لأهل الفضل عليه بعد الله سبحانه كل جميل وحسن صنيع.

" من لم يشكر الناس لم يشكر الله " حديث شريف

ونخص بالشكر والإمتنان والتقدير الأستاذ الدكتور: "عباس حمزة" الذي قبل تواضعا وكرامة الإشراف على هذا العمل ،وتقديم يد العون والمساعدة والتوجيه لإتمام هذا البحث،أدام الله عليه الصحة والعافية جزاه الله خير الجزاء .

كما نتقدم بجزيل الشكر والعرفان وخالص الدعاء لأساتذتنا الذين أناروا لنا سبيل العلم والمعرفة .

ويسعدنا أيضا أن نتقدم بجزيل شكرنا وتقديرنا إلى لجنة المناقشة التي قبلت إجازة العمل لهذه المرحلة وخصص كل أستاذ من أساتذتها وقتا لقراءة ونقد هذه المذكرة، و لإثراء رسالتنا هذه بالنصح والإرشاد .

كما نتوجه بتحية شكر إلى كل من:

- عمال مكتبة الكلية .

- عمال البلدية والولاية .

والشكر والامتنان والعرفان، لكل من ساهم مشكورا بتقديم العون والنصح والتشجيع،أو السؤال أو المساعدة قبل وأثناء إعداد البحث .

وفي الختام ندعوا الله أن نكون قد وفقنا فيما هدفنا إليه وما توفيقنا إلا بالله العلي القدير .

وشكرا

إهداء

الحمد لله الذي أودع بني آدم العقل و أعطاه بذلك القدرة على جعل وسيلته الكفاح
و غايته النجاح

أهدي هذا العمل المتواضع:

إلى الوالدين الكريمين حفظهما الله ورعاهما.

إلى كل إخوتي الأعزاء

إلى كل أساتذتي

إلى كل زملائي طلبة الماستر تخصص: إدارة ومالية

إلى كافة الأصدقاء والأحباب

إلى كل من ساهم في إخراج هذا البحث إلى النور...

بسم الله الرحمن الرحيم

وصلني الله على صاحب الشفاعة سيدنا محمد النبي الكريم، وعلى آله وصحبه الميامين

ومن تبعهم باحسان الى يوم الدين وبعد:

أهدي هذا العمل المتواضع

إلى من ربنتي وأنارت دربي وأعاننتي بالصلوات والدعوات، إلى أغلى إنسانة في هذا

الوجود "أمي الحبيبة"

إلى من تشقت يداه في سبيل رعايتي و أوصلني إلى ما أنا عليه، أبي الصبور

أدامه الله لي

إلى والدي الآخرين: والدي زوجتي حفظهما الله ورعاهما

إلى قرة عيني زوجتي، وابني عيسى رعاهما الله

إلى أخوتي وأخواتي

إلى إخوة زوجتي خاصة خديجة

إلى من عمل معي بكد بغية إتمام هذا العمل، إلى صديقي ورفيق دربي عريشة محمد هشام

إلى أستاذي المشرف الذي لم يبخل علينا بتوجيهاته ونصائحه القيمة التي كانت عوناً لنا في

إتمام هذا البحث

أرجو أن يكون هذا العمل خالصاً لوجه الله وأن تكون فيه فائدة، وأن يغفر لنا زلاتنا فيه

ويثيبنا على ما وفقنا إليه ويعلمنا ويكتبنا مع طلبة العلم اتباعاً لسنة نبيه الكريم عليه أفضل

الصلاة والسلام

المقدمة

مقدمة :

وجد الفساد بوجود الإنسان على هذه الأرض، غير أن الملفت للانتباه هو سرعة انتشاره في الآونة الأخيرة أين كسر كل الحواجز واخترق كل الحدود، حيث أصبح ظاهرة لم تحدها قوانين، ولم يقتصر وجودها على الدول النامية فقط بل شملت حتى الدول المتقدمة.

والفساد من أخطر الظواهر على المجتمعات، والتي تسبب الفرد في صناعته نتيجة لجشعه وأنايته، فكان حاصل ذلك، رياح شتوية عصفت بالأنظمة الطاغية لكي يزهر ربيع عربي، لكن العكس الذي حدث في الدول العربية، والتي عرفت ثورات كان شعارها "لا للفساد بعد اليوم" فالذي حدث في أغلب هذه الدول هو دمار وتشرذم للشعوب و...و... فهل هذا هو الربيع الذي أرادته الشعوب ؟

إن إستثناء الفساد اليوم ، والذي وصل إلى مستويات غير مسبوقه في حجمه و تنوعه وأثاره المدمرة، وهذا ما تعكسه وسائل الإعلام اليومية على صفحاتها من مستجدات الفساد على الساحة الوطنية.

وبما أن الفساد قد غزا كل الإدارات الجزائرية، فيكاد يأتي عليها ونجد أن الإدارة المحلية لم تستثنى من ذلك على اعتبار أن الإدارات على المستوى المحلي حين يصيبها الفساد يشل نصفها، ويجعلها عاجزة على القيام بمهامها، فهي مؤسسات للتنمية الاقتصادية والاجتماعية الثقافية والسياسية ، ذلك أن الدستور مكرس لسيادة الشعب، بحيث أعطى للجماعات المحلية سلطة القيام بالتنمية المتعددة الأوجه لصالح المواطن.

وبما أن محور دراستنا هو الفساد في الجماعات المحلية فهذه الخيرة تعتبر مفهوما قائما بذاته مختلفا عن غيره ، فوجود الجماعات المحلية مكرس دستوريا وتمت الإشارة إليهما وهما البلدية والولاية ، والذان نص عليهما دستور 1996 "الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية والولاية".

تعد البلدية الجهاز التنظيمي الأساسي سياسيا، اقتصاديا إداريا اجتماعيا وكذلك ثقافيا في الدولة وتشكل قاعدة الهيكل الإداري، ونص عليها المشرع في قانون البلدية 10/11 على أنها "الجماعات الإقليمية القاعدية للدولة وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة" كما نصت عليها المادة الثانية من نفس القانون "البلدية هي القاعدة الإقليمية اللامركزية ومكان لممارسة المواطنة وتشكل إطار مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية"¹.

وتتكون البلدية من هيئات نصت عليها المادة 15 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية على أنه تتوفر البلدية على:

- هيئة مداولة "المجلس الشعبي البلدي".
- هيئة تنفيذية يرأسها "رئيس المجلس الشعبي البلدي".
- إدارة ينشطها الأمين العام للبلدية تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي.

تمارس هيئات البلدية أعمالها في إطار التشريع والتنظيم المعمول به².

فمن خلال المادة نجد أن المجلس الشعبي البلدي يجسد اللامركزية الإقليمية في البلاد ومكان لممارسة الديمقراطية من خلال مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية، حيث يتشكل المجلس الشعبي البلدي من أعضاء منتخبين عن طريق الاقتراع السري النسبي على القائمة بحيث يخضع عدد الأعضاء في كل بلدية على حسب حيث يتراوح ما بين 13 و 43 عضو طبقا لنص المادة 79 من قانون الانتخاب الجزائري.

ويعقد المجلس الشعبي البلدي دورات عادية تصل إلى 6 دورات في السنة أما الدورات الغير عادية فتكون حسب ما تقتضيه الضرورة بطلب من رئيس المجلس و 3/1 من أعضائه

¹ المادة 01 و 02 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية ، المؤرخ في 22 جوان 2011 ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية ، العدد 37 ، الصادرة في 03 جويلية 2011 .

² محمد الصغير بعلي ، القانون الإداري(التنظيم الإداري- النشاد الإداري) ، دار العلوم للنشر والتوزيع ، عنابة ، 2013 ، ص 135 .

أو بطلب من الوالي ومصت المادة 31 والمادة 32 من قانون البلدية على أن المجالس يشكل من بيض أعضائه لجان دائمة وأخرى مؤقتة¹.

ويتراوح أعضاء الدائمة من 3 إلى 6 أعضاء بحيث تنظم المسائل التي جاءت في المادة 32 من قانون البلدية، أما اللجان المؤقتة فتشكل بمناسبة تحقيق أو دراسة مسألة لها طابع خاص ويمكن تشكيلها وفق إجراءات خاصة محددة.

أما رئيس المجلس الشعبي البلدي فيتم تعيينه عن طريق الاقتراع السري من طرف أعضاء المجلس الشعبي البلدي وتنتهي مهامه إما بانتهاء العهدة الانتخابية للمجلس أو حالة الوفاة أو الاستقالة، التخلي والمانع القانوني.

أما الولاية فتعتبر الدائرة الغير ممرزة في الدولة وهذا بالرجوع إلى قانون الولاية 07/12 والذي "الولاية هي الجماعة الإقليمية في الدولة تتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة" فهي التي يتم فيها تنفيذ السياسات العمومية والتضامنية بين الجماعات الإقليمية والدولة.

وتكون الولاية حسب ما نصت عليه المادة 02 من قانون الولاية على أن للولاية هيئتان هما:

- المجلس الشعبي الولائي.
- الوالي².

بحيث يعد المجلس الشعبي الولائي جهاز مداولة على مستوى الولاية وهيئة أساسية وحتمية في تشكيل جهاز تسيير وإدارة الولاية باعتبارها جماعة إدارية لا مركزية إقليمية، ويتشكل المجلس الشعبي الولائي من أعضاء منتخبين من قوائم المترشحين الذي تقدمهم

¹ القانون 10/11 المتعلق بالبلدية .

² القانون 07/12 المتعلق بالولاية ، المؤرخ في 21-2-2012 ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية ، العدد 12 الصادرة في 29 فيفري 2012

الأحزاب المعتمدة أو من القوائم الأحرار لمدة 5 سنوات عن طريق الاقتراع العام المباشر والسري ويحدد أعضائه نسبة لعدد السكان حيث يتراوح ما بين 35 و 55 عضو¹، يسيره رئيس منتخب لمدة 5 سنوات من طرف أعضاء المجلس، ويكون من القائمة الحائزة على الأغلبية المطلقة للمقاعد².

يجري المجلس الشعبي الولائي مداولاته خلال دوراته والتي تنصب على إحدى صلاحياته وتخضع للقواعد الأساسية التالية:

تكون مداولاته علنية ضمانا للرقابة الشعبية إلا في حالة فحص الانضباط للمنتخبين وكذا المسائل المتعلقة بالأمن والنظام العام.

يصادق على مداولات المجلس بالأغلبية المطلقة لأعضائه مع ترجيح صوت الرئيس في حالة التساوي، كما أن قانون الولاية قد خصص المجلس الشعبي الولائي بصلاحيات واسعة شملتها المواد من 73 إلى 101، وهذا يعزز مكانة السلطة الشعبية في تسيير شؤون الإقليم³.

أما الوالي يوجد قانون خاص بالولاية، فتعيينه وطبقا لنص المادة 78 من الدستور يكون بمرسوم رئاسي يتخذ في مجلس الوزراء بناء على تقرير من وزير الداخلية ويعد من المناصب السامية ويستمد الوالي صلاحياته من قانون مركبة فهو ممثلا للدولة ومفوضا للحكومة على مستوى إقليم الولاية وهذا ما جاءت به المادة 110 من قانون الولاية.

يتولى الوالي تنفيذ مداولات المجلس الشعبي الولائي حسب نص المادتين 102 و 124 من قانون الولاية، كما يمثل الولاية أمام القضاة وبعد الأمر بالصرف هلى مستوى الولاية

¹ المادة 82 من القانون العضوي رقم 01/12 المتعلق بالانتخابات المؤرخ في 12 جانفي 2012 ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية ، العدد 12 الصادرة في 29 فيفري 2012.

² المادة 59 من القانون 07/12 المتعلق بالولاية .

³ عمار بوضياف شرح قانون الولاية ، القانون 07/12 المؤرخ في 21-2-2011 ، جسر للنشر والتوزيع ، الجزائر ، 2012 ، 230 .

أيضا يقوم بإعداد مشروع الميزانية و يوجه الوالي دوريا تقديراته وتقديمه للوزير المعني بخصوص المديرين الولائيين وعند ارتكاب المدير الولائي لخطأ يمكن للوالي طلب نقله أو انهاء مهامه أو وضعه تحت تصرف الإدارة المعنية¹.

ويعرضها على المجلس الشعبي الولائي كما يتولى سلطة الإشراف على المصالح التابعة للولاية، ويمارس السلطة السلمية المقررة قانونا على مجموع الموظفين التابعين للولاية².

ونستنتج أن الجماعات المحلية

تعد عصب التنظيم الإداري، فهي تجسيد اللامركزية الإقليمية وتعبير عن مبدأ الديمقراطية، فإنها لم تسلم من ظاهرة الفساد فمع زيادة هذه الظاهرة وتناميها تطرح إشكالية محاربتها على الرغم من أن المشرع وضع ترسانة من القوانين لمكافحة الفساد بأنواعه.

والجزائر كانت من الدول الأوائل الذين صادقوا على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في 2006، بالإضافة إلى صدور قانون 01/06 المؤرخ في 20 فيفري 2006 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، وهذا سعيًا من المشرع الجزائري لمواجهة مظاهر الفساد تمت دراستها من قبل عدة باحثين سواء في علم الاجتماع أو العلوم السياسية أو علم الاقتصاد وعلم الإدارة، إلا أن الفساد في الإدارة المحلية لم يكن البحث فيه بالقدر المطلوب والذي يتناسب وأهمية الإدارة المحلية ومكانتها.

1- أهمية الموضوع:

تبرز أهمية هذا الموضوع كون الفساد من السلوكات التي تنحر عصب الإدارة، وهي السبب الرئيسي الذي يعيق التنمية المحلية، ويحول دون تحقيق مبدأ الديمقراطية الذي تجسده

¹ عمار بو ضياف ، التنظيم الإداري في الجزائر (بين النظرية و التطبيق) ، جسور للنشر والتوزيع ، ط1 الجزائر ، 2010 ، ص 189 .

² عمار بوضياف ، شرح قانون الولاية ، مرجع سابق ، ص 243 .



اللامركزية الإدارية الأمر الذي دفعنا إلى تقديم صورة حول واقع الفساد في الإدارة المحلية، وكيف أن الآليات التي وضعها المشرع و المتمثلة في ترسانة من القوانين أظهرت قصورها في الحد من الظاهرة وهذا ما يعكسه واقع الحال، ونظرا لهذه الأهمية ارتأينا طرح الإشكالية التالية:

2- إشكالية الدراسة:

ما مدى نجاعة الآليات التي وضعها المشرع الجزائري لمحاربة الفساد في الإدارة المحلية؟

ويتفرع عن هذه الإشكالية مجموعة من التساؤلات الفرعية والتي تدور حول:

1- ما المقصود بالفساد في الإدارة المحلية؟

2- إلى أي مدى يمكن للآليات التي سخرها المشرع أن تحد من الفساد في الإدارة المحلي؟

3- أسباب الدراسة:

إن أهم الأسباب التي دفعتنا إلى دراسة هذا الموضوع هو أهميته البالغة كون الفساد ظاهرة خطيرة مست المجالس المحلية، هاته الأخيرة التي لم تحظى باهتمام كاف، مع العلم أنها تمثل العصب النابض للإدارة، والمصيبة أن الفساد تفتش في الإدارة الجزائرية عموما والإدارة المحلية خصوصا وهذا ما نستشفه من خلال المراتب التي احتلتها الجزائر في الإحصائيات التي تتناول 105، 112، 105 في السنوات 2008، 2011، 2010، 2009 2012 على التوالي وهذا لوحده سببا كافيا لدراسة الفساد الذي يعيق التنمية، التي تحاول السلطة العليا في البلاد في كل مرة القيام بها، إلا أنها لم تجد نفعا.

الصعوبات:

أهم الصعوبات التي واجهتنا في هذه الدراسة :

- قلة الدراسات المتخصصة، والتي حتى وإن وجدت فهي لم تسلط الضوء على الدراسة من كل الجوانب.
- ضيق الوقت بالنسبة لموضوع كهذا ولما له من أهمية، فهو يتطلب وقت أكبر للتخصيص والدراسة الدقيقة.

منهج الدراسة:

اعتمدنا في بحثنا هذا على المنهج الوصفي التحليلي، من أجل تحليل ظاهرة الفساد في الإدارة المحلية، وبيان أسبابه وأثاره المختلفة، بالإضافة إلى تحليل التشريعات الخاصة لمواجهة الفساد المحلي، من خلال قانون الجماعات المحلية وكذا قانون الوقاية من الفساد ومكافحته، دون أن ننسى الهيئات والمؤسسات التي لها دور في مكافحة الفساد.

وبناء على ما تم عرضه ومن أجل الإجابة على الإشكالية قمنا بتقسيم خطة هذه الدراسة إلى فصلين على النحو التالي:

الفصل الأول: مظاهر الفساد في الإدارة المحلية.

المبحث الأول: مفهوم الفساد في الإدارة المحلية.

المطلب الأول: تعريف الفساد وخصائصه.

المطلب الثاني: أسباب الفساد المحلي وأثاره .

المبحث الثاني: صور الفساد في الإدارة المحلية.

المطلب الأول: الانحرافات الوظيفية.

المطلب الثاني: الانحرافات الوظيفية.

الفصل الثاني: آليات مكافحة الفساد في الإدارة المحلية.

المبحث الأول: مكافحة من خلال التشريعات الخاصة والهيئات.

المطلب الأول: مكافحة من خلال التشريعات الخاصة.

المطلب الثاني: مكافحة من خلال الهيئات والمنظمات.

المبحث الثاني: حوكمة الإدارة المحلية.

المطلب الأول: مفهوم الحوكمة.

المطلب الثاني: عصرنة الإدارة المحلية.

الفصل الأول
مظاهر الفساد في
الإدارة المحلية

الفصل الأول: مظاهر الفساد في الإدارة المحلية

يعتبر الفساد ظاهرة قديمة قدم ظهور الإنسان، وهذه الظاهرة التي مست جميع ميادين الحياة، وطالت مختلف قطاعات الدولة.

وعلى اعتبار أن الدولة تقوم على مجموعة من الجماعات المحلية التي تعمل على تسيير الشؤون المحلية للأفراد والعمل على تلبية احتياجاتهم ، وإشباع رغباتهم فإنها أثناء، وبمناسبة تقديمها لخدماتها تشهد العديد من مظاهر الفساد بشتى أشكاله وصوره .

إن الفساد على مستوى الإدارة المحلية يعتبر لا محالة عثرة في طريق التنمية المحلية والإصلاح الإداري، وهو الأمر الذي من شأنه التأطير بصورة مباشرة على التنمية الوطنية، وبالتالي يستدعي ضرورة الوقوف على مختلف سلبياته، لذلك سنحاول من خلال هذا الفصل الوقوف على مفهوم الفساد في الإدارة المحلية (المبحث الأول) وذلك من خلال ضبط تعريفه وخصائصه (المطلب الأول) ، وبيان أسبابه وآثاره (المطلب الثاني) ومن ثم التطرق إلى مختلف صور الفساد في الإدارة المحلية (المبحث الثاني) مع تحديد كل الانحرافات المتعلقة بالموظف (المطلب الأول) ، والانحرافات المتعلقة بالوظيفة (المطلب الثاني) .

المبحث الأول : مفهوم الفساد في الإدارة المحلية

حتى نتوصل إلى تحديد مفهوم الفساد في الإدارة المحلية على وجه الخصوص والتي هي مجال دراستنا ، لابد علينا أن نعرفه من كل الجوانب ، وكذا نستنبط خصائصه ، والأسباب المؤدية إليه في الإدارة المحلية ، وذلك بتعريفه (المطلب الأول) ، ومن ثم الوقوف على أسبابه في (المطلب الثاني) .

المطلب الأول : تعريف الفساد في الإدارة المحلية وخصائصه

للفساد معاني مختلفة، لكنها متقاربة في المعنى، لذا سنتعرض للفساد من الجانب اللغوي، الشرعي، الاصطلاحي.

الفرع الأول: تعريف الفساد في الإدارة

أولاً: الفساد في اللغة.

الفساد كلمة مشتقة من فسد وهي تتكون من ثلاثة أحرف وهي الفاء، السين، والدادل ، وهو أصل يدل على خروج الشيء من الاعتدال قليلا كان الخروج عنه كثيرا ، ويقال فسد الشيء بالضم ، أو فسد يفسد فسادا ، وهو فاسد أي بطل وضمحل¹، وهو نقيض الصلاح ، حيث يقال أفسد الشيء بعد اصلاحه ، والمفسدة ضد المصلحة ، والإستفساد خلاف الاستصلاح.

ويقال أيضا فسد الشيء فسادا ، أي بطل و اضمحل ، والمفسدة ضد المصلحة² كما أن العرب أطلقت كلمة فساد على التلف والعطب ، والاضطراب والخلل والجذب ، والقحط يقال فسد اللحم أو اللبن أنتن وعطب، وفسد العقل، بطل وفسد الرجل جاوز الصواب والحكمة، وفسدت الأمور ، اضطربت وأدركت الخلل³.

وبالرجوع إلى اللغة الإنجليزية نجد كلمة فساد، تقابلها كلمة corruption في قاموس اكسفورد تم تعريفها على أنها انحراف أو تدمير للنزاهة في أداء الوظائف العامة من خلال الرشوة، والتي تعد أكثر المعاني تعبيرا عن مصطلح الفساد، كما تعني غياب النزاهة⁴.

أما في اللغة الفرنسية فجاءت كلمة الفساد على حسب استخداماتها أين تأخذ في كل مرة تسمية مع تطابق في المدلول، والذي هو الإخلال بالأمانة، والواجب الذي يفرضه العمل الوظيفي أين يجلب للموظفين الممارسين له منافع خاصة من منافع عامة .

¹ محمد محمود معايرة ، الفساد الإداري وعلاجه في الشريعة الإسلامية ، ط1 ، دار الثقافة ، عمان ، 2011 ، ص 72 .

² الرازي محمد أبي بكر بن عبد القادر ، مختار الصحاح ، دار الكتاب العربي ، بيروت 2004 ، ص 246 .

³ حاحة عبد العالي ، الآليات القانونية لمكافحة الفساد الإداري في الجزائر ، أطروحة دكتوراه ، قانون عام كلية الحقوق والعلوم الانسانية ، جامعة بسكرة ، 2013 ، ص 12 .

⁴ Oxford Advanced learner's dictionary, English edition oxford university, P 329.

غير أن الفقيه pierre la coscoumes ذكر أن للفساد ثلاث تعاريف تضمنت خروج الموظف عن القواعد العامة ، يفرض تحقيق ربح خاص ، سواء كان سياسي أو اقتصادي أو اجتماعي¹ ، ومن خلال ما تم عرضه من مختلف التعاريف في اللغة نجد أنها جاءت نقيض للصالح ، وكل اللغات التي ذكرناها .

ثانياً: الفساد في الشريعة

يعد الفساد مرتبطاً بالإدارة لذا فالأمر يقتضي بيان جزأيه المركب من الفساد والإدارة، فمفهوم الفساد في الاصطلاح الشرعي هو >> من كبائر المعاصي والذنوب ، والمخالفة لأحكام الشريعة الإسلامية لذا هو حرام بإجماع العلماء ، للأدلة الناهية عنه² .

أما لفظ الإدارة فهو مشتق من الفعل أدار³ وقد جاء في موضع واحد في القرآن الكريم في الآية 282 من سورة البقرة واللفظ الذي استخدمه المسلمون للدلالة على معنى الإدارة هو لفظ التدبير أين ورد في العديد من الآيات كآياتة 5 من صورة السجدة وغيرها .

ومنه نجد أن كل ما يخالف تنظيم الإدارة في الدولة الإسلامية يعد فساداً إدارياً ما دام مخالف لما تقره الشريعة .

¹ La première définition « l'approche juridique a pour base les règles qui définissent la sanction des comportements illicites dans l'exercice des fonctions publiques par des élus, des responsables gouvernementaux ont des fonctionnaires.

Deuxième définition est centrée sur la notion d'intérêt, général. Elle prend en compte les pratiques qui, sans être normée, sont contraires aux principes démocratiques.

Un troisième type de définition repose sur un modèle économique (market-centered). La corruption est analysée en termes de transaction entre acteurs publics et privés. Dans ces échecs, l'obligation réciproque différente cependant des marchés économiques classique par leur informalité et la variabilité des montants financiers en cause.

² وهبة مصطفى الزحيلي، "التعريف بالفساد و صورته من الوجهة الشرعية"، المؤتمر العربي الدولي لمكافحة الفساد ، أكاديمية نايف العربية

للعلوم المنية 6-7/10/2003 الرياض ، ص 8 .

³ المطيري حزام بن ماطر ، الإدارة الإسلامية المنهج والممارسة ، مكتبة الرشيد ، الرياض ، ص 50 .

1. الفساد في القرآن الكريم :

جاءت كلمة فساد في القرآن الكريم حوالي خمسين مرة ، موزعة على ثلاثة وعشرون سورة، بهيئات الفعل وتعريفاته، والمصدر واسم الفاعل ، فأما الفعل فذكر في ثمانية عشر موضعا، وأما المصدر فذكر في أحد عشر موضعا ، واسم الفاعل في واحد وعشرين موضعا¹.

أما دلالاته فكانت متعددة وبسياقات مختلفة، منها ما قصد بها التخريب والتدمير في قوله عز وجل << إن الملوك إذا دخلوا قرية أفسدوها ، وجعلوا أعزة أهلها أذلة وكذلك يفعلون >>².

كما استخدم للدلالة على القتل وسفك الدماء في قوله عز وجل << وإذ قال رَبُّكَ للملائكة إني جاعل في الأرض خليفة قالو أتجعل فيها من يفسد فيه و يسفك الدماء ونحن نسبح بحمدك ونقدس لك قال إني أعلم ما لا تعلمون >>³.

وأیضا قوله عز وجل للدلالة على الطغيان << اللذين طغوا في البلاد فأكثرُوا فيها الفساد >>⁴.

أیضا جاء لفض الفساد في قوله << الذين كفروا وصدوا عن سبيل الله ودناهم عذابا فوق العذاب بما كانوا يفسدون >> ، وأیضا قوله << لو كان فيهما آلهة إلا الله لفسدتا فسبحان الله رب العرش عما يصفون >> .

يتضح من خلال الآيات السابقة أن للفساد مدلولاتها واسعة ، وكثيرة تشمل جميع صور الفساد وأسبابه، مع التذكير أننا لم نذكرها كلها لأننا كما سبق وقلنا، وردت في خمسين موضعا.

الله عز وجل خلق آدم وخيره بين الحق والباطل ، والخير والشر، غير أن النفس البشرية يطغى عليها حب الشهوات ، وكذا حب الدنيا، وهذا دافع قوي للفساد في الأرض، وارتكاب المعاصي التي حرمها الله عز وجل .

¹ حاحة عبد العالي ، مرجع سابق ، ص 14 .

² الآية 33 و 34 من سورة النمل .

³ الآية 30 من سورة البقرة .

⁴ الآية 11 و 12 من سورة الفجر .

.II. الفساد في السنة النبوية :

ورد في السنة أحاديث كثيرة تتحدث عن الفساد والمفسدين ، أين سنكتفي بذكر القليل منها.

ذكر النعمان بن بشير رضي الله عنهما قال سمعت رسول الله صلى الله عليه وسلم يقول >> الحلال بيّن والحرام بيّن وبينهما مشتبهات لا يعلمها كثير من الناس ، فمن اتقى الشبهات ستبرأ لدينه ولعرضه ، ومن وقع في الشبهات كراع يرعى حول الحمى، يوشك أن يوقعه ، ألا وإن لكل ملك حمى، ألا إن حمى الله في أرضه محارمه، ألا وإن في الجسد مضغة إذا صلحت صلح الجسد كله وإذا فسدت فسد الجسد كله ألا وهي القلب<<¹.

عن معاوية بن أبي سفيان رضي الله عنهما ، قال سمعت رسول الله صلى الله عليه وسلم يقول >> إنما الأعمال كالوعاء إذا طاب أسفله طاب أعلاه، وإذا فسد أسفله فسد أعلاه << وقال أبي الدرداء، رضي الله عنه قال رسول الله صلى الله عليه وسلم >> ألا أخبركم بأفضل من درجة الصيام والصلاة والصدقة << قالوا : بلى قال : >> صلاح ذات البين هي الحالقة<<² ، كما حذر عليه الصلاة والسلام من الغلول "الخيانة" فعن عدي بن عسيرة قال سمعت رسول الله صلى الله عليه وسلم يقول >> من استأمناه منكم على عمل ، فكتمنا مخيطة مما فوقه، كان غلولا يأتي يوم القيامة <<³ .

أما جمهور الفقهاء فاتفقوا على أن لفظ الفساد هو مرادف للبطان في معظم استعمالاته ، فالباطل لا يكون مشروعاً بأصله ، والفاقد هو ما كان مشروعاً بأصله لا بوصفه، ويطلق الفساد على زوال الصورة المادية بعد أن كانت حاصلة ويقابله الكون فإن دل الكون على الوجود بعد العدم فإن الفساد يدل على العدم بعد الوجود والكون يحدث دفعة واحدة .

أما الفساد الحد عندهم هو أحد الأمرين ، الزيادة فيه التي هي النقصان من المحدود والآخر هو النقصان منه، الذي هو زيادة في المحدود⁴.

¹ عبد الله علي حمودة الكتبي، "الفساد الإداري والمالي وسبل محاكمته جنائياً ، دراسة مقارنة" ، الباحث الإماراتي الشارقة، 2011، ص 45

² محمود محمد معابرة ، مرجع سابق ، ص 79 .

³ عبد الله بن ناصر بن عبد الله آل غصاب ، منهج الشريعة الإسلامية في حماية المجتمع من الفساد المالي والإداري، >> دراسة أصلية مقارنة تطبيقية<< رسالة ماجستير ، كلية الدراسات العليا، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية الرياض، 2008، ص 50.

⁴ آدم نوح القضاة، "نحو نظرية إسلامية لمكافحة الفساد الإداري والتعامل مع تبعاته"، المؤتمر العربي الدولي لمكافحة الفساد، أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية، مركز الدراسات والبحوث، الرياض، 2003، ص 3 .

ثالثا: الفساد اصطلاحا

يعتبر مصطلح الفساد واسعا وفضفاضا إذ يشمل العديد من المجالات، أين يصعب إيجاد تعريف موحد للفساد في الإدارة بصفة عامة والإدارة المحلية خصوصا لذا سنتطرق إلى تعريف الفساد من عدة الزوايا.

1. التعاريف الفقهية للفساد :

تعرضنا فيما سبق لمصطلح الفساد، على أنه يشمل العديد من المجالات ، أين تطرق إليه فقهاء علم الاجتماع، وعلم القانون والإدارة، وهذا ما يبرر الاختلاف في تحديد مفهوم الفساد .

1- الفساد من منظور اجتماعي :

أولى علماء الاجتماع أهمية كبيرة لظاهرة الفساد كونها انعكست سلبا على باقي أفراد المجتمع، فاستخدم الفساد للدلالة على السلوكات المخالفة للقوانين والأعراف من أجل تحقيق مكاسب خاصة على حساب الصالح العام، ولعل أهم ما ذهب إليه علماء الاجتماع هو ما ذكره جورج مودي شاروت على أن أصدق تعريف للفساد هو الذي ورد في موسوعة العلوم الاجتماعية الأمريكية، الفساد هو سوء استخدام النفوذ العام لتحقيق أرباح خاصة¹، وبالتالي فهو يشمل جميع أنواع الرشاوى للمسؤولين المحليين، والوطنيين، والسياسيين، حيث استبعد القطاع الخاص.

2- الفساد من منظور إداري:

عرف الفساد من الزاوية الإدارية على أنه كل ما يصدر من سلوكات سلبية من أشخاص تابعين إلى إحدى الهيئات والإدارات العامة أو الخاصة .

وبما أن الإدارة المحلية هي همزة وصل بين الإدارة المركزية والمواطن ، كان لزاما على الإدارة أن تتصف بقدر كبير من المسؤولية تجاه المواطن الذي هي في خدمته.

ومن التعاريف التي وردت فيما يخص المفهوم الاصطلاحي للفساد الإداري، ظهرت عدة معايير ومناهج تم تقسيمها إلى أربعة معايير هي:

¹ محمود محمد معبرة ، مرجع سابق ، ص 92 .

أ- المعيار القيمي :

عرف أنصار هذا المعيار الفساد بأنه "فساد للاستقامة والفضيلة أو المبادئ الخلقية أو الحث على العمل الخاطئ بواسطة الرشوة أو الوسائل غير القانونية الأخرى".

هذا التعريف ركز على المعايير الأخلاقية والقيم الاجتماعية التي يعد الخروج عنها فسادا إداريا .

كما عرف أيضا على أنه >> القصور القيمي عند الأفراد الذي يجعلهم غير قادرين على تقديم الالتزامات الذاتية المجردة والتي تخدم المصلحة العامة <<¹ .

ب- المعيار المصلحي :

عرف أنصار هذا المعيار الفساد على أنه >> إساءة استخدام المنصب العام أو السلطات لتحقيق منافع خاصة << .

وفي هذا السياق عرفه Kuper بأنه >> إساءة استخدام الوظيفة أو السلطة للحصول على مكاسب شخصية أو منفعة ذاتية غير شرعية << هذا التعريف يركز على استغلال الوظيفة العامة من أجل الحصول على مصالح شخصية غير شرعية .

كما عرف أبو سن الفساد الإداري بأنه >> يعد الموظف فاسدا إذا قبل مالا أو هدية ذات قيمة مالية مقابل أداء عمل هو ملزم بأدائه رسميا بالمجان، أو ممنوع عن أدائه رسميا إذا مارس سلطاته التقديرية بطريقة غير مشروعة يشم منها راحة استغلال المنصب الإداري أو سوء استخدام السلطة الرسمية ، وترجع المصلحة الشخصية له ولأصدقائه وأقاربه على المصلحة العامة <<² .

وتم انتقاد هذا المعيار على أساس أنه لا توجد معايير تحدد معنى سوء استخدام الوظيفة وكذا تعريف دقيق لمفهوم المصلحة العامة.

¹ محمد الفاتح محمود بشير المغربي ، الفساد الإداري أساليبه وآثاره ، وأهم أساليب مكافحته ، بدون طبعة ، المنظمة العربية للتنمية ، مصر ، 2011 ، ص 230 .

² محمود محمد معابرة ، مرجع سابق ، ص 93-94 .

ج- المعيار القانوني :

يرى أنصار هذا المعيار أن الفساد الإداري ينحصر في خرق القوانين والأنظمة والتعليمات التي يجب مراعاتها وظيفيا .

و عرفه كليتجارد بأنه >> سلوك ينحرف عن الواجبات الرسمية لموظف عام بسبب مكاسب شخصية أو قرابة عائلية أو عصبية خاصة مالية أو لمكانة خاصة أو سلوك يخرق القانون عن طريق ممارسة بعض أنواع السلوك الذي يراعي المصلحة الخاصة <<¹.

فهذا التعريف يعتبر الفساد >> كل سلوك مخالف للقانون وأيضا أي سلوك ينحرف عن الواجبات الرسمية << .

د- معيار الرأي العام :

اعتمد البعض معيار الرأي العام تعديد مفهوم الفساد الإداري ، إذ يعد هذا المعيار حديثا نسبيا ، وقصد اعتماده تجنباً للانتقادات التي وجهت إلى المعايير الأخرى للفساد الإداري، وذلك باللجوء إلى الرأي العام ليحدد بطريقة ما يراه فاسدا من تصرفات الإداريين ، وما يراه كذلك ، ليتم الوصول إلى أن الفساد ثلاثة أنواع ، أسود، أبيض، و رمادي .اعتمادا على ما يراه الجمهور العام والمواطنين .

✓ الفساد الأسود : هو ذلك السلوك الذي يتفق الجمهور على إدانته وضرورة معاقبة مرتكبه.

✓ الفساد الأبيض : هو السلوك الذي يتغاضى عنه الجمهور ، ولا يميلون إلى معاقبة مرتكبه.

✓ الفساد الرمادي : وهو متوسط بين النوعين السابقين، ويكون هذا في الحالات التي يتطلب فيها عناصر معينة من المجتمع بإدانة مرتكبيه في حين يبقى الرأي العام مترددا في ذلك².

غير أن هذا المعيار لم يسلم من الانتقادات ، وحثهم في ذلك أن الرأي العام يتذبذب في الكثير من الأحيان >> لأنه يتغير الزمن ، وكذا يتغير من مجتمع إلى آخر ، كما أنه يتأثر بعدة عوامل ، اجتماعية ، اقتصادية ، ثقافية << .

¹ آدم نوح علي معايدة ، "مفهوم الفساد الإداري ومعايير في التشريع الإسلامي"، دراسة مقارنة ، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية ، مجلد 21 ، العدد الثاني ، دمشق ، 2005 ، ص

² عصام عبد الفتاح مطر ، الفساد الإداري، دار الجامعة الجديدة الاسكندرية ، 2011 ، ص 27-28 .

بعدما تم عرض المعايير التي حاولت توضيح أو إعطاء تعريف للفساد الإداري من جانبه الإصطلاحي ، تعرض تعريف السيد شتار وهو >> استخدام السلطة العامة من أجل كسب أو ربح شخص ، أو من أجل تحقيق هيبة أو مكانة اجتماعية، أو من أجل تحقيق منفعة لجماعة، أو طبقة ما الطريقة التي يترتب عليها فرض القانون أو مخالفة التشريع ومعايير السلوك الأخلاقي << وبذلك يشمل الفساد انتهاكا للواجب العام، وانحرافا عن المعايير الأخلاقية في التعامل¹ .

3- الفساد من منظور قانوني :

برزنا العديد من التعريفات القانونية للفساد وهذا نظرا للاهتمام الذي أولاه فقهاء علم القانون لظاهرة الفساد ، ومن هذه التعاريف >> أنه مجموعة من الأعمال المخالفة للقوانين الهادفة إلى التأثير على سير الإدارة العامة أو قرار أنها أو نشاطاتها بهدف الاستفادة المادية المباشرة أو الانتفاع غير المباشرة<<² .

كما تم تعريفه على أنه >> تصرف وسلوك وظيفي سيء ، فاسد خلاف الإصلاح<< وهذا التعريف يشير إلى أن الفساد هدفه الانحراف والكسب الحرام ، والخروج على النظام لمصلحة شخصية³ .

4- الفساد من منظور المنظمات والهيئات الدولية :

هناك تعاريف مختلفة كما سبق وأشرنا تخص الفساد فمنها من ركزت على الفساد الإداري. ومن هذه التعاريف ما جاءت به بعض المنظمات، وبعض الهيئات الدولية والتي سنوردها كمايلي:

أ- تعريف البنك الدولي للفساد:

لقد البنك العالمي مجموعة من الأنشطة التي تتدرج تحت مفهوم الفساد مبينا إياه على النحو التالي >> الفساد هو إساءة استعمال الوظيفة العامة للكسب الخاص<< أو استخدام الوظيفة

¹ عبيدي الشافعي ، قانون الوقاية من الفساد ومكافحته ، دار الهدى ، الجزائر ، ص 50 .

² موسى يودهان ، النظام القانوني لمكافحة الفساد في الجزائر ، منشورات ANEP ، 2003 ، ص 17 .

³ عبد الكريم بن سعد إبراهيم الخثران ، واقع الإجراءات الأمنية المتخذة للحد من جرائم الفساد من وجهة نظر العاملين في أجهزة مكافحة في المملكة العربية السعودية ، رسالة ماجستير ، قسم العلوم الشرطية ، جامعة نايف للعلوم الأمنية الرياض ، 2003 ، ص .

العامة لتحقيق منافع خاصة، أو الاستغلال السيء للوظيفة العامة ، ومنه يمكن الإشارة لآليتين من آليات الفساد وهي:

- ✓ آلية لوضع الرشوة أو العمولة للموظف أو المسؤول .
- ✓ وضع اليد على المال العام¹.

ب- تعريف منظمة الأمم المتحدة للفساد :

لقد أشارت الأمم المتحدة في المشروع النهائي لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، أن صور الفساد هي الرشوة ، واختلاس الممتلكات ، والمتاجرة بالنفوذ وإساءة استعمال الوظيفة ، والإثراء غير المشروع .

وبالتالي فهي أعطت صوراً أوسع من الرشوة وشملت صوراً أخرى تعتبر أكثر خطورة .

ج- تعريف منظمة الشفافية الدولية للفساد :

عرفت منظمة الشفافية الدولية للفساد الإداري في بداية عهدها على أنه >> عمل هذه الوظيفة العامة التي هي ثقة عامة <<².

كما فرقت المنظمة بين نوعين من الفساد هما :

✓ **الفساد بالقانون:** وعرفته بأنه مدفوعات التسهيلات كالرشوة التي يطلبها مقدم خدمة للحصول على الأفضلية .

✓ **الفساد ضد القانون:** وهو الحصول على رشوة مقابل تقديم خدمة ممنوعة قانونياً غير أننا نلاحظ أن هذا التعريف جاء قاصراً ، لأنه لم يحدد طبيعة السلطة القائمة فيه هل هي عامة أم خاصة ، لذا عادت المنظمة وتداركت هذا النقص بفضل الباحثين أمثال سوزان روزأكرمان³ .

¹ موسى بودهان ، المرجع السابق ، ص 17 .

² حاحة ، عبد العالي ، مرجع سابق ، ص 17 .

³ موسى بودهان ، مرجع سابق ، ص 19 .

د- تعريف منظمة الوحدة الإفريقية للفساد :

أشارت منظمة الوحدة الإفريقية إلى صور الفساد من خلال ما جاء في المادة الأولى من اتفاقية الاتحاد الإفريقي لمنع الفساد ومكافحته بمباتو في 11-7-2003 بحيث جاء أن الفساد يقصد به الأعمال والممارسات بما فيها الجرائم ذات الصلة التي تجرمها الاتفاقية المشار إليها في المادة 4 . وبالرجوع إلى المادة الرابعة تجد أن الاتفاقية اكتفت بذكر صور ومظاهر أعمال وأنشطة الفساد المختلفة .

II. التعريف التشريعي للفساد الإداري في الجزائر :

قبل التطرق إلى التعريف التشريعي للفساد كان من الأولى أن نذكر تطور الفساد في الجزائر، وهذا منذ الاستقلال إلى غاية اليوم قبل هذا التاريخ الجزائر عرفت الإدارة العصرية في العهد العثماني مع بداية القرن 16 ، أين عرفت ازدهار كبير في جميع المجالات في هذا العهد وهذا ما جعلها محط أنظار الطامعين منتظرين سقوطها وهذا ما حدث فعلا فبعد سقوط الأسطول الجزائري سنة 1827 تحولت أطماع الفرنسيين نحو الجزائر سنة 1830 حيث قام المستعمر بتكليف المؤسسات العثمانية مع الأوضاع الجديدة¹، حيث ساد النظام العسكري لمدة أربعين سنة ثم انتقلت الأمور إلى النظام الإداري، كالذي كان سائدا في فرنسا لذا تطرق للإدارة بعد الاستقلال لأنها قبل ذلك كانت تحت سيطرة الاستعمار وبعد الاستقلال وفي السنوات الأولى كانت مرحلة انتقالية لم يتضح فيها معالم النظام لكن وبعد 1967 تم الاهتمام بالقطاع الصناعي من خلال إستراتيجية للنمو الاقتصادي والاجتماعي ، أين أخذ هذا القطاع الأولوية حيث تم استيراد التكنولوجيا أو كذا المنتجات والخدمات المتنوعة، أين انطوت على فساد كبير استنزف الخزينة العمومية واستمر إلى غاية الثمانينات من القرن الماضي، وعلى الرغم من بعض الإصلاحات التي كان هدفها زيادة الاستثمارات إلا أن هذا لم يمنع من اتساع رقعة الفساد، وما زاد من انتشاره أكثر هو الفترة التي مرت بها الجزائر ، والمتمثلة في الأزمة الأمنية، والتي كانت فرصة لمجموعة من الفاسدين الذين عثو فسادا في البلاد آنذاك .

وبعد صدور اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد بعد أن أصبح ظاهرة عالمية ، كانت الجزائر من أول الدول التي صادقت على اتفاقية وحتى يتم تفعيلها كان ولا بد من ان يتم سنها في

¹ عبد الحميد قرفي، الإدارة المركزية ، دار الفجر للنشر والتوزيع ، القاهرة ، 2008 ، ص 14 .

تشريعاتها فصدر بذلك قانون الوقاية من الفساد ومكافحته وهذا الذي بدوره قام بتحريم أغلب الأفعال التي من شأنها أن تساعد على الفساد أو الأفعال الفاسدة أصلا وتضمن هذا القانون جرائم عديدة ومتعددة تخص الفساد .

والمشرع الجزائري كغيره لم يعرف الفساد تاركا بذلك مجال للفقهاء حتى يدلوه، وهذا غير أن المشرع وفي قانون الوقاية من الفساد ومكافحته أدرج صور الفساد في المادة 2 من الباب الرابع من ذات القانون أين تعتبر كل تلك المسميات فسادا وبالتالي جرائم يعاقب عليها القانون والباب الرابع شمل الجرائم التالية :

✓ رشوة الموظفين العموميين ، الامتيازات غير المبررة في مجال الصفقات العمومية ، الرشوة في مجال الصفقات العمومية، رشوة الموظفين العموميين الأجانب وموظفي المنظمات الدولية¹....
ومن باب الاجتهاد حاولنا تعريف الفساد في الإدارة المحلية وأساس ذلك هو الدراسة المتواضعة التي قمنا بها والتي لم نجد تعريف خاص بالفساد في الإدارة المحلية. والتعريف هو >> ذلك السلوك الذي ينتهجه الموظف العمومي في الإدارة المحلية والذي يفضي إلى إعاقة التنمية المحلية، سواء الاجتماعية أو الاقتصادية ، بقصد تحقيق منافع شخصية على حساب المصلحة العامة<<

الفرع الثاني : خصائص الفساد في الإدارة المحلية

بما أن الفساد هو تلك الممارسات الخاطئة التي يقوم بها الموظف مفضلا مصلحته الشخصية على حساب المصلحة العامة، من أجل تحقيق مكاسب غير مشروعة ، فمن خلال هذا المفهوم يمكن أن نستخلص بعض الخصائص التي تميز الفساد في الإدارة المحلية وهي الآتي :

¹ عبيدي الشافعي ، مرجع سابق ، ص 5-6 .

أولاً : السرية

تتصف أعمال الفساد بالسرية بشكل عام، وذلك لما يتضمنه النشاط من ممارسات غير مشروعة من جهة القانون أو المجتمع أو الاثنين معا¹ .

تختلف الأساليب التي يستتر الفساد الإداري بها تبعاً للجهة التي تمارسه، فالقيادات غالباً ما تستتر فسادها باسم المصلحة العامة ، وتغلفه باعتبارات أمنية ، والتظاهر بأنها تنفيذ توجيهات عليها يتعذر الكشف عنها ، وإنما غايتها التزوير والتدليس والتعزير وانتهاز الفرص والظروف الاستثنائية لتمير فسادها بعيداً عن أنظار العاملين الصالحين، عند محاولة الكشف عن حالات الفساد فإنه لا يتم عادة إلا الكشف عن جزء من الحقيقة ، التي يجب تعلمها أو معرفتها، ولكي تطمس معالمها وتستبعد عناصرها، فإن جدلاً واختلافاً يثار حولها وقد ينتهي الأمر إلى اتهام بعض الأبرياء، بتسليط الأضواء عليهم أو بتظاهر الجناة بالدفاع عنهم وتبرئة ساحتهم² .

ثانياً : اشتراك أكثر من طرف في الفساد

قد لا يصدر الفساد في الإدارة ، من شخص واحد فقط يشترك فيه أكثر من طرف وهذا نظراً للعلاقات الموجودة بين أصحاب المصلحة .

والفساد هو تعبير عن اتفاق إرادة صانع القرار المؤثر بتكليفه مع إرادة أولئك الذين يحتاجون إلى قرارات محددة تخدم مصالحهم الفردية أولاً وأخيراً، إن ممارسة الفساد تتم غالباً عبر وسطاء مجهولين يلعبون الدور الرئيسي في تسهيل مهمة الطرفين دون أن يعرف أحدهما الآخر أو دون أن يتقابلا وجهاً لوجه، ومع تقادم الزمن يصبح للفساد الإداري وكلاء محترفون يتوزعون على المناطق الجغرافية والقطاعات الإدارية ليخدم بعضها البعض بالطرق المباشرة أو من خلال الوسطاء³ .

ثالثاً : سرعة الانتشار

يكون الفساد سريع الانتشار عندما يصدر هذا الفساد عن المسؤولين، أين يتم الضغط على باقي الجهاز ، من أجل تسهيل المهام ، وهذا الضغط قد يكون طواعية كما قد يكون تحت الضغط

¹ محمود محمد معابرة ، مرجع سابق ، ص 101 .

² عامر الكبيسي ، الفساد والعولمة تزامن لا توأمة ، المكتب الجامعي الحديث، الرياض ، 2005 ، ص 42 .

³ المرجع السابق ، ص 43 .

كما أن هذا الانتشار لا يقتصر على إدارة واحدة، فقد ينتقل من إدارة إلى أخرى ومن دولة إلى أخرى في ظل العولمة والسوق الحرة .

رابعاً : التخلف الإداري

يتوافق الفساد الإداري أحيانا كثيرة ببعض مظاهر التخلف الإداري ، مثل تأخير المعاملات والتغيب عن العمل، وسوء استغلال الوقت والعصبية ضد المتعاملين مع الجهاز الإداري وغيرها من المشاكل الإدارية، مما يؤدي إلى شعور عام لدى العنصر الصالحة في النظام أو الجهاز الإداري، بعدم الراحة وفقدان الحافز على العمل الجاد وخدمتهم من أذى العناصر الفاسدة خاصة إذا كانوا من أصحاب القرار في الجهاز الإداري، مما يؤثر ذلك على مصلحة المجتمع بأكمله¹.

المطلب الثاني : أسباب انتشار الفساد في الإدارة المحلية.

أجمعت أغلب الدراسات التي تناولت ظاهرة الفساد على أن المحيط السياسي، والاجتماعي والاقتصادي يشجع على ممارسة مظاهر الفساد، لذا نجد الفساد في الإدارة المحلية ينقسم إلى جزئين جزء يتعلق بأسباب عامة وجزء يتعلق بأسباب خاصة .

الفرع الأول : الأسباب العامة لانتشار الفساد في الإدارة المحلية.

وتعني بالأسباب العامة لانتشار الفساد في الإدارة المحلية، العوامل التي كانت سببا في انتشار الفساد على المستوى الوطني، بصفة عامة مما انعكس بصورة مباشرة على الإدارة المحلية، وتتمثل هذه العوامل كما يلي:

أولاً : الأسباب السياسية للفساد المحلي.

يقصد بالفساد السياسي من وجهة نظر علماء السياسة، فساد الساسة، والحكام ورجال الأحزاب السياسية، وأعضاء الحكومة وأعضاء البرلمان، وأعضاء المجالس الشعبية المحلية وكل المنشغلون بالعمل السياسي أيا كانت موقعهم أو انتماءاتهم السياسية² . يذهب أنصار نظرية

¹ عبد المجيد حراشنة ، الفساد الإداري دراسة ميدانية لوجهات نظر العاملين في أجهزة مكافحة الفساد الإداري في القطاع الحكومي الأردني، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة اليرموك ، أريحا، الأردن ، 2003، ص 41 .

² كريمة بقدي ، الفساد السياسي وآثاره على الاستقرار السياسي في شمال افريقيا <دراسة حالة الجزائر>> ، رسالة ماجستير ، كلية العلوم السياسية جامعة أبو بكر بلقايد ، الجزائر ، 2001 ، ص 31 .

التحديث إلى أن الفساد تبرره عملية العصرية المكثفة التي تمر بها الدولة والمجتمع ، ومن أهم ملامح هذه العصرية وإفرازاتها، توسع المشاركة السياسية وخلق مصادر جديدة للثروة والسلطة وتغيير نمط القيم، وثمة ظروف تشجع على الفساد، وينجم عن التحديث كثير من أشكال الاختلال في تركيبة المجتمع وفي نمط القيم و موجة من العنف والتطرف لذا يكون الفساد بديلا ضروريا للعنف، ولضبط النظام¹ .

كما ذهب المنظمة العربية لمكافحة الفساد أين أشارت إلى الفساد السياسي على أنه ذلك الفساد الذي يتعلق بالاختلاف والانحراف في توزيع السلطة ، والمسألة المتعلقة بنظام الحكم والمؤسسات السياسية، وتداول السياسة، تحريات المشاركة، والتعبير والتنظيم والوقاية التي تتمتع بها وتمارسها هذه الجماهير، ويترتب على اختلال منظومة السلطة والمسألة السياسية إمكانية تحقيق النخب السياسية المتمسكة بسلطات الحكم على منافع شخصية بعيدا عن المسألة العامة، أو الجماهير لممارستها² .

وفعلا نجد أن الأوضاع السياسية تعد سيئة حويلة لتفشي الفساد فأصحاب المناصب العليا يسعون لتحقيق مصالح شخصية ونهب المال العام .

أما عن انتقال الفساد من القمة إلى القاعدة ، نجد أن الأحزاب السياسية تبدأ عملها على مستوى القمة فينعكس ذلك على القاعدة ، فالمرشحين للمجالس البلدية أو الولائية يقومون بتقديم وعود كاذبة أو شبه مستحيلة ، كما يتم شراء ذمم الناخبين بالأموال وهم يعلمون كيف يستردون ما تم صرفه خلال الحملة الانتخابية، والذي يكون عن طريق التسهيلات التي يقدمونها، مستقبلا وبعد هذا أحد صور الفساد السياسي المعروفة لذلك لن تستغرب من أفعال وأعمال هؤلاء الأشخاص عند توليهم مناصبهم بتلك الطرق غير المشروعة سوى الفساد، والفساد فقط.

ثانيا : الأسباب الاجتماعية للفساد المحلي

تلعب الحياة الاجتماعية للأفراد داخل المجتمعات دورا أساسيا في انتشار الفساد الإداري، من خلال اتباع الشهوات لتحقيق المصالح الخاصة³ .

¹ محمد حليم لمام ، ظاهرة الفساد السياسي في الجزائر والآثار والاصلاح، رسالة ماجستير ، قسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية فرع التنظيم السياسي والإداري ، جامعة الجزائر ، 2003 ، ص 31 .

² أحمد محمود أبو سويلم ، مكافحة الفساد ، الطبعة الأولى ، دار الفكر ، عمان ، 2010 ، ص 18 .

³ محمود محمد معابرة ، مرجع سابق ، ص 114 .

فالوازع الديني يعد عاملا مهما في الحد من الفساد والحد من انتشاره، إذ يعتبر رقم ذاتي، يفرق بين الحلال والحرام ، وضعف الوازع الديني لدى المجتمع يحوله لغير قادر على مواجهة التغيرات الاقتصادية والاجتماعية مما يولد ضعفا أخلاقيا واضحا، ويؤدي إلى غياب الدين والأخلاق إلى سهولة تبرير الوقوع في فعل الحرام أو الشر، وضياح المساحة الفاصلة بين الحلال والحرام وبين الخير والشر، بحيث يصبح كلاهما غريبين بعد أن كان الحلال والحرام بين¹ .

كما لا يجب أن نهمل ضعف المستوى المعيشي للأفراد الذي يجعلهم يتورطون في أفعال وممارسات فاسدة من أجل تحسين أوضاعهم الاجتماعية، كما أن سيطرة القيم الثقافية السلبية كالمحاباة، والتميز الذي ينطلق من دوافع قبلية، ضمن منطق المحسوبية، كما إن قيم العائلة الممتدة، تساعد على نقشي الفساد حيث يرتبط الفرد بعائلته وأقاربه، وأصدقائه، وأبناء قريته التي ينتمي إليها²، لذا وفي حالة توليه منصبا اداريا مهما عليه أن يقوم بخدمة هؤلاء الأفراد كما يقوم بتوظيفهم حتى ولو وصل الأمر إلى حد مخالفة القانون أو مبدأ تكافؤ الفرص³ ، وكثيرا ما نجد أن شبكات الفساد على العلاقات العائلية التي تربط الأشخاص في عدة قطاعات⁴ من جهة ومن جهة أخرى فالعادات والتقاليد تنعكس سلبا على سلوك الموظفين والأفراد المتعاملين مع المواقف العامة على السواء، ومن أمثلة استغلال ممتلكات الإدارة لتحقيق أغراض شخصية، ويمكن تلخيص العوامل الاجتماعية في العناصر الآتية :

- ✓ قوة الروابط والعلاقات بين أفراد المجتمع التي تؤدي إلى زيادة الوساطة والمحاباة .
- ✓ انتشار الجهل وتدني المستوى التعليمي والثقافي للأفراد يساهم في نشر الفساد .
- ✓ كما أن الجهل بالقانون الذي يقر حقوق الفرد ، يجعله فريسة سهلة توظف في الفساد.
- ✓ وكل ما سبق يمكن أن يؤدي إلى تفويض معايير السلوك الرسمي والخاص على حد سواء أين تولد ضغوطا اجتماعية تولد الفساد⁴ .

¹ محمود جمل مظلوم ، نشأة عبد المنعم ، الفساد الأسباب والتداعيات وطرق المعالجة ، مركز الخليج للدراسات الاستراتيجية العدد 32 ، ص 12

² فيروز زراقة ، " الفساد في المجتمع الجزائري واستراتيجية الحد منه" ، ملتقى دولي حول الحكم الراشد واستراتيجيات التغيير في العالم النامي ، جامعة سطيف ، الجزائر ، 8-9 أبريل ، 2007 ، ص 12 .

³ حمد عبد العظيم ، عولمة الفساد وفساد العولمة ، الدار الجامعية ، الاسكندرية ، 2008 ، ص 61 .

⁴ Djilali hadj « la corruption change social » le soir d'Algérie, 26 le mais 2008/soir P 17.

⁴ أمزولي محمد، "مكافحة الفساد في القانون الجزائري وأساليب معالجته"، الملتقى الوطني حول الآليات القانونية لمكافحة الفساد ، كلية الحقوق والعلوم الاقتصادية ، قاصدي مرياح ، ورقة 2-23 ديسمبر 2008 .

ثالثا : الأسباب الاقتصادية للفساد المحلي

تعتبر العوامل الاقتصادية أحد أكبر الأسباب الكامنة وراء انتشار الفساد في الإدارة المحلية، وهذا راجع للسياسات الاقتصادية التي تتبعها الدولة وفي عدم التوازن توزيع الثروات الاقتصادية على المجتمع، أين نجد رواتب موظفي وعمال الجماعات المحلية تكاد تكون ضعيفة جدا، بالمقارنة مع موظفي الإدارات العمومية الأخرى، حيث لا تفي هذه الأجور أحيانا بمتطلبات المستوى الأدنى للمعيشة الكريمة، مما يدفع الموظف والعامل في الإدارة المحلية إلى قبول الرشوة، ويمكن تلخيص العوامل الاقتصادية في النقاط الآتية :

- ✓ إن أولى العناصر التي تعد محركا أساسيا لممارسة الفساد هو توفير الدولة على الثروات الطبيعية كبيرة، بالإضافة إلى توسيع الدور الاقتصادي للدولة .
- ✓ هيمنة المركزية في اتخاذ القرارات الاقتصادية، وهذا ما يعمل المسؤولون الحكوميون على استغلاله من خلال الحصول على الرشاوى من قبل المنتفعين الذين يسعون إلى تخطي القواعد والقوانين¹.
- ✓ تكليف الإدارة بأعباء ووظائف تفوق قدراته وإمكاناتهم البشرية والمادية أين يعجز العاملين عن إنجازها، حيث يضطرون للجوء إلى الأساليب الملتوية كالرشوة .
- ✓ تشجيع الاستثمارات داخل الجزائر مما جعل هؤلاء المستثمرين يتهافتون للحصول على صفقات.
- ✓ اتجاه الجزائر نحو السوق الحرة والذي اعتمده الجزائر منذ دستور 1984 .
- ✓ انخفاض مستوى الأجور خاصة في الإدارة المحلية، الأمر الذي أدى إلى انقسام المجتمع إلى أقلية ثرية وأغلبية فقيرة تعاني انخفاض مستوى المعيشة² .
- ✓ سياسة الخصخصة التي اتجهت إليها الجزائر أين تم بيع المرافق العامة بمبالغ لا تساوي قيمتها³ كذلك الأزمة التي تعرضت لها الجزائر خلال الفترة المسماة بالعشرية السوداء

¹ بن مرزوق عنتر، المقاربة الإسلامية في تحديد مفهوم الفساد ، المجلة العربية للعلوم السياسية ، العدد30 ، مركز دراسات الوحدة العربية ، بيروت ، 2011 ، ص 65 .

² المرجع نفسه ، ص 96 .

³ ماضي بلقاسم ، خدامية أمال ، مداخلة حول الفساد المالي والإداري في الجزائر والأثار ، حوكمة الشركات للحد من الفساد المالي والإداري يومي 6-7 ، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية ، جامعة محمد خيضر بسكرة 2012 ، ص 8 .

والتي خلقت فسادا كبير اضعف الرقابة والمساءلة داخل الإدارات المحلية خصوصا عندما يكون هناك تواطؤ والتي خلفت فسادا كبيرا .

✓ الاستثمار في بلد فاسد نسبيا مقارنة ببلد غير فاسد قد يكون أكثر تكلفة تصل إلى 20% .

✓ ضعف الرقابة والمساءلة داخل الإدارات المحلية خصوصا، عندما يكون هناك تواطؤ بين الرئيس والمرؤوس، أو بين الموظفين والمنتخبين .

وزيادة على ما سبق ذكره نجد أن قصور وضعف المؤسسات السياسية والإدارية أثر سلبا على المواطنين الذين أصبحوا يقدمون الرشاوى ويلجئون للوساطة والمحاباة للحصول على خدمات في الأصل هي حقوق مكفولة دستوريا .

ومما يمكن قوله عن الأسباب المؤدية إلى الفساد من الناحية الاقتصادية هو ضعف الأجور لكن ما يقرره الواقع نجد أن أغلب المتورطين هو كبار المسؤولين ذوي الدخل المرتفعة في أكبر عمليات الفساد .

لذا فرفع الأجور وحده لا يكفي إلا إذا اقترن بالرقابة الفعالة وتنفيذ القانون² .

رابعا : الأسباب الإدارية للفساد المحلي

الأسباب الإدارية المؤدية إلى ظهور الفساد المحلي مرتبطة بالبيئة الداخلية للمنظمة بحيث تختلف هذه الظروف من مشجعة ومحفزة إلى مقاومة أو رافضة ، والمنظمات المتطورة في نظمها وأساليب عملها ، والتي تدار من قبل قيادات ذات كفاءة تعتبر أقدر على حماية ذاتها من عدوى الفساد³ ، وتعود الأسباب المؤدية إلى انتشار الفساد الإداري إلى العناصر الآتية :

✓ تضخم الجهاز الإداري وزيادة عدد الموظفين في معظم الدول النامية، فالجزائر اتبعت سياسة التوظيف الارتجالي بالإضافة إلى إسراف بعض القيادات الإدارية والسياسية العليا، في تعيين بعض الإتياع يصرف النظر عن كفاءتهم ، وحاجة المنظمة إليهم⁴ .

¹ باسل منصور ، التدابير التشريعية والإدارية لمكافحة الفساد في القطاعين الأهلي والخاص وفق قواعد إتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد، المؤرخة في 2003/10/31 ، مجلة جامعة النجاح لأبحاث والعلوم الإنسانية ، المجلد 26 ، نابلس ، فلسطين 2012 ، ص 09 .

² خليل عبد القادر ، الفساد الإداري رؤية منهجية للتشخيص والتحليل والمعالجة ، مرجع سابق ، ص 98 .

³ عامر الكبيسي ، المرجع السابق ، ص 98 .

⁴ حاحة عبد العالي ، مرجع سابق ، ص 72 .

- هذا التضخم يخلق مظاهر الفساد المتمثلة في التماطل والتكاسل بين أداء العمل والامبالاة وكذا الإهمال والوساطة ، وتفشي البيروقراطية .
- ✓ كثرة الأوراق المطلوبة لتكوين الملفات وتعقد الإجراءات الإدارية يخلق البيروقراطية كما أن تماطل الموظف عن أداء عمله وعدم احترامه لطالب الخدمة، ليدفع هذا الأخير للبحث عن أيسر الطرق لقضاء حاجته، وهذا ما يؤدي إلى الفساد الإداري .
- ✓ ضعف الرقابة والمساءلة الإدارية ، والتي تعود إلى تعدد الأجهزة الرقابية وعدم تحديد أو توكيل المسؤولية لأشخاص معينين بصفاتهم و ذواتهم ، كما أن غياب المساءلة والمتابعة الميدانية يتسبب في الفساد¹.
- ✓ عملية التوظيف والتي تكاد تكون خالية من المعايير العالمية للتوظيف ، كمبدأ الجدارة والكفاءة ، وكذا الرجل المناسب في المكان المناسب .
- ✓ جعل أغلب الموظفين العموميين بالأنظمة والتعليمات والقوانين الإدارية والمالية مما يؤدي بالموظف للانزلاق نحو طريق الفساد .
- ✓ أيضا انعدام البيئة المريحة والمحفزة على العمل ، فأولا وأخيرا ، الموظف هو إنسان يحتاج إلى مناخ مساعد على العمل ووسائل تمكنه من رفع مستوى الأداء ، فيبدع ويقدم الخدمة على أكمل وجه ، مثل الكمبيوتر خصوصا .

خامسا : الأسباب القانونية للفساد المحلي

مما لا شك فيه أن سيادة القانون هي أحد المبادئ التي يقوم عليها النظام الديمقراطي في أي دولة ، فالقانون هو أساس حماية الحقوق والحريات الأساسية التي يجب أن يتمتع بها الإنسان دون تمييز أيما كان نوعه ، فالجميع سواسية أمام القانون وتطبيقا لمبدأ المشروعية ، فإنه يقيد الدولة فيما يخص السلطات التي تتمتع بها في مواجهة الأفراد حتى تضمن حد كاف من الحماية .

وانعدام سياسة جنائية فعالة و رادعة من أجل القضاء والحد ولو بقدر كبير من هذه الظاهرة يزيد من تفشيها.

لذا على السلطات أن تقرر عملية إرساء قواعد أساسية للمحافظة على القانون والنظام داخل المجتمع، وتوفير الخدمات الأساسية والأطر القانونية لجميع المواطنين . وتحديد الأطر القانونية

¹ عصام عبد الفتاح مطر ، مرجع سابق ، ص 324 .

يتطلب ايجاد قواعد قانونية فعالة مقننة بقوانين عصرية تراعي الحقوق والحريات الأساسية¹ ، مع محاولة سد كل الثغرات القانونية التي من شأنها أن تكون منفذاً للفساد، أيضاً وضع وسائل وأجهزة حديثة تساعد على تفعيل القوانين وتسهيل تطبيقها وهذا يحتاج إلى منظومة قانونية مستقلة استقلالية تامة .

وحتى الجهاز القضائي لم يسلم من عملية الفساد ، في ظل وجود أشخاص عديمي الضمير سواء كانوا أشخاص من الخارج أو من طرف المحامين الذين يتواطئون مع قضاة عن قصد من أجل حماية الجناة مقابل ما يتم دفعه من مبالغ كبيرة ومغرية².

✓ تمسك السلطة القضائية ومؤسساتها بالإجراءات الروتينية المعقدة واعتمادها للأساليب البدائية في التحقيق ، وإثبات التهم وتخليها عن مواكبة المستجدات .

✓ قيام بعض المحامين بتولي الدفاع في قضايا الفساد والرشوة بمبالغ كبيرة متعهدين سلفاً ببراءة المتهمين فيها ، ويتم ذلك بالتواطؤ مع بعض القضاة الذين يمارسون سلطتهم من خلال الأحكام التي يصدرونها³.

وما يمكن قوله أن القوانين تظل حامية للحقوق والمصالح العامة إذ ما كانت محكمة الصياغة والدراسة ، وبالتالي فهي تعتبر وسيلة للوقاية والردع والعقاب .

الفرع الثاني : الأسباب الخاصة لانتشار الفساد في الإدارة المحلية

يقصد بالأسباب الخاصة لانتشار الفساد في الإدارة المحلية، تلك العوامل التي كانت وراء نقشي الظاهرة في الإدارة المحلية والمتعلقة بالموظفين العموميين سواء كانوا موظفين أو أعوان أو منتخبين مجلس ، والأسباب التي كانت وراء قيامهم بسلوكات فاسدة أهمها ما يلي :

أولاً : ضعف الأجور والرواتب

إنما عدنا إلى الأجور والرواتب التي يتقاضاها موظفي الإدارة المحلية، مقارنة بالإدارات الأخرى فهم يخضعون للقانون الأساسي للوظيفة العمومية من حيث الواجبات والحقوق كما

¹ أحمد محمود نهار أبو سويلم ، مرجع سابق ، ص 22-23 .

² عامر الكبيسي ، مرجع سابق ، ص 95 .

³ ماضي بلقاسم وخدادمية أمال ، مرجع سابق ، ص 7 .

يخضعون للمرسوم التنفيذي رقم 11-334 المتضمن القانون الأساسي الخاص بموظفي إدارة الجماعات الإقليمية¹ ، و بالرجوع إلى هذا الأخير نجد أن رواتب هؤلاء لا تكاد تكفي لتغطية تكاليف المعيشة البسيطة ، مع ارتفاع القدرة الشرائية وعدم استقرار الأوضاع الاقتصادية بصفة عامة.

ثانيا : مجال الترشح مفتوح للجميع

الدستور الجزائري أو القانون العضوي للانتخابات لم يحدد معايير خاصة يتم على أساسها اختيار المترشحين للانتخابات العضوية للمجالس المحلية ، فأى مواطن جزائري يتمتع بالحقوق المدنية والسياسية بالإضافة إلى بلوغه السن القانونية حسب نص المادة الثالثة من القانون العضوي للانتخابات² ، لا توجد شروط محددة كالتالي تجدها في الوظائف الإدارية التي تتطلب بعض الشروط كالمؤهل العلمي والخبرة المهنية، لذا كان من باب أولى أن يكون العضو الولائي أو البلدي أو رئيس المجلس الشعبي البلدي ، وهم ممثلين للسكان المحليين ، أن يكونوا ممن تتوفر فيهم الشروط الدنيا لتولي هاته المناصب ، فالمؤهل والخبرة مثلا يسهلون عليهم إدارة الصلاحيات المنوطة بهم دون الاستعانة أو العودة للسلطة المركزية .

ثالثا : ضخامة الاختصاصات

يتحمل المنتخبون المحليون مهام كبيرة ومعقدة وغالبا ما يجدون عراقيل في أداء هذه المهام من جهة ومن جهة أخرى قد يتعرضون لضغوطات وربما تهديدات مما يجعل بعضهم يلجأ إلى القيام بتصرفات مخالفة للقوانين حتى يظهروا بمظهر القائم بواجبه ، فالمهام المنوطة بالأعضاء وكما ينص عليها قانون الجماعات المحلية هي مهام لا خلاف في أنها تتطلب مستوى معين من الخبرة سواء الإدارية أو المؤهل العلمي.

¹ مرسوم تنفيذي رقم 11-334 مؤرخ في 22 شوال عام 1432 الموافق لـ 20 ديسمبر 2011 يتضمن القانون الأساسي الخاص بموظفي إدارة

الجماعات المحلية الجريدة الرسمية عدد 53 الصادرة في 28 سبتمبر 2011 .

² المادة 7 من القانون العضوي رقم 01/12 المتعلق بالانتخابات .

رابعاً : نقص التجربة

تنص المادة 6 من ق ع 07/12 >> ينتخب المجلس الشعبي البلدي والولائي لمدة 5 سنوات بطريقة الاقتراع النسبي على القائمة<< من خلال المادة يتبين لنا أن الأعضاء يتم انتخابهم لعهدة واحدة أي عهدة عمل واحدة وهي غير كافية فما إن يبدأ هؤلاء في التحكم في زمام الأمور ، واكتساب الخبرة في تسيير أمور أخرى، تنتهي عهدتهم وأظهرت بعض الدراسات أن نسبة 61.02% فقط من رؤساء البلديات في الجزائر يتم انتخابهم للمرة الثانية على التوالي ، ونسبة 16.61% يشغلون المنصب لعهدة ثانية غير متتالية ونسبة كبيرة لم يسعفها الحظ في تولي عهدة ثانية ، ويعد هذا عاملاً مؤثراً وله دور كبير في مواصلة العمل¹ .

خامساً : نقص الرقابة السياسية

بالإضافة إلى ما تم ذكره سابقاً، من نقص الخبرة في التسيير والتنظيم ، لكل من أعضاء مجالس البلدية، والمجالس الولائية، إلا أن الأحزاب السياسية التي ينتمي إليها المنتخبون المحليون لا تتابع عمل هؤلاء، وبالتالي فالرقابة تكاد تكون غير كافية ، بما يجعلهم يرتكبون الفساد تحت مسميات الأخطاء .

سادساً: عدم التناسب بين ما يقومون بتسييره من أموال وما يتحصلون عليه من أجور.

عدم التكافؤ بين ما يشرفون عليه (أموال) وما يتقاضونه من (أجر)، فلا اختلاف في أن الأجور تريح أصحابها وتكون حافزاً ودافعاً نحو العمل والتفرغ له، أما إذا كان العكس فهذا يؤثر على العمل، ما بالك إذا كان الأجر في حد ذاته زهيدا في ما يقابل ما يقوم بإنفاقه، فهو يقوم بتسيير وإنفاق مبالغ ضخمة، وهي مسؤولية كبيرة ، والدليل على هذا هو العجز المالي الذي تعانيه أغلب البلديات في كل سنة وكل عهدة .

¹ بلال خروفي ، الحوكمة المحلية ودورها في مكافحة الفساد في المجالس المحلية حالة الجزائر ، رسالة ماجستير كلية الحقوق والعلوم جامعة قاصدي مرياح ، ورقلة ، 2012 ، ص 132 .

سابعا : ضعف المستوى التعليمي

كما سبق ووضحنا أن الشروط المنصوص عليها في القانون لا تتطلب مستوى تعليمي عال أو متخصص ، وهذا حافز لكل من هب ودب أن يتقدم للترشح ، فقد يكون طمعا في المنصب ، كما قد يكون من أجل خدمة أهل منطقته فعلا، لكن جهله بالقانون نتيجة هو التورط في قضايا الفساد .

لكن وبالرجوع إلى الواقع من خلال دراسة، وجدنا أن أعضاء المجالس المنتخبة للبلدية لسنة 2012 لن تتعدى 40% من أصحاب المستوى التعليم العالي أين تعد هذه السنة ضعيفة¹. أما بالنسبة لمستوى أعضاء المجلس الولائي لسنة 2013 نجدها في ارتفاع محسوس فأغلب الأعضاء هم من أصحاب التعليم العالي .

ثامنا : غياب الحماية القانونية

يتعرض النواب المنتخبون خصوصا أصحاب الأقلية أو الأحزاب الأقلية لضغوطات من طرف حزب الأغلبية ، كما قد يواجهون ضغوطات خارجية أثناء متابعتهم لعملهم وهذا يحدث مع أغلبهم يوميا . فالضغوطات التي تمارسها شبكات الإجرام ، والتي تصل في بعض الأحيان إلى التهديد في النفس والعرض ، مما يدفع بعضهم للخضوع ، خوفا على نفسه وأهله. طالب المنتخبون المحليون بحصانة قانونية كتلك التي يتمتع بها نواب البرلمان ، حصانة تحميهم وتمكنهم من مواجهة شبكات الإجرام المنظم² .

الفرع الثالث : آثار الفساد المحلي

بعدما تطرقنا للأسباب المختلفة للفساد ، فمن البديهي أن يكون لهذه الظاهرة المدمرة آثار تمس بجميع المجالات، الاجتماعية، والسياسية والاقتصادية ناهيك عن الناحية الاخلاقية، لأي دولة غير أن الدارسين لظاهرة الفساد وكذا أيضا بعض المدارس، كالمدرسة القيمية والمدرسة ما بعد الوظيفية يرون بأن الفساد له آثار سلبية وأخرى إيجابية³.

فالمدرسة القيمية ترى بأن الفساد يؤدي إلى تداعي النسق القيمي السلوكي في المنظمات ، ثم المجتمع عموما، أما أصحاب المدرسة ما بعد الوظيفة يرون بأنه يؤدي إضعاف السلطة المعنوية

¹ عزيز جمال أعمار يتهمون أحزاب بالبنزسة على حساب انشغالاتهم "الشروق اليومي" جريدة جزائرية يومية في 9 مارس 2011 ، ص 15 .

² عزيز جمال ، مرجع سابق ، ص 15 .

³ حاحة عبد العالي ، مرجع سابق ، ص 94 .

والأخلاقية في المجتمع ، وزيادة فرص الجريمة المنظمة وغيرها من الآثار كما أن الموظفين يرون بأن للفساد آثار إيجابية والتي يمكن إبرازها في العناصر التالية :

- ✓ يعد وسيلة هامة لمواجهة الجهود البيروقراطية، حيث يقول روبرت لكمان، أن الإدارة التي تنفسي فيها الانحراف والفساد هي تلك التي تقدم فيها الخدمة لعملاء بسرعة أكثر مقارنة مع الإدارات الأخرى ، التي لم تشهد أي فساد إداري .
- ✓ يمكن القول بأن مصائب موظفين هي عبرة لموظفين آخرين ، فتعرض بعض هؤلاء الموظفين المخالفين للقوانين، للمساءلة والعقوبة، من شأنه أن يكون درسا للآخرين، حيث يتعرفون على القوانين والتنظيمات التي يجهلون بها .
- ✓ يعتبر الفساد دافعا ومشجعا لإبراز بعض الكفاءات في الأداء الوظيفي، أين يقوم الموظف بإتقان عمله والتفنى فيه ، نتيجة للحافز والدافع.
- ✓ يساعد الفساد في زيادة الثروة¹ .

على الرغم من أن الأغلبية ممن يرون أن ما سبق ذكره هو من الإيجابيات الناتجة عن ظاهرة الفساد في الإدارة ، إلا أننا نختلف الرأي ، وذلك أن تلك الإيجابيات نحن نراها من الزاوية أخرى سلبية ، أين يمكن أن نجعلها في العناصر التالية :

- ✓ الفساد يدفع الموظف إلى تطوير وسائل الاحتيال على القانون بالتهرب منه وبالتالي يتمادى في أعماله، بدلا من توظيف ذكائه في خدمة الإدارة .
- ✓ زيادة حبه للمال ، فيطمع في المزيد من أجل تكوين ثروة ، لذا ففي كل مرة يحاول أن يطلب مبلغ من الرشوة أكثر من سابقه .
- ✓ تعرض أحد زملائه للمساءلة وللعقوبة قد يجعله حذرا وحيطة ، وبالتالي يحتال على القانون بشتى الطرق كاستغلال الثغرات الموجودة فيه .
- ✓ ضعف الأخلاق وتدنيها لدى الموظف يجعله ينتهج طريق الفساد للاغتناء .
- ✓ الثروة التي تجمع بطريقة غير شرعية تؤكد أنها سوف تذهب إلى طرق غير شرعية ومجالات غير شرعية لكي تصرف فيها، أين تتفاقم نتيجتها .

¹ Pierre racamora : la corruption privée. Un risque ajour pour les entreprises université pour lezane, Aix Marseille – master 2 delinquanaa économique et juridique 2007 dans la catégorie droite et sciences politiques.

✓ زيادة نسبة الجريمة ، كالمخدرات والدعارة إلخ

أما الآثار السلبية فيمكن تلخيصها بصفة عامة في أهم العناصر الآتية :

أ- عدم استقرار الأوضاع السياسية :

اليوم تعيش الجزائر انفتاح إعلامي يظهر من خلال تعدد وسائل الإعلام العامة والخاصة، حيث أصبحت المعلومة تنقل في حينها سواء ما تعلق منها بالوضع العام للبلاد أو ما يخص الأوضاع الاجتماعية للأفراد، وبالتالي إن لم نكن نسمع في السابق عن عمليات الفساد التي حدثت في سنوات السبعينات والثمانينات وبداية التسعينات ، فهي الآن أصبحت متاحة لكل مواطن ، من كثرة ذكرها وتعدادها من خلال وسائل الإعلام المرئية والمكتوبة والمسموعة ، لذا فغالبا ما ينتفض الشعب ويخرج للمطالبة بإصلاح وضع ما . لذا نقول أنه يخلق فجوة بين المواطن والمسؤول مما يجعله يساند القوى المعارضة للإطاحة بالمسؤول¹ .

وبما أن البلدية والولاية فيها ممثلين للشعب في كل منطقة، فعند حدوث خروقات نجد المواطنين يخرجون متظاهرين ومطالبين المسؤولين إما بإيجاد حلول أو التثني عن المسؤولية، والفوضى من شأنها أن تنعكس على الوضع العام، خصوصا إذا ما حدثت تجاوزات، وهذا أيضا ينعكس ويؤثر على مكانة الدولة وشرعيتها وكفاءة أجهزتها المختلفة .

ب- عرقلة التنمية الاقتصادية :

يعتبر الفساد عقبة في وجه التنمية وأثاره عليها وخيمة² فالمؤسسات الاقتصادية يتم استنزافها عن طريق الرشوة، فدفع العمولات من أجل الحصول على الصفقات يقضي على المنافسة العادلة، ويولد عدم الكفاءة التخصصية بحيث يأخذ الصفقة من يدفع رشوة أكبر وبالتالي تقل المعاملات الاقتصادية كما نجد أن أغلب أنواع الفساد التي مست الجانب الاقتصادي كانت ناتجة عن المشاريع الموجهة ، للبنية التحتية ، كالطرق وإعادة قنوات الصرف الصحي أو الماء ، فالمواطن

¹ فهد بن محمد الغنام ، مدى فالية الأساليب الحديثة في مكافحة الفساد الإداري، رسالة كاجستير في العلوم الإدارية، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية ، الرياض ، 2011 ، ص 32 .

² Dieter frish : les affects de la corruption ; sur le développement .texte intégral d'un article paru dans le courrier ALP-U-E N° 158, 1996, P 68-70 ; www.europemaror.com

يدفع ثمن هذا معاناة ، والدولة تدفعها أثمان باهظة سعيا منها للقضاء على الفساد من خلال تخصيصها لمبالغ وإمكانيات وأجهزة من أجل التحقيق والتفتيش والمتابعة .

وأوضحت الدراسات أنه في ظل تفشي الفساد يستغل أصحاب النفوذ مناصبهم المتميزة اجتماعيا وسياسيا للاستثمار بالثروة والدخل والمنافع الاقتصادية الريعية، التي سيقدمها النظام السياسي ، مما يزيد من حدة الطبقة¹ .

وزيادة التأكيد يمكننا العودة إلى الجرائد اليومية التي تنقل النتائج بالصورة بعد الانتهاء من انجاز المشاريع ، فالطرق المشيدة اليوم بعد شهر تظهر في حالة مزرية . و خلاصة القول كيف نسير نحو تنمية مستدامة في ظل فساد لا متناهي .

ج- إنهيار القيم الأخلاقية وتفكك التماسك الاجتماعي :

يؤدي انتشار الفساد إلى انحلال بعض القيم الأخلاقية كالأمانة والصدق والمساواة وتكافؤ الفرص، أين يمكننا أن نعوضها بمصطلحات تقابلها كالتبليغ، والنفاق والخدمة مقابل قهوة، والمسميات كثيرة لا يمكن حصرها، وهذه الأخيرة أصبحت راسخة في الأذهان واقتنع بها المجتمع غالبية العظمى. وهذا ما أكدته دراستنا الميدانية من خلال الاستبيان الذي أجريناه على موظفي ومنتخبي الجماعات المحلية أي أجمعوا على تدني القيم الأخلاقية كأحد الأسباب المؤدية إلى تفشي الفساد في الإدارة المحلية، أين كانت نسبة 32% هي أكبر نسبة أجمعت عليها عينة الدراسة فيما يخص الصور الأكثر انتشارا للفساد المحلي² .

أيضا ظهور الطبقة الثرية، نتيجة الدخل الغير مشروع، أين تقابله في الجهة الأخرى الطبقة الفقيرة التي تنتظر لأصحاب الثروة بعين حقد وانتقام ، وبالتالي حدوث تصادم بين الطرفين، نتيجة قيام ثورة ، بالتالي لا ينعم المجتمع بالاستقرار الاجتماعي³ .

¹ رضا همسي، دور المجتمع في الوقاية من جرائم الفساد ومكافحتها دفاثر السياسة والقانون جامعة ورقلة ، العدد1، جوان 2009، ص 5

² نتائج الاستبيان على موظفي ومنتخبي الجماعات المحلية أنظر الاستبيان ، ص 98 .

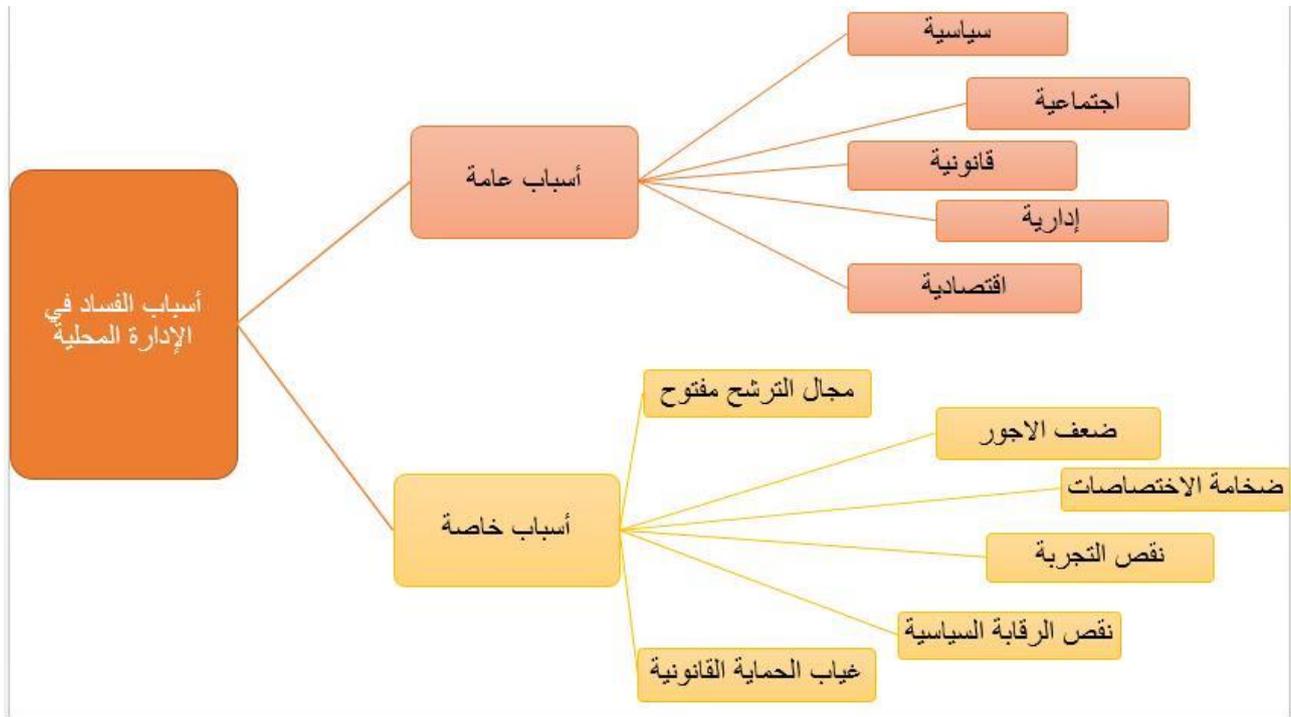
³ Oasis kadila oasis kadiga tedka, consequences of corruption empirical survey, university of Kinshasa; 219-2012, P 5.

د - عدم استقرار المنظومة القانونية :

يعود الفساد على المنظومة القانونية بعدم استقرارها ، أين تنمو الجريمة بشكل متسارع ، مما يجعل الجهة التشريعة في كل مرة تحاول القضاء على هذه الظاهرة بإصدار تشريعات جديدة ومختلفة، تكاد تكون غير مدروسة جيدا وبشكل يجعلها رادعة كفاية ، أيضا هذا التسرع وهذه الدراسة غير معمقة تجعل هذه المنظومة عاجزة ، وفيها ثغرات كانت نتيجة عدم الأخذ بالأسباب .

فقضية الخليفة، وكذا الطريق السيار ، وسونطراك وغيرها من الملفات الثقيلة المطروحة على مستوى القضاء حاليا والتي لم يتوصل بعد لحلها نتيجة لتعقدها وهذا راجع لاستغلال المنافذ القانونية التي أوجدها المشرع .

الشكل 01: أسباب الفساد في الإدارة المحلية



المصدر : إعداد الطالبان

المبحث الثاني : صور الفساد في الإدارة المحلية

تظهر صور الفساد في الإدارة المحلية بصورة لافتة وهذا راجع لما سبق وذكرناه من أسباب أدت إليه، غير أن هذه الصور تنفرع إلى صور تتعلق بالموظف على حد ذاته. (المطلب الأول) ، وأخرى متعلقة بالوظيفة (المطلب الثاني) وثالثة متعلقة بانحرافات جنائية (المطلب الثالث) وهي أكثر الصور الإنحرافية المتواجدة على مستوى الإدارات الجزائرية عموما والإدارة المحلية، على الخصوص .

المطلب الأول : الانحرافات المتعلقة بالموظف

مما لا شك فيه أن الموظف يعد حجر الأساس في الإدارة المحلية ، لذا يأخذ تعريف الموظف العام أهمية كبيرة في تحديد مفهوم الفساد من الناحية القانونية، وذلك يظهر من خلال اختلاف مفهومه بين القانون الإداري والقانون الجنائي، فمفهومه في هذا الأخير أوسع منه في القانون الإداري حيث عرفته المادة 4 من القانون الأساسي الوظيفة العامة >> يعتبر موظفا كل عون عين في وظيفة عمومية دائمة ورسم في رتبة في السلم الإداري<<¹ بينما جاء مفهومه في قانون الوقاية من الفساد ومكافحته في نص المادة 2 الفقرة ب على أنه كل شخص يشغل منصبا تشريعا أو تنفيذيا أو إداريا أو اقتصاديا أو في أحد المجالس الشعبية المنتخبة سواء كان معينا أو منتخبا، دائما أو مؤقتا ، مدفوع الأجر أو غير مدفوع الأجر، بصرف النظر عن رتبته أو أقدميته .

- 1- كل شخص آخر يتولى ولو مؤقتا وظيفة أو وكالة بأجر أو بدون أجر وساهم بهذه الصفة في خدمة هيئة عمومية أو مؤسسة عمومية، أو أية مؤسسة أخرى تملك الدولة كل أو بعض لأسمائها، أو أية مؤسسة أخرى تقدم خدمة عمومية .
- 2- كل شخص آخر معروف بأنه موظف عمومي أو من في حكمه طبقا للتشريع والتنظيم المعمول بهما² .

¹ الأمر رقم 06-03 المؤرخ في 15 جويلية 2006 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية ، العدد 46 ، سنة 2006 .

² القانون رقم 06-01 المؤرخ في 20 فيفري 2006 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية ، العدد 14 سنة 2006 ، المعدل والمتمم بموجب الأمر رقم 10-05 المؤرخ في 26 أوت 2010 ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 44 سنة 2004 .

كما ذكرت المادة الموظف الأجنبي وكذا موظف منظمة دولية غير أنه ما يخص موضوع دراستنا الموظف في الإدارة المحلية .

و موظف الإدارة المحلية تصدر عنه مجموعة من السلوكيات في إطار وظيفته وخارجها تعد انحرافا سلوكيا .

والسلوك هو مجموعة من الأفعال التي يقوم بها الفرد تحت تأثير موقف معين يحاول من خلالها تحقيق أمر ما .

أما مفهومه من الناحية الاصطلاحية فيقصد به تلك المخالفات الإدارية المتعلقة بالسلوك اللائق بالمركز الوظيفي وتتعلق بمسلكه الشخصي وتصرفاته¹ . ومما سبق ذكره يمكن إجمال صور الانحرافات المتعلقة بسلوك الموظف كالاتي .

الفرع الأول : عدم المحافظة على كرامة الوظيفة

يفترض في الموظف السلوك الإيجابي واللائق في مجال خدمة وظيفته باحترامه لها داخل العمل وخارجه، فكرامة الموظف من مكانة الوظيفة والموظف يمثل الجهة المستخدمة ، لأنه وكما هو معروف يتم الحكم على الإدارات من خلال موظفيها ، فكلما كان الموظف متحليا بالسلوك اللائق بالمركز الوظيفي الذي يشغله، فهو يؤدي واجباته التي تفرض عليه أن يتجنب الأفعال المتنافية ومهامه الوظيفية ، وهذا منصوص عليه في المادة 12 من قانون الوقاية من الفساد >> كل تصرف يخرج عن هذا الإطار يعد من قبيل الانحراف السلوكي للموظف<<² . والمشرع الجزائري لم يحصر السلوكيات والأفعال التي تمس بكرامة الوظيفة غير أن تلك الماسة بكرامة الوظيفة من البديهي تمييزها، فهي سلوكيات منافية للأخلاق العامة ، ناهيك على أننا مجتمع عربي مسلم له دستور وهو القرآن الكريم، والذي نهانا فيه عن الأخلاق السيئة وأمرنا بالتحلي بالأخلاق الحميدة ولنا في ذلك قدوة وهو الرسول الكريم والذي يقول في تجنبه مواقع الشبهات في الكسب والعيش >> الحلال بين والحرام بين، وبينهما أمور متشابهات لا يعلمها كثير من الناس ، فمن

¹ محمد خالد المهياي ، آليات حماية المال العام والحد من الفساد الإداري، المنظمة العربية للتنمية الإدارية 2009 ، ص 39 .

² المادة 12 من القانون 06-01 المتعلق بالقانون الوقاية من الفساد ومكافحته .

أتى الشبهات ، إستبراً لدينه وعرضه << لذا فعلى الموظف أ يستبراً لنفسه في كسبه ومعيشته وأن يبتعد عن كل ما يسيء لسمعته وكرامته ، حتى لا يسيء إلى كرامة وظيفته.

لكن للأسف فأغلب الإدارة الجزائرية، أصبح سلوك موظفيها خادش للحياء بصورة ملفتة للعيان .

الفرع الثاني : سوء استعمال السلطة

يتمثل استعمال السلطة في استغلالها من أجل تحقيق مكاسب شخصية عن طريق ابتزاز أصحاب الخدمات .

فالسلطة هي ذلك الحق الذي يحوله المجتمع للمنظمة عن طريق الحكومة ثم تخوله المنظمة إلى العاملين لها كل طبقاً لمستوى نطاق مسؤوليته¹ فإذا ما ابتغى الموظف ممارسة وظيفته لتحقيق غاية مختلفة عن تلك التي حددها القانون للأعمال الداخلية في هذا الاختصاص².

وسوء استعمال السلطة ليس بالأمر الحديث بل وجد منذ عصور خلت ، غير أن هذا الانحراف نجده مرتبط بالسلطة نفسها ، فالسلطة لها حدود معينة وتجاوز هذه الحدود يعني إساءة استعمالها ، وبالتالي انحرافها عن الهدف المنوط بها³ .

أيضاً الشريعة الإسلامية حرمت هذا من قبل الشرائع الوضعية، حيث منع الظلم والإضرار بالناس، ومنع الاعتداء على الحقوق، أكل الأموال بالباطل، وتفضل المصلحة العامة على المصلحة الخاصة، والتعامل مع الوظيفة من منطلق أنها أمانة وسوء استعمالها يعد خيانة .

والموظف الذي يتجاوز هذه السلطة يكون قد تجاوز اعتبارات العدالة أين يقدم مصلحة أقرابه ومعارفه، أو يتم تمارس الوساطة خصوصاً في تولي الوظائف مع الأشخاص غير المؤهلين، مما يؤثر سلباً على كفاءة الإدارة في تقديم الخدمة و نوعها⁴، كما أن هذه الأخيرة أخذت شكلاً من أشكال تبادل المصالح، لدرجة أنها ترسخت في أذهان الناس على أنها أمر عادي، ألفها المجتمع ويلجأ إليها في قضاء حوائجه وهذا ناتج عن عوامل عدة أهمها استقلال السلطة لتحقيق أغراض

¹ محمد الصيرفي ، أخلاقيات الموظف العام ، دارالكتاب القانوني ، سلسلة إصدارات الإدارة العامة ، ط4 ، مصر ، 2007 ، ص 50 .

² محمد محمود معايرة ، مرجع سابق ، ص 180 .

³ حاحة عبد العالي ، مرجع سابق ، ص 404 .

⁴ أحمد بن عبد الرحمان الشميمري ، مرجع سابق ، ص 27 .

شخصية، كذلك البيروقراطية التي يعاني منها المواطن في الإدارة المحلية، وثقافة أداء الواجب الوظيفي في حدود ما تمليه القواعد الأخلاقية الإنسانية، والقواعد الأخلاقية للوظيفة وهما غير منفصلتان كذلك القواعد القانونية، تفتقر إليهم جميعاً ربما للاعتقاد السائد والذي برمجننا على أساسه وهو أننا دولة من العالم الثالث .

الفرع الثالث : سوء إستغلال الوظيفة

أداء العمل هو واجب كل موظف عليه أن يؤديه على أكمل وجه دون استغلال هذا المورد المعيشي استغلالاً سيئاً، فالإسلام حثنا على هذا الخلق ، فوصف الوظيفة بالالتزام الخلقي ، ومن الصفات الخلقية أن يلتزم الموظف بأداء عمله بنزاهة وأمانة، والله عز وجل في كتابه الكريم حذرنا مرات عديدة من إضاعة الأمانة ، وصورها بأنها عين الخيانة وهذا في قوله سبحانه >> يا أيها الذين آمنوا لا تخونوا الله والرسول وتخونوا أماناتكم وأنتم تعلمون << ¹ والأمانة تقتضي عدم استغلال الوظيفة للمصلحة الخاصة² .

الموظف الذي يقوم باستغلال وظيفته عمداً سواء بأداء العمل أو الامتناع عن أدائه بشكل يخرق في القوانين والتنظيمات في سبيل الحصول على منافع غير مستحقة وغير مشروعة، لأنها جاءت بخلاف ما نصت عليه القوانين والتنظيمات سواء استفاد منها لنفسه أو لغيره فعقوبته مشددة .

والمشرع بالجزائر نص على عقوبة إساءة استغلال الوظيفة في المادة 33 من قانون الوقاية من الفساد ومكافحته³ .

¹ الآية 27 من سورة الأنفال .

² عماد ملوخية ، الضمانات التأديبية للموظف العام في النظام الإداري الإسلامي والمقارن (دراسة فقهية قضائية) ، دار الجامعة الجديدة ، الأزرايطية ، الإسكندرية ، 2002 ، ص 40 .

³ حاحة عبد العالي ، مرجع سابق ، ص 400 .

الفرع الرابع : المحسوبية والمحاباة

المحسوبية والمحاباة هما صورتان لعملة واحدة ، وهي إحدى صور الفساد الأكثر انتشارا. يقصد بالمحسوبية الخروج عن قوانين وتنظيمات وتعليمات الادارة العامة في مجال التعيينات والترقيات والتقلات وتحديد الأجور أما المحاباة فتعرف على أنها استخدام لعلاقات القرابة أو العلاقات العشائرية أو الحزبية أو الجهوية لغرض اكتساب مصلحة أو تسهيل مهمة أو التهرب من مسؤولية ليست من حق المنتفع ويترتب على ظاهرة المحسوبية والمحاباة شغل الوظائف العامة بأشخاص غير مؤهلين مما يؤثر على انخفاض كفاءة الإدارة في تقديم الخدمات وزيادة الإنتاج¹ وهناك نوعين من المحسوبية ، محسوبية اجتماعية وتسمى بالمحسوبية الشخصية أيضا وتعني اختيار الأقارب والأصهار والأصدقاء وأقاربهم دون النظر لاعتبارات الكفاءة والجدارة²، أما الثانية فتسمى بالمحسوبية السياسية وهي مكافأة أنصار الحزب الحاكم ومؤيديه بالترقية في الوظائف، وعقاب خصوم الحزب بنقلهم دون النظر لاعتبارات الكفاءة والجدارة³، ويعد هذا الأخير الأكثر انتشارا في الإدارات المحلية، فالمنتخبين الذي تم دعمهم للوصول إلى العضوية ملزمون برد هذا الجميل وهو التعيين في وظيفة دون وجه حق ، لكن عواقب هذا العمل يتم حينها مستقلا ويعاني منها باقي أفراد المجتمع .

لذا صنفت هاتين الوسيلتين من أخطر الوسائل التي أثرت على تطور المجتمع وكانت ولا تزال عائقا نحو تنمية محلية وطنية، رغم أن المشرع الجزائري أدرك حضورهما، وحاول الحد منها ومكافحتها، ونص عليها في مادته 23 من دستور 1996⁴.

وعدم تحيز الإدارة يضمنه القانون، كذلك القانون الأساسي للوظيفة العامة في مادته 21 >> يجب على الموظف أن يمارس مهامه بكل أمانة ودون تحيز<<⁵ وما يعاب علة المشرع الجزائري أنه صنفها جنحة وعقوبتها مخففة كما أن قانون مكافحة الفساد لم يذكرها، رغم الأضرار التي

¹ أحمد بن عبد الرحمان الشميري ، مرجع سابق ، ص 27 .

² محمد الصريفي ، مرجع سابق ، ص 51 .

³ حاحة عبد العالي ، مرجع سابق ، ص 402 .

⁴ هاشمي خرفي، الوظيفة العمومية على ضوء التشريعات الجزائرية وبعض التجارب الأجنبية ، دار هومة ، الجزائر ، 2010 ، ص 284 .

⁵ المرجع نفسه .

تلحقها هذه الجنحة بالإدارة المحلية لذا كان من باب أولى على المشرع أن يعيد تصنيفها لما لها من خطورة فهي متفشية نتيجة العلاقات الاجتماعية المترابطة والتماسكة للعائلات الجزائرية .

الفرع الخامس : الوساطة

بالإضافة إلى المحسوبية وما تخلفه من آثار سلبية وخطيرة على الإدارة المحلية إلا أن الوساطة لا تقل خطورة عنها ، فهي الأخرى صورة من صور الفساد الذي ينخر الإدارة المحلية .

يلجأ الموظف في الإدارة المحلية إلى الوساطة في حالة النقل أو الترقية أو العلاوة خصوصا إذا كان لديه منافسين فهنا يلجأ إلى الوساطة لدى اللجنة المتساوية الأعضاء حيث يتم اقتراح أو تفضيل أحد على الآخر ، أما بالنسبة للعلاوة يمكن أن يضرب مثلا بالمردودية التي يتلقاها كل موظف وهي تختلف من إدارة إلى أخرى ففي الإدارة المحلية يتم حسابها على أساس النقط التي يمنحها مثلا رئيس البلدية للموظفين ، وغالبا ما يظلم فيها بعض الموظفين الذين لا يكون ولائهم لرئيس البلدية، أو لأسباب أخرى كالخلافات الشخصية أو السياسية، ومن خلال الدراسة سجلنا 30% كنسبة رصدتها الوساطة لكن النسبة الأكبر أجمعت على الوساطة والمحسوبية كأكثر صور الفساد إنتشارا في الإدارة المحلية حيث سجلنا نسبة 154% .

وبعض المسؤولين في الإدارات يحملون شعار << الأقربون أولى بالمعروف >> وهو حق أريد به باطل من أجل تحقيق المطامع الشخصية على حساب المصلحة العامة² . والوساطة أو الوساطة يمارسها الوسيط الذي يكون صديقا للموظف أو أحد معارفه أو أقاربه أو من أصحاب النفوذ .

نجد أحيانا الوساطة تأخذ اسم الشفاعة، هل لها نفس المعنى ؟

الشفاعة جاءت وذكرت كثيرا في الشريعة الإسلامية والتي يقصد بها رد المظلمة وهي واجب، لكن هل يمكن اعتبارها واسطة فهذا يختلف على حسب الهدف من ورائها فهو موضوع غامض لأنه متعلق بالنوايا التي يصعب تحديدها .

¹ نتائج الإستبيان الذي تم إجراءه على موظفي ومنتخبي الجماعات المحلية ، أنظر الاستبيان ، ص 97 .

² عبد القادر جبريل ، الفساد الإداري عائق الإدارة والتنمية والديمقراطية ، مذكرة لنيل درجة الماجستير في إدارة الأعمال ، الأكاديمية العربية البريطانية للتعليم العالي، 2010 ، ص114 .

والشفاعة لها مفهومان، مفهوم واسع ومحدد المقاصد في الشريعة الإسلامية وسبق وذكرناه ومفهوم آخر هو عكس الشفاعة.

وبالعودة إلى المشرع الجزائري نجده لم يعطيه أهمية، لأنه ورغم تطوراتها لم يتداركها في كل مرة كان يعدل ويتم فيها قانون الوقاية من الفساد، سواء بعقوبة جزائية أو تأديبية، وهذا ما جعلنا نصفها ضمن الانحرافات المتعلقة بسلوك والتي لها آثار وتبعات تمس بشرف ونزاهة الوظيفة العمومية، وما نأمل هو يحذو المشرع الجزائري حذو كلا من المشرع المصري والمشرع السوري الذي جرم الوساطة¹.

المطلب الثاني : الانحرافات الوظيفية

يمكن تعريف الانحرافات الوظيفية على أنها كل السلوكات التي يترتب عليها انتهاك الوظيفة مما يترتب إلحاق الأذى بالآخرين وممتلكاتهم².

أيضا الانحرافات الوظيفية جاءت على أساس أنها مخالفات تصدر من الموظف العام أثناء تأدية مهامه الوظيفية، والمتعلقة أساسا بالعمل³.

والفساد الوظيفي هو مجموعة الظواهر السلبية التي تمثل إخلالا بواجبات الوظيفة العامة من قبل موظف الخدمة العامة⁴، ومن أهم مظاهر الفساد الوظيفي العناصر الآتية :

الفرع الأول : عدم احترام الوظيفة

عدم احترام العمل يعد خروجاً عن مقتضيات الواجب الوظيفي الثابت في ممارسة الوظيفة⁵، كما يمكن اعتباره مظهراً من مظاهر التسبب الإداري والذي يتمثل في عدم حضور الموظف أصلاً، أو يحضر من أجل التوقيع في سجل الحضور، ثم ينصرف، كما أنه قد يأتي متأخراً وينصرف قبل انتهاء الدوام، أما إذا حضر في الوقت فتجده يصل ويجول بين مكاتب الإدارة لشأن لا يتطلبه العمل الوظيفي.

¹ حاحة عبد العالي، مرجع سابق، ص 409.

² أحمد الشميري، مرجع سابق، ص 30.

³ محمد محمود معايرة، مرجع سابق، ص 129.

⁴ فتحي الطاهر التركي، مظاهر الفساد الإداري في أجهزة القطاع العام، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 2011، ص 273.

⁵ بلال أمين زين الدين، ظاهرة الفساد الإداري في الدول العربية والتشريع المقارن، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2009، ص 333.

أما إذا كان هناك ما يسمى بالضبط الإداري وهو شكلي في أغلب الأحيان فهو حاضر لكنه غائب، لأنه لا يعمل شيئاً¹.

وينتج عن عدم احترام الوظيفة مجموعة من العناصر هي :

- إهمال الموظف لعمله المنوط به وتحويله لموظف آخر، دون احترام لقاعدة توزيع الاختصاصات في الإدارة .
- التراضي والذي يقصد به التماطل والتباطؤ من قبل الموظف في إنجاز عمله² ، وهذه الصورة نجدها في إدارتنا المحلية خصوصا البلدية منها، أين يصل طابور الانتظار أحيانا إلى باب الدخول ، لكن الموظف المسؤول يتحدث إلى زميله أو ذهب ليحظر فنجان قهوة، غير مبالي بذلك الطابور، وسبب هذا هو قلة الرقابة من جهة وقلة الحوافز المادية من جهة أخرى .
- السلبية ويقصد بها عزوف الموظف عن المشاركة في اتخاذ القرارات الادارية ، كما يميل إلى الانطواء والاعتزالية، ولا يشجع العمل الجماعي³ ، والسلبية تقتل روح المبادرة .

الفرع الثاني : الامتناع عن أداء العمل الوظيفي

إذا كانت اللوائح والقوانين تحدد لكل موظف يعتلي منصبا معيناً مهام معينة فمن الواجب عدم التخاذل عن أدائها ، ورفض الموظف لأداء العمل المكلف به أو التأخر في أدائه أو التراخي فيه يعد مخالفاً لمتطلبات وظيفته وواجبته ، وهذا ما أكده المشرع الجزائري في القانون الأساسي للوظيفة العامة في مادته 41 أين أمر الموظف بممارسة عمله بأمانة ودون تحيز، وإذا ما حاد عن هذا المبدأ ولم يؤديه على الوجه السليم ، فسوف يتعرض للعقوبة⁴.

¹ محمد الصيرفي ، مرجع سابق ، ص 45 .

² أحمد بن عبد الرحمان الشميمري ، مرجع سابق ، ص 32 .

³ محمد الصيرفي ، مرجع سابق ، ص 47 .

⁴ المادة 41 من القانون الأساسي للوظيفة العمومية .

الفرع الثالث : عدم التقيد بتعليمات الرؤساء

تعتبر طاعة الرؤساء بمثابة العمود الفقري الذي يشتد به جسد النظام الإداري وإذا ما تسرب إلى هذا المبدأ خلل فلن يجدي أي علاج في إصلاح الإدارة¹ .

الإخلال بواجب عدم التقيد بتعليمات الرؤساء يؤدي إلى فشل السلطة الإدارية في تحقيق مهامها ، فيقتل نظام الإدارة ويعطل سير عمل المرفق العام² .

وجاء في كتابه الكريم أين قال عز وجل >> يا أيها الذين آمنوا أطيعوا الله وأطيعوا الرسول و أولي الأمر منكم <<³ .

والمقصود هنا يا أولي الأمر هم المسؤولين ومن تخضع لمسؤوليتهم كالحكام وطاعة المرؤوس واجبه نحو رئيسه .

أيضا المشرع الجزائري لم يغفل هذا أين نصت المادة 52 من القانون الأساسي للوظيفة العامة، على ضرورة تعامل الموظف بأدب واحترام مع رؤسائه وأي مخالفة لهذا المبدأ تعد من أخطر أنواع الفساد ، كما يعود سبب هذا الانحراف لبعض التصرفات التي قد يمارسها بعض الرؤساء على الموظفين مثل حرمانهم من العلاوة والمكافأة التشجيعية ، وأيضا التمييز في الترتيبات .

فطاعت الرئيس وتنفيذ أوامره ما دام متعلقا بأعمال وظيفته يعد واجبا ومخالفته تعد أخطر الانحرافات التنظيمية ، التي تنتمي بالادارة العامة عموما⁴ والإدارة المحلية على وجه الخصوص .

الفرع الرابع : إفشاء أسرار الوظيفة

الموظف ويحكم وظيفته ، يكون مسؤول على الملفات والوثائق التي هي تحت سلطته، وهذه الملفات تعد من اسرار الوظيفة، وافشائها من قبل الموظف يعد من قبيل خيانة الامانة، فالمعاملات والتقارير السرية التي يكتبها الرؤساء شأن بعض الموظفين لا يجب أن تفقد سربيتها.

¹ بلال أمين زين الدين ، مرجع سابق ، ص 334 .

² محمود محمد معايرة ، مرجع سابق ، ص 129 .

³ الآية 51 من سورة النساء .

⁴ حاحة عبد العالي ، مرجع سابق ، ص 387 .

وتم اعتبار إفشاء سر العمل جريمة خصوصا إذا صدر ممن كان أمينا عليها فهو يكون قد أخل بأحد التزاماته الناشئة عن هذه الوظيفة، وما يتفرع عنها من واجبات موجهة لخدمة الجمهور¹ يهدف احترام السر المهني إلى حماية شرف الفرد وشخصيته ولذلك لا يجوز لموظف إطلع يحكم منصبه على معلومات تخص وملائته والموظفين الإداريين بها²، أخذ المشرع الجزائري على عاتقه ما يعاقب به على هاته المخالفة حيث نص العقوبة التأديبية التي يتعرض لها الموظف نتيجة إفشاءه لسر من أسرار العمل، غير أنه نظم هذا بحيث لم يجعل عدم إفشاء السر المهني مطلقا، بل أجاز الحالات التي يجب فيها إفشاء الستر المهني وهي حالة الضرورة التي تقتضيها المصلحة وهذا ما ينص عليه المادة 48 من القانون الأساسي للوظيفة العامة >> يجب على الموظف الالتزام بالستر المهني ويمنع عليه أن يكشف محتوى أية وثيقة بحوزته أو أي حدث أو خبر علم به وأطلع عليه بمناسبة ممارسة مهامه، ما عدا ما تقتضيه ضرورة الملحة، ولا يتحرر الموظف من واجب الستر المهني إلى بترخيص مكتوب من السلطة السلمية المؤهلة <<³

إفشاء الأسرار المهنية وإن كانت جريمة يعاقب عليها جنائيا فيما يخص نوع الأسرار المهنية، فهي أيضا مخالفة تأديبية بحسب ما جاء في المادة 4/180 من القانون الأساسي للوظيفة العمومية الأساسية >> يعتبر على وجه الخصوص أخطاء من الدرجة الثالثة الأعمال التي يقوم من خلالها الموظف بما يأتي - إفشاء أو محاولة إفشاء الأسرار المهنية...<<

وجاء هذا الوجوب بالالتزام بالستر المهني من أجل المصلحة العامة ، والمصلحة الخاصة لأفراد الذين تتعلق بهم هذه الأسرار⁴، وكما سبق وذكرنا فإن الالتزام بالحفاظ على الستر المهني ليس بالمطلق لكن في حدود ما أجازها القانون .

¹ محمود محمد معايرة ، مرجع سابق ، ص 148 .

² كمال رحماوي ، تأديب الموظف العام في القانون الجزائري ، بدون طبعة ، دار هومة الجزائر ، 2004 ، ص 76 .

³ الفقرة 4 من المادة 8 من القانون الأساسي للوظيفة العمومية .

⁴ حاحة عبد العالي ، مرجع سابق ، ص 393 .

الفصل الثاني

آليات مكافحة الفساد في الإدارة المحلية

الفصل الثاني: آليات مكافحة الفساد في الإدارة المحلية

عانت الجزائر الكثير من الفساد وآثاره السلبية التي كانت عواقبها وخيمة على المجتمع الجزائري ، أين كانت عقبة في وجه التنمية المحلية بكل صورها .

المجتمع الجزائري المحلي اليوم وعلى مر السنين الماضية ، وإلى غاية كتابتنا لهذه السطور دفع ومازال يدفع فاتورة التسبب والإهمال واللامبالاة، وعدم المسؤولية المفضيين إلى فساد اسمه صفقات وهمية : الطريق السيار، الخليفة ، البنك الجزائريو...و...و .

لذا سنتناول في هذا الفصل مجموع الآليات والتدابير القانونية التي وضعها المشرع الجزائري من أجل مكافحة الفساد لإضفاء الشفافية على أداء الموظف العمومي من أجل الاستمرار في خدمة الشعب في الإدارة المحلية، ولا يكون هذا إلا بتسخير وسائل العمل المريحة والرقابة الفعالة من أجل الردع والعقاب حتى نصل إلى الحد من هذه الظاهرة الفتاكة، حيث سنتطرق إلى مكافحة الفساد من خلال التشريعات الخاصة والهيئات (مبحث أول) حيث سنوضع هذه المكافحة والتي تكون من خلال التشريعات الخاصة (المطلب الأول) وتكون من خلال قانون الوقاية من الفساد ومكافحته (فرع ثان) وقانون الجماعات المحلية من خلال قانون البلدية والولاية (الفرع الثاني) ، ثم نذكر الهيئات التي نص عليها المشرع والمختصة بمراقبة الجماعات المحلية (المطلب الثاني) أين سنفرق بين الهيئات الوطنية الحكومية (الفرع الأول) والهيئات غير الحكومية (الفرع الثاني) وفي الأخير سنحاول إعطاء البديل الناجح والمطبق في بعض الإدارات العربية وهو حكومة الإدارة المحلية (المبحث الثاني) فنتعرض لمفهوم الحكومة (المطلب الأول) ثم معايير هذه الحكومة (المطلب الثاني).

المبحث الأول : المكافحة من خلال التشريعات الخاصة والهيئات

سبق لنا وأن ذكرنا بأن للفساد تبعات سياسية واجتماعية واقتصادية وإدارية، هذا ما يزيد من مسؤولية الدولة في وضع حلول ناجحة لتقليل من هذه الظاهرة على الأقل ، فمن خلال هذا المبحث سنتطرق للآليات التي وضعها المشرع الجزائري والمتمثلة في التشريعات الخاصة (المطلب الأول) والهيئات (مطلب ثاني) .

المطلب الأول : المكافحة من خلال التشريعات الخاصة

يحاول المشرع الجزائري في كل مرة إيجاد حلول جديدة ، ذلك بتعديل بعض القوانين الخاصة سواء بالإضافة أو التعديل ، فقانون الوقاية من الفساد ومكافحته يعد أحد التشريعات التي كانت نتيجة انضمام الجزائر للمصادقة على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد ، وأيضا بالرجوع إلى القوانين الخاصة كقانون البلدية والولاية في تعديلها الأخير أين أضافا الجديد، حيث تظهر نية المشرع في مواصلة جهوده من أجل القضاة على الظاهرة وهذا ما سنتطرق إليه.

الفرع الأول : المكافحة من خلال قانون الوقاية من الفساد ومكافحته

يعد قانون الوقاية من الفساد ومكافحته من الفساد أهم وسيلة لمكافحة هذا الأخير بحيث جاء حاملا في مواده العديد من الآليات والوسائل التي سعى من خلالها المشرع إلى احتواء هذه الظاهرة والتقليص منها والحد من نتائجها السلبية، وسنحاول من خلال هذا الفرع بيان كيفية مكافحة الفساد من خلال قانون الوقاية من هذا الأخير وذلك من خلال بيان التدابير الوقائية (أولا) ومن ثم التدابير الردعية (ثانيا) .

أولا : التدابير الوقائية

حمل قانون الوقاية من الفساد ومكافحته في نصوص مواده العديد من التدابير الوقائية التي تهدف إلى الحد من ظاهرة الفساد واحتواء سلبياتها ونتائجها الوخيمة ، وتختلف هذه التدابير وتتعدد أشكالها ، التي سنحاول بيانها فيما يلي :

1. **التصريح بالتملكات** : وتم النص عليه في قانون الوقاية من الفساد ومكافحته من أجل إلزام جميع الموظفين العموميين بالإفصاح والكشف عن ذممهم المالية بمن فيهم كبار المسؤولين ومن بين هؤلاء الذين ذكرهم القانون أعضاء المجالس المحلية وكذا موظفي الإدارات المحلية وهذا لتعقله بموضوع دراستنا وهو ما يهمننا .
وقبل التطرق لكل ما يخص التصريح وجب تعريف التصريح بالتملكات أولا .

(1) التصريح لغة : صرح تصريحا ، جمع تصاريح .

والتصريح يأخذ عدة معان على حسب استخدامات الكلمة فقد يكون التصريح إذنا بعمل ممن يملك الإذن أو ترخيص أو إجازة ، كما قد يكون أيضا إعلان .
والتصريح كلمة مشتقة من الصراحة والصرح لغة هو المحض الخالص من كل شيء، يقال الماء الصراح أي النقي والعذب.

والتصريح يأخذ عدة أشكال فقد يكون التصريح شفويا كما قد يكون كتابيا لكن الذي نقصده نحن في موضوعنا هو ذلك التصريح الكتابي الذي يتم وفق ما اشترطه قانون الوقاية من الفساد ومكافحته وأما الجهة المختصة به .

(2) مفهوم التصريح بالتملكات :

وهو عبارة عن نموذج أو استثمار ويتم ملؤها من طرف المكلف من أجل الإدلاء بمعلومات تخصه ابتداء من التعريف بهويته الكاملة مع ذكر المنصب الذي يشغله سواء كان وظيفة أو عهدة انتخابية إلى غاية التصريح بكل ما يملكه هو أو أولاده من عقار ومنقول، وسيولة واستثمار ويكون هذا التصريح بمثابة اعتراف صريح ودليل ضد صاحبه أما الجهة كل حسب ما نص عليه القانون . وهو من الآليات التي تبنتها الجزائر على غرار بعض الدول في إطار سياستها لمكافحة الفساد من خلال متابعة الذمة المالية للموظف¹ .

(3) محتوى التصريح :

يحتوي التصريح بالتملكات حسب المادة الخامسة (05) من قانون الوقاية من الفساد ومكافحته جرد للأموال المنقولة والعقارية التي يحوزها المكتسب أو أولاده القصر حتى وإن كانت ملكية هذه الأملاك في الشيوع سواء في الجزائر أو في الخارج .
أما عن النموذج لتصريح فقد نصت عليه المادة على أنه يتم تحديده عن طريق التنظيم.

¹ حاجة عبد العالي ، مرجع سابق ، ص 233 .

(4) كيفية التصريح بالامتلاكات :

نصت المادة 6 من قانون الوقاية من الفساد ومكافحته يكون التصريح بالامتلاكات لرؤساء وأعضاء المجالس الشعبية المحلية المنتخبة أمام الهيئة، ويكون محل نشر عن طريق التعليق في لوحة الإعلانات بمقر البلدية أو الولاية ، حسب الحالة خلال شهر .

من خلال ما جاء في هذه المادة وطبقا لما سبق ذكره أيضا في المادة الرابعة من القانون المذكور فإن التصريح بالامتلاكات يكون في بداية تولي وظيفة أو بداية العهدة الانتخابية ، على أن يتم تحديد التصريح بالامتلاكات كلما كانت هناك زيادة معتبرة في الامتلاكات بنفس الطريقة التي تم بها التصريح لأول مرة وكذا عند نهاية الخدمة أو العهدة .

(5) جزاء الإخلاء بواجب التصريح بالامتلاكات :

عاقب المشرع الجزائري الموظف العمومي على عدم تصريحه أو تصريحه الكاذب بالامتلاكات حسب المادة 36 من قانون الوقاية من الفساد ومكافحته، وتجريم الإخلال بالتزام التصريح بالامتلاكات يهدف إلى بسط الرقابة على الذمة المالية للموظف العمومي باعتبارها معيار على نزاهة الموظف أو انحرافه¹ وتقوم هذه الجريمة على الأركان الآتية :

1- صفة الجاني :

ويشترط أن يتوفر في هذه الجريمة صفة الجاني وهو الموظف الخاضع لواجب التصريح بالامتلاكات .

وبالعودة إلى المادة 6 من قانون الوقاية من الفساد ومكافحته والمادة 2 من المرسوم الرئاسي رقم 415/6 المحدد لكيفيات التصريح بالامتلاكات والقرار المؤرخ في 2007/4/2 المحدد لقائمة الأعوان الملزمين بالتصريح بالامتلاكات نجد أن أعضاء المجالس الشعبية البلدية والولائية جاءوا ضمن الفئة الثانية .

¹ المرجع نفسه .

2- الركن المادي :

وتقوم الجريمة على عدم التصريح أو التصريح الكاذب بالامتلاكات .

- أ- **عدم التصريح :** إن عدم التصريح بالامتلاكات لدى الجهة المعنية يعد جريمة وهذا بعد أن يتم تذكير الموظف بواجب التصريح بالطرق القانونية¹، وإهماله لمدة شهرين حتى يكتب التصريح وبعد مضي هذه المدة يكون الموظف قد أخل بواجب التصريح .
- ب- **التصريح الكاذب:** هو ذلك الأداء الخاطئ الذي يقوم به الموظف أي المعايير الحقيقية أو غير كامل فالتصريح الكاذب هنا يكون جزئياً² .

3- الركن المعنوي :

هي أيضا جريمة كسابقتها تتطلب توفر القصد الجنائي بعنصره (العلم والإرادة) حيث أن علم كل من الموظف أو أحد أطراف القطاع الخاص الواردين في المادة 26 بأن ما يقومون به هو مخالف للقانون بأي شكل من الأشكال كالتلاعب في الأسعار أو نوع المواد والخدمات وما إلى ذلك فكل ما يتم جنيه على حساب المال العام بطريقة مخالفة للقانون يعد جريمة .

II . المدونات المتضمنة قواعد وسلوك الموظفين العموميين :

تعتبر المدونات المتضمنة قواعد سلوك الموظفين العموميين المحليين هي الأخرى من ضمن التدابير الوقائية التي يدلها المشرع في قانون الوقاية من الفساد ومكافحته لمحاربة الفساد ومكافحته .

1- تعريفها : قبل وضع التعريف الاصطلاحي سنحاول ضبط تعريف المدونة لغة .

- أ- **المدونة لغة :** وهي التعريف الأكثر قبولاً لكلمة "blog" التي هي نحت من كلمتي web log وتعني سجل الشبكة³ .
- ب- **المدونة إصطلاحاً :** هي عبارة عن وعاء مرجعي للمعلومات وهي تطبيق من التطبيقات كما يقال لها أيضا بالمعلقة .

¹ يعيش تمام أمال ، صور التجريم المستحدثة بموجب قانون الوقاية من الفساد ومكافحته ، مجلة الاجتهاد القضائي ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة بسكرة ، 2009 ، ص 103 .

² المرجع نفسه .

³ موقع المعلومات . mass .communication.net /post/149467

مدونة السلوك عبارة عن مجموعة من الضوابط المكتوبة والتي تحكم سلوكيات الموظفين العاميين كموظفي الانتخابات ، كما تعتمد بعض النظم على مدونات سلوك خاصة بالأحزاب ، والمرشحين . وهذا لمنع الممارسات والسلوكيات غير الأخلاقية .

2- الهدف من وضع المدونة :

إن وضع المدونة لم يأت عبثا بل جاء من أجل إرساء الأسس العامة للأخلاق وتتمثل هذه الأهداف في ما يلي :

- إعتداد معايير أخلاقية وقواعد ومبادئ معايير أخلاقية و قواعد ومبادئ لآداب الوظيفة العامة ، وتعزيز العمل والالتزام بهذه القيم والقواعد ، وذلك من خلال توعية موظفي الخدمة المدنية وتوجيههم نحو الأخلاقيات الوظيفية والانضباط الذاتي، أيضا يكون ذلك من خلال توضيح وبيان حقوقهم وواجباتهم اتجاه الوظيفة ودورهم في تحسين وتعزيز المصداقية بالخدمة العامة .

تعزيز ثقة متلقي الخدمة في الإدارات العامة كالإدارة المحلية التي يتردد عليها يوميا الآلاف من المواطنين في شتى مجالات الخدمة . وذلك من أجل توفير خدمات أفضل لهم ، ما أثبتته الواقع أن للمدونات الأخلاقية أثر بالغ الأهمية في الشأن الاجتماعي¹ .

3- مدى إلزاميتها :

حسب ما جاء في نص المادة الثامنة (08) من قانون الوقاية من الفساد ومكافحته فإن الموظف العمومي في حال تعرض مصالحه العامة ، أو كانت مصلحته الشخصية من شأنها التأثير على ممارسته لمهامه فإنه ملزم بإخبار السلطة الرئاسية التي يخضع لها .

ثانيا : التدابير الردعية

في مقابل التدابير الوقائية التي تهدف إلى مواجهة ظاهرة الفساد ومحاربة الجرائم المتعلقة بها قبل حدوثها كإجراءات قبلية أو سابقة ، نص المشرع ومن خلال قانون الوقاية من الفساد ومكافحته دائما على جملة من الإجراءات والتدابير الردعية والتي يتدخل المسؤولون

¹ عميور السعيد ، شرح قانون 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته ، محاضرات الأيام المفتوحة على العدالة ، ص 5.

والمختصون في هذا المجال إلى أعمالها ، بعد وقوع جريمة من جرائم الفساد ، ذلك بعد قصور التدابير الوقائية على الحيلولة دون وقوعها وتهدف هذه التدابير الردعية بالدرجة الأولى إلى معاقبة مرتكبي هذه الجرائم، بصورة من شأنها جعلهم عبرة لكل من يفكر في ارتكاب هذه الجريمة مرة أخرى .

1. جريمة الرشوة :

تعد الرشوة من الناحية القانونية من أقدم الجرائم التي ظهرت مع ظهور الدولة والتي تمس بهيبتها ، فهي دليل واضح على تفشي الفساد ، والظلم سواء بين الأفراد أو في أوساط الإدارات ومؤسسات الدولة¹ .

وعرف حسين بوصقيعة الرشوة وما في حكمها والاتجار بالوظيفة والإخلال بواجب النزاهة الذي يتوجب على كل من يتولى وظيفة أو وكالة عمومية أو يؤدي خدمة عمومية التحلي به² .

ونظرا لما تشكله الرشوة من مساس بنزاهة وشرف وأمانة الوظيفة العامة قام المشرع الجزائري بوضع ضوابط ردعية ، ففي السابق كان معاقب عليها في قانون العقوبات في المواد 126-127-129 الملغاة، والتي تم تعويضها في مادة واحدة في قانون الوقاية من الفساد ومكافحته . وهي المادة 25 الخاصة برشوة الموظفين العموميين وهو ما يهمننا فقط ، والمادة 27 الخاصة بالرشوة في مجال الصفقات العمومية أيضا .

وبالعودة إلى المادة 25 نجد المشرع جمع صور في الرشوة السلبية والإيجابية في نفس النص لأنها في قانون العقوبات كانت مقسمة بين المواد المذكورة أعلاه . وبالتالي فهي أبقته على ثنائية التجريم ، وجريمة الرشوة بحسب قانون الوقاية من الفساد ومكافحته 06-01 تقوم على ثلاثة أركان هي :

¹ موسى بودهان ، مرجع سابق ، ص 8 .

² أحسين بوصقيعة ، الوجيز في القانون الجنائي الخاص ، جرائم الموظفين ، جرائم الأعمال ، جرائم التزوير الجزء 2 ، دار هومة الجزائر ، 2003 ، ص 69 .

1- صفة الجاني :

و المقصود به أن يكون مرتكب جريمة الرشوة موظفا عموميا ، وهو الركن المفترض والموظف هنا لا يقتصر على مفهومه الضيق في القانون الإداري فقط وإنما يتسع ليشمل فئات أخرى ذكرها القانون المتعلق بقانون الوقاية من الفساد ومكافحته.

وبما أننا نبحث في موضوع الفساد في الإدارة المحلية فكل ما يخرج عن هذا الإطار لا يهمننا .

2- الركن المادي :

يقوم الركن المادي بجريمة الرشوة على ثلاثة أركان والتي جاءت كما يلي >> يعد مرتشيا كل موظف عمومي ، طلب أو قبل بشكر مباشر أو غير مباشر ، مزية مستحقة ، سواء لنفسه أو لصالح شخص آخر أو كيان آخر ، لأداء عمل أو الامتناع عنه أو أداء عمل من واجباته¹

أ- النشاط الإجرامي : و يتمثل في إحدى الصورتين إما القبول أو الطلب

- **الطلب:** وهو يعبر عن إرادة الموظف المتجهة نحو الحصول على مقابل نظير أداء عمله الوظيفي ويكفي الطلب للقيام الجريمة من توافرت باقي أركانها ، حتى ولو لم يصدر قبول من صاحب الحاجة ، بل حتى لو رفض الاصغاء إليه وسارع بإبلاغ السلطات، فمجرد الطلب يشكل جريمة تامة ، لا فرق بين عرض الاتجار ، والاتجار الفعلي بها² . لذا فإن سكوت الموظف أو اتخاذه موقفا سلبيا لا يدل على تعبيره عن إرادته في طلب الرشوة ، حيث لا ينسب لساكت قول إلا إذا افترض بظروف لا تدع مجالا للشك في الدلالة عن إرادته في طلب الرشوة³ . كما أن الطلب قد يأخذ أي شكل سواء كان لفظيا أو كتابيا أو بالإشارة أو بأي شكل من أشكال التي يقرها القانون.

¹ المادة 25 من القانون 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته .

² كامل السعيد ، شرح قانون العقوبات الجرائم المضرة بالمصلحة العامة ، دراسة تحليلية ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، 2008 ، ص 448 .

³ حاحة عبد العالي ، مرجع سابق ، ص 89 .

- **القبول:** يفترض القبول بعد وجود من صاحب الحاجة لفائدة أو مزية مستحقة نظير أداء عمل أو الامتناع عن أداء عمل معين ، وإذا انعدم العرض فلا محل للقبول مع جواز الطلب ويقصد بالقبول رضا المرشحي صراحة أو ضمناً بالمزىة بناء على عرض الراشي أو الوسيط وهو عبارة عن تعبير عن إرادة وجب أن تكون جدية وصحيحة، فالعرض الغير الجاد الصادر من الراشي هو في الظاهر فلا تقوم حرية الرشوة حتى لو قبل الموظف مثل هذا العرض كأن يعرض إعطائه مال لقاء القيام بعمل فالظاهر هنا أن العرض غير جدي¹ .

كما يشترط أن يكون قبول الموظف جدياً وحقيقياً ، لا من أجل تمكين السلطات العمومية من ضبطه متلبساً ، فالإرادة هنا ليست جديّة .

قد لا يأخذ الموظف المرشحي العطيّة أو الفائدة في الحال على سبيل التعجيل لكن يحصل عليها فيما بعد وهي الرشوة المؤجلة² .

الشروع في الجريمة :

الشروع في جريمة الرشوة يستحيل تصوره في صورة الطلب كما لو صدر عن الموظف طلب وحاول دون وصوله إلى صاحب الحاجة لسبب من الأسباب لا دخل لإرادة الموظف فيه، فتحرير المرشحي لرسالة كتب فيها ما يريد الحصول عليه من منفعة لقاء قيامه بعمل معين³ ، وعند تأهبه لتسليمها لصاحب الحاجة قبض عليه .

محل الإرتشاء :

ويقصد به المقابل والمتمثل في المزية غير المستحقة والمذكورة في المادة 2/25 من ت 01/06 وتأخذ المزية عدة صور قد تكون مادية أي مالية كالنقود والمجوهرات وكل شيء ممكن تقويمه بالمال. كما قد تكون معنوية كحصول الموظف على ترقية أو السعي للإفراج عن سجين⁴ وقد تأخذ صورة صريحة ظاهرة في شكل نقود أو هدايا كما قد تكون مستترة ضمنية كما

¹ أحسين بوصقيّة ، مرجع سابق ، ص 71 .

² بلال أمين زين الدين ، مرجع سابق ، ص 107 .

³ أحسين بوصقيّة ، مرجع سابق ، ص 73-74 .

⁴ حاحة عبد العالي ، مرجع سابق ، ص 158 .

لو بيع للمرتشي عقار بأقل من ثمنه أو اشترى الراشي السيارة من المرتشي بأكثر من ثمنها أما المشروعة ، أو غير مشروعة في ذاتها فيجوز أن تكون مواد مخدرة أو أشياء مسروقة كما اعتبرت الواقعة الجنسية من قبيل الرشوة .

يجب أن تكون المزية غير مستحقة وإلا انتفت فكرة الاتجار بالوظيفة ، كما أن المشرع لم يفرق بين أن يقدم المزية (الرشوة) إلى الموظف نفسه أو إلى غيره، أو كيان آخر ، كما ينبغي أن يكون العمل الذي يؤديه المرتشي أو يمتنع عن أدائه يدخل في اختصاصه ، فلا بد أن يكون العمل من اختصاص الموظف وقت قيامه أو الامتناع على أداء ذلك العمل .

3- الركن المعنوي :

لابد من توفر القصد الجنائي والذي بدونه ينتفي الركن المعنوي ويقصد به النية المجرمة أو ركن الخطأ القسدي وبالتالي يتم استبعاد قيام الرشوة غير القصدية أو الرشوة عن طريق الخطأ أو الإهمال ¹.

فلا بد لقيام جريمة الرشوة أن تتصرف إرادة الموظف العام إلى أخذ العطية أو طلبها أو قبول الوعد بها كما يجب أن يحيط علمه بأن ما تلقاه إنما كان مقابل أدائه عمل من أعمال وظيفة أو امتناعه أو اخلاله بما تمليه عليه هذه الوظيفة من واجبات .

فإذا كان الموظف لا يعلم أنه أخذ عطية فإن ذلك يؤدي إلى انتفاء القصد الجنائي كما لو قام بوضع النقود في درج المكتب الخاص بالموظف دون أن يعلم هذا الأخير بذلك أو قام بوضع هدية ثمينة بين طيات صحيفة يومية ، ثم تركها للموظف بحجة قراءتها ، ففي كل هذه الحالات ينتفي القصد الجنائي عند الموظف العام وبالتالي لا تقوم جريمة الرشوة في جانبه والعبرة هي بأخذ المال أو العطية أو قبول الوعد مقابل أداء العمل أو الامتناع عن القيام به أو الإخلال بواجبات الوظيفة حتى لو كان عضو الإدارة لا ينوي عدم القيام بما اتفق عليه² . إذا توافر القصد بعنصرية تحققت جريمة الرشوة ولو كان الموظف لا ينوي القيام بما وعد به صاحب المصلحة من عمل أو امتناع .

¹ حاحة عبد العالي ، مرجع سابق ، ص 161 .

² بلال أمين زين الدين ، مرجع سابق ، ص 114 .

III. الرشوة في مجالات الصفقات العمومية :

تعتبر الصفقات العمومية ميدانا خصبا لانتشار الفساد، وهذا لارتباطها الوثيق بالمال العام، وبما أن الصفقات العمومية تعتبر أحد العمليات التي تختص بها الجماعات المحلية وهي موضوع دراستنا لابد من ذكرها . وهي الجرائم المتعلقة بالصفقات العمومية وبقت عليها المادة 27 تحت تسمية الرشوة في مجال الصفقات العمومية حيث يعاقب بالسجن من 10 سنوات إلى 20 سنة وبغرامة 1000.000 إلى 2000.000 كل موظف عمومي يقبض أو يحاول أن يقبض لنفسه أو لغيره بصفة مباشرة أو غير مباشرة ، أجرة أو منفعة مهما يكن نوعها بمناسبة تحضير او اجراء مفاوضات قصد ابرام أو تنفيذ صفقة أو عقد . أو يلحق بإسم الدولة أو الجماعات المحلية أو المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري أو المؤسسات العمومية الاقتصادية .

هذا كان فيما يخص في مجال الصفقات غير أن جرائم الفساد المتعلقة بمجال الصفقات العمومية هي كالتالي :

1- جريمة الامتيازات غير المبررة في مجال الصفقات العمومية :

نصت المادة 22 من قانون الوقاية من الفساد وكافحته حيث اعتبرت كل موظف عمومي يقوم بإبرام عقد أو يؤشر أو يراجع عقدا أو اتفاقية أو صفقة أو ملحقا مخالفا بذلك الأحكام التشريعية والتنظيمية الجاري بها العمل بغرض إعطاء امتيازات غير مبررة للغير . أيضا كل تاجر أو صانع أو حرفي أو مقاول من القطاع الخاص، أو وظيفة عامة كل شخص طبيعي أو معنوي يقوم ، ولو بصفة عرضية بإبرام عقد أو صفقة مع الدولة أو الجماعات المحلية أو المؤسسات أو الهيئات العمومية الخاضعة للقانون العام أو المؤسسات العمومية الاقتصادية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي ولهذه الجريمة ركنان أساسية هما :

أ- الركن المادي للجريمة :

ويمثل السلوك الإجرامي المكون للركن المادي لجريمة الامتيازات غير المبررة هي تلك التي حددت على سبيل المثال في المادة 20 والتي تكون مخالفة للقانون وهي¹ :

¹ زواوي عباس ، مرجع سابق ، ص 124 .

- إبرام عقد أو اتفاقية أو صفقة غير قانونية .
- مراجعة العقد أو الصفقة على النحو مخالف للقانون .

ونجد أن صفة الجاني هنا لم تشمل الموظف العمومي فقط بل تعدته إلى التاجر أو صانع أو حرفي من القطاع الخاص .

ب- الركن المعنوي :

هي أيضا جريمة كسابقاتها تتطلب توفر القصد الجنائي بعنصريه (العلم والإرادة) حيث أن علم كل من الموظف أو أحد أطراف القطاع الخاص الواردين في المادة 26 بأن ما يقومون به هو مخالف للقانون بأي شكل من الأشكال كالتلاعب في الأسعار أو نوع المواد والخدمات وما إلى ذلك فكل ما يتم جنيه على حساب المال العام بطريقة مخالفة للقانون يعد جريمة .

عقوبة جريمة الامتيازات غير المبررة في مجال الصفقات العمومية :

حيث يعاقب بالحبس بالحسب من 2 سنتين إلى 10 سنوات وبغرامة مالية من 200.000 إلى 100.000 دج ، وفي نص المادة جمع للعقوبتين المالية والبدنية .

جناة أخذ فوائد بصفة غير قانونية :

وهي جناة نصت عليها المادة 35 من قانون الوقاية من الفساد ومكافحته وهي جريمة كغيرها من جرائم الفساد والتي تعد من جرائم المتاجرة بالوظيفة أين تتفق وجريمة الرشوة ، أين يحصل في كلا الجريمتين الموظف على فوائد بصفة غير مشروعة بسبب متاجرته بوظيفته .

وتفترض هذه الجريمة أن الجاني هو موظف عام يسعى إلى تحقيق المصلحة العامة مجردة من أي منفعة شخصية .

وتتمثل صفة الجاني هنا في الموظف الذي يدبر أو يشرف على العقود أو المناقصات أو المزايدات أو المقاولات وكذلك الموظف الذي يكون مكلف بإصدار إذن بالدفع في عملية ما أو مكلفا بتصفية أمرها¹ .

وللجريمة ركنان :

¹ حاجة عبد العالي ، مرجع سابق ، ص 118 .

أ- الركن المادي للجريمة :

ويتمثل في السلوك الإجرامي في أخذ أو تلقي فوائد غير قانونية أثناء مباشرة الإدارة أو الإشراف على إحدى العمليات المتعلقة بالمناقصات أو المزايدات أو العقود أو المقاولات ، إذن بالدفع .

ب- الركن المادي :

وهي جريمة تتطلب القصد الجنائي كغيرها من جرائم الفساد بعنصريه (العلم والإرادة) فكلما أتاحت إرادة الموظف إلى تحقيق المصلحة الخاصة على حساب المصلحة العامة باستقلال وظيفته. على أن يشترط تحقق القصد الجنائي الخاص والمتمثل في اتجاه إرادة الجاني إلى تحقيق منفعة غير مشروعة لأن المنفعة إذا تحققت دون السعي إليها فهذا لا تقوم الجريمة¹ أيضا لا تقوم الجريمة إلا إذا كان الجاني عالما تمام العلم وقت ارتكاب الجريمة بصفته موظف.

عقوبة جريمة فوائد بصفة غير قانونية :

عاقب المشرع ب الحبس من 2 سنتين إلى 10 عشر سنوات وبغرامة من 200.000 إلى 1000.000 دج لكل موظف عمومي يأخذ أو يتلقى إما مباشرة وإما يعقد صوري وإما عن طريق شخص آخر فوائد من العقود أو المزايدات أو المناقصات أو المقاولات أو المؤسسات التي يكون وقت ارتكاب الفعل مدبرا لها أو مشرفا عليها بصفة كلية أو جزئية ، كذلك من يكون مكلفا بأن يصدر إنذنا بالدفع في عملية ما أو مكلفا بتصفية أمر ما ويأخذ منه فوائد أيا كانت .

الفرع الثاني : المكافحة من خلال قانون الجماعات المحلية

في إشارة إلى الإصلاح الإداري والإدارة المحلية على وجه الخصوص، وبالعودة إلى خطاب أكبر مسؤول في الدولة ، بتاريخ 15 أبريل 2011 ، صرح رئيس الجمهورية بأن الإدارة الجزائرية لا تزال تعاني من ظاهرة البيروقراطية ، والتلاعب بالأموال العامة ، حيث أشار في خطابه إلى دور المجالس المحلية على أن لها دور حيوي يتم تعزيزه من خلال ممثلي الشعب، أين كانت إشارة منه بمراجعة قانون الانتخابات والأحزاب والإعلام، وقانون الجمعيات ، وتمثيل

¹ مليكة هنان ، مرجع سابق ، ص 151 .

النساء في المجالس المنتخبة، وقانون الولاية بمضاعفة صلاحيات المجالس المحلية المنتخبة وتمكينها من الوسائل البشرية والمادية لممارسة اختصاصاتها ، من أجل سد الفراغات القانونية، التي زادت حداثتها مع مرور الوقت، ولمواكبة التغيرات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية .

لذا سنحاول عرض أهم العناصر التي نراها مساعدة في مكافحة الفساد على المستوى المحلي، والتي تعتبر أحد ركائز الحوكمة أو الحكم الرشيد ، لأن الفساد هو ناتج عن عدم كفاءة المبادئ والقيم الأخلاقية ، وعدم الشفافية ، وأيضا عدم الامتثال للقوانين والمساءلة¹ .

لقد تم طرح بعض المؤشرات في كل من قانوني البلدية والولاية 11-12 و 12-07 على التوالي ، والتي تدل على توجه الدولة نحو إصلاح الإدارة والحد من الفساد وهذه المؤشرات هي كالاتي :

1. مبدأ المشاركة :

ويقصد بمبدأ المشاركة ، هو حق كل فرد سواء كان رجل أو امرأة في إبداء الرأي والمساهمة في عمليات صنع القرار مباشرة ، أو عن طريق المجالس المنتخبة²، ويعتبر هذا المبدأ من جملة المرتكزات التي جاء بها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، والتي تقوم عليها الحوكمة أو الحكم الرشيد .

نجد أن مبدأ المشاركة تم تجسيده في كل من قانوني البلدية و الولاية من خلال التعديلات الجديدة التي طالتهما، فقانون الولاية وفي مادته الأولى الفقرة ما قبل الأخيرة جاءت <> شعارها هو بالشعب وللشعب>> ، والذي نفهم منه أن للمواطن الحق في المشاركة في تسيير الشؤون العامة، وهذا أيضا نصت عليه صراحة المادة الثانية من قانون البلدية في فقرتها الأخيرة <> والمشاركة تكون عن طريق الانتخاب <> .

والانتخاب هو أسلوب من شأنه ضمان استقلالية عضوية بعيدة عن ضغوطات السلطة المركزية³ ، فهو ممارسة للديمقراطية على المستوى المحلي والتسيير الجوارى، وهذه المادة وما

¹ يوحنية قوي ، بوطيب بن ناصر ، الاصلاحات السياسية وإشكالية بناء الحكم الرشيد في الدول المغاربية ، الجزائر نموذجا ، مجلة أكاديمية إخبارية شاملة تعنى بالشؤون الإفريقية <http://arabs-for-democracy.com> .

² Dilk menisoglu and ayes duurgum public administration teeformr and corruption in turloey.Turkey: university suleymen Demirel, 2008, p 46.

³ عمار بوضياف ، شرح قانون الولاية ، مرجع سابق ، ص 182 .

يليه من مواد هذا الباب 12،13،14 كلها تضمنت مبدأ المشاركة أمام الجميع وهي أن مجال الترشح لعضوية المجالس المحلية، هو مفتوح أمام الجميع رجال ونساء دون شروط محددة كشرط المؤهل العلمي أو الدراسي، وحسنا فعل المشرع لأن بهذا الفعل يكون قد ساوى في مجال الترشح بين حملة الشهادات وغيرهم ممن لا يحملون مؤهلات دراسية ، لكن يحملون من الخبرة ما يؤهلهم لتسيير الشؤون المحلية .

وهنا لم يتم إقصاء الطبقة غير المتعلمة، والتي من حقها تمثيل جهة مهينة وعلى الرغم من بعض التحفظات على هذه الطبقة ، إلا أن هذا يعد أحد العناصر التي تساهم في مبدأ المشاركة .

وإذا ما تصفحنا قانون الولاية نجد أن المشرع قد نظم عملية المشاركة من خلال الانتخاب حتى يفسح المجال أمام الجميع ، أين منع ترشح الفرد في أكثر من قائمة ومخالفة هذا يعرض صاحبه للعقوبة أين تمت الإشارة إليه في القانون العضوي للانتخابات¹.

أيضا مع ترشح أكثر من فرد من نفس العائلة ، حتى لا يكون الترشح ولا تكون العضوية حكرا على عائلة واحدة دون الآخرين ، لنعود ونقول أن مجال المشاركة مفتوح أمام الجميع .

II . مبدأ الشفافية :

تعني وفقا لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي و برنامج إدارة الحكم في الدول العربية (pogar) فان الشفافية تشير إلى تقاسم المعلومات و التصرف بطريقة مكشوفة تتيح الفرصة لكل ذي مصلحة من الاطلاع على ما يخصه.

و الشفافية تعني أن تعمل الإدارة في بيت من زجاج، يعكس كل ما بداخله حتى تتعكس كل المعلومات الكافية و اللازمة للإعلام والرأي العام الذي يعلم كيف تم اتخاذ القرار الذي يعنيه على وجه الخصوص. فزيادة درجة الشفافية تزيد من سهولة الوصول إلى المعلومات².

و الشفافية هي ضامنة للحكم الراشد لأن عس الشفافية هو الغموض و عدم الوضوح³ و هذين الأخيرين هما الغطاء الذي يمشي تحته الفساد و يتفشى.

¹ راجع المادة 215 من القانون العضوي 12-01 مرجع سابق .

² سفيان فوكه، " الحكم الراشد المحلي: بحث في قيم و أدوات التمكين "، الملتقى الوطني حول إشكالية الحكم الراشد في إدارة الجماعات المحلية الإقليمية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة يومي 12-13 ديسمبر 2012، ص 17.

³ عمار بوضياف ، شرح قانون الولاية ، مرجع سابق، ص 187.

والمشروع الجزائري حسب هذا المبدأ من خلال نصوصه القانونية التي حملت جملة من الإجراءات تبين لنا تبنيه لهذا المبدأ من خلال ما نص عليه قانون الجماعات المحلية (الولاية و البلدية) حيث نص على علنية دورات و جلسات كل من المجلس الشعبي الولائي و كذا المجلس الشعبي البلدي حيث جاءت المواد التي نصت على ذلك المادة 26¹ من الفقرة الأولى و الاستثناء جاء في الفقرة الثانية و هي حالة الكوارث أو حالات التأديبية للمنتخبين كذلك نصت على المادة 26 من قانون البلدية مع الاستثناء المذكور سلفا. إضافة إلى نشرة مشروع جدول أعمال الدورة في الأماكن المخصصة لإعلام الجمهور بمقر الولاية و البلدية . يستثنى منها ما تعلق بالحياة الخاصة طبقا لنص المادتين 31 34 و 32 من قانوني الولاية و البلدية على التوالي.

مبدأ المساءلة :

ينطوي مبدأ المساءلة على مفهوم واسع و شامل فهي و كما عرفت من طرف برنامج الأمم المتحدة الإنمائي " الطلب من المسؤولين تقديم التوضيحات اللازمة لأصحاب المصلحة حول كيفية استخدام صلاحياتهم و تصريف واجباتهم، والأخذ بالانتقادات التي توجه لهم وتلبية المتطلبات اللازمة منهم وقبول بعض المسؤولية عن الفشل وعدم الكفاءة أو عن الخداع و الغش" ومن خلال هذا التعريف نجد أن المشرع الجزائري قد جسد هذا المبدأ من خلال قانوني الولاية أين مكن كل عضو في المجلس الشعبي من توجيه سؤال كتابي عن طريق الإشعار بالاستلام لأي مدير أو مسؤول تنفيذي على مستوى الولاية هذا ما جاء في الجزء الأول من المادة 37 من قانون الولاية و الشرط الثاني جاء فيه اجل الرد على السؤال و الذي لا يتجاوز 15 يوم من يوم التبليغ.

بالنسبة لهذه الآلية أحسن المشرع بإضافته لها، لكن حبذا لو فتح المجال لأعضاء المجلس الشعبي الولائي و مكنهم من آلية المساءلة الشفوية ، كما هو الحال بالنسبة لأعضاء البرلمان و ذلك لما للمساءلة من آثار ايجابية تفوق المساءلة الكتابية هذه الأخيرة التي من شأنها نقل أفكار خاطئة و الإفضاء إلى عدم الفهم السليم لنص السؤال، كما أن السؤال الشفوي بواسطته يتم تحديد الإجابة الصريحة من غيرها.

و المساءلة كما سبق و ذكرنا أنها احد وسائل الرقابة الشعبية، و التي تتجسد في التعليل الذي يجب أن يصحب قرار الرفض للترشح. أيضا ما يمكن إدراجه ضمن الرقابة الشعبية على

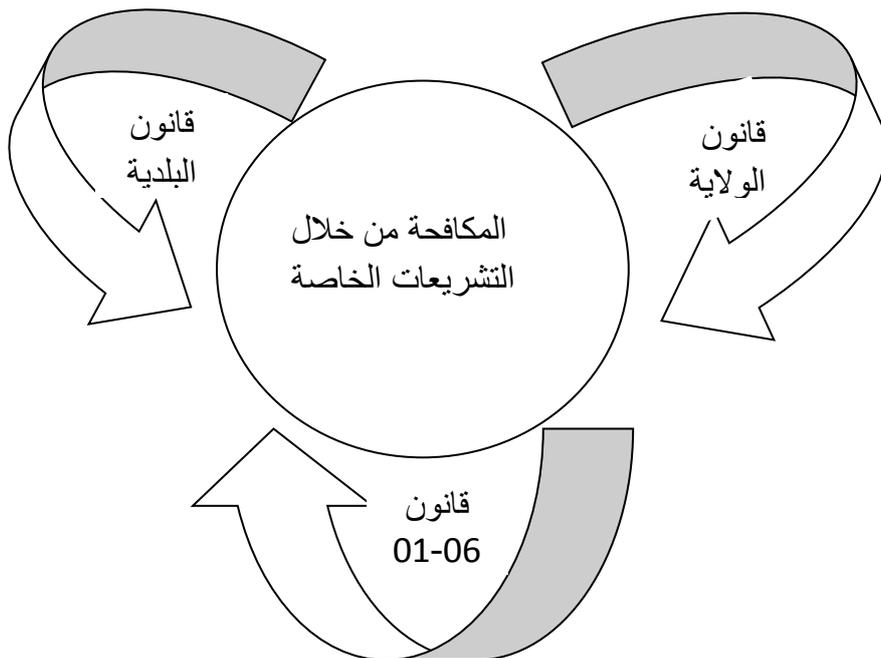
¹ المادة 26 من القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية .

أشغال المجلس هو أن دورات المجلس يمكن أن يحظرها أي مواطن على أن يلتزم الحدود أو هذا أيضا يعطي الحق للمواطن من اجل ممارسة رقابته على أعمال الدورة.

و كتقييم لأهم مبادئ الحكومة التي اقرها قانون الجماعات المحلية من اجل مواجهة الفساد في الإدارة المحلية هي كالآتي :

1- الشفافية : فعل الرغم من أن المشرع نص عليها في قانون الجماعات المحلية، حيث اوجب تعليق جدول أعمال المدارس المنتخبة في أماكن مخصصة للجمهور وهذا الأخير له حق حضورها، إلا أن هناك تلاعب في هذا الأمر بشك أو بأخر .
أما بالنسبة للمشاركة فعلى الرغم من فتح المجال أمام الجميع إلا أننا نجد أن هناك عزوف كبير من طرف المواطنين سببه هو الاهتمامات التي توجه من طرف الأحزاب بوجود عمليات تزوير تطل عملية الاقتراع والتصويت وفرز الأصوات بالإضافة إلى الجهل بالقانون و الذي سبق واشرنا إليه كأحد أسباب تفشي الفساد المحلي.
زيادة على ذلك المساءلة و التي استحسننا إضافتها كآلية للحد من تفشي الفساد المحلي لكن ونظرا لوجود قوى سياسية ضاغطة داخل المجالس المنتخبة إلا أن هذه الآلية تمارس وفق طريقة تجعلها غير مفعلة إن صح القول إلى حد ما.

الشكل رقم 2 : مكافحة الفساد من خلال التشريعات الخاصة



المصدر: إعداد الطالبان

المطلب الثاني: مكافحة من خلال الهيئات

تطرقنا فيما مضى لمكافحة الفساد الإداري في الإدارة المحلية من خلال الترسنة القانونية التي رصدها المشرع الجزائري في قانون الوقاية من الفساد ومكافحته، وفي قوانين الإدارة المحلية، هذه القوانين التي تظل خامدة أمام ممارسات الفساد اليومية للإدارة المحلية ما لم تدعم بأجهزة رقابية عليا كمحاولة للتصدي لهذه الظاهرة الخطيرة، و نظرا لتعدد عناصر هذه الدراسة حاولنا تقسيم هذا المطلب إلى عنصرين، تناولنا في الفرع الأول : مكافحة نت خلال المؤسسات الحكومية، و تناولنا في الفرع الثاني: مكافحة من خلال المؤسسات غير الحكومية.

الفرع الأول : مكافحة من خلال المؤسسات الحكومية

سنحاول التطرق في مكافحة الفساد الإداري في الإدارة المحلية من خلال المؤسسات الحكومية إلى المفتشية العامة أولا ، والهيئة الوطنية لمكافحة الفساد ثانيا، والديوان المركزي ثالثا وأخيرا مجلس المحاسبة، وذلك فيما يلي:

أولا: المفتشية العامة لمكافحة الفساد في الإدارة العامة:

تعتبر المفتشية العامة للمالية جهاز رقابي دائم يمارس رقابة بعدية ولاحقة، أي بعد تنفيذ الميزانية المحلية على أساس برنامج عمل جديد في البداية، وفقا لطلبات الرقابة التي يدعو إليها أعضاء الحكومة ومجلس المحاسبة والمجلس الشعبي، الوطني، حيث تنص المادة 01 من المرسوم رقم: 80-53 على إحداث مفتشية عامة للمالية على أنه تحدث هيئة لمراقبة توضع تحت سير الحسابي المباشر لوزير المالية تسمى مفتشية العامة للمالية حيث تباشر مهامها لتسيير الحسابي و المالي لمصالح الدولة و الجماعات المحلية.¹

يدير المفتشية العامة للمالية رئيس، و هو يسهر على تنفيذ أعمال الرقابة و التقويم الموكلة إليها ، ويمارس مهام المفتشية العامة للمالية من طرف مفتشين ينظمون في شكل وحدات منتظمة من قبل رؤساء بعثات ورؤساء فرق يكون هؤلاء مفتشين تابعية لهياكل إما مركزية أو مصالحتها الخارجية تدخ المفتشية.²

و يظهر دور المفتشية العامة للمالية في مكافحة الفساد المحلي في رقابتها التي تجربها بناء على وثائق وفي عين المكان وبصوره مفاجئة أو بعد إشعار مسبق، وهذا ما نصت عليه المادة 06 من المرسوم التنفيذي رقم: 78/92 ويقوم بالرقابة مفتشين مساعدين للمالية

¹ راجع المادة 01 من المرسوم رقم: 80-53 المتضمن إحداث المفتشية العامة للمالية، المؤرخ 01 مارس 1980، العدد 10، ص: 350.

² راجع المادة 04 من المرسوم رقم : 53/80 .

يخضعون لرئيس المفتشية الذي يجدد العدد ومهمته، حيث يقومون بزيارات ميدانية للولايات و البلديات بحيث يخول لهم مايلي :

- (1) مراقبة تسيير الصناديق و مراجعة الأموال والقيم والسندات والمواد على اختلاف أنواعها التي يجوزها مسيرون والمحاسبون.
- (2) طلب تقديم كل وثيقة ثبوتيه تكون لازمة مراجعتها.
- (3) طلب كل المعلومات شفويا و كتابيا.
- (4) القيام ببحث أو تحقيق في عين المكان من أجل المراقبة، الأعمال أو المعطيات المبينة في المحاسبات العمومية.
- (5) القيام بأي تدقيق في عين المكان بغية التأكد من التسيير ذو الأثر المالي قد تمت محاسبته على أسس صحيحة و كاملة، و إثبات حقيقة الخدمة المنتهية عند الاقتضاء¹

وعند ممارسة مفتشين لمهامهم يستوجب على مسؤولي المصالح والهيئات الخاضعة لرقابته وكذا مسؤولي الجماعات المحلية تقديم كل ما يلزم من وثائق وأوراق وسجلات إلى جانب هذا الإجابة على مطالبهم في شكل معلومات بدون تأخير²، فأى عرقلة لمهمة المفتشية يعد خطأ جسيما يعرض مسؤولي الجماعات المحلية إلى عقوبات تأديبية من طرف السلطة السلمية و بعد انتهاء المفتشين من تدخلاتهم يعدون تقرير يسجلون فيه ملاحظاتهم ومعاينتهم التي جمعوها، و يحتوي هذا التقرير على تدابير من شأنها تحسين تنظيم مصالح الهيئات موضوع الرقابة وتسييرها ونتائجها أو المصالح والهيئات التي كانت موضوع تقدير مالي و اقتصادي.

وبعد الانتهاء من التقرير يبلغ هذا الأخير إلى الصالح والهيئات المعنية التي تقوم بدورها بالإجابة عليه في مدة أقصاها شهرين مع إمكانية تمديد هذه الفترة من طرف الوزير المكلف بالمالية، كما تقوم المفتشية العامة للمالية بتقديم تقرير سنوي يتضمن نتائج عملها وتلخيصا لمعاينتها والاقتراحات ذات المغزى العام الذي تراه، قصد تكييف التشريع والتنظيم المطبقين في

¹ راجع المادة 06 من المرسوم التنفيذي رقم: 78/92 المتضمن صلاحيات المفتشية العامة للمالية، المؤرخ في 22 فيفري 1992، العدد 53، ص: 1691.

² راجع المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم: 78/92.

مجال تدخلها أو تحسينها على الخصوص، و يقدم هذا التقرير إلى الوزير المكلف بالمالية في غضون الفصل الأول من السنة التي أعد التقرير في شأنها¹.

ونستخلص مما سبق قوله أن المفتشية العامة للمالية تقوم بالرقابة على التسيير المالي و المحاسبي لمصالح الدولة والجماعات المحلية والمرافق والهيئات والمؤسسات العمومية، بحيث ينتقل المفوضون إلى عين المكان، وتحال أمامهم وثيقة الميزانية، بحيث يعملون على تفحصها بابا بابا و فصلا فصلا ، لتأكد من توظيف النفقات والإيرادات من أجل أغراض التي خصصت لها، إلا أن المفتشية العامة للمالية غير المؤهلة قانونيا لاتخاذ أي عقوبة من أي نوع كانت، إنما مهمتها تنتهي عند تثبيت المخالفات ليس إلا و تقديم تقرير عام ونهائي للسلطات السلمية أو الوصائية إلى رئيس مجلس المحاسبة.

ثانيا: الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته:

تدخل عملية إنشاء الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته ضمن الإجراءات والأدوات القانونية الرامية إلى الوقاية من ظاهرة انتشار الفساد من جهة وضرورة القيام بكل ما من شأنه أن يبين الأسباب المؤدية إليه من جهة ثانية، وحتى لا يعرف هذه الهيئة مآل المرصد الوطني لمكافحة الرشوة التكلم يتعدى دوره التمديد عمد المشرع إلى مد هذه الهيئة بكل الوسائل القانونية والمادية والبشرية والتنظيمية التي تجعل منها مؤسسة وطنية قائمة بذاتها وتتمتع بصلاحيات واسعة ومختلفة و فعلية في مجال الوقاية من الفساد ومكافحته².

والهيئة الوطنية لمكافحة الفساد هي هيئة وطنية مكلفة بالوقاية من الفساد ومكافحته قصد تنفيذ الإستراتيجية الوطنية في مجال مكافحة الفساد، و نصت على هذه الهيئة المادة 18 من القانون رقم: 01/06³. فهذه الهيئة هي سلطة إدارية مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي توضع لدى رئاسة الجمهورية، وهذا ما نصت عليه المادة 02 من القانون رقم: 06-413⁴، و يحدد مقر الهيئة بمدينة الجزائر حسب نص المادة 04 من المرسوم: 06/413، وتتشكل الهيئة من رئيس وستة أعضاء يعينون بموجب مرسوم رئاسي لمدة 05 سنوات قابلة

¹ راجع المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم : 78/92.

² السيد عيمور، محاضرات الأيام المفتوحة عل العدالة حول شرح القانون رقم: 01/06 المتعلق بالوقاية من الفساد و مكافحته، المؤرخ في 20 فيفري 2006، ص:07.

³ راجع المادة 17 من القانون رقم: 01/06 المتعلق بالوقاية من الفساد و مكافحته.

⁴ راجع المادة 02 من المرسوم الرئاسي رقم: 06/413 يحدد تشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته تنظيمها و كيفية سيرها، المؤرخ في

لتجديد مرة واحدة و تنهي مهامه بنفس الشكل، و نصت المادة 06 من المرسوم الرئاسي رقم: 413/06 على أن الهيئة تتكون من :

- 1) مجلس اليقظة والتقييم: حددت المادة 10، 11 من نفس المرسوم تشكيلته و دوره.
- 2) مديرية الوقاية والتحسين: قد حددت المادة 12 مهامها.
- 3) مديرية التحليل والتحقيقات: حددت المادة 13 مهامها .

إلى جانب تزود الهيئة بأمانة عامة توضع تحت سلطة الأمين العام بموجب مرسوم رئاسي ، ويحدد تنظيمها الداخلي بموجب قرار مشترك بين السلطة المكلفة بالوظيفة العمومية و الوزير المكلف بالمالية.

وللهيئة الوطنية للوقاية من الفساد لتجسيد مبادئ دولة القانون، وتعكس النزاهة والشفافية والمسؤولية في تسيير الشؤون والأموال العمومية.

- تقديم توجيهات تخص الوقاية من الفساد لكل شخص أو هيئة عمومية أو خاصة، واقتراح تدابير خاصة منها ذات طابع تشريعي وتنظيمي للوقاية من الفساد، وكذا التعاون مع القطاعات المعنية وخاصة في إعداد قواعد الأخلاقيات المهنية.

- إعداد برامج تسمح بالتوعية وتحسيس المواطنين بالآثار الضارة الناجمة عن الفساد.

- جمع واستغلال كل المعلومات التي يمكن أن تساهم في الكشف عن أعمال الفساد والوقاية منها، لا سيما البحث في التشريع والتنظيم والإجراءات الإدارية الرامية إلى الوقاية من الفساد ومكافحته، والنظر في مدى فعليته.⁽¹⁾

- تلقي التصريحات بالامتلاك الخاصة بالموظفين العموميين بصفة دورية واستغلال المعلومات الواردة فيها والسهر على حفظها.

- الاستعانة بالنيابة العامة لجمع الأدلة والتحري في الوقائع ذات العلاقة بالفساد.

- ضمان تنسيق ومتابعة النشاطات والأعمال المباشرة مدنيا على أساس التقارير الدورية والمتضمنة المدعمة بالإحصائيات وتحاليل متصلة بمجال الوقاية من الفساد ومكافحته، التي ترد إليها قطاعات و المتدخلين المعنيين.

- السهر على تعزيز التنسيق ما بين القطاعات، وعلى التعاون مع هيئات مكافحة

الفساد على الصعيدين الوطني و الدولي.

¹ راجع المادة 20 من القانون رقم: 01/06 المتعلق بالوقاية من الفساد و مكافحته.

- الحث على كل نشاط يتعلق بالبحث عن الأعمال المباشرة في مجال اللوقاية من الفساد و مكافحته، و تقييمها.¹

و لقيام الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته بمهامها، فإن لها الحق في طلب أي معلومات أو وثائق تساعدها في الكشف عن الفساد، سواء كانت هذه الإدارات والمؤسسات من القطاع العام أو الخاص، بحيث يعتبر كل رفض متعمد وغير مبرر لتزويد الهيئة بما تحتاجه جريمة تعرقل من سير العدالة²، وعند توصل الهيئة إلى وقائع ذات وصف جزائي تحول الملف إلى وزير العدل، الذي يخطر النائب العام لتحريك الدعوى العمومية³، والهيئة مكلفة بإعداد تقرير سنوي يرفع إلى رئيس الجمهورية، بحيث يتضمن تقييما لنشاطات ذات صلة بالوقاية من الفساد ومكافحته، وكذا النقائص والتوصيات المقترحة.⁴

وهذا ما يعاب على المشروع الذي جعل من الهيئة تستعين بالنيابة العامة لجمع الأدلة والتحري في وقائع ذات علاقة بالفساد ثم تكيف الوقائع على أنها وصف جزائي مع العلم أن سلطة التكييف يختص بها القضاء سواء كانوا قضاة نيابة أو التحقيق أو الحكم.

ثم إن استقلالية الهيئة غير كاملة لأنها تصطدم بعراقيل قد توقف عملها وهذا راجع إلى تبعيتها للسلطة التنفيذية أين يقوم رئيس الجمهورية بسلطة التعيين لأعضائها والاحتفاظ بمختلف أشكال الرقابة.⁵

ثالثا: الديوان المركزي لقمع الفساد:

حسب المرسوم الرئاسي رقم: 11-426 الذي يحدد تشكيلة الديوان المركزي لقمع الفساد وتنظيمه وكيفيات سيره، فإن الديوان المركزي هو مصلحة مركزية عمالياتية للشرطة القضائية، تكلف بالبحث عن الجرائم ومعاينتها في إطار مكافحة الفساد ويوضع هذا الديوان لدى الوزير المكلف بالمالية، ويتمتع باستقلال في عملية سيره ومقره بالجزائر العاصمة.⁶

ويتشكل الديوان المركزي لقمع مكافحة الفساد من :

¹ راجع المادة 21 من القانون رقم: 01/06 المتعلق بالوقاية من الفساد و مكافحته.

² نفس المرجع.

³ راجع المادة 22 من القانون رقم: 01/06 المتعلق بالوقاية من الفساد و مكافحته.

⁴ راجع المادة 24 من القانون رقم: 01/06 المتعلق بالوقاية من الفساد و مكافحته

⁵ سعاد دغمان، "الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته، دورها و سبل ترقيته" ملتقى الفساد و أولويات مكافحته، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2012، ص108.

⁶ راجع المادتين 02 و 03 من المرسوم الرئاسي رقم: 11-426 المتعلق بتحديد تشكيلة الديوان المركزي لقمع الفساد و تنظيمه و كيفيات سيره، المؤرخ في 08 ديسمبر 2011.

- ضباط وأعوان الشرطة القضائية التابعة لوزارة الدفاع الوطني.
- ضباط وأعوان الشرطة القضائية التابعة لوزارة الداخلية و الجماعات المحلية .
- أعوان عموميين ذوي كفاءات أكيدة في مجال مكافحة الفساد.

ويضم الديوان زيادة عن ذلك مستخدمو الدعم الإداري والتقني¹ ويضل ضباط وأعوان الشرطة القضائية والموظفون التابعون لوزارات المعنية الذين يمارسون مهامهم في الديوان خاضعين حكام التشريعية والقانونية الأساسية المطبقة عليهم، بحيث يحدد عددهم بموجب قرار مشترك².

إن الديوان المركزي يسيره مدير عام بموجب مرسوم رئاسي بناء على اقتراح وزير المالية وتتهي مهامه بنفس الطريقة ويتكون الديوان المركزي من ديوان ومن مديرية التحريات ومديرية للإدارة العامة توضع تحت سلطة المدير العام وتنظم مديريات الديوان في مديريات فرعية يجدها بقرار مشترك بين الوزير المكلف بالمالية والسلطة المكلفة بالوضع العمومي، ويساعد المدير العام خمسة مديري دراسات³.

يمكن لديوان وبعد إعلام الوكيل المختص بذلك مسبقا أن يوحي السلطة السلمية باتخاذ كل إجراء إداري تحفظي عندما يكون العون عمومي موضع شبهة في وقائع تتعلق بالفساد، وذلك للكشف عنه سواء في الإدارات والمؤسسات من القطاع العام أو الخاص بحيث يعتبر كل رفض متعمد وغير مبرر لتزويد الهيئة إلى وقائع ذات وصف جزائي تحول الملف إلى وزير العدل الذي يخطر النائب العام لتحريك الدعوة العمومية⁴.

رابعاً: مكافحة من خلال مجلس المحاسبة.

مجلس المحاسبة هو مؤسسة دستورية تم إنشائها بموجب القانون 05/18 المؤرخ في 01 مارس 1980 وهذا تطبيقاً للمادة 180 من دستور سنة 76 وكرس تأسيسه كل من دستور 1989 بموجب المادة 62 و دستوره 1996 في المادة 170، ويخضع حالياً في تنظيمه وتسييره لأحكام الأمر رقم 95-20 المؤرخ في 26 أوت 2010 كما يتمتع بنظام داخلي يضمنه المرسوم الرئاسي رقم 95-377 المؤرخ في 20-12-1995.

¹ راجع المادة 06 من المرسوم الرئاسي رقم: 11-426 .

² راجع المادة 07 و08 من المرسوم الرئاسي رقم: 11-426 .

³ راجع المواد 10 و11 من المرسوم الرئاسي رقم: 11-426.

⁴ راجع المادة 06 من المرسوم الرئاسي رقم: 11-426 .

ويعد مجلس المحاسبة كهيئة قضائية غير أنه يخضع في تسييره وتنظيمه القضائي بحكم الصلاحيات المخولة له. وباعتباره هيئة رقابية مالية فإنه يستثنى من مراقبة المؤسسات والمرافق العامة ذات الطابع الصناعي والتجاري كما جرده من صلاحياته القضائية.¹

أ - تشكيل وتنظيم مجلس المحاسبة .

1- التنظيم الهيكلي لمجلس المحاسبة

يتكون مجلس المحاسبة حسب نظامه الداخلي من غرف ، نظارة عامة، كتابة الضبط، الأقسام التقنية والمصالح الإدارية.

- الفرق يشمل مجلس المحاسبة من 8 غرف ذات اختصاص وطني و9 غرف ذات اختصاص إقليمي، وغرفة واحدة للانضباط في مجال الميزانية المالية².

- **النظارة العامة:** يسند إلى الناظر العام مهام في مقر المجلس وناظرين اثنين على الأكثر عن كل غرفة ذات اختصاص إقليمي حسب المادة 20 من المرسوم 95-337.

- **كتابة الضبط:** وتتلقى الموازنات والوثائق الثبوتية التي يتم إيداعها من الأمرين بالعرف والمحاسبين العموميين ، كما تتلقى الوثائق والتقارير الموجهة إلى المجلس، وكذا الطعون في القرارات الصادرة عن المجلس.

- المصالح التقنية والمصالح الإدارية وتنقسم الى:

- قسم تقنيات التحليل والمراقبة .

- قسم الدراسات ومعالجة المعلومات ومديرية الإدارة والوسائل³.

كما يتكون مجلس المحاسبة من ديوان مجلس المحاسبة ومكتب المقررين العاملين للجنة والبرامج والتقارير، إضافة إلى الأمانة العامة.

2- التشكيلة البشرية لمجلس المحاسبة :

يقوم بمهام إدارة و تسيير مجلس المحاسبة كل من :

• **رئيس مجلس المحاسبة:** ويتولى إدارة مجلس المحاسبة.

¹ أمال يعيش تمام، " الهيئات القضائية الإدارية المتخصصة " ، مجلة المنتدى القانوني الصادرة عن كلية الحقوق ، جامعة بسكرة، العدد الثالث، ماي 2003، ص 226 .

² المرسوم الرئاسي 95-377 . المؤرخ في 1995/11/20. المتعلق بالنظام الداخلي لمجلس المحاسبة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية ، العدد72.

³ المادة 25 من المرسوم الرئاسي رقم 95-377 و لمزيد من التفاصيل أنظر المادة 28 من نفس المرسوم.

- **نائب رئيس مجلس المحاسبة:** ويقوم بمساعدة الرئيس بمهمة تنسيق أشغال المجلس ومتابعتها كما يتزأس أحد الغرف في حالة غياب رئيسه أو حدوث مانع له في حدود ما ينص عليه القانون.¹
- **الناظر العام:** يسهر على تقديم الحسابات بانتظام من خلال المطالبة بتطبيق الغرامة في حالة التأثر ورفض تأخيرها.²
- **رؤساء الغرف:** يتولى رؤساء الغرف تنسيق الأشغال داخل تشكيلاتهم ويسهرون على حسن تأديتها تحقيقاً للأهداف المسطرة.³
- **رؤساء الفروع:** و يتولون الأشغال المسندة إلى فروعهم ويسهرون على حسن تأديتها ويشرفون على مهام التدقيق التي يكلفون بها.⁴
- **المستشارون و المحاسبون:** يكلف المستشارون والمحاسبون بأعمال التدقيق أو التحقيق، أو الدراسة المسندة إليهم، كما يشاركون جلسات التشكيلات المدعوة للفصل في نتائج أشغال مجلس المحاسبة.

ب - صلاحيات مجلس المحاسبة:

- يمارس مجلس المحاسبة الرقابة اللاحقة على استعمال المساعدات التي تمنحها الدولة والجماعات المحلية طبقاً للغاية المرجوة منه إلى المرافق العامة وإلى الهيئات العمومية التي تخضع لتبعية الخدمة العمومية.
- يتولى مراقبة وتدقيق الحسابات الإدارية ومراجعتها وكذا تصفية أو تطهير حسابات البلدية والولاية وهذا حسب نص المادة 210 من قانون البلدية و المادة 175 من قانون الولاية.⁵
- يؤهل لمراقبة تسيير الأسهم العمومية في المؤسسات أو الشركات أو الهيئات مهما كان وضعها القانوني والتي تملك فيها الدولة أداء الجماعات المحلية أو المرافق
 - مراقبة نتائج استعمال المساعدات المالية الممنوحة من طرف الدولة والجماعات الإقليمية أو مرافق عمومية.

¹ لمزيد من التفاصيل أنظر المادة 42 من الأمر 20-95.

² أنظر المادة 43 من الأمر 20-95.

³ أنظر المادة 44 من الأمر 20-95.

⁴ للمزيد أنظر المادة 44 من الأمر 20-95.

⁵ نصت المادة 175 من قانون الولاية " يمارس مجلس المحاسبة و مراقبة الحسابات الإداري للوالي و حساب تسيير المحاسب و تطهيرهما طبقاً لتشريع المعمول به" كما نصت المادة 210 من قانون البلدية " تتم مراقبة و تدقيق الحسابات الإدارية للبلدية و تطهير حسابات التسيير الخاصة بها من طرف مجلس المحاسبة طبقاً لتشريع الساري المفعول."

- اكتشاف المخالفات التي تلحق بالخزينة العمومية أو أموال الهيئات أو المؤسسات العمومية الخاضعة للرقابة، إضافة إلى الصلاحيات المخولة لمجلس المحاسبة يمكن حصرها في صلاحية التقييم إلى جانب سلطة توقيع الجزاءات المالية على مرتكبي الأخطاء.¹
- يقوم رئيس الجمهورية بإخطار مجلس المحاسبة بكل ملف أو مسألة ذات أهمية وطنية تدخل في نطاق اختصاصه وكذلك مجلس المحاسبة يقوم بإخطار رئيس الجمهورية بكل مسألة ذات أهمية بالغة تدخل في اختصاصه.

ت - دور مجلس المحاسبة في الوقاية ومواجهة الفساد المحلي.

- يستعمل مجلس المحاسبة أساليب عديدة في رقابته المالية على المجالس المحلية وكذا كل الهيئات التابعة لرقابتها لذا يمكن حصر هذه الأساليب كما يلي :
- سلطة التحري:** لمجلس المحاسبة حق الاطلاع على كل الوثائق التي من شأنها ان تسهل رقابة الهيئات المالية والمحاسبة لتقييم وتسيير الهيئات أو المصالح الخاضعة للرقابة حسب المادة 55 من الأمر 95-20 .

- له سلطة لطلب من السلطات السلمية لأجهزة الرقابة الخارجية التي تراقب الهيئات الخاضعة لرقابة لإطلاع على كل التقارير والوثائق الخاصة بحسابات هذه الهيئة وسيرها. كما يمكنهم بأعوان القطاع العام حسب المادة 58 من نفس الأمر.

- مراقبة حسابات المحاسبين العموميين لتأكد من صحتها وهذا ما نصت عليه المادة 74-45 من الأمر 95-20 و بعد إجراء التحقيق والمعاينة يتم إعداد تقرير مرفق لملاحظات واقتراحات يودع في كتابة الضبط ، ليقرر مجلس مدى مسؤولية المحاسب العمومي.

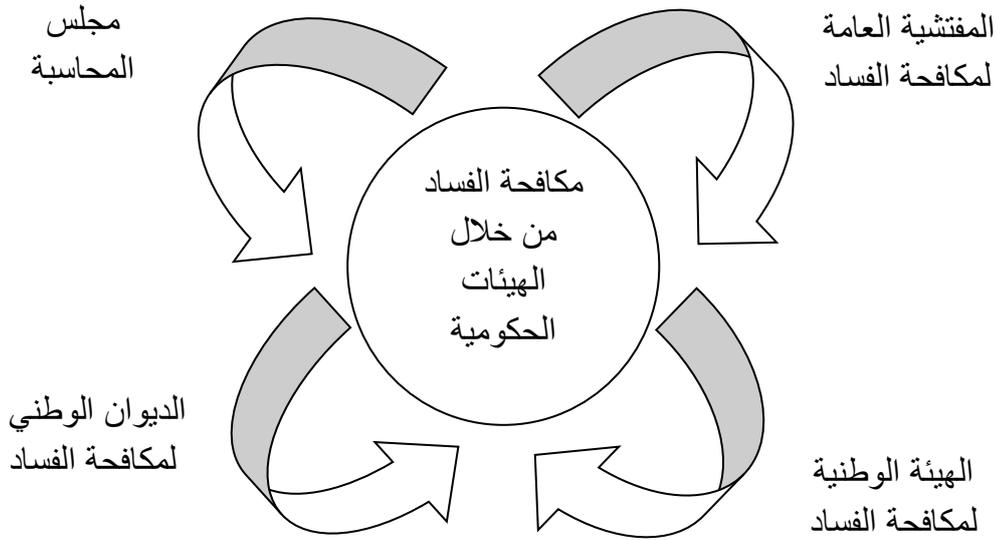
- رقابة الميزانية والمالية حيث يقوم مجلس المحاسبة بالتأكد من احترام قواعد الانضباط في تسيير الميزانية المالية وعند أي مخالفة يتحمل مسؤولية أي عون.

- رقابة نوعية التسيير على الهيئات والمصالح العمومية الخاضعة لرقابته عن طريق تقسيم قواعد تنظيم وعمل الهيئات الخاضعة للرقابة، ويتأكد من وجود إجراءات رقابية داخلية وتقديم التوصيات التي يراها مناسبة، كما يقوم بمراقبة طرق وشروط منح الإعانات والمساعدات المالية التي تمنحها الدولة والجماعات المحلية، والمرافق الخاضعة لرقابتها من خلال ما سبق

¹ يعيش تمام و حاحة عبد العلي، " دور أجهزة الرقابة في مكافحة الفساد في الجزائر بين النظرية و التطبيق "، الملتقى الوطني حول الآليات القانونية لمكافحة الفساد، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة ورقلة، 2008، ص5.

عرضه نستنتج أن مجلس المحاسبة مهمته هي رقابة الجماعات المحلية من الجانب المالي وتقييمه وهي آلية لمكافحة الفساد غير أن ما يعيبها هو أن هذا المجلس هو هيئة مستقلة حتى تكون حيادية وفعالة في أعمال إلا أنها تابعة للسلطة التنفيذية وهذا ما يطرح سؤال حول حيادها ونزاهتها وشفافيتها. هل عدم الاستقلالية تؤثر على هذه العناصر؟

الشكل رقم 3 : مكافحة الفساد من خلال الهيئات الحكومية



المصدر: إعداد الطالبان

الفرع الثاني: المكافحة من خلال المنظمات غير الحكومية.

الفساد لا يقضى عليه من جهة واحدة، إذ لا بد من مشاركة الجميع فبعدما تطرقنا للهيئات الحكومية المختصة في مكافحة الفساد وعرفناها وعرفنا بدورها الآن جاء دور الطرف الثاني الذي عليه أن يساعد الدولة في القضاء على هذه الظاهرة والمتمثلة في المنظمات غير الحكومية وهي كالآتي :

أولاً: المجتمع المدني ودوره في مكافحة الفساد في الإدارة المحلية.

تم تشبيه الفساد بالفطر الذي ينمو في الظلام، لا نعلم كيف نبت ولا متى نبت حتى نجده أمامنا، لذا فالحد منه ومكافحته هي مسؤولية الجميع بدءاً من القمة إلى القاعدة والمتمثلة في المجتمع المدني كطرف والذي يؤكد الباحثون بأنه من أهم آليات مكافحة الفساد، ويتمثل

المجتمع المدني في الجمعيات الوظيفية وغير السياسية النشطة والمستقلة، والهادفة لتحقيق الصالح العام للمجتمع. ومؤسسات المجتمع المدني على صلة بحياة الناس البعيدة على إشراف السلطة التنفيذية، لذلك فإن مصطلح المجتمع المدني نجده مصطلحا واسعا وفضافا يتسع للكثير.

كما أن العمل على إبقاء المجتمع المدني مستقلا يمكنه من أن يكون شريكا حقيقيا للسلطة ولأعبا أساسيا في مكافحة الفساد الموجود لأجهزتها ومهمة المجتمع المدني تتمثل في فهم القضايا المتصلة بالفساد من خلال رصد حالات الفساد داخل المجتمع وكشف العوامل المؤدية إليه.¹

لكن السؤال المطروح هو كيف يساهم المجتمع المدني في مكافحة الفساد في الإدارة المحلية؟

يمكن للمجتمع المدني أن يكافح الفساد في الإدارة المحلية عن طريق مجموعة من المشاركات والتي تحسب له وعليه وهي تعزز مسألة الثقافة في أداء المجالس المنتخبة.²

1- التوعية الاجتماعية:

إن تقشي ظاهرة الفساد وتغلغلها في المجتمع كانت وراء تكوينه لقناعة شبه أكيدة، بأن صور الفساد المتفشية في المجتمع تكاد تكون عادية أو سلوك مألوف لكثير من أفراد المجتمع وهذا راجع لكثرة تداول صورته، ومن هنا أصبح للمجتمع ثقافة مساندة للفساد غير مناهضة له على أساس أنه أضعف الإيمان.

لذا كان في الأولى تغيير هذه الذهنيات بالتوعية، وهذا عن طريق عقد ندوات فكرية وإلقاء محاضرات حول الفساد وكيفية الحد منه ابتداء من وسط الأسرة الصغيرة إلى غاية الوصول إلى المستوى أعلى حتى يصبح محور اهتمام المواطنين المحليين.³

1- التبليغ عن الفساد وكشف ممارساته عن طريق نشر كل التقارير التي يتم إعدادها من طرف الجهات المختصة للرأي العام والجهات المحلية والدولية المعنية بمكافحة الفساد.

¹ حسين فريجة، "المجتمع الدولي و مكافحة الفساد"، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد 5، جامعة بسكرة، ص48.

² رضا هنسي، "دور المجتمع المدني في الوقاية من جرائم الفساد و مكافحتها"، دفاثر السياسة و القانون، العدد الأول، جامعة ورقلة، 2009، ص 16.

³ خضر عباس عطوان، دور مؤسسات المجتمع المدني في مكافحة الفساد، جامعة النهريين، كلية الحقوق بغداد، العراق، ص16. منقولة من الموقع :

2- نشر الوعي القانوني لدى المواطن المحلي حتى يتشبع بثقافة قانونية تنفعه لمحاربة الفساد بكل أشكاله.¹

3- إعداد دراسات وبحوث من خلالها يتم تسليط الضوء على الأسباب المؤدية إلى الفساد ومدى نجاعة التشريعات الموضوعة لمكافحتها حتى يتم اكتشاف أماكن الشعور والمقصود في هذه التشريعات من أجل تداركها .

4- تنسيق الجهود والتعاون عن طريق إنشاء شبكات محلية والانضمام إلى الشبكات الوطنية والدولية المختصة في مكافحة الفساد من أجل اكتساب الخبرات وتبادل المعلومات، والاستفادة من التجارب والتخطيط السليم للوصول إلى الأهداف المنشودة.²

ممارسة سياسة الضغط على الحكومة وذلك بمطالبتها بنشر قضايا الفساد لعب دور الوسيط بين الحكومة والإدارة وأجهزتها لإيصال شكاوي المواطنين بناء مؤسسات لمكافحة الفساد على المستوى المحلي حتى تساهم بشكل مباشر في الوقاية من الفساد والحد منه وذلك عن طريق:

❖ زرعها في شكل خلايا تعمل لدى الإدارة المحلية وهذا قد يزرع الخوف في نفس الموظف، وبالتالي يصبح رادعا له.

❖ وضع إطار قانوني يحكم النشاط الجمعي في الجزائر يفرض العديد من القيود التي تؤثر على فعالية هذا النشاط³ لذا يجب تحريرها من هذه القيود حتى تؤدي دورها كما يجب.

ثانيا: دور الإعلام في مكافحة الفساد في الإدارة المحلية

يعتبر الإعلام ثاني آلية لمكافحة الفساد إلى جانب المجتمع المدني لذا وقبل التطرق إلى دور الإعلام لا بد من توضيح بعض المفاهيم وهي كالآتي:

الإعلام: هو عملية الإخبار والتي تكون إما عن طريق الجرائد أو المجلات أو الراديو أو التلفزيون فمعنى كلمة إعلام في اللغة في أن أصلها هو أعلم يعلم، أي أخبر، خبراً.

أما اصطلاحاً: فلإعلام هو عملية نقل الخبر أو وجهة نظر أو كليهما من طرف إلى طرف آخر.

¹ المرجع السابق .

² رداوي عبد المالك ، دور المجتمع المدني في مكافحة الفساد ، مداخلة منشور PDF على الموقع الإلكتروني univ-medea.dz، ص 7.

³ صالح زباني، تفعيل العمل الجمعي في مكافحة الفساد، مجلة المفكر العدد السابع، بسكرة 2011 ص 63.

هل الصحافة والإعلام واحد؟ للإجابة على هذا السؤال سنعرف الصحافة في اللغة والتي هي مصدر مشتق من عمل الصحف وهي فن إنشاء الرائد والمجلات وكتابتها هذا ما ذكره معجم الرائد .

وبالتالي نفهم أن كلا المصطلحين الصحافة والإعلام يؤديان نفس الغرض أو نفس الهدف فعملية الإعلام أي الأخبار ستكون إما عن طريق الجرائد أو المجلات .

يعتبر الوصول إلى المعلومة الصحيحة دعامة لوسائل الإعلام.¹ في مكافحة الفساد أين تمثل هذه الأخيرة بكل أشكالها المقروءة والمسموعة والمرئية السلطة الرابعة.²

يعتبر الإعلام سلطة شعبية تعبر عن ضمير المجتمع وتحافظ على مصالحه الوطنية لذا تقع عليه المسؤولية الكبرى في مكافحة الفساد، وبالتالي يعد الإعلام بصورة المختلفة أداة قوية وفعالة من أدوات الرأي العام أين يسهم في فضح الفساد ، فيخشاه رجال الإدارة والسياسة ويتجنبون لما يطرح من قضايا تآثر على الرأي العام ، فغالبا ما تسبب الإعلام في سقوط حكومات منتخبة بعد ثبوت ضلوعها في قضايا الفساد.³

لكن ما يجب تصحيحه من مفاهيم أن الإعلام لا يحدث من التغيير بقدر ما يحدث من التدعيم والمحافظة على الأداء الموجودة بدلا من تقييدها ، وهنا يقتضي توظيف دور الصحافة والإعلام في إيجاد آليات إستراتيجية وطنية ومحلية لمكافحة الفساد والتي تكون من خلال النقاط الآتية .

- ضرورة تفعيل الصحافة القيمية والإعلام القيمي ، وهو منظومة القيم لدى الصحافيين المتمثلة في الايدولوجيا والمفاهيم السائدة في المجتمع كالتزامهم للوطن ، والوعي الديني والحرية وتوفير الأمن والأخلاق والشرف.⁴

- يحافظ الإعلام على تركيبة المجتمع المحلي من خلال دعوته إلى القليل من الفوارق الاجتماعية والارتقاء بمستوى الطبقة الفقيرة من خلال تحسين الأجور .

¹ عصام عبد الفتاح مطر، مرجع سابق، ص506.

² يقصد بالسلطة الرابعة أن الإعلام يجب أن يكون شاملا و أساسيا بالقوانين المنظمة له من أن تكون متكاملة و متناسقة بحيث تشكل هيكلا متوازنا أو هرما يعبر عن كافة الأبعاد الضرورية للعملية الإعلامية، لكن في بداية الإعلام و خصوصا الصحافة أين صنعها علمانها منذ قرون مضت هي الأخبار ، التفسير، التنقيف التوجه ، التسلية الإعلانات....

³ بقول عبد العزيز رشيد، دور الصحافة في تدعيم آليات الأنسجة الوطنية لمكافحة الفساد، ورقة بحث منشورة 2010، ص8. الموقع

⁴ هادي غزوان، دور وسائل الإعلام في مكافحة الفساد المالي و الإداري "، مقالة منشورة في جريدة الصباح على الموقع الإلكتروني.

-تحمل مسؤولية الكشف عن الفساد وتتبعه خصوصا عند كشفه وإحالة المفسدين إلى التحقيق والكشف عن الظروف التي دفعتهم إلى الفساد حتى يكونوا عبرة.¹

-توحيد الخطاب الإعلامي وتعزيزه بالقيم المثلى، كمفاهيم التنمية المحلية السلمية والتكاثف لمحاربة الفساد وتعريفه من جذوره وإحلال الإصلاح مكانه .

-دعوة الإعلام المجتمع المحلي الأفراد إلى المساهمة في الكشف عن المدعمين لعملية الفساد في الإدارة المحلية على الخصوص.²

-تسليط الضوء الإعلامي على دور الرقابة الإدارية في ضبط أعمال الفساد وأدائها لدورها، فالإعلام مساند للدولة بصفة عامة فهو يساهم في حماية المجتمع وصيانته من الفساد من خلال إعطاء المعلومة الصحيحة والدقيقة خصوصا المتعلقة بالصلح العام حتى يتمكن المجتمع من محاسبة المفسدين بالقانون . كيف تبني المشرع الجزائري الإعلام في مكافحة الفساد في الإدارة المحلية ؟

بالعودة إلى التشريعات الخاصة بمكافحة الفساد عموما أو تلك التشريعات الخاصة الجماعات المحلية فإننا نجد قد ضمنها آليات وقائية كثافة الإدارة في تعاملها مع الأفراد وهذا يعتبر حجة لها في مواجهة المواطن، فالتصريح بالامتلاك والذي يدخل تحت مبدأ الشفافية صوتا للنزاهة.

كذلك من خلال الديمقراطية المجسدة في اللامركزية المحلية، أين يتولى الشعب تسيير السلطة على المستوى المحلي، وذلك عن طريق انتخابات محلية بلدية و ولائية.

وأیضا من خلال الحرية ويقصد بحرية لها حرية وسائل الإعلام في نقل واقع المواطن المحلي، وكذلك حرية بالإدلاء برأيه حول الأوضاع العامة المحلية خصوصا من أجل تبليغ صوته إذا كان قد عجز عن ذلك بالوسائل الأخرى المتاحة وتعتبر الجرائد أو القنوات التلفزيونية الخاصة منها السياحة في نقل أخبار الفساد أولا بأول ، لأنها تعتبر مادة دسمة³ بالنسبة إليها .

¹ عبيدة صبيطي، صباح سليمان، " وسائل الإعلام كآلية لمكافحة الفساد في المجتمع " مداخلة، قسم العلوم الاجتماعية، كلية العلوم الإنسانية و الاجتماعية ، جامعة بسكرة.

² بقول عبد العزيز رشد، مرجع سابق، ص 9.

³ ناجي أوليفلي، "المعالجة الإعلامية قضايا الفساد الاقتصادي في الصحافة الجزائرية " ، دراسة وصفية ليومية الخبر الجزائرية، 2011 ص 9.

كما أن ضمان حرية الإعلام والحق في الحصول على المعلومات يعتبر من الأمور الضرورية لمكافحة الفساد، يفتح مجالاً واسعاً أمام الإعلام في ممارسة دوره عن طريق الالتزام بالموضوعية، وبشكل عام فدوره كبير في تحسين الواقع وتعزيز الحوكمة.¹

ثالثاً : دور القطاع الخاص في مكافحة الفساد في الإدارة المحلية

يساهم القطاع الخاص بشكل كبير في مكافحة الفساد ، على الرغم من أن بعض الشركات قد تستفيد من بعض الصفقات غير الشرعية ، إلا أن معظمها وعلى المدى الطويل ستعاني من الفساد، لأن تكلفته وبمرور الوقت تصبح عالية² ، لذا على القطاع الخاص أن يتحمل نصيبه من مسؤوليته ، وأن يكون قدوة لغيره .

وأهم وسيلة لمشاركة القطاع الخاص في مكافحة الفساد هي العمليات العادلة والشفافة التي تشمل حوكمة الشركات وأخلاقيات العمل وغيرها.³

كما أن أكثر البرامج مكافحة للفساد والناجحة هي تلك التي تشرك القطاع الخاص في تحقيق الإصلاح المؤسس الذي يشجع المنافسة والإدارة الرشيدة إذ يمكن للقطاع الخاص أن يقوم بدور إيجابي سواء على المستوى العام أو الخاص فعلى المستوى العام يمكنه القيام بذلك عن طريق تأييد الإصلاحات التشريعية، والتنظيمية، وإشاعة الشفافية في عمل الحكومة ، أما على صعيد القطاع الخاص فيكون من خلال تعزيز حوكمة الشركات. وتوفير المزيد من المعلومات والالتزام بالمعايير الطوعية.

وبالرجوع إلى اتفاقية الأمم المتحدة وفي مادتها 12 فيما يحقق الفساد من القطاع الخاص والتي تنص على ما يلي :

1- تتخذ كل دولة ظرف وفقاً للمبادئ الأساسية لقانونها الداخلي وتدابير لمنع ضلوع القطاع الخاص في الفساد ، ولتعزيز معايير المحاسبة ومراجعة الحسابات في القطاع الخاص . وتفرض عند الاقتضاء عقوبات مدنية أو إدارية أو جنائية تكون فعالة ومنتاسقة ، وراعاة على عدم الامتثال لهذه التدابير .

¹ Riadh bourriche. **Convenance et medias: une relation étroite**, Revue elmofaker N=07 Mohamed khaidar, 2011, p5.

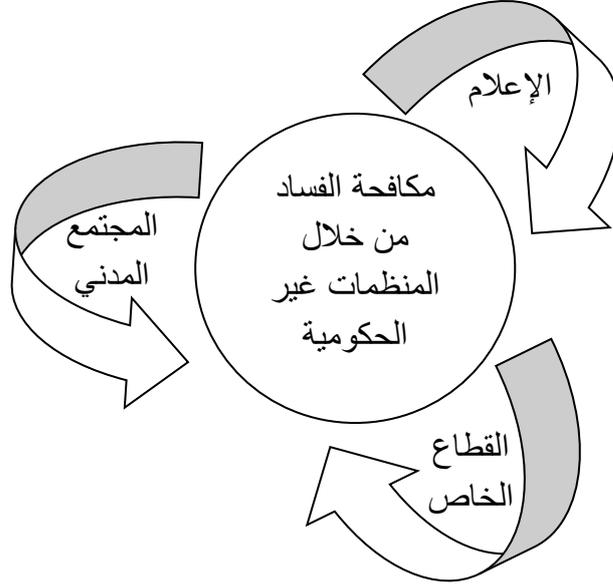
² عيسى جاسم سيار، دور سياسات و آليات حوكمة الشركات في مكافحة الفساد الإداري و المالي في الوطن العربي، منظمة التنمية العربية، مصر، 2011، ص 147.

³ عصام عبد الفتاح، مرجع سابق، ص 523.

- 2- يجوز أن تتضمن التدابير الرامية إلى تحقيق هذه الغايات ما يلي :
- أ- تعزيز التعاون بين أجهزة تنفيذ القانون وكيانات القطاع الخاص ذات الصلة.
- ب- العمل على وضع معايير وإجراءات تستهدف صون نزاهة كيانات القطاع الخاصة ذات الصلة، بما في ذلك وضع مدونات قواعد سلوك من أجل قيام المنشآت التجارية، ومنع تضارب المصالح .
- ت- تعزيز الشفافية بين كيانات القطاع الخاص، بما في ذلك اتخاذ التدابير عند الاقتضاء بشأن هوية الشخصيات الاعتبارية والطبيعية الطالعة في إنشاء وإدارة الشركات.
- ث- منع تضارب المصالح يفرض قيود حسب الاقتضاء ولفترة زمنية معقولة على ممارسة الموظفين العموميين السابقين مهنيًا، أو على عمل الموظفين العموميين في القطاع الخاص بعد انتقالهم أو تقاعدهم، وممارسة تلك الأنشطة ذات صلة مباشرة بالوظائف التي أشرفوا عليها أثناء مدة خدمتهم .
- ج- ضمان أن تكون لدى منشآت القطاعات : مع الأخذ بينيتها وحجمها بعين الاعتبار ضوابط كافية لمراجعة الحسابات داخليا، تساعد على منع أفعال الفساد وكشفها .
- ح- بغية منع الفساد تتخذ دولة طرف ما يلزم من تدابير وفقا لقوانينها ولوائحها المتعلقة بمسك الدفاتر والسجلات والكشف عن البيانات المالية، ومعايير المحاسبة ومراجعة الحسابات، ومنع القيام بالأفعال التالية بغرض ارتكاب أي من الأفعال المجرمة وفقا لهذه الاتفاقية.¹
- أ- إنشاء حسابات خارج الدفاتر.
- ب- إجراء معاملات دون تدوينها في الدفاتر أو دون تبيينها بصورة واضحة.
- ت- تسجيل نفقات وهمية.
- ث- قيد التزامات مالية دون تبيين عرضها على الوجه الصحيح.
- ج- استخدام مستندات زائفة.
- ح- الإلتفاف المتعمد لمستندات المحاسبة قبل الموعد الذي يفرضه القانون.
- خ- على كل دولة ألا تسمح باقتطاع النفقات التي تشمل رشاوى من الوعاء الضريبي لأن الرشاوى هي من أركان الأفعال المجرمة وفقا للمادتين 15 و 16 وهذه الاتفاقية وكذلك عند الاقتضاء سائر النفقات المتكبدة في تعزيز السلوك الفاسد.

¹ كل ما تضمنته المادة 12 من اتفاقية الأمم المتحدة فيما يخص التدابير الوقائية التي جاءت في الفصل الثاني، الطبعة الثانية المنقحة 2012.

الشكل رقم 4: مكافحة الفساد من خلال المنظمات غير الحكومية



المصدر: إعداد الطالبان

رابعاً : منظمات ومؤسسات غير حكومية أخرى لمكافحة الفساد

أيضا هناك بعض الفواعل غير رسمية الأخرى والتي تلعب دورا محوريا في مكافحة الفساد وأهمها هي كالاتي¹ :

- 1- **الجمعية الجزائرية لمكافحة الفساد** : وهي كفرع وطني لمنظمة الشفافية العالمية في الجزائر، وهي غير معترف بها لدى السلطات الجزائرية ويترأسها الصحفي والكاتب جيلالي حجاج الذي يبذل نشاطا كبيرا وباقي الأعضاء في مجال مكافحة الفساد والتشهيرية .
- 2- **خلية مكافحة الفساد وحماية المال العام** : وهي حلية تابعة للرابطة الجزائرية للدفاع عن حقوق الإنسان التي يترأسها المحامي مصطفى بوشاشي، مهمتها رصد مؤشرات الرشوة بناء على ملفات قضائية يعالجها محاموا الرابطة .
- 3- **المنظمة العربية لمكافحة الفساد**: وهي مؤسسة مستقلة هدفها مكافحة الفساد بكل أشكاله تأسست سنة 2005، وتم تسجيلها في المملكة المتحدة واتخذت من بيروت مقرا لها.

¹ بلال خروفي، مرجع سابق، ص22.

4- الشبكة المغربية لمحاربة الفساد و حماية الممتلكات العمومية ، هيئة استحدثت خلال المنتدى العربي المنعقد في مدينة الجديدة المغربية أيام 25-26-27 أوت 2008 أين اقترح المشاركون فيه استحداث إطار مغاربي يمكن المجتمع المدني المغربي من محاربة الفساد والرشوة وحماية الممتلكات العمومية من الاستغلال السيئ .

وما نخلص إليه في الأخير إن الدولة وحدها لن تستطيع مكافحة الفساد دون تضافر مختلف الجهود المحلية، خصوص الإعلام والمجتمع المدني وكذا القطاع الخاص. ففضية محاربة الفساد هي قضية المجتمع بأكمله إذ لا بد أن يضطلع بها الجميع، وتأخذ على محمل من الجد.

فالأجهزة غير الحكومية المحلية تلعب دورا حيويا فعلا في مكافحة الفساد ذلك لأنها تمثل البنية القاعدية للمجتمع، فهي تتكون من ذلك المواطن الغيور على وطنه ومهما كانت صفته سواء كان إعلاميا أو جمعويا أو من القطاع الخاص، فعمله يعد مكملا لعمل الدولة ومساعد لها خصوصا في القضاء على ظاهرة الفساد، لذا يفترض بهذه الأخيرة أن تدعمه، وتوفر له قواعد تحميه، وتسهل عمله، كما يمكن أن تنقل جزءا من الواقع في الجزائر حيث لا توجد ولا جمعية مكافحة الفساد والقصد هنا جمعيات مستقلة لا كتلك التي تكون تابعة لأحزاب سياسية، على الرغم من أن العمل الجهوي هو حق مكرس دستوريا، غير أن هناك جمعيات أودعت ملفات لأجل الحصول على اعتماد رفضت لذا تطرح السؤال أين الخلل و ما هذا التناقض ؟

الخلل طبعا يمكن في من يقف وراء الفساد ولا يريد أن يفتضح أمره وهذا هو الشيء الذي يجعل اكبر قضايا الفساد لا تزال مطروحة أمام العدالة دون الفصل النهائي أي لا تزال قيد التحقيق.

المبحث الثاني : حوكمة الإدارة المحلية

سعيها منها في تقريب الإدارة من المواطن وكذا إشراكه في عملية اتخاذ القرار على المستوى المحلي، تحاول الجزائر الاتجاه نحو تطبيق نموذج حوكمة الإدارة المحلية في إطار تحكمه الشفافية والنزاهة ، وهذا ما سبق ذكره في المبحث الأول من خلال قانوني البلدية والولاية، وللتعرف على هذه المبادئ أكثر، لا بد من التعرف إلى مفهوم الحوكمة (مطلب أول)، وتدعيمها بوسائل الإدارة المعاصرة وهي الإدارة الالكترونية (المطلب الثاني).

المطلب الأول: مفهوم الحوكمة

تعددت التعاريف المتعلقة بالحوكمة، وهذا على حسب المؤسسات والمنظمات التي تبنتها، لأنه يعتبر عن وجهة نظرها، لكن قبل ذلك سوف نعرفها من الناحية اللغوية (فرع أول) وأسباب ظهورها (الفرع الثاني) وأطراف الحوكمة (الفرع الثالث).

الفرع الأول: تعريف الحوكمة المحلية

إن مصطلح الحوكمة أو الحاكمية أو الحكامة هي ترجمة مختصرة لمصطلح *gouvernemente* وحوكمة جاءت على وزن فועلة في سياق عولمة وحوسبة أما الترجمة العلمية لهذا المصطلح و التي اتفق عليها هي " أسلوب ممارسة سلطات الإدارة الرشيدة " .

ويعود أصل كلمة حوكمة إلى زمن بعيد حيث يقال أنها مشتقة من الفعل اليوناني *Kubernoo* ، وقد استخدمه أفلاطون لأول مرة بالمعنى المجازي وفيما بعد انتقلت إلى اللاتينية ومن ثم إلى لغات أخرى.¹

وبالعودة إلى الحضارة الإسلامية نجد ان الحوكمة كانت في بداية الدولة الإسلامية وعرفت تطوراً لا مثيل له خصوصاً في زمن خلافة الفاروق عمر بن الخطاب رضي الله عنه.²

أما الحوكمة المحلية فيقصد بها " الانتقال من نظام تسيطر فيه المجالس المحلية المنتخبة إلى نظام يشارك فيه القطاع الخاص ، والمنظمات غير الحكومية "³

أما عن التعاريف المختلفة والتي جاءت وفقاً لأصحابها هي :

عرفت مؤسسة التمويل IFC الحوكمة على أنها النظام الذي يتم من خلاله إدارة الشركات والتحكم في أعمالها⁴

¹ وكبيديا: Wikipedea.org تم تصفح الموقع يوم 16/04/2015 على الساعة 15:24

² عمار بوضياف ، شرح قانون البلدية، القانون 12 - 07 مرجع سابق ، ص161.

³ أكرم إناسري، التحول من الحوكمة الحلية إلى الحوكمة المحلية الرشيدة ، موقع جامعة كربلاء كلية العلوم السياسية على الموقع

tonrism.uokarbala.edu.org اطلع عليه يوم 20/04/2015 على الساعة 23.

⁴ محمد ياسين غادر ، " محددات الحوكمة معاييرها" ، المؤتمر العالمي الدولي ، عولمة الإدارة في عصر المعرفة يومي 15 -17 ديسمبر 2012، جامعة الجنان ، طرابلس، لبنان، ص12.

أما البنك الدولي فعرفها بـ " الطريقة التي يمارس بها الحكم في تسيير وإدارة اقتصاد وموارد بلد ما. الاقتصادية والاجتماعية "

ومنظمة التعاون الاقتصادية والتنمية OECD عرفها " مجموعة من العلاقات فيما بين القائمين على إدارة الشركة، ومجلس الإدارة وحملة الأسهم وغيرها من المساهمين "

من خلال التعاريف السالفة نجد أن كل تعريف ركز على الجانب الذي يهمله فنجد IFC ركزت على الشركات والتحكم فيها والبنك الدولي ركز على الجانب الاقتصادي وفي سنة 1997 وبمناسبة المؤتمر العالمي حول الحكم الراشد والتنمية المستدامة اقترح برنامج الأمم المتحدة التعريف التالي " ممارسة السلطة الاقتصادية والسياسية والإدارية بفرض تسيير شؤون الدولة ، فهي تشمل آليات التطور في المؤسسات على نحو يمكن المواطنين ومختلف التجمعات من التعبير عن مصالحهم وممارسة حقوقهم القانونية والقيام بالتزاماتهم ومنه نستنتج لا إجماع على تعريف واحد لمصطلح الحوكمة ¹."

أما المشروع الجزائري ففقد استعمل الحكم الراشد والذي هو مصطلح يستعمل أيضا في الإدارة ولا يختلف عن مصطلح الحوكمة، استعمل المشرع مصطلح الحكم الراشد محل القانون 06-06 في فصله الأول والمتعلق بالمبادئ العامة في المادة الثانية منه أين عرفه " الذي بموجبه تكون الإدارة مهتمة بانشغالات المواطن وتعمل لمصلحة العامة في إطار الشفافية " ، كذلك تحدثت عنه المادة 11 وذلك في إطار تسيير المدينة حيث تحدثت عن ترقية الحكم الراشد في مجال تسيير المدن والذي يكون عن طريق :

- تطوير أنماط التسيير العقلاني باستعمال الوسائل والأساليب الحديثة.
- توفير وتدعيم الخدمة العمومية باستعمال الوسائل والأساليب الحديثة.
- توفير وتدعيم الخدمة العمومية وتحسين نوعيتها.

وبالتمعن في هذا التعريف للحكم الراشد نجد أن المشرع الجزائري قد ركز على مؤشرين ، مؤشر السلوك أين تكون الإدارة مهتمة بانشغالات المواطن ويتضمن مؤشر التسيير أيضا في إشارته العمل في إطار الشفافية.²

¹ المرجع السابق، ص 163.

² القانون 06-06 المؤرخ في 21 محرم عام 1427هـ الموافق لـ 20 فيفري 2006 المتضمن القانون التوجيهي للمدينة .

مبررات ظهور الحوكمة في الجزائر:

في إطار التطورات السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي يشهدها العالم في أواخر القرن العشرين، والتي انعكست على دور الدولة، وكنتيجة للأزمات التي عرفها العالم. وأدت إلى الاهتمام بالحوكمة¹.

نجد أن كثير من الدول فشلت في تطبيق برنامج تنمية مثالية وذلك سبب تفكيرها في كيفية الحفاظ على السلطة أكثر من تفكيرها في كيفية ممارسة هذه السلطة، كما أثبتت الدراسات المعاصرة في هذا المجال أن المسارات الجديدة للتنمية تؤكد على ضرورة تطبيق الحوكمة²، خصوصا بعد الاهتمام المتزايد بالإدارة المحلية في إطار التوجه نحو توسيع مشاركة المواطنين وتقليص دور الدولة من جهة، ومن ناحية أخرى القضاء أو الحد من الفساد الذي تقشى في الإدارات عموما والإدارة المحلية خصوصا والجزائر تملك من الآليات بما يدفعها للتقدم نحو طريق تجسيد الحكم الراشد.

حيث تتوفر على منظومة تشريعية وقانونية، متطورة وراقية، فقد أقر دستور 96 و 89 مبادئ وآليات الحكم الديمقراطية، والتي هي مبادئ الحكم الراشد، لكن هذه المبادئ تحتاج إلى تفعيل، وأيضا من خلال قانوني البلدية والولاية، نجد أن الجزائر تحاول تسخير آليات الحكم الراشد من أجل إرساء دعائمه الأساسية لمكافحة الفساد.

والفساد في الإدارة المحلية، هو ميزة للحكم السيئ³.

الفرع الثاني : أطراف أو فواعل الحوكمة .

محور الحوكمة هو تعزيز التفاعل البناء والايجابي بين عدة أطراف معينة. يتكرس مفهوم الحكم الراشد من خلال الأطراف التالية :

¹ مركز الحياة لتنمية المجتمع المدني " أكاديمية الرشيدة جدل لم يحسم " .http://www.ULUm.net/034.A1 تم تصفح الموقع يوم 04 /13 /2015 .5:30

² منير نوري ، غرس فاطمة الزهراء ، " الحكم الراشد و الفساد الإداري " ، الملتقى الوطني حول سبل تطبيق الحكم الراشد بالمؤسسات الاقتصادية ، سكيكدة ، الجزائر . 1-3 فيفري 2007 ، ص 16.

³ دور المجتمع المدني في تحقيق التنمية المحلية على الموقع . Http 30dz.justgoo تم تصفح الموقع يوم 2015/02/19.

1- الدولة :

وهي الجهاز التنفيذي الذي يضطلع بمهام عديدة، والتي تمكن من الاهتمام بالخدمات العامة (الخدمات السياسية التي لا تستطيع المؤسسات الخاصة القيام بها¹ وهي :

✓ تقديم السلع العامة، كالدفاع، النظام العام، حماية الأملاك، الصحة العمومية.

✓ التعليم والاستثمار في البنية التحتية، والخدمات العامة، وحماية البيئة ومقومات التنمية المستدامة.

✓ وضع حيز التطبيق آليات اقتصاد السوق و ترقية القطاع الخاص و تنسيقه.

✓ تقديم المساعدة الاجتماعية ، للشرائح المجتمعية التي تستحقها .

ومن أجل أن تقوم الدولة بمسئولياتها في توفير البيئة الملائمة التي تتضمن تحقيق الحوكمة من خلال توفير الإطار التشريعي والتنظيمي لضمان الظروف الجيدة، لتحقيق هدف الوصول إلى الحكم الراشد، لكن يجب فتح المجال أمام القطاع الخاص والمجتمع المدني للمشاركة في العملية السياسية .

2- الإدارة المحلية :

باعتبار الإدارة المحلية نظام لا مركزي يعمل على تخفيف العبء على الإدارة المركزية، فنسمح لهذه الأخيرة بالتفرغ للقضايا ذات البعد الوطني، أما الإدارة المحلية فهي أساس تحقيق تنمية بمفهومها الشامل على مستوى الجماعات المحلية من خلال توحيد جهود المواطنين وذلك بفتح المجال أمامهم ، في وضع القرار وممارسة الرقابة الشعبية وأن تكون شفافة في التعامل مع جمهورها، وفقا لما تقره القوانين والأنظمة من اجل كسب ثقة الجمهور وتعزيزها .²

3- المجتمع المدني :

نظرا للإقرار بأهمية المجتمع المدني في المجال التنموي، حيث أصبح محور اهتمام كل من وسائل الإعلام، والمجال الأكاديمي، كان لزاما على السلطات المحلية أن تتقرب من

¹ بلال خروبي، مرجع سابق ، ص 40.

² عمارة بوضياف، شرح قانون الولاية ، ص 165.

المجتمع المدني وتتعامل معه على أساس أن العلاقة بينهما هي علاقة تبادلية ولا تنحصر في طرف واحد فهي التي يقع على عاتقها تأطير المواطنين ، كذلك هو جهاز شعبي للرقابة على التنفيذ.¹

أما المقصود بالمجتمع المدني فهو مختلف التنظيمات والهيئات التطوعية، التي تنشأ بمقتضى الإدارة الحرة، لأعضائها بقصد حماية مصالحهم والدفاع عنها، ويتمثل المجتمع المدني على سبيل المثال في التنظيمات الثقافية، والاتحادات المهنية، وجماعات المصالح، والجمعيات الأهلية والمنظمات الحكومية.

تلتزم منظمات المجتمع المدني بالعمل في إطار القانون، الذي يفرض عليها العمل في إطار الشفافية والتقيد بنظام المداخلة والمحاسبة وانتخاب هياكلها وتكريس مبدأ التداول على السلطة بحيث تكون نموذج للحكم الراشد. بالإضافة إلى ما سبق زرع قيم المواطنة والتنشئة والمشاركة السياسية غير أن المجتمع المدني قد يواجه بعض المشاكل منها :

- ✓ غياب التمويل المادي و اللوجستي الكافي للقيام بنشاطات فعالة .
- ✓ غياب البيئة القيمية و الثقافية اللازمة أي عدم تفاعل الأفراد و الجماعات.²
- ✓ التبعية للحكومة في اتجاهات النشاط و القرارات المتخذة.

4- القطاع الخاص :

لا يمكن إغفال الدور الكبير الذي يلعبه القطاع الخاص في عملية التنمية المحلية فهو يخلق فرص عمل منتجة مما يؤدي إلى زيادة مستويات الدخل وبالتالي تحسن مستوى المعيشي للفرد، وهذا ما يؤهل القطاع الخاص لأن يشارك في صنع القرار الاقتصادي والاجتماعي.

إن عملية احتكاك القطاع الخاص بالأجهزة الرسمية للدولة وبالإدارة المحلية هي لازمة وواجبة من أجل ضمان مشاركة فعالة في البناء التنموي للمجتمع.³

¹ المرجع السابق، ص 166.

² بلال خروبي، مرجع سابق، ص 42.

³ عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، مرجع سابق، ص 166.

المطلب الثاني : عصرنة الإدارة المحلية

على اثر الرياح التي هبت وعصفت بالأنظمة العربية الديكتاتورية، أين أطاحت ببعضها وأما الأخرى فسارعت لتغيير بإدخال جملة من الإصلاحات السياسية من أجل إعادة هيكلة بناء الديمقراطية ، ووضع أنظمة رشيدة ومن بين هذه الدول الجزائر التي طرحت على لسان مسؤوليها بإعادة النظر في بعض القوانين المتعلقة بالحياة الاجتماعية و السياسية للمواطن.

لذا سنتعرف على بعض المفاهيم كمفهوم الإدارة الالكترونية كأداة للعصرنة (فرع أول) ثم مزايا و عيوب هذه الإدارة (فرع ثاني)

الفرع الأول : الإدارة الالكترونية

تعتبر الإدارة الالكترونية احد وسائل عصرنة الإدارة وإصلاحها لذا سنتعرف على بعض المصطلحات ذات العلاقة كالعصرنة الإدارية

- العصرنة هي جعل الشيء عصريا متماشيا مع روح العصر، والعصر هو الزمن والعصرنة تشمل مجموعة من التغيرات الاقتصادية والاجتماعية و السياسية والأخذ بالتغيرات على أنها عصرنة .

- أما الإدارة الالكترونية فهي تعتبر من مظاهر العصرنة حيث ظهرت الإدارة الالكترونية بعد التطور النوعي السريع للتجارة والأعمال الالكترونية وانتشار شبكة الانترنت، فهي نتيجة تطور نوعي أفرزته تقنيات الاتصال الحديثة، في ضل ثورة المعلومات، وازدادت الحاجة إلى توظيف التكنولوجيا الحديثة في إدارة علاقات المواطن بالإدارة لذا سنعرف الإدارة كما يلي:

أولا : مفهوم الإدارة الالكترونية.

بالرغم من حداثة المصطلح إلا أن هناك العديد من التعاريف التي تعرضت لهذا المصطلح مع أن اغلبها جاء في تعريف الحكومة الالكترونية على أساس التداخل الموجود بين المصطلحين، ولقد جاءت اغلب التعريفات إلى ربط الإدارة الالكترونية بالخدمة العامة المعقلنة، أين يعرفها السعيد بن المعلا بأنها " تمثل تحولا أساسيا في مفهوم الوظيفة العامة، بحيث ترسخ قيم الخدمة العامة. ليصبح جمهور المستفيدين من الخدمة محور اهتمام مؤسسات الدولة كما يتعدى مفهومها إلى هدف التميز في تقديم الخدمة إلى التواصل مع الجمهور بالمعلومات

وتعزيز دوره في المشاركة¹، وتم تعريفها على أنها عبارة عن عملية إدارية قائمة على الإمكانات المتميزة للانترنت وشبكات الأعمال في التخطيط والتنظيم والتوجيه والرقابة على الموارد والقدرات الجوهرية للشركة، المنظمة والآخرين بدون حدود من أجل تحقيق أهدافها أي الشركة أو المنظمة².

كما عرفها البنك الدولي على أنها مفهوم ينطوي على استخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصالات، بتغيير الطريقة التي يتفاعل من خلالها المواطنين، والمؤسسات التجارية مع الحكومة، للسماح للمشاركة المواطنين في عملية صنع القرار، وربط طرق أفضل للوصول إلى المعلومات، وزيادة الشفافية وتعزيز المجتمع المدني³.

والإدارة الإلكترونية هي مفهوم يشمل كل الأعمال الإلكترونية في إشارة إلى قطاع منظمات الأعمال، كما يمثل جزء من الحكومة الإلكترونية، التي تمثل الإدارة العامة الإلكترونية، والتي تمثل الهيئات ذات الطابع الخدمي الحكومي التي توجه خدماتها للأفراد أو المؤسسات في مقابل ذلك تعمل الإدارة الإلكترونية وفق آلية شبكة تضم الانترنت، في ظل وجود معلومات.

وتم تعريفها وهو المتفق عليه على أنها " استدام الوسائل والتقنيات الإلكترونية بكل ما تقتضيه الممارسة، أو التنظيم، أو الإجراءات، أو التجارة أو الإعلان"⁴

ثانياً: عناصر ووظائف الإدارة الإلكترونية .

تتطلب الإدارة الإلكترونية عناصر أساسية من الواجب توفرها من أجل أداء الإدارة الإلكترونية لوظائفها وتتمثل في العناصر ثم الوظائف.

¹ عبد الستار العلي و آخرون، المدخل إلى إدارة المعرفة، دار السيرة للنشر و التوزيع، عمان، 2006، ص 240.

² محمد سمير احمد، الإدارة الإلكترونية، دار الميسرة للنشر و التوزيع و الطباعة، عمان، 2009، ص 23.

³ Riqdh bourich; le rôle des TIC dans le Bon gouvernement, participation avec cette communication au séminaire national, Information et société de la connaissance, la faculté de sciences sociales et humains, université mentonir, Constantine–Algérie, organisé le 18–19 /04/2009, p3.

⁴ محمد محمود الطاعمة، طارق شريف العلوش ، الحكومة الإلكترونية وتطبيقاتها في الوطن العربي، المنظمة العربية للتنمية الإدارية ، الأردن، 2004، ص، ص، 10، 11.

أ. عناصر الإدارة الإلكترونية:¹

1. أجهزة الحاسوب: ويشمل عتاد الحاسوب وكل المكونات الأساسية له مع مجموعة النظم والملحقات التي لا تعمل بدونها.

2. البرمجيات (البرامج): وهي مجموعة من التعليمات التي تتحكم في الكمبيوتر والمعدات ونظم الأجزاء التالية:

. أنظمة التشغيل: وتقوم بعملية الإشراف والتحكم من أجل توجيه الأعمال ومعالجة البيانات
تمثل Windows XP Unix

. لغات البرمجة : وهي لغة كتابة البرامج مثل Java-pascal

. الأنظمة التطبيقية : وهي برامج تؤدي نمط معين مثل برمجيات معالجة النصوص
وتحريرها .

. البرامج: وهي برامج خاصة يكتبها المبرمجون لخدمة أهداف المنظمة مثل برامج حفظ بيانات الموظفين، برامج حفظ حساب الرواتب وجداول العمل .

. البيانات : وهي مجموعة من الحقائق الأولية يراد معالجتها إلى معلومات يفهمها الإنسان
كتابة أو صوتا أو صورة.

3. شبكات الاتصال : هي تلك الحزم من الوصلات الالكترونية الممتدة عبر نسيج اتصالي لشبكات الانترنت والاكسترانت.

4. صناع المعرفة: وتتمثل في القيادات الرقمية وتشمل الرأسمال الفكري والمديرون والمحللون للموارد المعرفية، فدور صناع المعرفة هو خلق ثقافة معرفية عن طريق رقمنة أساليب العمل الإداري، إذ لابد من وجود عنصر التكامل أثناء التأسيس لنموذج الإدارة الالكترونية، عن طريق إعطاء الأولوية لتكامل العمليات.

¹ عبد الستار العلي وآخرون ، المخز إلى إدارة المعرفة، عمان، دار السيرة للنشر والتوزيع 2006، ص 240.

وبناء على هذه العناصر الأساسية تقوم الإدارة الالكترونية بالعديد من الوظائف وهي نفسها الوظائف التي تقوم بها الإدارة التقليدية مع بعض الاختلاف وهذا توفيراً للجهد والطاقة والوقت والمال.

1. التخطيط الالكتروني :

التخطيط هو التنبأ بالمستقبل والاستعداد له هكذا عرفه هنري فايول¹ ، يعتمد التخطيط الالكتروني على استخدام التخطيط الاستراتيجي ويسعى نحو تحقيق الأهداف الإستراتيجية، حيث تتم القرارات التي تستخدم النظم الالكترونية في تخطيط أعمالها بالشمولية كخدمة مختلف أقسام المنظمة وإدارتها ويعتمد أيضا على استخدام نظم جديدة للمعرفة كنظم دعم القرار والنظم الخبيرة، ونظم الشبكات العصبية الاصطناعية² ، ونجد أن التخطيط الالكتروني يختلف عن التقليدي في النقاط الآتي ذكرها :

- التخطيط الالكتروني هو عملية ديناميكية في اتجاه الأهداف الواسعة والمرتبطة الآنية، وقصيرة الأمد وقابلة للتطوير المستمر يعكس التخطيط التقليدي الذي يحدد الأهداف من أجل تنفيذها في السنة القادمة وعادة ما يكون تفسير الأهداف له الأثر السلبي على كفاءة التخطيط.
- أن المعلومات الرقمية دائمة التدفق تضيي استمرارية على كل شيء في المؤسسة.
- التخطيط الالكتروني هو تخطيط أفقي في إطاره العام يشكل بين الإدارة والعاملين، بينما التخطيط التقليدي كان في جوهره تخطيط أعلى أسفل³.

2. التنظيم الالكتروني :

وهو ذلك الإطار الفضفاض لتوزيع واسع للسلطة، وللمهام والعلاقات الشبكية الأفقية التي يحقق التنسيق الآني وكل مكان من أجل إنجاز الهدف المشترك لأطراف التنظيم، فمع الأنترنت يتم التحول من منظمة التركيز على الهياكل والخصائص التنظيمية الرسمية إلى منظمة التركيز على الهدف الواحد المتقاسم.

¹ محمود شحماط، المدخل إلى العلوم الإدارية ، أسس و مبادئ علم الإدارة العامة ، دار هومة للنشر و التوزيع، الجزائر، 2010، ص 114.

² غنيم احمد محمد، الإدارة الالكترونية ، أفق الحضرة و تطلعات المستقبل ، المكتبة العصرية المصورة .2004،ص،ص59،57.

³ نجم عبود نجم ، الإدارة الالكترونية الاستراتيجية و الوظائف و المشكلات ، دار المريخ الرياض ، 2004،ص،ص237،236.

كما أن التنظيم الالكتروني المعاصر يعتمد على إجراء تغييرات في مستويات وشكل الهياكل التنظيمية كما يتطلب التنظيم الالكتروني العديد من الوحدات الإدارية الجديدة.

3. التوجيه الالكتروني :

ويعتمد على وجود قيادات الكترونية والتي تسعى إلى تفعيل دور الأهداف الدينامكية، والعمل على تحقيقها، كما يعتمد أيضا وجود قيادات قادرة على التعامل والتفاعل بطريقة الكترونية مع الأفراد الأخرى والقدرة على تحفيزهم وتعاونهم لانجاز الأعمال المطلوبة¹ كما يعتمد التطبيق الكفاء للتوجيه الالكتروني على استخدام شبكات الاتصالات الالكترونية المتقدمة.

4. الرقابة الالكترونية :

وهي الرقابة الالكترونية الأكثر اقترابا من الرقابة القائمة على الثقة، بدلا من الرقابة التقليدية القائمة على العلاقات والمساءلة الرسمية، وهذا يفسر الاتجاه المتزايد نحو التأكد على الثقة الالكترونية والولاء الالكتروني بين العاملين والإدارة، وهذا ما يحول الرقابة كرسد إلى الرقابة كعملية وتدفق مستمر، وهناك العديد من المزايا للرقابة الالكترونية² وهي :

- ✓ تحقيق الرقابة المستمرة بدلا من الرقابة الدورية.
- ✓ تحقيق الرقابة الآنية وبالنفقات بدل الرقابة والتقارير.
- ✓ تقليص المفاجئات التي تحدث داخل المنظمة.
- ✓ تحفز العلاقة القائمة على الثقة مما يقلل الجهد الإداري المطلوب في الرقابة.
- ✓ تساعد على انخراط الجميع في معرفة ماذا يوجد داخل المنظمة إلى حد كبير من أجل تحقيق مستلزمات الرقابة والحد من المفاجئات وأزمات المنظمة.

الإدارة الالكترونية هي كأي تقنية حديثة لها حدين حد سالب والآخر إيجابي فمن خلال الأهداف الإدارية الالكترونية يمكن لنا أن نستخلص إيجابياتها وأيضا معوقاتها ومخاطرها أو عيوبها.

¹ غنيم أحمد محمد، مرجع سابق، ص60.

² نجم عبود نجم ، مرجع سابق، ص239.

الفرع الثاني : تقييم الإدارة الإلكترونية .

أ. أهداف الإدارة الإلكترونية : 1

- . تحسين أداء الخدمة : وهذا التحسين سواء كان في الكم أو النوع.
- . خفض تكلفة النقل : ويقصد به توفير مصاريف النقل والتوصيل في أي وقت وأي مكان.

- . سهولة الوصول إلى المعلومة.
- . التقرب من المواطنين (الموظفين) .
- . تحسين التنافس الاقتصادي عن طريق اسخدام الانترنت للإعلان عن المشاريع.
- . خفض المصاريف.

ب. إيجابيات الإدارة الإلكترونية

- . المساعدة في اتخاذ القرار بالتوفير الدائم للمعلومات بين يدي متخذي القرار.
- . خفض تكاليف العمل الإداري مع رفع مستوى الأداء.
- . تجاوز مشكلة البعدين الجغرافي والزمني.
- . معالجة البيروقراطية والرشوة والحد منهما.
- . رفع كفاءة العاملين في الإدارة عن طريق تكوينهم دوريا.

ج. السلبيات المحتملة لتطبيق الإدارة الإلكترونية :2

- لا يجب الاعتقاد أن تطبيق الإدارة الإلكترونية من شأنه أن يشكل صمام أمان لكل المعلومات الموضوعية على وسائل الاتصال أو يزيل المصاعب والمشاكل الإدارية ، بل يحتاج إلى دقة مستمرة ومتواصلة واستمرار تقديم الخدمات بأفضل شكل مع الاستخدام الأمثل للمال والجهد، مع الأخذ بالبديل في حالة تعثر الإدارة الإلكترونية لأحد الأسباب المحتملة الآتية :

¹ كلثم محمد الكبيسي، متطلبات تطبيق الإدارة الإلكترونية في مركز نظم المعلومات التابع للحكومة الإلكترونية في دولة قطر رسالة ماجستير في إدارة الأعمال ، الجامعة الافتراضية الدولية ، IVU، 2008.

² عصام عبد الفتاح مطر ، الحكومة الإلكترونية بين النظرية و التطبيق، دار الجامعة الجديدة . القاهرة 2008 ، ص 43.

1. **التحسين الإلكتروني** : فتوجه الإدارة نحو النظام الإلكتروني، فإنه يتطلب تحويل أرشيفها إلى أرشيف الكتروني، وهذا ما قد يعرضها لمخاطر التجسس على هذه الوثائق إما بنقلها أو إتلافها.

2. **زيادة التعبئة** : فالاعتماد الكلي على تقنيات أجنبية للحفاظ على أمن معلوماتنا وتطبيقها على الشبكات الرسمية التابعة للدولة هو تعريض الأمن الوطني هذه للخطر ووضعه تحت سيطرة أخرى بغض النظر عما كانت هذه الأخيرة دقيقة لها أو عبرة لها .

3. **شلل الإدارة** : إن التطبيق غير السوي والدقيق لمفهوم وإستراتيجية الإدارة الإلكترونية والانتقال دفعة واحدة من النمط التقليدي للإدارة إلى إدارة إلكترونية دون اعتماد التسلسل والتدرج في الانتقال من شأنه أن يؤدي إلى شلل في وظائف الإدارة لأنه عندما تكون قد تخلينا عن النمط التقليدي للإدارة ولم تتجز الإدارة الإلكترونية¹ بمفهومها الشامل . وعلى ضوء ما سبق وجدنا أن للإدارة الإلكترونية العديد من المزايا التي لا حصر لها والتي ذكرناها كانت على سبيل المثال فقط والتي كانت من توفير الجهد والمال وتحسين الأداء والخدمات والتأكيد على مبدأ الشفافية في كافة المعاملات مما يحتم على الإدارة الأخذ بها وتطبيقها .

والعصر الحالي هو عصر التحول إلى مجتمع معلوماتي ومن ابرز سماته توظيف التقنية المعلوماتية في مختلف جوانب الحياة لنقل المجتمع إلى مصاف الدولة المتقدمة². والجزائر وخصوصا في تطبيقها للإدارة الإلكترونية داخل الإدارة المحلية ما تزال بعيدة إلى حد ما ، وعلى الرغم من توجه الدولة إلى عصرنة الإدارات إلا أننا نجد الإدارة المحلية، ما يزال ينقصها الكثير رغم تبنيها لبعض التقنية وهذا كنا قد ذكرناه من خلال مبدأ العلانية في المبحث الأول من هذا الفصل إلا انه ينقصها الكثير من المتطلبات. لكن إن كانت هذه خطوة نحو الأمام فنعتبرها ايجابية إن كانت مسافة ألف ميل تبدأ بخطوة و الإدارة الإلكترونية تعتبر خطوة نحو عصرنة الإدارة المحلية من اجل القضاء على الفساد. وإن كان هذا رأينا، فإنه لا يختلف كثيرا عن رأي من سألناهم ان كانوا يوافقوننا الرأي حول عصرنة الإدارة المحلية فكانت النسبة جد ايجابية وتحمل بين طياتها التطلع لغد أفضل وإدارة ارقى والنسبة كانت 62% ممن

¹ نفس المرجع ، ص52.

² بوجوش عمار، نظريات الإدارة الحديثة في القرن الواحد والعشرين ، دار القرن الإسلامي ، بيروت ، 2006، ص35.

وافقونا و نسبة 38 % ممن كانت لديهم حلول أخرى يرونها هم أفضل وهذا رأي تمنينا لو تم الإفصاح عنه.¹

¹ نتائج الاستبيان الذي تم على موظفي و منتجي الجماعات المحلية أنظر الاستبيان، ص 102.

الخاتمة

الخاتمة:

لقد توصلنا من خلال دراستنا إلى أن الفساد تفشى بشكل كبير في الإدارة المحلية الجزائرية، وهذا راجع لوجود بيئة ملائمة ساعدت على نموه في ظل غياب تخطيط إستراتيجي مبني على دراسة جذرية للظاهرة تأخذ بالحسبان كل الأسباب، والفواعل المؤدية إلى الفساد، والإدارة المحلية باعتبارها تمثل الجزء الأهم الذي تتكون منه الدول تبين أنها تحمل بين طياتها فسادا كبيرا، لا بد من التصدي له سواء بالحد منه أو القضاء عليه نهائيا.

فمن خلال ما سبق نكون قد توصلنا إلى الإجابة على الإشكالية المطروحة بالإضافة إلى التساؤلات الفرعية، أين وضعنا أسباب الفساد المحلي وقسمناه إلى أسباب عامة وأسباب خاصة، وما له من آثار على جميع الأصعدة وكيف أن الآليات التي سخرها المشرع الجزائري والمتمثلة في التشريعات والهيئات ، وكيف أثبتت عدم نجاعتها من خلال صور الفساد التي ما تزال مظهرا من المظاهر اللصيقة بالإدارة المحلية لأن التشريعات لم تفعل وبقية حبرا على ورق، بالإضافة إلى عدم تفعيل دور الهيئات الحكومية وغير الحكومية ، وعدم تسيير هذه الأخيرة بإعطائها الدعم الكافي للقيام بدورها كطرف فعال في المجتمع لمكافحة الفساد، وطرحنا كحل للحد من الفساد آلية حوكمة الإدارة المحلية التي أثبتت نجاعتها فهي أداة وقائية تقوم بالوقاية من مختلف أسباب الفساد وكذا مكافحته، بالإضافة إلى التبنى الكامل لرقمنة الإدارة حتى تواكب متطلبات العصر.

وبعد هذه الدراسة يمكن أن نوجز النتائج التي خرجنا بها في العناصر الآتية :

- 1- تراجع الوازع الديني والأخلاقي لدى موظفي ونواب الجماعات المحلية.
- 2- ضخامة المهام والاختصاصات الموكلة لهم خصوصا رئيس المجلس الشعبي البلدي لبلدية الجلفة عند مقارنته بأي رئيس بأي بلدية هنا الفرق ؟
- 3- تدني الرواتب الشهرية التي يتقاضاها موظفي الإدارة المحلية وكذا منتخبي المجالس المحلية.
- 4- الجهل ببعض القوانين كان سببا في تفشي الفساد.
- 5- نقص التجربة لدى نواب المجالس المحلية.

- 6- انعدام الثقة بين المواطن والإدارة.
- 7- اتساع الرقعة على الموقع بازدياد حجم التفاوت الطبقي وتدهور الوضع المعيشي وصعوبة تدارك الأمر من طرف الدولة.
- 8- ضعف المؤسسات الرقابية لعدم استقلاليتها، فمعظمها تخضع للسلطة التنفيذية.
- 9- الفساد المحلي يؤدي إلى الاستقرار الاجتماعي والسياسي.
- 10- أهم الاستنتاجات على الإطلاق هي أننا نعاني من أزمة أخلاق بالدرجة الأولى والأخيرة لذلك نجد أن الإدارة المحلية تحتاج إلى إصلاح إستراتيجي اجتماعي يتركز على أهم التوصيات التالية :
- 1- إعادة النظر في المنظومة القانونية من أجل معالجة الأسباب المؤدية للفساد وليس معالجة الانحرافات الناتجة عنه وهذا من خلال القيام بدراسة إستراتيجية لوضع قواعد قانونية كفيلة بالقضاء على الفساد.
- 2- وضع مدونة أخلاقية تحكم موظفي وعمال الجماعات المحلية.
- 3- تطبيق معايير الجدارة والكفاءة والنزاهة في التوظيف بدءا من أدنى درجة إلى أعلاها
- 4- و للتصدي للفساد لا بد من إشراك كل الأوساط الفعالة في المجتمع من أجل الحد منه
- 5- ضرورة استقلالية الهيئات المتخصصة في مكافحة الفساد.
- 6- حماية نواب المجالس المحلية حتى يؤدي عملهم بأمان ويكون ذلك عن طريق منحهم حصانة كذلك التي يتمتع بها نواب المجلس الشعبي الوطني.
- 7- إعادة النظر بالنسبة للصور الأكثر انتشارا وهي الوساطة بتجريمها للحد من تفشي الفساد.
- 8- تبني الحوكمة المحلية لأنها أثبتت نجاعتها لدى الدول التي طبقتها لمكافحة الفساد.
- 9- ضرورة تعميم استعمال الرقمنة والتحول إلى الإدارة الإلكترونية لمواكبة العصر والحد من ظاهرة الفساد.

الملاحق

جامعة زيان عاشور
كلية الحقوق والعلوم الإنسانية
قسم الحقوق

السنة الثانية ماستر

تخصص إدارة ومالية

الموضوع : إستبانة بحث

سيدي الكريم ، سيدتي كريمة يسرنا أن نضع بين أيديكم هذه الإستبانة التي صممت لجمع بعض المعلومات اللازمة للدراسة التي نقوم بإعدادها استكمالاً للحصول على شهادة الماستر في تخصص إدارة ومالية بعنوان الفساد في الإدارة المحلية وطرق معالجته بكلية الحقوق بجامعة زيان عاشور.

تهدف هذه الدراسة إلى كشف صور الفساد المتفشية في الإدارة المحلية ومن المتسبب فيه وطرح الحلول التي يمكن ان يراها كل من يجيب على هذا الاستبيان

ونظرا لأهمية رأيكم في هذا المجال ، نأمل منكم التكرم بالإجابة على أسئلة الإستبانة بدقة حيث أن صحة النتائج تعتمد بدرجة كبيرة على صحة إجابتكم لن نستخدم إلا لأغراض البحث العلمي فقط .

وتفضلوا بقبول فائق الاحترام والتقدير منا

قائمة المراجع

فهرس الأشكال

فهرس الأشكال

الصفحات	عناوين الأشكال
36	شكل رقم 1: أسباب الفساد في الإدارة المحلية
64	شكل رقم 2: مكافحة الفساد من خلال التشريعات
74	شكل رقم 3: مكافحة الفساد من خلال التنظيمات الحكومية
81	شكل رقم 4: مكافحة الفساد من خلال المنظمات غير الحكومية

الفهرس

الصفحات	العنوان
	كلمة شكر
	إهداء
أ - ط	مقدمة
09	الفصل الأول: مظاهر الفساد في الإدارة المحلية
10	المبحث الأول: مفهوم الفساد في الإدارة المحلية
11	المطلب الأول: تعريف الفساد وخصائصه
11	الفرع الأول: تعريف الفساد
21	الفرع الثاني: خصائص الفساد في الإدارة المحلية
23	المطلب الثاني: أسباب الفساد المحلي وآثاره
23	الفرع الأول: الأسباب العامة لانتشار الفساد في الإدارة المحلية
29	الفرع الثاني: الأسباب الخاصة لانتشار الفساد في الإدارة المحلية
32	الفرع الثالث: آثار الفساد
37	المبحث الثاني: صور الفساد في الإدارة المحلية
37	المطلب الأول: الانحرافات المتعلقة بالموظف
38	الفرع الأول: عدم المحافظة على كرامة الوظيفة
39	الفرع الثاني: سوء استعمال السلطة
40	الفرع الثالث: سوء استغلال الوظيفة
41	الفرع الرابع: المحسوبية والمحاباة
42	الفرع الخامس: الوساطة
43	المطلب الثاني: الانحرافات المتعلقة بالوظيفية
43	الفرع الأول: عدم احترام الوظيفة
44	الفرع الثاني: الامتناع عن أداء العمل الوظيفي
45	الفرع الثالث: عدم التقيد بتعليمات الرؤساء
45	الفرع الرابع: إفشاء أسرار الوظيفة

48	الفصل الثاني: آليات مكافحة الفساد في الإدارة المحلية
49	المبحث الأول: مكافحة من خلال التشريعات الخاصة والهيئات
49	المطلب الأول: مكافحة من خلال التشريعات الخاصة
49	الفرع الأول: مكافحة من خلال قانون الوقاية من الفساد ومكافحته
60	الفرع الثاني: مكافحة من خلال قانون الجماعات المحلية
65	المطلب الثاني: مكافحة من خلال الهيئات والمنظمات
65	الفرع الأول: مكافحة من خلال المؤسسات الحكومية
74	الفرع الثاني: مكافحة من خلال المنظمات غير الحكومية
82	المبحث الثاني: حوكمة الإدارة لمحلية
83	المطلب الأول: مفهوم الحوكمة
83	الفرع الأول: تعريف الحوكمة
85	الفرع الثاني: أطراف وفواعل الحوكمة
88	المطلب الثاني: عصرنة الإدارة المحلية
88	الفرع الأول: الإدارة الإلكترونية
93	الفرع الثاني: تقييم الإدارة الإلكترونية
97	الخاتمة
	الملاحق
	قائمة المراجع
	فهرس الاشكال
	الفهرس