



جامعة مولود معمري - تيزي وزو -



كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم العلوم السياسية

الإصلاح الإداري كآلية لمكافحة

الفساد الإداري في الجزائر

2015-2006

مذكرة مقدمة لاستكمال متطلبات نيل شهادة الماستر في العلوم السياسية والعلاقات الدولية
تخصص: سياسات عامة وإدارة محلية

إشراف الأستاذة :

لعرابي كريمة

إعداد الطالبتين :

أجعود حنان

خداش ميلية

لجنة المناقشة:

د/ عكاش فضيلة..... رئيسة (ة)

أ/ بوعزة سعيدة..... ممتحنة (ة)

أ/ لعرابي كريمة..... مشرفة (ة)

السنة الجامعية 2015-2016

شكر وتقدير

أول الشكر وآخره الله العلي القدير الذي منحنا الصحة والقوة والعزم لإنجاز هذا العمل وإتمامه.

أما بعد:

نتقدم بالشكر الجزيل والامتنان إلى كل من ساعدنا من قريب أو من بعيد لإنجاز هذا العمل ونختص بالذكر الأستاذة المشرفة "لعرابي كريمة" على حسن الإشراف والتوجيه الذي قدمته لنا ونشكرها على صبرها معنا وتعاونها طيلة هذا المشوار.

كما نتقدم بالشكر الجزيل إلى أساتذتنا أعضاء لجنة المناقشة الموقرة،

لكم منا فائق الاحترام والتقدير والثناء.

وأخير دعوانا "الحمد للرب العالمين"

والحمد لله حمدا كثيرا

يا ربنا لك الحمد كما ينبغي لجلالتك وعظمتك وسلطانك .

إهداء

أهدي هذا العمل المتواضع

إلى أغلى ما لدي... ..

إلى أعز الناس الوالدين الكريمين... ..

أمي الغالية، رمز الحنان والتضحية حفظها الله لنا وأطال الله لنا في عمرها "ليلي".
أبي قدوتي في الحياة وسندي طوال مشواري العلمي حفظه الله ورزقه دوام الصحة
والعافية "كمال".

تعبيرا عن محبتي العميقة لهما، واعترافا لما بذلاه من جهد وسهر لحسن رعايتي وتربيتي
أطال الله عمرهما.

إلى أختاي مكان قوتي: الصبورة والعطوفة 'سارة' الحبيبة، وأختي الصغيرة والجميلة
'ياسمين' الغالية.

إخوتي رمز النبل والوفاء: أخي الحنون 'يعقوب-عدلان' ذات روح المودة والكرم،
إلى أعز وأغلى أخ، المحبوب "ماسينيسا" أخي الصغير، مصدر فخري، قرّة عيني ونور
حياتي.

إلى الروح الطاهرة العزيزة والغالية عندي التي طالما أنارت دربي
جدتي رحمها الله "ذهبية".

إلى صديقتي 'حياة'. 'ميلية'. 'فاطمة'.

إلى شريك حياتي مصدر فرحتي .

دون أن أنسى توجيهه شكري وتقديري إلى من ساهم من قريب من بعيد في إنجاز هذا العمل
ولو بكلمة طيبة مشجعة أو إبتسامة صادقة..... أهدي ثمرة جهدي.

' حنان '

إهداء

أهدي ثمرة جهدي إلى من قال الله فيهما "واخفض لهما جناح الذل من الرحمة وقل رب
ارحمهما كما ربياني صغيرا "
إلى أُمي الغالية قوتي سندي ومصدر فخري.
إلى أبي الكريم.
إلى من أظهروا لي ما هو أجمل في حياتي، سندهم وحبهم الذي لن أنساه
إخوتي: أعمر وزوجته سعيدة، يوقرثن، سمير.
أختي العزيزة الجواهر.
إلى جدتي العزيزة "زاهية".
إلى صديقاتي العزيزات: ليلة، مريم، حنان، ساجية، روضة، شافية، سعدية
إلى الصغير الحبيب والغالِي "عمر".
إلى من تذوقت معهم أجمل لحظات الماضي والحاضر.
إلى كل الأقارب والأصدقاء.

ميلية

الفهرس

فهرس

شكر وتقدير

إهداء

خطة البحث

02.....مقدمة

الفصل الأول

مدخل نظري مفاهيمي للفساد الإداري

15.....	تمهيد
16.....	المبحث الأول: ماهية الفساد الإداري
16.....	المطلب الأول: مفهوم الفساد الإداري
22.....	المطلب الثاني: أنواع الفساد الإداري
26.....	المبحث الثاني: أشكال الفساد الإداري، عوامله وآثاره
26.....	المطلب الأول: مظاهر الفساد الإداري
30.....	المطلب الثاني: أسباب الفساد الإداري
33.....	المطلب الثالث: آثار وانعكاسات الفساد الإداري
35.....	المبحث الثالث: طرق وأساليب مواجهة الفساد الإداري
35.....	المطلب الأول: الإجراءات العملية لمقاومة الفساد الإداري
38.....	المطلب الثاني: مكافحة الفساد من منظور إسلامي
43.....	المطلب الثالث: علاج الفساد الإداري من منظور الإدارات الحديثة
46.....	خلاصة الفصل

الفصل الثاني

الإطار النظري و المفاهيمي للإصلاح الإداري

تمهيد	48
المبحث الأول: ماهية الإصلاح الإداري	49
المطلب الأول: مفهوم الإصلاح الإداري	49
المطلب الثاني: مداخل الإصلاح الإداري	52
المطلب الثالث: مستويات الإصلاح الإداري	54
المبحث الثاني: استراتيجيات وطرق الإصلاح الإداري	54
المطلب الأول: استراتيجيات الإصلاح الإداري	56
المطلب الثاني: مراحل وخطوات الإصلاح الإداري	59
المطلب الثالث: سياسات وأهداف الإصلاح الإداري	62
المبحث الثالث: دور الإصلاح الإداري في القضاء على الفساد	66
المطلب الأول: الجهود الدولية لمكافحة الفساد	66
المطلب الثاني: إستراتيجية إصلاح أنظمة الإدارة العامة لمكافحة الفساد	71
المطلب الثالث: الشفافية الإدارية ركيزة الوقاية من الفساد	77
خلاصة الفصل	80

الفصل الثالث

واقع الفساد الإداري في الجزائر والإجراءات المعتمدة للوقاية منه

تمهيد

تمهيد	82
المبحث الأول: تشخيص واقع الفساد الإداري في الجزائر وانعكاساته	83
المطلب الأول: المحيط العام للفساد الإداري في الجزائر	83
المطلب الثاني: مظاهر الفساد الإداري في الجزائر وأسبابه	85

المطلب الثالث: انعكاسات الفساد الإداري في الجزائر	93
المبحث الثاني: الإصلاح الإداري في الجزائر كاستراتيجية لمكافحة الفساد الإداري	97
المطلب الأول: الإجراءات القانونية للوقاية من الفساد الإداري في الجزائر	97
المطلب الثاني: الهيئات المكلفة بالرقابة والوقاية من الفساد في الجزائر	100
المطلب الثالث: الإصلاحات الإدارية المنتهجة في إطار مكافحة الفساد	104
المبحث الثالث: مشكلات الإصلاح الإداري ومكافحة الفساد في الجزائر	110
المطلب الأول: محدودية آليات مكافحة الفساد الإداري في الجزائر	110
المطلب الثاني: عقبات الإصلاح الإداري ومعوقات تطبيق الإدارة الإلكترونية في الجزائر	112
خلاصة واستنتاجات	117
خاتمة	119
قائمة المراجع	
ملخص	

خطة البحث

الفصل الأول

مدخل نظري مفاهيمي للفساد الاداري

مقدمة

تمهيد

المبحث الأول: ماهية الفساد الاداري

المطلب الأول: مفهوم الفساد الإداري

المطلب الثاني: أنواع الفساد الإداري

المبحث الثاني: أشكال الفساد الإداري، عوامله وآثاره

المطلب الأول: مظاهر الفساد الإداري

المطلب الثاني: أسباب الفساد الاداري:

المطلب الثالث: آثار وانعكاسات الفساد الإداري

المبحث الثالث: طرق وأساليب مواجهة الفساد الاداري

المطلب الأول: مكافحة الفساد من منظور إسلامي

المطلب الثاني: الإجراءات العملية لمقاومة الفساد الإداري

المطلب الثالث: علاج الفساد الإداري من منظور الإدارات الحديثة

خلاصة واستنتاجات

الفصل الثاني

الإطار النظري و المفاهيمي للإصلاح الإداري

تمهيد

المبحث الأول: ماهية الإصلاح الإداري

المطلب الأول: مفهوم الإصلاح الإداري

المطلب الثاني: مداخل الإصلاح الإداري:

المطلب الثالث: مستويات الإصلاح الإداري

المبحث الثاني: استراتيجيات وطرق الإصلاح الإداري

المطلب الأول: استراتيجيات الإصلاح الإداري

المطلب الثاني: مراحل وخطوات الإصلاح الإداري

المطلب الثالث: سياسات وأهداف الإصلاح الإداري

المبحث الثالث: دور الإصلاح الإداري في القضاء على الفساد

المطلب الأول: الجهود الدولية لمكافحة الفساد

المطلب الثاني: إستراتيجية إصلاح أنظمة الإدارة العامة لمكافحة الفساد

المطلب الثالث: الشفافية الإدارية ركيزة الوقاية من الفساد

خلاصة واستنتاجات

الفصل الثالث

واقع الفساد الإداري في الجزائر والإجراءات المعتمدة للوقاية منه

تمهيد.

المبحث الأول: تشخيص واقع الفساد الإداري في الجزائر وانعكاساته

المطلب الأول: المحيط العام للفساد الإداري في الجزائر

المطلب الثاني: مظاهر الفساد الإداري في الجزائر وأسبابه

المطلب الثالث: انعكاسات الفساد الإداري في الجزائر

المبحث الثاني: الإصلاح الإداري في الجزائر كاستراتيجية لمكافحة الفساد الإداري

المطلب الأول: الإجراءات القانونية للوقاية من الفساد الإداري في الجزائر

المطلب الثاني: الهيئات المكلفة بالرقابة والوقاية من الفساد في الجزائر

المطلب الثالث: الإصلاحات الإدارية المنتهجة في إطار مكافحة الفساد

المبحث الثالث: مشكلات الإصلاح الإداري ومكافحة الفساد في الجزائر

المطلب الأول: محدودية آليات مكافحة الفساد الإداري في الجزائر

المطلب الثاني: عقبات الإصلاح الإداري ومعوقات تطبيق الإدارة الإلكترونية في الجزائر

خلاصة واستنتاجات

مقدمة

الفساد ظاهرة ذات جذور عميقة تختلف درجة توافرها وشموليتها من مجتمع لآخر، ومن بلد لآخر، لذا يعد التصدي لها من أهم التحديات التي تواجه المجتمعات كافة، وهي من القضايا التي لا يزال يدور حولها الجدل، فالحقيقة أن المشكلة لا تكمن في المجتمعات التي تتسم بالفساد، بل تكمن في انتشار وتنوع رقعته، الأمر الذي يؤثر سلبًا على المجتمعات، فموضوع الفساد الإداري معقد ومتشعب الجوانب، يختلف الباحثون حول كيفية تشخيصه وتحليله واقتراح الحلول المناسبة للحد من آثاره.

وإذا كانت الحكومات تهتم بمحاربة الفساد الإداري، وتطوير وسائل الرقابة والمحاسبة، فإن نجاح ذلك يعتمد على كفاءة المنظومة الإدارية التي تقوم بوضع الأهداف والخطط ووسائل الرقابة والمتابعة والتقييم، وهذا ما أثار اهتمام خبراء علم السياسة، علم الاجتماع، علم القانون والإدارة، من خلال البحوث والدراسات العلمية والفكرية، ما أدى إلى تعاون الجهود الدولية لمكافحة هذه الظاهرة من خلال الإتفاقيات الحاصلة بمكافحة الفساد ومكافحة انتشار جرائمه.

وقد تأسست العديد من المنظمات الدولية والهيئات الوطنية والعالمية الحكومية وغير الحكومية، وأقيمت الندوات والمؤتمرات، ووضعت المعاهدات من أجل مكافحة الفساد الإداري بأنواعه، ولعل من أهم التوصيات المقدمة من طرفها جميعا، ضرورة القيام بإصلاحات إدارية لمعالجة القصور والإختلالات القائمة على مستوى الجهاز الإداري للدول.

وتعدّ الجزائر من البلدان العربية والإفريقية التي تعاني من استفحال وانتشار واسع لظاهرة الفساد في شتى المجالات والقطاعات، حيث وصل الفساد بها إلى مستويات قياسية، مما اقتضى عليها وضع قوانين وسياسات واستراتيجيات عديدة متعلقة بمكافحة الفساد، وإنشاء مؤسسات مختصة بمكافحة الظاهرة والتصدي لها، والقيام بإصلاحات إدارية في كافة ميادين الحياة الديناميكية والحركية لسرعة الإستجابة للتطور والتقدم العلمي والتقني، بما يتماشى مع المتغيرات الحاصلة في البيئات السياسية والاجتماعية الإدارية والثقافية... وغيرها.

1. أهداف الدراسة:

تهدف الدراسة إلى تشخيص وتحليل ظاهرة الفساد الإداري، ذلك بالتعرف على ماهيته ومظاهره، وأسبابه، فتشخيصه يأتي في أول مرحلة من مراحل مكافحة، قصد المساهمة في الحدّ منه، ووقاية المجتمعات من آثاره.

كما تسعى الدراسة أيضا إلى تقديم إطار نظري لمفهوم الإصلاح الإداري، وما يرتبط به من مداخل ومستويات، ومراحل وسياسات...، مع إبراز دوره في القضاء على الفساد عامة والفساد الإداري خاصة، من خلال الجهود المحلية والدولية لتطويقه.

تبرز الدراسة هدفا أساسيا، يتمثل في الكشف عن الإجراءات القانونية التي رصدها المشرع الجزائري لمكافحة الفساد الإداري، وذلك لن يتم إلّا بعد معرفة الإستراتيجية التي يتبناها المشرع لمواجهة هذه الظاهرة المستفحلة في الجزائر.

2. أهمية الموضوع:

تكمن أهمية هذه الدراسة من خلال تقديم الموضوع من ناحية الجانب العلمي والعملية معا، فالمجهودات العلمية ركزت على دراسة وتحليل موضوع الفساد، وكيفية الإهتمام النظري والعلمي لمعالجته، بهدف العمل على إصلاحه إداريا وفق الإمكانيات المتوفرة للتقليل من حدته.

كما تكمن الأهمية العلمية في محاولة الربط بين مصطلح الإصلاح بالفساد الاداري، لأن مداخله وإستراتيجياته، تقوم بتغيير وتطوير عملية وأهداف الأجهزة الإدارية والمنظمات الحكومية.

وأبرزنا الأهمية العملية في الإشارة لحالة الجزائر، من خلال إعطاء بعض الملامح الدالة عن الفساد الإداري، وبعدها مساهمة مؤسسات الدولة في محاربته والمعالجة القانونية له.

مع إعطاء الأهمية التي يلعبها الحكم الراشد في إرساء الشفافية والمساءلة، والإدارة الإلكترونية كمشروع لتطوير الإدارة العمومية الجزائرية.

مبررات اختيار الموضوع:

تعود مبررات اختيارنا للموضوع إلى دوافع ذاتية وأخرى موضوعية يمكن تلخيصها فيما يلي:

• المبررات الذاتية:

- يعتبر المبرر الرئيسي لاختيارنا الموضوع، رغبتنا الشخصية في دراسة الفساد والإصلاح الإداري، ومحاولة معالجة مثل هذه المواضيع المعاصرة التي لا تزال محل جدل لدى العديد من الدارسين والباحثين في حقل العلوم السياسية.
- شعورنا بأهمية هذا الموضوع خاصة مع التطورات العلمية والتوجهات الحديثة، التي يشهدها عصرنا الحالي في مجال الإدارات العمومية.
- الرغبة في الإصلاح.
- الرغبة في تقديم دراسة بحث تساعد مستقبلاً الباحثين في هذا المجال.

• المبررات الموضوعية:

- التزايد المستمر لممارسات ظاهرة الفساد التي اجتاحت الإدارات في العالم المعاصر، وانعكاساته على كل المجالات الأخرى.
- غياب أجهزة الرقابة الحاسمة في مجال الإصلاح الإداري، وعدم وجود أجهزة فعالة لمكافحة الفساد، وإن وجدت فهي في معظمها غير فعالة.
- محاولة معرفة دور الإصلاح الإداري في القضاء على الفساد وتفعيل دور الأجهزة الإدارية.
- الرغبة في التوصل إلى إيجاد مجموعة من الحلول الكفيلة لمعالجة إستفحال ظاهرة الفساد في الجزائر.

3. أدبيات الدراسة:

إن اختيارنا لهذه الدراسة جاءت من خلال إطلاعنا ومراجعتنا لعدة دراسات أهمها تمثلت في أطروحات دكتوراه ورسائل ماجستير، يتجلى ذلك فيما يلي:

• الدراسة الأولى:

- أطروحة دكتوراه للباحث 'عبد العالي حاجة' (2012)، بعنوان: "الآليات القانونية لمكافحة الفساد الإداري في الجزائر".¹

حيث تطرق الباحث إلى تشخيص ظاهرة الفساد وذلك بالتعرف على ماهيته ومظاهره، أسبابه وآثاره، كما سعى للكشف عن الإستراتيجية التي تبناها المشرع لمواجهة هذه الظاهرة المنتشرة في الجزائر، والتطرق إلى السياسة الجنائية التي انتهجها المشرع في ظل قانون الوقاية من الفساد ومكافحته، والآليات الإدارية للحد منه، مع ذكر قانوني الوظيفة العامة والصفقات العمومية، كما خص بالذكر الدور الفعال لأجهزة الرقابة المتخصصة في الحد من الفساد.

وبعدها توصلت الدراسة إلى تسليط الضوء بشكل تفصيلي لنظرية متكاملة في مجال مكافحة الفساد الإداري، وذلك بهدف وضع استراتيجية واضحة وهادفة لمكافحة الفساد الإداري.

• الدراسة الثانية:

- دراسة 'عبد القادر جبريل فرج جبريل' (2010)، تحت عنوان: "الفساد الإداري عائق الإدارة والتنمية والديمقراطية".²

¹-عبد العالي حاجة، "الآليات القانونية لمكافحة الفساد الإداري في الجزائر"، أطروحة دكتوراه، جامعة محمد خيضر بسكرة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، 2012-2013.

²- عبد القادر جبريل فرج جبريل، "الفساد الإداري عائق الإدارة والتنمية والديمقراطية"، مذكرة ماجستير، جامعة لندن، الأكاديمية العربية البريطانية للتعليم العالي، 2010.

ركز الباحث في هذه الدراسة على توضيح علم الإدارة وما يحيط بها، إذ تم من خلال بحثه توضيح مرض الإدارة والذي هو الفساد الإداري، حيث تطرق في موضوعه إلى كافة جوانبه ومسبباته وآثاره وآليات مكافحته والحد منه.

درس الباحث واقع هذه الظاهرة من خلال الدراسة النظرية والتطبيقية العملية المرفقة بالفساد الإداري باعتباره عائق للإدارة والتنمية والديمقراطية.

كما قام بطرح السبل والآليات الكفيلة للحد من ظاهرة الفساد من خلال عرض موضوع الإصلاح وآليات تنفيذه والخوض في التجربة الماليزية وبعض التجارب التربوية لبعض الشعوب أو الدول وقد توصلت الدراسة إلى نتائج أهمها:

- توضيح واقع ومعالم الإدارة وما يحيط بها.
- توضيح مرض الإدارة الذي يتمثل في الفساد الإداري وتحديد مسبباتها وعناصر بروزها.
- وضع السبل والآليات الكفيلة للحد من هذه الظاهرة.

• الدراسة الثالثة:

- دراسة "سامي محمود أحمد البحيري" سنة (2011)، حول "مداخل الإصلاح الإداري"¹.
- هدفت الدراسة إلى التعرف على الإصلاح الإداري ومداخله، الذي يعتبر عملية هادفة مخططة ومرسومة لتحريك أو تغيير في الأشخاص والمفاهيم التي تمثل مقومات الإدارة.
- كما أظهر أهمية دراسة التطورات التنظيمية فيما أحدثته من تغييرات أساسية في الحياة الوظيفية للعاملين، فهناك قوة عمل دائمة، قوة عمل بعقود، وقوة عمل مؤقتة، هذا مع استخدام فريق العمل.

¹- سامي محمود أحمد البحيري، "مداخل الإصلاح الإداري"، مذكرة ماجستير، جامعة لندن: الأكاديمية العربية البريطانية للتعليم العالي، 2011.

وبشكل عام، التطورات التنظيمية وأثرها على عملية التدريب التي تعد أهم مداخل الإصلاح الإداري، حيث يعد التدريب على القدرات والسلوكيات والمعلومات الجديدة والمتطورة في البيئة الخارجية للمنظمة خطوة أولى للارتقاء بمستوى الفرد وبالتالي الارتقاء بمستوى الإنتاج.

إتجه الباحث الى مدخل قياس الأداء الذي يأتي بعد مدخل التدريب مما يساعد الإدارة العليا على تقييم الأفراد والعمل على علاج السلبيات مما يساعد في رفع مستوى الفرد عن طريق تحفيزه بالحوافز والترقيات أو إعادة تدريبه مرة أخرى لنتائج أحسن.

وقد توصلت الدراسة إلى نقاط منها:

- تحديد أثر مدخل التطورات التنظيمية على سياسات الإصلاح.
 - تحديد أثر مدخل تطوير سياسات التدريب على سياسات الإصلاح.
 - تحديد أثر مدخل تطوير عمليات تقسيم الأداء على سياسات الإصلاح الإداري.
- لقد تناولت الدراسات العلمية والأكاديمية السابقة موضوع الفساد والإصلاح الإداري من جوانب مختلفة، لذا تباينت مناحي المناقشات، إلا أن معظمها أجمع على عناصر تتناول أحد أطراف هذه الدراسة، من خلال دراسة الفساد الإداري بشتى مظاهره، أنواعه، آثاره ودوره في التنمية والآليات القانونية لمكافحة أو دراسة الإصلاح الإداري، وما يتميز به لتطوير الإدارة العامة، مما قدم إسهامات فكرية انطلق من خلالها الباحثين ضمن هذا المجال في بناء أفكار وتصورات معرفية، أمام ما يعترى الموضوع من جدية على مستوى الطرح العلمي الأكاديمي.

- أهم ما يميز الدراسة الحالية عن الدراسات السابقة:

تحاول هذه الدراسة إثراء الموضوع من الجانب النظري، والتطرق لدراسة وصفية تحليلية لمظاهر الفساد الإداري في الجزائر، والإجراءات المعتمدة لمقاومة الظاهرة والحد منها، غير أن ما يميز دراستنا الحالية أنها تعتبر أولى الدراسات - على حد علم الباحثان - التي تحاول الربط بين

"الإصلاح الإداري بالفساد الإداري"، ففي الجانب التطبيقي أظهرنا معالم الإصلاح الإداري في مكافحة الفساد الإداري في الجزائر، وأبرزنا الدور الذي يلعبه الحكم الراشد في إرساء مبادئه من خلال الشفافية والمساءلة والإدارة الإلكترونية كمشروع وتحد للإدارة العمومية الجزائرية.

4. مشكلة الدراسة:

على غرار معظم الدول، تعاني الجزائر من انتشار ظاهرة الفساد الإداري جراء تراكم العديد من العوامل والأسباب، لذا أولى المشرع الجزائري أهمية بالغة في تشريعاته لهذه الآفة، واستحدث هيئات مختصة لمكافحة الفساد وتدعيم تدابير تعزيز الشفافية والمساءلة والرقابة، وتبنت الحكومة العديد من مشاريع الإصلاح على جهازها الإداري بغية تفعيله وتطهيره من الفساد.

وانطلاقاً من هذه المعطيات، لا بد من طرح الإشكالية الرئيسية لهذه الدراسة والتي تأتي كما يلي:

إلى أي مدى يمكن اعتبار الإصلاح الإداري مدخلاً أساسياً للوقاية من الفساد الإداري؟

وبناءً لما تقدّم في الإشكالية يمكن طرح التساؤلات الفرعية التالية:

- ما هي دلالات مفهوم الفساد الإداري والإصلاح الإداري؟
- هل الإصلاح الإداري وسيلة كفيلة للقضاء على الفساد؟
- ما هو واقع الفساد الإداري في الجزائر؟
- ما هي الجهود المبذولة من طرف الدولة الجزائرية للقضاء على آفة الفساد الإداري؟

5. حدود المشكلة:

• الحدود المكانية:

تناولنا في هذه الدراسة موضوع الفساد الإداري وتطبيق الإصلاح الإداري داخل الإدارة العمومية

الجزائرية.

• الحدود الزمانية:

تولي الدراسة أهمية خاصة ببحث وتتبع الآليات القانونية والإدارية المستحدثة لمواجهة الفساد والحد منه في الجزائر.

ستكون الدراسة في الحدود الزمنية الممتدة من 2006-2015، أي دراسة واقع الفساد الإداري في الجزائر والآليات الإدارية المتخذة للحد منه، ابتداءً من صدور قانون الوقاية من الفساد 2006.

6. الفرضيات:

يمكن طرح فرضيات لإثباتها أو نفيها في المتن، فهي تعتبر مؤشر يفترضها الباحث في بداية بحثه ليتمكن من خلالها التحكم في سياق الدراسة، ومن الفرضيات التي تم اعتمادها للإجابة على التساؤلات المطروحة:

• الفرضية الرئيسية:

كلما اتسمت إستراتيجية الإصلاح الإداري بعدم الكفاءة أدى ذلك إلى ضعف أداء وفعالية المنظمات الإدارية وانتشار ظاهرة الفساد.

هذه الفرضية بدورها فرزت مجموعة من الفرضيات الثانوية نوجزها فيما يلي:

• الفرضيات الفرعية:

- كلما اتصف الإصلاح الإداري بالشمولية والواقعية، ساهم في مكافحة الفساد والوقاية منه.
- كلما شمل الإصلاح الإداري جميع أطراف الجهاز الإداري داخل الإدارة العمومية، يؤدي ذلك إلى الحد من مشكلة تفشي الفساد.
- كلما تم الإعتماد على التقنيات والوسائل الإدارية الحديثة، كلما كان الإصلاح المعتمد فعالاً.

7. منهجية الدراسة:

لمعالجة الموضوع يتم توظيف مجموعة من المناهج والمقاربات للإلمام الجيد بالموضوع محل الدراسة، فالمنهج عبارة عن: " الطريق المؤدي إلى الكشف عن الحقيقة في العلوم بواسطة طائفة من القواعد العامة تهيمن على سير العقول وتحدد عملياته حتى يصل الى نتيجة معلومة"¹.

أ- المناهج:

• **المنهج الوصفي:** " تعتبر أول خطوة يقوم بها الباحث عند دراسته لظاهرة ما، هي وصف

لهذه الأخيرة وجمع مختلف المعلومات حولها".²

رأينا أنه من المناسب الإستعانة بهذا المنهج لموضوعنا وهذا لتحليل ظاهرة الفساد الإداري، وبيان أسبابه وآثاره المختلفة، وهذا من خلال استعراض قوانين الوقاية من الفساد ومكافحته، والقوانين الأخرى ذات الصلة بالدراسة والتحليل.

• **منهج دراسة الحالة:** يعرف هذا المنهج بأنه: " دراسة معمقة لنموذج واحد أو أكثر لعينة يقصد منها الوصول إلى تعمقات، أي ما هو أوسع عن طريق دراسة نموذج مختار".³

وهي تلك الطريقة التي تساعدنا على تتبع جمع البيانات وتحليلها، ومسايرة المراحل والخطوات للوصول إلى نتائج علمية دقيقة، من ثم دراسة حالة الجرائم وظاهرة الفساد الإداري، وكيفية تعاملها مع الإصلاح الإداري فيها، مع دراسة الآليات القانونية المتبعة من طرف النخبة الحاكمة من أجل مكافحة الفساد، ثم التحكم على مدى فعاليتها.

¹ - محمد شلبي، المنهجية في التحليل السياسي، المفاهيم، المناهج، الاقترابات، والأدوات، الجزائر: 1997، ص12.

² - عمار بوحوش، مناهج البحث العلمي وطرق إعداد البحوث، ط6، بن عكنون: ديوان المطبوعات الجامعية 2011، ص281.

³ - عمار الطيب كشرود، البحث العلمي ومناهجه في العلوم الاجتماعية والسلوكية، عمان: دار المناهج والتوزيع، 2007، ص281.

ب- الاقترابات:

تسمح بالحصول على المعلومات الصحيحة والمناسبة، "يمكن اعتباره بمثابة اتجاه أو ميل الباحث إلى اختيار إطار مفاهيمي معين، والإهتمام بدراسة مجموعة محددة من الفرضيات من أجل الوصول إلى صياغة نظرية معينة".¹ من المقاربات التي تم استخدامها في الدراسة:

• **الإقتراب الوظيفي:** هو " أكثر الإقترابات شيوعا في دراسة التحولات المجتمعية والسياسية، ونقطة انطلاق هذا الإقتراب هي نظرية 'انتشار الأثر' التي تحكم العلاقة بين التحول في قطاع أو مجال معين من مجالات الحياة المجتمعية والتغيير في القطاعات الأخرى".²

إستعملنا هذا الإقتراب لأنه يركز على بنية الإدارة وتكوينها ووظائفها، ولأن من خلاله يتم معرفة مدى مساهمة الإصلاح الإداري وجهود الدولة الجزائرية في مكافحة الفساد.

• **الإقتراب المؤسسي:** هذا الإقتراب "يعتمد على المؤسسة كوحدة تحليل وانتظام العمليات ضمن ميكانيك العمل المؤسسي".³

إستعملنا هذا الأخير لدراسة مدى فعالية مؤسسات مكافحة ظاهرة الفساد الإداري في الجزائر، والدور الذي يمكن أن تلعبه الإصلاحات للحد من الظاهرة.

• **الإقتراب القانوني:** هذا الاقتراب من أقدم اقترابات التحليل وأكثرها تعبيراً، فالمقاربة القانونية ترى أن التغيير في مختلف مجالات الحياة يبدأ من الأطر التنظيمية كما ينتهي عندها أيضاً، ففعل التغيير في الحياة السياسية يتوج بالتغيير في مجموعة الأطر الحاكمة لها، ولاسيما في القانونية، بداية من الدستور وانتهاء بالمؤسسات التي يتشكل منها النظام السياسي.⁴

¹ - شليبي، مرجع سابق، ص15.

² - رابح لعروسي، "المؤسسة البرلمانية في عمليات التحول الديمقراطي في الجزائر 1997-2007"، أطروحة دكتوراه، جامعة الجزائر، قسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية، ص17.

³ - بوحوش، مرجع سابق، ص281.

⁴ - رابح لعروسي، مرجع سابق، ص16.

يفيدنا استعمال هذا الإقتراب للرجوع إلى النصوص القانونية والدستورية والإجراءات التنظيمية للإصلاحات الإدارية من خلال تأثيرها على سلوك الفاعلين السياسيين في هذا المجال أو المتدخلين بصفة مباشرة أو غير مباشرة في المراحل المختلفة لمكافحة الفساد الإداري في الجزائر.

8. تحديد المصطلحات:

- مما سبق تحديده من تساؤلات البحث ومشكلته، فإننا سوف نهتم في فصوله ومباحثه المختلفة بعدد من المصطلحات والمفاهيم نحاول أن نستخلص ماهيتها في موضوع البحث، وفيما يلي نورد مفاهيم المصطلحات التي وردت في الدراسة:
- **الإدارة الرشيدة**، تعرف "بأنها خلق مؤسسات عامة فعالة، وكفؤة، تستجيب لاحتياجات السكان، وتعزز العدالة الاجتماعية، وتضمن المساواة في الحصول على خدمات عالية المستوى".¹
 - **التوجيه 'القيادة'**، "هو وظيفة مركبة، تتطوي على كل الأنشطة التي صممت لتشجيع المرؤوسين على العمل بكفاءة وفاعلية في كل من الفترة القصيرة أو البعيدة المدى".²
 - **الرقابة**: "الرقابة هي التحقق من أن الأعمال تسير وفقا للخطة أو الإستراتيجية الموضوعة والتعليمات الصادرة والمبادئ المحددة، وغرضها الإشارة إلى نقاط الضعف والأخطاء قصد معالجتها".³
 - **التخلف الإداري**، " أي قصور أو عجز الأجهزة الإدارية عن تحقيق الأهداف المطلوب منها تحقيقها، وقد يكون ذلك بسبب نقص المهارات أو المعدات أو الموارد المتاحة، والتي لا يكون فيها العجز

¹- عبد الكريم عشور، " دور الإدارة الإلكترونية في ترشيد الخدمة العمومية في الولايات المتحدة الأمريكية والجزائر"، مذكرة ماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة منتوري- قسنطينة، تخصص الديمقراطية والرشادة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية، 2010، ص55.

² - زيد بن محمد الرماني، منهج ابن تيمية في الإصلاح الإداري، المملكة العربية السعودية: دار الصميعي للنشر والتوزيع، ص34.

³- عبد الكريم أبو مصطفى، الإدارة والتنظيم، القاهرة : مجموعة النيل العربية للطباعة والنشر والتوزيع، 2002، ص246.

مقصودا، وليس سببه الإستغلال المقصود من قبل العاملين في الأجهزة الإدارية لوظائفهم لتحقيق منافع أو مكاسب شخصية، بل على العكس قد يشكل لهم مصدر إزعاج، وقلق لما يشعرون من أنه سيترتب عليه إجراءات قد يكون من بينها فقدانهم لوظائفهم.¹

9. تقسيم الدراسة:

قمنا بتقسيم دراستنا إلى ثلاثة فصول أساسية، تناولنا في الفصل الأول والثاني مدخلا مفاهيميا لموضوع الدراسة، أي ماهية الفساد الإداري والإصلاح الإداري، ذلك من خلال الإطار النظري المفاهيمي لهما، مع رصد الأنواع والمظاهر، وكذلك الأسباب والإنعكاسات عامة. وفي المبحث الثالث للفصل الثاني، قمنا بإبراز دور الإصلاح الإداري في القضاء على الفساد الإداري، برصدنا الإستراتيجيات، الآليات وأساليب الوقاية من آفة الفساد الإداري. أما الفصل الثالث، فقد خصصناه لواقع الفساد الإداري في الجزائر والإجراءات المعتمدة للوقاية منه، أين قمنا بإعطاء ملامح الفساد الإداري في الجزائر، مع تشخيص الواقع والعوامل المؤدية له، وتقديم مجموعة من الآليات الإدارية المعتمدة للحد منه، كذلك أبرزنا دور القوانين والهيئات الفاعلة في الإصلاح والوقاية من الفساد، في الإدارة العمومية الجزائرية.

10. صعوبات الدراسة:

هناك صعوبات موضوعية تتمثل في الحصول على البيانات والإحصائيات عن الفساد والإصلاح، وذلك نظراً لتعقده وكثرة القضايا المتعلقة بالفساد الإداري، والإصلاحات المتعلقة به.

¹ -عازم الأعرجي، نظريات التطور والتنمية الإدارية، بغداد: وزارة التعليم العالي، 1998، ص 26 .

لا يمكن السيطرة على الموضوع، فهو متشعب وصعب للتخصص فيه، كما أنّ تحليلنا للموضوع من خلال القوانين والنصوص التشريعية في الجزائر قد تختلف عن تحليل وحكم المختصين في هذا الموضوع بحد ذاته.

معظم الباحثين اهتموا بالفساد بصورة عامة دون التركيز والاهتمام بالفساد الإداري بصفة خاصة، فهذا المجال لم يلقى القدر الكافي من البحث والدراسة ومكافحته وخصوصا في الجزائر، ولعل ذلك يرجع لحساسية الموضوع من جهة ولحدثة آليات مكافحته من جهة ثانية.

المفصل الأول

مدخل نظري مفاهيمي

للفساد الإداري

تمهيد

يعتبر الفساد الإداري ظاهرة إدارية خطيرة، منتشرة في جميع أقطاب العالم سواء في الدول المتقدمة أو الدول النامية، فهو يمثل أحد التحديات التي تواجهها الدول والشعوب والمنظمات الدولية والإقليمية، وذلك لسعة إنتشاره وتعدّد الجهات المتورطة فيه، فحجم هذه الظاهرة أخذ في التفاقم إلى درجة أن أصبح يهدد مجتمعات كثيرة بالجمود، بإعتباره يؤثر بشكل كبير على الإدارة العامة والخاصة على حد سواء وبدرجة أكبر على القيم الإجتماعية والإنسانية.

ومن المعلوم من الدراسات العربية كانت أم العالمية أن إنتشار الفساد يحدث أغلب المشاكل التي تواجه السياسة العامة في دول العالم، على الرغم من إختلافه من مكان لآخر بصوره وأشكاله وحجم إنتشاره وأثره على مختلف نواحي الحياة، فهو يعتبر من أهم أسباب الضعف الداخلي والخارجي للدول، فالفساد في جوهره حالة تفكك المجتمع نتيجة فقده لسيادة القيم الجوهرية ولعدم احترام القانون، وعدم تكريس مفهوم المواطنة، وغياب ثقافة حقوق الإنسان واحترامها بشكل طبيعي وتلقائي.

هنا تبرز الحاجة إلى جعل مشكلة الفساد الإداري وتفشيهِ في العالم أولوية رئيسية من أولويات المجتمع الدولي، فآثاره المدمرة على النواحي السياسية والإقتصادية عامة والإدارية خاصة تهدد قوة ومكانة أية دولة في العالم وتضعفها، لذا من خلال هذا الفصل حاولنا تسليط الضوء حول مفهوم الفساد عامة والفساد الإداري خاصة، مع إبراز مظاهره وصوره ثم أسبابه، وآثاره وانعكاساته، وصولاً إلى كيفية علاجه ومقاومته من منظور إسلامي ومن منظور الإدارات الحديثة.

المبحث الأول: ماهية الفساد الإداري

في الوقت الذي تسعى فيه كافة بلدان العالم إلى مواكبة متطلبات التطورات المتسارعة التي تشهدها الساحة العالمية، فالإنخراط في العولمة قد يفتح آفاقاً جديدة ويتيح فرصاً كثيرة، إلا أنه قد يخلق تحديات على المجتمع والتي تتمثل في استخدام تكنولوجيا عالية في ممارسات الفساد في ظل تطورات تقنية المعلومات. ظاهرة الفساد الإداري لم تعد مسألة محلية وإنما ظاهرة عالمية تؤدي إلى عرقلة التنمية والاستثمار لأي بلد، حيث أخذت تتخرق في جسم مجتمعاتها وما يتبعه من شلل في عملية البناء والتنمية، والتي تتطوي على تدمير القدرة المالية والإدارية وبالتالي عجز الدولة على مواجهة تحديات إعمار أو إعادة إعمار البنى التحتية اللازمة لنموها، لهذا الشأن تم وضع إستراتيجيات لمكافحة الفساد والحد منه في شتى القطاعات.

المطلب الأول: مفهوم الفساد الإداري

إن محاولة إيجاد تعريف شامل وعام عن الفساد يطرح مجموعة من الإشكاليات المعرفية، وهذا راجع إلى مجموعة من الاعتبارات، منها تعقد المفهوم وتعدد جهاته كظاهرة إجتماعية ووجود بصماته في جل المجالات من جهة، وتغير المفهوم بتغير الإطار الزماني والمكاني من جهة أخرى، هذا ما أنتج تضارب الآراء والمناظير والاتجاهات التي عنيت بدراسة هذه الظاهرة، واستناداً إلى ذلك، يمكن تقديم الفساد الإداري من خلال تسليط الضوء على مفهوم الفساد، الإدارة ثم الفساد الإداري.

- الفساد

تتردد كلمة الفساد في معاجم اللغة: فالفساد نقيض الصلاح، مشتق من الفعل: فَسَدَ، يَفْسُدُ، يَفْسَدُ، فَسَادًا، وَفْسُودًا، والمفسدة خلاف المصلحة، وتفسد القوم، أي تدابروا وقطعوا الأرحام،¹ فَسَدَ، فَسَادًا أي البُطْلَانُ². فلفظ الفساد يعني العطب والتلف، وخروج الشيء عن كونه مُنتفعًا به.¹

¹ - عبد الله علي الكبير وآخرون، معجم لسان العرب لابن منظور، المجلد الخامس، الجزء 46، 1981، ص 3412.

² - فخر الدين الرازي، التفسير الكبير، الجزء الثاني، بيروت: دار إحياء التراث العربي، 1999، ص 306.

الفساد في اللغة الفرنسية هو: corruption ، corruptible بمعنى فسود²، هو كذلك وسيلة لرشوة قاض وحاكم (moyen de corrompre un juge)، أو تحريف لنص changement vicieux ، dans les textes تشويهاً للحقيقية (Dépravation de la vérité)، أو تحريفاً للعقد Dénaturation du contrat، قد يقصد الفساد معنى الجور والإضطهاد Oppression، أو الظلم Injustice، أو التخريب، التدمير، التلف والإبادة Destruction، والإنحلال والتعفن Putréfaction، كما قد يعني السرقة والإختلاس Volerie، والإبتزاز Extorsion، الإسراف والتبذير Extravagance، أو خرّق القوانين violation des lois، أو اغتصاب السلطة Tyrannie.³

ولا تختلف التعاريف في اللغات الأخرى، ففي اللغة الإنجليزية: فمصطلح الفساد مشتق من الفعل

اللاتيني Rumpere، الذي يعني كسر شيء ما، قد يكون ذلك الشيء المراد كسره هو مدونة لسلوك

أخلاقية أو اجتماعية أو غالباً ما تكون قاعدة إدارية.⁴ كما أن للفظ: corrupt الذي يعني منحرف

ومترشي، والفعل: corrupt، corrupts، corrupting، corrupted، بمعنى: فسّد وأفسد الأخلاق،

يشوه النزاهة والأمانة.⁵

الفساد إذن: " سلوك مخالف للواجب الرسمي بسبب المصلحة الشخصية مثل العائلة أو القرابة أو

الصدقة، والإستفادة المادية أو استغلال المركز، ومخالفة التعليمات لغرض ممارسة النفوذ والتأثير

الشخصي، ويدفع هذا السلوك إلى استعمال الرشوة أو المكافأة لمنع عدالة أو موضوعية شخص معين في

¹ - عماد الشيخ داود، الشفافية ومراقبة الفساد، ط3، بيروت : مركز دراسات الوحدة العربية، الجزء الثاني، 2006، ص 136.

² - سهيل ادريس، المنهل (قاموس عربي فرنسي)، لبنان: دار الآداب، 2003، ص312.

³ - حاحة، مرجع سابق، ص13.

⁴ - فريدة مي، "الفساد دورة نظرية"، مجلة السياسية الدولية، القاهرة، العدد 146، كانون الأول يناير، 2001، ص224.

⁵ - Hassan skarni، al mugnai al kabir، dictionary of contemporary، English arabic، TI libyan، libertine de libyan، 1995، P73.

مركز محترم، وكذلك يشتمل على سوء استخدام المال العام مثل التوزيع غير القانوني للموارد العامة من أجل الاستفادة الخاصة".¹

يظهر أن للفساد عدّة معانٍ، تظهر من خلال كل الوسائل التي يقوم بها الأشخاص من أجل تحقيق غاياتهم وأهدافهم التي هي غير شرعية وغير قانونية لتحقيق مصلحة خاصة على حساب المصلحة العامة.

قبل البدء في التعاريف المختلفة التي قدمت للفساد الإداري، لا بد من تقديم مفهوم شامل وملخص للإدارة التي لا تختلف كثيرا عن المصطلحات الأخرى، التي قدمت لها تعاريف متنوعة.

- الإدارة

الإدارة هي الوظيفة الأساسية والأكثر أهمية في المجتمع المعاصر، تعتبر الصورة المعبرة عن مدى تقدم الدولة أو تخلفها، إذ تلعب الدور الرئيسي والحاكم في توجيه موارد المجتمع وتوظيفها لإنتاج السلع والخدمات التي يحتاجها الناس والمؤسسات في المجتمع، وبذلك فهي مصدر كل القيم التي تساهم في بناء المجتمعات الحديثة وتكون ثرواتها الحقيقية.

فالإدارة هي النشاط الهادف إلى حصر وتجميع وتنمية وتوظيف موارد المجتمع المادية والبشرية المتاحة وتنظيم استخدامها في أفضل المجالات وأمثلها لتحقيق العوائد الاقتصادية والاجتماعية والثقافية التي توفر للمجتمع فرص الإنطلاق إلى مستويات أعلى من الرفاهية والتقدم.²

وتعتبر الإدارة فرع من العلوم الاجتماعية، وهي عملية التخطيط والتنظيم والتنسيق والتوجيه والرقابة على الموارد المادية والبشرية للوصول إلى أفضل النتائج بأقصر الطرق وأقل التكاليف المادية.

¹ - صلاح الدين فهمي محمود، الفساد الإداري كعمق لعمليات التنمية الاجتماعية والاقتصادية، الرياض: المركز العربي للدراسات الأمنية والتدريب، 1994، ص35.

² - علي السلمي، الإدارة بالأهداف طريق المدير المتفوق، القاهرة: دار غريب للطباعة والنشر والتوزيع، 1999، ص13.

وتعتبر الإدارة من أهم الأنشطة الإنسانية في أي مجتمع، على أساس اختلاف مراحلها، تطوره، وذلك لما للإدارة من تأثير على حياة المجتمعات، لأنها تهدف في المقام الأول إلى تقديم خدمات عامة للمواطنين بغض النظر عن العوائد المادية المترتبة على هذه الخدمات.

هي إذن، إنجاز أهداف تنظيمية من خلال الأفراد وموارد أخرى، الإدارة تتمثل في إنجاز الأهداف من خلال القيام بالوظائف الإدارية الخمسة الأساسية (التخطيط، التنظيم، التوظيف، الرقابة، والتوجه). يعرفها تايلور بأنها "المعرفة الصحيحة لما يراد أن يقوم به الأفراد، ثم التأكد من أنهم يفعلون ذلك بأحسن طريق وأرخص التكاليف".¹

الإدارة علم، فن، ومؤهلات قيادية ومهنية لا يستطيع أن يمارسها إلا ذوي الاختصاص والخبرة، فبدون الإدارة لا يكمن البدء بأية عملية تنموية.²

بشكل عام، تمثل الإدارة جانبا من جوانب التعاون الإداري بين الناس، ولا يمكن ممارستها إلا على شكل جهود جماعية، وهذا التعاون في إطار مجهود جماعي يعتبر شرطا أساسيا للإدارة لبلوغ أهدافها.

– الفساد الإداري

يعتبر الفساد الإداري من أخطر الأمراض الإدارية التي تهدد المجتمعات، والمحطمة لكيانها السياسي والإقتصادي والاجتماعي.

تعددت التعاريف المقدمة له بتعدد وجهات النظر حول تحديد المفهوم من قبل الخبراء والمختصين، مدلولاتها تتقارب أحيانا، وتتباين أحيانا أخرى، سنحاول تلخيصها فيما يلي:

¹ – الرماني، مرجع سابق، ص ص 29-31.

² – اقبال الأمير السمالوطي، قراءات معاصرة في التنمية الاجتماعية، القاهرة: مركز توزيع الكتاب، 2002، ص 30.

هناك اتجاهين شائعين لمفهوم الفساد:

- **الاتجاه الأخلاقي:** أي الاتجاه الأول، حيث يعتبر الفساد بأنه سلوك منحرف عن القيم الأخلاقية والدينية يستهدف تحقيق منافع ذاتية بطريقة غير شرعية وبدون وجه حق، وهذا نابع من القيم الأخلاقية للفرد نفسه.

- **الاتجاه الوظيفي:** الاتجاه الثاني، الذي يعتبر الفساد ممارسة غير أمنية للصلاحيات الممنوحة للموظف في الجهاز الإداري، ويأخذ ثلاثة أشكال:

- التسهيلات التي يمنحها بعض العاملين إلى المواطنين المتعاملين مع المنظمة لتقليل الجهد والوقت والكلفة عليهم على حساب حقوق الآخرين بالخدمة نفسها.

- منح الإمتيازات لبعض المواطنين وحرمان البعض الآخر دون الإستناد إلى أسس وقواعد موضوعية وقانونية.¹

- المخالفات القانونية التي يقوم بها الموظف في الجهاز الإداري بممارسات مخالفة للقانون ونصوصه من أجل الحصول على مكاسب شخصية بعيدا عن تحقيق المصلحة العامة.²

إن أخلاق الفرد السيئة، تتجر عنه وظائف سلبية ومضادة للأخلاق، بكل الأفعال الناتجة عن الانحرافات التي هي ذات كسب غلة حرام، وكلّ هذه تقوم فقط على مصلحة خاصة، طبعاً ذلك ينفي ما جاء في القانون، كما أن الفساد الإداري يتعلق كذلك بسلطة العاملين في الأجهزة العامة للدولة خاصة الجهاز الحكومي، حيث يتعلق بالإنحراف الذي يمس بتقاليد السلطة داخل هذه الأجهزة بغية تحقيق منافع شخصية في ظل ضعف الرقابة والضوابط على ممارستها.

¹ - أحمد هاشم الصقال، "ظاهرة الفساد الإداري هل أصبحت جزء من ثقافة المجتمع"، مكتب المفتش العام، وزارة التجارة 2010، ص07.

² - الصقال، نفس المرجع الآنف الذكر، ص07.

الفساد الإداري من زاوية قانونية: "تصرف وسلوك وظيفي فاسد خلاف الإصلاح، هدفه

الإنحراف والكسب الحرام، والخروج على النظام لمصلحة شخصية".¹

يحصّر الفساد في الأعمال المخالفة للأخلاق في الوظائف العمومية، أين يقوم الفرد بالحصول على

منافع شخصية غير مشروعة، الأمر الذي يجعله يستخدم الوظيفة التي يشغلها، ولا يعطي أهمية للقانون

ولا للتعليمات الرسمية للدولة.

الفساد الإداري من زاوية إدارية: هو " تلك النشاطات التي تتم داخل الجهاز الإداري الحكومي،

والتي تؤدي فعلاً إلى انحراف ذلك الجهاز عن هدفه الرسمي لصالح أهداف خاصة، سواء كان ذلك

بصيغة متجددة أم مستمرة، وسواء كان بأسلوب فردي أم بأسلوب جماعي منظم".²

الفساد يتجلى في استغلال موظفي الدولة لمواقعهم وصلاحياتهم للحصول على مكاسب ومنافع

شخصية بطرق غير مشروعة مخالفة للقواعد القانونية.

إن تلك التصرفات، والسلوكيات غير الشرعية، وتلك التلاعبات السيئة غير المسؤولة التي تأتي

نتيجة الإهمال واللامبالاة في الإنحذار السلوكي الإنساني للموظفين في الجهاز الحكومي، تحدث عملية

فوضوية تقود إلى نشوء بنية غير مناسبة، أين يقوم كل موظف بالإنحراف لرغباته وحاجاته الشخصية

عوض القيام بما طلب منه في العمل.

عندما لا يقوم الفرد عامة والموظف العمومي خاصة بما طلب منه حسب المعايير التي لابدّ منها

داخل النظام الذي يعمل فيه، هنا يقوم بالانحراف حسب رغباته، قصد تحقيق منفعة خاصة، فالخروج

عن القواعد التي تحكم وتضبط سلوك أي فرد سواء كان وحده أو في جماعة أثناء تأدية الوظائف يؤدي

إلى عدم تحقيق رغبات تلك الجماعة، وبالتالي هناك انحرافات ولا مسؤولية في العمل.

¹ - حاحة، مرجع سابق، ص 20.

² - حاحة، مرجع سابق، ص 20.

إلى جانب ما جاء به الفقهاء والباحثين فقد ساهمت بعض الهيئات والمنظمات الدولية والعالمية على تقديم تعاريف لهذه الآفة، نذكر من بينها:

تعرفه اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد: بأنه " التماس موظف عمومي أو قبوله بشكل مباشر أو غير مباشر ميزة غير مستحقة سواء لصالح الموظف نفسه أو لصالح شخص أو كيان آخر، لكي يقوم ذلك الموظف بفعل ما أو يمتنع عن القيام بفعل ما لدى أدائه واجباته الرسمية".¹

ويعرفه بنك التنمية الآسيوية على أنه: "السلوك الذي يصدر عن موظفي ومسؤولي القطاع العام والخاص عن طريق استغلال المنصب، والذي يؤدي إلى الحصول على ربح مادي غير نظيف، تحقيق مصلحة خاصة مقابل أداء أو تسهيل خدمة معينة".²

أما منظمة الشفافية الدولية، فهي تعرف الفساد بأنه " سوء استخدام الوظيفة في القطاع العام من أجل تحقيق مكاسب شخصية".³

لقد أشارت المنظمات المذكورة أعلاه إلى تنوّع الفساد، فقد تضمنت وصفا للعديد من أنماطه ولم تحصره في نوع واحد: كالرشوة واختلاس الأموال العامة والايجار بالفوذ وإساءة استغلال الوظيفة العامة، في ذكرها أنّ هناك استغلال في الوظيفة يقوم بها أصحاب الوظيفة العامة تعديا على القانون، لإثراء النفس والأقارب، وذلك من خلال استخدام المكانة والسلطة وبالتالي استغلال المناصب من أجل تحقيق أرباح خاصة.

1 - موسى بودهان، النظام القانوني لمكافحة الفساد في الجزائر، الجزائر: منشورات المؤسسة الوطنية للإتصال، 2009، ص 13.

2- سليم الحص وآخرون، المشاريع الدولية لمكافحة الفساد والدعوة للإصلاح السياسي والاقتصادي في الأقطار العربية، بيروت: 2006، ص39.

3- مازن زاير جاسم اللامي، الفساد بين الشفافية و الاستبداد، بغداد : مقالات المنظمة الوطنية لمكافحة الفساد وحماية المال العام (نسكو يمن) ، 2012، ص06.

التعريف الإجرائي للفساد الإداري:

هو كل سلوك إداري منحرف ناتج عن ارتكاب مخالفات سلوكية أو إجرائية بالأنظمة والتشريعات الحكومية، بغرض تحقيق وإشباع حاجات خاصة على حساب الصالح العام باستغلال الممتلكات العامة.

المطلب الثاني: أنواع الفساد الإداري:

هناك أنواع مختلفة للفساد تتنوع بتنوع القطاعات والمؤسسات التي ينتشر فيها الفساد والمتورطين فيه، يتم اختيار معيارين أساساً للفرقة، الأول هو حجم المتحصلات من جريمة الفساد والدرجة الوظيفية ومن يقوم به، والمعيار الثاني هو طبيعة القطاع الذي يحدث فيه الفساد.

المعيار الأول: الفساد من حيث حجم المتحصلات في جريمة الفساد والدرجة الوظيفية لمن يقوم به، الذي يمكن تقسيمه إلى ما يلي:

• الفساد من حيث الحجم: يتكون من:

- **الفساد الكبير:** ينتشر في الدرجات الوظيفية العليا للإدارة ويقوم به كبار المسؤولين والموظفين لتحقيق أهداف مادية أو اجتماعية كبيرة وهو أخطر أنواع الفساد لتكليفه الدولة بمبالغ ضخمة.¹

ينتشر الفساد الكبير في ظل غياب القواعد والتنظيمات التي تحكم العمل مع العلم أنها تبقى من أخطر الأنواع لأنه غالباً ما يكون حجم المتحصلات منه كبيراً.

- **الفساد الصغير:** يتعلق بممارسات الفساد التي تستهدف منافع وعوائد محدودة في قيمتها وعادة ما ينتشر في المستويات الوظيفية الدنيا والمنخفضة ويرتكب من قبل صغار الموظفين، كما أن

¹ - بلال أمين زين الدين، ظاهرة الفساد الإداري في الدول النامية والتشريع المقارن، الاسكندرية: دار الفكر الجامعي، 2009،

المقابل المالي فيه بسيط إلى حد ما.¹ متحصلات هذا النوع يكون غالبا قليل المتحصلات، لكنه يخلق عقبات يومية يعتمدها الموظف عند تقديمه الرشاوي.

• الفساد حسب درجة التنظيم، نجد فيه الأنواع التي سنفصلها حسب التالي:

– **الفساد العرضي** يشير إلى كافة أشكال الفساد الصغيرة والعرضية التي تعبر عن سلوك شخصي

أكثر مما تعبر عن نظام عام بالإدارة، وهذا مثل الإختلاس والمحسوبية والمحاباة، وسرقة بعض

المبالغ الصغيرة.²

– **الفساد المنظم**: هو ذلك النوع الذي ينتشر في الهيئات والمنظمات والإدارات المختلفة من خلال

إجراءات وترتيبات مسبقة ومحددة، تعرف من خلالها مقدار الرشوة وآلية دفعها وكيفية إنهاء

المعاملة.

– **الفساد الشامل**: هذا النوع يعتبر نهب واسع النطاق للأموال والممتلكات الحكومية عن طريق

الصفقات الوهمية، أو تسديد أثمان السلع وتحويل الممتلكات العامة إلى مصالح خاصة بدعوى

المصلحة العامة، الرشاوي... إلخ.³

إلى جانب هذه الأنواع المذكورة أعلاه التي تشمل الفساد في الهيئات والمنظمات أو الإدارات التي

ينتشر فيها الفساد بشكل منظم، أو وفق ترتيبات مسبقة، أين تتم فيها الصفقة بشكل تام، والفساد الذي

يشمل صفقات وهمية لاختلاس أموال المصلحة العامة لمصالح شخصية، نجد كذلك:

¹ – الوزاني ، "أثر الفساد الإداري على ابعاد التنمية المستدامة في الجزائر 2004-2014"، شهادة الماستر في العلوم السياسية،

جامعة جيلالي بونعامة خميس مليانة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2015، ص 23.

² – زين الدين، مرجع سابق، ص 64.

– إسماعيل الشطي وآخرون، الفساد والحكم الصالح في البلاد العربية، بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، 2004، ص 34.

• الفساد حسب انتماء الأفراد المنخرطين فيه

– **الفساد في القطاع العام:** هو الفساد المستشري في الإدارة الحكومية وجميع الهيئات العمومية التي تتبعها، وهو من أكبر معوقات التنمية وفيه يتم استغلال المنصب العام لأجل الأغراض والمصالح الشخصية.¹

يعتبر القطاع العام موقعا للانحرافات الإدارية والسرقة المالية من أجل إثراء المصالح الشخصية، وذلك يعود لضعف أو غياب آليات الرقابة والمساءلة.

– **الفساد في القطاع الخاص:** الذي يعني استغلال نفوذ القطاع الخاص للتأثير على مجريات السياسة العامة للدولة باستعمال مختلف الوسائل من رشوة وهدايا، لأجل تحقيق مصلحة شخصية كالإعفاء من الضريبة والحصول على إعانة.² الفساد لا يقتصر فقط على القطاع العام، بل ينتشر حتى في القطاع الخاص، الذي تمارس فيه الأعمال الغير مشروعة.

المعيار الثاني: الذي يتمثل في طبيعة القطاع الذي يحدث فيه الفساد والمتمثل في:

• الفساد من ناحية الانتشار:

– **الفساد الدولي:** هذا النوع يأخذ مدى واسعاً عالمياً، يعبر حدود الدول وحتى القارات ضمن ما يطلق عليها بالعولمة بفتح الحدود والمعابر بين البلاد، وتحت مظلة ونظام الإقتصاد الحر. ترتبط المؤسسات الإقتصادية للدولة داخل وخارج البلد بالكيان السياسي أو قيادته لتمرير منافع اقتصادية نفعية، يصعب الفصل بينهما، لهذا يكون هذا الفساد أخطبوطي يلف كيانات واقتصادات على مدى واسع ويعتبر الأخطر نوعاً.³

¹ – زين الدين، مرجع سابق، ص66.

² – عطا الله خليل، مدخل مقترح لمكافحة الفساد في العالم العربي، مكافحة الفساد في الوطن العربي، القاهرة: المنظمة العربية للتنمية الإدارية، جامعة الدول العربية، 2009، ص340.

³ – عبد القادر جبريل فرج جبريل، "الفساد الإداري عائق الإدارة والتنمية والديمقراطية"، مذكرة ماجستير، الأكاديمية العربية البريطانية للتعليم العالي، 2010، ص112.

– **الفساد المحلي:** هو ذلك الذي ينتشر في شأنه الاقتصاد وضمن المناصب الصغيرة ومن الذين لا ارتباط لهم خارج الحدود، وهناك مظاهر أخرى كالرشوة **Bribery** أي الحصول على أموال أو منافع أخرى من أجل تنفيذ عمل أو الامتناع عن تنفيذه مخالفة للأصول، والمحسوبية **Nepotion** أي تنفيذ أعمال لصالح شخص أو جهة كحزب أو وكالة أو منطقة، المحاباة **Favorisme** أين يتم تفضيل جهة على أخرى في الخدمة للحصول على مصالح معينة، الوساطة أي التدخل لصالح فرد ما أو جماعة دون الالتزام بأصول العمل والكفاءة اللازمة، **Embezzlement** نهب المال العام، ذلك في الحصول على أموال والتصرف بها من غير وجه حق، أما الإبتزاز **Black Mailing** فهو الحصول على أموال من طرف معين في المجتمع مقابل تنفيذ مصالح مرتبطة بوظيفة الشخص المختص بالفساد.¹

• من حيث طبيعة العلاقة بين طرفي الفساد.

– **الفساد القسري:** في هذه الحالة، يجبر المستهلك أو طالب الخدمة على دفع الرشوة، وإلا تأخر حصوله على الخدمة وتعطلت مصالحه، وربما لا يستطيع الحصول عليها، وفي هذه الحالة تكون العلاقة بين الموظفين الذين يحصلون على الرشوة وطالب الخدمة علاقة متناقضة.

– **الفساد التأمري:** قد يكون هناك تعاون بين طرفي الفساد، كما في حالة دفع مبلغ لموظفي الجمارك للسماح بدخول السلع الخاضعة للضريبة الجمركية بدون تقاضي هذه الضريبة أو تخفيضها، عما هو مقرر ويعتمد العائد من ذلك على القوة التفاوضية لطرفي العلاقة مع خسارة الحكومة والإقتصاد عموما إيرادات الضرائب، ومن ثمة نقص تغطية النفقات العامة، ويعرف هذا الفساد بالفساد التأمري أو اللاتوافقي حيث يتفق أطراف الفساد على تجنب الدفع للحكومة ودفع مبلغ أقل للموظف الحكومي.²

¹ – الحص، مرجع سابق، ص 32.

² – فرج شعبان، "الحكم الراشد كمدخل حديث لترشيد الإنفاق العام والحد من الفقر" دراسة حالة الجزائر (2000-2010)، أطروحة دكتوراه في العلوم الاقتصادية، تخصص نقود ومالية، جامعة الجزائر، 2010، ص 52.

بناءً على ما سبق يمكن تصنيف أنواع الفساد الإداري إلى معيارين واضحين، يأخذ كل نوع مدى واسع، فأنواعه متواجدة عموماً في شتى المؤسسات والتنظيمات، يقوم بها شخص أو عدة أشخاص من الموظفين من أدنى المستويات، إلى المسؤولين في أعلى هرم السلطة وذلك باستخدام نفوذ المصلحة العامة لتحقيق أرباح ومكاسب خاصة.

المبحث الثاني: مظاهر الفساد الإداري، عوامله وآثاره

يمكن لظاهرة الفساد الإداري أن تنمو وتتزايد بفعل عوامل متضاربة في بنية وتكوين المجتمعات البشرية ونسق القيم الاجتماعية السائدة، إذ تلعب الأخلاق، العادات، والتقاليد وسريانها دوراً في نمو هذه الظاهرة أو إفتعالها من جذورها، كما أن التنظيم الإداري والمؤسسي له دور بارز في تقويم ظاهرة الفساد من خلال العمل على تفعيل دور النظام الإداري، ووضع ضوابط مناسبة لعمل ذلك النظام، وتقوية الإطار المؤسسي المرتبط بخلق تعاون وتفاعل إيجابي: أولاً، بين الفرد والمجتمع وثانياً، الفرد والدولة، إستناداً لعلاقة جدلية تربط بينهما على أساس التفاعل الإيجابي الذي يسهم في تنمية وسريان خدمة المجتمع.

المطلب الأول: أشكال الفساد الإداري

إن مظاهر الفساد الإداري متعددة وترتبط هي الأخرى بالأنواع التي تم ذكرها سابقاً، ما يجعلها تأخذ أشكالاً عدّة ومتنوعة يمكن تلخيصها واستنتاجها مباشرة بعد كل من الأنواع والتي تتجلى في النقاط التالية:

أولاً: **الإحرفات التنظيمية:** ويقصد بها تلك المخالفات التي تصدر عن الموظف أثناء تأدية المهمات الوظيفية، والتي تتعلق بصفة أساسية بالعمل، ومن أهمها:

- عدم تحمّل المسؤولية: ومن صور ذلك (تحويل الأوراق من مستوى إداري لآخر، التهرب من

الإمضاءات والتوقعات لعدم تحمل المسؤولية).¹

- إمتناع الموظف عن أداء العمل المطلوب في الوقت المحدد.

- التراخي وعدم الإلتزام بأوامر وتعليمات الرؤساء، أي اللامبالاة.

- الدخول والخروج من العمل دون مراعاة واحترام أوقات العمل.²

ثانيًا: الإحراقات السلوكية: ويقصد بها تلك المخالفات الإدارية التي يرتكبها الموظف، وتتعلق بهيكلة الشخصي وتصرفاته ومن أهمها:

- المحسوبية: بأن يشغل الوظائف العامة أشخاص غير مؤهلين، مما يؤثر على انخفاض كفاءة الإدارة.

- سوء استعمال السلطة بمنح الأقارب ومعارف المسؤولين ما يطلبون منهم من خدمات.

- الوساطة: يستعملها بعض الموظفين كشكل من أشكال تبادل المصالح.³

- الغش: من أكثر المظاهر انتشارا في المرافق العمومية، ومن الأساليب الاجتماعية الملتوية التي يلجأ إليها بعض الفاسدين من موظفي الإدارات العمومية لهدف خداع الآخرين الذين يقبلون على طلب واقتناء خدمات لتحقيق منافع ومصالح خاصة، فالغش سلوك إجرامي غير أخلاقي وظاهرة مرضية استوطنت نفوس بعض المرضى من موظفي الإدارات العامة لتحقيق منافع على حساب الآخرين أو للحصول على مكاسب مالية دون وجه حق.⁴

¹- هاشم حمدي رضا، الإصلاح الإداري عمان : دار الراية للنشر والتوزيع، 2010، ص92.

² - نفس المرجع الآنف الذكر، ص 90.

³- بلال خلف السكارنة، الفساد الإداري، عمان: دار وائل للنشر والتوزيع، 2011، ص ص 29-30.

⁴- إبراهيم توهامي، ناجي ليتيم، " قراءة تحليلية في مضامين وأبعاد ودلالات الفساد الإداري في المؤسسات العمومية الجزائرية"،

الملتقى الوطني حول: حوكمة الشركات كآلية للحد من الفساد المالي و الإداري، جامعة محمد خيضر-بسكرة، كلية العلوم

الاقتصادية التجارة وعلوم التسيير، يومي 06-07 ماي 2012، ص12.

إلى جانب الفساد الأخلاقي المتعلق بأفعال الأفراد وسلوكياتهم في العمل، تشير مظاهر الفساد والانحرافات الإدارية والوظيفية أو التنظيمية إلى تلك المخالفات التي تصدر عن الموظف العام أثناء تأديته لوظيفته، وهو ينتج في العادة عن بيئة مواتية توفر فرصاً كثيرة، ينتهزها عادة الفاسدون، مستغلين مزيجاً من الخلل في منظومة التشريعات والقوانين والضوابط، ومنظومة القيم الفردية التي لا ترقى للإصلاح.¹

ثالثاً: الانحرافات المالية: ويقصد بها المخالفات المالية الإدارية التي تتصل بسير العمل المنوط بالموظف، وتتمثل في مخالفة القواعد والأحكام المالية المنصوص عليها داخل المنظمة حيث تحكم كل واحدة مجموعة من القواعد والأحكام المالية التي تتوافق مع طبيعة عملها، وتتفق مع ما ينص عليه القانون، وعندما يخل الموظف عن اتباع مثل هذه القواعد المالية فإنه يكون بذلك ارتكب انحرافاً ويحاسب عليه إدارياً.²

رابعاً: الانحرافات الجنائية: ومن أثرها: الرشوة واختلاس المال العام: التي تعتبر جرائم الاعتداء على المصلحة العامة حيث لا تصيب بضررها المباشر مصلحة خاصة لفرد أو لأفراد معينين، بل تنال مباشرة من حق المجتمع ككل، فتهدد في كيانها كما هو الشأن في جرائم أمن الدولة الخارجي أو الداخلي، وقد تصيب الإدارة وحسن أدائها لوظائفها التي وجدت من أجلها كدولة، كجريمة الرشوة، جرائم الاختلاس، والغدر، واستغلال النفوذ وإساءة استغلال الوظيفة، وقد تنال من الثقة العامة، مثل جرائم تقليد خاتم الدولة، والعملة وجرائم التزوير في المحررات الرسمية.³

¹ -عبير مصلح، النزاهة والشفافية والمساءلة في مواجهة الفساد، القدس: الإنتلاف من أجل النزاهة والمساءلة-أمان، 2013، ص33.

² -سعدى حيدرة، "المجلة الأكاديمية للبحث القانوني"، مجلة سداسية، عدد 01، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، كلية الحقوق، 2010، ص50.

³ - بوضياف، مرجع سابق، ص50.

- الرشوة: تتمثل في الإيجار بأعمال الوظيفة أو الخدمة واستغلالها، بأن يطلب الجاني أو يقبل أو يحصل على عطية أو وعد بها، أو أية منفعة أخرى لأداء عمل من أعمال وظيفة أو الإمتناع عنه.¹

- اختلاس المال العام: لا يختلف كثيرا عن الرشوة كونه يقتضي تبديد المال العام للصالح الخاص. إلى جانب الرشوة، الفساد الإداري يتجلى على النحو التالي:

- التزوير: الذي يعد من أخطر الظواهر المنتشرة بكثرة في المؤسسات الحكومية، ويقصد به اصطناع الأوراق والمستندات، وتقليد التوقيعات والأختام الرسمية أو الحكومية عن طريق الطباعة للشهادات والشيكات والأوراق التجارية والنقود المالي باستخدام تقنيات تكنولوجية حديثة وقد يحدث التزوير أيضا بالأساليب التقليدية العادية أو اليدوية، يعتمد ذلك على الذكاء العقلي وفن التقليد، وعادة ما يزور الموظف لمصلحته الخاصة أو مصلحة الغير للحصول على ثمن أو مقابل.²

- فساد موظفي القطاع العام كالتأخر عن منح التراخيص، التراخي والتكاسل في إنجاز المهام لفترات طويلة تتعطل بذلك مصالح المواطنين، ما يدفعهم إلى دفع رشاوي كي تتم مصلحتهم وإجراءاتهم.

- إنتشار المحسوبية، وتعيين الأقارب ومعارف المسؤولين في الوظائف الهامة.

- البيروقراطية الناتجة عن غياب الإجراءات والرقابة من طرف المسؤولين.

- الفساد الناتج عن كثرة تغيير القوانين وتعددها، لتنشأ ثغرات كثيرة تمكن بعض المسؤولين من الإستفادة منها في تحقيق مكاسب لصالحهم.

¹ - فطة معاشو، "جريمة الرشوة في ظل قانون رقم 06/01"، ملتقى وطني حول مكافحة الفساد وتبييض الأموال، جامعة مولود معمري بتيزي وزو، كلية الحقوق مخبر العولمة والقانون الوطني، يومي 10 و11 مارس 2009، ص13.

² - توهامي، مرجع سابق، ص12.

- التسبب وإهمال مصالح الموظفين وعرقلتها.

- تزوير وتزيف السجلات والإيصالات والوثائق (التهرب الضريبي) وبالتالي استغلال المال العام ومقدرات الدولة لأغراض شخصية.

تتعدد مظاهر الفساد الإداري من أشكال وأنواع، نعد من أبرزها وأخطرها: الرشوة، والمحسوبية، وإقصاء الكفاءات المؤهلة، المحاباة، واستغلال الممتلكات العامة، الواسطة، واستغلال النفوذ، وعدم الإلتزام بمواعيد الدوام الرسمي، والإبتزاز، والتهاون في تطبيق الأنظمة، والإستيلاء على المال العام، إلا أن معظمها أوجه لغاية واحدة، تعبر عن ممارسات غير مشروعة خارجة عن القانون، تكون شائعة في جميع المستويات ولا تتحصر مظاهرها، بل تطغى بشكل كبير وتنتهك الواجبات والقيم الوظيفية، هذا ما يفقد الوحدات والمؤسسات والهيئات والأجهزة الإدارية كيانها ويغرقها في مشاكل لامتناهية.

المطلب الثاني: أسباب الفساد الإداري:

يمكن القول إن عوامل مختلفة تقف وراء شيوع ظاهر الفساد، تتناغم في شدتها ودرجتها طردياً مع تناميها، ما يجعلها تأخذ أبعاداً عدة، حيث نجد تعدد أسباب تفشي الفساد، ومن العوامل المساهمة في إنتشاره نجد:

• الأسباب الاجتماعية: تؤدي القيم الثقافية السائدة في بعض المجتمعات دوراً بارزاً في ترسيخ ظاهرة الفساد وذلك بعدم الإهتمام بغرس القيم والأخلاق الدنيئة في النفوس، فالتنشئة الاجتماعية لها قيم وأعراف تعتبر قاعدة انطلاق للسلوك التنظيمي للأفراد، إذ تؤثر على تفكير أفراد الجهاز الإداري وسلوكياتهم، ومن ثم التأثير على عملية اتخاذ القرار الإداري.¹

¹ - مطر عصام عبد الفتاح، الفساد الإداري ماهيته، أسبابه، مظاهره، الإسكندرية: دار الجامعية، 2011، ص 24.

فالأَسباب الإِجتماعية، يمكن أن تتجلى في العادات والتقاليد والأعراف السائدة والاضغوطات الإِجتماعية، والتي توفر المناخ الملائم لانتشار مظاهر المحسوبية، الرشوة، استغلال النفوذ ... إلخ.

1

يمكن لظاهرة الفساد أن تنمو بفعل عوامل اجتماعية غالبا ما تكون مرتبطةً بالعلاقات القبلية السائدة في المجتمع، إذ تلعب العادات والتقاليد الإِجتماعية دوراً في افتعال ظاهرة الفساد الإداري من جذورها.

• أسباب سياسية: هناك عوامل مختلفة تقف وراء شيوع هذه الظاهرة، تتناغم في شدتها ودرجتها طرديا، مع تنامي ظاهرة الفساد منها عدم وجود نظام سياسي فعال يستند إلى مبدأ فصل السلطات وتوزيعها بشكل أنسب أي غياب دولة المؤسسات السياسية والقانونية والدستورية، وسلطة القانون والتشريعات.

وهناك عامل آخر يتعلق بمدى ضعف الممارسة الديمقراطية، وحرية المشاركة الذي يمكن أن يساهم في تفشي ظاهرة الفساد الإداري والمالي. ذلك لأنّ شيوع حالة الاستبداد السياسي والديكتاتورية في العديد من البلدان يساهم بشكل مباشر في تنامي هذه الظاهرة. وعندما يفقد النظام السياسي أو المؤسسة شرعيتها في السلطة، وتصبح قراراتها بعيدة عن الشفافية.²

حيث يؤثر ضعف المؤسسات الذي تعاني منه غالبية البلدان النامية بطغيان العامل الشخصي في الحياة السياسية، أو ضعف التنظيمات الوسيطة من أحزاب، جماعات ومصالح في تفشي ظاهرة الفساد

¹ - بوزيد سايح، "سبل تعزيز المساءلة والشفافية لمكافحة الفساد وتمكين الحكم الراشد في الدول العربية"، مجلة الباحث، جامعة قاصد مرباح، ورقلة، الجزائر، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، العدد 10، 2012، ص57.

² - شريف أحمد الطباخ، أثر الفساد الحكومي في انتشار الجريمة، الإسكندرية: دار الفكر الجامعي، كلية الحقوق، 2012، ص112.

واستمرارها، كما يؤثر عدم التكامل والاندماج بين فئات المجتمع بسبب التفاوت الاجتماعي بينهم إلى ضعف مشاعر الانتماء وتغليب المصالح الخاصة على المصلحة العامة.¹

• أسباب إقتصادية: يعاني الموظفون خاصة في الدول النامية من نقص في الرواتب والإمتيازات، ما يعني عدم القدرة على الوفاء لمتطلبات المعيشة، ومن هنا يجد الموظف نفسه مضطراً لتقبل الهدية (الرشوة) من المواطنين لسد هذا النقص المادي الناتج عن ضعف الرواتب.²

الأسباب الإقتصادية تظهر في ضعف الحوافز والمكافآت الوظيفية وتدني المستوى المعيشي لغالبية الموظفين كالتخلف في التعليم وانتشار مظاهر الأمية.³

فالجانب الاقتصادي يلعب دوراً هاماً في حياة الفرد في المجتمع، كونه مرتبط ارتباطاً مهماً في كيفية وأسلوب معيشته، فكلما كان هناك مستوى اقتصادي وفير كلما تحسنت القدرة المعيشية للأفراد والعكس صحيح، فتدني راتب الموظف العام وارتفاع مستوى المعيشة قد يشكل بيئة ملائمة للبحث مع بعض العاملين عن مصادر مالية من بينها الرشوة والإنحرافات التنظيمية.

نقص الراتب عند الموظف العمومي مقارنة بالظروف المعيشية المزرية التي يعيشها، بالضرورة تؤدي به إلى قبول أية فرصة تمنحه بعض الامتيازات للحصول على أموال مقابل عمل غير قانوني وغير شرعي.

• أسباب إدارية: أسباب الفساد الإداري تعود بالنتيجة إلى البيئة الإدارية، فكلما اتسمت البيئة الإدارية بدرجة عالية من الوعي والثقافة كلما كانت أكثر حصانة في مظاهر الفساد الإداري والعكس صحيح، أي كلما اتسمت البيئة الإدارية بضعف الوعي الثقافي أو عدمه كلما أدى ذلك إلى بروز حالات

¹ عبد الرحمان الكواكبي، طبائع الاستبداد ومصارع الاستعمار، الجزائر: المؤسسة الوطنية للفنون المطبعية، 2000، ص4.

² الطباخ، مرجع سابق، ص117.

³ سايج، مرجع سابق، ص57.

فساد إداري متمثلة في ضعف القيادات الإدارية وعدم نزاهتها وسوء اختيار العاملين وسوء توزيع السلطات والمسؤوليات وعدم وضوح التعليمات وسوء تقويم أداء الافراد والمنظمات.¹

تتداخل العديد من العوامل والظروف الإدارية أهمها العوامل الشخصية في منظمات الإدارة العامة، ما يخلق بيئة مناسبة للانحرافات الإدارية، كما أنه في ظل نظام سياسي غير مستقر يتبعه هيكل تنظيمي لجهاز إداري غير مستقر نتيجة لهذا تعم فوضى إدارية تبعا للأهواء والمصالح.

من الأسباب الإدارية كذلك، نجد ضخامة الجهاز الإداري من خلال توسيع والتقسيم الإداري وزيادة عدد الموظفين يخلق إجراءات إدارية معقدة في التنفيذ بسبب كثرة وعدم وضوح التعليمات وغياب المعايير الدقيقة لقياس الأداء وضعف أخلاقية الإدارية في الوظيفة العامة.²

يمكن إرجاع معظم أسباب الفساد الإداري إلى عدم قدرة الدولة على ردعه، من خلال قوانينها التي تتميز بسوء صياغتها، والغموض.

كما أنه لا توجد أجهزة رقابية في الدولة وعدم استقلاليتها ما يسمح بازدياد صور وفرص ممارسة الفساد، فهذا يوفر بيئة مناسبة للفسادين لاستغلال الوضع في ظل ضعف الجهاز الرقابي على الوظائف العامة في هذه الدول.

المطلب الثالث: آثار وانعكاسات الفساد الإداري

الفساد الإداري مجهض للإدارة الصحيحة الهادفة إلى تحقيق العدالة الاجتماعية ومعيقها عن تحقيق أهدافها المرغوبة، له أسباب فمن الطبيعي تصور آثار ونواتج، انعكاساته السلبية على جميع المستويات.¹ يظهر ذلك في النقاط التالية:

¹ عبد اللطيف أسار فخري، "أثر الاخلاقيات الوظيفية في تقليل فرص الفساد الإداري في الوظائف الحكومية"، مجلة علوم إنسانية، (السنة الرابعة لعدد 29: تموز)، يوليو 2006، ص9.

² - الكواكبي، مرجع سابق، ص5.

- خسارة الحكومات مبالغ كبيرة من الإيرادات المستحقة عندما تتم رشوة موظفي الدولة حتى يتجاهلوا جزءا من الإنتاج والدخل والواردات في تقويمهم للضرائب المستحقة على هذه النشاطات الاقتصادية، وبالإضافة إلى ذلك تهدر الحكومات مواردها عندما يتم تقديم الدعم إلى فئات غير مستحقة ولكنها تتمكن من الحصول عليه برشوة أو نفوذ أو أية وسيلة أخرى، وهذا الأمر يؤثر بدوره على الأداء الاقتصادي للدولة.²

- تقليل الربح، لأن مدفوعات الفساد كبيرة وتعد عبئا على المشاريع لزيادة التكاليف، بل يعتبرها البعض ضريبة ضارة بالاستثمار.

- فقدان الشرعية السياسية للأنظمة الحاكمة، ذلك بتشويه الفساد الهياكل الأساسية في الدولة، كما قد يستخدم الفساد كوسيلة لشراء الذمم والضمان والولاء السياسي للنظام، مما يضعف شرعية السلطة.

- زعزعة واضعاف المناخ الديمقراطي في الدولة، فتفتشي الفساد بمختلف صوره يؤدي الى تشويه المناخ الديمقراطي في المجتمع ويتجلى ذلك في الإنتخابات والبرلمان والمجالس المحلية.

- شيوع الفوضى وعدم الاستقرار السياسي، الذي يؤدي إلى تعطل الدساتير والقوانين والأنظمة، الأمر

الذي يشجع في عدم الالتزام بها.³

¹ - محمود محمد عابرة، الفساد الإداري وعلاجه من منظور إسلامي، دراسة مقارنة بالقانون الإداري، 2011 عمان : دار الثقافة، 2011، ص120.

² - السكارنة، مرجع سابق، ص 33.

³ - حاحة، مرجع سابق، ص ص 106 - 102.

- للفساد الإداري أثر في ضعف القيم الأخلاقية والإحباط، وانتشار اللامبالاة السلبية بين أفراد المجتمع، وبروز التعصب والتطرف في الآراء وانتشار الجريمة كرد فعل لانهايار القيم وعدم تكافؤ الفرص.

- الفساد يساهم في تدني كفاءة الاستثمار العام واطعاف مستوى الجودة في البنية التحتية العامة لمدخل الدولة بسبب الرشاوى التي تضعف من الموارد المخصصة للاستثمار الوطني.

للفساد أثر مباشر في حجم ونوعية موارد الاستثمار الأجنبي، ففي الوقت الذي تسعى فيه البلدان النامية إلى استقطاب موارد الاستثمار الأجنبي لما تتطوي عليه هذه الإستثمارات على إمكانيات نقل المهارات والتكنولوجيا، فقد أثبتت الدراسات أن الفساد يضعف هذه التدفقات الإستثمارية وقد يعطلها مما يمكن أن يسهم في تدني إنتاجية الضرائب وبالتالي تراجع مؤشرات التنمية البشرية فالفساد الإداري يؤدي إلى توسيع دائرة الفقر على غرار زيادة ثراء الأثرياء وهروب رؤوس الأموال الوطنية، وعدم المساواة في تطبيق القانون، وأخيرا انتشار الفوضى في المجتمع.¹

تؤدي ظاهرة الفساد الإداري غالبا إلى عدم المهنية وفقدان قيمة العمل والتقبل النفسي لفكرة التفريط في معايير أداء الواجب الوظيفي والرقابي وتراجع الإهتمام بالحق العام، والشعور بالظلم لدى الغالبية مما يؤدي إلى انتشار الحقد بين شرائح المجتمع.

مما سبق، نستنتج أن الفساد يتسبب في تدني كفاءة الإدارات ويضعف مستوى جودة البنية التحتية ويفقد الجهاز الإداري كيانه لإصلاح المنظومات الفاسدة المنتشرة بداخله، التي تقوم بتحويل المصلحة العامة لتحقيق مصالحها الخاصة، فالمستفيدون من الفساد يعملون على نشره في أكبر عدد ممكن من الأجهزة والمؤسسات الحكومية، يدعمهم في ذلك عدم وجود الرقابة والمحاسبة والمساءلة القانونية.

¹ - فارس بن علوش بن بادي السبيعي، "دور الشفافية والمساءلة في الحد من الفساد الإداري في القطاعات الحكومية" أطروحة دكتوراه، الفلسفة في العلوم الأمنية، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، كلية الدراسات العليا، قسم العلوم الإدارية، 2010، ص 57.

المبحث الثالث: طرق وأساليب مواجهة الفساد الإداري

من التعاريف السابقة وبعد دراسة الأنواع وأسباب الفساد عامة والفساد الإداري خاصة، يمكن

استخلاص وجود طرق وأساليب مكافحة الفساد الإداري.

المطلب الأول: مكافحة الفساد من منظور إسلامي

سبق وذكرنا مجموعة من تعاريف للفساد عامة والفساد الإداري خاصة، سنحاول التطرق لتقديم

الفساد من منظور الدين الإسلامي، حيث وجد هذا المصطلح العديد من الوصف والتحليل في القرآن

والسنة والفقه والفكر الإسلامي، تكرر في القرآن الكريم في 90 موضعا وزعت على 23 سورة بهيئات

الفعل وتصريفاته والمصدر واسم الفاعل، أما الفعل فذكر في 18 موضعا، فذكر المصدر في

11 موضعا، واسم الفاعل مفردا كان أو في صيغة الجمع في 21 موضع،¹ ويأتي التعبير عن معاني

عدّة للفساد في الإسلام بحسب موقعه فهو (الجذب أو القحط) في قوله تعالى: ﴿ظهر الفساد في البر

والبحر بما كسبت أيدي الناس ليديقهم بعض الذين عملوا لعلهم يرجعون﴾². أو (الطغيان والتجبر)،

لقوله تعالى: ﴿لَّذِينَ لَا يَرِيدُونَ عُلُوًّا فِي الْأَرْضِ وَلَا فُسَادًا﴾³، وكذلك: ﴿إِن الْمُلُوكَ إِذَا دَخَلُوا قَرْيَةً

أَفْسَدُوهَا وَجَعَلُوا أَعْزَةَ أَهْلِهَا أَذِلًّا﴾⁴، أو (عصيان الله)، لقوله تعالى: ﴿أَنَّمَا جَزَاءُ الَّذِينَ يُحَارِبُونَ اللَّهَ

وَرَسُولَهُ وَيَسْعَوْنَ فِي الْأَرْضِ فَسَادًا أَنْ يُقَتَّلُوا أَوْ يُصَلَّبُوا أَوْ تُقَطَّعَ أَيْدِيهِمْ وَأَرْجُلُهُمْ مِنْ خِلَافٍ أَوْ يُنْفَوْا مِنْ

الْأَرْضِ ذَلِكَ لَهُمْ خِزْيٌ فِي الدُّنْيَا وَلَهُمْ عَذَابٌ عَظِيمٌ﴾⁵. وقد نهى الله سبحانه وتعالى في القرآن الكريم

¹ - فيروز ضيف، "جرائم الفساد الإداري التي يرتكبها الموظف العمومي"، مذكرة الماستر في الحقوق تخصص قانون إداري، جامعة محمد خيضر بسكرة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، 2014، ص 28.

² - سورة الروم: الآية ص 41.

³ - سورة القصص: الآية 83.

⁴ - سورة النمل: الآية 34.

⁵ - سورة المائدة: الآية 33.

عن الفساد وحذر منه ومن المفسدين وتوعدهم بأشد العقاب فقال في محكم آيات الذكر الحكيم ﴿وَإِذَا تَوَلَّى سَعَى فِي الْأَرْضَ لِيَفْسَدَ فِيهَا وَبِئَازِ الْحَرْثِ وَالنَّسْلِ وَاللَّهِ لَا يَحِبُّ الْفُسَادَ﴾¹.

فالفساد هو كل المعاصي والمخالفات لأحكام الشريعة الإسلامية ومقاصدها، والعمل بها، فهو يتناول جميع الشر من المحرمات والمكروهات شرعاً، إذ هو في حقيقته خروج عن منهج الله تعالى.² وينذر الله تعالى الفاسدين بسوء العقاب تدعيماً لفكرة الثواب والعقاب التي شرعها الإسلام لتكون وسيلة ناجحة في تربية المسلم على التقوى والطاعة كما جاء في قوله عز وجل: ﴿وَيَقْطَعُونَ مَا أَمَرَ اللَّهُ بِهِ أَنْ يُوصَلَ وَيَفْسُدُونَ فِي الْأَرْضِ أُولَئِكَ لَهُمُ اللَّعْنَةُ وَلَهُمْ سُوءُ الدَّارِ﴾³، حيث ينالون العقاب.⁴

الأسس والسياسات والنظريات التي جاء بها الإسلام للوقاية من الفساد هي نظام السياسات الرقابية والذي عول عليه كثيراً الحد من الفساد في أنظمة الدولة السياسية والإدارية، حيث أن الإسلام لم يضع قواعد تفصيلية للرقابة الإدارية وإنما ترك الأمر إلى تجربة الظروف الاجتماعية لمجتمع السلم.

فمن أنواع الرقابة التي جاءت بها الإدارة الإسلامية نجد:

– الرقابة الذاتية، في مراجعة الفرد لأفعاله وسلوكه.

– الرقابة الداخلية، المتمثلة في رقابة الرئيس للمرؤوسين من أجل تحقيق أهداف المنظمة.

– الرقابة الخارجية، فهذه الأخيرة تقوم بها أجهزة الدولة في مراقبة جميع أجهزتها.⁵

¹– سورة البقرة: الآية 205.

²– محمد عابرة، مرجع سابق، ص75.

³– سورة الرعد: الآية 25.

⁴– عبد الرحمن العيسوي، "دور الوعي الإسلامي في مكافحة الفساد"، مجلة الوعي الإسلامي -وزارة الأوقاف والشؤون الإسلامية، الكويت، العدد 552، 2011.

⁵– عبد الله بن ناصر بن عبد الله آل غصائب، "منهج الشريعة الإسلامية في حماية المجتمع من الفساد المالي والإداري"، مذكرة ماجستير في العدالة الجنائية تخصص السياسة الجنائية، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، كلية الدراسات العليا، قسم العدالة الجنائية، تخصص السياسة الجنائية، 2008، ص92-96.

تبدأ الرقابة للفرد المسلم بالرقابة الذاتية التي يمارسها الموظف المسلم على نفسه بدافع من ضميره الحي، غير أن الإنسان بشر معرض للخطأ، وقليل من الناس من تردعه نفسه عن الزلل، لذلك فإن المرء يحتاج إلى رقابة عليه، ولقد جعل الله تعالى مسئولية الرقابة مسئولية جماعية تقوم بها الدولة والمجتمع المسلم بأكمله.

فالفساد ظاهرة متلازمة مع البشر، هم صناعها ومنتجوها، وفي نفس الوقت هم باعتهام ومشتروها ومستهلكوها، لذا أتت الكتب السماوية كافة بما يحذر منها وما ينجم عنها وتوعدت بالعقاب وسوء المصير الذي أعده الله تعالى لمسببيها ومقترفيها وبالجائزة والمكافأة وحسن الثواب لمن أصلح واتقى وأتقن عمله وأمتنع وتاب عنها¹.

جاء القرآن الكريم يحذر من الفساد في أكثر من موقع، أين نهى الله سبحانه وتعالى عن الفساد وحذر منه ومن المفسدين ووعدهم بأشد العقاب في قوله تعالى: ﴿وَابْتَغِ فِيمَا آتَاكَ اللَّهُ الدَّارَ الْآخِرَةَ وَلَا تَنْسَ نَصِيبَكَ مِنَ الدُّنْيَا وَأَحْسِنْ كَمَا أَحْسَنَ اللَّهُ إِلَيْكَ وَلَا تَبْغِ الْفُسَادَ فِي الْأَرْضِ إِنَّ اللَّهَ لَا يُحِبُّ الْمُسْذِينَ﴾².

يدعو الإسلام إلى تغليب مصالح الأمة الإسلامية وقام بمقاومة الفساد، حيث أكدت الشريعة

الإسلامية على إصلاح الخلل من خلال الإيمان والتقوى الذي يحمي من الوقوع في الفساد.

إن الإسلام دين حق يناهز بالإصلاح والحد من الفساد، يدعم الله تعالى ذلك بقوله: ﴿وَلَقَدْ كَتَبْنَا فِي

الزُّبُرِ مِنْ بَعْدِ الذِّكْرِ أَنَّ الْأَرْضَ يَرِثُهَا عِبَادِيَ الصَّالِحُونَ﴾³ لقوله تعالى: ﴿إِنَّا عَرَضْنَا الْأَمَانَةَ عَلَى

السَّمَاوَاتِ وَالْأَرْضِ وَالْجِبَالِ فَأَبَيْنَ أَنْ يَحْمِلْنَهَا وَأَشْفَقْنَ مِنْهَا وَحَمَلَهَا الْإِنْسَانُ إِنَّهُ كَانَ ظَلُومًا جَهُولًا﴾⁴.

¹ - فرج جبريل، مرجع سابق، ص 111.

² - سورة القصص: الآية 77.

³ - سورة الأنبياء: الآية 107.

⁴ - سورة الأحزاب: الآية 71.

من أهم التشريعات الوقائية لمنع الفساد التي قامت النظرية الإسلامية بوضعها هي ضوابط وسياسات الاختيار للوظيفة، كون الموظف العام من أهم الأركان التي يركز عليها الإسلام في منع الفساد.

لأنه في عدم اختيار الموظف ذات الصفات المطلوبة قد يكون ذلك من أهم مسببات الفساد في المؤسسة، لهذا ركز حكام الدولة الإسلامية من اختيار الموظف الذي تتوفر المواصفات المطلوبة لمنع الفساد والحد منه، وأساس التوظيف للوظيفة العامة في الإسلام هو صلاحية الفرد للوظيفة، والتي تتحدد حسب قدرته على أداء العمل بالالتزام والسلوك الخلقي لشغل الوظيفة.¹

بناء لما سبق، يقوم النظام الإسلامي من خلال العقيدة وأساليبها لبناء الأخلاق في المجتمع الصالح، بتوعد المفسدين في قوله تعالى: ﴿الذين آمنوا ولم يلبسوا إيمانهم بظلم أولئك لهم الأمن وهم مهتدون﴾.²

تهذيب النفس في سائر المعاملات والعلاقات وتقوية الوزاع الديني الذي يأتي بدوره من مقاصد الشريعة الإسلامية تربية لأعضاء المجتمع المسلم،³ قال الله تعالى: ﴿ان الذين عند الله الإسلام وما اختلف الا الذين اوتوا الكتاب الا من بعد ما جاءهم العلم بغيا بينهم﴾.⁴

كان للمفكرين المسلمين دراسات عن الفساد أمثال 'عبد الرحمان ابن خلدون' (1406م، 1995م) الذي يرى أن أساس الفساد هو الولع بالحياة المترفة في المجتمعات ولدى الحكام والمحكومين وأن الحضارة هي السبب الرئيسي في ذلك، حيث يقول: "أن غاية العمران هي الحضارة والترف وأنه إذا بلغ غايته انقلب إلى فساد وأخذ في الهرم كالأعمار الطبيعية للحيوانات، والأخلاق الحاصلة في الحضارة

¹ - آل غصاب، مرجع سابق، ص ص 79-80.

² - سورة الانعام: الآية 82.

³ - آل غصاب، مرجع سابق، ص ص 63-65.

⁴ - سورة ال عمران: الآية 19.

والترف هي عين الفساد...، وإذا فسد الإنسان في قدرته ثم أخلاقه ثم دينيه فقد فسدت إنسانيته وصار مسخا على الحقيقة"¹.

و 'عبد الرحمان الكواكبي' رائد النهضة العربية المعاصرة (1855-1902)، أرجع ظاهرة الفساد لإستبداد الحكام والسلاطين، فعرف الفساد الذي يرادف الإستبداد في رأيه: "الاستبداد لو كان رجلا وأراد الإنتساب لقال: أنا الشر، وأبي الظلم، وأمي الإساءة، وأخي الغدر، وأختي المسكنة، وعمي الضر، وخالي الذل، وابني الفقر، وبنتي البطالة، وعشيرتي الجهالة، ووطني الخراب، أما ديني وشرفي فالمال المال المال..." أي أنه رأى أن داء الفساد يكون بالإستبداد، وقال أن علاجه يكون بالشورى الدستورية.

كما حدد "محمد الغزالي" (1917 - 1996م) و"علي الوردي" (1915) مفهوم الفساد وأسبابه وبينوا أن سبب بلاء الأمة الإسلامية يرجع إلى الفساد السياسي الذي نتج عن غياب استعمال الشورى تسيير شؤون السياسية للأمة، مما أدى إلى تعسف الحكام واستبدادهم، وقال 'الوردي' أن الحكم الفردي هو الذي يشيع أخلاقا هابطة في المجتمع نتيجة قيامه بأعمال فاسدة كتزوير الإنتخابات، ومحاباة الأقارب وذوي الملق ومنحهم مكانة مادية وأدبية، وجعل النفعية والإرتزاق وحب النفس هي الفلسفة السائدة، أي أن العطب يتغلغل من ظاهر الجماعة إلى باطنها ومن ظاهر النفس الإنسانية إلى باطنها، فلا يبقى شرف ولا دين إلا بصبغة مظاهر. كما يعتقد "بأن العقيدة الدينية تمنح الإنسان تماسكا وهدوءا نفسيا، ويقول: "لهذا نجد الكثير من الناس تؤدي أركان الدين وشعائره لكنها في نفس الوقت تغش وتسرق وتقتل بغير حق، وهي من مظاهر الإزدواجية، ولو كانت القيم لا ردعت الناس عن المنكر"، فحسب رأيه هذه، القيم

¹ - فافرة رفاة جامعة، "ظاهرة الفساد: قراءة في المفهوم"، المجلة الإفريقية للعلوم السياسية، مجلة أكاديمية دولية محكمة، جامعة 20 أوت 1955 سكيكدة، 18 فيفري 2015، الموقع الإلكتروني: www.maspolitiques.com/mas/index/php ، يوم الزيارة: 09:10، 2016-07-01.

مرتبطة بضوابط دنيوية تنهار بانهارها وليست مرتبطة بقيم الإسلام من عدالة وتواضع¹، وعليه فإن تفسير الفساد من منظور إسلامي كان توضيحاً لما حذر منه القرآن والسنة النبوية من تداعيات هذه الظاهرة الخطيرة التي مست الأمة الإسلامية من جراء الفهم السيئ لأحكام الشريعة والانحلال الأخلاقي الناتج عن ذلك، فالمنظور الإسلامي قد أعطى مفهوماً شاملاً عن الفساد من حيث أسبابه وآثاره وصوره ومظاهره.²

إن الدين الإسلامي دين حق يقوم بالتركيز على البعد الأخلاقي وبناء الإنسان في محاربة الفساد في قطاعات العمل العام والخاص وذلك من خلال التركيز على دعوة كل الأديان إلى محاربة الفساد بأشكاله المختلفة، وكذلك من خلال قوانين الخدمة المدنية أو الأنظمة والمواثيق المتعلقة بشرف ممارسة الوظيفة ومدونات السلوك والانضباط في الحياة اليومية.

المطلب الثاني: الإجراءات العملية لمقاومة الفساد الإداري

ينتشر الفساد بشكل ملحوظ بسبب ضعف أجهزة الإدارة العامة، ذلك أن المشكلة لا تقف عند حد المستوى الإداري، بل تمتد لتصل إلى المستويات السياسية العليا في المجتمع، فقد أصبح الفساد نظاماً وطريقة للحياة في كثير من الدول، والخطورة أنه إذا استمر وتنامى على المستوى السياسي فإنه سيصعب السيطرة عليه.

توجد طريقة أساسية لمكافحة الفساد تتمثل في الإصلاحات الإدارية ذات إجراءات وترتيبات وقائية، لمقاومة المخالفين، وطريقة أخرى يتم القضاء فيها عن الفساد بإجراءات تُتخذ لتقديم أفضل الخدمات للمواطنين ومن أجل حصر الفساد في دائرة ضيقه للخلاص منه، لكون أغلب المشاكل التي

¹ - جامعة، مرجع سابق.

² - نفس المرجع الآنف الذكر.

يعاني منها المواطنون والتي جعلته يستاء ويسخط في أكثرها هي الغش وسوء تطبيق العدالة والفساد وغياب النزاهة. وضعت هذه الدراسة عددا من الوسائل العلاجية للحد من الفساد الإداري وممارسته، من هذه الوسائل نجد:

- قوانين العمل، وذلك بالعمل على تطويرها في مجال الإدارة العامة والأعمال لخدمة الفرد والجهاز.
- أساليب العمل، بتطويرها وتسهيلها والتخصص في جميع مراحل العمليات الإدارية.
- سلوك الفرد، وذلك بالعمل على دمج مع بقية أفراد التنظيم وأهدافه، لتحقيق المصلحة العامة المشتركة.
- الرقابة الإدارية والتقويم الخارجي والداخلي، وذلك بتطوير الإشراف، واهتمام وسائل الإعلام بمراقبة الإنجازات والتقشير والعمل على تجاوز ذلك.¹
- تنظيم العمل، وذلك بتطوير نظم المحاسبة والملكية لخدمة العملية الإدارية.
- المحاكم واللجان، وذلك بوضع تشريع للعقوبات لدراسة ومقاضاة حالات الفساد الإداري.
- وضع البرامج التدريبية، فلا بد من إيجاد لقاءات وندوات ومؤتمرات لدراسة أضرار الفساد الإداري وتقديم الحلول والقضاء عليه.
- التوعية بالعمل، وذلك لتسهيل انتشار السلوك الحسن والدعوة إليه وترسيخ القيم الدينية بين الموظفين.
- البحوث الميدانية، في إعطاء الفرصة للباحثين المهتمين بدراسة الفساد الإداري ووضع الحلول لاستبداله بالإصلاح الإداري.
- دعم اللجان المتخصصة، ذلك بإيجاد اللجان الوزارية وربطها بمجلس الوزراء لتقديم التقارير الشاملة عن الفساد الإداري لمكافحته.

¹ - صلاح الدين، مرجع سابق، ص22.

- بنك المعلومات، لابد من توفر شبكة معلومات دقيقة عن الموظف منذ تعيينه وفي جميع حالاته الوظيفية حتى التقاعد.

- التعاون الإقليمي بين الدول في المعلومات والخبرات لمكافحة الفساد الإداري المحلي والإقليمي والدولي، وإذا تحقق هذا الحل فإنه سوف يؤدي إلى مصالح مشتركة ويقضي على الفساد امن مصادره الداخلية والخارجية.¹

- يجب أن يزود القانون الإداري الحكومي بإطار قانوني ضروري للإدارة الحكومية الفعالة، وذلك على أساس إبقاء أنشطة الموظفين ضمن السلطة القانونية المعطاة لهم، كذلك العمل على حماية المواطنين من سوء استغلال الموظف لعمله.

- تحليل حالات التدليس والفساد وكشفها من طرف الصحفيين، هذه الطريقة يمكن أن تكون أداة لردع الفساد، خاصة بالنسبة لبرامج الخصخصة والمشروعات الحكومية، فلا بد من دعم القوانين التي تضمن حرية الحصول على المعلومات لإتاحة الفرصة لوسائل الإعلام للقيام بدورها الرقابي.²

إن أي طريقة لمحاربة الفساد تتطلب استخدام وسائل شاملة تدعمها الإرادة السابقة وهي على

النحو التالي:

• تبني نظام ديمقراطي يقوم على مبدأ فصل السلطات، وسيادة القانون، من خلال خضوع الجميع

للقانون واحترامه والمساواة أمامه وتنفيذ أحكامه من جميع الأطراف، نظام يقوم على الشفافية

والمساءلة.

• بناء جهاز قضائي مستقل وقوي ونزيه، وتحريره من كل المؤثرات التي يمكن أن تضعف

عمله، والالتزام من قبل السلطة التنفيذية على احترام أحكامه.¹

¹ - نفس المرجع الآنف الذكر، ص 23.

² - بوريس ملنكوف، "مكافحة الفساد والتوجه الى القطاع الخاص، عملية لمكافحة الفساد"، إرشادات مركز المشروعات الدولية الخاصة، 2008 ص7.

• تفعيل دور الرقابة والمساءلة للهيئات التشريعية من خلال الأدوات البرلمانية المختلفة في هذا المجال مثل: الأسئلة الموجهة للوزراء، طرح المواضيع للنقاش العلني، إجراءات التحقيق والإستجواب وطرح الثقة بالحكومة.

• تعزيز دور هيئات الرقابة العامة كمراقب الدولة أو دواوين الرقابة المالية والإدارية أو دواوين المظالم، التي تتابع حالات سوء الإدارة في مؤسسات الدولة والتعسف في استخدام السلطة، وعدم الإلتزام المالي والإداري، وغياب الشفافية في الإجراءات المتعلقة بممارسة الوظيفة العامة.²

نقطة البداية في مكافحة الفساد تتمثل في تشجيع الأفراد وتحفيزهم على الإبلاغ عن جرائم الفساد وطمأننتهم وحمايتهم بكل الوسائل والمغريات، وفيما لا ينطوي على المساس بسمعة الناس أو انتهاك حقوقهم وحيرياتهم، لذلك لابد من توفير درجة متقدمة من الحماية للشهود والخبراء والضحايا والموظفين القضائيين الذين يمثلون فئة معرضة للتهديد أو الابتزاز أو الاعتداء.

وعليه من أجل إنهاء ملفات الفساد وحصر الفاسدين لابد من أن تتوفر الإرادة الجادة والحقيقية من قبل القيادة السياسية لمحاربة الفساد الإداري، ويكون ذلك على مستوى الدولة والمجتمع أو على الأقل بأن لا تصطدم توجهات مكافحة الفساد الإداري مع السلطة السياسية.

¹ - مهدي عبد الكاظم ساهر، الفساد الإداري أسبابه آثار وأهم أساليب مكافحته، دائرة المفتش العام، قسم التفتيش الإداري. ص 14.

² - بوريس ملنكوف، مرجع سابق، ص 7.

المطلب الثالث: علاج الفساد الإداري من منظور الإدارات الحديثة

تتعدد وتتنوع الإدارات الحديثة والتي انتقلت إلينا عبر العولمة وعصر الانفتاح التكنولوجي المتسارع الذي نعيشه، ومن الضروري الاستفادة مما جلبته لنا رياح الفكر الإداري بعد تمحيصه وتطويره. ومن بين الإدارات التي يمكن استخدامها كمدخل لعلاج ظاهرة الفساد الإداري، ما يلي:

• **إدارة الذات:** إدارة الذات أمر مهم جداً، ويقصد بها " الطرق والوسائل التي تعين المرء على الاستفادة القصوى من وقته في تحقيق أهدافه وخلق التوازن في حياته ما بين الواجبات والرغبات والأهداف " (إدارة الذات). فيجب على الفرد أن يعمل جاهداً في إدارة ذاته ليبعدها عن الشبهات وطريق الحرام محققاً بذلك أهدافه بالحلال ومبتعداً عن طريق الحرام.

• **إدارة التغيير:** "يقصد بها سلسلة المراحل التي من خلالها يتم الانتقال من الوضع الحالي إلى الوضع الجديد، أي أن التغيير هو تحول من نقطة التوازن الحالية إلى نقطة التوازن المستهدفة للتكيف مع البيئة بطريقة أفضل ولتطوير الأنماط السلوكية للعاملين".¹

• **إدارة الأزمات:** لا يعتبر الفساد الإداري أزمة بحد ذاته فقط بل هو مولد لأزمات متعددة داخل المنظمة، ولعلاج الفساد الإداري من هذا المنظور يمكن تكوين فريق عمل متكامل يعمل بتعاون للقضاء على الفساد الإداري ومسبباته داخل المنظمة.

• **إدارة الصراع:** فلا بد من تزويد الفرد بالقيم والاهتمام بالتنشئة الاجتماعية السلمية المدعمة للقيم والمفاهيم في مجال العمل وكذلك العمل على تحديد معيار للرواتب الذي يوافق مستوى المعيشة السائد في المجتمع وظروف الغلاء حتى يشعر الفرد بالرضا عما يتقاضاه.¹

¹ - حماد مختار، "تأثير الإدارة الالكترونية على إدارة المرفق العام وتطبيقاتها على في الدول العربية"، مذكرة الماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة الجزائر بن يوسف بن خدة، كلية العلوم السياسية والإعلام، قسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية، فرع التنظيم السياسي والإداري، 2007، ص52.

- إدارة الاتصالات: ويعني الاتصال تبادل المعلومات ووجهات النظر والتعبير عن المشاعر والأحاسيس، وفي إدارة الاتصالات يجب تشجيع الأسئلة وتبادل الأفكار المطروحة بين الموظفين وتوجيه النقد للعمل الخاطئ في الوقت المناسب وإيجاد مناخ إيجابي للاتصال يسمح بتقبل أفكار الآخرين.
- الإدارة بالمشاركة: أي " المشاركة في القدرات والأداء مع الجميع والاعتماد على الإجماع" فيجب على كل فرد في المنظمة أن يكون له رأي وصوت مسموع حتى يعتبر نفسه جزء من المنظمة ويتولد في داخله ولاءها.
- إدارة الجودة: تسعى إدارة الجودة إلى التحسين المستمر، والتحسين المستمر الذي تسعى إليه الجودة لا يقتصر فقط على الخدمة أو السلعة، بل يتعداه ليشمل مستوى الكفاءة في الأداء الوظيفي وتنمية العلاقات المبنية على المصارحة والثقة بين العاملين في المنشأة.²
- إدارة الإبداع: حيث أن أحد مسببات الفساد الإداري هو قتل الرئيس للإبداع لدى المرؤوسين خوفا من إرقيهم وخوفا على منصبه من الضياع، فيمن للمدير الناجح أن يستخدم أسلوب إدارة الإبداع وعدم كبت المواهب داخل الموظفين وإدارتها على الوجه الأكمل بما يخدم مصلحة العمل وليس كبتها لخدمة المصالح الذاتية.
- إعادة هندسة العمليات الإدارية³: تعرف بأنها إعادة التفكير الأساسي وإعادة التصميم الجذري للعمليات الإدارية لتحقيق تحسينات جوهرية في معايير قياس الأداء الحاسمة مثل التكلفة والجودة والخدمة

¹ - إيمان صوفي، مريم قوراري، "أخلاقيات العمل كأداة للحد من ظاهرة الفساد الإداري في الدول النامية"، ملتقى وطني حول

حوكمة الشركات كألية للحد من الفساد المالي والإداري، جامعة محمد خيضر، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية والعلوم التسيير، يومي 06-07 ماي 2012، ص ص 8-9.

² - هناء إيماني، الفساد الإداري وعلاجه من منظور إسلامي، موقع الكتروني <http://www.saaaid.net/book/7/1291.zip> يوم الاطلاع 27-08-2016 على الساعة 10:19.

³ - صوفي، مرجع سابق، ص 10.

- السرعة، وهو منهج لتحقيق تطوير جذري في أداء الشركات في وقت قصير نسبياً".
- الإدارة بالاتفاق: ويقصد بهذا الاتجاه " مجموعة من التوقعات المشتركة بين إدارة المدرسة والعاملين بها بحث ينظر إليها بعد الاتفاق على أساس أنه عقد نفسي بينهما مع الالتزام به سلوكياً، بحيث يتولد عن هذا الاتفاق ثقة متبادلة بشرط أساسي وهو الإيمان المتبادل بالشخص وبقدراته وإمكاناته واستعداداته.¹

إن الطريق لعلاج ظاهرة الفساد الإداري يحتاج إلى هذا الأسلوب لتحديد متطلبات العاملين تجاه بعضهم البعض وتجاه المنظمة، ومتطلبات المنظمة من عاملها لتكون الصورة واضحة بعيد عن الغموض وليشعر الفرد بالولاء للمنظمة التي يعمل بها ويبعد عنه الصراعات الداخلية.

¹ - ايماني، مرجع سابق.

خلاصة واستنتاجات:

من خلال هذا الفصل الذي يعد مدخلا مفاهيميا لموضوع الفساد الذي يعتبر من العناوين الدائمة المطروحة في مشاريع الإصلاح على الصعيد العالمي، فلا تكاد دولة في العالم تخلو من ظواهر الفساد في اداراتها، فأشكال وأساليب الفساد المتنوعة تستفز الجهات المعنية في مختلف دول العالم لمواجهتها والتصدي لها، فبعد تفاقم أضرارها على جميع مصالح المواطنين والإدارة العامة، أصبحت مواجهة الفساد الإداري والحد منه إلزاما ليس فقط على الحكومات بل على المجتمعات ذاتها، لهذا الصدد قامت باستحداث آليات فعالة تعمل على وضع السياسات لمكافحة هذه الظاهرة المتشعبة.

ركزنا على حقيقة أن الفساد عامة والفساد الإداري خاصة ظاهرة أصبحت تهدد الأجهزة الإدارية، لذا أبرزنا معالم وأنواع وكذلك أسباب هذه الظاهرة التي تهدر أموال الصالح العامة وتصيبها بالخل لتضعف المؤسسات العمومية ويتراجع أدائها، فظاهرة الفساد الإداري خطيرة وذات عواقب وخيمة وفاسدة تعيق جهود التنمية الإدارية كما أنها ضياع كبير في أموال الدولة التي يمكن استغلالها في إقامة المشاريع التي تخدم المواطنين على حساب مصالح شخصية، وما لذلك من آثار سلبية على الفئات المهمشة، لهذا تظهر حالات الفقر وتراجع العدالة الاجتماعية وانعدام ظاهرة التكافؤ الاجتماعي والإقتصادي وتدني المستوى المعيشي لطبقات كثيرة في المجتمع، نتيجة تركيز الثروات والسلطات في أيدي فئة الأقلية التي تملك المال والسلطة على حساب فئة الأكثرية التي هي عامة الشعب.

الفصل الثاني

الإطار النظري والمفاهيمي

لإصلاح الإداري

تمهيد

عند ذكر كلمة إصلاح يعني أن هناك وضع خاطئ يستدعي إصلاحه من خلال إحداث تغيير يؤدي لإدخال تحسينات على مستوى التسيير، فالإصلاح عامة والإصلاح الإداري خاصة، يعتبر أحد الرهانات الكبرى وأهم الخيارات الاستراتيجية التي تعطي للبلد والدولة القوام لمواجهة التحديات والإكراهات التي تحول دون تحقيق تنمية إجتماعية، إقتصادية وإدارية، فهو يرتبط بتطوير الجهاز الإداري خاصة إذا كان الإصلاح مستمرا ومواكبا لتطورات والمستجدات المعاصرة.

وبذلك فالإصلاح الإداري يشمل كافة الإدارات العمومية المركزية وغير المركزية، والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية، وذلك من أجل الرفع من مستوى فعالية الإدارة، ولتحقيق هذه الغاية يجب أن يعمل الإصلاح على مواصلة الجهد التغييري للوضع المختل القائم وتعويضه بآخر محله، والنهوض بالقدرة الفعلية للإدارة من أجل المساهمة في تحسين أداءها.

المبحث الأول: ماهية الإصلاح الإداري

يقتضي الإتفاق في معظم البحوث الأكاديمية حول تحديد معنى المصطلحات المستخدمة ومضمونها حتى ينحصر الجدل في إطاره الموضوعي، فمفهوم الإصلاح الإداري يرتبط بتعاريف عديدة، وقد تنوعت هذه التعاريف وفقاً لاهتمامات واختلاف وجهات نظر الكتاب والباحثين ومداخلهم المختلفة التي بحثوا من خلالها عن مفهوم الإصلاح.

المطلب الأول: مفهوم الإصلاح الإداري

نلاحظ في الآونة الأخيرة أنّ هناك عدّة تحديات تواجه الإدارة العامة، سواء كان ذلك في الدول المتقدمة أو الدول النامية، هذه التحديات لها تأثيرات مباشرة على التغيرات البيئية والعملية الإدارية خاصة أنّ التكنولوجيا الحديثة والتغيرات التي تستوجب جهود إصلاح الهياكل حتى تتماشى مع التغيرات التي تشهدها معظم الأمم، هذا ما يستلزم تبني مفهوم حديث يتلاءم مع التطورات ألا وهو الإصلاح الإداري.

ليس هناك اتفاق حول تحديد مفهوم الإصلاح الإداري، حيث أنّ هناك إختلاف في الكتب والبحوث التي قام بها عدّة باحثين، وقد أرجع معظمهم في كتبهم أنّ مشكلة الخلط بين الإصلاح الإداري والمفاهيم الأخرى المجاورة، تعود إلى تعدّد الطروحات السياسية والفكرية لمفهوم التنمية وغموض العلاقة بين الإصلاح الإداري والمتغيرات السياسية المختلفة.¹

الإصلاح لغة: هو نقيض الإفساد، وأصلح الشيء، أي أقامه، صالح صلاحاً وصلوحاً: زال عنه

الفساد، وأصلح ذات بينها: زال ما بينهما من عداوة وشقاق.²

¹ - السكارنة، مرجع سابق، ص368.

² - عمر عبد الله نجم الدين الكيلاني، "مفهوم الإصلاح في القرآن الكريم"، مجلة ديالي، العدد الثامن والعشرون، 2008، ص2.

تعني كلمة الإصلاح إذن أن هناك وضعاً خاطئاً يستدعي إصلاحه من خلال إحداث تغيير جذري يؤدي لإدخال تحسينات وإقامة الصلح والصلاح.

قدمت للإصلاح الإداري، العديد من التعريفات من طرف الكتاب والخبراء في الإدارة، منها:

الإصلاح الإداري: "سلسلة من عمليات التحسن التي تجري على الجهاز التنفيذي ابتداء من إعادة تنظيم هيكل الإدارة الحكومية إلى التغييرات في أساليب العمل بالمصالح والوزارات". فقد عرفه كل من:

أحمد رشيد: ويقول أن "الإصلاح الإداري، يقتزن بالنظرة المتأنية والأسلوب التدريجي المرحلي لتنظيم جهاز الدولة بطريقة غير صارخة وغير ملموسة من واقع التغيير وآثاره".¹

أي أنه عملية لا تتم بشكل عشوائي، بل تستوجب أسلوب يقوم على خطوات ومراحل تدريجية.

بينما يعرف **محمد فؤاد** الإصلاح الإداري بأنه: "التنظيم العلمي للجهاز الإداري في الدولة من حيث تكوينه ومن حيث سير العمل فيه. بحيث تكون أهم عناصر هذا التنظيم العلمي... رسم السياسة العامة لرشيدة التي يقوم عليها بناء الإصلاح الإداري كله".²

كما يعرف بأنه: "جهد سياسي وإداري واقتصادي واجتماعي وثقافي، هادف لإحداث تغييرات أساسية إيجابية في السلوك والنظم والعلاقات والأساليب والأدوات تحقيقاً لتنمية قدرات وإمكانات الجهاز الإداري، بما يؤمن له درجة عالية من الكفاءة والفاعلية في انجاز الأهداف".³

لتحقيق الإصلاح الإداري الذي يتميز بالجودة والفعالية، لا بد من إحداث تغيير في الطريقة المعمول بها داخل الأجهزة والأنظمة الإدارية، من خلال بناء واتباع أساليب وأدوات كفؤة يستطيع هذا الأخير التعامل معها.

¹ - الرمانى، مرجع سابق، ص38.

² - الرمانى، نفس المرجع الآنف الذكر.

³ - حسين فايز، سيكولوجيا الإدارة العامة، الاردن: دار أسامة للنشر والتوزيع، 2008، ص228.

الإصلاح الإداري "عملية تكيف دائمة ومستمرة للبنى الإدارية ومهامها مع مهام الدولة، هو مواكبة دائمة لروح التجديد والتحديث التي تتطلبها النظام السياسي غير المتحجر، وبالتالي المجتمع الديناميكي، وسواء كان إصلاحاً جزئياً أم شاملاً، فهو عملية تطهير الإدارة من مشاكلها، وإيجاد الحلول المناسبة لها لأنها متلائمة مع روح التحديث ومع التطور العلمي والتكنولوجي بما يؤدي إلى إدخال واستخدام أفضل الطرق والأساليب العقلانية لتحقيق أهداف الإدارة القائمة على إشباع حاجات المواطنين بأكبر قدر من الفعالية والكفاءة".¹

التعريف الاجرائي، الإصلاح الإداري هو تغيير مقصود ومخطط، قد يكون جزئياً أو شاملاً ويأتي في إطار رؤية مستقبلية للقيادات الإدارية، التي تحدد ما يجب تحقيقه، غالباً ما يتم من خلالها تبسيط الإجراءات وتحديث الأدوات والوسائل الفنية والتقنية بما يحقق التكيف مع البيئة الكلية للمنظمة.

• بعض المصطلحات المتداخلة مع 'الإصلاح الإداري'

بعد تقديم تعريف شامل للإصلاح الإداري لابد الإشارة إلى أن هناك خلط كبير بينه وبين مفاهيم أخرى مشابهة كالتحديث الإداري، التنمية الادارية، التنظيم الإداري، وغيرها من المفاهيم، لذا سنحاول تقديم تعريف لها لغرض التفريق بينها وبين الإصلاح الإداري.

– **التحديث الاداري:** "هو تغيير في الهياكل، الأفراد أو أساليب الإدارة أو فيها جميعاً بقصد تحسين مستوى مخرجات الجهاز الإداري استهدافاً لخدمة المواطن، وتماشياً مع الأهداف الوطنية المعتمدة، وقد تكون لها أهداف بعضها إداري غير معلن، وبعضها رد فعل لظروف إضطرارية".²

– **التنمية الإدارية:** "تعد نشاط مخطط ومستمر يهدف الى تطوير السلوك الإداري وتطوير قدرات المديرين بالمنشأة من خلال المعارف والمهارات التي يكتسبونها من خلال برامج التنمية الإدارية".¹

¹ - سامي محمود أحمد البحيري، مسائل الإصلاح الإداري (التطوير التنظيمي وتقييم الأداء)، لندن: الأكاديمية العربية البريطانية للتعليم العالي، المملكة المتحدة، 2011، ص ص 33-31.

² - نفس المرجع الآنف الذكر، ص 37.

- التنظيم الإداري: "هو العملية التي تحدد الدور الذي يترجى أن يحققه كل عضو في المنظمة، وكذلك العلاقات بين الأعضاء، بغية تحقيق الإنسجام بين جهودهم ليصبح أكثر كفاءة في تحقيق الأهداف".²
- التطوير الإداري: يعتبر "جهود مخططة ومداخل منظمة للتغيير، تشمل المنظمة بأكملها أو أجزاء كبيرة نسبياً منها، بهدف زيادة فاعلية التنظيم وتطوير القدرات الكامنة لجميع أعضائه من الأفراد، وتشمل سلسلة من أنشطة تدخلات علم السلوك المخططة والتي تنفذ بالتعاون مع أعضاء المنظمة لمساعدتهم في إيجاد طرق تحسين العمل، لتحقيق أهداف المنظمة والأفراد العاملين فيه".³
- تناولت التعاريف السابقة عمليات تهدف إلى غايات موحدة المغزى وهو إحداث تغييرات جوهرية في بنية الإدارة العامة، هذه الإجراءات قد تقترب بالعنصر البشري في الإدارة العامة، خاصة المستويات العليا كالمدير والموظفين لتحسين مستوى التفكير والسلوكيات وقد يقترب باستحداث تغيير في العمليات التكتيكية والديناميكية الشاملة داخل الجهاز الإداري، لاستخدام أمثل للموارد وإدراك الخلل القائم وكذلك لإستيعاب التغيير والتصحيح لحل المشكلات وزيادة الكفاءة والإنتاج.
- وبذلك يعتمد الإصلاح الإداري على التطوير والتحديث، والتنمية الإدارية لبلوغ أهدافه المتوسطة والبعيدة المدى.

المطلب الثاني: مداخل الإصلاح الإداري:

يتفق الباحثين في العلوم الإدارية أن التغيير هو جوهر عملية الإصلاح الإداري، ولكن الاختلاف يكمن فيما يجب تغييره، وكيف سيتم ذلك، لذا يعتبر الإصلاح الإداري ضرورة ملحة، يفرض إحداث تغيير في أساليب العمل واتخاذ القرارات، ويتم ذلك عبر مرحلتين، هما:

¹ - رافق بن مرسل، "الأساليب الحديثة للتنمية الإدارية بين حتمية التغيير ومعوقات التطبيق"، مذكرة الماجستير، في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، فرع تنظيمات سياسية وعلاقات دولية، ص 25.

² - الرمانى، مرجع سابق، ص 32.

³ - طاهر محسن منصور الغالبي، التطوير التنظيمي مدخل تحليلي، الاردن: دار وائل للنشر، 2010، ص 37.

أ- المدخل الذاتي للإصلاح الإداري:

يقوم هذا المفهوم على أساس أنّ الإدارة الحكومية بذاتها وبحكم مهامها مطالبة بتصحيح أخطائها بناء على التقييم والمتابعة والرقابة، يجب أن تسعى إلى اكتشاف موطن الخلل والانحراف، وتسعى إلى معالجتها بالوسائل العلمية، وعلى نحو مستمر، وبصورة تلقائية استجابة لحاجات المجتمع وأهداف السياسة العامة.¹ إلّا أنّ نجاح الإصلاح الإداري الذاتي يتطلب توفر شروط معيّنة من أهمها ما يلي:

- قدرة الجهاز الإداري على إدراك ضرورة الإصلاح والتغيير للوفاء بحاجات الجماهير ومتطلباتهم.
- توفر الكفاءات الإدارية الواعية والقادرة على تقديم الإستشارات والإبتكار، ورؤية حاجات الإصلاح الإداري.
- درجة تقدم النظام الإجتماعي أي القدرة على تقبل نتائج التغيير.

ب- المدخل الإلزامي للإصلاح الإداري:

يأتي هذا النوع من الإصلاح مفروضاً من خارج الأجهزة الإدارية نتيجة الإحساس العام في المجتمع بأنّ هذه الأجهزة قد أصبحت غير قادرة على تحقيق الأهداف ويتجلى ذلك في عدّة مظاهر:

- عجز الجهاز الإداري في تفهم وتلبية حاجيات المواطنين، فيؤدي ذلك إلى انتشار التذمر، والشكاوى وعدم الرضا.²

- عجز الجهاز الإداري عن التنبؤ بالمستقبل والمشاكل المتوقع حدوثها والحيلولة دون وقوعها.

وهناك مداخل أخرى للإصلاح الإداري وتتمثل في:

- المدخل الإداري: من أقدم المداخل، يركز على في العملية الإدارية على التخطيط، والتنظيم والمتابعة والتقييم.

¹ - محمد الناشد، المدخل إلى إدارة الأعمال، كلية الاقتصاد والتجارة، منشورات جامعة حلب، مديرية الكتب والمطبوعات، 1979 - 1980، ص 321.

² - نفس المرجع الآنف الذكر، ص 292.

- المدخل السياسي: لإعادة تشكيل العلاقة بين الجهاز الإداري والسلطة السياسية.
 - المدخل الاجتماعي: لإعادة تشكيل العلاقة بين الجهاز الإداري والمجتمع.
 - المدخل الهيكلي: يركز هذا المدخل على الهياكل التنظيمية.
 - المدخل السلوكي: الذي يركز على العنصر البشري.
 - مدخل بناء المنظمات: ويدمج وجهتي نظر المدخلين السابقين معاً الهيكلي والسلوكي (أي أنه يركز على الهياكل التنظيمية وعلى العنصر البشري).¹
- من خلال دراستنا لهذه المداخل المتعلقة بالإصلاح الإداري يتبين أنه لا بد للجهاز الإداري أن يكون قادراً على محاربة كل خلل يتعرض له من أجل ضمان سلامة القرارات الإدارية التي يسعى إلى تحقيقها، وضمان تحقيق متطلبات ورغبات الأفراد بالاعتماد على أساليب التخطيط والتنظيم والرقابة لضمان السير الفعّال، وصولاً إلى تحقيق نتائج إيجابية مرغوبة فيها.

المطلب الثالث: مستويات الإصلاح الإداري

تتفاوت الأهداف المعلنة للإصلاح الإداري، إلا أن السمة الرئيسية لمعظم الجهود تهدف إلى زيادة كفاءة الأجهزة الحكومية والوزارات والدوائر والمؤسسات العامة، هذه الأهداف تقوم على تمكين المنظمة من الإضطلاع بدور فعال ومتزايد في مساعدة أعضائها على بلوغ الأهداف، حيث أنه ينبغي أن تتجلى

¹ - عالية عبد الحميد عارف، الإصلاح الإداري، المرجعية النظرية وقضايا معاصرة، القاهرة: المنظمة العربية للتنمية الإدارية،

الأهداف على شكل تغييرات في برامج المنظمة، التي يجب أن تستهدف الأولويات التي يجب تحسينها والتي يجب أن تحقق أكبر قدر من الكفاءة على مستوى الأداء.¹

- **الإصلاح الإستراتيجي:** هو الإصلاح الذي يهتم بوضع خطة شاملة، تمثل استراتيجية الدولة ورؤيتها المستقبلية للخطوات الواجب إعتادها لتهيئة الإدارة لتحمل مسؤولياتها في مجال الإعمار والنهوض الإقتصادي والإجتماعي والتكامل بينهما وبين القطاع الخاص، وتحديد دور وموقع كل منهما وإعادة رسم الأهداف والمهام لكل إدارة، وما تقتضي عملية تحديثها وتطويرها في مجالات التخطيط والدراسة والتنفيذ والتنسيق، في ضوء وضع هيكلية حديثة للإدارات والمؤسسات العمومية، إضافة إلى إدخال تقنية المعلومات في معالجة مشاكل الإدارة والعمل على تنشيطها وتسريع إستثمار عملياتها وتوفير كافة المعلومات اللازمة لتهيئة القرار الإداري السليم المبني على معلومات وإحصاءات دقيقة وشاملة لتعزيز مبدأ الشفافية والنزاهة داخل الجهاز الإداري.

- **الإصلاح التكتيكي المحدود:** يقتضي عملية تطوير وتحسين في البنى والأداء بمؤسسات الدولة وأجهزتها والارتقاء بمستوى العاملين بها واكتساب ثقة المواطن في أجهزة الإدارة العامة.

- **الإصلاح الاجتماعي:** قائم على إصلاح القيم الأخلاقية والنفسية والمعرفية والسلوكية للفرد والأسرة والمجتمع.²

كل المستويات والتقنيات التابعة للإصلاح الإداري تحتاج إلى جهود لمعالجة القضايا خاصة قضايا الفساد الإداري، فالإصلاح الإداري يستهدف إحداث تغييرات جزئية تمس جوهر الإدارات والأجهزة الإدارية وصولاً إلى التنمية الشاملة.

¹- عبد الفتاح محمد علي الفرجاني، "واقع استراتيجيات الإصلاح والتطوير الإداري ودورها في تعزيز أمن المجتمع الفلسطيني" دراسة تطبيقية على قيادات الشرطة الفلسطينية بقطاع غزة، رسالة ماجستير إدارة الأعمال، معهد الدراسات العليا، كلية التجارة، قسم إدارة الأعمال، الجامعة الإسلامية-غزة، 2008، ص 21.

²- جبريل، مرجع سابق، ص 142.

المبحث الثاني: استراتيجيات وطرق الإصلاح الإداري

تتعلق استراتيجية الإصلاح الإداري بمجموعة من الأهداف والغايات، ومجموعة من الوسائل التي يتم تنفيذها من أجل تحقيق وتطوير كفاءات وتغييرات في الجهاز الإداري للدولة، ثم اختيارها من أجل تحقيق تكامل داخلي أو خارجي لأوضاع ومشكلات البيئة، فالاستراتيجية تتعلق بالأهداف والمسارات الكلية الموصولة إليها، ومن ثم فإنّ تحديد هذه المتغيرات يمثل نقطة البدء وتستلزم جهداً تخطيطياً ينبغي أن يسبق أي جهد للاطلاع وتحديد هذه المتغيرات.

المطلب الأول: مراحل وخطوات الإصلاح الإداري:

تتطلب عملية الإصلاح الإداري قبل كل شيء وجود جهاز إداري يتولى النشاط الهادف بتحديد وحصر المسؤوليات بالتنسيق مع بقية أجهزة الإدارة العامة المعنية بالإصلاح بحيث يكون هذا الجهاز مسؤولاً عن تأمين الأطر البشرية المؤهلة بالإصلاح من جهة، وتهيئة المناخ الملائم على أرض الواقع لتقبل وتنفيذ برنامج الإصلاح من جهة أخرى.

كما أن مراحل الإصلاح الإداري عملية مستمرة، ولا تتم دفعة واحدة، أي أنها تتم بخطوات ومراحل مترابطة مع بعضها البعض حتى تصل إلى المطلوب، فعملية الإصلاح الإداري لا تختلف عن الخطوات المنهجية العلمية في تناولها أي موضوع الذي هو موضوع التغيير، إذ تمر هذه العملية بعدة خطوات.¹

تتمثل هذه الخطوات فيما يلي:

- المرحلة الأولى: ضرورة توفير الإحساس بالحاجة التي تستدعي لإصلاح الإداري

إنّ سوء الأداء بالعديد من المصالح العامة، وضعف رضى المستفيدين من الخدمات وتعدد الإجراءات والتضخم الوظيفي، وضعف مستويات المديرين، وشيوع الظواهر السلبية، وعدم الإنضباط،

¹ - الفرجاني، مرجع سابق، ص 27.

وغيرها، يعطي شعوراً بوضع غير مرغوب فيه والحاجة إلى تغييره للوصول لما نريده، فالإصلاح ليس هدفاً إنما وسيلة للوصول إليه الأهداف الموضوعية.¹

فالحاجة إلى عملية الإصلاح الإداري، تبدأ من خلال الشعور بضرورة إعداد وتنفيذ برنامج الإصلاح الإداري من خلال التعرف على مستويات الأداء في أجهزة الإدارة العامة، ومعدلات النمو الإقتصادي ومتوسط إنتاجية الفرد العامل، وتدني مستوى جودة الخدمات المقدمة لأفراد المجتمع،² أما قبول الأجهزة الإدارية للإصلاح الإداري يعني اعترافها بأخطائها وتقصيرها وكذلك عجزها، فالإصلاح الإداري لا يأتي من فراغ إنما بناء على حاجة تدعو إليه، ويقوم على إفتراض وجود خطأ أو أخطاء في العملية الإدارية أين يأتي الشعور والرغبة في الإصلاح الإداري.

- المرحلة الثانية: صياغة ووضع استراتيجية خاصة بالإصلاح

يتم في هذه المرحلة تحديد الهدف الذي تأمل المنظمة أن تحقق من إصلاح إداري (رؤية)، لما الإصلاح الإداري؟ (رسالة)، ماذا يجب أن يحقق؟ (الأهداف) وكيف يكون ذلك؟ (الاستراتيجيات). وتعتبر هذه المرحلة من أكثر المراحل صعوبة لوجود أولويات عديدة حسب المستفيدين، وتفاوت وجهات النظر شأنها شأن وسائل التنفيذ.³

فهي تقوم بوضع الإستراتيجية الملائمة للإصلاح الإداري وذلك بتحديد الهدف المطلوب بلوغه، ووسيلة تنفيذه بأعلى كفاءة ممكنة، فقد تكون صعبة للغاية نظراً لوجود أطراف متعددة ذات أهداف متباينة لهذا يجب تصفية الأفكار قبل اعتمادها.

¹ - سلمان سلامة، "الإصلاح الإداري"، مذكرة ماجستير، جامعة دمشق، كلية الإقتصاد، ماجستير إدارة أعمال ص 12.

² - البحيري، مرجع سابق، ص 39.

³ - الناشد، مرجع سابق، ص 330.

- المرحلة الثالثة: مرحلة تطبيق وتنفيذ استراتيجية الإصلاح الإداري

هذه المرحلة أيضا تكتنفها الصعوبة بكون كل طرف في الجهاز الإداري يحاول مقاومة عملية

التغيير إذا ما أثرت على مصالحه الشخصية، وحدت منها.¹

أي أن تحديد أهداف وغايات الإصلاح الإداري ووضع الإستراتيجيات في الأجهزة الإدارية للدولة

أمر صعب، فلأهداف تكون متباينة وذلك راجع لوجود عدة أطراف في الكيان الاجتماعي والسياسي.

- مرحلة الرقابة والتقويم:

أو بما يسميها البعض 'مرحلة المتابعة والتقييم'، أين تأتي الرقابة بعد الإنتهاء من عملية الإصلاح

يطلق عليها إسم: 'الرقابة اللاحقة' حيث يتم فيها قياس ما تحقق ومقارنته مع المعايير المستهدفة للحكم

على نجاح عملية الإصلاح أو أن تكون رقابة متزامنة مع جهود الإصلاح، تقوم على تقوية الإعوجاج

في عملية التنفيذ عن المخطط له بالإعتماد على التغذية العكسية للمعلومات مما يؤدي بالنهاية للوصول

إلى ما هو مطلوب، هذا وتعتبر عملية الرقابة عملية شاقة في كثير من الأحيان لتعدد الأهداف المطلوب

الرقابة عليها، فمن المهم فعلاً أن تتزامن الرقابة الفنية لكل مرحلة مع الرقابة السياسية الكلية على الأداء

النهائي لعملية الإصلاح.²

من خلال دراستنا لهذه المراحل نجدها خطوات مترابطة ومتكاملة فيما بينها، بدءاً من الإحساس

بالحاجة إلى الإصلاح ثم تصميم الاستراتيجية ثم تنفيذ الإصلاح وأخيراً تقييم الإصلاح الإداري.

المطلب الثاني: استراتيجيات الإصلاح الإداري

يمكن التمييز بين استراتيجيات الإصلاح الإداري من عدة جوانب، فهي متباينة من حيث نطاق أو

درجة شمول الإصلاح الإداري الذي يرتبط بعدة عوامل اقتصادية، اجتماعية، سياسية وثقافية، كما قد

¹ - عبد الحميد، مرجع سابق، ص 38.

² - نفس المرجع الآنف الذكر.

تختلف وفقا لمعايير، فاستراتيجيات الإصلاح من الممكن أن تركز على عنصر واحد أو عناصر محدّدة، وفي الحالة الأولى تكون استراتيجية الإصلاح قاصرة، أمّا في الحالة الثانية تكون مكتملة.

كما أن جهود الإصلاح الإداري قد تكون مشتتة وارتجالية، وقد تكون مسؤولية منطاة بجهاز خاص يتولى تنفيذها ورصد نتائجها، وتبين الدراسات في مجال الإصلاح الإداري ضرورة مأسسة جهود الصلاح بحيث تكون عملية تنفيذها ضمن رؤية واضحة وعلى مدى قدرة زمنية تستغرق وقتا يستمر سنوات طويلة حتى تعطي نتائج ملموسة.¹

يمكن دراسة استراتيجيات الإصلاح الإداري من خلال دراسة نطاقه وأطرافه.

أولا: نطاق الإصلاح:

1. استراتيجية الإصلاح الجزئي: يقصد بها أساليب جزئية ومرحلية جزئية لمعالجة المشكلات

التي تواجه الجهاز الإداري من خلال التركيز على الهياكل التنظيمية وتبسيط الإجراءات،² وتمثل جهود التطوير الإداري التي تنصب على قلة العناصر المكونة للنظام الإداري الكلي يختار فيها التطوير عدد محدود من المنظمات كتبسيط إجراءات العمل أو تطوير الهياكل التنظيمية والوظيفية.

يعد هذا الأخير ضيق من حيث النطاق وينبع غالبا داخل المنظمة ذاتها في ظل خيارات شخصية أكثر مما هي موضوعية، يرى أنصار هذه الاستراتيجية أنه مدخل منطقي وسهل الفهم كما يمكن ترجمته على شكل خطط وبرامج تطويرية واضحة، يمكن الوصول بها إلى نتائج سريعة وملموسة.³

فهو إذن إصلاح ينطوي على إدخال تغييرات موضوعية داخل المنظمة، يتميز ببساطة إجراءاته ووضوح معالمه وسهول تنفيذه تكون نتائجه غالبا إيجابية أين تحقق المنظمة أهدافها.

¹ - الفرجاني، مرجع سابق، ص 23.

² - السكارنة، التطوير التنظيمي والإداري، عمان: دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، 2009، ص ص 98-99.

³ - عبد الحميد، مرجع سابق، ص 42.

2. استراتيجية الإصلاح الأفقي: تنصب جهود الإصلاح على قلة من العناصر المكونة للنظام

الإداري الكلي.¹

وتتمثل هذه الاستراتيجية في جهود التطوير التي تنصب على قلة العناصر المكونة للنظام الإداري، لكن تطبق على كل منظمات الجهاز الحكومي أو قطاعاته.

3. استراتيجية الإصلاح القطاعي: تتمثل هذه الاستراتيجية في جهود الإصلاح الإداري، التي تهتم

بتطوير مختلف العناصر الحرجة للأنظمة والممارسات الإدارية، وذلك في قطاعات الجهاز الإداري كافة. وتعتبر هذه الاستراتيجية نموذجاً مصغراً للتطوير المتكامل في النظام الإداري للجهاز الحكومي، حيث يتم ذلك بشكل تدريجي أو مرحلي.

4. استراتيجية الإصلاح الشامل: تمثل هذه الاستراتيجية جهود التطوير التي تتناول مختلف

العناصر الحرجة للأنظمة والممارسات الإدارية، وذلك في قطاعات الجهاز الإداري كافة، هذه الأخيرة تعتبر ثورة في أنظمة وممارسات الجهاز الحكومي، إذ يتم تطبيقها دفعة واحدة، وعلى نطاق شامل.²

ثانياً: مصادر وأطراف التغيير:

المقصود هنا هو تحديد الأطراف الفاعلة التي تبادر بالإصلاح، وكذلك الأطراف التي تتأثر به،

وتتفاوت استراتيجيات التطوير بحسب التأيد أو الدعم الذي تتلقاه من الأطراف المختصة بالتغيير.

وتتمثل الأطراف المهمة بالإصلاح كل من:

– المنظمات الحكومية والعاملون فيها.

– القيادة السياسية، المؤسسة التشريعية.

– جماعات المصالح والضغط على المنظمة.

¹ – البحيري، مرجع سابق، ص 34.

² – البحيري، مرجع سابق، ص 35.

- أجهزة وخبراء أجهزة الإصلاح الإداري.

- وأخيرا الجمهور.¹

نستخلص أن دور الأطراف المذكورة أعلاه تعتبر عناصر مدعمة للإصلاح الإداري، كون الطرف الأول أي المنظمات الحكومية تقوم باستهداف الإصلاح، ووضع الخطط والبرامج، أما الطرف الثاني المتمثل في القيادة السياسية، فيقوم بجهود تهدف لتبني تلك البرامج، والحد من كل نزاع أو خلاف قد ينتج جراء تحالفات أو مقاومات ضد ذلك الإصلاح، كما نجدها تقوم بتوظيف المؤسسة التشريعية لأجل القيام بدور هام في عملية الإصلاح، وهي الرقابة، وذلك من خلال أطرها القانونية، ومن ثم تقويم الجهاز الحكومي، وإصلاح الأنظمة وممارساتها، إذ تأتي بعدها جماعات المصالح والضغط لإبراز جوانب الفعالية والقصور لهذه الأطراف الأولى، حيث تقوم الجماعات بمتابعة جهود الإصلاح والمشاركة في إبداء الرأي، وقد يأخذ بعين الاعتبار تلك الآراء، إذا توفرت فيها صيغة شرعية وقاعدة جماهيرية واسعة.

وبالتالي يأتي دور الخبراء لتقديم الخيارات والبدائل المتعلقة بالإصلاح، التي قد تكون اختياراتها ناجحة إذا ازدادت علاقتها بالقيادة السياسية، وقد تكون فاشلة.

لا يمكن نسيان العنصر الداخلي الذي يؤثر بدوره على كل هذه العناصر المذكورة والأطراف المهمة بالإصلاح، فالمصدر السادس أي الجمهور غالباً ما يكون دوره مهماً أو في بعض الأحيان غائباً، إلا أنه يؤثر بشكل مباشر على تحولات الأطراف العليا في الجهاز الحكومي، فمشاركته فعالة، وقدراته على التصويت والتفاوض تسمح له بالمشاركة لتحقيق أهدافه.

¹ - عبد الحميد، مرجع سابق، ص 51-52.

المطلب الثالث: سياسات وأهداف الإصلاح الإداري

أضحى الإصلاح الإداري حتمية وضرورة تفرضها عوامل داخلية نابعة من الإرادة المجتمعية، وخارجية مرتبطة بالإنخراط في المنظومة الدولية.

أولاً: سياسات الإصلاح الإداري

تنقسم سياسات الإصلاح الإداري إلى سياسات خاصة بالقوى العاملة، التي تعتبر الركيزة الأساسية لأي منظمة، وكذلك إلى سياسات خاصة برفع مستوى تلك القوى وهذا يخص الإجراءات التي تتخذها المنظمة أو الإدارة اتجاه العمال والموظفين ما يخص معوقات العمل، وأخيراً قياس مدى فعالية الدولة في التنسيق المتكامل لنشر الخدمة والفعالية. ويمكن شرحها وتبسيط هذه السياسات في:

1. السياسات الخاصة بالقوى العاملة:

يعتبر القطاع العام الركيزة الأساسية لبناء إقتصاد وطني لمردوده المالي، لذا يعتبر إصلاحه سياسة تتبناها الدولة من أجل النهوض بمستوى دخلها.

إنشاء معهد أو مدرسة عليا للإدارة، طلابها هم النخبة المتميزة من خريجي الجامعات والحاصلين على الشهادات العليا ويتم اختيارهم من خلال امتحانات عامة، ويتم تأهيلهم على يد مجموعة من الأساتذة ذوي الكفاءات والخبرات المتميزة لكي يشغلوا بعد تخرجهم المناصب القيادية في الدولة.¹

فتح مراكز متخصصة للتكوين حسب الدرجات والمستوى والمهن لذوي الشهادات العليا والمراتب المتميزة ليشغلوا مناصب لائقة ومساوية لشهاداتهم وليكونوا متأهلين أكثر في المناصب التي سيشغلونها.

• تطوير أساليب تقييم الأداء في الجهاز الحكومي: بحيث تقوم بتحديد القدرات الإدارية المتوقعة

للموظف لحصر الكفاءات بالجهة في إطار نظام متكامل لتخطيط وتنمية القوى العاملة.

¹ - البحيري، مرجع سابق، ص52.

• إنشاء قواعد للبيانات عن الكفاءات والخبرات: يقوم مركز المعلومات ودعم القرار التابع لمجلس الوزراء بإنشاء قواعد للبيانات عن هذه الكفاءات والخبرات في المجالات المختلفة، بحيث تضع هذه المعلومات تحت يد متخذ القرار عند الحاجة.

• توجيه القوى العاملة: ذلك بإعادة توجيه القوى العاملة إلى مجالات: البحوث، التخطيط، التطوير، الحصر، التفتيش، حيث نجد نقصاً دائماً في هذه المجالات.

• تقييم الدخل العام للموظفين: ذلك بإعادة تقييم الدورات المسندية والأنظمة المالية المطبقة بما يحقق رفع كفاءة الانجاز وسلاسة سير الاعمال وسرعة في الانجاز على التطبيق السليم للأنظمة والتعليمات وذلك يتطلب تقوية اجراءات الضبط والرقابة الداخلية المطبقتين وللحد من خروقات تؤدي إلى الفساد المالي والإداري.

• التقييم الدوري: وضع نظام التقييم الدوري لمراكز التدريب الإداري الحكومية والخاصة ودعمها فنيا وماليا، وجذب الكفاءات والخبرات للعمل بها وتدريبها دورياً.¹

2. سياسات تبسيط الإجراءات ورفع كفاءة الأداء

تشمل تحديد أساليب قياس الأداء واقتراح طرق تعظيم الإنتاجية وتحسين أساليب اتخاذ القرارات المالية، وتصميم طرق قياس وتتبع التكاليف، ووضع قواعد متابعة وإدارة العقود ونظم وإجراءات العمل ودلائل للمسئولية، وتشخيص المشكلات التي تعوق الأداء واقتراح الحلول المناسبة لها.²

3. سياسات تطوير نظم الرقابة وسياسات تطوير نظم المعلومات

إعادة هيكلة أجهزة الرقابة والتدقيق بما يخدم الانسجام فيها وتوزيع المراحل والتدقيق قبل وبعد الصرف لتكون علاقتها منسجمة ومتقنة بدلا من تعدد هذه الأجهزة والذي يؤدي إلى تشتت جهودها

¹ - مرجع سابق، ص52.

² - فاروق مها عزت عادل طالب سالم، "أهمية العوامل المؤثرة في الإصلاح الإداري لمواجهة الفساد"، بحث تطبيقي، موقع الإلكتروني <http://www.iasj.net> يوم الإطلاع : 05-08-2016 ، على الساعة 22:12 ص11.

وإمكانياتها، وهذا يتضمن اللجان المشكلة داخل تلك المنظمات بوجوب اتخاذ إجراءات صارمة وأدلة على تجاوز تلك اللجان، مع وجود لجان استشرافية عليا للتدقيق والإشراف والمتابعة، مع اختيار تلك اللجان وفق السمعة الحسنة، نظافة السجل الوظيفي، وتصحيح البنية الهيكلية، بما في ذلك دمج المؤسسات والهيئات وإزالة الإزدواجية بينها.¹

من خلال ما سبق يمكن إستخلاص أن سياسات الإصلاح الإداري يتم فيها التنسيق بين الأفراد العاملين ودور الجهاز الإداري في التعامل معهم، أي علاقة التأثير والتأثير بين المتغيرين، مع مراعاته تحقيق الأهداف المطلوبة، من أجل الإصلاح الإداري العام وأخيرا تحقيق الخدمات العامة للدولة.

ثانيا: أهداف الإصلاح الإداري:

تتلخص الأهداف الرئيسية لعملية الإصلاح الإداري في الآتي:

- تحسين مستويات الأداء في الجهاز الإداري ورفع إنتاجيتها.
- ترشيد الإنفاق الحكومي والتركيز على إقتصاديات التشغيل من خلال تخفيض حجم البرامج والأجهزة والأعداد الزائدة للعاملين.
- تبسيط الإجراءات الإدارية وإصلاح الأنظمة المالية والضريبية بهدف توفير الموارد والعدالة في توزيع الأعباء.²

إن أهداف الإصلاح الإداري تتحدد مع طبيعة الإصلاح نفسه، فهو يهدف إلى خلق مقدرات وكفاءات من أجل الإستخدام الأفضل للعلم والتكنولوجيا في الإنتاج والخدمات لتحقيق التنمية الشاملة وبالتالي تحقيق الأهداف الوطنية المرغوب التوصل إليها، إضافة إلى تحسين ورفع مستوى الخدمات (تبسيط الإجراءات بتحسين ظروف استقبال الجمهور في الإدارات والمؤسسات العامة وتقديم الخدمات

¹ - فاروق، مرجع سابق، ص12.

² - الفرجاني، مرجع سابق، ص21.

والإرشاد له، ووضع كافة المعلومات اللازمة حول المعاملات العائدة للجمهور في نماذج طلبات ولائحة بالمرفقات وغيره.

- تعد أهداف الإصلاح الإداري عنصرا مهما في النظام العام للمنظمات الادارية، الذي ينبغي على قادة المنظمات تفهم أبعاده كونه الوسط الذي تعيش فيه المنظمات، والذي يؤثر في نوع السلوك الذي تتفاعل به أو مع غيره.

- إحداث التوازن بين الوسائل والأهداف، عند ظهور إختلال التوازن بين الوسائل والغايات المطلوبة أين تبرز أهمية الإصلاح الإداري، أي: "التلازم بين هيكل الإدارة ووظائفها كوسائل تستهدف تحقيق غايات تحددها قيم المجتمع".¹

ذلك من خلال الأهداف المحددة لأداء المنظمات مع التركيز على المسؤولية الاجتماعية لتلك المنظمات نحو المجتمع بما يشمل تقويم الأداء للعمليات المنجزة وربطها بمتطلبات المجتمع، ولتحقيق هذه الغاية يجب أن يعمل الإصلاح على مواصلة الجهد التغييري لوضع مختل قائم وتعويضه بآخر محله ينهض بالقدرة الفعلية للإدارة من أجل المساهمة في تحسين أداء الإدارة وبالتالي تدبير الشأن العمومي.

- تحسين أساليب التعامل مع المواطنين وتعزيز مفهوم ضرورة الاستجابة لمطالبهم باعتبار أن تقديم الخدمة للمواطنين لهم هو مبرر وجود الأجهزة الإدارية، ويتم ذلك من خلال إظهار المزيد من

الشفافية في عمل الموظفين والأجهزة الإدارية وتعزيز مفهوم المساءلة والمسؤولية الاجتماعية.²

¹ - الرماني، مرجع سابق، ص41.

² - البحيري، مرجع سابق، ص41.

المبحث الثالث: دور الإصلاح الإداري في القضاء على الفساد

يمثل الفساد عامة والفساد الإداري خاصة أحد أهم الآثار السلبية للعولمة، إذ مسّ كل المجتمعات محلياً، هذا الأخير يعتبر ظاهرة متفشية بشكل شاسع لدرجة أن معالجتها يكاد يشكّل تحدياً لا يمكن التغلب عليه، لكن المجتمع الدولي قرّر الكفاح للقضاء على هذا المشكل الذي يهدّد استقرار المجتمعات وأمنها، وتراجع قيمها الأخلاقية والقومية، والذي يعرّض التنمية وسيادة الدّول إلى الخطر، لذا اجتمعت المنظمات الدولية والإقليمية والوطنية الحكومية، وغير الحكومية على ضرورة مواجهة ومعالجة مشكلة الفساد الإداري. كما أن لتحقيق هذه الغاية يجب أن يعمل الإصلاح الإداري لهذه الدول على مواصلة الجهد التغييري للوضع القائم وتعويضه بآخر محله الذي سينهض بالقدرة الفعلية للإدارة من أجل المساهمة في تحسين أداء الإدارة وبالتالي تدبير الشأن العمومي.

المطلب الأوّل: الجهود الدولية لمكافحة الفساد

حيال انتشار الفساد بأشكاله المختلفة على مستوى العالمي، كان لا بد أن ينادى المجتمع الدولي من أجل توحيد الجهد وتنسيق الإجراءات الكفيلة بإنقاذ الشعوب، وقد انعقدت لهذه الغاية مؤتمرات وندوات ولقاءات دولية وإقليمية تحت شعار مكافحة الفساد في الإدارة العامة، وقد بدأت مع مؤتمر روما الدولي للعلوم الإدارية عام 1971، التي تتوالى على الصعيد الدولي اليوم، وفي السنة الموالية انطلقت ندوة سنوية لشؤون الإدارة العامة على المستوى الأوروبي، أين تم انشاء المجموعة الأوروبية للإدارة العامة (European Group of Public Administration). والتي تدير المعهد الدولي للعلوم الإدارية،¹

أين تم تحديد مجموعة من الأهداف والأنشطة التي تتمحور حول:

- تنظيم وتشجيع تبادل المعلومات حول تنمية الإدارة العامة على الصعيدين النظري والعملي.

¹ - محمد فريج غازي، الإصلاح الإداري، دراسة مقارنة بين الأنظمة الوضعية والنظرية الإسلامية رؤية مستقبلية للإصلاح الإدارة العامة، لبنان: منشورات الجلبى الحقوقية، 2014، ص ص 34-35.

- رعاية الدراسات المقارنة حول تطوير نظرية الإدارة العامة باتجاه الأهداف المرجوة على الصعيد الأوروبي.

- تبسيط عملية تطبيق الأفكار المبتكرة، والأساليب والتقنيات الحديثة في الإدارة وإشراك الباحثين في نشاطات المعهد.

- تشكيل مجموعات خاصة بالدراسات الإدارية وتعميم المنشورات الإدارية.¹

إلى ذلك تقوم بعض الإتفاقيات الدولية العالمية والعربية بدور فعال في متابعة الفساد الإداري، أين تصدر منها مجموعة من المبادرات في سبيل القضاء على الفساد، نذكر منها على سبيل المثال:

1. اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد وأهدافها:

نظراً لما تعيشه الدول بسبب تفشي آفة الفساد، ولما لها من أضرار وخيمة على مجتمعاتها، وارتباط هذه الظاهرة بمختلف الجرائم المنظمة والجرائم المالية والإقتصادية زاد من خطورتها، لهذا ظهرت الحاجة إلى التعاون الدولي بين كل دول أعضاء هيئة الأمم المتحدة، وتضافرت جهودها للوصول إلى إطار جامع يمكن من خلاله مكافحة هذه الظاهرة، ولقد أثمرت هذه الجهود من خلال وضع مجموعة من المبادرات، والقرارات والإتفاقيات الدولية، أهمها على الإطلاق هو: 'اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد' التي اعتمدها في 31 أكتوبر 2003 القرار رقم 58/04 المؤرخ في 2003، وتم التصديق عليها في المؤتمر المنعقد ب' مردا بالمكسيك' من 9-11 ديسمبر 2003، والتي دخلت حيز التنفيذ في 14 ديسمبر 2005.²

هدف هذه الإتفاقية، التي تحتوي على 71 مادة مصنفة في فصول، يتم إلزام الدول الأطراف فيها بضرورة إجراء وتطبيق تدابير وتعديلات واسعة النطاق تمس مختلف تشريعاتها وأجهزتها الإدارية

¹ - غازي، مرجع سابق، ص36.

² - Organisation, de coopération et de développement économiques, **corruption glossaire des normes pénales internationales**, Les éditions de l'Oced, paris, 2008, p 15.

والمالية والقضائية، تهدف أساساً إلى الوقاية من جرائم الفساد ومكافحتها، وردع مرتكبيها إضافة إلى التعاون بين الدول الأطراف في هذا المجال.¹

- قامت الإتفاقية بإعداد مشروع اتفاقية دولية لمكافحة الفساد حيث تنصّ ديباجة الإتفاقية على خطورة أعمال الفساد وأضرارها، من أهمها عدم المساس باستقرار المجتمعات وأمنها.

- ترخيص الديمقراطية والقيم الأخلاقية والعدالة وترخيص التنمية وسيادة القانون ...، وهذا للعلاقة المسببة بين حالات الفساد والجريمة المنظمة والجريمة الاقتصادية.²

2. اتفاقية الإتحاد الإفريقي لمنع الفساد ومكافحته:

بدأت الجهود الإفريقية في واشنطن في 23 فيفري 1999، عندما اجتمع التحالف العالمي من أجل إفريقيا لأجل مناقشة الأطر التعاونية لمكافحة الفساد والذي اختتم بإصدار مبادئ غير ملزمة لمكافحة الفساد (25مبدأ)، غير أن أهم إنجاز للدول الإفريقية في مجال التصدي للفساد هي 'الإتحاد الإفريقي' لمنع ومكافحة الفساد.³

تأتي أهم المبادئ التي تتعهد بها دول الأطراف في هذه الإتفاقية ب:

- الإلتزام وإحترام المؤسسات الديمقراطية والمشاركة الشعبية وسيادة القانون والحكم الرشيد، وكذلك إدانة ورفض أعمال الفساد والجرائم ذات الصلة والإفلات من العقاب، لهذا السبب تنص الاتفاقية على مجموعة من الإلتزامات للدول التي لا بد لها أن تلتزم بها وهي:

- مطالبة الموظفين العموميين المعيّنين تقديم إقرار عن ممتلكاتهم وثرواتهم عند تولي مهام وظيفة عامة وخلال مدة توليهم هذه الوظيفة وبعد انتهاء مدة خدمتهم.

¹ - حاحة، مرجع سابق، ص40.

² - احمد محمود نهار أبو سويلم، مكافحة الفساد، عمان: دار الفكر، 2010، ص50 .

³ - حاحة، مرجع سابق، ص43.

- تشكيل لجنة داخلية أو جهاز مماثل آخر وتكليفه بإعداد مدونة سلوك ومراقبة تنفيذها وتوعية

الموظفين العموميين وتدريبهم بشأن المسائل المتعلقة بآداب المهنة،

- اتخاذ إجراءات تأديبية وإجراءات للتحقيق في القضايا المتعلقة بالفساد والجرائم ذات الصلة بغية

مواكبة التكنولوجيا وزيادة فعالية المسؤولين في هذا الصدد، ضمان الشفافية والعدالة والفعالية في إدارة

إجراءات التعيين في الخدمة العامة، مع عدم الإخلال بأحكام التشريعات المحلية، التأكد من أن أي

حصانة تمنح للموظفين العموميين لا تشكل عقبة عند التحقيق في ادعاءات توجه ضد محاكمة هؤلاء

الموظفين.¹

3. البنك الدولي:

مع التحديات المستمرة التي تطرحها ظاهرة الفساد، والتقدم المحدود المحرز في معالجة أسبابه،

يقوم البنك الدولي بتعزيز وزيادة عمله في مجال إصلاح أنظمة الإدارة العامة ومكافحة الفساد.

وفي 20 مارس 2007، وافق مجلس إدارة البنك الدولي بالإجماع على استراتيجية جديدة وبدأ

بتنفيذ إطار جديد يطلق عليه إطار التنمية الشامل والمتعدد الأبعاد لاستراتيجية إصلاح أنظمة الإدارة

العامة ومكافحة الفساد، إدراكاً من البنك الدولي بأن سلامة نظام الإدارة العامة، وقوة المؤسسات العامة

يقعان في صلب تحقيق التنمية القابلة للاستمرار، وتخفيض أعداد الفقراء، بوضع الإصلاح المؤسسي

للقطاع العام، وتعزيز سيادة القانون، ومكافحة الفساد في قلب مساعداته للبلدان الأعضاء، بحيث تظهر

شواهد متزايدة أن التطبيق غير الفعال للقوانين يتسبب في التدهور البيئي، والفساد، وغسل الأموال،

وسائر المشكلات التي تتغل كواهل الشعوب والإقتصاديات في مختلف أنحاء العالم، ومنذ أواخر تسعينات

القرن الماضي شرع البنك الدولي على نحو متزايد في مساندة القطاع القضائي، والقروض التي تهدف

¹ - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، الإطار القانوني والمؤسسي لمكافحة الفساد في الجزائر، 2014، ص ص 69-72.

إلى تحديث المحاكم، وتدريب القضاة وموظفي البنك الدولي بدور نشط عن طريق مساندة ما يربو على 600 برنامج لمكافحة الفساد، ومبادرات تحسين الإدارة العامة.¹

4. التقرير العالمي الشامل عن الفساد:

تقوم منظمة الشفافية الدولية بإصداره منذ عام 2001، هو يركز في كل عام على قطاع حيوي مهم من قطاعات الدولة، حيث يتم إعداده من طرف خبراء في مكافحة ظاهرة الفساد في مختلف القطاعات، وذلك من أجل إحداث الإصلاحات اللازمة للحد من الفساد. ففي عام 2001، ركز هذا التقرير على دراسة الوضع الكائن للفساد الإداري عامة، أما في 2003، ركز على وسائل الحصول على المعلومات والتعامل معها.

هذا التقرير لم يركز فقط بدراسة جانب واحد من جوانب الفساد في الدولة بل قام كذلك بدراسة الجانب السياسي والقضائي وقطاع المنشآت والمقاولات وإعادة البناء والاعمار.²

5. الجهود العربية لمكافحة الفساد:

تظهر الجهود الأولى العربية في مواجهة الفساد إلى اتفاقية التعاون العربية والخبرات التي أقرتها جامعة الدول العربية سنة 1983 لتعزيز التعاون بين الدول العربية في تبادل المعلومات والخبرات والمساعدة القضائية في مجال مكافحة الفساد والرشوة، إضافة إلى الإتفاقية الأمنية بين دول مجلس التعاون لدول الخليج العربي التي أقرت سنة 1995 لمكافحة الجريمة بين هذه الدول من خلال تبادل المعلومات والخبرات وتسليم المجرمين، أين لعب مجلس وزراء الداخلية العرب دورا كبيرا في التصدي للفساد، حيث عمل في العديد من اجتماعاته إلى التنبيه إلى أخطار الفساد وآثاره السلبية، وقد عقدت في

¹ - السكارنة، مرجع سابق، ص 135-136.

² -سارة بوسعيد، "دور استراتيجية مكافحة الفساد الاقتصادي في تحقيق التنمية المستدامة دراسة مقارنة بين الجزائر وماليزيا"، مذكرة ماجستير في علوم التسيير، كلية العلوم الاقتصادية والتجارة وعلوم التسيير وإدارة الأعمال والتنمية المستدامة، الإقتصاد الدولي والتنمية المستدامة، 2013، ص31.

هذا المجال عدة ملتقيات علمية متخصصة في مجال مكافحة الفساد بمختلف أشكاله، وأهم إنجازاته نذكر : مشروع الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد.

لقد قامت المنظمة العربية للتنمية الإدارية التابعة لجامعة الدول العربية بدورها قيادي في مجال الوقاية من الفساد انطلاقاً من دورها في المجال التنمية والإصلاح الإداري الذي يظهر بانعقاد عدة مؤتمرات علمية في هذا المجال.¹

من خلال العديد من الدراسات والأبحاث، يتبين أن عملية الإصلاح الإداري في الدول العربية تعاني من أوجه قصور متباينة أدت إلى عدم تكامل عناصر استراتيجية الإصلاح، وذلك يرجع غالباً إلى قصور الإستراتيجيات التي تتخذها المنظمات الدولية وعدم متابعتها، إضافة إلى عدم اعتماد أسلوب المشاركة في عملية التطوير والتغيير في الهياكل والأجهزة الرسمية.

المطلب الثاني: إستراتيجية إصلاح أنظمة الإدارة العامة لمكافحة الفساد

إن سوء التسيير أو الخلل الذي يصيب الجهاز الإداري يأتي في معظم الأحيان نتيجة لحالة غير عادية تمر بها الدولة في قطاعاتها المختلفة، لذا وجد الإصلاح كوسيلة لتطوير الأساليب والوسائل القديمة في الإدارة العاجزة عن الاستجابة لمتطلبات المواطنين، وهذا العجز يعود إلى انتشار آفة الفساد على مستوى الإدارة والتي تتجلى في البيروقراطية، المحسوبية والرشوة... وغيرها التي تقف كعائق أمام تطور الأساليب الإدارية في التسيير والتوجيه، التخطيط والرقابة، وبالتالي عدم تحقيق الكفاءة والفعالية والأهداف.

¹ -حاجة، مرجع سابق، ص ص 35-36.

يعتبر تطور الإدارة العامة الحديثة خلال العشرين سنة الماضية واحد من أكثر الاتجاهات الدولية المعاصرة اللافتة للنظر في الإدارة العامة، فقد هيمنت الإدارة العامة الحديثة على أجندة الإصلاح الإداري في العديد من دول العالم.

ومن أجل الحد من الآفات المختلفة والخطيرة لجأت العديد من الإدارات إلى تبني الإصلاح الإداري عن طريق العديد من الاستراتيجيات منها : ' الحكم الرشيد ' عن طريق آلية المحاسبة والمساءلة الشفافية، وإتباع إجراءات إدارية، ووسائل حديثة المتمثلة في : ' الإدارة الإلكترونية ' لمواجهة مختلف المشاكل التي تتخبط فيها الإدارة التقليدية وبالتالي يسمح لها بمواكبة التطورات الهائلة والحاصلة عن طريق الاستعانة والإستفادة من تقنيات جديدة لضمان جودة وأداء أساليب العمل باعتبارها القوة الدافعة للتحويلات الإقتصادية الإجتماعية والسياسية على المستوى العالمي.

أولاً: الحكم الرشيد وعلاقته بالإصلاح الإداري:

تختلف درجة الفساد الإداري من مجتمع لآخر تبعاً لنوع القيم الأخلاقية والنظم الاجتماعية السائدة، ومنطلقات الحكم الرشيد في مكافحة هذه الظاهرة داخل الإدارة، حيث تشمل إقرار مبادئ النجاعة والفعالية وذلك من خلال حسن التنظيم والأداء، وقد جاء الحكم الرشيد نتيجة الفساد المتفشي في العديد من الدول وعلى مستوى القطاعات العليا كآلية ومفهوم جديد يضاف إلى مختلف الأطر والآليات، عبر كافة المستويات من أجل القضاء على هذه الآفة.

من هذا المنطلق، يعرف الحكم الرشيد " أنه مجموعة من القواعد الطموحة الموجهة لإعانة ومساعدة المسيرين في الالتزام بالتسيير بطريقة شفافة، بهدف المساءلة، على أساس قاعدة واضحة وغير قابلة للتردد أو الانتقادات، على أن تساهم في ذلك كل الأطراف الفاعلة عبر نشاطات هؤلاء في مجال

التسيير والتي أصبحت من المتطلبات المثلى في كل المحيطات الاقتصادية والتي لا تستبعد أي عنصر من النشاط الإنساني".¹

يظهر من خلال التعريف أن الحكم الراشد أسلوب وطريقة الحكم والقيادة التي تسيير شؤون المنظمة سواء كانت دولة أو مجموعة من الدول، مؤسسات عمومية أو خاصة، فالحاكمية في هذا المفهوم تركز على مبادئ أساسية.

يقوم الحكم الراشد على معايير تختلف من بلد لآخر، وتختلف حسب اختلاف الجهات الصادرة عنها، والأكثر شمولاً منها تلك الدراسات الصادرة عن برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، تتمثل مبادئ الحكامة في:

- **الشفافية:** يمثل عنصر الشفافية الركن الأساسي في بناء الثقة داخل الإدارة العامة، بتوسيع احترام دائرة القوانين، فالشفافية تضيف مزيداً من الوضوح في أداء المهام، وتتشكل الشفافية نتيجة لعقلنة الذهنيات، وصحة المعاملات الإداري، ووضوح القرارات، وفحص الأعمال، وقابلية الاطلاع على ما تم انجازه من ادوار، من خلال الرقابة بمختلف أنواعها الإدارية والمالية، بما يدعم المحاسبة، وترشيد النفقات العمومية.²

- **المساءلة:** هي جملة من العمليات والأساليب التي يتم بمقتضاها التحقيق من أن الأمور تسيير وفق لما هو مخطط لها، أي ضمن الأطر التي حددتها الأهداف ووفق المعايير المتفق عليها للوصول بالنظام الى مستوى متميز من الكفاءة والفاعلية.³

¹ رياض عيشوش وآخرون، "الحكم الراشد"، مذكرة ماجستير، قياس نظريات المنظمة والتنظيم، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2008، ص8.

² عشور عبد الكريم، "دور الإدارة الالكترونية في ترشيد الخدمة العمومية في الولايات المتحدة الأمريكية والجزائر"، مذكرة الماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، تخصص الديمقراطية والرشادة، جامعة منتوري- قسنطينة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية، 2010، ص58.

³ - شعبان، مرجع سابق، ص17.

كما أن أنها تعبير عن مسؤولية الأفراد عما قد يقتضون وقياساً على ذلك من أفعال يتحمل جهاز الخدمة المدنية ما يترتب على الأداء الوظيفي من سلوكيات وتصرفات، فهي مسؤولية مترابطة، حيث أن كل فرد داخل المنظمة الإدارية يعد مسؤولاً عن أفعاله، ويعتبر المستوى الأعلى مسؤولاً عما يصدر عنه من أفعال، وفي الوقت ذاته مسؤولاً عما يصدر عن المستوى الأدنى من أفعال وسلوكيات.¹

تعتبر الشفافية والمساءلة من أهم الأركان وأساسيات مقومات الحكم الرشيد، وهما مفهومان مترابطان، كل منهما يعزز وجود الآخر، في إطار إتباع مقاربة أكثر فعالية لمواجهة تحديات الفساد التي تواصل تهديد مستويات التقدم والتنمية البشرية والأمن الإنساني في الكثير من دول العالم، هكذا فإنه في ظل غياب عامل الشفافية لا يمكن تواجدها، ودون مساءلة، فلن يكون للشفافية أية قيمة.

- المشاركة: وتعني تلك العملية التي تضمن لجميع الفاعلين في المجتمع المشاركة الفعالة في اتخاذ القرار، والتي تضمن حرية الرأي والتعبير والمعايير الأساسية لحقوق الإنسان.²

تجدر الإشارة أن مشاركة المواطنين في إعداد ورسم السياسات الحكومية تجنب العديد من المشاكل المستقبلية التي قد تتجر عن عدم إشراكهم كالإضرابات والتظاهرات والفوضى وعدم الثقة بالحكومة.

- حكم القانون: يقصد به وجود بنية قانونية مستقرة ومرجعية للقانون وسيادته على الجميع دون استثناء، فهو الإطار الذي ينظم العلاقات بين المواطنين من جهة وبين الدولة من جهة ثانية، وينظم العلاقات بين مؤسسات الدولة ويحترم فصل السلطات واستقلالية القضاء مما يؤدي إلى تحقيق الديمقراطية، العدالة والمساواة.

¹ - بن علوش، مرجع سابق، ص34.

² - شعبان، مرجع سابق، ص22.

- المساواة: تعني تلك الآلية التي تحدد وتحترم الحقوق الأساسية للجميع، وتتطلب أن يتساوى

المواطنون بحقوقهم أمام القانون.¹

- الإستجابة: يقصد بالاستجابة قدرة المؤسسات على خدمة وتلبية مصالح الجميع في فترة زمنية

معقولة وبدون أي إستثناء أما التوافق فيعني العمل على التوفيق بين المصالح المختلفة للتوصل إلى

توافق واسع يشكل أفضل مصلحة للجماعة.

- الرؤية الاستراتيجية: تقصد التنمية بالشراكة بين مؤسسات الدولة والقطاع الخاص من خلال خطط

بعيدة المدى، لتطوير العمل المجتمعي من جهة وأفراده من جهة أخرى، والعمل على التنمية البشرية،

والأخذ بعين الاعتبار المتغيرات الداخلية والخارجية، ودراسة المخاطر ومحاولة وضع الحلول.²

وانطلاقاً من مبادئ الحاكمية، نجد أنها تشمل على مجموعة من الأهداف التي تسعى من خلالها

إلى تحقيق رفع كفاءة أداء المؤسسات، ووضع الأنظمة الكفيلة بتخفيف أو تقليل الغش وتضارب المصالح

والتصرفات غير المقبولة ووضع أنظمة للرقابة على أداء تلك الأخيرة، ووضع هيكل يحدد توزيع كافة

الحقوق والمسؤوليات، وتحديد الإجراءات والقواعد والمخططات المتعلقة بسير العمل داخل المؤسسة.

ويمكن تلخيص الأهداف التي يمكن تحقيقها من خلال تطبيق الحكامة بما يأتي:

- تحقيق الشفافية والعدالة ومنح الحق في مساءلة إدارة المؤسسة للجهات المعنية.

- تحقيق الحماية اللازمة للملكية العامة مع مراعاة مصالح المتعاملين مع مؤسسات الدولة

المختلفة، والحد من استغلال السلطة في تفضيل المصلحة العامة.

- زيادة الثقة في إدارة الاقتصاد القومي مما يساهم في رفع معدلات الإستثمار وتحقيق معدلات

مرتفعة في الدخل القومي.¹

¹ - نفس المرجع الآنف الذكر، ص 27.

² - شعبان، مرجع سابق، ص 28.

يمكن إجمال هذه الأهداف بقول أن الحاكمية تسعى إلى تجسيد الإصلاح عن طريق الشفافية والمساءلة والرقابة، وبالتالي القيام بأداء الوظائف الإدارية المسندة إلى الجهاز الإداري بصورة فعالة وشفافة.

ثانيا: الإدارة الإلكترونية أسلوب لإصلاح الإدارة ومكافحة الفساد الإداري:

أدى التطور السريع في شبكات وأنظمة الإتصال ونظم المعلومات إلى تطور الأنظمة الإدارية في المؤسسات الحكومية، مما أدى بالعديد من الدول إلى إطلاق مبادرات الإدارة الإلكترونية التي ساعدها على الخروج من نطاقها الجغرافي وإمكانياتها البشرية المحدودة، وبالتالي تقديم خدمات جديدة ومتطورة للمواطنين بكل كفاءة.

ومن هذا المنطلق يمكن تقديم تعريف للإدارة الإلكترونية على أنها: "مجموعة من الأنشطة الحكومية التي تعتمد على الأنترنيت والاتصالات الإلكترونية، عبر جميع طبقات ومستويات الحكومة لتقديم جميع الخدمات والمعاملات للأفراد والحصول على المعلومات في شتى المجالات ببسر وسهولة".² من هذا التعريف يظهر أن الإدارة الإلكترونية تتعلق بتنظيم الحكومة نفسها في الإدارة بإتباع القوانين، وباستخدام كافة التقنيات الإدارية الحديثة وشبكات الإتصال لإنجاز العمليات الإدارية من تخطيط تنظيم، توجيه ورقابة لكي تتمكن الإدارة من تحقيق أهدافها بأقل وقت وجهد ممكن.

إن الفلسفة الرئيسية للإدارة الإلكترونية هي نظرتها إلى الإدارة كمصدر للخدمات، والمواطن والشركات كزبائن أو عملاء يرغبون في الاستفادة من هذه الخدمات، وقد جاءت هذه الأخيرة للحد من

¹ - عادل ناصر يعقوب، "الحاكمية وأبعادها والإصلاح المجتمعي"، ورقة عمل مقدمة إلى ملتقى الإصلاح المجتمعي الشامل، عمان، هيئة الإغاثة، 2012، ص4.

² - مختار حماد، "تأثير الإدارة الإلكترونية على إدارة المرفق العام وتطبيقاتها في الدول العربية"، مذكرة الماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية فرع التنظيم السياسي والإداري، جامعة الجزائر بن يوسف بن خدة، 2007، ص06.

مختلف المشاكل التي تعاني منها الإدارة التقليدية كسوء التسيير والتنظيم من خلال تحقيقها لجملة من الأهداف:

- تقليل كلفة الإجراءات الإدارية وما يتعلق بها من عمليات.
 - زيادة كفاءة عمل الإدارة من خلال تعاملها مع المواطنين والشركات والمؤسسات.
 - القضاء على البيروقراطية بمفهومها الجامد وتسهيل تقسيم العمل والتخصص به.
 - التحول نحو الخدمة العامة العقلانية عن طريق تطوير الإدارة العامة بالآليات التقنية الحديثة.
- مما سبق نلاحظ أن الأهداف التي قدمت للإدارة الإلكترونية تركز على الجوانب المتعلقة بعمليات الإصلاح الإداري، لزيادة فعالية الأجهزة الإدارية والقضاء على الروتين، وبالتالي تعتبر إدارة الحكومة الإلكترونية تحولا أساسيا في مفهوم الخدمة العامة.¹
- من خلال دراستنا نستنتج أن الإصلاح الإداري والحد من الفساد يأتي من خلال اعتماد جهاز الدولة لاستراتيجيات مدروسة، كإعادة هيكلة إدارتها حتى تتسم بالمرونة والشفافية في أداء الخدمات والقضاء على الروتين والبيروقراطية.
- وكذا اعتماد نظام الإدارة الإلكترونية التي تتسم بالسهولة للحصول على المعلومات بأقل جهد ووقت ممكن وتوصيل الخدمات للزبائن بغض النظر عن أماكن تواجدهم، وكذا تنظيم المعاملات والخدمات المختلفة، وبالتالي تحقيق الجودة الشاملة.

¹ - كلثم محمد الكبيسي، "متطلبات تطبيق الإدارة الإلكترونية في مركز نظم المعلومات التابعة للحكومة الإلكترونية في دولة قطر"، مذكرة الماجستير في إدارة الأعمال، الجامعة الافتراضية للدولة، 2008، ص 39.

المطلب الثالث: الشفافية الإدارية ركيزة الوقاية من الفساد

تعرض الإدارة العامة في مختلف بلدان العالم إلى إصلاحات رئيسية تتعلق بعمليات وهياكل القطاع العام، وذلك بسبب ما تعانيه من تخلف إداري وقصور في الأداء، وضعف في الكفاءة، وتفشي مظاهر الفساد الإداري ولما يسببه من تهديد للأمن الوطني، وتدني مستوى دخل الفرد وانخفاض مستوى جودة الخدمات في مختلف المجالات، ولهذا ظهرت الحاجة الملحة إلى البحث عن وسيلة محالةً تطبيقها في أعمال القطاعات الحكومية كافة من أجل الكشف عن موطن الخلل والفساد في صنع الأنظمة والتشريعات أو اتخاذ القرارات وتنفيذها.

• مفهوم الشفافية الإدارية:

الشفافية، تعني ضرورة وضوح العلاقة مع الجمهور، فيما يخص إجراءات تقديم الخدمات والإفصاح للجمهور عن السياسات العامة المتبعة، وخاصة السياسات المالية العامة وحسابات القطاع العام وكيفية إدارة الدولة من قبل القائمين عليها بمختلف مستوياتهم¹. يتضح أن الشفافية يجب أن تكون ذات قواعد لعبة سياسية متبعة في تسيير شؤون الدولة واضحة المفهوم للجميع، وذلك حتى يتسنى لكل المواطنين متابعة الوسائل المعتمدة من قبل القائمين على السلطة التنفيذية لتدبير شؤون الدولة.

إستراتيجيات وأهداف الشفافية الإدارية

تشير أدبيات التنظيم الإداري إلى أهمية التخطيط الجيد لتحقيق أهداف وغايات المنظمات الحكومية وتتأكد هذه الأهمية بشكل كبير عندما تتبنى هذه المنظمات مبادئ النزاهة والشفافية التي تحتاج إلى اعتماد إستراتيجيات محددة لتطبيقها بطريقة فعالة ومثمرة. ويمكن تلخيص هذه الإستراتيجيات فيما يلي:¹

¹ - عبير مصلح، مرجع سابق، ص ص 49-50.

- تبني السلطات التشريعية لمبدأ تطبيق الشفافية الإدارية في مختلف المؤسسات الحكومية.
 - إعداد نظم إدارية ومالية تتضمن معايير واضحة محددة لتعزيز ممارسات الشفافية والنزاهة وإصدار عقوبات صارمة لمكافحة الفساد بأنواعه.
 - نشر ثقافة الشفافية ومعاييرها على مستوى المجتمع أفراداً ومؤسسات.
 - ترسيخ مبادئ الثقة والتمكين في موازاة مبادئ المساءلة والمحاسبة.
- يظهر من خلال هذه الإستراتيجيات أن الشفافية الإدارية أنه لا يمكن أن تحقق نتائج إيجابية تستفيد منها الهيئات والمؤسسات إن لم تتوفر كل المتطلبات الواجب توفرها.

• أهداف الشفافية الإدارية:

الشفافية توفر بيئة عمل ملائم يسهل من خلاله التنبؤ بالتغيرات الحاصلة وبالتالي تحديد اتجاهات مستقبلية.

وعليه فإن أهداف الشفافية تتلخص فيما يلي:

- محاربة الفساد بكافة صوره وأشكاله.
- تعزيز الرقابة الإدارية وزيادة كفاءتها من خلال الدقة والوضوح في الممارسات الإدارية المعمول بها.
- إغلاق أبواب أمام الروتين.
- دفع الإدارة لاستخدام التكنولوجيا الحديثة لتطوير أعمالها ومواكبة التطور الاقتصادي والاجتماعي.²

¹ - محمد ابن محمد أحمد الحربي، "درجة الالتزام بممارسة الشفافية الإدارية لدى الأقسام الأكاديمية في كلية التربية بجامعة الملك سعود": المجلة الدولية التربوية المتخصصة، مجلد 1، العدد 6، تموز، 2012، ص321.

² - محمد الخناف، الشفافية التنظيمية، بغداد، 2006، ص32.

يمكن إستنتاج من خلال ما تطرقنا إليه أن للشفافية دور فعال في محاربة الفساد فهي معيار ضابط لأداء المؤسسات وتقويم هذا الأداء من خلال المحاسبة والمساءلة.

تتعرض الإدارة العامة في مختلف بلدان العالم إلى إصلاحات رئيسية تتعلق بعمليات وهياكل القطاع العام، وذلك بسبب ما تعانيه من تخلف إداري وقصور في الأداء، وضعف في الكفاءة، وتفشي مظاهر الفساد الإداري، ولما يسببه من تهديد للأمن الوطني، وتدني مستوى دخل الفرد وانخفاض مستوى جودة الخدمات في مختلف المجالات، ولهذا ظهرت الحاجة الملحة إلى البحث عن وسيلة محولةً تطبيقها في أعمال القطاعات الحكومية كافة، من أجل الكشف عن موطن الخلل والفساد في صنع الأنظمة والتشريعات أو اتخاذ القرارات وتنفيذها.

خلاصة واستنتاجات

من خلال ما تم عرضه، يمكن استخلاص مجموعة من الإستنتاجات، فموضوع الإصلاح الإداري يكتسي أهمية بالغة في العالم خاصة في العالم المعاصر الذي نعيش فيه، وهذا الإهتمام مشترك بين الدول النامية والدول المتقدمة، مع اختلاف الأهداف، ففي حين تهدف الدول المتقدمة لتعزيز تنميتها تسعى الدول النامية لدفع عجلاتها للحاق بالدول المتقدمة ومسايرة ركب العصر والتطوير.

حظي مفهوم الإصلاح الإداري كغيره من المفاهيم باهتمام الدارسين في مختلف الدراسات، رغم اختلاف مداخله وأهدافه، وبذلك فالإصلاح الإداري يشمل كافة الإدارات العمومية المركزية وغير المركزية، والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية، وذلك من أجل رفع من مستوى التسيير.

بالتالي يمكن القول أن سياسات واستراتيجيات مكافحة الفساد، لا يمكن أن تنحصر في نمط ونموذج واحد، بل لا بد لها أن تتباين فيها المصالح والأهداف موضع التطبيق، فالإصلاح لا بد من تشترك فيه جميع الأطراف، فلا يمكن انكار أن النظام السياسي السائد هو الذي يؤكد على ضرورة وجود توافق سياسي يهدف إلى تطوير رؤية استراتيجية واضحة لمكافحة الفساد.

ولتحقيق هذه الغاية يجب أن يعمل الإصلاح على مواصلة الجهد التغييري لوضع مختل قائم، وتعويضه بآخر محله لنهوض بقدرة فعلية للإدارة، من أجل المساهمة في تحسين أدائها، وبالتالي تسيير الشأن العمومي ومكافحة الفساد الإداري.

الفصل الثالث

واقع الإصلاح الإداري في الجزائر
والإجراءات المعتمدة للوقاية
منه

تمهيد:

يعتبر موضوع مكافحة الفساد من القضايا المطروحة على الساحة السياسية للدول المتقدمة والنامية على حد سواء، وقد أصبح بندا دائما على جدول أعمال مختلف هذه الدول، من خلال صياغة وتحديث القوانين وإنشاء الهيئات المختصة لمكافحة الفساد والوقاية منه، والتجديد المكثف على المستوى الرسمي الحكومي وغير الرسمي والتعاون مع بعض المؤسسات غير الحكومية المهمة بموضوع مكافحة الفساد والوقاية منه.

واهتمت الجزائر بموضوع مكافحة الفساد الذي أضحى يعيق عمليات التنمية ويتسبب في إخفاق معظم المشاريع التي شهدتها الدولة سواء في المجال السياسي أو الإقتصادي أو الإجتماعي. وعليه، فرض هذا الواقع على الحكومة الجزائرية وضع استراتيجية واضحة المعالم لاستحداث عدة هيئات متخصصة في هذا المجال للحد من آثار هذه الظاهرة الخطيرة، والوقاية منها عن طريق إرساء مبادئ وقواعد الحكم الراشد والإدارة الالكترونية كاستراتيجية من أجل الوصول إلى تنمية مستدامة وشاملة ولإعادة الثقة بين المواطن ومؤسسات الدولة.

المبحث الأول: تشخيص واقع الفساد الإداري في الجزائر وانعكاساته

إن الدراسة الواقعية لأوضاع الدولة الجزائرية عامة وإدارتها خاصة، ومن ثم واقع الجهود المبذولة لتطويرها يقتضي فهم واقع الجزائر المستعمرة أولاً، ثم فهم المحيط العام السائد غداة استقلالها مباشرة.

حيث خرجت الجزائر من فترة إستعمارية طويلة كان فيها النظام الإداري في قبضة المستعمر الفرنسي لتحاول دعم ملامح نظام إداري جزائري بعد الإستقلال.

المطلب الأول: المحيط العام للفساد الإداري في الجزائر

بعد الاستقلال، شهدت الجزائر مرحلة انتقالية من 1962 إلى 1965، لم تتضح خلالها ملامح النظام الإداري، إلا أنه بعد ذلك وبالضبط سنة 1967 إلى غاية 1978 تم وضع استراتيجية للنمو الإقتصادي والإجتماعي أعطيت فيها للقطاعين الصناعي والعمومي الأولوية الكبرى، ولقد صاحب هذه المرحلة انتشار الممارسات الفاسدة والتي حاولت استغلال موجة الإصلاحات لتشكيل الثروات الطائلة، وقد أرجع البعض أسباب الفساد إلى عملية التصنيع السريعة عن طريق سياسة الإستثمارات الهائلة والمكلفة والتي اعتمدت أساساً على اللجوء للخارج من أجل استيراد التكنولوجيا، وما إنجر عنه من تبديد للأموال العمومية والإسراف الناتج عن سوء التسيير الذي تميزت به المؤسسات الصناعية العمومية.¹

بينما يرجع معظم المهتمين بالشأن الإداري إرتفاع جرائم الفساد في الجزائر في الفترة الممتدة (1988_1989) إلى غياب الرقابة، ففي سنة 1988، لم يتم إحصاء وإدراج جرائم الفساد في خانة

¹-عبد الحميد براهيم، دراسة حالة الجزائر الفساد والحكم الصالح في البلاد العربية، بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، 2004، ص42.

الجزائر لأن أحداث أكتوبر 1988 التي أدت إلى أزمة سياسية وإقتصادية وإجتماعية في البلاد.¹ فقد عرفت الجزائر بعد هذه الأحداث تغيرا في الإيديولوجية أين أسفرت عن وضع حد للفلسفة الاشتراكية التي كانت سائدة منذ الإستقلال من خلال دساتير والبرامج وتكريس النهج الليبرالي بموجب دستور 1989 وبعده تتالت التغييرات على المستوى التشريعي وظهور سلطات جديدة لم تكن مألوفة في المنظومة القانونية الجزائرية، حيث ظهر لأول مرة المجلس الأعلى للإعلام كسلطة إدارية مستقلة.²

أما (1990-2000)، وهي الفترة الإنتقالية من أحادية حزبية إلى تعددية حزبية وانتهاج إقتصاد السوق فيها، تزايدت مظاهر الرشوة والاختلاس بمعدلات ضخمة، وشهدت إنتشار كبيرا للفساد خاصة الإداري منه ونهب لموارد الدولة وممتلكاتها من قبل مجموعة من الفاسدين في مختلف القطاعات والمؤسسات العامة، أين زادت الأزمة الأمنية التي عاشتها الجزائر آنذاك من فرص تفشي هذه الظاهرة، كما ساهمت الإصلاحات السياسية (تبني التعددية السياسية) وإقتصادية (التخلي عن الإقتصاد الموجه والتحول إلى الإقتصاد الحر) التي تبناها المشرع في ظل دستور 1989، وتغلغل الفساد في القطاعات الإستراتيجية للدولة حيث تركز الثروة في أيدي قلة من رجال المال والأعمال وبرزت ظاهرة الرشوة في هذه المرحلة الإنتقالية، والتي تم فيها التنازل عن ممتلكات الدولة بمبالغ رمزية إلى أشخاص نافذين في السلطة تحولوا في فترة وجيزة إلى رجال أعمال نافذين.³

شهدت الجزائر في الفترة الممتدة من (2000-2012) تورط مسؤولين كبار في فضائح اختلاس مليارات الدولارات، خاصة مع الأموال الضخمة المبرمجة لتمويل الإقتصاد الوطني، في إطار كل من برنامج الإنعاش الوطني وبرامج دعم النمو (المخطط الخماسي) في الفترة 2010-2014،

¹ - تيزيري حادة، رشيدة جوماخ، "الفساد الإداري في الجزائر وآليات مكافحته (2004-2014)"، مذكرة الماستر في العلوم

السياسية، جامعة مولود معمري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم العلوم السياسية 2015، ص 20.

² - أحسن غربي، "نسبة الإستقلالية الوظيفية للسلطات الإدارية المستقلة"، مجلة البحوث والدراسات الإنسانية، جامعة 20 اوت

1955_سكيكدة، العدد 11-2015، ص 234.

³ - الوزاني، مرجع سابق، ص 62.

الذي خصص له حوالي 286 مليار دولار، وهي مبالغ ضخمة حولت الجزائر إلى ورشة مفتوحة للكثير من المشاريع الكبرى الخاصة بالبنية التحتية، وفي نفس الوقت حولتها إلى 'مملكة' للفساد بمختلف أشكاله (رشوة، ونهب للمال العام، إضافة إلى عقد العديد من الصفقات المشبوهة... إلخ)، تكبدت الجزائر من جرائه خسارة قرابة 30 مليار دولار بين عامي 2000 و 2010.¹

ما يمكن استخلاصه أن الجزائر رغم تحقيقها استقلالها السياسي، إلا أنها لم تحققه إدارياً، وكأهم مظاهر الخلل الإداري أنها بقيت تابعة للمنظومة الإدارية الفرنسية، فورثت الإدارة مشاكل كثيرة، منها انعدام الإطارات المؤهلة القادرة على تسيير البلاد وشغل الوظائف الإدارية، فالمشرع الجزائري قد أحدث عدة نقائص وثغرات فالعجز يظهر بشكل واضح في الإدارة العمومية الجزائرية، خاصة ما يتعلق في تحقيق الأهداف المسطرة لها، وهذا يترجم نفور المواطنين وتدميرهم منها ما يفقدهم الثقة بالإدارة.

المطلب الثاني: مظاهر الفساد الإداري في الجزائر وأسبابه

قبل التطرق إلى الجهود المبذولة في سبيل إصلاح الأوضاع الإدارية في الجزائر لا بد من الإشارة إلى تشخيص الواقع المتردي الذي يستوجب القيام بالإصلاحات، فمظاهر الفساد الإداري في الدولة الجزائرية متنوعة، وتتعدد صورها². وذلك في كل من الأجهزة الرسمية، الإدارية والسياسية.

أولاً: مظاهر الفساد الإداري في الجزائر

من مظاهر الفساد الإداري الأكثر انتشاراً في الإدارة الجزائرية نذكر:

¹ - بوسعيد، مرجع سابق، ص 121.

² - الوزاني، مرجع سابق، ص 62.

• البيروقراطية: ظاهرة اجتماعية ليست حديثة العهد بل ظاهرة قديمة، وتعرف بأنها "التبذير والفساد للأنظمة، فهي الروتين الذي يحطم ولا يبني، يسرف في الإقتصاد الوطني ويبدره، ويخطف الوقت ويحطم أعصاب المجتمع كمواطنين لهم حقوق وعليهم واجبات".¹

لقد سعت الجزائر إلى القيام بعدة إجراءات للقضاء على الفساد، لذا استحدثت مؤسسات وركزتها لتوزيع السلطة وسيادة القانون واللامركزية، فقد أخذ مفهوم البيروقراطية طابعاً سيئاً أدى باستغلال الإقتصاد الوطني في الجزائر الذي يظهر بانحلال البيئة الداخلية وانتشار الجمود الذي يأتي لغرس الإنحلال الأخلاقي والاجتماعي داخل الإدارة العامة.

• الفساد الرسمي السلطوي: إلى جانب البيروقراطية نذكر من أخطر مظاهر الفساد التي تعاني منها الجزائر هو "الفساد الرسمي السلطوي"، أو كما يطلق عليه "الفساد الحكومي"، يتجلى من خلال الإستيلاء غير الشرعي على السلطة بالاعتماد على القوة، وتزوير الانتخابات لتحريف الإرادة الشعبية العامة والتلاعب بها، واستخدام طرق ووسائل غير مشروعة في العلاقات الرسمية وإدارة الشؤون العامة، من مظاهر ذلك في الجزائر (ظاهرة بيع وشراء مناصب عمل عليا ذات مسؤولية في جميع المؤسسات العمومية، والإدارية والسياسية في الدولة، حتى داخل الجمعيات والنقابات والأحزاب، وداخل البرلمان).²

• الرشوة: تعتبر آفة الرشوة ظاهرة من ظواهر الفساد التي تصيب الوظيفة العامة وتعرف بأنها "إيجار موظف عام بأعمال وظيفته وتقوم على اتفاق وتفاهم بين الموظف وصاحب الحاجة

¹ - احمد بوضياف، الهيئات الاستشارية في الإدارة الجزائرية، الجزائر: دار الخلدونية للنشر والتوزيع، ص405.

² - صدوق، مرجع سابق، ص ص 4-5.

يعرض فيه هذا الأخير على الموظف عطية أو فائدة يقبلها لأداء عمل أو إمتناع عن عمل يدخل في نطاق وظيفته أو فيما يتصل بها من سلطة.¹

وتظهر هذه الآفة من خلال ما تظهره الجرائد اليومية من عدد الرشاي التي يتم تحصيلها يوميا مثل تواجد إطارات في مناصب عليا في الدولة بشهادات مزورة، لذا سعى المشرع الجزائري إلى تجريم مختلف صور الرشوة حماية لنزاهة الوظيفة العامة وأجهزة الدولة، وتحدد جريمة الرشوة من خلال تنوع صورها وتعددتها كما استحدثها قانون رقم 01/06 المتعلق بالوقاية من الفساد وحدد لكل واحدة منها أركانها الخاصة.

تفترض جريمة الرشوة وجود طرفين، موظف أو مستخدم يطلب أو يقبل عمل من واجباته ويسمى "المرتشي"، وصاحب مصلحة أو حاجة يتقدم بالعطية أو الوعد إلى الموظف ليؤدي له العمل أو ليمتنع عنه ويسمى "الراشي"، وقد يتوسط بين الطرفين شخص ثالث يطلق عليه "الوسيط" الذي يكون بمثابة ممثل أو رسول لأحد الطرفين أو كليهما.²

ومن التعاريف يتبين أن لجريمة الرشوة عنصران أساسيان لقيامها: موظف عمومي أو من حكمه الذي يسمى "المرتشي"، وصاحب المصلحة أو الحاجة يسمى "الراشي".³

تعد الرشوة السبب الرئيسي لإنتشار البيروقراطية داخل الإدارة الجزائرية خلال السنوات الأخيرة، فعدة مسؤولين يتولون مناصب عليا ذات مسؤوليات كبيرة في مؤسسات الدولة عن طريق الرشوة بعيدا عن مواصفات الشفافية والكفاءة في تولي مثل هذه المناصب.

¹ - فطة معاشو، "مداخلة جريمة الرشوة في ظل قانون رقم 01/06" ملتقى وطني حول مكافحة الفساد وتبييض الأموال، جامعة

تيزي وزو، كلية الحقوق مجلة العولمة والقانون الوطني، 10 و 11 مارس 2009 ص12.

² - حيدرة، مرجع سابق، ص51.

³ - معاشو، مرجع سابق، ص14.

• **المحسوبية:** تعرف بأنها " صوره من صور الفساد الإداري الناجمة عن محاباة الأقارب والأصدقاء على أساس أن هذه الآلية تنطلق من روابط القرى، والوضع الطبقي وجماعات واستبعاد، وربما اضطهاد جماعات وطبقات أخرى، متأثرين بذلك بالأصول العرقية والإجتماعية، وقد ينتج عن المحسوبية أو المحاباة أن تتراكم ثروات هائلة لدى أفراد لم تجمع نتيجة للمنطق الرأسمالي السليم القائم على الإستثمار والمخاطرة واحترام القوانين وضوابطها ودفع الضرائب بشكلها المنتظم، لكنه جاء جراء استغلال النفوذ، كما ينتج عن مثل هذا الفساد في حال التعيين الوظيفي إلى وجود فئة ليس لها كفاءة مما يؤدي إلى سوء التنظيم الإداري وبيروقراطية القيادات الإدارية المتمثلة في تعدد القادة الإداريين وتضارب اختصاصاتهم وتضخم الجهاز الوظيفي ونقص المهارات السلوكية والإنسانية".¹

إن الجزائر عرفت خلال السنوات الأخيرة إرتفاعا كبيرا لظاهرة إستغلال السلطة، فالمحسوبية تعد من مظاهر إستغلال المنصب للمصلحة الشخصية والتي ينجم عنها الإخلال بمبدأ المساواة بين المواطنين ويعيق أزمة الثقة بينه وبين الإدارة، وبسبب تفشي حالة الفردانية والأنانية التي تحكم علاقة الموظف بالمواطن.

• **التلاعب بالأموال العمومية:** "إنه كل إتلاف أو تأدية أو إحتجاز على نحو غير شرعي لأية ممتلكات، أو أوراق مالية عمومية أو خاصة، أو أي شيء ذات قيمة قد عهد بها إلى الموظف بحكم وظيفة، كما يتضمن إعفاء أو تخفيض الضريبة، أو الرسوم العمومية، أو تحصيل مجاني لمحاصيل مؤسسات الدولة دون ترخيص من القانون".²

¹ - عزيزة بن سميحة، دلال بن سميحة، "تفشي ظاهرة الفساد الإداري بين التنظير والواقع العملي"، الملتقى الوطني حول: حوكمة الشركات كآلية لمكافحة الفساد المالي والإداري، جامعة محمد خيضر - بسكرة، كلية العلوم الاقتصادية والتجارة وعلوم التسيير، يومي 06-07 ماي 2012، ص 05.

² - الجمهورية الجزائرية الشعبية الديمقراطية، قانون 01/06، المتضمن قانون الوقاية من الفساد ومكافحته، الجريدة الرسمية، العدد 14، الصادر في 2010/2/20، المعدل والمتمم بأمر 05/10، الصادر في 2010/09/26.

في هذا الصدد، أشارت وزارة الداخلية سنة 2001، إلى تضرر 10 قطاعات بشكل كبير من إختلاس الأموال العمومية وهي البنوك، الضرائب، صناديق التوفير والإحتياط، البريد والمواصلات، الجماعات المحلية، شركات الإنتاج، الخدمات، التربية، الزراعة، والصحة، وتم التأكيد كذلك على إنتشار الفساد بجميع أشكاله في كل القطاعات، وفي مختلف مناطق البلاد بما في ذلك الوزارات والمجالس المنتخبة بمختلف مستوياتها (من مجلس الأمة وصولاً إلى المجلس الشعبي البلدي)، وفي كل من القطاع الخاص والمجتمع المدني، وتم تسجيل فضائح الإختلاس وتبيد الأموال العمومية وتحويلها للحسابات الخاصة إرتفاعاً خطيراً حيث تم تسجيل سنة 1998 وجود 107 قضية إختلاس، بلغت قيمة الأموال المختلسة فيها تسعة ملايين دج، خاصة قطاع الخدمات، البريد والمواصلات، والفلاحة، ومن بين القضايا التي هزت الرأي العام اختلاس 3200 مليار من البنك الوطني الجزائري عام 2005، أغلب المتهمين في القضية هم مدراء وإطارات، استفادوا من هدايا مقابل تمكين رجل الأعمال 'عاشور عبد الرحمان' من الحصول على قروض مالية خلال استعمال رشوة شركات وهمية حيث كشف التقرير عن 300 سيارة وعقارات لإرتشاء مسؤولين في البنوك والأمن¹.

من هنا، نلاحظ أن الجزائر تعرضت لعدة قضايا مخالفات مالية وإدارية، التي تتصل بسير العمل المنوط بالموظف من خلال إستغلال الوظيفة العامة وإسرافه في استخدام المال العام.

• **التعسف في استخدام السلطة واستغلال النفوذ:** عن طريق استخدام السلطة بشكل عمدي من أجل أداء أو عدم الإمتناع عن أداء عمل في إطار ممارسة الموظف لوظيفة ما، أو استغلال النفوذ فهو تحريض الموظف على استغلال نفوذه بهدف الحصول على مصلحة غير مستحقة مقابل دفع رشوة.

يعود إرتفاع ظاهرة استغلال السلطة والنفوذ إلى الوضع الأمني غير المستقر وحالة الطوارئ التي دعمت تعسف الجهاز الإداري والإداريين وكذا ضخامة الجهاز الإداري البيروقراطي وما تولد

¹ - فازية مجبور، "إصلاح الدولة ومكافحة الفساد في الجزائر"، مذكرة الماجستير في العلوم السياسية، جامعة مولود معمري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم العلوم السياسية، فرع التنظيم والسياسات العامة، 2015، ص113.

عنه من مظاهر سلبية ساهمت بشكل كبير في تفاقم ظاهرة الفساد في الجزائر هذا ما زاد من حدة الأمر وفشل الإصلاحات الإدارية بسبب ضعف الرقابة أو انعدامها في كثير من الأحيان.¹

إستنادا لتقارير المنظمات الدولية، ومؤشر منظمة الشفافية الدولية الذي يعكس مدى وجود الفساد، نجد ضمن مؤشرات الفساد أن الجزائر تتدرج بترتيب 15 نقطة عام 2006 إلى 2007، أي أنها تشهد معدلا خطيرا للفساد، ما يؤثر سلبا على جلب الإستثمار والإزدهار والحد من البطالة والفقر، لأن أنواع الإستثمار يتطلب بيئة إدارية نزيهة في مختلف أشكال الفساد، ما أدى إلى تراجع تنافسية الجزائر ب 18 رتبة حسب تقرير المنتدى الإقتصادي العالمي لسنتي 2008 و2009، حيث احتلت المرتبة 99 عالميا من مجموع 134 سنة 2008 مقابل 81 من مجموع 131 للسنة السابقة لها.

وحسب تقرير منظمة الشفافية الدولية، احتلت الجزائر مرتبة غير مشرفة ضمن مؤشر الفساد الصادر لسنة 2006 والذي يتعلق ب: 158 دولة أخضعت للدراسة والمراقبة، والذي صدر في 2006/10/04 بعد سابقه الصادر في 2002، حيث حصلت الجزائر على 2,8 نقطة في 2005 من 10 رتب، محتلة الرتبة 99.

كما توصلت المنظمة إلى أن الجزائر تتعامل مع أكبر الدول المعروفة بالرشاوي، وأظهرت عن قلقها إزاء الإرتفاع المذهل للرشاوي من دول التصدير ال 30 الأكبر في العالم واحتلت أهم زبائن الجزائر مراتب غير مشرفة على قائمة الدول التي تتعاطى الرشوة في تعاملاتها.

ما دعى إلى استنتاج المنظمة أن الجزائر تفضل التعامل مع دول شركائها راشية، وهذا تلميح بأن الجزائر لا تمارس مبدأ الشفافية في تعاملاتها مع التجارة العالمية، وما كشفه تقرير البنك الدولي حول قضايا نظام الإدارة العامة لسنة 2006، يتمثل في أن الجزائر سجلت نقاطا ضعيفة في مجال

¹ - نفس المرجع الآنف الذكر، ص ص 118-119.

مكافحة الفساد إذ هي تحتل أسفل المراتب في سلم مراقبة الفساد وإبرام الصفقات والفعالية الحكومية وسيادة القانون.¹

بهذا فقد أصبح للجزائر سمعة سيئة إزاء الدول المجاورة لها والعالمية حيث أن ترتيبها لا يعطي لها صورة جيدة ومتفائلة في نظر الدول للتعامل معها لكون مراتبها غير مشرفة ونتائجها غير نزيهة.

ثانيا: أسباب الفساد الإداري في الجزائر

الإدارة العامة في الجزائر تعاني - لاسيما في الجانب المتعلق بالتسيير - من عدة نقائص وصعوبات، تتمثل أساسا في تسارع تطور التشريعات وتداخلها وكذا عدم استخدام الوسائل الحديثة في التسيير زيادة إلى عدم القدرة على التحكم في النفقات وارتفاع تكلفة خدماتها.

إضافة لذلك نجل بعض الأسباب الإدارية في:

- عدم التطبيق الفعلي لقوانين مكافحة الفساد ونقص الردع، فالسبب الأول لاستمرار تفشي الفساد في الجزائر يعود إلى عدم الالتزام والتطبيق الفعلي للقوانين الصادرة في إطار مكافحة الفساد والاتفاقيات المصادق عليها، على غرار الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد التي لم يتم تفعيلها منذ 2006.
- عدم الاستقلالية التامة للقضاء، وللهيئات الرقابية الموجودة: وهو الأمر الذي يعيق عمل هذه الهيئات بفعل الضغوط التي قد تمارس عليها، سواء من طرف السلطة التنفيذية أو من طرف أصحاب النفوذ ورجال الأعمال وغيرهم.

¹ - عبد القادر خليل، "دراسة اقتصادية لظاهرة الفساد في الجزائر"، مداخلة، جامعة المدية، موقع إلكتروني، تم الإطلاع عليه في 27-08-2016، على الساعة 11:40، www.univ-medea.dz/fac/D/manifestaion/protection argent et contre la corruption، 2009-2010.

- نقص الشفافية في الهيئات والمؤسسات العمومية: فالملاحظ أن هيئات ومؤسسات الدولة وحتى الجماعات المحلية تتكتم دائما على المعلومات المتعلقة بالجانب المالي لها، وتكاد لا تنتشر أي معلومات متعلقة بهذا الجانب بحجة أنها أسرار الدولة أو المهنة، وبالتالي يصعب تطبيق الرقابة عليها أو محاسبتها حتى من طرف هيئات المجتمع المدني.¹
 - هناك تخلف بوجه عام بالجزائر لا سيما في مجالات التربية والتعليم والإقتصاد والسياسة والعلاقات العامة في المجتمع وكان ذلك بسبب الاستعمار الفرنسي الذي دام 132 سنة.²
 - سوء صياغة القوانين واللوائح وذلك نتيجة لغموض القوانين أو تضاربها في بعض الأحيان الأمر الذي يعطي الموظف فرصة للتهرب من تنفيذ القانون.³
 - مشكل التشريع المتمثل في البطء أو الإسراع في إصدار بعض منها، ما يؤدي لعدم فهم كيفية تطبيقها.
 - غياب المعارضة الفعلية في الحكم، لأن السلطة الواقعية عمدت إلى تدجين كل ما يسمى بالأحزاب ونقابات وجمعيات وجميع وسائل الرأي العام، أين تم جعلها أجهزة مرتبطة بها عمليا وبشكل تبعية سلطوي، وبذلك تم القضاء على إطار النقد أو الاعتراض من أجل فضح مظاهر الفساد وأسبابه.
 - ضعف نظام الحكم على المستويين المركزي والمحلي وسوء إدارة وتسيير الشؤون العامة.⁴
- كما أن هناك تغيير مستمر في التشريعات التي تنظم أعمال أجهزة الدولة خلال فترات متقاربة، ولعل أنه من الأسباب التي أدت إلى عدم استعمال الأساليب الحديثة تكمن في التسيير.

¹- فرج شعبان، مرجع سابق، ص254.

²- صدوق، مرجع سابق، ص7.

³- حادة، مرجع سابق، ص36.

⁴- صدوق، مرجع سابق، ص7.

- ازدادت الفرص لممارسة الفساد في المراحل الإنتقالية والفترات التي تشهد فيها الجزائر تحولات سياسية واقتصادية واجتماعية، مما يساعد على عدم اكتمال البناء المؤسسي والإطار القانوني وبالتالي توفير بيئة مناسبة للفاستدين مستغلين ضعف الجهاز الرقابي على الوظائف العامة، في هذه المراحل يعم كذلك انتشار الفقر والجهل ونقص المعرفة بالحقوق الفردية، وسيادة التقاليدية وفي نفس الوقت إنتشار مظاهر الفساد المختلفة.

- ضعف وغياب قواعد العمل والإجراءات المكتوبة ومدونات السلوك للموظفين في قطاعات العام والخاص، وهو ما يفتح المجال لممارسة الفساد حتى داخل الجهاز القضائي وعدم التطبيق السليم للقانون.

- ضعف الإيمان وغياب الوازع الديني عند أغلب المسؤولين والمتواجدين في مقاليد السلطة والإدارة وخاصة في مستويات التنفيذ والمراقبة وتفشي الانحلال الخلقي في أوساط المجتمع.

- عدم الإعتماد الكامل على معيار الكفاءة في إسناد المسؤوليات وتولي الوظائف العامة في كل الإدارات والمؤسسات وعلى كل المستويات، وضعف الأجهزة الرقابية والتفتيشية في مؤسسات الدولة.¹

كما نلاحظ كثرة التحايل على القوانين ومحاولة تقصي الثغرات الموجودة سواء من طرف المواطن أو الموظف العام.

- شيوع النزعة التسلطية لدى عدد كبير من القيادات الإدارية، وإصدار التوجيهات والأوامر من دون بذل الجهد لتطوير العمليات الإنتاجية والإرتقاء بجودة السلع والخدمات.

¹ - بوسعيد، مرجع سابق، ص35.

- تفشي بعض النزعات والممارسات الخاطئة في الجهاز الإداري التي ترتبط بقضايا التعيين، وإنفاذ المسؤوليات الإدارية، وتقويم الأداء، والترقية، والحوافز المعنوية والمادية على أسس من المحسوبية والعلاقات الشخصية وسيادة النظرة غير الموضوعية لعلاقات العمل.

المطلب الثالث: انعكاسات الفساد الإداري في الجزائر

للفساد الإداري تأثير على مختلف المجالات السياسية، الاقتصادية والاجتماعية وله عواقب وخيمة على المجتمع والدولة ككل وهذا نظرا لدرجة خطورته، ويمكن إبراز هذه الانعكاسات فيما يلي:

• انعكاساته على المجال السياسي تتجلى في:

- الفساد الإداري يخلق فجوة بين المواطنين والحكومة مما يدفعه إلى مساندة القوى المعارضة للإطاحة بالحكومة بسبب الإستياء من الفساد المنتشر داخل أجهزة الحكومة.

- يؤثر الفساد على وسائل الإعلام المختلفة ومن ضمن المتطلبات الخاصة للمفسدين جعل وسائل الإعلام بعيدة عن دورها في التوعية ومحاربة الفساد.¹

- يساهم في التقليل من شرعية النظام السياسي في نظر المواطنين وزرع عدم الثقة، حين يدرك المواطنون أن الموظفين الحكوميين متورطين في الفساد ويسعون لتحقيق مصالحهم الخاصة ويهملون واجباتهم.

- تشويه ممارسات الديمقراطية والحريات وحقوق الإنسان والمسؤوليات والحقوق والواجبات، حيث ينتهك الفساد الإداري الحقوق السياسية والمدنية من خلال تشويه عمل المؤسسات والعمليات السياسية أو جعلها عديمة الفائدة.

¹ - حميدوش علي، مرجع سابق، ص 82.

- الإساءة للدولة وتراجع مكانتها بين دول العالم وفقدانها للثقة والشفافية والنزاهة لاستفحال هذه الظاهرة فيها، حيث تصبح نظرة الدول لها على أنها مكان للفساد فتفقد معاملات اقتصادية وسياسية وتصنف على أنها متخلفة.

- ظهور السلبية وعدم إقبال المواطنين على التعاون مع النظام القائم، وفقدان الثقة بالسياسات العامة.

- ضعف المشاركة السياسية وذلك نظرا لتقليص دور الأحزاب السياسية وإضعاف قوة المعارضة، وهيمنة الحزب الحاكم، بالإضافة إلى عدم مشاركة المواطنين في العملية السياسية كالتصويت، الانتخابات، والاستفتاء، نتيجة غياب الثقة، وعدم نزاهة المسؤولين.¹

- شيوع الفوضى وعدم الاستقرار السياسي، الأمر الذي يشجع على عدم الإلتزام بأحكام القوانين واللوائح وتصبح لغة العنف هي المعترف بها والحاسمة في المنازعات السياسية.²

• انعكاساته على الصعيد الاقتصادي:

- يضعف حالات النمو الإقتصادي من حيث التأثير السلبي على مناخ الإستثمار.

- يزيد من تكاليف المشاريع القائمة والتي ستقام مجددا وبالتالي فإنه يضعف الأثر الإيجابي لحوافز الاستثمار.

- يزيد من حالات الفقر وعدم العدالة في توزيع الدخل.

- إضعاف جودة الخدمات.³

¹- حادة، مرجع سابق، ص52.

²- حادة، مرجع سابق، ص100.

³- حادة، مرجع سابق، ص52.

- يؤدي الفساد الإداري إلى خفض الإيرادات العامة، خاصة الضرائب والرسوم الجمركية حيث بلغ حجم التهرب الضريبي 600 مليار دج منذ 1990 إلى يومنا هذا، حسب تقرير المجلس الإقتصادي والإجتماعي.¹

• انعكاساته على الصعيد الإجتماعي:

- تراجع مستوى المعيشة بالنسبة للفرد بسبب تراجع معدلات النمو الإقتصادي وانتشار البطالة.
- ازدياد حالات الصراع الطبقي، وظهور طبقات تكس الثروات وتبني لنفسها موقعا اجتماعيا مؤثرا بطرق غير شرعية.
- يؤدي الفساد الإداري إلى زيادة تكلفة الخدمات الحكومية مثل: التعليم السكن، وغيرها من الخدمات الأساسية وهذا بدوره يقلل من حجم هذه الخدمات وجودتها مما ينعكس سلبا على الفئات الأكثر حاجة إلى هذه الخدمات.²
- هروب الكفاءات العلمية والفنية.
- انتشار اللامبالاة والسلبية بين أفراد المجتمع.
- ظهور روح اليأس بين المواطنين وانتشار حالات الإحباط والتي تنعكس بشكل سلبي على العمل والإبداع.
- يخلف الفساد حالة من الاضطراب والخوف الاجتماعي وربما يؤدي إلى حالة عدم الاستقرار والشعور بالخوف وعدم الأمان للأفراد والجماعات.³

إن خطورة الفساد مدمرة لعملية التنمية في الجزائر، لأن له آثار سلبية على النظام السياسي والإقتصادي والإجتماعي والإداري برمته سواء من حيث الشرعية أو الاستقرار أو السمعة، كما يؤدي

¹ - حاحة، مرجع سابق، ص96.

² - حادة، مرجع سابق، ص54.

³ - حميدوش علي، مرجع سابق، ص82.

إلى خلخلة القيم الأخلاقية وإلى الإحباط وانتشار اللامبالاة والسلبية بين أفراد المجتمع الجزائري، وبرز التعصب والتطرف في الآراء وانتشار الجريمة كرد فعل لانهايار القيم وعدم تكافئ الفرص، وكما يؤدي الفساد الإداري خاصة إلى عدم المهنية وفقدان قيمة العمل والتقبل النفسي لفكرة التفريط في معايير أداء الواجب الوظيفي والرقابي وتراجع الإهتمام بالحقوق العام، والشعور بالظلم لدى الغالبية مما يؤدي إلى انتشار الحقد بين شرائح المجتمع وانتشار الفقر وزيادة حجم المجموعات المهمشة.

يعم الفساد سائر المنظمات المتواجدة اليوم في المجتمع الجزائري فقد صار لها قواعد وقيادات وبنى تحتية داخلية ومحلية، كما تشابكت قناتها وآلياتها مع قوى ومراكز نفوذ خارجية ودولية توفر لها الحماية والدعاية بحكم المصالح والمنافع المتبادلة.

المبحث الثاني: الإصلاح الإداري في الجزائر كاستراتيجية لمكافحة الفساد الإداري

تقتضي بناء الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد والوقاية منه التعرف على أسبابه الحقيقية ووضع الأهداف والسياسات والبرامج والآليات التي تعزز مبادئ الشفافية والنزاهة والمساءلة دون مجامله أو تمييز، وتساهم في الوقاية منه ومحاربته من خلال تكاتف جهود كافة أطراف المنظومة الوطنية لمكافحة الفساد وتحديد أدوار لكل منها.¹ فبعد رصد عوامل وأسباب الفساد في الجزائر سننتظر فيما يلي إلى الإجراءات المتخذة لمكافحة الفساد علما أن الجزائر قد اتبعت استراتيجية محددة في هذا المجال.

¹ - نهى هشام، "الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد 2013, 2014"، اللجنة الفرعية التنسيقية، جمهورية مصر العربية، الجيزة
المهد الديمقراطي المصري للتوعية بالحقوق الدستورية القانونية، 2014، ص4.

المطلب الأول: الإجراءات القانونية للوقاية من الفساد الإداري في الجزائر

إن التطور الكبير الحاصل في الإجرام أوجب تطوير آليات مكافحته، ومن بين هذه الآليات نجد سن مجموعة من القوانين والتشريعات، ولما كانت ظاهرة الفساد تمثل خطورة كبيرة وذات أوجه متعددة باعتبارها لم تعد شأنًا محليًا بل ظاهرة عالمية، بادرت الجزائر في مكافحة هذه الظاهرة فأصدرت:

أولاً: قانون العقوبات

تم الإقرار على قانون العقوبات (الأمر رقم 66-156) المؤرخ في 8 جوان 1966، يتضمن قانون العقوبات المعدل والمتمم، الذي نص على تجريم الرشوة وأقر لها عقوبات رادعة في العديد من مواده إلا أنه بعد صدور القانون الخاص بالفساد الذي هو مذكور أدناه تم إلغاء هذه المواد.¹

في نطاق قانون العقوبات، جرمت الكثير من الأفعال والسلوكات التي تمس بالوظيفة العامة ونزاهتها وهي ما كان يطلق عليه بالجرائم الوظيفية كالرشوة والاختلاس واستغلال النفوذ، والملاحظ أن المشرع رغم إلغائه أغلب الجرائم الوظيفية من قانون العقوبات وإحالتها إلى قانون مستقل هو ' قانون الوقاية من الفساد ومكافحته'، إلا أن سياسته في مجال مكافحة هذه الظاهرة في ظل القانون الجديد اختلفت جذرياً، وقد تراوحت في حدها الأدنى إلى إعادة صياغة جرائم الفساد الإداري الكلاسيكية، وفي حدها المتوسط إلى توسيع نطاق بعض أفعال الفساد الإداري التقليدية، أما في حدها الأقصى فقد وصلت إلى استحداث جرائم فساد إداري جديدة على غرار جريمة تلقي الهدايا والإثراء غير المشروع وتعارض المصالح.²

¹ - الأمر رقم 66-156 المؤرخ في 8 يوليو 1966، المتضمن قانون العقوبات، الجريدة الرسمية، عدد 84 الصادر بتاريخ 24 ديسمبر 2006، المعدل والمتمم بالقانون رقم 06-23 المؤرخ في 20 ديسمبر 2006.

² - حاحة، مرجع سابق، ص 108.

ثانيا: القانون الخاص بالفساد (القانون رقم 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته):

من أجل انسجام التشريع الداخلي مع التشريع الدولي ومحاولة للقضاء على أشكال الفساد ومظاهره جاء القانون 01/06 المؤرخ في 20 فيفري 2006 و"المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته" بتدابير وقائية لمواجهة هذه الظاهرة والحيلولة دون تفشيها وأخرى ردعية تتمثل في تجريم وقمع مختلف مظاهر التلاعب بالوظيفة العمومية والتلاعب بالمال العام وكل إخلال بواجب النزاهة والشفافية التي يستوجب على الموظف العام التحلي بها.¹

تجسدت كذلك سلسلة من الإصلاحات التي أعلنت عنها الدولة الجزائرية للتصدي لظاهرة الفساد وهو ما تجسد في قانون 01/06، الذي جاء لسد الفراغ القانوني في مجال مكافحة الفساد وتكييف القانون الجزائري مع اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد والرشوة الذي صادقت عليه الجزائر في وقت سابق.

تهدف المادة الأولى من الباب الأول للقانون، إلى تعزيز النزاهة والشفافية والمسؤولية في تسيير القطاع العام والخاص، ودعم التدابير الرامية إلى الوقاية من الفساد ومكافحته ولتسهيل التعاون الدولي والمساعدة التقنية من أجل الوقاية من الفساد ومكافحته.²

ولإضفاء الشفافية في تسيير الشؤون العمومية على المؤسسات والإدارات والهيئات العمومية، يجب اعتماد إجراءات وقواعد تمكن الجمهور من الحصول على معلومات تتعلق بتنظيمها وسيرها وكيفية اتخاذ القرارات فيها، بالإضافة إلى تبسيط الإجراءات الإدارية ونشر معلومات تحسيسية عن

¹ - عبد الحميد جباري، "النظام القانوني لمجلس الأمة"، مجلة مجلس الأمة، العدد 15، فيفري 2007، ص 94-95.

² - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية قانون 01/06، مؤرخ في 21 محرم عام 1427 الموافق 20 فبراير سنة 2006، المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، ص 94.

مظاهر الفساد في الإدارة العمومية¹، (المواد 7-8-11 من قانون رقم 01/06 المتعلق بمكافحة الفساد).

ومن أهم التدابير الوقائية التي استهل بها المشرع الجزائري في قانون الفساد نجد:

ما جاء في المادة 3 من الباب الثاني من القانون وجوب مراعاة مستخدمي القطاع العام في تسيير حياتهم المهنية القواعد التالية:

- مبادئ النجاعة والشفافية والمعايير الموضوعية: كالجدارة والإنصاف والكفاءة.
- الإجراءات المناسبة لتكوين الأفراد المرشحين لتولي المناصب العمومية التي تكون أكثر عرضة للفساد

- أجر ملائم بالإضافة إلى تعويضات كافية.
- إعداد برامج تعليمية وتكوينية ملائمة لتمكين الموظفين العموميين من الأداء الصحيح والنزيه والسليم لوظائفهم وإفادتهم من تكوين متخصص يزيد من وعيهم بمخاطر الفساد.
- المادة 4 من القانون، تنص كذلك على التصريح بالامتلاكات قصد ضمان الشفافية في الحياة السياسية والشؤون العمومية وحماية الممتلكات العمومية، وصون نزاهة الأشخاص المكلفين بخدمة عمومية.²
- كما تضمن كذلك القانون في المادة 7 و8 مدونات قواعد سلوك الموظفين العموميين،³ ذلك من أجل مكافحة الفساد عن طريق تشجيع النزاهة والأمانة وكذلك روح المسؤولية بين موظفي ومنتخبي الدولة والمجالس المنتخبة والجماعات المحلية.

¹ - جباري، مرجع سابق، ص 41.

² - المادة 3-4 من قانون 06-01، مرجع سابق، ص 5.

³ - المادة 7-8، نفس المرجع الآنف الذكر، ص 6.

المطلب الثاني: الهيئات المكلفة بالرقابة والوقاية من الفساد في الجزائر

نظرا لانتشار الفساد الكبير الذي تعرفه الجزائر، قررت الحكومة الانضمام إلى الإتفاقية الأممية لمكافحة الفساد والتصديق عليها في 2004.

وتنفيذا لهذه الإتفاقية عمدت الجزائر إلى إصدار القانون رقم 01/06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، والذي نص في بابه الثالث على تنصيب الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته إضافة إلى عدة هيئات مساهمة في الوقاية من هذه الآفة.

1- التعريف بالهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته: حسب المادة 18 من قانون 06-

01 تعرف الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد، والتي تم إنشاؤها بموجب المرسوم 413/06 الصادر في 2006/11/22 أنها: "سلطة إدارية مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي توضع لدى رئيس الجمهورية تحدد تشكيلة الهيئة وتنظيمها وكيفية سيرها عن طريق التنظيم".¹

ورغم تسميتها بالهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته إلا أن دورها يتعلق أساسا بالوقاية لا سيما وأن المادة 22 من القانون 01/06 تقتضي بأنه يتعين على الهيئة "عندما تتوصل إلى وقائع ذات وصف جزائي أن تحول الملف إلى وزير العدل الذي يخطر النائب العام المختص بتحريك الدعوى العمومية عند، الإقتضاء".²

ومن أهم مهام هذه الهيئة والواردة في المادة 20 من القانون المذكور أعلاه:

- اقتراح سياسة شاملة للوقاية من الفساد، تقديم توجيهات تخص الوقاية من الفساد لكل شخص أو هيئة عمومية أو خاصة، واقتراح تدابير ذات طابع تشريعي وتنظيمي للوقاية من الفساد.
- إعداد برامج توعية وتحسيس من الآثار الضارة الناجمة عن الفساد.

¹ - المادة 18 من قانون 01/06، مرجع سابق، ص9.

² - المادة 22، نفس المرجع الآنف الذكر، ص11.

- دراسة وتصميم واقتراح الإجراءات المتصلة بحفظ البيانات اللازمة لنشاطات الهيئة ومهامها والوصول إليها وتوزيعها بما في ذلك الاعتماد على استخدام تكنولوجيا الإتصال والإعلام الحديثة.
- اقتراح سياسة شاملة للوقاية من الفساد تجسد 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 الطابع التشريعي والتنظيمي للوقاية من الفساد، وكذا التعاون مع القطاعات المعنية العمومية والخاصة في إعداد قواعد أخلاقيات المهنة.
- السهر على تعزيز التنسيق بين القطاعات والتعاون مع هيئات مكافحة الفساد على الصعيد الوطني والدولي.¹

في الأخير يلاحظ أن الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، ومن خلال مهامها: أنه تم تغليب الطابع الإستشاري والتوعوي على مهامها، وبهذا فهي هيئة وقائية وليست مكافحة وبالرغم من استقلاليتها إلا أن القانون قيد سلطتها في اتخاذ القرار وكذا محدودية دورها الرقابي بالرغم من أن سلطة التحري والرقابة من صلاحيتها.

2 - الديوان المركزي لقمع الفساد: أنشأ بموجب نص الأمر رقم 10-05 الصادر في أوت 2010 استحدث بموجب التعليم رقم 03، المتعلقة بتفعيل مكافحة الفساد والتي نصت على إنشاء 'ديوان مركزي لقمع الفساد' كآلية فعالة لمكافحة الفساد، وقد جاء لتدعيم الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد فمهامه ينحصر في البحث والتحري عن جرائم الفساد، فهو جهاز قمعي ردعي" فالديوان هو مصلحة عملياتية للشرطة القضائية تكلف بالبحث والتحري عن الجرائم ومعاينتها في إطار مكافحة

¹ - المادة 22، مرجع سابق، ص ص 10-11.

الفساد".¹ يوضع الديوان لدى الوزير المكلف بالمالية ويتمتع بالاستقلال في عمله وتسييره.² يتمثل مهامه في:

- البحث والتحقيق في جرائم ووقائع الفساد وجمع المعلومات والأدلة حولها وإحالة مرتكبيها للمثول أمام الجهات القضائية المختصة.

- اقتراح كل إجراء من شأنه المحافظة على حسن سير التحريات وتطوير التعاون مع الهيئات المكلفة بمكافحة الفساد وتبادل المعلومات.³

ويمكن استنتاج مما سبق، أن الديوان يبقى هيئة تابعة لوزير المالية مما يفقده استقلالية ويحد من تحقيقه للأهداف التي أنشأ من أجلها، كما أنه وأعضائه يخضعون لإشراف ورقابة مزدوجة من القضاء ووزير المالية.

3 -المفتشية العامة للمالية: تعتبر هيئة رقابية دائمة، أنشأت بمقتضى مرسوم رقم 53/20 وهي تحت السلطة المباشرة لوزير المالية، حددت صلاحياتها في البداية بمرسوم تنفيذي رقم 78/92 سنة 1992، لكن أعيد تنظيمها وتحديد صلاحياتها بموجب ثلاث مراسيم تنفيذية صدرت عام 2008، وسع مرسوم رقم 272/08 من صلاحياتها ومجال تدخلها، ليتم إعادة تنظيمها مرة أخرى عام 2010.⁴

¹ - المادة 2، الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، مرسوم رئاسي، رقم 11-426، المتضمن تشكيلة الديوان المركزي لقمع الفساد وتنظيمه وكيفية سيره، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 68، الموافق ل 19 محرم عام 1433هـ الموافق ل 14 ديسمبر سنة 2011م.

² - المادة 3، نفس المرجع الآنف الذكر.

³ - المادة 5، المرسوم الرئاسي، رقم 11-426، مرجع سابق.

⁴ - مجبور، مرجع سابق، ص 129.

وترتكز مهامها على:

- تقوم المفتشية العامة للمالية دوريا بمراقبة موسعة، وبتفتيش مصالح الإدارات والهيئات الموضوعة تحت سلطة أو خبراء بإمكانهم أن يساعدها في أعمالها أو يوضحوها لها.
- تنسق المفتشية العامة للمالية نشاطها مع نشاطات المفتشيات العامة للدوائر الوزارية بغية التكامل في قيادة برامج التدخل الموكلة لهذه الهيئات الرقابية.
- تحدد عمليات الرقابة للمفتشية العامة للمالية في برنامج سنوي يعد ويعرض على الوزير المكلف بالمالية خلال الشهرين الأولين من السنة.¹

يمكن القول أن المفتشية العامة للمالية هيئة رقابية، لا تختلف عن الهيئتين السابقتين باعتبارها مجردة من أي وسيلة وآلية من آليات التأثير والضغط كالمصادقة أو الإحالة، كما أن مهمتها لا تتعدى إصدار التقارير واقتراح التدابير والتوجيهات.

4-مجلس المحاسبة: تعتبر مؤسسة دستورية حديثة النشأة، ظهرت بموجب قانون رقم 80-05 المؤرخ في مارس 1980²، وهذا تطبيقا للمادة 190 من دستور سنة 1976، وكرس تأسيسه كل من دستور 1989، بموجب المادة 160 منه، ودستور سنة 1996 في المادة 170 منه، ويخضع مجلس المحاسبة في تنظيمه وتسييره لأحكام الأمر رقم 95-20 المؤرخ في 17 جولية 1995.³ ومن مهامه:

¹ - المادة 11-13، الجمهورية الجزائرية الديمقراطية، مرسوم تنفيذي رقم 08-272 المؤرخ في 6 رمضان عام 1429 الموافق ل 6 سبتمبر سنة 2008، يحدد صلاحيات المفتشية العامة للمالية، ص11.

² - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية، الجريدة الرسمية، العدد 10، الصادرة بتاريخ 4 مارس 1980، ص 234.

³ - نوار أمجوج، "مجلس المحاسبة: نظامه ودوره في الرقابة على المؤسسات الإدارية"، شهادة الماجستير في القانون العام، فرع المؤسسات السياسية والإدارية، جامعة منتوري-قسنطينة، كلية الحقوق، 2007، ص11.

- التدقيق في شروط استعمال وتسيير الموارد والوسائل المادية والأموال العمومية من طرف الهيئات التي تدخل نطاق اختصاصه، والتأكد من مطابقة عملياتها المالية والمحاسبية للقوانين والتنظيمات المعمول بها.

- تشجيع الإستعمال المنتظم والصارم للموارد والوسائل المادية والأموال العمومية وترقية إجبارية تقديم الحسابات وتطوير شفافية تسيير المالية العمومية.¹

- تعزيز الوقاية ومكافحة جميع أشكال الغش والممارسات غير القانونية أو غير الشرعية التي تشكل تقصيرا في الأخلاقيات وفي واجب النزاهة أو الضارة بالأموال العمومية.

- تهدف توصيات مجلس المحاسبة إلى تدعيم آليات حماية الأموال والأموال العمومية ومكافحة كل أشكال الغش والضرر بالخزينة العمومية أو بمصالح الهيئات العمومية الخاضعة لرقابته.²

بالرغم من الدور الذي يلعبه مجلس المحاسبة في الرقابة البعدية لأموال الدولة من أجل إرساء العدالة من خلال تطبيق قوانين المالية، إلا أن ليس له أي أثر على أرض الواقع، وهذا القصور يعود إلى عدم الإكتراث بالتقارير الرقابية التي يعدها، وعدم وجود الجزاء المناسب إضافة إلى عدم وجود ضمانات قانونية ومادية تمكن قضاة مجلس المحاسبة من تأدية وظائفهم على الوجه المطلوب.

المطلب الثالث: الإصلاحات الإدارية المنتهجة في إطار مكافحة الفساد

بدأت غالبية دول العالم في تطوير سياساتها بما يتناسب مع متطلبات العصر، وبما يكفل أداء وظائفها بأعلى كفاءة ممكنة خاصة في القطاع الحكومي الذي يتصف بالبيروقراطية وتعقيدات في الإجراءات.

¹ - المادة 2، الأمر رقم 02-10 مؤرخ في 16 رمضان عام 1431 الموافق ل 26 غشت سنة 2010، يعدل ويتمم الأمر رقم 95-20، المؤرخ في عام 19 صقر عام 1416، الموافق ل 17 يوليو سنة 1995، والمتعلق بمجلس المحاسبة. الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 50، الموافق ل 22 رمضان عام 1431 ه الموافق ل 1 سبتمبر سنة 2010.

² - المادة 2-7، الأمر رقم 02-10، مرجع سابق.

ومع دخول عصر الثورة المعلوماتية أصبح لزاما على الدول أن تقوم بإعادة هيكلة مؤسساتها العامة بما يتواءم مع متطلبات الثورة الرقمية للاندماج مع العولمة، الذي تتزايد فيه حدة المنافسة، ومن ثم بدأ التفكير في التحول نحو الحكومة الإلكترونية وتغيير الأساليب التقليدية لأداء العمل الحكومي لتتحول إلى أساليب تستخدم التقنيات الحديثة.

أولا: الإصلاح الإداري ومتطلبات الحكم الراشد في الجزائر

خطت الجزائر خطوات كبيرة فيما يخص توسيع المشاركة السياسية واحترام الإرادة الشعبية وترقية حقوق الإنسان، وإيجاد نوع من الانسجام داخل الهيئات المنتخبة، لكن ما يعاب في كل هذا هو غياب مبدئ الشفافية والتسيير العقلاني للموارد والتي ما زالت تشكل نقطا سوداء، فكلما أردنا الحديث عن توجيه جهود التنمية الإدارية في الجزائر، نجد شتى صور الفساد والتبذير والرشوة وغيرها التي أصبحت بمثابة قواعد عامة تسيير عليها معظم هيئاتنا المحلية والوطنية.¹

لذا اعتمدت الإدارات العمومية الحكم الراشد أو كما يطلق عليه في بعض المقالات والكتب 'بالرشادة في الحكم'، فهو الحكم الذي يتضمن حكما ديمقراطيا فعالا، وقد تكون الديمقراطية كلمة معروفة، لكن يساء فهمها وتعريفها، فهي حسب التعريف القاموسي 'حكم الشعب'.

إن الآليات والأسس التي يرتكز عليها الحكم الراشد ليست محققة إلى حد بعيد في الجزائر، فهذه الآليات عندما نريد إسقاطها على الجزائر وخاصة المشاركة السياسية فهي مفتوحة للجميع على الأقل فيما هو مكرس في الدستور وهو الحق في إنشاء الجمعيات ذات الطابع السياسي.

¹ - سهيلة منصوران، "الفساد الاقتصادي واشكالية الحكم الراشد وعلاقتها بالنمو الاقتصادي، دراسة اقتصادية تحليلية حالة الجزائر"، شهادة الماجستير، جامعة الجزائر، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، قسم العلوم الاقتصادية، فرع التحليل الاقتصادي، 2006، ص 191.

أما الديمقراطية، فهي مجموعة أفكار ومبادئ تدور حول الحرية، كما تتضمن أيضا مجموعة من الإجراءات، كالتمثيل السياسي العادل، والانتخابات الحرة والشفافة، والحريات الفردية، والمحاسبة والمساءلة.¹

من ناحية حكم القانون، لا يمكن الجزم بأن هذه الآلية مطبقة، حيث مازالت علاقات القربى تسود مختلف أشكال التوظيف هذا من جهة وكذلك التلاعب بنفوذ المرفق العام من جهة أخرى.

أما فيما يتعلق بمفهوم الشفافية التي تأتي من أبرز وأهم آليات الحكم الراشد التي لاسيما تعد نتيجة منطقية لأساس حكم القانون، فبالرغم من وجود مراكز متخصصة في إصدار ونشر بيانات حول ما تتوفر عليه الجزائر، وفي حق المواطن في الإطلاع على المعلومات، فمازالت الجزائر لم تصل بعد إلى هذا المستوى.

من الناحية الإدارية سجلت الجزائر إصلاحات تهدف إلى عصرنة أنظمة الإدارة العامة، كإصلاح هيكل الدولة وإصلاح التربية والتعليم وهذا كله لتمكين أفراد المجتمع من المشاركة طوعية في تنمية البلاد، وبالتالي عندما نقوم بتحليل بعض هذه الإنجازات التي قامت بها السلطات العمومية يمكن القول أن توفير الجوانب السياسية والاجتماعية والاقتصادية في إطلاق هذه المشاريع كفيل بتحقيق متطلبات الحكم الراشد.

يبقى الإصلاح الإداري من المتطلبات الرئيسية لتحقيق الحكم الراشد، حيث يؤدي تطبيقه على الإدارة العمومية الجزائرية ترشيد طرق التسيير والإدارة، وهذا ما ينعكس إيجابا على القطاعات الاقتصادية والاجتماعية.

¹ - نفس المرجع الآنف الذكر، ص 192.

ثانيا: الإدارة الإلكترونية كمدخل للإصلاح الإداري في الجزائر

يتطلب تحسين وترشيد الخدمات العامة الرفع من مستوى تقديم الخدمات داخل الإدارات العمومية، وترقية التعاملات بين الأجهزة العمومية والمواطنين، وبحثا عن تحقيق هذه الأهداف سعت الجزائر إلى تبني مشروع الإدارة الإلكترونية، والتي اعتمدته ضمن رهانات التحديث أو العصرية لإدخال التكنولوجيا وتحويل المعرفة إلى خدمات، لمجاراة التطور الحاصل في البيئتين الداخلية والخارجية، وبالتالي تحقيق رضى الموظف والمواطن وبلوغ جودة الخدمة والمنتوج.

توجهت الجزائر نحو تطبيق تكنولوجيا المعلومات والاتصال الذي يعد مدخلا يعبر عن تغيير رئيسي في ثقافة وممارسة الأعمال الحكومية، انطلاقا من قطاعات الحكومة، التعليم العالي، التربية، الصحة العمومية، العدالة، المصارف والمالية.

حيث حاولت الحكومة الجزائرية تطبيق تكنولوجيا المعلومات والاتصال في تحديث الممارسة الإدارية، وربط الهياكل الإدارية بكل القطاعات المعنية ضمن نظام شبكي لتمكين الحكومة من تأمين إدارة أكثر كفاءة لمواردها، وبالتالي تمكينها من تنفيذ سياساتها وخططها بكفاءة مرتفعة. حيث يمثل انتشار الأنترنت كتقنية محورية في إستراتيجية التحول الإلكتروني ومرحلة هامة في إرهاصات الانتقال نحو تكنولوجيا المعلومات والاتصال، والتحول للخدمات الإلكترونية في المؤسسات الحكومية بالجزائر، واعتماد مفهوم الإدارة الإلكترونية، كأداة لتطوير وإصلاح منظمات الخدمة العمومية.¹

ولعل من أهم الملفات التي اعتمدتها المؤسسات والإدارات الجزائرية هو إطلاقها برنامج الجزائر الإلكترونية أو كما يطلق عليه 'مشروع الجزائر الإلكترونية 2008-2013'، تم إطلاقه من وزارة البريد وتكنولوجيات الإعلام والاتصال والذي تم التشاور فيه مع المؤسسات والإدارات العمومية

¹ - عبد الكريم، مرجع سابق، ص 117.

والمعاملين الإقتصاديين العموميين والخواص والجامعات ومراكز البحث والجمعيات المهنية التي تنشط في مجال العلوم وتكنولوجيات الإعلام والاتصال¹. الذي يحدد أهداف رئيسية تتمثل في:

- تسريع استعمال تكنولوجيا الإعلام والاتصال في الإدارات، خاصة ما يتعلق بتطوير الآليات والإجراءات التحفيزية الكفيلة بتمكين المواطنين من الاستفادة من تجهيزات تكنولوجيا الاعلام والاتصال.
- مكافحة البيروقراطية التي تشكل عائقا أمام تنمية البلاد.²

- انجاز منشآت الإتصالات ذات التدفق السريع والفائق السرعة، مؤمنة وذات نوعية عالية.

- وضع تنظيم مؤسساتي منسجم يتمحور حول ثلاثة مستويات: التوجيه، التنسيق، والمتابعة.³

- كما أن استخدام أسلوب الإدارة الالكترونية يقوم بتبسيط واختصار الإجراءات الإدارية بواسطة غربة المعلومات وانتقاء ما ينفع منها.

ومن برامج عمل تنفيذه: برامج تطوير التشريعات، برامج تطوير البنية المالية، برامج التطوير

الإداري وتنفيذه، برنامج الإعلام والتنمية.

ولإبراز مستوى التحول نحو الخدمات الإلكترونية داخل الإدارة الجزائرية نذكر:

- بطاقة الائتمان (Carte de crédit): تقدم هذه البطاقة خدمات للعميل، تشمل السماح له بالسداد حتى وإن كان حسابه مدينا، غير أن ذلك يجري وفق حدود يقرر فيها مقدار المبلغ، الذي يعتبر قرضا ضمن هذه الحالة إلى مدة معينة.

- الخدمات البنكية عبر الإنترنت: معظم بنوك الجزائر لها مواقع الكترونية على شبكة الانترنت.

¹ - حرز الله فؤاد حسن، "الحكومة الالكترونية في الجزائر: دراسة في إمكانية التطبيق"، شهادة الماستر في العلوم السياسية، تخصص السياسة العامة والإدارة المحلية، جامعة محمد خيذر _ بسكرة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم العلوم السياسية، 2013، ص 63.

² - عبد القادر بلعربي وآخرون، "تحديات التحول الى الحكومة الالكترونية في الجزائر"، الملتقى العلمي الدولي الخامس، الاقتصاد الافتراضي وانعكاساته على الاقتصاديات الدولية، جامعة سعيدة، ص 8.

³ - حرز الله، مرجع سابق، ص 66.

- **التسجيلات الجامعية:** حيث توفر الجامعة الجزائرية خدمات الكترونية عامة لفائدة الطلبة حاملي

شهادة البكالوريا الجدد، وتمنحهم الجامعة فرصة للاستفادة من خدمات التسجيل الأولي عن طريق الأنترنت بملء بطاقة الرغبات في شكل استمارة إلكترونية، يتم إتاحتها بمجرد الإعلان عن نتائج البكالوريا عبر مواقع إلكترونية (www.orientation.ini.dz).¹

- **جواز السفر وبطاقة التعريف البيومترية:** يهدف هذا المشروع إلى عصنة وثائق الهوية والسفر، حيث ستكون بطاقة التعريف الوطنية البيومترية والإلكترونية وثيقة مؤمنة تماما ذات شكل أكثر مرونة تضمن للمواطنين القيام بمختلف الإجراءات اليومية. أما جواز السفر الإلكتروني البيومتري، هو وثيقة هوية سفر مؤمنة قابلة للقراءة آليا، ويكون مطابقا للمعايير المعملة من طرف المنظمة الدولية للطيران الدولي.²

- **على مستوى الرقابة:** بفضل التقنيات الرقمية، يسهل اكتشاف الأخطاء والانحرافات لتصحيحها بسرعة فائقة وتفعيل الرقابة الذاتية من خلال: عمليات التدريب، التأهيل، التحديد الجيد للمهام والواجبات، تلقي المعلومات، تبادل المعلومات بمرونة فائقة من خلال قنوات الإتصال المفتوحة مع جميع الجهات وعلى مدار الساعة.³

تتميز الإدارة الإلكترونية بدورها الكبير في الحد من ظاهرة الفساد بكافة أشكاله وصوره، فالتحول إلى الإدارة الإلكترونية وانتشار تكنولوجيا المعلومات في الأجهزة الحكومية، يمكن أن يحسم الكثير من مشكلات الإدارة العمومية الجزائرية، ويحقق العديد من المزايا التي تساعد على الحد من

¹ - عشور، مرجع سابق، ص ص151-145.

² - حرز الله، مرجع سابق، ص104.

³ - أحمد بن عشاوي، "أثر تطبيق الحكومة الإلكترونية على مؤسسات الأعمال (E.G)", مجلة الباحث، العدد 07، 2010-2009، جامعة ورقلة، ص291.

الروتين والجمود الإداري وتقليل الآثار السلبية للفساد الإداري على المجتمع الجزائري وسلوكيات الأفراد فيه.

فمشروع الإدارة الإلكترونية الذي تطبقه الإدارة العمومية يكتسي أهمية بالغة، انطلاقا من كون التحول نحو الخدمة العامة الإلكترونية هو أساس ترشيد الخدمات العمومية، وتحسينها، والنهوض بجهودها، بالتركيز على الجوانب التي تبرز أنشطة مؤسسات الخدمة العامة المقدمة للمواطنين بشكل عام والدوائر والأجهزة الإدارية والمؤسسات العمومية ذات العلاقة المباشرة مع أنشطتها بشكل خاص، بما يؤسس لتطوير نظام إدارة الحكم والشؤون العامة، ويظهر مدى أثرها في تحسين وترشيد الخدمة العمومية.

المبحث الثالث: مشكلات الإصلاح الإداري ومكافحة الفساد في الجزائر

إن مشاكل وعقبات الإصلاح الإداري كثيرة ومعقدة وكذلك متشابكة، فالجزائر من الدول النامية المصابة بأعراض مرضية في جهازها الإداري، فمن جهة هناك تهاون من طرف جهاز الإصلاح الإداري ومن جهة أخرى هناك عدم وضوح غايات الإصلاح الإداري نفسه.

المطلب الأول: محدودية آليات مكافحة الفساد الإداري في الجزائر

إن الوظائف العليا للدولة هي الأكثر إستهدافا في مظاهر الفساد، وهذا كونها الأكثر تأثرا في الحياة العامة في الإدارة العمومية، والحياة السياسية، بل وحتى الإقتصادية، ولا شك أن هناك جهودا بذلت وأخرى مازالت تبذل للوقوف في وجه هذه الظاهرة،¹ وكان من بينها تنصيب الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد، وإصدار قانون 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته... ، غير أن الواقع

¹ - محمد هامل، "هيئة مكافحة الفساد والتصريح بالامتلاكات كآليتين لمكافحة الفساد في الوظائف العامة للدولة"، الملتقى الوطني حول مكافحة الفساد وتبييض الأموال، جامعة مولود معمري-تيزي وزو، كلية الحقوق، مخبر العولمة والقانون الوطني، يومي 10 و11 مارس 2009، ص 75.

يبرز لنا محدودية تلك الجهود وهو ما انعكس لأن بعض الأحكام لم تجد سبيلها إلى التطبيق، والبعض الآخر يحد من مستوى سرعة الهيئة وفعاليتها في قمع المخالفات المرتكبة وإحالة الفاعلين أمام القضاء.¹

رغم القوانين العديدة والتشريعات المتعددة في إطار مكافحة الفساد منذ الإستقلال، شهدت الجزائر مطلع الألفية الثالثة قضايا فساد عديدة، أبرزها:

1- فضيحة بنك الخليفة وإفلاس البنوك الخاصة: التي تعتبر من أشهر قضايا الفساد التي عرفت الجزائر، حيث عرفت بـ "فضيحة القرن"، وترجع تفاصيلها إلى سنة 2003 عندما قررت الحكومة تنصيب متصرف إداري من أجل تسيير بنك الخليفة لمدة ثلاثة أشهر، بهدف إنقاذه من إفلاس، وبالرغم من تواصل الجهود، إلا أن الحكومة وجدت نفسها مضطرة لتعيين مصفي معلنه بذلك إفلاس البنك، وقامت بفتح تحقيقات قضائية عن التجاوزات التي تم إرتكابها من طرف مسيري هذا البنك، في وقت كان فيه "عبد المؤمن خليفة" الرئيس والمدير العام لبنك الخليفة الذي قد فر إلى الخارج.² كما تورط في هذه القضية عدة شخصيات سياسية مرموقة ومسؤولين كبار، وللإشارة فإن "عبد المؤمن خليفة" مؤسس البنك، صدر بحقه حكم غيابي في مارس 2004 بالسجن لمدة 5 سنوات، ودفع غرامة مالية بقيمة 85 مليون دولار، لارتكابه مخالفات مصرفية، وقد صدر بحقه حكم غيابي جديد بالسجن المؤبد في مارس 2008.

¹ - نفس المرجع الآنف الذكر، ص76.

² - بوسعيد، مرجع سابق، ص122.

2- قضية قطاع السكن والعمران: أظهرت هذه القضية بعد زلزال بومرداس 2003، التي

أثبتت فيه التحقيقات أن البناء غير مطابق لشروط السلامة، أي أن هناك اختلاس للأموال المخصصة للبناء.¹

3- فضيحة الطريق السيار شرق غرب: يعد قطاع الأشغال العمومية من أكثر القطاعات

استقطابا للفساد في الجزائر، حيث تسبب في إستنزاف وهدر المال العام، وتضخيم الفواتير، والتلاعب في الميزانيات، وتعتبر قضية الفساد والرشوة التي تمت لإنجاز مشروع "الطريق السيار شرق غرب"، الذي يمتد من الحدود الشرقية للبلاد إلى الحدود الغربية، أين قدرت قيمة الرشاوى والعمولات التي تلقاها المتهمون، تتجلى في خدمات قدموها بشكل غير قانوني لشركات أجنبية أبرزها الشركة الصينية CITIC- CRCC المكلفة بإنجاز الشطر الغربي، وبعد قيام مصالح المخابرات بالتحقيق في آثار تحويلات بنكية بالعملة الصعبة شملت عدة دول أوروبية، ثبت بعد التحقيق أنها لم تكن سوى عمولات ورشاوى ضخمة، تورط فيها إطارات سامية في وزارة الأشغال العمومية مع شركات أجنبية مكلفة بإنجاز الطريق السيار شرق غرب، حيث تم إحالتهم على العدالة، بتهم الرشوة، استغلال النفوذ، والوظيفة العامة بطريقة غير قانونية، وتبييض الأموال.²

4- قضايا الفساد في قطاع الصحة: وجهت منظمة الشفافية الدولية انتقادا شديدا لما سمته

'فساد قطاع الصحة'، وصنفته في صدارة القطاعات الأكثر استفحالا لمظاهر الفساد والرشوة في الجزائر، حيث جاء التقرير الصادر في 2005، يصف الممارسات المالية المحصلة في هذا القطاع بـ 'الممارسات المالية الشاذة' من مظاهر اختلاس، سرقة، وإبتزاز في تسيير أموال الصحة العمومية في

¹ - فرج شعبان، "الحكم الراشد كمدخل حديث لترشيد الإنفاق العام والحد من الفقر دراسة حالة الجزائر 2000 - 2010"، أطروحة دكتوراه في العلوم الاقتصادية، تخصص: نفوذ ومالية، جامعة الجزائر، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، قسم العلوم الاقتصادية، 2012، ص 250.

² - بوسعيد، مرجع سابق، ص 123.

الجزائر خلال السنوات الأخيرة، كما ركز بوجه عام على مختلف إدارات المؤسسات الإستشفائية العمومية وسوق الدواء معتبرا أنها مسرح للفساد المنتشر وتحويل المال العام.¹

المطلب الثاني: عقبات الإصلاح الإداري ومعوقات تطبيق الإدارة الإلكترونية في الجزائر

أولا: عقبات الإصلاح الإداري في الجزائر

عرف الإصلاح الإداري في الجزائر مشكلات كثيرة ومعقدة، ولعل الطبقة التكنوقراطية والبيروقراطية أولى المتهمين بفتح المجال أمام الفساد وعدم بلوغ الإصلاح الإداري ومقاصده لكون البيروقراطيين والتكنوقراطيين محركوا الأجهزة الإدارية والمطبقون للنصوص. يمكن إجمال العقبات والمشاكل فيما يلي:

- عدم إدراك جهاز الإصلاح الإداري لمضمون وبنية وأهداف الإصلاح الإداري، أو للأسلوب العلمي له، واعتماده على الأساليب التقليدية للإصلاح أو المعالجات السطحية وغلبة المركزية في اتخاذ القرارات.

- الإستهانة بالقانون، فرغم أننا نكاد نسمع كل يوم عن قضية فساد واختلاس للمال العام، والرشوة وغيرها إلا أن عدم الإلتزام والتطبيق الفعلي للقوانين الصادرة في إطار مكافحة الفساد والإتفاقيات المصادق عليها، على غرار الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد التي لم يتم تفعيلها منذ 2006 إلى غاية سنة 2011، وعدم إلتزام كافة الوزراء والمسؤولين الكبار بإقرار الذمة المالية، حيث تم إلغاء المادة السابعة من القانون التي تنتز على عقوبات في حق المنتخبين والنواب وكبار المسؤولين إذا ما تأخروا أو رفضوا التصريح بممتلكاتهم.

¹ - شعبان، مرجع سابق، ص ص 250-251.

- نقص الردع، عن طريق العقاب وتساهل الدولة مع مرتكبي الفساد، ما يشجع التمادي في نهب المال العام.¹
- ضعف الرقابة على أداء الموظفين لأعمالهم، وسير العمل اليومي، وعدم وجود قواعد تنظيمية ملزمة في هذا الشأن.
- مجموعة مشكلات إجتماعية، كشيوع ظاهرة هجرة الأدمغة، وتسرب العقول، وهذا ما ينعكس على جهاز الإصلاح نفسه، لعدم وجود كفاءات في تولي المناصب العليا للدولة، وكذا التضخم في الأجهزة الإدارية بسبب الهجرة من الريف إلى المدينة.
- غياب التداول على الحكم، وضعف المشاركة السياسية وغياب الديمقراطية الحقيقية.²
- العقوبات الإقتصادية، كقلة التمويل لإنجاح الإصلاحات الإدارية، والتأخر في تنفيذ البرامج.
- عقبات سياسية، المتمثلة في حرمان المواطن من حقوقه المدنية والسياسية والنفاق الإداري كمشكلة ناجمة عن فقدان الحرية في التعبير وإبداء الرأي وغياب الديمقراطية.
- انتشار اللامبالاة بين الموظفين في العديد من الأجهزة الحكومية، وهذا يظهر من كثرة الغيابات والإجازات المرضية، والإضطرابية، والتباطؤ في إنجاز الأعمال الموكلة إليهم، وضعف الإلتزام بمواعيد الدوام الرسمي.
- ضعف قدرة بعض الأجهزة على الإستفادة من القوى العاملة المتاحة لديها في تحقيق الأهداف المرجوة بشكل فعال، وذلك بعدم إسناد الأعمال في تلك الأجهزة وفقا للتخصصات أو عدم توزيع العمل على الموظفين توزيعاً دقيقاً وفقاً لحجم العمل المطلوب من كل وحدة إدارية.

¹ -شعبان، مرجع سابق، ص254.

² - عبد الحق حملاوي، "الآليات السياسية لتحقيق التنمية الاقتصادية في الدول العربية من منظور الحكم الراشد، تجربة الجزائر 1999-2007"، شهادة الماستر في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، تخصص السياسة العامة والإدارة المحلية، جامعة محمد خيضر _ بسكرة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية، 2013، ص 99-100.

- عدم وجود ضمانات كافية للأشخاص أو المؤسسات التي تبلغ عن حالات الفساد: ويعمل هذا على تعرض هؤلاء الأشخاص إلى ضغوط من قبل السلطات العمومية، أو من طرف المستخدمين وقوات الأمن. وفي هذا الشأن عبرت الجمعية والمكتب الوطني للنقابة الوطنية المستقلة لمستخدمي الإدارة العمومية في اجتماع إئتلاف المجتمع المدني (أصدقاء اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد) الذي كان قد عقد في جانفي 2008 بإندونيسيا للضغط على سلطات البلاد في هذا الشأن، حيث وقع ممثلو المجتمع المدني (26 دولة موقعة على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد) على مراسلة للحكومة الجزائرية تدعو فيها السلطات إلى تفعيل الاتفاقية في علاقتها بملفات داخلية عديدة تختص الفساد والعمل النقابي وقاية المصححين بالفساد والشاهدين عليه وإزالة الضغوط على ممثلي هيئات مكافحة.¹

نلاحظ من خلال الدراسة للإصلاحات الإدارية في الجزائر أن هناك قلة القضايا المعروضة على المحاكم، رغم كثرة القضايا المتعلقة بقضايا فساد الحجم الصغير، وقضايا الفساد الحجم الكبير، فعادة ما تثير اهتمام وسائل الإعلام والصحافة لكن تفتقد للمتابعة القضائية للمتورطين الحقيقيين فيها، لأنه غالبا ما يفر المتسببين فيها إلى الخارج.

ثانيا: معوقات تطبيق الإدارة الإلكترونية في الجزائر

تواجه تطبيق الإدارة الإلكترونية في الجزائر تحديات مختلفة تتباين من نموذج لآخر، تبعا لنوع البيئة التي تعمل في محيطها كل مبادرة، وعموما يمكن التطرق إلى بعض التحديات التي تكاد تعترض أغلب برامج الإدارة الإلكترونية في معوقات الإدارية، حيث تتجه بعض الدراسات إلى محاولة حصر المعوقات الإدارية في تطبيق الإدارة الإلكترونية، فمشروع الحكومة الإلكترونية قد تم إطلاقه في

¹ -شعبان، مرجع سابق، ص255.

الجزائر، لكنه لم يتجسد على أرض الواقع بالشكل المطلوب وذلك بسبب جملة من العقبات، ونرجعها إلى الأسباب الآتية:

- تأخير في استكمال البنية التحتية للاتصالات وتباينها من منطقة إلى أخرى، وتأسيسا عليه فإن الفارق كبير لسد الفجوة الرقمية مع دول العالم المتقدم في هذا المجال، لاسيما وأن الجزائر على مقربة من الانضمام إلى المنظمة العالمية للتجارة.
- التعاملات المالية الإلكترونية لا تزال في بدايتها، رغم مرور ثلاثة سنوات على شروع السلطات الجزائرية تعميم التعاملات المالية الإلكترونية على مستوى مختلف المؤسسات المالية والتجارية.
- عجز قطاع البريد وتكنولوجيا المعلومات والاتصالات في تلبية طلبات العملاء على إيصال الهاتف الذي يعد أهم القنوات للتواصل عبر الإنترنت.¹
- ضعف التنسيق بين القطاعات: فمشروع بهذا الحجم يتطلب تنسيقا على مستوى عال لدى السلطات العمومية التي تكون هي مركز وموقع القرار والسلطة، ويستحيل على وزارة واحدة أن تأخذ على عاتقها مشروعا بهذا الحجم يمس كل القطاعات، فالمشروع يتطلب إستراتيجية واضحة المعالم والآجال وإرادة سياسية على مستوى عال.²
- عدم القيام بالتغيرات التنظيمية المطلوبة لإدخال الإدارة الإلكترونية.
- غياب الرؤية الاستراتيجية الواضحة بشأن استخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصالات، بما يخدم التحول نحو منظمات المستقبل الإلكترونية.
- مقاومة التغيير في المنظمات، والمؤسسات الوطنية من طرف العاملين التي تبرز ضد تطبيق التقنيات الحديثة خوفا على مناصبهم، ومستقبلهم الوظيفي.

¹- بن عشاوي، مرجع سابق، ص 291.

²- حرزالله، مرجع سابق، ص 126.

- عدم وجود بيئة عمل إلكترونية محمية وفق أطر قانونية، تحدد شروط التعامل الإلكتروني مثل غياب تشريعات قانونية تحرم اختراق وتخريب برامج الإدارة الإلكترونية، وتحدد عقوبات رادعة لمرتكبيها.
- ارتفاع تكاليف تجهيز البنى التحتية للإدارة الإلكترونية، ما يحد تقدم مشاريع التحول الإلكتروني.
- عدم اعتماد الوثائق الإلكترونية كبديل عن الوثائق التقليدية في إجراء المعاملات.
- محدودية إنتشار استخدامات الأنترنت في الجزائر، حيث أن نسبة مستخدمي هذه التقنية الواسعة الانتشار عالميا لازال ضعيفا في الجزائر مقارنة حتى بالدول المجاورة إذ تبلغ في المغرب على سبيل المثال 14.36 % ولا تتعدى 5.33 % فقط في الجزائر.¹
- قلة الموارد المالية لتقديم برامج تدريبية وضعف المستوى التعليمي والثقافي للمجتمع الجزائري رغم ارتفاعه الملحوظ في السنوات الأخيرة وتواضع الثقافة المعلوماتية والتفاعل الإلكتروني.
- هناك أيضا المعوقات المتعلقة بالجانب التشريعي، المتمثل في غياب قانون المعاملات الإلكترونية وبطء عملية اتخاذ القرارات وعمليات الإصلاح والاندماج بالإضافة إلى طغيان البيروقراطية في الجانب الإداري وانخفاض مستوى الثقة بالحكومة ومعاملاتها.
- ضعف الموارد المالية المخصصة لمشاريع الإدارة الإلكترونية، ومشكل الصيانة التقنية لبرمجتها.

¹ - أمينة بن حامد، "الحكومة الإلكترونية - تجربة الجزائر للتحول نحو حكومة إلكترونية"، مذكرة ماجستير في العلوم السياسية، تنظيمات سياسية وإدارية، جامعة قاصدي مرباح قسنطينة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2013، ص ص 36-37.

خلاصة واستنتاجات

يعتبر الإصلاح الإداري من أهم المواضيع شيوعا في حقل الإدارات العمومية، لارتباطه الوثيق مع العديد من الجوانب، منها التنمية الإدارية، الحكم الرشيد وغيرها، وكان سبب بروز أهمية الإصلاح في الجزائر هو السعي لتحسين كفاءة وفعالية المؤسسات والمنظمات العمومية المختلفة، وتحديث أساليب العمل وإجراءاته خاصة في القطاع العام، فالدولة تقوم بالعديد من الإصلاحات الإدارية سعيا منها لتحقيق جودة الخدمة العمومية، وبالتالي بلوغ رضى المواطنين إضافة إلى التخلص من مختلف المشاكل التي تحول دون ذلك، لذا تبنت مفهوم الحكم الرشيد كمنهج وآلية للحد من الفساد الإداري، والإدارة الإلكترونية.

كصورة لتحديث وإصلاح الإدارة العمومية والحد من الفساد لما لها من آثار إيجابية في إقرار الشفافية والمساءلة، غير أن الواقع أثبت محدودية تطبيقها نظرا لعدة عراقيل.

خاتمة

نستنتج من خلال دراستنا أن الفساد الإداري وما يشكله من ظاهرة ذات آثار سلبية وتداعيات على كافة قطاعات المجتمع، إضافة إلى ما يمثله من ضغط على الحكومة والإدارة، يعد أحد المعوقات الرئيسية لتجسيد مسيرة الإصلاح الإداري ومع الحاجة والرغبة في اتخاذ كافة سبل لمعالجة ما أفرزه من السلبات، تعتبر مواجهة هذه الظاهرة والحد منها إلزاما ليس فقط على الحكومة، بل على المجتمع ذاته، ولكن مع تعقد الظاهرة صعب وضع سياسات محددة وعامة التطبيق لمواجهتها، فالإصلاح الإداري لا يعني مجرد إجراء تغييرات في النظام الإداري، بل يعني إحداث تغييرات في الأنظمة الاجتماعية والإقتصادية لمواكبة تغييرات إدارية، فهي تغيير أصيل في العمل وليس مجرد تعديل بسيط أو سطحي وإنما تحول كامل في الخطط وتغير جوهري في الفكر وأنماط السلوك فمع قيام الدولة الجزائرية العديد من الإستراتيجيات الوطنية التي تضمنت الكثير من المقاييس الإدارية القانونية، لتعزيز الشفافية والنزاهة وتعظيم المساءلة في عدة مجالات من الإدارة العامة، إلا أنه يتطلب معالجة ظاهرة الفساد في الأجهزة الإدارية ككل، وذلك بالاستفادة من التقنيات والأدوات العلمية لمواكبة هذه المستجدات الجديدة كأداة فعالة لهذه المنظمات الإدارية للقضاء على الفساد الإداري.

لكن نجد طغيان شتى أنواع الفساد من رشوة ومحسوبية، والبيروقراطية على الأجهزة الإدارية، فمعظم المؤسسات أصبحت تحت التأثير، أين أصبح من الصعب السيطرة عليه، مما أدى إلى تضارب في الهياكل القانونية، وعدم المرونة في الجهاز الإداري، حيث نلاحظ وجود مركزية تقود إلى عدم قدرة المرؤوسين تحمل المسؤولية وتركيز المهام والقرارات في أيدي المديرين ما يولد عدم الرضى بين متلقي الخدمة أي المواطن.

وتوصلنا من خلال هذه الدراسة إلى تقديم مجموعة من الاقتراحات:

- على النظام السياسي في الجزائر أن يعمل على نشر وترسيخ حكم راشد حقيقي، والممارسة الديمقراطية الفعلية التي تسمح بإعطاء فرص أكبر للمشاركة الشعبية الواسعة بوضع البرامج والسياسات ومراقبة تنفيذها.
- العمل على تقليص الهوة بين الحاكم والمحكوم وكسب ثقة الأفراد في المسؤولين ومؤسسات الدولة، وجعلهم عنصرا مهما في مكافحة الفساد.
- فرض الرقابة الإدارية وتفعيلها.
- ضرورة تشريع أو تفعيل قانون لمكافحة جرائم الفساد بشتى أنواعه ويتعين أن يتضمن التشريع تعريفا واضحا ودقيقا لمختلف مظاهر الفساد، كما من الضروري إنشاء جهة مركزية للرقابة الإدارية.
- على السلطات الرسمية في الجزائر أن تعمل على تفعيل أجهزة ومؤسسات مكافحة الفساد بتوفير الظروف الملائمة، ومنحها الصلاحيات الكاملة والتمويل اللازم من أجل تمكينها من أداء عملها بكل حرية واستقلالية.
- على الجزائر أن تبذل المزيد من الجهود من أجل تفعيل وتطوير الجهاز الإداري، وهذا للقضاء على البيروقراطية، الرشوة، والمحسوبية، وغيرها من مظاهر الفساد التي تنتشر بسرعة في الإدارة العمومية الجزائرية.
- ضرورة الاهتمام بتوعية وتحسيس المواطنين بخطورة ظاهرة الفساد الإداري وانعكاساته الوخيمة على مختلف جوانب الحياة، وذلك من خلال البرامج التعليمية الهادفة، واستخدام وسائل الإعلام لهذا الغرض، إضافة إلى القيام بحملات وندوات نقاشية يتم خلالها تبادل الأفكار والرؤى المختلفة حول أساليب وآليات تشخيص الظاهرة ومحاربتها.

- ضرورة مواصلة العمل على إصلاح مؤسسات الدولة لتصبح أكثر كفاءة وخضوعا للمساءلة والشفافية والتي تعد حجر الزاوية في الحكم الرشيد، ويتطلب الإصلاح الفعال التزاما سياسيا ينبغي أن يشمل دعم القطاع الخاص والمجتمع المدني، ويواجه الفساد بجدية وحزم ولا يتساهل مع أي كان.
- تشكيل لجنة مخصصة في كل دائرة للإصلاح الإداري، ودراسة الواقع الإداري وسلوك العاملين لمحاربة الفساد وقت اكتشافه.
- سنّ الأنظمة والتشريعات الشّفاقة في النظام الجزائي المضادّة للفساد وتوضيحها، وإنزال أقصى العقوبات على مخالفيها.

قائمة المراجع

قائمة المراجع

❖ القرآن الكريم

❖ معاجم اللغة:

- إدريس، سهيل، المنهل (قاموس عربي، فرنسي) بيروت، لبنان: دار الآداب، 2003.
- علي الكبير، عبد الله، وآخرون، معجم لسان العرب لابن منظور، المجلد الخامس، الجزء 46، 1981.

❖ الوثائق الحكومية:

- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون 06_01 مؤرخ في 21 محرم 1427 الموافق ل 20 فيفري 2006، المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته'المتمم بالأمر رقم 05-10 المؤرخ في 26أفريل 2010 ، المعدل والمتمم بالقانون رقم 15- 11 المؤرخ في 2 أوت 2011.
- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المرسوم الرئاسي 06_413 مؤرخ في 01 ذي القعدة 1427 الموافق ل 22 نوفمبر 2006، المتضمن "تشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، تنظيمها وكيفيات تسييرها"، الجريدة الرسمية، العدد 74، السنة 43، الصادرة بتاريخ 22-11-2006.
- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الأمر التنفيذي رقم 66-156 المؤرخ في 8 يوليو 1996، المتضمن " قانون العقوبات"، الجريدة الرسمية، عدد 84 الصادر بتاريخ 24 ديسمبر 2006، المعدل والمتمم بالقانون رقم 06-23 المؤرخ في 20 ديسمبر 2006.
- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المرسوم التنفيذي رقم 08-272المحدد" لصلاحيات المفتشية العامة للمالية" المؤرخ في 6 رمضان عام 1429 الموافق ل 6 سبتمبر سنة 2008.
- الأمر رقم 10-02 مؤرخ في 16 رمضان عام 1431 الموافق ل 26 غشت سنة 2010، يعدل ويتم الأمر رقم 95-20، المؤرخ في عام 19 صقر عام 1416، الموافق ل 17 يوليو سنة 1995، والمتعلق بمجلس المحاسبة. الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 50، الموافق ل 22 رمضان عام 1431 هـ الموافق ل 1 سبتمبر سنة 2010م.

❖ الكتب باللغة العربية:

1. أبو بكر مصطفى، محمود، دليل المدير المعاصر-الوظائف-الأدوار-المهارات-الصفات، مصر: الدار الجامعية، 2001
2. أحمد الطباخ، شريف، أثر الفساد الحكومي في إنتشار الجريمة، الإسكندرية: دار الفكر الجامعي، 2012.
3. أحمد، محمود نهار أبو سويلم، مكافحة الفساد، عمان: دار الفكر، 2010.
4. الأمير السمالوطي، إقبال، قراءات معاصرة في التنمية الاجتماعية، القاهرة: مركز توزيع الكتاب 2002.
5. الأعرجي، عاضم، نظريات التطور والتنمية الإدارية، بغداد: وزارة التعليم العالي، 1998.
6. الحص، سليم، وآخرون، المشاريع الدولية لمكافحة الفساد والدعوة للإصلاح السياسي والإقتصادي في الأقطار العربية، بيروت: منشورات المنظمة العربية لمكافحة الفساد، 2006.
7. الطيب كشروود، عمار، البحث العلمي ومناهجه في العلوم الإجتماعية والسلوكية، عمان: دار المناهج والتوزيع، 2007.
8. الكواكبي، عبد الرحمان، طبائع الإستبداد ومصارع الإستعمار، الجزائر: المؤسسة الوطنية للفنون المطبعية، 2000.
9. اللامي، مازن زاير جاسم، الفساد بين الشفافية والإستبداد، بغداد: مطبعة دانيا، 2007.
10. السلمي، علي، الإدارة بالأهداف طريق المدير المتفوق، القاهرة: دار غريب للطباعة والنشر والتوزيع، 1999.
11. الرازي، فخر الدين، التفسير الكبير، بيروت: إحياء التراث العربي، 1999.
12. الشطي، إسماعيل، وآخرون، الفساد والحكم الصالح في البلاد العربية، بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، 2004.
13. الشيخ داود، عماد، الشفافية ومراقبة الفساد، بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، 2006.
14. الغالبي، طاهر محسن منصور، التطوير التنظيمي مدخل تحليلي، الأردن: دار وائل للنشر، 2010.
15. براهيم، عبد الحميد، دراسة حالة الجزائر الفساد والحكم الصالح في البلاد العربية، بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، 2004.

16. بودهان، موسى، النظام القانوني لمكافحة الفساد في الجزائر، الجزائر: منشورات المؤسسة الوطنية للإتصال ، 2009.
17. بوحوش، عمار، مناهج البحث العلمي وطرق إعداد البحوث، بن عكنون: ديوان المطبوعات الجامعية، 2011.
18. بوسنينة، الصديق، وآخرون، الموارد البشرية أهميتها تنظيمها مسؤولياتها مهامها، طرابلس: أكاديمية الدراسات العليا، 2003.
19. بوضياف، أحمد، الهيئات الاستشارية في الإدارة الجزائرية، القبة القديمة، الجزائر: دار الخلدونية للنشر والتوزيع، 2012.
20. بن محمد الروماني، زيد، منهج ابن تيمية في الإصلاح الإداري، المملكة العربية السعودية: دار الصميعي للنشر والتوزيع، 2004.
21. زين الدين، بلال أمين، ظاهرة الفساد الإداري في الدول النامية والتشريع المقارن، الإسكندرية: دار الفكر الجامعي، 2009.
22. حمدي، رضا هاشم، الإصلاح الإداري، عمان: دار الراية للنشر والتوزيع، 2010.
23. حسين، فايز، سيكولوجيا الإدارة العامة، الأردن: دار أسامة للنشر والتوزيع، 2008.
24. محمد الخناف، نبيل، الشفافية التنظيمية، بغداد: 2006.
25. محمود أحمد البحيري، سامي، مسائل الإصلاح الإداري، التطوير التنظيمي وتقييم الأداء، لندن: الأكاديمية العربية البريطانية للتعليم العالي، المملكة المتحدة، 2011.
26. مطر، عصام عبد الفتاح، الفساد الإداري ماهيته أسبابه مظاهره، الإسكندرية: دار الجامعية، 2010.
27. مصلح، عبير، النزاهة والشفافية والمساءلة في مواجهة الفساد، القدس: الإئتلاف من أجل النزاهة والمساءلة_أمان، 2013.
28. عابرة، محمد محمود، الفساد الإداري وعلاجه من منظور إسلامي دراسة مقارنة بالقانون الإداري، عمان: دار الثقافة، 2011.
29. عارف، عالية عبد الحميد، الإصلاح الإداري المرجعية النظرية وقضايا معاصرة، القاهرة: المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 2015.

30. عبدالكريم، أبو مصطفى، الإدارة والتنظيم، القاهرة:مجموعة النيل العربية للطباعة والنشر والتوزيع، 2002.
31. صلاح الدين فهمي، محمودا، لفساد الإداري كمعوق لعمليات التنمية الإجتماعية والإقتصادية، الرياض: المركز العربي للدراسات الأمنية والتدريب، 1994 .
32. شلبي، محمد، المنهجية في التحليل السياسي، المفاهيم المناهج الإقتربات والأدوات، الجزائر:1997.
33. خليل، عطا الله، مدخل مقترح لمكافحة الفساد في العالم العربي تجربة الأردن، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة: جمهورية مصر العربية، 2009.
34. خلف السكارنة، بلال، الفساد الإداري، عمان: دار النشر والتوزيع، 2011.
35. غازي، محمد فريج، الإصلاح الإداري دراسة مقارنة بين الأنظمة الوضعية والنظرية الإسلامية، رؤية مستقبلية للإصلاح في الإدارة العامة، لبنان: منشورات الجلبى الحقوقية، 2014.

❖ الكتب باللغة الأجنبية:

36. Hassan skarni, **al mugnai al kabir**. dictionary of contemporary, English arabic, TI libyan, libertine de libyan, 1995.
37. Organisation, de coopération et de développement économiques, **corruption glossaire des normes pénales internationales**, Les éditions de l'Oced, paris, 2008.

❖ الدراسات الغير المنشورة:

✚ الأطروحات الجامعية:

38. بن علوش، فارس، السبيعي بن بادي، "دور الشفافية والمساءلة في الحد من الفساد الإداري في القطاعات الحكومية"، أطروحة دكتوراه الفلسفة في العلوم الأمنية، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، كلية الدراسات العليا، قسم العلوم الإدارية 2015.

39. لعروسي، رابح، " المؤسسة البرلمانية في عمليات التحول الديمقراطي في الجزائر"، أطروحة دكتوراه في العلوم السياسية، جامعة الجزائر، 2007.

40. عبد العالي، حاحة، "الآليات القانونية لمكافحة الفساد الإداري في الجزائر"، أطروحة دكتوراه في الحقوق تخصص قانون عام، جامعة محمد خيضر، بسكرة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2013.

41. فرج، شعبان، "الحكم الراشد كمدخل حديث لترشيد الإنفاق العام والحد من الفقر"، أطروحة دكتوراه في العلوم الاقتصادية، جامعة الجزائر 3، 2012.

✚ رسائل الماجستير:

42. أمجوج، نوار "مجلس المحاسبة: نظامه ودوره في الرقابة على المؤسسات الإدارية"، بحث مقدم لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، فرع المؤسسات السياسية والإدارية، جامعة منتوري - قسنطينة، كلية الحقوق، 2007.

43. امنصوران، سهيلة، "الفساد الاقتصادي واشكالية الحكم الراشد وعلاقتها بالنمو الاقتصادي دراسة اقتصادية تحليلية حالة الجزائر"، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، جامعة الجزائر، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، فرع التحليل الاقتصادي، 2006 .

44. الفرجاني، عبد الفتاح محمد علي، "واقع استراتيجيات الإصلاح والتطوير الإداري ودورها في تعزيز امن المجتمع الفلسطيني"، دراسة تطبيقية على قيادات الشرطة الفلسطينية بقطاع غزة، رسالة ماجستير في إدارة الاعمال، الجامعة الإسلامية-غزة، كلية التجارة، قسم إدارة الأعمال،

2008

45. بوسعيد، باديس، "مأسسة مكافحة الفساد في الجزائر"، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في العلوم السياسية، جامعة مولود معمري_ تيزي وزو، 2015.
46. بوسعيد، باديس، "مأسسة مكافحة الفساد في الجزائر"، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في العلوم السياسية، جامعة مولود معمري_ تيزي وزو، 2015.
47. بن بشير، وسيلة، "ظاهرة الفساد الإداري والمالي في مجال الصفقات العمومية في القانون الجزائري"، مذكرة لنيل درجة الماجستير في القانون العام، جامعة مولود معمري_ تيزي وزو، 2013.
48. بن حامد، أمينة "الحكومة الإلكترونية -تجربة الجزائر للتحول نحو حكومة إلكترونية-"، شهادة الماجستير في العلوم السياسية، تنظيمات سياسية وإدارية، جامعة قاصدي مرباح قسنطينة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2013
49. بن مرسل، رافق، "الأساليب الحديثة للتنمية الإدارية بين حتمية التغيير ومعوقات التطبيق"، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية، جامعة مولود معمري_ تيزي وزو، 2011.
50. حماد، مختار، "تأثير الإدارة الإلكترونية في إدارة المرفق العام وتطبيقاتها في الدول العربية"، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية، جامعة الجزائر بن يوسف بن خدة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2007.
51. مجبور، فازية، "إصلاح الدولة ومكافحة الفساد في الجزائر"، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية، جامعة مولود معمري تيزي وزو، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2015.
52. محمد الكبيسي، كلثم، "متطلبات تطبيق الإدارة الإلكترونية في مركز نظم المعلومات التابعة للحكومة الإلكترونية في دولة قطر"، دراسة أعدت إستمكالا لمتطلبات نيل شهادة الماجستير في إدارة الأعمال، الجامعة الافتراضية للدولة، 2008.
53. عبد الكريم، عشور، "دور الإدارة الإلكترونية في ترشيد الخدمة العمومية في الولايات المتحدة الأمريكية والجزائر"، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، جامعة منتوري قسنطينة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2010 .
54. عبد الله، بن ناصر بن عبد الله آل غضاب، "منهج الشريعة الإسلامية في حماية المجتمع من الفساد المالي والإداري"، رسالة ماجستير في العدالة الجنائية، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، كلية الدراسات العليا 2008 .

55. عبد القادر، جبريل فرج جبريل، "الفساد الإداري عائق الإدارة والتنمية والديمقراطية"، مذكرة ماجستير، الأكاديمية العربية البريطانية للتعليم العالي، 2010.
56. عثمانى، فاطمة، "التصريح بالامتلاك كآلية لمكافحة الفساد الإداري في الوظائف العمومية للدول"، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، جامعة مولود معمري - تيزي وزو، كلية الحقوق، 2011.
57. تيسير، محمود فارس قبلوي، "نحو إستراتيجية تطوير وإصلاح إداري أكثر فعالية في وزارة الإقتصاد الوطني الفلسطينية"، رسالة ماجستير في التنمية الريفية المستدامة، جامعة القدس، معهد التنمية المستدامة، 2011.

رسائل الماجستير:

58. الويزاني، كنزة، "أثر الفساد الإداري على أبعاد التنمية"، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في العلوم السياسية، جامعة جيلالي بونعامة، 2015.
59. حادة، تيزيري، جوماخ رشيدة، "الفساد الإداري في الجزائر وآليات مكافحته (2004، 2014)"، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية، جامعة مولود معمري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم العلوم السياسية، 2015.
60. حملاوي، عبد الحق، "الآليات السياسية لتحقيق التنمية الاقتصادية في الدول العربية من منظور الحكم الراشد، تجربة الجزائر 1999-2007"، شهادة الماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، تخصص السياسة العامة والإدارة المحلية، جامعة محمد خيضر - بسكرة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية، 2013.
61. حسن حرزالله، فؤاد، "الحكومة الالكترونية في الجزائر: دراسة في إمكانية التطبيق"، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية، تخصص السياسة العامة والإدارة المحلية، جامعة محمد خيضر بسكرة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم العلوم السياسية، 2013.
62. ضيف، فيروز، "جرائم الفساد الإداري التي يرتكبها الموظف العمومي" مذكرة الماجستير في الحقوق، تخصص قانون إداري، جامعة محمد خيضر بسكرة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، 2014.

❖ المجالات:

63. أسار فخري، عبد اللطيف، "أثر الأخلاقيات الوظيفية في تقليل فرص الفساد الإداري في الوظائف الحكومية" *مجلة علوم إنسانية*، العدد 29، 2006.
64. العيسوي، عبد الرحمان، " دور الوعي الإسلامي في مكافحة الفساد" *مجلة الوعي الإسلامي* - وزارة الأوقاف والشؤون الإسلامية، الكويت، العدد 522، 2011.
65. بن سميحة، عزيزة، بن سميحة، دلال، "نقشي ظاهرة الفساد الإداري بين التنظير والواقع العملي"، *الملتقى الوطني حول: حوكمة الشركات كآلية لمكافحة الفساد المالي والإداري*، جامعة محمد خيضر - بسكرة، كلية العلوم الاقتصادية والتجارة وعلوم التسيير، يومي 06-07 ماي 2012
66. حيدرة، سعدي، "المجلة الأكاديمية للبحث القانوني"، *مجلة سداسية*، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، كلية الحقوق، العدد 01، 2010.
67. بن عيشاوي، أحمد، "أثر تطبيق الحكومة الإلكترونية على مؤسسات الأعمال (G.E)"، *مجلة الباحث*، جامعة ورقلة، العدد 07، 2010.
68. جباري، عبد الحميد، "النظام القانوني لمجلس الأمة"، *مجلة مجلس الأمة*، العدد 15، فيفري 2007.
69. نجم الدين الكيلاني، عبد الله، "مفهوم الإصلاح في القرآن الكريم"، *مجلة دياي للبحوث الإنسانية*، العدد 28، 2008.
70. مي، فريدة، "الفساد دورة نظرية"، *مجلة السياسة الدولية*، القاهرة، العدد 146، يناير، 2001.
71. سايخ، بوزيد، "سبل تعزيز المساءلة والشفافية لمكافحة الفساد الإداري وتمكين الحكم الرشيد في الدول العربية"، *مجلة الباحث*، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، العدد 10، 2012.
72. عبد الرحمان، خلفي، *المجلة الأكاديمية للبحث القانوني*، جامعة عبد الرحمان ميرة بجاية، كلية الحقوق، العدد 01، سنة 2012.

73. غربي، أحسن، "نسبة الإستقلالية الوظيفية للسلطات الإدارية المستقلة"، مجلة البحوث والدراسات الإنسانية، جامعة 20 أوت 1955_سكيكدة، العدد 11-2015.

❖ الملتقيات:

74. بلعربي، عبد القادر، وآخرون، "تحديات التحول الى الحكومة الالكترونية في الجزائر"، الملتقى العلمي الدولي الخامس، الاقتصاد الافتراضي وانعكاساته على الاقتصاديات الدولية، جامعة سعيدة.

75. هاملي، محمد ، "هيئة مكافحة الفساد والتصريح بالامتلاكات كآليتين لمكافحة الفساد في الوظائف العامة للدولة"، الملتقى الوطني حول مكافحة الفساد وتبييض الأموال، جامعة مولود معمري-تيزي وزو، كلية الحقوق، مخبر العولمة والقانون الوطني، يومي 10 و11 مارس 2009.

76. حميدوش، علي، "الحكم الراشد كسبيل لمكافحة الفساد على الصعيد الوطني"، ملتقى وطني حول مكافحة الفساد وتبييض الأموال، يومي 10-11 مارس 2009.

77. معاشو، فطمة، "جريمة الرشوة في ظل قانون رقم 01-06"، ملتقى وطني حول مكافحة الفساد وتبييض الأموال ، جامعة مولود معمري تيزي وزو كلية الحقوق، مخبر العولمة والقانون الوطني. يومي 10 و11 مارس 2009.

78. مفتاح ، صالح، ومعارفي فريدة، "الفساد الإداري والمالي: أسبابه ومظاهره، ومؤشرات قياسه"، ملتقى وطني حول حوكمة الشركات كآلية للحد من الفساد المالي والإداري، جامعة محمد خيضر- بسكرة، يومي 07-08 ماي 2012.

79. عادل ناصر، يعقوب، "الحاكمية وأبعادها والإصلاح المجتمعي"، ورقة عمل مقدمة إلى ملتقى الإصلاح المجتمعي الشامل، عمان: هيئة الإغاثة، 2012.

80. صدوق، عمر، "مظاهر وأسباب الفساد وسبل علاجه في الجزائر"، ملتقى وطني حول مكافحة الفساد وتبييض الأموال، جامعة مولود معمري-تيزي-زرو، كلية الحقوق، مخبر العولمة والقانون الوطني، يوم 10 و 11 مارس 2009.

81. صوفي، إيمان، قوراري مريم، "أخلاقيات العمل كأداة للحد من ظاهرة الفساد الإداري في الدول النامية"، ملتقى وطني حول حوكمة الشركات كآلية للحد من الفساد الإداري، جامعة محمد خيضر، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية والعلوم السياسية، يومي 06-07 ماي 2012.

82. توهامي، إبراهيم، ناجي ليتيم، " قراءة تحليلية في مضامين وأبعاد ودلالات الفساد الإداري في المؤسسات العمومية الجزائرية"، الملتقى الوطني حول: حوكمة الشركات كآلية للحد من الفساد المالي و الإداري، جامعة محمد خيضر بسكرة، كلية العلوم الاقتصادية التجارة وعلوم التسيير، يومي 06-07 ماي 2012

❖ المواقع الإلكترونية:

83. ايماني، هناء، الفساد الإداري وعلاجه من منظور إسلامي، موقع الكتروني

<http://www.saaaid.net/book/7/1291.zip>

84. عزت، مها فاروق، عادل طالب سالم، أهمية العوامل المؤثرة في الإصلاح الإداري لمواجهة

الفساد (بحث تطبيقي) موقع إلكتروني <http://www.iasj.net>

85. عبد القادر خليل، " دراسة اقتصادية لظاهرة الفساد في الجزائر"، مداخلة، جامعة المدية، موقع

إلكتروني، [www.univ-medea.dz/fac/D/manifistaion/protection argent et contre](http://www.univ-medea.dz/fac/D/manifistaion/protection%20argent%20et%20contre%20la%20corruption)

. La corruption 2009-2010/4.

جامعة، فافة رفاة، "ظاهرة الفساد: قراءة في المفهوم"، المجلة الإفريقية للعلوم السياسية، مجلة

أكاديمية دولية محكمة، جامعة 20 أوت 1955 سكيكدة، 18 فيفري 2015، الموقع الإلكتروني:

www.maspolitiques.com/mas/index/php ، يوم الزيارة: 01-07-2016، على

الساعة 09:10.

الملخص

تعالج هذه الدراسة ظاهرة الفساد الإداري الذي يعتبر من المظاهر المرضية الموجودة في كل المجتمعات المتقدمة والمتخلفة غير أن ذلك يكون بدرجات متفاوتة، ويعد واحداً من أهم أنواع الفساد ومن أخطر ظواهر السلوك الإنساني التي ما تزال تشكل قلقاً مستمراً للمجتمعات البشرية ولإدارة المؤسسات المختلفة، ومن المشكلات الرئيسية التي أجمعت تقارير الخبراء الدوليين على ضرورة معالجتها في جميع الدول ولاسيما دول العالم الثالث.

والجزائر كغيرها من دول العالم الثالث، تعاني من استفحال هذه الظاهرة الإدارية، فهي تصب في قالب الفساد الإداري ومتعمقة في أسبابه وآثاره إضافة إلى مظاهره وخصائصه وتصنيفاته، ومع انعكاساته الوخيمة على مختلف المجالات وعلى المجتمع ككل، وجدت الجزائر نفسها مضطرة لتجسيد الإصلاح الإداري على مستوى إدارتها العمومية، باعتبارها الميدان الأكثر تعرضاً لتفشي ظاهرة الفساد بمختلف مفاهيمه.

وفي هذا الصدد انضمت الجزائر إلى مجموعة من الإتفاقيات لمكافحة الفساد، كما قامت باستحداث العديد من الهيئات والمؤسسات والقوانين لردع الآفة، كما تبنت المؤسسات الجزائرية مفهوم الحكم الراشد كمنهج للإصلاح وآلية للحد من الفساد الإداري، وكذا الإدارة الإلكترونية لتسهيل العمليات الإدارية والقضاء البيروقراطية والجمود الإداري والروتين المصاحب له بحثاً عن جهاز إداري حكومي كفء وفعال، يتسم بالمهنية والشفافية والعدالة والاستجابة، الذي يقدم خدمات ذات جودة، ويخضع للمساءلة، يُعلي من رضا المواطن، ويساهم بقوة في تحقيق الأهداف التنموية للدولة ورفع شأن الأمة.