

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة د-مولاي الطاهر سعيدة

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم العلوم السياسية

مذكرة لنيل شهادة ماستر في العلوم السياسية تخصص إدارة محلية

بعنوان

## أثر ظاهرة الفساد على الإدارة المحلية

إشراف الأستاذ:

بلحاج هواري

من إعداد الطالب:

جلطفي محمد

لجنة المناقشة

- الدكتور ..... بن زايد أحمد ..... رئيسا
- الدكتور ..... بلحاج هواري ..... مشرفا
- الدكتور ..... حادي عثمان ..... مناقشا

السنة الجامعية: 2020-2021

## تشكرات

اللهم لك الحمد حمدا كثيرا طيبا مباركا فيه ولك الحمد كما ينبغي لجلال وجهك  
الكريم وسلطانك العظيم، والسلام على رسوله الكريم ومن تبعه بإحسان إلى يوم الدين،  
لك الشكر يا رب أولا وأخيرا على ما أنعمته علينا من قوة وصبر  
وعزيمة لانجاز هذا العمل المتواضع.  
وعرفانا بالمساعدات المقدمة التي قدمت حتى يخرج هذا العمل إلى النور  
لا يسعني إلا أن أتوجه بجزيل الشكر والامتنان للأستاذ المشرف " بلحاج هواري "  
فله كل التقدير على ما قدمه لي من توجيهات وإرشادات وعلى كل جهد ونصائح القيمة  
كما أتوجه بجزيل الشكر والامتنان إلى كل من ساعدني  
من قريب أو بعيد على إنجاز هذا العمل  
وإلى كل من مدني بيد العون ولو بكلمة طيبة مشجعة.

## إهداء

الحمد لله وكفى والصلاة والسلام على الحبيب المصطفى وأهله ومن وفى أما بعد:

الحمد لله الذي وفقنا لتتميم هذه الخطوة في مسيرتي الدراسية بمذكرتي هذه

أهدي ثمرة هذا العمل

إلى الوالدين الكريمين حفظهما الله

لكل العائلة الكريمة دون استثناء

إلى زوجتي الغالية وأبنائي إسراء وإبراهيم

إلى كل الأساتذة في مسيرتي الدراسية

إلى هؤلاء جميعاً أهدي ثمرة هذا الجهد المتواضع.

**جلطي محمد**



## فهرس المحتويات

تشكرات

مقدمة ..... أ

### الفصل الأول: ماهية الفساد

- المبحث الأول: مفهوم الفساد وأنواعه. .... 1
- المطلب الأول : تعريف الفساد ..... 1
- الفرع الأول: تعريف الفساد في الإدارة ..... 1
- المطلب الثاني: البعد التاريخي للفساد. .... 8
- المطلب الثالث: أنواع الفساد. .... 10
- المبحث الثاني: الفساد قياسه و أسبابه ونظرياته. .... 20
- المطلب الأول : قياس الفساد ..... 20
- المطلب الثاني: أسباب الفساد ..... 25
- الفرع الأول: الأسباب السياسية ..... 25
- الفرع الثاني: الأسباب الاقتصادية ..... 26
- الفرع الثالث: الأسباب الاجتماعية: ..... 26
- الفرع الرابع: الأسباب الإدارية ..... 27
- الفرع الخامس: الأسباب التشريعية والقانونية ..... 28
- المطلب الثالث : النظريات التي تشرح الفساد ..... 28
- المبحث الثالث : آثار الفساد والآليات الدولية والوطنية لمكافحة ..... 31
- المطلب الأول : آثار الفساد ..... 31
- المطلب الثاني: الآليات الدولية لمكافحة الفساد : ..... 36
- الفرع الأول : المؤسسات المالية لمكافحة الفساد : ..... 37
- الفرع الثاني : دور المنظمات الدولية في مكافحة الفساد: ..... 38
- المطلب الثالث: الآليات الوطنية لقمع الفساد ..... 40

## الفصل الثاني: صور الفساد وأثره على الإدارة المحلية

- المبحث الأول: مفهوم الإدارة المحلية وأثر الفساد عليها ..... 47
- المطلب الأول : تعريف الإدارة المحلية ..... 47
- المطلب الثاني: أهداف الإدارة المحلية ..... 50
- الفرع الأول: الأهداف السياسية ..... 51
- الفرع الثاني: الأهداف الإدارية ..... 51
- الفرع الثالث: الأهداف الاجتماعية ..... 51
- المطلب الثالث : آثار الفساد المحلي ..... 52
- المبحث الثاني : صور الفساد في الإدارة المحلية ..... 54
- المطلب الأول : الانحرافات المتعلقة بالموظف ..... 55
- الفرع الأول : عدم المحافظة على كرامة الوظيفة ..... 56
- الفرع الثاني : سوء استعمال السلطة ..... 56
- الفرع الثالث : سوء إستغلال الوظيفة ..... 57
- الفرع الرابع : المحسوبية والمحاباة ..... 57
- الفرع الخامس: الوساطة ..... 58
- المطلب الثاني : الانحرافات الوظيفية ..... 59
- الفرع الأول : عدم احترام الوظيفة ..... 59
- الفرع الثاني : الامتناع عن أداء العمل الوظيفي ..... 60
- الفرع الثالث : عدم التقيد بتعليمات الرؤساء ..... 60
- الفرع الرابع : إفشاء أسرار الوظيفة ..... 61
- المطلب الثالث :الإنحرافات الجنائية ..... 62
- المبحث الثالث : آليات مكافحة الفساد في الإدارة المحلية ..... 63
- المطلب الأول : المكافحة من خلال الهيئات والمنظمات ..... 63
- الفرع الأول : المكافحة من خلال المؤسسات الحكومية ..... 63
- المطلب الثاني : حوكمة الإدارة المحلية ..... 75
- الفرع الأول: تعريف الحوكمة المحلية ..... 75
- الفرع الثاني : أطراف أو فواعل الحوكمة ..... 77

79.....	المطلب الثالث : عصرنة الإدارة المحلية
84.....	خاتمة
87.....	قائمة المصادر والمراجع:

إن الاهتمام الذي نشهده هذه الأيام بظاهرة الفساد في معظم دول العالم، ينبثق ليس من كونه متعلقاً بالإنحراف في الممارسات المؤسسية، وإنما بقدر ما يؤثر سلباً وجوهرياً في أداء التنمية على نحو عام، وعليه؛ فإن تحسين أداء هذه التنمية إنما يتوقف بدرجة كبيرة على تنظيم الجهود الرامية إلى مكافحة الفساد، ومن ثم تحقيق الإصلاح، وخاصة ما تعلق بمنظومة الحكومة Governance، لكون الفساد يمثل أهم المعوقات والتحديات إيجاد حكومة راشدة صالحة *governance good*.<sup>1</sup>

ولعل المشكلة الكبرى تكمن في أن الجهود المبذولة للوقوف أمام تطور مشكلة الفساد وتنامي خطورتها وتزايد تداعياتها وانعكاساتها، تفنقر إلى قيام منهجية تعتمد تحليلاً نظامياً، أو تشخيصياً متعمقاً لأسباب الفساد، يرتكز على تدقيق النتائج وفهم الظواهر والأنماط، ثم إخضاع كل هذا للقياس والتقييم والمتابعة، اعتماداً على تجميع الخبرات العالمية في هذا الميدان، خاصة ما تعلق منها بدعم جهود الإصلاح.<sup>2</sup>

والفساد بشتى أنواعه ظاهرة خطيرة على استقرار الدول وسلامتها بسبب تعدد مظاهره وصوره خاصة في ظل التغيرات التي يشهدها المجتمع الدولي نتيجة إفرات العولمة وظهور فواعل جديدة لما أدى إلى تراجع دور الدولة، فهو قديم قدم الحضارة الإنسانية، فقد كان سبباً في سقوط الأنظمة والدول ومحرك للثورات والانتفاضات بما في ذلك ما أصبح يسمى بالربيع العربي، فالفساد يؤدي إلى عدم الثقة في المؤسسات والقانون ما ينجم عنه إفراغ كل مخططات الإصلاح والتنمية من محتواها بسبب ضرب سياسات التنمية المحلية وزعزعة مبادئ الحكم الراشد في الدول، ليكون وسيلة لنهب الثروات وأداة لسلب مقدرات الشعوب نتيجة تراجع سيادة القانون، كما أن الفساد ظاهرة لا تعترف بالحدود الزمانية ولا الحدود المكانية، حيث وجودها لا يقتصر على مجتمع ما أو دولة دون أخرى، فهو متقشي في الدول المتقدمة والدول النامية وإن كان انتشاره في هذه الأخيرة أكثر وتأثيره أخطر.<sup>3</sup>

إن مواجهة الفساد والحد منه لا تتم من خلال الشعارات والدعايات الإعلامية بل إن الأمر يحتاج إلى العديد من الإجراءات الشاملة والمتعددة والتي تعتمد على دراسات وأبحاث تشخص المشكلة أولاً بشكل متكامل ثم تقترح العلاج المناسب ثانياً، لأن تشخيص الداء هو أول خطوات العلاج، وبهذا فإن التدابير والآليات العادية لمكافحة الفساد أصبحت اليوم غير كافية، ومن ثم فلا بد من إستراتيجية مدروسة بدقة وموضوعية، تأخذ بعين الاعتبار جميع جوانب هذه المشكلة، وقد كانت الدول المتقدمة سباقة مقارنة مع الدول النامية في مكافحة الفساد، وذلك بالتركيز على علاج مسبباته تطبيقاً لمبدأ الوقاية خير من العلاج ..

<sup>1</sup> أحمد صقر عاشور (2010)، قياس ودراسة الفساد في الدول العربية، في مؤشر الفساد في الأقطار العربية، إشكاليات القياس والمنهجية، المنظمة العربية لمكافحة الفساد والمؤسسة العربية للديمقراطية، بيروت، الطبعة الأولى، ص 31 - 32.

<sup>2</sup> عبدالرحمن بن خلدون (بالتاريخ) المقدمة، دار إحياء التراث العربي، بيروت، ص 282-283.

<sup>3</sup> عبد العالي، الآليات القانونية لمكافحة الفساد الإداري في الجزائر، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في الحقوق تخصص قانون عام، قسم الحقوق، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2012 2013.



والخلاف حول طبيعة الوظيفة القضائية وما إذا كانت وظيفة علاجية أم وظيفة وقائية، فإن الأكد أن دور القضاء في مكافحة جرائم الفساد يبقى مهما يتمحور بين الدور العلاجي المتمثل في الردع الخاص من خلال المحاسبة والعقاب واسترداد الأموال ، وبين الدور الوقائي المتمثل في الردع العام، وفي هذا السياق فإن نهوض السلطة القضائية بتطبيق القانون بكل حياد يجعلها أكثر قوة وكفاءة لكشف جرائم الفساد ومعاينة مرتكبيه ، وهو ما يمكن تحقيقه من خلال إقرار مجموعة من المبادئ والآليات القانونية لتفعيل العدالة الجنائية في مجال مكافحة جرائم الفساد، فضلا عن خلق مجموعة من الآليات المؤسسية والإجرائية للكشف عن الجريمة وتشجيع الإبلاغ عنها.

كما أن المشرع الجزائري لم يكن مقصرا في هذا المجال ، حيث كان من الأوائل الذين دقوا ناقوس خطر هذه الظاهرة ، فالجزائر كانت السبابة في المصادقة على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد سنة 2004<sup>1</sup> ، حيث يشكل المرجع الذي من خلاله سن قانون داخلي يعني بمكافحة الفساد في الجزائر، وهو ما حصل فعلا من خلال إصدار قانون سنة 2006 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته<sup>2</sup>، ليتضمن مجموعة من الآليات القانونية والمؤسسية لمكافحة الفساد في الجزائر، وذلك عن طريق استحداث عدة هيئات متخصصة في هذا المجال، وتفعيل دور الكثير من أجهزة الرقابة لمجابهة هذه الظاهرة، وتوفير الثقة في مؤسسات الدولة والمساعدة على استعمال الموارد العمومية بفعالية، وكذا دعم تدابير الحكم الراشد وتعزيز الشفافية والمساءلة، الأمر الذي يسمح بصياغة نظرية قانونية متكاملة في هذا الشأن.

ويمكن النظر إلى أهمية موضوع الآليات المؤسسية لمكافحة الفساد في كونه يهدف إلى تحليل وتشخيص هذه الظاهرة ، ذلك بالتعرف على ماهيتها وأنواعها وأسبابها ومظاهرها ، لأن تشخيص المشكلة هو أول مرحلة من مراحل المكافحة.

كما تبرز أهمية الدراسة الأساسية في أنها تسعى إلى الكشف عن الإجراءات والآليات القانونية الدولية وكذا التي رصدها المشرع الجزائري لمكافحة الفساد، وذلك لن يتم إلا بعد معرفة الإستراتيجية التي تبناها المشرع لمواجهة هذه الظاهرة المستفحلة في الجزائر، و الذي لن يأتي إلا باستعراض السياسة الجنائية التي انتهجها المشرع في ظل قانون الوقاية من الفساد ومكافحته، وكذا قانون إجراءات الجزائية وباقي القوانين الأخرى ذات الصلة، كما لا ننسى كذلك الدور الفعال لأجهزة الرقابة المالية المتخصصة في مواجهة هذه الظاهرة وحصرها. وتتمثل أسباب اختيار الموضوع في: - الرغبة في الإصلاح قدر الإستطاعة من خلال المساعدة وتطلع لأن يتم وضع حلول جديدة وإستراتيجية واضحة من أجل خلق مؤسسات وآليات متكاملة ذات دور فعال في مكافحة الفساد بكل أشكاله ومحاولة الوصول إلى بيئة سليمة وشبه خالية من الفساد.

<sup>1</sup> المرسوم الرئاسي رقم: 04/128 المؤرخ في: 19 أبريل 2004 يتضمن التصديق بتحفظ على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، المعتمدة من قبل الجمعية العامة للأمم المتحدة بنيويورك في 31 أكتوبر 2003 ،

<sup>2</sup> ج ر ج عدد 26 لسنة 2004 في القانون رقم: 06/01 المؤرخ في: 20 فيفري 2006 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 14 لسنة 2006 ، المعدل و المتمم بموجب الأمر رقم 05/10

- تنامي النقاش على المستوى الدولي والوطني والمحلي حول حجم الفساد واتساع دائرته وتشابك حلقاته وترابط آلياته بدرجة لم يسبق لها مثيل .
- الحالة الكارثية التي أصبحت تعيشها الجزائر في الساحة السياسية والإقتصادية والإجتماعية وغيرها، بسبب انتشار الفساد وانعكاساته السلبية على المجتمع.
- إبراز مدى توافق ومواكبة الجهودات الجزائرية مع الإلتزامات الدولية في مجال مكافحة الفساد، وذلك من خلال سن أنظمة قانونية فعالة لمواجهة هذه الظاهرة. كما تسعى الدراسة إلى تحقيق هدف أساسي يتمثل في بيان الآليات المؤسساتية لمكافحة الفساد، بالإضافة إلى أهداف تكميلية ونوعية يمكن حصرها فيما يلي:
- التشخيص الدقيق لظاهرة الفساد ومعرفة أسبابه.
- استعراض اللآليات الدولية لمكافحة الفساد.
- الوقوف على دور الأجهزة الوطنية المتخصصة في مكافحة الفساد على غرار الهيئات الوطنية المتخصصة في الرقابة المالية وكذا بيان دور الأجهزة الأخرى المعنية بمكافحة الفساد.
- أهمية الموضوع:

تبرز أهمية هذا الموضوع كون الفساد من السلوكات التي تنحصر عصب الإدارة، وهي السبب الرئيسي الذي يعيق التنمية المحلية، ويحول دون تحقيق مبدأ الديمقراطية الذي تجسده اللامركزية الإدارية الأمر الذي دفعنا إلى تقديم صورة حول واقع الفساد في الإدارة المحلية، وكيف أن الآليات التي وضعها المشرع و المتمثلة في ترسانة من القوانين أظهرت قصورها في الحد من الظاهرة وهذا ما يعكسه واقع الحال، ونظرا لهذه الأهمية ارتأينا طرح الإشكالية التالية:

## 2- إشكالية الدراسة:

إلى أي مدى يصله الفساد في التأثير على العالم كصورة عامة ، وعلى الإدارة المحلية كصورة مخصصة للدراسة و ما مدى نجاعة الآليات لمجابهته عالميا والتي وضعها المشرع المحلي لمحاربة الفساد في الإدارة المحلية ؟

## - أسباب إختيار الموضوع:

إن أهم الأسباب التي دفعتنا إلى دراسة هذا الموضوع هو أهميته البالغة كون الفساد ظاهرة خطيرة مست الإدارة المحلية التي تعتبر ركيزة لأي دولة، مع العلم أنها تمثل العصب النابض للإدارة، والمصيبة أن الفساد نقشى في الإدارة عموما والإدارة المحلية خصوصا وهذا ما سنتطرق إليه خلال دراستنا هاته.

صعوبات الدراسة :

واجهتنا عدة صعوبات في أنجاز هذه الدراسة، أهمها هو ندرة البيانات والإحصائيات الدقيقة المتعلقة بالفساد ومدى إنتشاره في الجزائر، وإن لم نقل إنعدامها في بعض الأحيان، وكذا صعوبة جمع البيانات من مكتبة لأخرى نظرا للأزمة الوبائية التي تمر بها الجزائر.

منهج الدراسة:

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

إضافة إلى المنهج التاريخي لدراسة عمق الفساد ومعرفة البعد التاريخي له وبناءا على ما تم عرضه ومن أجل الإجابة على الإشكالية قمنا بتقسيم خطة هذه الدراسة إلى فصلين على النحو التالي:

الفصل الأول : ماهية الفساد.

المبحث الأول : مفهوم الفساد وأنواعه.

المطلب الأول : تعريف الفساد.

المطلب الثاني : البعد التاريخي للفساد.

المطلب الثالث أنواع الفساد.

المبحث الثاني : قياس الفساد أسبابه ونظرياته.

المطلب الأول قياس الفساد.

المطلب الثاني :أسباب الفساد.

المطلب الثالث : نظريات الفساد.

المبحث الثالث : آثار الفساد والآليات الدولية والوطنية لمكافحته.

المطلب الأول : آثار الفساد.

المطلب الثاني : الآليات الدولية لمكافحة الفساد.

المطلب الثالث الآليات الوطنية لمكافحة الفساد.

الفصل الثاني : صور الفساد وأثره على الإدارة المحلية.

المبحث الأول : مفهوم الإدارة المحلية وأثر الفساد عليها.

المطلب الأول : تعريف الإدارة المحلية .

المطلب الثاني : أهداف الإدارة المحلية.

المطلب الثالث : آثار الفساد المحلي

المبحث الثاني : صور الفساد في الإدارة المحلية.

المطلب الأول : الانحرافات المتعلقة بالموظف .

المطلب الثاني : الانحرافات الوظيفية.

المطلب الثالث : الانحرافات الجنائية.

المبحث الثالث : آليات مكافحة الفساد في الإدارة المحلية.

المطلب الأول : مكافحة من خلال الهيئات والمنظمات .

المطلب الثاني : حوكمة الإدارة المحلية.

المطلب الثالث : عصرنة الإدارة المحلية.

خاتمة.

# الفصل الأول

## ماهية الفساد

### المبحث الأول: مفهوم الفساد وأنواعه.

يعتبر الفساد ظاهرة عالمية تعاني منها كافة المجتمعات من دول فقيرة كانت أو غنية وفي ضوء هذا الإدراك فإن الضرورة العلمية تقتضي تناول هذا المبحث على مفهوم الفساد والذي قسمناه إلى ثلاثة مطالب.

#### المطلب الأول : تعريف الفساد

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

#### الفرع الأول: تعريف الفساد في الإدارة أولاً: الفساد في اللغة.

الفساد كلمة مشتقة من فسد وهي تتكون من ثلاثة أحرف وهي الفاء، السين، والذال، وهو أصل يدل على خروج الشيء من الاعتدال قليلاً كان الخروج عنه كثيراً، ويقال فسد الشيء بالضم، أو فسد يفسد فساداً، وهو فاسد أي بطل واطمحل<sup>1</sup>، وهو نقيض الصلاح، حيث يقال أفسد الشيء بعد اصلاحه، والمفسدة ضد المصلحة، والإستفساد خلاف الاستصلاح.

ويقال أيضاً فسد الشيء فساداً، أي بطل واطمحل، والمفسدة ضد المصلحة. كما أن العرب أطلقت كلمة فساد على التلف والعطب، والاضطراب والخلل والجذب، والقحط يقال فسد اللحم أو اللبن أنتن وعطب، وسد العقل، بطل وفسد الرجل جاوز الصواب والحكمة، وفسدت الأمور، اضطربت وأدركت الخلل.<sup>2</sup>

وبالرجوع إلى اللغة الإنجليزية نجد كلمة فساد، تقابلها كلمة corruption في قاموس اكسفورد تم تعريفها على أنها انحراف أو تدمير للنزاهة في أداء الوظائف العامة من خلال الرشوة، والتي تعد أكثر المعاني تعبيراً عن مصطلح الفساد، كما تعني غياب النزاهة<sup>3</sup>.

أما في اللغة الفرنسية فجاءت كلمة الفساد على حسب استخداماتها أين تأخذ في كل مرة تسمية مع تطابق في المدلول، والذي هو الإخلال بالأمانة، والواجب الذي يفرضه العمل الوظيفي أين يجلب للموظفين الممارسين له منافع خاصة من منافع عامة.<sup>4</sup>

غير أن الفقيه pierre la coscoumes ذكر أن الفساد ثلاث تعاريف تضمنت خروج الموظف عن القواعد العامة، يفرض تحقيق ربح خاص، سواء كان سياسي أو اقتصادي أو

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

<sup>2</sup> الرازي محمد أبي بكر بن عبد القادر، مختار الصحاح، دار الكتاب العربي، بيروت 2004، ص 246

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

<sup>4</sup> Oxford Advanced learner's dictionary, English edition oxford university, P 329.

اجتماعي، ومن خلال ما تم عرضه من مختلف التعاريف في اللغة نجدها جاءت نقيض للصلاح، وكل اللغات التي ذكرناها .

### ثانيا: الفساد في الشريعة

يعد الفساد مرتبط بالإدارة لذا فالأمر يقتضي بيان جزأيه المركب من الفساد والإدارة، فمفهوم الفساد في الاصطلاح الشرعي هو « من كبائر المعاصي والذنوب، والمخالفة لأحكام الشريعة الإسلامية لذا هو حرام بإجماع العلماء ، للأدلة الناهية عن<sup>1</sup>.

أما لفظ الإدارة فهو مشتق من الفعل أدارة وقد جاء في موضع واحد في القرآن الكريم في الآية 282 من سورة البقرة واللفظ الذي استخدمه المسلمون للدلالة على معنى الإدارة هو لفظ التدبير أين ورد في العديد من الآيات من صورة السجدة وغيرها<sup>2</sup>.

### الفساد في القرآن الكريم :

جاءت كلمة فساد في القرآن الكريم حوالي خمسين مرة، موزعة على ثلاثة وعشرون سورة، بهيئات الفعل وتعريفاته، والمصدر واسم الفاعل، فأما الفعل فذكر في ثمانية عشر موضعا، وأما المصدر فذكر في أحد عشر موضعا، واسم الفاعل في واحد وعشرين موضعا.<sup>3</sup>

أما دلالاته فكانت متعددة وبسياقات مختلفة، منها ما قصد بها التخريب والتدمير في قوله عز وجل " إن الملوك إذا دخلوا قرية أفسدوها، وجعلوا أعزة أهلها أذلة وكذلك يفعلون".<sup>4</sup>

كما استخدم للدلالة على القتل وسفك الدماء في قوله عز وجل " وإذ قال ربك للملائكة إني جاعل في الأرض خليفة قالوا أتجعل فيها من يفسد فيه و يسفك الدماء ونحن نسبح بحمدك ونقدس لك قال إني أعلم ما لا تعلمون "<sup>5</sup>.

وأیضا قوله عز وجل للدلالة على الطغيان " اللذين طغوا في البلاد فأكثروا فيها الفساد أيضا جاء لفض الفساد في قوله " الذين كفروا وصدوا عن سبيل الله زدناهم عذابا فوق العذاب بما كانوا يفسدون " ، وأيضا قوله " لو كان فيهما آلهة إلا الله لفسدتا فسبحان الله رب العرش عما يصفون".<sup>6</sup>

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

<sup>1</sup> وهبة مصطفى الزحيلي، "التعريف بالفساد و صورته من الوجهة الشرعية"، المؤتمر العربي الدولي لمكافحة الفساد ، أكاديمية نايف للعلوم المنية 6- 7/10/2003 الرياض ، ص 8.

<sup>2</sup> المطيري حزام بن ماطر ، الإدارة الإسلامية المنهج والممارسة ، مكتبة الرشيد ، الرياض ، ص 50.

<sup>3</sup> حاحة عبد العالي ، مرجع سابق ، ص14

<sup>4</sup> الآية 33 و 34 من سورة النمل .

<sup>5</sup> الآية 30 من سورة البقرة .

<sup>6</sup> الآية 88 و 22 من سورتي النمل والأنبياء .

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

### الفساد في السنة النبوية :

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

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

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

أما جمهور الفقهاء فاتفقوا على أن ذلك لفظ الفساد هو مرادف للبطلان في معظم استعمالاته ، فالباطل لا يكون مشروعاً بأصله، والفاسد هو ما كان مشروعاً بأصله لا بوصفه، ويطلق الفساد على زوال الصورة المادية بعد أن كانت حاصلة ويقابله الكون فإن دل الكون على الوجود بعد العدم فإن الفساد يدل على العدم بعد الوجود والكون يحدث دفعة واحدة <sup>3</sup>.

### ثالثاً: الفساد اصطلاحاً

يعتبر مصطلح الفساد واسعاً وفضفاضاً إذ يشمل العديد من المجالات، أين يصعب إيجاد تعريف موحد للفساد في الإدارة بصفة عامة والإدارة المحلية خصوصاً لذا سنتطرق إلى تعريف الفساد من عدة الزوايا. <sup>4</sup>

### التعريف الفقهي للفساد :

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

<sup>1</sup> عبد الله علي حمودة الكنتي، "الفساد الإداري والمالي وسبل محاكمته جنائياً، دراسة مقارنة"، الباحث الإماراتي الشارقة، 2011، ص 45.

<sup>2</sup> د محمود محمد معابرة ، مرجع سابق ، ص79.

<sup>3</sup> د عبد الله بن ناصر بن عبد الله آل غصاب ، منهج الشريعة الإسلامية في حماية المجتمع من الفساد المالي والإداري، << دراسة أصلية مقارنة تطبيقية >> رسالة ماجستير ، كلية الدراسات العليا، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية الرياض، 2008، ص50

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



### 1- الفساد من منظور اجتماعي :

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

### 2- الفساد من منظور إداري:

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

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

ومن التعاريف التي وردت فيما يخص المفهوم الاصطلاحي للفساد الإداري<sup>1</sup>، ظهرت عدة معايير ومناهج تم تقسيمها إلى أربعة معايير هي:

#### أ- المعيار القيمي :

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

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

كما عرف أيضا على أنه " القصور القيمي عند الأفراد الذي يجعلهم غير قادرين على تقديم الالتزامات الذاتية المجردة والتي تخدم المصلحة العامة"<sup>2</sup>

#### ب- المعيار المصلحي :

عرف أنصار هذا المعيار الفساد على أنه " إساءة استخدام المنصب العام أو السلطات التحقيق منافع خاصة" .

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

كما عرف أبو سن الفساد الإداري بأنه "يعد الموظف فاسدا إذا قبل مالا أو هدية ذات قيمة مالية مقابل أداء عمل هو ملزم بأدائه رسميا بالمجان، أو ممنوع عن أدائه رسميا إذا مارس سلطاته

<sup>1</sup> د- محمود محمد معبرة ، مرجع سابق ، ص 92.

<sup>2</sup> محمد الفاتح محمود بشير المغربي ، الفساد الإداري أساليبه وآثاره، وأهم أساليبه مكافحته ، بدون طبعة ، المنظمة العربية للتنمية ، مصر ، 2011 ، ص 230 .

التقديرية بطريقة غير مشروعة يشم منها رائحة استغلال المنصب الإداري أو سوء استخدام السلطة الرسمية، وترجع المصلحة الشخصية له ولأصدقائه وأقاربه على المصلحة العامة"<sup>1</sup>.

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

#### ج- المعيار القانوني :

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

وعرفه كلينجارد بأنه " سلوك ينحرف عن الواجبات الرسمية لموظف عام بسبب مكاسب شخصية أو قرابة عائلية أو عصبية خاصة مالية أو المكانة خاصة أو سلوك يخرق القانون عن طريق ممارسة بعض أنواع السلوك الذي يراعي المصلحة الخاصة"<sup>2</sup>.

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

#### د- معيار الرأي العام :

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

/ الفساد الأسود : هو ذلك السلوك الذي يتفق الجمهور على إدانته وضرورة معاقبة مرتكبه . / الفساد الأبيض : هو السلوك الذي يتغاضى عنه الجمهور، ولا يميلون إلى معاقبة مرتكبه . / الفساد الرمادي: وهو متوسط بين النوعين السابقين، ويكون هذا في الحالات التي يتطلب فيها عناصر معينة من المجتمع بإدانة مرتكبيه في حين يبقى الرأي العام مترددا في ذلك.<sup>3</sup>

بعدما تم عرض المعايير التي حاولت توضيح أو إعطاء تعريف للفساد الإداري من جانبه الإصطلاحي، تعرض تعريف السيد شتار وهو " استخدام السلطة العامة من أجل كسب أو ربح شخص ، أو من أجل تحقيق هيبة أو مكانة اجتماعية، أو من أجل تحقيق منفعة لجماعة، أو طبقة ما الطريقة التي يترتب عليها فرض القانون أو مخالفة التشريع ومعايير السلوك الأخلاقي" وبذلك يشمل الفساد انتهاكا للواجب العام، وانحرافا عن المعايير الأخلاقية في التعامل.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> محمود محمد معابرة ، مرجع سابق ، ص 93-94 .

<sup>2</sup> آدم نوح علي معاينة ، " مفهوم الفساد الإداري ومعايير في التشريع الإسلامي" ، دراسة مقارنة ، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية ، مجلد 21 ، العدد الثاني ، دمشق ، 2005 ، ص 55 .

<sup>3</sup> عصام عبد الفتاح مطر ، الفساد الإداري، دار الجامعة الجديدة الاسكندرية ، 2011 ، ص 27-28 .

<sup>4</sup> عبيدي الشافعي ، قانون الوقاية من الفساد ومكافحته ، دار الهدى ، الجزائر ، ص 50

3- الفساد من منظور قانوني :

برزنا العديد من التعريفات القانونية للفساد وهذا نظرا للاهتمام الذي أولاه فقهاء علم القانون الظاهرة الفساد ، ومن هذه التعاريف " أنه مجموعة من الأعمال المخالفة للقوانين الهادفة إلى التأثير على سير الإدارة العامة أو قرار أنها أو نشاطاتها بهدف الاستفادة المادية المباشرة أو الانتفاع غير المباشرة"<sup>1</sup>.

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

4- الفساد من منظور المنظمات والهيئات الدولية :

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

أ- تعريف البنك الدولي للفساد: لقد البنك العالمي مجموعة من الأنشطة التي تندرج تحت مفهوم الفساد مبينا إياه على النحو التالي " الفساد هو إساءة استعمال الوظيفة العامة للكسب الخاص"<sup>2</sup> أو استخدام الوظيفة العامة لتحقيق منافع خاصة، أو الاستغلال السيئ للوظيفة العامة، ومنه يمكن الإشارة الآليتين من آليات الفساد وهي: /آلية لوضع الرشوة أو العمولة للموظف أو المسؤول ./ وضع اليد على المال العام<sup>3</sup>.

ب- تعريف منظمة الأمم المتحدة للفساد :

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

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

ج- تعريف منظمة الشفافية الدولية للفساد :

عرفت منظمة الشفافية الدولية للفساد الإداري في بداية عهدها على أنه >> عمل الوظيفة العامة التي هي ثقة عامة"<sup>4</sup>.

كما فرقته المنظمة بين نوعين من الفساد هما: / الفساد بالقانون: وعرفته بأنه مدفوعات التسهيلات كالرشوة التي يطلبها مقدم خدمة للحصول على الأفضلية . / الفساد ضد القانون: وهو الحصول على رشوة مقابل تقديم خدمة ممنوعة قانونياً غير أننا نلاحظ أن هذا التعريف جاء

<sup>1</sup> موسى بودهان ، النظام القانوني لمكافحة الفساد في الجزائر ، منشورات ANEP ، 2003 ، ص 17 .

<sup>2</sup> عبد الكريم بن سعد إبراهيم الخثران ، واقع الإجراءات الأمنية المتخذة للحد من جرائم الفساد من وجهة نظر العاملين في أجهزة مكافحة في المملكة العربية السعودية ، رسالة ماجستير ، قسم العلوم الشرطية ، جامعة نايف للعلوم الأمنية الرياض 2003

<sup>3</sup> موسى بودهان ، المرجع السابق ، ص 17 .

<sup>4</sup> حاحة ، عبد العالي ، مرجع سابق ، ص 17 .

قاصرا ، لأنه لم يحدد طبيعة السلطة القائمة فيه هل هي عامة أم خاصة ، لذا عادت المنظمة وتداركت هذا النقص بفضل الباحثين أمثال سوزان روزأكرمان<sup>1</sup>.

### د- تعريف منظمة الوحدة الإفريقية للفساد :

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

### II. التعريف التشريعي للفساد الإداري في الجزائر :

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

وبعد صدور اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد بعد أن أصبح ظاهرة عالمية ، كانت الجزائر من أول الدول التي صادقت على اتفاقية وحتى يتم تفعيلها كان ولا بد من أن يتم سنها في تشريعاتها فصدر بذلك قانون الوقاية من الفساد ومكافحته وهذا الذي بدوره قام بتحريم أغلب الأفعال التي من شأنها أن تساعد على الفساد أو الأفعال الفاسدة أصلا وتضمن هذا القانون جرائم عديدة ومتعددة تخص الفساد .

والمشرع الجزائري كغيره لم يعرف الفساد تاركا بذلك مجال للفقهاء حتى يدلوه، وهذا غير أن المشرع وفي قانون الوقاية من الفساد ومكافحته أدرج صور الفساد في المادة 2 من الباب

<sup>1</sup> د موسى بودهان ، مرجع سابق ، ص 19.

الرابع من ذات القانون أين تعتبر كل تلك المسميات فسادا وبالتالي جرائم يعاقب عليها القانون والباب الرابع شمل الجرائم التالية :

رشوة الموظفين العموميين، الامتيازات غير المبررة في مجال الصفقات العمومية ، الرشوة في مجال الصفقات العمومية، رشوة الموظفين العموميين الأجانب وموظفي المنظمات الدولية...

ومن باب الاجتهاد حاولنا تعريف الفساد في الإدارة المحلية وأساس ذلك هو الدراسة المتواضعة التي قمنا بها والتي لم نجد تعريف خاص بالفساد في الإدارة المحلية. والتعريف هو " ذلك السلوك الذي ينتهجه الموظف العمومي في الإدارة المحلية والذي يفضي إلى إعاقة التنمية المحلية، سواء الاجتماعية أو الاقتصادية، بقصد تحقيق منافع شخصية على حساب المصلحة.<sup>1</sup>

### المطلب الثاني: البعد التاريخي للفساد.

لقد عرفت الحضارات الأولى في العالم ظاهرة الفساد، ومن ذلك ما ظهر في القوانين التي عرفتها 'أوروك' و'أورغو' في الألواح السومرية، ومحاضر جلسات مجلس 'أرك'<sup>2</sup>، كما أن الوثائق التي تعود بتاريخها إلى الألف الثالثة قبل الميلاد، تبين أن المحكمة الملكية كانت تنظر في قضايا الفساد كاستغلال النفوذ واستغلال الوظيفة العامة وقبول الرشوة وإنكار العدالة، وقد وضعت لها عقوبات تصل إلى حد الإعدام.<sup>3</sup>

أما 'حمورابي' فقد أشار في المادة السادسة من شرائعه إلى جريمة الرشوة، وقال بضرورة مكافحة آفة الفساد<sup>4</sup>، كما جاء في تشريع 'حمو-محب' ذكر الفساد في سياق تنظيم الإدارة والعلاقة السليمة في الحكم وفي الدولة<sup>5</sup>، أما 'سولون' وهو أحد حكماء السبعة عند الإغريق، وقد سبق أفلاطون في توصيف الايوتوبيا، إذ حدد في تشريعاته التي أطلق عليها اسم 'قانون اتিকা' القواعد التي يجب على موظفي الدولة الالتزام بها ضمن عملهم الإداري، وسيادة القانون للحد من مظاهر الفساد. في حين قال أفلاطون في كتابه (الجمهورية)، وهو يتحدث عن مسألة العدالة الفردية والجماعية، إن اللجوء إلى العدالة يستبعد مسألة المنفعة أو المصلحة الخاصة التي هي في الأساس مصدر الفساد والمسهلة لاستفحاله، أما في معالجته للتطورات السياسية والتحويلات في أشكال الدول، فإنه يؤكد أن الحب المتزايد للثروة بكل أنواعها، التي منشؤها السلطة والبحث عن المجد والمطامح، يقوم على حساب الذين لا يملكون مثل هذه الثروة.

وفي كتابه (القوانين) فقد حارب أفلاطون الفساد بصورة شرسة وتصدي لكل أشكال الفساد الدينية والاقتصادية والإدارية<sup>6</sup>. وشخص كونفوشيوس ظاهرة الفساد في كتابه (التعليم الأكبر) الذي

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

<sup>2</sup> أحمد صقر عاشور (2010)، قياس ودراسة الفساد في الدول العربية، المرجع نفسه، ص 33.

<sup>3</sup> دجراهم عبد الكريم الغازي (1973)، تاريخ القانون في وادي الرافدين والدولة الرومانية، مطبعة الأزهر، بغداد، ص 100.

<sup>4</sup> عماد صلاح عبد الرزاق الشيخ داود، المرجع السابق، ص 16.

<sup>5</sup> فاروق سعد (1988)، تراث الفكر السياسي قبل الأمير وبعده، مطبعة الانتصار، ص 210-214.

<sup>6</sup> جان توشار (1981) تاريخ الفكر السياسي، ترجمة علي مقلد، العالمية للطباعة، بيروت، ص 31.

يرد فيه أسباب الحروب إلى فساد الحكم، أما في كتابه (عقيدة الوسط)، فهو يرى أن الحكم لا يصلح إلا بالأشخاص الصالحين والوزارة الصالحة.

أما أرسطو فقد شخص الفساد السياسي من خلال تصنيفه لـ 100 دساتير مائة وثمانين وخمسين مدينة أو حاضرة إغريقية، وقد أكد في دراسته لهذه الدساتير، ملاحظته التي مفادها أن العناصر التي تحافظ على الحواضر هي العوامل التي تدمرها.

ومن خلال بعض معالجته يصنف أرسطو المدينة التي يغويها مذهب فاسد، بأنها مدينة فاسدة، ومن ثم فإنها ستفشل في أن تكون دولة بينما الدولة الصالحة هي تلك التي لا تكتفي بطلب الخير لذاتها بل تسعى جاهدة لتأمين الخير العام، لأن الحكم الراشد هو الذي يدعو إلى الخير المشترك للجميع.<sup>1</sup>

أما في بريطانيا، فقد ظهر استخدام وسيلة الإفساد للتأثير على أعضاء البرلمان من قبل الملك أو من قبل المعارضة، لتحقيق أغراض منشودة وزاد الفساد حتى أصبح معروفاً في تلك البلاد، حيث أصبحت المناصب تشترى، حتى المناصب العسكرية وإشغال مقاعد في البرلمان.

وانتقلت ظاهرة الفساد بعد ذلك إلى الولايات المتحدة الأمريكية حتى أصبح هناك ما يعرف 'بالانموذج الأمريكي' للفساد الذي نشأ بسبب النمو السريع والمجتمع المتحرك في تلك البلاد، ويركز على الفردية والنجاح المادي، وإذا تتبعنا عهد الرئيس الأمريكي يوليوس سميثسون كرانت نجد أن الدولة كانت تعاني من الفساد، ومن ذلك فضائح الجمارك في العوائد المالية وحيل الاستيلاء على الأراضي، وبروز فئة من الصناعيين ومهندسي السكك الحديدية التي امتهنت الفساد، فضلاً عن تمرير أعضاء الكونغرس لمصالحهم الخاصة عن طريق النفوذ التشريعي<sup>2</sup>

أما في التاريخ القريب للولايات المتحدة الأمريكية، فقد شهدنا الكثير من فضائح الفساد بدءاً من التوظيف المشبوه للمال السياسي في الانتخابات الذي ازداد وتفشى إلى الحد الذي اضطرت معه الحكومة إلى وضع حدود للمساهمات المالية في الانتخابات.

وتبع ذلك قانون صدر عام 1972 يفرض على المرشح أن يكشف بصورة كاملة، عن موارد الأموال التي ينفقها على حملاته ومصاريفه، وذلك في محاولة للحد من تضخم حالة الفساد ومرورا بفضائح التنصت (فضيحة وترجيت) والتهرب من ضرائب الدخل، وانتهاء بفضائح السجون والمعتقلات، وتدبير الانقلابات، وإفساد الذمم التي مارسها كل الإدارات الأمريكية دون استثناء، خاصة ما ظهر في أمريكا اللاتينية، وفي أفغانستان والعراق.

وهكذا فإن الراصد لتاريخ ظاهرة يجد أنها لازمت معظم الأنظمة السياسية غير الصالحة إن لم تكن جميعها، وقد جاء ذلك على خلفيات تدني القيم والأخلاق، أو الابتعاد عن الرشد الذي لن يكون متحصلاً إن لم تحصن المجتمعات بالثقافة والعلم وتعظيم القيم والمبادئ الصالحة، من هنا

<sup>1</sup> د-عصام سليمان، (1989) مدخل إلى علم السياسة، دار النضال، بيروت، ص 37.

<sup>2</sup> David M. chalmers. (1980) corruption. University of florida. Encyclopedia americana corporation. Vol 23. P22.

فإن الفكر السياسي الحديث قد بدأ يدرس الأنظمة السياسية على أساس منهج الثقافة السياسية الذي أخذ أصوله من الفكر الأفلاطوني في آخر مراحلها، ذلك الفكر الذي ركز على ضرورة تنقيف المجتمع، حتى يستطيع أن يفوز سلطات راشدة، ومن ثم إنشاء دولة ذات صلاح سياسي.

### المطلب الثالث: أنواع الفساد.

الفساد أنواع وله عدة أوجه مستوحاة من عدة مفكرين وهو ما سنتطرق إليه خلال دراستنا التالية:

#### أ- الفساد من حيث الحجم.

-**الفساد الصغير (Minor corruption):** وهو فساد أحادي الممارسة يستخدمه فرد واحد بالتنسيق مع مجموعة معينة وهو ما نراه جلي من خلال معاملات الرشوة بين الموظفين الصغار.

-**الفساد الكبير (grés corruption):** وهو الفساد الناجم عن العلاقات الكبيرة التي تأخذ مكانها بين كبار المسؤولين لتحقيق مصالح ومطامع كبيرة وهو أشعل وأخطر وتكاليفه باهظة الثمن.<sup>1</sup>

#### ب- الفساد من حيث الانتشار.<sup>2</sup>

**1-فساد دولي:** إنتشار الفساد غير محدود وقد يتصل إلى نطاق عالمي وذلك جراء المبادلات الاقتصادية وترابط الشركات المحلية والدولية بالدولة والقيادة على شكل مصالح متبادلة، وفي هذا الإطار نذكر بما ورد في تقرير منظمة الشفافية الدولية المنشور في شهر أكتوبر من عام 2005 الذي أكد على أن الشركات الأمريكية هي أثر الشركات التي تمارس أعمالاً غير مشروعة، تليها الشركات الفرنسية والصينية والألمانية، ويضيف ذات التقرير أن عدد كبير من كبار الموظفين في أكثر من 136 دولة يتقاضون مرتبات منتظمة مقابل تقديم خدمات لتلك الشركات.<sup>3</sup>

**2-فساد محلي:** وهو الفساد الذي يعرفه البلد الواحد داخل أجرته الوظيفية وغير الوظيفية في مختلف الميادين ولا سيما الاقتصادية منها وذلك لكثرة الإغراءات وتنوع الاختلاسات فيها.<sup>4</sup>

ج-أوجه الفساد: لقد تبلور الفساد على عدة أوجه وعرف عدة صور وطال العديد من المجالات وانتشر في جميع الطبقات الاجتماعية مما رسم على نفسه صورة تعبر عن مدى خطورته داخل وخارج إدارات الدول وتوضيحا لذلك نذكر من صورته ما يلي:

<sup>1</sup> محمد صادق إسماعيل وعبد العالي الديري، جرائم الفساد بين آليات المكافحة الوطنية والدولية، المركز القومي للإصدارات القانونية، الطبعة 1، 2012، ص 14.

<sup>2</sup> مصطفى يوسف كافي، جرائم الفساد، مكتبة المجمع العربي للنشر والتوزيع، ليبيا، الطبعة الأولى، 2014، ص 17.

<sup>3</sup> مصطفى يوسف كافي، المرجع نفسه، ص 17.

<sup>4</sup> محمد صادق إسماعيل وعبد العالي الديري، المرجع نفسه، ص 14.

رسمت الشريعة الإسلامية في مختلف الكتب السماوية ضرورة عدم الخروج عن المبادئ والأخلاق الحميدة والابتعاد عن الرذيلة ونبذ الفساد، إلا أن هذا الأخير وبسبب ذلك الخلل في القيم داخل المجتمعات بصورة عامة إضافة إلى عامل الفقر والبطالة وضعف في الثقافة القيمة في المجتمعات الحديثة التي أرققتها الماديات وصبغتها المبادئ المتحررة بصيغة الإنحلال والانحراف، جرى مجرى آخر واتخذ منها لنفسه بتغلغله داخل المجتمعات وتحويله لنمط العيش من الخلق والقيم الحميدة التي نصت عليها الشريعة إلى القيم الدنيئة التي جرت مجرى الفساد.

ولما كانت الأخلاق هي جزء أساسي وجوهري في حياة الشعوب فإن تدهورها سيؤدي حتما إلى فساد عام قد يدمر الأمم ويزيل أسباب قوتها، وذلك بسبب المنفعة والمصلحة اللتان تحكمان سلوك كل من الفرد والدولة.<sup>1</sup>

**2- الفساد البيئي:** لقد أبدى الصعيد الدولي اهتمامه الكبير بالفساد البيئي منذ سبعينات القرن الماضي حيث عقد الكثير من المؤتمرات والندوات الدولية المعنية بالبيئة وكان مؤتمر 'سكوهولم' عام 1972 بداية الاهتمام الرسمي في إرساء قواعد التعاون الدولي لحل مشكلات البيئة وبعده جاء مؤتمر 'ريودجانيرو' عام 1992 حول التنمية البيئية ومن ثم عقدت الاتفاقية الإطارية لتغيير المناخ عام 1994 ومعاهدة 'كيوتو' للبيئة.

وقد عكست هذه المؤتمرات مدى خطورة الفساد البيئي وصنفت له عدة أشكال مناخيا وبيولوجيا وفيزيولوجيا.<sup>2</sup>

**3- الفساد القضائي:** وهو من أخطر أنواع الفساد لأنه القضاء يعتبر أساس لكل هياكل الدولة ووحدة الأمم، فإن فسد القضاء فلن تقوم قائمة لأي دولة بها قضاء فاسد والله عز وجل ينصر العدل ولو في دولة كافرة، والفساد القضائي أول ما يمس فإنه يمس الجانب السياسي وقد قسم تقرير منظمة الشفافية العالمية (2007) الفساد القضائي إلى نوعين هما:<sup>3</sup>

\* التدخل السياسي في العملية القضائية.

\* الرشوة ففي دراسة قام بها فرع منظمة الشفافية الدولية في بنغلادش فإن اثنين من كل ثلاثة أشخاص استخدموا المحاكم الابتدائية عام 2004 قاموا بدفع رشواي بلغت حوالي 25% من متوسط الدخل السنوي لهم.

وكلا النوعين يضعفان التماسك الاجتماعي، ويؤثران في الاقتصاد والأمن الوطنيين.

<sup>1</sup> حسين عبد الله، الفساد الأخلاقي، أسباب وعلاج. 1400664/12-03-2011/2011-03-12/1. www.albayan.ae/acroff-the-uae-bue-homes

<sup>2</sup> د-محمد عبد الوهاب، أنظمة إدارة الجودة والبيئة، الطبعة الأولى، دار وائل للتوزيع والنشر، عمان، 2002، ص 185.

<sup>3</sup> من الكتاب.



ومما عرف عن الفساد القضائي كذلك للمجتمعات وحتى الديمقراطية منها كما يعرض الأسس التي بنت عليها، لكونه يحرم المواطنين من الوصول إلى العدالة.

ولقد عرفت منظمة الشفافية الدولية للفساد في تقريرها الصادر عام (2007) الفساد القضائي أنه إساءة استعمال السلطة الموكلة لتحقيق مكاسب خاصة، وهذا لا يتضمن فقط المكاسب المادية ولكن أيضا المكاسب غير المادية مثل تعزيز السلطة السياسية، ويمثل الفساد القضائي أي تأثير غير سليم على العملية القضائية من أي شخص يتمتع بوضع يمكنه من القيام بذلك. هناك أربعة انحرافات رئيسية يمكنها أن تسهل عملية الفساد القضائي تتمثل في:

1- عدم تعيين قضاة على أساس الجدارة والكفاءة.

2- ضعف المرتبات وصعوبة ظروف العمل وانعدام تدريب القضاة.

3- عملية عزل القضاة غير العادلة بتهمة الفساد الأمر الذي يؤدي إلى تسبب عمليات العزل والنقل بين القضاة.

4- غياب المراقبة الرسمية أو ضعفها.<sup>1</sup>

### الفساد الانتخابي أو ما يعرف بجريمة الرشوة الانتخابية:

يعد هذا الفساد من أخطر أنواع الفساد لكونه لا يشترط أن يكون متلقي الرشوة موظفا أو مكلفا بخدمة عامة إضافة إلى ذلك تعد جريمة الرشوة الانتخابية مركبة ومزدوجة.

أولاً: إن جريمة تقديم المزاي أو العطايا أو المصالح أو الوعد بتقديمها من قبل أي شخص أو جهة (كيان انتخابي أو حزب أو مرشح) يقصد منها التأثير على المشروع في العملية الانتخابية.<sup>2</sup>

ثانياً: إن جريمة أخذ المزاي أو العطايا هي ذات امتداد واسع زمنياً ومكانياً أركان الفساد الانتخابي.

1-الركن المادي: ويتمثل في حث الراشي على تقديم الرشوة أو الوعد بها وهذا أمر كافي يؤكد تمام الجريمة.

2-الركن المعنوي: وهو ما يطلق عليه القصد الجرمي أي أن الرشوة الانتخابية مثلها مثل كل جرائم الفساد الأخرى التي نصت عليها إتفاقية الأمم المتحدة بمكافحة الفساد لسنة 2004<sup>3</sup> وهي مثل جريمة الرشوة الوظيفية التي تتحقق بوقوع القصد العام من على ودراية من كلا الطرفين،

<sup>1</sup> نفس المرجع (الكتاب).

<sup>2</sup> رئيس عبد الرزاق بيري، دراسة حول جريمة الرشوة الانتخابية في الانتخابات العامة، مؤتمر هيئة النزاهة، بغداد،

[www.nazah.iq/pdf-up/1696/e/ecbrib.pdf](http://www.nazah.iq/pdf-up/1696/e/ecbrib.pdf)

<sup>3</sup> [www.hazah.iq/search-webledar/10\\_dock](http://www.hazah.iq/search-webledar/10_dock)

[www.bna.bh/news/c/92818c15/3/2012](http://www.bna.bh/news/c/92818c15/3/2012).

الناخب إما بالتصويت لصالح المرشح أو الامتناع لصالحه أيضا أو من جانب المرشح أو وكيله بالوعد بإعطاء أو التعهد بإعطاء الناخب فائدة لنفسه أو لغيره.

**3-الركن التشريعي أو القانوني:** وهو وجود نص قانوني يقضي باعتبار عمل ما جريمة انتخابية وينص على فرض عقوبة.<sup>1</sup>

**4-الفساد الإداري:** وهو استغلال رجال الإدارة السلطات الرسمية المخولة لهم والانحراف بها عن المصالح العامة لتحقيق مصالح خاصة شخصية من أجل تحقيق مكاسب غير مشروعة تأخذ عن غير حق عن طريق عدة أشكال منها الرشوة والعمولات والاختلاس ومجاية الأقارب والمحسوبية والتهرب من الضرائب.

ويكون الفساد الإداري عاكسا لممارسة سرية مأكرة للسلوكات الرسمية وذلك في ظل التظاهر بالقانونية أو بالشكل القانوني، مما يبقى الغرض الحقيقي لسوء استخدام السلطة دائما سرا خفيا.<sup>2</sup>

وتعود أسباب الفساد الإداري إلى مجموعة معقدة من العوامل الإدارية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية والسياسية متشابكة فيما بينها بحيث يصعب التمييز بينها وغالبا يحدث الفساد الإداري لغياب الأبنية والمؤسسات والقوانين التي تمنع الفساد أو تردعه فضلا عن غياب التنسيق بين النظام الإداري ومتطلبات الحياة الاجتماعية.

يقول المومني: إن تعريف الفساد الإداري كغيره من أشكال الفساد إلى صورة واضحة محددة، إذ أن كلا قد عرفه بحسب المعيار الذي اعتمده في تحديد السلوك الفاسد، وذهبوا في ذلك إلى رجوع إلى أربعة معايير.

**المعيار القيمي:** وهو اعتبار الفساد شكلا من أشكال الخروج عن القيم السائدة التي يجب الإلتزام بها في المجتمع ضمن الإطار الوظيفي لتحقيق مصلحة شخصية على حساب مصلحة عامة.<sup>3</sup>

**المعيار القانوني:** فإنه يحصر الفساد الإداري في خرق القوانين والأنظمة والتعليمات التي يجب مراعاتها وظيفيا للحصول إلى تحقيق مصلحة ذاتية.

**معيار الرأي العام:** وهو معيار حديث نسبيا، إذ أنه يحصر السلوك الفاسد في أنه ذلك الذي يتفق الجمهور على إدانته، وقد سماه بعضهم 'الفساد الأسود'<sup>4</sup>

<sup>1</sup> الجزائري الانتخابية وأحكامها في التشريع العراقي، إعداد المعهد العراقي لحوار الفكر

[www.hamoudu.org/arabic//dialogue-og-intellencet/12/05/htm](http://www.hamoudu.org/arabic//dialogue-og-intellencet/12/05/htm)

<sup>2</sup> إكرام بدر الدين، ظاهرة الفساد السياسي، مجلة الفكر العربي، معهد الإنماء العربي، بيروت، 1993.

<sup>3</sup> جلال معوض، الفساد السياسي في الدول النامية، مجلة دراسات عربية، بيروت، العدد 4، 1987.

<sup>4</sup> د-أحمد محمد المومني، مفهوم الفساد والشفافية وعلاجه بين الماضي والحاضر، مؤتمر الفساد وآثاره على التنمية الاقتصادية والاجتماعية، الجامعة الأردنية وهيئة مكافحة الفساد، 2010، ص 10.

## الفصل الأول

### ماهية الفساد

**المعيار الفقهي:** فهو الإخلال بالسلطات الممنوحة بموجب ولاية شرعية عامة، حدودها المشروعة قصداً، واستعمالها بما يتعارض مع مقاصد الشريعة الإسلامية من تلك الولاية، واقفاً أو مالاً<sup>1</sup> يقول الله تعالى "ولا تأكلوا أموالكم بينكم بالباطل وتدلوا بها إلى الحكام لتأكلوا فريقاً من أموال الناس بالإثم وأنتم لا تعلمون"<sup>2</sup> ويقول الرسول صل الله عليه وسلم " ما من وال يلي رعية من المسلمين فيموت وهو غاش لهم إلا حرم الله عليه الجنة"<sup>3</sup>

ويقول عليه الصلاة والسلام: ما من عبد استرعاه الله رعية فلم يحطها بنصيحة إلا لم يجد رائحة الجنة"<sup>4</sup>

**5-الفساد السياسي:** يتعلق الفساد بنظام الحكم في الدولة وباستخدام السلطة لتحقيق منافع خاصة، ومن ذلك على سبيل المثال لا الحصر، احتكار النصب سلطات الحكم والوقوف أمامهم تداولها بصورة سليمة، وإنماج السلطات في الدول، والتلاعب في الانتخابات وتزويرها، وسيطرة جماعات المصالح على العملية السياسية، وتهميش دور الجماهير في المشاركة السياسية.

وتم ذلك كله من خلال 'اقتناص' الدولة لتحقيق مصالح خاصة للنخب المحدودة عن طريق استغلالها لخدمة هذه المصالح، ويكون ذلك باستبعاد القواعد الشعبية واتباع وسائل تعتمد الإخلال بعدالة توزيع الثروة والقيم السلطوية.<sup>5</sup>

قد يصعب إثبات الفساد السياسي في الوقت الذي يستحيل فيه نفي وجوده، وإدراك أن لا دولة في العالم قد تحصنت بالمطلق ضد الفساد السياسي، فالسياسيون يقعون في الفساد حتى قبل توليهم السلطة، ويستمررون في ذلك في أثناء توليهم الوظيفة العامة، ويضلون يرسفون في أغلال الفساد حتى بعد أن يغادروها.

يعد الفساد السياسي أخطر أنواع الفساد لأنه يلحق بالنخب السياسي التي تتحكم بمعظم قرارات الدولة ومقدراتها، وغالباً تنجو هذه النخب الفاسدة من المساءلة والمحكمة والعقاب لأنها تدرك أن الفساد السياسي غالباً يدوم بسبب ديمومة الفاسدين في السلطة وذلك لأنهم ينشرون ثقافة الفساد، على حساب المبادئ والنزاهة والعفة والإخلاص، وحتى تدوم أعمارهم السلطوية فإنهم غالباً ما يلجؤون إلى بناء الصف الثاني والثالث من المسؤولين ويكونون على نفس الخطى مثلهم فيستثمرون بعد انتهاء فترة ولايتهم.

لقد عرف HA.BRAZA الفساد السياسي بأنه 'المرادف للقوة التعسفية' أي استعمال القوة التعسفية لتحقيق غرض ما يختلف إلى حد كبير عن الغرض الذي على أساسه تم منح تلك القوة

<sup>1</sup> المرجع السابق، ص 13.

<sup>2</sup> سورة البقرة الآية 188.

<sup>3</sup> رواه البخاري، في كتاب الأحكام، رقم 7151.

<sup>4</sup> رواه البخاري، في كتاب الأحكام، رقم 7150.

<sup>5</sup> أحمد صقر عاشور، قياس ودراسة الفساد في الدولة العربية في مؤشر في الأقطار العربية، إشكالية القياس والمنهجية، المنظمة العربية لمكافحة الفساد والمؤسسات العربية الديمقراطية، بيروت، ط1، ص 37.

للأنظمة السياسية، وغالبا ما نرى هذا في الأنظمة ذات الحكم الشمولي (الديكتاتورية)، حيث أن الصفة الغالبة على هذه الأنظمة هي قمع الحريات.<sup>1</sup>

يتعلق الفساد السياسي بمجمل مخالفات القواعد والأحكام التي تنظم علم النسق السياسي في الدولة، وبالرغم من وجود فوارق أساسية وجوهرية بين طبيعة الأنظمة السياسية التي تنتهج أساليب الديمقراطية، وتأخذ بتوسيع المشاركة السياسية وبين المجتمعات التي تحكمها أنظمة سياسية يكون الحكم فيها شموليا وديكتاتوريا، إلا أن العوامل المؤثرة في انتشار الفساد وتعمل رافعة له تملك الصفات ذاتها، فهي كلا النوعين من المجتمعات والأنظمة تتمثل هذه الصفات في نسق الغفلة عن المراقبة في الأولى وفي القصد والتعمد في الثانية.<sup>2</sup>

وتقول الأدبيات الاجتماعية أن الفساد السياسي بمعناه الأوسع هو إساءة استخدام السلطة العامة لأهداف غير مشروعة، وعادة تكون هذه الممارسة سرية لتحقيق مكاسب شخصية، وتضيف هذه الأدبيات، أن معظم الأنظمة السياسية إن لم يكن كلها معرضة للفساد السياسي الذي يتنوع أشكاله، وأكثرها شيوعا المحسوبية والرشوة والابتزاز وممارسة النفوذ والاحتيايل ومحاباة الأقارب.

تختلف ماهية الفساد السياسي من بلد آخر، ومن تكيف قانوني إلى آخر، فإجراءات التمويل السياسي التي تعد قانونية في بلد معين، قد تعد غير قانونية في بلد آخر.

وقد تعرف الممارسات التي تعد فسادا سياسيا في بعض البلدان، بأنها ممارسات مشروعة في بلدان توجد فيها جماعات مصالح قوية، تلبي رغبة الجماعات الرسمية وعليه فإن الفساد السياسي تؤثر بشكل مباشر أو غير مباشر على كل مكونات الحياة في الدولة<sup>3</sup> الاقتصادية منها والإدارية والمؤسسية، كما أنه يمثل تحديا خطيرا في وجه التنمية الشاملة، خاصة أنه يفض الديمقراطية ويشكل حركة الحكومة ويؤثر سلبا على مسارها، فهو ابتداء يقلل من المساءلة والمحاسبة، ويشوه التمثيل النيابي في عملية صنع القرار، كما يسئ إلى سيادة القانون وعدالته ويخل بعدالة التوزيع للخدمات، ويربك الاستقرار السياسي بعد أن ينخر في كل محاولات الإصلاح، ومن ثم ارتباط مقدرات الشفافية والرقابة.

وعلى الصعيد السياسي، الذي نحن بصدده فإن الفساد كما ذكر آنفا يمثل تحديا خطيرا في وجه التنمية، فهو يعوض الديمقراطية والحكم الصالح وذلك بتعويم العملية الرسمية أو حتى بتغيير مسارها، ويشوه التمثيل النيابي الفاعل في عملية صنع القرار السياسي، ويرتبط بالفساد السياسي الفاسد القضائي الذي يعرض سيادة القانون وسلطاته إلى الخطر الذي سيؤدي بالضرورة إلى فساد في الإدارة العامة، مما سينجم عنه توزيع غير عادل للخدمات ويشمل ذلك عرض المناسب

<sup>1</sup> محمد موسى شافي، الحوار المتمدن، العدد 1939 – 7/6/2007 NAMR AL KUT@YAHOO.COM

<sup>2</sup> ياسر خالد بركات الوائلي، مركز المستقبل للدراسات والبحوث www.mcsr.net

<sup>3</sup> www.adjelfa.info12/10/2009.

الرسمية للبيع والشراء، وهذا سينتهي بالدولة إلى فقدان الشرعية بعد أن تفقد القيم الديمقراطية والعدالة اعتماد القانون بصفته مرجعية أساسية وعلياً.<sup>1</sup>

وهنا تفشل محاولات المساءلة والمراقبة عن تأدية مهامها، وعندها تسقط الدولة دون أدنى شك.

يحتاج الفساد السياسي أن ينشأ وينمو ويترسخ إلى وجود بيئة وظروف ملائمة ومن ذلك: تناحر البنى الحكومية المتنافسة، وتركيز السلطة بيد صناع القرار الذين يكونون غالباً غير منتخبين وغير مسؤولين أمام الشعب، وغياب الديمقراطية وعجزها، ووجود عجز معلوماتي يتمثل في انعدام الشفافية الحكومية في صنع القرار، ومنع حريات التعبير، وضعف المساءلة في الأمور الإدارية والمالية، وتحكم النخب الأنانية المنظمة على ذاتها، وكون السكان آمنين أو غير مهتمين، وعدم قدرة الرأي العام على انتقاء الخيارات السياسية الصحيحة، وضعف السلطات القانونية وضعف المهن القانونية، وعدم كمال العملية الانتخابية، وتجاوز الحملات الانتخابية.<sup>2</sup>

إن قياس الفساد السياسي إحصائياً ليس بالأمر السهل، وذلك لأن المنخرطين فيه ليسوا متعاونين مع محاولات الرصد هذه، إضافة إلى أنه مصلحة لهم في الكشف عن حقيقة ممارساتهم، وفي مواجهة ذلك، قدمت المنظمة العالمية للشفافية ثلاثة معايير، تقوم بتحديثها سنوياً لقياس الفساد، وهي: مؤشر إدراك الفساد، ويقوم على استطلاع آراء الخبراء حول أحوال البلدان الفاسدة، والبارومتر العالمي للفساد والقائد على استطلاعات مواقف الرأي العام وخبرة المشاركين فيه في التعامل مع الفساد، واستطلاع دافعي الرشاوي الذي يبحث في استعداد الشركات الأجنبية لدفع هذه الرشاوي، كما تقوم المنظمة بنشر تقرير سنوي دولي على موقعها.<sup>3</sup>

ومن ناحية يقوم البنك الدولي بجمع معلومات مختلفة عن الفساد وينشره على موقعه، الذي يشتمل على مجموعة من المؤشرات الحكومية<sup>4</sup>، كما تقوم المنظمة العالمية لمراقبة الفساد بإجراء استطلاعات لإدراك وجود فاسدين بين أونة وأخرى، وعلى سبيل المثال فقد تضمن تقرير منظمة الفساد الذي نشرته عام 2004 توضيحاً لمسار ممتلكات مسلوقة، وبمناسبة ذلك فقد صرح بيتر ايجن رئيس المنظمة أن سوء استغلال المكانة السياسية بهدف الحصول على مكاسب شخصية يحرم أولئك الذين يحتاجون إلى الخدمات الأساسية، مما يؤدي إلى فقدان الأمل الذي يغذي الصراع والغنى، كما أنه يؤثر على دافعي الضرائب وأصحاب الأسهم في مختلف أنحاء العالم، لذا فمن الضروري معالجة هذه المشكلة على المستويين المحلي والدولي.

<sup>1</sup> وكيبديا، الموسوعة الحرة، <http://wikipedia.org>

<sup>2</sup> المرجع السابق.

<sup>3</sup> [www.global-car.ruptionreport.org](http://www.global-car.ruptionreport.org)

<sup>4</sup> [www.worldbank.org/publicsector/articorruption/datatoor.htm](http://www.worldbank.org/publicsector/articorruption/datatoor.htm)

ويضيف أن التقرير المذكور وبتركيزه على الفساد السياسي، هو دعوى لتضافر الجهود لإدخال النزاهة والمساءلة إلى أجهزة الحكم، ووقف الرشاوي التي تقدمها الشركات متعددة الجنسيات، وكذلك وقف تدفق الممتلكات المسروقة إلى حسابات سرية في الغرب.

ويقول الرئيس الأمريكي الأجنبي كارتر في مقدمة التقرير: إن الديمقراطيات لا يمكنها أن تتساهل مع الفساد والغش وغياب النزاهة بعد الآن، خصوصا أن الممارسات تؤذي الفقراء.<sup>1</sup>

**6- الفساد الاقتصادي:** يتعلق الفساد الاقتصادي بالممارسات الاستغلالية للاحتكارات الاقتصادية وقطاعات الأعمال لصالح النخب، وتحقيق المصالح الاقتصادية الخاصة على حساب مصلحة المجتمع بشكل لا يتوافق مع القيم المضافة التي تسهم بها المجهودات الجمعية، ويتم ذلك نتيجة غياب المراقبة وضعف الضوابط والقواعد الحاكمة.

وينجم الفساد الاقتصادي عن تركيز السلطة الاقتصادية ف كنايات احتكارية تمتلك حجما واسعا في عملية اتخاذ القرارات.

أما الفساد المالي: فيتعلق بفساد المؤسسات المالية مثل المصارف وشركات الاستثمار والتأمين والبورصات، وذلك عندما تستخدم هذه المؤسسات الموارد المتاحة لخدمة مصالح خاصة والتفريط في تطبيق القواعد والضوابط المهنية، واستخدام المواقع المتميزة لبعض الأشخاص للحصول على منافع لهم على حساب منافع الآخرين، وخلق اتجاهات خداعية في السوق.<sup>2</sup>

كما يقصد بالفساد الاقتصادي فساد الأجنبي الاقتصادية في الدولة التي تقود بالضرورة إلى فساد كل الحقول والمؤسسات، وقد جاء أحد تعريفات الفساد منصبا على هذه الجوانب، حيث قبل إنه قبول الرشوة المتأني عن الوضع الاقتصادي خاصة في الدولة النامية حيث تقوم هناك سياسات اقتصادية مرتجلة لا تراعي أي قدرة من التوازن أو العدالة في توزيع الموارد الاقتصادية والثروات بين فئات الناس، الأمر الذي يؤدي إلى قيام تباين طبقي واختلال في معدلات الدخل بين شرائح المجتمع، وبذلك يتمكن الأغنياء من استغلال الطبقات الفقيرة وذوي الدخل المحدودة، فيورطونه في ممارسات فساد يحققون من خلالها أرباحا ومكاسب غير مشروعة.

إضافة إلى ذلك فإن التضخم الاقتصادي وارتفاع الأسعار وتآكل الرواتب والأجور وعجزها عن تلبية الحاجات الأساسية للناس تولد مناخا لنقشي كل أنواع الفساد.

إن الأزمات الاقتصادية التي تتعرض لها بعض المجتمعات التي تنجم عن الحروب أو نتيجة اختلاسات ضخمة، تؤدي إلى ظهور ما يعرف بالأسواق السوداء والتهريب والإتجار بالممنوعات، وتبادل العملات، وتبييض الأموال والتزوير، وما يعينه ذلك من نقشي الغش والتحليل والرشوة وتجاوز القوانين، وهذه مظاهر من الفساد الخطي.

<sup>1</sup> تقرير منظمة الفساد العام 2004.

<sup>2</sup> أحمد صقر عاشو (2010)، قياس ودراسة الفساد في الدول العربية، مرجع سابق، ص 17 - 39.

يتبع الحديث عن المنفعة الاقتصادية للفساد من منطلق تبريري هو فاسد في الأصل، ومثاله الأكبر الرشوة، حيث يقول مرتكبوها: إنها تمثل وسيلة ناجحة لتجنب سلاسل طويلة من البيروقراطية المعتمدة على طوال الإجراءات والمنبثقة عن أنظمة وتشريعات غير فاعلة<sup>1</sup>.

يؤدي الفساد الاقتصادي بالضرورة إلى الفساد وهو الأوسع انتشاراً، ففيه فساد القطاع العام المختلط، حيث يصار إلى استغلال نفوذ القطاع الخاص للتأثير على السياسات الحكومية، والآلية على شكل رشاي وهدايا وإعفاءات وإعانات على أشكال متعددة يقوم بها القطاع العام، الذي يتلقى مكاسب مختلفة يقدمها القطاع الخاص، ليتسنى له التهرب من القوانين والتشريعات والتعليمات، وهذا ما يقصد بالفساد الإداري الذي يشترى، ويصبح القضاء عليه أمراً مشكوكاً فيه، طالما بقيت القيادات والنظم السياسية منفذاً لاستغلال النفوذ للحصول على مكاسب غير مشروعة<sup>2</sup>، تأتي على الأشكال الآتية:

أ- السياسات الاقتصادية المرتبطة ويقصد بها تلك السياسات التي تغيب التوازن أو العدالة في توزيع الثروات والموارد الاقتصادية بين فئات الناس، الأمر الذي يؤدي إلى خلق تباين طبقي واختلال في معدلات الدخل بين شرائح المجتمع، وهذا يعني تمكين الأغنياء من استغلال الفقراء وذوي الدخل المحدود من الموظفين، فيورطون بممارسة الفساد لمضاعفة أرباحهم ومكاسبهم غير المشروعة.

ب- تحميل الإدارة العامة أعباء تفوق طاقتها وقدراتها مثل تكليفها بتنفيذ برامج التنمية الكبيرة، الأمر الذي يستلزم إعطاءها صلاحيات واسعة، ومن ثم منحها موازنات واسعة وأحياناً ضخمة، وذلك على الرغم من عجزها عن تطوير قدراتها وتأهيل كوادرها وتخصيص قياداتها، في الوقت الذي تطلق يدها بالتصرف بالمال العام دون رقابة مالية أو محاسبة أو مساءلة، وهذا كله يهيئ بيئة خصبة للفساد.

ج- التحول السريع نحو تعظيم دور القطاع الخاص على حساب القطاع العام، ومثل ذلك بيع المؤسسات الحكومية والمرافق العامة للشركات الخاصة أو العامة الداخلية أو الخارجية، وما يرافق ذلك من دفع عمولات ومساومات شهدها العالم حيث بدأت فكرة الخصخصة تطبق دون تخطيط ودون تدقيق، الأمر الذي فتح الباب على مصرعيه أمام الفساد وتشجيع رجال الاقتصاد ليحصلوا على كم هائل من النفوذ، ومن ثم فرضوا هيمنتهم بعد أن عجز القطاع العام عن إدارة الأجهزة الاقتصادية بشكل سليم، كل ذلك سهل الفساد وأطلق يد المفسدين الفاسدين.

د- توالي الأزمات الاقتصادية التي نتجت عن الحروب والكوارث الطبيعية، وممارسة سياسات استهلاكية داخلية وخارجية، أدى ذلك إلى تزايد الطلب على السلع والمواد، مما فتح شهية الفاسدين

<sup>1</sup> منى فريد 'الفساد'، رؤية نظرية في السياسة الدولية، العدد 143، يناير 2001، ص 226.

<sup>2</sup> أ.د- عامر الكبيسي، الفساد العالمي الجديد واستراتيجية مواجهته، كتاب الرياض 163، مؤسسة اليهامة الصحفية، الرياض، ص 21.

للتهرب، والإتجار بالممنوعات، وتبادل العملات وتزويرها وتفتشي بذلك الغش والتحايل والرشوة، وهذا يتطلب بصورة أو بأخرى مواجهة القانون والتصدي للمساءلة.

يؤدي الفساد الاقتصادي بالضرورة إلى تفويض التنمية الاقتصادية، وذلك لتسببه في حدوث تشوهات وحالات عجز ضخمة، وزيادة كلفة العمل التجاري من خلال زيادة سعر المدفوعات غير المشروعة نفسها، وكذلك لازدياد النفقات الإدارية، التي يرى بعضهم تمويها أن الفساد يقلل من هذه النفقات، وذلك عن طريق تجاوز الروتين الإداري، والحقيقة أن هذا الادعاء هو خاطئ في حد ذاته، لأن المسؤولين المرتشين سيعملون على استحداث العقوبات وحالات تأخير جديدة في الإنجاز وذلك للاستمرار في أخذ الرشوات.

وعليه فإن الفساد الاقتصادي يولد تشوهات اقتصادية في القطاع العام عن طريق تحويل استثمار المال العام إلى مشروعات رأس مالية تكثر فيها الرشاوي، الأمر الذي يؤدي إلى خفض معدلات الالتزام بضوابط البناء والمحافظة على البيئة والضوابط الأخرى التي تردي نوعية الخدمات الحكومية وزيادة الضغط على ميزانية الحكومة.

ولنا فيما يحدث في آسيا وإفريقيا، على الرغم من الاختلاف بينهما، أمثال كثيرة للفساد الاقتصادي، فالإدارات الفاسدة في آسيا من قبيل إدارة سوهارتو مثلا غالبا اتخذت هيئة الحصول على حصة في كل شيء طلب الرشى، بالرغم من أنها تمكنت إلى حد ما من توفير جميع شروط التنمية عن طريق الاستثمار في مشاريع البنية التحتية، ودعم سيادة القانون وما إلى ذلك، أما في إفريقيا فقد اتخذ الفساد فيها شكل استفاق الإيجارات لذي ينجم عنه تحريك رأس المال إلى الخارج بدلا من استثماره في الداخل (العديد من الحكام الديكتاتوريين الأفارقة قاموا بإنشاء حسابات مصرفية شخصية لهم في سويسرا) ويقدر الباحثون في جامعة ماساشوسيس أن تهريب رؤوس الأموال من 30 دولة إفريقية في الفترة ما عام 1970 إلى عام 1996 قد بلغ 187 مليار دولار، وهو ما يفوق مديونات هذه الدول مجتمعة ومما شجع على هذا السلوك حالة عدم الاستقرار السياسي الذي حقيقته تنطلق من أن الحكومات الجديدة عامة ما تصدر أرصدة الحكومات السابقة التي حصلت عليها أصلا عن طريق الفساد.<sup>1</sup>

وهنا لا بد من التنمية إلى أن اختلاف مواقف الناس من الفساد والحرية الاقتصادية إنما تأتي من وجود فجوة كبيرة تفصل وجهات النظر، فوجهة النظر الغربية تعد الأفراد مالكين وأن مصالحهم هي الأهمية العليا ذاتها في الأداء الحكومي، وهذه تتعارض مع وجهة نظر النخب السياسية في معظم المجتمعات التقليدية والنامية التي تعد نفسها هي 'المالكة' وأن الشعوب تمثل موارد الاستغلال في سبيل تعزيز سلطة هذه النخب ومكاسبها وثرواتها.

ومن الحقائق التي باتت لا تغيب عن بال أحد، أن الفساد الرسمي يرتبط بعلاقة تبادلية مع الحرية الاقتصادية، وذلك عندما نذهب إلى دراسة العلاقة بين مستوى الموثوقية في صياغة

<sup>1</sup> <http://ar.wikipedia.org>



المؤسسات لحقوق الملكية الخاصة وحرية استخدامها وبين مستوى الاستقلالية والموثوقية في دور القانون في الدولة، فكلما كانت الضوابط مرهقة وغير منطقية، وكان ذلك يمثل سببا من أسباب تغلغل الكسب غير المشروع، وهنا نرى أن بعض الضوابط إنما توضع لتفرض أسسا لتمكين أرباب السلطة من الحصول على الرشاوي.<sup>1</sup>

وحتى يمكن مقارنة الفساد الاقتصادي لابد من الحديث عن غسل الأموال<sup>2</sup>، تعد عملية غسل الأموال من الآفات الخطيرة والحاضرة للفساد المالي والاقتصادي والاجتماعي وهي جريمة قانونية وشرعية، وكسب محرم يجب أن تتكاثف الجهود من أجل إيقافه<sup>3</sup>، كما تصنف هذه الظاهرة بأنها أخطر ظواهر عصر الاقتصاد الرقمي، باعتبار أنها التحدي الحقيقي أمام مؤسسات المال والأعمال، وترتبط بأنشطة غير مشروعة وعمليات مشبوهة تتحقق منها دخول طائفة تؤثر سلبا في الاقتصاد المحلي والعالمي، تتم بعيدا عن أجهزة الدولة القانونية، ولذلك فإنها تدور حول ما يعرف بالأموال القذرة، يحاول أصحابها تبييضها وغسلها بإجراء مجموعة من العمليات والتحويلات المالية والعينية لتغيير الصفة غير المشروعة لهذه الأموال، وإدخالها ضمن النظام الشرعي لاكسابها صفة مشروعة.<sup>4</sup>

### المبحث الثاني: الفساد قياسه و أسبابه ونظرياته.

يعتبر قياس متغيرات الفساد أحد أهم الركائز المنهجية التي تحقق مصداقية الجهود لمكافحة الفساد، فمنه نستطيع التعرف على نوعية الفساد وحجم ظواهره وشدتها ودرجة تغلغلها قطاعيا وهيكلها، ومعرفة آثارها وانعكاساتها وذلك ما شهدته بعض الاتفاقيات الدولية الموجهة ضد الفساد مثل اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد UNCA ومنظمة الشفافية الدولية international transparency.

### المطلب الأول : قياس الفساد

وبينما يعد قياس الفساد أمراً ضرورياً، إلا أنه يمثل أيضاً مهمة صعبة. وكما هو موضح أدناه، هناك طرق مختلفة لقياس الفساد ولكل منها مزاياها وعيوبها. وفضلاً عن ذلك، تم تصميم كل طريقة للكشف عن أشياء معينة وتجاهل الأشياء الأخرى. وفي إطار محاولة تقدير نقاط القوة والضعف في منهجيات القياس، يجب على المرء أن يسأل ما هي بالضبط كل منهجية تدعي قياسها وكيف تتم صياغة النقاط الخاصة بها ورسم ملامحها؟ ويتعلق الجزء الأخير من السؤال بما يقيسه بالفعل كل مؤشر أو تصنيف، مقارنةً بما يدعي قياسه.

وقبل مناقشة إيجابيات وسلبيات طرق القياس المختلفة، يجب أن تكون لدينا فكرة حول ماهية هذه المنهجيات. فهناك مجموعة متزايدة من الأدبيات الأكاديمية التي تقارن وتنتقد الطرق

<sup>1</sup> وولغانغ كاسبر، معالجة الفساد للقضاء على الفقر، مركز الدراسات المستقبلية، سلسلة قضية وتحليل، الإصدار 76، 2006/01/16، ص 7.

<sup>2</sup> مي فريد، الفساد، رؤية نظرية، مرجع سابق، ص 224-225.

<sup>3</sup> www.kantakj.com/media/5143/42403.com

<sup>4</sup> د- عامر الكبسي، الفساد العالمي الجديد واستراتيجيات مواجهته، مرجع سابق، ص 24.

المختلفة لقياس الفساد، على سبيل المثال هولمز (2015)، جرايكار وبرينزلر (2013)، وشويكويراث، فارايش ولي سميث (2017). وكإطار أساسي، يقسم هولمز (2015) الأنواع المختلفة من القياسات إلى ثلاث فئات: الإحصاءات الرسمية، ومسوحات الإدراك، والدراسات الاستقصائية القائمة على الخبرة.

وقد تم تفصيل هذه النماذج منذ ذلك الحين من خلال دليل عام 2018 حول استطلاعات الفساد الذي نشره مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، من خلال مبادرة مشتركة مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ومركز الامتياز للمعلومات الإحصائية المتعلقة بالحوكمة والأمن العام والإيذاء والعدالة (يشار إليها فيما يلي: دليل المكتب).<sup>1</sup>

وتم تطوير دليل المكتب لتوفير التوجيه بشأن رصد التقدم المحرز في تحقيق الهدف 5.16 من أهداف التنمية المستدامة، والذي يدعو الدول إلى "الحد بشكل كبير من الفساد والرشوة بجميع أشكالها". ويناقش الدليل مختلف أساليب قياس الفساد ويصنفها عبر طرق مباشرة وغير مباشرة.<sup>2</sup>

• **الطرق المباشرة لقياس الفساد تهدف إلى جمع المعلومات المستندة إلى الأدلة حول الفساد من خلال الإجراءات الإحصائية والموحدة.** وهي تقيس التجارب الفعلية للفساد، بدلاً من تصورات الفساد، ويمكن أن تشمل البيانات الرسمية (مثل حالات الفساد المبلغ عنها، وأرقام الإدانة، ونتائج الفحص الانتخابي) واستطلاعات العينة القائمة على الخبرة (التي تجمع البيانات عن تجربة عينات تمثيلية من عدد معين للسكان).

• **الطرق غير المباشرة لقياس الفساد لا تقيس الحدوث الفعلي للفساد، وإنما تستند إلى أساليب التقييم الأخرى.** وهي في بعض الأحيان تعتبر قياسات مركبة أو "مسوحات للاستطلاعات" تجمع بين مجموعة متنوعة من البيانات الإحصائية في مؤشر واحد. وقد تكون أيضاً تقييمات خبراء (حيث يُطلب من مجموعة مختارة من الخبراء تقييم اتجاهات وأنماط الفساد في بلد معين أو مجموعة من البلدان) أو أنواع أخرى من الاستطلاعات التي تركز على مستويات الفساد المتوقعة بدلاً من المستويات الفعلية. وغالباً ما يتم استخدام الأساليب غير المباشرة في حال كان من الصعب قياس مستويات الفساد الفعلية.

ويعتبر دليل المكتب الطرق المباشرة بمثابة "النهج الأكثر موثوقية للتوصل إلى المعلومات التفصيلية حول الفساد واللازمة لأغراض وضع السياسات (على سبيل المثال، تحديد المناطق المعرضة للفساد أو الإجراءات أو المواقف المعرضة للخطر، أو مراقبة الاتجاهات بمرور الوقت)"

ومع ذلك، فإنه يحذر من الاعتماد بشكل حصري على البيانات الرسمية المتعلقة بالحالات المبلغ عنها، لأن العديد من الضحايا لا يبلغون عن الفساد. وقد تحتوي البيانات الرسمية على شيء

<sup>1</sup> دليل مكتب الأمم المتحدة لمكافحة المخدرات والجريمة، الصفحات (20-29)

<sup>2</sup> أحمد صقر عاشور (2010)، قياس ودراسة الفساد في الدول العربية، في، مؤشر الفساد في الأقطار العربية: إشكاليات القياس والمنهجية، المنظمة العربية لمكافحة الفساد والمؤسسة العربية للديمقراطية، بيروت، ط1

آخر غير الفساد، مثل مدى كفاءة النظام القضائي، وفي أحسن الأحوال، هي تعطي فكرة قاصرة عن الفساد في البلد المعني. وبدلاً من ذلك، يوصي دليل المكتب باستخدام نماذج استقصائية لجمع البيانات عن تجربة عينات تمثيلية لمجموعة سكانية معينة، وتستخدم إحدى هذه المنهجيات من أجل قياس مدى انتشار الرشوة. ويعد هذا النهج مفيداً للتغلب على مشاكل الإحصاءات الرسمية التي تنقصها التقارير ويسمح بمقارنة البيانات وتصنيف المعلومات لمختلف فئات السكان. وفي الوقت نفسه، لا تخلو هذه الطريقة من مجموعة من العيوب. فعلى سبيل المثال، وبينما من المحتمل أن يكون مصدر المعلومات غنياً، فإن المسوحات السكانية التي تركز على الرشوة لا تتم موازنتها جيداً لاكتشاف الفساد الكبير أو الاختلاس. وقليل من المواطنين هم الذين يكونون على اتصال بالمسؤولين رفيعي المستوى الذين من غير المرجح أن يبلغوا من يشاركون في مخططات فاسدة مع هؤلاء المسؤولين، حتى من دون ذكر هويتهم.<sup>1</sup>

وبالانتقال إلى الطرق غير المباشرة، فيتم التأكيد على أن هذه الطرق تعتمد عادةً على المؤشرات المستندة إلى الإدراك. وبينما يمكن لاستطلاعات الرأي أن تلقي الضوء على المشاعر العامة حول الفساد، إلا أنه لا يمكن استخدامها كبديل لرصد مستويات الفساد الفعلية. وبعد كل شيء، تتأثر آراء الناس بعدة عوامل، وقد لا تكون آراؤهم بشأن الفساد مستنيرة بشكل أساسي بالتجربة الفعلية للفساد (دليل المكتب، 2018، ص 21؛ أولكين، 2009؛ جونستون، 2002). ويلاحظ أن المؤشرات المركبة يمكن، من حيث المبدأ، أن تستمد من المؤشرات المستندة إلى الخبرة.<sup>2</sup>

ومع ذلك، فإن معظمها تعتمد على تقييمات الخبراء واستطلاعات الرأي كمصادر أساسية للبيانات (لكن انظر المناقشة أدناه حول المؤشرات المركبة التي تعتمد على المؤشرات البديلة). وفي حين أن هذه التقييمات المستندة إلى التصور كانت أدوات مفيدة للدعوات الدولية الرامية لمحاربة الفساد، فإن دليل المكتب (2018، ص 21) يحذر من نقاط الضعف المتعلقة بالصلاحية والأهمية مشيراً إلى أن هذه التقييمات "تستند إلى عدد من الافتراضات الذاتية، مثل اختيار المتغيرات أو المصادر وتحديد الخوارزمية المستخدمة في الجمع بين البيانات غير المتجانسة. فضلاً عن أنه لا يمكن استخدام الطرق غير المباشرة للتوصل إلى البيانات المصنفة أو المعلومات التفصيلية عن الفساد واللازمة لأغراض وضع السياسات" (المكتب، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، مركز الامتياز للمعلومات الإحصائية المتعلقة بالحوكمة والأمن العام والإيداء والعدالة، 2018، ص 21).

والمؤشر الأكثر شهرة على نطاق واسع والقائم على التصور المركب هو مؤشر مدركات الفساد (CPI) لمؤسسة الشفافية الدولية (TI)، والذي يتناول البلدان على امتداد سلسلة من مستويات الفساد المتوقعة. وهو مؤشر مركب من 13 مؤشراً آخر من قبل 12 منظمة.

<sup>1</sup> نقماري سفيان ، الملتقى الوطني حول حوكمة الشركات كآليات للحد من الفساد المالي والإداري ، من 6-7 مايو-2012 ،مداخلة بعنوان :الإطار الفلسفي والتنظيمي للفساد المالي والإداري .جامعة محمد خيضر ، بسكرة ص9

<sup>2</sup> التقرير العالمي للفساد الإقتصادي الصادر عن المنظمة العالمية للشفافية من الموقع :

ويثير استخدامه للبيانات المستقاة من تقييمات الخبراء والدراسات الاستقصائية الأخرى أسئلة حول التحيزات في منهجيته (دونشيف، يوجهيلي، 2014، كناك، 2007). وقد تعرض مؤشر مدركات الفساد لانتقادات كذلك بسبب استبعاد المواطنين العاديين وضحايا الفساد من مجموعة المستطلعة آراؤهم (جرايكار وبرينزير، 2013، ص 15)<sup>1</sup>. فضلاً عن أن بعض تقييمات الخبراء التي يعتمد عليها المؤشر إنما تستند إلى مقابلات مع أصحاب مصلحة ليسوا من الدولة المعنية، مثل أن يتم سؤال رجل أعمال أوروبي عن الفساد في بلد إفريقي. وقد تم استعراض مناقشة أكثر تفصيلاً حول هذه الانتقادات الإضافية لمؤشر مدركات الفساد من قبل طومسون وشاه (2005).<sup>2</sup>

ويلاحظ أن منظمة الشفافية الدولية قد طورت كذلك دراسة استقصائية للفساد تجمع بين الأسئلة المرتكزة على الإدراك والأسئلة القائمة على الخبرة فيما يتعلق بانتشار الرشوة، المسمى مقياس الفساد العالمي.

وهناك نوع مثير للاهتمام من المؤشرات المركبة وهو المؤشر الذي يعتمد على مؤشرات بديلة مثل الاستقلال القضائي وحرية الصحافة. ومثال على ذلك هو مؤشر النزاهة العامة (IPI)، الهادف إلى إعطاء صورة موضوعية وشاملة لمعدلات السيطرة على الفساد في أكثر من مائة دولة. يعتمد المؤشر على تقييم مجموعة مؤلفة من ستة مكونات (الاستقلال القضائي، الضغط الإداري، الانفتاح التجاري، شفافية الموازنة، المواطنة وحرية الصحافة) وهي مكونات تساعد على توضيح الإطار المؤسسي الذي يسمح بالنزاهة العامة. وتكون البيانات مأخوذة من مجموعة متنوعة من مجموعات البيانات التي جمعها البنك الدولي، بيت الحرية، وشراكة الموازنة الدولية (أي بي أي) ومنظمات أخرى. وعلى الرغم من أن هذا المؤشر لا يعتمد على التصورات، إلا أنه يوفر تقييماً للمخاطر أكثر من مقياس مستوى الفساد الفعلي. ومن الأمثلة الإضافية للمؤشرات المركبة التي تعتمد على مؤشرات بديلة، مؤشر التحكم في الفساد لمؤشرات حوكمة البنك الدولي ومؤشرات الحوكمة المستدامة لبرتلسمان ستفتونج، والشركات الاستشارية لمكافحة الفساد مثل دليل المخاطر الدولي العالمي لمجموعة "PRS".

كما تم الطعن في فكرة ترتيب الدولة. غالباً ما تسجل بعض البلدان، مثل نيوزيلندا وسنغافورة، أفضل النتائج في مثل هذه التصنيفات. وبالمثل، هناك درجة معقولة من التكرار من حيث البلدان المصنفة على أنها الأكثر فساداً - وعادةً ما تكون الأفقر والأكثر تضرراً من النزاعات والكوارث الطبيعية. ومع ذلك، قد تكون هذه التصنيفات مضللة لأنها لا تقدم صورة كاملة.<sup>3</sup> على سبيل المثال، يتجاهلون حقيقة أن أكبر دافعي الرشوة في البلدان التي تقع أسفل تلك المؤشرات غالباً ما تكون شركات متعددة الجنسيات قادمة من البلدان ذات التصنيف الأعلى.

اعتباراً من يوليو 2019، تُظهر الإحصائيات أن 8 من أفضل 10 حالات أسفرت عن تسويات وغرامات بموجب قانون الممارسات الأجنبية الفاسدة (FCPA) بالولايات المتحدة

<sup>1</sup> نقماري سفيان، الملتقى الوطني حول حوكمة الشركات كآلية من للحد من الفساد المالي والإداري، مرجع سابق، ص 10

<sup>2</sup> د-عامر الكبسي، الفساد العالمي الجديد واستراتيجيات مواجهته، مرجع سابق، ص 24.

<sup>3</sup> المصدر السابق، الموقع WWW.TRANSPARENCY.ORG

الأمريكية تضمنت شركات مقرها في البلدان الأقل فسادًا وفقًا لمؤشر أسعار المستهلك (كاسين ، 2019). فيما يتعلق بالغالبية العظمى من البلدان التي تحنل موقعًا وسطيًا بين هذين النقيضين ، يمكن للمنهجية أن تحدث فرقًا كبيرًا فيما يتعلق بالمكانة النسبية للدولة.

لذلك تثير تصنيفات الدول أسئلة مهمة: ما الذي يفسر المستويات المختلفة والأنواع المختلفة للفساد في البلدان في جميع أنحاء العالم؟ هل هي وظيفة النظم السياسية، والثقافة، والحجم والتجانس للسكان، وتاريخ ومرحلة التطور، والنظم القانونية (أو الأطر القانونية لمكافحة الفساد على وجه الخصوص)، أو النظم الاقتصادية، أو الموارد الطبيعية، أو مزيج منها، أو غير ذلك مجموعة من العوامل؟ هل ينبغي اعتبار الدول فاسدة إذا تورط مواطنوها أو كياناتها القانونية في ممارسات فاسدة في الخارج؟ اعتمادًا على التشخيص، ما هي الحلول للفساد؟

بالانتقال إلى الأساليب المباشرة، مثل البيانات الرسمية واستطلاعات العينات القائمة على الخبرة، يعتبرها دليل مسوحات الفساد أنها "النهج الأكثر موثوقية لإنتاج المعلومات التفصيلية عن الفساد اللازمة لأغراض صنع السياسات (على سبيل المثال، تحديد المناطق المعرضة للفساد ، الإجراءات أو المواقف المعرضة للخطر، أو مراقبة الاتجاهات بمرور الوقت) <sup>1</sup>. ومع ذلك، يحذر الدليل من الاعتماد حصريًا على البيانات الرسمية المتعلقة بالحالات المبلغ عنها ، لأن العديد من الضحايا لا يبلغون عن الفساد. قد تكشف البيانات الرسمية شيئًا آخر غير الفساد، مثل مدى كفاءة النظام القضائي.

وفي أحسن الأحوال، تعطي فكرة دنيا عن الفساد في البلد المعني. بدلاً من ذلك، يوصي الدليل باستخدام المسوحات التي تجمع البيانات حول تجربة العينات التمثيلية لسكان معينين. علاوة على ذلك، يقدم الدليل منهجية لقياس مدى انتشار الرشوة من خلال استطلاعات العينات القائمة على الخبرة.

تحاول الاستطلاعات القائمة على الخبرة قياس التجربة الشخصية الفعلية للفساد، على سبيل المثال ، سؤال المواطنين أو الشركات عما إذا كانوا قد دفعوا رشوة أو كانوا متورطين في أشكال أخرى من الفساد. مثل هذه الطريقة مفيدة للتغلب على مشاكل الإبلاغ الناقص للإحصاءات الرسمية وتتيح إمكانية مقارنة البيانات وتصنيف المعلومات لمجموعات سكانية مختلفة. في الوقت نفسه ، بينما يُحتمل أن تكون مصدرًا غنيًا للمعلومات ، فإن استطلاعات العينة التي تركز على الرشوة لم تتم معاييرها جيدًا لاكتشاف الفساد الكبير أو الاختلاس. قلة من المواطنين على اتصال بمسؤولين رفيعي المستوى ومن غير المرجح أن يقوم أولئك الذين يشاركون في مخططات الفساد مع هؤلاء المسؤولين بالإبلاغ عنهم ، حتى دون الكشف عن هويتهم.

في التسعينيات ، استهدفت أولى استطلاعات العينة حول الفساد بشكل أساسي إدراك السلوكيات الفاسدة ، ولكن تم توسيعها في النهاية لتشمل قياس تجربة الرشوة. يتضمن المسح الدولي لضحايا الجريمة ، وهو أحد أشهر استطلاعات العينة التي تقيس التجربة المباشرة للجريمة في بلدان مختلفة ، تركيزًا على قياس تجارب الرشوة بين السكان. تُعد استطلاعات البنك الدولي

<sup>1</sup> أحمد سليم، أروى حسن ، أحمد صقر ، مؤشر الفساد في الأقطار العربية مرجع سابق ص34

الخاصة بالمؤسسات وبيئة الأعمال وأداء المؤسسات (BEEPS) أكبر بيانات مسح على مستوى الشركة حول تجارب الرشوة.

### المطلب الثاني: أسباب الفساد

ترتبط أسباب الفساد بالفاعلين الأساسيين في ممارساته والظروف البيئية المهيئة لها، فهناك الأفراد الذين يقومون بهذه الممارسات وهناك المجتمع وقيمه الثقافية وعاداته وتقاليده، إضافة إلى طبيعة النظام للدولة والوضع الاقتصادي فيها<sup>1</sup>، وفي هذا المطلب سنتناول أسباب الفساد على النحو التالي:

### الفرع الأول: الأسباب السياسية

ترتبط الأسباب السياسية بالنظام السياسي المنتهج في الدولة، فعلى سبيل المثال نجد في الأنظمة الدكتاتورية التي يقودها النخب العسكرية وهذه الأخيرة تدير كل شؤون الحكم بحيث تصبح الدول خاضعة لهذا النخبة إذن فخضوع الإدارة العامة لمسيري الدولة يكون على حساب القواعد القانونية التي ينبغي الالتزام بها. حيث تتمحور الأسباب السياسية للفساد في النقاط التالية:

**أولاً:** تجاهل النخب الحاكمة في الدول لظاهرة الفساد التي يعيشون في أوساطها ويتعايشون معها، وهذا ما يتناقض مع ما يقوله هؤلاء الأفراد عن ضرورة الالتزام المساءلة والمحاسبة والشفافية والنزاهة لكن دون أي مجهود يبذل.

ثانياً: غياب الشفافية والمساءلة والرقابة بالرغم من وجود نصوص قانونية تصرح بذلك<sup>2</sup>.

**ثالثاً:** كما أن للأطراف الخارجية دور في استفحال الفساد داخل الدولة وهنا نخص بالذكر اللوبيات التي تمارس الضغوط والتأثيرات على حكام الدول من أجل استخدام القوانين التي تخدم مصالحهم<sup>3</sup>.

**رابعاً:** النظام الحزبي هو الآخر يساهم في تفشي الفساد ويكون ذلك في نظام الحزب الواحد والحاكم، ويعطي إمتيازات لهؤلاء الأفراد، كما لا يقوم بمحاسبتهم في أدائهم لواجباتهم، بعكس ذلك نجده يفرض إلتزامات على بقية الشعب، أما على النظام التعددي فتلجأ مختلف الأحزاب السياسية إلى ممارسات تمتثلت في صور الفساد من أجل الفوز، فتعمدت هذه الأحزاب مثلاً إلى التزوير في نتائج الإنتخابات<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> رشيد بوسعيد، تطوير الأداء المؤسساتي لآليات مكافحة الفساد في الجزائر، مذكرة ماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، 2013-2014، ص 21.

<sup>2</sup> نجار لويذة، التصدي المؤسساتي والجزائري لظاهرة الفساد في التشريع الجزائري (دراسة مقارنة)، مذكرة لنيل شهادة الدكتوراه علوم في القانون الجنائي والعلوم الجنائية، كلية الحقوق، جامعة منتوري قسنطينة، 2013-2014، ص 36.

<sup>3</sup> رشيد بوسعيد، مرجع سابق، ص 22

<sup>4</sup> خروفي بلال، الحكومة المحلية ودورها في مكافحة الفساد في المجالس المحلية، مذكرة ماجستير في العلوم السياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ورقلة، 2010-2011، ص 11

### الفرع الثاني: الأسباب الاقتصادية

أما الأسباب الاقتصادية فهي كالتالي: أولاً: إن انخفاض أجور العاملين في القطاع العام في مقابل تدهور الوضعية الاقتصادية لهؤلاء الموظفين بالرغم من مناصبهم ومراكزهم التي قد تعتبر حساسة وجد مهمة بحكم أنها ترتبط مباشرة بالشعب ومصالحه، ومن هذا المنطلق يكون إنخفاض الرواتب أهم وأكبر سبب في بروز الفساد الإداري وانتشاره في الإدارات العامة فيلجأ العمال في هذه الحالة للتلاعب بالمال العام وذلك بالقيام باختلاسات حتى يتمكنوا من الأنفاق وتغطية كل إحتياجاتهم ومتطلباتهم العديدة. ثانياً : سوء توزيع الدخل.

هناك تفاوت غير مدروس في توزيع الأجور بين العمال، فنجد غالباً بعض الفئات القليلة تتحصل على دخول مرتفعة جداً على عكس الفئات التي تتمثل في الأغلبية هذا ما يؤدي إلى ضعف الولاء للمؤسسة وما يمهّد إلى الأفعال الفاسدة مثل الرشوة وقد يقبل الموظف ذلك سواء كانت تلك الرشوة من أشخاص عاديين أو غي عاديين كالمتمتمين إلى منظمة جريمة. ثالثاً: تدخل وتحكم الدولة في تسيير النشاط الاقتصادي وهذا ما نجده غالباً في ظل تغيير وظائف الدولة حيث تحولت من دولة حارسة إلى دولة متدخلة فهذا أيضاً من شأنه أن يؤدي إلى إنتشار الفساد ويكون تدخل الدولة عادة في البرامج بأموال ضخمة وتفويض سلطة تسييرها بعض المسؤولين الذين لا يخضعون لا للرقابة ولا للمحاسبة، كما يؤخذ على هؤلاء المسؤولين أنهم لم يتم تكوينهم أو تدريبهم في هذا المجال ويمكن أيضاً اعتبار تمرير التجارة بين الدول عبر الحدود ووجود السوق الحرة عامل من عوامل إنتشار الفساد، فذلك تزيد من حدة المنافسة من أجل تحقيق الربح مما دفع المسؤولين ورؤساء المؤسسات إلى اللجوء إلى الأفعال غير الشرعية.<sup>1</sup>

### الفرع الثالث: الأسباب الاجتماعية:

ارتبطت الأسباب الاجتماعية بالبيئة والتأثيرات الاجتماعية من ثقافات وغيرها وكل ما يحيط بالموظف من عادات وتقاليد وقيم كذلك الجهل والامية والفقر وغياب الوازع الديني والأخلاقي، إنتشار الطبقيّة في المجتمع فكل هذه العوامل تؤدي لا محالة إلى إرتكاب تصرفات فاسدة غير شرعية.

ويمكن تلخيص الأسباب الاجتماعية فيما يلي:

أولاً: ضعف الوعي الاجتماعي في معظم الأحيان نجد أن الانتماءات العشائرية والقبلية والولاءات الطبقيّة وعلاقات القرى وصلات الدم هي التي تتسبب في الدرجة الأولى في الإنحرافات حيث يتم تغليب المصلحة الخاصة على المصلحة الخاصة وهذا ما يؤدي بالفئات المتبقية القليلة في المجتمع إلى إرتكاب جرائم الفساد وذلك من أجل الحصول على الخدمات المرادة من الإدارة العامة.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> احمدي عبد العظيم، عولمة الفساد وفساد العولمة، دار الجامعة الإسكندرية، الطبعة الأولى، مصر، 2008، ص56

<sup>2</sup> د مطر عصام عبد الفتاح، الفساد الإداري ( ماهيته ، أسبابه ، مظاهره)، الدار الجامعة الإسكندرية، 2003، ص230.

ثانياً: تؤدي القيم السائدة في المجتمع إلى ترسيخ ظاهرة الفساد من خلال عدم الإهتمام بغرس القيم والأخلاق الدينية في نفوس الآخرين مثلاً.

ثالثاً: تدني المستوى التعليمي والثقافي فيوجد المجتمع الشريعة التي تمثل الغالبية تفتقر إلى الثقافة العامة فما بالك بعلم هذه الشريعة بالثقافة القانونية فإن عدم إفراد المجتمع بالإجراءات الإدارية القانونية ما يؤدي بالموظفين إلى القيام بسلوكيات غي قانونية وذلك تحت لواء القانون التي تمارس على المواطن الذي يجهل بأن ذلك غير قانوني.

رابعاً: غياب دور منظمات المجتمع المدني حيث تؤدي هذه المنظمات دورها فيربط العلاقة بين المواطن وحكومته.

### الفرع الرابع: الأسباب الإدارية

أما الأسباب الإدارية فتعتبر هي الأخرى من العوامل التي سارعت في إنتشار الفساد وذلك من خلال ما يأتي:

أولاً: ضعف الإدارة وسوء التنظيم مع عدم تحديد المسؤولية وضعف نظام الرقابة الإدارية الشعبية وكثرة القيود والإجراءات الإدارية الرسمية وغير الرسمية.<sup>1</sup>

ثانياً: نقص الكفاءات التي تسير الإدارات العامة وكبير حجمها وإزدياد عدد العاملين بها مما يؤدي إلى نقل أداؤها مما يجعل الموظفين يصلون إلى درجة الإحباط وعدم الإهتمام بما يجب الإلتزام بهم يجر في الأخير إلى الفساد.<sup>2</sup>

ثالثاً: كذلك فيما يتعلق بالإدارات اللامركزية تعتبر هي سبب في شيوع هذه الآفة من خلال الصلاحيات الواسعة التي تمتع لها بغية تحقيق التنمية المحلية، في وجود هذا الهدف أو تضعف آليات الرقابة على هذه الإدارات. رابعاً: الفساد الإداري لا تتسبب فيه الإدارة اللامركزية فقط فهو موجود في كل الأجهزة الحكومية بما فيها الإدارة المركزية، فتركيز السلطة في يد الإداريين المركزيين يساهم في التشجيع وتحفيز الموظفين العموميين على إستخدام ما يستطيعون القيام به وإن كان ذلك غير قانوني بهدف الحصول على ما يرغبون فيه. خامساً: المبالغة في إستحداث الإدارات والهيئات من أجل تحقيق أهداف التنمية وإعطائها جزء من الإستقلالية المالية والإدارية في إدارات شؤون المؤسسة مع توفر موارد مالية ضخمة دون إطارات مؤهلة لقيادة المشاريع، فيؤدي ذلك إلى تبديد الأموال أو إختلاسها.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> معابرة محمود محمد، الفساد الإداري ومعالجته في الشريعة الإسلامية، دار الثقافة، عمان، 2011، ص14\_17

<sup>2</sup> د بلال خروفي، مرجع سابق، ص 12.

<sup>3</sup> معابرة محمود محمد، مرجع سابق، ص 117.



### الفرع الخامس: الأسباب التشريعية والقانونية

أما عن الأسباب التشريعية والقانونية فهي كالآتي:

**أولاً:** إن الهدف وضع القوانين في جميع الدول هو تسيير شؤون المجتمع من أجل تجنب الفوضى وعدم الإستقرار السياسي، الاقتصادي والاجتماعي، إلا أن ما يلاحظ هو إستخدام هذه القوانين التغطية للممارسات الفاسدة.

**ثانياً:** المبالغة في طرح وإصدار قوانين لمكافحة الفساد مع عدم القدرة على تطبيقها من شأنه أن يؤدي إلى فتح فرص للممارسات الفاسدة.

**ثالثاً:** وجود ثغرات قانونية والتي تظهر عند غموض القوانين وعدم وضوحها مما يتسبب أيضاً في جعل الجهاز القضائي يتعامل مع القوانين بسرية.<sup>1</sup>

**رابعاً:** القصور التشريعي الذي يساهم بشكل كبير في إنتشار جرائم الفساد، فنلاحظ أن معظم النصوص التشريعية التي تتعلق بالفساد توجد في قانون العقوبات والقانون الجنائي مما يجعل من الموظف العام يجهل المخالفات التي تندرج ضمن الممارسات الفاسدة وما هي الإجراءات التي تطبق عليه في حالة القيام بتلك الممارسات. كما قد يكون الإختلاف القوانين من دولة لأخرى أو من منظمة إلى غيرها سبباً في إنتشار الفساد، بحيث يجعل ذلك الموظف العمومي متهرباً من تنفيذ القوانين أو قد يفسرها حسب تفكيره المتعارض مع المصالح العامة.<sup>2</sup>

### المطلب الثالث : النظريات التي تشرح الفساد

بما أن الفساد ظاهرة معقدة، فبالتالي لا يوجد نظرية واحدة تشرحه. ويتطرق هذا الجزء من الوحدة التعليمية إلى النظريات الرئيسية التي تستخدم لتفسير أسباب حدوث الفساد.

#### أولاً : نظرية علاقة الوكيل بالموكل

غالباً ما تعتبر الرغبة في تحقيق المكسب الشخصي السبب الرئيسي للفساد في القطاع العام، ولكن هذا تبسيط مبالغ فيه للعلاقات المعقدة بين الأفراد والدولة. هناك العديد من النظريات التي تساعدنا على تفكيك هذه العلاقات. ونذكر لكم اثنين من أكثر النظريات شيوعاً حول الفساد في الأدب الاقتصادي وهما : نموذج علاقة الوكيل بالموكل ومشكلة الوكالة ذات الصلة (راجع على سبيل المثال : كلينغارد، 1988؛ شلافير وفيشني، 1993).

ويفترض نموذج علاقة الوكيل بالموكل أن الوكلاء (الموظفين العموميين) يعملون على حماية مصالح الموكل (سواء الشعب أو البرلمان أو المشرفين). ومن جهة أخرى، غالباً ما تكون مصالح الوكلاء مغايرة لمصالح الموكل، وفي حين أن الأول يصف قواعد الإنتاجية في علاقة الوكيل بالموكل، هناك عدم تماثل في المعلومات لصالح الوكيل، وهو يمكنه استغلال هذا الأمر

<sup>1</sup> د بلال خروفي، مرجع سابق، ص 13.

<sup>2</sup> د داود الشيخ، صلاح عبد الرزاق، الفساد والإصلاح، منشورات اتحاد الكتاب العربي، دمشق، 2003، ص 06.

لتحقيق منافع شخصية (غرونانديجك، 1997). وفي هذا السياق، تحصل مشكلة في الوكالة عندما يختار الوكلاء التورط في أعمال فساد، تعزيزاً لمصالحهم الخاصة وعلى حساب مصالح الموكل. وللمحد من مشاكل الوكالة، يمكن للموكل أن يحدد حوافز وبرامج (مثلاً : المراقبة والترابط والإشراف) من أجل حصر حالات الإساءة المحتملة من قبل الوكيل)

### ثانياً: نظرية العمل الجماعي

العقود مضت، كان الأدب الاقتصادي يستند إلى نموذج علاقة الوكيل بالموكل لشرح الفساد (غرونانديجك، 1997). ومؤخراً، برزت نظرية العمل الجماعي كشرح بديل لأسباب استمرار الفساد النظامي على الرغم من القوانين التي تنص على عدم شرعيته، وأسباب مقاومة الفساد للعديد من الجهود الأخرى الآيلة لمكافحة الفساد في بعض البلدان. كما تتخطى نظرية العمل الجماعي العلاقات التقليدية بين الوكيل والموكل، حيث إنها تسلط الضوء على أهمية عدد من العوامل مثل الثقة وكيفية نظر الأفراد إلى سلوك الآخرين.<sup>1</sup>

ويعتبر بيرسون وروثستين وتوريل (2013) أن الفساد النظامي هو مشكلة جماعية، لأن الأشخاص يعلّون سلوكهم الخاص بالاستناد إلى ما قد يقوم به الآخرون لو كانوا في الوضع نفسه. وعندما يصبح الفساد معياراً اجتماعياً، سوف ينظر إليه الجميع بكل بساطة على أنه طريقة لإنجاز الأمور. ويعي الشخص التدايعات السلبية لتفشي الفساد، ولكنه يشارك في الأعمال الفاسدة لأنه يظن بأنه "لا معنى أن يكون هو الشخص النزيب الوحيد في نظام يملؤه الفساد" (ماركيت وبيفير، 2015).

وفي محيط كهذا، لا تكون تدابير محاربة الفساد القائمة على نموذج علاقة الوكيل بالموكل فعالة، حيث إنه لا يوجد "موكلون موكلين" لإنفاذ مبادئ محاربة الفساد (كليتغارد، 2004؛ بيرسون، روثستين وتوريل، 2013). وتؤدي ثقافة الفساد المؤسسي أو التنظيمي إلى تطبيع ممارسات الفساد على الصعيدين المجتمعي والفردى، وإلى التحصين ضد انتهاك أو تجاهل قواعد محاربة الفساد الرسمية (أبوليني ونشومبو، 2014). ومن أجل محاربة الفساد في هذه الظروف، نحن بحاجة إلى مقاربات جماعية منسقة، مثل ائتلافات الإصلاح أو التحالفات الناشطة للمنظمات المتشابهة في التفكير.

### ثالثاً: النظرية المؤسسية

تستعين النظرية المؤسسية – وهي معروفة أيضاً بالنزعة النظامية – بالخصائص المؤسسية على مستوى البلد والحكومة، مثل قاعدة القانون القائمة مسبقاً، ومعايير محاربة الفساد المحددة، ومؤسسات محاربة الفساد المستقلة التي تتمتع بصلاحيات الإنفاذ، لتوضيح وشرح الفساد في القطاع العام. وتبحث النظرية المؤسسية في "العمليات والآليات التي يتم على أساسها إنشاء البنى والمخططات والقواعد والنشاطات الروتينية كإرشادات موثوقة للسلوك الاجتماعي" (سكوت، 2004).

<sup>1</sup> راجع مثلاً كتاب ستوارث ميل المشهور: john stuart mill : utilitarianism filiquarian publishing 2007.

وفيما يتعلق بفهم الفساد، تسلط النظرية المؤسسية الضوء على السياق الاجتماعي وتقدم تصنيفاً لفهم كيفية تغلغل الفساد في المنظمات والمؤسسات والمجتمعات، على الرغم من وجود إطار عمل لمكافحة الفساد (ليو، 2005). وتعتبر النظرية المؤسسية أن الفساد يتأثر بخاصية وتصميم وشفافية النظام السياسي ومؤسساته. وفي الوقت نفسه، تقر بأن العلاقة بين الفساد والمؤسسات والأنظمة السياسية والثقافة والجنس معقدة للغاية (ديسكي وآخرون، 2018؛ ستانسون، وانغورود وسفانسون، 2015). وركز عدد لا بأس به من البحوث على العلاقة بين المؤسسات السياسية من جهة، وهيمنة الفساد ومستوياته من جهة أخرى. وقد تم التطرق إلى هذه البحوث بالتفصيل في غروب (2013).

ويرتبط بهذا الموضوع الرأي "المؤسسي" حول الفساد السياسي الذي أبداه تومبسون (1995) ولاسيغ (2018). ويشدد هذا الرأي على أن الفساد قد يحدث على الصعيد الفردي، ولكنه أيضاً قد يكون مؤسسياً بطبيعته في الحالات التي تكون فيها المؤسسات مهيكلت بطريقة تجعلها تحيد عن غرضها الأصلي. ومثال نموذجي عن ذلك هو التمويل الخاص للحملات السياسية في الولايات المتحدة، كما شرحه سيفا وفيريتي (2017، الصفحة 3)<sup>1</sup>

وفي الولايات المتحدة، يُسمح للمرشحين للانتخابات بتلقي الدعم المادي من مجموعة متنوعة من المصادر الخاصة كالمواطنين العاديين، والمؤسسات الخاصة، وإما المجموعات الثقافية أو الدينية. وبالتالي، قد يحدث بعد الانتخاب، بأن يقوم السياسي الذي تلقى دعماً مالياً من شركة خاصة مثلاً، بالحث على إنفاذ نظام يرمي إلى الحد من الضغط الضريبي ضمن المجال الذي تنشط فيه هذه الشركة.

وفي هذا المثال، يعتبر مزيج الدعم المادي اللامحدود ونقص الشفافية مشكلة، إذ حتى لو لم يكن المرشحون يعملون بطريقة غير قانونية على الصعيد الفردي، غير أنه من الواضح أن الهيئات الخاصة هي من الممارسات القابلة لإحداث الفساد السياسي. من هنا، يمكن الدفع بأن الانتخابات الديمقراطية هي فاسدة لأن "الممارسة المؤسسة القائمة على تقديم الأموال الخاصة للحملات الانتخابية تجعل الانتخابات الديمقراطية تعتمد على ... التأثير الاعتيادي للصلاحيات المالية" (سيفا وفيريتي، 2017، الصفحة 3). وبناء عليه، تقترح المقاربة المؤسسية بأن يتم التركيز في دراسة الفساد على "البرميل السيئ" (الممارسات والآليات المؤسسية المشوّهة) بدلاً من التركيز على "التفاح السيئ" (سوء السلوك الفردي).

### رابعاً : نظرية الألعاب

يوجد نظرية أخرى لشرح هيمنة الفساد في القطاع العام وهي نظرية الألعاب. وتستند هذه النظرية إلى الأدب الاقتصادي وتسعى إلى تقديم الأسباب الجوهرية للقرارات الفاسدة التي يتخذها الموظفون العموميون. وعلى وجه الخصوص، يعتبر ماكراي (1982) أن الفساد هو جزء من

<sup>1</sup> فهمي جدعان: العدل في حدود ديوتولوجيا عربية، دراسة مجلة تبين، العدد5، ربيع 2013، ص 27 – 50.

حساب التفاضل والتكامل العقلاني وفعل متكامل وغالباً ما يكون طريقة مترسخة يتخذ الأشخاص القرارات على أساسها.

وفي هذا السياق، يواجه الأفراد "معضلة السجين"، التي تمثل "نزاعاً بين منطقية الفرد والمجموعة" (كون، 2019). ويخشى الفرد حصول ضرر ما إن رفض المشاركة في ممارسات الفساد، بينما لا يرفض أفراد آخرون القيام بذلك في الوضع نفسه. ونتيجة لذلك، يحصل جميع الأفراد على نوع من المنفعة، ولكنها دائماً ما تكون أقل من المنفعة التي كان كل منهم ليحصل عليها لو رفض المشاركة في ممارسات الفساد. ويتجسد هذا الأمر، على سبيل المثال، في مجال التوريد العام، حيث يشرك المتورطون في الفساد الناشطين في القطاع الخاص غير الأكيدين من أعمال غيرهم.<sup>1</sup>

وبالتالي، يحث خوف التفوق من قبل المنافسين الذين يعملون بصورة لا قانونية أو لا أخلاقية الشركات الأخلاقية على المشاركة في الفساد في مجال التوريد. وتجدر الإشارة أيضاً إلى أن العديد من العوامل النفسية والوضعية قد تلعب دوراً في تعزيز السلوك اللاأخلاقي، أحياناً على الرغم من مساعي الفرد الحثيثة للتصرف بصورة أخلاقية.

### المبحث الثالث : آثار الفساد والآليات الدولية والوطنية لمكافحته

تتسم آثار الفساد بأنها واسعة النطاق. وفيما تكون بعض هذه الآثار واضحة إلى حد ما، يكون البعض الآخر في حاجة إلى تفسير. وذلك مما استدعى استفاقة من الصعيد العالمي وحتى الوطني لمجابهة تأثير هذه الظاهرة على مختلف الركائز التي تنهض بها الأمم ووضع حد لانتشارها .

### المطلب الأول : آثار الفساد

#### أولاً : تقويض أهداف التنمية المستدامة

يعوق الفساد تحقيق أهداف الأمم المتحدة للتنمية المستدامة (SDGs). وإن أهداف التنمية المستدامة شاملة وقابلية تعرضها للفساد وتقويضها أمر غير مفاجئ: فمن المتصور تماماً أن "مستقبلاً أفضل وأكثر استدامة للجميع" يتعارض غالباً مع مصالح قلة ويمكن الخروج عن هذا المسار عبر العديد من أشكال الفساد. وفي ظل ظروف تقلص قدرة الدولة، تفشل الدول في القضاء على الفقر ومعالجة الجوع وتأمين رعاية صحية جيدة وتعليم عالي الجودة لمواطنيها، وضمان المساواة بين الجنسين وحقوق الإنسان الأخرى، والحد من عدم المساواة، وهلم جرا. ومن الأهداف ذات الأهمية الخاصة الهدف 16 من أهداف الأمم المتحدة للتنمية، الذي يحمل عنوان "السلام والعدل والمؤسسات القوية" وهو يهدف إلى "تعزيز المجتمعات السلمية والشاملة للجميع من أجل

<sup>1</sup> د داود الشيخ، صلاح عبد الرزاق، المرجع السابق، ص 48.

التنمية المستدامة، وإتاحة الوصول إلى العدل للجميع وبناء قدرات فعالة وخاضعة للمساءلة ومؤسسات شاملة للجميع على كافة المستويات". وبالنظر إلى العلاقة السببية القوية بين الفساد والمؤسسات التي تفتقر إلى الفاعلية وغير القابلة للمساءلة والمنغلقة، فإن ثلاثة أهداف من أهداف التنمية المستدامة 16 - وهي 16.4 و16.5 و16.6 - تدعو تحديداً إلى الحد من جميع أشكال الفساد، وتعزيز استرداد الأموال المسروقة وإعادتها، وتطوير مؤسسات شفافة.<sup>1</sup>

وفي الوقت نفسه، يحدّ الفساد من تحقيق جميع أهداف التنمية المستدامة في كثير من النواحي، حيث كان من الممكن استخدام المبالغ الضخمة التي أهدرت بسبب الفساد في تحسين مستويات المعيشة عن طريق زيادة فرص الحصول على السكن والصحة والتعليم والمياه. وعلى سبيل المثال، يقدر الاتحاد الأفريقي أن 25٪ من إجمالي الناتج المحلي لأفريقيا قد أهدر بسبب الفساد (مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، 2015). ويدرس إيدت (2010) العلاقة بين الفساد والتنمية المستدامة ويخلص إلى وجود علاقة سلبية بين الفساد والنمو، وأن الفساد يمكن أن يضع البلد على طريق غير مستدام تتآكل فيه قاعدة رأس ماله. وبالإضافة إلى ذلك، تم التأكيد مراراً وتكراراً على العلاقة بين الفساد والتنمية المستدامة في القرارات التي اتخذها مؤتمر الدول المعنية في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد. وبالتالي، أصبح مطلوباً من المجتمع الدولي ملاحظة أن الفساد يمثل عقبة أمام تحقيق أهداف التنمية المستدامة وتكثيف جهود مكافحة الفساد إذا كانت هناك رغبة حقيقية في تحقيق أهداف التنمية المستدامة. ويتضمن الملحق جدول أهداف التنمية المستدامة الذي يشرح بإيجاز كيف يرتبط الفساد بكل من الأهداف الـ 17 للتنمية المستدامة، ولكل هدف من أهداف التنمية المستدامة يشير الجدول أيضاً إلى سلسلة الوحدات الجامعية ضمن إطار مبادرة "التعليم من أجل العدالة" بشأن مكافحة الفساد التي تتناول العلاقة بين الفساد وأهداف التنمية المستدامة المحددة.

### ثانياً : الخسارة الاقتصادية وانعدام الكفاءة

على الرغم من صعوبة الحصول على أرقام دقيقة حول الخسائر الاقتصادية للفساد، فقد قدر تقرير صادر عن صندوق النقد الدولي في عام 2016 خسائر الرشاوى وحدها ما بين 1.5 إلى 2 تريليون دولار في السنة.

وهذا يمثل خسارة اقتصادية إجمالية تبلغ حوالي 2 ٪ من الناتج المحلي الإجمالي العالمي. ومع ذلك، فإن هذه التقديرات لا تأخذ في الاعتبار الخسائر الاقتصادية لجميع أشكال الفساد الأخرى.

وفيما يتعلق بالاحتيال وغسل الأموال وتجنب الضرائب، فعلى سبيل المثال؛ كشفت الآلاف من المستندات التي تم تسريبها والمعروفة باسم وثائق موساك فونسيكا) يشار إليها عمومًا باسم وثائق بنما) عن الآثار الاقتصادية الهائلة للكيانات الخارجية بالنسبة للعديد من الدول وعدم المساواة الاقتصادية عمومًا. وأخيرًا، فبالإضافة إلى الخسارة الاقتصادية المدمرة، فإن هناك

<sup>1</sup> وولغانغ كاسبر، معالجة الفساد للقضاء على الفقر، مركز الدراسات المستقبلية، سلسلة قضية وتحليل، الإصدار 76- تاريخ 2006/01/16، ص 08.

تدهورًا في الكفاءة الاقتصادية يجب أخذه في الاعتبار. عندما يتم منح الوظائف (أو العقود) للأشخاص (أو الشركات) الذين يقدمون رشواي أو يرتبطون فيما بينهم بصلات شخصية، فإن هذا يأتي على حساب المنافسة. والنتيجة هي أن المزيد من المرشحين المؤهلين والشركات يتم استبعادهم. وكلما كانت هذه الممارسات أكثر انتشارًا، أصبح الاقتصاد غير كفاء بصورة أكبر. وقد يتسبب الفساد داخل البلدان النامية في التخلف. ويمكن أن يحدث هذا عندما يتم إخراج المبادرات الاقتصادية والإنسانية الدولية عن مسارها لأن الأموال التي يتم صرفها من القروض والمساعدات تكون فريسة للاختلاس أو التوزيع على المتعاقدين الأقل كفاءة الذين انتزعوا الاعتماد لعروضهم من خلال وسائل فاسدة (الإكراميات والرشاوي والمحسوبية وما إلى ذلك). فضلاً عن ذلك، يتم تقليل الاستثمار في رأس المال المادي ورأس المال البشري حيث يتم تحويل الموارد عن مسار استخدامها الأكثر نفعًا.<sup>1</sup>

### ثالثا : الفقر وعدم المساواة

الفساد عموما ليس سلاح الضعفاء. ففي نيجيريا، حرمت قضية الرشوة الشهيرة، التي تورطت فيها شركة شال الدولية للنفط، حرمت الشعب النيجيري من أكثر من 1.1 مليار دولار حيث ذهبت الأموال إلى المسؤولين الفاسدين بدلاً من أن تصبّ الميزانية الوطنية) جلوبال ويتيس، 2017. (وفي الوقت نفسه، ووفقًا للبنك الدولي (2019)، فإن أكثر من 50٪ من سكان هذا البلد الغني بالنفط يعيشون في فقر مدقع. ويكشف هذا المثال أنه في ظل تجنيد الأنظمة السياسية والاقتصادية في خدمة الجهات الفاسدة، يتم إعادة توزيع الثروة على المصادر الأقل احتياجًا. وتتعرض آليات مثل التمثيل السياسي والكفاءة الاقتصادية للخطر بسبب التعامل الذاتي والتبادلات السرية. وفي ظل مناخ الفساد، يمكن أن يصبح تمويل التعليم، والرعاية الصحية، وتخفيف وطأة الفقر، والنفقات التشغيلية للأحزاب السياسية مصدرًا للإثراء الشخصي لمسؤولي الحزب والبيرقراطيين والمقاولين. ويترتب على ذلك تدهور في مستوى البرامج الاجتماعية وإمكانية إعادة هيكلة النظم السياسية. إحدى النتائج الرئيسية لجميع الحالات المذكورة أعلاه هي حالة من عدم تكافؤ الفرص التي تتمخض عن حصر المزايا فقط على العناصر الموجودة في إطار المنظومة الفاسدة.<sup>2</sup>

### رابعا : اختلال القطاعين العام والخاص

التأثير التراكمي لممارسات الفساد الفردية يتمثل في الخلل الوظيفي. وسواء تم تقديمها من قبل القطاع العام أو الخاص، فإن جودة السلع والخدمات تتناقص، وتصبح عملية الحصول عليها أكثر تكلفة وتستغرق وقتًا طويلاً وتتم بصورة غير عادلة. وإذا كان من الممكن تقديم الرشاوي بنجاح للشرطة والأطباء وموظفي الخدمة المدنية، فإن أولئك الذين ينجحون في انتزاع هذه الأموال

<sup>1</sup> صندوق النقد الدولي، المشهد الإقتصادي الدولي، 2005، ص 125.

<sup>2</sup> د-سولفيان جون وألكسندر شكولنيكوف، مكافحة الفساد: منظورات وحلول القطاع الخاص، مركز المشروعات الدولية الخاصة، واشنطن، 2005، ص 11-16.

يتقدمون على حساب المزيد من الزملاء والمنافسين الصادقين الذين قد يؤدون مهامهم على أساس الجدارة.

وفضلاً عن ذلك، تفقد الشركات الحافز لتقديم خدمات ومنتجات أفضل طالما كان بإمكانها تقويض جهود المنافسين من خلال الحصول على مزايا سياسية. وتتم هيكلة المؤسسات والصناعات المملوكة للدولة لإثراء المسؤولين الحكوميين بدلاً من متابعة الابتكار والكفاءة. والأمر الذي يمكن أن يؤدي إلى فقدان الحافز الجوهرى داخل المنظمات ويجعل العمال والمديرين محبطين. ثم يبدأ الناس في الشك في قيمة العمل الجاد والابتكار.<sup>1</sup>

### خامسا : فشل البنية التحتية

عندما انهار جسر في جنوة في أغسطس 2018، وأسفر ذلك عن مقتل 39 شخصاً على الأقل، كانت هناك العديد من الأسباب المحتملة التي يجب مراعاتها. ولم يكن الفساد هو السبب الأكثر وضوحاً، لكن التحقيقات اللاحقة توصلت إلى أن شركة مقاولات تسيطر عليها المافيا قد استخدمت "اسمناً ضعيفاً" في عملية البناء. ومن المعروف على نطاق واسع أن صناعة المقاولات والبناء تمثل مصدراً قيماً للأرباح وقناة لعمليات غسل الأموال من قبل المافيا (يمكن العثور على معلومات إضافية عن الجريمة المنظمة في سلسلة الوحدات الجامعية ضمن إطار مبادرة "التعليم من أجل العدالة" بشأن الجريمة المنظمة). (وتتهدد الرقابة والمنافسة في الصناعات والشركات التي تعاني جراء الفساد المنظم. وبهذا الخصوص، ألقى تقرير لعام 2017 للمكسيكيين ضد الفساد والإفلات من العقاب باللائمة على الفساد فيما يتعلق بانهيار أكثر من 40 مبنى خلال زلزال سبتمبر 2017 في مكسيكو سيتي. ويبدو أن قوانين استخدام الأراضي والتصاريح قد تم تجاوزها، ظاهرياً، من خلال الرشوة والمحسوبية واستغلال النفوذ، مما أدى إلى وجود مبان غير آمنة خاصة حول العاصمة .

### سادسا : الجريمة المنظمة والإرهاب

عندما تزدهر العناصر المشبوهة في المجتمع حيث يمكن غسل العائدات، والتمويل الخفي، وإفساد المسؤولين القضائيين والسياسيين من خلال الرشوة (بما في ذلك الهدايا، والمزايا، والمنح الأخرى)، ترتفع مستويات العنف والمخدرات المتداولة بصورة غير قانونية والدعارة وتجارة الجنس والخطف والترهيب تبعاً لذلك. وتشكل المسببات دائرة مفرغة، حيث لا تتسبب الجريمة المنظمة في الفساد فحسب، بل إن فرص الفساد التي تسمح بها الدولة الضعيفة أو المهملة أو العاجزة يمكن أن تؤدي أيضاً إلى انتشار الجريمة المنظمة. ولمزيد من النقاش حول العلاقة بين الجريمة المنظمة والفساد، انظر الوحدة التعليمية 11 من سلسلة الوحدات الجامعية ضمن إطار مبادرة "التعليم من أجل العدالة" بشأن مكافحة الفساد والوحدة التعليمية 4 من سلسلة الوحدات الجامعية ضمن إطار مبادرة "التعليم من أجل العدالة" بشأن الجريمة المنظمة.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> نوار دهان الزبيدي، الإجراءات التشريعية لمكافحة الفساد، مجلة المستقبل للدراسات والبحوث، بغداد، العدد 2، كانون الثاني، 2006، ص 100.

<sup>2</sup> عبد الواحد الجصاني، الفساد في العراق المحتل، جريمة إبادة جماعية على [www.albasra.net](http://www.albasra.net)

سابعاً: التغير المناخي والإضرار بالتنوع البيولوجي

يعرقل الفساد التمويل والمبادرات المناهضة للتغير المناخي، ويقضي على برامج المحافظة على الغابات والإدارة المستدامة للغابات، ويغذي جرائم الحياة البرية وجرائم مصائد الأسماك (لمزيد من المعلومات، راجع سلسلة الوحدات الجامعية ضمن إطار مبادرة "التعليم من أجل العدالة" بشأن جرائم الحياة البرية والغابات ومصائد الأسماك). (وتم التأكيد على هذه الآثار وغيرها من الآثار الضارة للفساد فيما يخص التغير المناخي والبيئة في تقرير منظمة الشفافية الدولية الصادر عام 2011 والتقارير الإضافية لمنظمة الشفافية الدولية. وعلى مستوى أوسع، يشرح كتاب) هذا يغير كل شيء، لناعومي كلين (2014) كيف أن فساد الدولة المتمثل في المصالح الراسخة قد عرقل الجهود التشريعية للتصدي للتغير المناخي في الولايات المتحدة. وينطبق تحليلها على العديد من البلدان حول العالم، وذلك بالنظر إلى قوة الوقود الأحفوري وصناعات السيارات وتأثيرها على الحكومات - المنتخبة وغير المنتخبة - في جميع أنحاء العالم. وتمت مناقشة التأثير الخطير للفساد على قطاع مصائد الأسماك بالتفصيل في تقرير روتين فيش التابع لمكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة (2019)، بينما يكشف تقرير مصرح له بالسرقة (CIEL)، (2019) كيف يمكن الفساد الشبكات الإجرامية من حصاد الأخشاب بشكل غير قانوني في بيرو.

ثامناً: انتهاكات حقوق الإنسان

يمكن البحث عن مغزى ملاحظة أن الحكام الفاسدين يميلون إلى النظر إلى الحريات المدنية باعتبارها عقبات أمام توطيد السلطة، من خلال العديد من المصادر التاريخية، بما في ذلك مجموعة من مقالات القرن الثامن عشر حول الفساد والطغيان المعروفين باسم رسائل كاتو. وفي الآونة الأخيرة، ربما لاحظ مكتب المفوضية العليا لحقوق الإنسان التابع للأمم المتحدة وجود ارتباطات مهمة بين الفساد وانتهاكات حقوق الإنسان. ولا يقتصر الأمر على أولئك الذين يبلغون عن الفساد ويعارضونه، وينتهي بهم المطاف وقد أصبحوا ضحايا للاغتيالات وانتهاكات حقوق الإنسان بأنواعها، بل إن الفساد نفسه يقلل من قدرة الدولة على معالجة انتهاكات الحقوق المدنية والسياسية ووضع الأحكام اللازمة لصيانة هذه الحقوق، بما في ذلك الحقوق الاجتماعية والاقتصادية، التي غالباً ما تتطلب مبادرات معقدة من جانب الحكومات. وتصف المفوضية السامية لحقوق الإنسان الفساد بأنه "عقبة هيكلية أمام التمتع بحقوق الإنسان"، وقد رصدت العديد من التقاطعات بين هذين المجالين. ولمزيد من النقاش والمراجع الأكاديمية حول العلاقة بين الفساد وحقوق الإنسان، انظر الوحدة التعليمية 7 من سلسلة الوحدات الجامعية ضمن إطار مبادرة "التعليم من أجل العدالة" بشأن مكافحة الفساد.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> بيير سلنجر، أمريكا المستبدة، الولايات المتحدة والسيطرة على العالم، تر - د. حامد فرزات، منشورات دار الكتاب العربي، ط1، دمشق، 2001، ص 76-78.



يمكن أن يؤدي تقلص قدرة الدولة وتطورها، الناجم عن الفساد، إلى انعدام الأمن بل وإلى نزاع مسلح (انظر، على سبيل المثال، البنك الدولي، 2011؛ البنك الدولي، 2017). وفي الواقع، تم الإقرار بأن الفساد عامل مزعزع للاستقرار وفي النهاية "محرك للصراع" (يو إس أي بي، 2010، ص 7). وعلى الرغم من صعوبة إثبات العلاقة السببية بين الفساد والجرائم الوحشية (بما في ذلك الإبادة الجماعية وجرائم الحرب والجرائم ضد الإنسانية)، فقد حددت آليات العدالة الانتقالية الفساد كسبب جذري للصراع والوحشية. وانظر، على سبيل المثال، تقرير لجنة الحقيقة والمصالحة في سيراليون (2004، الفصل 2، الفقرة 13) وتقرير لجنة الحقيقة والمصالحة الليبيرية التقرير الموحد والنهائي (2009)، المجلد الثاني، الصفحات 16-17). وفي تونس خلال ما بعد الربيع العربي، تم الإقرار بأن الفساد سبب رئيسي للصراع حتى قبل أن تعمل آلية العدالة الانتقالية. ومن ثم، فإن القانون التونسي الخاص بالعدالة الانتقالية من عام 2013 (انظر الترجمة الإنجليزية هنا (وهيئة الحقيقة والكرامة (المثالية والحرية) التي تأسست بموجب القانون وتهدف إلى تدشين آلية محاسبة على تركة البلاد من الفساد المتفشي وانتهاكات حقوق الإنسان، والمساعدة في إصلاح المؤسسات التي انخرطت في ارتكاب مثل هذه الجرائم. ومن الأمثلة الأخرى ذات الصلة تقرير 2018 الصادر عن مبادرة العدالة للمجتمع المفتوح، الذي يقدم أدلة تربط بين الفساد والجرائم ضد الإنسانية في المكسيك. ولمزيد من النقاش والمراجع الأكاديمية حول العلاقة بين الفساد والصراع، انظر الوحدة التعليمية 11 من سلسلة الوحدات الجامعية ضمن إطار مبادرة "التعليم من أجل العدالة" بشأن مكافحة الفساد.<sup>1</sup>

### المطلب الثاني: الآليات الدولية لمكافحة الفساد :

تعد الآليات الدولية هيئات لمكافحة الفساد والتي تتمثل بدورها في منظمات حكومية وغير حكومية ومؤسسات دولية لمراقبة حركة الأموال ومحاربة مختلف أنواع الفساد التي تمس هذا الأخير لمكافحة مختلف أنواع الفساد.

### أولاً: جهود الأمم المتحدة لمكافحة الفساد:

تعد من أهم الأدوات التي تلجأ إليها الدول ذات السيادة لتنظيم مصلحة مشتركة التي تهم المجتمع الدولي، كما تتولى هيئة الأمم المتحدة مهمة إعداد الاتفاقيات الدولية العامة التي تتعلق بتنظيم المصالح المشتركة للمجتمع الدولي، وتقوم بعرضها على الدول الأعضاء للانضمام إليها، وبما أن هدف المجتمع الدولي واحد وهو مكافحة الفساد الذي يمثل مصلحة حيوية له، قامت هيئة الأمم بأعداد اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> بيير سلنجر، أمريكا المستبدة، المرجع نفسه، ص 75.

<sup>2</sup> وليد إبراهيم الدسوقي، مكافحة الفساد في ضوء القانون والاتفاقيات الإقليمية والدولية، الشركة العربية المتحدة للتسويق و التوريدات، الطبعة الأولى، مصر، 2012، ص 62.

تهدف هذه الاتفاقية لترويج وتدعيم التدابير الرامية إلى منع ومكافحة الفساد بصورة أكفء وانجح، وتسيير ودعم التعاون الدولي والمساعدة التقنية في مجال مكافحة الفساد، وتعزيز النزاهة والمساءلة والإدارة السلمية للشؤون العامة والممتلكات العمومية، وذلك من خلال وضع عدة إستراتيجيات وآليات لمراقبة التنفيذ من خلال مؤتمر الدول الأطراف، وتستهدف تحقيق التعاون القضائي بين الدول الأطراف على كافة أصعدة مكافحة<sup>1</sup>. حيث تقوم كل دولة بوضع سياسات فعالة لمكافحة الفساد، كما تقوم كل دولة كذلك بإجراء تقييم دوري للصوصك القانونية التدابير الإدارية ذات الصلة، بغية صدى كفاءتها لمنع الفساد ومكافحته<sup>2</sup>.

**ثانيا : المؤسسات المالية والمنظمات لمكافحة الفساد :**

**الفرع الأول : المؤسسات المالية لمكافحة الفساد :**

**أولاً: صندوق النقد الدولي**

يعتبر الصندوق النقد الدولي كنموذج للمنظمات الدولية الحكومية المعنية بالأنشطة الدولية المتعلقة بمكافحة الفساد وترويج للحكم الصالح<sup>3</sup>، وهو يتمتع بصلاحيات وسلطات واسعة في مجال مراقبة السياسات الاقتصادية والمالية سواء على الصعيد الدول الأعضاء أو على الصعيد العالمي، وقد حدد صندوق النقد الدولي مسلكين أساسيين من أجل مكافحة الفساد والقضاء عليه وهم على النحو التالي: المسلك الأول: تركيز أنشطة الدولة على مجالات التي تتلاءم مع قدراتها، إذ أن كثيرا من الدول لم تفعل أكثر من ما تستطيع وبموارد غير كافية وقدرة محدودة، في حين أنه إذا تركز جهد الحكومات على الأنشطة العامة التي لا غنى عنها للتنمية، فإن ذلك سيزيد من فعاليتها<sup>4</sup>. المسلك الثاني: تحسين قدرة الدولة من عدة وسائل لتنشيط المؤسسات العامة ويعني ذلك وضع قيود فعالة من تصرفات الحكومة المؤدية للفساد، وخلق جو المنافسة داخل المؤسسات من أجل زيادة كفاءتها وتحسين الرواتب، كما يعتبر الصندوق النقد الدولي أن هناك خمس مهام جوهرية تشكل نظام عمل أي حكومة لتحقيق التنمية الشاملة والتي تتمثل في ما يلي : إرساء القانون، اقرار بيئة لسياسات المالية والاستثمار في الخدمات الاجتماعية والعمل على ضبط الاقتصاد الكلي، كما ينادي صندوق النقد الدولي الحكومات بالاهتمام بقاعدة التنافس في إطار أجهزة الإدارة العامة من خلال تفعيل أنظمة للتعيين تقوم على أساس الجدارة<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> عبد القادر شتوف، الفساد المالي وطرق مكافحته التدابير الوطنية والجهود الدولية، الاقتصاد الخفي والجرائم المالية، سلسلة ندوات محكمة الاستئناف بالرباط، العدد الرابع، 2012، ص96

<sup>2</sup> إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، مقال شوهد يوم 30 سبتمبر 2020 ساعة 13.05 .

<sup>3</sup> <http://www.roayapedia.org/wiki/index/php>

<sup>4</sup> كريمة بقدي، الفساد السياسي وأثره على الاستقرار السياسي في شمال أفريقيا، دراسة حالة الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2011-2012، ص 179.

<sup>5</sup> فادية قاسم بيضون، الفساد وأبرز جرائم والآثار وسبل المعالجة، منشورات الحلبي، الطبعة الأولى، لبنان، ص386

### ثانياً: دور البنك الدولي في مكافحة الفساد

إن البنك الدولي أكبر الجهات الراعية لبرنامج التنمية وتمويل المجتمعات على المستوى الدولي، ويعد من أكبر المؤسسات التي تولي اهتماماً كبيراً بمكافحة الفساد، حيث اتخذ البنك عدة استراتيجيات لمكافحة الفساد وهي:

منع الاحتيال والفساد في المشروعات الممولة من قبل البنك تقديم العون للدول النامية التي تعترض مكافحة الفساد لاسيما فيما يتعلق بتصميم برامج مكافحة كما لا يطرح البنك برنامجاً محدداً لكافة الدول بل نماذج متفاوتة تتبع لظروف كل دولة. -اعتبار مكافحة الفساد شرطاً أساسياً لتقديم البنك الدولي في مجالات رسم استراتيجيات المساعدة، وتحديد شروط الاقتراض.

تقديم العون والدعم للجهود الدولية لمكافحة الفساد.<sup>1</sup>

### الفرع الثاني : دور المنظمات الدولية في مكافحة الفساد:

#### أولاً: المنظمات الحكومية

#### 1-المظمة العالمية للبرلمانيين لمكافحة الفساد

نشأة هذه المنظمة بتاريخ 2002 في مؤتمر برلماني دولي في كندا، تضم أكثر من 250 برلماني من 72 دولة، حيث يتم التنسيق العالمي بين البرلمانيين الأعضاء.

ومن أهداف هذه المنظمة تبعا لبيان أصدرته، أنها هيئة لا تسعى لتحقيق الربح المالي من وراء أعمالها ونشاطاتها وهي مركبة ومشكلة حسب القانون الكندي.<sup>2</sup>

-كما أن لها عمل بارز في مجال مكافحة الفساد، حيث وضعت دليلاً برلمانياً تبيين فيه كيفية السيطرة عليه، كما قامت بتوفير مادة تدريبية للبرلمانيين يتمحور ويدور حول الموازنة والمراقبة المالية قصد التصدي لمستخدمي الأموال القذرة، هذا وقد كرست المنظمة أخلاقيات ومدونات السلوك البرلماني.<sup>3</sup>

#### 2-منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية في مكافحة الفساد: تعتبر منظمة التعاون والتنمية

الاقتصادية من أهم المنظمات التي تكافح الفساد حيث تتميز بدور حياد في مجال مكافحة الفساد وخاصة الرشوة على الصعيد الدولي كما تعتبر نتاجاً لحركة عولمة الاقتصاد العالمي وتعمل بدورها على تكثيف المنافسة في مختلف الأسواق، وتعمل المنظمة على تطوير جهوداتها وإتخاذ الاجراءات القانونية اللازمة لحد من ظاهرة الفساد ومنع الرشوة لأي سبب من الأسباب.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> عامر خذير ، حميدي الكبيسي ، الفساد أسبابه واستراتيجية مكافحته رؤية مستقبلية ، الفكر الشرطي ، المجلد الحادي والعشرون، العدد 83، الامارات العربية المتحدة، 2012، ص 194.

<sup>2</sup> سامر عادل حسين، الفساد الإداري ودور المنظمات العالمية والعربية في مكافحة الفساد مع الإشارة إلى تجارب بعض الدول، مجلة النزاهة للبحوث والدراسات، العدد 07، 2014، ص 145.

<sup>3</sup> د بودهان موسى، النظام القانوني لمكافحة الفساد في الجزائر، منشورات ANEP، 2009، ص 132\_133

<sup>4</sup> عزوق ليندة ، بونصر نجاه، مكافحة الفساد كآلية للوقاية من جرائم الفساد، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، كلية الحقوق، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2016-2017، ص 33.

وتكمن الوظيفة الأساسية لمنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية في توسيع التشريع الجنائي الدولي للفساد، فتضع بدورها قانونا يجرم رشوة الموظفين العموميين جنائيا ويتضمن عدد من التدابير لتنفيذها بشكل فعال، إضافة الى ما قد سبق.<sup>1</sup>

تلعب المنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية دورا غير مباشر في مكافحة الفساد الغش والتهرب الضريبي ومراقبة انشطتها، كما تتابع الجهود الدولية متعلقة بمكافحة الفساد الإداري في مجالات الرشوة ومختلف

التبادلات والاعمال الدولية وكذا مراقبة المبيعات الممولة بمساعدة دولية.<sup>2</sup>

### 3- مفهوم المنظمة الدولية الشرطة الجنائية (الانتربول)

تعد منظمة الانتربول من الاجهزة السريعة لمنظمة الأمم المتحدة، وتعمل تحت رعايتها وإشرافها كونها قد أنشأت بقرار صادر عن الجمعية العامة للمنظمة الدولية (الأمم المتحدة)،<sup>5</sup> فهي بدورها هيئة تنشئها مجموعة من الدول للإشراف على شأن من شؤونها المشتركة، وتمنحه اختصاص ذاتيا معترف به تباشره هذه الهيئة في مواجهة المجتمع الدولي وفي مواجهة الاعضاء فيها.<sup>3</sup>

### ثانيا: المنظمات الغير الحكومية

**منظمة الشفافية الدولية :** هي منظمة غير حكومية مهمتها هي زيادة فرص ونسب مساءلة الحكومات، وتقييد الفساد على المستوى المحلي والدولي، وتمثل حركة دولية لمواجهة ومحاربة الفساد.<sup>4</sup> كما تعتمد المنظمة على جملة من آليات للوقاية من الفساد والتي من خلالها تبني استراتيجيتها المستقلة في التصدي ومكافحة الفساد.. وترى هذه المنظمة أنه لا يمكن مكافحة الفساد الا من خلال : -نشر التقارير المتعلقة بالفساد وفضح الجهات التي تمارسها سرا وعلانيا لزيادة الوعي العالمي من خلال الفروع القومية للمنظمة في الدول المتخلفة.<sup>5</sup> -عقد ندوات لمناقشة ظاهرة الفساد وسبل مواجهته عن طريق اعداد دراسات ميدانية على مستوى الصحة والتربية والتعليم والقضاء والشرطة. -خلق إرادة سياسية قامعة للفساد عن طريق وضع خطط طويلة المدى لتأسيس شعبة من ذوي الإهتمامات بالشأن العام.<sup>6</sup>

<sup>1</sup> حسين فريجة ، المجتمع المدني لمكافحة الفساد، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد الخامس، كلية الحقوق محمد بوضياف المسيلة، ص41

<sup>2</sup> سامر عادل حسين، الفساد الإداري ودور المنظمات العالمية والعربية في مكافحة الفساد مع الإشارة الى تجارب بعض الدول في مكافحة الفساد الإداري، مجلة النزاهة والشفافية للبحوث والدراسات، العدد 7، 2014، ص34

<sup>3</sup> أحيمر عبد الكريم، منظمة الانتربول، مذكرة ماستر، كلية الحقوق، جامعة بسكرة ، 2013-2014 ، ص 08

<sup>4</sup> عبد الغاني محمد حسن هلال)، مقاومة ومواجهة الفساد. سلسلة تطوير الأداء والتنمية، مصر الجديدة، 2006-2007، ص143.

<sup>5</sup> حاحة عبد العالي ، الآليات القانونية لمكافحة الفساد الإداري في الجزائر ، أطروحة شهادة الدكتوراه ، كلية الحقوق العلوم السياسية تخصص قانون عام، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2012-2013، ص 40.

<sup>6</sup> ناصر عبيد الناصر، دور البرلمانات والبرلمانيين في مكافحة الفساد، منشورات الهيئة العامة السورية للكتاب، دمشق، 2010، ص160

### المطلب الثالث: الآليات الوطنية لقمع الفساد

بعد توقيع الجزائر على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد كان لزام عليها إنشاء هيئة أو عدة هيئات لمنع الفساد ومكافحته وعليه فقد قام المشرع بإصدار مجموعة من القوانين الرامية إلى مكافحة الفساد وتعزيز آليات المحافظة على المال العام.

وللخوض في موضوع آليات الوطنية لمكافحة الفساد سنقوم بالتطرق لكل من الهيئات الوقائية لمكافحة الفساد وكذا الهيئات المتخصصة بالرقابة المالية.<sup>1</sup>

### أولاً: الهيئات الوقائية لمكافحة الفساد

من خلال هذا المطلب سنحاول التطرق لكل من الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وكذا الديوان المركزي لقمع الفساد. الفرع الأول: الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته عرفتها المادة 18 من قانون الوقاية من الفساد ومكافحته 06-01 على أنها سلطة إدارية مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، توضع لدى رئيس الجمهورية، وهو نفس التعريف الوارد في المادة 02 من المرسوم الرئاسي 06-1413.

### ● الطبيعة القانونية للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته

بالرجوع الى نص المادة 18 من قانون الوقاية من الفساد ومكافحته نجد أن المشرع إعتبر هاته الهيئة سلطة مستقلة تتمتع بالسلطة المعنوية والإستقلال المالي و هو نفس ما سار عليه المشرع الفرنسي في فكرة السلطة الإدارية المستقلة بهدف ضمان الحياد في مواجهة المتعاملين الاقتصاديين والأعوان العموميين والمنتخبين، وقد قام المشرع باتخاذ مجموعة من التدابير الضمان استقلالية الهيئة من خلال المادة 19 من نفس القانون و المتمثلة في:<sup>2</sup>

1 - قيام الأعضاء والموظفين التابعين للهيئة والمؤهلين للإطلاع على المعلومات الشخصية وعموما على أية معلومات ذات طابع سري بتأدية اليمين الخاصة بهم قبل استلام مهامهم، و تحدد صيغة اليمين عن طريق التنظيم.

2- تزويد الهيئة بالوسائل البشرية والمادية اللازمة لتأدية مهامها.

3- التكوين المناسب والعالي المستوى لمستخدميها.

4- ضمان أمن وحماية أعضاء وموظفي الهيئة من كل أشكال الضغط أو الترهيب أو التهديد أو الإهانة والشتم أو الإعتداء مهما يكن نوع التعدي الذي قد يتعرضون إليه أثناء ممارستهم المهامهم.

<sup>1</sup> حاحة عبد العالي، مرجع سابق، ص 483. في القانون رقم 06-01 مؤرخ في 21 محرم عام 1427 الموافق ل 20 فبراير سنة 2006 يتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته.

<sup>2</sup> د مرسوم رئاسي رقم 06-413 مؤرخ في أول ذي القعدة عام 1427 الموافق 22 نوفمبر 2006، يحدد تشكيله الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وتنظيمها وكيفيات سيرها.

تشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته تنص المادة 05 من المرسوم الرئاسي رقم 06-431 على تشكيل الهيئة " تتشكل الهيئة من رئيس و ستة أعضاء يعينون بموجب مرسوم رئاسي <sup>1</sup>.

### • رئيس الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته:

1 - يتولى الرئيس إدارة وتسيير الهيئة ولم يحدد المشرع الفئة التي يتم تعيين هذا الرئيس منها وتركت السلطة التقديرية لرئيس الجمهورية باعتبار أن رئيس الهيئة يعين بمرسوم رئاسي، وقد حدد المادة 09 من المرسوم الرئاسي 06-413 الصلاحيات المخولة له والمتمثلة في أعمال التوجيه والتسيير اليومي للهيئة عن طريق ممارسة السلطة السلمية على جميع المستخدمين والمبادرة بكل عمل ذي صلة بموضوع الهيئة والنظام الداخلي كما يدير أشغال مجلس اليقظة والتشغيل .

2- مجلس اليقظة والتقييم حسب المادة 10 من المرسوم الرئاسي 06-413 فإن مجلس اليقظة و التقييم يتشكل من رئيس وستة أعضاء يتم اختيارهم من الشخصيات الوطنية المستقلة التي تمثل المجتمع المدني و المعروفة بنزاهتها و كفاءتها.<sup>2</sup>

كما تشكل الهيئة كذلك من أمانة عامة وقسم مكلف بالوثائق والتحليل والتحاسيس وقسم مكلف بمعالجة التصريحات بالامتلاكات وقسم مكلف بالتنسيق والتعاون الدولي .

### مهام الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته

قبل الحديث عن المهام المنوطة بهذه الهيئة تجدر الإشارة إلى أنه ومع إستحداث هذه الهيئة سنة 2006 إلا أن عملها الفعلي لم ينطلق إلا في شهر جانفي 2011 كون أن رئيس الجمهورية لم يمارس مهامه في تعيين تشكيلة هذه الهيئة الا في 07 نوفمبر 2010 رغم صدور تعليمة رئاسية رقم 03 المؤرخة في 1.2009 بضرورة القيام والإستعجال بتنصيب هذه الهيئة التي يمتلك هو سلطة تنصيبها، غين أن هذه الهيئة بقيت مجمدة عمليا على أرض الواقع نظرا لعدم أداء أعضائها و طاقمها الإداري اليمين القانونية إلا في جانفي 2011<sup>3</sup>

وقد نصت المادة 20 من قانون الوقاية من الفساد ومكافحته على مهام هذه الهيئة والتي تتمثل في :

- اقتراح سياسة شاملة للوقاية من الفساد تجسد مبادئ دولة القانون و تتعكس النزاهة والشفافية و المسؤولية في تسيير الشؤون و الأموال العمومية.

<sup>1</sup> القانون رقم 06-01 مؤرخ في 21 محرم عام 1427 الموافق ل 20 فبراير سنة 2006 يتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته المدة خمس سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة وتنتهي مهامهم حسب الاشكال نفسها "

<sup>2</sup> مرسوم رئاسي رقم 06-413 مؤرخ في اول ذي القعدة عام 1427 الموافق ل 22 نوفمبر 2006 يحدد تشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وتنظيمها وكيفية تسييرها.

<sup>3</sup> جمال دوبي بونو، الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته كآلية دستورية لمكافحة الفساد في الجزائر، مجلة الحقوق و العلوم السياسية، المركز الجامعي أحمد زبانة غليزان، العدد 12، جوان 2019 ، ص40

- تقدم توجيهات تخص الوقاية من الفساد لكل شخص أو هيئة عمومية أو خاصة واقتراح تدابير خاصة منها ذات الطابع التشريعي و التنظيمي للوقاية من الفساد، و كذا التعاون مع القطاعات المعنية العمومية و الخاصة في اعداد قواعد أخلاقيات المهنة.

- إعداد برامج تسمح بتوعية وتحسيس المواطنين بالآثار الضارة الناجمة عن الفساد . - جمع و مركزة و استغلال كل المعلومات التي تساهم في الكشف عن أعمال الفساد والوقاية منها، لاسيما البحث في التشريع والتنظيم والإجراءات والممارسات الإدارية عن عوامل الفساد لأجل تقديم توصيات لإزالتها.<sup>1</sup>

- تلقي التصريحات بالامتلاك الخاصة بالموظفين العموميين بصفة دورية واستغلال المعلومات الواردة فيها والسهر على حفظها، وذلك مع مراعاة أحكام المادة 06 أعلاه. - الاستعانة بالنيابة العامة لجمع الأدلة والتحري في وقائع ذات علاقة بالفساد. - ضمان تنسيق ومتابعة التقارير الدورية والمنظمة المدعمة بإحصائيات وتحاليل متصلة بمجال الوقاية من الفساد ومكافحته، التي ترد إليها من القطاعات والمتدخلين المعنيين. - السهر على تعزيز التنسيق ما بين القطاعات، وعلى التعاون مع هيئات مكافحة الفساد على الصعيدين الوطني والدولي. - الحث على كل نشاط يتعلق بالبحث عن الأعمال المباشرة في مجال الوقاية من الفساد ومكافحته وتقييمها .

### ثانيا: الديوان المركزي لقمع الفساد.

تم إنشاء هذا الديوان في إطار مسعى الدولة في مضاعفة جهود مكافحة الفساد تنفيذاً لتعليمية رئيس الجمهورية رقم 03 ، و على الرغم من إنشائه مع صدور الأمر رقم 10/05 المؤرخ في 26 أوت 2010 المتمم للقانون رقم 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، إلا أنه أحال تحديد تشكيلة الديوان وتنظيمه وكيفية سيره إلى التنظيم، وقد صدر هذا التنظيم بمرسوم رئاسي رقم 11/426 المؤرخ في 08 ديسمبر 2011.<sup>2</sup>

### ➤ الطبيعة القانونية للديوان المركزي لقمع الفساد

حدد المرسوم الرئاسي رقم 11/426 المحدد لتشكيلة الديوان وتنظيمه وكيفية سيره في فصله الأول من خلال المواد 02، 03، 04 منه طبيعة الديوان وخصائصه. وبالرجوع إلى المواد سالفه الذكر من هذا المرسوم فإننا نستنتج أن الهيئة عبارة عن آلية مؤسساتية أنشئت خصيصاً لقمع الفساد تتميز بجملة من الخصائص تتمثل في:

- الديوان مصلحة مركزية عملياتية للشرطة القضائية. - تبعية الديوان لوزير المالية.

<sup>1</sup> خلف لله شمس الدين، الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته بين الفاعلية والجمود، المجلة الاكاديمية للبحوث القانونية والسياسية، جامعة عمار تليجي، الأغواط، العدد الثالث، المجلد 01، دون سنة نشر، ص 226.

<sup>2</sup> بوعبيدة نسيم، النظام القانوني للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته، مذكرة لنيل شهادة الماستر، كلية الحقوق و العلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة الشيخ العربي تبسي تبسة- 2015-2016، بدون رقم صفحة.

1 القانون رقم 06-01 مؤرخ في 21 محرم عام 1427 الموافق 20 فبراير سنة 2006 يتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته.

2 تعليمية رئيس الجمهورية رقم 03 سنة 2009. د مرسوم رئاسي رقم 11-426 المؤرخ في 13 محرم 1433 الموافق 08 ديسمبر سنة 2011 يحدد تشكيلة الديوان المركزي لقمع الفساد وتنظيمه وكيفيات سيره.

3 عدم تمتع الديوان بالشخصية المعنوية والإستقلال المالي. وفيما يلي تفاصيل هذه الخصائص:

• الديوان مصلحة مركزية عملياتية للشرطة القضائية جاء في نص المادة رقم 02 من المرسوم رقم 11/426.<sup>1</sup>

ما يلي: الديوان مصلحة مركزية عملياتية للشرطة القضائية، تكلف بالبحث عن الجرائم ومعاينتها في إطار مكافحة الفساد ، وعليه فإن الديوان المركزي لقمع الفساد لا يختلف في تشكيلته عن باقي أجهزة الضبطية القضائية كون غالبية تشكيلته من ضباط وأعوان الشرطة القضائية المنتمين للوزارتي الدفاع والداخلية.

وعليه فالديوان لا يصدر قرارات إدارية في مجال مكافحة الفساد مثل الهيئة الوطنية كونه ليس بسلطة إدارية وإنما جهاز يمارس صلاحياته تحت إشراف ومراقبة القضاء ممثلة في النيابة العامة مهمته الأساسية البحث والتحري عم جرائم الفساد وإحالة مرتكبيها الى العدالة 11/426

• تبعية الديوان لوزارة المالية جاء فينص المادة 03 من المرسوم رقم

ما يلي: يوضع الديوان لدى الوزير المكلف بالمالية...".<sup>2</sup>

4 تبعية الديوان لوزير المالية يفقده استقلاليته وبالتالي فإن دوره ينقص في مكافحة الفساد كون أن هذه التبعية تجعل منه جهازا تابعا للسلطة التنفيذية، لأن استقلال الديوان هو الضامن الوحيد لتحقيق أهدافه في مواجهة الفساد الإداري، فبالرغم من أن أعضاء الديوان أثناء تأديتهم مهامهم يخضعون لازدواجية التبعية والرقابة بإشراف ورقابة القضاء من جهة وتبعية لوزير المالية من جهة أخرى، غير أن هذا الإشراف غير كاف التجسيد الإستقلالية بحكم تبعية الأعضاء أيضا لوزير المالية.

عدم تمتع الديوان بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي. وهو ما جاء في نص المادة 23 من المرسوم 11/426 بحيث يعد المدير العام ميزانية الديوان ويعرضها على موافقة وزير المالية وتضيف المادة 24 من نفس المرسوم بأن المدير العام هو الأمر الثانوي بصرف ميزانية الديوان. أو عليه وبالرغم من تمتعه بالإستقلال في عمله و تسييره فإن هذا غير كاف مع عدم تمتعه بالإستقلال المالي مما قد يعيق تنفيذ مهامه على أكمل وجه بسبب التماطل في الأمر بالصرف، بالإضافة الى عدم تمتع الديوان بالشخصية المعنوية يعتبر عدم إعراف من السلطة التنفيذية

<sup>1</sup> د خديجة مالكي، الهيئات الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، مذكرة لنيل شهادة الماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة العربي بن مهيدي. أم البواقي 2014-2015 ، ص ص 39-40 .

<sup>2</sup> المادة 03 من المرسوم الرئاسي رقم 11-426 السالف الذكر.



باستقلالية هذا الجهاز فهو جزء لا يتجزأ منها وبالتالي لا يمكن القول هنا بوجود استقلالية من الناحية الوظيفية.<sup>1</sup>

### ➤ تشكيلة الديوان الوطني لقمع الفساد وتنظيمه

جاء في نص المادة 06 من المرسوم 11/426 تشكيل الديوان وتمثل تشكيلته من:

- ضباط وأعوان الشرطة القضائية التابعة لوزارة الدفاع الوطني.
- ضباط وأعوان الشرطة القضائية التابعة لوزارة الداخلية والجماعات المحلية.
- أعوان عموميين ذو كفاءات أكيدة في مجال مكافحة الفساد وللديوان زيادة على ذلك مستخدمون للدعم التقني والإدارية.

كما أن هؤلاء الضباط والأعوان والموظفون المشار إليهم في المادة 06 من المرسوم 11/426<sup>2</sup>

يمارسون مهامهم خاضعين للأحكام التشريعية والتنظيمية الأساسية المطبقة عليهم لاسيما قانون الإجراءات الجزائية كما أن عددهم يتم تحديده بموجب قرار مشترك بين وزير المالية والوزير المعني، ويعين وزير المالية المدير العام للديوان وينهي مهامه بنفس الشكل كما يتكون الديوان من ديوان ومديرية للحريات و كديرية للإدارة العامة توضع تحت سلطة المدير العام و يساعد رئيس الديوان خمس مديري دراسات.<sup>3</sup>

### ➤ مهام الديوان المركزي لقمع الفساد يكلف الديوان بالمهام التالية:

- جمع كل معلومة تسمح بالكشف عن أفعال الفساد ومكافحتها ومركزة ذلك واستغلاله. - جمع الأدلة والقيام بتحقيقات في وقائع الفساد وإحالة مرتكبيها للمثول أمام الجهة القضائية المختصة.
- تطوير التعاون والتساند مع هيئات مكافحة الفساد وتبادل المعلومات بمناسبة التحقيقات الجارية.
- اقتراح كل اجراء من شأنه المحافظة على حسن سير التحريات التي يتولاها على السلطة المختصة.<sup>4</sup>

وتجدر الإشارة بأن المشرع قام بتمديد الاختصاص المحلي لضباط الشرطة القضائية التابعين للديوان ليشمل كامل الإقليم الوطني بالإضافة إلى إحالة مهمة النظر في جرائم الفساد إلى المحاكم ذات الاختصاص الموسع.

<sup>1</sup> حاجة عبد العالي، المرجع نفسه، ص 504.

<sup>2</sup> المادة 06 من المرسوم الرئاسي 11-426 سالف الذكر.

<sup>3</sup> د بكوش مليكة، جريمة الاختصاص في ظل قانون الوقاية من الفساد ومكافحته، رسالة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسي، جامعة وهران 02، 2012-2013، ص 168.

<sup>4</sup> جميلة فار، واقع ورهانات الهيئة الوطنية والديوان المركزي في مجال مكافحة الفساد، مجلة الحقوق والحريات، جامعة محمد خيضر، بسكرة، العدد الثاني، مارس 2016، ص 470.

ثالثاً: الهيئات المتخصصة بالرقابة المالية

نظراً لأهمية النفقات العمومية عملت الدولة على ترشيدها وذلك من خلال إجراء عدة إصلاحات تهدف إلى الحفاظ على المال العام واستغلاله بأثر فاعليته ومن هنا تأتي أهمية الرقابة المالية، ولهذا كان لا بد من وجود هيئات رقابية لضمان حسن تسيير المالية.<sup>1</sup>

مجلس المحاسبة :

تم إنشاء الهيئة سنة 1980 مع تعديل دستور 1976 حيث اعتبر المؤسس الدستوري مجلس المحاسبة كهيئة دستورية هامة في الرقابة على استعمال الأموال العمومية بهدف ترشيدها، وقد كرس مجلس المحاسبة مرة أخرى في دستور سنة 1989 كهيئة مكلفة بالرقابة البعدية على أموال الدولة وتطبيقاً لأحكام هذا الدستور صدر نص آخر سنة 1990 نظم مجلس المحاسبة من جديد ولكن على أثر الانتقادات الكبيرة التي وجهت لهذا النص كونه حصر مجال تدخله، أعيد تنظيم مجلس المحاسبة سنة 1995، وأعيدت له جميع الصلاحيات القضائية والإدارية إضافة إلى توسيع مجال تدخله، وقد أخذ دستور 1996 بنفس أحكام دستور 1989، وفي سنة 2010 تم تعزيز مكانة مجلس المحاسبة مرة أخرى بتحويله صلاحيات كبيرة ليأتي دستور 2016 الذي مدد من اختصاصه دستوريا لرؤوس الأموال التجارية التابعة للدولة والمساهمة في تطور الحكم الراشد والشفافية في تسيير الأموال العمومية.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> الحمود عز الإسلام، بلبالي عبد الله، دور الرقابة المالية في ترشيد نفقات التجهيز، دراسة ميدانية بالرقابة المالية لولاية أدرار، مذكرة لنيل شهادة الماستر، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، قسم العلوم التجارية، جامعة أحمد دراية، أدرار، 2017-2018، ص 05.

<sup>2</sup> أحمد سويفات، مجلس المحاسبة كالية أساسية دستورية للرقابة المالية في الجزائر، مجلس العلوم القانونية والسياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، العدد 14، أكتوبر 2016، ص 166.

## الفصل الثاني

صور الفساد وأثره على الإدارة المحلية

### المبحث الأول: مفهوم الإدارة المحلية وأثر الفساد عليها

يعتبر نظام الإدارة المحلية من مظاهر الدولة الحديثة، حيث تتجه أغلب الدول إلى الأخذ بهذا النظام من أجل تخفيف العبء على الهيئة المركزية، إلا أن هذا الأخير تواجهه عدة صعوبات سببها الفساد، وسنتولى توضيح ذلك من خلال ثلاثة مطالب:

#### المطلب الأول: تعريف الإدارة المحلية

هناك تعاريف عديدة للإدارة المحلية، ويمكن استنتاج التعريف التالي الذي يعتبر شاملاً، وهي أن الإدارة المحلية أسلوب لتنظيم شؤون الإدارة المحلية وإدارتها من قبل هيئات منتخبة من قبل السكان المحليين، وتتمتع بالشخصية المعنوية وتقوم بالمهام الموكلة لها من قبل السلطات المركزية إلى أعمال رسم السياسات العامة للدولة وإدارة المرافق العامة، والإشراف على أعمال السلطات المحلية للقيام بمهامها على أكمل وجه. من هذا التعريف يستنتج على أن الإدارة المحلية توجد بوجود:

سكان محليين ينتخبون هيئة الإدارة شؤونهم المحلية وتلبية متطلباتهم.

\* أن تتمتع بالشخصية المعنوية والقانونية ونوعاً من الاستقلال الإداري والمالي.

تفويض السلطة المركزية بعض الاختصاصات المحلية، بحيث تتفرع هي فقط لرسم السياسات العامة للدولة وإدارة المرافق العامة، والإشراف على أعمال السلطات المحلية.<sup>1</sup>

جاء تعريف الإدارة المحلية في كتاب الدكتور محمود عاطف البنا بأنه: " يقصد باللامركزية أن يعهد بسلطة البت في بعض الأمور إلى هيئات تتمتع بنوع من الاستقلال تجاه السلطة المركزية التي يتبع اختصاصها أصلاً لكل إقليم الدولة، فإن السمة المميزة إذن للنظام المحلي هي الاستقلال الذي يحد من أهم ضماناته أن تتكون الهيئات المحلية بالانتخاب أساساً، وتتمثل تلك الهيئات في تمتعها بالشخصية المعنوية وفي عدم ارتباطها بالسلطة المركزية بتبعية مطلقة وإنما تخضع فقط لنوع من الرقابة أو الوصاية الإدارية "

لم يكن هنالك تعريف جامع مانع للإدارة المحلية فلقد تعددت اتجاهات التعريفات نسبة للوظيفة والهدف أو الجوهر، أي إلى تركيبته. كما أشار لذلك الدكتور عبد الرزاق الشخيلي الذي استعرض خلاله تعريفات متعددة منها " لقد عرف المتخصصون البريطانيون نظام الحكم المحلي بأنه حكم ذاتي محلي فيما يتعلق بنطاق الإدارة فقط دون التشريع. "

وهناك تعريف آخر يقول " إن الحكم المحلي نوع من الحكومة التي تقدم مساحة صغيرة عن طريق ممارستها لسلطات مفوض لها، حيث أن الحكومة المحلية أياً كانت صورتها أو أجهزتها ليست لها صفة السيادة مثل الحكومة القومية في الدول المستقلة، فهي حكومات لا تصدر قوانين بل تطبق

<sup>1</sup> محمد عاطف البنا، نظم الإدارة المحلية، منشأ المعارف الإسكندرية 1971، ص 35.

القوانين التي تشرعها سلطة اعلي في الدولة التي تبسط سيادتها على مجموع الأراضي الداخلية في حدود الدولة ، فهي لا تمارس السلطات إلا في الحدود المفوض كما لها بواسطة الحكومة القومية وفي حدود ما تقرره السلطة التشريعية أو دستور الدولة .<sup>1</sup>

تباينت آراء الباحثين وفقهاء القانون العام حول تعريف الإدارة المحلية و لم يتفقوا على تعريف موحد لها ، فكل منهم تعريف يعبر عن رأيه ونظرته الخاصة وفقا للنظام السياسي والاجتماعي الذي ينتمي إليه ويؤمن به.

وهذا الاختلاف والتباين حول تعريف الإدارة المحلية يرجع إلى اختلاف وتباين النظم السياسية والاجتماعية التي نشأ في ظلها النظام الإداري من جهة ، والى اختلاف وتباين وجهات نظر المفكرين وفقهاء القانون حول العناصر المكونة لها، والأهمية النسبية التي يخضعها المشرع على أي عنصر من هذه العناصر من جهة أخرى . وسيتجلى هذا الاختلاف والتباين في عرض تعريفات بعض الباحثين وفقهاء القانون الإدارة المحلية.

وقبل بيان تعريف الفقه العربي نبدأ بإيراد تعريف الفقه الروسي لها وسنكتفي بالفقه الانجليزي و الفقه الفرنسي كنموذجين لذلك .

فقد ذهب الفقه الانجليزي في التعبير عن مصطلح أو مفهوم الإدارة المحلية بمصطلح الحكم المحلي وعرفها بأنها : "حكومة محلية تتولاها هيئات محلية منتخبة مكلفة بمهام إدارية و تنفيذية تتعلق بالسكان المقيمين في نطاق محلي محدد ولها الحق في الإصدار القرارات واللوائح المحلية ."

ومن خلال التعريف يتضح بأنه أشار على بعض الخصائص الأساسية التي يقوم عليها نظام الإدارة المحلية ، وذلك من خلال تحديد طبيعة المسائل الإدارية والتنفيذية التي تضطلع بها الهيئات المحلية.

كما أن من بين المسائل القانونية التي من خلالها تمارس هذه الهيئات مهامها، وذلك بتحويلها سلطة إصدار القرارات واللوائح ، كما أن التعريف أبرز عنصر الانتخاب باعتباره يمثل ضمانات من ضمانات استقلال هذه الهيئات ، ومع ذلك يؤخذ على هذا التعريف أنه لم يشر إلى عنصر الرقابة و الذي يعد أحد أركان الإدارة المحلية.<sup>2</sup>

كما استخدم الفقه الفرنسي مصطلح اللامركزية المحلية للتعبير عن الإدارة المحلية وعرفها بأنها : "هيئات محلية تمارس اختصاصات إدارية، و تتمتع باستقلال ذاتي " واستخدم الفقه الفرنسي أيضا مصطلح اللامركزية الإقليمية مستقلة عن اللامركزية المرفقية للتعبير عن الإدارة المحلية إذ عرفها بقوله: " إنما هيئات محلية لا مركزية، تمارس اختصاصات إدارية وتتمتع باستقلال ذاتي ."

<sup>1</sup> د عبد الرزق الشخيلي ، الإدارة المحلية (دراسة مقارنة) ، جامعة مؤتة الأردن 2011، ص 55.

<sup>2</sup> حسين مصطفى حسين ، الادارة المحلية المقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 1982، ص17-18.

وهذا التعريف جاء مقصوراً على اللامركزية الإقليمية دون المرفقية، إلا أنه وضح طبيعة الاختصاصات التي تمارسها هذه الهيئات .

وإذا ما أجرينا مقارنة موجزة لتطبيقات التشريع الانجليزي و التشريع الفرنسي و اللذان يمثلان قطبان رئيسيان لهذا النظام في أوروبا، لوجدنا بأن الموضوع كله لا يعدو كونه خلافاً في التنمية دون إن تصل إلى مرحلة القول بأن النظام المحلي الانجليزي هو درجة من درجات اللامركزية السياسية ، حيث أن النظام الانجليزي لا يعرف نوعاً واحداً من الوحدات الإدارية المحلية ، لا من حيث الشكل، ولا من حيث التنظيم. و أهم هذه الوحدات: المحافظات، المدن التي في مرتبة المحافظات، المراكز الحضرية، المراكز الريفية، المدن المتوسطة، والمدن الصغيرة .

أما في فرنسا فتتميز الوحدات الإدارية المحلية، بوحدة النمط حيث تماثلت هذه الوحدات في مستويين هما المحافظات و البلديات. وهذا الفرق بين التنظيمين يفسر بأن النظام الفرنسي في هذا المجال ، هو أبسط وأقل تعقيداً من النظام الانجليزي، ولكن مجالس المحافظات والمدن والقرى والمراكز في انجلترا ليست ولايات أو مقاطعات سياسية، فانجلترا دولة بسيطة و مجالسها المحلية لم تصل لا دستورياً ولا عرفياً إلى المستوى الذي وصلت إليه الولايات المتحدة الأمريكية في ممارستها لوظائف السياسية أو القضائية أو الإدارية .<sup>1</sup>

أما في الوطن العربي فقد اختلف الكثير من الفقهاء والشراح والباحثين العرب حول تحديد مفهوم الإدارة المحلية، حيث عرف بعض الفقهاء والباحثين العرب الإدارة المحلية بأنهما : " توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية في العاصمة، وبين هيئات محلية أو مصلحة مستقلة ، بحيث تمارس هذه الهيئات وظيفتها الإدارية تحت إشراف ورقابة الحكومة المركزية.

ومن الباحثين من عرف الإدارة المحلية بأنها أسلوب من أساليب العمل الإداري الذي ينصب على توزيع اختصاصات الوظيفة بين السلطة المركزية وبين هيئات أو مجالس منتخبة أو مستقلة عن السلطة المركزية، ولكنها تباشر اختصاصها في هذا الشأن تحت إشراف ورقابة الدولة المتمثلة بسلطانها المركزية.

وهناك بعض الكتاب والباحثين جسدوا مفهوم الإدارة المحلية من خلال تعريفاتهم لها، إذ عرفها بعضهم بأنهما : " أسلوب من أساليب التنظيم الإداري للدولة يقوم على فكرة توزيع السلطات والواجبات بين الأجهزة المركزية ، والمجالس المحلية لغرض أن تتفرغ الأولى لرسم السياسة العامة للدولة ، إضافة إلى إدارة المرافق العامة في البلاد وان تتمكن الأجهزة المحلية من تسير مرافقها بكفاءة وتحقيق أغراضها المشروعة .

وعرف البعض الآخر الإدارة المحلية " بأنها هيئات إقليمية أناط بها المشرع القيام بوظائف إدارية محددة تمارسها في النطاق الجغرافي المرسوم لها، مستقلة عن السلطة التنفيذية وتحت رقابة السلطة المركزية ."

<sup>1</sup> حسين مصطفى حسين ، الإدارة المحلية المقارنة ، المرجع السابق ، ص 18 - 19

ومن خلال التعريفات الفقهية السابقة للإدارة المحلية، نجد أنها في جوهرها متقاربة إلى حد كبير، وإن تباينت في الألفاظ وفي بعض الجزئيات وهذا يرجع إلى أن بعض الفقهاء عند وضعه تعرف للإدارة المحلية قد أخذ بالمفهوم الواسع لها والبعض الآخر أخذ بالمفهوم الضيق، نظرا لاختلاف النظام السياسي والاقتصادي الذي تعتنقه كل دولة عن الأخرى.<sup>1</sup>

ومع هذا فتعرف الإدارة المحلية بأنها: " توزيع أعباء الوظيفة الإدارية للدولة بناء على قانون يبين الأجهزة التنفيذية المركزية، وبين المجالس المحلية المنتخبة على مستوى الوحدات الإدارية المتمتعة بالشخصية الاعتبارية، و تمارس اختصاصاتها ومهامها وفقا لمواردها المالية عن طريق المجالس المحلية وتحت إشراف ورقابة السلطة المركزية.

أن هذا التعريف يبرز الأسس والمقومات التي تنهض عليها السلطة المحلية من حيث إناطة بعض الاختصاصات والمهام الإدارية للمجالس المحلية ذات الشخصية الاعتبارية المتمتعة بالاستقلال المالي والإداري في حدود القانون، والتي تباشر مهامها واختصاصاتها بما يتفق وإمكاناتها المالية المحلية تحت إشراف ورقابة السلطة المركزية.<sup>2</sup>

### المطلب الثاني: أهداف الإدارة المحلية

للإدارة المحلية دور هام في تحقيق التنمية المحلية، وبالتالي التنمية القومية الشاملة. كما تعد الإدارة المحلية خير مدرسة للتثقيف المواطنين المحليين في إتباع و ممارسة المفاهيم الديمقراطية الاختبار من ينوب عنهم في المجالس المحلية، فهي بذلك تمثل المدرسة الابتدائية للشعب التي تتخرج منها الكفاءات الإدارية المستقبلية على المستوى القومي، حيث توفر الإدارة المحلية تشكيلة واسعة من الخدمات العامة تشمل شق الطرقات وتعبيدها وتخطيط المدن والصحة العامة و التخلص من النفايات ومنح التراخيص.<sup>3</sup>

تساهم الإدارة المحلية في تخفيف الأعباء الملقاة على عاتق السلطة المركزية والارتقاء بالدولة وتقوية بنيتها الاقتصادية والسياسي، ويعمل نظام الإدارة المحلية على تطوير التنظيمات الإدارية وخاصة في الوقت الحاضر الذي تعقدت فيه الوظيفة الإدارية و تنوعت فيه المرافق العامة تحت تأثير السياسات التي تتبعها الدول المعاصرة. من منطلق فلسفة الإدارة المحلية يمكن أن نلمس الأهداف وأهمية الإدارة المحلية كالتالي:

<sup>1</sup> حسين مصطفى حسين، الإدارة المحلية المقارنة، المرجع السابق، ص 18-19.

<sup>2</sup> عبد الرزاق الشبخلي، الإدارة المحلية (دراسة مقارنة)، المرجع السابق، ص 59-60.

<sup>3</sup> أحمد رشيد، مقدمة في الإدارة المحلية، المرجع السابق، ص 67.

### الفرع الأول: الأهداف السياسية

- الديمقراطية والمشاركة: تعتبر الديمقراطية والمشاركة أحد الأهداف الأساسية التي يسعى التحقيقها نظام الإدارة المحلية، وهي تقوم على قاعدة المشاركة في اتخاذ القرارات في إدارة الشؤون المحلية تأسيساً على مبدأ حكم الناس لأنفسهم بأنفسهم في إدارة الخدمات وتوزيع المشاريع الإنمائية. 13 - دعم الوحدة الوطنية وتحقيق التكامل القومي، فإن نظم الإدارة المحلية تساهم في القضاء على استئثار القوى السياسية وتسلبها داخل الدولة، مما يجهض ويضعف مراكز القوى السياسية وتسلبها داخل الدولة، مما يجهض ويضعف مراكز القوى منها والقضاء على عليها نهائياً

بدلاً من تركيزها في العاصمة.<sup>1</sup>

### الفرع الثاني: الأهداف الإدارية

يعتبر نظام الإدارة المحلية وسيلة ملائمة لتقييم الخدمات المحلية والإشراف على إدارتهما وتتلخص هذه الأهداف في : - تحقق الكفاءة الإدارية ولقد أشار براونج BROWING من أهم حسنات نظام اللامركزية هو ما يتعلق بالنواحي الاقتصادية حيث إن هذا النظام من وجهة نظره أكثر جدوى اقتصادية من تبني النظام المركزي عند تقديم السلع والخدمات المحلية، حيث يمكن نظام اللامركزية تزويد المواطنين بالأهمية المطلوبة، والتي تختلف من محلية الأخرى وبهذا فهي أكثر قدرة على الاستجابة للطلبات المتباينة مقارنة بالنظام المركزي. - القضاء على البيروقراطية التي تتصف بها الإدارة الحكومية، وتنتقل صلاحية تقديم الخدمات المحلية إلى هيئات وأشخاص يدركون طبيعة الحاجات المحلية، ويستجيبون لها بدون عوائق أو روتين زمني خلال رقابة وأشراف المستفيدين من تلك الخدمات . - خلق روح التنافس بين وحدات الإدارة المحلية، ومنح فرص للمحليات للتقريب والإبداع والاستفادة من أداء بعضها البعض.<sup>2</sup>

### الفرع الثالث: الأهداف الاجتماعية

- تساهم الإدارة المحلية بربط الإدارة الحكومية بالقاعدة الشعبية، بما يضمن تفهم الطرفين الاحتياجات وأولويات المجتمعات المحلية ووسائل تنميتها اقتصادياً واجتماعياً . - دعم وترسيخ الثقة بالمواطن واحترام حريته وإدارته ورغبته في المشاركة في إدارة الشؤون المحلية ضمن سياق الإطار العام للتنمية الشاملة للوطن . - إحساس الأفراد بانتماءاتهم الإقليمية والقومية وتخفيف آثار العزلة التي تفرضها المدنية الحديثة عليهم بعد توسيع نطاقها للتنظيمات الحديثة.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> محمد محمود الطعمنة ، نظم الإدارة المحلية ( المفهوم والفلسفة والأهداف )، سلطنة عمان 2003، ص 14.

<sup>2</sup> محمد محمود الطعمنة ، نظم الإدارة المحلية ( المفهوم والفلسفة والأهداف )، المرجع سابق، ص 14 . 15

<sup>3</sup> بسمة عولمي ، تشخيص نظام الإدارة المحلية المالية المحلية في الجزائر، المرجع السابق ، ص 15.



### المطلب الثالث : آثار الفساد المحلي

بعدما تطرقنا للأسباب المختلفة للفساد ، فمن البديهي أن يكون لهذه الظاهرة المدمرة آثار تمس بجميع المجالات، الاجتماعية، والسياسية والاقتصادية ناهيك عن الناحية الأخلاقية، لأي دولة غير أن الدارسين لظاهرة الفساد وكذا أيضا بعض المدارس، كالمدرسة القيمية والمدرسة ما بعد الوظيفية يرون بأن الفساد له آثار سلبية وأخرى إيجابية<sup>1</sup>.

فالمدرسة القيمية ترى بأن الفساد يؤدي إلى تداعي النسق القيمي السلوكي في المنظمات ، ثم المجتمع عموما، أما أصحاب المدرسة ما بعد الوظيفة يرون بأنه يؤدي إضعاف السلطة المعنوية والأخلاقية في المجتمع ، وزيادة فرص الجريمة المنظمة وغيرها من الآثار كما أن الوظيفيين يرون بأن للفساد آثار إيجابية والتي يمكن إبرازها في العناصر التالية : لا يعد وسيلة هامة لمواجهة الجهود البيروقراطية، حيث يقول روبرت ليمان، أن الإدارة التي تفتش فيها الانحراف والفساد هي تلك التي تقدم فيها الخدمة العملاء بسرعة أكثر مقارنة مع الإدارات الأخرى ، التي لم تشهد أي فساد إداري . لا يمكن القول بأن مصائب موظفين هي عبرة لموظفين آخرين ، فتعرض بعض هؤلاء الموظفين المخالفين للقوانين، للمساءلة والعقوبة، من شأنه أن يكون درسا للآخرين، حيث يتعرفون على القوانين والتنظيمات التي يجهلون بها . ، يعتبر الفساد دافعا ومشجعا لإبراز بعض الكفاءات في الأداء الوظيفي، أين يقوم الموظف بإتقان عمله والتفنى فيه ، نتيجة للحافز والدافع.<sup>2</sup>

على الرغم من أن الأغلبية ممن يرون أن ما سبق ذكره هو من الإيجابيات الناتجة عن ظاهرة الفساد في الإدارة ، إلا أننا نخالفهم الرأي ، وذلك أن تلك الإيجابيات نحن نراها من الزاوية أخرى سلبية ، أين يمكن أن نجعلها في العناصر التالية : / الفساد يدفع الموظف إلى تطوير وسائل الاحتيال على القانون بالتهرب منه وبالتالي يتمادى في أعماله، بدلا من توظيف ذكائه في خدمة الإدارة . زيادة حبه للمال ، فيطمع في المزيد من أجل تكوين ثروة ، لذا ففي كل مرة يحاول أن يطلب مبلغ من الرشوة أكثر من سابقه . / تعرض أحد زملائه للمساءلة وللعقوبة قد يجعله حذرا وحيطا ، وبالتالي يحتال على القانون بشتى الطرق كاستغلال الثغرات الموجودة فيه . / ضعف الأخلاق وتدنيها لدى الموظف يجعله ينتهج طريق الفساد للاغتناء . / الثروة التي تجمع بطريقة غير شرعية تؤكد أنها سوف تذهب إلى طرق غير شرعية ومجالات غير شرعية لكي تصرف فيها، أين تتفاقم نتائجها ، زيادة نسبة الجريمة ، كالمخدرات والدعارة .... إلخ أما الآثار السلبية فيمكن تلخيصها بصفة عامة في أهم العناصر الآتية :

<sup>1</sup> عزيز جمال أُميار يتهمون أحزاب بالبنسة على حساب انشغالاتهم "الشروق اليومي" جريدة جزائرية يومية في 9 مارس 2011 ، ص 2

<sup>2</sup> حاحة عبد العالي ، مرجع سابق ، ص 94 .

أ- عدم استقرار الأوضاع السياسية :

اليوم تعيش الجزائر انفتاح إعلامي يظهر من خلال تعدد وسائل الإعلام العامة والخاصة، حيث أصبحت المعلومة تنقل في حينها سواء ما تعلق منها بالوضع العام للبلاد أو ما يخص الأوضاع الاجتماعية للأفراد، وبالتالي إن لم نكن نسمع في السابق عن عمليات الفساد التي حدثت في سنوات السبعينات والثمانينات وبداية التسعينات ، فهي الآن أصبحت متاحة لكل مواطن ، من كثرة ذكرها وتعدادها من خلال وسائل الإعلام المرئية والمكتوبة والمسموعة ، لذا فغالبا ما ينتفض الشعب ويخرج للمطالبة بإصلاح وضع ما . لذا نقول أنه يخلق فجوة بين المواطن والمسؤول مما يجعله يساند القوى المعارضة للإطاحة بالمسؤول.<sup>1</sup>

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

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

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

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

وزيادة التأكيد يمكننا العودة إلى الجرائد اليومية التي تنتقل النتائج بالصورة بعد الانتهاء من انجاز المشاريع ، فالطرق المشيدة اليوم بعد شهر تظهر في حالة مزرية . وخالصة القول كيف نسير نحو تنمية مستدامة في ظل فساد لا متناهي.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> فهد بن محمد الغنام ، مدى فالية الأساليب الحديثة في مكافحة الفساد الإداري، رسالة كاجستير في العلوم الإدارية، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية ، الرياض ، 2011 ، ص32

<sup>2</sup> رضا همسي، دور المجتمع في الوقاية من جرائم الفساد ومكافحتها دفاقر السياسة والقانون جامعة ورقلة ، العدد1، جوان 2009، ص 5

ج- إنهيار القيم الأخلاقية وتفكك التماسك الاجتماعي :

يؤدي انتشار الفساد إلى انحلال بعض القيم الأخلاقية كالأمانة والصدق والمساواة وتكافؤ الفرص، أين يمكننا أن نعوضها بمصطلحات تقابلها كالتبليغ، والنفاق والخدمة مقابل قهوة، والمسميات كثيرة لا يمكن حصرها، وهذه الأخيرة أصبحت راسخة في الأذهان واقتنع بها المجتمع غالبية العظمى. وهذا ما أكدته دراستنا الميدانية من خلال الاستبيان الذي أجريناه على موظفي ومنتخبي الجماعات المحلية أي أجمعوا على تدني القيم الأخلاقية كأحد الأسباب المؤدية إلى تفشي الفساد في الإدارة المحلية، أين كانت نسبة 32% هي أكبر نسبة أجمعت عليها عينة الدراسة فيما يخص الصور الأكثر انتشارا للفساد المحلية.<sup>1</sup>

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

د- عدم استقرار المنظومة القانونية :

يعود الفساد على المنظومة القانونية بعدم استقرارها ، أين تنمو الجريمة بشكل متسارع ، مما يجعل الجهة المشرعة في كل مرة تحاول القضاء على هذه الظاهرة بإصدار تشريعات جديدة ومختلفة، تكاد تكون غير مدروسة جيدا وبشكل يجعلها رادعة كفاية ، أيضا هذا التسرع وهذه الدراسة غير معمقة تجعل هذه المنظومة عاجزة ، وفيها ثغرات كانت نتيجة عدم الأخذ بالأسباب .  
فقضية الخليفة، وكذا الطريق السيار ، وسونطراك وغيرها من الملفات الثقيلة المطروحة على مستوى القضاء حاليا والتي لم يتوصل بعد لحلها نتيجة لتعقدها وهذا راجع لاستغلال المنافذ القانونية التي أوجدها المشرع.<sup>2</sup>

المبحث الثاني : صور الفساد في الإدارة المحلية

تظهر صور الفساد في الإدارة المحلية بصورة لافتة وهذا راجع لما سبق وذكرناه من أسباب أدت إليه، غير أن هذه الصور تتفرع إلى صور تتعلق بالموظف على حد ذاته. (المطلب الأول) ، وأخرى متعلقة بالوظيفة (المطلب الثاني) وثالثة متعلقة بانحرافات جنائية (المطلب الثالث) وهي أكثر الصور الإنحرافية المتواجدة على مستوى الإدارات الجزائرية عموما والإدارة المحلية، على الخصوص.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> نتائج الاستبيان على موظفي ومنتخبي الجماعات المحلية أنظر الاستبيان ، ص 98 .

<sup>2</sup> 1 Oasis kadila oasis kadiga tedka, consequences of corruption empirical survey, university of Kinshasa; 21920

<sup>3</sup> المادة 12 من القانون 01-06 المتعلق بالقانون الوقاية من الفساد ومكافحته .

### المطلب الأول : الانحرافات المتعلقة بالموظف

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

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

الأمر رقم 03-06 المؤرخ في 15 جويلية 2006 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية ، العدد 46، سنة 2006 .<sup>1</sup> القانون رقم 01-06 المؤرخ في 20 فيفري 2006 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية ، العدد 14 سنة 2006 ، المعدل والمتمم بموجب الأمر رقم 05-10 المؤرخ في 26 أوت 2010 ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 44 سنة 2004

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

وموظف الإدارة المحلية تصدر عنه مجموعة من السلوكات في إطار وظيفته وخارجها تعد انحرافا سلوكيا .

والسلوك هو مجموعة من الأفعال التي يقوم بها الفرد تحت تأثير موقف خلالها تحقيق أمر ما . أما مفهومه من الناحية الاصطلاحية فيقصد به تلك المخالفات الإدارية المتعلقة بالسلوك اللائق بالمركز الوظيفي وتتعلق بمسلكه الشخصي وتصرفاتها . ومما سبق ذكره يمكن إجمال صور الانحرافات المتعلقة بسلوك الموظف كالآتي .

<sup>1</sup> المادة 12 من القانون 01-06 المتعلق بالقانون الوقاية من الفساد ومكافحته .

### الفرع الأول : عدم المحافظة على كرامة الوظيفة

يفترض في الموظف السلوك الإيجابي واللائق في مجال خدمة وظيفته باحترامه لها داخل العمل وخارجه، فكرامة الموظف من مكانة الوظيفة والموظف يمثل الجهة المستخدمة ، لأنه وكما هو معروف يتم الحكم على الإدارات من خلال موظفيها ، فكلما كان الموظف متحلياً بالسلوك اللائق بالمركز الوظيفي الذي يشغله، فهو يؤدي واجباته التي تفرض عليه أن يتجنب الأفعال المتنافية ومهامه الوظيفية ، وهذا منصوص عليه في المادة 12 من قانون الوقاية من الفساد " كل تصرف يخرج عن هذا الإطار يعد من قبيل الانحراف السلوكي للموظف " <sup>1</sup> . والمشرع الجزائري لم يحصر السلوكات والأفعال التي تمس بكرامة الوظيفة غير أن تلك الماسة بكرامة الوظيفة من البديهي تمييزها، فهي سلوكات منافية للأخلاق العامة ، ناهيك على أننا مجتمع عربي مسلم له دستور وهو القرآن الكريم.

والذي نهانا فيه عن الأخلاق السيئة وأمرنا بالتحلي بالأخلاق الحميدة ولنا في ذلك قدوة وهو الرسول الكريم والذي يقول في تجنبه مواقع الشبهات في الكسب والعيش " الحلال بين والحرام بين، وبينهما أمور متشابها لا يعلمها كثير من الناس ، فمن أتى الشبهات ، إستبرأ لدينه وعرضه " لذا فعلى الموظف أيستبرأ لنفسه في كسبه ومعيشته وأن يبتعد عن كل ما يسيء لسمعته وكرامته ، حتى لا يسيء إلى كرامة وظيفته. لكن للأسف فأغلب الإدارة الجزائرية، أصبح سلوك موظفيها خادش للحياء بصورة ملفتة للعيان .

### الفرع الثاني : سوء استعمال السلطة

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

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

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

أيضا الشريعة الإسلامية حرمت هذا من قبل الشرائع الوضعية، حيث منع الظلم والإضرار بالناس، ومنع الاعتداء على الحقوق، أكل الأموال بالباطل، وتفضل المصلحة العامة على المصلحة الخاصة، والتعامل مع الوظيفة من منطلق أنها أمانة وسوء استعمالها يعد خيانة <sup>2</sup> .

<sup>1</sup> محمد خالد المهياني ، آليات حماية المال العام والحد من الفساد الإداري، المنظمة العربية للتنمية الإدارية 2009 ، ص39

<sup>2</sup> محمد الصيرفي ، أخلاقيات الموظف العام ، دارالكتاب القانوني ، سلسلة إصدارات الإدارة العامة ، طه ، مصر ، 2007 ، ص50

والموظف الذي يتجاوز هذه السلطة يكون قد تجاوز اعتبارات العدالة أين يقدم مصلحة أقاربه ومعارفه، أو يتم تمارس الوساطة خصوصا في تولي الوظائف مع الأشخاص غير المؤهلين، مما يؤثر سلبا على كفاءة الإدارة في تقديم الخدمة و نوعها ، كما أن هذه الأخيرة أخذت شكلا من أشكال تبادل المصالح، لدرجة أنها ترسخت في أذهان الناس على أنها أمر عادي، ألفها المجتمع ويلجأ إليها في قضاء حوائجه وهذا ناتج عن عوامل عدة أهمها استقلال السلطة لتحقيق أغراض شخصية، كذلك البيروقراطية التي يعاني منها المواطن في الإدارة المحلية، وثقافة أداء الواجب الوظيفي في حدود ما تمليه القواعد الأخلاقية الإنسانية، والقواعد الأخلاقية للوظيفة وهما غير منفصلتان كذلك القواعد القانونية، تفتقر إليهم جميعا ربما للاعتقاد السائد والذي برمجننا على أساسه وهو أننا دولة من العالم الثالث .<sup>1</sup>

### الفرع الثالث : سوء إستغلال الوظيفة

أداء العمل هو واجب كل موظف عليه أن يؤديه على أكمل وجه دون استغلال هذا المورد المعيشي استغلالا سيئا، فالإسلام حثنا على هذا الخلق ، فوصف الوظيفة بالالتزام الخلقي ، ومن الصفات الخلقية أن يلتزم الموظف بأداء عمله بنزاهة وأمانة، والله عز وجل في كتابه الكريم حذرنا مرات عديدة من إضاعة الامانة، وصورها بأنها عين الخيانة وهذا في قوله سبحانه "يا أيها الذين آمنوا لا تخونوا الله والرسول وتخونوا أماناتكم وأنتم تعلمون"<sup>2</sup> والأمانة تقتضي عدم استغلال الوظيفة للمصلحة الخاصة . الموظف الذي يقوم باستغلال وظيفته عمدا سواء بأداء العمل أو الامتناع عن أدائه بشكل يخرق في القوانين والتنظيمات في سبيل الحصول على منافع غير مستحقة وغير مشروعة، لأنها جاءت بخلاف ما نصت عليه القوانين والتنظيمات سواء استفاد منها لنفسه أو لغيره فعقوبته مشددة . والمشرع بالجزائر نص على عقوبة إساءة استغلال الوظيفة في المادة 33 من قانون الوقاية من الفساد ومكافحته.<sup>3</sup>

### الفرع الرابع : المحسوبية والمحابة

المحسوبية والمحابة هما صورتان لعملة واحدة ، وهي إحدى صور الفساد الأكثر انتشارا .<sup>4</sup> يقصد بالمحسوبية الخروج عن قوانين وتنظيمات وتعليمات الإدارة العامة في مجال التعيينات والترقيات والتنقلات وتحديد الأجور أما المحابة فتعرف على أنها استخدام العلاقات القرابة أو العلاقات العشائرية أو الحزبية أو الجهوية لغرض اكتساب مصلحة أو تسهيل مهمة أو التهرب من مسؤولية ليست من حق المنتفع ويترتب على ظاهرة المحسوبية والمحابة شغل الوظائف العامة بأشخاص غير مؤهلين مما يؤثر على انخفاض كفاءة الإدارة في تقديم الخدمات وزيادة الإنتاج

<sup>1</sup> د محمد محمود معابرة ، مرجع سابق ، ص 180.

<sup>2</sup> الآية 27 من سورة الأنفال

<sup>3</sup> حاحة عبد العالي ، مرجع سابق ، ص 404 .

<sup>4</sup> أحمد بن عبد الرحمان الشميمري ، مرجع سابق ، ص 27.

وهناك نوعين من المحسوبية ، محسوبية اجتماعية وتسمى بالمحسوبية الشخصية أيضا وتعني اختيار الأقارب والأصهار والأصدقاء وأقاربهم دون النظر لاعتبارات الكفاءة والجدارة، أما الثانية فتسمى بالمحسوبية السياسية وهي مكافأة أنصار الحزب الحاكم ومؤيديه بالترقية في الوظائف، وعقاب خصوم الحزب بنقلهم دون النظر لاعتبارات الكفاءة والجدارة، ويعد هذا الأخير الأكثر انتشارا في الإدارات المحلية، فالمنتخبين الذي تم دعمهم للوصول إلى العضوية ملزمون برد هذا الجميل وهو التعيين في وظيفة دون وجه حق، لكن عواقب هذا العمل يتم حينها مستقلا ويعاني منها باقي أفراد المجتمع .<sup>1</sup>

لذا صنفنا هاتين الوسيلتين من أخطر الوسائل التي أثرت على تطور المجتمع وكانت ولا تزال عائقا نحو تنمية محلية وطنية، رغم أن المشرع الجزائري أدرك حضورهما، وحاول الحد منها ومكافحتها، ونص عليها في مادته 23 من دستور 1996.<sup>2</sup>

وعدم تحيز الإدارة يضمه القانون، كذلك القانون الأساسي للوظيفة العامة في مادته 21 " يجب على الموظف أن يمارس مهامه بكل أمانة ودون تحيز " وما يعاب علة المشرع الجزائري أنه صنفها جنحة وعقوبتها مخففة كما أن قانون مكافحة الفساد لم يذكرها رغم الأضرار التي تلحقها هذه الجنحة بالإدارة المحلية لذا كان من باب أولى على المشرع أن يعيد تصنيفها لما لها من خطورة فهي متفشية نتيجة العلاقات الاجتماعية المترابطة والتمسكة للعائلات الجزائرية .

### الفرع الخامس: الوساطة

بالإضافة إلى المحسوبية وما تخلفه من آثار سلبية وخطيرة على الإدارة المحلية إلا أن الوساطة لا تقل خطورة عنها ، فهي الأخرى صورة من صور الفساد الذي ينخر الإدارة المحلية .<sup>3</sup> يلجأ الموظف في الإدارة المحلية إلى الوساطة في حالة النقل أو الترقية أو العلاوة خصوصا إذا كان لديه منافسين فهنا يلجأ إلى الوساطة لدى اللجنة المتساوية الأعضاء حيث يتم اقتراح أو تفضيل أحد على الآخر ، أما بالنسبة للعلاوة يمكن أن نضرب مثلا بالمردودية التي يتلقاها كل موظف وهي تختلف من إدارة إلى أخرى ففي الإدارة المحلية يتم حسابها على أساس النقاط التي يمنحها مثلا رئيس البلدية للموظفين ، وغالبا ما يظلم فيها بعض الموظفين الذين لا يكون ولائهم الرئيس البلدية، أو لأسباب أخرى كالخلافات الشخصية أو السياسية، ومن خلال الدراسة سجلنا 30% كنسبة رصدتها الوساطة لكن النسبة الأكبر أجمعت على الوساطة والمحسوبية كأكثر صور الفساد إنتشارا في الإدارة المحلية حيث سجلنا نسبة 154% .

<sup>1</sup> محمد الصريفي ، مرجع سابق ، ص 51.

<sup>2</sup> هاشمي خرفي، الوظيفة العمومية على ضوء التشريعات الجزائرية وبعض التجارب الأجنبية ، دار هومة ، الجزائر ، 2010 ، ص 284 .

<sup>3</sup> نتائج الإستبيان الذي تم إجراءه على موظفي ومنتخبي الجماعات المحلية ، أنظر الاستبيان ، ص 97.

وبعض المسؤولين في الإدارات يحملون شعار "الأقربون أولى بالمعروف" وهو حق أريد به باطل من أجل تحقيق المطامع الشخصية على حساب المصلحة العامة. والوساطة أو الوساطة يمارسها الوسيط الذي يكون صديقا للموظف أو أحد معارفه أو أقاربه أو من أصحاب النفوذ.<sup>1</sup>

وبالعودة إلى المشرع الجزائري نجده لم يعطيه أهمية، لأنه ورغم تطوراتها لم يتداركها في كل مرة كان يعدل ويتم فيها قانون الوقاية من الفساد، سواء بعقوبة جزائية أو تأديبية، وهذا ما جعلنا نصفها ضمن الانحرافات المتعلقة بسلوك والتي لها آثار وتبعات تمس بشرف ونزاهة الوظيفة العمومية، وما نأمل هو يحذو المشرع الجزائري حذو كلا من المشرع المصري والمشرع السوري الذي جرم الوساطة.<sup>2</sup>

### المطلب الثاني : الانحرافات الوظيفية

يمكن تعريف الانحرافات الوظيفية على أنها كل السلوكات التي يترتب عليها انتهاك الوظيفة مما يترتب إلحاق الأذى بالآخرين وممتلكاتهم.<sup>3</sup>

أيضا الانحرافات الوظيفية جاءت على أساس أنها مخالفات تصدر من الموظف العام أثناء تأدية مهامه الوظيفية، والمتعلقة أساسا بالعمل.<sup>4</sup>

والفساد الوظيفي هو مجموعة الظواهر السلبية التي تمثل إخلالا بواجبات الوظيفة العامة من قبل موظف الخدمة العامة<sup>5</sup>، ومن أهم مظاهر الفساد الوظيفي العناصر الآتية.

### الفرع الأول : عدم احترام الوظيفة

عدم احترام العمل يعد خروجاً عن مقتضيات الواجب الوظيفي الثابت في ممارسة الوظيفة، كما يمكن اعتباره مظهراً من مظاهر التسبب الإداري والذي يتمثل في عدم حضور الموظف أصلاً، أو يحضر من أجل التوقيع في سجل الحضور، ثم ينصرف، كما أنه قد يأتي متأخراً وينصرف قبل انتهاء الدوام، أما إذا حضر في الوقت فتجده يصل ويجول بين مكاتب الإدارة الشأن لا يتطلبه العمل الوظيفي.<sup>6</sup>

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

<sup>1</sup> عبد القادر جبريل، الفساد الإداري عائق الإدارة والتنمية والديمقراطية، مذكرة لنيل درجة الماجستير في إدارة الأعمال، الأكاديمية العربية البريطانية للتعليم العالي، 2010، ص 114.

<sup>2</sup> حاحة عبد العالي، مرجع سابق، ص 409.

<sup>3</sup> أحمد الشميري، مرجع سابق، ص 30.

<sup>4</sup> د محمد محمود معاينة، مرجع سابق، ص 129.

<sup>5</sup> فتحي الطاهر التركي، مظاهر الفساد الإداري في أجهزة القطاع العام، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 2011، ص 273.

<sup>6</sup> د بلال أمين زين الدين، ظاهرة الفساد الإداري في الدول العربية والتشريع المقارن، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2009، ص 333.



وينتج عن عدم احترام الوظيفة مجموعة من العناصر هي :

- إهمال الموظف لعمله المنوط به وتحويله لموظف آخر ، دون احترام القاعدة توزيع الاختصاصات في الإدارة .<sup>1</sup>

- التراضي والذي يقصد به التماطل والتباطؤ من قبل الموظف في إنجاز عمله ، وهذه الصورة نجدها في إدارتنا المحلية خصوصا البلدية منها، أين يصل طابور الانتظار أحيانا إلى باب الدخول ، لكن الموظف المسؤول يتحدث إلى زميله أو ذهب ليحضر فنجان قهوة ....، غير مبالي بذلك الطابور، وسبب هذا هو قلة الرقابة من جهة وقلة الحوافز المادية من جهة أخرى .

- السلبية ويقصد بها عزوف الموظف عن المشاركة في اتخاذ القرارات الادارية ، كما يميل إلى الانطواء والاعتزالية، ولا يشجع العمل الجماعية، والسلبية تقتل روح المبادرة .<sup>2</sup>

### الفرع الثاني : الامتناع عن أداء العمل الوظيفي

إذا كانت اللوائح والقوانين تحدد لكل موظف يعتلي منصبا معيناً مهام معينة فمن الواجب عدم التخاذل عن أدائها ، ورفض الموظف لأداء العمل المكلف به أو التأخر في أدائه أو التراخي فيه يعد مخالفاً لمتطلبات وظيفته وواجبته<sup>3</sup>، وهذا ما أكده المشرع الجزائري في القانون الأساسي للوظيفة العامة في مادته 41 أين أمر الموظف بممارسة عمله بأمانة ودون تحيز، وإذا ما حاد عن هذا المبدأ ولم يؤديه على الوجه السليم ، فسوف يتعرض للعقوبة .<sup>4</sup>

### الفرع الثالث : عدم التقيد بتعليمات الرؤساء

تعتبر طاعة الرؤساء بمثابة العمود الفقري الذي يشتد به جسد النظام الإداري وإذا ما تسرب إلى هذا المبدأ خلل فلن يجدي أي علاج في إصلاح الإدارة .<sup>5</sup>

الإخلال بواجب عدم التقيد بتعليمات الرؤساء يؤدي إلى فشل السلطة الإدارية في تحقيق مهامها ، فيقتل نظام الإدارة ويعطل سير عمل المرفق العامة .<sup>6</sup>

وجاء في كتابه الكريم أين قال عز وجل " يا أيها الذين آمنوا أطيعوا الله وأطيعوا الرسول و أولي الأمر منكم " <sup>7</sup>

<sup>1</sup> محمد الصيرفي ، مرجع سابق ، ص 45.

<sup>2</sup> دأحمد بن عبد الرحمان الشميمري ، مرجع سابق ، ص32

<sup>3</sup> د محمد الصيرفي ، مرجع سابق ، ص 47.

<sup>4</sup> المادة 41 من القانون الأساسي للوظيفة العمومية .

<sup>5</sup> بلال أمين زين الدين ، مرجع سابق ، ص 334 .

<sup>6</sup> محمود محمد معابرة ، مرجع سابق ، ص 129 .

<sup>7</sup> الآية 51 من سورة النساء.

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

أيضا المشرع الجزائري لم يغفل هذا أين نصت المادة 52 من القانون الأساسي للوظيفة العامة، على ضرورة تعامل الموظف بأدب واحترام مع رؤسائه وأي مخالفة لهذا المبدأ تعد من أخطر أنواع الفساد ، كما يعود سبب هذا الانحراف لبعض التصرفات التي قد يمارسها بعض الرؤساء على الموظفين مثل حرمانهم من العلاوة والمكافأة التشجيعية ، وأيضا التمييز في الترقيات .<sup>1</sup>

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

#### الفرع الرابع : إفشاء أسرار الوظيفة

الموظف ويحكم وظيفته ، يكون مسؤول على الملفات والوثائق التي هي تحت سلطته، وهذه الملفات تعد من اسرار الوظيفة، وافشائها من قبل الموظف يعد من قبيل خيانة الأمانة، فالمعاملات والتقارير السرية التي يكتبها الرؤساء شأن بعض الموظفين لا يجب أن تفقد سريتها. وتم اعتبار إفشاء سر العمل جريمة خصوصا إذا صدر ممن كان أمينا عليها فهو يكون قد أخل بأحد التزاماته الناشئة عن هذه الوظيفة، وما يتفرع عنها من واجبات موجهة لخدمة الجمهور يهدف احترام السر المهني إلى حماية شرف الفرد وشخصيته ولذلك لا يجوز لموظف إطلع يحكم منصبه على معلومات تخص وملائه والموظفين الإداريين بها ، أخذ المشرع الجزائري على عاتقه ما يعاقب به على هاته المخالفة حيث نص العقوبة التأديبية التي يتعرض لها الموظف نتيجة إفشاء لسر من أسرار العمل، غير أنه نظم هذا بحيث لم يجعل عدم إفشاء السر المهني مطلقا، بل أجاز الحالات التي يجب فيها إفشاء الستر المهني وهي حالة الضرورة التي تقتضيها المصلحة وهذا ما ينص عليه المادة 48 من القانون الأساسي للوظيفة العامة لا يجب على الموظف الالتزام بالستر المهني ويمنع عليه أن يكشف محتوى أية وثيقة بحوزته أو أي حدث أو خبر علم به وأطلع عليه بمناسبة ممارسة مهامه، ما عدا ما تقتضيه ضرورة الملحة، ولا يتحرر الموظف من واجب الستر المهني إلى بترخيص مكتوب من السلطة السلمية المؤهلة<sup>2</sup>

إنشاء الأسرار المهنية وإن كانت جريمة يعاقب عليها جنائيا فيما يخص نوع الأسرار المهنية، فهي أيضا مخالفة تأديبية بحسب ما جاء في المادة 180/4 من القانون الأساسي للوظيفة العمومية الأساسية " يعتبر على وجه الخصوص أخطاء من الدرجة الثالثة الأعمال التي يقوم من خلالها الموظف بما يأتي – إفشاء أو محاولة إفشاء الأسرار المهنية... " <sup>3</sup>

<sup>1</sup> حاحة عبد العالي ، مرجع سابق ، ص 387

<sup>2</sup> كمال رحماوي ، تأديب الموظف العام في القانون الجزائري ، بدون طبعة ، دار هومة الجزائر ، 2004 ، ص 76

<sup>3</sup> الفقرة 4 من المادة 8 من القانون الأساسي للوظيفة العمومية .

### المطلب الثالث: الإنحرافات الجنائية

وتتمثل المظاهر الجنائية في ما يلي:

#### أولاً: الرشوة

إعتبرت الرشوة من أبشع صور الفساد من معني اللامبالاة وعدم الإكتراث من قبل الموظف العام والإدارات العامة كما تعدا الرشوة من أكثر الصور إنتشار في الدول، وتعرف الرشوة بأنها عبارة عن إتفاق بين الموظف أو عضو في الإدارة وبين صاحب الحاجة وهو الراشي على قيام بالتدخل لإصدار قرار ، عمل أداري أو الإمتناع عن القيام بعمل مقابل عطية يقدمها له هذا الأخير.<sup>1</sup>

أما فيما يخص وجودها فهي لا تعتبر ظاهرة حديثة ولا معاصرة إنما هي آفة عرفت منذ القدم وقبل الإسلام الذي بمجيئه حرمت هذه الأخيرة وذلك كان واضحاً في كتابه الكريم لقوله تعالى ( ولا تاكلوا أموالكم بينكم بالباطل وتدلوا بها إلى الحكام لتأكلوا فريقاً من أموال الناس بالإثم وانتم تعلمون) سورة البقرة الآية: 188

وقال أيضاً صلى الله عليه وسلم ( لعن الله الراشي والمرتشي )، إذن تبين أن الرشوة كانت ولا زالت من الأفعال والتصرفات المنبوذة في الإسلام .

أما عن أنواع الرشوة فهي مصنفة كالأتي: الرشوة المالية: تكون بطلب الموظف نقوداً أو وعد بها مقابل الخدمة التي قدمها أو التي سيقدمها.<sup>2</sup>

**الرشوة المادية:** وتكون من خلال الهدايا، وقد تشمل السيارات الفاخرة و الشقق الفخمة أو كأن يشتري هذا الموظف شيء يقل ثمنه عن السعر الحقيقي. - الرشوة المعنوية: كتوظيف أحد الأقارب أو المعارف أو أن يسعى إلى ترفيتهم أو شيئاً من هذا القبيل لكن لا يشترط في هذا أن يتناسب المقابل مع قيمة العمل المطلوب من الموظف.<sup>3</sup>

**الرشوة المعجلة:** وتعني الإتجار بالوظيفة العامة وقد تتم هذه العملية مباشرة كما تكون غير مباشرة بوجود وسيط بين الراشي والمرتشي وقد يستلمها لنفسه أو لغيره. - الرشوة المؤجلة: وهنا لا يقوم الموظف بقبول الرشوة في الحال إنما يتريث في ذلك وتتم الرشوة حسب هذا النوع حتى لو لم يتم تنفيذ الإتفاق المبرم بين الموظف العام وصاحب الحاجة.<sup>4</sup>

#### ثانياً: التزوير

<sup>1</sup> رشيد بوسعيد، مرجع سابق، ص 29

<sup>2</sup> عبد الحليم بن مشري ، عمر فرحاني، الفساد الإداري (مدخل مفاهيمي)، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد 05 ، جامعة محمد خيضر بسكرة.

<sup>3</sup> د رشيد بوسعيد، مرجع نفسه، ص 30.

<sup>4</sup> رشيد بوسعيد، مرجع سابق ، ص ص 29-30.

وهو إصطناع الأوراق والمستندات وتقاليد التوقيعات والأختام الرسمية أو الحكومية عن طريق طباعة الشهادات والمحررات والشيكات والأوراق التجارية أو النقود الورقية، بإستخدام تقنيات حديثة للحاسبات الآلية وتكنولوجيا المعلومات، كما قد يحدث التزوير باليات عادية تقليدية. كأن يكون للجاني صفة التوقيع، لكن يوقع بتوقيع غيره، أو أن يوقع بتوقيع غير مشروع كأن يضع شخص ما الوثيقة المراد توقيعها ضمن مجموعة من الوثائق المتعلقة بإحدى الملفات حيث تكون هذه الوثيقة لا علاقة لها بذلك الملف، والهدف الأساسي من إرتكاب هذه الجريمة هو الربح السريع غير المشروع المترتب على إستخدام الأوراق أو المستندات أو البطاقات أو المعلومات السرية.<sup>1</sup>

### ثالثا: إختلاس المال العام

وهو القيام الموظف العام بإدخال ذات القيمة مهما كانت هذه القيمة في حيازته بحكم الوظيفة العامة التي يشغلها إلى ملكيته الخاصة دون وجه حق.<sup>2</sup>

## المبحث الثالث : آليات مكافحة الفساد في الإدارة المحلية

### المطلب الأول : المكافحة من خلال الهيئات والمنظمات

سوف نتطرق لمكافحة الفساد في الإدارة المحلية من خلال الترسانة القانونية التي رسدها القانون العام للوقاية من الفساد ومكافحته، وفي قوانين الإدارة المحلية، هذه القوانين التي تضل خامدة أمام ممارسات الفساد اليومية للإدارة المحلية ما لم تدعم بأجهزة رقابية عليا كمحاولة للتصدي لهذه الظاهرة الخطيرة، و نظرا لتعدد عناصر هذه الدراسة حاولنا تقسيم هذا المطلب إلى عنصرين، تناولنا في الفرع الأول : المكافحة نت خلال المؤسسات الحكومية، و تناولنا في الفرع الثاني: المكافحة من خلال المؤسسات غير الحكومية.

### الفرع الأول : المكافحة من خلال المؤسسات الحكومية

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

#### أولا: المفتشية العامة لمكافحة الفساد في الإدارة العامة:

تعتبر المفتشية العامة للمالية جهاز رقابي دائم يمارس رقابة بعدية ولاحقة، أي بعد تنفيذ الميزانية المحلية على أساس برنامج عمل جديد في البداية، وفقا لطلبات الرقابة التي يدعو إليها أعضاء الحكومة ومجلس المحاسبة والمجلس الشعبي، الوطني، حيث تنص

<sup>1</sup> احمدى عبد العظيم، مرجع سابق، ص 35.

<sup>2</sup> د مليكة هنان، جرائم الفساد (الرشوة والاختلاس وتكسب الموظف العام من وراء وظيفته في الفقه الإسلامي وقانون مكافحة الفساد الجزائري مقارنة ببعض التشريعات العربية)، دار الجامعة، الإسكندرية، 2010، ص92

المادة 01 من المرسوم رقم: 80-53 على إحداث مفتشية عامة للمالية على أنه تحدث هيئة لمراقبة توضع تحت سير الحسابي المباشر لوزير المالية تسمى مفتشية العامة للمالية حيث تباشر مهامها التسيير الحسابي و المالي لمصالح الدولة و الجماعات المحلية.<sup>1</sup>

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

و يظهر دور المفتشية العامة للمالية في مكافحة الفساد المحلي في رقابتها التي تجريها بناء على وثائق وفي عين المكان وبصورة مفاجئة أو بعد إشعار مسبق، وهذا ما نصت عليه المادة 06 من المرسوم التنفيذي رقم: 92/78 و يقوم بالرقابة مفتشين مساعدين للمالية يخضعون لرئيس المفتشية الذي يحدد العدد ومهمته، حيث يقومون بزيارات ميدانية للولايات و البلديات بحيث يخول لهم مايلي :

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

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

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

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

<sup>3</sup> راجع المادة 06 من المرسوم التنفيذي رقم: 92/78 المتضمن صلاحيات المفتشية العامة للمالية، المؤرخ في 22 فيفري 1992 ، العدد 53. 1691

في مدة أقصاها شهرين مع إمكانية تمديد هذه الفترة من طرف الوزير المكلف بالمالية، كما تقوم المفتشية العامة للمالية بتقديم تقرير سنوي يتضمن نتائج عملها وتلخيصا لمعايبتها والاقتراحات ذات المغزى العام الذي تراه، قصد تكييف التشريع والتنظيم المطبقين في مجال تدخلها أو تحسينها على الخصوص، و يقدم هذا التقرير إلى الوزير المكلف بالمالية في غضون الفصل الأول من السنة التي أعد التقرير في شأنها.

ونستخلص مما سبق قوله أن المفتشية العامة للمالية تقوم بالرقابة على التسيير المالي و المحاسبي لمصالح الدولة والجماعات المحلية والمرافق والهيئات والمؤسسات العمومية، بحيث ينتقل المفوضون إلى عين المكان، وتحال أمامهم وثيقة الميزانية، بحيث يعملون على تفحصها بابا بابا و فصلا فصلا ، لتأكد من توظيف النفقات والإرادات من أجل أغراض التي خصصت لها، إلا أن المفتشية العامة للمالية غير المؤهلة قانونيا لاتخاذ أي عقوبة من أي نوع كانت، إنما مهمتها تنتهي عند تثبيت المخالفات ليس إلا وتقديم تقرير عام ونهائي للسلطات السلمية أو الوصائية إلى رئيس مجلس المحاسبة.<sup>1</sup>

### ثانيا: الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته:

تدخل عملية إنشاء الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته ضمن الإجراءات والأدوات القانونية الرامية إلى الوقاية من ظاهرة انتشار الفساد من جهة وضرورة القيام بكل ما من شأنه أن يبين الأسباب المؤدية إليه من جهة ثانية، وحتى لا يعرف هذه الهيئة مال المرصد الوطني لمكافحة الرشوة التكلم يتعدى دوره التمديد عمد المشرع إلى مد هذه الهيئة بكل الوسائل القانونية والمادية والبشرية والتنظيمية التي تجعل منها مؤسسة وطنية قائمة بذاتها وتتمتع بصلاحيات واسعة ومختلفة و فعلية في مجال الوقاية من الفساد ومكافحته.<sup>2</sup> والهيئة الوطنية لمكافحة الفساد هي هيئة وطنية مكلفة بالوقاية من الفساد ومكافحته قصد تنفيذ الإستراتيجية الوطنية في مجال مكافحة الفساد، ونصت على هذه الهيئة المادة 18 من القانون رقم: 06/01<sup>3</sup>. فهذه الهيئة هي سلطة إدارية مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي توضع لدى رئاسة الجمهورية، وهذا ما نصت عليه المادة 02 من القانون رقم: 06413، و يحدد مقر الهيئة بمدينة الجزائر حسب نص المادة 04 من المرسوم: 06/413.<sup>4</sup>

وتتشكل الهيئة من رئيس وستة أعضاء يعينون بموجب مرسوم رئاسي لمدة 05 سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة وتنتهي مهامه بنفس الشكل، ونصت المادة 06 من المرسوم الرئاسي رقم: 06/413 على أن الهيئة تتكون من:

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

<sup>2</sup> السعيد عيمور، محاضرات الأيام المفتوحة على العدالة حول شرح القانون رقم: 06/01 المتعلق بالوقاية من الفساد و مكافحته، المؤرخ في 20 فيفري 2006، ص:07

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

<sup>4</sup> راجع المادة 02 من المرسوم الرئاسي رقم: 06/413 يحدد تشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته تنظيمها و كيفية سيرها، المؤرخ في 22 نوفمبر 2006

(1) مجلس اليقظة والتقييم: حددت المادة 10 ، 11 من نفس المرسوم تشكيلته ودوره.

(2) مديرية الوقاية والتحسين: قد حددت المادة 12 مهامها.

(3) مديرية التحليل والتحقيقات : حددت المادة 13 مهامها .

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

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

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

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

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

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

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

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

- السهر على تعزيز التنسيق ما بين القطاعات، وعلى التعاون مع هيئات مكافحة الفساد على الصعيد الوطني و الدولي.

- الحث على كل نشاط يتعلق بالبحث عن الأعمال المباشرة في مجال للوقاية من الفساد و مكافحته، و تقييمها.<sup>2</sup>

ولقيام الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته بمهامها، فإن لها الحق في طلب أي معلومات أو وثائق تساعد في الكشف عن الفساد، سواء كانت هذه الإدارات والمؤسسات من القطاع العام أو الخاص، بحيث يعتبر كل رفض متعمد وغير مبرر لتزويد الهيئة بما تحتاجه

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

<sup>2</sup> راجع المادة 21 من القانون رقم: 06/01 المتعلق بالوقاية من الفساد و مكافحته. في نفس المرجع.

جريمة تعرقل من سير العدالة ، وعند توصل الهيئة إلى وقائع ذات وصف جزائي تحول الملف إلى وزير العدل، الذي يخطر النائب العام لتحريك الدعوى العمومية، والهيئة مكلفة بإعداد تقرير سنوي يرفع إلى رئيس الجمهورية، بحيث يتضمن تقييما لنشاطات ذات صلة بالوقاية من الفساد ومكافحته، وكذا النقائص والتوصيات المقترحة.<sup>1</sup>

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

ثم إن استقلالية الهيئة غير كاملة لأنها تصطدم بعراقيل قد توقف عملها وهذا راجع إلى تبعيتها للسلطة التنفيذية أين يقوم رئيس الجمهورية بسلطة التعيين لأعضائها والاحتفاظ بمختلف أشكال الرقابة.<sup>2</sup>

### ثالثا: الديوان المركزي لقمع الفساد:

حسب المرسوم الرئاسي رقم: 11-426 الذي يحدد تشكيلة الديوان المركزي لقمع الفساد وتنظيمه وكيفيات سيره، فإن الديوان المركزي هو مصلحة مركزية عملياتية للشرطة القضائية، تكلف بالبحث عن الجرائم ومعاينتها في إطار مكافحة الفساد ويوضع هذا الديوان لدى الوزير المكلف بالمالية، ويتمتع باستقلال في عملية سيره ومقره بالجزائر العاصمة.<sup>3</sup>

ويتشكل الديوان المركزي لقمع مكافحة الفساد من :

- ضباط وأعوان الشرطة القضائية التابعة لوزارة الدفاع الوطني.
- ضباط وأعوان الشرطة القضائية التابعة لوزارة الداخلية و الجماعات المحلية .<sup>4</sup>
- أعوان عموميين ذوي كفاءات أكيدة في مجال مكافحة الفساد. ويضم الديوان زيادة عن ذلك مستخدمو الدعم الإداري والتقني . ويضل ضباط وأعوان الشرطة القضائية والموظفون التابعون لوزارات المعنية الذين يمارسون مهامهم في الديوان خاضعين حكام التشريعية والقانونية الأساسية المطبقة عليهم، بحيث يحدد عددهم بموجب قرار مشترك.<sup>5</sup>

إن الديوان المركزي يسيره مدير عام بموجب مرسوم رئاسي بناء على اقتراح وزير المالية وتنتهي مهامه بنفس الطريقة ويتكون الديوان المركزي من ديوان ومن مديرية التحريات ومديرية للإدارة العامة توضع تحت سلطة المدير العام وتنظم مديريات الديوان في مديريات فرعية يجدها

<sup>1</sup> راجع المادة 22 من القانون رقم: 06/01 المتعلق بالوقاية من الفساد و مكافحته.

<sup>2</sup> راجع المادة 24 من القانون رقم: 06/01 المتعلق بالوقاية من الفساد و مكافحته

<sup>3</sup> راجع المادة 06 من المرسوم الرئاسي رقم: 11-426.

<sup>4</sup> راجع المادة 07 و 08 من المرسوم الرئاسي رقم: 11-426

<sup>5</sup> د راجع المواد 10 و 11 من المرسوم الرئاسي رقم: 11-426.



بقرار مشترك بين الوزير المكلف بالمالية والسلطة المكلفة بالوضع العمومي، ويساعد المدير العام خمسة مديري دراسات.<sup>1</sup>

يمكن لديوان وبعد إعلام الوكيل المختص بذلك مسبقا أن يوحي السلطة السلمية باتخاذ كل إجراء إداري تحفظي عندما يكون العون عمومي موضع شبهة في وقائع تتعلق بالفساد، وذلك للكشف عنه سواء في الإدارات والمؤسسات من القطاع العام أو الخاص بحيث يعتبر كل رفض متعمد وغير مبرر لتزويد الهيئة إلى وقائع ذات وصف جزائي تحول الملف إلى وزير العدل الذي يخطر النائب العام لتحريك الدعوة العمومية.<sup>2</sup>

رابعا: المكافحة من خلال مجلس المحاسبة. مجلس المحاسبة هو مؤسسة دستورية تم إنشائها بموجب القانون 18/05 المؤرخ في 01 مارس 1980 وهذا تطبيقا للمادة 180 من دستور سنة 76 وكرس تأسيسه كل من دستور 1989 بموجب المادة 62 ودستوره 1996 في المادة 170، ويخضع حاليا في تنظيمه وتسييره لأحكام الأمر رقم 95-20 المؤرخ في 26 أوت 2010 كما يتمتع بنظام داخلي يضمنه المرسوم الرئاسي رقم 95-377 المؤرخ في 20-12-1995.<sup>3</sup>

ويعد مجلس المحاسبة كهيئة قضائية غير أنه يخضع في تسييره وتنظيمه القضائي بحكم الصلاحيات المخولة له. وباعتباره هيئة رقابية مالية فإنه يستثنى من مراقبة المؤسسات والمرافق العامة ذات الطابع الصناعي والتجاري كما جرده من صلاحياته القضائية.<sup>4</sup>

#### - دور مجلس المحاسبة في الوقاية ومواجهة الفساد المحلي.

يستعمل مجلس المحاسبة أساليب عديدة في رقابته المالية على المجالس المحلية وكذا كل الهيئات التابعة لرقابتها لذا يمكن حصر هذه الأساليب كما يلي :

سلطة التحري: لمجلس المحاسبة حق الاطلاع على كل الوثائق التي من شأنها أن تسهل رقابة الهيئات المالية والمحاسبة لتقييم وتسيير الهيئات أو المصالح الخاضعة للرقابة حسب المادة 55 من الأمر 95-20.

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

- مراقبة حسابات المحاسبين العموميين لتأكد من صحتها وهذا ما نصت عليه المادة 45-74

<sup>1</sup> راجع المادة 06 من المرسوم الرئاسي رقم: 11-426.

<sup>2</sup> آمال يعيش تمام، " الهيئات القضائية الإدارية المتخصصة " ، مجلة المنتدى القانوني الصادرة عن كلية الحقوق ، جامعة بسكرة، العدد الثالث، ماي 2003، ص 226 .

<sup>3</sup> المرسوم الرئاسي 95-377. المؤرخ في 20/11/1995. المتعلق بالنظام الداخلي بمجلس المحاسبة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية ، العدد 72.

<sup>4</sup> المادة 25 من المرسوم الرئاسي رقم 95-377 و لمزيد من التفاصيل أنظر المادة 28 من نفس المرسوم.

من الأمر 95-20 و بعد إجراء التحقيق والمعينة يتم إعداد تقرير مرفق لملاحظات واقتراحات يودع في كتابة الضبط ، ليقرر مجلس مدى مسؤولية المحاسب العمومي.

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

- رقابة نوعية التسيير على الهيئات والمصالح العمومية الخاضعة لرقابته عن طريق تقسيم قواعد تنظيم وعمل الهيئات الخاضعة للرقابة، ويتأكد من وجود إجراءات رقابية داخلية وتقديم التوصيات التي يراها مناسبة، كما يقوم بمراقبة طرق وشروط منح الإعانات والمساعدات المالية التي تمنحها الدولة والجماعات المحلية، والمرافق الخاضعة لرقابتها من خلال ما سبق يعيش تمام و حاحة عبد العلي،" دور أجهزة الرقابة في مكافحة الفساد في الجزائر بين النظرية و التطبيق"، الملتقى الوطني حول الآليات القانونية لمكافحة الفساد، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة ورقلة، 2008،ص5.

### المكافحة من خلال المنظمات غير الحكومية.

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

تم تشبيه الفساد بالفطر الذي ينمو في الظلام، لا نعلم كيف نبت ولا متى نبت حتى نجده أمامنا، لذا فالحد منه ومكافحته هي مسؤولية الجميع بدءاً من القمة إلى القاعدة والمتمثلة في المجتمع المدني كطرف والذي يؤكد الباحثون بأنه من أهم آليات مكافحة الفساد، ويتمثل المجتمع المدني في الجمعيات الوظيفية وغير السياسية النشطة والمستقلة، والهادفة لتحقيق الصالح العام للمجتمع. ومؤسسات المجتمع المدني على صلة بحياة الناس البعيدة على إشراف السلطة التنفيذية، لذلك فإن مصطلح المجتمع المدني نجده مصطلحاً واسعاً وفضفاضاً يتسع للكثير.

كما أن العمل على إبقاء المجتمع المدني مستقلاً يمكنه من أن يكون شريكاً حقيقياً للسلطة ولأعباء أساسياً في مكافحة الفساد الموجود لأجهزتها ومهمة المجتمع المدني تتمثل في فهم القضايا المتصلة بالفساد من خلال رصد حالات الفساد داخل المجتمع وكشف العوامل المؤدية إليه.<sup>1</sup>

لكن السؤال المطروح هو كيف يساهم المجتمع المدني في مكافحة الفساد في الإدارة المحلية؟ يمكن للمجتمع المدني أن يكافح الفساد في الإدارة المحلية عن طريق مجموعة من المشاركات والتي تحسب له وعليه وهي تعزز مسألة الثقافة في أداء المجالس المنتخبة.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> حسين فريجة، "المجتمع الدولي و مكافحة الفساد"، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد 5، جامعة بسكرة ص 48.

<sup>2</sup> رضا هنسي، "دور المجتمع المدني في الوقاية من جرائم الفساد و مكافحتها"، دفاقر السياسة و القانون، العدد الأول ، جامعة ورقلة، 2009، ص88.

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

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

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

2- نشر الوعي القانوني لدى المواطن المحلي حتى يتشبع بثقافة قانونية تنفعه لمحاربة الفساد بكل أشكاله.<sup>2</sup>

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

4- تنسيق الجهود والتعاون عن طريق إنشاء شبكات محلية والانضمام إلى الشبكات الوطنية والدولية المختصة في مكافحة الفساد من أجل اكتساب الخبرات وتبادل المعلومات، والاستفادة من التجارب والتخطيط السليم للوصول إلى الأهداف المنشودة<sup>3</sup> ممارسة سياسة الضغط على الحكومة وذلك بمطالبتها بنشر قضايا الفساد لعب دور الوسيط بين الحكومة والإدارة وأجهزتها لإيصال شكاوي المواطنين بناء مؤسسات لمكافحة الفساد على المستوى المحلي حتى تساهم بشكل مباشر في الوقاية من الفساد والحد منه وذلك عن طريق:

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

: وضع إطار قانوني يحكم النشاط الجمعي في الجزائر يفرض العديد من القيود التي تؤثر على فعالية هذا النشاط لذا يجب تحريرها من هذه القيود حتى تؤدي دورها كما يجب. ثانيا: دور الإعلام في مكافحة الفساد في الإدارة المحلية.

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

<sup>1</sup> د خضر عباس عطوان، دور مؤسسات المجتمع المدني في مكافحة الفساد، جامعة النهريين ،كلية الحقوق بغداد، العراق، ص16.منقولة من الموقع : <http://www.nazaha.iq/conf.7-soli.1.PDF>

<sup>2</sup> المرجع السابق . درداوي عبد المالك ، دور المجتمع المدني في مكافحة الفساد ، مداخلة منشور، ص7

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

الإعلام: هو عملية الإخبار والتي تكون إما عن طريق الجرائد أو المجلات أو الراديو أو التلفزيون فمعنى كلمة إعلام في اللغة في أن أصلها هو أعلم يعلم، أي أخبر، خبرة.<sup>1</sup>

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

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

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

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

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

- ضرورة تفعيل الصحافة القيمية والإعلام القيمي، وهو منظومة القيم لدى الصحفيين المتمثلة في الأيدولوجيا والمفاهيم السائدة في المجتمع كالتزامه للوطن ، والوعي الديني والحرية وتوفير الأمن والأخلاق والشرف.<sup>4</sup>

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

- تحمل مسؤولية الكشف عن الفساد وتتبعه خصوصا عند كشفه وإحالة المفسدين إلى التحقيق والكشف عن الظروف التي دفعتهم إلى الفساد حتى يكونوا عبرة.<sup>5</sup>

<sup>1</sup> اعصام عبد الفتاح مطر ، مرجع سابق، ص 506.

<sup>2</sup> بتول عبد العزيز رشيد، دور الصحافة في تدعيم آليات الأنسجة الوطنية لمكافحة الفساد، ورقة بحث منشورة 2010، ص8.

<sup>3</sup> هادي غزوان ، دور وسائل الإعلام في مكافحة الفساد المالي و الإداري "، مقالة منشورة في جريدة الصباح على الموقع الإلكتروني.

<sup>4</sup> عبيدة صبطي، صباح سليمان، وسائل الإعلام كآلية لمكافحة الفساد في المجتمع " مداخلة، قسم العلوم الاجتماعية، كلية العلوم الإنسانية و الاجتماعية ، جامعة بسكرة.

<sup>5</sup> د ناجي أوليفي، "المعالجة الإعلامية قضايا الفساد الاقتصادي في الصحافة الجزائرية"، دراسة وصفية ليومية الخبر الجزائرية، 2011 ص9

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

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

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

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

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

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

وأهم وسيلة لمشاركة القطاع الخاص في مكافحة الفساد هي العمليات العادلة والشفافة التي تشمل حوكمة الشركات وأخلاقيات العمل وغيرها .<sup>1</sup>

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

<sup>1</sup> Riadh bourriche. Convenance et medias: une relation étroite, Revue elmofaker N=07 Mohamed khaidr, 2011, p5.

وبالرجوع إلى اتفاقية الأمم المتحدة وفي مادتها 12 فيما يحقق الفساد من القطاع الخاص والتي تنص على ما يلي :<sup>1</sup>

تتخذ كل دولة ظرف وفقا للمبادئ الأساسية القانونها الداخلي وتدابير لمنع ضلوع القطاع الخاص في الفساد ، ولتعزيز معايير المحاسبة ومراجعة الحسابات في القطاع الخاص .

وتفرض عند الاقتضاء عقوبات مدنية أو إدارية أو جنائية تكون فعالة ومتناسقة، وراعاة على عدم الامتثال لهذه التدابير .<sup>2</sup>

2- يجوز أن تتضمن التدابير الرامية إلى تحقيق هذه الغايات ما يلي : أ- تعزيز التعاون بين أجهزة تنفيذ القانون وكيانات القطاع الخاص ذات الصلة.

ب- العمل على وضع معايير وإجراءات تستهدف صون نزاهة كيانات القطاع الخاصة ذات الصلة، بما في ذلك وضع مدونات قواعد سلوك من أجل قيام المنشآت التجارية، ومنع تضارب المصالح .

ت- تعزيز الشفافية بين كيانات القطاع الخاص، بما في ذلك اتخاذ التدابير عند الاقتضاء بشأن هوية الشخصيات الاعتبارية والطبيعية الطالعة في إنشاء وإدارة الشركات.

ث- منع تضارب المصالح يفرض قيود حسب الاقتضاء ولفترة زمنية معقولة على ممارسة الموظفين العموميين السابقين مهنيًا، أو على عمل الموظفين العموميين في القطاع الخاص بعد انتقالهم أو تقاعدهم، وممارسة تلك الأنشطة ذات صلة مباشرة بالوظائف التي أشرفوا عليها أثناء مدة خدمتهم .

ج- ضمان أن تكون لدى منشآت القطاعات : مع الأخذ ببنيتها وحجمها بعين الاعتبار ضوابط كافية لمراجعة الحسابات داخليا، تساعد على منع أفعال الفساد وكشفها .

ح- بغية منع الفساد تتخذ دولة طرف ما يلزم من تدابير وفقا لقوانينها ولوائحها المتعلقة بمسك الدفاتر والسجلات والكشف عن البيانات المالية، ومعايير المحاسبة ومراجعة الحسابات، ومنع القيام بالأفعال التالية بغرض ارتكاب أي من الأفعال المجرمة وفقا لهذه الاتفاقية.<sup>3</sup> إنشاء حسابات خارج الدفاتر.

إجراء معاملات دون تدوينها في الدفاتر أو دون تبينها بصورة واضحة.

ت- تسجيل نفقات وهمية.

قيد التزامات مالية دون تبين عرضها على الوجه الصحيح.

<sup>1</sup> عيسى جاسم سيار، دور سياسات و آليات حوكمة الشركات في مكافحة الفساد الإداري و المالي في الوطن العربي، منظمة التنمية العربية، مصر، 2011، ص 147.

<sup>2</sup> د عصام عبد الفتاح، مرجع سابق ، ص523

<sup>3</sup> كل ما تضمنته المادة 12 من اتفاقية الأمم المتحدة فيما يخص التدابير الوقائية التي جاءت في الفصل الثاني، الطبعة الثانية المنقحة 2012

استخدام مستندات زائفة.

ح- الإلتلاف المتعمد لمستندات المحاسبة قبل الموعد الذي يفرضه القانون.

خ- على كل دولة ألا تسمح باقتطاع النفقات التي تشمل رشاوى من الوعاء الضريبي لأن الرشاوى هي من أركان الأفعال المجرمة وفقا للمادتين 15 و 16 وهذه الاتفاقية وكذلك عند الاقتضاء سائر النفقات المتكبدة في تعزيز السلوك الفاسد.

### منظمات ومؤسسات غير حكومية أخرى لمكافحة الفساد

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

1-الجمعية الجزائرية لمكافحة الفساد : وهي كفرع وطني لمنظمة الشفافية العالمية في الجزائر، وهي غير معترف بها لدى السلطات الجزائرية ويترأسها الصحفي والكاتب جيلالي حجاج الذي يبذل نشاطا كبيرا وباقي الأعضاء في مجال مكافحة الفساد والتشهيرية .

2-خلية مكافحة الفساد وحماية المال العام : وهي حلية تابعة للرابطة الجزائرية للدفاع عن حقوق الإنسان التي يترأسها المحامي مصطفى بوشاشي، مهمتها رصد مؤشرات الرشوة بناء على ملفات قضائية يعالجها محاموا الرابطة .

3- المنظمة العربية لمكافحة الفساد: وهي مؤسسة مستقلة هدفها مكافحة الفساد بكل أشكاله تأسست سنة 2005، وتم تسجيلها في المملكة المتحدة واتخذت من بيروت مقرا لها.<sup>1</sup>

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

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

فالأجهزة غير الحكومية المحلية تلعب دورا حيويا فعلا في مكافحة الفساد ذلك لأنها تمثل البنية القاعدية للمجتمع، فهي تتكون من ذلك المواطن الغيور على وطنه ومهما كانت صفته سواء كان إعلاميا أو جمعويا أو من القطاع الخاص، فعمله يعد مكملا لعمل الدولة ومساعد لها خصوصا في القضاء على ظاهرة الفساد، لذا يفترض بهذه الأخيرة أن تدعمه، وتوفر له قواعد تحميه، وتسهل عمله، كما يمكن أن تنقل جزءا من الواقع في الجزائر حيث لا توجد ولا جمعية مكافحة الفساد والقصد هنا جمعيات مستقلة لا كتلك التي تكون تابعة لأحزاب سياسية، على الرغم

<sup>1</sup> بلال خروفي، مرجع سابق، ص 22

من أن العمل الجهوي هو حق مكرس دستوريا، غير أن هناك جمعيات أودعت ملفات لأجل الحصول على اعتماد رفضت لذا تطرح السؤال أين الخلل و ما هذا التناقض؟  
الخلل طبعا يمكن في من يقف وراء الفساد ولا يريد أن يفتضح أمره وهذا هو الشيء الذي يجعل اكبر قضايا الفساد لا تزال مطروحة أمام العدالة دون الفصل النهائي أي لا تزال قيد التحقيق.

### المطلب الثاني : حوكمة الإدارة المحلية

سعيها منها في تقريب الإدارة من المواطن وكذا إشراكه في عملية اتخاذ القرار على المستوى المحلي، تحاؤل الجزائر الاتجاه نحو تطبيق نموذج حوكمة الإدارة المحلية في إطار تحكمه الشفافية والنزاهة ، وللتعرف على هذه المبادئ أكثر، لابد من التعرف إلى مفهوم الحوكمة (مطلب أول)، وتدعيمها بوسائل الإدارة المعاصرة وهي الإدارة الإلكترونية (المطلب الثاني).

### الفرع الأول: تعريف الحوكمة المحلية

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

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

وبالعودة إلى الحضارة الإسلامية نجد أن الحكومة كانت في بداية الدولة الإسلامية وعرفت تطورا لا مثيل له خصوصا في زمن خلافة الفاروق عمر بن الخطاب رضي الله عنه.<sup>2</sup>

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

أما عن التعاريف المختلفة والتي جاءت وفقا لأصحابها هي :

عرفت مؤسسة التمويل IFC الحوكمة على أنها النظام الذي يتم من خلاله إدارة الشركات والتحكم في أعمالها.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> ويكيبيديا: Wikipedea.org تم تصفح الموقع يوم 16/04 / 2015 على الساعة 15:24

<sup>2</sup> عمار بوضياف ، شرح قانون البلدية، القانون 12 - 07 مرجع سابق ، ص 161.

<sup>3</sup> د أكرم إلياسري، التحول من الحوكمة الحلية إلى الحوكمة المحلية الرشيدة ، موقع جامعة كربلاء كلية العلوم السياسية على الموقع [tonrism.uokarbala.edu.org](http://tonrism.uokarbala.edu.org) اطلع عليه يوم 20/04/2015 على الساعة 23

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



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

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

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

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

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

- توفير وتدعيم الخدمة العمومية وتحسين نوعيتها. وبالتمعن في هذا التعريف للحكم الراشد نجد أن المشرع الجزائري قد ركز على مؤشرين ، مؤشر السلوك أين تكون الإدارة مهتمة بانشغالات المواطن ويتضمن مؤشر التسيير أيضا في إشارته العمل في إطار الشفافية.<sup>1</sup>

### مبررات ظهور الحوكمة في الجزائر:

في إطار التطورات السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي يشهدها العالم في أواخر القرن العشرين، والتي انعكست على دور الدولة، وكنتيجة للأزمات التي عرفها العالم. وأدت إلى الاهتمام بالحكومة.<sup>2</sup>

نجد أن كثير من الدول فشلت في تطبيق برنامج تنمية مثالية وذلك سبب تفكيرها في كيفية الحفاظ على السلطة أكثر من تفكيرها في كيفية ممارسة هذه السلطة، كما أثبتت الدراسات

<sup>1</sup> المرجع السابق، ص. 163. في القانون 06-06 المؤرخ في 21 محرم عام 1427هـ الموافق لـ 20 فيفري 2006 المتضمن القانون التوجيهي للمدينة

<sup>2</sup> " راجع المادتين 02 و 03 من المرسوم الرئاسي رقم: 11-426 المتعلق بتحديد تشكيلة الديوان المركزي لقمع الفساد و تنظيمه و كفيات سيره، المؤرخ في 08 ديسمبر 2011.

المعاصرة في هذا المجال أن المسارات الجديدة للتنمية تؤكد على ضرورة تطبيق الحوكمة خصوصا بعد الاهتمام المتزايد بالإدارة المحلية في إطار التوجه نحو توسيع مشاركة المواطنين وتقليص دور الدولة من جهة، ومن ناحية أخرى القضاء أو الحد من الفساد الذي تفشى في الإدارات عموما والإدارة المحلية خصوصا والجزائر تملك من الآليات بما يدفعها للتقدم نحو طريق تجسيد الحكم الراشد.<sup>1</sup>

حيث تتوفر على منظومة تشريعية وقانونية، متطورة وراقية، فقد أقر دستور 96 و 89 مبادئ وآليات الحكم الديمقراطي، والتي هي مبادئ الحكم الراشد، لكن هذه المبادئ تحتاج إلى تفعيل، وأيضا من خلال قانوني البلدية والولاية، نجد أن الجزائر تحاول تسخير آليات الحكم الراشد من أجل إرساء دعائمه الأساسية لمكافحة الفساد. والفساد في الإدارة المحلية، هو ميزة للحكم السيئ.<sup>2</sup>

### الفرع الثاني : أطراف أو فواعل الحوكمة .

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

#### 1- الدولة :

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

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

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

/ تقديم المساعدة الاجتماعية، للشرائح المجتمعية التي تستحقها. ومن أجل أن تقوم الدولة

بمسئولياتها في توفير البيئة الملائمة التي تتضمن تحقيق الحوكمة من خلال توفير الإطار

التشريعي والتنظيمي لضمان الظروف الجيدة، لتحقيق هدف الوصول إلى الحكم الراشد، لكن يجب

فتح المجال أمام القطاع الخاص والمجتمع المدني للمشاركة في العملية السياسية.<sup>3</sup>

#### 2- الإدارة المحلية :

باعتبار الإدارة المحلية نظام لا مركزي يعمل على تخفيف العبء على الإدارة المركزية، فنسمح

لهذه الأخيرة بالتفرغ للقضايا ذات البعد الوطني، أما الإدارة المحلية فهي أساس تحقيق تنمية

<sup>1</sup> مركز الحياة لتنمية المجتمع المدني " أكاديمية الرشيدة جدل لم يحسم"

<sup>2</sup> منير نوري، غرس فاطمة الزهراء، " الحكم الراشد و الفساد الإداري"، الملتقى الوطني حول سبل تطبيق الحكم الراشد بالمؤسسات الاقتصادية، سكيكدة، الجزائر. 1-3 فيفري 2007، ص16.

<sup>3</sup> بلال خروبي، مرجع سابق، ص 40

بمفهومها الشامل على مستوى الجماعات المحلية من خلال توحيد جهود المواطنين وذلك بفتح المجال أمامهم ، في وضع القرار وممارسة الرقابة الشعبية وأن تكون شفافة في التعامل مع جمهورها، وفقا لما تقره القوانين والأنظمة من أجل كسب ثقة الجمهور وتعزيزها.<sup>1</sup>

### 3- المجتمع المدني :

نظرا للإقرار بأهمية المجتمع المدني في المجال التنموي، حيث أصبح محور اهتمام كل من وسائل الإعلام، والمجال الأكاديمي، كان لزاما على السلطات المحلية أن تتقرب من المجتمع المدني وتتعامل معه على أساس أن العلاقة بينهما هي علاقة تبادلية ولا تنحصر في طرف واحد فهي التي يقع على عاتقها تأطير المواطنين ، كذلك هو جهاز شعبي للرقابة على التنفيذ.

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

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

/ غياب التمويل المادي و اللوجيستي الكافي للقيام بنشاطات فعالة . / غياب البيئة القيمية و الثقافية اللازمة أي عدم تفاعل الأفراد و الجماعات. / التبعية للحكومة في اتجاهات النشاط و القرارات المتخذة.<sup>2</sup>

### - القطاع الخاص :

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

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

<sup>1</sup> عمارة بوضياف، شرح قانون الولاية ، ص 165.

<sup>2</sup> بلال خروبي، مرجع سابق، ص 42.

<sup>3</sup> عمار بوضياف، شرح قانون الولاية ، مرجع سابق، ص 166

### المطلب الثالث : عصرنة الإدارة المحلية

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

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

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

#### أولا : مفهوم الإدارة الالكترونية.

بالرغم من حداثة المصطلح إلا أن هناك العديد من التعاريف التي تعرضت لهذا المصطلح مع أن اغلبها جاء في تعريف الحكومة الالكترونية على أساس التداخل الموجود بين المصطلحين، ولقد جاءت أغلب التعريفات إلى ربط الإدارة الالكترونية بالخدمة العامة المعقلنة، أين يعرفها السعيد بن المعلا بأنها " تمثل تحولا أساسيا في مفهوم الوظيفة العامة، بحيث ترسخ قيم الخدمة العامة. ليصبح جمهور المستفيدين من الخدمة محور اهتمام مؤسسات الدولة كما يتعدى مفهومها إلى هدف التميز في تقديم الخدمة إلى التواصل مع الجمهور بالمعلومات وتعزيز دوره في المشاركة، وتم تعريفها على أنها عبارة عن عملية إدارية قائمة على الإمكانيات المتميزة للانترنت وشبكات الأعمال في التخطيط والتنظيم والتوجيه والرقابة على الموارد والقدرات الجوهرية للشركة، المنظمة والآخرين بدون حدود من اجل تحقيق أهدافها أي الشركة أو المنظمة.<sup>1</sup>

كما عرفها البنك الدولي على أنها مفهوم ينطوي على استخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصالات، بتغيير الطريقة التي يتفاعل من خلالها المواطنين، والمؤسسات التجارية مع الحكومة، للسماح للمشاركة المواطنين في عملية صنع القرار، وربط طرق أفضل للوصول إلى المعلومات، وزيادة الشفافية وتعزيز المجتمع المدني.<sup>2</sup>

والإدارة الالكترونية هي مفهوم يشمل كل الأعمال الالكترونية في إشارة إلى قطاع منظمات الأعمال، كما يمثل جزء من الحكومة الالكترونية، التي تمثل الإدارة العامة الالكترونية، والتي

<sup>1</sup> عبد الستار العلي و آخرون، المدخل إلى إدارة المعرفة، دار السيرة للنشر و التوزيع، عمان، 2006، ص240

<sup>2</sup> محمد سمير احمد، الإدارة الالكترونية، دار الميسرة للنشر و التوزيع و الطباعة، عمان، 2009، ص23

تمثل الهيئات ذات الطابع الخدمي الحكومي التي توجه خدماتها للأفراد أو المؤسسات في مقابل ذلك تعمل الإدارة الالكترونية وفق آلية شبكة تضم الانترنت، في ضل وجود معلومات.

وتم تعريفها وهو المتفق عليه على أنها " استدام الوسائل والتقنيات الالكترونية بكل ما تقتضيه الممارسة، أو التنظيم، أو الإجراءات، أو التجارة أو الإعلان "1 ثانيا: عناصر ووظائف الإدارة الالكترونية .

تتطلب الإدارة الإلكترونية عناصر أساسية من الواجب توفرها من أجل أداء الإدارة الإلكترونية لوظائفها وتتمثل في العناصر ثم الوظائف<sup>2</sup>.

#### أ. عناصر الإدارة الإلكترونية:

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

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

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

. لغات البرمجة : وهي لغة كتابة البرامج مثل

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

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

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

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

4. صناع المعرفة: وتتمثل في القيادات الرقمية وتشمل الرأسمال الفكري والمديرون والمحللون للموارد المعرفية، فدور صناع المعرفة هو خلق ثقافة معرفية عن طريق رقمنة أساليب العمل

<sup>1</sup> Riqdh bourich; le rôle des TIC dans le Bon gouvernement, participation avec cette communication au séminaire national, Information et société de la connaissance, la faculté de sciences sociales et humains, université mentonir, Constantine-Algérie, organisé le 18-19 /04/2009, p3.

<sup>2</sup> د محمد محمود الطعمنة، طارق شريف العلوش ، الحكومة الالكترونية وتطبيقاتها في الوطن العربي، المنظمة العربية للتنمية الإدارية ، الأردن، 2004، ص 10، 11.

الإداري، إذ لا بد من وجود عنصر التكامل أثناء التأسيس النموذج الإدارة الالكترونية، عن طريق إعطاء الأولوية لتكامل العمليات.

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

#### 1. التخطيط الالكتروني :

التخطيط هو التنبأ بالمستقبل والاستعداد له هكذا عرّفه هنري فايول<sup>1</sup>، يعتمد التخطيط الالكتروني على استخدام التخطيط الاستراتيجي ويسعى نحو تحقيق الأهداف الإستراتيجية، حيث تتم القرارات التي تستخدم النظم الالكترونية في تخطيط أعمالها بالشمولية كخدمة مختلف أقسام المنظمة وإدارتها ويعتمد أيضاً على استخدام نظم جديدة للمعرفة كنظم دعم القرار والنظم الخبيرة، ونظم الشبكات العصبية الاصطناعية ، ونجد أن التخطيط الالكتروني يختلف عن التقليدي في النقاط الآتي ذكرها :

- التخطيط الالكتروني هو عملية ديناميكية في اتجاه الأهداف الواسعة والمرتبة الأنية، وقصيرة الأمد وقابلة للتطوير المستمر يعكس التخطيط التقليدي الذي يحدد الأهداف من أجل تنفيذها في السنة القادمة وعادة ما يكون تفسير الأهداف له الأثر السلبي على كفاءة التخطيط.

- أن المعلومات الرقمية دائمة التدفق تضيي استمرارية على كل شيء في المؤسسة.

- التخطيط الالكتروني هو تخطيط أفقي في إطاره العام يشكل بين الإدارة والعاملين، بينما التخطيط التقليدي كان في جوهره تخطيط أعلى أسفل<sup>2</sup>.

#### 2. التنظيم الالكتروني :

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

1. محمود شحماط، المدخل إلى العلوم الإدارية ، أسس و مبادئ علم الإدارة العامة ، دار هومة للنشر و التوزيع، الجزائر، 2010، ص114

2 غنيم احمد محمد، الإدارة الالكترونية ، أفق الحضر و تطلعات المستقبل ، المكتبة العصرية المصورة. 2004، ص 59، 57.

<sup>1</sup> عبد الستار العلي وآخرون ، المخل إلى إدارة المعرفة، عمان، دار السيرة للنشر والتوزيع 2006، ص240

<sup>2</sup> نجم عبود نجم ، الإدارة الالكترونية الاستراتيجية و الوظائف و المشكلات ، دار المريخ الرياض ، 2004 ص237، 236

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

### 3. التوجيه الإلكتروني :

ويعتمد على وجود قيادات الكترونية والتي تسعى إلى تفعيل دور الأهداف الدينامكية، والعمل على تحقيقها، كما يعتمد أيضا وجود قيادات قادرة على التعامل والتفاعل بطريقة الكترونية مع الأفراد الأخرى والقدرة على تحفيزهم وتعاونهم الانجاز الأعمال المطلوبة كما يعتمد التطبيق الكفاء للتوجيه الإلكتروني على استخدام شبكات الاتصالات الالكترونية المتقدمة.<sup>1</sup>

### 4 الرقابة الالكترونية :

وهي الرقابة الالكترونية الأكثر اقترابا من الرقابة القائمة على الثقة، بدلا من الرقابة التقليدية القائمة على العلاقات والمساءلة الرسمية، وهذا يفسر الاتجاه المتزايد نحو التأكد على الثقة الالكترونية والولاء الإلكتروني بين العاملين والإدارة، وهذا ما يحول الرقابة كرسد إلى الرقابة عملية وتدقق مستمر، وهناك العديد من المزايا للرقابة الالكترونية 2 وهي :

/ تحقيق الرقابة المستمرة بدلا من الرقابة الدورية. به تحقيق الرقابة الآنية وبالنقرات بدل الرقابة والتقارير . / تقليص المفاجئات التي تحدث داخل المنظمة.

/ تحفز العلاقة القائمة على الثقة مما يقلل الجهد الإداري المطلوب في الرقابة.

/ تساعد على انخراط الجميع في معرفة ماذا يوجد داخل المنظمة إلى حد كبير من أجل تحقيق مستلزمات الرقابة والحد من المفاجئات وأزمات المنظمة.

الإدارة الالكترونية هي كأي تقنية حديثة لها حدين حد سالب والآخر إيجابي فمن خلال الأهداف الإدارة الالكترونية يمكن لنا أن نستخلص إيجابياتها وأيضاً معوقاتها ومخاطرها أو عيوبها.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> اغنيم أحمد محمد، مرجع سابق ، ص 60.

<sup>2</sup> نجم عبود نجم ، مرجع سابق، ص 239.

# خاتمة



## خاتمة

من خلال دراستنا لهذا الموضوع نستنتج أن الفساد أضحى مادة خصبة للبحث العلمي ليس فقط في الدول النامية لكن أيضا في الدول المتقدمة، وهذا ما يؤكد على عمومته وانتشاره والنظر إليه باعتباره ظاهرة خطيرة شديدة التعقيد ويجب أن تعالج ضمن مجموعة من الأسباب بعضها طويل المدى وبعضها الآخر مباشرة وفعال مع الأخذ في الاعتبار طبيعة أنماط الفساد وطبيعة المجتمع الذي تمارس فيه هذه الأنماط هذا ما دفع جميع دول العالم لرصد منظومة قانونية تهدف إلى التقليل ومحاربة الفساد بجميع أشكاله وعلى جميع المستويات.

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

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

- 1- تراجع الوازع الديني والأخلاقي لدى موظفي ونواب الجماعات المحلية.
- 2- ضخامة المهام والاختصاصات الموكلة لهم خصوصا رئيس المجلس الشعبي البلدي البلدية الجلفة عند مقارنته بأي رئيس بأي بلدية هنا الفرق ؟
- 3- تدني الرواتب الشهرية التي يتقاضاها موظفي الإدارة المحلية وكذا منتخبي المجالس المحلية.
- 4- الجهل ببعض القوانين كان سببا في تفشي الفساد.
- 5- نقص التجربة لدى نواب المجالس المحلية.
- 6 - انعدام الثقة بين المواطن والإدارة.
- 7- اتساع الرقعة على الموقع بازدياد حجم التفاوت الطبقي وتدهور الوضع المعيشي وصعوبة تدارك الأمر من طرف الدولة.

8- ضعف المؤسسات الرقابية لعدم استقلاليتها، فمعظمها تخضع للسلطة التنفيذية.  
9 - الفساد المحلي يؤدي إلى الاستقرار الاجتماعي والسياسي.

10- أهم الاستنتاجات على الإطلاق هي أننا نعاني من أزمة أخلاق بالدرجة الأولى والأخيرة  
لذلك نجد أن الإدارة المحلية تحتاج إلى إصلاح إستراتيجي اجتماعي يتركز على أهم التوصيات  
التالية :

1- إعادة النظر في المنظومة القانونية من أجل معالجة الأسباب المؤدية للفساد وليس  
معالجة الانحرافات الناتجة عنه وهذا من خلال القيام بدراسة إستراتيجية لوضع قواعد  
قانونية كفيلة بالقضاء على الفساد.

1- وضع مدونة أخلاقية تحكم موظفي وعمال الجماعات المحلية.

2- تطبيق معايير الجدارة والكفاءة والنزاهة في التوظيف بدءا من أدنى درجة إلى أعلاها

3- و للتصدي للفساد لا بد من إشراك كل الأوساط الفعالة في المجتمع من أجل الحد منه

4- ضرورة استقلالية الهيئات المتخصصة في مكافحة الفساد.

5- تبني الحوكمة المحلية لأنها أثبتت نجاعتها لدى الدول التي طبقتها لمكافحة الفساد.

6- ضرورة تعميم استعمال الرقمنة والتحول إلى الإدارة الإلكترونية لمواكبة العصر والحد من  
ظاهرة الفساد.

# قائمة المصادر والمراجع

## قائمة المصادر والمراجع: القرآن الكريم:

- 1- الآية 27 من سورة الأنفال
- 2- الآية 30 من سورة البقرة .
- 3- الآية 33 و 34 من سورة النمل .
- 4- الآية 51 من سورة النساء.
- 5- الآية 88 و 22 من سورتي النمل والأنبياء .
- 6- سورة البقرة الآية 188.
- 7- رواه البخاري، في كتاب الأحكام، رقم 7151.
- 8- رواه البخاري، في كتاب الأحكام، رقم 7150.

## الوثائق الرسمية.

- راج المادة 06 من المرسوم الرئاسي رقم: 426-11.
- راجع المادة 07 و 08 من المرسوم الرئاسي رقم: 426-11
- راجع المواد 10 و 11 من المرسوم الرئاسي رقم: 426-11.
- د مرسوم رئاسي رقم 06-413 مؤرخ في أول ذي القعدة عام 1427 الموافق 22 نوفمبر 2006, يحدد تشكيله الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وتنظيمها وكيفية سيرها.
- مرسوم رئاسي رقم 06-413 مؤرخ في اول ذي القعدة عام 1427 الموافق ل 22 نوفمبر 2006 يحدد تشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وتنظيمها وكيفية تسييرها.
- المادة 25 من المرسوم الرئاسي رقم 95-377 و لمزيد من التفاصيل أنظر المادة 28 من نفس المرسوم.
- راجع المادة 06 من المرسوم التنفيذي رقم: 92/78 المتضمن صلاحيات المفتشية العامة للمالية، المؤرخ في 22 فيفري 1992 ، العدد 53. 1691
- راجع المادة 04 من المرسوم رقم : 80/53 .
- راجع المادة 01 من المرسوم رقم: 80-53 المتضمن إحداث المفتشية العامة للمالية، المؤرخ 01 مارس 1980، العدد 10، ص: 350.
- الفقرة 4 من المادة 8 من القانون الأساسي للوظيفة العمومية .
- راجع المادتين 02 و 03 من المرسوم الرئاسي رقم: 426-11 المتعلق بتحديد تشكيلة الديوان المركزي لقمع الفساد و تنظيمه و كيفية سيره، المؤرخ في 08 ديسمبر 2011.

- عزيز جمال أميار يتهمون أحزاب بالبنزسة على حساب انشغالاتهم "الشروق اليومي" جريدة جزائرية يومية في 9 مارس 2011 ، ص 2
- عمارة بوضياف، شرح قانون الولاية ، ص 165.
- المرسوم الرئاسي رقم: 04/128 المؤرخ في: 19 أبريل 2004 يتضمن التصديق بتحفظ على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، المعتمدة من قبل الجمعية العامة للأمم المتحدة بنيويورك في 31 أكتوبر 2003 ،
- راجع المادة 02 من المرسوم الرئاسي رقم: 06/413 يحدد تشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته تنظيمها و كيفية سيرها، المؤرخ في 22 نوفمبر 2006
- المرسوم الرئاسي 95-377. المؤرخ في 20/11/1995. المتعلق بالنظام الداخلي بمجلس المحاسبة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية ، العدد 72.
- المادة 12 من القانون 06-01 المتعلق بالقانون الوقاية من الفساد ومكافحته .
- القانون رقم 06-01 مؤرخ في 21 محرم عام 1427 الموافق ل 20 فبراير سنة 2006 يتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته المدة خمس سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة وتنتهي مهامهم حسب الاشكال نفسها "
- ج ر ج ج عدد 26 لسنة 2004 في القانون رقم: 06/01 المؤرخ في: 20 فيفري 2006 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 14 لسنة 2006 ، المعدل و المتمم بموجب الأمر رقم 05/10
- راجع المادة 20 من القانون رقم: 06/01 المتعلق بالوقاية من الفساد و مكافحته
- راجع المادة 21 من القانون رقم: 06/01 المتعلق بالوقاية من الفساد و مكافحته. في نفس المرجع.
- راجع المادة 22 من القانون رقم: 06/01 المتعلق بالوقاية من الفساد و مكافحته.
- راجع المادة 17 من القانون رقم: 06/01 المتعلق بالوقاية من الفساد و مكافحته.

### الكتب والمجلات:

- أحمد صقر عاشور (2010)، قياس ودراسة الفساد في الدول العربية، في مؤشر الفساد في الأقطار العربية، إشكاليات القياس والمنهجية، المنظمة العربية لمكافحة الفساد والمؤسسة العربية للديمقراطية، بيروت، الطبعة الأولى.
- أحمد صقر عاشور، قياس ودراسة الفساد في الدولة العربية في مؤشر في الأقطار العربية، إشكالية القياس والمنهجية، المنظمة العربية لمكافحة الفساد والمؤسسات العربية الديمقراطية، بيروت، ط1.

- احمدي عبد العظيم، عولمة الفساد وفساد العولمة، دار الجامعة الإسكندرية، الطبعة الأولى، مصر، 2008.
- أ.د-عامر الكبيسي، الفساد العالمي الجديد واستراتيجية مواجهته، كتاب الرياض 163، مؤسسة اليهامة الصحفية، الرياض.
- آدم نوح علي معاينة ، "مفهوم الفساد الإداري ومعاييرته في التشريع الإسلامي"، دراسة مقارنة ، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية ، مجلد 21 ، العدد الثاني ، دمشق ، 2005 .
- إكرام بدر الدين، ظاهرة الفساد السياسي، مجلة الفكر العربي، معهد الإنماء العربي، بيروت، 1993.
- بتول عبد العزيز رشيد، دور الصحافة في تدعيم آليات الأنسجة الوطنية لمكافحة الفساد، ورقة بحث منشورة 2010.
- به آدم نوح القضاة، التحو نظرية إسلامية لمكافحة الفساد الإداري والتعامل مع تبعاته"، المؤتمر العربي الدولي لمكافحة الفساد، أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية، مركز الدراسات والبحوث، الرياض، 2003.
- بيير سلنجر، أمريكا المستبدة، الولايات المتحدة والسيطرة على العالم، تر - د. حامد فرزات، منشورات دار الكتاب العربي، ط1، دمشق، 2001.
- جان توشار (1981) تاريخ الفكر السياسي، ترجمة علي مقلد، العالمية للطباعة، بيروت، ص 31.
- جلال معوض، الفساد السياسي في الدول النامية، مجلة دراسات عربية، بيروت، العدد 4، 1987.
- حاحة عبد العالي ، الآليات القانونية لمكافحة الفساد الإداري في الجزائر ، أطروحة دكتوراه ، قانون عام كلية الحقوق والعلوم الانسانية ، جامعة بسكرة ، 2013 .
- حسين مصطفى حسين ، الادارة المحلية المقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 1982.
- د أكرم إلياسري، التحول من الحوكمة الحلية إلى الحوكمة المحلية الرشيدة ، موقع جامعة كربلاء كلية العلوم السياسية على الموقع [tonrism.uokarbala.edu.org](http://tonrism.uokarbala.edu.org) اطلع عليه يوم 20/04/2015 على الساعة 23
- د بودهان موسى، النظام القانوني لمكافحة الفساد في الجزائر، منشورات ANEP ، 2009.
- د داود الشيخ، صلاح عبد الرزاق، الفساد والإصلاح، منشورات اتحاد الكتاب العربي، دمشق، 2003.
- د عبد الرزق الشخيلي ، الإدارة المحلية (دراسة مقارنة )، جامعة مؤتة الأردن 2011.
- د محمد محمود الطعمنة، طارق شريف العلوش ، الحكومة الالكترونية وتطبيقاتها في الوطن العربي، المنظمة العربية للتنمية الإدارية ، الأردن، 2004.

- د محمد ياسين غادر ، " محددات الحوكمة معاييرها" ، المؤتمر العالمي الدولي ، عولمة الإدارة في عصر المعرفة يومي 15-17 ديسمبر 2012، جامعة الجنان ، طررابلس، لبنان.
- د مطر عصام عبد الفتاح، الفساد الإداري ( ماهيته ، أسبابه ، مظاهره)، الدار الجامعية الإسكندرية، 2003.
- د مليكة هنان، جرائم الفساد (الرشوة والاختلاس وتكسب الموظف العام من وراء وظيفته في الفقه الإسلامي وقانون مكافحة الفساد الجزائري مقارنا ببعض التشريعات العربية)، دار الجامعة، الإسكندرية، 2010.
- د ناجي أوليفي، "المعالجة الإعلامية قضايا الفساد الاقتصادي في الصحافة الجزائرية" ، دراسة وصفية ليومية الخبر الجزائرية، 2011.
- د-أحمد محمد المومني، مفهوم الفساد والشفافية وعلاجه بين الماضي والحاضر، مؤتمر الفساد وآثاره على التنمية الاقتصادية والاجتماعية، الجامعة الأردنية وهيئة مكافحة الفساد، 2010.
- د-براهيم عبد الكريم الغازي (1973)، تاريخ القانون في وادي الرافدين والدولة الرومانية، مطبعة الأزهر، بغداد.
- د-سولفيان جون وألكسندر شكولينكوف، مكافحة الفساد: منظورات وحلول القطاع الخاص، مركز المشروعات الدولية الخاصة، واشنطن، 2005.
- د-عصام سليمان، (1989) مدخل إلى علم السياسة، دار النضال، بيروت.
- د-محمد عبد الوهاب، أنظمة إدارة الجودة والبيئة، الطبعة الأولى، دار وائل للتوزيع والنشر، عمان، 2002.
- الرازي محمد أبي بكر بن عبد القادر ، مختار الصحاح ، دار الكتاب العربي ، بيروت 2004 .
- رضا هنسي، "دور المجتمع المدني في الوقاية من جرائم الفساد و مكافحتها" ، دفاثر السياسة والقانون، العدد الأول ، جامعة ورقلة، 2009.
- سامر عادل حسين، الفساد الإداري ودور المنظمات العالمية والعربية في مكافحة الفساد مع الإشارة إلى تجارب بعض الدول، مجلة النزاهة للبحوث والدراسات، العدد 07، 2014.
- عامر خذير ، حميدي الكبيسي ، الفساد أسبابه واستراتيجية مكافحته رؤية مستقبلية ، الفكر الشرطي ، المجلد الحادي والعشرون، العدد 83، الامارات العربية المتحدة، 2012.
- عبد الحميد قرفي، الإدارة المركزية ، دار الفجر للنشر والتوزيع ، القاهرة ، 2008 .
- عبد الستار العلي و آخرون، المدخل إلى إدارة المعرفة، دار السيرة للنشر و التوزيع، عمان، 2006.
- عبد الستار العلي وآخرون ، المخل إلى إدارة المعرفة، عمان، دار السيرة للنشر والتوزيع 2006.

- عبد العالي، الآليات القانونية لمكافحة الفساد الإداري في الجزائر ، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في الحقوق تخصص قانون عام ، قسم الحقوق ، جامعة محمد خيضر بسكرة ، 2012-2013.
- عبد الغاني محمد حسن هلال)، مقاومة ومواجهة الفساد. سلسلة تطوير الأداء والتنمية، مصر الجديدة، 2006-2007.
- عبد القادر شتوف، الفساد المالي وطرق مكافحته التدابير الوطنية والجهود الدولية، الاقتصاد الخفي والجرائم المالية، سلسلة ندوات محكمة الاستئناف بالرباط، العدد الرابع، 2012.
- عبد الكريم بن سعد إبراهيم الخثران ، واقع الإجراءات الأمنية المتخذة للحد من جرائم الفساد من وجهة نظر العاملين في أجهزة مكافحة في المملكة العربية السعودية ، رسالة ماجستير ، قسم العلوم الشرطية ، جامعة نايف للعلوم الأمنية الرياض 2003
- عبد الله علي حمودة الكتبي، "الفساد الإداري والمالي وسبل محاكمته جنائيا ، دراسة مقارنة" ، الباحث الإماراتي الشارقة، 2011.
- عبد الرحمن بن خلدون (بلاتاريخ) المقدمة، دار إحياء التراث العربي، بيروت.
- عبيدة صبطي، صباح سليمان، وسائل الإعلام كآلية لمكافحة الفساد في المجتمع " مداخلة، قسم العلوم الاجتماعية، كلية العلوم الإنسانية و الاجتماعية ، جامعة بسكرة.
- عبيدي الشافعي ، قانون الوقاية من الفساد ومكافحته ، دار الهدى ، الجزائر .
- عصام عبد الفتاح مطر ، الفساد الإداري، دار الجامعة الجديدة الاسكندرية ، 2011.
- عيسى جاسم سيار، دور سياسات و آليات حوكمة الشركات في مكافحة الفساد الإداري و المالي في الوطن العربي، منظمة التنمية العربية، مصر، 2011.
- فادية قاسم بيضون، الفساد وأبرز جرائم والآثار وسبل المعالجة، منشورات الحلبي، الطبعة الأولى، لبنان.
- فاروق سعد (1988)، تراث الفكر السياسي قبل الأمير وبعده، مطبعة الانتصار، ص 210-214.
- فتحي الطاهر التركي ، مظاهر الفساد الإداري في أجهزة القطاع العام، المنظمة العربية للتنمية الإدارية ، 2011 .
- كل ما تضمنته المادة 12 من اتفاقية الأمم المتحدة فيما يخص التدابير الوقائية التي جاءت في الفصل الثاني، الطبعة الثانية المنقحة 2012
- محمد الصيرفي ، أخلاقيات الموظف العام ، دارالكتاب القانوني ، سلسلة إصدارات الإدارة العامة، طه ، مصر ، 2007 .
- محمد الفاتح محمود بشير المغربي ، الفساد الإداري أساليبه وآثاره، وأهم أساليب مكافحته ، بدون طبعة ، المنظمة العربية للتنمية ، مصر ، 2011.



- محمد خالد المهنياني ، آليات حماية المال العام والحد من الفساد الإداري، المنظمة العربية للتنمية الإدارية 2009 .
- محمد سمير احمد، الإدارة الالكترونية، دار الميسرة للنشر و التوزيع و الطباعة، عمان، 2009.
- محمد صادق إسماعيل و عبد العالي الديري، جرائم الفساد بين آليات مكافحة الوطنية والدولية، المركز القومي للإصدارات القانونية، الطبعة 1، 2012.
- محمد عاطف البنا ، نظم الإدارة المحلية ، منشأ المعارف الإسكندرية 1971.
- محمد محمود الطعمنة ، نظم الإدارة المحلية ( المفهوم والفلسفة والأهداف )، سلطنة عمان 2003.
- محمد محمود معايرة، الفساد الإداري وعلاجه في الشريعة الإسلامية، ط1، دار الثقافة، عمان، 2011.
- مصطفى يوسف كافي، جرائم الفساد، مكتبة المجمع العربي للنشر والتوزيع، ليبيا، الطبعة الأولى، 2014.
- المطيري حزام بن ماطر ، الإدارة الإسلامية المنهج والممارسة ، مكتبة الرشيد ، الرياض.
- معايرة محمود محمد، الفساد الإداري ومعالجته في الشريعة الإسلامية، دار الثقافة، عمان، 2011.
- منير نوري، غرس فاطمة الزهراء ، " الحكم الراشد و الفساد الإداري "، الملتقى الوطني حول سبل تطبيق الحكم الراشد بالمؤسسات الاقتصادية ، سكيكدة ، الجزائر. 1-3 فيفري 2007.
- ناصر عبيد الناصر، دور البرلمانات والبرلمانيين في مكافحة الفساد، منشورات الهيئة العامة السورية للكتاب، دمشق، 2010.
- نجم عبود نجم ، الإدارة الالكترونية الاستراتيجية والوظائف والمشكلات، دار المريخ الرياض، 2004 .
- نقماري سفيان ، الملتقى الوطني حول حوكمة الشركات كآليات للحد من الفساد المالي والإداري، من 6-7 مايو-2012 ،مداخلة بعنوان :الإطار الفلسفي والتنظيمي للفساد المالي والإداري .جامعة محمد خيضر ، بسكرة.
- هاشمي خرفي، الوظيفة العمومية على ضوء التشريعات الجزائرية وبعض التجارب الأجنبية، دار هومة ، الجزائر ، 2010 .
- وليد إبراهيم الدسوقي، مكافحة الفساد في ضوء القانون والاتفاقيات الإقليمية والدولية، الشركة العربية المتحدة للتسويق و التوريدات، الطبعة الأولى، مصر، 2012.
- وهبة مصطفى الزحيلي، "التعريف بالفساد و صورته من الوجهة الشرعية" ، المؤتمر العربي الدولي لمكافحة الفساد ، أكاديمية نايف للعلوم المنية 6-7/10/2003 الرياض.

- وولغانغ كاسبر، معالجة الفساد للقضاء على الفقر، مركز الدراسات المستقبلية، سلسلة قضية وتحليل، الإصدار 76، 2006/01/16.

### المذكرات والرسائل:

- أحمد سويقات، مجلس المحاسبة كالية أساسية دستورية للرقابة المالية في الجزائر، مجلس العلوم
- أحيمر عبد الكريم، منظمة الانتربول، مذكرة ماستر، كلية الحقوق، جامعة بسكرة ، 2013-2014.
- بوعبيدة نسيم، النظام القانوني للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته، مذكرة لنيل شهادة الماستر، كلية الحقوق و العلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة الشيخ العربي تبسي تبسة- 2015-2016، بدون رقم صفحة.
- تقرير منظمة الفساد العام 2004.
- الحمدو عز الإسلام، بلبالي عبد الله، دور الرقابة المالية في ترشيد نفقات التجهيز، دراسة ميدانية بالرقابة المالية لولاية أدرار، مذكرة لنيل شهادة الماستر، كلية العلوم الاقتصادية و التجارية و علوم التسيير، قسم العلوم التجارية، جامعة أحمد دراية، أدرار، 2017-2018.
- خروفي بلال ، الحكومة المحلية ودورها في مكافحة الفساد في المجالس المحلية، مذكرة ماجستير في العلوم السياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ورقلة، 2010-2011.
- د بكوش مليكة، جريمة الاختصاص في ظل قانون الوقاية من الفساد ومكافحته، رسالة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسي، جامعة وهران 02، 2012-2013.
- د بلال أمين زين الدين، ظاهرة الفساد الإداري في الدول العربية والتشريع المقارن ، دار الفكر الجامعي ، الإسكندرية ، 2009 .
- د خديجة مالكي، الهيئات الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، مذكرة لنيل شهادة الماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة العربي بن مهيدي. أم البواقي 2014-2015 .
- د عبد الله بن ناصر بن عبد الله آل غصاب ، منهج الشريعة الإسلامية في حماية المجتمع من الفساد المالي والإداري، << دراسة أصلية مقارنة تطبيقية>> رسالة ماجستير ، كلية الدراسات العليا، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية الرياض، 2008.
- رشيد بوسعيد، تطوير الأداء المؤسسي لآليات مكافحة الفساد في الجزائر ، مذكرة ماستر ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، 2013-2014.
- رئيس عبد الرزاق بيري، دراسة حول جريمة الرشوة الانتخابية في الانتخابات العامة، مؤتمر هيئة النزاهة، بغداد،
- السعيد عيمور، محاضرات الأيام المفتوحة على العدالة حول شرح القانون رقم: 06/01 المتعلق بالوقاية من الفساد و مكافحته، المؤرخ في 20 فيفري 2006.

- عبد القادر جبريل ، الفساد الإداري عائق الإدارة والتنمية والديمقراطية ، مذكرة لنيل درجة الماجستير في إدارة الأعمال ، الاكاديمية العربية البريطانية للتعليم العالي، 2010 .
- عزوق ليندة ، بونصر نجاه، مكافحة الفساد كآلية للوقاية من جرائم الفساد، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، كلية الحقوق، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2016-2017.
- فهد بن محمد الغنام ، مدى فالية الأساليب الحديثة في مكافحة الفساد الإداري، رسالة كاجستير في العلوم الإدارية، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية ، الرياض ، 2011 .
- القانونية و السياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، العدد 14، أكتوبر 2016.
- كريمة بقدي، الفساد السياسي وأثره على الاستقرار السياسي في شمال افريقيا، دراسة حالة الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماستر، كلية الحقوق والعلوم
- كمال رحماوي ، تأديب الموظف العام في القانون الجزائري ، بدون طبعة ، دار هومة الجزائر، 2004 .
- موسى بودهان ، النظام القانوني لمكافحة الفساد في الجزائر، منشورات ANEP ، 2003 .
- نجار لويزة، التصدي المؤسسي والجزائي لظاهرة الفساد في التشريع الجزائري (دراسة مقارنة)، مذكرة لنيل شهادة الدكتوراه علوم في القانون الجنائي والعلوم الجنائية، كلية الحقوق، جامعة منتوري قسنطينة، 2013-2014.

## المجلات:

- إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، مقال شوهد يوم 30 سبتمبر 2020 ساعة 13.05 .
- أمال يعيش تمام، " الهيئات القضائية الإدارية المتخصصة " ، مجلة المنتدى القانوني الصادرة عن كلية الحقوق ، جامعة بسكرة، العدد الثالث، ماي 2003.
- جمال دوبي بونوة، الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته كآلية دستورية لمكافحة الفساد في الجزائر، مجلة الحقوق و العلوم السياسية، المركز الجامعي أحمد زبانه غليزان، العدد 12، جوان 2019.
- جميلة فار، واقع ورهانات الهيئة الوطنية والديوان المركزي في مجال مكافحة الفساد، مجلة الحقوق والحريات، جامعة محمد خيضر، بسكرة، العدد الثاني، مارس 2016.
- حسين فريجة ، المجتمع المدني لمكافحة الفساد، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد الخامس، كلية الحقوق محمد بوضياف المسيلة.
- حسين فريجة،" المجتمع الدولي و مكافحة الفساد"، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد 5، جامعة بسكرة .

- خلف لله شمس الدين، الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته بين الفاعلية والجمود، المجلة الاكاديمية للبحوث القانونية والسياسية، جامعة عمار ثليجي، الأغواط، العدد الثالث، المجلد 01، دون سنة نشر.
- دليل مكتب الأمم المتحدة لمكافحة المخدرات والجريمة، الصفحات (20-29) رضا همسي، دور المجتمع في الوقاية من جرائم الفساد ومكافحتها دفاثر السياسة والقانون جامعة ورقلة ، العدد1، جوان 2009.
- سامر عادل حسين، الفساد الإداري ودور المنظمات العالمية والعربية في مكافحة الفساد مع الإشارة الى تجارب بعض الدول في مكافحة الفساد الإداري، مجلة النزاهة والشفافية للبحوث والدراسات، العدد 7، 2014.
- صالح زياني، تفعيل العمل الجمعي في مكافحة الفساد، مجلة المفكر العدد السابع، بسكرة 2011 .
- صندوق النقد الدولي ، المشهد الإقتصادي الدولي، 2005، ص 125.
- عبد الحليم بن مشري ، عمر فرحاني، الفساد الإداري (مدخل مفاهيمي)، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد 05 ، جامعة محمد خيضر بسكرة.
- فهمي جدعان: العدل في حدود ديوتولوجيا عربية، دراسة مجلة تبين، العدد5، ربيع 2013.
- منى فريد 'الفساد'، رؤية نظرية في السياسة الدولية، العدد 143، يناير 2001.
- نوار دهان الزبيدي، الإجراءات التشريعية لمكافحة الفساد، مجلة المستقبل للدراسات والبحوث، بغداد، العدد2، كانون الثاني، 2006.
- هادي غزوان ، دور وسائل الإعلام في مكافحة الفساد المالي و الإداري "، مقالة منشورة في جريدة الصباح على الموقع الإلكتروني.

## المراجع بالإنجليزية:

- Riqdh bourich; le rôle des TIC dans le Bon gouvernement, participation avec cette communication au séminaire national, Information et société de la connaissance, la faculté de sciences sociales et humains, université mentonir, Constantine-Algérie, organisé le 18-19 /04/2009, p3.
- Oxford Advanced learner's dictionary, English edition oxford university, P 329.
- Oasis kadila oasis kadiga tedka, consequences of corruption empirical survey, university of Kinshasa; 21920
- Riadh bourriche. Convenance et médias: une relation étroite, Revue elmofaker N=07 Mohamed khaidar, 2011, p5.
- <http://www.roayapedia.org/wiki/index.php>
- W-[www.worldbank.org/publicsector/articorruption/datatoor.htm](http://www.worldbank.org/publicsector/articorruption/datatoor.htm) <sup>1</sup>
- [www.global-car.ruptionreport.org](http://www.global-car.ruptionreport.org)

- [www.adjelfa.info/12/10/2009](http://www.adjelfa.info/12/10/2009).
- <http://ar.wikipedia.org>
- [www.kantakj.com/media/5143/42403.com](http://www.kantakj.com/media/5143/42403.com)
- [www.nazah.iq/pdf-up/1696/e/cebrib.pdf](http://www.nazah.iq/pdf-up/1696/e/cebrib.pdf)
- [www.hazah.iq/search-webledar/10\\_dock](http://www.hazah.iq/search-webledar/10_dock)
- [www.bna.bh/news/c/92818c15/3/2012](http://www.bna.bh/news/c/92818c15/3/2012).
- David M. chalmers. (1980) corruption. University of florida. Encyclopedia americana corporation. Vol 23. P22.

- الجزائري الانتخابية وأحكامها في التشريع العراقي، إعداد المعهد العراقي لحوار الفكر [www.hamoudu.org/arabic//dialogue-og-intellenc/12/05/htm](http://www.hamoudu.org/arabic//dialogue-og-intellenc/12/05/htm)  
 - حسين عبد الله، الفساد الأخلاقي، أسباب وعلاج. 1400664. 2011-03-12/1. [www.albayan.ae/acroff-the-uae-bue-homes](http://www.albayan.ae/acroff-the-uae-bue-homes)  
 - عبد الواحد الجصاني، الفساد في العراق المحتل، جريمة إبادة جماعية على [www.albasra.net](http://www.albasra.net)

- د خضر عباس عطوان، دور مؤسسات المجتمع المدني في مكافحة الفساد، جامعة النهريين، كلية الحقوق بغداد، العراق، ص16. منقولة من الموقع: <http://www.nazaha.iq/conf.7-soli.1.PDF>

WWW.TRANSPARENCY.ORG : التقرير العالمي للفساد الإقتصادي الصادر عن المنظمة العالمية للشفافية من الموقع :  
 - راجع مثلاً كتاب ستوارث ميل المشهور : john stuart mill : utilitarism filiquarian publishing 2007

- محمد موسى شافي، الحوار المتمدن، العدد 1939 – 7/6/2007 NAMR AL KUT@YAHOO.COM  
 - ياسر خالد بركات الوائلي، مركز المستقبل للدراسات والبحوث [www.mcsr.net](http://www.mcsr.net)

- وكيبيديا، الموسوعة الحرة، <http://wikipedia.org>