

جامعة غرداية

كلية الحقوق و العلوم السياسية

قسم الحقوق



دور هيئات الرقابة في مكافحة الفساد الإداري

مذكرة مقدمة لاستكمال نيل شهادة ماستر أكاديمي

في مسار الحقوق تخصص قانون إداري

تحت اشراف الأستاذ:

مبروك لشقر

من إعداد الطالبتين :

- مريم قروي

- نوال عمراني

السنة الجامعية

1437-1438هـ / 2016-2017م

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

{ ظَهَرَ الْفَسَادُ فِي الْبَرِّ وَالْبَحْرِ بِمَا كَسَبَتْ أَيْدِي

النَّاسِ لِيُدْزِقَهُمْ بِغَضِ الَّذِي عَمَلُوا لَعَلَّهُمْ يَرْجِعُونَ }

الإهداء

بكل عبارات الامتنان والحب والاحترام، بكل قدسية الكلمة وصفاتها، بكل نبضة قلب وتردد أنفاس،
أهدي ثمرة جهدي هذا:

إلى روح أمي و قدرها العالي وصورتها التي لا تفارق خيالي، إلى من علمتني الصبر
والكفاح، إلى من عجزت الألسن عن وصفها، وسيظل لساني يلفظ باسمها
إلى رمز العطاء ونبع الحنان أمي رحمها الله.

إلى مصدر دعمي لكل سنوات دراستي، والذي زرع في نفسي حب الدراسة والمنافسة لأجل نبيل
أعلى المراتب، أبي الغالي حفظه الله.

إلى قرّة عيني: ابني يونس

إلى روح زوجي ووالد ابني تغمده الله برحمته: عوفي بلخير

إلى أختاي العزيزتين وكل أفراد عائلتي

إلى رفيقي دربي وصديقي: حسين

إلى من كان سببا في نجاحي أساتذتي الكرام من الابتدائي إلى الجامعي

إلى كل من أحبهم في الله وبيادلونني نفس الشعور

إلى كل من وسعهم قلبي ولم يكتبهم قلمي

مريم

الإهداء

الحمد لله أولا و آخرا و الصلاة و السلام على أفضل الخلق

و خاتم الأنبياء و المرسلين

و تبارك الله أحسن المشرعين و الخالقين.

أهدي ثمرة جهدي هذا إلى مصدر فخري و امتناني أعز الناس و أنخلصهم

إلى من ربياني صغيرة، و شملاني بعطفهما كبيرة،

إلى من وصى الله ببرهما و الاحسان إليهما

إلى والدي الكريمين أسأل الله تعالى أن يحفظهما و يرعاهما و يبارك فيهما.

إلى أخواتي و أولاد أختي أيمن و ملاك و كل عائلتي.

نحوال

شكر و عرفان

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

{ رَبِّ أَوْزِعْنِي أَنْ أَشْكُرَ نِعْمَتَكَ الَّتِي أَنْعَمْتَ عَلَيَّ وَ عَلَى وَالِدَيَّ وَ أَنْ

أَعْمَلَ عَالِمًا قَرِيبًا وَ أَدْخِلْنِي بِرَحْمَتِكَ فِي عِبَادِكَ الصَّالِحِينَ }

نتقدم بالشكر بداية إلى الله سبحانه و تعالى

الذي وفقنا لإنجاز هذا العمل و امتثالاً لقول المصطفى " صلى الله عليه و سلم "

« من لا يشكر الناس لا يشكر الله » فإننا نتقدم بالشكر الجزيل

و التقدير العميق إلى من نرجو أن نكون قد أبدينا

ثمرة جهده و إشرافه على مذكرتنا

الأستاذ مبروك لشقر

الذي منحنا ثقته و لم يبخل علينا بنصائحه و توجيهاته القيمة و تصويبه

أفكارنا و أخطائنا بما يراه مناسباً لهذه المذكرة

و الشكر موصول لأساتذة قسم الحقوق

كما لا ننسى أن نتقدم بالشكر إلى كل أهل العلم، معلمينا و أساتذتنا الأفاضل

الذين رافقونا في كل مشوارنا الدراسي بكل أطواره.

الملخص:

موضوع مكافحة الفساد من المواضيع التي أثار اهتمام الباحثين والمختصين في شتى المجالات والتخصصات لأنها تمس كل بلدان العالم خاصة الدول النامية ، فالفساد يعوق الحكم الرشيد والإدارة السليمة للأموال العامة ويعيق التنمية الاقتصادية ويضر بالديمقراطية ويفسد العدالة الاجتماعية ويعلو على سيادة القانون.

وقد تناولنا هذه الدراسة من خلال التعرف على ماهيتها وأنواعها وأسبابها وآثارها، فتشخيص المشكلة هي أول مراحل مكافحة الفساد، وأمام هذا الخطر تسعى معظم الدول والمنظمات الدولية لإيجاد الآليات القانونية اللازمة لتجريم الفساد ومنع انتشاره وذلك بسن تشريعات رادعة وإنشاء أجهزة وهيئات محلية ووطنية ودولية لمكافحة الفساد، وفي مجال التعاون الدولي صادقت الجزائر على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد بموجب مرسوم رئاسي لسنة 2004.

ومن أجل معرفة الاستراتيجية التي تبناها المشرع الجزائري لمواجهة هذه الظاهرة المستفحلة في المجتمع تطرقنا كذلك إلى الأجهزة المعنية بمكافحة الفساد الإداري والمالي من خلال التعرض لها بدراسة وصفية تحليلية بغية تتبع الدور الذي تقوم به هذه الهيئات المتمثلة في الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته و المركز الوطني لقمع الفساد كجهازين يمارسان الرقابة الإدارية ، و مجلس المحاسبة و المفتشية العامة للمالية كجهازين يمارسان الرقابة المالية وقد حاولنا الكشف عن أهم العراقيل التي تواجه هذه الهيئات المنوطة بهذا الدور المهم و مدى فاعليتها وذلك بتقييم أدائها في مكافحة الفساد من حيث الواقع العملي لها.

و نظرا للآثار السلبية الوخيمة للفساد، يستوجب على الدولة الجزائرية لمواجهة استعمال كل الوسائل القانونية المتاحة وتكثيف التعاون الدولي في المجال السياسي و الاقتصادي و الثقافي و بالتالي محاولة الحد من انتشار هذا الوباء.

Résumé

La lutte contre la corruption, est l'un des sujets qui ont suscité l'intérêt des chercheurs et des spécialistes dans plusieurs domaines et spécialités, car elle touche tous les pays du monde et en particulier, les pays en voie de développement. La corruption entrave la bonne gouvernance, la gestion convenable des fonds publique, freine le développement économique, nuit à la démocratie, corrompt la justice sociale et se place au-dessus de la souveraineté de la loi.

Nous avons abordé cette étude, par la définition de la corruption, ses types, ses causes et ses effets. Le diagnostic du problème constitue la première étape de la lutte. Face à ce danger la plupart des pays du monde et les organisations internationales, tentent de trouver les mécanismes nécessaires, pour criminaliser la corruption et stopper sa prolifération par des législations dissuasives, ainsi que la création de dispositifs et institutions locales, nationale et internationales pour la lutte contre la corruption. Dans le domaine de la coopération internationale, l'Algérie a approuvé la convention des nations unies pour la lutte contre la corruption par un décret présidentiel en (2004).

Et afin de connaître la stratégie adoptée par, le législateur algérien pour faire face à ce phénomène grandissant dans la société ; nous avons évoqué les dispositifs concernés par, la lutte contre la corruption administrative et financière, à travers une étude descriptive et analytique, pour dépister le rôle que jouent ces instances qui consistent dans : l'Organe National de Prévention et de Lutte Contre la Corruption et l'Office Central de Répression de la Corruption, comme deux dispositifs exerçant le contrôle financier. Aussi nous avons essayé de découvrir, les obstacles les plus importants qui font face aux instances chargées de ce rôle considérable, ainsi que leurs efficacités, par l'évaluation de leurs performances dans la lutte contre la corruption dans la réalité pratique.

En considérant les effets négatifs et néfastes de la corruption, il est de l'obligation de la communauté internationale, d'affronter ce danger en usant de tous les moyens législatifs disponibles, et l'intensification de la coopération internationale dans le domaine politique, économique et culturelle, dans le but de limiter la propagation de cette épidémie.

قائمة المختصرات

المختصر	معناه
ق.و.ف.م	قانون الوقاية من الفساد و مكافحته
ق.ع.ج	قانون العقوبات الجزائري
ق.إ.ج.ج	قانون الإجراءات الجزائية الجزائري
ق.أ.و.ع	القانون الأساسي للوظيفة العامة
د.ج	دينار جزائري
دص	دون صفحة
دت	دون تاريخ نشر

مقدمة



مقدمة:

الفساد ظاهرة اجتماعية قديمة، وهي تنتشر حديثاً على مستوى الدول والأفراد، سواء كانت متخلفة أم متخلفة ليشمل حكومات بعض الدول.

على مرّ التاريخ واجه الإنسان الفساد بصور وأشكال مختلفة، إذ أنه يعد ظاهرة قديمة موجودة في كل الأزمنة والعصور، وهو يؤثر على ثروات الأمة و التنمية الاقتصادية، ويؤدي إلى انتهاك سيادة القانون وحقوق الإنسان، ويسرق من المواطنين قدراتهم الكامنة، وطموحاتهم وتطلعاتهم نحو مستقبل أفضل.

باتت ظاهرة الفساد الإداري أشبه بالوباء الخطير الذي يهدد كل المجتمعات، وفي كل دول العالم، وعليه احتل الموضوع أهمية متزايدة خلال العقود الأخيرة من القرن العشرين وحتى الآن، وشهدت السنوات الأخيرة جهوداً مكثفة من قبل الكثير من الحكومات والمنظمات الدولية في تشخيص هذه الظاهرة والتعرف على أسبابها والحد من انتشارها، لما لها من انعكاسات وتداعيات سلبية تطل جميع المجالات، الاقتصادية، السياسية والاجتماعية، فهي تعمل على تأخير عملية التنمية وتحقيق الازدهار للشعوب، وتقوض بناء الديمقراطية، وتقلص مجال دولة القانون والمؤسسات، وبالتالي محاربه -الفساد- تصبح مسألة اجتماعية شاملة تمس جميع القطاعات وتضم الوسائل الممكنة كافة. فالفساد الإداري ظاهرة من أخطر الظواهر على المجتمعات يصنعها الإنسان بتقدمة نفسه وجبة لذاته ونزعتة الجياشة لجمع المال والوصول إلى السلطة، وهو مرض يسهل تفشيه ويصعب القضاء عليه حيث تنوعت أساليبه.

إنّ إشكالية الفساد الإداري كجرمة يختلف عن الجرائم التقليدية، إذ لا يوجد ضحية واضحة لتقدم الشكوى، وبهذا فإنّ الآليات العادية لمكافحة الجريمة أضحت اليوم غير كافية لمكافحة الفساد الإداري.

حضي موضوع مكافحة الفساد الإداري باهتمام كبير على جميع المستويات المحلية والإقليمية والدولية، فلا تكاد تخلو برامج الحكومات المختلفة من التركيز على الإصلاح الإداري بغية مكافحته والحد منه، فهو من أهم القضايا والمشكلات التي يجب معالجتها، وعلى غرار هذه الدول الجزائر الي انضمت إلى اتفاقيات مكافحة الفساد على جميع الأصعدة، ما دفع بالمشروع لسن قوانين توأكب أهداف هذه الاتفاقيات.

إنّ مواجهة الفساد الإداري والحد منه لا تتم من خلال الشعارات والدعايات الإعلامية، بل تحتاج إجراءات شاملة ودقيقة، بأساليب فنية متطورة معتمدة على دراسات وأبحاث تشخص المشكلة أولاً بشكل متكامل، ثم تقترح الحلول المناسبة ثانياً، لأن تشخيص الداء هو أول خطوات العلاج، ويعد التثقيف حول مخاطر الفساد على المستوى الداخلي والدولي بنشر ثقافة مكافحة الفساد من الأساليب الناجعة لمكافحة.

مع إدراك المشرع الجزائري للأبعاد الخطيرة لهذه الظاهرة عمد إلى سن قانون مكافحة الفساد وإنشاء مؤسسات وأجهزة

ومنحها آليات تساعد على الوقاية من الفساد ومكافحته، وهذا على إثر انضمام الجزائر إلى اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد وغيرها من الاتفاقيات.

منذ سنة 2006 متى صدر القانون 01/06 للوقاية من الفساد أجرى عليه المشرع تعديلات بغية منه في مواكبة الجرائم واستحداث نصوص وآليات تتلاءم وهذه الجرائم.

أسباب اختيار الموضوع:

تعود أسباب اختياري لهذا الموضوع إلى أسباب ذاتية وأخرى موضوعية:

الأسباب الذاتية: اختياري لهذا الموضوع تركز أساسا على رغبتى وميولي للبحث في هذا الموضوع ودراسته، وهذا لما أصبح لشيوع الفساد وتغلغله في المجتمع الجزائري من أضرار، حيث أصبح ظاهرة خطيرة، وخطورتها الكبرى تكمن في أنه أصبح ثقافة شائعة وضمن التصرفات و المعاملات العادية، ثم لقلة الأبحاث القانونية والدراسات الأكاديمية التي تعرضت لهذا الموضوع، وبالتالي الرغبة في المساهمة ولو بجزء بسيط في إثراء المكتبة القانونية.

إنّ هذا البحث أردته مرجعا لبعض الناس التي تسيء إلى نفسها قبل غيرها، وتمنع نفسها من التقدم والدفع بعجلة التنمية، والحرمان من الحرية فتظلم نفسها وأجياها القادمة.

الأسباب الموضوعية: تعود لما للموضوع من أهمية قانونية والإشكالات التي يطرحها والتي حاولت التعرض لها وتحليلها واقتراح الحلول المناسبة لها.

الأهمية: للموضوع أهمية علمية وعملية.

الأهمية العلمية:

تكمن الأهمية العلمية لهذا الموضوع في كونه يهدف إلى تعريف وتشخيص ظاهرة الفساد الإداري، من خلال التعرف على ماهيته ومظاهره وأسبابه وآثاره عبر التاريخ، ذلك أنّ تشخيص المشكلة هي أولى مراحل مكافحتها.

كما تبرز أهمية البحث الأساسية في أنها تسعى إلى التعريف بالآليات القانونية التي رصدتها المشرع الجزائري لمكافحة الفساد الإداري، سواءاً الترساتة القانونية الضخمة، أو المؤسسات التي أنشأت على إثرها تباعا.

الأهمية العملية:

تتمثل الأهمية العملية لهذه الدراسة بالنظر لخطورة ظاهرة الفساد الإداري وتأثيراتها السلبية على جميع الميادين والمجالات، حيث أصبح الفساد الإداري من كبرى المعوقات أمام الإصلاح الإداري، وبالتالي أمام التنمية الشاملة وإقامة الحكم الرشيد، والأدهى والأمر أنه أصبح ثقافة شائعة في مجتمعنا تلقى بعض المشروعية من أفراد وجماعات معينة من خلال الرواج الكبير لها، وأصبح يطلق على الجرائم مسميات منمقة لإخراجها من دائرة الإجمام إلى دائرة "الشطارة" و"المعرفة" الأمر الذي يتطلب معالجة خاصة لهذه الظاهرة على جميع الأصعدة وجميع المستويات، وعلى المدى القصير والمدى الطويل.

كما تبرز أهمية الموضوع العملية في الوقوف على العقبات والمعوقات التي تقف حائلا دون نجاح جهود مكافحة الفساد الإداري في الجزائر من الناحية العملية لا القانونية، حيث أن المشرع الجزائري خصص ترسانة ضخمة من القوانين لمكافحة هذه الظاهرة -رغم بعض الثغرات والنقائص- إلا أنّ الجزائر مازالت تحتل مراتب متأخرة في قائمة الدول الأكثر فساداً، وعليه أستعرض أسباب فشل الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد الإداري.

كما تظهر أهمية الموضوع العملية من خلال ما توصلت إليه هذه الدراسة من نتائج وتوصيات.

أهداف الدراسة:

تتناول الدراسة موضوع دور هيئات الرقابة في مكافحة الفساد الإداري و تسعى لإبراز دور كل هيئة و مؤسسة و آلياتها في مكافحة الفساد الإداري، إضافة إلى أهداف تكملية تتمثل في:

- تعريف وتحليل ظاهرة الفساد الإداري بمختلف صورها الإجرامية، والتعرض لأسبابه وبالتالي آثاره الوخيمة على جميع الأصعدة.

- استعراض وتبني قانون مكافحة الفساد والتعديلات التي أجريت عليه.

- الوقوف على دور هيئات الرقابة وتقييم أداءها، سواء من ناحية قصور بعض مواد القانون أو من الناحية العملية.

الدراسات السابقة:

في حدود اطلاعي على الموضوع فقد تم تناوله سابقا من عدة جوانب وفي عدة اختصاصات، العلوم الاجتماعية السياسة وكذا الاقتصادية ناهيك عن العلوم القانونية والإدارية، خارج الجزائر وداخلها، إلا أنّها في الغالب ركزت على الجانب النظري للموضوع وتناولت الفساد عموما، في بحثي المتواضع حاولت التركيز على الفساد الإداري باعتباره الأكثر أهمية نظرا لنتائجه على المجتمع، والتي تطرقت لها في الموضوع، كما كان الاختلاف من حيث تقسيمي وتصنيفي لجرائم الفساد الإداري وكذا تقييم أداء الأجهزة والمؤسسات المكلفة بالوقاية من الفساد الإداري ومكافحته التي تناولتها بالبحث والدراسة، حيث وقع اختياري على: الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، الديوان الوطني لقمع الفساد، مجلس المحاسبة والمفتشية العامة للمالية.

ضف إلى ذلك الدراسات التي خارج الجزائر كان الاختلاف من حيث تبني المشرع الجزائري ومشرع بلد الباحث أصنافا من الفساد الإداري مختلفة، وكذا اختلاف المؤسسات الخاصة بمكافحة الفساد.

الصعوبات:

قلة الدراسات المتعلقة بالفساد الإداري، لأنّ معظمها يتناول الفساد بصورة عامة في الجزائر، ربما لحساسية الموضوع

أو لحدثة قانون مكافحة الفساد وكذا الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته والديوان الوطني لقمع الفساد.

ندرة البيانات والإحصائيات الدقيقة المتعلقة بالفساد الإداري ومدى استشرائه في الجزائر، إن لم نقل انعدامها في بعض الأحيان.

إشكالية الموضوع:

إنطلاقاً مما سبق الفساد موجود في كافة المجتمعات بنسب متفاوتة، و لا يوجد مجتمع فاضل، و عليه الجزائر على غرار باقي الدول تسعى جاهدة للقضاء على الفساد الإداري و هذا من خلال الترسانة القانونية و هيئات و مؤسسات مكافحته و عليه الإشكال المطروح:

ما مدى فاعلية هيئات مكافحة الفساد في محاربة الفساد الإداري و الحد منه؟

تنبثق عنها تساؤلات فرعية وهي:

1- فيما يتمثل الفساد الإداري وماهي أسبابه والآثار الناجمة عنه؟

2- فيما تتمثل هيئات مكافحة الفساد، ما هو الدور الذي تقوم به لمكافحة الفساد في الجزائر؟ ما مدى فاعلية أدائها؟

3_ ماهي الجهود التي قامت بها الجزائر لمكافحة الفساد؟

منهج الدراسة:

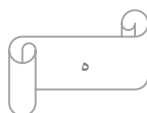
نظراً لطبيعة الإشكالية المطروحة وتحقيقاً للأهداف المسطرة فقد ارتأيت أنه من الأنسب لهذا البحث هو الاعتماد

على المنهج الوصفي التحليلي بصفة أساسية، والمنهج والتاريخي بصفة ثانوية، وكان اعتماد المنهج المقارن عارضاً.

1- المنهج التاريخي: إستعنت بهذا المنهج لما تطلبتة الدراسة حيث كان ضرورياً لتتبع تطور ظاهرة الفساد عبر الأزمنة والعصور على المستوى الدولي والتدقيق في حالة الجزائر، كما استعنت بهذا المنهج لتتبع مسار تطور آليات مكافحة الفساد الإداري على المستويين الدولي والوطني للوصول الى نتائج سياسة مكافحة الفساد الاداري، كما استعنت به في تتبع تطور القوانين المعنية بمكافحة الفساد.

2- المنهج الوصفي التحليلي: رأيت أنه من المناسب الاستعانة بهذا المنهج في هذا الموضوع، وهذا لتشخيص ظاهرة الفساد الإداري وبيان أسبابها وآثارها المختلفة، وكذا التطرق لآليات مكافحته والأجهزة المعنية بالمكافحة.

وقد اعتمدت في هذا على ما هو موجود في الكتب والبحوث العلمية المتخصصة حول الفساد الإداري وكذا الملتقيات.



أما المنهج المقارن والذي كان استعماله له عارضا، بحكم أن دراستي لم تكن مقارنة وإنما ركزت على التشريع الجزائري فقط، غير أن ذلك لم يمنع من الأخذ به كلما تطلب الأمر وذلك للمقارنة بين موقف المشرع الجزائري وباقي التشريعات المقارنة.

خطة الدراسة:

للإجابة على الإشكال المطروح قسمت الموضوع إلى قسمين، الإطار النظري للفساد الإداري، والذي تناولته في الفصل الأول، الذي يحتوي على مبحثين الأول تحت عنوان مفهوم الفساد الإداري، مقسم إلى مطلبين، تعريف الفساد الإداري وتطوره في مطلب أول، وأنواع الفساد الإداري في مطلب ثان، والمبحث الثاني عنوانه أسباب الفساد الإداري وآثاره، تناولنا الأسباب في مطلب أول والآثار في مطلب ثان.

والفصل الثاني تطرقت من خلاله إلى هيئات مكافحة الفساد الإداري وآليات عملها، وفي ركزت على الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته والديوان الوطني لقمع الفساد حيث تم وضعهما تحت مبحث أول بعنوان الهيئات الإدارية المختصة بمكافحة الفساد، والمبحث الثاني تناولت فيه الهيئات المالية من ناحية دورها في مكافحة الفساد الإداري، تناولت في المطلب الأول مجلس المحاسبة، والمطلب الثاني المفتشية العامة للمالية.

الفصل الأول

الإطار النظري للفساد الإداري

لا يمكن الخوض و البحث في الآليات القانونية لمكافحة الفساد الإداري التي رصدتها المشرع الجزائري دون المرور والتطرق إلى الإطار المفاهيمي لهذه الظاهرة الخطيرة، بداية من مفهوم الفساد و تطوره، وتعريف الفساد الإداري، وأخيرا أسباب الفساد الإداري و آثاره.

المبحث الأول: مفهوم الفساد الإداري

يتعلق بمظاهر الفساد والانحرافات الإدارية والوظيفية أو التنظيمية، وتلك المخالفات التي تصدر عن الموظف المكلف بخدمة عامة أثناء تأديته لمهامه، و تتمثل في عدم احترام أوقات العمل أو التراخي أو التكاثر وعدم تحمل المسؤولية، كما تتمثل باضطرار المواطنين إلى إتباع أساليب ملتوية لإنجاز أعمالهم بسبب عجز أو تقصير الجهاز الاداري عن إنجاز معاملاتهم وقصور سياسات الأجور عن توفير الحد الأدنى لمستلزمات العيش، وتغلغل العناصر المتمرسه في الفساد الإداري.¹

المطلب الأول: تعريف الفساد الإداري و تطوره

سأتناول في هذا الجزء من البحث تعريف الفساد عموما و الفساد الإداري بوجه أخص رغم قلة التعريفات الخاصة به من الناحية اللغوية و الشرعية والقانونية، وأتطرق لتطوره عبر التاريخ وجهود مكافحته والحد منه من طرف الدول والمنظمات.

الفرع الأول: تعريف الفساد الإداري

مصطلح الفساد الاداري يتكون من مصطلحين فساد وإدارة وعليه نعرف أولا معنى الفساد ثم الإدارة.

أولا: التعريف اللغوي:

الفساد من فسد، والاسم فساد،² "فسد أصل يدل على خروج الشيء عن الاعتدال قليلا كان الخروج عنه أو كثيرا. ويعني التلف والعطب والاضطراب والحاق الضرر بالآخرين".³ قال ابن منظور في لسان العرب: "الفساد نقيض الصلاح فَسَدَ فهو فاسِدٌ، وفسيدٌ والمفسدة خلاف المصلحة، والاستفساد خلاف الاستصلاح".⁴

"الإدارة من فعل يدير بمعنى يخطط وينظم ويوجه ويراقب أنشطة أعمال الناس الذين يجتمعون حول مهنة معينة".⁵

¹ - حمزة حسن خضر شيخو الطائي، الفساد الإداري في الوظيفة العامة، مذكرة ماجستير في القانون العام، الأكاديمية العربية المفتوحة، الدنمارك، 2010 ص 82.

² - أحمد بن محمد علي الفيومي، المصباح المنير معجم عربي عربي، دار الحديث، القاهرة، 2004، ص 280.

³ - حسنين الحمدي بوادي، الفساد الإداري لغة المصالح، د ط، دار المطبوعات الجامعية، مصر، 2008، ص 13.

⁴ - حاحة عبد العالي، الآليات القانونية لمكافحة الفساد الإداري في الجزائر، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه علوم في الحقوق تخصص قانون عام، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2013/2012، ص 13.

⁵ - حاحة عبد العالي، نفس المرجع، ص 50.

ثانيا: التعريف الشرعي

الفساد هو كل المعاصي والمخالفات لأحكام الشريعة الاسلامية ومقاصدها، ، إذ هو خروج عن منهج الله تعالى. "جاء القرآن حافلا بالآيات التي تحدثت عن الفساد وصوره وأشكاله والتحذير من سلوك سبل المفسدين والمجرمين المؤدية إلى انتشار الفساد والشر، فقال {وَلَا تُفْسِدُوا فِي الْأَرْضِ بَعْدَ إِصْلَاحِهَا} سورة الأعراف الآية 56".¹

وردت عبارات الفساد و تعريفاتها في خمسين آية، ولم يكتف القرآن بتحريم المفاسد، و إنما وضع حلولاً لكيفية تجنبها من خلال تربية النفس باتجاه المثل العليا والسعي للحصول على مرضاة الله تعالى. فيقول الله تعالى : {ظَهَرَ الْفَسَادُ فِي الْبَرِّ وَالْبَحْرِ بِمَا كَسَبَتْ أَيْدِي النَّاسِ لِيُذِيقَهُمْ بَعْضَ الَّذِي كَسَبُوا لَعَلَّهُمْ يَرْجِعُونَ} سورة الرّوم الآية 04 والفساد إلحاق الضرر،² وقال سبحانه : {وَيَسْعُونَ فِي الْأَرْضِ فَسَادًا} سورة المائدة الآية 33.

كما ورد لفظ الفساد في السنة النبوية الشريفة في أحاديث كثيرة، نذكر منها قوله (صلى الله عليه وسلم): (المستمسك بسنتي عند فساد أممي له أجر شهيد)،³ ففساد الأمة هو تغييرها إلى غير صلاح.⁴

التعريف الشرعي للإدارة: تنظيم وإدارة القوى البشرية لتحقيق أهداف الدولة الإسلامية في إطار أحكام الشرع، ومنه الفساد الإداري هو عدول الموظف العام عن الاستقامة لأحكام الشريعة الإسلامية ومقاصدها في إطار الوظيفة العامة.⁵

ثالثا: التعريف القانوني

ليس هناك تعريف محدد للفساد، لكن هناك اتجاهات مختلفة تتفق في كون الفساد هو إساءة استعمال السلطة العامة أو الوظيفة العامة للكسب الخاص، ويحدث الفساد عادة عندما يقوم موظف بقبول أو طلب ابتزاز أو رشوة لتسهيل عقد أو إجراء طرح لمناقصة عامة، كما يمكن للفساد أن يحدث عن طريق استغلال الوظيفة العامة من دون اللجوء إلى الرشوة وذلك بتعيين الأقارب ضمن منطوق المحسوبية: أو سرقة أموال الدولة مباشرة.⁶

¹ - أحمد بن محمد بن سعيد الشهراني، الفساد في الأرض، أسبابه و مظاهره و علاجه - دراسة قرآنية موضوعية- بحث مقدم لاستكمال متطلبات درجة الماجستير في الآداب تخصص التفسير والحديث، جامعة الملك سعود، السعودية، 2005، ص16.

² - محمد مسفر مجدل القحطاني، علاقة الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد بجهات التحقيق (دراسة مقارنة)، مذكرة مقدمة لاستكمال متطلبات شهادة الماجستير في الحقوق تخصص سياسة جنائية، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، السعودية، 2013، ص 15، 16.

³ - عبد الحليم بن مشري، الفساد الإداري، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد 5، جامع محمد خيضر بسكرة، د ت، ص 10.

⁴ - حاحة عبد العالي، المرجع السابق، ص18.

⁵ - محمود محمد معاذ، الفساد الإداري وعلاجه في الشريعة الاسلامية (دراسة مقارنة بالقانون الإداري)، ط1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2011، ص98.

⁶ - أمير فرج يوسف، الحوكمة و مكافحة الفساد الإداري و الوظيفي و علاقته بالجريمة على المستوى المحلي الإقليمي و العربي و الدولي في ظل اتفاقية الأمم المتحدة المتحدة

لمكافحة الفساد، ط، مكتبة الوفاء القانونية، مصر، 2011، ص99.

تم تحديد مفهوم الفساد في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد¹ في المادة 15 على النحو التالي: "الفساد هو وعد الموظف عمومي بمزية غير مستحقة أو عرضها عليه، أو منحه إياها بشكل مباشر أو غير مباشر، سواء لصالح الموظف نفسه أو لصالح شخص أو كيان آخر لكي يقوم ذلك الموظف بفعل ما، أو يمتنع عن القيام بفعل ما عند أداء واجباته الرسمية أو التماس موظف عمومي أو قبوله بشكل مباشر أو غير مباشر مزية غير مستحقة، سواء لصالح الموظف نفسه أو لصالح شخص أو كيان آخر لكي يقوم ذلك الموظف بفعل ما أو يمتنع عن القيام بفعل ما عند أداء واجباته الرسمية".²

و عرفته منظمة الشفافية العالمية: "كل عمل يتضمن استخدام المنصب العام لتحقيق مصلحة خاصة لنفسه أو لجماعته".³ وتعريف صندوق النقد الدولي له في تقريره لعام 1996م بأنه "سوء استخدام السلطة العامة من أجل الحصول على مكسب خاص يتحقق حينما يتقبل الموظف الرشوة أو يطلبها أو يستجديها أو يبتزها"⁴، "دفع رشوة أو عمولة مباشرة إلى الموظفين والمسؤولين في الحكومة وفي القطاعين العام والخاص لتسهيل عقد الصفقات".⁵

عرفه البنك الدولي: "استغلال السلطة لأغراض خاصة سؤءاً في تجارة الوظيفة أو الابتزاز والمحابة أو اهدار المال العام أو التلاعب به، سواء كان ذلك مباشراً أو غير مباشر، و انتشار الرشوة والمحسوبية بطريقة مباشرة أو غير مباشرة".⁶

إنّ مصطلح الفساد جديد في التشريع الجزائري، إذ لم يستعمل قبل العام 2006م، أي لم يجرم في قانون العقوبات الجزائري، غير أنّه بعد تصديق الجزائر على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد العام 2004م بموجب المرسوم الرئاسي 128/04 المؤرخ في 19 أبريل 2004م، كان لزاماً عليها تكييف تشريعاتها الداخلية بما يتلاءم وهذه الاتفاقية، فصدر قانون الوقاية من الفساد ومكافحته رقم 01/06 المؤرخ في 20 فيفري 2006 والذي جرم الفساد بمختلف مظاهره.⁷

تجدر الإشارة إلى أن هذا القانون مستمد في جوهره من أحكام اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، والمشرع الجزائري

¹ - اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد GOPAC تم التوقيع عليها من 09 الى 11 ديسمبر 2003 في مريدا بالمكسيك، صادقت عليها الجزائر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 127/04 المؤرخ في 29 صفر 1425هـ الموافق ل 19 أبريل 2004، حيث نصت المادة الأولى منه "تصادق بتخفظ على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد المعتمد من قبل الجمعية العامة للأمم المتحدة بنيويورك يوم 31 أكتوبر 2003 و تنشر في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية.

² - شبلي مختار، الجهاز العالمي لمكافحة الجريمة المنظمة، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2013، ص 147.

³ - محمود محمد معاصرة، المرجع السابق، ص 73.

⁴ - مليكة هنان، جرائم الفساد والرشوة والاختلاس و تكسب الموظف العام من وراء وظيفته في الفقه الاسلامي و قانون مكافحة الفساد الجزائري مقارنا ببعض التشريعات، د ط، دار الجامع الجديدة، مصر، 2010، ص 13.

⁵ - صارة بركات، مداخلة بعنوان الحوكمة الجيدة ومحاربة الفساد والرشوة شروط أساسية لتحقيق التنمية في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، ملتقى وطني حول حوكمة حوكمة

الشركات كآلية للحد من الفساد المالي والإداري، جامعة محمد خيضر، بسكرة، يومي 06-07 ماي 2012.

⁶ - أمير فرج يوسف، المرجع السابق، ص 170.

⁷ - نادبة عبد الرحيم، الفساد في مجال الصفقات العمومية وآليات مكافحته على ضوء قانوني الفساد والصفقات العمومية، مجلة الاجتهاد للدراسات القانونية القانونية

والاقتصادية، العدد 09، المركز الجامعي بتمنراست، سبتمبر 2009، ص 154.

انتهج نفس منهجها، إذ أنه اختار عدم تعريف الفساد تعريفا فلسفيا أو وصفيا، إذ عرفه من خلال صورته ومظاهره، وهذا ما تؤكدته المادة 02 الفقرة أ من القانون 01/06: " الفساد هو كل الجرائم المنصوص عليها في الباب الرابع من هذا القانون.

وحسنا فعل المشرع الجزائري عندما حاد عن التعريفات الفقهية للفساد، والتي أثارت جدلا كبيرا ليس بين فقهاء القانون حسب، وإنما بين مختلف فقهاء العلوم الإنسانية والاجتماعية، و عليه عرف القانون الجزائري الفساد في القانون 01/06 في المادة 25 بأنه: "وعد موظف عمومي بمزية غير مستحقة أو عرضها عليه أو منحه إياها بشكل مباشر أو غير مباشر، سوءا كان ذلك لصالح الموظف نفسه أو لصالح شخص أو كيان آخر لأداء عمل أو الامتناع عن أداء عمل من واجباته". غير أنّ ما يلاحظ على المشرع الجزائري أنه أشار إلى بعض مظاهر وصور الفساد فقط، دون باقي الصور التي تخرج عن مجال التحريم، وتبقى مباحة رغم خطورتها، مثل الوساطة، والمحسوبية، والمكافأة اللاحقة.¹

يحدث الفساد عادة عندما يقوم موظف بقبول أو طلب ابتزاز أو رشوة لتسهيل عقد أو إجراء طرح لمنافسة عامة كما يتم عندما يعرض وكلاء أو وسطاء الشركات رشوة للاستفادة من سياسات أو إجراءات عامة للتغلب على المنافسين وتحقيق أرباح خارج إطار القوانين،² أو يقوم بتعيين الأقارب و الأصدقاء في مناصب عمل دون أحقية، أو بسرقة أموال الدولة مباشرة، أو إساءة استخدام السلطة العامة، كالموظف الذي يدعي المرض ولكنه يذهب لقضاء عطلة، كما يمكن للفساد أن يحدث عن طريق استغلال الوظيفة العامة دون اللجوء للرشوة، وهو كل تصرف يتم على خلاف ما يقتضيه الاستغلال الأمثل للموارد ليشمل التصرف القطاعين العام والخاص سوءا كان السبب تحقيق منفعة خاصة أو مجرد إهمال.³

الفرع الثاني: تطور الفساد الإداري

أولا: التطور التاريخي

الفساد ظاهرة لها جذورها التاريخية، وإن كان من الصعب تحديد نقطة بدء هذه الظاهرة إلا أنه يمكن الجزم بوجودها في سائر المجتمعات الإنسانية و على مر العصور، والفساد الإداري الذي هو منه قديمة حديثة، موجودة على امتداد المكان والزمان.⁴

1- الحضارات القديمة:

عرف الفساد الإداري منذ عهد الألواح السومرية، و محاضرات مجلس (ارك) التي تعود إلى الألف الثالث قبل الميلاد

¹ -حاحة عبد العالي، المرجع السابق، ص 118.

² - سمر عادل حسين، الفساد الإداري أسبابه آثاره و طرق مكافحته و دور المنظمات العربية و العالمية في مكافحته، مجلة النزاهة و الشفافية للبحوث و الدراسات العراق، العدد السابع، 2014، ص 127.

³ - عز الدين بن تركي، مداخلة بعنوان الفساد الإداري أسبابه، آثاره و طرق مكافحته -إشارة لتجارب بعض الدول، ملتقى وطني حول حوكمة الشركات كآلية كآلية

للحد من الفساد المالي و الإداري، جامعة محمد خيضر - بسكرة، يومي 06-07 ماي 2012، دص.

⁴ - عبد الله أحمد المصراحي، الفساد الإداري نحو نظرية الإجمام في علم الاجتماع- الإنحراف و الجريمة، ط1، المكتب العربي الحديث، مصر، 2011، ص 23.

حيث شكلت حينها محكمة عليا تنظر في قضايا استغلال النفوذ والوظيفة العامة وقبول الرشوة وانتهاك العدالة، كذلك عرف الفساد من خلال تشريعات (حمورابي) ملك بابل، وعرف في مصر القديمة من خلال تشريعات (حور محب)، و في الصين القديمة من خلال كتابات أمثال (كونفوشيوس)، و عند اليونان القديم من خلال أعمال أفلاطون.¹

2- العصور الوسطى:

بعد سقوط الإمبراطورية الرومانية ظهر النظام الإقطاعي الذي تميز بالتهب وانتشار الفوضى، فكان يتم شغل الوظائف العامة عن طريق الإرث، و التعيين يتم على أساس الوساطة والمحابة، حيث كان يتم تقديم الأقارب في هذا المجال، وكان الموظف يحتفظ بوظيفته على أساس أنه صاحب حق إقطاعي فيها، ما أدى إلى إساءة استخدام السلطة الوظيفية.²

في العهد الإسلامي الشريعة الإسلامية لم تدع من أمور الدنيا شيئاً ولو جناح بعوضة إلا تناولته بالرعاية و التنظيم،" بعد عهد النبوة لم يخل عصر من الفساد، ففي العصر المملوكي استشرى الفساد في الدوائر الحكومية، وفي العصر العثماني، تفشى أيضا الفساد الإداري، حتى أصبح يتم انتقاء موظفين غير أكفاء بالرشوة والمحسوبية والواسطة".³

3 - العصر الحديث:

لقد صاحب الفساد النهضة الصناعية التي عرفتها أوروبا في القرن 18، حيث كانت الرشوة ومظاهر الفساد الأخرى منتشرة في كل مكان، وقبل ذلك في إنجلترا انتشرت ظاهرة ابتزاز الأموال.⁴

إنّ قدرا كبيرا من الفساد في الدول النامية تشارك فيه الدول الصناعية بصور مختلفة، فالتنافس بين الشركات المتعددة الجنسيات المتمركزة غالبيتها في الدول المتقدمة على صفقات الأعمال الدولية، يدفع بهذه الشركات إلى دفع رشاي ضخمة إلى المسؤولين الحكوميين في الدول النامية للفوز بهذه الصفقات.⁵

ثانيا: تطور الجهود في مكافحة الفساد الإداري

1- على مستوى الدول

لقد حاولت العديد من الدول و المنظمات مكافحة الفساد والحد منه و وضع استراتيجيات فعالة لهذا الغرض.⁶

لدينا أمثلة لبعض الدول في مكافحة الفساد والنتائج الإيجابية التي توصلت إليها.

أ- الصين:

¹ - حاحة عبد العالي، المرجع السابق، ص 33.

² - حاحة عبد العالي، نفس المرجع، ص 33، 34.

³ - محمود محمد معاصرة، المرجع السابق، ص 105.

⁴ - حاحة عبد العالي، المرجع السابق، ص 37.

⁵ - أحمد محمود نهار أبو سويلم، مكافحة الفساد، ط 1، دار الفكر، الأردن، 2010، ص 17.

⁶ - عبد الله أحمد المصري، المرجع السابق، ص 91.

" تعتبر الصين من الدول التي كان ينتشر فيها الفساد، وقد بلغ مؤشر إدراك الفساد فيها 3.4 سنة 2003م و 3.2 سنة 2005م و 3.6 سنة 2008م، مع العلم أن أعلي قيمة لهذا المؤشر هي 10 نظيف جداً وأقل قيمة له هي 0 فاسد جداً، وقد اتخذت الدولة بعض الإجراءات بهدف مكافحة الفساد ومقاومته، وكانت لها تجربة جيدة تتمثل في:

- وضع عقوبة شديدة لمواجهة الفساد لدرجة أنه تم الحكم بالإعدام على بعض المرشحين.

- توفير الحوافز للأفراد للابتعاد عن الرشوة والفساد، من خلال رفع دخول المواطنين وتحسين مستوى المعيشة".¹

ب- سنغافورة: "تعتبر تجربة سنغافورة رائدة وفريدة بالنسبة للدول التي حاربت الفساد، فقد نجحت في إزالته فهي تأتي في مقدمة الدول التي تتمتع بمستوى نظيف من الفساد مع فنلندا وأيسلندا والدانمارك، وبلغ مؤشر مدركات الفساد بها 9.4 سنة 2003م و 2005م، وتراجع إلى 9.2 سنة 2008م، والإجراءات التي اتبعتها الدولة مكنتها من القضاء على الفساد بعد أن كانت منذ نحو ثلاثين عاما من أكبر الدول التي ينتشر فيها الفساد.²

قامت الدولة بتخفيض عدد القوانين والقواعد والإجراءات وقامت بتبسيط وتوضيح كافة الإجراءات بحيث لا تسمح بأي خروج أو خرق للقوانين، رفعت الدولة أجور الموظفين العموميين حتى لا يلجؤوا للفساد، مرتب الوزير السنغافوري أعلى مرتب وزير في العالم، وأي محاولة فساد ستحرمه من وظيفته ومن دخله كما أنه لن يستطيع أن يحصل على وظيفة أخرى.³ من خلال المثالين السابقين يتضح أنه يمكن القضاء على الفساد، أو على الأقل الحد منه إذا كانت هناك رغبة يقابلها تفعيل للقوانين الخاصة بمكافحة الفساد، وشفافية في التعامل مع قضايا الفساد.

ج- الجهود الافريقية والعربية لمكافحة الفساد:

الجهود الافريقية كانت بدايتها بواشنطن في 23 فيفري 1999 م عندما اجتمع التحالف العالمي من أجل إفريقيا لأجل مناقشة الأطر التعاونية لمكافحة الفساد، والذي أختتم بإصدار مبادئ غير ملزمة لمكافحة الفساد (25 مبدأ) من قبل الأعضاء، وكذا مجموعة التنمية الإفريقية الجنوبية ضد الفساد لسنة 2001 م.⁴

في جويلية 2003م بمابوتو اعتمدت اتفاقية الاتحاد الإفريقي لمنع ومكافحة الفساد، وهي تمثل إحدى أهم انجاز للدول الإفريقية في مجال التصدي للفساد من طرف رؤساء الدول وحكومات الاتحاد الإفريقي.⁵

إنّ أول الجهودات العربية في مواجهة الفساد ترجع إلى اتفاقية التعاون العربية والخبرات، التي أقرتها جامعة الدول العربية سنة 1983م، وكذا الاتفاقية الأمنية بين دول مجلس التعاون لدول الخليج العربي التي أقرت سنة 1995م، كما كان لمجلس

¹ - عز الدين بن تركي، المرجع السابق، د ص.

² - سمر عادل حسين، المرجع السابق، ص 141.

³ - عز الدين بن تركي، المرجع السابق، دص.

⁴ - حاحة عبد العالي، المرجع السابق، ص 43.

⁵ - محمد الأمين البشري، الفساد و الجريمة المنظمة، د ط، جامعة نايف للعلوم الأمنية، السعودية، 2007، ص 152.

وزراء الداخلية العرب دوراً كبيراً في التصدي للفساد، حيث عمل في العديد من اجتماعاته إلى التنبيه إلى أخطاره وآثاره السلبية، وقد عقدت في هذا المجال عدة ملتقيات علمية متخصصة.¹

2- على مستوى المنظمات الدولية

أ- منظمة الأمم المتحدة:

صدرت عن الأمم المتحدة عدة وثائق منها المدونة الدولية لقواعد سلوك الموظفين العموميين المعتمدة بقرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 51/59 في 12 ديسمبر 1996م، وإعلان الأمم المتحدة لمكافحة الفساد والرشوة في المعاملات التجارية الدولية، الذي اعتمد بالقرار رقم 51/191 في 12 ديسمبر 1996م، وتم الاتفاق على إقرار هذه الاتفاقية على أساس أن الرشوة صورة من صور الفساد الواسعة الانتشار، الأمر الذي يؤثر على سير الإدارة الجيدة ويقوض التنمية، إضافة إلى اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية التي اعتمدت بالقرار رقم 55/25 في 15 نوفمبر 2000م و القرارين الصادرين بشأن منع ومكافحة الممارسات الفاسدة وتحويل الأموال المتأتية من مصدر غير مشروع، وإعادة تلك الأموال بقرار رقم 56/186 والقرار رقم 57/244 المؤرخين في 01 ديسمبر 2002م.²

ب- منظمة الشفافية الدولية:

تصدر عنها ثلاث مؤشرات هي: مؤشر مدركات الفساد CPI Corruption Perceptions Index التقرير العالمي الشامل عن الفساد GCR Global Corruption Report، و يركز في كل عام على دراسة الفساد في قطاع حيوي من قطاعات العمل بالدولة، مؤشر دفع الرشوة BPI Bribe Payers Index، وتعتمد فيها على نتائج جمعية غالوب الدولية Gallup International.³

ج- صندوق النقد الدولي:

" تبنى صندوق النقد الدولي منذ سنة 1997م شروطاً أكثر تشدداً وموضوعية في منح مساعداته وقروضه وفق ضوابط مكافحة الفساد، كما أن البنك يساهم في مجالين رئيسيين في مكافحة الفساد هما:

- تدريب وتطوير الموارد البشرية العامة والعاملة في مجال الضرائب وإعداد الموازنات ونظم المحاسبة والرقابة والتدقيق.
- خلق بيئة اقتصادية مستقرة وشفافة، وبيئة أعمال نظامية تطور في إطارها قوانين الضرائب والأعمال والتجارة.

د- البنك الدولي

يجسد البنك في استراتيجيته المتعلقة بمكافحة الفساد محاور أساسية تتمثل في:

¹ - حاحة عبد العالي، المرجع السابق، ص 43، 44.

² - حاحة عبد العالي، نفس المرجع، ص 40.

³ - أمير فرج يوسف، المرجع السابق، ص 193.

- "متابعة أشكال الاحتيال والفساد في المشروعات التي يمولها البنك.

- تقديم العون للدول النامية التي تعتمد مكافحة الفساد وطرح نماذج لمكافحة الفساد الإداري وفق ظروف هذه الدول.

- يعتبر البنك جهود مكافحة الفساد شرطا أساسيا لتقديم خدماته وسياسات إقراضه المختلفة".¹

4- جهود الجزائر في مكافحة الفساد:

بعد الاستقلال مباشرة مرت بمرحلة انتقالية لم تتضح خلالها ملامح النظام الإداري ، إلا أنه بعد ذلك وبالضبط في

سنة 1967م وإلى غاية سنة 1978م تم وضع استراتيجية للنمو الاقتصادي والاجتماعي، ولقد صاحب هذه المرحلة

انتشارا للممارسات الفاسدة والتي حاولت استغلال موجة الإصلاحات لتشكيل الثروات الطائلة.

أرجع البعض أسباب تفشي الفساد الكبير إلى عملية التصنيع السريعة عن طريق سياسة الاستثمارات الهائلة والمكلفة، والتي

اعتمدت أساسا على اللجوء المبالغ فيه إلى الخارج من أجل استيراد التكنولوجيا، بالإضافة إلى الاستيراد المتزايد للمنتجات

والخدمات المتنوعة، وقد نتج عن هذه السياسة تبذير وتبديد للأموال العمومية وإسراف كبير.

والفساد ازداد اتساعا وتطورت أساليبه في العهدة التي تلت فترة التصنيع وهي الفترة الممتدة 1980-1989م، وهذا بالرغم

من محاولات السلطة الحاكمة آنذاك في الحد من تفشي هذه الآفة، أما فترة التسعينيات 1990-2000م فقد شهدت

انتشارا كبيرا وملفت للانتباه للفساد وخاصة الإداري منه، ونهب لموارد الدولة وممتلكاتها من قبل شريحة من الفاسدين

المستنفذين في مختلف القطاعات والمؤسسات العامة، وقد زادت الأزمة الأمنية التي عاشتها الجزائر آنذاك من فرص تفشي

هذه الظاهرة، وكذا تغلغل الفساد في القطاعات الاستراتيجية للدولة، وإلى تركيز الثروة في أيدي قلة من رجال المال

والأعمال، حيث برزت ظاهرة الرشوة بحدة في هذه المرحلة الانتقالية، والتي تم فيها التنازل عن ممتلكات الدولة بمبالغ رمزية إلى

أشخاص نافذين في السلطة تحولوا في فترة وجيزة إلى رجال أعمال فاسدين"²، غير أنه بداية من سنة 2000م وإلى غاية

يومنا هذا وقع تحول كبير في منظومة القيم أدت إلى شيوع ثقافة الفساد والإفساد، ولعل الذي ساهم في تفاقمها هو

الإصلاحات الكبيرة التي قامت بها الحكومة في مختلف الميادين بصورة متسارعة دون بحث عواقبها من جهة، والبحثية المالية

التي أسالت لعاب الكثير من الفاسدين من جهة ثانية، وضمف إلى ذلك المنظومة التشريعية المهترئة التي صاحبت هذه الفترة

والتي سهلت وشجعت في بعض الأحيان إلى حد بعيد ارتكاب مختلف الجرائم ذات الصلة بالفساد الإداري، ووفرت المناخ

المناسب لمثل هذه السلوكيات الفاسدة.³

إنّ الإدارة الجزائرية لا زالت تعتمد في تعاملها أسلوب الإرث الإداري والتنظيمي، وسلوك القيادة البيروقراطية، إضافة إلى

¹ - عز الدين بن تركي، المرجع السابق، د ص.

² - فاطمة فضيلة دورش، ظاهرة الرشوة من اللاشريعة القانونية و الأخلاقية إلى الشرعية الاجتماعية، مجلة دراسات اجتماعية، مركز البصيرة، عدد 04، دار الخلدونية الجزائر، أبريل 2010، ص 20.

³ - حاحة عبد العالي، المرجع السابق، ص 46.

الاستناد على الأسلوب التقليدي القائم على سد الثغرات، واتخاذ رد الفعل في التعامل مع الأوضاع الجديدة عوض الاعتماد على مدخل إدارة التغيير، كل هذا أنتج الرداءة والفساد في الإدارة الجزائرية.¹

تفيد التقارير أن تفتشى الفساد في الجزائر مرتبط أساسا بارتفاع إيرادات النفط التي بلغت 500 مليار دولار خلال العشر سنوات الأخيرة، كما يرجع بعض المحللين أسباب زيادة جرائم الفساد عموما، والجرائم الاقتصادية وقضايا الاختلاس والرشوة خصوصا، في السنوات الأخيرة إلى عدم نجاعة آليات المراقبة التي تعتمد عليها الجزائر في متابعة صرف الميزانيات الضخمة المخصصة لتمويل مشاريع البنى التحتية، والنقص الكبير في عدد القضاة المكلفين بمعالجة هذه القضايا، وترتيب الجزائر ضمن مؤشر الشفافية يدل على اتساع رقعة الفساد من سنة إلى أخرى وهو ما يعني فشل كل الجهود المبذولة لمواجهة.²

بناء على ما سبق سعت الجزائر جاهدة إلى القضاء على الفساد ما نتبينه من خلال الإجراءات التشريعية بتوقيعها على عدة اتفاقيات لمكافحة الفساد بأنواعه، اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، اتفاقية الاتحاد الإفريقي لمنع الفساد ومكافحته، الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد، وكذا النص على قوانين الفساد كقانون الفساد 01/06، وإنشاء مؤسسات و هيئات لهذا الغرض، منها مجلس المحاسبة الذي نص عليه دستور 1976م، المفتشية العامة للمالية، المرصد الوطني لمكافحة الرشوة،³ لجنة التصريح بالممتلكات،⁴ الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته و الديوان الوطني لقمع الفساد.

المطلب الثاني: أنواع الفساد الإداري

إن عدم التوصل إلى تعريف شامل ومتفق عليه للفساد من المعضلات التي تواجه الباحثين في هذا المجال، وذلك راجع لعدة أسباب، منها وجود صور وأنواع مختلفة، والملاحظ أن أنواع الفساد متغيرة ومتطورة باستمرار، لتواكب ما يحدث في العالم من تغيير وتطور في جميع المجالات،⁵ كما لا يمكن حصرها أو وضعها جميعا في إطار مقنن على نمط تقنين الجرائم و عقوباتها في قانون العقوبات، حيث منه ما يصل من الجسامة إلى الحد الذي يُعَدُّ به من الجرائم المنصوص عليها في القوانين العقابية و منها ما لا يصل إلى درجة الجريمة.⁶

الفرع الأول: ذات الصبغة الجنائية

- ¹ - عزيزة بن سميحة، تفتشى ظاهرة الفساد الإداري بين التنظير و الواقع العملي، ملتقى وطني حول حوكمة الشركات كآلية للحد من الفساد المالي و الإداري، جامعة محمد خيضر، بسكرة، يومي 06-07 ماي 2012.
- ² - حاحة عبد العالي، المرجع السابق، ص 46.
- ³ - تم إنشاؤه بموجب المرسوم الرئاسي 233/96 الصادر في 09 يوليو 1996، بهدف إضفاء الشفافية على الحياة الاقتصادية و الاجراءات العمومية، وكذا الوقاية من الرشوة و محاربتها، حيث يتولى المرصد جمع المعلومات اللازمة و تنظيمها لكشف وقائع الرشوة و استغلال النفوذ و الاختلاس و الاستيلاء غير المشروع على المصالح و المساس بحرية المترشحين للصفقات العمومية و بمساواتهم، إلا أنه لم يحقق الأهداف المسطرة له و لا الغرض من انشائه، وظل كذلك إلى أن حل نهائيا من قبل رئيس الجمهورية في 12 ماي 2002م.
- ⁴ - تم تأسيسها سنة 1997م بموجب الأمر 04/97 المؤرخ في 1997.
- ⁵ - حاحة عبد العالي، المرجع السابق، ص 26.
- ⁶ - بلال أمين زين الدين، ظاهرة الفساد الإداري في الدول العربية والتشريع المقارن-مقارنة بالتشريع الإسلامي، ط1، دار الفكر الجامعي، مصر، 2009، ص96.

جرائم الفساد التي جرمها المشرع بنص قانوني، سواء في قانون العقوبات أو قانون مكافحة الفساد.

أولاً: التي تناولها قانون العقوبات قبل صدور قانون الفساد

1- رشوة الموظف العام

أ- التعريف اللغوي:

"الرشوة عند اللغويين العرب هي إعطاء شيء للتوصل من ورائه إلى غرض ما، والراشي من يعطي الذي يعينه على الباطل، والمرتشي الآخذ، والرائش الذي يسعى بينهما، يستزيد لهذا ويستنقص لهذا".¹

ب- التعريف الشرعي:

"عند الحنفية: المال الذي يدفع بشرط الإعانة.

عند المالكية: التي يأخذها الشاهد على شهادته أو القاضي على حكمه.

عند الحنابلة: ما يعطى بعد طلبه - أي بعد طلب الآخذ لها -.

عند الشافعية: قال ابن حزم " الرشوة هي ما أعطاه المرء ليحكم له بباطل، أو ليولى ولاية، أو ليظلم له إنسان".²

لقد حرمت الشريعة الاسلامية الرشوة و اعتبرتها من قبيل أكل أموال الناس بالباطل الذين قال فيهم الله تعالى {وَلَا تَأْكُلُوا

أَمْوَالَكُمْ بَيْنَكُمْ بِالْبَاطِلِ وَ تَدْخُلُوا بِهَا إِلَى الْحُكَّامِ لِيَأْكُلُوا فَرِيضًا مِّنْ أَمْوَالِ النَّاسِ بِالْإِثْمِ وَ أَنْتُمْ تَعْلَمُونَ}.³

روى الإمام أحمد بن حنبل عن الصحابي ثوبان - رضي الله عنه - أن النبي صلى الله عليه وسلم قال: «لعن الرسول(ص) الراشي و لمرتشي والرائش» ، الراشي هو دافع الرشوة والمرتشي هو القابض لها والرائش هو الوسيط بينهما.⁴

ج- التعريف القانوني

" الرشوة هي الحصول على أموال أو منافع أخرى من أجل تنفيذ عمل أو الامتناع عن تنفيذه مخالفة للأصول"⁵ هي

هي

فعل يرتكبه موظف عام أو شخص ذو صفة عامة، عندما يتاجر بوظيفته أو يستغل السلطات المخولة له، كما تعرف على

أنها عرض أو قبول أي هدية أو قرض أو بدل أو مكافأة أو ميزات أخرى من أي شخص، كحافز للقيام بعمل غير

شريف أو غير قانوني أو خيانة الأمانة للمنشأة التي يعمل بها.¹

¹ - مليكة هنان، المرجع السابق، ص 19.

² - مليكة هنان، نفس المرجع، ص 19، 20.

³ - بلال أمين زين الدين، المرجع السابق، ص 102.

⁴ - فاديا قاسم بيضون، من جرائم أصحاب الياقات البيضاء، الرشوة و تبييض الأموال، ط1، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2008، ص 31.

⁵ - ماهر موسى عايش أبو دية، الوساطة و المحسوبية في الوظيفة العامة في فلسطين وأثرها على التنمية، مذكرة ماجستير في التنمية و التخطيط، فلسطين، 2015

وهي من أخطر الجرائم الماسة بنزاهة الوظيفة العامة، ومن الجرائم المخلة بالشرف والأمانة، تعد من أبرز أشكال الفساد، لا بد لقيام جريمة الرشوة² أن تنصرف ارادة الموظف العام إلى أخذ العطية أو طلبها أو الوعد بها، كما يجب أن يحيط علمه أن ما تلقاه إنما كان مقابل أداءه عمل من أعمال وظيفته أو امتناعه أو اخلاله بما تمليه عليه هذه الوظيفة من واجبات.³

الموظف العمومي في القانون الجزائري⁴: "يعتبر موظفاً كل عون عيّن في وظيفة عمومية دائمة ورُسم في رتبة في السلم الإداري".⁵

2- الاختلاس

- أ- التعريف اللغوي:** هو الأخذ ويقال خلس الشيء واختلس وتخلصه، إذا استلبه، وعليه الاختلاس لغة أخذ الشيء مخاتلة.⁶
- ب- التعريف الشرعي:** عرفه فقهاء الشريعة الاسلامية الاختلاس بتعاريف متعددة نستخلصها من تعريفهم للمختلس.
- "عند الحنفية: المختلس هو المختطف للشيء من البيت أو من يد المالك والذهاب به بسرعة جهراً.
- عند المالكية: الخلسة أن يأخذ الشيء مسارعاً ويبادر بأخذه منه على غير وجه الاستسرار.
- عند الشافعي: المختلس هو من يأخذ المال ويعتمد الهرب من غير غلبة مع معاينة المالك.
- عند الحنابلة: الإختلاس نوع من الخطف والنهب، والمختلس الذي يخطف الشيء ويمر به".⁷
- ج- التعريف القانوني:**

م يحدد القانون معنى الاختلاس وهو الركن الأساسي في جريمة السرقة، وفي غياب تعريف صريح يتفق الفقه والقضاء على أن الاختلاس هو الاستيلاء على شيء بغير رضا مالكة.⁸

الاختلاس من أكثر صور الفساد الإداري ظهوراً في الوقت الحاضر، فلا تخلو الجرائد اليومية من نشر العديد من حالات الاختلاس من قبل موظفي الدولة والقائمين على إدارة مرافقها الحيوية، "وهي إحدى أهم جرائم الفساد بالنظر

¹ - صارة بركات، المرجع السابق، د.ص.

² - المادة 181 الفقرة 1 من القانون الأساس العام للوظيفة العامة: تعتبر على وجه الخصوص أخطاء مهنية من الدرجة الرابعة إذا قام الموظف بما يأتي: "الاستفادة من امتيازات، من أية طبيعة كانت، يقدمها له شخص طبيعي أو معنوي مقابل تأديته خدمة في إطار ممارسة وظيفته".

³ - بلال أمين زين الدين، المرجع السابق، ص 114.

⁴ - المادة 02 الفقرة ب من القانون 01/06، مؤرخ في 21 محرم عام 1427 هـ الموافق 20 فبراير سنة 2006م يتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، الجريدة الرسمية العدد 14 صادرة بتاريخ 08 صفر عام 1427 هـ الموافق 08 مارس سنة 2006م.

⁵ - المادة 04 الفقرة الأولى من القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية الصادر بموجب الأمر رقم 06-03 مؤرخ في 19 جمادى الثانية عام 1427 هـ الموافق 15 يوليو سنة 2006م، الجريدة الرسمية العدد 46 صادرة بتاريخ 20 جمادى الثانية 1427 هـ الموافق 16 يوليو سنة 2006م.

⁶ - الويزة نجار، التصدي المؤسسي والجزائري لظاهرة الفساد في التشريع الجزائري- دراسة مقارنة- أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه علوم في القانون الجنائي، جامعة منتوري، قسنطينة، 2013/2014، ص 335.

⁷ - مليكة هنان، المرجع السابق، ص 85، 86.

⁸ - أحسن بوسقيعة، الوجيز في القانون الجزائري الخاص "الجرائم ضد الأشخاص والجرائم ضد الأموال وبعض الجرائم الخاصة"، ط11، ج1، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2010، ص271.

للآثار السلبية المالية الناجمة عنها حيث تمثل إهداراً لأموال وممتلكات الدولة التي هي في ذات الوقت ملك المجتمع، كما تكمن خطورتها في أنها تشكل ضرباً من ضروب خيانة الأمانة للموظف التي أودعت إليه بحكم هذه الوظيفة".¹

3- استغلال النفوذ

أ- التعريف اللغوي:

I- "استغلال: يعني أخذ غلة الشيء أو فائدة، والغلة: الدخل من كراء دار وأجر غلام، واستغل المستغلات أخذ غلتها، ويقال: أعلت الضيعة بمعنى أعدت الغلة، فهي مغلة، ، وغل من المقام غلولا أي خان".²

II- النفوذ: يعني النفاذ وهو جواز الشيء من الشيء، وأنفذ الأمر قضاه، وطريق نافذ أي سالك ورجل نافذ في أمره أي ماض وأمره نافذ أي مطاع. استغلال النفوذ ما يمكن أن يُدْرَه النفوذ لصاحبه من فائدة إذا ما تم استخدامه لهذا الغرض.³

ب- التعريف الشرعي:

هو استخدام الإنسان أو الجماعة نفوذهم وجاههم المالي أو السياسي أو الاجتماعي، أو غير ذلك لارتكاب أعمال مخالفة لمقاصد الشريعة الاسلامية.⁴

ج- التعريف القانوني:

استغلال نفوذ أعوان الدولة للحصول على امتيازات غير مبررة: أشار المشرع الجزائري إلى هذه الجريمة في المادة 02/26 من القانون 01/06، التي تنص على: "يعاقب..... كل تاجر أو صناعي أو حربي أو مقاول في القطاع الخاص أو بصفة عامة كل شخص طبيعي أو معنوي يقوم ولو بصفة عرضية بإبرام عقد أو صفقة مع الدولة أو الجماعات المحلية أو المؤسسات أو الهيئات العمومية الخاضعة للقانون العام أو المؤسسات العمومية الاقتصادية، والمؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري ويستفيد من سلطة أو تأثير أعوان الهيئات المذكورة من أجل الزيادة التي يطبقونها عادة أو من أجل التعديل لصالحهم في نوعية المواد أو الخدمات أو آجال التسليم أو التموين".⁵

جرم استغلال النفوذ في المادة 128 من ق.ع.ج الملغاة، وقد استبدلت بالمادة 32 من ق.و.ف.م، الذي صنفه إلى جريمتين مستقلتين أحدهما سلبية يرتكبها أي شخص يستغل نفوذه في مواجهة إدارة أو سلطة عمومية ليستفيد أو يفيد غيره بمنافع

¹ - حمزة حسن خضر شيخو الطائي، المرجع السابق، ص 95.

² - حاحة عبد العالي، المرجع السابق، ص 188.

³ - حاحة عبد العالي، نفس المرجع، ص 189.

⁴ - محمد سعيد الرملاوي، أحكام الفساد المالي و الإداري في الفقه الجنائي الإسلامي، ط 1، دار الفكر الجامعي، مصر، 2012، ص 64.

⁵ - وسيلة بن بشير، وسيلة بن بشير، ظاهرة الفساد الإداري و المالي في مجال الصفقات العمومية في الجزائر، مذكرة لنيل درجة الماجستير في القانون العام، فرع

قانون الإجراءات الإدارية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2013، ص 48، 49.

غير مستحقة لقاء مزية غير مستحقة، والأخرى ايجابية يسأل عنها أي شخص يحرص أي شخص آخر على استغلال نفوذه في مواجهة إدارة أو سلطة عمومية.¹

د يكون هذا النفوذ مستمدا من الصلاحيات الممنوحة للشخص بحكم وظيفته، وقد يكون مستمدا من مكانة الشخص الاجتماعية أو السياسية، فيصبح قادرا على توجيه قرارات الآخرين بشكل يتناسب مع أهدافه ومقاصده متجاوزا الأنظمة والقوانين ليعطي الحقوق لغير أصحابها ومنح تسهيلات ومزايا لفئات دون أخرى.²

انتشرت وسائل المحسوبية والوساطة واستغلال النفوذ في الوقت الحاضر داخل الدولة بشكل ملحوظ في شتى مجالات الحياة، وعلى وجه الخصوص في مجال تولي الوظائف العامة، حيث بات الأمر وكأنه واقع لا بد أن يعترف به الجميع وسيف سلط على رقاب البسطاء من الناس، فلا نستطيع التحدث عن الوظيفة العامة دون أن يتبادر إلى الذهن سؤال ساذج وهو هل لدى المتقدم للتعيين أو للترقية أو لتقلد المناصب القيادية أو حتى الساعي في الجهة الإدارية واسطة أم أن أمره لله.³

4- التزوير

أ- التعريف اللغوي:

التزوير لغة هو فعل الكذب والباطل، ومنه تشبيه غير الأصل بالأصل بالتهئية والتحسين للإيهام، وقيل هو التمويه من موه الحديد أي طلاه بالذهب ليظهر أنه ذهب، و هو الزور و الباطل والكذب والتقليد والمحاكاة والبعد عن الحق.

ب- التعريف الشرعي:

تزاور عنه عدل وانحرف، قال تعالى: { وَ تَرَى الشَّمْسَ إِذَا طَلَعَتْ تَزَاوَرُ مِّنْ كَهْفِهِمْ ... } سورة الكهف الآية 17 وقيل هو التمويه من موه الحديد أي طلاه بالذهب ليظهر أنه ذهب، فهو تمويه الأصل والانحراف عن الدليل.⁴

ج- التعريف القانوني:

"هو تغيير للحقيقة بقصد الغش في محرر بإحدى الطرق التي نص عليها القانون تغييرا من شأنه أن يسبب ضررا، وهو عملية مادية و صورة من صور الكذب يقوم بها الشخص بغرض تغيير الحقيقة في محرر أو سند عمومي أو رسمي".⁵

¹ - حاحة عبد العالي، المرجع السابق، ص 190.

² - عبد الله غالم، مداخلة بعنوان تفعيل دور الحوكمة كآلية للحد من الفساد المالي والإداري في الوطن العربي مع الإشارة إلى تجارب دولية، ملتقى وطني حول حوكمة الشركات كآلية للحد من الفساد المالي والإداري، جامعة محمد خيضر، بسكرة، يومي 06-07 ماي 2012.

³ - بلال أمين زين الدين، المرجع السابق، ص 207.

⁴ - عباس حفصي، جرائم التزوير الالكتروني، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه العلوم في العلوم الاسلامية، تخصص شريعة و قانون، جامعة وهران 1، أحمد بن بلة، 2014/2015، ص 6، 7.

⁵ - شريف الطباخ، التزوير والتزييف في ضوء القضاء والفقه (جنح وجنايات التزوير والتزييف)، ط 2، المركز القومي للإصدارات القانونية، مصر، 2006، ص 13.

⁶ - عبد العزيز سعد، جرائم التزوير و خيانة الأمانة و استعمال المزور، ط 4، دار هومة، الجزائر، 2007، ص 14.

إنّ التزوير يعد من أخطر صور الفساد التي تمس الأعمال الإدارية بالعطب وتهدر من هيبة الوظيفة العامة والثقة المتولدة عنها. للتزوير عدة صور، وضع إمضاءات أو أختام مزورة، تغيير المحررات والإمضاءات أو الأختام، وفيها يتخذ التزوير إحدى صور ثلاث هي: الإضافة أو الحذف أو التعديل، و يستوي في شأنها أن ينصرف التغيير إلى صلب المحرر أو إلى الإمضاءات أو الأختام، وضع أسماء أو صور أشخاص آخرين مزورة، التقليد ويقصد به تحرير كتابة في محرر تشبه كتابة شخص آخر بهدف الإيهام أنها صادرة منه ولا يشترط هنا الاتفاق بل يكفي أن يعتقد المقلد بأن ما حرره يشبه ما قلده.¹ ورد النص على تجريم تقليد ختم الدولة أو استعمال الختم المقلد في المادة 205 من قانون العقوبات الجزائري ونصها: "يعاقب بالسجن المؤبد كل من قلد خاتم الدولة أو استعمال الخاتم المقلد".²

5- تبديد المال العام

من صور الفساد الإداري التي تغفل عنها الكثير من الجهات الرقابية في الدولة في كثير من الأحيان صورة إهدار المال العام والإضرار به من قبل موظفي الدولة العموميين، بإساءة استخدام المال العام واضعين في اعتبارهم عدم الأهمية أو الضرورة في الحفاظ على هذا المال،³ غالبا ما يقوم بهذا السياسيون والمسؤولون الحكوميون، كسحب قروض من البنوك المملوكة للدولة أو تسهيل حصول رجال الأعمال من القطاع الخاص على قروض بفوائد منخفضة، وبدون ضمانات والاستيلاء على بعض الممتلكات العامة أو استئجارها لفترة زمنية طويلة بمبالغ زهيدة.⁴ نص عليها قانون العقوبات في المادة 119.

6- جريمة استغلال نفوذ الأعوان العموميون للحصول على امتيازات غير مبررة

نصت عليها المادة 26 الفقرة الثانية من القانون 01/06، هي جريمة عمدية يشترط فيها توافر القصد الجنائي العام الذي يتمثل في العلم و الإرادة أي علم الجاني بسلطة وتأثير الموظف في إبرام العقد واتجاه إرادته إلى استغلال هذه السلطة أو هذا النفوذ لفائدته، والقصد الجنائي الخاص، ويتمثل في نية الجاني للحصول على امتيازات غير مبررة.⁵

7- الغدر

استغلال الموظف لوظيفته في المطالبة أو التلقي أو الاشتراط أو الأمر بتحصيل مبالغ مالية يعلم أنها غير مستحقة الأداء أو يجاوز ما هو مستحق، سواء لنفسه أو لصالح الإدارة أو لصالح أحد الأفراد.⁶

¹ - شريف طباح، المرجع السابق، ص 34، 37، 39.

² - جمال نجيمي، جرائم التزوير في قانون العقوبات الجزائري، دط، دار هومة للطبع و النشر، الجزائر، 2013، ص 190.

³ - بلال أمين زين الدين، المرجع السابق، ص 217.

⁴ - محمد خميسي بن رحم، مداخلة بعنوان الفساد المالي و الإداري مدخل لظاهرة غسيل الأموال و انتشارها، ملتقى وطني حول حوكمة الشركات كآلية للحد من الفساد المالي و الإداري، جامعة محمد خيضر- بسكرة، يومي 06-07 ماي 2012، د ص.

⁵ - محترف شروقي، الصفقات العمومية و الجرائم المتعلقة بها في قانون الفساد، إجازة قضاء، الدفعة 6، المدرسة العليا للقضاء، الجزائر، 2008، ص 45.

⁶ - حاحة عبد العالي، المرجع السابق، ص 126.

نصت عليها المادة 30 من القانون 01/06 "يعد مرتكبا لجريمة الغدر..... كل موظف عمومي يطالب أو يتلقى أو يشترط أو يأمر بتحصيل مبالغ مالية يعلم أنها غير مستحقة الأداء أو يجاوز ما هو مستحق...".

I- المحاباة¹

أ- التعريف اللغوي:

مشتقة من المصدر حابى، يقال حاباه محاباة وحباء اختصه ومال إليه ونصره.

ب- التعريف القانوني:

مخالفة التشريع والتنظيم الذي يحكم الصفقات العمومية من طرف الموظف العمومي المكلف بإبرام الصفقة أو تنفيذها أو مراجعتها، من أجل إعطاء أحد المتعاملين مع الدولة أو إحدى هيئاتها العمومية امتيازات غير مبررة.² وهي استخدام لعلاقات القرابة أو العلاقات العشائرية أو العائلية أو الحزبية أو الجهوية أو الطائفية لغرض اكتساب مصلحة أو تسهيل مهمة أو التهرب من مسؤولية ليست من حق المنتفع أو لتجاوز أنظمة وقوانين محددة.³ نصت عليها المادة 26 الفقرة 01 من القانون 01/06 والتي حلت محل المادة 128 مكرر الفقرة 01 الملغاة من قانون العقوبات.

بالإضافة إلى اعتبار التحيز والمحاباة مخالفة تأديبية تستحق الجزاء الإداري المناسب، اعتبرها المشرع جريمة جنائية بموجب المادة 132 من ق.ع.ج والتي تنص على ما يلي: "القاضي أو رجل الإدارة الذي يتحيز لصالح أحد الأطراف أو ضده يعاقب بالحبس من ستة أشهر إلى ثلاث سنوات وبغرامة من 500 إلى 1000 دج".

الشيء الملاحظ في هذا المجال، أن المشرع الجزائري اعتبر هذه الجريمة جنحة كما أن عقوبته مخففة مقارنة مع باقي جنح الفساد الإداري، الأمر الذي يجعل هذه العقوبة لا تتناسب والأضرار التي تلحقها هذه الجنحة بالإدارة العامة.⁴

ثانيا: التي استحدثها قانون مكافحة الفساد

استحدث المشرع الجزائري صورا للفساد الإداري في قانون الفساد لم يكن منصوصا عليها في قانون العقوبات.

1- في مجال الصفقات العمومية

أ- الامتيازات غير المبرر في مجال الصفقات العمومية:

¹ - وهي الجنحة المنصوص عليها في المادة 1/26 من القانون رقم 01/06 المتعلق بالوقاية من الفساد و مكافحته و التي حلت محل المادة 128 مكرر الفقرة 1 الملغاة من قانون العقوبات، و المادة 23 من دستور 1996، و المادة 41 من القانون الأساس للوظيفة العامة، و المادة 28 من القانون الأساس النموذجي لعمال المؤسسات و الإدارات العمومية.

² - وسيلة بن بشير، المرجع السابق، ص 11.

³ - حاحة عبد العالي، المرجع السابق، ص 401.

⁴ - حاحة عبد العالي، نفس المرجع، ص 403.

تعد الصفقات العمومية المجال الخصب الذي يتكاثر فيه الفساد بصورة مضطربة، وهذا لعلاقتها المباشرة بصرف المال العام و استغلالها من طرف الجهات المتعاقدة للظفر بالمعاملات بأقل تكلفة، على حساب المصالح الوطنية. يقصد بالامتيازات غير المبرر في مجال الصفقات العمومية، الامتيازات التي لا تستند إلى أساس قانوني أي المتحصل عليها من غير وجه حق نتيجة مخالفة التشريع و التنظيم المعمول بهما في مجال الصفقات العمومية، وقد نص المشرع الجزائري على هذه الجريمة ضمن أحكام قانون الوقاية من الفساد ومكافحته في صورتين جمعتهما في المادة 26 منه.¹

ب- الرشوة في مجال الصفقات العمومية:

تعتبر جريمة الرشوة من أخطر وأكثر الجرائم شيوعا في مجال الصفقات العمومية، فهي لا تقف عند حد الاتجار بالوظيفة العامة واستغلالها، وإنما يمتد نطاقها ليشمل طائفة أخرى من الجرائم الملحقة بها، كما أنها تؤدي إلى إثراء البعض دون وجه حق عن طريق إهدار الثقة في الإدارة العامة.²

المادة 27 من القانون 01/06 تنص " ... كل موظف عمومي يقبض أو يحاول أن يقبض لنفسه أو لغيره بصفة مباشرة أو غير مباشرة، أجرة أو منفعة مهما يكن نوعها بمناسبة تحضير أو إجراء مفاوضات قصد إبرام أو تنفيذ صفقة أو عقد أو ملحق باسم الدولة أو الجماعات المحلية أو المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري أو المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري والمؤسسات العمومية الاقتصادية".

استحدث المشرع الجزائري بعض الصور الجديدة لجريمة الرشوة لم تكن معروفة سابقا في ظل قانون العقوبات، وهذا لتطور أساليب ووسائل دفع الرشوة فجرمها بنص مستقل عن جريمة الرشوة، وهي جريمة تلقي الهدايا والإثراء غير المشروع.

I- جريمة تلقي الهدايا:

نظم المشرع الجزائري هذه الجريمة من خلال المادة 38 من القانون 01/06 التي تنص على ما يلي: "... كل موظف عمومي يقبل من شخص هدية أو أية مزية غير مستحقة من شأنها أن تؤثر في سير إجراء ما أو معاملة لها صلة بمهامه".

II- جريمة الإثراء غير المشروع:

تعتبر صورة جديدة من جرائم الفساد التي استحدثها المشرع الجزائري بموجب القانون 01/06، فهي جريمة جديدة في النظام القانوني الجزائري إذ لم تكن مجرمة في ظل قانون العقوبات الجزائري³، بحيث نص عليها في المادة 37 " كل موظف عمومي لا يمكنه تقديم تبرير معقول للزيادة المعتبرة التي طرأت في ذمته المالية مقارنة بمداحيله المشروعة.. ".¹

¹ - وسيلة بن بشير، المرجع السابق، ص11.

² - نصت عليها المادة 61 من المرسوم الرئاسي رقم 236/10 المؤرخ في 28 شوال عام 1431 هـ الموافق 07 أكتوبر 2010 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية، جريدة رسمية عدد 58 صادرة بنفس التاريخ.

³ - أمال يعيش، صور التجريم الجديدة المستحدثة بموجب قانون الوقاية من الفساد ومكافحته، مجلة الإجتهد القضائي، العدد 5، جامعة محمد خيضر، بسكرة

2- الاعفاء و التخفيض غير القانوني في الضرائب و الرسوم:

هي إعفاء الموظف العمومي الملزم بالضريبة أو الرسم أو أي حق مالي آخر من أداءها كلها أو بعضها،² و هو الفعل المنصوص والمعاقب عليه بموجب المادة 31 من ق.و.ف. و. م وفقا لهذه المادة فإنه يعد مرتكبا لهذه الجريمة: "كل موظف عمومي يمنح أو يأمر بالاستفادة تحت أي شكل من الأشكال، ولأي سبب كان، ودون ترخيص من القانون، من إعفاءات أو تخفيضات في الضرائب أو الرسوم العمومية أو يسلم مجانا محاصيل مؤسسات الدولة".

يخص عادة رجال الأعمال من القطاع الخاص، فهم يدفعون الرشاوي مقابل حصولهم على تخفيض أو إعفاء ضريبي أو جمركي لفترة طويلة، من خلال التلاعب على القوانين.³

الفرع الثاني: ذات صبغة تأديبية

أولا: المرتبطة بالتعيين في الوظيفة العامة

1- مخالفة اجراءات و شروط التوظيف الشكلية:

إنّ الإدارة العامة حينما تكون بحاجة إلى موظفين لشغل الوظائف العامة يجب أن تراعى وتحترم جميع الشروط والإجراءات المتعلقة بتعيين الموظفين، فيجب على الإدارة أن تلتزم أولا بمراعاة إجراءات فتح المسابقات والامتحانات والفحوص المهنية، والإعلان عن المناصب الشاغرة ثانيا، كما تحدد ثالثا أساليب وطرق اختيار شاغليها، كما تلتزم بتحديد شروط التوظيف.

أما إذا اتبعت الإدارة أسلوب التعيين والعموض في إجراءات التعيين، ولم تراعى شروط فتح المسابقات والامتحانات والفحوص المهنية، أو من خلال عدم الإعلان عن الوظائف الشاغرة أو مخالفة إجراءات وأساليب اختيار الموظفين، فإن ذلك من شأنه أن يفتح الباب أمام الفساد الإداري من خلل سيطرة الرؤساء الإداريين وذوي النفوذ على قرارات التعيين، حيث يتم شغل الوظائف بأصحاب الحظوة والقربة والمحسوبية دون النظر إلى اعتبارات الصالح العام وهو ما يكون له الأثر السيئ على

أداء وسير العمل بالإدارة العامة.⁴

2- عدم مراعاة المبادئ والمعايير الموضوعية في تعيين الموظفين:

دت، ص 100.

¹ - نضيرة بوعزة، مداخلة بعنوان جريمة الرشوة في ظل القانون رقم 01/06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، ملتقى وطني حول حوكمة الشركات كآلية للحد

من الفساد المالي و الإداري، جامعة محمد خيضر- بسكرة، يومي 06-07 ماي 2012

² - الويزة نجار، المرجع السابق، ص 321.

³ - محمد خميسي بن رجم، المرجع السابق، دص .

⁴ - حاحة عبد العالي، المرجع السابق، ص 353.

إنّ التمييز بين المواطنين الذي يقصدون الجهاز الحكومي للعمل فيه، هو أول خطوة على طريق الفساد الإداري، لأنه يفترض أن يتم التوظيف في هذا الجهاز على أسس الكفاءة والتأهيل ويعتمد أسلوب التنافس بين المرشحين لتولي وظائف عامة على أساس المساواة.¹

نص المشرع الجزائري في قانون الوقاية من الفساد ومكافحته في الفقرة الأولى والثانية من المادة 03 منه والتي تنص على أنه: " تراعى في توظيف مستخدمي القطاع العام وفي تسيير حياتهم المهنية القواعد الآتية:

1- مبادئ النجاعة والشفافية والمعايير الموضوعية، مثل الجدارة والإنصاف والكفاءة.

2- الإجراءات المناسبة لاختيار وتكوين الأفراد المرشحين لتولي المناصب العمومية التي تكون أكثر عرضة للفساد".

تنص المادة 63 من التعديل الدستوري 2016 في فقرتها الأولى على ما يلي: "يتساوى جميع المواطنين في تقلد المهام والوظائف في الدولة دون أية شروط أخرى غير الشروط التي يحددها القانون".

أكدت مختلف الأحكام القانونية و التنظيمية الصادرة في الجزائر، بدءًا بالأمر رقم 133/66 المؤرخ في 26 مارس 1966 المتضمن القانون الأساسي العام للتوظيف العمومية، والقانون الأساسي العام للعامل الصادر عام 1978 وأحكام المرسوم 59/85 المؤرخ في 23 مارس 1985 وصولاً إلى أحكام القانون الأساسي للتوظيف العمومية لعام 2006 التي أكدت على مبدأ مساواة المواطنين في الالتحاق بالوظائف العمومية.²

تطبيقاً لمبدأ المساواة في تقلد الوظائف العامة فإنه لا يجوز حجز طائفة معينة من الوظائف لمجموعة من المواطنين على أساس انتماءاتهم السياسية أو ولائهم الحزبي، كما لا يجوز أيضاً استبعاد أنصار أو أتباع حزب معين من تولي الوظائف العامة، وفي الجزائر نجد أنه في ظل الفترة التي سبقت التعددية الحزبية قد تم الخروج على مبدأ المساواة في التوظيف من خلال قصر تولي الوظائف العامة للمنتسبين للحزب فقط.³

ثانياً: المتعلقة بمهام الموظف العمومي

الوظيفة عبارة عن مجموعة من واجبات ومسؤوليات فهي تكليف للقائم بها قبل أن تكون حقاً له، هدفها خدمة المواطنين تحقيقاً للصالح العام. ويقصد بمهام و واجبات الوظيفة العامة: "مجموع الأعباء التي يجب أن يقوم بها الموظف لحسن سير العمل بها".⁴

تنص المادة 41: من ق.أ.ع.و.ع "يجب على الموظف أن يمارس مهامه بكل أمانة وبتحيز"

1- الأهمال

¹ - حاحة عبد العالي، نفس المرجع، ص 369.

² - سعيد مقدم، الوظيفة العمومية بين التطور والتحول من منظور تسيير الموارد البشرية وأخلاقيات المهنة، دط، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2010 ص 268.

³ - حاحة عبد العالي، المرجع السابق، ص 373.

⁴ - حاحة عبد العالي، نفس المرجع، ص 381.

أ- التعريف اللغوي:

هو ترك الشيء أو عدم استعماله عمداً أو نسياناً.

ب- التعريف القانوني:

هنالك عدة تعاريف وضعها الفقه له منها تقاعس الفاعل حينما يأتي نشاطه عن اتخاذ ما تطلبه عليه ضرورات الحيطة والحذر والتي كان يتخذها من يوجد في ظروفه ويتصرف بمقتضاها.¹

واجب على الموظف ضرورة بذل الجهد والإخلاص في العمل و إلا اعتبر إهماله من قبيل حالة الفساد التي يجب مواجهتها بالجزاء المناسب إلا إذا كان خارجاً عن إرادته، و بالتالي فإن عدم الإخلاص في أداء العمل قد يكون سبباً مبرراً للعقاب،² ويقصد بذلك تراخي الموظف في القيام بالواجبات التي تفرضها عليه واجبات وظيفته على الوجه المقرر قانوناً. ويظهر الإهمال في أداء الوظيفة المنوطة به على مقتضى الأوضاع المقررة في القانون، أو التعليمات أو الأنظمة أو الأوامر³ وإتلاف وثائق إدارية قصد الإساءة إلى السير الحسن للمصلحة.⁴

المادة 49 من الأمر 03/06 تنص "على الموظف أن يسهر على حماية الوثائق الإدارية و على أمنها، يمنع إخفاء أو تصوير أو إتلاف الملفات أو المستندات أو الوثائق الإدارية و يتعرض مرتكبها إلى عقوبات تأديبية دون المساس بالمتابعات الجزائية".

2- عدم أداء مهامه و عدم تحمل المسؤولية و التراخي

الاختصاص الذي تعطيه القوانين و اللوائح لأحد موظفي الدولة هو اختصاص شخصي، و بالتالي عليه أن يمارس اختصاصه بنفسه، وألا يفوض فيه أو يحل محله غيره في منصبه إلا اذا أجاز المشرع ذلك صراحة، و كل تصرف على خلاف هذا يعتبر فساداً إدارياً مرتكب من قبيل الموظف العام،⁵ و هذا أهم واجب موضوعي على كل موظف عام، فهو قد عين في وظيفة سبق توصيفها و ترتيبها و حدد مسؤولياتها و واجباتها، و من ثم فالمفروض أن الموظف تم تعيينه لتوافر شروط شغل الوظيفة بحسب مواصفاتها، و توافرت فيه الخبرة أو تم تدريبه بالإضافة لمؤهله الذي يتناسب مع الوظيفة.⁶

واجب القيام بالخدمة رمزا للولاء الوظيفي بين الموظف و وظيفته، لهذا وجب عليه أداء عمله بدقة وأمانة وإتقان وإجادة وإبداع، فالموظف يجب أن يوفر طاقاته في العمل حتى يظهر في أحسن صورة من خلال اكتساب المعارف و الخبرات.¹

¹ - حمزة حسن خضر شيخو الطائي، المرجع السابق، ص 72.

² - بلال أمين زين الدين، المرجع السابق، ص 359.

³ - حمزة حسن خضر شيخو الطائي، المرجع السابق، ص 76.

⁴ - المادة 181 الفقرة 4 من القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، المرجع السابق.

⁵ - بلال أمين زين الدين، المرجع السابق، ص 333.

⁶ - محمد رفعت عبد الوهاب، القانون الإداري- طبيعة القانون الإداري- التنظيم الإداري، الموظفون العموميون، أموال الإدارة العامة، ج 1، دار الجامعة الجديدة الجديدة

إنّ ما تشهده إدارتنا العامة هو عدم التزام موظفيها بمعايير النزاهة والاستقامة التي تدعو إلى ضرورة معاملة جميع لمواطنين بشكل متساو وعادل، وعدم محاباة أي شخص أو مجموعة ما على أي شخص أو مجموعة أخرى، فغالبية موظفي الإدارات العامة إن صح القول لا يتحلون بالأخلاقيات الفاضلة ولا يستطيعون تمثيل فكرة الصالح العام، ولم يستطيعوا بعد إدراك أن الوظيفة التي يشغلونها هي تكليف مفروض عليهم لخدمة جميع المواطنين.

المادة 47 من الأمر 03/06 " كل موظف مهما كانت رتبته في السلم الإداري مسؤول عن تنفيذ المهام الموكلة إليه". في هذه الحالة ليس بشرط أن يقوم الموظف العام أو عضو الإدارة بالامتناع عن القيام بالعمل الواقع على عاتقه و إنما يكفي أن يتأخر أو يتراخى عن القيام به.²

من بين أهم مظاهر الفساد الإداري في المؤسسات الحكومية الجزائرية هو تعديها واستغلالها لوسائل ومعدات العمل في قضاء مصالحهم الخاصة، حيث كثيرا ما نلاحظ في إدارتنا العامة استعمال سيارات المؤسسة في قضاء المشاوير الخاصة أو استعمال المعدات المكتبة والمطبعة لأموال شخصية، كما يلاحظ أيضا في هذا الصدد إتلاف بعض المعدات والوسائل نتيجة للإهمال والامبالاة الصادر عن بعض الموظفين العامين.³

3- عدم احترام الوقت

رغم أن أخلاقيات الوظيفة العامة وقوانينها تلزم الموظف باحترام أوقات العمل ومواعيده في الحضور والمغادرة، إلا أنّ هناك صور مختلفة لعدم احترام الأوقات الرسمية في الوظيفة العامة، منها: التغيب عن العمل، تأخر الموظف في الحضور إلى العمل صباحا، مغادرة مكان العمل باكرا أو قبل انتهاء وقت العمل أو وقت الدوام الرسمي دون إذن من الرئيس المختص.⁴ إضافة إلى تضييع الوقت في قراءة الصحف و استقبال الزوار، والانتقال من مكتب إلى آخر.

إنّ كل ما سبق هو إخلال بواجبات الموظف وانتهاك للعمل الإداري والوظيفة العامة، يترتب عنه المساءلة التأديبية وهذا ما تؤكدته المادة 207 من ق.أ.و.ع "باستثناء الحالات المنصوص عليها صراحة في هذا الأمر، لا يمكن الموظف مهما تكن رتبته أن يتقاضى راتباً عن فترة لم يعمل خلالها.

يعاقب على كل غياب غير مبرر عن العمل بخضم من الراتب يتناسب مع مدة الغياب، وذلك دون المساس بالعقوبات التأديبية المنصوص عليها في هذا القانون الأساسي".

¹ - لمياء شرف، دور أخلاقيات المهنة في التقليل من الفساد في الإدارة العامة، مذكرة مكملة من متطلبات نيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص قانون إداري، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2015/2014، ص 12.

² - بلال أمين زين الدين، المرجع السابق، ص 112.

³ - ابراهيم توهامي، المرجع السابق، د ص.

⁴ - حاحة عبد العالي، المرجع السابق، ص 384.

ويعتبر المشرع الجزائري كل غياب غير مبرر عن العمل مخالفة تأديبية يجيز خصم من المرتب يتناسب مع مدة الغياب وذلك دون المساس بالعقوبات التأديبية الأخرى.¹

4 - عدم الالتزام بطاعة رؤساءه:

طاعة الرؤساء هي الركيزة الأساسية في كل نظام إداري، حيث يتوقف مدى نجاح التنظيم الإداري على كيفية تلقي الأوامر و كيفية تنفيذها، و الإخلال بها يؤدي إلى فشل السلطة الإدارية في تحقيق مهامها، فيختل نظام الإدارة و يعطل سير المرفق العام.² تنص المادة 52 من القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية: "يجب على الموظف التعامل بأدب و احترام في علاقاته مع رؤسائه وزملائه ومرؤوسيه"، و الطاعة تحقق وحدة الجهاز الإداري الذي يقوم على أساس التدرج الهرمي و تقتضي طاعة الرؤساء إلى جانب تنفيذ ما يصدرونه من أوامر و قرارات احترامه بالقدر الذي يجب.³

ونظراً لأهمية الطاعة في حياة الإدارة وفعاليتها ينص قانون الأساسي العام للوظيفة العمومية 03/06 في المادة 04 منه على أنه: "يجب على الموظف في إطار تأدية مهامه احترام سلطة الدولة وفرض احترامها وفقاً للقوانين التنظيمات المعمول به". لذلك فهو مطالب بالالتزام بطاعة الأوامر الصادرة له من رئيسه المباشر، فلا ينبغي على الموظف الخروج عن الطاعة إلا إذا كانت الأوامر غير مشروعة، و بطبيعتها إلحاق الضرر الجسيم بالمصلحة العامة، يترتب على تنفيذها المساس الخطير بحسن سير المرفق العام أو من شأنه دفع الموظف المرؤوس إلى ارتكاب مخالفة جزائية أو إلى تعسف.⁴

المبحث الثاني: أسباب الفساد الإداري وآثاره

يعتبر الفساد الإداري ظاهرة مركبة يكتسبه الكثير من الغموض وترجع عوامل انتشاره إلى مجموعة من الأسباب والعوامل أو الدوافع المتداخلة، والتي ليس من السهل فصلها عن بعضها البعض، كما أن له مجموعة آثار ونتائج⁵ والتي سأنتظر إليها تباعاً فيما يلي:

المطلب الأول: أسباب الفساد الإداري

إن جرائم الفساد الإداري و التي يمكن أن يقوم بها الموظف العمومي متعددة ومتنوعة وكذلك الحال بالنسبة للدوافع والمسببات المؤدية إليها، فهذه الجرائم يمكن أن تكون غير مالية مثل: الاعتداء على الأفراد والمحرمات لمجرد الإحساس بالسطوة

¹ - حاحة عبد العالي، المرجع السابق، ص 384.

² - محمود محمد معاصرة، المرجع السابق، ص 129.

³ - بلال أمين زين الدين، المرجع السابق، ص 346.

⁴ - سعيد مقدم، المرجع السابق، ص 301، 302.

⁵ - حاحة عبد العالي، المرجع السابق، ص 69.

والمنعة التي يستمدّها من قوة الدولة وهيبتها، كما يمكن أن تكون ذات طبيعة مالية مثل: جريمة الرشوة، وجرائم الاستيلاء على الأموال العمومية التي تعتبر من ضمن أبرز الجرائم التي يمكن أن يقرتها الموظف في الإدارة.

وعموماً فإن الفساد الإداري سواء كان ذا طبيعة مالية أو غيرها فإنه يرتبط بعدة أسباب وعوامل سنحاول ذكرها تباعاً:

الفرع الأول: الأسباب الشخصية (العوامل الشخصية)

تعود هذه الأسباب إلى طبيعة شخصية الفرد الوراثية أو المكتسبة، فغالباً ما تتسبب هذه العوامل في دفع الشخص أو الموظف إلى ارتكاب جريمة الفساد.

أولاً: العوامل الوراثية

المقصود بالعوامل الوراثية "مجموع الدوافع المتعلقة بالحاجات الأساسية للإنسان والقدرات العقلية العامة، والقدرات الخاصة"¹، وتمثل الدوافع المتعلقة بالحاجات الأساسية للإنسان والتي لا يمكن للفرد الاستغناء عن إشباعها للبقاء على قيد الحياة في: الحاجة إلى الأكل والشرب، و المسكن...، وقد يؤدي النقص في إشباع الحاجات الفيزيولوجية إلى إصابته بالقلق والتوتر والتفكير الدائم في كيفية إيجاد مصادر أخرى لإشباع هذا النقص الأمر الذي قد يدفع بالموظف إلى ارتكاب إحدى جرائم الفساد الإداري.²

أما القدرات العقلية العامة التي يتمتع بها الموظف كالذكاء والغباء فلها تأثير على أعماله الإدارية، فإذا انخفض مستوى ذكائه و القصور العقلي لديه فإن ذلك سيدفعه إلى عدم التمييز بين السلوك السوي والسلوك المنحرف، الأمر الذي يمكن أن يوقعه في الفساد الإداري، وهذا الأخير ليس مرتبط بالنقص العقلي فقط وإنما نجده وفي الكثير من الحالات مرتبط بالذكاء والقدرات العقلية الحارقة، وذلك عندما يتعلق الأمر بجرائم التزوير والاحتيال والرشوة والاختلاس.

أما القدرات الخاصة مثل القدرات اللفظية والقدرة على الحساب والكتابة والقدرة اليدوية التي يحتاجها الموظف للنجاح في عمله، كلها تؤثر على سلوكياته في العمل، كما ويمكن أن يكون لها تأثير في ارتكاب الموظف لبعض صور الفساد الإداري.³

ثانياً: العوامل المكتسبة

¹ _ محمد الصيرفي، أخلاقيات الموظف العام، د ط، دار الكتاب القانوني، الاسكندرية، 2007، ص74.

² _ محمد الصيرفي، نفس المرجع، ص74.

³ _ محمد الصيرفي، نفس المرجع، ص 75 و76.

تتمثل العوامل المكتسبة في الرغبات والحاجات التي يريد الموظف إشباعها باعتباره فردا في الجماعة كالحاجة إلى كسب الاحترام والتقدير والرغبة في الظهور والتميز وتحقيق الذات، وكل هذه الحاجات تدفع الموظف لاتخاذ موقف وسلوك معين يسعى من ورائه إلى تحقيق رغباته، لأن نقص هذه الحاجات يخلق لديه نوعا من التوتر والقلق ويجس الموظف بالحسرة والحرمان الأمر الذي قد يوقعه في الفساد الإداري، كما يؤدي إلى إضعاف روح التعاون بين الجماعة الأمر الذي يترتب عليه البطء في العمل الإداري؛ إضافة إلى المقومات التي تلعب دورا أساسيا في التأثير على سلوك الموظفين والمحددة لكيفية استجابة الموظف وتفاعله مع الآخرين وكيفية اختياره للأشكال السلوكية و المتمثلة في مجموع القيم المحيطة بالموظف العام ونظرته إلى الأشياء والخبرات السابقة ودرجة المرونة والتفتح الذهني.¹

إضافة إلى ذلك تشير نتائج العديد من الدراسات بأن هناك علاقة بين بعض الخصائص الشخصية للموظفين وممارساتهم الإدارية الفاسدة ويمكن اجمال هذه الخصائص على النحو التالي:

أ_ العمر:

يختلف تأثير سن الموظف في شيع الفساد الإداري من فئة عمرية لأخرى، حيث نجد أن حاجات الموظف الشاب كثيرة مقارنة بقله موارد لكونه موظف جديد وحديث التعيين، الأمر الذي قد يؤدي به إلى ارتكاب ممارسات إدارية فاسدة.

ب_ مدة الخدمة:

تؤثر مدة الخدمة من حيث طولها أو قصرها في وقوع الفساد الإداري، فقد يكون الموظف القديم ممن تكون مدة خدمته طويلة أكثر دراية وخبرة بكيفية ارتكاب ممارسات إدارية فاسدة وبكيفية إخفاءها.²

ج_ المستوى الدراسي:

إن علاقة ممارسة الفساد الإداري بالمستوى الدراسي والتحصيل العلمي تختلف باختلاف المجتمعات، فالمجتمعات التي يتمكن الفرد فيها من الحصول على شهادات عليا بأسلوب غير علمي وغير شرعي وكذلك الحصول على الوظيفة بطريقة غير قانونية وغير عادلة يكون موظفو هذا المجتمع أكثر ميلا لممارسة الفساد الإداري، عكس المجتمعات التي يكون نظام التعليم فيها كفو وقائم على أسس علمية يكون نظام الخدمة المدنية فيها ذو جدية ودقة في عمليات التوظيف كما أنه يحول دون وصول أشخاص غير كفؤين إلى الوظائف الحكومية وبالتالي انخفاض نسبة عمليات الفساد الإداري.

¹ _حاجة عبد العالي، المرجع سابق، ص 71.

² _عبد العزيز بن سعد القحطاني، أخلاقيات الوظيفة العامة ودورها في الحد من الفساد الإداري ومكافحته، أطروحة دكتوراه في فلسفة العلوم الأمنية، قسم العلوم الإدارية، كلية العلوم الاجتماعية والإدارية، جامعة نايف، الرياض، 2014، ص 83.

د_ الجنس:

يؤثر اختلاف الجنس في القيام بالممارسات الفاسدة، فعادة الرجال الموظفين يميلون أكثر لممارسة حالات الفساد الإداري من النساء بسبب تكوينهم النفسي وسرعة تأثرهم بما يحيط بهم من موظفين.

هـ_ المهنة و التخصص:

غالبا ما تكون حالات الفساد الإداري أكثر ممارسة لدى الإداريين في الوظائف الحكومية أو منظمات الأعمال وتقل في الوظائف الفنية المتخصصة، والسبب في ذلك يعود إلى ممارسة الإداريين لأعمال تجعلهم على اتصال واحتكاك مباشر بالجمهور والتي تدفعهم في أغلب الأحيان إلى فتح مواضيع يمكن النفاذ منها إلى دفع رشوة أو قبول وساطات أو غيرها من الممارسات الإدارية الفاسدة.¹

الفرع الثاني: الأسباب المؤسسية و التنظيمية

تؤثر الظروف والعوامل الداخلية للإدارة أو المؤسسة بشكل مباشر أو غير مباشر في السلوك الإداري، من حيث توفر ظروف مشجعة ومحفزة للممارسات الإدارية الفاسدة أو العكس، وتتنوع الأسباب التنظيمية والإدارية للفساد بتنوع هذه العوامل وسنحاول ذكرها كالاتي:

أ_ انعدام الثقافة التنظيمية أو المؤسسية:

"إن عدم وجود ثقافة تنظيمية قوية و متماسكة وإيجابية تؤدي إلى التزام عال والتحلي بأخلاقيات إدارية سامية، قد يكون سببا لممارسات إدارية فاسدة إذ إن أغلب هذه الثقافات التنظيمية عادة ما يرافقها شيوع ثقافة الفساد في المنظمة أو الإدارة الحكومية".²

ب_ تضخم الجهاز الإداري:

شهدت معظم الدول العربية منذ منتصف التسعينات من القرن الماضي توسعا ملحوظا في القطاع الحكومي استجابة لحجم الطلب المتزايد على الخدمات العامة، غير أن هذه العملية تجاوزت حدود المعقول، الأمر الذي أدى إلى تضخم الجهاز

¹ - سمر عادل حسين، المرجع السابق، ص 134 و 135.

² - سمر عادل حسين، نفس المرجع، ص 135.

الإداري من خلال الارتفاع الكبير في عدد الموظفين العموميين مع الثبات النسبي لحجم النشاط الذي يقومون به مما نتج عنه آثار سلبية على العمل الإداري كإهمال والتكاسل وتداخل الاختصاصات.¹

ويعود سبب التضخم لكون الحكومات العربية عامة والجزائر خاصة قد اتبعت سياسة التوظيف الاجتماعي الارتجالي هذا بالإضافة إلى إسراف بعض القيادات الإدارية والسياسية العليا في تعيين بعض الأنصار والأتباع في المناصب الإدارية بغض النظر عن كفاءتهم وحاجة الإدارة إليهم ومنه زيادة العمالة عن متطلبات العمل الحقيقية.²

ج_ سوء التنظيم الإداري:

عندما تتضارب الاختصاصات وتسوء الإدارة يفترق التنظيم ويصعب إنجاز المهام والمعاملات الإدارية، مما يجعل الطريق مفتوحاً أمام ظهور بعض الموظفين الفاسدين الذين يميلون لممارسة المعاملات الإدارية الفاسدة كطلب الرشوة، ويعتبر عامل عدم تحديد الاختصاصات وتوزيعها بدقة بين الموظفين أحد أهم أسباب الانحراف الإداري.³

د_ ضعف الرقابة و المسائلة الإدارية:

تعد أنظمة الرقابة والمساءلة الإدارية والمالية ضعيفة رغم تعدد الأجهزة القائمة بها، نظراً لاستخدام الأساليب التقليدية ضمن هذه الأجهزة وهي تعد أهم أسباب الفساد الإداري خاصة في الجزائر.

حيث تعتمد الكثير من الإدارات على المتابعة المكتتية دون الميدانية، أو على معلومات غير كاملة مستقاة من مصادر غير قانونية، مما يجعل العملية الرقابية غير ذات جدوى، الأمر الذي يساعد على فتح ثغرات لممارسة الفساد الإداري.

و الرقابة تمثل صمام الأمان للعملية الإدارية، فهي وظيفة مهمتها التثبت من صحة الاتجاه نحو الهدف وتقوم هذا الاتجاه

إذا انحرف، فالرقابة تمثل الحصن المنيع الذي يحمي الإدارة العامة من أنواع الانحرافات الإدارية، لهذا فإن جميع دول العالم

تحرص على جعلها قوية وصارمة وتعين لها الأشخاص الأقوياء والأكفاء المؤتمنين على هذا الجهاز.⁴

هـ_ استغلال المسؤولين في الإدارات العليا:

¹ _حاحة عبد العالي، المرجع السابق، ص72.

² _محمد الصيرفي، المرجع السابق، ص78.

³ _سعيد بن محمد بن فهد الزهيري القحطاني، إجراءات الوقاية من جريمة الرشوة في المملكة العربية السعودية، مذكرة ماجستير في العلوم الأمنية، قسم العلوم الإدارية كلية الدراسات العليا، جامعة نايف، الرياض، 2005، ص81.

⁴ _حاحة عبد العالي، المرجع السابق، ص74.

إن عملية استغلال النفوذ لهؤلاء المسؤولين والاحتماء بهم من طرف بعض الأشخاص سواء أكانت العلاقة بينهم علاقة قرابة أو صداقة أو ارتباط مصالح قد تكون سببا لممارسات إدارية فاسدة، لهذا وجب على المسؤول أن يتصرف بحيادية عند القيام بواجبه بعيدا عن كل أشكال المحاباة والمحسوبية.

و_ انعدام وضوح العمل المؤسساتي:

إن وضوح أهداف وعمل المؤسسات والإدارات وشفافية عملها له أثر كبير في تقليل حالات الفساد الإداري، أما المؤسسات التي تقتضي طبيعة عملها الكثير من السرية والسرعة ولديها موارد عديدة بعيدة عن الرقابة الشعبية والإعلامية فإن حالات الفساد الإداري تكثر فيها ويمكن إخفاؤها بسهولة كما يتوقع مرتكبوها.¹

ز_ عدم تناسب السلطة والمسؤولية في الجهاز الإداري:

في الدول العربية عامة والجزائر خاصة نجد أنه رغم النمط الإداري المتبع والذي هو تركيز السلطة الإدارية في يد الإدارات المركزية، إلا أن المسؤولية تحمل للمستويات الإدارية الدنيا مما يخلق ما يسمى بعدم التناسب بين السلطة والمسؤولية فالكثير من المسؤولين الإداريين يكونون محملين بمسؤوليات كبيرة في حين أن السلطة الممنوحة لهم ضئيلة وغير كافية لتجسيد تلك المسؤوليات وتنفيذها على أرض الواقع.²

فمثلا في الجزائر: نجد المديرين التنفيذيين مسؤولين عن قطاعات كبيرة وعن تحقيق أهداف إنتاجية أو خدمتية ومع ذلك سلطتهم في اتخاذ القرار محدودة للغاية، فهم ملزمون بالرجوع في كل صغيرة وكبيرة للإدارة المركزية المتمثلة في الوزير، مما يحد من قدرتهم على التصرف في مواجهة مواقف العمل الأخرى الأمر الذي يؤدي إلى ظهور الكثير من السلبيات في العمل مثل: التهرب من المسؤولية، عدم الرضا عن العمل والإهمال في إدارة واجبات الوظيفة.

ط_ عدم موضوعية طرق التوظيف والترقية في الإدارة العامة:

إن عدم احترام طرق التوظيف والترقية يتسبب بوضع الإنسان المناسب في المكان غير المناسب، لهذا فإن نجاح الإدارة في تنفيذ مهامها يتوقف إلى حد كبير على مدى حسن اختيارها للموظف الكفاء وتعيينه في الوظيفة التي تتلاءم ومؤهلاته وقدراته واستعداداته.

¹ _ سمر عادل حسين، المرجع السابق، ص 135 و 136.

² _ محمد الصيرفي، المرجع السابق، ص 80.

غير أن الشيء الملاحظ في سياسة التوظيف والترقية في الدول النامية عدم تقيدها بالمبادئ والمعايير الموضوعية في تعيين الموظفين وترقيتهم وإحالتهم على التقاعد، الأمر الذي يؤدي إلى تفشي كثير من مظاهر الانحراف في العمل الإداري، ويرجع ذلك إلى عدة عوامل منها:

1_ تداخل العوامل السياسية في الاختيار والتعيين لبعض الوظائف الحكومية.

2_ عدم إتاحة فرصة للالتحاق بالوظائف العامة أمام الجميع.

3_ إعطاء أفضلية لفئات على حساب أخرى في شغل الوظائف العامة.¹

ظ_ البطالة المقنعة:

يعتبر وجود أعداد كبيرة من الموظفين لا يمارسون وظائف فعلية أحد أسباب تفشي الفساد داخل الإدارة، فقد يتسبب هؤلاء الموظفين في تعقيد سير الإجراءات والمعاملات الإدارية لغرض الابتزاز والرشوة والوساطة وغيرها.

ع_ عدم الاستقرار الوظيفي:

شعور الموظف لاسيما في الإدارات العليا من أن منصبه غير دائم، وبأنه فرصة ينبغي أن يستغلها لفترة محددة تجعل منه أكثر ميلا لممارسة حالات الفساد الإداري، لغرض الإثراء وبناء النفوذ وتوطيد العلاقات مع الآخرين على حساب مصلحة الإدارة والنزاهة والعدالة.²

غ_ عدم مواكبة سياسة الأجور للظروف الاقتصادية ومتطلبات المعيشة:

إن جمود وضعف سياسة الأجور والمرتبات و الحوافز والمكافآت وعدم مواكبتها للظروف الاقتصادية والتغيرات الجذرية في المجتمع، يجعلها عاجزة عن توفير الحد الأدنى من مستلزمات العيش الكريم لشرائح الموظفين، مما يضطر بالموظف إلى سد حاجاته بوسائل وطرق غير مشروعة كقبول الرشاوى والهدايا وتحرير المعاملات غير القانونية والتساهل في دفع الضرائب والرسوم وغيرها...³

¹ _حاحة عبد العالي، المرجع السابق، ص75.

² _سمر عادل حسين، المرجع السابق، ص136.

³ _عامر الكبيسي، الفساد الإداري رؤية منهجية للتشخيص والتحليل والمعالجة، المحلة العربية للإدارة، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، العدد1، عمان، 2000 ص99.

و نجد في العديد من البلدان النامية على رأسها الجزائر أن رواتب العمال والموظفين لا تواكب الارتفاع المتزايد والمستمر في الأسعار، وفي مستوى المعيشة، ولا تفي باحتياجات الموظف وأسرته الأساسية، مما قد يؤدي به إلى الانحراف الوظيفي بجميع صورته لسد العجز.

ف_ عدم كفاءة القيادات الإدارية و فسادها:

يرى الدكتور السيد علي شتا أن "من بين الأسباب الكامنة وراء الفساد الإداري هو نقص المعرفة الوثيقة بالعمل الإداري لدى المديرين وتخلف القيادات الإدارية، حيث يكون العمل يتطلب معرفة ومهارة تفوق معرفتهم ومهارتهم، الأمر الذي ينعكس سلبا على أداء العمل، مما يؤدي إلى تفشي أنواع مختلفة من الفساد، والقيادات الإدارية يجب أن تكون تجسيد حي لكل المثاليات حتى تكون قدوة صالحة وسدا منيعا في وجه الفساد".¹

ومن هنا نجد أن انتشار الفساد بين المستويات العليا للإدارة يؤدي حتما إلى جر صغار الموظفين إلى سلوكهم الفاسد، غير إن استئصال الفساد من القادة الإداريين يعتبر عنصرا مهما للقضاء على الفساد في الإدارة الحكومية ويمكن معالجة ذلك بواسطة إحكام الرقابة على تصرفات كبار الموظفين ومطالبتهم بتقديم تقارير دورية عن موجوداتهم.²

كذلك يرى الدكتور محمد الصيرفي أن "الممارسات الناشئة من داخل أجهزة القطاع العام والمسببة للفساد الإداري كدافع حقيقي، تنتج من الترهل الإداري الذي يرتبط بالقيادة الإدارية القائمة على إدارة شؤون أجهزة القطاع العام والتي لا تستند في حالات متكررة باعتبار الكفاءة، وهو ما يخلق حالة من الترهل والإحباط في الدوائر المعنية وبالتالي ينتج عنه الفساد الإداري وممارساته المختلفة".³

وقد حصر أسباب وعوامل الترهل الإداري في القطاع العام كالاتي:

__ نجد بأن الكثير من التشريعات فقدت معناها وهدفها الحقيقي لأنها لم تعكس الضرورة التي تتطلبها مؤسسة العمل الإداري وتقديم الخدمة العامة بكفاءة واقتدر، والسبب في ذلك راجع لعدم القدرة على تحيينها.

__ غياب النهج المؤسساتي وضعف أساليب الإدارة.⁴

ومنه فإن الترهل الإداري يخلق ظروف مناسبة لبعض الأفراد لممارسة بعض أشكال الفساد الإداري.

¹ _ السيد علي شتا، الفساد الإداري ومجتمع المستقبل، د ط، المطبعة المصرية، القاهرة، 2003، ص 54.

² _ حاحة عبد العالي، المرجع السابق، ص 76.

³ _ محمد الصيرفي، الفساد بين الإصلاح والتطور الإداري، ط 1، مؤسسة حورس الدولية، الإسكندرية، 2009، ص 38.

⁴ _ محمد الصيرفي، نفس المرجع، ص 38 و 39.

عند النظر إلى العديد من المؤسسات وما يدور فيها نجد أن هناك عدة أسباب أخرى تنظيمية نذكر منها إجمالاً:

- 1_ قلة الرواتب المخصصة للموظفين و العاملين.
 - 2_ قلة الحوافز أو انعدامها.
 - 3_ شمول البعض بالمخفزمات الأخرى كالسكن والنقل والسلف وقطعها عن البعض الاخر.¹
 - 4_ تعقد الإجراءات الإدارية وتعددتها أمام الموظفين مما يجعلهم يبحثون عن سبل أيسر وأسرع لإتمام معاملاتهم.
 - 5_ ضعف قواعد البيانات أو انعدامها في كثير من مؤسسات الدولة.
 - 6_ ضعف كفاءة الكادر الوظيفي فنيا وعلميا وتقنيا.
 - 7_ عدم الاستقرار الإداري والتغيير المستمر للهيكلة والمدراء والمسؤولين الإداريين.²
- ويمكن حوصلة كل الأسباب الإدارية من خلال ضعف أجهزة الرقابة وفسادها وعم الأخذ بنظرية وضع الشخص المناسب في المكان المناسب، كذلك عدم تطبيق مبادئ الإدارة العلمية والتقنية، وكل هذه العوامل والمتغيرات مجتمعة أو منفردة من شأنها أن تمهد الطريق أمام العناصر المنحرفة لأن تنشر بدور الفساد وتهيء الأجواء المشجعة له وتوسع دائرته.

الفرع الثالث: الأسباب المحيطة بالموظف (العوامل الخارجية)

بالإضافة إلى العوامل المتعلقة بشخصية الموظف أو الوظيفة العامة والتي يصنفها البعض إلى أسباب داخلية هناك أسباب أخرى تؤثر في شخصية الموظف العام وسلوكه وتصرفاته أثناء العمل الإداري وهي مستمدة أساساً من العوامل والأسباب الخارجية، وتتمثل هذه الأخيرة فيما يلي:

أولاً: العوامل السياسية

يؤثر ضعف المؤسسات الذي تعاني منه غالبية البلدان النامية بطغيان العامل الشخصي في الحياة السياسية أو ضعف التنظيمات الوسيطة من أحزاب وجماعات ومصالح في تفشي ظاهرة الفساد واستمرارها كما يؤثر عدم التكامل والاندماج

¹ _ ماجد إلبا، الفساد الإداري أسبابه وطرق علاجه، نقلاً عن الموقع الإلكتروني: www.ankawa.com، الساعة 8:30 مساءً، يوم 12 فيفري 2017.

² _ عبد الله أحمد المصري، المرجع السابق، 2011، ص 74.

بين فئات المجتمع بسبب التفاوت الاجتماعي بينهم إلى ضعف مشاعر الانتماء وتغليب المصالح الخاصة على المصلحة العامة.¹

كما ترتبط ظاهرة الفساد بطبيعة النظام السياسي المنتهج في الدولة، فعلى سبيل المثال نجد في الأنظمة الديكتاتورية التي تقودها النخب العسكرية والتي تدير كل شؤون الحكم، بحيث تصبح هذه الدولة خاضعة لهذه النخبة فيكون ذلك على حساب القواعد القانونية التي ينبغي الالتزام بها، ومنه تتمحور الأسباب السياسية للفساد في النقاط التالية:

أ_ تجاهل النخب الحاكمة في الدول لظاهرة الفساد التي يعيشون في أوساطها.

ب_ غياب الشفافية والمساءلة والرقابة بالرغم من وجود نصوص قانونية تصرح بذلك.

ج_ النظام الحزبي هو الآخر يساهم في تفشي الفساد ويكون ذلك في نظام الحزب الواحد والحاكم، ويعطي امتيازات لهؤلاء الأفراد كما لا يقوم بمحاسبتهم في أداءهم لواجباتهم؛² بالإضافة إلى تفشي ظاهرة البيروقراطية الحكومية لدى الدول النامية والمغالاة في مركزية الإدارة الحكومية.³

كما أن هناك مظاهر مختلفة تقف وراء شيوع ظاهرة الفساد منها:

1_ عدم وجود نظام سياسي مستقر وفعال يستند إلى تكريس مبدأ الفصل بين السلطات وبعبارة أخرى غياب دولة المؤسسات السياسية والقانون، وفي هذه الحالة يغيب الحافز الذاتي لمحاربة الفساد.

2_ كذلك شيوع ظاهرة التهديد والاختطاف والتهميش والإقصاء الوظيفي.

3_ كذلك ضعف الممارسة الديمقراطية وحرية المشاركة في إدارة شؤون الحياة العامة.⁴

4_ التحايل في عملية التنافس على السلطة (الانتخابات) مما يؤدي إلى وصول أشخاص غير صالحين إلى السلطة.

5_ ضعف هيبة الحكومة وفقدانها للمصداقية في نظر العديد من المواطنين.

6_ ضعف أو انعدام دور الأحزاب السياسية في توجيه جموح الحكومات وعدم امتثالها للشفافية و الديمقراطية.¹

¹ _ محمود محمد معابرة، المرجع السابق، ص 115.

² _ رشيد بوسعيد، المرجع السابق، ص 21 و 22.

³ _ محمود محمد معابرة، المرجع السابق، ص 115.

⁴ _ سوزان روز أكرمان، الفساد والحكم الأسباب العواقب والإصلاح، ترجمة فؤاد سروجي، ط 1، دار الأهلية، عمان، 2003، ص 325.

7_ ضعف دور مؤسسات المجتمع المدني والمؤسسات الخاصة في الرقابة على الأداء الحكومي أو عدم تمتعها بالحيادية في عملها.²

ثانيا: العوامل الاجتماعية

وهي مجموعة من الأسباب تفرزها العادات والتقاليد والأعراف السائدة في المجتمع والتي تولد ضغوطا اجتماعية تهيء المناخ المناسب لنمو وانتشار ظاهرة الفساد الإداري ومن أهم هذه الأسباب:

أ_ ضعف الوعي الاجتماعي:

في معظم الأحيان نجد أن الانتماءات القبلية والولاءات الطبقية وعلاقات القرابة وصلات الدم هي التي تتسبب بالدرجة الأولى في الانحرافات الإدارية، حيث يتم تغليب المصلحة الخاصة على المصلحة العامة، وهذا ما يؤدي بالفئات القليلة المتبقية في المجتمع إلى ارتكاب جرائم الفساد وذلك من أجل الحصول على الخدمات المرادة من الإدارة العامة.³

ب_ المغالطة والمفاهيم الخاطئة:

وذلك من خلال تغيير المفاهيم والمصطلحات، فبعد أن كان المرتشي يعد في نظر المجتمع مرتكبا للخطيئة، أصبح الأفراد يشعرون بأن دفع مقابل لإنجاز بعض أعمالهم لا يعتبر رشوة بل يجتهدون لإسباغها بنوع من المشروعية، فالبعض يسميها إكرامية أو ثمن فنجان قهوة أو أتعاب... إلخ.⁴

ج_ توظيف الانتماءات الأسرية والقبلية والطائفية في المعاملات الرسمية:

إن الميزة الأساسية المشتركة بين كل المجتمعات العربية، والتي لها تأثير مباشر وسلبي على الأجهزة الإدارية والمعاملات

الرسمية هي أولوية مصلحة الأسرة والعشيرة والطائفة على المصلحة العامة وهذه الخاصية لا نجد لها مثيل في الدول المتقدمة.⁵

د_ غياب دور منظمات المجتمع المدني:

¹ _عبد الله أحمد المصري، المرجع السابق، ص75.

² _محمد محمد معبرة، المرجع اسابق، ص116.

³ _رشيد بوسعيد، المرجع السابق، ص 23.

⁴ _محمد بقدروري، الديوان المركزي لقمع الفساد وعلاقته بالضبطية القضائية، مذكرة لنيل شهادة ماستر في الحقوق، تخصص قانون جنائي، كلية الحقوق والعلوم

السياسية، جامعة غرداية، 2015/2014، ص 12.

⁵ _حاجة عبد العالي، المرجع السابق، ص80.

حيث لا تؤدي هذه المنظمات دورها في تعزيز العلاقة بين المواطن وحكومته، وذلك من خلال توضيح مفهوم الانتماء والحس الوطني والتفاني في أداء الواجبات.¹

ثالثا: العوامل الدينية و الأخلاقية

يمثل الدين عاملا في دفع الفساد والحد من انتشاره وكلما كان الإنسان قريبا من ربه كان بعيدا عن الوقوع في العمل السيء، وإذا أعرض عن عبادة ربه كان أقرب إلى الخطأ.

قال الله تعالى: "وَمَنْ أَمْحَصَ مَعْنِ ذُنُوبِهِ فَإِنَّ لَهُ مَعِيشَةً ضَنْكًا وَنَحْشُرُهُ يَوْمَ الْقِيَامَةِ أُمَّمًا". (طه 12).²

كما تؤدي القيم السائدة في المجتمع إلى ترسيخ ظاهرة الفساد من خلال عدم الاهتمام بغرس القيم والأخلاق الدينية في نفوس الآخرين مثلا.³

فالوازع الديني هو الرادع الأقوى والأجدي من جميع العقوبات الوضعية فهو يمثل رقابة على سلوك الأفراد و يوجههم نحو الخلق الحسن والسلوك القويم وغياب الوازع الديني يجعل من سلوكيات الموظف تأخذ منحني سلمي وتوجهه نحو الانحراف.

رابعا: العوامل التشريعية و القانونية

إن الهدف من وضع القوانين في جميع الدول هو تسيير شؤون المجتمع من أجل تجنب الفوضى، غير أنه قد تنجر عن هذه القوانين أسباب تؤدي إلى انتشار الفساد الإداري من بينها:

أ_ سوء صياغة القوانين واللوائح، فقد يرجع الانحراف الإداري إلى سوء صياغة القوانين واللوائح للعمل و ذلك نتيجة لعموض القوانين أو تضاربها في بعض الأحيان الأمر الذي يعطي للموظف فرصة للتهرب من تنفيذ القانون أو الذهاب إلى تفسيره بطريقته الخاصة التي قد تتعارض مع مصالح المواطنين.⁴

ب_ وجود ثغرات قانونية والتي تظهر عند غموض القوانين وعدم وضوحها مما يتسبب في جعل الجهاز القضائي يتعامل مع القوانين بسرية.

ج_ المبالغة في طرح وإصدار القوانين لمكافحة الفساد الإداري مع عدم القدرة على تطبيقها، من شأنه أن يؤدي إلى فتح فرص للممارسات الفاسدة.

¹ _ رشيد بوسعيد، المرجع السابق، ص23.

² _ حاحة عبد العالي، المرجع السابق، ص72.

³ _ محمد بقدوري، المرجع السابق، ص 13.

⁴ _ محمد محمد عبد الوهاب، البيروقراطية في الإدارة المحلية، د.ط، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2004، ص155.

د_ القصور التشريعي الذي يساهم بشكل كبير في انتشار جرائم الفساد، فنلاحظ أن معظم النصوص التشريعية التي تتعلق بالفساد توجد في قانون العقوبات والقانون الجنائي مما يجعل من الموظف العام يجهل المخالفات التي تدرج ضمن الممارسات الفاسدة، وماهي الإجراءات التي تطبق عليها في حالة القيام بتلك الممارسات.¹

ويمكن أن نلخص أهم منافذ الفساد ضمن أبعاد هذه الأسباب إلى وجود مختلف القوانين التعسفية، كذلك التغيير المستمر لهذه القوانين والثنائية في تفسيرها.

خامسا: العوامل الاقتصادية

يلعب الجانب الاقتصادي للفرد والمجتمع على حد سواء والمتمثل في الفقر وتدني مرتبات الموظفين وارتباطها بالأسعار أو عدم ارتباطها دورا مهما في انتشار الفساد الإداري.²

ويرى أصحاب التفسير الاقتصادي للفساد أن أغلب التصرفات الفاسدة إما تسعى إلى تحقيق منافع من خلال التعامل مع الإدارة العامة وإما قد يكون الفساد وسيلة لتجنب النفقات التي يمكن أن يتحملها الفاسدون.³

ويمكن حصر أسباب الفساد الاقتصادي فيما يلي:

أ_ تدني رواتب الموظفين والعاملين في القطاع الحكومي في ظل ارتفاع مستوى المعيشة.

ب_ السيطرة التامة للدولة على المؤسسات المالية و الاقتصادية.⁴

ج_ سوء توزيع الثروة والمواد الاقتصادية على السكان والذي تعاني منه مختلف الدول النامية، الأمر الذي يجعل الأموال تتمركز لدى فئة قليلة من الأشخاص، بينما نجد أن الأغلبية العظمى من المواطنين على خط الفقر، واختفاء أو ضمور الفئة

الوسطى في المجتمع، الأمر الذي يؤدي إلى ضعف الولاء للأهداف العامة ومصالحة المجتمع وتفشي السلوكيات الفاسدة من جانب بعض الموظفين في الإدارة العامة.⁵

د_ ارتفاع معدلات البطالة بنوعها المقنعة وغير المقنعة واستمراريتها.

هـ_ الكساد الاقتصادي وما يسببه من اختلال في ميزان القوى الاجتماعية إضافة إلى التعددية الطبقية.¹

¹ _رشيد بوسعيد، المرجع السابق، ص24و25.

² _محمود محمد معابرة، المرجع السابق، ص 116.

³ _حاجة عبد العالي، المرجع السابق، ص 84.

⁴ _عبد الله أحمد المصري، المرجع السابق، ص 73.

⁵ _حاجة عبد العالي، المرجع السابق، ص 84.

إذن نستخلص أن انخفاض أو ضعف الجانب المادي للموظف يؤدي إلى تدني مستوى المعيشة وهذا بالطبع يؤدي به إلى التفكير في وسائل أخرى لكسب المال والتي أسهلها استغلال الوظيفة الإدارية.

سادسا: العوامل الثقافية

يمكن أن تكون العوامل الثقافية بأنواعها المتعددة دافعا للفساد الإداري ولاسيما في الدول النامية التي تعاني الأمية وانخفاض المستوى التعليمي والثقافي، فالجزائر تعاني من ارتفاع كبير للأمية رغم تراجعها في الوقت الحالي، ناهيك عن ضعف الثقافة القانونية وجهل المواطنين بالقانون وبالإجراءات الإدارية وبحقوقهم مما يجعل منهم فريسة سهلة المنال بالنسبة للموظف الذي يحاول دائما تعقيد الإجراءات للحصول على الرشوة فالمواطن البسيط يجد نفسه مضطرا لدفع الرشوة في سبيل إنجاز معاملاته بالسرعة المطلوبة.²

وعموما فإن الأسباب الثقافية للفساد تتجلى في:

أ_ انتشار الجهل وتفشي وارتفاع معدلات الأمية وعدم دراية المواطنين بحقوقهم الفردية.

ب_ تدهور دور الإعلام وخضوعه لسيطرة بعض الفئات ذات المصلحة من الفساد.

ج_ التأثر بالتقنية الحديثة وإساءة استخدامها لتحقيق مكاسب خاصة مخالفة للقانون.³

و نستخلص مما سبق ذكره بأن التخلف في التعليم وانتشار مظاهر الأمية و انعدام الأخلاق والثقافة وغياب الوازع الديني ينتج عنه التخلف في التنظيم الإداري وبالتالي التسبب أو الفساد الإداري.

المطلب الثاني: آثار الفساد الإداري و نتائجه

ذكرنا سابقا الأسباب والعوامل التي تؤدي إلى انتشار ظاهرة الفساد الإداري، ومن الطبيعي أن يكون لانتشار هذا السلوك الفاسد آثار سلبية في مختلف المجالات الإدارية والاقتصادية والسياسية والاجتماعية.

غير أن هناك بعض المفكرين يرون بأن الفساد ظاهرة إيجابية تسهل الإجراءات الإدارية وتزيل العقبات البيروقراطية ولها العديد من الآثار الإيجابية أيضا وهي وجهة نظر قائلة بإيجابية الفساد على النواحي الإدارية والاجتماعية وهم أنصار المدرسة الوظيفية، حيث يرون أن للفساد فوائد داخل المؤسسة؛ فمن خلال تحايل الموظفين على اللوائح والقوانين تظهر وتبرز نوع من

¹ _ محمود محمد معاينة، المرجع السابق، ص 116.

² _ بلال خلف السكارنة، الفساد الإداري، ط1، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، 2011، ص 419.

³ _ عبد الله أحمد المصري، المرجع السابق، ص 72.

المرونة في الإدارة، وتخفف من قسوتها وتزيد من إنسيابيتها، حيث يزيل الفساد (عن طريق الرشوة مثلاً) العقبات والتعقيدات البيروقراطية، وذلك الروتين والجمود الإداري ويسهل ويسرع الإجراءات الادارية من خلال هذه المبالغ المالية والهدايا المقدمة مقابل هذه التسهيلات، ويجفز الموظفين الذين يتقاضون الرشوة أكثر للعمل ويساعد على ديمومتهم واستمرارهم في منصب عملهم، ويكسب هؤلاء الموظفين زيادات في الدخل خاصة أصحاب الدخول الضعيفة، ويجنبهم ممارسة تؤثر على أداء وإنتاجية المؤسسات والإدارات، ويحسن مستواهم المعيشي، ويزيل التفاوت الاجتماعي بين الموظفين لكن في حقيقة الأمر أن الآثار السلبية للفساد أكثر من بعض الإيجابيات التي يراها أصحاب هذه المدرسة، لذلك كان من الخطورة تبني هذه التوجيهات والآراء حول إيجابية الفساد لأنها تشجع على الممارسات الفاسدة تحت ذريعة تسريع الإجراءات وريح الوقت والجهد، لأنها على حساب المصلحة العامة وتخل بالنظام العام الذي يلزم الجميع باحترامه دون استثناء.¹

ولعل من أهم الآثار والنتائج السلبية للفساد الإداري والتي تشكل خطراً على أي مجتمع من المجتمعات يمكن حصرها في النقاط التالية:

الفرع الأول: الآثار الإدارية

لا شك أن للفساد آثار سلبية وخيمة للجهاز الإداري بالدولة نستعرضها فيما يلي:

- 1_ إن السلوك المنحرف للموظفين في الأجهزة الحكومية يعطي قدوة سيئة للموظفين الجدد، مما يجعل السلوك المنحرف مقبولاً لدى الموظفين وغير مستهجن وهذا ما يشكل عائقاً للتنمية الإدارية التي تهدف وتوسع إليها الدول النامية.
- 2_ إهدار مصالح المواطنين نتيجة عدم الموضوعية في الاختيار والتعيين وعدم الاهتمام بالعمل وقيمة الوقت.
- 3_ هجرة الكفاءات إلى الدول الأخرى نتيجة عدم العدالة وعدم الرضا عن الأوضاع العامة.
- 4_ يؤدي الفساد إلى تعثر النشاط الإداري الحكومي في مجالات التنمية المختلفة فهو يقف عقبة في وجه تطبيق معايير الأداء الإداري الفعال من موضوعية وتخصيص ويؤدي ذلك إلى انخفاض الكفاءة الإدارية ومستوى الإنتاج.
- 5_ يتحول ولاء الموظفين إلى الأشخاص الذين كان لهم الفضل عند تعيينهم أو ترقية لهم ليس إلى المجتمع والجهاز الإداري.²

¹ باديس بوسعيد، المرجع السابق، ص 53 و54.

² فهد بن محمد الغانم، مدى فاعلية الأساليب الحديثة في مكافحة الفساد الإداري من وجهة نظر أعضاء مجلس الشورى في المملكة العربية السعودية، رسالة لنيل شهادة الماجستير في العلوم الإدارية، قسم العلوم الإدارية، كلية العلوم الاجتماعية والإدارية جامعة نايف، الرياض، 2011، ص25.

7_ عندما يأخذ الفساد أشكال المحاباة والمحسوبية والتحيز للأقارب والأصدقاء في المناصب الإدارية والتعيينات الوظيفية يؤدي إلى اجتذاب الأفراد الفاسدين وفي المقابل استبعاد الأفراد الأكفاء والتزيهين الذين لا ينسجمون مع الفساد، إضافة إلى لجوء الأفراد إلى الموظفين والمسؤولين الفاسدين لتلبية متطلباتهم وتسيير أمورهم مما يخلق الفوضى والإخلال بالنظام العام.

8_ كما أن ممارسة الرشوة والمحاباة يضعف الإدارة في توفير الخدمات ويصيبها بالشلل مما يهدد بعدم الاستقرار ويضعف ثقة الجمهور بالحكومة (الإدارات العامة).

9_ سوء المعاملة والعلاقة بين المتعاملين والموظفين، نتيجة الإهمال واللامبالاة وعدم الإتقان وضياع المصالح وظهور الأمراض المكتبية، وكل هذا بسبب تدهور النظام الرقابي.

10_ ظهور الارتجالية في اتخاذ القرارات ورسم السياسات مما يؤدي إلى عدم الاستخدام الأمثل للموارد والمال العام.¹

إذن أهم الآثار الإدارية للفساد تتبلور حول إضعاف قواعد العمل الرسمية والحيلولة دون تحقيق أهداف المؤسسة مما يؤدي إلى الإضرار بمصدقية الأجهزة الإدارية وضعف الثقة بها من قبل جمهور المتعاملين الأمر الذي يفضي إلى فشل النظام الإداري.

الفرع الثاني: الآثار الاقتصادية

يؤدي الفساد الإداري إلى الإضرار بعملية التنمية، خاصة الدول النامية التي هي في أمس الحاجة إلى جميع إمكانياتها المادية والبشرية لتحقيق الدفعة القوية للخروج مما تعانيه من تخلف،² حيث يؤثر الفساد في النمو الاقتصادي مما يؤدي إلى انخفاض دخل الفرد، وارتفاع نسبة الفقر، كما تصاب المؤسسات العامة بركود وضعف الإنتاجية والكفاءة، فالفساد يرتبط عكسيا بدرجة الأداء والقدرة على المنافسة، وهذا كله يعد معوقا قويا للتنمية الاقتصادية داخل المجتمع.³

ويمكن رصد بعض الآثار الاقتصادية المتعلقة بظاهرة الفساد الإداري عموما كالاتي:

1_ يساهم الفساد في تدني كفاءة الاستثمار العام وإضعاف مستوى الجودة في البنية التحتية وذلك بسبب الرشاوى التي تحد من الموارد المخصصة للاستثمار وتسيء توجيهها أو تزيد من تكلفتها.

2_ للفساد أثر مباشر في حجم ونوعية موارد الاستثمار الأجنبي، ففي الوقت الذي تسعى فيه البلدان النامية إلى استقطاب موارد الاستثمار الأجنبي لما تنطوي عليه هذه الاستثمارات من إمكانية نقل المهارات والتكنولوجيا فقد أثبتت الدراسات أن

¹ باديس بوسعيد، المرجع السابق، ص 55 و56.

² - أمير فرج يوسف، المرجع السابق، ص 133.

³ - عبد الله أحمد المصري، المرجع السابق، ص 79.

الفساد يضعف هذه التدفقات الاستثمارية وقد يعطلها، مما يمكن أن يساهم في تدني إنتاجية الضرائب وبالتالي تراجع مؤشرات التنمية البشرية خاصة فيما يتعلق بمؤشرات التعليم والصحة.

3_ يرتبط الفساد بتدني حالة توزيع الدخل والثروة، من خلال استغلال أصحاب النفوذ لمواقعهم المميزة في المجتمع وفي النظام السياسي، مما يتيح لهم الاستئثار بالجانب الأكبر من المنافع الاقتصادية التي يقدمها النظام.¹

4_ اختلاس الأموال العامة أو تبديدها، أو تقصير العمر الافتراضي للمعدات والآلات المملوكة للدولة من خلال استخدامها في أغراض شخصية.²

5- ارتفاع الأسعار ذلك أن الرشاوى والعمولات تمثل من وجهة نظر الجهات المقدمة لها نوعاً من التكلفة، وبهذا يتم إضافة قيمتها إلى تكلفة السلع والخدمات التي تقدمها هذه الجهات وبالتالي إلى أسعارها بحيث يتحملها المستهلك في نهاية الأمر.

6_ بسبب الفساد تنخفض الإيرادات فتسعي الدولة لتغطية نفقاتها عبر وسائل أخرى كالاقتراض الداخلي والخارجي مما يترك أثره على الاقتصاد لفترات تمتد لسنوات طويلة قادمة.³

7_ زيادة نسبة البطالة لضعف الدورة الاقتصادية والإنتاج الوطني، بسبب هدر الثروة العامة أو توزيعها في عمليات الفساد.

8_ يشكل الفساد عبئاً اقتصادياً كبيراً فيؤدي إلى شح فرص العمل وعدم العدالة في منحها وحدوث خلل بين عروض العمل وتوزيع الإنتاج، ومخالفة قواعد المنافسة، وأعباء إضافية يتحملها المستهلك، وعدم التوازن بين نوع وسعر السلعة.

9_ يؤثر الفساد على الإنفاق العام وميزانية الدولة حيث يؤدي إلى زيادة الإنفاق العام في المجالات الأقل أهمية على حساب الخدمات الأساسية التي يحتاجها أفراد المجتمع، من تعليم وصحة... إلخ، وتكون النتيجة تقليل الكفاءة الاقتصادية للأجهزة الحكومية، لأن الفساد الإداري يعمل على تضخيم الإنفاق العمومي على مشروعات لا تستحق تلك المبالغ ومنه يؤدي إلى التأثير السلبي على الأداء الاقتصادي ككل وتراجع معدلات الأداء، وانخفاض معدل النمو الاقتصادي والنتائج المحلي.

10_ عرقلة الأداء الاقتصادي في ظل اقتصاديات السوق، لأنه في ظل الفساد تختلف الدخول والمزايا، ليس نتيجة لاختلاف المهارات والكفاءات وتباينها، ولكن تختلف وفقاً لمعايير أخرى: كقبول الرشاوى، والمحسوبية والمحاباة.⁴

¹ شريف أحمد الطباخ، المرجع السابق، ص 118 و 119.

² عبد العزيز سعد القحطاني، المرجع السابق، ص 92.

³ فهد بن محمد الغنام، المرجع السابق، ص 32.

⁴ باديس بوسعيد، المرجع السابق، ص 57، 58، 59.

و منه يمكن القول بأن الفساد الإداري يعد عاملاً أساسياً يساهم في تخلف الدول النامية ويساعد على تفاقم الأزمة الاقتصادية داخل المجتمع.

الفرع الثالث: الآثار السياسية

نجد أن العلاقة طردية بين انتشار الفساد في المجتمع وبين مستوى الأداء الحكومي المنخفض فكلما انتشر الفساد أكثر ضعف مستوى الأداء الحكومي، ويزداد على ذلك انتشار الظلم لغياب العدالة مما قد يهدد أو يمس بالشرعية السياسية للحكومة حيث يفقدها ذلك ولاء الأفراد نظراً لفقدان مصداقيتها.¹

يترك الفساد آثار سلبية على النظام السياسي برمتها سواء من حيث شرعيته أو استقراره أو سمعته وذلك كما يلي:

- 1_ يؤثر الفساد على مدى تمتع النظام بالديمقراطية وقدرته على احترام حقوق المواطنين الأساسية وفي مقدمتها الحق في المساواة وتكافؤ الفرص، وحرية الوصول إلى المعلومات وحرية الإعلام كما يجد من شفافية النظام وانفتاحه.
- 2_ يؤدي الفساد إلى حالة يتم فيها اتخاذ القرارات حتى المصيرية منها طبقاً لمصالح شخصية ودون مراعاة للمصالح العامة ويقود إلى الصراعات الكبيرة إذا ما تعارضت المصالح بين مجموعات مختلفة.
- 3_ يؤدي كذلك إلى خلق جو من النفاق السياسي كنتيجة لشراء الولاءات السياسية.
- 4_ يؤدي إلى ضعف المؤسسات العامة ومؤسسات المجتمع المدني ويعزز دور المؤسسات التقليدية، وهو ما يحول دون وجود مؤسسات ديمقراطية.
- 5_ يسيء إلى سمعة النظام السياسي وعلاقاته الخارجية خاصة مع الدول التي يمكن أن تقدم الدعم المادي له وبشكل يجعل هذه الدول تضع شروطاً قد تمس بسيادة الدولة لمنحها مساعداتها.
- 6_ الفساد يضعف المشاركة السياسية نتيجة لغياب الثقة بالمؤسسات العامة وأجهزة الرقابة والمساءلة.²
- 7_ يؤدي إلى زيادة عدم الاستقرار السياسي للدولة، حيث تصبح كل جماعة أشبه بالكيان المنعزل عن غيره ويكون لكل جماعة معاييرها الخاصة التي قد تتناقض مع القوانين المعمول بها داخل الدولة، وتعطي هذه الجماعة الأولوية لمصلحتها الخاصة على حساب مصلحة الدولة.

¹ عبد الله أحمد المصري، المرجع السابق، ص 81.

² أمير فرج يوسف، المرجع السابق، ص 129.

8_ قد يؤدي الفساد إلى تنامي ظواهر العنف والعنف المضاد من قبل بعض الأفراد أو الجماعات التي تشعر بالقهر والحرمان داخل المجتمع.

9_ قد يؤدي كذلك إلى ظهور جماعات متطرفة في أفكارها لتحول فكرها إلى سلوك مدمر بعد رفضها للواقع المعاش.¹

10_ إن الفساد الإداري يخلق فجوة بين الموظفين والحكومة، مما يدفعهم إلى مساندة القوى المعارضة للإطاحة بالحكومة القائمة بسبب الاستياء من الفساد المنتشر داخل أجهزتها.²

11_ يؤثر الفساد على إجراءات العملية الانتخابية وعلى نزاهة نتائج الانتخابات مما يتيح الفرصة لوصول عناصر فاسدة إلى الحكومة والمجالس الشعبية الوطنية والمحلية.

12_ يؤدي عدم نزاهة الانتخابات إلى عزوف المواطنين عن العملية الانتخابية وبالتالي غيابهم عن المشاركة في الأمور السياسية، وعدم الثقة في النظام السياسي برمته.³

إن آثار الفساد وخيمة على النظام السياسي لا تخفى على أحد وهي ظاهرة للعيان فقد تؤدي إلى عدم الاستقرار السياسي أو فقدان النظام السياسي لشرعيته وإلى شيوع الفوضى والاضطرابات وغيرها من الآثار المضرة بالجانب السياسي للدولة.

الفرع الرابع: الآثار الاجتماعية

إن الفساد الإداري يؤدي إلى الطبقية الاجتماعية، حيث تصعد فئة إلى قمة الهرم الاجتماعي نتيجة ما تحصلت عليه من مكاسب غير مشروعة، بينما في المقابل توجد فئة فقيرة في أسفل السلم الاجتماعي يتم استغلالها من الطبقة الغنية مما يولد لدى هؤلاء الفقراء الرغبة في الانتقام، وهذا ينعكس سلباً على الاستقرار الاجتماعي للأفراد وتعرض كيانهم المادي والمعنوي للخطر.

وللفساد آثار اجتماعية سلبية لا تقل خطورة عن الآثار السياسية والإدارية ويمكن ذكرها إجمالاً كالآتي:

1_ خلخلة القيم الأخلاقية مما يؤدي إلى انتشار الإحباط و القيم السلبية مثل اللامبالاة والسلبية اتجاه المجتمع ومؤسساته ونظمه وأفراده، إضافة إلى النفعية والفردية والتعصب والتطرف والعنف، هذا ناهيك عن ضعف الضبط الاجتماعي الناتج عن عدم اكتراث الأفراد بما لا يعينهم وكنتيجة عن ضعف الولاء والانتماء للمجتمع أو بالأحرى للحكومة.¹

¹ محمود محمد معبرة، المرجع السابق، ص 120.

² فهد بن محمد الغانم، المرجع السابق، ص 27.

³ باديس بوسعيد، المرجع السابق، ص 64.

- 2_ الفساد يغير من سلوك الفرد الذي يمارسه ويقلل من رحمته الإنسانية والأخلاقية، مما يجبره على التعامل مع الآخرين بدافع المادية والمصلحة الذاتية دون مراعاة لقيم المجتمع التي تتطلب من الفرد النظر للمصلحة العامة حتى لو أدى ذلك إلى إلحاق أضرار بالغة بالفرد والمجتمع.²
- 3_ يؤدي الفساد إلى نشوء فئات طفيلية في المجتمع تعيش على الرشوة ونهب المال العام من خلال مركزها في السلطة، وتثير بتصرفاتها ومستوى معيشتها الباذخ نقمة الطبقات الشعبية الفقيرة التي بالكاد تؤمن قوت يومها.³
- 4_ يؤدي إلى عدم المهنية وفقدان قيمة العمل والتقبل النفسي لفكرة التفريط في معايير أداء الواجب الوظيفي والرقابي وتراجع الاهتمام بالحقوق العام، والشعور بالظلم لدى الغالبية مما يؤدي إلى الاحتقان الاجتماعي وانتشار الحقد بين شرائح المجتمع وانتشار الفقر وزيادة حجم المجموعات المهمشة والمتضررة وبشكل خاص النساء والأطفال والشباب.⁴
- 5_ يؤثر سلباً على العدالة الاجتماعية، حيث يؤدي إلى انتشار التمييز الطبقي بين الفئات والشرائح الاجتماعية المختلفة.
- كما يؤدي الفساد إلى تفاقم الفقر، حيث يعمل على تخفيض إمكانية كسب الدخل لدى الفقراء، بسبب تضائل الفرص المتاحة، وكذلك من خلال الحد من الإنفاق على خدمات القطاع العام، وبالتالي حرمان بعض المواطنين من الخدمات الأساسية مثل الصحة والتعليم.
- 6_ يؤدي أيضاً إلى زيادة كلفة الخدمات العامة، وهذا بدوره يقلل من حجم هذه الخدمات وجودتها، مما ينعكس سلباً على الفئات الأكثر حاجة إلى هذه الخدمات، وتؤدي هذه بدورها إلى وجود التخلف وإلى تهرب الأغنياء أحياناً عن دفع الضرائب، مما يؤدي إلى إضعاف مستوى المعيشة وتوزيع الدخل، وبالتالي إلى تعميق الفجوة بين الفقراء والأغنياء.⁵
- 7_ يؤدي الفساد إلى تقليص الفرص المتاحة للعمل أو الشغل خاصة الكفاءات المهنية، مما يؤدي في الغالب إلى تفشي ظواهر الانحراف والمشاكل الاجتماعية المختلفة ويؤدي ذلك إلى تشويه البنية والنسيج الاجتماعي.⁶

¹ _ عبد الله أحمد المصري، المرجع السابق، ص 81.

² _ محمود محمد معابرة، المرجع السابق، ص 122.

³ _ أمير فرج يوسف، المرجع السابق، ص 106.

⁴ _ سمر عادل حسين، المرجع السابق، ص 138.

⁵ _ حاحة عبد العالي، المرجع السابق، ص 105.

⁶ _ باديس بوسعيد، المرجع السابق، ص 56.

ومنه الآثار الاجتماعية للفساد تتبلور حول صعود الأقلية إلى المناصب العليا والحساسة نتيجة الكسب غير مشروع، بينما يجري دفع الأغلبية إلى القاع الاجتماعي فتمركز الموارد بأيدي ممارسي الفساد، مما ينتج عنه إخلال بالتوازن الاجتماعي، الأمر الذي قد يؤدي ببعض الفئات الضعيفة والهشة لارتكاب الجرائم والسرقات وبالتالي تعطيل قوة فاعلة في المجتمع.

خلاصة الفصل الأول

ما أستخلصه من الفصل الأول هو عدم وجود تعريف محدد لمصطلح الفساد الإداري، فكما رأينا تتعدد مفاهيمه و تعريفاته، و هذا الأمر يضفي صعوبة في تحديد جرائمه و بالتالي مكافحتها و القضاء عليها.

سن المشرع لقانون الوقاية من الفساد و مكافحته بغرض إكمال النقائص في قانون العقوبات الجزائري و هذا باستحداثه لبعض جرائم الفساد الإداري و إعادة صياغة أخرى كان منصوصا عليها.

بالرغم من خطورة الفساد الإداري و صعوبة مكافحته إلا أنها ليست مستحيلة، بإرادة سياسية ونصوص قانونية و عقوبات ردية يمكن القضاء عليه أو الحد منه على الأقل، و هذا ما رأيناه في الأمثلة القليلة التي استعرضتها من أخرى كثيرة لم أتطرق لها مثل ماليزيا، هونغ كونغ، الشيلي و غيرها.

تعدد أسباب الفساد الإداري و الآثار والنتائج السلبية لتفشي هذه الظاهرة تطال كل مقومات الحياة لعموم أبناء الشعب، فتهدر الأموال والثروات والوقت والطاقات وتعطل أداء المسؤولين وإنجاز الوظائف والخدمات، وبالتالي تشكل منظومة تخريب وإفساد تسبب مزيدا من التأخر في عملية البناء والتقدم ليس على المستوى الاقتصادي والمالي فقط بل في الحقل السياسي والاجتماعي والثقافي، ناهيك عن مؤسسات ودوائر الخدمات العامة ذات العلاقة المباشرة واليومية مع حياة الناس.

الفصل الثاني

هيئات مكافحة الفساد الإداري

وآليات عملها

إنّ القضاء على الفساد ليس قرارا يتخذ ضمن مساحة اجتماع معين أو شعار يرفع خلال فترة انتخابية محددة لتذهب بعد ذلك الوعود أدراج الرياح، و لكنه منظومة من الأعمال و الإصلاحات و إعادة بناء الأنظمة التعليمية والاجتماعية و الإدارية و الثقافية للمجتمعات و الحكومات،¹ فالمعالجة تتطلب و تركز على عوامل أساسية و أخرى ثانوية تسلك في ذلك منهجية شاملة تستهدف محاصرته و التعامل مع أسبابه و دوافعه قبل معالجة آثاره و نتائجه.²

لمكافحة الفساد الإداري يجب وضع خطة عمل واستراتيجية شاملة وعامة تأخذ بعين الاعتبار مختلف المجالات الحيوية للمجتمع، بما في ذلك الجوانب السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية والإعلامية، مع التأكيد على أنه يجب أن تتوفر إرادة الإصلاح لدى كافة الأطراف المعنية بالفساد، ونعني بذلك الأوساط السياسية والقضائية والاقتصادية والمالية والإعلامية والثقافية، أما عن علاج الفساد الإداري من منظور إسلامي فنجد منه منصوص عليه في القرآن والسنة، حيث يقول تعالى: {إِنَّ اللَّهَ يَأْمُرُكُمْ أَنْ تُؤَدُّوا الْأَمَانَاتِ إِلَىٰ أَهْلِهَا وَإِذَا حَكَمْتُمْ بَيْنَ النَّاسِ أَنْ تَحْكُمُوا بِالْعَدْلِ إِنَّ اللَّهَ نِعِمَّا يَعِظُكُمْ بِهِ إِنَّ اللَّهَ كَانَ سَمِيعًا بَصِيرًا} (سورة النساء الآية 58).³

المبحث الأول: الهيئات الإدارية المختصة بمكافحة الفساد الإداري

فرضت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد بموجب المادة 06 منها على جميع الدول الموقعة ضرورة إنشاء هيئة أو عدة هيئات لمنع الفساد ومكافحته، وتنفيذا لهذا الالتزام عمدت الجزائر إلى إصدار القانون رقم 01/06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته المعدل والمتمم، و الذي نص في بابه الثالث على تنصيب الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته. غير أنه وتدعيماً للجهود الرامية إلى مكافحة الفساد وتعزيز آليات المحافظة على المال العام، وبالنظر الى الطبيعة الوقائية التي غلبت على الهيئة، قام المشرع بإصدار الأمر رقم 05/10 المتتم لقانون الوقاية من الفساد ومكافحته، والذي

¹ - أمير فرج يوسف، المرجع السابق، ص 182

² - أمير فرج يوسف، نفس المرجع، ص 346.

³ - عزيزة بن سمينة، المرجع السابق، دص.

بموجبه تم تدعيم الترسانة المؤسساتية لمكافحة الفساد بجهاز ثان هو الديوان الوطني لقمع الفساد وهو أداة عملياتية للبحث ومعاينة جرائم الفساد.

المطلب الأول: الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته

ينص القانون رقم 01/06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته المعدل والمتمم في بابه الثالث على تنصيب الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته.

الفرع الأول: تعريفها و طبيعتها القانونية

تنص اتفاقية الأمم المتحدة في المادة 06 الفقرة 01 على أنه: "تكفل كل دولة طرف، وفقا للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني وجود هيئة أو هيئات حسب الاقتضاء تتولى منع الفساد بوسائل...."، ولم تكتف هذه الاتفاقية بإنشاء الهيئة فقط وإنما ذهبت إلى أبعد من ذلك في فقرتها الثانية من ذات البند، حيث نصت على أنه "تقوم كل دولة طرف بمنح الهيئة أو الهيئات ما يلزم من الاستقلالية لتمكينها من الاضطلاع بوظائفها بصورة فعالة وبمناى عن أي تأثير لا مسوغ له.¹

أولاً: تعريفها

تم إنشاء هذه الهيئة بموجب المرسوم الرئاسي رقم 06-413²، و تعد الهيئة من أهم الآليات المؤسساتية التي اقترحتها القانون رقم 06-01 المؤرخ في 20 فيفري 2006، و الذي نص على انشاء هيئة وطنية متخصصة تتولى تنفيذ الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد حيث تنص المادة 07 منه على ما يلي: "تنشأ هيئة وطنية مكلفة بالوقاية من الفساد و مكافحته قصد تنفيذ الاستراتيجية الوطنية في مجال مكافحة الفساد" "بموجب القانون المذكور أعلاه، تم إنشاء هيئة وطنية مكلفة بالوقاية من الفساد ومكافحته، حيث تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، وتلحق برئيس الجمهورية مباشرة".³

"تعتبر الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته مؤسسة رسمية متخصصة في مجال مكافحة الفساد في الجزائر، و قد تم إنشاؤها نظرا للانتشار الكبير للفساد في الجزائر و بلوغه أرقاما قياسية، إضافة إلى انضمام الجزائر إلى الاتفاقية الأمية لمكافحة الفساد و التصديق عليها سنة 2004".

تشكيل و تنظيم الهيئة:

تتكون الهيئة من أمانة عامة وثلاثة (3) أقسام: قسم مكلف بالوثائق والتحليل والتحسيس، قسم مكلف بمعالجة التصريحات بالممتلكات، قسم مكلف بالتنسيق والتعاون الدولي.¹

¹ - زليخة زوزو، جرائم الصفقات العمومية و آليات مكافحتها في ظل القانون المتعلق بالفساد، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق (تخصص قانون جنائي)، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، 2012/2011، ص179.

² - المرسوم رقم 413/06 الصادر بتاريخ 22 نوفمبر 2006 م الموافق أول ذو القعدة عام 1427 هـ، يحدد تشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته و تنظيمها و كيفية سيرها، جريدة رسمية عدد 74 الصادرة بتاريخ أول ذو القعدة عام 1427 هـ الموافق 22 نوفمبر سنة 2006م.

³ - عزيزة بن سميحة، المرجع السابق، د ص.

الرئيس: له عدة مهام منها تمثيل الهيئة لدى السلطات و الهيئات الوطنية و الدولية، وكذا أمام القضاء.²
أعطى المرسوم الرئاسي 64/12 صلاحية تحديد النظام الداخلي للهيئة بموجب قرار مشترك من رئيس الهيئة و السلطة المكلفة بالوظيفة العمومية و الوزير المكلف بالمالية بما كان يقتصر على الأخيرين فقط.³
مجلس اليقظة و التقييم:

يتكون مجلس اليقظة و التقييم من رئيس الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد وستة 06 أعضاء، يتم اختيارهم من بين الشخصيات الوطنية المستقلة التي تمثل المجتمع المدني، والمعروفة بنزاهتها وكفاءتها.⁴
له مهام عديدة تناولتها المادة 11 من المرسوم الرئاسي 413/06، منها تحويل الملفات التي تتضمن وقائع بإمكانها أن تشكل مخالفة جزائية إلى وزير العدل حافظ الأختام.

ثانيا: طبيعتها القانونية

تنص المادة 02 من القانون 413/06 على: "الهيئة سلطة إدارية مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية و الاستقلال المالي و توضع لدى رئيس الجمهورية".

وحتى لا تعرف ذات الهيئة مآل المرصد الوطني لمكافحة الرشوة، الذي لم يتعدّ دوره التثديدي، تمّ مد هذه الهيئة بجميع الوسائل القانونية، المادية، البشرية والتنظيمية، التي تجعل منها مؤسسة وطنية قائمة بذاتها وتتمتع بصلاحيات واسعة ومختلفة في مجال الوقاية من الفساد ومكافحته.⁵

و قد حددت المادة 18 من القانون 01/06 الطبيعة القانونية لهذه الهيئة على اعتبار أنها سلطة إدارية مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية و الاستقلال المالي، "الهيئة سلطة إدارية مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية و الاستقلال المالي توضع لدى رئيس الجمهورية".

إلا أنّ المشرع تارة ينص صراحة على استقلالية الهيئة، وتارة أخرى يخضعها لتبعية السلطة التنفيذية، لتبقى استقلاليتها شكلية لا أكثر، سواء تعلّق الأمر بالجانب العضوي، أو الوظيفي، وهو الأمر الذي سيؤثر سلبا على فعاليتها ونجاعتها.⁶

¹ - موقع الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته، www.onplc.org.dz/index.php/ar اطلع عليه يوم 9 مارس 2017 على الساعة 19:30

² - أنظر المادة 09 من الرسوم الرئاسي 413/06، المرجع السابق.

³ - المادة 08 من المرسوم الرئاسي 64/12، المؤرخ في 14 ربيع الأول عام 1433هـ الموافق 27 فبراير سنة 2012م يعدل و يتم المرسوم الرئاسي رقم 413/06 الذي يحدد تشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته، جريدة رسمية عدد 08 صادرة بتاريخ 22 ربيع الأول عام 1433هـ الموافق 15 فبراير سنة 2012م.

⁴ - المادة 10 من المرسوم الرئاسي 413/06، المرجع السابق.

⁵ - عزيزة بن سميحة، المرجع السابق، د ص.

⁶ - فاطيمة عثمان، من أين لك هذا؟ بين هشاشة النصوص القانونية و نقص إرادة التفعيل، ملتقى وطني حول حوكمة الشركات كآلية للحد من الفساد المالي والإداري جامعة محمد خيضر، بسكرة، يومي 06-07 ماي 2012، د ص.

الهيئة سلطة إدارية مستقلة، تتشكل من مجلس اليقظة والتقييم و هياكل إدارية، يتكون مجلس اليقظة والتقييم من رئيس و ست (6) أعضاء يتم تعيينهم بمرسوم رئاسي لمدة خمس (05) سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة، وتنتهي مهامهم حسب الأشكال نفسها.

الفرع الثاني: دورها و آلياتها في مكافحة الفساد الإداري¹

إنّ الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته لا تعمل ضمن فضاء مغلق، بل تمارس مهامها بالتنسيق والتعاون مع الإدارات والمؤسسات والهيئات العمومية العاملة في مجال الوقاية من الفساد ومكافحته.²

أولاً: دورها في مكافحة الفساد الإداري

1- الجانب الاستشاري:

تكلف هذه الهيئة بمجموعة من المهام ذات طابع استشاري، حيث تقوم الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد بتجسيد مبادئ دولة القانون، كما تعكس النزاهة والشفافية والمسؤولية في تسيير الأموال العمومية، كما تعمل على تقديم توجيهات تخص الوقاية من الفساد لكل شخص أو هيئة عمومية أو خاصة، وتقترح إضافة لذلك تدابير خاصة منها ذات طابع تشريعي و تنظيمي للوقاية من الفساد، و تقوم بالتعاون مع القطاعات المعنية العمومية والخاصة لإعداد قواعد أخلاقيات المهنة، وبالإضافة لهذا فإنها تكلف بإعداد برامج تسمح بتوعية وتحسين المواطنين بالآثار الضارة الناجمة عن الفساد.³ كما تقوم ب:

- تقديم توجيهات تخص الوقاية من الفساد إلى كل شخص أو هيئة عمومية أو خاصة.
- إعداد برامج تسمح بتوعية و تحسيس المواطنين بالآثار الضارة الناجمة عن الفساد.
- تلقي التصريحات بالملكات الخاصة بالموظفين الحكوميين و العموميين بصفة دورية.
- تطوير التعاون مع هيئات مكافحة الفساد على المستوى الدولي و تبادل المعلومات بمناسبة التحقيقات الجارية.⁴
- اقتراح برنامج عمل يتضمن سياسة شاملة للوقاية من الفساد و دعم مبادئ النزاهة و الشفافية في تسيير الشؤون والأموال العمومية.
- اقتراح تدابير لا سيما ذات طابع تشريعي و تنظيمي للوقاية من الفساد.
- مساعدة القطاعات المعنية العمومية و الخاصة، في إعداد قواعد أخلاقيات المهنة.

¹ - المادة 20 من القانون 01/06، المرجع السابق.

² - onplc ، المرجع السابق.

³ - زليخة زوزو، المرجع السابق، ص 185.

⁴ - المادة 2 الفقرة 20، 3، 6، 9 من القانون 01/06، المرجع السابق.

- كما يمكنها الاستعانة بأي خبير أو مستشار يمكن أن يساعدها في أعمالها طبقا للنظام الداخلي، وأن تطلب من الإدارات و المؤسسات و الهيئات التابعة للقطاع العام أو الخاص أو من كل شخص طبيعي أو معنوي آخر، أو من النيابة العامة أية وثائق أو معلومات تراها ضرورية في جمع الأدلة و التحري للكشف أفعال فساد".¹

2- الجانب الرقابي:

إضافة إلى اختصاصات الهيئة الاستشارية تتمتع بوظائف و مهام رقابية تتمثل في:

- " جمع الأدلة و التحري في الوقائع الخاصة بالفساد بالاستعانة بالهيئات المختصة.

- جمع و استعمال كل المعلومات التي يمكن أن تساهم في الكشف عن أعمال الفساد والوقاية منه، لاسيما البحث في التشريع والتنظيم والممارسات الإدارية عن عوامل الفساد من أجل إزالتها.

- كما تضطلع بمهام متعلقة باتخاذ بعض القرارات الإدارية منها:

- التقييم الدوري للأدوات القانونية و الإجراءات الإدارية الرامية إلى الوقاية من الفساد و مكافحته، و النظر في مدى فعاليتها.

- تلقي التصريحات بالممتلكات الخاصة بالموظفين العموميين بصفة دورية، ودراسة واستغلال المعلومات الواردة فيها والسهر على حفظها، مع مراعاة أحكام المادة 06 في فقرتها 01 و 03 من القانون رقم 01/06.

- كما يمكنها الاستعانة بالنيابة العامة لجمع الأدلة و التحري في وقائع ذات صلة بالفساد"،² "يمكن أن يساعدها في

أعمالها طبقا للنظام الداخلي و أن تطلب من الإدارات و المؤسسات و الهيئات التابعة للقطاع العام أو الخاص أو من كل شخص طبيعي أو معنوي آخر، أو من النيابة العامة أية وثائق أو معلومات تراها ضرورية في جمع الأدلة و التحري للكشف عن أفعال فساد.

- الاستعانة بأي خبير أو مستشار يمكن أن يساعدها في أعمالها طبقا لأحكام النظام الداخلي".³

- " و يمكن للهيئة من خلال ممارستها مهامها أن تطلب من الإدارات و المؤسسات و الهيئات التابعة للقطاع العام

أو الخاص، أو من كل شخص طبيعي أو معنوي آخر أية وثائق أو معلومات تراها مفيدة في الكشف عن أعمال الفساد".⁴

- "ترفع الهيئة إلى رئيس الجمهورية تقريرا سنويا يتضمن تقييما للنشاطات ذات الصلة بالوقاية من الفساد

و مكافحته، و كذا النقائص المعينة و التوصيات المقترحة عند الاقتضاء".⁵

ثانيا: آلياتها في مكافحة الفساد الإداري

¹ - المادة 12 من المرسوم 413/06، المرجع السابق.

² - المادة 20 من القانون 01/06، المرجع السابق.

³ - المادة 17 من المرسوم 413/06، المرجع السابق.

⁴ - المادة 21 من القانون 01/06، المرجع السابق.

⁵ - المادة 24 من القانون 01/06، نفس المرجع.

1: التسليم المراقب للعائدات الإجرامية

عرفه القانون 01/06 المتعلق بالوقاية من الفساد و مكافحته في المادة 02 الفقرة ك " الإجراء الذي يسمح لشحنات غير مشروعة أو مشبوهة بالخروج من الإقليم الوطني أو المرور عبره أو دخوله بعلم من السلطات المختصة و تحت مراقبتها، بغية التحري عن جرم ما و كشف هوية الأشخاص الضالعين في ارتكابه".

هذا الأسلوب الجديد للتحري في جرائم الفساد الإداري استحدثته المشرع الجزائري بموجب المادة 56 من ق.و.ف.م دون تحديد شروطه أو إجراءات تطبيقه، ليأتي بعده القانون رقم 22/ 06 المعدل والمتمم لقانون الإجراءات الجزائية ليحدد كيفية تطبيقه معتمدا مصطلحا مغايرا هو "مراقبة الأشخاص أو مراقبة وجهة أو نقل أشياء أو أموال أو متحصلات إجرامية وذلك ضمن مجال تمديد الاختصاص المحلي لضباط لشرطة القضائية، وهذا بموجب المادة 16 مكرر من الباب الأول، رغم استحداثه وتخصيصه فصلين مستقلين في الباب الثاني لأساليب التحري الجديدة.

يتم اللجوء إلى هذا الأسلوب من أجل تسهيل جمع الأدلة المتعلقة بالجرائم المنصوص عليها في القانون 01/06.¹

2: الترصّد الإلكتروني

اعتبرت المادة 56 من ق.إ.ج.ج الترصّد الإلكتروني كأحد أساليب التحري الخاصة في جرائم الفساد ولكن دون تحديد مفهومه وإجراءاته، غير أن المشرع استدرك الأمر بموجب القانون رقم 22/06 المؤرخ في 23 ديسمبر 2006 المعدل والمتمم لقانون الإجراءات الجزائية والذي استحدث فصلا كاملا (الفصل الرابع) للترصّد الإلكتروني تحت عنوان "إعتراض المراسلات وتسجيل الأصوات والتقاط الصور"، وهذا في المواد من 65 مكرر 5 إلى 65 مكرر 10، و المدير بالإشارة أن اللجوء إلى الترصّد الإلكتروني للحد من جرائم الفساد الإداري ومكافحتها، و إن كان إجراءً فرضه التطور الحاصل في مجال الجريمة والتقنيات الحديثة المستعملة فيها، إلا أنه في المقابل يعتبر انتهاك للحق في الخصوصية وللحريات الفردية.²

أ- إعتراض المراسلات

حصر المشرع الجزائري في المادة 65 مكرر 05 من ق.إ.ج.ج مفهوم المراسلات في تلك التي تتم عن طريق وسائل الاتصال السلوكية و اللاسلوكية فقط، استبعد المراسلات المكتوبة العادية والخطابات الخطية التي تتم عن طريق البريد.³

وتتخذ المراسلات السلوكية واللاسلوكية أشكالا متعددة باختلاف الوسيلة المستعملة في الإرسال، فقد يكون عبر التيليكس أو التلغراف أو الفاكس أو البريد الإلكتروني عبر الانترنت، أو الرسائل المكتوبة الصغيرة SMS بالنسبة للهاتف النقال أو الرسائل الصوتية التي تسجل في جهاز الهاتف الثابت وغيرها من الأساليب الجديدة التي يمكن أن تظهر في المستقبل.¹

¹ - المادة 56 من القانون 01/06، المرجع السابق.

² - حاحة عبد العالي، المرجع السابق، ص 260.

³ - أمر رقم 02/15 مؤرخ في 07 شوال عام 1436 الموافق 23 يوليو سنة 2015 م، يعدل و يتم الأمر رقم 155/66 مؤرخ في 18 صفر عام 1386 هـ الموافق 08 جويلية سنة 1966 المتضمن قانون إجراءات جزائية، جريدة رسمية عدد 40 الصادرة في 07 شوال عام 1436 هـ الموافق 23 يوليو سنة 2015.

ب- تسجيل الأصوات

يقصد بتسجيل الأصوات: مراقبة المحادثات الهاتفية وتسجيلها وكل الاتصالات التي تتم عن طريق سلكي أو لا سلكي ومراقبة الاتصالات السلكية واللاسلكية تعني من ناحية التصنت على المكالمات، و من ناحية أخرى تسجيلها بأجهزة التسجيل المختلفة.²

يقصد بالتسجيل الصوتي وفقا للمادة 65 مكرر 5 من ق.إ.ج.ج: "وضع الترتيبات التقنية دون موافقة المعنيين، من أجل التقاط وتثبيت وبث وتسجيل الكلام المتفوه به بصفة خاصة أو سرية من طرف شخص أو عدة أشخاص في أماكن خاصة أو عمومية".

ج- إلتقاط الصور

يقصد بالتقاط الصور تلك العملية التقنية التي يتم بواسطتها التقاط صور لشخص أو عدة أشخاص يتواجدون في مكان خاص، وهو ما أكدته المادة 65 مكرر 05 من ق.إ.ج.ج.

يعتبر أسلوب التصوير من الأساليب المستحدثة التي لجأ إليها المشرع الجزائري في مجال البحث والتحري عن جرائم الفساد، ويستعان في التصوير بمختلف أجهزة المراقبة البصرية والتي تلتقط الصوت والصورة معا، والتكنولوجيا في هذا المجال سمحت بالتقاط صور لأشخاص من مسافات بعيدة، بدقة متناهية كالأقمار الصناعية مثلا.³

3: التسرب (الاختراق)

وهو أحد أساليب التحري الخاصة أضافها المشرع الجزائري إلى قانون الإجراءات الجزائية بمناسبة التعديل الصادر بموجب القانون رقم 22/06، في المواد من 65 مكرر 11 إلى 65 مكرر 18 من الفصل الخامس عنونه "بالتسرب" وهذا وقد كان القانون 01/06 سابقا في النص عليه في المادة 56 منه تحت تسمية أخرى هي "الاختراق"، دون أن يعرفه، غير أن المشرع الجزائري تدارك الأمر بموجب القانون رقم 22/06 المعدل والمتمم لقانون الإجراءات الجزائية الذي خصص فصلا كاملا لهذا الإجراء، تناول فيه كل ما يتعلق بالتسرب بداية من تعريفه إلى شروطه وإجراءاته وانتهاءً إلى آثاره.⁴

عرفت المادة 65 مكرر 12 الفقرة 01 من ق.إ.ج.ج التسرب كما يلي: "يقصد بالتسرب قيام ضابط أو عون الشرطة القضائية تحت مسؤولية ضابط الشرطة القضائية المكلف بتنسيق العملية، بمراقبة الأشخاص المشتبه في ارتكابهم جنائية أو جنحة بإيهاهم أنه فاعل معهم أو شريك لهم أو خاف".

الفرع الثالث: تقييم أداء الهيئة في مكافحة الفساد الإداري

¹ - حاحة عبدالعالي، المرجع السابق، ص 261.

² - حاحة عبد العالي، المرجع السابق، ص 261.

³ - حاحة عبد العالي، نفس المرجع، ص 262.

⁴ - حاحة عبد العالي، نفس المرجع، ص 269، 270.

بادرت الجزائر بإنشاء الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته و الذي يعد دعما لمسار عملية مكافحة الفساد و تطبيقا لبنود الاتفاقية الألفية، لكن ما مدى جدوى إنشاء هذه الهيئة في ظل استمرار قضايا فساد كبرى و نهب المال العام، إضافة إلى ترتيب الجزائر المتأخر في مؤشر الشفافية و النزاهة طيلة السنوات التي تلت إنشاء الهيئة، و هذا حسب التقارير التي تعدها منظمة الشفافية سنويا، و من هنا يمكننا إجمال بعض النقائص و توجيه بعض الانتقادات الموضوعية بخصوص مدى فاعلية و استقلالية الهيئة في مكافحة ظاهرة الفساد و الوقاية منها.¹

ويظهر جليا من وظائف الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته، أن أغلبها ذا طابع استشاري رقابي وقائي بحت و تحريدها من كل سلطة للقمع و العقاب،² فرغم تسميتها بالهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته إلا أن دورها يتعلق أساسا بالوقاية و ليس بالمكافحة، خاصة و أن المادة 22 من القانون 01/06 تنص على أنه يتعين على الهيئة عندما تتوصل إلى وقائع ذات وصف جزائي أن تحول الملف إلى وزير العدل الذي يختص بتحريك الدعوى العمومية عند الاقتضاء.³

الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته تتوفر على مظاهر و مؤشرات تجسد استقلاليتها، إلا أن هذه الاستقلالية التي تتمتع بها الهيئة ما هي إلا استقلالية شكلية و نسبية تعترضها نقائص مقيّدة لها في جانبها العضوي و الوظيفي.⁴

أولا: الجانب العضوي

منذ إقرار الهيئة طبقا للقانون 01/06 سنة 2006 الذي نص عليها، لم يعين أعضاؤها إلا بعد أربع سنوات كاملة من خلال المرسوم الرئاسي المؤرخ في 07 نوفمبر 2010، مما يدفع إلى عدة تساؤلات حول حقيقة وجود نية و إرادة سياسية حقيقية في مواجهة الفساد، أم أنها مجرد تضليل للرأي العام الوطني و الدولي، خاصة بعد مصادقة الجزائر على الاتفاقية الألفية لمكافحة الفساد بتحفظ من خلال المرسوم الرئاسي رقم 128/04 المؤرخ في صفر عام 1425 هـ الموافق 19 أبريل سنة 2004م.⁵

أهم ما يجد استقلالية الهيئة عضويا احتكار رئيس الجمهورية لسلطة التعيين، تنص المادة 05 الفقرة 1 من المرسوم الرئاسي رقم 413/06 على: "تشكل الهيئة من رئيس وستة أعضاء يعينون بموجب مرسوم رئاسي..."، يستفاد من هذه المادة أن سلطة تعيين كل الأعضاء، بما فيهم الرئيس تعود لرئيس الجمهورية وحده،⁶ كما تزود الهيئة بأمانة عامة توضع تحت سلطة أمين عام يعين بموجب مرسوم رئاسي.⁷

¹ - باديس بوسعيد، مؤسسات مكافحة الفساد في الجزائر، مذكرة انيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2015، ص 118.

² - زليخة زوزو، المرجع السابق، ص 186.

³ - حمزة حضري، الوقاية من الفساد و مكافحته في مجال الصفقات العمومية، مجلة دفاتر السياسة و القانون، عدد 7، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة المسيلة جوان 2012، ص 183.

⁴ - وسيلة بن بشير، المرجع السابق، ص 181.

⁵ - باديس بوسعيد، المرجع السابق، ص 118.

⁶ - فاطيمة عثمان، المرجع السابق، د ص.

⁷ - زليخة زوزو، المرجع السابق، ص 187.

وفي هذا تراجع عن مبدأ هام يضمن استقلالية أي هيئة من الناحية العضوية، وهو التعدد في اختيار وانتقاء الأطراف العضوة في الهيئة، لذا فحبذا لو قام المشرع بتوزيع سلطة التعيين بين كل من السلطة التنفيذية و السلطة التشريعية والسلطة القضائية لضمان استقلالية أكبر للهيئة عن السلطة التنفيذية، وقابلية تجديد العضوية من رئيس الجمهورية، تنص المادة 05 من المرسوم الرئاسي رقم 413/06 المذكور أعلاه، في فقرتها الأخيرة على "..... وتنتهي مهامهم حسب الأشكال نفسها"، يستفاد من المادة أن إنهاء مهام أعضاء الهيئة يكون بنفس الكيفية التي تمت بها عملية تعيينهم، بمعنى أن انتهاء العضوية يكون بانقضاء مدة خمسة سنوات من تاريخ التعيين، ويكون الإنهاء من طرف رئيس الجمهورية بموجب مرسوم رئاسي، وتبعاً لذلك تكون استقلالية الهيئة عضويةاً محدودة من زاويتين أولها هو تولي رئيس الجمهورية لهذا الحق، مما يؤكد تبعية الهيئة للسلطة التنفيذية، ثانيها يكمن في عدم ذكر الأسباب، والظروف الجدية والحقيقية، التي من شأنها إنهاء العهدة قبل استيفاء المدة المحددة بخمس سنوات، وهي مثلاً: العزل لخطأ جسيم، أو لظروف استثنائية.

ما يطرح التساؤل، فيما لو تعسف رئيس الجمهورية في استعمال سلطته في العزل نظراً لعدم النص الصريح على حالاتها، فربما هو صاحب السلطة في تقدير أسباب العزل".¹

ثانياً: الجانب الوظيفي

منذ تنصيب الهيئة و مباشرتها لمهامها لم تقدم أي تقرير لحصيلة نشاطها و عملها أمام الجهات المختصة و الرأي العام، و لم يعرف عنها أنها نظمت نشاطاً إعلامياً أو تحسيسياً يقرب إلى المواطنين فهم طبيعة عملها.²

إنّ الشيء الملاحظ على اختصاصات الهيئة أن معظمها ذات طابع استشاري، ويعبر عن ذلك بسطة إبداء الرأي، فرغم تسميتها بالهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته إلا أنّ دورها ينحصر أساساً في الوقاية وليس المكافحة. من بين أهم القيود أو الحدود المتعلقة بالجانب الوظيفي للهيئة، نسبة الاستقلال المالي لها رغم تكريس القانون للاستقلال المالي للهيئة، فهو لا يعد مطلقاً، وذلك نظراً للتأثيرات التي تمارسها الدولة من خلال تمويلها لها، والتي تظهر من جهة في الإعانات التي تقدم للهيئة، ومن جهة أخرى في خضوعها إلى رقابة مالية، يمارسها مراقب مالي يعينه الوزير المكلف بالمالية، وهذه كلها عوامل من شأنها التقليل من حرية الهيئة في التصرف في ذمتها المالية، ومن ثمّ التقليل من الاستقلال المالي،³ فالهيئة تابعة مالياً للسلطة التنفيذية و ليست مستقلة عنها.⁴

تقديم التقرير السنوي إلى رئيس الجمهورية إذ تنص المادة 24 من القانون رقم 01/06 على "ترفع الهيئة إلى رئيس الجمهورية تقريراً سنوياً يتضمن تقييماً للنشاطات ذات الصلة بالوقاية من الفساد ومكافحته، وكذا النقائص المعانية

¹ - فاطيمة عثمان، المرجع السابق، د ص.

² - باديس بوسعيد، المرجع السابق، ص 116.

³ - فاطيمة عثمان، المرجع السابق، د ص.

⁴ - باديس بوسعيد، المرجع السابق، ص 120.

والتوصيات المقترحة عند الاقتضاء"، وتبعاً لذلك فإن تقديم التقرير السنوي لرئيس الجمهورية يعد بمثابة مظهر يقيد من حرية الهيئة في القيام بنشاطها نتيجة الرقابة اللاحقة التي تمارسها السلطة التنفيذية على النشاطات السنوية لها.

إلا أن التساؤل المطروح عن مصير التقرير السنوي الذي تعده الهيئة، بعد عرضه على السلطة التنفيذية، بمعنى لماذا سكت المشرع، وتجاهل إجراءات نشر وإشهار هذا التقرير.

بذلك يكون المشرع قد خالف المشرع الفرنسي الذي نص على ضرورة نشر التقرير السنوي في الجريدة الرسمية، كما أن انتقاص هذا العنصر يعارض أحد الثوابت أو مبادئ الحكم الراشد، المتمثلة في "الشفافية" التي تشير إليها المادة 20 الفقرة 1 من القانون رقم 01/06،¹ مما يؤدي إلى عدم تمكن المواطنين من الاطلاع على مختلف التجاوزات الحاصلة في تسيير الأموال العمومية، و يساهم في زيادة الضبابية و الغموض حول شفافية تسيير الشؤون العامة.²

تقييد الهيئة في علاقاتها مع القضاء من الجانب القضائي، فعلى الرغم من تمتع الهيئة بالشخصية المعنوية مما يعطيها حق التقاضي، إلا أنّ الهيئة عندما تتوصل إلى وقائع ذات وصف جنائي تحول الملف إلى وزير العدل حافظ الأختام الذي يخطر بدوره النائب المختص لتحريك الدعوى العمومية،³ فالهيئة غير مؤهلة لتحويل الملف مباشرة إلى النائب العام، وإنما تكون ملزمة بإخطار وزير العدل لتحريك الدعوى.⁴

كما يلاحظ كذلك أن لوزير العدل سلطة تقديرية في إخطار النيابة العامة لتحريك الدعوى العمومية من عدمها، وذلك لأن المشرع قد استعمل لفظ "عند الاقتضاء" وتكرار نفس المصطلح في المادة 22 من ق.و.ف.م 01/06 وتأكيداً بموجب المادة 09 الفقرة 08 من المرسوم 413/06 المعدل والمتمم دليل على اتجاه المشرع نحو منح حرية التقدير لوزير العدل.⁵

مصطلح عند الاقتضاء لم يضبطه المشرع الجزائري و لم يحدد معناه، و من له صلاحية تحديد، فحسب المادة السابقة وزير العدل حافظ الأختام هو من له هذه الصلاحية، أي أن تحريك دعوى عمومية في قضية فساد تعود للرأي الشخصي للوزير، و هذا ما يتنافى وسياسة مكافحة الفساد والتي تقتضي عدم التستر على أي ملف من ملفات الفساد الإداري، فلو أن المشرع نص على تحريك الدعوى العمومية مباشرة بعد اكتشاف جريمة فساد.

عكس لجنة التصريح بالملكيات، إذ كانت مؤهلة قانوناً للإخطار من أجل المتابعة القضائية، وبالمقارنة مع القانون الفرنسي، نجد أنّ لجنة الشفافية المالية في الحياة السياسية في فرنسا إذا عاينت تطوراً في ممتلكات شخص ما، فيمكنها تقديم ملاحظات وتبريرات مقنعة وترسل الملف إلى النيابة، ونفس الشيء بالنسبة للهيئة الوطنية العليا لمكافحة الفساد في اليمن، إذا

¹ - فاطيمة عثمان، نفس المرجع، دص.

² - باديس بوسعيد، المرجع السابق، ص 120.

³ - زليخة زوزو، المرجع السابق، ص 188.

⁴ - فاطيمة عثمان، المرجع السابق، دص.

⁵ - حاحة عبد العالي، المرجع السابق، ص 495.

تبين لها عند فحص إقرارات الذمة المالية وتدقيقها وجود أدلة واضحة على كسب وإثراء غير مشروع وجب عليها إحالة الملف إلى القضاء للنظر فيه بصفة الاستعجال.¹

بالرغم من نص القانون على توقيع عقوبات صارمة على جميع الموظفين العموميين لارتكابهم جرائم الفساد المالي والإداري (جريمة عدم - التصريح أو التصريح الكاذب بالملكيات، وجريمة الإثراء غير المشروع) في المواد 36، 37 من قانون رقم 01/06 المتعلق بالوقاية من الفساد و مكافحته، فإننا نصطدم بثغرات قانونية تحصنهم من تطبيق العقوبات عليهم والتي تظهر في بعض المناصب التنفيذية وبعض المناصب التشريعية النافذة.

تنص المادة 158 من الدستور على ما يلي: "تؤسس محكمة عليا للدولة، تختص بمحاكمة رئيس الجمهورية عن الأفعال التي يمكن وصفها بالخيانة العظمى، والوزير الأول عن الجنايات والجناح، التي يرتكبها بمناسبة تأديتها مهامها".² يحدد قانون عضوي تشكيلة المحكمة العليا للدولة وتنظيمها وسيورها وكذلك الإجراءات المطبقة، حسب هذه المادة لا يسأل رئيس الجمهورية عن الجرائم التي قد يرتكبها بمناسبة تأدية مهامه، ما لم تشكل خيانة عظمى، وفي هذه الحالة فإنه يحال إلى المحكمة العليا للدولة المختصة بمحاكمته دون سواها، وهي المحكمة التي نص الدستور على أن تشكيلتها وتنظيمها وسيورها والإجراءات المطبقة فيها، تحدد عن طريق قانون عضوي، وهو النص الذي لم ير النور بعد.

بمقارنة دستور 1996 بالقانون رقم 01/06، ما هو إلا قانون عادي وهو الذي يرجع إليه كأساس لمعرفة مدى خضوع رئيس الجمهورية للجزاءات أم لا، لأن القانون رقم 01/06 يأتي في ترتيب القوانين، بعد كل من الدستور والقانون العضوي، وهو ما يدفعنا إلى التساؤل: لماذا نص هذا القانون على معاقبة رئيس الجمهورية في حالة ارتكابه لجريمة إخلال الواجب بالتصريح بالملكيات، أو في حالة ما إذا تبين كسب غير مشروع في ذمته؟، مع العلم أن الدستور نص على عدم إمكانية مساءلة رئيس الجمهورية عن الجرائم التي قد يرتكبها بمناسبة تأدية مهامه ما لم تشكل خيانة عظمى، وهو عدم دراية منه على أنه غير وارد في الدستور؟ أم أنه مجرد تقليد لما ورد في الاتفاقيات الدولية لمكافحة الفساد، وبذلك تطابق القوانين الداخلية للاتفاقيات الدولية، وتكون مجرد طابع تزييني موجه للاستهلاك الأجنبي.

أما بالنسبة للوزير الأول فإذا كان جائزا مسألته جزائيا عن الجنايات والجناح التي قد يرتكبها بمناسبة تأديته مهامه بما في ذلك جريمة عدم التصريح بالملكيات، أو جريمة الكسب غير المشروع، فإن محاكمته معلقة على تنصيب المحكمة العليا للدولة.³ كما أن المواد المحرمة لعدم التصريح بالملكيات أو التصريح الكاذب، و جريمة الكسب غير المشروع، أغفلنا حالة وقوع الجريمة من أحد النواب أو أحد أعضاء مجلس الأمة، إذ لا يجوز الشروع في متابعة أي نائب أو عضو مجلس الأمة بسبب جنائية أو جنحة إلا بتنازل صريح منه أو بإذن، حسب الحالة من المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة الذي يقرر

¹ - فاطيمة عثمانى، المرجع السابق، د.ص.

² - المادة 58 من دستور 1996، جريدة رسمية عدد 76 الصادرة بتاريخ 08 ديسمبر سنة 1996.

³ - فاطيمة عثمانى، المرجع السابق، د.ص.

رفع الحصانة عنه بأغلبية أعضائه حسب المادة 110 من الدستور، واستثناءا يمكن إيقافه في حالة التلبس، ويخطر بذلك مكتب المجلس الشعبي الوطني، أو مكتب مجلس الأمة، حسب الحالة فورا و هو ما تنص عليه المادة 111 من الدستور.¹ إذا كان الهدف من الحصانة البرلمانية هو حماية أعضاء البرلمان فيما يتعلق بجرائم إبداء الرأي تعزيرا لقدراتهم، و ضمانا لحرية التعبير فإن تمتع هؤلاء الأعضاء بنفس الحماية فيما يتعلق بجرائم الحق العام، يثير التخوف من أن تتحول هذه الضمانة إلى وسيلة للإفلات من العقاب.

إضافة إلى ذلك، أن الأحكام الخاصة بالتقادم هي الأخرى لم تراعى موضوع الحصانة للبرلمانيين، إذ لا تتقدم الدعوى العمومية والعقوبة بالنسبة لجريمة عدم التصريح بالممتلكات والتصريح الكاذب، وجريمة الكسب غير المشروع في حالة ما إذا تم تحويل عائدات الجريمة إلى خارج الوطن، وفي غير ذلك من الحالات تطبق الأحكام المنصوص عليها في قانون الإجراءات الجزائية. وفي حقيقة الأمر فإن هذا يفيد إمكانية إفلات الأشخاص المتمتعين بالحصانة، والمرتكبين لجرائم الفساد الإداري في حال انتهاء عهدهم، وكان من الأخرى أنه ما دامت المتابعة غير ممكنة، أثناء العهدة الانتخابية للموظف، أن يتم النص على وقف آجال التقادم إلى حين انتهاء العهدة الانتخابية أو إسقاط الحصانة، ليتسنى متابعة الأشخاص المرتكبين لجرائم الفساد، أثناء عهدهم الانتخابية جنائيا وتلافي إفلاتهم من العقاب.²

في هذا الجانب يشير رئيس اللجنة الاستشارية لترقية و حماية حقوق الانسان في تصريح له أن 7000 قضية فساد ماتت بالتقادم على مستوى المحاكم، مما يجعل هذا الاخطار من جانب الهيئة للعدالة غير مجدي، و يؤكد غياب إرادة سياسية و نية حقيقية في مكافحة الفساد و يطرح عدة تساؤلات عن المستفيدين من وراء تقادم هذه القضايا في المحاكم.³

كتقييم عام لهذه الهيئة التي لم تنصب إلا في أواخر 2011م، يمكن التعقيب على الوضع القانوني للهيئة، بأنه رغم مسعى المشرع الجزائري في إنشاء هيئة وطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، إلا أنه فيما يتعلق باختصاصات هذه الهيئة فقد تم تجريدها من كل الآليات التي تضمن لها حسن ممارسة الرقابة وتأدية دورها على أكمل وجه، مما أدى إلى قيام هيئة مبتورة و هذا لمحدودية صلاحياتها في مجال مكافحة الفساد و إن لم أقل انعدامها، و التي تتميز بغلبة الطابع الوقائي لمكافحة الفساد، كما أن التعديل الأخير لتشكيلة وتنظيم الهيئة وسيرها الصادر بموجب المرسوم رقم 64/12 و إن كان قد فصل أكثر الإطار التنظيمي والهيكلية للهيئة إلا أنه لم يأت بمجدي من الناحية الوظيفية فلم يضيف أي جديد لمهام ودور الهيئة كما لم يدعمها بأي آليات جديدة، ومن ثم مازال الطابع الوقائي التحسيسية هو الغالب على أدائها.⁴

المطلب الثاني: الديوان الوطني لقمع الفساد

أدى توقيع الجزائر على الاتفاقيات الدولية لمكافحة الفساد (اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد و اتفاقية الاتحاد

¹ - حاحة عبد العالي ، المرجع السابق، ص456.

² - فاطيمة عثمان، المرجع السابق، دص.

³ - باديس بوسعيد، المرجع السابق، ص 121.

⁴ - رشيد بوسعيد، المرجع السابق، ص 68.

الافريقي لمنع الفساد) إلى ضرورة استحداث ميكانيزمات لازمة للعمل على الوقاية و التصدي لهذه الظاهرة، " و تدعيما للجهود الرامية إلى مكافحة الفساد وتعزيز آليات المحافظة على المال العام، وبالنظر الى الطبيعة الوقائية التي غلبت على الهيئة التي أنشأها قانون الوقاية من الفساد ومكافحته، قام المشرع بإصدار الأمر رقم 105/10¹ المتمم لقانون الوقاية من الفساد ومكافحته والذي بموجبه تم تدعيم الترسنة المؤسساتية لمكافحة الفساد بجهاز ثاني هو الديوان الوطني لقمع الفساد²، كأداة عملياتية للبحث ومعاينة جرائم الفساد، و هذا من أجل تعزيز و تكميل دور الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته.³

الفرع الأول: تعريفه و طبيعته القانونية

أولاً: تعريفه

استحدث الديوان تنفيذاً لتعليمة رئيس الجمهورية رقم 03 المتعلقة بتنفيذ مكافحة الفساد المؤرخة في 13 ديسمبر 2009 و التي تضمنت وجوب تعزيز آليات مكافحة الفساد و دعمها و هذا على الصعيدين المؤسساتي و العملياتي و أهم ما نصت عليه في المجال المؤسساتي، هو ضرورة تعزيز مسعى الدولة بإحداث ديوان مركزي لقمع الفساد، بصفته أداة عملياتية تتضافر في إطارها الجهود للتصدي قانونياً لأعمال الفساد الاجرامية و ردعها.⁴

هذا ما تأكد بصدور الأمر رقم 05/10 و المؤرخ في 26 أوت 2010 المتمم للقانون رقم 01/06 المتعلق بالوقاية من الفساد و مكافحته، الذي أضاف الباب الثالث مكرر، والذي بموجبه تم إنشاء الديوان المركزي لقمع الفساد، غير أنه أحال إلى التنظيم فيما يخص تحديد تشكيلة الديوان و تنظيمه و كفاءات سيره.⁵

و قد تم انشاء الديوان المركزي لقمع الفساد بمرسوم رئاسي 426/11⁶، تنص المادة 24 مكرر منه على ما يلي: "ينشأ ديوان مركزي لقمع الفساد يكلف بمهمة البحث و التحري عن جرائم الفساد".

و حسب المرسوم، فإن الديوان المركزي لقمع الفساد كلف بإجراء تحريات و تحقيقات في مجال الجرائم المتعلقة بالفساد تحت إشراف النيابة العامة، يتولاها ضباط شرطة قضائية و يشمل نطاق صلاحياتهم جميع التراب الوطني في مجال الجرائم المرتبطة باختصاصاتهم طبقاً لأحكام قانون الإجراءات الجزائية.⁷

¹ - الأمر رقم 05/10 مؤرخ في 16 رمضان عام 1431 هـ الموافق 26 غشت سنة 2010، يتم القانون رقم 01/06 المؤرخ في 21 محرم عام 1427 هـ الموافق 20 فبراير سنة 2006م المتعلق بالوقاية من الفساد و مكافحته، جريدة رسمية عدد 50، صادرة بتاريخ 22 رمضان عام 1431 هـ الموافق 01 سبتمبر سنة 2010.

² - حاحة عبد العالي، المرجع السابق، ص 483.

³ - وسيلة بن بشير، المرجع السابق، ص 211.

⁴ - تعليمة رئيس الجمهورية رقم 03 لسنة 2009 المتعلقة بتعيين الهيئة و تفعيل مكافحة الفساد.

⁵ - حاحة عبد العالي، المرجع السابق، ص 502.

⁶ - مرسوم رئاسي رقم 426/11 المؤرخ في 13 محرم عام 1433 هـ الموافق ل 08 ديسمبر سنة 2011 الذي يحدد تشكيلة الديوان المركزي لقمع الفساد و تنظيمه

و كفاءات سيره، جريدة رسمية عدد 68.

⁷ - لخضر دغو، القانون في مواجهة الفساد والاعتداء على المال العام، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه، تخصص علوم قانونية، جامعة باتنة 1، 2016/2015

إن إنشاء هذا الديوان يأتي في إطار مسعى الدولة نحو مضاعفة جهود مكافحة الفساد، و ذلك بتدعيم دور الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته، و التي أعيد تكييف و تنظيم صلاحياتها و مهامها بصدرور التعليم و القوانين المذكورة أعلاه، " حيث بينت التعليم بصورة صريحة العلاقة بين الجهازين و اختصاص كل منهما، فأصبحت الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد تنحصر مهامها في تطبيق سياسية وقائية على المستوى الوطني بالإضافة إلى التعاون الدولي في هذا المجال، أما الديوان الوطني فتتخصص مهمته في البحث و التحري عن جرائم الفساد و بالتالي فهو جهاز قمعي و ردعي"¹ ومنح الديوان اختصاصات ذات طابع قضائي، بعيدا عن المهام التي قد تفعل الوقاية فقط دون المكافحة.²

غير أن هناك من رأى أنه لا يمكن تأسيس الديوان دون إضفاء تعديلات على القانون رقم 01/06 قانون الوقاية من الفساد و مكافحته، الذي نص على تنصيب هيئة تمارس نفس المهام، هي الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته، و لهذا فإن تأسيس الديوان يقتضي الإلغاء القانوني للهيئة، و لقد أجاب ممثل الحكومة " وزير العدل " عند عرضه لأسباب سن الأمر رقم 05/10 المتمم للقانون رقم 01/06 تبقى موجودة و أشار صراحة أن الهيئة والتي أنشأها القانون رقم 01/06 لم تلغ كونها مكلفة بالوقاية من الفساد و مكافحته قصد تنفيذ الإستراتيجية الوطنية في مجال مكافحة الفساد، بينما تقتصر مهمة الديوان في البحث والتحري عن جرائم الفساد.³

و باستحداث الديوان يكون المشرع الجزائري قد قضى على النقائص التي كانت تعترى سياسة مكافحة الفساد في ظل القانون رقم 01/06، وبالتالي اتضحت معالم وحدود اختصاص كل من الهيئة والديوان.⁴ تشكيل وتنظيم الديوان:

لم يحدد الأمر رقم 05/10 المتمم للقانون رقم 01/06 تشكيلة الديوان وتنظيمه وكيفية سيره وإنما ترك الأمر للتنظيم حيث نص في الفقرة الثانية من المادة 24 مكرر من الأمر المذكور أعلاه: "يحدد تشكيلة الديوان وتنظيمه وكيفية سيره عن طريق التنظيم".

كان من الأفضل أن يتولى المشرع الجزائري النص على الإطار العام التنظيمي للديوان في القانون وعدم تركها للمراسيم التنظيمية، لأن من شأن ذلك توفير ضمانات هامة لأعضاء الديوان وتشكيله حتى يتمكنوا من أداء عملهم ومهامهم في مكافحة الفساد بكل استقلالية دون الخضوع لأي تأثير أو ضغوط من أي هيئة أو سلطة كانت.⁵

ص 78.

¹ - رشيد بوسعيد، تطوير الأداء المؤسساتي لآليات مكافحة الفساد في الجزائر، مذكرة مقدمة لنيل شهادة ماستر في العلوم السياسية تخصص تنظيم سياسي و إداري جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2014، ص 69.

² - زليخة زوزو، المرجع السابق، ص 220.

³ - حاحة عبد العالي، المرجع السابق، ص 503.

⁴ - حاحة عبد العالي، نفس المرجع، ص 483.

⁵ - حاحة عبد العالي، المرجع السابق، ص 505.

هذا وقد صدر المرسوم الرئاسي رقم 426/11 المؤرخ في 08 ديسمبر 2011 الذي يحدد تشكيلة الديوان في الفصل الثاني من المرسوم الرئاسي في المواد من 06 إلى 09 منه، وحسب المادة 06 منه " يتشكل الديوان من:

1- ضباط وأعاون الشرطة القضائية التابعة لوزارة الدفاع الوطني،

2- ضباط وأعاون الشرطة القضائية التابعة لوزارة الداخلية والجماعات المحلية،

3- أعاون عموميين ذوي كفاءات أكيدة في مجال مكافحة الفساد،

و للديوان زيادة على ذلك مستخدمون للدعك التقني و الإداري".

وهو بهذا لا يختلف عن باقي أجهزة الضبطية القضائية الأخرى فهو جهاز غالبية تشكيلته ضباط وأعاون الشرطة

القضائية الذين ينتمون إلى وزارتي الدفاع والداخلية.¹

هذا ونصت المادة 09 من المرسوم المذكور أعلاه انه يمكن للديوان أن يستعين بكل خبير أو مكتب استشاري

أو مؤسسة ذات كفاءات أكيدة في مجال مكافحة الفساد.

يسير الجهاز مدير عام يعين بمرسوم رئاسي بناء على اقتراح وزير العدل حافظ الأختام كما تنهى مهامه حسب

الأشكال نفسها.²

يتكون الديوان من ديوان ومديرية للتحريات ومديرية للإدارة العامة توضع تحت سلطة المدير العام.

تنظم مديريات الديوان في مديريات فرعية يحدد عددها بقرار مشترك بين وزير العدل حافظ الأختام والسلطة المكلفة

بالوظيفة العمومية.³

ثانيا: طبيعته القانونية

بالرجوع إلى المواد 02 و 03 و 04 من المرسوم الرئاسي 426/11 فإننا نستنتج أن الديوان هو آلية مؤسسية

أنشئت خصيصا لقمع الفساد، تتميز بجملة من الخصائص تميزها عن الهيئة وتساهم في بلورة طبيعتها القانونية، و تحديد

دورها في مكافحة الفساد وتتمثل هذا الميزات فيما يلي:

أ- الديوان مصلحة مركزية عملياتية للشرطة القضائية

وهو ما نصت عليه المادة 02 من المرسوم رقم 426/11 بصريح العبارة "الديوان مصلحة مركزية عملياتية للشرطة

القضائية تكلف بالبحث عن الجرائم ومعاينتها في إطار مكافحة الفساد".

¹ - حاحة عبد العالي، نفس المرجع، ص 504.

² - المادة 10 من المرسوم 209/14، المرجع السابق.

³ - المادة 11 من المرسوم 209/14، نفس المرجع.

بممارسة ضباط الشرطة القضائية التابعين له مهامهم وفقا لأحكام قانون الاجراءات الجزائية، و يمتد اختصاصهم المحلي إلى جرائم الفساد و الجرائم المرتبطة بها إلى كامل تراب الوطن، وهو أداة عملياتية للتصدي لجرائم الفساد و مكافحتها، بحيث يتولى مهام معاينة الجرائم كما ينص قانون الاجراءات الجزائية.¹

وهو بهذا لا يختلف عن باقي أجهزة الضبطية القضائية الأخرى، فهو جهاز غالبية تشكيلته ضباط وأعاون الشرطة القضائية الذين ينتمون إلى وزارتي الدفاع والداخلية.

وبهذا فإن الديوان لا يصدر آراء أو قرارات إدارية في مجال مكافحة الفساد كما هو الحال بالنسبة للهيئة، وإنما هو جهاز يمارس صلاحياته تحت إشراف ومراقبة القضاء (النيابة العامة)، مهمته الأساسية البحث والتحري عن جرائم الفساد وإحالة مرتكبيها إلى العدالة.²

ب- تبعية الديوان لوزير العدل حافظ الأختام

في عددها 46 لسنة 2014 نشرت الجريدة الرسمية الأحكام الجديدة المعدلة للمرسوم الرئاسي الذي يحدد تشكيلة الديوان المركزي لقمع الفساد وتنظيمه وكيفيات سيره، ويهدف هذا المرسوم إلى تعديل بعض أحكام المرسوم الرئاسي رقم 426/11 ويحدث المرسوم الجديد تغييرا على المواد 03 و 08 و 11 و 18.

بمقتضى هذا المرسوم يصبح الديوان تحت وصاية وزارة العدل، بعدما كان منذ عام 2011 يعمل تحت وصاية وزارة المالية "يوضع الديوان لدى وزير العدل حافظ الأختام، ويتمتع باستقلالية العمل والتسيير" حسبما جاء في المادة الثالثة من المرسوم الرئاسي المتمم للمرسوم الرئاسي رقم 426/11.

يتلقى وزير العدل حافظ الأختام سنويا تقريرا يعده المدير العام للديوان عن نشاطات الديوان،³ و يتولى تحديد النظام الداخلي.⁴

والملاحظ أن تبعية الديوان لوزير العدل بعدما كان تابعا لوزير المالية يفقده استقلاليته ويقلص دوره في مكافحة الفساد ويجعل منه جهازا تابعا للسلطة التنفيذية أسوة بمجلس المحاسبة و المفتشية العامة للمالية، لأن استقلالية الديوان هي الضامن الوحيد لتحقيق أهدافه في مواجهة الفساد الإداري، وذلك بعيدا عن أي تأثير.

هذا بالرغم من أن أعضاء الديوان يخضعون لازدواجية التبعية والرقابة أثناء ممارسة صلاحياتهم، إذ يخضعون لإشراف ورقابة القضاء من جهة، ولوزير العدل حافظ الأختام من جهة ثانية، غير أن هذا الإشراف غير كاف لتجسيد الاستقلالية بحكم تبعية الأعضاء أيضا لوزير المالية وبالتالي للسلطة التنفيذية.⁵

ج- عدم تمتع الديوان بالشخصية المعنوية و الاستقلال المالي

¹ - لخضر دغو، المرجع السابق، ص 78، 79.

² - حاحة عبد العالي، نفس المرجع، ص 504.

³ - المادة 6/14 من المرسوم الرئاسي 209/14، المرجع السابق.

⁴ - المادة 18 من المرسوم 209/14، نفس المرجع.

⁵ - حاحة عبد العالي، المرجع السابق، ص 504.

لم يمنح المشرع الجزائري الشخصية المعنوية و الاستقلال المالي للديوان المركزي لقمع الفساد، و هذا رغم المهام الخطيرة الموكلة له و المتمثلة في البحث و التحري عن جرائم الفساد، فالمدبر بعد إعدادة ميزانية الديوان إلا أنه يعرضها على موافقة وزير المالية (المادة 23 من المرسوم 426/11)، هذا الأخير الذي يملك سلطة الأمر بالصرف في هذا المجال أما المدير فهو أمر ثانوي بالصرف لميزانية الديوان (المادة 24 من المرسوم الرئاسي 426/11) هذا يعني القضاء تماما على الاستقلالية المالية، وهذا بخلاف الهيئة التي منحها المشرع الشخصية المعنوية و الاستقلال المالي و اللذين يعتران في حقيقة الأمر من أهم الضمانات الجسدة لاستقلالية أي هيئة أو جهاز من الناحية الوظيفية.

كما أن الديوان ليس له حق التقاضي ونائب يمثله أمام الجهات القضائية، بالرغم من نص المادة 02 من المرسوم أعلاه، على تمتع الديوان بالاستقلالية في عمله وتسييره، إلا أن هذه الاستقلالية غير كافية لنهوض الديوان بمهامه على أكمل وجه.¹

الفرع الثاني: دوره و آلياته في مكافحة الفساد الإداري

أولاً: دوره في مكافحة الفساد الإداري

عزز المشرع الآليات المؤسساتية لمكافحة الفساد بآلية ردعية جاءت لتغطي النقص الذي كان يعترى مهام الهيئة الوقائية، ولتحقيق هذه الأهداف دعم المشرع الديوان باختصاصات متعددة في مجملها ذات طابع قمعي تختلف كلياً عن تلك الموكلة إلى الهيئة، كما بين التنظيم الخاص بالديوان قواعد سيرة وعمله بالتفصيل كما يلي:

1- "تمديد الاختصاص المحلي لضباط الشرطة القضائية التابعين للديوان ليشمل كامل الإقليم الوطني.

2- إحالة مهمة النظر في جرائم الفساد إلى المحاكم ذات الاختصاص الموسع.

ومنح الديوان اختصاصات ذات طابع قضائي بعيداً عن المهام التي قد تفعل الوقاية فقط دون مكافحة".²

"يكلف الديوان في إطار المهام المنوطة به بموجب التشريع الساري العمل به بما يلي:

- جمع كل المعلومات التي تسمح بالكشف عن أعمال الفساد و مكافحتها و مركزة استغلالها.

- جمع الأدلة و القيام بالتحقيقات في واقع الفساد و احالة مرتكبيها للمثول أمام الجهة القضائية المختصة.

و هذه النقطة تعتبر من أهم عناصر الاختلاف بين الهيئة والديوان، فالمشرع كما رأينا لم يمنح الهيئة سلطة تحريك

الدعوى العمومية مباشرة وإنما ألزمها فقط بإخطار وزير العدل الذي يعود له سلطة تحريك الدعوى العمومية من عدمها، في

حين أن الديوان دعمه المشرع بآلية تحريك الدعوى العمومية مباشرة، وهذا مسعى يحمده عليه لأنه الضامن الوحيد لتفعيل

سياسة مكافحة الفساد الإداري".³

- "تطوير التعاون و التساند مع هيئات مكافحة الفساد و تبادل المعلومات بمناسبة التحقيقات الجارية.

¹ - رشيد بوسعيد، المرجع السابق، ص 65.

² - زليخة زوز، المرجع السابق، ص 220.

³ - حاحة عبد العالي، المرجع السابق، ص 510.

- اقتراح كل إجراء من شأنه المحافظة على حسن سير التحريات التي يتولاها على السلطات المختصة".¹
- يقوم بالأبحاث و التحقيقات في مجال جرائم الفساد (مديرية التحريات)،² و يتعين على ضباط و أعوان الشرطة القضائية التابعين للديوان و مصالح الشرطة القضائية الأخرى عندما يشاركون في نفس التحقيق، أن يتعاونوا باستمرار في مصلحة العدالة، كما يتبادلون الوسائل المشتركة الموضوعة تحت تصرفهم و يشيرون في إجراءاتهم إلى المساهمة التي تلقاها كل منهم في سير التحقيق.³

- يمكن للديوان بعد إعلام وكيل الجمهورية المختص بذلك مسبقا، أن يوحي السلطة السلمية باتخاذ كل إجراء إداري تحفظي عندما يكون عون عمومي موضع شبهة في وقائع تتعلق بالفساد.⁴

- اقتراح سياسة من شأنها المحافظة على حسن سير التحريات التي يتولاها عن السلطات المختصة.⁵
أما بالنسبة لعملية سيره، فيعمل ضباط و أعوان الشرطة القضائية التابعون للديوان أثناء ممارسة مهامهم طبقا لقواعد المنصوص عليها في قانون الاجراءات الجزائية و أحكام القانون رقم 01/06 و هو تأكيد لما جاء في الفقرة 02 من المادة 24 مكرر 01 من الأمر 05/10 المتمم للقانون 01/06 و التي نصت على ما يلي: " يمارس ضباط الشرطة القضائية التابعون للديوان مهامهم وفقا لقانون الاجراءات الجزائية و أحكام هذا القانون".

كما يمكن للديوان عند الضرورة الاستعانة بمساهمة ضباط الشرطة القضائية أو أعوان الشرطة القضائية التابعين لمصالح الشرطة القضائية الأخرى.
ويتعين في كل الحالات إعلام وكيل الجمهورية لدى المحكمة مسبقا بعمليات الشرطة القضائية التي تجري في دائرة اختصاصه.⁶
يعد المدير التقرير السنوي عن نشاطات الديوان الذي يوجهه إلى وزير العدل حافظ الأختام.⁷

ثانيا: آلياته في مكافحة الفساد الإداري

تمديد الاختصاص المحلي للضبطية القضائية في جرائم الفساد

عند وقوع جريمة من جرائم الفساد فان ضباط الشرطة القضائية مكلف بمعاينتها، جمع الأدلة، البحث عن مرتكبيها وفي سبيل ذلك يملك مجموعة من الوسائل الجزية لبلوغ هدف التحقيق، التفتيش، التوقيف للنظر... الخ.
فوظيفة الضابط القضائي تبدأ بعد وقوع الجريمة، بحيث تكون مهمتهم تبعا لذلك، البحث عن الجرائم و التحقق منها

¹ - المادة 05 من المرسوم الرئاسي 426/11، المرجع السابق.

² - المادة 16 من الرسوم 426/11، المرجع السابق.

³ - المادة 21 من المرسوم 426/11، نفس المرجع.

⁴ - المادة 22 من المرسوم الرئاسي 426/11، نفس المرجع.

⁵ - المادة 05 من المرسوم 426/11، نفس المرجع.

⁶ - الويزة نجار، المرجع السابق، ص 252.

⁷ - المادة 14 الفقرة 6 من المرسوم 209/14، المرجع السابق.

وإجراء التحقيقات المختلفة لمعرفة مرتكبيها بغية التوصل إلى الحقيقة، كما تقوم بجمع الاستدلالات و اعداد محاضر بأعمالها و إرسالها إلى السيد وكيل الجمهورية ليتخذ ما يرام مناسبا بشأنها، هذا عندما يؤدي عمله داخل الاختصاص المحلي المعتاد له، لكن قد يمدد هذا الاختصاص في حالة الاستعجال إلى كافة دوائر المجلس القضائي أو إلى كافة الاقليم الوطني.¹

يلجأ ضباط وأعوان الشرطة القضائية التابعون للديوان، إلى استعمال كل الوسائل المنصوص عليها في التشريع الساري المفعول، من أجل استجماع المعلومات المتصلة بمهامهم.

يؤهل الديوان للاستعانة، عند الضرورة، بمساهمة ضباط الشرطة القضائية أو أعوان الشرطة القضائية التابعين لمصالح الشرطة القضائية الأخرى، ويتعين في كل الحالات، إعلام وكيل الجمهورية لدى المحكمة مسبقا، بعمليات الشرطة القضائية التي تجري في دائرة اختصاصه.²

آليات الديوان المركزي لقمع الفساد هي نفس آليات الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته، و التي نص عليها المشروع الجزائري في قانون الوقاية من الفساد و مكافحته في أساليب التحري الخاصة، و هي التسليم المراقب للعائدات الاجرامية، و التصدد الالكتروني (اعتراض المراسلات، تسجيل الأصوات، التقاط الصور)، و كذا التسرب أو الاختراق والتي تم التطرق لها بالتفصيل في المطلب السابق.

الفرع الثالث: تقييم أداء الديوان في مكافحة الفساد الإداري

عدم تمتع الديوان بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي من خلال تطرقي إلى الطبيعة القانونية للديوان المركزي لقمع الفساد هناك ملاحظات:

- أن المشروع الجزائري لم يمنح الشخصية المعنوية للديوان، وهذا رغم المهام الخطيرة الموكلة له والمتمثلة في البحث والتحري عن جرائم الفساد، وهذا يعني أن الديوان ليس له حق التقاضي ونائب يمثله أمام الجهات القضائية.

إنّ عدم تمتع الديوان بالشخصية المعنوية يعتبر عدم اعتراف من السلطة التنفيذية باستقلالية هذا الجهاز، فهو جزء لا يتجزأ منها، وبالتالي فهو خاضع لأوامرها وتعليماتها، الأمر الذي لا يمكن القول معه بوجود استقلالية من الناحية الوظيفية كما أنه يكون تحت إشراف ورقابة النيابة العامة.³

عدم تمتع الديوان بالاستقلال المالي فالمدير العام يعد ميزانية الديوان ويعرضها على موافقة وزير العدل،⁴ هذا الأخير هو الذي يملك سلطة الأمر بالصرف في هذا المجال، وموافقته عليها شرط لتنفيذها فهو الأمر بالصرف الأصلي لميزانية

¹ - الويزة نجار، المرجع السابق، ص 422.

² - المادة 20 من المرسوم 209/14، المرجع السابق.

³ - رشيد بوسعيد، المرجع السابق، ص 65.

⁴ - المادة 23 من المرسوم الرئاسي 426/11، المرجع السابق.

الديوان، أما المدير العام فهو أمر بالصرف ثانوي لميزانية الديوان (المادة 24 من المرسوم الرئاسي رقم 426/11) وهذا يعني القضاء تماما على الاستقلالية المالية التي تعد من أهم الضمانات المحسدة الديوان من الناحية الوظيفية.¹

جهاز الشرطة القضائية خاضع لإشراف ورقابة سلطة مزدوجة إحداها السلطة التنفيذية والأخرى السلطة القضائية، كما أن المشرع لم يمنحه الشخصية المعنوية و الإستقلال المالي، كما أن مديره لا يتمتع بصفة الأمر بالصرف ولا يحق له تمثيل الديوان أمام القضاء، فالوزير هو الذي يستأثر بكل هذه السلطات والصلاحيات الأمر الذي يجعل من الديوان مصلحة خارجية لوزارة العدل بعدما كان لوزارة المالية، لا تختلف عن باقي المصالح الأخرى كالمفتشية العامة للمالية ومن ثم نستنتج أن هذه الخصائص إنما هي في حقيقة الأمر تتناقض والمهمة الموكلة له القيام بها والمتمثلة في التصدي لأعمال الفساد الإجرامية وردعها، هذه المهمة الخطيرة التي تتطلب قدرا من الاستقلالية للنهوض بها.²

والملاحظ أن تبعية الديوان لوزير العدل يفقده استقلالته ويقلص دوره في مكافحة الفساد الإداري، ويجعل منه جهازا تابعا للسلطة التنفيذية أسوة بمجلس المحاسبة و المفتشية العامة للمالية، لأن استقلالية الديوان هي الضامن الوحيد لتحقيق أهدافه في مواجهة الفساد الإداري، وذلك بعيدا عن أي تأثير.

الشخصية المعنوية والاستقلال المالي يعتبران في حقيقة الأمر من أهم الضمانات المحسدة لاستقلالية أي هيئة أو جهاز من الناحية الوظيفية.³

من خلال هذه الاختصاصات الملاحظ أنها متعددة، كما يغلب عليها الطابع الردعي القمعي فهي تجمع بين الرقابة، القمع الاقتراح في بعض الأحيان، كما تفترض هذه الاختصاصات توزيعها على الهياكل الموجودة في الديوان لقيام مصلحة بما كلفت به، غير أنه بالرجوع إلى الهياكل نجد أن مديرية التحريات فقط التي أسند لها مهام مرتبطة بمكافحة الفساد، فقد حصرها المشرع في البحث، و التحقيق في مجال مكافحة جرائم الفساد.⁴

المبحث الثاني: الهيئات المالية المختصة بمكافحة الفساد الاداري

بغية رقابة حسن تسيير واستعمال الأموال العمومية وصرفها لتحقيق أغراضها، أنشأت الدولة الحديثة أجهزة رقابية مالية عليا وفق معايير معينة يحددها كل نظام، ففي الدولة الأنجلوسكسونية وخاصة بريطانيا والولايات المتحدة الأمريكية فإن ممارسة وظيفة الرقابة المالية تناط بجهاز أعلى للحسابات ويلحق بالسلطة التشريعية وهي تمارس رقابة إدارية فقط أما النظام

¹ - حاحة عبد العالي، المرجع السابق، ص 504.

² - بلخير جيدل، الآليات الإدارية و الرقابية لمكافحة الفساد الإداري في الجزائر، مذكرة مكملة من متطلبات نيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص قانون إداري جامعة محمد خيضر- بسكرة، 2013/2014، ص 45.

³ - حاحة عبد العالي، المرجع السابق، ص 504.

⁴ - بلخير جيدل، المرجع السابق، ص 49.

الثاني و الذي تأخذ به فرنسا، فهناك جهاز أعلى يتولى وظيفة الرقابة المالية¹ بحيث يمارس رقابة لاحقة وذات طبيعة قضائية ويشكل هذا النظام نموذجا اتبعته عدة دول، غير أن تطبيقه يختلف من بلد إلى آخر ومن نظام إلى آخر.

أما بالنسبة للجزائر فقد كانت قد ورثت النظام الفرنسي مباشرة بعد الاستقلال، فأنشأت نظاما مستقلا عن السلطتين التنفيذية والتشريعية وهو يمارس رقابة مالية لاحقة ويتمتع بصلاحيات قضائية؛ وقد حاول المشرع الجزائري منذ الاستقلال إيجاد قواعد تختلف نسبيا بعض الشيء عن النظام الفرنسي للتوافق مع خصوصيات النظام المالي الجزائري.

المطلب الأول: مجلس المحاسبة

يعتبر مجلس المحاسبة هيئة رقابية بعدية على الأموال العامة سواء كانت أموال الدولة أو الولاية أو البلدية أو المؤسسات العمومية إدارية كانت أو اقتصادية.²

الفرع الأول: تعريفه و طبيعته القانونية

تأسس مجلس المحاسبة بموجب دستور 1976³ و تتمثل مهمته في مراقبة كل العمليات المالية للدولة.⁴

أولا: تعريفه

أنشأ مجلس المحاسبة سنة 1980 بموجب القانون رقم 05/80 المؤرخ في 01 مارس 1980⁵ ليمارس رقابة ذو طابعين إداري وقضائي على الدولة أو الهيئات التابعة لها في تسيير الأموال العمومية مهما كان وضعها القانوني إلا أنه تم تضيق اختصاصه سنة 1990 بموجب القانون 32/90 المؤرخ في 04 ديسمبر 1990⁶ باستبعاد المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري من نطاق اختصاصه كما جرده من صلاحياته القضائية.

¹ _ لخضر دغو، المرجع السابق، ص95.

² _ حمزة خضري، المرجع السابق، ص182.

³ _ الأمر رقم 97/76، المؤرخ في 22 نوفمبر 1976 المتضمن الدستور الجزائري لسنة 1976، الجريدة الرسمية، العدد 94، الصادرة بتاريخ 24 نوفمبر 1976.

⁴ _ سولاف رهيوي، آليات مكافحة الفساد الإداري في الجزائر، مذكرة مقدمة لاستكمال متطلبات لنيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة غرداية، سنة 2012/2013، ص30.

⁵ _ قانون رقم 05/80، المؤرخ في 14 ربيع الثاني عام 1400 الموافق 01 مارس 1980، الجريدة الرسمية، العدد 10، ص234.

⁶ _ قانون رقم 32/90، المؤرخ في 17 جمادى الأولى عام 1411 الموافق 04 ديسمبر 1990، الجريدة الرسمية، العدد 53.

غير أن الأمر 20/95 المؤرخ في 17/07/1995 المتعلق بمجلس المحاسبة،¹ وسع مجال اختصاصه ليشمل رقابة كل الأموال العمومية، مهما يكن الوضع القانوني لمسيرى هذه الأموال أو مستفاديهما، ثم عدل وتمم بالأمر رقم 02/10 المؤرخ في 26 أوت 2010 الذي حدد صلاحيات المجلس وتنظيمه وسيره.²

وتجسيدا لمكافحة الفساد المالي وتفعيلا للرقابة المالية، نص الدستور الجديد لعام 2016 في المادة 192 منه على مجلس المحاسبة، وأضافت المادة في التعديل أن "مجلس المحاسبة يتمتع (بالاستقلالية) وكلف بالرقابة البعدية لأموال الدولة والجماعات الإقليمية، وأضيف في النص (وكذلك رؤوس الأموال التجارية التابعة للدولة)؛ كما أضافت نفس المادة في التعديل الجديد (يساهم مجلس المحاسبة في تطوير الحكم الراشد والشفافية في تسيير الأموال العمومية).

ويعد مجلس المحاسبة تقريرا سنويا يرفعه إلى رئيس الجمهورية، وأضافت المادة في التعديل الجديد (وإلى رئيس مجلس الأمة و رئيس المجلس الشعبي الوطني والوزير الأول)، وتهدف الرقابة التي يمارسها مجلس المحاسبة من خلال النتائج التي يتوصل إليها كما يحدد القانون صلاحيات مجلس المحاسبة ويضبط تنظيمه وعمله وجزءا تحقيقاته وأضافت الفقرة الأخيرة (وكذا علاقاته بالهيكل الأخرى في الدولة المكلفة بالرقابة والتفتيش).³

تنظيم وتشكيل مجلس المحاسبة: يتشكل مجلس المحاسبة حسب المادة 29 من الأمر رقم 20/95 من غرف ذات اختصاص وطني وغرف ذات اختصاص إقليمي، وغرفة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية.

ونصت المادة 09 من المرسوم الرئاسي رقم 377/95 المؤرخ في 20 نوفمبر 1995⁴ على أنه: يشتمل مجلس المحاسبة على ما يأتي:

- ثمانية غرف ذات اختصاص وطني.

- تسعة غرف ذات اختصاص إقليمي.

- غرفة الانضباط في مجال الميزانية و المالية.

و نصت المادة 4 من المرسوم الرئاسي رقم 377/95 أنه يمكن أن تنقسم الغرف إلى فروع ثانوية بحيث لا يتجاوز عددها أربعة، كما نصت المادة 30 من الأمر رقم 02/10 المعدلة لنص المادة 30 من الأمر رقم 20/95، أن الغرف والفروع

¹ - أمر رقم 20/95، المؤرخ في 19 صفر عام 1416 الموافق 17 جويلية 1995، الجريدة الرسمية، العدد 39، يوم 25 جويلية 1995.

² - أمر رقم 02/10، المؤرخ في 16 رمضان عام 1431 الموافق ل 26 أوت 2010، الجريدة الرسمية، العدد 50، سبتمبر 2010.

³ - قانون رقم 01/16 المتضمن التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية، العدد 14، المادة 192 منه.

⁴ - مرسوم رئاسي رقم 377/95، المؤرخ في 27 جمادى الثانية 1416 الموافق ل 20 نوفمبر 1995 المتضمن النظام الداخلي لمجلس المحاسبة، الجريدة الرسمية العدد 72، ص 5.

تمارس الصلاحيات القضائية المنصوص عليها في هذا الأمر وكذلك الصلاحيات الإدارية بمناسبة الأعمال التقييمية والتحقيقات التي تقوم بها في إطار اختصاصات مجلس المحاسبة وتخصص غرفة للتكليف بملفات الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية التي ترد إليها تطبيقاً لهذا الأمر، وتقوم في إطار التحقيق في الملفات التي تخطر بها بكل الأعمال التي تراها ضرورية.

تنظم هذه الغرفة في تشكيلة للتحقيق وتشكيلة للحكم.

ونصت المادة 32 من الأمر 20/95، أنه يسند دور النيابة العامة إلى الناظر العام ويساعده نظار مساعدون كما يتولى رئاسة المجلس رئيس يعينه رئيس الجمهورية ويساعده في ذلك نائب للرئيس، ومجلس المحاسبة أيضاً كتابة ضبط تسند لكاتب ضبط رئيسي حسب المادة 34 من نفس الأمر يساعده كتاب ضبط، كما ينشأ لدى رئيس مجلس المحاسبة أقسام تقنية ومصالح إدارية،¹ تتولى تقديم الدعم الضروري لقيام المجلس بمهامه وتحسين أدائه، يتولى تنشيط أعمالها ومتابعتها والتنسيق

بينها الأمين العام تحت سلطة رئيس المجلس كل هذا حسب المادة 26 من المرسوم الرئاسي 377/95.

ويشتمل مجلس المحاسبة على عدد من القضاة موزعين بين المقر والغرف الإقليمية يمارسون وظيفة قضائية ويتمتعون بمركز قانوني يحدده الأمر رقم 23/95 المؤرخ في 26 أوت 1995 المتضمن القانون الأساسي لقضاة مجلس المحاسبة.²

كما يتوفر على مستخدمين إداريين يمارسون النشاطات التقنية والإدارية إضافة إلى كتابة ضبط، وهم يعتبرون موظفون عاديون ويخضعون في مساهمهم المهني للنصوص التي تحكم الأسلاك المشتركة للإدارات والهيئات العمومية .

ثانياً: طبيعته القانونية

في ظل أحكام القانون رقم 32/90 أصبح مجلس المحاسبة هيئة ذات طابع إداري من حيث تنظيمه وتشكيلته فأصبح يتكون من أقسام وقطاعات وليس من غرف، كما أن أعضاؤه أصبحوا لا يتمتعون بصفة قضاة ويخضعون لقانون أساسي خاص بهم وليس للقانون الأساسي للقضاة،³ وأصبحت صيغة اليمين تختلف عن الصيغة التي يلتزم بتأديتها القضاة فأصبحت على النحو: (أقسم بالله العلي العظيم أن أقوم بأعمالي بأمانة وصدق وأحافظ على السر المهني وأراعي في كل

¹ المادة 25 من المرسوم الرئاسي رقم 377/95: يشتمل مجلس المحاسبة على الأقسام التقنية والمصالح الإدارية الآتية: قسم تقنيات التحليل و الرقابة، وقسم

الدراسات و معالجة المعلومات، و مديرية الإدارة و الوسائل.

² أمر رقم 23/95، المؤرخ في 29 ربيع الأول عام 1416 الموافق ل 26 غشت 1995، الجريدة الرسمية، العدد 48، ص 11.

³ محمد الصغير بعلي ويسري أبو العلا، المالية العامة، د ط، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة الجزائر، 2003، ص 45.

الأحوال الواجبات المفروضة علي، وأن أسلك السلوك النزيه)، ويلاحظ في هذه الصياغة حذف عبارة (أن أسلك سلوك القاضي النزيه) وهذا يؤكد رغبة المشرع بتجريد أعضاء المجلس من صفة القاضي.¹

غير أنه وبصدور الأمر رقم 20/95 أعاد المشرع من جديد تنظيم مجلس المحاسبة بشكل يكرس الطبيعة القضائية لهذه الهيئة، وأصبح يتمتع باختصاصات قضائية شاملة تتعلق بمراجعته لحسابات المحاسبين العموميين ورقابته للتسيير المالي للآمرين بالصرف، كما أصبح يملك سلطة توقيع العقوبات دون اللجوء إلى الهيئات القضائية.²

وقد جاء ضمن المادة 3 من الأمر رقم 20/95 أن مجلس المحاسبة مؤسسة تتمتع باختصاص إداري وقضائي في ممارسة المهمة الموكلة إليه، وهو يتمتع بالاستقلال الضروري ضمانا للموضوعية والحياد والفعالية في أعماله.

كما يتمتع مجلس المحاسبة بالاستقلال في التسيير، ويزود بالموارد البشرية والوسائل المالية والمادية الضرورية لعمله وتطوير نشاطاته، كما يخضع لقواعد المحاسبة العمومية حسب م 28 من الأمر رقم 20/95.

ومن هذا المنطلق القانوني يتولى مجلس المحاسبة رقابة إدارية و رقابة قضائية.

يختص مجلس المحاسبة الجزائري برقابة التسيير المالي لمصالح الدولة والجماعات الإقليمية والهيئات العمومية التي تسري عليها قواعد المحاسبة العمومية حسب المادة 7 من الأمر 20/95، وهو مؤهل أيضا لرقابة:

- المرافق العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري والتي تكون أموالها ومواردها أو رؤوس أموالها كلها ذات طبيعة عمومية.³
- تسيير الأسهم العمومية هي المؤسسات أو الشركات أو الهيئات التي تملك فيها الدولة أو الجماعات الإقليمية أو المرافق أو الهيئات العمومية الأخرى جزء من رأسمالها الاجتماعي طبقا لنص المادة 9 من الأمر سابق الذكر.
- الأشخاص المعنويين من القانون العام والأشخاص الطبيعيين من القانون العام أو الخاص الذين استفادوا من إعانات أو مساعدات مالية أو موارد مجمعة من التبرعات والمخصصة لهدف خاص، يمكن لهم أن يخضعوا أيضا إلى رقابة مجلس المحاسبة فيما يخص استعمال هذه الإعانات حسب المادة 11 من نفس الأمر.

و من خلال النظام القانوني لمجلس المحاسبة وهيكله التنظيمي يتبين لنا أن المشرع الجزائري قد أعطى للمجلس صلاحيات واسعة لتمكينه من مراقبة جميع العمليات المالية التي تخضع لرقابته، ومنع الممارسات الفاسدة التي يمكن وقوعها.

¹ _ الهادي منصوري، مجلس المحاسبة في التشريع الجزائري، مذكرة مقدمة لاستكمال متطلبات نيل شهادة الماستر حقوق، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، سنة 2014/2015، ص 14.

² _ محمد مسعي، المحاسبة العمومية، د ط، دار الهدى للطباعة والنشر، عين ميله الجزائر، سنة 2003، ص 52.

³ _ المادة 8 من الأمر 20/95، وقد ورد استثناء في نفس المادة في الفقرة 2: لا يخضع بنك الجزائر لرقابة مجلس المحاسبة.

الفرع الثاني: دور مجلس المحاسبة وآلياته في مكافحة الفساد الإداري

أولاً: دوره في مكافحة الفساد الإداري

أسندت إلى مجلس المحاسبة صلاحيات واختصاصات واسعة، وتمثلت هذه الأخيرة في الاختصاصات القضائية والإدارية، فبالنظر إلى الطابع القضائي الذي يأخذ به مجلس المحاسبة في أعماله، نجد أن الاختصاصات القضائية تأتي في الدرجة الأولى من الاختصاصات الإدارية، في حين أن الدور الرقابي الذي يقوم به مجلس المحاسبة في مكافحة الفساد الإداري كرسته المادة 2 من الأمر 02/10 والذي يهدف إلى:

— تشجيع الاستعمال المنظم والصارم للمدراء والوسائل المادية والأموال العمومية.

— ترقية إجبارية تقديم الحسابات وتطوير شفافية تسيير الأموال العمومية.

— تعزيز الوقاية والمكافحة من جميع أشكال الغش والممارسات غير القانونية أو غير الشرعية التي تشكل تقصيراً في الأخلاقيات وفي واجب النزاهة أو الضارة بالأموال العمومية.

ثانياً: آليات مجلس المحاسبة في مكافحة الفساد الإداري

أ_ رقابة نوعية التسيير:

ويسمىها الفقه بالرقابة على الأداء،¹ وهي تلك الرقابة الممارسة من قبل مجلس المحاسبة على الهيئات العمومية من

أجل مراقبة مدى شرعية نشاطها المالي، وكذا العمل على تحسين مستوى أداءها ومردودها وهذا عن طريق تقييم شروط استعمالها للموارد والوسائل العمومية الموضوعة تحت تصرفها، من حيث الفعالية والنجاعة والاقتصاد كما جاء في المادة 06 من الأمر رقم 20/95 المتعلق بمجلس المحاسبة.

يتضح لنا من خلال نص المادة 06 السالفة الذكر، أن المشرع الجزائري يهدف من رقابة نوعية التسيير إلى تحقيق هدفين، أما الهدف الأول فهو اقتصادي حيث أنه يتمثل في تقييم مردود الهيئات التي تخضع لرقابة مجلس المحاسبة، وكذلك قياسه لفاعلية النشاط المالي لهذه المؤسسات لتحقيق الأهداف المسطرة لها؛ أما الهدف الثاني فهو هدف قانوني بحت يتمثل في مراقبة شرعية النشاط المالي للهيئات العمومية، بمعنى مدى مطابقتها أعمالها ونشاطاتها للنصوص القانونية.²

¹ — رشيد بوسعيد، المرجع السابق، ص 73.

² — الهادي منصوري، المرجع السابق، ص 49.

و يمارس مجلس المحاسبة هذا النوع من الرقابة من خلال ثلاث مراحل أساسية هي:

1_ التحقيق وإعداد تقرير الرقابة: تبدأ هذه المرحلة بعد إصدار رئيس مجلس المحاسبة أمر يتضمن تعيين مقرر لإجراء الرقابة على هيئة عمومية معينة، وفي حالة عملية المراقبة في مجال تدخل غرفتين أو أكثر، فإنه لرئيس مجلس المحاسبة أن يعين بأمر مجموعة من القضاة التابعين للغرف المعنية ويعين من بينهم مقررا يشرف على أعمال المجموعة، ويعرض المقرر التقرير بعد إنهاء المهمة على تشكيلة المشتركة بين الغرف، يتم إحداثها بأمر من رئيس مجلس المحاسبة من أجل هذا الغرض، وتتكون هذه التشكيلة من قاضيين من كل غرفة يرأسها رئيس إحدى الغرف المعنية.¹

2_ المصادقة على التقرير: بعد الحصول على الملف تجتمع التشكيلة المختصة لدراسة ومناقشة الملاحظات التي يتضمنها التقرير، وبعد عملية المصادقة عليه يبلغ هذا التقرير إلى مسؤولي الهيئات المعنية بغرض تقديم إجاباتهم حول مختلف الملاحظات المسجلة ، وهذا في أجل يحدده مجلس المحاسبة يقل عن شهر واحد وهو قابل للتمديد.²

3_ المداولة والتقييم النهائي: تجتمع التشكيلة المختصة لدراسة الملف بناء على ما قدمه مسيرو الهيئات المعنية بالرقابة وبعد الانتهاء من المداولة يعد المقرر مذكرة للتقييم النهائي ويسلمها إلى رئيس التشكيلة المختصة لمراجعتها من أجل التأكد من مطابقتها مع نتائج المداولة، ثم يبلغها إلى مسؤولي الهيئات المعنية بالرقابة وإلى السلطات الرئاسية أو الوصية التي تتبع لها تلك الهيئات.³

والنتائج المترتبة عن هذه الرقابة ليست إلزامية للهيئات المعنية بها، ولا يملك فيها مجلس المحاسبة إلا صلاحية تقديم التوصيات والتوجيهات من أجل تصحيح الوضع وتحسين مردودية تلك الهيئات وهذا طبقا للمادة 73 من الأمر 20/95.

ونظرا لأهمية هذا النوع من الرقابة في مجال مكافحة الفساد فإن المشرع خصص فصلا كاملا لها وهذا في المواد من 69 الى 73 من قانون مجلس المحاسبة.

ب_ مراجعة حسابات المحاسبين العموميين:

¹ _ المادة 36 من المرسوم الرئاسي رقم 377/95.

² _ محمد مسعي، المرجع السابق، ص 155.

³ _ الهادي منصوري، المرجع السابق، ص 51.

حسب نص المادة 74 من الأمر رقم 20/95 فإنه يتعين على مجلس المحاسبة مراجعة حسابات المحاسبين العموميين وإصدار أحكام بشأنها، من خلال تقدير مدى مسؤولية المحاسب العمومي الشخصية والمالية،¹ ونصت المادة 75 بأنه يدقق في صحة العمليات المادية الموصوفة فيها ومدى مطابقتها مع الأحكام التشريعية والتنظيمية المطبقة عليها.

وتخضع عمليات التدقيق التي يمارسها مجلس المحاسبة لإجراءات إلزامية يترتب عليها إما إبراء ذمة المحاسب العمومي أو إقحام مسؤوليته المالية الشخصية أي وضعه في حالة مدين.

وقد تم توزيع هذه الإجراءات على ثلاث مراحل هي:

1) _ معاينة الحسابات: قبل البدء في عمليات التدقيق ينبغي على المحاسب المعني أن يضع تحت تصرف قضاة مجلس المحاسبة الوثائق والمستندات المطلوبة لإجراء عمليات الرقابة،² ويتم الشروع في تنفيذ عمليات التدقيق والمعاينة من طرف المقرر بمفرده أو بمساعدة قضاة آخرين أو مساعدين تقنيين في مجلس المحاسبة حسب المادة 77 من نفس الأمر.

2) _ الحكم على الحسابات: في حالة عدم تسجيل خطأ أو مخالفة على مسؤولية المحاسب العمومي، يصدر الإبراء بقرار

نحائي من طرف تشكيلة المداولة،³ أما في حالة وجود أخطاء أو مخالفات في حساباته فهي تصدر قرارا مؤقتا يتضمن أوامر توجه إلى المحاسب المعني لتقديم التبريرات الناقصة في أجل شهرين كاملين تحسب من تاريخ التبليغ.

3) _ إصدار القرار النهائي: بانقضاء الأجل المحدد للإجابة يعين رئيس الغرفة مقرا مراجعا ويكلفه بدراسة الملف على ضوء الإجابات المستلمة وتقديم اقتراحاته، وبعده يرسل الملف كاملا إلى الناظر العام لتقديم استنتاجاته، ويعرضه بعد ذلك على تشكيلة المداولة لإصدار القرار النهائي.⁴

وهذا المجال هو المجال الأصلي الذي يمارس فيه مجلس المحاسبة اختصاصاته القضائية، فهو يستطيع توقيع الجزاء بنفسه على

المحاسبين العموميين في حالة مخالفتهم قواعد المحاسبة العامة.⁵

ج- رقابة الانضباط في مجال تسيير الميزانية و المالية:

¹ - فريدة مكنية وعبد الحليم شويدير، دور مجلس المحاسبة في تسيير ومراقبة أملاك الدولة، مذكرة لنيل شهادة الدراسات التطبيقية، فرع قانون أعمال، جامعة التكوين المتواصل، الجزائر، سنة 2001/2002، ص 06.

² - الهادي منصوري، المرجع السابق، ص 42.

³ - المادة 83 من الأمر رقم 20/95: يمنح مجلس المحاسبة الإبراء بقرار نهائي إلى المحاسب الذي لم تسجل على مسؤوليته أية مخالفة بصدد التسيير الذي تم فحصه يضع مجلس المحاسبة المحاسب العمومي في حالة مدين إذا سجل على ذمته نقص مبلغ أو صرف نفقة غير قانونية أو غير مبررة أو إيراد غير محصل.

⁴ - الهادي منصوري، المرجع السابق، ص 42 و 43.

⁵ - لخضر دغو، المرجع السابق، ص 109.

ويسمى البعض برقابة المطابقة، كما تسمى فقط بالرقابة المالية القانونية، والهدف منها هو التأكد من مدى تطبيق القوانين والتنظيمات المعمول بها في جميع المعاملات والتصرفات المالية التي تقوم بها الجهة الخاضعة للرقابة وخاصة الرقابة على عمليات الإيرادات العامة بجميع مراحلها والرقابة على عمليات الإنفاق بكل خطواته.¹

وقد ضبط المشرع الجزائري نطاق قيام المسؤولية الشخصية المالية للمسيرين العموميين عن طريق تحديد الأخطاء التي تعتبر خرقا لقواعد الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية حسب نص المادة 88 من الأمر 20/95 وتخضع هذه الرقابة للإجراءات التالية:

(1) _ إخطار الناظر العام بالملف المتضمن وجود الأخطاء أو المخالفات المذكورة في نص المادتين 88 و 91 من الأمر المشار إليه سابقا من طرف الغرفة القطاعية المختصة بهدف المتابعة أمام الغرفة المختصة.

(2) _ يجر الناظر العام الاستنتاجات التي توصل إليها ويرسل الملف إلى غرفة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية قصد فتح تحقيق وهذا ما جاء في نص المادة 94 من الأمر 02/10 الفقرة 2 و 3.

(3) _ يعين رئيس غرفة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية مقررًا وهذا من أجل الدراسة المباشرة للملف ومباشرة التحقيق الذي يكون حضوريا طبقا لما جاء في نص المادة 95 من نفس الأمر.

(4) _ يقوم المقرر بأعمال التحقيق التي يراها ضرورية بحضور العون المعني،² والذي له الحق بالاستعانة بمحامي للدفاع عنه حسب المادة 60 من المرسوم الرئاسي 377/95، يجر بعد ذلك تقريرا يتم إرساله إلى رئيس الغرفة مرفقا بعناصر الملف ليتم إحالته على الناظر العام الذي يقدم استنتاجاته.

(5) _ إذا أثبتت النتائج عدم وجود مخالفات يتم حفظ الملف من طرف الناظر العام أما إذا ثبت العكس يرسل الملف إلى رئيس غرفة الانضباط في مجال الميزانية والمالية، ويتم اتخاذ التدابير اللازمة من طرف هذا الأخير والمنصوص عليها في الأمر 02/10 المعدل والمتمم للأمر 20/95.

و الجدير بالإشارة في هذا المجال أن المشرع بموجب التعديل الأخير لقانون مجلس المحاسبة سنة 2010 خصص غرفة كاملة لمعالجة قضايا الفساد وهي غرفة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية، وهذا بموجب الفقرة 02 من المادة 30 من الأمر 20/95 المعدل والمتمم.

¹ _ عبد الوهاب علاق، الرقابة على الصفقات العمومية في التشريع الجزائري، مذكرة لنيل شهادة ماجستير حقوق، فرع قانون عام، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة محمد خيضر بسكرة، سنة 2003/2004، ص 110.

² _ المادة 97 من الأمر 20/95، الفقرة 1.

نستنتج من خلال الآليات الرقابية لمجلس المحاسبة أنه منظم على شكل محكمة حسابات بما يمكنه من التدقيق في شروط استعمال الهيئات للموارد والوسائل المادية والأموال العامة الخاضعة لرقابته وفي تقييم تسييرها، والتأكد من مطابقة عمليات هذه الهيئات المالية والمحاسبية للقوانين والتنظيمات المعمول بها ومراقبة استعمالها.

الفرع الثالث: تقييم أداء مجلس المحاسبة

يختص مجلس المحاسبة بالرقابة المالية اللاحقة وهذا حسب جميع الدساتير التي عرفت الجزائر منذ الاستقلال و هو نفس المسعى الذي كرسته النصوص التشريعية التي صدرت في هذا الإطار.

وقد تم تعديل قانون مجلس المحاسبة بموجب الأمر رقم 02/10 وتنشيط دوره في مجال مكافحة الفساد استجابة للتعليمات الرئاسية رقم 03 لسنة 2009 المتعلقة بتفعيل مكافحة الفساد،¹ وذلك من خلال توسيع صلاحياته الرقابية ومجال تدخله حيث أصبح من أهم الأجهزة المعنية بمكافحة الفساد في الجزائر، ومن بين أهم هذه الإصلاحات:

1_ توسيع مجال تدخل مجلس المحاسبة ليشمل رقابة كل الهيئات العمومية مهما كان نظامها القانوني وخصوصا المؤسسات العمومية الاقتصادية وهذا حفاظا على الأموال العمومية قدر الإمكان.

2_ توضيح مهام مجلس المحاسبة المتعلقة بتقييم الرقابة الداخلية بجميع أشكالها باعتبارها أداة للوقاية من الانحرافات المالية و الاختلاسات.

3_ السماح لهيئات الرقابة والتفتيش بإرسال نسخ أو أجزاء من تقارير الرقابة إلى مجلس المحاسبة التي تتضمن وقائع تدخل ضمن الصلاحيات القضائية قصد الحد من الفساد الإداري والمالي في الهيئات والمؤسسات العمومية.

4_ زيادة على العقوبات التي يمكن أن يصدرها مجلس المحاسبة في إطار صلاحياته، يمكنه إعلام السلطات التأديبية أثناء التحقيقات لتحريك الدعوى التأديبية.²

5_ العقوبات التي يصدرها مجلس المحاسبة هي خاصة جعلت منه يمارس رقابة ردعية علاجية ساهمت إلى حد بعيد في ضبط وكشف والحد من المخالفات المالية وجرائم الفساد المالي والإداري.

6_ تخصيص غرفة كاملة لمعالجة قضايا الفساد وهي غرفة الانضباط في مجال تسيير الميزانية و المالية.¹

¹ _ باديس بوسعود، المرجع السابق، ص83.

² _ حاحة عبد العالي، المرجع السابق، ص551.

وبالرغم من أهمية الدور الذي أناطه المشرع الجزائري لمجلس المحاسبة في مكافحة الفساد، والمتمثل في الرقابة البعدية لأموال الدولة والتي تهدف إلى إرساء العدالة من خلال تطبيق قوانين المالية، إلا أننا نجد الكثير من النقائص التي يجب تداركها على أرض الواقع،² والتي تقف حاجزا معرقلا أمام ممارسته لوظيفته الرقابية، وكذا تحقيق الأهداف المرجوة منه وهذا لعدة أسباب وعوامل نذكر منها:

1_ تبعية مجلس المحاسبة للسلطة التنفيذية وعدم استقلاليتها يعتبر عائقا أمام أداءه لمهامه الرقابية بنزاهة وشفافية وموضوعية وحياد، الأمر الذي يؤثر على فعالية رقابته في مواجهة أجهزة وهيئات السلطة التنفيذية.

2_ عدم وجود أدوات وآليات فعالة رادعة في حد ذاتها للحد من ظاهرة التقصير والتهاون والإهمال في التسيير الإداري والمالي وكذا الانحرافات المالية، إذ أقصى ما يملكه مجلس المحاسبة هو إصدار غرامات مالية لا تتجاوز الأجر السنوي الذي يتقاضاه العون المرتكب للمخالفة، أو إحالة الملف دون الفصل فيه إلى النيابة العامة إذا كان له وصف جزائي أو الهيئة التأديبية إذا كان له وصف تأديبي فليس له جزاء رادع.³

3_ نجد كذلك أن التمييز الحاصل بين قضاة مجلس المحاسبة والقضاة العاديين، يحد من الآفاق المهنية لأعضاء مجلس المحاسبة ويؤثر على مستوى أدائهم فهم يخضعون لقانون أساسي خاص بهم، ولا يتلقون تكوين متخصص مماثل لذلك الذي يخضع له القضاة العاديين؛ فمهمة مجلس المحاسبة تحتاج إلى مهارات عالية لا يمكن اكتسابها إلا عن طريق تكوين متخصص وفق طرق علمية ناجعة.⁴

4_ عدم الاكتراث بالتقارير التي يعدها مجلس المحاسبة وإهمال مضمونها وما تحتويه من ملاحظات وتوجيهات قيمة من شأنها تقوية قواعد ومبادئ الرقابة على الأموال العمومية.

5_ التوصيات التي يصدرها المجلس عقب رقابته الإدارية لا تكتسي بطبيعتها صفة الإلزام، وتطبيقها يتوقف بالدرجة الأولى على إرادة ومدى قبول الهيئات المعنية بهذه التوصيات.⁵

¹ _ حاحة عبد العالي، المرجع السابق، ص 547.

² _ عبد الكريم طاهري، نظام مجلس المحاسبة ودوره في رقابة المؤسسات الإدارية، مذكرة لاستكمال متطلبات نيل شهادة ماستر حقوق، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة غرداية، سنة 2015/2016، ص 76.

³ _ عبد العالي حاحة، المرجع السابق، ص 551.

⁴ _ نوار أمجوج، مجلس المحاسبة نظامه ودوره في الرقابة على المؤسسات الإدارية، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في القانون العام، فرع المؤسسات السياسية والإدارية، كلية الحقوق، جامعة منثوري، قسنطينة 2006/2007، ص 156.

⁵ _ باديس بوسعيدو، المرجع السابق، ص 84.

6_ أيضا التقارير السنوية التي يعلدها مجلس المحاسبة لم تعد تنشر في الجريدة الرسمية للرأي العام كما هو منصوص عليه وهذا يتنافى مع مبدأ الشفافية وكشف الفساد وأصبحنا لا نسمع عن هذه التقارير إلا ما تسرب منها للجرائد و الصحف.¹

حتى مع تسجيل بعض النقائص حول دور مجلس المحاسبة في مكافحة الفساد إلا أنه لا يمكن إنكار أهميته من حيث ممارسته للرقابة اللاحقة على الأموال العمومية في الدولة.

المطلب الثاني: المفتشية العامة للمالية

باعتبار أن وزارة المالية مكلفة بمسك مالية الدولة، خاصة من خلال مسك جميع الإيرادات والتكفل بمنح الاعتمادات لكافة الوزارات، فقد أدى بها إلى تأسيس هيئة رقابية تابعة لها تتولى مراقبة التسيير المالي² تحت السلطة المباشرة لوزير المالية بغية مكافحة الفساد الإداري وهذا وفق الإجراءات والتنظيمات المعمول بها.

الفرع الأول: تعريف المفتشية العامة للمالية وطبيعتها القانونية

أولاً: تعريفها

استحدثت المفتشية العامة للمالية سنة 1980 بموجب المرسوم رقم 53/80 المؤرخ في 01 مارس 1980، وأعيد تنظيمها في أكثر من مناسبة، حيث أصدر المشرع نصوص تنظيمية متعددة في إطار تعزيز عملها³ منها:

_ المرسوم التنفيذي رقم 272/08 المؤرخ في 06 سبتمبر 2008 يحدد صلاحيات المفتشية العامة للمالية.⁴

_ المرسوم التنفيذي رقم 273/08 المؤرخ في 06 سبتمبر 2008 المتضمن تنظيم الهياكل المركزية للمفتشية العامة.⁵

تنظيم هياكل المفتشية العامة للمالية: يقوم بإدارة المفتشية العامة للمالية رئيس يعمل تحت سلطة الوزير الأول المكلف بالمالية والذي يعين بموجب مرسوم رئاسي حسب ما جاء في نص المادة 2 من المرسوم الرئاسي، كما يسهر على حسن سير الهياكل المركزية والجهوية ويضمن إدارة وتسيير المستخدمين الموضوعين تحت سلطته، يساعده في مهامه مديران للدراسات وذلك طبقاً لنص المادة 3 من نفس المرسوم، وتتكون المفتشية العامة للمالية مما يلي:

¹ _ رشيد بوسعيد، المرجع السابق، ص 76.

² _ سامية شويحي، أهمية الاستفادة من الآليات الحديثة والمنظور الإسلامي في الرقابة على المال العام، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في إطار مدرسة دكتوراه، تخصص

تسيير المالية العامة، كلية العلوم الاقتصادية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان 2010/2011، ص 63.

³ _ حمزة حضري، المرجع السابق، ص 181.

⁴ _ الجريدة الرسمية، العدد 50، ص 8.

⁵ _ الجريدة الرسمية، العدد 50، ص 13.

أ_ هياكل عملية الرقابة والتدقيق و التقييم:

توكل مهمة الرقابة والتدقيق والتقييم والخبرة المنوطة بالمفتشية العامة للمالية لمراقبين عامين للمالية، موضوعين تحت سلطة رئيس المفتشية العامة وعددهم أربعة (4) وهم يمارسون اختصاصاتهم على عدة قطاعات نشاط حسب المادة 5 من نفس المرسوم المذكور أعلاه.

ب_ الوحدات العملية:

يقوم بإدارتها كل من:

__ مديرو بعثات: يتمثل عددهم في 20 مدير يعملون تحت إشراف المراقبين العاميين للمالية، وهم مكلفون بالمهام التي تضمنتها المادة 10 من المرسوم 273/08 والتي من شأنها تحسين فعالية ممارسة رقابة المفتشية العامة للمالية.¹

__ المكلفون بالتفتيش: يقوم بإدارة فرق الرقابة مكلفون بالتفتيش والمحدد عددهم ب30 مفتش، يمارسون تحت إدارة مديري البعثات الموكلة لهم عمليات الرقابة، وهم مكلفون بالمهام التي تضمنتها المادة 13 من نفس المرسوم.

ج_ هياكل الدراسات والتقييس والإدارة والتسيير:

تتمثل في ثلاث مديريات تضم رؤساء ومديريات فرعية حسب الفقرة 3 من المادة 4 من نفس المرسوم وهي كالاتي:

1_ مديرية البرامج و التحليل و التلخيص.

2_ مديرية المناهج والتقييس والاعلام الآلي.

3_ مديرية إدارة الوسائل.

إضافة إلى التنظيم المركزي للمفتشية العامة للمالية، يخضع التنظيم المحلي أي المصالح الخارجية للمفتشية العامة لأحكام المرسوم التنفيذي رقم 274/08 المؤرخ في 06 سبتمبر 2008 المتعلق بتنظيم المفتشيات الجهوية للمفتشية العامة للمالية وصلاحياتها،² وهي تضم 10 مفتشيات جهوية.

ثانيا: طبيعتها القانونية

تعتبر المفتشية العامة للمالية جهاز رقابي دائم يمارس رقابة بعدية ولاحقة بعد تنفيذ الميزانية المحلية، وفقا لطلبات

¹ _ سامية شويخي، المرجع السابق، ص64.

² _ الجريدة الرسمية، العدد50، ص16.

الرقابة التي يدعو إليها أعضاء الحكومة ومجلس المحاسبة والمجلس الشعبي الوطني؛¹ حيث تنص المادة الأولى من المرسوم رقم 53/80 على إحداث مفتشية عامة للمالية: "تحدث هيئة للمراقبة توضع تحت السلطة المباشرة لوزير المالية تسمى المفتشية العامة للمالية حيث تباشر مهامها للتسيير الحسابي والمالي لمصالح الدولة والجماعات المحلية".

و حسب المادة 4 من المرسوم التنفيذي رقم 272/08 يمكن أن تكلف المفتشية العامة للمالية بالتدخل في المجالات التالية:

- 1_ تقييم أداء أنظمة الميزانية.

- 2_ التقييم الاقتصادي والمالي لنشاط شامل أو قطاعي أو فرعي أو لكيان اقتصادي.

- 3_ التدقيق أو الدراسات أو التحقيقات أو الخبرات ذات الطابع الاقتصادي والمالي و المحاسبي.

- 4_ تقييم شروط تسيير واستغلال المصالح العمومية من طرف المؤسسات الامتيازية، مهما كان نظامها.

ويمكن للمفتشية العامة للمالية أن تقوم بتقييم شروط تنفيذ السياسات العمومية وكذا النتائج المتعلقة بها.

أما عن كيفية سير وعمل المفتشية العامة للمالية، فقد بينته المادة 14 من المرسوم 272/08 كما يلي: "تتم تدخلات المفتشية العامة للمالية في عين المكان وعلى الوثائق، وتكون الفحوصات والتحقيقات فجائية، وتكون مهمات الدراسات أو التقييمات أو الخبرات موضوع تليغ مسبق".

الفرع الثاني: دور المفتشية العامة للمالية وآلياتها في مكافحة الفساد الإداري

تم إنشاء المفتشية العامة للمالية من أجل ضمان السير الأمثل والفعال للاعتمادات المالية واستعمالها استعمالاً عقلانياً من قبل المؤسسات الموضوعة تحت تصرفها، وكذا قمعا للاختلاس والتبذير والتلاعب بالأموال.²

أولاً: دور المفتشية العامة للمالية

تقوم المفتشية العامة للمالية بدورها في مكافحة الفساد بواسطة مهامها الرقابية الموكلة إليها والمذكورة في المواد 2 و3 من المرسوم التنفيذي رقم 372/08 من أجل ذلك دعمها المشرع الجزائري بعدة آليات تستطيع بواسطتها أداء دورها على أكمل وجه، وتطبيقاً لهذا تقوم المفتشية حسب المادة 6 من نفس المرسوم بما يلي:

¹ _ مليكة زروقي، أساليب مكافحة الفساد في الإدارة المحلية، مذكرة لاستكمال متطلبات نيل شهادة ماستر في الحقوق، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة 2012/2013.

² _ وسيلة بن بشير، المرجع السابق، ص 184.

- 1_ رقابة تسيير الصناديق وفحص الأموال والقيم والسندات والموجودات من أي نوع والتي يجوزها المسكرون أو المحاسبون.
- 2_ التحصل على مستند أو وثيقة تبريرية ضرورية لفحوصهم بما في ذلك التقارير التي تعدها أية هيئة رقابية وأية خبرة خارجية.
- 3_ تقديم أي طلب معلومات شفهي أو كتابي.
- 4_ القيام في الأماكن بأي بحث أو إجراء أي تحقيق بغرض رقابة التصرفات أو العمليات المسجلة في المحاسبات.
- 5_ الاطلاع على السجلات والمعطيات أيا كان شكلها.
- 6_ التيقن من صحة المستندات المقدمة و صدق المعطيات والمعلومات الأخرى المبلغة.
- 7_ القيام في عين المكان بأي فحص بغرض التيقن من صحة وتمام التقييد المحاسبي لأعمال التسيير ذات التأثير المالي وعند الاقتضاء معاينة حقيقة الخدمة المنجزة.

ثانيا: آلياتها في مكافحة الفساد الإداري

أ_ الرقابة في المجال المالي و المحاسبي:

ولقد بينت المادة 02 من المرسوم التنفيذي 372/08 مجال هذه الرقابة والهيئات المعنية بها، ومنه نجد بأن المفتشية العامة للمالية تمارس رقابتها على التسيير المالي والمحاسبي لمصالح الدولة والجماعات المحلية والهيئات الخاضعة لقواعد المحاسبة العمومية كما تمارس رقابتها أيضا على:

- 1_ المؤسسة العمومية ذات الطابع الصناعي و التجاري.
- 2_ هيئات الضمان الاجتماعي التابعة للنظام العام والإجباري وكذا كل الهيئات ذات الطابع الاجتماعي و الثقافي التي تستفيد من مساعدة الدولة أو الهيئات العمومية.
- 3_ كل مؤسسة عمومية أخرى مهما كان نظامها القانوني.

والملاحظ أن المشرع وفقا للمادة 02 أعلاه لم يخضع المؤسسات العمومية الاقتصادية لرقابة المفتشية العامة للمالية وهذا بالرغم من انتشار وتغشي الفساد في أوساطها.¹

¹ _حاجة عبد العالي، المرجع السابق، ص538.

غير أنه استدرك الوضع وأخضع هذه المؤسسات لرقابتها وهذا بإصداره للمرسوم التنفيذي رقم 96/09 المؤرخ في 2009/02/22 والمحدد لشروط وكيفيات رقابة وتدقيق المفتشية العامة للمالية لتسيير المؤسسات العمومية الاقتصادية.¹

ب_ الرقابة في مجال استعمال الموارد:

وهذا ما أوضحتها المادة 3 من المرسوم 372/08 فهي تؤدي مهامها في الحقل المالي فتدقق وتراقب بوجه خاص:

1_ استعمال الموارد التي جمعتها الهيئات أو الجمعيات مهما كانت أنظمتها القانونية بمناسبة حملات تضامنية والتي تطلب الهبة العمومية خصوصا من أجل دعم القضايا الإنسانية والاجتماعية والعلمية والتربوية والثقافية والرياضية.

2_ ويمكن أن تمارس رقابتها على كل شخص معنوي يستفيد من المساعدة المالية من الدولة أو جماعة محلية أو هيئة عمومية بصفة تساهمية أو في شكل إعانة أو قرض أو تسبيق أو ضمان.

من هنا ألاحظ أن المشرع لم يترك المجال لأي إدارة أو مؤسسة للإفلات من رقابة المفتشية العامة للمالية فشمّل القطاع العام وتعدى ذلك ليشمل القطاع الخاص عندما يستفيد من مساعدات تقدمها الدولة أو إحدى هيئاتها العمومية.

ج_ قواعد إجراءات سير الرقابة للمفتشية العامة للمالية:

يتم تحديد عمليات الرقابة للمفتشية العامة مسبقا في برنامج سنوي، يعد ويعرض على الوزير المكلف بالمالية خلال

الشهرين الأوليين من كل سنة، ويتم تحديد هذا البرنامج حسب الأهداف المحددة وتبعا لطلبات أعضاء الحكومة أو الهيئات والمؤسسات المؤهلة حسب الفقرة 1 و 2 من المادة 13 من نفس المرسوم؛ غير أنه يمكن القيام بعمليات الرقابة خارج البرنامج بطلب من السلطات والجهات المذكورة أعلاه أو عندما يتعلق الأمر بقضايا مستعجلة أو تسخيرة من القضاء.

عندما يتم تحديد برنامج التدخل السنوي، تسهر المفتشية العامة للمالية على إيجاد توازن ناجح بين تفتيش المصالح المالية التابعة لمختلف الوزارات ومراقبة وتدقيق الأجهزة العمومية التي تلعب دورا استراتيجيا على الصعيد الاقتصادي والاجتماعي والتي لها انعكاس كبير على ميزانية الدولة.²

ويتضمن البرنامج السنوي مختلف المهام التي يتم توزيعها على مدار السنة وعلى مختلف المديرات الجهوية وهذا حسب المناطق وحجم النشاط، أما تاريخ القيام بالمهمة فيتولى كل مدير بعثة تحديده.³

¹ _ الجريدة الرسمية، عدد 14، 2009، ص18.

² _ لخضر دغو، المرجع السابق، ص127.

³ _ سامية شويحي، المرجع السابق، ص71.

وتشمل الإجراءات الرقابية للمفتشية العامة للمالية على ما يلي:

1_ التحضير للمهمة الرقابية (التفتيشية):

تخضع هذه المرحلة لإشراف المكلفين بالتفتيش وهي تشمل الانطلاق في الأعمال التمهيدية المتمثلة في التعرف على الهيئة الخاضعة للرقابة، كما يمكن اللجوء إلى الهيئات الخارجية لجلب أكبر قدر ممكن من المعلومات حول نشاط الهيئة المعنية بالرقابة ومعاملاتها المالية.

وبعد هذا يتم الاتصال بالهيئة أو المصلحة التي ستخضع للرقابة من أجل القيام بالمهمة الاستطلاعية التي يمكن أن تكون فجائية، و ينبغي أن لا تتجاوز أسبوع.

2_ تنفيذ مهمة الرقابة:

يتم إنجاز عمليات الرقابة من خلال الفحص والمراجعة على الوثائق وفي عين المكان وهذا من ناحية الشكل والمضمون.

● **الناحية الشكلية:** التأكد من وجود الوثائق المالية والمحاسبية، سجلات الجرد... إلخ، ومدى مطابقتها للقوانين والتنظيمات المعمول بها.

● **ناحية المضمون:** يقوم المفتشون بفحص الصندوق ومراقبة الأموال والقيم ومقارنتها مع العمليات المسجلة... إلخ يتم تحرير محضر يتضمن كل الملاحظات المسجلة يقوم بإمضائه كل من المفتشين والمحاسب العمومي.

بعد ذلك يعقد اجتماع مع مسؤولي الهيئة الخاضعة للرقابة لإعلامهم بتقدم بعثة التحقيق وهذا لتسهيل عملية الرقابة ومعرفة تنظيم الهيئة.¹

3_ تحرير التقرير:

عند انتهاء مهام الرقابة، يعد تقرير أساسي يبرز المعائنات والتقديرات حول التسيير المالي والمحاسبي للمؤسسة أو الهيئة المراقبة وكذا حول فاعلية التسيير بصفة عامة حسب المادة 21 من المرسوم التنفيذي 272/08.

يتضمن التقرير اقتراحات وملاحظات مفتشي المالية في تقارير توجه مباشرة أو عن طريق سلطات الوصاية إلى الموظفين والمستخدمين المحرى عليهم التحقيق²، وعلى هؤلاء المسيرين أن يجيبوا لزوما في أجل أقصاه شهرين على الملاحظات التي

¹ _ سامية شويخي، نفس المرجع، ص72.

² _ لخضر دغو، المرجع السابق، ص127.

تحتويها هذه التقارير وعليهم أن يعلموا بالتدابير المتخذة حيال ذلك طبقاً لنص المادة 23 من نفس المرسوم، وعند انقضاء أجل الاستحقاق تصبح التقارير الأساسية التي لم يرد عليها نهائية.

وحسب المادة 24 من نفس المرسوم يترتب عن جواب المسير على التقرير الأساسي إعداد تقرير تلخيصي يعرض نتيجة المقاربة بين المعايير المدونة في التقرير الأساسي وجواب مسير الكيان المراقب، كما تعلم السلطة الوصية المفتشية العامة للمالية بالتدابير المتخذة.

4_ التقرير السنوي:

إضافة إلى التقارير التي يتم تحريرها بعد نهاية كل عملية،¹ تعد المفتشية العامة للمالية تقريراً سنوياً يتضمن حصيلة نشاطاتها وملخص معايناتها والأجوبة المتعلقة بها وكذا الاقتراحات ذات الأهمية العامة التي اقتبستها من ذلك. ويتم تسليم التقرير السنوي إلى الوزير المكلف بالمالية خلال الثلاثي الأول من السنة الموالية للسنة التي أعد بخصوصها طبقاً للمادة 29 من المرسوم المذكور أعلاه.

كما تعد المفتشية العامة للمالية علاوة على التقرير السنوي، وفي نفس الآجال تقريراً يرسل إلى السلطات المؤهلة يتعلق بالاستجابة التي لقيتها المعايير والتوصيات.

من خلال ما سبق نلاحظ أن المفتشية العامة للمالية غير مؤهلة قانوناً لاتخاذ أي عقوبة من أي نوع كانت إنما مهمتها تقتصر على التنبيه وإعداد التقارير وإخطار وزير المالية بها، فهي لا تملك سلطة توقيع العقاب ولا سلطة تحريك الدعوى العمومية ضد مرتكبي التجاوزات القانونية.

الفرع الثالث: تقييم أداء المفتشية العامة للمالية

تعد المفتشية العامة للمالية هيئة رقابية إدارية عليا للتدقيق والتفتيش في مجال المالية العمومية وذلك من الحد من صور الفساد المالي، كما وأنه لا يمكن الاستغناء عن المهام التي تؤديها من حيث المراقبة والتقويم الاقتصادي وكذا الدراسات والتحليل² في مجال التسيير المالي والمحاسبي لمصالح الدولة والجماعات المحلية والمرافق والهيئات والمؤسسات العمومية.³

إضافة إلى ممارستها الرقابة البعدية على صرف هذه الهيئات للأموال العمومية، وذلك بالتأكد من تطبيق القانون بشكل سليم وبعيد عن كل التجاوزات والتلاعبات التي يمكن أن تحدث.

¹ - سامية شويخي، المرجع السابق، ص 72.

² - سامية شويخي، نفس المرجع، ص 72.

³ - مليكة زروقي، المرجع السابق، ص 27.

— كما وأن المفتشية العامة للمالية تكشف عن الأخطاء الفنية والمخالفات المالية عن طريق مراجعة المستندات وإجراء التحقيقات داخل الكيان المراقب.¹

— أيضا فإن عملية التدقيق والتقييم المنوطة بالمفتشية العامة للمالية تعتبر كآلية جيدة لتكريس ثقافة الأخلاقيات والشفافية داخل المرافق العامة المحلية.²

لكن رغم الدور الذي تلعبه هذه المفتشية والتعديلات التي شهدتها الأحكام التشريعية المتعلقة بها، فقد سجلت بعض النقائص التي تحد من فاعلية عملها منها:

1_ أنها غير مؤهلة قانونا لاتخاذ أي عقوبة من أي نوع كانت،³ ذلك لأنها مجردة من أي وسيلة أو آلية من آليات التأثير أو الضغط كالتأشير أو إحالة الملف إلى العدالة في حالة اكتشاف وقائع ذات وصف جزائي كما في حالة جرائم الفساد الإداري والمالي.

2_ نتائج رقابتها لا تتجاوز ولا تتعدى إصدار التقارير المتضمنة اقتراح التدابير والتوجيهات الغير ملزمة للهيئات الخاضعة للرقابة ذلك أن السلطة السلمية أو الوصية للكيان المراقب هي الوحيدة من لها سلطة اتخاذ الإجراءات والتدابير اللازمة التي أثارها التقرير المبلغ.⁴

3_ ما يعاب أيضا عليها أن محققي المفتشية يحققون في تسيير أموال عمومية تقدر بالملايير مقابل أجر لا تتوافق مع أهمية وصعوبة عملهم الرقابي.

4_ ومن النقائص أيضا عدم وجود أي تنسيق بين عمل هذه المفتشية وعمل باقي الهيئات الرقابية الأخرى خاصة مجلس المحاسبة.

5_ توجد كذلك الكثير من الهيئات لا تخضع لرقابة المفتشية العامة للمالية إن لم نقل لا تخضع لأي رقابة وهي تتمثل في رئاسة الجمهورية، وزارة الدفاع الوطني، وبعض المؤسسات العمومية الاقتصادية مثل: سوناطراك.⁵

¹ — وسيلة بن بشير، المرجع السابق، ص 188.

² — لخضر دغو، المرجع السابق، 126.

³ — مليكة زروقي، المرجع السابق، ص 27.

⁴ — حاحة عبد العالي، المرجع السابق، ص 542.

⁵ — سامية شويخي، المرجع السابق، ص 73.

أخيرا ورغم التداخل الكبير بين المفتشية العامة للمالية ومجلس المحاسبة ورغم أن هذا الأخير مستقل قانونا عكس المفتشية العامة والتي هي هيئة عمومية إدارية، فإن لديها من الوسائل ما يمكنها من مرافقة الدولة في عملية تحسين أدائها في مراقبة المال العام والحفاظ عليه عن طريق تدعيمها بالأدوات التقنية الحديثة.

خلاصة الفصل الثاني

حاولت من خلال هذا الفصل التعرف على الهيئات الرقابية المختصة بمكافحة الفساد الإداري، حيث قسمتها إلى قسمين، الأول: هيئات الرقابة الإدارية والمتمثلة في الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته والديوان المركزي لقمع الفساد، والثاني: هيئات الرقابة المالية والتي تتمثل في مجلس المحاسبة والمفتشية العامة للمالية، وفاعلية الدور الرقابي لكل جهاز.

من خلال دراسة كل جهاز أو مؤسسة يتبين أن لكل مهمته أساليبه الخاصة في مكافحة الفساد وفاعليته في الوقاية من الفساد الإداري والمالي، من خلال الآليات التي خصصها المشرع الجزائري لكل جهاز على حدى.

أستخلص من دراستي للهيئات المكلفة بالوقاية من الفساد و مكافحته أن الجزائر تحارب الفساد على الورق لا غير، فرغم استحداث المشرع لهيات مكافحة الفساد و تفعيلها إلا أنه من الناحية العملية لم تقم هذه الهيئات بأي دور بارز و فعال في مكافحة هذه الظاهرة أو على الأقل في الحد من انتشارها الواسع و هذا بناءا على الانتشار الكبير للفساد الإداري و تزايد مستوياته، فالأموال التي تنفقها الدولة و تطرح من الخزينة العمومية للإنفاق على هذه الهيئات أكثر مما يرجع لها من أموال منهوبة، و هذا راجع لعدم التنسيق بينها و القيود القانونية المفروضة عليها، فهي مجرد بناءات شيدت استجابة للاتفاقيات الدولية.

الخاتمة

الخاتمة:

يعتبر الفساد ظاهرة خطيرة في المجتمع يحتاج إلى تحليل وتشخيص دقيقين من حيث تعريفه وأنواعه وأسبابه وآثاره وذلك من أجل وضع الحلول المناسبة لعلاجها، كذلك البحث في الهيئات الرقابية الإدارية ذات البعد القضائي والمالي لمكافحة الفساد الإداري والتي تركز عليها سياسة مواجهة هذه الظاهرة.

ومن خلال استهداف موضوع الفساد بالبحث والدراسة قمت بتسليط الضوء على بعض الهيئات الرقابية ودورها في مكافحة الفساد الإداري في الجزائر، وبالتالي خلصت إلى أن ظاهرة الفساد ظاهرة قديمة في المجتمعات، حيث ارتبط وجودها بوجود الإنسان، وهي لا تقتصر على شعب أو دولة أو مجتمع دون آخر، بل توجد في جميع الدول والمجتمعات بنسب متفاوتة فهذه الظاهرة جعلت الباحثين يختلفون في تحديد مفهوم الفساد حسب عدة مستويات وأبعاد كالبعد الديني، السياسي القانوني، الإداري ويجمع كل هذه المفاهيم نحصل على تعريف أكثر قربا للمعنى الصحيح لظاهرة الفساد وذلك باعتبار أن الفساد هو تحقيق نفع خاص عن طريق استغلال المنصب؛ ومن الأسباب الرئيسية لانتشار الفساد في المجتمعات انتشار الجهل وانعدام الأخلاق والوازع الديني، إضافة إلى نقص المعرفة بالحقوق الفردية، وعدم الالتزام بمبدأ الفصل بين السلطات الثلاثة التنفيذية والتشريعية والقضائية في النظام السياسي.

وفي هذا الإطار تطرقت لبعض الهيئات الإدارية والمالية ودورها في مكافحة الفساد الإداري من خلال الإجراءات الرقابية التي تقوم بها وهي كالاتي: الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته والتي أنشأها المشرع الجزائري بموجب القانون 01/06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته المعد والمتمم؛ والديوان المركزي لقمع الفساد الذي استحدث طبقا للتعليمية الرئاسية رقم

03 لسنة 2009؛ وكذلك مجلس المحاسبة الذي أنشئ بموجب قانون رقم 05/80؛ إضافة إلى المفتشية العامة للمالية التي تم استحداثها بمقتضى المرسوم رقم 53/80.

بناءً على ما سبق المشعر الجزائري وضع ترسانة قانونية لمكافحة الفساد و إن كانت بها بعض النقائص و الثغرات و عليه يبقى الدور علينا كأفراد و جماعات على كافة المستويات لمكافحة الفساد أو على الأقل الحد منه.

ومن خلال دراستي لهاذة الأجهزة والهيئات توصلت إلى مجموعة من النتائج والتوصيات.

أولاً_ النتائج: من بين أهم النتائج التي تم التوصل إليها:

_ عدم كفاية القوانين الردعية المختصة بمكافحة الفساد، بل يجب وضع استراتيجية منسجمة ومتكاملة تأخذ بمفهوم واضح للفساد وتحديد عوامله وأسبابه والتركيز على نشر القيم والمثل العليا، وتفعيل دور الدولة في حفظ حق المواطن في الكرامة والعيش الرغيد بما يحفظه ويجعله مواطناً صالحاً في المجتمع.

_ عدم النص على بعض جرائم الفساد كالوساطة والمحسوبية رغم تعديل قانون الفساد.

_ عدم تمتع بعض الأجهزة الرقابية المعنية بمكافحة الفساد بالاستقلالية التامة وتبعيتها للسلطة الوصية يعتبر عائقاً أمام تأديتها لمهامها بنزاهة وشفافية وحياد.

_ تنحصر الصلاحيات الرقابية لبعض الأجهزة أساساً في الوقاية والتحسيس وليس في المكافحة، كما أنها لا تتمتع بسلطة تحريك الدعوى العمومية في الجرائم ذات الوصف الجزائي، وتكتفي فقط إما بالإخطار أو إصدار الغرامات المالية.

_ عدم نشر التقارير الصادرة عن هيئات الرقابة في الجريدة الرسمية أو في وسائل الإعلام وعدم الإفصاح عنها، هذا الأمر قد يؤدي إلى الحد من مصداقيتها.

_ لم يمنح المشعر الجزائري الشخصية المعنوية لبعض الأجهزة الأمر الذي يجعل منها مصالح خارجية لإحدى الوزارات مثل: الديوان المركزي والمفتشية العامة للمالية وهو الأمر الذي يضعف من دورها والمهمة الموكلة لهما للقيام بها، والمتمثلة في التصدي لأفعال الفساد وردعها وهذه المهمة تتطلب قدراً من الاستقلالية للنهوض بها.

_ إن تمتع أعضاء وموظفي هذه الهيئات بالحماية القانونية الكافية لتأدية مهامهم، وتوفير مناخ العمل المناسب يؤدي حتماً إلى فاعلية هذه الأجهزة في أداء دورها.

— عدم وجود تنسيق بين أجهزة مكافحة الفساد الإداري في بعض جوانبه راجع لعدم وجود نصوص قانونية تضبط هذا التعاون.

— وما يعاب على هذه الأجهزة أنها في الكثير من الأحيان تبقى تواجه صعوبات تجعلها ضعيفة الأداء وغير قادرة على القيام بدورها على أكمل وجه مثل بطئ إجراءات المعاملة الإدارية بسبب المركزية في اتخاذ القرارات.

— غياب تفعيل القوانين والتنظيمات المنصوص عليها نتيجة كثرة العراقيل مثل الحصانة الممنوحة لبعض الأشخاص والمقيدة لرفع دعاوى قضائية وهذا ما يساهم في ارتفاع نسبة الفساد.

— على الرغم من الجهود المبذولة من طرف الدولة الجزائرية باستحداث آليات وطنية تتولى مهمة مكافحة الفساد بشتى أشكاله، إلا أنها تبقى دون المستوى المطلوب لافتقارها الصرامة في التطبيق والاستقلالية في المهام والوظائف.

ثانيا: التوصيات والاقتراحات: من أجل مواجهة ظاهرة الفساد ومكافحته، يجب العمل على النقاط التالية:

— حبذا لو أن الدولة الجزائرية تسعى خارجيا لضبط تعريف موحد لمفهوم الفساد.

— إعمال وتفعيل القوانين المتعلقة بمكافحة الفساد على جميع المستويات، وتجريم كل صوره ومظاهره، خاصة بعض السلوكيات المنتشرة بكثرة في المجتمع الجزائري كالوساطة والمحاباة والمحسوبية، وضرورة تشديد العقوبات المتعلقة بها في قانون العقوبات.

— إعطاء الاستقلالية الكاملة للأجهزة الوطنية لمكافحة الفساد حتى تستطيع القيام بدورها، وعدم إخضاع أعضائها عند التعيين للجهاز التنفيذي.

— إضفاء الحرية والحماية القانونية للصحافة بما لا يتنافى مع النظام العام، وتمكينها من الوصول للمعلومات للمساهمة في التحقيقات التي تكشف عن الفساد و المفسدين.

— معالجة قضايا الفساد بفاعلية أكثر أمام الهيئات المختصة.

— تفعيل الأحكام والإجراءات الخاصة بالبحث والتحري التي جاء بها قانون الوقاية من الفساد ومكافحته وقانون الإجراءات الجزائية.

— أعتقد أنه يستحسن لو أن المشرع يعمل على توحيد المصطلحات بين قانون الوقاية من الفساد ومكافحته وقانون الإجراءات الجزائية فالأول استعمل مصطلح "الاختراق" بينما الثاني ورد فيه "إجراء التسرب".

__ حماية الشهود والمبلغين والمخبرين، وضرورة توفير مجموعة من الضمانات تكفل سلامة الشاهد والمبلغ جسديا وماديا ومعنويا، وتحول دون إفلات الجناة من العقاب.

__ تشجيع الدولة الجزائرية على تكثيف التعاون الدولي في المجال القضائي، انطلاقا من أن جرائم الفساد أصبحت عابرة للحدود.

__ اشراك كافة أطراف المجتمع في التصدي لظاهرة الفساد ومحاربتها.

__ ت حيين و تطوير القوانين والتنظيمات المعنية بمكافحة الفساد الإداري والوقاية منه لمواكبة تطور هذه الظاهرة.

__ رفع كفاءة الأجهزة المعنية بمكافحة الفساد سواء كانت إدارية أو مالية أو قضائية أو أمنية وذلك بتدعيمها بعناصر بشرية ذات كفاءة، وكذا بالوسائل المادية المناسبة واستفادتها من أساليب التكنولوجيا الحديثة في هذا المجال.

__ بث روح الولاء والانتماء للوطن والحرص على المصلحة العامة.

و ختاماً ومكافحة ظاهرة الفساد فإنه يتعين على كل دول العالم التصدي لهذه الظاهرة عن طريق عقد المؤتمرات وإبرام الاتفاقيات على المستوى الدولي و الإقليمي، والتي تهدف إلى الوقاية من الفساد ومكافحته سواء كان وطنيا أو دوليا.

قائمة المصادر و المراجع:

أولاً: المصادر

I- القرآن الكريم

II- معاجم اللغة و القواميس:

- الفيومي أحمد بن محمد علي، المصباح المنير معجم عربي عربي، دار الحديث، القاهرة، 2004.

III- القوانين:

أ- التشريع الأساسي

1_ الدستور الجزائري لسنة 1976 الصادر بموجب الأمر رقم 97/76 المؤرخ في 22 نوفمبر 1976، الجريدة الرسمية العدد 94، الصادر بتاريخ 24 نوفمبر 1976.

2- الدستور الجزائري لسنة 1996 الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96-438 المؤرخ في 07 ديسمبر 1996 المتعلق بإصدار نص تعديل الدستور المصادق عليه في استفتاء 28 نوفمبر 1996، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، رقم 76 المؤرخة في 08-12-1996، جريدة رسمية، عدد 76، الصادرة بتاريخ 08 ديسمبر سنة 1996.

3_ التعديل الدستوري لسنة 2016 قانون رقم 01/16 المؤرخ في 06 مارس 2016 المتضمن، الجريدة الرسمية العدد 14 الصادر بتاريخ 07 مارس 2016.

ب- الاتفاقيات

1- اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد GOPAC تم التوقيع عليها من 09 الى 11 ديسمبر 2003 في مريدا بال المكسيك، صادقت عليها الجزائر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 127/04 المؤرخ في 29 صفر 1425 الموافق لـ 19

أبريل 2004، حيث نصت المادة الأولى منه "تصادق بتحفظ على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد المعتمد من قبل الجمعية العامة للأمم المتحدة بنيويورك يوم 31 أكتوبر 2003 و تنشر في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية.

ج- القوانين العادية

1_ القانون 05/80 المؤرخ في 14 ربيع الثاني عام 1400 الموافق ل 1 مارس 1980 والمتعلق بممارسة وظيفة المراقبة من

طرف مجلس المحاسبة(ملغى)، الجريدة الرسمية، عدد 10.

2_ القانون رقم 32/90 المؤرخ في 17 جمادى الأولى عام 1411 الموافق ل 04 ديسمبر 1990 المتعلق بتنظيم مجلس

المحاسبة وسيره، الجريدة الرسمية، العدد 53، صادرة بتاريخ 05 ديسمبر 1990.

3- القانون رقم 01/06، مؤرخ في 21 محرم عام 1427 الموافق 20 فبراير سنة 2006 يتعلق بالوقاية من الفساد

و مكافحته، الجريدة الرسمية العدد 14 صادرة بتاريخ 08 صفر عام 1427 الموافق 08 مارس سنة 2006.

د- الأوامر:

1_ أمر رقم 20/95 مؤرخ في 19 صفر 1416 الموافق ل 17 جويلية 1995 والمتعلق بمجلس المحاسبة، جريدة رسمية

عدد 39، مؤرخة في 23 جويلية 1995.

2_ أمر رقم 23/95 مؤرخ في 29 ربيع الأول 1414 الموافق ل 26 غشت 1995 المتضمن القانون الأساسي لقضاة

مجلس المحاسبة، الجريدة الرسمية، العدد 48.

3- أمر رقم 03/06 المؤرخ في 19 جمادى الثانية عام 1427 هـ الموافق 15 جويلية 2006م المتضمن القانون الأساسي

العام للوظيفة العمومية، جريدة رسمية عدد 46 صادرة بتاريخ 20 جمادى الثانية عام 1427 هـ الموافق 16 يوليو سنة

2006م.

4_ أمر رقم 02/10 المؤرخ في 16 رمضان 1413 هـ الموافق ل 26 غشت 2010 يعدل ويتمم الأمر 20/95 المتعلق

بمجلس المحاسبة، الجريدة الرسمية، العدد 50، سبتمبر 2010.

5- أمر رقم 05/10 مؤرخ في 16 رمضان عام 1431 هـ الموافق 26 غشت سنة 2010م يتمم القانون رقم 01/06

المؤرخ في 21 محرم عام 1427 هـ الموافق 20 فبراير سنة 2006 المتعلق بالوقاية من الفساد و مكافحته، جريدة رسمية

عدد 50 صادرة بتاريخ 22 رمضان 1431 الموافق 01 سبتمبر 2010م.

6- أمر رقم 02/15 مؤرخ في 07 شوال عام 1436 الموافق ل 23 يوليو سنة 2015 م يعدل و يتم الأمر رقم 155/66 مؤرخ في 18 صفر عام 1386هـ الموافق 08 جويلية سنة 1966م المتضمن قانون إجراءات جزائية جريدة رسمية عدد 40 الصادرة بتاريخ 07 شوال عام 1436 هـ الموافق 23 يوليو سنة 2015م.

7- أمر رقم 156/66 المؤرخ في 18 صفر عام 1386 الموافق 8 يونيو سنة 1966، الذي يتضمن قانون العقوبات المعدل و المتمم.

هـ- المراسيم:

I- المراسيم الرئاسية:

1_مرسوم رئاسي رقم 377/95 المؤرخ في 27 جمادى الثانية 1416 الموافق ل 20 نوفمبر 1995 المتضمن النظام الداخلي لمجلس المحاسبة، الجريدة الرسمية، عدد 72.

2- مرسوم رئاسي رقم 413/06 الصادر بتاريخ 22 نوفمبر 2006 م الموافق أول ذو القعدة عام 1427 هـ يحدد تشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته و تنظيمها و كيفية سيرها جريدة رسمية عدد 74 الصادرة بتاريخ أول ذو القعدة عام 1427هـ الموافق 22 نوفمبر سنة 2006م.

3- المرسوم الرئاسي رقم 236/10 المؤرخ في 28 شوال عام 1431هـ الموافق 07 أكتوبر سنة 2010 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية، جريدة رسمية عدد 58 صادرة بنفس التاريخ.

4- مرسوم رئاسي رقم 426/11 المؤرخ في 13 محرم عام 1433 هـ الموافق ل 08 ديسمبر سنة 2011 الذي يحدد تشكيلة الديوان المركزي لقمع الفساد و تنظيمه و كيفية سيره.

5- مرسوم رئاسي رقم 64/12، المؤرخ في 14 ربيع الأول عام 1433هـ الموافق 27 فبراير سنة 2012م يعدل و يتم المرسوم الرئاسي رقم 413/06 الذي يحدد تشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته، جريدة رسمية عدد 08 صادرة بتاريخ 22 ربيع الأول عام 1433هـ الموافق 15 فبراير سنة 2012م.

6- المرسوم الرئاسي 209/14 المؤرخ في 23 يوليو سنة 2014 م المعدل و المتمم للمرسوم الرئاسي 426/11 المؤرخ في 13 محرم عام 1433هـ الموافق 08 ديسمبر 2014 الذي يحدد تشكيلة الديوان المركزي لقمع الفساد و كيفية سيره جريدة رسمية عدد 46 في 31 يوليو 2014م.

II- المراسيم التنفيذية

- 1_ المرسوم التنفيذي رقم 272/08 مؤرخ في 06 رمضان 1429 الموافق ل 06 سبتمبر 2008 يحدد صلاحيات المفتشية العامة للمالية، الجريدة الرسمية، العدد 50.
- 2_ المرسوم التنفيذي 273/08 مؤرخ في 06 سبتمبر 2008 المتضمن تنظيم الهياكل المركزية للمفتشية العامة للمالية الجريدة الرسمية، العدد 50.
- 3_ المرسوم التنفيذي 274/08 مؤرخ في 06 سبتمبر 2008 المتعلق بتنظيم المفتشيات الجهوية للمفتشية العامة للمالية وصلاحياتها، الجريد الرسمية، العدد 50.
- 4_ المرسوم التنفيذي رقم 96/09 المؤرخ في 22 فيفري 2009 المحدد لشروط وكيفيات المفتشية العامة للمالية لتسيير المؤسسات العمومية الاقتصادية، الجريدة الرسمية، عدد 14.

و- التعليمات:

- 1- تعليمة رئيس الجمهورية رقم 03 لسنة 2009 المتعلقة بتعيين الهيئة و تفعيل مكافحة الفساد.

ثانيا: المراجع باللغة العربية

أ- الكتب المتخصصة

- 1- أبو سويلم أحمد محمود نهار، مكافحة الفساد، ط 1، دار الفكر، الأردن، 2010.
- 2- أكرمان سوزان روز، الفساد والحكم، ترجمة فؤاد سروجي، د ط، دار الأهلية، عمان، 2003.
- 3- البشري محمد الأمين، الفساد و الجريمة المنظمة، د ط، جامعة نايف للعلوم الأمنية، السعودية، 2007.
- 4_ الرملاوي محمد سعيد، أحكام الفساد المالي و الإداري في الفقه الجنائي الإسلامي، ط 1، دار الفكر الجامعي، مصر 2012.
- 5- السكارنه بلال خلف، الفساد الإداري، ط1، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، 2011.
- 6- الصيرفي محمد، أخلاقيات الموظف العام، د ط، دار الكتاب القانوني، الإسكندرية، 2007.
- 7- الصيرفي محمد، الفساد بين الإصلاح والتطور الإداري، ط1، مؤسسة حورس الدولية، الإسكندرية، 2009.
- 8- الطباخ شريف، التزوير و التزيف في ضوء القضاء و الفقه (جنح و جنايات التزوير و التزيف)، ط2، المركز القومي للإصدارات القانونية، مصر، 2006.
- 9- المحمدي بوادي حسنين، الفساد الإداري لغة المصالح، د ط، دار المطبوعات الجامعية، مصر، 2008.

- 10_ المصراي عبد الله أحمد، الفساد الإداري نحو نظرية الإجرام في علم اجتماع الانحراف و الجريمة- ط1، المكتب العربي الحديث، مصر، 2011.
- 11_ أمير فرج يوسف، الحوكمة و مكافحة الفساد الإداري و الوظيفي و علاقته بالجريمة على المستوى المحلي الإقليمي و العربي و الدولي في ظل اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، ط1، مكتبة الوفاء القانونية، مصر، 2011.
- 12- زين الدين بلال أمين، ظاهرة الفساد الإداري في الدول العربية و التشريع المقارن- مقارنة بالتشريع الإسلامي- ط1 دار الفكر الجامعي، مصر، 2009.
- 13- سعد عبد العزيز، جرائم التزوير و خيانة الأمانة و استعمال المزور، ط4، دار هومة، الجزائر، 2007.
- 14_ شتا السيد علي، الفساد الإداري و مجتمع المستقبل، د ط، المطبعة الصرية، القاهرة، 2003.
- 15- شبلي مختار، الجهاز العالمي لمكافحة الجريمة المنظمة، دار هومة للطباعة و النشر و التوزيع، الجزائر، 2013.
- 16- عبد الوهاب محمد محمد، البيروقراطية في الإدارة محلية، د ط، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2004.
- 17_ علي محمد الصغير ويسري أبو العلا، المالية العامة، د ط، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر، 2003.
- 18_ فاديا قاسم بيضون، من جرائم أصحاب الياقات البيضاء، الرشوة و تبييض الأموال، ط1، منشورات الحلبي الحقوقية بيروت، 2008.
- 19- مسعي محمد، المحاسبة العمومية، دار الهدى للطباعة والنشر، د ط، عين مليلة الجزائر، 2003.
- 20- معايرة محمود محمد، الفساد الإداري و علاجه في الشريعة الاسلامية (دراسة مقارنة بالقانون الإداري)، ط1، دار الثقافة للنشر و التوزيع، الأردن، 2011.
- 21- مقدم سعيد، الوظيفة العمومية بين التطور و التحول من منظور تسيير الموارد البشرية و أخلاقيات المهنة، د ط، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2010.
- 23- هنان مليكة، جرائم الفساد و الرشوة و الاختلاس و تكسب الموظف العام من وراء وظيفته في الفقه الاسلامي و قانون مكافحة الفساد الجزائري مقارنا ببعض التشريعات، د ط، دار الجامع الجديدة، مصر، 2010.
- ب-الكتب العامة**
- 1- بوسقيعة أحسن، الوجيز في القانون الجزائري الخاص- الجرائم ضد الأشخاص والجرائم ضد الأموال و بعض الجرائم الخاصة، ط11، ج1، دار هومة للطباعة و النشر و التوزيع، الجزائر، 2010.
- 2- عبد الوهاب محمد رفعت، القانون الإداري- طبيعة القانون الإداري- التنظيم الإداري، الموظفون العموميون، أموال الإدارة العامة، ج1، دار الجامعة الجديدة للنشر، مصر، 2009.

3-نجيمي جمال، جرائم التزوير في قانون العقوبات الجزائري، دط، دار هومة للطبع و النشر، الجزائر، 2013.

ثالثا: الرسائل العلمية

أ-إجازة القضاء

1- شروقي محترف، الصفقات العمومية و الجرائم المتعلقة بها في قانون الفساد، إجازة قضاء، المدرسة العليا للقضاء، الدفعة 16، الجزائر، 2008.

ب-رسائل الدكتوراه

1-الويزة نجار، التصدي المؤسسي و الجزائري لظاهرة الفساد في التشريع الجزائري- دراسة مقارنة- أطروحة مقدمة لنيل

شهادة دكتوراه علوم في القانون الجنائي، جامعة منتوري، قسنطينة، 2013/2014.

2_القحطاني عبد العزيز بن سعد، أخلاقيات الوظيفة العامة ودورها في الحد من الفساد الإداري ومكافحته، أطروحة الدكتوراه الفلسفة في العلوم الأمنية، قسم العلوم الإدارية، كلية العلوم الاجتماعية والإدارية، جامعة نايف، الرياض 2014.

3- حفصي عباس، جرائم التزوير الالكتروني، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه العلوم في العلوم الاسلامية-تخصص شريعة و قانون، جامعة وهران 1 -أحمد بن بلة، 2014/2015.

4- دغو لخضر، القانون في مواجهة الفساد و الاعتداء على المال العام، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه، تخصص علوم قانونية، جامعة باتنة 1، 2015/2016.

5- عبد العالي حاحة، الآليات القانونية لمكافحة الفساد الإداري في الجزائر، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه علوم في الحقوق تخصص قانون عام، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2012/2013.

ج-رسائل الماجستير

1- الشهراني أحمد بن محمد بن سعيد، الفساد في الأرض، أسبابه و مظاهره و علاجه - دراسة قرآنية موضوعية- بحث مقدم لاستكمال متطلبات درجة الماجستير في الآداب تخصص التفسير والحديث، جامعة الملك سعود، السعودية، 2005.

2_ القحطاني محمد مسفر مجدل، علاقة الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد بجهات التحقيق (دراسة مقارنة)، مذكرة مقدمة لاستكمال متطلبات شهادة الماجستير في الحقوق تخصص سياسة جنائية، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، السعودية 2013.

3_ القحطاني سعيد بن محمد بن فهد الزهيرى، إجراءات الوقاية من جريمة الرشوة في المملكة العربية السعودية، مذكرة ماجستير في العلوم الأمنية، قسم العلوم الإدارية، كلية الدراسات العليا، جامعة نايف، الرياض، 2005.

- 4_ أجموج نوار، مجلس المحاسبة: نظامه ودوره في الرقابة على المؤسسات الإدارية، مذكرة ماجستير في القانون العام فرع المؤسسات السياسية والإدارية، كلية الحقوق، جامعة منتوري، قسنطينة، 2007/2006.
- 5_ الغانم فهد بن محمد، مدى فاعلية الأساليب الحديث في مكافحة الفساد الإداري من وجهة نظر أعضاء مجلس الشورى في المملكة العربية السعودية، رسالة لنيل شهادة الماجستير في العلوم الادارية، قسم العلوم الإدارية، كلية العلوم الاجتماعية والإدارية، جامعة نايف، الرياض، 2011.
- 6- باديس بوسعيد، مؤسسات مكافحة الفساد في الجزائر، مذكرة انيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2015.
- 7 - بن بشير وسيلة، ظاهرة الفساد الإداري و المالي في مجال الصفقات العمومية في الجزائر، مذكرة لنيل درجة الماجستير في القانون العام فرع قانون الإجراءات الإدارية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2013.
- 8-خضر شيخو الطائي حمزة حسن، الفساد الإداري في الوظيفة العامة، مذكرة ماجستير، الأكاديمية العربية المفتوحة الدنمارك، 2010.
- 9- زوزو زليخة، جرائم الصفقات العمومية و آليات مكافحتها في ظل القانون المتعلق بالفساد، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق (تخصص قانون جنائي)، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، 2012/2011
- 10_ شويحي سامية، أهمية الاستفادة من الآليات الحديثة والمنظور الإسلامي في الرقابة على المال العام، مذكرة ماجستير في إطار مدرسة دكتوراه، تخصص تسيير المالية العامة، كلية العلوم الاقتصادية، جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان 2011/2010.
- 11_ علاق عبد الوهاب، الرقابة على الصفقات العمومية في التشريع الجزائري، مذكرة ماجستير حقوق، فرع قانون أعمال كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2004/2003.
- د-مذكرات الماستر**
- 1- بوسعيد رشيد، تطوير الأداء المؤسساتي لآليات مكافحة الفساد في الجزائر، مذكرة مقدمة لنيل شهادة ماستر في العلوم السياسية تخصص تنظيم سياسي و إداري، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2014.
- 2_ بقدوري محمد، الديوان المركزي لقمع الفساد وعلاقته بالضبطية القضائية، مذكرة ماستر في الحقوق، تخصص قانون جنائي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة غرداية، 2015/2014.

- 3_ جبدل بلخير، الآليات الإدارية و الرقابية لمكافحة الفساد الإداري في الجزائر، مذكرة مكملة من متطلبات نيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص قانون إداري، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2014/2013.
- 4_ رهيوي سولاف، آليات مكافحة الفساد الإداري في الجزائر، مذكرة ماستر في الحقوق، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة غرداية، 2013/2012.
- 5_ زروقي مليكة، أساليب مكافحة الفساد في الإدارة المحلية، مذكرة ماستر في الحقوق، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2013/2012.
- 6- شرف لمياء، دور أخلاقيات المهنة في التقليل من الفساد في الإدارة العامة، مذكرة مكملة من متطلبات نيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص قانون إداري، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2015/2014.
- 7_ طاهري عبد الكريم، نظام مجلس المحاسبة ودوره في رقابة المؤسسات الإدارية، مذكرة ماستر في الحقوق، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة غرداية، 2016/2015.
- 8_ منصوري الهادي، مجلس المحاسبة في التشريع الجزائري، مذكرة ماستر في الحقوق، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2015/2014.

ه-مذكرات الدراسات التطبيقية

- 1_ مكنية فريدة وشويدر عبد الحليم، دور مجلس المحاسبة في تسيير ومراقبة أملاك الدولة، مذكرة لنيل شهادة الدراسات التطبيقية، فرع قانون أعمال، جامعة التكوين المتواصل، الجزائر، 2002/2001.

رابعا: الملتقيات العلمية

- 1- بركات صارة، مداخلة بعنوان الحوكمة الجيدة ومحاربة الفساد والرشوة شروط أساسية لتحقيق التنمية في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، ملتقى وطني حول حوكمة الشركات كآلية للحد من الفساد المالي و الإداري، جامعة محمد خيضر، بسكرة يومي 06-07 ماي 2012.
- 2- بن تركي عز الدين، مداخلة بعنوان الفساد الإداري أسبابه، آثاره وطرق مكافحته -إشارة لتجارب بعض الدول، ملتقى وطني حول حوكمة الشركات كآلية للحد من الفساد المالي و الإداري، جامعة محمد خيضر، بسكرة، يومي 06-07 ماي 2012.

3- بن رجم محمد خميستي، مداخلة بعنوان الفساد المالي و الإداري مدخل لظاهرة غسيل الأموال و انتشارها، ملتقى وطني حول حوكمة الشركات كآلية للحد من الفساد المالي و الإداري، جامعة محمد خيضر، بسكرة، يومي 06-07 ماي 2012 .

4- بن سمينة عزيزة، تفشي ظاهرة الفساد الإداري بين التنظير و الواقع العملي، ملتقى وطني حول حوكمة الشركات كآلية للحد من الفساد المالي و الإداري، جامعة محمد خيضر، بسكرة، يومي 06-07 ماي 2012.

5- بوعزة نضيرة، مداخلة بعنوان جريمة الرشوة في ظل القانون رقم 01/06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، ملتقى وطني حول حوكمة الشركات كآلية للحد من الفساد المالي و الإداري، جامعة محمد خيضر، بسكرة، يومي 06-07 ماي 2012.

6- تهامي إبراهيم و ناجي لتيتم، قراءة تحليلية في مضامين و أبعاد ودلالات الفساد الإداري في المؤسسات العمومية الجزائرية، الملتقى الوطني حول حوكمة الشركات كآلية للحد من الفساد المالي والإداري، كلية العلوم الاقتصادية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، يومي 2-3 ماي 2012 .

7- عثمانى فاطيمة، من أين لك هذا؟ بين هشاشة النصوص القانونية و نقص إرادة التفعيل، ملتقى وطني حول حوكمة الشركات كآلية للحد من الفساد المالي و الإداري، جامعة محمد خيضر، بسكرة، يومي 06-07 ماي 2012.

8- غالم عبد الله، مداخلة بعنوان تفعيل دور الحوكمة كآلية للحد من الفساد المالي و الإداري في الوطن العربي مع الإشارة إلى تجارب دولية، ملتقى وطني حول حوكمة الشركات كآلية للحد من الفساد المالي والإداري، جامعة محمد خيضر، بسكرة، يومي 06-07 ماي 2012.

خامسا: المجالات العلمية

1_ الكبيسي عامر، الفساد الاداري رؤية منهجية للتشخيص والتحليل والمعالجة، المجلة العربية للإدارة، المنظمة العربية للتنمية الادارية، العدد1، عمان، 2000.

2- بن مشري عبد الحليم، الفساد الإداري، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد 5، جامع محمد خيضر، بسكرة، د ت.

3- حضري حمزة، الوقاية من الفساد و مكافحته في مجال الصفقات العمومية، مجلة دفاتر السياسة و القانون، عدد7، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة المسيلة، جوان 2012

4- دورش فاطمة فضيلة، ظاهرة الرشوة من اللاشريعة القانونية و الأخلاقية إلى الشرعية الاجتماعية، مجلة دراسات اجتماعية، مركز البصيرة، عدد 04، دار الخلدونية، الجزائر، أفريل 2010.

- 5- عادل حسين سمر، الفساد الإداري أسبابه آثاره و طرق مكافحته و دور المنظمات العربية و العالمية في مكافحته، مجلة النزاهة و الشفافية للبحوث و الدراسات العراق، العدد السابع، 2014.
- 6- عبد الحلیم بن مشري وعمر فرحاني، الفساد الإداري، مدخل مفاهيمي، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد 5، كلية الحقوق والعلوم السياسية، بسكرة، 2009 .
- 7- عبد الرحيم نادية، الفساد في مجال الصفقات العمومية و آليات مكافحته على ضوء قانوني الفساد و الصفقات العمومية، مجلة الإجتهد للدراسات القانونية و الإقتصادية، العدد 09، المركز الجامعي بتمنراست، سبتمبر 2009.
- 8_ يعيش أمال، صور التجريم الجديد المستحدثة بموجب قانون الوقاية من الفساد ومكافحته، مجلة الاجتهاد القضائي العدد5، جامعة محمد خيضر بسكرة، دت.

سادسا: المواقع الالكترونية

- 1- موقع الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته، www.onplc.org.dz/index.php/ar
- 2_ إلیا ماجد، الفساد الإداري أسبابه وطرق علاجه، نقلا عن الموقع الإلكتروني: www.ankawa.com