



جامعة محمد بوضياف - المسيلة -  
كلية الحقوق والعلوم السياسية  
قسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية

دور الرقابة الإدارية في مكافحة الفساد الإداري  
في الإدارة العامة الجزائرية  
"دراسة ميدانية لبلدية بوسعادة"

مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر في العلوم السياسية والعلاقات الدولية  
تخصص: إدارة وحكامة محلية

إشراف الدكتور:

ابراشة فريد

إعداد الطالب:

هني عامر

اللقب والاسم	الرتبة	الجامعة	الصفة
بن مروزق عنتر	أستاذ محاضر — أ —	جامعة المسيلة	رئيسا
ابراشة فريد	أستاذ محاضر — ب —	جامعة المسيلة	مشرفا ومقررا
بن عمير جمال الدين	أستاذ مساعد — أ —	جامعة المسيلة	مناقشا

السنة الجامعية:

1435-1436هـ/2014-2015م

جامعة محمد بوضياف - المسيلة -  
كلية الحقوق والعلوم السياسية  
قسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية

دور الرقابة الإدارية في مكافحة الفساد الإداري  
في الإدارة العامة الجزائرية  
"دراسة ميدانية لبلدية بوسعادة"

مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر في العلوم السياسية والعلاقات الدولية  
تخصص: إدارة وحكامة محلية

إشراف الدكتور:

ابرادشة فريد

إعداد الطالب:

هني عامر

اللقب والاسم	الرتبة	الجامعة	الصفة
بن مروزيق عنتر	أستاذ محاضر — أ —	جامعة المسيلة	رئيسا
ابرادشة فريد	أستاذ محاضر — ب —	جامعة المسيلة	مشرفا ومقررا
بن عمير جمال الدين	أستاذ مساعد — أ —	جامعة المسيلة	مناقشا

السنة الجامعية:

1435-1436هـ/2014-2015م

# بسم الله الرحمن الرحيم

قال تعالى: ﴿وَإِذَا تَوَلَّى سَعَى فِي الْأَرْضِ لِيُفْسِدَ فِيهَا وَيُهْلِكَ الْحَرْثَ وَالنَّسْلَ وَاللَّهُ لَا يُحِبُّ﴾

## سورة البقرة الآية 205.

قال تعالى: ﴿وَابْتَغِ فِيمَا آتَاكَ اللَّهُ الدَّارَ الْآخِرَةَ وَلَا تَنْسَ نَصِيبَكَ مِنَ الدُّنْيَا وَأَحْسِنَ كَمَا أَحْسَنَ اللَّهُ إِلَيْكَ وَلَا تَبْغِ الْفُسَادَ فِي الْأَرْضِ إِنَّ اللَّهَ لَا يُحِبُّ الْمُفْسِدِينَ﴾

## سورة القصص الآية 77.

قال رسول الله ﷺ:

"كلكم راع وكلكم مسئول عن رعيته، فالإمام على الناس راع وهو مسئول عن رعيته، والمرأة راعية في بيت زوجها وهي مسئولة عن رعيته، والولد راع في مال أبيه، وهو مسئول عن رعيته، والعبد في مال سيده، وهو مسئول عن رعيته، ألا فكلكم راع وكلكم مسئول عن رعيته" أخرجه البخاري (853).

وقال ﷺ:

"ما من راع يسترعيه الله رعيته، يموت يوم يموت وهو غاش لها، إلا حرم الله عليه رائحة الجنة" أخرجه البخاري (6731).

## كلمة شكر وتقدير

إن الحمد لله نحمده ونستعينه ونستغفره ونعوذ بالله من شرور أنفسنا وما سيئات أعمالنا، من يهده الله فلا مضل له ومن يضلل فلا هادي له، وأشهد ألا إله إلا الله وحده لا شريك له وأن محمدا عبده ورسوله.

اللهم صل على محمد وعلى آل محمد كما صليت على إبراهيم وعلى آل إبراهيم وبارك على محمد وعلى آل محمد كما باركت على إبراهيم وعلى آل إبراهيم في العالمين إنك حميد مجيد.

- أشكر أستاذي الكريم الدكتور ابرادشة فريد على قبوله بالإشراف على هذه المذكرة، وعلى ما خصصه لي من وقت كبير وجهد جهيد، بالإضافة إلى تواضعه النبيل، وأدعو الله العزيز القدير أن يرفعه لأعلى المراتب ويحفظه من كل المخاطر، ويدخله الجنة.

- وأخص بشكري كذلك أستاذتي الأعزاء عنترة بن مرزوق وكليوات السعيد وبلعسل محمد على كل ما تكرموا به لي من مراجع وملاحظات كانت في محلها.

- وشكر عام لكل أساتذة قسم العلوم السياسية بجامعة المسيلة، على كل ما يبذلونه من مجهودات كبيرة وصادقة لتخريج وتأطير جيل من النخبة، ليكونوا خير خلف لخير سلف.

- كما أشكر كل من علمني حرف.

- كما لا أنسى أن أقدم شكري إلى الأمين العام لبلدية بوسعادة، الذي فتح لي أبواب البلدية على مصراعها.

- وأختتم تشكراتي بشكري الكبير إلى علاهم يوسف عبد المجيد، المكلف بتسيير مكتب الانتخابات لبلدية بوسعادة، الذي وفر لي كل المعلومات المتوفرة لدى البلدية والظروف الملائمة لإنجاز الدراسة الميدانية، بالإضافة إلى شكري لبقية موظفي بلدية بوسعادة، الذين تكرموا علي بملي الاستيانات.

بلادتي وإن جارت علي عزيزة \*\*\* وأهلي وإن شحوا علي كرام

# مقدمة

لقد واجهت البشرية منذ القدم تحديات ومخاطر تمثلت في سلوكيات وأفعال سلبية ومدمومة يقوم بها بعض الأفراد السيئين، وذلك من خلال تغليب جوانب الأنانية فيهم على الجوانب الاجتماعية الخيرة، وطغيان مصالحهم الخاصة على حساب المصالح العامة للمجتمع، وذلك باستخدام كل الأساليب غير المشروعة في تحقيق أغراضهم وإشباع لذاتهم، وهذه السلوكيات تدخل ضمن دائرة الفساد بكل أبعاده.

إذن فالفساد ظاهرة قديمة قدم الإنسان في مختلف الأزمنة والأماكن، فهو ظاهرة عالمية ومستمرة ويمكن القول أن الفساد هو كل عمل يقوم به الإنسان بالطريقة غير الصحيحة، والمضرة به بصفة خاصة وبالكائنات الحية بصفة عامة. حيث نجد أنه يكون بدرجات متفاوتة بين دول العالم، سواء الدول المتقدمة أو الدول المتخلفة وبين دولة وأخرى من نفس المستوى، وكما يعتبر عائق من عوائق التقدم والرفق.

ويعد الفساد الإداري من بين أخطر أنواع الفساد لما يسببه من أخطار وأمراض على الإدارة العامة كالرشوة، الإهمال، الاختلاس، التزوير، والبطء والروتين... الخ، وكذلك يساهم في غياب العدالة الاجتماعية وإعاقة عملية التنمية، وانعدام الثقة واتساع الهوة بين الحاكم والمحكوم، بالإضافة إلى أن الإدارة العامة هي الجهاز الرئيسي في تقديم الخدمات العامة للمجتمع والفساد الإداري يعيق تقديم هذه الخدمات بالشكل الفعال والصحيح، وهذا ما يؤدي إلى خلق أزمات كأزمة الشرعية للنظام السياسي وبالتالي زعزعة الاستقرار السياسي داخل الدولة.

وتعد الجزائر من بين هذه الدول التي بات الفساد الإداري فيها اليوم وباءا مستعصيا وأكثر انتشارا ينخر كافة جوانب المجتمع وبالأخص الإدارة العامة، خاصة فيما يتعلق بتعاظم ظاهرة الرشوة والوساطة السياسية والبطء والروتين... الخ، حيث كانت للدولة الجزائرية جهود متواصلة في مكافحة الفساد الإداري تمثلت في تفعيل الآليات القانونية "قوانين مكافحة الفساد"، وتفعيل آليات الرقابة الإدارية، حيث سنسلط الضوء في هذه الدراسة على دور الرقابة الإدارية في مكافحة الفساد الإداري في الإدارة العامة الجزائرية، لأنها تعتبر من أهم الوظائف الإدارية التي تعمل على تحقيق أداء الموظفين بكفاءة وفعالية، وغرس روح المسؤولية لدى الموظفين والعمال، وبالتالي يحقق أهداف المؤسسة الإدارية، بالإضافة إلى اقتراح تفعيل بعض سياسات وإستراتيجيات الإصلاح الإداري الشامل باعتباره عملية صحية وتصحيحية لأي عجز في الإدارة العامة، ومواكبة تطورات العصر كعولمة الإدارة مثلا للتخلص من التخلف الإداري، وبمعنى آخر الإصلاح الإداري هو إصلاح الإدارة العامة بعد فسادها، ولفهم وتوضيح وتشخيص موضوع الدراسة أكثر سنقوم بدراسة ميدانية لبلدية بوسعادة، وبالتالي يتم إسقاط الجانب النظري لموضوع الدراسة على الجانب العملي أي الممارس فعلا.

## أهمية الموضوع

### . الأهمية العلمية

تتعلق بالجانب النظري، حيث اخترت دراسة هذا الموضوع وتوثيقه في مذكرة لإثراء المكتبة الجزائرية أي لتكون مرجع يعتمد عليه الباحثون ويستفيد منه القراء، لأن من العوائق التي يواجهها الباحث ندرة المراجع في بعض المواضيع.

### . الأهمية العملية

تتعلق بالجانب الممارساتي، أي أردت بدراستي هذه التعريف أكثر بمعضلة الفساد الإداري ولفت أنظار أفراد المجتمع الجزائري إليها عن طريق التوضيح وإبراز عيوبها ولتحسيسهم بالمسؤولية، لأنها ظاهرة غير صحية والتي بدورها قد تؤدي إلى انهيار دولتهم واضمحلالها.

## دوافع وأهداف الموضوع

بما أننا مواطنون جزائريون ويهمنا أمر وطننا، أردنا تقديم محاولة جادة، واعية والتي تمثلت في كشف وإبراز أسباب الفساد الإداري بالجزائر والاجتهاد في تقديم آليات وحلول وإصلاحات لذلك، من بينها الجهود الإصلاحية المبذولة من طرف الدولة، وكذا الرقابة الإدارية كآلية فعالة في مكافحة الفساد الإداري .

### أدبيات الدراسة

لم يتطرق الباحثين والدارسين الأكاديميين لهذا الموضوع بالشكل الكافي، نظرا لحساسية الموضوع وطبيعة المتغيرات المتناولة فيه كالإدارة العامة، الفساد الإداري، السلطة الحاكمة، النظام السياسي، الرقابة الإدارية... الخ ، فهي متغيرات مرتبطة أكثر بمدى رشادة النظام السياسي في الدول النامية، بالإضافة إلى ندرة المعلومات بسبب انغلاق مراكز صنع القرار، وعدم شفافية المعلومات الموجهة للجمهور، ويمكن أن نذكر وباختصار بعض الدراسات السابقة حول موضوع الدراسة هي:

**الدراسة الأولى:** أطروحة دكتوراه علوم في الحقوق، تخصص قانون عام، حاحة عبد العالي ، بعنوان "الآليات القانونية لمكافحة الفساد الإداري في الجزائر"، 2012-2013.

**ملخص الدراسة :** هي دراسة قانونية، حاول الباحث من خلالها إبراز الدور الفعال للآليات القانونية لمكافحة الفساد الإداري في الجزائر، والتي تضمنت الآليات التالية: الآليات الجزائية مثل : تحريم أفعال الفساد الإداري في الجزائر، والأحكام الإجرائية والقمعية لمكافحته، بالإضافة إلى الآليات الإدارية والرقابية لمكافحة الفساد الإداري،

مثل: مجلس المحاسبة، والمفتشية العامة للمالية والديوان المركزي لقمع الفساد، أضيف إلى ذلك الأحكام الإدارية الإجرائية والرقابية لمكافحة الفساد الإداري، حيث خلص الباحث إلى مجموعة نتائج وتوصيات.

**نتائج الدراسة:** لقد توصل الباحث إلى نتائج جد معبرة ومعتبرة، نذكر منها:

. إن الرقابة الإدارية في الصفقات العمومية وإن كان لها دور في الحد من الفساد الإداري في مراحله الأولى، وهذا قبل إبرام الصفقة إلا أنها لن تفي بالغرض المطلوب والكافي، لأنها تتم قبل إبرام وتنفيذ الصفقة (رقابة قبلية)، وهي بحاجة أكثر للرقابة البعدية، وذلك أثناء وبعد تنفيذ الصفقات العمومية

. المفتشية العامة للمالية نتائج رقابتها لا تتعدى إصدار التقارير التي تتضمن اقتراحات وتوجيهات غير ملزمة للهيئات الخاضعة للرقابة.

. مجلس المحاسبة دور بارز وفاعل في مكافحة الفساد الإداري، لأن له صلاحيات واسعة، خاصة ما تعلق منها بتقييم الرقابة الداخلية بجميع أشكالها للوقاية من الانحرافات المالية والاختلاسات.

### توصيات واقتراحات الباحث

نذكر أهم التوصيات والاقتراحات التي خرج بها الباحث، كما يلي:

- اعتماد التشريعات والقوانين الصارمة في مواجهة الفساد الإداري، عن طريق تجريم كل صوره ومظاهره.
- ضرورة تفعيل التصريح بالملكيات لأنها الميكانيزم والطريقة الوحيدة التي بمقتضاها يمكن مكافحة جريمة الإثراء غير المشروع.
- ضرورة توسيع محل جريمة استعمال الملكيات على نحو غير شرعي، يشمل بالإضافة الوسائل المادية، الوسائل البشرية.

### نقد

- لكن الآليات القانونية والمؤسسية لا جدوى منها إذا ما اقترن تطبيقها على أرض الواقع ، وذلك بمنحها استقلالية كاملة في دورها الرقابي، مع تفعيلها على كل أفراد الشعب، وبدون استثناء (حاكم ومحكوم).

- ويمكن أن نوجه انتقادا آخر لهذا الباحث حول عنوان دراسته " الآليات القانونية لمكافحة الفساد الإداري في الجزائر"، حيث كان من الأحسن أن يصيغه بشكل أعم، مثل الآليات القانونية والمؤسسية لمكافحة الفساد الإداري في الجزائر، أي أنه حصر العنوان في الآليات القانونية، لكن في مضمون الدراسة تطرق



إلى جزء كبير من الآليات المؤسساتية كمجلس المحاسبة، والديوان المركزي لمكافحة الفساد، والمفتشية العامة للمالية .

**الدراسة الثانية:** مذكرة ماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية "تخصص إدارة الموارد البشرية " للطلاب بن مرزوق عنترة، بعنوان: " الرقابة الإدارية ودورها في مكافحة الفساد الإداري في الإدارة العامة الجزائرية " دراسة ميدانية لولاية برج بوعرييج "2008.

**ملخص الدراسة:** ركز الباحث في دراسته على مفهومي الرقابة الإدارية والفساد الإداري، حيث تناول في الفصل الأول ماهية الرقابة الإدارية من خلال التطرق إلى مفهومها، مراحلها، أنواعها، خصائصها، ثم تناول في الفصل الثاني ماهية الفساد الإداري، من خلال التطرق إلى تعريفه، أسبابه، آثاره، أما الفصل الثالث فقام بإسقاط الجانب النظري للدراسة على واقع الجزائر، من خلال محاولته لعرض مختلف مظاهر الفساد الإداري في الإدارة الجزائرية من رشوة، اختلاس، تسريب... الخ، غير أن انتشاره الواسع أثبت عدم فعالية الرقابة الإدارية في مكافحته، ثم تناول مختلف الصعوبات التي تعيق دورها ، وفي الأخير حاول وضع رؤية استراتيجية لإصلاح الإدارة الجزائرية، أما الفصل الرابع تطرق إلى الجانب الميداني من الدراسة لتعزيز وتوضيح أكثر لواقع الظاهرتين (الرقابة الإدارية، الفساد الإداري) من خلال دراسة ميدانية لولاية برج بوعرييج، باستعراض نبذة تاريخية عنها، ثم معرفة هيكلها التنظيمي، ومراحل الدراسة الميدانية، ثم تحليل نتائج الدراسة، في الأخير تم التوصل إلى مجموعة نتائج واقتراح بعض التوصيات .

### نتائج وتوصيات الدراسة

- إن الفساد ظاهرة أصيلة في الإنسان، ولا يمكن معالجتها إلا بإصلاح الفرد والمجتمع.
- إن ظاهرة الفساد كانت نتيجة أزمة اجتماعية قيمية بالدرجة الأولى، خاصة مع تجليات مظاهر العولمة.
- إن الرقابة الإدارية أداة فعالة لمكافحة الفساد الإداري من الناحية النظرية، غير أن واقعها في الإدارة الجزائرية يبين عدم استغلالها.
- إن مكافحة الفساد الإداري تتطلب العمل على نشر الوعي الاجتماعي، لتفعيل دور الرقابة الذاتية وتفعيل القوانين وتطبيق العقوبات دون أي استثناء، ونشر مبادئ العدالة... الخ.
- إن وجود الفساد الإداري في الإدارة الجزائرية بهذا الحجم وهو نتيجة وجود تكتلات إدارية تعمل على تحقيق مصالحها.
- لا بد من اعتماد مبادئ الشفافية والمساءلة.

- الاهتمام بأخلاقيات العمل من محافظة على الوقت ، وضرورة الإخلاص في العمل وسرعة انجازه... الخ.
- توفير القنوات الفعالة لتمكين الناس من عرض شكواهم المتعلقة بأعمال الفساد.
- إن نجاح سياسة الإصلاح الإداري في الجزائر لا بد أن ينطلق من وضع استيراثية شاملة للإصلاح الإداري وبطريقة دقيقة، مع أخذ في عين الاعتبار واقع الإدارة الجزائرية ( طبيعة المجتمع وخصائصه، والتقاليد السياسية للدولة).
- كما أكد على ضرورة التغيير الجذري لوضع الجزائر.

#### نقد

كما هو معلوم أن كل بحث أكاديمي لا يخلو من الأخطاء والهفوات والثغرات، إذ يمكن التطرق لبعض النقائص التي غفل عنها الباحث منها:

- لم يتطرق إلى واقع الرقابة الإدارية في القانون الجزائري (الرقابة الرئاسية، والرقابة الوصائية)، بل اكتفى الباحث باقتراح طرق وسياسات رقابية نظرية فقط.
- كان من الأحسن أن يقسم الباحث خطة بحثه إلى ثلاثة فصول، (الفصل الأول مفاهيمي، والفصل الثاني يتناول فيه واقع الفساد الإداري والرقابة الإدارية في الجزائر، أما الفصل الثالث يخصصه للدراسة الميدانية لولاية البرج)، حيث نجد أن تخصيص فصلين مفاهيمين يخل بخطة الدراسة المتعارف عليها لدى جمهور الباحثين وتزيد في الحجم النظري للدراسة على حساب الجانب الواقعي والجانب الميداني لموضوع الدراسة.

**الدراسة الثالثة :** مذكرة ماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، من إعداد الطالبة حيمر فتيحة، بعنوان " أثر الفساد الإداري على فعالية النظام السياسي الجزائري "1989-2007"، 2006-2007، ركزت الباحثة في دراستها على الآثار السلبية للفساد الإداري على أداء النظام السياسي الجزائري ، وذلك من خلال التطرق إلى مفهوم الفساد الإداري ، ثم إلى واقع النظام السياسي الجزائري، وصولاً في النهاية إلى جملة من النتائج والتوصيات.

#### نتائج وتوصيات الدراسة

- إن الفساد الإداري في الجزائر هو نتاج خلفية استعمارية، أي هو حصيلة تراكمات ورثتها الدولة الجزائرية من المستعمر الفرنسي من بينها الفقر والجهل.

- تدني مستوى أجور الموظفين وعدم مواكبتها للظروف الاقتصادية المحلية والدولية كارتفاع أسعار البترول، أو ارتفاع أسعار المواد الغذائية ذات الاستهلاك الواسع، حيث تعد من بين أهم الأسباب المؤدية إلى أعمال الفساد الإداري كالرشوة والاختلاس.
- استيراد الجزائر لنظريات التنمية الغربية ومن ثم تبنتها بشكل حرفي دون تكييفها مع خصوصياتها "واقعتها أو بيئتها" المحلية - ساهم في فشل هذه السياسات وبالتالي زيادة الفساد الإداري كتبديد المال العام.
- كما يعد من السوق السوداء والخصوصية الفوضوية التي باشرت الجزائر من بين العوامل التي ساهمت في تنامي ظاهرة الفساد الإداري .

#### نقد

- وتعليقي على هذه الدراسة أختصره في نقطتين هما:
- فترة الدراسة في مدة زمنية قصيرة "1989-2007".
- تطرق الباحثة إلى متغير الفساد الإداري في الجزائر دون ربطه بمتغير الرقابة الإدارية، ولو التلميح عنها في مطلب واحد، لأن فعالية النظام السياسي تتضمن الفعالية الإدارية، بالإضافة إلى العلاقة الوطيدة والتداخل الكبير بين الوظيفة السياسية والإدارية إذ نجد أن الموظف خاصة الإطار يشغل بمنصب إداري وفي نفس الوقت يقوم بمهام سياسية، مثل منصب الوالي في الجزائر.

#### إشكالية الموضوع

- من خلال الطرح السابق تبادرت في ذهني الإشكالية التالية:
- كيف يمكن أن تساهم الرقابة الإدارية في مكافحة الفساد الإداري في الإدارة العامة الجزائرية؟
- ومن خلال هذه الإشكالية يمكن طرح مجموعة من الأسئلة الفرعية:
- ما المقصود بالرقابة الإدارية والفساد الإداري؟
- ما واقع العلاقة بين الفساد الإداري والرقابة الإدارية في الجزائر؟
- هل تعتمد بلدية بوسعادة على آلية الرقابة الإدارية في الوقاية من الفساد الإداري ومكافحته؟

#### فروض الدراسة

- هناك علاقة وطيدة بين مفهومي الرقابة الإدارية والفساد الإداري.
- كلما انخفضت فعالية الرقابة الإدارية ازدادت حدة الفساد الإداري في الجزائر.

-ضعف الرقابة الإدارية ببلدية بوسعادة خير دليل على ارتفاع وانتشار أعمال الفساد الإداري، لأن حالها من حال بقية المؤسسات العامة في الجزائر.

## مناهج الدراسة

لقد تم استخدام ثلاثة مناهج في هذه الدراسة هم: المنهج التاريخي، المنهج الوصفي، منهج دراسة حالة.

### 1- المنهج التاريخي:

هو الطريق الذي يتبعه الباحث في جمع معلوماته عن الأحداث والحقائق الماضية، وفي فحصها ونقدها وتحليلها والتأكد من صحتها، وفي عرضها وترتيبها وتفسيرها، واستخلاص النتائج والتعميمات العامة منها والتي لا تنقض فائدتها على فهم أحداث الماضي فحسب، بل تتعداه إلى المساعدة في تفسير الأحداث والمشاكل الجارية وتوجيه التخطيط بالنسبة للمستقبل ويقوم المنهج التاريخي على أساس الفحص الدقيق والنقد الموضوعي للمصادر المختلفة للحقائق التاريخية.<sup>1</sup>

-إذ لا يمكن فهم الحاضر إلا بالرجوع للماضي والتنبؤ فيما بعد للمستقبل.

### 2- المنهج الوصفي

هناك من يعرف المنهج الوصفي بأنه: "طريقة من طرق التحليل والتفسير بشكل علمي منظم من أجل الوصول إلى أغراض محددة لوضعية اجتماعية أو مشكلة اجتماعية."<sup>2</sup> وسنعمد في دراستنا هذه على المنهج الوصفي لرصد وتحليل مفهوم الرقابة الإدارية والفساد الإداري ، وذلك من خلال تحديد أسباب الفساد الإداري ومظاهره وآليات مكافحته في الجزائر، وفي الأخير اقتراح بعض الحلول لذلك من باب الاجتهاد.

### 3- منهج دراسة حالة

يمثل طريقة أو مدخل للبحث يتم التركيز فيه على حالة معينة، قد تكون هذه الحالة نظام أو فرد أو جماعة أو مجتمع أو مؤسسة...الخ.<sup>3</sup> حيث يدرس هذا المنهج حالة الجزائر "الفساد الإداري في الإدارة العامة الجزائرية والرقابة الإدارية كآلية لمكافحته، ويعين الباحث على التحكم في الظاهرة المدروسة وفهمها أكثر من خلال تلك العينة"، وبالأخص من

1 - عمار بوحوش وعمر محمود الذنبيات، مناهج البحث العلمي وطرق إعداد البحوث، ط3، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 2001، ص107.

2 - عامر مصباح، معجم مفاهيم العلوم السياسية والعلاقات الدولية، ط1، الجزائر: الشركة الجزائرية، بودواو، 2005، ص156.

3 - عبد الغفار رشاد القصبي، مناهج البحث في علم السياسة، الكتاب الأول، ط1، القاهرة: مكتبة الآداب، 2004، ص268.

خلال الدراسة الميدانية لبلدية بوسعادة، وذلك لحصر وتضييق مجال الدراسة، فهي إسقاط الجانب النظري على الجانب العملي "الممارساتي".

**اقتربات الدراسة:** تعتبر الاقترابات وسائط بين الباحثين والظواهر الاجتماعية، حيث تعد كأدوات أو طرق تساعد على فهم وتحليل الظواهر المختلفة، وبالتالي اخترنا بعض الاقترابات ذات العلاقة أو الصلة بموضوع دراستنا، أي أنها تخدم موضوعنا.

### اقتراب علاقات الدولة بالمجتمع

يتعرض هذا الاقتراب للكيفية التي تمارس بها الدولة في بعض الأوقات تأثيرا قويا على البنية الطبقية أو صراع الجماعات والمصالح، كما تتأثر بهم، وقد تم تطوير اقتراب علاقات الدولة بالمجتمع ليبدأ بتحديد كل المنظمات الرسمية وغير الرسمية التي تمارس الضبط الاجتماعي ( Social Control ) ، ومن خلالها يمارس الناس سلوكياتهم، سواء في الأسرة أو الأحياء، أو النوادي، أو النقابات... الخ، فجميع هذه التنظيمات تحدد القواعد التي يمارس الناس سلوكياتهم وفقا لها، ومن ثم لا تنفرد الدولة بممارسة التحكم أو الضبط الاجتماعي، إذ يمكن أن نصنف علاقة الدولة بالمجتمع في الجزائر ضمن دولة ضعيفة ومجتمع ضعيف، وهذا حسب النموذج الرباعي لجول ميغل (Joel Migdal)، والقائم على معياري القوة والضعف في كل من المجتمع والدولة.<sup>1</sup>

سنوظف هذا الاقتراب في دراسة العلاقة القائمة بين الدولة والمجتمع في الجزائر، لمعرفة مدى جهود الدولة في الوقاية من الفساد الإداري ومكافحته من جهة كتفعيل الرقابة الإدارية، ودور المجتمع بمختلف تنظيماته الأولية كالأسرة والثانوية كتتنظيمات المجتمع المدني، مثل الجمعيات والنقابات في الضغط على الحكومة بضرورة مكافحة الفساد الإداري وتربية النشء تربية إسلامية صالحة من جهة أخرى، بالإضافة إلى معرفة العلاقة بينهما هل هي قائمة على التعاون في مكافحة الفساد الإداري؟ أم أن كلاهما يمارس أعمال الفساد الإداري؟.

### الاقتراب النظامي

يرى إستون ضرورة استعمال مفهوم النظام كأداة تحليلية لتحديد الأنماط والعلاقات المترابطة والمتداخلة الموجودة في المجتمع والتي تتصف بالصفة السياسية... الهدف الذي يبيغه إستون هو إيجاد نظرية إمبيريقية عامة للسياسة، وذلك عن طريق البحث عن العمليات الأساسية التي يستطيع النظام السياسي من خلالها بغض النظر

1 - نصر محمد عارف، الاتجاهات المعاصرة في السياسة المقارنة "التحول من الدولة إلى المجتمع ومن الثقافة إلى السوق"، القاهرة: المركز العلمي للدراسات السياسية، د.س.ن، ص ص 27، 28.

عن نوعه وطبيعته أن يحافظ على استمراريته، كنظام من السلوك في عالم من الاستقرار والتغير، ويقوم تحليل إستون على أربعة مفاهيم أو أسس رئيسية هي : (النظام، البيئة المحيطة، الاستجابة، الاسترجاع "التغذية الرجعية").<sup>1</sup> نستعين بالاقتراب النظمي لنعرف كمية المطالب الشعبية المتعلقة بتفعيل الرقابة الإدارية ومكافحة الفساد الإداري في الجزائر، والتي يستقبلها النظام السياسي الجزائري كمدخلات، مقابل معرفة درجة استجابة النظام السياسي لتلك المطالب، هل هي مجرد قرارات أو قوانين غير مفعلة؟ أم أنها إصلاحات إدارية فعلية؟

### اقتراب النخبة

من أكثر الاقترابات استخداما في العلوم الاجتماعية، حيث يقوم بوصف وتحليل الأقلية الحاكمة وأغلبية السكان، وقد تعددت المفاهيم التي يعبر بها، كما أصبحت هناك مفاهيم أخرى لنفس الجوهر، مثل الطبقة الحاكمة أو الطبقة السياسية أو النخبة الحاكمة أو الأرستقراطية أو الأوليغارشية، تم تداولها في أدبيات علم السياسة ونظم الحكم بصفة خاصة، ويقوم اقتراب النخبة على مجموعة من المسلمات هي:

- حيابة النخبة الحاكمة على كل القيم المادية والمعنوية كالثروة والقوة والهيبة والمكانة.
- ينقسم النظام السياسي إلى شريحتين هما: (الأقلية الحاكمة (النخبة) التي تمتلك القوة السياسية والأغلبية (الحكومة).

- إن في كل مجتمع مجموعة محددة من النخب، وليس نخبة واحدة.<sup>2</sup>

يساعدنا هذا الاقتراب في فهم حقيقة النخبة الحاكمة في الجزائر، هل هي نخبة صالحة تسعى لخدمة الصالح العام (الشعب)، من بينها بذل الجهود اللازمة لمكافحة الفساد الإداري، وذلك من خلال تفعيل الرقابة الإدارية والآليات المؤسسية والقانونية؟ أم أنها تسعى جاهدة للهيمنة فقط على ثروات الشعب، مع استعمال كل وسائل القهر لتحقيق ذلك؟ بالإضافة إلى معرفة دور النخبة الغير حاكمة (المعارضة) المتمثل في الإلحاح والضغط على السلطة الحاكمة بغية الحد من الفساد الإداري، أم أنها هي الأخرى تسعى إلى استلطاف ومسايرة المسؤولين لتحقيق مصالحهم الخاصة؟

---

1 - محمد زاهي بشير المغربي، قرارات في السياسة المقارنة "قضايا منهجية ومداخل نظرية"، ط2، بنغازي: منشورات جامعة قار يونس، 1998، ص ص147، 148.

2- نصر محمد عارف، ابتسولوجيا السياسة المقارنة "النموذج المعرفي - النظرية - المنهج"، ط1، لبنان: مجد المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، 2002، ص224.

## اقتراب الثقافة السياسية

يعرف غابريال آلوند الثقافة السياسية بأنها: "مجموعة التوجهات السياسية والاتجاهات والأنماط السلوكية التي يحملها الفرد اتجاه النظام السياسي ومكوناته المختلفة، واتجاه دوره كفرد في النظام السياسي"، فالثقافة السياسية إذن هي أنماط التوجه والتكيف تجاه النشاط والعمل السياسي في المجتمع، وبهذا المعنى فهي تعني توجهات وآراء الأفراد حول واقع هذا الأداء، أي أنها تعني الأداء الفعلي والمتوقع للنظام السياسي من وجهة نظر المواطنين.<sup>1</sup>

نستعين بهذا الاقتراب لمعرفة مستوى ونوع الثقافة السياسية للمواطن الجزائري، أي هل أنه راض على أداء نظامه السياسي؟ وهل هو راض عن واقع الفساد الإداري الذي يعيشه إلى جانب الإدارة العامة الجزائرية؟ وهل هو ميال لتغيير الوضع بطرق سلمية كالإضرابات والمسيرات والوقفات الاحتجاجية أم عكس ذلك (العنف)؟ أم تمكن منه داء الفساد الإداري، حيث أصبح يرى منه واقع لا محالة منه؟

## خطة الدراسة

من أجل معالجة هذا الموضوع والوقوف على خلفياته وجزئياته وفك اللبس والغموض عنه فقد تناولنا فيه مقدمة وثلاثة فصول وخاتمة.

**أ- الفصل الأول:** سنتطرق فيه إلى الإطار المفاهيمي والنظري للدراسة "الرقابة الإدارية والفساد الإداري"، وهو بمثابة إطار فكري ونظري للمفهومين السابقين وتسهيلا للدراسة والتحليل فقد قسمناه إلى مبحثين هما الأول لمفهوم الرقابة الإدارية "تعريف ونشأة، أنواعها، خصائصها، آلياتها، أهميتها... الخ"، ونتيجة لدورها الفعال في مكافحة الفساد الإداري في الدول المتقدمة، إلا أنها شبه مشلولة في الدول النامية لعدم تفعيلها، لكنها تبقى كآلية مهمة جدا للحد منه.

أما المبحث الثاني من الفصل الأول سنتناول فيه مفهوم الفساد الإداري ومختلف الأسباب التي أدت إلى انتشاره ومظاهره في الإدارة العامة كالرشوة والبطء والروتين والتخلف الإداري... الخ.

**ب- الفصل الثاني:** سنتناول فيه الرقابة الإدارية والفساد الإداري في الإدارة العامة الجزائرية، والذي قسمناه بدوره إلى مبحثين، حيث سنتناول في المبحث الأول الفساد الإداري بالجزائر والذي قسمناه بدوره إلى مجموعة مطالب هي: "جذوره التاريخية، أسبابه، مظاهره"

<sup>1</sup> - محمد زاهي بشير المغربي، مرجع سبق ذكره، ص 219.

أما المبحث الثاني سنتطرق فيه إلى مفهومي الرقابة الرئاسية، الرقابة الوصائية ثم الرقابة الرئاسية والوصائية في الجزائر من خلال وحدتي الولاية والبلدية.

**ج) الفصل الثالث:** سنتعرض فيه إلى الجانب الميداني من الدراسة، بغية إسقاط الجانب النظري على بلدية بوسعادة، من خلال عرض نبذة عن المدينة، ثم التطرق للهيكل التنظيمي لبلدية بوسعادة، ثم تحليل وتفسير الاستبيانات التي سنوزعها على أكثر عدد ممكن من موظفي البلدية.

وفي خاتمة البحث نقوم باستخلاص بعض النتائج والملاحظات المتعلقة بموضوع الدراسة واقتراح مجموعة من التوصيات بغية التخفيف من حدة الفساد الإداري في الإدارة العامة الجزائرية.

## تحديد المصطلحات

### الرقابة الإدارية

هي وظيفة من وظائف الإدارة تعنى بقياس وتصحيح أداء المرؤوسين لغرض التأكد من أن الأهداف والخطط الموضوعة قد تم تحقيقها، فهي وظيفة تمكن القائد الإداري من التأكد أن ما تم مطابق لما خطط له.<sup>1</sup>

### الفساد الإداري

هو استخدام السلطة العامة لأجل كسب ربح شخصي أو من أجل تحقيق هيبة أو مكانة اجتماعية، أو من أجل تحقيق منفعة لجماعة أو طبقة بالطريقة التي يترتب عليها خرق القانون أو مخالفة التشريع ومعايير السلوك الأخلاقي.<sup>2</sup>

### صعوبات الدراسة

من بين الصعوبات التي واجهتنا قلة المراجع (كتب، مذكرات...الخ) كما ورد ذلك آنفا في أدبيات الدراسة، لاسيما عن المذكرات التي تناولت الفساد الإداري في الجزائر، وذلك يرجع لأسباب عديدة منها؛ طبيعة موضوع الدراسة الحساس في ثقافة المجتمعات النامية، وخوفا من تسلط السلطة الحاكمة وردعها لأي معارض يمس بمصالحها ويسعى لكشف ما يدور من تفاعل في العلبة السواء للنظام السياسي، بالإضافة إلى ضيق الفترة المطلوبة لإنجاز المذكرة، وهناك صعوبات أخرى واجهتنا خارج إطار الدراسة.

<sup>1</sup> - زاهر عبد الرحيم عاطف، الرقابة على الأعمال الإدارية، ط1، الأردن: دار الراية للنشر والتوزيع، 2009، ص35.

<sup>2</sup> - لؤي أديب سليمان العيسي، الفساد الإداري والبطالة، ط1، عمان: دار الكندي للنشر والتوزيع، 2009، ص 27.



# الفصل الأول

## الإطار المفاهيمي للدراسة

تمهيد:

سنتطرق في هذا الفصل إلى الإطار المفاهيمي للرقابة الإدارية والفساد الإداري، نظرا للعلاقة الكبيرة والوثيقة بين المفهومين واللذين يمثلان لب دراستنا، أضف إلى إشكالية تحليل و معالجة العلاقة بينهما، حيث نجد أنه من خلال تناول التعريفات المختلفة تتضح للمتصفح وتفهم الظواهر المختلفة، كما تسهل على الباحث تناول باقي عناصر البحث الموالية بوضوح ودقة كبيرتين.

قسمنا هذا الفصل إلى مبحثين؛ تعرضنا في المبحث الأول منه إلى مفهوم الرقابة الإدارية، والذي قسمناه بدوره إلى مجموعة مطالب، حيث نتطرق في المطلب الأول منه إلى تعريف الرقابة (لغة واصطلاحا)، وحسب الأكاديميين وكذلك من منظور الشريعة الإسلامية)، كما فصلنا في المطلب الثاني في مسألة التطور التاريخي للمفهوم عبر مختلف العصور (القديم، الوسيط، الحديث). وبعدها تعرضنا في المطلب الثالث: إلى خصائص وأهداف وأهمية الرقابة الإدارية، أما في المطلب الرابع: فشرحنا فيه خطوات الرقابة الإدارية، وأخيرا ختمنا المبحث بمطلب أخير تطرقنا فيه إلى أدوات وأنواع الرقابة الإدارية.

أما في المبحث الثاني والمتعلق بمفهوم الفساد الإداري فستتناول في مطلبه الأول تعريف المفهوم لغة، أما اصطلاحا فصلنا فيه أكثر (تعريف الفساد حسب الأكاديميين ومن منظور الشريعة الإسلامية، بينما جاء تعريف الفساد الإداري فكان بين وجهة نظر المؤسسات الدولية والأكاديميين، ثم انتقلنا في المطلب الثاني إلى الجذور التاريخية للفساد الإداري في العصور المختلفة (القديم، الوسيط، الحديث)، وبعدها في المطلب الثالث تناولنا أسباب وخصائص الفساد الإداري، أما المطلب الرابع فتطرقنا إلى مظاهر وأنواع الفساد الإداري، أما المطلب الأخير فتعرضنا فيه إلى آثار الفساد الإداري.

ونتوقع من خلال تحليلنا لهذا الفصل، وذلك عن طريق التطرق والتفصيل أكثر في جزئياته وحيثياته، أنه يسهل علينا فيما بعد القيام بإسقاطات واستنباطات على حالة الجزائر، من بينها معرفة مساهمة الرقابة الإدارية في مكافحة الفساد الإداري في الإدارة العامة الجزائرية، بالإضافة إلى المحاولة لاقتراح حلول واستنتاجات لذلك.

## المبحث الأول: مفهوم الرقابة الإدارية

لقد حظيت الرقابة الإدارية في العصر الحديث باهتمام كبير من قبل الباحثين الأكاديميين، باختلاف اختصاصاتهم (إدارية، سياسية، قانونية، اقتصادية...)، بالإضافة إلى الاهتمام الذي توليه بها الدول (متقدمة، متخلفة)، والتي تختلف في مدى تفعيلها واحترام قواعدها، ويرجع هذا الاهتمام بها إلى دورها الفعال في الوقاية من الفساد الإداري ومكافحته في الإدارة العامة، في كل القطاعات وبنفس الفاعلية، خاصة في ظل التطور والتعقد الذي تعيشه البشرية، كما أن تحقيق المصلحة العامة مرهون بحسن أداء الجهاز الإداري العام، والذي قد يواجه عوائق كثيرة تقلل من فاعليته، وبالتالي تكون الرقابة الإدارية الفاعلة هي أفضل آلية للتصدي لتلك العوائق، ومن ثم تحقيق أهداف المؤسسة العامة (الكفاءة والفاعلية)، ويمكن التفصيل أكثر في ذلك من خلال التطرق إلى مفهوم الرقابة الإدارية (تعريفها، تطورها التاريخي، خصائصها، أهدافها، أهميتها، خطواتها، أدواتها، أنواعها).

### المطلب الأول: تعريف الرقابة الإدارية

سنتناول في هذا المطلب التعريفات اللغوية والاصطلاحية للرقابة الإدارية

**الفرع الأول: تعريف الرقابة الملاحظ** أن موضوع الدراسة يتشكل من كلمتين رقابة وإدارة ولهذا سوف ننطلق بتعريف كل كلمة على حدا

**أولاً: الرقابة لغة:** الرّقابة بفتح الراء: الرجل الوَعْدُ، الذي يَرْقُبُ القوم رِحْلَهُمْ، إِذَا غَابُوا، وَالرَّقِيبُ: الْمُؤَكَّلُ بِالضَّرْبِ.<sup>1</sup>

وَالرَّقَابَةُ بِسُكْرِ الرَّاءِ: بِمَعْنَى الْمِرَاقَبَةِ.

وَالرَّقَابَةُ حَارِسُ الْمَتَاعِ وَنَحْوَهُ.<sup>2</sup>

وَرَقَابَةٌ وَرَقُوبًا وَرَقْبَةٌ يَفْتَحُجَّهِنَّ: رَصَدُهُ وَ (اِنْتِظَرُهُ، كَثَرَقَبَهُ وَارْتَقَبَهُ).<sup>3</sup>

أما في المعنى اللغوي لكلمة رقابة باللغة الإنجليزية Control وقد حملت على أكثر من معنى يدور معظمها حول التفتيش والمراجعة.<sup>4</sup>

1 - ابن منظور، لسان العرب، (مج1)، مادة رقب، بيروت: دار صادر، د.س.ن، ص 425.

2 - مجمع اللغة العربية، المعجم الوسيط، مادة الرقبة، ط4، مصر: مكتبة الشروق الدولية، 2004، ص 363، 364.

3 - محمد مرتضى الحسيني الزبيري، تاج العروس، ج2، مادة رقبة، ط2، الكويت: مطبعة حكومة الكويت، 2004، ص 515.

4 - حسين عبد العال محمد، الرقابة الإدارية بين علم الإدارة والقانون الإداري "دراسة تطبيقية مقارنة"، الإسكندرية: دار الفكر الجامعي، 2004، ص72.

وهي تعني في اللغة الفرنسية وفقا لقاموس أميل لتري (Emel litre) "ضد العمل" إذ أن أصلها يعود أو ينقسم إلى جزئين الأول: "Contre" وتعني فيه المواجهة، والجزء الثاني "Rôle" أي السجل أو القائمة، وقد فقد هذا المعنى بتطور الزمن وأصبحت تعني الإشراف والمتابعة.<sup>1</sup>

### ثانيا: الإدارة لغة

تستقي الإدارة أصلها من الفعل يدير (To manège) ويرد ويليامز هذا الفعل إلى الفعل الإيطالي (Maneggeiare) بمعنى يروض الخيول، أي يتناولها باليد، لكنه يلاحظ تقاطعه مع الفعل في الفرنسية (Manger) بمعنى يستخدم بعناية (وهو مستمد من Ménage). يدير المنزل وتمكن رؤية هذا الخليط في المعاني الرائجة حاليا، التي تمتد من معنى إنجاز محدود (مجرد تدبير، تدبر الخلاص)، ومرورا بالمعنى الغرضي في توجيه الذات أو تنظيمها و/ أو الآخرين، وانتهاء بالوظيفة المحددة تنظيما أكثر (التصرف بالأشياء والناس كمدير، وهو المعنى الذي ظهر في القرن الثامن عشر).

وفي العادة تشير "الإدارة" إلى ممارسة تصرف مؤسسة، أو فعالية، أو تنظيم أو مجموعة من الناس تؤدي هذه الوظيفة - أي الإدارة.<sup>2</sup>

### الفرع الثاني: الرقابة الإدارية اصطلاحا

تعددت التعاريف حول الرقابة الإدارية بين الباحثين الأكاديميين، حيث عرّفها كل واحد منهم من زاوية تخصصه، وحتى مرجعيته القيمة، وكذلك حسب عصره، ومن بين هذه التعاريف نذكر:

- تعريف العالم الفرنسي هنري فايول (Henry Fayol) كان من أوائل علماء الإدارة الذين حددوا عناصر ووظائف العملية الإدارية، حيث عرّف وظيفة الرقابة الإدارية بأنها "التأكد من إتمام كل شيء حسب الخطة المرسومة والتعليمات الصادرة والمبادئ القائمة".
- وقد عرّف (Coutler, Robbins): 1999 "الرقابة بأنها عملية مراقبة النشاطات لضمان إنجازها حسب ما هو مخطط وتصحيح أي انحراف مهم فيها".<sup>3</sup>

1 - السعيد بلوم، أساليب الرقابة ودورها في تقييم أداء المؤسسة الاقتصادية "دراسة ميدانية بمؤسسة المحركات والجرارات بالسوناكوم"، مذكرة ماجستير في علم الاجتماع والديمقراطية، جامعة منتوري، قسنطينة، دس، ص 188.

2 - طوني بينيت وآخرون، مفاتيح إصلاحية جديدة - معجم مصطلحات الثقافة والمجتمع، تر: السعيد الغانمي، ط1، بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، 2010، ص 59.

3 - حسين حريم، مبادئ الإدارة الحديثة، ط1، عمان: دار الحامد للنشر والتوزيع، 2006، ص 301.

- وعُرِّفت الرقابة الإدارية بأنها قياس أداء الأعمال التي يقوم بها المرؤوسون وتصحيحها لضمان تحقيق الأهداف.
- كما عُرِّفت الرقابة الإدارية كقوة وسلطة ونفوذ وهي عملية من خلالها نستطيع تحديد كيفية إتمام الأعمال.<sup>1</sup>
- وارتبط مفهوم الرقابة بالنسبة لـ "لاتزيوي" (Etzighi) ارتباطاً وثيقاً بمفهوم السلطة والنفوذ، يتوقفان إلى حد كبير على وجود أو عدم وجود نظام فعال وقوي للرقابة.<sup>2</sup>
- وتعرّف كذلك بأنها: وظيفة إدارية، وهي عملية مستمرة ومتجددة، يتم بمقتضاها التحقق من الأداء، بأن يتم على النحو الذي حددته الأهداف والمعايير الموضوعية وذلك بقياس درجة نجاح الأداء الفعلي في تحقيق الأهداف والمعايير بغرض التقويم والتصحيح.<sup>3</sup>
- وتعتبر الرقابة في تعريف آخر: "إحدى عناصر العملية الإدارية، وهي تسعى إلى متابعة العمل وقياس الأداء والإنجاز الفعلي له ومقارنته مع ما هو مخطط باستخدام معايير رقابية يقارن بها هذا الإنجاز، حيث نتيجة المقارنة تحدد الإنجازات الإيجابية التي يجب تدعيمها والانحرافات السلبية التي يجب علاجها وتلافيها مستقبلاً، وبالتالي تحقيق الأهداف المطلوبة".<sup>4</sup>
- أما عن تعريف المشتغلين بالقانون، فقد ذهب محكمة القضاء الإداري المصري إلى أنها: "رقابة ذاتية إذ أن الإدارة تراقب نفسها بنفسها"، ومن قبيل ذلك أيضاً ما انتهت إليه الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع بمجلس الدولة بجلستها المنعقدة بتاريخ 19/02/1990، بأنها مراجعة الإدارة لنفسها فيما أصدرته من قرارات إدارية متى استبان لها فسادها.<sup>5</sup>
- كما عرفها محمد سعيد عبد الفتاح ومحمد فريد الصحن بالتعريف الآتي: "الرقابة هي الوظيفة التي تحقق توازن العمليات مع المستويات المحددة سلفاً، وأساس الرقابة المعلومات المتوفرة بين أيدي المديري".<sup>6</sup>

---

1 - هاني خلف الطراونة، نظريات الإدارة الحديثة ووظائفها، ط1، عمان: دار أسامة للنشر والتوزيع، 2012، ص159.

2 - مصطفى عبد الله أبو القاسم خيثم، مبادئ علم الإدارة العامة، ط2، طرابلس: الجامعة المفتوحة، 2002، ص345.

3 - نعيم إبراهيم الظاهر، أساسيات الإدارة "المبادئ والتطبيقات الحديثة"، ط1، عمان: عالم الكتاب الحديث، 2009، ص190.

4 - سكين بن حمود، مدخل للتفسير والعمليات الإدارية، الجزائر: شركة دار الأمة، 2012، ص151.

5 - حسين عبد العال محمد، مرجع سبق ذكره، ص ص 72، 73.

6 - محمد سعيد عبد الفتاح ومحمد فريد الصحن، الإدارة العامة المبادئ والتطبيق، الإسكندرية: الدار الجامعية، 2003، ص343.

وبعد عرضنا لبعض تعاريف الرقابة الإدارية نستنتج فعلا وجود اختلاف في وجهات النظر لدى الباحثين حول المفهوم، ومنهم من عرفها في أبسط معانيها، بأنها إحدى الوظائف الإدارية، ومن من ربطها بمفهوم السلطة والنفوذ أي وصفها بمبدلول بوليسي، وفريق آخر عرّفها من خلال مراحل عملية الرقابة الإدارية، أما المنشغلين بالقانون ركزوا على فكرة واحدة وهي أن تراقب الإدارة نفسها بنفسها (رقابة ذاتية). لكن يبقى الاختلاف بينهم سطحي لا في الجوهر (رقابة الرئيس لأعمال المرؤوس لتحقيق أهداف المؤسسة ككل).

### الفرع الثالث: تعريف الرقابة الإدارية من منظور الشريعة الإسلامية

تعرف هذه الرقابة بالرقابة التشريعية التي تعني في منظور الإسلام: "رقابة ولي الأمر أو نائبه في الدولة الإسلامية لولائه وعماله منذ إسناد الوظيفة إليهم وحتى انتهائها عنهم". ودليل هذه الرقابة في قوله تعالى: ﴿الَّذِينَ إِنْ مَكَّنَّاهُمْ فِي الْأَرْضِ أَقَامُوا الصَّلَاةَ وَآتَوُا الزَّكَاةَ وَأَمَرُوا بِالْمَعْرُوفِ وَنَهَوْا عَنِ الْمُنْكَرِ وَلِلَّهِ عَاقِبَةُ الْأُمُورِ﴾<sup>1</sup>، جاء في تفسير ابن كثير معنى هذه الآية كما يلي: "أن لكم على الوالي من ذلكم أن يؤاخذكم بحقوق الله عليكم، وأن يأخذ لبعضكم من بعض، وأن يهديكم للتي هي أقوم ما استطاع، وإن عليكم من ذلك الطاعة غير المستكره بها، والمخالف سيرها علانيته"<sup>2</sup> نزلت هذه الآية في ولاية الأمور إذ عليهم مراقبة المسلمين، والحكم بينهم بالعدل، وأمرهم بالمعروف ونهيهم عن المنكر، وذلك في حدود ما أمرهم به الله تعالى (دون ظلم)، والمسلمون بدورهم ملزمون بالإذعان والطاعة لهم.

وهي كذلك العلم بما يصدر منهم من الأعمال، فإن رسول الله ﷺ والمؤمنون يسيرون العمل ويراقبونه، فما كان إحسانا كافئوه بالإحسان وما كان إساءة عاقبوه.<sup>3</sup>

وكان النبي ﷺ يستوفي الحساب على عماله، حيث يحاسبهم على المستخرج والمصرف، كما في الصحيحين عن أبي حميد الساعدي: أن النبي ص استعمل رجلا من الأزد، يقال له: "ابن اللثبية" على الصدقات فلما رجع حسابه قال: هذا لكم وهذا أهدي إليّ فقال النبي ص : «ما بال الرجل نستعمله على العمل مما ولانا الله، فيقول: هذا لكم وهذا أهدي إليّ؟ أفلا قعد في بيت أبيه وأمه فنظر: أيهدى إليه أم لا؟...»<sup>4</sup>.

1 - سورة الحج، الآية 41.

2 - عماد الدين أبي الفداء إسماعيل بن عمر بن كثير، تفسير القرآن الكريم، مج 3، ط 2، بيروت: دار صادر، 2004، ص 438.

3 - محمد محمود عطية معاصرة، الفساد الإداري وعلاجه في الفقه الإسلامي "دراسة مقارنة بالقانون الإداري الأردني"، أطروحة دكتوراه في الفقه وأصوله، كلية الدراسات العليا، الجامعة الأردنية، 2010، ص 105، 204.

4 - ابن قيم الجوزية، الطرق الحكمية في السياسة الشرعية، ط 1، القاهرة: دار الحديث للطبع والنشر والتوزيع، 2002، ص 210.

## المطلب الثاني: التطور التاريخي للرقابة الإدارية

تطورت فكرة الرقابة خلال عصور التاريخ المختلفة فأخذت في العصور القديمة مضمونها يختلف عن مضمونها في العصور الوسطى والعصر الحديث، وعلى العموم سوف نتبع هذا التطور بداية بالعصور القديمة في حضارات الشرق الأقصى والأدنى القديمين، ثم في العصور الوسطى في الحضارة الإسلامية والأوروبية ثم في العصر الحديث.

### الفرع الأول: الرقابة في العصور القديمة

إن المتتبع لحركة التاريخ يجد أنه ليس هناك تاريخ معين يمكن تحديده كبداية مؤكدة لنشأة الرقابة ولكن المتتبع للحضارات القديمة يجد أن هناك ارتباطا بين هذه الحضارات ونظم الرقابة والإدارة المدنية، وقد يكون من بين أهداف إرسال الرسل هو رقابة للبشر هل هم على الطريق الصحيح أم لا؟

**أولا: الحضارة المصرية القديمة:** لقد ظهرت على ضفاف النيل أول حضارة يدل عليها بناء الأهرامات والتي بمرت البشرية - شرقا وغربا - على مدى الزمان ولم تكن تلك الحضارة لترى النور بدون عقول لها القدرة على التخطيط والتنظيم والرقابة لقيادة وتوجيه عشرين ألفا من العمال قاموا بتحريك مليونين و ثلاثمائة ألف من قطع الصخر وزن الواحدة منها طنين ونصف.<sup>1</sup>

**ثانيا: الحضارة الصينية القديمة:** وفي الصين القديمة عرف أقدم نظام في التاريخ لشغل الوظائف على أساس عقد امتحان لدخول الخدمة العامة واختيار الأصلح وهو إجراء تقديمي لم تعرفه النظم المدنية إلا في القرنين التاسع عشر والعشرين. وإلى جانب نظم الاختيار هناك نظم الرقابة المستمرة على الإدارة المتمثلة في قيام لجنة مكونة من ثلاثة أشخاص مشهود لهم بالنزاهة والشجاعة للتفتيش الدوري على موظفي الإدارة.

ومن ذلك أيضا نذكر دستور "تشاو" الذي كتب عام 110 ق.م وهو عبارة عن دليل إداري لجميع موظفي الدولة، من رئيس الوزراء إلى خدام المنازل.

**ثالثا: الحضارة الإغريقية:** وكان الإغريق من أكثر الشعوب التي أثبتت بأغزر الوثائق مبادئ الإدارة وتحلى ذلك فيما كتبه "أكسينوفون" أحد تلامذة أرسطو عن فكرة الكلية في الإدارة والتخصص والإدارة كفن - واختيار الموظفين - وتفويض السلطة والحق أن أفلاطون قد زود مكتبة العلوم الإدارية في كتابه "الجمهورية" بأول نظريات التخصص وتوزيع العمل.<sup>2</sup>

1 - حسين عبد العال محمد، مرجع سبق ذكره، ص 78، 79.

2 - المرجع نفسه، ص 79-81.

## الفرع الثاني: الرقابة في العصور الوسطى

**أولاً: الحضارة الإسلامية:** نظراً لقلّة الأموال وبساطة الكيان الاجتماعي في بداية العصر الإسلامي، فقد ركز رسولنا الكريم على دور الرقابة الذاتية "الفردية" كإحدى الوسائل الفاعلة في الرقابة على تقديم الخدمات العامة. وقد حرص الرسول عليه الصلاة والسلام على رفع مستوى الرقابة الذاتية عند الصحابة رضي الله عنهم كأول خطوة دفاع عند ورود حظوظ الدنيا ولذلك قال رسول الله صلى الله عليه وسلم: «من استعملناه على عمل، فرزقناه رزقاً، فما أخذ بعد ذلك فهو غلول»<sup>1</sup>، ولم يكتف صلى الله عليه وسلم برفع مستوى الرقابة الذاتية فقط، بل كان أيضاً يقوم بالمحاسبة الفعلية لولائه وعماله، مما جعله في قضية حصول ابن التينة وعماله على الصدقة -على هدايا بدون وجه حق منعه ذلك ووعظه موعظة- بليغة.

وكان أبو بكر الصديق يحاسب عماله، فقد جاءه معاذ بن جبل من اليمن فقال له أبو بكر: "ارفع لنا حسابك، كما كان عمر بن الخطاب رضي الله عنه حريصاً على مراقبة ولاته مراقبة شديدة، فكان لا يخفى عليه شيء من عملهم"<sup>2</sup>. كما سار بقية الخلفاء الراشدون على نهج رسول الله ﷺ في مراقبة ومحاسبة موظفي وعمال الدولة الإسلامية في أداء أعمالهم بالطريقة الصحيحة وفق ما أقرته الشريعة الإسلامية. وما وصلت إليه الخلافة في عصرهم خير برهان على حكمهم الراشد.

ولعل من أهم أدوات الرقابة الإدارية في العصر الإسلامي، فتح قنوات الاتصال والشكوى، ورفع المظالم المباشرة من الناس، وسماعها مباشرة عنهم، والتفاعل مع ما يعانون منه وخاصة ذوي الحاجات. ولذلك حذر رسول الله صلى الله عليه وسلم الولاة فقال: «ما من إمام أو وال يغلق بابه دون ذوي الحاجة والخلة والمسكنة، إلا أغلق الله أبواب السماء دون خلته وحاجته ومسكنته»<sup>3</sup>. وكان الخلفاء الأمويون وأولهم معاوية رضي الله عليه، يجلسون مرتين في اليوم صباحاً ومساءً للاستماع إلى المظالم وردها<sup>4</sup>. لكن للأسف تراجعت فعالية الرقابة الإدارية في الإسلام خاصة مع مرحلة ضعف الدولة العباسية، وبقيت متذبذبة بين الإيجابي والسلبي، وذلك حسب أخلاق ضمير كل مسؤول.

1 - حديث صحيح.

2 - فؤاد عبد الله العمر، أخلاق العمل وسلوك العاملين في الخدمة العامة والرقابة عليها من منظور إسلامي، ط1، جدة: العهد الإسلامي للبحوث والتدريب، 1999، ص 98-100.

3 - حديث صحيح.

4 - فؤاد عبد الله العمر، مرجع سبق ذكره، ص 100، 101.



**ثانيا: الحضارة الأوروبية:** بعد سقوط الإمبراطورية الرومانية انخفض مستوى حياة الفرد في أوروبا وباقي الأقطار التي كانت خاضعة لها لدرجة أن حاجة الفرد قد انحصرت في الإبقاء على ذاته والحفاظ عليها من الجريمة والعدوان، فكان الفرد يلتمس الحماية ممن هو أقوى منه، فلم تكن هناك رقابة نظرا لعصور الظلام وسيطرة الكنيسة، وقد برز ذلك في الكتابات التي ظهرت في ذلك الوقت ومنها ما كتبه الفارابي عام 900 م عن إدارة المملكة أو الدولة وكيف أنها كانت في يد رجل واحد واستمر الحال إلى أن خفت حدة الإقطاعية شيئا فشيئا. وبدأت الصناعة في الاتساع، وكما بدأت حركات التطور في الازدهار على أيدي "هنري واطس" وتلاه "آدم سميث" حيث بدأت آلام المحاض معلنة عن مولد الثورة الصناعية في أواخر القرن الثامن عشر.<sup>1</sup>

هذه الثورة التي مكنت أوروبا من السيطرة علميا وفكريا على العالم فقد كانت فرنسا وبريطانيا تتنافسان على تكوين الاجيال مع الافضلية التي كانت لبريطانيا التي لم تكن طرفا مباشرا في الحروب الأوروبية.

### الفرع الثالث: الرقابة في العصر الحديث

دفع التطور الهائل لحركة الإدارة أصحاب الشركات إلى تكوين روابط وجمعيات مثل "الجمعية الأمريكية للمهندسين الميكانيكيين" لبحث مشاكل الإدارة الصناعية وهو ما عجل بظهور "مدارس الإدارة العلمية". حيث بدأت أفكار جديدة تطفوا لأول مرة مثل: معدلات الأداء والربط بينها وبين الأجر المتدرج ويرجع الفضل في ذلك لكل من "هنري فايول" و "فريدريك تايلور" و "فرانك جيلبرث". وغيرهم، بل أن معظمهم قد أكد على ضرورة الرقابة.

وبدأت بعد ذلك محاولات تحديد مفهوم الرقابة على نحو أشمل وأعم مع تحديد العمليات المطلوبة للرقابة ونظمها، بالإضافة إلى بيان المشاكل والحلول التي تعترض سير العمل ووسائل هذه الرقابة وإن كانت هذه المحاولات لم تحدد فكرة الرقابة بالدقة المطلوبة، وتستمر محاولات استكمال نظرية عامة للرقابة الإدارية عام 1960 على أيدي "ويليام ترانيرس جيروم" (Jerome William) والذي حدد المبادئ الرئيسية للرقابة الإدارية على النحو التالي:

- تعمل الرقابة على تركيز الجهود لتحقيق هدف المنظمة.
- يجب أن تحقق الرقابة نتيجة إيجابية.
- تسعى الرقابة إلى قياس الأداء الفعلي طبقا لمعايير موضوعية.

1 - حسين عبد العالي محمد، مرجع سبق ذكره، ص 81، 82.

- وجوب النظر للرقابة على أنها اتجاه في العلاقات وليس أرقاماً.
- تتطلب الرقابة الفعالة وجود مرونة كافية في العمل مع الالتزام بالخطوة المحددة.
- تعتبر المراجعة والمتابعة من أساسيات أي نظام رقابي.<sup>1</sup>

### المطلب الثالث: خصائص وأهداف وأهمية الرقابة الإدارية

تتميز الرقابة الإدارية بخصائص كثيرة، تضفي عليها صفة الإيجاب والفاعلية في أداء أدوارها، بالإضافة إلى توفرها على أهداف يسعى المراقب من ورائها إلى تحقيقها، كالوقاية من الفساد الإداري، ومراقبة وتفعيل أداء العاملين، حيث نجد أنها من خصائصها وأهدافها تستقي أهميتها.

### الفرع الأول: خصائص الرقابة الإدارية

لابد للنظام الرقابي حتى يحدث أثره المطلوب من خصائص ومستلزمات يتم مراعاتها أثناء وضع وممارسة النظام الرقابي منها:

- **الموضوعية:** لابد في عملية الرقابة أن تكون موضوعية توضح أسباب حدوث الخطأ حتى يتقبل ويستوعب المخطئ الأمر، ويسعى مجتهداً إلى تصحيح هذا الخطأ، دون أن يشعر بأنه مظلوم.
- **المرونة:** ويقصد بها تصميم النظام بطريقة يمكنها التواء مع الواقع في حالة حدوث بعض المتغيرات وتناسب التطبيق وفق هذه المتغيرات دون إحداث تعديلات إلى أن تكون طفيفة إذا لزم الأمر.
- **السرعة:** من أساسيات النظام الرقابي الفعال سرعة اكتشاف الانحرافات قبل تسببها لمشاكل قد تتضخم، وهذا يعني ضرورة العملية الرقابية في فترات متقاربة ومتناسبة.
- **الوضوح:** لا بد من الوضوح لمن يراقب ولمن يراقب، أي ما المطلوب من نقاط حول الأداء وما هي معايير قياسه.<sup>2</sup>

- **الشمول:** لا تتعارض بين هذا المبدأ وبساطة ووضوح النظام الرقابي، ويقصد بالشمول أن لا يقتصر النظام الرقابي على نقاط على حساب أخرى وخاصة المستهدفات، ومن الضروري ألا يحدث مراقبة ما يسهل مراقبته فقط. بل يجب أن يراقب كل شيء حتى ولو كان صغيراً، وكما قالت العرب كم من برغوث أسهر فيلاً عظيماً.

1 - حسين عبد العالي محمد، مرجع سبق ذكره، ص ص 83، 84.

2 - عبد الرزاق سالم الرحاحلة وناصر جمال خضور، مفاهيم حديثة في الرقابة الإدارية، ط1، عمان: دار الإعصار العلمي للنشر والتوزيع، 2012، ص ص 48، 49.

-**الملائمة:** ويقصد بها ملائمة النظام الرقابي لطبيعة النشاط ولطاقات الأفراد وللنواحي التنظيمية بالمنظمة وللظروف الداخلية والخارجية.

-**الاقتصادية:** أن يكون هناك عائد للنظام الرقابي أكبر مما ينفق من جهد ووقت ومال.

- **الاعتبار الإنساني:** لابد من أجواء التعاون والمودة (لأن المتعارف عليه غالباً عملية منفردة باعتبارها صورة من الضغط والتفتيش وتصعيد الأخطاء) فلا بد من مشاركة المنفذين في وضع المعايير الرقابية وتنمية الرقابة الذاتية وإعطائه أوقات رقابية تمكنهم من معرفة موقف أدائهم أولاً بأول بغرض التصحيح.

-**الدورية والاستمرارية:** يجب أن لا تكون الرقابة كنبضات منفصلة على فترات متباعدة بل يجب دوريتها واستمرارها<sup>1</sup>. كما لا يجب أن تكون منقطعة، لأن التقطع يؤدي إلى التخلف وعلى سبيل المثال يقال أنه هولندا أصبحت دولة ضعيفة بعدما كانت قوية لأنها لم تراقب جيرانها فرنسا وبريطانيا.

-**دقة المعلومات:** أن تكون المعلومات المتداولة في أي نظام رقابي دقيقة كي تكون نافعة ومفيدة.

-**التكامل:** أن يتكامل نظام الرقابة مع باقي الأنظمة الإدارية في المؤسسة وخاصة مع نظام التخطيط.

-**الاتصال:** جمع معلومات عن الخطة ومعايير الرقابة ومعلومات عن التنفيذ وعن الانحرافات، وعلى من يجمع هذه المعلومات مع الآخرين أن يكون في اتصال دائم معهم<sup>2</sup>. كما يجب أن يتوفر على قدر هائل من العلم والمعرفة.

### الفرع الثاني: أهداف الرقابة الإدارية

سنتعرض فيما يلي إلى أهداف الرقابة الإدارية كالتالي:

- التأكد من الأنشطة والأعمال في المنظمة تسير وفق الخطة والتنظيم واللوائح التي تحكمها.
- التأكد من أن العاملين في المنظمة يلتزمون بالسلوك التنظيمي المعتمد أثناء تواجدهم في المنظمة وقيامهم بأعمالهم.
- مساعدة وظيفة التقييم والتقويم في تصحيح الأخطاء وتطبيق مبدأ الثواب والعقاب بالنسبة للعاملين ومبدأ الصيانة والإصلاح للعناصر المادية والاستمرار في استخدامها أو الاستغناء عنها.
- اكتشاف الأخطاء والانحرافات والإبلاغ عنها.
- تقييم فعالية العملية الإدارية ككل في المنظمة ومدى نجاح المنظمة في أنشطتها وأهدافها في ضوء الواقع الذي تعيشه وتمر به، ويعتبر هذا الهدف من أحدث ما تسعى إليه الإدارات العصرية من وراء الرقابة إذ

1 - عبد الرزاق سالم الرحاحلة و ناصر جمال خضور، مرجع سبق ذكره، ص 48، 50.

2 - نعيم إبراهيم الظاهر، مرجع سبق ذكره، ص 197.

يمكن للإدارة الحصول على المعلومات التي تؤكد أو تنفي صحة ودقة ما تقوم به المنظمة في مجال نشاطها وبيئتها وبالتالي تساعد على تحسين أدائها وموقفها العملي في المجتمع.<sup>1</sup>

- حماية الصالح العام: وهي محور الرقابة، وذلك بمراقبة النشاطات وسير العمل وفق خطته وبرامجه في شكل تكاملي يحدد الأهداف المرجوة والكشف عن الانحرافات والمخالفات وتحديد المسؤولية الإدارية.
- توجيه القيادة الإدارية أو السلطة المسؤولة إلى التدخل السريع من أجل اتخاذ ما يلزم من قرارات مناسبة لتصحيح الأخطاء ومن ثمة تحقيق الأهداف.<sup>2</sup>

### الفرع الثالث: أهمية الرقابة الإدارية

تعتبر الرقابة من أهم الوظائف الإدارية التي تعمل على تحقيق الأداء كما ينبغي بفاعلية وكفاءة، ذلك لتلافي الوقوع في الخطأ والعمل على تصحيح الانحرافات أولاً بأول.<sup>3</sup>

وتتبع أهمية الرقابة من كونها أحد الأركان الأساسية في الإدارة العلمية الحديثة، كما أنها الذراع الرئيسي للإدارة المتطورة للنهوض بالمنشآت للتماشي مع التطوير والتحديث تحقيقاً لمستويات عالية من الكفاءة والفعالية. ولقد نمت أهمية الرقابة نتيجة التوسع في أنشطة القطاع الحكومي وتعدد مهامه وضخامة الأموال المستثمرة في مشروعاته وبرامجه وذلك كل لتقليل فرص الغش والاختلاس، وحماية الأصول والأموال العامة وضمان سلامة استخدامها، وتوفير المعلومات والبيانات التي تحتاجها الإدارة بصفة دورية، بما يساعدها في اتخاذ القرارات والتخطيط وتقويم الأداء، تحقيقاً لأهدافها بأقصى كفاءة وفاعلية.

كما ترتبط عملية التنمية ارتباطاً وثيقاً بالرقابة المالية والإدارية باعتبار أن التنمية هي عملية الاستخدام الأمثل للموارد المتاحة ضمن تخطيط سليم من ناحية، ومن ناحية أخرى فإن نجاح عملية التنمية ترتبط بشكل رئيسي بالقضاء على مظاهر الفساد وتحقيق الإصلاح المالي والإداري وحسن استخدام الموارد المتاحة وتطوير السياسات الإدارية وكفاءة الأفراد، وهي أهداف تسعى الرقابة إلى تحقيقها.

وإذا كانت الرقابة في معناها الواسع تعني التحقق من أن التنفيذ يتم وفقاً للتخطيط، لذلك فإنه يمكن خلالها تطوير الخطط التنموية بالتنفيذ الفعلي والوقوف على انحرافات التنفيذ عن ما خطط له.

1 - صبحي جبر العتيبي، تطور الفكر والأساليب في الإدارة، ط 1، عمان: دار الحامد للنشر والتوزيع، 2005، ص ص 329، 330.

2 - زاهر عبد الرحيم عاطف، مرجع سبق ذكره، ص 35.

3 - عبد الرزاق سالم الرحالة وناصر جمار حضور، مرجع سبق ذكره، ص 42.

بالإضافة إلى أن عملية اتخاذ القرارات التنموية تنطوي على عملية المفاضلة بين عدة بدائل لاختيار أفضلها، وهي بذلك تحتاج إلى معلومات وبيانات صحيحة لاتخاذ مثل هذا القرار، تعمل الرقابة على توفيرها.<sup>1</sup>

#### المطلب الرابع: خطوات الرقابة الإدارية

إذا كانت الرقابة تهدف أساساً إلى تقويم النتائج الفعلية لما تم تنفيذه من أداء أو نشاط فإن من المنطقي أن تكون هناك معايير موضوعية مسبقاً يتم على أساسها هذا التقويم والذي يعني في الواقع مقارنة أو قياس النتائج المذكورة بتلك المعايير الموضوعية للوقوف على ما إذا كانت هناك اختلافات سواء أكانت إيجابية أم سلبية ومعرفة أسبابها، وفي هذه الحالة اختارت الجهات المختصة باتخاذ القرارات العلاجية أو الأعمال التصحيحية لمباشرة ما يلزم من إجراءات تتضمن تصحيح مسار التنفيذ، فالرقابة إذن تمر بخطوات أو مراحل مترابطة ومتسلسلة تعتمد كل خطوة أو مرحلة منها على الخطوات السابقة لها.<sup>2</sup>

رغم اختلاف الباحثين في تحديد مراحل (خطوات) الرقابة الإدارية، إذ يمكن الأخذ بالتقسيم الراجح لديهم، إذا تضمنت الرقابة الإدارية ثلاثة خطوات أساسية هي:

#### الفرع الأول: مرحلة تهديد الأهداف والمعايير

هي المقاييس الموضوعية التي تستخدم لقياس النتائج الفعلية أي أنها الوسيلة التي يتم بمقتضاها مقارنة شيء بشيء آخر، وقد تكون هذه المعايير مادية، فهي تعتبر بمثابة نقاط أو أوجه قياس معينة يتم اختيارها للدلالة على إنجاز البرامج أو الخطة المعنية بحيث أن قياس الأداء عن طريقها يعطي للقائد صورة محددة عن مدى سير العمل، وتختلف معايير الأداء باختلاف المستويات التنظيمية، وتتمثل هذه المعايير فيما يلي:

#### أولاً: المعايير المادية الطبيعية

وهي تلك المعايير التي تتعامل مع مقاييس نقدية (مالية) وتعكس الأداء الكمي مثل ساعات العمل البشري والوحدات المسجلة لكل ساعة لعمل الآلة وعدد أمتار السلك لكل طن من الحديد وقد تعكس أيضاً الجودة والنوعية للمخرجات مثل شدة التحمل وثبات اللون وقوة المقاومة والمتانة.

1 - زاهر عبد الرحيم عاطف، مرجع سبق ذكره، ص36.

2 - عبد الله عبد الرحمن النيمان، الرقابة الإدارية وعلاقتها بالأداء الوظيفي في الأجهزة الأمنية، دراسة مسحية استكمالاً للمتطلبات الحصول على درجة الماجستير في العلوم الإدارية، أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية، 2003، ص21.

## - معايير التكلفة

وتتعامل مع المقاييس النقدية أو المالية والتي غالبا تسود وتنتشر في المستويات التشغيلية، فهي تصنع قيم نقدية لتكاليف العمليات ومن أمثلتها مقدار تكلفة العامل، تكلفة ساعة العمل، تكلفة المبيعات<sup>1</sup>، حيث ترتبط معايير التكلفة مباشرة بعملية التخطيط، فالموازنات تنشأ من الخطط وتوفر نقاط مراجعة، أي تفتيش مالي لمقارنة الإنجاز الفعلي مع الأداء المتوقع<sup>2</sup>، مثال: تكلفة البيع لكل ألف دينار... وهكذا.<sup>3</sup>

## -معايير رأس المال

وهي نوع من أنواع معايير التكلفة ولكنها مرتبطة برأس المال وليس بتكلفة العمليات وتظهر نتيجة لتطبيق المقاييس النقدية على البنود المادية وبذلك فهي مرتبطة بالميزانية العمومية ومن أمثلتها معدل العائد على الاستثمار، معدل دوران رأس المال، نسبة الإقراض لحق الملكية.

## ثانيا: المعايير غير الملموسة

وهي تلك المعايير التي يتعذر التعبير عنها بمقاييس عددية أو كمية سواء كانت مادية أو نقدية، ومن أمثلتها معايير تحديد كفاءة المدير، مدى نجاح برنامج العلاقة العامة، الأمانة التي يتمتع بها رؤساء الأقسام، معايير قياس الولاء والانتماء وقياس حجم العلاقات الإنسانية داخل العمل رغم التقدم الكبير في علم النفس وعلم الاجتماع ونجاحهم في تقديم الأساليب التي جعلت من الممكن الإلمام بالميول والدوافع الإنسانية وعلى كل حال فإن استخدام المعايير غير الملموسة آخذ في التناقص، وذلك من خلال تحويل الأهداف النوعية إلى أهداف كمية<sup>4</sup>، مثال:

- تحديد كفاءة وقدرة المدراء ومستوى أداء العاملين داخل المؤسسة، ويكون التعبير عنها بـ: (ممتاز، جيد، كفاء، مقبول، ضعيف، وتستخدم هذه المعايير أساسا في الحكم الشخصي ومتابعة أسلوب التجربة والخطأ والتخمين، ولكن يعتمد على الخطة وتنفيذها في الحكم لهذه المعايير، لبيان مدى التنفيذ الفعلي للخطة.<sup>5</sup>

1 - محمد بن علي شيبان العامري، مراحل عملية الرقابة الإدارية، في الموقع الإلكتروني:

<http://inlp5/readarticle.asp?artid=1239secid=54,05/02/2004>, 22:23, p2.

2 - حسين حريم، مرجع سبق ذكره، ص 307، 308.

3 - زاهد محمد ديري، الرقابة الإدارية، ط1، عمان: دار المسيرة للنشر والتوزيع، 2011، ص36.

4 - محمد بن علي شيبان العامري، مرجع سبق ذكره، ص، 02.

5 - زاهر محمد ديري، مرجع سبق ذكره، ص 37.

## الفرع الثاني: مرحلة قياس الأداء الفعلي

قياس الأداء هو الإنجاز في المؤسسة يتوقف على الهدف من العملية الرقابية، فهو إما أن يكون قياساً كاملاً لكل أوجه نشاط العملية الإدارية، أو قياساً جزئياً أو مرحلياً لعينة عشوائية أو قياساً وقتياً لفترة زمنية محددة، وتتوقف درجة القياس على أهمية النشاط الفعلي محل القياس، وقياس الأداء وتقييمه له أساليب متعددة نستعرض منها ما يلي:

### أولاً: القياسي الفعلي باستخدام التقارير

نظراً لتعدد المستويات الإدارية في الهيكل التنظيمي للمشروع نجد أن استخدام التقارير الرقابية يعتبر من أهم الأساليب التي تساهم في بيان نتيجة العملية الرقابية في المستويات الإدارية العليا بأسلوب مختصر، وذلك عن طريق رفع التقارير الرقابية إلى مستوى الإدارة الأعلى.

### ثانياً: القياس الفعلي بالملاحظة الشخصية

تعتبر الرقابة بالملاحظة الشخصية من طرق الرقابة المباشرة وهي تعني أن المراقب يقوم بنفسه بالاطلاع على الأداء وتسجيل ملاحظاته في ضوء المعايير الرقابية الموضوعية، وتعتبر أساساً على الحكم الشخصي فيما إذا كان الأداء موافقاً للنظم واللوائح المستخدمة كمعايير رقابية.<sup>1</sup>

وبعد قياس الأداء الفعلي ومقارنته بالمعايير السابق وضعها، ففي الواقع تظهر كثيراً من الاختلافات في تنفيذ المهام كما كان مخططاً لها في مستوى الأداء للأفراد أو الإدارات المختلفة، فيقصد بذلك مقارنة النتائج المحققة بالمعدلات الموضوعية سلفاً، فهو تقييم الإنجاز الذي يتم عن طريق وسائل متنوعة، منها التقارير الإدارية والشكاوي والتفتيش.

ومن المسائل المثارة في مرحلة قياس الأداء الفعلي للمنظمات العامة ومقارنته بمعايير الرقابة الموضوعية ما يتعلق بعامل الزمن، وتحديد ما إذا كان قياس الأداء الفعلي يجب أن يسبق أو يواكب أو يلي مرحلة تنفيذ السياسة العامة، إذ يعتبر أن متغير الزمن يخضع في النهاية لطبيعة وتفاعل نظام الإدارة العامة مع الظروف البيئية المحيطة التي تحدد الوقت المناسب للقيام بمرحلة الأداء الفعلي بالمعايير الموضوعية.<sup>2</sup>

1 - زاهر محمد ديري مرجع سبق ذكره ، ص ص 46، 48.

2 - مصطفى عبد الله أبو القاسم خيثم، مرجع سبق ذكره، ص 371.

### الفرع الثالث: مرحلة تصحيح الانحرافات عن المعايير والخطط الموضوعة سلفاً

ويقصد بذلك الأخطاء والانحرافات التي تسفر عنها قياس الأعمال السابقة، فإن عملية مقارنة الأداء المخطط تُمكن الوظائف الإدارية الأخرى، فعن طريق العملية الرقابية تمكن القائد الإداري أن يغير الخطط أو إعادة توضيح وتعريف الأفراد بالمهام والواجبات المخولة لهم، فلا يجب النظر للرقابة على أنها عملية مستقلة ومنفصلة عن باقي الوظائف الأخرى (التخطيط، التنظيم، التوجيه)<sup>1</sup>.

**أولاً: الإجراءات التصحيحية:** ويمكن التمييز بين نوعين من الإجراءات التصحيحية

- **الإجراءات قصيرة الأجل:** يتم التصرف السريع والعلاج الفوري للانحراف التي قد تكون قد ظهرت في إحدى المستويات، فيلجأ القائد إلى القيام بالأعمال واتخاذ القرارات التي تتماشى مع الوضع الراهن.
- **الإجراءات طويلة الأجل:** بعد علاج الأخطاء بصورة سريعة وإرجاع الأمور إلى ما مخطط يلزم الأمر اهتمام أكبر وأعمق بالأسباب والتعرف على الإجراءات التصحيحية طويلة الأجل لتفادي حدوثها في المستقبل.<sup>2</sup>

**ثانياً: أسباب الانحرافات التي تكشف عنها الرقابة**

لا بد من ظهور انحرافات عند تطبيق نظام الرقابة وهذه الانحرافات لها أسباب عديدة منها:

- **أسباب متعلقة بالمعيار:** عندما لا يبلغ أي من العاملين المعيار المحدد، أو نسبة قليلة منهم هي التي تبلغه، معنى ذلك أن هذا المعيار عال وغير واقعي ولا بد من تعديله ليتناسب مع طاقة العاملين.
- **أسباب متعلقة بالعاملين:** إما أن لا يكون للعاملين كفاءة ولا مهارة عالية، وهنا لا بد من إعادة تدريبهم بشكل يرفع من مهاراتهم، وإما أن يكون العاملون ماهرين، ولكنهم مهملين في عملهم، وهنا على المؤسسة أن تبحث عن الأسباب، فقد تكون الأجور متدنية، أو علاقتهم بالمشرفين سيئة، ومن ثم فلا بد من معالجة هذا الأمر.

- **أسباب متعلقة بالظروف:** قد تتجمع مجموعة من الظروف تؤدي إلى انخفاض إنتاجية العامل وإنتاجية المؤسسة بشكل عام، ومن هذه الظروف (قلة الموارد، عدم الاستقرار السياسي، الركود الاقتصادي، الكوارث الطبيعية).<sup>3</sup>

### المطلب الخامس: أدوات وأنواع الرقابة الإدارية

سنتناول في هذا المطلب أدوات وأنواع الرقابة الإدارية

1 - زاهر عبد الرحيم عاطف، مرجع سبق ذكره، ص 40، 41.

2 - نعيم إبراهيم الظاهر، مرجع سبق ذكره، ص 196.

3 - هاني خلف الطراونة، مرجع سبق ذكره، ص 170، 171.



## الفرع الأول: أدوات الرقابة الإدارية

وهي بمثابة وسائل يستعملها المراقبون لتمكنهم من مراقبة أي نشاط داخل المؤسسة وهي:

### - الملاحظة الشخصية

وهي أداة ووسيلة رقابية تستعمل للحصول على معلومات ملائمة لجميع المجالات الرئيسية، وتستخدمها الإدارة على اختلاف مستوياتها مثل: المدير العام، مدراء إدارات المساعدين، ورؤساء الأقسام والموظفين ومشرفي العمل. فالمدير بالتحديد يجب أن يتمتع بالحس الرقابي.

وتعتبر الملاحظة الشخصية وسيلة رقابية معروفة ومفيدة، إذ أن الزيارات والجولات المدروسة للمدير لها تأثير جيد على الأفراد، حيث أن وجود الرئيس يكشف عن الاهتمام بما يقومون به من عمل.<sup>1</sup>

### - الوسائل

هي التي تصل طرق إنجاز العمليات ذهنياً أو يدوياً أو آلياً، وبالرغم من نمطية الوسائل إلا أنها ليست ثابتة في كل وقت، بل يجب تحسينها باستمرار للحصول على وسائل أفضل.

### - الإجراءات

تعبّر عن تسلسل عملي للعمليات مع تحديد الوسائل المستخدمة، والشخص الذي يستخدمها وزمن استخدامها.

### - الأنظمة

هي الإجراءات المتشابهة التي تتجمع مع بعضها بالطريقة التي تجعل كل العمليات المتكررة لأي نشاط رئيسي في المشروع يمكن تحديدها مقدماً. مثال ذلك مصنع لتركيب أجهزة الكمبيوتر فإن صاحب المصنع أو المشرف على الرقابة يعلم مسبقاً كيف تكون الإجراءات.

### - الإحصائيات:

هي غالباً ما توجد في السجلات والتقارير وهي ذات أهمية لأنها تساعد في عملية الرقابة بإجراءات المقارنات بين النتائج الماضية والنتائج الحالية واقتراح الطريق إلى المستقبل.

1 - علي عباس، الرقابة الإدارية في منظمات الأعمال، ط1، عمان: إثراء للنشر والتوزيع، 2008، ص ص 86، 87.

### -التقارير

هي في الغالب تستخرج من السجلات، فالبيانات المسجلة ما هي إلا تلخيص واستنتاج تبين توصيات للإدارة على شكل تقارير، ومن البيانات والسجلات التي تركز عليها هذه التقارير يمكن للقائمين بعملية الرقابة تقييم مصادر المعلومات<sup>1</sup>، وهناك مواصفات أخرى لا تقل أهمية عنها نذكر منها:

- أن يحوز التقرير على التركيز والاهتمام والوضوح والدقة.
- أن تكتشف القوائم الموجزة عن الانحرافات السلبية في العمل بغرض تصويبها في التطبيق القادم.
- أن توضح بجلاء اتجاه ونطاق الانحراف وتأثيره في المستقبل وتقتراح التوصيات الملائمة لمعالجتها.<sup>2</sup>

### -المعايير

وهي من أهم أدوات الرقابة الإدارية، وقد يعرف المعيار بأنه وسيلة أو طريقة أو إجراء يستخدم للمساعدة في تنفيذ عمل معين، وبتحديد أكثر فهي الأساس أو التحديد المقدم لتنفيذ عمل معين، وبذلك فهي تتعلق بالإنجاز المقبل للأعمال.<sup>3</sup>

### الفرع الثاني: أنواع الرقابة الإدارية

اختلف الباحثين في تحديد أنواع الرقابة الإدارية سواء تعلق الأمر بالتسمية أو بالمعايير المستخدمة في تصنيفها، وبالتالي اجتهدنا في تقديم بعض أهم هذه التصنيفات وهي كالتالي:

#### أولاً: أنواع الرقابة من حيث وقت ممارستها

يعتبر المعيار المعمول به في هذا النوع من أنواع الرقابة هو معيار الوقت أو الزمن الذي يتم ممارسة الرقابة فيه، ويُجمع الفقهاء\* على تقسيم الرقابة من حيث وقت ممارستها إلى رقابة سابقة (وقائية) ورقابة متزامنة ورقابة لاحقة.

### -الرقابة السابقة Le Contrôle a prairie

وهي تمارس حيال موضوع القرار أو الإجراء قبل أن يستكمل مقومات إصداره، وبذلك تعتبر السابقة مرحلة يمر بها القرار قبل أن يصبح نافذاً وقابلاً للتنفيذ. وغالباً ما ترتبط فكرة الرقابة السابقة بالوصاية الإدارية

1 - زاهد محمد ديري، مرجع سبق ذكره، ص 24.

2 - علي عباس، مرجع سبق ذكره، ص 89.

3 - زاهد محمد ديري، مرجع سبق ذكره، ص 24، 25.

\*-الفقهاء: المقصود بهم فقهاء القانون الإداري والاقتصاد.

حيث يبدو فيها الرقيب كممثل لسلطة الوصاية، لذا فهي تعد بمثابة مشاركة للإدارة في تصرفاتها ويكون إجازة التصرف بمثابة التصديق عليه.<sup>1</sup>

وتعرف كذلك بأنها: الرقابة على أساس التنبؤ أو توقع الخطأ واكتشافه قبل حدوثه، حيث يأخذ هذا النوع في الحسبان ضرورة الاستعداد لمواجهة الخطأ أو الحيلولة دون حدوثه، فمثلاً: يجب اختيار وتعيين الموارد البشرية التي تستوفي شروط ومتطلبات الوظائف المختلفة، والموارد المستخدمة في الإنتاج يجب أن تطابق مستويات الجودة المقبول، ويجب أن تتوافر في المكان والزمان المناسبين، والموارد المالية يجب أن تتوافر بالقدر المناسب وفي الأوقات المناسبة، وهذه الرقابة مصممة لزيادة احتمالية تطابق النتائج الفعلية مع النتائج المخططة.<sup>2</sup>

#### - الرقابة المترامنة

يقصد بهذا النوع مراقبة سير العمل أولاً بأول، أي بدايته وحتى نهايته، فنقيس الأداء الحالي ونقيمه بمقارنته مع المعايير الموضوعية لاكتشاف الانحراف أو الخطأ لحظة وقوعه والعمل على تصحيحه فوراً لمنع استفحال أثره الضار ولوقف تفاقم حجم الخسارة<sup>3</sup> مثال ذلك عامل يدخن أمام آلة للغاز في المصنع لا بد أن يوبخ في نفس اللحظة حتى لا يعيدها.

#### - الرقابة اللاحقة Post contrôle

تنصب الرقابة اللاحقة على ما صدر فعلاً من تصرفات الإدارة القانونية وأعمالها المادية، ولهذه الرقابة صورا عددية تختلف باختلاف وقت وأسلوب ممارستها، فيمكن أن تتم بأسلوب التفتيش الذي يتناول الفحص على الطبيعة وإعادة دراسة الأوضاع للوقوف على ما شابها من أخطاء أو تقصير ويمكن أن تتم بأسلوب المراجعة لمستندات الوحدة الإدارية<sup>4</sup> أي عن طريق فحص السجلات والفاتورات والتأكد من صحتها ومدى مطابقة تلك الأرقام.

#### ثانياً: أنواع الرقابة من حيث الجهة القائمة بها

تنقسم الرقابة من حيث الجهة القائمة بها إلى قسمين أساسيين وهما الرقابة الداخلية والرقابة الخارجية، ويستند هذا التقسيم إلى اختلاف المعيار المتبع في هذا الشأن.

1 - حسين عبد العالي محمد، مرجع سبق ذكره، ص 147، 148.

2 - حسين حريم، مرجع سبق ذكره، ص 311.

3 - علي عباس، مرجع سبق ذكره، ص 26، 27.

4 - حسين عبد العال محمد، مرجع سبق ذكره، ص 148.

### -الرقابة الداخلية

هي رقابة ذاتية تمارسها الإدارة على نفسها وتتم ممارستها من داخل الوحدة سواء كانت وزارة أو هيئة أو محافظة، ويكون طرفي الرقابة من الوحدة ذاتها.

وتتخذ الرقابة الداخلية صوراً مختلفة من حيث الشكل والمضمون، فمن حيث الشكل تمثلت الرقابة في الرقابة الرئاسية، ومن حيث المضمون فقد امتدت تلك الرقابة لكافة صور النشاط بالوحدة، وتعدّها مرحلة تقييم الأداء والفاعلية.<sup>1</sup>

### -الرقابة الخارجية

هي عملية الفحص الفني المحايد من طرف خارج المنظمة الإدارية لغرض التحقق من سلامة التصرفات ومدى الكفاءة في تحقيق الأهداف.

ويضيف البعض أن الرقابة الخارجية هي تلك الرقابة التي تتولاها أجهزة مستقلة تماماً عن الوحدات الخاضعة للرقابة، بحيث تستهدف التأكد من مدى تحقيق تلك الوحدات لمسؤولياتها وللاستخدام الأمثل للقوى العاملة<sup>2</sup>. مثال ذلك وحدات الجمارك وبعض وحدات الدرك الوطني والأمن الوطني حينما تحقق في بعض التجاوزات في مصانع ومعامل ... .

### ثالثاً: الرقابة من حيث مستوياتها الإدارية

تصنف الرقابة وفق هذا المعيار إلى ثلاثة أنواع وهي:

**-الرقابة على مستوى الفرد:** يسعى هذا النوع من الرقابة الإدارية إلى تقييم أداء الأفراد العاملين ومعرفة مستوى كفاءتهم في العمل وسلوكهم وذلك بمقارنة أدائهم مع المعايير الخاصة بذلك.

**-الرقابة على مستوى الوحدة:** يهدف هذا النوع إلى قياس وتقييم الإنجاز الفعلي لإدارة واحدة أو قسم من أقسام لمعرفة مدى كفاءة أدائها لمهامها وتحديد الأهداف المطلوبة منها.

**-الرقابة على مستوى الشركة أو المؤسسة ككل:** وهو المستوى الثالث للرقابة في المؤسسات والشركات والغرض منه تقييم الأداء الكلي فيها ومعرفة مدى كفاءتها في تحقيق الأهداف العامة التي تعمل من أجل تحقيقها مثل النسب الربحية التي تم تحقيقها في نهاية السنة.<sup>3</sup>

1 - حسين عبد العال محمد، مرجع سبق ذكره، ص 122، 123.

2 - المرجع نفسه، ص 145، 146.

3 - علي عباس، مرجع ذكره، ص 27، 28.

#### رابعاً: الرقابة من حيث نوعية الانحراف

تصنف الرقابة وفق هذا المعيار إلى نوعين، رقابة إيجابية ورقابة سلبية:

- **الرقابة الإيجابية:** يقصد بهذا النوع من الرقابة تحديد الانحرافات الإيجابية لمعرفة أسبابها وتدعيمها ثم الاستفادة بشكل آخر في المستقبل. كأن يمارس الموظف داخل المؤسسة المهام المكلف بها، بالإضافة إلى قيامه بمهام أخرى غير المكلف بها بأداء جيد، وهذا ما يجعل رئيسه ينقله إلى ذلك المكتب للاستفادة من براعته وسرعته في إنجاز تلك المهام.

- **الرقابة السلبية:** ويقصد بها الكشف عن الأخطاء والانحرافات السلبية وتحديد معرفة أسبابها ومسبباتها والعمل على تصحيحها واتخاذ الإجراءات اللازمة لمنع تكرار حدوثها في المستقبل<sup>1</sup>. مثل إذا لاحظ مدير المؤسسة تعمد أحد موظفيه في التماطل لإنجاز المهام المكلف بها، كتأخره في دراسة بعض الملفات المقدمة له في الوقت المطلوب، يقوم بتوبيخه شفويًا أو معاقبته بالخصم (خصم الراتب)، ويحذره من تكرار ذلك في المستقبل، لأنه بذلك التباطؤ يعطل مصالح المواطنين ويعرض المؤسسة للنقد من طرفهم، كما يعرض المدير إلى العقاب من قبل رؤسائه.

#### خامساً: الرقابة من حيث تنظيمها

تصنف الرقابة طبقاً لهذا المعيار إلى ثلاثة أنواع:

- **الرقابة الدورية:** وهي التي تنفذ كل فترة زمنية، أي حسب جدول زمني منتظر، حيث يتم تحديدها يومياً أو أكثر كل أسبوع، أو كل شهر، وقد يوضع الجدول الزمني على أساس ربع أو نصف سنة.

- **الرقابة المستمرة:** وتتم عن طريق المتابعة والإشراف والتقييم المستمر لأداء العمل.

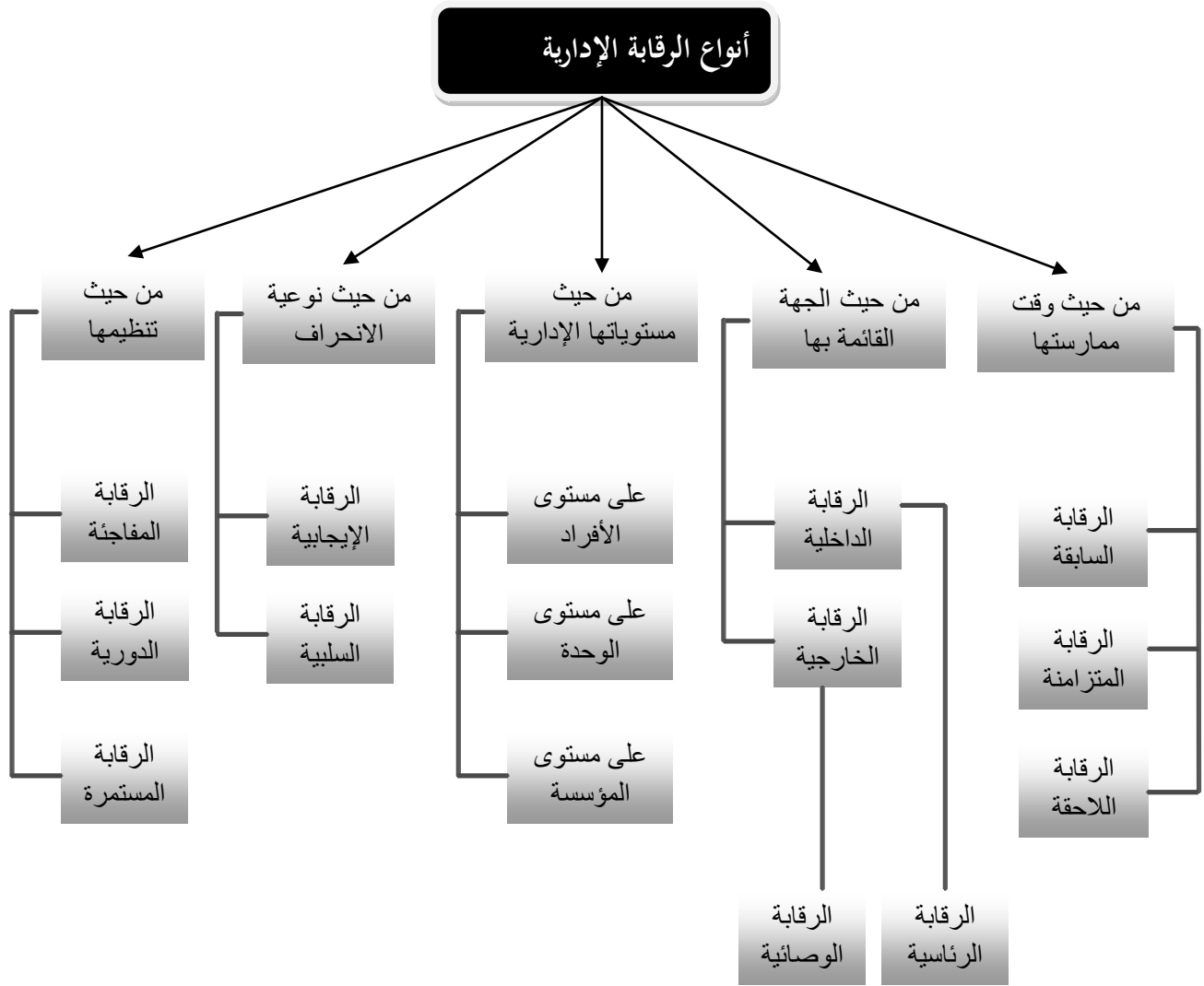
- **رقابة مفاجئة:** وهو ذلك النوع من الرقابة الإدارية الذي يتم بصورة مفاجئة ودون سابق إنذار من أجل مراقبة العمل وضبطه دون اتخاذ ترتيبات مسبقة من المدير أو الرئيس المباشر<sup>2</sup>.

وهذا النوع يصلح أكثر للدول المتخلفة، نظراً للانتشار الكبير لظاهرة الفساد الإداري فيها ومحاولة الموظفين إخفاء ما يقومون به من تجاوزات وسلوكات منحرفة كالبطء والروتين والرشوة... الخ.

1 - علي عباس، مرجع ذكره، ص ص 28، 29.

2 - المرجع نفسه، ص 29.

الشكل رقم (01): يوضح أنواع الرقابة الإدارية



هذا الشكل من تصميم الطالب بناء على ما تقدم من معلومات

الجدول رقم (01): يوضح تصنيف أنواع الرقابة الإدارية حسب معيار التقدم والتخلف، من خلال الاستناد

لدرجات الفساد الإداري

رقابة دورية	رقابة إيجابية	رقابة على مستوى المؤسسة	رقابة داخلية	رقابة سابقة	دول متقدمة
رقابة مستمرة	رقابة سلبية	رقابة على مستوى الوحدة	رقابة خارجية	رقابة لاحقة	دول نامية
رقابة مفاجئة	رقابة سلبية	رقابة على مستوى الفرد	رقابة خارجية	رقابة متزامنة	دول متخلفة

هذا الجدول من تصميم الطالب بناء على ما تقدم من معلومات

مما سبق ذكره في هذا المبحث حول مفهوم الرقابة الإدارية، توصلنا إلى أن الرقابة الإدارية من بين أهم الآليات الفعالة التي تقي الإدارة العامة من الفساد الإداري وتحد منه، ولعل التطبيق الصحيح والفعال لقواعدها النظرية ما جعل الإدارة العامة في الدول المتقدمة تصعد إلى القمة (إدارة مثالية، نموذجية)، والإدارة العامة في الدول المتخلفة تبقى في الحضيض (إدارة متخلفة، ينهاكها الفساد)، حيث نجد أن التطبيق الصحيح والسليم للسياسات والاستراتيجيات يولد النتائج المرضية والمرجوة.

## المبحث الثاني: مفهوم الفساد الإداري

يعد الفساد الإداري من بين أعظم المشاكل التي عانت وما زالت تعاني منها الإدارة العامة، وأكبر عائق أمام تقدم ورقي الدول، كما يعتبر حجر عثرة أمام الدولة لتحقيق التنمية، ومع ازدياد وتنوع وتعقد هياكل ووظائف الإدارة العامة ازداد حجمه وتنوعت مظاهره، وبالتالي صعب على الدول التحكم فيه والتخفيف من حدته، ولتوضيح ذلك أكثر سنتطرق إلى مفهوم الفساد الإداري (تعريفه، معايير، جذوره التاريخية، أسبابه، خصائصه، مظاهره وأنواعه، آثاره).

### المطلب الأول: تعريف الفساد الإداري ومعايير

وباختصار سنتناول في هذا المطلب تعريف الفساد الإداري لغة واصطلاحاً.

#### الفرع الأول: تعريف الفساد الإداري

##### أولاً: الفساد لغة

- **فسد:** الفساد: نقيض الصلاح، فَسَدَ، يَفْسُدُ، وَيَفْسِدُ، وَفَسَدَ، فَسَادًا، وَفُسُودًا، فَهُوَ فَاسِدٌ وَفَسِيدٌ فِيهِمَا، وَلَا يُقَالُ انْفَسَدَ، وَأَفْسَدْتُهُ أَنَا، نَصَبَ فُسَادًا لِأَنَّهُ مَفْعُولٌ لَهُ أَرَادَ يَسْعُونَ فِي الْأَرْضِ لِلْفُسَادِ.

وقوم فسدى كما قالوا ساقط وسقطى.<sup>1</sup>

- **الفساد:** التَلَفٌ وَالْعَطَبُ. والاضطراب والحلل. والجذبُ والقحطُ وفي التنزيل العزيز: ﴿ظَهَرَ الْفَسَادُ فِي الْبَرِّ وَالْبَحْرِ بِمَا كَسَبَتْ أَيْدِي النَّاسِ لِيُذِيقَهُمْ بَعْضَ الَّذِي عَمِلُوا لَعَلَّهُمْ يَرْجِعُونَ﴾<sup>2</sup>. وإلحاق الضرر. وفي التنزيل

العزيز: ﴿وَيَسْعُونَ فِي الْأَرْضِ فَسَادًا﴾<sup>3</sup>.

- **(والفساد:** أَخَذُ الْمَالِ ظُلْمًا) بغير حق، هكذا فسّر مُسْلِمُ الْبَطِينُ، وقله تعالى: ﴿لِلَّذِينَ لَا يُرِيدُونَ عُلُوًّا فِي الْأَرْضِ وَلَا فَسَادًا وَالْعَاقِبَةُ لِلْمُتَّقِينَ﴾<sup>4</sup>.

ويقال: أفسد المال يُفْسِدُهُ إِفْسَادًا وَفَسَادًا<sup>5</sup>. وفي قوله تعالى: (وَاللَّهُ لَا يُحِبُّ الْفُسَادَ)<sup>6</sup>.

1 - لسان العرب، مرجع سبق ذكره، ص 335.

2 - سورة الروم، الآية 41.

3 - المعجم الوسيط، مرجع سبق ذكره، ص 688.

4 - سورة القصص، الآية 83.

5 - تاج العروس، مرجع سبق ذكره، ص 496، 497.

6 - سورة البقرة، الآية 205.



أما الفساد في اللغة الفرنسية تعددت معانيه وتختلف دلالاته باختلاف استعمالاته، إذ يرد بمعنى وسيلة لرشوة قاض أو حاكم: (Moyens de corrompre un juge) أو تحريفًا لنص، كما قد يرد بمعنى الجور والاضطهاد (oppression) أو الظلم الواضح (injustice)، أو التخريب والتدمير والتلف والإبادة (Destruction) والانحلال والتعفن (Putréfaction)، كما قد يعني السرقة والاختلاس (Volerie) والابتزاز (Extorsion) والإسراف ولتبذير (Extravagance) أو خرق القوانين (Violation des lois) أو اغتصاب السلطة (Tyrannie).

أما في اللغة الإنجليزية فله دلالات واستعمالات متعددة أيضًا، حيث اشتق مصطلح الفساد (Corruption) من الفعل اللاتيني (Rumpere) والذي يعني كسر شيء ما، وقد يكون هذا الشيء المراد كسره هو مدونة لسلوكات أخلاقية أو اجتماعية، وغالبًا ما تكون قاعدة إدارية للحصول على كسب مادي.<sup>1</sup>

#### ثانياً: الفساد اصطلاحاً

تعددت تعاريف مفهوم الفساد بتعدد جوانبه المتعلقة به واتجاهاته المختلفة، وذلك تبعاً لاختلاف الثقافات والقيم السائدة، كما يختلف باختلاف الزاوية التي ينظر إليها من خلال المهتم ما بين رؤية سياسية، أو اقتصادية، أو اجتماعية، أو إدارية، وهو ما يبرر اختلاف في تحديد مفهوم الفساد.

- ومن هذه المفاهيم ما عرفه السيد "شتار" بأنه: "استخدام السلطة العامة من أجل كسب أو ربح شخص، أو من أجل تحقيق هيبة أو مكانة اجتماعية، أو من أجل تحقيق منفعة لجماعة، أو طبقة ما بالطريقة التي يترتب عليها خرق القانون، أو مخالفة التشريع ومعايير السلوك الأخلاقي.
- حيث عرف مشروع اتفاقيات الأمم المتحدة لمنع الفساد بأنه: "القيام بأعمال تمثل أداء غير سليم للواجب، أو استغلال لموقع أو سلطة بما في ذلك أفعال الإغفال توقعاً لمزية، أو سعيًا للحصول على مزية يوعد بها، أو تعرض أو تطلب بشكل مباشر أو غير مباشر، أثر قبول مزية ممنوحة بشكل سواء للشخص ذاته أو لصالح شخص آخر".
- وعرفت منظمة الشفافية الدولية الفساد بأنه: "كل عمل يتضمن استخدام المنصب العام لتحقيق مصلحة خاصة ذاتية لنفسه أو لجماعته".<sup>2</sup>

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

2 - محمد محمود معابرة، الفساد الإداري وعلاجه في الشريعة الإسلامية "دراسة مقارنة بالقانون الإداري"، ط 1، عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع، 2011، ص ص 72، 73.

- إلا أن التعريف المعتمد في جميع الكتابات قدم من قبل البنك الدولي الذي عرف الفساد على أنه: "سوء استغلال السلطة العامة من أجل الحصول على مكاسب خاصة".
- ويعرف الفساد في موسوعة العلوم الاجتماعية بأنه: "استخدام النفوذ العام لتحقيق أرباح أو منافع خاصة، وهذا يشتمل جميع أنواع الرشاوي للمسؤولين المحليين أو السياسيين".<sup>1</sup>

### ثالثاً: الفساد من منظور الشريعة الإسلامية

الفساد أو الإفساد في شريعة الإسلام من كبائر المعاصي أو الذنوب، وهو حرام بإجماع العلماء، للأدلة الكثيرة الناهية عنه في القرآن الكريم والسنة النبوية، لما له من أذية كبيرة للمسلمين والمسلمات وغيرهم، ويختلف الحكم الشرعي على الفساد باختلاف خطورة الجريمة وآثارها الضارة.

فمن آي القرآن المجيد في تحريم الفساد والنهي عنه، والنهي يقتضي التحريم<sup>2</sup>، حيث ورد في خمسين آية نورد منها الآتي:<sup>3</sup>

قوله تعالى: ﴿وَإِذَا تَوَلَّى سَعَى فِي الْأَرْضِ لِيُفْسِدَ فِيهَا وَيُهْلِكَ الْحَرْثَ وَالنَّسْلَ وَاللَّهُ لَا يُحِبُّ  
الْفُسَادَ﴾<sup>4</sup>، وقوله تعالى: ﴿وَابْتَغِ فِيمَا آتَاكَ اللَّهُ الدَّارَ الْآخِرَةَ وَلَا تَنْسَ نَصِيبَكَ مِنَ الدُّنْيَا وَأَحْسِنَ كَمَا أَحْسَنَ  
اللَّهُ إِلَيْكَ وَلَا تَبْغِ الْفُسَادَ فِي الْأَرْضِ إِنَّ اللَّهَ لَا يُحِبُّ الْمُفْسِدِينَ﴾<sup>5</sup> وقوله أيضاً: ﴿تِلْكَ الدَّارُ الْآخِرَةُ  
نَجْعَلُهَا لِلَّذِينَ لَا يُرِيدُونَ عُلُوًّا فِي الْأَرْضِ وَلَا فَسَادًا وَالْعَاقِبَةُ لِلْمُتَّقِينَ﴾<sup>6</sup>، وقوله كذلك: ﴿وَلَا تُفْسِدُوا فِي  
الْأَرْضِ بَعْدَ إِصْلَاحِهَا﴾<sup>7</sup>، وفي قوله سبحانه: ﴿فَهَلْ عَسَيْتُمْ إِنْ تَوَلَّيْتُمْ أَنْ تُفْسِدُوا فِي الْأَرْضِ وَتُقَطِّعُوا  
أَرْحَامَكُمْ﴾<sup>8</sup>.

1 - هاشم الشمري وإيثار الفتلي، الفساد الإداري والمالي وآثاره الاقتصادية والاجتماعية، ط1، عمان: دار اليازوري العلمية للنشر والتوزيع، 2011، ص ص 18، 19.

2 - مجموعة مؤلفين أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية، مكافحة الفساد، ط1، عمان: الأكاديميون للنشر والتوزيع، 2014، ص 17.

3 - علاء فرحان طالب وعلي الحسين حميدي العامري، استراتيجيات محاربة الفساد الإداري والمالي مدخل تكاملي، عمان: دار الأيام للنشر والتوزيع، 2014، ص 14.

4 - سورة البقرة، الآية 205.

5 - سورة القصص، الآية 77.

6 - سورة القصص، الآية 83.

7 - سورة الأعراف، الآية 56.

8 - سورة محمد، الآية 22.

أما عن السنة النبوية في أقوال رسول الله ﷺ نورد منها الآتي: قول النبي ﷺ في حجة الوداع: «إن دمائكم وأموالكم وأعراضكم عليكم حرام».<sup>1</sup> وقوله ﷺ: «كل المسلم على المسلم حرام: دمه وماله وعرضه...».

كما ذكر الفساد في أقوال الأئمة رضي الله عنهم:

من أقوال أمير المؤمنين علي بن أبي طالب في الفساد: «من فسدت بطائته كان كمن غصّ بالماء فإنه لو غص بغيره لأساغ الماء غصّته» «من خانته وزيره فسد تدبيره» «كذب السفير يولد الفساد...».

وقال الإمام الحسين رضي الله عنه: «إني لم أخرج أشرا ولا بطرا ولا مفسدا...».

وعن الإمام محمد الباقر قال: «إن الرجل إذا جمع مالا حرام لم يقبل منه حج ولا عمرة ولا صلة رحم حتى أن يفسد...».<sup>2</sup>

رغم اختلاف الباحثين والمؤسسات الدولية والأديان في إعطاء تعريف واحد متفق عليه للفساد إلا أن كل البشرية تتفق على نبذ الفساد بكل أنواعه لما له من مخاطر هدامة للأفراد والدول، وباعتباره كذلك الأصل لكل المشاكل والآفات والصراعات التي يعاني منها الإنسان، لما يحمله من معان الانحراف وطغيان ذاتية الإنسان المتوحشة، حيث تطفئ فيه المصالح الخاصة للفرد على حساب المصالح العامة للمجتمع، والإسلام يرى عكس ذلك، إذ يؤكد على أنه تبدأ حرية الفرد عندما تنتهي حرية الآخرين.

#### رابع: الفساد الإداري اصطلاحا

تعددت تعريفات الفساد الإداري بين المؤسسات الدولية والأكاديميين ومن بين هذه التعاريف نذكر التالي:

##### أ- المؤسسات الدولية:

- منظمة الأمم المتحدة: تعرف الفساد الإداري بأنه: "إساءة استخدام القوة العمومية أو المنصب أو السلطة للمنفعة الخاصة سواء عن طريق الرشوة أو الابتزاز أو استغلال النفوذ أو المحسوبية أو الغش أو تقديم الإكراميات للتعجيل بالخدمة.

- تعريف صندوق النقد الدولي: هو استغلال السلطة لأغراض خاصة في تجارة الوظيفة أو الابتزاز أو المحاباة أو إهدار المال العام أو التلاعب فيه وسواء كان ذلك مباشرا أو غير مباشر.

- تعريف البنك الدولي: بأنه إساءة استعمال الوظيفة العامة للكسب الخاص، فالفساد يحدث عندما يقوم موظف بقبول أو طلب، أو ابتزاز أو رشوة، لتسهيل عقد أو إجراء طرف لمنافسة عامة، كما يتم عندما يعرض

1 - مجموعة مؤلفين أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية، مرجع سبق ذكره، ص 19.

2 - علاء فرحان طالب وعلي حسين حميدي العامري، مرجع سبق ذكره، ص 16.

وكلاء أو وسطاء لشركات أو أعمال خاصة، تقديم رشوة للاستفادة من سياسات أو إجراءات علمية للتغلب على المنافسين وتحقيق الأرباح خارج إطار القوانين المرعية.<sup>1</sup>

- أما منظمة الشفافية العالمية 2005: فقد عرفت أنه: "استخدام المنصب العام لتحقيق مصالح خاصة".<sup>2</sup>  
ب- الأكاديميين:

وفي الأدب الإداري اختلف الكتاب والباحثون حول مفهوم الفساد الإداري وتباينت وجهات نظرهم بصده، وذلك نتيجة لاختلاف وتباين المدارس الفكرية والفلسفية التي ينتمي إليها كل منهم، ولذلك نجد أن كل باحث أو كاتب يضع التعريف أو المفهوم الذي يتفق مع موضوع بحثه، ومما تقدم يمكن عرض بعض التعاريف الشائعة للفساد الإداري كالتالي:

- (الأعرجي): يعرفه بأنه: "فقدان السلطة القيمية وبالتالي إضعاف فاعلية الأجهزة الحكومية.
- أما (الكبيسي): فيشير إلى أنه: "سلوك بيروقراطي منحرف يستهدف تحقيق منافع ذاتية بطرق غير مشروعة وبدون وجه حق".
- ويعرف (Caidan Caiden): الفساد الإداري على أنه: "السلوك المنحرف عن الواجبات الرسمية، محاباة لاعتبارات خاصة كالأطماع المالية والمكاسب الاجتماعية، وارتكاب مخالفات ضد القوانين لاعتبارات شخصية".
- وقد عرف (حرب): الفساد الإداري بأنه: "الإخلال بشرف الوظيفة ومهنتها وبالقيم والمعتقدات التي يؤمن بها الشخص".
- و (الجابري والقيسي): يرونه: "سوء استخدام السلطة العامة لتحقيق مكاسب خاصة مادية كانت أو معنوية".
- ويراه (لونا): بأنه: "عملية السرقة لثروات الأمة...".
- ويعرفه (حجازي): بأنه: "الانحراف الأخلاقي لمسؤولين في الحكومة والإدارة".
- ويعبر عنه (باولو): بأنه: "سلوكيات منحرفة عن الواجبات الرسمية تحقيقا لمكاسب مادية واجتماعية أو ارتكاب مخالفات قانونية تحقيقا لاعتبارات ذاتية".
- ويراه (بلوك Block): بأنه: "انحراف عن الالتزام بالقواعد القانونية".
- وقرنه (Defleur): بأنه: "انتهاك قواعد السلوك الاجتماعي فيما يتعلق بالمصلحة العامة".<sup>3</sup>

1 - حنان جيلاني ، الحكم الراشد كآلية لمكافحة الفساد الإداري في الجزائر، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر في العلوم السياسية، كلية الحقوق، جامعة المسيلة، الجزائر، 2013-2014، ص 46.

2 - علال فرحان طالب وعلي حسين العامري، مرجع سبق ذكره، ص 17.

3 - المرجع نفسه، ص ص 17، 22، 23.

ومما تقدم من تعاريف الفساد الإداري نستنتج أن جل هؤلاء الباحثين يتفقون على أن الفساد الإداري هو استخدام المنصب أو الوظيفة العامة أو الخاصة بطريقة مخالفة للقانون المعمول به داخل المؤسسة للحصول على مكاسب مادية أو مصالح خاصة (ذاتية) على حساب المصلحة العامة، ولم يحددوا مجاله الجغرافي، فهو معضلة تعاني منها الدول المتقدمة والمتخلفة لكن بدرجات متفاوتة، نتيجة لاختلاف طبيعة المجتمعات ومستواها الحضاري والعلمي والتكنولوجي والاقتصادي وأنظمتها السياسية وثقافة ووعي أفرادها (الذهنية).

### الفرع الثاني: معايير الفساد الإداري

في هذا الإطار يمكن رصد أربعة معايير هي: المعيار القيمي، المعيار المصلحي، المعيار القانوني ومعياري الرأي العام.

**- المعيار القيمي:** يعتبر الفساد شكلا من أشكال الخروج عن القيم السائدة في المجتمع ضمن الإطار الوظيفي، باعتبار هذه القيم مما يجب الالتزام به، وعادة ما يكون هذا الانحراف لتحقيق مصلحة شخصية أو ما شابهها. لكن ما يسجل على هذا المعيار أو مفهوم القيم ذاتها غير محدد، فضلا عن نسبية ثباته، وكذلك صعوبة قياسه والتحقق منه، بل إن الفساد الإداري ليس بالضرورة يكون انحرافا على القيم السائدة في المجتمع بل قد يكون صادرا عن الالتزام بهذه القيم المختلفة عن أنماط السلوك الصحيح.<sup>1</sup>

**- المعيار المصلحي:** يعتبر الفساد تقدما للمصلحة الخاصة على المصلحة العامة، يقوم به شخص أنيطت به رسميا مهمة الحفاظ على المصلحة العامة. والتعريفات التي تعتمد هذا المعيار تصنف لدى بعض الباحثين على أنها التعريف الكلاسيكي للفساد وتدور حول معنى واحد هو "إساءة استخدام المنصب العام أو السلطات أو الموارد لتحقيق منافع خاصة". وقد انتقدت التعريفات القائمة على هذا المعيار بعدم وجود أسس تحدد معنى سوء الاستخدام، بالإضافة إلى كيفية تحديد مفهوم المصلحة العامة، ومن الذي يحددها، وكيف يمكن تمييز العام عن الخاص في الواقع العملي. يضاف إلى ذلك إغفاله للفساد الإداري الذي يمكن أن يحدث في المؤسسات الخاصة (التي ترعى مصالح خاصة لأصحابها).<sup>2</sup>

**- المعيار القانوني:** يحصر الفساد الإداري في خرق القوانين والأنظمة والتعليمات التي يجب مراعاتها وظيفيا، هذا الخرق يقرن عادة بالسعي وراء منفعة شخصية. لكن التعريفات التي اعتمدت هذا المعيار انتقدت من أكثر من وجه، منها أن القانون ذاته يمكن أن يكون موضوعا لإضفاء الشرعية على بعض التصرفات الفاسدة، بالإضافة إلى

1 - أحمد طعيمة، "الفساد الإداري دراسة نظرية تحليلية"، مجلة البحوث السياسية والإدارية، العدد 5، ديسمبر 2014، ص 8.

2 - المرجع نفسه، ص 8، 9.

وجود أنواع من السلوك المنحرف الذي لا ينتهك القانون بشكل صريح، أو يمكن لصاحبه أن يراوغ أو يتخلص من الوقوع تحت طائلته.<sup>1</sup>

**-معيار الرأي العام:** ينظر هذا الاتجاه إلى الفساد بوصفه نتيجة مجموعة من الاختلالات الكامنة في الهياكل الاجتماعية والاقتصادية والسياسية للمجتمع، وعلى هذا الأساس فإنه لكي يتم الكشف عن أسباب الفساد ومظاهره داخل المجتمع يجب تحديدها داخل البناء الاجتماعي الشامل، فترك تحديد ما يراه فاسدا من تصرفات الإداريين وما لا يراه كذلك إلى الجمهور العام والموظفين، حيث قسم "هايد نهايمر" الفساد إلى ثلاثة أنواع لكل تعريفه الخاص وهي:

**الفساد الأسود:** وهو يتضمن كافة السلوك الذي يحظى باتفاق الجمهور على اعتباره سلوكا فاسدا ينبغي التخلص منه ومعاقبة من يقومون به.

**الفساد الأبيض:** ويتضمن كافة السلوك الذي يحظى باتفاق الجمهور على أنه سلوك يمكن التغاضي عنه وعدم معاقبة من يقومون به.

**الفساد الرمادي:** وهو يتضمن السلوك الذي لا يجري الاتفاق بين الأطراف المعنية على إدانته.<sup>2</sup> وقد انتقد هذا المعيار بدوره، لكون أن الرأي العام يتذبذب في الكثير من الأحيان، فعند اكتشاف فضيحة من فضائح الفساد، نجد أن الرأي العام يتشدد ويقوى ولكنه يضعف مع مرور الوقت، وربما يتسامح أخيرا.<sup>3</sup>

### المطلب الثاني: الجذور التاريخية للفساد الإداري

لابد من القيام بالبحث والتقصي على الظهور الأول أو البدايات الأولى للفساد الإداري، مع التطرق لأهم حالاته عبر عصور التاريخ (القديم، ثم الوسيط، ثم الحديث)، حيث عرفت الحضارات عبر هذه العصور تطورا كبيرا في مظاهره وأنواعه، نتيجة لتطور حياة المجتمعات من تقليدية إلى حديثة إلى معاصرة، مع ازدياد حجم السكان وتعدد الإدارة العامة (شكلا ومضمونا).

### الفرع الأول: الفساد في العصر القديم

ترجع الجذور التاريخية للفساد إلى العهود السحيقة جدا، فقد ظهر منذ نشأة الخليقة، حيث أن أول مخالفة فساد في تاريخ البشرية سجلت هي حادثة "قتل قابيل لأخيه هابيل" وهما ابني "آدم عليه السلام"، والتي

1 - أحمد طعيبة، مرجع سبق ذكره، ص 9.

2 - محمد محمود معاصرة، مرجع سبق ذكره، ص ص 95، 96.

3 - أحمد طعيبة، مرجع سبق ذكره، ص 09.

ذكرت في القرآن الكريم، إذ قال جلّ وعلى: ﴿فَطَوَّعَتْ لَهُ نَفْسُهُ قَتْلَ أَخِيهِ فَقَتَلَهُ فَأَصْبَحَ مِنَ الْخَاسِرِينَ﴾<sup>1</sup>. وأعظم الفساد على الإطلاق هو قتل النفس بغير حق.

وسجل في البرديات\* القديمة العديد من حوادث الفساد، ومنها: التواطؤ الذي كان قائماً بين حراس المقابر الفرعونية ولصوص المقابر لسرقة ما بها من قطع وحلي ذهبية.

كما أشارت إحدى الدراسات المتعلقة ببيئة الآثار الهولندية، اكتشف فريق الآثار الهولندية عام 1997 في موقع "راكا" في سوريا ألواح لكتابة مسمارية، تبين موقع إداري يقابل في عصرنا الحالي أرشيف لدائرة الرقابة بين قضايا خاصة بممارسة المسؤولين الحكوميين للفساد الإداري وقبول الرشاوي منهم العاملين في البلاط الملكي "الآشوري".

وتحدث العديد من المصلحون والمفكرون والفلاسفة عن الفساد منذ أيام "حمورابي" الذي وصل فيها الأمر إلى نص شريعة حمورابي في العديد من مواردها على إعدام من يرتكب السرقة أو التزوير وغيرها من ممارسات الفساد الإداري.

كما نجد في كتابات أرسطو (322-382 ق.م) ما يشير إلى ظاهرة الفساد بشكل أو بآخر حيث يقول: «بعض الناس يحولون كل سحجة أو فن أو وسيلة للحصول على النقود، فبذلك يتصورون أنه الغاية ومن أجل تحقيق الغاية يجب تخيل كل شيء»<sup>2</sup>. بمعنى أن يستخدم الناس كل الأساليب والوسائل المشروعة كالعامل، وغير المشروعة كالسرقة والقتل، الاختلاس، التزوير... الخ للحصول على النقود.

### الفرع الثاني: الفساد في العصر الوسيط

بعد هذه النظرة حول الفساد الإداري في العصر القديم، ننتقل إلى تناول بعض أشكال الفساد في العصر الوسيط.

ففي عهد الدولة الإسلامية في مرحلة الخلافة الأموية كان المال يبذل للجماعات والفرق لضمان ولائها للأمويين، وفي مرحلة الخلافة العباسية تجلت ظاهرة الفساد عند الخاطبين أو الطالبين للمناصب والتي أدت نتيجتها مع تراكمات أخرى إلى زعزعة الأوضاع الإدارية. ويرى "ابن خلدون" صاحب "المقدمة الشهيرة" أن الاختلاس والرشوة يعيثان في الأرض فساداً ويضعفان الحكم. وإن من أهم نتائج الفساد على الدولة، الأزمات الاقتصادية،

1 - سورة المائدة، الآية 30.

\* - البرديات: مفردة البردي، وهو نبات مائي تسموا ساقه الهوائية إلى نحو متر أو أكثر، ينمو بكثرة في منطقة المستنقعات بأعالي النيل، حيث صنع منه المصريون القدامى ورق البردي المعروف، والذي كان يستعمل خاصة في مجال الكتابة عند قدماء المصريين واليونان والعرب وغيرهم.

2 - علاء فرحان طالب وعلي الحسين حميدي العامري، مرجع سبق ذكره، ص 24-26.

وذلك بسبب نقص الأموال التي تذهب هدرًا، يتبعها ارتفاع في الضرائب والذي يؤدي بالشعب إلى الكسل، فتدخل الدولة مرحلة الاضمحلال<sup>1</sup>، كما قال: «فالترف مفسد للخلق بما يحصل في النفس من ألوان الشر والسفسفة وعوائدها»<sup>2</sup>. وهو ما يوافق نظريته في مراحل عمر الدولة وأطوارها.

أما في أوروبا على سبيل المثال، نجد أن في إنجلترا إبان حكم ملوك "آل ستيفورات" في عام (1660) تحديدًا، ظهرت استخدام آليات متعددة للفساد للتأثير على أعضاء البرلمان من أجل تحقيق مآرب خاصة، من خلال ضم أصوات أعضاء البرلمان لجانبها، ويذكر البعض أن هذا الأسلوب بقي متبعًا حتى مرحلة متأخرة من مراحل القرن التاسع عشر.

والجدير بالذكر أن الفساد كان منتشرًا وبشكل واضح في كل من إنجلترا وإيرلندا، حيث كانت عادة شراء المناصب متداولة في تلك الفترة، وخصوصًا في القرن الثامن عشر، وكان الهدف هو تولي مناصب مرموقة في تلك المجتمعات، مثل البحرية والجيش ومقاعد البرلمان من قبل المنفذين، مما أثار غضب بعض الأفراد في المجتمعين الإنجليزي والإيرلندي، ونجم على ذلك مهاجمة هؤلاء الرجال لهذه الأساليب الفاسدة وأصحابها<sup>3</sup>.

### الفرع الثالث: الفساد في العصر الحديث

وبالانتقال إلى النموذج الأمريكي نلاحظ نسيجا متداخل من العوامل المتشابكة والتي ساهمت وبشكل ملحوظ في ازدياد الفساد الإداري، فالنمو السريع والمجتمع المتحرك والذي ركز على الفردية وعلى النجاح أثر في ذلك. ففي عهد الرئيس الأمريكي الثامن عشر (جرانت 1822-1885م) والذي حكم بين (1869-1877م)، كانت الحكومة تعاني من مظاهر مخزية للفساد مثل فضائح الجمارك والعائدات المالية، وحيل الاستيلاء على الأراضي، وظهور فئة من الصناعيين والمهندسين تستخدم آليات الفساد لتحقيق مصالحها<sup>4</sup>.

واليوم مع المناداة بسياسات الانفتاح الاقتصادي، والنشاط الذي يبذل من أجل تصعيد القدرة التنافسية للمنتجات، وتصعيد حرية حركة الأموال ونشاط غسيل الأموال والجريمة المنظمة وتشديد الرقابة على الحدود الدولية لمنع الهجرة إلى ذلك، حيث اليوم ينتشر الفساد في جميع أنحاء العالم فهو موجود في الدول ذات النظم الديمقراطية، وكذلك في الديكتاتوريات العسكرية والأنظمة الشمولية، كما يتواجد الفساد في جميع المستويات وفي جميع أنواع الأنظمة الاقتصادية، ومع تزايد الحديث عن العولمة، وبعد انتهاء الحرب الباردة، تعاظم نشاط الشركات متعددة

1 - لؤي أديب سليمان العيسى، مرجع سبق ذكره، ص 23.

2 - عبد الرحمن بن محمود بن خلدون، المقدمة، ط2، بيروت: دار صادر، 2009، ص 129.

3 - لؤي أديب سليمان العيسى، مرجع سبق ذكره، ص 23، 24.

4 - المرجع نفسه، ص 24.



الجنسيات، وتساعد نشاط المافيا خاصة في مجال تجارة المخدرات والمتاجرة بالرقيق والأنشطة غير القانونية الأخرى.<sup>1</sup>

نستنتج من خلال تتبع الجذور التاريخية للفساد الإداري، أنه عرف أشكالا متعددة ومختلفة، حيث أخذ في بداية العصر القديم أعظم شكل له (القتل) كما أخذ مظاهر عديدة كالسرقة والتواطؤ والرشوة والتزوير، أما في العصر الوسيط انتشرت مظاهر الرشوة والاختلاس، وهدر المال العام، التحيز والمحاباة، أما في العصر الحديث تميز بالزيادة الهائلة لحجم السكان، وزيادة عدد الدول، الثورة الصناعية، تعقد شكل ووظائف الإدارة العامة، الحروب، بالإضافة إلى الطفرة التكنولوجية والمعلوماتية، ثم الدخول في مرحلة العولمة، حيث نجد أن كل هذه المتغيرات ساهمت في انتشار كبير لمعضلة الفساد الإداري، بالإضافة إلى تعدد وتنوع مظاهره مع ظهور ما يعرف بالفساد الدولي الذي تمارسه الشركات متعددة الجنسيات والمافيا الدولية، كالتجارة بالأسلحة والمخدرات، بيع الرقيق، تحويل الأموال (ملايير الدولارات) بالطرق غير القانونية، أضف إلى ذلك تبييض (غسيل الأموال) من خلال تحويل الأموال المكتسبة بالطرق غير المشروعة كتنزير العملة، إلى أموال مشروعة عبر توظيفها في الاستثمارات والمشاريع الخاضعة للإجراءات القانونية ورقابة الدولة.

### المطلب الثالث: أسباب وخصائص الفساد الإداري

هناك أسباب عديدة ومتنوعة تسبب في ظهور الفساد الإداري (اجتماعية، سياسية، إدارية، اقتصادية... الخ)، لكن يختلف حجم هذه الأسباب من دولة لأخرى، كما يتضمن الفساد الإداري مجموعة من الخصائص تميزه عن ظواهر أخرى وتضفي عليه صفة القبح والاستنكار كالسرية، تعدد أطرافه، سرعة انتشاره... الخ.

### الفرع الأول: أسباب الفساد الإداري

لقد تعدد الأسباب التي يقدمها الإداريون لتفسير بواعث الفساد الإداري، نذكر منها:

#### أولا: أسباب اجتماعية

إن البيئة الاجتماعية، بما تملكه من مجموعة كبيرة من الوسائل التي تمثل آليات الضغط الاجتماعي من عقيدة ودين، لها أثر كبير في التأثير على الفرد. ولهذا تكون تلك القيم الاجتماعية سببا في انحراف الجهاز الإداري عن قواعد العمل وخاصة إن كانت تلك القواعد ذات أصول أجنبية<sup>2</sup>. كما أن مشكلة التأثير الاجتماعي هي في

1 - علاء فرحان طالب وعلي الحسين حميدي العامري، مرجع سبق ذكره، ص 26.

2 - مهدي حسن زويلف، التنمية الإدارية والدول النامية، ط 1، عمان: دار مجد لاوي للنشر والتوزيع، 1993، ص 39.

الأساس مشكلة السلطة وكيفية توزيعها، وهي مسألة معقدة ومحل جدل مستمر ويعود ذلك جزئياً إلى العنصر الأخلاقي.<sup>1</sup>

- كما أن الولاءات الضيقة وعلاقات القرى، وهي كلها من صور المجتمع، والتي قد تكون سبباً للانحراف عن قواعد العمل ونظمه وإعطاء أولوية دون حق في الحصول على الخدمات والسلع.
- كما أن تطلع الفرد في الجهاد الإداري لمن يحمي خارج عائلته لعلاقات يقيمها مع التنفيذيين في المجتمع، وهي علاقة مصلحة ومنفعة متبادلة، يجبرها لخضوعه لذلك المنفذ سواء قبول وساطة أو تنفيذ مآربه خلافاً للقانون أو قواعد العمل.
- ويضيف البعض أن الفساد الإداري يعيش في ضعف الاتجاهات الثقافية للمجتمع فالمواطن الذي يجهل حقه والموظف الذي يرى نفسه فوق النصوص القانونية والقواعد الأخلاقية، ويتصرف بشكل متعال، ويحتقر أفراد المجتمع ويتخذ القرارات المتعسفة بمعزل عن القانون، كلها تشجع الانحراف والفساد.<sup>2</sup>
- وكل هذه الأخلاق والقيم تمثل ثقافة المجتمع والذهنية التي يتمسك بها سواء كانت إيجابية أو سلبية، حيث قال مالك بن نبي في هذا الشأن: «الثقافة تمثل جملة القيم الخلقية التي يكتسبها المجتمع وتمثل رأس ماله»، وقصده من هذه المقولة أن رأس المال المعنوي والحقيقي للمجتمع هو أخلاقه وإن تخلق عليها كأنه تخلق عن مصدر قوة حيوي يغذي دافع الطموح، الإنجاز، النجاح فيه.

#### ثانياً: أسباب سياسية

ويضيف البعض أن الفساد السياسي يعد من أسباب الانحراف الإداري، إذ يعمل العاملون عادة ضمن بيئة سياسية وفق إطار رسمي، وأنهم مقيدون برقابة تشريعية وقضائية. ولذا فإن غياب هذه الرقابة أو أن ضعف الجهاز القضائي وفساد السياسيين وافتقار الدولة لمعايير الحساب كلها تسهل الانحراف في سلوك العاملين وتزيد الخرق للقانون، وتسهل عملية التخلص من العقاب ومن ثم يستشري الفساد ويختفي الولاء لأهداف الجهاز الإداري.

وقد يخاف العاملون بطش السياسيين فيلبوا رغباتهم وينفذوا وساطاتهم ليحافظوا على وظائفهم.<sup>3</sup>

1 - جي.م. شافريتر وآخرون، مؤلفات كلاسيكية في الإدارة العامة، تر: نخبة من المختصين في الإدارة العامة في الوطن العربي، ط2، السعودية: الإدارة العامة للطباعة والنشر، 2004، ص302.

2 - مهدي حسن زوبلف، مرجع سبق ذكره، ص ص 39، 40.

3 - المرجع نفسه، ص ص 40، 41.

### ثالثاً: أسباب إدارية

- إن تراخي الجهاز الإداري في معالجة الانحراف وضعف الرقابة الإدارية يؤديان إلى انتشار الفساد الإداري.
- كما أن عدم وضوح التعليمات وصدورها دون وجود دليل يسهل تطبيقها يخلق الحيرة لدى العاملين، مما يضطرهم إلى الاجتهاد الشخصي ومن ثم احتمال الانحراف واختراق روح التعليمات.
- كما أن وجود هياكل تنظيمية قديمة أو غير ملائمة لطبيعة العمل وعدم توزيع الاختصاصات والمسؤوليات والصلاحيات بصورة علمية، وتضخيم الجهاز الإداري بالعاملين كلها تؤدي إلى عجزه عن مواكبة حاجات الجمهور وانحرافه عن الهيكل التنظيمي.
- وعدم وجود أهداف للتوظيف ومعايير الانجاز يضعف أساليب الرقابة أو المحاسبة.
- عدم ضمان علاقة إنسانية في العمل، حيث إن رعاية الإدارة لأحوال العاملين ومعاملتهم معاملة إنسانية تزيد من ولائهم للجهاز الإداري، ومصلحة الدولة والجماهير وتبعدهم عن الانحراف.<sup>1</sup>

### رابعاً: أسباب اقتصادية

- لاشك أن الفرد يفكر وهو يعمل أن يكتسب نفعا ماديا، يعينه على العيش الكريم. ولذا فإن تردّي الوضع الاقتصادي لبعض العاملين يدفعهم إلى الانحراف<sup>2</sup>. وقد دلت الدراسات التي أجريت حديثاً أن ارتفاع مستويات الفساد مرتبط بانخفاض مستويات الاستثمار والنمو الاقتصادي.<sup>3</sup>
- فهذا سبب يؤثر على اقتصاد الدولة من جهة وعلى الفرد من جهة أخرى، لأن انخفاض مستوى الاستثمار يؤدي إلى ارتفاع نسبة البطالة وتدني مستوى الأجور، وبالتالي يدفع ببعض الموظفين إلى اللجوء إلى أبواب الكسب غير المشروع لرفع دخلهم.
- فقدان بعض النظم الخاصة بالحوافز التي تساعد العاملين المجددين والمخلصين غير المنحرفين لبذل العطاء والتمسك ومتطلبات العمل، لكي نخلق في نفوسهم الولاء للمجتمع والبلد.
  - عدم تقييم الأعمال وتحديد الرواتب على أساس سليم مبني على تحليل وتوصيف الأعمال وفقدان التناسب بين محتويات وصعوبات العمل أو الإجهاد فيه ومستوى الرواتب المخصصة للعمل. إلى جانب فقدان العدالة في سياسات الترقية.<sup>4</sup>

1 - مهدي حسن زويلف، مرجع سبق ذكره، ص 41، 42.

2 - المرجع نفسه، ص 42.

3 - سوزان روز أكرمان، الفساد والحكم "الأسباب، العوائق، الإصلاح"، تر: فؤاد سروجي، ط1، عمان: الأهلية للنشر والتوزيع، 2003، ص 19.

4 - مهدي حسن زويلف، مرجع سبق ذكره، ص 43.

رغم تعدد أسباب الفساد الإداري (اجتماعية، سياسية، إدارية، اقتصادية... الخ) إلا أن ما هو جوهري يتمثل في حصول الفساد الإداري على بيئة خصبة ينمو ويتخمر فيها، فيقوى، ثم ينتشر في كل مجالات الحياة بغض النظر عن الجانب الإداري فقط، وبعدها يصبح داء مستعصيا يصعب على الدولة والمجتمع الحد منه، أو بمعنى آخر، فبدلاً من أن نصف الدواء نصف الغذاء الصحي أي (توفير البيئة الصحية التي تتنافى مع بيئة الفساد)، وإن حاول الظهور يتم الحد منه وهو فسيلة لا شجرة ضاربة بجذورها في أعماق الدولة والمجتمع.

### الفرع الثاني: خصائص الفساد الإداري

يتميز الفساد الإداري بوصفه تعبيراً عن انتهاك الواجبات الوظيفية وممارسات خاطئة تعلي من شأن المنفعة الشخصية على حساب المنفعة العامة، بالخصائص التالية:

- السرية في ممارسة الفساد وتحث جنح الظلام الدامس وبأساليب التحايل والخديعة بسبب ما يتضمنه النشاط من ممارسات غير المشروعة وغير القانونية ولا أخلاقية، والسرية ميزة مرافقة للفساد في أغلب الأحيان إلا أنه ومن الممكن أن تصبح علنية في حالة استفحال بعض مظاهر الفساد في المجتمع وصيرورتها كشيء عادي غير مستهجن.
- اشتراك أكثر من طرف في تعاطي الفساد، فقد تضمن تقرير للأمم المتحدة في عام 1989، إن الفساد الإداري يتضمن أكثر من طرف، كما تكون هناك علاقات تبادلية للمصالح والمنافع والالتزامات بين الأطراف المتعاطية للفساد.
- وكذلك تعبير عن اتفاق إرادة صانع القرار والمؤثر بتكليفه مع إرادة أولئك الذين يحتاجون إلى قرارات محددة تخدم المصالح الفردية أولاً وأخيراً.
- كما يربط بمظاهر التخلف الإداري السائدة، مثل تأخير المعاملات، والتغيب عن العمل، وسوء استغلال الوقت والعصبية مع المتعاملين، والتي تعتبر الأرض الرطبة لانتشار الفساد<sup>1</sup>، ويمكن الاستدلال في هذه النقطة بمقولة للعلامة عبد الرحمن بن خلدون: «لا تقوم عصبية إلا بدعوة دينية ولا تقوم دعوة دينية إلا بعصبية»<sup>2</sup>.

ويقصد ابن خلدون هنا بالعصبية المعنى الشامل الذي يرتبط بالعصبية التي تقيم دولة وتسقط دولة، أما المراد هنا من هذه المقولة في مجال الإدارة العامة هي تلك العصبية أو العصابة الإدارية التي تخدم مصالحها فقط

1 - لؤي أديب سليمان العيسى، مرجع سبق ذكره، ص 70، 71.

2 - عبد الرحمن بن خلدون، مرجع سبق ذكره، ص 122.

وذلك عن طريق الطرق المتتوية والأساليب غير المشروعة التي يرفضها وينبذها ويعاقب عليها قانون المؤسسة الإدارية.

**-سرعة الانتشار:** يتميز الفساد بخاصية سرعة الانتشار عندما يكون الفساد ناتجا عن المسؤولين، فتزداد سلطة الفاسدين ونفوذهم مما يعطيهم القوة للضغط على باقي الجهاز الإداري للسير على خطاهم طوعا أو كرها. كما أن خاصة انتشار الفساد لا يقتصر على حدود الجهاز الإداري في الدولة الواحدة، بل إن الفساد قابل للانتقال من دولة إلى أخرى خصوصا في ظل العولمة والسوق المفتوحة. فلم تعد جرائم الفساد الإداري مقتصرة على الشأن المحلي وإنما أصبحت من الجرائم عبر الوطنية.<sup>1</sup>

#### المطلب الرابع: الفساد الإداري (المظاهر، الأنواع، الآثار)

يحمل الفساد الإداري في طياته العديد من المظاهر الخطيرة (الرشوة، الوساطة والمحاباة، سوء استغلال السلطة، أو المنصب العام، الاختلاس والسرقة والاحتيال....)، إذ تتراوح درجة خطورتها على الإدارة العامة حسب مدى انتشارها وحجم ممارستها من طرف الموظفين والمواطنين، بالإضافة إلى تعدد أنواعه، حيث ينتج عنها آثار سلبية على أداء الجهاز الإداري (سوء التسيير)، والتي يتولد عنها رداءة الخدمات المقدمة للمواطنين.

#### الفرع الأول: مظاهر الفساد الإداري

تتجلى ظاهرة الفساد الإداري بمجموعة من السلوكيات والمظاهر التي يقوم بها بعض من يتولون المناصب العامة، والتي تتنوع، ولكن بعضها أكثر استتراء من البعض الآخر. ولكن سنحاول استعراض أكبر قدر معروف ومحسوس من مظاهر الفساد الإداري، حيث أن التسلسل الآتي يعتمد على أهمية الصورة ومدى انتشارها، وعلى النحو الآتي:

#### **-الرشوة Bribery**

إن لغة "الرشوة" مشتقة من الرشاء وهو الحبل الذي يستعان به لإخراج الماء من البئر، أو "الحجر" الذي يوضع في فم المتكلم لمنعه من النطق، وهكذا تعتبر الرشوة وسيلة للوصول إلى هدف شخصي، أما المعنى الفقهي الديني فيشير إلى الرشوة إلى ما يعطيه شخص معين لصاحب مصلحة أو قاضي.

1 - محمود محمد معبرة، مرجع سبق ذكره، ص102.

"ولابد من الإشارة إلى أن الرشوة من الممكن أن تقدم بشكل نقدي أو بشكل عيني\*، ويمكن أن تقدم بشكل مباشر أو غير مباشر من خلال الأصدقاء أو المقربين جدا من الموظف مثل الزوجة والأبناء لغرض التمييز وعدم لفت الانتباه".<sup>1</sup>

والأدلة كثيرة في النهي وتحريم الرشوة في الشريعة الإسلامية، فقد ورد النهي عنها في القرآن الكريم في قوله تعالى: ﴿وَلَا تَأْكُلُوا أَمْوَالَكُمْ بَيْنَكُمْ بِالْبَاطِلِ وَتُدْلُوا بِهَا إِلَى الْحُكَّامِ لِتَأْكُلُوا فَرِيقًا مِّنْ أَمْوَالِ النَّاسِ بِالْإِثْمِ وَأَنتُمْ تَعْلَمُونَ﴾.<sup>2</sup>

وفي قول الرسول الكريم ﷺ: «لعن الله الراشي والمرتشي...».<sup>3</sup>

وقال الإمام الذهبي: «أي لا تدلوا بأموالكم إلى الحكام ولا ترشوهم ليقطعوا لكم حقا لغيركم وأنتم تعرفون أنه لا يحل لكم».

كما قال أبو حنيفة النعمان: «إذا ارتشى الحكام انعزل في الوقت وإن لم يعزل بطل كل حكم بعد ذلك».

وقال عمر بن الخطاب رضي الله عنه: «رشوة الحاكم من السحت»، بالإضافة إلى بن مسعود: «السحت يساوي الرشوة».

كما عرّفها محكمة النقض المصرية بأنها: «تجارة المستخدم في سلطته لعمل شيء أو الامتناع عنه يكون من خصائص وظيفته العامة»، أما المشرع الفرنسي فيقول في هذا الصدد: «من يعرض الرشوة ومن يقبلها هما طرفان في جريمة واحدة فيجب أن يكون عقابهما واحدا»<sup>4</sup>

ومما تقدم تبين أن أهم دافع للرشوة هو أن يدفعها المواطن للموظف العام لقضاء حاجته أو معاملته، وذلك خارج إطار القانون المعمول به داخل المؤسسة، أي الإخلال بالقانون وتجاوزه، وبالتالي تغيب العدالة التوزيعية للقيم المادية والمعنوية ومن ثم تنتشر الفوضى والاستقرار والفساد داخل المجتمع.

\* - عيني: مثال سيارة، شاحنة، مزارع، قطع أراضي... الخ.

1 - علاء فرحان طالب وعلي الحسين حميدي العامري، مرجع سبق ذكره، ص 46.

2 سورة البقرة، الآية 188.

3 - رواه أحمد والطبري. حديث صحيح.

4 - سمية زريق ووردة شيخاوي، تجريم الرشوة في ظل قانون مكافحة الفساد (01/06)، مذكرة مكملة لنيل شهادة الليسانس في الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة المسيلة، الجزائر، 2008-2009، ص ص 4-11.

## - الوساطة والمحابة

وهي مظهر شائع في الدول النامية بالذات، وإن كانت الدول المتقدمة لا تخلوا منها أيضاً، وقد يكون مستمداً من مكانة الشخص الاجتماعية والسياسية فيصبح قادراً على توجيه قرارات الآخرين بشكل يتناسب مع مقاصده وأهدافه متجاوزاً القوانين والأنظمة ليعطي الحقوق لغير أصحابها ومن مزايا لفئات دون أخرى.

أما المحابة فهي تساهل الموظف مع أقاربه ومعارفه على حساب الأنظمة والتعليمات التي تحكم سير عمله أو أن يعطيهم الأولوية في إنهاء معاملاتهم والاستفادة من خدمات دائرته قبل غيره.<sup>1</sup>

لكن لا يمكن اعتبار المحابة دوماً سلبية، فإذا اقترنت بالكفاءة والجدارة فلا بأس بها.

## - سوء استغلال السلطة أو المنصب العام

تندرج تحت هذا المظهر من الفساد الإداري العديد من الأنماط السلوكية الفاسدة مثل الحصول على أموال الدولة والتصرف بها من غير وجه حق تحت تسميات مختلفة، وعدم الالتزام بمواعيد العمل، وعدم الاستغلال المناسب لوقت العمل، وكشف أسرار العمل والتهاون في أداء المهام المنوطة بهم.<sup>2</sup>

وقد دلت سنة رسول الله ﷺ على أن الولاية أمانة يجب أداؤها في مواضع صحيحة ومناسبة، مثل قوله لأبي ذر رضي الله عنه في الإمارة: «إنها أمانة، وإنها يوم القيامة خزي وندامة، إلا من أخذها بحقها، وأدى الذي عليه فيها». رواه مسلم.

وروى البخاري في صحيحه عن أبي هريرة رضي الله عنه أن النبي ﷺ قال: «إذا ضيعت الأمانة، انتظر الساعة»، كما قال النبي ﷺ: «كلكم راع وكلكم مسؤول عن رعيته...» رواه مسلم.<sup>3</sup>

## - الاختلاس والسرقة والاحتيال Déception

هو من قبيل السطو على النقود أو أشياء أخرى ذات قيمة تعود إلى المال العام من قبل أناس رسميين يعمدون على إساءة استغلال مواقع المسؤولية التي يتحملونها<sup>4</sup>، فقد جاء الحكم في السرقة في قول النبي الكريم صلى الله عليه وسلم، حيث ورد في الصحيحين عن عائشة رضي الله عنها: إن قريشاً أهمهم شأن المخزومية التي سرقت، فقالوا: من يكلم فيها رسول الله صلى الله عليه وسلم، فقالوا: ومن يجترئ عليه إلا أسامة بن زيد؟ فقال:

1 - علاء فرحان طالب، مرجع سبق ذكره، ص 48.

2 - المرجع نفسه، ص 49.

3 - أحمد بن عبد الحليم بن تيمية، السياسية الشرعية في إصلاح الراعي والرعية، ط 1، السعودية: مكتبة نزار مصطفى النزار، د.ت.ن، ص 11، 12.

4 - علي فرحات طالب، مرجع سبق ذكره، ص 49.

«يا أسامة، أتشفع في حد من حدود الله؟ إنما هلك بنو إسرائيل أنهم كانوا إذا سرق فيهم الشريف تركوه، وإذا سرق فيهم الضعيف أقاموا عليه الحد. والذي نفس محمد بيده، لو فاطمة بنت محمد سرقت لقطعت يدها»<sup>1</sup>، ففي هذه القصة عبرة عظيمة، وهي حرص الرسول على إقامة المساواة بين المسلمين، بغض النظر عن مكانتهم الاجتماعية ولا روابط الدم (التحيز، المحاباة والوساطة)، وفي حكم الاختلاس قوله صلى الله عليه وسلم: «ليس على المنتهب ولا على المختلس ولا على الخائن قطع»، فالمنتهب الذي ينهب الشيء، والمختلس الذي يجتذب الشيء، فيهم به قبل أخذه.<sup>2</sup>

- **التهرب الضريبي والجمركي Taxry elud** : وتعني عدم دفع المواطن لمستحقاته الضريبية للدولة.

- **التواطؤ Collulde**: هو قيام الموظف بتقديم التسهيلات والإغراءات من أجل قيام الآخرين بارتكاب العمل غير المشروع، كقيام موظف المخزن بترك باب المخزن مفتوحا ليسهل للآخرين سرقة، وبالتالي فهو متواطئ معهم في السرقة.

- **التآمر Conspire**: هو قيام الموظف في التخطيط لارتكاب عمل غير مشروع، فمثلا موظفان يخططان لاختلاس مبالغ من الشركة التي يعملان فيها، وبالتالي فهما متهمان بالتآمر والاختلاس.

- **التزوير Forgery**: قيام الموظف العام بالتحريف والتلاعب بالمعلومات والوقائع والوثائق التي ائتمنه عليها رؤسائه أو زملاؤه.

- **الابتزاز Blacmail**: قيام الموظف في مؤسسة حكومية بإرغام طرف آخر على إرضائه بمكسب مالي على الأغلب، مع تعهد الطرف الأول بحماية الطرف الثاني والامتناع عن مضايقته أو تهديده.

- **الغش والتدليس cheat**: مثل الغش الذي تقوم به الشركات التجارية والصناعية، والمتمثل في التلاعب بتركيبة ومكونات المواد والمنتجات، كالغش في الأوزان، والأسعار، العملات... الخ.<sup>3</sup>

- **للحصول على منفعة حكومية Gouvernmentaety utility**

تكون هناك أسباب عديدة لرشوة المسؤولين، فقد تدفع شركة ما لكي تدرج في قائمة مقدمي العطاءات المؤهلين، أو قد تدفع الشركة لكي تجعل المسؤولين يضعون شروط العطاءات بشكل يجعل الشركة الفاسدة هي المراد

1 - عماد الدين أبي الفداء إسماعيل بن عمر بن كثير، مرجع سبق ذكره، ص 191.

2 - أحمد بن عبد الحليم بن تيمية، مرجع سبق ذكره، ص 74، 75.

3 - علاء فرحان طالب، مرجع سبق ذكره، ص 50، 51.



الوحيد المستوفي للشروط، وقد تدفع الشركة حتى يقع عليها الاختيار للفوز بالعقد، وأخيراً ما أن يتم اختيار الشركة فقد تدفع للحصول على أسعار ضخمة أو لكي تتحايل على الإهمال في الجودة.

- الحصول على وظيفة حكومية **Governmentality job**: وتعني الحصول على وظيفة مقابل دفع ثمن لذلك، ويكون ذلك حسب موقع الوظيفة في الجهاز البيروقراطي للحكومة.

- تفويض الصلاحيات لموظفين غير أكفاء مع العلم المسبق بعدم كفاءتهم: ويشمل مجمل الممارسات المتعلقة بوضع الشخص غير المناسب في موقع إداري مهم.<sup>1</sup>

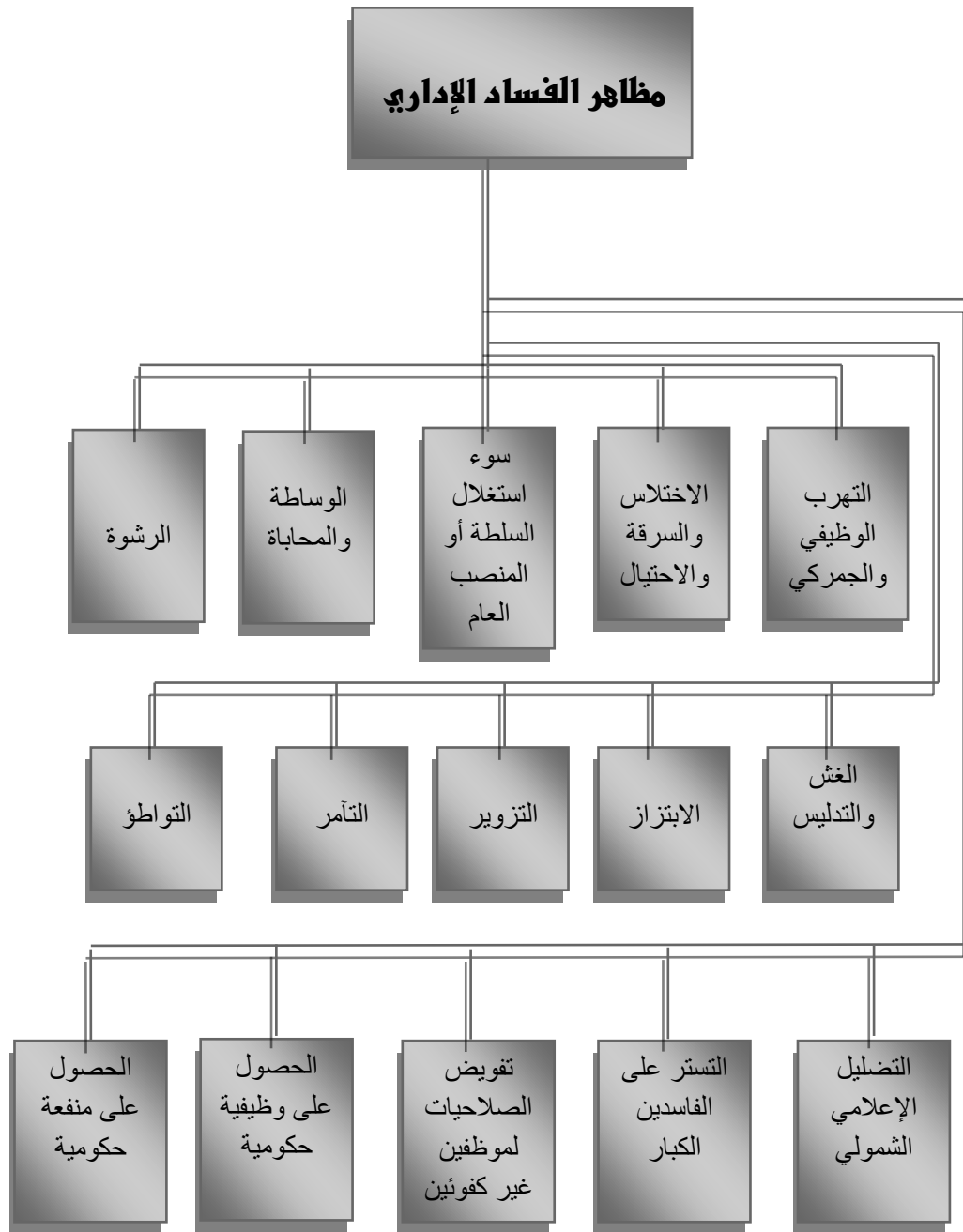
- التستر على الفاسدين الكبار: تحصل هذه الحالة عندما توفر الحماية لمسؤولين تنفيذيين عند ممارستهم نوعاً أو آخر من أنواع الفساد الإداري.

- التضليل الإعلامي الشمولي: ويتم من خلال ممارسات وسائل الإعلام، إذ تكون بشكل تحريف حقائق وهدم القيم وتكريس حالة التخلف الثقافي والفكري ومصادرة الحرية وشيوع مبدأ عدم المساواة، وبالتالي تؤثر على تحقيق العدالة الاجتماعية، وتؤدي فيما بعد إلى اتساع نطاق الفساد الإعلامي والإداري.<sup>2</sup>

1 - علاء فرحان طالب، مرجع سبق ذكره، ص 52.

2 - المرجع نفسه، ص 53.

الشكل رقم (02): مظاهر (صور) الفساد الإداري.



هذا الشكل من تصميم الطالب بناء على ما تقدم من معطيات.

## الفرع الثاني: أنواع الفساد الإداري

تختلف أنواع الفساد الإداري تبعاً للزاوية التي ينظر له منها، حيث تعددت تصنيفات الباحثين لأنواع الفساد الإداري، إذ يمكن التطرق لأهمها كالآتي:

### أولاً: أنواع الفساد الإداري من حيث الحجم

#### أ- الفساد الصغير Minor Corruption

والذي يتمثل بالرشاوي الصغيرة والمنتشرة عن الموظفين الصغار والمسؤولين الحكوميين من ذوي الرواتب المحدودة بهدف زيادة دخولهم.

#### ب- الفساد الكبير Gross Corruption

ويتمثل بقيام القادة السياسيين وكبار المسؤولين بتخصيص الأصل العام للاستخدام الخاص، واختلاس الأموال العامة، والدخول في رشاوي الصفقات التي تتضمن مبالغ مالية وصفقات عقود كبيرة. ويزداد الفساد عندما تنهار رقابة الحكومة المركزية.<sup>1</sup>

### ثانياً: الفساد الإداري من حيث نوع القطاع

#### أ- فساد القطاع العام

وجد قطاع الدولة لكي يبقى، وإن بقاؤه مرهون بأدائه وفاعليته، وتحقيق الأهداف التي وجد من أجلها أصلاً لخدمة المجتمع وأفراده، إذ يبدو أن القطاع العام يعد مرتعاً خصباً للانحرافات الإدارية والسرقات المالية.

#### ب- فساد القطاع الخاص:

أشارت تقارير منظمة الشفافية العالمية إلى أن الشركات الأمريكية هي أكثر الشركات التي تمارس أعمالاً غير مشروعة، وتليها الشركات الفرنسية والصينية والألمانية، كما يشير التقرير إلى أن جيشاً كبيراً من كبار الموظفين في أكثر من (136 دولة) يتقاضون مرتبات منتظمة مقابل تقديم خدمات لتلك الشركات.<sup>2</sup>

كما يلاحظ أن معظم المشاريع الدولية المعدة بكفاءة لمكافحة الفساد تخلوا من التحليل المنهجي الذي يوضح العلاقة العضوية بين الفساد الظاهر في القطاع العام وديناميكية الفساد في القطاع الخاص المحفزة له (علاقة الإفساد

1 - محمد الصيرفي، الفساد بين الإصلاح والتطوير الإداري، ط1، الإسكندرية: مؤسسة حورص الدولية للنشر والتوزيع، 2008، ص32.

2 - هاشم الشمري وإيثار الفتلي، مرجع سبق ذكره، ص ص 49، 50.

والفساد)، رغم ما تضمه المشاريع الدولية من التوصيات العديدة (الإلزامية والتطوعية) للتصدي له في القطاع على السواء.<sup>1</sup>

### ثالثاً: أنواع الفساد الإداري من حيث الانتشار

#### أ- الفساد المحلي

يقصد به ما ينتشر من مظاهر الفساد داخل البلد الواحد. ولا ينأى عن كونه فساد صغار الموظفين والأفراد ذوي المناصب الصغيرة في المجتمع ممن لا يرتبطون في مخالقاتهم بشركات أجنبية تابعة لدول أخرى. حيث قد يكون للفساد المحلي خصوصيات تميزه عن الفساد في دول أخرى أي يختلف في أسبابه وحدته مظهره من دولة لأخرى.

#### ب- الفساد الدولي

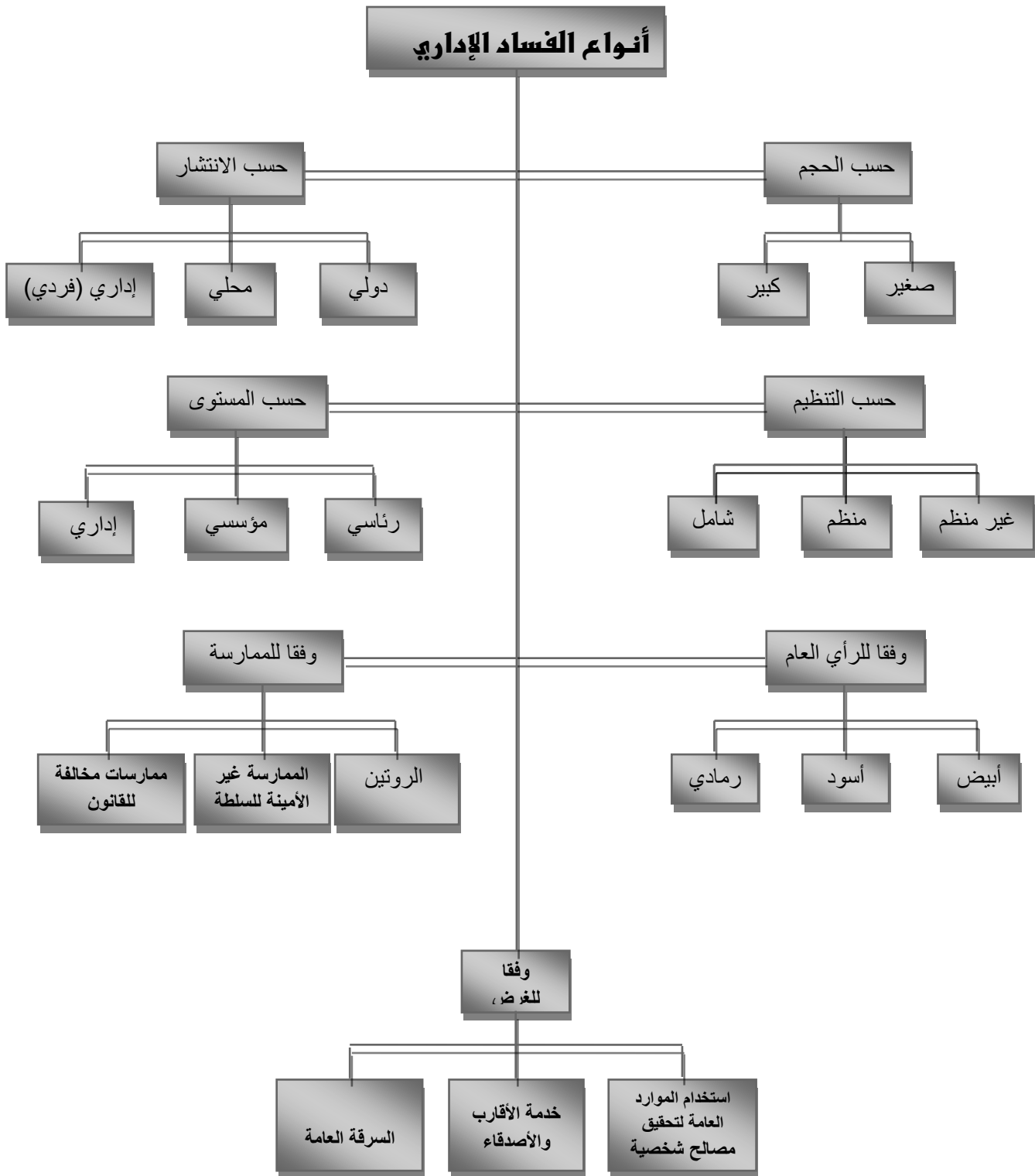
هو الفساد الذي يأخذ أبعاداً واسعة وكبيرة تصل إلى نطاق عالمي ضمن نظام يعرف بالاقتصاد الحر. وقد ترتبط الشركات المحلية والدولية والقيادة السياسية فتأخذ شكل منافع ذاتية متبادلة يصعب التفريق بينهما. ومن أمثلة ذلك أعمال الفساد التي تمارسها الشركات متعددة الجنسيات والمافيا الدولية، مثل تبييض (غسيل الأموال، المتاجرة بالمخدرات والأسلحة، الرقيق، بيع الأعضاء، اختطاف الأجانب...) في هذا النوع تكمن الخطورة العظمى على المدى الواسع.<sup>2</sup>

ولعل الشكل الموالي رقم (03) يبين ويوضح أكثر بقية أنواع الفساد.

1 - أحمد عاشور وآخرون، المشاريع الدولية لمكافحة الفساد، ط 1، بيروت: الدار العربية للعلوم، 2006، ص 54.

2 - هاشم الشمري وإيثار الفتلي، مرجع سبق ذكره، ص 48، 49.

الشكل رقم (03): يوضح أنواع الفساد الإداري



المصدر: علاء فرحان طالب، مرجع سبق ذكره، ص 36.

### الفرع الثالث: آثار الفساد الإداري

- يحمل الفساد الإداري في طياته العديد من المخاطر، والتي يترتب عنها آثار سلبية، نذكر منها:
- لما كانت هبة الدولة ومصادقيتها رهينة بالسمعة التي يمتاز بها الجهاز الإداري، لذا فإن فساد ذلك الجهاز يفقد المواطن الثقة بالدولة ومصادقيتها، ويدب في قلبه اليأس من كونها مصدر الأمن والاطمئنان على حماية مصالحه وحينذاك يتجه إلى العديد من الطرق والأساليب الملتوية للحصول على الأولوية في المنافع دون وجه حق.
  - والفساد الإداري ما أن استشرى وعجزت الدولة عن ملاحقته فقد يسري في جسد الجهاز الإداري وتعم أمراضه بقية القيادات غير الفاسدة والتي تعايش الفساد ويحاصرها حين يطيح بها في شركه.
  - كما أن من آثار الفساد الإداري أن تفتقد الروح العادلة في قلوب المواطنين حينما يرون حماية الإدارة للمخالفين وعدم معاقبتهم.<sup>1</sup>
  - والمجتمع هو الآخر، يرى الفساد قد عم جهاز الدولة بأكمله سيدخل البعبع هو الآخر وتضيع الذمم وتنتشر طرق الكسب غير المشروع ويعم الانحلال الخلقي بعد أن حلت القيم الفاسدة فيه.
  - ومن آثار الفساد الإداري أن يستهان بالمصالح العامة والأهداف العامة وتحل محلها المصالح الخاصة.
  - ومن آثار الفساد أن يتم التجاوز عن الهياكل التنظيمية.
  - كما يفقد القرار الإداري استقلاليته ويصبح عرضة للتأثير غير الرسمي.
  - كما تتكاثر وتنافر وتعددت التفسيرات للأنظمة والقوانين، سواء لغموضها أو لنقص فيها لتحل بديلا عنها نظم عمل غير رسمية هدفها خدمة مصالح المقدسين.
  - كما تزداد الاتصالات غير الرسمية وتتعدّد مصادرها من المتفعين والمتفنديين وشلل الفساد.
  - كما تبرز ظاهرة الاستخدام غير الأمثل للموارد وضياع الأموال العامة عن طريق الاستغلال والاستخدام غير المثمر للأموال العامة ويمتد ذلك للسيطرة عن المال العام.<sup>2</sup>
  - والأخطر من ذلك أن يتبنى المجتمع ذهنية أو طريقة تفكير تتبنى وتقر الفساد الإداري بالإضافة إلى عدم احترام القوانين ولا الخوف منها، وبالتالي يشيع الفساد والفوضى، حيث تضيع الحقوق والحريات والتقصير في

1 - زويلف سليمان اللوزي، مرجع سبق ذكره، ص 45.

2 - المرجع نفسه، ص ص 46، 47.

الواجبات، وللأسف أن هذه الظاهرة انتشرت بكثرة في الدول المتخلفة بصفة عامة، والدول العربية بصفة خاصة، وفي مقدمتها الجزائر.

مما سبق يمكن أن نستنتج أن الفساد الإداري إذا تعددت أسبابه ولم يتم الوقاية منها باتخاذ إصلاحات استباقية في كل مجالات الحياة (إصلاحات سياسية، إدارية، قانونية، اجتماعية) كلما تعددت مظاهره وارتفعت حدتها ومستوى انتشارها في الإدارة العامة، وبالتالي ينتج عنه آثار كبيرة في كل القطاعات، التي لا يمكن الحد منها بسهولة، وتعتبر الجزائر نموذجا يجسد ما تناولناه سابقا - مفهوم الرقابة الإدارية والفساد الإداري - وهذا ما سنتناوله في الفصل التالي.

## خلاصة واستنتاجات الفصل

انطلاقاً مما سبق ذكره في هذا الفصل استنتجنا بأن مفهومي الرقابة الإدارية والفساد الإداري عرفا تعريفات عديدة ومختلفة بين المؤسسات الدولية والأكاديميين، إلى أن المتفق عليه إلى أن الرقابة الإدارية هي عملية ضرورية وصحية ولازمة من لوازم الإدارة لا يمكن الاستغناء عنها، لما لها من أدوار فعالة تتمثل في رقابة الرئيس الإداري لأداء المرؤوسين، وذلك من أجل تحقيق أهداف المؤسسة بصفة خاصة وأهداف الدولة بصفة عامة، أضف إلى ذلك دورها البوليسي المتمثل في كشف السلوكات الفاسدة للمرؤوسين وعلاجها.

أما فيما يخص مفهوم الفساد الإداري وباختصار فهو ذاك الداء الخبيث الذي إذا تغلغل وتجنس في النشاطات الإدارية سيؤدي حتماً إلى خرابها لما يحمله من أشكال متعددة مخالفة لقوانين العمل داخل المؤسسة، وذلك بغية تحقيق مصالح خاصة على حساب المصلحة العامة.

ومن خلال البحث في تاريخ المفهومين وجدنا أن أصولهما تعود إلى الأمم الغابرة كالحضارة المصرية والصينية والإغريقية...، وفيما بعد في الحضارة الإسلامية والتي مثلت عصر الأنواع للبشرية جمعاء، حيث جاء الرسول الأعظم محمد صلى الله عليه وسلم بنمط حياة يتساوى فيه السيد والعبد والذكر والأنثى، حيث وضع معايير تنظيمية يتساوى فيها الجميع، كما اهتم بالرقابة الإدارية وذلك لمراقبة وكشف أي تجاوز لعمال الإدارة الإسلامية (الفساد الإداري)، خاصة الذاتية منها، والقوانين النازمة لها ورد ذكرها في القرآن الكريم والسنة النبوية. ومن بعد تم طرح هذين المفهومين في العصر الحديث من قبل المؤسسات الدولية لعدة تغيرات وتطورات حدثت في الساحة الدولية.

كما تضمن مفهوم الرقابة الإدارية خصائص عديدة كالموضوعية، المرونة، السرعة، الوضوح، الشمول...، بالإضافة إلى مجموعة أهداف المراد تحقيقها من قبل المؤسسة أهمها: الكفاءة والفاعلية، كما للرقابة الإدارية أهمية كبيرة كونها أحد الأركان الأساسية في الإدارة العامة الحديثة، والآلية الفعالة لتحقيق التنمية، وذلك من خلال كشف تجاوزات وأخطاء المرؤوسين ووضع حد لذلك.

أما فيما يخص خطوات الرقابة الإدارية تناولنا الرأي الراجح والمتفق عليه بين الأكاديميين والذي يقر بوجود ثلاثة مراحل للرقابة الإدارية، متلازمة، متسلسلة ومترابطة (تحديد الأهداف والمعايير ثم مرحلة قياس الأداء الفعلي ومقارنته بالمعايير الموضوعية سابقاً لكشف الانحرافات وتصحيحها كمرحلة أخيرة).



وأخيرا بالنسبة لمفهوم الرقابة الإدارية تعرضنا لأدواتها علما أن أهمها أداة الملاحظة الشخصية، لأن لولا هذه الأداة البسيطة والدقيقة لما اكتشف العالم "إسحاق نيوتن" ظاهرة الجاذبية، بالإضافة إلى أدوات أخرى لا تقل أهمية كالإحصائيات، التقارير، المعايير... الخ .

كما تطرقنا لأنواع الرقابة الإدارية والتي وجدنا صعوبة في ذلك بسبب تعدد تصنيفات الدارسين لها، فحاولنا الإلمام بأغلبها من أجل إثراء البحث والتعريف بها أكثر، إلى أن أهم تصنيف للرقابة هو من حيث وقت ممارستها، والتصنيف القائم من حيث الجهة القائمة بها.

أما بالنسبة لمفهوم الفساد الإداري فتعرضنا لأسباب حدوثه وهي تختلف من بيئة لأخرى، أي قمنا بتصنيف هذه الأسباب حسب كل بيئة (اجتماعية، سياسية، إدارية، اقتصادية).

كما تضمن مفهوم الفساد الإداري مجموعة خصائص أهمها: خاصية السرية، لأنه عمل غير مشروع ومخالف للقانون ويعاقب عليه القانون، بالإضافة إلى سرعة انتشاره.

أما فيما يخص مظاهره فهي كثيرة، ولعل الرشوة هي الأكثر شيوعا في عصرنا الحالي لأنها الأكثر تداولاً وانتشارا داخل المجتمعات، حيث وضع لها المشرع عقوبات صارمة، بالإضافة إلى النهي عنها وتحريمها في الشريعة الإسلامية والأدلة في القرآن والسنة كثيرة، لأنها أحد أسباب غياب العدالة الاجتماعية. وبعدها تعرضنا لأنواع الفساد الإداري واتضح لنا فيما بعد أن كل هذه الأنواع خطيرة ويجب مكافحتها والحد منها.

وأخيرا تعرضنا للآثار السلبية المترتبة عن ظاهرة الفساد الإداري، من بينها طغيان المصالح الخاصة على حساب المصالح العامة، وظهور تنظيمات غير رسمية داخل المؤسسات تخدم مصالح المفسدين، وما ينتج عنه كذلك من تجاوز للقوانين المنظمة والضابطة لسير المؤسسات الإدارية، والأخطر من ذلك إن الفساد الإداري إذا انتشر بصورة كبيرة يولد ذهنية لدى المجتمع تبيحه وتقره مع عدم المبالاة بالقوانين، وبالتالي تنتشر الفوضى وتصبح مكافحته ومن ثم الوقوع فيما لا يحمد عقباه.

# الفصل الثاني

العلاقة بين الفساد الإداري

والرقابة الإدارية في الجزائر

### تمهيد

سنتطرق في هذا الفصل إلى واقع العلاقة بين الفساد الإداري والرقابة الإدارية في الجزائر، وذلك من خلال إسقاط ما تناولناه سابقا في الفصل المفاهيمي للدراسة، المتضمن العلاقة بين مفهومي الفساد الإداري والرقابة الإدارية على حالة الجزائر، ولعل دراستنا لهذه العينة توضح لنا أكثر طبيعة العلاقة بين المفهومين، علما أن الجزائر من بين الدول التي تعاني بدرجة كبيرة من معضلة الفساد الإداري، لكن بعدما نتعرض للرقابة الإدارية بها بين ما هو نظري مدون في القانون وبين الواقع الممارس، إذ حتما سنصل إلى نتائج نحكم بها فيما بعد على مدى فعالية هذه الرقابة الإدارية في الحد من ظاهرة الفساد الإداري.

سنتعرض في المبحث الأول من هذا الفصل إلى الفساد الإداري في الجزائر والذي قسمناه بدوره إلى مجموعة مطالب، حيث تناولنا في المطلب الأول الجذور التاريخية للفساد الإداري في الجزائر (فترة الحكم العثماني، فترة الاستعمار الفرنسي، فترة الاستقلال)، ثم سنتطرق في المطلب الثاني إلى أهم أسباب الفساد الإداري في الجزائر فهي عديدة (سياسية، قانونية، إدارية، اقتصادية، اجتماعية، ثقافية)، وأخيرا سنتعرض في المطلب الثالث إلى أهم مظاهر الفساد الإداري في الجزائر (الرشوة، الاختلاس، التحيز والمحاباة، التزوير، التسيب الإداري)، لكن تركيزنا سيكون على أخطر هذه المظاهر (الرشوة، الاختلاس).

أما في المبحث الثاني والمتعلق بالرقابة الإدارية في الجزائر، فسنتناول في المطلب الأول الرقابة الرئاسية والوصائية، مع توضيح ذلك أكثر من خلال وحدتي البلدية والولاية، ثم ننتقل في المطلب الثالث لأهم الآليات المؤسسية لمكافحة الفساد الإداري في الجزائر (الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد، الديوان المركزي...)، وبعدها في المطلب الثالث نتناول الآليات القانونية للوقاية من الفساد الإداري ومكافحته، وبالتحديد سنتناول القانون 01/06 المؤرخ في : 2006، لأنه أول قانون صريح حول ذلك، أما المطلب الأخير فسنستعرض فيه إلى أهم سياسات واستراتيجيات الإصلاح الشامل كآلية فعالة للحد من الفساد الإداري في الجزائر.

ونتوقع من خلال علاجنا لهذا الفصل، وذلك عن طريق التطرق إلى واقع الفساد الإداري في الجزائر (تعدد مظاهره، اتساع نطاقه في الإدارة العامة الجزائرية)، نستنتج فيما بعد ضعف الرقابة الإدارية في مكافحة الفساد الإداري، وهذا عكس ما نصت عنه القوانين حول خطة عمل ومهام الرقابة الإدارية، أي وجود تناقض بين الأطر النظرية (القانونية)، والواقع الممارس، بالإضافة إلى عدم فعالية الآليات المؤسسية والقانونية، وهذا منطقي فكيف يمكن للداء أن ينتشر بكثرة بوجود دواء مناسب وفعال؟، إلا إذا لم تحترم الجرعات المحددة، بمعنى توفر الآليات المختلفة بمكافحة الفساد الإداري في الجزائر مع عدم تفعيلها على جميع الأشخاص الطبيعيين والمعنويين.

### المبحث الأول: الفساد الإداري في الجزائر

ترجع معضلة الفساد في الجزائر إلى تراكمات كثيرة، وعبر حقبات زمنية طويلة، والتي مثلتها الدول الاستعمارية التي توالى في حكمها للجزائر، وذلك منذ عهد الحكم العثماني، إلى مرحلة الاستعمار الفرنسي، وبعدها إلى دولة مستقلة وهذه الأخيرة مرت كذلك بمراحل مختلفة باختلاف طبيعة السلطة الحاكمة، بالإضافة إلى تطورات البيئة الدولية، وكل هذه المراحل صاحبها التعدد في أسباب الفساد الإداري وانتشار كبير لمظاهره في الإدارة العامة الجزائرية.

### المطلب الأول: الجذور التاريخية للفساد الإداري في الجزائر

للفساد في الجزائر جذور عريقة امتدت إلى الحكم العثماني للجزائر، وذلك منذ أن أصبحت إيالة عثمانية عام 1519م إلى غاية 1832م، حيث دام حكمها للجزائر 313 سنة، ولعل مرحلة حكم الدايات كانت الأكثر انتشارا للفساد، بسبب بعض تجاوزات الجيش الانكشاري المتمثلة في سلب أموال الجزائريين وحرمانهم من المناصب المهمة في دواليب الحكم، وهذا ما ألب عليهم السكان الجزائريين، ثم جاء الاستعمار الفرنسي يشق أنواع الظلم والقهر، والذي دام 132 عاما، حيث ازدادت حدة ومدى الفساد، لكن بعد استقلال الجزائر انخفض مستوى هذه الظاهرة وأخذت أشكالا أخف ضرر، وما لبث بعد سنوات أن تعاظم تأثيره على الإدارة العامة، إذ تعددت أشكاله واتسع نطاق انتشاره، خاصة في مطلع القرن الواحد والعشرين الميلادي.

### الفرع الأول: مرحلة ما قبل الاستقلال

#### أولا: فترة التواجد العثماني (1516-1830م)

تميزت هذه الفترة بمظاهر عديدة للفساد الإداري، ومن هذه المظاهر المحاباة واللامساواة والتعسف في استعمال السلطة من طرف الحكام الأتراك، وذيوع الرشوة وما صاحبها من انتشار للاستبداد، بالأخص في مرحلة حكم الدايات، وتتجلى مظاهر الفساد أكثر من خلال ثنائية التشريعات المعمول بها، فقد كان من نتائج هذه السياسة المتبعة انتشار ظاهري المحاباة من خلال التمييز بين الأتراك والجزائريين، كما انتشر النفوذ السياسي وذلك من خلال التأثير على الجهاز القضائي ومساومة القضاة في إصدار الأحكام التي تكون في مصلحة سلطة الدايات، كما ازدادت القرارات التعسفية من طرف الحكام الأتراك كقرارات العزل والمصادرة والتعزيم في حق الأهالي الجزائريين، حيث كانت الوظائف السامية مقتصرة على الأتراك لا الجزائريين.<sup>1</sup>

1 - عنترة بن مرزوق و مصطفى عبدو ، معضلة الفساد في الجزائر " دراسة في الجذور، الأسباب، الحلول"، برج بوعريش، منشورات جيتلي للنشر والتوزيع، 2009، ص ص 64، 65.

### ثانيا: فترة الاستعمار الفرنسي (1830-1962م)

لقد اتسم شكل وعمل التنظيم الإداري في الجزائر في الحقبة الاستعمارية الفرنسية بالسمة العسكرية ذات النزعة المركزية الشديدة، والتي تمثلت في قبضة السلطات العسكرية الفرنسية على الأجهزة الإدارية، فإن مظاهر الفساد الإداري تمثلت أساسا في:

- عدم احترام العمل والقوانين واللوائح التي تنظمه.
- غياب الانضباط العام للموظفين سلوكا وأداء.
- معاملة المواطنين الجزائريين بأسلوب يتصف بالاستعلاء والتعجرف والبطء المتعمد، إضافة إلى قلة الحرص على تقديم الخدمات الجيدة والمحافظة فقط على رواتبهم.<sup>1</sup>
- بالإضافة إلى تشجيع الجزائريين ودفعهم إلى الاتجاه نحو الطرق اللاشرعية والأخلاقية التي كانوا متشبعين بها ويتقنونها، مثل الوساطة والرشوة، وذلك بقصد شراء وظيفة بأجر لا يكفي لسد أبسط متطلبات الحياة اليومية، وذلك عن طريق خلق التعقيدات الإدارية في وجوههم.
- البطء الشديد في تقديم الخدمات وتوفير المعاملات مع إنجاز الأعمال متأخرة، نتيجة التعقيدات الإدارية الكثيرة والمركزية الشديدة.
- كثرة الفضائح السياسية والأخلاقية التي ارتكبتها اليهود في الجزائر إلى جانب الفرنسيين من سرقات واحتيالات سياسية ومالية وجرائم وتجاوزات مختلفة.<sup>2</sup>

### الفرع الثاني: مرحلة ما بعد الاستقلال

سنحاول في هذه المرحلة تتبع وتقصي آفة الفساد الإداري وتطورها وتعاضلها خلال فترة الاستقلال وذلك منذ سنة 1962م إلى يومنا هذا، حيث شهدت الجزائر قبيل الاستقلال وبعد الاستقلال مباشرة وضع سياسي وإداري واقتصادي واجتماعي مزري، نتيجة مخلفات وتبعات الاستعمار السلبية (الفقر، الجهل، الأمية، اقتصاد هش وضعيف، الأمراض والأوبئة... الخ)، وما صاحبها من صراع على السلطة بين قادة الثورة، والتي راح ضحيتها العديد من الجزائريين بالإضافة إلى الشلل الذي أصاب الإدارة العامة الجزائرية، وذلك بعد مغادرة الفرنسيين، لأنهم كانوا هم المسيرين للإدارة العامة.

1 - فتيحة حيمر، أثر الفساد الإداري على فعالية النظام السياسي الجزائري (1989-2007)، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم

السياسية والعلاقات الدولية، كلية العلوم السياسية والإعلام، جامعة بن يوسف بن خدة، الجزائر، 2006-2007، ص ص 65-67.

2 - المرجع نفسه، ص 67.

حيث لجأت الدولة الجزائرية إلى تبني حلول ظرفية واستعجالية تمثلت في تخفيض عدد الوحدات الإدارية ليسهل تسييرها والتحكم فيها مثل تخفيض عدد البلديات من 1535 إلى 676<sup>1</sup>، مع تمديد العمل بالتشريع الفرنسي بموجب قانون 31 ديسمبر 1962م<sup>2</sup>، وما زاد الطين بلة هو الصراع الحدودي مع دول الجوار، مثل حادثة مقالة مع المغرب، ومطالبة تونس بآلاف الهكتارات من الأراضي الجزائرية.

#### أولاً: فترة ما بين سنوات (1962-1989م)

نشير في البداية أن الجزائر بعد الاستقلال مباشرة مرت بمرحلة انتقالية دامت ثلاث سنوات (1962-1965م)، حيث لم تتضح خلالها ملامح النظام الإداري والسياسي والاقتصادي الجزائري إلا أنه وبعد ذلك وبالضبط في سنة 1967 وإلى غاية 1978م تم وضع استراتيجية للنمو الاقتصادي والاجتماعي أعطيت فيها للقطاعين الصناعي والزراعي الأولوية الكبرى، ولقد صاحب هذه المرحلة انتشارا كبيرا للممارسات الفاسدة والتي حاولت استغلال موجة الإصلاحات لتشكيل ثروات هائلة.

ولقد أرجع البعض تفشي الفساد الكبير إلى عملية التصنيع السريعة وذلك عن طريق الاستثمارات الهائلة والمكلفة، والتي أنفقت في استيراد التكنولوجيا من الخارج، والاستدانة من صندوق النقد الدولي، وقد نتج عن هذه السياسة تبديد وتبذير للأموال العمومية، وإسراف كبير نتيجة سوء التسيير الذي تميزت به المؤسسات الصناعية العمومية.<sup>3</sup>

والفساد ازداد اتساعا وتطورت أساليبه في العهد التي تلت فترة التصنيع وهي الفترة الممتدة بين (1980-1989) وهذا بالرغم من محاولات السلطة الحاكمة آنذاك في الحد من تفشي هذه الآفة، فرغم الإصلاحات الاقتصادية التي بدأت سنة 1980م والتي أدت إلى زيادة ونمو الاستثمارات والواردات، إلا أن دائرة الفساد اتسعت أكثر.<sup>4</sup>

ومن بين فضائح الفساد في بداية هذه المرحلة في الفترة الممتدة بين (1962-1965م).

1 - عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق، الجزائر: حصور للنشر والتوزيع، 2010، ص 195.

2 - ناصر لباد، الأساس في القانون الإداري، ط2، الجزائر: دار المجدد للنشر والتوزيع، 2011، ص 25.

3 - عبد العالي حاحي، مرجع سبق ذكره، ص 45.

4 - المرجع نفسه، ص 45.

-**قضية المجاهدين المزيفين:** حيث كانت القوانين تشترط وجوب شاهدين فقط قصد إعداد وتقديم بطاقة المجاهد، فتم تضخيم الأعداد لأناس لا علاقة لهم بالثورة ليصل عدد البطاقات المزيفة إلى 10.000 بطاقة<sup>1</sup>، أما حاليا فوصل العدد إلى عشرات الآلاف، وهذا يعتبر أحد أبواب هدر المال العام لغير مستحقه.

-**قضية خزينة جبهة التحرير الوطني:** تضمنت هذه القضية سرقة أموال جبهة التحرير الوطني وتحويلها إلى الخارج، وهذه الأموال في الحقيقة تمثل اشتراكات العمال الجزائريين المتبرع بها لصالح السلطة العليا، حيث قدرت قيمتها بحوالي 43 مليون فرنك سويسري، ودون التفصيل أكثر في ذلك لأن شهود العيان (المصادر) مازالوا على قيد الحياة.

-**قضية صندوق التضامن:** وهو صندوق أنشأه الرئيس الراحل بن بلة، تم فيه ضخ تبرعات النساء آنذاك، غير أنه استعمل فيما بعد لأغراض وسبل الإثراء غير المشروع.

يمكن القول أن فترة احكم الراحل الرئيس بن بلة قد فتحت الباب واسعا نحو البوادر الأولى لانتشار ظاهرة الفساد.<sup>2</sup>

#### ثانيا: فترة التسعينات (1990-2000م)

فقد شهدت انتشارا كبيرا للفساد وملفت للانتباه خاصة الإداري منه، ونهب لموارد الدولة وممتلكاتها من قبل شرذمة من الفاسدين في مختلف القطاعات والمؤسسات العامة، وقد زادت الأزمة الأمنية التي عاشتها الجزائر آنذاك من فرص تفشي هذه الظاهرة، وكذا ساهمت الإصلاحات السياسية (تبنى التعددية الحزبية)، والاقتصادية (التخلي عن الاقتصاد الموجه والتحول إلى الاقتصاد الحر) التي تبناها المشرع في دستور 1989م في ظل تغلغل الفساد في القطاعات الإستراتيجية للدولة والتي تركز الثروة في أيدي قلة من رجال الأعمال، حيث برزت ظاهرة الرشوة بحددة في هذه المرحلة الانتقالية، والتي تم فيها التنازل عن ممتلكات الدولة بمبالغ رمزية إلى أشخاص نافذين في السلطة وذلك في إطار خوصصة المؤسسات العامة، غير أن بداية سنة 2000م إلى غاية يومنا هذا وقع تحولا كبيرا في منظومة القيم أدت إلى شيوع ثقافة الفساد والتي مست كل القطاعات دون استثناء.<sup>3</sup>

ورغم تفشي ظاهرة الفساد في الجزائر إلا أنها ترتب ضمن المراتب الأخيرة دوليا، إذ احتلت حسب ترتيب قامت به منظمة الشفافية العالمية سنة 2006م المرتبة 84، و 99 سنة 2007، أما سنة 2008 صنفت ضمن المرتبة 92 من 182 دولة، والمرتبة 10 عربيا، من 18 دولة عربية، تم ترتيبها بعلامة 3، 2 من 10، وهذه نقطة ضعيفة جدا

1 - عنتر بن مرزوق ومصطفى عبدو، مرجع سبق ذكره، ص 67.

2 - المرجع نفسه، ص 67، 68.

3 - عبد العالي حاحي، مرجع سبق ذكره، ص 45، 46.

جعلتها من أكثر الدول انتشارا للفساد منذ سنوات عديدة، باحتلال المراتب المتأخرة دائما<sup>1</sup>، أما ما بين سنوات (2009-2012م) عرفت الجزائر انخفاضا ملحوظا في مستوى الفساد، والذي تراوح بين (105، 112، 105، 111) عالميا، وفي سنة 2014 حسب تقرير منظمة الشفافية الدولية ارتفع مستوى الفساد نوعا ما بحيث تراجعت إلى المرتبة 100<sup>2</sup>. ولعل الذي ساهم في تفاقمها الاستثمارات الضخمة في مشاريع السكن والجسور والطرق... الخ، بالإضافة إلى عدم تفعيل قانون العقوبات وقانون مكافحة الفساد رقم 01/06، الصادر في 2006م.

وتفيد التقارير أن تفشي الفساد في الجزائر مرتبط أساسا بارتفاع إيرادات النفط التي بلغت 500 مليار دولارا خلال العشر سنوات الأخيرة، ومن الفضائح البارزة ملحقا ودوليا فضيحة بنك الخليفة، فضيحة سوناطراك (المقتزنة بوزير الطاقة والمناجم شكيب خليل)، 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.<sup>3</sup>

جدول رقم (02): يوضح ترتيب الجزائر عالميا لمعضلة الفساد، وذلك حسب منظمة الشفافية الدولية

السنة	مستوى المؤشر/10	الترتيب عالميا
2003	2.6	88
2004	2.7	97
2005	2.8	97
2006	3.1	94
2007	3	99
2008	3.2	92
2009	2.8	111
2010	2.9	105
2011	2.9	112
2012	3.4	105

المصدر: عبد العالي حاحي، مرجع سبق ذكره، ص 46.

رغم توفر الجزائر على بيئة قانونية لا بأس بها، من بينها قوانين مكافحة الفساد، خاصة القانون رقم 01/06 المؤرخ في 2006، إلا أنها ظلت تعاني من ارتفاع مستوى الفساد الإداري، والسبب الرئيسي ذلك

1 - ملكية فرميش، دور الدولة في التنمية "دراسة حالة الجزائر"، أطروحة دكتوراه علوم في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، الجزائر، 2011-2012، ص ص 399، 400.

2 - خالد شمت، خيبة عربية بمؤشر الشفافية الدولية، في الموقع الإلكتروني:

[www.Aljazera.net/news/Arabic/03-12-2014](http://www.Aljazera.net/news/Arabic/03-12-2014), p1.

3 - عبد العالي حاحي، مرجع سبق ذكره، ص 46.



هو شيعوه وانتشاره على مستوى الإدارة المركزية وما على الإدارة المحلية إلا الاقتداء بها، والفضائح الشاهدة على ذلك كثيرة منها: (فضيحة بنك الخليفة، فضيحة سوناطراك، فضيحة الطريق السيار)، ولعل غياب الرقابة من بين أهم الأسباب وكذا العفو عن المختلسين، بالإضافة إلى عدم تفعيل قانون العقوبات، حيث يتضح لنا مما سبق أن الجزائر احتلت المراتب المتوسطة في الفساد، وهذه النسب عرفت ارتفاعا كبيرا خاصة في فترة حكم الرئيس الحالي.

### المطلب الثاني: أسباب الفساد الإداري في الجزائر

إن التفشي الكبير للفساد الإداري في الجزائر، هو نتيجة لأسباب عديدة ومتنوعة، والتي بدورها أدت إلى تعدد مظاهره وأشكاله، أضف إلى ذلك انتشاره المستشري والشامل في الإدارة العامة على المستويين المركزي والمحلي، حيث صعبت معالجته من طرف الدولة وانفلتت من يدها زمام السيطرة عليه، كما خلق شبه يأس لدى المجتمع الجزائري من دور الدولة في الحد من ذلك، والتي تولد عنها انعدام الثقة فيها واتساع الهوة وحدوث قطيعة بين الحاكم والمحكوم، إذن من بين هذه الأسباب الكثيرة والمعقدة والمتشابكة نذكر ما يلي: أسباب سياسية، قانونية، إدارية، اقتصادية، اجتماعية وثقافية.

#### الفرع الأول: الأسباب السياسية: وهي عديدة نذكر منها

- فقدان الشرعية التي يقوم عليها كل نظام حديث كالشرعية الديمقراطية والدستورية، نتيجة فقدان تلك الشرعية يسعى النظام الحاكم إلى ممارسة كل أنواع العنف والقوة لتحصيل هذه الشرعية التي يفتقر إليها في الأساس، ومنه حدوث قطيعة وشرح بين المجتمع والسلطة وغياب كل وسائل الاتصال السياسي مما يؤزم الوضع أكثر.
- التهاون وعدم تنفيذ القوانين وانتهاكها واللامبالاة من طرف رجال الدولة خاصة المخولة لهم أمور المراقبة كالشرطة والقضاة، الذين ثبت تورط بعضهم في قضايا الفساد، وبالتالي فاقد الشيء لا يعطيه.
- فساد البعض أو الأغلبية من الصفوة أو النخبة الحاكمة وتورطها في فضائح مالية واستغلالها للنفوذ وغيرها مما أدى بالضرورة إلى تأثر المجتمع والسلطة وبالتالي تصدق عليه فرضية موظف فاسد لأنه ولد من رحم مجتمع فاسد.
- غياب آليات حقيقة للتحويل الديمقراطي كإرساء قواعد المشاركة وحرية التعبير وحقوق الإنسان، وانتشار الصراعات السياسية من أجل الحصول على مكاسب مالية ونفوذ شخصي وتصديق عليهم<sup>1</sup> فرضية

1 - فريد ابرادشة، الحكم الراشد في الجزائر "في ظل الحزب الواحد والتعددية الحزبية"، أطروحة دكتوراه علوم في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، كلية العلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة الجزائر-3، 2014، ص 260.

الوصول إلى المنصب من أجل الإثراء المادي وليس لخدمة الشعب في ظل غياب نظام صارم للعقوبات أو الجزاء.

- سيطرت الحكومة على الثروات الطبيعية للبلاد واعتبارها ملك خاص، وهي ملك للشعب، وبالتالي انعدام الإنتاج خارج هذه الثروات، أو على الأقل عدم تشجيع أي نمط من الإنتاج خارج هذه الثروة.<sup>1</sup>
  - العنف السياسي والانفلات الأمني: لقد مرت الجزائر بظروف صعبة جدا كادت تعصف بوجودها ووحدتها، فقد شهدت الجزائر بعد توقيف المسار الانتخابي 1992م اضطرابات عنيفة ميزها العنف والعنف المضاد بين الجيش والجمبهة الإسلامية للإنقاذ، حيث نتج ما عرف بأزمة الإرهاب في الجزائر.
  - أزمة الثقافة السياسية وضعف المشاركة الانتخابية: يعد ضعف المشاركة الشعبية في تفعيل مختلف العمليات السياسية أحد العوامل الرئيسية التي ساهمت في ازدياد ظاهرة الفساد في الجزائر، ناهيك عن كونها تمثل أحد النتائج الحتمية لفشل مختلف السياسات التي انتهجتها الحكومات المتعاقبة والتي ولدت أزمة ثقة وتعميق الهوة بين الحاكم والمحكوم، بالإضافة إلى أن غالبية الشعب الجزائري يفتقدون إلى وجود ثقافة سياسية تمكنهم من اختيار الأصل والأفضل بعيدا عن منطق الجهوية والعشائرية.<sup>2</sup>
- ومنذ وصول الرئيس الحالي للحكم تبنت الجزائر سياسة تخفيض العقوبات للمجرمين كالغفو الرئاسي للمساجين والذي يتزامن مع الأعياد الوطنية (La grasse)، ومحو الديون للكثير من المقترضين، حيث هدرت أموال طائلة في ذلك من أجل شراء السلم الاجتماعي بهدف تحقيق استقرار النظام السياسي، لكن الواقع يثبت عكس ذلك، لأن المجتمع يعيش غليان وضغط كبير من وراء هذه السياسة، التي يعيش من خلالها في خوف وقلق واضطراب، حتى المواطن أصبح يخاف أن يدافع عن نفسه ضد المجرمين واللصوص وذلك خوفا من القوانين الحامية لهم، وفي الغالب يكون الإمساك بهم ومعاقتهم شكليا فقط، فكل هذا يجعل الفرد يسعى جاهدا إلى طلب الحماية والأمن بدلا من النظر والمطالبة بأكثر من ذلك "مسألة النظام السياسي". حيث لا يمكن أن يبني الشعب الجزائري حضارة في ظل غياب الأمن والأمان، لأن أصل نشأة الدولة وفق نظرية العقد الاجتماعي هي بطلب من الأفراد، بسبب ما كانوا يعانونه من الخوف واللاعادلة في ظل حياة الغاب (القوي يأكل الضعيف)، حيث أبرموا عقدا مع شخص يروونه الأصلح لحكمهم، لما يمتلكه من قوة أو حكمة أو ثروة أو من أصل نبيل أو مكانة

1 - فريد ابرادشة، مرجع سبق ذكره، ص 208، 209.

2 - عنتر بن مرزوق، معضلة الفساد وإشكالية الحكم الرشيد في الجزائر، أطروحة دكتوراه في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، كلية العلوم السياسية والإعلام، جامعة الجزائر-3، 2013، ص 226، 230.

اجتماعية، وبالتالي إذا لم يوفر هذا الحاكم لشعبه الأمن والاستقرار طبعاً سيؤدي ذلك إلى رفضه والانتفاضة ضده، من أجل اختيار حاكم آخر يوفر لهم الأمن والاستقرار، والأفضل أن يتم ذلك بطريقة سلمية (الانتخاب).

### الفرع الثاني: أسباب قانونية وإدارية وتتمثل في

- عدم تفعيل التشريعات والأنظمة التي تكافح الفساد وتفرض عقوبات على مرتكبيه.
- اعتماد الأجهزة القضائية في إثبات التهم على أساليب تقليدية وعدم مواكبة المستجدات التي تستخدمها شبكات الفساد وعصابات التزوير والرشوة.<sup>1</sup>
- عدم استقلالية الجهاز القضائي في تطبيق واحترام القوانين بالإضافة إلى عدم فاعليته في أداء مهامه، وهذا ما يؤدي إلى زيادة انتشار الفساد الإداري.
- الاعتماد في التعيينات والترقيات في الوظائف على المحاباة، بدلاً من الجدارة والكفاءة.
- وفي هذا يقول الدكتور كمال ديسوقي: "إن الموظف الذي يشعر أنه عين في وظيفته لا لكفاءته وجدارته، وإنما لدرجة قرابته، ونفوذ معارفه... لا يمكن أن ينظر إلى المصلحة العامة على أنها شيء ذو خطر أو أهمية، وإنما يتركز اهتمامه في تملق من ساعده في الحصول على وظيفته ورد الجميل إليهم، وهو ما قد يؤدي بدوره إلى ترفيته أو تعيين قريب آخر وهكذا تصبح المصالح الحكومية مغام ومساعدات متبادلة بين القائمين عليها، لا مؤسسات اجتماعية تخدم الصالح العام وتغلبه على كل اعتبار".<sup>2</sup>
- إشكالية الحصانة المقدمة للكثير من المسؤولين والتي تكون بمثابة غطاء لكل عمليات الفساد الإداري التي يقومون بها، كالحصانة الممنوحة للبرلمانيين.
- القيادات الإدارية الفاسدة تؤدي إلى إفساد تابعيها.
- ضعف عملية المتابعة الميدانية.
- وجود قوانين وسياسات تتحقق عن طريقها مكاسب مباشرة للمسؤولين في الجهاز الحكومي.
- انعدام الحوافز أو قلقتها.<sup>3</sup>

1 - بسمة جواوي، تأثير ظاهرة الفساد الإداري على التنمية المحلية (1999-2014م)، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر في العلوم السياسية

والعلاقات الدولية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة المسيلة، الجزائر، 2013-2014، ص 52.

2 - عنتر بن مرزوق، مصطفى عبدو، مرجع سبق ذكره، ص 83، 84.

3 - بسمة جواوي، مرجع سبق ذكره، ص 56.

- إعادة تكليف المنظمات الإدارية بوظائف تفوق قدرتها وإمكاناتها المادية والبشرية أحد الأسباب التي ينتج عنها عجز وقصور في إنجاز المعاملات أو تأخيرها، وهذا ما يؤدي بهم إلى استعمال الأساليب الملتوية لإنجازها بوقت وجهد أقل، من بين هذه الأساليب الرشاوي.
- كما أن جمود سياسة الأجور والمرتبات وعدم مواكبتها للظروف الاقتصادية والتغيرات الجذرية في المجتمع الجزائري تعد سببا من أسباب الفساد الإداري بسبب عجزها عن توفير الحد الأدنى من مستلزمات العيش المقبول للموظفين، وبالتالي يضطربهم ذلك للجوء إلى الوسائل والطرق غير المشروعة.
- يعتبر تكليف من لا يحملون المؤهلات لوظائف قيادية بالرغم من خبرتهم العلمية والإدارية المحددة من بين الأسباب المشجعة على الفساد الإداري.
- يعد عدم الاستقرار الوظيفي لدى العديد من موظفي الإدارات الجزائرية أحد الأسباب الناجم عنها الفساد الإداري.<sup>1</sup>

#### الفرع الثالث: الأسباب الاقتصادية

عرفت الدول العربية منذ استقلالها إلى اليوم فشلا ذريعا في مشاريعها التنموية، حيث ظهرت أوهام الاقتصاد الاشتراكي العربي القائم على التخطيط المركزي، التأمينات، التصنيع الثقيل، التدخل المتعسف للدولة في السوق وتحكمها في كل آلياته، الاعتماد على تنمية القطاع العام على حساب القطاع الخاص، وعندما أرادت الأنظمة العربية إصلاح أخطائها دخلت في اقتصاد السوق مباشرة وحررت كل شيء وخصصت كل شيء واستقالت الدولة من وظائفها الاقتصادية، لكن نفس الأوهام تبخرت حينما وجدت نفسها مثقلة بالديون وفي تبعية شديدة للقوى العظمى، ممثلة في كماشيتها -البنك العالمي وصندوق النقد الدولي- الوكيلان الأساسيان للغرب.<sup>2</sup>

ومما سبق ذكره في هذه التوطئة يمكن التفصيل أكثر في الأسباب الاقتصادية للفساد الإداري في الجزائر، ومن بين تلك الأسباب نذكر:

- لجوء الجزائر إلى استيراد نظريات التنمية الغربية، والاعتماد عليها في عملية التنمية الاقتصادية، من بينها إستراتيجية التصنيع التي أتى بها عالم الاجتماع الفرنسي "J.D.Debornis" أحد أكبر الأسباب الاقتصادية المساهمة ولحد بعيد في ازدياد الفساد الإداري، لأنها ساهمت في تدعيم سلطة وتحالف

1 - فتيحة حيمر، مرجع سبق ذكره، ص131.

2 - فريد ابرادشة، مرجع سبق ذكره، ص209.

- البيروقراطيين مع التقنوقراطية، وذلك على حساب الطبقة العمالية والفلاحية والمواطنين، الأمر الذي أدى إلى ترسيخ عادات سيئة في المجتمع الجزائري كالرشوة والمحسوبية والوساطة.<sup>1</sup>
- يعد التضخم الاقتصادي وارتفاع الأسعار وعجز الرواتب والأجور عن تلبية المطالب الأساسية للعيش في مناخ صالح لتفشي الفساد الإداري.
  - ومن بين الأسباب الاقتصادية المساهمة في بروز الفساد الإداري هو ازدياد ظهور السوق السوداء في الجزائر وما يرافقها من تهريب والاتجار بالممنوعات والتبادل بالعملات الأجنبية وتزويرها... الخ.
  - كما أن للانفتاح الاقتصادي الذي عرفته الجزائر في السنوات الأخيرة دور ازدياد الفساد في أغلب الإدارات الجزائرية، ففي هذه الفترة إذ بدأ القطاع الخاص في استقطاب الموظفين من القطاع الحكومي، لما يقدمه من مغريات مادية ووظيفية كثيرة تفوق ما يقدمه القطاع الحكومي، ونتيجة هذا اختفى بريق وأهمية الوظيفة الحكومية والتي تولد عنها سلوكيات ومظاهر عديدة للفساد الإداري.<sup>2</sup>
  - وتعد الخصخصة الفوضوية التي باشرتها الجزائر من بين العوامل الاقتصادية التي ساهمت في تنامي ظاهرة الفساد وتدهور التنمية، لأن بيع المؤسسات الوطنية للخواص عادة ما يتم عن طريق الوساطات والوكلاء دون مراعاة لمصلحة العمال.<sup>3</sup>
- بالإضافة إلى سبب آخر لا يقل أهمية وهو الاعتماد على الاقتصاد الريعي الاتكالي، الذي يولد اللامبالاة للمال العام، فيؤدي ذلك إلى هدره واختلاسه والتسابق في دفع الرشوة للحصول على بعض استثماراته، خاصة عند ارتفاع أسعار البترول والغاز، وهذا ما عرفته الجزائر في الألفية الثالثة (البجوحة المالية).

#### الفرع الرابع: الأسباب الاجتماعية والثقافية

- تعتبر هذه الأسباب من بين أخطر الأسباب المولدة للفساد الإداري، لأن البيئة الاجتماعية والثقافية الفاسدة تساهم في تربية الأجيال تربية لا أخلاقية، بحيث تنشئهم وتربهم على ذهنية متردية لا مبالية، تبيح الفساد وتبناه، كما يصبح طبيعة متجذرة وموروثة من جيل إلى جيل، وبالتالي تصدق عليه مقولة نزول الجبال ولا نزول الطوائع ومقولة أخرى من شب على شيء شاب عليه.
- مما لا شك فيه أن ثقافة المجتمع وما تحويه من أعراف وتقاليد وقيم تساهم بشكل أو بآخر في تنامي ظاهرة الفساد، كما أن التحولات السياسية والاقتصادية التي عرفها المجتمع الجزائري قد أحدثت شرخا

1 - فنيحة حيمر، مرجع سبق ذكره، ص 134.

2 - فنيحة حيمر، مرجع سبق ذكره، ص ص 134-136.

3 - عنتر بن مرزوق و مصطفى عبدو، مرجع سبق ذكره، ص ص 88، 89.

عميقا في ما يخص سلم القيم الذي أصبح يشجع الفساد ويبرره، حيث انتشرت مجموعة من القيم الجديدة التي ساهمت وشجعت في بروز هذه الظاهرة وذلك في إطار الفلسفة الليبرالية والبراغماتية (كإقتناص الفرص، الفرص الذهبية) كل هذه القيم شجعت الموظفين على البحث عن المصادر السريعة للثروة بأقل تكلفة وجهد.

- ومن أهم القيم المؤدية إلى انتشار ظاهرة الفساد لارتباط الفرد بعائلته وقبيلته وأصدقائه، وهذا ما يجعله يميل إلى تفضيلهم في تولي المناصب الهامة، وقد يصل الأمر إلى مخالفة القانون في ذلك، مما يساهم في انتشار المحسوبية والمحاباة بدلا من التركيز على الكفاءة والجدارة في التوظيف، وهذا من الأسباب التي أدت إلى الإخلال بمبدأ تكافؤ الفرص في الجزائر.

- كما أن مجموعة من التقاليد ساهمت في تنامي هذه الظاهرة والتي يخيل إلى المواطنين بأنها سلوكيات مقبولة، ومنها المقولات التراثية التي يرون فيها أعراف لازمة، مثل "قطع الأعناق ولا قطع الأرزاق"، "أصرف ما في الجيب يأتيك ما في الغيب"، وهذه أمثلة تستعمل في غير موضعها لتبرير السلوكيات الفاسدة.<sup>1</sup>

- ضعف وتدهور المستوى المعيشي للمواطن (الفقر)، يدفعه إلى الاقتداء بسلوك النظام السياسي السائد، فنجد أن المواطن المتدهورة أوضاعه المعيشية والصحية يلجأ إلى الكسب غير المشروع مثل الرشوة، الغش، تطفيف الميزان، أو التجارة في الممنوعات أو المحرمات في ظل ضعف الوازع الديني، إلى جانب تساهل السلطات شيئا فشيئا مع هذه الظواهر والتأثر النفسي بما يحدث للمواطن من معاناة.<sup>2</sup>

من خلال عرضنا لأهم أسباب الفساد الإداري في الجزائر، وهي عديدة، معقدة، متشابكة، متداخلة، وكل هذه الأسباب جعلتنا نصدم بواقع مر لا يمكن تحليله بأخبار من غسل، والأدهى والأمر أن تكون هذه الأسباب نابعة من القمة والقاعدة، بمعنى أن الدولة تصدر قوانين غير مفعلة ورقابة غائبة (سياسية، قضائية، برلمانية، إدارية، شعبية، مالية)، ومجتمع يتسابق ويشجع على دفع الرشوة للحصول على القيم المادية من مناصب شغل وسكن وامتيازات وقيم معنوية وحقوق أخرى دون المبالاة بالقوانين أو إعطاء أهمية للوازع الديني، وللأسف الجزائريون يضيعون الجزائر الغنية بمقدراتها الطاقوية والبشرية والرقعة الترابية، الموقع الاستراتيجي، علما بأن هذه أمانة ناضل من أجلها مجاهدين مخلصين، وطنيين وراح ضحيتها ملايين من الشهداء، إذا لا بد للجميع حاكم ومحكوم

1 - عنتر بن مرزوق و مصطفى عبدو، مرجع سبق ذكره، ص 83، 84.

2 - فريد ابرادشة، مرجع سبق ذكره، ص 210.

لحفاظ على هذه الأمانة والتي لم يتم استردادها من المستدمر الفرنسي إلا بعد كفاح ونضال طويل دام 132 سنة، ونستدل بهذا في قوله تعالى: ﴿وَأَطِيعُوا اللَّهَ وَرَسُولَهُ وَلَا تَنَازَعُوا فَتَفْشَلُوا وَتَذْهَبَ رِيحُكُمْ وَاصْبِرُوا إِنَّ اللَّهَ مَعَ الصَّابِرِينَ﴾<sup>1</sup>.

### المطلب الثالث: مظاهر الفساد الإداري في الجزائر

مظاهر الفساد الإداري في الجزائر عديدة ومتنوعة ومتفاقمة، مثلها مثل بقية الدول النامية. ولعل حدة ومدى انتشار هذه المظاهر في الإدارة العامة الجزائرية جعل الرئيس عبد العزيز بوتفليقة في بداية عهده الأولى في 27 أبريل 1999م يلقي خطابا على الشعب الجزائري يعبر فيه عن تحضره وعلى مدى استعداده لمكافحة الفساد، فجعله ذلك يعطي وصف للفساد الذي تعاني منه الجزائر، حيث قال: "بأن الجزائر دولة مريضة بالفساد". وحسب قوله: "دولة مريضة في إدارتها، مريضة بممارسات المحاباة، مريضة بالمحسوبية والتعسف بالنفوذ والسلطة، وعدم جدوى الطعون والتظلمات، مريضة بالامتيازات التي لا رقيب عليها ولا حسيب، مريضة بتبذير الموارد العامة بنهبها بلا ناه ولا رادع"<sup>2</sup>. إلا أنه سنتطرق في هذا المطلب إلى أهم مظاهر الفساد الإداري في الجزائر (الرشوة، الاختلاس، التحيز والمحاباة، التزوير، التسيب الإداري).

#### الفرع الأول: الرشوة

تعد الرشوة من أخطر مظاهر الفساد الإداري في الجزائر، لأنها استفحلت بشكل رهيب وفاحش، بالإضافة إلى شيوعها على الجزائر محليا ودوليا، حيث أصبحت عادة متداولة ومتعارف عليها بين أفراد المجتمع في كل مجالات الحياة إلى درجة التجاهر بها دون الخوف من الردع الحكومي ولا الاستحياء والخوف من الوازع الديني، كما أصبحت عبارة عن بطاقة رسمية يتحصل من خلالها المواطن على حقوقه المادية المشروعة كمناصب الشغل والسكن... الخ، وأصبحت تدفع على أبسط المعاملات والحقوق مثل عقود الميلاد، شهادة الإقامة وشهادة السوابق العدلية، حيث نجد في هذه الحالة المواطن هو أكثر تشجيعا لها وهو في غنا عن ذلك، لأن حقوقه وخدماته يكفلها له القانون، والمسألة مسألة وقت فقط، لأن توزيع القيم (مادية، معنوية) يتم وفق مراحل وحسب الأولويات، مع العلم أن هذه الحقوق لا تزول إلا بزوال حياة البشر، وبالتالي لا داعي للعجلة المخالفة للقانون والشرع.

1 - سورة الأنفال، الآية 46.

2 - محمد عبد الفضيل، "مفهوم الفساد ومعايره"، مجلة المستقبل العربي، العدد 309، السنة 27، نوفمبر 2004، ص 36، 37.

### أولاً: مكافحة الرشوة في القانون الجزائري

نص قانون العقوبات رقم 11-14 المؤرخ في 2011/08/02 في الباب الرابع على التجريم والعقوبات وأساليب التحري عنها من بينها جريمة الرشوة في القطاع العام، حيث نص على مجموعة مواد تعاقب على التعامل بالرشوة (25-26-27-28)، نذكر منها:

- رشوة الموظفين العموميين حسب ما جاء في المادة 25: يعاقب بالحبس من سنتين (02) إلى عشر سنوات (10) وبغرامة مالية من 200.000 دج إلى 1.000.000 دج ل: كل من وعد موظفا عموميا بمزية غير مستحقة أو عرضها عليه أو منحه إياها، بشكل مباشر أو غير مباشر، سواء كان ذلك لصالح الموظف لنفسه أو لصالح شخص أو كيان آخر لكي يقوم بأداء عمل أو الامتناع عن أداء عمل من واجباته، وبالإضافة إلى معاقبة كل موظف عمومي طلب أو قبل بشكل مباشر أو غير مباشر مزية غير مستحقة سواء كان ذلك لنفسه أو لصالح شخص آخر أو كيان آخر، لأداء عمل أو الامتناع عن أداء عمل من واجباته.<sup>1</sup>

- كما حددت المادة 26 العقوبة المتعلقة بالامتيازات غير المبررة في مجال الصفقات العمومية، والمادة 28 جاء فيها العقوبة على رشوة الموظفين العموميين الأجانب وموظفي المنظمات الدولية العمومية.<sup>2</sup>

### ثانياً: كيف ينظر الجزائريون للرشوة؟

يعيش المجتمع الجزائري حالة من التواطؤ والتساهل في تعاطيه مع الرشوة إلى درجة دفع بعض الجزائريين إلى تحليلها وضرب التعاليم الدينية عرض الحائط بحجة انتشار البيروقراطية وتفشي الإرهاب الإداري في مختلف المؤسسات العمومية والخاصة ما جعل التشبيه هي السبيل الوحيد لقضاء الحوائج حسب الكثير من المواطنين الذين تجدهم يتفاحرون بتقديم هدايا وامتيازات إلى موظفين مقابل تسهيل معاملاتهم الإدارية والتجارية، ومن بين هذه التسميات المبررة للتعامل بالرشوة "ملح اليد، كبش القاضي، عطر الديواني، قهوة الموظف، هدية الموظف، فطور الشرطي... الخ"، هي مصطلحات أبدعها الجزائريون لتقنين التعامل بالرشوة وجعلها وسيلة سهلة ومختصرة لقضاء الحوائج وشراء الذمم.<sup>3</sup>

1 - مولود ديدان، قانون العقوبات، الجزائر، دار بلقيس، 2012، ص 226.

2 - المرجع نفسه، ص 226، 228.

3 - بلقاسم حوام وآخرون، جزائريون يعالجون... يحجون ويسكنون بالرشوة!، في الموقع الإلكتروني:

[www.echoroukonline.com/ara/articles/233059.html](http://www.echoroukonline.com/ara/articles/233059.html), 15/04/2015, p2.



كما يتم تسمية بعض المحرمات بغير مسمياتها لكي لا يكون لها صدى ووقع كبير على النفس، لأن لها مدلول شرعي يقتضي التحريم والعقاب مثل: (الخمير = مسكرات)، (الزنا = العلاقات الغير شرعية أو الجنسية).

### ثالثا: آراء بعض النخبويين الجزائريين حول معضلة الرشوة

- أكد حليم فدال بهذا الصدد أن السبب الرئيسي للرشوة بين الجزائريين هو أن القانون حولها من جناية إلى جنحة، بالإضافة إلى تأكيده على أنها كانت شبه منعقدة في فترة ما بعد الاستقلال، وبعد الانفتاح الاقتصادي أصبحت الأمور غير مستقرة لتصبح الرشوة هي المتحكم الوحيد في المشاريع الكبرى والصغرى، خصوصا على مستوى الوزارات والإدارات التنفيذية، واعتبر كذلك القانون رقم 01-06 متفقا جدا مع الفساد، بل فتح الباب أمام مختلف أنواعه.<sup>1</sup>

- وجاء على لسان المختص في علم الاجتماع يوسف حنطابلي: "قاعدة الغاية تبرر الوسيلة" ساهمت في انتشار الرشوة، كما قال أن المرتشي لديه دوما سلطة ونفوذ، فوضعيته الإدارية تسمح له بتسهيل عملية الراشي، وتظهر لدى مستويات اجتماعية معينة والتي ترتبط بالمصالح العامة، واعتبر أن كثرة الحديث عن بعض الظواهر كالفساد والرشوة وتداولها إعلاميا حولها إلى واقع اجتماعي، أي جعل منها شأنا عاما دون معرفة مآل هذه الظاهرة عقابية إلى حد الآن.<sup>2</sup>

- أما في وجهة نظر للمحامي خالد برغل: "الرشوة تحولت إلى شتارة تمارسها كل الفئات"، وفي حكم لكمال شيكات عضو في المجلس الإسلامي الأعلى "الرشوة حرام ولو كانت دينار". وأضاف أن المحاكم الشاهد الأكبر على انتشار الرشوة، وقال: "إطارات في البنوك والبلديات والدوائر يعيشون بالتشبيبة".<sup>3</sup>

### رابعا: بعض قضايا الرشوة في الجزائر

- قضية على مستوى إدارة الجمارك أعلن مديرها أنه فصل من العمل مائة (100) من العاملين في قطاعه بينهم سبعة مدرين مركزيين لتورطهم في قضايا الفساد، إضافة إلى المتابعة القضائية لـ 530 من موظفي الجمارك بسبب الرشوة والأخطاء المهنية الخطيرة.

- وقضية على مستوى البلديات، فقد كشفت مصادر مؤكدة من وزارة الداخلية والجماعات المحلية إدانة رقم 612 رئيس بلدية من أصل 1541 رئيس بلدية على المستوى المحلي، بالتورط في أعمال مشبوهة ذات

1 - بلقاسم حوام وآخرون، مرجع سبق ذكره، ص 04.

2 - المرجع نفسه، ص 05.

3 - المرجع نفسه، ص ص 6، 7.

- علاقة بالفساد والرشوة... كما أن 1174 منتخب محلي تورطوا في قضايا مشبوهة وتعاملات غير قانونية خاصة ما تعلق منها بمجال العقار وتحويل الأراضي والتلاعب في منح الصفقات العمومية.<sup>1</sup>
- قضية مستشار الرئاسة قوعيش قدور خير مثال على ذلك، حيث كان وسيطا لشركات أجنبية من أجل تمكينها من الحصول على صفقات المشاريع الكبرى بالجزائر مقابل رشاوى معتبرة<sup>2</sup>
  - قضية المدير الأسبق لبنك الفلاحة والتنمية الريفية "بدر" بزرالدة، الذي تمت محاكمته بمحكمة الشراقة على أساس تهم الإثراء غير الشرعي وقبول مزية غير مستحقة، في الفترة الممتدة بين 2003-2009 بالإضافة إلى منحه قروض لرجال أعمال ومقاولين وفلاحين تتراوح بين 10 و 50 مليون سنتيم قابلة للتجديد، متجاهلا الإجراءات القانونية مشترطا عليهم تسديدها بعد فترة بفوائد تتراوح بين 10 و 35 مليون سنتيم.<sup>3</sup>
  - قضيتين للتعامل بالرشوة في قطاع الرياضة، حيث جاء على لسان وزير الرياضة محمد تهمي في ندوة صحفية أن لجنة التحقيقات بوزارة الرياضة قد تابعت قضيتين على الأقل متعلقتين بالرشوة، لكنها لم تتوصل إلى أي نتيجة تذكر، وهذا بسبب غياب الأدلة وعزوف المعنيين عن تقديم شهاداتهم.<sup>4</sup>
- وفي النهاية لا يمكن أن نحكم قطعا على تورط بعض الأشخاص في قضايا الرشوة، لأن الإعلام في بعض القضايا يكون ميسس وموجه ومتحكم فيه من قبل بعض الأطراف، وقد تكون تلك المعلومات مجرد دعايات، يتم من خلالها تحقيق مكاسب مادية، ولا ننكر تورط الكثيرين في قضايا الرشوة، والتي تولد عنها مشاكل اجتماعية عديدة كغياب العدالة الاجتماعية، وبالتالي أصبح المواطن يرى أن حقوقه لا يتحصل عليها إلا بدفع الرشوة للمسؤول، ولعل الفقر وقلة التوظيف والحقوق المهضومة هي التي أدت بالمواطن إلى دفع الرشوة مكرها لا طوعية وذلك من أجل نيل حقه واسترداد ما سلب منه، والأمثلة في ذلك لا تحصى.

1 - عنتر بن مرزوق، الرقابة الإدارية ودورها في مكافحة الفساد الإداري في الإدارة الجزائرية "دراسة ميدانية لولاية برج بوعريج"، مذكرة تخرج ضمن متطلبات نيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، كلية العلوم السياسية والإعلام، جامعة بن يوسف بن خدة، الجزائر، 2008، ص 105.

2 - المرجع نفسه، ص 106.

3 - بقاسم حوام وآخرون، مرجع سبق ذكره، ص 07.

4 - ت. عمارة، مباريات للبيع بكلمة... وضربات جزاء بسعر كليلو أو سامبول، في الموقع الإلكتروني:

[www.sport.echouroukonline.com/articles/200498.shtml](http://www.sport.echouroukonline.com/articles/200498.shtml), 14-04-2015, p05.

## الفرع الثاني: الاختلاس

يعد الاختلاس هو الآخر من بين أخطر مظاهر الفساد الإداري، فهو لا يقل فسادا عن الرشوة، مما ينتج عنه من تبيد للمال العام، وهو في الحقيقة مال الشعب المسلوب منه بغير حق، حيث يتم استغلال بعض المناصب الهامة والحيوية لنهب مال الشعب، خاصة المناصب المحاسبية والمالية، كمدراء البنوك والمحاسبين الماليين... الخ، والذين أصبحت لهم خبرة كبيرة في مجال النصب والاحتيال على الدولة لنهب المال العام.

### أولا: مكافحة الاختلاس في القانون الجزائري

نصت المادة 29 من القانون رقم 04-11 المؤرخ في 02-08-2011 المتعلقة باختلاس الممتلكات من قبل موظف عمومي أو استعمالها على نحو غير شرعي على:

- يعاقب بالحبس من سنتين (02) إلى عشر (10) سنوات وبغرامة مالية من 200.000 دج إلى 1.000.000 دج، كل موظف عمومي يبدد عمدا أو يكتسب أو يتلف أو يحتجز بدون وجه حق أو يستعمل على نحو غير شرعي لصالحه أو لصالح شخص أو كيان آخر، أي ممتلكات أو أموال أو أوراق مالية عمومية أو خاصة أو أي أشياء أخرى ذات قيمة عهد بها إليه بحكم وظيفته أو بسببها.<sup>1</sup>
- نجد أن هناك تناقض على أرض الواقع، وكأن هذه المادة شرعت لتعاقب البعض لا الكل، رغم أنها تضبط وبشكل جيد حالات الاختلاس التي يعاقب عنها القانون، وبمعنى آخر أن عقوبة الاختلاس تطبق في الغالب على الضعيف لا على أصحاب القوة والنفوذ (قيادة عسكرية، قيادة سياسية، الأثرياء...).

### ثانيا: آراء بعض النخبويين الجزائريين حول جريمة الاختلاس في الجزائر

- الاختلاس بالدينار في القطاع والدوفيز على من استطاع: جاء على لسان ح. سليمان أنه "لم يعد للمال حرمة في الجزائر، والسبب مثلما يقال في المثل الشعبي "المال السايب يعلم السرقة"، وبهذا لم تعد البنوك ومراكز البريد مواقع آمنة لا تطالها أيادي العابثين والناهبين لثروات الشعب، جراء ضعف أو انعدام المؤسسات والآليات الرقابية وحتى القانونية، بل وأيضا تدخل يد اسمها "التعليمات الفوقية"، وكنتيجة لذلك أضحي "اختلاس" المال العام أسهل طريقة للإثراء، لكون عملياته وتقنياته متاحة أكثر من أي شيء آخر.<sup>2</sup>

1 - مولود ديدان، مرجع سبق ذكره، ص228.

2 - قناة الجزائرية، نهب وسرقة بالملايير لأموال الشعب، في الموقع الإلكتروني:

### ثالثا: قضية اختلاس بنك الخليفة

قضايا الاختلاس الكبيرة في الجزائر كثيرة (بنك الخليفة، قضية سوناطراك، قضية الطريق السيار...)، إلا أننا نختار قضية بنك الخليفة كعينة في إطار النضج بسبب طول الفترة والتي تعد نموذجا للاختلاس المنظم والطويل المدى، بالإضافة إلى أنها أكثر تعبيراً عن الاختلاس المالي المباشر.

- **عبد المؤمن خليفة:** رجل أعمال جزائري مؤسس مجموعة الخليفة، والمدير العام لبنك الخليفة، تورط في قضية فساد شهيرة في الجزائر عام 2002، حيث هرب إلى بريطانيا وتم فيما بعد في جويلية 2009 موافقة القضاء البريطاني على تسليمه إلى السلطات القضائية الجزائرية خلال الجلسة التي انعقدت يوم 25 جوان 2009 بمحكمة وستمنستر بلندن، حيث اعتبر القاضي تيموني ووركمان أن قرار التسليم لا يتناقض مع المعاهدة الدولية لحقوق الإنسان، لكن التسليم لم يتم فعلا، فقد حكم عليه سابقا من طرف محكمة الجنايات بالبلدية في مارس 2007 بعقوبة السجن المؤبد، بعد إدانته غيابيا لعدة جرائم، حيث تم تسليمه فعلا للدولة الجزائرية في 24 ديسمبر 2013.<sup>1</sup>
- فقد ثبت أن مصدر أموال إمبراطورية الخليفة شكلت أساسا من المال العام، ولم يكن من تمويل سري أو من وراء رجال الخفاء، وإنما مصدر أمواله من الهيئات العمومية، التي أودعت أموالا طائلة في بنك الخليفة، فإذا كان الخليفة احتيال القرن أين دور مؤسسات الدولة؟.
- وتعد قضية بنك الخليفة أكثر قضايا الفساد إثارة في الجزائر، التي ذهب ضحيتها الآلاف من الضحايا بين مودعين ومستثمرين وهيئات حكومية وشركات اقتصادية، التي قد أودعت أموالها لدى هذا البنك الخاص، واستطاع عبد المؤمن خليفة من الاستيلاء على هذه الأموال الطائلة وتهريبها إلى الخارج عبر شركة الطيران التي كان يملكها أيضا، واستغل هذه الأموال في خلق شبكة علاقات في الجزائر وفرنسا وبريطانيا ومناطق أخرى.<sup>2</sup>
- حيث أفادت تقارير إعلامية، أن مجلس القضاء قرر أن يرمج محاكمة رفيق عبد المؤمن خليفة في منتصف فيفري من سنة 2015 بمحكمة البلدية.<sup>3</sup>

1 - أمينة.ل، عبد المؤمن خليفة... البداية حلم... والنهاية كوابيس، في الموقع الإلكتروني:

[www.ennahareline.com/ar/Spicialpaages/societe,25-12-2013,pp2-3](http://www.ennahareline.com/ar/Spicialpaages/societe,25-12-2013,pp2-3).

2 - بسمة جوادي، مرجع سبق ذكره، ص 63.

3 - النهار الجديد، محاكمة عبد المؤمن خليفة في فيفري 2015، في الموقع الإلكتروني:

[www.ennahareline.com/ar/national/230819,26/12/2014,p1](http://www.ennahareline.com/ar/national/230819,26/12/2014,p1).

وتبقى أسئلة كثيرة مطروحة: من هي الأطراف الخفية المشاركة لعبد المؤمن في اختلاساته؟، وما هو المقدار أو الرقم الحقيقي للأموال المختلسة؟، وهل يا ترى تتم محاكمته فعلا بالفصل النهائي للقضية إما إثبات التهم المنسوبة إليه وإدانته، أو إثبات براءته، وإطلاق سراحه؟، ومن هي يا ترى الأطراف المتعمدة للمماطلة في إصدار حكم نهائي على المتهم؟، ويمكن أن نسقط هذه الأسئلة على بقية القضايا الكبيرة للاختلاس في الجزائر. لو كان هناك اهتمام كبير من طرف السلطات وقيامها برقابة فعالة ومستمرة على حركة الأموال العامة لما حدثت جرائم الاختلاس الفظيعة في الجزائر، كما يجب على الدولة أن تركز على إحصاء ممتلكات المسؤولين العامين خاصة المسؤولين السامين قبل وأثناء وبعد توليهم لمناصبهم، وأن تكون على علم دائم بمصدرها وأين تنفق.

ويمكن القول أن الأموال المختلسة لو كانت تصرف في الجزائر وتقام بها مشاريع محلية أي داخل الوطن لكان ذلك أخف حدة، لأنها نوعا ما تساهم في خلق مناصب شغل، وتحقيق التنمية، على عكس ما يقوم به الكثير من الجزائريين في تحويل أموال ضخمة إلى بنوك أجنبية، والتي تستثمر فيها لإنعاش اقتصاداتها.

### الفرع الثالث: التحيز والمحابة

إن المتتبع للوقائع والأحداث على الصعيد الدولي يرى بأن هذه الظاهرة لا تقتصر على المجتمع الجزائري فقط، بل نجدها في كل دول العالم، ولكن بتأثير متفاوت لأنها تقوم على فكرة الروابط والانتماء للجماعة، كما ترتبط بجانب غريزي خلق مع الإنسان، ولعل المحابة أكثر التغلغل وانتشار في الدول المتخلفة، خاصة الدول العربية، لأن السيطرة فيها تكون في الغالب للتنظيمات الأولية (الأسرة، العشيرة، القبيلة... الخ)، والتي هي مستمدة من الطابع القبلي الموروث للمجتمع العربي منذ العصور القديمة، وهذا ما يغذي الجهوية المتطرفة على مستوى الوحدات المحلية في الجزائر وحتى داخل المجالس المنتخبة لنفس الوحدة، حيث أصبح توزيع القيم (السكن، الشغل، المنح، المشاريع المحلية...) قائما على المحابة والتحيز لا على الكفاءة والجدارة، أي وضع الرجل غير المناسب في المكان المناسب، وهذا ما يؤدي إلى تفتيت الوحدة الوطنية، وتغليب المصالح الجهوية الخاصة على المصالح الوطنية العامة، وبالتالي تذوب وتتقلص أهداف الدولة في الأهداف الجهوية المحلية، والمحابة قد تكون على مستوى مؤسسة عامة أو وحدة محلية، وعلى مستوى الإدارة المركزية، مثل أن يقدم رئيس الجمهورية على ترقية وتعيين الذين تربطه بهم صلة (مصلحة أو قرابة)، في المناصب الحساسة والسامية للدولة، وذلك بغية خلق بطانة يعتمد عليها لحماية كرسيه أو منصبه من رافض أو معارض، ويمكن أن يمارس التحيز والمحابة على مستوى دولي، مثل التحيز

والحجابه القائمة بين دول الخليج، والحجابه القائمة بين أمريكا والسعودية، والتحيز القائم بين إيران وسوريا أو بين إيران وشيعة العالم، وتحيز الدول الغربية العظمى لصالح إسرائيل ضد فلسطين.

وبالرغم من أن المادة 27 من الأمر رقم 06-03 المتعلق بالقانون الأساسي العام للوظيفة العامة تنص على أنه لا يجوز التمييز بين الموظفين بسبب آرائهم أو جنسهم أو أصلهم، أو بأي ظرف من ظروفهم الشخصية أو الاجتماعية، كما أن المادة 41 من القانون الأساسي للوظيفة العامة تنص على أنه يجب على الموظف أن يمارس مهامه بكل أمانة ودون تحيز.<sup>1</sup>

إلا أن الواقع الجزائري لا يخلو من الوساطة والتحيز سواء في الحصول على الوثائق أو في تقلد الوظائف، حيث انتشرت ثقافة جديدة عند عامة الناس مفادها أنه من لا يملك وساطة أو معارف بالمفهوم العامي، وليس معرفة بالمفهوم العلمي، فلا حظ له في ذلك المنصب حتى وإن كانت إمكاناته العلمية تبوؤه لتقلده، وهذا أمر واقعي ولكنه خطير أدى ويؤدي في الكثير من الأحيان إلى هجرة الأدمغة الجزائرية التي أبدعت وتبدع في دول غربية، لتبقى الجزائر تدفع فاتورة تفريطها وعدم استغلالها لهذه الثروة الغالية.<sup>2</sup>

وبالتالي تغليب علاقات القرابة والمصلحة بدلا من معايير الكفاءة والجدارة وهذا ما زاد من حدة التخلف الإداري وضعف ورداءة الخدمات المقدمة للمواطنين في الجزائر، وما خلق عنها من تدمير شعبي وعدم رضاه على هذا الواقع المشين.

### الفرع الرابع: التزوير

يعد التزوير كذلك من بين الأعمال المخالفة للقانون الجزائري، والمنافية لمبادئ وأخلاق المجتمع، فهي باب خطير من أبواب الفساد، تؤدي إلى الإخلال بالحقوق والواجبات والتلاعب بقداصة القوانين، ومن أشكال التزوير، تزوير النقود، الوثائق الإدارية، شهادة الزور، انتحال الوظائف والألقاب.... الخ.

فقد جاء في القانون رقم 14-01 المؤرخ في 04 فبراير 2014، في الفصل السابع المتعلق بالتزوير، ثمانية أقسام نصت على العديد من المواد، نذكر منها المادة 222 من القسم الخامس المتعلقة بالتزوير في بعض الوثائق الإدارية والشهادات ما يلي:

كل من قلّد أو زوّر أو زيّف رخصا أو شهادات أو كتابات أو بطاقات أو بشرات أو إيصالات أو جوازات سفر أو أوامر خدمة أو وثائق سفر أو تصاريح مرور أو غيرها من الوثائق التي تصدرها الإدارات العمومية

1 - عنترة بن مرزوق، الرقابة الإدارية ودورها في مكافحة الفساد الإداري في الإدارة الجزائرية "دراسة ميدانية لولاية برج بوعريّج"، مرجع سبق ذكره، ص 105.

2 - المرجع نفسه، ص 105.

بغرض إثبات حق أو شخصية أو صفة أو منح، إذا يعاقب بالحبس من ستة أشهر (06) إلى ثلاث سنوات (03) وبغرامة من 1.500 إلى 15.000 دج. ويجوز أن يحكم على الجاني بالحرمان من حق أو أكثر من الحقوق الواردة في المادة 14 من سنة على الأقل إلى خمس سنوات (05) على الأكثر. ويعاقب على الشروع بمثل ما يعاقب به على الجريمة التامة، كما تطبق العقوبات ذاتها على:

- من استعمل الوثائق المقلدة أو المزورة أو المزيفة المذكورة مع علمه بذلك.
- من استعمل تلك الوثائق المشار إليها في الفقرة الأولى مع علمه أن البيانات المدونة بها أصبحت غير كاملة أو غير كافية.<sup>1</sup>

من قضايا التزوير في الجزائر قضية تتعلق بإبرام صفقات مخالفة للتشريع، والتزوير في محررات وسجلات رسمية، حيث اشتبه تورط رئيس المجلس الشعبي البلدي لبلدية بئر توتة، رفقة الأمين العام وبعض أعضاء المجلس البلدي في القضية. وتفاصيل القضية أنه تم تقييد شكوى من طرف عضو منتخب، تفيد بأن المير متورط رفقة بعض أعضاء المجلس البلدي في قضية سوء تسيير مصالح بلدية بئر توتة، حيث دعم شكواه بملف كامل يتضمن إبرام صفقات مخالفة للتشريع والتزوير في محررات وسجلات رسمية تخص اقتناء عتاد خاص بحضيرة البلدية ومشاريع تنموية.<sup>2</sup>

والأمثلة في ذلك قليلة مقارنة مع ما هو يمارس في الخفاء، وما يتم التستر عنه.

### الفرع الخامس: التسبب الإداري

أضحى التسبب الإداري في الجزائر من الآفات التي صعب التخفيف منها، لأنها ظاهرة يقوم بها الإداريين بمختلف رتبهم (العليا، الوسطى، الدنيا)، حيث صارت سلوك معتاد أثر كثيرا على أداء الجهاز الإداري من جهة، وإعاقة الخدمات المقدمة للجمهور من جهة أخرى، كما أصبح الأجر الذي يتقاضاه الموظف مقابل نصف الجهد أو أقل من ذلك، وهو يدرك أنه يتقاضى أجرا حرام، ودون إعطاء أي أهمية للوقت، وهذا أكبر دليل على ضعف الرقابة الإدارية، رئاسية كانت أم وصائية.

إن واقع الدولة الجزائرية يثبت عدم اهتمام العديد من المسؤولين والموظفين به، إذ يعد التأخر في الحضور والتعجل عن الانصراف أحد مظاهر البيئة الجزائرية، وقد يحضر في الوقت ولكن يتأخر في بداية الإجراءات

1 - مولود ديدان: قانون العقوبات، الجزائر: دار بلقيس للنشر، 2014، ص 85.

2 - بسمة جواوي، مرجع سبق ذكره، ص 62.

العملية، وبذلك يعد حضوره هذا شكليا لا فعليا، بل تأخره قد يكون أفضل وأرحم من حضوره الشكلي بالنسبة للمواطن.<sup>1</sup>

ويحدث التسبب عادة عندما لا يحضر العامل ليمارس عمله في الوقت المحدد للعمل، وهذا ما تواطؤ بعض المسؤولين عن تسجيل الدخول والخروج من العمل، أو استغلال فرصة تأخر وصول بعض المسؤولين وانصرافهم المبكر، وهي ممارسات يومية طبيعية عند غالبية المسؤولين في الجزائر. وبذلك فإن انتشار ظاهرة التسبب يرجع لعدة أسباب، يأتي في مقدمتها أسلوب القيادة، فإذا كانت القيادة العليا على قدر كبير من الالتزام بالنظام واحترام للوقت فإن ذلك سوف يجعلها قدوة يحتذى بها، أما في ظل غياب القيادة الرشيدة فإن ذلك ينعكس على سلوك التابعين لها.<sup>2</sup> حيث تعرف القيادة بأنها فن التعامل مع الناس ويتمثل هذا الفن بالنشاط الإشرافي الذي يمارسه شخص معين على الآخرين، والقائد هو الذي يتقن الاتصال بالآخرين (العاملين) وتوجيههم إلى تحقيق الأهداف المنشودة، بالإضافة إلى أنها مسؤولية وتكليف لا تشريف، حيث يتمتع القائد الإداري بمجموعة من السمات وهي: (القدرة على التقييم، الاستقامة، القدرة على المبادرة، نفاذ البصيرة، الفعالية، القدرة على الحسم، الطموح، الموضوعية، المهارات في العلاقات الإنسانية، الجرأة المحمودة، الإقدام، عدم التأثر بالمشاعر، الثقة، التعاون والأخذ بمشورة الآخرين إذا كانت مفيدة وناجحة، الجدية في العمل، وتوفره على روح المغامرة).<sup>3</sup> حيث قال في هذا الشأن شيخ الإسلام بن تيمية "إن للولاية ركنان: القوة والأمانة"<sup>4</sup>، كما جاء في قوله تعالى: ﴿إِنَّ خَيْرَ مَنْ اسْتَأْجَرْتَ الْقَوِيُّ الْأَمِينُ﴾<sup>5</sup>، وقال صاحب مصر ليوسف عليه السلام، في قوله تعالى: ﴿إِنَّكَ الْيَوْمَ لَدَيْنَا مَكِينٌ أَمِينٌ﴾<sup>6</sup>.

إن القيادة ليست في متناول كل شخص ولا يتوفر كل شخص على سمات القائد الناجح، فهي فن ينفرد به القلة بالفترة والاكتساب (الممارسة)، وأحسن نموذج للقيادة المثالية التي يقتدى بها هو القائد النبيل الرسول الكريم محمد صلى الله عليه وسلم وخلفاءه الراشدون، حيث نجد لولا أهمية هذه المكانة الأمانة، لما حدد الإسلام شروط وخصائص الحاكم (مسلم، ذكر، التفقه في أسس الدين، القوة، الأمانة، العلم، الحكمة، الشجاعة... الخ).

1 - عنتر بن مرزوق، الرقابة الإدارية ودورها في مكافحة الفساد الإداري في الجزائر، مرجع سبق ذكره، ص 102.

2 - المرجع نفسه، ص 102، 103.

3 - خديجة قايد، التنمية الإدارية ومشكلة الفساد الإداري "دراسة حالة الجزائر"، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماستر في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة المسيلة، الجزائر، 2012-2013، ص 43، 44.

4 - أحمد بن عبد الحليم بن تيمية، مرجع سبق ذكره، ص 13.

5 - سورة القصص، الآية 26.

6 - سورة يوسف، الآية 54.



## المبحث الثاني: الرقابة الإدارية في الجزائر

فيما يخص الرقابة الإدارية في الجزائر اخترنا الرقابتين، الرئاسية (الداخلية) والوصائية (الخارجية)، لأنه معمول بهما ومنصوص عنهما بدقة ووضح في القانون الإداري الجزائري، كما أنه معمول بهما في أغلب دول العالم، حيث يمارس الرقابة الرئيس على المرؤوس في كل المؤسسات العامة والخاصة، وفي مختلف المستويات الإدارية، بالإضافة إلى أنها رقابة داخلية أي يراقب الرئيس المرؤوس في المؤسسة نفسها، أما الرقابة الوصائية فهي رقابة الوصي المكلف من طرف الحكومة المركزية على الإدارة المحلية، سواء كانوا معينين أو منتخبين.

### المطلب الأول: الرقابتين الرئاسية والوصائية

سنستطرق في هذا المطلب إلى التعريف بالرقابتين الرئاسية والوصائية، وأساسهما القانوني في التشريع الجزائري، بالإضافة إلى مظاهريهما (طريقة عملهما).

### الفرع الأول: الرقابة الرئاسية (السلطة الرئاسية)

#### أولاً: تعريفها

يقصد بالسلطة الرئاسية مجموعة من السلطات يتمتع بها كل رئيس في مواجهة مرؤوسيه، من شأنها أن تجعل هؤلاء يرتبطون به برابطة التبعية والخضوع، وليست السلطة الرئاسية امتيازاً أو حقاً مطلقاً للرئيس الإداري، وإنما هي اختصاص يمنحه القانون رعاية للمصلحة العامة وحسن سير المرفق العام<sup>1</sup>. ومفهوم السلطة الرئاسية في علم الإدارة العامة والقانون الإداري هي حق وسلطة استعمال قوة الأمر والنهي من أعلى طرف الرئيس الإداري المباشر والمختص، وواجب الطاعة والخضوع والتبعية من طرف المرؤوس المباشر للرئيس الإداري المباشر المختص، ففكرة السلطة الرئاسية تتكون من عنصرين هما:

- حق استعمال سلطة أو قوة (Power) الأمر والنهي على المرؤوس.
- واجب والتزام الطاعة والخضوع والتبعية من قبل الموظف أو العامل العام المرؤوس<sup>2</sup> للرئيس الإداري.

### ثانياً: الأساس القانوني لفكرة السلطة الرئاسية في القانون الجزائري

من خلال الاطلاع على ما جاء في المادة 17 من الأمر رقم 133/66، المؤرخ في 02 جوان 1966 المتضمن للقانون الأساسي للوظيفة العامة الجزائرية، تجعلنا أمام قناعة أن المشرع الجزائري رسّخ فكرة السلطة الرئاسية على المستوى الوظيفي، فجاء في المادة المذكورة أعلاه "إن كل تقصير في الواجبات المهنية وكل مس بالطاعة عن قصد وكل خطأ يرتكبه الموظف في ممارسة مهامه أو أثنائها يعرضه إلى عقوبة تأديبية دون الإحلال

1 - عمار بوضياف، الأسس العامة للتنظيم الإداري، محاضرات لطلبة الدراسات العليا، مقياس القانون الإداري، قسم القانون العام، الأكاديمية العربية، الدانمارك، 2009-2010، ص 04.

2 - عمار عوابدي، القانون الإداري، ج 1، ط 6، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 2014، ص ص 206، 207.

عند اللزوم بتطبيق قانون العقوبات". وتم ترسيخ فكرة السلطة الرئاسية أيضا في المادة 19 من نفس القانون، وجاء في المادة 20 "يجب على الموظف أن يحترم سلطة الدولة". نفس الشيء تم تأكيده في القانون الأساسي العام للعامل 1978، حيث تكرر المبدأ في المادة 36 من القانون أعلاه "ينفذ العامل بكل ما لديه من إمكانية مهنية جميع التعليمات المتعلقة بالعمل الذي يتسلمه إلى الأشخاص المؤهلين سلميا"<sup>1</sup>. وفيما بعد تضمنتها كذلك أحكام المرسوم 59/85 المؤرخ في 23 مارس 1985 المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العامة، كما صدر الأمر رقم 03/06 المؤرخ في 15 جويلية 2006 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية المنشورة في الجريدة الرسمية رقم 46 بتاريخ 16 جويلية 2006 ليكرس مبدأ السلطة السلمية كآلية من آليات التنظيم الإداري، وهو ما يتجلى بوضوح في المواد (24، 40، 44، 47، 48).<sup>2</sup>

### ثالثا: مظاهر السلطة الرئاسية

السلطة الرئاسية لها مجموعة من الاختصاصات، بعضها يتعلق بشخص المرؤوس، والآخر منها يتعلق بأعماله، والتي تتمثل في الآتي:

**1- سلطة الرئيس على شخص المرؤوس:** تتضمن سلطة الرئيس على أشخاص مرؤوسين الكثير من الاختصاصات منها ما يتعلق بالحق في التعيين والاختيار بداية، وتنتهي بإخلاء المهام والعزل، وتشمل ما يتوسط هذين الإجرائين من تسيير للحياة الوظيفية، كحق الرئيس في تسخير مرؤوسيه لأعمال معينة.

**2- سلطة الرئيس على أعمال مرؤوسيه:** تشمل هذه السلطة حق الرئيس في توجيه مرؤوسيه بإصدار الأوامر والتوجيهات عن طريق التعليمات أو المنشورات، قبل ممارسة أعمالهم وسلطة تنفيذهم لهذه الأعمال والتعقيب عليها، ويمكن إيجاز هذه السلطات فيما يلي:

**أ- سلطة توجيه الأوامر:** يمتلك الرئيس حق إصدار الأوامر والتعليمات، ويعتبر اختصاصه هذا من أهم مميزات السلطة الرئاسية، ذلك أن إصدار الأوامر عمل قيادي، وله أهمية كبرى في سير الأعمال الإدارية، وبوجه عام نجد أن السلطة الرئاسية تتصف أساسا لأنها سلطة آمرة لكونها تقوم على إصدار الأوامر والنواهي، كالتأديب.<sup>3</sup>

ويمكن التمييز بين الأوامر المشروعة والأوامر غير المشروعة:

**- أوامر الرئيس المشروعة:** إذا كانت أوامر الرئيس الإداري وفق ما نص عنه القانون.

1 - عمار بوضياف، القانون الإداري، مرجع سبق ذكره، ص 04.

2 - المرجع نفسه، ص 4، 5.

3 - علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، الجزائر: دار الهدى، 2012، ص 45.

-أوامر الرئيس غير المشروعة: فهذا الشكل خلق جدلا وخلافا بين الفقهاء يمكن أن نوجز هذا الخلاف فيما يلي:

- الرأي الأول: الأوامر غير المشروعة ليس ملزمة للمرؤوس، وقد تبنى هذا الرأي الفقيه ديغي (Duguit)، فيرى هذا الاتجاه بأن أوامر الرئيس إذا كانت مخالفة للقانون فليس للثاني أن يطيعه.
- الرأي الثاني: الأوامر غير المشروعة ملزمة للمرؤوس، وذهب مناصرو هذا الاتجاه، ومنهم موريس هوريو، الذين أعطوا أولوية لعنصر الطاعة على مبدأ المشروعية.
- الرأي الثالث: الأوامر غير المشروعة ملزمة في حدود معينة، فهذا اتجاه وسط تبناه الفقه الألماني، حيث حاول التوفيق بين الرأي الأول والثاني.<sup>1</sup>

أما موقف المشرع الجزائري جاء في المادة 129 من القانون المدني والمادة 47 من قانون الوظيفة العمومية (القانون 08/06)، حيث نصت المادة 129 من القانون المدني على "لا يكون الموظفون والأعوان العموميين مسؤولين شخصا عن أفعالهم التي أضرت بالغير إذا قاموا بها تنفيذا لأوامر صدرت إليهم من رئيسهم، متى كانت إطاعة هذه الأوامر واجبة عليهم"، فإنه لا يقصد منها الجانب الموضوعي في أوامر الرئيس وإنما الجانب الشكلي في الأمر المتمثل في الكتابة والاختصاص، مما يوجب توفر الشروط التالية في الأمر:

- أن يكون الأمر صادرا في شكل مكتوب ومؤرخ.
- أن يكون الأمر صادرا عن الرئيس المختص موضوعا وزمانا ومكانا.<sup>2</sup>
- ب-سلطة التعقيب (الرقابة اللاحقة أو البعدية A posteriori): بعد قيام المرؤوس بأداء مهامه بموجب ما يأتيه من تصرفات وأعمال يمكن أن يمارس الرئيس رقابته على تلك التصرفات سواء من تلقاء نفسه أو بموجب ما يتلقاه من تظلمات وشكاوي من طرف الغير الذي يكون قد تضرر من تلك الأعمال، وهذا الوجه من السلطة الرئاسية يظهر في الواقع في عدة صور، أهمها: (التصديق، التعديل، الإلغاء (السحب)، الحل).
- التصديق (Approbation): بمقتضى هذه السلطة يبقى العمل والتصرف الذي قام به المرؤوس غير منتج لأنثري القانوني (غير نافذ) إلا إذا تم إقراره والموافقة عليه من طرف الرئيس صراحة أو ضمنا، وللتصديق شكلين هما (التصديق الصريح Expresse)، و (التصديق الضمني Tacite).<sup>3</sup>

1 - عمار بوضياف، الأسس العامة للتنظيم الإداري، مرجع سبق ذكره، ص 7، 8.

2 - علاء الدين عشي، مرجع سبق ذكره، ص 46.

3 - محمد الصغير بعلي، دروس في المؤسسات الإدارية، عناية: منشورات جامعة باجي مختار، د.س.ن، ص 40.

-**التعديل (Modification):** يخول القانون للرئيس وهو يراقب عمل المرؤوس، أن يدخل عليه التغييرات والتحويلات اللازمة التي من شأنها الحفاظ على احترام القانون (مبدأ المشروعية) وتحقيق أكبر قدر ممكن من المصلحة العامة (مبدأ الملاءمة)، حيث يستطيع الرئيس في إطار القانون أن يعدل من تصرفات المرؤوس سواء بالزيادة أو النقصان.

-**الإلغاء:** تسمح سلطة الإلغاء المخولة للرئيس حيال أعمال مرؤوسيه بالتدخل ليضع حدا للآثار والنتائج المترتبة على تلك الأعمال مستقبلا. وبهذا الصدد يميز الفقيه بين حالتين أساسيتين هما:

-**الأولى: أعمال المرؤوس مشروعة:** احترام مبدأ عدم جواز المساس بالحقوق المكتسبة، فإنه لا يجوز مبدئيا للرئيس أن يلغي الأعمال القانونية والمشروعة الصادرة عن مرؤوسيه.

-**الثانية: فهي أعمال المرؤوس غير المشروعة.**<sup>1</sup>

-**السحب:** ويقصد به إزالة وإنهاء الآثار القانونية للمقررات والتصرفات الإدارية وإعدامها بأثر رجعي، بالقضاء على آثارها في الماضي والمستقبل. ونظرا لما لسلطة السحب من آثار بالغة الخطورة فقد قيدت ممارستها بتوفر شرطين هما:

-**من حيث الموضوع:** يجب أن يشتمل السحب فقط القرارات والأعمال غير المشروعة.

-**من حيث المدة:** يجب أن تمارس سلطة السحب خلال مدة زمنية معينة، فإن تجاوزها اكتسب حصانة ضد السحب، والمدة المقررة تختلف من تشريع لآخر.<sup>2</sup>

-**الحلول (Substitution):** في حالة تقاعس أو عدم أداء المرؤوس لمهامه (العمل السليبي)، يمكن لرئيسه أن يتولاها بنفسه بما له من سلطة حلول، أي أن يحل محله في القيام بها، حيث تنقيد سلطة الحلول لجملة من الشروط أهمها:

- ضرورة إصدار الأمر إلى المرؤوس للقيام بالعمل.

- إصرار المرؤوس على الامتناع على التنفيذ.<sup>3</sup>

1 - عمار بوضياف، الأسس العامة للتنظيم الإداري، مرجع سبق ذكره، ص 10

2 - المرجع نفسه، ص 11.

3 - محمد الصغير بعلي، القانون الإداري "التنظيم الإداري، النشاط الإداري"، عناية: دار العلوم للنشر والتوزيع، 2004، ص 53، 55.

من الملاحظ أن للرقابة الرئاسية في الجزائر بيئة قانونية جيدة لكنها نوعا ما تميل إلى المركزية الشديدة في الرقابة على المرؤوس، لكن لا بد من وجود هذا النوع من الرقابة لما له من أهمية كبيرة، والتي تتمثل في الوقاية من الفساد الإداري ومكافحته في كل المؤسسات العامة.

### الفرع الثاني: الرقابة الوصائية (الوصاية الإدارية)

نعرف الرقابة الوصائية ونذكر مظاهرها، ثم نتطرق مباشرة في الفرع الثالث إلى نموذج البلدية والولاية في الجزائر.

#### أولا: تعريفها

تعني الوصاية الإدارية رقابة الدولة أو السلطات المركزية فيها على الهيئات اللامركزية، وتتمثل هذه الرقابة فيما تملكه من سلطات تمارسها إما على ذات الهيئات اللامركزية أو على أشخاصها أو على أعمال هذه الهيئات<sup>1</sup>، حيث تمارس الرقابة الوصائية في حدود القانون والنصوص، وذلك من أجل ضمان الحفاظ على وحدة الدولة الدستورية والسياسية والوطنية من مخاطر الشطب والخروج عنها من قبل السلطات والهيئات الإدارية اللامركزية، حيث كان حتميا وجود نظام الرقابة الإدارية الوصائية من أجل ضمان الحفاظ على:

- شرعية أعمال وتصرفات الأجهزة والسلطات الإدارية.
- ضمان الحفاظ على إقامة وتحقيق التوازن بين المصلحة العامة الوطنية، القومية وبين المصالح العامة الجهوية والمحلية.
- تحقيق التكامل والتعاون بين السلطات المركزية والوحدات المحلية.<sup>2</sup>
- الحفاظ على وحدة الدولة من الناحيتين السياسية والقانونية حتى لا تصبح الهيئات اللامركزية دولا ضمن الدولة.<sup>3</sup>

#### ثانيا: مظاهر الوصاية الإدارية

في البداية سنحاول عرض هذه المظاهر سطحيا وباختصار، لأننا فيما بعد في تناولنا للرقابة الوصائية بالجزائر في الفرع الثالث نفصل فيها أكثر، مع العلم أننا سنتناول وحدتي البلدية والولاية، حيث تتمثل هذه المظاهر في ما يلي:

1 - حمدي سليمان القبيلات، الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية في المملكة الأردنية الهاشمية، ط1، الأردن: مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، 1998، ص63.

2 - عمار عوابدي، مرجع سبق ذكره، ص 242-244.

3 - حميد سليمان القبيلات، مرجع سبق ذكره، ص63.

-**التصريح:** ويعني عدم صدور القرار عن الجهة اللامركزية قبل التصريح به من جهة الوصاية.

-**التصديق:** وهو أن الإجراء الصادر عن الإدارة اللامركزية، لا يمكن أن يوضع موضع التنفيذ إلا بعد مصادقة الجهة الوصية، لتجنب مخالفته للقانون أو المساس بالمصلحة العامة.

-**الإلغاء:** وهو إجراء تقوم به الجهة الوصية، ويتمثل في إنهاء آثار قرار صادر عن جهة اللامركزية، لأنه يخالف قاعدة قانونية أي يخالف المشروعية.

**Suspension:** هو إجراء قرار السلطة اللامركزية لمدة معينة في حدود السلطات والاستثنائية المحددة قانونا لجهة الوصاية.<sup>1</sup>

-**الحلول Substitution :** يقصد بالحلول قيام السلطة الوصائية بمقتضى سلطاتها الاستثنائية المحددة قانونا محل الجهة اللامركزية لتنفيذ بعض التزاماتها القانونية التي تضم بها بقصد أو لعجز أو إهمال.

-**الحل La dissolution:** حول القانون لسلطة الوصاية أن تقدم بجل هيئة من هيئات الإدارة المحلية (المجلس المنتخب) في حدود ما يسمح به القانون، وهو من أخطر مظاهر الرقابة الوصائية.<sup>2</sup>

### المطلب الثاني: الرقابة الوصائية في الجزائر على الولاية والبلدية

قد اقتبس المشرع الجزائري نظام الرقابة الوصائية على الجماعات المحلية من الرقابة الإدارية المشددة المعمول بها سابقا في النموذج الفرنسي التقليدي.<sup>3</sup>

#### الفرع الأول: الرقابة الممارسة على الولاية

تتمثل الرقابة الممارسة على الولاية في الرقابة على المعينين، والرقابة على المنتخبين تمارس (على الأعمال، وعلى كل عضو من أعضاء المجلس الشعبي الولائي، وعلى هيئة المجلس الشعبي الولائي ككل).

**أولا: الرقابة على المعينين:** إن المعين تربطه بالجهة القائمة بالتعيين علاقة تبعية وخضوع، ويلزم قانونا بالامتثال لتعليماتها وتطبيق أوامرها. كما أن السلطة القائمة بالتعيين هي من تعمل على ترقيته أو نقله من مكان إلى آخر، وتأديبه إن اقتضى الأمر. ومن هنا فإن قوانين الوظيفة زودت الإدارة المستخدمة بجملة من الوسائل القانونية،

1 - حسين طاهري، القانون الإداري والمؤسسات الإدارية "التنظيم الإداري، النشاط الإداري" دراسة مقارنة، الجزائر: الدار الخلدونية، 2012، ص 44-46.

2 - المرجع نفسه، ص 47.

3 - عبد العليم بن مشري، نظام الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر، "مجلة الاجتهاد القضائي"، العدد 6، جامعة بسكرة، الجزائر، ماي 2009، ص 112.

تستعملها بغرض إخضاع الموظف لرقابتها وإشرافها. فالوالي كمسؤول يخضع للسلطة الرئاسية لوزير الداخلية ويتلقى تعليمات من سائر الوزراء باعتبارهم ممثلين للسلطة المركزية، ويلزم بتنفيذها.<sup>1</sup>

### ثانيا: الرقابة على المنتخبين

**1- الرقابة الوصائية على الأعمال:** تتمثل إجراءات هذه الرقابة الممارسة خاصة من وزير الداخلية والمنصوص عليها في القانون 07/12 المتعلق بالولاية في التالي:

**- المصادقة:** تضع المادة 54 فقرة 01 من القانون رقم 07/12 المؤرخ في 2012 قاعدة عامة مفادها أن مداولات المجلس الشعبي الولائي نافذة بقوة القانون بعد 21 يوما من إيداعها في الولاية. أما المصادقة على الميزانيات والحسابات، التنازل عن العقار أو اقتنائه أو تبادله، واتفاقية التوأمة والوصاية والهبات الأجنبية، لا تكون نافذة إلا بعد مصادقة وزير الداخلية خلال أجل أقضاه شهران (02).

**- الإلغاء:** لقد نصت على هذا الإجراء المواد: (53، 54، 56، 57) فقرة 02 من القانون رقم 07/12، فعلى سبيل المثال نصت المادة 56 على أن المداولات التي يحضرها أعضاء المجلس الشعبي الولائي المعينون بقضية موضوع المداولة، إما بأسمائهم الشخصية أو أزواجهم أو أصولهم أو فروعهم إلى الدرجة الرابعة أو كوكلاء، تكون باطلة.<sup>2</sup>

**- الحلول Substitution :** يمكن لوزير الداخلية أن يحل محل المجلس الشعبي الولائي عندما يرفض هذا الأخير أخذ القرارات التي يلزمه بها القانون، فنصت على سبيل المثال المادة 167 من قانون 2012 على ما يلي: "عندما يظهر تنفيذ ميزانية الولاية عجزا فإنه يجب على المجلس الشعبي الولائي اتخاذ جميع التدابير اللازمة لامتصاص هذا العجز وضمان التوازن الصارم للميزانية الإضافية للسنة المالية الموالية.<sup>3</sup>

**2- الرقابة الوصائية على كل عضو من أعضاء المجلس الشعبي الولائي:** تتمثل هذه الرقابة المنصوص عليها في القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية في:

**- التوقيف:** وهو الإجراء المنصوص عليه في المادة 45 من القانون رقم 07/12 والذي يتم بموجب مداولة للمجلس الشعبي الولائي وبقرار من الوزير المكلف بالداخلية ولمدة غير محددة.

1 - عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق، مرجع سبق ذكره، ص 177، 178.

2 - نسرين شريقي وآخرون، القانون الإداري "التنظيم الإداري، النشاط الإداري"، الجزائر: دار بلقيس للنشر، د.س.ن، ص 123، 124.

3 - ناصر لباد، الأساسي في القانون الإداري، ط2، الجزائر: دار المجدد للنشر والتوزيع، 2011، ص 96.

-**الإقصاء:** وهو الإجراء المنصوص عليه في المادة 144 من القانون رقم 07/12 والذي يتم بموجب مداولة للمجلس الشعبي الولائي وبقرار من الوزير بالملكلف بالداخلية، بسبب التغيب لأكثر من ثلاث مرات (المادة 43)، أو بسبب إدانة جزائية، نهاية، (المادة 46)، أو عندما يثبت أن العضو المنتخب يوجد تحت طائلة عدم القابلية للانتخاب، أو في حالة تنافي (المادة 44).

### 3- الرقابة الوصائية على هيئة المجلس الشعبي الولائي ككل

إنه معرض فقط للحل بموجب مرسوم رئاسي وهذا ما نصت عليه المادتين (47، 48) من قانون الولاية رقم 07/12.<sup>1</sup>

#### الفرع الثاني: الرقابة الممارسة على البلدية

أما على مستوى البلدية فالأمر يختلف، حيث أن الرئيس ونوابه وسائر الأعضاء منتخبون، مما يصعب من ممارسة الرقابة عليهم، وتنقسم صور الرقابة عموما إلى رقابة على المعينين ورقابة على المنتخبين. **أولا: الرقابة على المعينين:** نفس الشيء بالنسبة للمعينين على مستوى البلدية، فهم يخضعون لرقابة الجهة الوصية، فالأمين العام للبلدية مثلا ملزم بتنفيذ التعليمات التي يتلقاها من السلطة الوصية أو من والي ولايته، وذلك في حدود صلاحياته وفقا لما يخوله له القانون.<sup>2</sup> **ثانيا: الرقابة على المنتخبين:** في ظل قانون البلدية لسنة 2011، فإن الرقابة الوصائية تمارس على أجهزة المجلس الشعبي البلدي وعلى الجهاز التنفيذي.

**1- الرقابة الإدارية على المجلس الشعبي البلدي:** وتتمثل هذه الرقابة الوصائية على أعضاء المجلس الشعبي البلدي ككل، بالإضافة إلى الرقابة الوصائية على أعضاء المجلس الشعبي بما فيهم الرئيس، وكذا الوصاية على أعمال المجلس الشعبي البلدي.

-**الرقابة الوصية على أعضاء المجلس الشعبي البلدي ككل:** تحددها المادة 46 من قانون البلدية، وهي تتعلق بحل المجلس، وفي هذه الحالة يعين الوالي متصرف إداري ومساعد له، يكلفون بتسيير شؤون البلدية. أما توقيف المجلس فإنه غير وارد في قانون 2011، ولا قانون 1990، عكس ما هو موجود في أمر 1967.<sup>3</sup>

1 - نسرين شريقي وآخرون، مرجع سبق ذكره، ص 125.

2 - عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق، مرجع سبق ذكره، ص 222.

3 - ناصر لباد، مرجع سبق ذكره، ص 101، 102.



**حل المجلس الشعبي البلدي:** وطبقا للمادة 34 من قانون البلدية المتممة هي الأخرى بموجب الأمر 03/05

المؤرخ في 18 يوليو 2005 يحل المجلس الشعبي البلدي في الحالات التالية:

- عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من نصف عدد الأعضاء.
- في حالة الاستقالة الجماعية.
- في حالة وجود اختلاف خطير بين أعضاء المجلس الشعبي البلدي الذي يحول دون السير العادي لهيئات البلدية.
- في حالة ضم بلديات لبعضها أو تجزئتها.
- عندما يكون الإبقاء على المجلس من شأنه أن يشكل مصدر اختلال الإدارة المحلية أو يمس بمصالح المواطن، وهي نفس الحالات الواردة في قانون الولاية.<sup>1</sup>
- في حالة خرق أحكام دستورية.
- في حالة إلغاء انتخاب جميع أعضاء المجلس.
- في حالة حدوث ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس المنتخب.<sup>2</sup>

#### - الرقابة الوصائية على أعضاء المجلس الشعبي البلدي بما فيهم الرئيس

وتحدد المواد (43، 44، 45) من قانون البلدية، وهي تتعلق على التوالي بإجراءات التوقيف، الإقصاء، الإقالة، وتجدر الإشارة إلى أن قانون البلدية لسنة 2011 لا يحدد مدة التوقيف المتعلقة بأعضاء المجلس.<sup>3</sup>

**-التوقيف:** حسب ما نصت عليه المادة 43 أن كل نائب بلدي منتخب تعرض للمتابعة القضائية

بسبب جناية أو جنحة لها صلة بالمال العام، أو لأسباب مخلة بالشرف، أو كان محل تدابير قضائية لا تمكنه من الاستمرار في ممارسة عهده الانتخابية.

**-الإقصاء:** حسب ما جاء في المادة 44، والتي تتعلق بالإقصاء النهائي لكل عضو منتخب من المجلس

الشعبي البلدي، كان محل إدانة جزائية نهائية لأسباب السالفة الذكر.

**-الإقالة:** من خلال المادة 45، والتي تتعلق بإقالة كل عضو تغيب بدون عذر مقبول لأكثر من ثلاث

(03) دورات عادية خلال نفس السنة.<sup>4</sup>

1 - عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق، مرجع سبق ذكره، ص 225، 226.

2 - القانون رقم 10/11 المؤرخ في 20 رجب عام 1432 هـ الموافق لـ 22 يوليو 2011م، المتعلق بالبلدية، المادة 46.

3 - ناصر لباد، مرجع سبق ذكره، ص 102.

4 - نسرين شريقي وآخرون، مرجع سبق ذكره، ص 139.

### -الرقابة الوصائية على أعمال المجلس الشعبي البلدي

تمارس الوصاية على الأعمال حسب التقنيات التقليدية المتمثلة في المصادقة والإلغاء والحلول.

**-المصادقة:** مبدئيا إن المداوولات المتخذة من طرف المجلس الشعبي البلدي حسب المادة 56 من قانون البلدية، تعتبر نافذة بحكم القانون بعد 21 يوما من إيداعها لدى السلطة الوصية، إلا أن بعض المداوولات تلزم القانون البلدي المصادقة عليها مسبقا، وصراحة من طرف الوالي قبل التنفيذ، فقد تنص المادة 57 من قانون البلدية على تلك المداوولات الاستثنائية<sup>1</sup>، والتي تطرقنا لها سابقا في الوصاية على الولاية.

**-الإلغاء:** كقاعدة عامة يلغي الوالي، بموجب قرار معلل المداوولات اللامشروعة للمجلس الشعبي البلدي. وتعتبر بعض المداوولات ملغاة بحكم القانون عندما تتناول موضوعا خارجا عن اختصاصها أو عندما تكون مخالفة لأحكام الدستور وللقوانين والتنظيمات، وهذا حسب ما جاء في المادة 59 من قانون البلدية.

**-الحلول:** إن السلطات الوصائية تستطيع أيضا أن تحل محل السلطات البلدية عند امتناعها عن القيام بعمل ما. وهذا طبقا للمادة 100 من قانون البلدية، ومن بين هذه الحالات ما نصت عليه المادة 183، حيث يحق للوالي الحلول لفرض تسجيل نفقة إجبارية في ميزانية البلدية قد رفض المسجل تسجيلها.<sup>2</sup>

### 2-الرقابة الإدارية على الجهاز التنفيذي

- إن أعضاء الجهاز التنفيذي وعلى رأسهم رئيس المجلس الشعبي البلدي، هم أعضاء في المجلس الشعبي البلدي، وبهذه الصفة فهم معرضون للرقابة الوصائية.
- إن أعمال رئيس الجهاز التنفيذي البلدي أي القرارات المتخذة أساسا من قبل الرئيس، تخضع لمراقبة الوالي.<sup>3</sup>

يمكن أن نضيف فيما يخص وحدتي البلدية والولاية وجود اختلافات من حيث صلاحيات الهيئات المحلية، حيث نجد أن لرئيس المجلس الولائي صلاحيات ضعيفة تكاد تنحصر في التنسيق، مقابل صلاحيات واسعة للوالي رغم

1 - ناصر لباد، مرجع سبق ذكره، ص ص 103، 104.

2 - المرجع نفسه، ص ص 105، 106.

3 - المرجع نفسه، ص 109.

أن هذا الأخير معين (هيئة تنفيذية)، أما على مستوى البلدية فلرئيس البلدية صلاحيات واسعة (هيئة تنفيذية)، مقابل صلاحيات أقل وأضعف للأمين العام المعين للبلدية، أما التشابه فيمكن في المجلس الشعبي الولائي والمجلس الشعبي البلدي باعتبارهما هيئتين تداوليتين وتشريعيتين، ومن هنا نفهم أن المشرع الجزائري أعطى سلطات وصلاحيات واسعة للوالي من أجل تشديد الرقابة الوصائية على البلديات، لأن هيئتها تشكل عن طريق معيار الانتخاب فقط، وهذا ما يجعل البلدية تحت رحمة ورقابة الولاية باعتبار هذه الأخيرة وحدة وسيطة بين الحكومة المركزية والبلديات.

### المطلب الثالث: الآليات المؤسساتية لمكافحة الفساد الإداري في الجزائر

لقد تعددت الهيئات التي اعتمدتها الدولة الجزائرية للوقاية من الفساد الإداري ومكافحته، وذلك من خلال الحد من استغلال الوظيفة العامة لتحقيق مصالح خاصة معنوية أو مادية، وقد تكون هذه المصالح داخل الإدارة العامة أو خارجها، مثل تبادل المنافع بين الموظفين من جهة، وبين الموظفين والمواطنين من جهة أخرى، وذلك عن طريق المساومة غير المشروعة، بالإضافة إلى مظاهر أخرى عديدة كالرشوة والمحسوبية... الخ، حيث سنتناول بعض هذه الهيئات لنوضح الصورة أكثر.

#### الفرع الأول: الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته

تعد هذه الهيئة من بين أهم الهيئات المناط بها مكافحة الفساد بالجزائر عموما والفساد الإداري خصوصا، وتعتبر كذلك هيئة إدارية مستقلة، أي لا تمارس عليها الرقابة.

وقد تم استحداث هذه الهيئة في سبتمبر 2006 بناء على ما جاء في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد والمعتمدة من قبل الجمعية العامة للأمم المتحدة بنيويورك سنة 2003، والمصادق عليها من طرف الجزائر في مرسوم رئاسي لسنة 2004، حيث جاء وتحت عنوان "هيئة أو هيئات مكافحة الفساد الوقائية"، بأن تكفل كل دولة طرف، وفقا للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني، وجود هيئة أو هيئات حسب الاقتضاء، تتولى منع الفساد بوسائل متعددة، مع منح الدولة استقلالية لهذه الهيئات وفقا لمبادئها الأساسية لنظامها القانوني.<sup>1</sup> كما تجدر الإشارة هنا إلى أن الجزائر قامت قبل إنشاء هذه الهيئة، بإنشاء هيئة نشطت في نفس المجال، عرفت بالمرصد الوطني لمراقبة الرشوة والوقاية منها، إلا أنه فشل في مكافحة ظاهرة الفساد، وهذا الأخير من بين أهم أسباب استحداث الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته.<sup>2</sup>

1- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، مرسوم رئاسي، رقم 128/04، المؤرخ في 26 صفر 1425 هـ الموافق لـ 19 أبريل 2004م، يتضمن التصديق بتحفظ على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، (الجريدة الرسمية، العدد 26، الصادر بتاريخ 25 أبريل 2004)، المادة 06.

2 - حنان جيلاني، مرجع سبق ذكره، ص 88.

### أولاً: تعريف الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته

الهيئة سلطة إدارية مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، توضع لدى رئيس الجمهورية، وتحدد تشكيلة الهيئة وتنظيمها وكيفية سيرها عن طريق التنظيم<sup>1</sup>، حيث تضم الهيئة مجلس يقظة وتقييم يتشكل من رئيس وستة (06) أعضاء يعينون بموجب مرسوم رئاسي لمدة خمس (05) سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة، وتنتهي مهامهم حسب الأشكال نفسها، وتتكون الهيئة من الهياكل التالية:

- أمانة عامة.
- قسم مكلف بالوثائق والتحليل والتحسيس.
- قسم مكلف بمعالجة التصريحات بالامتلاكات.
- قسم مكلف بالتنسيق والتعاون الدولي.<sup>2</sup>

### ثانياً: مهام الهيئة

تكلف الهيئة بمهام عديدة نذكر منها الآتي:

- اقتراح سياسة شاملة للوقاية من الفساد، تجسد مبادئ دولة القانون والنزاهة والشفافية، والمسؤولية في تسيير الشؤون والأموال العامة، مع اقتراح تدابير تشريعية وتنظيمية للوقاية من الفساد، تكون قائمة على التعاون مع القطاعات المعنية.
- إعداد برامج تسمح بتطوع المواطنين وتحسيسهم بالآثار الضارة الناجمة عن الفساد.
- جمع ومركزة المعلومات المتعلقة بكشف أعمال الفساد والوقاية منها.
- التقييم الدوري للقوانين والإجراءات المكافحة للفساد ومدى فعاليتها.
- تلقي التصريح الدوري للممتلكات الخاصة بالموظفين.
- الاستعانة بالنيابة العامة لجمع الأدلة والتحري في أعمال الفساد.
- العمل على تعزيز التنسيق والتعاون بين هيئات مكافحة الفساد الوطنية والدولية، مع الحث على كل نشاط يتعلق بالبحث عن الأعمال الواقعة من الفساد ومكافحته وتقييمها.<sup>3</sup>

1 - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، قانون رقم 01/06 مؤرخ في 21 محرم عام 1427 هـ الموافق لـ 20 فبراير 2006م، يتعلق بالوقاية من

الفساد ومكافحته، (الجريدة الرسمية، العدد 14، الصادر بتاريخ 08 مارس 2006م)، المادة 18.

2 - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، مرسوم رئاسي رقم 64/12، المؤرخ في 14 ربيع الأول 1433 هـ الموافق لـ 07 فبراير 2012م، الذي

يحدد تشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وتنظيمها وكيفية سيرها، (الجريدة الرسمية، العدد 08، الصادرة بتاريخ 15 فبراير

2012م)، المادتين 2 و3.

3 - قانون رقم 01/06، مرجع سبق ذكره، المادة 20.

## الفرع الثاني: الديوان المركزي لقمع الفساد

استحدث الديوان تنفيذًا لتعليمية رئيس الجمهورية رقم 03 المتعلقة بتفعيل مكافحة الفساد المؤرخة في 13 ديسمبر 2009، والتي تضمنت وجوب تعزيز آليات مكافحة الفساد ودعمها وهذا على الصعيدين المؤسساتي والعملي<sup>1</sup>، وذلك يوم الخميس 08 ديسمبر 2011، والذي تزامن مع عشية الاحتفال باليوم العالمي لمكافحة الفساد، بحسب بيان صادر عن رئاسة الجمهورية، وقال البيان أن الرئيس بوتفليقة وقع اليوم مرسومًا رئاسيًا يتضمن تشكيل وتنظيم وكيفية عمل الديوان المركزي لقمع الفساد<sup>2</sup>، حيث افتتح الديوان وزير المالية كريم جودي في 08 ديسمبر 2011، وأكد جودي أن: "الديوان الذي تم تدشينه اليوم يعكس التوجه الصارم للدولة في قطع دابر المفسدين... والديوان خطوة مهمة من المساهمة في القضاء على بؤر الفساد في البلاد، ويرأس الديوان عبد الملك سايح<sup>3</sup>، الذي أكد من جهته أن تهيئة وتدشين المقر "يعكس إرادة الدولة في مكافحة الفساد". ويمثل الديوان أداة عملية في مجال مكافحة المساس بالأموال العمومية.<sup>4</sup>

وأهم ما نص عليه في المجال المؤسساتي هي ضرورة تعزيز مسعى الدولة بإحداث ديوان مركزي لقمع الفساد بصفته أداة تتضافر في إطارها الجهود للتصدي قانونيًا لأعمال الفساد الإجرامية وردعها. وإنشاء هذا الديوان يأتي في إطار مسعى الدولة نحو مضاعفة جهود مكافحة الفساد وذلك بتدعيم دور الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته<sup>5</sup>.

## أولاً: تعريف الديوان المركزي لقمع الفساد

الديوان مصلحة مركزية عملية للشرطة القضائية، حيث تكلف بالبحث عن الجرائم ومعاينتها في إطار مكافحة الفساد، ويوضع الديوان لدى الوزير المكلف بالمالية، بالإضافة إلى تمتعه بالاستقلالية في عمله وتسييره. إذ يتشكل الديوان من ضباط وأعاون الشرطة القضائية التابعة لوزارة الدفاع الوطني، كما يضم ضباط وأعاون الشرطة القضائية التابعة لوزارة الداخلية والجماعات المحلية، كما يضم أعوان عموميين ذوي كفاءات أكيدة في مجال مكافحة الفساد، والبقية هم مستخدمون للدعم التقني. ويتكون الديوان من الهياكل التالية:

1 - عبد العالي حاحة، مرجع سبق ذكره، ص 502.

2 - القناة الفرنسية 24، مركز جديد لمكافحة الفساد بالجزائر بقرار من الرئيس بوتفليقة، في الموقع الإلكتروني:

[www.france24.com/ar/20130303\\_04/03/2013.p01](http://www.france24.com/ar/20130303_04/03/2013.p01).

3 - الشرق الأوسط، الرئيس الجزائري يوقع مرسوم تشكيل الديوان الوطني لقمع الفساد، في الموقع الإلكتروني:

[www.arabic.people.com.cn/09/12/2011.10:11.p01](http://www.arabic.people.com.cn/09/12/2011.10:11.p01).

4 - النهار الجديد، تدشين مقر الديوان المركزي لقمع الفساد، في الموقع الإلكتروني:

[www.annahonline.com/ar/national/150073,03/03/2013.p01](http://www.annahonline.com/ar/national/150073,03/03/2013.p01).

5 - عبد العالي حاحة، مرجع سبق ذكره، ص 502.

- مدير عام.
- ديوان ومديرية للتحريات.
- مديرية للإدارة العامة.
- مديريات فرعية تابعة لمديريات الديوان.
- وجود خمسة مديري الدراسات، يكمن دورها في مساعدة رئيس الديوان.<sup>1</sup>

### ثانيا: مهام الديوان

يكلف الديوان مجموعة مهام من شأنها مكافحة الفساد وهي:

- جمع كل معلومة تسمح بالكشف عن أفعال الفساد ومكافحتها ومركزه ذلك واستغلاله.
- جمع الأدلة والقيام بتحقيقات في وقائع الفساد وإحالة مرتكبيها للمثل أمام الجهة القضائية المختصة.
- تطوير التعاون والتساند مع هيئات مكافحة الفساد وتبادل المعلومات بمناسبة التحقيقات الجارية.
- اقتراح كل إجراء من شأنه المحافظة على حسن سير التحريات التي يتولاها على السلطات المختصة.<sup>2</sup>

### الفرع الثالث: المفتشية العامة للمالية

تم إنشاء المفتشية العامة للمالية سنة 1980 بموجب المرسوم رقم 53/80 المؤرخ في 01 مارس 1980. حيث تنص المادة 01 من هذا المرسوم على إحداث مفتشية عامة للمالية على أنه تحدث هيئة للمراقبة توضع تحت سير الحسابي المباشر لوزير المالية، تسمى المفتشية العامة للمالية، حيث تباشر مهامها للتسيير المحاسبي والمالي لمصالح الدولة والجماعات المحلية.

### أولا: تعريفها

تعتبر المفتشية جهاز رقابي دائم يمارس رقابة بعدية (لاحقة)، على أساس برنامج عمل يحدد في البداية وفقا لمتطلبات الرقابة التي يدعو إليها أعضاء الحكومة، ومجلس المحاسبة، والمجلس الشعبي الوطني<sup>3</sup>، وتشكل المفتشية العامة للمالية من ثلاث هياكل مركزية أنيطه لها مهمة الرقابة وهي:

1 - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، مرسوم رئاسي رقم 426/11، مؤرخ في 13 محرم 1433 هـ الموافق لـ 08 ديسمبر 2011، يحدد تشكيلة الديوان المركزي لقمع الفساد وتنظيمه وكيفيات سيره، (الجريدة الرسمية، العدد 68، الصادرة بتاريخ 14 ديسمبر 2011م)، المواد (2)، 3، 6، 10، 11، 12).

2 - المرجع نفسه، المادة 05.

3 - مليكة زروقي، أساليب مكافحة الفساد في الإدارة المحلية، مذكرة مقدمة لنيل شهادة ماستر أكاديمي في الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، الجزائر، 2012-2013، ص 24.

- الهياكل العملية للرقابة والتدقيق، ويديرها مراقبون عامون للمالية.
- بعثة تفتيش، وهي وحدات عملية ويديرها مديرو بعثات.
- فرقة تفتيش (فرق الرقابة)، ويديرها مكلفون بالتفتيش وعددهم ثلاثون (30).<sup>1</sup>

#### ثانيا: مهام المفتشية العامة للمالية في مجال مكافحة الفساد

تكون عمليات رقابة المفتشية العامة للمالية على الوثائق في عين المكان، وتتم بطريقة فجائية بالنسبة للفحوصات والتحقيقات، وإما عن طريق التبليغ المسبق بالنسبة للدراسات والتقييمات أو الخبرات، إذ تكلف المفتشية بمهام هي:

- تقييم أداء أنظمة الميزانية، والتدقيق أو إنجاز دراسات أو تحقيقات أو الخبرات ذات الطابع الاقتصادي والمالي والمحاسبي.<sup>2</sup>

- الرقابة على التسيير المالي والمحاسبي: لقد بينت المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 272/08 مجال هذه الرقابة والهيئات المعنية بها كما يلي: تمارس رقابة المفتشية العامة للمالية على التسيير المالي والمحاسبي لمصالح الدولة والجماعات الإقليمية، وكذا الهيئات والأجهزة والمؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري، بالإضافة إلى وجود هيئات أخرى تخضع لرقابتها.<sup>3</sup>

- الرقابة على استعمال الموارد: وهو ما وضحته المادة 03 من المرسوم التنفيذي رقم 272/08، حيث تراقب المفتشية العامة للمالية استعمال الموارد التي جمعتها الهيئات أو الجمعيات مهما كانت أنظمتها القانونية بمناسبة حملات تضامنية. ويمكن أن تمارس رقابتها على شخص معنوي آخر يستفيد من مساعدة مالية من الدولة. والرقابة على التسيير المالي والمحاسبي وكذا على استعمال الموارد، يتم من خلال المفتشية العامة للمالية بالتأكد من العناصر التالية:

- سير الرقابة الداخلية وفعالية هياكل التحقيق الداخلي، وإبرام الصفقات العمومية وتنفيذها.
- التسيير المالي والمحاسبي وتسيير أملاك، وتسيير اعتمادات الميزانية واستعمال وسائل التسيير.
- دقة المحاسبات وصدقها وانتظامها، ومقارنة الإنجازات مع الأهداف.<sup>4</sup>

1 - عبد العالي حاحة، مرجع سبق ذكره، ص 540.

2 - عبد الصديق شيخ، مداخله بعنوان: رقابة الأجهزة المالية على الصفقات العمومية، جامعة المدية، الجزائر، د.س.ن، ص 15، 16.

3 - عبد العالي حاحة، مرجع سبق ذكره، ص 537.

4 - المرجع نفسه، ص 537، 538.

### الفرع الرابع: مجلس المحاسبة

يعتبر مجلس المحاسبة مؤسسة دستورية حديثة النشأة، حيث تم إنشاؤه بموجب القانون رقم 05/80 المؤرخ في 01 مارس 1980 وهذا تطبيقا للمادة 190 من دستور 1976<sup>1</sup>، والتي نصت على "يؤسس مجلس محاسبة مكلف بالمراقبة اللاحقة لجميع النفقات العمومية للدولة والحزب والمجموعات المحلية والجهوية والمؤسسات الاشتراكية بجميع أنواعها، حيث يرفع مجلس المحاسبة تقريرا سنويا إلى رئيس الجمهورية..."<sup>2</sup>. وكرس تأسيسه كل من دستور 1989 بموجب المادة 160، والتي جاء فيها "يؤسس مجلس المحاسبة، يكلف بالرقابة البعدية لأموال الدولة، والجماعات الإقليمية، والمرافق العمومية"<sup>3</sup>، ودستور 1996 في المادة 170 منه، ويخضع مجلس المحاسبة حاليا في تنظيمه وتسييره لأحكام الأمر رقم 20/95، المؤرخ في 17 جويلية 1995، كما يتمتع بنظام داخلي تضمنه مرسوم رئاسي رقم 377/95 المؤرخ في 20 نوفمبر 1995، والذي يحدد هيكله الإدارية وتشكيلاته القضائية ويضبط طرق تسييرها وتنظيمها، أما من حيث تشكيلته البشرية فإنه يتكون من أعضاء يمارسون وظيفة قضائية ويتمتعون بمركز قانوني يحدده الأمر رقم 23/95 المؤرخ في 26 أوت 1995، المتضمن القانون الأساسي لقضاء مجلس المحاسبة.<sup>4</sup>

### أولا: تعريف مجلس المحاسبة

يعتبر مجلس المحاسبة أعلى مؤسسة للمراقبة في مجال المالية العمومية ومن خصائصه أنه مختص وأكثر فعالية وأكثر شمولية، فهو هيئة مستقلة ذات صلاحيات واسعة في ميدان الرقابة اللاحقة لمالية الدولة والجماعات المحلية والمرافق العمومية وكل الهيئات الخاضعة لقواعد القانون الإداري والمحاسبة العمومية. ويتكون مجلس المحاسبة من هيكل أهمها:

- الأمانة العامة.
- قسم تقنيات التحليل والرقابة.
- قسم الدراسات ومعالجة المعلومات ومديرية الإدارة والوسائل، وهذا حسب نص المادة 25 من المرسوم الرئاسي رقم 377/95.
- ديوان مجلس المحاسبة ومكتب المقررين العاملين للجنة البرامج والتقارير.<sup>5</sup>

1 - نوار أمجوج، مجلس المحاسبة "نظامه ودوره في الرقابة على المؤسسات الإدارية"، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة منتوري، قسنطينة، الجزائر، 2006-2007، ص 09.

2 - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، (جبهة التحرير الوطني، دستور 1976)، المادة 190.

3 - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، (جبهة التحرير الوطني، دستور 1989)، المادة 160.

4 - نوار أمجوج، مرجع سبق ذكره، ص 09.

5 - منتديات ملتقى الموظف الجزائري، مراقبة المالية العامة، في الموقع الإلكتروني:



### ثانيا: مهم المجلس

أهم الاختصاصات التي أسندت إلى مجلس المحاسبة هي:

- يمارس الرقابة اللاحقة على استعمال المساعدات التي تمنحها الدولة للجماعات المحلية طبقا للغاية المرجوة منها إلى المرافق العامة وإلى الهيئات العمومية.
- مراقبة تسيير الأسهم العمومية في المؤسسات والشركات والهيئات مهما كان وضعها القانوني، والتي تملك فيها الدولة جزء من رأس مالها.<sup>1</sup>
- يراقب مجلس المحاسبة نوعية تسيير جميع الهيئات الخاضعة لرقابته، وفقا للمهام والأهداف والوسائل المستعملة.
- مراجعة حسابات المحاسبين العموميين وإصدار أحكام بشأنها.
- الاطلاع على كل الوثائق التي من شأنها تسهيل عملية الرقابة، وتقييم تسيير المصالح والهيئات الخاضعة لرقابتها.<sup>2</sup>
- رقابة التدقيق: ويسمىها الفقه بالرقابة المالية والمحاسبية، ويتم من خلال التدقيق في حسابات الهيئات العمومية والتأكد من سلامة الأرقام والبيانات الواردة في الميزانية والحسابات الختامية للمؤسسات، وتنقسم إلى الرقابة على الإيرادات والرقابة على النفقات.<sup>3</sup>

### الفرع الخامس: المفتشية العامة للتوظيف العمومي

#### أولا: تعريفها

هي هيئة لها دور رقابي على الموظفين، كما تعد جهاز دائم للرقابة والتفتيش والتقييم، حيث تم إنشائها بموجب المرسوم التنفيذي رقم 141/03 المؤرخ في 28 أبريل 2003.<sup>4</sup>

#### ثانيا: دور المفتشية العامة للتوظيف العمومي في مكافحة الفساد الإداري

- للمفتشية دور كبير وفعال في تسيير الموظفين في أداء أعمالهم، وكذا الأحوال العمومية للدولة في المؤسسات والإدارات العمومية.
- السهر على الاحترام الصارم لقواعد الالتحاق بالتوظيف العمومية والتي تبدأ من وصول المناصب المالية من مختلف الوزارات لكل مديرية تابعة لها في الولاية ووضع الإعلان.

1 - مليكة زروقي ، مرجع سبق ذكره، ص29.

2 - عبد الصديق شيخ ، مرجع سبق ذكره، ص 21-23.

3 - عبد العالي حاحة، مرجع سبق ذكره، ص543.

4 - حنان جيلاني، مرجع سبق ذكره، ص93.

- يضبط بالاشتراك مع المؤسسات العمومية الموجودة في الولاية طبقا للتنظيم المعمول به.
  - تمارس الرقابة البعدية لقوانين تسيير الموارد البشرية التابعة للمؤسسات والإدارات.
  - مراجعة القرارات الفردية الخاضعة لتسيير الحياة المهنية للموظف من تعويض خبرة مهنية، ترقية، وما إلى ذلك من القرارات.
  - تقديم المساعدة للمؤسسات والإدارات العمومية وجميع الإداريين في القضايا التي يشيها الغموض ومعالجة القضايا التنازعية.<sup>1</sup>
  - إجراء دورات ميدانية للتأكد فقط من سياسة تسيير الموارد البشرية في المؤسسات والإدارات العمومية الموجودة في الولاية.
  - حوصلة عن التطور في عدد الموظفين، وهذا بمراجعة سنوية للمدونات التي ترسل من طرف جميع الوزارات لكل مديرية خاصة بها.
  - المساعدة أثناء تحضير المسابقات والاختبارات والامتحانات المهنية.
  - إرسال البرقيات والتعليمات الصادرة من المديرية العامة للتوظيف العمومية لجميع المديريات من أجل التبليغ والإعلام بأي نقطة جديدة تخص السياسة العامة للتوظيف.
  - تقديم تقارير دورية عن مختلف أعمال المفتشية للمديرية.<sup>2</sup>
- رغم تعدد هيئات مكافحة الفساد في الجزائر، إلا أنها تبقى غير فاعلة، ويبقى الفساد يصول ويجول ويعيش في الإدارة الجزائرية، مع العلم أن رؤساء هذه الهيئات من القيادات السياسية المعينة لا المنتخبة، وهي غير قادرة على تطبيق العقوبات على بعض المتورطين بالفساد لما لهم من نفوذ ودعم من قوى ضاغطة، أضف إلى ذلك تورطهم مع أطراف أخرى (شخصيات حساسة)، وبالتالي وقعت الجزائر في أزمة من يراقب من، ومن يحاسب من.

#### المطلب الرابع: الآليات القانونية لمكافحة الفساد في الجزائر

بعد تناولنا لأهم هيئات مكافحة الفساد في الجزائر، سنعرض وباختصار أهم القوانين المتخذة من قبل الدولة الجزائرية للوقاية من الفساد ومكافحته، والتي طبعاً يدخل ضمنها الفساد الإداري، أي يندرج جزء أو نوع

1 - حنان جيلاني، مرجع سبق ذكره، ص 93، 94.

2 - المرجع نفسه، ص 94.

تحت الفساد بكل أنواعه، حيث نجد أن المشرع الجزائري شرع لمعضلة الفساد بصفة عامة، أما الفساد الإداري أدرجه ضمنيا داخل تلك النصوص القانونية.

### قانون رقم 01/06 المؤرخ في 20 فيفري 2006 والمتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته

يعتبر أول تشريع قانوني يخص ويضبط معالجة ظاهرة الفساد في الجزائر، والذي يعبر عن مدى انتشارها واتساع حجمها وزيادة خطورتها، مما استدعى ضرورة وضع قانون خاص يمكن من خلاله التقليل من الخطر الذي تخلفه هذه الآفة، وهو كذلك نتاج العوامل الدولية والضغطات الخارجية التي عرفت الجزائر، بالإضافة إلى تصديقها على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد بنيويورك عام 2003، وكذا السعي إلى الانضمام إلى منظمة التجارة العالمية (O.M.C).<sup>1</sup>

بالإضافة إلى الخوف من انتشار مد وخطر العصيان المدني كالذي عرفته الجزائر في حوادث 05 أكتوبر 1988، وبعدها ظلمات العشرية السوداء المليئة بالدماء، وحاليا تجنب انتقال رياح (الربيع العربي)، بل الأصح أن نقول جهنم العرب، وهذه التسمية هي مجرد مغالطة وأكاذوبة سفسطة غريبة وقع في براثنها الشعوب العربية، التي تعاني من تخلف سياسي، إداري، حضاري... الخ، وهذا ليس تركية منا بل الواقع من نتائج جلية وواضحة للعلن تثبت ذلك، فبدلا من السير قدما لقيم التقدم تراجعت وازدادت تخلفا وفسادا، حيث يكون ذلك قائما على استخدام الأساليب الحضارية والسلمية لتحقيق المطالب وتعزيز العدالة، مثل تبني لغة الحوار والديمقراطية التشاركية، حيث سنقوم بدراسة وفحص هذا القانون من خلال التطرق إلى أبوابه.

### الباب الأول

فقد نصت المادة الأولى من القانون المذكور أعلاه على أهدافه كما يلي:

- دعم التدابير الرامية إلى الوقاية من الفساد ومكافحته.
- تعزيز النزاهة والمسؤولية والشفافية في تسيير القطاعين العام والخاص.
- تسهيل ودعم التعاون الدولي والمساعدة التقنية من أجل الوقاية من الفساد ومكافحته، بما في ذلك استرداد الموجودات.
- كما عرف هذا القانون الفساد من الناحية القانونية، وذلك في مادته الثانية "على أنه كل الجرائم المنصوص عليها في الباب الرابع من هذا القانون".<sup>2</sup>

1 - عنترة بن مرزوق، معضلة الفساد وإشكالية الحكم الرشيد، مرجع سبق ذكره، ص 338.

2 - قانون رقم 01/06، مرجع سبق ذكره، المادتين (01، 04).

والملاحظ والمتمعن في الاطلاع على أهداف هذا القانون يجد أنها تدخل ضمن معايير الحكم الراشد (الشفافية، التعاون)، وهذا دليل على أن الغاية الأولى للجزائر هي ترشيد الحكم من خلال تفعيل كل آليات مكافحة الفساد، من بينها الآليات القانونية، حيث يعد هذا القانون من بين أهم النصوص التشريعية لما يحمله من برنامج محيط وملم بكل ما يتعلق بالوقاية من الفساد في الجزائر ومكافحته.

### الباب الثاني

أما في الباب الثاني لهذا القانون تم وضع وتحديد التدابير الوقائية من الفساد في القطاع العام، والتي نصت عليها المواد (من 03 إلى 16) وهي:

- التوظيف يكون بشفافية وبمعايير موضوعية، مثل الجدارة والإنصاف والكفاءة.
- التصريح بالامتلاكات (محتوى التصريح بالامتلاكات، وكيفية التصريح بها).
- مدونات قواعد سلوك الموظفين العموميين.
- إبرام الصفقات العمومية، وتسيير الأموال العمومية.
- الشفافية في التعامل مع الجمهور.
- التدابير المتعلقة بسلك القضاء في القطاع الخاص، وتدابير منع تبييض الأموال.
- معايير المحاسبة، ومشاركة المجتمع المدني.<sup>1</sup>

### الباب الثالث

يتعلق بالهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، حيث جاء في موادها من المادة 17 إلى المادة 24 ما يلي:

- إنشاء الهيئة.
- النظام القانوني للهيئة.
- تحديد حدود استقلالية الهيئة.
- مهام الهيئة.
- تزويد الهيئة بالمعلومات والوثائق اللازمة لأداء المهام المنوطة بها.
- علاقة الهيئة بالسلطة القضائية.

1 - قانون رقم 01/06، مرجع سبق ذكره، المادتين (من 03 إلى 16).

- السير المهني، وأخيرا تقديم التقرير السنوي.<sup>1</sup>

#### الباب الرابع

يتضمن التحريم والعقوبات وأساليب التحري، حيث نصت مواده من المادة 15 إلى المادة 156 وباختصار على كل مظاهر (جرائم) الفساد الإداري والمالي في الجزائر، والتي تم إحصاءها وتحديدها، وتحديد نوع العقوبات الملقاة عنها (غرامات مالية أو معنوية كالحبس)، وذلك حسب مستوى الجريمة المذكورة في هذا القانون، وللتوضيح أكثر نذكر منها:

- الرشوة في القطاع العام والخاص.
- الامتيازات غير المبررة في مجال الصفقات العمومية.
- اختلاس الممتلكات في القطاعين العام والخاص من قبل الموظف العمومي وكذا الغدر.
- الإعفاء والتخفيض غير القانوني في الضريبة والرسم.
- استغلال النفوذ وإساءة استغلال الوظيفة بالإضافة إلى تعارض المصالح.
- أخذ فوائد بصفة غير قانونية، بالإضافة إلى عدم التصريح أو التصريح الكاذب بالممتلكات.
- الإثراء غير المشروع، وتلقي الهدايا.<sup>2</sup>

وللاطلاع على بقية مظاهر الفساد بأكثر شرح وتفصيل تصفح المرفق رقم إثنان (02).

ويمكن أن نستنتج من خلال مظاهر الفساد التي ورد ذكرها في الباب الرابع لهذا القانون، أن المشرع الجزائري حاول أن يلزم بكل مظاهر الفساد لكي لا يترك أي ثغرة قانونية وبأي مسمى لأي مفسد، والتي يمكن من خلالها التملص من العقوبة، وهذا أكبر دليل على توفير المشرع الجزائري لبيئة قانونية جيدة إذا ما افترن ذلك بتطبيقها على الجميع دون استثناء، أي وفق قاعدة (القانون فوق الجميع)، حيث نجد أن هذه الثقافة مرتبطة بالدول المتقدمة والديمقراطية، لا بالدول المتخلفة والعنصرية، والتي إذا أخطأ أو أجرم فيها السيد تغاضوا عنه وكأنهم لم يروا تجاوزه رغم وضوحه للعيان، وإذا أخطأ أو أجرم العبد البسيط طبقوا عليه القانون لإضفاء الشرعية على القوانين، أضف إلى ذلك شيوع ذهنية الانحطاط والخذلان من طرف المنحطين، والتي تقدس المسؤولين المنحرفين، والتي يصدق عنها بيت شعري لأحد الشعراء العرب:

إن الكلاب إذا رأت غنيا حركت أذناها \*\*\* وإذا رأت فقيرا كشرت على أنيابها

1 - قانون رقم 01/06، مرجع سبق ذكره، المادتين (من 17 إلى 24).

2 - المرجع نفسه، المواد (من 26 إلى 56).

وما يحسب لصالح الدولة الجزائرية أنها تمتلك دستورا من بين أحسن دساتير العالم، بالإضافة إلى مبادراتها المحلية والدولية في مكافحة الفساد.

### الباب الخامس

نص على مجموعة مواد، من المادة 57 إلى المادة 70، وتحت عنوان كبير هو التعاون الدولي واسترداد الموجودات والذي نلخصه في فكرة عامة هي (التصريح ومنع وكشف واسترداد الموارد المادية العمومية أي الملك العام سواء كانت منقولة (مالية)، أو ثابتة (عقارات)، وكل هذا من أجل الحرص والحفاظ على الممتلكات العامة من السلب والنهب والاستغلال الخاص.<sup>1</sup>

### الباب السادس

فتناول أحكام ختامية مختلفة، تضمنتها العديد من المواد.<sup>2</sup>

كان هذا اجتهاد شخصي حول إعطاء ملخص لفحوى قانون الوقاية من الفساد ومكافحته (رقم 01/06 المؤرخ في 2006)، حيث تبين لنا أن مضمونه يمثل بيئة خصبة منافية تماما لبيئة الفساد، بالإضافة إلى ثرائه بالضوابط النازمة والمحددة، المعاقبة، الواقية، من ظاهرة الفساد، وذلك إذا ما اقتزن بتطبيقاتها الحرفي والموضوعي لأرض الواقع، بغض النظر عن منصب أو مكانة سياسية أو إدارية أو اجتماعية أو نفوذ مادي أو هينة عسكرية، أضف إلى ذلك توفر ذهنية مجتمعية واعية، ومتحضرة، ومتعقلة، بضمير إنساني حي، يكون دورها في تقديس واحترام قوانين الدولة التي لا تتناقى ولا تمس بجوهر مرجعية المجتمع الإسلامي (الشريعة الإسلامية)، باعتبارها شريعة إلهية أسمى من أي قانون وضعي، أي الإقرار بالقانون الوضعي والعرف بما لا يخالف جوهر الشرع.

المطلب الخامس: مكافحة الفساد الإداري في الجزائر من خلال تفعيل سياسيات واستراتيجيات الإصلاح

### الشامل

سنقوم باقتراح بعض الآليات النظرية لضمان نجاح الإصلاح الإداري في الجزائر، وذلك من خلال الاستناد إلى مستوى الفساد الإداري ومدى انتشاره في الإدارة العامة الجزائرية، مع مراعاة ظروف البيئة العامة للدولة (سياسية، اجتماعية، اقتصادية، ثقافية، إدارية... الخ)، حيث نجد أن الإصلاح الإداري يرتبط بدرجة كبيرة بالرقابة الإدارية الفعالة، فهما متلازمان ولهما تقريبا نفس الأهداف، إذ يعتبر كلاهما (عملية، صحية، ومستمرة، تتحد فيها كل الجهود الرسمية وغير الرسمية لإصلاح ورقابة وتكييف وتنمية وتطوير الإدارة العامة شكلا ومضمونا،

1 - قانون رقم 01/06، مرجع سبق ذكره، المواد (من 57 إلى 70).

2 - المرجع نفسه.

لتحقيق أهدافها بكفاءة وفعالية)، حيث نجد أن المرحلة الأخيرة لخطوات الرقابة الإدارية تتمثل في تصحيح الانحرافات (الأخطاء) والتي يستعمل فيها في بعض حالات الإصلاح الإداري كآلية فعالة لتصحيح وتصويب تلك الانحرافات، حيث نجد أن الإصلاح الإداري لكي يكون ناجحاً لا بد له أن يعتمد في كل مراحله على رقابة إدارية فعالة. ومما سبق يمكن اقتراح بعض السياسات والاستراتيجيات النظرية لإصلاح الإدارة العامة الجزائرية، وذلك وفق منظور المدخل الشامل للإصلاح الإداري.

### الإصلاح الشامل

يرى المدخل الشامل لعملية الإصلاح الإداري كجزء لا يتجزأ من الأوضاع السياسية والاقتصادية والاجتماعية، إذ لا يمكن تصور تحقيق نجاح وكامل لجهود الإصلاح دون أن يكون جزء من استراتيجية شاملة للمجتمع، لذا فأنصار هذا المدخل ينظرون للجهاز الإداري كوحدة متكاملة لا يمكن تجزئته ومعالجة مشاكله بأسلوب وحلول جزئية، لذا فالمدخل الشامل لا يقبل عملية الترميم الجزئية للجهاز الإداري.<sup>1</sup>

إذن فالإصلاح الشامل هو الطريقة التي تقوم بإدخال تغييرات جذرية وشاملة على طريقة عمل مؤسسات الجهاز الحكومي وتنظيمها، وتتضمن هذه الطريقة عدة اتجاهات تم تطبيقها في مؤسسات القطاع الحكومي ومؤسسات القطاع الخاص في الدول الغربية، في حين تحاول بعض الدول النامية، ومنها العربية تطبيق بعض هذه الاتجاهات وبدرجات متفاوتة من النجاح حتى الآن، وأهم محاور هذه الطريقة:

- **إعادة الهيكلة:** بسبب التحول إلى المجتمع الرقمي، فقد رافق تطور ملحوظ في هيكليات المؤسسات والشركات الخدمية والتجارية، وبدأ النموذج الكلاسيكي البيروقراطي القديم لهيكلة المؤسسة، والمعتمد على الشكل الهرمي يتقلص، مقلصا المسافة بين رأس الهرم وقاعدته.
- تطبيق الحكومة الإلكترونية بالمعنى الحقيقي.<sup>2</sup>
- تبين استراتيجية نموذج الوعظ والإرشاد التي تهتم بأخلاق وسلوكات الموظفين من خلال التأكيد على السلوكيات المطلوبة في العمل، يهدف تشجيع الموظفين على عدم الالتزام بها لتحسين سمعة الجهاز الإداري، وتجنّبهم من الشبهات التي تسيء إلى سمعتهم وإلى سمعة المؤسسة التي يعملون فيها.<sup>3</sup>

1 - سامي محمود أحمد البحيري، مداخل الإصلاح الإداري، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير، الأكاديمية العربية البريطانية للتعليم العالي، لندن، 2011، ص 49.

2 - صدام خميسة، الحكومة الإلكترونية "طرق نحو الإصلاح الإداري"، ط1، بيروت: عالم الكتب الحديث للنشر والتوزيع، 2013، ص 57، 60.

3 - محمد قاسم القريوتي، الإصلاح الإداري بين النظرية والتطبيق، ط1، عمان: دار وائل للطباعة والنشر، 2001، ص 46.

- العمل على تطوير القيادات الإدارية وتعزيز وتقوية التراكم المعرفي لديها، من خلال استخدام وتطبيق الأساليب الحديثة في العمل، وخاصة أساليب اتخاذ القرار والتحفيز، من خلال تطوير المهارات الإدارية والفنية عن طريق عقد دورات تأهيلية وتطويرية تم التخطيط لها مسبقا.
- العمل على ترسيخ مفاهيم الديمقراطية والعمل الجماعي والمشاركة في اتخاذ القرارات لتعزيز القناعة والولاء لدى العاملين في منظمات الجهاز الإداري.
- الاهتمام ببرامج تقوية الشفافية والنزاهة والمساءلة الإدارية، وتحقيق مبدأ المساواة.
- العمل على زيادة فعالية العملية التدريبية بمختلف أنواعها، وربط التدريب بتقويم الأداء، وتعزيز حالات الإبداع والتطوير.<sup>1</sup>

وهذا ما يعاب على الدول المتخلفة، فهي لا تهتم بالمبدعين والمخترعين ولا تستثمر في عقولهم الإبداعية، بل وفي بعض الأحيان يعاقبون على ما يبدعون، وبالتالي يتم قتل الروح الإبداعية فيهم، ويعد هذا من بين أهم أسباب جمود وتخلف العاملين بصفة خاصة وتخلف الدولة بصفة عامة، وكل هذا أدى إلى تفاقم ظاهرة "هجرة الأدمغة" من الدول المتخلفة إلى الدول المتقدمة، لأن هذه الدول تراهم موارد بشرية جاهزة تمتلك كفاءة ومهارة عالية، حيث توفر لهم الحوافز المادية والمعنوية بصورة خيالية، لأنها تدرك فعلا القيمة العظيمة لهذه العقول المبدعة "صناع حضارتها"، عكس الدول المتخلفة التي تعتمد على عدم تشجيع البحث العلمي، وأحسن علاج لكل هذا هو الاستثمار في أدمغتها العلمية وتشجيع البحث العلمي بدلا من استيراد التكنولوجيا الجاهزة من الدول الغربية وبأسعار خيالية هذا من جهة ومن جهة أخرى التصدي لسياسة احتكار هذه التكنولوجيا من طرف الدول الغربية، والتناقض هنا يتمثل في احتكار الدول الغربية للتكنولوجيا والدول المتخلفة تهمش أدمغتها وتسلمها لها بدون مقابل، وهذا أكبر دليل على تخلف استراتيجيات وسياسات هذه الدول.

- العمل على استخدام التقنيات الحديثة في بناء قواعد المعلومات.
- العمل على تعزيز المسؤولية الاجتماعية للمؤسسات الإنتاجية والخدمية تجاه المستهلكين لمنتجاتها وخدماتها من حيث النوعية والصلاحية وجودة الاستخدام وحماية البيئة.
- العمل على تطوير الأساليب والإجراءات المعتمدة من قبل منظمات الجهاز الإداري.

1 - صدام خميسة، مرجع سبق ذكره، ص 155، 156.



العمل على تعزيز أواصر التعاون بين المنظمات والهيئات المحلية والإقليمية ذات العلاقة، لتنفيذ مشاريع إدارية مشتركة<sup>1</sup>، وبهذا الصدد قال الله تعالى: ﴿وَتَعَاوَنُوا عَلَى الْبِرِّ وَالتَّقْوَىٰ وَلَا تَعَاوَنُوا عَلَى الْإِثْمِ وَالْعُدْوَانِ وَاتَّقُوا اللَّهَ إِنَّ اللَّهَ شَدِيدُ الْعِقَابِ﴾<sup>2</sup>.

وهذا المبدأ نجده أكثر فعالية في اليابان إذ تتعاون شركاتها الكبيرة والصغيرة للقيام بمشاريع مشتركة والأرقى من ذلك هو في حالة إفلاس شركة صغيرة تعينها وتقدم لها الشركة الكبيرة مساعدات مالية، معنوية لتجاوز أزمته، أما في الدول المتخلفة تتنافس الشركات إلى حد العمل على البقاء مقابل زوال الآخر، باستخدام في بعض الأحيان كل الأساليب المشروعة وغير المشروعة دون مراعاة الروح الأخلاقية للمنافسة الشريفة والنبيلة.

- تخليص وتجنيد الإدارة العامة أي ضغوطات سياسية وعسكرية، تجسيدا لفكرة تحييد الإدارة.<sup>3</sup>

- ضرورة الاهتمام بالموارد البشرية وتثمينها من خلال:

-تحسين مستوى المستخدمين والرفع في كفاءتهم، وذلك عن طريق التكوين، الحوافز، رفع الأجور، حسن المعاملة.

-ربط الترقية بالكفاءة والأقدمية.

-إشراك العاملين في صنع القرار.

-ترقية وتفعيل الاتصال بين الرؤساء والمرؤوسين.

-احترام مبدأ التخصص في التوظيف أو أثناء العمل.

- إقرار مبدأ المساواة بينهم.

- التسيير العقلاني والأمثل للمورد البشري.<sup>4</sup>

بالإضافة إلى تفعيل كل أنواع الرقابة (إدارية، برلمانية، سياسية، قضائية، مالية، شعبية)، مع تنشئة المجتمع اجتماعيا، سياسيا لتبني سياسة إصلاحية ناجحة ليست مقاومة للتغيير المفيد.

1 - صدام خماسية، مرجع سبق ذكره، ص156.

2 - سورة المائدة، الآية 02.

3 - فريد ابرادشة، مرجع سبق ذكره، ص260.

4 - عبد القادر كاس، مداخلته بعنوان: التجربة الجزائرية لمكافحة الفساد بين الواقع والآفاق، في الموقع الإلكتروني:

<http://www.univ-medea.dz/fa....,pp14,15>.

- **ضرورة توفر الدعم السياسي:** إذ تتوقف درجة نجاح برامج الإصلاح الإداري على مدى دعم وتبني القيادة السياسية العليا في الدولة له، ويشترط في ذلك ارتكازه على مفاهيم واضحة للسياسات التي تريد الدولة اتباعها، بدل أن يكون مجرد حلول ترفيعية مؤقتة لأزمات عاجلة.
- إن نجاح سياسية الإصلاح الإداري تستوجب أيضا توفر الاستقرار السياسي، رغم نجاح الجزائر في تحقيق نتائج إيجابية في هذا المجال من سياسة المصالحة الوطنية، إلا أن ذلك يتطلب تحقيق العدالة الاجتماعية بين المواطنين بعيدا عن التهميش والمحسوبية، الرشوة وسياسة الإقصاء.<sup>1</sup>
- والمعروف أن الجزائر سياساتها مبنية على حلول ترفيعية، أي تقوم بحل أي موقف طارئ، تمتص به أي احتجاج أو غضب شعبي، بالإضافة إلى تبنيها سياسات استراتيجية قصيرة المدى، تكون في الغالب ارتجالية.

1 - قوي بوحنية، "فساد المحليات عرقلة للتنمية السياسية المحلية بالجزائر"، مجلة فكر ومجتمع، العدد 09، جويلية 2011، ص 54.

### خلاصة واستنتاجات

انطلاقاً مما سبق ذكره في هذا الفصل، استنتجنا بأن معضلة الفساد الإداري في الجزائر لها جذور تاريخية قديمة، حيث امتدت إلى مرحلة حكم الأتراك، لكن مستوى الفساد الإداري في هذه الفترة أخف وأقل حدة مما عرفته الإدارة العامة الجزائرية خلال مرحلة الاستعمار الفرنسي، وتجلّى ذلك من خلال السياسة التي كانت قائمة على التمييز العنصري بين الجزائريين والمعمرين، إذ أن هذه الأخيرة تهيمن على جلّ المناصب الإدارية والسياسية والعسكرية، بالإضافة إلى احتكارها للثروة (أراضي زراعية، ثروات طبيعية...)، وما ناله الجزائريين من كلّ ذلك إلا القليل، وذلك من خلال الطرق الملتوية كالرشوة، الوساطة والتحيز، المحاباة، التي كان يمارسها بعض الجزائريين الموالين لفرنسا، كفرقة الحركة، وبعد استقلال الجزائر تراجعت حدة الفساد الإداري بفضل الإصلاحات الإدارية والسياسية التي تبنتها الجزائر وفق نظام حكم شمولي اشتراكي، القائم على الفاعلية الرقابية، خاصة رقابة الحزب الواحد المهيمن على الحياة السياسية والإدارية والاقتصادية للدولة، لكن بعد الدخول في مرحلة التعددية الحزبية والسياسية، والطفرة البترولية في الألفية الثالثة الميلادية ازدادت حدة الفساد الإداري، خاصة مظاهر الرشوة والاختلاس والوساطة والتسيب الإداري والتزوير...، حيث أدى ذلك إلى عجز الدولة عن التحكم في هذه الآفة الخطيرة.

كما توصلنا إلى أنّ الفساد الإداري في الجزائر هو نتيجة لأسباب عديدة، فالسياسية والقانونية نذكر منها ضعف شرعية النظام السياسي بسبب اتساع الهوة وانعدام الثقة بينه وبين الشعب، بالإضافة إلى التهاون في عدم تفعيل القوانين العقابية على الجميع دون استثناء، أي أصبح القانون في الجزائر ميسر يطبق على البعض فقط، والأخطر من ذلك هو فساد بعض رؤوس النخبة الحاكمة، وتورطها في قضايا مالية ضخمة، وذلك عن طريق استغلال نفوذها، أضف إلى ذلك تدني الثقافة السياسية لدى المواطن الجزائري، ومن بين الأسباب القانونية عدم استقلال القضاء في تطبيق القوانين، ومن بين الأسباب الإدارية قلة الحوافز أو انعدامها، بالإضافة إلى فساد بعض القيادات الإدارية، ووضع الشخص غير المناسب في المكان المناسب، وفيما يخصّ الأسباب الاقتصادية نذكر منها تبني الجزائر لنظام اقتصاد السوق بطريقة غير صحيحة، وازدياد حجم السوق السوداء، بالإضافة إلى الخصخصة الفوضوية التي تنازلت فيها الدولة عن الكثير من مؤسساتها العامة لخواص غير أكفاء وبطرق ملتوية كالوساطة، أما الأسباب الاجتماعية والثقافية تعدّ من بين أخطر الأسباب المولدة للفساد الإداري، لأنهما يبيئتين ينشأ في ظلّهما الحاكم والمحكوم، أي عن طريق تربية الأجيال تربية لا أخلاقية، والتي تساعد على نمو الفساد وانتشاره وتمكنه من الإدارة العامة الجزائرية، ومن أهمّ القيم المؤيدة إلى انتشار الفساد الإداري هي تمسك الأفراد بروابط الدم كالعائلة

والقبيلة، وهذا ما يؤدي بهم في كثير من الأحيان إلى مخالفة القوانين، بغية تحقيق مصالحهم الخاصة، مما يساهم في انتشار المحسوبية والمحاباة، وهناك سبب آخر لا يقل أهمية وهو انتشار ظاهرة الفقر، بسبب ضعف القدرة الشرائية للمواطن، وهذا ما يجعله يسلك طرق غير مشروعة لتحقيق أهمّ حاجياته المعيشية (كالأكل واللباس).

أما فيما يخصّ مظاهر الفساد الإداري في الجزائر فهي كثيرة، إذ سنتطرق إلى أحطرها، ولعلّ جريمة الرشوة من بين أخطر مظاهر الفساد الإداري في الجزائر، حيث تطرقنا إلى دور وعزم المشرع في الوقاية منها ومكافحتها، وذلك من خلال نصّ قوانين عقابية عديدة، فمنها عقوبة الحبس والتغريم، بالإضافة إلى تناول آراء بعض النخبويين المتذمرين من جريمة الرشوة، والساخطين من سياسة الدولة المتساهلة مع الممارسين لها، وعدم تفعيل قانون العقوبات وهذا ما أدى إلى تفاقم وتعاضم هذه الظاهرة، واستعصاء معالجتها والحدّ منها، كما يعدّ الاختلاس في الجزائر من بين المعضلات والآفات الإدارية الخطيرة، بسبب ما ينتج عنه من تبديد وسرقة للمال العام، حيث أصبح حرفة إدارية يمارسها بعض المنحرفين، وذلك من خلال مناصبهم الإدارية، وقضايا الاختلاس في الجزائر كثيرة، وفي مقدمتها قضية بنك الخليفة، بالإضافة إلى مظاهر أخرى كالترزير والتسيب الإداري المفرط، حيث أصبح عادة يمارسها الإداريون بكثرة من القمة الإدارية إلى القاعدة، وأدى ذلك إلى اقتداء المرؤوس بالسلوك المنحرف لرؤسائه، ويمكن أن نخلص في الأخير أن الانتشار الواسع والمفرط لمظاهر الفساد الإداري في الجزائر يرجع إلى عامل أساسي، وهو عدم تطبيق قانون العقوبات، بالإضافة إلى التحيز والتفرقة في تنفيذه أي فرض القانون على البعض لا على الكل.

أما بالنسبة للرقابة الإدارية في الجزائر، فتعرضنا للرقابتين الرئاسية والوصائية حيث تناولنا في البداية الإطار المفاهيمي للمفهومين، ثم فصلنا فيهما أكثر من خلال ما نصّ عليه القانون الجزائري، إذ تناولنا الرقابة الرئاسية في الجزائر (السلطة الرئاسية)، واستنتجنا بأنّ للرقابة الرئاسية دور فعال في الوقاية من الفساد الإداري ومكافحته، وذلك من خلال ما نصت عليه القوانين، بالإضافة إلى ممارسة هذه الرقابة الداخلية في كلّ المؤسسات العامة، ثمّ تناولنا الرقابة الوصائية، وبعدها فصلنا من خلال تعرضنا للرقابة الوصائية على وحدتي البلدية والولاية، والتي تمثلت في الرقابة على المعيّنين والمنتخبين (المجالس المنتخبة)، حيث استنتجنا بأن الرقابة الوصائية في الجزائر تختلف فعاليتها من جهة وصية إلى أخرى، كما وجدنا تناقض بين ما نصّ عنه القانون وما هو مطبق فعلاً، وذلك من خلال ارتفاع درجة الفساد الإداري في الإدارة المحلية وأكثر مساهم في ذلك المجالس المنتخبة، لأن لها صلاحيات كبيرة في تسيير الشأن العام المحلي، بالإضافة إلى الاهتمام بمصالحها الخاصة (تقاسم العقار، المناصب، السكن، المنح...)، وهذا ما يجعلها تغطي وتتستر على بعضها (جرائم الفساد الإداري)، أضف إلى ذلك قصر فترة حكمها (خمس

سنوات)، بالإضافة للضغط الذي يمارسه عنها المنتخبين أيّ الكتل الانتخابية، وهذا ما يؤدي بهم إلى الانحراف عن القوانين، لتحقيق مصالحهم وتحقيق مصالح كتلهم الانتخابية، بالإضافة إلى القبلية (الجهوية) المتطرفة. أما فيما يخصّ الآليات المؤسسية لمكافحة الفساد الإداري في الجزائر فهي عديدة (الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، الديوان الوطني لقمع الفساد، المفتشية العامة للمالية، مجلس المحاسبة، المفتشية العامة للتوظيف العمومي)، واستنتجنا فيما بعد أن دورها غير فعال في مكافحة الفساد الإداري، رغم منحها صلاحيات واسعة، وأجهزة عديدة .

كما تناولنا القانون رقم 06 / 01 المتعلق بالوقاية من الفساد الإداري ومكافحته، حيث تضمن ستة (6) أبواب، وكلّ باب تضمن مجموعة مواد، إذ نصّ القانون على مجموعة أهداف يسعى لتحقيقها، من بينها دعم التدابير الرامية إلى الوقاية من الفساد ومكافحته، وتعزيز النزاهة والمسؤولية والشفافية في تسيير القطاعين العام والخاص، ثمّ وضع وحدد في الباب الثاني التدابير الوقائية من الفساد كاتباع الشفافية، ومعايير موضوعية في مسابقات التوظيف، مثل الجدارة والإنصاف والكفاءة، أما الباب الثالث تعلق بكلّ ما يخصّ الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، ثمّ جاء في الباب الرابع التجريم والعقوبات وأساليب التحري عنها، وبعدها الباب الخامس المتعلق بالتعاون الدولي واسترداد الموجودات، وأخيرا الباب السادس تناول أحكام ختامية مختلفة، وبعد كلّ ذلك توصلنا إلى عدم فعالية هذا القانون رغم ما تضمن من مواد محيطة وملمة بكلّ ما يتعلق بالفساد، لكن إذا تمّ تطبيقها الحرفي على كلّ المواطنين من القمة إلى القاعدة، وبكلّ موضوعية حتما سيخفف من حدة الفساد الإداري.

وأخيرا ارتأينا في تقديم أو طرح بعض سياسات واستراتيجيات الإصلاح الشامل لمكافحة الفساد الإداري في الجزائر، واختارنا الإصلاح الشامل لأن كلّ القطاعات العامة في الجزائر تعاني من الفساد الإداري، والتي أثّرت على الإدارة العامة من جهة وعلى حقوق وواجبات المواطن الجزائريّ من جهة أخرى.

# الفصل الثالث

## دراسة ميدانية لبلدية بوسعادة

### تمهيد

سنتطرق في هذا الفصل إلى دراسة وتحليل العلاقة بين الفساد الإداري والرقابة الإدارية من خلال دراسة ميدانية لبلدية بوسعادة، حيث نركز في هذه الدراسة بدرجة كبيرة على أداة الاستبيان، باعتبارها من بين أهم أدوات البحث العلمي، كما سنقوم بتوزيع استمارات كافية على موظفي البلدية، وباختلاف رتبهم الإدارية، ولعلّ الدراسة الميدانية أحسن طريقة مباشرة لفهم وتحديد مستوى وشكل الفساد الإداري في الجزائر، بالإضافة إلى معرفة فعالية الرقابة الإدارية في الوقاية من الفساد الإداري ومكافحته، وفيما بعد يمكن أن نصل إلى مجموعة نتائج وذلك من خلال تحليل بيانات الاستبيان للوصول إلى التعميم.

سنتناول في المبحث الأول من هذا الفصل المتعلق ببلدية بوسعادة، والذي قسمناه بدوره إلى مطلبين، حيث سنتناول في المطلب الأول نبذة عن مدينة بوسعادة، وذلك من خلال التعريف بها، وتحديد موقعها الجغرافي، وطابع تضاريسها، بالإضافة إلى مواردها الطبيعية وصناعاتها التقليدية، ثمّ التطرق لأهمّ أعلامها لاسيما الرسام العالمي نصر الدين ديني"، وفي الأخير نتعرض للمراحل التاريخية التي مرت بها مدينة بوسعادة.

أما المطلب الثاني فسنعرض فيه إلى الهيكل التنظيمي لبلدية بوسعادة، والذي لا يختلف عن باقي الهياكل التنظيمية لمختلف بلديات الوطن، حيث يرتب رئيس المجلس الشعبي البلدي على قمة الهرم التنظيمي، والذي يتفرع عنه الأمانة العامة، المجلس الشعبي البلدي المنتخب، بالإضافة إلى المصالح والأقسام والفروع المختلفة.

أما في المبحث الثاني فسنتناول تحليل وتفسير البيانات، ونتائج الدراسة، والذي قسمناه بدوره إلى ثلاث مطالب، حيث سنحلل في المطلب الأول البيانات الشخصية لعينات الدراسة الميدانية، والذي يتضمن خمس (5) أسئلة، ثمّ في المطلب الثاني نقوم بتحليل البيانات المتعلقة بالأسئلة حول الفساد الإداري في بلدية بوسعادة، والذي تضمن هو الآخر خمس (5) أسئلة، وفي المطلب الأخير نقوم بتحليل البيانات المتعلقة بالأسئلة المتعلقة بالرقابة الإدارية في البلدية، وأسئلة أخرى ذات العلاقة بها، وتحتوي على إحدى عشر (11) سؤالاً.

ونتوقع من خلال تحليلنا لهذا الفصل، الوصول إلى نتائج مرضية حول دور الرقابة الإدارية في الوقاية منه ومكافحته، وذلك استناداً بما تناولناه في الفصل السابق حول علاقة الرقابة الإدارية بالفساد الإداري في الجزائر، أي نسقط ما استنتجناه من دراسة الكلّ (الإدارة العامة الجزائرية)، على الجزء (بلدية بوسعادة)، والعكس صحيح، لنصل في الأخير هل يمكن عن طريق هذه الدراسة الميدانية أن نعمم نتائجها على مختلف مؤسسات الإدارة العامة الجزائرية.

### المبحث الأول: بلدية بوسعادة

قبل التطرق لبلدية بوسعادة كوحدة محلية عامة، لا بدّ أن نعرف أولاً مدينة بوسعادة، لأن خصائص المدينة الطبيعية والفلاحية والبيئة الاجتماعية والثقافية، وتركيبها السكانية وأصولها التاريخية... لها دور فعال في تحديد شكل وأداء الجهاز الإداري للبلدية، حيث تعدّ مدينة بوسعادة من المدن السياحية والمحافظة على طابعها التقليدي (التراث القديم كالأثار والصناعات والحرف التقليدية والعادات والتقاليد...)، الذي ترجع تراكماته إلى الحضارة الأمازيغية، حيث تضم بلدية بوسعادة العديد من الفروع ولها جهاز إداري ضخم، بالإضافة إلى العدد الكثير لأعضاء المجلس البلدي، وذلك حسب ارتفاع عدد السكان.

### المطلب الأول: نبذة عن مدينة بوسعادة.

سنتعرف على مدينة بوسعادة من خلال التعرف على أصل تسميتها، وموقعها الجغرافي، وطابع تضاريسها (رمال، أودية، واحات، الجبال، النخيل، تربية الإبل والأغنام...)، بالإضافة إلى مواردها ومنتجاتها الطبيعية والحرفية، أضف إلى ذلك ما قيل عنها من كرم وضيافة...، والتطرق إلى أهمّ أعلامها (الرسام العالمي نصر الدين ديني)، وفي الأخير نتعرف على المراحل التاريخية لمدينة بوسعادة.

### الفرع الأول: التعريف بمدينة بوسعادة.

بوسعادة مدينة جزائرية، من مسمياتها مدينة السعادة وكذا بوابة الصحراء، نظراً لكونها أقرب واحة إلى الساحل الجزائري<sup>1</sup>، حيث شهدت في مراحل تكوينها انسجاماً وانصهاراً بين قبائلها العربية التي استقرت بها، منذ وضعت أولى لبناتها، والذي جعلها تحتفظ بقدر كبير من طابعها العربي الإسلامي، وسجايها عربية أصيلة، ولهجة أقرب إلى الفصحى، وأنفة بنسبة مقبولة أبية وعصية عن التأثيرات الغربية.<sup>2</sup>

لقد اختلفت الروايات في سبب تسمية مدينة بوسعادة بهذا الاسم، فالشائع عند عامة الناس أنها سميت من خلال حادثة وقعت قديماً، وهي أن سيدي ثامر\* وعد نفسه بأن يطلق عن القرية الناشئة أول اسم يسمعه في المنطقة، وصادف أن امرأة من القبائل كانت مارة بهم تنادي على ابنتها (سعادة، سعادة)، فسمعها سيدي ثامر ومن معه فتفاءلوا باللفظ وقالوا : (اعتمدوا على الفال ولو عمداً)، وأطلقوه على مدينة بوسعادة. أما الرواية الثانية

1- ويكيبيديا الموسوعة الحرة، بوسعادة، في الموقع الإلكتروني،

http:// ar.wikipedia.org/wiki/... ,07/05/2015,p01.

2- خليفة الحاج محمد ابن الزروق خليفة الثامري، الإفادة بما علم من أخبار بوسعادة، بوسعادة، الجزائر: دار كردادة للنشر والتوزيع، 2014، ص

11.

\* سيدي ثامر : مؤسس مدينة بوسعادة.



فتفيد بأن مؤسسي هذه المنطقة لفرط ابتهاجهم وحبهم للموقع أطلقوا عليه (أبو السعادة)، وبعد مرور الزمن تحولت إلى "بوسعادة"، ورواية أخرى تقول سميت بوسعادة نسبة إلى قصر بنو الرومان بالمنطقة يدعى (بفاداةbavada)، وهو اسم لقسيس روماني، وفيما بعد غير العرب الاسم إلى "بوسعادة".<sup>1</sup>

تقع بوسعادة في الجنوب الشرقي للبلاد على بعد 246 كلم من الجزائر العاصمة، وتعد مدينة بوسعادة ملتقى طرق حقيقي، تربط البحر المتوسط بالصحراء، كما تربط منطقة الزيبان بساحل الجزائر العاصمة، حيث تبعد عن مدينة المسيلة (عاصمة الولاية)، 68 كلم، يحدها من الشمال بلدية أولاد سيدي إبراهيم، ومن الشرق بلدية الحوامد، ومن الغرب بلدية تامسة، ومن الجنوب الشرقي بلدية ولتام، ومن الجنوب الغربي بلدية الهامل، حيث تغطي بلدية بوسعادة مساحة إجمالية تقدر بـ 255 كلم<sup>2</sup>، وقدر عدد سكانها لسنة 2014 بـ 170.000 نسمة، إذ ينحدر سكان مدينة بوسعادة من أصول مختلفة نذكر منها : (أولاد سيدي ثامر وأولاد سيدي سليمان وفروعيهما)، أولاد نايل : (أولاد أحمد، أولاد سيدي زيان، أولاد خالد، أولاد عامر، أولاد عمارة، أولاد عيسي، أولاد فرج، وأولاد عزوز، وأولاد سيدي حملة وهم فرق كثيرة) أولاد يوسف، أولاد الحاج، أولاد عطية)، وأولاد سيدي إبراهيم الغول، أولاد دراج، الشرفة...<sup>2</sup>

تحيط بالمدينة جبال وأودية، من أشهرها جبل كردادة من الجنوب، وجبل عز الدين من الشمال، وينساب أسفلها من الجنوب الغربي واد بوسعادة (واد الرمل)، ومن الشمال الشرقي واد ميطر، كما تطوقها من الجنوب الشرقي كثبان رملية. كما تزين المدينة بساتين تنتشر على ضفاف وادي بوسعادة، تشتمل على أنواع عديدة من الأشجار المثمرة، من أشهرها النخيل والتين والرمان والمشمش، بالإضافة إلى زراعة الحبوب خاصة القمح والشعير.<sup>3</sup>

كما عرفت بوسعادة منذ القدم كمركز تجاري مهم ينتج ويسوق فيها الحلي والمجوهرات الفضية والسجاد والصناعات التقليدية الأخرى كالخناجر (الموس البوسعادي) نسبة لاسم المدينة، إضافة لكونها مدينة سياحية، خاصة في فصل الشتاء وتشتهر في الصيف بجمال منظر الوادي المسمى واد بوسعادة، وأهم مناطق الوادي هي طاحونة فريرو الأثرية، وقلعة الحمل، وجنان الرومي، الحجرة الطايحة، المقطع، المغارات السبعة، عين بن سالم<sup>4</sup> كما اشتهرت مدينة بوسعادة بفنون العمارة الإسلامية، كالطراز الهندسي الفاخر الذي تميزت به مساجد بوسعادة كما

1- أحمد عزوز، سيدي ثامر مؤسس مدينة بوسعادة، الجزائر: منشورات زاد الطالب، 2014، ص 73.

2- المرجع نفسه، ص ص 74، 77، 78.

3- المرجع نفسه، ص 74.

4- وكبيديا الموسوعة الحرة، مرجع سبق ذكره، ص 1.

هو حال المسجد العتيق الذي بناه العالم سيدي ثامر، مسجد زاوية الهامل ذي الطراز المعماري الرائع، ومسجد النخلة، والمسجد الكبير<sup>1</sup>، ومسجد اللوامين الذي بنوه أبناءها الأربعة من قبيلة الحملات... الخ.

إن الحركة السياحية الدؤوبة استمرت خلال القرنين الماضيين كان متوسطها السنوي لعدد السياح من مختلف الجنسيات في حدود 35000 جلبتهم الطبيعة الخلابة من جبال عليها رسومات قديمة تعود إلى 8000 سنة قبل الميلاد، وعلى سفوحها صحاري ووديان بمياه صافية عذبة تحفها بساتين النخل التي كان عددها يتجاوز 50 ألف نخلة، وكذلك الصناعات التقليدية من الصوف (البرنوس) والفضة (الحلي) والحلقة (الحسير) والشعر (الخيمة)... الخ.<sup>2</sup>

يقول الأستاذ توفيق المدني عن جمال مدينة بوسعادة الطبيعي وطابعها العربي عندما زارها في العقد الثالث من القرن العشرين: (بوسعادة مركز صحراوي بديع في وسط الهضاب العليا الجزائرية، له واحة من أجمل وأجمل واحات الجزائر، ولقد خلد ذكرها (المرحوم المبرور صديقنا السيد ناصر الدين إتيان دينيه من أشهر رسامي فرنسا في هذا العصر،... أن طبيعة سكانها وما جبلوا عليه، من دماثة الأخلاق، وكرم الضيافة، وحسن العشرة، وتعظيم أمر الغريب وتبجيله،... يا الله هذه العروبة الصادقة، هذه الفروسية الدافقة، هذه الهمم الباسقة، هذه الأحاديث الشائقة،...)<sup>3</sup>.

لكن للأسف لم تستمر بهذه الدرجة الصفات والسمات الجميلة التي ميزت مدينة بوسعادة عن العديد من المدن الجزائرية، لأن الواقع يثبت ذلك مثل انتشار الثقافة الغربية (الأجنبية)، خاصة في أطفالها وشبابها المولودين بين سنوات التسعينات والألفينات مثلهم مثل باقي الشباب الجزائري، بالإضافة إلى ما تولد عنها من كبر حجم المدينة، والذي طغى عنه الطابع العمراني الأجنبي الحديث على حساب عمرانها الأصيل، كالمباني الأثرية العريقة، أما الارتفاع الكبير في عدد سكانها فقد تولد عنه التباعد في أواصر التعاون والحبّة بين العائلات والجيران البوسعادية، كما تراجعت فيها خصال كرم الضيافة وحسن الحوار، وكل هذا بسبب طغيان الطابع الحضري للمدينة على حساب طابع البداوة الذي اشتهرت به في عقود الثمانينات وما قبلها بما ازدهرت به من سياحة زينتها سفينة الصحراء (الإبل) وكثرة الخيل والماعز وهذا من بين أهم ما غاب عن طابعها البدوي، وبهذا الصدد ميز العلامة ابن خلدون بين سكان البدو والحضر من خلال خصائص منها: حدد للبدو صفات الشجاعة، وكرم الضيافة

1- وكبيديا الموسوعة الحرة، مرجع سبق ذكره، ص3.

2- رئيس المجلس الشعبي البلدي لبلدية بوسعادة، الملتقى الدولي حول المدن العتيقة لحوض البحر الأبيض المتوسط، الجزائر: بوسعادة، 22 /

2012/03، ص03.

3- خليفة الحاج محمد بن زروق خليفة الثامري، مرجع سبق ذكره، ص ص 13، 14.

والجاجة... الخ، أما سكان الحضر فقال عنهم يستعينون بالجيوش النظامية ويتميزون بالبخل والجبن... الخ، وجعل منه حتمية انتقال السكان من حياة البدو إلى حياة الحضر، لكن يبقى هذا نسبي فنجد أن الخصال النبيلة في المجتمع الإسلامي يتميز بها بغض النظر عن الأفراد كانوا بدوا أو حضر، أضف إلى ذلك أن بوسعادة عموما يعيش أغلبية سكانها الحياة بوجهيها (حياة البداوة وحياة الحضر) لأن معظمهم يسكنون في المدينة ويمتلكون أراضي زراعية وحيوانات أليفة كالغنم والإبل بالمزارع المجاورة للمدينة، وفي الأخير لا بد لأهل المنطقة المحافظة والتمسك بتقاليدهم وعاداتهم الحميدة وآثارهم الأصيلة، لأنها تميز مدينتهم عن باقي المدن الجزائرية، والتي تصدق عنها مقولة: "حافظوا على عاداتكم تبقوا في سعادتكم". ولعل أسمى وأجل سعادة تكمن في التمسك بتعاليم الشريعة الإسلامية السمحاء والمنجاة من النار والمفاضة بالجنة.

-الرسام العالمي ناصر الدين ديني وعلاقته ببوسعادة :

أولا: المولد والنشأة

ولد ألفونس ايتيان ديني بتاريخ 28 مارس 1861 بفرنسا، من أسرة نبيلة ( طبقة النبلاء ) ومتدينة، استهوى فن الرسم منذ طفولته، وفي سنة 1871 بلغ ديني عشر سنوات، فادخله والده ثانوية هنري السابع عشر بباريس، حيث صادف في هذه المرحلة منعرج تاريخي للبشرية، إذ تميز بمحدثين هامين (الثورة الصناعية، وتقهر نفوذ الكنيسة)، ومن هوايات ديني في هذه المرحلة الرسم ودراسة التاريخ والجغرافيا، وفي سنة 1879 تحصل على شهادة البكالوريا بامتياز، وبعدها التحق ديني بمدرسة الفنون الجميلة سنة (1880-1881)، وكانت له لوحات كثيرة ومتألقة، والتي استنبطها من محيط مسكنه في منطقة نهر السين ومشاهد عالم الريف الذي يحيط به<sup>1</sup>.

ثانيا: فترة إقامة ديني بالجزائر: في سنة 1884 قام ديني بأول زيارة له للجزائر رفقة لوسيان سيمون الذي كان صديقا له في الدراسة الثانوية، حيث تأثر ديني بطابع الصحراء الجزائرية وببساطة حياة الناس، وتعصبهم لدينهم، مسلمين وكرماء رغم فقرهم، ومساحين رغم الظلم الذي كانوا يعيشونه في فترة الاستعمار الفرنسي، وكانت رحلته طويلة في أعماق الواحات الجزائرية حيث زار غرداية، ورقلة، والأغواط، سدراتة، ثم المسيلة وأخيرا في مقر إقامته الأخير بوسعادة، وواصل مساره الفني بها، حيث أنجز العديد من اللوحات الشهيرة التي تعبر عن جمال المنطقة وعاداتها وتقاليدها، واندمج في مجتمعا إلى أن أعتنق الإسلام سنة 1913م، وأقام نهائيا في مدينة بوسعادة إلى

1- محمد ناصر، ناصر الدين ديني حياته وأفكاره، ط1، الجزائر: دار الخليل القاسمي للنشر والتوزيع، 2011، ص8-15.

أن وافته المنية بباريس بتاريخ 24 ديسمبر 1929 وذلك أثناء زيارته الأخيرة لها، ثم نقل جثمانه إلى مدينة بوسعادة ليُدفن فيها في جانفي سنة 1930 حسب وصيته.<sup>1</sup>

### الفرع الثاني: المراحل التاريخية لمدينة بوسعادة

مرت المدينة بعهود مختلفة ( العهد البربري، العهد الروماني، العهد البيزنطي، العهد الإسلامي).

**أولاً:** كانت بوسعادة معروفة من قبل الميلاد، إلا أنها غير معروفة بهذا الاسم في ذلك العهد، وكانت تسكنها قبيلة من قبائل البربر الزناتية تسمى ( بنو برزال)، وهم أصحاب حصن القليعة في جبل سالات، فبوسعادة ضاحية من ضواحي القليعة، وحياء هذه القبيلة أشبه بحياة العرب، وأكثر مواطنهم الصحراء، يتخذون بيوت الشعر مساكن لهم ومكاسبهم من الأغنام، ولا يلجئون إلى ذلك الحصن إلا عند اشتداد الحروب بينهم وبين أعدائهم من صنهاجة.<sup>2</sup>

**ثانياً:** وفي سنة 146 ق.م استولى الرومان على الجانب الشرقي من تراب الجزائر، وبعد أن بسطوا سلطانهم أخذوا في التوسع إلى أن وصلوا بوسعادة ونواحيها إلى جبل العمور، وبنو مراكز حربية في جميع المواضع التي بها سبل العيش، وبعد مرور فترة من الزمن انهارت الدولة الرومانية، بعد أن هجم عليهم الوندال، وكان ذلك حدود سنة 431 م، فخربت بوسعادة وزالت دولة الرومان منها.<sup>3</sup>

**ثالثاً:** وفي سنة 534 م قدم البيزنطيون في جيش عظيم ونسفوا الوندال، وأخذوا في النهب والسلب، وظلت أرض الجزائر في خراب وضلال إلى أن جاء الفتح الإسلامي سنة 648 م.<sup>4</sup>

**رابعاً:** ففي سنة 27 هـ الموافقة لسنة 648 م صدر الأمر من الخليفة عثمان بن عفان (رضي الله عنه) إلى واليه على مصر " عبد الله ابن سعيد أبي صرح رضي الله عنه " بالتحرك لفتح إفريقية، فقدمها بعشرة آلاف، فخرج إليهم جرجير ملك البيزنطيين في مئة وعشرين ألف مقاتل، على مسافة يوم وليلة من سبيطة وانتهت الحرب بقتل جرجير وانحزام جيشه، وبعدها انتشر المسلمون في أراضي إفريقية الشاسعة، وفي سنة 93 هـ الموافقة لـ 713 م، فتح المسلمون الأندلس على يد القائدين العظيمين موسى بن نصير وطارق بن زياد، وارتحلت قبيلة بني برزال التي كانت تسكن بوسعادة إلى الأندلس.<sup>5</sup>

1- مجد ناصر، مرجع سبق ذكره، ص 16، 17

2- خليفة الحاج محمد بن الزروق خليفة الثامري، مرجع سبق ذكره، ص 130، 131

3- أحمد عزوز، مرجع سبق ذكره، ص 75

4- المرجع نفسه، ص 75

5- خليفة الحاج محمد بن الزروق خليفة الثامري، مرجع سبق ذكره، ص 136، 137

وفي سنة 801 م، تأسست الدولة الأغلبية، وقاعدة ملكها الزاب، حيث كانت بوسعادة قطعة من بلاد الدولة الأغلبية إلى أن جاؤوا العرب الهلاليون النازحون من جزيرة العرب إلى صعيد مصر، ثم إلى برقة ثم إلى افريقية، وانتشروا في القطر الجزائري واغلبهم نزلوا بتونس، الجريد، الزاب، الحظنة، بوسعادة، جبل العمور، وقلعة بني حماد.<sup>1</sup> وبعد توافد الهلاليين بدأت الحياة تدب من جديد على ارض بوسعادة فذهب الناس يؤسسون البنيان ويزرعون الأراضي ويرعون المواشي وبمضي فترة من الزمن شهدت بوسعادة تدفق الكثير من الناس قدموا إليها من مختلف الجهات.<sup>2</sup>

وبعدها شهدت حكم الأتراك طيلة قرون من الزمن، إلا أن الأتراك لم يخلفوا ورائهم آثارا بارزة لأن تمركزهم الكبير كان في شمال وشرق وغرب الجزائر أي المدن الكبرى والأكثر حيوية. ثم تلتها فترة الاستعمار الأسود الفرنسي، والتي طبعا أخذت شكل أكثر طغيانا واستبدادا، فكانت مدينة بوسعادة من بين المدن التي نال سكانها ظلم وقهر المستعمر الفرنسي، إلى أن جاءت نهاية العدوان وبداية الاستقلال والاستقرار والأمان.

والحقيقة أن مؤسسي مدينة بوسعادة هم العروش المجاورة والمحيط بها، فهذا أمر طبيعي لأن سكانها لم ينزلوا من السماء ولم يتجاوزوا العروش المجاورة ليعمروا ويفوزوا بهذه الأرض البهية، ومنهم عروش أولاد سيدي حملة أولاد فرج، أولاد عامر، الشرفة، أولاد سيدي إبراهيم، الحوامد... الخ، فمدينة بوسعادة هي في الأصل نقطة التقاء أراضي هذه العروش حيث جعلوا منها مدينة مركزية تشملهم وتمثلهم كلهم، وأهم ما يدل على ذلك أغلبية قاطنيها من هذه العروش بالإضافة إلى سوقها الكبير المفتوح الذي أقيم منذ مئات السنين، ودليل ذلك التبادل التجاري الذي قام بينهم منذ القدم لأن هذه العروش تتميز أراضيها بتضاريس عديدة (سهول، رمال، هضاب، سبخة، جبال، حمادى... الخ)، وهذا التباين الجغرافي جعلها تختص في الغالب عن بعضها البعض بمنتجات زراعية، وكل هذا الاختلاف عزز من عملية التبادل التجاري بينهم لتحقيق التكامل والكفاية لحاجياتهم الضرورية كالأكل واللباس. أما الحضارات السابقة كالرومانية والبيزنطية ما هي إلا أمم مرت بمدينة بوسعادة تاركة ورائها آثارا من الحجارة كتذكارات كتبت اسمها في التاريخ القديم.

### المطلب الثاني: الهيكل التنظيمي لبلدية بوسعادة

بلدية بوسعادة بلدية قديمة النشأة، حيث نشأت كبلدية مختلطة في عهد الاستعمار الفرنسي، وبعد الاستقلال مباشرة أدرجت ضمن مجموعة 632 بلدية بالجزائر، وهذه المدة الطويلة أكسبتها جهاز إداري ضخم،

1- خليفة الحاج محمد بن الزروق خليفة الثامري، مرجع سبق ذكره، ص 137، 138

2- أحمد عزوز، مرجع سبق ذكره، ص 76

ومجلس بلدي منتخب يحتوي على عدد معتبر من الأعضاء، بالإضافة إلى فروع عديدة تابعة لها، وعدد لا بأس به من اللجان، وهذا ما أهلها كذلك بأن يتم ترقيتها إلى ولاية، والمتداول بين الأوساط الشعبية أنه يتم ذلك في سنة 2016، وكذلك حسب وعود الوزير الأول عبد المالك سلال، إذ يحتمل ذلك الوفاء بالوعد أو العدول عنه.

صدر قانون تسجيل الأهالي الفرنسي بالجزائر سنة 1882 "الحالة المدنية"، أما مدينة بوسعادة فطبق فيها سنة 1923، وأعيد العمل بهذا القانون سنة 1927، بعد تأكيد الحاكم الفرنسي لبوسعادة، من عدم تسجيل بعض العائلات. وبعدها في سنة 1940، تم إدراج بوسعادة ضمن البلديات المختلطة (MIXETES)، إذ تضم العديد من العروش هي : (سيدي عامر، الهامل، جبل المساعد، التامسة، بوسعادة، مجدل، سليم)<sup>1</sup>.

### الفرع الأول: الفروع الإدارية لبلدية بوسعادة

وهي عشرة فروع ، لها مهام الحالة المدنية فقط، وهي:

- فرع سيدي سليمان.

- فرع هواري بومدين.

- فرع البدر (سطيح).

- فرع أول نوفمبر.

- فرع طريق بسكرة (محمد شعباني).

- فرع 20 أوت.

- فرع طريق الجزائر.

- فرع الباطن.

- فرع ميطر.

- فرع المجاهد<sup>2</sup>.

أما المجلس الشعبي البلدي فيضم 32 عضو منتخب، والذين يرأسون ويسيطرون خمسة لجان هي:

- لجنة الشؤون الاجتماعية.

- لجنة الفلاحة.

- لجنة تقنية.

1-مقابلة مع السيد : يوسف عبد الرحمن علاهم، مكلف بتسيير مكتب الانتخابات، بلدية بوسعادة، الجزائر، الخميس 07-05-2015، على الساعة: 11:45 صباحا.

2-المرجع نفسه.

-لجنة الصحة.

-لجنة الشؤون الثقافية والرياضية.<sup>1</sup>

### الفرع الثاني: الهيكل التنظيمي لبلدية بوسعادة

تحدد المادة الأولى من قانون البلدية عدد المناصب العليا، وفقا للهيكل التنظيمي والمحدد للمديرية والمصالح والمكاتب والفروع لتحديد المهام كما يلي:

أولا: الأمانة العامة: (الأمين العام)

1-مصلحة كتابة المجلس والمصالح المشتركة، وتضم ثلاثة مكاتب هي:

-مكتب كتابة المجلس: تحت تصرف الأمين العام للبلدية.

-مكتب المصالح المشتركة: يكمن دوره في توزيع المراسلات (البريد الوارد والصادر).

-مكتب الأرشفة: حفظ جميع وثائق وملفات البلدية.

2-مصلحة الإحصاء وتسيير الإعلام الآلي: وتضمّ مكتبين هما:

-مكتب تسيير الإعلام الآلي: يضمّ ثلاثة مهندسين يشرفون على برامج الإعلام الآلي وتسيير الشبكة الخاصة بالسجل الوطني الخاص بالحالة المدنية.

-مكتب الإحصاء: يقوم بالإحصاء العشري (10 سنوات)، والتنسيق مع الديوان الجهوي للإحصاء بقسنطينة.<sup>2</sup>

### ثانيا: مديرية التنظيم والشؤون العامة

1-مصلحة الحالة المدنية: تعتبر مصلحة الحالة المدنية شريان البلدية، لأنها تتعامل بصورة مباشرة مع المواطنين، حيث تقدم لهم خدمات كثيرة، وتلبي كل ما يحتاجونه من وثائق، وتتضمن المصلحة ثلاثة مكاتب هي:

-مكتب الحالة المدنية: ويتمثل دوره في تقديم الخدمات التالية:

-شهادات الميلاد، الوفاة، عقود الزواج (بالعربية والفرنسية).

-بطاقات الشخصية والعائلية للحالة المدنية (بالعربية والفرنسية).

-بطاقات الإقامة الصالحة للملف الإداري.<sup>3</sup>

1- مقابلة مع السيد : يوسف عبد الرحمن علاهم، مرجع سبق ذكره.

2- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، قرار رقم 192، بناء على المداولة رقم 03، المؤرخة في 16-04-2005، المتضمنة والمصادقة على الهيكل التنظيمي لبلدية بوسعادة، والمعدل وباقتراح من السيد الأمين العام للبلدية، المادة 01، صفحة 01.

3- محمد أحمد إسماعيل، بحث تطبيقي حول الموارد البشرية ببلدية باب الزوار بالجزائر العاصمة، المنتدى العربي لإدارة الموارد البشرية، في الموقع الإلكتروني،

**مكتب الانتخابات:** يهتم هذا المكتب بإعداد وضبط وتطهير القوائم الانتخابية كل سنة، وتبدأ العملية من 21 أكتوبر إلى غاية 30 من نفس الشهر، كما يقوم بتسجيل المواطنين الذين بلغوا السن القانوني للانتخاب (18 سنة). كما يقوم بعملية الشطب في حالة تحويل الإقامة والتعديلات في حالة وقوع الأخطاء، بالإضافة إلى القيام بعملية تسجيل المواطنين لأداء فريضة الحج<sup>1</sup>. كما يتكفل بالمراجعة الاستثنائية (بطلب من رئيس الجمهورية).

**مكتب الخدمة الوطنية:** يقوم بتسجيل الشباب الذكور (18 سنة)، ويتم ذلك بطريقة إرادية، بطلب من المعني، أو تسجيلهم بطريقة تلقائية.

## 2- مصلحة الشؤون العامة: وتتكون من ثلاثة مكاتب هي:

- مكتب الشؤون الفلاحية.
- مكتب المصالح العمومية.
- مكتب حفظ الصحة: يحرص على نظافة المياه الصالحة للشرب، وحفظ البيئة من التلوث، ومدى سلامة الغذاء.<sup>2</sup>

## 3- مصلحة التنظيم والشؤون القانونية: وتضمّ مكاتبين هما:

- **مكتب المنازعات والشؤون العامة:** يعمل على الفصل في النزاعات التي تكون البلدية طرفاً فيها، وذات الصبغة الإدارية، مدنية، جزائية، حيث تكون معظم أعماله مرتبطة بمصلحة تقنية والاقتصادية ومصلحة أملاك الدولة، وعند إبرام هذه المصالح اتفاقية مع الخواص أو المؤسسات الاقتصادية، وعند ثبوت أي خلاف أو إخلال أحد الأطراف بالاتفاق، تحول هذه القضية إلى مكتب المنازعات، الذي يقوم بإعطاء تقرير حسب الاتفاق وبالنظر إلى القانون.

- **مكتب التنظيم والشرطة العامة:** وينقسم إلى ثلاثة فروع هي:

- فرع متابعة الحرفين.
- فرع التصديق وحركة السيارات.
- فرع متابعة مخطط النقل.<sup>3</sup>

**مديرية الشؤون الاجتماعية:** ويتفرع عنها مصلحتين، هما:

1- محمد أحمد إسماعيل، مرجع سبق ذكره، ص 02.  
2- القرار رقم : 192، مرجع سبق ذكره، ص 02.  
3- محمد أحمد إسماعيل، مرجع سبق ذكره، ص 02.



## 1- مصلحة الشؤون الاجتماعية: لها مكتب واحد وهو:

- مكتب النشاط الاجتماعي: والذي يقوم بالمهام التالية:

- خدمة كبار السن.
- التكفل بأصحاب الأمراض المزمنة.
- شبكة التشغيل.
- تسيير شؤون عقود ما قبل التشغيل.
- التكفل بملفات ضحايا الإرهاب: مثلاً الدخول المدرسي، قفة رمضان... الخ.
- إيداع ملفات المعوقين والمكفوفين لمنحهم البطاقات بناء على طلب الضمان الاجتماعي.
- منح بطاقات العلاج المجاني وشهادات الاحتجاج<sup>1</sup>.

## 2- مصلحة الشؤون الثقافية والرياضية: وتتكون من مكتبين هما:

- مكتب الشؤون الثقافية: تظاهرات ثقافية، التكفل بالختان الجماعي، الأعياد الدينية والوطنية... الخ.

- مكتب الشؤون الرياضية: دورات رياضية، والتكفل بالجمعيات الرياضية... الخ<sup>2</sup>.

مديرية المستخدمين: وتتكون من مصلحتين هما:

## 1- مصلحة تسيير المستخدمين: من الطبيعي أن توجد في كل إدارة عامة مصلحة تقوم بتسيير الحياة المهنية

للموظفين، وتتكون هذه المصلحة من مكتبين هما:

- مكتب تسيير المستخدمين: يقوم هذا المكتب بمتابعة وحركة المستخدمين، وتسيير ومراقبة الأسلاك،

وتسيير الوضعية الإدارية للمستخدمين الإداريين والتقنيين بصفة عامة، وتحضير جداول الترقية، وتحضير

ملفات التقاعد وإحالتها على الجهة المختصة<sup>3</sup>، ويتكون المكتب من فرعين هما :

- فرع الموظفين الإداريين.

- فرع الأسلاك التقنية.

- مكتب التكوين وتعداد المستخدمين.

1 - محمد أحمد إسماعيل، مرجع سبق ذكره، ص 03.

2 - القرار رقم 192، مرجع سبق ذكره، ص 02.

3 - محمد أحمد إسماعيل، مرجع سبق ذكره، ص 03.

## 2- مصلحة الشغل والتمهين والتكوين: وتتكون من مكتبين هما :

-مكتب الشغل.

-مكتب التمهين والتكوين<sup>1</sup>.

مديرية المالية: ويتفرع عنها مصلحتين هما:

### 1-مصلحة المالية والعمليات المالية: وتتكون من مكتبين:

-مكتب الميزانية: الميزانية الابتدائية، والميزانية التكميلية.

-مكتب العمليات المالية: يكمن دوره في متابعة جميع العمليات الحسابية الخاصة بالبلدية مثل

المصاريف، ويتكون من فرعين(فرع التسيير وفرع التجهيز).

### 2-مصلحة ممتلكات البلدية: وتتكون من مكتبين هما:

-مكتب متابعة الجرد : يقوم بإحصاء وتسجيل كلّ التجهيزات الجديدة.

-مكتب تسيير ملفات الممتلكات: يقوم بإحصاء ومتابعة كل ممتلكات البلدية العقارية والمنقولة.<sup>2</sup>

مديرية الوسائل العامة: (الحظيرة) وتتكون من مصلحتين هما:

### 1-مصلحة الصيانة: وتضم مكتبين هما:

-مكتب الصيانة: والذي يضم بدوره فرعين، هما:

-فرع الإنارة: يهتم بتجهيز وصيانة الإنارة العمومية.

-فرع الترميمات: يهتم بترميم الطرقات العامة والبنيات العامة التابعة للبلدية.

مكتب التطهير والنظافة: ويضمّ فرعين هما:

-فرع التنظيف ورفع القمامة.

-فرع نظافة المحيط.

### 2-مصلحة الوسائل العامة: وتتكون من مكتبين هما:

-مكتب تسيير المخازن: مثل مواد التنظيف وقطع غيار السيارات...الخ

-مكتب تسيير الورشات وعتاد الحظيرة: مثل ورشة النجارة، ورشة تصليح الشاحنات...الخ<sup>3</sup>.

1-القرار رقم 192، مرجع سبق ذكره، ص 02.

2-المرجع نفسه، ص 03.

3- المرجع نفسه، ص 03.

مديرية البناء والتعمير: وتضمّ مصلحتين هما:

**1- مصلحة البناء والتعمير:** وتتكون بدورها من ثلاثة مكاتب هي:

- مكتب متابعة المشاريع، ويتولى ما يلي:

- التكفل بمتابعة التعمير فيما يتعلق برخص البناء، رخص التجزئة، رخص الهدم،... إلخ.

- السهر على مراقبة وتسليم شهادة مطابقة الأشغال.

- متابعة التجديد الحضري.

- متابعة قواعد التعمير والبناء.

- مكتب البناء والتعمير، ويتولى ما يلي:

- التكفل بدراسة ومتابعة وسائل التعمير.

- متابعة إنشاء العمران.

- العمل على حماية وسائل التعمير على مستوى إقليم البلدية وفقا للقوانين والتنظيمات المعمول بها.

- جمع كل المعطيات المتعلقة بالتعمير، قصد ضبطها وفقا لتطور هذا القطاع.<sup>1</sup>

- مكتب الصفقات:

**2- مصلحة التهيئة العمرانية:** تضم مكتبين هما:

- مكتب التهيئة والعمران.

- مكتب التجهيزات التقنية.<sup>2</sup>

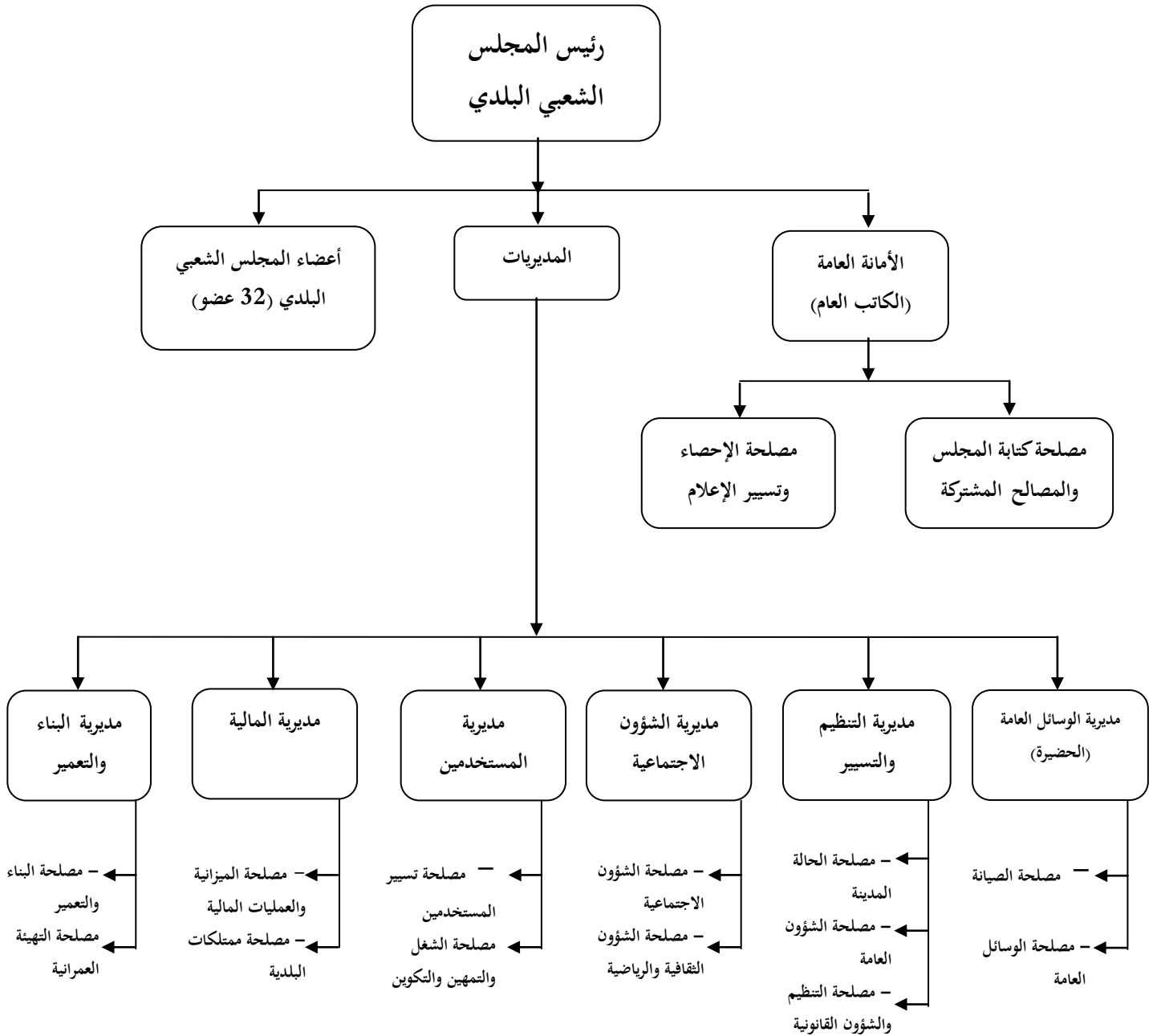
بعد تناولنا للهيكل التنظيمي لبلدية بوسعادة يتضح لنا أنه هيكل إداري واسع ومنظم، ويتمثل ذلك في تعدد المديريات والمصالح والمكاتب والفروع، والتي صنفّت بطريقة جيدة، وفق مبدأ التخصص وتقسيم العمل، كما اتضح لنا من خلال التطرق لبعض الهياكل التنظيمية لبلديات أخرى كبلدية باب الزوار، وبلدية الميلية وجود اختلاف في تصنيف مديريات ومصالح ومكاتب البلدية، ويعود ذلك الاختلاف إلى حجم المدينة والنسمة السكانية، فكلما ازدادت اتسع حجم الجهاز الإداري.

1- منتدى المهندسين المغاربة، تسيير مصالح البلدية والهيكل التنظيمي بالتفصيل، في الموقع الإلكتروني:

<http://WWW.INGDZ.NET/VB/SHOOUTHREAD.PHP=33198,25/03/2009,P08>.

2- القرار 192، مرجع سبق ذكره، ص 03.

الشكل رقم (04): يوضح الهيكل التنظيمي لبلدية بوسعادة



هذا الشكل من تصميم الطالب بناء على ما تقدم من معلومات.

### المبحث الثاني: تحليل وتفسير البيانات ونتائج الدراسة.

نقوم في هذا المبحث بتحليل وتفسير البيانات التي جمعناها أثناء الدراسة الميدانية، وذلك بعد أن نضعها في جداول بطريقة سهلة وواضحة، لنخلص فيما بعد إلى نتائج حول موضوع الدراسة (دور الرقابة الإدارية في مكافحة الفساد الإداري في الإدارة العامة الجزائرية).

عدد العينات التي أجابت على الاستبيان ثلاثون (30) عينة، وهذا العدد الذي استطعنا الحصول عليه، حيث كانت أغلبيتهم أعوان (14 عون) و (02 رؤوساء مكاتب) و (04 رؤوساء مصالح) و (10 إدارات). ويمكن من خلال هذا العدد أن نعمم إجاباتهم على باقية موظفي البلدية، لكن كل حسب رتبته الإدارية.

كما قسمنا عملية تحليل البيانات إلى ثلاثة مطالب، حيث سنتناول في المطلب الأول البيانات الشخصية للعينات، وفي المطلب الثاني سنتناول الإجابة على أسئلة حول الفساد الإداري، أما في المطلب الثالث فسنتناول الإجابات على أسئلة حول الرقابة الإدارية.

مع الاستعانة ببعض أدوات البحث العلمي (المقابلة، الاستبيان، الملاحظة الشخصية).

#### المطلب الأول البيانات الشخصية لعينات الدراسة الميدانية

الجدول رقم (01): يبين المعطيات المتعلقة بعمر عينات الدراسة.

النسبة	التكرار	
23.3%	7	20-30
43.3%	13	31-40
33.3%	10	أكثر من 40
100 %	30	المجموع

نلاحظ من خلال هذا الجدول أن معظم العينات يتراوح سنهم ما بين 31 سنة إلى 40 سنة فما فوق ( 76.6 % )، وهذا دليل على حصول الأفراد على مناصب شغل إلا بعد سن متأخرة، وذلك بعد مشاركات عديدة في مسابقات التوظيف، بالإضافة إلى قلة (محدودية) مسابقات التوظيف وكذا قلة عدد المناصب المقدمة في المسابقات، ويمكن إرجاع ذلك إلى عامل الأقدمية والذي يعد من بين أهم العوامل المساعدة على حسن الأداء الإداري بسرعة وكفاءة وفعالية.

جدول رقم (02): يبين المعطيات المتعلقة بجنس عينات الدراسة

النسبة	التكرار	
73.3%	22	ذكر
26.7%	08	أنثى
100%	30	المجموع

نلاحظ من خلال هذا الجدول أن معظم العينات ذكور، والذين يقدر عددهم بنسبة ( 73.3% )، أما البقية إناث بنسبة ( 26.7% )، ويمكن إرجاع ذلك إلى أن عدد الذكور من سكان بلدية بوسعادة أكبر بكثير من عدد الإناث، وهناك سبب آخر يتمثل في عزوف الإناث في الغالب على العمل في الإدارة، مقابل إقبالهم الكبير على العمل في قطاع التربية، بحجة قلة الاختلاط فيه مع الذكور وأكثر استقلالية للمرأة داخل أقسام التدريس، فيوجد من الإناث من تسعى إلى التدريس في ( الجامعات، الثانويات، المتوسطات ) من أجل الراتب المرتفع نوعا ما، وفريق آخر من الإناث تسعى إلى التدريس في الطور الابتدائي بحجة تدريس أطفال صغار يستطيعون ردعهم عكس الأطوار الأخرى، التي حصلت فيها الكثير من الاعتداءات اللفظية أو الجسدية للطلاب والتلاميذ على أساتذتهم، أما بالنسبة للخصوصية التقليدية للمجتمع الجزائري التي يمنح فيها للرجل حرية أكبر بما في ذلك حرية الخروج للعمل قد ولى زمانها، حيث أصبحت منافسة المرأة للرجل حادة جدا، إذ طغت فيها الحقوق المدنية للمرأة على حساب الرجل، والتي كفلها لها القانون الوضعي، وهذا اقتداءا بالثقافة الغربية المنافية تماما للثقافة الإسلامية، لكن أحل ذلك بالميزان الذي نص عنه القانون الإلهي (الشرعية الإسلامية)، ومن أمثلة ذلك حق السكن والشغل، الحقوق السياسية، بما فيها الحقوق الزوجية ( علاقة الزوج بالزوجة ) حيث أصبح الرجل يطالب بحقوقه المسلوبة لصالح المرأة، فالله سبحانه وتعالى وضع كل شيء بميزان، إذ خلق الإنسان من ذكر وأنثى، وخصص وحدد لكل جنس أدوار ومهام تتناسب مع طبيعته البنيوية والفكرية، وإذا حاول الإنسان الإخلال بذلك سيتولد عنه حتما نتائج غير مرضية، وبالتالي إذا تفاقمت هذه النتائج لا يستطيع التحكم فيها ومن ثم يعيش في فوضى تخرب كيانه.

جدول رقم (03): يبين المعطيات المتعلقة بالمستوى الدراسي لعينات الدراسة.

النسبة	التكرار	
63.3%	19	دراسات جامعية
36.7%	11	مستوى ثانوي
100%	30	المجموع

نلاحظ من خلال هذا الجدول أن ثلثي العينات من خريجي الجامعات، وتقدر بـ ( 63.6% )، أما البقية تخص المستوى الثانوي بنسبة ( 36.7% )، وذلك حسب عدد رتب العينات ( 10 إدارات + رؤساء مصالح + 02 رؤساء مكاتب)، بالإضافة إلى 03 أعوان، وهذا يدل على اضطراب بعض الجامعيين بسبب ندرة التوظيف إلى المشاركة في مسابقات الإدارة ذات الرتب الأقل من مستواهم التعليمي ( شهادتهم العلمية)، مثل مشاركة المتحصلين على شهادة الماستر في العلوم السياسية في مسابقات أعوان الإدارة، والتي يشترط فيها في الواقع مستوى 02 جامعي فقط، ورغم كل ذلك ينجح فيها الغالبية عن طريق ظاهرة الوساطة، أضف إلى ذلك في انتهاج وزارة التربية لسياسة رفع نسب النجاح في البكالوريا لكسب رضا شعبي، وذلك من خلال غرض النظر عن ظاهرة الغش والتساهل مع مرتكبيها في امتحانات البكالوريا خاصة باكالوريا (2007 و 2008)، وهذا ما نتج عنه من إسهال حاد لنسبة عالية من خريجي الجامعات، (مراعاة الكم دون الكيف أي العدد دون القدرة العلمية)، وهذا جعل أحسن جامعة جزائرية تصنف في ذيل الترتيب مقارنة بجامعات العالم، وعلى سبيل المثال فرنسا دولة متقدمة، يقدر عدد سكانها بأكثر من 70 مليون نسمة، يدرس في جامعاتها 1.5 مليون طالب، مقابل الجزائر يقدر عدد سكانها 40 مليون نسمة أي بالتقريب نصف سكان فرنسا، حيث يدرس في جامعاتها أكثر من 1.5 مليون طالب، وهذا تناقض كبير.

والأخطر من ذلك الانتشار الفظيع للسرقات العلمية في مذكرات التخرج: (شهادات ليسانس، ماجستير، دكتوراه)، والأقبح من ذلك أن وصلت الدناءة بطالب العلم أن لا يبذل أدنى جهد في إنجاز مذكرته ما عدا تغيير (نزوير) واجهة البحث لصالحه.

جدول رقم(04): يبين المعطيات المتعلقة بالرتب الإدارية لعينات الدراسة.

النسبة	التكرار	
33.3%	10	إطار
13.3%	04	رئيس مصلحة
6.07%	02	رئيس مكتب
46.7%	14	عون
100%	30	المجموع

نلاحظ من خلال هذا الجدول أن أغلبية العينات برتبة عون بنسبة ( 46.7%)، وهذا منطقي لأن عدد المرؤوسين يكونوا بأضعاف الرؤساء، بالإضافة إلى سبب آخر يتمثل في إقدام الأعوان على ملء الاستبيان وذلك بسبب طبيعة الموضوع ( الفساد الإداري)، والذي يعبرون فيه عن مدى تذرهم ورفضهم لمظاهر الفساد الإداري التي يعانون منها، إذ يرون أن المتسبب الرئيسي هم رؤسائهم مثل مظاهر التسيب الإداري والرشوة والوساطة، ممارسة التعسف على المرؤوسين. أما عدد العينات برتبة إطار فهي كثيرة أيضا ( 33.3%)، إلى جانب الأعوان، لكن السبب مخالف، والذي يكمن في الدور الكبير الذي لعبه رئيس مكتب الانتخابات (الحاج يوسف علاهم) والمتمثل في علاقته الودية مع إدارات البلدية، وهذا ما ساعد في إقناعهم بملء الاستبيانات، أما باقي العينات فهي بنسبة (6.7% رؤساء مكاتب، 13.3% رؤساء مصالح).

جدول رقم(05): يبين المعطيات المتعلقة بسنوات الخبرة لعينات الدراسة.

النسبة	التكرار	
40%	12	أقل من 5
13.3%	04	من 5-10
46.07%	14	أكثر من 10
100%	30	المجموع

نلاحظ من خلال هذا الجدول أن معظم العينات يتراوح عددهم بين أقل من 05 سنوات خبرة (40%) وأكثر من 10 سنوات خبرة ( 46.7%)، أما الباقي بين 05 و 10 سنوات خبرة ( 13%)، وهذا



ما يفسر أمرين هما: فالحالة الأولى قد تم توظيفها خلال هذه الفترة ( أقل من 05 سنوات خبرة )، أم أنها كانت تعمل في مؤسسة أخرى ثم حولت إلى العمل بالمؤسسة الحالية. أما الحالة الثانية والتي تمثل (46.7%)، من عدد العينات فهي مستقرة وظيفيا في هذه المؤسسة، حيث يمكن للاستقرار الوظيفي داخل المؤسسة نفسها قد يزيد من حدة الفساد الإداري بسبب ما ينتج عنه من تمكن الموظف في فرض نفسه في المؤسسة، كأنها ملك له لا خادما عاما للمواطنين، كما يساهم الاستقرار الوظيفي في تكتل الموظفين على شكل تنظيمات غير رسمية ( بطانات)، تخدم مصالح الجماعة الخاصة لا المصلحة العامة لجمهور المواطنين، وهذا مظهر من مظاهر الفساد الإداري، أضف إلى ذلك تستر هذه الجماعة غير الرسمية عن الانحرافات وتجاوزات أفرادها المخالفة للقانون.

المطلب الثاني: تحليل البيانات المتعلقة بالأسئلة المطروحة حول الفساد الإداري

جدول رقم(01): يبين الإجابة على السؤال التالي: هل يشكل الفساد الإداري ظاهرة في بلدنا؟.

النسبة	التكرار	
86.7%	26	نعم
13.3%	04	لا
100%	30	المجموع

نلاحظ ون خلال هذا الجدول أن جل العينات (86.7%) كانت إجابتهن " بنعم " أن الفساد الإداري يشكل ظاهرة في بلادنا، مقابل ( 13.3 %) من العينات أجابت "بلا"، وذلك ما يراه ويقر به معظم موظفي الإدارة العامة في الجزائر، وهذا ما يدل على نبذهم لأعمال الفساد الإداري بما فيهم من يمارسونه، فالفساد الإداري ظاهرة هدامة للمجتمع والإدارة العامة، إذ لا يمكن أن ينكر ذلك أي إنسان عاقل و محب لوطنه وللآخرين، أما المصوتين "بلا" إما يكونوا من الإداريين المفسدين أو أنهم يعيشون بمعزل عن العالم المحيط بهم (الأحداث والوقائع)، وهذا ليس منطقي بالنسبة لموظف دائم الاحتكاك بزملائه وبالموظفين، حيث لا بد أن يلاحظ ويسمع عن تفاقم واستعصاء ظاهرة الفساد الإداري .

جدول رقم(02): يبين الإجابة على السؤال التالي: ما هو في رأيك أهم سبب يدفع الموظف للوقوع في الفساد الإداري؟

النسبة	التكرار	
46.7%	14	ضعف الوازع الديني
36.7%	11	تدني الأجر والمرتبات
16.07%	05	ضعف أجهزة الرقابة
100%	30	المجموع

نلاحظ من خلال هذا الجدول بأن أهم سبب يدفع الموظف إلى ممارسة أعمال الفساد الإداري هو ضعف الوازع الديني، وذلك حسب نسبة (46.7%) من إجمالي العينات، أي تقريبا ما يعادل نصف عينات الدراسة، حيث نجد أن ضعف الوازع الديني أهم سبب يؤدي إلى ضعف وتقهقر ووهن الأمة الإسلامية، حيث جعلها تابعة ومطبعة للأمة الغربية، والتي تصدق عليها مقولة "قوم إذا إن باءت أخلاقهم ذهبوا"، وبيت شعري: وإنما الأمم الأخلاق ما بقيت \*\*\* ما إن هم ذهب أخلاقهم ذهبوا.

فالموظف إذا غاب عنه الوازع الديني يخول له الجانب الأناني من نفسه القيام بأي عمل إداري فاسد، وحتى القتل في بعض الحالات. أما البعض الآخر فأرجعه إلى تدني مستوى الأجر أو المرتب، وذلك بنسبة (36.7%) من العينات، فالوضع المزري للموظف، خاصة في ظل ضعف القدرة الشرائية، ومع ازدياد حاجات ومتطلبات العيش يؤدي به إلى القيام بأعمال الفساد الإداري كالرشوة والاختلاس، أما بقية العينات (16.7%) فرأوا السبب في ضعف أجهزة الرقابة الإدارية، وهذا أمر لا بد منه للوقاية من الفساد الإداري والحد منه، وهذا ما ينقص الدول المتخلفة، على عكس الدول المتقدمة، يعاقب فيها الرئيس قبل المرؤوس، لأن الرئيس إذا أفسد حتما سيقبض به المرؤوس، وبالتالي من يراقب من، حيث نجد أن الغرب من خلال تفعيل الرقابة الإدارية على الجميع أقاموا ما يعرف بدولة الحق والقانون، والقائمة على العدالة الاجتماعية.

جدول رقم(03): يبين الإجابة على السؤال التالي: ما هي أهم طرق التوظيف المنتشرة في واقع الإدارة العامة الجزائرية؟.

النسبة	التكرار	
40%	12	مسابقة عادية
46.7%	14	معرفة شخصية
13.3%	04	رشوة
100%	30	المجموع

نلاحظ من خلال هذا الجدول أن طرق التوظيف المنتشرة في واقع الإدارة العامة الجزائرية هي المسابقات العادية، وهذا حسب ما أدلت به العينات بنسبة (40%)، وهذا حسب الظاهر، لكن الباطن قد يخفي عكس ذلك، إذ نجد أن في غالب الأحيان قد تتضمن طريقة المسابقة العادية أسلوب المعرفة الشخصية، كتلاعب بعض المسؤولين المكلفين بتسيير المسابقات بنتائجها لصالح معارفهم، كما يمكن أن تتضمن المسابقة طريقة الرشوة للحصول على وظيفة إدارية، أما الأغلبية وبنسبة (46.7%) فاختاروا طريقة المعرفة الشخصية، فهذه الظاهرة ازدادت حاليا في المجتمع الجزائري، أما الباقي وهم القلة (13.3%) فاختاروا الرشوة، لكن الواقع يثبت عكس ذلك، لأن دفع الرشوة (المعيار المادي) طغى على كل الطرق، وحتى على طريقة المعرفة الشخصية.

جدول رقم(04): يبين الإجابة على السؤال التالي: ما هي أكثر مظاهر الفساد الإداري شيوعا في الإدارة العامة الجزائرية؟.

النسبة	التكرار	
26.7%	08	الرشوة
36.7%	11	هدر الوقت
36.07%	11	الوساطات
100%	30	المجموع

نلاحظ من خلال هذا الجدول أن أغلبية العينات يرون بأن أكثر مظاهر الفساد الإداري شيوعا في الإدارة العامة الجزائرية هما هدر الوقت والوساطات، وبنفس النسبة (36.7%) من العينات للظاهرة الأولى، وكذلك بنسبة (36.7%) من العينات للظاهرة الثانية، فالتسبب الإداري بات أمرا عاديا، حيث أصبح أغلبية

الموظفين (رؤساء ومرؤوسين) يزاولون عملهم بعد الوقت الرسمي، رغم تواجدهم داخل المؤسسة، ويتوقفون عن العمل قبل نهاية الوقت الرسمي، بالإضافة إلى تماطلهم والتعمد في تضييع الوقت، أما ظاهرة الوساطات أصبحت عادة أكثر تداول بين الجزائريين لقضاء مصالحهم المشروعة، كما ساهمت الوساطة في هدر الوقت من خلال توسط بعض الأفراد في توصية المسؤولين على الاهتمام ببعض أقاربهم أو أصدقائهم وهذا ما يجعلهم يتسبون ويتخاذلون ويتماطلون في أداء مهامهم داخل الإدارة التي يعلمون بها، أما الآخرون (26.7%) من العينات فيرون بأن الرشوة هي من أكثر مظاهر الفساد الإداري شيوعا، وهذا طبعا صحيح جدا.

جدول رقم (05): يبين الإجابة على السؤال التالي: إذا كنت تميل إلى الالتزام بالقانون وجاءك قريب أو صديق أو مسؤول يطلب خدمة له خارج حدود القانون، فهل تساعد؟

النسبة	التكرار	
13.3%	04	نعم
86.7%	26	لا
100%	30	المجموع

نلاحظ من خلال هذا الجدول أن جل العينات (86.7%) يرفضون تقديم خدمة لقريب أو صديق أو مسؤول خارج حدود القانون، فهذه إجابات تحمل الصدق بدرجة كبيرة، فالموظف إذا رأى بأن هذه الخدمة تحت سلطته ويجني من ورائها مصلحة هامة قد يقوم بها، لكن دون أن تضر بمستقبل وظيفته، أما الباقيون (13.3%) فيقرون بمخالفة القانون لتقديم خدمة معينة للغير، ممكن لأنهم يتكلمون أو يحتمون بإرادة أو سلطة أعلى من سلطة القانون، أو عدم مبالاتهم واحترامهم للقانون.

المطلب الثالث: البيانات المتعلقة بالأسئلة المطروحة حول الرقابة الإدارية وأسئلة أخرى ذات العلاقة بها

الجدول رقم (01): يبين الإجابة على السؤال التالي: كم هي عدد الدورات التدريبية التي شاركت فيها في مجال مكافحة الفساد الإداري؟

النسبة	التكرار	
90%	27	لم أشارك
6.7%	02	مرة واحدة
3.3%	01	ثلاث مرات فأكثر
100%	30	المجموع

نلاحظ من خلال هذا الجدول أن أغلبية الموظفين (90%) لم يشاركوا بتاتا في أي دورات تدريبية، وهذا حال عملية التدريب في الجزائر، فهي تكاد تنعدم بسبب عدم اهتمام الحكومة بها، والذي جعلها تبقى في مستوى الدول المتخلفة، رغم أن التدريب ضروري جدا في هذا العصر، لما له من أهمية في تطوير وتنمية قدرات وكفاءة العاملين، لتحقيق أهداف المؤسسة العامة (الكفاءة والفاعلية)، إذ لا يمكن أن نرد سبب ذلك إلى شح الأموال بل هناك فائض في خزانة الدولة، يتم استثماره في الغالب في أمور غير ضرورية أو فاشلة، فالتدريب يجعل الدولة تواكب الطرق والأساليب والتقنيات الحديثة، وذلك من أجل القدرة على المنافسة، لأن العالم في تحول وتطور مستمر، أما العينات التي خضعت لدورة تدريبية واحدة فهي قليلة جدا (6.7%)، أما العينات التي خضعت لدورات تدريبية من ثلاث مرات فأكثر تكاد تنعدم فهي (3.3%) من إجمالي العينات.

الجدول رقم (02): يبين الإجابة على السؤال التالي: هل تعتبر الرقابة الإدارية ذات فعالية عالية في مكافحة الفساد الإداري؟

النسبة	التكرار	
53.3%	16	نعم
46.7%	14	لا
100%	30	المجموع

نلاحظ من خلال هذا الجدول أن تقريبا نصف العينات (53.3%) تعتبر الرقابة الإدارية ذات فعالية عالية في مكافحة الفساد الإداري، وهذه النسبة غير كافية مقارنة بالأهمية والدور الأساسي الذي تلعبه الرقابة الإدارية في الوقاية من الفساد الإداري ومكافحته، فلا يمكن أن نستغني عنها أبدا، إذ لا يمكن الحد من الفساد

الإداري إلا بتفعيلها، أما النصف الآخر من العينات والذي يمثل (46.7%) يرى عكس ذلك، حيث صوت بـ "لا" للرقابة الإدارية، يا ترى هل من بديل عنها؟ وهذا غير صحيح، إلا إذا كانوا يرون ويتوهمون بأن بلدية بوسعادة خالية من الفساد الإداري، وهذا منافي لواقعها المعيش، فهي مثلها مثل باقي البلديات بالجزائر، تعاني من معضلة الفساد الإداري.

الجدول رقم (03): يبين الإجابة على السؤال التالي: هل تمارس الرقابة الادارية على الموظفين في البلدية بصفة مستمرة؟

النسبة	التكرار	
20%	06	نعم
73.3%	22	لا
6.7%	02	لا تمارس إطلاقا
100%	30	المجموع

نلاحظ من خلال هذا الجدول أن الرقابة على الموظفين في البلدية لا تمارس بصفة مستمرة، وهذا حسب جل العينات (73.3%)، وما يفسر هذا إلا تقاعس المسؤولين في مراقبة موظفي البلدية المعنيين بالإشراف عنهم، وبالتالي يمارس الموظفون كل مظاهر الفساد الإداري كالإهمال والتسيب، الرشوة، الروتين، سوء معاملة المواطن... الخ، أما الذين أجابوا بـ "نعم" (20%) من إجمالي العينات، أي الخمس، ويعني هذا خضوعهم لرئاسة وإشراف مسؤولين يتحلون بروح المسؤولية والأمانة، بالإضافة إلى اجتهادهم وعملهم الدؤوب، رغم أنهم يمثلون القلة، وذلك يرجع إلى ضميرهم الحي الذي يقدم على نفسه المصلحة العامة، مع الالتزام بتعاليم الوازع الديني، أما من يرون أن الرقابة الإدارية لا تمارس إطلاقا فهم يمثلون أضعف نسبة من العينات (6.7%)، وذلك يمكن أن يحدث في الرقابة الوصائية لا الرقابة الرئاسية (الداخلية).

الجدول رقم (04): يبين الإجابة على السؤال التالي: ما هي أهم آليات الرقابة الإدارية المستعملة في مراقبة أداء العاملين بالبلدية؟

النسبة	التكرار	
43.3%	13	الزيارات المفاجئة
13.3%	04	الملاحظة المباشرة
43.3%	13	الشكاوي
100%	30	المجموع

نلاحظ من خلال هذا الجدول أن أهم آليات الرقابة الإدارية المستعملة في مراقبة أداء العاملين بالبلدية هي الزيارات المفاجئة والشكاوي، وذلك حسب الإجابات المتساوية بين الآليتين، فنسبة عينات الأولى تقدر بـ (43.3%)، والثانية تقدر بـ (43.3%)، حيث قد يقوم بالزيارات المفاجئة الأمين العام للبلدية أو أعضاء المجلس البلدي المنتخب، أما من أجابوا على الملاحظة المباشرة فقدر عددهم (13.3%) من إجمالي العينات، عدد قليل مقارنة مع حقيقة أن الموظف في غالب الوقت في مكتب واحد تحت ناظر رئيسيه، أو على الأقل في مصلحة واحدة.

الجدول رقم (05): يبين الإجابة على السؤال التالي: ما هي أهم المشكلات التي تواجهها الرقابة الإدارية؟

النسبة	التكرار	
33.3%	10	عدم الاستقلالية
36.7%	11	المحاباة والعلاقات الشخصية
30%	9	عدم ممارستها في الوقت المناسب
100%	30	المجموع

نلاحظ من خلال هذا الجدول أن أهم المشكلات التي تواجه التطبيق الصحيح والفعال للرقابة الإدارية هما: المحاباة والعلاقات الشخصية وهذا حسب عدد العينات التالية (36.7%)، وعدم الاستقلالية حسب إجابات (33.3%) من إجمالي العينات، فالعلاقات الشخصية التي تقوم بالتغطية على انحرافات المجموعة،

والعمل على تحقيق مصالحها الخاصة، إضافة إلى عدم استقلالية الموظف في أداء مهامه المكلف بها كلها تمثل عوائق كبيرة تواجهها الرقابة الإدارية، أما بقية العينات (30%) فيرون الخلل في عدم ممارستها في الوقت المناسب، والحقيقة أن الرقابة المستمرة هي أنسب رقابة إدارية.

الجدول رقم (06): يبين الإجابة على السؤال التالي: ما هي عدد الدورات التدريبية التي شاركت فيها في مجال الرقابة الإدارية؟

النسبة	التكرار	
90%	27	لا يوجد
10%	03	دورات من 1 إلى 3
100%	30	المجموع

نلاحظ من خلال هذا الجدول أن عدد الدورات التدريبية التي يشارك فيها موظفو البلدية في مجال الرقابة الإدارية تكاد لا توجد، وذلك حسب عدد العينات (90%) من إجمالي العينات، فالرقابة الإدارية لا تحتاج في الغالب إلى دورات تدريبية، حيث يحددها ويوضحها قانون البلدية (نظام عمل البلدية)، والمتمثلة في مظاهر الفساد الإداري، وذلك عن طريق الملاحظة المباشرة أو الشكاوي، أما بقية العينات (10%)، فشاركوا في دورات تدريبية بين (من 1 إلى 3)، وقد يكون السبب في عدم مشاركة الأغلبية في هذه الدورات التدريبية، قد يرجع الأمر إلى أن جل الموظفين أعوان ليس من اختصاصهم الرقابة الإدارية، بل هم المراقبون.



الجدول رقم (07): يبين الإجابة على السؤال التالي: ما هي أهم المعوقات التي تواجه جهود مكافحة الفساد الإداري؟

النسبة	التكرار	
30%	9	صعوبة الحصول على المعلومات الدقيقة
66.7%	20	ضعف أجهزة الرقابة الإدارية
3.3%	01	عدم التبليغ
100%	30	المجموع

نلاحظ من خلال هذا الجدول أن أهم المعوقات التي تواجه جهود مكافحة الفساد الإداري هي ضعف أجهزة الرقابة الإدارية، وهذا حسب أغلبية العينات والتي تمثل الثلثين من إجمالي العينات (66.7%)، لكن الضعف في الغالب يكمن في شخصية المراقب سواء تعلق الأمر بضعف شخصيته القائمة على مسايرة الموظفين وغض البصر عن سلوكياتهم المنحرفة أو التسامح معهم، والرقابة الإدارية قائمة بالدرجة الأولى على الردع، حيث نجده غائبا تماما في الدولة الجزائرية، أما الأغلبية الأخرى من إجمالي عدد العينات فتري أن أهم معوق هو صعوبة الحصول على المعلومات الدقيقة في الوقت المناسب وهذا حسب (30%) من إجمالي العينات، أي خاصية السرية المعتمدة من قبل الإداريين المفسدين، لأن من مميزات الفساد الإداري السرية، أضف إلى ذلك تستر المسؤولين عن الأرقام الحقيقية لأعمال الفساد الإداري أو التلاعب بها أي غياب الشفافية، أما الصعوبة المتمثلة في عدم التبليغ من طرف المواطنين تكاد تكون معدومة، وهذا حسب أضعف نسبة من عدد العينات (3.3%) "لمن تتلوا زابورك يا داوود"، لموظف يمارس الفساد الإداري أم إلا مسؤول متساهل ومساهم في ذلك، بالإضافة إلى إيمان المواطن بعدم جدوى التبليغ عن الفساد الإداري، إذ يمكن أن يؤدي به ذلك إلى تعطيل معاملاته الإدارية أو توريط نفسه في مسألة التبليغ الكاذب، وبالتالي يتحمل تعويض المدعي عليه (الموظف) لحق التعدي، إما بالسجن أو التعويض المالي لرد الاعتبار للموظف.

الجدول رقم (08): يبين الإجابة على السؤال التالي: ما هي أهم سبل مكافحة الفساد الإداري في الإدارة العامة الجزائرية؟

النسبة	التكرار	
53.3%	16	تربية النشء على الأخلاق الإسلامية
36.7%	11	تفعيل دور الأجهزة الرقابية
10%	03	تحسين الأوضاع المعيشية للموظفين
100%	30	المجموع

نلاحظ من خلال هذا الجدول أن تربية النشء على الأخلاق الإسلامية هي أهم سبل مكافحة الفساد الإداري في الإدارة العامة الجزائرية، وهذا حسب أغلبية العينات (53.3%) ويعني هذا تفعيل الرقابة الذاتية (الضمير أي محكمة العدل الباطنية) التي تعتبر أهم رقابة في الإسلام، وبالتالي لا نحتاج كثيرا إلى أنواع الرقابة الأخرى المكلفة ماديا والمهددة للوقت، فإذا ربي النشء تربية صالحة حتما سيتولد عنه شخصية سوية لا تؤثر فيها أي إغراءات فاسدة، حيث نجد أن إجابة أغلبية العينات على هذا السبيل خير دليل على تمسكهم بقيمهم الإسلامية النبيلة، وهذا باعتبار أن المؤسسة الإدارية ما هي إلا صورة عاكسة لما يحدث في المجتمع، أما طريقة تفعيل دور الأجهزة الرقابية فأجاب عنها (36.7%) من إجمالي العينات، فهذا ما تعاني منه الإدارة العامة الجزائرية بالدرجة الأولى أي عدم تفعيل دور الأجهزة الرقابية رغم توفرها بكثرة، أما باقي العينات (10%) فهي أقل نسبة رأت بأن تحسين الأوضاع الاجتماعية هي السبيل الأنجع لمكافحة الفساد الإداري، حيث يفسر هذا عدم رضا أقلية الموظفين بالوضع المعيشي المزري، مقابل قناعة ورضا أغلبية الموظفين لوضعهم المعيشي سواء تعلق الأمر بالرواتب المرتفعة للبعض خاصة الإطارات منهم، أو ضعف القدرة الشرائية للبعض الآخر، خاصة المساعدين الإداريين والأعوان.

الجدول رقم (09): يبين الإجابة عن السؤال التالي: إذا رأيت عملا إداريا فاسدا فهل تبلغ عنه؟

النسبة	التكرار	
50%	15	نعم
50%	15	لا
100%	30	المجموع

نلاحظ من خلال هذا الجدول أن نصف عدد العينات (50%)، أجابت بـ "نعم"، أي التبليغ عن العمل الإداري الفاسد، حيث يقوم بهذا التصرف الإداريين الموظفين المخلصين الراضين للفساد الإداري، والذين يمتلكون الجرأة على مجابهة زملائهم، وحتى رؤسائهم إن اقتضى الأمر، أما النصف الآخر من العينات (50%) فرفضوا فكرة التبليغ عن الأعمال الإدارية الفاسدة، وذلك لأسباب عديدة منها تنقصهم الجرأة، بالإضافة إلى خوفهم من تسلط رؤسائهم (كالخصم، تنزيل الرتبة، التحويل، التعسف في المعاملة...)، ويمكن أن يصل الحد إلى تلفيقهم تم قد تؤدي إلى طردهم من البلدية، إذ يعد هذا أكبر عائق، نظرا لصعوبة التوظيف، والتي أصبحت حلم كل بطال من أبناء الشعب الجزائري.

الجدول رقم (10): يبين الإجابة عن السؤال التالي: هل تطالب من خلال موقعك في العمل بضرورة مكافحة الفساد الإداري؟

النسبة	التكرار	
90%	27	نعم
10%	03	لا
100%	30	المجموع

نلاحظ من خلال هذا الجدول أن جل العينات (90%) تطالب في العمل بضرورة مكافحة الفساد الإداري، وهذا أمر طبيعي، لأن مزار الفساد الإداري تعاني منها الإدارة العامة و الموظفين على حد سواء، لكن رغم هذه التبليغات إلا أنه لا حياة لمن تنادي، بما أن الكثير من المسؤولين متورطين في أعمال الفساد الإداري، والتي تصدق عنها مقولة "كبيرهم الذي علمهم السحر"، إذ هل يمتلك المسؤولين الجرأة على قول الحق وفضح جرائمهم الإدارية؟ وهذا بعيد عن الواقع في الدول المتخلفة، عكس الدول المتقدمة التي يحاسب فيها الرئيس

الإداري نفسه قبل أن يحاسب مرؤوسيه، لأنه يمثل قدوة حسنة لهم، أي أنهم أقاموا دولة الحق في أنفسهم أقيمت لهم دولهم، أما الفئة الضئيلة الباقية من العينات (10%) فهي لا تطالب المسؤولين بضرورة مكافحة الفساد الإداري، إذ ذلك يمكن أن يكون مجرد إهمال وتقاعس منهم، أو أنهم لا يرونه من مسؤولياتهم أو اختصاصاتهم، فالدعوة لمكافحة الفساد الإداري من واجب وأخلاق الرؤساء والمرؤوسين، فصالح المؤسسة من مصلحة الجميع، فإذا انتشر الفساد الإداري فهو حتما يؤثر على الجميع دون استثناء، ولكن بدرجات متفاوتة.

الجدول رقم (11): يبين الإجابة على السؤال التالي: إذا كنت تطالب بضرورة مكافحة الفساد الإداري فهل لقيت طلباتك استجابة من المسؤولين القائمين بالموضوع؟.

النسبة	التكرار	
6.7%	02	استجابة فورية
43.3%	13	استجابة ضعيفة
50%	15	عدم الاستجابة
100%	30	المجموع

نلاحظ من خلال هذا الجدول عدم استجابة المسؤولين لطلبات الموظفين حول ضرورة مكافحة الفساد الإداري وهذا حسب إجابات (50%) أي نصف إجمالي العينات، كما قلنا سابقا أن ذلك يرجع إلى إهمال ولا مبالاة المسؤولين بضرورة مكافحة الفساد الإداري من جهة، ومن جهة أخرى تورط الكثيرين منهم في العديد من جرائم الفساد الإداري، بالإضافة إلى أسباب أخرى لا نعلمها، أما من لا قوا استجابة ضعيفة فعددهم (43.03%) من إجمالي العينات، حيث لا يوجد فرق كبير بين عدم الاستجابة والاستجابة الضعيفة، فكلاهما سلبي، أما بقية العينات (06.07%) لقيت استجابة فورية من قبل المسؤولين، لكنها غير كافية مقارنة مع ما يجب أن يكون، أي القدر الكافي للوقاية من الفساد الإداري ومكافحته في الإدارة العامة الجزائرية.

### خلاصة واستنتاجات

انطلاقاً مما سبق ذكره في هذا الفصل استنتجنا أنّ بوسعادة مدينة عريقة، حيث لها تاريخ ثري بالأحداث والوقائع، ترجع نشأتها إلى العهد البربري (الأمازيغي) ما قبل الميلاد، بالإضافة إلى أنّها مدينة سياحية مشهورة، يقصدها الزوار بكثرة من داخل وخارج الوطن، كما أنّها تشتهر ببعض الصناعات التقليدية الفريدة من نوعها، إذ تساهم السياحة بمداخل كبيرة للبلدية، وانتعاش تجارة سكان مدينة بوسعادة، أضف إلى ذلك مقدراتها الطبيعية كالموارد الطبيعية والفلاحة.

أما فيما يخص الهيكل التنظيمي، فهو منظم بشكل واضح وجيد، حيث يخضع لسلطة رئيس البلدية مجموعة من المستويات، تتمثل في الأمانة العامة، وأعضاء المجلس الشعبي البلدي (32 عضو)، وخمس مديريات، منها مديرية التنظيم والشؤون العامة حيث تتكون كلّ مديرية من مجموعة مصالح أهمها مصلحة الحالة المدنية، وهذه الأخيرة تحتوي أو تنقسم إلى مجموعة مكاتب، يختص فيها كلّ مكتب بمهام معينة كمكتب الانتخابات، والتي قد تتضمن بدورها مجموعة فروع.

وبعد تحليلنا لبيانات الدراسة الميدانية استخلصنا بعض النتائج المهمة نذكر منها:

#### أ- النتائج المستخلصة من البيانات

- إن الفساد الإداري يعد ظاهرة عظمى، عجزت الدولة والمجتمع على الحد منها.
- رغم تفشي ظاهرة الفساد الإداري بكثرة بالإدارة العامة الجزائرية إلا أن أغلبية الموظفين أجمعوا أن هدر الوقت والوساطات من أكثر مظاهر الفساد الإداري شيوعاً هذا بالنسبة للفساد الإداري الممارس من طرف الموظفين، لكن الرشوة هي الأكثر انتشاراً في التعاملات القائمة بين الموظفين والمواطنين.
- لا بد للرقابة الإدارية أن تطبق على الجميع دون استثناء وبصورة مستمرة، مع ضرورة تجنب أساليب المحاباة والوساطة والتحيز والعلاقات الشخصية.
- من أهم آليات الرقابة الإدارية داخل البلديات هي الزيارات المفاجئة والشكاوي.
- إن ضعف الرقابة الإدارية بالبلدية هي من أهم المعوقات التي تواجه جهود مكافحة الفساد الإداري.
- إن مكافحة الفساد الإداري تتطلب ضرورة تربية النشء تربية إسلامية صحيحة، بالإضافة إلى تحسين المستوى المعيشي للموظفين والمواطنين على حد سواء لكي لا يدفعهم العوز الشديد إلى طلب المال بطرق ملتوية (فاسدة) كالرشوة والاختلاس، لكن مع ضرورة ولزوم تفعيل الرقابة الإدارية.

- معظم موظفي البلدية يرفضون التبليغ على أعمال الفساد الإداري خوفا من تسلط بعض المسؤولين، حيث أصبحت المؤسسات الإدارية العامة دول صغيرة، داخل دولة كبيرة مركزية، إذ ينفردون في الغالب في صنع القرار السياسي والإداري دون أخذ بعين الاعتبار رأي السلطة الفوقية (الحكومة) ولا رأي أفراد الشعب، وهذا عكس ما منحه لهم القانون من حقوق سياسية، كحضور مداورات المجلس الشعبي البلدي، وإبداء الرأي وحق النقض...

- الضعف الشديد للرقابة الإدارية خاصة المستمرة منها زاد في حدة مظاهر الفساد الإداري، وهذا التقصير يرجع بالدرجة الأولى إلى المسؤولين (المراقبين) لا التشريعات ولا المرؤوسين، لأن الرقابة الإدارية الفعالة تتغلب على كل العوائق الإدارية وتقطع كل القيود الرسمية وغير الرسمية لأنها أهم آلية مستقلة قانونيا في الوقاية من الفساد الإداري ومكافحته.

- كما نستنتج عدم اهتمام الدولة الجزائرية بعملية التدريب بتاتا، وهذا ما زاد في حدة التخلف الإداري.

- غياب الدور الرقابي لأعضاء المجلس البلدي المنتخب، رغم أنه هيئة تداولية ورقابية، إذ تستمد سلطتها من الشعب (بالشعب وللشعب)، وبالتالي فهم مطالبين بالسهر على خدمة مصالحهم وتسيير شؤونهم المدنية، فإرادتهم تسمو فوق إرادة الموظف المعين، إذ نجد أن معظم المجالس المنتخبة في الجزائر (البلديات، الولايات، البرلمان) يتنافسون ويتصارعون من أجل تحقيق مكاسب مادية ومعنوية خاصة، وذلك على حساب وحقوق أو ثروات أفراد الشعب الجزائري.

#### ب- الملاحظات الشخصية

- لاحظت تدمير جل موظفي البلدية، وعدم رضاهم عن بعض مظاهر الفساد الإداري التي تمارس داخل البلدية كالإهمال والتسيب، الروتين، هدر الوقت... الخ.

- كما لفت انتباهي التسيب الرهيب للعديد من موظفي البلدية بما فيهم المنتخبين، حيث ذهب في اليوم الأول إلى البلدية لعرض موضوع الدراسة الميدانية على الأمين العام، إذ بقاء انتظاري الطويل لساعات بالفشل، وذلك كان في الفترة الصباحية، ثم عدت في المساء وبقيت أنتظر قرابة ساعتين، حتى تمكنت من مقابلته، نظرا لكثرة مشاغله الإدارية.

- كما لاحظت تسكع العديد من الموظفين من مكتب إلى آخر متبادلين القصص والضحكات، والأسئلة حول أحوالهم الشخصية بدل الاهتمام بتقديم الخدمات العامة للمواطنين، ومنهم من يلزمون الوقوف في فناء المكاتب، حيث جعلوا منه سوق تجاري، وهذا ما خلق أزمة تنقل داخل الفناء، وعرقل هذا مصالح وخدمات المواطنين الذين مرتبطون بإنجاز معاملاتهم داخل بعض المكاتب.

### ج-معلومات سرية أدلى بها بعض الموظفين

- وهناك من الموظفين من قال أن إدارة وتسيير البلدية تتم من طرف بعض الأشخاص غير الرسميين كالأغنياء والأعيان، حيث يتخذ المسؤول الإداري قراراته المتعلقة بصنع وتنفيذ السياسة العامة داخل إقليم البلدية وفق ما يميله عليه هؤلاء الأشخاص، وهذا دليل على وجود قلة مهيمنة على الأغلبية (رسمية وغير رسمية)، وتمارس الفساد الإداري.

- وهناك موظفون يقومون بأعمال مخالفة للقانون كالتسيب الإداري، إلا أنهم غير راضين ولا مقتنعين بهذه التصرفات نظرا لاتساع نطاق الفساد الإداري في الإدارة العامة الجزائرية، حيث أصبحت القلة تحتهد والأكثرية تتكاسل، وهذا ما يؤدي حتما بالجميع إلى التقاعس والتماطل في أداء مهامهم العامة.

الخاتمة



من خلال هذه الدراسة التي قمنا بها، والتي عالجناها في ثلاثة فصول، إذ جاءت بعنوان: " دور الرقابة الإدارية لمكافحة الفساد الإداري في الدارة العامة الجزائرية"، نجد أن الرقابة الإدارية آلية ضرورية وهامة لا بد من تفعيلها للوقاية من الفساد الإداري ومكافحته، لأن لها علاقة إلزامية بالفساد الإداري، أي أن الإدارة تراقب نفسها بنفسها، خاصة من خلال الرقابتين الذاتية والرئاسية، وذلك من خلال وضع أهداف ومعايير مسبقة، ثم متابعة تحقيقها وفق أداء فعلي، وإن صادفت أو واجهت أي انحرافات أو أخطاء والتي قد تسببها مظاهر الفساد الإداري كالتسيب الإداري والإهمال، الروتين، هدر الوقت... الخ تقوم بإصلاحها، وكل ذلك من أجل تحقيق أهداف المؤسسة، أهمها الكفاءة والفاعلية.

ومن خلال المعلومات التي تحصلنا عليها حول واقع العلاقة بين الفساد الإداري والرقابة الإدارية في الجزائر، توصلنا إلى أن الإدارة العامة الجزائرية تعاني بدرجة كبيرة من معضلة الفساد الإداري، مثلها مثل العديد من دول العالم، والتي كانت لأسباب عديدة، ورغم ما تمتلكه الجزائر من بيئة قانونية جيدة، كقانون مكافحة الفساد رقم 01/06، بالإضافة إلى العديد من مؤسسات مكافحة الفساد الإداري كالهيئة الوطنية لمكافحة الفساد، والديوان المركزي، مجلس المحاسبة... الخ، أضف إلى ذلك الكثير من الإصلاحات السياسية والإدارية إذ يكمن الخلل في عدم تفعيل هذه الآليات بالطريقة الصحيحة والعامة أي على كل أفراد الشعب الجزائري.

كما ساعدتنا الدراسة الميدانية لبلدية بوسعادة إلى توضيح وفهم أكثر لواقع الفساد الإداري والرقابة الإدارية في الجزائر، وذلك من خلال استعمال أو توظيف أدوات البحث العلمي (الملاحظة، المقابلة، الاستبيان)، لأن الذي يقال للباحث أو يسمع عنه ليس كما يلاحظه ويسمعه شخصيا، حيث كانت النتيجة كما توقعناها في الفصل الثاني، وهي شيوع وانتشار مظاهر الفساد الإداري في البلدية مقابل شبه غياب للرقابة الإدارية، وأهم مظاهر الفساد الإداري فيها: (التسيب الإداري والوساطة، التحيز، هدر الوقت، البطء والروتين)، حيث أصبحت البلدية في نظر الكثير من المواطنين عدو لا وحدة محلية تسهر على إدارة وتسيير شؤونهم العامة بطريقة موضوعية (عادلة) صحيحة وسريعة.

ومما سبق ذكره في فصول الدراسة يمكن تقديم مجموعة من النتائج والتوصيات، وهي كالتالي:

### أولاً: النتائج

- إن ظاهرة الفساد ترجع أصولها إلى الأمم الغابرة، أي ما قبل الميلاد، وهي مرتبطة بوجود الإنسان.
- كما أن للرقابة أصول عريقة، حيث مارستها الحضارات القديمة، لكن بدرجات وأشكال مختلفة.

- يعد الفساد الإداري من أخطر مظاهر الفساد، إذ تعاني منه دول العالم ولكن بدرجات متفاوتة، كون الإدارة العامة الجهاز الإداري الرئيسي في تسيير الشأن العام، وفي كل القطاعات، خاصة وأن الإدارة العامة حاليا أصبحت من الصناعات الرسميين للسياسة العامة لا تنفيذها فقط، بالإضافة إلى دورها الكبير في تحقيق التنمية الشاملة والمستدامة (مركزية ومحلية).

- بدل أن تركز الدولة على مكافحة الفساد الإداري، لا بد لها العمل أولا على القضاء على مسبباته، أي لا توفر له البيئة التي يتخمر وينمو فيها، بالإضافة إلى تفعيل دور الرقابة بكل أنواعها.

- إن معضلة الفساد الإداري هي نتيجة لأسباب عديدة أهمها البيئة الاجتماعية والثقافية، وطبيعة النظام السياسي المتسلط، الفقر، تدني الأجور، فساد بعض المسؤولين السامين في الدولة، التخلف الإداري، روابط الدم، الجهوية... الخ.

- إن أهم مظاهر الفساد الإداري خطورة على المجتمعات هي الرشوة والاختلاس، كما أن له آثار كثيرة أهمها غياب العدالة، تحكم التنظيم غير الرسمي (الجماعات الضاغطة) في قرار التنظيم الرسمي (الموظفين)، الانحلال الخلقي.

- إن الرقابة الإدارية الفعالة هي الآلية الرئيسية لمكافحة الفساد الإداري، إذا ما طبق جانبها النظري حرفيا على الإدارة العامة، أي مثلما نصت عنها قوانين الدولة، مع ضرورة استقلالية أجهزتها البشرية، والمؤسسية في القيام بالمهام المناطة بها.

- إن الفساد الإداري في الجزائر كان نتيجة لأسباب عديدة، منها طبيعة المجتمع القائمة على دفع الرشوة والوساطة، والتحيز وغيرها من مظاهر الفساد الإداري، بالإضافة إلى طبيعة النظام السياسي غير المهتم بتفعيل قوانين مكافحة الفساد لمعاقبة وردع جرائم الفساد الإداري، أضف إلى ذلك تدني المستوى المعيشي لأغلبية المواطنين، وذلك بسبب ارتفاع أسعار المواد الغذائية ذات الاستهلاك الواسع، وضعف القدرة الشرائية.

- يرى الشعب الجزائري بأن الرشوة أهم مظاهر الفساد الإداري التي يعانون منها، حيث أدت إلى غياب العدالة التوزيعية (السكن، الشغل...) والقيم المعنوية (كحرية الرأي والتعبير، الترشح...)، بالإضافة إلى جرائم الاختلاس الفظيعة كقضية بنك الخليفة، وقضية سوناطراك، أما بقية المظاهر فهي أقل حدة.

- إذا اطلعنا على الجانب النظري للرقابة الإدارية في الجزائر (الرئاسية، الوصائية) نجده لا بأس به، لكن إذا انتقلنا إلى واقعها الممارس نجد تناقض كبير، حيث تمارس بطريقة ضعيفة ومتحيزة وجاهوية. أما الآليات القانونية (قوانين مكافحة الفساد) في الجزائر فهي حبر على ورق، بالإضافة إلى هيئات مكافحة الفساد فهي الأخرى جامدة أو

معطلة، وكأنها سيارات بدون محركات ليس لها استقلالية في أداء مهامها رغم تعددها، وما تنفقه عنها الدولة من أموال عامة ضخمة.

- إن تبني سياسات واستراتيجيات الإصلاح الإداري الشامل من بين أهم الطرق العلمية الناجعة لنجاح الإصلاح الإداري بالجزائر، مع الأخذ بعين الاعتبار خصوصيات بيئتها العامة (اجتماعية، ثقافية، سياسية، قانونية، إدارية، اقتصادية).

- إن واقع الفساد الإداري والرقابة الإدارية لبليدة بوسعادة كغيرها من الإدارات العامة الجزائرية.

### ثانيا: التوصيات

- كسب الدولة لثقة المواطن من خلال معاقبة مرتكبي جرائم الاختلاس الضخمة، مع استرجاع أموال الشعب.
- تفعيل دور معايير الشفافية والمساءلة والمشاركة في صنع القرار السياسي.
- تفعيل القانون رقم 01/06، المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته على أفراد الشعب الجزائري بدون استثناء (سلطة وشعب).
- منح استقلالية أوسع لهيئات مكافحة الفساد بالجزائر.
- التوظيف يكون على أساس الخبرة والكفاءة لا على أساس جهوي أو تحيز أو وساطة، أو مالي (رشوة).
- تكلف وظيفة الرقابة لأشخاص مشهود لهم بالنزاهة والإخلاص والأمانة.
- توزيع القيم بعدالة لأفراد الشعب.
- تبني الفصل الحقيقي للسلطات الرسمية (قضائية، تشريعية، تنفيذية).
- تبني نظام سياسي شبه رئاسي، فهو نظام وسطي يرضي الطرفين (السلطة والشعب)، وبالأخص حالة الجزائر.
- منح اختصاصات وصلاحيات واسعة للمجلس الشعبي الوطني، خاصة اختصاصه بالتشريع دون السلطة التنفيذية، لأنه يمثل إرادة الشعب، مع تحديد المستوى التعليمي الجامعي للمرشحين لمقاعد البرلمان (شهادة ليسانس على الأقل)، بالإضافة لشرط الخبرة)، لأنه من المعروف في الجزائر هيمنة السلطة التنفيذية على السلطتين التشريعية والقضائية، والمفروض أن تصنف السلطات الرسمية كالتالي: "السلطة القضائية، ثم السلطة التشريعية، ثم السلطة التنفيذية".
- تفعيل دور الرقابة بكل أنواعها (شعبية، سياسية، إدارية، قضائية، برلمانية)، لأن كل نوع له اختصاصاته بالإضافة إلى أنها تكمل بعضها البعض.

- تنشئة المجتمع تنشئة سياسية قائمة على الطرق السلمية للمطالبة بالحقوق من جهة، والإخلاص للوطن قبل النفس من جهة أخرى.
- تربية النشء على تعاليم الشريعة الإسلامية السامية (دستور المسلمين)، والقائمة على سياسة الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر، وحب الآخرين، وجعل المصلحة الجماعية (العامة) أولى من المصلحة الذاتية (الخاصة).
- عوامة الإدارة العامة للحد من التخلف الإداري مع ضرورة تشجيع البحث العلمي.
- تكاتف جهود الحاكم والمحكوم (بين السلطة الحاكمة والشعب) على نبذ الفساد ومكافحة كل مظاهره، مع تفعيل لغة الحوار المثري والمجدي بين الطرفين لبناء دولة قوية، يكون فيها الحق والقانون هما سيدان على جميع أفراد الشعب الجزائري.

الملاحق

جامعة محمد بوضياف (المسيلة)

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية

أخي الكريم، أختي الكريمة

السلام عليكم ورحمة الله وبركاته، أما بعد:

هذا استبيان خاص بمذكرة تخرج ضمن متطلبات نيل شهادة الماستر في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، تخصص إدارة وحكومة محلية. بعنوان " دور الرقابة الادارية في مكافحة الفساد الاداري في الادارة العامة الجزائرية، دراسة ميدانية لبلدية بوسعادة".

راجيا قراءته وتفحصه بكل تأني وعناية، ثمّ التكرم بالإجابة على الأسئلة الواردة فيه بكلّ دقة وموضوعية، وذلك من خلال وضع علامة (X) أمام اختيارك، للوصول إلى نتائج صادقة ومفيدة.

مع العلم بأن إجاباتكم والمعلومات التي تفضلون بها سوف تعامل بسرية تامة دون ذكر الأسماء، ولن تستخدم إلا في أغراض البحث العلمي.

وفي الأخير أقدم لكم جزيل الشكر على ما تقدمونه من خدمات للصالح العام، بالإضافة إلى ما ستبدلونه من وقت وجهد في ملأ هذا الاستبيان.

أتمنى لكم التوفيق في أداء واجباتكم المهنية بإخلاص وأمانة والله ولي التوفيق.

الطالب: هني عامر

-ضع علامة (x) في الاجابة المختارة.

أولاً: البيانات الشخصية:

1-العمر:

-20-30 سنة

☐

-31-40 سنة

☐

-أكثر من 40 سنة

☐

2-الجنس:

-ذكر

☐

-أنثى

☐

3-المستوى الدراسي:

-دراسات جامعية

☐

-مستوى ثانوي أو متوسط

☐

4-الرتبة الوظيفية:

-إطار

☐

-رئيس مصلحة

☐

-رئيس مكتب

☐

-عون

☐

5-سنوات الخبرة العملية في الجهة التي تعمل بها حاليا:

-أقل من 5 سنوات

- من 5-10 سنة

-أكثر من 10 سنة

ثانيا: أسئلة حول الفساد الإداري.

1-هل يشكل الفساد الإداري ظاهرة في بلادنا؟.

-نعم

-لا

2-ما هي في رأيك أهمّ سبب يدفع الموظف للوقوع في الفساد الاداري؟.

-ضعف الوازع الديني

-تدني الأجور والمرتبات

-ضعف أجهزة المراقبة

3-ما هي أهمّ طرق التوظيف المنتشرة في واقع الادارة العامة الجزائرية؟.

-مسابقة عادية

-معرفة شخصية

-رشوة

4-ما أكثر مظاهر الفساد الاداري شيوعا في الادارة العامة الجزائرية؟.

-الرشوة

-هدر الوقت

-الوساطات



5- إذا كنت تميل إلى الالتزام بالقانون، وجائك قريب أو صديق أو مسؤول يطلب خدمة له خارج حدود القانون ، فهل تساعد؟.

☐

-نعم

☐

-لا

ثالثا: أسئلة حول الرقابة الادارية، وأسئلة أخرى ذات العلاقة بها.

1- كم هي عدد الدورات التدريبية التي شاركت فيها في مجال مكافحة الفساد الاداري؟.

☐

-لم أشارك.

☐

-مرة واحدة.

☐

-مرتان.

☐

-ثلاث مرات فأكثر.

2- هل تعتبر الرقابة الإدارية ذات فعالية عالية في مكافحة الفساد الاداري؟.

☐

-نعم

☐

-لا

3- هل تمارس الرقابة الادارية على الموظفين في البلدية بصفة مستمرة؟.

☐

-نعم

☐

-لا

☐

-لا تمارس إطلاقا

4- ما هي أهم آليات الرقابة الادارية المستعملة في مراقبة أداء العاملين بالبلدية؟

-الزيارات المفاجئة.

-الملاحظة المباشرة.

-الشكاوي.

5- ما هي أهم المشكلات التي تواجهها الرقابة الادارية؟

-عدم الاستقلالية.

-المحاباة والعلاقات الشخصية.

-عدم ممارستها في الوقت المناسب.

6- كم هي عدد الدورات التدريبية التي شاركت فيها في مجال الرقابة الادارية؟

-لا يوجد .

-من 1 إلى 3 دورات.

-أكثر من 3 دورات.

7- ما هي أهم المعوقات التي تواجه جهود مكافحة الفساد الاداري؟

-صعوبة الحصول على المعلومات الدقيقة في الوقت المناسب.

-ضعف أجهزة الرقابة الادارية.

-عدم التبليغ من طرف المواطنين.

8- ما هي أهم سبل مكافحة الفساد الاداري في الادارة العامة الجزائرية؟

-تربية النشء على الأخلاق الاسلامية.

-تفعيل دور الأجهزة الرقابية.

-تحسين الأوضاع المعيشية للموظفين.

9- إذا رأيت عملا إداريا فاسدا، فهل تبلغ عنه؟.

☐

-نعم

☐

-لا

10- هل تطالب من خلال موقعك في العمل بضرورة مكافحة الفساد الاداري؟.

☐

-نعم

☐

-لا

11- إذا كنت تطالب بضرورة مكافحة الفساد الاداري، فهل لقيت طلباتك استجابة

من المسؤولين القائمين بالموضوع؟.

☐

-استجابة فورية.

☐

-استجابة ضعيفة.

☐

-عدم الاستجابة.

# قائمة المراجع

قائمة المراجع

أولاً: المصادر

أ- القرآن الكريم

ب- الحديث النبوي الشريف

ج- القواميس والمعاجم:

- 1- ابن منظور، لسان العرب، (مج1)، مادة رقب، بيروت: دار صادر، د.س.ن.
- 2- محمد مرتضى الحسيني الزبيدي، تاج العروس، ج2، مادة رقب، ط2، الكويت: مطبعة حكومة الكويت، 2004.

3- مجمع اللغة العربية، المعجم الوسيط، مادة الرقب، ط4، مصر: مكتبة الشروق الدولية، 2004.

4- طوني بينيت وآخرون، مفاتيح إصلاحية جديدة- معجم مصطلحات الثقافة والمجتمع، تر: السعيد الغانمي، ط1، بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، 2010.

ثانياً: الكتب

1- اكرمان سوزان روز ، الفساد والحكم "الأسباب، العوائق، الإصلاح"، تر: فؤاد سروجي، ط1، عمان: الأهلية للنشر والتوزيع، 2003.

2- الجوزية ابن قيم ، الطرق الحكمية في السياسة الشرعية، ط1، القاهرة: دار الحديث للطبع والنشر والتوزيع، 2002.

3- الطراونة هاني خلف ، نظريات الإدارة الحديثة ووظائفها، ط1، عمان: دار أسامة للنشر والتوزيع، 2012.

4- المغيربي محمد زاهي بشير، قرارات في السياسة المقارنة "قضايا منهجية ومداخل نظرية" ، ط2، بنغازي: منشورات قار يونس، 1998.

5- العيسي لؤي أديب سليمان، الفساد الإداري والبطالة، ط1، عمان: دار الكندي للنشر والتوزيع، 2009.

6- الصيرفي محمد ، الفساد بين الإصلاح والتطوير الإداري، ط1، الإسكندرية: مؤسسة حورص الدولية للنشر والتوزيع، 2008.

7- العمر فؤاد عبد الله، أخلاق العمل وسلوك العاملين في الخدمة العامة والرقابة عليها من منظور إسلامي، ط1، جدة: المعهد الإسلامي للبحوث والتدريب، 1999.

8- العتيبي صبحي جبر، تطور الفكر والأساليب في الإدارة، ط1، عمان: دار الحامد للنشر والتوزيع، 2005.

- 9- القبيلات حمدي سليمان، الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية في المملكة الأردنية الهاشمية، ط1، الأردن: مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، 1998.
- 10- القصبي عبد الغفار رشاد، **مناهج البحث في علم السياسة**، الكتاب الأول، ط1، القاهرة: مكتبة الآداب، 2004.
- 11- القريوتي محمد قاسم، **الإصلاح الإداري بين النظرية والتطبيق**، ط1، عمان: دار وائل للطباعة والنشر، 2001.
- 12- الراحلة عبد الرزاق سالم وخضور ناصر جمال، **مفاهيم حديثة في الرقابة الإدارية**، ط1، عمان: دار الإعصار العلمي للنشر والتوزيع، 2012.
- 13- الشمري هاشم والفتلي إيثار ، **الفساد الإداري والمالي وآثاره الاقتصادية والاجتماعية**، ط1، عمان: دار اليازوري العلمية للنشر والتوزيع، 2011.
- 14- الظاهر نعيم إبراهيم، **أساسيات الإدارة "المبادئ والتطبيقات الحديثة"**، ط1، عمان: عالم الكتاب الحديث، 2009.
- 15- الثامري خليفة الحاج محمد ابن الزروق خليفة ، **الإفادة بما علم من أخبار بوسعادة، بوسعادة، الجزائر: دار كردادة للنشر والتوزيع، 2014.**
- 16- بوحوش عمار والذنيبات عمر محمود، **مناهج البحث العلمي وطرق إعداد البحوث**، ط3، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 2001.
- 17- بوضياف عمار ، **التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق**، ط1، الجزائر: جسور للنشر والتوزيع، 2010.
- 18- بعلي محمد الصغير ، **دروس في المؤسسات الإدارية**، عنابة: منشورات جامعة باجي مختار، د.س.ن.
- 19- بعلي محمد الصغير ، **القانون الإداري "التنظيم الإداري، النشاط الإداري"**، عنابة: دار العلوم للنشر والتوزيع، 2004.
- 20- بن حمود سكيئة، **مدخل للتسيير والعمليات الإدارية**، الجزائر: شركة دار الأمة، 2012.
- 21- بن كثير عماد الدين أبي الفداء إسماعيل بن عمر، **تفسير القرآن الكريم**، مج3، ط2، بيروت: دار صادر، 2004.
- 22- بن مرزوق عنتر و عبدو مصطفى ، **معضلة الفساد في الجزائر "دراسة في الجذور، الأسباب، الحلول"**، برج بوعرييج: منشورات جيطلي للنشر والتوزيع، 2009.
- 23- بن تيمية أحمد بن عبد الحليم ، **السياسية الشرعية في إصلاح الراعي والرعية**، ط1، السعودية: مكتبة نزار مصطفى النزار، د.ت.ن.

- 24- ابن خلدون عبد الرحمن بن محمود، المقدمة، ط2، بيروت: دار صادر، 2009.
- 25- ديدان مولود، قانون العقوبات، الجزائر: دار بلقيس، 2012.
- 26- ديدان مولود، قانون العقوبات، الجزائر: دار بلقيس للنشر، 2014.
- 27- ديري زاهد محمد، الرقابة الإدارية، ط1، عمان: دار المسيرة للنشر والتوزيع، 2011.
- 28- زويلف مهدي حسن ، التنمية الإدارية والدول النامية، ط1، عمان: دار مجد لاوي للنشر والتوزيع، 1993.
- 29- حريم حسين ،مبادئ الإدارة الحديثة، ط1، عمان: دار الحامد للنشر والتوزيع، 2006.
- 30- طاهري حسين ، القانون الإداري والمؤسسات الإدارية "التنظيم الإداري، النشاط الإداري" دراسة مقارنة، الجزائر: الدار الخلدونية، 2012.
- 31- طالب علاء فرحان والعامري علي الحسين حميدي ، استراتيجيات محاربة الفساد الإداري والمالي مدخل تكاملي، عمان: دار الأيام للنشر والتوزيع، 2014.
- 32- لباد ناصر، الأساسي في القانون الإداري، ط2، الجزائر: دار الجدد للنشر والتوزيع، 2011.
- 33- مجد ناصر، ناصر الدين ديني حياته وأفكاره، ط1، الجزائر: دار الخليل القاسمي للنشر والتوزيع، 2011.
- 34 مجموعة مؤلفين أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية، مكافحة الفساد، ط1، عمان: الأكاديميون للنشر والتوزيع، 2014.
- 35- محمد حسين عبد العال ، الرقابة الإدارية بين علم الإدارة والقانون الإداري "دراسة تطبيقية مقارنة"، الإسكندرية: دار الفكر الجامعي، 2004.
- 36- معابرة محمد محمود، الفساد الإداري وعلاجه في الشريعة الإسلامية "دراسة مقارنة بالقانون الإداري"، ط1، عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع، 2011.
- 37- مصباح عامر، معجم مفاهيم العلوم السياسية والعلاقات الدولية ، ط1، لجزائر: الشركة الجزائرية بودواو، 2005.
- 38- عاطف زاهر عبد الرحيم، الرقابة على الأعمال الإدارية، ط1، عمان: دار الراية للنشر والتوزيع، 2009.
- 39- عارف نصر محمد، ابستمولوجيا السياسة المقارنة " النموذج المعرفي- النظرية- المنهج"، ط1، لبنان: مجد المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، 2002.
- 40- عارف نصر محمد، الاتجاهات المعاصرة في السياسة المقارنة " التحول من الدولة إلى المجتمع ومن الثقافة إلى السوق "، القاهرة، المركز العلمي للدراسات السياسية، د.ت.ن.
- 41- عاشور أحمد وآخرون، المشاريع الدولية لمكافحة الفساد، ط1، بيروت: الدار العربية للعلوم، 2006.

- 42- عباس علي ، الرقابة الإدارية في منظمات الأعمال ، ط1 ، عمان : إثراء للنشر والتوزيع ، 2008.
- 43- عبد الفتاح محمد سعيد والصحن محمد فريد ، الإدارة العامة المبادئ والتطبيق ، الإسكندرية : الدار الجامعية ، 2003.
- 44- عوابدي عمار ، القانون الإداري ، ج1 ، ط6 ، الجزائر : ديوان المطبوعات الجامعية ، 2014.
- 45- عزوز أحمد ، سيدي ثامر مؤسس مدينة بوسعادة ، الجزائر : منشورات زاد الطالب ، 2014.
- 46- عشي علاء الدين ، مدخل القانون الإداري ، الجزائر : دار الهدى ، 2012.
- 47- شافريتر. جي.م. وآخرون ، مؤلفات كلاسيكية في الإدارة العامة ، تر: نخبة من المختصين في الإدارة العامة في الوطن العربي ، ط2 ، السعودية : الإدارة العامة للطباعة والنشر ، 2004.
- 48- شريقي نسرين وآخرون ، القانون الإداري "التنظيم الإداري ، النشاط الإداري" ، الجزائر : دار بلقيس للنشر ، د.ت.ن.
- 49- خيثم مصطفى عبد الله أبو القاسم ، مبادئ علم الإدارة العامة ، ط2 ، طرابلس : الجامعة المفتوحة ، 2002.
- 50- خميسة صدام ، الحكومة الإلكترونية "طرق نحو الإصلاح الإداري" ، ط1 ، بيروت : عالم الكتب الحديث للنشر والتوزيع ، 2013.
- ثالثا: الدوريات
- 1- بن مشري عبد الحليم ، "نظام الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر" ، مجلة الاجتهاد القضائي ، العدد6 ، جامعة بسكرة ، الجزائر ، ماي 2009.
- 2- طعيبة أحمد ، "الفساد الإداري -دراسة نظرية تحليلية-" ، مجلة البحوث السياسية والإدارية ، العدد5 ، ديسمبر 2014.
- 3- عبد الفضيل محمد ، "مفهوم الفساد ومعايره" ، مجلة المستقبل العربي ، العدد309 ، السنة 27 ، نوفمبر 2004.
- 4- بوحنية قوي ، "فساد المحليات عرقلة للتنمية السياسية المحلية بالجزائر" ، مجلة فكر ومجتمع ، العدد09 ، جويلية 2011.
- رابعا: الوثائق الحكومية أو الرسمية
- 1- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، (جبهة التحرير الوطني ، دستور 1976).
- 2- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، (جبهة التحرير الوطني ، دستور 1989).



- 3-الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، قانون رقم 01/06 مؤرخ في 21 محرم عام 1427هـ الموافق لـ20 فبراير 2006م، يتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، (الجريدة الرسمية، العدد14، الصادر بتاريخ 08 مارس 2006م).
- 4- قانون البلدية، رقم 10/11 المؤرخ في 20 رجب عام 1432هـ الموافق لـ22 يوليو 2011م، المتعلق بالبلدية.
- 5-الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، مرسوم رئاسي، رقم 128/04، المؤرخ في 26 صفر 1425هـ الموافق لـ 19 أبريل 2004م، يتضمن التصديق بتحفظ على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، (الجريدة الرسمية، العدد 26، الصادر بتاريخ 25 أبريل 2004).
- 6-الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، مرسوم رئاسي رقم 426/11، مؤرخ في 13 محرم 1433هـ الموافق لـ 08 ديسمبر 2011م، يحدد تشكيلة الديوان المركزي لقمع الفساد وتنظيمه وكيفيات سيره، (الجريدة الرسمية، العدد68، الصادرة بتاريخ 14 ديسمبر 2011م).
- 7-الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، مرسوم رئاسي رقم 64/12، المؤرخ في 14 ربيع الأول 1433هـ الموافق لـ 07 فبراير 2012م، الذي يحدد تشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وتنظيمها وكيفيات سيرها، (الجريدة الرسمية، العدد08، الصادرة بتاريخ 15 فبراير 2012م).
- 8-الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، قرار رقم 192، بناء على المداولة رقم 03، المؤرخة في 16-04-2005، المتضمنة والمصادقة على الهيكل التنظيمي لبلدية بوسعادة، والمعدل وباقتراح من السيد الأمين العام للبلدية.

#### خامسا: التقارير والملتقيات

- 1-- رئيس المجلس الشعبي البلدي لبلدية بوسعادة، الملتقى الدولي حول المدن العتيقة لحوض البحر الأبيض المتوسط، الجزائر: بوسعادة، 22 / 03 / 2012.
- 2-شيخ عبد الصديق، مداخلته بعنوان: رقابة الأجهزة المالية على الصفقات العمومية، جامعة المدينة، الجزائر، د.ت.ن.

#### سادسا: الوثائق غير المنشورة

- 1-ابراذشة فريد، الحكم الراشد في الجزائر "في ظل الحزب الواحد والتعددية الحزبية"، أطروحة دكتوراه علوم في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، كلية العلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة الجزائر-3، 2014.
- 2- البحيري سامي محمود أحمد ، مداخل الإصلاح الإداري، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير، الأكاديمية العربية البريطانية للتعليم العالي، لندن، 2011.

- 3- النيمان عبد الله عبد الرحمن ، الرقابة الإدارية وعلاقتها بالأداء الوظيفي في الأجهزة الأمنية، دراسة مسحية استكمالا لمتطلبات الحصول على درجة الماجستير في العلوم الإدارية، أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية، 2003.
- 4- السعيد بلوم، أساليب الرقابة ودورها في تقييم أداء المؤسسة الاقتصادية "دراسة ميدانية بمؤسسة المحركات والجرارات بالسوناكوم"، مذكرة ماجستير في علم الاجتماع والديمقراطية، جامعة منتوري، قسنطينة، د.ت.ن.
- 5- أبجوج نوار، مجلس المحاسبة "نظامه ودوره في الرقابة على المؤسسات الإدارية"، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة منتوري، قسنطينة، الجزائر، 2006-2007.
- 6- بن مرزوق عنتر، معضلة الفساد وإشكالية الحكم الرشيد في الجزائر، أطروحة دكتوراه في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، كلية العلوم السياسية والإعلام، جامعة الجزائر-3، 2013.
- 7- بن مرزوق عنتر، الرقابة الإدارية ودورها في مكافحة الفساد الإداري في الإدارة الجزائرية "دراسة ميدانية لولاية برج بوعريج"، مذكرة تخرج ضمن متطلبات نيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، كلية العلوم السياسية والإعلام، جامعة بن يوسف بن خدة، الجزائر، 2007.2008.
- 8- جوادي بسمة ، تأثير ظاهرة الفساد الإداري على التنمية المحلية (1999-2014م)، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة المسيلة، الجزائر، 2013-2014.
- 9- جيلاني حنان، الحكم الراشد كآلية لمكافحة الفساد الإداري في الجزائر، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر في العلوم السياسية، كلية الحقوق، جامعة المسيلة، الجزائر، 2013-2014.
- 10- زروقي مليكة، أساليب مكافحة الفساد في الإدارة المحلية، مذكرة مقدمة لنيل شهادة ماستر أكاديمي في الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، الجزائر، 2012-2013.
- 11- حاحة عبد العالي، الآليات القانونية لمكافحة الفساد الإداري في الجزائر، أطروحة دكتوراه علوم في الحقوق، تخصص قانون عام، كلية الحقوق، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2012-2013.
- 12- حيمر فتيحة ، أثر الفساد الإداري على فعالية النظام السياسي الجزائري (1989-2007)، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، كلية العلوم السياسية والإعلام، جامعة بن يوسف بن خدة، الجزائر، 2006-2007.
- 13- معابرة محمد محمود عطية ، الفساد الإداري وعلاجه في الفقه الإسلامي "دراسة مقارنة بالقانون الإداري الأردني"، أطروحة دكتوراه في الفقه وأصوله، كلية الدراسات العليا، الجامعة الأردنية، 2010.

- 14- فرميش ملكية ، دور الدولة في التنمية "دراسة حالة الجزائر"، أطروحة دكتوراه علوم في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، الجزائر، 2011-2012.
  - 15- قايدى خديجة ، التنمية الإدارية ومشكلة الفساد الإداري "دراسة حالة الجزائر"، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماستر في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة المسيلة، الجزائر، 2012-2013.
  - 16- رزيق سمية وشيخاوي وردة، تجريم الرشوة في ظل قانون مكافحة الفساد (01/06)، مذكرة مكملة لنيل شهادة الليسانس في الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة المسيلة، الجزائر، 2008-2009.
  - 17- بوضياف عمار، الأسس العامة للتنظيم الإداري، محاضرات لطلبة الدراسات العليا، مقياس القانون الإداري، قسم القانون العام، الأكاديمية العربية، الدانمارك، 2009-2010.
- سابعاً: المراجع الإلكترونية
- 1-النهار الجديد، محاكمة عبد المؤمن خليفة في فيفري 2015، في الموقع الإلكتروني:  
[www.ennaharenline.com/ar/national/230819,26/12/2014](http://www.ennaharenline.com/ar/national/230819,26/12/2014).
  - 2-النهار الجديد، تدشين مقر الديوان المركزي لقمع الفساد، في الموقع الإلكتروني:  
[www.annaharenline.com/ar/national/150073,03/03/2013](http://www.annaharenline.com/ar/national/150073,03/03/2013).
  - 3-إسماعيل محمد أحمد ، بحث تطبيقي حول الموارد البشرية ببلدية باب الزوار بالجزائر العاصمة، المنتدى العربي لإدارة الموارد البشرية، في الموقع الإلكتروني:  
<http://www.hrdixussion.com/hr14295.html>, 07-05-2015.
  - 4-العامري محمد بن علي شيبان ، مراحل عملية الرقابة الإدارية، في الموقع الإلكتروني:  
<http://inlp5/readarticle.anp?artid=1239secid=54,05/02/2004>, 22:23.
  - 5- القناة الفرنسية 24، مركز جديد لمكافحة الفساد بالجزائر بقرار من الرئيس بوتفليقة، في الموقع الإلكتروني:  
[www.france24.com/ar/20130303,04/03/2013](http://www.france24.com/ar/20130303,04/03/2013).
  - 6- الشرق الأوسط، الرئيس الجزائري يوقع مرسوم تشكيل الديوان الوطني لقمع الفساد، في الموقع الإلكتروني:  
[www.arabic.people.com.cn,09/12/2011.10:11](http://www.arabic.people.com.cn,09/12/2011.10:11).
  - 7-ويكيبيديا الموسوعة الحرة، بوسعادة، في الموقع الإلكتروني:  
<http://ar.wikipedia.org/wiki/...>, 07/05/2015.
  - 8-حوام بقاسم وآخرون، جزائريون يعالجون... يحجون ويسكنون بالرشوة!، في الموقع الإلكتروني:  
[www.echoroukonline.com/ara/articles/233059.html](http://www.echoroukonline.com/ara/articles/233059.html), 15/04/2015.

9- كاس عبد القادر ، مداخلة بعنوان: التجربة الجزائرية لمكافحة الفساد بين الواقع والآفاق، في الموقع الإلكتروني:

<http://www.univ-medea.dz/fa.....07/04/2015>.

10- ل. أمينة، عبد المؤمن خليفة... البداية حلم... والنهاية كوايس، في الموقع الإلكتروني:

[www.ennahareline.com/ar/Spicialpaages/societe,25-12-2013](http://www.ennahareline.com/ar/Spicialpaages/societe,25-12-2013).

11- منتدى المهندسين المغاربة، تسيير مصالح البلدية والهيكل التنظيمي بالتفصيل، في الموقع الإلكتروني:

<http://WWW.INGDZ.NET/VB/SHOUTHREAD.PHP=33198,25/03/20>

12- منتديات ملتقى الموظف الجزائري، مراقبة المالية العامة، في الموقع الإلكتروني:

[www.mouwazaf.dz.com/T9922-Topic.,26-09-2011-21:59](http://www.mouwazaf.dz.com/T9922-Topic.,26-09-2011-21:59).

13- عمارة. ت، مباريات للبيع بكلمة... وضربات جزاء بسعر كليو أو سامبول، في الموقع الإلكتروني:

[www.sport.echouroukonline.com/articles/200498.ahtml,14-04-2015](http://www.sport.echouroukonline.com/articles/200498.ahtml,14-04-2015).

14- قناة الجزائر، نهب وسرقة بالملايير لأموال الشعب، في الموقع الإلكتروني:

[www.Algeriachannel.net,20/06/2009](http://www.Algeriachannel.net,20/06/2009).

15- شمت خالد، خيبة عربية بمؤشر الشفافية الدولية، في الموقع الإلكتروني:

[www.Aljazera.net/news/Arabic /03-12-2014](http://www.Aljazera.net/news/Arabic /03-12-2014) .

#### ثامنا: المقابلات

1- مقابلة مع السيد : علاهم يوسف عبد الرحمن ، مكلف بتسيير مكتب الانتخابات، بلدية بوسعادة، الجزائر،

الخميس 07-05-2015، على الساعة: 11:45 صباحا.

فهرس

الجداول والأشكال

فهرس الجداول والأشكال

1- فهرس الجداول

رقم الجدول	عنوان الجدول	الصفحة
1	يوضح تصنيف أنواع الرقابة الإدارية حسب معيار التقدم والتخلف، من خلال الاستناد لدرجات الفساد الإداري	37
2	يوضح ترتيب الجزائر عالميا لمعضلة الفساد، وذلك حسب منظمة الشفافية الدولية.	71

2- فهرس الأشكال

رقم الشكل	عنوان الشكل	الصفحة
1	يوضح أنواع الرقابة الإدارية	37
2	مظاهر ( صور) الفساد الإداري	57
3	يوضح أنواع الفساد الإداري	60
4	يوضح الهيكل التنظيمي لبلدية بوسعادة	131

# فهرس المحتويات

# فهرس المحتويات

الصفحة

المحتوى

آيات قرآنية وأحاديث نبوية شريفة

كلمة شكر وتقدير

05 ..... مقدمة

05 ..... أولا: تقديم موضوع الدراسة

06 ..... ثانيا: أهمية وأهداف الدراسة

06 ..... ثالثا: أدبيات الدراسة

10 ..... رابعا: إشكالية الموضوع

10 ..... خامسا: فروض الدراسة

11 ..... سادسا: مناهج الدراسة

12 ..... سابعا: اقتربات الدراسة

14 ..... ثامنا: خطة الدراسة

15 ..... تاسعا: تحديد المصطلحات

15 ..... عاشرا: صعوبات الدراسة

**64-17 ..... الفصل الأول: الإطار المفاهيم للدراسة**

17 ..... تمهيد

**18 ..... المبحث الأول: مفهوم الرقابة الإدارية**

18 ..... المطلب الأول: تعريف الرقابة الإدارية

18 ..... الفرع الأول: تعريف الرقابة

19 ..... الفرع الثاني: الرقابة الإدارية اصطلاحا

21 ..... الفرع الثالث: تعريف الرقابة الإدارية من منظور الشريعة الإسلامية

22 ..... المطلب الثاني: التطور التاريخي للرقابة الإدارية

22 ..... الفرع الأول: الرقابة الإدارية في العصور القديمة

23 ..... الفرع الثاني: الرقابة الإدارية في العصور الوسطى



24	الفرع الثالث: الرقابة الإدارية في العصر الحديث.....
25	المطلب الثالث: خصائص وأهداف وأهمية الرقابة الإدارية.....
25	الفرع الأول: خصائص الرقابة الإدارية.....
26	الفرع الثاني: أهداف الرقابة الإدارية.....
27	الفرع الثالث: أهمية الرقابة الإدارية.....
28	المطلب الرابع: خطوات الرقابة الإدارية.....
28	الفرع الأول: مرحلة تحديد الأهداف والمعايير.....
30	الفرع الثاني: مرحلة قياس الأداء الفعلي.....
31	الفرع الثالث: مرحلة تصحيح الانحرافات عن المعايير والخطط الموضوعة سلفاً.....
31	المطلب الخامس: أدوات وأنواع الرقابة الإدارية.....
32	الفرع الأول: أدوات الرقابة الإدارية.....
33	الفرع الثاني: أنواع الرقابة الإدارية.....
39	<b>المبحث الثاني: مفهوم الفساد الإداري.....</b>
39	المطلب الأول: تعريف الفساد الإداري ومعايير.....
39	الفرع الأول: تعريف الفساد الإداري.....
44	الفرع الثاني: معايير الفساد الإداري.....
45	المطلب الثاني: الجذور التاريخية للفساد الإداري.....
45	الفرع الأول: الفساد في العصر القديم.....
46	الفرع الثاني: الفساد في العصر الوسيط.....
47	الفرع الثالث: الفساد في العصر الحديث.....
48	المطلب الثالث: أسباب وخصائص الفساد الإداري.....
48	الفرع الأول: أسباب الفساد الإداري.....
51	الفرع الثاني: خصائص الفساد الإداري.....
52	المطلب الرابع: الفساد الإداري (المظاهر، الأنواع، الآثار).....
52	الفرع الأول: مظاهر الفساد الإداري.....
58	الفرع الثاني: أنواع الفساد الإداري.....

61	الفرع الثالث: آثار الفساد الإداري
63	خلاصة واستنتاجات
<b>116-65</b>	<b>الفصل الثاني: العلاقة بين الفساد الإداري والرقابة الإدارية في الجزائر</b>
66	تمهيد
<b>67</b>	<b>المبحث الأول: الفساد الإداري في الجزائر</b>
67	المطلب الأول: الجذور التاريخية للفساد الإداري في الجزائر
67	الفرع الأول: مرحلة ما قبل الاستقلال
68	الفرع الثاني: مرحلة ما بعد الاستقلال
72	المطلب الثاني: أسباب الفساد الإداري في الجزائر
72	الفرع الأول: الأسباب السياسية
74	الفرع الثاني: الأسباب القانونية والإدارية
75	الفرع الثالث: الأسباب الاقتصادية
76	الفرع الرابع: الأسباب الاجتماعية والثقافية
78	المطلب الثالث: مظاهر الفساد الإداري في الجزائر
78	الفرع الأول: الرشوة
82	الفرع الثاني: الاختلاس
84	الفرع الثالث: التحيز والمحاباة
85	الفرع الرابع: التزوير
86	الفرع الخامس: التسبب الإداري
<b>88</b>	<b>المبحث الثاني: الرقابة الإدارية في الجزائر</b>
88	المطلب الأول: الرقابتين الرئاسية والوصائية
88	الفرع الأول: الرقابة الرئاسية (السلطة الرئاسية)
92	الفرع الثاني: الرقابة الوصائية (الوصاية الإدارية)
93	المطلب الثاني: الرقابة الوصائية في الجزائر على الولاية والبلدية
93	الفرع الأول: الرقابة الممارسة على الولاية
95	الفرع الثاني: الرقابة الممارسة على البلدية

المطلب الثالث: الآليات المؤسسية لمكافحة الفساد الإداري في الجزائر.....	98
الفرع الأول: الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته.....	98
الفرع الثاني: الديوان المركزي لقمع الفساد.....	100
الفرع الثالث: المفتشية العامة للمالية.....	101
الفرع الرابع: مجلس المحاسبة.....	103
الفرع الخامس: المفتشية العامة للتوظيف العمومي.....	104
المطلب الرابع: الآليات القانونية لمكافحة الفساد في الجزائر.....	105
المطلب الخامس: مكافحة الفساد الإداري في الجزائر من خلال تفعيل سياسيات واستراتيجيات الإصلاح الشامل.....	109
خلاصة واستنتاجات.....	114
<b>الفصل الثالث: دراسة ميدانية لبلدية بوسعادة 118-150</b> .....	
تمهيد.....	118
<b>المبحث الأول: بلدية بوسعادة 119</b> .....	
المطلب الأول: نبذة عن مدينة بوسعادة.....	119
الفرع الأول: التعريف بمدينة بوسعادة.....	119
الفرع الثاني: المراحل التاريخية لمدينة بوسعادة.....	123
المطلب الثاني: الهيكل التنظيمي لبلدية بوسعادة.....	124
الفرع الأول: الفروع الإدارية لبلدية بوسعادة.....	125
الفرع الثاني: الهيكل التنظيمي لبلدية بوسعادة.....	126
<b>المبحث الثاني: تحليل البيانات ونتائج الدراسة 132</b> .....	
المطلب الأول: البيانات الشخصية لعينات الدراسة الميدانية.....	132
المطلب الثاني: تحليل البيانات المتعلقة بالأسئلة المطروحة حول الفساد الإداري.....	136
المطلب الثالث: تحليل البيانات المتعلقة بالأسئلة المطروحة حول الرقابة الإدارية وأسئلة أخرى ذات العلاقة بها.....	140
خلاصة واستنتاجات.....	148
الخاتمة.....	152

157	.....الملاحق
164	.....قائمة المراجع
173	.....فهرس الجداول والأشكال
175	.....فهرس المحتويات
181	.....ملخص الدراسة

# ملخص الدراسة

إن الفساد الإداري ظاهرة حتمية، وطبيعية في الإنسان، لأن الفرد خلق بوجهين، وجه أو جانب أناني (فطري)، محب للذات، وجانب أنساني محب للجماعة أي الآخرين، بالإضافة إلى تباين الأشخاص بين خير وشرير، ورغم كل ذلك لا بد من تفعيل طرق وسياسات واستراتيجيات وآليات الوقاية من الفساد الإداري ومكافحته، لأنه أهم سبب في تخلف دول العالم الثالث، بسبب ما يحمله من مظاهر هدامة للدولة والمجتمع (الرشوة، الاختلاس، التزوير... الخ)، وأهم هذه الآليات الرقابة الإدارية، لأنها تقوم بتقويم أداء الموظفين، وتصحيح أخطائهم، وذلك من أجل الحفاظ على الأداء الصحيح والفعال للموظفين، بغية تحقيق أهداف المؤسسة، أهمها الكفاءة والفاعلية، بالإضافة إلى منح استقلالية وصلاحيات واسعة للآليات المؤسسية المختصة بالوقاية من الفساد الإداري ومكافحته، مع ضرورة تفعيل قانون العقوبات وبكل موضوعية، أي على جميع أفراد الشعب، وكل هذه الجهود من أجل تحقيق غاية أسمى، خاصة في الدول المتخلفة كالجائز وهي الخروج من التخلف والانتقال إلى مصاف الدول المتقدمة، التي يسود فيها القانون (القانون فوق الجميع)، وقائمة على (العدالة الاجتماعية)، وبهذا الصدد قال الماوردي: "العدل أساس الملك".

## Abstract

The administrative corruption phenomenon inevitable and natural in the human, because the individual creation with two faces, the face or the side of self-centered (fungal), a lover of the same, and by the inhumane loving group any others, in addition to the variation of persons between good and evil, and despite all this, it is necessary to activate the ways and policies and strategies and mechanisms for the prevention of corruption and combat it, because the most important reason for the underdevelopment of the Third World countries, because of the magnitude of the manifestations of subversive to the state and society (bribery, embezzlement, fraud ... etc.), and most important of these administrative control mechanisms, as it evaluates the performance of staff, and correct their mistakes, in order to maintain the proper and effective staff performance, in order to achieve the goals of the institution, the most important of efficiency and effectiveness, in addition to granting independence and wide powers institutional mechanisms relevant to the prevention of corruption and combat, with the necessity of activating the Penal Code and all objectivity, that is, to all the people, All of these efforts to achieve the very highest, especially in underdeveloped like Algeria, countries which emerge from underdevelopment and move to the ranks of developed countries, dominated by the law (the law above all), and a list of the (social justice), and in this regard Mawardi said: "Justice is the basis of King" .