

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة محمد بوضياف بالمسيلة

ميدان: العلوم الاقتصادية

فرع: علوم التسيير

تخصص: تسيير عمومي



كلية: العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم

التسيير

قسم: علوم التسيير

الرقم:

مذكرة لنيل شهادة ماستر أكاديمي

العنوان:

دور مدونة اخلاقيات المهنة في الحد من الفساد الإداري
في الادارة العمومية

إشراف الأستاذ:

د. طاهر ميمون

إعداد الطالب:

✓ زلاقي سليم

لجنة المناقشة

الاسم واللقب	الجامعة	الصفة
	المسيلة	رئيسا
طاهر ميمون	المسيلة	مشرفا ومقررا
	المسيلة	عضوا مناقشا

السنة الجامعية: 2020/ 2019

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

شكر وعرفان

الحمد لله الذي علمنا ما لم نكن نعلم و كان فضله علينا عظيما .
الحمد لله أولا وأخيرا على عظيم نعمه علينا وعلى توفيقه لنا في
إتمام هذا العمل.

و من باب الاعتراف بالجميل و أخذنا بقوله صلى الله عليه وسلم
"التحدث بنعمة الله شكر، و تركها كفر، و من لا يشكر القليل لا
يشكر الكثير و من لا يشكر الناس لا يشكر الله "

أتقدم بخالص الشكر و عظيم الامتنان للأستاذ المشرفة طاهر ميمون
عرفانا بمجهوداته و احترافه بفضل

كما لا أنسى ان اتقدم بالشكر الجزيل إلى كل أساتذة كلية العلوم
الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير

إلى كل طالب علم، يبتغي وجه الله وخدمة الوطن؛

حامل رسالة الإخلاص والوفاء لبلد الشهداء.

الطالب: سليم



مقدمۃ



مقدمة:

يكثر الحديث عن أخلاقيات الأعمال، وذلك في عالم اليوم الذي أصبح يتغير فيه كل شيء، كما تتعالى الأصوات أجل الاهتمام، المتزايد بهذه الأخلاقيات، رغم أنها عقود قليلة فقط لم تكن موضع اهتمام، خاصة وأن الأعمال، ولعقود طويلة لم تكن تحفل إلا بمعايير الربح، مما لم يجعل للأخلاقيات مكاناً يذكر.

غير أنه مع تضاحم الفضائح الأخلاقية وتزايد الانتقادات للأعمال ومعاييرها المتمثلة في الربح والكفاءة إلى حد إهمال مسؤوليتها الاجتماعية والأخلاقية، لم يعد بالإمكان التزام الصمت اتجاه ذلك، وأصبح من الحكمة أن تقابل رؤية الأعمال (Business Vision) القائمة على الربح والكفاءة المادية في النموذج الاقتصادي برؤية أخرى هي الرؤية القائمة على أخلاقيات الإدارة ومعاييرها الخاصة التي لا تقل أهمية عن معايير الربح، والكفاءة في نموذج جديد هو النموذج الاجتماعي الأخلاقي.

إن مسؤولية الأعمال يجب أن لا تقتصر على تعظيم الربح بمعناه الضيق في المدى القصير وبمعايير أحادية الجانب، بل لابد من توسيع هذه المسؤولية لتشمل مصالح الأطراف الأخرى من ذوي العلاقة ومصالحة المجتمع في المدى البعيد، وفي إطار معايير متعددة ومتكاملة تجد في أخلاقيات الأعمال وقيمتها وقواعدها ما يحقق التوازن والتكامل والتطوير المتبادل للأعمال والأخلاقيات معاً.

إن عالمنا المعاصر الذي سيتم بالتغير الكبير أصبحت فيه منظمات الأعمال تحت تأثير عوامل عديدة أكثر عرضة للمآزق الأخلاقية والعمل وفق قواعد تتجاوز فيها مسؤوليتها الاجتماعية والتزاماتها الأخلاقية، ومن هذه العوامل: المنافسة الشديدة بين الشركات التي أصبحت حرباً بدون سلاح، وتزايد الاتجاه نحو العولمة (Globalisation) وما تفرزه من تنصل الشركات العالمية عن مسؤوليتها الاجتماعية والأخلاقية، أضف إلى ذلك الفساد الإداري في القطاع الحكومي الذي يتجه نحو التوسع والتعقيد وما ينتج عنه من أشكال جديدة مثل غسل الأموال، وأخيراً الممارسات المهنية الناتجة عن تزايد الأنشطة والأعمال القائمة

على المعرفة والتي أدت بدورها إلى المزيد من التخصص المهني والاحترافي ومن جهة أخرى، يعد الفساد الإداري من المواضيع المهمة، نظراً لما له من جذور تاريخية انتشرت في مجتمعاتنا المعاصرة، سواء النامية منها والمتقدمة، وشاع في كل النظم السياسية، الرأسمالية والاشتراكية، الديمقراطية والديكتاتورية، والفساد يؤدي إلى عرقلة النمو الاقتصادي والاجتماعي ويعوق التنمية الاقتصادية، مما يزيد من مستوى الفساد وعدم الاستقرار السياسي والاقتصادي، ويؤدي إلى انتهاك حقوق الإنسان وتفاقم التفاوت الطبقي، وإلى الانحراف بالسلطة من طرف الموظفين، كاستغلال النفوذ والأموال العامة في خدمة المصالح الشخصية.

وأسباب الفساد الإداري متعددة، سياسية واجتماعية واقتصادية وثقافية، وقد تكون داخلية أو خارجية، مما يؤثر على البنية الاقتصادية للمؤسسة، وهكذا أصبح الفساد الإداري العدو الأكبر لخطط وبرامج التنمية ونشر التخلف وخسارة كبيرة للأموال والجهد والوقت وزوال فرص التقدم وإعاقة التحولات الديمقراطية.

ونظراً لخطورة هذه الظاهرة، فقد اتفقت تقارير الخبراء ودراسات المتخصصين على ضرورة مكافحة هذه الظاهرة وتطويرها وعلاجها خاصة في الدول النامية كهدف رئيسي، ومن جهة أخرى، أظهرت الممارسات العديدة المتركمة لمنظمات ومؤسسات العمومية، أن الجانب الأخلاقي والقيمي أحد أهم لاعتبارات التي تشكل القراءات والتصرفات لتلك المنظمات والمؤسسات، كما تؤكد الدراسات في هذا الشأن أن الاعتبارات المادية سواء كانت فنية أم مالية، أصبحت متغيرات تابعة، أو على الأقل تضاعف وزنها النسبي وتراجع ترتيبها بين الاعتبارات التي تحدد معظم القراءات في المنظمات المعاصرة، حيث أصبح الاعتبار الأخلاقي والقيمي هو المؤثر النافذ في تصرفات وقرارات هذه المنظمات.

إن المتتبع لواقع المنظمات والمؤسسات المعاصرة يلاحظ ذلك الحجم الهائل من القرارات والممارسات التي توصف باللاأخلاقية، وذلك على مستوى سائر الوظائف كالتخطيط والتنفيذ والمتابعة والمحاسبة وغيرها، أو في مجال الإنتاج والتسويق والتمويل وغيرها من الوظائف

الأخرى، وهكذا أصبح لزاما على هذه الأخيرة تفعيل إطار أخلاقي وقيمي يضبط ممارساتها وتصرفات مدرائها وموظفيها تحت طائلة إلحاق الضرر بتأصيل فنون الخلل والفساد في كافة الأنشطة وجميع فئات المجتمع. على ضوء كل هذا يمكن طرح إشكالية البحث الرئيسية كالتالي:

ما دور مدونة أخلاقيات المهنة في كبح الفساد الإداري من وجهة نظر الموظفين في المؤسسة العمومية؟

وتتفرع عن إشكالية الدراسة سؤالين الآتيين:

- ما درجة التزام المؤسسة العمومية بأخلاقيات العمل من وجهة نظر موظفيها؟
- ما مدى مساهمة أبعاد أخلاقيات العمل في الحد من الفساد الإداري في المؤسسة العمومية من وجهة نظر موظفيها؟

1- فرضيات الدراسة:

للإجابة على هذه الأسئلة سيتم صياغة الفرضيات الآتية:

- ✓ يلتزم موظفو المؤسسة العمومية بأخلاقيات العمل بدرجة عالية.
- ✓ يساهم التزام موظفي المؤسسة العمومية بأخلاقيات العمل في الحد من الفساد الإداري بدرجة عالية.

2- أهداف الدراسة:

تهدف هذا الدراسة إلى:

- تسليط الضوء على مفهوم أخلاقيات الأعمال والفساد الإداري.
- رفع كفاءة الباحث من اطلاعه على الأسس النظرية لمفهوم أخلاقيات الأعمال والفساد الإداري.
- توفير مادة نظرية وميدانية حول هذا الموضوع لزملائي الباحثين، ومن ثم إثراء المكتبة ببحث جديد يكون دعما لمن يريد التعمق في هذا الموضوع.
- تحديد المجالات التي يمكن عدها مصدرا لمواجهة الفساد الإداري وعلاجه.

3- أهمية الدراسة:

ستمد هذه الدراسة أهميتها من أهمية أخلاقيات العمل في القطاع العام، كونها تعد من الموضوعات الهامة التي أخذت الحاجة إليها تتزايد إثر تزايد المخالفات الأخلاقية، وتراجع النظم القيمية، وتزايد انتشار ممارسات الفساد الإداري بين موظفي القطاع العام، وهو ما أدى إلى سعي العديد من الإدارات الحكومية إلى ترسيخ قيم وأخلاقيات العمل لدى الموظف العمومي بصفة عامة، ووعيتها بحاجته إلى قواعد سلوكية وقيم أخلاقية ومهنية واضحة، تؤثر علاقاته المهنية، وترفع من مستوى أدائه ومردديته، تمكنه بذلك من تجاوز الوضعيات الخلافية التي قد تعترضه أثناء ممارسته لمهامه بصفة خاصة.



الفصل الأول

أخلاقيات المهنة في محاربة

الفساد الإداري

تمهيد

إن الأخلاق موجودة طالما هناك تمييز في أي شغل من الأشغال بين الخير والشر، الإنسان تصدر منه أحكام متنوعة، أما الحكم الأخلاقي فهو أن نحكم على الشيء بأنه خير أو شر، وقد اختلفت الآراء حول مفهوم الأخلاق، حيث يرى بعضهم أن "علم الأخلاق" هو دراسة ما هو "أخلاقي" وما هو "غير أخلاقي".

إن الأخلاق تبين لنا كيف يتصرف الإنسان في الحالات والمواقف التي تفرض علينا دون أن نخالف في ذلك ضميرنا أو العرف السائد في المجتمع، وترتبط الأخلاق بالتاريخ، إذ نجد في كتابات المؤرخين وصفا لأخلاق الأمم والشعوب.

ويرتبط النظام الاقتصادي بالأخلاق، كما تختلف أخلاق الشعوب تبعاً لتطور النظم الاقتصادية، والأخلاق مادة لعلم الاجتماع، ذلك أن علم الاجتماع يبحث في سلوك الجماعات والمنظمات. ومن غير المعقول التطرق إلى موضوع المسؤولية والأخلاقية للمنظمات دون التعرض إلى موضوعات مهمة وذات علاقة ومنها الفساد الإداري، الشفافية والحاكمة الشاملة وكذا إلى محور النشاط في الإدارة العامة وهو الموظف العام، وبعد أن أصبحت حالات الفساد الإداري ليست مجرد ممارسات خاطئة ذات تأثير قليل بل جرائم منظمة تشل قدرة المنظمات والدول في التطور، برزت مداخل متعددة لمعالجة مثل هذه الحالات وظهرت الشفافية والحكم الراشد كقواعد سياسية يتم من خلالها محاربة الفساد الإداري بجميع أشكاله على مستوى الدول والمنظمات العام.

المبحث الأول: عموميات حول أخلاقيات المهنة

سننتعرض من خلال هذا البحث إلى تبين بعض التعاريف المختلفة لمفهوم الأخلاق رغم تعددها وتشعبها، ثم إلى عناصر ومصادر أخلاقيات المهنة وأهميتها

المطلب الأول: تعريف أخلاقيات المهنة:

التعريف اللغوي:

يورد ابن منظور في لسان العرب أن الأخلاق بمعنى "الطبيعة، وجمعها أخلاق والخلق السجية، وقال الخلق هو: الدين، والطبع والسجية حقيقته أنه وصف لصورة الانسان الباطنة وهي نفسه أوصافها ومعانيها ولها أوصاف حسنة وقبيحة"⁽¹⁾.

أما الوظيفة فقد جاء في المعجم الوسيط أن "أصلها وظيفة وهي ما قدر من عمل أو طعام أو رزق وغير ذلك في زمن الوظيفة المنصب والخدمة المعينة، والجمع: وظف ووظائف. ويقال: لدينا وظائف، ووظف: أي نوب ودول"⁽²⁾.

التعريف الاصطلاحي:

يعرف الأشعري الأخلاقيات بأنها: "مجموعة الصفات السلوكية المشروعة التي يتسم بها الشخص المسلم (الموظف) والتي لها تأثير واضح على السلوك العام والخاص، المحققة للخير، والممانعة للشر، المناصرة للحق، والمناهضة للباطل، الداعمة للعدل والإحسان، والرافضة للظلم والطغيان في المجتمع، ضمن قواعد ومعايير شرعية محددة، تحكم هذا السلوك"⁽³⁾.

¹ - ابن منظور، أبي الفضل جمال الدين محمد، لسان العرب، دار الصادر، بيروت، 2000، ص82.

² - أنس وآخرون، المعجم الوسيط، ط9، مكتبة النهضة المصرية، القاهرة، 1972، ص100.

³ - الأشعري، أحمد داود المزاجي، الوجيز في أخلاقيات العمل، ط3، خوارزم العلمية للنشر والتوزيع، جدة، 2013، ص23.

ويرى النمر، وآخرون أن المقصود بكلمة عامة: "حكومية تتميز للإدارة العامة عن أنواع الإدارة الأخرى، وبخاصة إدارة الأعمال، وإدارة الهيئات والمنظمات الخاصة، وإدارة القطاع العام، ودارة المنظمات الدولية"(1).

وجاء في تعريف الوظيفة العامة أنها: "كيان نظامي تابع للإدارة الحكومية، ويتضمن مجموعة من الواجبات والمسؤوليات توجب على شغلها التزامات معينة مقابل تمتعه بالحقوق والمزايا الوظيفية"(2).

أما الموظف العام فيعرف بأنه: "ذلك الشخص الذي تقع عليه مسؤولية المبادرة والأخذ بزمام الأمر وضرب المثل الأعلى في الالتزام بمبادئ الاخلاق الفاضلة والبعد عن مواطن الريبة والفساد حتى قدوة لأفراد المجتمع الآخرين"(3).

ويرى الشيخلي (1999) أن: "أخلاقيات الوظيفة العامة، أو أخلاقيات الخدمة العامة، أو أخلاقيات الموظف العام: فرع مستحدث من فروع علم الإدارة العامة، يتناول المبادئ والمفاهيم السلوكية التي يتعين أن ينتهجها الموظف أثناء أدائه واجبات عمله، وأن يحافظ على سمعة الوظيفة والمرفق أو المنظمة التي يعمل فيها، وليصون كرامة الدولة باعتباره عقلها المخطط ويدها المنفذ للمشروعات العامة وأداء الخدمات العامة، ويحرص على المحافظة على أموال جهة العمل والخاصة ويكتم أسرارها عن أي سلوك أو عمل ولو خارج وقت الخدمة يؤدي إلى الإساءة الوظيفة أو المنظمة أو الدولة على نحو مباشر أو الدولة على نحو مباشر أو غير مباشر".

¹ - النمر سعود بن محمد وآخرون، الإدارة العامة الأسس والوظائف، ط1، مطابع الفرزدق التجارية، الرياض، 2011، ص5.

² - السنيدي عبد الله رشاد، مبادئ الخدمة المدنية وتطبيقاتها في المملكة العربية السعودية، ط1، معهد الإدارة العامة، الرياض، 1992، ص98.

³ - شحاتة موسى مصطفى، أخلاقيات الوظيفة العامة، ط1، دار مجدلاوي للنشر، عمان، 1999، 2006، ص92.

التعريف الاجرائي:

يقصد بأخلاقيات الوظيفة العامة في الدراسة الحالية أنها: المبادئ والقيم والالتزامات، التي ينبغي على الموظفين أن يتحلوا بها وهم يمارسون واجباتهم وأعمالهم الوظيفية، وهذه الأخلاقيات في الغالب تكون مستمدة من الأديان والقوانين والأنظمة، والثقافة الاجتماعية، وطبيعة المهنة والالتزامات الدولية ذات العلاقة.

المطلب الثاني: عناصر ومصادر أخلاقيات المهنة:

أولاً/ عناصر أخلاقيات الوظيفة: إن العناصر التي تقوم عليها الاخلاقيات الوظيفية مختلفة ومتعددة يمكن أن نركز على أبرزها فيما يلي:

1- الثقافة التنظيمية في الإدارة: تمثل واحدة من أهم مكونات أخلاقيات الإدارة إذ أن القيم الشخصية والتفسير الأخلاقي الذي يترجم هذه القيم إلى تصرفات هي ظاهرة مهمة خاصة في عملية صنع القرار الأخلاقي في المؤسسة أو المنظمة. (1)

2- تشكيل أخلاقيات الفرد: يدخل في تكوين أخلاق الأفراد جملة من المصادر التحديد ما هو صحيح وما هو خطأ فالقرآن الكريم والسنة النبوية والكتب المقدسة الأخرى والضمير والاباء وكذا القوانين... الخ أين تمنح هذه المصادر القدرة على ما هو صحيح وما هو خاطئ إزاء المواقف والحالات التي تواجه الفرد (2).

3- أنظمة المنظمة: تساهم الأنظمة والسياسيات ومجموع المبادئ الأخلاقية في تشكيل أخلاقيات الإدارة والتي من شأنها توجد سلوك الفرد باتجاه معين، ولكل نظام تأثير خاص

1 - أسار فخري عبد اللطيف، أثر الأخلاقيات الوظيفية فيه تقليل فرص الفساد الإدارة في الوظائف الحكومية، المديرية العامة للإحصاء والأبحاث، البنك المركزي العراقي تموز 2006، تم الاطلاع عليه في 29-08-2020 على الساعة 10:30 <http://www.stoptrinig.com>

2 - دجلة مهدي محمود، تأثير أخلاقيات في الابداع الإداري، بحث ميداني في عينة من المصارف العراق، مجلة التقني، المجلد السادس، العدد 04، 2013، ص 17-18.

على طبيعة سلوك العادي وهذا هو الذي يتحكم في السلوك باتجاه يعزز أو يضعف العمل بأخلاقيات الإدارة.

4- **الجمهور الخارجي:** يمثل القوة الرابعة في المنظمة الحكومية والزيائن والجامعات المستفيدة وقى السوق والتي تسهم في تكوين أخلاقيات الإدارة توجهها باتجاه معين دون غيره خاصة في عالمنا اليوم والذي يتميز بزيادة المنافسة ومختلف التحولات والتطورات في مجال التكنولوجيا⁽¹⁾.

ثانيا/ مصادر أخلاقيات الوظيفة العامة: تختلف النظم الإدارية مستوياتها وطبيعتها وطرق تعاملها وهذا لا يعني اختلافها في المصادر من حيث الجوهر، فقد أجمع الكثير كمن الكتاب والباحثين في تحديد المصادر الأساسية الأخلاقية والمتمثلة فيما يلي:

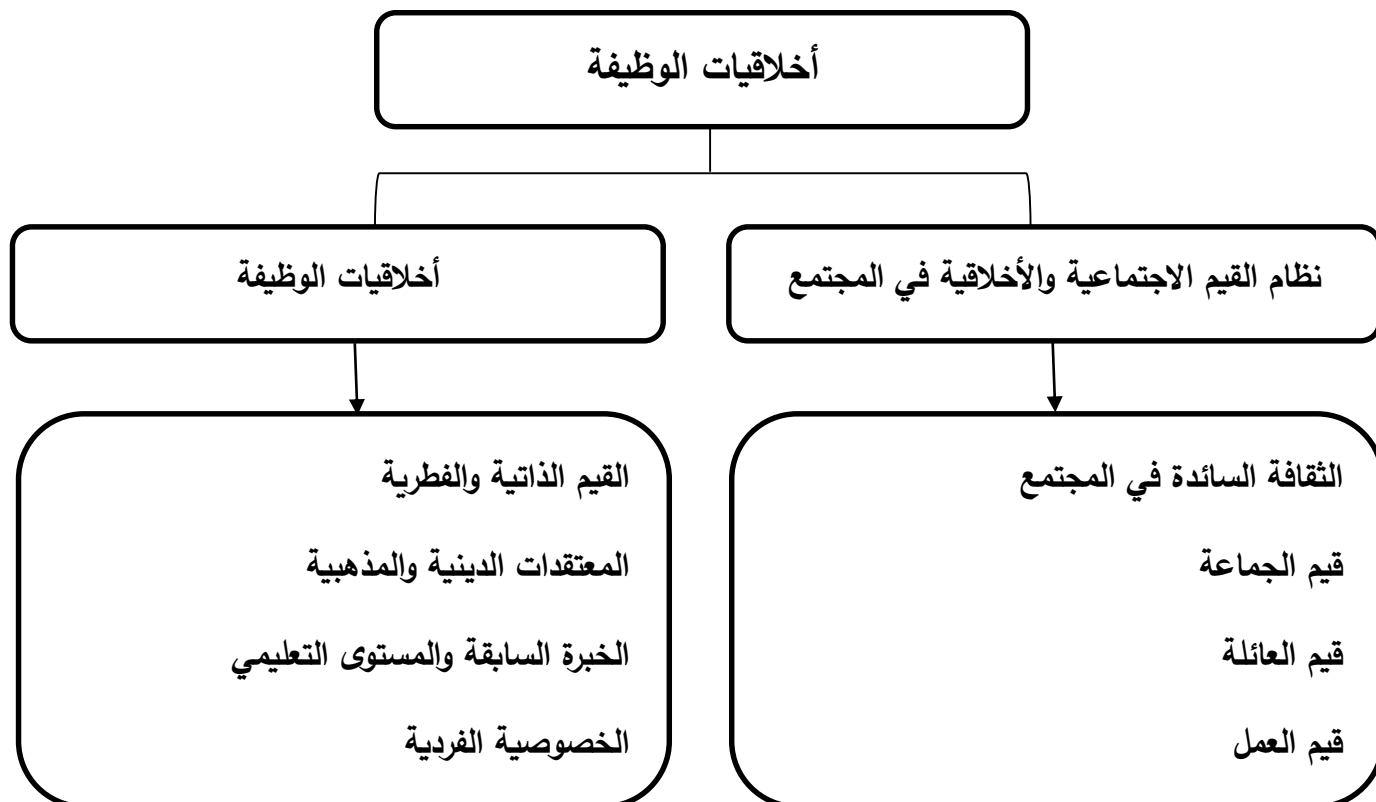
- 1- **المصدر الديني:** فما جاءت به الديانات السماوية من أخلاق وفضائل تنعكس على المرء في تعامله مع الجميع لأنهم متساوون أمام القانون.
- 2- **القوانين والأنظمة والتشريعات:** والتي تقوم بوصفها الدولة لنظام الخدمة المدنية، قانون الخدمة المدنية، قانون الخدمة العمومية، أنظمة وقواعد العمل، اللوائح الإدارية.
- 3- **البيئة الاجتماعية:** أين تعد القيم والعادات والتقاليد والأعراف من بين أهم مصادر الأخلاقيات التي تؤثر في الإدارة، وفي مستوى التعامل بين الموظفين، الجمهور من جهة، من بين الموظفين أنفسهم داخل المنظمة من جهة أخرى.
- 4- **نظريات التنظيم والمدارس الفكرية والفلسفية:** حيث حاول العلماء والفلاسفة ورجال الفكر على اختلاف مدارسهم وعلماء الإدارة والسلوك والتاريخ وغيرهم، في مختلف كلياتهم أن ينظروا للعلاقة بين الحاكم والمحكوم⁽²⁾.

1 - أسار فخري عبد اللطيف، أثر الأخلاقيات الوظيفية في تقليل فرص الفساد الإداري في الوظائف الحكومية المديرية العامة للإحصاء والأبحاث، البنك المركزي العراقي، <http://www.stoptraining.com> تم الاطلاع عليه في: 2020/08/15.

2 - جمال محمد مرسي أحمد، الإدارة الاستراتيجية للموارد البشرية-مدخل لتحقيق ميزة تنافسية لمنظمة تنافسية القرن الحادي والعشرون، (د.ط)، دار الجامعية، القاهرة، 2003، ص252.

كما تم تصنيف مصادر أخلاقيات الأعمال في مخطط نوضحه في الشكل التالي: (1)

الشكل رقم (01): مصادر أخلاقيات الوظيفة



المصدر: مدحت محمد أبو نصر، مرجع السابق، ص419.

المطلب الثالث: أهمية أخلاقيات المهنة

مع التزايد الكبير في الفضاء الأخلاقي واتساع الانتقادات للأعمال ومعاييرها المتمثلة في الربح والكفاءة إلى حد إهمال مسؤوليتها الاجتماعية والأخلاقية لم يعد الصمت سهلاً إزاء ذلك أصبح من الضرورة والحكمة أن تقابل رؤية الأعمال القائمة في النموذج الاقتصادي برؤية جديدة قائمة على أخلاقيات الإدارة، بمعايير خاصة لا تقل أهمية عن الربح والكفاءة في نموذج يسمى النموذج الاجتماعي الأخلاقي.

وتعد أخلاقيات المهنة العامة من الموضوعات التي نالت، وسوف تتال اهتمام الأكاديميين من دول العالم، والسبب يرجع إلى قلة ما كتب عنها من جهة، ومن جهة أخرى

¹ - بلال خلف السكارنة، الفساد الإداري، ط1، دار وائل للنشر، 2011، ص57.

ترجع إلى مختلف الدراسات وما نشرته وسائل الاعلام بخصوص حالات الرشوة، التزوير، الاختلاس، توزيع النفوذ... الخ، وغيرها من الأمور المتعلقة بالانحراف السلوكي لدى الموظف العام، وفشله في التمسك بقواعد السلوك الرسمي⁽¹⁾.

فإن الالتزام بالمبادئ الأخلاقية والسلوك الأخلاقية ذو أهمية بالغة بمختلف شرائح المجتمع والمزايا التي تتوقع أن تصل إليها المنظمة جراء العناية الكبيرة والممارسة الفلية لأخلاقيات الوظيفة كثيرة نذكر منها ما يلي:

1- الالتزام بالمعايير الأخلاقية لدخول إلى السوق العالمي والحصول على شهادات التميز المعروفة (ايزو 9000 وايزو 14000).

2- تراجع المدونات الأخلاقية يعطي تصورا عن كيفية التعامل مع مختلف المواقف كما تساعد على نشر ثقافة تنظيمية تعزز الاهتمام بأبعاد الأخلاقيات لمختلف القرارات وكذلك المواقف والأفعال.

3- خلق التوازن بين هدف المنظمة في تعظيم الربح، وجعل القرارات تأخذ الجانب الاجتماعي والأخلاقيات بين الاعتبار.

4- تعزيز سمعة المنظمة على صعيد البيئة المحلية والإقليمية والمواقف والأفعال والذي له مردود إيجابي للمنظمة⁽²⁾.

5- الخسائر التي يمكن أن تتحملها منظمات الأعمال جراء تجاهلها بالالتزام بالمعايير الأخلاقية أي أن تجاهل الأخلاقيات في العمل يؤدي إلى وقوع اضرار على المنظمة⁽³⁾.

¹ - مدحت محمد أبو نصر، إدارة وتنمية الموارد البشرية "الاتجاهات المعاصرة"، ط1، مجموعة النيل العربية، القاهرة، 2007، ص419.

² - مقال دجلة مهدي محمود، تأثير أخلاقيات الوظيفة في الابداع الإداري، بحث ميداني في عينة من المصارف العراقية، مجلة التقني، المجلد 26، العدد 04، 2013، ص117.

³ - شراد وافية، مساهمة أخلاقيات الإدارة في مكافحة الفساد الإداري -دراسة حالة مؤسستي سونطراك وسونلغاز، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، جامعة بسكرة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، 2014-2015، ص27.

المبحث الثاني: عموميات حول الفساد الإداري

تخصيص هذا المبحث لمعالجة مفهوم الفساد الإداري الذي أصبح ظاهرة منتشرة في جميع المؤسسات العمومية حيث تشتد وطأة الفساد الإداري على الصعيد الاقتصادي التنموي ونتطرق الي مظاهر واسباب الفساد الإداري

المطلب الأول: مفهوم الفساد الإداري

تعددت وجهات النظر والتعاريف التي تناولت المفهوم بتعدد واختلاف وجهات نظر الباحثين وانطلاقا من التخصصات السياسية والاقتصادية والسلوكية والاجتماعية والفورية بل في الفلسفة والدينية.

كما تتأثر هذه الظاهرة بالعديد من المتغيرات الثقافية الحضارية وبالتالي اختلاف النظر إليها من بلد لآخر ومن نظام سياسي إلي نظام سياسي آخر.

من جهة أخرى، انتقل مفهوم هذه الظاهرة من التعاريف المحددة والضيقة إلى تعاريف شاملة ومركبة بسبب كثرة محتويات مفهوم الفساد وتعدد أشكاله وإبعاده وأصنافه.

وانطلاقا من ذلك فإن البدايات الأولى لتحديد مفهوم الفساد الإداري ترى فيه ممارسات سلوكية لا تخضع إلى ضوابط أو معايير معنية وخاصة المعايير التنظيمية والبيروقراطية في إطار عمل منظمات الأعمال، وهي بهذا المعنى تعتبر الفساد مرادفا للانحراف بممارسة السلطات والصلاحيات الممنوعة للموظف عن الأهداف المعلنة والمقررة قانونا⁽¹⁾.

وفي نفس السياق فإن مفهوم الفساد الإداري يشمل أيضا جميع المحاولات التي يقوم بها المدراء والعاملون ويضعون من خلالها مصلحتهم الخاصة غير المشروعة فوق المصلحة العامة أو متجاوزة للمثل

¹ - حكمت طاهر، الدور التشريعي في مكافحة الفساد، وزارة التنمية الإدارية، عمان الأردن، 1995، ص 5.

والقيم التي تعهدوا باحترامها وخدماتها والعمل على تطبيقها⁽¹⁾، وفي هذه الإطار فإن الممارسات الفاسدة والمخلة بالمصلحة المنظمة أو مصلحة المجموعة يمكن أن تبقى عرضة للاختلاف بسبب عدم الاتفاق عليها. وقد ظهرت عدة مداخل لتحديد المفهوم، يمكن إجمالها كالآتي:

أولاً: المدخل القيمي السلوكي

حيث يعتبر الفساد ضمن هذا المدخل ظاهرة قيمية وسلوكية تتجسد بمجالات سلبية وممارسات ضارة وهدامة يتطلب الأمر الوقاية منها ومعالجتها ومكافحتها بشتى الطرق والأساليب، إن الفساد الإداري هو انحراف عن المعايير الأخلاقية والمسؤولية الصادقة، سواء حددت هذه المسؤولية من قبل المجتمع أو الدولة أو المنظمة أو المجموعة، كما أن هذا المدخل لا يري أي تبرير لهذه الممارسات مهما كانت أسبابها ومهما صغرت نتائجها، أي أنه إذا كان الفساد الكبير ضاراً فإن الفساد الصغير هو ضار أيضاً، ويمكن أن يكون منطلقاً وبدأته لحالات فساد أكبر وأشمل.

وضمن هذا المدخل، عرف أحد الباحثين الفساد الإداري بكونه سلوك بيروقراطي منحرف يستهدف تحقيق منافع ذاتية بطرق غير مسؤولة⁽²⁾.

ثانياً: المدخل الوظيفي

ويسميه البعض المدخل العملي أو الذرائعي أو التبريري، وضمن هذا المدخل، فإن الفساد الإداري لا يفترض بالضرورة أن يكون انحرافاً عن النظام القيمي السائد، بل هو انحراف عن قواعد العمل وإجراءاته واشتراطاته وقوانينه وتشريعاته، ويأتي هذا الانحراف نتيجة أسباب عديدة ليشكل خرقاً لهذه القواعد المعتمدة في النظام الإداري، لذلك يرى فيه البعض

¹ - Klit Gard, Rober, Controlling Corruption, University 01 Cali Frania, Press California, U.S.A.1998, P11.

² - الكيسي عامر، "الفساد الإداري رؤية منهجية للترخيص والتحليل والمعالجة"، المعالجة العربية للإدارة، مجلد 20، العدد 01، حزيران 2000، ص 88.

مدخلا تبريريا للفساد الإداري والسلوكيات المرتبطة به على اعتبار أن قواعد العمل هذه قد تكون أسست على منظور غير سليم وأقيمت على افتراضات خاطئة.

كذلك فإن إجراءات العمل وأساليبه وطرقه لا توضح دائما بدقة ما هو مطلوب فعلا من الموظف، وبالتالي قد تكون سببا للتوتر والقلق وتظهر الرغبة لدى الموظف لتجاوزها والخروج عنها، مبررا ذلك بأساليب عديدة وضمن اجتهاد شخصي لتحسين الأداء وتقويم العمل بشكل أفضل.

ويمكن أن يضاف بعد اخر يرتبط بمسألة تقاوم هذه القواعد والإجراءات والتشريعات، وعدم استجابتها للظروف المحيطة بالعمل وقصور إدارة المنظمة في تجديد هذه القواعد والإجراءات، وبالتالي تصبح سببا للخروج عنها وجاوزها⁽¹⁾.

ومن هنا يمكن أن نجد تعاريف متعددة للفساد الإداري نشير إلى بعضها كالآتي:

– إن الفساد الإداري يمثل تصرفا مقبولا ومرغوبا من قبل طرفين أو أكثر، تعجز الطرق الرسمية والأساليب التقليدية عن تحقيق مصالحها أو الوصول إلى أهدافها الشخصية.

– أن الفساد الإداري هو سلوك إداري غير رسمي بديل للسلوك الإداري الرسمي تحتمه ظروف واقعية ويقضيه التحول الاجتماعي والاقتصادي الذي تتعرض له المجتمعات⁽²⁾.

ويبدو أن هذا المدخل متأثر بالأسباب والنتائج المترتبة على حالات الفساد الإداري وذلك من خلال طرح تبريرات تبدو واقعية ومنطقية أدت إلى ممارسة حالات الفساد من قبل العاملين وكذلك ملاحظة النتائج المترتبة على هذه الحسابات بكونها نتائج محصورة تستفيد منها الأطراف المشتركة في التفاعل والممارسة ولا تحدث ضررا بمصالح فئات وأطراف

¹ – نجم نجم عبود، أخلاقيات الإدارة، كلية الاقتصاد والعلوم الإدارية، جامعة الزيتونة، مؤسسة الوراق للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2005، ص 218-219.

² – الكيسي عامر، الفساد الإداري، رؤية منهجية للتريخيص والتحليل والمعالجة، العربية للإدارة، مجلد 20، العدد 01، 2000، ص 88.

أخرى، ويبدو أن هذا أمر غير مقبول حيث لا يمكن تبرير حالات الفساد لأي سبب كان من جهة، ومن جهة أخرى فإن عدم الأضرار بمصالح فئات محددة بذاتها لا يعني عدم الأضرار بمصالح المجتمع الواسع دون أن تكون هناك جهات محددة للدفاع عن هذه المصالح العامة.

ثالثا: المدخل الثقافي

إن الفساد الإداري ضمن هذا المدخل يمكن أن يشكل ظاهرة متعددة الأبعاد والأسباب والنتائج ولكونها ظاهرة فإنه يمكن أن تأخذ طابعا منظما له القدرة على الاستمرار والبقاء، بحيث تخلق مجموعة كبيرة من النظم الفرعية الفاسدة سواء وفق المعايير القيمية أو المعايير الوظيفية⁽¹⁾.

وهنا فإنه يمكن تعريف الفساد بكونه انحرافات وسلوكيات غير أخلاقية نحث على إشاعة التطبيقات غير المنظمة بمعايير قانونية أو أخلاقية أو سلوكية يمكن أن تبرر تبريرات مختلفة.

رابعا: المدخل الحضاري

يرتبط مفهوم الفساد ضمن وجهة حضارية بكل مكوناتها السياسية والثقافية القيمية والاجتماعية والسلوكية، حيث يفترض أن الفساد الإداري ظاهرة مركبة تنكس من خلال التخلف الواسع وكافة الممارسات الفردية والجماعية والمجتمعية والمنظمية، وتؤدي إلى خيارات يشوبها الكثير من النقص بحيث لا تعطى دفعا وتطورا على الصعيد العام أو الخاص، ويلاحظ هذا القصور في بمجمل النظرة الجزئية والبحث عن التناقضات بين مجموعة كثيرة من الإشكالات والظواهر مثل العام والخاص، الفردي والجماعي، قصير الأمد وطويل الأمد، وبالتالي فإن عدم الوضوح الفكري والبناء الاجتماعي والحضاري والقيمي السليم يجعل الممارسات الإدارية من قبل الأشخاص قاصرة وجزئية قد تحقق منافع ذاتية

¹ - نجم نجم عبود، المرجع سابق، ص 221.

ضيقة ولأمد قصير ولكنها بكل تأكيد سوف تضر المجتمع وحتى القائمين عليها في الزمن المتوسط والطويل.

وفي هذا المجال، فإن عدم النضج السياسي والتخلف الاجتماعي والثقافي جعل من ظاهرة الفساد ظاهرة تلقائية، بل أن الممارسات الصالحة في بعض الحالات تبدو لهذه المجتمعات هي الاستثناء وتلقى عدم القبول، كما هي الحال في ظاهرة الوساطة في المجتمعات التي تكون فيها العشيرة أو القبيلة هي المرجع الأساسي للفرد.

وهناك مدخل خامس مهم يستحق الدراسة بتعمق يقوم على أساس حصر الفساد الإداري بالوظيفة العامة العليا فقط واستغلال المناصب الرفيعة لفرض تحقيق المكاس المادية والوجاهة الاجتماعية وانتفاع الحاشية والأقارب بعيدا عن كل الاعتبارات الأخلاقية وتنفيذا لقناعة قائمة على أساس أن هذا المنصب الرفيع هو مؤقت ولا يستمر أكثر من فترة محددة قد تنتضي مع انتهاء فترة الوزارة في الحكم أو بقاء المسؤول الأعلى في موقعه.

وقد أشار ابن خلدون في كتابة (مقدمة ابن خلدون) إلى أن التجارة والأمانة أمران مرتبطان ومتلازمان حيث يمكن أن يتحقق الكسب المادي من خلال المنصب والذي يطلق عليه (ربع المنصب)، وهو ما أطلق عليه الباحث الفرنسي (BOURDIEU PIERRE) مفهوم "رأس المال الرمزي" حيث أن المناصب تمثل موردا كبيرا للقائمين عليها خصوصا في الدول النامية، ولعل أوضح مثال هو تخصيص الأراضي وقروض المجاملة والهبات والعطايا وعمولات البنى التحتية وصفقات السلاح وعقود

الوزارات المختلفة.

وهنا ندرج التعريف الذي حدده البنك الدولي للفساد الإداري والذي ينطبق مع هذا المدخل بأنه إساءة استعمال الوظيفة العامة للكسب الخاص، فالفساد يحدث عندما يقوم موظف لقبول أو طلب أو ابتزاز رشوة لتسهيل عقد أو إجراء طرح لمناقصة عامة، كما يتم عندما يقوم وكلاء أو وسطاء لشركات أو أعمال خاصة بتقديم رشوة للاستفادة من سياسات أو

إجراءات عامة للتغلب على المنافسين وحقيق أرباح خارج الإطار القانون، كما يمكن للفساد أن يحقق بواسطة استغلال الوظيفة العامة دون اللجوء للرشوة، عن طريق تعيين الأقارب أو سرقة أموال الدولة مباشرة⁽¹⁾.

المطلب الثاني: مظاهر الفساد الإداري

وتتجلى ظاهرة الفساد بمجموعة من السلوكيات التي يقوم بها بعض من يتولون المناصب العامة، وبالرغم من التشابه أحيانا والتدخل فيما بينها إلا أنه يمكن اجمالها كما يلي:

1- الفصل السياسي:

ويتعلق بمجمل الانحرافات المالية ومخالفات القواعد والأحكام التي تنظم عمل النسق السياسي (المؤسسات السياسية) في الدولة. ومع أن هناك فارق جوهري بين المجتمعات التي تنتج أنظمتها السياسية أساليب الديمقراطية وتوسيع المشاركة، وبين الدول التي يكون فيها الحكم شموليا ودكتاتوريا، لكن العوامل المشتركة لانتشار الفساد في كلا النوعين من الأنظمة تتمثل في نسق الحكم الفاسد (غير الممثل لعموم الأفراد في المجتمع وغير الخاضع للمساءلة الفاعلة من قبلهم) وتتمثل مظاهر الفساد السياسي في: الحكم الشمولي الفاسد، وفقدان الديمقراطية، وفقدان المشاركة، وفساد الحكام وسيطرة نظام حكم الدولة على الاقتصاد وتقشي المحسوبية⁽²⁾.

2- الفساد المالي:

ويتمثل بمحمل الانحرافات المالية ومخالفة القواعد والأحكام المالية التي تنظم سير العمل الإداري والمالي في الدولة ومؤسساتها ومخالفة التعليمات الخاصة بأجهزة الرقابة المالية كالجهاز المركزي للرقابة المالية المختص بفحص ومراقبة حسابات وأموال الحكومة

¹ - عبد الفضيل محمود، "مفهوم الفساد معايير"، جلة المستقبل العربي، المجلد 27، العدد 309، أكتوبر 2004، ص 24.

² - بلال خلف السكارنة، المرجع السابق، ص 23.

والهيئات والمؤسسات العامة والشركات، ويمكن ملاحظة مظاهر الفساد المالي في: الرشاوى والاختلاس والتهرب الضريبي وتخصيص الأراضي والمحابة والمحسوبية في التعيينات الوظيفية.

3- الفساد الإداري:

ويتعلق بمظاهر الفساد والانحرافات الإدارية والوظيفية أو التنظيمية وتلك المخالفات التي تصدر عن الموظف العام أثناء تأدية لمهام وظيفته في منظومة التشريعات والقوانين التي تغتتم الفرصة للاستفادة من ثغرات بدل الضغط على صناع القرار والمشرعين لمراجعتها وتحديثها باستمرار، وهنا تتمثل مظاهر الفساد الاداري في: عدم احترام أوقات ومواعيد العمل في الحضور والانصراف أو تمضية الوقت في قراءة الصحف واستقبال لزوار، والامتناع عن أداء العمل أو التراخي والتكاسل وعدم تحمل المسؤولية وافشاء أسرار الوظيفة والخروج عن العمل الجماعي، والواقع أن مظاهر الفساد الإداري متعددة ومتداخلة وغالبا ما يكون انتشار أحدها سببا مساعدا على انتشار بغض المظاهرة الأخرى.

4- الفساد الأخلاقي:

والمتمثل بمجمل الانحرافات الأخلاقية والسلوكية المتعلقة بسلوك الموظف الشخصي وتصرفاته، كالقيام بأعمال مخلة بالحياء في أماكن العمل أو أن يجمع بين الوظيفة وأعمال أخرى خارجية دون إذن أدارته، أو يستغل السلطة لتحقيق مأرب شخصية له على حساب المصلحة العامة أو أن يمارس المحسوبية بشكلها الاجتماعي الذي يسمى (المحابة الشخصية) دون النظر إلى اعتبارات الكفاءة والجدارة⁽¹⁾.

المطلب الثالث: اسباب الفساد الاداري

لقد تعددت الآراء وتباينت وجهات نظر الكتاب والباحثين في تحديد اسباب الكامنة وراء ظاهرة الفساد الاداري وممارسته من قبل العاملين في الاجهزة الحكومية والخاصة وسواء

¹ - بلال خلف السكارنه، مرجع سابق، 2011، ص24.

كان ذلك بأسلوب فردي او جماعي نظمي، ويمكن حصر تلك الاسباب بواحد او أكثر من الاسباب الاتية.

1- اسباب حضارية:

هناك من يرى بأن اسباب الفساد الاداري ما هي الا اسباب حضارية فالتفسير الحضري يشير الى وجود فجوة بين القيم الحضرية لمجتمع وبين قواعد العمل الرسمية المعتمدة من قبل الاجهزة الادارية، وهنا لا بد من اثارة التساؤل الآتي: هل ان هذا الكلام ينطبق على الدول المتقدمة والدول النامية على حد سواء؟ والاجابة بطبيعة الحال كلا لان صحة هذا التفسير يمكن ان تنطبق على الدول النامية أكثر من انطباقها على الدول المتقدمة او الاكثر تقدما مع تحفظنا على من يؤكد هنا الطبيعة الإيجابية لظواهر الفساد الاداري في الدول النامية وما يحمله من جهل تعميم وجهل بخصوصيات النظم الحضرية القيمة في مجتمعات الدول النامية ولان التغير الذي جاء به انصار هذا الرأي وفي مقدمتهم (الوظيفيون او المعدلون) لا يمكن ان يؤدي الى تقليص الفجوة بصورة دقيقة ومنتظمة بين المجتمع والجهاز الاداري، كما ان سلبياته المتوقعة تفوق ما يمكن ان يحققه من ايجابيات علما بأن تطبع النظم المقتبسة من الدول الاكثر تقدما بالأساليب الفنية والعلمية المعتادة لواقع الدول النامية يعتبر اكثر ضمانا لصالحتها من ايكال ذلك الى الفساد الإداري⁽¹⁾.

2- اسباب سياسية:

يرى أنصار التفسير السياسي لظاهرة الفساد الاداري ان محدودية قنوات التأثير الرسمية على قرارات الاجهزة الادارية الحكومية وضعف العلاقة بين هذه الاجهزة والجمهور والتعالي وشيوع الولاءات الحزبية على حسابي التحسس الوطني الشامل وحماية المفسدين والتساهل

¹ - عبد الرحمان تيشوري، الفساد الإداري صور وتجليات أسباب وحلول، مجلة الحوار المتمدن، العدد 1454، 2006، ص2.

في محاسبتهم وغياب الانظمة الرقابية من شأنه ان يدفع بروز حالات الفساد الاداري وظهور ممارسات منحرفة تخل بالأهداف والمصالح العامة للمجتمع.

إذا كان هذا الكلام ينطبق على غالبية الدول النامية فهل يمكن انطباقه بنفس التعميم على الدول المتقدمة؟ ان الاجابة على ذلك بالنفي طبقا لأنه ينطبق قطعاً على حالات عديدة للفساد الاداري في دول تتعدد فيها قنوات الاتصال بين الجمهور واجهزة الدولة الحكومية وتتفوق فيها الولاءات الوطنية على الولاءات الجزئية داخل المجتمع كما هو الحال في العديد من الدول المتقدمة والاكثر تقدماً⁽¹⁾.

3- اسباب هيكلية

يؤكد انصار التفسير الهيكلي على ان اسباب الفساد الاداري ما هو الا نتيجة لوجود هياكل قديمة لأجهزة الدولة لا تتوازن او تتناسب مع قيم وطموحات الافراد ولا تستجيب لمطالبهم واحتياجاتهم وهذا من شأنه ان يخلق حالة من عدم التوافق بين الجهاز الاداري المعني واولئك الافراد مما يجعلهم يلجؤون الى اعتماد مسالك اخرى تنطوي تحت مفهوم الفساد لتجاوز محدوديات الهياكل القديمة وتحقيق مصالح ذاتية على حساب اهداف ومصالح الجهاز الاداري المعني الملاحظ ان مثل هذه الحالات موجودة ومعمول بها في كثير من الدول النامية ومن الدول المتقدمة ولكنها بعيدة عن مآزق الاحكام القيمية التي وقع فيها انصار التغير الحضري الرسمي يرجع ظاهرة الفساد الاداري الى وجود فجوة بين القيم الحضرية للمجتمع من جهة وبين قيم وقواعد العمل الرسمية المعتمدة في اجهزة الدولة الادارية من جهة اخرى.

¹ - المحامي حميد طارش الساعدي، نحو إدارة سليمة في العراق، جريدة المدى، بغداد، 2006، ص3

4- اسباب قيمية:

يرى انصار التفسير القيمي بأن الفساد الإداري ما هو الا نتيجة لانهايار النظام القيمي للأفراد والذي يتمثل بالقيم والتقاليد والعادات الاجتماعية الموروثة واستبدالها بأطر قيمية منحرفة او بأطر قيمية هشة بعيدة عن القيم المعتمدة في المجتمع.

ومن الجدير بالذكر بالإشارة هنا بأن حالات الفساد الإداري التي تمارس في ظل السبب اعلاه يغلب عليها طابع النسبية نتيجة لتباين النظم القيمية المعتمدة في المجتمعات من جهة وتباين نظم وقواعد العمل الرسمية المعتمدة في اجهزتها الادارية من جهة اخرى.

5- اسباب اقتصادية:

يرى انصار التفسير الاقتصادي بأن الفساد الإداري ما هو الا نتيجة لعدم توزيع الثروة في المجتمع بشكل عادل، أضف الى ذلك ما تحمله البيئة الاقتصادية من سوء الاوضاع المعيشية للعاملين الناجمة عن عدم العدالة في منح الرواتب والاجور مما يؤدي بالتالي الى ظهور مئتين فئة كثيرة الثراء مقابل فئات اخرى محرومة في المجتمع وهذا يؤدي بطبيعة الحال الى اضعاف الولاء للأهداف العامة المشتركة للمجتمع ومن ثم بروز سلوكيات منحرفة وفاسدة في اجهزة الدولة.

من الجدير بالملاحظة هنا بأن ما يؤخذ على هذا التغير هو اغفاله لوجود فئة او فئات متعددة تقع في الوسط بين الفئتين السابقتين وربما تميل هذه الفئة الوسطى الغالبية من ابناء المجتمع، وفي مثل هذه الحالة ستعمل فئات الوسط على تقليل التناقض في المجتمع كما تعمل على استمرارية النظام الاجتماعي وربما تطوره ضمن إطار معين⁽¹⁾.

¹ - جمعان العدوانى وراشد الزهررانى، ندوة حول الفساد الإداري، جريدة العربي، 2003، ص05.

6- اسباب ادارية:

اما أنصار التفسير الاداري فيرون ان اسباب الفساد الاداري تعود بالنتيجة الى البيئة الادارية فكما اتسمت البيئة الادارية بدرجة عالية من الوعي والثقافة كلما كانت أكثر حصانة ومنعه في مظاهر الفساد الإداري 0 وبالعكس كلما اتسمت البيئة الادارية بضعف الوعي الثقافي او عدمه كلما ادى ذلك الى بروز حالات فساد اداري متمثلة بضعف القيادات الادارية وعدم التعليمات نزاهتها وسوء اختيار العاملين وسوء توزيع السلطات والمسؤوليات وعدم وضوح وسوء تقويم اداء الافراد والمنظمات.

نلخص مما تقدم ان اسباب ظاهرة الفساد الاداري تتعدد وتتباين وفقا لطبيعة الفرد والمنظمة والمجتمع وبالتالي يختلف تأثيرها ويتباين في مجتمع الى اخر ومن دولة الى اخرى وذلك نتيجة للمتغيرات البيئية في هذا المجتمع او ذلك.

بصورة عامة يمكن سرد اسباب ودوافع السلوك غير الاخلاقي في النقاط الآتية:

- 1- سوء الادارة : ويتمثل في ضعف الرقابة والمتابعة وعدم وضع الشخص المناسب في المكان المناسب وعدم وضوح الواجبات والمسؤوليات للموظف الحكومي.
- 2- انخفاض الاجور والمرتبات التي يحصل عليها الموظف وعدم كفايتها لتلبية واشباع حاجته وسد متطلبات عائلته.
- 3- ارتفاع الاسعار والخدمات التي يحتاجها الموظف وذلك نتيجة لظهور السوق السوداء واختفاء السلع في قنوات التوزيع الرسمية وبالتالي انخفاض القوة الشرائية للأجر او الراتب.

4- ضعف تطبيق القوانين والانظمة والقرارات التي تنظم الوظيفة والعمل وتنظيم سلوك العاملين في المنظمات، ان تطبيق القوانين والنظم والقرارات يحتاج الى قيادات ادارية مخلصه للوطن وملتزمة دينيا واخلاقيا في اداء الواجب والعمل لان اخطر انواع الفساد في رأي هو فساد القادة ولذلك يتطلب الامر من القيادات الادارية الملتزمة والشجاعة

القادرة على مواجهة الفساد والتسيب والتي تحمل الغربة والاستعداد للتضحية بالمصلحة الشخصية من اجل خدمة الوطن والمجتمع.

5- سوء التنظيم وعدم الاستقرار الاداري : ان عدم وجود هيكل تنظيمي جيد استقرار القيادة الادارية وتغيرها باستمرار وعدم وجود دليل تنظيمي يتضمن ارشادات وتوجيهات ادارية لسلوك الموظفين والعاملين.... الخ كل ذلك يساهم في تدني السلوك الوظيفي المرغوب ويؤدي الى تقشي السلوك اللاأخلاقي في المنظمة.

6- سوء تطبيق الاجراءات العلمية في اختيار وتعيين الموظفين نتيجة لعدم استخدام اسلوب المقابلات الشخصية والاختبارات اللازمة لاختيار العاملين الذين تتوفر فيهم الكفاءة والصدق والامانة في التعامل والعمل وكذلك اهمال استخدام التقارير السنوية وتقييم الاداء ومعايير الترفيع والترقية الخ⁽¹⁾.

¹ - المحامي حميد طارش الساعدي، المرجع السابق، ص4

المبحث الثالث: دور مدونة أخلاقيات المهنة في الحد من الفساد الإداري

المطلب الأول: الالتزام بالنزاهة

إن احترام هذا الالتزام من قبل موظف الإدارة الجبائية، لا يكون فقط أثناء ممارسته لوظيفة إذ يطبق أيضا خارج المصلحة.

كما يجب عليه أن يتسم في كل الأحوال بسلوك لائق ومحترم.

حيث أن عدم احترام هذا الالتزام يلحق ضررا فادحا بسمعة الإدارة، وينجز عنه تطبيق عقوبات تأديبية.

وعليه، يمنع على الموظفين اختلاس أموال عمومية، أو تلقي رشاي أو التنازل عن وظائفهم، مقابل مبلغ من المال أو القيام بإجراء تخفيضات غير مؤسسة قانونا.

وعليه، يعتبر كل اقتطاع مالي، مهما كان مبلغه، حتى ولو كان مؤقتا، ولكن تم من خلال تسليم صك، اختلاسا للأموال العمومية.

وعليه يحظر على الموظف استعمال المحلات والتجهيزات ووسائل الإدارة بأية حال لأغراض شخصية أو لأغراض خارجية عن المصلحة.

يتعين على موظف الإدارة الجبائية أن يحافظ على ممتلكات الإدارة في إطار ممارسة مهامه وأن يكون سلوكه مشرفا وذو صرامة أخلاقية.

المطلب الثاني: الالتزام بالحياد

1- الالتزام بالحياد اتجاه المكلفين بالضريبة:

تلزم هذه القاعدة، الموظف بمعاملة مستعملي المرافق العمومية على قدم المساواة وعدم تفضيل أي منهم على الآخرين، وهذا طبقا لمبدأ تساوي المواطنين أمام الضريبة، المكرس في المادة 64 من الدستور.

كما يجد هذا الالتزام تكريسه في أحكام المادة 41 من الأمر رقم 06-03 المؤرخ في 15 جويلية 2006⁽¹⁾.

لذلك يتعين على موظف الإدارة الجبائية عدم التمييز بين المكلفين بالضريبة، كما يمنع عليه استغلال وظيفته بشكل غير قانوني لصالحه أو لصالح الغير أو ضدهم.

يمكن أن يتخذ هذا التعسف في استغلال الوظيفة من طرف عون الضرائب، الأشكال التالية:

– القيام بحماية مكلف بالضريبة من خلال، مثلا، عدم ادراجه في برنامج التحقيق في الوضعية الجبائية، وإخطاره مسبقا بعملية رقابة أو الحد ارادية ومعتمدة، من النقويمات الأزمة، أو تأجيل تحصيل صك مدفوع لتسديد الرسم على القيمة المضافة...الخ.

– استغلال وظيفته من أجل الضغط على مكلف بالضريبة، بغية حل نزاع خاص ذي طابع شخصي، وهذا من خلال استدعاء المكلف بالضريبة أو التعريف بصفته كعون للضرائب، أو عن طريق أية وسيلة أخرى.

– التدخل في القضايا التي يتكفل بها عون آخر، وهو ما يعد شكلا من أشكال الضغط على هذا الأخير.

– قبول مكافآت مالية أو مزايا عينية أخرى، يمنها له المكلفون بالضريبة.

بالفعل، لا يمكن لعون الضرائب الذي يمارس وظيفة تتعلق بالخدمة العمومية، أن يبرر استلامه لهبات أو هدايا أو منحه مزايا لصالحه، تحت أي شكل من الأشكال، وإلا وقع تحت طائلة العقوبات الجزائية المنصوص عليها في المادة 25 من الامر 06-03 والخاصة بجنة الرشوة.

كما يمنع عليه أيضا التدخل في تسيير الملف الجبائي الخاص به أو بوالديه أو بأقربائه كذلك، يمنع عليه التدخل في سير مصلحة أخرى غير تلك التي يعمل بها المسؤول عنها.

¹ – المادة 41 من الأمر 06-03: "يجب على الموظف أن يمارس مهامه بكل أمانة وبدون تحيز".

2- التزام بالحياد بين الزملاء :

يجب أن تبني العلاقات المهنية بين الزملاء على أساس الاحترام المتبادل وهذا بغض النظر عن الوظيفة، الرتبة، المعتقدات الفلسفية أو اعتبارات أخرى. علاوة على هذا، يجب على أعوان الضرائب الامتناع عن كل فعل سلبي أو عدم الاحترام اتجاه المصلحة، الإطار، الوظيفة أو شخص آخر⁽¹⁾.

كما يجب عليهم الامتناع كذلك عن كل سلوك عنيف وكذا عن الابتزاز في العمل.

المطلب الثالث: الالتزام بالتحفظ

يتعين على كل موظف التزام إزاء المجادلات السياسية والأديولوجية، حتى ولو كان ذلك خارج المصلحة التي يعمل بها وهذا من خلال الامتناع عن كل عمل أو سلوك أو تعليق يتنافى مع وظائفه، ويرمي، على وجه الخصوص، إلى:

- الاضرار بالدولة ومؤسساتها.
- عرقلة عمل السلطات العمومية.
- تشجيع نشاط كل جمعية أو مجموعة أو تشكيل مصرح به قانونا أو عرقلة ذلك بدون مسوغ قانوني.

ضمن هذا المنظور، تمنع المادة 7 من المرسوم التنفيذي رقم 39-54 المؤرخ في 16/02/1993، كل موظف من ممارسة أي نشاط حزبي أو الدعاية السياسية داخل الهيئة أو المؤسسة التي يشتغل فيها.

كما يمنع عليه بالدعاية الدينية أو السياسية أو الفلسفة داخل المصلحة التي يعمل بها. وعليه فإن الاستقلالية والصرامة الأخلاقية التي يجب على الموظف الالتزام بهما تكتسبان طبعاً أساسياً، بالنظر إلى مساهمته الوثيقة في ممارسة السلطة التنفيذية التي يمثلها.

¹ - المادة 52 من الأمر رقم 06-03: "يجب على الموظف التعامل بأدب واحترام في علاقاته مع رؤسائه وزملائه ومرؤوسيه".

المطلب الرابع: احترام الأنظمة الداخلية للإدارة

يتعين على الموظف احترام الأنظمة الداخلية الإدارية، المتعلقة بقواعد الانضباط العام، الملبس والنظافة والامن.

يتم اخطار المسؤولين بكل حالات الاخلال بهذه القواعد، والذين يتعين عليهم النظر البت فيها بسرعة⁽¹⁾.

¹ - المادة 09 من المرسوم التنفيذي رقم 93-54: "يتعين على المستخدمين المذكورين في المادة الأولى أعلاه، تطبيق أحكام الأنظمة الداخلية المعمول بها داخل المؤسسة أو الهيئة التي تشغلهم، ومراعاتها تحدد الأنظمة الداخلية على الخصوص، القواعد المتعلقة بالانضباط العام والملبس والنظافة والأمن وتوضح فضلا عن ذلك القواعد العامة في السلوك إزاء المواطنين والمستعملين".

خلاصة:

مما تقدم ان اسباب ظاهرة الفساد الاداري تتعدد وتتباين وفقاً لطبيعة الفرد والمنظمة والمجتمع، وبالتالي يختلف تأثيرها ويتباين في مجتمع الى اخر ومن دولة الى أخرى وذلك نتيجة للمتغيرات البيئية في هذا المجتمع او ذلك.

بصورة عامة يمكن سرد اسباب ودوافع السلوك غير الاخلاقي في النقاط الاتية:

- 1- سوء الادارة: ويتمثل في ضعف الرقابة والمتابعة وعدم وضع الشخص المناسب في المكان المناسب، وعدم وضوح الواجبات والمسؤوليات للموظف الحكومي.
- 2- انخفاض الاجور والمرتبات التي يحصل عليها الموظف وعدم آفايتها لتلبية واشباع حاجته وسد متطلبات عائلته.
- 3- ارتفاع الاسعار والخدمات التي يحتاجها الموظف وذلك نتيجة لظهور السوق السوداء واختفاء السلع في قنوات التوزيع الرسمية، وبالتالي انخفاض القوة الشرائية للاجر او الراتب.
- 4- ضعف تطبيق القوانين والانظمة والقرارات التي تنظم الوظيفة والعمل، وتنظيم سلوك العاملين في المنظمات، ان تطبيق القوانين والنظم والقرارات يحتاج الى قيادات ادارية مخلصه للوطن وملتزمة دينياً واخلاقياً في اداء الواجب والعمل ، لان اخطر انواع الفساد في رأي هو فساد القادة، ولذلك يتطلب الامر من القيادات الادارية الملتزمة والشجاعة القدرة على مواجهة الفساد والتسيب والتي تحمل الغربة والاستعداد للتضحية بالمصلحة الشخصية من اجل خدمة الوطن والمجتمع.
- 5- سوء التنظيم وعدم الاستقرار الاداري: ان عدم وجود هيكل تنظيمي جيد، استقرار القيادة الادارية وتغيرها باستمرار، وعدم وجود دليل تنظيمي يتضمن ارشادات وتوجيهات إدارية لسلوك الموظفين والعاملين الخ، آل ذلك يساهم في تدني السلوك الوظيفي المرغوب ويؤدي الى تفشي السلوك اللاأخلاقي في المنظمة.



خاتمة

خاتمة:

كتب الكثير عن الفساد والفساد ظاهرة قديمة وهو يعني الانحلال والتعفن والتلف وهو سوء استعمال موقع لمصلحة شخصية وهو انحلال الأخلاق وهو رشوة الموظف وهو سوء استخدام السلطة العامة لأغراض شخصية وهو إساءة استعمال الوظيفة العامة للكسب الخاص وهو احد المعايير الدالة على غياب المؤسسة السياسية الفعالة وهو الاتجار بالوظيفة العامة والتعدي على المال العام وكذا تعيين الأقارب والأصدقاء في مواقع متقدمة في الجهاز الوظيفي دون كفاءات ودون وجه حق كما لا بد من الاستمرار بالآليات المناسبة لمكافحة الفساد والتطهير من البداية الى النهاية ومن الكبار الى الصغار ويمكن إعادة هيكلة المؤسسات الحالية المعنية بمكافحة الفساد ولتكون أكثر فعالية وربطها برئاسة الجمهورية او مجلس الشعب أو دمج الهيئات الرقابية وخلق هيئة جديدة لمكافحة الفساد تعطى صلاحيات كبيرة من حيث دخول جميع المؤسسات وإصدار مذكرات الحجز والتوقيف بحق الفاسدين وقد تضم هذه الهيئة قضاة نزيهين غير متورطين في قضايا الفساد ولا ينتمون إلى أحزاب معينة بموازاة بعض الإجراءات التي لها علاقة بإصلاح الإدارة . وتوفير الحماية للصحافة الحرة والتقليل من السرية في أعمال مديريات ووحدات الجهاز الإداري للدولة والتركيز على عملية الإصلاح الإداري وعلى شاغلي المناصب الإدارية بحيث يحصد نتائج فعالة وسريعة ومباشرة لان البلد لم يعد يحتمل المزيد من الفاسدين والمزيد من هدر المال العام وأن الأوان للقضاء على الفساد وتخليص المجتمع من مرتكبيه لان ذلك يقوي النسيج الوطني ويمتن الوحدة الوطنية ويخلق حركة سياسية واجتماعية.



قائمة المراجع



قائمة المراجع:

أولا/ الكتب:

- 1- ابن منظور، أبي الفضل جمال الدين محمد، لسان العرب، دار الصادر، بيروت، 2000.
- 2- الأشعري، أحمد داود المزاجي، الوجيز في أخلاقيات العمل، ط3، خوارزم العلمية للنشر والتوزيع، جدة، 2013.
- 3- أنس وآخرون، المعجم الوسيط، ط9، مكتبة النهضة المصرية، القاهرة، 1972.
- 4- بلال خلف السكارنه، الفساد الإداري، ط1، دار وائل للنشر، 2011.
- 5- جمال محمد مرسى أحمد، الإدارة الاستراتيجية للموارد البشرية-مدخل لتحقيق ميزة تنافسية لمنظمة تنافسية القرن الحادي والعشرون، (د.ط)، دار الجامعية، القاهرة، 2003.
- 6- حكمت طاهر، الدور التشريعي في مكافحة الفساد، وزارة التنمية الإدارية، عمان الأردن، 1995.
- 7- السنيدي عبد الله رشاد، مبادئ الخدمة المدنية وتطبيقاتها في المملكة العربية السعودية، ط1، معهد الإدارة العامة، الرياض، 1992.
- 8- شحاتة موسى مصطفى، أخلاقيات الوظيفة العامة، ط1، دار مجدلاوي للنشر، عمان، 1999، 2006.
- 9- الكيسي عامر، الفساد الإداري، رؤية منهجية للترخيص والتحليل والمعالجة، العربية للإدارة، مجلد 20، العدد 01، 2000.
- 10- مدحت محمد أبو نصر، إدارة وتنمية الموارد البشرية "الاتجاهات المعاصرة"، ط1، مجموعة النيل العربية، القاهرة، 2007.
- 11- نجم عبود نجم، أخلاقيات الإدارة، كلية الاقتصاد والعلوم الإدارية، جامعة الزيتونة، مؤسسة الوراق للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2005.
- 12- النمر سعود بن محمد وآخرون، الإدارة العامة الأسس والوظائف، ط1، مطابع الفرزدق التجارية، الرياض، 2011.

ثانيا/ الرسائل الجامعية:

- 1- شراد وافية، مساهمة أخلاقيات الإدارة في مكافحة الفساد الإداري -دراسة حالة مؤسستي سونطراك وسونلغاز، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، جامعة بسكرة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، 2014-2015.

ثالثا/ المجلات:

- 1- دجلة مهدي محمود، تأثير أخلاقيات في الابداع الإداري، بحث ميداني في عينة من المصارف العراق، مجلة التقني، المجلد السادس، العدد 04، 2013.
- 2- عبد الرحمان تيشوري، الفساد الإداري صور وتجليات أسباب وحلول، مجلة الحوار المتمدن، العدد 1454، 2006.
- 3- عبد الفضيل محمود، "مفهوم الفساد معايير"، جلة المستقبل العربي، المجلد 27، العدد 309، أكتوبر 2004.
- 4- الكيسي عامر، "الفساد الإداري رؤية منهجية للترخيص والتحليل والمعالجة"، المجلة العربية للإدارة، مجلد 20، العدد 01، حزيران 2000.

رابعا/ المقالات:

- 1- مقال دجلة مهدي محمود، تأثير أخلاقيات الوظيفة في الابداع الإداري، بحث ميداني في عينة من المصارف العراقية، مجلة التقني، المجلد 26، العدد 04، 2013.

خامسا/ الجرائد الرسمية:

- 1- المحامي حميد طارش الساعدي، نحو إدارة سليمة في العراق، جريدة المدى، بغداد، 2006.
- 2- جمعان العدوانى وراشد الزهراني، ندوة حول الفساد الإداري، جريدة العربي، 2003.

سادسا/ القوانين والمراسيم:

- 1- المادة 09 من المرسوم التنفيذي رقم 93-54: "يتعين على المستخدمين المذكورين في المادة الأولى أعلاه، تطبيق أحكام الأنظمة الداخلية المعمول بها داخل المؤسسة أو الهيئة التي تشغلهم، ومراعاتها تحدد الأنظمة الداخلية على الخصوص، القواعد المتعلقة

بالانضباط العام والملبس والنظافة والأمن وتوضح فضلا عن ذلك القواعد العامة في السلوك إزاء المواطنين والمستعملين".

2- المادة 41 من الأمر 03-06: "يجب على الموظف أن يمارس مهامه بكل أمانة وبدون تحيز".

3- لمادة 52 من الأمر رقم 03-06: "يجب على الموظف التعامل بأدب واحترام في علاقاته مع رؤسائه وزملائه ومرؤوسيه".

سابعا/ المراجع باللغة الأجنبية:

1- Klit Gard, Rober, Controlling Corruption, University 01 Cali Frania, Press California, U.S.A.1998.

ثامنا/ المواقع الالكترونية:

1- أسار فخري عبد اللطيف، أثر الأخلاقيات الوظيفية في تقليل فرص الفساد الإداري في الوظائف الحكومية المديرية العامة للإحصاء والأبحاث، البنك المركزي العراقي، تم الاطلاع عليه في: 2020/08/15:

<http://www.stoptraining.com>

2- أسار فخري عبد اللطيف، أثر الأخلاقيات الوظيفية فيه تقليل فرص الفساد الإدارية في الوظائف الحكومية، المديرية العامة للإحصاء والأبحاث، البنك المركزي العراقي تموز 2006، تم الاطلاع عليه في 2020-08-29 على الساعة 10:30 <http://www.stoptrinig.com>



فهرس المحتويات



فهرس المحتويات

شكر و عرفان

مقدمة.....أ

الفصل الأول: أخلاقيات المهنة في محاربة الفساد الاداري

تمهيد 6

المبحث الأول: عموميات حول أخلاقيات المهنة 7

المطلب الأول: تعريف أخلاقيات المهنة 7

المطلب الثاني: عناصر ومصادر أخلاقيات المهنة 9

المطلب الثالث: أهمية أخلاقيات المهنة 11

المبحث الثاني: عموميات حول الفساد الإداري 13

المطلب الأول: مفهوم الفساد الإداري 13

المطلب الثاني: مظاهر الفساد الاداري 18

المطلب الثالث: اسباب الفساد الاداري 19

المبحث الثالث: دور مدونة أخلاقيات المهنة في الحد من الفساد الإداري 25

المطلب الأول: الالتزام بالنزاهة 25

المطلب الثاني: الالتزام بالحياد 25

المطلب الثالث: الالتزام بالتحفظ 27

المطلب الرابع: احترام الأنظمة الداخلية للإدارة 28

خلاصة 29

خاتمة 31

قائمة المراجع 33

فهرس المحتويات 37

فهرس الأشكال 38

فهرس الأشكال

الصفحة	عنوان	رقم
11	مصادر أخلاقيات الوظيفة	01