

جامعة محمد بوضياف - المسيلة-

ميدان: الحقوق والعلوم السياسية

فرع: قانون عام

تخصص: قانون إداري



جامعة محمد بوضياف - المسيلة
Université Mohamed Boudiaf - M'sila

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم: الحقوق

رقم:

مذكرة مكملة لمقتضيات نيل شهادة الماستر أكاديمي

بعنوان:

جهود منظمة الشفافية الدولية في مكافحة الفساد الإداري

إعداد الطالبتان:

- خالد صابرين

- بن مرزوق عبير

لجنة المناقشة

رئيسا	جامعة محمد بوضياف المسيلة	/د
مشرفا ومقررا	جامعة محمد بوضياف المسيلة	/د حية عبد اللطيف
مناقشا	جامعة محمد بوضياف المسيلة	/د

السنة الجامعية : 2019 – 2020

إهداء

إلى "أمي  أبي"

حفظهما الله لنا.

إلى أختي أحلام وجميع إخوتي، إلى "جدتي وجدي" أطال الله في عمرهما.

إلى كل من ساعدني من قريب أو بعيد،

أهدي ثمرة هذا الجهد.

صابرين خالد

إهداء

أهدي هذا العمل إلى معلمتي الأولى في الحياة وفي مشواري الدراسي
"أمي ❤️. كما أهديه إلى "والدي ❤️ نزيدي وأشكره من كل قلبي على

كل ما قدمه لنا في سبيل تعليمنا وإسعادنا، وإلى كل إخوتي.

عبير بن مرزوق

شكر وتقدير

نتقدم بأسمى عبارات الشكر والتقدير للأستاذ الدكتور:

"دحية عبد اللطيف"

الذي تفضل بالإشراف على هذا العمل المتواضع وتكرّم علينا بتوجيهاته القيمة.

كما نتقدم بالشكر الجزيل لأعضاء لجنة المناقشة الموقرين على قبولهم

مناقشة هذه المذكرة وإثرائها بمعلوماتهم القيمة.

كما لا ننسى أن نشكر الدكتور: "منصوري محمد" الذي ساعدنا بدوره في

إعداد هذه المذكرة.

فكل الشكر والتقدير لكم جميعاً

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

﴿ وَلَا تَبْغِ الْفَسَادَ فِي الْأَرْضِ إِنَّ اللَّهَ لَا يُحِبُّ
الْمُفْسِدِينَ ﴾

صِدْقَ اللَّهِ الْعَظِيمِ
الْقِصَص (١١)

قائمة المختصرات

إ.أ.م.م.ف:	اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد
ج.ر.ج.ج:	الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية
د.م.ج:	ديوان المطبوعات الجامعية
د.د.ن:	دون دار نشر
د.ط:	دون طبعة
د.ت.ن:	دون تاريخ نشر
ص:	صفحة
ط:	طبعة
ع:	عدد
م:	مادة
ق.إ.م.إ:	قانون الإجراءات المدنية والإدارية
ق.و.ف.م:	قانون الوقاية من الفساد ومكافحته
م.ش.د:	منظمة الشفافية الدولية
United Nations Development Programme	U.N.D.P
Transparency International	TI

مقدمة

مقدمة:

تشكل ظاهرة الفساد أبعد من مجرد مسألة علاقات عامة أو حتى موضوع أخلاقي، إذ أصبح الفساد يهدد تأمين خدمات حكومية أساسية في مجالات كالصحة والتعليم، وهو يستنزف الموارد من صناديق الحكومة ويزيد كلفة السلع والخدمات العامة. كما أنه يخفّض تدفق الاستثمار الخاص ويحوّل الانتباه الإداري نحو التعامل مع واضعي القوانين وبعيداً عن المساعي الأكثر إنتاجية، فضلاً عن أنّ الفساد الإداري يترك وقعاً سيئاً جداً على المواطنين، الذين يضطرون في أغلب الأحيان إلى دفع مبالغ أكبر من مداخيلهم للحصول على خدمات إدارية من المفترض أن يتلقوها مجاناً.

وقد كان للبيئة السياسية، القانونية، الاقتصادية الهشة في العديد من دول العالم دوراً محورياً في انتشار ظاهرة الفساد، أين أسهمت النزاعات المسلحة، وانتشار الفقر والبطالة، وتفاوت المستوى المعيشي في خلخلة مقومات ومرتكزات العديد من الدول، لتدفع الفرد لممارسة مختلف الأساليب غير الشرعية في سبيل تحصيل حقه، ولم تكن هذه الظاهرة حكراً على الدول النامية بل امتدت للدول المتقدمة ليكون الفساد فيها ظاهرة عالمية بالنظر لحجم المعاملات والمظاهر التي اتخذها ليتحول لظاهرة عابرة للحدود تجسدها مظاهر الجريمة المنظمة، فلم تعد ظاهرة الفساد الإداري آفة محلية فقط تفسد المنظومات الداخلية للدول وتنخر مختلف إدارتها ومؤسساتها، بل أضحت ظاهرة دولية تعوق تحقيق أهداف التعاون الدولي في كافة المجالات، وبالتالي يتعين محاربتها ومقاومتها من أجل القضاء عليه بكل السبل.

ومع استفحال هذه الظاهرة وتغلغلها في دواليب الإدارات والاقتصادات الدولية الوطنية، كان التحرك العالمي لمكافحة هذه الظاهرة والسيطرة على منابعها وتجفيف مصادر تمويلها إحدى التحديات التي وضعت على أجندة المناقشات لصندوق النقد الدولي¹ والبنك الدولي²، اللذين اعتبرا أكثر الداعمين لإستراتيجية مكافحة الفساد عالمياً لكونها قائداً النظام النقدي والنظام المالي الدوليين. وربما اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام 2003³، تعد الإطار المرجعي الذي جمع كل الدول المتقدمة والنامية على حد سواء لمكافحة هذه الظاهرة.

¹ - يعتبر صندوق النقد الدولي وكالة متخصصة أنشئ بموجب معاهدة دولية في عام 1945 للعمل على تعزيز سلامة لاقتصاد العالمي، يقع مقره الرئيسي في واشنطن ويديره أعضائه الذين يشملون جميع بلدان العالم تقريباً، وصندوق النقد الدولي هو المؤسسة المركزية في النظام النقدي الدولي، وتتضمن أهداف الصندوق في تسيير التوسع المتوازن في التجارة العالمية وتحقيق استقرار الصرف، أنظر الموقع الرسمي للصندوق: www.imf.org، تاريخ آخر زيارة: 2020/07/03 سا: 22:30.

² - يعتبر البنك الدولي أكبر مصدر تمويل في العالم يهدف إلى تقديم المساعدات المالية والفنية لبلدان العالم الثالث في جميع أنحاء العالم، رسالته تحقيق عالم خال من الفقر، تأسس بتاريخ 01 جويلية 1944 بقرار من مؤتمر دولي حضره ممثلو 44 دولة في بريتون وودز، مقره الرئيسي بواشنطن، وهو مؤسسة تعاونية تمثل البلدان المساهمة الأعضاء البالغ عددها 189. أنظر الموقع الرسمي للبنك: www.banquemoniale.org، تاريخ آخر زيارة: 2020/07/03 سا: 22:35.

³ - مرسوم رئاسي رقم 128-04 مؤرخ في 28 صفر 1425 الموافق ل19 أبريل 2004، يتضمن التصديق بتحفظ على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد المعتمدة من قبل الجمعية العامة للأمم المتحدة بنيويورك في 31 أكتوبر 2003. ج ر ج، عدد رقم: 26، المؤرخة في: 25 أبريل 2004.

وقد امتدت جهود مكافحة الفساد للمنظمات غير الحكومية التي حملت على عاتقها مهمة التوعية بمخاطر الفساد وسن استراتيجيات وسياسات لدعم الدول التي تشهد درجات فساد مرتفعة ممثلة بمنظمة الشفافية الدولية. وذلك نظرا لامتلاكها قدرا من الذاتية يفصلها عن مؤسسيها والأعضاء المنتسبين فيها، تتمتع بأهلية تجانس وقدرتها على أن تعمل باسمها الخاص في نطاق القانون الدولي، فمنظمة الشفافية الدولية منظمة غير حكومية تُعدّ الأشهر عالمياً بالنسبة لقضايا الفساد، تُشكل حركة عالمية تحمل رؤية واحدة: عالم خال من الفساد على مستوى الحكومات، وأوساط الأعمال، والمجتمع المدني والحياة اليومية للناس، وتقود المنظمة جهود مكافحة الفساد لتُترجم هذه الرؤية إلى واقع ملموس، وذلك عن طريق أكثر من فرع وطني في أنحاء العالم وأمانة عامة ومقرها في برلين⁴.

ولأن عملية قياس مستوى الفساد توقّر لنا الكثير من المعلومات لغرض الإحاطة بهذه الظاهرة والوقوف على أهم أسبابها لغرض وضع معالجات يمكن تطبيقها على أرض الواقع لحل مشكلة من أكبر المشاكل التي يمكن أن تُبتلى بها الدول، ولكي ندرك مستوى وجود الفساد في دولة من الدول لابد من قياس مدركاته؛ لأن الفساد لا يمكن قياسه لأنه عمل يتم في الخفاء ومن مصلحة من يقوم به إخفاؤه، فقد بادرت منظمة الشفافية الدولية بإصدار العديد من المؤشرات التي تعنى بقياس مستوى الفساد ومدركاته وإعداد البحوث والدراسات والتقارير الإحصائية على مستوى دول العالم من خلال تبني المنظمة شعار "الاتحاد العالمي ضد الفساد"، ولأهمية هذه المؤشرات لما لها من آثار على سمعة الدول وعلى ما تجلبه من منفعة أو سوء لكل دولة، فقد كان لها الدور البارز في إيجاد آليات دولية ومحلية لمكافحة ظاهرة الفساد بصفة عامة والفساد الإداري بصفة خاصة.

ولكون الجزائر من الدول حديثة العهد في مجال مكافحة الفساد، فقد دخلت في تصنيف أغلب المؤشرات الدولية للمنظمة. باعتبارها من الدول النامية التي يشهد فيها الفساد منحى غير مسبوق بسبب العوامل المتعددة منها التحول في التوجه الاقتصادي العام للدولة نحو الاقتصاد الليبرالي الحر، وضعف التشريعات الجزائية في هذا المجال وما جاء منها كان متأخرا، بالإضافة إلى البيئة السياسية الموجودة نتيجة إنعكاسات العشرية السوداء وانعدام الهيئات الوطنية لمواجهة الفساد.

ولما كان قصور قانون العقوبات الجزائري في معالجة جرائم الفساد، فقد إتجه المشرع الجزائري إلى إصدار قانون خاص بمكافحة الفساد الذي تزامن مع مصادقة الجزائر على الإتفاقية الدولية لمكافحة الفساد، حيث تم إقرار القانون 01-06 والذي إحتوى على العقوبات المقررة للجرائم التي إعتبرها هذا القانون تُشكل الفساد⁵، بالإضافة إلى الأحكام الإجرائية الخاصة بمتابعة المجرمين، يضاف إلى ذلك تأسيس هيئة وطنية لمكافحة الفساد.

⁴ - تعريف خاص بمنظمة الشفافية الدولية، متوفر على الموقع الرسمي للمنظمة: www.transparency.org، تاريخ آخر زيارة: 2020/07/03 سا: 22:45.

⁵ - والملاحظ في هذا القانون أن مضمونه كان إفراغا لبندو إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد. أنظر: القانون رقم 01-06 المؤرخ في 20 فبراير سنة 2006 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحة المؤرخ في 20 فيفري 2006 . ج ر ج . عدد 14.=المتمم بالأمر رقم 05-10 المؤرخ في 26 أغسطس سنة 2010، ج ر ج رقم 50 المؤرخة في 01 سبتمبر 2010. والمعدل والمتمم بالقانون رقم 11-15 المؤرخ في 02 غشت سنة 2011. ج ر ج رقم 44 المؤرخة في 10 أوت 2011.

- أهمية الموضوع:

تجلى الأهمية العلمية لموضوع جهود منظمة الشفافية الدولية في مكافحة الفساد الإداري، إنطلاقاً من الخطورة البالغة لظاهرة الفساد الإداري في مختلف المرافق العمومية للدول - خاصة حكومات الدول النامية - حيث باتت مثل هذه الظواهر والممارسات الفاسدة، تقوض فرص تحقيق تنمية حقيقية ومستدامة، وهذا ما يدفع باتجاه البحث في الدور الذي تضطلع به المنظمات الدولية غير الحكومية على غرار منظمة الشفافية الدولية في مجالات مكافحة الفساد عامةً والإداري بصفة خاصة، ومحاولة تسليط الضوء على برامجها ونشاطاتها وجهودها في هذا المجال.

- أهداف الدراسة:

تهدف هذه الدراسة في إبراز الأشكال المختلفة للفساد وأسبابه ومختلف الآثار السلبية المترتبة عنه، ومكانة منظمة الشفافية الدولية في إطار جهودها المبذولة لمكافحة الفساد ومدى شموليتها في عملية مواجهتها له، وكذا البحث في الدور الذي تضطلع به هذه المنظمة في مجال إدارة الحكم ومكافحة الفساد، ومحاولة تسليط الضوء على برامجها ونشاطاتها في هذا المجال. مع الوقوف على مختلف المميزات التي تمتلكها والآليات التي تتبعها، من خلال دراسة مختلف المؤشرات الصادرة عنها ومعرفة مكانة الجزائر فيها عربياً وعالمياً. إضافة إلى أهداف عملية يجسدها الحرص على الوصول إلى نتائج واقتراحات علمية وعملية تساهم في تطوير آليات مكافحة الفساد الإداري إنطلاقاً من الجهود الدولية والمحلية للمنظمة. وكذا محاولة إفادة الباحثين حول موضوع منظمة الشفافية الدولية والفساد، وجعل هذا البحث كلبنة لمساهمات أخرى وأداء الوظيفة التراكمية في البحث العلمي.

- أسباب اختيار الموضوع:

اختيارنا لهذا الموضوع يعود لجملة من الأسباب منها ما هو موضوعي ومنها ما هو شخصي، فمن الناحية الموضوعية فإنها ترجع لطبيعة موضوع مشكلة الفساد الإداري بصفة عامة ومنظمة الشفافية الدولية بشكل خاص، ودورها في مكافحة هذه الظاهرة. فعلى الرغم من الأهمية المتزايدة لهذا الموضوع، ولأن الدراسات في هذا المجال قليلة بالمقارنة مع المنظمات الدولية غير الحكومية الأخرى، جاءت هذه الدراسة لتقديم إضافة لهذا الحقل المعرفي. فدراستنا لهذا الموضوع تنبع من مجموعة من القراءات والتصورات لبعض الجوانب التي يمكن اعتبارها حقائق جديدة بالدراسة والتوسع، مثل تحليل طبيعة الدور الذي تضطلع به منظمة الشفافية الدولية في مكافحة الفساد، والآليات والبرامج المسطرة لتحقيق هذا الهدف الطموح. إضافة إلى معرفة مدى تجسيد هذه الآليات على أرض الواقع. الأمر الذي حاولنا من خلاله إثراء المكتبة الجزائرية بموضوع يكون إضافة جيدة في هذا الحقل المعرفي.

كما دفعتنا لدراسة هذا الموضوع أسباب شخصية، نابعة من طموحنا في تناول هذا الموضوع لأنه يدخل ضمن اهتماماتنا ونطاق تخصصنا. وكذلك الرغبة في التعرف أكثر على عمل هذه المنظمة غير الحكومية، وظاهرة الفساد الإداري. ومحاولة منا توظيف الجوانب النظرية والمعرفية التي تم تلقيها ضمن تخصص القانون

الإداري، ومحاولة الكشف والتعرف أكثر على الآليات القانونية الملائمة لتجسيد مبدأ الشفافية والنزاهة في مكافحة ظاهرة الفساد الإداري.

- صعوبات الدراسة:

على الرغم من الرغبة الشخصية والموضوعية في اختيار هذا الموضوع، إلا أن هناك بعض الصعوبات التي اعترضتنا في هذه الدراسة. تتمثل في قلة المراجع المتخصصة في هذا مجال، سواء على المستوى الدولي أو الوطني. حيث أن جزءا كبيرا من الدول العربية بما فيها الجزائر تفتقر إلى كتابات علمية متخصصة في موضوع منظمة الشفافية الدولية ودورها في مكافحة الفساد، كما أن الدراسة تعالج موضوع جديد متجدد لم يتناوله الباحثون بإسهاب، مما أدى إلى قلة الدراسات السابقة. بالإضافة إلى سعة الموضوع من حيث الحيز الزمني والمكاني، لهذا فإن العمل الحالي يعتبر كإحدى الدراسات الأولية التي تفتح المجال للبحث والتعمق في مثل هذه البحوث مستقبلا.

أيضا من بين الصعوبات التي واجهناها هي صعوبة الحصول على المراجع، في ظل الوضع الصحي الذي تشهده البلاد والعالم أجمع نتيجة جائحة كورونا. ما أدى إلى الدخول في عطلة جامعية طويلة المدى وغلق جميع المكتبات الجامعية من جراء إجراءات الحجر الصحي. الأمر الذي دفعنا للاعتماد أكثر على المراجع الإلكترونية من أطروحات دكتوراه ومذكرات، والمقالات المنشورة في البوابة الوطنية للمجلات. وكذا الموقع الرسمي لمنظمة الشفافية الدولية ومختلف المواقع الرسمية للجامعات الوطنية والدولية.

- الدراسات السابقة:

رغم ما يثيره موضوع جهود منظمة الشفافية الدولية في مكافحة الفساد الإداري من إشكاليات على المستويين الدولي والمحلي، إلا أنه لم يحض بالأهمية التي كان يجب أن ينالها، حيث نادرا ما نجد دراسة تتكلم عن دور منظمة الشفافية الدولية في مكافحة الفساد، إلا ما تعلق منها ببعض الدراسات العامة التي تتكلم عن دور المنظمات والمؤسسات الدولية بصفة عامة في مكافحة الفساد، نذكر منها: مذكرة ماجستير لـ: خلاف وليد، "دور المؤسسات الدولية في ترشيد الحكم المحلي"، مذكرة ماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة، 2010. أيضا مذكرة ماستر لـ: قاجي حنان، دور المنظمات الدولية في مكافحة الفساد، كلية الحقوق، جامعة عبد الرحمن ميرة بجاية، 2016.

بالإضافة إلى بعض الدراسات المتعلقة بمكافحة الفساد بصفة عامة وبعض جوانب الفساد الإداري في الجزائر، كدراسة لـ: عبد العالي حاحة، الآليات القانونية لمكافحة الفساد الإداري في الجزائر، أطروحة دكتوراه علوم في الحقوق تخصص قانون عام، جامعة محمد خيضر بسكرة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، 2013. والتي تتكلم عن آليات مكافحة الفساد الإداري على المستوى المحلي، إلا أن هذه الدراسة لم تشر لآليات منظمة الشفافية الدولية في مكافحة هذه الظاهرة. إضافة إلى بعض المقالات الأكاديمية، كمقال لـ: لخميسي سليمان، دور منظمة الشفافية الدولية في مكافحة الفساد، مجلة الفقه والقانون، العدد التاسع، المغرب، يوليو 2013. وبعض المداخلات في مختلف التظاهرات العلمية الوطنية والدولية، والتي استعنا بها في إعداد هذه الدراسة.

لهذا تطرقنا في هذا العمل إلى جهود منظمة الشفافية الدولية في مكافحة الفساد الإداري، والتي تبذلها المنظمة على شكل آليات على المستوى الدولي في إطار الإتفاقيات والمنظمات الدولية التي تعنى بمكافحة ظاهرة الفساد. أو في إطار آليات محلية وذلك بالقيام بإجراءات وقائية عن طريق تفعيل الحكم الراشد ودور المجتمع المدني. أو عن الحث على إنشاء وسائل ضغط على المستوى المحلي، كإصدار تشريعات وإقامة هيئات مكافحة الفساد.

- الإشكالية:

لما كان الفساد الإداري ظاهرة هيكلية ودولية تخترق كل مجالات الحياة السياسية والاقتصادية والقانونية في كل دول العالم وأضحت مواجهة الفساد أولوية الأولويات. قامت منظمة الشفافية الدولية كمنظمة مجتمع مدني دولي غير حكومية أخذت على عاتقها مكافحة الفساد في العالم بصفته آفة العصر الأولى. باذلة في ذلك جهودا مضيئة من أجل إقرار مجموعة من الآليات الدولية والمحلية من أجل مكافحته والحد منه. واستنادا للأهمية التي تكتنف موضوع الدراسة، يمكن بلورة هذه الإشكالية في التساؤل الرئيسي التالي:

ما مدى فعالية آليات منظمة الشفافية الدولية في مكافحة ظاهرة الفساد الإداري على المستويين الدولي والمحلي؟

للإلمام أكثر بجوانب الموضوع ارتأينا الاستعانة بتساؤلات فرعية تساعد في الإجابة على الإشكالية الرئيسية تتمثل فيما يلي:

- هل يمكن حصر أشكال الفساد الإداري وتحديد معالمه وأسبابه ومختلف الآثار المترتبة عنه؟
- كيف نشأت منظمة الشفافية الدولية وما هي هياكلها وأهدافها ومنجزاتها؟
- وباعتبار أن هذه المنظمة تُعنى بمكافحة الفساد في بلاد العالم، إلى أي مدى استطاعت مؤشراتها وتقاريرها المساهمة في توعية الأفراد والدول بخطورة ظاهرة الفساد الإداري؟
- ما هي الآليات القانونية الدولية والمحلية التي وضعتها المنظمة في إطار حربها على الفساد؟

- مناهج الدراسة:

للإحاطة بكل جوانب الموضوع وما يثيره من تساؤلات متفرعة عن التساؤل المحوري، إرتأينا الاعتماد على مجموعة من المناهج لتلاؤمها مع طبيعة وموضوع البحث، وأهمها المنهج الوصفي من خلال الحديث عن ماهية الفساد عامة والفساد الإداري خاصة، وإبراز خصائصه وأنواعه وتبع دوافعه وآثاره على الدولة والمجتمع، وتحديد ماهية منظمة الشفافية الدولية وهياكلها وأهدافها، وكذلك في توضيح جهود هذه المنظمة وآليات عملها المختلفة. من خلال جمع المعطيات والحقائق العلمية والتقارير والمؤشرات الخاصة بالمنظمة، بهدف تحليلها وتصنيفها وإبراز خصائصها الجوهرية.

كما إستعناً بالمنهج التحليلي في دراسة الوثائق والتقارير والمؤشرات الصادرة عن منظمة الشفافية الدولية في مجال مكافحة الفساد. وكذا تحليل مضمون مختلف الجداول التي تضمنتها الدراسة. مستعينين كذلك بالمنهج التاريخي بغية تتبع المراحل التاريخية التي مر بها موضوع البحث من خلال تتبعنا لمختلف التحولات

والمراحل، وجمع الوقائع والأحداث المتعلقة بالموضوع، وخاصة تلك التي تتعلق بنشأة المنظمة ومختلف التقارير الصادرة عنها.

مع الاستعانة بالمنهج المقارن في بعض الأحيان، من خلال دراسة مؤشرات منظمة الشفافية الدولية المعتمدة في قياس الفساد عالمياً، والآليات والأدوات المنهجية المتبعة في إعداد هذه التقارير، كما إستعناً بهذا المنهج في معرفة مكانة الجزائر في مؤشرات الفساد الصادرة عن المنظمة خلال العشر سنوات الأخيرة مقارنة بالدول العربية ومختلف دول العالم.

- خطة الدراسة:

مراعاة لما تقدم، حاولنا تقسيم عملنا هذا وفق خطة إرتأينا أنها تخدم الموضوع، فقسمنا دراستنا إلى فصلين وكل فصل إلى مبحثين. وتناولنا في الفصل الأول الإطار المفاهيمي للفساد ومنظمة الشفافية الدولية، حيث نتطرق في المبحث الأول منه إلى ماهية الفساد، من خلال تعريف الفساد الإداري ومظاهره، وتبيان أسبابه. بينما نتناول في المبحث الثاني مفهوم منظمة الشفافية الدولية وأهدافها، من خلال تعريفها ونشأتها والتعرف على أجهزتها وأهدافها وأهم إصداراتها وإنجازاتها.

في حين نتطرق في الفصل الثاني إلى آليات عمل منظمة الشفافية الدولية في مكافحة الفساد الإداري. حيث نتناول في المبحث الأول آليات منظمة الشفافية الدولية في مكافحة الفساد الإداري على المستوى الدولي، من خلال دور المنظمة في صياغة ورقابة وتنفيذ الاتفاقيات وتعاونها مع المؤسسات الدولية، وكذا الوقاية من الفساد عن طريق اعتماد مؤشرات دولية. أما المبحث الثاني فنتطرق فيه إلى جهود منظمة الشفافية الدولية على المستوى المحلي. بتبيان آليات المنظمة في تفعيل الحكم الرشيد، وتفعيل دور المجتمع المدني. وخاتمة نوجز فيها أهم النتائج والإقتراحات التي نتوصل إليها، ونقيّم فيها مدى نجاعة هذه الجهود التي بذلتها المنظمة في مكافحة ظاهرة الفساد الإداري.

الفصل الأول:

الإطار المفاهيمي للفساد

ومنظمة الشفافية الدولية

الفصل الأول

الإطار المفاهيمي للفساد ومنظمة الشفافية الدولية

تمثل ظاهرة الفساد تهديدا خطيرا للإنسانية، فالفساد يؤثر على جميع المستويات، المحلية والوطنية والدولية فهو يمثل تحديا يقتضي مواجهته من الجميع، وأن تتكاتف جهود الدول والحكومات والشركات والمجتمع المدني لمكافحة، ذلك أن الفساد يشكل أحد المعوقات الرئيسية لتحقيق التنمية، ويعتبر انتهاكا صارخا لحقوق الإنسان الأساسية، وأحد المعاول المقوضه للديمقراطية، والحوكمة الرشيدة وسيادة القانون، والثقة بين الحكومة والمواطنين، والشعور بالمواطنة والانتماء، وأحد الأسباب الرئيسية لانتشار الجريمة المنظمة والإرهاب، مما يعيق انتشار وازدهار الأمن البشري.

وقد تضافرت جهود الدول والحكومات والمنظمات الحكومية وغير الحكومية في مكافحة هذه ظاهرة الفساد واجتثاثها من جذورها، هذه الآفة التي ألحقت ضررا جسيما للمجتمعات وبالسلطة ومصداقيتها، يتطلب فيها العمل الجماعي على بناء منظومة مضادة تعزز قيم النزاهة وأسس الشفافية ونظم المسائلة في المجتمع من خلال إستراتيجية وقائية شاملة يشارك فيها جميع الأطراف الفاعلة في المجتمع. وعليه وقبل التطرق إلى هذه الآليات، لابد من معرفة مفهوم الفساد ومظاهره (المبحث الأول). مع إلقاء الضوء على أهم آليات لتمثيل المجتمع المدني في مكافحة الفساد وذلك بتسليط الضوء على منظمة الشفافية الدولية (المبحث الثاني).

المبحث الأول

ماهية الفساد

يعتبر موضوع الفساد من أهم المواضيع التي لقيت اهتماما بالغا من قبل الباحثين وعلماء الدين والقانون والسياسة والاقتصاد، حيث أصبح آفة خطيرة متفشية في معظم المجتمعات عامة والجزائر خاصة، ولقد تعددت الدراسات والأبحاث في سبيل وضع خطط جديّة لمكافحة ظاهرة الفساد والحد منها، نظرا لما تحدثه هذه الأخيرة من آثار سلبية سواء على الأفراد أو المجتمع من جميع النواحي السياسية، الاقتصادية والاجتماعية. لهذا سنتطرق إلى تعريف الفساد بصفة عامة والفساد الإداري بصفة خاصة وأشكاله ومظاهره (المطلب الأول). ثم نحاول تحديد أسبابه (المطلب الثاني).

المطلب الأول

تعريف الفساد الإداري ومظاهره

تردد كلمة الفساد كثيرا في معاجم اللغة العربية، وفي مؤلفات الفقهاء بمختلف تخصصاتهم وفي نصوص القرآن الكريم والسنة النبوية، غير أن مدلولاتها تتقارب أحيانا وتتباعد أحيانا أخرى، نظرا لإختلاف مظاهره والأسباب المؤدية إليه. لذا ارتأيتنا أنه من المناسب تحديد تعريف للفساد ومعايير (الفرع الأول). ثم نحاول التطرق إلى أشكال ومظاهر الفساد الإداري (الفرع الثاني).

الفرع الأول تعريف الفساد ومعايير

ليس من اليسير حصر تعريف دقيق وموحد للفساد عامة والفساد الإداري خاصة من الناحية اللغوية وحتى الاصطلاحية، في ظل تعدد الدلالات والمعاني التي يحويها هذا المفهوم الشامل لكل التخصصات. والذي أوجد حلقة بحث موسعة لفك طلاسمه واجتهادات عديدة لتحديد مضامينه ومعايير. لهذا سنتعرض في هذا الفرع إلى تعريفات الفساد من الناحية اللغوية والاصطلاحية والوقوف على معانيه في التشريع الإسلامي (أولاً)، وتبيان تعريفه في القانون الجزائري (ثانياً) ومنظمة الشفافية الدولية (ثالثاً). لنصل في الأخير إلى تعريف للفساد الإداري وتحديد معايير (رابعاً).

أولاً: تعريف الفساد في لغة وإصطلاحاً وفي التشريع الإسلامي

سنتعرض هنا إلى تعريفات الفساد من الناحية اللغوية والاصطلاحية والوقوف على معانيه في التشريع الإسلامي.

1. الفساد في السياق اللغوي:

قال ابن منظور في لسان العرب: الفساد نقيض الصلاح، فَسَدَ، يَفْسِدُ، يَفْسُدُ وَفَسَدَ، فَسَادًا فَسُودًا فهو فَاسِدٌ وَفَسِيدٌ، وتفاسد القوم: تدابروا وقطعوا الأرحام، واستفسد السلطان قائده إذا أساء إليه حتى استعصى عليه، والمفسدة خلاف المصلحة، والاستفساد خلاف الاستصلاح، وقالوا هذا الأمر مفسدة لكذا، أي فيه فساد⁶.

كما تمتد دلالات الفساد لتشمل العديد من المعاني خاصة في اللغة العربية، والتي تحدثت عنها العرب قديماً بشكل موسع. وأهم الدلالات التي تعنيها كلمة الفساد⁷:

- خروج الشيء عن الاعتدال أي أن الفساد ضد الصلاح;
- مجاوزة الصواب والحكمة، كما في قول فسد الرجل;
- النتن والعطب، في قول العرب: فسد اللحم أو اللبن أو نحوهما;
- ويأتي أيضاً بمعنى الاضطراب والخلل، في قولهم: فسدت الأمور، مستدلين بالآية القرآنية: "ولو كان فيهما آلهة إلا الله لفسدتا"⁸;
- إلحاق الضرر بالغير، في قوله تعالى: "ويسعون في الأرض فساداً"⁹;

⁶ - أنظر: أبو الفضل جمال الدين محمد بن مكرم ابن منظور، لسان العرب، دار المعارف، القاهرة، المجلد الخامس، ص، 3412. وأنظر كذلك: مجد الدين الفيروز آبادي، القاموس المحيط، دار الحديث القاهرة باب الدال فصل القاء، ص 01/ 323، وانظر كذلك: محمد بن أبي بكر الرازي، مختار الصحاح، بيروت، مكتبة لبنان، 1985، مادة فسد.

⁷ - عبد الحق أحمد حميش، مكافحة الفساد من منظور إسلامي، ورقة بحثية مقدمة ضمن فعاليات "المؤتمر العربي الدولي لمكافحة الفساد"، مركز الدراسات والبحوث، المملكة العربية السعودية، 2003، ص 04.

⁸ - سورة الأنبياء: الآية 22.

⁹ - سورة المائدة: الآية 33.

- الجذب والقحط، في قوله تعالى: "ظهر الفساد في البر والبحر بما كسبت أيدي الناس"¹⁰. وقال الراغب الأصفهاني، الفساد من الثلاثي (ف س د) وهو أصل يدل على الخروج، فالفساد خروج الشيء عن الاعتدال قليلا كان الخروج عنه أو كثيرا، ويضاده الصلاح، ويستعمل ذلك في النفس والبدن والأشياء الخارجة عن الاستقامة¹¹.
 - ولا يختلف الأمر كثيرا في اللغات الأخرى، فالفساد في اللغة الفرنسية تتعدد معانيه وتختلف دلالاته باختلاف استعمالاته، إذ يرد بعدة معاني¹²:
 - وسيلة لرشوة قاض أو حاكم: (Moyens de corrompre un juge)
 - تحريفا لنص (Changement vicieux dans les texte)
 - تشويه للحقيقة (Deparavation de la verite)
 - الجور والاضطهاد (Oppression)، الظلم الواضح (Injustice).
 - التخريب والتدمير والتلف والإبادة (Destruction)، والانحلال والتعفن (Putrefaction)¹³.
- أما في اللغة الانجليزية فله دلالات واستعمالات متعددة أيضا، حيث اشتق مصطلح الفساد (Corruption) من الفعل اللاتيني (Rumpere) والذي يعني كسر شيء ما، وقد يكون هذا الشيء المراد كسره هو مدونة لسلوك أخلاقية أو اجتماعية أو غالبا ما تكون قاعدة إدارية للحصول على كسب مادي¹⁴. كما يقصد بالفساد أيضا في قاموس "Oxford": تدهور القيم الأخلاقية (Immoral) في المجتمع أو في دماغ الفرد، كما يقصد به تضييع الأمانة و الغش (Dishonesty) وذلك بسبب استعمال الرشوة: (Because of taking bribes)¹⁵.

10 - سورة الروم: الآية 41.

11 - أنظر: الراغب الأصفهاني، المفردات في غريب القرآن، دار المعرفة، بيروت، لبنان ط3، 2001، ص 381.

12 - أنظر: عنتر بن مروزيق، المقاربة الإسلامية في تحديد مفهوم الفساد، المجلة العربية للعلوم السياسية، العدد 30، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، 2011، ص 95-96.

13 - كما قد يرد الفساد في اللغة الفرنسية بمعنى الجور والاضطهاد (Oppression) أو الظلم الواضح (Injustice) أو التخريب والتدمير والتلف والإبادة (Destruction)، والانحلال والتعفن (Putrefaction)، كما قد يعني السرقة والاختلاس (Volerie) والابتزاز (Extortion). والإسراف والتبذير (Extravagance). أو خرق القوانين (Violation des lois) أو اغتصاب السلطة. (Tyrannie) للمزيد حول هذا الموضوع، راجع: حاحة عبد العالي، الآليات القانونية لمكافحة الفساد الإداري في الجزائر، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه علوم في الحقوق تخصص قانون عام، جامعة محمد خيضر بسكرة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، 2013، ص 13.

14 - Oxford learner's pocket dictionary, third edition, oxford university Press, 2007, p.95.

15 - وتعد الرشوة (Bribery) من أكثر المعاني تعبيرا عن مصطلح الفساد في اللغة الانجليزية وتكاد تكون مرادفا لها، كما يقصد بالفساد: السبب في التغيير من الصالح إلى السيئ (Cause to change from good to Bad). كما تعني أيضا: غياب النزاهة أو الأذى أو السوء ويعبر كذلك عن حالة التعفن، والتحلل والتفسخ التي يعيشها المجتمع، وذلك من خلال انتشار مظاهر السلب والابتزاز، والإسراف والتبذير (Extravagance)، والاحتيال والغش (Fraud). وإساءة استعمال السلطة والنفوذ (Misuse of authority and power) والمحسوبية والتحيز (Favoritism)، وهي كلها مصطلحات تعبر عن أعمال فاسدة، وهذا ما يؤدي في

2. الفساد في السياق الاصطلاحي:

إذا كان الفقهاء أجمعوا على أن الفساد لا يعرف حدودا سياسية أو أيديولوجية أو جغرافية أو اقتصادية أو نحوها، فإنهم لم يفلحوا في إيجاد مفهوم أو تعريف واحد دقيق وواضح للفساد فتراهم يصفونه بمفاهيم مختلفة، وتتعدد تعريفات الفساد التي ساقها الفقه بمختلف تخصصاته، سواء كان فقهاء علم القانون، أو العلوم الإدارية، أو علم الاجتماع.

فمن جانب فقهاء القانون نجدهم يعرفون الفساد بأنه: "تصرف وسلوك وظيفي سيء، فاسد خلاف الإصلاح، هدفه الانحراف والكسب الحرام، والخروج على النظام لمصلحة شخصية"¹⁶.

أما الفساد من زاوية إدارية فيعرف بأنه: "النشاطات التي تتم داخل الجهاز الإداري الحكومي، والتي تؤدي فعلا إلى انحراف ذلك الجهاز عن هدفه الرسمي لصالح أهداف خاصة، سواء كان ذلك بصفة متجددة أم مستمرة، وسواء كان بأسلوب فردي أم بأسلوب جماعي منتظم"¹⁷.

أما علماء الاجتماع يعتبرون الفساد ظاهرة اجتماعية ويستخدمونه للدلالة بصورة عامة على مجموع الأعمال المخالفة للقانون والعرف، بهدف تحقيق منافع شخصية على حساب المصلحة العامة"¹⁸.

ولفظ الفساد عند جمهور الفقهاء الإسلاميين يطلق على مخالفة فعل المكلف للشرع أي كان وجه المخالفة، وينبني على هذا عدم ترتيب الآثار الشرعية على التصرفات القولية وعدم سقوط القضاء في العبادات، وهو بذلك عندهم مرادفا للبطلان في معظم استعملاته"¹⁹.

النهاية إلى تدمير وتخريب هذا المجتمع. للمزيد حول هذا الموضوع، راجع: عماد صلاح عبد الرزاق، الشيخ داود، الفساد والإصلاح، منشورات اتحاد الكتاب العرب، دمشق، 2003، ص 95.

16 - نشير هنا: إلى أن هذا التعريف يقوم على الإشارة إلى أن الفساد يكون مضاد الإصلاح، ومخالف للدين، وخروج عن القانون، ولم يتطرق إلى الفائدة التي تعود على الشخص غير مرتكب للسلوك الفاسد، كما أنه لا يمنع دخول تصرفات فاسدة محرمة شرعا وغير مجرمة قانونا. حول هذا الموضوع، راجع: عبد الكريم بن سعد إبراهيم الخثران، واقع الإجراءات الأمنية المتخذة لحد من جرائم الفساد من وجهة نظر العاملين في أجهزة مكافحة الرشوة في المملكة العربية السعودية، رسالة ماجستير، قسم العلوم الشرطية، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض، 2003، ص 21.

17 - مرتضى نوري محمود، "الإستراتيجية العامة لمكافحة الفساد الإداري والمالي في العراق"، المؤتمر العلمي حول النزاهة أساس الأمن والتنمية، هيئة النزاهة، العراق، ديسمبر 2008، ص 07.

18 - وفي هذا الإطار يرى "جورج مودى شاورت": أن أصدق تعريف للفساد هو الذي ورد في موسوعة العلوم الاجتماعية الأمريكية: "الفساد هو سوء استخدام النفوذ العام لتحقيق أرباح خاصة". أنظر: عبد العالي حاحة، الآليات القانونية لمكافحة الفساد الإداري في الجزائر، المرجع السابق، ص 21.

19 - أما الحنفية، فالباطل لا يكون مشروعاً بأصله، والفاقد: هو ما كان مشروعاً بأصله لا بوصفه، والفاقد عندهم ما كان الخلل فيه شرطا من شروط الأركان. وعليه فهم يعتبرون الفساد منزلة وسطى بين الصحة والبطلان. راجع: آدم نوح علي معابدة، "مفهوم الفساد الإداري ومعاييرته في التشريع الإسلامي، دراسة مقارنة"، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد 21، العدد الثاني، دمشق، 2005، ص 414. راجع أيضا: سعيد بن محمد بن فهد الزهيري القحطاني، إجراءات الوقاية من جريمة الرشوة في المملكة العربية السعودية، مذكرة ماجستير، كلية الدراسات العليا، جامعة نايف، الرياض، 2005، ص

ولقد حظيت ظاهرة الفساد بالاهتمام الكبير من قبل المنظمات الدولية الحكومية وغير الحكومية، وقدمت لها تعريف عديدة، فنجد البنك الدولي يعرف الفساد بأنه: "إساءة استعمال الوظيفة العامة لتحقيق مكاسب خاصة"²⁰. أما حسب صندوق النقد الدولي، فالفساد هو: "علاقة الأيدي الطويلة والخفية المعتمدة التي تهدف إلى كسب الفوائد والأرباح بصورة غير مشروعة قانونا من هذا السلوك لشخص واحد أو لمجموعة ذات العلاقة بالآخرين"²¹.

أما حسب مشروع اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد: "هو القيام بأعمال تمثل أداء غير سليم الواجب، أو إساءة استغلال لموقع أو سلطة بما في ذلك أفعال الإغفال توقعا لمزية، أو سعيا للحصول على مزية يوعد بها، أو تعرض، أو تطلب بشكل مباشر أو غير مباشر، أو أثر قبول مزية ممنوحة بشكل سواء للشخص ذاته أو لصالح شخص آخر"²².

ما يلاحظ على التعاريف أعلاه، أنها ركزت على جانب من جوانب الفساد انطلاقا من رؤيتها العامة ولدورها واختصاصها العالمي، خاصة ما ارتبط بصندوق النقد والبنك الدوليين. وربما تعريف اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد كان أشمل وأكثر تفصيلا لكنه في إطار ما، ركز فقط على جانبي الرشوة والعمولة.

3. معاني الفساد في الشريعة الإسلامية:

إن الشريعة الإسلامية في نظرتها للفساد لا تختلف كثيرا عما سبق من معاني، رغم أنها تنظر للفساد من منظور أشمل وأوسع. لهذا نتطرق لهذه المعاني من خلال:

أ- القرآن الكريم: حيث تكرر لفظ الفساد ومشتقاته في القرآن الكريم خمسين مرة موزعة على 23 سورة منه، بهيئات الفعل وتصريفاته، والمصدر واسم الفاعل، فأما الفعل فذكر في ثمانية عشر موضعا، وأما المصدر فذكر في أحد عشر موضعا، واسم الفاعل مفردا كان أو على صيغة الجمع في واحد وعشرين موضعا²³. ومن

²⁰ - فالفساد بحسب البنك الدولي يحدث عندما يقوم موظف بقبول أو طلب أو ابتزاز رشوة لتسهيل عقد أو إجراء طرح مناقصة عامة، كما يتم عندما يقوم وكلاء أو وسطاء شركات أو أعمال خاصة بتقديم رشواى الاستفادة من سياسات أو إجراءات للتغلب على منافسين، وتحقيق أرباح خارج إطار القوانين، كما يمكن للفساد أن يحدث عن طريق استعمال الوظيفة العامة دون اللجوء إلى الرشوة وذلك بتعيين الأقارب أو سرقة أموال الدولة مباشرة. حول هذا الموضوع، راجع: بوزيد سايح، سبل تعزيز المساءلة والشفافية لمكافحة الفساد وتمكين الحكم الراشد في الدول العربية، مجلة الباحث، العدد العاشر، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة قاصدي مرباح -ورقلة-، الجزائر، 2010، ص 56.

²¹ - أنظر: أمال ينون، الفساد وأخلاقيات العمل، سلسلة محاضرات لطلبة السنة الثانية علوم التسيير، كلية العلوم الإقتصادية، التجارية وعلوم التسيير، قسم علوم التسيير، جامعة محمد الصديق بن يحيى، 2016/2017، ص 04.

²² - أنظر: عبد العالي حاحة، الآليات القانونية لمكافحة الفساد الإداري في الجزائر، المرجع السابق، ص 22.

²³ - أنظر: البشير على حمد الترابي، "مفهوم الفساد في ضوء نصوص القرآن والسنة النبوية"، المؤتمر العربي الدولي لمكافحة الفساد"، أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية، مركز الدراسات والبحوث، الرياض، 2003، ص 03.

استقراء النصوص القرآنية الواردة في الفساد والإفساد، نخلص إلى أنهما يطلقان على عدة معاني وصور، نذكر منها²⁴:

• الكفر والشرك بالله، وتدل العديد من الآيات القرآنية على هذا النوع من الإسناد، من بينها: قال الله تعالى: ﴿الَّذِينَ كَفَرُوا وَصَدُوا عَنْ سَبِيلِ اللَّهِ زَدْنَاهُمْ عَذَابًا فَوْقَ الْعَذَابِ بِمَا كَانُوا يُفْسِدُونَ﴾²⁵؛ أيضا قوله تعالى: ﴿لَوْ كُنَّا فِيهَا آلِهَةً إِلَّا اللَّهُ لَفَسَدَتَا فَسُبْحَانَ اللَّهِ رَبِّ الْعَرْشِ عَمَّا يَصِفُونَ﴾²⁶.

• الإسراف، ومن بين الآيات القرآنية الدالة على ذلك: قال الله تعالى: ﴿وَلَا تَطِيعُوا أَمْرَ الْمُسْرِفِينَ﴾ الذين يفسدون في الأرض ولا يصلحون²⁷.

• سرقة المال العام، كما تروي ذلك قصة سيدنا يوسف عليه السلام مع إخوته مصداقا لقول الله تعالى: ﴿قَالُوا تَا لَلَّهِ لَقَدْ عَلِمْتُمْ مَا جِئْنَا لِنُفْسِدَ فِي الْأَرْضِ وَمَا كُنَّا سَارِقِينَ﴾²⁸.

• سفكك الدماء وإهلاك الحرث والنسل، والتخريب والتدمير، وهذا لقوله تعالى: ﴿قَالُوا أَتَجْعَلُ فِيهَا مَنْ يُفْسِدُ وَيَسْفِكُ الدَّمَاءَ وَنَحْنُ نَسْبِحُ بِحَمْدِكَ وَنُقَدِّسُ لَكَ﴾²⁹.

• العلو في الأرض بغير حق، مصداقا لقوله تعالى: ﴿تِلْكَ الدَّارُ الْآخِرَةُ نَجْعَلُهَا لِلَّذِينَ لَا يُرِيدُونَ عُلُوًّا فِي الْأَرْضِ وَلَا فَسَادًا وَالْعَاقِبَةُ لِلْمُتَّقِينَ﴾³⁰.

مما سبق نصل إلى أن للفساد مدلولات كثيرة وواسعة في القرآن الكريم، وتشمل جميع أنواع الفساد وصوره، وقد جعل الله تعالى كل المعاصي فسادا في الأرض، فكل المخالفات خروج عن جادة الصلاح وانحراف عن الطريق المستقيم، كما أن السبب الرئيسي لظهور الفساد هو ما قدمته أيدي بني آدم من الذنوب والمعاصي، والحكمة هي إذاعة الناس بعض ما قدمته أيديهم من الذنوب والمعاصي، لعل ذلك يكون سببا لتوبتهم.

ب- السنة النبوية: وردت العديد من الأحاديث النبوية، التي رواها الصحابة رضوان الله عليهم عن الرسول صلى الله عليه وسلم. ونذكر بعض الأحاديث الدالة على ذلك:

• تلف الشيء وذهاب نفعه: عن معاوية بن أبي سفيان-رضي الله عنهما-، قال: سمعت رسول الله صلى الله عليه وسلم يقول: "إنما الأعمال كالوعاء، إذا طاب أسفله طاب أعلاه، وإذا فسد أسفله فسد أعلاه"³¹. وأيضا عن سهل بن سعد الساعدي-رضي الله عنه-، قال: قال رسول الله صلى الله عليه وسلم: "إن الإسلام بدأ غريبا

24 - حول هذا الموضوع، راجع: محمد المدني بوساق، التعريف بالفساد وصوره من الوجهة الشرعية، دار الخلدونية، الجزائر، 2004، ص 07 وما بعدها. عبد الحلیم بن مشري، عمر فرحاتي، "الفساد الإداري: مدخل مفاهيمي"، مجلة الاجتهاد القضائي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة، 2009، ص 09.

25 - سورة النمل: الآية 88.

26 - سورة الأنبياء: الآية 22.

27 - سورة الشعراء: الآية 151-152.

28 - سورة يوسف: الآية 73.

29 - سورة البقرة: الآية 30.

30 - سورة القصص: الآية 83.

³¹ - أنظر: محمد إن يزيد الفزوي، سنن ابن ماجه، تحقيق محمد فؤاد عبد الباقي، دار الفكر، بيروت، ب ت، ج 1404

وسيعود غريبا، فطوبى للغرباء، قالوا: يا رسول الله، وما الغرباء؟ قال: "الذين يصلحون عند فساد الناس"³². ولقوله صلى الله عليه وسلم: "ألا وإن في الجسد مضغة إذا صلحت صلح الجسد كله وإذا فسدت فسد الجسد كله ألا وهي القلب"³³.

• **تغير الحال إلى غير صلاح:** كقوله صلى الله عليه وسلم: "المستمسك بسنتي عند فساد أمتي له أجر شهيد"³⁴، ففساد الأمة هو تغييرها إلى غير صلاح³⁵.

ومن خلال ما سبق نجد أن معاني الفساد في السنة المطهرة تحمل نفس المعاني التي وردت في القرآن الكريم. ووصلنا إلى أن من مدلولاته: تلف الشيء وذهابه، واختلاله وخروجه عن المألوف والبطلان، وتغير الحال إلى خلاف الصلاح، كما جاء بمعنى قطع العلاقات وتخريب الصلات بين الأرحام. فمفهوم الفساد في الشريعة الإسلامية، هو مفهوم شامل يعكس حقيقة استخلاف الله سبحانه وتعالى للإنسان في الأرض، وللأدوار التي كلف القيام بها وللوظائف المنوط بأداءها.

ثانيا: تعريف الفساد في القانون الجزائري

إن مصطلح الفساد في التشريع الجزائري جديد، إذ لم يستعمل قبل سنة 2006، كما لم يجرم في قانون العقوبات، غير أنه بعد تصديق الجزائر على إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد سنة 2004 بموجب المرسوم الرئاسي رقم 04-128³⁶، كان إلزاما عليها تكييف تشريعاتها الداخلية بما يتلاءم مع هذه الإتفاقية³⁷، فصدر قانون الوقاية من الفساد و مكافحته رقم 06-01 المؤرخ في 20 فيفري 2006 المعدل و المتمم والذي

³² - جمعة الإمام أحمد بن شعيب النسائي، سنن النسائي، تحقيق محمد فؤاد عبد الباقي، دار الفكر، بيروت، ب ت، ج 1 ص 83 حديث رقم 355.

³³ - أنظر: مسلم بن الحجاج النيسابوري، صحيح مسلم، تحقيق محمد فؤاد عبد الباقي، دار إحياء التراث العربي، بيروت، ب ت، ج 3، ص 1220 حديث رقم 1599. راجع أيضا: عبد الله سالم علي حمودة الكتبي، الفساد الإداري والمالي وسبل مواجهته جنائيا، دراسة مقارنة، الباحث الإماراتي، الشارقة، 2011، ص 45.

³⁴ - أنظر: أبو القاسم بن سليمان بن أحمد الطبراني، المعجم الأوسط، تحقيق طارق بن عوض الله محمد وصاحبه، دار الحرمين، بدون مكان وتاريخ نشر، ج 5، ص 315. أنظر كذلك: عبد الله سالم علي حمودة الكتبي، مرجع سابق، ص 46 وما بعدها.

³⁵ - أنظر: عبد العالي حاحة، الآليات القانونية لمكافحة الفساد الإداري في الجزائر، المرجع السابق، ص 18.

³⁶ - مرسوم رئاسي رقم 04-128 مؤرخ في 28 صفر 1425 الموافق ل 19 أبريل 2004، يتضمن التصديق بتحفظ على إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد المعتمدة من قبل الجمعية العامة للأمم المتحدة بنيويورك في 31 أكتوبر 2003. ج ر ج، عدد رقم: 26، المؤرخة في: 25 أبريل 2004.

³⁷ - تجدر الإشارة هنا: أن الجزائر صادقت على الإتفاقية الدولية لمكافحة الفساد، وكذا إتفاقية الإتحاد الإفريقي لمنع الفساد ومحاربه، المعتمدة في 03 جويلية 2003 بمابوتو، وهو الأمر الذي دفع بالمشروع الجزائري إلى استحداث قانون خاص بجرائم الفساد أطلق عليه تسمية "قانون الوقاية من الفساد ومكافحته". أنظر: عبد الحليم بن مشري، عمر فرحاتي، الفساد الإداري: مدخل مفاهيمي"، مجلة الجتهاد القضائي العدد 15 (د، س، ن)، ص 16-17.

جرّم الفساد بمختلف مظاهره، وعرّف الفساد من خلال المادة 02 (الفقرة أ) من قانون الوقاية من الفساد ومكافحته³⁸ "الفساد: هو كل الجرائم المنصوص عليها في الباب الرابع من هذا القانون"³⁹.

وبالرجوع إلى الباب الرابع فإنه يمكن تصنيف جرائم الفساد إلى أربعة أنواع هي: إختلاس الممتلكات والإضرار بها، الرشوة و ما في حكمها، الجرائم المتعلقة بالصفقات العمومية، التستر على جرائم الفساد فقط دون باقي الصور التي تخرج عن مجال التجريم، وتبقى مباحة رغم خطورتها، مثل: الوساطة، والمحسوبية والمكافأة اللاحقة⁴⁰.

ويحسب للمشرع الجزائري هنا أنه لم يقحم نفسه في التعريفات الفقهية للفساد، والتي أثارت جدلا كبيرا ليس بين فقهاء القانون فحسب، وإنما بين مختلف فقهاء العلوم الإنسانية والاجتماعية كما رأينا سابقا أعلاه. غير أن ما يعاب على المشرع الجزائري أنه أشار إلى بعض مظاهر وصور الفساد فقط، دون باقي الصور الأخرى للفساد.

ثالثا: تعريف منظمة الشفافية الدولية للفساد

عرفت منظمة الشفافية الدولية في بداية عهدها الفساد بأنه: "سوء استخدام السلطة العامة لربح منفعة خاصة". أو أنه: "عمل ضد الوظيفة العامة التي هي ثقة عامة"⁴¹. وتفرق منظمة الشفافية الدولية بين نوعين من الفساد هما⁴²:

- الفساد بالقانون (**according to rule corruption**): وهو ما يعرف بمدفوعات التسهيلات التي تدفع فيها الرشاوى للحصول على الأفضلية في خدمة يقدمها مستلم الرشوة وفقا للقانون.
- الفساد ضد القانون (**against the rule corruption**): وهو دفع رشوة للحصول من مستلم الرشوة على خدمة ممنوع تقديمها⁴³.

والملاحظ أن هذا التعريف لم يكن شاملا أو مانعا، لذا فقد عادت المنظمة في وقت متأخر وتحت تأثير اجتهادات عدد من الباحثين مثل: "سوزان روز أكرمان" لتعرف الفساد بأنه: "السلوك الذي يمارسه المسؤولون

³⁸ - القانون رقم 01-06 المؤرخ في 20 فبراير سنة 2006 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحة المؤرخ في 20 فيفري 2006 . ج ر ج . عدد 14. المتمم بالأمر رقم 05-10 المؤرخ في 26 غشت سنة 2010، ج ر ج ج رقم 50 المؤرخة في 01 سبتمبر 2010. والمعدل والمتمم بالقانون رقم 11-15 المؤرخ في 02 غشت سنة 2011. ج ر ج ج رقم 44 المؤرخة في 10 أوت 2011.

³⁹ - القانون رقم 01-06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحة، ص 05.

⁴⁰ - أنظر: حسن بوسقيعة، الوجيز في القانون الجزائري الخاص، (د.ط.)، الجزء الثاني، دار هومة، الجزائر، 2007، ص 05.

⁴¹ - Parwez Farsan, « **Administrative Corruption in India** », corruption and Governance in south asia, south asia institue , university of Heidelberg , 2007, p.03.

⁴² - أنظر: عبد العالي حاحة، الآليات القانونية لمكافحة الفساد الإداري في الجزائر، المرجع السابق، ص 23.

⁴³ - للمزيد حول هذا الموضوع، راجع: عماد صلاح عبد الرزاق الشيخ داود، الفساد والإصلاح 'دراسة مقارنة'، منشورات اتحاد الكتاب العرب، دمشق، 2003، ص 22. أنظر أيضا: محمد الأمين البشري، الفساد والجريمة، منشورات جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض، 2007، ص 41.

في القطاع العام أو القطاع الخاص، سواء كانوا سياسيين أو موظفين مدنيين، بهدف إثراء أنفسهم أو أقربائهم بصورة غير قانونية، ومن خلال إساءة استخدام السلطة الممنوحة لهم⁴⁴.

وعلى هذا الأساس فإن المنظمة تفرق بين الفساد الإداري والسياسي والاجتماعي وتركز بالأساس على الفساد الإداري بإعتباره استغلال المنصب لتحقيق أهداف شخصية على حساب المصالح العامة وسوء استخدام الموارد العامة لتحقيق المصلحة أو منفعة شخصية دون وجه حق. وهي من قبيل الممارسات غير المشروعة أو الممارسات الفاسدة والتي تعني تلك الأعمال التي تحد من نزاهة مؤسسات الدولة ونظمها وقوانينها التي يشترك في ممارستها عدد كبير من الأفراد داخل المجتمع وأوضح مثال على ذلك الرشوة والاحتيال والتهرب الضريبي وغسيل الأموال وسوء تقدير السلع التجارية.. الخ.

رابعا: مفهوم الفساد الإداري ومعايير تعريفه

إن وضع تعريف واضح ومحدد للفساد الإداري يعتبر الخطوة الأولى لدراسة ظاهرة الفساد وما يتعلق بها من موضوعات كآليات المكافحة والتي نحن بصدد البحث فيها، فمعظم المهتمين بهذه الظاهرة يتفقون على الصور الواضحة للفساد الإداري كالرشوة، و الاختلاس... إلا أن هذا لا يكفي للتعرف على صور ومظاهر أخرى قد تبدو أكثر غموضا والتباسا مما يجعل عملية تشخيص الظاهرة وتحديد تعريف جامع مانع لها يعد أمرا حتميا وضروريا ومهما.

ومن هنا تجدر الإشارة إلى أن الأسباب التي حالت دون وضع تعريف موحد للفساد الإداري، لا ترجع فقط لاختلاف الاتجاهات والمدارس الفكرية للفقهاء. إنما قد يعود إلى المعيار المعتمد لديهم للحكم على سلوك ما بأنه فاسد. من هذا المنطلق سوف نتطرق إلى المقصود بالفساد الإداري، إنطلاقا من معايير يعتمد عليها لتعريف الفساد الإداري. حيث يختلف تعريفه باختلاف المعايير المتبعة، وذلك على النحو التالي:

1- المعيار القيمي:

وفقا لهذا المعيار، يعتبر الفساد الإداري شكلا من أشكال الخروج على القيم السائدة في المجتمع ضمن الإطار الوظيفي، باعتبار هذه القيم مما يجب التحلي والالتزام بها، وعادة ما يكون هذا الانحراف لتحقيق مصلحة شخصية أو ما شابهها⁴⁵. ولهذا صاغ قاموس "ويبستر (webster)" الأمريكي تعريفه للفساد الإداري وفق المدرسة القيمية كما يلي: "الفساد هو إضعاف أو إفساد للاستقامة أو الفضيلة أو المبادئ الخلقية"⁴⁶. أو

44 - عبد الخالق فاروق، الفساد في مصر، دراسة اقتصادية تحليلية، العربي للنشر، القاهرة، 2006، ص 1. راجع أيضا: عبد العالي حاحة، الآليات القانونية لمكافحة الفساد الإداري في الجزائر، المرجع السابق، ص 24.

45 - أنظر: عبد العالي حاحة، الآليات القانونية لمكافحة الفساد الإداري في الجزائر، المرجع السابق، ص 55.

46 - ومن أمثلة التعاريف القيمية، تعريف إبراهيم شهاب للفساد الإداري بأنه: "أزمة خلقية في السلوك تعكس خلافا في القيم وانحرافا في الاتجاهات على مستوى الضوابط والمعايير التي استقرت في الحياة الاجتماعية وشكلت البناء القيمي في كيان الوظيفة العامة". أنظر: آدم نوح علي معابدة، "مفهوم الفساد الإداري ومعاييرته في التشريع الإسلامي، دراسة مقارنة"، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية، والقانونية، المجلد 21، العدد الثاني، دمشق، 2005، ص 420.

الحث على العمل الخاطئ بواسطة الرشوة أو الوسائل غير القانونية الأخرى⁴⁷. كما تم تعريفه أيضا: "القصور القيمي عند الأفراد الذي يجعلهم غير قادرين على تقديم الالتزامات الذاتية المجردة التي تخدم المصلحة العامة"⁴⁸.

إن أهم الانتقادات التي يمكن توجيهها للتعريفات التي تعتمد المعيار القيمي، تتعلق بمفهوم القيم ذاته ونسبته، وعدم ثباته وصعوبة التحقق منه⁴⁹. حيث فمن الصعب ضبط تعريف دقيق للفساد الإداري بناء على معيار نسبي غير واضح، كما أن الفساد الإداري ليس بالضرورة انحرافا عن القيم السائدة في المجتمع، بل قد يكون صادرا عن الالتزام بهذه القيم المختلفة عن أنماط السلوك الصحيح. فالقيم المنتشرة في المجتمع الجزائري خير دليل على ذلك فمثلا المحسوبية والمحاباة تشكل ثقلا كبيرا على كاهل الإدارة الجزائرية ومصدر هاتين الأخيرتين هو الولاء للأسرة والقبيلة فالشخص الذي يعين في منصب إداري كبير، يجد نفسه مطالبا بتلبية حاجيات أسرته وعشيرته وقبيلته ابتداء من شغل المناصب الإدارية والترقية والتحويل... ومرد هذا هو الالتزام المعنوي الناتج عن النظام القيمي السائد في المجتمع الجزائري⁵⁰.

2- المعيار المصلحي:

نظرا للانتقادات الكبيرة التي وجهت للمعيار القيمي، حاول بعض الباحثين تبني المصلحة العامة كمعيار للحكم على السلوك الفاسد إداريا، والتعريفات التي تعتمد هذا المعيار تصنف لدى بعض الباحثين على أنها التعريف الكلاسيكي للفساد الإداري، وتتمحور حول معنى واحد وهو: إساءة استخدام المنصب العام أو السلطات أو الموارد لتحقيق منافع خاصة⁵¹. ومن رواد هذا المعيار نذكر:

- تعريف "ميخائيل جونسون" للفساد كما يلي: "سوء استخدام الأدوار العامة أو الموارد لتحقيق فائدة خاصة"⁵².

- تعريف الدكتور: "أحمد أبو سن": "يعد الموظف فاسدا إذا قبل مالا أو هدية ذات قيمة مالية مقابل أداء عمل هو ملزم بأدائه رسميا بالمجان، أو ممنوع عن أدائه رسميا، وإذا مارس سلطاته التقديرية بطريقة يشتم

47 - أنظر: منقذ محمد داغر، علاقة الفساد الإداري بالخصائص الفردية والتنظيمية لموظفي الحكومة ومنظمتها، دراسات إستراتيجية، مركز الإمارات للدراسات والبحوث الإستراتيجية، العدد 60، الطبعة الأولى، أبو ظبي، 2001، ص 09.

48 - أنظر: عاصم الأعرجي، نظريات التطوير والتنمية الإدارية، مطبعة التعليم العالي، بغداد، 1988، ص 53.

49 - أنظر: منقذ محمد داغر، المرجع السابق، ص 10.

50 - حول هذا الموضوع، راجع: عبد العالي حاحة، الآليات القانونية لمكافحة الفساد الإداري في الجزائر، المرجع السابق، ص 55.

51 - أنظر: عبد العالي حاحة، المرجع نفسه، ص 55.

52 - أنظر: ميخائيل جونسون، فساد الإدارة والإبداع في الإصلاح، ترجمة عبد الحكيم الخزامي، الدار الأكاديمية للعلوم، القاهرة، 2009، ص 23.

منها رائحة استغلال المنصب الإداري أو سوء استخدام السلطة الرسمية وترجيح المصلحة الشخصية له ولأصدقائه وأقاربه على المصلحة العامة"⁵³.

وقد انتقدت التعريفات القائمة على هذا المعيار لعدم وجود أسس ومعايير تحدد معنى "سوء استخدام الوظيفة". بالإضافة إلى عدم وجود تعريف دقيق ومعيار فاصل لمفهوم المصلحة العامة، وكذا الحد الفاصل بين ما هو عام وخاص، كما أن هناك تصرفات وسلوكيات فردية أو جماعية يمكن أن تحقق مكاسب عامة وخاصة في آن واحد أو تحقق مصلحة خاصة دون الإضرار بالمصلحة العامة⁵⁴.

3- المعيار القانوني:

هذا المعيار هو الذي يفضله الباحثون القانونيون، حيث يحصرون الفساد الإداري في خرق القوانين والأنظمة والتعليمات التي يجب مراعاتها وظيفيا، وعادة ما يقترن ذلك بالسعي وراء منفعة شخصية⁵⁵. ومن الأمثلة على التعريفات التي تركز على هذا المعيار:

- تعريف ضياء حامد الدباغ ومحمد عمر زيدان، للفساد الإداري بأنه: "سلوك منحرف يترتب عليه ارتكاب مخالفات ضد القوانين والتعليمات النافذة داخل الجهاز الإداري الحكومي لتحقيق أهداف خاصة كالأطماع المالية والمكاسب الاجتماعية تتسبب في عدم تحقيق الجهاز الإداري أهدافه بتقديم خدمات للجمهور بكفاءة وفاعلية"⁵⁶.

- وتعريف "كليتجارد روبرت" (R.KLITGARD) للفساد الإداري بأنه: بأنه: "سلوك منحرف عن الواجبات الرسمية لدور عام بسبب مكاسب مالية، أو مكافئة خاصة، أو سلوك يخرق القانون عن طريق ممارسة بعض أنواع السلوك الذي يراعي المصلحة الخاصة"⁵⁷.

وعلى الرغم من أن المدخل القانوني يوفر معيارا واضحا وعمليا ودقيقا للتعرف على الفساد الإداري فإن الانتقادات التي يمكن توجيهها لهذا الصنف من التعريفات هي جمود القانون وكيفية تحديد مشروعيته. فما مصير السلوك المنحرف (قيميا) والذي لا ينتهك قانونا؟ أو الذي يعرف كيف يراوغ ويتملص من مقصلة القانون، بالإضافة إلى وجود بعض الأفعال التي يمكن الدفاع عنها أخلاقيا مع أنها مدانة قانونيا⁵⁸. وربما هذه

⁵³ - أنظر: أحمد إبراهيم أبو سن، "استخدام أساليب الترغيب والترهيب لمكافحة الفساد الإداري"، المجلة العربية للدراسات الأمنية والتدريب، أكاديمية نايف للدراسات العربية للعلوم الأمنية، الرياض، المجلة 11، العدد 21، 1417، ص 23.

⁵⁴ - أنظر: منقذ محمد داغر، المرجع السابق، ص 11.

⁵⁵ - أنظر: عبد الله أحمد المصراحي، الفساد الإداري، نحو نظرية اجتماعية في علم الاجتماع الانحراف والجريمة، دراسة ميدانية، المكتب العربي الحديث، الإسكندرية، 2011، ص 34.

⁵⁶ - أنظر: خالد بن عبد الرحمان بن حسن بن عمر آل الشيخ، "الفساد الإداري: أنماطه وأسبابه وسبل مكافحته - نحو بناء نموذج تنظيمي"، أطروحة دكتوراه، كلية الدراسات العليا، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض، 2007، ص 22.

⁵⁷ - أنظر: آدم نوح على معاينة، مرجع سابق، ص 422. وانظر كذلك:

Anwar Shah and other , **performance accountability and combating corruption**, the world bank, Washington , D.C. ,2007 , p.237.

⁵⁸ - أنظر: عبد العالي حاحة، المرجع السابق، ص 57.

الانتقادات هي التي دفعت منظمة الشفافية الدولية إلى تصنيف الفساد إلى نوعين: أحدهما ناتج عن خرق القانون والأخر ناتج عن ممارسة القانون بقصد تحقيق النفع الخاص.

4- معيار الرأي العام:

يعد هذا المعيار حديثاً نسبياً، وقد قصد من اعتماده تجنب الانتقادات التي وجهت إلى المعايير الأخرى للفساد الإداري، وذلك باللجوء إلى الرأي العام ليحدد بطريقته ما يراه فاسداً من التصرفات الإدارية وما لا يراه كذلك. ولقد تبني في هذا المجال كل من "بيتر" و"ويلش" (J.G. Peter and s.welch) هذا المعيار وقسم الباحثان الفساد إلى ثلاثة أنواع: أسود و أبيض ورمادي اعتماداً على ما يراه الجمهور العام والمواطنون⁵⁹:

- الفساد الأسود: وهو ذلك السلوك الذي يتفق الجمهور على إدانته وضرورة معاقبة مرتكبيه.
- الفساد الأبيض: وهو السلوك الذي يتغاضى عنه الجمهور ولا يميلون إلى معاقبة مرتكبيه.
- الفساد الرمادي: وهو متوسط بين النوعين السابقين، ويكون هذا في الحالات التي يطالب فيها عناصر معينة في المجتمع بإدانة مرتكبيه، في حين يبقى الرأي العام متردداً في ذلك، أي عندما لا يتفق الأفراد المعنيين على إدانة تصرف ما.

ورغم أن اعتماد هذا المعيار جاء للتخلص من الانتقادات التي وجهت إلى باقي المعايير، إلا أنه انتقد هو الآخر من قبل بعض الباحثين، ومن ذلك: إن الرأي العام يتذبذب في كثير من الحالات، فعند اكتشاف فضيحة من فضائح الفساد نجد أن الرأي العام يتشدد ويقوى، ولكنه يضعف مع مرور الوقت، وربما يتسامح أخيراً. كما أن هذا المعيار يفتقر إلى المرونة، وهذا بعدم مسابته للصور المستحدثة من الفساد الإداري⁶⁰.

وخالصة ما تقدم فإنه رغم تعدد تعريفات الفساد الإداري واتجاهاته ومدارسه الفكرية، واختلاف الباحثين والفقهاء حول تعريف موحد للفساد الإداري القائم بمضامينه ومعانيه، فإنه يمكن إعطاء تعريف موحد من خلال أن: "الفساد الإداري هو تلك الانحرافات والسلوكات العمدية التي يأتها الموظف العام والمخالفة للقوانين والتنظيمات والتعليمات النافذة داخل الجهاز الإداري، والتي تتعارض مع القيم والأخلاقيات السائدة في المجتمع وأجهزة الوظيفة العامة لتحقيق مصالح وأهداف شخصية بعيدة عن المصلحة العامة"⁶¹.

⁵⁹ - أنظر: مخلد توفيق مشاوش خشمان، مشكلة الفساد الإداري في ضوء التشريعات والقوانين الأردنية، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الشرق الأوسط للدراسات العليا، الأردن، 2009، ص 29.

⁶⁰ - فهنا نشير أنه: لو فرضنا ظهور شكل جديد من الفساد الإداري الذي لا يعرفه جمهور المواطنين، فإن هذا يعني أنه يبقى مشروعاً إلى أن يتم تشكيل رأي عام حوله، هذا إذا سلمنا أن الرأي العام لن يخضع لصور الضغط والتأثير التي توجهه وجهة معينة تخدم القادرين على التأثير فيه سلباً أو إيجاباً. حول هذا الموضوع، راجع: آدم نوح القضاة، "نحو نظرية إسلامية لمكافحة الفساد الإداري والتعامل مع تبعاته"، المؤتمر العربي الدولي لمكافحة الفساد، أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية، مركز الدراسات والبحوث، الرياض، 2003، ص 11.

⁶¹ - والجدير بالإشارة هنا: إلى أن ثمة انحرافات إدارية ينتهك فيها الموظف العام القانون والتنظيمات دون قصد كالإهمال واللامبالاة والخطأ، وهذه الانحرافات لا ترقى إلى مستوى الفساد الإداري وإن كان يعاقب عليها القانون إما جزائياً أو تأديبياً، وقد تؤدي في النهاية إذا لم تعالج إلى فساد إداري. حول هذا الموضوع، راجع: مفتاح صالح، معارفي فريدة، "الفساد الإداري والمالي: أسبابه ومظاهره ومؤشرات قياسه"، الملتقى الوطني حول حوكمة الشركات كآلية للحد من الفساد المالي والإداري،

ما تجدر الإشارة إليه هنا أن معظم تعاريف الهيئات الدولية للفساد الإداري، هو نفس تعريفها للفساد بصفة عامة كما رأيناه سابقا. كما أنها أهملت الفساد في القطاع الخاص، وركزت فقط على القطاع العام، في حين أن كثير من التقارير تشير إلى أن حجم الفساد في القطاع الخاص يفوق بكثير ما هو موجود في القطاع العام، وهو ما يمكن من خلاله تعريف الفساد الإداري على أنه: "الاستغلال المتعمد للمنصب أو السلطة المفوضة من قبل مؤسسة عمومية أو خاصة، من أجل تحصيل فوائد شخصية.

الفرع الثاني

تصنيف مظاهر الفساد الإداري

تتنوع مظاهر الفساد الإداري تنوعا كبيرا وتتداخل مع بعضها البعض بحيث يصعب في بعض الأحيان التفرقة بينها خاصة تلك التي ترتبط بالمظاهر ذات البعد الدولي. ومن الواضح أن بعض هذه المظاهر تتجاوز الحدود الإقليمية للدولة لتصبح ظاهرة عابرة للحدود. حيث يقتفى أثرها، ويتحدد مجال عقوبتها، والأطراف المسؤولة عن ارتكابها من قبل أكثر من دولة. مقابل ذلك، بعض المظاهر يقتصر تأثيرها على المجال الإقليمي للدولة⁶². وإن كان تحديد ذلك متوقف على المجال الذي تختص به هذه الممارسات. وضمن هذا المنحى سنحاول تصنيف مظاهر الفساد الإداري إلى قسمين: مظاهر ذات تأثير متعدد الأبعاد، على غرار: الرشوة، غسيل الأموال ونهب المال العام،... إلخ؛ (أولا). ومظاهر ذات تأثير محدود، ذات تأثير سلبي ذي بعد واحد على غرار: التباطؤ في إنجاز المعاملات، الانحرافات الإدارية، إفشاء أسرار الوظيفة، عدم احترام أوقات ومواعيد العمل (ثانيا).

أولا: المظاهر ذات التأثير متعدد الأبعاد

سيتم التركيز في هذا الجانب على بعض الجرائم على غرار: غسيل الأموال، الرشوة، اختلاس المال العام، الابتزاز، التزوير، والمحسوبية.

1- الرشوة:

تعد الرشوة من مظاهر الفساد الإداري التي حظيت باهتمام كبير من قبل جميع الفاعلين القانونيين والاقتصاديين، والاجتماعيين والسياسيين، في ظل تأثيراتها السلبية والخطيرة على مختلف الجوانب الحياتية. وتعرف الرشوة بأنها: "اتجار الموظف العمومي ومن في حكمه بالوظيفة الموكولة إليه، أو بالأحرى استغلال السلطات المخولة له بمقتضى تلك الوظيفة لحسابه الخاص، وذلك حين يطلب لنفسه أو لغيره ويقبل أو يأخذ

كلية العلوم الاقتصادية والتجارية والتسيير، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2012، ص 02. راجع أيضا: عبد العالي حاحة، المرجع السابق، ص 58-59.

⁶² - فضيلة بوطورة، نوفل سمايلي، تأثير ظاهرة الفساد الإداري على حقوق الإنسان والتنمية البشرية في الجزائر مع إشارة لأهم الوسائل القانونية لمكافحته، مجلة مركز حكم القانون ومكافحة الفساد، دار جامعة حمد بن خليفة للنشر، المجلد 2019، العدد 01، ص 04. متوفرة على الرابط: (تاريخ الإطلاع: 2019/12/13، الساعة: 22:00).

<https://www.qscience.com/docserver/fulltext/rolacc/2019/1/rolacc.2019.2.pdf>

وعدا أو عطية لأداء عمل من أعمال وظيفته، أو يزعم أنه من أعمال وظيفته أو للامتناع عن ذلك العمل، أو للإخلال بواجبات وظيفته"⁶³.

ومن الناحية الشرعية، تعرف الرشوة بأنها: "ما يدفع من مال إلى ذي سلطان أو منصب أو وظيفة عامة أو خاصة ليحكم له أو على خصمه بما يريد هو أو ينجز له عملاً أو يؤخر لغريمه عملاً"⁶⁴. وتباينت آراء الباحثين حول أسباب الرشوة ودوافعها. وذلك وفقاً لاختلاف وجهات نظر كل باحث، ويرجعها البعض⁶⁵:

- ضعف الإيمان وانعدام الوازع الديني والجهل بخطورة تعاطي الرشوة؛
- الاستعجال على إنهاء المعاملات وقضاء الحاجات نتيجة التسويف والمماطلة من بعض موظفي الدولة؛
- ضعف الرقابة، الإشراف وعدم متابعة الأعمال، وعدم السعي لكشف الانحرافات والحد منها؛
- كثرة الإجراءات الروتينية، والتعقيد والبيروقراطية، وعدم تحديد الخطوات، والوقت المطلوب لانجاز العمل خلاله؛
- عدم تحديد الاختصاصات والمسؤوليات بوضوح وبدقة وتركها لتقدير الموظف؛
- عدم وضع الرجل المناسب في المكان المناسب، وعدم إمام الرؤساء بأعمال المرؤوسين؛
- اختلال التوازن بين العرض والطلب، وضعف الأجور؛
- الثغرات في بعض القوانين واللوائح، وسوء التنظيم.

2- اختلاس المال العام:

تعتبر جريمة اختلاس الأموال العامة أو الخاصة من بين جرائم الأموال المضرة بالمصلحة العامة، فهي تمثل اعتداء الموظف على تخصيص المال العام أو الخاص. وذلك بتحويله عن الغرض المعد له قانوناً، والتصرف فيه على نهج لا ترضيه المصلحة العامة، وغالباً ما يكون خائناً للأمانة الموضوعية بين يديه⁶⁶. ويأخذ فعل الاختلاس في جريمة اختلاس الممتلكات التي عهد بها للجاني بحكم وظيفته أو بسببها في قانون مكافحة الفساد في الجزائر أربع صور هي⁶⁷:

⁶³ - أنظر: عصام عبد الفتاح مطر، جرائم الفساد الإداري -دراسة قانونية تحليلية مقارنة في ضوء الاتفاقيات الدولية والتشريعات الجنائية وقوانين مكافحة الفساد في الدول، دار الجامعة الجديدة، مصر، 2011، ص 26. العربية والأجنبية-، دار الجامعة الجديدة، مصر، 2011، ص

⁶⁴ - أنظر: حنان براهيمي، قراءة في أحكام المادة 25 من القانون 01-06 المتعلقة بالوقاية من الفساد ومكافحته، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد 05، 2009، ص 136.

⁶⁵ - أنظر: حمد بن عبد الرحمان الجنيدل، أثر الرشوة في تعثر النمو الاقتصادي وأساليب دفعها في ظل الشريعة الإسلامية، المركز العربي للدراسات الأمنية والتدريب، المملكة العربية السعودية، 1982، ص 05. أنظر أيضاً: أمال ينون، الفساد وأخلاقيات العمل، سلسلة محاضرات لطلبة السنة الثانية علوم التسيير، المرجع السابق، ص 15-16.

⁶⁶ - أنظر: عصام عبد الفتاح مطر، جرائم الفساد الإداري، المرجع السابق، ص 91.

⁶⁷ - أنظر: أمال ينون، الفساد وأخلاقيات العمل، المرجع السابق، ص 16.

- الاختلاس: ويتحقق بتحويل الأمين حيازة المال المؤمن عليه من حيازة وقتية على سبيل الأمانة إلى حيازة نهائية

على سبيل التملك؛

- الإلتاف: ويتحقق بهلاك الشيء أي بإعدامه والقضاء عليه أو الإحراق أو التمزيق، أو أي تصرف من شأنه أن يفقد الشيء حجيته وقيمتة نهائيا؛

- التبيد: ويتحقق متى قام الموظف باستهلاك المال الذي أؤتمن عليه، أو بالتصرف فيه تصرف المالك في ملكه؛

الاحتجاز بدون وجه حق: لا يشترط دائما الاستيلاء على المال وتبيده، بل يكفي احتجازه الذي يؤدي إلى تعطيل المصلحة التي أعد المال لخدمتها وليس في احتجاز المال اختلاس له بل احتجاز الشيء يفيد أن نية الجاني مازالت غير راغبة في التصرف فيه والظهور بمظهر المالك الحقيقي للاستيلاء على المال العام. وضمن الجرائم المرتبطة بالمال العام، توجد جريمة الاستيلاء على المال العام⁶⁸، وتختلف جريمة الاستيلاء على المال العام عن جريمة اختلاس المال العام في⁶⁹.

● في جريمة الاستيلاء، يجب أن يكون الجاني موظفا عاما فيشترط التعاصر الزمني بين ارتكاب الجريمة وصفة الموظف العام، وإذا ارتكبت الجريمة في وقت كانت قد انحسرت عن الموظف العام فيه هذه الصفة فلا تقوم الجريمة؛

● أن يقع الاستيلاء على مال مادي منقولاً فلا تقع الجريمة على العقارات؛

● لا يلزم لقيام جريمة الاستيلاء على مال عام أن يكون المال المستولى عليه موضوعاً تحت يد الموظف بسبب وظيفته، أو بمقتضى اختصاصات هذه الوظيفة. فتلك خصيصة جريمة الاختلاس، أما المال محل الاستيلاء فيكفي أن يكون عمل الموظف هو الذي سهل له الاستيلاء عليه؛

● تتحدد جريمة الاستيلاء تبعاً لتوافر نية التملك أو تخلفه، في حين تتوافر نية التملك تكون الجريمة جنائية، أما حين تتخلف النية فتصبح الجريمة جنحة.

3- التزوير:

⁶⁸ - يقصد بالاستيلاء، ضم شخص بصورة مباشرة جزءاً من المال العام إلى ماله الخاص، ويكون الاستيلاء بطرق متعددة، منها: الاختلاس، النصب، الاحتيال. وقد يكون الاستيلاء بطريقة غير مباشرة كأن يسهل لشخص آخر الحصول على المال العام مقابل الحصول على جزء منه. أنظر: أمال ينون، الفساد وأخلاقيات العمل، المرجع نفسه، ص 16.

⁶⁹ - أنظر: عصام عبد الفتاح مطر، جرائم الفساد الإداري، المرجع السابق، ص 103-104.

من منظور قانوني، يعرف التزوير بأنه: "تغيير الحقيقة بقصد الغش وإحدى الطرق التي عينها القانون، تغييراً من شأنه أن يسبب ضرراً"⁷⁰. ويتخذ التزوير شكلين أساسيين: التزوير المادي والتزوير المعنوي. وكل شكل ينطوي على مجموعة من الصور أو الأساليب:

- التزوير المادي: هو التزوير الذي لا يتم إلا بفعل ظاهر محسوس يدركه الحس بالزيادة أو الحذف أو التعديل أو بإنشاء شيء غير موجود. فلا بد أن يكون التزوير قد أحدث تغييراً يمكن أن يدركه الجميع بالعين أو بأي أمر محسوس. ولذلك فإن هذا النوع من التزوير يكون اكتشافه يسيراً على الجهات المعنية لأنه يترك أثراً في محل التزوير من خلال دليل ملموس⁷¹.

- التزوير المعنوي: هو كل تغيير للحقيقة في مضمون المحرر ومعناه وظروفه وملايساته تغييراً لا يدركه البصر أثره. وفي هذه الحالة، لا يشترط أن يكون التزوير في مادة المحرر بل قد يتضمن المستند بيانات وتصريحات كاذبة، واكتشاف هذا التزوير من الصعوبة بحيث يحتاج إلى ممارسة ودراسة وبحث وتنقيب للوصول إلى الحقيقة⁷².

4- المحسوبة:

تنفيذ أعمال لصالح فرد أو جماعة أو جهة ينتهي لها الشخص مثل: حزب أو عائلة، دون أن يكون مستحقاً أو مستحقين لها. وطالما هي ترتبط بالموظف العام، فإنه يمكن تعريفها بأنها: "سلوك إداري غير مشروع قائم على إسناد الوظائف لغير مستحقها، ودون التلاؤم بين الكفاءات والمنصب المطلوب وذلك، بناء على توصية من جهة معينة أو من مصدر ذي نفوذ"⁷³.

وترتبط بالمحسوبة بشكل كبير ما يعرف بالوساطة⁷⁴، حيث يصعب في بعض الأحيان الفصل بينها وتتقارب الصورة بينهما أكثر فأكثر لتعبرا عن وجهان لعملة واحدة، حيث قد تحدث الوساطة والمحسوبة في آن واحد، خاصة عندما يكون الموظف الموصى له قريب وغير كفؤ.

⁷⁰ - كما يعرف أيضاً بأنه: "تغيير الحقيقة بتحسين الشيء ووصفه بخلاف صفته، حتى يخيل إلى من سمعه أو رآه أنه بخلاف ما هو به، بقصد الغش، مما يترتب عليه ضرر وظلم". أنظر: عصام المهدي، "الشفافية وأثرها في مكافحة الفساد الإداري"، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، الطبعة الأولى، 2014، ص 227-228.

⁷¹ - أهم صور هذا النوع: وضع إمضاءات أو أختام أو بصمات مزورة. تغيير المحررات أو الأختام أو الإمضاءات أو زيادة الكلمات. حول هذا الموضوع، راجع: سامر برهان محمود حسن، أحكام التزوير في الفقه الإسلامي، مذكرة ماجستير (غير منشورة)، جامعة النجاح الوطنية، فلسطين، 2010، ص 11.

⁷² - ومن أساليبه نذكر: انتحال شخصية الغير، جعل واقعة مزورة في صورة واقعة صحيحة،... الخ. أنظر: آمال ينون، الفساد وأخلاقيات العمل، ص 18.

⁷³ - أنظر: عصام عبد الفتاح مطر، جرائم الفساد الإداري، المرجع السابق، ص 104.

⁷⁴ - تعرف الوساطة بأنها: "التدخل لصالح فرد ما أو جماعة دون الالتزام بأصول العمل والكفاءة اللازمة مثل: (تعيين شخص في منصب معين لأسباب تتعلق بالقرابة أو الانتماء الحزبي)". حول هذا الموضوع، راجع: محمد بن عزوز، الفساد الإداري والاقتصادي، آثاره وآليات مكافحته-حالة الجزائر، المجلة الجزائرية للعلوم والسياسات الاقتصادية، العدد 07، 2016، ص 203-204.

كما ترتبط بظاهرتي المحسوبية والوساطة، ظاهرة المحاباة⁷⁵ التي أضحت من بين المظاهر المتفشية في جل المجتمعات خاصة العربية منها. وقد أشار إليها المشرع الجزائري، وحددها بدقة خاصة في حديثه عن الجرائم المتعلقة بالصفقات العمومية.

ثانيا: المظاهر ذات التأثير المحدود

تعكس هذه الممارسات مجمل الانحرافات التنظيمية التي تنتج عن أداء الم وظف العام لوظيفته، وهي من قبيل المظاهر التي تؤثر بشكل سلبي في مجريات مختلف العمليات والتي يتباين تأثيرها. وضمن هذا الجانب سيتم التركيز على الانحرافات التنظيمية، التي تعبر عن تلك المخالفات التي تصدر عن الموظف أثناء تأديته لمهام وظيفته، والتي تتعلق بصفة أساسية بالعمل وانتظامه، ومن أهمها:

1- عدم احترام وقت العمل:

يظهر هذا الانحراف في عدة ممارسات يقوم بها الموظف أثناء تأديته لعمله، والتي تتخذ عدة صور من بينها⁷⁶:

- تركيز الموظف على الجانب الكمي (عدد ساعات العمل على سبيل المثال، دون الاهتمام بالجانب النوعي الإنتاج، العمل وجودته)؛
- التأخر في القدوم للعمل في الوقت المحدد، أو التعجيل في المغادرة لمقر العمل قبل وقت الخروج القانوني؛
- تمضية الوقت في القراءة للجرائد، استقبال الزوار، الانتقال من مكتب إلى آخر في حالة وجود مراقبة شكلية تضبط وقت الدخول والخروج. وهذا ما يؤثر سلبا في الالتزام بأداء الأعمال الرسمية المطلوبة، وينعكس في نوعية الإنتاجية ومستوى الخدمات المقدمة.

2- التباطؤ في انجاز المعاملات:

يظهر جانب انجاز المعاملات في الممارسات اليومية للفرد سواء في اتصاله مع الهيئات المحلية، أو مع جهة ذات علاقة بنشاطه. حيث يكون هناك تأخير في انجاز معاملات الأفراد، أو الشركات والمطلوب انجازه في ساعة، قد يستغرق يوما أو يومين، وقد تأخذ الأمور أسابيع أو أشهر خاصة إذا تعلق الأمر بمعاملات من الوزن الثقيل على سبيل المثال : معاملات فض النزاعات، معاملات الملكية،... الخ⁷⁷.

⁷⁵ - تعرف المحاباة في مجال الصفقات العمومية بأنها: "مخالفة التشريع والتنظيم الذي يحكم الصفقات العمومية من طرف الموظف العمومي، المكلف بإبرام الصفقة أو تنفيذها أو مراجعتها من أجل إعطاء أحد المتعاملين مع الدولة أو إحدى هيئاتها العمومية امتيازات غير مبررة". أنظر: وسيلة بن بشير، ظاهرة الفساد الإداري والمالي في مجال الصفقات العمومية في القانون الجزائري، مذكرة ماجستير (غير منشورة)، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري-تيزي وزو-، الجزائر، 2013، ص 11.

⁷⁶ - أنظر: أمال ينون، الفساد وأخلاقيات العمل، سلسلة محاضرات لطلبة السنة الثانية علوم التسيير، المرجع السابق، ص 20.

⁷⁷ - أنظر: يحي زروقي، أخلاقيات الأعمال والفساد الإداري للموظف العام- دراسة حالة مديرية الضرائب لولاية تلمسان، رسالة دكتوراه في العلوم الاقتصادية، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2017، ص 99-98.

وهذه السلوكيات في حقيقة الأمر تحصيل حاصل للخلل الذي تشهده هذه المؤسسات، أو المنظومات في ظل التحايل الذي تمارسه وضعف الوازع الأخلاقي للموظفين، وغياب رقابة مستميتة وذاتية لهؤلاء، فضلا عن الاهتمام بتحقيق المصالح الشخصية على حساب المصالح العامة.

3- امتناع الموظف عن أداء العمل المطلوب:

عرفت هذه الظاهرة انتشارا كبيرا خاصة في أوساط القطاع العام في الدول النامية، والعربية تحديدا في ظل تأثير عدد من الأسباب⁷⁸:

- انخفاض مستويات الأجور التي يحصل عليها الموظف، ما انعكس على رغبته في العمل خاصة في ظل مسؤولياته الخارجية تجاه أسرته؛
- وجود فجوة بين مقدار العمل المطلوب والأجر الذي يتقاضاه؛
- التحيز في المعاملة من قبل المدير مع المرؤوسين، والمزايا التفضيلية التي يستفيد منها موظفين على حساب موظفين آخرين.

4- التراخي وعدم تحمل المسؤولية:

أصبحت هاتين الظاهرتين منتشرتين بشكل كبير في أماكن العمل خاصة في القطاع العام في ظل محدودية الرقابة، وضعف تفعيل القوانين التي تخص هذا الجانب. وقد لا يكون سبب التراخي الفساد أو الإفساد، حسب نية الموظف، ولكنه أعتبر من بين مظاهر الفساد الإداري، بغض النظر عن القصد والإرادة من وراء هذا السلوك. ويرتبط بأسباب معينة⁷⁹:

- الشعور بالملل والروتين جراء الممارسات اليومية لنفس العمل خاصة في ظل غياب بيئة ملائمة للترويح عن النفس والترفيه بين الموظفين؛
- غياب الحوافز المادية والمعنوية التي تسهم في تجديد طاقة الموظفين ودفعهم نحو بذل مجهودات أكبر لتحسين أداءهم؛
- الإحساس لدى البعض بعدم الانتماء للوظيفة التي يزاولونها، ومن ثم فهم غير مجبرين على بذل جهد أكبر، وكل ما يفعلونه هو أداء العمل على الأقل الذي يبعدهم عن دائرة الخطر(الفصل، الإنذار أو الخصم المادي).

5- السلبية وعدم الالتزام بأوامر وتعليمات الرؤساء:

هذه الخاصية التي تقوم على الانعزالية في جانب منها، وعلى اللامبالاة وإبداء الرأي من جانب آخر. ولا يعدو أن تكون هذه الصفة هي تحصيل مجموعة من العوامل منها ما يرجع لشخصية الموظف في حد ذاته، ومنها ما يرجع

⁷⁸ - أنظر: محمد خالد المهياي، الفساد الإداري والمالي مظاهره وأسبابه ومدخل الرقابة الحكومية لمكافحته، مجلة رماح للبحوث والدراسات، مركز البحث وتطوير الموارد البشرية رماح، الأردن، 2008، ص 14-15.

⁷⁹ - أنظر: آمال ينون، الفساد وأخلاقيات العمل، سلسلة محاضرات لطلبة السنة الثانية علوم التسيير، المرجع السابق، ص

لجو بيئة العمل المبنية على قيم ومبادئ لا تتواءم مع ما كان يصبو ويطمح إليه الموظف، وهذا راجع إلى أسباب منها: المعاملة التمييزية التي ينتهجها بعض الرؤساء مع الموظفين، وتفضيل موظف على حساب موظف آخر. وكذا المحاباة في الترقية والحوافز المعنوية التي قد تكون لموظف على حساب موظف آخر يستحقها أكثر⁸⁰.

6- إفشاء أسرار الوظيفة:

يعد واجب حفظ الأسرار⁸¹ من المسلمات به في الوظائف والأعمال كافة ولا يخلو قانون أو نظام من النص عليه صراحة أو دلالة. لذا يفرض هذا الواجب على الموظف عدم إفشاء، أو نشر المعلومات أو البيانات السرية التي يطلع عليها، أو الاحتفاظ لنفسه بأي وثيقة أو مخابرة رسمية، أو نسخة، أو صورة عنها بحكم وظيفته، أو بمناسبةها فهو مرتبط بواجب كتمان السر في كل ما يتعلق بالأعمال التي اطلع عليها.

ولا يختلف الالتزام بكتمان السر المهني في المجال الوظيفي عموماً، فهو التزام عام سري على كافة العاملين باختلاف فروع نشاطاتهم، فهم مطالبون بكتمان أية واقعة أو معلومة أو استعمال أية وثيقة، إلا في حدود مقتضيات تنفيذ الخدمة وبعبارة أخرى فهم مطالبون في جميع الحالات بالتقيد بهذا السلوك بهدف تفادي إلحاق أي ضرر مادي الأمر الذي يستلزم. أو معنوي بالجهة المستخدمة (الإدارة أو المؤسسة العمومية)⁸².

7- التسبب الوظيفي:

ويقصد به تراخي الموظف العام عن القيام بالواجبات الموكولة إليه بحكم وظيفته، وبالقدر الواجب من الحيطة والحذر⁸³.

ويتحقق الإهمال في أداء الوظيفة بالطرق الآتية⁸⁴:

- التهاون في مباشرة أعمال الوظيفة؛
- التراخي أو التقاعس عن أداء ما يجب عليه من أعمال؛
- القعود عن بذل القدر الذي يبذله الموظف العادي؛

⁸⁰ - أنظر: محمد خالد المهايبي، المرجع السابق، ص 15.

⁸¹ - عرف إفشاء السر بأنه: "الكشف عن واقعة لها صفة السر صادر ممن علم بها بمقتضى مهنته عن قصد". راجع: سليمان علي حمادي الحلبوسي، المسؤولية المدنية الناشئة عن إفشاء السر المهني، دراسة قانونية، الطبعة، الأولى، 2012، ص 21.

⁸² - أنظر: سعيد مقدم، الوظيفة العمومية بين التطور والتحول من منظور تسيير الموارد البشرية وأخلاقيات المهنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2010، ص 316.

⁸³ - التسبب لغة: هو الشيء اليسير، أو السلوك الذي يأتي بدون ضوابط، أو محددات تحكمه، أو حركته. أما التسبب اصطلاحاً: لو أضيفت لكلمة (تسبب) كلمة أخرى هي (إداري) فأنها تكون التعريف الإصطلاحي لمفهوم التسبب والذي يختلف قطعاً عن المفهوم =المُستمد من المعنى اللغوي، وإن كان لا يبتعد عنه كثيراً، فالتسبب الإداري يُعرف بأنه " الحالة التي يكون فيها الأداء الإداري يجري بدون إحترام لأي ضوابط، أو لوائح، أو قوانين منظمة وموضوعة لكي يكون الأداء على الوجه الأكمل". حول هذا الموضوع، راجع: وليد ابراهيم بن غانم الغانم، الاتجاهات نحو التسرب الوظيفي وعلاقتها بالأداء، الرياض، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، 2003، ص 10.

⁸⁴ - حول هذا الموضوع، راجع: محمد على يونس، التسبب الإداري في الوظيفة العامة، أسبابه، آثاره، معالجته، طرابلس، 1993، ص 12.

- التغيب عن العمل دون إذن وبغير سبب قانوني، أو بالتأخر عن المواعيد الرسمية للعمل أو انصرافه دون إذن رسمي.

مما سبق، ورغم التباين الموجود بين مظاهر الفساد الإداري والمالي، ورغم صعوبة حصر جميع المظاهر إلا أن النتيجة التي يمكن أن نصل إليها ضمن هذا الجانب أن هناك مظاهر للفساد المالي والإداري تتجاوز تأثيراتها الحدود الوطنية للدولة لتصبح ظاهرة عابرة للحدود على غرار: الرشوة، والتهرب الضريبي والمحسوبة، وهذه المظاهر مرتبطة بشكل وثيق بمظاهر تبدو في ظاهرها ذات بعد واحد على غرار: إضاعة الوقت، التسبب الوظيفي، تباطؤ انجاز المعاملات... إلخ، إلا أنها تعد إحدى القنوات المسؤولة عن تفشي مظاهر الفساد العابرة للحدود. لذلك فإن محاربتها تستدعي وضعها ضمن نفس الكفة.

المطلب الثاني

أسباب الفساد الإداري

تختلف الأسباب المؤدية إلى تفشي الفساد الإداري وانتشاره في البلدان النامية ومنها الجزائر عنها في الدول المتقدمة، رغم أن طرق ممارسة الفساد الإداري متشابهة إلى حد كبير. وترجع الأسباب الأساسية للفساد الإداري إلى شبكة معقدة من العوامل الإدارية والاقتصادية والقانونية والاجتماعية والسياسية والتي توحد هذه العوامل معا في مركب واحد تتداخل عناصره وأبعاده، بحيث يصعب التمييز بينها تمييزا واضحا من الناحية العملية. لهذا إرتأينا تقسيم هذه الأسباب إلى قسمين أساسيين هما: الأسباب الداخلية: وهي تلك العوامل والأسباب المرتبطة بالموظف العام أو المرفق العام(الفرع الأول). والأسباب الخارجية: ويقصد بها مجموع العوامل والأسباب المساهمة في تفشي ظاهرة الفساد الإداري والخارجة عن نطاق الموظف العام والوظيفة العامة (الفرع الثاني).

الفرع الأول

الأسباب الداخلية

لا يهدف البحث في الدوافع والأسباب الداخلية للفساد الإداري إلى تبرير هذه الآفة، وإنما الغاية والقصد هو تحديد الأسباب بدقة لإيجاد العلاج الناجع، لأن التشخيص السليم هو أساس كل علاج ناجح، ولهذا فإن أية إستراتيجية للقضاء على الفساد الإداري لا بد لها لكي تكفل بالنجاح من تركيز الجهود على إيجاد الحلول المناسبة لجميع عوامل وأسباب الفساد دون استثناء بعضها⁸⁵. من هذا المنطلق تنقسم العوامل الداخلية للفساد الإداري إلى عنصرين أساسيين عوامل وأسباب ترتبط بالموظف العام (أولا)، وأخرى ترتبط بالوظيفة العامة التي يعمل بها الموظف العام(ثانيا).

أولا: الأسباب المرتبطة بالموظف العام.

⁸⁵ - أنظر: عبد العالي حاحة، المرجع السابق، ص 70.

هناك عدة أسباب تؤدي بالموظف للوقوع في الفساد الإداري وفي مقدمتها العوامل الشخصية والنفسية. نستعرضها كالتالي:

أ- الأسباب الشخصية (العوامل الشخصية):

تتعدد العوامل والأسباب الشخصية التي تساعد الفرد وتدفعه إلى ارتكاب بعض صور الفساد وهذه الأسباب قد تكون موروثية أو مكتسبة:

1- الأسباب الوراثية⁸⁶: وتتمثل الدوافع المتعلقة بالحاجات الأساسية للإنسان والتي لا غنى للفرد عن إشباعها، حتى يبقى على قيد الحياة في: الحاجة إلى الأكل والشرب، والمسكن...وقد يؤدي النقص في إشباع الحاجات الفسيولوجية إلى إصابته بالقلق والتوتر والتفكير الدائم في كيفية إيجاد مصادر أخرى لإشباع النقص الأمر الذي يوقع الموظف في الفساد الإداري.

فالقدرات العقلية العامة كالذكاء والغباء، والقدرات الخاصة كالقدرات اللفظية والقدرة على الحساب والكتابة والقدرة اليدوية والتي يحتاجها الموظف للنجاح في عمله، لها تأثير على الأعمال الإدارية للموظف كما لها تأثير كبير على ارتكاب الموظف العام لبعض صور الفساد الإداري.

2- العوامل المكتسبة: يمكن إجمال العوامل أو الدوافع المكتسبة في الرغبات والحاجات التي يريد الفرد إشباعها باعتباره فردا في جماعة، كالحاجة إلى كسب الاحترام والتقدير والرغبة في التميز والظهور وتحقيق الذات، وكل هذه الحاجات تدفع الفرد وتحركه لاتخاذ موقف وسلوك معين يسعى من ورائه إلى إشباع رغباته، وإذا لم تتحقق حاجة الفرد فإن ذلك يخلق نوعا من التوتر والقلق ويحس الموظف بالحسرة والحرمان، الأمر الذي قد يوقعه في الفساد الإداري، كما يؤدي إلى إضعاف روح التعاون. بين الجماعة الذي يترتب عليه البطء في العمل الإداري⁸⁷.

ب- تراجع العامل الديني والأخلاقي:

كلما كان الإنسان قريبا من ربه كان بعيدا عن الوقوع في العمل السيئ، وإذا أعرض عن عبادة ربه كان أقرب إلى الخطأ، قال الله تعالى: " وَمَنْ أَعْرَضَ عَن ذِكْرِي فَإِنَّ لَهُ مَعِيشَةً ضَنْكًا وَنَحْشُرُهُ يَوْمَ الْقِيَامَةِ أَعْمَى " ⁸⁸. ولا يضبط النفس البشرية في طلبها لما زين لها إلا التزامها بشريعة الله تعالى فإذا ضعف الالتزام سارت وراء شهواتها، وطلبتها من كل سبيل⁸⁹. ثانيا: الأسباب المتعلقة بالمرفق العام

⁸⁶ - بقصد بالعوامل الموروثة: " مجموع الدوافع المتعلقة بالحاجات الأساسية للإنسان والقدرات العامة، والقدرات العقلية الخاصة". أنظر: محمد الصيرفي، أخلاقيات الموظف العام، دار الكتاب القانوني، الإسكندرية، 2007، ص 74.

⁸⁷ - أنظر: عبد الكريم بن سعد إبراهيم الخثران، واقع الإجراءات الأمنية المتخذة للحد من جرائم الفساد من وجهة نظر العاملين في أجهزة مكافحة الرشوة في المملكة العربية السعودية، رسالة ماجستير، قسم العلوم الشرطية، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض، 2003، ص 30. أنظر كذلك: محمد الصيرفي، المرجع السابق، ص 76.

⁸⁸ - سورة طه: الآية 12.

⁸⁹ - أنظر: محمد جمال مظلوم، الفساد: الأسباب والتداعيات وطرق المعالجة، كراسات إستراتيجية خليجية، العدد 32، مركز الخليج للدراسات الإستراتيجية، لندن، أبريل 2000، ص 12. راجع كذلك: عمر صدوق، مظاهر وأسباب الفساد وسبل علاجه في الجزائر، ملتقى وطني حول مكافحة الفساد وتبييض الأموال، كلية الحقوق، جامعة تيزي وزو، 2009، ص 07.

تنصب الوظيفة العامة على إدارة المرافق العامة⁹⁰، وهناك العديد من العوامل والأسباب التي تتداخل في خلق بيئة عمل تساعد على انتشار الفساد الإداري داخل المرافق العامة نذكر منها ما يلي:

أ- الأسباب الإدارية للفساد الإداري:

لقد تناولت العديد من الدراسات أثر العوامل الإدارية على انتشار الفساد الإداري داخل المنظمات والمرافق العامة، وانتهت إلى حصر الأسباب والمنافذ التي تعد مناخا مناسباً للفساد الإداري أو تبعث عليه أو تمهد له وذلك كما يلي⁹¹:

1- تضخم الجهاز الإداري: لظاهرة تضخم الجهاز⁹² الإداري آثار سلبية على سير العمل الإداري، بعض منها يدخل ضمن مظاهر الفساد الإداري كالإهمال والتكاسل و الوساطة والمحاباة والمحسوبية والرشوة كوسيلة لإنهاء الخدمة أو للحصول على المكافآت والحوافز⁹³.

2- سوء التنظيم الإداري: عندما يفتقد التنظيم وتتضارب الاختصاصات، يصعب إنجاز المهام والمعاملات الإدارية، ويعتبر عامل عدم تحديد الاختصاصات وتوزيعها بدقة بين الموظفين السبب الأهم للانحراف الإداري⁹⁴.

3- الميل نحو المركزية وعدم التفويض في صنع القرارات: تؤدي المركزية الشديدة وعدم تفويض السلطة وتعدد المستويات الإدارية إلى بعض الآثار السلبية منها: اختناق العمل، بطء القرارات الإدارية، إضعاف الروح المعنوية للموظفين، انخفاض الأداء، الأمر الذي يؤدي إلى ظهور بعض الانحرافات الإدارية مثل النكوص، عدم تحمل المسؤولية والوساطة⁹⁵.

4- تعقد الإجراءات الإدارية وغلبة الطابع البيروقراطي في الإدارة: فتعقيد الإجراءات والتمسك بحرفيتها وجمودها يؤدي إلى التسويف والمماطلة والتأخير في قضاء المعاملات الإدارية، كل هذه الأسباب وغيرها تؤدي إلى تعطيل العمل وتأخيره وتجبر أصحاب المعاملات على التردد والانتظار لساعات طويلة، مما يجعلهم يبحثون عن أيسر الطرق وأسرعها لإنجاز معاملاتهم حتى ولو كانت غير مشروعة، الأمر الذي يؤدي إلى تفشي صور من الفساد الإداري، كالرشوة، الهدايا، الوساطة... إلخ⁹⁶.

⁹⁰ - المرفق العام هو: " كل مشروع تنشئه الدولة أو تشرف على إدارته ويعمل بصفة دائمة ومنتظمة تحت إشراف رجال الإدارة العامة لتزويد الجمهور بالحاجات العامة." أنظر: عبد العالي حاحة، المرجع السابق، ص 72.

⁹¹ - أنظر: عبد الكريم بن سعد إبراهيم الخثران، المرجع نفسه، ص 29.

⁹² - نشير هنا: بأنه يرجع سبب التضخم لكون الحكومات العربية عامة والجزائر خاصة اتبعت سياسة التوظيف الاجتماعي الارتجالي، هذا بالإضافة إلى إشراف بعض القيادات الإدارية والسياسية العليا في تعيين بعض الأنصار والأتباع بصرف النظر عن كفاءتهم وحاجة المنظمة إليهم. حول هذا الموضوع، راجع: أنظر: صلاح الدين فهمي محمود، الفساد الإداري كمعوق لعمليات التنمية الاجتماعية والاقتصادية، المركز العربي للدراسات الأمنية والتدريب، الرياض، 1994، ص 113.

⁹³ - أنظر: عبد العالي حاحة، المرجع السابق، ص 73.

⁹⁴ - أنظر: سعيد بن محمد بن فهد الزهيري القحطاني، إجراءات الوقاية من جريمة الرشوة في المملكة العربية السعودية، مذكرة ماجستير، كلية الدراسات العليا، جامعة نايف، الرياض، 2005، ص 60.

⁹⁵ - أنظر: محمد الصبري، المرجع السابق، ص 80.

⁹⁶ - أنظر: سعيد بن محمد بن فهد الزهيري القحطاني، المرجع نفسه، ص 86.

- 5- ضعف الرقابة والمساءلة الإدارية: الرقابة تمثل الحصن المنيع الذي يحمي الإدارة العامة من أنواع الانحرافات الإدارية، لهذا فإن جميع دول العالم تحرص على جعلها قوية وصارمة وتعين لها الأشخاص الأقوياء والأكفاء المؤتمنين على هذا الجهاز⁹⁷.
- 6- عدم تناسب السلطة والمسؤولية في الجهاز الإداري: فالكثير من القادة الإداريين يكونوا محملين بمسؤوليات كبيرة في حين السلطة الممنوحة لهم ضئيلة وغير كافية لتجسيد تلك المسؤوليات وتنفيذها على أرض الواقع⁹⁸.
- 7- عدم موضوعية طرق التوظيف والترقية في الإدارة العامة: من بين مظاهر انتشار الفساد الإداري هو وضع الإنسان المناسب في المكان غير المناسب، لهذا فإن نجاح الإدارة في تنفيذ مهامها يتوقف إلى حد كبير على مدى حسن اختيارها الموظف الكفاء وتعيينه في الوظيفة التي تتلاءم ومؤهلاته وقدراته واستعداداته⁹⁹.
- 8- عدم مواكبة سياسة الأجور للظروف الاقتصادية ومتطلبات المعيشة: في كثير من البلدان النامية على رأسها الجزائر نجد أن رواتب العمال والموظفين لا تواكب الارتفاع المتزايد والمستمر في الأسعار، وفي مستوى المعيشة، ولا تفي باحتياجات الموظف وأسرته الأساسية، مما قد يضطره إلى الانحراف الوظيفي بجميع صورته لسد العجز، وقد أكد تقرير لمنظمة الشفافية الدولية سنة 1999 عن الفساد الإداري أن انتشار الفساد في القطاع العام بالدول النامية يرجع إلى ضعف المرتبات¹⁰⁰.

⁹⁷ - حيث تعتمد الكثير من الإدارات على المتابعة المكتبية دون الميدانية، أو على معلومات غير كاملة مستقاة من مصادر مشبوهة، مما يجعل العملية الرقابية غير ذات جدوى، الأمر الذي يساعد على فتح ثغرات ينفذ من خلالها الفساد. للمزيد راجع: عبد القادر الشخيلي، " دور القانون في مكافحة الفساد الإداري والمالي"، النزاهة والشفافية والإدارة، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، جامعة الدول العربية، القاهرة، 2006، ص 354.

⁹⁸ - فمثلا في الجزائر: نجد المديرين التنفيذيين مسؤولين عن قطاعات كبيرة وعن تحقيق أهداف إنتاجية أو خدمانية، ومع ذلك سلطتهم في اتخاذ القرارات التي يتطلبها حسن العمل محدودة للغاية، فهم ملزمون بالرجوع في كل صغيرة أو كبيرة للإدارة المركزية المتمثلة في الوزير، مما يحد من قدرتهم على التصرف في مواجهة مواقف العمل الأخرى، الأمر الذي يؤدي إلى ظهور الكثير من السلبيات في العمل مثل: عدم الرضا عن العمل، التهرب من المسؤولية، الإهمال في إدارة واجبات الوظيفة. أنظر: عبد العالي حاحة، المرجع السابق، ص 74-75.

⁹⁹ - إن الشيء الملاحظ أن سياسات التوظيف والترقية في الدول النامية لا تحترم المبادئ والمعايير الموضوعية في تعيين الموظفين وترقيتهم وإحالتهم على التقاعد، الأمر الذي يؤدي إلى تفشي كثير من مظاهر الانحراف في العمل الإداري. راجع: عبد العالي حاحة، المرجع نفسه، ص 75.

¹⁰⁰ - أنظر: عامر الكبيسي، " الفساد الإداري رؤية منهجية للتشخيص والتحليل والمعالجة"، المجلة العربية للإدارة، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، عمان، عدد 01، 2000، ص 80.

1- تخلف القيادات الإدارية وفسادها: القيادات الإدارية يجب أن تكون تجسدي حي لكل المثاليات حتى تكون قدوة صالحة وسدا منيعا في وجه الفساد أما انتشار الفساد بين المستويات العليا للإدارة فإنه يؤدي حتما إلى تجرأ صغار الموظفين إلى سلوكهم الفساد¹⁰¹.

ب- الأسباب القانونية والقضائية للفساد الإداري:

هناك أسباب قانونية وقضائية ينفذ من خلالها الفساد الإداري في الدول العربية وعلى رأسها الجزائر، ومن بين الآليات والأدوات التي توفرها المنافذ القانونية والقضائية للفساد نذكر ما يلي:

1- التسرع في إصدار تشريعات كثيرة خاصة بالإدارة العامة (عدم وضوح القوانين): وكذا كثرة التعديلات على هذه التشريعات رغم حداثة، كل هذا يؤدي إلى خلل في المنظومة القانونية وعجزها على مكافحة والحد من الفساد الإداري¹⁰².

2- تعطيل وعدم تطبيق الكثير من القوانين (ضعف السلطة القضائية وسيادة القانون): وذلك أن النصوص القانونية معطلة أو لا يتم تفعيلها بشكل مناسب أو أنها تطبق بشكل انتقائي نتيجة عدم استقلالية وحياد جهاز العدالة¹⁰³.

3- جمود وقصور الكثير من القوانين: بالإضافة إلى عدم سن التشريعات والأنظمة الصارمة المصحوبة بالإجراءات العقابية والردعية للحد من الفساد الإداري وتجريم كل صوره وأشكاله¹⁰⁴.

¹⁰¹ - للإشارة هنا: إن استئصال الفساد من القادة الإداريين يعتبر عنصرا مهما للقضاء على الفساد في الإدارة الحكومية، ويمكن معالجة ذلك بواسطة إحكام الرقابة على تصرفات كبار الموظفين ومطالبتهم بتقديم تقارير دورية عن موجوداتهم. حول هذا الموضوع، راجع: سام سليمان دله، إبراهيم على الهندي، "الفساد الإداري وأثره على الجهاز الحكومي"، المؤتمر العربي الدولي لمكافحة الفساد، أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية، مركز الدراسات والبحوث، الرياض، 2003، ص 06. راجع أيضا: عبد العالي حاحة، المرجع السابق، ص 76.

¹⁰² - هذا بالإضافة إلى طبيعة القانون الذي يحكم وينظم الإدارة العامة ونشاطها هو القانون الإداري والذي يتسم بالمرونة وسرعة التطور تفوق التطور الاعتيادي في القوانين الأخرى ولعل ذلك يرجع إلى طبيعة المواضيع التي يعالجها والتي تتعلق بالمصلحة العامة، وحسن سير وإدارة المرافق العامة. أنظر: محمد جمال مطلق الذنبيات، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الأولى، الدار الدولية للنشر والتوزيع، عمان، 2003، ص 17. راجع أيضا: فارس رشيد البياتي، الفساد المالي والإداري في المؤسسات الإنتاجية والخدمية، دار أيلة للنشر، عمان، 2009، ص 51.

¹⁰³ - إن مبدأ الفصل بين السلطات والذي نادى به مونتيسكيو والذي يقوم على مبدأ أساسي هو أن: "السلطة توقف السلطة" إذا لم يحترم ويصان فإن ذلك مدعاة ومنفذ كبير لسيطرة السلطة التنفيذية على زمام الأمور وبالتالي انفلات وتحصن الكثير من أعوان الإدارة النافذين من العقاب والمتابعة في حالة ارتكابهم لأفعال الفاسدة. للمزيد حول هذا الموضوع، راجع: طلال بن مسلط الشريف، "ظاهرة الفساد الإداري وأثرها على الأجهزة الإدارية"، مجلة جامعة الملك عبد العزيز، الاقتصاد والإدارة، 2004، ص 47. راجع أيضا: محمد مصطفى سليمان، حوكمة الشركات ومعالجة الفساد المالي والإداري، الدار الجامعية الإسكندرية، 2006، ص 38.

¹⁰⁴ - أنظر: عبد العالي حاحة، المرجع السابق، ص 78.

4- تمسك الإدارة القضائية والأمنية بالإجراءات الروتينية المعقدة والتقليدية: وعدم مواكبتها للمستجدات الحديثة التي تستخدمها شبكات الفساد وعصابات الرشوة وتبييض الأموال، الأمر الذي يؤدي إلى إفلات الكثير من الفاسدين من العقاب¹⁰⁵.

5- فساد الجهاز القضائي: وتتحقق هذه الحالة عندما يفلح بعض المتورطين في عمليات الفساد في تجنيد بعض القضاة مباشرة أو عن طريق المحامين والذين يتواطئون مع القضاة ليتولوا عن قصد وسبق إصرار حماية الجناة والمجرمين مقابل ما يدفع لهم من مبالغ نقدية كبيرة عينية، يتعذر عليهم الحصول عليها بالطرق الشرعية وهو من أخطر منافذ الفساد على الإطلاق¹⁰⁶.

الفرع الثاني

الأسباب الخارجية

إن للفساد الإداري بالإضافة إلى الأسباب الداخلية والمتعلقة بالموظف العام أو الوظيفة العامة أسباب أخرى خارجية تؤثر في شخصية الموظف العام وسلوكه وتصرفاته أثناء العمل الإداري وهي مستمدة أساسا من البيئة الخارجية المحيطة بالإدارة العامة والعاملين بها. وقد اتفق الفقه على تقسيم العوامل الخارجية المؤثرة على السلوك الإداري والمؤدية إلى الانحراف الإداري إلى العوامل السياسية (أولا)، الاجتماعية (ثانيا)، الاقتصادية (ثالثا).

أولا: الأسباب السياسية:

لا نبالغ إذا قلنا أن المنافذ السياسية لتفشي الفساد الإداري تعد من أخطرها على الإطلاق في العديد من الأقطار النامية عموما والعربية خصوصا، لأن فساد القمة سرعان ما يستشري إلى المستويات الأدنى التي تحتمي وتتستر بقياداتها المتواطئة معها. وفيما يلي نذكر أهم العوامل والأسباب السياسية المؤدية إلى ظهور وانتشار الفساد الإداري:

1- تأثير طبيعة النظام السياسي السائد على انتشار الفساد الإداري: ففي ظل الحكم الاستبدادي يسود المجتمع حالة من الفقر وتدني مستوى المعيشة وضعف النظام القانوني والرقابي، الأمر الذي يؤدي إلى انتشار الفساد في كافة الأجهزة الإدارية للدولة ومؤسساتها وتصبح الوظائف العامة أقصر الطرق لتحقيق المكاسب والثراء والثروة من خلال الرشوة والاختلاس والعمولات¹⁰⁷.

2- تأثير عدم الاستقرار السياسي على الأجهزة الإدارية: إن عدم الاستقرار السياسي له تأثير سلبي على سير أجهزة الإدارة العامة ونشاطها لأنها هي أكثر النظم ارتباطا وخضوعا وإذعاننا للنظام السياسي، الأمر الذي يدل على أن عدم الاستقرار السياسي قد يساعد بصورة أو بأخرى على انتشار الانحراف والفساد الإداري¹⁰⁸.

¹⁰⁵ - أنظر: عادل عبد العزيز السن، "مكافحة أعمال الرشوة"، مكافحة الفساد في الوطن العربي، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، جامعة الدول العربية، القاهرة، 2009، ص 4.

¹⁰⁶ - أنظر: عامر الكبسي، "الفساد الإداري رؤية منهجية للتشخيص والتحليل والمعالجة"، المرجع السابق، ص 95.

¹⁰⁷ - أنظر: بلال خرفي، الحوكمة ودورها في مكافحة الفساد في المجالس المحلية: دراسة حالة الجزائر، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، قسم العلوم السياسية، جامعة ورقلة، 2012، ص 10.

¹⁰⁸ - أنظر: محمد الصيرفي، المرجع السابق، ص 93.

1- الانتخابات والفساد الإداري: والتي تبدأ بتقديم الوعود الزائفة من قبل المرشح للانتخابات، وتنتهي بشراء الأصوات من الناخبين بمبالغ نقدية وعينية وبعدها يجد المرشح نفسه ملزماً بالبحث عن السبل التي تمكنه من استعادة المبالغ التي أنفقها للوصول إلى الحكم¹⁰⁹.

ثانياً: الأسباب الاجتماعية:

تعتبر العوامل الاجتماعية من أهم الأسباب المؤثرة والفعالة في انتشار الفساد الإداري في مختلف الدول النامية وخاصة العربية، حيث يجمع علماء الإدارة والاجتماع أن الأجهزة الإدارية لا تعمل في فراغ وأن للبيئة الاجتماعية المحيطة بها تأثير مباشر على تصرفات العاملين. وفيما يلي تفصيل لمجموع الأسباب والعوامل الاجتماعية المشجعة لانتشار الفساد الإداري:

1- انتشار الجهل و تدني المستوى التعليمي والثقافي للأفراد: مما يجعل منهم فريسة سهلة المنال بالنسبة للموظفين الفاسدين الذين يحاولون استغلال جهل هؤلاء الأفراد للإيقاع بهم وإجبارهم على دفع مزايا وهدايا لقاء الانتهاء من المعاملة الإدارية بسرعة¹¹⁰.

2- توظيف الانتماءات الأسرية والقبلية والطائفية في المعاملات الرسمية: فالموظف عندما يعين في وظيفة عليا ويكون بيده سلطة اتخاذ القرار يرى في نفسه ملزماً برد الجميل وتقديم خدمات ولو كانت غير مشروعة للعائلة التي ساهمت في وصوله إلى هذه الدرجة. كتعيين الأقارب وتقريبهم وتفضيلهم في الوظائف العامة على باقي المواطنين، الشيء الذي يؤدي إلى الفساد الإداري داخل الأجهزة الرسمية¹¹¹.

3- صراع الثقافة والحضارة مع قيم العمل الرسمية (أسباب حضرية): ويحدث هذا عندما تصبح القيم المادية أعلى من القيم الدينية والأخلاقية فيفقد المال العام حرمة، كما يتم تبرير أفعال الرشوة بمسميات منها: الإكرامية، الهدية... إلخ¹¹².

4- أثر العادات والتقاليد السائدة على تفشي الفساد الإداري: كالإسراف وإنفاق المال على الترف والرفاهية، ضعف الوعي بأهمية الوقت، وعدم الالتزام بالمواعيد، عدم الاهتمام بحرمة المال العام. فكل هذه الممارسات الفاسدة أصبحت بمثابة عرف اجتماعي وإداري سائد ومقبول لدى العامة والخاصة ولا يلاقي أي اعتراض على الرغم من المخاطر الكبيرة التي تسببها هذه السلوكيات على المصلحة العامة¹¹³.

¹⁰⁹ - أنظر: عامر الكبيسي، " الفساد الإداري رؤية منهجية للتشخيص والتحليل والمعالجة"، المرجع السابق، ص 90.

¹¹⁰ - كما نشير هنا: أنه قد يلجأ الموظفون في كثير من الحالات إلى تعقيد الإجراءات أمام المواطن البسيط والذي يجد نفسه مضطراً لدفع الرشوة للانتهاء من معاملته في أسرع وقت. أنظر: عبد العالي حاحة، المرجع السابق، ص 78.

¹¹¹ - أنظر: عامر الكبيسي، المرجع نفسه، ص 96.

¹¹² - وتوضح في هذا المجال بعض الدراسات الاجتماعية أنه في حالة وجود صراع بين ثقافتين من مجتمع واحد وكون إحدى الثقافتين أقوى من الأخرى، فإن ذلك يؤدي إلى توتر اجتماعي يقود إلى زيادة الفساد، أما في حالة وجود قيم اجتماعية ايجابية قوية فإنها تكون كفيلة بتقليل الفجوة بين أجهزة الدولة الإدارية وبقية أفراد ومؤسسات المجتمع. حول هذا الموضوع، راجع: حمدي عبد العظيم، عولمة الفساد وفساد العولمة، الدار الجامعية، الإسكندرية، 2008، ص 61.

¹¹³ - أنظر: عادل عبد العزيز السن، غسيل الأموال من منظور قانوني واقتصادي وإداري، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، جامعة الدول العربية، القاهرة، 2008، ص 436.

5- ظاهرة الهجرة والفساد الإداري: لظاهرة الهجرة بنوعها الداخلية والخارجية¹¹⁴ دورا في انتشار الفساد بصورة المختلفة وتعتبر من أهم المظاهر المؤثرة على التغيير الاجتماعي، وذلك في التركيب الثقافي للمجتمع وما يتصل بذلك من تغيرات في الوظائف والنظم السائدة فيه¹¹⁵.

6- ضعف الانتماءات والحس الوظيفي وتأثيره على تفشي الفساد الإداري: إن ضعف روح الانتماء والحس الوطني وغياهما في بعض الأحيان والتي أصابت غالبية أفراد المجتمعات العربية انعكست على ولائهم للوطن ومن ثم أدائهم لأعمالهم الوظيفية بأمانة وإخلاص، وانتشر الفساد وترعرع بمختلف صورته في المجتمعات العربية¹¹⁶.

ثالثا: الأسباب الاقتصادية:

تلعب الظروف والعوامل الاقتصادية المتردية دورا كبيرا باعتبارها أحد الدوافع والأسباب وراء ظهور الفساد الإداري في الدول النامية. ويمكن إجمال أسباب الفساد الاقتصادي فيما يلي:

1- سوء توزيع الثروة والموارد الاقتصادية على السكان: الأمر الذي يجعل الأموال تتمركز لدى فئة قليلة من الأشخاص، بينما نجد أن الأغلبية العظمى من المواطنين على خط الفقر، واختفاء أو ضمور الفئة الوسطى في المجتمع، الأمر الذي يؤدي إلي ضعف الولاء للأهداف العامة ومصالحه المجتمع وتفشي السلوكات الفاسدة من جانب بعض الموظفين في الإدارة العامة¹¹⁷.

2- تأثير النظام الاقتصادي السائد على انتشار الفساد الإداري: إن لطبيعة النظام الاقتصادي السائد في أي مجتمع دور هام ومؤثر في انتشار قيم الفساد وتغلغلها في أحشاء المجتمع، فبالنسبة للجزائر فإن مستويات الفساد الإداري قد تسارعت مع تبني التوجه الاقتصادي الحر، بالمقارنة مع الفترة التي شهدت تطبيق الاشتراكية، إلا أن هذا لا يعني أن النظام الاشتراكي ليس له تأثير على انتشار الفساد الإداري¹¹⁸.

3- البطالة والفقر وتدني القدرة الشرائية: الفقر والبطالة يعتبران من أهم العوامل الاقتصادية التي تدفع إلى القيام بأعمال الفساد، حيث أن البطالة تعني عدم وجود دخل مشروع من العمل، ومن ثم يمكن للشخص أن ينحرف نحو السرقة، النصب، الاحتيال، المخدرات، الإرهاب... إلخ¹¹⁹.

1- الشركات المتعددة الجنسيات والفساد الإداري: تؤثر الشركات المتعددة الجنسيات تأثيرا كبيرا على الإدارة العامة في الدولة التي تنشط بها هذه الشركات العملاقة، فارتفاع درجة المنافسة الدولية في الوقت

¹¹⁴ - الهجرة الداخلية: من الريف إلى المدينة. أما الهجرة الخارجية: من دولة إلى دولة أخرى.

¹¹⁵ - أنظر: عامر الكبيسي، الفساد والعولمة تزامن لا توأمة، المكتب الجامعي الحديث، بدون مكان نشر، 2005، ص 22.

¹¹⁶ - أنظر: صلاح الدين فهبي محمود، الفساد الإداري كمعوق لعمليات التنمية الاجتماعية والاقتصادية، المركز العربي للدراسات الأمنية والتدريب، الرياض، 1994، ص 135.

¹¹⁷ - تجدر الإشارة هنا: أن انتشار الطبقة داخل المجتمع نتيجة سوء توزيع الثروة واختفاء الطبقة الوسطى التي تربط الطبقة الفقيرة بالغنية، سيولد لدى الموظف و الذي ينتهي في الغالب إلى الطبقات الفقيرة، الحقد والحسد والبغض ويعبر عن هذا الشعور من خلال أخذ الرشاوى من أصحاب رؤوس الأموال. حول هذا الموضوع، راجع: طارق محمود عبد السلام السالوس، التحليل الاقتصادي لفساد، دار النهضة العربية، القاهرة، 2005، ص 29 وما بعدها.

¹¹⁸ - للمزيد حول هذا الموضوع، راجع: عبد العالي حاحة، المرجع السابق، ص 85 وما بعدها.

¹¹⁹ - أنظر: محمد الصيرفي، مرجع سابق، ص 104.

الراهن جعل من الرشاوى ودفع العمولات والتجسس الاقتصادي أدوات فعالة للحصول على الصفقات في مختلف المجالات¹²⁰.

المبحث الثاني

مفهوم منظمة الشفافية الدولية وأهدافها

تفاعلت الجهود الدولية مع الجهود المحلية بشكل كبير في مكافحة ظاهرة الفساد التي كانت ظاهرة عالمية في تأثيراتها، لتكون أيضا ظاهرة عالمية في مكافحتها. وتعددت قنوات التعاون الدولي والمحلي في مكافحة هذه الظاهرة، واتخذت مسارات عديدة خاصة مع وجود منظمات دولية حملت على عاتقها مهمة التخفيف من حدتها.

وقد أفرزت الجهود الدولية ميلاد منظمة الشفافية الدولية، التي مثلت آراء وتوجهات المجتمع الدولي بعيدا عن الخلفيات السياسية والثقافية التي تنطوي عليها أي مشاريع دولية مرتبطة بتأسيس منظمة ما. لتكون اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، المحطة الفارقة في سيورة مكافحة الفساد دوليا والتي لقيت إجماعا وموافقة من قبل الجميع. من خلال هذا سوف نتطرق في هذا المبحث إلى مفهوم هذه المنظمة بالتطرق إلى نشأتها وأجهزتها (المطلب الأول)، ثم نعرض على أهدافها وإنجازاتها (المطلب الثاني).

المطلب الأول

نشأة وأجهزة منظمة الشفافية الدولية

تعتبر منظمة الشفافية الدولية منظمة غير حكومية – تطوعية- تمثل التعبير المؤسسي عن حركة عالمية لمكافحة الفساد، في شكل مجتمع مدني عالمي، برز في سياق التحولات العالمية الكبرى التي أعقبت نهاية الحرب الباردة، تضم مجموعة من الأفراد من مختلف الاتجاهات والانتماءات الفكرية والمهنية والاجتماعية والوطنية المتعددة، يجمعهم حس مشترك بخطر الظاهرة (أي: الفساد)¹²¹، التي تقوض كل جهود التنمية ووعي متبادل بضرورة مقاومتها والقضاء عليها بكل السبل.

فمنظمة الشفافية الدولية هي التعبير المؤسسي عن حركة عالمية لمكافحة الفساد، أفرزها مجتمع عالمي، وقد أجمعت هذه المنظمات على شيء واحد، محاربة انتشار الفساد في الأرض؛ بحيث أصبح ظاهرة تعوق تحقيق أهداف التعاون الدولي في كافة المجالات، وبالتالي يتعين محاربتها ومقاومته من أجل القضاء عليه بكل السبل. وللتعرف أكثر على هذه المنظمة سوف نتطرق إلى نشأتها (الفرع الأول)، ثم نحاول التعرف على تكوينها وأجهزتها (الفرع الثاني).

¹²⁰ - يجب الإشارة هنا: إلى أن الشركات المتعددة الجنسيات تستخدم الفساد الإداري كذريعة للتدخل في الشؤون الداخلية للدول النامية وتوجيه سياساتها بما يخدم مصالح هذه الشركات والدول الغربية. نقلا عن: عبد العالي حاحة، المرجع نفسه، ص 88.

¹²¹ - نقلا عن: حسن نافعة، "دور المؤسسات الدولية ومنظمات الشفافية في مكافحة الفساد"، مجلة المستقبل العربي، العدد 309، نوفمبر 2004، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت. ص 100.

الفرع الأول

نشأة منظمة الشفافية الدولية

"الشفافية الدولية، حركة عالمية ذات رؤية واحدة: عالم تخلو فيه الحكومات وقطاع الأعمال والمجتمع المدني والحياة اليومية من الفساد"¹²². بهذا المدخل نستهل الحديث عن منظمة الشفافية الدولية، التي تعتبر من أهم المنظمات غير الحكومية على المستوى الدولي التي حملت على عاتقها مهمة محاربة الفساد.

الشفافية الدولية (Transparency International) يرمز لها اختصار (TI) هي منظمة دولية منظمة غير حكومية (غير رسمية)، المعنية بالفساد وهي مجموعة من 100 فرع محلي، مع سكرتارية دولية في برلين، بألمانيا. وتعتبر منظمة الشفافية الدولية حشد لمئات الأعضاء في تجمع دولي كبير يسعى لمحاربة الرشوة والفساد بوجه عام، وهي منظمة لا تعمل من أجل الربح، تم انشاؤها سنة 1993، ومن أهدافها، أنها تركز جهودها لمكافحة كافة أشكال الرشوة والفساد خصوصا لدى الدول والحكومات¹²³.

وقد جاءت فكرة إنشاء المنظمة من قبل السيد "بيتر إيغن"¹²⁴ باعتباره كان مدير البنك الدولي، وقد حاول من خلال عمله التنويه بخطورة الفساد خصوصا في الدول النامية. غير أنه صادف صعوبات كبيرة من الدول الغربية التي تبحث على النفوذ في تلك الدول نتيجة لاحتدام الصراع بين الشرق الاشرقي والغرب الليبرالي. وقد حاولت الدول المانحة القبول بفكرة أن (الفساد جزء من الثقافة الإفريقية) وتم تبرير ذلك على أساس عدم جواز التدخل في الشؤون الداخلية للدول، وهو ما دفع الدول المانحة القبول بالأمر الواقع وعدم المساءلة وتتبع مصير الأموال والاكتفاء بوجود التنويه بإنجاز مشاريع تنموية. وتم دفع مبالغ طائلة وشخصية لهذه الدول وهذا من أجل كسب النخب الحاكمة وعدم فرض شروط تقييد حريتها وتم تحريم أي نقاش حول عمليات الاختلاس وهذا يعني تشجيع الفساد داخل البنك الدولي¹²⁵.

من هذا المنطلق عبر "بيتر إيغن" عن استيائه من عدم رغبة البنك في التغيير من الداخل، فقرر التقاعد مبكرا، وقام بعقد سلسلة لا متناهية من الاجتماعات الصغيرة مع المهتمين بقضايا الفساد، والمستعدين

¹²² - كوزالي برنغ، الناس والفساد: دراسة مسحية للشرق الأوسط وشمال أفريقيا، باروميتر الفساد العالمي، منظمة الشفافية الدولية، ألمانيا، 2016. متوفر على الرابط: <https://www.transparency.org/>

¹²³ - أنظر: موسى بودهان، النظام القانوني لمكافحة الرشوة، دار الهدى، الجزائر، 2010، ص 179.

¹²⁴ - "بيتر إيغن Peter Eigen": وهو أحد كبار الموظفين السابقين في البنك الدولي والذي يتمتع بخبرة واسعة في قضايا التنمية في إفريقيا وأمريكا اللاتينية، قد لعب دورا بارزا في نشوء المنظمة. وقد عمل بيتر إيغن مديرا للبنك الدولي لمدة عقود طويلة، وأكسبته إقامته الطويلة في إفريقيا حساسية خاصة ووعياً بالتأثير الهدام للفساد، ولذلك قام في البداية بمحاولة مناقشة هذا الموضوع في إطار هيئة عمله داخل البنك الدولي. وفي هذا السياق أصبح جلياً أن الرأي السائد في ذلك الحين يقر بأن الفساد جزءاً من "الثقافة الإفريقية" ولذلك يجب على الدول المانحة القبول به. أنظر: لؤي المدهون، منظمة الشفافية الدولية: يبدأ بيد من أجل مكافحة آفة العصر، منظمة الشفافية الدولية: يبدأ بيد من أجل مكافحة آفة العصر، محطة البث الدولية الألمانية dw، متوفر على الرابط: <https://p.dw.com/p/72j7>، تاريخ آخر زيارة: 2020-02-17، الساعة: 20:00.

¹²⁵ - أنظر: محمد لموسخ، دور منظمة الشفافية الدولية في مكافحة الفساد، مداخلة منشورة على موقع: www.univ-medea.dz

، تاريخ الإطلاع: 2019/12/24. ص 02.

للمساعدة كمدراء الشركات الكبيرة والمتوسطة الحجم ومسؤولين في مجال التنمية وصحافيين وأكاديميين ومحققين مؤسستيين ومنظمات غير حكومية بارزة ومهمة، وقادة سياسيين من مختلف أنحاء العالم، مثل "أوسكار أرياس" الحائز على جائزة نوبل، و"كمال حسين" وزير العدل والخارجية السابق في بنغلاديش¹²⁶، الغاية التي جمعهم هي حب النزاهة والرغبة في مجتمع نظيف تتمتع به المؤسسات العاملة (بالشفافية) التامة في عملها وتخضع فيه (للمساءلة) الدورية تقوّم تلك الأعمال وترشدها للطريق القويم الذي يتيح في المحصلة (حكماً حسناً) مرضياً للجميع¹²⁷.

وبعد عدة اجتماعات ولقاءات توجت في الأخير بإنشاء منظمة الشفافية الدولية بصورة فعلية ورسمية في ماي من العام 1993، في ألمانيا وبالتحديد في (جامعة غوتنغن الألمانية)، بحضور أكثر من سبعين مشاركاً يمثلون مختلف مناطق العالم، هدفها المعلن أنها منظمة أكاديمية تعمل على تقوية المجتمع المدني وصياغة تحالف يقود المجتمع إلى الحد من الفساد¹²⁸.

وفي نهاية 1997 تم تأسيس 38 فرعاً للمنظمة في دول العالم، وفي سنة 1999 أنشئ ما يعرف (فهرس الراشدين) وهو اتفاق بين البنوك والمصارف الخاصة الكبرى في العالم وتعمل على الحد من تبيض الأموال والعمل على المساعدة في كشف قضايا الفساد. كما وضعت سنة 2000 ميثاق سمي (ميثاق الاستقامة) ويتضمن مبادئ العمل من أجل مكافحة الرشوة في القطاع العام وهذا بالاعتماد على الشفافية والوضوح حول المشاريع العامة، وابتداء من سنة 2001 بدأت المنظمة تصدر تقارير سنوية حول معدلات الفساد في دول العالم باعتماد على جملة من الآليات ومنها مؤشر مدركات الفساد¹²⁹.

ترفض المنظمة فكرة تفوق الشمال فيما يتعلق بالفساد وتلتزم بكشف الفساد حول العالم. فمنذ العام 1995 بدأت بإصدار مؤشر فساد سنوي "**Corruption Perceptions Index CPI**" وهي تنشر أيضاً تقرير فساد عالمي منذ 2001 فأصبح تقليداً سنوياً، المنظمة لا تتولى التحقيق على قضايا فساد معينة أو الأفراد. بل

¹²⁶ - وقع الأشخاص العشرة التالية أسماؤهم على ميثاق التأسيس الدولي للشفافية في لاهاي، هولندا، في 9 فبراير 1993: لورنس كوكروفت، بيتر كونز، بيتر إيغن، فريتز هيومان، مايكل هيرشمان، كمال حسين، جيرى بارفيت، جيريمي بوب، روي ستايسي و فرانك فوجل. ثم تم تسجيل الميثاق التأسيسي رسمياً في سجل جمعية برلين شارلوتنبورغ، في ألمانيا في 15 يونيو 1993. أنظر: منظمة الشفافية الدولية، «منظمتنا/ أسئلة وأجوبة حول الشفافية الدولية»، متوفرة على موقع منظمة الشفافية الدولية على الانترنت (www.transparency.org)

¹²⁷ - أنظر: صلاح عبد الرزاق الشيخ داود، الفساد والإصلاح، منشورات اتحاد الكتاب العرب، دمشق، 2003، ص 265-266..

¹²⁸ - وتجدر الإشارة هنا: أنه وبعد التوقيع على الميثاق التأسيسي للمنظمة، وخلال أربع سنوات من عملها المتواصل في مجال مكافحة الفساد الدولي استطاعت المنظمة أن تقيم شبكة من الفروع، تضم ما يقرب من خمسة وسبعين فرعاً في كافة أنحاء العالم. حول هذا الموضوع، راجع: أنظر: حسن نافعة، "دور المؤسسات الدولية ومنظمات الشفافية في مكافحة الفساد"، المرجع السابق، ص 101.

¹²⁹ - تجدر الإشارة هنا: أنه سرعان ما توسعت المنظمة بإنضمام منظمة (سلطة المواطن الأرجنتينية إليها في عام 1995 وتم عقد أول مؤتمر عالمي لمكافحة الفساد وتم فيه فضح فساد الرئيس البيرو فيجيموري). نقلاً عن: محمد لموسخ، دور منظمة الشفافية الدولية في مكافحة الفساد، المرجع السابق، ص 02.

تطور وسائل مكافحة الفساد وتعمل مع منظمات المجتمع المدني، الشركات والحكومات لتنفيذها¹³⁰. وفي سنة 2002 تحولت إلى أكبر منظمة دولية غير حكومية وتضم أكثر من 100 فرع لها في دول العالم وتهدف إلى تحقيق جملة من الأهداف¹³¹.

ورغم التأكيد على الاستقلالية السياسية والمالية عن آراء وتوجيهات الحكومة في العمل في مجال مكافحة الفساد كمنظمة غير ساعية إلى الربح، إلا أن الحسابات السنوية للمنظمة تبين تلقيها هبات هامة من عدة مصادر حكومية ومؤسسية، وبالرغم من الترحيب الجماهيري والنخبوي بالمنظمة، في العديد من الأوساط الدولية، إلا أن المنظمة واجهت بالمقابل مجموعة من الانتقادات والشكوك، من جانب أوساط عديدة كرجال الأعمال والمتحدثين باسم الشركات العالمية الكبرى، وبعض التيارات المتنفذة في المؤسسات الدولية الحكومية كالبنك الدولي¹³².

الفرع الثاني

أجهزة منظمة الشفافية الدولية

في المؤتمر التأسيسي للمنظمة تم الاتفاق على اختيار العاصمة الألمانية (برلين) لتصبح المقر الرسمي للمنظمة، وتم الاكتفاء بسكرتارية صغيرة يقودها مجلس تنفيذي وآخر استشاري: يتكون المجلس التنفيذي من 10 إلى 15 مديرا تنفيذيا، مع رئيسين ونائبين له يعملون قانونيا لمصلحة المنظمة، ويساعدهم مجلس استشاري منتخب يتألف من خبراء دولتين من مختلف النواحي الجغرافية والمهنية، يتولى التنسيق بين أنشطة الفروع (Charters) التي تتمكن من إنشائها في مختلف مناطق العالم، يتطوع أعضاء مجلس الإدارة والمجلس الاستشاري للعمل لمصلحة منظمة الشفافية الدولية من دون أجر¹³³.

ومع أكثر من 100 فرع وطني في جميع أنحاء العالم وأمانة دولية في برلين، تعمل مع شركاء في الحكومة وقطاع الأعمال والمجتمع المدني لوضع تدابير فعالة لمعالجة الفساد. وتتكون المنظمة من أمانة، مجلس إدارة وفرق عمل بالإضافة إلى مجلس استشاري وأعضاء فرديين.

¹³⁰ - أنظر: لخميسي سليمان، دور منظمة الشفافية الدولية في مكافحة الفساد، مجلة الفقه والقانون، العدد التاسع، المغرب، يوليوز 2013، ص 73.

¹³¹ - وترى المنظمة بأن الفساد هو سوء استعمال السلطة العامة لتحقيق أرباح خاصة وبمعنى آخر هو سوء استعمال المناصب العامة من أجل تحقيق مكاسب خاصة وهذا عندما يقبل المسؤول رشوة أو يطلبها. أنظر: محمد منصور، حمزة عبدلي، آليات عمل منظمة الشفافية الدولية في مكافحة الفساد، مداخلة مقدمة في الملتقى الوطني حول "المنظمات الدولية غير الحكومية شريك جديد لإدارة الشأن العالمي"، المنظم من طرف مخبر حقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني وكلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، 12 مارس 2020، ص 02.

¹³² - أنظر: وليد خلاف، دور المؤسسات الدولية في ترشيد الحكم المحلي، مذكرة ماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، تخصص: الديمقراطية والرشادة، قسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية، كلية الحقوق، جامعة منتوري قسنطينة، 2010، ص 161.

¹³³ - حول هذا الموضوع، راجع: أن فلوريني، القوة الثالثة: المؤسسات العالمية عبر الحدود القومية. ترجمة: تانيا بشارة، دار الساقى بالاشتراك مع مركز الباطين للترجمة، بيروت/الكويت، 2005، ص 33-41.

أولاً: الأمانة:

تعالج أمانة منظمة الشفافية الدولية الفساد على الصعيدين الإقليمي والعالمي. مقرها في برلين، توفر الأمانة القيادة للمبادرات الدولية للحركة، وتدعم الفروع وتنسق عملها الإقليمي من خلال تبادل المعرفة والدعوة وبناء التحالفات بالتعاون مع مختلف فروعها. وتنتج الأمانة العديد من البحوث والأدوات والمواقف السياسية والتي تعتبر بمثابة مركز للمعرفة، يقدم رؤى قيمة حول مظاهر الفساد وأساليب جديدة لمعالجته¹³⁴.

وتعمل الأمانة على بناء تحالفات تجمع هذه الجهود بين مجموعة واسعة من الممثلين للمنظمة، بما في ذلك صناعات السياسة والمواطنين والشركات ووسائل الإعلام¹³⁵. وعلاقة الأمانة بالفصول هي علاقة دعم متبادل حيث تقوم الأمانة بمساعدة فروعها عبر العالم على تطوير الأدوات والتقنيات اللازمة للتصدي للفساد في بلدانهم. تقوم الأمانة أيضاً بتيسير زيادة الموارد المالية والبشرية، بحيث تصبح فروع المنظمة أكثر فاعلية في مكافحة الفساد، وتقدم الأمانة الدعم الدولي للفروع التي تواجه ضغوطاً أو تخويلاً في بلدانها¹³⁶.

ثانياً: مجلس الإدارة (فرق العمل):

يتكون مجلس الإدارة من سبعة لجان، تقوم بإسداء المشورة للمجلس بشأن القضايا ذات الأهمية الخاصة للعمليات العالمية لمنظمة الشفافية الدولية. وهي: لجنة اعتماد العضوية، لجنة الاخلاقيات، لجنة جائزة مكافحة الفساد، لجنة المخاطر والتدقيق، لجنة التمويل، لجنة الحوكمة، لجنة الاتجاهات والرؤية. ولكل لجنة إختصاصات محددة في ميثاقها¹³⁷.

ثالثاً: مجموعة من الأعضاء الفرديين:

يساهم الأعضاء الأفراد بخبراتهم وخبرات دولية متنوعة في منظمة الشفافية الدولية. جنباً إلى جنب مع الفروع المعتمدة للمنظمة، وهم أعضاء التصويت في اجتماعها السنوي للعضوية¹³⁸.

رابعاً: المجلس الاستشاري:

¹³⁴ - أنظر: منظمة الشفافية الدولية، «من نحن/ منظمنا/ سكرياترية»، متوفرة على موقع منظمة الشفافية الدولية على الانترنت على الرابط: (تاريخ الإطلاع: 2019/12/25):

<https://www.transparency.org/whoweare/organisation/secretariat/4>

¹³⁵ - لعبت منظمة الشفافية الدولية دوراً حاسماً في إطلاق ودعم مبادرات مكافحة الفساد، مثل اتفاقية منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية لمكافحة الرشوة، واتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، والاتفاق العالمي للأمم المتحدة. أنظر: محمد منصور، آليات عمل منظمة الشفافية الدولية في مكافحة الفساد، المرجع السابق، ص 04-05.

¹³⁶ - أنظر: منظمة الشفافية الدولية، «من نحن/ منظمنا/ سكرياترية»، متوفرة على موقع منظمة الشفافية الدولية على الانترنت على الرابط: (تاريخ الإطلاع: 2019/12/25):

<https://www.transparency.org/whoweare/organisation/secretariat/4>

¹³⁷ - لمعرفة إختصاصات كل لجنة، أنظر: منظمة الشفافية الدولية، «من نحن/ منظمنا/ لجان المجلس وفرق العمل»، متوفرة على موقع منظمة الشفافية الدولية على الانترنت على الرابط: (تاريخ الإطلاع: 2019/12/25):

<https://www.transparency.org/whoweare/organisation/board committees and task forces/4>

¹³⁸ - أنظر: محمد منصور، حمزة عبدلي، آليات عمل منظمة الشفافية الدولية في مكافحة الفساد، المرجع السابق، ص 03.

المجلس الاستشاري عبارة عن مجموعة من الأفراد ذوي الخبرة الواسعة في مجالات عمل منظمة الشفافية الدولية. يأتون من خلفيات جغرافية وثقافية ومهنية متنوعة. يتم تعيين المجلس من قبل مجلس الإدارة لتقديم المشورة لهم ودعم عمل المنظمة ككل¹³⁹.

المطلب الثاني

أهداف وإنجازات منظمة الشفافية الدولية

ولدت منظمة الشفافية الدولية بسبب الإدراك المتنامي في الثمانينيات والتسعينيات من القرن الماضي بأن الفساد يقوض بشكل مباشر الجهود المبذولة لمكافحة الفقر ومواصلة التنمية في أشد بلدان العالم فقراً. وأدرك مؤسسو منظمة الشفافية الدولية أن الفساد لم يكن يسرق الأموال العامة المخصصة للمدارس أو المستشفيات المجتمعية فحسب، بل إنه يضعف الاقتصاد على نطاق أوسع ويجعل المؤسسات العامة أقل فعالية. لهذا عملت منظمة الشفافية منذ تأسيسها على مكافحة الفساد بشتى الوسائل (الفرع الأول). واعتماد كل السبل الممكنة من أجل تحقيق أهدافها الأساسية ورؤيتها التي انطلقت منها (الفرع الثاني). الأمر الذي مكّنها من تحقيق مجموعة من الإنجازات على الصعيدين الدولي والداخلي (الفرع الثالث).

الفرع الأول

أسباب اهتمام منظمة الشفافية بالفساد

تتعدد الدوافع نحو تبني إستراتيجية مكافحة الفساد من جانب المنظمة والتي يمكن تلخيصها في النقاط التالية¹⁴⁰:

أولاً: أسباب إنسانية:

وذلك لإعاقه الفساد الكثير من عمليات التنمية، والتي تؤثر على نوعية الحياة للمواطن، وتنتهك حقوقه الإنسانية الأساسية في العيش الكريم.

ثانياً: أسباب إصلاحية:

حيث يعوق الفساد أسلوب الحكم الصالح والخيار الديمقراطي الصحيح ونجاح إصلاح المؤسسات، خاصة في بلدان عالم الجنوب التي تعاني من مشكلات التحول إلى اقتصاد السوق، وهو ما يستدعي التكامل والتنسيق البناء بين جهود إصلاح المؤسسات وتطوير السياسات من جهة، وجهود مكافحة الفساد باعتباره المظهر المميز لسوء الحكم.

ثالثاً: أسباب أخلاقية:

¹³⁹ - للإطلاع على قائمة أعضاء المجلس الاستشاري، أنظر: منظمة الشفافية الدولية، « من نحن/ منظمنا/ المجلس الاستشاري»،

متوفرة على موقع منظمة الشفافية الدولية على الانترنت على الرابط: (تاريخ الإطلاع: 2019/12/25):

https://www.transparency.org/howeare/organisation/advisory_council/0

¹⁴⁰ - أنظر: وليد خلاف، دور المؤسسات الدولية في ترشيد الحكم المحلي، المرجع السابق، ص 162-163.

لإعاقة الفساد تكامل المجتمع، من حيث تأثيره المباشر في منظومة القيم، المنتج لسلوكات فاسدة، والمؤثر على بنية وتماسك المجتمع مع ما قد يفضي إلى أزمات سياسية واجتماعية كانتشار مظاهر العنف والجريمة في أوساط المجتمع.

رابعاً: أسباب اقتصادية:

لتشويه الفساد للاقتصاديات الدولية، وبالتالي يؤثر على منافع الاقتصاد الفعال، ويعيق النمو الاقتصادي المطلوب¹⁴¹.

الفرع الثاني

أهداف منظمة الشفافية الدولية

هدف المنظمة هو أن تكون محايدة وتقوم بعمل ائتلافات محاربة الفساد. ووضع موضوع الفساد على قائمة أجندة العالم. فقد باتت مؤسسات دولية مثل البنك الدولي وصندوق النقد الدولي تنظر للفساد كعقبة رئيسية للتنمية. حيث أنه وقبل ظهور منظمة الشفافية الدولية سنة 1991 لم يكن يؤخذ هذا الموضوع بشكل كاف. فالمنظمة لعبت دوراً أساسياً في تقديم ميثاق الأمم المتحدة ضد الفساد واتفاقية منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية (OECD) ضد الرشوة¹⁴².

وتعتمد المنظمة على مبادئ أساسية هي¹⁴³:

- النزاهة: وهي من القيم الأخلاقية التي يجب التحلي بها أثناء أداء الوظائف العامة.
- والشفافية: اعتمدت المنظمة على تعريف البنك الدولي لها وهو يعتمد على التضامنية أو المشاركة وكذا المساءلة. ونعني بالمشاركة المساواة بين كل من له مصلحة في إدارة الحكم والتوظيف والترقية في المناصب العليا في الدولة أما المساءلة فهي ليست المحاسبة وتشديد الرقابة في صرف الأموال العامة فحسب بل أوسع من ذلك لتشمل الديمقراطية والحق في التمثيل الشعبي والشفافية في إدارة الحكم بكل ما تعنيه الكلمة¹⁴⁴.
- وعموماً تعمل المنظمة من أجل تحقيق جملة من الأهداف منها¹⁴⁵:
- اختراق جدار الصمت الذي يحيط بقضايا الفساد في الدول، لأنه غالباً ما يتورط فيها النظام السياسي في الدول مما يجعل الأمور أكثر حساسية.

141 - أنظر: صلاح عبد الرزاق الشيخ داود ، الفساد و الإصلاح، المرجع السابق، ص 28.

142 - أنظر: سوزان روزاكرمان، ترجمة فؤاد سورجي، الفساد والحكم، الأهلية للنشر والتوزيع، ط1، عمان، الأردن، 2003، ص88.

143 - أنظر: محمد لموسخ، دور منظمة الشفافية الدولية في مكافحة الفساد، المرجع السابق، ص 04.

144 - والشفافية في الحقيقة كلمة واسعة ومعقدة فهي تعني توافر المعلومات الدقيقة وفي وقتها المناسب وبشكل واضح يسمح بسهولة الرقابة. وعليه يمكننا القول بأن الشفافية والفساد مصطلحان متناقضان.

145 - أنظر: محمد منصور، حمزة عبدلي، آليات عمل منظمة الشفافية الدولية في مكافحة الفساد، المرجع السابق، ص 04.

- خلق مناخ قادر على المزيد من التعاون والشفافية في مكافحة الفساد، وذلك لكون المنظمة لا تبحث عن مذنبين لتقديمهم للقضاء والمحكمة بل تعمل على تسهيل معرفة رجال الأعمال بمناخ الاستثمار في الدول وكذا تكافؤ الفرص وزيادة الوعي لدى الدول من أجل تحقيق تنمية مستدامة.
- زيارة الوعي لدى الرأي العام نتيجة لتفشي ظاهرة الفساد وما نتج عنها من أضرار تؤدي إلى تأخر التنمية في جميع المجالات خصوصاً التربية والتعليم والرعاية الصحية ومجال البنية التحتية.
- العمل على زيادة الرقابة المركزية على المستوى المحلي والعالمي للقضاء على ظاهرة الفساد. ولا يتحقق ذلك إلا من قبل المجتمع المدني، ولن يستطيع المواطن العادي القيام بذلك الدور بدون توافر درجة عالية من الشفافية في التعامل في الأموال العمومية والنزاهة في سيرها وصرفها لخدمة مصالح عامة وليس لتحقيق مصالح وفوائد شخصية.
- محاولة إدراك واقع الفساد في العالم وهذا من خلال تشكيل إئتلاف عالمي لمكافحة الفساد.
- لفت انتباه الصحافة ووسائل الإعلام لقضايا الفساد من أجل تنوير الرأي العام المحلي والعالمي من خلال الاعتماد على مبدأ الشفافية والنزاهة والآثار المترتبة على تلك الآفة على مستوى الاقتصاد الوطني. بالإضافة إلى هذه الأهداف تسعى المنظمة كذلك إلى بناء تحالفات على المستوى المحلي والإقليمي والعالمي، تضم الحكومات والمجتمع المدني والقطاع الخاص من أجل محاربة الفساد على المستوى الداخلي والخارجي. وتنظيم ودعم الفروع المحلية للمنظمة لتحقيق مهمتها، من خلال المساعدة في تصميم وتنفيذ نظم النزاهة الفعالة؛ وتجميع وتحليل ونشر المعلومات وزيادة الوعي العام بالأضرار المهلكة للفساد (خاصة في الدول ذات الدخل المنخفض) على الإنسان والتنمية الاقتصادية¹⁴⁶.

الفرع الثالث

إنجازات وإصدارات منظمة الشفافية الدولية

إن منظمة الشفافية الدولية منذ بداياتها في عام 1993، قامت بزيادة الوعي حول الآثار البعيدة المدى والمدمرة للفساد، ولعبت دوراً حاسماً في الضغط من أجل اتخاذ إجراءات منسقة متعددة الأطراف ضده. فقد أنشأت تحالفاً من المنظمات والأفراد الذين يتعاونون بشكل غير مسبوق من أجل بناء حكومات عادلة ونزيهة، وممارسات تجارية سليمة ومسؤولة اجتماعياً. من هذا المنطلق سنحاول التطرق إلى إنجازات المنظمة (أولاً)، ثم أهم إصداراتها (ثانياً).

أولاً: إنجازات منظمة الشفافية الدولية

في أوائل التسعينيات، كان الفساد موضوعاً محظوراً إلى حد كبير، وكانت الجهات الفاعلة في القطاعين العام والخاص على حد سواء تغض الطرف عن وجوده، ولم تتم مناقشته مطلقاً في التجمعات الدولية، ولكن منظمة

¹⁴⁶ - أنظر: محمد خالد المهيايبي، آليات حماية المال العام والحد من الفساد الإداري، ورقة بحثية مقدمة ضمن فعاليات الملتقى العربي الثالث حول "آليات حماية المال العام والحد من الفساد الإداري"، المغرب، 2008، ص 11.

الشفافية الدولية كسرت هذا الصمت منذ بداياتها سنة 1993، واستطاعت تحقيق مجموعة الإنجازات على مدار هذه الفترة وحتى يومنا الحالي¹⁴⁷:

- 1- تحريك موقف البنك الدولي من وضع رافض لتقبل فكرة محاربة الفساد إلى وضع جعل رئيسه "جيمس ولفنسون" معروفا بأنه زعيم الحركة العالمية للفساد لكن شاءت الصدفة أن يتهم جيمس ولفنسون بالفساد عام 2007، في وقت كان البنك الدولي يسير بخطى ثابتة في إستراتيجيته لمحاربة الفساد ليعلن رئيس البنك عن استقالته؛
- 2- تقديم الدعم لمنظمة (OCED)¹⁴⁸ في إصدار اتفاقية رشوة الموظفين الأجانب الذين يعملون في المعاملات التجارية العالمية التي قالت عنها جريدتا "واشنطن بوست" و"نيويورك تايمز" أنها تعد نصر لمنظمة الشفافية؛
- 3- الضغط على منظمة (OCED) من أجل إنهاء تخفيض الضرائب على الرشاوى¹⁴⁹، وذلك في كل الدول تقريبا فيما عدا هولندا؛
- 4- كسر حاجز الحذر المفروض في مناقشة أمور الفساد المتعلق بالتجمعات الدولية، وإنشاء تحالفات من المنظمات والأفراد لاختيار حكومات صادقة وأمينية على مستوى العالم، وتنمية ممارسات تجارية أكثر تحملا للمسؤولية الاجتماعية¹⁵⁰؛

¹⁴⁷ - أنظر: آمال بينون، الفساد وأخلاقيات العمل، المرجع السابق، ص 52.

¹⁴⁸ - منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، بالإنجليزية تعني: "Organisation for Economic Co-operation and Development"، إختصارا: "OECD". وهي منظمة دولية تهدف إلى التنمية الإقتصادية وإلى إنعاش التبادلات التجارية. تتكون المنظمة من مجموعة من البلدان المتقدمة التي تقبل مبادئ الديمقراطية التمثيلية واقتصاد السوق الحر. أنشئت منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية في 30 من سبتمبر سنة 1961 بعد ان حلت محل منظمة التعاون الاقتصادي الأوروبي OEEC التي أسست سنة 1948 للمساعدة على إدارة مشروع مارشال لإعادة إعمار أوروبا بعد الحرب العالمية الثانية، وبعد فترة تم توسيعها لتشمل عضويتها بلدان غير أوروبية.

¹⁴⁹ - وتجدر الإشارة هنا: أن المنظمة شاركت في تطوير قانون مشترك لمكافحة الرشوة ، ومبادئ العمل لمكافحة الرشوة يتم الاعتراف بأهميته من خلال المبادرات العالمية مثل الميثاق العالمي للأمم المتحدة ومبادرة الشراكة بين الاقتصاد العالمي ومكافحة الفساد. من خلال الاشتراك في هذه المبادئ وتثمينها، وقامت بتوجيه إشارة قوية للشركات والمستثمرين وشركاء الأعمال والجمهور العام بأنهم ملتزمون بالتجارة النزيهة والأخلاقية. أنظر: منظمة الشفافية الدولية، «منظمتنا/ أسئلة وأجوبة حول الشفافية الدولية»، متوفرة على موقع منظمة الشفافية الدولية على الانترنت: www.transparency.org

¹⁵⁰ - وقد قامت المنظمة بالمشاركة في صياغة اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد - وهي صك قوي للأمم المتحدة أوجد قاعدة دولية لإنشاء إطار تشريعي أقوى وأكثر تكاملاً عالمياً لمكافحة الفساد. تُلزم اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد الدول الموقعة على تنفيذ مجموعة واسعة من تدابير مكافحة الفساد التي تؤثر على قوانينها ومؤسساتها وممارساتها. أنظر: منظمة الشفافية الدولية، «منظمتنا/ أسئلة وأجوبة حول الشفافية الدولية»، متوفرة على موقع منظمة الشفافية الدولية على

5- زيادة فروع المنظمة باستمرار حتى شملت أكثر من (100) دولة على مستوى العالم، وهذا يوضح مدى الأهمية التي اكتسبتها قضية الفساد حتى أن "ورش عمل النزاهة" بهذه الفروع دفعت رؤساء الدول إلى الإفصاح عن ممتلكاتهم الخاصة، وذلك في تنزانيا وموريتانيا؛

6- إكتساب المنظمة شهرة عالمية كمشارك مهم في معركة الفساد، خاصة إصدارها السنوي عن الفساد وترتيب الدول تبعاً لمستويات الفساد وفقاً لمؤشر مدركات الفساد.
ثانياً: إصدارات منظمة الشفافية الدولية:

منذ تأسيسها عام 1993، دأبت منظمة الشفافية الدولية على تقديم جملة من الإصدارات السنوية والدورية والمرتبطة بظاهرة الفساد من جميع جوانبها: مؤشر مدركات الفساد، مؤشر دافعي الرشوة، تقرير باروميتر الفساد العالمي وتقرير الفساد العالمي¹⁵¹، وسوف نحاول ذكرهم باختصار ونفصل فيهم أكثر في الفصل الثاني من هذه الدراسة:

1- مؤشر مدركات الفساد، يعد من أهم مؤشرات قياس الفساد على المستوى العالمي وبدأ إصداره عام 1995 وهو مؤشر مهم يقوم بترتيب الدول وفق مجموعة من المؤشرات الفرعية القائمة على آراء الخبراء. وهو مؤشر من 100 درجة أو نقطة؛

2- مؤشر دافعي الرشوة، أصدر هذا المؤشر أربع مرات كانت أعوام: 2002، 2006، 2008 و 2011، ويعبر عن مقدار الرشاوى المدفوعة من قبل الشركات المحلية؛

3- باروميتر الفساد العالمي، وهو مؤشر يعتمد على تحليل الفساد في الدول اعتماداً على آراء عامة المواطنين في الدول بعكس مؤشر مدركات الفساد الذي يعتمد على آراء الخبراء كما أنه دراسة مسحية استطلاعية؛

4- تقرير الفساد العالمي، من بين التقارير المهمة التي أصدرتها منظمة الشفافية الدولية وشملت عدة قطاعات على غرار: الصحة (2006)، المياه (2008)، التعليم (2013)،... إلخ.

¹⁵¹ - أنظر: آمال ينون، الفساد وأخلاقيات العمل، المرجع السابق، ص 52-53. وللمزيد حول هذا الموضوع، راجع: منظمة الشفافية الدولية، «منظمتنا/ أسئلة وأجوبة حول الشفافية الدولية»، متوفرة على موقع منظمة الشفافية الدولية على

ملخص الفصل الأول:

مما سبق، فقد تناولنا في هذا الفصل المعنون بـ "الإطار المفاهيمي للفساد ومنظمة الشفافية الدولية" إلى ماهية الفساد في مبحث أول. حيث عرفنا الفساد بصفة عامة والفساد الإداري بصفة خاصة وأشكاله ومظاهره، مروراً بتحديد أسبابه الداخلية والخارجية. وخصصنا المبحث الثاني لمفهوم منظمة الشفافية الدولية وأهدافها. من خلال مفهوم هذه المنظمة بالتطرق إلى نشأتها وأجهزتها، ثم عرجنا على أهدافها وإنجازاتها. ومن خلال المبحث الأول المتعلق بماهية الفساد فقد استنتجنا أن جل الهيئات والمؤسسات التي تناولت تعريف الفساد ركزت على جانب من جوانبه فقط، انطلاقاً من رؤيتها العامة ولدورها واختصاصها العالمي، خاصة ما ارتبط بصندوق النقد والبنك الدوليين. وربما تعريف اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد كان أشمل وأكثر تفصيلاً لكنه في إطار ما، ركز فقط على جانبي الرشوة والعمولة. على عكس مفهوم الفساد في الشريعة الإسلامية كما رأينا فهو مفهوم شامل يعكس حقيقة استخلاف الله سبحانه وتعالى للإنسان في الأرض، وللأدوار التي كلف للقيام بها وللوظائف المنوط بأدائها.

في حين نجد أن المشرع الجزائري لم يقم نفسه في التعريفات الفقهية للفساد، والتي أثارت جدلاً كبيراً ليس بين فقهاء القانون فحسب، وإنما بين مختلف فقهاء العلوم الإنسانية والاجتماعية. غير أن ما يعاب على المشرع الجزائري أنه أشار إلى بعض مظاهر وصور الفساد فقط، دون باقي الصور الأخرى له.

كما أن منظمة الشفافية الدولية فرّقت بين الفساد الإداري والسياسي والاجتماعي وركّزت بالأساس على الفساد الإداري بإعتباره استغلال المنصب لتحقيق أهداف شخصية على حساب المصالح العامة وسوء استخدام الموارد العامة لتحقيق المصلحة أو منفعة شخصية دون وجه حق.

ورغم تعدد تعريفات الفساد الإداري واتجاهاته ومدارسه الفكرية، واختلاف الباحثين والفقهاء حول تعريف موحد له نظرا لإختلاف المعايير المتبعة، فإنه يمن إعطاء تعريف موحد من خلال أن: "الفساد الإداري هو الاستغلال المتعمد للمنصب أو السلطة المفوضة من قبل مؤسسة عمومية أو خاصة، من أجل تحصيل فوائد شخصية".

أما بخصوص تصنيفنا لمظاهر الفساد الإداري، فقد قسمناه إلى قسمين: مظاهر ذات تأثير متعدد الأبعاد، ومظاهر ذات تأثير محدود، ذات تأثير سلبي ذي بعد واحد. ورغم التباين الموجود بين مظاهر الفساد الإداري والمالي، ورغم صعوبة حصر جميع المظاهر إلا أن النتيجة التي وصلنا إليها ضمن هذا الجانب أن هناك مظاهر للفساد المالي والإداري تتجاوز تأثيراتها الحدود الوطنية للدولة لتصبح ظاهرة عابرة للحدود على غرار: الرشوة، والتهرب الضريبي والمحسوبة، وهذه المظاهر مرتبطة بشكل وثيق بمظاهر تبدو في ظاهرها ذات بعد واحد على غرار: إضاعة الوقت، التسبب الوظيفي، تباطؤ انجاز المعاملات... إلخ، إلا أنها تعد إحدى القنوات المسؤولة عن تفشي مظاهر الفساد العابرة للحدود. لذلك فإن محاربتها تستدعي وضعها ضمن نفس الكفة.

وتختلف أسباب ظاهرة الفساد الإداري نتيجة اختلاف قيم وثقافات المجتمعات، وهذه الأسباب تشكل في مجملها منظومة الفساد فمنها: الأسباب الداخلية: وهي تلك العوامل والأسباب المرتبطة بالموظف العام أو المرفق العام. والأسباب الخارجية: ويقصد بها مجموع العوامل والأسباب المساهمة في تفشي ظاهرة الفساد الإداري والخارجة عن نطاق الموظف العام والوظيفة العامة.

أما المبحث الثاني المتعلق بمفهوم منظمة الشفافية الدولية وأهدافها، فقد خلصنا من خلاله إلى تعريف هذه المنظمة على أنها: "منظمة غير حكومية -تطوعية- تمثل التعبير المؤسسي عن حركة عالمية لمكافحة الفساد، في شكل مجتمع مدني عالمي، برز في سياق التحولات العالمية الكبرى التي أعقبت نهاية الحرب الباردة، تضم مجموعة من الأفراد من مختلف الاتجاهات والانتماءات الفكرية والمهنية والاجتماعية والوطنية المتعددة، يجمعهم حس مشترك بخطورة ظاهرة الفساد". وتضم أكثر من 100 فرع وطني في جميع أنحاء العالم وأمانة دولية في برلين، تعمل مع شركاء في الحكومة وقطاع الأعمال والمجتمع المدني لوضع تدابير فعالة لمعالجة الفساد. وتتكون المنظمة من أمانة، مجلس إدارة وفرق عمل بالإضافة إلى مجلس استشاري وأعضاء فرديين.

وقد عملت منظمة الشفافية منذ تأسيسها على مكافحة الفساد بشتى الوسائل، تدفعها في ذلك عدة عوامل إنسانية وإصلاحية وأخلاقية واقتصادية. بما يخدم هدفها بأن تكون منظمة محايدة تقوم بعمل ائتلافات محاربة الفساد. ووضع موضوع الفساد على قائمة أجندة العالم. وبناء تحالفات على المستوى المحلي والإقليمي والعالمي، تضم الحكومات والمجتمع المدني والقطاع الخاص من أجل محاربة الفساد على المستوى الداخلي والخارجي. وتنظيم ودعم الفروع المحلية للمنظمة لتحقيق مهمتها، وتجميع وتحليل ونشر المعلومات وزيادة الوعي العام بالأضرار المهلكة للفساد (خاصة في الدول ذات الدخل المنخفض) على الإنسان والتنمية الاقتصادية.

ورغم أن ظاهرة الفساد في أوائل التسعينات كانت متفشية في جميع المجتمعات، إلا أن منظمة الشفافية الدولية كسرت هذا الصمت منذ بداياتها سنة 1993، واستطاعت تحقيق مجموعة الإنجازات على مدار هذه الفترة وحتى يومنا الحالي. من خلال تحريكها لمؤسسات دولية كبرى من أجل محاربة ظاهرة الفساد كالبند الدولي، والضغط على منظمة (OCED) من أجل إنهاء تخفيض الضرائب على الرشاوى، وتقديم الدعم لها في إصدار اتفاقية رشوة الموظفين الأجانب. إضافة إلى كسر حاجز الحذر المفروض في مناقشة أمور الفساد المتعلق بالتجمعات الدولية، وإنشاء تحالفات من المنظمات والأفراد لاختيار حكومات صادقة وأمينه على مستوى العالم.

كما اكتسبت المنظمة شهرة عالمية كمشارك مهم في معركة الفساد، من خلال تقديم جملة من الإصدارات السنوية والدورية والمرتبطة بظاهرة الفساد من جميع جوانبها: مؤشر مدركات الفساد، مؤشر دافعي الرشوة، تقرير باروميتر الفساد العالمي وتقرير الفساد العالمي.

الفصل الثاني:

آليات عمل منظمة

الشفافية الدولية في

الفصل الثاني

آليات عمل منظمة الشفافية الدولية في مكافحة الفساد الإداري

يؤثر الفساد علينا جميعًا - على المستويات المحلية والوطنية والدولية - ويتحدى الجميع لمواجهته. فالحكومات والشركات والمجتمع المدني حول العالم تتكاتف من أجل مواجهة هذا التحدي، إذ يتزايد الفهم بأن الفساد يؤدي القيم ويهدد المجتمعات. فهو يقوض الديمقراطية وسيادة القانون، ويؤدي إلى انتهاك حقوق الإنسان، وتشويه الأسواق، وتدهور جودة الحياة، ويفسح المجال أمام الجريمة المنظمة والإرهاب وأي تهديدات أخرى تعوق ازدهار الأمن البشري.

وتؤدي الاتفاقيات الدولية، كاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، دورًا بارزًا في جهود مناهضة الفساد. فهي توفر أطرًا تضع معايير لمناهضة الفساد وتتناول القضايا العابرة للحدود. وهي دليل على أن المجتمع الدولي يأخذ مسألة الفساد على محمل الجد ويقر بالحاجة إلى الحلول المشتركة.

ولما كان الفساد ظاهرة هيكلية ودولية تخترق كل مجالات الحياة السياسية والاقتصادية والقانونية في كل دول العالم، حيث أضحت مواجهة الفساد أولوية الأولويات قام "بيتر إيجن Peter Egen" مدير البنك الدولي السابق سنة 1993 بتأسيس منظمة الشفافية الدولية كمنظمة مجتمع مدني دولي غير حكومية أخذت على عاتقها مكافحة الفساد في العالم بصفته آفة العصر الأولى.

حيث نشأت منظمة الشفافية الدولية وهي منظمة أهلية وغير حكومية تعمل على الحد ومكافحة الفساد في بلاد العالم، وهذا من خلال إصدار تقارير تبين درجات الفساد في كل بلد من خلال الاعتماد على مؤشر مدركات

الفساد، وتقوم بالتوعية بالآثار الضارة للفساد، وتعمل مع الشركاء من الحكومات والشركات والمجتمع المدني على وضع تدابير فعالة وتنفيذها لمواجهة الفساد. وتتولى منظمة الشفافية الدولية بصفة آلية مكافحة أسباب والآثار الناجمة عن الفساد الإداري، وذلك عن طريق آليات دولية (المبحث الأول)، وآليات على المستوى المحلي (المبحث الثاني).

المبحث الأول

آليات منظمة الشفافية الدولية في مكافحة الفساد الإداري على المستوى الدولي

يترك الفساد الإداري وقعاً سيئاً جداً على المواطنين، الذين يضطرون في أغلب الأحيان إلى دفع مبالغ أكبر نسبةً لمداخيلهم للحصول على خدمات إدارية من المفترض أن يتلقوها مجاناً. فلم تعد ظاهرة الفساد الإداري آفة محلية فقط تفسد المنظومات الداخلية للدول وتنخر مختلف إداراتها ومؤسساتها، بل أصبحت ظاهرة دولية تعوق تحقيق أهداف التعاون الدولي في كافة المجالات، وبالتالي يتعين محاربتها ومقاومتها من أجل القضاء عليه بكل السبل.

وقد لعبت منظمة الشفافية الدولية دوراً بارزاً في جهود مناهضة الفساد من خلال المساهمة في عقد الاتفاقيات والإتلافات الدولية في مجال مكافحة الفساد الإداري، ودورها في رقابة مدى تنفيذ الاتفاقيات الدولية، وتعمل أيضاً كخبير دولي في مكافحة الفساد وتتعاون مع فروعها القومية والمؤسسات الدولية الأخرى (المطلب الأول). وتعتمد في عملها في الوقاية من الفساد عن طريق مؤشرات دولية (المطلب الثاني).

المطلب الأول

دور المنظمة في صياغة ورقابة وتنفيذ الاتفاقيات وتعاونها مع المؤسسات الدولية

منظمة الشفافية الدولية هي منظمة عالمية غير حكومية تهتم بتكريس جهودها في مكافحة الفساد بصفة عامة والفساد الإداري بصفة خاصة، ومن منطلق قناعتها بأهمية جمع الأطر العالمية لمعالجة مشكلة الفساد، تعمل المنظمة بكل نشاط وفعالية منذ تأسيسها على تشجيع صياغة اتفاقيات دولية لمكافحة الفساد وغيرها من الأدوات الدولية في مناهضة الجريمة المنظمة وعلى الخصوص جريمة الفساد. كما تتعاون في هذا المجال مع فروعها القومية والمؤسسات الدولية الأخرى.

وتلعب منظمة الشفافية الدولية ومنذ سنوات دوراً لا يستهان به، ليس فقط في مشاركتها واهتمامها بتحرير وصياغة أحكام الاتفاقيات الدولية بل تشارك وتقوم بفحص مدى التزام الدول بصياغة أحكام هذه الاتفاقيات بصفة فعالة في القوانين الداخلية للدول. فقد كان لها دور في صدور وإنشاء اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد (الفرع الأول)، ولها دور كذلك في إنشاء اتفاقية منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية (الفرع الثاني)، كما كان لها دوراً بارزاً كذلك في وجود إتلاف دولي لمكافحة الفساد (الفرع الثالث). وأخيراً فالمنظمة لها دور كخبير دولي في مكافحة الفساد وتتعاون مع فروعها القومية والمؤسسات الدولية الأخرى (الفرع الرابع).

الفرع الأول

دور المنظمة في صدور وإنشاء اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد UNCAC

لعبت منظمة الشفافية دوراً كبيراً ومحورياً في تزايد المنظمات الناشطة في مجال مكافحة الفساد منذ نشأتها سنة 1993 وروجت لفكرة مكافحة الفساد وأصبحت تعالج ضمن برامج معظم الهيئات الدولية، وضمن هذا الإطار تم توقيع اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد من طرف العديد من الدول سنة 2003 وأصبحت نافذة المفعول منذ 2005¹⁵². وتمثل الاتفاقية آلية دولية لرعاية التعاون الدولي لمكافحة الفساد وتتناول الاتفاقية بشكل أساسي منع الفساد في القطاع العام والخاص والتحقيق بشأنه والعقاب عليه، وكذلك استعادة السلوك الفاسد والإثراء غير المشروع.

وتعتبر اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد أشمل الاتفاقيات المعنية بمكافحة الفساد. ولكونها اتفاقاً أبرم بين أكثر من 170 بلداً، فهي ترسخ معايير وسياسات وعمليات وممارسات مشتركة لدعم جهود مناهضة الفساد على المستوى الوطني. كما أنها تيسر التعاون الدولي عن طريق الأطر القانونية والمؤسسية لإنفاذ القوانين وإرساء الآليات التعاونية¹⁵³. وتشكل نصوص الاتفاقية إطاراً مهماً لمحاربة الفساد بكافة أشكاله. وتتضمن الاتفاقية أحكاماً إجبارية ملزمة للدول التي تصدق عليها وتوفر الإطار المعالجة قضائياً تقع خارج الحدود الوطنية، فهي تسهل التعاون الدولي في تطبيق القوانين من خلال توحيد الأطر القانونية والمؤسسية لتطبيق القانون وإنشاء آليات للتعاون¹⁵⁴.

فالاتفاقية تسعى للحد من الفساد في قطاعي الصحة والتعليم، ومعالجة أوجه القصور في نظام العدالة، والتصدي لمواطني الضعف في مجال المشتريات العامة، والحد من انعدام شفافية عمليات الموازنة، فهي تعمل على توفير دعم مهم لمبادرات مكافحة الفساد والمساءلة¹⁵⁵:

- فهي شاملة، حيث أنها تغطي تقريباً جميع أوجه الفساد، وتقدم أساساً للعمل على المستويين الوطني والمحلي.
- وتحتوي على آلية استعراض التنفيذ، ما يشجع المجتمع المدني على المشاركة في عملية الاستعراض على المستوى الوطني.

¹⁵² - أنظر: محمد منصور، آليات عمل منظمة الشفافية الدولية في مكافحة الفساد، المرجع السابق، ص 06.

¹⁵³ - تشمل الاتفاقيات الأخرى اتفاقية منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية لمكافحة الرشوة فضلاً عن الاتفاقيات الإقليمية لمكافحة الرشوة، مثل اتفاقية الاتحاد الأفريقي لمنع الفساد ومكافحته؛ والاتفاقية العربية لمكافحة الفساد؛ واتفاقية مجلس أوروبا لمكافحة الفساد في إطار القانون الجنائي؛ واتفاقية مجلس أوروبا لمكافحة الفساد في إطار القانون المدني؛ واتفاقية الاتحاد الأوروبي المعنية بمكافحة الفساد المتورط فيه مسؤولو المجتمعات الأوروبية أو مسؤولو الدول الأطراف؛ واتفاقية البلدان الأمريكية لمكافحة الفساد. = كما أن هناك بروتوكول مجتمع التنمية الأفريقي الجنوبي المعني بالفساد وبروتوكول المجتمع الاقتصادي لدول غرب أفريقيا لمكافحة الفساد. حول هذا الموضوع، راجع: جيليان ديل وماري تيراكول، استخدام اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لتعزيز جهود مناهضته: دليل، كتاب لمنظمة الشفافية الدولية وائتلاف المجتمع المدني المناصر لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، 2014. ص 08. متوفر على الموقع: www.transparency.org

¹⁵⁴ - أنظر: محمد منصور، آليات عمل منظمة الشفافية الدولية في مكافحة الفساد، المرجع السابق، ص 06-07.

¹⁵⁵ - أنظر: جيليان ديل وماري تيراكول، استخدام اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لتعزيز جهود مناهضته: دليل، المرجع نفسه، ص 10.

- وتنعقد بموجبها اجتماعات دولية، حيث يمكن لأعضائها عرض نتائجهم وتقديم توصياتهم من أجل زيادة أثرها. فوجود اتفاقية مكافحة الفساد دليل على جدية المجتمع الدولي في النظر في مشكلة مكافحة الفساد وإنشاء تحالف عالمي محاربة الظاهرة وهذا أحد أهم أهداف منظمة الشفافية الدولية الذي وجدت من أجله وتعمل من أجل تكريسه على الصعيد الدولي بعدما كان التطرق لموضوع الفساد يشكل خرقاً للقوانين والأعراف الدولية¹⁵⁶.

الفرع الثاني

دور المنظمة في إنشاء اتفاقية منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية

شاركت منظمة الشفافية الدولية في أعمال منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية المتعلقة بمكافحة الفساد قبل التوقيع على اتفاقية منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية ضد رشوة الموظفين العموميين الأجانب في المعاملات التجارية الدولية من قبل دول الأعضاء، فقد اعطت منظمة الشفافية الدولية دفعا كبيرا في إبرام هذه الاتفاقية وذلك بصفتها عضو ملاحظ في جميع اجتماعات فريق العمل التابعة لمنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية.

فقد قامت منظمة الشفافية الدولية بوضع تحت تصرف منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية اقتراحات وتوصيات حول ضرورة إبرام مثل هذا الاتفاق الذي يتسم بالطابع الدولي من أجل ردع مشترك للفساد، في هذا الإطار تجدر الإشارة إلى نوعية وكفاءة الخبراء الذين قاموا بصياغة هذه التوصيات والاقتراحات، فنجحت المنظمة في تعبئة رؤساء المؤسسات والشركات العالمية من أجل إشراكها في مكافحة الفساد على ضوء منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية¹⁵⁷.

وفيما يتعلق بمتابعة مدى تطبيق أحكام اتفاقية منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية، فقد لعبت منظمة الشفافية الدولية دوراً هاماً في إعادة صياغة الدول لأحكام هذه الاتفاقية في قوانينها الداخلية، ومدى الأخذ الفعلي بتوجيهات ومبادئ اتفاقية منظمة التعاون الاقتصادي. في هذا المقام، قامت منظمة الشفافية الدولية بإعداد تقرير شامل مبني على تحريات ميدانية حول مدى التزام دول الأعضاء في الاتفاقية بأحكام هذه الأخيرة ضمن قوانينها الداخلية، وهذا العمل الفعال جاء بمساعدة فروع منظمة الشفافية الدولية¹⁵⁸.

الفرع الثالث

دور المنظمة في إنشاء إئتلاف دولي لمكافحة الفساد

¹⁵⁶ - أنظر: عطا محمود عطا عمار، "دراسة مقارنة بين اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد والتشريعات الوطنية، UNDP، ص 71.

¹⁵⁷ - أنظر: محمد منصور، آليات عمل منظمة الشفافية الدولية في مكافحة الفساد، المرجع السابق، ص 07.

¹⁵⁸ - أنظر: فاديا قاسم بيضون، الفساد أبرز الجرائم، الآثار وسبل المعالجة، منشورات الحلبي. الحقوقية، بيروت، 2013، ص 362-363. راجع أيضاً: حنان قاجي، دور المنظمات الدولية في مكافحة الفساد، مذكرة ماستر في الحقوق، فرع القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، 2016، ص 71-72.

منذ 1995 وحضور المنظمة المؤتمر الدولي السابع لمكافحة الفساد أتاح لها التعرف على الأوساط الناشطة في مجال مكافحة الفساد وإقامة أوسع وأقوى العلاقات والصلات مع مختلف المنظمات لبلورة قواعد عامة تساعد على مكافحة الفساد. فساهمت في بلورة الآليات القانونية المناسبة لمكافحة الفساد ولعبت دورا محوريا في خلق تحالف دولي للحرب على الفساد وأصبحت العديد من المنظمات تستلهم من منظمة الشفافية أفكارا وآليات، مثل منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية وصندوق النقد الدولي الذي أصبح معنيا بمحاربة الفساد والترويج للحكم الصالح لأسباب تتعلق بصلاحياته وسلطاته الواسعة التي يتمتع بها في مجال مراقبة السياسات الاقتصادية والمالية الوطنية والعالمية¹⁵⁹. والبنك الدولي الذي اعتمد إستراتيجية محاربة الفساد تتضمن أربعة محاور رئيسية¹⁶⁰:

- 1- منع الاحتيال والفساد في المشروعات التي يشارك في تمويلها البنك الدولي.
 - 2- تقديم المساعدة للدول الأعضاء التي تعترض مكافحة الفساد ولا سيما فيما يتعلق بتصميم برامج مكافحة.
 - 3- اعتبار مكافحة الفساد شرطا أساسيا لتقديم معونات البنك الدولي في مجالات رسم استراتيجيات المساعدة، وتحديد الشروط ومعايير الإقراض، اختيار وتصميم المشروعات.
 - 4- إعلان البنك عن تأييده ومشاركته في كل الجهود الدولية لمكافحة الفساد¹⁶¹.
- كما أن الضوابط المتعلقة بتقديم قروض ومساعدات صندوق النقد الدولي التي أعلنت في أوت 1997 كانت أكثر تشددا من تلك الموضوعة من طرف البنك الدولي حيث أكد الصندوق أنه سيوقف أو يعلق مساعداته المالية لأي دولة يثبت أن الفساد الحكومي فيها يعرقل الجهود الخاصة بالتنمية¹⁶².

الفرع الرابع

دور المنظمة كخبير دولي في مكافحة الفساد وتعاونها مع فروعها القومية والمؤسسات الدولية الأخرى

تعتبر منظمة الشفافية الدولية من أهم المنظمات الغير حكومية نشاطا وفعالية في مجال مكافحة الفساد، الذي تحول إلى غول يلتهم ليس فقط جهود التنمية المحلية، بل حتى الجهود الدولية المتمثلة في المنح

¹⁵⁹ - أنظر: سليمان لخميسي، دور منظمة الشفافية الدولية في مكافحة الفساد، المرجع السابق، ص 75-76.

¹⁶⁰ - أنظر: مركز دراسات الوحدة العربية، الفساد والمجتمع الصالح في البلاد العربية، بحوث ومناقشات مركز دراسات الوحدة العربية بالتعاون مع المعهد السويدي بالإسكندرية، لبنان، 2004، ص 201.

¹⁶¹ - وقد قدر البنك الدولي أن الفساد يقضي على حوالي 7% من الاقتصاد العالمي سنويا أي ما يعادل 3 تريليون دولار وهو ما يساوي مجموع الموازنة الفيدرالية في الولايات المتحدة الأمريكية. أنظر: سليمان لخميسي، دور منظمة الشفافية الدولية في مكافحة الفساد، المرجع نفسه، ص 76.

¹⁶² - أنظر: منصور محمد، آليات عمل منظمة الشفافية الدولية في مكافحة الفساد، المرجع السابق، ص 08. في نفس الموضوع راجع:

والمعونات والقروض، وتكرس المنظمة جهودها من أجل مكافحة الفساد من خلال أتباع إستراتيجية معينة لتحقيق أهدافها. فهي تعمل كخبير دولي في مكافحة الفساد، وتتعاون مع المؤسسات الدولية الأخرى (أولاً). وتسعى لبناء فروع قومية في مختلف الدول تعنى بمكافحة الفساد (ثانياً).

أولاً: دور المنظمة كخبير دولي في مكافحة الفساد وتعاونها مع المؤسسات الدولية الأخرى

منذ عام 1995 والذي شهد دعوة سكرتارية منظمة الشفافية الدولية إلى حضور المؤتمر الدولي السابع لمكافحة الفساد، والذي عقد في بكين (الصين)، أصبحت هذه المنظمة بمثابة السكرتارية الفنية المكلفة بمهمة التحضير والإعداد الفني لهذه المؤتمرات، مما أتاح لها فرصة مهمة للتعرف على الأوساط النشطة في مجال مكافحة الفساد وإقامة أوسع وأقوى صلات ممكنة معها، وكذلك الحضور الدائم داخل الأنشطة الرسمية المعنية بمكافحة الفساد على المستوى العالمي¹⁶³.

كما تتعاون مع المؤسسات الدولية وذلك في إطار ما يعرف بمشروع "اعرف قواعد عميلك"، وذلك لبلورة قواعد ومبادئ عامة تهيء وتساعد على مكافحة الفساد بشكل أفضل، كجهود منظمة الشفافية في بلورة الاتفاقية الخاصة بمبادئ "ولفسبيرغ" والتي وقعت مع عدد من البنوك الخاصة الرامية إلى تحسين صورتها لدى العملاء وطمأنتهم¹⁶⁴.

من هذا المنطلق حرصت منظمة الشفافية على إقامة صلات وثيقة مع أصحاب المصلحة الممثلين في: مؤسسات العمل: التي تمثلها شركات القطاع الخاص المحلية والعالمية، الذين أبدوا استعدادهم التدريجي للانخراط في حملة مكافحة الفساد، والتأسيس لأخلاقيات العمل مع انتشار مراكز الأبحاث والإصدارات والندوات وشبكات العمل في أنحاء العالم¹⁶⁵.

حيث تتعامل منظمة الشفافية الدولية مع الحكومات من خلال إدراك العديد من الدول الحاجة إلى إشراك المجتمع المدني في أي جهد لمكافحة الفساد، وتعاونهم البناء مع فروع المنظمة، خاصة في إطار إقليمي كالاتحاد الأوروبي. كما تتعاون مع المؤسسات المالية الدولية، من خلال إقناع البنك الدولي وصندوق النقد الدولي باعتماد مواقف أكثر قوة حيال الفساد¹⁶⁶.

ثانياً: بناء الفروع القومية الفاعلة

¹⁶³ - أنظر: فاديا قاسم بيضون، الفساد أبرز الجرائم، الأثار وسبل المعالجة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2013، ص 362-363.

¹⁶⁴ - مجموعة ولفسبيرغ، هي مجموعة من البنوك العالمية أسست في سويسرا اتحاداً بواسطة اثني عشر بنكاً عالمياً، وهي: Citigroup، Barclays Bank، Bank of Tokyo-Mitsubishi Ltd.، Santander CentralHispano S.A.، ABN Amro N.V.

Société Générale، J.P. Morgan Chase، HSBC، Goldman Sachs، Deutsche Bank A.G.، Credit Suisse Group

¹⁶⁵ - أنظر: وليد خلاف، دور المؤسسات الدولية في ترشيد الحكم المحلي، المرجع السابق، ص 166.

¹⁶⁶ - وتجدر الإشارة هنا: أن منظمة الشفافية الدولية تؤكد بأن بناء التحالف ضد الفساد لم يكن ممكناً لولا القيادة والالتزام الفرديان لهذه الغاية، من خلال الاستناد إلى شبكة كبيرة من المتطوعين والمحترفين رفيعي المستوى والنفوذ الذي يؤمنونه إلى صانعي القرارات الأساسيين، يجعل منظمة الشفافية بلا شك أقوى من عدة مجموعات تقليدية، كما يساهم الأكاديميون بشكل نشيط في أعمال المنظمة من خلال إجراء الأبحاث ونشرها. حول هذا الموضوع، راجع: أن فلوريني، المرجع السابق السابق، ص 48-53.

أنشأت منظمة الشفافية الدولية شبكة الفروع الوطنية التي أصبحت أساس أنشطتها، والتي تمثلها منظمات المجتمع المدني المعنية بمكافحة الفساد، في مائة (100) دولة تقريباً. حيث تجذب فروع المنظمة الوطنية أشخاصاً من مختلف شرائح المجتمع المدني، وتميز تصنيفات الفروع القومية في التقارير السنوية للمنظمة بين ثلاثة أشكال: الفروع التي أقرها رسمياً مجلس إدارة منظمة الشفافية، وتلك التي هي قيد الإنشاء، والدول التي لمنظمة الشفافية الدولية صلة وصل معها، لكنها لا تتمتع بالقاعدة الكافية لإنشاء فرع خاص بها¹⁶⁷.

كما يشير تنوع الأشخاص المشاركين في تشكيل فروعها الوطنية، إلى أن المنظمة تسيّر وفقاً للطلب المعبر عن المصالح المحلية، مع إدراك حجم حاجاتها وإمكاناتها، كما تعرض إرشادات الفروع القومية لمبدأين مقيدتين للعمل¹⁶⁸:

- القيد الأول: هو ضمان الحيادية وعدم الانحياز لأي طرف سياسي، وبالتالي عدم تضمين المراتب القيادية في الفرع الوطني لأعضاء بارزين في المعارضة أو الحزب السياسي الحاكم.
- القيد الثاني: هو عدم التحقيق في مزاعم الفساد الفردية.

المطلب الثاني

الوقاية من الفساد عن طريق اعتماد مؤشرات دولية

أصدرت مجموعة البحوث العالمية الخاصة بمنظمة الشفافية الدولية العديد من المؤشرات الخاصة بقياس مستويات الفساد وقد اختص كل مؤشر منها بجانب معين من القياس وسنتطرق إليها بالتفصيل وسيتم التسلسل بالمؤشرات وفق سنة الإصدار، وتعتمد المنظمة على العديد من المؤشرات وهي: مؤشر مدركات الفساد (الفرع الأول)، التقرير العالمي الشامل عن الفساد (الفرع الثاني)، مؤشر دافعي الرشاوي (الفرع الثالث)، تقييمات نظام النزاهة الوطني (الفرع الرابع).

الفرع الأول

مؤشر مدركات الفساد Corruption Perceptions Index

ويرمز له اختصاراً (CPI) ويصدر لأول مرة في العام 1995 ويصدر سنوياً، وهو المؤشر الذي يقيّم الدول ويرتبها وفقاً لدرجة وجود الفساد بين المسؤولين والسياسيين فيها بناءً على إدراك رجال الأعمال والمحللين والسياسيين ومنهم المتخصصون والخبراء من الدولة نفسها التي يتم تقييمها من المقيمين فيها أو من غير المقيمين، ويُعدُّ مؤشر مدركات الفساد أهم المؤشرات (النشاطات البحثية) التي تصدر عن المنظمة، ويعتبر مؤشراً مركباً ويسمى بمسح المسوح، حيث يعتمد على البيانات التي يتم جمعها عن طريق مسوح واستطلاعات رأي متخصصة تقوم بها مؤسسات مختلفة ومستقلة.

يركز المؤشر بشكل أساسي على الفساد في القطاع العام وبناءً على تعريف منظمة الشفافية الدولية للفساد تطرح المسوح واستطلاعات الرأي المستخدمة في إعداد المؤشر أسئلة ذات صلة باستغلال الوظيفة العامة

¹⁶⁷ - أنظر: محمد منصور، آليات عمل منظمة الشفافية الدولية في مكافحة الفساد، المرجع السابق، ص 12.

¹⁶⁸ - أنظر: وليد خلاف، دور المؤسسات الدولية في ترشيد الحكم المحلي، المرجع السابق، ص 166.

لتحقيق مصالح خاصة على سبيل المثال قبول الموظفين الحكوميين للرشاوى أثناء المشتريات، أو اختلاس الأموال العامة، ومدى نجاعة جهود مكافحة الفساد.

فمؤشر مدركات الفساد لمنظمة الشفافية الدولية. يقيم ويرتب الدول طبقاً لدرجة إدراك وجود الفساد بين المسؤولين والسياسيين في الدولة، وهو مؤشر مركب يعتمد على بيانات ذات صلة بالفساد تم جمعها عن طريق استقصاءات متخصصة قامت بها مؤسسات مختلفة ومستقلة وحسنة السمعة. فهو يعكس آراء أصحاب الأعمال والمحللين من جميع أنحاء العالم متضمناً المتخصصين والخبراء من نفس الدولة الجاري تقييمها¹⁶⁹. وقد جمع مؤشر مدركات الفساد لسنة 2019 البيانات من العديد من المصادر المختلفة التي توفر تصورات رجال الأعمال والخبراء المحليين حول مستوى الفساد في القطاع العام. كما يجب إختيار مصادر البيانات، بحيث يجب على كل مصدر أستخدم لبناء مؤشر مدركات الفساد أن يفي بالمعايير التالية للتأهل كمصدر صالح للبيانات¹⁷⁰:

- يحدد مخاطر أو مدركات الفساد في القطاع العام كميًا;
- يركز على منهجية موثوقة وصالحة;
- يكون مصدره منظمة ذات سمعة حسنة;
- يسمح لما يكفي من الاختلاف في الدرجات للتمييز بين البلدان;
- يُصنف عددًا كبيرًا من البلدان;
- يأخذ في الإعتبار فقط تقييمات خبراء البلد أو رجال الأعمال;
- يتم تحديثه بانتظام.

ويُصنف مؤشر مدركات الفساد مراتب 180 دولة وإقليم من خلال المستويات المدركة لفساد القطاع العام، إستنادا الى 13 تقييمًا ودراسات استقصائية لمدراء تنفيذيين في مجال الأعمال التجارية. ويستخدم المؤشر مقياس من 0 (فاسد جدا) الى 100 (خالي تماما) من الفساد. وسجلت أكثر من ثلثي الدول درجات دون 50، حيث

¹⁶⁹ - ويقوم البروفيسور "جون قراف لامسدورف"، من جامعة باساو في ألمانيا وهو باحث ومستشار لمنظمة الشفافية الدولية، على العمل على مؤشر مدركات الفساد بطلب من منظمة الشفافية الدولية. أنظر: محمد منصور، آليات عمل منظمة الشفافية الدولية في مكافحة الفساد، المرجع السابق، ص 07-08. راجع أيضا: قاجي حنان، دور المنظمات الدولية في مكافحة الفساد، مذكرة ماستر في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2016، ص 68-69.

¹⁷⁰ - تجدر الإشارة هنا: أنه يتم احتساب مؤشر مدركات الفساد لعام 2019 باستخدام 13 مصدراً مختلفاً للبيانات من 12 مؤسسة مختلفة إلتقطت مدركات الفساد خلال العامين الماضيين. أنظر: منظمة الشفافية الدولية، «نبذة مختصرة حول المنهجية / مؤشر مدركات الفساد 2019»، منظمة الشفافية الدولية، ص 26. متوفر على الموقع:

يبلغ معدل الدرجات 43 درجة فقط. فمنذ عام 2012، تقدمت 22 دولة بشكل ملحوظ من ضمنها إستونيا واليونان وغيانا. فيما تراجعت 21 دولة بشكل ملحوظ بما فيها أستراليا وكندا ونيكاراغوا¹⁷¹.

الفرع الثاني

التقرير العالمي الشامل عن الفساد Global Corruption Report

ويرمز له اختصاراً (GCR) وصدر لأول مرة في العام 2001، ويصدر سنوياً باستثناء السنوات (2002,2010,2012)، وهو تقرير يتم من خلاله استكشاف قضايا الفساد بالتفصيل لقطاع معين أو لقضية ما من قضايا الحكم الرشيد، ويقدم التقرير بحثاً وتحليلاً مختصين فضلاً عن توفير دراسات حول حالات معينة، حيث تجمع النتائج العملية لكبار الباحثين في مختلف جوانب الفساد بين وجهات النظر الأكاديمية والأصوات العملية من الميدان، ويتم اختيار المساهمات من قبل قسم البحوث من هذا التقرير طبقاً لآثارها على السياسات والمنهجيات المبتكرة، يغطي كل تقرير فترة 12 شهراً ابتداءً من شهر جويلية إلى شهر جوان في العام التالي، كما أنه مصمم بحيث يقدم الفائدة لمجموعة واسعة من القراء من ضمنهم واضعو السياسات والصحفيون والمعلمون والطلاب والجمهور العام، وتذكر منظمة الشفافية الدولية أن الوظيفة الأساسية لتقرير الفساد العالمي السنوي تكمن في لفت الانتباه إلى أهمية أن تبقى وسائل الإعلام والمجتمع المدني في حالة يقظة¹⁷².

ويركز التقرير على قطاع مهم من القطاعات العمومية الهامة في الدولة، والجدول التالي يوضح التقرير العالمي الشامل عن الفساد من سنة 2001 إلى غاية 2013¹⁷³:

الجدول رقم 01: يوضح مجموعة من التقارير- التقرير العالمي الشامل عن الفساد- من سنة 2001 إلى غاية

:2013

الموضوع	سنة الإصدار	التقرير
وتناول وضع الفساد في دول العالم بشكل عام	2001	التقرير الأول

¹⁷¹ - يكشف مؤشر مدركات الفساد للعام 2019 عدداً صامداً من الدول التي تقوم بقليل من التحسينات أو لا تقوم أبداً بأية تحسينات في سبيل معالجة الفساد، ويقترح تحليلنا بضرورة تخفيض مقدار الأموال الطائلة التي يتم انفاقها على السياسة، وضرورة تعزيز عمليات صنع القرار السياسي كونهما ضروريان للحد من الفساد. وقد تراجعت الجزائر في المؤشر العالمي للفساد بدرجة واحدة إلى المركز 106 عالمياً، حسب التقرير الذي أصدرته منظمة شفافية دولية. ووفق التقرير حصدت الجزائر 35 نقطة لتنتقل من المركز 105 الذي سجلته عام 2018 إلى المركز 106 في 2019 من بين 180 دولة شملها التصنيف. أنظر: منظمة الشفافية الدولية، « ملخص تنفيذي/ مؤشر مدركات الفساد 2019»، منظمة الشفافية الدولية، ص 4. متوفر

على الموقع: www.transparency.org/cpi2019

¹⁷² - ونشير هنا إلى أن تقرير الفساد العالمي يُعدّ مؤشراً ولكنه نوعي وليس كمي كما في مؤشر مدركات الفساد وبقية المؤشرات الكمية التي تصدر عن المنظمة أنظر: غزوان رفيق عويد، دراسة تحليلية لمؤشرات منظمة الشفافية الدولية، (مع الإشارة إلى حالة العراق)، مجلة النزاهة والشفافية للبحوث والدراسات، العدد التاسع، العراق، 2016، ص 177-178.

¹⁷³ - المصدر: من اعداد الباحثان بعد الاطلاع على جميع النسخ الصادرة عن تقرير الفساد العالمي من 2001 إلى 2013.

متوفرة على موقع المنظمة: www.transparency.org

التقرير الثاني	2003	وركز على الفساد في وسائل الحصول على المعلومات والتعامل معها
التقرير الثالث	2004	الفساد السياسي
التقرير الرابع	2005	تناول كافة أوجه الفساد في قطاع البناء والمقاولات وأوجه الإعمار وإعادة البناء
التقرير الخامس	2006	تناول الفساد في مجال الرعاية الصحية
التقرير السادس	2007	الأنظمة القضائية
التقرير السابع	2008	تناول للفساد في مجال قطاع المياه والموارد المائية والفقير والتنمية بوجه عام
التقرير الثامن	2009	تناول الفساد في القطاع الخاص.
التقرير العاشر	2011	تناول الفساد حول التغيرات المناخية.
التقرير الحادي عشر	2013	التعليم

الفرع الثالث

مؤشر دافعي الرشاوى Bribe Payers Index

ويرمز له اختصاراً (BPI) وصدر لأول مرة في العام 1999 وهو مؤشر غير سنوي حيث صدر للأعوام (1999، 2002، 2006، 2008، 2011)، وهو تصنيف لأبرز الدول المصدرة وفقاً لاحتمالية إرتشاء شركاتها في الخارج ويعتمد هذا المؤشر على مسح للجهات التنفيذية مع التركيز على الممارسات التجارية للشركات الأجنبية في بلادها وهو ما أدى إلى لعب دور المورد للفساد، وبالتالي فإن المؤشر يصنف الدول وليس الشركات العاملة¹⁷⁴. ويتم اختيار الدول للدخول إلى تصنيف مؤشر دافعي الرشوة وفق الآتي¹⁷⁵:

- مدى الانفتاح التجاري (ويقاس من خلال تدفق الاستثمارات الأجنبية المباشرة بالإضافة الى حجم الصادرات).
- ما اذا كانت الدولة مصنفة في اخر اصدار للمؤشر لغرض مقارنة الأداء بمرور الوقت.
- العضوية في مجموعة دول العشرين (G20)¹⁷⁶.
- الأهمية التجارية داخل المنطقة أو القارة.

¹⁷⁴ - أنظر: غزوان رفيق عويد، دراسة تحليلية لمؤشرات منظمة الشفافية الدولية، المرجع السابق، ص 176.

¹⁷⁵ - أنظر: منظمة الشفافية الدولية، «مؤشر دافعي الرشوة» تقرير سنة (2011)، متوفرة على موقع منظمة الشفافية الدولية على الانترنت: www.transparency.org

¹⁷⁶ - مجموعة دول العشرين (G20) وهي مجموعة أنشئت في العام 1999 لغرض تعزيز الاستقرار المالي الدولي وخلق فرص للحوار ما بين البلدان الصناعية والبلدان الناشئة، وتساهم اقتصاديات مجموعة العشرين بأكثر من 90% من إجمالي الناتج المحلي العالمي، وتضم حوالي ثلثي سكان العالم حيث تضم 19 دولة بالإضافة إلى الاتحاد الأوروبي.

الفرع الرابع

تقييمات نظام النزاهة الوطني Assessments System Integrity National

صدر أول مرة في العام 2001 وهي عبارة عن سلسلة من الدراسات التي تتم داخل الدولة وتقدم تقييمًا مكثفًا لنقاط القوة والضعف التي تمتلكها أبرز المؤسسات التي تتيح وجود الحكم الرشيد والنزاهة في الدولة. وتهدف هذه الدراسات إلى تقييم النظام الوطني للنزاهة نظريًا للدولة على المستويين القانوني (قوانين ونصوص تنظيمية) والعملي (التطبيق). وبالنسبة لمنظمة الشفافية الدولية تعد دراسات نظام النزاهة الوطنية أداة قياس هامة فهي مكملة للمؤشرات والاستقصاءات العالمية التي تتبعها المنظمة¹⁷⁷.

المبحث الثاني

جهود منظمة الشفافية الدولية على المستوى المحلي

تعمل منظمة الشفافية الدولية على الحد من الفساد ومكافحة في بلاد العالم، وهذا من خلال إصدار تقارير تبين درجات الفساد في كل بلد من خلال الاعتماد على مؤشر مدركات الفساد، وتقوم بالتوعية بالآثار الضارة للفساد، وتعمل مع الشركاء من الحكومات والشركات والمجتمع المدني على وضع تدابير فعالة وتنفيذها لمواجهة الفساد. حيث تؤكد منظمة الشفافية الدولية على أهمية التزام مبادئ الشفافية في أداء المجالس المحلية، من خلال تطبيق القوانين والأنظمة، وتأسيس آلية ثابتة ومستمرة للمساءلة المتمثلة في الإجراءات الإدارية المتسمة بالأداء الضامن والسليم، ومشاركة المواطنين بالمعلومات، مع تطوير استراتيجيات لتدريب المجتمع والمواطن، كتنظيم حملات زيادة الوعي بالقيم الأخلاقية، ومكافحة الممارسات الفاسدة. وقد بذلت المنظمة جهودًا في مكافحة انتشار الفساد في العالم؛ وذلك من خلال سعيها لمحاربة الرشوة والفساد الإداري بوجه عام، من خلال تفعيل الحكم الرشيد (المطلب الأول). بالإضافة إلى تفعيل دور المجتمع المدني (المطلب الثاني)، وإصدار تشريعات وإقامة هيئات مكافحة الفساد (المطلب الثالث). ومن خلال هذه الآليات التي تعتمدها المنظمة على المستوى المحلي، فإننا سنحاول معرفة مكانة الجزائر في مؤشرات قياس إدراك الفساد في تقارير المنظمة السنوية (المطلب الرابع).

المطلب الأول

آليات منظمة الشفافية الدولية في تفعيل الحكم الرشيد

¹⁷⁷ - أنظر: غزوان رفيق عويد ، دراسة تحليلية لمؤشرات منظمة الشفافية الدولية ، مع الإشارة إلى حالة العراق، المرجع السابق، ص 177 .

ظهر مصطلح الحكم الراشد في اللغة الفرنسية في القرن الثالث عشر كمرادف لمصطلح "الحكومة" ثم كمصطلح قانوني (1978) ليستعمل في نطاق واسع معبرا عن "تكاليف التسيير" (charge de gouvernance) وبناء على أساس هذا التعريف، ليس هناك شك أو اختلاف حول الأصل الفرنسي للكلمة¹⁷⁸.

فالحكم الراشد من المواضيع المهمة في إدارة الحكم، وسياسة الدول وتقدمها، وعند مقارنة دولتين لهما نفس الموارد، نجد رغم التشابه بينهما، تقدم دولة وتختلف أخرى، ويكمن الفارق بينهما في كون الأولى تتسم بالحكم الراشد، بينما هو يغيب عن الثانية، بالإضافة إلى اتخاذ السلطات العامة في الدولة، التي تتسم بالحكم الراشد لقراراتها على أساس من توافر المعلومات الصحيحة المتعلقة بموضوع ومشكلة عامة، ومقارنة البدائل المختلفة للتعامل معها، واختيار البديل، الذي يحقق أقصى فائدة بأقل نفقة. من هذا المنطلق نتطرق إلى مفهوم الحكم الراشد (الفرع الأول)، ثم التطرق إلى وسائل الضغط المعتمدة من طرف منظمة الشفافية الدولية في تفعيل الحكم الراشد ومحاربة الفساد الإداري (الفرع الثاني).

الفرع الأول

مفهوم الحكم الراشد

ظهر مصطلح الحكم الراشد في اللغة الفرنسية في القرن الثالث عشر كمرادف لمصطلح "الحكومة" ثم كمصطلح قانوني (1978) ليستعمل في نطاق واسع معبرا عن "تكاليف التسيير" (charge de gouvernance). وبناء على أساس هذا التعريف، ليس هناك شك أو اختلاف حول الأصل الفرنسي للكلمة¹⁷⁹.

يعتبر الحكم الراشد مصدر قوة للدولة إذا ما تزامن مع الشفافية والمساءلة، فهو يوفر بيئة من المميزات الحسنة ترتقي بالمجتمع وتحقق الشرعية، ويعرف البنك الدولي الحكم الراشد أو الصالح على أنه: "التقاليد والمؤسسات التي من خلالها تتم ممارسة السلطة في الدولة"¹⁸⁰، إن هذا التعريف يشمل¹⁸¹:

- 1) عملية اختيار القائمين على السلطة ورصدهم واستبدالهم
- 2) قدرة الحكومة على إدارة الموارد وتنفيذ السياسات السليمة بفاعلية

¹⁷⁸ - أنظر: محمد منصوري، عبدلي حمزة، منظمة الشفافية الدولية: نموذج ناجح في مكافحة الفساد الإداري وتفعيل الحكم الراشد في الجزائر"، مداخلة غير منشورة، الملتقى الوطني حول الحكم الراشد وبناء دولة المؤسسات، معهد الحقوق بجامعة عبد الله مرسللي بتيبازة، 05 مارس 2020، ص 03.

¹⁷⁹ - أنظر: سهايلية سماح، قريد عيدة، دور الحكم الراشد في تحقيق التنمية المستدامة - دراسة حالة الجزائر، المركز الديمقراطي العربي للدراسات الإستراتيجية الاقتصادية والسياسية، 27 يناير 2018، متوفر على الرابط:

<https://democraticac.de/?p=51860>

¹⁸⁰ - أنظر: محمد منصوري، حمزة عبدلي، منظمة الشفافية الدولية: نموذج ناجح في مكافحة الفساد الإداري وتفعيل الحكم الراشد في الجزائر"، المرجع نفسه، ص 05.

¹⁸¹ - ويبدو جليا أن هذا المفهوم يتسع لأجهزة الحكومة كما يضم غيرها من المؤسسات المحلية ومؤسسات المجتمع المدني. ويثير هذا المفهوم أهمية قواعد السلوك وشكل المؤسسات، وأساليب العمل المرعية بما تتضمنه من حوافز للسلوك. حول هذا الموضوع، راجع: لخميسي سليمان، دور منظمة الشفافية الدولية في مكافحة الفساد، مجلة الفقه والقانون، العدد التاسع، المغرب، يوليو 2013، ص 76.

3) إحترام كل من المواطنين والدولة للمؤسسات التي تحكم التفاعلات الاقتصادية والاجتماعية فيما بينها وحسب برنامج الأمم المتحدة الإنمائي يعرف الحكم الراشد على أنه: "ممارسة السلطة الإقتصادية والسياسية والإدارية الإدارة شؤون الدولة على كافة المستويات"، ويشمل الآليات والعمليات والمؤسسات التي من خلالها يعبر المواطنون والمجموعات عن مصالحهم ويمارسون حقوقهم القانونية ويوفون بالتزاماتهم ويقبلون الوساطة لحل إختلافاتهم¹⁸². لأنه في ظل غياب الحكم الراشد تكون مشاركة المواطنين محدودة في مجال وضع القوانين والسياسات واللوائح ومحاربة الفساد في المؤسسات العليا ، وبالتالي تكون النتائج التي يتم التوصل إليها غير معبرة عن إحتياجاتهم، وهذا ما يجعل من الصعب الوصول إلى قرارات تخدم مصالح جميع الفئات و تغذي القابلية للمساءلة¹⁸³.

إن الشفافية والمساءلة مقومين أساسيين من مقومات الحكم الصالح الذي يشكل شرطا مسبقا من شروط تحقيق التنمية، فهما مفهومان متصلان يضمن كل منهما الآخر، فلا شفافية بدون مساءلة ولا يمكن أن تتحقق المسائلة دون توفر الشفافية التي تقود نحو الحد من ظاهرة الفساد، الذي يشكل أهم عائق في طريق التنمية. وقد حدد برنامج الأمم المتحدة الإنمائي أربعة مجالات (للحكم الرشيد) أو الحوكمة هي¹⁸⁴:

1. الحوكمة الإقتصادية: يتضمن هذا النوع من الحوكمة، عمليات اتخاذ القرارات التي تؤثر بشكل مباشر أو غير مباشر في النشاطات الاقتصادية في الدولة.

2. الحوكمة السياسية: يوجد هذا النوع من الحوكمة في مجال آليات اتخاذ القرارات السياسية وتطبيقها و سن القوانين والتشريعات في الدولة.

3. الحوكمة الإدارية: هي نظام لتطبيق السياسات من خلال مؤسسات القطاع العام التي يجب أن تتصف بالكفاءة، والاستقلالية، والمساءلة، والشفافية.

4. الحوكمة الشاملة: هي العمليات التي تؤدي إلى مستوى معيشة أفضل لجميع أفراد المجتمع، وضمان الحرية والأمن والأمان والخدمات الصحية.

وتعرف منظمة الشفافية الدولية الحكم الراشد بأنه: "هو الغاية الحاصلة من تكاتف جهود كل من الدولة والقطاع الخاص والمجتمع المدني ومختلف المواطنين في مكافحة ظاهرة الفساد، بداية من جمع

¹⁸² - United Nation Development Programme (UNDP), Governance for Sustainable Human Development. UNDP - Policy Document, New York, 1997, p03

¹⁸³ - أنظر: لخميسي سليمان، دور منظمة الشفافية الدولية في مكافحة الفساد، المرجع السابق، ص 76-77. راجع أيضا: لحبيب بلية، نحو تفعيل دور المجتمع المدني في إرساء الحكم الراشد في الجزائر في ضوء الإصلاحات السياسية 2011-2016، مداخلة مقدمة في فعاليات الملتقى الدولي الموسوم: "حقوق الإنسان، المجتمع المدني والحكم الراشد"، المنظم من طرف كلية الحقوق والعلوم السياسية بالتعاون مع مخبر حقوق الإنسان والحريات العامة، جامعة . عبد الحميد بن باديس - مستغانم، يومي 19 و 20 أفريل 2016، ص 06-07.

¹⁸⁴ - أنظر: داخل حسن جريو، الحكم الراشد وبعض متطلبات الإصلاح، المحور: مواضيع و أبحاث سياسية ، الحوار المتمدن- العدد: 6160 ، 01/03/2019، أطلع عليها بتاريخ: 2020/01/27، على الرابط:

<http://www.ahewar.org/debat/nr.asp>

المعلومات وتحليلها ونشرها لزيادة الوعي العام حول الظاهرة، وخلق آليات تمكن هذه الأطراف من القضاء على الظاهرة أو على الأقل التقليل منها¹⁸⁵.

أما المشرع الجزائري فنجد أنه يتكلم عن الحكم الراشد في القانون التوجيهي للمدينة رقم 06-06¹⁸⁶، في الفصل الأول المتعلق بالمبادئ العامة ورد مصطلح الحكم الراشد، في مادته الثانية، حيث عرفه بأنه: "هو الحكم الذي بموجبه تكون الإدارة مهتمة بانشغالات المواطن وتعمل للمصلحة العامة في إطار الشفافية"، كذلك تحدث عنه في المادة 11 من نفس القانون، وذلك في إطار تسيير المدينة حيث تحدث عن ترقية الحكم الراشد في مجال تسيير المدن والذي يكون عن طريق:

(4) تطوير أنماط التسيير العقلاني باستعمال الوسائل والأساليب الحديثة.

(5) توفير وتدعيم الخدمة العمومية باستعمال الوسائل والأساليب الحديثة.

(6) توفير وتدعيم الخدمة العمومية وتحسين نوعيتها.

وكخلاصة لهذه التعاريف يمكننا القول بأن الحكم الراشد هو مجموعة من القوانين والنظم والقرارات التي تهدف إلى تحقيق الجودة والتميز في الأداء عن طريق اختيار الأساليب المناسبة والفعالة لتحقيق خطط وأهداف المنظمة¹⁸⁷.

الفرع الثاني

وسائل الضغط المعتمدة من طرف منظمة الشفافية الدولية في تفعيل الحكم الراشد ومحاربة الفساد

إن بناء استراتيجيات لمكافحة الفساد من وجهة نظر المنظمة يقتضي خلق بيئة النزاهة، بما فيها الشفافية والمسائلة من خلال تعميق أسس النزاهة عبر تجسيد معايير المحاسبة والمسائلة والإفصاح، وهي جميعا تشكل

¹⁸⁵ - أنظر: محمد منصور، منظمة الشفافية الدولية: نموذج ناجح في مكافحة الفساد الإداري وتفعيل الحكم الراشد في الجزائر"، المرجع السابق، ص 06.

¹⁸⁶ - القانون رقم: 06/06 مؤرخ في 20 فيفري 2006 يتضمن القانون التوجيهي للمدينة، ج.ج.ج، عدد 15، ص 16.

¹⁸⁷ - أو هو نظام تعتمد الدولة المعاصرة في ضبط الموارد وتعديلها وتوجيهها بالشكل الذي يسمح بتحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية في إطار من الموازنة الداخلية والخارجية، وهي ليست من خصوصيات الدول النامية فحسب بل حتى الدول المتقدمة"، أو هو "مجموعة الميكانيزمات والموارد والأساليب العاكسة لهيكل قيمة الديمقراطية كحد أدنى ضروري لتحقيق الفعالية والفاعلية في تسيير الشؤون العامة. أو "هو نمط ممارسة السلطة في تسيير الموارد الاقتصادية والاجتماعية لدولة ما خاصة في إطار البحث عن الشفافية لتحقيق التنمية على جميع الأصعدة برضاهم ودعمهم. للمزيد حول هذا الموضوع، راجع: محمد ياسين غادر، محددات=الحوكمة ومعاييرها، مداخلة في المؤتمر الدولي العلمي تحت عنوان "عولمة الإدارة في عصر المعرفة"، جامعة الجنان- طرابلس، لبنان، 15-17 ديسمبر 2012، ص 13. راجع أيضا: حسن كريم، مفهوم الحكم الصالح و معاييره بيروت: مركز دراسات موحدة العربية، 2004، ص 96.

عناصر الحكم الراشد، كما تتعدد استراتيجيات منظمة الشفافية الدولية في مكافحة الفساد، سواء على المستوى الوطني أو المحلي، والتي تقوم على مايلي:
أولاً: تعزيز المحاسبة الأفقية

من خلال تعزيز مقومات نظام المساءلة الأفقية، على النحو التالي¹⁸⁸:

(7) تعزيز البناء التنظيمي للمؤسسات: بتحديد الإجراءات والآليات والمدة الزمنية لتقديم الخدمة واطلاع

الجمهور عليها، وإنشاء دواوين الشكاوى ووضع أنظمة ميسرة لعملها، وتمكين الجمهور من مراقبة أداء المسؤولين للخدمة المدنية عبر توعيتهم بحقوق وواجبات المواطنة.

(8) إصلاح البرامج والمؤسسات العامة، وتعزيز دور المجتمع المدني.

ثانياً: إنشاء التحالفات ضد الفساد المحلي والدولي

العنصر الآخر في إستراتيجية منظمة الشفافية المؤسساتية، هو بناء تحالف طبيعي من المصالح، من خلال الدعم الواسع النطاق المتوقع من المؤسسات الحكومية وغير الحكومية ومنظمات المجتمع المدني المحلية وقطاع الأعمال¹⁸⁹. من هذا المنطلق حرصت منظمة الشفافية على إقامة صلات وثيقة مع أصحاب المصلحة الممثلين في¹⁹⁰:

(1) مؤسسات العمل: التي تمثلها شركات القطاع الخاص المحلية والعالمية، الذين أبدوا استعدادهم

التدريجي للإنخراط في حملة مكافحة الفساد، والتأسيس لأخلاقيات العمل مع انتشار مراكز الأبحاث والإصدارات والندوات وشبكات العمل في أنحاء العالم.

(2) الحكومات: من خلال إدراك العديد من الدول للحاجة إلى إشراك المجتمع المدني في أي جهد لمكافحة

الفساد، وتعاونهم في البناء مع فروع المنظمة، خاصة في إطار إقليمي كالإتحاد الأوروبي.

(3) المؤسسات المالية الدولية: من خلال إقناع البنك الدولي وصندوق النقد الدولي باعتماد مواقف أكثر

قوة حيال الفساد.

¹⁸⁸ - أنظر: خلاف وليد، دور المؤسسات الدولية في ترشيد الحكم المحلي، مذكرة ماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، تخصص: الديمقراطية والرشادة، قسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية، كلية الحقوق، جامعة منتوري قسنطينة، 2010. ص 162-163.

¹⁸⁹ - بتعبير رئيسها "بيتر إيغن" من خلال الدعم الواسع النطاق المتوقع من المؤسسات الحكومية وغير الحكومية ومنظمات المجتمع المدني المحلية وقطاع الأعمال: "إن الفساد يقضي على حماية حقوق الإنسان وتطبيق حقوق الملكية (الضرورية للأعمال)، وتطوير المعايير المهنية (مثلا في القانون والمحاسبة والهندسة) وحماية الأولد من الاستغلال والحفاظ على البيئة. وبالتالي فإن جاذبية الحركة المناهضة تعكس قدرتها على الجمع بين أطراف غريبة عن بعضها عادة. إن أهداف منظمة الشفافية العريض الذي تشاركه أطراف كثيرة اليوم تعمل باسم المنظمات غير الحكومية وجمعيات الدعم والمطالبة بتحسين الحكم، هو تشكيل تحالفات بين الدولة والمجتمع المدني (والقطاع الخاص". حول هذا الموضوع، راجع: أن فلوريني، القوة الثالثة: المؤسسات العالمية عبر الحدود القومية. ترجمة: تانيا بشارة، دار الساقى بالاشتراك مع مركز الباطين للترجمة، بيروت، 2005، ص 48.

¹⁹⁰ - أنظر: خلاف وليد، دور المؤسسات الدولية في ترشيد الحكم المحلي، المرجع السابق، ص 165-166.

4) الأفراد: تؤكد منظمة الشفافية الدولية، بأن بناء التحالف ضد الفساد لم يكن ممكنا لولا القيادة والالتزام الفرديان لهذه الغاية، من خلال الاستناد إلى شبكة كبيرة من المتطوعين والمحترفين رفيعي المستوى والنفوذ الذي يؤمنونه إلى صانعي القرارات الأساسيين، يجعل منظمة الشفافية بلا شك أقوى من عدة مجموعات تقليدية¹⁹¹.

ثالثا: تعزيز المسائلة ومكافحة الفساد في الحكم المحلي

تقترح منظمة الشفافية الدولية حملة من الأدوات والآليات التي من خلالها يمكن تمييز بؤر الفساد من جهة، وتحصيل المعرفة والمعلومات المساعدة على زيادة الشفافية في الحكم المحلي، ومراقبة النشاطات الحكومية وأداء الممثلين المحليين، وتعزيز موقع ودور منظمات المجتمع المدني. انطلاقا من تجربة اتحاد البلديات الكندية القائم على تعزيز العمل الحضري بآليات المسائلة العامة والداخلية المنتجة لعمليات مراقبة فعالة تساهم في ردع الفساد، وتساعد في تحسين أداء الحكومات المحلية من خلال زيادة الفعالية والكفاءة من جهة، وتضمين المجتمع المدني في عملية الرقابة وإجراء الدراسات والبحوث، التي يضطلع بها ممثلوا المنظمات الدولية غير الحكومية والباحثون الأكاديميون¹⁹².

وقد وضعت منظمة الشفافية الدولية، بالتنسيق مع البنك الدولي ومنظمة الأمم المتحدة للاستيطان البشري، جملة من الأدوات المساعدة تتمثل في: قائمة التدقيق الخاصة بالبلدية؛ مسح الفساد الحضري؛ تقييم ضعف النشاطات البلدية؛ تقييم المشاركة في أعمال الفساد¹⁹³.

المطلب الثاني

تفعيل دور المجتمع المدني

تقترح منظمة الشفافية الدولية حملة من الأدوات والآليات التي من خلالها يمكن تمييز بؤر الفساد من جهة، وتحصيل المعرفة والمعلومات المساعدة على زيادة الشفافية في الحكم المحلي، ومراقبة النشاطات الحكومية وأداء الممثلين المحليين، وذلك من خلال تعزيز موقع ودور منظمات المجتمع المدني. بحيث أصبحت هذه الأخيرة ملازمة للدولة العصرية، ولم يعد الحديث عن علاقات مباشرة بين المواطن والدولة، وإنما عن علاقات غير مباشرة تتوسطها مؤسسات المجتمع المدني من أحزاب وجمعيات ونقابات وغيرها.

¹⁹¹ - كما نشير هنا: أن الأكاديميون يساهمون بشكل نشيط في أعمال المنظمة من خلال إجراء الأبحاث ونشرها. حول هذا الموضوع، راجع: آن فلوريني، القوة الثالثة: المؤسسات العالمية عبر الحدود القومية. المرجع نفسه، ص 48-53.

¹⁹² - أنظر: رمزي محمود، الأزمة المالية والفساد العالمي، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2009، ص 221. راجع أيضا: خلاف وليد، دور المؤسسات الدولية في ترشيد الحكم المحلي، المرجع السابق، ص 167.

¹⁹³ - Transparency International & United National Human Settlements Programme, Tools to Support Transparency in Local Governance. Copyright : UN-HABITAT & TI, Printed in Nairobi, March 2004, p29-32.

من خلال هذا سوف نتناول مفهوم المجتمع المدني (الفرع الأول)، ثم نتطرق إلى دوره في مكافحة الفساد الإداري (الفرع الثاني).

الفرع الأول مفهوم المجتمع المدني

يعرف "سعد الدين إبراهيم" المجتمع المدني بأنه¹⁹⁴: "مجموعة التنظيمات التطوعية الحرة غير الحكومية وغير الإرثية، التي تملأ المجال العام بين الأسرة والدولة، لتحقيق مصالح أفرادها من أجل قضية أو مصلحة أو للتعبير عن مصالح جماعية، ملتزمة في ذلك بقيم ومعايير الاحترام، التراضي، التسامح والإدارة السليمة للتنوع والاختلاف"¹⁹⁵.

ومن جانبه عرف برنامج الأمم المتحدة الإنمائي منظمات المجتمع المدني بأنها: "مجموعة الروابط والجمعيات التي ينظم بها المجتمع نفسه بصورة طوعية. وهي تشمل النقابات؛ والمنظمات غير الحكومية؛ والجمعيات النسائية والثقافية واللغوية والدينية؛ والجمعيات الخيرية؛ ورابطات رجال الأعمال؛ والنوادي الاجتماعية والرياضية؛ والتعاونيات ومنظمات تنمية المجتمعات المحلية؛ وجماعات البيئية؛ والروابط المهنية؛ والمؤسسات الأكاديمية ومؤسسات الأبحاث السياسية؛ ووسائل الإعلام. وتدخل فيها أيضا الأحزاب السياسية، وإن كانت تعد جزءا من المجتمع المدني ومن الدولة على حد سواء في حال تمثيلها في البرلمان"¹⁹⁶.

من خلال هذه التعريفات يمكن استخلاص العناصر التالية:

- المجتمع المدني هو المنظمات الوسيطة والمستقلة التي تملأ الفضاء الاجتماعي القائم بين الدولة والسوق والأسرة.

- يقوم المجتمع المدني على أساس رابطة اختيارية يدخلها الأفراد طواعية.

- يتطلب المجتمع المدني نظاما قانونيا يحدد مجموعة الحقوق التي تكفل استقلال هذا المجتمع وتنظم العلاقة بينه وبين الدولة.

- سيادة ثقافة مدنية تقوم على أساس قبول الآخر المختلف وإقرار التعددية داخل المجتمع، والقدرة على حل الصراعات بطريقة سلمية وديمقراطية.

الفرع الثاني

194 - أما الأستاذ "ألان ريتشاردز" (Alain Richards) فقد عرف المجتمع المدني على أنه: "شبكة من التنظيمات والممارسات والضوابط التي تنشأ بالإرادة الحرة الطوعية لأعضائها، خدمة لمصلحة أو قضية، أو تعبيرا عن قيم ومشاعر يعتز هؤلاء الأفراد، مع استقلال نسبي عن سلطة الدولة وعن المؤسسات الإرثية من ناحية أخرى، وملتزمة في أنشطتها بالتسامح واحترام الآخرين". نقلا عن: زهير بوعمامة، محاولة لفهم طبيعة وحدود انفتاح السلطة على فعاليات المجتمع المدني وأثره في عملية التحول السياسي في الجزائر، مداخلة مقدمة في الملتقى الوطني الأول: التحول الديمقراطي في الجزائر، جامعة بسكرة، 10 و 11 ديسمبر 2005.

195 - أنظر: سعد الدين إبراهيم، المجتمع المدني والتحول الديمقراطي، القاهرة: دار قباء للطباعة، 2000، ص. 13.

196 - أنظر: برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، إدارة الحكم لخدمة التنمية البشرية المستدامة، نيويورك، يناير 1997، ص 9.

دور المجتمع المدني في مكافحة الفساد الإداري

إن منظمات المجتمع المدني هي الأقدر على كشف أوجه الفساد بحكم استقلالية موقفها بعيدا عن الأطر الرسمية، كما أنها تستطيع لعب دورا كبيرا في نشر ثقافة الشفافية وصياغة تعريفات أكثر مصداقية قادرة على رصد كل أشكال الفساد، وتمكين كل أطراف التنمية من مساءلة كل المشاركين في صنع كل أنواع الفساد بدون تمييز. وساهمت منظمة الشفافية الدولية في تفعيل دور هيئات المجتمع المدني من خلال:

أولا: الترويج لاتفاقيات مكافحة الفساد

تلعب منظمات وهيئات المجتمع المدني دورا كبيرا في الترويج لاتفاقيات مكافحة الفساد في جميع مراحلها من مرحلة التفاوض وحتى استعراضها بغرض المتابعة. وباستطاعتها أن تمارس ضغوطا على حكوماتها لإعطاء الأولوية للتصديق على الاتفاقيات وتنفيذها من خلال توفير الأبحاث والتحليلات و المساعدة في تفسير المصطلحات القانونية في الاتفاقية وترجمتها إلى لغة يستطيع الجميع فهمها كذلك باستطاعتها أن تشرح للمواطنين فوائد الاتفاقيات والتقارير وفوائدها في معالجة إشكالية الفساد¹⁹⁷.

ثانيا: تحسين إدارة الحكم عبر تعزيز المساءلة والشفافية في النظم السياسية

يمكن لمنظمات المجتمع المدني أن توفر ضوابط على سلطة الحكومة. ويمكنها من خلال هذا الدور، أن تسهم في تحسين إدارة الحكم عبر تعزيز المساءلة والشفافية في النظم السياسية. كما يمكنها الإسهام في صياغة السياسات العامة، وحماية الحقوق، والتوفيق بين المصالح، وإيصال الخدمات الاجتماعية. وبعملها هذا، تعزز منظمات المجتمع المدني الفاعلية والمشاركة في الشؤون العامة، وتقوي حكم القانون وغيرها من خصائص إدارة الحكم الصالح¹⁹⁸.

ثالثا: تفعيل دور المجتمع المدني عن طريق هياكله

تضم منظمات المجتمع المدني الخاصة بكل دولة جمعيات الصناعيين، والنقابات العمالية، وجمعيات التجار وجمعيات أرباب العمل، وجمعيات المهن الحرة، والمؤسسات الإعلامية، والمنظمات غير الحكومية، ومنظمات حقوق الإنسان المعترف بها رسميا. وتعتبر الأحزاب السياسية أيضا من عناصر المجتمع المدني. وفي الدول التي

¹⁹⁷ - ونشير أن هيئات المجتمع المدني يمكن أن تسجل أداء الحكومات والإعلان عنه وتقييمه باستقلالية عن التقييم الذاتي، وتنظم حملات تحسيسية لتحسين الأداء وكشف الفساد أمام الرأي العام الوطني أو الدولي. أنظر: عبد المنعم سليمان، ظاهرة الفساد، دراسة في مدى موثمة التشريعات العربية لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، نشر برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، UNDP، ص 110.

¹⁹⁸ - فمثلا، تمكنت وسائل الإعلام أحيانا، وحيث تتمتع بقدر معقول من حرية التعبير، من أن تصبح بالفعل وسائط مهمة للمحاسبة والشفافية والمشاركة تعود بالفائدة على المواطنين وتمثيلهم بفاعلية أكبر من الأجهزة التشريعية الرسمية التابعة للحكومة. أنظر: عطا محمود عطا عمار، "دراسة مقارنة بين اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد والتشريعات الوطنية، UNDP، ص 85.

يسمح نظامها بتعدد الأحزاب، يتم ذكر الإطار القانوني الذي يحيط بعمل الأحزاب السياسية. وتبحث الأحزاب السياسية وبرامجها وتمثيلها البرلماني بتفصيل أكثر في المقالات الخاصة بالانتخابات والسياسة الانتخابية¹⁹⁹.

المطلب الثالث

إصدار تشريعات وإقامة هيئات مكافحة الفساد

كان لظهور منظمة الشفافية الدولية الأثر الكبير لتحريك الرأي العام نحو إنشاء تحالف عالمي لمكافحة الفساد وكان لفروعها المحلية وتجنيدتها للمجتمع المدني للحد من الفساد وتشكيل ضغط على الحكومات خاصة بعد صدور اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد سنة 2003 ودخولها حيز التنفيذ في 2005، وتوقيع الدول على هذه الاتفاقية والمصادقة عليها. مما جعلها تصدر تشريعات داخلية لمكافحة ظاهرة الفساد والوقاية منه (الفرع الأول)، وإقامة هيئات وأجهزة لمكافحتها (الفرع الثاني).

الفرع الأول

إصدار تشريعات داخلية لمكافحة ظاهرة الفساد والوقاية منه

باعتبار الجزائر جزء من المجتمع الدولي قامت بالمصادقة على إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد وكذا إتفاقية الإتحاد الإفريقي لمنع ومكافحة الفساد²⁰⁰، والاتفاقية العربية لمكافحة الفساد²⁰¹. حيث أُلزمت الدول

199 - أنظر: محمد منصوري، منظمة الشفافية الدولية: نموذج ناجح في مكافحة الفساد الإداري وتفعيل الحكم الرشيد في الجزائر"، المرجع السابق، ص 09. راجع أيضا: لخميسي سليمان، دور منظمة الشفافية الدولية في مكافحة الفساد، المرجع السابق، ص 78.

200 - اعتمدت الدول الأعضاء في الإتحاد الإفريقي اتفاقية الإتحاد الإفريقي لمنع ومكافحة الفساد في الدورة العادية الثانية للمؤتمر المعقودة في "مابوتو" عاصمة دولة موزمبيق في 11 يوليو عام 2003، بينما دخلت الاتفاقية حيز النفاذ في 5 أغسطس عام 2006، أي بعد 30 يوما من إيداع صك التصديق الخامس عشر لهذه الاتفاقية. حيث حتى نهاية 2019 وقعت عليها نحو 40 دولة يمثلون 70% من أعضاء الإتحاد الإفريقي، وتقوم مبادئ الاتفاقية على احترام المبادئ والمؤسسات الديمقراطية، والمشاركة الشعبية، وسيادة القانون، والحكم الرشيد، واحترام حقوق الإنسان والشعوب وفقا للميثاق الإفريقي لحقوق الإنسان والشعوب وسائر صكوك حقوق الإنسان ذات الصلة، والشفافية والمساءلة في إدارة الشؤون العامة، وتعزيز العدالة الاجتماعية لتحقيق التنمية الاجتماعية والاقتصادية المتوازنة، إدانة ورفض أفعال الفساد والجرائم ذات الصلة والإفلات من العقاب. وتنطبق هذه الاتفاقية على أفعال الفساد والجرائم ذات الصلة مثل التماس أو قبول أي سلع ذات قيمة نقدية، عرض أو منح أي سلع ذات قيمة نقدية، الفعل أو التقصير في أداء الواجبات، إساءة استخدام المنصب، والثراء غير المشروع. محمد منصوري، منظمة الشفافية الدولية: نموذج ناجح في مكافحة الفساد الإداري وتفعيل الحكم الرشيد في الجزائر"، المرجع السابق، ص 10-11.

201 - ويعود إنشاء الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد إلى ديسمبر 2010، عندما صادق عليها مجلسا وزراء الداخلية والعدل العرب، انطلاقا من التأكيد على ضرورة التعاون العربي لمنع الفساد ومكافحته، باعتباره ظاهرة عابرة للحدود الوطنية. وتهدف الاتفاقية، التي دخلت حيز التنفيذ في يونيو (حزيران) 2013، إلى تفعيل التدابير الرامية للوقاية من الفساد ومكافحته وكشفه بكل أشكاله، وسائر الجرائم المتصلة به وملاحقة مرتكبيها، وتعزيز التعاون العربي في هذا المجال، وتعزيز النزاهة والشفافية

الموقعة عليها باحترام مبدأ الشفافية والمساءلة في إدارة الشؤون العامة، وكذا إدارة ورفض أعمال الفساد والجرائم ذات الصلة به، ولبلوغ هذا الغرض حرصت الدول الأطراف في الاتفاقية على أن تنشأ أجهزة تكلف بالوقاية من الفساد²⁰².

والجزائر منذ توقيعها على الاتفاقية والمصادقة عليها في 2005 أصدرت تشريعا خاصا لمكافحة الظاهرة ويتمثل في القانون 01-06 بتاريخ 20/02/2006²⁰³، بإقامة جهاز مكلف بمكافحة الفساد يتمثل في الديوان المركزي لجمع الفساد وكذلك تفعيل دور مجلس المحاسبة للحد من الفساد في المال العام وهو ما جاء في الأمر رقم 02-10²⁰⁴.

وقد حاولت الجزائر مثلها مثل العديد من الدول النامية وضع ركائز قانونية وأخرى مؤسسية لمكافحة الفساد وتحقيق فكرة الحكم الرشيد، ويعزز القانون الجديد التشريعات الموجودة من حيث ملائمتها مع اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد التي صادقت عليها الجزائر في 25 أوت 2004²⁰⁵.

الفرع الثاني

إقامة هيئات وأجهزة لمكافحة الفساد الإداري

إن الجزائر وباعتبارها جزء من المجتمع الدولي قامت بالمصادقة على إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد وكذا إتفاقية الإتحاد الإفريقي، والاتفاقية العربية لمكافحة الفساد. فألزمت هذه الأخيرة الدول الموقعة عليها باحترام مبدأ الشفافية والمساءلة في إدارة الشؤون العامة، وكذا إدارة ورفض أعمال الفساد والجرائم ذات الصلة به، ولبلوغ هذا الغرض حرصت الدول الأطراف في الاتفاقية على أن تنشأ أجهزة تكلف بالوقاية من الفساد²⁰⁶.

والمساءلة وسيادة القانون، وتشجيع الأفراد= ومؤسسات المجتمع المدني على المشاركة الفعالة في منع ومكافحة الفساد. أنظر: محمد منصور، منظمة الشفافية الدولية: نموذج ناجح في مكافحة الفساد الإداري وتفعيل الحكم الرشيد في الجزائر"، المرجع نفسه، ص 11-12.

²⁰² - أنظر: سهيلة بوزيرة، مواجهة الصفقات المشبوهة، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماجستير في القانون، تخصص قانون الخاص، فرع قانون السوق، كلية الحقوق، جامعة جيجل، 2008، ص 96.

²⁰³ - القانون رقم 01-06 المؤرخ في 20 فبراير سنة 2006 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحة المؤرخ في 20 فيفري 2006. ج ر ج ج . عدد 14. المتمم بالأمر رقم 05-10 المؤرخ في 26 أغسطس سنة 2010، ج ر ج ج رقم 50 المؤرخة في 01 سبتمبر 2010. والمعدل والمتمم بالقانون رقم 15-11 المؤرخ في 02 أغسطس سنة 2011. ج ر ج ج رقم 44 المؤرخة في 10 أوت 2011.

204 - أمر رقم 02-10 مؤرخ في 16 رمضان عام 1431 الموافق 26 أغسطس 2010، يعدل و يتمم الأمر رقم 20-95 المؤرخ في 19 صفر عام 1416 الموافق 17 يوليو سنة 1995 و المتعلق بمجلس المحاسبة.

205 - أنظر: مركز دراسات الوحدة العربية، الفساد والمجتمع الصالح في البلاد العربية، بحوث ومناقشات مركز دراسات الوحدة العربية بالتعاون مع المعهد السويدي بالإسكندرية، لبنان، 2004، ص 20. راجع أيضا: لخميسي سليمان، دور منظمة الشفافية الدولية في مكافحة الفساد، المرجع السابق، ص 78.

²⁰⁶ - أنظر: محمد منصور، منظمة الشفافية الدولية: نموذج ناجح في مكافحة الفساد الإداري وتفعيل الحكم الرشيد في الجزائر"، المرجع نفسه، ص 11-12.

وأمام إنشاء المشرع الوطني لأجهزة لمكافحة الفساد، سعى هذا الأخير إلى تعزيزها بموجب النصوص القانونية المؤطرة لها، حيث تنص المادة 17 من القانون رقم 06-01 المعدل والمتمم على أن تنشأ هيئة وطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، قصد تنفيذ إستراتيجيات وطنية في مجال مكافحة الفساد²⁰⁷، هذا إضافة إلى النصوص التنظيمية المؤطرة والمنظمة لهذه الأخيرة.

وبالرجوع إلى نص المادة 18 من القانون 06-01 كيف المشرع الجزائري الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد على أنها سلطة إدارية مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية والإستقلال المالي توضع لدى رئيس الجمهورية. وأمام انتشار ظاهرة الفساد والتي مست عدة قطاعات وحتى هرم السلطة بالتالي كان من الضروري إعادة النظر في المنظومة القانونية حيث نصت المادة 202 إثر مراجعة دستور 96 تعتبر الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته سلطة إدارية مستقلة تتمتع بالإستقلال المالي والإداري ويتضح من هذه المادة أن المشرع أعاد هيكله الهيئة من مؤسسة قانونية إلى مؤسسة دستورية²⁰⁸، وهو نفس التكييف الذي أدرجه المؤسس الدستوري والمكرس في المادة 18 من القانون 06-01 المعدل والمتمم.

يستفاد من هذه النصوص أن المشرع الجزائري حرص على إحداث هيئة لمواجهة خطر ظاهرة الفساد وزودها بالإستقلالية حتى تؤدي دورها بفعالية، بعيدا عن التأثيرات والضعفونات. والمغزى من منح وتكريس إستقلالية الهيئة، لأنها تعتبر من الناحية القانونية إدارت لا تنتهي إلى المصالح الوزارية ولا إلى الهيئات القضائية، أما من الجانب الوظيفي فهي إدارت مستقلة عن الحكومة ولا تخضع لرقابة السلطة التنفيذية²⁰⁹. كذلك الأمر بالنسبة للديوان تم إستحداثه إثر مراجعة القانون 06-01 بموجب الأمر رقم 05-10 باعتباره نص تشريعي وتنظيمي أحدث جهاز جديد لقمع الفساد. وعملا بنص المادة 2 و3 من المرسوم الرئاسي رقم 11-426 المؤرخ في 08/12/2012 أن الديوان المركزي لقمع الفساد هو مصلحة مركزية عملياتية للشرطة القضائية²¹⁰ توضع لدى وزير العدل، مهمتها البحث عن الجرائم ومعاينتها في إطار مكافحة الفساد²¹¹.

207 - انظر المادة 17 من القانون رقم 06-01 يتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، معدل ومتمم، المرجع السابق.

208 - دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية 1996، المنشور بموجب المرسوم الرئاسي رقم 438-96، مؤرخ في 07 ديسمبر سنة 1996، ج ر، عدد 76، صادرة بتاريخ 07 ديسمبر سنة 1996، معدل ومتمم بالقانون رقم 02-503، مؤرخ في 10 أبريل سنة 2002، ج ر، عدد 25، صادر بتاريخ 14 أبريل سنة 2002، بقانون رقم 19-08، مؤرخ في 15 نوفمبر سنة 2008، ج.ر، عدد 63، صادر بتاريخ 16 نوفمبر سنة 2008، معدل ومتمم بالقانون رقم 16-01، مؤرخ في 06 مارس 2016، ج ر، عدد 14، صادر بتاريخ 07 مارس 2016.

209 - أنظر: سهيلة بوزيرة، المرجع السابق، ص 97.

210 - وقد قام المشرع الجزائري بتبيان تشكيلة هذا الديوان وتنظيمه وكيفية سيره بموجب المرسوم الرئاسي رقم 11-426 التي تنص المادة الأولى منه على مايلي: "إن الديوان مصلحة مركزية عملياتية للشرطة القضائية تكلف بالبحث والتحري عن الجرائم ومعاينتها في إطار مكافحة الفساد". كما نصت المادة 2 من نفس المرسوم على: "يوضع الديوان المركزي لقمع الفساد لدى الوزير المكلف بالمالية ويتمتع بالإستقلالية في عمله وسيره".

211 - راجع: المادة 2 و3 من المرسوم الرئاسي رقم 11-426، مؤرخ في 08 ديسمبر 2011، المتعلق بتحديد تشكيلة الديوان المركزي لقمع الفساد وتنظيمه وكيفية سيره، ج ر، عدد 68 صادر بتاريخ 14 ديسمبر 2011، معدل و متمم بالمرسوم الرئاسي 14-209، مؤرخ في 23 يوليو 2014، ج ر، عدد 46 مؤرخة في 31 يوليو 2014.

فالديوان ليس بسلطة إدارية وبالتالي لا يصدر آراء أو قرارات إدارية في مجال مكافحة الفساد كما هو الحال بالنسبة للهيئة، وإنما هو جهاز يمارس صلاحياته تحت إشراف ومراقبة القضاء (النيابة العامة) مهمته الأساسية البحث والتحري عن جرائم الفساد وإحالة مرتكبيه إلى العدالة²¹².

خلاصة هذا كله، وبفضل جهود منظمة الشفافية الدولية بحثها للدول بالمصادقة على مختلف الاتفاقيات الدولية والإقليمية المتعلقة بالفساد ومكافحته وخاصة الفساد الإداري، فقد قامت الدولة الجزائرية بسن قانون 01-06 المعدل والمتمم الذي يتضمن أحكاماً وتدابير يعزز النزاهة والشفافية في تسيير القطاعين العام والخاص، كما نص أيضاً على مجموعة من الآليات أولها إنشاء الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته التي أسندت لها مهمة اقتراح سياسة شاملة في هذا المجال تجسيدا لمبادئ دولة القانون، كما خول للديوان المركزي صلاحيات لقمع مختلف الجرائم التي يمكن أن تمس مجال الصفقات العمومية التي أصبحت تهدد استقرار مؤسسات الدولة وذلك بتزويده بتشكيلة خاصة ومخصصة التي يغلب عليه الطابع الردي والقمعي.

المطلب الرابع

واقع الجزائر في مؤشر مدركات الفساد دولياً وعربياً

إن مؤشر مدركات الفساد من أبرز المؤشرات العالمية لتقييم انتشار الفساد الإداري في القطاع العام²¹³، ويشمل القطاع العام الإدارات العامة التابعة مباشرة للوزارات، مؤسسات عامة كمؤسسة الكهرباء على سبيل المثال، البلديات وهي تتمتع ببعض الاستقلالية، الأسلاك العسكرية من جيش وقوى أمن، الأسلاك التربوية من أساتذة ومعلمين، وأسلاك دبلوماسية وغيرها، ويختلف حجم القطاع العام بين دولة وأخرى. فظاهرة الفساد الإداري ظاهرة جديدة قديمة تنخر جميع المجتمعات لكن بمستويات متباينة، والجزائر لم تكن وليست بمنأى عنها²¹⁴. من هذا المنطلق سنحاول تحديد واقع الجزائر في مؤشر مدركات الفساد على المستوى الدولي (الفرع الأول)، ثم تحديد واقع الجزائر على المستوى العربي (الفرع الثاني).

212 - أنظر: عبد العالي حاحا، الآليات القانونية لمكافحة الفساد الإداري في الجزائر، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في الحقوق تخصص قانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2013، ص 504.

213 - يعرف القطاع العام على أنه تلك القطاعات التي تخضع للسيطرة الكاملة للدولة. وفي هذا الحالة يتم النظر إلى الدولة بوصفها وحدة اقتصادية تقوم بأنشطة اقتصادية مناظرة لأنشطة القطاع الخاص، غير أن هذه الأنشطة الاقتصادية العامة تشكل جزءاً لا يتجزأ من الخطط والبرامج الاقتصادية للدولة. أنظر: عبده محمد فاضل الربيعي، الخصخصة وأثارها على التنمية بالدول النامية، مكتبة مدبولي، القاهرة، الطبعة الأولى، مصر، 2004، ص 41.

214 - فهناك عدة قضايا فساد هزت القطاع العام والاقتصاد الوطني لاسيما في بداية القرن الواحد والعشرين نذكر منها: (قضية بنك الخليفة سنة 2002، قضية البنك التجاري والصناعي سنة 2003، قضية الصندوق الوطني الكويتي للاستثمار سنة 2005، قضايا الفساد في قطاع الجمارك، قضايا الفساد في مشروع الطريق السيار شرق غرب بداية 2006، قضايا الفساد فيما تعرف بفضيحة سونطراك، قضية الفساد في مركب الحجار 2018 حول تهريب الصفائح الحديدية من مركب الحجار للحديد و الصلب، إلى حظيرة مسؤول الوقاية والأمن بالمركب= =لسنة 2014). أنظر: فاطمة أقموم، مؤشرات قياس الحكم الراشد حالة الجزائر، مجلة الحكمة للدراسات الاقتصادية، المجلد 5، العدد 11، الجزائر، ماي 2018، ص 238.

الفرع الأول

واقع الجزائر في مؤشر مدركات الفساد على المستوى الدولي

مؤشر الفساد العالمي لعام 2019 لا يختلف كثيرا عن سابقه، فقد كشف في مجمله العام عن أن غالبية دول العالم لا تزال تفشل في معالجة آفة الفساد بفعالية، على الرغم من التقدم الطفيف الذي حققته بعض الدول. ووفق التقرير تُعاني أكثر من ثلثي الدول - بما فيها العديد من الإقتصادات المتقدمة في العالم - من الركود أو ظهور ملامح التراجع في جهود مكافحة الفساد، وأظهر تحليل النتائج أن الدول التي يؤثر فيها أصحاب المصالح الخاصة على الانتخابات وتمويل الأحزاب السياسية هي الأقل قدرة على مكافحة الفساد²¹⁵.

ويُصنف مؤشر مدركات الفساد مراتب 180 دولة وإقليم من خلال المستويات المدركة لفساد القطاع العام، إستنادا إلى 13 تقييما ودراسات استقصائية لمدرء تنفيذيين في مجال الأعمال التجارية. ويستخدم المؤشر مقياس من 0 (فاسد جدا) إلى 100 (خالي تماما) من الفساد²¹⁶. وسجلت أكثر من ثلثي الدول درجات دون 50، حيث يبلغ معدل الدرجات 43 درجة فقط. فمنذ عام 2012، تقدمت 22 دولة بشكل ملحوظ من ضمنها إستونيا واليونان وغيانا. فيما تراجعت 21 دولة بشكل ملحوظ بما فيها أستراليا وكندا ونيكاراغوا²¹⁷.

وقد تراجعت الجزائر في المؤشر العالمي للفساد بدرجة واحدة إلى المركز 106 عالميا، حسب التقرير الذي أصدرته منظمة شفافية دولية. ووفق التقرير حصدت الجزائر 35 نقطة لتنتقل من المركز 105 الذي سجلته عام 2018 إلى المركز 106 في 2019 من بين 180 دولة شملها التصنيف. فتطور مؤشر مدركات الفساد للجزائر للعشر (10) سنوات الأخيرة كما هو مبين من خلال الجدول الآتي²¹⁸:

الجدول رقم 02: تطور مؤشر مدركات الفساد للجزائر للفترة من 2009 إلى 2019

²¹⁵ - أنظر: محمد منصوري، منظمة الشفافية الدولية: نموذج ناجح في مكافحة الفساد الإداري وتفعيل الحكم الراشد في الجزائر"، المرجع السابق، ص 12.

²¹⁶ - ويستند المؤشر الذي تصدره منظمة الشفافية الدولية بشكل سنوي على التصورات المتعلقة بانتشار الفساد في الدول من خلال مجموعة من الاستقراءات والتقييمات المعنية بالفساد، والتي يتم جمعها عن طريق مصادر بيانات من مؤسسات مستقلة متخصصة، أبرزها المنتدى الاقتصادي العالمي، ومؤسسة البصيرة العالمية (IHS)، ومؤسسة برتسلمان ستيفتونغ، والمعهد الدولي للتنمية الإدارية (IMD)، ووحدة الاستخبارات الاقتصادية (EIU)، وشركة خدمات المخاطر السياسية (PRS). أنظر: منظمة الشفافية الدولية، متوفر على الموقع: www.transparency.org

²¹⁷ - أنظر: منظمة الشفافية الدولية، « مؤشر مدركات الفساد 2019»، منظمة الشفافية الدولية، ص 4. متوفر على الموقع:

www.transparency.org/cpi2019

²¹⁸ - المصدر: من إعداد الباحثين انطلاقا من مختلف تقارير المنظمة الدولية للشفافية. متوفرة على الموقع:

www.transparency.org

السنوات البيان	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
عدد دول المسح لكل سنة	180	178	183	176	177	175	167	176	180	180	180
درجة المؤشر	28	29	29	34	36	36	36	34	33	35	35
الترتيب	111	105	112	105	94	100	88	108	112	105	106

من خلال الجدول رقم 01 يوضح تطور مؤشر مدركات الفساد للجزائر للعشر السنوات الأخيرة أي للفترة الممتدة بين 2009 إلى 2019 ، حيث نلاحظ إن درجة المؤشر تتراوح ما بين 28 درجة كحد أدنى و 36 درجة كحد أقصى بمتوسط 32 درجة وهذا أقل بكثير من المتوسط العام أي 43 درجة.

أما بالنسبة للترتيب فقد احتلت الجزائر المرتبة 106 لسنة 2019 مقارنة بالمرتبة 105 لسنة 2018 والمرتبة 112 في سنة 2017، أي تقدمت الجزائر ب 11 مرتبة في الترتيب العالمي بين سنتي 2017 و 2019. ويمكن القول أن أحسن ترتيب للجزائر كان بالمرتبة 88 سنة 2015.

لكن إذا ما أخذنا بعين الاعتبار عدد الدول المعنية بالمسح نجد أن في عام 2017 وصل تعداد الدول إلى 180 دولة، بينما كان العدد في 2015 بتعداد 167 دولة أي بالتراجع للخلف ب 13 مرتبة. بمعنى آخر فالنتيجة الحقيقية أن الجزائر لم يتأثر ترتيبها في سنة 2017 مقارنة بسنة 2016 لأن التراجع ب 4 درجات المتراجعة مساوية لعدد الدول الأربعة المضافة في المسح لعام 2017. إلا أنه مقارنة لمؤشر سنة 2019 لسنة 2015 فإن التراجع كان ب 18 مرتبة²¹⁹.

كما نلاحظ من خلال الجدول أعلاه أن الجزائر خلال العشر سنوات الأخيرة حققت درجات أقل من المتوسط العام 43 درجة، بحيث تتراوح بين 28 و 36 درجة. فنلاحظ أن 2009، 2010، 2011، حققت الدرجات الأضعف وهي 28، 29، 29 على التوالي. وإنطلاقا من سنة 2012 نلاحظ بداية التحسن الطفيف ليبلغ المستوى 36 درجة على مدار 2013، 2014، 2015 على التوالي. ليعيد ويسجل إنخفاضا حيث بلغ: 34 في سنة 2016، و33 سنة 2017. ليستقر على درجة 35 في آخر سنتين 2018، 2019. وهذا راجع للأزمة المالية وتراجع عائدات البترول مما أدى إلى اخذ تدابير من بينها ترشيد النفقات، تجميد التوظيف، محاربة تبديد المال العام من أجل مواجهة الأزمة. وكذا الوضع السياسي الذي شهدته الجزائر في الآونة الأخيرة نتيجة الحراك الشعبي في 22 فيفري 2019.

رغم ذلك فهي تعبر عن تراجع في مؤشر مدركات الفساد. فعلى العموم وعلى مدار 10 سنوات الأخيرة ، يأتي التصنيف المتأخر للجزائر كنتيجة حتمية لمظاهر الفساد الإداري التي ما حرصت السلطات العليا على

219 - للإشارة هنا: يمكن القول أن أحسن ترتيب للجزائر كان بالمرتبة 88، سنة 2015 لكن إذا ما أخذنا بعين الاعتبار عدد الدول المعنية بالمسح نجد أن في عام 2019 وصل تعداد الدول إلى 180 دولة بينما كان العدد في 2015 بتعداد 167 دولة أي بالتراجع للخلف ب 13 مرتبة. أنظر: فاطمة أقوم، مؤشرات قياس الحكم الراشد حالة الجزائر، المرجع السابق، ص 239-

محاربتها. إلا أنه يجب تفعيل نظام للحكم الرشيد وذلك بتكاتف جميع الجهود من الدولة، القطاع الخاص، المجتمع الدولي والمواطنين للقضاء على الفساد أو التقليل منه. ولإنهاء الفساد الإداري، تقول المنظمة إنه من الضروري اتخاذ اجراءات فعالة من بينها منع الفساد السياسي بفرض رقابة على التمويل السياسي، وتقوية النزاهة الانتخابية، وتمكين المواطنين²²⁰.

الفرع الثاني

واقع الجزائر في مؤشر مدركات الفساد على المستوى العربي

تصدرت الإمارات المركز الأول عربيا في مكافحة الفساد تلتها قطر والسعودية وعمان والأردن وتونس والبحرين والمغرب والكويت في حين حلت الجزائر ومصر في المرتبة العاشرة عربيا و106 دوليا. وتراجعت الجزائر إلى المركز الـ106 في ترتيب الدول الأقل فسادا حسب مؤشر مدركات الفساد لعام 2019 الصادر عن "منظمة الشفافية الدولية"، متأخرة بمرتبة واحدة مقارنة بترتيبها في المؤشر خلال العام 2018، أين جاءت في المركز الـ105 عالميا. غير أنها احتفظت بالمرتبة العاشرة عربيا خلال عامي: 2018، 2019.

وأظهرت منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا تقدما ضئيلا في السيطرة على الفساد بعد حصولها على نفس متوسط الدرجات الذي سجلته العام الماضي في مؤشر الفساد العالمي وهو 39 درجة. وحلت الإمارات أولى بـ 71 درجة (21 عالميا)، تلتها قطر بـ 62 درجة (30 عالميا)، ثم السعودية ثالثا بـ 53 درجة (51 عالميا). وجاءت سلطنة عمان في المركز الرابع عربيا بـ 52 درجة (56 عالميا) ثم الأردن بـ 48 درجة (60 عالميا)، ثم تونس بـ 43 درجة (74 عالميا). واحتلت البحرين المركز السابع عربيا بـ 42 درجة (77 عالميا) تلتها المغرب 41 درجة (80 عالميا) ثم الكويت بـ 40 درجة (85 عالميا). وتشاركت مصر والجزائر في المركز العاشر (106 عالميا)، ثم جاءت بعدهما جيبوتي في المركز 11²²¹.

وأشارت نتائج مدركات الفساد لسنة 2019 إلى تدني مستوى الحكم الرشيد وتفشي الفساد الإداري وذلك بارتفاع مستويات الفساد السياسي وسوء استخدام الحكم ماتزال مرتفعة في البلدان العربية. فحوالي الأغلبية منها شملها المؤشر وعددها 21 دولة حصلت على أقل من 50 درجة. ما يلزم على مؤسسات وهيئات القطاع العام انتهاج أكثر فأكثر للشفافية وتوسيع نطاق المساءلة والمحاسبة. فمؤشر مدركات الفساد للدول العربية للفترة الممتدة بين 2012 إلى 2019 كالاتي²²²:

الجدول رقم 03: مؤشر مدركات الفساد للدول العربية للفترة الممتدة بين 2012 إلى 2019

²²⁰ - أنظر: منظمة الشفافية الدولية ، « مؤشر مدركات الفساد 2019»، منظمة الشفافية الدولية، متوفر على الموقع:

www.transparency.org/cpi2019

²²¹ - وبنفس معدل الدرجات البالغ 39 خلال العام الماضي 2018، كان هناك تقدماً ضئيلاً في تحسين السيطرة على الفساد في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا. أنظر: منظمة الشفافية الدولية ، « مؤشر مدركات الفساد 2019»، منظمة الشفافية الدولية، متوفر على الموقع: www.transparency.org/cpi2019

²²² - المصدر: من إعداد الباحثين انطلاقاً من مختلف تقارير المنظمة الدولية للشفافية. متوفرة على الموقع:

https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2019

الدولة	الترتيب عربيًا	الترتيب عالميا لسنة 2019	الترتيب عالميا لسنة 2018	النقطة 2017	النقطة 2016	النقطة 2015	النقطة 2014	النقطة 2013	النقطة 2012
الإمارات	01	21	23	71	66	70	70	69	68
قطر	02	30	33	63	61	71	69	68	68
السعودية	03	51	58	49	46	52	49	46	44
عمان	04	56	53	44	45	45	45	47	47
الأردن	05	60	58	48	48	53	49	43	48
تونس	06	74	73	42	41	41	40	38	41
البحرين	07	77	99	36	43	51	49	48	51
المغرب	08	80	73	40	37	36	39	37	37
الكويت	09	85	78	39	44	43	44	49	41
الجزائر	10	106	105	33	34	36	36	36	34
مصر	10	106	105	32	34	36	37	32	32
جيبوتي	12	126	124	31	36	36	34	34	30
لبنان	13	137	138	28	30	28	27	28	28
موريتانيا	13	137	144	28	31	31	30	31	27
جزر القمر	15	153	144	27	28	28	26	26	24
العراق	16	162	168	18	18	16	16	16	17
ليبيا	17	168	170	17	21	15	18	16	14
السودان	18	173	172	16	13	11	11	12	14
اليمن	19	177	176	16	23	18	19	18	14
سوريا	20	178	178	14	26	17	20	18	13
الصومال	21	180	180	9	8	8	8	8	10

من الجدول رقم 03، نلاحظ أنه قد استمرت كلٌّ من دولتي الإمارات العربية المتحدة وقطر في تصدر المراتب الأولى محرزتين (71، 62) درجة على التوالي، ثم السعودية ثالثاً بـ 53 درجة. والتي أحرزت تقدماً في الترتيب العالمي والعربي. حيث تقدمت بـ 07 مراتب عالمياً من المرتبة 58 في 2018 إلى المرتبة 51 في مؤشر 2019. محتلة المرتبة الثالثة عربياً بعدما كانت في المرتبة الرابعة في مؤشر 2018. تليهما عُمان، والتي تأخرت في الترتيب العالمي مقارنة بالعام 2018 بـ 03 مراتب برصيد 52 درجة. لتراجع إلى المرتبة الرابعة عربياً بعدما كانت في المرتبة الثالثة في مؤشر 2018.

أما باقي الدول العربية فجاءت نتائجها متدنية، بالرغم من تقدمها بفارق نقطة أو نقطتين، حيث حصلت غالبيتها على ما دون 50 درجة. ومنها على سبيل المثال: تونس 43 درجة، المغرب 41 درجة، الكويت 40 درجة. الجزائر ومصر 35 درجة، وجاء العراق في المركز 16 عربيا (162 عالميا)، وجاءت بعده ليبيا ثم السودان واليمن، وتذييل كل من سوريا والصومال القائمة. حيث سجلت كل من سوريا واليمن هبوطا كبيرا في مؤشر الفساد العالمي لعام 2019 حيث تراجع اليمن ثماني نقاط منذ عام 2012 بينما تراجعت سوريا 13 درجة خلال نفس الفترة²²³.

وبحسب التقرير فإن الدول العربية الأقل حظا محليا وعالميا بحسب نتائج مؤشر مدركات الفساد. حيث أن 86% من دول الوطن العربي حصلت على أقل من 50% وفقا لمنظمة الشفافية الدولية. فيما بلغ عدد الدول العربية التي شملها المؤشر لهذا العام 21 دولة، كما إن عدد الدول التي تقدمت درجتها عن العام المنصرم بدرجة أو درجتين يفوق عدد الدول التي تراجع وضعها، إلا أن الارتفاع المذكور يعتبر طفيفا للغاية وليس ذو دلالة حقيقية²²⁴.

وترجع هذه النتائج المتدنية للدول العربية إلى عدة أسباب من أهمها²²⁵:

- ضعف الدور الرقابي للبرلمانات وهيئات الرقابة الرسمية على أداء الحكومات؛
 - ضعف أو غياب المساءلة والمحاسبة؛
 - ضعف دور الإعلام أو محاصرته في بعض البلدان وتطبيق وسائل الضغط والتضييق؛
 - ضعف نشاط وفعالية منظمات المجتمع المدني في الرقابة على الحكومات ومساءلتها؛
 - غياب الحس المدني وروح المواطنة؛
 - عدم استقلالية هيئات مكافحة الفساد الرسمية بصفة مطلقة وضعف قدراتها على كشف بئر الفساد و محاسبة المفسدين قبل هروبهم؛
 - ضعف الهيئات المكلفة بالتفتيش المالي والاستعلامات المالية ومجالس المحاسبة.
- أما بالنسبة لباقي الدول العربية على غرار العراق، ليبيا، سوريا، الصومال فهي تتذييل الترتيب العالمي وهذا للأسباب السالفة الذكر، زيادة للأسباب الأمنية وحالة عدم الاستقرار بسبب الحروب والصراعات الإقليمية التي تضرب المنطقة²²⁶.

²²³ - تحليل من إعداد الباحثين انطلاقا من مختلف تقارير المنظمة الدولية للشفافية. متوفرة على الموقع:

https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2019

²²⁴ - وتجدر الإشارة هنا: أنه لم تُدرج فلسطين في المؤشر للسنة الرابعة عشرة على التوالي لعدم توفر ثلاثة مصادر على الأقل من مصادر المعلومات الرئيسية لمؤشر مدركات الفساد، والمؤسف أنه لم يتوفر هذا العام أيضا أي مصدر حول فلسطين، مع العلم أنه كان قد توفر في أول الألفية الثالثة مصدرا أو مصدرين. والجدير ذكره أنه بالرغم من عدم إدراج فلسطين عالميا في النتائج، إلا أن المؤشر المعطى عن المنطقة العربية يعكس واقع فلسطين أيضا. أنظر: الدول العربية الأقل حظا محليا وعالميا بحسب نتائج مؤشر مدركات الفساد: 86% من دول الوطن العربي حصلت على أقل من 50% وفقا لمنظمة الشفافية الدولية، الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)، متوفر على الرابط:

<https://www.aman-palestine.org/activities/6962.html>

²²⁵ - أنظر: فاطمة أقموم، مؤشرات قياس الحكم الراشد حالة الجزائر، المرجع السابق، ص 241-242.

وعلى ضوء ما تقدم، فإن تحديات المنطقة العربية عديدة ومتفاوتة في الدرجات تبعا لوضع الدولة، لكن جميعها تشترك في الحاجة إلى أنظمة فاعلة شفافة تضمن المساءلة. ويمكن تحقيق ذلك من خلال وضع حد للفساد السياسي الذي يعتبر عاملا أساسيا في استئراء الفساد الإداري فيها، ووجود إرادة سياسية فاعلة في تحقيق الالتزامات الدولية حسب الاتفاقيات الدولية وتعهدات الدول ضمن أهداف التنمية المستدامة، وضمان حق حرية الرأي والتعبير ووضع حد للضغوط على النشطاء والمبلغين ومؤسسات المجتمع المدني وبشكل خاص تلك التي تمارس دورا رقابيا على الأداء العام، واستقلال القضاء من أجل محاسبة الفاسدين واسترداد الأموال المنهوبة.

ملخص الفصل الثاني:

من خلال هذا الفصل الذي تناولنا فيه آليات عمل منظمة الشفافية الدولية في مكافحة الفساد الإداري، والذي خلصنا في المبحث الأول المعنون ب: آليات منظمة الشفافية الدولية في مكافحة الفساد الإداري على

²²⁶ - أنظر: فاطمة أقموم، مؤشرات قياس الحكم الراشد حالة الجزائر، المرجع السابق، ص 242.

المستوى الدولي، إلى أن منظمة الشفافية الدولية كأى منظمة دولية أخرى تعتمد على مخطط عمل وآليات كفيلة لمواجهة ظاهرة الفساد، وقد لعبت المنظمة دورًا بارزًا في جهود مناهضة الفساد، ليس فقط في مشاركتها واهتمامها بتحرير وصياغة أحكام الاتفاقيات الدولية. بل تشارك وتقوم بفحص مدى إلتزام الدول بصياغة أحكام هذه الاتفاقيات بصفة فعالة في القوانين الداخلية للدول. فقد كان لها دور في صدور وإنشاء اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، ولها دور كذلك في إنشاء اتفاقية منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية، كما كان لها دورا بارزا كذلك في وجود إئتلاف دولي لمكافحة الفساد. من خلال الدور الذي تؤديه المنظمة كخبير دولي في مكافحة الفساد وتعاونها مع فروعها القومية والمؤسسات الدولية الأخرى، كتعاونها مع المؤسسات المالية الدولية، من خلال إقناع البنك الدولي وصندوق النقد الدولي باعتماد مواقف أكثر قوة حيال الفساد.

ومن بين هذه الآليات الدولية كذلك القيام بنشر وقياس عدد من الإحصاءات من خلال مؤشرات هامة، تشمل: مؤشر مدركات الفساد الذي يقيم ويرتب الدول طبقا لدرجة إدراك وجود الفساد في الدولة، وهو مؤشر مركب يعتمد على بيانات ذات صلة بالفساد، ثم جمعها عن طريق استقصاءات متخصصة. فمؤشر مدركات الفساد أكثر مؤشر معتمد من قبل الرشوة، وكذا مؤشر دافعي الرشوة، ونظام النزاهة الوطني، والتقارير العالمي الشامل عن الفساد.

أما المبحث الثاني والذي كان تحت عنوان: جهود منظمة الشفافية الدولية على المستوى المحلي، فقد خلصنا فيه إلى الجهود المبذولة من طرف المنظمة في مكافحة انتشار الفساد في العالم على المستوى المحلي؛ وذلك من خلال سعيها لمحاربة الرشوة والفساد الإداري بوجه عام، من خلال تفعيل الحكم الراشد والذي عرفته المنظمة بأنه: "الغاية الحاصلة من تكاتف جهود كل من الدولة والقطاع الخاص والمجتمع المدني ومختلف المواطنين في مكافحة ظاهرة الفساد"، ولم تكتف منظمة الشفافية الدولية بمجرد قياس ونشر إحصائيات الفساد، بل قامت كذلك بوضع وسائل رقابية وأساليب الضغط، كتعزيز المحاسبة الأفقية، وإنشاء التحالفات ضد الفساد المحلي والدولي. وكذا تعزيز المسائلة ومكافحة الفساد في الحكم المحلي. وكل هذه الآليات تسهم من وجهة نظر المنظمة في خلق بيئة للنزاهة وبالتالي تتجسد لنا مبادئ ومعايير المحاسبة والمساءلة والأمانة والإفصاح.

بالإضافة مساهمة منظمة الشفافية الدولية في تفعيل دور هيئات المجتمع المدني في مكافحة الفساد الإداري، من خلال الترويج لاتفاقيات مكافحة الفساد، وتفعيل دور المجتمع المدني عن طريق هياكله، وتحسين إدارة الحكم عبر تعزيز المسائلة والشفافية في النظم السياسية. بالإضافة إلى الدور الكبير الذي لعبته المنظمة عن طريق فروعها المحلية وتجنيدتها للمجتمع المدني للحد من الفساد وتشكيل ضغط على الحكومات خاصة بعد صدور اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد سنة 2003 مما جعل هذه الدول تصدر تشريعات داخلية لمكافحة الفساد والوقاية منه. وإقامة هيئات وأجهزة لمكافحة.

وبفضل جهود منظمة الشفافية الدولية بحثها للدول بالمصادقة على مختلف الاتفاقيات الدولية والإقليمية المتعلقة بالفساد ومكافحته وخاصة الفساد الإداري، فقد قامت الدولة الجزائرية بسن قانون 06-01 المعدل والمتمم الذي يتضمن أحكام وتدابير يعزز النزاهة والشفافية في تسيير القطاعين العام والخاص، كما نص أيضا على مجموعة من الآليات أولها إنشاء الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته التي أسندت لها مهمة اقتراح سياسة شاملة في هذا المجال تجسيدا لمبادئ دولة القانون، كما خول للديوان المركزي لصلاحيات لقمع مختلف

الجرائم التي يمكن أن تمس مجال الصفقات العمومية التي أصبحت تهدد استقرار مؤسسات الدولة وذلك بتزويده بتشكيلة خاصة ومتخصصة التي يغلب عليه الطابع الردعي والقمعي.

أما بالنسبة الجزائر في مؤشر مدركات الفساد الصادر عن المنظمة، فعلى المستوى العالمي فقد احتلت المرتبة 106 لسنة 2019 مقارنة بالمرتبة 105 لسنة 2018 والمرتبة 112 في سنة 2017، أي تقدمت الجزائر ب 11 مرتبة في الترتيب العالمي بين سنتي 2017 و2019. ويمكن القول أن أحسن ترتيب للجزائر كان بالمرتبة 88 سنة 2015. أما على المستوى العربي احتفظت الجزائر بالمرتبة العاشرة عربيا خلال عامي: 2018، 2019.

خاتمة

خاتمة:

لقد شكل الفساد الإداري بكل مظاهره، أحد أبرز الأسباب المسؤولة عن تخلف دول العالم الثالث، وفشل سياساتها التنموية، ومعالجته تتطلب توفير جهود سياسية وقانونية للإصلاح، من خلال إنتاج مؤسسات تمثيلية ديمقراطية، وتحديد طبيعة العلاقات الوظيفية بين السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية، من أجل الحد

من جرائم الفساد الإداري وضد إساءة استخدام السلطة، وإصلاح المنظومة الإدارية والتشريعية، عبر تعزيز قدرة المواطنين على مكافحة الفساد من خلال منظمات المجتمع المدني ووسائل الإعلام الحرة التي تسمح بتصحيح أخطاء السياسة العامة، وخلق بيئة عمل مناسبة للقطاع الخاص، بما يمكنه من الاضطلاع بدوره أساسي في قطاع التنمية.

ولدعم الجهود الوطنية والمجتمعية في مكافحة الفساد الإداري على المستوى الدولي، تبرز منظمة الشفافية الدولية - عبر فروعها وشبكاتهما العالمية - كأبرز المنظمات الدولية غير الحكومية المعنية بمكافحة الفساد وإصلاح الحكم. من خلال جهودها المبذولة في هذا المجال، والتي لعبت دوراً أساسياً في مكافحة الفساد الإداري، من خلال الوقاية والتحسيس، وتبنيها أسلوب الضغط وفضح قضايا الفساد، بالرغم من عدم تمكنها من الوسائل اللازمة من أجل تأدية دورها بكل نجاعة. وقد تعدت آليات منظمة الشفافية الدولية على صعيد مكافحة الفساد عبر جمع وتحليل ونشر المعلومات لزيادة الوعي العام حول الفساد، وبناء التحالفات الوطنية والإقليمية والعالمية التي تشمل الدولة والمجتمع المدني والقطاع الخاص لمكافحة هذه الظاهرة. سواء على المستويين الداخلي أو الدولي والتنسيق بين مختلف الفروع لتنفيذ هذه المهمة بكل فعالية.

ومن خلال دراستنا لموضوع: "جهود منظمة الشفافية الدولية في مكافحة الفساد الإداري"، توصلنا إلى مجموعة من النتائج:

- 1- أن الفساد ظاهرة قديمة عالمية، حيث استخدمت الوظائف لغايات غير رسمية وشخصية بسبب ضعف الإرادة السياسية لمكافحتها والكشف عن مصادرها، نتيجة افتقار المراقبة والمساءلة من قبل الحكومة للمسببين ابتداءً من الإدارات العليا. وهو الأمر الذي أدى لهدر للثروة الوطنية نتيجة عمليات اختلاس الأموال جراء الفساد الإداري في مؤسسات الدولة؛
- 2- يؤدي الفساد الإداري إلى ضعف الاستثمار وهروب الأموال خارج البلد في الوقت الذي كان من المفروض استغلال هذه الأموال في إقامة مشاريع اقتصادية تنموية تخدم المواطنين من خلال توفير فرص العمل، كما يؤدي إلى هجرة أصحاب الكفاءات والعقول الاقتصادية خارج البلاد بسبب المحسوبية والوساطة في شغل المناصب العامة؛
- 3- تعتبر الآليات القانونية الوطنية والدولية لمكافحة الفساد غير كافية إذا لم تكن معها جملة من الإجراءات غير القانونية، والتي يمكن أن نصنفها في خانة الآليات غير الردعية والتي ترتبط بالإنسان على المستوى السلوكي، وأخرى تتعلق بالبيئة وترتبط بالإرادة السياسية والتنمية الاقتصادية؛
- 4- إن أشكال الفساد متعددة ومظاهره متنوعة لا تقتصر على القطاع العام وحده فقط، بل وتعداه إلى القطاع الخاص، تعمل مميعة على إلحاق الضرر بالاقتصاد الوطني وبمنظومة القيم السائدة داخل المجتمع. كما تختلف الأسباب التي تؤدي إلى تفشي الفساد الإداري وانتشاره، وتعود هذه الأسباب إلى شبكة معقدة من العوامل الإدارية والاقتصادية والقانونية والاجتماعية والسياسية؛
- 5- إن المشرع الجزائري لم يورد تعريفاً مباشراً للفساد الإداري مع أنه أشار إلى أنواعه وصوره واعتبره جريمة يعاقب عليها بمقتضى القانون 01-06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته. هذا القانون الذي

- يعبر عن إرادة الجزائر في مواجهة هذه الظاهرة سواء من خلال تشديد العقوبات على جرائم الفساد وتوسيع إجراءات ملاحقة المجرمين وتأسيس الديوان المركزي لقمع الفساد؛
- 6- لقد تمكنت منظمة الشفافية من التأسيس لحركة عالمية لمكافحة الفساد ولأقت ترحيبا دوليا ملموسا وتمكنت من تعبئة المجتمع المدني العالمي من أجل مكافحة ظاهرة الفساد التي تهدد الجهود الرامية إلى تحقيق التنمية والعدالة الاجتماعية كما ساهمت المنظمة من خلال فروعها في توعية المجتمع المدني وتجنيد مكافحة الظاهرة من خلال صدور تشريعات وإقامة هيئات مختصة لمكافحة الظاهرة والحد من إنتشارها؛
- 7- برزت منظمة الشفافية الدولية من خلال فروعها وشبكتها العالمية كأبرز المنظمات غير الحكومية المعنية بمكافحة الفساد وإصلاح الحكم. من خلال إعتماها على القيام بجمع المعلومات وإجراء البحوث والدراسات، والقيام بمسوح وقياسات لمستويات الحكم الراشد والفساد ونشرها، من أجل توعية الرأي العام المحلي والعالمي وتعبئته، لدعم الجهود الوطنية والمجتمعية في الترويج للممارسات الجيدة في مجالات إدارة الحكم، وإشراكه في جهود مكافحة الفساد بصفة عامة والفساد الإداري بصفة خاصة؛
- 8- حسب منظمة الشفافية الدولية فإن معالجة الفساد ليس مجرد مسألة تطبيق القانون، وإنما تكمن في إيجاد مجموعة من الأدوات والآليات لإصلاح النزاهة على المستوى المحلي والدولي؛
- 9- تهدف منظمة الشفافية الدولية إلى الحد من الفساد عن طريق تفعيل اتحاد عالمي لتحسين وتقوية نظم النزاهة المحلية والعالمية من خلال المؤشرات المعتمدة في قياس مستويات الفساد، التي تصدرها المنظمة بشكل دوري، والتي تتركز في:
- مقياس استرداد الثروات المنهوبة: وهي إجراءات قانونية خاصة باستعادة المصادر الرسمية للدولة؛
 - مقياس المحاسبة والتدقيق: وهو فحص داخلي وخارجي لحسابات المؤسسة، ومستوى الأداء؛
 - مقياس دور المجتمع المدني: يقيس مستويات تضمين المؤسسات غير الحكومية في مجالات التحسيس والتوعية بخطورة الفساد، ودرجات انخراطها في مكافحته.
- 10- إن مؤشر مدركات الفساد مؤشر ذو دلالة واحدة أي درجة واحدة تعكس ترتيب دولة ما. فنستنتج أن المؤشر لا يصرح بأنواع الفساد هل هي إدارية أو اقتصادية ولا يحدد مجالاته أو أماكن تواجده في المدن أو القرى في الشمال أو الجنوب. كما أن هذا المؤشر ليست له دلالة حسب الجنس، العمر، والطبقة الاجتماعية؛
- 11- تعاني الجزائر من استفحال ظاهرة الفساد في القطاع العام، وذلك بتصدرها المراتب الأخيرة للدول الأكثر نزاهة في العالم. فرغم الإصلاحات المتعددة التي عرفتها الجزائر بهدف محاربة الفساد في البلاد إلا أنها لا زالت تصنف ضمن المراتب الأخيرة في مؤشرات النزاهة. حيث حلت الجزائر في المرتبة العاشرة عربيا و106 دوليا في مؤشر مدركات الفساد لسنة 2019؛
- 12- إن أكبر التحديات التي تعرقل سير عمل منظمة الشفافية الدولية هي التحديات القانونية والميدانية. فالعراقيل القانونية تتمثل في سوء صياغة اللوائح والقوانين وضعف المساءلة في الأجهزة القانونية

وأجهزة الرقابة وعدم استقلاليتها، وكذا فقدان هيبة القانون في المجتمع. أما العراقيل الميدانية فتكمن في تطبيق آليات المنظمة في مكافحة الفساد على أرض الواقع في ظل عدم توفر الإرادة السياسية والبنية الفعلية لتحقيق ذلك، وأيضاً غياب الوعي لدى فئة كبيرة من المجتمع، الشيء الذي يحد من جهود منظمة الشفافية الدولية في محاربة الفساد.

● لهذا وانطلاقاً من هذه النتائج وجب ضرورة إيجاد آليات فعالة على المستوى الدولي والمحلي وحتى على مستوى آليات منظمة الشفافية الدولية من أجل وضع حد ضد إساءة استخدام السلطة، وإصلاح نظم الإدارة العامة، عبر تعزيز قدرة المواطنين على مكافحة الفساد الإداري عبر آلية المساءلة والشفافية.

وعلى ضوء هذه النتائج، فقد توصلنا إلى طرح مجموعة من الإقتراحات:

1- على المستوى المحلي للدول:

- إن مكافحة الفساد تتطلب إرادة سياسية حقيقية ومنظومة تشريعية صارمة من قبل صانعي القرار الراغبين في الإصلاح، ومنح هامش الحرية لمنظمات المجتمع المدني للقيام بدور فعال ومؤثر ومساند للجهود التي تبذلها الحكومات والرامية إلى مكافحة الفساد؛
- إعادة الهيكلة للأجهزة الإدارية والحكومية وتعزيزها بالتقنيات الالكترونية الحديثة، الأمر الذي من شأنه تعزيز المركزية وتعزيز الرقابة وزيادة الشفافية في الأداء، وتعزيز الخضوع للمساءلة من خلال تأمينه بقواعد وتشريعات ومؤسسات دستورية وتعزيز دور القضاء والأجهزة التشريعية والرقابية؛
- وضع المناهج التربوية والثقافية عبر وسائل الإعلام المختلفة لإنشاء ثقافة النزاهة وحفظ المال العام عن طريق استراتيجية طويلة المدى، لغرض تحقيق الولاء والانتماء بين الفرد والدولة. حيث أن القانون ليس هو الرادع الوحيد للفساد وإنما يجب أن تكون هناك ثقافة النزاهة وحفظ المال العام؛
- اعتماد وتبني الإدارة الإلكترونية وفق سياسة مالية واقتصادية مواتية تكفل المحافظة على الاستقرار الاقتصادي وتحقيق معدلات نمو قابلة للاستمرار، وتصميم برامج مكافحة أسباب الفقر وتأمين شروط التمكين لتشجيع نمو القطاع الخاص؛
- ضرورة الإصلاحات القضائية لضمان النزاهة والاستقلال وبناء القدرات وإصلاح الخدمة المدنية والإصلاحات المؤسسية الأخرى لتحسين تدفق المعلومات وزيادة حوافز الأمانة وحسن الاداء، مع تمرير قوانين إتاحة وصول إلى المعلومات وتنفيذها بشكل فعال، في شتى المرافق العمومية، لتمكين المواطنين من محاسبة أصحاب المناصب الرسمية؛
- ضرورة الاعتماد على مبادئ ومعايير الحكم الراشد بما يمكن الحكومة من الاسهام بقوة في تطوير مؤسساتها وفي التنمية المستدامة وفي مكافحة الفساد، وأن تعتمد الحكومات مبدأ المشاركة في انشطتها التنموية مع اصحاب المصلحة خارجها ممثلاً في القطاع الخاص ومؤسسات المجتمع المدني على مسار تطوير وتنفيذ استراتيجيات وخطط وطنية لمكافحة الفساد؛
- ضمان استقلالية هيئات مكافحة الفساد وعدم تعرضها للتدخلات دون وجه حق. وتشكيل وحدات متخصصة لملاحقة الجناة في قضايا الفساد، بما في ذلك داخل أروقة هيئات مكافحة الفساد إذا تطلب الأمر؛

- إرساء نظام يعتمد على الجدارة في مجال الخدمة المدنية. مع اعتماد ميثاق سلوك لكل الموظفين والمسؤولين في القطاع العام والسعي الجدي لإلزام الموظفين بالكشف عن أي نشاطات ووظائف واستثمارات وأصول وهبات خارجية قد تتسبب بتضارب للمصالح؛
- وضع خطة تنظيمية شاملة لمنع تبييض الأموال والتفكير في استحداث هيئة تفتيشية مالية مستقلة لتلقي التقارير حول الصفقات المريبة وتحليلها ونشرها؛
- منع تقديم الرشوة أو طلبها من قبل موظفي القطاع العام، وكذلك حظر المتاجرة بالنفوذ وإساءة استغلال المنصب العمومي والإثراء غير المشروع. مع تجريم إخفاء هذه الأعمال وتجريم إعاقة سير التحقيق في قضايا الفساد ومحاولات اقتراف أعمال الفساد؛
- تأمين فترة تقادم طويلة بشأن الرشوة وأعمال الفساد الأخرى، وتوفير ما يلزم لتعليقها لدى إفلات الجاني من يد العدالة. مع الحرص على أن تعكس العقوبات على أعمال الفساد الإداري والمالي فداحة الجريمة، وعلى ألا يُبالغ بتوسيع حصانات الموظفين العموميين؛
- اعتماد إجراءات لتجميد عائدات أعمال الفساد وحجزها ومصادرتها والسماح للذين تضرروا من أعمال الفساد برفع دعوى لتعويضهم؛
- تكثيف البحوث و الدراسات التي تعنى باليات مكافحة الفساد سواء داخل المؤسسات الأكاديمية أو خارجها بما يؤدي إلى الوعي بضرورة مواجهة هذه الظاهرة، ويمكن أن يشمل ذلك دورات تكوينية للموظفين السامين والعاديين والقيام بالتوعية داخل المؤسسات الإدارية العامة والخاصة والمالية من خلال وسائل التوعية التي تتلاءم مع طبيعة العمل.

2- على مستوى الجزائر:

- ضرورة تدعيم إستقلال الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد المتمثلة في الديوان المركزي لقمع الفساد بتوفير البيئة الملائمة لعملها، بالإضافة إلى تفعيل أجهزة المساءلة مع إشراك أصحاب الأعمال والمواطنين فيها، ومعاقبة من يثبت إدانته بالفساد معاقبة سريعة وقاسية؛
- مراجعة التشريعات الوطنية وخاصة القانون 01-06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته. من خلال لجان أو هيئات مختصة مؤهلة لمعرفة مدى قدرة هذه القوانين على تحقيق الردع الكافي، بالإضافة لملائمتها مع مستجدات الجرائم التي يمكن أن تشكل فسادا؛
- الجزائر معنية أكثر مما مضى بأخذ بعين الاعتبار مؤشرات منظمة الشفافية الدولية ورصدها أول بأول وذلك لأنها تمثل علامات إنذار مبكر تستوجب تجميعها وتحليلها واستغلالها من أجل أخذ القرارات والتوصيات اللازمة؛
- الجزائر تعد من الدول التي بلغت الذروة في استفحال ظاهرة الفساد مما يتطلب التدخل السريع في تفعيل نظام الحوكمة في شتى المجالات والمؤسسات العامة والخاصة لكي نتدارك هذه الظاهرة قبل فوات الأوان.

3- على المستوى الدولي:

- تكثيف التعاون الدولي من خلال المصادقة على الاتفاقيات التي تعنى بمكافحة الفساد، وعدم عرقلة الجهود المبذولة لانضمام كافة تلك البلدان إلى الإتفاقيات العالمية والإقليمية لمكافحة الفساد، مع الدخول في اتفاقيات ثنائية من أجل إغلاق المنافذ على المجرمين خاصة فيما تعلق بتبييض أموال العائدات واسترجاع الموجودات المرتبطة بجرائم الفساد وتسليم المجرمين؛
 - الحاجة إلى تعزيز التعاون الدولي والإقليمي حول تبادل المعلومات والبيانات حول وقائع الفساد العابرة للحدود وتبادل الخبرات في هذا المجال؛
 - تعزيز التعاون الدولي والإقليمي والوطني لمنع الموظفين العموميين من التمتع بالممتلكات المكتسبة بالطرق غير الشرعية، وذلك بتجميد حساباتهم في الخارج وإعادتها إلى بلدها الأصلي؛
 - توثيق التعاون الدولي في المسائل الجنائية لأغراض التحقيقات والإجراءات المتعلقة بالجرائم الجنائية. وكذلك في مجال تقديم المساعدات القانونية المتبادلة بين الدول في الحصول على أدلة أو أقوال أشخاص متهمين وتبليغ مستندات قضائية، وتسهيل إجراء عمليات التفتيش والحجز وفحص المواقع والأشياء؛
 - يجب على منظمة الأمم المتحدة، من أجل مكافحة فعالة للفساد أن تنشئ آلية للرقابة على مدى احترام الدول لالتزاماتها الدولية ومدى مطابقة أحكام قوانينها الداخلية للاتفاقيات المصادق عليها المتعلقة بمكافحة الفساد، ويجب مراقبة مدى تجسيدها على أرض الواقع لكي لا تبقى مجرد حبر على ورق.
- 4- التوصيات المقدمة من طرف منظمة الشفافية الدولية:**
- توصي منظمة الشفافية الدولية بمجموعة من الآليات للقضاء على الفساد، حيث من الضروري منع أو سد ثغرات فرص الفساد السياسي والإداري وتعزيز نزاهة النظم السياسية. من خلال:
 - تعزيز النزاهة الإنتخابية حتى تكون الديمقراطية فاعلة ضد الفساد، على الحكومات الضمان بأن تكون الإنتخابات حرة ونزيهة، حيث يعتبر منع ومعاقبة شراء الأصوات والمعلومات المضللة ضرورة لإعادة بناء الثقة في الدولة وضمان قدرة المواطنين على استخدام أصواتهم لمعاقبة السياسيين الفاسدين؛
 - على الحكومات التقليل من التأثير غير المبرر في صنع السياسات من خلال تشديد الرقابة على المصالح المالية وغيرها من مصالح المسؤولين في الدولة. كما عليها حماية الحريات المدنية والسياسية بما يشمل حرية الرأي والتعبير وتكوين الجمعيات. وإشراك المجتمع المدني وحماية المواطنين والناشطين والمُبلغين عن الفساد والصحفيين خلال رصد الفساد وكشفه؛
 - التصدي للمعاملة التفضيلية من خلال إنشاء آليات لضمان عدم تقديم الخدمات وتخصيص الموارد العامة بدافع العلاقات الشخصية أو المحاباة تجاه مجموعات المصالح الخاصة على حساب الصالح العام الأشمَل؛
 - تعزيز الوصول المفتوح والهادف إلى صنع القرار والتشاور مع نطاق واسع من المجموعات، إلى جانب جماعات الضغط وممثلي بعض المصالح الخاصة. ويجدر بأنشطة المشاورات أن تكون علنية ومتاحة للمشاركة العامة؛

- على الحكومات تعزيز الفصل بين السلطات، وتعزيز استقلال القضاء والحفاظ على الضوابط والتوازنات.

أخيراً، فإن مشكلة تفشي الفساد عامة والفساد الإداري خاصة تستدعي تفعيل آليات لمحاصرة الظاهرة والقضاء على تداعياتها السلبية، وفق إستراتيجية شاملة واضحة متكاملة بعيدة المدى، تأخذ بعين الاعتبار الأسباب التي أدت إلى نمو وتفشي هذه الظاهرة والآليات التي تساعد على إعادة إنتاجه، وليس إجراءات ظرفية قائمة على التغيير الشكلي والتي تكون أقرب إلى إدارة الفساد. فمكافحة الفساد الإداري هي مسألة مشتركة ومواجهته هي قضية الجميع، نظراً للمخاطر الناجمة عنه، ولا يمكن تحقيق ذلك، إلا بوجود إرادة حقيقية وجادة على المستويين المحلي والدولي. وهذه الإرادة لا يمكن أن تتحقق دون تفعيل تعاون دولي فعلي على كافة الأصعدة. مع الأخذ بعين الاعتبار الجهود والتوصيات المقدمة من طرف المنظمات المختصة في هذا المجال كمنظمة الشفافية الدولية.

قائمة المصادر و المراجع :

* القرآن الكريم، برواية ورش عن نافع.

أولاً: المصادر القانونية

أ- الاتفاقيات الدولية والإقليمية:

1- اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد المعتمدة المعتمدة من طرف الجمعية العامة للأمم المتحدة بنيويورك في 31 أكتوبر 2003.

2- اتفاقية منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية لمكافحة الرشوة، واتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، والاتفاق العالمي للأمم المتحدة. 17 ديسمبر 1997.

3- اتفاقية الاتحاد الإفريقي لمنع ومكافحة الفساد في الدورة العادية الثانية للمؤتمر المعقودة في "مابوتو" عاصمة دولة موزمبيق في 11 يوليو عام 2003.

4- الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد، جامعة الدول العربية، 21 ديسمبر 2010.

ب- القوانين الداخلية:

1- دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية 1996، المنشور بموجب المرسوم الرئاسي رقم 438-96، مؤرخ في 07 ديسمبر سنة 1996، ج ر، عدد 76، صادرة بتاريخ 07 ديسمبر سنة 1996، معدل ومتمم بالقانون رقم 02-503، مؤرخ في 10 أبريل سنة 2002، ج ر، عدد 25، صادر بتاريخ 14 أبريل سنة 2002، معدل ومتمم بقانون رقم 19-08، مؤرخ في 15 نوفمبر سنة 2008، ج.ر، عدد 63، صادر بتاريخ 16 نوفمبر سنة 2008، معدل ومتمم بالقانون رقم 16-01، مؤرخ في 06 مارس 2016.

2- القانون رقم: 06-06 مؤرخ في 20 فيفري 2006 يتضمن القانون التوجيهي للمدينة، ج ر ج ج، العدد 15.

3- القانون 01-06 المؤرخ في 20 فبراير 2006 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته المؤرخ في 20 فيفري 2006. ج ر ج ج، عدد 14، المتمم بالأمر 10-05 غشت سنة 2010 والمعدل والمتمم بالقانون رقم 11-15 في 2 أغسطس سنة 2011، ج ر ج ج، رقم 44 المؤرخة في 10 اوت 2011.

4- الأمر رقم: 10-02 المؤرخ في 16 رمضان 1431 الموافق ل 26 أغسطس 2010، يعدل و يتمم الأمر رقم 95-20 المؤرخ في 19 صفر عام 1416 الموافق ل 17 يوليو سنة 1995 و المتعلق بمجلس المحاسبة .

5- المرسوم الرئاسي رقم: 04-128 المؤرخ في 28 صفر 1425 الموافق ل 19 أبريل 2004، يتضمن التصديق بتحفظ على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد المتعمد من قبل الجمعية العامة للأمم المتحدة بنيويورك في 31 أكتوبر 2003، ج ر ج ج، العدد 26، المؤرخة في 25 افريل 2004.

6- المرسوم الرئاسي رقم: 11-426 المؤرخ في 8 ديسمبر 2011، المتعلق بتحديد تشكيلة الديوان المركزي لقمع الفساد و تنظيمه وكيفية سيره، ج ر، العدد 68، صادر بتاريخ 14 ديسمبر 2011، معدل و متمم بالمرسوم الرئاسي 14-209، مؤرخ في 23 يوليو 2014، ج ر، العدد 46 مؤرخة في 31 يوليو 2014.

ثانيا: المراجع باللغة العربية:

أ- المعاجم والقواميس:

1- أبو الفضل جمال الدين محمد ابن مكرم ابن منظور، لسان العرب، دار المعارف، القاهرة، المجلد الخامس، ص 3412.

2- مجد الدين فيروز آبادي، قاموس المحيط، دار الحديث القاهرة باب الدال فصل القاء، ص 322/1.

محمد ابن أبي بكر الرازي، مختار الصحاح، بيروت، مكتبة لبنان، 1985.

5- الراغب الأصفهاني، المفردات في غريب القرآن، دار المعرفة، بيروت، لبنان ط 3، 2001.

3- أبو القاسم بن أحمد الطبراني، المعجم الأوسط، تحقيق طارق بن عوض الله محمد و صاحبه، دار الحرمين، بدون مكان نشر و تاريخ نشر، ج 5، ص 315.

ب- الكتب:

1- أحمد بن شعيب النسائي، سنن النسائي، دار الفكر بيروت، ب ت، ج 1.

2- أحمد بن شعيب النسائي، سنن النسائي، دار الفكر بيروت، ب ت، ج 1، ص 83، حديث رقم 355.

3- أن فلوريني، القوة الثالثة: المؤسسات العالمية عبر الحدود القومية، ترجمة تانية بشارة، دار الساقى بالإشتراك مع مركز الباطين للترجمة، بيروت، 2005.

4- برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، إدارة الحكم لخدمة التنمية البشرية المستدامة، نيويورك، يناير 1997.

5- جليان دل وماري تيراكول، اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، 2014، متوفرة على الموقع: www.Transparency.org

6- حسن بو صقيعة، الوجيز في القانون الجنائي الخاص، (د،ط)، الجزء الثاني، دار هوما، الجزائر، 2007.

7- حسن كريم، مفهوم الحكم الصالح ومعايير، بيروت: مركز الدراسات الموحدة العربية 2004.

8- حمد بن عبد الرحمن الجنيدل، أثر الرشوة في الشريعة الإسلامية، المركز العربي للدراسات الأمنية والتدريب، للمملكة العربية السعودية، 1988.

9- حمدي عبد العظيم، عولمة الفساد وفساد العولمة، الدار الجامعية، الإسكندرية، 2008.

10- رمزي محمود، الأزمة المالية و الفساد العالمي، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2009.

11- سعيد الدين ابراهيم، المجتمع المدني والتحول الديمقراطي، القاهرة، دار قباء للطباعة، 2000.

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

13- سليمان علي حمادي الحلبوسي، المسؤولية المدنية الناشئة عن إفشاء السر المهني، دراسة قانونية، الطبعة الأولى، 2012.

14- صلاح الدين فهمي محمود، الفساد الإداري كمعوق لعمليات التنمية الاقتصادية والاجتماعية، المركز العربي للدراسات الأمنية والتدريب، الرياض، 1994.

- 15- طارق محمود عبد السلام السالوس، التحليل الإقتصادي للفساد، دار النهضة العربية، القاهرة، 2005.
- 16- عادل عبد العزيز السن، غسيل الأموال من منظور قانوني واقتصادي وإداري، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، جامعة الدول العربية، القاهرة، 2008.
- 17- عادل عبد العزيز السن، مكافحة أعمال الرشوة، مكافحة الفساد في الوطن العربي، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، جامعة الدول العربية، القاهرة، 2009.
- 18- عاصم الأعرجي، نظريات التطوير والتنمية الإدارية، مطبعة التعليم العالي، بغداد، 1988.
- 19- عاصم المهجي، الشفافية و دورها في مكافحة الفساد الإداري، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، الطبعة الأولى، 2014.
- 20- عاصم عبد الفتاح مطر، جرائم الفساد الإداري - دراسة قانونية تحليلية مقارنة في ضوء الاتفاقيات الدولية والتشريعات الجنائية وقوانين مكافحة الفساد في الدول، دار الجامعة الجديدة، مصر، 2011.
- 21- عامر الكبيسي، الفساد والعولمة تزامن لا توأمة، المكتب الجامعي الحديث، بدون مكان نشر، 2005.
- 22- عبد الخالق فاروق، الفساد في مصر، دراسة إقتصادية تحليلية، العربي للنشر، القاهرة، 2006.
- 23- عبد القادر الشبخلي دور القانون في مكافحة الفساد الإداري والمالي، النزاهة والشفافية والإدارة، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، جامعة الدول العربية، القاهرة، 2006.
- 24- عبد الله أحمد المصراتي، الفساد الإداري، نحو نظرية إجتماعية في علم الاجتماع الانحراف والجريمة، دراسة مدنية، المكتب العربي الحديث، الإسكندرية، 2011.
- 25- عبد الله سالم علي حمود الكتبي، الفساد الإداري والمالي وسبل مواجهته جنائيا، دراسة مقارنة، الباحث الإماراتي، الشارقة، 2011.
- 26- عطا محمود عطار عمار دراسة مقارنة بين اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد والتشريعات الوطنية، UNDP.
- 27- عماد ص لاح عبد الرزاق، الشيخ داود، الفساد و الإصلاح، منشورات اتحاد الكتاب العرب، دمشق، 2003.
- 28- فادية قاسم بيضون، الفساد أبرز الجرائم، الآثار وسبل المعالجة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2013.
- 29- فارس رشيد البياتي، الفساد المالي والإداري في المؤسسات الإنتاجية والخدمية، دار آيلة للنشر، عمان، 2009.
- 30- محمد ابن أبي بكر الرازي، مختار الصحاح، بيروت، مكتبة لبنان، 1985.

- 31- محمد الأمين البشري، الفساد والجريمة، منشورات جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض، 2007.
- 32- محمد الصيرفي، أخلاقيات الموظف العام، دار الكتاب القانوني، الإسكندرية، 2007.
- 33- محمد جمال مطلق الذنبيات، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الأولى، الدار الدولية للنشر والتوزيع، عمان، 2003.
- 34- محمد علي يونس، التسبب الإداري في الوظيفة العامة، أسبابه، آثاره، معالجته، طرابلس 1993.
- 35- محمد فاضل الربيعي، الخصخصة وآثارها على التنمية بالدول النامية، مكتب مدبولي القاهرة، الطبعة الأولى، مصر، 2004.
- 36- مركز دراسات الوحدة العربية، الفساد والمجتمع الصالح في البلاد العربية، بحوث ومناقشات مركز دراسات الوحدة العربية بالتعاون مع المعهد السويدي بالإسكندرية، لبنان، 2004.
- 37- مسلم ابن الحجاج النيسابوري، صحيح مسلم، تحقيق محمد فؤاد عبد الباقي، دار أحياء التراث العربي، ب ت ، ج 3، ص 1220 حديث رقم 1599.
- 38- مسلم بن الحجاج النيسابوري، صحيح مسلم، تحقيق محمد فؤاد عبد الباقي، دار إحياء التراث العربي، بيروت، ب ت، ج 3.
- 39- موسى بو دهان النظام القانوني لمكافحة الرشوة، دار الهدى، الجزائر، 2010.
- 40- ميخائيل جونسون، فساد الإدارة والإبداع في الإصلاح، ترجمة عبدالحكيم الخزامي، الدار الأكاديمية للعلوم، القاهرة، 2009.
- 41- وليد إبراهيم بن غانم الغانم، الاتجاهات نحو التسرب الوظيفي وعلاقتها بالأداء، الرياض، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، 2003.

ت- المجلات والدوريات:

- 1- عنتر بن مرزوق، المقاربة الإسلامية في تحديد مفهوم الفساد، المجلة العربية للعلوم السياسية، العدد 30، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، 2011.
- 2- آدم نوح علي معابدة، مفهوم الفساد الإداري ومعاييرته في التشريع الإسلامي، دراسة مقارنة، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد 21، العدد الثاني، دمشق، 2005.
- 3- بوزيد السايح، سبل تعزيز المسائلة والشفافية لمكافحة الفساد وتمكين الحكم الراشد في الدول العربية، مجلة الباحث، العدد العاشر، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة قاصدي مرباح -ورقلة- الجزائر، 2013.

- 5- عبد الحليم بن مشري، عمر فرحاتي، ، الفساد الإداري : مدخل مفاهيمي، مجلة الاجتهاد القضائي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة، 2009.
- 6- أحمد إبراهيم أبو السن، إستخدام أساليب الترغيب والترهيب لمكافحة الفساد الإداري، المجلة العربية للدراسات الأمنية والتدريب، أكاديمية نايف للدراسات العربية للعلوم الأمنية، الرياض، المجلة 11 ، العدد 21، 1996.
- 7- فضيلة بوطورة، نوفل سمايلي، تأثير ظاهرة الفساد الإداري على حقوق الإنسان والتنمية البشرية في الجزائر مع الإشارة لأهم الوسائل القانونية لمكافحته، مجلة مركز حكم القانون ومكافحة الفساد، دار جامعة حمد بن خليفة للنشر، العدد 01 ، 2019.
- 8- محمد خالد المهياي، الفساد الإداري والمالي مظاهره وأسبابه ومدخل الرقابة الحكومية لمكافحته، مجلة رماح للبحوث والدراسات، مركز البحث وتطوير الموارد البشرية رماح، الأردن، 2008.
- 9- طلال بن مسلط الشريف، ظاهرة الفساد الإداري وأثرها على الأجهزة الإدارية، مجلة الملك عبدالعزيز، الإقتصاد والإدارة، 2004.
- 10- حسن نافعة، دور المؤسسات الدولية ومنظمة الشفافية في مكافحة الفساد، مجلة المستقبل العربي، العدد 309 ، مركز الوحدة العربية، بيروت، نوفمبر 2004.
- 11- عامر الكبيسي، الفساد الإداري رؤية منهجية للتشخيص والتحليل والمعالجة ، المجلة العربية للإدارة، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، عمان، العدد 01 ، 2000.
- 12- حنان براهمي، قراءة في أحكام المادة 25 من القانون 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، مجلة الإجتهد القضائي، العدد 5، 2009.
- 13- محمد بن عزوز، الفساد الإداري والاقتصادي، آثاره و آليات مكافحته –حالة الجزائر، المجلة الجزائرية للعلوم والسياسات الإقتصادية، العدد 7، 2016.
- 14- غزوان رفيق عويد، دراسة تحليلية المؤشرات منظمة الشفافية الدولية (مع الإشارة إلى حالة العراق)، مجلة النزاهة والشفافية للبحوث والدراسات، العدد التاسع، العراق، 2016.
- 15- الخميسي سليمان، دور منظمة الشفافية في مكافحة الفساد، مجلة القانون والفقهاء، العدد التاسع، المغرب، يوليو 2013 .
- 16- فاطمة أقموم، مؤشرات قياس الحكم الراشد، مجلة الحكمة للدراسات الإقتصادية، المجلد 5 ، العدد 11، الجزائر، ماي 2018 .

17- منقذ جمال داغر، علاقة الفساد الإداري بالخصائص الفردية و التنظيمية لموظفي الحكومة ومنظمات، دراسات إستراتيجية، مركز الإمارات للدراسات والبحوث الإستراتيجية، العدد 60، الطبعة الأولى، 2001.

ث- الأطروحات والرسائل والمذكرات الجامعية:

● أطروحات الدكتوراه:

- 1- عبد العالي حاحة، الآليات القانونية لمكافحة الفساد الإداري في الجزائر، أطروحة دكتوراه علوم في الحقوق تخصص قانون عام، جامعة محمد خيضر بسكرة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، 2013.
- 2- عبد الرحمان بن حسن بن عمر بن آل الشيخ، الفساد الإداري : أنماطه وأسبابه وسبل مكافحته - نحو بناء نموذجي تنظيمي، أطروحة دكتوراه، كلية الدراسات العليا، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض، 2007.
- 3- يحي زروقي، أخلاقيات العمل و الفساد الإداري للموظف العام- دراسة حالة مديرية الضرائب لولاية تلمسان، أطروحة دكتوراه في العلوم الاقتصادية، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة ابي بكر بلقايد تلمسان، 2017.

● رسائل الماجستير:

- 1- بلال خرفي، الحكومة و دورها في مكافحة الفساد في المجالس المحلية: دراسة حالة الجزائر، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، قسم العلوم السياسية، جامعة ورقلة، 2012.
- 2- سامر برهان محمود حسن، أحكام التزوير في الفقه الإسلامي، مذكرة ماجستير(غير منشورة)، جامعة النجاح الوطنية، فلسطين، 2010.
- 1- سعيد بن محمد بن فهد الزهيري، القحطاني، إجراءات الوقاية من جريمة الرشوة في المملكة العربية السعودية، مذكرة ماجستير، كلية الدراسات العليا، جامعة نايف، الرياض، 2005.
- 3- سهيلة بوزبرة، ، مواجهة الصفقات المشبوهة، مذكرة ماجستير، في القانون، تخصص قانون خاص، فرع قانون السوق، كلية الحقوق، جامعة جيجل، 2008.
- 2- عبد الكريم بن سعد إبراهيم الخثران، واقع الإجراءات الأمنية المتخذة للحد من جرائم الفساد من وجهة نظر العاملين في أجهزة مكافحة الرشوة في المملكة العربية السعودية، رسالة ماجستير، قسم العلوم الشرطية، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض، 2003.

- 3- مغلد توفيق مشاوش خشمان، مشكلة الفساد الإداري في ضوء التشريعات والقوانين الأردنية، رسالة الماجستير، كلية الحقوق، جامعة الشرق الأوسط للدراسات العليا، الأردن، 2009 .
- 4- وسيلة بن بشير، ظاهرة الفساد الإداري والمالي في مجال الصفقات العمومية في القانون الجزائري، مذكرة ماجستير(غير منشورة)، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة مولود معمري- تيزي وزو- الجزائر، 2013 .
- 5- وليد خلاف، دور المؤسسات الدولية في ترشيد الحكم المحلي، مذكرة ماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، تخصص: الديمقراطية و الرشادة، قسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية، كلية الحقوق، جامعة منتوري قسنطينة، 2010 .

● مذكرات الماستر:

- حنان قاجي، دور المنظمات الدولية في مكافحة الفساد الإداري، مذكرة ماستر في الحقوق، فرع القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، 2016 .

ج- المؤتمرات والملتقيات:

- 1- سهيلية سماح، قريد عيدة، دور الحكم الراشد في تحقيق التنمية المستدامة –دراسة حالة الجزائر، المركز الديمقراطي العربي للدراسات الإستراتيجية والإقتصادية و السياسية، 27 يناير 2017 ، متوفر على الرابط: <https://democraticac.De/?p=51860>

- 2- محمد الموسخ، دور منظمة الشفافية في مكافحة الفساد، مداخلة منشورة على موقع:

www.univ-medea.dz

- 3- محمد منصوري، حمزة عبدلي، منظمة الشفافية الدولية: نموذج ناجح في مكافحة الفساد الإداري وتفعيل الحكم الراشد في الجزائر، مداخلة غير منشورة في الملتقى الوطني حول الحكم الراشد وبناء دولة المؤسسات، معهد الحقوق بجامعة عبد الله مرسلبي بتيبازة، 5 مارس 2020.

- 4- محمد منصوري، حمزة عبدلي، آليات عمل منظمة الشفافية الدولية في مكافحة الفساد، مداخلة مقدمة في الملتقى الوطني حول "المنظمات الدولية غير الحكومية شريك جديد لإدارة الشأن العالمي"، المنظم من طرف مخبر حقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني وكلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، 12 مارس 2020.

- 5- محمد ياسين غادر، محددات الحوكمة ومعاييرها، مداخلة في المؤتمر الدولي العلمي تحت عنوان: "عولمة الإدارة في عصر المعرفة"، جامعة الجنان – طرابلس، لبنان، 15 / 17 ديسمبر 2012 .

- 6- زهير بوعمامة، محاولة لفهم طبيعة التحول الديمقراطي وحدود انفتاح السلطة على فعاليات المجتمع المدني وأثره في عملية التحول السياسي في الجزائر، مداخلة مقدمة في الملتقى الوطني: التحول الديمقراطي في الجزائر، جامعة بسكرة، 10- 11 ديسمبر 2005.
- 7- الحبيب بلية، نحو تفعيل دور المجتمع المدني في إرساء الحكم الراشد في الجزائر في ضوء الإصلاحات السياسية، 2011 - 2016 ، مداخلة مقدمة في فعاليات الملتقى الدولي الموسوم بعنوان: "حقوق الإنسان، المجتمع المدني و الحكم والراشد"، المنظم من طرف كلية الحقوق والعلوم السياسية بالتعاون مع مخبر حقوق الإنسان والحريات العامة، جامعة عبد الرحمان ابن باديس - مستغانم، يومي 19 و 20 أفريل 2016.
- 8- عبد الحق أحمد حميش، مكافحة الفساد من منظور إسلامي، ورقة بحثية مقدمة ضمن فعاليات المؤتمر العربي لمكافحة الفساد، مركز الدراسات والبحوث، المملكة العربية السعودية، 2003 .
- 9- مرتضى النوري محمود، الإستراتيجية العامة لمكافحة الفساد الإداري والمالي في العراق، المؤتمر العلمي حول النزاهة أساس الأمن والتنمية، هيئة النزاهة، العراق، ديسمبر 2008.
- 10- البشير علي محمد الترابي، مفهوم الفساد في ضوء نصوص القرآن والسنة النبوية، المؤتمر العربي لمكافحة الفساد، أكاديمية نايف للعلوم الأمنية، مركز الدراسات والبحوث، الرياض، 2003.
- 11- آدم نوح القضاة، نحو نظرية إسلامية لمكافحة الفساد الإداري والتعامل مع تبعاته المؤتمر العربي الدولي لمكافحة الفساد، أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية - مركز الدراسات والبحوث، الرياض، 2003 .
- 12- سام سليمان دله، إبراهيم علي الهندي، الفساد الإداري و أثره المؤتمر على الجهاز الحكومي العربي الدولي لمكافحة الفساد، أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية، مركز الدراسات والبحوث، الرياض، 2003.
- 13- محمد خالد المهاني، آليات حماية المال العام والحد من الفساد الإداري، ورقة بحثية مقدمة ضمن فعاليات الملتقى العربي الثالث حول آليات حماية المال العام والحد من الفساد الإداري ، المغرب، 2008 .
- 14- مفتاح صالح، معارفي فريدة، الفساد الإداري والمالي : أسبابه مظاهره ومؤشرات قياسه، الملتقى الوطني حول حوكمة الشركات كآلية للحد من الفساد المالي والإداري، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية والتسيير، جامعة محمد خيضر بسكرة 2012.
- 15- عمر صدوق، مظاهر وأسباب الفساد وسبل علاجه في الجزائر، ملتقى وطني حول مكافحة الفساد وتبييض الأموال، كلية الحقوق، جامعة تيزي وزو، 2009 .

ح- المحاضرات:

- أمال يانون، الفساد وأخلاقيات العمل سلسلة المحاضرات لطلبة السنة الثانية علوم التسيير، كلية العلوم الإقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، قسم علوم التسيير، جامعة محمد الصديق بن يحيى، جيجل، 2017/2016.

ثالثا: المراجع باللغة الأجنبية:

1. ANWAR Shah and other, performance accountability and combating corruption, the world bank, Washington, D.C, 2007.
2. DONAL OLEARY. The Rôle of transparency international in fighting corruption in infrastructure, annuel Bank, TOKYO, 2006.
3. PARWEZ Farasan, «Administrative corruption in India» , corruption and Governance in south Asia, South Asia institute, university of Heidelberg, 2007.
4. TRANSPARENCY International & United National Human Settlements Programme, Tools To Support transparency in Local Governance. Copyright : UN-HABITAT & TI, Peinte in Nairobi, March 2004.
5. UNITED Nation Développement Programme (UNDP), Governance for Sustainable Human Development. UNDP Police Document, New York, 1997

رابعا: المواقع الإلكترونية:

- 1- هيئة الأمم المتحدة: www.un.org/ar/
- 2- منظمة الشفافية الدولية: www.transparency.org
- 3- الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان): www.aman-palestine.org

الفهرس

الفهرس:

1/ فهرس الجداول:

الصفحة:	عنوان الجدول:
56	الجدول رقم 01: يوضح مجموعة من التقارير- التقرير العالمي الشامل عن الفساد- من سنة 2001 إلى غاية 2013
70	الجدول رقم 02: تطور مؤشر مدركات الفساد للجزائر للفترة من 2009 إلى 2019
72	الجدول رقم 03: مؤشر مدركات الفساد للدول العربية للفترة الممتدة بين 2012 إلى 2019

2/ الفهرس التفصيلي:

الصفحة:	العنوان:
01	مقدمة
08	المبحث الأول: ماهية الفساد
09	المطلب الأول: تعريف الفساد الإداري ومظاهره
09	الفرع الأول: تعريف الفساد
10	أولا: تعريف الفساد لغة وإصطلاحا وفي التشريع الإسلامي

15	.....	ثانيا: تعريف الفساد في القانون الجزائري
16	.....	ثالثا: إطار منظمة الشفافية الدولية
17	.....	رابعا: مفهوم الفساد الإداري ومعايير تعريفه
20	.....	الفرع الثاني: تصنيف مظاهر الفساد الإداري
21	.....	أولا: المظاهر ذات التأثير متعدد الأبعاد
24	.....	ثانيا: المظاهر ذات التأثير المحدود
27	.....	المطلب الثاني: أسباب الفساد الإداري
27	.....	الفرع الأول: الأسباب الداخلية
28	.....	أولا: الأسباب المرتبطة بالموظف العام
29	.....	ثانيا: الأسباب المتعلقة بالمرفق العام
32	.....	الفرع الثاني: الأسباب الخارجية
32	.....	أولا: الأسباب السياسية
33	.....	ثانيا: الأسباب الاجتماعية
34	.....	ثالثا: الأسباب الاقتصادية
35	.....	المبحث الثاني: مفهوم منظمة الشفافية الدولية وأهدافها
36	.....	المطلب الأول: تعريف ونشأة منظمة الشفافية الدولية
36	.....	الفرع الأول: نشأة منظمة الشفافية الدولية
38	.....	الفرع الثاني: أجهزة منظمة الشفافية الدولية
39	.....	أولا: الأمانة
39	.....	ثانيا: مجلس الإدارة (فرق العمل)
39	.....	ثالثا: مجموعة من الأعضاء الفرديين
40	.....	رابعا: المجلس الاستشاري
40	.....	المطلب الثاني: أهداف وإنجازات منظمة الشفافية الدولية
40	.....	الفرع الأول: أسباب اهتمام منظمة الشفافية بالفساد
40	.....	رابعا: أسباب إنسانية
40	.....	ثانيا: أسباب إصلاحية
40	.....	ثالثا: أسباب أخلاقية
41	.....	أولا: أسباب اقتصادية
41	.....	الفرع الثاني: أهداف منظمة الشفافية الدولية
42	.....	الفرع الثالث: إنجازات وإصدارات منظمة الشفافية الدولية
42	.....	أولا: إنجازات منظمة الشفافية الدولية
43	.....	ثانيا: إصدارات منظمة الشفافية الدولية
45	.....	ملخص الفصل الأول
47	.....	الفصل الثاني: آليات عمل منظمة الشفافية الدولية في مكافحة الفساد الإداري
48	.....	المبحث الأول: آليات منظمة الشفافية الدولية في مكافحة الفساد الإداري على المستوى الدولي
49	.....	المطلب الأول: دور المنظمة في صياغة ورقابة وتنفيذ الاتفاقيات وتعاونها مع المؤسسات الدولية

49	الفرع الأول: دور المنظمة في صدور وإنشاء اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد UNCAC
49	الفرع الثاني: دور المنظمة في إنشاء اتفاقية منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية.....
51	الفرع الثالث: دور المنظمة في إنشاء إئتلاف دولي لمكافحة الفساد.....
	الفرع الرابع: دور المنظمة كخبير دولي في مكافحة الفساد وتعاونها مع فروعها القومية والمؤسسات الدولية
52	الأخرى.....
52	أولا: دور المنظمة كخبير دولي في مكافحة الفساد وتعاونها مع المؤسسات الدولية الأخرى.....
53	ثانيا: بناء الفروع القومية الفاعلة.....
53	المطلب الثاني: الوقاية من الفساد عن طريق اعتماد مؤشرات دولية.....
54	الفرع الأول: مؤشر مدركات الفساد.....
55	الفرع الثاني: التقرير العالمي الشامل عن الفساد.....
56	الفرع الثالث: مؤشر دافعي الرشاوى
56	الفرع الرابع: تقييمات نظام النزاهة الوطني.....
57	المبحث الثاني: جهود منظمة الشفافية الدولية على المستوى المحلي
58	المطلب الأول: آليات منظمة الشفافية الدولية في تفعيل الحكم الرشيد
58	الفرع الأول: مفهوم الحكم الرشيد
	الفرع الثاني: وسائل الضغط المعتمدة من طرف منظمة الشفافية الدولية في تفعيل الحكم الرشيد ومحاربة
61	الفساد
61	أولا: تعزيز المحاسبة الأفقية
61	ثانيا: إنشاء التحالفات ضد الفساد المحلي والدولي
62	ثالثا: تعزيز المسائلة ومكافحة الفساد في الحكم المحلي
63	المطلب الثاني: تفعيل دور المجتمع المدني
63	الفرع الأول: مفهوم المجتمع المدني ودوره في مكافحة الفساد الإداري
64	الفرع الثاني: دور المجتمع المدني في مكافحة الفساد الإداري
64	أولا: الترويج لاتفاقيات مكافحة الفساد
64	ثانيا: تحسين إدارة الحكم عبر تعزيز المساءلة والشفافية في النظم السياسية
64	ثالثا: تفعيل دور المجتمع المدني عن طريق هياكله.....
65	المطلب الثالث: إصدار تشريعات وإقامة هيئات مكافحة الفساد.....
65	الفرع الأول: إصدار تشريعات داخلية لمكافحة ظاهرة الفساد والوقاية منه.....
66	الفرع الثاني: إقامة هيئات وأجهزة لمكافحة الفساد الإداري.....
68	المطلب الرابع: واقع الجزائر في مؤشر مدركات الفساد دوليا وعربيا.....
69	الفرع الأول: واقع الجزائر في مؤشر مدركات الفساد على المستوى الدولي.....
71	الفرع الثاني: واقع الجزائر في مؤشر مدركات الفساد على المستوى العربي.....
75	ملخص الفصل الثاني
78	خاتمة
85	قائمة المصادر والمراجع.....

الملخص:

تعد ظاهرة الفساد الإداري أحد أهم القضايا التي لها انعكاسات سلبية على مؤسسات الدولة وعلى المجتمع ككل، فهو ظاهرة عرفت بها المجتمعات الإنسانية قديمها وحديثها. وله صور عديدة، إلا أن الفساد الإداري المنتشر في الوقت الحالي أشد فتكا وأكثر تعقيدا من السابق نظرا للتغيرات في الظروف الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والإدارية والتكنولوجية للمجتمعات الحالية. وانطلاقا من تلك الخطورة سعت منظمة الشفافية الدولية على الصعيدين الدولي والمحلي إلى وضع آليات واستراتيجيات كفيلة وضرورية لمواجهة الفساد والحد من آثاره السلبية.

تهدف هذه الدراسة إلى التعرف على دور منظمة الشفافية الدولية في الحد من الفساد الإداري، من خلال منهج وصفي تحليلي، نستعرض من خلاله مفهوم الفساد الإداري وأشكاله ومظاهره وبتحديد أسبابه، مروراً بمفهوم هذه المنظمة ونشأتها وأجهزتها، وأهدافها وإنجازاتها. وهذا من خلال إصدار تقارير تبين درجات الفساد في كل بلد من خلال الاعتماد على مؤشر مدركات الفساد، وتم التركيز على حالة الجزائر ومكانتها دولياً وعربياً في هذه المؤشرات. كما بينت الدراسة الجهود البارزة التي لعبتها منظمة الشفافية الدولية في مناهضة الفساد على المستوى المحلي، وذلك بسعيها لمحاربة الرشوة والفساد الإداري بوجه عام، من خلال تفعيل الحكم الراشد بوضع وسائل رقابية وأساليب الضغط، وتفعيل دور المجتمع المدني عن طريق هياكله ومختلف فروعها المحلية. أما على المستوى الدولي فقد ساهمت في عقد الاتفاقيات والإتلافات الدولية في مجال مكافحة هذه الظاهرة، ودورها في رقابة مدى تنفيذ هذه الاتفاقيات، كما عملت كخبير دولي لمكافحة الفساد وتعاونت مع المؤسسات الدولية في هذا المجال.

كما توصلت الدراسة لجملة من النتائج. وقدمت مجموعة من التوصيات أهمها ضرورة الأخذ بعين الاعتبار مؤشرات منظمة الشفافية الدولية ورصدها أول بأول، وذلك لأنها تمثل علامات إنذار مبكر تستوجب تجميعها وتحليلها واستغلالها من أجل أخذ القرارات والتوصيات اللازمة للحد من ظاهرة الفساد الإداري.

الكلمات المفتاحية: الفساد الإداري؛ منظمة الشفافية الدولية؛ الجهود الدولية والمحلية.

RÉSUMÉ:

Le phénomène de la corruption administrative est l'un des problèmes les plus importants qui ont des répercussions négatives sur les institutions étatiques et la société dans son ensemble. C'est un phénomène que les sociétés humaines ont connu, ancien et moderne. Elle prend de nombreuses formes, mais la corruption administrative répandue actuelle est plus meurtrière et plus compliquée qu'auparavant en raison des changements dans les conditions économiques, sociales, politiques, administratives et technologiques des sociétés actuelles. C'est contre ce risque que Transparency International a cherché, aux niveaux international et local, à mettre en place des mécanismes et des stratégies adéquats et nécessaires pour lutter contre la corruption et réduire ses effets négatifs.

Cette étude vise à identifier le rôle de Transparency International dans la réduction de la corruption administrative, à travers une méthode descriptive et analytique, à travers laquelle nous passons en revue le concept de corruption administrative, ses formes et manifestations et l'identification de ses causes, en passant par le concept de cette organisation et ses origines et dispositifs, et ses objectifs et réalisations. Cela passe par la publication de rapports montrant les degrés de corruption dans chaque pays en s'appuyant sur l'indice de perception de la corruption, et l'accent a été mis sur le statut de l'Algérie et sa position internationale et arabe dans ces indicateurs. L'étude a également montré les efforts remarquables que Transparency International a déployés dans la lutte contre la corruption au niveau local, en cherchant à lutter contre les pots-de-vin et la corruption administrative en général, en activant la bonne gouvernance en mettant en place des contrôles et des méthodes de pression, et en activant le rôle de la société civile à travers ses structures et ses différentes branches locales. Quant au niveau international, il a contribué à la conclusion d'accords et de coalitions internationaux dans le domaine de la lutte contre ce phénomène, et son rôle dans le suivi de la mise en œuvre de ces accords. Elle a également travaillé en tant qu'expert international pour lutter contre la corruption et coopéré avec les institutions internationales dans ce domaine.

L'étude a également atteint un ensemble de résultats. Et présenté un ensemble de recommandations, dont la plus importante est la nécessité de prendre en compte les indicateurs de Transparency International et de les suivre de première main, car ils représentent des signes avant-coureurs qui nécessitent leur collecte, leur analyse et leur exploitation afin de prendre les décisions et recommandations nécessaires pour réduire le phénomène de la corruption administrative.

Mots clés: corruption administrative; Transparence Internationale; Efforts internationaux et nationaux.

ABSTRACT:

The phenomenon of administrative corruption is one of the most important issues that have negative repercussions on state institutions and society as a whole, as it is a phenomenon that human societies have known old and new. It has many forms, but the current widespread administrative corruption is more deadly and more complicated than before due to the changes in the economic, social, political, administrative and technological conditions of the current societies. It is against this risk that Transparency International has sought, at the international and local levels, to put in place adequate and necessary mechanisms and strategies to confront corruption and reduce its negative effects.

This study aims to identify the role of Transparency International in reducing administrative corruption, through a descriptive and analytical method, through which we review the concept of administrative corruption, its forms and manifestations and the identification of its causes, passing through the concept of this organization and its origins and devices, and its goals and achievements. This is through the issuance of reports showing the degrees of corruption in each country by relying on the Corruption Perceptions Index, and a focus was placed on Algeria's status and its international and Arab position in these indicators. The study also showed the outstanding efforts that Transparency International has played in combating corruption at the local level, by seeking to combat bribery and administrative corruption in general, by activating good governance by setting controls and methods of pressure, and activating the role of civil society through its structures and its various local branches. As for the international level, it has contributed to concluding international agreements and coalitions in the field of combating this phenomenon, and its role in monitoring the extent of implementation of these agreements. She has also worked as an international expert to combat corruption and cooperated with international institutions in this field.

The study also reached a set of results. And presented a set of recommendations, the most important of which is the need to take into account the indicators of Transparency International and monitor them first-hand, because they represent early warning signs that require their collection, analysis and exploitation in order to take the necessary decisions and recommendations to reduce the phenomenon of administrative corruption.

Key words: Administrative corruption; Transparency International; International and domestic efforts.