



جامعة 08 ماي 1945
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم العلوم السياسية



مذكرة مكملة لنيل شهادة الماستر نظام جديد (ل.م.د) في العلوم السياسية
تخصص: الحوكمة المحلية والتنمية السياسية والاقتصادية

الشفافية كآلية لمكافحة الفساد في الإدارة
المحلية دراسة حالة بلدية سدراتة

إشراف الدكتور:

أ. د. ناجي عبد النور

إعداد الطالبين

الطالب: جبابرية توفيق

الطالبة: جبلون أمال

تشكيل لجنة المناقشة

الاسم واللقب	الجامعة الأصلية	الصفة
د فريمش مليكة	جامعة قسنطينة	رئيسا
د ناجي عبد النور	جامعة عنابة	مشرفا ومقررا
د بوروبي عبد اللطيف	جامعة قسنطينة	عضوا مناقشا

مدخل للموضوع

يمثل الفساد المالي الإداري تهديد خطيرا لنظم الإدارة العامة والمحلية وعملية البناء والتنمية الاقتصادية والتي تتطوي على تدمير الاقتصاد والقدرة المالية والإدارية وبالتالي عجز الدولة على مواجهة تحديات إعمار أو إعادة إعمار وبناء البنى التحتية اللازمة لنموها، خاصة وأنه أصبح الفساد ظاهرة متعددة الأوجه ذات أبعاد اجتماعية واقتصادية وسياسية كما انه ظاهرة ممتدة حيث توجد في كل المجتمعات النامية والمتقدمة بدرجات متفاوتة وعلى فترات زمنية متواصلة أو متباعدة وعابرة الحدود.

ولهذا فقد لاقى هذه المشكلة (**الفساد corruption**) اهتمام الكثير من الباحثين والمهتمين واتفقت الآراء على ضرورة وضع وتأسيس إطار عمل مؤسسي الغرض منه تطبيق المشكلة وعلاجها من خلال خطوات جديدة ومحددة، ومكافحة الفساد بكل صوره ومظاهره وفي كافة مجالات الحياة من خلال الآليات والعمليات والمؤسسات التي تقوم على المسؤولية والمساءلة ، والشفافية استنادا إلى مبادئ العدالة والشرعية، و توافر أنظمة مستقرة وسيادة القانون ، ووجود إدارة حكيمة فعالة تتكيف والأدوار التي يستطيع من خلالها المواطنون والفئات التعمير عن مصلحتهم وممارسة حقوقهم القانونية.

تعد الشفافية إحدى السبل الكفيلة بالقضاء على الفساد والحفاظ على المال العام وأنها آلية ناجحة من الآليات التي اعتمدها جميع الإدارات الحديثة في النظم الديمقراطية للحد من الفساد هذه الآفة التي تضرب بشكل خاص القطاع العام ، فالشفافية والفساد مفهومان يقعان على طرفي نقيض فكلما اتسعت دائرة الشفافية ضاقت دائرة الفساد ، فبواسطة الشفافية يمكننا تحديد بؤر الفساد وحصرها وبالتالي معالجتها وتسمية الفاعلين فيها فتصبح الشفافية احد أدوات أو وسائل الوقاية من الفساد حيث يقوم من لم يكشف أمر فساده عند سماع غيره إلى معالجة أخطائه قبل أن تظهر على الآخرين ولهذا فلا بد من إرساء مبدأ الشفافية في جميع التعاملات وجعلها واقعا حيا ومعاشا والسعي بإرساء هذا المبدأ يعتبر واجبا وطنيا يجب السعي إليه بكل مصداقية ويجب على الحكومات أن ترسي هذا المبدأ عن طريق إصدار التشريعات اللازمة ، فالشفافية هي مطلب كل الناس ومن واجب الحكومات الاستجابة لهذا المطلب ووضعها في قوالب قانونية يسهل معها معاقبة كل من يحاول ضياع هذا الحق على المجتمع ، وهذا لا يتحقق إلا بقواعد الحكم الراشد الذي يقوم على ضرورة إشراك العديد من الجهات (الحكومة ، القطاع الخاص ، المجتمع المدني) في التوجيهات التي تعمل على وضع استراتيجيات تقوم على مقاييس قانونية وإدارية، وسياسات تركز على تعزيز الشفافية والنزاهة وتعظيم المساءلة وآليات المحاسبية والرقابة والعقاب

لرفع أداء الجهاز الإداري وتنظيم عمله من جهة وإعادة بناء الثقة بينه وبين المواطنين من جهة أخرى وتجسيد الرشادة الإدارية.

أهمية الدراسة:

تتبع أهمية هذه الدراسة من أهمية الموضوع ومتغيراته وإبرازها الشفافية التي تعتبر كمتغير أساسي في تجسيد الحوكمة المحلية التي تعد مطلباً رسمياً وشعبياً، وكآلية وقائية تطالب بها أغلب المنظمات والاتفاقيات الدولية والإقليمية لمحاربة الفساد ومحاصرته.

إن أهمية تفعيل الإدارة بالشفافية كمبدأ عام في إدارة الشؤون العامة، يساعد على خلق مناخ للإبداع وهو بذلك يعمل على إبعاد كل السلوكيات غير السوية داخل مختلف التنظيمات الإدارية والسياسية، باعتبار أن الأهداف التنموية الحالية في المجتمعات المعاصرة تعمل على إيجاد آلية من أجل والقضاء على الفقر ورفع المستويات المعيشية للشعوب وتحقيق الحكم الرشيد والإدارة الديمقراطية وحماية حقوق الإنسان .

كما تكتسب هذه الدراسة أهميتها من خلال التوجه الحكومي في الجزائر نحو الإصلاح الإداري والشفافية وخاصة المحلي من خلال القوانين المحلية الجديدى (البلدية و الولاية 2012) وتزامن هذا التوجه مع الاهتمام الشعبي المتزايد بالمخالفات السلوكية لموظفي القطاع الحكومي وشعور المواطنين بوجود قصور في الخدمات المقدمة إليهم.

أهداف الدراسة:

تهدف هذه الدراسة الى التعريف ببعض المفاهيم الحديثة في الادارة الحكومية وتوضيحها كالشفافية والمساءلة والرقابة كمفاهيم اساسية لتطبيق الحكم الرشيد في الادارة المحلية .

كما تهدف الدراسة الى توضيح أشكال الفساد والمنافذ التي يتسرب منها ومدى تأثيره على الإدارة المحلية من خلال كشف واقع الفساد في الادارة المحلية.

تهدف الدراسة الى قياس مستوى الشفافية في الادارة المحلية الجزائرية من خلال الحالة المدروسة والتعرف على مدى توفر الشفافية و الافصاح في المعاملات الادارية والعلاقات العامة.

تسعى الدراسة الى محاولة الوصول إلى مجموعة من النتائج والتوصيات التي يمكن لمتخذي القرار في المجالس المحلية أخذها بعين الاعتبار لتعزيز مستوى الشفافية.

الإشكالية:

تعاني الأجهزة الحكومية في الجزائر من مشكلات ادارية خاصة على المستوى المحلي تتمثل في الروتين والملل والتعقيد في الاجراءات الادارية و بطئ الخدمات العمومية ، مما يؤدي إلى الفساد الإداري وما يترتب عليه من آثار سلبية كبيرة على الأفراد والمنظمات والمجتمعات تتسبب في إعاقة جهود التنمية المحلية ، و بالتالي لا بد من توافر مجموعة من الآليات لمواجهة هذه الظاهرة الخطيرة لغرض تحجيمها وتقليل آثارها ، وعلى الرغم من اهمية الشفافية في مكافحة الفساد حيث إنه بقدر ما تتبنى الإدارة المحلية مفاهيم العدالة والمساواة وتكافؤ الفرص والشفافية والمسئلة تزداد مقدرتها على العطف وتجنب الوقوع في متاهات الوساطة والمحسوبية، بالإضافة بالإضافة إلى بعض المشكلات التي تتعلق باللوائح والتعليمات ، وعليه فقد اهتم المشرع الجزائري بالشفافية وأعطاه مكانة هامة من خلال التنصيص عليه في القوانين و التنظيمات وتأسيس مؤسسات وهيئات لها(الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد).

وانطلاقا مما سبق فقد جاءت هذه الدراسة للإجابة على الإشكالية التالية:

- الى اي مدى يمكن للشفافية كآلية للحوكمة من محاصرة الفساد في المحليات وإيجاد بيئة مناسبة للتنمية المحلية ؟

وتتدرج تحت هذا السؤال الرئيسي مجموعة من الأسئلة الفرعية وهي كالآتي:

- ما هو الاطار المفاهيمي للشفافية؟
- كيف يمكن تحسين الشفافية وماهي الوسائل التي تكفل تحقيقها؟
- ما مدى توفر الشفافية في المعاملات الادارية في الادارة المحلية الجزائرية؟
- ما مستوى الشفافية كما يراها الموظفين في ولاية سوق اهراس؟

الفرضيات:

- توجد علاقة بين تطبيق مجالات الشفافية (شفافية التشريعات، وشفافية المعلومات واتخاذ القرارات) في الادارة المحلية ،وبين تقلص مستوى الفساد المحلي.
- تصورات وإجابات عينة الدراسة من الموظفين لتطبيق الشفافية ، مرتبطة بمستوى.

المناهج:

وللإجابة على الإشكالات تم الاستعانة بالمنهج الوصفي التحليلي لوصف ظاهرة الفساد على المستوى المحلي وتبيين آليات مكافحته ، كما تم توظيف الاقتراب البنائي الوظيفي لدراسة مدى تطبيق الشفافية في الإدارة المحلية

أدوات الدراسة :

أ- في الشق النظري للبحث استعنا في ذلك بـ:

- مجموعة المراجع متنوعة ما توفر منها في شكل ورقي (كتب ، مجلات ، رسائل ، أطروحات ، ملتقيات) أو ما توفر من حوامل الكترونية أو مواقع على الشبكة .
 - استشارة عدد من الأساتذة الجامعيين والمختصين.
- ب- في الشق التطبيقي للبحث استعنا في ذلك بـ :
- مجموعة من المقابلات مع موظفي بلدية سدراتة.
 - تطلبت الدراسة إعداد استبيان وتوزيعه على الموظفين.
 - الوثائق الخاصة بالبلدية بالإضافة إلى الانترنت.

تبرير الخطة:

ولتحقيق هذه الدراسة قمنا بتقسيمها إلى ثلاثة فصول إذ تضمنت ما يلي:

- ✓ **الفصل الأول:** تناولنا فيه الإطار المفاهيمي لكل من الحكم الراشد ، الشفافية كمتغير في الحكم الراشد ، الإدارة المحلية ، الفساد الإداري.
- ✓ **الفصل الثاني:** وتناولنا فيه آليات مكافحة الفساد الإداري في الجزائر حيث شملت كل من الآليات التشريعية والتنظيمية وتبيين أهم المبادرات الدولية والإقليمية لمكافحته.
- ✓ **الفصل الثالث :** فقد اشتمل على دراسة حالة لبلدية سدراتة إذ تطرقنا إلى تحديد مجتمع الدراسة والذي احتوى على التعريف بالبلدية والجانب التنظيمي لها ، وتنظيمها البلدي بالإضافة إلى التطرق إلى ما هي مظاهر الشفافية في إطار تسيير وإدارة العمل البلدي والتي من خلالها أردنا التوصل إلى إمكانية تطبيقها وترصدها على أرض الواقع.

الصعوبات:

ولقد واجهنا بعض الصعوبات كأى دراسة علمية متخصصة وهي تتفاوت حسب موضوع البحث وأهميته وما على الباحث تدارك هذه الصعوبات ومن بينها نذكر:

- حساسية الموضوع وخطورته.
- قلة المراجع التي تعرضت لموضوع دراستنا.
- التقدير النسبي لفضائح الفساد التي تعتبر خطيرة جدا.

الفصل الأول: الإطار المفاهيمي للدراسة

تمهيد:

كثر الحديث في الوقت الحاضر في المجتمعات المختلفة سواء الدول المتقدمة أو الدول النامية عن ما يسمى بالشفافية والحكم الراشدة وذلك بسبب تأثير ثورة الاتصالات والمعلومات وانتشارها على كافة المستويات والأصعدة.

إذ أصبحت الشفافية وإن كانت مطلوبة في حياة الناس مع بعضهم البعض والعلاقات الإنسانية بشكل عام إلا أنها تبدو ضرورية وملحة في منظمات العمل الإدارية والسياسية.

كما هو الحال بالنسبة للحكم الراشد الذي أصبح بدوره هو الآخر ضرورة ملحة تسعى الدول إلى تجسيده في نظامها السياسي.

وإن غياب كل من هذين المفهومين في المجتمعات يزيد من تفاقم الفساد في هذه المجتمعات والتي يعتبر هذا الأخير من أشد وأخطر الظواهر التي تواجهها الدول إذ تؤدي إلى تفشي الظواهر السلبية السيئة فيها كالغش والتدليس والرشوة والسرقه وهذا ما يستهدف ويؤثر بالدرجة الأولى على الإدارة المحلية التي تعتبر أحد الركائز الأساسية للدولة والتي من خلالها تقوم الدولة برسم سياساتها العامة وتسير شؤون المواطنين وتلبية حاجاتهم.

لذا فإن أهمية الشفافية والحكم الراشد تكمن في أنهما قناة مفتوحة للاتصال بين أصحاب المصلحة والمسؤولية وهما بذلك يعتبران من أهم الأدوات المحاربة لظاهرة الفساد وترشيد الإدارة.

ولهذا فقد خصصنا هذا الفصل كإطار مفاهيمي لموضوع دراستنا نتطرق من خلال مباحثه إلى ماهية كل من الحكم الراشد، الشفافية الإدارية المحلية، الفساد الإداري.

المبحث الأول: الشفافية كمتغير في الحكم الراشد

يعتبر مصطلحا الحكم الراشد والشفافية من بين المصطلحات الحديثة التي عرفت رواجاً كبيراً، فكثيراً ما سمعنا بعض قيادات الدول تتغنى في خطاباتها في المحافل الدولية بهذين المصطلحين في حين أن الواقع يشير إلى معاناة شعوبها لشتى أنواع الاستبداد والقهر والجاهل لمفهوم الحكم الراشد والشفافية تدور في ذهنه العديد من التساؤلات منها:

هل يعبران عن مدلول واحد؟ أم يختلفان؟ وما هي العلاقة بينهما وتظهر الإجابة على هذه التساؤلات في إمطة اللثام عن مفهوم كل مصطلح وتوضيح أبعاده، ونقل الاهتمام به من الجانب النظري إلى الجانب العلمي وهذا وفقاً لما يلي:

المطلب الأول: ماهية الحكم الراشد

الفرع الأول: تعريف الحكم الراشد:

1/تعريف الحكم الراشد: يعتبر مفهوم "الحكم" من أكثر المفاهيم الاجتماعية والسياسية تداولاً، وإن اختلفت الزوايا التي يجري الدخول منها عند مقارنة هذا المفهوم أو عند التحدث عن الدولة وهو في أصله مفهوم محايد ، إذ أنه يعبر عن ممارسة السلطة السياسية وإدارتها لشؤون المجتمع وموارده وتطوره الاقتصادي والاجتماعي.

ومن المدرك أن مفهوم " الحكم " هو أوسع من مفهوم الحكومة لأنه يشمل إضافة إلى ما تقدم، به أجهزة الدولة الرسمية من أعمال والى جانب ممارسات السلطة التنفيذية والتشريعية والقضائية فإنه يشمل جميع المؤسسات غير الرسمية وكل ما تقوم به منظمات المجتمع المدني ، كما لا يخرج من إطاره عمل القطاع الخاص.

وقد اعتمدت كثير من منظمات الأمم المتحدة تعريف "الحكم" بأنه إدارة ممارسة السلطات السياسية والاقتصادية والاجتماعية على كل المستويات المركزية واللامركزية والإقليمية والمحلية.⁽¹⁾

أما مفهوم "صالح أو " رشيد" ربطا بالحكم فإنها استخدمت حديثا أي ليس أبعد من عقدين من الزمان وذلك في عملية تقديم ممارسة السلطات في الدول، من حيث إدارة شؤون الاجتماعات باتجاه تطويرها وتنميتها وتقديمها وهكذا عرف "الحكم الصالح" بأنه ذلك الحكم الذي تنتهجه قيادات سياسية شرعية، أي منتخبة بصورة نزيهة وحررة تشكل في سياق عملها، كوادر إدارية ملتزمة بتطوير موارد المجتمع، وتحرص على تحسين نوعية حياة المواطنين ورفاهيتها وذلك في تبادل الثقة والرضا بينها وبين الرعية على أساس قيام شراكة فيما بينها.

أما فيما يخص أسلوب الحكم والحكم الراشد فلقد تعددت التعريفات لكل منهما، وفي محاولة لرصد أهم التعريفات التي قدمت لهذين المفهومين نجد نوعين من التعريفات:

أ- **التعريفات الأكاديمية:** وهي التي بلورها مجموعة المحللين والدارسين في مجالي الدراسات التنموية والسياسات العامة ويأتي في هذا الإطار تعريف مورتن بوس MORTEN BOS الذي اعتبر أن أسلوب الحكم يهتم بالأنظمة التي تشكل مجموعة المبادئ الأساسية لتنظيم الحياة العامة، ويتضمن بذلك المؤسسات الحكومية والمؤسسات غير الرسمية التي تعمل في المجال العام كما يأتي تعريف هرميت HERAUT الذي اعتبر أن أسلوب الحكم هو فن إدارة التفاعلات بين الدولة والقطاع الخاص والمجتمع المدني وقد ركزت مثل هذه التعريفات على أن مفهوم أسلوب الحكم يتجاوز الحكومة أو الأجهزة الحكومية الرسمية.

(1) أمين عواد المشافبة، الإصلاح السياسي الحكم والراشد (إطار نظري) ، عمان : دار مكتبة الحامد للنشر والتوزيع 2012، ص 54.

وتركز إسهامات أخرى على الأهمية التحليلية للمفهوم ويأتي على رأس هذه الإسهامات كتابات جوران هايدن CORON HUDEN فمفهوم أسلوب الحكم بالنسبة لهايدن يرتبط بمفهوم النظام بمعنى أنه ينصرف إلى قواعد اللعبة السياسية أي أنه يحدد مجموعة القواعد الأساسية التي تنظم المجال السياسي. أما الأبعاد الأمبريقية للحكم الراشد فيحددها هايدن في ثلاث مجموعات الأولى تتعلق بتأثير المواطنين، وتتضمن المشاركات السياسية، والاستجابة لتفضيلات الأفراد، والمساءلة العامة، والثانية تتعلق بالقيادة المسؤولة المستجيبة وتتضمن انفتاح عملية صنع القرار والالتزام بحكم القانون⁽¹⁾. أما المجموعة الثالثة فتتعلق بالعلاقة بين مختلف الجماعات داخل المجتمع وتتضمن المساواة السياسية، والتسامح بين الجماعات المختلفة، وتعدي التنظيمات الطوعية عوامل الإثنية والعرق وغيره من الانتماءات الأولية.

ب- تعريفات المؤسسات الدولية للحكم الراشد:

1- تعريف تقدير التنمية الإنسانية العربية لعام 2002: تعرفه على أنه الحكم الذي يعزز ويصون ويدعم رفاه الإنسان ويقوم على توسيع قدرات البشر وفرصتهم وحررياتهم الاقتصادية والاجتماعية والسياسية ويسعى لتمثيل كافة فئات الشعب تمثيلا كاملا ويكون مسؤولا أمامه لضمان مصالح جميع أفراد الشعب.

2- تعريف برنامج الأمم المتحدة الإنمائي: هو ممارسة السلطة السياسية والاقتصادية والإدارية لإدارة شؤون الدولة على كافة المستويات ويشمل الآليات والعمليات والمؤسسات التي من خلالها يعبر المواطن والجماعات عن مصالحهم ويمارسون حقوقهم القانونية ويوفون بالتزاماتهم ويقبلون الوساطة لحل مشاكلهم.

3- تعريف البنك الدولي: يعرفه على أنه التقاليد والمؤسسات التي من خلالها تتم ممارسة السلطة في الدول من أجل الصالح العام ويشمل هذا التعريف عملية اختيار القائمين على السلطة ورصدهم واستبدالهم.

- قدرة الحكومات على إدارة الموارد وتنفيذ السياسات السليمة بفاعلية.

- احترام كل من المواطنين والدولة للمؤسسات التي تحكم التعاملات الاقتصادية والاجتماعية.

4- تعريف صندوق النقد الدولي: هو الطريقة التي بواسطتها تسير السلطة الموارد الاقتصادية والاجتماعية لمنظمة ما لخدمة التنمية وذلك باستخدام طرق فعالة في التسيير بأقل التكاليف وتحقيق أكبر قدر من المنافع⁽²⁾.

(1) توفيق راوية ، الحكم الراشد والتنمية في إفريقيا ، القاهرة : معهد البحوث والدراسات الإفريقية ، مشروع دعم التكامل الإفريقي ، سنة 2005، ص 30-31.

(2) إسماعيل بوقنور، الإطار المعرفي للحكم الراشد ، ماستر كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة 08 ماي 1945، يوم

ويعد هذا العرض لبعض التعريفات الخاصة بمفهوم أسلوب الحكم والحكم الراشد يمكن التوصل إلى ضرورة التمييز بين مفهومي أسلوب الحكم والحكم الراشد، إذ أن أسلوب الحكم يعني مجموعة القواعد والمؤسسات والعمليات التي تمارس على أساسها السلطة في الدولة وهي بذلك تتصل بالسياسة والأبعاد السياسية بمعناها الشامل، أما الحكم الجيد أو الراشد فإنه ينصرف إلى العناصر التي تجعل هذه الآليات والقواعد المؤسسية والعمليات تتسم بالفاعلية وأهمها حكم القانون، رشادة عملية صنع القرار والشفافية والمشاركة والمساءلة.

ويعني الحكم الراشد ممارسة هذه المبادئ في المؤسسات الإدارية والسياسية من خلال الأجهزة الحكومية الثلاثة، وفي المؤسسات الاقتصادية سواء التابعة للإدارة الحكومية أو القطاع الخاص، والمؤسسات الاجتماعية من خلال منظمات المجتمع المدني وبذلك يكون لكل من المجتمع المدني والقطاع الخاص دور مهم في تحقيق أو تقييد الحكم الرشيد⁽¹⁾.

2/ خصائص الحكم الرشيد: إن خصائص الحكم الرشيد عديدة ومتنوعة وقد تختلف بأولوية التطبيق من بلد إلى آخر، وهذه الخصائص تتوزع بين معايير سياسية واقتصادية واجتماعية وإدارية، ولا تشمل أداء الدولة ومؤسساتها المركزية واللامركزية فحسب بل تشمل الإدارة العامة ومؤسسات المجتمع المدني والقطاع الخاص وحتى المواطنين أنفسهم بصفاتهم كأفراد وكناشطين اجتماعيين أيضا.

إذ تتمثل هذه الخصائص في:

1- حكم القانون: بمعنى أن تتسم القواعد القانونية بالعدالة وأن يتم تطبيقها بحياد تام ودون تحيز خاصة بالنسبة للقوانين المتعلقة بحقوق الإنسان.

ومن مقتضيات التنفيذ العادل أن يكون هناك سلطة قضائية مستقلة وهيئة شرطة محايدة وأمنية.

2- المشاركة: والمشاركة قد تكون بشكل أسلوب مباشر أو من خلال مجالس أو هيئات منتخبة وسطية. ومن المتعين أن تكون أنواع وأشكال المشاركة معلومة للكافة ومنظمة وهذا يتطلب أن تكون حريات التفكير وإبداء الرأي والتعبير عنه مكفولة ومنظمة كما يتطلب من ناحية أخرى أن يتم تنظيم مؤسسات المجتمع المدني وبيان دورها ومسؤولياتها.

3- الشفافية: بمعنى العلم بوضوح عما يتم اتخاذه من قرارات أو تصرفات وهذا يقتضي:

- أن صناعة واتخاذ القرار يتم وفق قواعد محددة سلفا.

(2) توفيق راوية، مرجع سبق ذكره، ص 32.

- أن المعلومات متاحة وتصل بسهولة ويسر للمتأثرين بهذه القرارات وتنفيذها.
- أن يكون قدر المعلومات المتاحة كاف ومفهوم، ومن خلال وسائل الإعلام المختلفة⁽¹⁾.
- 4- بناء التوافق المجتمعي:** نظرا لتعدد المصالح والرؤى في المجتمع لذا فإنه من المطلوب أن يسعى الحكم الصالح إلى تحقيق قدر عال من القبول والموافقة من أطراف المجتمع على تحديد المصلحة العامة وأيضا التوافق على أسلوب أو طريقة تحقيقها، وذلك كله في إطار النظرة الشاملة وطويلة المدى حول المطلوب من أجل التنمية المستدامة.
- 5- المساواة والاستيعاب:** بمعنى أن يتنامى شعور أعضاء المجتمع جميعهم بلا تمييز بأنهم على قدم المساواة الحقيقية وليس من بينهم من هو مستبعد أو يتم تحجيم دوره، وأن تحظى كل الجماعات وخاصة المهشمة أو الأكثر ضعفا بالفرص التي تكفل لهم المحافظة أيضا لتحسين أحوالها ومصالحها.
- 6- الفاعلية والكفاءة:** بمعنى أن يكون ناتج العمليات وأنشطة المؤسسات يتفق واحتياجات المجتمع وذلك في إطار الاستخدام الأمثل للموارد المتاحة بها يشمل ذلك من الاستخدام القائم على الاستدامة للموارد الطبيعية وحماية البيئة.
- 7- المحاسبة:** بمعنى أن يخضع متخذي القرار سواء في الحكومة أو القطاع الخاص أو المجتمع المدني للمحاسبة من قبل المجتمع بمؤسساته المختلفة ومن الأفراد المتأثرين بقراراتها وتصرفاتها، وحتى تكون المحاسبة فعالة يلزم أن تتم في إطار الشفافية وحكم القانون.
- 8- الرؤية الإستراتيجية:** بمعنى أن يمتلك القادة وجمهور العامة رؤية طويلة المدى للحكم الجيد والتنمية الإنسانية ومتطلباتها وذلك بالتوازي مع الفهم الواعي بما هو لازم لهذه التنمية.⁽²⁾
- 3/ أهداف الحكم الصالح:** تهدف قواعد وضوابط الحكم الجيد أو الحكومة إلى:
- 1- توفير قوت المعيشة:** وتعني القدرة على تلبية الحاجات الضرورية بما يشمل الطعام والمأوى والصحة والأمن وهي في مجملها الاحتياجات الأساسية لاستمرارية الحياة لجميع البشر، وبذلك تعتبر سياسات تخفيف الفقر وإتاحة فرص العمل وزيادة الدخل شروطا ضرورية، ولكنها ليست كافية لإحداث التنمية ما لم تتجه عملية التنمية في أساسها لتوفير الحاجات الضرورية.
- 2- تقدير الذات:** وتعني أن يكون الشخص إنسانا مكرما، فواحدة من مقومات الحياة الكريمة الشعور بالقيمة وتقدير النفس الإنسانية وجميع الأفراد والمجتمعات تحاول أن يكون لها شكلا أساسيا في

(1) عبد المجيد عبد الحفيظ سليمان، الحكم الصالح أو الحكم الجيد، الملتقى العربي الثاني حول الإدارة الرشيدة خيار للإصلاح الإداري والمالي، القاهرة : مايو 2008، ص 220.

(2) المرجع السابق، ص 221.

تقدير الذات يطلق عليه أحيانا الهوية أو الأصالة أو السيادة، وطبيعة هذا التقدير تختلف من مجتمع لآخر ومن أمة لأخرى، ولكنها في العموم قيمة لا بد منها.

3- التحرر من العبودية: ونقصد بذلك أن يكون الشخص قادرا على الاختيار بحرية تامة، مما يعني التحرر من آفة الفقر والجهل والعادات والمعتقدات الخرافية، والحرية متضمنة أيضا لهدف توسيع مدى الاختيارات الاقتصادية، بالنسبة للأفراد والمجتمعات وتقليل المعوقات الخارجية لمواصلة تحقيق الأهداف الاجتماعية من خلال التنمية.

4- تحقيق الشفافية والعدالة ومنح مساءلة الحكومات والسلطات التنفيذية وبالتالي تحقيق الحماية للموارد العامة، مع مراعاة استغلال تلك الموارد الاستغلال الأمثل والحد من استغلال السلطة في غير المصلحة العامة، بما يؤدي إلى تنمية الاستثمار وتشجيع تدفقه، وتنمية المدخرات وتعظيم الربحية وإتاحة فرص عمل جديدة.

5- كما أن هذه القواعد تؤكد على أهمية الالتزام بأحكام القانون والعمل على ضمان مراجعة الأداء المالي للحكومات، مع تحديد اختصاصات وصلاحيات السلطات التنفيذية بغية تحقيق رقابة مستقلة على التنفيذ⁽¹⁾.

الفرع الثاني: أبعاد الحكم الراشد: إن الحكم الراشد باعتباره ممارسة سياسية واقتصادية واجتماعية يتضمن ميكانيزمات وعمليات وعلاقات ومؤسسات يحقق من خلالها المواطنون مصالحهم ويمارسون حقوقهم والتزاماتهم ويحلون خلافاتهم.

وبما يتميز من خصائص وسمات تتجسد في المشاركة والشرعية والشفافية والكفاءة فكل هذا يقود إلى معرفة أبعاده والتي تتمثل في:

1- البعد السياسي: يتعلق البعد السياسي للحكم الراشد بطبيعة السلطة السياسية وشرعية تمثيلها، فلا يتصور أن تكون رشادة من دون منظومة سياسية تقوم على أساس الشرعية والتمثيل، لأنهما يعبران عن الصلة الصحيحة بين الحاكم والمحكوم، ويؤديان إلى التفاعل الإيجابي بين الطرفين بما يحقق التعاون والتناصر والانصراف إلى خدمة الصالح العام، الذي يحقق في إطاره مصالح الأفراد بشكل أشمل وأعم، ويضمن حقوق المواطنة ولهذا لن يتحقق إلا في ظل النظام الديمقراطي وبما يحتويه من آليات تساعد على تحقيق الأمن والاستقرار المدني، الذي يساعد على الإصلاح واتساع حجم المشاركة السياسية التي تعد الإطار الضروري لتمكين أفراد المجتمع من ممارسة حقوق المواطنة من جهة وتمكين الحاكمين من الشرعية التي تبرز سلطتهم وحكمهم من جهة ثانية، فضلًا عن تنظيم العلاقات داخل المجتمع تنظيمًا عقلانيًا يوجه الصراع والمنافسة إلى فائدة المجتمع ككل.

(1) عادل رزق، الإدارة الرشيدة الحكم الجيد أو الحوكمة ، الملتقى العربي الثاني حول الإدارة الرشيدة خيار للإصلاح الإداري والمالي ، القاهرة: مايو 2008، ص 151.

إلى جانب هذا، فإن النظام الديمقراطي يسمح بالتداول السلمي على السلطة دون اللجوء إلى العنف، ويضمن نوعاً من التوافق بين الأطراف السياسية والقوى الاجتماعية المتنافسة وهذا ما سوف يخلق أسس وقواعد دولة الحق والقانون، التي تستند إلى القوانين لفرض سلطتها وإخضاع كل من الحاكم والمحكوم للمساءلة وتنظيم الحياة السياسية وفق أساليب وقواعد معينة. (1).

وبالتالي فإن درجة رشادة النظام السياسي في الدول يتوقف على مدى مشروعية نظامها السياسي وفعالية سياساتها وعلى درجة مشاركة مواطنيها في تحديد الأولويات والسياسات واتخاذ القرارات.

2- البعد الإداري: يتعلق هذا البعد أساساً بعمل الإدارة العامة وكفاءة وفاعلية موظفيه، فترشيد العامة وتأمين استمراريتها بدرجة عالية من الكفاءة والفعالية يعتمد على الاهتمام بالجهاز الإداري والأنظمة والقوانين المعمول بها، والتي تحكم سير العمليات الإدارية للتأكد من مدى ملاءمتها وقدرتها على تحقيق أهدافها والتركيز على الجودة الشاملة والمرونة في الحركة واتخاذ القرارات وهذا لا يتحقق إلا بالإبداع والسعي المتصل بالاهتمام بالموظفين وإعدادهم مهنيًا وتنمية روح المسؤولية والولاء والانتماء، وهذا ما جعل المفكر الاقتصادي ألفرد مارشال A. MARSHAL يشير أن الإدارة الحكومية هي تجسيد متكامل لدولة المؤسسات هي أعظم الممتلكات الإنسانية وأنها جديرة بكل الجهود التي تبذل لتمكينها من الأداء عملها بالصورة المثلى كما يتطلب ترسيخ دعائم الإدارة الجيدة لشؤون الدولة والمجتمع وتقديم المشورة التقنية لتحديث مؤسسات الدولة، وذلك لإيجاد خدمة مدنية مهنية قائمة على أساس الجدارة من خلال اعتماد نظم للإدارة القائمة على أداء وتشجيع المعايير الموضوعية في التوظيف والترقية وتكافؤ الفرص للجميع، وإجراء تعديلات وظيفية في مجال إصلاح الإدارة العامة ووضع تشريعات ومدونات سلوك مكافحة الفساد .

لهذا فإن إصلاح وترشيد الإدارة العامة يتوقف على تنمية مواردها الإدارية والبشرية من خلال إتباع إستراتيجية جيدة تمكنها من تحقيق أهدافها، ومراعاة حجم الهيكل التنظيمي وتكيفه وطبيعة البيئة المحيطة به والمستجدات والمتغيرات الراهنة (2).

3- البعد الاقتصادي والاجتماعي: لا يجوز إغفال أهمية البعد الاقتصادي للحكم الرشيد، حيث يمثل هذا البعد أحد أهم محاور وآليات الحكم كخطوة أساسية في النظام الديمقراطي، حيث لم يعد الاهتمام محصوراً في تحديد مستويات النمو الاقتصادي وإنما امتد ليشمل جوانب ومستويات الأداء الاقتصادي لمواجهة مختلف الأزمات، وإدراك ضروريات التنمية الاقتصادية وآثارها على حياة الناس وعلى استقرار البلد وانسجامه والأخذ بالأسباب المؤدية لتحقيق التنمية، وتكفل المجالات الإستراتيجية وتشجيع القطاع الخاص

(1) خيرة بن عبد العزيز ، دور الحكم الرشيد في مكافحة الفساد الإداري، تحقيق متطلبات الإدارة الرشيدة ، مجلة المفكر العدد 08 ص 325-326.

(2) المرجع السابق، ص 326.

وتمكينه من أداء دوره، وتحقيق التكامل في مختلف القطاعات وهذا يستدعي فعلا أوسع من قبل الدولة لضبط السوق وضمان المنافسة وحرية الدخول في الأسواق. وإن جدية القطاع الخاص وفاعليته ضمن منظومة قانونية يجعل الحكم صالحا بكل المقاييس ويحقق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية، لأن الحكم الراشد هو الذي يضمن حاجات الناس في الآن وحاجات الأجيال في المال.

وعليه فإن الرشادة الاقتصادية والاجتماعية تكتمل بالعدالة التوزيعية ورفع المستوى المعيشي للمواطنين، وتحسين الدخل القومي ومحاربة الفقر وتحسين نوعية الحياة وحماية حقوق الإنسان.

الفرع الثالث: مؤشرات و معايير قياس الحكم الراشد و آليات تحقيقه

1/ مؤشرات قياس الحكم الراشد:

وضع البنك الدولي 22 مؤشرا لقياس الحكم الراشد :

12 مؤشر يخص المساواة العامة و10 يخص جودة الإدارة ويتم ترتيب الدول بحسب موقعها من هذه المقاييس على سلم يتكون من 173 رتبة بحسب عدد الدول المعنية، وبحسب معدل صلاح الحكم ويتراوح علامة الدولة من الصفر إلى 100 حسب درجة صلاح الحكم⁽¹⁾.

• وتظم هذه المؤشرات المحاور التالية:

- محاربة الفساد
- الإصلاح القضائي.
- الإصلاح الاقتصادي.
- التنمية البشرية .

وفي هذا الإطار يتم تحديد ما يلي :

1- المؤشرات المتعلقة بالمساواة العامة:

• مؤشر الحريات السياسية والمدنية للأفراد

مثال عن قياسه: من 1 ← 7
من 1 ← 3 نقول دولة حرة.
من 3.5 ← 5 نقول دولة حرة جزئيا.
من 5.5 ← 7 نقول دولة غير حرة.

• مؤشر حرية الصحافة :

مثال عن كيفية قياسه: من 0 ← 100
0 ← 30 صحافة حرة.

(1) عبد الله عمرو ، مؤشرات الإدارة الرشادة و مكافحة الفساد والتمثيل والمساواة، الملتقى الوطني حول الحكم الراشد ومكافحة الفساد، القاهرة : مايو 2008 ،ص 211 .

31 ← 60 صحافة حرة جزئيا.
61 ← 100 صحافة غير حرة.

- مؤشر الأداء السياسي .
- مؤشر التوظيف لدى الجهاز التنفيذي .
- مؤشر انفتاح التوظيف.
- مؤشر المشاركة التوظيف.
- مؤشر القيود على التوظيف .
- مؤشر المساواة والديمقراطية .
- مؤشر الشفافية . (1)

2- المؤشرات المتعلقة بجودة الإدارة:

- مؤشر درجة الفساد.
- مؤشر نوعية الإدارة.
- مؤشر الحقوق الملكية.
- مؤشر الإدارة المالية.
- مؤشر تحصيل الموارد.
- مؤشر احترام وتطبيق القانون.

2/ معايير الحكم الرشيد: هناك ثلاث معايير للحكم الرشيد:

1- المعيار الذي من خلاله تختار الحكومات وتراقب ويتم تغييرها ويحتوي على:

- مؤشر المساواة.
- مؤشر الاستقرار السياسي.

2- معيار قدرة الحكومة على وضع السياسات قاعدية فعالة ويحتوي على:

- مؤشر فعالية الحكومة.
- مؤشر البيئة الإجرائية.

3- معيار احترام الهيئات للمواطنين والدولة ويحتوي على:

- مؤشر سيادة القانون.

(1) إسماعيل بوفنور ، أبعاد الحكم الرشيد ومعايير ، ثانية ماستر ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة 08 ماي 1945
يوم 3 . 11 . 2013 .

• مؤشر محاربة ومراقبة الفساد (1).

3/آليات تحقيق الحكم الصالح: لا يمكن الحديث عن الحكم الصالح إلا بتوفر آليات تحقيقه على أرض الواقع والعمل على استدامته وتطوره إذ تتحدد هذه الآليات في:

- الانتخابات الحقيقية أي بمعنى إجراء انتخابات حرة ونزيهة وبصورة دورية ومعلنة.
- فعالية المجتمع المدني.
- انفتاح الفضاء الإعلامي والإعلام الحر.
- النظام الوطني المندمج (أي أن تعمل الأحزاب المختلفة ومؤسسات الدولة بالتكامل من أجل تحقيق التنمية المستدامة، سلطة القانون ورفاهية السكان.
- تعزيز مشاركة المواطنين من خلال تدعيم المجالس المحلية المنتخبة .
- الشفافية في إدارة الموارد المالية (التدقيق المالي والمحاسبي).
- الرؤية التجديدية.

المطلب الثاني: مفهوم الشفافية

الفرع الأول: الشفافية: التأصيل والتعريف

1/ التأصيل التاريخي للمفهوم:

- الشفافية قديما على مر العصور: في العصور الماضية لم يكن مفهوم الشفافية ومضامينها قد أثري وتبلور وتوسعت تطبيقاته كما هو عليه الحال الآن. فهناك الكثير من القادة العظام الذين ذكرهم التاريخ وكانت نتائج سلوكهم وقيادتهم تظهر فيها أخلاقية عالية في مضمونها ونتائجها وتضرب المثل العظيم في الممارسات السياسية والإدارية تتم عن نزاهة عالية، فالخليفة عمر بن عبد العزيز لم يدخل الجامعات العريقة ولم ينتسب الشفافية من أساتذتها ولم يدرس الإدارة وحسن الحكم في كلياتها، لكنه كان في إدارته وحسن حكمه وحفاظه على مال المسلمين قد قدم نموذجا رفيع المستوى في القيم والنزاهة حين كان يستخدم مصباحين يضئ مصباح يقضي به شؤون الدولة وعندما ينوي القيام بعمل خاص يطفئ مصباح الدولة ويستخدم مصباحه الخاص، وعندما كتب إليه أحد ولاته يقول: إن مدينتنا قد خربت، فإن رأي أمير المؤمنين أن يقطع لنا مالا نرمها به، فرد عليه الخليفة في كتاب يقول فيه: إذا قرأت كتابي هذا فحصنتها بالعدل، نقي طرقها من الفساد، فإن في ذلك مرمتها.

لقد ظهرت في العقد الأخير من القرن الماضي العديد من المداخل الحديثة في مجال الإدارة مع دخول العالم في زمن العولمة، اختلفت بشكل كبير عن المداخل التقليدية، حيث تلامس هذه المداخل الواقع الفعلي ولغة ومتطلبات العصر، وقد أطلق على هذه المداخل مسميات عديدة كالإدارة المفتوحة

(1) بوفنور، مرجع سبق ذكره.

والإدارة على المكشوف والإدارة المرئية، والإدارة بالرؤية المشتركة. واعتبر تمكين العاملين والإدارة التشاركية من المداخل الحديثة الذي تعطيه الإدارات جل اهتمامها، ويقوم هذا المدخل على فكرة مشاركة العاملين والمجتمع الخارجي في القرارات وهذا يؤدي إلى مشاركة فعلية في إدارة المنظمة التي ينتمون إليها مع تحملهم المسؤولية وخلق روح الالتزام الذاتي. (1)

كذلك ظهور مفهوم الهندرة الإدارية (إعادة هندسة الإدارة) الذي له أثر كبير في تعزيز مبدأ الشفافية، علما بأن العديد من مضامين هذه المداخل ذات رؤية مشتركة وتصب في مبدأ الشفافية.
المطالبة بالشفافية تاريخيا:

لقد كانت هناك مطالبات تاريخية تعود لزمان بعيد في مجال طلب التدفق المفتوح للمعلومات في السياسة والاقتصاد ، وقد تصدرت السويد بشكل مبكر نسبيا لهذا الموضوع من خلال قانون صدر في عام 1774م، لكنه استغرق حوالي قرنين قبل أن تبدأ بلدان أخرى بمتابعتها مباشرة .

لكن أهمية حصول العامة على المعلومات كان محط أنظار جميع في أغلب الأحيان وأحد الذين صاغوا الدستور الأمريكي وأسمه جيمس ماديسون JAMES MDISON كتب بشكل مثير عن أهمية المعلومات في الديمقراطية "إن أي حكومة شعبية بدون معلومات شعبية أو وسائل اكتسابها هي مقدمة أو مهزلة أو مأساة أو ربما كلاهما والمعرفة ستبقى حاكمة للجهل إلى الأبد والناس الذين ينصبون أنفسهم حكاما يجب أن يتسلحوا بالقوة التي تمنحهم إياه المعرفة" .

نشأة الشفافية في مجال القطاع الخاص: أما في مجال القطاع الخاص، فقد وجدت الشركات نفسها أمام مواجهة الطلبات المتزايدة لكشف بياناتها المالية طالما الشركات العامة موجودة وتعمل، ذلك فبريطانيا العظمى كانت قد جربت قوانين الكشف في أوساط القرن الثامن عشر أما في الولايات المتحدة الأمريكية فقد بدأت مع بداية القرن التاسع عشر ومارس عدد كبير من المستثمرين الضغط السياسي على الحكومة لوضع وفرض معايير للكشف المتعلقة بالشركات من أجل حمايتهم من الخداع والتعاملات الداخلية.

بعد الحرب العمالية الثانية وبعد التوسع في البيروقراطية الحكومية في كثير من الأقطار، ومع بروز الشركات والمنظمات الحكومية الدولية الكبيرة جاءت تجمعات جديدة من القوة التي كانت قادرة على حجب المعلومات عن المؤسسات مما أثر ذلك في حياتهم ومصالحهم. وفي نفس الوقت أدت الحرب الباردة إلى ظهور وارتفاع درجة تعقد السرية في مجال الأمن القومي الذي أثر على الوضع التقليدي للشفافية في الولايات المتحدة الأمريكية وكان هناك مطالبات عديدة من المجتمع والمؤسسات للحد من هذه السرية وبالرغم من كل ذلك بقيت بعض الممارسات التي تتسم بالسرية لدى بعض الإدارات (2).

(1) أحمد فتحي أبو كريم ، الشفافية والقيادة في الإدارة ، عمان: دار الحامد للنشر والتوزيع، 2008، ص 49-50.

(2) المرجع السابق، ص 51.

ومن ثم جاء نصر بارز للشفافية على شكل قانون حرية المعلومات الأمريكي في عام 1966م، وقوي هذا بعد الإصلاحات التي تبعت وترجمت عام 1974م.

وفي بداية الثمانينيات من القرن الماضي انطلقت العديد من الشبكات العالمية في المجتمع المدني نشاطات وحملات تطالب بمعلومات من المؤسسات الحكومية وبالتحديد من عالم البنوك.

لكن الانفجار الحقيقي للمطالبة العالمية للشفافية جاء في التسعينات من القرن الماضي وفي الوقت نفسه كانت نهاية الحرب الباردة سبب جوهرى وقام في نهاية السرية وإن انتشار المعايير الديمقراطية ووجود القوة المتزايدة لمنظمات المجتمع المدني وظهور أجهزة الإعلام المستقلة، كل ذلك عمل كقوة ضغط على الحكومات لنشر المعلومات على مواطنيها، في الوقت نفسه قاد التكامل الاقتصادي العالمي المستثمرين الدوليين لطلب الكشف عن الحسابات المتعلقة بالشركات الوطنية خصوصا في أعقاب الأزمة الآسيوية عام 1997م، حيث تحدث الكثير عن السرية المفرطة للشركات والحكومات الآسيوية وبدأت المؤسسات الدولية بطلب بيانات اقتصادية من الحكومات، كذلك واجهت الحكومات ضغوط حادة من النشاط حول العالم لفتح ملفاتها وتحليلاتها وعمليات اتخاذ القرارات للفحص من قبل العامة⁽¹⁾.

2/تعريف الشفافية: تعد الشفافية واحدة من المصطلحات التي استخدمتها الجهات المهتمة بمكافحة الفساد في العالم. تعبيراً عن ضرورة الإفصاح للجمهور وإطلاعهم على منهج السياسات العامة، وكيفية إدارة الدولة من قبل القائمين عليها من رؤساء دول وحكومات ووزراء... الخ من مفاصل الدولة أخرى، بغية الحد من السياسات غير المعلنة، أو ما يطلق عليه اصطلاحاً "سياسات خلف الكواليس" التي تتسم بالغموض وعدم مساهمة الجمهور فيها بشكل واضح، لذا ومن أجل التعريف بمفردة الشفافية سوف نبدأ أولاً بالمصطلحات اللغوية لإيضاح المعنى المجرد للكلمة، وعليه فالشفافية لغة: تعني استناداً إلى الجذر "شفف" في اللغة العربية أي "الخفة ورقة الحال" أو الشيء "القليل" جمع أشفاف أو الشيء الرقيق الذي يرى ما خلفه طبقاً لتفسير معنى الشفّ لغويًا.

أما في اللغة الانجليزية فتعني المفردة TRONS PARENCY أي الوضوح أو الشيء الجليّ "أي هي كما الصورة المرسومة على زجاج يجلي للعين من خلال نور يشع خلفها" أو بشكل أكثر اقترباً من المعنى المطلوب لدينا تعني: كل ما يمكن إستعبابه وفهمه بسهولة أو ما يتيسر استيعابه واكتشافه بيسر⁽²⁾.

أما اصطلاحاً فإنها تعرف باعتبارها أسلوباً علمياً لمكافحة الفساد ولذا فقد تعددت تفسيراتها، حيث أشير إلى أنها تعني آلية الكشف عن الفساد، بأن يكون الإعلان من جانب الدولة على أنشطتها كافة في التخطيط والتنفيذ، وهو ما يتطابق مع تفسير دور المواطن وأهميته في صنع السياسة العامة. وهنا تصبح

(1) المرجع السابق، ص 52.

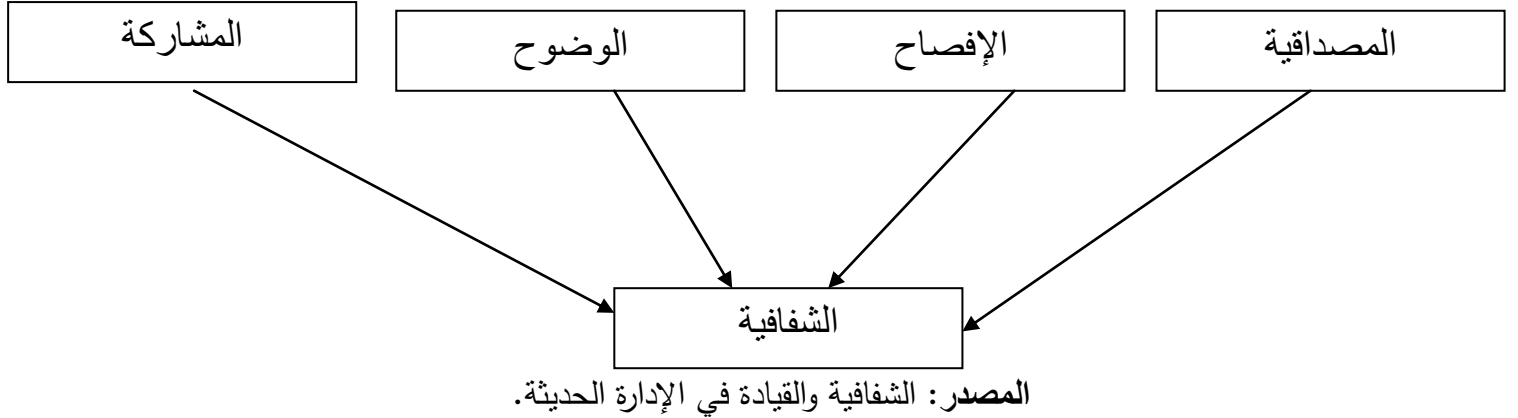
(2) عماد الشيخ داود، الشفافية ومراقبة الفساد، الندوة الفكرية التي نظمها مركز دراسة الوحدة العربية بالتعاون مع المعهد السويدي، الإسكندرية حول الفساد والحكم الصالح في البلاد العربية، ط1، بيروت، ديسمبر 2004، ص 140.

الدولة ملزمة بالإعلان عن سياستها في إطار من الشفافية والتعاون مع المواطن، وهناك من فسر الشفافية على أنها التميز بوضوح بين القطاع الحكومي وبين باقي القطاعات، وبموجبها تحدد الأدوار السياسية والإدارية داخل الحكومة وأن يتم ذلك بوضوح ووفق آلية يطلع عليها الجمهور، من حيث تحديد توزيع المسؤوليات بين مختلف مستويات الحكومة وكذلك توزيعها بين السلطات الثلاث⁽¹⁾.

وهذا محاكاة للطورحات الفكرية لمونتسكيو الذي أشار إلى فصل السلطات بغية تحقيق الشفافية من خلال التمييز بين القطاع الحكومي وبين القطاع غير الحكومي وتعني الشفافية أن القرارات المتخذة وتنفيذها يتم وفقا للقوانين والإجراءات السارية التي تكون أصلا قد وضعت بمشاركة عامة أو على الأقل واسعة، بالإضافة إلى مأسسته مساءلة السلطة السياسية، كما تعني الشفافية أيضا توفر المعلومات الدقيقة في موقيتها، وإفساح المجال أمام جميع المواطنين للإطلاع الضروري لكل هذه المعلومات التي من المفترض أن تكون موثقة، ويساعد هذا الإفساح في ترشيد القرارات وسلامتها في مجال السياسات العامة، وذلك كله يقود إلى محاصرة الفساد وبناء حالة من الثقة والمصادقية.

لقد تعددت تعريفات الشفافية ومضامينها إلى أن جميع التعريفات تدعو إلى جوهر واحد يرتبط بكلمات أربعة هي المصادقية، والإفصاح، والوضوح والمشاركة، وبالتالي يمكننا أن نستنتج ونخرج بشكل لهذا المضمون كما يلي: ⁽²⁾.

الشكل رقم (1) جوهر الشفافية



الفرع الثاني: أنواع الشفافية:

(1) عواد المشافية ، مرجع سبق ذكره، ص 61-62.

(2) أبو كريم ، مرجع سبق ذكره، ص 65.

من خلال الإطلاع على أدبيات الشفافية وما يتعلق بما فإن هناك نوعين من الشفافية نستطيع التعرف عليهما فيما يلي:

1/الشفافية الخارجية: وترتبط الشفافية الخارجية في الإدارة المحلية بشكل أساسي بالمجتمع الخارجي، من أفراد وجماعات ومؤسسات وما تقدمه من خدمة تلبى من خلالها احتياجات المجتمع الخارجي، إذ من المفترض أن تعتمد إلى تطبيق فكرة تمكين المواطنين من أداء دورهم وتحمل مسؤولياتهم، وذلك من خلال نشر المعلومات الصحيحة والدقيقة عن إدارتها والخدمات التي تقدمها وما تواجهه من عقبات إخفاقات في أداءاتها وتقبل النقد الإيجابي وتصحيح مسارها في ضوء التغذية الراجعة من هذا المجتمع وأن تنتهج المنهج الديمقراطي في التعامل مع القضايا والمشكلات المختلفة من خلال طرحها للمناقشة وتوفير أكبر قدر من المعلومات للمجتمع الخارجي بإتباع أساليب اتصال متنوعة توفر من خلالها البيانات والمعلومات المتعلقة بها، وبالتالي يصبح كل شيء فيها واضح مما يعزز الثقة والمصداقية لدى المجتمع الخارجي. فالشفافية أداة تنظيمية مهمة على المستوى المحلي والعالمي، فكثير من الدول من مثل و.م.أ. ودول الاتحاد الأوروبي، ودول نامية كثيرة صممت حكوماتها أنظمة وقوانين للكشف بهدف لتقليل مخاطر الفساد في المؤسسات، لحماية الحقوق المدنية وتحسين الخدمات الحكومية حيث التزمت بوضع منظومة معينة لقياس تحسن أنظمة الشفافية مستندة على مدى استعمال المعلومات، ونوعية المعلومات، ودقتها ومجال المعلومات التي يتم تزويدها من قبل النظام استنادا إلى مقاييس معينة.

وكثير من الأدبيات ربطت فاعلية الاتصال بالشفافية، فالمؤسسات المنفتحة التي تستخدم قنوات اتصال مناسبة ومتنوعة، وتحرص على دقة ومصداقية وحجم المعلومات التي يتوجب نشرها، وعدم التعامل بسرية مع جميع الأطراف ذات العلاقة (1).

وتتميز بانفتاح ووضوح نظام الاتصال فيها وتبدي الاهتمام والمشاركة أهمية كبيرة وتحرص على الاستفادة من التغذية الراجعة اعتبرت مؤسسات تتمتع بدرجة شفافية عالية فالشفافية مرتبطة بمحصلة سلوكيات الاتصال التي تتسم بالفاعلية التي تدار خارج المؤسسة فيلاحظ في أدب المحاسبة اعتبرت الشفافية مرئية التعاملات والصفقات لكلا الغايين الاستثمار والنظامية، والشفافية لها متطلبات ومن أهم متطلباتها الوصول المفتوح للعامة إلى المعلومات ويعتبر كذلك تدفق وتبادل المعلومات بين الأفراد في المؤسسة نوع من الشفافية كذلك نجد في أدب التسويق أن تدفق المعلومات من المجتمع أمر ذو قيمة وذا علاقة بالشفافية، ويعتبر الدور الإيجابي لنظم المعلومات أكثر وضوحا وإشراقا في زيادة ودعم الشفافية . ويشير الأدب المتعلق بالشفافية إلى إمكانية الربط بين الشفافية والحكمانية والاستقرار الاقتصادي، حيث الانفتاح الكبير والمشاركة الواسعة في المعلومات تمكن العامة من المشاركة في صناعة القرارات،

(1) المرجع السابق، ص 98-99.

والرفع من سوية مساءلة الحكومة وتخفيف التركيز على الفساد، وعلى القيادات لعب دور أكثر تطوراً فالدور الجديد للقيادة الإدارية يحتم احترام العامة فالناس أو العامة أولاً وعلى القيادات أن تكون أكثر التصاقاً بالناس من حيث فهم احتياجاتهم واهتماماتهم وإيجاد الطرق لحل المشكلات التي يواجهونها والتفكير بالقيادة بطريقة مختلفة عن الماضي.

2/ الشفافية الداخلية: الشفافية الداخلية أيضاً تتعلق بسلوكيات الإدارة والقضايا الدستورية التي تتضمن حقوق الأفراد في المؤسسة ويتمثل ذلك بدرجة الثقة والتمكين والمشاركة في العمليات المختلفة، وتتضمن الشفافية الداخلية جملة العلاقات والتعاملات والسلوكيات والأداءات التي تتسم بالشفافية والتي تحدث داخل هذه المؤسسات، من توفير مناخ تنظيمي صحي على كافة المستويات الإدارية ويتضمن المصادقية والثقة بين الإدارة والأفراد من خلال التمكين الحقيقي وليس التمكين الزائف للقيام بمسؤولياتهم وتوفير المعلومات الضرورية لكل مستوى حسب متطلبات العمل⁽¹⁾، والمؤسسات التي تتصف بالشفافية الداخلية تتواصل بشكل مستمر مع كافة أفرادها ولا تتعامل معهم بسرية وتشركهم في صناعة القرارات ورسم السياسات وتراعي الأداء فيها اللامركزية والمرونة اللازمة من خلال تبني الديمقراطية والتعامل بنزاهة على المستويات كافة.

وتعرف الشفافية الداخلية على أنها نتيجة سلوكيات الاتصال المتسمة بالفاعلية والمتضمنة التدفق الحر للمعلومات داخل المؤسسة التي تعكس الدرجة التي وصل لها المستخدمون من المعلومات الضرورية للقيام بمسؤولياتهم حيث فاعلية الاتصالات المتضمنة تدفق المعلومات بين الأفراد تشير إلى مستوى عال من الثقة وهناك ممكن مهم لسلوكيات الاتصال وهو تقنية المؤسسة المعتمدة على نظام المعلومات حيث أن العديد من الأدبيات ذكرت أهمية دور تمكين نظم المعلومات في زيادة الشفافية، وفي السلوك التنظيمي تعتبر أيضاً كنتائج لسلوكيات الاتصال الفعالة، فعلى سبيل المثال القيادات الإدارية تعقد الاجتماعات بشكل متكرر لمشاركة المعلومات مع الأفراد لكي يتم تعميم المعلومات الضرورية لتحقيق أهداف الأفراد والفريق وأهداف المؤسسة، فسلوكيات الاتصال يمكنها أيضاً من أن تزيد من الشفافية، والقصور في مشاركة المعلومات من خلال الممارسات والتطبيقات المختلفة غالباً ما يعيق ويخفض قدرات صانعي القرارات على اتخاذ القرارات وفي أدب نظم المعلومات الإدارية يعتمد كثيراً على دور نظم المعلومات في توفير الشفافية، فنظم المعلومات تستخدم لتمكين مشاركة المعلومات بين الأفراد والمؤسسة، حيث اعتبر تدفق المعلومات وتبادلها بين أفراد المؤسسة بحرية نوع من الشفافية والتكنولوجية أداة موثوقة للمساعدة في المحافظة على المعلومات بشكل مستمر في المتناول ومتجددة وبشكل دينامي مستمر، من خلال هذا المنظور تعتبر نظم المعلومات ممكن للشفافية.

(1) المرجع السابق، ص 100.

ومن خلال عموميات الأدب نستطيع أن ندرك كيفية إدارة الشفافية الداخلية.

أولاً: الشفافية بشكل عادي اعتبرت كمقياس يشير إلى دلالات مرتفعة أو منخفضة⁽¹⁾.

ثانياً: لقد نوقشت الشفافية وبشكل متكرر على أنها وسيط حيث أن سلوكيات الاتصال تخلق مستوى من الشفافية التي بذاتها تؤثر في النتائج مثل الأداء أو التنسيق بين سلوكيات الاتصال لخلق مستوى من الشفافية التي بذاتها تؤثر في النتائج مثل الأداء أو التنسيق، فالشفافية الداخلية كمقياس رتبي يتوقع أن يحدث علاقات بين سلوكيات الاتصال والنتائج مثل القدرة على التخطيط أو صناعة القرارات، فهو ليس مقياس لقدرات القيام بمعالجة المعلومات للفرد أو المؤسسة على الرغم من أن زيادة المقدرة على معالجة المعلومات تؤثر في الشفافية بشكل مؤكد ويعتبر حجم المعلومات التي يجب المشاركة بها والوقت المناسب أمر حاسم وضروري لذلك فالالتزام بالشفافية الداخلية لا يتم فقط من خلال مناقشة الأفكار بل أيضاً من خلال الصورة الكلية الواضحة وبشكل صريح، مع المستخدمين والانفتاح يحقق النتائج ويحدث مشاعر الثقة والتمكين ويعزز التزام القائد بالمؤسسة.

إذن كل من الشفافية الداخلية والخارجية لا يمكن فصلهما مكملاً للأخر، فالشفافية الداخلية تعنى بالبيئة الداخلية للمؤسسة، أما الشفافية الخارجية فتعنى بالبيئة الخارجية التي تتعامل معها المؤسسة وهناك علاقة ارتباط بين هذين الشقين وكل منهما يؤثر في الآخر وبالتالي ينعكس على تحقيق رسالة وأهداف المؤسسة.

الفرع الثالث: متطلبات الشفافية

أصبحت الشفافية مطلباً حضارياً لا يستقيم العمل الإداري بدون تبنيه فقد أضحت الشفافية مطلباً أساسياً في التعامل مع الأحداث وعاملاً هاماً في تحصين الوطن والمواطن فرياح التغيير التي هبت وعصفت في كل الحقوق المعرفية نتيجة العولمة، فرضت على العالم منظوراً جديداً نحو كل شيء على هذه البسيطة، فقد أصبح العالم قرية صغيرة نتيجة التطور الهائل في مجال التقنية والاتصالات، فأى تغيير يجري على الجانب الآخر من العالم يتأثر به الجانب المقابل، ولم يعد هناك ما يجفي في جوانب متعددة من المعرفة وتطبيقاتها فلم يعد المواطن بغض النظر عن طبيعة العمل الذي يمارسه يقبل بحقوق منقوصة في كافة الجوانب والمجالات وما يحدث من تطور على النظم الإدارية وتطبيقاتها في أي مكان من هذا العالم يتأثر به الجميع، ويصبح مطلباً وجب تبنيه في ظل الديمقراطية التي تتشدها كافة الشعوب ومن يتخلف عن مواكبة التطورات التي تحدث سيجد نفسه عالقاً في شرك التخلف⁽²⁾.

(1) المرجع السابق، ص 101.

(2) المرجع السابق، ص 105.

ومفهوم الشفافية وغيرها من المفاهيم الحديثة التي دخلت في كافة مجالات معترك الحياة أصبحت لازمة التطبيق، ولكن هناك متطلبات أساسية لتعزيز هذا المفهوم ومساندة تطبيقه وجب أخذها بعين الاعتبار ليتسنى الاستفادة منها بالشكل الصحيح ومن هذه المتطلبات:

1- توفر الديمقراطية في المجتمع، فالشفافية تتطلب وجود روح ديمقراطية في الممارسات العلمية في الحياة اليومية، فالممارسة الديمقراطية تضمن قانونية الوصول إلى المعلومات من خلال قوانين لحرية المعلومات والحصول عليها من قبل المواطنين المعنيين أو المتأثرين بها، أو من خلال توفر الشفافية في القوانين والإجراءات.

2- انتهاج الشفافية في الأنظمة والقوانين والإجراءات من خلال مراجعتها ومعالجة نصوصها وفقراتها الغامضة وإعلانها للناس والموظفين، كذلك معرفة درجة مواكبة هذه الأنظمة والقوانين للمستجدات في بيئة العمل.

3- نشر الوعي لدى المواطنين وتعريفهم بحقوقهم في مجال طبيعة ونتائج توفر الشفافية في مختلف مناحي الحياة.

4- التنسيق المستمر بين الأجهزة المعنية بالقوى البشرية والتطوير الإداري .

5- التعيين في الوظائف على أساس الكفاءة المطلقة على احترام ذوي الاحتياجات الخاصة والمناطق النائية.

6- تطوير شبكة معلومات بين كافة الدوائر والمؤسسات وداخل المؤسسة نفسها.

7- تعزيز دور أجهزة الرقابة المالية والإدارية.

8- تسهيل تدفق المعلومات إلى المستويات المختلفة وجمع معلومات تتعلق بالمؤسسات العالمية والمحلية التي تتعلق بالخدمة العامة وأن تكون المعلومات كافية وصحيحة على كلتا التأثيرات الحادة الآتية والطويلة المدى.

9- تعزيز مفهوم الشفافية من خلال تطبيق الهندرة الإدارية فالهندرة هي التغيير الشامل في مجالات التكنولوجيا وأساليب العمل والهيكل التنظيمية وهذه لا بد أن تتصف بالشفافية فالهندرة الإدارية تعني البدء من جديد من حيث الإجراءات والقوانين والأنظمة وأساليب العمل وغيرها، حيث تعتبر هذه الأخيرة شرط أساسي لتطبيق الشفافية في العمليات الإدارية⁽¹⁾.

10- التأكيد على أن المحاسبة هي حق من حقوق المواطنين تجاه السلطة كأحد الضمانات الأساسية لتعزيز الديمقراطية في المجتمع وبناء المجتمع الشفاف وتعزيز شرعية الانتخاب ضمن الشروط التي تناسب استمرار المواطنين في الرضى عن هذا المسؤول أو تقديرهم لحسن أدائه وضمن إطار آخر

(1) المرجع السابق، ص 107.

هو تقيده بالقانون الذي أسسه المجتمع ووضعه لهذا القانون أساسا لحماية مستقبل مواطنيه من خلال مراقبة المخلصين وتعزيز قدرة الأجهزة الرقابية السلطوية والاجتماعية.

11- إن الشفافية تعنى بالشكل الأساسي أن تكون كل المرافق والمؤسسات التي تدير الشأن العام شفافة تعكس ما يجري بداخلها وما يدور بداخلها وما يساغ في أروقتها وذلك ينطبق على الأحزاب والنقابات والمؤسسات والمرجعيات الثقافية والدينية بحيث تكون كل الحقائق معروفة ومتاحة للبحث والمساءلة والنقاش.

12- استغلال التراث الحضاري والسياسي والديني في عملية زرع روح القدرة والشفافية في حياة المواطنين والجماعة وعدم تناسي ذلك. (1).

المطلب الثالث: الشفافية وعلاقتها بالمفاهيم الأخرى (ذات العلاقة بالدراسة)

ترتبط الكثير من الدراسات وأدبيات هذا الموضوع بين مفهوم الشفافية مفاهيم أخرى ذات علاقة وأكثرها شيوعا وتردد من حيث الارتباط لمفهوم الشفافية نجد المساءلة والفساد والديمقراطية إذ يتم توضيح ارتباط كل مفهوم على حدى مع مفهوم الشفافية وذلك فيمايلي:

الفرع الأول: الشفافية والمساءلة: لقد أكدت جميع الشرائع السماوية على المساءلة وأهمية دورها في بناء التنظيمات على اختلاف أشكالها وحجمها والدور الذي تؤديه في حياة الفرد والمجتمع، إذ تعتبر الأداء الحاسمة في ضبط العمل وتوجيهه، وبناء قاعدة أخلاقية تسمو في تشكيل الاتجاهات الإيجابية نحو العمل (2). فالشفافية والمساءلة مفهومان مرتبطان ببعضهما البعض ارتباطا وثيقا، وخاصة في مجال صنع القرار، ولا يمكن أن تكون الشفافية هدفا بحد ذاتها، وإنما هي وسيلة من الوسائل التي تساعد في عملية المحاسبة والمساءلة، كما أن المساءلة والمحاسبة لا يمكن أن تتم بصورة مناسبة وفعالة دون ممارسة الشفافية.

وتعتبر المساءلة ركن أساسيا من أركان مفهوم الحكم الجيد وهذا يشير إلى وجود ثلاثة أطراف للمشاركة في الحكمانية وهي الحكومة، والقطاع الخاص ومؤسسات المجتمع المدني إذ أن في غياب المساءلة ينتشر الفساد ويزداد عليه انخفاض كفاءة المؤسسات بشكل عام، وهذه التشاركية الثلاثية لا يمكن أن تشهر نتائجها إلا في سياق مجتمعي قائم على الديمقراطية والمساءلة واحترام حقوق الإنسان.

ويرى البعض أن العنصر الأساسي الذي ينبغي التركيز عليه في قضية محاربة الفساد هو القيادة، والسؤال الذي يبادر في الذهن: هو كم من الرؤساء يقبلون المساءلة سواء أكانوا قادة سياسيين أم قادة إداريين؟ فهناك شواهد عظيمة لقادة عظماء في الدين الإسلامي قبلوا المساءلة، ويسألون أيضا تابعيهم تأخذ مثلا: سيدنا عمر بن الخطاب رضي الله عنه، عندما وقف على المنبر وقال: عباد الله أسمعوا

(1) سعيد علي الراشدي، الإدارة بالشفافية، عمان: دار كنوز المعرفة للنشر والتوزيع، 2002، ص 30.

(2) أبو كريم، المرجع السابق، ص 72.

وأطيعوا، فوقف أحد المصلين وقال له والله لا نسمع ولا نطيع حتى نعرف كيف ميزت نفسك علينا ، قال له بم يا عبد الله ؟ قال بما عليك من حلين وعلينا من حلة ، قال: أين عبد الله بن عمر (ابنه) ؟ وقام عبد الله بن عمر فقال : هذه الحلة كانت لي وأعطيتها لأبي، فأجاب سيدنا عمر: كما تعلمون إنني رجل طويل وتفضل علي عبد الله بن عمر بهذا ، فقال الرجل الآن نسمع ونطيع ، هذا نموذج للقيادة التي تقبل المساءلة، كما أن سيدنا عمر ابن الخطاب لم يكن يحاسب نفسه فقط بل كان يحاسب معاونيه أيضا فلقد كان أبو موسى الأشعري من القيادات والصحابة الأجلاء المتقدمين في الإسلام، سمع عمر أن أبا موسى الأشعري بعد أن عينه عاملا على الكوفة قد تغيرت أمره وأحواله إلى غير ما كانت عليه. (1).

فكتب له محاسبا ومسائلا: أنه قد نما إلي أنك قد أصبحت تتكئ في مجلسك، فقد تغير لك ولأهل بيتك شيء في المطعم والملبس فلا تكن يا عبد الله كالبهيمة التي نزلت مرتعا خصبا فلم يكن لها هم سوى السماد، فهنا لم يترك عمر رضي الله عنه ذلك الرجل الصحابي الجليل المتقدم على الكوفة ، وذلك لأنه أحس أن هناك فسادا لذلك وجب علينا أن نبرز القيادات التي تقبل المساءلة سواء أكانوا قيادات سياسية أم إدارية ونكتب عنها وتقدمها كنماذج يمكن أن تكون قدوة وأن نعرض أيضا التجارب المتميزة خاصة في العالم العربي.

ويرى إيثرنجتون لأن تكون مساءلا يتطلب ويتوقع تبرير الأعمال والقرارات وإعطاء تفسيرات وسجلات مقنعة، وهذا يتضمن وجود علاقة هناك جهة تمتلك حق الاستفسار والتبرير وجبهة أخرى عليها واجب إعطائه ، وهذا يتضمن وجود لغة مشتركة من المسؤولية بين جهتين أو أكثر ومجموعة مشتركة من التوقعات حول ما هو مشترك ويعتبر ريد RID كشف الحقائق والنقاش العام الحر من أبرز وسائل تحقيق المساءلة في المجتمعات الديمقراطية إذ من الضروري إطلاع المواطنين على الحقائق، وهذا يدفع المواطنين وذوي العلاقة نحو المشاركة والمساءلة بهدف حماية مصالحهم.

ويعتبر إيثرنجتون المساءلة الطوعية في القطاع العام أمر ضروري لتحقيق الشفافية ومطلب من

أجل:

- الإبقاء على اعتماد وثقة عالية في أعمال المؤسسات المجتمعية.
- تقوية العلاقات مع الأفراد المعنيون والمشاركون وخصوصا المتبرعون بالمال والوقت والآخرين الذين يدعمون رسالة المؤسسة ومهامها وجودتها(2).
- توليد فهم أكبر لمهمة وعمل المؤسسات الفردية وكيفية تحقيق ذلك.
- توليد فهم أكبر لوجود عمل القطاع المعين وكيف يدار، يتضمن فهم أوسع للأدوار السياسية والاجتماعية.

(1) المرجع السابق، ص 73-74.

(2) المرجع السابق، ص 76.

- تبرير امتداد دور القطاعات المختلفة في الحياة المدنية .

ويلاحظ مما سبق أن هناك علاقة وطيدة بين الشفافية والمساءلة حيث اعتبرت المساءلة مظهر من مظاهر الشفافية فيذكر كشم KEECHCEM أن الشفافية تظهر في ثلاثة قضايا اتخاذ القرارات، المشاركة المجتمعية ، والمساءلة ، ويربط تنشور وبرونو بين الشفافية والمساءلة، إذ يعتبروا المساءلة مبنية على الشفافية، أما فون فينظر للشفافية كأداة لتحقيق الديمقراطية والمساءلة وضمن نجاحها.

الفرع الثاني: الشفافية والفساد

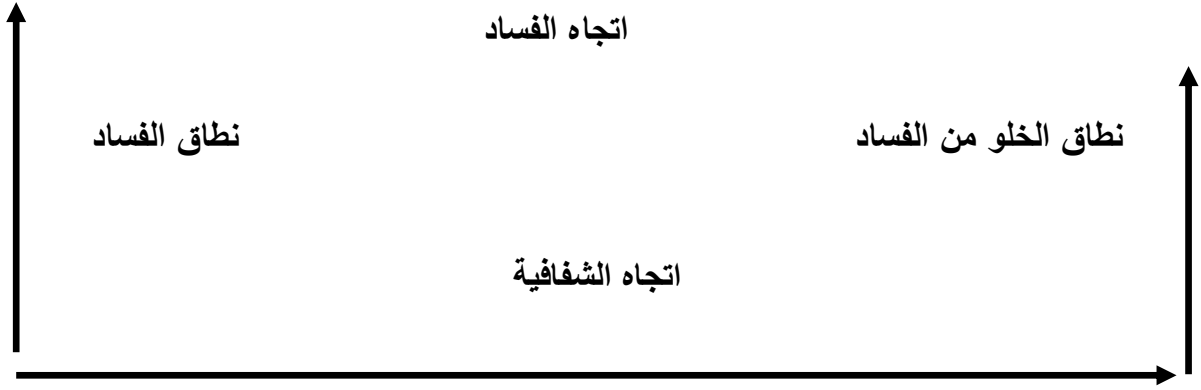
الفساد مفهوم واسع يشير إلى انعدام القيم الأخلاقية الإنسانية الصحيحة ويستمد الفساد قوته من الغموض وعدم الوضوح، وهنا يمكن تعارض هذا المفهوم مع مفهوم الشفافية والعلاقة القائمة بين الشفافية والفساد هي علاقة عكسية فكلما ازدادت الشفافية ارتفعت إمكانية محاربة الفساد والحد منه والسيطرة عليه وارتفاع معدل الفساد يشير إلى انخفاض أو انعدام الشفافية فقد تزايد الاهتمام العالمي في السنوات الأخيرة للتصدي للفساد بثتى صورته وأشكاله إذ أنه يعتبر العدو الأول للتنمية والديمقراطية ومشجع على كل مظاهر الفوضى والانحراف وعدم احترام القانون، وأصبحت قضية مكافحة الفساد على قمة أولويات مؤسسات المجتمع المدني والحكومي ومفهوم كلمة فساد ارتبط في الأدهان بالأفعال الشريرة حيث أصبحت الحاجة تدعو إلى تفكير من نوع آخر، وسائل مبتكرة لمكافحة مختلف أشكال وصور الفساد ابتداء بالإجراءات البيروقراطية إلى الفساد الكامن في الأجهزة والعمليات المختلفة⁽¹⁾، حيث ركز شلوس على أنه كلما كانت الحريات عالية انخفضت نسبة الفساد والرشوة في المجتمعات وكلما ارتفعت الروح المهنية في الإدارة العامة انخفضت الاحتمالات التي تؤدي إلى الرشوة والفساد.

ويعتقد السمهوري لتحقيق الشفافية والنزاهة والمساءلة الإدارية هناك إمكانيات لعقد نوع يمكن فيه التحالف بين كل الجهات في المجتمع، سواء في السلطة التنفيذية أم القضائية أم لتشريعية والقطاع الخاص والمجتمع المدني لتشكيل المساحة الضيقة للتحرك في مواجهة الفساد.

كذلك يؤكد الكبلاني، وسكجها أن الشفافية الكاملة تساهم في القضاء على الفساد وأنه كلما توسعت دائرة الشفافية تقلصت دائرة الفساد، ويرى البعض الآخر أن الشفافية تقلل من الغموض أو الضبابية وتساعد على استئصال الفساد، حتى لو لم يكن هناك فساد فإن انعدام الشفافية يؤدي إلى غموض التشريعات وبالتالي السماح للموظف أن يأخذ على عاتقه حرية تفسير التشريعات ووضع المعلومات الإدارية ويمكن توضيح العلاقة العكسية بين الشفافية والفساد في الشكل التالي:

شكل رقم (02) العلاقة العكسية بين الشفافية والفساد

(1) المرجع السابق، ص 78.



مصدر: الشفافية والقيادة في الإدارة.

فإذا كان الهدف من بعد المساءلة هو كشف الفساد والحد منه، فالشفافية غايتها القصوى ووجودها يعني القضاء عليه، لان الشفافية تعكس الممارسات المختلفة في المؤسسات مما يدل على أن كل شيء واضح للعيان، أما وجود الفساد فيعني اللاشفافية لأن الفساد يعيش في الأماكن المظلمة وبالتالي المؤسسات التي تعيش في تفيد بأنها مؤسسات نظيفة خالية من الفساد فالشفافية أداة لمحاربة الفساد والحد منه. (1).

الفرع الثالث: الشفافية والديمقراطية

إن النظام الديمقراطي هو النظام الأمثل الذي تحتمه طبيعة الإنسان لكي تنمو وتزدهر، فالمؤسسات الحرة هي التي تؤدي عملها على أفضل وجه، حيث جاءت الديمقراطية نتيجة التجربة الإنسانية بعد كفاح طويل بهدف الوصول إلى سعادة الإنسان والنهوض به للاستفادة من معطيات هذه الحياة في سبيل تحقيق أهدافه وحاجاته، ففي ظل توفر نظام ديمقراطي لتوفر الفرصة المناسبة لممارسة الشفافية وفي الأنظمة غير الديمقراطية لا يوجد إمكانية لتوفير الشفافية الصحيحة فيسود الظلام وتضعف المساءلة وينتشر الفساد فالنظام الديمقراطي يقوم على الحرية والتعددية واحترام حقوق المواطنين والديمقراطية في أبسط صورها هي حرية التعبير والمشاركة ووجود الشفافية يدعم ويعزز النظام الديمقراطي ويعمل على تعزيزه، فيرى فلوريني أن انتشار المعايير الديمقراطية ووجود القوة المتزايدة لمنظمات المجتمع المدني، وظهور أجهزة الإعلام المستقلة كل ذلك عمل كقوة ضغط على الحكومات لنشر المعلومات إلى مواطنيها . ويرى العموش أن الشفافية مرتبطة ارتباطاً وثيقاً بالديمقراطية فكما تعمقت وتجددت الديمقراطية كلها كانت الشفافية واسعة وواضحة.

وعلى القيادات الإدارية أن تأخذ على عاتقها البحث عن طريقة القيادة والتطوير في أشكال الديمقراطية التنظيمية والإدارية، فالتمكين والقيادة التشاركية من السبل لتحقيق ذلك كذلك الدور الجديد للقيادات بحتمهم عليهم احترام العامة.

(1) المرجع السابق، ص 80-81.

بالإضافة إلى ذلك نجد روز نزويج بوضع أن الشفافية مظهر حيوي للديمقراطية والديمقراطية بدون معلومات هي مقدمة لمهزلة أو مأساة وناقش لاندور LNDEUEC أن الشفافية في المؤسسة هي أساس الوضوح، وعندما يتوفر الوضوح في المؤسسة لا يهم من الذين يعملون فيها وما يعملون، وما هي دوافعه ، فجميع أشكال الديمقراطية التي تتعامل بها الحكومة بشكل خاص والمؤسسات بشكل عام تتطلب الشفافية (1). وكذلك أكد فلوريني على العلاقة بين الشفافية والديمقراطية حيث يرى أن الشفافية ذات قيمة وحجر أساس للديمقراطية والازدهار و ضمان للأمن، و في الوقت نفسه يرى الذوايدي أن الشفافية هي إحدى تعبيرات الممارسة الديمقراطية و الإدارة الفاعلة في صياغة و بناء و تقويم أي نظام وبالتالي طالما كانت هناك ديمقراطية، فإن الناس يدركون كبر حجم الفساد و انتشاره أما في غياب الديمقراطية فإن الفساد رغم تفشيه لا يظهر إلا بعد موت صاحبه أما قبل ذلك فإن كل شيء يبدو كما لو كان على ما يرام ، فالديمقراطية تكشف الفساد وتكافحه .

وما يلاحظ إذن أن الشفافية لا يمكن مأسستها و تأصيلها في نفوس الأفراد في كافة المستويات الإدارية دون انتشار روحانية الديمقراطية وانتهاجها في كافة أشكال التعاملات (2).

المبحث الثاني: ماهية الإدارة المحلية:

تمهيد: لقد اقتضى التقدم العلمي الكبير وما نجم عنه من تغيير سريع في شتى مناحي الحياة والتزايد الكبير في أعداد السكان وحاجتهم إلى تنمية مجتمعاتهم وتقديم المزيد من الخدمات من حيث الكم والنوع اقتضى ذلك كله، إلقاء عبأ كبير على الدول فازدادت مهماتها الرامية لتحقيق أهدافها ولم تعد قاصرة على تحقيق أمن مواطنيها وتحقيق العدالة بينهم، بل تعدها إلى ضرورة التأثير في حياتهم في المجالات السياسية والاقتصادية والاجتماعية من أجل تحقيق الديمقراطية، واستغلال القرارات وتوزيعها وتقديم الخدمات العامة، وبالتالي تحقيق الرفاه لمجتمعاتها، تلك الواجبات التي أثقلت كواهل الحكومات مما اضطرها إلى التنازل عن جزء من مسؤولياتها الإدارية لهيئات محلية منتخبة تتوب عنها بإنجازها وتحت مراقبتها وإشرافها وهكذا ازدادت أهمية الإدارات المحلية ضمن بيئاتها الجغرافية لإرساء قواعد الديمقراطية بين المواطنين وتقديم الخدمات الأساسية للسكان والمساهمة في تحقيق متطلباتهم وحل مشكلاتهم والقيام بالمشاريع الإنتاجية التي تسهم في تنمية مجتمعاتهم المحلية .

المطلب الأول: مفهوم الإدارة المحلية

الفرع الأول: التأصيل التاريخي للإدارة المحلية

ينطوي كل تنظيم اجتماعي على وجود سلطة ذات أوامر ونواهي ملزمة لأفرادها ونظرا لكون السلطة سمة من سمات أي تنظيم بشري لذلك فهي قديمة قدم الجماعات البشرية وطالما يعيش الإنسان

(1) المرجع السابق، ص 81-82-83..

(2) المرجع السابق، ص 83.

في مجتمعات منظمة فسيظل خاضعا لسلطة ما تعلوه وتتظم سلوكه، ويرز التنظيمات السياسية التي عرفتها البشرية وكان لنظام الحكم المحلي نصيب فيها هي: التنظيمات القبلية والحكومات الإقليمية والإمبراطوريات ونظام الإقطاع ثم نظام الدولة الحديثة⁽¹⁾.

فقيام هذه الأخيرة (الدولة الحديثة) أدت إلى بروز اللامركزية وعدم التركيز الإداري كفلسفات سياسية وإدارية، ومن أبرز صور اللامركزية وعدم التركيز الإداري نجد اللوزارية، الفدرالية، الحكم المحلي، حيث ظهرت اللوزارية كدعوة للحد من مركزية السلطة في الدولة المعاصرة مع قيام الثورة الفرنسية عام 1789، ثم انتشرت منها إلى أوروبا وباقي دول العالم.

أما الفيدرالية فلقد نشأت مع منظري الثورة الأمريكية ضد الاستعمار البريطاني، كتجسيد لرغبة الولايات المتحدة الأمريكية في الوحدة السياسية، مع بقاء بعض مظاهر الاستغلال السياسي بيد الولايات. أما نظام الحكم المحلي أو الإدارة المحلية فقد كان أحدث نسبيا فعلى الرغم من قدمه كظاهرة تاريخية عرفتها الجماعات البشرية غلا أنه ، كظاهرة ثانوية - لا يرجع بتاريخه التشريعي إلى أكثر من القرن التاسع عشر.

ففي إنجلترا، وهي مهد نظام الحكم المحلي ، لم يكن للمدن مجالس محلية يشرك فيها المواطنون فيما قبل عام 1835، ولعل أول تشريع صدر في هذا الشأن هو قانون الإصلاح في عام 1832، وتولى بعد ذلك ظهور التشريعات المنظمة للحكم المحلي.

أما فرنسا، فلم تنشأ بها المجالس المحلية، على أساس تمثيلي إلا في عام 1833 م، ولم تعط هذه المجالس حق إصدار قرارات إدارية إلا عام 1884.

وأما في تراثنا العربي والإسلامي لم يخرج التطور نحو الحكم المحلي عن الخطوط العريضة التي سبق عرضها، فلقد ساد النظام القبلي في البلاد العربية فيما قبل نشوء الإمبراطوريات الإسلامية وبظهورها برزت الحكومة المركزية في عاصمة الخلافة كشكل جديد من أشكال الحكم والإدارة، وكبديل للنظام القبلي الذي كان سائدا في المنطقة.

ومع اتساع الإمبراطوريات الإسلامية ظهرت أقاليم شبه مستقلة⁽²⁾، في مصر وحلب واليمن والجزائر والأندلس.

ولقد ترتب على ضعف الإمبراطوريات العثمانية، ثم انهيارها بروز العديد من الدول العربية المعاصرة، كوريث لها، وكشكل جديد من أشكال التنظيم السياسي.

(1) هاني عرب ، الإدارة المحلية دراسة في المفاهيم والمبادئ ، مكتبة هاني عرب ، www.rsscscs.inf ص 05.

(2) المرجع السابق، ص 09.

وباستقرار الدولة العربية المعاصرة وبسطها لسلطانها الإقليمي ومع زيادة وظائفها الإدارية، ظهرت فكرة الحكم المحلي فيها ، ولقد كانت مصر من أوائل الدول العربية التي حاولت تطبيق نظام الحكم المحلي ثم تلتها دول أخرى، إلى أن انتشر نظام الإدارة المحلية في العديد من الدول العربية.

الفرع الثاني: تعريف الإدارة المحلية

لقد تعددت التعريفات التي تشرح مفهوم الإدارة المحلية تبعا لتعدد الباحثين والزوايا التي ينظرون منها، فقد عرفها الفقيه الفرنسي wa line بأنها نقل سلطة إصدار قرارات إدارية على مجالس منتخبة بحرية من المعنيين " وعرفها jonn cherlk بأنها "ذلك الجزء من الدولة الذي يختص بالمسائل التي تهم سكان منطقة معينة"، إضافة للأمور التي يرى البرلمان أنه من الملائم أن تديرها سلطات محلية منتخبة تكمل الحكومة المركزية" وعرفت أيضا بأنها" فرع من فروع الإدارة العامة للدولة، يهتم بالمشاركة في إدارة الشؤون العامة للدولة في كل إقليم بمعرفة ممثلين عن المجتمع المحلي".

وعرفت بأنها" قيام وحدة محلية بإدارة نفسها وتصريف، شؤونها الخاصة" كما تعرف بأنها" رقعة جغرافية مأهولة أنشئت وفق تقسيمات سياسية وإدارية بموجب قانون تدير أمورها سلطة محلية بمشاركة السكان المحليين مستمدة سلطتها من الحكومة المركزية".

وعرفت بأنها" نظام إداري مركزي يقوم على أساس منح الوحدات المحلية الشخصية وإيجاد مجالس محلية منتخبة تتولى الإشراف على أداء الخدمات وإنتاج ذات الصلة المحلية وفق السياسة العامة للدولة ورقابتها " وعرفت بأنها" أسلوب من أساليب الإدارة يقسم بمقتضاه إقليم الدولة إلى وحدات ذات طابع محلي تتمتع بشخصية اعتبارية وتمثلها مجالس محلية منتخبة من أبنائها لإدارة مصالحها تحت إشراف ورقابة الحكومة المركزية"، وعرفها علي السفلان بأنها" نظام إداري يقوم على فكرة اللامركزية الإقليمية إذ يقسم إقليم الدولة إلى وحدات إدارية تتمتع بالشخصية الاعتبارية وتدير شؤونها تحت رقابة الحكومة المركزية، ونرى بدورنا أن الإدارة المحلية هي" توزيع للوظيفة الإدارية فيما بين الحكومة المركزية وبين هيئات محلية منتخبة تعمل تحت رقابة الحكومة المركزية وإشرافها⁽¹⁾.

ومن استقراء ما سبق من التعريفات نجد أن الإدارة المحلية تتميز بالخصائص التالية:

- 1- وجود مصالح محلية تختلف عن المصالح القومية.
- 2- إنشاء هيئات محلية منتخبة مهماتها إنجاز تلك المصالح .
- 3- إشراف الحكومة المركزية على أعمال تلك الهيئات.

الفرع الثالث: أسباب ظهور الإدارة المحلية

(1) أيمن عودة المعاني، الإدارة المحلية، عمان: دار وائل للنشر والتوزيع ، 2009، ص 18-19.

إن من أسباب ظهور الإدارة المحلية كتنظيم يعتبر جزء من الهيكل الإداري العام للدولة ومن بين هذه الأسباب ما يلي:

أ- الأسباب الإدارية: وتتمثل في:

- 1- التخفيف من أعباء موظفي الإدارات المركزية وقصرها على الأعمال الإدارية المهمة.
 - 2- التنسيق فيما بين الإدارة المحلية والحكومة المركزية لوضع الخطط والمشروعات التي تلائم حاجات السكان في مناطقهم وحسب ظروفهم وتنفيذها في تلك المناطق.
 - 3- ضمان سرعة الإنجاز بكفاءة وفاعلية والحد من الروتين بتبسيط الإجراءات.
 - 4- استخدام أساليب إدارية مختلفة عن تلك التي تطبقها الإدارة المركزية تراعي الظروف والعوامل المحلية مما يرفع كفاءة العمل.
 - 5- زيادة قدرة الموظفين المحليين على الإبداع والابتكار .
 - 6- إكساب الكوادر المحلية خبرة متزايدة نتيجة مشاركتها في عمليات اتخاذ القرارات⁽¹⁾.
- ب- الأسباب السياسية: وتتمثل في:

- 1- تحقيق مشاركة السكان المحليين للسلطة المركزية إذ يلتزم المواطن بتحقيق الأهداف وإنجازها فلا يضطر للجوء إلى ممارسة العنف أو خلق اضطرابات.
- 2- إرساء قواعد الديمقراطية بين المواطنين لأن عملية الترشح والانتخاب واحترام الرأي الآخر تعتبر تدريباً على ممارسة العمل السياسي واحترامه.
- ويرى البعض أن القرن التاسع عشر يعتبر بحق قرن الديمقراطية والحريات العامة الأمر الذي دفع العديد من الدول إلى إشراك مواطنيها في إدارة شؤونهم المحلية من خلال مجالس محلية منتخبة.
- 3- إبراز قيادات محلية قادرة على الإدارة الكفوة تتفوق في ممارسة أعمالها سواء في المجالس المحلية أو النيابة في الدولة، ولقد أظهرت الدراسات الميدانية التي أجريت للوقوف على الخبرات السابقة لأعضاء مجلس العموم البريطاني في أن ثلثهم كانوا أعضاء منتخبين في المجالس المحلية.
- 4- إعطاء سكان المناطق التي تسكنها قوميات تختلف عن بقية سكان الدولة حرية تقرير حاجاتهم وإشباعها بما يناسب ظروفهم الخاصة ويسهم في دعم الوحدة الوطنية ويبعد شبح التجزئة .
- 5- زيادة قدرة الدولة على مواجهة الظروف الطارئة ومعالجتها بفاعلية أكثر فيساعد ذلك على تماسك السكان، ومجابهة المخاطر التي قد يتعرض لها الوطن وقت الأزمات والكوارث ويعمل على تدعيم الوحدة الوطنية فعلى الرغم من الدمار الشامل الذي أصاب مدينة لندن خلال الحرب العالمية الثانية

(1) المرجع السابق، ص 19.

ظل الجهاز الإداري يمارس أعماله بكفاءة عالية نتيجة لوجود المجالس المحلية في البلاد وإطلاعها بمسؤولياتها .

6- ترسيخ مفهوم الرقابة الشعبية: إذ يمارس السكان في الوحدة المحلية الرقابة على المجلس المحلي للتأكد من قيام الأعضاء بأعمالهم بكفاءة وفعالية⁽¹⁾.

ج- الأسباب الاقتصادية: وتتمثل في:

1- توفير تمويل محلي يسهم في جزء من كلفة المشروعات والأعمال المحلية يدعم الدول ويساعدها ولا يتقل على الخزينة المركزية.

2- اتخاذ القرارات محليا بدلا من صدورها عن الإدارة المركزية يوفر الوقت ويرشد الإنفاق⁽²⁾. ويحسن انجاز العمل.

3- إشراك المواطنين والهيئات المحلية في تقديم الحاجات ورسم الخطط وتنفيذها، باعتبار أن الإدارة المحلية وسيلة المجتمع إلى تنمية تسهم في تسارع عملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية. كما تتضمن المبررات الاقتصادية (الاقتصاد بالنفقات واتخاذ مصادر لتمويل الإدارة وتنشيط الاقتصاد القومي وتأسيس المشروعات الاقتصادية الملائمة للمجتمعات المحلية).

د- الأسباب الاجتماعية: وتتمثل في:

1- دعم مشاركة الأفراد في شؤونهم المحلية والتخلص من العادات والتقاليد الاجتماعية الضارة وشعور الأفراد بالعدالة.

2- مراعاة احتياجات السكان ورغباتهم ومصالحهم في المناطق المحلية بما يلائم ظروفهم المحلية يؤدي إلى رفع مستواهم الاقتصادي والاجتماعي.

3- إيجاد مزيد من فرص العمل للمواطنين والحد من هجرتهم إلى العاصمة والمدن الكبرى والحد من ظاهرة البطالة⁽³⁾.

المطلب الثاني: الإدارة المحلية بين المركزية واللامركزية

تختلف الدول في أساليب نظمها الإدارية تبعا لظروفها السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية، غير أنها لا تخرج في إتباعها عن أحد النظامين الإداريين المركزي أو اللامركزي أو المزج بينها وسوف نقصر حديثنا في هذا المطلب على تعريف كل من النظامين وبما يتميز كل منهما ، ثم التمييز بين نظام الإدارة المحلية ومفهوم الحكم المحلي.

(1) المرجع السابق، ص 20.

(2) نعيمة عباس الحفاخي وصلاح الدين الهيتي، الإدارة العامة منظور معاصر ، عمان: دار اليازوري العلمية للنشر والتوزيع، سنة 2009، ص 282.

(3) المرجع السابق، ص 282-283.

الفرع الأول: المركزية الإدارية

1/ تعريف المركزية الإدارية:

تعرف المركزية الإدارية لغة بأنها: التوحيد، التجمع، التركيز حول نقطة مركزية معينة ويقصد بالمركزية الإدارية أيضا توحيد وحصر الوظيفة الإدارية للدولة في يد السلطة الإدارية المركزية الممثلة برئيس الدولة والوزير والوزراء وممثلهم في الأقاليم كالولاية.

إن المركزية هي أول النظم التي عرفتها الدول في الحكم والإدارة إذ تقوم السلطة التنفيذية في هذا النظام بالسيطرة على جميع الوظائف الإدارية من توجيه وتخطيط ورقابة وتنسيق وتشكل الإدارة في هذا النظام على شكل هرم واسع القاعدة ويأخذ بالانحصار صعودا، مما يجعل أعضائه الموظفين رؤساء ومرؤوسين في درجات يعلوا بعضها بعض في سلم إداري منتظم يخضع كل مرؤوس فيه لرئيسه خضوعا تاما وينفذ أوامره ويعمل تحت إشرافه وتوجيه.

2/ أركان المركزية الإدارية:

1- تركيز الوظيفة الإدارية وحصرها بيد السلطة المركزية: يقوم النظام المركزي في حصر النشاط الإداري وجمعه بيد شخص معنوي واحد هو الدولة بمفهومها الضيق ويقصد بالمفهوم الضيق للدولة السلطة التنفيذية (الحكومة) بصورة يشرف معها الوزراء من العاصمة على جميع مظاهر وأوجه ذلك النشاط والتي يتولها أشخاص خاضعين مباشرة للسلطة المركزية وتابعين لها في إطار سلم إداري متدرج⁽¹⁾.

2- وجود السلم الإداري الهرمي (التدرج السلمي): يقوم النظام المركزي الهرمي على أساس التدرج السلمي في الجهاز الإداري ومعناه أن يخضع موظفي الحكومة المركزية بشكل تدرجي ومتصاعد حيث تكون الدرجات الدنيا تابعة للدرجة العليا حتى تصل إلى أعلى السلم الإداري وهو الوزير وفي النظام يكون على المرؤوس الطاعة والخضوع التام لأوامر رئيسه حيث يكون للرئيس صلاحية تعديل القرارات الصادرة من المرؤوسين وإلغائه بالشكل الذي يراه مناسبا وهذه الدرجات تكون ما يسمى بالنظام التسلسل الإداري.

3- الخضوع للسلطة الرئاسية (السلطة السلمية): السلطة الرئاسية حق معترف به للرؤساء الإداريين على المرؤوسين فالسلطة الرئاسية إذن هي عبارة عن العلاقة القانونية القائمة بين الرئيس والمرؤوس أثناء ممارسة النشاط الإداري.

3/ صور المركزية الإدارية:

تظهر المركزية الإدارية في الصور التالية:

(1) محمد علي حسون ، المركزية واللامركزية الإدارية ، أولى ماستر ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة 8 ماي 1945 ، 2013/02/04.

1- التركيز الإداري : وهو أسلوب يتجلى في تركيز جميع السلطات في ايدي الحكومة المركزية بالعاصمة التي يعود إليها أمر البث في جميع المسائل الإدارية سواء كانت متعلقة بالدولة ككل أو تخص إقليم معين وتسمى بالمركزية المشددة أو المتوحشة وإن هذا الأسلوب لا يصلح تطبيقه في الدول الحديثة بالنظر لكثرة الالتزامات الملقاة على عاتق الدولة.

2- عدم التركيز الإداري: يقصد به منح الأجهزة الإدارية غير الممركزة (المحلية) التي تمثل السلطة المركزية بعض الصلاحيات التقريرية من أجل تخفيف الأعباء عن الوزراء خاصة المتعلقة بالشؤون المحلية، فالوالي ورئيس الدائرة يمثلان أجهزة عدم التركيز الإداري، بينما تبقى سلطة اتخاذ جميع القرارات الهامة من اختصاص السلطة الإدارية المركزية في العاصمة ويتجسد نظام عدم التركيز الإداري أساسا في تفويض الاختصاص عن طريق آلية التفويض الإداري⁽¹⁾.

الفرع الثاني: اللامركزية الإدارية

1/تعريف اللامركزية الإدارية: يقوم هذا النظام على توزيع السلطات والوظائف الإدارية بين الإدارة المركزية وبين هيئات إدارية إقليمية أو مصلحة مستقلة قانونا عن الإدارة المركزية بسبب اكتسابها للشخصية المعنوية مع خضوعها للرقابة الوقائية من قبل السلطة المركزية .

2/أركان اللامركزية الإدارية: من خلال التعريف السابق نستنتج أركان أو عناصر اللامركزية إذ تتمثل في:

1- وجود مصالح محلية متميزة عن المصالح الوطنية: إن سبب ومبرر وجود النظام اللامركزي هو

ظهور مصالح أو شؤون محلية تعبر عن احتياجات سكان إقليم معين من أقاليم الدولة، تختلف عن الاحتياجات والمصالح الوطنية العامة المشتركة بين جميع المواطنين للدولة.

- تتخلى الإدارة المركزية عن إدارة المصالح المحلية لصالح الهيئات المحلية لأنها الأقدر على تلبية وإشباع حاجيات شعبها.

2- إنشاء وقيام أجهزة محلية منتخبة ومستقلة: إن النظام اللامركزي الإداري يعهد بإدارة وتسيير

المصالح المحلية المشار إليها في الركن الأول إلى هيئات أو مجالس محلية مستقلة عن الإدارة المركزية بعد اكتسابها الشخصية المعنوية ويذهب أغلب الفقهاء إلى التركيز على ضرورة أن يكون أعضاء المجالس البلدية من بين السكان المحليين عن طريق الانتخاب، تأكيدا لمبدأ الديمقراطية للتسيير إلا أن هناك من الفقه من لا يمانع من وجود أعضاء معينين من ذوي الخبرة ضمن هذه المجالس، وذلك لتوفير عناصر في المجلس ذات خبرة وكفاءة بشرط أن تبقى الأغلبية من العناصر المنتخبة بالمجلس.

(1) المرجع السابق، المركزية واللامركزية الإدارية .

3- الخضوع للرقابة الوصائية الإدارية: إذا كان الاعتراف بوجود مصالح محلية متميزة يؤدي بالضرورة إلى قيام وإنشاء أجهزة محلية ومستقلة تسيير تلك المصالح فإن ذلك الاستغلال لم يكن مطلقا بل سيكون محدودا في نظام اللامركزية الإدارية حتى لا تنتقل إلى نظام اللامركزية السياسية. (1).

3/ صور اللامركزية الإدارية:

1- اللامركزية الإقليمية الإدارية: يقصد بها أن تمنح السلطات المركزية إلى جزء ومن إقليم الدولة مثل البلدية، الولاية، بعض اختصاصاتها لإدارة المرافق والمصالح المحلية مع تمتعها بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري وتستند هذه الصورة إلى فكرة الديمقراطية في التسيير والتي تقضي بإعطاء سكان الوحدات المحلية الحق في مباشرة شؤونها ومرافقتها بأنفسهم عن طريق مجلس منتخب.

2- اللامركزية المرفقية: قد يجد المشرع أنه من الضروري أن يمنح بعض المشاريع والمرافق والمصالح العامة الشخصية المعنوية وقدر من الاستقلال عن الجهات الإدارية المركزية مع خضوعها لإشرافها كمرفق المياه والغاز والنقل والكهرباء لتسهيل ممارستها لنشاطها بعيدا عن التعقيدات الإدارية ولا يستند هذا الأسلوب على فكرة الديمقراطية إنما هي فكرة الاختصاص الموضوعي والوظيفي والفني والمصلي لذلك تسمى أحيانا باللامركزية المصلحية.

تتصل بكفاءة إدارة المرافق دون الاهتمام بالمجال الإقليمي التي تمارس فيه النشاط أكان وطنيا أو محليا وعلى ذلك فإنها ليست بحاجة للأخذ بأسلوب الانتخابات في اختيار رؤوسا أو أعضاء مجالس إدارة هذه الهيئات العمومية بل نجد أنها تعتمد على أسلوب التعيين أو أسلوب الانتخاب بين أعضاء الهيئة الواحدة (2).

الفرع الثالث: مقومات الإدارة المحلية

تعتبر الإدارة المحلية تنظيما إداريا يقوم على توزيع الوظيفة الإدارية فيما بين الحكومة المركزية وبين الهيئات المحلية المنتخبة وتمارس اختصاصاتها تحت رقابة الحكومة المركزية وإشرافها وهي تركز على ثلاث أسس أو (مقومات) نتطرق إليهم فيما يلي:

1/ وحدات محلية تتمتع بالشخصية المعنوية: وتقسّم الدولة هنا إداريا إلى عدد من الوحدات المحلية وفقا لظروفها الخاصة مراعين أن تكون مناسبة من حيث المساحة وعدد السكان ومدى تجانسهم، والموارد المالية والاقتصادية، وتمنح هذه الوحدات المحلية الشخصية المعنوية التي تعرف بأنها "مجموعة من الأشخاص تستهدف تحقيق غرض معين، أو مجموعة من الأموال تخصص لغرض معين، ويعترف لها

(1) المرجع السابق، المركزية واللامركزية الإدارية.

(2) المرجع السابق، المركزية واللامركزية الإدارية.

القانون بالشخصية القانونية المقررة للإنسان، فتصبح أهلا لاكتساب الحقوق والالتزام بالواجبات" إن اعتراف المشرع للوحدات المحلية بالشخصية المعنوية العامة يترتب عليه ما يلي:

1- الاستقلال المالي: ويعني أن الوحدة المحلية لها مواردها المالية التي تستطيع تكوينها ثم اختيار الأسلوب الذي يلائم استغلالها، ومن أوجه هذا الاستقلال حقها في أن تضع موازنتها منفصلة عن موازنة الدولة العامة، ولها حساباتها الخاصة المتميزة عن حسابات الدولة، ولها الحق في الاقتراض من البنوك التجارية أو أية جهة أخرى بقصد تمويل مشروعاتها، ويحق لها ترحيل فائض إيراداتها إن وجدت للسنة الثانية من أجل تغطية احتياجاتها المستقبلية الطارئة أو لتحسين وتوسيع الخدمات الخاصة التي تطلع بأعبائها .

2- الأهلية القانونية: وتعني قدرة الوحدة المحلية على اكتساب الحقوق والتحمل بالالتزامات، فلها أهلية التعاقد وقبول الهبات والوصايا والقيام بالتصرفات القانونية التي لا تتعارض مع أهدافها في إدارة شؤونها المحلية.

3- الحق في التقاضي: يترتب على كون الوحدة المحلية شخصية معنوية حقها في التقاضي وذلك بقيام ممثلها برفع الدعاوي باسمها بهدف استرداد حقوقها أو استيفائها ممن يرفض أداءها اختيارا حتى وإن كانت الدولة نفسها أو أي شخص معنوي آخر⁽¹⁾، أو كانت الدعوى بغرض حماية قراراتها من أن تطالها يد السلطة الوصائية من دون مسوغ قانوني، أو بغرض تنفيذ عقودها الإدارية وكذلك بتلقي الدعاوي المرفوعة ضدها، كونها مستقلة في تحمل مسؤولياتها وحدها ، ممن منطلق أن من استقل بالتصرف استقل بحمل مسؤولياته ونتائج لوحده بعد ممارسة هذا التصرف.

4- المواطن المستقل: وهو الإطار الجغرافي الذي يحد الوحدة المحلية، وتمارس المجالس المحلية اختصاصاتها ضمن هذه الحدود، إضافة إلى أن المجالس المحلية لها مركز خاص كمقر لإدارتها ترسل منه وإليه مراسلاتها وتعقد فيه اجتماعاتها، وتتخذ فيه قراراتها.

5- الممثل الشخصي للوحدة المحلية: يتوجب لكل شخص معنوي شخص الطبيعي يعبر عن إرادته ويدير شؤونه ويعتبر المجلس المحلي الشخص الطبيعي الذي يمثل الوحدة المحلية ويدير شؤونها، ويرأس هذا المجلس رئيس يتحدث باسمه وينوب عنه بالتصرف حسب القانون.

6- ممارسة السلطة العامة والتمتع بامتيازاتها: تعتبر الوحدات المحلية سلطات إدارية لها حقوق وامتيازات السلطة العامة التي يقرها القانون للجهات الإدارية وكون المجالس المحلية هي من يمثل تلك الوحدات ويدير شؤونها، فإن لها الحق في ممارسة السلطات الإدارية والتمتع بامتيازاتها، فلها

(1) عودة المعاني، مرجع سبق ذكره، ص 47-48.

الحق في إصدار قرارات إدارية ملزمة للأفراد وحق التنفيذ المباشر، وسلطة فرض رسوم معينة وحق نزع الملكية للمنفعة العامة وفق إبرام العقود الإدارية.

7- يعتبر موظفو المجلس المحلي موظفين عامين، رغم انه قد تحكمهم أنظمة وظيفية خاصة بهم مختلفة عن تلك المطبقة على موظفي السلطة المركزية، كما أنهم يتقاضون مرتباتهم من موازنة الشخص الإقليمي الذين يتبعون له وليس من موازنة الدولة.

ومن استعراض النتائج السابقة التي تترتب على الاعتراف بالشخصية المعنوية للوحدات المحلية يتبين أن أهم هذه النتائج الاعتراف لمجلس الوحدة المحلية، الذي يعتبر عضواً التقريري بالحق، بالحق في إشباع الحاجات التي تهتم سكان تلك الوحدة المحلية.

وهذا يعني أن هناك مصالح وحاجات معينة تهتم سكان هذه الوحدة المحلية بينها هي لاتهم بقية سكان الدولة⁽¹⁾.

2/ قيام هيئات محلية منتخبة تؤمن المصالح المحلية: إن اعتراف المشرع بوجود مصالح محلية تختلف عن المصالح القومية يستلزم أن تتولاها هيئات محلية منتخبة تنوب عن السكان المحليين في إدارتها باعتبار هؤلاء الممثلين من أبناء المنطقة المحلية الذين خبروا مشاكلها وحاجات سكانها ويرغبون في خدمتها وحل مشكلاتها.

وهناك خلاف حول الطريقة التي يتم بها ملا مقاعد المجالس المحلية، فهل يتم ذلك بواسطة الانتخابات المباشرة أم بالتعيين أم بالمزج بين الطريقتين فيكون عدد منهم منتخبا والباقيون تعينهم الحكومة. فالمؤيدون لطريقة الانتخاب المباشر يرون أنها تحقق الديمقراطية وتكسب السكان المحليين خبرة في العمل الديمقراطي والسياسي وتضمن الاستقلال للهيئات المحلية.

كما يرون أن طريقة التعيين تجعل ولاء الأعضاء للسلطة المركزية التي عينتهم مما يخل باستقلال الإدارة المحلية، بينما يرى أنصار ملاء العضوية بالتعيين أن الانتخاب لا يفرز بالضرورة أكفاء الأشخاص رغم شعبيتهم، في حين يحقق التعيين وجود أشخاص ذوي خبرة وكفاءة، وهناك رأي توفيقي يرى الجمع بين الانتخاب والتعيين لضمان توفير عناصر كفوة وفي نفس الوقت تتحقق الديمقراطية بانتخاب السكان لممثلهم، ورغم هذا الخلاف يرى غالبية الباحثين أن الانتخاب هو الطريقة المثلى الواجب الأخذ بها عند ملاء مقاعد المجالس المحلية، أو يعتبرون ذلك ركناً أساسياً لقيام أي نظام للإدارة المحلية⁽²⁾.

3/ إشراف ورقابة السلطة المركزية: يعتبر استقلال الهيئات المحلية وعدم تبعيتها للسلطة المركزية من الأركان الأساسية التي تقوم عليها الإدارة المحلية، ولكن الاستقلال التام أمر غير قائم لأنه يسبب للدولة العديد من المشكلات كنشوء الكيانات السياسية التي تطالب الانفصال عن الدولة مما يهدف وحدتها

(1) المرجع السابق، ص 48-49.

(2) المرجع السابق، ص 52-53.

وسلامة أراضيها، فكما لا يمكن تصور وجود المركزية المطلقة لا يمكن أيضا تصور وجود اللامركزية المطلقة.

ولضمان الاستقلال والحد من عيوبه، ولتحقيق متطلبات الإدارة الجيدة وضعت الهيئات المحلية تحت إشراف ورقابة خاصة تدعى الرقابة الإدارية أو الوصاية الإدارية تمارسها السلطة المركزية ضمن الحدود التي يرسمها القانون⁽¹⁾.

وتعني هذه الوصاية "مجموعة السلطات التي يقرها القانون للسلطة المركزية لتمكينها من الإشراف على نشاط الهيئات اللامركزية وأعمالها حماية للمصلحة العامة ويحقق ذلك عدد من الأهداف فيها منفعة وخدمة للمواطنين ومن أهمها:

- تأكيد الوحدة السياسية والإدارية للدولة باعتبار أن الإدارة المحلية ما هي إلا نظام فرعي من النظام العام للدولة وأجهزتها.
- التأكيد على أن الإدارة المحلية تعمل وفق القوانين والأنظمة التي تصدرها الحكومة المركزية إضافة إلى أن قرارات المجالس المحلية ينبغي أن تكون موافقة ومطابقة لتلك القوانين والأنظمة وذلك لحماية الجميع.
- التأكيد من أن الإدارة المحلية تقوم بواجباتها ووظائفها في نطاق الحد الأدنى وبدرجة من الفاعلية وذلك من خلال إطلاع الحكومة المركزية على موازنة الإدارة المحلية التي تعتبر مؤشرا أساسيا من مؤشرات أدائها العام المتوقع والمتحقق.
- ضمان سير الخدمات المحلية وقيام الإدارة المحلية بأعمالها وتأديتها بفاعلية.⁽²⁾

المبحث الثالث: ماهية الفساد الإداري

تعد ظاهرة الفساد ظاهرة قديمة قدم المجتمعات الإنسانية، فقد ارتبط وجود هذه الظاهرة بوجود الأنظمة السياسية والتنظيم السياسي، وهي ظاهرة لا تقتصر على شعب دون آخر أو دولة أو ثقافة دون أخرى، لذا فقد أعطيت للفساد بوجه عام تعريفات عديدة تختلف في نظرتها وطابعها وفلسفتها، فمنها ما يوسع مضمونه ليربطه بالبعد الحضاري وما فيه من قيم وتقاليد ونظم عقائدية وسياسية وبيئية أخرى، ومنها تعريفات أحادية النظرة تجعل الفساد الإداري نتاج التسبب والفوضى، أو استجابة للحاجة والعوز أو رد فعل لأوضاع سياسية أو نفسية أو اجتماعية محددة.

المطلب الأول: مفهوم الفساد الإداري

الفرع الأول: تعريف الفساد الإداري

(1) المرجع السابق، ص 54.

(2) الخفاخي والهيبي، مرجع سبق ذكره، ص 290.

1. **تعريف اللغوي:** لغة فإن كلمة "فساد" هي من الجذر "فسد" ويقال فَسَدَ الشيء يَفْسُدُ فَسَادًا فهو فاسد، أو أفسده ففسد، والمفسدة هي ضد "المصلحة" والفساد يعني أخذ المال ظلما، ويعني التلف والعطب ولغويا يعني الفساد أيضا الجذب والقحط وتعني اللفظة إلى جانب ذلك التحليل العضوي للمادة بتحليل الجراثيم ، وفسدا فسادا وفسودا ضد صلح ، وفساد وأفسد وفسد ضد أصلحة وفساد القوم أساء إليهم ففسدوا عليه ،(1). والفساد في الشريعة الإسلامية يستمد معانيه من آيات القرآن الكريم التي تناولته وقد تجاوزت الخمسين آية وكلها تنهي وتحرمه كقوله تعالى " وإذا قيل لهم لا تفسدوا في الأرض قالوا إنما نحن مصلحون " (11) آلا إنهم هم المفسدون ولكن لا يشعرون " (12)[البقرة : 11-12] وقوله تعالى " الَّذِينَ يَنْقُضُونَ عَهْدَ اللَّهِ مِنْ بَعْدِ مِيثَاقِهِ وَيَقْطَعُونَ مَا أَمَرَ اللَّهُ بِهِ أَنْ يُوصَلَ وَيُفْسِدُونَ فِي الْأَرْضِ أُولَئِكَ هُمُ الْخَاسِرُونَ (27)[البقرة 27] وقوله تعالى أيضا" وَإِذَا تَوَلَّى سَعَى فِي الْأَرْضِ لِيُفْسِدَ فِيهَا وَيُهْلِكَ الْحَرْثَ وَالنَّسْلَ وَاللَّهُ لَا يُحِبُّ الْفَسَادَ (205) [البقرة الآية 205] .

وبعضها حدد صراحة الجزاء الذي يترتب على المفسدين كقوله تعالى " إِنَّمَا جَزَاءُ الَّذِينَ يُحَارِبُونَ اللَّهَ وَرَسُولَهُ وَيَسْعَوْنَ فِي الْأَرْضِ فَسَادًا أَنْ يُقَتَّلُوا أَوْ يُصَلَّبُوا أَوْ تُقَطَّعَ أَيْدِيهِمْ وَأَرْجُلُهُمْ مِنْ خِلَافٍ أَوْ يُنْفَوْا مِنَ الْأَرْضِ ذَلِكَ لَهُمْ خِزْيٌ فِي الدُّنْيَا وَلَهُمْ فِي الآخِرَةِ عَذَابٌ عَظِيمٌ (33) " [المائدة الآية 33] .
والم تأمل في هذا النص يلحظ أن عقوبة المفسدين قد تراوحت بين القتل وقطع الأيدي والأرجل إلى النفي من الأوطان تبعا لاختلاف الظروف المكانية والزمانية وتباين الآثار والنتائج المترتبة على الفعل الفاسد(2).

2. **التعريف الاصطلاحي:** ليس هناك تعريف محدد للفساد وإنما هناك توجهات مختلفة لتعريفه ومن بين هذه التعريفات:

- "مجموعة من الأعمال المخالفة للقوانين والهادفة إلى التأثير بسير الإدارة العامة أو قراراتها وأنشطتها بهدف الاستفادة المادية المباشرة أو الانتفاع غير المباشر".

- "سلوك بيروقراطي منحرف يستهدف تحقيق منافع شخصية بطريقة غير شرعية".

- "استغلال موظفي الدولة لمواقعهم وصلاحياتهم للحصول على كسب غير مشروع أو منافع يتعذر تحقيق بطرق مشروعة".

- "سلوك استثنائي تفرزه الفجوة الكبيرة بين ما ينبغي أن يكون وما هو كائن في دنيا الإدارة، أو الفجوة بين النظرية والتطبيق".

- "الطريقة البديلة لأداء الأشياء تغاير الطريقة المألوفة أو الطريقة المحددة رسميا".

(1) عواد المشاركة، مرجع سبق ذكره، ص 13.

(2) عامر الكبيسي ، الفساد والعولمة تزامن لا توأمة، الرياض: المكتب الجامعي الحديث ، 2005، ص 8-9.

-"تصرفات تمارسها فئة من الموظفين الذين تتسع صلاحياتهم ويزداد نفوذهم فيميلون إلى الاستعلاء والاستغلال".

-"سلوك إداري غير رسمي بديل للسلوك الإداري الرسمي تحتمه ظروف واقعية ويقتضيه التحول الاجتماعي والاقتصادي الذي تتعرض له المجتمعات.

حددت منظمة الشفافية الدولية" تعريف للفساد": هو كل عمل يتضمن سوء استخدام المنصب العام لتحقيق مصلحة خاصة ذاتية أو جماعية.

تحددت مؤسسة البنك العالمي تعريف الفساد:"هو الاستغلال السيئ للوظيفة العامة الرسمية من أجل تحقيق المصلحة الخاصة من أجل مكسب خاص يتحقق حينما يتقبل الموظف الرسمي رشوة أو يطلبها ويستجدها أو يبتزها.

كما نص المشرع الجزائري في المادة 02 من القانون 06-01 المؤرخ في 20/02/2006 متعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته على المقصود من مفهوم الفساد" حيث مثله في كل الجرائم المنصوص عليها في الباب الرابع من هذا القانون وهذه الجرائم هي" (1).

- رشوة الموظفين العموميين.
- الامتيازات غير المبررة في مجال الصفقات العمومية.
- اختلاس الممتلكات من قبل موظف عمومي.
- استغلال النفوذ.
- إساءة استغلال الوظيفة.

الفرع الثاني: خصائص الفساد الإداري والتفاعل بين صورته

تتلخص أهم خصائص الفساد فيما يلي:

- 1- يعد الفساد في مراحله الأولى مجرد ظاهرة مرضية أو مرضا عضويا ينتقل عبر ميكروبات غير مرئية من المصابين إلى الأصحاء لكنه سرعان ما يتحول إلى وباء ينتشر ويتفشى في الوسط الإداري في المجتمع والقول بأن ميكروبات الفساد غير مرئية يستمد من السرية التي تتحكم بها عناصره وأدواته.
- 2- تتباين الوسائل والأساليب التي يستتر الفساد بها تبعا للجهة التي تمارسه، فالقيادات غالبا ما تستر فسادها باسم المصلحة العامة وتغلفه بالاعتبارات السيادية وتعلق ملفاته بالتظاهر بأنها تنفذ توجيهات

(1) يزيد بوحليط، معضلة الفساد، الملتقى الوطني الأول حول الحكم الراشد ومكافحة الفساد، مجمع هليوبوليس، قالة يومي 08 و09 أبريل 2007، ص 39.

عليها يتعذر الكشف عنها أما القاعدة فإنها تلجأ إلى التزوير والتدليس والتغريب وتنفيذ وتنتهز الظروف الاستثنائية التي تسمح بتمرير فسادها بعيدا عن الأنظار العاملين والمتعاملين الآخرين.

3- يتفاعل الفساد مع الظروف والمتغيرات المحيطة به ليجعلها مناخا وبيئة مشجعة لنموه وترعرعه فالتسيب وعدم الانضباط في العمل ، والتأخير عن مواعيد الحضور وضعف الإنتاجية وإهدار الوقت وغيرها من مشاكل إدارية تعد بيئة ملائمة للفساد لكونها تحفز أصحاب المعاملات الضائعة والمتأخرة للبحث عن يساعدهم ولو بطرق غير مشروعة .

4- تختلف أنماط الفساد وأدواته باختلاف الجهات التي تتعامل به والمجالات التي يمارس فيها، فالفساد الذي يشيع في منظمة صحية يختلف في شكله وأسلوبه عن ذلك الذي يشيع في المنظمة الجامعية أو المنظمة الإنتاجية ، وهذا ما يعقد صيغ المواجهة المركزية والشاملة للفساد ، فممارسته تستوجب وضع صيغ نوعية وقطاعية تنهض بها المنظمات المعنية لكونها الأقدر على تشخيص ممارسات فسادها أكثر من غيرها.

5- إن أخطر ممارسات الفساد تتم عبر وسطاء مجهولين يلعبون الدور الرئيسي في تسهيل مهمة الطرفين دون أن يعرف أحدهما الآخر أو على الأقل دون أن يتقابلا وجه لوجه (1).

6- أن ممارسات الفساد يتم التخطيط لها من قبل متمرسين محترفين ولها وسائل وأساليب وشبكات محكمة لتنفيذ خططها بتوقيت وتدبير يجعل كشفها غاية في الصعوبة.

7- أن الفساد ظاهرة دولية سهلة الانتقال عبر الحدود وينتشر في كافة المجتمعات متقدمة أو نامية وغذ إن كانت المجتمعات الفقيرة أو النامية لا تقوى على تحمله ومقاومته ودفع تكاليفه.

8- أن الحروب والكوارث الطبيعية والأزمات الاقتصادية تعد ظروفا مشجعة لانتشار الفساد.

وبعد عرض خصائص الفساد ، نود أن نعرض كيفية التفاعل بين صور الفساد المختلفة في التنظيمات الإدارية حيث يتغير الفعل الفاسد مستوى من السلوك يخالف القوانين أو القرارات أو القواعد المنظمة للعمل سواء كانت مكتوبة أو غير مكتوبة ، ومن ثم يعد الفعل الفاسد بمثابة خروج عن الهدف الرسمي للتنظيمات الإدارية ويلاحظ وجود ارتباط بين صور الفساد الإداري المختلفة مثل الرشوة والاختلاس والسرقة والمحسوبية والتميز في الهيكل الإداري والسرية فهذه الصور يؤثر كل منها على الأفراد وذلك على النحو التالي:

1- التحيز في تعيين الأقارب أو ترقية أشخاص ما ، أو اختيارهم لمواقع معينة بغض النظر عن كفاءتهم أو مهارتهم ، بتأثر إلى حد كبير بمشاعر الولاء الشخصي باعتباره فضيلة مؤكدة، عن الالتزام

(1) المنظمة العربية للتنمية، الإدارة الرشدة و الإصلاح الإداري والمالي ،الملتقى الوطني الثاني حول الغدرة الرشدة خيار للإصلاح الإداري والمالي ، القاهرة، ماي 2008، ص 12.

الموضوعي بفكرة العدالة وتحقيق المصلحة العامة وقد يترتب على ذلك مصالح خاصة للمديرين سواء كانت هذه المصالح مادية أو معنوية أو مالية وبذلك تتحقق المصلحة الشخصية على حساب المصلحة العامة، ومن ثم يكون للتمييز علاقة واضحة بانتشار الرشوة بالتنظيمات الاجتماعية.

2- تعد السرية في البناء الإداري البيروقراطي سلوكا واضحا ، وإذا كان للسرية ضرورة في بعض الأمور المتعلقة بالمصلحة العامة فإنها أحيانا تضر بها من أجل مصالح شخصية مثل قيام المسؤولين الإداريون بأفعال فاسدة كتعيين أشخاص غير مؤهلين أو إهمالهم إهمالا جسيما في العمل ودفعهم رشوى لبعض العاملين من تتوفر لديهم معلومات عن تلك الأعمال مقابل التكتم وعدم إفشائها خوفا من التعرض للحرش والضرر ،وبذلك تضار المصلحة العامة من أجل تحقيق مكاسب شخصية⁽¹⁾.

3- يرتبط الاختلاس بالرشوة فقد يلجأ المختلس إلى الرشوة باعتبارها آلية من آليات إنجاز عملية الاختلاس أو وسيلة لتحقيق السرية وذلك بتقديم رشوة للمسؤولين أو ممن لديهم معلومات عن تلك العملية بهدف التكتم على المعلومات المتعلقة بهذا الفعل.

وقد يحدث هذا التكتم من المسؤول نتيجة لمشاركته في الاختلاس بصورة مباشرة أو غير مباشرة بحيث يكون إفشاء الأسرار المتعلقة به مصدر للمحاسبة أو الأضرار بمصلحته وبذلك تضار المصلحة العامة من أجل تحقيق مصالح خاصة وبالتالي فهناك علاقة مزدوجة بين الفساد الإداري وصوره المختلفة سواء كانت (رشوة اختلاس السرقة محاباة.....) فالفساد له علاقة بهذه الصور داخل التنظيم الإداري خاصة فيما يتعلق بالعاملين به من عمال وموظفين إداريين وذلك بالنسبة لمواقف الترقية وصرف المكافآت والحصول على مناصب قيادية ، كذلك للفساد الإداري علاقة أيضا بهذه الصورة أو الأنماط خارج التنظيم الإداري وذلك مع الجمهور الذي يتعامل مع التنظيم والذي يجد من المعوقات الإدارية ما يدفعهم لتقديم رشوى وما شبه ذلك لانجاز أعمالهم بسهولة⁽²⁾.

ومهما يكن من أمر فإنه يلاحظ أن صور (أو أنماط الفساد) ترتفع حيث تسود مظاهر السرية والتستر وعدم إفشاء الأسرار المتعلقة بالانحرافات المختلفة.

(1) المنظمة العربية للتنمية، المرجع السابق، ص 13-14.

(2) المنظمة العربية للتنمية، المرجع السابق، ص 14-15.

الفرع الثالث: أنواع وأسباب الفساد الإداري

1/أنواع الفساد الإداري

الفساد الإداري له أنواع عديدة يمكن تصنيفها إلى ما يلي:

أ- أنواع الفساد من حيث الحجم:

1- الفساد العادي (الصغير): ويتمثل هذا النوع بالرشاوي الصغيرة التي يتقاضاها الموظفون الصغار

وبعض المسؤولين الحكوميين من ذوي الرواتب المحدودة نتيجة القيام بتسهيلات غير مشروعة.

2- الفساد الشامل (الكبير): والذي يتمثل بقيام بعض القادة السياسيين وكبار المسؤولين بتخصيص

الأموال العامة للاستخدام الخاص وكذلك اختلاس الأموال وتلقي الرشاوي، وإبرام العقود والصفقات

التي يكون رأسمالها من مقدرات الدولة مقابل تحويل أرصدة تعود منافعها إلى جيوب هؤلاء

المسؤولين والقادة⁽¹⁾.

ب- أنواع الفساد من حيث الانتشار:

1- الفساد الدولي: تأخذ ظاهرة الفساد أبعادا واسعة وكبيرة تصل إلى نطاق عالمي وذلك ضمن

نطاق الاقتصاد الحر وتصل الأمور إلى أن تتربط الشركات المحلية والدولية بالدولة والقيادة

السياسية بشكل منافع ذاتية متبادلة ولقد أشار تقرير منظمة الشفافية العالمية أن الشركات

الأمريكية هي أكثر الشركات التي تمارس أعمالا غير مشروعة تليها الشركات الفرنسية والصينية

والألمانية.

ج- تصنيف آخر لأنواع الفساد:

1- الفساد الإداري: ويتمثل في الانحرافات الوظيفية والإدارية والتنظيمية وتلك المخالفات التي تصدر عن

الموظف العام والمتمثلة في عدم احترام أوقات ومواعيد العمل وعدم تحمل المسؤولية وإفشاء أسرار

الوظيفة وغيرها⁽²⁾.

2- الفساد المالي: ويتمثل في مجمل الانحرافات المالية ومخالفة القانون والأحكام المالية التي تنظم سير

العمل الإداري والمالي في الدولة ومؤسساتها ومخالفة التعليمات الخاصة بأجهزة الرقابة المالية إذ

يمكن ملاحظة مظاهره في الرشاوي واختلاس المال العام... الخ

3- الفساد السياسي: ويتعلق بمجمل الانحرافات ومخالفة القواعد والأحكام التي تنظم عمل النسق

السياسي في الدولة مع الإشارة أن هناك فارقا جوهريا بين الدول التي يكون في أنظمتها السياسية

⁽¹⁾ مريم فلكاوي، الحكم الراشد ومكافحة الفساد بين المفاهيم وواقع التجربة الجزائرية ، الملتقى الوطني الأول حول الحكم

الراشد ومكافحة الفساد ، هليوبوليس ، قالمة، يومي 08 و 09 أبريل 2007، ص 116.

⁽²⁾ حمزة عبدواي، الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد الإداري في الجزائر ، مذكرة تخرج لنيل شهادة ليسانس في العلوم القانونية

والإدارية، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، قالمة 2012- 2013، ص 14.

الحكم شموليا أو الحكم ديكتاتوريا والعوامل المشتركة في كلا النوعين تتمثل في الحكم الفاسد مما يفقد الديمقراطية والشفافية.

4- الفساد الأخلاقي: ويتمثل في مجمل الانحرافات الأخلاقية والسلوكية المتعلقة بسلوك الموظف الشخصي وتصرفاته كالقيام بأفعال مخرقة بالحياة في مكان العمل أو الجمع بين الوظيفة وأعمال أخرى دون إذن إدارية واستغلال السلطة لتحقيق مآرب شخصية على حساب مصلحة عامة.

2/ أسباب الفساد الإداري:

1- الأسباب السياسية والاقتصادية: تعد الأسباب السياسية لانتشار الفساد من أهم الأسباب وأخطرها ، حيث تؤكد التجارب والمحاکمات والتقارير والدراسات أن فساد القمة سرعان ما ينتقل للمستويات الأدنى التي تحتمى وتنتشر بقيادتها المتواطئة معها.

حيث تهيمن العناصر الفاسدة على الممتلكات العامة وتتمتع بالسلطات التي تمكنهم من استغلالها لمصالحهم الخاصة.

ويحدث الفساد السياسي في الدول خلال العملية الانتخابية واستقطاب المؤيدين وجمع التبرعات ومحاولات كسب تأييد الناخبين بالوسائل التي تلاءم احتياجات كل شريحة والتي تبدأ بتقديم الوعود من قبل المترشح للانتخاب وتنتهي بشراء الأصوات من الناخبين بمبالغ نقدية وعينية، وحينما يفوز المرشح يجد نفسه ملزما بالبحث عن السبل التي تمكنه من استعادة المبالغ التي أنفقها للوصول إلى موقعه وتديبير المبالغ الإضافية لإعادة انتخابه مرة أخرى⁽¹⁾.

وهكذا يصبح أعضاء السلطة التشريعية المنتخبون والاتحادات والمنظمات منفذا للفساد ويصبح التصويت على مشروعات القوانين والآليات التي تمر من خلالها وسائل وأساليب لعقد الصفقات وتبادل المنافع الشخصية.

في حين تتلخص الأسباب الاقتصادية للفساد الإداري فيما يلي:

1- أدت الفجوة المتزايدة بفضل التضخم بين الدخل النقدية للعاملين بأجهزة الدولة واحتياجاتهم المالية الحقيقية لمواجهة متطلبات المعيشة إلى تقوية الدافع لارتكاب صور الفساد كالرشوة والاختلاس والسرقة، نظرا لصعوبة سد تلك الفجوة بأساليب مشروعة.

ومع ارتفاع قيمة الدخل الناجمة عن صور الفساد عن قيمة الدخل الرسمية المستمدة من العمل الأصلي، يفقد الأفراد ثقتهم في عملهم الأصلي وبالتالي يتقبلون تدريجيا فكرة التفريط في معايير أداء الواجب الوظيفي والمهني.

⁽¹⁾ المنظمة العربية للتنمية، المرجع السابق، ص 16.

وهكذا يفقد القانون هيئته وفاعليته عندما لا يطبق على المخالفات الصريحة، كما يفقد المواطن ثقته في التنظيمات الرسمية وتصبح مخالفة القانون وانتشار الرشوة سلوكا عاديا ومقبولا تسمح به النظم والقيم في المجتمع وما يستتبعه ذلك من خلق بيئة مواتية لنمو الفساد وانتشار صورته على كافة المستويات.

2- عدم مراعاة السياسات الاقتصادية، تحقيق التوازن أو العدالة في توزيع الموارد الاقتصادية على السكان فتؤدي إلى اختلال توزيع الدخل بين فئات وشرائح المجتمع مما يمكن الأغنياء من استغلال الفقراء وذوي الدخل المحدود من الموظفين وتوريثهم لمضاعفة أرباحهم ومكاسبهم في أعمال غير مشروعة⁽¹⁾.

3- تكليف أجهزة الدولة الحكومية أو القطاع العام بأعباء ومهام تتطلبها برامج التنمية وما يستلزمه ذلك من منحها صلاحيات واسعة ومدتها بموازانات واعتمادات مالية كبيرة دون تمكينها من بناء مؤسساتها وتطوير قدراتها وتأهيل كوادرها وتحسين قياداتها ضد احتمالات الانحراف والاستغلال أو إخضاعها للمتابعة والرقابة والمساءلة فتتصرف في المال العام دون رقابة مالية أو محاسبة وهذا يعد مناخا ملائما لانتشار الفساد بمختلف صورته.

4- الأزمات الاقتصادية التي تتعرض لها المجتمعات بسبب الحروب والكوارث تؤدي إلى قلة عرض السلع والمواد وتزايد الطلب عليها وما يستتبعه ذلك من ظهور السوق السوداء، بالإضافة إلى التحايل والرشوة لتجاوز القوانين والإجراءات التعسفية التي يتم فرضها في ظل الظروف الاستثنائية.

2- الأسباب القانونية والقضائية: وتتلخص فيما يلي:

1- الأصل أن التشريعات تصدر لتحقيق المصلحة العامة وأن المهمة الأساسية للقضاة هي تحقيق وإرساء العدالة وفقا لمبدأ سيادة القانون، غير أنه يمكن أن تصبح التشريعات منفذا للفساد وذلك من خلال بعض الآليات والأدوات التي توفرها التغييرات القانونية وإساءة بعض العاملين في مجال التقاضي لممارسة صلاحياتهم واستغلال نفوذهم لتحقيق أغراض شخصية غير مشروعة، مثال ذلك الثنائية في تطبيق النصوص القانونية وتفسيرها تبعا للأطراف والجهات التي تطبق عليها حيث يتم محاباة الأقارب وأصحاب النفوذ وإهمال حق الضعفاء والفقراء وعامة الناس.

2- اعتماد الأجهزة القضائية والأمنية على الأساليب التقليدية في التحقيق واثبات التهم وعدم مواكبة المستجدات التي تستخدمها شبكات الفساد وعصابات التزوير والرشوة مما يؤدي إلى بقاء تلك العناصر حرة طليقة.

3- قيام بعض المتورطين في عمليات الفساد بتجنيد بعض القضاة ليتولوا عن قصد حمايتهم مقابل ما يقدم لهم من مبالغ نقدية كبيرة وهدايا عينية يتعذر عليهم الحصول عليها بالطرق المشروعة.

⁽¹⁾المرجع السابق، ص 17.

4- قيام بعض المحامين بتولي الدفاع عن قضايا الفساد والرشوة من أجل حصولهم على مبالغ كبيرة جدا متعهدين سلفا ببراءة المتهمين فيها ويتم ذلك بتواطؤ مع بعض القضاة الذين يمارسون سلطاتهم من خلال الأحكام التي يصدرونها⁽¹⁾.

3- الأسباب الإدارية والمؤسسية: وتتلخص فيما يلي:

1- تكليف المنظمات الإدارية بأعباء ووظائف تفوق قدرتها وإمكاناتها البشرية والمادية الأمر الذي يعجز معه العاملون عن انجاز الأعمال أو تأخيرها واضطرارهم إلى الأساليب الملتوية لانجازها في وقت أقصر وبجهد أقل ومن بين هذه الأساليب تقديم الرشوة التي تعدوا من أبرز مظاهر الفساد.

2- منح المنظمات الإدارية الناشئة والناثية صلاحيات واسعة تمكنها من إدارة شئونها بصيغ لامركزية دون إخضاعها للرقابة أو متابعتها بصفة مستمرة مما يشجع بعض موظفيها إلى استغلال سلطاتهم في تحقيق مصالحهم الخاصة أو لخدمة فئات على حساب فئات أخرى.

3- التوسع في إقامة المؤسسات والهيئات العامة التي تتمتع بالاستقلال المالي والإداري ووضع الموارد والإمكانات الكبيرة تحت تصرفها والتساهل في اختيار القيادات الإدارية غير المؤهلة لإدارتها وعدم الاهتمام ببرامج التدريب والإعداد والتقويم التي تجنبهم الانحراف وسوء التصرف وتحذرهم من التورط في قضايا الفساد .

4- شيوع النمط التسلطي والعلاقات البيروقراطية بين المستويات الإدارية وغيبة الممارسات الديمقراطية المشجعة للحوار والنقد الذاتي وضعف الرقابة الشعبية والقضاء الإداري يؤدي إلى انتشار الفساد بكافة صورته.

5- غياب آليات المسائلة والشفافية والتي تنقسم إلى نوعين هما: آليات المسائلة الخارجية وآليات المسائلة الداخلية، وتشير آليات المسائلة الخارجية إلى القنوات الديمقراطية التي تتيح للشعب فرصة مساءلة حكومات عبر الانتخابات العامة والمحلية ووسائل الإعلام ومؤسسات المجتمع المدني، هذا من جانب ، أما على الجانب الآخر فتشير آليات المسائلة الداخلية إلى الفصل بين السلطات وإقامة أجهزة رقابية فعالة ومستقلة بحيث تقوم أجهزة الدولة المختلفة بمراقبة بعضها البعض مما يخلق توازنا بين السلطات ويحول دون تمركز السلطة بشكل مفرط في أي منها⁽²⁾.

المطلب الثاني: فساد المحليات

الفرع الأول: تعريف الفساد الإداري المحلي

⁽¹⁾المرجع السابق، ص 18-19.

⁽²⁾المرجع السابق، ص 20-21.

يقصد به ما يوجد من مظاهر الفساد داخل البلد الواحد ولا ينأى عن كونه فساد صغار الموظفين ذوي المناصب الصغيرة في المجتمع وهذا الفساد هو أكثر انتشارا في المجتمعات ويتمثل أساسا في استغلال الوظيفة لأغراض شخصية والرشوة والمحسوبية واستغلال النفوذ.

الفرع الثاني: أشكال الفساد الإداري المحلي

هناك العديد من أشكال الفساد الإداري المحلي ونذكر من بينها هدر الوقت الرسمي وسوء توظيفه وعدم احترامه أو التقيد بمواعيده وإبراز جوهر فساد المحليات أي بمعنى أين يظهر لنا على أرض الواقع فإننا تطرقنا على سبيل المثال إلى إبراز أهم قضايا الفساد التي حدثت في الجزائر عام 2012.

فعلى المستوى السياسي تعد الانتخابات التشريعية والمحلية والتجديد النصقي لأعضاء مجلس الأمة التي جرت العام الجاري من أهم المنظمات التي استند عليها السياسيون للتتديد بالفساد المستشري على الصعيد السياسي وكان حزب العمال وحركة مجتمع السلم وحركة التقويم والتأصيل من أهم الفضائل السياسية التي تحدثت علنا من استعمال المال القذر لشراء الذمم في الانتخابات، إذ صرح المنسق العام لحركة التقويم والتأصيل أن قيادات كبيرة في المكتب السياسي لجبهة التحرير الوطني تقاتلوا بولاية وهران ليفرض كل واحد منهم رجله على رأس قائمة بلدية وهران، مفسرا هذا الاقتتال بأن كل واحد من هذه القيادات الأفلانية كان قد تلقى أموالا نظير دفاعه عن مترئس القائمة وسبق لرئيس حركة مجتمع السلم صاحب أول مبادرة سياسية حزبية ضد الفساد " فساد قف " أنكشف عن بيع الأصوات والمقاعد بمناسبة التجديد النطقي لأعضاء مجلس الأمة بقيم تتراوح ما بين 20 و500 مليون سنتيم، ونددت رئيسة حزب العمال في ندوات صحفية علنا بتوظيف المال القذر في شراء الذمم خلال الانتخابات التشريعية والمحلية⁽¹⁾.

الفرع الثالث: آثار الفساد الإداري المحلي

1/ آثاره على التنمية الاقتصادية :

إن أهمية ما يمكن للفساد أن يؤثر عليه هو التنمية الاقتصادية، وذلك لارتباطه الوثيق بالفساد المالي من رشوة واختلاس وسرقة وغيرها، ويقصد بالتنمية الاقتصادية تلك العملية التي يتم بمقتضاها الانتقال من حالة التخلف إلى حالة التقدم، وهذا الانتقال بمقتضى إحداث العديد من التغيرات الجذرية

(1) عبد اللطيف بقاسم، أبرز 12 قضية فساد في الجزائر عام 2012، جريدة الجزائر تميز 01 أفريل 2013.

والجوهريّة في البيان والهيكل الاقتصادي، إلى أن ظاهرة الفساد من أكبر العوائق التي تعيق طريق هذه التنمية إذ أنها تؤدي إلى تأثير كبير على الحياة الاقتصادية يمكن إبرازه في :

- الفشل في جذب الاستثمارات الخارجية، وهروب رؤوس الأموال المحلية، فالفساد يتعارض مع وجود بيئة تنافسية حرة والتي تشكل إحدى الشروط الأساسية لجلب الاستثمارات التي تحتلها الدولة سواء الدولية أو المحلية على حد سواء مما يؤدي إلى ضعف عام في توفير فرص العمل وانتشار البطالة والفقير .

- هدر الموارد بسبب تداخل المصالح الشخصية بالمشاريع التنموية العامة والكلفة المادية الكبيرة للفساد على الخزينة العامة.

- الفشل في الحصول على المساعدات الأجنبية كنتيجة لسوء سمات النظام السياسي.

- هجرة الكفاءات الاقتصادية نتيجة عدم التقدير وانتشار المحسوبية والمحاباة في التوظيف. (1).

- يرتبط الفساد بتردي حالة توزيع الدخل والثروة، من خلال استغلال أصحاب النفوذ لمواقعهم المميزة في المجتمع وفي النظام السياسي، ما يتيح لهم الاستثمار بالجانب الأكبر من المنافع الاقتصادية على حساب بقية أفراد المجتمع وهذا ما يؤدي إلى زيادة الفجوة بين هذه النخبة والطبقة العامة من المجتمع.

2/أثاره على التنمية المحلية:

- تعرف التنمية المحلية على أنها مسار تنموي محدد على مستوى الجهات أو المناطق يستند على الاعتماد على الموارد المحلية والتي تعود إلى المجتمع المحلي أين يظهر الأعوان المحليون كلاعبين أساسيين يحصلون على عوائد (2).

وإن هدف البرامج المحلية التي تعقدتها الهيئات اللامركزية للدولة في مجال التنمية المحلية، يتمثل في انجذاب المنطقة لما تمتاز به من خصائص ومميزات تختلف عن غيرها داخل الوطن إلا أن من أكبر الصعوبات التي تواجهه الدولة من أجل تحقيق تنميتها تبقى دائماً نفس الظاهرة المتمثلة في الفساد إذ أنه يؤثر سلباً على التنمية المحلية من خلال:

- تعطيل المشاريع أي تتحدد المشاريع التنموية بمواعيد وفقاً لما هو مسطر ضمن برنامج تعدد الهيئات المحلية داخل الدولة، وإن تسليم هذه المشاريع إلى أشخاص غير أكفاء ولا تتوفر فيهم الشروط والمعايير للانجاز ينجر عنه تعطيل المشاريع في وقتها المحدد وتبديد المال العام نتيجة الرشوة والرداءة في النوعية وبالتالي مما سيؤثر سلباً على متطلبات التنمية المحلية (3).

(1) بوحليط ، معضلة الفساد ، مرجع سبق ذكره، ص 44.

(2) عصام قصري ، نظريات التنمية المحلية ، أولى ماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة 08 ماي 1945، 2013-01-13.

(3) عبدواوي ، مرجع سبق ذكره، ص 21.

الفصل الثاني:آليات مكافحة الفساد في الجزائر

أصبحت ظاهرة الفساد على الرغم من قدمها، تحيط باهتمام كافة الحكومات على المستوى المحلي والإقليمي والدولي أي أنها لم تعد تقتصر على الجهود الفردية بل تعدت ذلك إلى عقد مؤتمرات إقليمية ودولية، ووضع اتفاقيات بإشراف الهيئات والمنظمات الدولية.

ولمسايرة هذا الوضع، عملت الجزائر على سن مجموعة من القوانين وإنشاء هيئات وأجهزة خاصة لغرض مكافحة الفساد.

المبحث الأول: الآليات التشريعية لمكافحة الفساد

إذا كان الفساد أحد أهم معوقات التنمية السياسية والاقتصادية في الدول التي ينتشر فيها، وخاصة دول العالم الثالث، فهو يقيد الكفاءات الإدارية ويقلل من فاعليتها في تقديم الخدمات للمواطنين (1) وعليه فإن تفشي الفساد من شأنه أن يعطل كل برامج التنمية التي تعمر الحكومات على وضعها، وأما بالنسبة للجزائر فقد عملت على وضع مجموعة من القوانين لعلاج ومحاربة قضية الفساد والتي سنتناولها فيما يلي:

المطلب الأول: مكافحة الفساد على مستوى الوظيفة العمومي

الفرع الأول: التصريح بالامتلاكات

الفساد الإداري هو " سلوك بيروقراطي منحرف يستهدف تحقيق المنافع الشخصية بطريقة غير مشروعة " (2)

فالفساد الإداري يعني كل تصرف ينطوي على إساءة استعمال الصلاحيات الممنوحة للموظف العام، وذلك باستغلالها لتحقيق مكاسب خاصة على حساب المصلحة العامة (3) وعليه فهو مرتبط ارتباطا وثيقا بفئة الموظفين.

ولهذا ينبغي إعطاء تعريف للموظف العام فهو كل عون عين في وظيفة عمومية دائمة ورسم في رتبة في السلم الإداري. (4)

كما نصت المادة الثانية من قانون مكافحة الفساد على أن الموظف العمومي هو:

- 1- كل شخص يشغل منصبا تشريعيا أو تنفيذيا أو إداريا أو قضائيا أو في أحد المجالس الشعبية المحلية المنتخبة وسواء كان معينا أو منتخبا دائما أو مؤقتا، مدفوع الأجر أو غير مدفوع الأجر بصرف النظر عن رتبته أو أقدميته .
- 2- كل شخص آخر يتولى ولو مؤقتا، وظيفة أو وكالة بأجر أو بدون أجر ويساهم بهذه الصفة في خدمة هيئة عمومية أو مؤسسة عمومية أو أية مؤسسة أخرى تملك الدولة كل أو بعض رأس مالها، أو به مؤسسة أخرى

(1) وليد إبراهيم الدسوقي ، مكافحة الفساد في ضوء القانون والاتفاقيات الإقليمية والدولية ، مصر: الشركة العربية للتسويق والتوريدات 2010، ص 155.

(2) عامر الكبيسي ، الفساد والعولمة ، تزامن لا توأمة، الرياض: المكتب الجامعي الحديث ، 2005، ص 9.

(3) ليلي جردير مرجع سبق ذكره، ص 7.

(4) إيمان بن لوصيف ، أسماء مهيبة ، مكافحة الفساد في ظل قانون 01/06، مذكرة الليسانس ، جامعة قالم ، 2010 ص 22.

وقصد ضمان الشفافية في الحياة السياسية والشؤون العمومية وحماية الممتلكات العمومية وصون نزاهة الأشخاص المكلفين بخدمة عمومية يلزم الموظف العمومي بالتصريح" بممتلكاته وتعرف الممتلكات بأنها" الموجودات بكل أنواعها سواء كانت مادية أو غير مادية منقولة أو غير منقولة ملموسة أو غير ملموسة والمستندات أو السندات القانونية التي تثبت ملكية تلك الموجودات أو وجود الحقوق المتصلة بها". وللقيام بهذا الإجراء يقوم الموظف العمومي بما يلي:

- اكتتاب تصريح بالممتلكات خلال الشهر الذي يعقب تاريخ تنصيبه أو بداية عهده الانتخابية.
- يجدد هذا التصريح في كل زيادة معتبرة في الذمة المالية للموظف العمومي بنفس الكيفية التي تم بها التصريح الأول.

كما يجب التصريح بالممتلكات عند نهاية العهدة الانتخابية أو عند انتهاء الخدمة (1) . كما أنه يحتوي كما جاء في المادة 05 من قانون الوقاية من الفساد ومكافحته على "يحتوي التصريح بالممتلكات، المنصوص عليه في المادة 04 منه جزءا للأموال العقارية والمنقولة التي يجوزها المكتب أو أولاده القصر ولو في الشيوخ، في الجزائر أو في الخارج(2). وكما تضمنت المادة -6- من القانون السابق كيفية التصريح بالممتلكات الخاص برئيس الجمهورية وأعضاء البرلمان ورئيس المجلس الدستوري وأعضائه ورئيس الحكومة (الوزير الأول) وأعضائه ورئيس مجلس المحاسبة ومحافظ البنك الجزائر والسفراء والقناصل والولاة، أمام الرئيس الأول للمحكمة العليا، وينشر محتواه في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية خلال الشهرين المواليين لتاريخ انتخاب المعين أو تسليمهم مهامهم بينما يكون التصريح بممتلكات رؤساء وأعضاء المجالس الشعبية المحلية المنتخبة أمام الهيئة ويكون محل نشر عن طريق التعليق على لوحة الإعلانات بمقر البلدية أو الولاية حسب الحالة خلال الشهر ويصرح القضاء بممتلكاتهم أمام الرئيس الأول للمحكمة العليا يتم تحديد كيفية التصريح بالممتلكات بالنسبة لباقي الموظفين العموميين عن طريق التنظيم(3).

الفرع الثاني: تحصيل الموظف العمومي وتأديبه

إن أول من تحوم حوله الشبهات هو الموظف العمومي لارتباطه الوثيق بالإدارة العامة وعليه فلا بد من التفكير في إصلاح سلوكه الإداري وفرض أنماط سلوكية على الموظفين وحتى على المنتخبين المحليين والبرلمانيين حتى يتم استدراك ما ينبغي استدراكه مما فاتنا في ميادين التدابير الجديدة للإدارة الحديثة والمثلى، فوضع مقاييس سلوكية وأخلاقية في المرفق العام بعد سياسة أساسية للبلاد والحكومة،

(1) إيمان بن لوصيف، أسماء مهيبة، مرجع سبق ذكره، ص 21.

(2) عبيدي الشافعي، قانون الوقاية من الفساد ومكافحة، الجزائر: دار الهدى، 2008، ص 41.

(3) إيمان بن لوصيف، أسماء مهيبة، مرجع سبق ذكره، ص 24.

وذلك من خلال مراعاة قواعد معينة عند التوظيف، التعرف على حقوق والواجبات وإعداد برامج تعليمية وتكوينية وتحسيسهم بالكفاية الاقتصادية.

- فأول ما يجب فعله هو اختيار الشخص المناسب لتولي منصب الوظيفة العامة وذلك بمراعاة:
- مبادئ النجاعة والشفافية لتولي والمعايير الموضوعية مثل الجدارة والإنصاف والكفاءة والنزاهة.
 - الإجراءات المناسبة لاختيار وتكوين الأفراد المرشحين⁽¹⁾ لتولي المناصب العمومية، التي تكون أكثر عرضة للفساد.

ومنه فتوفير النزاهة والشفافية في المترشح للوظيفة يعني تمثيله للوظيفة على أحسن وجه. كما ينبغي على الموظف العمومي أن يعرف ويتعرف على حقوقه وواجباته إزاء الوظيفة والمنصب الذي يشغله ، فمن بين الواجبات يعتبر الواجب الجوهري الذي يلتزم به الموظف هو أن يؤدي العمل بنفسه في الوقت والمكان المخصصين لذلك، كما يعتبر البرلمانين من أهم الواجبات والأخلاقيات الذي يجب على الموظف العمومي التحلي بها كما يجب معرفة حقوقه وذلك من أجل تحفيزه على العمل وتقييمه وذلك من خلال النظام القانوني الخاص بالوظيفة العامة بالإضافة إلى النظام الداخلي للمؤسسة ولضمان السير الحسن للعمل لابد من تقديم تدريبات للموظفين المؤهلين نظرا إلى التغيرات والتطورات الحاصلة وذلك من خلال تطوير وتنمية معلوماتهم ومهاراتهم وقدراتهم وكذلك تنمية السلوك⁽²⁾.

ولحماية الإدارة العامة ومنع بويضات الفساد الإداري من الانتشار يجب على الدولة وضع نظام قانوني تأديبي خاص بالموظف العام لمنعه من التردى للفساد.

فالجريمة التأديبية هي الجريمة القائمة بذاتها مستقلة عن غيرها من الجرائم الجنائية فهي ذات طبيعة خاصة، والأصل أنها لا تخضع لقاعدة " لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص لأنها غير محددة على سبيل الحصر⁽³⁾.

إذا كان الأمر بالنسبة للجرائم التأديبية هو تعذر وصعوبة حصرها فإن الأمر مختلف بالنسبة للعقوبات التأديبية حيث حددها المشرع وحصرها في المادة 55 من قانون الأساسي للوظيفة العامة 03/06.

فالنظام التأديبي له هدف وهو التأكد على ردع المخالفات التأديبية المرتكبة من الموظفين كما يهدف في نفس الوقت أن يكون له أثر وقائي واحتياطي هو من الجزاء فيدفع الموظفين إلى التصرف كما يجب⁽⁴⁾.

(1) يحي بابعير، الفساد الإداري وغياب الشفافية والأمن المعلوماتي ، www.nofhoum.com .

(2) محمد نصر مهنا، تنظيم الإدارة العامة ، القاهرة: مركز الإسكندرية للكتاب ، 2005، ص 379.

(3) أحسن بوبقعة، الوجيز في القانون الجنائي الخاص، الجزائر: دار هومة، 2004، ص 24.

(4) سرين جريج، إجراءات تأديب الموظف العام، مذكرة الليسانس ، جامعة قلمة 2003، ص 10.

1/ **الدرجة الأولى:** كل إخلال بالانضباط العام يمكن أن يدمر السير الحسن للمصلحة 178 ق.ع. وذلك فإن العقوبات التأديبية التي توقع على الموظف هي : التنبيه، الإنذار الكتابي ، التوبيخ.

2/ **الدرجة الثانية:** المساس سهو أو إهمال بأمن المستخدمين أو أملاك الدولة الإخلال بالواجبات القانونية، الإنسانية والعقوبات الموقعة هي:

- التوقيف عن العمل من يوم على ثلاثة أيام.
- التوقيف أو الشطب من قائمة التأهيل.

3/ **الدرجة الثالثة:**

- تحويل غير قانوني للوثائق الإدارية.
- إخفاء معلومات ذات الطابع المهني التي من واجبه تقديمها.
- رفض تنفيذ تعليمات السلطة السلمية في إطار تأدية المهام المرتبطة بوظيفته.
- استعمال تجهيزات وأملاك الإدارة لأغراض شخصية أو لأغراض خارجية عن المصلحة العامة أو العقوبة المقررة.

أما العقوبة المترتبة عن هذه المخالفات فهي:

- التوقيف عن العمل من 4 أيام إلى 8 أيام.
- التنزيل من درجة إلى درجتين.
- التنقل الإجباري من مكان عمله (1).

4/ **الدرجة الرابعة:**

- الاستفادة من الامتيازات بأي طبيعة مقابل تأدية خدمة في إطار ممارسة وظيفته.
- ارتكاب أعمال العنف على أي شخص في مكان العمل.
- التسبب عمدا في أضرار مادية جسيمة في أملاك الدولة.
- إتلاف أوراق إدارية قصد إساءة السير الحسن للمصلحة .
- تزوير الشهادات أو المؤهلات.

* عند ارتكاب الموظف لأحد هذه الأخطاء يتعرض للعقوبات التالية :

أ- التنزيل إلى الرتبة السفلى مباشرة.

ب- التسريح من مكان العمل (2).

(1) المادة 78 من قانون الوظيفة العامة.

(2) المادة السابقة من قانون الأساسي للوظيفة العامة.

فالإجراءات التأديبية تتميز بطابعها الإداري، فهي تتم أمام الإدارة وتمارسها على وجه التحديد السلطة المخولة بالتعيين أمام القاضي الإداري فإن تدخله يكون لإخفاء ويكون في إطار ممارسة الرقابة على الأعمال الإدارية والإجراءات التأديبية هي:

أ- الإيقاف: المادة 174/173 من الأمر 03/06.

ب-الإطلاع على الملف: المادة 167 من الأمر 03/06.

ج- المثل أمام المجلس التأديبي: المادة 16/163 من الأمر 03/06.⁽¹⁾

الفرع الثالث: وضع إستراتيجية لمكافحة الفساد الإداري

الفساد الإداري يلحق أضرار بالغة بمختلف نواحي حياة المجتمع السياسية والاقتصادية والاجتماعية وبصفة عامة الفساد يؤدي إلى إلحاق الضرر بالمصلحة العامة ويعزز مجموعة بارزة من السلوكيات والقيم السلبية في المجتمع غير أنه⁽²⁾ هناك بعض الأفكار والمقترحات التي تأمل أن تساهم في تسليط الأضواء والإجراءات الدراسة ووضع الخطط والبرامج وتحديد السبل والوسائل للتصدي له وللحد من آثاره والتوعية بمخاطره ومكافحته⁽³⁾.

إن أول خطوة وانطلاقة يمكن فعلها للتصدي للفساد الذي يهدد أغلب المؤسسات البيروقراطية هي أن نبدأ بأنفسنا قبل التوجه للآخرين وذلك لممارسة المحاسبة الذاتية والنقد الذاتي لممارستنا والتصرفات التي اعتدنا عليها، وكثيرا ما تصدر منا أنماط سلوكية سلبية تقع في دائرة الفساد دون إدراك منا، وللقضاء على السلوكيات وجب:

- خلق الوعي العام لمواجهة الفساد يتطلب بناء وطني شامل لمواجهة الفساد.
- تجنيد أكبر قطاع ممكن من الجمهور لدعم جهود مكافحة الفساد.
- تعدد الآليات والأساليب المعتمدة لرفع مستوى الوعي المجتمعي لتعزيز النزاهة والأساليب الشفافية لمكافحة الفساد⁽⁴⁾.

وهناك وسائل أخرى أيضا مثل:

- الدراسات الاستطلاعية التي تمكن الجمهور من الإطلاع على ما يدور حوله أو في المؤسسات العامة من استغلال المال العام والمنصب العام، ومن سوء الإدارة والشكاوي والى غير ذلك⁽⁵⁾.

(1) راجع المواد 164/163/165/174/173 من الأمر الرئاسي 03/06.

(2) كمال رحماوي، تأديب الموظف العام، الجزائر: دار الهومة، 2004، ص 142.

(3) رحماوي، نفس المرجع السابق، ص 143.

(4) عامر الكبيسي، مرجع سابق، ص 46.

(5) إيمان بن لوصيف، مرجع سابق، ص 34.

المطلب الثاني: مبدأ الشفافية في تنظيم الصفقات العمومية

نظرا لأهمية الرقابة في التنظيم الإداري، خصوصا بعد اتساع نشاط الدولة فقد اتجهت الدول إلى إيجاد أجهزة متخصصة للرقابة على نشاط الإدارة ووفرت لها الصلاحيات والضمانات ما يكفل أداء مهمتها الرقابية بما يحقق أعلى مستوى من الشفافية في عمل الإدارة العامة.

الفرع الأول: الرقابة الإدارية

تعددت تعاريف الرقابة الإدارية وتتنوع آراء الفقهاء فيما بين المشتغلين بحلم الإدارة والمشغلين بالقانون الإداري ومن بين هذه التعاريف ما يلي:

1- تعرف الرقابة الإدارية " بأنها العملية التي تتم من خلالها مقارنة المعايير بالأداء الفعلي والكشف عن الانحرافات وأسبابها واتخاذ الإجراءات اللازمة لتصحيحها⁽¹⁾.

2- تتمثل الرقابة الإدارية في العلاقة القائمة بين الأجهزة والهيئات الإدارية فيما بينها كرقابة الإدارة المركزية (الوزارة) على الإدارة المحلية (الولاية) فهي إذن رقابة داخلية، وذاتية تمارسها الإدارة العامة على نفسها⁽²⁾.

وتماشيا مع قانون تنظيم الصفقات العمومية الجزائري تتمثل أشكال الرقابة الإدارية على الصفقات العمومية في:

- الرقابة الداخلية.
- الرقابة الخارجية.
- الرقابة الوصائية⁽³⁾.

أولا: الرقابة الداخلية:

الرقابة الداخلية هي الرقابة ذاتية تمارسها الإدارة على نفسها ويتم ممارستها من داخل الوحدة⁽⁴⁾، فهي توجد داخل التنظيم ذاته⁽⁵⁾، فهي تمارس من قبل الهيئات الإدارية المتعاقدة والتي تتمثل في:

(1) علي عباس ، الرقابة الإدارية على المال والأعمال ، عمان : مكتبة الرائد العلمية ، 2004 ، ص 24.

(2) محمد صغير بعلي، الوسيط في المنازعات الإدارية، عنابة: دار العلوم ، 2009 ، ص 26.

(3) فايزة عمايدية ، مبدأ الشفافية في تنظيم الصفقات العمومية الجزائري، مذكرة ماجستير، جامعة أم البواقي ، 2013 ، ص 73.

(4) حسين عبد العال محمد، الرقابة الإدارية بين علم الإدارة والقانون الإداري، الإسكندرية: ، دار الفكر الجامعية 2004 ، ص 122.

(5) هبة تبرتوك ، المناقصة العامة كطريقة للتعاقد الإداري، الإسكندرية : مكتبة الوفاء القانونية ، 2009.

اللجنة الدائمة لفتح الأظرفة:

طبقا لنص المادة 125 من المرسوم الرئاسي 236/20 المعدل والمتمم تنشأ لجنة دائمة لفتح الأظرفة على مستوى كل مصلحة متعاقدة ويحدد تشكيلها بموجب مقرر يصدره مسؤول المصلحة المتعاقدة وبذلك يكون المشرع بإلزامه المسؤول الأول للمصلحة المتعاقدة بتشكيل لجنة دائمة لفتح الأظرفة قد أضاف الشفافية في إبرام الصفقات العمومية فبقدر ما يكون العمل جماعيا يكون بعيدا عن إثارة الشبهات بصده⁽¹⁾.

وتتمثل اختصاصات اللجنة الدائمة لفتح الأظرفة طبقا لما حددته المادة 122 من المرسوم الرئاسي 236/10 المعدل والمتمم فيما يلي:

- 1- إثبات وتسجيل العروض في سجل خاص.
- 2- إعداد قائمة المتعهدين حسب ترتيب تاريخ وصولها.
- 3- إعداد وصف مفصل للوثائق التي تكون منها كل عرض.
- 4- التوقيع بالحروف الأولى من كل وثائق الأظرفة المفتوحة.
- 5- تحرير محضر يتضمن مجريات الجلسة، يوقعه الحاضرون ويمكن للجنة تسجيل التحفظات التي تراها مناسبة.
- 6- إمكانية دعوة المتعهدين كتابيا لاستكمال عروضهم التقنية بالوثائق عندما يكون منصوصا عليها في أجل أقصاه 10 أيام تحت طائلة رفض عروضهم من قبل لجنة تقييم العروض.
- 7- إرجاع الأظرفة غير المفتوحة لأصحابها من المتعاملين الاقتصاديين عند الاقتضاء.
- 8- تحرير محضر بعم الجدوى يوقعه جميع الأعضاء الحاضرين وذلك في الحالات المنصوص عليها في المواد 34/33/31 من المرسوم الرئاسي 236/10 المعدل والمتمم.

وتعقد لجنة فتح الأظرفة اجتماعا بناء على استدعاء صادر من المصالح المتعاقدة في آخر يوم من الأجل المحدد لإيداع العروض في حلبة عليه يحظرها كافة المتعاقدين أو ممثليهم الذين يتم إعلامهم سابقا وهذا ما يكرس مبدأ الشفافية.⁽²⁾

اللجنة الدائمة لتقييم العروض.

طبقا لنص المادة 125 من المرسوم الرئاسي 236/10 المعدل والمتمم يتم بإنشاء لجنة دائمة لتقييم العروض وذلك على مستوى كل مصلحة متعاقدة. ويتم تقييم العروض على مرحلتين:

(1) عمار بوضياف ، شرح تنظيم الصفقات العمومية الجزائرية، الجزائر: جسور للنشر والتوزيع ، 2008، ص 166.

(2) المادة 123 من المرسوم الرئاسي 236/10.

المرحلة الأولى:

الترتيب التقني للعروض المقبولة من الناحية التقنية، وإقصاء كل العروض لم يحصل على الحد الأدنى من العلامة المنصوص عنها في دفتر الشروط.

المرحلة الثانية:

- دراسة العروض المالية للمتعهدين لاختيار المتعامل المتعاقد طبقا لمعيار الأقل ثمنا إذا تتعلق الأمر بخدمات عادية ومعيار العروض الأحسن من الناحية الاقتصادية إذا كان الاختيار قائما على الجانب التقني.
- يجوز للجنة تقييم العروض أن تقترح على المصلحة المتعاقدة رفض العروض المقبول، إذا أثبت أنه تعرض على منح الصفقة (1).
- هيمنة المتعامل المقبول على السوق وإخلاله بقواعد المنافسة في القطاع المعني وذلك بالنص على هذه الحالة في دفتر الشروط ليعلمها كل مشارك في المناقصة هذا بدوره يعكس حرص المشرع الجزائري على تكريس مبدأ الشفافية في كل إجراءات ومراحل إبرام الصفقة العمومية. وهكذا يبرز دور اللجنة الدائمة لفتح الأظرفة واللجنة الدائمة لتقييم العروض في تفعيل آلية الرقابة بما يدعم شفافية إجراءات إعداد وإبرام الصفقة العمومية، لأن رقابة هاتين اللجنتين تكون أثناء إعداد الصفقة وقبل تنفيذها أو ما يعرف بالرقابة القبلية والتي يصفها البعض ضمن القواعد التي يقوم عليها مبدأ الشفافية في تنظيم الصفقات العمومية (2).

ثانيا: الرقابة الخارجية:

ورد ذكر الرقابة الخارجية على الصفقات العمومية في المادة 126 من المرسوم الرئاسي 236/10 المعدل والمتمم المنظم للصفقات العمومية كما تم ذكر الهدف منها في نفس المادة 126 وهو تحقيق مطابقة الصفقات للتشريع والتنظيم المعمول بهما والتحقيق من مطابقة التزام المصلحة المتعاقدة للعمل المبرمج بكيفية نظامية وهو ما يتماشى والقول أن وجود مراقبة خارجية ونزيهة معروفة بكفاءتها يساعد على الشفافية المالية المحلية (3).

(1) فائزة عمايدية، مرجع سابق، ص 75.

(2) الطاهر خوفير ، المبادئ الأساسية المعتمدة في إبرام الصفقات العمومية في الجزائر في ظل القانون 236/10 ، مجلة المفكر البرلماني العدد 27 سنة 2011، ص 89.

(3) الشريف رحمانى ، أموال البلديات الجزائرية ، الجزائر، 2003، ص 131.

وتعرف الرقابة الخارجية بأنها الرقابة التي تمارسها أجهزة إدارية مركزية متخصصة وتسمى رقابة الأجهزة المركزية المتخصصة⁽¹⁾، كما تعني الرقابة الخارجية "تلك الرقابة التي يعهد بها إلى جهات متخصصة ومستقلة وتكون مهمة الرقابة الخارجية في التأكد من شرعية وقانونية التصرفات من خلال ضمان الالتزام بالقوانين المعمول بها⁽²⁾ ونقصد بالرقابة الخارجية على الصفقات العمومية طبقاً للأحكام المرسوم الرئاسي رقم 236/10 المعدل والمتم المنظم للصفقات العمومية هي تلك الرقابة التي تمارس من قبل أجهزة الرقابة المسماة لجان الصفقات العمومية، وتكون الرقابة الخارجية على عدة مستويات أي على مستوى الولاية والبلدية والمؤسسات العمومية.

حيث تتمثل هيئات الرقابة الخارجية فيما يلي:

1/ هيئات الرقابة الخارجية على الصفقات: وتتمثل في لجان الصفقات العمومية التالية:

- أ- اللجنة الوطنية للصفقات العمومية: فقد بينت المادة 142 من المرسوم الرئاسي 236/10 المعدل والمتم المنظم للصفقات العمومية تعداد اللجان الوطنية للصفقات وهي:
- اللجنة الوطنية لصفقات الأشغال.
 - اللجنة الوطنية لصفقات اللوازم.
 - اللجنة الوطنية لصفقات الدراسات والخدمات .

ب- اللجان القطاعية:

استخدمت هذه اللجان القطاعية بموجب المرسوم الرئاسي 23/12 المعدل للمرسوم الرئاسي 236/10 المنظم للصفقات العمومية، وطبقاً للمادة 142 من هذا المرسوم فإنه تحدث لدى كل دائرة وزارية لجنة قطاعية لصفقات العمومية تنصب من قبل الوزير المعني، فتنصيبها يكون مانعاً للاختصاص اللجنة الوطنية للصفقات العمومية وتتمثل اللجان القطاعية فيما يلي:

- اللجنة الوزارية
- لجنة الصفقات للهيئة الوطنية المستقلة
- لجنة الصفقات للمؤسسة العمومية الوطنية ولمراكز البحث والتنمية الوطنية والهيكل غير الممركز للمؤسسة العمومية الوطنية ذات الطابع الإداري والمؤسسات العمومية الاقتصادية.
- لجنة الصفقات العمومية للمؤسسات العمومية المحلية.
- اللجنة الولائية.

(1) نفس المرجع السابق.

(2)فايزة عمايدية ، مرجع سابق، ص 78.

وبما أننا بصدد إبراز دور الرقابة على الصفقات العمومية في تكريس وحماية مبدأ شفافية إجراءات الصفقات العمومية فإنه من الضروري ذكر الأشكال الذي يدور بشأن مقرر التجاوز، لاسيما إذا كان اختصاص لجنة الصفقات بفرض تأشيرة تكون بناء على مخالفة الصفحة للتنظيم المعمول به، بما في ذلك مخالفة المبادئ الأساسية لإبرامها والتي ينص عليها تنظيم الصفقات العمومية بموجب المرسوم الرئاسي 236/10 المعدل المتمم⁽¹⁾.

ثالثا: رقابة الوصاية:

لقد ذكر المشرف رقابة الوصايا في المادة 117 من المرسوم الرئاسي 236/10 المعدل والمتمم المتضمن تنظيم الصفقات العمومية، ذلك عند تعداده أشكال الرقابة على الصفقات العمومية وهي:

- الرقابة الداخلية والخارجية والوصائية ، ثم خصص نص المادة 119 من نفس المرسوم للرقابة الوصائية والتي جاء "يجب على المصلحة المتعاقدة أن تقود في البداية كل سنة مالية قائمة بكل الصفقات المبرمة خلال سنة المالية السابقة وكذا أسماء المؤسسات وتجمعات المؤسسات المستفيدة منها البرنامج التقدير للمشاريع التي يتعين الانطلاق فيها خلال السنة المالية المعينة والذي يمكن أن يعدل إذا اقتضى الأمر ذلك أثناء نفس السنة المالية ويجب أن تنشر نفس المعلومات السالفة الذكر إجباريا في النشرة الرسمية لصفقات المتعامل العمومي أو في الموقع الإلكتروني للمصلحة المتعاقدة تعفى من هذا الإجراء الصفقات التي تكتسي طابعا سريا"⁽²⁾.

وفي نفس المرسوم الرئاسي السالف الذكر تم إفراد القسم الفرعي الثالث المتضمن المادة 127 لرقابة الوصاية، حيث نصت هذه المادة "تتمثل غاية رقابة الوصاية التي تمارسها السلطة الوصية في مفهوم هذا المرسوم في التحقق من مطابقة الصفقات التي تبرمها المصلحة المتعاقدة لأهداف الفعالية والاقتصاد ، والتأكد من كون العملية التي هي موضوع الصفقة تدخل فعلا في إطار البرامج والأسبقيات المرسومة للقطاع.

وعند التسليم النهائي للمشروع ، تعد المصلحة المتعاقدة تقرير تقييمي عن ظروف انجازه وكلفته الإجمالية مقارنة بالهدف المسطر أصلا، ويرسل هذا التقرير ، حسب طبيعة النفقة الملتزم بها إلى الوزير أو الوالي أو رئيس المجلس الشعبي البلدي المعني ، كذلك إلى هيئة الرقابة الخارجية المختصة.

(1) فائزة عمايدية ، مرجع سابق ، ص 88.

(2) المادة 117 تنص "تمارس عمليات الرقابة التي تخضع لها الصفقات العمومية في شكل رقابة داخلية ، رقابة خارجية رقابة وصائية".

يعرف رقابة الوصاية بفصل معنى الرقابة عن معنى الوصاية ، فيقصد بمصطلح رقابة مراجعة ، ملائمة خدمة أو منتج بالنسبة لنظام مرجعي ، ويشير مصطلح وصاية إلى السلطة مساعدة أو شخص ثالث في تسيير أمواله⁽¹⁾.

غير أن غالبية الفقه مازال يستخدم اصطلاح الوصاية الإدارية لوضوح مدلولها بالمقابلة مع اصطلاح الرقابة الإدارية وهو مصطلح له مدلول عضوي يشير الى أحد أجهزة الرقابة في الدولة ويقصد بالوصاية الإدارية "مجموع السلطات المقررة قانون والتي تمارسها السلطات المركزية تجاه الأشخاص اللامركزية بقصد المحافظة على وحدة العمل الإداري"⁽²⁾.

وبالرجوع إلى المادة 119 والمادة 127 من المرسوم 236/10 المعدل والمتمم المتضمن تنظيم الصفقات العمومية فرقابة الوصاية تمارس بعد تنفيذ الصفقة العمومية، فبعد التسليم النهائي تلتزم المصلحة المتعاقدة بإعداد تقرير يسمى تقريراً تقيماً تصف فيه بدقة ظروف إنجاز المشروع وكلفته المالية ويرسل هذا التقرير، حسب طبيعة نفقة الصفقة إلى الوزير والوالي والى هيئة الرقابة الخارجية ونقصد بها لجان الصفقات وبذلك الرقابة الوصائية هي رقابة بعديّة.

وأُسست هذه الرقابة التي تمارسها السلطة الوصية ، بغرض التحقق من مطابقة الصفقات العمومية التي تبرمها المصلحة المتعاقدة لأهداف الفعالية والاقتصاد والتأكد من كون موضوع الصفقة يدخل ضمن البرامج والأسبقيات المرسومة للقطاع⁽³⁾.

فرقابة الوصاية بهذا المعنى تهدف إلى احترام الشرعية من طرف الأشخاص العامة الخاضعة للوصاية ، ومن جهة أخرى تسهر على الإدارة الجيدة للجماعات اللامركزية.

بالإضافة إلى أن المشرع ألزم المصلحة المتعاقدة أن تعد قبل بداية كل سنة قائمة الصفقات المبرمة خلال السنة المالية السابقة والسنة الحالية والمتعهدين المستفيدين منها، ثم نشر هذه المعلومات إجبارياً في النشرة الرسمية للصفقات المتعامل العمومي ونشرها في الموقع الإلكتروني للمصلحة المتعاقدة⁽⁴⁾.

وفي هذا النشر تجسيدا لمبدأ الشفافية في تنظيم الصفقات العمومية كما يعكس دور الرقابة دعم شفافية الإجراءات المتعلقة بالصفقة العمومية.

الفرع الثاني: الرقابة القضائية

يقصد بالرقابة القضائية ، الرقابة التي تمارسها المحاكم على أعمال الإدارة العامة بهدف حماية حقوق وحرريات الغير من إساءة استعمال الإدارة لسلطتها، فهي تمثل ضماناً فعالاً من ضمانات تقيد

(1) فايضة حمايدية ، مرجع سابق، ص 90.

(2) الشريف رحمانى ، مرجع سابق، ص 190.

(3) فايضة عماديدية ، مرجع سابق، ص 90.

(4) المادة 119 من المرسوم الرئاسي 236/10 المؤرخ في 07 أكتوبر 2010، يتضمن تنظيم الصفقات العمومية.

السلوك الإداري داخل الإطار الذي يحدده القانون ومعاقبة الانحرافات التي قد تصدر عن هذا السلوك بسلطة الجزاءات القانونية التي تقوم هذه المحاكم على فرضها وتطبيقها⁽¹⁾.

والرقابة القضائية هي رقابة خارجية مقارنة بالرقابة الإدارية وذلك من حيث أنها تمارس من الجهات القضائية المختصة التي تتمتع بالاستقلالية التامة التي تعني الخضوع بما يمليه القانون دون أي اعتبار آخر، وهذه الاستقلالية مضمونة بنص الدستور الجزائري في مادة 138⁽²⁾.

كما أن الرقابة القضائية ذات طابع عام إذ تطل جميع أعمال الإدارة العامة المركزية واللامركزية (المرفقية والإقليمية) هذه الخصائص المميزة للرقابة القضائية تجعلها آلية فعالة لضمان احترام الالتزام بقانون تنظيم الصفقات العمومية وكل الإجراءات المتعلقة بها على مختلف مراحلها .

وما يؤكد أكثر فعالية الرقابة القضائية على الصفقات العمومية أنها تتضمن جميع المنازعات المتعلقة بتكوين العقد (الصفقة) أو بصحته أو بتفسيره أو بفسخه.. ففي هذا الإطار يمارس القاضي سلطته الشاملة⁽³⁾.

والحديث عن دور الرقابة القضائية في حماية وتجسيد مبدأ الشفافية يقودنا إلى التعرض إلى منازعات الصفقات العمومية والتي تشمل منازعات الإبرام ومنازعات التنفيذ كما هو محدد في المرسوم الرئاسي 236/10 المعدل والمتمم مبرزين اختصاص القضاء الاستعجالي المستحدث بالقانون رقم 09/08 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية ودور القضاء الإداري سواء القضاء الكامل أو قضاء الإلغاء وما يثار من إشكالات بهذا الخصوص، دون أن تتجاهل دور التحكيم في فض منازعات الصفقات العمومية ، وذلك فيما يلي:

أولاً: المنازعات الناتجة عن الإبرام: تخضع المنازعات التي تثور في مرحلة إبرام الصفقات العمومية لأحكام خاصة تتماشى وطبيعة الإجراءات في هذه المرحلة لاسيما إجراءات الإشهار والمنافسة وكذلك إجراءات اختيار المتعامل المتعاقد⁽⁴⁾.

ثانياً: المنازعات الناتجة عن التنفيذ:

تنص المادة 115 من المرسوم الرئاسي 236/10 المعدل والمتمم على مستوى النزاعات التي تطرأ عند تنفيذ الصفقة في إطار الأحكام التشريعية والتنظيمية المعمول بها غير أنه يجب على المصلحة المتعاقدة دون المساس بتطبيق هذه الأحكام أن تبحث عن حل ودي للنزاعات التي تطرأ عند تنفيذ صفقاتها كلما سمح الحل بما يلي:

(1) محمد عيسى الفاغوري ، الإدارة بالرقابة ، عمان: دار الكنوز المعرفية العلمية ، 2008 ، ص 59.

(2) عمار بوضياف ، القضاء الإداري ، الجزائر: جسر للتوزيع والنشر ، 2008 ، ص 12.

(3) محمد صغير بعلی، مرجع سابق، ص 32.

(4) محمد صغير بعلی، مرجع سابق، ص 245.

- إيجاد التوازن للتكاليف المترتبة على كل طرف من الطرفين .
- التوصل إلى أسرع انجاز لموضوع الصفقة.
- الحصول على تسوية نهائية أسرع وبأقل تكلفة⁽¹⁾.

وفي حالة اتفاق الطرفين يكون هذا الاتفاق موضوع مقرر يصدره الوزير أو مسؤول الهيئة الوطنية المستقلة أو الوالي أو رئيس المجلس الشعبي البلدي، حسب طبيعة النفقات المطلوب الالتزام بها في الصفقة ، ويصبح هذا القرار نافذ بغض النظر عن غياب تأشيرة هيئة الرقابة الخارجية القبلية.⁽²⁾ يمكن للمتعاقد أن يرفع طعنا قبل كل مقاضاة أمام العدالة أمام اللجنة الوطنية للصفقات أو اللجنة القطاعية المختصة التي تصدر مقررًا في هذا الشأن خلال ثلاثين (30) يوما ابتداءً من تاريخ إيداع الطعن .

يسري هذا المقرر على المصلحة المتعاقدة بغض النظر عن غياب تأشيرة هيئة الرقابة الخارجية القبلية حسب الشروط المحددة في أحكام المرسوم التنفيذي رقم 314/91 المؤرخ في 28 صفر عام 1412 الموافق لـ 7 سبتمبر سنة 1991 والمتعلق بإجراء تخير الأمرين بالصرف للمحاسبين العموميين. أي أن يكون:

- الحل الودي للنزاع الناتج عن التنفيذ.
- الطعن أمام اللجنة الوطنية للصفقات أو اللجنة القطاعية المختصة:
- طرح منازعات التنفيذ على القضاء.
- طرح منازعات الصفقات العمومية على التحكيم⁽³⁾

الفرع الثالث: قانون 01/06 لتجسيد مبدأ الشفافية

بما أن مجال الصفقات العمومية يشكل أهم مسار تتحرك فيه الأموال العامة فإنه بذلك يعد مجالاً حيوياً للفساد بكل صورة وبما أن مبدأ الشفافية في تنظيم الصفقات العمومية من أهم آليات مكافحة الفساد فإن المشرع الجزائري اهتم بحماية هذا المبدأ بتجريم مختلف المخالفات المتعلقة بالصفقات العمومية وذلك تماشياً مع السياسة الدولية الرامية إلى مكافحة الجرائم المتعلقة بالفساد.⁽⁴⁾

(1)فايزة عمايدية ، مرجع سابق، ص 94.

(2)فايزة عمايدية ، مرجع سابق، ص 95.

(3) عبد السلام نيب ، قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجديدة ، الجزائر: موفم للنشر ، 2009 ، ص 114.

(4) راجع المادة 03/13 ، من قانون الوقاية من الفساد ومكافحته 01/06 .

أولاً: قانون الوقاية من الفساد ومكافحته رقم 01/06 يدعم مبدأ الشفافية في تنظيم الصفقات العمومية.

نظراً لأن ظاهرة الفساد المالي والإداري انتشرت في كل الدول وإن كانت بنسب متفاوتة فإن خطرها أدى إلى تكثيف الجهود الدولية لمحاربة هذه الآفة ولأن ظاهرة الفساد تتمركز أكثر في القطاع العام لاسيما مجال الصفقات العمومية فقد جاءت المادة التاسعة من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.

تكرس في مضمونها في إبرام الصفقات العمومية والتي تأثرت بها غالبية التشريعات المحلية لدول العالم من ذلك الجزائر التي أصدرت قانون الوقاية من الفساد ومكافحته رقم 01/06 فكان لهذا القانون إطار دولي يستمد منه نصوصه وهو ما سنوضحه فيما يلي:

1/ الإطار الدولي لقانون الوقاية من الفساد ومكافحته رقم 01/06 جاء قانون الوقاية من الفساد ومكافحته رقم 01/06 لسد الفراغ القانوني في مجال مكافحة الفساد، وتكييف التشريع الوطني مع الاتفاقيات الدولية المصادق عليها من قبل الجزائر ومحاربة مظاهر الفساد على مختلف المستويات ، وتمت المصادقة عليه بتاريخ 2006/01/03 وصدر بالجريدة الرسمية رقم 14 لسنة 2006 الصادرة في (1) 2006/03/08 وتضمن المادة 74 محور أهمها حول تكريس قواعد ضمان النزاهة والشفافية في تسيير الشؤون العامة وقد أشار هذا القانون إلى المرجعيات في إصداره، فبعد الدستور أشار إلى مقتضيات اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد المعتمدة من قبل الجمعية العامة للأمم المتحدة بنيويورك بتاريخ 31 أكتوبر 2003.

وقد تضمن قانون الوقاية من الفساد ومكافحته 01/06 مجموعة من التدابير تهدف أساساً إلى الوقاية من الفساد وتعزيز قواعد النزاهة والشفافية ودعم التعاون الدولي من أجل الوقاية من الفساد ونصت المادة الأولى منه على الأهداف المستوحاة من إصدار هذا القانون كما يلي: " يهدف هذا القانون إلى ما يلي: (2)

- دعم التدابير الرامية إلى الوقاية من الفساد ومكافحته.
- تعزيز النزاهة والمسؤولية والشفافية في تسيير القطاعين العام والخاص.
- تسهيل ودعم التعاون الدولي والمساعدة التقنية من أجل الوقاية من الفساد ومكافحته بما في ذلك استرداد الموجودات" وبمقارنة بسيطة لنصوص قانون الوقاية من الفساد ومكافحته رقم 01/06 مع نصوص اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد يتضح أن هذه الأخيرة تعتبر مرجعية لهذا القانون لاسيما فيما يتعلق بالمادة التاسعة منه، والتي سيأتي تفصيلها في الفرع الموالي والمادة 09 من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد غير أنه لا يمكن وضع القوانين ولكن لا بد من

(1)فايزة عمايدية ، مرجع سابق ص 110.

(2) راجع قانون الوقاية من الفساد ومكافحته رقم 01/06.

إرادة قوية وصارمة لتطبيق هذه القوانين بهدف حماية الصفقات العمومية ومنه الأموال العمومية .

2/ قانون الوقاية من الفساد ومكافحته رقم 01/06 يعزز مبدأ الشفافية في تنظيم الصفقات العمومية .

لقد ارسى قانون الوقاية من الفساد جملة من المبادئ تتعلق بالتعاقد في مجال الصفقات العمومية على نحو يكرس الشفافية التامة حيث⁽¹⁾ جاء في نص المادة التاسعة من هذا القانون يجب أن تؤسس الإجراءات المعمول بها في مجال الصفقات العمومية على قواعد الشفافية والمنافسة الشريفة وعلى معايير موضوعية ويجب ان تكرر هذه القواعد على وجه الخصوص الشفافية في المعلومة المتعلقة بإجراءات إبرام الصفقات العمومية.

- الإعداد المسبق لشروط المشاركة والانتقاء.

- معايير موضوعية ودقيقة لاتخاذ القرارات المتعلقة بإبرام الصفقات العمومية.

- ممارسة كل طرف الطعن في حالة عدم احترام قواعد إبرام الصفقات العمومية.

وبذلك كان المشرع في قانون الوقاية من الفساد ومكافحته رقم 01/06 صريحا نصه على أن يجب

أن يحترم في إجراءات الصفقات العمومية معايير وقواعد الشفافية والمنافسة الشريفة.

ومن هذه الإجراءات خاصة⁽²⁾

- علانية المعلومات المتعلقة بإجراءات الصفقة العمومية

- توضيح شروط المشاركة في الصفقة العمومية وانتقاء المتعاملين بصفة موضوعية وحيادية.

- السماح للمشاركين في الصفقات العمومية بممارسة طرق الطعن في حالة عدم احترام قواعد إبرام الصفقة العمومية.

- التعامل مع الجمهور عن طريق تبسيط الإجراءات الإدارية وتمكين الجمهور من الحصول على

المعلومات اللازمة والرد على عرائض المواطنين بسبب القرارات الصادرة في غير صالحهم.

ثانيا: تجريم المخالفات المتعلقة بالصفقات العمومية بموجب قانون الوقاية من الفساد ومكافحته رقم

01/06.

قصد الحفاظ على المال العام من الفساد فقد تشدد المشرع في توفير الحماية الجنائية للصفقات

العمومية وذلك من خلال المواد 35/27/26 من قانون الوقاية من الفساد ومكافحته رقم 01/06 التي

نصت على الجرائم المتعلقة بالصفقات العمومية والتي تمثل :

(1) الجريدة الرسمية رقم 26 الصادرة في 2004/04/25.

(2) فائزة عمايدية، مرجع سابق، ص 112.

- جريمة الامتيازات غير المبررة في مجال الصفقات العمومية.
- جريمة الرشوة في مجال الصفقات العمومية.
- جريمة اخذ فوائد بصفة غير قانونية⁽¹⁾.

وبما أن قانون الوقاية من الفساد ومكافحته 01/06 كان مفصلا لجرائم الصفقات العمومية في إطار ما وضعه في تدابير وقائية لمكافحة الفساد فسنعرض لهذه الجرائم كما يلي:

1/ جريمة منح امتيازات غير المبررة في مجال الصفقات العمومية "جنحة المحاباة"

نصت المادة 26 من قانون 01/06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته التي تنص على "يعاقب

بالحبس من سنتين (2) إلى 10 سنوات وبغرامة من 200.000 إلى 1000000 دج.

1- كل موظف عمومي يقوم بإبرام عقد أو يؤشر أو يراجع عقدا واتفاقية أو صفقة أو ملحقا مخالفا

بذلك الأحكام التشريعية والتنظيمية الجاري بها العمل بغرض إعطاء امتيازات غير مبررة للغير.

2- كل تاجر أو صناعي أو حرفي أو مقاول من القطاع الخاص أو بصفة عامة كل شخص

طبيعي أو معنوي يقوم ولو بصفة عرضية بإبرام عقد أو صفقة مع الدولة أو الجماعات المحلية

أو المؤسسات أو الهيئات العمومية الخاضعة للقانون العام أو المؤسسات الاقتصادية أو

المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري ويستفيد من سلطة أو تأثير أعوان

الهيئات المذكورة من أجل الزيادة في الأسعار التي يطبقونها عادة أو من أجل التعديل

لصالحهم في نوعية المواد أو الخدمات أو أجال التسليم أو التموين⁽²⁾

2/ جريمة الرشوة في مجال الصفقات العمومية

إن الرشوة ظاهرة موجودة في كل أجهزة الدولة ولا يمكن لأحد ذكرانها ، وإن اكبر قطاع استفحلت

فيه هذه الظاهرة في الجزائر هو قطاع الصفقات العمومية.

وباعتبار أن الرشوة هي من اخطر مظاهر الفساد وكونها تتم في الخفاء فغياب الشفافية في

إجراءات إبرام الصفقات العمومية يسهل انتشارها بشكل واسع، ذلك أن الشفافية تكبح الرشوة

وتشجيع الإدارة الحسنة وتعرف الرشوة بأنها " أن تدفع مبلغا من المال نقدا أو عينا لقاء تسيير

أمر أو معاملة قانونية أو غير قانونية لدى موظف عام⁽³⁾ .

(1) فائزة عمايدية، مبدأ الشفافية في تنظيم الصفقات العمومية الجزائري، مذكرة ماجستير، 2013، ص 113.

(2) المادة 26 من قانون الوقاية من الفساد ، رقم 01/06.

(3) مختار شلبي، مكافحة الإجرام الاقتصادي والمالي الدولي ، مذكرة ماجستير 2004، ص 30.

أما المعني المتعارف عليه للرشوة هو " الإنجاز بأعمال الوظيفة العمومية لتحقيق مصلحة خاصة⁽¹⁾ .

وطبقا للمادة 27 من القانون 01/06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته التي تنص على يعاقب بالحبس من عشرة (10) سنوات إلى عشرين (20) سنة وبغرامة 1000.000 دج إلى 2000.000 دج كل موظف عمومي يقبض أو يحاول أن يقبض لنفسه أو لغيره بصفة مباشرة أو غير مباشرة ، أجرة أو منفعة مهما يكن نوعها بمناسبة تحضير أو إجراء مفاوضات قصد إبرام أو تنفيذ صفقة أو عقد أو ملحق باسم الدولة أو الجماعات المحلية أو المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري أو المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري أو المؤسسات العمومية الاقتصادية.

المطلب الثالث: مكافحة على مستوى القطاع المالي والعدالة"

الفرع الأول: تحصين سلك القضاء من مخاطر الفساد

بهدف تعزيز الترسانة القانونية المعدة لمواجهة الفساد على مستوى الجهاز القضائي توضع قواعد الأخلاقيات المهنية ، ووفقا للقوانين والتنظيمات والنصوص السارية المفعول وهذا ما جاء في نص المادة 2/ من القانون 01/06 المتعلق بالفساد وعليه فقد كثفت الجزائر مجهوداتها على قطاع العدالة حيث عمدت على قيادة حملة من الإصلاحات الجذرية لهذا القطاع⁽²⁾ .

أولاً: مبادئ النظام القضائي الجزائري:

فلتوفير الحماية للقاضي من كل الضغوط والتدخلات والمناورات التي تضر بأداء مهمته أو تمس نزاهة حكمة وجدت العديد من البادئ منها:

1- استقلالية القضاء: فبناء على هذا المبدأ الأساسي للقاضي لا يخضع إلا للقانون طبقاً لنص المادة 138 من الدستور .

2- المساواة أمام القضاء: وعليه فحق اللجوء إلى القضاء مضمون للمجتمع حتى يطمئنوا على أرواحهم وأموالهم ويدافعوا على مصالحهم ويحموا حقوقهم وهذا ما تؤكد المادة 140 من الدستور .

3- حرية اللجوء إلى القضاء: فهذا المبدأ يتصل باحترام حرية الشخص ما تصطدم بالمصلحة العامة والنظام العام، فكل فرد في المجتمع يتمتع بكل الحق في اللجوء إلى القضاء متى تبين له ذلك وكلما اقتضت الحاجة وهذا ما تكرسه المادة 139 من الدستور .

(1) محمد خالد المهابني ، مكافحة أعمال الرشوة الملتقى العربي الثالث بالمملكة المغربية ، منشورات المنظمة العربية للتممية الإدارية 2008، ص 171.

(2) عامر الكبيسي ، مرجع سابق، ص 9.

4- مجانية القضاء: ومعنى ذلك أن اللجوء إلى القضاء يكون بدون مقابل وعليه فالقاضي يقدم الخدمات ويؤدي عمله من دون أن يطلب أجره من المتقاضى لئلا يتقاضى كالموظف العمومي مرتبا محددا من الدولة.

وإن فرضت رسوم قضائية فهي رمزية بالنسبة للخدمات التي يقدمها مرفق القضاء للمتقاضين وانطلاقا من هذه المبادئ يمكننا القول⁽¹⁾، أن القضاء في متناول الجميع مما يؤدي إلى نشر العدالة في المجتمع وقيام الحكم الراشد وبالتالي القضاء أو التضييق على الانتشار المتنامي للفساد. وقد منحت للقاضي مجموعة من الضمانات ليتمكن من ممارسة وظيفته وأعماله بكل اطمئنان وسلامة على شخصه وماله وهذا ما سنتعرض له في الفرع الموالي.

ثانيا: حقوق القاضي:

إن مجمل هذه الحقوق وارد في القانون رقم 89 / 21 وهي تنقسم إلى:

- الحقوق المتصلة ماديا بالوظيفة.
- الحقوق المتصلة معنويا بالوظيفة.
- 1- **الحقوق المتصلة ماديا بالوظيفة:** هذه الحقوق تتمثل في:
 - حقوق تقاضي المرتب والعلاوات والتعويضات التي تصل بمركز القاضي وهذا وفقا للتنظيمات المعمول بها.
 - الحق في الاستقرار وهذا معترف للقاضي الذي يمارس 10 سنوات خدمة فعلية ولا يجوز نقله أو تعيينه في منصب جديد بالنيابة أو الإدارة المركزية أو وزارة العدل أو المصالح الإدارية للمحكمة العليا إلا بناء على طلبه.
- 2- **الحقوق المتصلة معنويا بالوظيفة:**
 - فالقاضي محمي من التدخلات والضغوطات بمختلفها ، وهذه مقرررة دستوريا وقانونيا ، فالدستور أقر في المادة 148 منه على ما يلي " القاضي محمي من كل أشكال الضغوط والتدخلات والمناورات التي قد تضر بأداء مهمة أو تمس بنزاهة حكمه"

كما أن هذه الحماية مؤكدة بمقتضى نص المادة 18 من القانون 21/89.

- على الدولة حماية القاضي من كل الاعتداءات والإهانات والشتم والقذف حسب جميع الأنواع وذلك بمناسبة ممارسة أعمال تدخل في إطار الوظيفة.
- وكذلك القاضي مسؤول كلما حصل منه إخلال بواجباته أو كان ذلك خارج الوظيفة لكونها تتعلق بسلوك القاضي ككل.

(1) إيمان بن لوصيف، أسماء مهيرة، مرجع سابق، ص 36-37.

ومسؤولية القاضي هي ثابتة بمقتضى نصوص منها ما هو في الدستور ومنها ما يتصل بأحكام القانون الأساسي للقضاء وقوانين أخرى منها المادة 149 من الدستور التي يتقنها القاضي مسؤول أمام المجلس الأعلى للقضاء عن كيفية قيامه بمهمته⁽¹⁾ حسب الأشكال المنصوص عليها في القانون ومسؤولية القاضي على نوعين:

فقد تكون مسؤولية إجرامية عند ارتكاب جريمة وفي هذه الحالة يتابع طبقا لقانون الإجراءات الجزائية ويطبق عليه قانون العقوبات وقد تترتب على القاضي مسؤولية تأديبية كلما صدر منه خطأ وهو بشكل مخالفة لواجباته أو مقتضيات وظيفته أو إذا قام بأي عمل مخل بالشرف أو يخفق وكرامة القضاء.⁽²⁾

الفرع الثاني: ظاهرة تبييض الأموال

هناك صعوبة كبيرة للفصل بين الأموال المشبوهة والأموال النظيفة لدى إيداعها في البنك وبالتالي يصعب مساءلة هذا الأخير على الأشياء المتحصل من مصدر فيه مشروع لذوبان الأموال الغير النظيفة في نفس بوتقة الأموال النظيفة .

أولا: تعريف جريمة غسل الأموال: هناك العديد من التعريفات:

- 1- أنها تتحقق من أنشطة غير مسجلة في الحسابات والدفاتر باعتبارها أنشطة غير مشروعة تستعمل عمليات غسل الأموال للإضفاء الشرعية عليها.
- 2- هي الحصول على الأموال غير مشروعة التي عادة تكون نتائج ارتكاب جرائم مثل المخدرات وبيع السلاح والرشوة واستعمال النفوذ والقتل والتصفية السياسية أو الانتقام وتدويرها بإضفاء الشرعية القانونية عليه، أي جعلها أمولا مشروعة والأموال غير مشروعة يمكن أن تكون نقودا وهذا هو الغالب كما يمكن أن تكون عقارات رهنها الفاعل وحصل على قرض يضمنها.
- 3- إخفاء المصادر التي تم الحصول عليها بطريقة غير مشروعة ويكون الإخفاء من خلال شخص ثالث.

أما اللجنة الأوروبية لمكافحة وغسيل الأموال لسنة 1990 عرفته بأنه " كل عملية تحويل الأموال المتحصلة من أنشطة مبرمة بهدف أنفاء وإنكار المصدر غير الشرعي والمحظور لهذا الأموال أو مساعدة أي شخص ارتكب جرما لتجنب المسؤولية القانونية عن الاحتفاظ بمجملات هذا الجرم⁽³⁾ .

4- هو عملية يلجأ إليها من يعمل بتجارة المخدرات والجريمة المنظمة أو غير المنظمة.

(1) الغوني بن ملح، القانون القضائي الجزائري ، ط2 ، الجزائر 2000، ص 47.

(2) الغوني بن ملح، مرجع سابق، 47-48.

(3) محمود الكندري، مجلة الحقوق، عدد 3 سنة 1998، ص 294.

- الانتقاء المصدر الحقيقي للدخل غير مشروع والقيام بأعمال أخرى للتمويه كي يتم إخفاء الشرعية على الدخل الذي تحقق.

5- تعريف المشروع الجزائري:

- تحويل الممتلكات أو نقلها مع علم الفاعل بأنها إجرامية بغرض إخفاء أو تغطية المصدر غير المشروع لتلك الممتلكات أو مساعدة أي شخص متورط في ارتكاب الجريمة الأصلية التي تحصلت منها هذه الممتلكات على الآفات من الآثار القانونية لأفعاله.

- إخفاء أو تمويه الطبيعة الحقيقية للممتلكات أو مصادرها أو مكانها أو كيفية التصرف فيها أو حركتها أو الحقوق.

- المشاركة في ارتكاب أي من الجرائم المقررة وفقا لهذه المادة أو التآمر على ارتكاب أو محاولة ارتكابها والمساعدة والتحريض على ذلك وتسهيله وإسداء المستورة إليه (1).

ثانيا: الطبيعة القانونية لجريمة تبييض الأموال:

تتمثل الطبيعة القانونية لجريمة تبييض الأموال في كونها جريمة اقتصادية وتعرف هذه الأخيرة بأنها فعل اوامتناع يعاقب عليه القانون ويخالف السياسة الاقتصادية للدولة ولكن ليس ثمة استقرار بعد في الرأي على تعريف محدد للجريمة الاقتصادية تحديدا جامعا مانعا.

إزاء ذلك تشعبت الآراء الفقهية فيما يدخل ضمن قانون العقوبات الاقتصادي واعتباره جريمة اقتصادية.

ويتحفظ الكثير من الفقهاء عن وضع تعريف موحد وشامل للجريمة الاقتصادية صالحا لتطبيق في كل زمان ومكان، كما هو الأمر عادة في الجرائم العادية كالجرائم الواقعة على الأشخاص أو الإدارة الأسرة أو الآداب العامة(2).

ويعود هذا التحفظ إلى سببين:

السبب الأول: إن مخالفة السياسة الاقتصادية للدولة ، لا تعد جريمة اقتصادية في جميع الأوقاف في مختلف الدول فيما تعد جريمة اقتصادية عادة وهو الفعل الذي يسميه الشرع جريمة اقتصادية يعاقب عليه بعقوبة جزئية فالكثير من مخالفات التنظيمات الاقتصادية لا ينجم عنها سوى مسؤولية مدنية أو إدارية يترتب عليها تعويض عن الأضرار الحاصل أو دفع مبلغ من المال ليس له صلة بالغرامة.

السبب الثاني: إن تسمية الجرائم الاقتصادية تطلق عادة على الجرائم المخالفة للسياسة الاقتصادية للدولة وهذه الأخيرة تختلف من نظام إلى آخر كما يختلف بين بلدين لهما نظام اقتصادي واضح ويختلفان

(1) محمود الكندري ، مرجع سابق ، ص 294.

(2) رمزي نجيب القسوس ، غسيل لأموال الجريمة ، عمان: العصر، دار وائل للنشر ، 2002، ص 20-21.

في النظام السياسي لكنه لا يوجد مبرر لهذا التحفظ لان جميع الدول الاشتراكية وعدد من الدول الرئاسية لا تشترط في الجريمة الاقتصادية أن يكون المشرع قد سماها كذلك بل يكفي أن تكون الجريمة مخالفة للسياسة الاقتصادية⁽¹⁾.

الفرع الثالث: الجهود المتخذة لكبح ظاهرة تبييض الأموال

من الصعوبة بمكان أن تتم مواجهة عمليات تبييض الأموال بالأساليب القانونية التقليدية المتبعة في مكافحة الجرائم العادية ، فمنذ أن تنبتهت بعض من الدول في وقت مبكر إلى عمليات غسل الأموال وأقدمت على الاهتمام بتلك الجريمة لجأ مالكي وحائزي الأموال المحصلة من الجرائم إلى تطوير أساليب غسلهم للأموال مهما بلغت تكاليف ذلك التطوير فعلى الرغم من الجهود التي تبذلها الدول لمكافحة وغسل الأموال ، إلا أنها تجد صعوبة في تحقيق غايتها ويرجع ذلك إلى عدة أسباب⁽²⁾:

1- ضعف التعاون الدولي.

2- دولية الانجاز بالمخدرات.

3- سرعة تنفيذ الجريمة.

4- الخبرة الواسعة لدى محترفي غسل الأموال⁽³⁾.

قامت الجزائر بإصدار العديد من القوانين لمكافحة هذه الجريمة كان آخرها قانون 05-01 المتعلق بالوقاية من تبييض الأموال وتمويل الإرهاب ومكافحتها الذي ألغى أحكام قانون المالية لسنة 2003 ، وحل محلها التزامات من الأشخاص والهيئات التي تهدف إلى ضمان مكافحة تبييض الأموال ويعتبر هذا القانون النواة الأصلية للتصريح بالشبكة الآلية التطبيقية الناجحة لخلية معالجة الاستعلام المالي والتي ستعرض فيما يلي:

أولاً: إنشاء خلية معالجة للاستعلام المالي:

تعد أول آلية يضعها المشرع الجزائري للحد من جرائم تبييض الأموال وتمويل الإرهاب أنشأت هذه الخلية لدى وزير المالية وهي مؤسسة عمومية بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي مقرها الجزائر العاصمة وتلقى على عاتق هذه الهيئة مجموعة من المهام الأصلية والإضافية.

1- يقصد بتلك المهام الأصلية المحددة بالمرسوم التنفيذي رقم 02-127.

(1) رمزي نجيب القسوس ، مرجع سابق 2002، ص 21.

(2) إيمان بن لوصيف ، أسماء مهيرة ، مرجع سابق ، ص 49.

(3) سليمان عبد الفتاح، مكافحة غسل الأموال ، مصر، دار الكتب القانونية ، 2005.

2- ويقصد بها تلك المهام التي أضافها القانون رقم 05-01 المتعلق بالوقاية من تبييض وتمويل الإرهاب ومكافحتها.

ثانيا: إنشاء الرقابة المصرفية:

دعما لمكافحة الفساد يتعين على المصارف والمؤسسات المالية غير المصرفية بما في ذلك الأشخاص الطبيعيين أو الاعتباريين الذين يقدمون ضمانات نظامية أو غير نظامية في مجال تحويل الأموال أو كل ماله قيمة بان تخضع لنظام رقابة داخلي من شأنه منع وكشف جميع أشكال تبييض الأموال وفقا للتشريع والتنظيم المعمول بهما⁽¹⁾.

ثالثا: العقوبات المقررة لجريمة تبييض الأموال:

هناك عقوبات خاصة بالشخص الطبيعي وعقوبات خاصة بالشخص المعنوي:

1- العقوبات الخاصة بالشخص الطبيعي:

تعاقب المادة 389 مكرر 01 من قانون بأن على التبييض البسيط بالحبس من 05 إلى 10 سنوات وغرامة من 1000.000 إلى 3000.000 دج.

تعاقب المادة 389 مكرر من قانون العقوبات 02 على تبييض المندد بالحبس من 10-15 سنة وغرامة من 4000.000 دج إلى 8000.000 دج وتسدد العقوبة لتوافر طرق الاعتياد واستعمال التسهيلات لارتكاب الجريمة في إطار جماعة إجرامية.

وتعاقب المادة 3/389 على محاولة ارتكاب الجريمة بالعقوبات المقررة لجريمة كما يحوز الحكم على الجاني بعقوبة أو أكثر المنصوص عليها في المادة 09 من قانون العقوبات وهي تحديد الإقامة، المنع من الإقامة ، مصادر الأموال (المواد 389 مكرر 4،5،6).

2- العقوبات على الشخص المعنوي:

نصت المادة 389 مكرر 7 على العقوبات المقررة للشخص المعنوي الذي يرتكب الجريمة المنصوص عليها في المادتين 389 مكرر 1، 2 وهي:

- غرامة لا تقل عن أربع مرات الحد الأقصى للغرامة المنصوص عليها في المادتين 389 مكرر 1 و2.

- مصادرة الممتلكات والعائدات التي تم تبييضها.

- مصادرة الوسائل والمعدات التي استعملت في ارتكاب الجريمة.

- المنع من مزاوله النشاط المهني أو الاجتماعي لمدة تتجاوز 05 سنوات.

- حل الشخص المعنوي.

(1) سفيان حديدان ، التصريح بالتبعية ودور خلية معالجة الاستعلام المالي التي تدخل في الملتقى الوطني حول جرائم المالية ، كلية الحقوق ، جامعة قالمه ، 2007.

المبحث الثاني: الآليات التنظيمية لمكافحة الفساد

إن العدد الكبير من المشاريع التنموية التي عرفتها الجزائر في الآونة الأخيرة من أجل تدعيم البنية التحتية التي تتطلب تحويلات هائلة، أدى بالبعض إلى محاولة الكسب الغير المشروع، ولأجل سد هذه الثغرة في أوجه الطامعين تناول المشرع الجزائري العديد من النصوص القانونية⁽¹⁾. لتصدي ومواجهة ظاهرة الفساد كما أنشأ هيئات خاصة بمكافحة الفساد ومن بين هذه الأجهزة نذكر الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته ومجلس المحاسبة.

المطلب الأول: الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد

الفرع الأول: إنشاء الهيئة ونظامها القانوني

نصت المادة 17 على " تنشأ هيئة وطنية مكلفة بالوقاية من الفساد ومكافحته قصد تنفيذ الإستراتيجية الوطنية في مجال مكافحة الفساد .

كما نصت المادة 18 " الهيئة سلطة إدارية مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي توضع لدى رئيس الجمهورية.

حيث تحدد تشكيلة الهيئة وتنظمها وكيفية سيرها عن طريق التنظيم ولضمان الاستقلالية المنصوص عليها في القانون لجااء المشرع الجزائري إلى النموذج الفرنسي المتمثل في فكرة السلطة الإدارية المستقلة حيث تضمنت المادة 19 ذلك والتي نصت على " تضمن استقلالية الهيئة بوجه خاص عن طريق اتخاذ التدابير الآتية:

- 1- قيام الأعضاء والموظفين التابعين للهيئة المؤهلين للإطلاع على معلومات شخصية وعموما على اية معلومات ذات طابع سري بتأدية اليمين الخاصة بهم قبل استلام مهامهم ، تحديد صيغة اليمين عن طريق التنظيم.
- 2- تزويد الهيئة بالوسائل البشرية والمادية اللازمة لتأدية مهامها.
- 3- تزويد الهيئة بالوسائل.
- 4- ضمان أمن وحماية أعضاء وموظفي الهيئة من كل أشكال الضغط أو التهريب أو التهديد أو الإهانة والشتم أو الاعتداء مهما يكن نوعه التي قد يتعرضون لها أثناء أو بمناسبة ممارستهم لمهامهم. (2).

الفرع الثاني: مهام الهيئة:

تكلف الهيئة بالمهام الآتية:

(1) عبدوي حمزة ، مذكرة ، ص 42.

(2) القانون 01/06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته.

- 1- اقترح سياسة شاملة للوقاية من الفساد تجسيد مبادئ دولة القانون وتعكس النزاهة والشفافية والمسؤولية في تسيير الشؤون والأموال العمومية .
 - 2- تقديم توجيهات تخص الوقاية من الفساد لكل شخص أو هيئة عمومية أو خاصة واقتراح تدابير خاصة منها ذات الطابع التشريعي والتنظيمي للوقاية من الفساد، وكذا التعاون مع القطاعات المعنية العمومية والخاصة في إعداد قواعد أخلاقيات المهنة.
 - 3- إعداد برامج تسمح بتوعية وتحسيس المواطنين بالآثار الضارة الناجمة عن الفساد.
 - 4- جمع ومركزة واستغلال كل المعلومات التي يمكن أن تساهم في الكشف عن أعمال الفساد والوقاية منها لاسيما في التشريع والتنظيم والإجراءات والممارسات الإدارية عن عوامل الفساد للأجل تقديم توصيات لأزالتها .
 - 5- التقييم الدوري للأدوات القانونية والإجراءات الإدارية الرامية إلى الوقاية من الفساد ومكافحته والنظر في مدى فعاليتها.
 - 6- تلقي التصريحات بالامتلاك الخاصة بالموظفين العموميين بصفة دورية ودراسة واستغلال المعلومات الواردة فيها والسهر على حفظها وذلك مع مراعاة أحكام المادة 6 أعلاه في فقرتيها 1 و3.
 - 7- الاستعانة بالنيابة العامة لجمع الأدلة والتحري في وقائع ذات علاقة بالفساد.
 - 8- ضمان تنسيق ومتابعة النشاطات والأعمال المباشرة ميدانيا على أساس التقارير الدورية والمنظمة المدعمة بإحصائيات وتحاليل متصلة بمجال الوقاية من الفساد ومكافحته التي ترد إليها من القطاعات والمتدخلين المعنيين.
 - 9- السهر على تعزيز التنسيق ما بين القطاعات، وعلى التعاون مع هيئات مكافحة الفساد على الصعيدين الوطني والدولي. (1).
 - 10- الحث على كل نشاط يتعلق بالبحث عن الأعمال المباشرة في مجال الوقاية من الفساد ومكافحته وتقييمها.
- كما يمكن للهيئة في إطار ممارسة المهام المذكورة في المادة 20 أعلاه أن تطلب من الإدارة والمؤسسات والهيئات التابعة للقطاع العام أو الخاص أو من كل شخص طبيعي أو معنوي آخر أية وثائق أو معلومات تراها مفيدة في الكشف عن أفعال الفساد.
- كل رفض متعمد وغير مبرر لتزويد الهيئة بالمعلومات والوثائق المطلوبة يشكل جريمة إعاقة السير الحسن للعدالة في مفهوم هذا القانون (2).
- الفرع الثالث: علاقة الهيئة بالسلطة القضائية والسر المهني**

(1) المادة 10 من قانون الوقاية من الفساد ومكافحته رقم 01/06.

(2) المادة 20 من القانون السابق، رقم 01/06.

نصت المادة 22 عندما تتوصل الهيئة إلى وقائع ذات وصف جزائي تحول الملف إلى وزير العدل، حافظ الأختام الذي يحضر النائب العام المختص لتحريك الدعوى العمومية عند الاقتضاء.

نصت المادة 23 يلتزم جميع أعضاء وموظفي الهيئة بحفظ السر المهني ويطبق هذا الالتزام كذلك على الأشخاص الذين انتهت علاقتهم المهنية بالهيئة كل خرق للالتزام المذكور في الفقرة السابقة يشكل جريمة يعاقب عليها بالعقوبة المقررة في قانون العقوبات الجريمة إفشاء السر المهني⁽¹⁾.

وفي الأخير ترفع الهيئة إلى رئيس الجمهورية تقريراً سنوياً يتضمن تقييماً للنشاطات ذات الصلة بالوقاية من الفساد ومكافحته، وكذا النقائص المعاينة والتوصيات المقترحة عند الاقتضاء⁽²⁾.

المطلب الثاني: مجلس المحاسبة

أسس دستور 1976 المعدل في سنة 1989 وسنة 1996 مجلس المحاسبة أجهز أعلى للرقابة اللاحقة على مالية الدولة والجماعات الإقليمية والمصالح العمومية.

يخضع مجلس المحاسبة الذي أنشئ سنة 1980 الأمر رقم 20/95 المؤرخ في 19 صفر عام 1416 الموافق 17 يوليو سنة 1995 الذي يحدد صلاحياته وتنظيمه وسييره وكذا إجراءات تحرياته.

الفرع الأول: إنشاء المجلس وتنظيمه

أولاً: تأسيس المجلس: أسس مجلس المحاسبة بموجب دستور 1976 وتتمثل مهمته في مراقبة كل العمليات المالية للدولة، وقد تم تأسيس هذه الهيئة ميدانياً عام 1980 وخضع في تسيير للتغيرات المتتالية التالية:

- القانون 80-05 المؤرخ في فاتح مارس 1980 الذي أعطي له الاختصاص الإداري والقضائي للممارسة رقابة شاملة على الجماعات والمرافق والمؤسسات والهيئات التي تسيير الأموال العمومية أو تستفيد منها مهما يكن وضعها القانوني.
- القانون 90-32 المؤرخ في 4 ديسمبر 1990 الذي حصر مجال تدخله حيث استثنى من مراقبته للمؤسسات العمومية والمرافق العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري وجودة صلاحيته القضائية.
- الأمر 95-20 المؤرخ في 17 جويلية 1995 الذي يوسع مجال اختصاصه ليشمل رقابة الأموال العمومية مهما يكن الوضع القانوني لمسيرها هذه الأموال أو مستفيد بها⁽³⁾.

ثانياً: تنظيم المجلس:

(1) قانون الرقابة من الفساد ومكافحته.

(2) المادة 24 من القانون 01/06.

(3) المادة 02 : المحددة لنظام الداخلي للمجلس المحاسبة من المرسوم الرئاسي رقم 397/95.

- أ- ينظم مجلس المحاسب في شكل غرف ذات اختصاص وطني وعددها ثمانية وغرف ذات اختصاص إقليمي وعددها تسعة وغرفة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية.
- ب- يتولى رئاسة المجلس رئيس يعينه رئيس الجمهورية ويساعده في ذلك نائب الرئيس.
- ج- يسند دور النيابة العامة في مجلس المحاسبة لناظر عام ويساعده ناظر مساعدون.
- د- لمجلس المحاسبة أيضا كتابة ضبط وتسند لكاتب ضبط رئيس يساعده كتاب ضبط.
- حيث تتولى الغرف الوطنية رقابة الحسابات والتسيير المالي للوزارات ورقابة الهيئات والمرافق العمومية مهما كان نوعها التابعة لوزارة ما أو تلك التي تتلقى الإعانات المسجلة في حسابها وكذا رقابة المؤسسات العمومية الاقتصادية.
- بينما تتولى الغرف الإقليمية رقابة مالية للجماعات الإقليمية (الولايات البلديات) التابعة لمجال اختصاصها الإقليمي كما يمكنها أن تراقب حسابات وتسيير الهيئات العمومية التي تتلقى إعانات من الجماعات الإقليمية.
- كما تختص غرفة الانضباط من مجال تسيير الميزانية والمالية في إصدار الحكم والجزاء ضد الأخطاء أو المخالفات التي يرتكبها المسيرون العموميون والأعوان المشابهون الذين الحقوا أضرار أكيدا بالخرينة العمومية أو بأملك الهيئات العمومية.
- وللمجلس المحاسبة نظارة عامة تتولى دور النيابة العامة فيه يشرف عليها ناظر عام ويساعده ناظر وتمثل مهمتها في متابعة الصلاحيات القضائية لمجلس المحاسبة والسهر على التطبيق السليم للقوانين والتنظيمات المعمول بها داخل المؤسسة (1).
- ويشمل مجلس المحاسبة على كتابة الضبط الرئيسية ومكتب المقررين العامين ومصالح الإدارية التقنية التي تعمل هذه الأخيرة بدعم المجلس على شكل أقسام تقنية وإدارية يتولى الأمين العام تنشيطها ومتابعتها والتنسيق بينها تحت سلطة رئيس مجلس المحاسبة (2).
- الفرع الثاني: مهام واختصاصات مجلس المحاسبة**
- الحسابات أو الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية بالنسبة للأخطاء والمخالفات التي يرتكبها المسيرون يمارس أيضا صلاحيات إدارية خلال رقابة نوعية التسيير على صعيد الفعالية والنجاعة والاقتصاد.

(1) عبد الله فيصل الكندري، مظاهر الحماية الجنائية الأموال العامة ، دراسة تحليلية ونقدية، مجلة النشر العلمية 1994 ص 15-16.

(2) عبد الله فيصل الكندري ، مرجع سابق، ص 16.

وقد استوفى المجلس إجراءات الرقابة والتحري من المقاييس الدولية (المرسوم الرئاسي رقم 95-377 المؤرخ في 20 نوفمبر 1995 المحدد لنظام الداخلي للمجلس لاسيما منها تلك المعدة من طرف منظمة الانتوساي).

1- تقديم الحسابات: يتعين على كل محاسب عمومي حسابه للتسيير لدى كتابة الضبط لمجلس المحاسبة والاحتفاظ بكل الوثائق الثبوتية التي قد يطلبها منه المجلس عند الاقتضاء.

كما يتعين على الأمرين بالصرف التابعين للهيئات العمومية إيداع حساباتهم الإدارية بنفس الأشكال في حالة تأخير في إيداع الحسابات أو عدم إرسال الوثائق الثبوتية ، يمكن لمجلس المحاسبة إصدار غرامات في حق المحاسبين العموميين أو الأمرين بالصرف⁽¹⁾. المقصرين ويمكنه أن يصدر في حقهم أو أمر بإيداع حساباتهم في الآجال التي يحددها لهم

2-مراجعة حسابات المحاسبين العموميين: تعد عملا قضائيا يتعلق بالصحة المادية لعمليات الإيرادات والنفقات المسجلة في حسابات المحاسبين العموميين ومدى تطابقها مع القوانين والتنظيمات المعمول بها.

3-رقابة الانضباط في مجال الميزانية والمالية: يتم التحقق من خلالها من مدى احترام قواعد الانضباط في مجال الميزانية والمالية وتصدر على اثرها غرامات في حق مسؤولي أو أعوان المؤسسات او المرافق أو الهيئات العمومية الذين ارتكبوا أخطاء أو مخالفة تلحق ضررا بالخزينة العمومية أو بهيئة عمومية.

4-رقابة نوعية التسيير: يرمي إلى تقييم شروط استعمال وتسيير الأموال والقيم التي تسييرها مصالح الدولة والمؤسسات والهيئات العمومية.

5-تقييم المشاريع والبرامج والسياسيات العمومية: حيث يشارك مجلس المحاسبة على الصعيد الاقتصادي والمالي في تقييم فعالية النشاطات والمخططات البرامج والإجراءات المتخذة من طرف السلطات العمومية بغرض تحقيق أهداف ذات منفعة وطنية والتي تقوم بها بصفة مباشرة أو غير مباشرة مؤسسات الدولة أو المرافق العمومية الخاضعة لرقابته.

فيما تتمثل مجال اختصاص مجلس المحاسبة في رقابة التسيير المالي لمصالح الدولة والجماعات الإقليمية والهيئات العمومية التي تسري عليها قواعد المحاسبة العمومية هو مؤهل أيضا لرقابة⁽²⁾. المرافق العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري والتي تكون أموالها كلها ذات طبيعة عمومية

(1) المادة 03 من الأمر 95-20 المتعلق بمجلس المحاسبة.

(2) المادة 03 من الأمر 95-20 المتعلق بمجلس المحاسبة.

تسيير الأسهم العمومية في المؤسسات أو الشركات أو الهيئات التي تملك فيها الدولة أو الجماعات الإقليمية أو المرافق أو الهيئات العمومية الأخرى جزءا من رأسمالها الاجتماعي.

الأشخاص المعنويين من القانون العام والأشخاص الطبيعيين من القانون العام أو الخاص الذين استفادوا من إعانات أو مساعدات مالية أو موارد مجمعة من التبرعات والمخصصة لهدف خاص يمكن لهم أن يخضعوا أيضا إلى رقابة مجلس المحاسبة فيما يخص استعمال هذه الإعانات.

- تهدف الرقابة التي يمارسها المجلس من خلال النتائج التي يتوصل إليها إلى:

1- تشجيع الاستعمال الفعال والصارم للموارد والوسائل المادية والأموال العمومية.

2- ترقية إجبارية تقديم الحسابات تطوير شفافية تسيير المالية العمومية (1).

الفرع الثالث: إجراءات رقابة مجلس المحاسبة

ينتظر مجلس المحاسبة الجزائري بعيدا في مدى صحة ونظامية الإيرادات والنفقات وفي حسن تسيير الأموال العمومية يحدد تاريخ ومنهجية هذه الرقابات التي ينظمها بصفة مباغثة في الميدان وعلى الوثائق مع اتخاذ كل الإجراءات الضرورية لضمان سرية تحرياته وتحقيقاته.

تبلغ له عند طلبه كل وثيقة أو معلومة يراها ضرورية لإنجاز رقابته على العمليات المالية والمحاسبية أو لتقييم تسيير الوسائل والأموال العمومية (2).

المذكرة المبدئية: يطلع رئيس مجلس المحاسبة السلطات عن طريق مذكرة مبدئية بالنقائص المسلحة في النهوض المسيرة لشروط استعمال وتسيير وتنفيذ ومراقبة أموال الهيئات الخاضعة لرقابته بالإضافة إلى النتائج الإدارية التي تتطلبها رقابة المجلس فإن لهذه الأخيرة نتائج قضائية تعزز صلاحيات المجلس قضائيا وماليا.

أ- في مجال تقديم الحسابات: يصدر المجلس غرامات ضد المحاسبين والأمرين بالصرف المعنيين في حالة تأخير إيداع الحسابات وضد المحاسبين العموميين بسبب عدم إرسالهم المستندات الثبوتية يطبق إجراءات في حالة عدم احترام الآجال المحددة.

ب- في مجال مراجعة الحسابات : يبيث مجلس المحاسبة الجزائري بقرار يتضمن مخالفات أو أخطاء التسيير الملاحظة ويبلغها إلى المحاسب المقصر يأمره فيه بتقديم في أجل محدد الحجج والوثائق الثبوتية التي ترفع عنه عبء المسؤولية وعلى أساس النتائج المحصلة.

(1) المادة 03 ، مرجع سابق.

(2) حمزة عبداوي، مرجع سابق، ص 65.

ج- تبث المجلس للحكم النهائي: يبرئ المجلس إذا كانت الوقائع الملاحظة قد صلحت ويحكم بقرار استحقاق ضد المحاسب بأمره فيه بدفع مبلغ النفقة غير القانونية أو الإيراد غير المحصل.
د- في مجال رقابة الانضباط: في مجال تسير الميزانية والمالية: يصدر المجلس أحكاما بغرامات ضد المسؤولين أو أعوان المؤسسات والهيئات الذين ارتكبوا أخطاء أو مخالفة تلحق ضررا بالخزينة العمومية (1).

يتلقى أيضا تقارير الرقابة التي تعدها حول تسير الهيئات أجهزة الرقابة الخارجية المؤهلة للتدخل في مصالح الدولة والجماعات الإقليمية أو المرافق العمومية الخاضعة لرقابة مجلس المحاسبة، وفي هذا السياق لا يكون مسؤولوا وأعوان أجهزة الرقابة الخارجية ملزمين باحترام السلطة السلمية أو تحفظ المراعين تجاه مجلس المحاسبة.

تكون إجراءات رقابة مجلس المحاسبة كتابية وحضورية (تحقيق وقرارات مؤقتة) كما تبلغ ملاحظات المجلس إلى السلطة السلمية للمؤسسة أو الهيئة الخاضعة للرقابة بواسطة طرق تختلف حسب طبيعة وأهمية الوقائع ورتبة المرسل إليه.

1- رسالة رئيس الغرفة: يطلع مسؤولي المصالح والهيئات التي خضعت لرقابة بملاحظات مجلس المحاسبة المتعلقة بالوضعيات أو بالوقائع أو الحالات أو المخالفات التي تلحق ضررا بالخزينة العمومية وبأملك الهيئات والمؤسسات الخاضعة لرقابة .

2- التقرير المفصل: تعد الغرفة وبوجهه الناظر العام مصحوبا بمجمل الملف إلى وكيل الجمهورية المختص إقليميا تسجل فيه الوقائع التي يمكن وصفها وصفا جزئيا والتي يلاحظها المجلس.

3- الإجراء المستعجل: يحظر رئيس مجلس المحاسبة عن طريق الإجراء الاستعجالي السلطات السلمية أو الوصية للمؤسسة أو الهيئة الخاضعة للرقابة حول الوقائع أو المخالفات الملاحظة وعلى المرسل إليهم اطلاع المجلس بالنتائج المترتبة عن ذلك (2).

المطلب الثالث: اللجنة الوطنية لتنسيق أعمال مكافحة الجريمة

الفرع الأول: إنشاء اللجنة

أنشئت اللجنة الوطنية وفقا للمرسوم تنفيذي رقم 108/06 مؤرخ في 8 صفر عام 1427 الموافق

لـ 8 مارس سنة 2006 حيث نصت المادة الأولى على كيفية إنشاء اللجنة الوطنية.

(1) عبد الله الكندري، مرجع سابق، ص 115.

(2) عبد الله الكندري، مرجع سابق، ص 116.

تنشأ لدى الوزير المكلف بالداخلية لجنة وطنية لتنسيق أعمال مكافحة الجريمة لاسيما اللصوصية والمخدرات والمساس بالنظام العام والغش بمختلف أشكاله وتدعى في صلب النص اللجنة (1).

كما نصت المادة 02 : على تكف اللجنة بما يلي

ضمان تنسيق تبادل المعلومات والأعمال ولوسائل التي تسخرها مختلف المصالح للوقاية من كل المظاهر الإجرامية وإفشالها.

اقتراح كل التدابير التي من شأنها تحسين التنسيق والفعالية ومكافحة الجريمة.

تقييم الوضعية وإعداد حصيلة الأعمال التي باشرتها مختلف المصالح في مجال مكافحة الجريمة (2).

الفرع الثاني: تشكيلة اللجنة

بينما نصت المادة 3: على تشكيلة اللجنة حيث تشكل اللجنة من:

- وزير الداخلية أو ممثله رئيسا.
- ممثل عن وزارة الدفاع الوطني.
- ممثل عن وزارة العدل.
- ممثل عن وزارة التجارة.
- ممثل عن قيادة الدرك الوطني (3).
- ممثل عن المديرية العامة للأمن الوطني.
- ممثل عن المديرية العامة للجمارك.
- ممثل عن المديرية العامة للضرائب (4).

يمكن الاستعانة كلما دعت الحاجة إلى ذلك بممثل عن كل قطاع معين قانونا بموضوع محدد. يعين أعضاء اللجنة اسما بناء على اقتراح من السلطة التي يتبعونها تجتمع اللجنة مرة واحدة في الشهر وكلما دعت الحاجة إلى ذلك بناء على استدعاء من رئيسها.

الفرع الثالث: مهام اللجنة

تعد اللجنة تقريرا شهريا عن النشاطات والتقييم وترسله إلى رئيس الحكومة.

(1) المادة 1ك من المرسوم التنفيذي رقم 108/06 يتضمن إنشاء لجنة وطنية لتنسيق أعمال مكافحة الجريمة.

(2) المادة 2: من المرسوم السابق، رقم 108/06.

(3) المادة 3: من المرسوم السابق، رقم 108/06.

(4) المادة 3 من المرسوم السابق، رقم 108/06.

كما تتوفر اللجنة على لجنة تنسيق وتقييم ومتابعة على مستوى كل ولاية وتكلف هذه اللجنة بمتابعة تطور التصرفات الإجرامية والجنحية واقتراح التدابير العلمية للقضاء على هذه الآفات وتسهر على الصعيد الميداني على تنسيق الأعمال التي تقوم بها ضد هذه الظواهر من خلال عمليات مشتركة وتدعيم فعاليتها.

بينما يرأس الوالي لجنة التنسيق والتقييم والمتابعة وتتمثل:

- قائد مجموعة الدرك الوطني.
- رئيس أمن الولاية.
- مدير التجارة.
- رئيس مفتشية أقسام الجمارك.
- مدير الضرائب⁽¹⁾.

وتجتمع مرة كل خمسة عشر (15) يوم وكلما دعت الحاجة إلى ذلك بناء على استدعاء من الوالي.

وترسل تقريرا شهريا إلى اللجنة الوطنية للتنسيق أعمال مكافحة الجريمة.

المبحث الثالث: المبادرات الدولية والإقليمية لمكافحة الفساد

تعد المنظمات والاتفاقيات والمواثيق الدولية من أهم الأدوات التي تلجا إليها الدول ذات السيادة لتنظيم مصلحة مشتركة أو أكثر من المصالح التي تهتم المجتمع الدولي. ونظرا لخطورة ظاهرة الفساد على الاستقرار وأمن المجتمع الدولي وبالإضافة إلى ما تطرحه تلك الظاهرة من مشاكل ومخاطر على استقرار الدولة وأمنها.

المطلب الأول : مكافحة الفساد في ظل المنظمات الدولية

الفرع الأول: منظمة الشفافية العالمية

تم تأسيس هذه المنظمة عام 1993 وفقا للقانون الألماني ، وقد عقد مؤتمر التأسيسي في برلين تحت شعار الاتحاد العالمي ضد الفساد وقد ارتكز عمل هذه المنظمة على جملة مبادئ وقواعد كان أهمها هي :

1- اعتبار الحركة ضد الفساد حركة عالمية تتجاوز النظم السياسية والاجتماعية والاقتصادية والثقافية داخل الدولة.

(1) راجع المواد 4-5-6-7-8 من المرسوم التنفيذي رقم 108/06.

- 2- الاهتمام بمبادئ الديمقراطية والمشاركة واللامركزية والشفافية والمساءلة على المستوى المحلي وتجاوز الانتماءات الضريبية الضيقة في الإدارة والحكم.
- 3- التسليم بوجود أسباب عملية (مادية) وأخلاقية (معنوية) تقف وراء ظاهرة الفساد.
- 4- إدراك أن مخاطر الفساد تتطوي على طبيعة عالمية متعددة للحدود والإقليمية لكل دولة فيجب مكافحتها بوسائل تأخذ نفس طبيعة تلك الظاهرة.
- 5- اختراق جدار الصمت الذي يحيط بالفساد الحديث المفصل في الموضوع ومن الوجهة المهنية.
- 6- إدراك واقع الفساد إدراكا مشتركا وتعريفه ، والكشف عن أوجه النقص في الإجراءات التي تتخذ ضده على الصعيد القومي والدولي.
- 7- تشكيل ائتلافات ضد الفساد ، بأن نجتمع بين أطراف المختلفة ، وبأن نعبئ في الوقت ذاته موارد من اجل المنظمة الجديدة.
- 8- لفت أنظار وسائل الإعلام إلى أخطار الفساد والكشف عن الأضرار والتي بسببها ولا سيما في البلدان النامية (1).

وقامت المنظمة بوضع تصميم أولي من الأدوات الفكرية استخدامها ضد الفساد ، وصدرت في (كتاب المصادر) حيث أوضح الطريقة التي يستطيع المرء بها أن يقضي على الفساد. ونشا هذا عن لائحة تفقدية تذكر العناصر ذات العلاقة اللازمة من أجل نظام لا يقبل الرشوة أي أنه مستقيم ، وقد صدرت المنظمة تصويرها الخاص بـ (جزر الاستقامة) (2).

ووضعت بذلك ميثاق الاستقامة .

وسعت منذ مؤتمرها السنوي الأول (1994) إلى أجاد مناخ ملائم من اجل التعاون يتسم بالشفافية ، ولم يكن من مهمات المنظمة الكشف عن الفضائح (فهي مهنة السلطات والصحافة) وأما مهمة المنظمة فهي تحليل الحالات التي يكشف النقاب عنها ، وتطوير أنظمة تمكن من منع الفساد في المستقبل ، مما وضع المنظمة في موقف يمكنها من الحديث مع جميع الأطراف (المرتشين والراشيين والسلطات المختصة).

وفي عام 1995 نشرت المنظمة لائحة للفساد متدرجة تبقى للمراقب تقدم فيها الدول التي كانت مصابة بالفساد ، بموجب استفتاءات تجري من قبل المعاهد المستقلة التي تعمل في مجال دراسات الرأي.

(1) منير الحمش ، الاقتصاد السياسي الفساد والاصلاح والتنمية ، دمشق: منشورات إتحاد الكتاب العرب ، 2006، ص 35،36.

(2) عصام عبد الفتاح مطر ، الفساد الإداري ماهيته أسبابه ، مظاهره ، الوثائق العالمية والوطنية ، المعنية بمكافحة دور الهيئات والمؤسسات الحكومية والغير حكومية في مواجهة الفساد، مصر: دار الجامعة الجديدة 2011، ص 50.

وأصدرت المنظمة عام 1999 (فهرس الراشين) أي أولئك الذين يدفعون الرشى والمسألة هنا تتعلق بتسلسل مراتب البلدان التي تعد شركاتها مستعدة لدفع الرشى في البلدان النامية.

وفي عام 2001، أصدرت المنظمة التقرير العالمي عن الفساد الذاتي الذي يعد نوعاً من تقرير مواقع للفساد على النطاق العالمي⁽¹⁾.

وتقوم منظمة الشفافية الدولية بإصدار هذا التقرير بصفة دورية منذ عام 2001 حتى الآن وتركز في كل عام على قطاع حيوي مهم من قطاعات الدولة.

وبداية في عام 2001 حتى الآن تركز في التقرير على دراسة الوضع الكائن للفساد في العالم بصفة عامة ، وفي عام 2003 ركز على الفساد في وسائل الحصول على المعلومات والتعامل معها تم تناول التقرير في عام 2004 الفساد السياسي ، وفي عام 2005 تناول كافة جوانب الفساد في القطاع الإنشاءات والمقاولات وإعادة البناء والاعمار وفي العام 2006 اهتم التقرير بالفساد في قطاع الرعاية الصحية البناء والاعمار وفي العام 2007 ركز على رصد الفساد في النظم القضائي⁽²⁾.

وقد أنشأت (منظمة الشفافية العالمية) على مر السنين ، سلسلة من الطرائق يأتي في مقدمتها الميثاق الخاصة بالاستقامة ومبادئ العمل والتجارة من أجل مواجهة الرشوة ونوجز هذه المبادئ كما يلي:

- لن يقبل ممثل رسمي للسلطة ، مباشرة ، ولا عن طريق وسطاء ، أي نوع من الرشوة بالمال أو الهدايا ، أو الجميل أو أي مزايا أخرى لنفسه ، أو لأي فرد أو منظمة ، أو طرف نالت ممن لهم علاقة بتقديم العطاء أو بطلبه أو يتيح لنفسه ، وفي مقابل ذلك مزايا معينة في إطار عملية تقديم العروض .
- سوف تتولى الجهة المختصة جعل جميع المعلومات التقنية والقانونية والإدارية الضرورية والملائمة حول المشروع الجاري تنفيذه أو المشروع المطروح في المناقصة، مكشوف للناس جميعاً.
- لن يدع أي ممثل للجهة الرسمية المعلومات السرية تصل إلى أيدي مقدمي العروض أو أطراف العقد ، أي المعلومات التي تتيح المقدم العرض أو احد أطراف العرض مزية غير مشروعة في إطار عملية المناقصة أو تنفيذ الصفقة أو عقدها.
- كل ممثلي الجهة الرسمية الذين لهم علاقة بعملية مقدم العرض أو تدقيقه أو إتمام العقد سوف يكشفون عن كل تنازع بين المصالح في إطار توزيع التكاليف ، إنه لمن المرغوب فيه إلى أقصى الحدود أن تظل مكشوفة بطريقة ذاتها في قرارات الأفراد وأسرته⁽³⁾.

(1) منير الحمشي ، مرجع سابق ، ص 37.

(2) عصام عبد الفتاح ، مرجع سابق ، ص 53،54.

(3) مصطفى كامل السيد ، العوامل والآثار السياسية ، بحث منشور في ندوة الفساد والحكم الصالح في البلاد العربية ، مركز الدراسات الوحدة العربية ، بيروت ، 204 ، ص 261.

- سوف يبادر كل ممثل رسمي إلى إبلاغ الجهات الحكومية المختصة عن كل محاولة ، أو في الواقع عن كل انتهاك عن كل الاتفاقيات التي اتفق عليها ، وكذلك كل شبهة جديدة في أن مسألة انتهت إلى حصل هذه الانتهاكات.
- أما ما يتصل بي الحاصلين المحتملين على التكاليف ، فإن القواعد تبدو مماثلة.
- لن يقدموا إلى ممثلي الجهة الرسمية التي بادرت بطرح المناقصة ولا على ذويهم أو أصدقائهم لا مباشرة ولا بوسطاء ، أي نوع من أموال الرشوة أو الهدايا ، أو الجمائل ، أو المزايا الأخرى ، بغية الحصول على المزايا في إطار العملية التي يقوم بها المتقدم بالعرض⁽¹⁾.
- لن يتفقوا مع أطراف أخرى ن داخل طرح المناقصة ، وينال بذلك من الشفافية الموصى بها ، ومن العدالة في عملية المتقدمين للعرض ، إبرام العقد.
- لن يقبلوا الحصول على مزايا تكون في مقابل سلوك مجاذب للأصول المهنية.
- سوف يكشفون عن كل المدفوعات التي تدفع إلى عملاء أو وسطاء آخرين ن لا يجوز لهم أن يحصلوا ، فضلا عن ذلك ، بحال من الأحوال عما يزيد على القيمة المقابلة لخدمتهم ، وبفضل أن يكشف عن طريق مقدمي العروض عند تسليم الأمر ، ولكن في اللحظة التي يصدر فيها التكليف على أبعد تقدير⁽²⁾.
- ويلاحظ أن ميثاق الاستقالة ليس بالشرعية المنقوشة على الحجر بل يمكن تكييفه للائم كثيرا من الحاجات ، فضلا عن ذلك فإنه يجرب استكمال المفهوم وصياغته المحسومة الملموسة على إمكان الاحتياج إليهما ، ويستدركون بمعرفة اكتسبت حديثا.

الفرع الثاني: منظمة البنك الدولي

تمتلك مجموعة البنك الدولي إستراتيجية جديدة لتوسيع نطاق مكافحة الفساد على المستوى الوطني والدولي وكذا تحسين إدارة الحكم في البلدان المتعاملة مع البنك خاصة وأنها الجهة المانحة الرائدة على مستوى العالم في مجال تقديم المساندة لتدعيم إدارات القطاع العام هذا كله من خلال عدة مشروعات وبرامج من شأنها زيادة مستوى الشفافية في إدارة الشؤون المالية للقطاع العام وتدعيم الإدارة الضريبية والجمركية ومساندة الإصلاح القانوني والتشريعي ومحاربة مختلف صور الفساد خاصة في مشروعات البنك الدولي وذلك على النحو التالي:

1- سياسة شراكة عالمية⁽³⁾:

(1) منير الحمشي، مرجع سابق ، ص 38.

(2) منير الحمشي ، المرجع السابق ، ص 38.

(3) حسين عمروش ، مداخلة دور مجموعة البنك الدولي في مكافحة جريمة الفساد ، ص 2.

حيث يتسنى تعزيز التنسيق والعمل الجماعي ، يعمل البنك في إطار شركات مع أصحاب المصلحة الآخرين ، وشركات القطاع الخاص ومنظمات المجتمع المدني ، وشركاء التنمية الثنائيين المتعددين الأطراف ، ويشترك البنك الدولي بصورة نشطة في تشجيع عدد من المبادرات المعنية بمكافحة الفساد ، منها اتفاقية مكافحة رشوة الموظفين العموميين الأجانب الصادرة عن منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي 1997 ، واتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد (2003) ، ومبادرة الشفافية في مجال الصناعات الإستراتيجية (2002) ، ومبادرة إنفاذ قوانين الغابات وإدارتها على مستوى وزارة البلدان المعنية⁽¹⁾.

ومن خلال مؤسسة التمويل الدولية التي تمثل ذراع البنك الدولي بتشجيع استثمارات القطاع الخاص ، يعمل البنك على تشجيع نظم إدارة الشركات لتكون بصورة أفضل مما هي عليه في شركات القطاع الخاص للتصدي للفساد من أعمال التوريد ، كما يعمل البنك بصورة وثيقة مع العديد من المنظمات والشبكات المناهضة للفساد⁽²⁾.

2- مبادرة استعادة الأصول المسروقة:

قام البنك الدولي بتدشين مبادرة استعادة الأصول المسروقة وذلك بمشاركة الأمم المتحدة بغية مساعدة البلدان النامية على استرداد الأصول التي سرقها زعماء فاسدون، ومساعدتها على استمارة هذه الأصول في برامج إنمائية فعالة.

وللفساد الذي يقع على هذا النطاق الواسع آثار هائلة على التنمية ولذا فإن ردع هذه الجريمة يمثل أولوية للبنك الدولي وغيره من المنظمات المعنية بالتنمية، وهدفه عدم توفير الملاذ الأمان لعائدات الفساد.

3- إدارة النزاهة المؤسسية:

إدارة النزاهة هي مؤسسة مكلفة من قبل مجموعة البنك الدولي للتحقيق في الادعاءات والاحتيال والفساد في عمليات مجموعة البنك الدولي فضلا عن مزاعم سوء تصرف الموظفين عن طريق تقارير واستنتاجات إلى الإدارة العليا ، والذي بدوره يقرر ما هي التدابير التي يتم اتخاذها بالإضافة إلى ذلك

(1) سياسة الشراكة العالمية لمكافحة الفساد ، موقع الانترنت: www.worldbonle.org

(2) راجع مبادرة استعادة الأموال المسروقة.

تساعد إدارة النزاهة في الجهود الوقائية لحماية أموال البنك ، والأموال الموكلة إليها من سوء استخدام وردع الاحتيال والفساد وعملياته⁽¹⁾.

4- المبادئ التوجيهية لتدعيم مشاركة البنك الدولي في مجال محاربة الفساد:

نسترشد الخطة التنفيذية بشأن إدارة الحكم ومحاربة الفساد بالمبادئ السبعة الرئيسية التي تناولها الإستراتيجية المعينة بعمل مجموعة البنك الدولي في هذا المجال:
أ- تستند مجموعة البنك الدولي في تركيزها على إدارة الحكم ومحاربة الفساد إلى ولايتها المتمثلة في الحد من الفقر.

ب-يقع على عاتق البلد مسؤولية أساسية عن تحسين إدارة الحكم.

ج-تستلزم مشاركة مجموعة البنك الدولي في مجال إدارة الحكم ومحاربة الفساد من بلد لآخر ، وفق لظروف محدودة.

د- المشاركة بانتظام مع مجموعة متنوعة من أصحاب المصلحة من الحكومات والشركات والمجتمع المدني هو أمر أساسي للإصلاح إدارة الحكم ومحاربة الفساد وتحسين نواتج التنمية⁽²⁾.

5- برنامج البنك الدولي لمكافحة الفساد في البلدان التي تمر بالمرحلة الانتقالية:

إن سياسة البنك الدولي أظهرت أن الفساد ليس مشكلة ذات بعد واحد ولكنه يشمل مجموعة من التفاعل داخل الدولة والمجتمع الأول هو استلاء على نتائج الشركات الخاصة والأفراد وإجبارهم بذلك على تسديد الدفعات إلى المسؤولين السياسيين للتأثير على تصميم القوانين والأنظمة ، والثاني هو الفساد الإداري الذي ينطوي على مدفوعات من قبل المصالح الخاصة للتتويه تنفيذ القواعد والأنظمة البيروقراطية في مصلحتهم⁽³⁾.

ولهذا عمل البنك الدولي على لعب دور هام من خلال توفير معايير موضوعية وشفافية ، وتشخيصات تساعد على عدم تمسيب هذه المشكلة و التركيز على تحديات معينة ، وتوفير أداة للتوعية كما أن البنك الدولي ساعد البلدان على المشاركة في صياغة استراتيجيات لمكافحة الفساد بالتعاون مع المجتمع المدني والقطاع الخاص والموظفين العموميين.

بينما يتم علاج أوجه الخلل في إدارة الحكم وكذلك التصدي للفساد ومكافحته في مشروعات البنك بما في ذلك إصلاح القطاع العام والبنية الأساسية والرعاية الصحية والصناعات الإستخراجية والقطاع

(1) إدارة النزاهة للبنك الدولي تقاطع 100 شراكة بسبب الفساد على الموقع www.almobambre.net.

(2) إدارة النزاهة، مرجع سابق.

(3) البنك الدولي ومكافحة الفساد في أوروبا وAsia الوسطى وتعزيز الشفافية وصوت المساءلة ، البنك الدولي ، 2003،

المالي وغيرها من المشروعات، وعلى المستوى القطري فإن المنهج الذي يتبعه البنك الدولي يقوم على تقديم العون لمؤسسات الدولة حتى تصبح أكثر كفاءة وأكثر خضوعاً للمساءلة وشفافية⁽¹⁾.

الفرع الثالث: منظمة صندوق النقد الدولي

هو جهاز تابع للأمم المتحدة تأسس في 1944 ، بهدف دعم التعاون الدولي في المجال النقدي والمالي ، ولقد وضع ضوابط منشدة متعلقة بتقديم القروض والمساعدات والتي اعلن عليها في شهر أوت 1977 حيث أكد أن سوف يوقف أو يطلق مساعداته المالية لأية دولة يثبت أن الفساد الحكومي فيها يعيق الجهود الخاصة ، يتجاوز مشاكلها الاقتصادية⁽²⁾.

وحدد الصندوق حالات الفساد بالممارسات المرتبطة بتحويل الأموال العامة إلى غير المجالات المحددة لها وتورط الموظفين الرسميين في عمليات التحاليل الجمركية أو الضريبة وإساءة استخدام احتياطي العملات الصعبة من قبل هؤلاء الموظفين⁽³⁾.

واستغلال السلطة من قبل المشرفين على المصاريف ، إضافة إلى الممارسات الفاسدة في مجال تنظيم الاستثمار الأجنبي المباشر كما اتخذ الصندوق موقف حازما من الدول التي تعتبر رشوة الموظفين الحكوميين في دولة أخرى نوعا من نفقات الترويج لأعمال تتوجب إعفائها من الضرائب وطرح الصندوق مجالين رئيسيين لمساهمته في مكافحة الفساد، المجال الأول تطوير إدارات الموارد العامة وبمثل إصلاح الخزينة أما المجال الثاني فهو خلق بيئة اقتصادية مستقرة وشفافية وبيئة الأعمال نظامية تمثل تطوير القوانين المتعلقة بالضرائب الأعمال التجارية⁽⁴⁾.

المطلب الثاني: مكافحة الفساد في ظل الاتفاقيات الدولية

الفرع الأول: اتفاقية الأمم المتحدة لمحاربة الفساد والرشوة

تتمثل اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد والرشوة خطوة مهمة في مجال مكافحة الفساد لأنها تعد الوثيقة القانونية الدولية الوحيدة التي تناولت موضوع الفساد بهذا الشكل المتكامل والشامل لكونها اتفاقية عالمية⁽⁵⁾.

حيث تشير اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد إلى خطورة مما يطرحه الفساد من مشاكل ومخاطر على استقرار المجتمعين الدولي والوطني وأهمية نوعية الدول الأطراف بالمخاطر الناتجة عن

(1) المرجع نفسه ،ص18.

(2) المرجع السابق ،ص18.

(3) فاتح مراد ، موسوعة على العلاقات الدولية ، عمان: دار العلوم ، 2002،ص315..

(4) فاتح مراد ،المرجع السابق ،ص116.

(5) وليد ابراهيم الدسوقي ، مرجع سابق ، ص ص 106.

الصلات القائمة بين الفساد وسائر أشكال الجريمة ، وقد أكدت دباجة الاتفاقية على قواعد أساسية لمكافحة الفساد وذلك على النحو التالي:

- 1- إن منع الفساد والقضاء عليه تقع مسؤولية الأساس على عاتق جميع الدول من خلال والتعاون ومشاركة الأفراد ، ومؤسسات المجتمع الأهلي والمنظمات غير الحكومية ومنظمات المجتمع المحلي.
- 2- ضرورة توفير المساعدات الفنية للدول التي تحتاج الى هذه المساعدة لتعزيز قدرة الدول على منع الفساد ومكافحته بصورة فعالة.
- 3- تعاون الدول لمنع وكشف وردع التحويلات الأموال المكتسبة بصورة غير مشروعة والعمل على استردادها وفق لمبادئ والأصول القانونية.
- 4- تفعيل مبادئ الإدارة السليمة للشؤون والممتلكات العمومية وضرورة صون النزاهة وتعزيز ثقافة نبذ الفساد⁽¹⁾.

احترام مبدأ السيادة الدولية للأطراف

أكدت الاتفاقية على أداء الدول الأطراف التزاماتها وفق مبدأي تساوي الدول في السيادة وسلامة أراضيها وعدم التدخل في الشؤون الداخلية للدول الأخرى.

وقد أشارت الاتفاقية إلى أنه لا يجوز لأي دولة طرف أن تقوم في إقليم دولة أخرى بممارسة الولاية القضائية وأداء الوظائف المنوط أدائها بسلطات تلك الدولة الأخرى بمقتضى قانونها الداخلي تحتوي اتفاقية الأمم المتحدة على 81 مادة قانونية موزعة على ثمانية فصول رئيسية وأن الأمم المتحدة اعتمدت لمنع الفساد على جانبين أساسيين⁽²⁾.

أولاً: جانب قانوني

ويتمثل في إلزام الدولة الأطراف في الاتفاقية بتبني سياسات ومفاهيم وممارسات مكافحة الفساد وضمان وجود فعالية هيئة أو هيئات لمكافحة الفساد ، وضرورة إتباع نظام التوظيف والترقية والإحالة للتعاقد في القطاع العام يتسم بالكفاءة والشفافية والنزاهة وتبني قوانين و قواعد لسلوك الموظفين العموميين ونظام للمشتريات العمومية في مكافحة الفساد واتخاذ كافة التدابير اللازمة لضمان استقلال الجهاز القضائي وأجهزة النيابة العامة ، وكذا التدابير اللازمة لمكافحة الفساد في القطاع الخاص.

ثانياً: جانب عقابي

(1) وليد ابراهيم الدسوقي ، مرجع سابق ، ص ص 111،112.

(2) المادة 4 من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد والرشوة.

تجريم الفساد بمختلف أشكاله ومظاهره والتي تشمل : رشوة الموظفين العموميين الأجانب وموظفي المؤسسات الدولية العمومية ، واختلاس الممتلكات أو تبيديها أو تسريبها من قبل موظف عمومي والمتاجرة بالنقود وإساءة واستغلال الوظائف ، والإثراء غير المشروع ، والرشوة في قطاع الخاص⁽¹⁾، واختلاس الممتلكات في القطاع الخاص ، وغسل العائدات الإجرامية ، وإعاقة سبل العدالة.

- مواجهة مرتكبي جرائم الفساد ومقاضاتهم وعقابهم والتعويض عن الأضرار الناتجة عن الفساد.
- حماية الشهود والضحايا والمبلغين.
- استرداد الموجودات المحصلة عن جرائم الفساد.
- التعاون بين الدول الأطراف لضمان فعالية مكافحة الفساد على المستويين الوطني والدولي، حيث تلتزم الدول بالتعاون فيما بينها من أجل تبادل المساعدة الفنية والخبرات والمعلومات المتعلقة بالفساد ، وكذا التعاون في مجال تسليم المجرمين من مرتكبي جرائم.
- يشار في هذا الصدد إلى أن "اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد" لم تتضمن تعريفها للفساد ن ولكنها أشارت إلى حالات الفساد سواء في القطاع العام أو الخاص وهي على النحو التالي:
- غسل الأموال (المادة 4 من الاتفاقية).
- رشوة الموظف العام الوظيفي (المادة 15) .
- رشوة الموظف العام الأجنبي (المادة 16).
- اختلاس الممتلكات أو تبيديها أو تسريبها من قبل موظف عمومي (المادة 17).
- المتاجرة بالنقود (المادة 18).
- إساءة استغلال الوظائف (المادة 19).
- الإثراء غير المشروع (المادة 20).
- الرشوة في القطاع الخاص (المادة 21).
- اختلاس الممتلكات في القطاع الخاص (المادة 22).
- غسل العائدات الإجرامية (المادة 23).
- إعاقة سير العدالة (المادة 25).

وقد تضمنت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد الغرض والهدف منها وهو (تدعيم التدابير الرامية إلى منع ومكافحة الفساد ودعم التعاون الدولي والمساعدة الفنية في مجال منع ومكافحة الفساد بما في

(1) وليد إبراهيم الدسوقي ، مرجع سابق ، ص 112.

ذلك في مجال استرداد الموجودات وتعزيز النزاهة والمساءلة وإدارة سلمية للشؤون والممتلكات العمومية (1).

كما تضمنت الحالات التي تنطبق عليها، وهي: "منع الفساد قبل وقوعه، والتحري عن الفساد، وملاحقة مرتكبي جرائم الفساد، وتجميد حيز وإرجاع العائدات المتأتية من ممارسة الفساد" (2). وفي هذا الإطار فقد تضمنت الاتفاقية التدابير الوقائية التي تلتزم الدول للأطراف باتخاذها لمنع ومكافحة جرائم الفساد: وهي كالتالي:

أولاً: تدابير مكافحة الفساد الوقائية

تلتزم الدول الأطراف بوضع وتنفيذ وترسيخ سياسات فعالة لمكافحة الفساد تعزز مشاركة المجتمع وتجسيد مبادئ سيادة القانون وحسن إدارة الشؤون والممتلكات العمومية والنزاهة والشفافية والمساءلة كما تلتزم الدول الأطراف بالسعي إلى إرساء وترويج ممارسات فعالة تستهدف منع الفساد، ولضمان فعالية التدابير الوقائية تستلزم كل دولة طرف بإجراء تقييم دوري للتشريعات القانونية الوطنية والتدابير الإدارية ذات الصلة بهدف تقرير بمدى كفايتها لمنع الفساد ومكافحته وتلتزم الدول بالتعاون فيما بينها مع المنظمات الدولية والإقليمية من أجل تعزيز وتطوير التدابير الوقائية لمنع الفساد (3).

ثانياً: تأسيس وتدعيم آليات مكافحة الفساد

تلتزم الدول الأطراف بكفالة وجود هيئة أو هيئات تتولى مهمة منع الفساد، وتتعهد بمنح تلك الهيئات الاستقلالية لتمكينها من الاضطلاع بوظائفها بصورة فعالة بمنأى أي تأثير وتوفير الموارد المادية التدرجي للموظفين (4).

ثالثاً: التدابير الوقائية الخاصة بمنع الفساد في "القطاع العام"

تميز الاتفاقية بين طائفتين:

الطائفة الأولى:

تلتزم الاتفاقية الدول الأطراف بالعمل على تهيئة المناخ الملائم لمنع المستخدمين المدنيين والموظفين العموميين المعنيين في القطاع العام من ممارسة أي صورة من صور الفساد، وذلك من خلال ما يلي:

(1) المادة 1 من اتفاقية الأمم المتحدة.

(2) المادة 3 من اتفاقية الأمم المتحدة.

(3) المادة 5 من اتفاقية الأمم المتحدة..

(4) المادة 6 من اتفاقية الأمم المتحدة.

- 1- اعتماد نظم التوظيف والترقية والجزاء والإحالة للتقاعد تقوم على مبادئ الكفاءة والشفافية والمعايير الموضوعية.
- 2- تقديم أجور كافية ووضع جداول أجور منصفة مع مراعات مستوى النمو الاقتصادي للدولة الطرق المعنية.
- 3- وضع برامج تعليمية وتدريبية للموظفين والمستخدمين العموميين تمكنهم من زيادة وعيهم بمخاطر الفساد أثناء أدائهم ووظائفهم⁽¹⁾.
- 4- اتخاذ ما يلزم من تدابير للعمل على تعزيز النزاهة والأمانة والمسؤولية بين الموظفين العموميين ، وذلك من خلال:
 - اعتماد قواعد ومعايير سلوكية من أجل الأداء الصحيح والمشرف والسليم للوظائف العمومية.
 - إرساء نظم تسيير قيام الموظفين العموميين بإبلاغ السلطات المعنية عن أفعال الفساد.
 - وضع نظم تلزم الموظفين العموميين بالإفصاح عن كل ما من شأنه يؤدي إلى تضارب في المصالح مع مهامهم كموظفين عموميين⁽²⁾.
 - الطائفة الثانية:

تشمل الوظائف العامة التي يتم شغلها بالانتخاب حيث تلتزم كل دولة باعتماد قواعد تشريعية وإدارية مناسبة لوضع معايير تتعلق بالترشيح و الانتخاب للمناصب العامة بتعزيز الشفافية في التمويل المرشحين

رابعا:ضمان نزاهة وشفافية الوظيفة العامة

تلتزم الدول بالعمل علي إنشاء نظام للمستويات العامة تقوم علي الشفافية و التنافس و علي معايير الموضوعية في اتخاذ القرارات تتسم بفعاليتها في منع الفساد كما تلتزم باتخاذ تدابير مناسبة لتعزيز الشفافية والمساءلة في إدارة الأموال العامة،وتشمل هذه التدابير إجراءات اعتماد الميزانية الداخلية والإبلاغ عن الإيرادات والنفقات في حينها،وضع نظم تتضمن معايير للمحاسبة ومراجعة الحسابات وما يتصل بذلك من رقابة ،كما تشمل اتخاذ نظم فعالة للمحافظة علي سلامة دفاتر المحاسبة أو السجلات أو البيانات المالية أو السندات الأخرى ذات الصلة بالنفقات الإيرادات لمنع تزويرها⁽³⁾.

خامسا: تدابير وقائية خاصة بمنع الفساد

حيث يتم ذلك من خلال ضمان"مشاركة المجتمع" في هذه التدابير، وبتحقيق ذلك من خلال أسلوبين، وذلك على النحو التالي:

(1) المادة 7 من اتفاقية الأمم المتحدة.

(2) المادة 8 من اتفاقية الأمم المتحدة.

(3) المادة 8 من اتفاقية الأمم المتحدة.

الأسلوب الأول:

ويتمثل في إبلاغ الناس " حيث يتعين على الدول أن تعتمد إجراءات أو لوائح تمكن عامة الناس من الحصول عند الاقتضاء _ على معلومات عن كيفية تنظيم الإدارات العمومية وعمليات اتخاذ القرارات فيها وعن القرارات و التشريعات القانونية التي تهتمهم مع إبلاء الأهمية الواجبة لصون حرمتهم بيناتهم الشخصية , كما يتضمن تبسيط الإجراءات الإدارية من أجل تيسير الوصول إلي السلطات المختصة التي تتخذ القرارات , مع نشر معلومات وتقارير دورية عن مخاطر الفساد.

الأسلوب الثاني:

يتمثل في ضمان مشاركة "المجتمع الأهلي والمنظمات غير الحكومية ومنظمات المجتمع المحلي" في منع الفساد ومحاربهه ، لا ذكاء وعي الناس فيما يتعلق بوجود الفساد وأسبابه وجسامته وما يمثله من خطر ، وذلك من خلال الأتي⁽¹⁾:

- تعزيز الشفافية في عمليات اتخاذ القرار وتشجيع أسهام الناس فيها.
- تسيير حصول الناس فعليا على المعلومات.
- القيام بأنشطة إعلامية تسهم في عدم التسامح مع الفساد، وكذلك برامج نوعية عامة يشمل المناهج المدرسية والجامعية.
- احترام وتعزيز وحماية حرية الحصول على المعلومات المتعلقة بالفساد وتلقيها ونشرها وتعميمها.
- اتخاذ الإجراءات لتعريف الناس بهيئات مكافحة الفساد ، وأن توفر الدولة لهم سبل الاتصال بتلك الهيئات ، مع عدم ذكر هويتهم للإبلاغ عن أي دورات قد يرى أنها تشكل فعلا مجرما.

سادسا : الجهاز القضائي وأجهزة النيابة العامة

نظرا لأهمية استقلالية القضاء وماله من دور حاسم في مكافحة الفساد ، يجب على كل دولة أن تتخذ الإجراءات اللازمة لتدعيم النزاهة بين أعضاء الجهاز القضائي والنيابة العامة⁽²⁾.

سابعا: التدابير الوقائية التي تتعلق بمكافحة الفساد في "القطاع الخاص"

تتخذ كل دولة الإجراءات لمنع ضلوع القطاع الخاص في الفساد من خلال تعزيز معايير المحاسبة ومراجعة الحسابات وفرض عقوبات مدنية أو إدارية أو جنائية فعالة في حالة عدم الامتثال⁽³⁾.

ثامنا :تدابير منع غسل الأموال

العمل على منع ضلوع المصارف والبنوك وغيرها من المؤسسات المالية في أعمال الفساد وخاصة فيما يتعلق بجرائم غسل الأموال حيث تلتزم كل دولة بالأتي⁽¹⁾:

(1) المادة 8 من اتفاقية الأمم المتحدة.

(2) المادة 13 من اتفاقية الأمم المتحدة.

(3) المادة 12 من اتفاقية الأمم المتحدة.

- إنشاء نظام داخلي للرقابة والإشراف على المصارف والمؤسسات المالية غير المصرفية التي تقدم خدمات في مجال تحويل الأموال من أجل ردع وكشف جميع أشكال غسل الأموال.
- كفالة قدرة السلطات الإدارية والرقابة المعنية بإنفاذ القانون ومكافحة جريمة غسل الأموال على التعاون والتبادل المعلومات على الصعيدين الوطني والدولي
- اتخاذ الدول الإجراءات القابلة للتطبيق لكشف ورصد حركة النقود والصكوك القابلة لتداول عبر حدودها مع ضمان استخدام المعلومات استخداما سلميا وعدم إعاقة الحركة رأس مال المشروع، ويجوز أن تشمل اشتراط قيام الأفراد والمؤسسات التجارية بالإبلاغ عن تحويل أي كميات ضخمة من النقود والصكوك عبر الحدود وكذا إلزام المؤسسات المالية تتضمن استثمارات التحويل الالكترونية للأموال والرسائل معلومات دقيقة ومفيدة عن المصدر والاحتفاظ على تلك المعلومات طوال سلسلة عمليات التحويل مع الفحص الدقيق لأي تحويلات ولا تحتوي على معلومات كاملة عن المصدر .

الفرع الثاني : اتفاقية الاتحاد الإفريقي لمكافحة الفساد

- أقرت اتفاقية الاتحاد الإفريقي لمحاربة الفساد ومنعه في يوليو 2003 ودخلت حيز النفاذ في 5 أغسطس 2006 وقد جاءت في دباجة ثمان وعشرين مادة على نحو التالي:
- تناولت تعريف المصطلحات الواردة في الاتفاقية مثل رئيس اللجنة ومجلس التنفيذ، والقطاع الخاص، وعائدات الفساد والأموال العامة والدولة الطرف والموظف العمومي.⁽²⁾
- ثم حددت الاتفاقية أغراضها وأهدافها فيما يلي:
- 1- تشجيع وتعزيز التنمية في إفريقيا من قبل كل دولة طرف ، واستخدام الآليات اللازمة لمنع الفساد وكشفه والمعاقبة عليه واستئصاله سواء في القطاع العام أو الخاص.
 - 2- تشجيع وتسيير وتنظيم التعاون فيما بين الدول الأطراف لأغراض أو الوقاية ، لضمان فعالية التدابير والإجراءات المتخذة لمنع الفساد وكشفه
 - 3- تنسيق ومواءمة السياسات والتشريعات بين الدول الأطراف الأغراض الوقائية والكشف ، والعقاب والقضاء على الفساد في القارة.
 - 4- تعزيز التنمية الاجتماعية والاقتصادية من خلال إزالة العقبات الذي تعترض لتمتع بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وكذلك الحقوق المدنية والحقوق السياسية في القارة الإفريقية .
 - 5- تهيئة الظروف اللازمة لتعزيز الشفافية والمساءلة في إدارة الشؤون العامة⁽³⁾ .
- كما حددت الاتفاقية كذلك المبادئ الواجب على الدول الأطراف الالتزام بها مثل:

(1) المادة 4 من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.

(2) انظر إلى نص المادة الأولى من اتفاقية التحاد الإفريقي لمنع الفساد ومكافحته .

(3) المادة 2 من اتفاقية التحاد الإفريقي لمنع الفساد ومكافحته .

المبادئ الديمقراطية ، وسيادة القانون والمشاركة الشعبية والحكم الرشيد⁽¹⁾. وكذلك احترام حقوق الإنسان والشعوب وفقا للميثاق الإفريقي لحقوق الإنسان والشعوب وصكوك حقوق الإنسان الأخرى ذات الصلة. وكذلك مبادئ للشفافية النزاهة والمساءلة في إدارة الشؤون العامة ، وتعزيز العدالة الاجتماعية لضمان التوازن الاجتماعي والاقتصادي وإدانة ورفض أعمال الفساد،والجرائم ذات الصلة به والإفلات من العقاب .

كما تناولت الاتفاقية الأفعال المعتبرة جرائم فساد ووفق مفهومها وحصرها في الرشوة "الراشي والمرتشي" والاختلال بواجبات الوظيفة العمومية ،والمتجارة بالنقود والفساد في القطاع الخاص والإثراء الغير المشروع وتجريم الفساد إذا تم الاتفاق بين دولتين طرف على فعل أو عمل من أعمال الفساد وإخفاء أو استخدام العائدات الإجرامية المتأتية من جرائم فساد والمشاركة والشروع في أي من الأفعال السابقة⁽²⁾ . وتحت عنوان تدابير تشريعية أخرى قررت الاتفاقية ضرورة تعزيز التدابير الوطنية لمراقبة والتأكد من أن عمليات الشركات الأجنبية في إقليم الدولة الطرف يجب أن يخضع للتشريعات الوطنية فيما يخص مكافحة الفساد، وكذلك إنشاء هيئات وطنية مستقلة لمكافحة الفساد ، واعتماد تدابير تشريعية وغيرها لخلق وتعزيز المحاسبة الداخلية العامة والعائدات والضرائب المحصلة ونفقات وإجراءات التوظيف والمشتريات العمومية وإدارة السلع والخدمات العامة ، واعتمادا تدابير تشريعية وتدابير أخرى لتعزيز التعليم الاحترام لصالح العام والمصلحة العامة ، والتوعية في مجال مكافحة الفساد والجرائم ذات الصلة بما فيها المدارس والبرامج التعليمية والتوعية عن طريق وسائل الإعلام⁽³⁾ كما تناولت الاتفاقية موضوع غسل العائدات الإجرامية وكذلك محاربة الفساد والجرائم المتصلة به في مجال الخدمة العامة⁽⁴⁾وجرمت الاتفاقية الأمم المتحدة جريمة الإثراء الغير مشروع⁽⁵⁾ على الرغم من أن هذه الجريمة تثير عددا من الإشكاليات القانونية حول مدى اتفاقها مع المبادئ القانونية المسلم بها ،وهي جريمة لا تعرفها تشريعات بعض الدول لمخلفتها لمبدأ البراءة وكونها تنقل عباء الإثبات من النيابة العامة إلى الشخص المتهم أو المدعي عليه وتطالبه به ، أي أن يثبت هو برأته ومن ثم فهي جريمة تفترض انه متهم وليس بريئا كما هو الأصل المتعارف عليه⁽⁶⁾

(1) انظر إلى نص المادة 3 من اتفاقية التحاد الإفريقي لمنع الفساد ومكافحته .

(2) انظر إلى نص المادة 4 من اتفاقية التحاد الإفريقي لمنع الفساد ومكافحته .

(3) وليد إبراهيم الدسوقي ، مرجع سابق ، ص 69 .

(4) انظر إلى نص المادة 6 من اتفاقية التحاد الإفريقي لمنع الفساد ومكافحته .

(5) راجع المواد 7 _ 8 من الاتفاقية الاتحاد الإفريقي لمنع الفساد ومكافحته .

(6) وليد إبراهيم الدسوقي ، مرجع سابق ص 70 ،

وأوجب الاتفاقية الحق في الوصول إلى المعلومات وإبلاغ الناس وجرمت الاتفاقية تمويل الأحزاب السياسية بالأموال غير المشروعة أو استخدامها وضرورة إدماج مبدأ الشفافية في تمويل الأحزاب السياسية واهتمت الاتفاقية بتجريم الفساد في القطاع الخاص⁽¹⁾ واهتمت الاتفاقية بدور المجتمع المدني والإعلام في مكافحة الفساد والعمل على منعه ومن ثم ألزمت الدول بالاتي :

1- مشاركة تامة للمجتمع المدني والإعلام في مكافحة الفساد والجرائم المتصلة به والترويج لهذه الاتفاقية

2- تهيئة بيئة مواتية من شأنها تمكين المجتمع المدني ووسائل الإعلام من الوصول مع الحكومات إلى اعلي مستويات الشفافية والمساءلة في إدارة الشؤون العامة

3- تلتزم الدول بمشاركة المجتمع المدني في عملية الرصد والتشاور في التنفيذ

4- ضمان حصول وسائل الإعلام على المعلومات في حالات الفساد والجرائم المتصلة به شرط أن يكون نشر هذه المعلومات لا يؤثر سلبا على عملية التحقق والحق في محاكمة عادلة⁽²⁾ .

كما اهتمت الاتفاقية وانفردت بالنص على ضمان الحد الأدنى من معايير ومبادئ المحاكمات العادلة للأشخاص الذين يتهمون بارتكاب جرائم الفساد فلا يعفى اتهامهم بالفساد وتجريدهم من حقوقهم الأصلية في الحق محاكمة عادلة⁽³⁾ ويرى الكاتب أن الحق في محاكمة عادلة هو احد الحقوق الرئيسية التي تناولها العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية الصادرة عن الأمم المتحدة في العام 1966 والذي دخل حيز النفاذ في عام 1976 وصادقت عليه مصر في عام 1982 وصار بموجب المادة 151 من الدستور المصري قانونا داخليا وجب التطبيق و ينص هذا العهد في المادة الرابعة عشر منه على الحق في محاكمة عادلة و يبين شروطها وضماناتها وهي الضمانات التي أكدها كذلك الدستور المصري⁽⁴⁾ .

وتناولت الاتفاقية مفهوم التسليم وأحكامه وكذلك أحكام إجراءات المصادرة والحجز لعائدات الفساد والأموال المتحصلة من جرائم الفساد ووفقا لهذه الاتفاقية واهتمت بضرورة إعادة عائدات الفساد إلى الدولة الأصلية .

وتحدثت الاتفاقية على مبدأ السرية المصرفية وضرورة ألا يكون عائقا في سبيل و آليات مكافحة الفساد وأكدت المادة 18 على مبدأ التعاون والمساعدة القانونية المتبادلة وأكدت الاتفاقية على ضرورة التعاون الدولي في هذا المجال وألزمت الاتفاقية الدول الأطراف بأن يشكل سلطات وطنية بغية مكافحة الفساد وكما تلزم الاتفاقية الدول الأطراف بضرورة احترام المعاهدات والاتفاقيات الثنائية

(1) راجع المواد 9 _ 10 _ 11 من اتفاقية الاتحاد الإفريقي لمنع الفساد ومحاربتة .

(2) المادة 12 من ،اتفاقية الاتحاد الإفريقي لمنع الفساد ومكافحته .

(3) انظر إلى نص المواد 14 من اتفاقية التحاد الإفريقي لمنع الفساد ومكافحته .بغية مكافحة

(4) وليد إبراهيم الدسوقي ،مرجع سابق ،ص 71 .

والدولية التي تكون طرفا فيها بشأن مكافحة الفساد ، بمعنى ألا تتدخل الدولة بسبب التزامها بأحكام الاتفاقية الإفريقية لمحاربة الفساد ومنعهم ومن أهم نصوص هذه الاتفاقية هو النص على آلية المتابعة أي متابعة تنفيذ وتطبيق اتفاقية وذلك عبر المجلس الاستشاري المكون من 11 فردا⁽¹⁾ وحتى الآن لم يتم تشكيل هذا المجلس الاستشاري للأمر الذي يعني عدم وجود آلية على أرض الواقع لمتابعة وتنفيذ الاتفاقية الإفريقية بشأن محاربة الفساد والعمل على منعه⁽²⁾ في القارة الإفريقية والعمل في إطار هذه الآلية يعتمد على أن يطلب من الدول الأطراف أن تبلغ المجلس الاستشاري بالتقدم الذي أحرزته في مجال تطبيق أحكام الاتفاقية في غضون سنة من دخول الصك حيز النفاذ، ثم تقوم بذلك سنويا من خلال تقديم السلطات الوطنية لمكافحة الفساد تقارير إلى المجلس الاستشاري، كما يطلب من المجلس الاستشاري ان يقدم تقارير منظمة إلى المجلس التنفيذي عن التقدم الذي أحرزته كل دولة في الامتثال للأحكام الاتفاقية⁽³⁾.

الفرع الثالث: اتفاقية الدول العربية

يتكتم مشروع الاتفاقية العربية في الفساد من الديباجة وعشرين مادة، قد تناولت المادة الأولى منها التعريفات التالية:

الدولة الطرف: هي كل دولة عضو في جامعة الدول العربية وصدقت على هذه الاتفاقية
الفساد: يقصد بها أفعال الرشوة والاختلاس والاستيلاء بدون وجه حق وتجاوز حدود الوظيفة والإخلال بواجباتها المنصوص عليها في الاتفاقية .

الموظف العمومي: يقصد به أي شخص يشتغل وظيفة عمومية وفقا لقوانين الدولة الطرف في الميادين التنفيذية والتشريعية والقضائية (سلطات الدولة الثلاث) أو يقوم بمهام في المؤسسة أو هيئة ذات نفع عام .

الأموال العامة : وهي الأموال المنقولة العائدة للدولة أو الخاضعة لإشرافها أو لإراداتها أو لأية جهة أخرى ينص القانون الداخلي لدولة الأطراف على اعتبارها أموالا عامة

غسل الأموال : وهي أي فعل يقترف مباشرة أو من خلال وسيط بغرض إخفاء أو تمويه المصدر أو المصادر الغير مشروعة للأموال

التجميد : ويعني في مفهوم هذه الاتفاقية الخطر المؤقت على نقل الأموال⁽⁴⁾ وتحويلها وتبديلها أو التصرف فيها وفقا للأمر صادر من المحكمة المختصة أو من اي سلطة تكون مختصة قانونا بذلك

(1) راجع المواد 15، 16، 17، 18، 19، 20، 21، 22 من ،اتفاقية الاتحاد الإفريقي لمنع الفساد ومكافحته .

(2) وليد إبراهيم الدسوقي ،مرجع سابق ،ص72 .

(3) وليد إبراهيم الدسوقي ،مرجع سابق ،ص72 .

(4) انظر إلى نص المادة 2 من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد .

المصادرة : هي التجريد النهائي من الأموال وفق حكم صادر من محكمة مختصة بذلك وتمثلت أغراض الاتفاقية العربية فيم يلي من الأغراض :

- العمل على منع الفساد .
- تعزيز التعاون في مجال مكافحة الفساد بمزيد من الفاعلية.
- تعزيز التعاون في مجال مكافحة الفساد بمزيد من الفعالية.

وكرست المادة التالية من المشروع مبدأ عدم التدخل في الشؤون الداخلية للدول وحماية سيادة الدولة في تنفيذ الاتفاقية ببندها وأحكامها بما يتفق مع مبدأ تساوي الدولة في السيادة والسلامة الإقليمية⁽¹⁾. وحددت المادة الرابعة نطاق التجريم والأفعال المعتبرة جرائم فساد وفق مفهوم المشروع العربي من الأفعال التالية : الرشوة ، الاختلاس، والاستلاء بدون وجه حق الأفعال الأضرار للأموال العامة ، أفعال الإخلال بواجبات الوظيفة العمومية ، غسل الأموال ، إعادة سير العدالة.

ونرى: أنه يمكن مقارنة الأفعال المجرمة وفق مشروع الاتفاقية العربية بنص المواد من (15_ 25) من الاتفاقية الأمم المتحدة حيث تناولت كل مادة جرائم الفساد ، ومن خلال استقراءنا لهذه المواد لم نجد من بينها جريمة أفعال التعذيب والإكراه ، حيث انفراد المشروع العربي باعتبار أن هذه الأفعال تدخل ضمن جرائم الفساد بالنص الصريح عليها ويمكننا ملاحظتها في اتفاقية الأمم المتحدة ضمينا من خلال قراءة نص المادة 25 من الاتفاقية الدولية والمعنون "إعاقة سير العدالة " بقوله : تعتمد كل دولة طرف ما قد يلزم من تدابير تشريعية وتدابير أخرى لتجريم الأفعال التالية عندما ترتكب عمدا .

أ- استخدام القوة البدنية أو التهيب أو الوعد بمزية غير مستحقة أو عرضها أو منحها للتحريض على الإدلاء بشهادة زور أو للتدخل⁽²⁾ في الأداء أو تقديم الأدلة في الإجراءات تتعلق بارتكاب أفعال مجرمة وفق الاتفاقية .

ب- استخدام القوة البدنية أو التهيب للتدخل في ممارسة أي موظف قضائي أو معني لأنقاض القانون مهامه الرسمية فيما يتعلق بارتكاب أفعال مجرمة وفق لهذه الاتفاقية.

كما نلاحظ أن مشروع الاتفاقية العربية لم يجرم الإخفاء كما جرّمته الاتفاقية الأمم المتحدة في المادة 24.

وأقر المشروع بمبدأ المسؤولية الجنائية والمدنية للأشخاص الاعتبارية في أفعال المعدة للجرائم والفساد وفق نصوص هذا المشروع وجاءت باقي مواد الاتفاقية على النحو التالي : تناولت المادة السادسة ما يتعلق بملاحقة ومحاكمة الجزاءات والمادة السابعة أقرت الحجز والمصادرة والمادة الثامنة قررت مبدأ

(1) المادة 2: من مشروع الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد.

(2) وليد إبراهيم الدسوقي، مرجع سابق، 65 .

التعويض على الأضرار وتناولت المادة التاسعة موضوع الولاية القضائية، بينما قررت المادة العاشرة عدد 39 إجراء لمنع ومكافحة الفساد وركزت المادة الحادي عشر على موضوع حماية الشهود والمبلغين عن جرائم الفساد ، والمادة الثانية عشر قررت مبدأ مساعدة الضحايا وحمايتهم ، وتمسكت المادة الثالثة عشر بمبدأ التعاون الدولي في مجال إنفاذ القانون ، كما أكدت المادة الرابعة عشر على المساعدة القانونية المتبادلة ، ونظمت المادة الخامسة عشر موضوع حضور الشهود والخبراء أمام المحاكم ، وأشارت المادة السادسة عشر إلى تعاون الأغراض المصادرة وقررت المادة السابعة عشر مبدأ نقل الإجراءات والمحاكمات الجنائية والمادة الثامنة عشر قررت مبدأ تسليم المجرمين المحكوم عليهم والمادة التاسعة عشر أكدت على مبدأ تنفيذ الأحكام القضائية لدى الدولة طرف أخرى⁽¹⁾ ، والمادة عشرون وتحت عنوان أحكام ختامية أشارت إلى⁽²⁾:

- إلزام الدولة الطرف بإصدار التشريعات ولوائح وقوانين التنفيذ الاتفاقية .
- تدخل الاتفاقية حيز النفاذ بعد ثلاثين يوما من تاريخ إيداع صك التابع عليهما، بمعنى تصديق سبع دول عربية عليها
- يجوز لأي دول عربية الانضمام إلى الاتفاقية عن طريق طلب تقدمه إلى الأمين العام للجامعة العربية .⁽³⁾

يرى الكاتب : وجود عدد من الملاحظات على هذه الاتفاقية وهي :

- 1- أن الاتفاقية لا تتضمن تجريما لأفعال الفساد ، بل تتعهد بذلك للدول الأطراف ولكن ذلك لا ينفي أن أفعال الفساد أن أفعال الفساد المنصوص عليها في الاتفاقية هي أفعال مجرمة بالفعل في كل التشريعات الوطنية مع الاختلاف في التكيف القانوني والظروف المتشددة أو المخفضة للعقوبة الذي ينص عليه كل تشريع للجرائم الفساد .
- 2- لم تضع الاتفاقية تعريفا محددًا للفساد بكل آليات وحسرت أكثر أنواع الفساد شيوعا وتركت الباب مفتوحا أمام مكافحة أية جرائم أخرى من الممكن أن تندرج تحت جرائم الفساد .
- 3- ينسق مشروع الاتفاقية إلى حد كبير مع أحكام الاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، مع الملاحظة أن الأخيرة جاءت أكثر شمولًا واتساعًا⁽⁴⁾ .

المطلب الثالث: مكافحة الفساد في ظل الاتفاقيات الإقليمية

الفرع الأول: في أوروبا

(1) راجع المواد 12،11،10،9،8،7،6،20،19،18،17،16،15،14،13مشروع اتفاقية العربية لمكافحة الفساد .

(2) المادة 20، اتفاقية العربية لمكافحة الفساد .

(3) المادة 20، اتفاقية العربية لمكافحة الفساد .

(4) وليد إبراهيم الدسوقي، مرجع سابق ص 67 .

طور مجلس أوروبا (COE) ثلاث وثائق لمكافحة الفساد شكلت اثنتان من هذه الوثائق ميثاقين وهما (ميثاق القانون الجنائي ضد الفساد الصادر سنة 1998 عن مجلس أوروبا ، وميثاق القانون المدني ضد الفساد الصادر عن مجلس أوروبا) وثالثة هذه الوثائق عبارة عن مبادئ غير ملزمة وهي (المبادئ العشرون الإرشادية لمكافحة الفساد الصادرة عن مجلس أوروبا). كما طور مجلس أوروبا أيضا آلية لرصد تطبيق تلك المبادئ والمواثيق فيما يخص 42 دولة بما فيها الولايات المتحدة الأمريكية ، وطور الإتحاد الأوربي عدة وثائق لإرشاد الأعضاء تشمل هذه الوثائق ميثاق الإتحاد الأوربي حول الكفاح ضد الفساد الصادر 1998 حول الفساد في القطاع الخاص وهناك أيضا إطار عمل الإتحاد الأوربي لسنة 2002 حول مكافحة الفساد في القطاع الخاص ، كذلك ميثاق الاستقرار الذي طور سنة 2000 ووقعته سبع دول أوربية جنوبية مع آلية لرصد تطبيق يعرف بمبادرة ميثاق الاستقرار لمكافحة الفساد (SPAI)⁽¹⁾.

الفرع الثاني: في إفريقيا

أما في إفريقيا فقد تم تبني ميثاق الإتحاد الإفريقي لمنع ومكافحة الفساد من جانب رؤساء الدول في اجتماع القمة الإفريقية الذي عقد في "مايوتو" عاصمة الموزمبيق يوليو سنة 2003 ، وكذلك يوجد بروتوكول مجموعة التنمية الإفريقية الجنوبية (SADC) ضد الفساد سنة 2001 الذي يشمل على الإجراءات تبناها الدول الأربع عشرة في المجموعة المذكورة سنة 1999 كما أقر التحالف العالمي لأفريقيا (GCA) مبادئ غير ملزمة لمكافحة الفساد ثم تبنيها من قبل الأعضاء الأحد عشر في التحالف المذكور .⁽²⁾

الفرع الثالث: في الشرق الأوسط

تعمل الدول العربية عبر شبكة إقليمية، هي مبادرة الحكم الجيد للتنمية (GDF) لتقديم الدعم لعملية الجارية للإصلاح الحكم والتحديث القطاع العام ولخلق الظروف اللازمة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية في المنطقة، وتشكل محاربة الفساد فيها ركنا أساسيا من العمل وعلى الأخص بالنسبة للجهود الرامية إلى تطبيق الميثاق الأمم المتحدة لمكافحة الفساد⁽³⁾.

(1) وليد إبراهيم الدسوقي ،مرجع سابق ص60 .

(2) وليد إبراهيم الدسوقي ،مرجع سابق ص 62 .

(3) وليد إبراهيم الدسوقي ،مرجع سابق ص61 .

الفصل الثالث: دراسة ميدانية لبلدية سدراتة

تمهيد: تدور تفاصيل هذه الدراسة حول إحدى مؤسسات الإدارة المحلية الأكثر أهمية على المستوى الوطني وهي البلدية من حيث أنها لبنة أساسية من لبنات التنمية المحلية و قاعدة التنمية الشاملة باعتبارها هيئة وسيطة بين المواطن والدولة ، فالمواطن البسيط على المستوى المحلي ينظر إلى البلدية على أساس تمثيلها للدولة نظرا لارتباط معظم مصالحه بها، ولهذا فقد خصصنا دراستنا في هذا الفصل كدراسة ميدانية لبلدية سدراتة ، حيث قسمنا هذا الفصل إلى مبحثين ، فالمبحث الأول متعلق بالتعرف على مجتمع الدراسة والمبحث الثاني يتمحور حول لب موضوعنا حيث أنه يتعلق بالشفافية والممارسة الميدانية في العمل البلدي.

المبحث الأول: مجتمع البحث (الموقع والجغرافيا)

المطلب الأول: الولاية.

الفرع الأول: الموقع الجغرافي وعدد السكان

تقع ولاية سوق أهراس في الشرق الجزائري ، يحدها من الشرق الحدود التونسية ومن الشمال ولاية الطارف ، ومن الشمال الغربي ولاية قالمة ، ومن الجنوب الغربي ولاية أم البواقي ومن الجنوب الشرقي ولاية تبسة، أسمها الذي يعني سوق الأسود يأتي من أسم عاصمة الولاية الذي يأتي بدوره من اللغة الأصلية الأمازيغية الشاوية. إذ تبلغ مساحتها 4541 كم² ، ويبلغ عدد سكانها 412281 نسمة.⁽¹⁾

الفرع الثاني: التقسيم الإداري لولاية سوق أهراس (عدد الدوائر والبلديات)

تتكون ولاية سوق أهراس من عشرة دوائر وست وعشرين بلدية والدوائر هي:

- سوق أهراس
- بئر بوحوش
- المشروحة
- أم العظام
- المراهنة
- الحدادة
- أولاد إدريس
- سدراتة

(1) ويكيبيديا، الموسوعة الحرة.

- مداوروش

- تاورة

إذ تتوفر بعض هذه الدوائر على مجموعة من المصانع نذكر من بينها:

- مصنع الأجر ببلدية الزعرورية

- مصنع النسيج بمداوروش

- المؤسسة الوطنية للدهن

إضافة إلى مجموعة من المصانع المملوكة من طرف الخواص منها:

- مصنع السيالات

- مصنع الزجاج

- مصنع حليب حمادة

- مطاحن بلغيث بمداوروش

- شركة بوليفي بمداوروش

وبعد التعريف لولاية سوق أهراس والتعرف على البلديات الموجودة بها فإننا سنسلط دراستنا في هذا

الفصل على بلدية سدراتة وذلك فيما يلي: من مطالب ومباحث هذا الفصل.

المطلب الثاني: بلدية سدراتة

الفرع الأول: لمحة تاريخية عن مدينة سدراتة

تعد بلدية سدراتة من أحد البلديات التابعة لولاية سوق أهراس الحدودية ، لها موقع على سفح جبل المائدة ومن رجالها الثوريين نجد : عبيد السعيد، صالح السوفي، والحاج الطاهر بروقي رحمه الله ... لها زوايا كثيرة كانت تابعة للزاوية الرحمانية حيث كان لزاوية أولاد بوكحيل الأثر الكبير في تحفيظ القرآن الكريم ومن القبائل النازحة لها : أولاد قاسم ، أولاد بن وجانة ، أولاد داود ، أولاد الوطار وغيره من القبائل الأخرى .

ويقال سميت بمدينة سدراتة نسبة إلى كثرة نبات السدر بحقولها تبعد المنطقة عن مدينة عنابة وتبسة وقسنطينة بحوالي 120 كلم وعن كل من مدينة قالمة وأم البواقي وسوق أهراس بحوالي 60 كلم. وتعتبر منطقة سدراتة منطقة زراعية بالدرجة الأولى كونها مدينة عذراء من حيث الاستثمار فهي تحتاج إلى استثمار واسع في جميع المجالات فهي مدينة آمنة وشعبها يرحب بكل من يأتي طلبا للمنفعة

العامة ، ومن أهم أحيائها نجد : الحي العريق أول نوفمبر 1954 ، حي خضراوي أحمد ، وحي زمزم الساسي (1).

الفرع الثاني: الإطار الزمني والمكاني لبلدية سدراتة

منذ 1984 وبلدية سدراتة تابعة لولاية سوق أهراس الحدودية بعد أن كانت تابعة لولاية قالمة سنة 1976 وقبلها ولاية عنابة منذ استقلال الجزائر.

- تقع البلدية غرب ولاية سوق أهراس يحدها شرقا بلديتي خميسة والراقوبة وجنوبا أم العظام وغربا بلديتي بئر بوحوش والزوابي وشمالا بلدية عين سلطان.
- وتبلغ مساحتها حوالي 179.83 كلم² ويبلغ عدد سكانها 53218 نسمة حسب الإحصائيات الأخيرة.

الفرع الثالث: الجانب التنظيمي لبلدية سدراتة:

يتمثل الجانب التنظيمي لبلدية سدراتة في مجموعة الأحزاب والجمعيات والمرافق واللجان وفي ما يلي نتطرق إلى كل تنظيم على حدى حيث نجد:

1/ عدد الأحزاب: يبلغ عدد أحزاب بلدية سدراتة أربعة أحزاب وهي كالاتي:

1- حزب جبهة التحرير الوطني F.L.N

2- حزب P.L.G.

3- حزب التجمع الوطني الديمقراطي R.N.D.

4- حزب جبهة المستقبل.

2/ عدد الجمعيات: يبلغ عدد جمعيات بلدية سدراتة 16 جمعية موزعة على عدة مجالات ونذكر

منها:

- جمعيات رياضية مثل: الاتحاد الرياضي ببلدية سدراتة.

- جمعيات ثقافية مثل: جمعية النسيم الثقافية.

- جمعيات دينية مثل الجمعيات الخاصة بالمساجد. (2).

3/ المرافق العامة: يبلغ عدد مرافق بلدية سدراتة 65 مرفق عام وهي كالاتي:

- عدد المرافق الإدارية يبلغ 11 مرفق.

(1) معلومات من الأمانة العامة لبلدية سدراتة.

(2) الأمانة العامة لبلدية سدراتة مرجع سابق.

- عدد المرافق الصحية 6.
- عدد المرافق المالية 5.
- عدد المرافق الاجتماعية 7.
- عدد المرافق الأمنية 6.
- عدد المرافق الرياضية 7.
- عدد المرافق المدرسية 23.

4/ عدد اللجان: يبلغ عدد لجان بلدية سدراتة 5 لجان وذلك نسبة إلى عدد سكانها وهي كالاتي:

- 1- لجنة الاقتصاد والمالية والاستثمار.
- 2- لجنة الصحة والنظافة وحماية البيئة.
- 3- لجنة تهيئة الإقليم والتعمير والسياحة والصناعات التقليدية.
- 4- لجنة الشؤون الاجتماعية والثقافية والرياضة والشباب.
- 5- لجنة الفلاحة، الري، والصيد البحري (1).

المطلب الثالث: التنظيم البلدي لبلدية سدراتة

الفرع الأول: رئيس البلدية

وهو الشخص الذي يمثل البلدية في كل أعمال الحياة المدنية والإدارية وفق للشروط والأشكال المنصوص عليها في التشريع والتنظيم المعمول بهما ، ويمثل البلدية في جميع المراسم التشريعية والتظاهرات الرسمية ويتمتع رئيس المجلس الشعبي البلدي بصلاحيات عدة وتتمثل في :

أ- الصلاحيات الممارسة عند تمثيل البلدية

- القيام باستدعاء أعضاء المجلس الشعبي البلدي وعرضه عليهم المسائل الخاصة باختصاصه.
- يعد مشروع جدول أعمال الدورات ويترأسها.
- تنفيذ مداورات المجلس الشعبي البلدي.
- إعداد الميزانية وتنفيذها.
- إدارة الأملاك والموارد البشرية والمادية للبلدية.
- تسيير الأشغال الخاصة بالبلدية والعمليات المتعلقة بالطرقات .
- تمثيل البلدية لدى العدالة.

(1) نفس المرجع السابق.

- اتخاذ المبادرات لتطوير مداخل البلدية.
- ويقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي وتحت رقابة المجلس الشعبي البلدي باسم البلدية بجميع التصرفات الخاصة بالمحافظة على الأملاك والحقوق المكونة للممتلكات البلدية وإدارتها.
- ب- الصلاحيات الممارسة وهو يمثل الدولة**
- التمتع بصفة ضابط الحالة المدنية وهذا وفقا للمادة 87.
- تبليغ وتنفيذ القوانين والتنظيمات.
- السهر على النظام والسكينة والنظافة العمومية.
- اتخاذه لكل التدابير الوقائية لضمان سلامة وحماية الأشخاص والممتلكات في الأماكن العمومية التي يمكن أن تحدث فيها أية كارثة أو حادث وهذا وفقا للمادة 89.
- السهر على حماية التراث التاريخي والثقافي ورموز ثورة التحرير الوطني (1).

الفرع الثاني: الأمين العام للبلدية

وهو الشخص الذي يقوم بحفظ الوثائق المتعلقة بالبلدية ويعتبر مسؤول على تسيير الشؤون الإدارية الخاصة بالبلدية وانشغالات الموظفين ويعتبر مكتب الأمين العام للبلدية بمثابة العصب المحرك وهمزة وصل بالنسبة لبقية المصالح الأخرى.

ويتمتع الأمين العام للبلدية بعدة مهام تتمثل في:

- حفظ القرارات والمداولات الخاصة بالمجلس الشعبي البلدي .
- حفظ الاتفاقيات والصفقات التي تم انجازها بالمصلحة التقنية من مشاريع تنمية مختلفة.
- الرد على المراسلات الواردة إلى المصلحة وحفظها .
- انجاز طلبات شراء مختلفة.
- حفظ الجرائد الرسمية الواردة إلى المصلحة وتضم هذه الأخيرة اتفاقيات دولية، قوانين، مراسيم، قرارات، آراء مناشير إعلانات وبلاغات.
- القيام بانجاز ملفات المجلس الشعبي البلدي وحفظها بالاعتماد على الحفظ الأفقي الواقف وذلك بخزائن خاصة أدرج ذات خمسة رفوف وعشرة وخزائن حديدية .

(1) الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، السلطة التشريعية (مرسوم تنفيذي متعلق بالبلدية) رقم 10/11 المؤرخ في

- حفظ البريد الصادر والوارد (1).

الفرع الثالث: المجلس الشعبي البلدي المنتخب

1/ التعريف بالمجلس وكيفية تشكيله

يعد المجلس الشعبي البلدي هيئة أساسية في تسيير وإدارة البلدية كجماعة إدارية لا مركزية إقليمية ، حيث يجتمع المجلس الشعبي البلدي في دورة عادية كل شهرين ولا تتعدى مدة كل دورة خمسة أيام ، فيقوم بإعداد نظامه الداخلي ويصادق عليه في أول دورة ، إذ يعتبر النظام الداخلي النموذجي ومحتواه طريق التنظيم.

2/ تشكيله: يتشكل المجلس من مجموعة من الأعضاء منتخبين يتم اختيارهم من قبل سكان البلدية بموجب أسلوب الاقتراع العام وذلك لمدة خمس سنوات ويختلف عدد أعضاء المجلس بحسب التعداد السكاني للبلدية وذلك وفقا لما يلي:

08 عضوا في البلديات التي يقل عدد سكانها عن 10000 نسمة.

09 عضوا في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 10000 و 20000 نسمة.

11 عضو في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 20001 و 50000 نسمة.

15 عضو في البلديات التي يتساوى عدد سكانها مع 50001 و 100000 نسمة

23 عضو في البلديات التي تساوي عدد سكانها مع 100000 و 200000 نسمة.

33 عضو في البلديات التي يساوي عدد سكانها أو يفوق 200000 نسمة. (2).

2/ عدد مقاعد المجلس الشعبي البلدي والأحزاب الممثلة لها

يبلغ عدد المقاعد المتحصل عليها 23 مقعدا تتوزع في الشكل الآتي:

11 مقعد يمثلها حزب جبهة التحرير الوطني.

05 مقاعد يمثلها حزب P.L.G

04 مقاعد يمثلها حزب التجمع الوطني الديمقراطي.

03 مقاعد يمثلها حزب جبهة المستقبل.

(1) مقابلة مع السيد مكي بعداش ، الأمين العام لبلدية سدراتة ، بلدية سدراتة 2010/04/22.

(2) الأمانة العامة لبلدية ، مرجع سابق.

المبحث الثاني: الدراسة الميدانية لتطبيق الشفافية في العمل البلدي

المطلب الأول: نشاطات المجلس الشعبي البلدي

تتمثل النشاطات في ما يلي :

1- في الميدان المالي:

- 1- المصادقة على ميزانية البلدية الأولية والحساب الإداري في نهاية السنة.
- 2- صرف الأموال الضرورية (مختلف الاقتناءات والأغراض).
- 3- العمل على تأجير وتثمين الممتلكات المنتجة للمداخل (كراء السوق ، المذابح الخ).
- 4- صرف الأموال الخاصة بالفئات المعوزة (قفة رمضان).

2- في الميدان الاجتماعي:

- توزيع ودراسة السكنات الاجتماعية.
- توزيع ودراسة السكنات (البناء الريفي).
- ضبط قائمة المعوزين (قفة رمضان - الأمراض المزمنة).
- ضبط قائمة السكنات الاجتماعية.
- ضبط قائمة الاحتياجات الخاصة بالتوظيف في مختلف الشرائح (المناصب الدائمة - الشبكة الاجتماعية).
- عقود ما قبل التشغيل ، تعويض المناصب الشاغرة.
- مراقبة وضبط قائمة المستفيدين من إعانات الهلال الأحمر.

3- في الميدان الصحي :

- برمجة لجنة الصحة للبلدية للقيام ب :
- الخرجات اليومية لمراقبة نقاط المياه الصالحة للشرب .
- مساعدة التلاميذ والمتدربين قصد إجراء الفحوصات الطبية
- محاربة الأمراض المتنقلة عن طريق المياه الصالحة للشرب .
- توفير ودعم الفرق المختلفة الصحية لتنفيذ برامج التدخل في الأحياء والريف.

4- في الميدان الثقافي والرياضي :

- تكريم المتفوقين في مراحل الدراسة لجميع الأطوار (الطور الأول، الثاني ،الثالث)
- توزيع الجوائز على الفئات المشاركة في المنافسات الثقافية والرياضية.

- توفير وسائل النقل لتتنقل الفئات الشبابية (كدور الشباب، جمعيات الأجيال).
- تنظيم منافسات رياضية ما بين الأحياء، المؤسسات التربوية
- تدعيم وتجهيز مختلف المرافق الرياضية بالآليات الضرورية

5- في ميدان التنمية المحلية :

- ضبط البرنامج الخماسي للتنمية الخاص بالبلدية (2010 - 2015)
- اقتراح المشاريع التنموية الخاصة بمواطني البلدية في مجال الماء الصالح للشرب ، الطرقات ،فك العزلة.
- تجهيز المرافق الإدارية العامة.
- ترميم وتصليح ومد مختلف الشبكات (شبكة ماء، الخزانات، الأرصفة، قنوات صرف المياه القدرة، الإنارة العمومية والغاز الطبيعي... الخ.

6- في الميدان الإداري :

- استقبال المواطن.
- تفعيل مبدأ الخدمة العمومية .
- انجاز الوثائق الإدارية وتسليمها وفقا للطلب لأصحابها في الأوقات المحددة .
- دراسة الشكاوي المقدمة من طرف المواطنين .
- توجيه المواطن (من خلال الوسيط الإداري).

7- في ميدان التعمير والبناء :

- مراقبة البناءات الفوضوية ومحاربتها .
- إصدار رخص البناء لأصحابها .
- المصادقة على وسائل التعمير الخاصة بالبلدية .
- المخطط التوجيهي للتعمير والبناء، مخطط شغل الأراضي
- معاينة ومتابعة المتعدين على مختلف الشبكات التابعة للبلدية .

المطلب الثاني: قياس الشفافية في العمل البلدية(عرض نتائج الاستبيان).

الفرع الاول : عينة الدراسة :

تتكون عينة الدراسة من العاملين والموظفين و المنتخبين في بلدية سدراتة ، حيث تم توزيع الاستبانة على جميع الافراد العينة ،بعدها تم استرداد خمسة وعشرون (25) وهي نسبة مقبولة للبحث العلمي وهذا بعد ابعاد استمارات غير صالحة . يبين الجدول رقم (1) عدد المستجوبين ومستواهم العلمي

الجدول رقم (1) يوضح وضع المستوى التعليمي للمبحوثين .

النسبة%	المجموع	المستوى التعليمي
51.17%	22	مستوى جامعي
34.88%	15	مستوى ثانوي
13.95%	06	مستوى متوسط
-	-	مستوى ابتدائي
100%	43	المجموع

الجدول رقم (02): يوضح المنصب الذي يشغله أفراد العينة.

النسبة%	المجموع	المنصب
18.6	08	(منتخبين)
41.86	18	موظفين
39.53	17	أعوان
100%	43	المجموع

من خلال الجدولين السابقين يتضح لنا توزيع النسب حسب المستوى التعليمي والمنصب الذي يشغله أفراد العينة إذ أن أغلبية المستجوبين في الاستبيان هم من الموظفين ذوي المستوى ثانوي وجامعي بـ 86.56% من المجموع الكلي بالإضافة إلى 39.53% من الأعوان بمستوى ثانوي ومتوسط و 18.6% من المسؤولين بمستوى جامعي وهذا كما هو موضح أعلاه (في الجدول).

وبالتالي فأفراد العينة تمس جميع المستويات العمل بالإضافة إلى اختلاف مستواهم التعليمي.

كما أردنا أن نتحصل على معلومات معمقة أكثر حول المستوى التعليمي من خلال التعرف على لغة الدراسة للموظف فكانت النتائج كما هو مبين في الجدول التالي:

الجدول رقم (3)

النسبة%	المجموع	اللغة المستعملة
20.93	09	عربية
9.30	04	فرنسية
69.76	30	مزدوجة
100%	43	المجموع

يظهر لنا من خلال الجدول أن أغلبية الموظفين داخل البلدية قد درسوا باللغتين العربية والفرنسية أي مزدوجة وذلك بنسبة 69.76% فيما تمثل نسبة 20.93% الذين تلقوا تعليمهم باللغة العربية وفي المقابل تمثل نسبة 9.30% فقط الذين درسوا باللغة الفرنسية وهذا ما يوضح لنا أن هناك اختلاف في اللغة العلمية والمعرفة التي يكتسبها كل فرد داخل البلدية.

الجدول رقم (4) يوضح عدد سنوات في الوظيفة (الخبرة)

النسبة%	المجموع	عدد سنوات التوظيف
6.97%	03	من 5 سنوات إلى 10 سنوات
13.95%	06	أقل من سنة
34.88%	15	من سنة إلى 5 سنوات
44.18%	19	أكثر من 11 سنة
100%	43	المجموع

نلاحظ من خلال الجدول عدد سنوات التوظيف أن هناك تنوعا من حيث الخبرة فهناك (أقل من سنة وهناك أكثر من 11 سنة) وهذا يدل على أن البلدية تحتوي على موظفين جدد وموظفين لديهم الأقدمية في العمل.

وبالتالي فمن خلال المعطيات الموضحة في الجدول فإن عامل الأقدمية يمكن أن يكون له دوره في تطور الوضع الحالي لمؤسسات الإدارة المحلية أو تدهوره، أكثر من الموظفين الذين يفتقدون للخبرة. وبعد تحليلنا للنتائج المتعلقة بالموظف سوف ننتقل الآن ثانيا لتحليل النتائج المتعلقة بعلاقة الموظف مع المؤسسة (البلدية).

الفرع الثاني: وصف الاستبانة : تم وضع الاستبانة لتطبيق قياس درجة تطبيق الشفافية في الادارة البلدية تتكون الاستبانة من **الجزء الأول :** يحتوي على معلومات عامة تتمثل بالعوامل الديمغرافية لأفراد عينة الدراسة (النوع الاجتماعي، والمؤهل العلمي، وعدد سنوات الخبرة)

الجزء الثاني: يتألف من سبعة (7) فقرات عبارة عن اسئلة تم تطويرها المتعلقة بمظاهر الشفافية

وهذا وفقا لشفافية التشريعات، وشفافية المعلومات، وشفافية الاتصالات والعلاقات والرقابة .

الجزء الثالث : متغير الدراسة الميدانية هو الشفافية: ويتم قياس هذا المتغير في الدراسة من خلال (شفافية التشريعات، وشفافية المعلومات، وشفافية الاتصالات والعلاقات والرقابة)

1. شفافية التشريعات: الوضوح والبساطة والدقة والعناية في القوانين والتعليمات وإجراءات العمل المتبعة في البلدية ما الى فهم تلك التشريعات وموضوعيتها.

2. شفافية المعلومات: الوضوح والدقة والمصادقية بحيث يستطيع الموظف الحصول على المعلومة التي يحتاجها لتأدية مهامه الوظيفية بالسرعة

3. شفافية الاتصالات والعلاقات(علاقة الادارة بالمواطن): المرونة في عملية الاتصال بين مختلف المستويات الإدارية

4. الرقابة الادارية: مراقبة الموظفين على اداء مهامهم في إطار السلطات والمسؤوليات الممنوحة.

المطلب الثالث: تحليل اسئلة الدراسة

الجدول رقم (5)

	علاقة الادارة بالمواطن	جيدة	متوسطة	ضعيفة	
المجموع	08	29	06	43	
النسبة	%13.95	%67.44	%18.60	%100	

من خلال الجدول يتضح لنا أن علاقة الموظف مع البلدية أنها متوسطة فلا هي بالجيدة ولا هي بالضعيفة بل متوسطة وذلك حيث كانت النسبة المتحصلة عليها حسب الموظفين الذين أدلوا بإجاباتهم بأنها متوسطة هي %67.44 وبالتالي يمكن إرجاع هذا إلى انعدام كسب ثقة الموظفين داخل البلدية

الفصل الثالث.....دراسة ميدانية لبلدية سدراتة

وبينما يعود السبب إلى عدم قدرة البلدية على تلبية حاجات موظفيها ، فيما تمثل أقل نسبة هي فئة الموظفين الذين يرون أن العلاقة جيدة والتي قدرت بنسبة 13.95% وهذا له تفسير يمكن أن يتمثل في أن هذه الفئة التي كانت إيجابتها بأن العلاقة مع البلدية ضعيفة والتي كانت بالنسبة 18.60% يمكن حصرهم في فئة الموظفين الغير مرسمين.

الجدول رقم (6) يوضح مدى ملائمة القوانين واللوائح.

النسبة%	الإجابات	القوانين واللوائح
81.39%	37	سهلة
11.62%	05	صعبة
6.97%	03	معقدة
100%	43	المجموع

من خلال الجدول رقم 06 يتضح لنا أن القوانين واللوائح المعمول بها في إطار العمل البلدي هي في مجملها سهلة وهذا حسب الموظفين المصرحين بهذه الإجابات والتي بلغت نسبتهم 81.39% بينما تبدو صعبة بعض الشيء لبعض الموظفين التي بلغت نسبتهم 11.62% ومعقدة للبعض الآخر بنسبة 6.97% وهذا يمكن إرجاعه إلى سبب التباين بين موظفين البلدية من حيث المستوى التعليمي وحسب خبرة كل موظف في البلدية.

ولكن الأمر الذي يهمنا هو أن أغلبية الموظفين يقررون بأن القوانين واللوائح المعمول بها سهلة وهذا ما يجعل أداء البلدية فعال ويسير في جو من الشفافية

الجدول رقم (07) يوضح الإجابات المتعلقة بمظاهر الشفافية .

المجموع	النسبة	عدد الموظفين	نعم	لا	
100%	100%	43	43	0	هل يتم تعليق اللوائح والقوانين والإعلانات
100%	88.37%	43	38	05	هل هناك توزيع واسع للمعلومات
100%	95.34%	43	41	02	هل تتلقى المعلومات والأوامر شكلها الرسمي
100%	93.01%	43	40	03	هل تتم المداولات بحضور الجمهور

الفصل الثالث.....دراسة ميدانية لبلدية سدراتة

هل يمكن الإقرار بوجود رقابة شعبية	06	37	43	13.95 %	86.04%	100%
-----------------------------------	----	----	----	------------	--------	------

من خلال ما جاء في الجدول يتضح لنا أن أغلبية الموظفين الذين تلقوا هذه الأسئلة المتعلقة بمظاهر الشفافية كانت إجاباتهم بنعم ولهذا كانت النسب المتحصل عليها مرتفعة بالنسبة لهذه الفئة حيث كانت تتراوح من 86.04% إلى 100% وبالتالي هذا فإن دل يدل على أن أعمال البلدية تتميز بالشفافية والوضوح والنزاهة ولكن الواقع يبين لنا العكس حيث أنه نجد أغلب المواطنين يقرون بوجود الفساد ليس فقط ببلدية سدراتة التي أجريت بها الدراسة بل في معظم الإدارة المحلية في الجزائر وهذا ما يتم كشفه عن طريق الصحف التي تكتب والتلفزيون ... يوميا عن قضايا الفساد مثل الرشوة ومحاباة في عقد للصفقات العمومية والرشوة في تلقي المناصب إلى غير ذلك من القضايا الشبيهة بها.

الجدول رقم (08) يوضح آليات الرقابة على أعمال البلدية

كيف تتم الرقابة	داخلية	خارجية (خارج البلدية)	معا
عدد الموظفين	12	10	21
النسبة	27.90	23.25	48.83%

من خلال النتائج المتحصل عليها في الجدول يتبين لنا أن هناك رقابة على الأعمال داخل المصالح الموجودة في البلدية (أي رقابة داخلية) إذا كانت تتم عن طريق الأشخاص وأجهزة رقابة مثل مفتشية العمل ، مفتشية التابعة للولاية حيث يمكن اعتبار الرقابة التي تتم عن طريق الأشخاص والأجهزة متوازنة أي أن الرقابة تتم وفقا للآليتين معا حيث كانت أغلب إجابات الموظفين بنعم على أن الرقابة تتم وفق الآليتين معا حيث كانت أكبر نسبة متحصل عليها في الجدول حيث قدرت بـ 48.83% فمن خلال هذا التحليل للجدول نستخلص أن هناك رقابة على مصالح البلدية وهذا ما يساهم في ردع الموظف وتخوفه من إتباع سبل ومنافذ الفساد وبالتالي ردعه وبالتالي هذا ما يساعد على تجسيد الشفافية ودعمها. في إطار سير أعمال البلدية

نتائج الاستبيان:

إن تصورات أفراد عينة الدراسة لدرجة تطبيق الشفافية في البلدية كانت متوسطة وإيجابية شفافية التشريعات و التدفق المستمر بين مختلف المستويات الإدارية، وسهولة الاتصال بين المدراء في الإدارة والمرؤوسين لكن الواقع يبين عكس ذلك من خلال الممارسات والسلوكيات والأخبار في الصحافة عن تنامي الفساد بجميع أنواعه ومستوياته.

ان البيانات التي تم الحصول عليها باستخدام استبانة الدراسة ومن خلال مجموعة الزيارات التي قمنا بهما لبلدية سدراتة والتي تضمنت مجموعة المقابلات التي تمت مع مختلف شرائح موظفي البلدية من:

- أمين عام البلدية.
- رؤساء أقسام.
- رؤساء مصالح.
- رؤساء مكاتب وغيرهم من الموظفين الآخرين فإننا قد توصلنا إلى مجموعة من الاستنتاجات والمتعلقة بمظاهر الشفافية في إطار سير عمل البلدية تتمثل فيما يلي:
- سهولة القوانين واللوائح المعمول بها.
- تعليق اللوائح والقوانين والاشهارات والإعلانات.
- التوزيع الواسع للمعلومات وعدم احتكارها.
- وجود رقابة فعالة داخل الوسط البلدي بما يشمل من مصالح وأقسام ومكاتب بما فيها الرقابة الشعبية.
- فعالية عمل الأحزاب والمجتمع المدني

الخاتمة:

من خلال ما سبق عرضه في دراستنا نجد بأن الشفافية التي تعتبر أحد متغيرات الحكم الرشيد تلعب دورا مهما في مكافحة الفساد الذي يعتبر من أكبر الافات التي تعاني منه الدول في إدارتها إذ يؤدي إلى عرقلة الإدارة في أداء مهمتها، كما يضعف الجهود المبذولة لتعزيز التنمية البشرية و أمن الإنسان و هذا ما تم توضيحه في بداية الدراسة من خلال التعريف بالفساد و التطرق إلى خصائصه و كيفية التفاعل بين صورته المختلفة و المعروفة كالرشوة و المحسوبية و المحاباة و السرقة و غيرها من الأدوات الأخرى لهذه الظاهرة التي يعيشها واقع شعوب الدول سواء على المستوى المحلي أو الدولي و بالتالي فنتيجة تفاقم هذه الظاهرة و خاصة في وقتنا الحاضر أصبحت المجتمعات تسعى إلى ردها و هذا ما أدى إلى ضرورة انتهاج آليات مكافحته حيث كانت من أهم الآليات المساهمة و الجهود المتبعة لردع هذه الظاهرة و محاربتها آلية الشفافية و هذا ما تم توضيحه أثناء الدراسة من خلال تبين آليات مكافحته و في جميع المستويات سواء التشريعية أو التنظيمية بالإضافة إلى التطرق إلى أهم المبادرات الدولية و الإقليمية التي عملت جاهدة على رده هذه الظاهرة كون هذه الأخيرة عابرة للحدود إذ يتمحور الهدف من وراء هذه الآليات جعل الأنظمة أكثر شفافية من خلال الإصلاحات القانونية و الإدارية التي نادى بها الحكم الرشيد و تعزز سيادة القانون و تفعيل مبدأ المساءلة و الإفصاح و سهولة المعلومات و تفعيل دور المؤسسات الرقابية، من مؤسسات المجتمع المدني التي تشمل المؤسسات الأهلية و القطاع الخاص و الإعلام ، للعمل على تقليل الفساد و تقليل المجالات التي تساعد على إيجاده و تعزز طرق اكتشافه عند حدوثه و وضع إجراءات و عقوبات رادعة على من يسلك هذه السلوكات للتقليل من فرص ممارسة الفساد و ترشيد الإدارة من خلال تحقيق الكفاءة و الفعالية و العمل على تجسيد مبدأ الشفافية في إطار سير عمل الإدارات المحلية وهذا ما تام التطرق إليه في الجزء التطبيقي من الدراسة حيث قمنا بدراسة حالة لبلدية سدراة لتجسيد ما قلناه في الجانب النظري ومعرفة مدى فعالية الشفافية في الإدارات الجزائرية وإبراز مظاهر الشفافية بها والتي بواسطتها يتم رده ظاهرة الفساد من جهة وتجسيد شروط وآليات ترشيد الإدارة المحلية من جهة أخرى وفي الأخير خلصت الدراسة إلى الاستنتاجات التالية:

النتائج :

- كلما كانت أنظمة الدول سلطتها غير شرعية كلما كانت موطننا للفساد بمختلف أشكاله وصوره وفي جميع مؤسساتها.
- إن تفعيل مؤسسات المجتمع المدني والقطاع الخاص والإعلام من أكبر الأدوات لمحاصرة الفساد.

- يعتبر الحكم الراشد من أهم الأنظمة التي يجب تبنيها وتجسيدها في حكومات الدول كونه المتضمن لجميع الآليات والأدوات المحاربة للفساد.
- تعتبر الشفافية مطلباً حوريا لا يستقيم العمل الإداري بدون تبنيه لذا فقد أصبحت الشفافية مطلباً أساسياً في التعامل مع الأحداث وعملاً هاماً في تحصين الوطن والمواطن من الفساد بثتى صورته.
- إن الإدارة المحلية تعتبر اللبنة الأساسية في الدولة التي تعمل على تلبية حاجات الأفراد إذ يعتبر المواطن بمثابة الزبون لها وهذا ما يتسبب في تسرب صور الفساد بين الموظف والمواطن.
- تعد المؤسسات الأمنية والقضائية التي تعمل على وضع عقوبات صارمة بحق المفسدين والمتورطين بالفساد أمراً ضرورياً وهاماً لا يمكن الاستغناء عنه.
- وبالتالي وبعد عرضنا لهذه النتائج يتأكد لنا من صحة الفرضيات التي سبق عرضها في موضوع دراستنا.

التوصيات

- وأخر ما نختم به دراستنا هي مجموعة من التوصيات نوصي بها جميع المعنيين بالتطوير والتعصير والتنمية الإدارية وإلى العاملين في مختلف المراكز والمعاهد والإدارات أينما كانوا في أقطارنا العربية وخاصة الجزائر نوصيهم ونحثهم إلى ضرورة تفعيل برامجهم ومضاعفة جهودهم والتنسيق والتعامل فيما بينهم من أجل :
- العمل على تعزيز الديمقراطية والشفافية والمشاركة من أجل مساهمة في مجتمع شفاف وإدارة رشيدة.
- إستراتيجية تعمل على انفتاح الفضاء الإعلامي والإعلام الحر من أجل كشف وفضح المتورطين في المسائل المتعلقة بالفساد وتفعيل دور مساءلتهم مهما كانت مراتبهم وتطبيق جزاء عقوبتهم بما هو منطبق مع القانون.
- إستراتيجية عربية تنص على مكافحة الفساد والمفسدين أينما وجدوا .
- إستراتيجية تدرك أهمية مبدأ المساءلة والرقابة وتعمل على تجسيده في إطار سير الأعمال الإدارية.
- إستراتيجية إصلاحية تهدف خطتها وبرامجها وجهودها لإصلاح ما فسد من النفوس وتصحيح الأخطاء التي علقت بالرؤوس وترشيد الهدر والضياع التي تتعرض له الفلوس وتعديل ما تقدم من النصوص وصياغة ما تطلبه روح العصر من طقوس.

فهرس الجداول:

الصفحة	عنوان الجدول	رقم الجدول
111	المستوى التعليمي للمبحوثين	01
111	المنصب الذي يشغله أفراد العينة	02
112	لغة دراسة الموظف في البلدية	03
112	عدد السنوات في الوظيفة	04
113	علاقة الموظف بالمؤسسة	05
114	مدى ملائمة القوانين واللوائح للموظفين في ظل العمل البلدي	06
114	مظاهر الشفافية	07
115	آليات الرقابة على أعمال البلدية	08

فهرس الأشكال

الصفحة	عنوان الشكل	رقم الشكل
20	جوهر الشفافية	01
27	العلاقة العكسية بين الشفافية والفساد	02

جامعة 08 ماي 1945 - قالمة-

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم العلوم السياسية

استمارة استبيان

دراسة ميدانية لبلدية سدراتة ولاية سوق أهراس أخي (ة) الموظف في إطار إعداد مذكرة ماستر في العلوم السياسية تخصص الحوكمة المحلية والتنمية السياسية والاقتصادية تحت عنوان "الشفافية كآلية لمكافحة الفساد في الإدارة المحلية نتقدم إليكم بهذه الاستمارة بغية جمع المعلومات والتي تستعمل لأغراض عملية وستحضى بالسرية التامة لذي نرجوا التلطف بتعبئة هذه الاستمارة.

وفي الأخير تقبلوا منا فائق التقدير والاحترام وشكرا

تحت إشراف

أ.د/ ناجي عبد النور

أعضاء المذكرة:

جبابرية توفيق

جبلون أمال

المحور الأول:

أ- معلومات شخصية:

1- الجنس:

ذكر أنثى

2- المستوى التعليمي:

مستوى جامعي مستوى متوسط
مستوى ثانوي مستوى ابتدائي

3- المنصب الوظيفي:

.....

4- اللغة المستعملة:

عربية فرنسية انجليزية

5- سنوات الخبرة:

أقل من سنة من 5 إلى 10 سنوات
من سنة إلى 5 سنوات أكثر من 10 سنوات

6- علاقة الموظف بالبلدية كيف تقيمها حسب رأيك:

جيدة متوسطة ضعيفة

ب- الجانب التنظيمي للبلدية:

1- ما هو عدد لجان البلدية؟

.....

.....

2- ما هو عدد المقاعد المتحصل عليها من طرف كل حزب؟

.....

.....

3- ما هو عدد جمعيات البلدية؟ مع ذكر إسم كل جمعية؟ وما هو مجال نشاطها؟

.....

.....

4- ما هو عدد المرافق العامة؟

.....

.....

5- ما هي نشاطات المجلس الشعبي البلدي؟

.....

.....

المحور الثاني: الجانب التطبيقي حول مظاهر الشفافية في إطار تسيير وإدارة البلدية.

1- هل القوانين واللوائح المعمول بها:

سهلة صعبة معقدة

2- هل يتم تعليق اللوائح والقوانين والاستثمارات والإعلانات :

نعم لا

3- هل هناك توزيع واسع للمعلومات:

نعم لا

4- هل تنتقل المعلومات في الشكل رسمي:

نعم لا

5- كيف تتم الرقابة على المصالح المتواجدة في البلدية؟

○ عن طريق أشخاص

○ أجهزة تكنولوجية

○ أم معا

6- هل يمكن الإقرار بوجود رقابة شعبية:

نعم لا

قائمة المراجع:

أولاً: المراجع باللغة العربية:

أ- المصادر:

القرآن الكريم ،سورة البقرة ، سورة المائدة.

ب- المراجع:

- الكتب:

- 1- أبو كريم أحمد فتحي، الشفافية والقيادة في الإدارة، عمان: دار الحامد للنشر والتوزيع ط1، عمان، 2008.
- 2- بعلي محمد صعيب ، الوسيط في المنازعات الإدارية ، عنابة: دار العلوم، 2009.
- 3- بن ملحة العوني ، القانون القضائي الجزائري ، ط2 ، الجزائر 2000
- 4- بوبقعة أحسن ، الوجيز في القانون الجنائي الخاص، الجزائر: دار هومة، 2004.
- 5- بوضياف عمار ، القضاء الإداري ، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر : 2008، الجزائر ، 2009.
- 6- بوضياف عمار ، شرح تنظيم الصفقات العمومية الجزائرية، الجزائر: جسور للنشر والتوزيع، 2008.
- 7- تبردوك هبية، المناقصة العامة بطريقة للتقاعد الإداري، الإسكندرية: مكتبة الوفاء التعاونية ، 2009 ،
- 8- الحفاخي نعيمة عباس و الهيتي صلاح الدين ، الإدارة العامة،الأردن : منظور معاصر دار اليازوري العلمية للنشر والتوزيع ، سنة 2009.
- 9- حماوي كمال ، الأديب الموطن العلم ، الجزائر: دار الهومة، 2004.
- 10- الخمس منير، الاقتصاد السياسي والفساد والتنمية، مصر: دار الجامعة الجديدة ، 2011.
- 11- الراشدي علي سعيد، الإدارة بالشفافية، عمان: دار كنوز المعرفة للنشر والتوزيع ، 2002.
- 12- راوية توفيق، الحكم الراشد والتنمية في إفريقيا، القاهرة: معهد البحوث والدراسات الإفريقية، ، سنة 2005.
- 13- الرحماني الشريف ، أموال البلديات الجزائرية ، الجزائر ، 2003.
- 14- عباس علي، الرقابة الإدارية على المال والأعمال، عمان: مكتبة الرائد العلمية، ، 2004.

- 15- عبد العال محمد حسين ، الرقابة الإدارية بين علم الإدارة والقانون الإداري ، الإسكندرية: دار الفكر الجامعي ، 2004.
- 16- عبد الفتاح عصام ، الفساد الإداري ماهيته أسبابه، دار الجامعة الجديدة، مصر 2011.
- 17- عبد الفتاح، سليمان ،مكافحة غسيل الأموال، مصر: دار الكتب القانونية، 2005.
- 18- عبيدي الشافعي ، قانون الوقاية من الفساد ومكافحة ، الجزائر: دار الهدى 2008.
- 19- عواد أمين المشافهة، الإصلاح السياسي الحكم، عمان: دار مكتبة الحامد للنشر والتوزيع، 2012.
- 20- القسوس رمزي نجيب ، غسيل أموال خزينة العصر ، عمان: دار وائل للنشر والتوزيع 2004.
- 21- الكبيسي عامر ، الفساد والعولمة تزامن لا توأمة، الرياض: المكتب الجامعي الحديث، ، 2005.
- 22- الكندري عبد الله فيصل ، مظاهر الحماية الجنائية، الأموال العامة ، الكويت: مجلة النشر العلمية 1994.
- 23- مراد فاتح ، موسوعة العلاقات الدولية، عمان: دار العلوم، ، 2002.
- 24- المصرفي وليد إبراهيم ، مكافحة الفساد في جزء القانون ، مصر: الشركة العربية للتسويق والتوريدات ، 2010.
- 25- المعاني أيمن عودة، الإدارة المحلية، عمان: دار وائل للنشر والتوزيع، 2009.
- 26- مهني محمد ناصر، تنظيم الإدارة العامة، القاهرة: مركز الإسكندرية: للكتاب 2009.
- المحاضرات:
- 1- بوقنوز إسماعيل ، محاضرة بعنوان الإطار المعرفي للحكم الراشد، ثانية ماستر تخصص الحوكمة، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة 08 ماي 1945 ، قالمة يوم 10/11/2013.
- 2- علي حسون محمد ، محاضرة بعنوان المركزية واللامركزية الإدارية ، أولى ماستر تخصص حوكمة، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة 08 ماي 1945 ، قالمة 2013/2014.
- 3- قصري عصام ، نظريات التنمية المحلية ، أولى ماستر تخصص حوكمة، كلية الحقوق والعلوم السياسية ن جامعة 08 ماي 1945 ، قالمة ، 2013/01/13.
- المجلات:

- 1- بن عبد العزيز خيرة، دور الحكم الراشد في مكافحة الفساد الإداري، مجلة المفكر، العدد 08 سنة 2008.
 - 2- حوضير الطاهر ، المبادئ الأساسية المعتمدة في إبرام الصفقات العمومية في الجزائر في ظل القانون 236/10 ، مجلة الفكر البرلماني، العدد 27، 2011.
 - 3- الكندري محمود ، مجلة الحقوق ، العدد 03 ، سنة 1998.
- الملتقيات:
- 1- بوحليط فريد ، معضلة الفساد، الملتقى الوطني الأول حول الحكم الراشد ومكافحة الفساد ، مجمع هليوبوليس ، قالمة يومي 08/09 أبريل 2007.
 - 2- حديان سفيان، التصريح بالفساد، الملتقى الوطني حول الجرائم المالية ، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة 08 ماي 1945 ، قالمة 2007.
 - 3- رزق عادل ، الإدارة الرشيدة والحكم الجيد أو الحوكمة ، الملتقى العربي الثاني حول الإدارة الرشيدة خيار للإصلاح والمالي، القاهرة ، مايو 2008.
 - 4- الشيخ داود عماد ، الشفافية ومراقبة الفساد، الندوة الفكرية التي تنظمها مركز دراسات الوحدة العربية بالتعاون مع المعهد السويدي حول الفساد والحكم الصالح في البلاد العربية بيروت ، ديسمبر 2004.
 - 5- عبد المجيد عبد الحفيظ سليمان، الحكم الصالح أو الحكم الجيد، الملتقى العربي الثاني حول الإدارة الرشيدة خيار للإصلاح الإداري والمالي، القاهرة مايو 2008.
 - 6- عمر عبد الله ، مؤشرات الإدارة الرشيدة، مكافحة الفساد والتمثيل والمساءلة، الملتقى الوطني حول الحكم الراشد ومكافحة الفساد، القاهرة، مايو 2008.
 - 7- فلكاوي مريم، الحكم الراشد ومكافحة الفساد بين المفاهيم والتجربة الجزائرية، الملتقى الوطني الأول حول الحكم الراشد ومكافحة الفساد، هليوبوليس ، قالمة يومي 08/09 أبريل 2007.
 - 8- كامل السيد مصطفى، العوامل والآثار السياسية، الندوة الفكرية حول الفساد والحكم الصالح في البلاد العربية، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت 2004.
 - 9- المهاني محمد خالد ، مكافحة أعمال الرشوة، الملتقى العربي الثالث ، منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية ، المملكة المغربية 2008.

المذكرات:

1- عبداوي حمزة ، الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد الإداري في الجزائر، مذكرة تخرج لنيل شهادة ليسانس في العلوم القانونية والإدارية كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة 08 ماي 1945 ، قالمة، الجزائر 2012-2013.

2- لوصيف إيمان وأسماء مهيرة ، مكافحة الفساد في ظل قانون 01/06 ، مذكرة تخرج لنيل شهادة ليسانس ، جامعة 08 ماي 1945 ، قالمة الجزائر ، 2009-2010.

3- جريح سرين ، إجراءات تأديب المواطن العام ، مذكرة لنيل شهادة ليسانس، جامعة 08 ماي 1945 ، قالمة 2003.

4- عمايدية فايزة، مبدأ الشفافية في تنظيم الصفقات العمومية الجزائري ، مذكرة ماجستير جامعة أم البواقي ، 2012-2013.

- النصوص القانونية والوثائق الرسمية:

1- قانون رقم 10/11 المؤرخ في 22 جويلية ، جريدة رسمية لسنة 2011 العدد 37.

2- قانون رقم 01/6 المؤرخ في 26 فيفري، جريدة رسمية لسنة 2006 العدد 14.

3- القانون الأساسي للتوظيف العامة.

الأوامر:

1- الأمر 95-20 المتعلق بمجلس المحاسبة.

المراسيم:

1- المرسوم الرئاسي 236/10 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية المؤرخ في 07 أكتوبر 2010.

2- المرسوم الرئاسي رقم 397/95 المحدد النظام الداخلي بمجلس المحاسبة المؤرخ في 20 نوفمبر 1995.

3- المرسوم التنفيذي رقم 108/6 المتضمن إنشاء لجنة وطنية أعمال مكافحة الفساد.

- الوثائق الرسمية:

1- الجريدة الرسمية رقم 26 الصادرة 2004/04/25.

2- الوثيقة الرسمية الخاصة باتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد والرشوة .

3- الوثيقة الرسمية الخاصة باتفاقية الإتحاد الإفريقي لمنع الفساد ومكافحته .

4- الوثيقة الرسمية الخاصة باتفاقية الدول العربية لمكافحة الفساد.

5- جريدة الجزائر تايمز الصادرة في 01 أبريل 2013.

المقابلات:

1- مقابلة أجريت مع السيد مكي بعداش الأمين العام لبلدية سدراتة.

- مواقع الانترنت:

1- بحى بابغير ، الفساد الإداري وغياب الشفافية والأمن المعلوماتي www.morhou.com

سياسة الشراكة لمكافحة الفساد ، موقع الانترنت: www.worldbonh.org

2- إدارة النزاهة للبنك الدولي تقاطع 100: شركة وشخص حول العالم بسبب الفساد على

موقع: www.olrolomor.net

3- هاني عرب، الإدارة المحلية ، دراسية في المفاهيم والمبادئ www.fsscscs.inf

5-1	مقدمة
07	الفصل الأول: الإطار المفاهيمي للدراسة
07	المبحث الأول: الشفافية كمتغير في الحكم الراشد
08	المطلب الأول: ماهية الحكم الراشد
08	الفرع الأول: تعريف الحكم الراشد
08	1/ تعريف الحكم الراشد
10	2/ خصائص الحكم الراشد
11	3/ أهداف الحكم الراشد
12	الفرع الثاني: أبعاد الحكم الراشد
14	الفرع الثالث: مؤشرات ومعايير قياس الحكم الراشد وآليات تحقيقه
14	1/ مؤشرات قياس الحكم الراشد
16	2/ معايير الحكم الراشد
16	3/ آليات تحقيق الحكم الراشد
16	المطلب الثاني: مفهوم الشفافية
16	الفرع الأول: الشفافية: التأصيل والتعريف
16	1/ التأصيل التاريخي للمفهوم
18	2/ تعريف الشفافية
20	الفرع الثاني: أنواع الشفافية
20	1/ الشفافية الخارجية
21	2/ الشفافية الداخلية
23	الفرع الثالث: متطلبات الشفافية
24	المطلب الثالث: الشفافية وعلاقتها بالمفاهيم الأخرى
24	الفرع الأول: الشفافية والمساءلة
26	الفرع الثاني: الشفافية والفساد
28	الفرع الثالث: الشفافية والديمقراطية
29	المبحث الثاني: ماهية الإدارة المحلية

- 29.....المطلب الأول: مفهوم الإدارة المحلية.
- 29.....الفرع الأول: التأصيل التاريخي للإدارة المحلية.
- 30.....الفرع الثاني: تعريف الإدارة المحلية.
- 31.....الفرع الثالث: أسباب ظهور الإدارة المحلية.
- 31.....أ- الأسباب الإدارية.
- 32.....ب-الأسباب السياسية.
- 32.....ج- الأسباب الاقتصادية.
- 33.....د- الأسباب الاجتماعية.
- 33.....المطلب الثاني: الإدارة المحلية بين المركزية واللامركزية.
- 33.....الفرع الأول: المركزية الإدارية.
- 33.....1/تعريف المركزية الإدارية.
- 34.....2/أركان المركزية الإدارية.
- 34.....3/صور المركزية الإدارية.
- 35.....الفرع الثاني: اللامركزية الإدارية.
- 35.....1/تعريف اللامركزية الإدارية.
- 35.....2/أركان اللامركزية الإدارية.
- 35.....3/ صور اللامركزية الإدارية.
- 36.....الفرع الثالث: مقومات الإدارة المحلية.
- 36.....1/وحدات محلية تتمتع بالشخصية المعنوية.
- 38.....2/قيام هيئات محلية منتخبة تؤمن المصالح المحلية.
- 38.....3/إشراف ورقابة السلطة المركزية.
- 39.....المبحث الثالث: ماهية الفساد الإداري.
- 39.....المطلب الأول: مفهوم الفساد الإداري.
- 39.....الفرع الأول: تعريف الفساد الإداري.
- 41.....الفرع الثاني: خصائص الفساد الإداري والتفاعل بين صورته.
- 44.....الفرع الثالث: أنواع وأسباب الفساد الإداري.

44.....	1/أنواع الفساد الإداري.....
44.....	أ- أنواع الفساد من حيث الحجم.....
44.....	ب-أنواع الفساد من حيث الانتشار.....
44.....	ج- تصنيف آخر لأنواع الفساد.....
45.....	2/ أسباب الفساد الإداري.....
45.....	أ- الأسباب السياسية والاقتصادية.....
46.....	ب-الأسباب القانونية والقضائية.....
47.....	ج- الأسباب الإدارية والمؤسسية.....
48.....	المطلب الثاني: فساد المحليات.....
48.....	الفرع الأول: تعريف الفساد الإداري المحلي.....
48.....	الفرع الثاني: أشكال الفساد الإداري المحلي.....
49.....	الفرع الثالث: آثار الفساد الإداري المحلي.....
49.....	1/آثاره على التنمية الاقتصادية.....
49.....	2/آثاره على التنمية المحلية.....
52.....	الفصل الثاني: آليات مكافحة الفساد في الجزائر.....
53.....	المبحث الأول: الآليات التشريعية لمكافحة الفساد.....
53.....	المطلب الأول: مكافحة الفساد على مستوى الموظف العمومي.....
53.....	الفرع الأول: التصريح بالامتلاكات.....
54.....	الفرع الثاني: تحصين الموظف العمومي وتأديبه.....
57.....	الفرع الثالث: وضع إستراتيجية لمكافحة الفساد الإداري.....
58.....	المطلب الثاني: مبدأ الشفافية في تنظيم الصفقات العمومية.....
58.....	الفرع الأول: الرقابة الإدارية.....
59.....	أولاً: الرقابة الداخلية.....
61.....	ثانياً: الرقابة الخارجية.....
62.....	ثالثاً: رقابة الوصاية.....
64.....	الفرع الثاني: الرقابة القضائية.....

- 66..... الفرع الثالث: قانون 01/06 لتجسيد مبدأ الشفافية.
- 69..... المطلب الثالث: مكافحة الفساد على مستوى القطاع المالي والعدالة.
- 69..... الفرع الأول: تحسين سلك القضاء من مخاطر الفساد.
- 69..... أولا: مبادئ النظام القضائي الجزائري.
- 70..... ثانيا: حقوق القاضي.
- 71..... الفرع الثاني: ظاهرة تبييض الأموال.
- 71..... أولا: تعريف جريمة غسل الأموال.
- 72..... ثانيا: الطبيعة القانونية لجريمة غسل الأموال.
- 73..... الفرع الثالث: الجهود المتخذة لكبح ظاهرة تبييض الأموال.
- 75..... المبحث الثاني: الآليات التنظيمية لمكافحة الفساد.
- 75..... المطلب الأول: الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد.
- 75..... الفرع الأول: إنشاء الهيئة ونظامها القانوني.
- 76..... الفرع الثاني: مهام الهيئة.
- 77..... الفرع الثالث: علاقة الهيئة بالسلطة القضائية والسر المهني.
- 77..... المطلب الثاني: مجلس المحاسبة.
- 77..... الفرع الأول: إنشاء المجلس وتنظيمه.
- 77..... أولا: تأسيس المجلس.
- 78..... ثانيا: تنظيم المجلس.
- 79..... الفرع الثاني: مهام واختصاصات مجلس المحاسبة.
- 80..... الفرع الثالث: إجراءات رقابة مجلس المحاسبة.
- 82..... المطلب الثالث: اللجنة الوطنية لتنسيق أعمال مكافحة الجريمة.
- 82..... الفرع الأول: إنشاء اللجنة.
- 82..... الفرع الثاني: تشكيلة اللجنة.
- 83..... الفرع الثالث: مهام اللجنة.
- 83..... المبحث الثالث: المبادرات الدولية والإقليمية لمكافحة الفساد.
- 84..... المطلب الأول: مكافحة الفساد في ظل المنظمات الدولية.

84.....	الفرع الأول: منظمة الشفافية العالمية.....
87.....	الفرع الثاني: منظمة البنك الدولي.....
89.....	الفرع الثالث: منظمة صندوق النقد الدولي.....
90.....	المطلب الثاني: مكافحة الفساد في ظل الاتفاقيات الدولية.....
90.....	الفرع الأول: اتفاقية الأمم المتحدة لمحاربة الفساد والرشوة.....
95.....	الفرع الثاني: اتفاقية الاتحاد الإفريقي لمكافحة الفساد.....
99.....	الفرع الثالث: اتفاقية الدول العربية لمكافحة الفساد.....
101.....	المطلب الثالث: مكافحة الفساد في ظل الاتفاقيات الإقليمية.....
101.....	الفرع الأول: في أوروبا.....
102.....	الفرع الثاني: في إفريقيا.....
102.....	الفرع الثالث: في الشرق الأوسط.....
104.....	الفصل الثالث: دراسة ميدانية لبلدية سدراتة.....
104.....	المبحث الأول: مجتمع البحث (الموقع والجغرافيا).....
104.....	المطلب الأول: الولاية(سوق أهراس).....
104.....	الفرع الأول: الموقع الجغرافي وعدد السكان.....
104.....	الفرع الثاني: التقسيم الإداري لولاية سوق أهراس.....
105.....	المطلب الثاني: بلدية سدراتة.....
105.....	الفرع الأول: لمحة تاريخية عن مدينة سدراتة.....
106.....	الفرع الثاني: الإطار الزمني والمكاني لبلدية سدراتة.....
106.....	الفرع الثالث: الجانب التنظيمي لبلدية سدراتة.....
106.....	1/عدد الأحزاب.....
106.....	2/عدد الجمعيات.....
106.....	3/عدد المرافق العامة.....
106.....	4/عدد اللجان.....
107.....	المطلب الثالث: التنظيم البلدي لبلدية سدراتة.....
107.....	الفرع الأول: رئيس البلدية.....

أ- الصلاحيات الممارسة عند تمثيل البلدية.....	107
ب-الصلاحيات الممارسة وهو يمثل الدولة.....	107
الفرع الثاني: الأمين العام للبلدية.....	108
الفرع الثالث: المجلس الشعبي المنتخب.....	108
1/التعريف بالمجلس وكيفية تشكيله.....	108
2/عدد مقاعد المجلس الشعبي والأحزاب الممثلة لها.....	109
المبحث الثاني: الدراسة الميدانية لتطبيق الشفافية في العمل البلدي....	109
المطلب الأول: نشاطات المجلس الشعبي البلدي.....	109
المطلب الثاني: قياس الشفافية في العمل البلدية.....	111
الفرع الأول: عينة الدراسة.....	111
الفرع الثاني: وصف الإستبانة.....	113
المطلب الثالث: تحليل أسئلة الدراسة.....	113
خاتمة.....	117
الملاحق.....	120
قائمة المراجع.....	124
قائمة الجداول.....	131
قائمة الأشكال.....	132