جامعة محمد خيضر بسكرة
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم الحقوق

مذكرة ماستر

ميدان: الحقوق والعلوم السياسية

فرع: الحقوق

تخصص: قانون اداري

رقم: .....

إعداد الطالب (ة):

(1) أنس أحمد الصديق كربع

(2) قهرير صلاح الدين

يوم: 2024/06/13

الاستراتيجية الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته

لجنة المناقشة:

العضو 1	يعيش تمام أمال	أستاذ ت أ ع	رئيسا
العضو 2	عبد المالك بوضياف	أستاذ ت/ع	مشرفا
العصو 3	زرايقية الزهرة	أ.محاضر ب	مناقشا

السنة الجامعية: 2023-2024

شكر وعـرفان

الحمد لله الذي وفقنا لهذا وما كنا له مقرنين.نحمده أنه سهل لنا السبل وأنار دربنا وسخر لنا أناسا أحبوا العلم فأحبونا لكوننا طلبة علم ووفروا لنا الظروف الملائمة لإنجاز هذا العمل البسيط وبهذا نتقدم بجزيل شكرنا لمن كان له الفضل بعد الله عز وجل بإنجاز هذه المذكرة المتواضعة

الأستاذ: "**عبد المالك بوضياف**" الذي لم يترك حرفا واحدا بخلا أو سهوا فلك خالص شكرنا صدقا.

كما نتقدم بشكرنا **للأساتذة الكرام** الذين رافقونا وصبروا علينا خلال مسارنا الجامعي وبالأخص الأستاذ **حسن عبد الرزاق** وكل من يساهم في راحة الطلبة من طاقم اداري وعمال مهنيين.

إهـــداء

إلى من كلل العرق جبينه ومن علمني أن النجاح لا يأتي الا بالصبر والاصرار الى النور الذي انار دربي والسراج الذي لا ينطفئ بقلبي ابدا ومن بذل الغالي والنفيس واستمديت منه كل قوتي واعتزازي بذاتي وآلديـــ آلغآليـــ إلى من جعل الجنة تحت اقدامها وسهلت لي الشدائد بدعائها الى الانسانة العظيمة الاتي لاطالما تمنت ان تقر عينها لرؤيتي في يوم كهذا آميـــ آلعزيـــزهہ الى ضلعي الثابت وامانـي ايامي الى من شددت عضدي بهم فكانوا لي ينابيع ارتوي منها الى ايامي وصفوتها. الى قرة عيني آلى آخوآنيـــ وآخوآتيـــ آلغآليـــن لكل من كان عونا وسندا في هذا الطريق للاصدقاء الاوفياء ورفقاء السنين الى أصحاب الشدائد والازمات .الى من افاضني بمشاعره ونصائحه اليكم عائلتي اهديكم هذا الانجاز وثمرة نجاحي الذي لاطالما تمنيته ها أنا اليوم أكملت وأتممت أول ثمراتي بفضله وسبحانه تعالى الحمدالله على ما وهبني وأن يجعلني مباركا وأن يعينني اين ما كنت . فمن قال انا لها نالها .فها انا لها وإن أبت رغما عنها اتيت بها فلحمدالله شكرا وحبا وامتنانا على البدء والختام

الفهرس

الفهرس:

شكر وعرفان

الاهداء

خطة البحث

مقدمة.....أ

الفصل الأول: مفاهيم الاستراتيجية والفساد

تمهيد.....**05**

المبحث الأول: مفهوم الاستراتيجية **06**

المطلب الأول: تعريف الاستراتيجية ونشأة الفكر الاستراتيجي.....06

المطلب الثاني: مبادئ الاستراتيجية وأهدافها 09

المطلب الثالث: أنواع الاستراتيجيات 12

المبحث الثاني: مفهوم الفساد **13**

المطلب الأول: تعريف الفساد وأنواعه 13

المطلب الثاني: الفساد في الشريعة الإسلامية 16

المطلب الثالث: الفساد من المنظور الفقهي والتشريعي والاجتماعي.....23

خلاصة الفصل **30**

الفصل الثاني: الهيئات والمنظمات الدولية وطرق مكافحة الفساد والوقاية منه

تمهيد **32**

المبحث الأول: مفهوم الهيئات والمنظمات الدولية والوطنية **33**

المطلب الأول: تعاريف للهيئات والمنظمات الدولية 33

المطلب الثاني: تعاريف للهيئات والمنظمات الوطنية 40

المبحث الثاني: الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته والسلطة العليا للشفافية 41

المطلب الأول: الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته 41

المطلب الثاني: السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته 48

خلاصة الفصل 59

خاتمة 61

قائمة المصادر والمراجع 64

الملخص 64

مقدمة

مقدِمة

إن المال هو المحرك الأول للتطور والبقاء والازدهار لأي نظام إذ شكل المساس به تحديا كبيرا لدى جل الدول والمنظمات العالمية. وتمثل هذا التحدي الكبير في ظاهرة الفساد التي تهدد العالم بأسره، والذي أصبح معوقا دوليا يقف أمام أي دولة اتجاه مستقبل أوتنمية مستدامة، فالدولة عجزت عن وضع سياسة استراتيجية لوحدها لمجابهة الفساد، هذا الأخير أصبح واقعا دوليا وحقيقة اجتماعية تعرف تنامي لا نظير له. الشيء الذي استدعى بالمجتمع الدولي القيام بالبحث والدراسة لهذه الظاهرة من أجل وضع خطوط وأسس ومعالم تشكل طريق لمكافحة الفساد. ويعد الفساد من أكثر المخاطر التي تهدد جميع القطاعات: الاقتصادية، الاجتماعية، والسياسية، وفي المؤسسات العامة والخاصة، ولذلك فقد عملت الجزائر في مجال مكافحة الفساد باستحداث آليات قانونية من خلال مصادقتها على الاتفاقيات والمعاهدات الدولية المتعلقة بمكافحة الفساد، ومن خلال إصدارها للقانون 06-01 المتعلق بمكافحة الفساد، ومن أجل تدعيم هذه الآليات القانونية قامت باستحداث آليات تقنية تجسد تنفيذ القوانين في الواقع مثل الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته والسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته هذه الأخيرة التي تم استحداثها بموجب تعديل الدستور لسنة 2022، وهي آلية لها دور في عملية البحث والتحري عن الجرائم المتعلقة بالفساد وتسلم مرتكبيها إلى الجهات القضائية المختصة، ولها أعمال وقائية مفادها تجنب وقوع جريمة الفساد، وأعمال ردعية تكون بعد وقوع جريمة الفساد.

وتكمن أهمية البحث في معرفة مدى فعالية ونجاعة الاسترتيجية الوطنية في التصدي لظاهرة الفساد، وفي معرفة هل هي آلية كافية للحد من هذه الظاهرة .ودراسة موضوع مدى فعالية آليات مكافحة الفساد في الجزائر تتطلب الاعتماد على كل من المنهج الوصفي والاستقرائي المتلائمين مع هذه الدراسة والهدف المتوخى من البحث الذي يكمن في التطرق لمكانة هذه الأليات في مكافحة الفساد. وفي ذلك إرتاينا طرح الإشكالية التالية:

ما مدى فعالية الاستراتيجية الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته؟

التساؤلات الفرعية:

1_ مامفهوم الاستراتيجية الوطنية للوقاية من الفساد؟

2_ ماهي هيئات ومنظمات مكافحة الفساد وإلى أي مدى يمكنها الوقاية من هذه الظاهرة؟

أهمية الموضوع:

موضوع مكافحة الفساد له أهمية بالغة، لما للفساد من آثار وخيمة على المجتمع، وبالتالي يؤدي الحد من الفساد والوقاية منه ومنعه إلى تحقيق التقدم في جميع المجالات، ويحمي حقوق الأفراد، ويساعد في إنشاء الوظائف والأعمال، فضلا عن أنه يسهل الحصول على الخدمات الأساسية التي تسعى كل دولة إلى توفيرها لمواطنيها، وعليه تكمن أهمية الدراسة في تحديد الآليات التي خصتها التشريعات للوقاية من الفساد ومكافحته.

أسباب اختيار الموضوع:

إن أهم الأسباب التي تدفعنا إلى دراسة هذا الموضوع هو الأهميته البالغة كون الفساد ظاهرة خطيرة مست الوطن، كما أن الفساد تفشى في الإدارة الجزائرية وهذا لوحده سببا كافيا لدراسة الفساد الذي يعيق التنمية والتي تحاول الاستراتيجية الوطنية الشاملة في البلاد الوقاية منه والقضاء عليه. انتشار ظاهرة الفساد في الدول وما تخلفه من انهيار لأنظمتها ومؤسساتها وحتى مجتمعاتها يجعل مكافحته هدف رئيس للمجتمع الدولي عامة ولكل دولة تعاني من الفساد خاصة.

لقد أخذ الفساد منحى خطيرا يقابله تصاعد مستمر لجرائم الفساد لاسيما بتزامنها مع التحولات والتطورات التي تشهدها الساحة الاقتصادية والسياسية والتكنولوجية، وبالتالي وجود الفساد بعد خطيرا على شتى المجالات والقطاعات لذا لا بد من الوقوف عنده وإبراز أهم الاستراتيجيات التي تحول أمام انتشاره وتساعد على محاربته، وهو ما أثار في نفسي فضولا علميا للتعمق في هذا الموضوع أكثر، لخلق حلول للوقاية والحد من الفساد.

خطة البحث:

اعتمدت في هذه الدراسة خطة ثنائية تتكون من فصلين حيث خصصت الفصل الأول للماهية والمفاهيم فيما يخص الفساد والاسترتيجيات الوطنية لمكافحته والوقاية منه، في حين خصص الفصل الثاني لدراسة كيفية مكافحة الفساد والوقاية منه من خلال الاتفاقيات والهيئات.

أسبقت هذين الفصلين بمقدمة ثم انهيت الموضوع بخاتمة ضمت مجموعة من النتائج وكذا بعض الاقتراحات.

الفصل الأول:

مفاهيم (الاستراتيجية والفساد)

تمهيد:

إن موضوع الفساد له أهمية كبيرة في الآونة الأخيرة نظرا لخطورته وتشعبه، فهو من المصطلحات من الغامضة والمعقدة، وذلك لتعدد الأنشطة الإجرامية التي يمارسها أعضاؤها، فقد شكل تحديد مفهومها وطبيعتها القانونية جدالا كبيرا بين العديد من الفقهاء خاصة بعد تطورها واكتسابها الصفة الدولية، ولقد تعددت وجهات نظر الفقهاء لها فهناك جانب من الفقه ينظر لها من حيث التنظيم، وجانب آخر يركز نظراته لها من حيث الإستمرارية، وفريق آخر يهتم بالإحترافية والتخطيط الذي يعتمد عليهما أعضاء منظمات الفساد .وبما أن الفساد ظاهرة خطيرة، مست كل دول العالم ويستخدم أعضاؤها العنف الإجرامي في تنفيذ مخططاتهم، وتستطيع التأقلم مع كل المستجدات الدولية والتطورات العلمية والتقنية، فإنها أصبحت محل إهتمام كل الدول، ولقد لجأت هذه الأخيرة إلى عقد اتفاقيات دولية لمكافحتها دوليا، وأدخلت مجموعة من الأساليب في قوانينها الداخلية لمواجهتها والحد من انتشارها، وحتى يتم تطبيق هذه الأساليب الإجرائية بشكل فعال لا بد من تحديد الجوانب المتعددة للفساد، كتعريفها من الجانب الفقهي والقانوني وخصائصها، صورها، كما يجب معرفة الاستراتيجيات والآليات للتعاون القضائي المعتمدة دوليا لمكافحة الفساد في حالة عبورها لحدود الدولة الواحدة، لأن جهود أي دولة بمفردها غير فعال لمكافحة الفساد هذا الإجرام الخطير الذي أصبح يستغل التطور الحاصل في مجال الإتصال والتكنولوجيا لتنفيذ مخططاته.

المبحث الأول: مفهوم الإستراتيجية

سنحاول تحديد كل من مفهوم الإستراتجية والأنواع المختلفة من الإستراتيجيات التي تتبعها المؤسسات والمنظمات. ولن نقف عندها بالتفصيل فنحن بصدد التطرق للمفاهيم العامة فقط.

هناك عدة تعاريف مقدمة من طرف الكتاب والأخصائيين. وتتمثل إجمالا في:

المطلب الأول: تعريف الإستراتيجية ونشأة الفكر الاستراتيجي

الفرع الأول: تعريف الإستراتيجية

حسب " Alfred Chandler " هي: " إعداد الأهداف والغايات الأساسية طويلة الأجل للمؤسسة واختيار خطط العمل وتخصيص الموارد الضرورية لبلوغ هذه الغايات". . حسب Harvard " Schoolهي: " مجموعة القرارات المهمة للاختيارات الكبرى للمنظم، المتعلقة بالمؤسسة في مجموعها، والرامية أساسا إلى تكييف المؤسسة مع التغير، وكذا تحديد الغايات الأساسية، والحركات من أجل الوصول إليها". كما عرفها :chandler هي تحديد الأهداف طويلة الأجل وتخصيص الموارد لتحقيق هذه الأهداف[1].

الفرع الثاني: نشأة الفكر الاستراتيجي

العلوم الإنسانية لديها فرضية أو "مسلمة" وهي ادعاء الفهم والإدراك الظاهرة ما أكثر من الذين يعيشون وينفذون الخطط ويقومون بإعدادها والإستراتيجية هي إحدى هذه العلوم الإنسانية التي تؤمن بهذه الفرضية. إنها تحاول أن تكون علما شاملا يقود جميع أنواع الصراعات، ولكن مهما تنوعت تعاريفها أو اختلفت فهي عمل "نبيل" لا يمارسه إلا نخبة من الناس لهم مستوى عال من المسؤولية وقدر معين من الإمكانيات العلمية والمعرفية[2].

---

[1] ابتسام ساعد، محاضرات في مقياس تشخيص المؤسسة، أولى ماستر، اقتصاد وتسيير المؤسسة، ص ص 11-12.

[2] أكرم ديري والهيثم الأيوبي، نحواستراتيجية عربية جديدة، بيروت، دار اليقظة، ص27.

لقد طرأ على علم الإستراتيجية تحولات مختلفة وكثيرة، فقد تحدث هيريرت روزينسكي" في الماضي عن الإستراتيجية القطرية "الغريزية"، أما في العصر الحديث فقد تحول علم الإستراتيجية إلى مادة تدرس في الأكاديميات العسكرية والجامعات والمعاهد العلمية وبهذا تكون قد تحولت الإستراتيجية إلى "علم الإستراتيجية" أو الإستراتيجية العلمية.

لا تزال الدراسات الإستراتيجية وخصوصاً على المستوى العربي تحاول أن تحد لها طريقاً يمكنها من الوصول إلى ما وصلت إليه الدراسات الغربية في هذا الجانب، إذ أن التأثر بالمقاربات النظرية والمداخل المختلفة للاستراتيجيات وكيفية تأثيرها على سلوك المؤسسة الداخلي أو الخارجي كان له أثر مهم في تطوير المداخل النظرية الدراسة الإستراتيجية[1].

انبثق مفهوم الإستراتيجية من الفكر العسكري بفعل ارتباطه مدة طويلة بالانتصارات أو الإخفاقات العسكرية البحتة التي تحدث في ساحة المعركة. وباستمرار التطور الإنساني وتنامي القدرات البشرية والمادية تحققت فائدة مهمة من هذا المفهوم في المجال السياسي –الاجتماعي والاقتصادي خاصة[2].

وقد ظهرت كلمة strategema في الربع الثاني من القرن السادس قبل الميلاد، ولكنها وجدت مرة واحد عند Xenophon، أما تعريفها الحقيقي سيأتي فيما بعد على يد Clement Alexandric في القرن الثاني قبل الميلاد. وتقريبا في نفس العصر ظهر كلمة strategika على يد Demetrois de Phalere للمصطلحان مرادفان الكلمات أخرى، من غير أن يشير للمعنى إلى الخداع والحيلة، ولكن رغم ذلك يبقى المعنى الأكثر تداولا وقتها هو ما يشير إلى الحيلة والوسيلة والخداع. لكن المصطلحين السابقين لا يحدهما لا عند "هيرودوت" ولا عند " توسيدس". مؤرخي القرن الأول قبل الميلاد كلمة strategema ترتبط بفكرة الحيلة والوسيلة والخداع في المعركة بينما كلمة strategika سيكون معناها مرتبط بوظيفة ومكتب "الجنرال"[3]. أما الفعل strategro فمعناه

[1] علي الدين هلال، مجلة الفكر الاستراتيجي العربي، مقالة في مفهوم الاستراتيجية في العلوم الاجتماعية، ع4، معهد الانماء العربي، بيروت، ص20.

[2] فضيل دليو، عاطف كلاع، الاستراتيجية الأمنية أنواعها وتقنياتها ومتطلباتها، الباحث الاجتماعي، العدد 13، 2017، ص 58.

[3] بطرس غالي، الاستراتيجية والسياسة الدولية، القاهرة، مكتبة الانجلو المصرية، 1967، ص13.

أكثر دقة، فعند Onosander سيعني تماما " نأور" من المناورة. ويقدم المنظرون الإستراتيجيون البيزنطيون، والذين بقو ناشطين حتى القرن الخامس بعد الميلاد strategos أو strategeليكون " الاسم الذي تعطيه لمن يكون في المكان الأول في الجيش، والذي يكون رئيسه". أما الكاتب Syrianos والذي عرف أحد فصول دراسته في القرن السادس الميلادي تحت عنوان Peri strategikesأو الإستراتيجية. بعدها عرف مصطلح الإستراتيجية الكثير من التراجع في العصر الهيليني، إذ صبح الإستراتيجي هو قائد ضمن الإقليم، قبل أن يترك المكان بمعنى آخر وهو " الدوق". ومع ذلك بقي لمصطلح الإستراتيجية بعض الاهتمام، اذ ظهر معه مصطلح " التكتيك " Taktikaالذي ساعد العودة بعض الروح للفن العسكري.

والإستراتيجية هي الأطر النظرية التي تمكن المؤسسة من التفوق وتحقيق الأهداف، ومن ثم فإن دراسة الفكر الاستراتيجي تفترض أن تتعامل مع الطريقة التي يتعامل بها القادة من أجل بلوغ الأهداف الكبيرة التي يسعون إلى تحقيقها[1].

استطاع (Henry Minzberg) في عام (1994م) وضع مفهوم التفكير الاستراتيجي في إطار أكاديمي واضح وحدد غاياته وأبعاده ووضع حدوده مع المصطلحات الأخرى. فقد أشار أن التفكير الاستراتيجي هو طريق خاص للتفكير، يهتم بمعالجة البصيرة، ينجم عنه منظور متكامل للمنظمة، من خلال عملية تركيبية ناجمة عن حسن توظيف الحدس والإبداع في رسم التوجهات الإستراتيجية ... الخ

والتفكير الإستراتيجي يعتمد على الابتكار وتقديم أفكار جديدة يصعب على المنافسين تقليدها إلا بتكلفة عالية أو بعد وقت كبير، ومعظم الأفكار الجديدة في مجال الإدارة ظهرت في مناخ بمقراطي يسمح باشتراك أكبر عدد من الأفراد مع إعطائهم أكبر قدر من الحرية للمؤسسة في التعبير عن آرائهم وعدم فرض أية قيود على الاقتراحات والأفكار المقدمة منهم، بل يتم تقييمها في مرحلة لاحقة لتقديمها لضمان وجود أكبر قدر ممكن من الأفكاروالمقترحات البناءة، فكثير من

[1] حامد عمارة، المنهج العلمي في دراسة المجتمع، القاهرة، معهد الدراسات العربية 1959، ص81.

الأفكار الخلاقة بدأت بأفكار كان من الصعب تصديقها ... الخ. وقد ظهر مفهوم التفكير الإستراتيجي كبديل للتخطيط الاستراتيجي ليتجاوز الأخطاء التي وقعت أثناء تطبيقاته بما يخدم التوجيهات الإستراتيجية في المنظمات.

ولا بد من إدراك للفارق الكبير بين التفكير الإستراتيجي كمنهج وفلسفة ينتج عنها حس وإدراك إستراتيجي يتم التفكير دائماً في إطاره، وبين الخطط الإستراتيجية كمسار وخطوات ومراحل يتم التحرك بناء عليها ومن خلالها لتحقيق الغايات الاقتصادية المختلفة ... الخ[1].

إن بناء وتنمية منهج التفكير الإستراتيجي لدى أعضاء المؤسسة، وممارسته، يترتب عليه حتماً وضع إستراتيجيات وخطط وبرامج وسياسات وأنظمة تخدم رسالة المؤسسة وتحقق أهدافها، في حين أن الإصرار على وضع خطط وبرامج وسياسات وأنظمة مع غياب تطبيق منهج التفكير الإستراتيجي، عادة ما يضع المديرين والقيادات والمسئولين في جو من التشويش وعدم وضوح الرؤية ... الخ. وبذلك فان من لديه فكر استراتيجي قادر على وضع خطط إستراتيجية والعكس غير صحيح[2].

المطلب الثاني: مبادئ الإستراتيجية وأهدافها

<u>الفرع الأول:</u> مبادئ الإستراتيجية

في الواقع، إن مبادئ الإستراتيجية لا يمكن تجاهلها لا على المستوى الاستراتيجي ولا على المستوى التكتيكي في المنافسة أو في غيرها. فالمبادئ الإستراتيجية هي قواعد عامة تهدف للوقاية من مفاجآت المنافس والتأكد من التفوق عليه في أية خطوة نختارها في التعامل معه. إن التاريخ بين أن وضع مبادئ للإستراتيجية ثم التقيد فيها في عملية صناعة القرار هي من أكبر الصعوبات التي واجهت عمل الإستراتيجيين في زمن الحرب والسلم[3]. وعمليا هذا ما دفع العديد منهم للقول

[1] محمد فاروق الهيثمي، الاستراتيجية الإسرائيلية، بيروت، مركز الأبحاث الفلسفية، 1968، ص18.

[2] ياسر الايوبي، النظرية العامة للامن–نحو علم اجتماع أمني، المؤسسة الحديثة للكتاب، طرابلس، لبنان، ص164.

[3] نائل عبد الحافظ العواملة، تطوير المنظمات، مركز أحمد ياسين الفني، الأردن، ط2، 1995، ص ص 213–215.

بأن تطبيق مبادئ محددة للإستراتيجية يختلف كثيرا عن صياغتها أو وضعها، حيث أنه من المستحيل التقيد الصارم بهذه المبادئ إذا، هل يمكن وضع قواعد دائمة يمكنها قيادتنا لاسيما أثناء اشتداد المنافسة على الاسواق؟ إن البحث عن مبادئ إستراتيجية بدأ بشكل عملي منذ بداية تبلور الفكر العسكري الحديث في بداية القرن السادس عشر كان "ميكيافلي" قد أعلن ذلك مسبقا:" لا يوجد علم لديه مبادئه العامة التي هي قاعدة لمختلف العمليات أو الممارسات التي تقوم بها"[1].

إن جميع التأكيدات حول عالمية المبادئ تصطدم بمسألة تتعلق بشكل مباشر بهذه المبادئ وهي تنوعها وتحولاتها الدائمة. فالمبادئ في علم الإستراتيجية تتغير من كاتب إلى آخر، وما هو أساسي عند هذا الكاتب ربما يكون هامشيا عند غيره. وهذا ما دفع العديد من المتخصصين للقول وهم يحاولون إيجاد حل لتحولات وتغيرات المبادئ، بأن المهم ليس إيجاد المبادئ ولكن المهم هو البحث عنها وتلازما مع ذلك فان وضع أسس ثابتة للإستراتيجية يتناقض مع طبيعة الحرب نفسها. فالحرب عمل متطور تتداخل فيه عوامل كثيرة فتغير من طبيعته ومقوماته ونتائجه، وليس ثمة إمكانية للوصول إلى قواعد حسابية ثابتة تحكم تلك العوامل، وتصلح لكل الحالات[2].

وعلى الرغم من ذلك حاول المنظرون الإستراتيجيون صياغة أسس وقواعد عامة للإستراتيجية، سميت بمبادئ الإستراتيجية، ويمثل مجموعها مختلف العصور والمدارس والعقليات التي صاغتها، ويمكن دمج هذه المجموعة فيما يلي: التعبئة المناورة، السرعة، الحركة، تجميع القوى حرية العمل المطابقة للهدف مع الإمكانات، عدم إضاعة الهدف، متابعة الجهد اختيار الموقع الأقل توقعا استثمار موقع المقاومة الأضعف، إجبار الخصم على التبعثر بالتقرب غير المباشر، المفاجأة التلاحم، الإعداد النفسي والحرب النفسية الردع، اختيار مكان الضربة الرئيسية في المكان الحاسم، تحقيق تفوق القوى في المكان المحدد، تأمين الاحتياط الاستراتيجي للحفاظ على حرية العمل، الاقتصاد بالقوى الرد التدريجي، الرد المرن، وغيرها. ويمكن القول إن هذه المبادئ على الرغم من

[1] من كتاب فن الحرب، ميكيافلي.

[2] نائل عبد الحافظ العواملة، المرجع السابق، ص ص 216-217.

تباينها، صحيحة بصورة عامة، على أساس أن صحتها نسبية، وتتعلق بموقف معين أو حالة معينة، ويمكن القول أن كلا من هذه المبادئ ينطبق على نموذج معين أو أكثر من النماذج الإستراتيجية، ولكن لا يجوز أخذها كأسس وقواعد مطلقة.

ومن الباحثين من يلخص مبادئ الإستراتيجية فيما يلي:

وضع كافة الأهداف التي سيتم تحقيقها على الطاولة.

الحرص على أن تتميز الإستراتيجية بالمرونة، أي أن تكون سهلة التطبيق في بيئة العمل.

تعد الإستراتيجية وسيلة من الوسائل المساندة لوظيفة التخطيط الإداري.

يجب أن تكون الإستراتيجية شاملة ومتكاملة، أي ألا تغفل أي جزء من أجزاء الخطة التي سيتم تنفيذها.

الفرع الثاني: أهداف الإستراتيجية

توجد مجموعة من الأهداف التي تحرص الإستراتيجية على تطبيقها، وهي[1]:

معرفة الوضع الحالي للعمل الذي ستعمل على تنفيذه[2]، والتعرف على كافة العناصر المكونة له.

تحديد كافة الأدوات والوسائل التي ستستخدم لتطبيق العمل.

إدراك إيجابيات وسلبيات العمل المرتبط بالإستراتيجية.

الاستفادة من إيجابيات العمل، والحرص على تنفيذها بأسلوب صحيح.

توفر الظروف، والبيئة المناسبة لتنفيذ الإستراتيجية.

[1] عبد السلام أبو قحف، اساسيات التنظيم والإدارة، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2002، ص 264.

[2] ثابت عبد الرحمان ادريس، جمال الدين محمد المرسي، الإدارة الاستراتيجية (مفاهيم وحالات تطبيقية)، ط1، الدار الجامعية، 2001-2002، ص ص 139-141.

مراعاة مناسبة كافة العوامل المحيطة بالإستراتيجية، مع طبيعة المهمات التي ستقوم بها، مما يؤدي إلى الوصول لتحقيق النتائج المطلوبة من العمل.

المطلب الثالث: أنواع الاستراتيجيات

في هذا الإطار وبالنظر لتنوع الاستراتيجيات المختلفة والمتبعة على مستويات عدة سوف تحاول سرد بعض الأنواع من الاستراتيجيات وأكثرها شيوعا كما يلي[1]:

1/ **الإستراتيجية المباشرة:** هي النموذج الحربي الذي يتسم بإرادة القضاء على الخصم بسرعة بواسطة المعركة ويهجوم يستهدف القضاء على ترتيبه الهجومي أو الدفاعي اذ تقوم المؤسسة بالانقضاض على منافسيها مباشرة تخفيض الاسعار الى حد لا يمكن للمنافسين الوصول اليه مع الابقاء على الجودة والخصائص الأخرى على حاله[2].

2/ الإستراتيجية غير المباشرة: هي نموذج يلعب فيه الطموح والصبر دورين أساسيين وأن من الواجب تفتيت الخصم ماديا ومعنويا وإزعاجه وزعزعة توازنه والاقتراب منه من اتجاهات لا يتوقعها قبل الإجهاز عليه إجهازا تاما[3].

كما أن هناك العديد من التصنيفات والتقسيمات الأخرى لأنواع الاستراتيجيات فمنها من قسمت على أساس نشاطها ومنها من قسمت على الأساس الكلي والجزئي ومنها ما قسمت على أساس وظيفي. إذ سنحاول التطرق

إلى أهمها في النقاط التالي[4]:

---

[1] محمد قاسم القريوتي، نظرية المنظمة والتنظيم، دار وائل للنشر، عمان، الأردن، ط1، 2000، ص ص 125-126.

[2] محمد قاسم القريوتي، مرجع نفسه، ص 128.

[3] نائل عبد الحافظ العواملة، مرجع سابق، ص ص 224، 225.

[4] عبد الحميد عبد الفتاح المغربيز، الاستراتيجية لمواجهة تحديات القرن21، ط1، مجموعة النيل العربية، القاهرة، 1999، ص 18-19.

-مفهوم إستراتيجية الأساس: سنحاول في هذا العنصر التطرق إلى مفهوم إستراتيجية الأساس من خلال تعريفها وطرق تنفيذها.

-تعريف إستراتيجية الأساس:

يقول " steiner1982 يلعب القائد الإداري الدور المركزي والأساسي في عمليات اختيار وصياغة الاستراتيجيات الأساسية للمنظمة باعتباره القائد الاستراتيجي الذي يتعاون مع مساعديه في أعمال صياغة وإقرار تلك الاستراتيجيات تتحدد إستراتيجية الأساس (الجذر في ضوء المؤشرات الرئيسية للمنظمة من حيث طبيعتها ومحالها ومهماتها وبحدود إمكانياتها وقدراتها ومواردها المختلفة[1].

من خلال ما جاء به Steiner 1982 فانه بإمكاننا القول إن نشوء إستراتيجية الأساس (الجذر) تقع ضمن مسؤوليات الإدارة العليا وعليه فان على هذه الإدارة أن تطرح على نفسها الأسئلة التالية:

ما هي واجباتها، وماذا يجب أن تكون؟

المبحث الثاني: مفهوم الفساد

لتحديد مفهوم الفساد في الإدارة المحلية لابد علينا أن نعرفه من كل الجوانب وكذا إستنباط خصائصه وأنواعه والأسباب المؤدية إليه إضافة الى مختلف أشكاله وصوره.

المطلب الأول: تعريف الفساد وانواعه

ترددت كلمة الفساد كثيرا في معاجم اللغة العربية، وفي مؤلفات الفقهاء بمختلف تخصصاتهم وفي نصوص القران الكريم والسنة النبوية، غير أن مدلولاتها تتقارب أحيانا وتتباعد أحيانا أخرى، لذا إرتأينا أنه من المناسب إستعراض المعنى اللغوي والإصطلاحي للفساد وموقف الشريعة منه[2].

[1] محمد أحمد عوضر الإدارة الاستراتيجية (الالصول والاسس العلمية)، الدار الجامعية، الإسكندرية، 1999، ص11.

[1]حاحة عبد االعالي، إستراتيجية المشرع الجزائري في مواجهة الفساد، مجلة الحقوق والحريات، جامعة بسكرة، 2016 ص 12.

أ/ تعريف الفساد

الفساد في اللغة:

قال ابن منظور في لسان العرب: الفساد نقيض الصلاح، فسد، يفسد وفسد فسادا فسودا فهو فاسد وفسيد، وتفاسد القوم تدابروا وقطعوا الأرحام وإستفسد السلطان قائده إذا أساء إليه حتى إستعصى عليه والمفسدة خلاف المصلحة، والإستفساد خلاف الإستصلاح، وقالوا هو الأمر مفسدة. لكذا أي فيه فساد[1].

قال الشاعر أبو العتاهية:" إن الشباب والفراغ والجدة مفسدة للعقل،" أي مفسدة.

والمتتبع للإستخدامات العرب لهذه اللفظة يجد أنها تطلق على التلف والعطب والإضطراب والخلل والقحط، يقال فسد العقل، بطل، وفسد الرجل جاوز الصواب والحكمة، وفسدت الأمور إضطربت وأدركها الخلل.[2]

وقال الراغب الأصفهاني، الفساد من الثلاثي (ف س د) وهو أصل يدل على الخروج، فالفساد خروج الشيئ عن الإعتدال قليلا كان الخروج عنه أو كثيرا، ويضاده الصلاح، ويستعمل ذلك في النفس والبدن والأشياء الخارجة عن الاستقامة.[3]

ولا يختلف الأمر كثيرا في اللغات الأخرى.

فالفساد في اللغة الفرنسية: تتعدد معانيه وتختلف دلالته بإختلاف إستعمالاته إذ يرد بمعنى وسيلة لرشوة قاضي أو حاكم (Moyens de corroprevnjge) او تعريفا لنص changement (vigievx dans les texte) او تشويها للحقيقة (De paravation de la verito) ، كما قد يرد بمعنى الجور و الإضطهاد (Oppression) أوالظلم الواضح (njvtice) أو التخريب والتدمير و التلف و الإبادة(Des trvction) و الإنحلال و التعفن (Ntrefaction) كما قد يعني

---

[2] ابرا الفضل جمال الدين محمد بن مكرم بن منظور، لسان العرب، دار المعارف، القاهرة، المجلد الخامس، ص 3412.

[3] عبد الله محمد الجيوس " الفساد مفهومه وأسبابه وسبل القضاء عليه، المؤتمر العربي الدولي لمكافحة الفساد، اكاديمية ما بين العربية للعلوم، مركز الدراسات والبحوث، الرياض، 2003، ص4.

4 عبد الله محمد الحيوس، مرجع سابق، ص 4.

السرقة و الإختلاس (Nolerie) ، و الإبتزاز Extortion و الإسراف و التبذير Extravagance () أو خرق القوانين (Violation des lois) أو إغتصاب السلطة Tyrannie .

أما في اللغة الإنجليزية: فله دلالات و إستعمالات متعددة أيضا، حيث أشتق مصطلح الفساد Corrption من الفعل اللاتيني (Rumpre) و الذي يعني كسر شيء ما وقد يكون هذا الشيء المراد كسره هو مدونة لسلوك أخلاقية أو إجتماعية أو غالبا ما تكون قاعدة إدارية للحصول على كسب مادي. [1]

ويقصد بالفساد في قاموس (Oxford) تدهور القيم الأخلاقية Immorai في المجتمع أو في دماغ الفرد، كما يقصد به تضييع الأمانة و الغش.

(Disbonesty) وذلك سبب إستعمال الرشوة (Becaus of takingbribe).

وتعد الرشوة (Bribery)من أكثر المعاني تعبيرا عن مصطلح الفساد في اللغة الإنجليزية و تكاد تكون مرادفا لها كما يقصد بالفساد السبب في التغيير من الصالح إلى السيء (causete change fromn good to bad) كما تعني أيضا: غياب النزاهة أو الأذى أو السوء و يعبر كذلك عن حالة التعفن [2]، والتحلل والتفتح التي يعيشها المجتمع، وذلك من خلال إنتشار مظاهر السلب والإبتزاز، والإسراف والتبذير(extra vagance)، والإحتيال و الغش (fraud) ، وإساءة إستعمال السلطة والنفوذ .

وبناء على ما سبق من أقوال علماء اللغة يتبين أن الفساد جاء في اللغة نقيض الصلاح وأنه يفيد الخروج من الإعتدال وإن المفسدة ضد المصلحة، فالإنسان مثلا خلق في الدنيا ليسلك السلوك الإيجابي النافع. فإذا تحول إلى ممارسة السلبيات الضارة عندما يكون قد فسد وأفسد لأنه خرج عن وظيفته التي خلق للقيام بها، كما أن الأشياء لها وظائفها التي تؤديها كما هو متوقع منها، وهذا هو صلاحها، وعند وجود نقص أو خلل في أداء الأشياء لمهامها يمكن أن يعبر ذلك الخلل أو النقص بالفساد وهذا الخلل وذلك النقص ناتج عن خروج الشيء نفسه عن وصفه المتعارف عليه،

---

5 حاحة عبد العالي، مرجع سابق، ص 12-13.

1حاحة عبد العالي، مرجع نفسه، ص 13-14

فهو خلل أو خروج عن الإعتدال والإستقامة من داخله. والفساد أمر مرفوض من الوجدان السليم والفطرة المستقيمة فالإنسان بفطرته يكره الفساد ويميل إلى الصلاح[1].

المطلب الثاني: الفساد في الشريعة الإسلامية

تختلف نظرة الشريعة الإسلامية للفساد كثيرا عما سبق من معاني، رغم أنها تنظر للفساد من منظور أشمل وأوسع كما سنوضحه فيما يلي:

1- معنى الفساد في القران الكريم.

تكرر لفظ الفساد ومشتقاته في القران الكريم خمسين مرة موزعة على 23 سورة منه بهيئات الفعل وتصريفاته، والمصدر وإسم الفاعل، فأما الفعل فذكر في ثمانية عشر موضعا، وأما المصدر فذكر في إحدى عشر موضعا.

وإسم الفاعل مفردا كان أو على صيغة الجمع في واحد وعشرين موضعا.

ولقد ورد أكثر ألفاظ الفساد في القران الكريم متعلقا بذكر الموضع وهو الأرض، قال الله تعالى: " ولا تفسدوا في الأرض بعد إصلاحها " (الأعراف الاية 56).

ومرة حدد البر والبحر في قوله تعالى: " ظهر الفساد في البر والبحر (الروم الاية 41).

ومرة بالقرى وهي البلدان والإقليم والمدن، بقول الله تعالى: "إن الملوك إذا دخلوا قرية أفسدوها" (النمل الاية 34).

ومرة بالبلاء لقوله تعالى: " الذين طغوا فالبلاد فأكثروا فيها الفساد " (سورة الفجر الاية 11-12).

إن الشيء الملاحظ هناك شبه تلازم في القران الكريم بين مصطلح الفساد وكلمة الأرض. [2]وإذ قمنا بعملية إحصائية بسيطة فسنجد أن الكتاب الحكيم إستخدم كلمة الفساد وتصريفاتها متلازمة بالأرض في حدود 39 موضعا، من أصل 50 موضعا لكلمة الفساد في القران الكريم. [3]

---

2 عبد الحليم بن مشري، عمر فرحاتي، الفساد الإداري مدخل مفاهيمي، مجلة الاجتهاد القضائي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة، 2009، صفحة 9

[3] حاحة عبد العالي، المرجع السابق، ص14.

وإن دل هذا فإنما يدل على عموم وسعة ما يشمله موضوع الفساد، فظاهرة الفساد التي يشير إليها القران الكريم ليست ظاهرة فردية أو شخصية، أو محدودة بمجتمع معين أو حاجة معينة، بكل هي ظاهرة تعم المجتمع الإنساني بأكمله. وأحيانا ترد ألفاظ الفساد ومشتقاته مطلقة غير مقيدة كقوله تعالى: "الذين كفروا وصدوا عن سبيل الله زدناهم عذابا فوق العذاب بما كانوا يفسدون" النحل الأية 88.

كما ورد ذكر لفظ الفساد في وصف الكثير من الأمم والأقوام والأشخاص، فمن هؤلاء.

-بنو إسرائيل: قال الله تعالى: "وقضينا إلى بني إسرائيل في الكتاب لتفسدن في الأرض مرتين وتعلن علوا كبيرا» (الإسراء الأية 04). وقال تعالى أيضا: "ويسعون في الأرض فسادا والله لا يحب المفسدين " المائدة الأية 64.

يأجوج ومأجوج: يقول الله سبحانه وتعالى: "إن يأجوج ومأجوج مفسدون في الأرض "(الكهف الأية 94).

-ا لمنافقون: قال الله العزيز الحكيم عنهم:" ألا إنهم هم المفسدون ولكن لا يشعرون ". (البقرة الأية 12).

- كما وصف الله تعالى كثيرا من أقوام الأنبياء عليهم الصلاة والسلام بالمفسدين، مثل قوم لوط وشعيب عليهما الصلاة والسلام، وفرعون وقارون. [1]

- وبعد التعرف على الأوضاع التي ورد فيها لفظ الفساد ومشتقاته، نتطرق إلى معاني ومدلولات الفساد من خلال آيات القران الكريم فالقران إشتمل مصطلح الفساد بمعنى أوسع مما هو وارد في التعريف اللغوي أو الإصطلاحي، ليشمل الفساد العضوي والسلوكي والحكمي والأمني والإداري والمالي.

- والقران الكريم لا يستخدم مصطلح الفساد في المعنى الإصطلاحي أو اللغوي فقط، بل يمد ذلك ليشمل ما يقال على ألسنة الظالمين والطغاة في وصفهم لرسالة الأنبياء والمرسلين.

[1] عبد الباقي عبد الكبير عبد الله، مرجع سابق، ص 04. .

– كوصف إتباع فرعون لدعوة موسى عليه الصلاة والسلام بقولهم: وقال الملأ من قوم فرعون أتذر موسى وقومه ليفسدوا في الأرض ويذرك وألهتك قال سنقتل ابناءهم ونستحي نسائهم وإنا فوقهم قاهرون "(لأعراف الأية 127).

– وتارة يطلق مصطلح الفساد على تهديد الحياة الأمنة وترويع الأمنين بقطع الطريق عليهم، وإزهاق أرواحهم وذهاب أموالهم، قال الله تعالى:" إنما جزاء الذين يحاربون الله ورسوله ويسعون في الأرض فسادا أن يقتلوا أو يصلبوا أو تقطع أيديهم وأرجلهم من خلف" (المائدة الأية 33). [1]

– وتارة نجده يطلق على سفك الدماء وإنتهاك الأعراض، وذلك حين أورد الله تعالى في التنديد بفعل فرعون وقوله "ان فرعون على في الأرض وجعل أهلها شيعا يستضعف طائفة منهم يذبح أبنائهم ويستحي نسائهم إنه كان من المفسدين " (القصص الأية 04).

– كما إستخدم هذا المصطلح للدلالة على الإسراف لمفهومه العام، أي الإفساد في الأرض والمسرفون هم المفسدون، قال تعالى: "ولا تطيعوا أمر المسرفين، الذين يفسدون في الأرض ولا يصلحون "(لشعراء الأية 151–152).

– كما جاء مصطلح الفساد في القران الكريم كمقابل لمصطلح الإصلاح، مثل قوله تعالى: "لا تفسدوا في الأرض بعد إصلاحها ... (الأعراف الأية 56).

– وقوله تعالى: ﴿وقال موسى لأخيه هارون خلفي في قومي وأصلح ولا تتبع سبيل المفسدين " (الأعراف الآية 142).

مما سبق نصل إلى أن للفساد دلائل كثيرة وواسعة في القران الكريم وتشمل جميع أنواع الفساد وصوره، وقد جعل الله تعالى كل المعاصي فساد في الأرض. فكل المخالفات خروج عن جادة الصلاح وإنحراف عن طريق المستقيم، كما أن السبب الرئيس لظهور الفساد هو ما قدمته أيدي بني أدم من الذنوب والمعاصي، والحكمة هي إذاقة الناس بعض ما قدمته أيديهم من الذنوب

[2] حاحة عبد العالي، مرجع سابق، ص 14–15.

والمعاصي، لعلى ذلك يكون سببا لتوبتهم، كما يمكن أن نستخلص مجموعة من الحقائق المهمة من الآيات القرآنية التي سبق تناولها حول الفساد وهي[1]

إن الله سبحانه وتعالى قد خلق الكون على أحسن وجه وأقومه وكذلك بالنسبة للإنسان الذي خلقه عز وجل في أحسن تقويم وعلى أفضل صورة، لذا يجمع المفسرين على أن الأصل في خلق الإنسان والكون بكل عناصره هو الصلاح والنظام والجمال.

1-معنى الفساد في السنة النبوية:

وردت أحاديث نبوية كثيرة عن الفساد والمفسدين، والنهي والتحذير منهما، والملاحظ أن معنى الفساد في السنة النبوية المعاصرة جاء ليدل على نفس المعاني التي دل عليها القران الكريم ومنها[2]

أ-تلف الشيء وذهاب نفعه:

وهذا (لقوله صلى الله عليه وسلم): " ألا وإن للجسد مضغة إذا صلحت صلح الجسد كله وإذا فسدت فسد الجسد كله ألا وهي القلب"

وكذلك قوله صلى الله عليه وسلم: إنما الأعمال كالوعاء إذا طاب أسفله طاب أعلاه وإذا فسد أسفله فسد أعلاه"

وقوله أيضا (صلى الله عليه وسلم) إن الإسلام بدأ غريبا وسيعود غريبا كما بدأ فطوبى للغرباء، قيل من الغرباء يا رسول الله قال الذين ما أفسد الناس "

وقوله (صلى الله عليه وسلم): أول ما يحاسب عليه العبد يوم القيامة الصلاة، فإن صلحت، صلح منه سائر عمله إن فسدت فسد سائر عمله.

ب-تغير الحال إلى غير صلاح: كقوله (صلى الله عليه وسلم) "المتمسك بسنتي عند فساد أمتي له أجر شهيد، ففساد الأمة هو تغيرها إلى غير صلاح ".

ج-فساد ذات البين: قال صلى الله عليه وسلم: "شر الناس ثلاثة متكبر على والديه يحقرهما أورجل يسعى في فساد بين الناس بالكذب حتى يتباغضوا ويتباعدوا...

---

[1] انظر: معجم مقاييس اللغة 4: 503، الصحاح 2: 44، المفردات للراغب 2: 192، لسان العرب 3

[1]حاحة عبد العالي، مرجع سابق، ص 18.

وعن أبي الدرداء رضي الله عنه قال رسول الله (صلى الله عليه وسلم): ألا أخبركم بأفضل من درجة الصيام والصدقة، قالو بلى قال صلاح ذات البين فإن فساد ذات البين هي العالقة هذا بالإضافة الى أحاديث كثيرة ورد فيها لفظ الفساد منها قوله رسول الله عليه وسلم: "إذا جاءكم من ترضون دينه وخلقه فانكحوه ". الا تفعلوا تكن فتنة في الأرض وفساد كبير.[1]

وقوله (صلى الله عليه وسلم):"وبادروا بالأعمال سبعا، هل تنظرون الى فقرا منسيا أو غنى مطغيا، او مرضا مفسدا، أو هرما منفذا، أو موتا مهجزا، أو الدجال فشر غائب ينتظر، أو الساعة فالساعة أدهى وأمر".

ومن خلال ما سبق نجد أن معاني الفساد في السنة المطهرة لا تختلف عما ورد في القران الكريم، ووصلنا إلى أن من مدلولاته تلف الشيء وذهابه، وإختلاله وخروجه عن المألوف والبطلان، وتغير الحال إلى خلاف الصلاح، كما جاء بمعنى قطع العلاقات وتخريب الصلات بين الأرحام.

2-معنى الفساد في الإصطلاح الشرعي:

لفظ الفساد عند جمهور الفقهاء المسلمين يطلق على مخالفة فعل المكلف للشرع أيا كان وجه المخالفة، وينبني على هذا عدم ترتيب الأثار الشرعية على التصرفات القولية وعدم سقوط القضاء في العبادات، وهو بذلك عندهم مرادفا للبطلان في معظم إستعمالاته.

أما الحنفية، فالباطل لا يكون مشروعا بأصله، والفاسد: هو ما كان مشروعا بأصله لا بوصفه، والفاسد عندهم ما كان الخلل فيه شرط من شروط الأركان، وعليه فهم يعتبرون الفساد منزلة وسطى بين الصحة والبطلان، ويرتبون بعض الأثار الشرعية على التصرفات القولية الفاسدة دون العبادات.

ويطلق الفساد على زوال الصورة على السادة بعد أن كانت حاصلة ويقابله الكون فإن دل الكون على الوجود بعد العدم فإن الفساد يدل على العدم بعد الوجود. والكون يبحث دفعة واحدة، أما الفساد تدريجيا.

[1] حاحة عبد العالي، مرجع سابق، ص 20

أما فساد الحد عندهم فهو أحد الأمرين، الزيادة فيه التي هي النقصان من المحدود والأخر هوالنقصان منه الذي هو زيادة في المحدود.

ويلاحظ من التعريفات السابقة أن لفظ الفساد يطلق على حالة من الإختلال التي تصيب الماهية أو الإعتبارية التي وصفت بالفساد هنا لا تعني ما نحن بصدد مناقشته إلا أنه يمكن الإستنتاج في الأخيرأن لفظ الفساد يجوز إطلاقه على أي إختلال حاصل ومنه ذلك الحاصل في الأنظمة الإدارية والذي نحن بصدد البحث فيه.

ثالثا: الفساد إصطلاحا

الفساد ظاهرة مركبة ومتداخلة فمنها ما يتعلق بالشخص ذاته، ومنها ما يتعلق ببيئة الفساد في المجتمع ومنها ما يتعلق بمجموعة من الأفراد لها مصالح تسعى إلى تحقيقها، كما تتنوع أشكال الفساد إلى فساد سياسي وفساد اقتصادي، وفساد مالي وفساد اداري... وفي ضوء ذلك من الصعوبة بمكان الاتفاق على تعريف جامع مانع للفساد، لكن هناك عدة توجهات متنوعة تتفق كلها في كون أن الفساد هو إساءة استعمال السلطة العامة أو الوظيفة العامة للكسب الخاص ما يؤذي إلى إلحاق الضرر بالمصلحة العامة، وسنورد في هذا الصدد بعض التعريفات المختلفة التي سعت لتحديد وإثراء ماهية الفساد الإداري على النحو الاتي: [1]

عرف الفساد في مفهومه العام على أنه: "كل سلوك منحرف يمثل خروجا عن القواعد القائمة سواءا الموروثة أو الموضوعة، وذلك بهدف تحقيق مصلحة خاصة"، كما يستخدم مصطلح الفساد للدلالة على "طائفة من الأفعال المخالفة للأنظمة والقوانين والعرف العام بهدف تحقيق منافع

[1]– غادة علي عبد المنعم موسى " اقترابات مكافحة الفساد في ضوء اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد – الأطر القانونية والمؤسسية للوقاية والحد من الفساد "ملتقى الأطر القانونية والثقافة التنظيمية لمكافحة الفساد، المنظمة العربية للتنمية الادارية، جامعة الدول العربية، اسطنبول، تركيا، يوليو 2012.

شخصية على حساب المصلحة العامة"، كما عرف على أنه "كل فعل يعتبره المجتمع فسادا ويشعر فاعله بالذنب وهو يرتكبه[1]"

أما الفساد الاداري فهو يرتبط بمفاصل عمل الدولة وجهازها التنفيذي، وفي هذا يعرف على أنه: " السلوك البيروقراطي المنحرف الذي يستهدف تحقيق منافع ذاتية بطريقة غير شرعية وبدون وجه حق " ويذهب (صموئيل هانتنغوتون Huntington) في تعريفه للفساد على أنه " سلوك الموظفين الحكوميين الذين ينحرفون عن القواعد المقبولة لخدمة أهداف خاصة "، وهناك من يعرفه: " قيام الموظف العام وبطرق غير سوية بارتكاب ما يعد اهدارا لواجبات وظيفته فهو سلوك يخالف الواجبات الرسمية للمنصب العام تطلعا إلى تحقيق مكاسب خاصة مادية أو معنوية " 2 في ذات السياق نجد التعريف الذي أورده (البنك الدولي) "سوء استغلال السلطة العامة من أجل الحصول على مكاسب خاصة " أو أنه:"عمل ضد الوظيفة العامة التي هي ثقة عامة '

كما وردت تعاريف آخرى للفساد الاداري أكثر شمولية منها التعريف القائل بأنه: "سلوك غير سوى ينطوي على قيام الشخص باستغلال مركزه وسلطاته، فى مخالفة القوانين واللوائح والتعليمات لتحقيق منفعة لنفسه أو لذويه من الأقارب والأصدقاء والمعارف وذلك على حساب المصلحة العامة"3 في ذات الاتجاه رأت منظمة الشفافية الدولية الفساد على أنه: " كل عمل يتضمن سوء استخدام المنصب العام لتحقيق مصلحة خاصة ذاتية لنفسه أو جماعته""، وهو نفس التعريف الذي أوردته هيئة الأمم المتحدة بأنه "سوء استعمال السلطة العامة للحصول على مكاسب شخصية مع الإضرار بالمصلحة العامة"

وعرف كذلك على أنه: ذلك السلوك الذي ينتهجه رجل الإدارة (الموظف) ويكون مخالفا لالتزاماته وواجباته الرسمية المرتبطة بأداء الوظيفة العامة، حيث يستهدف مثل هذا السلوك تحقيق

---

[1]– أنظر في ذلك عزيزة بن سمينة، دلال بن سمينة " تفشي ظاهرة الفساد الاداري بين التنظير والواقع العملي ' مداخلة ألقيت بمناسبة الملتقى الوطني حول حوكمة الشركات كألية للحد من الفساد المالي والاداري، جامعة محمد خيضر بسكرة يومي 6-7 ماي 2012، ص 4

[2]– وردت هذه التعريفات لدى غادة علي عبد المنعم موسى، المرجع السابق، ص 5 و6.

[3]- حسنين المحمدي بوادي، المرجع السابق، ص 13

مكاسب شخصية خاصة أو اجتماعية، بمعنى آخر يعد الفساد انتهاكا للقوانين بغرض الوصول إلى تحقيق منافع مختلفة كما يمكن أن يكون الهدف من الفساد خرق القوانين لتحقيق مكاسب شخصية متعلقة بالنفوذ"[1]

يبدو جليا من خلال ما تم عرضه من تعاريف للمقصود بالفساد الاداري، أن كل تعريف ركز على عنصر ما مهملا عناصر اخرى نراها ضرورية في تحقق الفساد الاداري، فهناك من قصر في تعريفه على الفساد الاداري الذي ينحصر على القطاع العام دون القطاع الخاص، وهناك قصره على الاخلاق فقط، في حين ان هناك من يؤكد على دور عدم الالتزام بالقوانين في تحقق الفساد، وهناك من يعتبر ان الهدف من الفساد هو تحقيق منافع مادية للشخص ذاته في حين أن هناك من يوسعه إلى الأصدقاء والأقارب أو لجماعة أو فئة معينة.

المطلب الثالث: الفساد في الفقه والتشريع

1-التعريف الفقهي للفساد:

تتعدد تعريفات الفساد التي ساقها الفقه بمختلف تخصصاته، سواء كان فقهاء علم القانون، أو العلوم الإدارية، أو علم الإجتماع، وذلك كما يلي:

أ- تعريف الفساد في زاوية قانونية:

إهتم فقهاء علم القانون بظاهرة الفساد وأولو له أهمية خاصة: برزت من خلال العدد الكبير من التعريفات التي رصدت في هذا المجال من بينها التعريف الذي يعرف الفساد بأنه تصرف وسلوك وظيفي سيئ فاسد خلاف الإصلاح، هدفه الإنحراف والكسب الحرام والخروج على النظام لمصلحته الشخصية.

كما عرف بأنه " بنية إستعمال الوظيفة العامة بجميع ما يترتب عليها من هيبة ونفوذ وسلطة لتحقيق منافع شخصية، مالية أو غير مالية، وبشكل مناف للقوانين والتعليمات الرسمية.[2]

---

[1]- منقذ محمد داغر، علاقة الفساد الإداري بالخصائص الفردية والتنظيمية لموظف الحكومة"، مركز الإمارات للدراسات والبحوث الاستراتيجية، الطبعة الأولى، 2010، ص11.

[2] Tous les régimes politiques ont souffertde corruption a des degrés divers, voit Eric alt et Iréné Iuc , la lutte contre la corruption, 1 er édition, presses universitaires de France, paris , 1997, p30

ب-تعريف الفساد من زاوية إدارية:

يعرف بأنه النشاطات التي تتم داخل الجهاز الإداري الحكومي، والتي تؤدي فعلا إلى إنحراف ذلك الجهاز عن هدفه الرسمي لصالح أهداف خاصة، سواء ذلك بصفة متجددة أم مستمرة، وسواء كان بأسلوب فردي أم بأسلوب جماعي منتظم.

وتعريف صمونيل جاء داخلا في هذا النطاق: حيث عرف الفساد بأنه سلوك الموظف العام ينجرف عن المعايير المتفق عليها لتحقيق أهداف وغايات خاصة.

ويرى إكرام بدر الدين في هذا المجال أنه لا يجب أن ننظر إلى الفساد على أنه:

مجرد الخروج على القواعد القانونية السائدة في المجتمع، لأن هذا النظام القانوني نفسه يمكن أن يكون فاسدا ويسمح بممارسات تقنين الفساد، لأن هذه القواعد من إبتكار الطبقة المسيطرة والتي قد تكون فاسدة. والمؤسسة الفاسدة قد تغري باقي المؤسسات الأخرى بالإلحاق بالركب، ويكون من المتصور وقوع تحالفات بين العناصر الفاسدة والتي تنتمي إلى مؤسسات مختلفة داخل النظام كأعضاء السلطة القضائية والتشريعية والتنفيذية، وهو ما يؤدي إلى نشوء الفساد المؤسساتي او النظامي. [1]

ج-تعريف الفساد من زاوية اجتماعية:

علماء الإجتماع يعتبرون الفساد ظاهرة إجتماعية ويستخدمونه للدلالة بصورة عامة على مجموع الأعمال المخالفة للقانون والعرف، بهدف تحقيق منافع شخصية على حساب المصلحة العامة.

وفي هذا الإطار يعرف حجازي الفساد بأنه:" السلوك الذي ينحرف على المعايير والقواعد التي تنظم ممارسة وظيفة عامة. أو التهاون في الإلتزام بمعايير الآدء السليم للواجبات، أو تسهيلّ ذلك للأخرين. [2]

ويرى "جورج مودي شاورت"، أن أصدق تعريف للفساد هو سوء إستخدام النفوذ العام لتحقيق أرباح خاصة.

---

[1] Tous les régimes politiques ont souffertde corruption à des degrés divers, op cit, p30

[2] حاحة عبد العالي، مرجع سابق، ص 21.

ويشتمل بذلك بوضوح على جميع أنواع الرشاوي للمسؤولين المحليين الوطنين أو السياسيين ولكنه يستبعد الرشاوي التي تحدث داخل القطاع.

1-تعريف الفساد من منظور المنظمات والهيئة الإدارية:

للفساد تعريفات عديدة ولكن دون أن تبزر إختلافات جوهرية، فبعض التعريفات جاءت مطلقة لبيان مصطلح الفساد، في حين جاء بعضها الأخر يركز خصيصا على عبارة الفساد الإداري، والشيء الملاحظ أن التعريفات التي قامت بها المنظمات والهيئات الدولية لا تختلف كثيرا عن هذا المجال.

أ-تعريف البنك الدولي للفساد:[1]

وضع البنك الدولي للفساد عدة تعريفات للفساد، كان أخرها التعريف الاتي: "الفساد هو إساءة استعمال الوظيفة العامة لتحقيق مكاسب خاصة"، فالفساد يحدث عادة:

- عندما يقوم موظف بقبول أو طلب أو إبتزاز رشوة، لتسهيل عقد وإجراءات مناقصة عامة.

-كما يتم عندما يعرض وكلاء أو وسطاء الشركات أو أعمال خاصة، بتقديم رشوة للإستفادة من سياسات أو إجراءات عامة للتغلب على منافسين، وتحقيق أرباح خارج إطار القوانين النافذة.

- كما يمكن للفساد أن يحصل عن طريق إستغلال الوظيفة العامة دون اللجوء إلى الرشوة وذلك بتعيين، الأقارب أو سرقة أموال الدولة مباشرة.

ب-تعريف منظمة الأمم المتحدة للفساد:

أشارت إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة عبر الوطن لسنة 2000 إلى الفساد، غير أن معناه جاء مرادفا للرشوة تماما، وذلك بموجب المادة 08 منها.

أما مشروع إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد سنة 2003 فقد عرفت الفساد بأنه:

القيام بأعمال تمثل آداء غير سليم للواجب، أو إساءة إستغلال لموقع أو سلطة بما في ذلك أفعال الإغفال توقعا لمزية أو سعيا للحصول على مزية يوعد بها أو تعرض أو تطلب بشكل مباشر أو غير مباشر ذاته أو لصالح شخص أخر.

[1] https://www.albankaldawli.org/ar/news/factsheet/2020/02/19

غير أن التعريف لم يتفق حوله: وتم التراجع عنه في المشروع.

ونخلص مما سبق إلى أن مفهوم الفساد توسع ليشمل إضافة إلى الرشوة مظاهر أخرى للفساد تفوق الرشوة من حيث آثارها.

ج-تعريف الأنتربول الدولي للفساد:

طبقا للمعايير العالمية لمكافحة الفساد في الأجهزة الشرطية الصادرة عن الانتربول في جويلية 2002 فان مفهوم الفساد يتضمن ما يلي: [1]

1-الوعد أو الطلب أو القبول أو محاولة الحصول بطريق مباشر أو غير مباشر، على نقود أو أشياء ذات قيمة، أو هدايا أو خدمات او مكافأة، او منفعة للعالمين في الشرطة من عسكرين أو مدنيين سواء لأنفسهم أو الأشخاص اخرين أو جمعيات أو تجمعات، مقابل القيام بعمل أو الإمتناع عن عمل يتعلق بالقيام بواجباتهم.

2-القيام بعمل أو الإمتناع عن عمل يتعلق بالقيام بواجبات العاملين من الشرطة من عسكريين أو مدنيين، يترتب عليه تعريض شخص إلى الإتهام أو الحكم عليه بجريمة، أو مساعدة شخص لتجنيبه التعرض للمساءلة بصورة غير قانونية.

3-الإدلاء بمعلومات شرطية ذات طابع سري أو محظور مقابل مكافأة أو أي منفعة مهما كان نوعها.

4-القيام بعمل او الإمتناع عن عمل منصوص عليه على أنه فساد بموجب قوانين الدول الأعضاء في الإنتربول.

5-المشاركة بشكل مباشر أو غير مباشر، أو المبادرة أو أن يستخدم كوسيلة أو أداة قبل أو بعد القيام بعمل يؤدي إلى الحصول على عمولات أو محاولة الحصول على عمولات أو التأمر على القيام بعمل أو الإمتناع عن عمل من الأعمال المذكورة في النقاط السابقة.

[1] حاحة عبد العالي، مرجع سابق، ص 23.

د-تعريف منظمة الشفافية الدولية للفساد:

عرفت منظمة الشفافية الدولية في بداية عهدها الفساد: بأنه:" سوء إستخدام السلطة العامة لربح منفعة خاصة".

أو أنه: "عمل ضد الوظيفة العامة التي هي ثقة عامة" وتفرق منظمة الشفافية الدولية بين نوعين من الفساد هما":

-الفساد بالقانون (Accrington rviecorroption): وهو ما يعرف بمدفوعات التسهيلات التي تدفع فيها الرشاوي للحصول على الأفضلية في خدمة يقدمها مستلم الرشوة وفقا للقانون.

- الفساد ضد القانون: وهو دفع رشوة للحصول على مستلم الرشوة على خدمة ممنوع تقديمها.

هـ-منظمة الوحدة الإفريقية والفساد:

تعتبر منظمة الوحدة الإفريقية من أوائل المنظمات السباقة في مجال مكافحة الفساد، إذ قامت بالمصادقة على إتفاقية الإتحاد الإفريقي لمنع الفساد ومكافحته في: 11جويلية 2003. غير أن هذه الاتفاقية لم تعرف للفساد، بل إكتفت ابلإشارة الى صوره ومظاهره فقط، حيث نصت المادة الأولى منها على أنه يقصد بالفساد: "الأعمال أو الممارسات بما فيها الجرائم ذات الصلة التي تجرمها الاتفاقية، والمشار إليها في المادة 04".[1]

وبالرجوع الى المادة 04 تجد إن الإتفاقية إكتفت بذكر صور ومظاهر أعمال وأنشطة الفساد المختلفة.

3-التعريف التشريعي للفساد:

نستعرض في هذا موقف التشريعات المقارنة وكذا التشريع الجزائري من الفساد، وذلك كما يلي:

أ-تعريف المشرع الفرنسي للفساد:

لقد ميز قانون العقوبات الفرنسي ما بين أسماء الفساد النشط(الإيجابي) والفساد (السلبي)، فعرف الفساد الإيجابي بانه:" سعي الموظف الحكومي بنشاط من اجل ومنح العقد".[2]

[1] حاجة عبد العالي، مرجع سابق، ص 30.

أما الفساد السلبي فقد عرفه بأنه:" قبول المسؤول لهدية أو مكفأة أخرى بعد منح العقد أو تقديم الخدمة".

كما عرفت الموسوعة الفرنسية Encartj1997 الفساد بأنه:" كل إخلال بواجب الأمانة التي يفرضها العمل الوظيفي، وهو يجلب الموظفين منافع خاصة من المنافع العامة و الفساد الإداري المتمثل في الرشوة يكون أكثر خطوة لأن الشخص الذي يمارس عمله يلتمس منافع شخصية من خلال وظيفة تتمثل في التعويض المادي و الهدايا و أشياء أخرى بغية إتمام عمل يقع.

ضمن وظيفة أساسية او يقوم بعرقلة هذه الأعمال حتى يأخذ من المعاملين بعض المنافع. [1]

ب-تعريف الشرع المصري للفساد:

إن المشرع المصري لم يعرف مصطلح الفساد، ولكنه ركز وتكلم عن الرشوة في المادة 103 مكرر من قبل قانون العقوبات وإن كان قد أشار إلى بعض مظاهره.

ويعاب على المشرع المصري هو عدم تجريمه للفساد رغم تعدد اشكاله وصوره. فلم تعد الرشوة هي المظهر الوحيد له، بل هناك العديد من السلوكيات والأفعال التي تندرج اليوم في إطار ما يسمى الفساد.

ج-موقف الشرع الجزائري من تعريف الفساد:

الفساد في مصطلحه جديد في التشريع الجزائري إذ لم يستعمل قبل سنة 2006، كما لم يجرم في قانون العقوبات غير أنه بعد تصديق الجزائر على اتفاقية الأمم المتحدة للمكافحة الفساد سنة 2004 بموجب المرسوم الرئاسي رقم 128/04 المؤرخ في: 19 افريل 2004، كان لزاما عليها تكييف تشريعاتها الداخلية بما يتلاءم وهذه الاتفاقية، فصدر قانون الولاية من الفساد 01/06 المؤرخ في 20 فيفري 2006 المعدل والمتمم والذي جرم الفساد بمختلف مظاهره.

وبالرجوع إلى القانون المذكور أعلاه نجد أن المشرع الجزائري إنتهج نهج إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، إذ أنه إختار كذلك عدم تعريف الفساد تعريف فلسفيا أو وصفيا، بأن إنصرف إلى تعريفه من خلال الإشارة إلى صوره ومظاهره، وهذا ما تؤكده الفقرة أ من المادة 02 من قانون

[1] حاجة عبد العالي، مرجع سابق، ص 31.

الوقاية من الفساد ومكافحته:" هو كل الجرائم المنصوص عليها في الباب الرابع من هذا القانون" وبالرجوع إلى الباب الرابع من نفس القانون أعلاه، فإنه يمكن تصنيف جرائم الفساد إلى أربعة أنواع هي:

-إختلاس الممتلكات والإضرار بها، الرشوة وما في حكمها، الجرائم المتعلقة بالصفقات العمومية

-التستر على جرائم الفساد.

-وحسنا فعل المشرع الجزائري، عندما لم يقحم نفسه في التعريفات الفقهية للفساد، والتي أثارت جدلا كبيرا ليس بين الفقهاء القانون فحسب، وإنما بين مختلف فقهاء العلوم الإنسانية والإجتماعية.

غير ان ما يعاب على الشرع الجزائري انه أشار الى بعض مظاهر وصور الفساد فقط دون باقي الصور التي تخرج عن مجال التجريم، وتبقى مباحة رغم خطورتها، مثل الواسطة والمحسوبية، والمكافأة اللاحقة...

فمظاهر الفساد تتنوع بقدر تنوع مجالات النشاط الإنساني، التي ينظمها القانون وتتطور بتطور الوسائل التكنولوجية، التي أصبحت تسهل من إرتكاب الكثير من الجرائم، وعلى رأسها جرائم الفساد، كما إستفادت هذه الأخيرة من العولمة لتغزو كل الدول دون تمييز بين المتقدم منها والمتخلف.

خلاصة الفصل:

يعتبر الفساد سلوك غير قانوني يقوم به الشخص وخصيصا الموظف بمناسبة وظيفته بالعمل والامتناع لمصلحة شخص آخر من غير حقه وذلك بمقابل ومزية غير مستحقة يطلبها الموظف له أو لغيره أو يقبلها عند عرضها عليه، ويعود ذلك لعدة أسباب سياسية واقتصادية واجتماعية وحتى قانونية وإدارية، ويؤثر على الدول تأثيرا سلبيا على مستوى جميع الأصعدة والقطاعات العامة والخاصة، ما يجعل ما يزيد من خطورته بشتى أنواعه سواء كان فساد إداري أو سياسي أو اقتصادي أو غيرها من أنواع الفساد، وعليه تسعى الدول لمكافحته ووقاية مؤسساتها من آثاره الوخيمة.

الفصل الثاني:

الهيئات والمنظمات الوطنية وطرق مكافحة الفساد والوقاية منه

تمهيد

إن الجهود الدولية لمواجهة ظاهرة الفساد، سواء على المستوى المحلي أو الدولي، تمثلت في وظائف هذه المنظمات في تقديم البرامج التحسيسية لعامة المواطنين حول أخطار ظاهرة الفساد، وتحديد بؤر الفساد، واقتراح الإجراءات الملائمة المكافحته، والقيام بإعداد تقارير دورية حول مدى الأخذ بهذه الإجراءات ومدى نجاحها. ولنجاح هذه المنظمات والهيئات، يجب عليها أن تتمتع بعدة شروط منها الاستقلالية وعدم التبعية الأجندات معينة لها أغراض سلبية، وأن تكون قراراتها حرة وموضوعية، وأن يكون موظفوها من ذوي الاختصاص والكفاءة في مجال وميدان عملها، وأن تتوفر لديها الامكانيات المادية والموارد البشرية الضرورية لرصد الوقائع وجمع المعلومات حول الفساد، الى جانب توفر المناخ القانوني والبيئة المساعدة من استقلالية القضاء وحرية العالم وحيوية المجتمع المدني.

ان هذه المنظمات والهيئات تحاول تجسيد مبدأ أن الوقاية من الفساد هي أفضل وسيلة لمحاربته، قبل الوصول الى مقاربة القمع وتنفيذ قانون العقوبات.

المبحث الأول: مفهوم الهيئات والمنظمات الدولية والوطنية

المطلب الأول: تعريفات للهيئات والمنظمات الدولية

1-منظمة الشفافية الدولية:

هي منظمة غير حكومية (ONG) لها وزن عالمي كبير، لما أظهرته من نشاط دؤوب وتواصل في مواجهة الفساد في كل دول العالم، تأسست سنة 1993 في برلين بألمانيا، ولها فروع عديدة في حوالي 166 دولة، ومنذ 2011 بدأت في إصدار تقارير سنوية حول معدلات الفساد ومؤشراته في العالم. ومن خلال إجراء دراسات استطلاعية وسبر آراء رجال المال والأعمال والموظفين الإداريين في المؤسسات سواء المحلية أو الوظيفية أو الدولية.

تعتمد منظمة الشفافية الدولية في مكافحة الفساد في العالم على أسلوب العلاج بالصدمة، وكذلك التحسيس ونشر التوعية، من خلال تعزيز مبادئ الشفافية والنزاهة وكسر جدار الصمت واختراق الطابوهات التي باتت مثلها قضايا الفساد في مختلف الدول، وتشجيع المواطنين على التعاون مع السلطات القضائية والهيئات المختصة لمواجهة الفساد وكشف الفاسدين واعادة الأموال والممتلكات المنهوبة إلى اصحابها الأصليين.

إلى جانب ذلك، تعمل المنظمة على تنسيق الجهود العالمية لوقف الفساد الذي أصبح ظاهرة عابرة للحدود تحت شعار "الاتحاد العالمي ضد الفساد"، وقد تبنت مجموعة من الأهداف للحد من الفساد وهي:

-خلق آليات ونظم للنزاهة والشفافية في الدول وتعزيز دورها.

-تشجيع أساليب المساءلة والمحاسبة للمسؤولين.

-متابعة ممارسي الفساد محليا قضائيا، سواء كانوا مسؤولين أو رجال أعمال أو غيرهم.

-نشر الوعي شعبيا ورسميا بمخاطر الفساد وأضراره.

-تشجيع منظمات المجتمع المدني على متابعة وكشف الفساد والتعاون معها والتنسيق بينها.

-مساعدة الحكومات بالمعلومات والخبرات الضرورية لمحاربة الفساد وتحسين المناخ العام للوقاية منه.

-تحفيز المنظمات والهيئات المالية الدولية على اعتماد طرق نظيفة ونزيهة في تقديم القروض والمساعدات للدول النامية وعدم التعاون مع المتورطين في اختلاسات مالية بأوطانهم.

تعتمد كذلك منظمة الشفافية الدولية على انطباع المستثمرين الأجانب عن الفساد في الدول المعنية، وتستخدم في سبيل تقييم الفساد أفضل المقاييس الدولية والتي تسمى الرقم القياسي للشفافية الدولية" ويعكس هذا المقياس مدى وجود الفساد في الدولة بمقياس من صفر إلى 100 درجة، حيث تشير الدرجة 100 إلى الدولة الخالية من الفساد، بينما تشير الدرجة صفر إلى سيطرة الفساد على كافة العلاقات. إن لتقارير منظمة الشفافية الدولية أثر كبير في تغيير واقع محاربة الفساد في العالم، كبير لما لها من مصداقية إلى حد؛ حيث ساعد – على سبيل المثال تقريرها لعام 1996 حول مؤشرات الفساد في تغيير حكومة باكستان برئاسة بنازير بوتو، بعد مظاهرات شعبية احتجاج على احتلال باكستان المرتبة عالية في تفشي الفساد.

2-اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد:

بدأ اهتمام هيئة الامم المتحدة بمحاربة الفساد على الصعيد الدولي ماذ 1996 عند تبنت الجمعية العامة التابعة لها قرارين حول قواعد سلوك الموظفين العموميين وتواصلت المساعي من خلال العديد من الاجتماعات والقرارات إلى أن تم التوصل إلى اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد" في 31 أكتوبر 2003 بقرار يحمل رقم 58/4 والذي أصبح ساري النفاذ في 14 ديسمبر 2005.

وقد مثلت هذه الاتفاقية خطوة كبيرة للتصدي لظاهرة الفساد محليا وعالميا بما تشكله من إعاقة وتأثير سلبي على مجهودات التنمية ومحاربة الفقر والتخلف، حيث أقرتها 120 دولة وشارك

في صياغتها ممثلون عن العديد من المنظمات الدولية، كما تكمن أهميتها في كونها وضعت استراتيجية شاملة مكونة من مجموعة من التدابير والإجراءات التشريعية.

قد تضمنت الاتفاقية الأممية 71 مادة مفصلة حول ظاهرة الفساد وكيفية مواجهتها وأبرز الأهداف المتوخاة منها وكذلك الآليات العملية المناسبة لتحقيق تلك الأهداف ومن ذلك.

-التعاون الدولي فيما يخص تبادل المعلومات بسهولة حول المعاملات الاقتصادية.

-التعاون الدولي القضائي وتسليم المتورطين في قضايا الفساد.

-تسهيل استرجاع الأموال المنهوبة والمهربة إلى البنوك الدولية الجنات الضريبية والمالية.

(تبادل التجارب والخبرات الدولية في كيفية كشف ظواهر الفساد وغسيل الأموال وتجارة المخدرات والأسلحة ... الخ)

كل هذه والإجراءات والآليات هدفها هو بلوغ عالم خال من مظاهر الفساد، أو في أحسن تقدير نقل فيه مثل تلك المظاهر، ولا تصل إلى الانتشار وتشابك وترابط آلياته حتى تصبح من الأمور العادية المقبولة في المجتمعات، أي يجب أن تجرم سلوكيات الفساد مهما كانت بسيطة.

وعليه جسدت هذه الاتفاقية إرادة دول العالم في الخروج من دائرة الفساد والتعاون من أجل القضاء عليه والوقاية منه، وتضمنت الاتفاقية آليات وأدوات محلية وطنية ودولية لضمان الشفافية والنزاهة والمحاسبة والمساءلة لمكافحة الفساد وتجريم مرتكبيه.

وقد تضمنت الاتفاقية عدة تدابير ملزمة للدول الأطراف بهدف تحيين قوانينها ومؤسساتها القضائية مع أهداف مكافحة ظاهرة الفساد، ومنها عدم الاعتراف بالحصانة أمام جرائم الفساد.

ترك إجراءات المتابعة والدعاوي المرفوعة ضد مرتكبي جرائم الفساد لمدة طويلة، دون إعطائها صيغة التقادم.

-عدم العفو القضائي على جرائم الفساد.

-مصادرة الأموال الفاسدة.

-حماية الشهود والمبلغين بجرائم الفساد.

-تفعيل مدونات ومواثيق الاخلاقيات المهنية والسلوك في المؤسسات.

-نشر المعلومات والتقارير الدورية حول عمل الهيئات.

3-برنامج البنك الدولي لمساعدة الدول النامية:

هو من أوائل الهيئات الدولية التي تناولت مفهومي الحكم الراشد والفساد (1989)، حيث اشترط على الدول النامية التي تتلقى مساعداته المالية إدخال تعديلات إدارية وتشريعية واقتصادية، حتى تلك المعونات والقروض ولا تذهب إلى جيوب الفاسدين.

تأسس البنك الدولي سنة 1944 ويوجد مقره في مدينة واشنطن، باعتباره مؤسسة تعاونية تشترك في تمويلها والمساهمة فيها أغلب دول العالم 189 دولة وتقوم بتقديم المساعدات للدول الفقيرة والنامية والتي تمر بفترات أزمة اقتصادية، وكذلك تمويل المشاريع التنموية في هذه الدول، ومرافقتها في عمليات الانتقال إلى اقتصاد السوق والحد من تبعات ذلك على الجوانب الاجتماعية بوضع استراتيجيات الحد من الفقر.

إلا أن البنك الدولي واستراتيجية لمكافحة الفساد، خاضع لتحكم الدول الكبرى المتاحة والممولة له، وخاصة الواليات المتحدة الأمريكية، حيث توظف هذه المساعدات لتمرير أجندتها وسياساتها على الدول الفقيرة.

ومن بين تلك السياسات هو تقليص دور القطاع العام وتسريح العمال وتقليص الدعم الموجه للمواد الاستهلاكية الأساسية التحويلات الاجتماعية الفائدة الطبقات الاجتماعية الفقيرة.

ومن أبرز آليات الحد من الفساد التي اعتمدها البنك الدولي هي[1]:

-إضفاء الشفافية في التعاملات العمومية.

-تقليص الإجراءات البيروقراطية في الإدارة.

-إلغاء الدعم الموجه للطبقات الفقيرة، لأنه يؤدي إلى انتشار الفساد لدى الموظفين البيروقراطيين.

-استخدام التكنولوجيات الرقمية الإدارة الرقمية مما يقلص في أساليب التهرب وعدم العقاب.

-معاقبة وقمع المؤسسات أو الدول التي تبث ممارستها للفساد، ونشر واعالن أسمائها في التقارير.

-اشتراط القيام بجهود لمحاربة الفساد مقابل تقديم القروض المالية للدول المحتاجة.

-المتابعة والمحاسبة للمشاريع التي يتم تمويلها من طرف البنك.

صندوق النقد الدولي (IMF) (FMI) :

مثله مثل البنك الدولي عبارة عن مؤسسة مالية دولية تأسست سنة 1945 لتسيير وتنظيم النظام النقدي الدولي والعمل على تحسين النمو الاقتصادي، خاصة بعد نهاية الحرب العالمية الثانية، بهدف التمويل ومراقبة سوق النقد والصرف في العالم، والحفاظ على الاستقرار المالي العالمي ومن بين أهداف الصندوق ما يلي:

-تعزيز إطار مكافحة الفساد.

-زيادة الشفافية والمساءلة لزيادة فعالية البنوك.

-تبسيط القواعد والإجراءات ودقة انفاذها.

-رفع مستوى المشاركة من مختلف الأطراف المعنية.

[1] صحيفة وقائع مكافحة الفساد، البنك الدولي، https://www.albankaldawli.org/ar/news/factsheet/2020/02/19

-إصلاح الحكومة الاقتصادية لدعم النمو.

-وضع أسس سليمة للإدارة الرشيدة للمالية العامة.

-تدريب العاملين في ميدان المالية والضرائب والمحاسبة والتدقيق.

-إدخال الرقمنة لزيادة الشفافية والكفاءة والمحاسبة والمساءلة

كما يقوم صندوق النقد الدولي في نطاق نشر ثقافة الحوكمة ومحاربة الفساد بإسداء المشورة بشأن السياسات وتنمية القدرات.

لاسيما في مجال حوكمة المالية العامة والرقابة على الانشطة البنكية والقطاع المالي، ومكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب واجراء الإحصائيات.

ومنذ العام 2018 مع صدور الموافقة على إطار الصندوق المعزز للانخراط في أنشطة الحوكمة، باشر صندوق النقد الدولي في توسيع نطاق أعماله لتشمل الرقابة على أعمال الفساد العابرة للحدود الوطنية مثل رشوة المسؤولين واخفاء عائدات الفساد.

اتفاقية منظمة التعاون الاقتصادية والتنمية (OCDE) هي منظمة دولية تعمل من أجل تبني سياسات أفضل تؤدي إلى حياة أكثر سعادة وازدهار، وتعزز تكافؤ الفرص للجميع.

وتعمل المنظمة منذ أكثر من 60 سنة، كما تعمل المنظمة على التعاون مع الدول والمجتمع المدني وتضع المعايير الدولية لتحسين الأداء الاقتصادي وخلق فرص العمل، وتعزيز أنظمة التعليم الفعالة ومكافحة الفساد والتهرب الضريبي الدولي، وتتيح تبادل البيانات والتحليلات والسياسات العامة للقيادة في مختلف الدول. الأعضاء.

تبني النظام الديمقراطي الحقيقي القائم على الفصل بين السلطات واستقلالية القضاء وحرية العالم... الخ.

تفعيل دور الرقابة البرلمانية والشعبية للمؤسسات الدستورية ذات المصداقية والتمثيل الحقيقي للمواطنين على الأجهزة التنفيذي.

– ادخال إصلاحات هيكلية واجرائية بإدخال مفهوم حوكمة المؤسسات.

–تكثيف برامج التوعية والتحسيس عبر وسائل الإعلام والتواصل الاجتماعي وكذلك من خلال المؤسسات التربوية والدينية ودور الثقافة ... الخ

تشجيع تثمين قيم ومعايير النزاهة والكفاءة وروح المسؤولية واحترام القانون في تولي الوظائف .دور الاعلام في الكشف عن بؤر الفساد في المؤسسات والادارات

الحماية القانونية للمبلغين عن الفساد من أعمال الانتقام أو المتابعات القضائية وغيرها من أساليب الضغط. الردع وتسليط أقصى العقوبات على الفاسدين والمرتشين والمتواطئين معهم دون تمييز.

–تعزيز آلية الشفافية في التعاملات المالية والاقتصادية وغيرها.

تقوية دور القطاع الخاص في الأنشطة الاقتصادية.

تشجيع دور منظمات وجمعيات المجتمع المدني.

تعزيز التعاون والتنسيق الدولي لمكافحة الفساد والجريمة المنظمة والعابرة للحدود.

– توفير مناخ من العدالة الاجتماعية والمساواة وتكافؤ الفرص بين المواطنين.

المطلب الثاني: تعاريف للهيئات والمنظمات الوطنية

1- تعريف الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته

الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته هي مؤسسة دستورية إستشارية طبقا لأحكام الفصل الثالث: المؤسسات الإستشارية من الدستور الجزائري لسنة 1996 حيث حدد المشرع في النص الدستوري في المادة 202 على أن الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته هي سلطة إدارية مستقلة توضع لدى رئيس الجمهورية، وتتمتع بالإستقلالية الإدارية والمالية.

إستقلالية هذه الهيئة الوطنية وفقا للمادة 202 الفقرة الأخيرة من الدستور تتمثل في أعمالها وأداء موظفيها والحماية الدستورية التي توفرها الدولة لأعضائها ضد جميع أشكال الضغوط والترهيب والتهديد أو الإهانة التي قد يتعرضون لها خلال ممارسة مهامهم.

عرفها المشرع الجزائري في القانون رقم 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته في الباب الثالث المادة 18 بأن " الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته هي سلطة إدارية مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية والإستقلال المالي توضع لدى رئيس الجمهورية"، وعرفها المشرع أيضا بنفس التعريف المنصوص عليه في القانون رقم 06-01 وذلك في المادة 02 من المرسوم الرئاسي رقم 06-413 الذي يحدد تشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد وتنظيمها.

2- تعريف السلطة العليا للشفافية للوقاية من الفساد ومكافحته

بهدف الوصول إلى معنى واضح لها فوفقا لتعريف برنامج الأمم المتحدة الإنمائي برنامج إدارة الحكم في الدول العربية (POGAR) فإن الشفافية تشير الى تقاسم المعلومات والتصرف بطريقة مكشوفة. فهي تتيح لمن لهم مصلحة في شان ما أن يجمع معلومات حول هذا الشأن والتي قد يكون لها دور حاسم في الكشف عن المساوئ وحماية المصالح وتمتلك الأنظمة ذات الشفافية إجراءات واضحة لكيفية صنع القرار على الصعيد العام كما تمتلك قنوات اتصال مفتوحة بين أصحاب المصلحة والمسؤولية وتضع سلسلة واسعة من المعلومات في متناول الجمهور.

عرفت الشفافية على أنها مبدأ خلق بيئة تكون فيها المعلومات المتعلقة بالظروف والقرارات والأعمال الحالية متاحة ومنظوره ومفهومة بشكل أكثر تحديدا ومنهجية في توفير المعلومات وجعل القرارات المتصلة بالسياسة معلومة للجميع من خلال النشر في الوقت المناسب والانفتاح لكل الأطراف ذوي العلاقة.

حيث أشارت المادة التاسعة من التعديل الدستوري لسنة 2020 في مطتها الخامسة على ضمان الشفافية في تسيير الشؤون العمومية وعليه فإن تفعيل مبدأ الشفافية في التسيير في مختلف أوجه نشاط الإدارة والأجهزة الرسمية وعلاقاتها بالجمهور لمن شأنه أن يؤسس لنظام معلومات واضح معلن قوامه الوضوح، وهذا الأمر يولد لا شك علاقة متينة بين المواطن والإدارة أساسها النزاهة والصدق في المعاملة وهو ما يؤدي في النهاية إلى رفع نسب ومعدلات ثقة الإدارة بالمواطن مما يدعم علاقة الحاكم بالمحكوم.

المبحث الثاني: الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته والسلطة العليا للشفافية

نتطرق في هذا المبحث لتنظيم، خصائص ومهام كل من المنظمتين بالتفصيل:

المطلب الأول: الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته

1-خصائص الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته:

إستنادا إلى المادة 202 من الدستور الجزائري لسنة 1996 وإلى المادة 18 من القانون رقم 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته وإلى المادة 02 من المرسوم الرئاسي رقم 06-413 الذي يحدد تشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وتنظيمها وكيفيات سيرها، نجد أن المشرع الجزائري أضفى على هذه الهيئة الوطنية الشخصية المعنوية والاستغلال الإداري والمالي والتبعية لرئاسة الجمهورية باعتبارها مؤسسة دستورية استشارية.

وعليه يمكننا أن نستنتج خصائص أساسية للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته والمتمثلة فيما يلي:

أولا: الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته هي مؤسسة دستورية استشارية حسب الفصل الثالث من الدستور الجزائري لسنة 1996 بعنوان المؤسسات الاستشارية من المواد 195 إلى المادة 207، حيث أدرجها المشرع الجزائري ضمن الآليات الدستورية الهامة في الدولة وأعطى لها مكانة هامة في المنظومة السياسية والقانونية[1].

ثانيا: الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته في هيئة دستورية استشارية تابعة لرئاسة الجمهورية. وهذه التبعية خاصية مهمة نظرا لقيمتها الدستورية ومكانتها أمام المواطن ومؤسسات الدولة وهذا ما أقرته المادة 202 من دستور 1996 والمادة 18 من القانون رقم 06-01 والمرسوم الرئاسي رقم 06-413 المذكور أعلاه بأن هذه الهيئة الوطنية توضع لدى رئيس الجمهورية .

ثالثا: الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته في سلطة إدارية مستقلة حيث يمكننا أن نستنتج أن المشرع الجزائري حذا حذو المشرع الفرنسي في فكرة السلطات الإدارية المستقلة التي يهدف إنشاؤها إلى ضمان مبدأ الحياد والشفافية في الشؤون السياسية والقانونية وهذا من أجل تسهيل فعالية هذه الهيئة في تدابير الوقاية وإجراءات مكافحة الفساد[2].

رابعا: تتميز الهيئة الوطنية الوقاية من الفساد ومكافحته بالطابع الإداري فهي هيئة إدارية مستقلة غير تابعة للإدارات الوزارية والحكومة أو أية سلطة تشريعية أو قضائية، تابعة مباشرة لرئيس الجمهورية، مما يدل على أنها غير خاضعة لرقابة الحكومة أو البرلمان.

خامسا: تتمتع الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته بالإستقلال المالي، وهذا ما جاء في النص الدستوري للمادة 202 من الدستور لسنة 1996: تتمتع الهيئة بالإستقلالية الإدارية والمالية"

[1] انظر الفصل الثالث " المؤسسات الاستشارية" منى الدستور لسنة 1996، المواد من 195 الى 207، حيث حدد المشرع الدستوري المؤسسات الاستشارة في فصل كامل.

[2] عمارة مسعودة، الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته بين الضرورة المؤسساتية ومحدودية الاختصاصات، حوليات جامعة الجزائر1، العدد 32، الجزء الثاني، جوان 2018، ص412.

وأكدته أيضا المادة 18 من القانون رقم 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته في الفقرة الأولى بأن الهيئة تتمتع بالاستقلال المالي.

لكن رغم خاصية الاستقلال المالية للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته إلا أن تقسيم ميزانيتها السنوية يسجل ضمن ميزانية الدولة وتخضع ميزانية هذه الهيئة لقوانين المحاسبة العمومية طبقا للمادة 23 والمادة 24 من المرسوم الرئاسي رقم 06-413 ويمارس المراقب المالي الذي يعينه الوزير المكلف بالمالية بمراقبة ميزانية هذه الهيئة الوطنية[1].

هذه المراقبة المالية على الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته من طرف المراقب المالي في اعتقادي لا تأثر على أعمالها واستقلاليتها، بل تعتبر من عمليات مراقبة المال العام سواء كان في مؤسسات دستورية (مدنية أو عسكرية) داخل الوطن أو خارجه بالنسبة للتمثيل الدبلوماسي.

سادسا: تتمتع الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته بالشخصية المعنوية[2] التي تعتبر الوعاء القانوني للتمتع بالحقوق والقيام بالالتزامات، وهذه الشخصية المعنوية تترتب عليها آثار قانونية نذكر منها أهلية التقاضي وأهلية إبرام العقود والإتفاقيات والاستقلالية في الذمة المالية، إضافة إلى المقر والموطن وحرية التعامل مع جميع مؤسسات الجمهورية والهيئات الوطنية والدولية[3].

سابعا: توفير الدولة الحماية الدستورية لأعضاء الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته بموجب النص الدستوري في المادة 202 الفقرة الأخيرة لدستور 1996.

---

[1] انظر الى المادة 23 من المرسوم الرئاسي رقم 06-413، المؤرخ في اول ذي القعدة عام 1427 الموافق لي 22/نوفمبر 2006، يحدد تشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته لتنظيمها وكيفيات سيرها، ج ر العدد 74 بتاريخ 2006/11/22، حيث جاء نصها كما يلي: تمسك محاسبة الهيئة حسب قواعد المحاسبة العمومية، يتولى مسك المحاسبة عون محاسب يعينه او يعتمده الوزير المكلف بالمالية.

[2] أبو خضرة إبراهيم، دور الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد بين الفعالية والتعطيل، مجلة الاجتهاد للدراسات القانونية والاقتصادية، المركز الجامعي تمنراست، معهد الحقوق، العدد04، جوان 20123، ص150.

[3] تنص الفقرة الأخيرة من المادة 202 من دستور 1996 على مايلي: " استقلال الهيئة مضمون على الخصوص من خلال أداء اعضائها وموظفيها اليمين ومن خلال الحماية التي تكفل لهم من شتى اشكال الضغوط او الترهيب او التهديد او الإهانة او الشتم او التهجم أيا كانت طبيعته التي قد يتعرضون لها من خلال ممارسة مهامهم".

2-مهام الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته:

إستنادا إلى المادة 203 من الدستور الجزائري لسنة 1996 تتولى الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته حسب الدستور مهمة اقتراح سياسة شاملة للوقاية من الفساد تكرس هذه السياسة الوطنية الشاملة مبادئ دولة الحق والقانون وتعكس النزاهة والشفافية والمسؤولية في تسيير الممتلكات العقارية والمنقولة والأموال العمومية والمساهمة في تطبيقها.

هذا. وأضافت الفقرة الثانية من المادة 302 من الدستور المذكور أعلاه أن الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته ترفع تقريرا سنويا إلى رئيس الجمهورية يتضمن تقييما مفصلا عن نشاطاتها المتعلقة بتلك السياسية الوطنية الشاملة والإستراتيجية المتخذة للوقاية من الفساد ومكافحته ويبين في هذا التقرير السنوي النقائص والمعوقات المسجلة في مجالات أعمال الهيئة والتوصيات المقترحة للحد من ظاهرة الإنتشار الرهيب الظاهرة الفساد في مؤسسات الدولة[1].

وحدد القانون رقم 06-01 المتعلق بالوقاية من الوقاية من الفساد ومكافحته المهمة الأساسية للبيئة في تنفيذ الإستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد وتتمثل هذه المهام فيما يلي[2]:

1- اقتراح سياسة شاملة للوقاية من الفساد تجسد مبادئ دولة القانون وتعكس النزاهة والشفافية والمسؤولية في تسيير الشؤون والأموال العمومية، وتلاحظ أن هذه المهمة الأساسية للهيئة في نفسها وضعها المشرع الدستوري في الفقرة الأولى من المادة 203 من الدستور الجزائري.

2-تقديم توجهات تخص الوقاية من الفساد الأشخاص أو الهيئات العمومية أو الخاصة مع اقتراح تدابير نوعية مها ذات الطابع التشريعي والتنظيمي للوقاية من الفساد وكذا التعاون مع القطاعات المعنية العمومية والخاصة في اعداد قواعد أخلاقيات المهنة.

[1] انظر الى المادة 203 من الدستور الجزائري لسنة 1996.

[2] انظر الى المواد رقم 17-20-21، من القانون رقم 06-01 المؤرخ في 21 محرم 1427، الموافق لي 20 فيفري 2006 يتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، ج ر، العدد 14 بتاريخ 2006/03/08.

3-إعداد برامج تسمح بتوعية وتحسيس المواطنين بالآثار والنتائج الرهيبة للفساد على المجتمع والدولة.

4-تجميع وتركيز واستغلال كل المعلومات التي يمكن أن تساهم في الكشف عن أعمال الفساد والوقاية مها، لاسيما البحث في التشريع والتنظيم والممارسات الإدارية عن عوامل الفساد لأجل تقديم توصيات الإزالها.

5-التقييم الدوري لمدى فعالية الآليات القانونية والإدارية المتعلقة بالوقاية من الفساد ومكافحته .

6-تلقي التصريحات بالممتلكات الخاصة بالموظفين العموميين بصفة دورية[1].

7-الإستعانة بالنيابة العامة لجمع الأدلة والتحري في وقائع ذات علاقة بالفساد.

8-ضمان التنسيق والمتابعة للنشاطات ميدانيا على أساس التقارير الدورية المتضمنة جميع الإحصائيات والتحاليل المتعلقة بمجال الوقاية من الفساد ومكافحته الواردة إلى الهيئة من طرف القطاعات العمومية.

تسهر الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته على التعاون والتنسيق ما بين هيئات مكافحة الفساد الوطنية والدولية.

3-تشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته:

إن تشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته حددها المرسوم الرئاسي رقم 06-413 المؤرخ في 22-11-2006المعدل والمتمم بالمرسوم الرئاسي رقم 12-164 المؤرخ في 07-02-2012 حيث تتشكل من الآليات التالية[2]:

[1] ا. جميلة فار، واقع ورهانات الهيئة الوطنية والديوان المركزي في مجال مكافحة الفساد، مجلة الحقوق والحريات، العدد 02 مارس 2016، ص463.

[2] الإطار القانوني والمؤسسي لمكافحة الفساد في الجزائر، مؤلف صادر عن الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، طبعة ثانية 2014، ص197.

* مجلس اليقظة والتقييم.

*هياكل إدارية.

ومن خلال نص المادة 05 من المرسوم الرئاسي رقم 12-64 المذكور أعلاه تضم الهيئة مجلس يقظة وتقييم يتشكل من رئيس وسنة 06 أعضاء يعينون بموجب مرسوم رئاسي لمدة خمس 05 سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة وتنهى مهامهم حسب الأشكال نفسها.

أما الهياكل الإدارية للهيئة[1] تعبت عليها المادة 06 من نفس المرسوم الرئاسي رقم 12-64 بحيث تزود البيئة الأداء مهامها بالهياكل والمتمثلة في أمانة عامة قسم مكلف بالوثائق والتحاليل والتحسيس قسم مكلف بمعالجة التصريحات بالمتلكات وقسم مكلف بالتنسيق والتعاون الدولي.

4-تنظيم وسير الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته:

يتكون مجلس اليقظة والتقييم الذي يترأسه رئيس الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وسنة 06 أعضاء يتم اختيارهم من بين الشخصيات الوطنية المستقلة التي تمثل المجتمع المدني والمعروف عنها الكفاءة والنزاهة يعينون بموجب مرسوم رئاسي وتنهى مهامهم بنفس الإجراءات القانونية[2].

ومن بين أهم المهام التي يقوم بها مجلس اليقظة والتقييم تذكر أهمها طبقا لنص المادة 11 من المرسوم الرئاسي رقم 06-413 يبدي مجلس اليقظة والتقييم رأيه في الأمور التالية:

- تحويل الملفات التي تتضمن وقائع بإمكانها أن تشكل مخالفة جزائية إلى وزير العدل حافظ الأختام.

[1] انظر الى الموقع الرسمي للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته: www.onplc.org.dz تشكيلة مجلس اليقظة والتقييم المعينين بموجب المرسوم الرئاسي الصادر بتاريخ 2016/09/14.

[2] انظر المادة السادسة 06 من المرسوم الرئاسي رقم 12-64 المؤرخ في 14 ربيع الأول عام 1433 الموافق لي 07 فيفري 2012 يعدل ويتمم المرسوم الرئاسي رقم 06-413 المؤرخ في اول ذي القعدة عام 1427 الموافق لي 22 نوفمبر 2006، يحدد تشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وتنظيمها وكيفيات سيرها ج ر العدد 08 بتاريخ 2012/02/15.

- برنامج عمل الهيئة وشروط وكيفيات تطبيقه.

- مساهمة كل قطاع نشاط في مكافحة الفساد.

- تقارير وآراء وتوصيات الهيئة.

-المسائل التي يعرضها عليه رئيس الهيئة.

- ميزانية الهيئة.

- التقرير السنوي الموجه إلى رئيس الجمهورية الذي بعده رئيس الهيئة.

- الحصيلة السنوية للهيئة[1].

وحدد المشرع الجزائري التنظيم الإداري للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته عن طريق النصوص القانونية للمرسوم الرئاسي رقم 1206-413 المؤرخ في 22 نوفمبر 2006 المعدل والمتمم بالمرسوم الرئاسي رقم 12-64 المؤرخ في 07 فيفري 2012 وتتكون هذه المباكل ممايلي:

* الأمانة العامة.

* قسم مكلف بالوثائق والتحاليل والتحسيس

*قسم مكلف بمعالجة التصريحات بالممتلكات قسم مكلف بالتنسيق والتعاون الدولي ويترأس رئيس قسم كل قسم من هذه الأقسام ويساعده في مهامه وتسيير القسم أربعة 04 رؤساء دراسات الذين يمارسون مهامهم بمساعدة مكلفين بالدراسات.

ومن بين المهام وصلاحيات رئيس الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته ما نصت عليه المادة 09 من المرسوم الرئاسي رقم 06-413 إعداد برنامج عمل الهيئة وتنفيذ التدابير القانونية

[1] انظر الى المادة 11 من المرسوم الرئاسي رقم 06-413 المؤرخ ف ياول ذي القعدة عام 1427 الموافق لي 22 نوفمبر 2006، يحدد تشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وتنظيمها وكيفيات سيرها، ج ر العدد 74 بتاريخ 2006/11/22.

المتعلقة بالسياسة الوطنية لمكافحة الفساد والسهر على تطبيق النظام الداخلي للهيئة ويترأس أعمال مجلس اليقظة والتقييم وتمثيل الهيئة لدى السلطات والهيئات الوطنية والدولية وتحويل الملفات التي تتضمن وقائع بإمكانها أن تشكل صورة من صور جرائم الفساد المتضمنة في القانون رقم 06-01 الوقاية من الفساد ومكافحته وتطوير التعاون مع هيئات مكافحة الفساد على المستوى الدولي وتبادل المعلومات بمناسبة التحقيقات الجارية .واستنادا إلى المادة 04 من المرسوم الرئاسي رقم 12-64 المعدلة والمتممة للمادة 07 من المرسوم الرئاسي رقم 06-413يكلف الأمين العام تحت سلطة رئيس الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته بتنشيط وتنسيق هياكل البيئة وتقييمها والسهر على تنفيذ برنامج عمل البيئة وإعداد وتحضير التقرير السنوي للهيئة الذي يرفعه رئيس الهيئة إلى رئيس الجمهورية طبقا للنص الدستوري للمادة 203 من دستور 1996.

المطلب الثاني: السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته

1-خصائص السطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته

إن الإصلاحات المؤسساتية التي تم تنفيذها من قبل التشريع الجزائري تعد الخطوة الأولى للتحضير لإصلاحات أكثر جوهرية يجب اضفاءها على الترسانة القانونية الموجهة لمكافحة الفساد، بهدف استكمال الصرح المؤسساتي للدولة الحق والقانون، إذ جاء القانون رقم: 22/08[1] مبني على أساس تلك الاصلاحات من خلال اضفاء على السلطة العليا المستحدثة العديد من الخصائص تميزها عن غيرها من السلطات، سنحاول ايجازها وفقا لما يلي:

- ✓ **الطابع السلطوي:** تميزت السلطة العليا بهذا الطابع المستحدث نظرا للأهمية التي أولها المشرع الجزائري لهذه المؤسسة وخطورة المهام الموكل لها[2]، ويتجلى ذلك من خلال ما تم

[1] القانون رقم:08/22 المتعلق بتحديد تنظيم السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته وتشكيلها صلاحيتها، الجريدة الرسمية، العدد32، الصادرة بتاريخ 2022/05/14.

[2] آسيا ملايكية، السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته على ضوء قانون 08/22، مجلة الفكر القانوني والسياسي، المجلد06، العدد02، 2022، ص859.

منحه لها من السلطات، سنحاول إيجازها وفقا لما يلي :سلطات وصلاحياتها واسعة في اتخاذ القرارات المصيرية، وفقا لما جاء به التعديل الدستوري 2020والقانون 22/08 سنتطرق إليها بالدراسة لاحقا.

- ✓ **التمتع بالاستقلالية:** فالسلطة العليا لا تخضع لأي جهة أو هيئة سواء من الناحية المادية أو الوظيفية أو العضوية، بخلاف الهيئة التي كانت تابعة لرئيس الجمهورية.[1]
- ✓ **الطابع الدستوري:** فكانت هذه الخاصية نتيجة كون أن هذه السلطة استحدثت بموجب نص دستوري وهي المادة 205 من التعديل دستوري 2020 ضمن المؤسسات الرقابية، وبناءا عليه تعتبر السلطة مؤسسة دستورية تتميز بالقوة والسلطة في ممارسة مهامها بكل استقلالية وفعالية[2].
- ✓ **الطابع الرقابي الإداري:** فالسلطة العليا سلطة إدارية رقابية تهدف إلى حماية الأموال العمومية والسهر على ضمان الاتفاق المشروع لها بعيدا عن صور الممارسات الفاسدة، وهو ما راهن عليه المشرع الجزائر باستحداث لهذه السلطة.[3]
- ✓ **التمتع بالحماية الدستورية:** حاول المؤسس الدستوري اضفاء الحماية اللازمة للسلطة العليا وهذا لضمان حماية أعضاءها من أي ضغوطات أو التهديدات التي يمكن أن تمارس عليهم من أجل ايقاعهم في شرك الممارسات الفساد.[4]

2-التنظيم الهيكلي للسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته

لا يمكن المراهنة على أنه يمكن للسلطة العليا تحقيق هدفها التي انشأت لأجله أو أن ترقى للمستوى التوقعات التي ينتظر منها، مالم تؤسس على إطار هيكلي ممنهج قائم على كفاءات

[1] أحسن غربي، السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته في ظل التعديل الدستوري لسنة2020 ، مجلة أبحاث، المجمد 2021، ص 692 ، 06 ، العدد01 .

[2] آسيا ملايكية، مرجع سابق، ص859

[3] أحسن غربي، مرجع سابق، ص692 .

[4] فيصل بوخالفة، السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته :بين مقتضيات القانونية والتحديات الواقعية، مجلة طبنة 2022 .، ص 1283 ، للد راسات العلمية الأكاديمية، المجمد 05 ، العدد02 .

مهنية ناجحة يكون التوظيف أو التعين فيها وفقا لاستراتيجية مدروسة، وعلى هذا الأساس تبنى المشرع تنظيم هيكلي جديد يتوافق مع الطبيعة القانونية لهذه المؤسسة، حيث سنتطرق في هذا المطلب أولا إلى تحديد الطبيعة القانونية لها، ثم سنتعرف في العنصر الثاني على الجديد الذي جاء به المشرع فيما يخص تشكيلتها.

3-الطبيعة القانونية للسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته

أكد المؤسس الدستوري من خلال نص المادة 204 من التعديل الدستوري 2020، والمشرع الجزائري من خلال المادة 02 من القانون رقم: 22/08، أن السلطة العليا مؤسسة تتمتع بالاستقلالية المالية والإدارية، ترقى إلى مستويات المؤسسات الدستورية، واكتسبت هذه الطبيعة نظرا لصعوبة المهام الرقابية والإدارية والاستشارية الموكلة لها[1].

4-التنظيم الهيكلي للسطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته

باستقرائنا لنص المادة 16 من قانون رقم: 22/08 التي تحدد تنظيم وتشكيلة السلطة العليا، نجد المشرع الجزائري تبنى توجه جديد في تشكيلة هذه السلطة، بخلاف ما جاء به فيما يخص تشكيلة الهيئة الوطنية[2]، وهذا لضمان الاستقلالية التامة بين السلطة العليا وبين السلطة التنفيذية، وعليه ستتمكن هذه الأخيرة من ممارسة مهامها دون تدخل من أي جهة، ومنه تتشكل السطة العليا من جهازين[3] سيتم التعريف بهما وفقا لما يلي:

1) رئيس السلطة العليا للشفافية

---

[1] كمال مصطفاوي، عمي معزوز، مرجع سابق، ص1

[2] تجدر الإشارة إلى أن الهيئة الوطنية كانت تتشكل سابقا من" مجلس اليقضة والتقييم، مديرية الوقاية والتحسس، مديرية التحاليل والتحقيقات".

[3] في إطار تدعيم السلطة العليا هياكل مختصة في البحث والتحري عن فساد الموظفين العموميين عند اثراء ذممهم بمكاسب غير مشروعة لايمكنهم تبرير أصلها، قام بتزويدها حسب المادة 17 من القانون 08/22 بهيكل خاص ومتخصص في التحري عن الفساد المالي والإداري.

يعين من طرف رئيس الجمهورية لعهدة مدتها 05 سنوات قابلة لتجديد مرة واحدة[1]، إذ يعتبر الممثل القانوني للسلطة العليا، منح له المشرع عدة صلاحيات تتمثل في:

- ✓ إعداد مشروع الاستراتيجية الوطنية للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته، والسهر على تنفيذها ومتابعتها. أعداد مشروع مخطط عمل السلطة العليا.
- ✓ إعداد مشروع النظام الداخلي للسلطة العليا.
- ✓ ممارسة السلطة السلمية على جميع المستخدمين.
- ✓ إعداد مشروع القانون الأساسي لمستخدمي السلطة العليا.
- ✓ إدارة أشغال مجلس السلطة العليا.
- ✓ إعداد مشروع الميزانية السنوية إعداد مشروع التقرير السنوي للسلطة العليا ورفعه إلى رئيس الجمهورية، بعد مصادقة المجلس عليه.
- ✓ احاله الملفات التي تتضمن وقائع تحتمل الوصف الجزائي إلى النائب العام المختص إقليميا وتلك التي بإمكانها أن تشكل إخلالات في التسير إلى رئيس مجلس المحاسبة.
- ✓ ابلاغ مجلس بشكل دوري بجميع التبليغات أو الإخطارات التي تم تبليغه أو إخطاره بها، والتدابير التي اتخذت بشأنها.[2]

2) مجلس السلطة العليا

يترأس المجلس رئيس السلطة العليا، يتكون من 12 عضو يتم تعينهم بموجب مرسوم رئاسي لمدة 05سنوات غير قابلة للتجديد[3]، حيث فصل القانون 22/08 في طريقة تعيينهم وفقا لما يلي:

- ثلاثة (3) أعضاء يختارهم رئيس الجمهورية، من بين شخصيات الوطنية المستقلة.

[1] المادة 21 من قانون رقم08/22.

[2] المادة 22 من القانون رقم: 08/22.

[3] المادة24 من القانون رقم:08/22.

- ثلاثة (3) قضاة، واحد من المحكمة العليا، وواحد من مجلس الدولة، وواحد من مجلس المحاسبة، ويتم اختيارهم على التوالي، من قبل المجلس الأعلى للقضاء، ومجلس قضاة، مجلس المحاسبة.
- ثلاث (3) شخصيات مستقلة يتم اختيارها على أساس كفاءتها في المسائل المالية أو القانونية، ونزاهتها وخبرتها في مجال الوقاية من الفساد ومكافحته على التوالي، من قبل رئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطني، والوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة.
- ثلاث (3) شخصيات من المجتمع المدني، يختارون من بين الأشخاص المعروفين باهتمامهم بالقضايا المتعلقة بالوقاية من الفساد ومكافحته، من قبل المرصد الوطني للمجتمع المدني[1].

وبناءا على سبق يمكن أن نستخلص أن المشرع قد علم أنه لا يتحقق الهدف من استحداث هذه السلطة إلا بتوفير أكبر قدر ممكن من الضمانات التي تمنح لأعضائها أكبر قدر ممكن من الحرية للممارسة مهامهم بكل استقلالية وموضوعية، حيث أن المشرع من خلال القانون رقم: 22/08 قد تدارك النقائص التي شابت تنظيم الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته[2]، إذ أن قانون 06/01 لم يتضمن تشكيلة والشروط الواجب توفرها في أعضائها أو كيفية تعيينهم وترك ذلك للتنظيم، مما أثر سلبا على عمل الهيئة فقد كان رئيس الجمهورية يحتكر سلطة التعيين واختيار أعضائها دون مشاركة مختلف السلطات في ذلك، بخلاف ما جاء به في قانون رقم: 22/08 الذي اعتمد فيه على أسلوب الاشتراك في تعيين أعضاء مجلس السلطة وفقا لما تم ذكره سابقا.

[1] المادة 23 من القانون رقم: 08/22.

[2] آسيا ملايكية، مرجع سابق، ص861.

5-دور السلطة العليا للشفافية

من المؤكد أن الفساد أصبح آفة ممنهجة تقتضي مواجهته اتباع نهج شاملا ومتكامل يواكب التطور الحاصل في هذا الأخير، وبما أن الجزائر من بين الدول التي تعاني من خطر هذه الآفة التي اكتسحت جميع ميادين الحياة سواء الاقتصادية أو الاجتماعية أو سياسية، إذ يكفي أن مصنف مدركات الفساد المنظمة الشفافية الدولية (Transparrenay International) صنفت فيه الجزائر ضمن مراتب الفساد لسنة 2021 في المرتبة 117 من أصل 180 دولة[1]، مما دفع بالتشريع إلى إعادة النظر في سياسته الجزائية المتعلقة بمكافحة الفساد في البلاد، ولعل الآلية أو الهيئة التي جاء بها التعديل الدستوري لسنة 2020 الخطوة الجديدة التي لاحي عليها المشرع آماله في مواجهة الفساد، إذ تبنى من خلالها أساليب و آليات جديدة، بدءا بتدارك النقائص التي كشفت عنها الهيئة الوطنية، فتميزت السلطة العليا بصلاحيات كبيرة بالإضافة إلى تمتعها باستقلالية شبه تامة لممارسة أعمالها بكل مصداقية وشفافية، بعيدا عن كل الضغوطات التي يمكن أن تمارس عليها، وبناءا عليه سنحاول في هذا المبحث تحديد الدور الذي ستلعبه السلطة العليا في مواجه الفساد من خلال تحديد الصلاحيات والمهام المخولة للسطلة العليا (**المطلب الأول**)، ثم التطرق إلى مدى فعالية السلطة العليا في مكافحة الفساد (**المطلب ثاني**).

1-مهام وصلاحيات السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد

ميز المؤسس الدستوري السلطة العليا بصلاحيات واسعة، باعتبارها آلية رقابية مستحدثة ذات فعالية في مواكبة التطور الحاصل في الجريمة المالية والإدارية، ليضيف قانون رقم: 22/08 صلاحيات أخرى سنحاول التعرف عليها وفقا لما يلي:

[1] عبد الرحمان بن نصيب، السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته من منظور قانون رقم:08/22 المؤرخ في 20/05/05، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية المجلد15، العدد03، 2022، ص372.

- صلاحيات السلطة العليا التي تضمنها التعديل الدستوري لسنة 2020

تتمثل هذه الصلاحيات في:

- ✓ وضع استراتيجية وطنية لشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته، والسهر على تنفيذها ومتابعتها.
- ✓ جمع ومعالجة وتبليغ المعلومات المرتبطة بمجال اختصاصها ووضعها في متناول الأجهزة المختصة.
- ✓ اخطار مجلس المحاسبة والسلطة القضائية المتخصصة كلما عاينت وجود مخالفات، واصدار أوامر عند الاقتضاء للمؤسسات والأجهزة المعنية. ماء للمؤسسات والاجهزة المعنية.
- ✓ المساهمة في تدعيم قدرات المجتمع المدني والفاعلين الآخرين في مجال مكافحة الفساد.
- ✓ متابعة وتنفيذ ونشر ثقافة الشفافية والوقاية ومكافحة الفساد.
- ✓ إبداء الرأي حول النصوص القانونية ذات صلة بمجال اختصاصها.
- ✓ المشاركة في تكوين أعوان الأجهزة المكلفة الشفافية والحكم الراشد والوقاية ومكافحة الفساد[1].

- صلاحيات السلطة العليا في ظل القانون رقم: 22/08

لقد أعطى المشرع الجزائري بموجب هذا الأخير العديد من الصلاحيات للسطة العليا، أخرجتها من الطابع الاستشاري ووقائي الذي تميزت به الهيئة الوطنية، ويتضح ذلك جليا بعد استقراء النصوص القانونية من المادة 04 إلى المادة 15 من قانون رقم 22/08–التي حددت مجموع هذه الاختصاصات، حيث سنقوم بذكر أهمها وفق ما يلي:

[11] المادة 205 من التعديل الدستوري2022

- ✓ جمع ومركزة واستغلال ونشر أي معلومات وتوصيات من شأنها أن تساعد الإدارات العمومية وأي شخص طبيعي أو معنوي في الوقاية من الفساد وكشفها.
- ✓ تعزيز قواعد الشفافية والنزاهة في تنظيم الأنشطة الخيرية والدينية والثقافية والرياضية، وفي المؤسسات العمومية والخاصة، وذلك من خلال إعداد الأنظمة المناسبة للوقاية من الفساد ومكافحته ووضعها حيز العمل.
- ✓ التقييم الدوري للأدوات القانونية المتعلقة بالشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته، واقتراح الآليات المناسبة لتجسيدها.
- ✓ تلقى التصريحات بالممتلكات والإجراءات الإدارية الرامية إلى الوقاية من الفساد.
- ✓ ضمان التنسيق ومتابعة الأنشطة والأعمال المتعلقة بالوقاية من الفساد ومكافحته التي تم القيام بها على أساس التقارير الدورية والمنظمة المدعمة بالإحصائيات والتحاليل المرسلة عليها من طرف القطاعات والمتدخلين المعنيين.
- ✓ السهر على تعزيز التنسيق بين القطاعات والتعاون بين أجهزة مكافحة الفساد.
- ✓ الاستعانة بالنيابة العامة لجمع الأدلة والتحري في الوقائع ذات علاقة بالفساد[1].

2-تقييم دور السلطة العليا في مواجهة الفساد

بعدما تطرقنا سابقا إلى مختلف الصلاحيات والمهام الواسعة التي حولها المؤسس الدستوري للسلطة العليا اتى التشريع لاحقا بمجموعة من العراقيل التنظيمية والعملية تحد من دور السلطة في مواجهة الفساد، تجعلها مجرد هيئة استشارية تقدم التوصيات والاقتراحات فقط في هذا المجال، وهو ما يعد السبب الرئيسي في فشل عمل الهيئة الوطنية، ولعل من أبرز هذه العراقيل وضع عمل السلطة العليا تحت مراقبة وموافقة جهات أو هيئات أخرى، فتمتع أي هيئة بالاستقلالية من عدمها بعد الحد الفاصل بين نجاحها أو اخفاقها في المهمة التي أنشأت من أجلها، وعليه سنحاول في هذا المطلب معرفة حدود استقلالية السلطة العليا أولا، ثم بعد ذلك سنتطرق إلى مظاهر تقييد

[1] .عثمان حويذق، محمد لمين سمخ، مرجع سابق، ص481 482

السلطة العليا في تحريك الدعوى العمومية الذي يعد كذلك من العراقيل التي ستخلف آثار سلبية على عمل السلطة العليا.

- حدود استقلالية السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته

تعد الاستقلالية[1] الأساس الذي ترتكز عليه المؤسسات المكلفة بمكافحة الفساد والوقاية من الفساد في ممارسة مهامها بكل موضوعية وحياد، بعيدا عن جميع أشكال الضغوطات التي يمكن أن تحيلها عن أداء مهمتها وعليه سنحاول من خلال هذا العنصر تحديد مظاهر استقلالية السلطة العليا التي جاء بها التشريع الجزائري وفقا لحالتين:

1) الاستقلالية العضوية للسلطة العليا:

تقاس الاستقلالية العضوية للسطة العليا عن طريق تحديد الطريقة التي تم تعيين اعضائها وإنهاء مهامهم:

أ) تعيين أعضاء السلطة العليا:

كما أشرنا إليه سابقا، فإن المشرع الجزائري اعتمد على نظام المشاركة بين جميع سلطات الدولة في تعيين أعضاء السلطة العليا، حيث يكون التعيين منحصر في رئيس الجمهورية، المجلس الأعلى للقضاء، مجلس قضاة المحاسبة، رئيس مجلس الامة، ورئيس المجلس الشعبي الوطني، الوزير الاول رئيس الحكومة حسب الحالة، رئيس المرصد الوطني للمجتمع المدني.

وتجدر الإشارة إلا أنه وبالرغم من تغيير المشرع النمط الذي اتبعه أمام الهيئة الوطنية في التعيين، إلا أنه يبقى أمر تعيين رئيس السلطة العليا حصرا على رئيس الجمهورية، بالإضافة إلى 3 من

[1] لا تعني الاستقلالية حرية الإ رادة أو غياب التقارير أو الرقابة الخارجية، ولكنها تشير إلى القدرة على تنفيذ الهيئات مهمتها دون أي تدخل، أي الاستقلال الوظيفي بصفتها هيئات معينة من السلطة لتنفيذ استراتيجيات مكافحة الفساد،
DE SOUSA, Luís. Anti-corruption agencies : between empowerment and irrelevance. *Crime, law and social change*, 53.1, 2010, p 06.

أعضائها، له تأثير سلبي على ممارسة عملها بكل استقلالية، وتبقى طريقة الانتخاب بدل التعيين أحسن خيار لضمان شفافية ومصداقية السلطة العليا[1] في مواجهة الرأي العام.

ب) إنهاء مهام أعضاء السلطة العليا

بالرجوع إلى نص المادة 2 من قانون 22/08 نجدها نصت على " وتنهي مهامهم حسب الأشكال نفسها، فبطبيعة الحال لما كان تعيين أعضاء السلطة العليا يتم عن طريق المرسوم الرئاسي فإن إنهاء مهاهم سيكون بنفس المرسوم الرئاسي، وهو ما يعاب على التشريع الجزائي لأنه سيحد من عمل السلطة العليا بكل موضوعية لارتباطها إداريا بسلطة التي قامت بتعيينها[2].

الاستقلالية الوظيفية للسلطة العليا

كشفت النصوص القانونية المنظمة للسلطة العليا على مجموعة من القيود تمارس على عمل السلطة من الناحية العضوية، أهمها:

-حدود الاستقلالية المالية

بالرغم أن المؤسس الدستوري قد كرس الاستقلال المالي للسلطة العليا، إلا أن الواقع التنظيمي كشف غير ذلك من خلال جعل للسلطة التنفيذية وسيلة تأثير عليها عن طريق الإعانات التي تقدمها من جهة ومن جهة أخرى خضوعها لمراقبة المراقب المالي التابع لوزير المالية[3].

محدودية الاستقلال الإداري

لم يمنح المشرع لسلطة العليا استقلاليتها الإدارية التامة، إذ يتضح ذلك جليا من خلال منح سلطة التعيين وإنهاء المهام الرئيس الجمهورية، بالإضافة إلى إلزامها بإعداد تقارير سنوية عن عمها ورفعا إلى هذا الأخير وهو ما يمثل مظهر من مظاهر الرقابة البعدية التي تمارسها السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية على أعمال السلطة العليا[4].

---

[1] فيصل بوخالفة، مرجع سابق، ص1290

[2] مرجع نفسو، ص1291

[3] أحمد بن مالك، محمد عبد القادر عقباوي، النظام القانوني للسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته كآلية للرقابة، المجلة الآكاديمية للبحوث القانونية والسياسية، المجلد06، العدد02، 2022، ص1008.

[4] أحمد بن مالك، محمد عبد القادر عقباوي، مرجع سابق، ص1009

ثانيا: تقييد صلاحيات السلطة العليا في تحريك الدعوى العمومية

تعد صلاحية تحريك الدعوى العمومية في حالة كشف عن وقائع تشكل صورة من صور الفساد من بين الآليات الرقابية الفعالة في مواجهة جرائم الفساد، إلا أن المشرع الجزائري لم يلحق هذه الصلاحية لعمل السلطة العليا، ففي حالة وجود عناصر تؤكد إثراء غير مبرر للموظف العمومي يكون للسطة فقط أن تقدم لوكيل الجمهورية لدى محكمة أحمد تقريرا بالواقعة، بغرض استصدار تدابير تحفظية، وأما في حالة وجود وقائع محتملة الوصف الجزائي فإنها تخطر النائب العام المختص إقليميا ومجلس المحاسبة إذا كانت الافعال تدرج ضمن اختصاصه.[1]

وتأسيسا على ما سبق يمكن القول إن المشرع لم يمنح للسلطة العليا صلاحية تحريك الدعوى العمومية وأخضعها للسلطة التقديرية لسلطة القضائية (نائب العام، وكيل الجمهورية لمحكمة سيدي أحمد)، ومنه تتحول مهمة السلطة العليا إلى مجرد جهاز استشاري وليس تقريري.

[1] فيصل بوخالفة، مرجع سابق، ص1290

خلاصة الفصل:

مما لا شك فيه أن مواجهة الفساد تواجهها عقبة مبدأ سيادة الدول، خاصة عند خروج عائدات الجريمة أو الجاني في حد ذاته من حدود الدولة المتضررة من جريمته وهروبه، ولكن ونتيجة لتزايد الإجرام العابر للحدود وما يخلفه من آثار سلبية أصبح التعاون الدولي فيما بين الدول ضرورة ملحة. وعليه مكافحة الفساد تحتاج تعاون وتنسيق دولي بين كافة الجهات الدولية والإقليمية والوطنية بهدف محاصرته وكشفه وقطع كل السبل للتعاون أو الاتصال بين الجاني ومن قد يساعده، وذلك يكون كما سبق بيانه من خلال التعاون الشرطي والقضائي والقانوني في تسليم المجرمين ومصادرة واسترداد العائدات الاجرامية المتأتية من جريمة من جرائم الفساد.

الخاتمة

الخاتمة

حاولت كل دول العالم مكافحة الفساد باستمرار، ومن بينها الجزائر إلى إيجاد حلول له أو التقليل من الآثار السلبية الناجمة عنه من خلال خطوات لجعل المسؤولين يخافون أن يكونوا فاسدين، وعاجزين عن الفساد، ثم جعلهم غير راغبين في أن يكونوا فاسدين، إذ حاول التشريع الجزائري تحقيق هذه الخطوات في سياسته الجنائية من خلال الاعتماد على نهج جديد تمثل في استحداث السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته.

وخلال ما سبق نكون قد توصلنا الى الإجابة على الإشكالية المطروحة بالإضافة الى التساؤلات الفرعية وتم استخلاص النتائج التالية:

-النصوص القانونية قديمة في ظل التطورات التكنولوجية الحاصلة خاصة على مستوى سوق العملات الالكترونية.

عدم تركيز المشرع على مبدأ الشفافية بالدرجة الأولى من خلال خلق تدابير عملية لتشجيع التواصل بين المواطن والهيئات الرسمية دون وسيط لتجنب البيروقراطية، ولم يتم وضع خطط استراتيجية ملزمة لتطبيق الشفافية والمساءلة وتعزيز النزاهة والمبادئ الوقائية على مستوى جميع المنظمات، ومساءلة القيادات عن تنفيذها.

-تعتبر أحكام اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد الأولى من نوعها التي ترسي أسس تعاون أوثق بين الدول من أجل منع الفساد واسترداد العائدات الإجرامية.

-تركيز كل من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد والمشرع الجزائري على ضرورة تفعيل دور المجتمع المدني والإعلام في الوقاية من الفساد ومكافحته.

-عدم اعطاء المشرع صلاحيات كافية للهيئات المعنية بالوقاية من الفساد ومكافحته عن طريق المراقبة والتبليغ عنه، ما يجعل من عملها جد محدود ودورها غير فعال.

الاقتراحات

-التنسيق مع منظمات المجتمع المدني المعنية بالفساد والمشاركة في الندوات والمؤتمرات التي تنظمها لزيادة وعي المواطنين بأخطار الفساد.

-إعداد برامج ومقالات بوسائل الإعلام المختلفة، للتوعية بأهمية ودور أجهزة الأمن في مكافحة الفساد.

-النزاهة والشفافية للعاملين بالدولة.

-التدعيم الفني لأجهزة الأمن المعنية بالفساد للوقوف على أحدث وسائل مكافحة الفساد.

-اتخاذ الإجراءات القانونية حيال مرتكبي جرائم الفساد والإعلان عنها بوسائل الإعلام.

-التنسيق مع أجهزة الدولة المعنية بمكافحة الفساد للتحري عن وقائع الفساد.

-تفعيل دور الأجهزة الأمنية الرقابية في مجال الجرائم الاقتصادية.

-تنسيق التعاون بين الدول في مجال عملية مراقبة الجرائم والتهريب عبر الدول.

قائمة المصادر

والمراجع

قائمة المصادر والمراجع

دساتير

قوانين

مراسيم

-محمود جمال مظلوم، نشأة عبد المنعم، الفساد الأسباب والتداعيات وطرق المعالجة، مركز الخليج للدراسات الاستراتيجية، العدد رقم32.

-محمد خالد المهايني، "اليات حماية المال العام والحد من الفساد الإداري"، المنظمة العربية لتنمية -الإدارية، جامعة الدول العربية، القاهرة.

-محمد حليم لمام، ظاهرة الفساد السايسي في الجزائر الأسباب والأثار والصلاح، رسالة ماجستير، كلية العلوم السياسية، جامعة ابوبكر بلقايد، الجزائر، 2003.

-فيروز زروقة، الفساد في المجتمع الجزائري استراتيجية العولمة: «ملتقى دولي حول الحكم الراشد واستراتيجيات التغير في العالم النامي، جامعة سطيف، 08-09 افريل 2007.

-فتيحة الطاهر التركي، مظاهر الفساد في أجهزة القطاع العام، المنتظمة العربية للتنمية الإدارية، 2011.

-عطاء الله خليل، مدخل مقترح لمكافحة الفساد في العالم العربي، مكافحة الفساد في الوطن العربي، المنطقة العربيةللتنمية الادراية جامعة الدول العربية القاهرة 2009.

-عبد الله محمد الجيوس " الفساد مفهومه وأسبابه وسبل القضاء عليه، المؤتمر العربي الدولي لمكافحة الفساد، اكاديمية ما بين العربية للعلوم. مركز الدراسات والبحوث، الرياض، 2003.

-عبد الباقي عبد الكبير عبد الواحد، منهج الشريعة في مكافحة، المؤتمر العربي الدولي لمكافحة الفساد، اكادمية نايف العربية للعلوم الأمنية، مركز الدراسات والبحوث، الرياض ،2003.

-زواوي عباس، الفساد الإداري في مجال الصفقات، أطروحة دوكتوراه، قانون جنائي قسم الحقوق، كلية الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2012.

-رضا هميس، دور المجتمع في الوقاية من جرائم الفساد ومكافحتها، دفاتر السياسة والقانون، جامعة ورقلة، العدد1، جوان 2009.

- امزاوالي محمد، مكافحة الفساد في القانون الجزائري واساليب معالجته، الملتقى الوطني حول الأليات القانونية لمكافحة لفساد، كلية الحقوق والعلوم الاقتصادية، قاصدي مرباح، ورقلة، 2-23 ديسمبر 2008.

-يعيش تمام وحاحة عبد العالي،" دور أجهزة الرقابة في مكافحة الفساد في الجزائر بين النظرية والتطبيق، الملتقى الوطني حول الآليات القانونية لمكافحة الفساد، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ورقلة،2008.

-يعيش تمام أمال، "صور التجريم المستحدثة بموجب قانون الوقاية من الفساد ومكافحته"، مجلة الاجتهاد القضائي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة، 2009.

-فارس بن علوش بن بادي السبيعي دور الشفافية في الحد من الفساد الإداري في القطاعات الحكومية، أطروحة دكتوراه، قسم العلوم الإدارية، كلية الدراسات العليا، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية 2010.

-غنيم محمد أحمد، الإدارة الالكترونية افاق الحاضر وتطلعات المستقبل، المكتبة العصرية والمصورة، 2004.

- عيسى جاسم سيار، دور سياسات واليات حوكمة الشركات في مكافحة الفساد الإداري والمالي في الوطن العربي، منظمة التنمية العربية، مصر، 2011.

- عيدة صيطي، صباح سليماني،" وسائل الإعلام لمكافحة الفساد في المجتمع"، مداخلة قسم العلوم الاجتماعية كلية العلوم الإنسانية والاجتماعية، جامعة بسكرة.

- عبد الستار العلي واخرون، المدخل الى إدارة المعرفة، دار السيرة للنشر والتوزيع، عمان، 2006،

- صالح زياني، تفعيل العمل الجمعوي في مكافحة الفساد، مجلة الفكر العدد السابع، بسكرة 2011.

- سعاد دغمان، " الهيئة الوطني للوقاية من الفساد ومكافحته، دورها وسبل ترقيتها" ملتقى الفساد واوليات مكافحته، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2012.

- رضا هنسي، دور المجتمع المدني في الوقاية من جرائم الفساد ومكافحتها، "دفاتر السياسية والقانون"، العدد الأول، جامعة ورقلة،2009.

- حسين فريجه، المجتمع الدولي لمكافحة الفساد، "مجلة الاجتهاد القضائي"، العدد 5 جامعة بسكرة.

- جمال الدين مغوفل، التنمية المحلية (البلدية والولاية) بدون دار نشر، بدون طبعة، بدون سنة نشر.

- بوزيد سايح،" سبل تعزيز المساءلة والشفافية لمكافحة الفساد وتمكين الحكم الراشد في الدول العربية " مجلة الباحث عدد10، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير جامعة قاصدي مرباح، ورقلة،2011.

- المرسوم الرئاسي 95-377 المؤرخ في 1995/11/20، المتعلق بالنظام الداخلي بمجلس المحاسبة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 72.

- عميور السعيد، شرح قانون 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، محاضرات الأيام المفتوحة على العدالة.

- على انور العسكري، الفساد وفي الادار المحلية، مكتبه دار المعرفة للطباعة والنشر، ص2008.

- عصام عبد الفتاح مطر، الحكومة الالكترونية بين النظرية والتطبيق، دار الجامعة الجديدة، القاهرة، 2008،

- عبد المطلب عبد الحميد، التمويل المحلي والتنمية المحلية، الدار الجامعية، الاسكندرية، مصر 2001.2

- عبد الرزاق التخلمي، الادراة المحلية، دارسة مقارنة، دار المسيرة للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، كمان ،2001.

- خالد سارة الوغبي، تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفائتها، دراسة مقارنة، منشأة المعارف، الاسكنديرية 1984

-موسى رحماني ووسيلة السبتي، واقع الجماعات المحلية في ظل الإصلاحات المالية وآفاق التنمية المحلية، مداخلة مقدمة في إطار الملتقى الدولي: تسيير وتمويل الجماعات المحلية في ضوء التحولات الإقتصادية، كلية العلوم الإقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الحاج لخضر باتنة المنعقد يومي 01 و02 ديسمبر 2004.

-عبد العالي حاحة، اليات القانونية في مكافحة الفساد الإداري في الجزائر، أطروحة الدكتوراه، القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة 2013.

فارس بن علوش بن بادي السيعي، دور الشفافية والمساءلة في الحدث من الفساد الإداري في القطاعات الحكومية، أطروحة الدكتوراه، قسم العلوم الإدارية كلية الدراسات العليا جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية.

زواوي عباس، الفساد الإداري في مجال الصفقات العمومية، أطروحة الدكتوراه، قانون جنائي كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2013.

الغرام احمد حسن محمد، الحكومة الالكترونية في الأردن، إمكانية التطبيق، رسالة ماجستير في الإدارة العامة كلية الاقتصاد والعلوم الإدارية، جامعة اليرموك، عمان، 2011.

بن مرزوق عنترة، الرقابة الإدارية ودورها في مكافحة الفساد الإداري في الإدارة الجزائرية، دراسة ميدانية، لولاية برج بوعريريج، رسالة ماجستير، كلية علوم التسيير والاعلام، جامعة الجزائر،2008.

خروفي بلال، الحكومة المحلية ودورها في مكافحة الفساد في المجالين المحلية، دراسة حالة الجزائر، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، 2012.

- المقالات العلمية:

امال يعيش تمام، صور التجريم المستحدثة بموجب قانون الوقاية من الفساد ومكافحته، مجلة الاجتهاد القضائي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة.

-ناجي عبد النور، دور منظمات المجتمع المدني في تحقيق الحكم الراشد في الجزائر، دراسة حالة الاحداث السياسية، العدد الثالث، بسكرة.

الملخص:

أصبح الإجرام يرتكب في مواقع السلطة بل على عرشها من قبل المحسوبين عليها من النخب الحاكمة والمتحكمة في دواليب الحكم سياسيا واقتصاديا من خلال تسخير أجهزة الدولة ومؤسساتها ومواقع القرار فيها وكذا ممتلكاتها لتغليب المصلحة الخاصة على المصلحة العامة، حتى أصبح يضرب المثل في هذا الصدد عند عامة الجمهور ب "حاميها حراميها .. فأصبح الفساد من القضايا التي تنخر كيانات الدول، وتصيبها بالشلل وتمنع ازدهارها في كامل الاصعدة، فهو يضيع الامم لما يحمله من إبتزاز وضرر على المدى القريب والبعيد وعلى الرغم من أن الفساد أصبح ظاهرة كونية لم تسلم منه جل الدول صغيرها وكبيرها غنيها وفقيرها، ولقد أعطيت للفساد عديد التعاريف واختلفت بإختلاف نظرتها وطابعها وفلسفتها، ويعود ذلك إلى الأشكال العديدة التي يظهر عليها إضافة إلى الصور المستحدثة له في ظل التطور العلمي والتكنولوجي وتقدم الحياة، ولأن لسان الحال أصدق من لسان المقال، وبما أن الفساد ظاهرة مشهودة دون شاهد عيان تم من خلال ما سبق الإجابة عن الإشكالية المطروحة.

Abstract

Crimes are now being committed in positions of power, even on their thrones, by those affiliated with them from the ruling elites who control the wheels of government politically and economically by harnessing the state's apparatuses, institutions, decision-making positions, and its properties to give priority to private interests over the public interest, to the point that the general public has become known in this regard as "the protector is the thief." Corruption has become one of the issues that eat away at the entities of states, paralyze them, and prevent their prosperity at all levels. It ruins nations because of the blackmail and harm it entails in the short and long term. Although corruption has become a global phenomenon from which most countries, small and large, rich and poor, have not been spared, many definitions have been given to corruption, and they differed according to their outlook, nature, and philosophy. This is due to the many forms in which it appears, in addition to the new images of it in light of scientific and technological development and the progress of life. Because the state of affairs is more truthful than the word, and since corruption is a phenomenon witnessed without an eyewitness, the above was answered to the problem raised..