

جامعة محمد خيضر بسكرة
كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم الحقوق



الرقابة الإدارية و دورها في مكافحة الفساد الإداري في الجزائر

مشروع مذكرة مكملة من مقتضيات نيل شهادة الماستر في الحقوق تخصص:
قانون إداري

إشراف الأستاذ:

يعيش تمام أمال

إعداد الطالبة:

برحيمي أمينة

الموسم الجامعي: 2015/2014

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

إهداء

الإهداء

الحمد لله الذي أكرمني بها الإنجاز المتواضع و الذي أهديته إلي
التي ربنتني و ضحت من أجلي دون كلل او ملل
إلي من سلكت بي دروب الحياة الوعرة بالكبرياء و الشموخ
إلى القلب الكبير الذي شملني بأسمى آيات الحب و العنان
إلي من بخلت علي نفسها الراحة لأنعم بها و ضحت بي طريق النجاح بدعائها
إلى التي لن أوفيهما حقهما ممما قلت و ممما فعلت

إلى الغالية أمي الحبيبة

إلى من رحل عن الدنيا دون وداع ولا رجعت
إلى من غطى التراب جسده و حرمني الدهر من نبرات صوته
إلى من غاب عن عيني و بقي في قلبي
إلى من نقش اسمه في روحي و كلماته في عروقي
إلى العزيز علي قلبي رحمه الله و ألهمني الصبر علي فراقه

إلى روح قلبي

أبي الغالي

إلى رمز العنان إلى الأعماء علي قلبي إخوتي الأعماء و سندي في الحياة (آمال ،
لبنى ، أكرم ، محمد الأمين)

إلى كل من إرتشفت معهم كأس المحبة و الأخوة و الصداقة و كان لي معهم
أغلى الذكريات و أجمل اللحظات أصدقائي و صديقاتي
إلى كل من نساهم قلبي ولم ينسأهم قلبي خاصة دفعتني دفعة القانون

الإداري

شكر و عرفان

الشكر و العرفان الأول و الأخير لله وحده على توفيقه لنا على إنجاز هذا العمل

المتواضع

و من باب رد الفضل لأهله و عملاً بقوله صلى الله عليه وسلم: ﴿من لم يشكر

الناس لم يشكر الله﴾

و الشكر أيشا وكل الإمتنان للاستاذة يعيش تمام أمال على إحتضانها هذا

البحث بصدر رحب و رعايتها إياه حتى خرج إلى النور

وجزيل الشكر لمحافظة المكتبة على تزويدي بالمراجع و صبره عليا

كما اشكر كل من مد لي يد العون من قريب أو بعيد خاصة زميلي طالب

عمر الذي أعانني بجمع المراجع

و الشكر و كل الشكر لمن أسدي النصح و أخص بالذكر جميع الأساتذة الذين

درسوني و أفادوني بعلمهم

خطة الدراسة

● مقدمة

● الفصل التمهيدي : الإطار المفاهيمي للفساد و الرقابة الإدارية

● المبحث الأول : مفهوم الفساد الإداري و تطوره التاريخي

● المطلب الأول: مفهوم الفساد الإداري وأنواعه

● المطلب الثاني: التطور التاريخي للفساد

● المبحث الثاني: أسباب تفشي ظاهرة الفساد والآثار الناجمة عنها

● المطلب الأول: أسباب تفشي ظاهرة الفساد الإداري

● المطلب الثاني: الآثار الناجمة عن الفساد

● المبحث الثالث: ماهية الرقابة الإدارية

● المطلب الأول: مفهوم الرقابة الإدارية

● المطلب الثاني صور الرقابة الإدارية وأنواعها:

● المطلب الثالث: خطوات الرقابة الإدارية

● الفصل الثاني : آليات الرقابة الادارية و دورها في مكافحة الفساد الإداري

● المبحث الأول: الهيئة الوطنية المستقلة للوقاية من الفساد الإداري و مكافحته

- **المطلب الأول: النظام القانوني للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته**
- **المطلب الثاني: اختصاصات الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته**
- **المطلب الثالث : مظاهر و حدود استقلالية الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته**

- **المطلب الأول: الطبيعة القانونية للديوان**
- **المطلب الثاني : تشكيل الديوان و تنظيمه**
- **المطلب الثالث : مهام الديوان و كفاءات سيره**
- **المبحث الثالث : الأجهزة المختصة بالرقابة المالية في مكافحة الفساد**
- **المطلب الأول : المراقب المالي**
- **المطلب الثاني: المفتشية العامة للمالية**
- **المطلب الثالث : مجلس المحاسبة و دوره في مكافحة الفساد**

مقدمة

يعتبر الفساد ظاهرة عالمية شديدة الإنتشار ذات جذور عميقة تأخذ ابعدا واسعة تتداخل فيها عوامل مختلفة يصعب التمييز بينها وتختلف درجة شموليتها من مجتمع إلى آخر إذ حظيت ظاهرة الفساد في الأونة الأخيرة بإهتمام الباحثين في مختلف الإختصاصات في القانون و علم السياسة و الإجتماع كذلك تم تعريفه وفقا لبعض المنظمات العالمية حتى أضحت ظاهرة لا يكاد يخلو مجتمع أو نظام سياسي منها .

و منه فإن التدابير و الآليات المطبقة لمكافحة ظاهرة الفساد الإداري أصبحت في وقتنا الحالي غير كافية للحد من هذه الظاهرة و من هنا نحن بحاجة إلى حلول مدروسة بدقة تأخذ بعين الإعتبار المشكلة و ذلك بأن تعالج مسببات هذه الظاهرة قبل الوقوع فيها و منه فإن وجود حل متكامل للحد من ظاهرة الفساد الإداري أصبح ضرورة ملحك من اجل الفشاء عليه نهائيا .

و لقد تزايد الإهتمام بهذه الظاهرة في السنوات الأخيرة ، ذلك نظرا لخطورتها على تراجع التنمية ، و بهذا ل يعد هذا الموضوع وطنيا بل أصبح يشمل جل دول العالم حتى الدول المتقدمك و هذا ما إستدعى عقد العديد من المؤتمرات و الإتفاقيات في سبيل محاربتة و القضاء عليه و اهم هذه الإتفاقيات هي إتفاقية الأمم المتحدة لسنة 2003 التي صادقت عليها الجزائر سنة 2004 و بالتالي أصبحت مسألة مكافحة الفساد مسألة شاملة تمس كل القطاعات ، هذا الأمر أدى بالجزائر إلى سن القانون رقم 01/06 المؤرخ في 20/02/2006 المتضمن الوقاية من الفساد و مكافحته .

و منه إستحدثت المشرع عدة هيئات متخصصة في هذا المجال كذلك قام بتفعيل دور الكثير من أجهزة الرقابة و ذلك من أجل مكافحة هذه الظاهرة و مقاومتها و في هذه الدراسة حولنا تسليط الضوء على أبرز الأجهزة كالهيصة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته ، الديوان المركزي لقع الفساد ، المراقب المالي ،.....

إذ يكمن دور هذه الآليات في تحسين و تطوير الأداء داخل الإدارات العمومية و تكريس الشفافية و ذلك للحد من كل فعل يعتبر ويشكل فسادا .



و بالنسبة لأهمية الموضوع فهي تكمن في جانبين أولهما الجانب العلم و الذي يهدف إلى تشخيص ظاهرة الفساد الإداري و هذا ن اجل عرفة ماهية و أسباب و آثار هذه الظاهرة و ذلك للتمكن من تشخيص المشكلة من اجل الوصول إلى الحل الأنسب.

أما الجانب الثاني فهو الجانب العملي و المتمثل في ضرورة توحيد الجهود من اجل تفعيل دور هذه الهيئات للقيام بالدور المكلف به و تطبيق النصوص النظرية على أرض الواقع كذلك دراسة هذا الموضوع قد يعتبر مصدرا تستفيد منه أجهزة الرقابة من اجل تصحيح العيوب التي تشوب عملها .

أما بالنسبة لأسباب إختيار الموضوع نجد هناك دوافع شخصية و أسباب موضوعية ،فالدوافع الشخصية تكمن في إنتشار ظاهرة الفساد في المجتمع ، و تراجع التنمية على مختلف الأصعدة بالإضافة إلى معانات المواطنين من البيروقراطية و المحسوبية و طلب الحصول على مقابل للخدمات التي هي من حق المواطنين ، أما بالنسبة للأسباب الموضوعية هي عجز القوانين خاصة قانون العقوبات في التصدي لهذه الظاهرة ، و البحث عن آليات ووسائل قانونية قادرة على التصدي للفساد بكل أشكاله على جميع الأصعدة ، كذلك عدم ثقة المواطن في أجهزة الدولة و هياكلها مما يحتم ضرورة البحث عن أطر قانونية تكفل إعادة هذه الثقة من خلال دعم الشفافية و النزاهة و المساواة بين المواطنين في المجتمع ، بالإضافة إلى تقييم الوسائل التي رصدها المشرع لمواجهة ظاهرة الفساد و الوقوف على أسباب فشل هذه الأجهزة و كيفية إيجاد حلول أخرى لمكافحة الفساد .

من أجل دراسة هذا الموضوع انطلقنا من الإشكالية التالية :

ما مدى فاعلية أجهزة الرقابة الإدارية في مكافحة ظاهرة الفساد الإداري في الجزائر ؟

أما بالنسبة لأهداف الدراسة فهي تتمحور حول تقييم دور أجهزة الرقابة و البحث عن أسباب إنتشار ظاهرة الفساد للوصول لحلول فعالة لمعالجة هذه الظاهرة و القيام بالإصلاحات الشاملة في مؤسسات الدولة .

و من أجل الإجابة على هذه الإشكالية وجدنا أن نعتمد على المنهج الوصفي التحليلي و ذلك لتحليل ظاهرة الفساد الإداري و التعرف على مفهومها و أسبابها و آثارها و وضع الحلول و لمعالجة هذه الظاهرة ،كذلك المنهج التاريخي و ذلك من أجل معرفة تطور ظاهرة الفساد و الرقابة الإدارية عبر الأزمنة .



و في سبيل الإحاطة بهذا الموضوع استعنا بدراسات سابقة قيمة نذكر منها :
(الآليات القانونية لمكافحة الفساد الإداري في الجزائر) أطروحة دكتوراه مقدمة من الباحث حاحة
عبد العالي ، جامعة بسكرة ، سنة 2013/2012 .

و في إطار إعدادنا لهذه الدراسة واجهتنا بعض الصعوبات و من أهمها :
قلة المراجع حول أجهزة الرقابة و صعوبة إقتناءها ، كذلك لاحظنا أن جميع المذكرات أو
غالبيتها أجهزة الرقابة التي درست موضوع أجهزة الرقابة أخذت من أطروحة واحدة و كلها تدور
حول فكرة واحدة و نفس العناصر ، بالإضافة إلى ضيق الوقت فهو قصير جدا بالنسبة لأهمية
هذه الدراسة و من أجل الإجابة على إشكالية البحث تم تقسيم البحث إلى فصلين ، فصل تمهيدي
تحت عنوان الإطار المفاهيمي للفساد الإداري و الرقابة الإدارية تناولنا فيه ثلاث مباحث تطرقنا
فيها إلى تشخيص ظاهرة الفساد الإداري و أسبابها و الآثار الناجمة عنها بالإضافة إلى ماهية
الرقابة الإدارية .

أما الفصل الثاني و الذي جاء تحت عنوان آليات الرقابة الإدارية و دورها في مكافحة الفساد
الإداري و هو كذلك ينقسم إلى ثلاثة مباحث تطرقنا فيها إلى أجهزة مكافحة الفساد .
و ختمنا الدراسة بمجموعة من النتائج و الإقتراحات التي إستنتجناها من هذا الموضوع



الفصل التمهيدي : الإطار المفاهيمي للفساد و الرقابة الإدارية

الفساد آفة مجتمعية عرفتھا المجتمعات الإنسانية منذ فجر التاريخ، وهو مرض عضال تحمله كل الدول والمجتمعات سواء كانت غنية أو فقيرة، متعلمة أو جاهلة، دكتاتورية أم ديمقراطية، قوية أم ضعيفة وهو مما يرتبط ظهوره واستمراره برغبة الإنسان في الحصول على مكاسب مادية أو معنوية يعتقد في قرارة نفسه أنه ليس له حق فيها ومع ذلك يسعى إليها، لذا فهو يلجأ إلى وسائل سرية للوصول إليها، منها إقصاء من له الحق فيها، أو الحصول عليها عن طريق الرشوة أو المحسوبية أو الوساطة أو اختلاس المال العام وغيرها.

وبعد الفساد اليوم ظاهرة عالمية شديدة الانتشار، ذات جذور عميقة تأخذ أبعاد واسعة تتدخل فيها عوامل مختلفة يصعب التمييز بينها، وسيكون الفساد هو التحدي الأهم والوريث المتوقع للإرهاب والذي ستجد الحكومات والمجتمعات نفسها في مواجهته، وفي حرب معه، ستكون على الأغلب أكثر شراسة وتكلفة من مكافحة الإرهاب. وسنبحث في هذا الفصل - ظاهرة الفساد والرقابة الإدارية - في ثلاث مباحث نخصص الأول إلى مفهوم الفساد الإداري وتطوره التاريخي، ونخصص الثاني إلى أسباب نقشي ظاهرة الفساد والآثار الناجمة عنها، أما المبحث الثالث فنخصصه إلى ماهية الرقابة الإدارية.

المبحث الأول : مفهوم الفساد الإداري و تطوره التاريخي

يعد الفساد مقترنا بالإنسان منذ وجوده على الأرض، حيث أنهم من قبل الملائكة بالفساد وسفك الدماء كما ورد في القرآن الكريم حيث قال تعالى : >> وإذ قال ربك للملائكة إني جاعل في الأرض خليفة قالوا أتجعل فيها من يسفك الدماء ونحن نسبح بحمدك ونقدس لك قال إني أعلم ما لا تعلمون << (30) البقرة.

وأصبحت ظاهرة الفساد الإداري حديث الساعة، واستحوذت على اهتمام المنظمات والهيئات الدولية، الحكومية وغير الحكومية، وتزايد الاهتمام بمواجهتها والتصدي لها على نطاق المنظمات العالمية والمحلية.

كما حظيت باهتمام الكثير من المفكرين والباحثين بشكل عام في بداية التسعينات من القرن الماضي، وذلك من خلال المطالبة المتزايدة بتحقيق الشفافية: أي جعل مرافق الدولة كافة تكشف عما يدور بداخلها وتوفر المعلومات المتعلقة بأدائها الذي بدوره يؤدي إلى إحداث تغييرات على الأصعدة السياسية والاقتصادية والاجتماعية.

وتدل ظاهرة الفساد على غياب القيم الأخلاقية، والأسس والضوابط التي تحكم السلوك الإنساني بوجه عام، والإداري بوجه خاص، ما يعطل خطط وبرامج التنمية ويفشلها.¹

ولأجل الوقوف على حقيقة هذه الظاهرة قسمنا مبحثنا إلى مطلبين تطرقنا في المطلب الأول إلى مفهوم الفساد الإداري وأنواعه، أما المطلب الثاني إلى التطور التاريخي للفساد الإداري.

¹ - فارس بن علوش بن بادي السبيعي، دور الشفافية والمساءلة في الحد من الفساد الإداري في القطاعات الحكومية، أطروحة دكتوراه، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، كلية الدراسات العليا، الرياض، 2010، ص.59.

المطلب الأول: مفهوم الفساد الإداري وأنواعه

يعتبر الفساد من المسائل والمصطلحات العامة والمتداولة كثيرا لدى العام والخاص، لاسيما في الآونة الأخيرة، لذلك نجده يتميز بتعاريف متعددة، قانونية وسياسية وهذا ما سنستعرضه فيما يلي:

الفرع الأول : تعريف الفساد

أولا/ التعريف اللغوي للفساد:

ورد في اللغة عدة معاني للفظ الفساد ومشتقاته ومن أهم المعاني: أفسد المال إفسادا أخذ به غير حق واستفسد ضد استصلح وتفاسد القوم تدابروا وقطعوا الأرحام.¹
جاء في مختار الصحاح: "فسد الشيء يفسد -بالضم- فسادا فهو فاسد، وفسد فسادا فهو فاسد، والمفسدة ضد المصلحة".

وجاء في لسان العرب: الفساد نقيض الصلاح، فسَدَ يفسدُ ويفسد، وفسد فسادا وفسودا فهو فاسد، وقوم فسدى، وتفاسد القوم: تدابروا وتقاطعوا، والمفسدة: خلاف المصلحة، والاستفساد: خلاف الاستصلاح، ومن معاني الفساد أيضا: الجذب والقحط²

ثانيا/ التعريف الاصطلاحي للفساد:

الفساد في الاصطلاح: الفساد خروج الشيء عن الاعتدال، قليلا كان الخروج عليه أو كثيرا، ويستعمل في النفس والبدن والأشياء الخارجة عن الاستقامة.
وقيل: هو جعل الشيء فاسدا خارجا عما ينبغي أن يكون عليه وعن كونه منتفعا به.

¹ - محمد المدني بوساق، التعريف بالفساد وصوره من الوجهة الشرعية، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض، 2003، ص.92.

² - آدم نوح القضاة، نحو نظرية إسلامية لمكافحة الفساد الإداري، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض، 2003، ص.348.

وفساد البيوع ما كان مشروعاً بأصله غير مشروع بوصفه، وضده الصحة، وقال الإمام ابن الجوزي: " والفساد تغيير الشيء عما كان عليه من الصلاح، وقد يقال في الشيء مع قيام ذاته، ويقال فيه مع انتفاضها، ويقال فيه إذا بطل وزال".¹

ويمكن تعريفه بأنه هو: >> كل ما يخرج الشيء عن طبيعته التي خلق عليها ومن أجلها أو يتلف مكوناته ويحوّله من عنصر أو مادة نافعة إلى مادة ضارة أو لا فائدة منها <<.²

ومن التعريفات الشاملة والواضحة للفساد: >> أنه سلوك ينحرف عن الواجبات الرسمية لدور عام بسبب مكاسب (شخصية أو قرابة عائلية، أو عصبية خاصة) مالية أو لمكانة خاصة، أو سلوك يخرق القانون عن طريق ممارسة لبعض أنواع السلوك الذي يراعي المصلحة الخاصة <<.

وبهذا فإن الفساد يعني في المصطلح السياسي والإداري استغلال السلطة والنفوذ وإساءة استخدام القوانين لخدمة المصالح الشخصية غير المشروعة.³

ثالثاً/ تعريف الفساد في الفقه والقرآن والسنة:

1. تعريف الفساد في الفقه:

الفاقد عند الفقهاء: ما كان مشروعاً بأصله غير مشروع بوصفه والمراد بالأصل: أساس الشيء، وهو في العقد: أن يكون في الصيغة أو في العقدين.

والمعقود عليه، ولا يترتب عليه أثر شرعي، والوصف: ما كان خارجاً عن الركن أو المحل، كالشرط المخالف لمقتضى العقد، أو كون المحل غير مقدور التسليم.¹

¹ - محمد أحمد صالح، التعريف بالفساد وصوره من الوجهة الشرعية، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض، 2003، ص.122، 123.

² - محمد عبد الله ولد محمد، سياسة الإسلام في الوقاية والامنع من الفساد، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض، 2003، ص.161.

³ - معاوية أحمد سيد أحمد، سياسة الإسلام في الوقاية والامنع من الفساد، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض، 2003، ص.212.

الفساد هو الابتداع واللهو واللعب وأخذ الأموال ظلماً، كذلك تفسد القوم، تدابروا وقطعوا الأرحام، واستفسد الشيء، عمل ن يكون فاسداً. على هذا المعنى نجد في اصطلاح الفقهاء أن الفساد ما كان مشروعاً بأصله ثم اعتراه التغيير الذي أخرجته عن هذا الأصل وأفسده.²

2. تعريف الفساد في القرآن الكريم :

ورد لفظ الفساد في القرآن الكريم قرابة 43 آية، تحمل عدة معانٍ نورد منها:

أ. الفساد بمعنى المعصية، ومنه قوله تعالى: >> وإذا قال لهم لا تفسدوا في الأرض قالوا إنما نحن

مصلحون (11) ألا إنهم هم المفسدون ولكن لا يشعرون (12) << البقرة

فالفساد هو الكفر والعمل بالمعصية العصيان في الأرض، لأن إصلاح الأرض والسماء يكون بطاعة

الله ورسوله.

ب. الفساد بمعنى الهلاك ومنه قوله تعالى: >> وقضينا إلى بني إسرائيل في الكتاب لتفسدن في الأرض

مرتين ولتعلن علواً كبيراً (4) << الإسراء.

ج. الفساد بمعنى القتل ومنه قوله تعالى: >> قالوا يا ذا القرنين إن يأجوج ومأجوج مفسدون في الأرض

فهل نجعل لك خرجاً على أن تجعل بيننا وبينهم سداً (94) << الكهف.³

3. في السنة النبوية المطهرة:

السنة هي أحاديث رسول الله عليه السلام وأفعاله وتقريراته، وهي الأصل الثاني من أصل الدين، وتأتي

أحاديث الرسول عليه الصلاة وأتم التسليم شارحة ومبينة للقرآن، ومكّلة لأمر لم تأت في القرآن، ومن خلال

استعراض الأحاديث التي جاء فيها مصطلح الفساد لبيان مدلول الفساد ومعناه، تبين أن مصطلح الفساد جاء

¹ - وهبة مصطفى الزحيلي، التعريف بالفساد وصوره من الوجهة الشرعية، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض، 2003، ص. 14.

² - جعفر عبد السلام علي، التعريف بالفساد وصوره من الوجهة الشرعية، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض، 2003، ص. 48.

³ - محمد أحمد صالح، مرجع سابق، ص. 123، 124.

ليدل على المعاني التي دل عليها القرآن، ويدل أيضا على: تلف الشيء وذهاب نفعه، وجاء من هذا قول الرسول عليه السلام: << ألا وان في الجسد مضغة، إذا صلحت صلح الجسد كله، وإذا فسدت فسد الجسد كله، ألا وهي القلب >>.

وأتي بمعنى تغيير الحال إلى غير الصلاح، مثل حديثه عليه السلام الذي يرويه أبو هريرة رضي الله عنه قال: قال رسول الله صلى الله عليه وسلم: << المستمسك بسنتي عند فساد أمتي له أجر شهيد >> ففساد الأمة هو تغييرها إلى غير صلاح.¹

رابعا/ تعريف الفساد على المستوى الدولي:

1. تعريف الفساد في مشروع اتفاقية الأمم المتحدة:

عرف مشروع اتفاقية الأمم المتحدة لمنع الفساد، أن الفساد هو: << القيام بأعمال تمثل أداء غير سليم للواجب أو إساءة استغلال لموقع بما في ذلك أفعال الإغفال توقعًا لمزية أو سعيا للحصول على مزية يوعد بها أو تعرض أو تعرض بشكل مباشر أو غير مباشر أو أثر قبول مزية ممنوحة بشكل سواء للشخص ذاته أو لصالح شخص آخر. >>²

2. تعريف الفساد في منظمة الأمم الإفريقية :

هي من أوائل المنظمات السباقة في مجال مكافحة الفساد إذ قامت بالمصادقة على اتفاقية الاتحاد الإفريقي لمنع الفساد ومكافحته بمابوتو في 2003/07/11، غير أن هذه الاتفاقية لم تعرف الفساد بل اكتفت بالإشارة إلى 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 - فراس مسلم أبو قاعود، الوقاية من الفساد الإداري ومكافحته من منظور الفكر الإسلامي، جامعة الشرق الأوسط، بدونبد، ص.147.

² - جعفر عبد السلام علي، أبحاث المؤتمر العربي الدولي لمكافحة الفساد، أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية، ج1، الرياض، 2003، ص.55.

وبالرجوع إلى المادة 04 نجد أن الاتفاقية اكتفت بذكر صور ومظاهر أعمال وأنشطة الفساد المختلفة.¹

3. تعريف الفساد وفقا لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي:²

هو إساءة استعمال القوة العمومية أو المنصب أو السلطة للمنفعة الخاصة سواء عن طريق الرشوة أو الابتزاز أو استغلال النفوذ أو المحسوبية أو الغش أو تقديم إكراميات للتعجيل بالخدمات أو عن طريق الاختلاس.

خامسا/ تعريف الفساد وفقا للقانون الجزائري:

لقد تطرقت المادة 02/أ من القانون الخاص بالوقاية من الفساد ومكافحته للفساد معرفة إياه على النحو التالي: <<الفساد هو كل الجرائم المنصوص عليها في الباب الأول من هذا القانون>> وبالرجوع إلى الباب الرابع المذكور أعلاه، نجد أن جرائم الفساد تتمثل فيما يلي: رشوة الموظفين العموميين، الامتيازات غير المبررة في مجال الصفقات العمومية، الرشوة في مجال الصفقات العمومية، رشوة الموظفين العموميين الأجانب وموظفي المنظمات الدولية العمومية، اختلاس الممتلكات من قبل موظف عمومي أو استعمالها على نحو غير شرعي الغدر، الإعفاء أو التخفيض غير القانوني في الضريبة أو الرسم، أخذ فوائد بصفة غير قانونية عدم التصريح أو التصريح الكاذب بالممتلكات، الإثراء غير المشروع، تلقي الهدايا، التمويل الخفي للأحزاب السياسية، الرشوة في القطاع الخاص، اختلاس الممتلكات في الإخفاء، إعاقة السير الحسن للعدالة، البلاغ الكيدي، عدم الإبلاغ عن الجرائم.³

¹ - حاحة عبد العالي، "آليات القانونية لمكافحة الفساد الإداري في الجزائر"، رسالة دكتورا، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2012 - 2013، ص 24.

² - برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، مكافحة الفساد لتحسين إدارة الحكم، شعبة التطوير الإداري وإدارة الحكم، مكتب السياسات الانمائية، 1998، ص 2.

³ - موسى بودهان، النظام القانوني لمكافحة الفساد في الجزائر، منشورات ANEP، الجزائر، 2009، ص 11، 12.

الفرع الثاني : أنواع الفساد

إن عدم التوصل إلى تعريف شامل ومتفق عليه للفساد من المعضلات التي تواجه الباحثين في هذا المجال، وذلك راجع لعدة أسباب، ولعله من مقدمة ذلك وجود صور وأنواع مختلفة ومتنوعة للفساد، هذه الصور تتنوع بتنوع المؤسسات والقطاعات التي ينتشر فيها الفساد، واختلاف المتورطين بها، إضافة إلى ما للأديان السماوية والقيم الأخلاقية والنصوص القانونية من تأثير كبير في تقرير ما يعد فساداً. والشيء الملاحظ أن أنواع الفساد متغيرة ومتطورة باستمرار لتواكب ما يحدث في العالم من تغيير وتطور في جميع المجالات.

كما يلاحظ أن هذه الأنواع والصور والمظاهر متداخلة ومتشابكة فيما بينها يصعب التفرقة بينه نوع وآخر في كثير من المجالات، والتقسيمات التي نحن بصدد عرضها والتي اجتهد الكتاب والباحثين لوضعها وفقاً لمعيار محدد، هي تقسيمات نظرية يصعب وضع الحد الفاصل بينها.

أولاً/ الفساد حسب درجة التنظيم: هناك ثلاث أنواع للفساد حسب هذا المعيار هي: العرضي أو الصغير والمنظم والشامل:

1. الفساد العرضي: وهذا التعبير يشير إلى كافة أشكال الفساد الصغيرة والعرضية، التي تعبر عن سلوك شخصي أكثر مما تعبر عن نظام علم الإدارة، وهذا مثل الاختلاس، والمحسوبية، والمحاباة، سرقة الأدوات المكتبية، أو بعض المبالغ الصغيرة.

2. الفساد المنظم: وهو ذلك النوع الذي ينتشر في الهيئات والمنظمات والإدارات المختلفة من خلال إجراءات وترتيبات مسبقة ومحددة، تعرف من خلالها مقدار الرشوة وآلية دفعها وكيفية إنهاء المعاملة، بمعنى أن يدير العمل برمته شبكة مترابطة للفساد يستفيد ويعتمد كل عنصر منها على الآخر.¹

¹ - حاحة عبد العالي، مرجع سابق، ص.26.

3. الفساد الشامل: وهو الذهب الواسع للمال العام عن طريق الصفقات الوهمية، وتحويل الممتلكات

العامّة إلى مصالح خاصة، وبحجم كبير، ويمارس هذا النوع من قبل القمة المتربعة على الهرم.¹

ثانياً/ الفساد حسب انتماء الأفراد المنخرطين فيه: ³

يصنف الفساد طبقاً لهذا المعيار إلى نوعين هما:

1. فساد القطاع العام: ويعتبر هذا النوع من الفساد أشد عائق للتنمية على مستوى العالم، وهو استغلال

النشاط العام خاصة في تطبيق أدوات السياسات المالية والمصرفية، مثل التعريفات الجمركية، والائتمان

المصرفي والإعفاءات الضريبية لأغراض خاصة، حيث يتواطأ الموظفون العموميون معاً لتحويل الفوائد

والرسوم لأنفسهم بدلاً من تحويلها لخزينة الدولة مثلاً، بطرق مختلفة كالاختلاس والسرقة، والرشوة...،

وغيرها.

2. فساد القطاع الخاص: يتمثل فساد القطاع الخاص في استغلال نفوذه بفضل ما يملكه من مال للتأثير

على السياسات الحكومية، ويظهر أيضاً في شكل هدايا ورشاوى من قبل القطاع الخاص مقابل إعفاءات

وإعانات تقدم من طرف القطاع الخاص، وهو ما يترتب عليه تغيير السياسات الحكومية، وانحرافها نحو طبقة

معينة من الأفراد وهي المؤسسات الخاصة ورجال الأعمال والأثرياء على حساب طبقة البسطاء أو الفقراء،

وينتشر هذا النوع من الفساد عندما تتميز الأسواق بهياكل قانونية غامضة، وتكون سياسة القانون فيها

معطلة وحيثما تسمح القوانين بممارسة السلطة عن طريق الاحتكار، والتي لا تخضع للرقابة والسيطرة.

¹- عبد الله محمود المجالي، اتجاهات الصحفيين الأردنيين نحو قضايا الفساد الإداري، رسالة ماجستير، جامعة الشرق الأوسط، كلية الإعلام، 2012، ص.14. شعبان فرح، الحكم الراشد كمدخل حديث لترشيد الإنفاق العام والحد من الفقر، رسالة دكتورا، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر، ص.51.

ثالثا/ الفساد من حيث الحجم:¹

طبقا لهذا المعيار يقسم الفساد إلى قسمين أساسيين هما:

1. **الفساد الكبير:** هو الفساد الذي يطال غالبا المسؤولين الكبار وأصحاب العهد ورجال الجيش من أجل تحقيق فائض أكبر.

2. **الفساد الصغير:** يتعلق هذا النوع من الفساد بتصرفات الموظفين في القطاعات الاقتصادية المختلفة. فهو يحدث في الغالب أثناء عملية التحول الاقتصادي ونمط الاقتصاد من الاقتصاد الموجه إلى اقتصاد السوق، كما أن انتشار هذا النوع من الفساد لا يتجاوز حدود الحاجة المادية وصعوبة الأوضاع المعيشية للمواطن، خصوصا عندما يقوم الموظف بقبول أو طلب رشوة أو ابتزاز الأموال أو اختلاسها نتيجة استغلاله الوظيفي.

رابعا/ الفساد من ناحية الانتشار:² هذا المعيار يقسم إلى قسمين:

1. **الفساد العالمي:** يتم في بيئة عالمية شديدة التعقيد، كثيفة الترابط، متعددة الفواعل (ما دون/ ما فوق الدولة) كأحد الانعكاسات السلبية للعولمة ، أبرزها نشاطات الجريمة المنظمة العابرة للحدود.

2. **الفساد المحلي:** يتم على المستوى الوطني، يتمثل في الممارسات الفاسدة من جانب الموظفين والخواص في مؤسسات القطاع العام والخاص.

خامسا/ الفساد طبقا لمجال الذي نشأ فيه:

يعتبر هذا المعيار من أهم المعايير التي تم الاستناد عليها لتحديد أنواع الفساد على الإطلاق، ويقسم

الفساد تبعا لهذا المعيار إلى ما يلي:

¹ - فيحاء عبد الخالق يحيى البكوع، "تفعيل نظم الرقابة الداخلية للحد من مظاهر الفساد المالي والإداري في الوحدات الخدمية"، مجلة الإدارة والاقتصاد، عدد 92، جامعة الموصل، 2012، ص 172.

² - خلاف وليد، دور المؤسسات الدولية في ترشيح الحكم المحلي، رسالة ماجستير، جامعة منتوري قسنطينة، كلية الحقوق، الجزائر، 2009/2010، ص. 5.

1. **الفساد الأخلاقي** هو ذلك الفساد الذي يؤدي بالمرء إلى الانحطاط في سلوكياته بصورة تجعله لا يحكم عقله، الذي ميزه الله به عن غيره من المخلوقات، فيستسلم لنزواته ورغباته فينحط بذلك إلى أقل الدرجات والمراتب، وينتج عن ذلك انتشار الرذيلة والفاحشة، والسلوكات المخالفة للآداب.
2. **الفساد الثقافي**: ويقصد به خروج أي جماعة عن الثوابت العامة لدى الأمة، مما يفك هويتها وارثها الثقافي، وهو عكس الأنواع الأخرى من الفساد يصعب الإجماع على إدانته أو سن تشريعات تجرمه، لتحصنه وراء حرية الرأي والتعبير والإبداع.
3. **الفساد الاجتماعي**: هو الخلل الذي يصيب المؤسسات الاجتماعية التي أوكل لها المجتمع تربية الفرد وتنشئته، كالأُسرة والمدرسة والجامعات ومؤسسات العمل، كما ان التنشئة الفاسدة تؤدي حتما إلى فساد اجتماعي مستقبلي، يتمثل في عدم تقبله الولاء الوظيفي، وعدم احترام الرؤساء وعدم تنفيذ الأوامر والإخلال بالأمن العام.
4. **الفساد القضائي**: وهو الانحراف الذي يصيب الهيئات القضائية، مما يؤدي إلى ضياع الحقوق ونفسي الظلم، ومن أبرز صوره: المحسوبية والواسطة، وقبول الهدايا والرشاوى، وشهادة الزور والفساد القضائي بهذا الشكل هو من أخطر ما يهلك الحكومات والشعوب، لأن القضاء هو السلطة التي يعول عليها الناس لإعادة حقوقهم المهضومة.¹
5. **الفساد الإداري**: يعرف الفساد الإداري حسب جوزيف ناي JOSEPH NYE بأنه : >> سلوك الموظف العام المخالف للواجب الرسمي بسبب المصلحة الشخصية أو الاستفادة المالية، أو استغلال المركز ومخالفة التعليمات لغرض ممارسة النفوذ والتأثير الشخصي والذي يدفع هذا السلوك إلى استعمال الرشوة لمنع عدالة

¹ - حاحة عبد العالي، مرجع سابق، ص 28-29.

أو موضوعية شخص معين في مركز محترم وكذلك يشمل سوء استخدام المال العام مثل التوزيع غير القانوني للموارد من أجل الاستفادة الخاصة»¹.

6. **الفساد الاقتصادي:** يتعلق هذا النوع من الفساد بالممارسة المنحرفة والاستغلالية للاحتكارات الاقتصادية وقطاعات الأعمال، التي تستهدف تحقيق منافع اقتصادية خاصة على حساب مصلحة المجتمع بما لا يتناسب مع القيمة المضافة التي تسهم به، وتحدث هذه الممارسات نتيجة غياب الرقابة أو نتيجة ضعف الضوابط والقواعد الحاكمة والمنظمة للمناخ الاقتصادي.²

7. **الفساد المالي:** ويتمثل في مجمل الانحرافات المالية ومخالفة القواعد والأحكام المالية التي تنظم سير العمل المالي في الدولة ومؤسساتها ومخالفة التعليمات الخاصة بأجهزة الرقابة المالية.³

المطلب الثاني: التطور التاريخي للفساد

إن للفساد تاريخاً طويلاً، فقد عرفته الأجيال التي خلت منذ الأزل، وتقود دراسته إلى استقراء أساليب الانحراف وتغير السلوك الإنساني عن طريق القديم للفطرة الإنسانية والتجرد من المثل الأخلاقية التي أفرزها الوجود الإنساني على وجه الأرض.

وعليه فإن الحديث عن الفساد لا بد أن ينطلق من نقطة مركزية من السلوكيات القويمة أو عدمها له أثر يمتد إلى أعماق التاريخ وحتى يومنا الحاضر استمرت الدراسات تقدم النصيحة نلوا النصيحة لاجتتاب أساليب الفساد الذي يعد مرضاً خطيراً يهدد الكيان الإداري والاقتصادي والسياسي والاجتماعي.⁴

¹ - خلاف وليد، مرجع سابق، ص 07.

² - حاحة عبد العالي، مرجع سابق، ص 29.

³ - محمد خالد المهدي، " آليات حماية المال العام و الحد من الفساد الإداري " ، آليات حماية المال العام من الفساد الإداري ، المنظمة العربية للتنمية الإدارية ، جامعة الدول العربية ، القاهرة ، 2009 ، ص 26.

⁴ - هاشم الشمري، إيثار الفتلي، الفساد الإداري والمالي وآثاره الاقتصادية والاجتماعية، ط1، دار اليازوري العلمية، عمان، 2011، ص 61.

أول حالة فساد في تاريخ البشرية سجلت، هي حادثة قتل (قابيل لأخيه هابيل) وهما ابني بني آدم (عليه السلام) وذكرت في القرآن الكريم، إذ قال جل وعلى: >> فطوّعت له نفسه قتل أخيه فقتله فأصبح من الخاسرين << (المائدة 30).

وأيضاً في أول حالة رشوة سجلت في التاريخ، هي عندما أرادت بلقيس ملكة تدمر أن تبعث بهدية إلى نبي الله سليمان (عليه السلام) لكي لا يدخل مدينتها بالقوة: >> واني مرسله إليهم بهدية فناظرة بم يرجع المرسلون، فلما جاء سليمان قال أتمدونن بمال فما أتاني الله خير مما آتاكم بل أنتم بهديتكم تفرحون << (النمل 35-36).

وكما سجل في البرديات القديمة العديد من حوادث الفساد، ومنها التواطؤ الذي كان قائماً بين حراس المقابر الفرعونية ولصوص المقابر لسرقة ما بها من قطع وحلي ذهبية، وفي المقطع التالي:

>> اختلت الموازين اختفى الحق البعض يحاول حتى خداع الآلهة يذبحون الإوز كقربان ويقدمونها للآلهة زاعمين أنها ثيران << (عن إحدى البرديات الفرعونية) نجد أن الفساد قد انتشر إلى حد محاولة البعض خداع الآلهة ذاتها.

كما تجد في كتابات أرسطو (322-382) ق. م ما يشير إلى ظاهرة الفساد بشكل أو بآخر حيث يقول >> بعض الناس يحولون كل سجية أو فن أو وسيلة للحصول على النقود فذلك يتصورون أنه الغاية ومن أجل تحقيق الغاية يجب تغيير كل شيء << .

واليوم مع المناداة بسياسات الانفتاح الاقتصادي، والنشاط الذي يبذل من أجل تصعيد القدرة التنافسية للمنتجات، وتصعيد حرية حركة الأموال ونشاط غسيل الأموال والجريمة المنظمة وتشدّد الرقابة على الحدود الدولية لمنع الهجرة إلى ذلك، اليوم ينتشر الفساد في جميع أنحاء العالم فهو موجود في الدول ذات النظم الديمقراطية وكذلك في الدكتاتوريات العسكرية والأنظمة الشمولية، كما يتواجد الفساد في جميع المستويات وفي جميع أنواع الأنظمة الاقتصادية، ومن الاقتصاديات الرأسمالية (المفتوحة) كالولايات المتحدة الأمريكية إلى دول

الاقتصاد المخطط مركزيا كالاتحاد السوفييتي السابق والصين، ومع تزايد الحديث عن العولمة ، وبعد انتهاء الحرب الباردة تعاظم نشاط الشركات متعددة الجنسية، وتساعد نشاط المافيا خاصة في مجال تجارة المخدرات والمتاجرة بالرقيق الأبيض وغسيل الأموال والأنشطة غير القانونية الأخرى، وبرز أيضا على نحو أكثر إلحاحا "الفساد" كقضية عالمية فانتقل بذلك من مجرد هاجس وطني داخلي إلى إحدى قضايا العولمة، وفي عام (1992) تبنت أغلب المنظمات الحكومية وغير الحكومية هذه المسألة مثل (منظمة الشفافية الدولية لمكافحة الفساد) وأصبحت تبذل بهذا الشأن جهود مكثفة لمعالجتها.¹

¹ - علاء فرحان طالب، علي حسين حميدي العامري، استراتيجية محاربة الفساد الإداري و المالي، دار الأيام، عمان، 2014، ص 24-26.

المبحث الثاني: أسباب تفشي ظاهرة الفساد والآثار الناجمة عنها

الفساد ليس ظاهرة حديثة، وليس مقتصرًا على البلدان النامية دون المتقدمة ومن غير الممكن معرفة مدى انتشار الفساد بشكل دقيق في منطقة ومقارنتها بأخرى، وإنما يتم ذلك في الغالب بشكل تقريبي، فمعظم أعمال الفساد تتم بسرية، ونادرا ما يتم الكشف عن مثل هذه العمليات بسهولة.

وتختلف الأسباب التي تؤدي إلى تنامي ظاهرة الفساد وانتشاره في البلدان النامية ومنها الدول العربية عنها في الدول المتقدمة، فالعوامل التي تساعده على الانتشار في الدول النامية تختلف إلى حد كبير عن العوامل المساعدة على نموه في الدول المتقدمة، إلا أن طرق ممارسة الفساد متشابهة إلى حد كبير، وعلاوة على ذلك فإن قديرا كبيرا من الفساد في الدول النامية تشارك فيه الدول الصناعية بصور مختلفة.¹

فالفساد يعد في نظر الجميع ظاهرة مرفوضة يجب معالجتها والتخلص منها وحماية المجتمع من آثاره السلبية ولكي تكون المعالجة فعالة وشاملة ويفترض معرفة الأسباب التي أدت إلى ظهور حالات الفساد الإداري.²

ومن أجل تحديد أسباب تفشي ظاهرة الفساد وآثارها قسمنا مبحثنا إلى مطلبين، درسنا في المطلب الأول أسباب تفشي ظاهرة الفساد الإداري وفي المطلب الثاني الآثار الناجمة عن الفساد الإداري.

¹ - احمد محمود نهار أبو سويلم، مكافحة الفساد، ط1، دار الفكر، عمان، 2010، ص 17.

² - علاء فرحان طالب، علي الحسين حميدي العامري، مرجع سابق، ص 55.

المطلب الأول: أسباب تفشي ظاهرة الفساد الإداري

لكي تكون هناك معالجة فعالة وشاملة للفساد الإداري يفترض بنا معرفة الأسباب التي أدت إلى ظهوره، ولكون الفساد ظاهرة شمولية فقد تعددت أبعادها وأسبابها لتمس مختلف الجوانب ومنها:

الفرع الأول: الأسباب الشخصية والتنظيمية لتفشي الفساد الإداري

أولاً/ العوامل الشخصية: توجد علاقة بين بعض خصائص الأفراد وممارستهم الإدارية الفاسدة يمكن إجمال هذه الخصائص فيما يلي:

1. **العمر:** إن حاجات الموظف الشاب كثيرة وموارده قليلة، ولكونه موظفاً جديداً وحديث التعيين قد تكون سبباً وراء ممارسات إدارية فاسدة.
2. **مدة الخدمة:** قد يكون كبار الموظفين ممن تكون مدة خدمتهم طويلة على معرفة تامة بأساليب إخفاء الممارسات الإدارية الفاسدة ويساعد هذا الأمر على ارتكابها، وقد يكون الموظف حديث الخدمة أكثر ميلاً لممارسة حالات الفساد الإداري بسبب تأثيره السريع بزملائه في العمل غير النزهاء.
3. **المستوى الدراسي:** إن تأكيد علاقة ممارسات الفساد الإداري بالمستوى الدراسي والتحصيل العلمي ربما تختلف باختلاف المجتمعات التي يسهل للفرد فيها الحصول على شهادات عليا بأسلوب غير علمي وغير مشروع وكذلك الحصول على الوظيفة بطريقة غير قانونية وعادلة يكون أفراد هذا المجتمع أكثر ميلاً لممارسة الفساد الإداري، عطس المجتمعات التي يكون نظامها في الخدمة المدنية ذو جدية ودقة فهذا يحول دون وصول أناس غير أكفاء إلى الوظائف الحكومية وبالتالي تقل عمليات الفساد الإداري.
4. **الجنس:** عادة الرجال الموظفين يميلون لممارسة حالات الفساد الإداري من النساء، بسبب تكوينهم النفسي وسرعة تأثرهم بما يحيط بهم من عاملين.
5. **المهنة والتخصص:** من المتوقع أن تكون حالات الفساد الإداري أكثر وضوحاً لدى الإداريين في الوظائف الفنية التخصص، وربما يعود إلى ممارسة الإداريين لأعمال تجعلهم على احتكاك مباشر بالناس تدفعهم في

غالب الأحيان إلى فتح مواضع يمكن النفاذ منها إلى دعوة رشوة أو قبول وساطات أو غيرها من حالات الفساد الإداري.¹

ثانيا/ العوامل التنظيمية:²

وتتضمن أهم الأسباب التنظيمية التي تساعد على الفساد الإداري الآتي:

1. عدم وجود ثقافة تنظيمية قوية ومتماسكة وإيجابية تؤدي إلى التزام عال والتحلي بأخلاقيات إدارية سامية.
2. كبر حجم المنظمة والذي غالبا ما يؤدي إلى ترهل إداري وبطالة مقنعة وبيروقراطية عالية وخصوصا في الإدارات الحكومية.
3. ضعف النظام الرقابي والذي يجعل من الممارسات الفاسدة روتينا ساريا يمر دون مساءلة أو حساب.
4. استغلال العلاقات مع المسؤولين في الإدارات العليا للممارسات الفاسدة.
5. طبيعة عمل المنظمة بالكثير من السرية وعدم الوضوح والشفافية وخصوصا إذا كان للمنظمة موارد كثيرة وبعيدة عن الرقابة الشعبية والإعلامية مثل الجيش وقوى الأمن.
6. عدم وضوح الصلاحيات والسلطات وعدم تناسب الهيكل التنظيمي مع طبيعة العمل وعدم وجود وصف وظيفي واضح.
7. البطالة المقنعة، أي وجود أعداد كبيرة من العاملين لا يمارسون أعمالا فعلية في المنظمة.
8. عدم الاستقرار الوظيفي، أي تغور الموظف وخاصة في الإدارات العليا من أن منصبه هو فرصة يجب استغلالها للفترة المحددة التي هو فيها.

¹ - عز الدين بن تركي، منصف شرفي، "الفساد الإداري: أسبابه، آثاره وطرق مكافحته"، إشارة لتجارب بعض الدول، الملتقى الوطني حول:حوكمة الشركات كآلية للحل من الفساد الإداري والمالي، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة قسنطينة، 6-7 ماي 2015.

² - علاء فرحان طالب، على الحسين حميدي العامري، مرجع سابق، ص 60-61.

الفرع الثاني: الأسباب الاقتصادية والإدارية

ويمكن حصرها في النقاط التالية:¹

أولاً: الثغرات القانونية وغموض القوانين واللوائح: قد يحدث وأن يكون هناك غموض وعدم وضوح النصوص في قانون ما، كما قد يكون هناك إتلاف في النصوص القانونية من دولة إلى أخرى، وهو ما قد يشكل فرصة لانتشار آليات الفساد في بعض الأحيان، ومثال على ذلك فيما يخص قوانين وتشريعات محاربة غسل الأموال على المستوى العالمي، فمعظم دول العالم أصدرت قوانين تحارب هذه الظاهرة نظراً لما يخلفه من آثار سلبية على اقتصاديات الدول.

كما أن غموض القوانين وعدم وضوحها يساعد على نمو الفساد وانتشاره، كعدم وضوح قوانين الضرائب والجمارك، مما يخلق اتصالات متكررة ما بين المكلفين ومسؤولي الضرائب للاستفسار عن الالتزامات الضريبية وطريقة دفعها، وهو ما ينتج عنه طلب الرشاوى، ومن جهة أخرى يساعد ذلك على إعطاء المسؤولين حرية التصرف في القوانين الهامة للضرائب خاصة فيما يتعلق بالحوافز والإعفاءات وهو ما يزيد من انتشار الفساد.

ثانياً/ ضعف الدور الرقابي وسرية بعض الصفقات الكبرى: قد يكون سبب انتشار الفساد في الإدارات العمومية هو ضعف الرقابة على الموظفين الإداريين من طرف مسؤوليهم، ما يجعلهم يتصرفون خلافاً للتعليمات والتوجيهات واللوائح القانونية التي تنظم العمل، وبالتالي استغلال نفوذهم في تلك الإدارات لطلب الرشوة أو الاختلاس أو غيرها، كما أن ضعف دور الرقابة عندما يرتبط الأمر بالانتخابات وتمويل حملاتها، يساهم في انتشار الفساد السياسي عن طريق شراء الأصوات.... فضعف الرقابة على كبار المسؤولين العموميين، وتمتع بعضهم بالحصانة زاد من استغلالهم لنفوذهم وتناولهم على القانون للوصول إلى منافع شخصية أدت إلى استغلال ظاهرة الفساد.

¹ - شعبان فرج، مرجع سابق، ص 54-56.

ثالثاً/ سياسة الأجور: يزداد الفساد في الدولة عندما تكون أجور العاملين بالدولة أقل من الأجور المقابلة في القطاع الخاص، فيلجأ العاملون بالمؤسسات العمومية إلى رفع مستوى معيشتهم بطرق غير شرعية، كما أن جمود سياسات الأجور والمرتبات وعدم مواكبتها للظروف الاقتصادية والتغيرات الجذرية في المجتمع يجعلها عاجزة على توفير الحد الأدنى من مستلزمات العيش المقبول لشرائح الموظفين الحكوميين، مما يدفعهم إلى سد حاجياتهم بوسائل وطرق غير شرعية كقبول الرشاوى وتزوير الوثائق....

الفرع الثالث: أسباب قانونية وتشريعية¹

سيادة القانون هو من الأصول الأساسية الذي يقوم عليها النظام الديمقراطي في أي دولة، ويمكن تحديد ماهية سيادة القانون على أنها المعايير الأساسية لتطبيق النظام ثم القضاء والغاية منها توفير الحماية للحقوق والحريات الأساسية التي يجب أن يتمتع بها الإنسان دون تمييز بسبب الجنس أو اللون أو اللغة أو العرق. والقانون هو عبارة عن مجموعة من القواعد القانونية التي تنظم العلاقة بين أفراد المجتمع بعضهم ببعض من جهة وتنظم علاقتهم بسلطة الدولة من جهة أخرى ويهدف القانون إلى حماية حقوق الأفراد وتمتعهم بالحقوق والحريات الأساسية وتحقيق مفهوم المساواة وتخضع جميع سلطات الدولة والأفراد للقانون، وعلى الدولة ألا تتعسف في استخدام سلطاتها من أجل الحد من حقوق وحريات الأفراد، بل لا بد أن تعمل على تنميتها وأن تضمن الحماية لها وإن سيادة القانون تعلو على سلطة الحكومات.

أما إذا كان الأمر غير ذلك فهذا يؤدي إلى انعدام هيبة القانون، حيث يسود الاعتقاد بأن القانون ليس هو السبيل لتحصيل الحقوق أو حماية الناس بل أن الحماية وتحصيل الحقوق يأتي من مصدر القوة، ولا شك، أن شيوع مثل ذلك الاعتقاد يتحقق لدى الشخصيات المسؤولة الكبيرة الذين يضربون عرض الحائط بالقانون.

¹ - احمد محمود نهار ابو سويلم، مرجع سابق، ص 22.

وهو ما يكشف عن تواضع مردود سياسة مكافحة الفساد على الرغم مما تزخر به التشريعات من ترسانة عقابية مدججة بكل صور التجريم والعقاب، ولعل تفسير ذلك يرجع إلى أن جرم الفساد لاسيما في العصر الحالي يتسم بالتنظيم والمراوغة والذكاء، وكل جرم جديد وذكي ينبغي مواجهته بتشريع جديد، وكل عامل من العوامل السابق ذكرها يمثل منظومة كاملة من الظواهر والعوامل والأسباب التي تؤدي إلى الفساد وكل منها يحتاج إلى برامج بحثية مكثفة للكشف عن هذه المتغيرات والتعرف على خصوصيتها وطبيعتها داخل المجتمع الذي تعمل فيه.

الفرع الرابع : أسباب اجتماعية وثقافية

وتتمثل في الآتي: نمط العلاقات والأعراف والوعي بين الأفراد المجتمع كلما كانت الروابط الاجتماعية بين أفراد الطائفة الواحدة أو القبيلة قوية كلما ازداد الفساد لتفضيل المسؤولين الحكومية الأقارب والأصدقاء وإعطائهم الوظائف المهمة التي يحققون من خلالها المكاسب الخاصة غير المشروعة، وكلما ازداد وعي الأفراد المجتمع كلما انخفض الفساد لمساهمة أفراد المجتمع في محاربه¹

كذلك كلما كانت العوامل الاجتماعية غير ناضجة ومشبوهة فأنها ستشكل بكل تأكيد مدخلا واسعا لممارسة إدارية فاسدة على مختلف لمستويات، ومن الضروري الإشارة هنا أن العوامل الاجتماعية قد لا يتم الانتباه لها ولأثرها مثل العوامل الاقتصادية، وذلك بسبب وقوع المجتمع تحت تأثير ظاهرة القبول الاجتماعي لهذه العوامل، وذلك بسبب وقوع المجتمع تحت تأثير ظاهرة القبول الاجتماعي لهذه العوامل، ومن أهم العوامل الاجتماعية المحتمل تسببها في الفساد الإداري نذكر القيم المشبوهة السائدة في المجتمع.

كذلك يمكن أن تكون البيئة الثقافية بعنصرها وأبعادها المتعددة دافعا للفساد الإداري خصوصا في الدول النامية، فكلما اتسمت البيئة الثقافية بالانغلاق والخوف من الانفتاح والميل إلى الجمود والتحجر فإن بذور الفساد

¹ - المرسي السيد حجازي، " التكاليف الاجتماعية للفساد"، مجلة المستقبل العربي، بيروت، العدد 266، أفريل، 2001، ص 24.

الإداري تسمو فيها وتنتشر بسرعة وتعد وسائل مكافحتها وعلاجها، فللمؤسسات التربوية والدينية والصحافة والإعلام دور كبير في بناء قيم ثقافية إيجابية أو العكس والتي قد تكون سببا رئيسيا في انتشار الفساد الإداري¹

الفرع الخامس: الأسباب السياسية²

يتحقق هذا العامل نتيجة لغياب قيم الشفافية والنزاهة والمساءلة وسيادة القانون وهي قيم ترتبط ارتباطا وثيقا بالديمقراطية كثقافة مجتمع، وهو ما أشارت إليه ديباجة اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد حيث أشارت في فقرتها الأولى على: <<إن الدول الأطراف في هذه الاتفاقية ان تعلقها خطورة ما يطرحه الفساد من مشاكل ومخاطر على استقرار المجتمعات وأمنها، مما يفوض مؤسسات الديمقراطية وقيمها والقيم الأخلاقية والعدالة، ويعرض التنمية المستدامة وسيادة القانون للخطر>>. كما تشير الفقرة الثالثة من الديباجة أيضا إلى أن <<حالات الفساد التي تتعلق بمقادير هائلة من الموجودات يمكن أن تمثل نسبة كبيرة من موارد الدول والتي تهدد الاستقرار السياسي والتنمية المستدامة لتلك الدول>>ومما هو جدير بالذكر أن الفساد ظاهرة لا تخلو منها أحيانا أعرق المجتمعات ونظم الحكم الديمقراطية لكنه يظل في هذه الحالة ظاهرة استثنائية، كما أنه يواجه كلما ظهر عن طريق خلق المؤسسات الكفيلة بالحد منه وتحجيم نطاقه ومداه.

المطلب الثاني: الآثار الناجمة عن الفساد

يعتبر الفساد أكبر معوق أمام التنمية وهو المسؤول الأول عن تردي الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية والسياسية وتردي المردود الفردي، ناهيك تأثيره بشكل مباشر على العدالة التوزيعية والفعالية الاقتصادية نظرا لارتباطه بإعادة توزيع أو تخصيص بعض السلع والخدمات لصالح جماعة هي أكثر قوة باحتكارها للسلطة والنفوذ، وما يستتبع ذلك من ذلك من إضعاف لقيمة العملة الوطنية كنتيجة للاستيلاء على أموال البنوك في قروض بدون ضمانات حقيقية وتهريب الأموال إلى الخارج.

¹ - طاهر الغالبيو صالح العامري، المسؤولية الاجتماعية و أخلاقيات الأعمال، دار وائل، عمان، 2010، ص 390-396.

² - احمد محمود نهار أبو سويلم، مرجع سابق، ص 18.

وعليه لا يمكن حصر آثار الفساد ولا تداركها بصورة دقيقة نظرا للمنحى الخطير الذي صار عليه في الاقتصاد الدولي والإقليمي بصورة مستمرة، مما أدى إلى ارتفاع المديونية التي يتحمل عبئها الفقراء من العالم.¹ فمساوئ الفساد لا تقتصر على جانب معين وإنما تكاد تطال جميع جوانب المجتمع السياسية والاقتصادية والقانونية والاجتماعية، وهذا ما سنبرزه في النقاط التالية:

الفرع الأول: الآثار السياسية للفساد الإداري

تتجلى الآثار السياسية فيما يلي:

أولاً/ عدم الاستقرار السياسي: عندما يشيع الفساد في الدول المرتبطة بمعاهدات أو قروض خارجية فهي تكون ملزمة بشروط جزاء إذا ما أخلت بها يترتب عليها نتائج وخيمة منها فقدان الدولة لسيادتها من خلال تحكم وتدخل تلك المؤسسات أو الدول المقرضة بسيادة تلك الدولة. فالمفسدون يوجهون القروض إلى مشاريع لا تمت بالصلة إلى التنمية والتطور أو قد توجه إلى حسابات خاصة لأعضاء النصب السياسية. وتشير الإحصاءات إلى أن الدول النامية توجه (25%) من القروض للتسليح فقط، مما يؤدي إلى خسارة كبيرة للأموال المقرضة ومن ثم إملة المؤسسات والدول المقرضة شروطها على الدول المقرضة تحسبا لأي تسرب لهذه الأموال. وأدى ذلك إلى تعالي الأصوات المنادية بالإصلاحات الهيكلية التي تهدف إلى تقليل دور الدولة وإسقاط هذه الإصلاحات على كاهل المواطن الفقير، مما أدى في كثير من الأحيان إلى قلاقل إجتماعية ومن ثم زعزعة الاستقرار بها.²

ثانياً/ التأثير على صانع القرار السياسي: يؤدي الفساد إلى افتقار العقلانية للمسؤولين الحكوميين الفاسدين في اتخاذهم للقرارات السياسية التي تؤثر في مصير الوطن، وهذا ناجم عن تركيز السلطة لدى قمة جهاز

¹ - حاحة عبد العالي، " مبررات استقلالية قانون الوقاية من الفساد و مكافحته"، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد الخامس، جامعة بسكرة، كلية الحقوق، الجزائر، ص 83.

² - ابتهاج محمد رضا داود، " الفساد الإداري و اثاره السياسية و الاقتصادية مع إشارة خاصة إلى تجربة العراق في الفساد"، دراسات دولية، عدد 48، ص 71.

الدولة، مما يؤدي إلى اتخاذ القرارات السياسية الخطيرة من جانب رئيس الدولة من دون تشاور أو الاستفادة من أجهزة ومراكز البحث التي يمكن أن تقدم معلومات مفصلة عن الواقع الذي تواجهه الدولة في مجال محدد، وعن بدائل صنع القرار، وعن تكلفة كل منها، وعن النتائج المترتبة على أي منها. مما قد يكلف الدولة عقوبات دولية، وسمعة دولية سيئة، أو دفع تعويضات مادية يكون الشعب بأمس الحاجة لها.¹

الفرع الثاني: الآثار الاقتصادية للفساد الإداري

إن أهم الآثار الاقتصادية للفساد الإداري هي:

أولاً/ تخفيض معدلات الاستثمار: تشير الكثير من الدراسات النظرية والتطبيقية إلى أن للفساد الإداري تأثيرات سلبية على النمو الاقتصادي من خلال خفضه لمعدلات الاستثمار الأجنبي والمحلي على حد سواء، فالمستثمر يتجنب البيئة التي يشيع فيها الفساد لأنه يضطر على سبيل المثال لدفع الرشاوى المادية والعينية التي تمثل للكثير من المستثمرين ضرائب تزيد من تكاليف تنفيذ الأعمال مما يدفعهم إلى تقليل الاستثمار وهكذا بيئة، ومن ثم ينخفض وعليه الطلب الكلي الذي يعمل بدوره على تخفيض معدل النمو الاقتصادي.

كذلك يؤدي الفساد إلى العديد من النتائج السلبية على تنمية الاقتصادية منها:

أ. الفشل في جذب الاستثمارات الخارجية، وهروب رؤوس الأموال المحلية، فالفساد يتعارض مع وجود بيئة تنافسية حرة التي تشكل شرطاً أساسياً لجذب الاستثمارات المحلية والخارجية على حد سواء، وهو ما يؤدي إلى ضعف عام في توفير فرص العمل ويوسع ظاهرة البطالة والفقير.

ب. هدر الموارد بسبب تداخل المصالح الشخصية بالمشاريع التنموية العامة، والكلفة المادية الكبيرة للفساد

على الخزينة العامة كنتيجة لهدر الإيرادات العامة.

ج. الفشل في الحصول على المساعدات الأجنبية، كنتيجة لسوء سمعة النظام السياسي.

¹ - مصطفى كامل السيد، العوامل والآثار السياسية، في ندوة الفساد والحكم الصالح في البلاد العربية، ط1، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، 2004، ص 287.

د. هجرة الكفاءات الاقتصادية نظرا لغياب التقدير وبروز المحسوبية والمحاباة في إشغال المناصب العامة.¹

ثانيا/ تفاقم وعجز الموازنة العامة:

يعمل الفساد على تقليل الإيرادات العامة ويزيد من النفقات العامة وذلك من خلال التهرب الضريبي، أو محاولة الحصول على إعفاءات ضريبية غير مشروعة، كما يزيد من تكلفة بناء وتشغيل المشروعات العامة، مما يؤثر سلبا على الموازنة العامة للدولة حيث لا تستطيع الحكومة القيام بممارسة السياسات المالية السلبية، وتزداد حدة مشكلة العجز إذا ما تم تمويله بواسطة الجهاز المصرفي إذا يولد معه تضخما وعدم استقرار اقتصادي الأمر الذي يعيق النمو الاقتصادي.

ثالثا/ ضعف كفاءة المرافق العامة ونوعيتها:

يعمل الفساد على تقليل نوعية المرافق العامة وكفاءتها عندما يتم ارسال العطاءات بصورة فاسدة، لأنه سيؤدي إلى منح عقود قادرة على رفع الرشاوى فيقلل بذلك من نوعية وكفاءة الخدمات العامة ولا يشجع المشروعات الإنتاجية والتحويلية على الاستفادة من وفورات الحجم من هذه المشروعات والنمو الاقتصادي الناجم عنها.²

رابعا/ تشويه الأسواق وسوء التخصيص في الموارد:

يحدث ذلك من خلال تخفيض قدرة الحكومة على فرض الرقابة ونظم التفتيش لتصحيح فشل السوق، مما يفقد الحكومة سيطرتها الرقابية على البنوك والتجارة الداخلية والمستشفيات والنقل والأسواق المالية.... إلخ مما يشوه الوظيفة الأساسية للحكومة في تنفيذ العقود وضمان حماية حقوق الملكية، فضلا عن توجيه الفساد لطالبي الوظائف نحو المجالات التي تتيح لها فرصة توليد دخل إضافي عن طريق الارتشاء كالجباية الضريبية والرسوم الجمركية على الرغم من انخفاض أجورها، كما أن إجراء

¹ - ابتهاج محمد رضا داود، مرجع سابق، ص 73-74.

² - المرسي السيد حجازي، مرجع سابق، ص 27.

التوظيف والترقية في القطاع العام يخضع للمحسوبية مما يخفض من همة العناصر البشرية المؤهلة والكفاءة ويشوه سوق العمل ويضعف كفاءة الموارد المخصصة للتنمية.¹

الفرع الثالث: الآثار الفساد على النواحي الإدارية والتنظيمية

ومن بين أهم هذه الآثار الآتي:

أولاً/ يؤدي الفساد الإداري إلى إضعاف قواعد ونظم العمل الرسمية المعتمدة في الجهاز الإداري المعني والحيلولة دون تحقيق لأهدافه الرسمية كلياً أو جزئياً وحرف إمكاناته المادية وطاقاته البشرية عن هذه الأهداف وخلق التشويش بدل الانتظام في عمليات اتخاذ القرارات فيه.

ثانياً/ يضعف دور القيادات وفعاليتها داخل الأجهزة الإدارية، فضلا عن أن الجهاز الإداري يفقد كيانه الفعلي الموحد لصالح المنظومات الفاسدة بداخله، رغم احتفاظه بكيانه الموحد شكليا كما تختفي قواعد نظم العمل الرسمية الموحدة لتحل محلها قواعد وإجراءات عمل متعددة ومتضاربة تخدم أهداف المنظومات الفاسدة التي حلت محل أهدافها المصلحة العامة التي كان الجهاز الإداري يعمل من أجلها.

ثالثاً/ يتوقع زوال التأثيرات الفعلية للقيادة الرسمية لصالح القيادات المتصارعة للمنظومات الفاسدة، أما صياغة القرارات ورسم السياسات في ظل استئراء الفساد الإداري فإنها تخرج عن منهجها الرسمي المعتادة في الجهاز الإداري المقصود وتكون تحت رحمة التأثيرات العديدة المتناقضة وغير المنتظمة للمنظومات الفاسدة.

رابعاً/ ويتهاوى الهيكل التنظيمي الرسمي والتسلسل الهرمي مي ليحل محله حكم الموقف ومنطق القوة نتيجة لعدم احترام مبادئ تصميم الهيكل التنظيمي بما يخدم المصالح الخاصة للمنظومات الفاسدة.

خامساً/ تبرز نظم اتصال ومعلومات متعددة ومستقلة بعضها عن البعض وسلبية يكثر في إطارها تداول الشائعات والأكاذيب وتشويه الحقائق بحيث تصبح هناك حالة خلط الأوراق وتسريب المعلومات المضللة الأمر

¹ - هاشم الشمري، إيثار الفتلي، مرجع سابق، ص 93.

الذي يخلق جوا من الشك والريبة بالجميع بحيث يضيع في خضم هذا الحال المفسدون من المسؤولين في هذه المؤسسات.¹

الفرع الرابع: الآثار النفسية للفساد²

للفساد مجموعة من الآثار النفسية يمكن إجمالها فيما يلي:

1. نقص الولاء وعدم الشعور بالانتماء للمجتمع.

2. انتشار ظاهرة العنف والإرهاب

الفرع الخامس: أثر الفساد الإداري على النواحي الاجتماعية و القيمة³

1. هروب الكفاءات العلمية والكفاءات الفنية بمختلف مستوياتها وأنواعها بسبب آليات المحاباة والمحسوبية وغيرها مما يخلق هذا الأمر تشوهات اجتماعية كبيرة في المجتمع.

2. إفساد القيم الصحيحة المرتبطة بثقافة تدعو إلى الممارسات النزيفة والشفافية والعدالة وإبدالها بقيم فاسدة تدعو إلى عكس ذلك.

3. إشاعة روح اليأس بين أبناء المجتمع إذ يتفق علماء الاجتماع على أنه كلما انخفض الأمل انخفضت المبادرة وعندما تنخفض المبادرة يقل الجهد، وعندما يقل الجهد يقل الإنجاز ومن دون اناز يتوارث الناس الإحباط واليأس جيلا بعد جيل.

4. بروز حالة من ضعف الشعور بالمسؤولية وانتشار اللامبالاة وعدم الالتزام الذي لا يبقى حرمة المال العام أو الاهتمام بالمصلحة العامة.

5. ازدياد حالات الصراع الطبقي وتدهور النسيج الاجتماعي مما يضعف التكافل الاجتماعي وعلاقات التعاون.

¹-علاء فرحان طالب، على الحسين حميدي العامري، مرجع سابق، ص 67-68.

²-حاجة عبد العالي، مبررات استقلالية قانون الوقاية من الفساد ومكافحته، مرجع سابق، ص 85.

³-علاء فرحان طالب، على الحسين حميدي العامري، مرجع سابق ص 65-66.

6. زيادة معدلات الفقر وتعميق الفجوة بين طبقات، حيث تستحوذ الطبقة الفاسدة من كبار السياسيين والعسكريين والموالين ومن يرتبط بهم من منتفعين على ثروات المجتمع، وتسخيرها لمصالحهم الخاصة بعيدا عن الاعتبارات الإنسانية والوطنية.
7. فقدان المواطن للثقة بالحكومة وبجميع المنظمات والمؤسسات الحكومية.
8. التشجيع على الكسب غير المشروع أخلاقيا وقانونيا بشكل كبير، فانتشار الرشوة تساعد على تمرير صفقات مخدرات أو تبييض أموال او غيرها من الأعمال.
9. تعميق وانتشار حالات الجهل والسذاجة في المجتمع والتصديق بالادعاءات والمعلومات الكاذبة وإقدام الناس على التشبث بوسائل غير شريفة وبطرق غير قانونية.

المبحث الثالث: ماهية الرقابة الإدارية

الرقابة عبارة عن تعبير عن عملية عقلانية مدروسة أو عفوية، ترتبط بكل مسعى إنساني ينشد تحقيق هدف أو أهداف معينة، فعندما يضع المرء لنفسه هدف محددًا ويسعى لتحقيقه، فلا بد أن يقوم بصفة دورية بمراجعة تقدمه نحو هذا الهدف، وإذا وجد انحرافًا عن الهدف، أو عثر على عقبات في طريق الوصول إليه، فإنه يحاول تصحيح اتجاهه، وإزالة العقبات المختلفة، ليتمكن من متابعة السير في اتجاه الهدف المنشود.

وبما أن السلوك الإنساني سلوك هادف، فإن الرقابة بذلك تصبح جزءًا لا يتجزأ من هذا السلوك منذ وجد الإنسان.

وللتأكد من ذلك ولتحقيق مزيد من التحديات لمعنى الرقابة تطرقنا في هذا المبحث إلى ثلاث مطالب، درسنا في المطلب الأول مفهوم الرقابة الإدارية أما في المطلب الثاني درسنا صور الرقابة الإدارية وأنواعها، أما في المطلب الثالث والأخير تطرقنا إلى خطوات الرقابة الإدارية.

المطلب الأول: مفهوم الرقابة الإدارية

الفرع الأول: تعريف الرقابة الإدارية والتطور التاريخي لأنظمة الرقابة

أولاً/ تعريف الرقابة الإدارية:

هناك العديد من التعاريف المتعددة والمتنوعة تختلف في معظمها من حيث الإيجاز أو الإطناب لهذا النشاط، وأن العديد من التعاريف تختلف في التعبير اللغوي والمحتوى، ولكنها تلتقي في أغلب الأحيان في شرح المفهوم وكذلك جاء هذا الاختلاف انعكاسًا لوجهات نظر كتاب الفكر الإداري. وسنتعرض لبعض وجهات النظر لمفهوم الرقابة الإدارية.¹

¹ - حسين احمد الطراونة، توفيق صالح عبد الهادي، الرقابة الإدارية، ط1، دار حامد، عمان، ص 20.

فالرقابة الإدارية وظيفة من وظائف الإدارة تعنى بمقياس وتصحيح أداء المسؤولين لغرض التأكد من أن الأهداف والمخطط الموضوعة قد تم تحقيقها فهي وظيفة تمكن القائد من التأكد أن ما تم مطابق لما خطط له.

يعرفها هنري فايول: "تتطوي الرقابة على التحقق إذا كان كل شيء يحدث طبقاً للخطة الموضوعة والتعليمات الصادرة وان غرضها هو الإشارة إلى نقاط الضعف والأخطاء بقصد معالجتها ومنع تكرار حدوثها، وهي تنطبق على كل شيء معدات، أفراد، أفعال"¹

يعرفها الديري: "متابعة الأعمال والتأكد من أنها تتم وفقاً لما أريد لها، والعمل على تصحيح أي انحراف يقع في المستقبل".²

كذلك أدى التطور العلمي الحديث إلى توسيع وتعميق مفاهيم الرقابة وأدواتها المختلفة فلم يعد الهدف من الرقابة التأكد من أن النتائج تعبر عن أتفق مع الخطط الموضوعة فحسب، بل أصبح الهدف من الرقابة أوسع وأعم وأشمل من ذلك بكثير بحيث يغطي مفهومها الحديث النواحي والمجالات التالية:

1. فحص ومراجعة الخطط المختلفة لجميع الأنشطة والبرامج التي تقوم بوضعها لوحدات والأجهزة الحكومية.

2. تتبع العوامل والتغيرات التي قد تؤثر على تحقيق أهداف هذه الأنشطة والبرامج.

3. قياس عناصر الاقتصاد والكفاءة في أداء الوحدات الحكومية، والفاعلية بالنسبة لنتائج البرامج المختلفة وتحقيق التوازن بينها.

4. تقييم أداء الأنشطة والبرامج التي تتولى تنفيذها الوحدات والأجهزة الحكومية للحكم على مستوى أدائها ومدى قدرتها على تحقيق الأهداف.

¹ - زاهر عبد الرحيم عاطف، الرقابة على الأعمال الإدارية، ط1، دار الرياء، عمان، ص 35.

² - دييري، زاهد محمد، الرقابة الإدارية، دار المسيرة، عمان، 2011، ص 35.

5. المساعدة في عملية اتخاذ وترشيد القرارات وبصفة خاصة في السنوات المقبلة في مختلف المجالات الاقتصادية والاجتماعية، بتوفير البيانات والمعلومات الملائمة في هذا المجال أو من خلال الاستعانة بنتائج عملية الرقابة وتقييم الأداء أو بإشراك القائمين على الرقابة في عملية اتخاذ القرارات اشتراكا فعليا أو الاسترشاد بآرائهم عند الحاجة إلى ذلك.¹

ثانيا/ التطور التاريخي لأنظمة الرقابة الإدارية:

الرقابة الإدارية كغيرها من الوظائف الإدارية، ساهمت بدور رئيس في تنظيم المجتمعات ومؤسساته عبر مختلف مراحل التاريخ، وتطورت تبعا لذلك حتى أصبحت اليوم رأي علماء الإدارة والاقتصاد والمالية >> أن أي نظام إداري ومادي لا تتوفر فيه رقابة فعالة ومنتظمة يعتبر نظاما ناقصا يفتقر إلى مقومات وجوده <<. ويرى هؤلاء العلماء أن الرقابة ظاهرة ضرورية وطبيعية في أي مجتمع لأنها تمثل الضوابط لكل تصرف يتعدى أثره الغير.

كذلك مارس العرب الرقابة الإدارية منذ النشأة الأولى للحضارة العربية في بلاد الرافدين، فقد احتوت مسلة حمورابي على الكثير من أحكام تنظم المعاملات المالية والإدارية، كما مارسها العرب منذ نشوء الحضارة الإسلامية، حيث بدأت الرقابة الإدارية في عهد الرسول صلى الله عليه وسلم، فقد كان يكشف أعمال الولاة ويسمع ما ينقل إليه من أخبارهم.... وكان يستوفي الحساب على العمال ويحاسبهم على المستخرج والمنصرف...وعلى منواله سار الخلفاء في مراقبة العمال.

أيضا عرف الرومان الرقابة الإدارية واستخدموها في تنظيم إمبراطوريتهم وفي العصور الوسطى تطورت الرقابة أكثر فأكثر فظهرت الحاجة إلى وجود السلطات الثلاث في نظام الدولة في أوروبا وهي السلطة التشريعية والقضائية إلى جانب السلطة التنفيذية وحتى عام 1256م تأسست غرفة محاسبة في باريس التي أنشأها الملك سانت لويس وكان من مهامها الرقابة على الحسابات وإصدار الأحكام، وتوالت فيما بعد تطورات متلاحقة على

¹ - حسين احمد الطراونة، توفيق صالح عبد الهادي، مرجع سابق، ص 23.

مفاهيم الرقابة والحاجة إلى استخدامها حتى عام 1789م، وأبان الثورة الفرنسية أصبحت الرقابة حقا مكتسبا لممثلي الشعب في مناقشة النفقات العامة وأسلوب تنظيمها وإدارتها، ومع ظهور الدولة الحديثة تطلب وجود أحكام وضوابط على أداء التخطيط الاقتصادي لتحقيق التنمية والتوعية وتوفير الرخاء لمجتمعاتها.

زاد الاهتمام بالرقابة الإدارية والمالية خلال الأزمة الاقتصادية العالمية عام 1929م وما بعدها خصوصا في وم أ، فبعد أن كانت الرقابة الإدارية على الأعمال تتم من خارج المؤسسات، أي من قبل السلطات القومية والشعبية أصبحت هناك حاجة ملحة لتطبيق الرقابة الداخلية على ممارسات المديرين ورؤساء الأقسام وكذلك على أداء الموظفين والعمال.

نتيجة لهذه التطورات والمتغيرات في مفهوم العمل الرقابي بدأت هذه الوظيفة تؤدي دورها بوضوح، ومع تطور حجم المؤسسات وزيادة أعداد العاملين فيها، وتعدد أنشطتها واتساع نطاقها أصبح الاختبار لا بد من وجود معيار يمكن القياس عليه ومن ثم الحكم على نتائج أعماله، واتخاذ الإجراءات التصحيحية إذا اقتضى الأمر، فإذا استطاع المدير القيام بوظيفة التخطيط والتنظيم والتوجيه بطريقة تتميز بالكمال، إضافة إلى تحقيق الأهداف التي تقصدها الخطة فإن مدى تحقيق الهدف يصبح معيارا للحكم على كفاءته ومقدرته في أداء مهامه.¹

الفرع الثاني: خصائص الرقابة الإدارية ومقوماتها

أولا/ خصائص نظام الرقابة الفعال:

يعتمد نظام الرقابة الفعال على متطلبات أساسية لتحقيق الرقابة وهي:

1. سلامة معايير الأداء: النظام الرقابي يجب أن يعكس طبيعة النشاط على معايير أداء سليمة وأكثر فاعلية في القياس ويجب أن تكون واضحة ودقيقة وأن يكون مقبولا من العاملين وأن يعمل النظام على سرعة الإبلاغ عن الأخطاء شاملة وأن يكون النظام الرقابي مرنا.

¹ - المرجع السابق، ص 25-27.

2. **المتابعة الإدارية:** تعتبر المتابعة الإدارية إحدى العمليات الأساسية في الرقابة حيث أنها وظيفة تعكس كفاءة الإدارة في كيفية استخدام الموارد المتاحة لها بكفاءة وفعالية وتعني المتابعة ملاحقة التنفيذ وتحديد درجة النجاح أو الفشل أولاً بأول والتنبؤ باحتمالات الانحراف عن الخطة المحمودة والعمل على تلاقيها قبل حدوثها.¹

ثانياً/ المقومات الأساسية لأنظمة الرقابة الداخلية:²

أجمع الباحثون على أهمية توافر المقومات الرئيسية التالية في نظام الرقابة الداخلية:

1. **هيكل تنظيمي إداري:** أي خطة تنظيمية للمشروع تعمل على تقسيم أعماله ونواحي النشاط فيه إلى أقسام وفروع رئيسية تتفرع منها أقسام فرعية أخرى، كما تتضمن الخطة التنظيمية أيضاً تحديد المستويات والاختصاصات في أقسام المشروع ومستوياته الإدارية بحيث يتوفر عنصر التنسيق بين هذه الأقسام.
2. **نظام محاسبي سليم:** يستند على مجموعة متكاملة من الدفاتر والسجلات ودليل مبوب للحسابات يراعى في وضعه المبادئ المحاسبية السليمة ومجموعة من المستندات تفي باحتياجات المشروع وتعميم دورات مستندية تحقق رقابة فعالة.
3. **وصف وظيفي لوظائف المشروع المختلفة:** برنامج مرسوم لتدريب العاملين في المشروع بما يتضمن حسن اختيارهم ووضع كل موظف أو عامل في المكان المناسب للاستفادة من الكفاءات المتاحة للمشروع.
4. **مستويات سليمة للأداء:** في جميع الإدارات ولجميع المستويات في مراحل المشروع بما يكفل أقصى إنتاجية ممكنة ويضمن السير بالسياسات الإدارية المرسومة في الطريق خطط لها، وتتضمن وضع

¹ - نفس المرجع، ص 38-39.

² - حسين احمد طراونة، توفيق صالح عبد الهادي، مرجع سابق، ص 138-139.

مستويات الأداء في معايير أو أنماط تحدد ما يجب أن يكون عليه التنفيذ الفعلي وكل مرحلة من مراحل العمل.

5. نظام دقيق لمراقبة وتقويم الأداء: تتم مراقبة الأداء في جميع المستويات الإدارية بطريقة مباشرة بل يقوم كل مسؤول بمتابعة أداء مرؤوسيه وبطريقة غير مباشرة بالاستعانة بأدوات الرقابة المختلفة.

الفرع الثالث: أهداف الرقابة الإدارية

أولاً/ أهداف الرقابة الداخلية والخارجية:

1. أهداف الرقابة الداخلية: الرقابة الداخلية هي التي تمارسها السلطة الإدارية بنفسها على نفسها ويستوي في ذلك:

- أن تكون الرقابة شاملة تضم كل أعمال ومنجزات الإدارة من جوانبها المختلفة أو أن تكون تخصصية تنصب على أحد جوانب أعمال الإدارة كالأعمال القانونية أو المحاسبية، وهي التي تقتصر على مراقبتها عادة أجهزة الرقابة المركزية.
- أن ترد الرقابة على كل الأعمال والأشياء الواقعة في دائرتها، أو أن تقتصر على عينات منها يتم اختيارها بحيث تكون ممثلة لغيرها.¹

فالإدارة الدنيا هدفها ضمان سلامة العمل وتجنب الأخطاء والإدارة الوسطى هدفها وفرة الإنتاج وسرعة الإنجاز والإدارة العليا هدفها الوصول لتحقيق الخطط المستهدفة في حدود ما أتيح من موارد وفي الزمن المحدد، ومما لا شك فيه أن الرقابة الداخلية من شأنها أن تؤدي إلى ضبط إيقاع العمل داخل الوحدة وإحكام السيطرة

¹ - ماجد راغب الحلو، علم الإدارة العامة ومبادئ الشريعة الإسلامية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2004، ص 444.

عليه، حيث يكون من السهل اكتشاف مواطن الخطأ، كما يؤدي كذلك إلى كشف مواطن الانحراف الإداري وهو أخطر مشاكل الإدارة وأكثرها ضررا على الأهداف المراد تحقيقها.¹

2. أهداف الرقابة الخارجية:² وحدات الجهاز الإداري هي من يتولى تنفيذ أهداف الدولة كل حسب اختصاصاته وما أنيط في قانون إنشائها، فالعملية التعليمية تتولى تنفيذها الوزارة المختصة والهيئات العلمية التابعة لها، وكذا الأمن والصحة والعدالة، وتتولى وزارة التخطيط وضع الإطار العام للخطة على أن يتم تمويلها ماليا من الميزانية العامة للدولة.

ثانيا/ الأهداف السياسية والاقتصادية للرقابة:

1. الأهداف السياسية: هدف الرقابة في هذا الشأن هو التحقق من أن تنفيذ الموازنة العامة يسير وفقا للسياسة التي رسمتها السلطة التشريعية والأنظمة التي وضعتها التنفيذية وصولا لقياس مدى التقدم في تنفيذ الخطة ووفي حدود التكاليف المدرجة لها، وأثر ذلك على الدخل القومي وما ينكشف عنه التنفيذ من انحراف ووسائل علاجه ومدى التلازم بين الخطة والسياسة المقررة.

2. الأهداف الاقتصادية ودور الرقابة عليها: يطلق على هذا النوع من الرقابة اسم رقابة الأداء أو الرقابة الفنية أو رقابة الأعمال وتهدف هذه الرقابة إلى التأكد من أن إنفاق المال العام قد حقق الأهداف المطلوبة في ضوء معدلات الأداء الموضوعة سلفا، فضلا عن تقييم النتائج وتهدف إلى ما يلي:

- أ. أن تنفيذ قد تم وفق البرامج الموضوعة.
- ب. مدى التقدم في تحقيق الكفاية الإنتاجية.
- ج. مدى تحقيق الأهداف الموضوعة سلفا.³

¹ - حسين عبد العال محمد، الرقابة الإدارية بين علم الإدارة والقانون الإداري، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2004، ص 93.

² - المرجع السابق، ص 94.

³ - نفس المرجع السابق، ص 95-97.

ثالثاً/ حماية الصالح العام: وهي محور الرقابة، وذلك بمراقبة النشاطات وسير العمل وفق خطته وبرامجه

في شكل تكاملي يحدد الأهداف المرجوة، والكشف عن الانحرافات والمخالفات وتحديد المسؤولية الإدارية.¹

الفرع الرابع: أهمية الرقابة الإدارية

تكمن أهمية الرقابة في كونها إحدى وظائف الإدارة الأساسية، فهي من أهم وظائف القائد الإداري إذ بواسطتها يمكن التحقق من مدى تنفيذ الأهداف المرسومة للمنظمة، فهي وظيفة مراجعة لإصلاح الأخطاء الموجودة في التنظيم.

وهي وظيفة إدارية مطلوبة في جميع المستويات ازدادت أهميتها بقوله: <<إنه عن طريق الرقابة يتحقق المدير من أن الأهداف تسير نحو التحقيق، وأن التنظيم صالح، وأن الأفراد تتوفر لديهم المهارات وأن النتائج المالية مرضية، والقيادة فعالة والتنسيق يعمل على رفع الأزواج>>.²

كذلك تتميز بالسرعة وبساطة الإجراءات بما يمكن من تحقيق غايتها في آجال معقولة.³

المطلب الثاني صور الرقابة الإدارية وأنواعها:

الفرع الأول: صور الرقابة الإدارية⁴

أولاً/ الرقابة الولائية: تكون هذه الرقابة نتيجة طلب يتقدم به أحد الأفراد إلى السلطة أو الجهة الإدارية التي أصدرت القرار طالبا منها إعادة النظر فيه بسحبه أو إلغائه أو تعديله.

ثانياً/ الرقابة الرئاسية: في هذه الصورة من الرقابة يتقدم أحد الأفراد إلى الجهة التي أصدرت القرار وإنما على السلطة الرئاسية لها، أي إلى الرئيس إلى الموظف الذي أصدر القرار أو رئاسية الهيئة أو الجهة التي

¹ - زاهر عبد الرحيم عاطف، مرجع سابق، ص 35.

² - عبد العزيز صالح بن حبتور، مبادئ الإدارة العامة، ط1، دار المسيرة، عمان، 2009، ص 215.

³ - عمار بوضياف، الوسيط في قضاء الإلغاء، ط1، دار الثقافة للنشر، عمان، 2011، ص 43.

⁴ - زاهر عبد الرحيم عاطف، مرجع سابق، ص 44-45.

صدر عنها القرار، طالبا منها أن تستعمل سلطاتها الرئاسية هذه بإلغاء القرار أو تعديله أو سحبه والأساس الذي تقوم عليه هذه الرقابة هو أن السلطات الإدارية في كل دولة متدرجة والسلطات العليا هي التي ترسم الاتجاهات والقواعد التي يجب السير على هداها تاركة للموظفين التابعين بتنفيذها. ويتولى الرئيس الاطلاع على ما يصدر عنها، وله صلاحية إلغاء أو تعديل ما تراه مخالف للقانون أو غير ملائم، وبناء على ما تقدم يستثنى من الرقابة الإدارية قرارات من كان في القمة من سلم التدرج الرئاسي، كالوزراء.

ثالثا/ رقابة بواسطة لجنة إدارية: بموجب هذه الرقابة يعهد إلى لجنة مشكلة خصيصا لهذا الغرض برقابة أعمال الإدارة وتعديل وإلغاء ما يكون منها مخالف للقانون أو غير ملائم، أما تكوين اللجنة فيكون من عدد معين من الموظفين يتصفون بقدر كافي من الدراية والخبرة التي بها يتمكنون من الفصل فيما يعرض من تظلمات وتحقق هذه الطريقة للأفراد بعض الضمانات التي لا تتوفر في الطريقتين السابقتين وربما في هذه الطريقة بعد إجراء بعض التعديل عليها أهمية في معالجة الفساد الإداري.

وتعد هذه الطريقة حلقة اتصال بين نظام الإدارة القاضية ونظام المحاكم بمعناه الفني، وتقوم اللجنة الإدارية التي قدم لها التظلم بفحصه والتصرف على ضوء ما يكتشف عن ذلك الفحص وعلى أساس ما تقتنع به، وفي سبيل قيام الإدارة بهذه المهمة قد تقوم على تعديل تصرفها حتى تنقضى ما به خطأ وقد تجد الإدارة سبيل تصحيح تصرفها لا يكون إلا بإلغائه أو سحبه وقد تتخذ بعد ذلك تصرفا جديدا يحل محل التصرف الملغى أو المسحوب.

الفرع الثاني: أنواع الرقابة الإدارية

هناك العديد من أنواع الرقابة الإدارية التي تمارس على المنظمات، والتي يمكن التعرف عليها وأن نميز بين هذه الأنواع حسب المعيار المستخدم في تصنيفها وعلى النحو التالي:

أولاً/ الرقابة من حيث مصدرها:¹

1. الرقابة الداخلية: يقصد بها كافة الفعاليات الرقابية التي يمارسها أفراد يتبعون إدارياً للمنظمة ذاتها على

اختلاف وظائفهم ومواقعهم.

ومن الطبيعي أن يختلف حجم هذا الجهاز الرقابي من منظمة لأخرى وفقاً لاعتبارات عديدة منها حجم

المنظمة والهيكل التنظيمي.

ومن أنواع الرقابة الداخلية:

- الجهاز الدائم للرقابة الداخلية.

- رقابة اللجان

- رقابة الإدارة

- رقابة العاملين

2. الرقابة الخارجية: وهي الرقابة التي تتم من خارج المنظمة يمارسها أفراد اعتباريون يتبعون جهات رسمية

أخرى خارجية عن الهيكل الإداري للمنظمة. وبالتالي فإن مركز عمل هؤلاء الأفراد قد يكون داخل

المنظمة أو خارجها، لكن الشرط الأساسي لممارسة مهنتهم الرقابية يتركز في تبعيتهم الإدارية لجهة

مستقلة عن إدارة المنظمة مما يكفل جديتها وفعاليتها.

ومن أنواع هذه الرقابة:

- رقابة تشريعية

- رقابة قضائية

- رقابة مالية ومحاسبية

- الرقابة الشعبية

¹ - حسين احمد الطراونة، توفيق صالح عبد الهادي، مرجع سابق، ص 173-175.

ثانيا/ الرقابة من حيث وقت ممارستها:¹

1. الرقابة السابقة: هي التي تمارس حيال موضوع القرار أو الاجراء قبل أن يستكمل مقومات إصداره وبذلك تعتبر الرقابة السابقة مرحلة يمر بها القرار قبل أن يصبح نافذا وقابلا للتنفيذ وتفترض الرقابة السابقة تمنع جهة الرقابة سلطة الموافقة السابقة على أعمال جهة الإدارة.

ويعاب على الرقابة السابقة أن تعتبر تدخلا من جانب جهة الرقابة بما يؤدي إلى بطء الإجراءات وإصابة الوحدة بالجمود - كما أنها تنهت بالفائدة من الاعتراف للوحدة بالشخصية المعنوية وتحيلها لهيئة فنية لا تملك إلا الاقتراح دون التنفيذ، ولكن الرد على كل هذه المساوئ سهل ويسير يتمثل في الوقاية خير من العلاج.

2. الرقابة اللاحقة: تنصب الرقابة اللاحقة على ما صدر فعلا من تصرفات الإدارة القانونية وأعمالها المادية، ولهذه الرقابة صورا عديدة تختلف باختلاف وقت وأسلوب ممارستها، ويمكن أن تتم بأسلوب التفقيش الذي يتناول الفحص على الطبيعة وإعادة دراسة الأوضاع للوقوف على ما شابه من أخطاء أو تقصير ويمكن أن تتم بأسلوب المراجعة لمستندات الوحدة ولهذا فإن الرقابة اللاحقة ترد على ما تم إنجازه فعلا من أعمال. كما تنتج تلك الرقابة للإدارة أن تتصرف بكامل حريتها لما فيها من فصل بين جهة الإدارة وجهة الرقابة.

ثالثا/ أنواع الرقابة حسب أهدافها²

1- الرقابة الإيجابية: وتهدف هذه الرقابة إلى التأكد من أن كافة الإجراءات والتصرفات يتم العمل بها طبقا للوائح والأنظمة والتعليمات المعمول بها داخل المنظمة بما يكفل تحقيق أهدافها من جهة والالتزام بالانحرافات والأخطاء المحتمل حدوثها واتخاذ الإجراءات اللازمة والقرارات الخاصة لمنع حدوث هذه الانحرافات، ومن جهة أخرى العمل على ضمان حسن سير العمل في المنظمة، وهذه الرقابة تعتبر أحد الأساليب الناجحة في حفز الموظفين وتنميتهم، وبالتالي تطوير وتحسين المنظمة.

¹ - حسين عبد العال محمد، مرجع سابق، ص 147-148.

² - حسين احمد الطراونة، توفيق صلاح عبد الهادي، مرجع سابق، ص 180-181.

2- الرقابة السلبية: وتعمل هذه الرقابة على البحث عن الأخطاء والانحرافات والعمل على منع حدوثها مع التركيز على معاقبة مرتكبي هذه الأخطاء والانحرافات وبمعنى آخر تعمل على تصيد الأخطاء والانحرافات، لهذا تسمى بالرقابة البوليسية، ففي غالبية المنظمات الإدارية في الدول النامية تأخذ بالرقابة السلبية، وتعتمد تجاهل الرقابة الإيجابية.

المطلب الثالث: خطوات الرقابة الإدارية

تتضمن الرقابة الإدارية ثلاث خطوات أساسية:

الفرع الأول: تحديد المعايير

هي المقاييس الموضوعية التي تستخدم لقياس النتائج الفعلية أي أنها الوسيلة التي يتم بمقتضاها شيء بشيء آخر، وقد تكون هذه المعايير مادية فهي تعتبر بمثابة نقاط أو أوجه قياس معنية يتم اختبارها لدلالة على انجاز البرنامج أو الخطة المعنية بحيث ان قياس الأداة عن طريقها يعطي للقائد صورة محددة عن مدى سير العمل، وتختلف معايير الأداة باختلاف المستويات التنظيمية ، وتتمثل هذه المعايير فيما يلي:

أولاً/ كمية العمل المطلوب إنجازه

ثانياً/ مستواه النوعي

ثالثاً/ الزمن اللازم لأدائه.¹

الفرع الثاني: قياس الأداء الفعلي

يتم في هذه المرحلة تقييم الأداء الفعلي عن طريق مقارنة الأداء الفعلي أو المتوقع بالمعايير الرقابية لمعرفة مقدار الانحراف عنه ثم مقارنة ذلك بالأهداف التي مرت في المرحلة الأولى.

¹ - زاهر عبد الرحيم عاطف، مرجع سابق، ص 40.

وتعد عملية تقييم الأداء من المهام الصعبة في منظمات الأعمال أو في تنظيم آخر وذلك بسبب صعوبة أعمال بعض العاملين التي لا تحكمها معايير ومقاييس كمية يمكن القياس عليها. وهي الأعمال التي تكون نتائجها غير ملموسة ولا تخضع للقياس كالأعمال الذهنية أو القيادية ويقول الدكتور فايز الزعبي أن تقييم الأداء تزيد صعوبته كلما انتقلنا من مستوى إداري لمستوى إداري أعلى منه في الهرم التنظيمي، حيث تتصف المستويات الإدارية العليا بالطابع القيادي واتخاذ القرار ونستطيع القول بأن عملية تقييم الأداء تخص كل شخص بالمنظمة على أساس الأعمال التي يقوم بها خلال فترة زمنية محددة وعلى أساس السلوك والتصرفات للأشخاص الذين يتعامل معهم.¹

الفرع الثالث: تصحيح الانحرافات عن المعايير و الخطط²

ويقصد بذلك الأخطاء والانحرافات التي تسفر عنها قياس الأعمال السابقة، فإن عملية مقارنة أداء الخطط تكن من رصد الانحرافات وبالتالي محاولة تصحيحها وقيام المدراء باتخاذ إجراءات لعلاج الانحرافات فهذه العملية هي الخطوة تلتقي فيها الرقابة بباقي الوظائف الإدارية الأخرى، فعن طريق العملية الرقابية يمكن للقائد أن يغير الخطط أو إعادة توضيح وتعريف الأفراد بالمهام والواجبات المخولة لهم فلا يجب النظر للرقابة على أنها عملية مستقلة ومنفصلة عن باقي الوظائف الأخرى (التخطيط، التنظيم، التوجيه).

¹ - فايز الزعبي، تأثير الرقابة في منشآت الاعمال، دار الهلال، بدون بلد، 1991، ص 191.

² - زاهر عبد الرحيم عاطف، مرجع سابق، ص 40.

تعد أجهزة الرقابة التي أسس لها المشرع الجزائري صمام أمان ضد كل التجاوزات و مظاهر و أشكال الفساد التي تقع لان ترك المرافق العمومية و الإدارات العمومية وكل ما يتعلق بالمصلحة العامة بدون رقابة يؤدي إلى كارثة يصعب التغلب عليها و لا يمكن تجاهل دور أجهزة الرقابة في مكافحة الفساد باعتبارها آلية تعمل على قمع و كبح كل فعل يشكل فسادا و هذا ما يفسر لجوء الجزائر إلى جملة من الترتيبات و الإجراءات التشريعية من اجل مكافحة هذه الظاهرة التي تهدد نظام الحكم.

و ستبرز في هذا الفصل آليات الرقابة الإدارية و دورها في مكافحة الفساد الإداري وذلك في ثلاث مباحث: نخصص المبحث الأول للهيئة الوطنية المستقلة للوقاية من الفساد ومكافحته أما المبحث الثاني للديوان المركزي لقمع الفساد أما المبحث الثالث إلى الأجهزة المختصة بالرقابة المالية في مكافحة الفساد الإداري.

المبحث الأول: الهيئة الوطنية المستقلة للوقاية من الفساد الإداري و مكافحته

تنشأ الهيئة الوطنية المكلفة بالوقاية من الفساد ومكافحته قصد تنفيذ الإستراتيجية الوطنية في مجال مكافحة الفساد.

وفي هذا الصدد ومن اجل دراسة هذه الهيئة ومعرفة دورها في مكافحة الفساد تم التطرق في هذا المبحث إلى مطلبين.

درسنا في المطلب الأول النظام القانوني للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته أما المطلب الثاني فتطرقنا إلى اختصاصات الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته.

المطلب الأول: النظام القانوني للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته

خصص المشرع الجزائري الباب الثالث من القانون رقم 01/06 المعدل و المتمم للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته و كذلك المرسوم الرئاسي رقم 413/06 المعدل و المتمم الذي يحدد تشكيلة الهيئة. فالهيئة سلطة إدارية مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية و الاستقلال المالي توضع لدى رئيس الجمهورية¹.

الفرع الأول: الطبيعة القانونية للهيئة الوطنية

من خلال المادة 18 من القانون 01/06 المعدل و المتمم نجد أن الهيئة تتميز بمجموعة من الخصائص هي التي تحدد لنا الطبيعة القانونية للهيئة و التي يمكن إجمالها فيما يلي:

¹ - المادة 02 من المرسوم الرئاسي رقم 413/06 المعدل و المتمم المؤرخ في 2006/10/22 يحدد تشكيلة الهيئة الوطنية و تنظيمها وكيفية تسييرها عدد 74 مؤرخ في 2006/10/22

أولاً: الهيئة سلطة إدارية مستقلة¹

تعد الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته فئة قانونية جديدة في المنظومة القانونية بوصفها سلطة إدارية مستقلة ، و المشرع الجزائري لجا إلى مثل هذه السلطة نظرا لتشعب المجالات الواجب ضبطها . و باعتبار الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته، سلطة إدارية مستقلة ، فان هذا يشير إلى تساؤلين، الأول يتمثل في كونها سلطة إدارية ، وادماجها في البنية المؤسساتية الجزائرية التي لم تالف بعد فكرة السلطة الإدارية المستقلة ، كونها فئة جديدة و غير مصنفة في الهرم الإداري الكلاسيكي ، أي لا يمكن تكييفها بالهيئات اللامركزية بالمفهوم التقليدي ، ذلك أن لها صلاحيات خاصة تميزها عن باقي الإدارة، كذلك اعتبار الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته مستقلة ، يعني أنها تفلت من رقابة السلطة السلمية و الوصاية الإدارية ذلك أن الجهاز التنفيذي لا يتحكم في السلطات الإدارية المستقلة كباقي الهيئات الإدارية الأخرى و لا ينبغي أن يمارس الرقابة الإدارية عليها.²

ثانياً: تمتع الهيئة بالشخصية المعنوية و الاستقلال المالي:

منح المشرع الجزائري للهيئة بموجب المادة 01/18 من ق الوقاية من الفساد و مكافحته الشخصية المعنوية و هذا للقيام بمهامها على أكمل وجه، و الشيء الملاحظ انه بالرغم من أن الاستقلال المالي هو احد الآثار المترتبة على الشخصية المعنوية بالإضافة إلى أهلية التقاضي و باقي الآثار الأخرى إلا انه نص على الاستقلال المالي إلى جانب الشخصية المعنوية و إن دل هذا فإنما يدل على رغبة المشرع في التأكيد على الاستقلالية المالية لهذه الهيئة و ضمان ذلك.

¹ - عثمانى فاطمة، التصريح بالامتلاك كآلية لمكافحة الفساد الإداري في الوظائف العمومية للدولة ، مذكرة ماجستير ، كلية الحقوق ، جامعة تيزي وزو ، 2010/2011 ، ص12.

² - المرجع نفسه .

و بهذا يعتبر إضفاء الشخصية المعنوية على الهيئة عاملا مهما لتأكيد استقلالية الهيئة عن السلطة التنفيذية، وان كان عاملا غير حاسم لإثبات استقلالية الهيئة بصورة مطلقة و نهائية.

هذا و قد منح المشرع أهلية التقاضي للهيئة كأثر مترتب على الشخصية المعنوية و تمثيل الهيئة أمام القضاء يكون من طرف رئيسها.¹

و بالرغم من استقلال الهيئة الوطنية ماليا.² إلا أن هذا الاستقلال لا يعد مطلقا و ذلك نتيجة للتأثيرات التي تمارسها الدولة عن طريق تمويلها لها و التي تظهر في الإعانات التي تقدم للهيئة.

و ما يمكن ملاحظته أن المشرع لم يحدد قيمة هذه الإعانات و ذلك بالنسبة لجميع السلطات الإدارية المستقلة و على اثر تقديم الدولة لهذه الإعانات فإنها تمارس حتما نوعا من الرقابة على هذه الأخيرة، مما يقلص من استقلالية الهيئة الوظيفية.

ومن جهة أخرى نجد أن الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته تخضع إلى رقابة مالية يمارسها مراقب مالي يعينه الوزير المكلف بالمالية، فهي رقابة تخضع للسلطة الرئاسية لوزارة المالية، و تتعلق هذه الرقابة بكل العمليات المالية الإدارية.

و أخيرا فان تمويل الدولة للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته عن طريق الإعلانات ، ووجود مراقب مالي معين من السلطة التنفيذية يمارس الرقابة المالية عليها كلها عوامل من شأنها التقليل من حرية الهيئة في التصرف في ذمتها المالية، ومن ثم التقليل من الاستقلال المالي.³

¹ - حاحة عبد العالي، مرجع سابق، ص 50.

² - عبيدي الشافعي، قانون الوقاية من الفساد و مكافحته، دار الهدى، عين مليلة الجزائر، 2008، ص 46.

³ - عثمانى فاطمة ، مرجع سابق ، ص 51.

ثالثا : تبعية الهيئة لرئيس الجمهورية:

تبعية الهيئة لرئيس الجمهورية يعني بأنها ليست مستقلة بل خاضعة لرئيس السلطة التنفيذية الأمر الذي يدل على أن المشرع قد وقع في تناقض عندما أضفى الاستقلالية على الهيئة من جهة و جعلها تابعة لرئيس الجمهورية من جهة أخرى.

إلا أن النص على تبعية الهيئة لسلطة معينة لا يعني بالضرورة الانتقاض من استقلاليتها بل قد تعكس في بعض الأحيان ما توليه الدولة من أهمية لهذا الجهاز الرقابي و يتبين ذلك من خلال نص المشرع على تبعية الهيئة لرئيس الجمهورية أو الوزير الأول احد الوزراء.

وفي الأخير فان النص على عدم تبعية الهيئة لأي سلطة هو الأفضل و هو الضامن الوحيد لاستقلالية الهيئة في مواجهة السلطة التنفيذية، فالاستقلال المالي و الإداري لا يتوافر بشكل كامل مع تبعية الهيئة لرئيس الجمهورية الذي يعتبر الرئيس الأول للسلطة التنفيذية هذا الأخير الذي قد يتواطأ في التغطية على بعض الوزراء أعضاء السلطة التنفيذية.¹

الفرع الثاني: تشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته

تشكل الهيئة من رئيس و ستة أعضاء² يتم تعيينهم بموجب مرسوم رئاسي لمدة 5 سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة و تنهى مهامهم بنفس الطريقة.

و من هنا نجد أن تشكيلة الهيئة و تنظيمها و كيفية سيرها لم يحددها المشرع في قانون الوقاية من الفساد و مكافحته و إنما تمت إحالتها إلى التنظيم.³

¹ - حاحة عبد العالي ، مرجع سابق ، ص51.

² - المادة 5 من المرسوم الرئاسي رقم 413/06 ، مرجع سابق.

³ - خالد مالشعراوي ، الإطار التشريعي لمكافحة الفساد ، دراسة مقارنة لبعض الدول ، مركز العقد الاجتماعي، مركز المعلومات و دعم اتخاذ القرار، جلس الوزراء ، مصر، 2011، ص،31.

إضافة إلى ذلك تنص المادة 10 من المرسوم الرئاسي رقم 413/06 التي تنص على " يتكون مجلس اليقظة و التقييم الذي يرأسه رئيس الهيئة، من الأعضاء المذكورين في المادة 5 أعلاه".

يتم اختيار الأعضاء مجلس اليقظة و التقييم من بين الشخصيات الوطنية المستقلة التي تمثل المجتمع المدني و المعروفة بنزاهتها و كفاءتها¹.

و بالرجوع لتشكيلة الهيئة نجد بأنها تتكون من:

أولاً: رئيس الهيئة

يعتبر أسلوب التعيين من بين المعايير التي يمكن الاعتماد عليها لإثبات الطابع الإداري باعتبار أن جهة التعيين هي السلطة التنفيذية.²

إذ يعين رئيس الهيئة بموجب مرسوم رئاسي و ذلك وفقاً للمادة 05 من المرسوم 413/06 المعدل والمتمم ويمكن ذكر مهامه بدقة و التي يمكن إجمالها فيما يلي:

1- إعداد برنامج عمل الهيئة

2- تنفيذ التدابير التي تدخل في إطار السياسة الوطنية و الوقاية من الفساد و مكافحته

3- إدارة أشغال مجلس اليقظة و التقييم

4- السهر على تطبيق برنامج عمل الهيئة و النظام الداخلي

5- تمثيل الهيئة لدى السلطات و الهيئات الوطنية و الدولية

6- تمثيل الهيئة أمام القضاء

7- ممارسة السلطة السلمية على جميع المستخدمين

¹ - المادة 10 من المرسوم الرئاسي رقم 413/06، مرجع سابق.

² - أعراب احمد ، السلطات الإدارية المستقلة في المجال المصرفي، " مذكرة ماجستير في القانون ، فرع قانون الأعمال ، جامعة أحمد بوقره، بومرداس، 2006، ص، 14.

8- كل عمل من أعمال التسيير يرتبط بموضوع الهيئة¹

ثانيا : مجلس اليقظة و التقييم:

تضم الهيئة وفقا للمادة 05 من المرسوم الرئاسي رقم 413/06 المعدل و المتمم ،مجلس اليقظة والتقييم يتكون من رئيس و 6 أعضاء و يتم اختيارهم من بين الشخصيات الوطنية المستقلة التي تمثل المجتمع المدني و المعروفة بنزاهتها و كفاءتها، حيث حددت المادة 5 طريقة تعيينهم و ذلك بموجب مرسوم رئاسي من طرف رئيس الجمهورية.

كذلك بينت المادة 15 من المرسوم رقم 413/06 المعدل و المتمم كليات سير مجلس اليقظة و التقييم حيث يجتمع كل 3 أشهر بطلب من رئيسه و كذلك يمكن أن يقوم بعقد اجتماعات غير عادية بناء على طلب من رئيسه.²

الفرع الثالث: هيكل الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته

تزود الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته لأداء مهامها بعدة هياكل منها ما يلي:

أولا : الأمانة العامة:

تتكون الأمانة العامة تحت سلطة أمين عام معين بمرسوم رئاسي يتولى التسيير الإداري و المالي للهيئة

و ذلك تحت سلطة رئيس الهيئة.³

¹ - المادة 09 من المرسوم 413/06 المعدل و المتمم، مرجع سابق.

² - رمزي حوحو و دنش لبنى ، الهيئة الوطنية للرقابة من الفساد و مكافحته، مجلة الاجتهاد القضائي ، العدد الخامس، جامعة بسكرة، ص74.

³ - المادة 07 من المرسوم الرئاسي رقم 413/06 ،مرجع سابق.

ثانيا: مجلس اليقظة و التقييم :

يتشكل من الأعضاء أنفسهم الذين تتكون منهم تشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته ، يتولى أمانة مجلس اليقظة و التقييم الأمين العام للهيئة يجمع مجلس اليقظة و التقييم في دورات عادية مرة كل ثلاثة أشهر بناء على استدعاء من رئيسه.

و يعد الرئيس جدول أعمال كل اجتماع و يرسله إلى كل عضو قبل 15 يوما على الأقل من تاريخ الاجتماع، و تقلص هذه المدة بالنسبة للاجتماعات غير العادية دون ان تقل عن 8 أيام ثم بعد ذلك يحرر محضرا عن أشغال الهيئة.

أما عن المهام الموكلة لمجلس اليقظة و التقييم فهي جميعها استشارية.

ثالثا: مديرية الوقاية و التحسس

تشكيلها لم تحدد بل اكتفت على أن المدير يعين بموجب مرسوم رئاسي وكذلك أحيل أمر هذه التشكيلة إلى التنظيم الداخلي للهيئة.¹

رابعا : قسم معالجة التصريحات بالامتلاكات

لم يخصص المشرع في ظل المرسوم رقم 413/06 المحدد لتشكيله و تنظيم الهيئة قسما مخصصا لمسالة تلقي التصريح بالامتلاكات و إنما اسند لمديرية التحاليل و التحقيقات مهمة القيام ذلك. غير أن المرسوم رقم 64/12 المعدل و المتمم للمرسوم رقم 413/ 06 رأى انه من المناسب تخصيص قسما أو جهازا مستقلا لمعالجة مسالة تلقي التصريحات بالامتلاكات وذلك لأهمية هذه الآلية في مكافحة الفساد لان طريقها يتم التحقيق من مدى تضخم الثروة من عدمه و بالتالي تفعيل و كشف جريمة الإثراء غير المشروع. و المشرع لم يحدد في ظل المرسوم رقم 64/12 تشكيلة هذا القسم ولا كيفية عمله.

¹ - عثمانى فاطمة، مرجع سابق، ص21.

خامسا : قسم التنسيق و التعاون الدولي:

استحدثت المشرع هذا القسم بموجب المادة 13 مكرر من المرسوم رقم 413/06 المعدل و المتمم و لم يشر إليه المشرع في ظل النص الأصلي لهذا المرسوم قبل التعديل، و الملاحظ أيضا أن المشرع لم يحدد تشكيلة هذا القسم و كيفية سيره و عمله و لعل النظام الداخلي الذي سيصدر عن الهيئة سيجيب عن هذا الأمر. هذا وقد نصت المادة 14 من المرسوم رقم 413/06 المعدل و المتمم على ان وظائف الأمين العام ورئيس قسم و مدير دراسات و رئيس الدراسات و نائب المدير وظائف عليا في الدولة، و يتم التعيين في هذه الوظائف بموجب مرسوم رئاسي بناء على اقتراح من رئيس الهيئة.

وفي الأخير و كتقييم لما سبق فان المشرع بتبنيه للطابع الجماعي للهيئة المسيرة و تزويدها بهياكل وأجهزة تساعدها في مهمتها، يساهم في تحقيق استقلاليتها و حياد أعضائها الأمر الذي يسمح بالقيام بكل الاختصاصات الملقاة على كاهلها بكل حرية و نزاهة.

غير أن ما يعاب على طريقة تعيين الرئيس و الأعضاء هو عدم تعدد جهات تعيينهم و استئثار السلطة التنفيذية بكل ذلك، الأمر الذي قد يجعلهم في حالة تبعية لسلطة التعيين .

كما أن قابلية تجديد عهدة الأعضاء قد تمس باستقلالية الهيئة من الناحية العضوية، لأنه قد يفتح المجال أمام دخول اعتبارات غير شفافة و غير نزيهة في إعادة انتداب الأعضاء من عدمه، فكان أحرى بالمشرع الجزائري ضمانا لاستقلالية الهيئة أن لا يكرس مبدأ تجديد العهدة.

كذلك يلاحظ أن أعضاء الهيئة تنهي مهامهم بنفس طريقة تعيينهم أي بموجب مرسوم رئاسي، إلا انه لم يحدد المشرع حالات و أسباب إنهاء المهام الأمر الذي يمنح سلطة التعيين (رئيس الجمهورية) سلطة تقديرية واسعة في هذا المجال قد تجعل الأعضاء معرضون للعزل في اي وقت ومن ثم فان عضويتهم غير مضمونة

الأمر الذي يؤثر على استقلاليتهم في مواجهة سلطة التعيين، لهذا كان أحرى بالمشرع لو نص على عدم قابلية أعضاء الهيئة للعزل طيلة العهدة ضمانا لاستقلاليتهم.¹

المطلب الثاني: اختصاصات الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته

من اختصاصات الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته نجد صلاحياتها في طلب المعلومات والوثائق و معالجة التصريحات بالتمتكات بالإضافة إلى التنسيق و التعاون الدولي وهذا ما سنتطرق له فيما يلي:

الفرع الأول: صلاحيات الهيئة في طلب المعلومات و الوثائق

يمكن للهيئة في إطار ممارسة المهام المذكورة في المادة 200 أعلاه أن تطلب من الإدارات والمؤسسات و الهيئات التابعة للقطاع العام أو الخاص أو من كل شخص طبيعي معنوي آخر أية وثائق أو معلومات تراها مفيدة في الكشف عن أفعال الفساد.²

و تطلع الهيئة بمهام جمع و مركزة و استغلال كل المعلومات التي يمكن أن تساهم في الكشف عن الفساد، لاسيما البحث في التشريع و التنظيم و الإجراءات و الممارسات الإدارية عن عوامل الفساد لأجل تقديم توصيات لأزالتها كما لها الاستعانة بالنيابة العامة لجمع الأدلة و التحري في وقائع ذات علاقة بالفساد.

إن كانت المادة 21 أعلاه لم تحدد طبيعة المعلومات و الوثائق التي يجوز للهيئة طلبها، وترك تقديرها للهيئة نفسها، فإنه بالرجوع إلى نص المادة 19 الفقرة 1 من القانون رقم 01/06، للهيئة حق الاطلاع حتى على المعلومات المتسمة بالطابع السري³.

¹ - حاحة عبد العالي، مرجع سابق، ص57،56.

² - المادة 21 فقرة 01 من القانون رقم 06-01، مرجع سابق.

³ - عثمانى فاطمة، مرجع سابق، ص30.

الفرع الثاني : معالجة التصريحات بالامتلاكات

حددت المادة 13 من المرسوم الرئاسي رقم 413/06 المعدل و المتمم لمهام او صلاحيات قسم معالجة

التصريحات بالامتلاكات الموجودة على مستوى الهيئة كما يلي:

أولاً: التصريحات بالامتلاكات الخاصة بالموظفين العموميين:

تتلقى الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته، التصريحات بالامتلاكات الخاصة بالموظفين العموميين، كما سبقت الإشارة إليه آنفاً، بصفة دورية ،و تقوم بدراسة و استغلال المعلومات الواردة فيها، والسهر على حفظها لكن ليس جميع الموظفين العموميين فقد استثنى المشرع ذوو المناصب القيادية والسياسية في البلاد، من التصريح أمامها. وهم كل من رئيس الجمهورية، أعضاء البرلمان، ورئيس المجلس الدستوري وأعضائه، ورئيس الحكومة وأعضائها ،ورئيس مجلس المحاسبة ،ومحافظ بنك الجزائر، والسفراء و القناصلة والولاية، القضاة.

الأصل أن يتم التصريح بالامتلاكات أمام الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته مباشرة ،لكن هناك بعض التصريحات التي تصل إلى يدها عن طريق السلطة الوصية أو السلطة السلمية .¹

وقد حدد المرسوم الرئاسي رقم 415/06 كيفية التصريح بالنسبة للموظفين العموميين الذي لم يتم النص عليهم في المادة 06 من ق 01/06 فيجب عليهم التصريح بامتلاكاتهم خلال أجال تم النص عليها في المادة 04 من ق رقم 06-01 أي بعد شهر من التنصيب في الوظيفة و كذلك خلال مرور شهر من تاريخ كل زيادة معتبرة و عند انتهاء العهدة الانتخابية .²

¹ - المرجع السابق، ص86.

² - المادة 2 من المرسوم الرئاسي رقم 415/06 المؤرخ في 22 نوفمبر سنة 2006 يحدد كيفيات التصريح بالامتلاكات بالنسبة للموظفين العموميين غير المنصوص عليهم في المادة 06 من القانون المتعلق بالوقاية من الفساد و مكافحته ،ج ز عدد 74 المؤرخ في 22 نوفمبر سنة 2006.

بالنسبة للموظفين العموميين الذين تحدد قائمتهم بقرار من مدير الوظيفة العمومية أو السلطة المكلفة بالوظيفة العمومية فقد حددها القرار المؤرخ في 2 افريل لسنة 2007 و الذي يحدد قائمة الأعوان العموميين الذين هم ملزمون بالتصريح بالامتلاكات و الذين نذكر منهم على سبيل المثال رئيس أمناء الضبط، عون عمومي في وزارة العمل، و رئيس أمناء أقسام الضبط ، أمين قسم الضبط ،طبيب مفتش ، عون عمومي في وزارة الصحة و السكان و إصلاح المستشفيات ، جراح أسنان مفتش ، صيدلي مفتش.¹

ثانيا : اقتراح شروط و كفاءات و إجراءات تجميع و مركزة و تحويل التصريحات بالامتلاكات

طبقا للأحكام التشريعية و التنظيمية المعمول بها و بالتشاور مع المؤسسات و الإدارات المعنية.

ثالثا: القيام بمعالجة التصريحات بالامتلاكات و تصنيفها و حفظها.

رابعا: استغلال التصريحات بالامتلاكات المتضمنة تغييرا في الذمة المالية

للهيئة سلطة دراسة و استغلال المعلومات الواردة في التصريح بالامتلاكات لأعضاء المجالس المنتخبة وباقي الموظفين التي تختص الهيئة بباقي تصريحاتهم، وفي حالة ما إذا اكتشفت الهيئة إن هناك تضخم غير مبرر لثروة احد الموظفين، فمن حقها إعلام وزير العدل لتحريك الدعوى العمومية لقيام جريمة الإثراء غير المشروع.

كذلك في حالة التصريح الكاذب أو عدم التصريح أصلا خلال الآجال المحددة قانونيا، فللهيئة الحق في إعلام وزير العدل لتحريك الدعوى العمومية على أساس قيام جريمة عدم التصريح أو التصريح الكاذب بالامتلاكات (م 36 من ق و ق م) وعند توصل الهيئة إلى وقائع ذات تحول الملف إلى وزير العدل الذي يخطر النائب العام المختص بتحريك الدعوى العمومية عند الاقتضاء (م 22 من القانون رقم 01/06 المعدل والمتمم)

¹ - القرار المؤرخ في 2 افريل 2007 يحدد قائمة الأعوان العموميين الملزمين بالتصريح بالامتلاكات ج ر عدد 25 المؤرخ في 18 افريل 2007.

و هو نفسه ما تضمنه المادة 08/09 من المرسوم رقم 413/06 المعدل و المتمم، حيث يقع على عاتق رئيس الهيئة مهمة تحويل الملفات إلى وزير العدل.

و الشيء الملاحظ في هذا المجال أن الهيئة غير مؤهلة لتحويل الملف مباشرة إلى النائب العام المختص و إنما ألزمها المشرع بضرورة تكليف وزير العدل بذلك والذي يعود له أخطار النيابة العامة بتحريك الدعوى العمومية كما يلاحظ كذلك أن لوزير العدل سلطة تقديرية في أخطار النيابة العامة بتحريك الدعوى العمومية من عدمها، و ذلك لان المشرع قد استعمل لفظ "عند الاقتضاء" و تكرر نفس المصطلح في المادة 22 من قانون م ف و تأكيداً بموجب المادة من المرسوم 413/06 المعدل و المتمم دليل على اتجاه ارادة المشرع نحو منح حرية التقدير لوزير العدل وهذا ما يتنافى و سياسة مكافحة الفساد والتي تقتضي عدم التستر على اي ملف من ملفات الفساد الإداري.

خامسا: جمع و استقلال العناصر التي يمكن أن تؤدي إلى المتابعات القضائية و السهر على إعطائها الوجهة المناسبة طبقاً للأحكام التشريعية و التنظيمية المعمول بها.

سادسا: إعداد تقارير دورية لنشاطاته¹

الفرع الثالث: مهام قسم التنسيق و التعاون الدولي

استحدثت قسم التسيير و التعاون الدولي وعلى مستوى الهيئة بموجب المادة 13 مكرر من المرسوم 413/06 المعدل و المتمم و قد كلف خصوصا بالمهام الآتية:

1- تحديد و اقتراح و تنفيذ الكيفيات و الإجراءات المتعلقة بالعلاقات الواجب أقامتها مع المؤسسات

العمومية و الهيئات الوطنية الأخرى طبقاً للمادة 21 ق و ف م لاسيما بغرض:

* جمع كل المعلومات الكفيلة بالكشف عن حالات التأمل مع أفعال الفساد .

1- حاحة عبد العالي، مرجع سابق، ص 60.

* القيام أو العمل على القيام بتقييم أنظمة الرقابة الداخلية و عملها الموجودة بغرض تحديد مدى هشاشتها بالنسبة لممارسات الفساد

* تجميع و مركزة و تحليل الإحصائيات المتعلقة بأفعال الفساد و ممارساته.

2- استقلال المعلومات الواردة إلى الهيئة بشأن حالات فساد يمكن أن تكون محل متابعات قضائية و السهر على ايلائها الحلول المناسبة طبقا للتشريع و التنظيم المعمول بهما

3- تطبيق الكيفيات و الإجراءات المتعلقة بالتعاون مع المؤسسات و منظمات المجتمع المدني والهيئات الوطنية و الدولية المختصة بالوقاية من الفساد و مكافحته.

4- دراسة كل وضعية تتخللها عوامل مبيئة لمخاطر الفساد من شأنها ان تلحق اضرار بمصالح البلاد بغرض تقديم التوصيات الملائمة بشأنها.

5- المبادرة ببرامج و دورات تكوينية يتم انجازها بمساعدة المؤسسات او المنظمات او الهيئات الوطنية و الدولية المختصة بالوقاية من الفساد و مكافحته و تنظيم ذلك.

6- إعداد تقارير دورية لنشاطاته.

هذا و يجب الإشارة في الأخير إلى انه من اجل أداء الهيئة لمهامها على أحسن وجه سمح لها المشرع بطلب مساعدة أي إدارة أو مؤسسة أو هيئة عمومية في مجال الوقاية من الفساد و مكافحته.

كما يمكنها الاستعانة بأي خبير أو مستشار أو هيئة لمهامها على أحسن وجه، سمح لها المشرع بطلب مساعدة أي إدارة أو مؤسسة أو هيئة عمومية وقاية في مجال الوقاية ن الفساد و مكافحته.

كما يمكنها الاستعانة بأي خبير أو مستشار أو هيئة دراسات يمكن أن تفيدها في أعمالها طبقا للتنظيم المعمول به.¹

¹ - نفس المرجع، ص 61.

المطلب الثالث : مظاهر و حدود استقلالية الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته

تكفل كل دولة طرف و وفقا للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني بوجود هيئة أو هيئات حسب الاقتضاء تتولى منع الفساد.....

تقوم كل دولة طرفبمنح الهيئة أو الهيئات ... ما يلزم من الاستقلالية، لتمكين تلك الهيئة أو الهيئات من الاضطلاع بوظائفها بصورة فعالة و بمنأى عن أي تأثير لا مسوغ له¹ كذلك تلتزم الدول الأطراف بما يأتي إنشاء و تشغيل و تعزيز هيئات أو وكالات مستقلة لمكافحة الفساد....²

والاستقلالية هنا يقصد بها أنها تكون في مواجهة السلطة التنفيذية و الاستقلالية غالبا ما تصطدم بعراقيل توقفها و ذلك يعود إلى الاحتفاظ السلطة التنفيذية ببعض وسائل التأثير

الفرع الأول: مظاهر استقلالية الهيئة

بين المشرع في القوانين المنشئة للهيئة الوطنية استقلاليته بصفة عامة و استقلالها المالي بصفى خاصة و هناك جوانب أخرى نتبينها فيما يلي:

أولا : الطابع الجماعي للهيئة

يعتبر الطابع الجماعي من أهم المظاهر لتبيان استقلالية الهيئة كما انه يسمح بتحقيق التوازن بين تأثير السلطة المعنية لأعضاء السلطات الإدارية المستقلة، و ضمان أداء مهامها بكل موضوعية، على أساس رفع الجماعة.³

¹ - المادة 6 من المرسوم الرئاسي رقم 128/06 المؤرخ في 19 افريل 2004 ، يتضمن بتحفظ على اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد ، المعتمدة من قبل الجمعية العامة للامم المتحدة بنيويورك يوم 31 اكتوبر سنة 2003 ج ر عدد 26 مؤرخ في 25 افريل 2004 .

² - المادة 03/05 مرسوم رئاسي رقم 137/06 مؤرخ في 10 افريل 2006 يتضمن التصديق على اتفاقية الاتحاد الافريقي لمنع الفساد ومكافحته المعتمدة بمابوتو في 11 يوليو سنة 2003 ج ر عدد 24 مؤرخ في 16 افريل سنة 2006.

³ - عثمانى فاطمة ، مرجع سابق ، ص35.

ثانيا : تحديد مدة انتداب الرئيس و الأعضاء

يعتبر تحديد مدة انتداب رئيس سلطة إدارية مستقلة ما ، و أعضاؤها من بين إحدى الركائز الهامة والمعتمد عليها، قصد إبراز طابع الاستقلالية اذ يعد بمثابة مؤشر يجسد الاستقلالية للسلطات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي و المالي.....¹

ثالثا : تنوع صلاحيات الهيئة :² تكلف الهيئة بعدة مهام تمت الإشارة لها سابقا.

رابعا : وضع الهيئة لنظامها الداخلي:³

يمكن الاعتماد كذلك على صلاحية و سلطة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته في وضع نظامها الداخلي لتقرير من استقلاليتها وظيفيا ، فالاستقلالية الوظيفية تتبين من خلال حرية السلطات الإدارية المستقلة في اختيار مجموعة القواعد التي من خلالها تقرر كيفية تنظيم سيرها دون مشاركتها مع أي جهة أخرى و بالخصوص السلطة التنفيذية كما تظهر أيضا من خلال عدم خضوع النظام الداخلي للهيئة للسلطات الإدارية المستقلة للمصادقة عليه من قبل السلطة التنفيذية و عدم قابليتها للنشر.

خامسا : الاعتراف للهيئة بالشخصية المعنوية:⁴

الهيئة سلطة إدارية مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية و الاستقلال المالي ، توضع لدى رئيس

الجمهورية.

¹ - نفس المرجع السابق ، ص 37.

² - المادة 20 من القانون 01/06 ، مرجع سابق.

³ - عثمانى فاطمة ، مرجع سابق ، ص 40.

⁴ - المادة 01/18 من القانون 01/06 ، مرجع سابق.

الفرع الثاني: حدود استقلالية الهيئة

عندما تتمتع في النصوص القانونية الخاصة بمكافحة الفساد نجد عدة ضوابط تقلص من استقلالية الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته.

أولاً: استئثار رئيس الجمهورية بصلاحيه تعيين أعضائها:

تتشكل الهيئة من رئيس و ستة أعضاء يعينون بموجب مرسوم رئاسي.....¹ من هنا نفهم أن تعيين الأعضاء و الرئيس يكون من طرف رئيس الجمهورية و هذا يعتبر من بين المظاهر الأساسية التي تقلص الاستقلالية العضوية للسلطات الإدارية المستقلة إلى حد ما و بالتالي تعرقل مهامها.

ثانياً : إنهاء عضوية الرئيس و الأعضاء :²

وفقاً للمادة 05 من المرسوم الرئاسي رقم 413/06 نجد أن كيفية إنهاء مهام أعضاء الهيئة يكون بنفس طريقة تعيينهم فتنتهي العضوية :

1- بانقضاء مدة 05 سنوات من تاريخ التعيين.

2- و يكون الإنهاء من طرف رئيس الجمهورية بموجب مرسوم رئاسي و تبعاً لذلك تكون استقلالية الهيئة عضوية محدودة من زاويتين:

أولها : هو تولي رئيس الجمهورية لهذا الحق مما يؤكد تبعية الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته للسلطة التنفيذية.

ثانيها : تكمن في عدم الذكر للأسباب و الظروف الجدية و الحقيقة التي من شأنها إنهاء العهدة قبل المدة المحددة بخمس سنوات.

¹ - المادة 01/05 من المرسوم الرئاسي 413/06 ، مرجع سابق.

² - عثمانى فاطمة، مرجع سابق، ص 49.

ثالثا: الاستقلال المالي:

الاستقلال المالي موجود عند أغلبية السلطات الإدارية التي تتمتع بالاستقلالية ما عدا السلطات الإدارية التي تتمتع بالاستقلال في المجال المصرفي، حيث أن كل من مجلس النقد و القرض لا يتمتعون بالشخصية المعنوية و بالتالي فهم لا يتمتعون بالاستقلال المالي فإذن هي تبقى تابعة للسلطة التنفيذية من حيث تمويلها. لكن رغم تكريس القانون لاستقلال الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته ماليا، إلا انه لم يعد مطلقا و ذلك نتيجة التأثيرات التي تمارسها الدولة عن طريق تمويلها لها و التي تظهر من جهة في الإعانات التي تقدم للهيئة.

و من جهة أخرى نجد خضوع الهيئة إلى رقابة مالية يمارسها مراقب مالي معين من السلطة التنفيذية، هذه كلها عوامل من شأنها التقليل من حرية الهيئة في التصرف في ذمتها المالية و من ثم التقليل من الاستقلال المالي¹.

رابعا : تجديد العضوية من صلاحيات رئيس الجمهورية :

تتشكل الهيئة من رئيس و 6 أعضاء..... لمدة 5 سنوات قابلة للتجديد مرة واحد² تجديد العضوية مظهر يحد من استقلالية الجهاز كون التجديد قد يؤثر سلبا على سير الهيئة خاصة في حالة تأسيسه على معايير غير شفافة و غير نزيهة كالمساومات، فتجديد العضوية يؤدي إلى تعاملات تناقض مع مركز الاستقلالية³.

¹ - مرجع سابق ، ص50.

² - المادة 05 من المرسوم الرئاسي رقم 413/06 ، مرجع سابق.

³ - عثمانى فاطمة، مرجع سابق، ص48.

خامسا : تقديم التقرير السنوي

ترفع الهيئة إلى رئيس الجمهورية تقريرا سنويا يتضمن تقييما للنشاطات ذات الصلة بالوقاية من الفساد ومكافحته و كذا النقائص المعانية و التوصيات المقترحة عند الاقتضاء.¹

ومنه فان التقرير السنوي الذي يقدم إلى رئيس الجمهورية يعد بمثابة مظهر يقيد حرية الهيئة في القيام بنشاطها و ذلك نتيجة للرقابة اللاحقة التي تمارسها السلطة التنفيذية ،على النشاطات السنوية للهيئة .

سادسا: تقييد الهيئة في علاقتها بالسلطة القضائية:²

عندما يتوصل الهيئة إلى وقائع ذات وصف جزائري تحول الملف إلى وزير العدل ، حافظ الأختام ،الذي يخطر النائب العام المختص بتحريك الدعوى العمومية عند الاقتضاء

فالهيئة الوطنية ليس لها صلاحية تحويل الملف إلى النائب العام و إنما هي ملزمة بإخطار وزير العدل بالمهمة إذا كانت مؤهلة قانونا للإخطار من اجل المتابعة القضائية.

¹ - المادة 24 من القانون رقم 01/06 ، مرجع سابق.

² - المادة 22 ، من نفس المرجع السابق.

المبحث الثاني : الديوان المركزي لقمع الفساد:

أنشئ الديوان حديثا تنفيذا لتعليمية رئيس الجمهورية رقم 03 المتعلقة بتفعيل مكافحة الفساد المؤرخة في 13 ديسمبر 2009 و التي تضمنت وجوب تعزيز آليات مكافحة الفساد و دعمها و هذا على الصعيدين المؤسساتي و العملياتي و أهم ما نص عليه في المجال المؤسساتي هو ضرورة تعزيز مسعى الدولة بأحداث الديوان المركزي لقمع الفساد بصفته أداة عملياتي تتضافر في إطارها الجهود للتصدي قانونيا لأعمال الفساد الإجرامية و ردعها¹.

و هذا ما تأكد بصدور الأمر رقم 05/10 و المؤرخ في 26 أوت 2010 المتمم للقانون رقم 01/06 المتعلق بالوقاية من الفساد و مكافحته و الذي أضاف الباب الثالث مقرر و الذي بموجبه تم إنشاء الديوان المركزي لقمع الفساد غير انه أحال إلى التنظيم فيما يخص تحديد تشكيلة الديوان و تنظيمه و كفاءات سيره²

المطلب الأول: الطبيعة القانونية للديوان

بالرجوع إلى المرسوم الرئاسي رقم 426/11 الذي يحدد تشكيلة الديوان المركزي لقمع الفساد نجد أن نص المادة 2 منه نصت بصريح العبارة: "الديوان مصلحة مركزية عملياتية للشرطة القضائية تكلف بالبحث عن الجرائم و معابنتها في إطار مكافحة الفساد " ومنه الديوان ليس بسلطة إدارية بل مهمته محصورة في البحث و التحري عن جرائم الفساد و إحالة مرتكبيها إلى العدالة.

كما أضافت المادة 3 من نفس المرسوم بان الديوان يكون موضوعا لدى الوزير المكلف بالمالية و هو بذلك يفقده استقلاليته و يقلص دوره في مكافحة الفساد³

3- حاحة عبد العالي ، مرجع سابق، ص67.

1- حاحة عبد العالي ، مرجع سابق ، ص67

2- المرسوم الرئاسي رقم 426/11 المؤرخ في 08/12/2011 المحدد لتشكيلة الديوان المركزي لقمع الفساد و تنظيمه و كفاءات سيره ، جريدة رسمية عدد 68 صابرة في 2011/12/14.

المشرع الجزائري لم يعطي للديوان المركزي لقمع الفساد الشخصية المعنوية و الاستقلال المالي، فالمدير العام للديوان المركزي هو الذي يعد ميزانية الديوان و بعدها تعرض على وزير المالية للموافقة عليها، و الوزير المالية هو من يملك سلطة الأمر بالصرف أما المدير العام للديوان فيعتبر أمر بالصرف ثانوي و منه عدم وجود استقلالية مالية، وهذا يعني أن الديوان لا يملك حق التقاضي بالإضافة إلى عدم تمتعه بالاستقلالية المالية والإدارية .

ومن ثم نستنتج أن هذه الخصائص إنما هي في حقيقة الأمر تتناقض و المهمة الموكلة له القيام بها و المتمثلة في التصدي لأعمال الفساد الإجرامية و ردعها ، هذه المهمة الخطيرة التي تتطلب قدرا من الاستقلالية للنهوض بها. إن عدم ضمان المشرع لاستقلالية الديوان يتنافى و سياسته في مكافحة الفساد و يجعل منه جهاز ولد ميتا¹.

المطلب الثاني : تشكيل الديوان و تنظيمه

صدر المرسوم الرئاسي رقم 426/11 المؤرخ في 2011/12/08 الذي يحدد تشكيلة الديوان و تنظيمه

كما يلي :

الفرع الأول: تشكيلة الديوان

إن الديوان المركزي لقمع الفساد هو عبارة عن جهاز وطني لقمع الفساد على المستوى الوطني و المحلي

أما بالنسبة لتشكيلة فقد نصت عليها المادة 06 من المرسوم الرئاسي رقم 426/11 و هي كما يلي:

1- ضباط وأعاون الشرطة القضائية التابعة لوزارة الداخلية والجماعات المحلية

2- ضباط وأعاون الشرطة القضائية التابعة لوزارة الدفاع الوطني

¹ - حاحة عبد العالي ، مرجع سابق ، ص70.

3- أعوان عموميين ذوي كفاءات أكيدة في مجال مكافحة الفساد زيادة عن ذلك مستخدمون للدعم

الإداري والتقني والإداري.

يحتل ضباط و أعوان الشرطة القضائية و الموظفين التابعون للوزارة المعنية الذين يمارسون مهامهم في

الديوان خاضعين للأحكام التشريعية و التنظيمية و القانونية الأساسية المطبقة عليهم.

الفرع الثاني : تنظيم الديوان

المواد من 10 إلى 18 من المرسوم الرئاسي رقم 426/11 هي التي بينت كيفية تنظيم الديوان و هي

كالآتي:

أولاً: المدير العام¹:

وفقا للمادة 10 من المرسوم أعلاه يسير الديوان مدير عام يعين بمرسوم رئاسي بناء على اقتراح من

وزير المالية و تنهى مهامه حسب الأشكال نفسها.

و طريقة التعيين هذه تعني اي مسير الديوان لا يتمتع بالاستقلالية الادارية في مواجهة السلطة التنفيذية

و خاصة وزير المالية بحكم ممارسة لسلطة الاقتراح و رئيس الجمهورية لاستثنائه بسلطة التعيين.

كما أن منح المدير العام صفة الأمر بالصرف الثانوي فيه انتقاض من صلاحياته المالية لحساب وزير

المالية وهو الأمر الذي يضعف كثيرا من المركز القانوني للمدير العام في مواجهة السلطة التنفيذية و بالتالي

على أداء المهام المناطة به .

أما عن صلاحياته فقد صدتها المادة 14 من المرسوم أعلاه كما يلي:

1- إعداد برامج عمل الديوان ووضعه حيز التنفيذ .

¹ - حاحة عبد العالي ،مرجع سابق،ص509،508 .

2- إعداد مشروع التنظيم الداخلي للديوان و نظامه الداخلي، السهر على حسن سير الديوان و تنسيق نشاط هيكله.

3- تطوير التعاون و تبادل المعلومات على المستويين الوطني و الدولي.

4- ممارسة السلطة السلمية على جميع مستخدمي الديوان.

5- إعداد التقرير السنوي عن نشاطات الديوان الذي يوجهه الى الوزير المكلف بالمالية¹.

ثانيا : الديوان

يتكون الديوان المركزي لقمع الفساد من ديوان وفقا للمادة 01/11 من المرسوم المذكور أعلاه و يرأسه رئيس الديوان و يساعده خمسة مديري دراسات و يختص رئيس الديوان وفقا للمادة 15 من المرسوم أعلاه بتنشيط عمل مختلف هياكل الديوان و متابعته و هذا تحت سلطة المدير العام.

ثالثا : مديرية التحريات :

نصت المادة 11 من المرسوم أعلاه أن الديوان يتكون من مديرتين إحداها هي مديرية التحريات والتي تنظم في مديريات فرعية بقرار مشترك بين وزير المالية و المدير العام للوظيفة العامة .

رابعا : مديرية الإدارة العامة:

أشارت إليها المادة 11 من المرسوم أعلاه، وهي إحدى مديريات الديوان بالإضافة إلى مديرية التحريات المذكورة.

هذا و توضع أيضا هذه المديرية تحت سلطة المدير العام و تنقسم بدورها إلى عدة مديريات فرعية.

وقد حدث المادة 17 من المرسوم أعلاه مهام مديرية الإدارة العامة في تسيير مستخدمي الديوان ووسائله

المالية و المادية

¹ - نفس المرجع، ص74.

ويلاحظ على ما سبق أن المشرع لم يكفل التنظيم الكافي للديوان و يظهر ذلك من خلال المركز القانوني الضعيف لمديره من جهة و تقسيمه إلى مديريتين فقط وعدم تدعيمه بالهيكل اللازمة لسيره وأداء مهامه على أكمل وجه من جهة ثانية كما أن حصر كل وظائف الديوان و صلاحياته في مديرية واحدة هي مديرية التحريات فيه إقبال لكاهلها، الأمر الذي يعرقلها عن أداء الدور الموكل لها فكان أفضل للمشرع الجزائري لو أنشأ عدة مديريات في هذا الشأن ووزع عليها هذه الصلاحيات حتى تتكفل كما ينبغي بتحقيق الأهداف الموجودة من الديوان¹

المطلب الثالث : مهام الديوان و كفاءات سيره

أعطى المشرع للديوان المركزي باختصاصات متعددة في مجملها ذات طابع قمعي كذلك التنظيم الخاص بالديوان بين كيفية سيره و عمله.

الفرع الأول : مهام الديوان

1- جمع الأدلة و القيام بتحقيقات في واقع الفساد و إحالة مرتكبيها للمثل أمام الجهة القضائية المختصة.

2- اقتراح سياسة من شأنها المحافظة على حسن سير التحريات التي يتولاها على السلطات المختصة.

3- تطوير التعاون و التساند مع هيئات مكافحة الفساد و تبادل المعلومات بمناسبة التحقيقات الجارية.

4- جمع كل المعلومات التي تسمح بالكشف عن أفعال الفساد و مكافحتها²

الفرع الثاني : كيفية سير الديوان

¹ نفس المرجع السابق، ص509، 508.

² المادة 05 من المرسوم الرئاسي 426/11، مرجع سابق.

خصص الفصل الرابع من المرسوم رقم 426/11 بأكمله لبيان كيفية عمل و سير الديوان أثناء ممارسة مهمة البحث و التحري عن جرائم الفساد، فالمادة 19 من المرسوم أعلاه يبين أن ضباط وأعوان الشرطة القضائية التابعون للديوان يعملون أثناء ممارسة مهامهم طبقا للقواعد المنصوص عليها في قانون الإجراءات الجزائية و أحكام قانون الوقاية من الفساد 01/06

حيث نصت المادة 02/24 مكرر من الأمر رقم 05/10 المتمم للقانون رقم 01/06: "يمارس ضباط الشرطة القضائية التابعون للديوان مهامهم وفقا لقانون الإجراءات الجزائية و أحكام هذا القانون". و يؤهل الديوان للاستعانة عند الضرورة بمساهمة ضباط الشرطة القضائية التابعون لمصالح الشرطة القضائية الأخرى و يتعين في كل الحالات إعلام وكيل الجمهورية لدى المحكمة مسبقا، بعمليات الشرطة القضائية الأخرى عندما يشاركون في نفس التحقيق أن يتعاونوا و باستمرار في مصلحة العدالة، كما يتبادلون الوسائل المشتركة الموضوعة تحت تصرفهم و يشيرون في إجراءاتهم إلى المساهمة التي تلقاها كل منهم في سير التحقيق.

كذلك يتعين في كل الحالات إعلام و وكيل الجمهورية لدى المحكمة مسبقا بعمليات الشرطة القضائية التي تجري في دائرة اختصاصه

و يطالب النائب العام فورا بالإجراءات إذا اعتبر أن الجريمة تنقل حقيقة ضمن اختصاص المحاكم التي تم توسيع اختصاصها المحلي وهي في هذه الحالة إحدى جرائم الفساد المعاقب عليها في القانون رقم 01/06 المعدل والمتمم ثم يحولها (الملف أو الإجراءات) إلى وكيل الجمهورية لدى المحكمة ذات الاختصاص الموسع والذي يوجه التعليمات مباشرة الى ضباط الشرطة القضائية التابعين للديوان و الذين قاموا بالتحري و البحث

والتحقيق في الملف المعروف على وكيل الجمهورية¹ هذا يجوز للنائب العام لدى المجلس القضائي التابعة له المحكمة ذات الاختصاص الموسع أن يطالب بالإجراءات في جميع مراحل الدعوى.

وفي حالة فتح تحقيق قضائي أمام قاضي التحقيق لدى محكمة ارتكاب الجريمة و تبين فيما بعد أن هذه الجريمة تدخل ضمن جرائم الفساد و بالتالي ضمن اختصاص احد الأقطاب المتخصصة فانه يتعين على قاضي التحقيق الأول أن يصدر أمر بالتخلي عن الإجراءات لفائدة قاضي التحقيق لدى المحكمة ذات الاختصاص الموسع، وفي هذه الحالة يتلقى ضباط الشرطة القضائية التابعين للديوان التعليمات مباشرة م قاضي التحقيق لدى المحكمة ذات الاختصاص الموسع.

و الجدير بالإشارة إلى أن الأمر بالقبض أو الأمر بالحبس المؤقت الصادرين ضد المتهم في إحدى جرائم الفساد من طرف قاضي التحقيق لدى المحكمة ارتكاب الجريمة ، تحتفظان بقوتها التنفيذية إلى أن تفصل فيها المحكمة ذات الاختصاص الموسع هذه الأخيرة تلزم بمراعاة أحكام الحبس المؤقت و الإفراج.

هذا و يجوز أيضا لقاضي التحقيق لدى المحكمة ذات الاختصاص الموسع تلقائيا أو بناء على طلب النيابة العامة و طوال مدة الإجراءات أن تأمر باتخاذ كل إجراء تحفظي أو تدبير امن زيادة على حجز الأموال المتحصلة عليها من جرائم الفساد أو التي استعملت في ارتكابها .

هذا و يمكن للديوان في هذا الإطار أيضا بعد إعلام وكيل الجمهورية المختص بذلك مسبقا أن يوصي السلطة السلمية بإنقاذ كل إجراء إداري تحفظي عندما يكون عون عمومي موضع شبهة في وقائع تتعلق بالفساد.²

¹ - حاجة عبد العالي :مرجع سابق، ص77.

² - نفس المرجع السابق ، ص78.

المبحث الثالث : الأجهزة المختصة بالرقابة المالية في مكافحة الفساد

دور اجهزة الرقابة المالية ليس بالأمر الذي يقل اهمية عن اجهزة الرقابة الادارية باعتبار ان ظاهرة الفساد لها شبقا ماليا يجب مكافحته عن طريق اجهزة مختصة بالرقابة المالية.

و الرقابة المالية هي رقابة تستهدف ضمان سلامة التصرفات المالية و الكشف الكامل عن الانحراف ومدى مطابقة التصرفات المالية مع القوانين و القواعد النافذة.

المطلب الأول : المراقب المالي

سننتظر في هذا المطلب إلى تعريف المراقب المالي و نظامه القانوني اولا ثم مهام المراقب المالي.

الفرع الأول: تعريف المراقب المالي و نظامه القانوني¹

أولا : تعريف المراقب المالي:

هو عبارة عن موظف تابع لوزارة المالية صلاحيته تتمثل في التأشير على مشروع النفقة الذي يتم تحريره من قبل الأمر بالصرف ، كذلك يتولى المراقب المالي عملية الرقابة السابقة على الصفقات التي يلتزم بها وهي إحدى صور الرقابة المالية القبلية تتم قبل تنفيذ العمليات المالية ، كما يتمتع المراقب المالي بالازدواجية في ممارسة وظيفة .

ثانيا : النظام القانوني للمراقب المالي:

لا يعتبر القانون المراقب المالي عون محاسبي، مما يجعله غير خاضع للمسؤوليات التي يخضع لها المحاسب العمومي، فالمادة 58 من القانون رقم 21/90 التعلق بالمحاسبة العمومية تبين اختصاصات المراقب المالي الأساسية التي تتمثل في الحرص على تطبيق التشريع و التنظيم المتعلقين بالنفقات العمومية ، كذلك أعطيت له مهمة المراقبة المسبقة للعمليات و النفقات فهو لا يتدخل في الإيرادات.

¹ - المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 381/11 المؤرخ في 21 نوفمبر 2011 ، المتعلق بمصالح المراقبة المالية، ج ر ج ج ، عدد 64 ، 2011.

الفرع الثاني : مهام المراقب المالي :¹

تتمثل مهام المراقب المالي في الحرص على تطبيق التشريع و التنظيم المتعلقين بالنفقات العمومية.
و يكفي بهذه الصفحة، على الخصوص بما يأتي:

- 1- تنظيم مصلحة المراقبة المالية و إدارتها و تنشيطها.
- 2- تنفيذ الأحكام القانونية و التنظيمية فيما يتعلق بمراقبة النفقات الملتزم بها.
- 3- القيام بأية مهمة أخرى مترتبة عن عمليات الميزانية
- 4- تمثيل الوزير المكلف بالمالية لدى لجان الصفقات العمومية ولدى المجالس الادارية و مجالس توجيه المؤسسات العمومية ذات الطابع الاداري و المؤسسات الاخرى.
- 5- إعداد تقارير سنوية عن النشاطات و عروض الأحوال الدورية الوافية التي توجه إلى الوزير المكلف بالمالية.
- 6- تنفيذ كل المهام الفحص و الرقابة المتعلقة بجوانب تطبيق التشريع و التنظيم المتعلقين بالمالية العمومية بناء على قرار من الوزير المكلف بالمالية.
- 7- ممارسة السلطة السلمية على الموظفين الموضوعين تحت تصرفه و تاطيرهم.
- 8- المشاركة في تعميم التشريع و التنظيم المرتبط بالنفقات العمومية .
- 9- المشاركة في دراسة و تحليل النصوص التشريعية و التنظيمية المبادر بها من المديرية العامة للميزانية و التي لها اثر على ميزانية الدولة و على ميزانية الجماعة المحلية و الهيئات العمومية.
- 10- اعداد تقييم سنوي و دوري حول نشاط المراقبة المالية.

¹ - المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 381/11 ، مرجع سابق.

11- مساعدة اية مهمة رقابية او تقييم لمصالحه في اطار البرنامج المسطر من المديرية العامة للميزانية.

12- تقديم نصائح للامرين بالصرف على المستوى المالي قصد ضمان نجاعة النفقات العمومية و فعاليتها.

يحدد المراقب المالي مهام المراقب المالي المساعد الموضوع تحت سلطته، باستثناء بعض المهام وفق كفيات تحدد بموجب قرار من الوزير المكلف بالميزانية.

المطلب الثاني: المفتشية العامة للمالية

نتطرق في هذا المطلب الى نشأة المفتشية العامة للمالية بعدها صلاحيات المفتشية العامة للمالية

الفرع الاول: نشأة المفتشية العامة للمالية¹

نشأت المفتشية العامة للمالية بموجب مرسوم رقم 80-53 حيث تم احداث هيئة للمراقبة توضع تحت السلطة المباشرة لوزير المالية تسمى بالمفتشية العامة للمالية و تهدف المفتشية العامة للمالية الى تدعيم الجهاز الرقابي، و اكمال تقنيات الرقابة ، بما فيها من النفقات العامة دون ادماج مصالحها مع الاجهزة الاخرى للرقابة.

الفرع الثاني: صلاحيات المفتشية العامة للمالية

تهدف احكام المرسوم التنفيذي رقم 272/08 الى تحديد صلاحيات المفتشية العامة للمالية و التي تتمثل فيما يلي :

اولا: رقابة المفتشية العامة للمالية على التسيير المالي و المحاسبي:²

تمارس رقابة المفتشية العامة للمالية على التسيير المالي و المحاسبي لمصالح الدولة و الجماعات الاقليمية و كذا الهيئات و الاجهزة و المؤسسات الخاضعة لقواعد المحاسبة العمومية.

¹ - المادة 1 من المرسوم رقم 80-53 المؤرخ في 1980/3/1 ، الجريدة الرسمية، العدد 10 لسنة 1980.

² - المادة 2 من المرسوم رقم 272/08 المؤرخ في 2008/09/06 ، الجريدة الرسمية ، العدد 50 لسنة 2008.

و تمارس الرقابة أيضا على :

1- المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي و التجاري.

2- هيئات الضمان الاجتماعي التابعة للنظام العام و الاجباري و كذا كل الهيئات ذات الطابع

الاجتماعي و الثقافي التي تستفيد من مساعدة الدولة او الهيئات العمومية.

3- كل مؤسسة عمومية اخرى مهما كان نظامها القانوني.

ثانيا : مراقبة المفتشية العامة للمالية على استعمال الموارد التي جمعتها الهيئات او الجمعيات:¹

تراقب المفتشية العامة للمالية استعمال الموارد التي جمعتها الهيئات او الجمعيات مهما كانت انظمتها

القانونية بمناسبة حملات تضامنية و التي تطلب الهيئة العمومية خصوصا من اجل دعم القضايا الانسانية و

الاجتماعية و العلمية و التربوية و الثقافية و الرياضية .

يمكن ايضا ان تمارس رقابتها على كل شخصي و معنوي اخر يستفيد من المساعدة المالية من الدولة

او جماعة محلية او هيئة عمومية بصفة تساهمية او في شكل اعانة او قرض او تنسيق او ضمان.

المطلب الثالث : مجلس المحاسبة و دوره في مكافحة الفساد

سننظر في هذا المطلب الى نشأة مجلس المحاسبة و طبيعته القانونية بعدها صلاحيات مجلس

المحاسبة الرقابية و دورها في مكافحة الفساد.

الفرع الاول: نشأة مجلس المحاسبة و طبيعته القانونية

اولا: نشأة مجلس المحاسبة

أول نص قانوني أشار الى مجلس المحاسبة هو المرسوم رقم 127/63 المؤرخ في 19 افريل 1963 ،

المتعلق بتنظيم وزارة المالية. بعدها صدر مرسوم سنة 1976 الذي أشار في مادته 190 الى مبدا الرقابة وانشاء

¹ - المادة 3 من المرسوم التنفيذي رقم 272/08 ، مرجع سابق.

مجلس للمحاسبة . كذلك تم تأسيس مجلس للمحاسبة بموجب القانون رقم 80-05 و الذي اعطى دورا كبيرا لمجلس المحاسبة حيث كان يتمتع بصلاحيات ادارية و قضائية واسعة ، كذلك تم الاعتراف من هذا القانون لأعضاء المجلس بصفة القاضي و سمح بتمثيلهم امام المجلس الاعلى للقضاء¹

أما المرحلة الثانية فكانت بدايتها مع القانون رقم 90-32 هنا اصبح مجلس المحاسبة هيئة ادارية تقوم بمهمة الرقابة الادارية كذلك فقد اعضاء المجلس صفة القاضي .

اما بالنسبة للمرحلة الاخيرة التي كانت بمقتضى الامر 95-20.²

هذا الامر هو من رفع دور مجلس و جعل منه هيئة قضائية ادارية ، حيث اصبحت بعض القرارات الصادرة عن مجلس المحاسبة تخضع لمجلس المحاسبة عن طريق الطعن بالنقض.

ثانيا : الطبيعة القانونية لمجلس المحاسبة :

يعتبر مجلس المحاسبة المؤسسة العليا للرقابة البعدية للأموال الدولة و الجماعات الاقليمية و المرافق العمومية تهدف هذه الرقابة التي يمارسها مجلس المحاسبة من خلال النتائج التي توصل اليها الى تشجيع الاستعمال المنتظم و الصارم للموارد و الوسائل المادية و الاموال العمومية و ترقية إجبارية تقديم الحسابات وتطوير شفافية تسيير المالية العمومية.

و يساهم مجلس المحاسبة في مجال اختصاصه و من خلال ممارسة صلاحياته في تعزيز الوقاية و مكافحة جميع أشكال الغش و الممارسات غير القانونية او غير الشرعية التي تشكل تقصيرا في الأخلاقيات و في واجب النزاهة او الضارة بالأموال و الأملاك العمومية .³

¹ - خلوقي رشيد : قانون المنازعات الادارية ، تنظيم و اختصاص القضاء الاداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2004، ص233.

² - المر رقم 95-20 المؤرخ في 17 جويلية 1995 يتعلق بمجلس المحاسبة ، جريدة رسمية ، عدد 39 مؤرخ في 23 جويلية 1995.

³ - المادة 2، المرجع السابق.

و منه فان الرقابة التي يقوم بها مجلس المحاسبة هي عبارة عن رقابة شاملة و مزدوجة و ذلك بموجب الأمر 20/95.

حيث أصبح ذا طبيعة إدارية و أضاف المشرع لمجلس المحاسبة عبارة "مؤسسة تتمتع باختصاص قضائي" و لم يصفه بجهة قضائية فهو بذلك هيئة عمومية ذات طابع قضائي و يمكن القول ايضا انه هيئة قضائية غير عادية.¹

الفرع الثاني: صلاحيات مجلس المحاسبة الرقابية و دورها في مكافحة الفساد

مجلس المحاسبة هو عبارة عن مؤسسة تتمتع باختصاص مزدوج اداري و قضائي وهو يتمتع بالاستقلال في السير و هذا ضمانا للموضوعية و الحياد و الفعالية في اعماله .

و تتمثل اهداف الرقابة التي يمارسها مجلس المحاسبة فيما يلي:

- 1_ تشجيع الاستعمال المنظم و الصارم للموارد و الوسائل المادية و الاموال العمومية.
- 2_ ترقية اجبارية تقديم الحسابات و تطوير شفافية تسيير الاموال العمومية.
- 3_ تعزيز الوقاية و مكافحة من جميع اشكال الغش ز الممارسات غير القانونية او غير الشرعية التي تشكل تقصيرا في الاخلاقيات و في واجب النزاهة او الضارة بالأموال العمومية.

و حدد المشرع حدود صلاحيات مجلس المحاسبة الرقابية في المادة 02 من قانون مجلس المحاسبة ثم قام بالتفصيل فيها بموجب الباب الاول و الذي خصص لصلاحيات مجلس المحاسبة والتي نذكر منها ما يلي :

اولا : رقابة التدقيق:

وهي رقابة مالية و محاسبية، تستهدف المحافظة على الإيرادات و الموجودات التي تتحقق من خلال التدقيق في حسابات الهيئات العمومية و التأكد من سلامة الأرقام و البيانات الواردة في الميزانية و الحسابات الختامية للمؤسسات ، وهي تنقسم إلى الرقابة على الإيرادات و الرقابة على النفقات.¹

¹ - خلوقي رشيد ، المرجع السابق، ص234.

ثانيا : رقابة نوعية التسيير :

و تسمى رقابة الأداء فهي صورة من صور الرقابة المالية يقوم بها المحاسب بهدف المساهمة في تطوير الأداء و التسيير و تقييمه لزيادة فعاليته.

فرقابة نوعية التسيير تركز أساسا على مراقبة الكفاءة و الفعالية و الاقتصاد في أداء الإدارة العامة ، وهذا النوع من الرقابة لايعني مراجعة مظاهر معينة من الإدارة فحسب ، بل انه يراقب الإدارة بجميع أوجه نشاطها و على ذلك فان هذه الرقابة تهدف الى التأكد من ان جميع الإجراءات تتم وفقا للقدرات و السياسات المرسومة و أن الأهداف المقررة تتحقق بشكل فعال و اقتصادي و بكفاءة عالية .

كذلك المشرع منح لمجلس المحاسبة صلاحية تقييم نوعية تسيير الهيئات الخاضعة لرقابته من حيث الفعالية و الأداء و الاقتصاد و يوصي في نهاية تحرياته و تحقيقاته بكل الإجراءات التي يراها ملائمة من اجل تحسين ذلك .

ثالثا: رقابة الانضباط في مجال تسيير الميزانية و المالية :

و هي رقابة المطابقة و كذلك تسمى بالرقابة المالية القانونية ، الهدف منها التأكد من مدى تطبيق القوانين و التنظيمات المعمول بها الجهة الخاضعة للرقابة و خاصة الرقابة على عمليات الإيرادات العامة بجميع مراحلها و الرقابة على عمليات الانفاق بكل خطواتها ابتداء من ربط النفقة و تصفياتها و الامر بالصرف و الدفع الفعلي و كذا كشف و تحديد المخالفات المالية.

و تجد هذه الرقابة سندها القانوني في المادة 02/02 من الامر رقم 20/95 المعدل و المتمم.

رابعا : مراجعة حسابات المحاسبين العموميين :

هذه الرقابة يمارسها مجلس المحاسبة و هي منصوص عليها في الفصل الثالث من الباب الثالث في المواد من 74 الى 86 من الامر رقم 20/95 المعدل و المتمم.

¹ - حاحة عبد العالي، مرجع سابق، ص 82،

و لمجلس المحاسبة سلطة مراجعة حسابات المحاسبين العموميين و يصدر أحكامها بشأنها .
وفي مجال مراجعة حسابات التسيير بدفق مجلس المحاسبة في صحة العمليات المادية الموصوفة فيها
و مدى مطابقتها مع الاحكام التشريعية و التنظيمية المطبقة عليها.
و يقدر مجلس المحاسبة مدى مسؤولية المحاسب العمومي الشخصية و المالية في حالات سرقة او
ضياع الاموال او القيم او الموارد التي يمكن للمحاسب العمومي ان يحتج فيها بعامل القوة القاهرة او يثبت بانه
لم يرتكب اي خطأ او اهمال في ممارسة وظيفة .¹

¹ - المادة 82 من الامر رقم 20/95 ، مرجع سابق.

الختامة

من مجمل ما تقدم و بموجب هذه الدراسة التي حاولنا فيها معالجة إشكالية: ما مدى فاعلية أجهزة الرقابة الإدارية في مكافحة ظاهرة الفساد الإداري ؟

تبين لنا أن موضوع مكافحة الفساد مسؤولية كبيرة تتحملها كل الأجهزة داخل الدولة و التي تطرقنا إليها كالمفتشية العامة للآلية و مجلس المحاسبة و الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته و الديوان المركزي لقمع الفساد .

و قد توصلنا بموجب هذا البحث إلى جملة من النتائج و هي:

بالنسبة للفصل الأول الذي جاء تحت عنوان الإطار المفاهيمي للفساد والرقابة الإدارية تعدد مفاهيم الفساد و عدم الوصول إلى تعريف واحد شامل هذا راجع لعدة أسباب منها وجود صور و أنواع مختلفة للفساد .

مساوئ الفساد لا تقتصر على جانب معين بل هي تكاد تظال جميع جوانب المجتمع الإجتماعية و السياسية و الإقتصادية و النفسية و الإدارية .

تكمن أهمية الرقابة الإدارية في كونها احدي وظائف الإدارة الأساسية إذ بواسطتها يمكن التحقق من مدى تنفيذ الأهداف المرسومة للمنظمة ، فهي وظيفة لإصلاح الأخطاء الموجودة في التنظيم أما بالنسبة للفصل الثاني الذي جاء تحت عنوان آليات الرقابة الإدارية و دورها في مكافحة الفساد الإداري فقد توصلنا إلى :

إن أجهزة الرقابة التي أسس لها المشرع تعد دافع ضد كل أشكال الفساد وذلك لأن في بقاء المؤسسات العمومية دون رقابة يؤدي إلى صعوبات يصعب التغلب عليها .

إن المتمعن في هذه الآليات الرقابية سيسجل حتما العديد من النقائص و العراقيل التي تشوبها و بالتالي هذه العراقيل و النقائص تفسر وجود تناقض يتمثل طرفاه الفساد بشتى صورته من جهة في المقابل وجود آليات و أجهزة رقابية عديدة ، كما قد يفسر بعدم قدرة هذه الآليات على كبح هذه الآفة التي إنتشرت في كافة الميادين .

فالبداية كانت مع الهيئة و الديوان فالنسبة للهيئة نجد أنها مجرد هيئة إستشارية لا تملك إرادة ملزمة إتجاه مكافحة الفساد و إحتكار السلطة التنفيذية تعيين أعضائها ، أما الديوان هو الآخر لا يتمتع بالإستقلالية الكافية لمزاولة مهامه نظرا لإزدواجية التبعية بالنسبة لأعضائه مما يجعلهم غير

مستقلين

أما بالنسبة للصعوبات التي رافقت المفتشية العامة للمالية نجد منها إفتقارها لحق البث و إصدار الأحكام و القرارات و سلطة الردع .

في حين ان العراقيل التي تم تسجيلها بالنسبة للرقابة الممارسة من قبل مجلس المحاسبة فهي تتمثل في إفتقاره لإمكانية تفعيل الأدوات الرقابية التي وضعت تحت تصرفه بالإضافة إلى عدم ضمان الإستقلالية اللازمة و الفعلية له .

و في النهاية فقد حاولنا عرض الحلول من أجل تفعيل و ترشيد أجهزة الرقابة في مكافحة الفساد و ذلك من خلال :

- إعادة تدعيم و تكييف بنيتها و مهامها .

- تبني إستراتيجيات و مرتكزات جديدة لصد الفساد في كل الميادين .

- الحرص على ضمان إستقلالية أجهزك الرقابة من أجل ضمان قوتها و كذلك تكريس إستقلاليتها.

- تفعيل و تطبيق القانون من خلال تطوير النظم و التشريعات الحالية و تطبيق القانون على المسيء حتى يكون عبرة لغيره .

- وجود وثيقة إصلاح و طني شاملة يتعهد الجميع على العمل بها و تفعيلها و إتخاذ الخطوات اللازمة للتغيير المجتمعي الشامل .

قائمة المصادر و المراجع

قائمة المصادر و المراجع

أولاً : قائمة المصادر

I - القرآن الكريم

II - القوانين :

أ- الاتفاقيات الدولية :

1- المرسوم الرئاسي رقم : 04-128 المؤرخ في : 19 افريل 2004 يتضمن التصديق بتحفظ على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد ، المعتمدة من قبل الجمعية العامة للأمم المتحدة بنيويورك يوم 31-10-2003 ، ج و ج ج ، عدد 26 لسنة 2004.

2- المرسوم الرئاسي رقم : 06/137 المؤرخ في 10/04/2006 يتضمن التصديق على اتفاقية الاتحاد الإفريقي لمنع الفساد و مكافحته ، بمابوتو يوم 11/07/2003 ، ج و ج ج عدد 24 لسنة 2006 .

ب- القوانين العادية :

1- القانون 01/06 المؤرخ في 20/02/2006 المتعلق بالوقاية و الفساد و مكافحته ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية ، العدد 14 لسنة 2006، المعدل و المتمم بموجب الأمر رقم : 05/10 المؤرخ في 26/08/2010، ج ر ج ج ، العدد 50 لسنة 2010 ، المعدل و المتمم بموجب القانون رقم : 15/11 المؤرخ في : 02/08/2011 ، ج ر ج ج ، العدد 44 لسنة 2011 .

ج- الأوامر :

1- الأمر رقم 20/95 المؤرخ في 17 جويلية 1995 ، المتعلق بمجلس المحاسبة ، ج ر عدد 39 المؤرخة في 23 جويلية 1995.

د- المراسيم الرئاسية :

1- المرسوم رقم 53/80 المؤرخ في : 01/03/1980 المتضمن أحداث مفتشية عامة للمالية ، ج ر ج ج ، عدد 10 لسنة 1980.

2- المرسوم الرئاسي رقم 06/413 المؤرخ في 22/11/2006 ، يحدد تشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته و تنظيمها وكيفية سيرها ، ج ر ج ج ، عدد 74 ، 2006 ، المعدل المتمم بالمرسوم الرئاسي رقم 12/64 المؤرخ في : 07/02/2012 ج ر ج ج ، عدد 08 لسنة 2012.

3- المرسوم الرئاسي رقم 415/06 المؤرخ في 22 نوفمبر لسنة 2006 الذي يحدد كليات التصريح بالامتلاك بالنسبة للموظفين العموميين غير المنصوص عليهم في المادة 06/من القانون المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته ، ج ر عدد 74 المؤرخ في 11/22 2006.

4- المرسوم الرئاسي رقم 426/11 المؤرخ في 08 ديسمبر 2011 الذي يحدد تشكيلة الديوان المركزي لقمع الفساد و تنظيمه و كليات سيره ، ج ر ج ج ، عدد 68 ، 2011 .

هـ - المراسيم التنفيذية :

1- المرسوم التنفيذي رقم : 272/08 المؤرخ في : 06/09/2008 ليحدد صلاحيات المفتشية العامة للمالية ، ج ر ج ج ، عدد 50 ، 2008.

2- المرسوم التنفيذي رقم : 381/11 المؤرخ في : 21/11/2011 المتعلق بمصالح المراقبة المالية ، ج ر ج ج عدد 64 ، 2011 .

و- القرارات الوزارية :

1- القرار الوزاري المؤرخ في : 02 افريل 2007 ، يحدد قائمة الأعوان العموميين الملزمين بالتصريح بالامتلاك ، ج ر عدد 25 المؤرخة في 18 أفريل 2007 .

ثانيا : المراجع

أ- الكتب المتخصصة :

- 1- أحمد محمود نهار أبو سويلم ، مكافحة الفساد ، ط1 ، دار الفكر ، عمان ، 2010.
- 2- آدم نوح القضاة ، نحو نظرية إسلامية لمكافحة الفساد الإداري ، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية ، الرياض ، 2003.
- 3- برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ، مكافحة الفساد لتحسين إدارة الحكم ، شعبة التطوير الإداري و إدارة الحكم ، مكتب السياسات الإنمائية ، 1998.
- 4- جعفر عبد السلام علي ، التعريف بالفساد و صورته من الوجهة الشرعية ، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية ، الرياض ، 2003.
- 5- حسين احمد الطراونة ، توفيق صلاح عبد الهادي، الرقابة الإدارية ، ط1 ، دار حامد ، عمان ، بدون سنة نشر .
- 6- حسين عبد العال محمد ، الرقابة الإدارية بين علم الإدارة و القانون الإداري ، دار الفكر الجامعي ، الإسكندرية ، 2004.
- 7- خالد شعراوي ، الإطار التشريعي لمكافحة الفساد ، دراسة مقارنة لبعض الدول ، مركز الفساد الاجتماعي ، مركز المعلومات و دعم اتخاذ القرار ، مجلس الوزراء ، مصر ، 2011.
- 8- ديري زاهر محمد ، الرقابة الإدارية ، دار المسيرة ، عمان ، 2011.
- 9- زاهر عبد الرحيم عاطف ، الرقابة على الأعمال الإدارية ، ط1 ، دار الراية ، عمان ، بدون سنة نشر.
- 10- عيسى الشافعي ، قانون الرقابة من الفساد و مكافحته ، دار الهدى ، عين مليلة ، الجزائر ، 2008.

- 11- علاء فرحان طالب ، علي حسين حميدي العامري ، إستراتيجية محاربة الفساد الإداري و المالي ، دار الأيام ، عمان ، 2014.
- 12- فايز الزغبى ، تأثير الرقابة في منشآت الأعمال ، دار الهلال ، بدون بلد ، 1991.
- 13- فراس مسلم اوقاعود ، الوقاية من الفساد الإداري و مكافحته من منظور الفكر الإسلامي ، جامعة الشرق الأوسط ، بدون سنة .
- 14- محمد احمد صالح ، التعريف بالفساد و صورته من الوجهة الشرعية ، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية ، الرياض ، 2003 .
- 15- محمد المدني بوساق ، التعريف بالفساد و صورته من الوجهة الشرعية ، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية ، الرياض ، 2003.
- 16- محمد عبد الله ولد محمد ، سياسة الإسلام في الوقاية و المنع من الفساد جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية ، الرياض ، 2003.
- 17- معاوية احمد سيد احمد ، سياسة الإسلام في الوقاية و المنع من الفساد ، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية ، الرياض ، 2003.
- 18- موسى بودهان ، النظام القانوني لمكافحة الفساد في الجزائر ، منشورات ANEP الجزائر ، 2009.
- 19- هاشم الشمري ، ايثار الفتيلي ، الفساد الإداري و المالي و آثاره الاقتصادية و الاجتماعية ، ط1، دار اليازوري العلمية ، عمان ، 2011.
- 20- وهبة مصطفى الزحيلي ، التعريف بالفساد و ثوره من الوجهة الشرعية ، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية ، الرياض ، 2003 .
- ب - الكتب العامة :**
- 1- خلوفي رشيد ، قانون المنازعات الإدارية ، تنظيم و اختصاص القضاء الإداري ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 2004.
- 2- طاهر الغالبي و صالح العامري ، المسؤولية الاجتماعية و أخلاقيات الأعمال ، دار وائل ، عمان ، 2010.
- 3- عبد العزيز صالح بن حبتور ، مبادئ الإدارة العامة ، ط1 ، دار المسيرة ، عمان ، 2009.
- 4- عمار بوضياف ، الوسيط في قضاء الإلغاء ، ط1 ، دار الثقافة للنشر ، عمان ، 2011.
- 5- ماجد راغب ، الحلو ، علم الإدارة العامة و مبادئ الشريعة الإسلامية ، دار الجامعة الجديدة ، الإسكندرية ، 2004.

الرسائل العلمية :

أ- رسائل الدكتوراه

- 1- حاحة عبد العالي ، الآليات القانونية لمكافحة الفساد الإداري ، أطروحة دكتوراه كلية الحقوق ، جامعة بسكرة ، 2013/2012.
- 2- شعبان فرج ، الحكم الراشد كمدخل حديث لترشيد الأنفاق العام و الحد من الفقر ، أطروحة دكتوراه ، كلية العلوم الاقتصادية و علوم التسيير ، جامعة الجزائر ، 2012/2011.
- 3- فارس بن علوش بن بادي السبيعي ، دور الشفافية و المساءلة في الحد من الفساد الإداري في القطاعات الحكومية ، أطروحة دكتوراه ، كلية الدراسات العليا ، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية ، الرياض ، 2010.

ب- رسائل ماجستير :

- 1- أعزب احمد ، السلطات الإدارية المستقلة في المجال المصرفي ، مذكرة ماجستير في القانون ، فرع قانون الأعمال ، جامعة أحمد بوقرة ، بومرداس ، 2006.
- 2- عبد الله محمود المجالي ، اتجاهات الصحفيين الأردنيين نحو قضايا الفساد الإداري ، مذكرة ماجستير ، كلية الأعلام ، جامعة الشرق الأوسط ، 2012.
- 3- عثمانى فاطمة ، التصريح بالامتلاك كآلية لمكافحة الفساد الإداري في الوظائف العمومية للدولة ، مذكرة ماجستير ، كلية الحقوق ، جامعة تيزي وزو ، 2010/2009.
- 4- خلاف وليد ، دور المؤسسات الدولية في ترشيد الحكم المحلي ، مذكرة ماجستير ، كلية الحقوق ، جامعة منتوري قسنطينة ، 2010/2009.

III- المقالات العلمية :

- 1- المرسي السيد حجازي ، " التكاليف الاجتماعية للفساد " مجلة المستقبل العربي ، مركز دراسات الوحدة العربية ، العدد 266 ، بيروت ، 2004.
- 2- حاحة عبد العلي ، " مبررات استقلالية قانون الوقاية من الفساد و مكافحته " ، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد الخامس ، كلية الحقوق ، جامعة بسكرة .
- 3- دنش لبنى ، حوحو رمزي ، " الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته " ، مجلة الاجتهاد القضائي، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة بسكرة ، 2009.
- 4- فيحاء عبد الخالق يحي الكبوع ، " تفعيل نظام الرقابة الداخلية للحد من ظاهرة الفساد المالي و الإداري في الوحدات الخدمية " ، مجلة الإدارة و الاقتصاد ، عدد 92 ، جامعة الموصل 2012.

II- المؤتمرات العلمية :

- 1- ابتهاج محمد رضا داود ، " الفساد الإداري و آثاره السياسية و الاقتصادية مع إشارة خاصة إلى تجربة العراق في الفساد " ، دراسات دولية ، العدد 48 ، بدون سنة نشر .
- 2- جعفر عبد السلام علي ، " أبحاث المؤتمر العربي الدولي لمكافحة الفساد " ، أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية ، الجزء 1 ، الرياض ، 2003.
- 3- محمد خالد المهاني ، " آليات حماية المال العام و الحد من الفساد الإداري " آليات حماية المال العام و الحد من الفساد الإداري ، المنظمة العربية للتنمية الإدارية ، القاهرة ، 2009.
- 4- مصطفى كامل السيد ، " العوامل و الآثار السياسية " ، ندوة الفساد و الحكم الصالح في البلاد العربية، ط1 ، مركز الدراسات الوحدة العربية ، بيروت ، 2004.
- 5- عز الدين بن تركي ، منصف شرفي ، " الفساد الإداري : أسبابه ، آثاره ، طرق مكافحته إشارة لتجارب بعض الدول " ، الملتقى الوطني حول : حوكمة الشركات كآلية للحد من الفساد المالي و الإداري ، كلية العلوم الاقتصادية و التجارية و علوم التسيير ، جامعة قسنطينة ، 06/07/2015.

فهرس المحتويات

	..... مقدمة
7	..... الفصل التمهيدي الإطار المفاهيمي للفساد و الرقابة الإدارية
8	..... المبحث الأول : مفهوم الفساد الإداري و تطوره التاريخي
9	..... المطلب الأول : مفهوم الفساد الإداري و أنواعه
9	..... الفرع الأول : تعريف الفساد الإداري
9	..... أولا : التعريف اللغوي للفساد الإداري
9	..... ثانيا : التعريف الاصطلاحي للفساد الإداري
10	..... ثالثا : تعريف الفساد في الفقه و القرآن و السنة
12	..... رابعا : تعريف الفساد على المستوى الدولي
13	..... خامسا : تعريف الفساد وفقا للقانون الجزائري
14	..... الفرع الثاني : أنواع الفساد الإداري
14	..... أولا : الفساد حسب درجة التنظيم
15	..... ثانيا : الفساد حسب انتماء الأفراد المنخرطين فيه
16	..... ثالثا : الفساد من حيث الحجم
16	..... رابعا : الفساد من ناحية الانتشار
16	..... خامسا : الفساد طبقا للمجال الذي نشأ فيه
18	..... المطلب الثاني : التطور التاريخي للفساد
21	..... المبحث الثاني : أسباب تفشي ظاهرة الفساد و الآثار الناجمة عنها
22	..... المطلب الأول : أسباب تفشي ظاهرة الفساد الإداري
22	..... الفرع الأول : الأسباب الشخصية و التنظيمية
22	..... أولا : العوامل الشخصية
23	..... ثانيا : العوامل التنظيمية
24	..... الفرع الثاني : الأسباب الاقتصادية و الإدارية
24	..... أولا : الثغرات القانونية و تموض القوانين و اللوائح
24	..... ثانيا : ضعف الدور الرقابي و سرية بعض الصفقات الأخرى
25	..... ثالثا : سياسة الأجور
25	..... الفرع الثالث : الأسباب القانونية و التشريعية

26	الفرع الرابع : الأسباب الاجتماعية و الثقافية
27	الفرع الخامس : الأسباب السياسية
27	المطلب الثاني : الآثار الناجمة عن الفساد الإداري
28	الفرع الأول : الآثار السياسية للفرع الإداري
28	أولا : عدم الاستقرار السياسي
28	ثانيا : التأثير على صانع القرار السياسي
29	الفرع الثاني : الآثار الاقتصادية للفساد الإداري
29	أولا : تخفيض معدلات الاستثمار
30	ثانيا : تفاقم و مجز الموازنة العامة
30	ثالثا : ضعف كفاءة المرافق العامة و نوعيتها
30	رابعا : تشويه الأسواق و سوء التخصيص في الموارد
31	الفرع الثالث : آثار الفساد على النواحي الإدارية و التنظيمية
32	الفرع الرابع : الآثار النفسية للفساد
32	الفرع الخامس : آثار الفساد الإداري على النواحي الاجتماعية و القيمة
34	المبحث الثالث : ماهية الرقابة الإدارية
	المطلب الأول : مفهوم الرقابة الإدارية
34	الفرع الأول : تعريف الرقابة الإدارية و التطور التاريخي لأنظمة الرقابة
34	أولا : تعريف الرقابة الإدارية
36	ثانيا : التطور التاريخي لأنظمة الرقابة الإدارية
37	الفرع الثاني : خصائص الرقابة الإدارية و مقوماتها
37	أولا : خصائص نظام الرقابة الفعال
38	ثانيا : المقومات الأساسية لأنظمة الرقابة الداخلية
39	الفرع الثالث : أهداف الرقابة الإدارية
39	أولا : أهداف الرقابة الداخلية و الخارجية
40	ثانيا : الأهداف السياسية و الاقتصادية للرقابة
41	ثالثا : حماية الصالح العام
41	الفرع الرابع : أهمية الرقابة الإدارية
41	المطلب الثاني : صور الرقابة الإدارية و أنواعها
41	الفرع الأول : صور الرقابة الإدارية
41	أولا : الرقابة الولائية
41	ثانيا : الرقابة الرئاسية
42	ثالثا : رقابة بواسطة لجنة خاصة
42	الفرع الثاني : أنواع الرقابة الإدارية

	أولا : الرقابة من حيث مصدرها
44	ثانيا : الرقابة من حيث وقت ممارستها
44	ثالثا : الرقابة حسب أهدافها
45	المطلب الثالث : خطوات الرقابة الإدارية
45	الفرع الأول : تحديد المعايير
45	الفرع الثاني : قياس الأداء الفعلي
46	الفرع الثالث : تصحيح الانحرافات عن المعايير و الخطط
48	الفصل الثاني : آليات الرقابة الإدارية و دورها في مكافحة الفساد الإداري
49	المبحث الأول : الهيئة الوطنية المستقلة للوقاية من الفساد الإداري و مكافحته
49	المطلب الأول : النظام القانوني للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد الإداري و مكافحته
49	الفرع الأول : الطبيعة القانونية للهيئة القانونية
50	أولا : الهيئة سلطة إدارية مستقلة
50	ثانيا : تمتع الهيئة بشخصية معنوية و الاستقلال المالي
52	ثالثا : تبعية الهيئة لرئيس الجمهورية
52	الفرع الثاني : تشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته
53	أولا : رئيس الهيئة
54	ثانيا : مجلس اليقظة التقييم
54	الفرع الثالث : هيكلية الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته
54	أولا : الأمانة العامة
55	ثانيا : مجلس اليقظة و التقييم
55	ثالثا : مديرية الوقاية و التحسس
55	رابعا : قسم معالجة التصريحات بالمرتكبات
56	خامسا : قسم التنسيق و التعاون الدولي
57	المطلب الثاني : اختصاصات الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته
57	الفرع الأول : صلاحيات الهيئة في طلب المعلومات و الوثائق
58	الفرع الثاني : معالجة التصريحات بالمرتكبات
58	أولا : تلقي التصريحات بالمرتكبات الخاصة بالموظفين العموميين
59	ثانيا : اقتراح شروط و كيفيات و إجراءات تجميع و تحويل التصريحات بالمرتكبات
	ثالثا : القيام بمعالجة التصريحات بالمرتكبات و تصنيفها و حفظها
59	رابعا : استغلال التصريحات بالمرتكبات المتضمنة تغييرا في الذمة المالية
60	خامسا : جمع و استغلال العناصر التي يمكن أن تؤدي إلى المتابعات القضائية
60	سادسا : إعداد تقارير دورية لنشاطاتها
60	الفرع الثالث : التنسيق و التعاون الدولي

62	المطلب الثالث : مظاهر و حدود استقلالية الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته
62	الفرع الأول : مظاهر استقلالية الهيئة
62	أولا : الطابع الجماعي للهيئة
63	ثانيا : تحديد مدة انتداب الرئيس و الأعضاء
63	ثالثا : تنوع صلاحيات الهيئة
63	رابعا : وضع الهيئة لنظامها الداخلي
63	خامسا : الاعتراف للهيئة بالشخصية المعنوية
64	الفرع الثاني : حدود استقلالية الهيئة
64	أولا : استئثار رئيس الجمهورية بصلاحيات تعيين أعضائها
64	ثانيا : إنهاء عضوية الرئيس و الأعضاء
65	ثالثا : الاستقلال المالي
65	رابعا : تجديد العضوية من صلاحيات رئيس الجمهورية
66	خامسا : تقديم التقرير السنوي
66	سادسا : تقييد الهيئة في علاقتها بالسلطة القضائية
67	المبحث الثاني : الديوان المركزي لقمع الفساد
67	المطلب الأول : الطبيعة القانونية للديوان
68	المطلب الثاني : تشكيل الديوان و تنظيمه
68	الفرع الأول : تشكيلة الديوان
	الفرع الثاني : تنظيم الديوان
69	أولا : المدير العام
70	ثانيا : الديوان
70	ثالثا : مديرية التحريات
70	رابعا : مديرية الإدارة العامة
71	المطلب الثالث : مهام الديوان و كيفية سيره
71	الفرع الأول : مهام الديوان
71	الفرع الثاني : كيفية سير الديوان
74	المبحث الثالث : الأجهزة المختصة بالرقابة المالية في مكافحة الفساد
74	المطلب الأول : المراقب المالي
74	الفرع الأول : تعريف المراقب المالي و نظامه القانوني
74	أولا : تعريف المراقب المالي
74	ثانيا : النظام القانوني للمراقب المالي
75	الفرع الثاني : مهام المراقب المالي
76	المطلب الثاني : المقترشية العامة للمالية

76	الفرع الثاني : صلاحيات المفتشية العامة للمالية
76	أولا : رقابة المفتشية العامة للمالية على التسيير المالي و المحاسبي
77	ثانيا : مراقبة المفتشية العامة للمالية على استعمال الموارد التي جمعها الميزانك او الجمعيات
77	المطلب الثالث : مجلس المحاسبة و دوره في مكافحة الفساد
77	الفرع الأول : نشأة مجلس المحاسبة و طبيعتها القانونية
77	أولا : نشأة مجلس المحاسبة
78	ثانيا : الطبيعة القانونية لمجلس المحاسبة
79	الفرع الثاني : صلاحيات مجلس المحاسبة الرقابية و دورها في مكافحة الفساد
79	أولا : رقابة التدقيق
80	ثانيا : رقابة نوعية التسيير
80	ثالثا : رقابة الانضباط في مجال تسيير الميزانية و المالية
80	رابعا : مراجعة حسابات المحاسبين العموميين
82	خاتمة :
84	قائمة المصادر و المراجع
	الفهرس

يعالج موضوع الدراسة إشكالية مدى فاعلية أجهزة الرقابة الإدارية في مكافحة ظاهرة الفساد الإداري في الجزائر ففي هذه الدراسة حاولنا من خلال هذا البحث تشخيص هذه الظاهرة و ذلك من خلال أسبابها
نها و كيفية محاربتها و ذلك عن

طريق الرقابة الإدارية التي تتم بواسطة آليات

آليات جديدة أوجدها المشرع الجزائري بموجب

قانون الوقاية من الفساد و مكافحته رقم 01/06 .

و حاولنا من خلال هذه الدراسة إلى إبراز أجهزة الرقابة الـ
بمكافحة الفساد و معرفة دور هذه الأجهزة في مكافحة الفساد و ذلك
عن طريق وضع الحلول الممكنة و المستقبلية و القيام بالإصلاحات

.