جامعة محمد خيضر _ بسكرة _

كلية الحقوق و العلوم السياسية

قسم الحقوق

البيروقراطية الإدارية و الآليات القانونية لمكافحتها

مذكرة مكملة من متطلبات نيل شهادة الماستر في الحقوق

تخصص قانون اداري

إعداد الطالب

سليمان رفيق

تحت إشراف الدكتورة

يعيش تمام آمال

الموسم الجامعي

2017/2016

شكر و عرفان

الحمد لله الذي له العزة و الجبروت ، وبيده الملك و الملكوت و له البقاء و الثبوت ، الحمد و الإجلال لله الذي وفقني إلى إتمام ما عزمت على إتمامه .

على الأصل نمشي و الأصل يدفعنا أن نرد الفضل لأصحابه، و أن نسدي الشكر لمستحقيه ممن أفادونا و لو بكلمة طيبة.

أتقدم بخالص الشكر للأستاذة " يعيش تمام أمال " على إشرافها و متابعتها لهذا البحث، و على توجيهاتها القيمة و نصائحها الهادفة.

لكل من كان لي سندا و ساهم من قريب أو من بعيد في إنجاز هذا العمل.

لكل أساتذة الحقوق

لكم مني جميعا فائق الإحترام و التقدير.

إهداء

إلى قدوتي الأولى.... إلى من رفعت رأسي عالياً افتخارا به ...

إلى من علمني الصبر والاجتهاد ... إلى من وهب نفسه لسعادتنا ...

والدي الحبيب

إلى رمز العطاء و الوفاء ، إلى من جعلت الجنة تحت أقدامها ، إلى ينبوع العطف والحنان والحب إلى أشرف مثال للتضحية

أمي الغالية

إلى من هم بجانبي في جميع لحظات مشواري...

أخوتي وأخواتي وأصدقائي

المقدمة

يقترن الحديث عن البيروقراطية بالحضارات البشرية القديمة منها و الحديثة ، فهي موجودة منذ العصور القديمة ، بسبب ما تنتجه من آثار سلبية على القيم الأخلاقية و على الحياة السياسية و جميع النواحي الاقتصادية و الاجتماعية للدول ، فلا تجد دولة في عصرنا هذا إلا و أعطت لموضوع البيروقراطية قدرا من الأهمية نضرا لخطورتها ، حيث أنه بات من الصعب التحكم فيها.

كما يترتب على تفشي هذه الظاهرة أضرار جمة على كافة الأصعدة و تأتي آثارها السيئة على مجالات الحياة كافة الحاضرة و المستقبلية، فهي آفة اجتماعية عرفتها المجتمعات الإنسانية و عانت منها منذ ظهور الإنسان و إلى يومنا هذا وهي موجودة في كافة المجتمعات الغنية و الفقيرة المتعلمة و الأمية فظهورها مرتبط برغبة الإنسان في الحصول على مكاسب مادية و معنوية عن طريق وسائل غير مشروعة وإقصاء من له أحقية فيها عن طريق رشوة من بيده الأمر وعن طريق المحسوبية أو الواسطة .

وتعد ظاهرة البيروقراطية من الظواهر الخطيرة التي تواجه البلدان و على الأخص الدول النامية ، حيث أخذت تنتشر في مجتمعاتها ، و منها يولد الفساد الإداري و يتمثل الفساد هنا في التصرفات غير القانونية و التعقيدات البيروقراطية ، و أخطاء القطاع العام المؤدية إلى عدم تحقيق أهدافه في تقديم أفضل الخدمات العامة إلى الشعب ، و بالأخص الخدمات الأساسية ، وهنا نقف عند القائمين على الإدارة ، فالبيروقراطية تعكس عدم أهليتهم للمسؤولية بحكم تدني الكفاءات الإدارية و الفنية ، فالمواطن في تعامله مع المنظمات العامة عندما يتجه قاصدا الحصول على خدمة معينة ، يصطدم بمظاهر البيروقراطية المختلفة أهمها تدني مستوى أداء الخدمة ، أما من ناحية الدولة فان هذا التدهور يمثل عبئا على كاهلها فهو ينطوي على تخلف التنظيم الإداري ، كما أن للبيروقراطية أبعادا واسعة الانتشار تدخل فيها عوامل مختلفة ، و تتباين درجة انتشارها .

والجزائر على غرار بقية الدول تسعى إلى تحقيق توازنات اقتصادية ، و النهوض بالتنمية في شتى الميادين ، ولذلك شهدت عدة إصلاحات اقتصادية و اجتماعية ، وهو ما ألزمها على وضع سياسة قانونية لمواجهة البيروقراطية و إفرازاتها السلبية ، ومن هنا تظهر أهمية الموضوع.

أهمية الموضوع :

يستمد هذا البحث أهميتة من خطورة الظاهرة محل الدراسة والمتمثلة في البيروقراطية ، التي أصبحت تمثل أكبر عائق أمام عملية التنمية المستدامة ، والشاملة في البلدان النامية، وسبب المشكلات والأزمات التي يشهدها العالم خلال السنوات الأخيرة، فدراسة هذا الموضوع يعد أمرا في غاية الأهمية ومطلب مهم لتحقيق التنمية، وتعتبر البيروقراطية من أخطر أنواع الفساد الذي يخلق المعوقات التي لا زالت تعترض طريق التنمية في الجزائر، ومنه يمكن التعرف على كيفية الحد من انتشار هذه الظاهرة عبر دراسة السياسة القانونية المتبعة لمكافحتها.

أسباب اختيار الموضوع :

أسباب ذاتية :

الرغبة في دراسة هذا الموضوع انطلاقا من الواقع المعاش ، وارتباطه بحياتنا اليومية حيث تبرز بعض المظاهر السلبية في الهياكل الإدارية ، من تعطيل وتعقيد في الإجراءات التي تؤثر على المواطن بالدرجة الأولى.

أسباب موضوعية :

الفائدة العلمية للدراسة ، إذ يعتبر موضوع البيروقراطية ذا أهمية و فائدة لما يقدمه من عائد علمي يستفيد منه المتخصص في هذا المجال ، من اجل البحث عن السبل الأجدى و الأكثر فعالية لمحاصرة هذه الظاهرة.

قلة البحوث العلمية التي تناولت واقع البيروقراطية ، كما أن دراسة واقع البيروقراطية أصبح ضرورة تتطلبها الإدارة الحديثة للنهوض بها و تحسين أدائها ، كون الإدارات الجزائرية تعتمد في تسيير شؤون أفرادها على التنظيم البيروقراطي في مفهومه الإيجابي.

إشكالية البحث :

وانطلاقا من هذه المعطيات فإن إشكالية هذه الدراسة تتمثل فيما يلي :

هل الآليات القانونية لمواجهة البيروقراطية الإدارية خاصة في النظام الإداري الجزائري كافية لوحدها و بمضمونها الحالي لمواجهة هذه الظاهرة أم أنها بحاجة إلى مراجعة مستمرة بسبب تطور و تعدد آليات و صور ممارستها ؟

المنهج المستخدم :

وقد اعتمدنا في طرحنا هذا على المنهج الوصفي أساسا للتعرف على ظاهرة البيروقراطية ، إضافة للمنهج التحليلي ، لدراسة المنظومة و الآليات القانونية التي اتبعتها الجزائر لمكافحة هذه الظاهرة ، فهما من المناهج المناسبة لهذا الموضوع الذي لا يهدف فقط إلى الوصف ، بل يتجاوز ذلك بغرض الوصول إلى استنتاجات تساعدنا على فهم الواقع على حقيقته وإقتراح ما يناسب من توصيات.

خطة الدراسة :

هذا و للإجابة على الإشكالية التي طرحناها قمنا بتقسيم الدراسة إلى فصلين.

خصصنا الفصل الأول لدراسة الإطار المفاهيمي للبيروقراطية و دور التشريع الدولي في مكافحتها حيث:

في المبحث الأول تعرضنا لظاهرة للبيروقراطية من حيث تعريفها و أسبابها و أهم مظاهرها ، أما في المبحث الثاني تطرقنا لدور التشريع الدولي في مكافحة البيروقراطية الإدارية .

أما الفصل الثاني خصصناه لدراسة واقع البيروقراطية في الجزائر و مجهودات الدولة لمكافحتها ، حيث قسمنا هذا الفصل إلى مبحثين حيث :

في المبحث الأول تعرضنا لمظاهر البيروقراطية في الإدارة الجزائرية و بعض أسبابها ، و المبحث الثاني يتعلق بدور و مجهودات الدولة الجزائرية في مكافحة هذه الظاهرة .

الفصل الأول

الإطار المفاهيمي للبيروقراطية ودور التشريع الدولي في مكافحتها

لقد كثر الحديث في السنوات الأخيرة عن مصطلح شاع كثيرا في أدبيات علم الإدارة ، ألا و هو البيروقراطية ، و التي تعتبر آفة عرفتها المجتمعات الإنسانية منذ فجر التاريخ، وهو مرض عضال تحمله كل الدول والمجتمعات سواء كانت غنية أو فقيرة، متعلمة أو جاهلة، دكتاتورية أو ديمقراطية ، قوية أو ضعيفة فهي ظاهرة عالمية شديدة الانتشار، ذات جذور عميقة تأخذ أبعاد واسعة تتدخل فيها أسباب مختلفة، ويمكن اعتبارها كمقياس لسوء التسيير الذي ينتج عن موظف غير مسؤول أو عديم الكفاءة و لا يتقن عمله أو لا يحسن القيادة و تولي المهام ، ويستفرد بالرأي ، فتصدر عنه أحيانا قرارات خاطئة تسيء للدولة و مؤسساتها ، فيتسبب في العديد من التعقيدات الإدارية التي أصبحت تزعج المواطن و تخنق العمل الإبداعي و تعرقل مسيرة التنمية في المجالات الإدارية و الاجتماعية و السياسية ، وهذا ما دفع بالدول لرفع التحدي و مكافحة هذه الظاهرة من خلال التعاون فيما بينها لإيجاد السبل الأنجع لمكافحتها .

و في هذا الفصل سنحاول تسليط الضوء عل الإطار المفاهيمي للبيروقراطية و دور التشريع الدولي في مكافحتها من خلال مبحثين ، نخصص الأول للإطار المفاهيمي للبيروقراطية و الثاني لدراسة دور التشريع الدولي في مكافحتها .

المبحث الأول :الإطار المفاهيمي للبيروقراطية

إن الحديث عن مدى نجاح الدولة أو فشلها في حل مشكلات المواطنين ، مقترن بالحديث عن دور الجهاز الإداري فيها ، و التجاوزات التي تحدث فيه و المعروفة باسم البيروقراطية ، وللتعرف عليها سنتعرض من خلال هذا المبحث للإطار المفاهيمي العام لها من خلال تناولنا لتعريف البيروقراطية وأهم أسبابها بالإضافة إلى مظاهرها في مختلف التنظيمات القديمة و المعاصرة .

المطلب الأول : تعريف البيروقراطية الإدارية

يتفق كتاب الإدارة العامة على أن استعمال مصطلح بيروقراطية "Bureaucratié " بمعناها الحالي ورد لأول مرة عام 1745 في مؤلفات الاقتصادي الفرنسي "فانسان غورني" وهو أول من نظر إلى المكاتب العامة باعتبارها الأداة العاملة في الحكومة ، وتحدث عنها باسم " Bureaucrates" أي فئة العاملين في المكاتب الإدارية ، وللتعرف أكثر على البيروقراطية يجب أولا أن نعرف أصل هذه الكلمة وأهم المفاهيم التي راجت حولها وهذا ما سنتطرق إليه في الفروع التالية .[1]

الفرع الأول: تعريف البيروقراطية لغة

كلمة البيروقراطية مشتقة من مقطعين :

أولا: مقطعا ذو أصل لاتيني

وهو كلمة "Brrus" ومعناها اللون الداكن المعتم الذي يتناسب مع المهابة ، و الاحتشام، و قد تعني أيضا التستر على الأعمال السيئة، وقد تكون أيضا مشتقة من كلمة "LA BURE" ويشير إلى قماش يستخدم لتغطية مكاتب الموظفين العموميين في فرنسا في سنة 1700 م،أما كلمة "BUREAU" فهي تشير إلى الوحدات الإدارية المسؤولة عن تنفيذ قواعد وسياسات المسؤولين .

[1] _صباح أسابع ،**" التنظيم البيروقراطي و الكفائة الإدارية "**، شهادة الماجستير، كلية العلوم الانسانية و الاجتماعية، جامعة منتوري، قسنطينة ، الجزائر، 2006– 2007 ، ص .13.

ثانيا: مقطع ذو أصل إغريقي

وهو كلمة" KRATIE" ومعناها القوة أو الحكم و الكلمة في مجموعها تعني حكم المكتب أو سلطة المكتب .[1]

الفرع الثاني: تعريف البيروقراطية اصطلاحا

تعني نوعا من أنواع التنظيم يخضع فيه الأفراد للقواعد ، والقوانين المكتوبة ، و يعتمد على مجموعة مبادئ أهمها توزيع الاختصاصات ، وتحديد المسؤوليات ، وتسلسل السلطات ، وذلك من اجل تحسين فعالية المنظمة ، وزيادة قدرتها على تأدية الأعمال.

أولا : البيروقراطية حسب مفهوم " مايكل كروزي"

يرى الفقيه الفرنسي " مايكل كروزي" أن البيروقراطية هي تنظيم لا يستطيع الموظف فيه تصحيح سلوكه عن طريق إدراك أخطائه السابقة ، وقد قام "كروزي" بدراسة هذه الأخطاء و تحليلها ، وتوصل إلى نضرية تعرف باسم " الحلقة المفرغة للبيروقراطية " مفادها وجود ثغرات في أي نظام بيروقراطي مما يؤدي إلى استغلالها من طرف الموظفين لتحقيق أغراضهم الشخصية.

ما يلفت الانتباه أن كروزيه عكس فيبر في تصوراته للبيروقراطية،حيث أن هذا الأخير منحها صفات ايجابية وذلك مربوط إيديولوجيا بالنظام الرأسمالي. [2]

ثانيا: البيروقراطية في مفهوم "هارولد لاسكي "

يستعمل اصطلاح البيروقراطية حسب هارولد لاسكي في وصف نضام حكومي تكون الرقابة فيه متروكة كلية في يد الموظفين الرسميين الذين تحد سلطاتهم من حرية الأفراد العاديين ، ومن خصائص هذا النظام الرغبة الشديدة في الالتجاء للطرق الرسمية في الإدارة والتخلي عن المرونة

[1] - Lubna Almasri –"**an invstigation of the Weberian notion of bureaucracy in the context of service higher education institution** " thesis for the degree of Doctor of Philosophy، the University of Damascus ، Syrie ،2011 ، P23

[2] Joël Christel KOLOKOSSO، **" Le sentiment de plafonnement de carrière chez les travailleurs: le cas de la CAMTEL"** ،Master Gestion des Ressources Humaines Université Catholique d'Afrique Centrale ،2007 ،p 64

من اجل التزام تنفيذ التعليمات ، والبطء في إصدار القرارات ، ورفض اللجوء إلى التجارب ، وفي الحالات الحادة يتحول أعضاء البيروقراطية إلى طائفة تتوارث الحكومة ، وتحتكرها من أجل مصلحتها الخاصة ويتحول عملها إلى غاية في حد ذاته. [1]

ثالثا : البيروقراطية حسب مفهوم "ماكس فيبر "

يرى ماكس فيبر البيروقراطية على أنها ذلك التنظيم الرشيد الذي يعتمد على التنسيق ، والسيطرة القوية ، فهي الوسيلة الأكثر فعالية لإدارة المنظمات الكبيرة والمعقدة ، وفق الوسائل المختارة لتحقيق أهداف محددة ،و يقوم التنظيم البيروقراطي على العناصر التالية :

1_تحدد الاختصاصات بوضوح، وتوزع الأنشطة بوصفها واجبات رسمية على عكس الشكل التقليدي حيث يفوض الرئيس المسؤوليات

2_تتبع المنظمة المبدأ الهرمي حيث يخضع المرؤوسون لأوامر الرؤساء

3_ الفصل بين الوظيفة والرجل الذي يحتلها؛ الموظف ليس مالك لوسائل التنظيم ولا لمنصبه.

4_ يلتزم الموظف بالانضباط والصرامة.[2]

الفرع الثالث :المفهوم السلبي و المفاهيم الحديثة للبيروقراطية الإدارية

بناء على ما تقدم نلاحظ أن مصطلح البيروقراطية يحمل أكثر من معنى ، المعنى الأصلي أي التنظيم الجيد و المعنى الآخر الرديء أي التنظيم الرديء و هذا ما نعرضه على التوالي:

أولا :المفهوم السلبي للبيروقراطية الإدارية

هذا الاستعمال يناسب المعنى العام و الشعبي لكلمة البيروقراطية أي الجانب السلبي لها،وهو الذي يفهم منه التعقيدات المكتبية والإدارية و الروتين الإداري البطيء،تعقيد الإجرائات وعدم تماشي المنظمات البيروقراطية مع الحاجات التي كان ومن المفروض أن تلبيها

---

[1] _سميرة لغويل، **"البيروقراطية في التنظيم بين الرؤى النظرية و الامبريقية "**، شهادة دكتوراه ، منشورة في كلية العلوم الإنسانية و الإجتماعية ، جامعة الحاج لخظر، باتنة 2011-2012 ص .14.

2_ P. DAMILOLA ، "THEORY AND PRACTISE OF ADMINISTRATION "، sur le site : https://greenthesis.wordpress.com ، Dernière lecture 11-04-2017 ، à l'heure 11 :05

للجمهور،الأمر الذي يؤدي بالمواطن إلى الشعور بنوع من الحرمان من حقوقه تجاه الإدارات المختلفة.[1]

ثانيا : المفاهيم الحديثة للبيروقراطية الإدارية

قام العديد من الباحثين بدراسة ظاهرة البيروقراطية لكنهم لم يتفقوا على تعريف جامع لها ، وبهذا قدم كل منهم تعريفا مختلفا للبيروقراطية نوجزها فيما يلي :

1_ المفهوم الأول : هو المفهوم الذي يعتبر البيروقراطية تنظيما عقليا، وقد تأثر أنصار هذا الاتجاه بالتفسير الفيبري للبيروقراطية، وحاولوا فهم العلاقة بين العقلانية التي هي سمة للنظام الرأسمالي، والخصائص التي حددها ماكس فيبر للبيروقراطية، وتساءلوا إلى أي حد تعبر هذه الخصائص عن النظام الرأسمالي، وقالوا بأنه لا توجد علاقة ضرورية بين هذه الخصائص والعقلانية وإن كلاهما لا يدخلان ضمن تعريف البيروقراطية.

2 _ المفهوم الثاني : هذا المفهوم يصل إلى النتيجة التي توصل إليها "ميشيل كروزيه" باعتبار أن البيروقراطية شيء يتعارض مع الابتكار الإداري، إذ أن العرض الآلي للسلوك الإنساني الذي يشكل قاعدة البيروقراطية يؤدي إلى خلل وظيفي خطير، لأن بنية المنظمة تؤدي إلى إشراف متزايد من قبل القادة على انتظام سلوكيات المرؤوسين.

3_ المفهوم الثالث : هذا المفهوم ينطلق من المعنى الاشتقاقي للبيروقراطية، أي حكم الموظفين، وعليه فهو بحسب هذا المفهوم نظام حكومي تكون الرقابة عليه متروكة كلية في يد طبقة من الموظفين الرسميين الذين تحد سلطاتهم من حرية الأفراد العاديين، ويغلب على هذا الجهاز الإداري الرغبة الشديدة في الالتجاء إلى الطرق الرسمية في الإدارة والاعتماد على المرونة من أجل تنفيذ التعليمات. [2]

---

[1] _ سميح الصفدي ، **"البيروقراطية حاجتنا إليها أكثر لا أقل"**، موقع الحوار المتمدن ،: http://m.ahewar..org ، تاريخ الإطلاع 15-12-2016 الساعة 19:05 ، ص 01

[2] _معن حمدان علي ،" **مفهوم البيروقراطية** "، مجلة النبأ الإلكترونية ، العدد 80 : http://annabaa.org ، تاريخ الإطلاع : 12-03-2017 ، 17:30 ، ص 01

4_ المفهوم الرابع : هذا المفهوم هو الذي استخدمته الأنظمة ذات الطابع الشمولي، التي ترى أن البيروقراطية نوع من الإدارة العامة، لذلك كان الاهتمام بالجماعات التي تؤدي الوظائف أكثر من الاهتمام بالوظائف ذاتها.

5_ المفهوم الخامس : وهذا المفهوم تأثر "بماكس فيبر" أيضا، ويعتبر البيروقراطية إدارة الموظفين، لذلك اهتموا بفحص كفاءة النموذج المثالي وقدرته على استيعاب كافة خصائص الإدارة، وكذلك ركز على فعالية الجهاز الإداري، لذلك انتشر هذا المفهوم في علم الإدارة أكثر من علم السياسة.

6_ المفهوم السادس : وهو المفهوم الذي يعتبر البيروقراطية غير مقتصرة على الجهاز الحكومي، بل الذي يولد عندما ترسى أصول صريحة لتنسيق نشاطات مجموعة معينة من أجل بلوغ أغراض محددة، أو أنه وحدة اجتماعية تحقق أهدافاً محددة، إلا أنه يتميز – هذا التنظيم– بالتسلسل الرئاسي والتباين في التخصيص.

7_ المفهوم السابع : هذا المفهوم يعتبر أن البيروقراطية تعبير عن المجتمع الحديث، كما عرفها "ماركس" حين أطلق عليها لفظ المجتمعات الرأسمالية التي تعتبر مرحلة متقدمة وفق التفسير المادي للتاريخ.

وذهب أنصار هذا المفهوم بعدم وجود تفرقة بين رجال الإدارة ورجال السياسة، وعدم ضرورة لوجود ثنائية تقليدية تفصل الدولة عن البيروقراطية، أو بين المجتمع وبين وجود عدد هائل من التنظيمات الكبرى التي تجسد البيروقراطية في هيكلة الدولة الحديثة. [1]

ويمكن القول أن المفهوم الراجح و الأصح في نظري هو المفهوم الذي قدمه ماكس فيبر، الذي يشير إلى تطبيق القوانين بالقوة في المجتمعات المنظمة واعتماد هذه الأنظمة على الإجراءات الموحدة وتوزيع المسؤوليات بطريقة هرمية والعلاقات الشخصية و غيرها من المبادىء المسطرة في إطار ما يسمى بالنموذج المثالي للمنظمة.

[1]-نفس المرجع، ص 01

المطلب الثاني :أسباب البيروقراطية الإدارية

هناك العديد من الأسباب التي تؤدي إلى ظهور و انتشار الانحراف الإداري في المنظمات الإدارية ،بعضها ذو طابع قانوني و قضائي ، والبعض متصل بالسياسة العامة للدولة ، وبصفة أخص بسياستها الإدارية ، وأسباب متعلقة بالموظف وهذا ما سنفصل فيه على التوالي :

الفرع الأول : الأسباب القانونية لانتشار البيروقراطية الإدارية

للبيروقراطية الإدارية أسباب قانونية عديدة يمكننا ذكر بعضها على النحو الآتي :

أولا :عدم وضوح القوانين

قد يرجع الانحراف الإداري إلي سوء صياغة القوانين واللوائح المنظمة للعمل وذلك نتيجة لغموض مواد القوانين أو تضاربها في بعض الأحيان الأمر الذي يعطي الموظف فرصة للتهرب من تنفيذ القانون أو تفسيره بطريقته الخاصة التي قد تتعارض مع مصالح المواطنين[1].

ثانيا : تعطيل بعض القوانين و عدم تطبيقها

ويظهر ذلك في تطبيق النصوص القانونية و تغييرها تبعا لأطراف العلاقة ، والمحاباة والمجاملة والتساهل لصالح الأقوياء والأغنياء ، وذوي النفوذ على حساب الضعفاء .

ولهذا فإن الإشكال في كثير من الحالات في الدول العربية قد لا يكون بالضرورة في نقص النصوص القانونية التي ترصد عقوبات لأفعال الفساد ، أو في وجود عقوبات صارمة ضد المفسدين والفاسدين ، لكنها تتمثل في أن هذه النصوص معطلة أو لا يتم تفعيلها بشكل مناسب ، أو أنها تطبق بشكل انتقائي نتيجة عدم استقلالية وحياد جهاز العدالة. [2]

---

[1]– يوسف عبد الله ،**"الفساد الإداري – المسببات و العلاج "** ، مجلة جامعة الأزهر ، العدد 2 ،كلية الإقتصاد و العلوم الإدارية ، الجامعة الاسلامية ، غزة ، 2011 ، ص12

[2]_ حسين عثمان محمد عثمان، **دروس في الادارة العامة** ، دار الجامعة الجديدة للنشر، بدون طبعة ، القاهرة 1994، ، ص114

ثالثا : جمود وقصور الكثير من القوانين

ونقصد هنا القوانين المتعلقة بمكافحة الفساد الإداري بمفهومه الواسع بما فيه البيروقراطية سواء كان مصدرها جنائي أو إداري، فقصورها وعدم تنظيمها للسلوكات الفاسدة المستجدة التي ينفذ منها المحتالين والمتلاعبين والفاسدين مستغليين الفراغ أو السكوت القانوني عنها، كما قد تكون هذه القوانين والتنظيمات قديمة وغير مواكبة للواقع فتظل حبرا على ورق.

الفرع الثاني : السياسة العامة للدولة كسبب من أسباب انتشار البيروقراطية الإدارية:

يمكن للسياسة العامة للدولة أن تكون سببا في انتشار البيروقراطية ، و يظهر ذلك من خلال تغيير نظام الحكم و عدم كفاية المرتبات الحكومية :

أولا : التغيير في نظام الحكم

تواجه بعض الدول وخصوصًا النامية تغييرات في النظم أنظمة الحكم فتنقلب من ديمقراطية إلي دكتاتورية والعكس ، الأمر الذي يخلق جوًا من عدم الاستقرار السياسي وكثيرًا ما يتبع التغيير السياسي تغيير في صفوف القادة، بمعني أنه يبدأ البحث عن القادة الذين لديهم ولاءات سياسية وليس كفاءة إدارية، ومما لا شك فيه أن هذا الإجراء يفتح الباب علي مصراعيه للبيروقراطية والحزبية السياسية والعرقية، وهذا كله بدوره يصيب الموظف بالإحباط واليأس ويدفعهم إلي اللامبالاة والتسيب الإداري.

ثانيا : عدم كفاية المرتبات الحكومية

يعاني أكثر الموظفين وخصوصًا في الدول النامية من نقص كبير في الرواتب والامتيازات، مما يعني عدم القدرة علي الوفاء بمتطلبات المعيشة، ومن هنا قد يجد الموظف نفسه مضطرًا لتقبل الهدية (الرشوة) من المواطنين ليسد بها النقص المادي الناتج عن ضعف راتبه ، وفي ظروف الفقر والحاجة الاقتصادية تكون الرشوة أمرًا مقبولا ولا ينكره أحد . [1]

[1] _يوسف عبد الله ، مرجع سابق، ص12

الفرع الثالث: السياسة الإدارية للدولة كسبب من أسباب انتشار البيروقراطية

وهي كثيرة و متعددة و يمكننا تلخيصها كالآتي:

أولا:كثرة القيود الإجرائية في الأجهزة الإدارية

فكثرة هذه الإجراءات تؤدي إلى حدوث اختناقات في مراحل الحصول على خدمة معينة ، مما يؤدي في النهاية إلى تقديمها بصورة سيئة ، و شعور المواطن يعدم الرضا بالخدمات التي تقدمها هذه الأجهزة الإدارية ، وهناك من يعلل سوء تقديم الخدمات بسبب أن هناك الكثير من المتغيرات التي تؤثر على العملية الإدارية ، ومن ثم تزيد الحاجة إلى هذه الإجراءات ، ولكن هذا يمكن معالجته عن طريق ما يسمى بالمرونة بالمرونة الإجرائية الذي يقلل من الكفاية في الأداء.

ثانيا : تضخم عدد العاملين

يعود تضخم عدد العاملين بسبب تهافت أغلب المتعلمين على تولي الوظائف العامة بغية الحصول على الدخول الحكومية الثابتة، والمكانة الاجتماعية المرموقة ونظرا لان الدولة تحظى بخشية الناس، فهذا يعد مظهر لاستيلاء المواطنين على المراكز الحكومية .

و يرجع تضخم عدد العاملين أيضا إلى إسراف الحكام في تعيين أتباعهم و أنصارهم بصرف النظر عن حاجة العمل إليهم ، ولقد أصبحت الإدارات الحكومية نتيجة هذه الظاهرة وكأنها مكتب تشغيل .[1]

الفرع الرابع :الأسباب المتعلقة بالموظف لانتشار البيروقراطية

يمكن للموظف أن يتسبب في انتشار ظاهرة البيروقراطية من خلال بعض التصرفات التي يمكننا أن نوجزها فيما يلي :

أولا: تجنب الموظف للمسؤولية

فظهوره بمظهر من يحترم اللوائح و القوانين ضروري ، حتى لا يتعرض للعقاب و عليه يقوم بتطبيق القوانين كما هي تطبيقا أعمى ،لا عمل لعقله فيها، حتى ولو أدى ذلك إلى نتائج غير

[1]- حسين عثمان محمد عثمان، مرجع سابق ،ص 114

مقبولة و يجد الموظف تشجيعا من رؤسائه على ذلك، و الموظف بطبعه يسعى بكل الطرق إلى إرضاء.رؤسائه، حتى يكون في مقدمة سلم الترقية هذا بخلاف ماهو موجود في العمل الخاص و الغير الحكومي، فبينما الموظف في جهة الإدارة عبدا للروتين نجد قرينه في العمل الخاص يعمل فكره و جهده، ويحاول أن يطور ويبتكر أفكارا قد تؤدي في النهاية إلى تطوير للجهة التي يعمل بها و ذلك لزيادة الإنتاج مع تخفيض التكاليف بالإمكانات المتاحة .[1]

ثانيا : سلوك الموظف و تربيته

فهناك كثير من العاملين نشئوا في بيئة اجتماعية لا تهتم كثيرًا بغرس القيم والأخلاق الدينية في نفوسهم، حتى أن المدارس والمعاهد التعليمية أصبحت لا تهتم كثيرًا بالمعايير الدينية ، لأنها أصبحت تهتم بالجانب العلمي فقط ، ومن ثم نجد أن الفرد يتخرج وهو لا يحترم القيم الدينية، وهذا يؤدي بدوره إلي سلوكيات غير حميدة ، وعدم تحمل المسؤولية وعدم احترام القانون.[2]

ثالثا : كسل الموظف وعدم رغبته في بذل أي جهد

وهذا لأن المجهود الإضافي لا يقابله تشجيع أو عائد يعود عليه بالنفع ، فالموظف الحكومي في الدول العربية معتاد على الجلوس في مكتبه بكامل ملابسه، و يقوم بتضييع معظم وقته في قراءة الجريدة الصباحية، و يتناول عدة فناجين من القهوة كما يميل إلى الأمر والنهي و استدعاء الساعي لسبب و لغير سبب ، وإن كان من المفروض أن يقضي كل موظف ست ساعات للعمل بالمكاتب الحكومية ،إلا أن الدراسات و التجارب أثبتت أن الواقع غير ذلك، فهو يقضي أكثر من نصفها في المحادثات العامة و المنازعات في الشؤون التافهة ، وفي الدس لبعضهم البعض.

معنى ذلك أن الجو الفاسد في المصالح الحكومية يسبب فساد كل قادم جديد لها ، وبذلك أصبح في الوسط الإداري بالجهاز الحكومي فئتين من الموظفين ؛ فئة تعمل بأمانة ولها من المقدرة ما يمكنها من القيام بأعباء الوظائف التي تشغلها.

---

[1] _ محمد محمد عبد الوهاب، **البيروقراطية في الإدارة المحلية** ، دار الجامعة الجديدة للنشر، بدون طبعة ، مصر ،2004، ص.7.

[2] - يوسف عبد الله ، مرجع سابق، ص 12

وفئة أخرى لا تعمل ولكن تتظاهر بالعمل وليس لها من المقدرة ما يمكنها من أداء الواجبات الخاصة بوظائفها التي تشغلها، ومنه يمكن القول أن الفئة الثانية عالة على الفئة الأولى.[1]

المطلب الثالث : مظاهر البيروقراطية في أنظمة بعض الدول القديمة والمعاصرة

إن البيروقراطية ظاهرة عالمية عرفت منذ العصور القديمة و لا زالت موجودة حتى في وقتنا الحالي ، فقد وجدت في الأنظمة الإدارية للدول القديمة كالصين واليونان و روما ، و موجودة أيضا في الأنظمة الإدارية للدول المعاصرة كألمانيا و فرنسا وهو ما سندرسه كالآتي:

الفرع الأول : مظاهر البيروقراطية في أنظمة الدول القديمة

عرف نظام الوظيفة العامة منذ عهود بعيدة ، فقد دعت الحاجة في الدول القديمة إلى استخدام أعداد كبيرة من الموظفين لتنظيم عمليات الري والصرف وجباية الضرائب وما إلى ذلك ، خاصة وأن تلك الدول كان اقتصادها يعتمد على الزراعة ، وفيما يلي عرض سريع لهذا النظام في الصين واليونان وروما .

أولا : مظاهر البيروقراطية في النظام الإداري الحضارة الصينية

قامت في الصين منذ حوالي أربعة آلاف سنة حضارة عريقة ، صاحبها نظم إدارية لها صفات ومكونات معينة ، ففي ذلك الوقت كانت في الصين أجهزة إدارية منظمة يشرف عليها تسع وزراء يرأسهم الإمبراطور، حيث أن من مهام كل جهاز تنفيذ خطة عامة في مجال عمله ، لذلك كان من المحتم تزويد كل منها بعدد كبير من الموظفين وكان نظام التعيين في هذه الوظائف أو الترقي إليها يعتمد أساسا على عدة اختبارات تعقد للأفراد و هذا لما كان للوظيفة من مكانة كبيرة في المجتمع ، بحيث يتمتع من يشغلها بمركز اجتماعي كبير ، لذلك كانت محط أنظار الفئة المثقفة من الشعب ، غير أن نظام الإختبارات كان يعتمد على كشف القدرات الطبيعية للفرد كقوة الذاكرة

[1] _ محمد محمد عبد الوهاب، مرجع سابق ،ص. 9.

وملكة الابتكار ، وعلى مدى تمكنه من الدراسات الأدبية ، لذلك فان العاملين بهذه الأجهزة لم يكونوا على الدرجة المطلوبة من الكفاءة لذلك كان يتصف النظام الإداري بالجمود وعدم المرونة. [1]

ثانيا : مظاهر البيروقراطية في النظام الإداري للدولة الإغريقية

تميزت إدارة المدينة اليونانية منذ حوالي 2500 سنة بالبساطة ، فلم تكن شؤونها معقدة إلى درجة الفصل بين السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية ، بل كانت إدارة هذه المدن تترك لفئة ينتخبها أفراد الشعب لفترة معينة ، لمزاولة هذه السلطات مجتمعة ولم يكن يصرف لهم مرتبات ، لذلك لم يكن هناك نظام توظيف بالمعنى العلمي المفهوم .

واتسم النظام الإداري التي كانت تخضع له هذه المدن بالطابع الجماعي ، فكان الشعب ينتخب مجلس يتكون من خمسمائة عضو ، لمزاولة هذه السلطات كما كان ينتخب لجان ، تتكون كل منها في الغالب من عشرة أعضاء بحيث يمثل كل عضو منهم عشيرة أو أسرة معينة لمزاولة السلطة التنفيذية ، وذلك دون التقيد بمؤهلات أو خبرات معينة تتناسب مع الأعمال التي كانت توكل إليهم ، فلم يكن هناك اهتمام بالكفاية الإدارية للأجهزة الحكومية بقدر الاهتمام بكونها متجاوبة مع الشعب . [2]

ثالثا :مظاهر البيروقراطية في النظام الإداري للإمبراطورية الرومانية

كانت الأجهزة الحكومية في الإمبراطورية الرومانية على درجة قليلة من الكفاية ، فقد كان نظام الحكم فيها أوتوقراطي له طابع ثابت ، فكان تعيين الموظفين يتم بقرار إمبراطوري بعد اخذ رأي رئيس الإدارة المختص وكان الأساس في التعيين هو الوراثة أو شراء الوظيفة من الغير ، وفور تعيين الفرد عليه أن ينتظم في حلقات تدريبية تابعة للإدارة التي عين فيها وكان نظام التدريب ينقسم إلى نوعين ، احدهما خاص بالثقافات الإدارية العامة ويعطى للمستويات العليا للموظفين ، والآخر خاص بالأعمال الروتينية ويعطى لصغار الموظفين ، وكانت الثقافة القانونية

[1] _يومدين طاشمة، **البيروقراطية و التنمية السياسية في الجزائر** ، الطبعة الأولى، مكتبة الوفاء القانونية ، الجزائر 2015، ص 37

[2] _ محمد محمد عبد الوهاب ،مرجع سابق، ص 20

شرطا أساسيا لمن يعين بالوظائف العليا وكانت الأقدمية هي الأساس في نظام الترقية المعمول به ، غير أن المحسوبية و الوساطة كانا لهما أيضا اعتبارا كبيرا فيه .

ويعاب على نظام التوظيف بصفة عامة انخفاض كفايته بسبب عدم وجود الديموقراطية وبسبب عدم وجود الترابط والتنسيق بين أعمال الإدارات المختلفة بالدولة ، أضف إلى ذلك أن كثير من الأنشطة كالنشاط الاقتصادي لم تكن من مسؤوليات الإدارة الحكومية .[1]

الفرع الثاني :مظاهر البيروقراطية في أنظمة بعض الدول المعاصرة

ساد أوربا الوسطى خلال الفترة المعاصرة النظام الإقطاعي ، حيث كان كل أمير يملك مقاطعة ينفرد بإدارتها ، فكان يختار بنفسه من يثق فيهم من أتباعه لمساعدته في الإدارة ، ولهؤلاء المستشارين الحق في اختيار من يعاونهم ، و لذلك اقتصر شغل الوظائف على المعارف والأصدقاء ، كما كانت تباع لمن يدفع الثمن الأكبر، وهذا ما مهد لظهور مختلف مظاهر البيروقراطية في بعض الدول الأوروبية و هو ما سنتناوله كالآتي :

أولا :مظاهر البيروقراطية في النظام الإداري الألماني

اعتبارا من القرن السادس عشر بدأت ألمانيا تتحول من نظام الإقطاعيات إلى نظام الإدارة العامة ، وأصبح الموظفون العاملون بالإقطاعيات موظفون محليون يعملون بالوظائف المدنية والعسكرية في الدولة ، فلقد ظهرت دعوة قوية إلى توحيد القوانين التي تحكم المقاطعات المختلفة وفقا للقانون الروماني ، ونتيجة لذلك كان يفضل أن يتمتع المرشحون لشغل الوظائف العامة بالثقافة القانونية ، لذلك احتكرت طبقة النبلاء المستويات العليا من الوظائف ، وتركت للطبقة الوسطى المستويات التالية منها ، فكان يشترط فيمن يرشح للوظائف أن يكون مسيحيا بروتستانيا ومن أسرة عريقة ، أما الطبقة الدنيا فلم يكن لأفرادها أي فرصة لشغل الوظائف ، وذلك لعدم قدرتهم على الالتحاق بالمدارس القانونية .[2]

---

[1] _المرجع نفسه ص 21

[2] _ عادل حسين، مصطفى زهير، **الإدارة العامة** ، بدون طبعة ، دار النهضة العربية للطباعة و النشر ، بيروت، 1978 ، ص154

اتجه الموظفون وثقافتهم القانونية الرومانية إلى النزعة المركزية الشديدة نتيجة إلى ذلك تحولت البيروقراطية عن الطابع المحلي واتجهت إلى المركزية في القرن السابع عشر ، فقد اتخذت المركزية وسيلة لتوحيد المقاطعات ، وبذلك كانت شؤون الإدارة في الدولة تؤول في النهاية إلى الإمبراطور ، واتصفت الإدارة في ذلك الوقت بالانتقام وارتفاع الكفاية ، لكنها اتصفت أيضا بالصرامة في الرقابة على العاملين الى حد التجسس عليهم ، كما نظمت إجازاتهم وحظر عليهم العمل للغير أو قبول الهدايا أو شراء ممتلكات الدولة أو الإقامة بعيدا عن مقر أعمالهم ، كما أنشئ لكل موظف ملف تودع فيه جميع المستندات المتعلقة به .

وبصفة عامة اتصفت الإدارة العامة بطابعين ، أحدهما عسكري والآخر مركزي ، وان كان هذان الطابعان يعتبران من عوامل قوة الإدارة في ذلك الوقت ، إلا أنهما اعتبرا من عوامل ضعفها وفشلها فيما بعد .

و الثابت أن للبيروقراطية الألمانية (النظامين العسكري والمركزي) جذور عميقة في نفوس كل الموظفين أفراد الشعب بحيث يصعب تغييرها في وقت قصير .[1]

ثانيا : مظاهر البيروقراطية في النظام الإداري الفرنسي

تعتبر فرنسا مهد المركزية الإدارية ، وذلك بسبب تغلغل النفوذ الإقطاعي فيها بدرجة اكبر مما كان عليه في الدول الأوربية الأخرى ، ففي خلال الفترة بين القرن الثاني و القرن السادس عشر استخدم ملوك فرنسا المركزية كأسلوب فعال للقضاء على ذلك الإقطاع .

فبعد أن قضت الملكية على الإقطاع وتمت لها الوحدة السياسية ،استخدمت الأسلوب المركزي في تحقيق الوحدة الإدارية وذلك عن طريق تعيين رقباء يقومون بدور الحكام في الأقاليم ، وهم موظفون إداريون أعطيت لهم سلطات كبيرة في تصريف الأمور المحلية للأقاليم ، فيما يتعلق بالأمور الإدارية المختلفة كالضرائب والتجارة والصناعة والأمن والقضاء ، وقد استخدم هؤلاء الموظفين كأداة لمكافحة نزعات الاستقلال المحلي ، والرجوع إلى نظام الإقطاع لذلك أعطيت لهم الصلاحيات الكافية للتدخل في الشؤون التي قد تؤدي إلى وجود تمرد محلي على الحكومة المركزية، حتى لا ينمو نفوذهم إلى مستوى النفوذ الذي كان لأمراء الإقطاع ، عمد الملوك إلى

[1]_نفس المرجع ، ص 157

اختيارهم من أبناء الطبقة الوسطى البرجوازية ، وقصر تعيينهم في وظائفهم على عدد من السنوات ، وكانت لهم سلطات مطلقة ، بحيث أن رفاهية أو شقاء الشعوب المحلية بالأقاليم كانت تتوقف إلى حد كبير على درجة كفاءة وإخلاص وأمانة الرقباء في تأدية مهامهم ، بحيث أن درجة كفاءتهم كانت تقاس بدرجة إخلاصهم للحكومة المركزية ، لذلك لم يكن معظمهم على درجة معقولة من الكفاءة الفعلية ، كما أدى تعدد اللوائح إلى عدم استطاعة أي فرد الإحاطة بها جميعا وتفسيرها ، لذلك لم يهتم كل المواطنين أو أفراد الشعب بها ولم تؤخذ بصورة جدية ن ومن ثم نمت البيروقراطية في فرنسا بصورة كريهة ، ولهذا سارعت الحكومة المؤقتة إلى إنشاء معهد للإدارة ، فأنشأت " المدرسة الوطنية للإدارة " لتدريب الموظفين على الأعمال الإدارية ، كما أنشأت فيما بعد مركزا للدراسات الإدارية العليا لإعداد القادة الإداريين في كل من القطاع الحكومي وقطاع الأعمال .[1]

المبحث الثاني :الجهود الدولية لمكافحة البيروقراطية الإدارية

تعد البيروقراطية ظاهرة دولية مست كل المجتمعات والدول ، سواء كانت المتقدمة منها أو السائرة في طريق النمو، لذلك أجمعت المنظمات والهيئات الدولية والإقليمية والوطنية الحكومية وغير الحكومية على ضرورة مكافحتها، ومواجهتها وذلك بالتعاون فيما بينها من أجل وضع الاتف المناسبة للتصدي لها.

وفي هذا الإطار سنتطرق لأهم الجهود المبذولة من قبل المنظمات الدولية ، بالإضافة للاتفاقيات الإقليمية ، و نماذج لبعض تجارب الدول في مجال مكافحة البيروقراطية كما يلي :

المطلب الأول : دور المنضمات و المؤسسات الدولية في مكافحة البيروقراطية الدولية

لقد حاولت العديد من المنظمات الدولية وضع استراتيجيات فعالة لمكافحة البيروقراطية و الحد منها لا سيما بعد أن أصبحت ظاهرة دولية ، و هذا من أجل تحسين مستوى المعيشة ومحاربة الأعراف و التقاليد الفاسدة في الإدارات العمومية ، وبالتالي سنتطرق في هذا الفرع إلى إسهامات هذه المنضمات و المؤسسات الدولية في مكافحة البيروقراطية الإدارية .

[1] _محمد محمد عبد الوهاب ، مرجع سابق ،ص24

الفرع الأول : دور منضمة الأمم المتحدة في مكافحة آفة الفساد

إن تفشي البيروقراطية في الأجهزة الإدارية وتسببها في أضرار وخيمة على مختلف الدول ، أصبحت الحاجة إلى التعاون الدولي بين كل دول أعضاء هيئة الأمم المتحدة ضرورة ملحة ، وهذا عن طريق تضافر جهودها للوصول إلى إطار جامع يمكن من خلاله مكافحة هذه الظاهرة ، ولقد أثمرت هذه الجهود من خلال إبرام اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، لتلزم الدول الأطراف فيها بضرورة إجراء وتطبيق تدابير وتعديلات واسعة تهدف أساسا إلى الوقاية من جرائم الفساد الإداري و الذي تعد البيروقراطية إحدى صوره ، والسعي لمكافحتها وردع مرتكبيها إضافة إلى التعاون الدولي بين الدول الأطراف في هذا المجال، كما أعطت أهمية كبيرة إلى مواجهة البيروقراطية في القطاع العام و الخاص ، بالإضافة إلى توفير مختلف الإمكانيات لتسهيل عملية الكشف عن الجرائم الناتجة عنها، و كذا حماية الشهود والضحايا والمبلغين والخبراء و غيرها من التدابير الرامية إلى الحد من هذه الظاهرة.[1]

ولهذا أصبحت أكثر الاتفاقيات تفصيلا و وضوحا، و التي دخلت حيز التنفيذ في 14 ديسمبر 2005، تضمنت مجموعة من المواد، قدرت ب 71 مادة متعلقة بممارسات غير قانونية و الأشخاص التي تنطبق عليهم صفات الموظفين العموميين حيث أولت اهتماما كبيرا بالتعاون الدولي، و دوره في التنمية الإدارية ، من خلال تسهيل إجراءات تبادل المعلومات(إنشاء وحدة المعلومات الإستخبارية) و التدبير و المساعدة الفنية والتعاون في مجال تنفيذ القانون إذ تتميز هذه الاتفاقية بدرجة كبيرة من الوضوح، استنادا إلي آلياتها التنفيذية و المتمثلة في مؤتمر الدول الأعضاء الذي يعدّ جهازا متكاملا له مكاتب متخصصة و قوانين و لوائح ملزمة .[2]

وعليه وضعت هذه الاتفاقية أهداف أساسية حرصت على تطبيقها و هي كالآتي :

1_ترويج و تدعيم التدابير الرامية إلى منع التجاوزات القانونية بصورة أكفأ و أنجع

2_ترويج وتيسير دعم التعاون الدولي و المساعدة التقنية في مجال منع و مكافحة الفساد الإداري

3_تعزيز النزاهة و المساءلة و الإدارة السليمة للشؤون العمومية و الممتلكات العمومية.[3]

---

[1] _حاحة عبد العالي،**"الآليات القانونية لمكافحة الفساد الاداري في الجزائر"** ، أطروحة دكتوراه ، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة ، 2012-2013 ، ص39

[2] _هندة غزيوي ، **"الجهود العربية و الدولية لمكافحة الفساد من منظور قانوني"** ،مجلة البحوث و الدراسات الانسانية ، العدد 02،جامعة 20 أوت 1955 سكيكدة ، العدد 12 ، 2016، ص 72.

[3] _إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد ، الصادرة بقرار الجمعية العامة للأمم المتحدة ، المؤرخ في في 31 أكتوبر 2003 ،دخلت حيز التنفيذ في 11 ديسمبر 2003

الفرع الثاني: دور منظمة الشفافية الدولية في مكافحة البيروقراطية الإدارية

تعد منظمة الشفافية الدولية منظمة غير حكومية مختصة بمتابعة ومكافحة حالات الفساد الإداري، وتقوم المنظمة بتطوير مؤشرات لقياس مدى تفشيه في مختلف دول العالم وتطور هذه المؤشرات من خلال استطلاعات للرأي لرجال الأعمال والنخب الاقتصادية والمحللين الاقتصاديين.[1]

و تشتهر منظمة الشفافية عالميا بتقريرها السنوي " مؤشر الفساد CPI " الذي يقوم على مقارنة للدول من حيث انتشار الفساد بمختلف أنواعه فيها ، بما في ذلك الذي يحصل في الإدارات العمومية حول العالم ، بالاعتماد على عدد قضايا الفساد الإداري الحقيقية ، إذ تقوم المنظمة بإحصائيات من خلال طرح الأسئلة على رجال الأعمال و المحللين، الذين يقومون بتسجيل ملاحظاتهم حول مدى بيروقراطية الإدارات الحكومية في البلد ، و يعتمد مؤشر مدركات الفساد على البيانات التي يتم جمعها من خلال إحصائيات واستطلاعات رأي توفرها 13 مؤسسة مستقلة.[2]

وقد وضعت منضمة الشفافية الدولية بعض الإستراتيجيات لمكافحة الفساد الإداري و مختلف مظاهر البيروقراطية و هي كالآتي :

أولا : فضح الجهات التي تمارس البيروقراطية ، من أجل توعية الناس بمخاطر هذه الظاهرة وهذا من خلال الفروع االعديدة للمنظمة في الدول المختلفة.

ثانيا : إعداد دراسات ميدانية عن الفساد الإداري على مستوى مختلف القطاعات الحساسة في الدول، و عقد ندوات لمناقشة هذه الظاهرة و كيفية مكافحتها.

ثالثا : _وضع خطط طويلة المدى لتأسيس فئة تهتم بالشأن العام لخلق إرادة سياسية لمكافحة الفساد الإداري و البيروقراطية التي تعد من أبرز صوره .[3]

الفرع الثالث: دور البنك الدولي للقرض في مكافحة البيروقراطية

باعتباره من أكبر الجهات الراعية لبرامج تنمية المجتمعات و تمويلها علي المستوى الدولي وضع البنك الدولي خطة متقنة لمساعدة الدول من أجل مواجهة أشكال الفساد الإداري و الوقاية من بيروقراطية الأجهزة الإدارية تتضمن تشخيص هذه الظاهرة ، وأسبابها و عواقبها ، وإدخال إصلاحات

---

[1] سمر عادل حسين، الفساد الإداري :" **أسبابه ، آثاره ،و طرق مكافحته** "، مجلة النزاهة و الشفافية للبحوث و الدراسات، العدد 07 ، كلية الادارة و الاقتصاد ، جامعة بغداد ،2014 ، ص 145

[2] هندة غزيوي ، مرجع سابق،ص 74

[3] _ حاحة عبد العالي ،مرجع سابق ، ص40

على أنظمة هذه الدول من النواحي التشريعية و الإدارية و إشراك المجتمع المدني و المنظمات الغير حكومية و وسائل الإعلام لضمان نجاح هذه الخطة .[1]

ويهدف البنك في إستراتيجيته لمكافحة البيروقراطية في الإدارة إلى تحقيق أربع أهداف رئيسية و هي كالآتي:

أولا : متابعة مختلف التجاوزات في المشروعات التي يمولها البنك.

ثانيا: تقديم المساعدة للدول النامية التي لديها الاستعداد لمكافحة البيروقراطية .

ثالثا : طرح نماذج متعددة لمكافحة هذه الظاهرة وفق ظروف كل دولة على حدى.

رابعا :يعتبر البنك استعداد الدول و توفر الإرادة السياسية لمكافحة البيروقراطية ، شرطا أساسيا لتقديم خدماته وسياسات إقراضه المختلفة.

خامسا: يدعم البنك الجهود الدولية لمكافحة مختلف أشكال الفساد الإداري و أمراض البيروقراطية[2].

المطلب الثاني: الجهود الإقليمية لمكافحة البيروقراطية الإدارية

قطعت الجهود الدولية شوطا كبيرا في مجال مكافحة البيروقراطية، وتطوير الهيئات والمؤسسات المعنية لمكافحة الفساد الإداري و مظاهر البيروقراطية ، و تطوير الآليات المختلفة ودعمها لتحقيق نتائج عملية في مجال اجتثاث الفساد الإداري، ويمكن أن نشير هنا إلى أن الدول المختلفة يمكن أن تستعين بالمنظمات الدولية مباشرة أو تستفيد من خبراتها في مكافحة ظاهرة البيروقراطية ومن أهم الجهود الدولية المعنية بهذا الأمر نذكر:

الفرع الأول: الإتفاقيات الأوربية لمكافحة البيروقراطية الإدارية

برزت جهود الدول الأوروبية لمكافحة البيروقراطية بإصدار توصيات عن مؤتمر وزراء العدل الأوربيين، المنعقد في دورته 19 ، واستجابة لتلك التوصيات تم وضع برنامجا لمكافحة الفساد الإداري بمختلف صوره والتي تعد البيروقراطية إحدى صوره من طرف وزراء العدل الأوربيين، كما أوصى رؤوساء دول وحكومات مجلس أوربا بوضع آليات قانونية دولية لمحاربة هذه الظاهرة ، ويعتبر القرار رقم 97_24 المتخذ من طرف اللجنة الوزارية قاعدة قانونية للحد من مختلف صور الفساد الإداري على الصعيد الأوربي.

---

[1] _نفس المرجع، ص41

[3] _عز الدين بن تركي ،**" الفساد الاداري أسبابه ،آثاره ،وطرق مكافحته "**، الملتقى الوطني حول حوكمة الشركات كآلية للحد من الفساد المالي و الإداري يومي 06_07 ماي 2012 ، جامعة محمد خيضر بسكرة ، ص09

غير أن أهم الجهود الأوربية على الإطلاق في هذا المجال هو إصدار اللجنة الوزارية لمجلس أوربا للاتفاقيتين المشهورتين الأولى هي :الاتفاقية الجنائية حول الفساد و الثانية هي الاتفاقية المدنية حول الفساد الموقعتين بستراسبوغ .

وقد كان للإتحاد الأوربي دور فعال في مكافحة ظاهرة البيروقراطية والتصدي لها من خلال هذه الإنجازات:

أولا :اتفاقية الاتحاد الأوربي لحماية المصالح المالية والمعتمدة من مجلس الاتحاد الأوربي

ثانيا : اتفاقية مكافحة الفساد بين موظفي الجماعات الأوربية أو موظفي الأعضاء في الاتحاد الأوربي.[1]

الفرع الثاني: الإتفاقيات العربية لمكافحة البيروقراطية

لقد تعددت الجهود العربية في مجال مكافحة البيروقراطية الإدارية والوقاية منها بين إصدار مشاريع إقليمية واتفاقيات تعاون عربية في إطار السياسة التي تنتهجها الدول في مجال التنمية الإدارية وتحسين مناخ الإستثمار في الدول العربية عامة ومكافحة البيروقراطية بصفة خاصة ومن أبرز هذه المشاريع نذكر:

أولا: المشروع الإقليمي لمكافحة الفساد الإداري و تعزيز النزاهة في البلدان العربية

يعتبر المشروع الإقليمي لمكافحة الفساد وتعزيز النزاهة الأبرز على مستوى المنطقة العربية في تعزيز التعاون وتشجيع العمل العربي في مواجهة الفساد الإداري و صوره المختلفة ، من خلال التركيز على حماية النزاهة و تنمية القدرات الوطنية على منع وقمع أفعال الفساد و مظاهر البيروقراطية ، و هذا لتفشي هذه الظاهرة و تأثيرها على التنمية والاقتصاد، و يستند هذا المشروع في تنفيذه على سلسلة من علاقات التعاون القائمة مع جهات حكومية وغير حكومية في جميع أنحاء المنطقة، بالإضافة إلى جهات ثنائية ومتعددة الأطراف، و قد أثمر هذا المشروع بإنشاء" الشبكة العربية لتعزيز النزاهة ومكافحة الفساد " ، يتمثل دور هذه الشبكة في تنمية القدرات وتبادل المعلومات وتطوير السياسات ذات الصلة بالمنطقة، ولقد أنهى المشروع الإقليمي مرحلته الأولى بتحقيق العديد من الانجازات والنجاحات في تعزيز الشفافية.

و بعدها أتت المرحلة الثانية لتنفيذ المشروع الإقليمي لمكافحة الفساد الإداري والتي تهدف إلى زيادة التركيز على إحداث مزيد من التقدم نحو تعزيز الشفافية وجهود التنمية.

[1] _حاحة عبد العالي، مرجع سابق ، ص43

ثانيا: مشروع الإتفاقية العربية لمكافحة الفساد الاداري و أمراض البيروقراطية

تم إعداد هذا المشروع في نطاق مجلس وزراء الداخلية العرب مشروع اتفاقية عربية للتنمية الإدارية ، وشكلت لمراجعة صياغته لجنة مشتركة من مجلسي وزراء الداخلية والعدل العرب، وقد أنهت اللجنة مهمتها في 11 ديسمبر 2003 باعتماد مشروع اتفاقية عربية لتحسين التسيير على مستوى الإدارة العمومية.

من الأفعال التي يجب أن تكافحها الدول الأطراف في تشريعاتها الوطنية و هي كالآتي :

1_التجاوزات القانونية على مستوى الشركات المساهمة و الجمعيات التعاونية و النقابات و المؤسسات ، المتمثلة في المتاجرة بالوظائف و النفوذ في نطاق.

2_اختلاس الممتلكات أو استغلالها بغير حق .

3_ أفعال الإثراء الغير مشروع .[1]

المطلب الثالث تجارب بعض الدول في مكافحة البيروقراطية الإدارية:

هناك بعض الدول التي خاضت تجارب هامة في مكافحة الفساد الإداري بأساليب مختلفة واستطاعت من خلال جهودها أن تقضي عليه أو تخفض من معدلاته نذكر منها :

الفرع الأول :تجربة هونغ كونغ في مكافحة البيروقراطية الإدارية

تعتبر هونغ كونغ من الدول التي تنتشر فيها البيروقراطية ، و هذا ما دفعها للإسراع في تشكيل لجنة لمحاربة البيروقراطية الإدارية ، وفرت لها ميزانية ضخمة من ملايين الدولارات، ، هدفها وضع وتطبيق إستراتيجية الإصلاح الإداري بهذا البلد ، وكان من العناصر الأساسية بهذه الإستراتيجية ما سمي ب :" اللجنة المستقلة لمكافحة الفساد " التي كانت تعمل في القطاعي العام والخاص، وعليه قامت بتوظيف ضباط الشرطة والمحققين و بعدها اعتمدت على تعيين وإشراك الموظفين والمهندسين والمحاسبين وخبرا ء في وسائل الإعلام للمساعدة في الحد من هذه الظاهرة . [2]

هذا وقد برز دور هذه اللجنة من خلا تنظيم العديد من المؤتمرات و الحملات الإعلامية لمنع تفشي البيروقراطية في الأجهزة الحكومية ، ومن بين أنشطتها أيضا أنها قامت بملاحقات قضائية لعناصر بارزة من رجال الأعمال والمسؤولين وتجار الأسواق المالية الفاسدين ، وكانت قد حققت هذه الإستراتيجية متعددة الأبعاد والآليات، نجاحا بارزا في مجال الإصلاح الإداري و إنشاء قطاع أعمال

[1] _ هندة غزيوي ، مرجع سابق، ص82

[2] _ عز الدين بن تركي ، مرجع سابق،ص09

نظيف وازداد وعي الموظفين حول مخاطر البيروقراطية و آثارها و أضرارها ، وقد جاء التقرير العالمي للفساد سنة 2002 ليوضح مدى نجاح هونغ كونغ في ضبط معدلات الفساد الإداري و مظاهر البيروقراطية، حيث احتلت المرتبة (14) عالميا، أما في تقرير 2005 فقد احتلت المرتبة (15) عالميا.[1]

الفرع الثاني :التجربة الماليزية في مكافحة البيروقراطية الإدارية

حسب منظمة الشفافية العالمية التي تعد تقارير سنوية حول النزاهة والشفافية في العالم ، تعتبر ماليزيا من بين الدول الناجحة بشكل كبير في مكافحة البيروقراطية والحد منها ، فهي تحتل مراتب متقدمة بين الدول النامية الأقل فسادا والأكثر نزاهة وشفافية ، ويرى الكثيرون أن التجربة الماليزية نموذج يحتذى به في مجال مكافحة البيروقراطية خاصة في الجانب المؤسساتي .[2]

اتبعت حكومة ماليزيا عدة استراتيجيات حكومية لمكافحة الفساد الاداري و مظاهر البيروقراطية ، منها ما يعرف ب "الخطة الوطنية للنزاهة" في عام 2004 وقد حددت خمسة أهداف رئيسية تشمل :

1- الحد من الفساد في الإدارة و الحد من سوء استخدام السلطة
2- زيادة كفاءة تقديم الخدمات العامة و تعزيز حوكمة الشركات
3- تنظيم وورش عمل للمواطنين والشركات بهدف التشجيع للمشاركة في أعمال مكافحة البيروقراطية.

وتتمثل هذه الإستراتيجيات في :

أولا : صدور قانون جديد يسمى "" قانون هيئة مكافحة الفساد الماليزية "" ، ويهدف على وجه الخصوص إلى تقوية هيئة مكافحة الفساد لمحاربة نظام المحسوبية السياسية ، و يوجب هذا القانون الإبلاغ عن أي معاملة تنطوي على التحايل في تطبيق القانون ،حيث ظهرت محاباة رجال الأعمال الماليزيين ذوي الصلات الجيدة في الحصول على العقود الحكومية .

[1] _ عبد الله احمد المصراتي ، **الفساد الإداري :نحو نظرية في علم اجتماع الجريمة والانحراف الاجتماعي** ،بدون طبعة ، المكتب العربي الحديث(الإسكندرية)، 2011 ص 84

[2] _عز الدين بن تركي ، مرجع سابق ، ص11

ثانيا : كما عرضت الحكومة مشروعين جديدين بشأن القضاة ، وهما" قانون أخلاقيات القضاء " لتأديب القضاة الذين ينتهكون قانون آداب مهنة القضاء ، وكذلك مشروع قانون لجنة التعيينات القضائية لاختيار القضاة بشكل شفاف ، وفي أفريل سنة 2010 صدر قانون جديد لحماية المبلغين عن الفساد .

ثالثا : اتخاذ رئيس الوزراء الماليزي خطوات لتشكيل حكومة أكثر انفتاحا وخضوعا للمسائلة من خلال الزام وزراء ونواب الدولة على أن يعلنوا على الملأ عن ذممهم المالية مرتين خلال مدة الخمس سنوات ، لكنه لم يتمكن من تطبيق هذا الإجراء بسبب تلقيه مقاومة شديدة من بعض الوزراء الذين اعتبروه إجراء يمس بخصوصيات الأشخاص .

رابعا : ومن بين الإجراءات النى تم اتخاذها أيضا إطلاق الحكومة الماليزية مشروع حوكمة الشركات عام 2000 ، وتم وضع صياغة معدلة في 2007 ، حيث يطلب من جميع الشركات الكشف عن مستوى امتثالها للقانون ، حيث انه منذ إطلاق المدونة كان هناك تحسن ملحوظ في معايير حوكمة الشركات .

خامسا : توفير حماية للمخبرين والمبلغين عن المخالفات والتجاوزات القانونية في ماليزيا من خلا قانون "هيئة مكافحة الفساد الماليزية "، حيث تحظر الفقرة –65– من " قانون هيئة مكافحة الفساد" الماليزية لعام 2009 الكشف عن المعلومات التي يمكن أن تؤدي إلى الكشف هوية المخبر أو المبلغ ،ويتم سحب الحماية فورا إذا ما تم الكشف عن المعلومات لطرف ثالث ، والسبب وراء حفظ سرية المعلومات أنها يمكن من حماية المتهم أيضا إذا ثبت أن التقرير كاذب ، وتجنب التأثير سلبا على التحقيق .[1]

الفرع الثالث : التجربة السنغافورية في مكافحة البيروقراطية :

أصبحت سنغافورة خلال الثلاثين سنة الأخيرة أقل الدول فسادا في آسيا ، وفي العالم ، فمنذ عام 1952 أنشأت سنغافورة مكتب تحقيقات لمتابعة الممارسات البيروقراطية داخل الأجهزة الإدارية الحكومية ، من اجل جذب المزيد من الاستثمارات الأجنبية.

و حددت سنغافورة استراتيجيتها في مكافحة البيروقراطية من خلال :

[1]_ باديس بوسعيود ، **"مؤسسة مكافحة الفساد في الجزائر"** ، شهادة ماجيستير ، كلية العلوم السياسية ،جامعة مولود معمري ، تيزي وزو ، 2015، ص 132

أولا : تبني نظام قانوني واضح و ضمان سيادته وتفعيله عمليا

تبنت سنغافورة نظام قانوني واضح وشفاف وعلى درجة من الدقة ، حيث ينظر في مآلات الأفعال بقياس نتائجها السلبية المتوقعة ، و حرصت بشدة على ضمان سيادة القوانين وصرامته والتطبيق الفعلي له في الواقع ، حيث يسري القانون على الجميع بدون استثناء و يعاقب جميع مخالفي القانون بالعقوبة المستحقة دون تمييز .

ثانيا : لجوء حكومة سنغافورة إلى رفع مرتبات الموظفين في الدولة

تلعب الأوضاع الاجتماعية للموظفين في الإدارات الحكومية دورا كبيرا في تفشي مظاهر البيروقراطية ، وتعتبر من بين الأسباب الرئيسية للجوء بعض الموظفين إلى الممارسات الفاسدة مقابل خدمات معينة مستغلين مناصبهم في تحقيق منافع خاصة على حساب المصلحة العامة ، لذلك لجأت سنعافورة في خطوة ذكية إلى رفع مرتبات الموظفين في الدولة لمنع بحث الموظف عن مداخيل مادية أخرى ، حيث يعد مرتب الوزير السنغافوري أعلى مرتب وزير في العالم .

ثالثا : الفحص المسبق للحالات الاجتماعية والسوابق القضائية للأفراد قبل التوظيف

لجأت سنغافورة في مجال التوظيف إلى فحص مسبق للحالة الاجتماعية للأفراد قبل التوظيف ، كما يمكن للهيئة العامة لمكافحة الفساد التدخل لمنع أي توظيف في منصب قيادي بسبب شبهة سابقة كتدبير وقائي ، او منع التعاقد مع أي شركة سبق اتهامها بالممارسات البيروقراطية .

رابعا : الاهتمام بالجانب المؤسساتي وتدعيم دور هيئات مكافحة الفساد

أعطت سنغافورة أهمية بالغة للجانب المؤسساتي حيث أنشأت هيئة لمكافحة الفساد ، يعينها رئيس الوزراء تتولى التحقيق في مختلف التجاوزات القانونية وجمع الأدلة ،وتعمل في إطار قانوني فعال و صارم يكفل توقيع أقصى العقوبات على المتورطين في قضايا البيروقراطية و الفساد الإداري.[1]

[1] _ نفس المرجع ، ص151

الفصل الثاني

واقع البيروقراطية في الجزائر و مجهودات الدولة لمكافحتها

إن الجزائر و كغيرها من الدول تعاني من مظاهر البيروقراطية ، فقد أصبحت واقع يعيشه المواطن كل يوم ، فهي مظهر متجذر في الجهاز الإداري منذ فترة الاستعمار الفرنسي ، ما جعلها تعمل على معالجتها بكل الطرق و الآليات ووضع الحلول المناسبة للتقليل من أخطارها ، فالجزائر تعمل على بسط نضام سياسي و إداري ديمقراطي ، قائم على تكريس الحقوق و الحريات وتعزيز الشفافية ، وهذا كله لا يأتي إلا عن طريق الإصلاح الإداري أصبح ضرورة حتمية ، لأن المجتمع الحديث يعيش في كنف الإدارة باعتبارها أداة لتحقيق التقدم و التنمية .

وبالتالي سوف نتطرق في هذا الفصل الثاني لواقع البيروقراطية في الإدارة الجزائرية و مجهودات الدولة لمكافحتها و لذلك قسمنا هذا الفصل إلى مبحثين ، نتناول في المبحث الأول بعض مظاهر البيروقراطية في الجزائر و أسبابها ، و المبحث الثاني نتناول من خلاله جهود الدولة الجزائرية لمكافحة البيروقراطية .

المبحث الأول : مظاهر البيروقراطية في الإدارة الجزائرية و أسبابها

إن البيروقراطية ظاهرة عالمية انتشرت في العصر الحديث بصورة واسعة ، وأصبح لها تأثير كبيرعلى العديد من الدول منها الجزائر، حيث تزامن ظهور البيروقراطية فيها موازاة مع التقهقر الاقتصادي للدولة ، فرغم الإصلاحات الإدارية على مستوى الحكومات الجزائرية المتعاقبة إلا أن هذه الظاهرة مازالت موجودة ومتجذرة ، وهو ما أدى إلى عرقلة مسار النمو الاقتصادي و الاجتماعي و السياسي للبلاد ، و لفهم هذه الظاهرة أكثر يجب معرفة أهم مظاهرها (المطلب الأول) ، و أسباب انتشارها (المطلب الثاني) ، على مستوى الإدارة الجزائرية ، وهذا ما سنعالجه في هذا المبحث .

المطلب الأول : مظاهر البيروقراطية في الإدارة الجزائرية

تعاني الجزائر على غرار العديد من الدول من هذه الظاهرة ، فقد أصبحت متشعبة ومتنوعة ، وهي ذات تأثيرات مختلفة ، بعضها خطيرة و مدمرة للجهاز الإداري ، و بعضها أقل خطورة ، ويمكن تلخيص العديد من المشكلات التي يعاني منها الجهاز الإداري الجزائري كما سنبينه في الفروع الموالية : [1]

الفرع الأول : الروتين و صعوبة استخراج الوثائق كمظهر من مظاهر البيروقراطية في الجزائر

وهما من المظاهر الأكثر انتشارا في الإدارة الجزائرية ، بسبب الطرق التقليدية المتبعة في التسيير الإداري وهذا ما سنوضحه كالآتي :

[1] _ صباح اسابع،مرجع سابق، ص90

أولا: الروتين الإداري كمظهر من مظاهر البيروقراطية الادارية

أصبح الروتين مرضا خطيرا يهدد التنظيم الإداري في الجزائر ، ويزيد من سخط المواطنين على الإدارة ، كما أنه يؤدي إلى شعور العمال بالقلق والملل ، ويضعف إيمانهم بالضمير المهني.

كما أن كثرة التعليمات الصادرة عن القيادات في القمة ، والتي تتصف بها معظم الأجهزة البيروقراطية الضخمة، من شأنها تحويل الحيوية ، وروح المبادرة ، و المرونة ، إلى عمل روتيني بطيء ، وجامد يبث روح الكسل في نفوس الموظفين ، والتقوقع حول أنفسهم ، وهو ما يؤثر على حسن سير المرفق الإداري و عليه تعطيل مصالح المواطنين و خلق العديد من التعقيدات البيروقراطية لهم . [1]

ثانيا: صعوبة استخراج الوثائق كمظهر من مظاهر البيروقراطية الإدارية

يقضي المواطنون معظم أوقاتهم في الركض وراء استخراج الأوراق الإدارية، وتشكيل الملفات الثقيلة في عملية أضحت هاجسا مرعبا، لأصحابها الذين ينتهي بهم الأمر في أغلب الأحيان ، إما للإصابة بالسكري أو بأزمات قلبية نتيجة تنقلهم من مصلحة إلى مصلحة ، ومن دائرة إلى أخرى ، في رحلة استخراج أوراق لا تنتهي، ويرى البعض أن عملية استخراج الأوراق الإدارية وتشكيل الملفات في الجزائر أصبحت مشكلة حقيقية، خاصة مع انتشار البيروقراطية في التسيير الإداري والمحسوبية والفساد، فالمواطن اليوم أصبح يسمع كلمة واحدة يريد لها تفسير وهي الملف غير كامل والمسؤول غير موجود وارجع غدا .

فعلى الرغم من أن الجزائر خاضت منذ سنوات إصلاحات مست جميع القطاعات ، بما فيها العدالة والمدارس وأجهزة الدولة ، وجرى التغني بـ"الإدارة الالكترونية"، إلاّ أنّ مشاكل

[1] _ نفس المرجع ، ص90

الإدارة لازالت متواصلة خاصة لدى المواطن البسيط ، الذي لا يملك الوساطة التي تمكنه من قضاء مصالحه في دقيقة ، دون انتظار يوم كامل في المصلحة التي يقصدها والتجول في الأروقة وبين المكاتب، باحثا عن شخص بإمكانه الإجابة على سؤاله وأين يمكن له استخراج أوراقه .[1]

الفرع الثاني: الإهمال والتراخي كمظهر من مظاهر البيروقراطية الإدارية

يتصف عدد كبير من الموظفين بالإهمال ، و التكاسل ، وعدم الاهتمام بواجباتهم ، ولا يفكرون إلا في تحسين أوضاعهم المادية ، دون التفاني في العمل الموكل إليهم ، إضافة إلى روح الاتكال ، وانتقال العاملين من عمل لآخر ، مما يؤدي إلى انتشار الفوضى في المكاتب وضياع ملفات المواطنين ، أو بعض أوراقهم ، أو عدم انجاز العمل في يومه المحدد و تأجيله إلى وقت آخر، و الاستهزاء بالجمهور.[2]

هذا بالإضافة إلى الكسل من جانب الموظف في إنجاز الأعمال الموكلة إليه ، أو المطلوبة منه ، وعدم بذل المجهود اللازم لإنجازها في الوقت المحدد ، وهو ما يميل إليه معظم العاملين بأجهزة الإدارة العامة بالجزائر ، فلا يحفزهم على العمل عادة إلا الحافز المادي ، أو الصالح الشخصي من جهة ، أو الخوف من جهة أخرى ، ولذلك هم يستهدفون في عملهم بذل أقل جهد مقابل أكبر أجر ، أو على الأقل تنفيذ الحد الأدنى من متطلبات الوظيفة الذي يبعد الموظف عن حد الخطر ، ويرجع البعض ظاهرة التراخي إلى زيادة عدد العاملين عن حاجة العمل بالحكومة .

---

[1] _ أحمد بهلولي ، **" البيروقراطية الإدارية تواصل استنزاف الجزائريين"**: http://www.essalamonline.com ، تاريخ الاطلاع : 21 _04_2017 على الساعة 10:05، ص 01

[2] _محمد الصيرفي ، **أخلاقيات الموظف العام** ، الطبعة الرابعة ، دار الكتاب القانوني للنشر ، ، مصر 2007 ، ص 36

ومن الأمثال التي تتردد بين جمهور المتعاملين مع الأجهزة الادارية ، و تدل على تفشي ظاهرة التراخي هو المثل القائل " يوم الحكومة بسنة " .[1]

الفرع الثالث: الإسراف في تطبيق القانون كمظهر من مظاهر البيروقراطية الإدارية

يميل الموظف إلى التطبيق الحرفي للقواعد القانونية ، دون محاولة تكييف القاعدة القانونية على الحالة المعروضة أمامه لتسهيل الأمور، و هذا ما يعبر عنه بالروتين في الأعمال الحكومية ذلك الروتين الذي يسيطر عليها، فيكتم أنفاسها ويشل جهودها بسبب الإسراف في تطبيق القانون بحرفيتة .

والواقع أن العبرة ليست بالقانون لكن بمن ينفذون القانون ، و ليست بالتنظيم و لكن بالأفراد الذين يتولونه ، و تطبيق روح القانون و التعليمات و اللوائح أمر حيوي بالنسبة لأعمال الحكومة ، و لا نعترض على تطبيق هذا القانون كمبدأ عام ، و لكن يجب أن يصاحب هذا التطبيق إدراكا أوسع لما يهدف له القانون فعلا ، فتطبيق القانون بحرفيتة يعطل المصالح العامة بسبب عدم تشابه الحالات المعروضة ، نضيف إلى ذلك أن هذا التصرف يقضي على الرغبة في التفكير، أو الاجتهاد مما يؤدي إلى قتل شخصية الموظف ، و يعرضه إلى الانحراف في سلوكه على شكل نفور من العمل أو بطئ فيه .

ويلاحظ أن اللوائح التنظيمية التي تسير عليها الإدارة الحكومية لها طابع التهديد و العقاب ، فالموظف يريد في كل الحالات أن يؤمن نفسه ضد المسؤولية ، عن طريق إحالة الموضوع إلى هيئات اكبر منه ، و ذلك لإبداء الرأي فيما يجب عليه أن يتخذه من إجراءات ،

[1] _ نفس المرجع ، ص 36

و يحاول بقدر الإمكان أن يأخذ الجانب الأسلم، دون مراعاة مصالح المواطنين ، و هذا ما يؤدي إلى ضياع حقوقهم .[1]

الفرع الرابع: ثقل الملف الإداري كمظهر من مظاهر البيروقراطية الإدارية

إن أكثر ما يقهر المواطنين هو ما يحدث في خبايا الإدارة ، فثقل الملف الإدراي المطلوب في أي إجراء حتى ولو كان بسيطا أصبح ينهك المواطن، ، حيث أصبح كل شيء في الجزائر يستخرج بملف ثقيل يجعل المواطن في حيرة من أمره ، فالتسجيل في الجامعة بملف ، والاستفادة من غرفة أيضا بملف ، دون الحديث عن الملفات الكبرى ، كتلك المتعلقة مثلا بالاستثمار وملفات الاستفادة من السكن، أو تلك الملفات الخاصة بطلب القروض المالية التي تتطلب حزمة من الأوراق الإدارية.

في هذا الصدد يشتكي العديد من المواطنين من كثرة الأوراق التي تتطلبها الملفات الإدراية خاصة، وأنها تستغرق وقتا طويلا في استخراجها ، حيث يصف المواطنين مثل هذه الإجراءات بالتعسفية فمشكلة بيروقراطية الوثائق أصبحت متفشية وبكثرة في كل مصلحة وفي كل إدارة.

من جهة أخرى يرى المواطنون أن من بين العراقيل الإدارية التي يواجهها هو حجم الوثائق التي تطلبها الإدارة ، وفي سياق آخر فإن قيمة الأوراق الإدارية في الجزائر كبيرة ، فعندما يتعرض أحد للسرقة فإنه يتمنى أن يفقد أمواله على أن يفقد مثلا رخصة السياقة أو بطاقة التعريف. [2]

---

[1] _ محمد محمد عبد الوهاب ، مرجع سابق ، ص37

[2] _ أحمد بهلولي ، مرجع سابق ، ص01

الفرع الخامس : عدم الالتزام بالنزاهة كمظهر من مظاهر البيروقراطية الادارية

يعتبر من قبيل الإخلال بمبدأ الالتزام بالنزاهة و الاستقامة ، التفريط اللامشروع في المصلحة العامة ، المساس بمبدأ حرية الالتحاق بالوظائف العمومية ، فعلى الموظف العمومي الالتزام بالمعايير الأخلاقية في حياته و في تعامله مع الآخرين بأمانة ، و هو ما يعني الإنصاف في المعاملة ; أي ضرورة معاملته لجميع المواطنين ، بشكل متساو و عادل و عدم محاباة شخص أو مجموعة ما ، على شخص أو مجموعة أخرى ، وهو الالتزام المنصوص عليه في المادة 41 من قانون الوظيفة العمومية الجزائرية لعام 2006 .[1]

و من المعروف أن الموظف في الإدارات الحكومية الجزائري لم يستطع بعد استيعاب فكرة الصالح العام ، و بأن الوظيفة التي يشغلها هي تكليف مفروض عليه لخدمة المواطنين ، بل على النقيض من ذلك فهو يتوهم أن الوظيفة العامة هي مجموعة من السلطات يزهو ويختال بها كما يحلو له .

و قد فشل الجهاز الحكومي الجزائري في نقل الصورة الحقيقية التي تبين أن الموظف العام خادم للشعب و ليس سيدا له ، و ما زاد من تفاقم هذه المشكلة و زاد من آثارها السيئة ، ذلك الغموض و الإطالة في الإجراءات و النظم و التعليمات إلى الحد الذي أصبح فيه المواطن يعتقد أن الموظف يستطيع أن يمنع و أن ينفذ ما يريد . [2]

---

[1] _ سعيد مقدم، **الوظيفة العمومية بين التطور و التحول من منظور تسيير الموارد البشرية و أخلاقيات المهنة** ، بدون طبعة ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر 2010 ، ص303

[2] _ سمارة نصير ، **" ظاهرة التسيب الاداري في الجزائر ":** http://almes-center.com، تاريخ الاطلاع : 14_02_2017، ص43

الفرع السادس :عدم تفويض كبار الموظفين لمسؤولياتهم كمظهر من مظاهر البيروقراطية الادارية

وهذا حتى لا تتناقص مكانتهم أمام مرؤوسيهم ، معتقدين بوجوب إشرافهم على كل صغيرة و كبيرة وعدم تفويض السلطة إلى مرؤوسيهم، وذلك بالرغم من شعور بعضهم بعجزهم عن فهم ما يصرون على الاطلاع عليه بأنفسهم ، و إدراكهم تماما أن توقيعهم على كثير من المواضيع المعروضة عليهم توقيع صوري، و هدا ضعف في النفس البشرية أساسه الأنانية و الغرور وعدم الثقة في الغير .

و الواقع أن استبداد الرؤساء أجبر المرؤوسين على سلوك طريق عبادة الأشخاص ، و ساعد ذلك على استعباد المرؤوسيين و قبولهم لهذه الأوضاع ، و كلهم أمل أن يصبحوا في المستقبل رؤساء ، فيقومون بتمثيل نفس الدور مع مرؤوسيهم انتقاما لأنفسهم ، ولا يمكن معالجة هذا الضعف عن طريق التشريعات أو الأنظمة بل عن طريق زيادة الوعي بين موظفي الحكومة بخطر تصرفاتهم على هذا النحو، و إقناعهم بأن هذا التصرف ليس من المصلحة العامة بشيء ، و من ناحية أخرى فان تمسك الرؤساء بأن تعرض عليهم كل صغيرة و كبيرة ، يشجع المرؤسيين على التهرب من المسؤولية و عدم الاعتماد على النفس و الانقياد إلى أوامر الرؤساء و تعليماتهم ، بل نجد أن معظم المرؤوسيين لا يقبلون تفويض السلطة إليهم حتى لا يتعرضوا للعقاب فيما بعد لذلك هم دائما يأخذون الحيطة لأنفسهم حتى يتهربون من المسؤولية إذا وقعت الواقعة فلا يقومون بالتنفيذ إلا إذا حصلوا على التعليمات مكتوبة من رؤسائهم.[1]

[1]_محمد محمد عبد الوهاب ،مرجع سابق ، ص37

المطلب الثاني :أسباب البيروقراطية في الادارة الجزائرية

إن انتشار ظاهرة البيروقراطية في الجزائر يعكس ضعف المنظومة الاقتصادية و السياسية و القانونية للدولة، باعتبار أن ممارسيها يحاولون دائما إخفائها عن أعين المسئولين، و هذا راجع لعدة أسباب تجعل المرتكبين لهذه الأفعال يقدمون على مداولة و تنفيذ هذه الظاهرة مرارا و تكرارا، و لكي تكون هناك معالجة فعالة وشاملة لظاهرة البيروقراطية يفترض بنا معرفة الأسباب التي أدت إلى ظهورها ، ولكونها ظاهرة شمولية فقد تعددت أبعادها وأسبابها ، منها أسباب قانونية و اجتماعية و اقتصادية و إدارية ، وهو ما سنوضحه كالآتي :

الفرع الأول : الأسباب القانونية للبيروقراطية الإدارية

تعددت الأسباب القانونية لانتشار ظاهرة البيروقراطية على مستوى الإدارة الجزائرية ، منها ما يتعلق بغياب المحاسبة ، ومنها ما يتعلق بضعف الأجهزة الرقابية ، و هذا ما سنبينه فيما يلي :

أولا : غياب المحاسبة و ضعف النظام القضائي

إن معظم الحكومات و الدول المتقدمة تستمد قوتها من وجود أنظمة قضائية عادلة و مستقلة ، تفرض هيبتها و قوانينها لتحكم الجميع ، أما في غياب الأنظمة القضائية العادلة ، ومع غياب المسائلة ستبرز بشكل فعال عوامل انتشار البيروقراطية و مظاهر التجاوز على القضاء ، و يعود غياب المسائلة و المحاسبة في الجزائر إلى غياب قانوني ، أي أن المنظومة القانونية غير مفعلة .[1]

[1] باديس بوسعيود ، مرجع سابق ، ص 34

ثانيا : فشل أجهزة الرقابة الداخلية و الخارجية في تأدية وظائفها

يتفرع النظام السياسي الجزائري عموما إلى ثلاث أجهزة تمارس رقابتها على أعمال الإدارة وهي: المجالس الشعبية ، المفتشية العامة للمالية ، مجلس المحاسبة .

لقد أثبتت هذه الأجهزة عدم قدرتها على مراقبة أعمال الحكومة و الإدارة، نظرا لعدم توفر الأدلة المادية والدعوة الصريحة المعلنة ، وفي هذا الصدد نشير إلى العناصر الرئيسية التي لها رقابة فعالة حقيقية على الإدارة منها:

1 _ دور النائب البرلماني الذي كرست له كل الصلاحيات ، للإطلاع على الوثائق والمعلومات اللازمة من الإدارة المعنية وكذا حضوره جلسات المجالس المحلية دون التصويت أو المعارضة، إلا أنه حتى في عهد التعددية، ومن خلال مواقف بعض النواب ، فإن الجميع يجمع على قدرة الإدارة على تزييف الحقائق والبيانات .

2_ لم يلعب مجلس المحاسبة دوره الفعال في العملية الرقابية، حيث أنه رغم النشاط الواسع الذي أبداه مجلس المحاسبة في فتح العديد من الملفات والاستدعاءات العديدة للإطارات المسيرة ، والشخصيات السياسية قصد التحقيق معها، ورغم الزوبعة الإعلامية التي رافقت دراسة الملفات إلا أن النتيجة كانت مخيبة للأمل، فقد صدرت إدانات في حق إطارات و مسئولين محليين ومركزيين وحبسهم ، وتسرب البعض إلى الخارج هروبا من العقاب، ولكن الغريب هو أن الكثير من الذين أدينوا أو حبسوا ، أطلق سراحهم بعد مدة الحبس بملاحظة البراءة ، وعرضت عليهم مناصب سيادية في الدولة .[1]

[1] _قاسم ميلود ، **"علاقة الادارة و المواطن في الجزائر "** ، مجلة دفاتر السياسة و القانون ، العدد 5 ،جامعة قاصدي مرباح ، ورقلة ،2011، ص 75

ثالثا : العدد المتزايد من القرارات اللا مركزية في القطاع العام

و هو ما يؤدي عكسيا إلى الزيادة من مصادر اتخاذ القرار و تنوعها ، و زيادة في السلطة التقديرية للمسؤولين ، حيث يلجأ الكثير منهم إلى الرشاوي شرط تنفيذ بعض الأعمال ، التي لهم السلطة التقديرية في تنفيذها أو عدم تنفيذها ، و هذا العامل يشير إلى عدم استقرار البيئة القانونية.[1]

الفرع الثاني الأسباب الاجتماعية للبيروقراطية الادارية

تشير الكثير من الدراسات بأنه هناك علاقة بين بعض الظروف الاجتماعية والممارسات الإدارية الفاسدة، ويمكن ذكر بعض هذه الظروف فيما يلي:

أولا : الحالة الاجتماعية للموظف و انتشار ظاهرة الرشوة:

يرجع الكثير من الكتاب إلى أن التنمية الإدارية إذا لم يرافقها تنمية اقتصادية، فإنها ستؤدي إلى الفشل وانتشار الأمراض البيروقراطية ، إذ أن حالة التخلف الاقتصادي في أي دولة من الدول لا سيما الدول النامية ينتج عنها تخلف إداري، نظرا للعلاقة العضوية والمصرفية بين الإدارة والحياة الاقتصادية.

وبما أن الموظف جزء من هذا المجتمع، فقد انعكس هذا التخلف على حالته الاجتماعية , وما يلاحظ أيضا، التناقض الواضح بين تطور الأسعار وبطء تطور الأجور، وقد ساهمت هذه الوضعية في انتشار ظاهرة الرشوة ، فالرشوة لا يمكن القضاء عليها مادامت مظاهر التخلف الاقتصادي موجودة، كغياب الضمير المهني وأخلاقيات الوظيف العمومي لدى الموظف، بالإضافة إلى عجز الإنتاج الوطني وضعف في القدرة الشرائية للموظف.

[1] _ باديس بوسعيود ، مرجع سابق ، ص 36

إذن يمكن القول أن تحسين وضعية الموظف الاجتماعية والأخلاقية ، قد يؤدي إلى التخفيف والتقليل من ظاهرة البيروقراطية المتعفنة، بالرغم من أن ظاهرة الرشوة تتبع من أعلى المستويات. [1]

ثانيا: تدني المستوى الدراسي كسبب من أسباب البيروقراطية في الجزائر

تشهد الجزائر في السنوات الأخيرة تراجعا رهيبا من ناحية التحصيل العلمي ، فالجامعات و المعاهد الجزائرية تحتل آخر الترتيب مقارنة بجامعات أخرى من مختلف دول العالم ، وهذا ما يمهد الطريق للرداءة في التسيير و الممارسات البيروقراطية ، فتدني المستوى الدراسي و البيروقراطية متلازمان .

وفي سياق آخر يمكن القول أن علاقة ممارسات البيروقراطية بالمستوى الدراسي والتحصيل العلمي ربما تختلف باختلاف المجتمعات، فالمجتمعات التي يسهل للفرد الحصول فيها على شهادات عليا بأسلوب غير علمي، وغير مشروع، وكذلك الحصول على الوظيفة بطريقة غير قانونية وعادلة، يكون أفراد هذا المجتمع أكثر ميلا لممارسة البيروقراطية ، عكس المجتمعات التي يكون نظامها التعليمي كفؤ وقائم على أسس علمية يكون فيه نظام الخدمة المدنية ذو جدية ودقة في عمليات التوظيف فانه يحول دون وصول أناس غير أكفاء إلى الوظائف الحكومية وبالتالي تقل عمليات الفساد الإداري.[2]

الفرع الثالث: الأسباب التنظيمية لانتشار البيروقراطية

تتعدد الأسباب التنظيمية التي تقف وراء الممارسات الإدارية الفاسدة في المنظمات الحكومية والخاصة، فاغلب هذه الأبعاد المؤسسية والتنظيمية تؤثر بشكل مباشر أو غير مباشر في

---

[1] قاسم ميلود، مرجع سابق ، ص 79

[2] عز الدين بن تركي ، مرجع سابق ، ص7

السلوك الإداري أو التنظيمي بحيث تجعل منه سلوكا منحرفا أو منضبطا، ويمكن الإشارة إلى أهم هذه العوامل كما يلي:

أولا : ثقافة المنظمة و كبر حجمها

إن عدم وجود ثقافة تنظيمية قوية ومتماسكة وايجابية تؤدي إلى التزام عال والتحلي بأخلاقيات إدارية سامية، قد يكون سببا لممارسات فاسدة حيث أن اغلب هذه الثقافة التنظيمية غالبا ما يرافقه شيوع ثقافة الفساد في المنظمة أو الإدارة الحكومية ، وغالبا ما يكون كبر الحجم خصوصا في الإدارات العمومية مرتبطا بوجود ترهل إداري و انتشار البطالة وبيروقراطية عالية، وهذه كلها تؤدي بدورها إلى ممارسات غير قانونية وسلوكيات فساد إداري لا يمكن السيطرة عليها بسهولة . [1]

ثانيا : ثبات في أنماط التسيير وبقاء ظاهرة الروتيين الإداري

وهنا يمكن القول أن ثبات أنماط التسيير في المنظمة يفرض نوع من الروتين في الإعمال الإدارية، ويترك المجال واسعا لكل فرد من الدولة ، أن يقتحم باب الإدارة العمومية بالرغم من عدم تخصصه في المجال الإداري.

فمن خلال إصلاحات الإدارة المحلية الذي مافتئت أن زادت في تكريس مبدأ التبعية والوصاية، فعدم تحديد موارد مالية جديدة للهيئات المحلية ، وإصلاح النظام الجبائي للبلديات قصد خلق فوائض مالية ، يجعل هذه الوحدات تعيش دائما التبعية المالية ، ولا يمكن أن نجعل منها أدوات إدارية تنموية ، لذلك بقيت تعيش الروتين الإداري.

فحتى التعديل الجديد لنظام الولاية ، لم يلجأ المشروع إلى التوسيع من اختصاصات المجلس الشعبي الولائي، لتشمل الجانب المالي والسياسي، وأن عدم تفعيل دور المشاركة الشعبية في

[1] نفس المرجع ، ص08

الهيئات المحلية ، وتطبيق مبدأ الرقابة الشعبية على الأعضاء والأجهزة المحلية ، أدت إلى ضهور الانحرافات وبروز الأمراض البيروقراطية داخل هذه الوحدات[1]

ثالثا: طبيعة العمل المؤسسي

إن درجة وضوح العمل وأهداف المؤسسات ومنظمات الأعمال وشفافية عملها له اثر كبير في تقليل حالات الفساد الإداري، أما المؤسسات التي تقتضي طبيعة عملها الكثير من السرية والسرعة، ولديها موارد كثيرة بعيدة عن الرقابة الشعبية والإعلامية فان حالات الفساد الإداري تكثر فيها ويمكن إخفاءها بسهولة كما يتوقع مرتكبوها.

إن عدم وضوح الصلاحيات والسلطات وعدم تناسب الهيكل التنظيمي مع طبيعة العمل وعدم وجود وصف وظيفي واضح يزيد من احتمال ممارسة الفساد الإداري في منظمات من هذا النوع أكثر من غيره.[2]

الفرع الرابع :الأسباب التاريخية لظهور البيروقراطية

المقصود بها الظروف الخاصة التي مرت بها الجزائر، والتي أدت إلى بعض سلبيات البيروقراطية

كالظروف التاريخية التي مرت بها حيث كانت الانحرافات البيروقراطية متفشية في الحكومة خلال العهد التركي ، ثم تلاه الاستعمار الفرنسي الذي عمل أكثر على تعميق هذه الظاهرة ، إذ أن الأوروبيين

---

[1] _قاسم ميلود، مرجع سابق ، ص 72

[2] _عز الدين تركي ، مرجع سابق ، ص 08

الذين كانوا بالجزائر من غير المرغوب فيهم في أوروبا فقد كانوا من قطاع الطرق يحكم سلوكهم قانون الغاب ، وداسوا على كل القيم الإنسانية ، وأهم الأسباب التاريخية البيروقراطية بالجزائر هي:

أولا _أسباب ضهور البيروقراطية خلال فترة الاستعمار الفرنسي

1 _الفساد و الانحرافات البيروقراطية التي كانت سائدة خلال وجود الاستعمار الفرنسي بالجزائر جعل الجزائريين لا يثقون في الإدارة بصفة عامة لأنها إدارة ظالمة ولا ينتظرون أن تنصفهم حقهم، بل كانوا ينظرون إليها نظرة عداء ، واحتقار، ويحاولون عرقلتها كلما أتيحت الفرصة لهم مما أدى إلى إضعاف روح نقد الإدارة ، ومراقبتها ، واللامبالاة بها.

2_انخفاض المستوى التعليمي وانعدامه للأغلبية الساحقة من أفراد الشعب الجزائري نتيجة السياسة

التجهيل التي أنتجها الاستعمار الفرنسي وجهل معظم أفراد الشعب الجزائري للقانون، والإجراءات الإدارية ، وكون اللغة المستعملة هي اللغة الفرنسية مع جهل الأغلبية العظمى من الجزائريين لها شجع ذلك كله بعض البيروقراطيين على عدم احترام القوانين ، والإجراءات الإدارية ، واستغلالها لفائدتهم الشخصية على حساب المواطنين والوطن.[1]

ثانيا : أسباب ظهور البيروقراطية بعد الاستقلال

1_ الفراغ الإداري ; حيث كان معظم الموظفين بالإدارة الجزائرية بعد الاستقلال ممن كانوا من المتعلمين في المدرسة الفرنسية ما أدى إلى نمو طبقة ، أو فئة بيروقراطية موالية للاستعمار ومتشبعة بثقافته .

[1] _صباح أسابع ، مرجع سابق ، ص88

2_ استمرار العمل باللغة الفرنسية بعد الاستقلال ، ووجود الكتب المؤلفة باللغة الفرنسية بالجزائر، وكذلك مشاكل التبعية الثقافية بصورة عامة ، و باختصار فإن التأثر بالثقافة والإدارة الفرنسية يعتبر بالنسبة للجزائر من أهم سلبيات الإدارة الجزائرية.

3_ عدم الاستقرار السياسي و الاقتصادي و الاجتماعي بسبب الظروف الحرجة التي مرت بها الجزائر غداة الاستقلال ، حيث واجهت مشاكل أتاحت الفرصة لبعض الجزائريين غير الأكفاء للحصول على بعض الوظائف الإدارية ، بالإضافة إلى اعتماد الجزائريين على سياسة الإدارة المركزية خلال المرحلة من عام 1962 إلى1967 لتوحيد البلاد ، والتغلب على الانقسام الذي صنعه الاستعمار، وعمل على ترسيخه حتى بعد خروجه، إضافة إلى الإقلال من النفقات العامة إلى أقصى حد ممكن خاصة وأن الاقتصاد الجزائري كان ضعيفا ، هذه الظروف أتاحت الفرصة لبعض الجزائريين غير الأكفاء للحصول على بعض المناصب الإدارية. [1]

المبحث الثاني: جهود الدولة الجزائرية لمكافحة البيروقراطية الإدارية

لقد جاءت الآليات القانونية لمكافحة البيروقراطية في الجزائر، استجابة لبنود الاتفاقيات الدولية أو للمجتمع الدولي ،هذا الأخير الذي دق ناقوس الخطر و حاول من خلال العديد من التجمعات و المؤتمرات التنبيه لهذه الظاهرة ، الأمر الذي جعل الجزائر تسعى لتجسيد بنود اتفاقية الأمم المتحدة و إصدار منظومة قانونية خاص بالوقاية من الفساد و مكافحته، والمتمثل في القانون (06_01)المتعلق بالوقاية من الفساد و مكافحته ، بالإضافة لإنشاء الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته ، وكذا الديوان المركزي لقمع الفساد وفي هذا المبحث سنتطرق إلى هذه الآليات ونقوم بدراستها :

1 _ نفس المرجع ص89

المطلب الأول : الإصلاح الإداري و عصرنة الإدارة كآلية لمكافحة البيروقراطية

إن تبني الإصلاح الإداري راجع بالأساس لتفشي مظاهر البيروقراطية التي تستدعي الشروع في مبادرة الإصلاح ، خاصة وأن الإدارة مطالبة بالمساهمة في تدبير الشأن العام و تسخير أحدث التقنيات والوسائل الحديثة لتحسين استقبال المواطنين والتخفيف من الوثائق والعمل من أجل عصرنة الإدارة والتخفيف من الممارسات البيروقراطية ، وقد جاء هذا الإصلاح عن طريق لوزارة الداخلية و الجماعات المحلية بتجسيد عدة إنجازات هامة تهدف تمكين المواطن من خدمة عمومية ذات جودة وكفائة ، و من بين أهم الإنجازات في هذا المجال نذكر :

الفرع الأول: تبسيط الإجراءات الإدارية

ولتخفيف وتسهيل الإجراءات الإدارية لفائدة المواطن أصدرت وزارة الداخلية مجموعة من التعليمات المتعلقة ب :

أولا: تخفيض الآجال

أصدرت وزارة الداخلية برقية تنص على إلزامية تقليص آجال مختلف الوثائق الإدارية منها : رخصة السياقة ، شهادة الكفاءة ، بطاقة المراقبة (باستعمال البرقية الالكترونية) ، البطاقة الرمادية بالنسبة للمركبات المقتناة لدى الوكلاء المعتمدين و تم تخفيض آجال تسليم الوثائق البيومترية ، وتخفيض لآجال منح رخص البناء ، خاصة بعد تحول استخراج وثائق جواز السفر وبطاقة التعريف والبطاقات الرمادية لمصالح البلديات.[1]

[1] المراسلة رقم 3138 المؤرخة في : 31 أكتوبر 2013 ، **المتعلقة بإعادة تأهيل المرافق العمومية الإدارية المحلية** الصادرة عن وزير الدولة ، وزير الداخلية و الجماعات المحلية إلى الولاة المنتدبون ، ص02

ثانيا: تخفيف الملفات الإدارية

1_إلغاء شهادة الكفاءة في ملفات تجديد رخصة السياقة بالنسبة للمواطنين الراغبين في تجديد رخصة السياقة عند تغيير مقر إقامتهم من ولاية إلى أخرى.

2_عدم الاشتراط مستقبلا من المواطن تقديم وثائق الحالة المدنية مثل مستخرجات من عقود الميلاد و الزواج و الوفاة و ذلك بعد ربطها المباشر بالسجل الوطني الآلي للحالة المدنية التابع لوزارة الداخلية و الجماعات المحلية.[1]

3_إلغاء فاتورة الشراء بالنسبة لترقيم المركبات الجديدة المقتناة لدى الوكلاء المعتمدين أو صانعي المركبات أو شركات التركيب المتواجدة في الجزائر

4_إلغاء شهادة ميلاد الأب من ملف تجديد جواز السفر.[2]

الفرع الثاني: تطوير المرافق الإدارية

إن تطوير هذه المرافق جعلت من الجزائر في ريادة الدول الإفريقية والعربية في مجال استعمال تكنولوجيات الإعلام و الاتصال ومن هذه المرافق نذكر :

---

[1]_محمد الصالح ، **"في إطار تقريب الإدارة من المواطن تدابير جديدة لتخفيف الملفات الإدارية"** : http://www.djazairess.com ، تاريخ الإطلاع : 11_05_2017 ،12:05 .

[2]_المراسلة رقم 3138، ص 03

أولا : عصرنة قطاع العدالة

وهذا يبرز من خلال :

1_ تحسين الخدمات العمومية وتقريب المرفق العمومي من المواطن حيث أصبح استخراج صحيفة السوابق العدلية و شهادة الجنسية عبر الإنترنت.

2_ تمكينهم أفراد الجالية الجزائرية المقيمين بالخارج من سحب صحيفة السوابق العدلية و شهادة الجنسية الجزائرية من الممثليات الدبلوماسية و القنصلية الجزائرية بالخارج تنفيذا لاتفاقية موقعة بين وزارتي العدل والشؤون الخارجية[1].

ثانيا :عصرنة مصالح الحالة المدنية

وهذا من خلال التعليمات التالية :

1_تعميم استخراج شهادة الميلاد الأصلية في جميع البلديات عن طريق عصرنة مصلحة الحالة المدنية وتزويدها بنظام إعلام آلي جد متطور مكنها من التخفيف على المواطنين التنقل إلى مقر ولادتهم لاستخراج وثائقهم الأصلية وحتى شهادة السوابق العدلية والجنسية التي ممكن أن تستخرج من أي محكمة عبر الوطن.[2]

---

[1]_حنان خديشي ، " **ما مستقبل الحرب على البيروقراطية؟** " :http://www.djazairess.com تاريخ الإطلاع : 9_05_2017 ، 11:40، ص01

[2]_محمد الصالح ، مرجع سابق ، ص01

2_القيام بمهمات تفتيش بصفة منتظمة لمقرات الدوائر الإدارية الدوائر البلديات إجراء إلزامي لمصالح المفتشية العامة الولائية. [1]

ثالثا : عصرنة المصالح البيومترية

قامت وزارة الداخلية بإصدار تعليمات لعصرنة المصالح البيومترية نوجزها كالآتي :

1_ الحرص على تسليم الجوازات البيومترية في اجل لايتعدى 24 ساعة ابتداء من تاريخ وصولها للدائرة و استعمال في ذلك كل الوسائل المتوفرة من اجل تسليمها للمعني. [2]

2_استحدثت وزارة الداخلية والجماعات المحلية فرق تقنية مجهزة بحقائب بيومترية متنقلة لتمكين المرضى والمسنين وذوي الاحتياجات الخاصة من بالقيام بإجراءات استخراج مختلف الوثائق الإدارية كأخذ البصمات والتوقيع الالكتروني من مقرات سكناهم لتفادي عناء التنقل إلى المقرات الإدارية.[3]

الفرع الثالث: تحسين العلاقة بين الإدارة و المواطن للتخفيف من مظاهر البيروقراطية

سعت وزارة الداخلية و الجماعات المحلية لتحسين العلاقة بين الإدارة و المواطن عن طريق التكفل بشكاويهم و العمل على تحسين استقبالهم في مختلف المصالح الإداري و هو ما سنوضحه كالآتي :

---

[1] _ االمراسلة رقم 257 المؤرخة في : 04 نوفمبر 2014 ، **" المتعلقة بمتابعة تنفيذ برنامج عصرنة المرافق العمومية الإدارية "**، الصادرة عن وزارة الداخلية و الجماعات المحلية إلى السادة الولاة.

[2] _ المراسلة رقم 257

[3] _حنان خديشي ، مرجع سابق ، ص01

أولا: التكفل بشكاوى المواطنين :

و هذا عن طريق ما يلي :

1- التأكد من أن الردود على طلبات وشكاوى المواطنين قد تم التكفل بها بجدية .

2- ذكر الآجال و الهيئة التي يجب تقديم الطعن أمامها ضمن الرد مع تحديد هوية العون المكلف بدراسة الشكوى .

3- التأكد من تنفيذ الأحكام القضائية على أحسن وجه. [1]

ثانيا : تحسين استقبال المواطنين :

1- حسن استقبال المواطنين وراحتهم عن طريق تهيئة وتوفير هياكل ملائمة تتوفر على المرافق الضرورية.

2- احترام ترتيب مرور المواطنين عن طريق وضع نظام التذكرة وهذا لتفادي الطوابير الطويلة.

3- وضع شاشة لإعلام وتوجيه المواطنين في المصالح الإدارية .

---

[1] _ المراسلة رقم 82 ، المؤرخة في 11 نوفمبر 2013 ،" **المتعلقة بتطبيق تدابير إصلاح الخدمة العمومية"** ، الصادرة عن الوزير المكلف بإصلاح الخدمة العمومية إلى السادة الولاة ، ص 02 .

4- اختيار أعوان الاستقبال من ذوي الكفاءة و حسن السيرة و حمل الشارة و البدلة الرسمية لتسهيل التعرف عليهم، بالإضافة إلى فرض رقابة صارمة على سلوكهم تجاه المواطنين وعلى نوعية الاستقبال المخصص لها .[1]

المطلب االثاني : إصدار قانون الوقاية من الفساد و مكافحته (06_01)

استجابة لإرادة المجتمع الدولي، قامت الجزائر بإصدار القانون رقم (06_01) ، المتعلق بالوقاية من الفساد و مكافحته ، وهذا بعد أن صادقت على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد ، من أجل دعم التدابير الرامية إلى تعزيز النزاهة و المسؤولية و الشفافية ، و يتكون هذا القانون من خمسة أبواب تحوي 73 مادة ، وهذا ما يؤكد على عزم الدولة لمكافحة الفساد الإداري و البيروقراطية على مستوى القطاع العام أو الخاص. [2]

الفرع الأول: دوافع سن قانون مكافحة الفساد (06_01)

يمكن اعتبار البيروقراطية من أخطر المشاكل التي تعاني منها الجزائر و هذا بسبب تأثيرها على مختلف جوانب الحياة الاقتصادية و الاجتماعية ، مما دفع المشرع لسن قانون مختص في مكافحة الفساد و الذي تعتبر البيروقراطية احدى صوره للاعتبارات الآتية :

---

[1] _ سهام حامد ،**"إجراءات جديدة تنهي معاناة المواطنين مع البيروقراطية "** :http://www.djazairess.com ، تاريخ الإطلاع : 9_05_2017 ، 12:50، ص01

[2] _ حسين فريجة ، **" المجتمع الدولي و مكافحة الفساد "** ، مجلة الإجتهاد القضائي ، العدد الخامس، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة ، 2009، ص 42

أولا قصور قانون العقوبات:

إن المنظومة القانونية في الجزائر لم تواكب التطور الذي عرفته القطاعات الأخرى وذلك لأسباب متعددة منها:

1_ صعوبة مواكبتها للتطور الحاصل على المستوى الدولي في مختلف القطاعات ، مما سبب في انتشار أنواع جديدة من الجرائم و التجاوزان القانونية .

2- انتقال الجزائر من النظام الاشتراكي إلى النظام الليبرالي يتطلب إعادة النظر في المنظومة القانونية في مجملها ، وهذا بعد تبني الجزائر للتوجه البيبرالي، حيث كانت الأنظمة الاشتراكية تعاني من البيروقراطية ، وهذا ما حدث من خلال سلسلة التعديلات الدستورية لسنة 1996 وهذا أساسا من أجل الدخول للنظام الليبرالي .

3- تطور المنظومة المعلوماتية ألزم الجزائر على تعديل قوانينها ، حيث أن قانون العقوبات و قانون الإجراءات الجزائية لم تواكب التطورات السريعة في الوقت الراهن ، سواء من ناحية تجريم الصور الجديدة للإجرام الدولي، أو إلغاء بعض صور التجريم التي أصبحت قاصرة. [1]

ثانيا: التوقيع على اتفاقية الأمم المتحدة للوقاية من الفساد ومكافحته

بعد توقيع رئيس الجمهورية على المعاهدات الدولية تصبح هذه الأخيرة أسمى من القانون الداخلي، و هذا في إطار التعاون الدولي لعولمة القواعد القانونية ، وهو ما قامت به الجزائر على غرار العديد من الدول بإدماج قواعد اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد بمقتضى القانون رقم06_01 الصادر في 20 فيفري 2006 ، وهذا من أجل تفعيل هذه القواعد و

[1]-حاحة عبد العالي ،**"مبررات استقلالية قانون الوقاية من الفساد و مكافحته"** ، مجلة الاجتهاد القضائي ، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة محمد خيضر بسكرة، العدد الخامس ، ص 81

إعطاءها الصبغة الوطنية القابلة للتطبيق أمام القاضي الوطني بما حوته من قواعد و أحكام موضوعية و أخرى إجرائية .[1]

الفرع الثاني : تدابير الوقاية من الفساد الإداري حسب القانون 06_01

جاء القانون 06_01 بمجموعة من التدابير من أجل الوقاية من الفساد الإداري و مكافحة البيروقراطية ، و شملت هذه التدابير مجالات مختلفة منها ماهو متعلق بسياسة التوظيف ومنها ما يتعلق بالتصريح بالممتلكات ، وتشمل هذه التدابير أيضا القطاعين العام و الخاص و هذا ما سنتطرق إليه كالآتي :

أولا: إتباع معايير محددة في سياسة التوظيف

يعتمد قطاع الوظيف العمومي على معايير معينة في سياسة التوظيف تتمثل في اعتماد قواعد الشفافية و المعايير المتعلقة بالنزاهة و الجدارة و الكفاءة ، و اختيار الإجراءات المناسبة من أجل البحث عن أنسب الطرق لاختيار و تكوين الأفراد المرشحين لتولي المناصب العمومية التي تكون أكثر عرضة للممارسات البيروقراطية .

ولإبعاد الموظفين عن الانحرافات والممارسات البيروقراطية يجب أن تعطى لهم مرتبات كافية و تعويضات ملائمة مع الأعمال التي يؤدونها ، كما أن التكوين المستمر هو واجب أساسي يجب أن يتلقاه الموظف و يجب توعيته بمخاطر هذه الممارسات.[2]

و قد أشارت المادة 3 من قانون الوقاية من الفساد و مكافحته لمراعاة مجموعة من القواعد في توظيف مستخدمي القطاع العام و في تسيير حياتهم المهنية و هي كالآتي:

---

[1]–نفس المرجع ، ص82

[2]_ حسين فريجة ، مرجع سابق ، ص 42

1- مراعاة مبادئ النجاعة و الشفافية و المعايير الموضوعية مثل الجدارة و الإنصاف و الكفاءة.

2-الإجراءات المناسبة لاختيار و تكوين الأفراد المرشحين لتولي المناصب العمومية التي تكون أكثر عرضة للبيروقراطية .

3-منح الأجر الملائم بالإضافة إلى التعويضات الكافية.

4-إعداد برامج تعليمية و تكوينية ملائمة لتمكين الموظفين العموميين من الأداء الصحيح و النزيه و السليم لوظائفهم و إفادتهم من تكوين متخصص يزيد من وعيهم بمخاطر البيروقراطية.[1]

ثانيا : الشفافية في التعامل مع الجمهور

لإضفاء الشفافية على كيفية تسيير الشؤون العمومية يتعين على المؤسسات و الإدارات و الهيئات العمومية أن تلتزم بالقواعد الآتية :

1_اعتماد إجراءات و قواعد تمكن الجمهور من الحصول على معلومات تتعلق بتنظيمها و سيرها .و كيفية اتخاذ القرارات فيها.

2 -تبسيط الإجراءات الإدارية.

3 -نشر معلومات تحسيسية عن مخاطر البيروقراطية في الإدارة العمومية.

4 -الرد على عرائض و شكاوي المواطنين.

[1] _ القانون رقم (06_01) ، المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته.

5- تسبيب قراراتها عندما تصدر في غير صالح المواطن و بتبيين طرق الطعن المعمول بها.[1]

ثالثا : تدابير الوقاية من البيروقراطية في القطاع الخاص

نص القانون 06_01 المتعلق بمكافحة الفساد على مجموعة من التدابير لحماية القطاع الخاص من البيروقراطية ، تتمثل في وضع المعايير و إجراءات بغرض الحفاظ على نزاهة كيانات القطاع الخاص ، و قيام أصحاب المهن الحرة بممارسة نشاطاتها بصورة عادية و نزيهة و سليمة.[2]

وهذا من خلال المادة 13 التي تنص على : « تتخذ تدابير لمنع ضلوع القطاع الخاص في البيروقراطية و النص عند الاقتضاء على جزاءات تأديبية فعالة و ملائمة و ردعية تترتب على مخالفتها ، و لهذا الغرض يجب أن تنص التدابير المذكورة لاسيما على ما يأتي :

1 _تعزيز التعاون بين الأجهزة التي تقوم بالكشف و القمع و كيانات القطاع الخاص المعنية.

2 _تعزيز وضع معايير و إجراءات بغرض الحفاظ على نزاهة كيانات القطاع الخاص المعنية ، بما في ذلك مدونات قواعد السلوك من اجل قيام المؤسسات و كل المهن ذات الصلة بممارسة نشاطاتها بصورة عادية و نزيهة و سليمة ، للوقاية من تعارض المصالح و تشجيع تطبيق الممارسات التجارية الحسنة من طرف المؤسسات فيما بينها و كذا في علاقتها التعاقدية مع الدولة .

3_تعزيز الشفافية بين كيانات القطاع الخاص.

---

[1] _ المادة 11 من نفس القانون .

[2] _حسين فريجة ، ،مرجع سابق ، ص .44.

4_الوقاية من الاستخدام السيئ للإجراءات التي تنظم كيانات القطاع الخاص.

5_تدقيق داخلي لحسابات المؤسسات الخاصة» .[1]

رابعا :التصريح بالممتلكات كإجراء للوقاية من الفساد الاداري

يعتبر إجراء التصريح بالممتلكات من التدابير الجديدة و الفعالة، و التي ادخلها المشرع الجزائري في قانون (06_01) حيث خصص لها المواد 4- 5- 6 ، وما نلاحظه من خلال هذا الإجراء أنه يهدف بالدرجة الأولى إلى ضمان الشفافية في الحياة السياسية و الشؤون العامة.

وطبقا للمادة 4 من القانون(06-01) فإن الموظف العمومي المعني بهذا الإجراء ملزم بالتصريح بممتلكاته خلال الشهر الذي يعقب تاريخ تنصيبه في وظيفته أو بداية عهدته الانتخابية ، و يجدد هذا التصريح عند كل زيادة في الذمة المالية للموظف ، كما يجب التصريح بالممتلكات عند نهاية العهدة الإنتخابية للموظف أوعند نهاية خدمته . [2]

و أشارت المادة الخامسة من القانون(06_01) إلى محتوى التصريح بالممتلكات ، تتمثل في الأملاك العقارية و المنقولة التي يحوزها المكتتب أو أولاده القصر في الجزائر أو خارجها .

و قد حددت المادة 6 من القانون(06_01) الأشخاص المعنيين بالتصريح بممتلكاتهم، كما حددت الجهة التي ترسل إليها هذه التصريحات و الطريقة المعتمدة لنشرها. والخاضعون للتصريح بالممتلكات هم: رئيس الجمهورية، أعضاء غرفتي البرلمان (المجلس الشعبي الوطني – مجلس الأمة) ، رئيس المجلس الدستوري وأعضائه ، الوزير الأول وأعضاء

---

[1]_المادة 13 من القانون (06_01) المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته .

[2]– المادة 04 ، من نفس القانون .

الحكومة، رئيس مجلس المحاسبة و محافظ بنك الجزائر والسفراء والقناصلة والولاة، القضاة ، رؤساء وأعضاء المجالس الشعبية المحليّة (المجالس الشعبية البلدية والولائية)، الأعوان العموميون الذين يشغلون وظائف ومناصب عليا ، الأعوان العموميون الذين حدد قائمتهم القرار المؤرخ في 2 اغسطس 2007 الصادر عن المديرية العامة للوظيف العمومي.[1]

و يحرر هذا التصريح طبقا لنموذج محدد وفق المرسوم الرئاسي رقم (06_414) المؤرخ في 22 نوفمبر 2006 وهو ما سنوضحه في الملحق رقم 01 .

المطلب الثالث :إنشاء الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته

أخذت الدول الموقعة على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد وكذا اتفاقية الاتحاد الإفريقي لمنع الفساد على عاتقها مهمة الالتزام باحترام مبدأ الشفافية والمسائلة في إدارة الشؤون العامة و قد سايرت الجزائر بدورها هذا التطور بعد أن قام المشرع الجزائري بسن نص تشريعي يهدف إلى محاربة ظاهرة الفساد الإداري و البيروقراطية الذي أدرج ضمن أحكامه هيئة وطنية للوقاية من الفساد ومكافحته تتولى التصدي لهذه الظاهرة، حيث نص هذا القانون المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته في المادة 17 منه على ما يلي: « **تنشأ هيئة وطنية مكلفة بالوقاية من الفساد ومكافحته قصد تنفيذ الإستراتيجية الوطنية في مجال مكافحةالفساد** « .[2]

كما نصت المادة 202 من التعديل الدستوري الأخير لسنة 2016 على : « **تؤسس هيئة وطنية للوقاية من الفساد ومكافحته ، وهي سلطة إدارية مستقلة توضع لدى رئيس الجمهورية .**

---

[1]_ المادة 6 من نفس القانون .

[2]– القانون رقم (06_01) ، المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته

تتمتع الهيئة بالإستقلالية الإدارية و المالية «.[1]

نستعرض بناء على أحكام هذا القانون بعض الجوانب القانونية التي تحيط بهذه الهيئة بالتطرق إلى طبيعتها القانونية (أولا) ثم بيان مدى فاعلية هذه الآلية في مكافحة ظاهرة البيروقراطية (ثانيا) ثم تقييمها (ثالثا) :

الفرع الأول: الطبيعة القانونية للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته و تنظيمها

نص قانون الوقاية من الفساد و مكافحته في الفقرة الأولى من نص المادة 18منه على طبيعة الهيئة كما يلي: "الهيئة سلطة إدارية مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية و الاستقلال المالي"

ومن هذه المادة يمكننا أن نستخلص الطبيعة القانونية للهيئة كما يلي :

***أولا :*التكييف القانوني للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد**

أولى المشرع الجزائري أهمية بالغة للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته ، وذلك من خلال إعطائه لها تكييفا قانونيا صريحا على أساس أنه اعتبرها هيئة إدارية مستقلة بصريح العبارة ، وذلك بنصه في المادة 18 من القانون رقم06_01 على أن: "**الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته سلطة إدارية مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي وتوضع لدى رئيس الجمهورية** ""[2]

---

[1]_ الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ،" قانون رقم 16-01 مؤرخ في 26 جمادى الأولى عام 1437 الموافق ل 6 مارس سنة 2016 ، **"يتضمن التعديل الدستوري "** ، الجريدة الرسمية عدد 14، الصادرة في 14 ديسمبر 2011.

[2]– بن بشير وسيلة ، **" ظاهرة الفساد الإداري و المالي في مجال الصفقات العمومية في القانون الجزائري "**، شهادة ماجيستير ، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة مولود معمري تيزي وزو ، 2013 ، ص 167

كما أعاد التكييف نفسه في نص تنظيمي بموجب المرسوم الرئاسي رقم06 _413 الذي يحدّد تشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وتنظيمها وكيفيات سيرها ، في المادة الثانية منه التي جاء فيها ما يلي : **" الهيئة سلطة إدارية مستقلة"**.

نستخلص من هذه المواد أن المشرع الجزائري قد ضم هذه الهيئة إلى فئة السلطات الإدارية المستقلة ، ولم يلجأ المشرع الجزائري إلى فكرة السلطات الإدارية المستقلة صدفة بل رغبة منه في تكريس استقلالية هذه الهيئة، استجابة للاتفاقيات التي صادقت عليها الجزائر بهذا الشأن منها اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد .[1]

ثانيا : تنظيم الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد وتشكيلها

لم تقتصر الاتفاقيات الدولية لمكافحة الفساد فقط في الحث على إنشاء هيئات أو وكالات للوقاية من الفساد، بل ركزت على ضرورة منحها ما يلزم من الظروف والإمكانيات والمؤهلات بقصد أداء أحسن لوظائفها، بالتالي الإلحاح على تزويدها بالموارد المادية و البشرية بانتقاء موظفين متخصصين وتدريبهم لأداء المهام هذا ما جسده المشرع الجزائري بموجب النصوص القانونية سواء المنشئة أو المنظمة للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، فجعلها تتوفر على هيكلة معينة، حيث ركز بموجب المادة 19 من القانون 06_01 على تزويد الهيئة بالوسائل البشرية والمادية اللازمة لتأدية مهامها كما أنه بالرجوع إلى نص المادة الخامسة من المرسوم الرئاسي رقم 12_64 المعدل والمتمم للمرسوم الرئاسي رقم 06_413 والذي يحدد تشكيلة وتنظيم و طريقة عمل الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته المؤرخ في

[1]– جميلة فار، **" واقع و رهانات الهيئة الوطنية و الديوان المركزي في مجال مكافحة الفساد "** ، مجلة الحقوق و الحريات العدد الثاني ، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة محمد خيضر بسكرة ، 2016، ص466

2012_02_07 فإنّه تتشكل الهيئة من رئيس وستة أعضاء يعينون بموجب مرسوم رئاسي لمدة05 سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة وتنهي مهامهم حسب نفس الأشكال. [1]

وتشمل هيكلة الهيئة حسب هذا المرسوم على:

1_ مجلس اليقظة والتقييم: ويتكون من رئيس وستة 6 أعضاء يختارهم رئيس الجمهورية من بين الشخصيات الوطنية المشهود لها بالكفاءة والنزاهة ، ويعينون بمرسوم رئاسي لمدة خمس 5 سنوات قابلة للتجديد .

2_ أمانة عامة : تتكون من أمين عام ومديريتين فرعيتين (مديرية فرعية مكلفة بالمستخدمين و الوسائل 3- مديرية فرعية مكلفة بالميزانية والمحاسبة)

4- ثلاثة أقسام :

أ) قسم مكلف بالوثائق والتحاليل (المادة 12 من المرسوم الرئاسي 06-413).
ب) قسم معالجة التصريحات بالممتلكات (المادة 13 من المرسوم الرئاسي 06-413).

ج) قسم مكلف بالتنسيق والتعاون الدولي: (المادة 13 مكرر من المرسوم الرئاسي 06-413). [2]

الفرع الثاني : مهام الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ودورها في مكافحة البيروقراطية

نصت المادة 20 من قانون مكافحة الفساد 06-01[1] على ان الهيئة تقوم بالمهام الآتية:

---

[1]_بن بشير وسيلة ، مرجع سابق ، ص 182

[2]- أحمد غاي ، " **التعريف بالهيئة و الإطار القانوني لمكافحة الفساد** "، الملتقى الدولي الخامس عشر حول : الفساد وآليات مكافحته في الدول المغاربية ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة محمد خيضر بسكرة ، 2015

أولا _اقتراح سياسة شاملة للوقاية من البيروقراطية تجسد مبادئ دولة القانون و تعكس النزاهة و الشفافية و المسؤولية في تسيير الشؤون و الأموال العمومية .

ثانيا _جمع و مركزة و استغلال كل المعلومات التي يمكن أن تساهم في الكشف عن أعمال البيروقراطية و الوقاية منها لاسيما البحث في التشريع و التنظيم و الإجراءات و الممارسات الإدارية عن عوامل البيروقراطية لأجل تقديم توصيات لإزالتها.

ثالثا_ السهر على تعزيز التنسيق ما بين القطاعات و على التعاون على هيئات مكافحة الفساد على الصعيدين الوطني و الدولي.[2]

رابعا _ تقديم توجيهات تخص الوقاية من البيروقراطية لكل شخص أو هيئة عمومية أو خاصة و اقتراح تدابير خاصة منها ذات الطابع التشريعي و التنظيمي للوقاية من البيروقراطية و كذا التعاون مع القطاعات المعنية العمومية و الخاصة في إعداد قواعد أخلاقيات المهنة .

خامسا_ إعداد برامج تسمح بتوعية و تحسيس المواطنين بالآثار الضارة الناجمة عن البيروقراطية.

سادسا_ التقييم الدوري للأدوات القانونية و الإجراءات الإدارية الرامية إلى الوقاية من البيروقراطية و مكافحتها و النظر في مدى فعاليتها. [3]

---

[1]– القانون رقم (06_01) ، المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته .

[2]– رمزي حوحو ،دنش لبنى ،**" الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته "**، مجلة الاجتهاد القضائي ، العدد الخامس ،كلية الحقوق و العلوم السياسية ،بسكرة 2009 ، ص 76

[3] _حسين فريجة ، مرجع سابق ، ص 46

سابعا_ يمكن للهيئة الاستعانة بأي خبير أو مستشار يمكن ان يساعدها في أعمالها طبقا لأحكام النظام الداخلي وأن تطلب من الإدارات و المؤسسات والهيئات التابعة للقطاع العام أو الخاص أو من كل شخص طبيعي أو معنوي آخر ، أو النيابة العامة أية وثائق أو معلومات تراها مفيدة في جمع الأدلة والتحري للكشف عن أفعال الفساد .

ثامنا_ تلقي التصريحات بالممتلكات الخاصة بالموظفين الحكوميين و العموميين بصفة دورية ، ويرمي التصريح بالممتلكات إلى تحقيق ثلاثة أهداف رئيسية وهي :

1- تعزيز الشفافية في الحياة السياسية والإدارية

2-حماية الممتلكات العامة .

3- صيانة كرامة الأشخاص المكلفين بمهام لها صلة بالمصلحة العامة[1]

تاسعا_ الاستعانة بالنيابة العامة لجمع الأدلة و التحري في وقائع ذات علاقة بالبيروقراطية.

عاشرا _ ضمان تنسيق و متابعة النشاطات و الأعمال المباشرة ميدانيا على أساس التقارير الدورية و المنتظمة المدعمة بإحصائيات و تحاليل متصلة بمجال الوقاية من الفساد الإداري و مكافحته التي ترد إليها من القطاعات و المتدخلين المعنيين .

و قد نص المشرع على انه يحق للهيئة في إطار ممارسة مهامها طلب تزويدها بكل الوثائق التي تراها مفيدة للقيام بالمهام المكلفة بها و أن كل شخص عام أو خاص رفض تزويد

[1]- باديس بوسعيود ،**" مؤسسة مكافحة الفساد في الجزائر "**، شهادة ماجيستر ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة مولود معمري تيزي وزو ،2015 ، ص 114

الهيئة بالمعلومات أو الوثائق بشكل متعمد يمثل و يشكل جريمة إعاقة السير الحسن للعدالة و يعاقب عليها القانون طبقا للمادة44 من قانون مكافحة الفساد. [1]

الفرع الثالث: تقييم دور الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد

قامت الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد بدور كبير و فعال في محاربة ظاهرة البيروقراطية ، لكنها تعاني من بعض النقائص في هذا المجال يمكننا إيجازها كالآتي :

أولا _ قيام الهيئة بالأتصال بالنيابة العامة لجمع الأدلة والتحري في وقائع ذات علاقة بالبيروقراطية يجعل منها جهاز قمعي وهذا ما يتعارض مع الطابع الاداري للهيئة . [2]

ثانيا _من جهة اخرى لم يظهر نشاط الهيئة خاصة في جانب تطبيق الكيفيات و الاجراءات المتعلقة بالتعاون مع المؤسسات و منظمات المجتمع المدني ، والهيئات الوطنية والدولية المختصة بمكافحة الفساد

ثالثا _ كما أنه رغم التعديلات التي طرأت على الهيئة ووسعت من صلاحيتها بموجب إصدار المرسوم الرئاسي12-64 ، إلا أن المتمعن في صلاحياتها واختصاصاتها يجد أنها هيئة وقاية أكثر منها هيئة مكافحة، كالتركيز على اقتراح التوصيات والسياسات التي من شأنها الوقاية من الفساد .

رابعا _كما أن وظيفة الهيئة ذات طابع استشاري رقابي وقائي بحت عكس تسميتها التي تدل على أنلها وظيفة المكافحة والردع ، فهي مجردة من كل سلطة للقمع والعقاب ولا يمكن لها اتخاذ إجراءات ردعية وقرارات تراها ملائمة بخصوص قضايا الفساد.[1]

---

[1]- حسين فريجة ، مرجع سابق ، ص46

[2]_جميلة فار، " مرجع سابق، ص466

خامسا_ إن عدم اختصاص الهيئة بتلقي التصريحات بالممتلكات من طرف رئيس الجمهورية وأعضاء الحكومة والبرلمان وغيرهم من الشخصيات السامية في الدولة قد أضعف كثيرا الدور الرقابي لهذه الهيئة .

أما عن استقلالية هذه الهيئة المنصوص عليها صراحة فهي استقلالية صورية مجرد حبر على ورق ، فهي تخضع لرقابة ووصاية السلطة التنفيذية إداريا ونهائيا ، كما تحتكر السلطة التنفيذية تعيين أعضائها ولها الحرية التامة في إنهاء مهام أحد أعضائها أو تجديد العهدة .[2]

المطلب الرابع : إنشاء الديوان المركزي لقمع الفساد

تم إنشاء الديوان المركزي لقمع الفساد تنفيذا لتعليمة رئيس الجمهورية رقم 03 المتعلقة بتفعيل مكافحة الفساد ، و التي تضمنت وجوب تعزيز آليات مكافحة الفساد الإداري بما في ذالك البيروقراطية.[3]

وهذا ما تأكد بصدور الأمر رقم 10_05 المؤرخ في 26 أوت 2010 من خلال المادة 24 مكرر:

« **ينشأ ديوان مركزي لقمع الفساد يكلف بمهمة البحث و التحري عن جرائم الفساد**» [4]

---

[1]– باديس بوسعيود ،مرجع سابق ، ص 118

[2]– جميلة فار، مرجع سابق، ص 467

[3]– حاحة عبد العالي ، **"الآليات القانونية لمكافحة الفساد الإداري "** ، مرجع سابق ، ص 502

[4]– القانون رقم : 06_01 ،المؤرخ في 20 فيفري 2006 ،" **المتعلق بالوقاية من الفساد و مكافحته"** ، الجريدة الرسمية عدد 14لسنة 2006 ، و المعدل و المتمم بالأمر رقم 10_05 المؤرخ في 26 أوت 2010 الجريدة الرسمية عدد 50 لسنة 2010.

ومن أجل دراستنا لهذا المطلب يقتضي منا استعراض الطبيعة القانونية للديوان ، ثم تنظيمه و هيكلته ،و في الأخير نتطرق إلى دوره في مكافحة البيروقراطية .

الفرع الأول : الطبيعة القانونية للديوان المركزي لقمع الفساد

من خلال المواد 2_3_4 من المرسوم الرئاسي 11_426[1] نستنتج أن الديوان آلية مؤسساتية أنشئت خصيصا لقمع الفساد ، ويتمتع بجملة من الخصائص تميزه عن الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد وهي:

أولا : الديوان مصلحة مركزية عملياتية للشرطة القضائية

وهذا ما أكدت عليه المادة 2 من المرسوم 11_426 « **الديوان مصلحة مركزية عملياتية للشرطة القضائية تكلف بالبحث عن الجرائم ومعاينتها في إطار مكافحة الفساد**»[2]

ومنه يتبين لنا أن الديوان ليس بسلطة إدارية بل جهاز يمارس صلاحياته تحت إشراف القضاء مهمته الأساسية البحث و التحري عن التجاوزات القانونية و إحالة مرتكبيها إلى العدالة و غالبية تشكيلته ضباط و أعوان الشرطة القضائية ، وبهذا يكون الديوان سلطة مستقلة عن السلطة التنفيذية لأن المشرع الجزائري ألحقه بجهاز القضاء.

---

[1]_ المرسوم الرئاسي 11-426 مؤرخ في 08 ديسمبر 2011 ، **يحدد تشكيلة الديوان المركزي لقمع الفساد و تنظيمه و كيفية سيره** ، الجريدة الرسمية عدد 68 ، الصادر في 14 ديسمبر 2011.

[2]- المرسوم الرئاسي 11-426 .

ثانيا تبعية الديوان لوزير المالية

تنص المادة 3 من المرسوم الرئاسي 11_426 على ما يلي :« **يوضع الديوان لدى وزير المالية حافظ الأختام و يتمتع بالاستقلال في عمله و تسييره** »،حيث كان منذ عام 2011 يعمل تحت وصاية وزارة العدل ولكن بعد التعديل الأخير لهذا المرسوم يصبح الديوان تحت وصاية وزارة المالية .

ومنه يمكن القول أن هذا الديوان لا يتمتع بالشخصية المعنوية و الاستقلال المالي ، حيث نجد أن المدير العام يعد ميزانية الديوان و يعرضها على موافقة وزير المالية و هذا و فقا للمادة 23 من الرسوم 11_426 ، و يترتب على ذلك عدم تمتعه بحق التقاضي فهو جهاز خاضع للسلطة التنفيذية و لأوامرها.[1]

الفرع الثاني: تشكيل وتنظيم الديوان المركزي لقمع الفساد

يتشكل الديوان المركزي لقمع الفساد من :

أولا : ضباط و أعوان الشرطة القضائية التابعة لوزارة الدفاع

ثانيا : ضباط و أعوان الشرطة القضائية التابعة لوزارة الداخلية و الجماعات المحلية

ثالثا : أعوان عموميون ذوي كفاءات أكيدة في مكافحة مظاهر البيروقراطية . [2]

و يمكن الاستعانة بضباط الشرطة القضائية التابعين لمصالح الشرطة القضائية عند الضرورة .

---

[1]– جميلة فار ، مرجع سابق ، ص 469.

[2]–المادة 24 مكرر من الأمر رقم 10_05 .

وقد نص المرسوم المتعلق بتشكيل الديوان و تنظيمه على خضوع ضباط أعوان الشرطة القضائية إلى الأحكام التشريعية و التنظيمية و القانونية الأساسية المطبقة عليهم عند ممارستهم مهامهم تحت إشراف الديوان و يتم تحديد عددهم بموجب قرار مشترك بين وزير المالية و الوزير المعني. [1]

و نجد أن المرسوم الرئاسي رقم 11_426 في المواد من 10 إلى 18 قد بين كيفية تنظيم الديوان ، فهو يتشكل من مديريتين إحداهما للتحري و الأخرى للإدارة العامة و مدير عام.

و نلاحظ أن المشرع لم ينظم الديوان بطريقة كافية و يظهر ذلك من خلال المركز القانوني الضعيف له ، بسبب عدم تدعيمه بالهياكل اللازمة لأداء مهامه على أكمل وجه ، و إثقال كاهلها بسبب حصر كل صلاحيات الديوان في مديرية التحريات ، و هذا ما يعرقلها على أداء مهامها على أكمل وجه [2]

الفرع الثالث: دور الديوان المركزي في مكافحة البيروقراطية الإدارية

حددت المادة 5 من المرسوم رقم 11_426 صلاحيات الديوان و هي كالآتي:

أولا _جمع الأدلة و القيام بتحقيقات في بعض الانحرافات القانونية و إحالة مرتكبيها للمثول أمام الجهة القضائية المختصة و هذا لا يجوز للهيئة فعله كما رأينا سابقا بينما الديوان يخطر بنفسه النيابة العامة لتحريك الدعوى العمومية و هذا دعم من المشرع للديوان لمكافحة و قمع مظاهر البيروقراطية .

---

[1]– المواد 7_8 من المرسوم الرئاسي رقم 11-426 " **المتعلق بتحديد تشكيلة الديوان المركزي لقمع الفساد و تنظيمه و كيفية سيره"** .

[2]– جميلة فار ، مرجع سابق، ص 469

ثانيا– جمع كل معلومة تسمح بالكشف عن الأفعال البيروقراطية و مكافحتها و ممركزة ذلك و استغلاله .

ثالثا – اقتراح كل إجراء من شانه المحافظة على حسن سير التحريات التي يتولاها على السلطات المختصة .

رابعا– تطوير التعاون و التساند مع هيئات مكافحة الفساد و تبادل المعلومات بمناسبة التحقيقات الجارية حيث سمح المشرع الجزائري للديوان في سبل مكافحة البيروقراطية بالتعاون مع الهيئات الدولية المتخصصة في هذا المجال و تبادل المعلومات.

و تجدر الإشارة انه لضمان فعالية قيام ضباط الشرطة القضائية التابعين للديوان بالقيام بمهامهم في مجال مكافحة البيروقراطية قام المشرع بتعزيز القواعد الإجرائية للمتابعة القضائية لهذه الجرائم بالنص على تعديلين هما :

أولا_ تمديد الاختصاص المحلي لضباط الشرطة القضائية التابعة للديوان ليشمل كامل الإقليم الوطني

ثانيا_إحالة مهمة النظر في التجاوزات القانونية إلى المحاكم ذات الاختصاص الموسع. [1]

الفرع الرابع : تقييم دور الديوان المركزي في مجال مكافحة الفساد الإداري و مظاهر البيروقراطية

أولا : تقليص دوره في مكافحة التجاوزات الإدارية الديوان بسبب خضوعه لإشراف و رقابة السلطة التنفيذية و السلطة القضائية ، كما أن المشرع لم يمنحه الشخصية المعنوية ولا الاستقلال المالي.

[1] _نفس المرجع، ص 470

ثانيا : تعدد للصلاحيات الممنوحة من طرف المشرع للديوان ، والتي يفترض أن توزع على الهياكل الموجودة في الديوان بالتساوي ، و لكن نجد أن المهام مرتبطة بمكافحة الفساد الإداري موكلة لمديرية التحريات فقط ،و هذا ما يتسبب فيعدم التوازن في المهام مقارنة بالمصالح الأخرى.

ثالثا : سوء تسيير الديوان حيث أننا نجد أن رئيس الديوان قدم منذ توليه مهامه تصريحا واحدا قال فيه أن 40 ملفا من مختلف القطاعات الاقتصادية قيد التحقيق ، ولم يختلف وضع الديوان عن وضع الهيئة الوطنية التي كان يفترض أن تقدم تقريرا مطلع عام 2012.[1]

[1]– نفس المرجع ، ص 471

الخاتمة

تطرقنا في هذه الدراسة لأحد أهم المواضيع الحساسة التي تشغل الرأي العام و الخاص ، فموضوع البيروقراطية من أهم مواضيع علم الإدارة ، فقد أخذ حيزا كبيرا من قبل الكثير من المفكرين ، حيث أصبحت من القضايا الراهنة على الساحة الدولية و المحلية ، و قد تزايد اهتمام الحكومات بظاهرة البيروقراطية بما نفرزه من انعكاسات سلبية و أضرار بالغة على مستوى الأجهزة الإدارية .

وقد خلصنا من خلال هذه الدراسة لجملة من النتائج نوجزها فيما يلي :

1_ البيروقراطية هي سلوك أو فعل غير مشروع و غير أخلاقي يرتكبه الموظف العام ، و إخلاله بالالتزامات الوظيفية الواجب إتباعها ، سواء ترتب عليه إلحاق ضرر مادي أو معنوي بالغير، أو لم يترتب عليه ضرر ، بغية تحقيق مصلحة شخصية على حساب المصلحة العامة .

2_ البيروقراطية كسلوك منحرف تقف ورائها الكثير من الأسباب ، منها ما يرتبط بالعوامل الشخصية ، ومنها ما يرتبط بالعوامل القانونية ، و أسباب أخرى تتعلق بالبيئة السياسية ، الاقتصادية ، الاجتماعية .

3_ إن انتشار ظاهرة البيروقراطية في الجزائر بهذا الشكل والحجم والخطورة ، يعود إلى الظروف الملائمة والمشجعة في ظل غياب إستراتيجية فعالة ، تشترك فيها جميع الأطراف تكون متناسقة متكاملة للوقاية والحد منها ، وهذا ما يسمح لاتساع مجالاتها و تزايد حجمها ، و يعطي للبيروقراطيين قدرة أكبر على اكتساب الامتيازات و النفوذ ، و ذلك على حساب المواطنين البسطاء الذين لا يملكون أية قوة لمجابهتهم و التصدي لهم .

4_ أن ما يعاب على النظام الإداري الجزائري أنه يحكمها نظام بيروقراطي متشدد ، وهو ما يترجم التعسف الشديد لأداء حقوق المواطنين ، ولعل أكثر ما يميز أداء الجهاز الإداري في الجزائر هو تعقيد إجراءاته ، ففي الكثير من الأحيان أبسط الإجراءات تعقد عمدا ، و نلمس في معاملة الموظف العمومي الجزائري تهميش كبير للمواطن ، الذي من المفروض أنه موجود في خدمته ، حيث تصبح مصلحة المواطن ليست أولوية بقدر ماهي عبئ .

5_ أن التدابير القانونية التي اتخذتها الدولة في السنوات الأخيرة قد أحدثت ثورة حقيقية في مجال تحسين الخدمة العمومية والقضاء تدريجيا على البيروقراطية الإدارية .

وكل هذا يدفع إلى ضرورة تقديم إستراتيجية للإصلاح الإداري كي تحد من تعاظم ظاهرة البيروقراطية ، وتقوم بإعادة تنظيم الجهاز الإداري للقيام بوظائفه ، و هذا وفق آليات و أساليب قانونية ردعية ، و هو ما قامت به الجهات الرسمية في النظام الجزائري بعد المصادقة على الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد ، من خلال تأكيدها على تحسين الخدمة العمومية ، وقيامها بجملة من الإصلاحات القانونية لمواجهة هذه الظاهرة ، محاولة منه لمحاصرتها نظرا لخطورتها ، فخص جرائم الفساد الإداري بقانون سمي ب :" قانون الوقاية من الفساد و مكافحته " و قد تميزت أحكامه بكونها مستوحاة من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد ، وعمل هذا القانون على قمع الفساد في الإدارة العمومية ، و قمع كل إخلال بواجب النزاهة في أداء الوظيفة العمومية.

على ضوء هذه النتائج نقترح جملة من التوصيات نتطرق إليها في ما يلي:

1_ مكافحة ظاهرة البيروقراطية هي عملية معقدة ، و مسؤولية كبيرة يتحملها كل الأفراد في المجتمع من خلال البدء بإصلاح ذاتهم بغض النظر عن منصبهم أو درجة مسؤوليتهم ، وتتحملها أيضا الأجهزة داخل الدولة و التي تطرقنا إليها ، كالهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته ، و الديوان المركزي لقمع الفساد ، وعليه يجب التنسيق بين هاتين الهيئتين للتوصل للنتائج المرجوة .

2_ ضرورة تفعيل و تطبيق القانون من خلال تطوير النظم و التشريعات الحالية ، و تطبيق القانون على المفسدين حتى يكونوا عبرة لغيرهم ، و يجب تبني استراتيجيات قانونية جديدة رادعة لمكافحة البيروقراطية ، وإصلاح الإدارة العمومية ، لتقريب المواطن من الإدارة و تسهيل الخدمات عليه وتوسيع نطاقها .

3_ وجوب إصلاح و تطوير النصوص القانونية المتعلقة بمكافحة الفساد بصفة دورية ، من أجل توفير منظومة تشريعية متكاملة ، لمواكبة تطور آليات ممارسة البيروقراطية .

4_ يجب تبني خطط الدول الرائدة في مجال مكافحة البيروقراطية للاستفادة من تجاربها .

5_ الرفع من مستوى الدخل الفردي وتوفير ظروف العمل الجيدة لتحقيق الرضا الوظيفي .

6_ وجوب تفعيل القوانين الخاصة بالمسائلة المالية و الشفافية خاصة على الإطارات السامية للدولة.

7_ تحسين الخدمة العمومية في المؤسسات الجزائرية بإدخال نماذج تسيير القطاع الخاص ، و تجديد وسائل وأنظمة التسيير عن طريق تعميم استعمال الإعلام الآلي وشبكة الإعلام الداخلية .

8_ضرورة إعادة استحداث وزارة إصلاح الخدمة العمومية التي ألغيت لأسباب مجهولة بعدما كان لها دور كبير في مكافحة ظاهرة البيروقراطية ، من خلال مختلف الإجراءات و التعليمات المتعلقة بتخفيف الملفات الإدارية و تقليص مدة استخراجها، وتحسين الخدمة العمومية بصفة عامة، أو استحداث جهاز خاص يتولى هذا النشاط .

الملاحق :

ملحق رقم 01 : نموذج التصريح بالممتلكات

الملحق

نموذج التصريح بالممتلكات (*)

(المادة 5 من القانون رقم 06-01 المؤرخ في 21 محرم عام 1427 الموافق 20 فبراير سنة 2006 والمتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته)

☐ تصريح في بداية تولّي الوظيفة أو المهمة تاريخ التعيين أو تولّي الوظيفة.....

☐ تجديد التصريح التاريخ.....

☐ تصريح عند نهاية الوظيفة أو المهمة تاريخ إنهاء المهام.....

أولا – الهوية :

– أنا الموقع (ة) أدناه : .....

– ابن (ة) : .....

– وابن (ة) : .....

– تاريخ ومكان الميلاد : .....

– الوظيفة أو المهمة الانتخابية : .....

– الساكن (ة) بـ : .....

أصرّح بشرفي بأن ممتلكاتي وممتلكات أولادي القصّر تتكوّن، عند تاريخ تحرير هذا التصريح، من العناصر الآتية :

ثانيا – الأملاك العقارية المبنية وغير المبنية :

يشمل التصريح تحديد موقع الشقق والممارات أو المنازل الفردية أو أية أراض سواء كانت زراعية أو معدّة للبناء أو محلات تجارية التي يملكها المكتتب وأولاده القصّر في الجزائر و/أو في الخارج وهذا للجدول الآتي :

وصف الأملاك (موقع العقار، طبيعته، مساحته)	أصل الملكية وتاريخ اقتناء الممتلكات	النظام القانوني للأملاك (أملاك عائلية، أملاك في الشيوع)

(*) يكتتب التصريح خلال الشهر الذي يلي تاريخ تنصيب الموظف المعني أو تاريخ بداية مهمته الانتخابية (المادة 4 من القانون رقم 06-01 المؤرخ في 21 محرم عام 1427 الموافق 20 فبراير سنة 2006 والمتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته).

ثالثا – الأملاك المنقولة :

يشمل التصريح بالممتلكات تحديد الأثاث ذي قيمة مالية معتبرة أو كل تحفة أو أشياء ثمينة أو سيارات أو سفن أو طائرات أو أية ملكية فنية أو أدبية أو صناعية أوكل قيم منقولة مسعّرة (*) أو غير مسعّرة في البورصة يملكها المكتتب وأولاده القصّر في الجزائر و/أو في الخارج، وهذا للجدول الآتي :

طبيعة الأملاك المنقولة (مادية أو معنوية)	أصل الملكية وتاريخ الاقتناء	النظام القانوني للأملاك (أملاك عائلية، أملاك في الشيوع)

(*) قيمة الحافظة في 31 ديسمبر من السنة المنصرمة (إرفاق الجدول الإجمالي لحساب السندات الذي يقدمه البنك أو الهيئة المسيّرة).

رابعا – السيولة النقدية والاستثمارات :

يشمل التصريح بالممتلكات، تحديد وتسمية الذمة المالية من حيث أصولها وخصومها وكذا تحديد طبيعة الاستثمار وقيمة الاموال المخصصة، التي يملكها المكتتب واولاده القصّر في الجزائر و/أو في الخارج، وفقا للجدول الآتي :

مبلغ السيولة النقدية	قيمة السيولة النقدية الموجهة للاستثمار(*)	الجهة المودع لديها	مبلغ القسوم	
			المبلغ	الجهة الدائنة

(*) المبلغ في أول يناير من السنة المعنية.

خامسا – الاملاك الاخرى :

يشمل التصريح بالممتلكات، تحديد أية أملاك أخرى ، عدا الاملاك السابق ذكرها التي قد يملكها المكتتب واولاده القصّر في الجزائر و/أو في الخارج :

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

سادسا – تصريحات أخرى :

.....

.....

.....

.....

اشهد بصحة هذا التصريح

حرر بـ ..... في .....

التوقيع

قائمة المصادر و المراجع :

أولا: قائمة المصادر

أ_ الاتفاقيات الدولية

1 _ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، الصادرة بقرار الجمعية العامة للأمم المتحدة 58/4، المؤرخ في 31 أكتوبر 2003، نيويورك، دخلت حيز التنفيذ في 11 ديسمبر 2003 .

ب _النصوص القانونية :

1 _ القانون رقم : 06_01 ،المؤرخ في 20 فيفري 2006 ،" **المتعلق بالوقاية من الفساد و مكافحته"** ، الجريدة الرسمية عدد 14لسنة 2006 ، و المعدل و المتمم بالأمر رقم 10_05 المؤرخ في 26 أوت 2010 الجريدة الرسمية عدد 50 لسنة 2010.

2 _ القانون رقم : 16-01 ، المؤرخ في 6 مارس 2016 **"يتضمن التعديل الدستوري الجديد "** ، الجريدة الرسمية عدد 14، الصادرة في 14 ديسمبر 2011.

ج_ المراسيم الرئاسية :

1 _ المرسوم الرئاسي رقم : 11-426 مؤرخ في 08 ديسمبر 2011 ،" **المتعلق بتحديد تشكيلة الديوان المركزي لقمع الفساد و تنظيمه و كيفية سيره"** ، الجريدة الرسمية عدد 68 ، الصادرة في 14 ديسمبر 2011.

2 _ المرسوم الرئاسي رقم : 06-413 المؤرخ في 22 نوفمبر 2006 ، **" المتعلق بتحديد تشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته و تنظيمها وكيفيات سيرها"** ، الجريدة الرسمية عدد14 ،المؤرخة في 22 نوفمبر 2006.

د_التعليمات

1_المراسلة رقم :82 ، المؤرخة في 11 نوفمبر 2013 ،" **المتعلقة بتطبيق تدابير إصلاح الخدمة العمومية "** ، الصادرة عن الوزير المكلف بإصلاح الخدمة العمومية إلى السادة الولاة .

2_االمراسلة رقم : 257 المؤرخة في : 04 نوفمبر 2014 ،" **المتعلقة بمتابعة تنفيذ برنامج عصرنة المرافق العمومية الإدارية"** ، الصادرة عن وزارة الداخلية و الجماعات المحلية إلى السادة الولاة .

3_المراسلة رقم : 3138 المؤرخة في : 31 أكتوبر 2013 ،" **المتعلقة بإعادة تأهيل المرافق العمومية الإدارية المحلية** " الصادرة عن وزير الدولة ، وزير الداخلية و الجماعات المحلية إلى الولاة المنتدبون .

ثانيا : قائمة المراجع باللغة العربية

أ_ قائمة الكتب

ا_الكتب المتخصصة

1_بومدين طاشمة،**" البيروقراطية و التنمية السياسية في الجزائر"** ،مكتبة الوفاء القانونية ، الطبعة الأولى ،الجزائر 2015.

2_محمد محمد عبد الوهاب ، **"البيروقراطية في الادارة المحلية "**، دار الجامعة الجديدة للنشر، بدون طبعة ، مصر ، 2004.

اا_الكتب العامة

1_ حسين عثمان محمد عثمان،**" دروس في الادارة العامة "**، دار الجامعة الجديدة للنشر ، ، بدون طبعة، القاهرة ، 1994.

2_ سعيد مقدم، **" الوظيفة العمومية بين التطور و التحول من منظور تسيير الموارد البشرية و أخلاقيات المهنة "** ديوان المطبوعات الجامعية ، بدون طبعة ، الجزائر 2010.

3_ عبد الله احمد المصراتي ، الفساد الإداري :نحو نظرية في علم اجتماع الجريمة والانحراف الاجتماعي ،المكتب العربي الحديث(الإسكندرية)، 2011 .

4_عادل حسين، مصطفى زهير، **"الإدارة العامة "**، دار النهضة العربية للطباعة و النشر، بدون طبعة، بيروت، 1978.

5_ ممحمد الصيرفي ، " **أخلاقيات الموظف العام "** ، دار الكتاب القانوني للنشر ، الطبعة الرابعة ، مصر 2007.

6_محمد عبد الفتاح ياغي، **"مبادئ الإدارة العامة"** ، كلية الأعمال الجامعة الأردنية، دار وائل للنشر 2011.

ب _المقالات العلمية

1_ جميلة فار، **" واقع و رهانات الهيئة الوطنية و الديوان المركزي في مجال مكافحة الفساد "** ، مجلة الحقوق و الحريات العدد الثاني ، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة محمد خيضر بسكرة ، 2016.

2_ حاحة عبد العالي ،**"مبررات استقلالية قانون الوقاية من الفساد و مكافحته"** ، مجلة الاجتهاد القضائي ، العدد الخامس ، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة محمد خيضر بسكرة.

3_ حسين فريجة ، **" المجتمع الدولي و مكافحة الفساد "** ،مجلة الإجتهاد القضائي ، العدد الخامس، كلية الحقوقو العلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة ،2009 .

4_ رمزي حوحو ،دنش لبنى ،**" الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته "**، مجلة الاجتهاد القضائي ، العدد الخامس ،كلية الحقوق و العلوم السياسية ،بسكرة 2009 .

5_ قاسم ميلود ، **"علاقة الادارة و المواطن في الجزائر "** ، دفاتر السياسة و القانون ، العدد 5 ،جامعة قاصدي مرباح ، ورقلة ،2011.

6_ _ سمر عادل حسين، **"الفساد الإداري : أسبابه ، آثاره ،و طرق مكافحته"** ، مجلة النزاهة و الشفافية للبحوث و الدراسات، العدد 07 ،2014 .

7_ هندة غزيوي ،**"الجهود العربية و الدولية لمكافحة الفساد من منظور قانوني"** ،مجلة البحوث و الدراسات الانسانية ،جامعة 20 أوت 1955 سكيكدة ، العدد 12 ،2016.

9_ يوسف عبد ، **"الفساد الإداري –المسببات و العلاج "** ، مجلة جامعة الأزهر ، العدد 2 ،كلية الإقتصاد و العلوم الإدارية ، الجامعة الاسلامية ، غزة ، 2011.

ج _الملتقيات

1_ ابراهيم بو الفلفل ،**"التنضيم البيروقراطي في المؤسسة الحكومية الخدماتية الجزائرية "**، ورقة عمل مقدمة للمؤتمر الدولي للتنمية الادارية ،المملكة العربية السعودية، 2009.

2_ أحمد غاي ، **" التعريف بالهيئة و الإطار القانوني لمكافحة الفساد "**، الملتقى الدولي الخامس عشر حول : الفساد وآليات مكافحته في الدول المغاربية ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة محمد خيضر بسكرة ، 2015.

3_ عز الدين بن تركي ،**" الفساد الاداري أسبابه ،آثاره ،وطرق مكافحته "**،الملتقى الوطني حول حوكمة الشركات كآلية للحد من الفساد المالي و الإداري ، جامعة محمد خيضر بسكرة ، 2012.

د _الرسائل العلمية

ا رسائل الدكتوراه

1_ حاحة عبد العالي، **" الاليات القانونية لمكافحة الفساد الاداري في الجزائر"** شهادة دكتوراه كلية الحقوق و العلوم السياسية ، قسم الحقوق ،جامعة محمد خيضر بسكرة ، 2012-2013.

2_سميرة لغويل، **"البيروقراطية في التنظيم بين الرؤى النظرية و الامبريقية "**، شهادة دكتوراه ،منشورة في كلية العلوم الإنسانية و الإجتماعية ، جامعة الحاج لخظر، باتنة 2011-2012

اا رسائل الماجيستير

1_ بن بشير وسيلة ، **" ظاهرة الفساد الإداري و المالي في مجال الصفقات العمومية في القانون الجزائري "**، شهادة ماجيستير ، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة مولود معمري تيزي وزو ، 2013.

2 _ باديس بوسعيود ، **"مؤسسة مكافحة الفساد في الجزائر "**، شهادة ماجيستير ، كلية العلوم السياسية ،جامعة مولود معمري ، تيزي وزو ، 2015.

3 _ صباح اسابع،" **التنظيم البيروقراطي و الكفائة الادارية"**، (مذكرة ماجستير)، قسم العلوم الإنسانية ، جامعة الإخوة منتوري قسنطينة ،2006.

هـ _المواقع الالكترونية

1_ أحمد. بهلولي ، **" البيروقراطية الإدارية تواصل استنزاف الجزائريين":**
http://www.essalamonline.com

2_ حنان خديشي ، **" ما مستقبل الحرب على البيروقراطية؟ "** :http://www.djazairess.com .

3_ سميح الصفدي ، **"البيروقراطية حاجتنا إليها أكثر لا أقل "** : http://m.ahewar.org.

4_سهام حامد ،**"إجراءات جديدة تنهي معاناة المواطنين مع البيروقراطية " :**
http://www.djazairess.com .

5_ سمارة نصير ، **" ظاهرة التسيب الاداري في الجزائر ":** http://almes-center.com
6_محمد الصالح ، **"في إطار تقريب الإدارة من المواطن تدابير جديدة لتخفيف الملفات الإدارية":**
http://www.djazairess.com
7_ معن حمدان علي ،**" مفهوم البيروقراطية "**، مجلة النبأ الإلكترونية ، العدد 80:
http://annabaa.org/nbahome

ثالثا : قائمة المراجع باللغة الأجنبية

1 - Lubna Almasri –"**an invstigation of the Weberian notion of bureaucracy in the context of service higher education institution** " thesis for the degree of Doctor of Philosophy، the University of Damascus ، Syrie ، 2011.

2 - Joël Christel KOLOKOSSO، **" Le sentiment de plafonnement de carrière chez les travailleurs: le cas de la CAMTEL"** ،Master Gestion des Ressources Humaines Université Catholique d'Afrique Centrale ،2007.

3 - P . DAMILOLA ، "THEORY AND PRACTISE OF ADMINISTRATION "، sur le site : https://greenthesis.wordpress.com ، Dernière lecture 11-04-2017 ، à l'heure 11 :05

الموضوع	الصفحة
شكر و تقدير	
الإهداء	
مقدمة	أ
الفصل الأول: الإطار المفاهيمي للبيروقراطية ودور التشريع الدولي في مكافحتها	02
المبحث الأول: الإطار المفاهيمي للبيروقراطية	02
المطلب الأول: تعريف البيروقراطية الإدارية	02
الفرع الأول: تعريف البيروقراطية لغة	03
الفرع الثاني: تعريف البيروقراطية اصطلاحا	03
الفرع الثالث : المفهوم السلبي و المفاهيم الحديثة للبيروقراطية الإدارية	05
المطلب الثاني: أسباب البيروقراطية الإدارية	07
الفرع الأول: الأسباب القانونية لإنتشار للبيروقراطية الإدارية	07
الفرع الثاني: السياسة العامة للدولة كسبب من أسباب انتشار البيروقراطية الإدارية	08
الفرع الثالث: السياسة الإدارية للدولة كسبب من أسباب انتشار البيروقراطية	09
الفرع الرابع : الأسباب المتعلقة بالموظف لانتشار البيروقراطية	10
المطلب الثالث: مظاهر البيروقراطية في أنظمة بعض الدول القديمة والمعاصرة	11
الفرع الأول: مظاهر البيروقراطية في أنظمة الدول القديمة	11
الفرع الثاني: مظاهر البيروقراطية في أنظمة بعض الدول المعاصرة	13
المبحث الثاني: الجهود الدولية لمكافحة البيروقراطية الإدارية	16
المطلب الأول: دور المنظمات و المؤسسات الدولية في مكافحة البيروقراطية الإدارية	16
الفرع الأول: دور منظمة الأمم ا لمتحدة في مكافحة آفة الفساد	16
الفرع الثاني: دور منظمة الشفافية الدولية في مكافحة البيروقراطية الإدارية	17
الفرع الثالث: دور البنك الدولي للقرض في مكافحة البيروقراطية	18
المطلب الثاني: الجهود الإقليمية لمكافحة البيروقراطية الإدارية	19
الفرع الأول: الاتفاقيات الأوربية لمكافحة البيروقراطية الإدارية	19
الفرع الثاني: الاتفاقيات العربية لمكافحة البيروقراطية الإدارية	20
المطلب الثالث: تجارب بعض الدول في مكافحة البيروقراطية الإدارية	21

الفرع الأول: تجربة هونغ كونغ في مكافحة البيروقراطية الإدارية	21
الفرع الثاني: التجربة الماليزية في مكافحة البيروقراطية الإدارية	22
الفرع الثالث: تجربة سنغافورة في مكافحة البيروقراطية	23
الفصل الثاني: واقع البيروقراطية في الجزائر و مجهودات الدولة لمكافحتها	26
المبحث الأول: مظاهر البيروقراطية في الإدارة الجزائرية و أسبابها	27
المطلب الأول : مظاهر البيروقراطية في الإدارة الجزائرية	27
الفرع الأول: الروتين و صعوبة استخراج الوثائق كمظهر من مظاهر البيروقراطية في الجزائر	27
الفرع الثاني: الإهمال والتراخي كمظهر من مظاهر البيروقراطية الإدارية	29
الفرع الثالث: الإسراف في تطبيق القانون كمظهر من مظاهر البيروقراطية الإدارية	30
الفرع الرابع: ثقل الملف الإداري كمظهر من مظاهر البيروقراطية الإدارية	31
الفرع الخامس: عدم الالتزام بالنزاهة كمظهر من مظاهر البيروقراطية الإدارية	32
الفرع السادس: عدم تفويض كبار الموظفين لمسؤولياتهم كمظهر من مظاهر البيروقراطية الإدارية	33
المطلب الثاني: أسباب البيروقراطية في الإدارة الجزائرية	34
الفرع الأول: الأسباب القانونية للبيروقراطية الإدارية	34
الفرع الثاني: الأسباب الاجتماعية للبيروقراطية الإدارية	36
الفرع الثالث: الأسباب التنظيمية لانتشار البيروقراطية	37
الفرع الرابع: الأسباب التاريخية لظهور البيروقراطية	39
المبحث الثاني: جهود الدولة الجزائرية لمكافحة البيروقراطية الإدارية	41
المطلب الأول: الإصلاح الإداري و عصرنة الإدارة كآلية لمكافحة البيروقراطية	42
الفرع الأول: تبسيط الإجراءات الإدارية	42
الفرع الثاني:تطوير المرافق الإدارية	43
الفرع الثالث: تحسين العلاقة بين الإدارة و المواطن للتخفيف من مظاهر البيروقراطية	46
المطلب الثاني : إصدار قانون الوقاية من الفساد و مكافحته (06_01)	47
الفرع الأول : دوافع سن القانون 06-01	48
الفرع الثاني : تدابير الوقاية من الفساد الإداري حسب القانون 06_01	49
المطلب الثالث: انشاء الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحتة	53

الفرع الإول : الطبيعة القانونية للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته 54	
الفرع الثاني :مهام الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و دورها في مكافحة البيروقراطية	57
الفرع الثالث :تقييم دور الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد	59
المطلب الرابع :إنشاء الديوان المركزي لقمع الفساد	60
الفرع الأول: الطبيعة القانونية للديوان المركزي لقمع الفساد	61
الفرع الثاني: تشكيل وتنظيم الديوان المركزي لقمع الفساد	62
الفرع الثالث: دور الديوان المركزي في مكافحة البيروقراطية الإدارية	63
الفرع الرابع: تقييم دور الديوان المركزي في مجال مكافحة الفساد الإداري ومظاهر البيروقراطية	65
الخاتمة	66
الملاحق	69
قائمة المصادر و المراجع	71
الفهرس	76