

الفساد الإداري

من أسلوب المعالجة إلى إستراتيجية الوقاية

سعداوي محمد صغير

بلعراي عبد الكريم

المركز الجامعي بشار

ملخص :

يعتبر الفساد ظاهرة خطيرة ومعقدة نظرا لتعدد أنواعه وأشكاله ، وتشعب أسبابه. ويزداد الفساد خطورة حين يمتد في المؤسسات العمومية للدولة وأجهزتها الحكومية فتتآكل بنيتها القاعدية ، وتستقرغ من الداخل ، وتتحول الوظائف الإدارية إلى مصدر للثراء. من أجل ذلك كان البحث في ظاهرة الفساد وبيان أنواعها وأشكالها، وتلمس أسبابها الظاهرة والخفية، ومعاينة آثارها بحثا مهما وهادفا إلى التشخيص الدقيق للمرض رغبة في تحقيق المعافاة بأقل الخسائر ، وليس البحث عن العلاج وحده كافيا بل لابد من رؤية إستراتيجية تقوي من الإصابة بالمرض وتكسب جسد المجتمع بمؤسساته المناعة اللازمة . ولعل في التجربة الجزائرية الفتية ما يمكن من متابعة هذه النظرة المتكاملة التي تجمع بين الوقاية والعلاج.

الكلمات المفتاحية : الفساد ، أنواعه، أشكاله، أسبابه، آثاره، أسلوب المعالجة ، إستراتيجية الوقاية.

Abstract:

Corruption represents one of the most dangerous factors that affect systems , civilizations and global development .This is the reason why we must build strong strategy to prevent its negative effects on development , but any solution to this problem must touch its meaning ,characteristics and represent its most important models ,reasons and specially its effects.

This strategy was used to solve this phenomenon .we started with the meaning, properties and models of administrative corruption , then we searched its reasons and effects to resolve how to attack corruption .At this point we focused on the reaction strategy of Algerian official organizations, with corruption using the law 06/01 which related to prevention and attack of corruption .and the decree 06/413 related to national staff(institution) for corruption attack and prevention.

KEY WORDS: Developments, organizations, corruption, finance, prevention, attack...

مقدمة :

عرفت الحضارات والحكومات قديما وحديثا ظاهرة من اخطر الظواهر فتكا بالأنظمة والمجتمعات في دورتها الحضارية هي ظاهرة الفساد، حيث يعتبر البحث في هذه الظاهرة بحثا في واحد من أهم أسباب البقاء ، فكلما تفشى الفساد في مجتمع أو حضارة إلا عجل بفنائها، وكلما تعافت الحضارة منه إلا طال عمرها .

ويعرف الفساد على انه " احد المعايير الدالة على غياب المؤسسة السياسية الفعالة التي شهدها عصرنا الحالي، وعليه فان الفساد ليس نتيجة لانحراف السلوك عن الأنماط السلوكية المقبولة فحسب، بل انه نتيجة لانحراف الأعراف والقيم ذاتها عن أنماط السلوك القائمة والمعهودة "(1).

كما يعرف على انه إساءة استخدام السلطة لتحقيق مآرب نفعية مادية في غياب المؤسسة السياسية الفاعلة بالمعنى المعاصر مع ضعف فاعلية رقابة المجتمع المدني، ناهيك عن انه - إلى جانب ذلك - تجاوز صارخ للقوانين وانتهاك لمنظومة القيم والمعايير الأخلاقية. كما يراد به أيضا جرائم الاتجار بالوظيفة العامة أو التعدي على المال العام.

ولن تضمن الدول دساتيرها مبدءا من المبادئ أو قاعدة من القواعد إلا إذا كان من الأهمية بمكان ، والدستور الجزائري واحدا من الدساتير التي أشارت إلى الفساد وخطره بقوله في المادة 09 منه : لا يجوز للمؤسسات أن تقوم بما يأتي:- الممارسات الإقطاعية والجهوية والمحسوبية. - إقامة علاقات الاستغلال والتبعية. - السلوك المخالف للخلق الإسلامي وقيم ثورة نوفمبر .

كما اشار في المادة 21منه :لايمكن أن تكون الوظائف في مؤسسات الدولة مصدرا للثراء ولاوسيلة لخدمة المصالح الخاصة.

أولا : أنواع الفساد وأشكاله :**1- أنواعه:**

تباينت الآراء في هذا المجال، ولعل أهم تقسيم للفساد هو الذي يقسمه إلى:(2)

1-1 - الفساد المادي والأدبي : وهو النوع الذي يكون مداره ماديا ،ويعرف في الدول الغربية بهذا المفهوم ، أما في الدول الإسلامية فيرتبط بالجانب الأخلاقي والأدبي، ومن الأمثلة على هذا النوع :الرشوة -الاختلاس- التزوير - خيانةالامانة - التهريب

1-2 - الفساد الوظيفي أو الإداري : هو الانحراف السلوكي الذي يقع من الموظف مخالفا بذلك قواعد وأخلاقيات المهنة ، فيتخلى عن القيام بأداء واجباته أو يقوم بها على نحو يضر بالمصالح العام ،ويقصد به أيضا عدم القيام بما هو متوقع منه من مجهود،ومن أمثلة هذا النوع : المحسوبية ، تحقيق المصالح الشخصية على حساب المصلحة العامة .

1-3- الفساد السياسي : يتمثل في عدم الاستقرار السياسي ، وعدم إتاحة متسع من الحريات العامة ، وتركيز السلطة ، وضعف الشفافية والرقابة ، وهزالة الجهاز القضائي ، مما ينجر عنه استغلال فئة لنفوذها في سبيل تحقيق مصالحها الخاصة .

1-4- الفساد الاجتماعي : يتمثل في اختلال ميزان القيم، وتدني مستوى الوعي بالذات و المصير ، وانعدام معاني الوظيفة وحب العمل ، وتفشي اللامبالاة ، وتراجع مستوى أداء الضمير الجمعي .
وتظهر أهمية هذا التقسيم في بيان أن الفساد ظاهرة شاملة لكل مناحي الحياة إلا أن حدتها تختلف من ميدان إلى آخر حسب الهدف المرجو من الظاهرة لان الظاهرة ليست هدفا في حد ذاتها. ولمعرفة أكثر الميادين تضررا وأولاهم بالرعاية .

2- أشكال الفساد:

للفساد صور وأشكال متعددة تمارس في مختلف مناحي الحياة العملية ،وهي ذات تأثيرات مختلفة ،بعضها خطيرة مدمرة ، والأخرى اقل خطورة ،كما أن مظاهر الفساد تتنوع بتنوع مجالاتها والأطراف المتورطة فيها ، إضافة إلى أن للقيم و النصوص القانونية السائدة في المجتمعات دور في تحديد معنى الفساد وأنواعه وصوره .

2-1- الرشوة: عرفت الرشوة في الفقه "هي ما يعطيه الشخص لقاض أو صاحب سلطة لحمله على ما يريد، ويدخل في حكم صاحب السلطة كل مكلف بخدمة عامة سواء أكان وزيرا أو مديرا أو عاملا أو عضوا في لجنة "(3).

ولقد جرمت التشريعات فعل الرشوة وعاقبت عليه بعقوبة جزائية إضافة إلى الجزاء الإداري ، وجرم الرشوة إذا تم لا يقتصر على الموظف فحسب بل يتعداه إلى مقدمها وهو الراشي ، كما يشمل أيضا الوسيط بينهما ، والملاحظ أن السياسة الجزائية قد عممت التجريم في حق جميع الأطراف المتدخلين في هذا الفعل نظرا لخطورته على المجتمع .

والرشوة قد تكون شيئا ماديا أو نقديا أو أي منفعة أخرى كترقية اووليمة أو غير ذلك سواء قدمت إلى الموظف أو إلى احد أفراد أسرته بشكل مباشر أو غير مباشر .والرشوة من جانب الموظف إما أن تكون القيام بفعل بما يتنافى والقيم و القوانين السائدة وإما أن تكون في صورة امتناع عن فعل هو من صميم وظيفته .والرشوة قد يطلبها الموظف بشكل صريح أو ضمني ، بشكل مباشر أو غير مباشر عن طريق تأخير انجاز المعاملات أو منع الخدمة عن المتعاملين مع الجهاز الإداري ، ومن جانب آخر قد يبادر المتعاملون مع الموظف إلى عرض الرشوة مقابل حصولهم على خدمات لا تسمح لهم القوانين المعمول بها .

2-2- استغلال النفوذ : يشير المعنى ضمنيا إلى وجود الشخص في مرتبة تمكنه من توقيع العقاب أو تمكنه من منع الحقوق عن أصحابها باعتباره هو القائم على هذه الحقوق وقد يكون النفوذ مستمدا من الصلاحيات الممنوحة للشخص بحكم وظيفته وقد يكون مستمدا من المكانة الاجتماعية أو

السياسية فيصبح قادرا على توجيه قرارات الآخرين بشكل يتناسب مع مقاصده وأهدافه متجاوزا القوانين والأنظمة ليعطي الحقوق لغير أصحابها أو ليمنح تسهيلات ومزايا لفئات دون أخرى .

2-3- المحاباة والتحيز : وهو تساهل الموظف مع أقاربه ومعارفه على حساب الأنظمة والقوانين

التي تحكم سير عمله أو أن يعطيهم الأولوية في إنهاء معاملاتهم والاستفادة من خدمات دائرته قبل غيرهم . وفي هذا المجال اعتبر القريوتي (4): التمييز بين المواطنين الذين يتلقون الخدمة من الجهاز الإداري هو أول خطوة على طريق الفساد الإداري ، حيث يرى الموظف أن واجبه يكمن في خدمة جماعته التي يكن لها الولاء وهو التوجه السلبي العكسي للتنظيم غير الرسمي، ولذا تتحول الأجهزة الحكومية إلى شبه مؤسسات خاصة.

والتحيز قد يكون لصالح جهة معينة وقد يكون ضد جهة أخرى ، انطلاقا من دوافع قبلية أو طائفية مما قد يؤثر في الوحدة الوطنية ويبث روح العداء بين المواطنين ويزعزع الثقة في الأجهزة الحكومية

2-4- التزوير : وهو طمس الحقيقة وتحريفها وتبعا لذلك هو تغيير في مراكز قانونية وإدارية

ومالية من خلال الوثائق الرسمية أو حتى العرفية ، وقد يأخذ صورة إنشاء مراكز جديدة عن طريق التزوير بالإضافة، بقصد إثراء أطراف ليس لهم الحق في ذلك .

2-5- الابتزاز : يعبر هذا الشكل عن ارتفاع مستوى الفساد، لأنه يجسد مدى الجرأة التي صار

يمتلكها الشخص أو الموظف من منطلق وظيفته لكسب منافع شخصية، ولعل أهم ما يفرقه عن استغلال النفوذ أن الابتزاز المصلحة فيه ذاتية أما النفوذ فقد تكون لصالح الغير .

وأكثر ما ينتشر هذا النمط السلوكي الفاسد في الأجهزة العقابية والتأديبية والرقابية ودوائر التفتيش والجمارك و ذلك بتهديد بعض موظفي هذه الأجهزة للمتعاملين معهم بالإيذاء الجسدي أو المادي ، أو المعنوي في حالة عدم الرضوخ للابتزاز ، و يلاحظ هنا مدى التشابه بين الابتزاز والرشوة غير أن (عامر الكبيسي) ميز بينهما حيث أشار إلى أن الرشوة تدفع بشكل طوعي على الأغلب بسبب ما تحققه من منفعة أو ما تدفعه من ضرر عن دافعها ، ويمكن القول أن المنفعة قد تكون مستحقة له ولكن تم دفع الرشوة لتسريع المنفعة ، وقد تكون المنفعة غير مستحقة له أصلا مما حدا به لدفع الرشوة لجلبها ، أما دفع الضرر المتأتي من دفع الرشوة فهو ضرر مستحق على دافع الرشوة لولا دفعه لها . أما الابتزاز فيتم دفعه كرها و بشكل إجباري لرفع الضرر غير المستحق قانونا على الشخص الخاضع للابتزاز .

2-6- الاختلاس و السرقة: أصبحت السرقة أو الاختلاس و الاعتداء على المال العام سلوكا

متسارعا في الانتشار بسبب ما تروجه بعض المعتقدات الاجتماعية السائدة من إباحة المال العام و أن النيل منه للأغراض الخاصة أمر جائز ومشروع . كما يعتبر ذلك دليلا على استئثار الفساد في المجتمع بشكل في غاية الخطورة .

2-7- سوء استغلال المال العام و التقصير في حمايته : و تندرج تحت هذا المظهر من الفساد الإداري العديد من الأنماط السلوكية الفاسدة مثل الإهمال المقصود للمعدات و الأدوات المستخدمة في العمل ، و عدم الالتزام بمواعيد الدوام الرسمي و عدم الاستغلال المناسب لوقت العمل ، و كشف أسرار العمل ، و التقصير في تحقيق أهداف المنظمة.

2-8- قبول الهدايا الرمزية : حيث تم وصفها بالرمزية ليعتبر تمييزها عن الرشوة التي تأخذ قيمة أكبر، إن للهدايا سواء رمزية أو غيرها دور في ترويج السلوك الفاسد بقصد أو بدون قصد من الموظف العام.

ثانيا: أسباب الفساد الإداري:

لا يعتبر السلوك الفاسد طبيعة متأصلة في النفس البشرية بل إن الإنسان مولود على الفطرة السليمة والسلوك المستقيم، غير أنه قد ينحرف عن هذا الطريق فيما بعد لأسباب عديدة و متشابكة تناولها الباحثون وقد تعددت هذه الأسباب تبعا للمفهوم الذي تبناه كل واحد منهم عن الفساد الإداري ، متأثرين في ذلك بالبيئة التي يعيشون فيها و ما هو سائد من قيم وعادات في مجتمعاتهم .

لابد من الإشارة إلى صعوبة حصر و تحديد أسباب الفساد بشكل دقيق نظرا لما يمثلته الفساد من ظاهرة اجتماعية في غاية التشابك ، وما يرافقها من تباين و اختلاف في النفس البشرية و البيئات المحيطة بها ، لذا فقد تراوحت الآراء حول أسباب الفساد الإداري بين الضيق و الاتساع و بين الاتفاق و التناقض ، فنجد بعضهم يقول إن الأسباب في الدول النامية تختلف عنه في الدول المتقدمة ، حيث تساعد قلة المساءلة و اتساع حرية التصرف للمسؤولين الحكوميين في الدول النامية على نمو الفساد إلى حد كبير ، كما أن مرور الدول النامية بمرحلة انتقال و انتشار الفقر و المشاكل الاجتماعية كالمرض و البطالة ، بالإضافة إلى شدة العلاقات الشخصية زاد من حدة الميل نحو ممارسة الفساد في هذه الدول بخلاف الدول المتقدمة التي تتمتع بخلوها نسبيا من هذه الأمراض إضافة إلى ارتفاع سقف الحريات بصرامة المساءلة الأمر الذي ساهم في تخفيف الممارسات الفاسدة .

و لذا اختلف الدارسون للفساد الإداري حول حصر أسباب محددة للفساد الإداري ، إلا أنه قد لوحظ من خلال مراجعة الكتابات التي تناولت هذا الموضوع في بيئتنا العربية الإسلامية و التي هي موضوع اهتمام هذه الدراسة أن هناك بعض التقارب في تحديد أسباب الفساد الإداري مع اختلافهم في شدة تأثير هذه الأسباب في إحداث السلوك الإداري الفاسد ، فنجد على سبيل المثال (القيوتي)، ينسب الفساد الإداري إلى فساد القيم الاجتماعية بالدرجة الأولى ، التي تعمل بدورها على التأثير على الشخص أو الموظف العام و تحريف سلوكه إلى ما يتناسب مع هذه القيم .

في حين يشير (الكبيسي)، إلى الأسباب السياسية كأهم و أخطر أسباب الفساد الإداري لان فساد النخبة السياسية مدعاة إلى تسرب الفساد للمستويات الدنيا و استشرائه لما يملكه السياسيون من نفوذ قوي و صلاحيات واسعة تضع بين أيديهم ثروات كبيرة من المال العام وقرارات مصيرية تكون لها تكاليف

مدمرة في حال استغلالها بشكل فاسد. ولما يتوفر لهم من حماية وحصانة من المساءلة والمحاسبة. ومن جانب آخر أشار بعض الباحثين إلى دور العوامل الاقتصادية والفقر كأحد أسباب الفساد الإداري في حين ركز البعض الآخر على العوامل الإدارية التنظيمية، وذهب آخرون إلى الأسباب السياسية، وفي هذا المجال عملنا في هذه الدراسة على حصر العوامل التالية على اعتبار أنها أكثر الأسباب المتوقعة في إحداث الفساد الإداري في الأجهزة الحكومية، إلا أن هذه العوامل ليست منفصلة عن بعضها البعض، بل يتخللها الكثير من التشابك و التداخل والتأثير المتبادل بينها .

1- العوامل الاجتماعية :

إن الموظف جزء من المجتمع ولا يمكن أن يفصل عنه لذا فان سلوكياته تتأثر بالقيم السائدة في المجتمع، مما يؤثر بدوره في سير عمله في الجهاز الإداري ، فالقيم و العادات السائدة في المجتمع تؤثر في طبيعة سلوك الأفراد و العاملين ، كما يشجع بعضها على شيوع بعض مظاهر الفساد الإداري كالواسطة والمحابة و التحيز والرشوة و غيرها من المظاهر .

ومن أهم هذه العوامل الاجتماعية السلبية التي تساهم في نشر مظاهر الفساد الإداري التقاليد الاجتماعية المكرسة للولاءات الطبقية و العلاقات العرقية التي تساهم في تحيز الموظف العام و محاباته لمن يخصه سواء بالقرابة أو بالولاء و توظيف الانتماءات الفئوية والعشائرية في العمل الرسمي لكسب مكاسب خاصة بطرق غير شرعية ، وكما يساهم فساد الأخلاق و انحراف القيم في إتيان ما هو ممنوع قانونا و انتهاك ما هو محرم شرعا و الترويج لبعض مظاهر الفساد لدرجة أن يعتبر الاختلاس شطارة أو أن تعتبر الرشوة إكرامية حتى نصل إلى اخطر مرحلة من مراحل تفشي الفساد التي يكون فيها الفساد مقبولا على مستوى المجتمع و لا يرفضه بل يسميه بغير مسمياته الحقيقية .

كما تشير بعض الدراسات إلى أن العوامل الاجتماعية والثقافية من أكثر العوامل المساهمة في نمو الفساد الإداري في الدول النامية مثل تدني المستوى التعليمي وعدم وعي المواطنين بحقوقهم مما يشجع الموظف العام على ممارسة بعض مظاهر الفساد الإداري عليهم كالرشوة مقابل تقديم خدمة هي مستحقة لهم أصلا أو ابتزازهم بسبب جهلهم لبعض القوانين .

ومن جانب آخر تعتبر هذه الدراسة أن شيوع الأنماط الاستهلاكية المرفهة و سلوكيات التفاخر و الترف الزائد و التباهي بمقدار ما يملك الشخص من ثروة من اشد العوامل ضغطا على الموظفين في ممارسة بعض مظاهر الفساد الإداري لمجاراة هذه العادات و التقاليد التي لاسبيل إلى إشباعها الا عن طريق الانحراف .

2- العوامل الإدارية: وهي عوامل داخلية ناشئة من داخل النظام نفسه سواء كان جهازا إداريا

أو على مستوى الإدارة العامة ككل ، حيث ترجع بعض مظاهر الفساد إلى غموض القوانين وعدم وضوح الإجراءات داخل الأجهزة الحكومية ، والى هشاشة المنظومة القانونية ووجود فراغات قانونية فيها ، كما ترجع أيضا إلى ضعف الجهاز الرقابي سواء الإداري أو حتى القضائي عن كشف الانحرافات الحاصلة .

كما تنسم الإدارة في العالم الثالث عموماً بالمركزية الشديدة وسيطرة القيادة الفردية . الأمر الذي يتسبب في اتساع سلطة اتخاذ القرار ونطاق التقدير الشخصي بما يساهم في التشجيع على الممارسات الفاسدة دون رقيب أو حسيب في ظل غياب المساءلة العامة .

كما يشير (زياد عربية) إلى "أن هناك علاقة وثيقة بين حجم القطاع وحجم الفساد الإداري ، فكلما كان حجم القطاع كبيراً ويحتوي على أعداد كبيرة من العاملين وأصبحت سمة الترهل الإداري مرافقة للإدارة كلما ازداد الميل إلى نمو الفساد" (6).

كما لا بد من التركيز في العوامل الإدارية المسببة للفساد الإداري على قصور عمليات الإصلاح الإداري في معالجة الجوانب الفنية في الأجهزة الإدارية ، مثل كثرة الإجراءات والروتين الزائد ونقص الشفافية ، بالإضافة إلى وجود هياكل تنظيمية قديمة لا تتناسب متطلبات العمل الحالية ، كل ذلك يؤدي إلى عجز الجهاز الإداري عن تحقيق أهدافه في خدمة الصالح العام ، وبالتالي لجوء العاملين أو المتعاملين مع الجهاز إلى الطرق غير المشروعة ومخالفة القوانين والأنظمة لتحقيق مصالحهم الخاصة

3- العوامل السياسية :

تعتبر العوامل السياسية من أهم أسباب الفساد الإداري لما تملكه النخبة السياسية من قوة في ممارسة المخالفات والانحرافات و حماية للمفسدين وإعطاء بعض الممارسات المنحرفة الصبغة القانونية والشرعية ، ولذا فإن فساد أصحاب القرار وعدم وجود القدوة الحسنة في النخبة السياسية تؤدي إلى انتشار الفساد و انقياد صغار الموظفين وراء مظاهر الفساد طوعاً أو كرهاً بسبب الخوف من بطش أصحاب النفوذ.

كما تجدر الإشارة إلى تأثير نقص العدالة في توزيع المكتسبات والحقوق على المواطنين بشيء من المساواة على مستوى الدولة مما يولد شعوراً بعدم الثقة بالجهاز الحكومي لدى الفئات المحرومة من مكاسب التنمية وبالتالي لجوئها إلى طرق منحرفة للوصول إلى حقوقها .

كما يتفشى الفساد في حالة وجود قوانين تحمي رجال السياسة و كبار الموظفين من الملاحقة و خضوعهم للمساءلة (7) ، كما أن لارتفاع معدل التداول على المناصب السياسية و الإدارية دور كبير في ممارسة الفساد الإداري و ذلك بإسراع الساسة في جمع اكبر قدر من العوائد من مناصبهم قبل مغادرتها . كما يشغل القضاء دوراً مهماً حيث أن صعوبة إجراءات رفع الدعوى أمام القضاء والتقاضي أمام المحاكم بخصوص قضايا المخالفات الإدارية يعمل على إطلاق يد المفسدين للتمادي في فسادهم في ظل معرفتهم بصعوبة مقاضاتهم ، كما أن التساهل في معاقبتهم و عدم إيقاع العقوبات الرادعة و المتناسبة مع حجم الجرم يسهم في تماديهم وتشجيع غيرهم .

4- العوامل الاقتصادية : يعتبر انخفاض أجور الموظفين الحكوميين الحافز الرئيس لممارسة

مظاهر الفساد الإداري من وجهة نظر اغلب الباحثين ، حيث يدفع تدني مستوى الدخل الفردي من جهة و غلاء المعيشة من جهة أخرى إلى إتباع طرق منحرفة لتأمين مستوى أفضل من الحياة ، كما أن اتساع

الفجوة بين الطبقة الغنية المترفة والطبقة الفقيرة المعدمة من العوامل الاقتصادية الأساسية التي تساهم في إيجاد بيئة خصبة لنمو الفساد و تجدره .

في حين يرى آخرون "أن سيطرة الدولة على الاقتصاد و اتساع تدخلها في الجوانب الاقتصادية يتيح المجال لموظفي الدولة لبسط نفوذهم على اكبر قدر من القطاعات "(8).

حيث أشارت الدراسات العلمية إلى أن الفساد يكون اقل متى قلت قيود التجارة والقيود الاقتصادية على المنظمات وفي هذا الصدد أجرى المنتدى الاقتصادي العالمي مسحا ل: 2000 شركة في 49 دولة كانت نتائجه أن المستثمرين يضطرون للجوء إلى الرشاوى "بسبب التدخل البيروقراطي من قبل الدولة في أعمالهم مما يزيد من تكلفة تلك الأعمال بمقدار عشرين بالمائة و يضعف الحافز للاستثمار و يعيق النمو الاقتصادي "(9).

5- العوامل الذاتية : وهي عوامل كامنة في الفرد وتتبع من ذاته ، وغالبا ما يكون محركها قيم ومعتقدات ومبادئ يسلم بها الفرد ويلزم بها نفسه ، من أمثلتها الالتزام الديني وما ينادي به من البعد عن السلوك المنحرف و تبني مفهوم الرقابة الذاتية ، كما ترجع بعض مظاهر الفساد الإداري إلى تدني مستوى الولاء للوطن و ضعف مستوى المواطنة الصالحة، فمن صور انعدام الولاء للدولة شيوع مقولة لدى الشعوب الروسية تقول : "لا يهم كم تسرق من الدولة فلن تسترد أبدا ما سرقته هي منك "(10).

و من العوامل الذاتية أيضا ضعف المستوى التعليمي و قلة الوعي بأثر الفساد السلبي.

ثالثا: آثار الفساد الإداري:

كان لتعدد مفاهيم الفساد الإداري دور كبير في ظهور آراء مختلفة حول آثاره، وتتمثل أهم الآثار فيما يلي:

1- الآثار الاقتصادية : تركز الدخل في يد فئة قليلة و سحب مبالغ هائلة من السوق المحلية و نقلها إلى الخارج خوفا من أية مساءلة محتملة ، مما ينعكس سلبا على مستوى العملية الانتاحية ومستوى الاستثمار ، كما يعتبر الفساد أهم سبب لامتناع المستثمرين الأجانب عن الاستثمار داخل الوطن الأمر الذي يدفعهم إلى البحث عن بيئة أكثر أمنا واستقرارا لهم و لأموالهم .

كما يؤدي الفساد إلى تفريغ المؤسسات من محتواها المالي و المادي وتقريب لحظة إفلاسها و توقفها عن النشاط و إغراقها في الديون هذا إضافة إلى ما تتطلبه عملية مكافحة الفساد في حد ذاتها من مخصصات مالية و أجهزة رقابية والتي كان من باب أولى توجيهها إلى مشاريع إنتاجية .

2- الآثار الاجتماعية : إن ظهور الفساد الإداري في المجتمع و استشرائه و اتساع مجال العناصر الفاسدة و كسبها للمنافع من جراء الممارسات المنحرفة ، يعمل على تشجيع للعناصر غير المتورطة بالفساد إلى الميل اتجاه هذه الظاهرة في ضوء ما يرونه من المكاسب التي تتحقق للمفسدين دون مساءلة.

كما أن انتشار الفساد في المجتمع و ما يرافقه من انتهاك للقوانين و الأخلاقيات و انحلال في القيم يشكل أرضية خصبة لانتشار الجريمة في المجتمع هذا إضافة إلى أن معاقبة القائم بالفساد بعقوبة السجن و إبداءه المؤسسة العقابية من شأنه أن ينعكس سلبا على الأبناء و فقدانهم للرعاية الأمر الذي قد يعرضهم للانحراف و ارتكاب الجريمة.

3- الآثار السياسية : يؤدي انتشار مظاهر الفساد كالرشوة و المحاباة و الاختلاس "إلى تشويه دور الحكومة في العدالة و المساواة في توزيع الحقوق و المكتسبات بين المواطنين، مما يؤدي إلى خلق شعور لدى الفئات المظلومة من المجتمع بالإحباط و ضعف الولاء و ربما الخروج على القوانين ، مما يؤدي إلى تقويض الشرعية العامة للدولة.

4- الآثار الإدارية : يعد الجهاز أول المتأثرين من الفساد على اعتبار انه مسرح الجريمة ، حيث تقوم مظاهر الفساد بالضغط على الجهاز الإداري بالخروج بقرارات غير رشيدة و بالتالي إضعاف كفاءة و فعالية المنظمة كما يؤدي الفساد إلى الإخلال بمبدأ تولي المراكز من منطلق الكفاءة مما يؤدي إلى إبعاد الموظفين أصحاب الكفاءة والضمير الحي لأنهم يعتبرون عائقا أمام مظاهر الفساد كما يؤدي إلى تجاهل معيار الكفاءة أصلا في التعيين و الترقية ،"هذا وتتميز ظاهرة الفساد الإداري السلبية "(11)و هي إصابة الجهاز الإداري بالشلل مما ينعكس سلبا على كفاءة المنظمة و يوجد نوعا من فقدان الحماس و الدافعية للعمل و انتشار روح الملل و عدم الانتماء للمنظمة .

في ضوء ما تقدم من تعدد الجوانب التي تتأثر بمظاهر الفساد الإداري و الآثار السلبية المترتبة عليها أصبح لزاما التصدي لهذه المشكلة الخطيرة و وضع الإجراءات و الاستراتيجيات الناجعة في مكافحتها و الوقاية منها و تحجيمها إلى أدنى مستوى .

رابعا: مكافحة الفساد والوقاية منه:

1- مكافحة الفساد:

بعد بيان الأسباب الجوهرية المنشئة للفساد يكون هذا المحور هو أهم محور في التعاطي مع هذه الظاهرة ، حيث توجه الجهود إلى استئصال منابت الفساد وإعادة تطهير البيئة التي تساعد على نموه ، والبحث بجدية في أصل الظاهرة وليس استفراغ الجهود في ملاحقة الأعراض فقط .

توجهت بحوث كثيرة لدراسة أساليب وطرق مكافحة الفساد، وكانت جهود كل باحث تتأثر بمفهومه عن الفساد والأسباب التي عملت على بروزه فمن يميل إلى أن الأسباب الإدارية هي الأهم ركز في المكافحة على التطوير الإداري المستمر للأجهزة الحكومية ،كما نادى بتفعيل دور الرقابة الإدارية بالإضافة إلى الشفافية والقضاء على الروتين .أما من يرى أن العوامل السياسية هي الأهم فينادي بضرورة تفعيل الإطار المؤسساتي وسيادة القانون والبعد عن الاعتبارات الطائفية والعرقية وانتشار العدالة في الأجهزة الحكومية والمساواة ،وضرورة ترشيد الحكم وحسن توزيع الثروة .

وتجمع أفضل الدراسات على ان مكافحة الفساد "يستدعي بالضرورة توافر ثلاث شروط هي :

1- الشفافية في عمل الدولة ومؤسساتها : ولن يكون ذلك إلا من خلال التطوير المستمر لأجهزة الدولة وتزويدها بالكفاءات الفاعلة ، وتوسيع دائرة اللامركزية الايجابية ، وإثراء المنظومة القانونية بنصوص واضحة تأخذ بعين الاعتبار قيم المجتمع ومصلحته العامة ،

2- الحكم الرشيد: ويعني الحكمة في استخدام الموارد وحسن اختيار السياسات ، ومن أهم عوامل توطيد الحكم الرشيد :

* - أن يتمتع النظام السياسي بالفاعلية والقبول الشعبي له ،

* - تجسيد المنظومة القيمية للمجتمع في مشاريع تنموية دون مصادرتها واعتماد منظومات قيمية هي في الأساس غريبة عنه ، دون المصادرة على مبدأ الانفتاح على الآخر ، واعتماد أفضل الاستراتيجيات العالمية .

* - إشراك مؤسسات المجتمع المدني في صياغة السياسة العامة ، وإعطاء دور اكبر للمجالس المنتخبة.

3- المساءلة القانونية للقائمين على إدارة شؤون الدولة : تعتبر السياسة القضائية العادلة ، والاستقلالية الفعلية للجهاز القضائي اكبر الضمانات من سقوط المجتمع في دائرة الفساد ، وقد جرت العادة في بعض الدول أن يصرح الموظفون السامون بممتلكاتهم قبل توليهم المناصب العليا ، في إشارة إلى وجود سياسة متابعة قبلية وبعدية ، إلا انه يبقى المشكل الأكبر دائما هو مدى تفعيل هذه الإجراءات ، والأجهزة المرصودة لذلك . (12)

* والجزائر في سياستها العامة نهجت هذا النهج خصوصا في السنوات الأخيرة ، وتعتبر الإصلاحات الجارية في كل القطاعات تماشيا مع برنامج رئيس الجمهورية السيد عبد العزيز بوتفليقة ، وبالأساس الإصلاحات الحاصلة في قطاع العدالة ومنها إنشاء محكمة خاصة بمحاكمة رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة (المادة 158 من دستور 1996) دليلا مهما على بحث المؤسسات الرسمية الجزائرية عن أفضل الطرق لمواجهة الفساد.

2- الاستراتيجيات الوقائية لمكافحة الفساد :

حققت الدول التي اعتمدت سياسة محترمة في مكافحة الفساد نتائج لا يستهان بها ، إلا أن المنهج العلاجي يبقى دائما قاصرا ما لم يرفق بمنهج وقائي يقي من الوقوع في الفساد أصلا ، وهو ما اعتمدته بلادنا التي سندرس تجربتها على سبيل الاستدلال . ثم ان الدول تتباين وتختلف في هذا النوع من الاستراتيجيات.

2-1- الجانب التشريعي: قراءة في القانون 01/06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته (13) :

يعتبر هذا القانون من القوانين المتميزة في التشريع الجزائري رغم النقائص التي تعتريه ، إلا انه جاء كنتيجة حتمية لسياسة تنموية شاملة اعتمدتها السلطة التنفيذية ، حيث جمع بين منهج مكافحة والوقاية ، بعد ان كان المشرع الجزائري يأخذ بمنهج مكافحة فقط في قانون العقوبات .

تناول المشرع في الباب الأول الأحكام العامة التي توضح الهدف من هذا القانون ملخصة فيما يلي

يلي

- دعم التدابير الرامية إلى الوقاية من الفساد ومكافحته .
- تعزيز النزاهة والمسؤولية والشفافية في تسيير القطاعين العام والخاص .
- تسهيل ودعم التعاون الدولي والمساعدة التقنية من أجل الوقاية من الفساد ومكافحته، بما في ذلك استرداد الموجودات .

ثم بين المشرع في الباب الثاني : التدابير الوقائية في القطاع العام مركزا في البداية على التوظيف : حيث أشار إلى أن تراعى في توظيف مستخدمي القطاع العام وفي تسيير حياتهم المهنية القواعد الآتية :

- 1- مبادئ النجاعة و الشفافية والمعايير الموضوعية مثل الجدارة والإنصاف والكفاءة.
- 2- الإجراءات المناسبة لاختيار وتكوين الأفراد المرشحين لتولي المناصب العمومية التي تكون أكثر عرضة للفساد .

3- اجر ملائم إضافة إلى تعويضات كافية .

- 4- برامج تكوين وتعليم شاملة تزيد من الكفاءة وترفع مستوى الوعي.
- بعد التوظيف تحدث القانون عن التصريح بالامتلاكات وجعل من هذا الإجراء التزاما على الموظف العام ، حيث يكون التصريح في البداية ثم في كل زيادة معتبرة في الامتلاكات خلال أدائه لوظيفته (المادة 4 من القانون) .

* كما جاء القانون بإجراء مهم سماه :مدونات قواعد الموظفين العموميين : هذه المدونات تحدد الإطار الذي يضمن الأداء السليم و النزاهة والملائم للوظائف العمومية والعهد الانتخابية .

* كما أشار القانون إلى ضوابط تسيير المال العام وإبرام الصفقات العمومية والشفافية في التعامل مع الجمهور (المواد:10-11).

* وأنهى الفصل المتعلق بالقطاع العام بالتدابير المتعلقة بسلك القضاة مشيرا إلى ضرورة تحصين القضاة من مخاطر الفساد بوضع قواعد لأخلاقيات المهنة.

أما في القطاع الخاص : فقد أشار إلى التدابير التي يجب أن تتخذ لمنع ضلوع القطاع الخاص في الفساد . والنص عند الاقتضاء على جزاءات تأديبية فعالة وملائمة وردعية وتنتمثل آليات ذلك في :

- 1- تعزيز التعاون بين الأجهزة التي تقوم بالكشف والقمع وكيانات القطاع الخاص المعنية .
- 2- مدونات القطاع الخاص
- 3- الوقاية من الاستخدام السيئ للإجراءات التي تنظم كيانات القطاع الخاص .

4- تدقيق داخلي لحسابات المؤسسات الخاصة .امنع مظاهر الفساد الواردة في المادة 14 من القانون وأهمها استخدام مستندات مزيفة وتسجيل نفقات وهمية .
*أما مشاركة المجتمع المدني فقد أعطاهما اعتبارا مهما على اعتبارها من أهم الضوابط في منع الفساد(المادة 15) .

*وأنهى الحديث في هذا الفصل بالنص على تدابير منع تبييض الأموال ، وهو التزام يقع على عاتق المصارف والمؤسسات المالية غير المصرفية ،مدعما هذه المسألة بما نص عليه في قانون القرض والنقد لسنة 2003، وكذا ما نص عليه في القانون 01/05 المتعلق بالوقاية من تبييض الأموال وتمويل الإرهاب ومكافحتهما .

2-2- الجانب الهيكلي : الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته

دعما للجانب التشريعي انشأ المشرع الجزائري الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته ووضع لها نظامها القانوني حيث جاء بعد ذلك المرسوم الرئاسي رقم 413/06 المحدد لتشكيلة الهيئة وتنظيمها وكيفية سيرها(14) . أشارت المادة 5 من المرسوم إلى تشكيلة الهيئة : رئيس وستة أعضاء يعينون بمرسوم رئاسي لمدة خمس 05 سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة .

أما تنظيمها، فتتكون من:

1- مجلس اليقظة والتقييم .

2- مديرية الوقاية والتحسيس .

مديرية التحاليل والتحقيقات .

*وقد بين المرسوم الرئاسي بدقة صلاحيات كل فرع على حدى(المواد 11-12).

* أشار المشرع إلى مبدأ استقلالية الهيئة في المادة 19 من القانون 01/06.

*كما أشار إلى مهام الهيئة في المادة 20 من القانون :نوردها كالتالي :

1- اقتراح سياسة شاملة للوقاية من الفساد تجسد مبادئ دولة القانون وتعكس النزاهة والشفافية والمسؤولية في تسيير الشؤون والأموال العمومية .

2- تقديم توجيهات تخص الوقاية من الفساد لكل شخص أو هيئة عمومية أو خاصة ،واقترح تدابير خاصة منها ذات الطابع التشريعي والتنظيمي للوقاية من الفساد .

3- إعداد برامج تسمح بتوعية وتحسس المواطنين بالآثار الضارة الناجمة عن الفساد .

4- جمع ومركزة واستغلال كل المعلومات التي يمكن أن تساهم في الكشف عن أعمال الفساد والوقاية منها ، لاسيما البحث في التشريع والتنظيم والإجراءات والممارسات الإدارية عن عوامل الفساد لاجل تقديم توصيات لإزالتها .

5- التقييم الدوري للأدوات القانونية والإجراءات الإدارية الرامية إلى الوقاية من الفساد ومكافحته والنظر في مدى فعاليتها .

- 6- تلقي التصريحات بالامتلاك الخاصة بالموظفين العموميين .
- 7- الاستعانة بالنيابة العامة لجمع الأدلة والتحري عن الوقائع ذات العلاقة بالفساد.
- 8- التحقيق في التقارير التي ترد إليها من القطاعات والمتدخلين المعنيين بشأن بعض النشاطات والأعمال المباشرة .
- 9- توطيد التعاون الداخلي والخارجي مع الهيئات المساهمة في مكافحة الفساد.
- 10- الحث على كل نشاط يتعلق بالبحث عن الأعمال المباشرة في مجال الوقاية من الفساد ومكافحته.

خاتمة :

- من خلال هذه الدراسة نخلص إلى النتائج التالية :
- 1- الفساد ظاهرة قرينة للحضارة والتحضر فكلما ازداد الإنسان تطورا واتسعت مناحي الحياة زادت نسبة وجود الفساد لرغبة الإنسان الملحة في الثراء.
 - 2- تاريخيا الفساد ظاهرة عصفت بكثير من الدول والحضارات.
 - 3- أفضل استراتيجيات المعالجة هي التي تبحث في الأسباب الحقيقية للفساد كالأجر والعدالة الاجتماعية و الحريات العامة والخاصة.
 - 4- المنهج العلاجي وحده غير كفيل بالحد من الظاهرة .
 - 5- أثبتت الأساليب الوقائية قدرتها على تجنب المجتمعات كثيرا من الأزمات ولا يكون ذلك إلا من خلال تنشئة اجتماعية فاعلة ،وحكم راشد.
 - 6- تعتبر العوامل السياسية أهم أسباب الفساد الإداري لما تملكه النخبة السياسية من قوة في ممارسة المخالفات والانحرافات وحماية للمفسدين وإعطاء بعض الممارسات المنحرفة الصبغة القانونية والشرعية.
 - 7- تعتبر التجربة الجزائرية في المجال الوقائي فتيمة ومهمة في نفس الوقت،الان نجا عتها تتوقف على مدى الجدية في عمل الهيئة واستقلاليتها .

المراجع والإحالات المعتمدة :

- 1- ناصر عبيد الناصر - ظاهرة الفساد - دار المدى للثقافة والنشر - دمشق - سوريا - 2002 - ص29.
- 2- صلاح الدين فهمي - الفساد الإداري كمعوق لعمليات التنمية - الرياض - المركز العربي للدراسات الأمنية - 1994 - ص44.
- 3- بلعربي عبد الكريم - الفساد الإداري - بحث في إطار دراسات الماجستير - كلية إدارة الأعمال - أريد - عمان - الأردن - 2002 - ص30.
- 4- محمد القريوتي - الإصلاح الإداري بين النظرية والتطبيق - دار وائل للطباعة والنشر - عمان الأردن - ص38.
- 5- بلعربي عبد الكريم - المرجع السابق - ص36.
- 6- جيري مي بوب وفرانك فوجل - لكي تصبح أجهزة الفساد أكثر فاعلية - مجلة التمويل والتنمية - العدد 2 - 2000 - ص06.
- 7- Ades ;a and R D tella :the causes and consequences of corruption: review of recent empirical contributions; liberalization and the new corruption,IDSbultin,vol27,no2, 1996,p8. - 8
- 8- 9- مي فريد - الفساد رؤية نظرية - السياسة الدولية - عدد 143 - يناير 2001 - ص226.
- 9-10- مي قابيل - تكلفة الفساد في روسيا - السياسة الدولية - عدد 143 - ص238.
- 10-11- عبد الله العكايلة - الرقابة الإدارية ودورها في مكافحة جريمة الرشوة - الرياض - المركز العربي للدراسات الأمنية - والتدريب - 1992 - ص82.
- 11-12- ناصر عبيد الناصر - المرجع السابق - ص14.
- 12-13- القانون 01/06 المؤرخ في 20 فبراير 2006 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته - الجريدة الرسمية 14 - 2006.
- 13-14- المرسوم الرئاسي 413/06 المؤرخ في 22 نوفمبر 2006 يحدد تشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وتنظيمها وكيفية سيرها - الجريدة الرسمية 74 - 2006.