

الرقابة الإدارية كآلية لمكافحة الفساد الإداري في التشريع الجزائري

Administrative Control as a Mechanism to Fight against Administrative Corruption in Algerian Legislation

بوزيان مكلكل

مخبر المرافق العمومية والتنمية

جامعة جيلالي ليابس- سيدي بلعباس، الجزائر

Bouzianemekelkel2020@gmail.com

نطاح مريم*

مخبر المرافق العمومية والتنمية

جامعة جيلالي ليابس- سيدي بلعباس، الجزائر

mdmmeriem@yahoo.com

- تاريخ الإرسال: 2021/04/28 - تاريخ القبول: 2021/06/09 - تاريخ النشر: 2021/06/09

الملخص: مما لا شك فيه أن عملية الرقابة الإدارية من الوظائف الهامة والأساسية، التي تهدف للكشف عن الانحرافات في عمل الإدارة وتصحيحها، وكذا التحقق من مدى التزامها بالقوانين والخطط الموضوعة، وعليه تعتبر الرقابة الإدارية من الآليات المكرسة لمكافحة الفساد الإداري، هاته الظاهرة التي صارت مثل الورم الذي استقل في كيان الإدارة والذي بات يعيق تقدمها في كافة المجالات، ولهذا كرس المشرع الجزائري عدة أجهزة رقابية وجملة من الآليات القانونية بهدف سد كل طريق من طرق الفساد، وحماية للمصلحة العامة والقضاء على كل مظاهر الفساد في الإدارة العمومية من رشوة، محاباة، محسوبية، اختلاس المال العام.

الكلمات المفتاحية: الفساد الإداري - الرقابة الإدارية - الإدارة العمومية - المشرع الجزائري.

Abstract: The process of administrative control is, undoubtedly, amongst the basic functions that are of a paramount importance in terms of detecting deviations in the work of the administration and correcting them. It aims at verifying the extent of its commitment to the laws and plans established. For Such a reason, administrative control is considered as one of the mechanisms devoted to combating administrative corruption. The latter has grown as a tumour in the entity of the administration and has started to hinder its improvement in all areas. Thereby, the Algerian legislature has devoted several monitoring agencies and a set of legal mechanisms with the aim of blocking every passageway of corruption. In addition, he intends, by administrative control, to protect the public interest and eliminate all manifestations of corruption in the public administration including bribery, nepotism, favouritism, embezzlement of public funds and the like.

Keywords: Administrative corruption – administrative control – public administration; Algerian legislature.

* المؤلف المرسل: نطاح مريم.

مقدمة:

الفساد الإداري هو ذلك الورم الذي بات ينخر كيان الإدارة والذي وجب استئصاله، نتيجة التهديد الذي صار يشكله، بحيث تجدر الإشارة إلى أن ظاهرة الفساد هي ظاهرة قديمة قدم المجتمعات الإنسانية، وباعتبار الجزائر دولة من الدول النامية فإنها تواجه كغيرها من الدول مشاكل وتحديات كبيرة تتمثل في انتشار مظاهر الفساد الإداري من محاباة ومحسوبية ورشوة ولذلك يمكن أن نعتبر الفساد الإداري أحد أشكال التخلف الإداري وعليه فقد أصبح الفساد يعيق التقدم في كل المجالات سواء المجال الإداري أو السياسي أو الاقتصادي وحتى الاجتماعي والثقافي.

ولا يختلف اثنان أن عملية الرقابة الإدارية من الوظائف الهامة والأساسية، التي تهدف للكشف عن الانحرافات في عمل الإدارة وتصحيحها، وكذا التحقق من مدى التزام هاته الأخيرة بالقوانين والخطط الموضوعة، وعليه تعتبر الرقابة الإدارية من الآليات التي كرسها المشرع لمكافحة الفساد الإداري، والتي تهدف إلى سد كل طريق من طرق الفساد وكذا حماية المصلحة العامة والقضاء على كل مظاهر الفساد في الإدارة العمومية من رشوة، محاباة، محسوبية، اختلاس المال العام... .

والإشكالية التي تثار في هذا المقام: ما مدى فاعلية الرقابة الإدارية في الحد من ظاهرة الفساد الإداري؟

وللإجابة عن الإشكالية المطروحة أعلاه ارتأينا أن نقسم العمل إلى ثلاث محاور أساسية: ماهية الفساد الإداري (المبحث الأول) ثم نتطرق إلى الرقابة الإدارية (المبحث الثاني) وأخير نسلط الضوء على الإصلاحات الإدارية (المبحث الثالث).

المبحث الأول: ماهية الفساد الإداري

يعتبر الفساد الإداري من أخطر الجرائم التي تهدد جميع دول العالم بما فيها الجزائر، وتتميز هاته الظاهرة بسرعة انتشارها وتفاوت حجمها بين الدول، وقد انعكست آثارها سلبا على الأجهزة الإدارية، فكان من نتائج إعاقة عملية التنمية بها من جهة، واستنزاف ثرواتها ومواردها من جهة أخرى، وعليه نحاول من خلال هذا المبحث أن نتعرف على ظاهرة الفساد ونحدد أسبابها ثم نتطرق إلى مظاهرها.

المطلب الأول: تعريف الفساد الإداري وأسبابه

نظرا لخطورة هاته الظاهرة ارتأينا من خلال هذا المطلب أن نتطرق في البداية إلى ضبط تعريفها ومن تم التعرف على أسبابها.

الفرع الأول : تعريف الفساد الإداري

الفساد في اللغة هو العطب والتلف وخروج الشيء عن الاعتدال ونقيضه الصلاح¹. ويقال أيضا في اللغة العربية فسد الشيء: لم يعد صالحا وغالبا ما يأتي الفساد من ذلك الشيء، وتدل لفظة الإفساد على تحقق الفساد بفعل خارجي².

ويعرف الفساد بأنه عبارة عن مخالفات تصدر عن الموظف العام أثناء تأديته لمهامه الوظيفية³. وقد عرفت منظمة الشفافية العالمية الفساد بأنه "إساءة استخدام السلطة العامة بهدف تحقيق كسب خاص"⁴.

أما تعريف صندوق النقد الدولي للفساد فقد نص على انه تلك " العلاقة للأيدي الطويلة المعتمدة التي تهدف إلى تحصيل الفوائد من هذا السلوك لشخص واحد أو مجموعة ذات علاقة بين الأفراد"⁵.

أما التشريع الجزائري فقد عرف الفساد في القانون 06-01 المتعلق بالفساد ومكافحته الصادر سنة 2006، المعدل والمتمم بموجب الأمر رقم 05/10 المؤرخ في 26/08/2010، بأنه عبارة عن

¹ - معابدة نوح علي أدم، مفهوم الفساد الإداري ومعاييره في التشريع الإسلامي: دراسة مقارنة، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، مج 21، ع2، 2005، سوريا، ص. 416.

² - فرج موسى، سنوات الفساد أضاعت كل شيء، ط1، دار الرسوم، العراق، 2015، ص. 28.

³ - صوفي إيمان وقوراري مريم، أخلاقيات العمل كأداة للحد من ظاهرة الفساد الإداري في الدول النامية، الملتقى الوطني حول حوكمة الشركات كآلية للحد من الفساد المالي والإداري، يوم 06 و 07 ماي 2012، جامعة محمد خيضر بسكرة.

⁴ - بركات سارة، زايدي حسبية، ماي 2012 الحوكمة الجيدة ومحاربة الفساد والرشوة شروط أساسية لتحقيق التنمية في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، الملتقى الوطني حول: "حوكمة الشركات كآلية للحد من الفساد المالي والإداري"، 06-07 ماي 2012، جامعة محمد خيضر بسكرة، ص.6.

⁵ - بلعياش ميادة ديسمبر 2012، "العوامل المساهمة في التطبيق السليم لنظام حوكمة الشركات ودورها في الحد من الفساد المالي والاداري"، مجلة رؤى الاقتصادية، العدد 03.

"الامتيازات غير المبررة والرشوة في مجال الصفقات العمومية ورشوة الموظفين العموميين والأجانب وموظفي المنظمات الدولية العمومية واختلاس الممتلكات من قبل موظف عمومي..."⁶.

ومن خلال ما تقدم نخلص أن الفساد هو استخدام السلطة التنفيذية أو المنصب العمومي من أجل تحقيق منافع خاصة أو ربح شخصي أو من أجل تحقيق هيبة اجتماعية أو من أجل تحقيق منفعة لجماعة التي يتم من خلالها مخالفة القانون أو مخالفة التشريع ومعايير السلوك الأخلاقي⁷.

الفرع الثاني: أسباب الفساد الإداري.

إن للفساد الإداري أسباب عدة تتمثل في:

أولاً: الأسباب السياسية والاقتصادية.

قد عرفت الأمم المتحدة الفساد السياسي بأنه استغلال السلطة العامة لتحقيق مكاسب خاصة، أو هو تغليب مصلحة صاحب القرار على مصالح الآخرين، أي تقديم المصالح الخاصة لصانعي القرار على المصالح العامة، وهذا دليل على وجود الفساد السياسي⁸. ونلخصها في:

1- تغليب المصالح الخاصة على العامة.

2- ضعف الأجهزة الرقابية التي تختص في الكشف عن مواطن الفساد.

3- ضعف أداء كل من السلطة التشريعية، التنفيذية والقضائية.

كما يرتبط الفساد ارتباطاً وثيقاً بالأسباب الاقتصادية، بحيث أنه من الأسباب التي أدت إلى انتشار الفساد الإداري، الفقر وارتفاع معدلات البطالة وتدني المرتبات، وعدم التوزيع العادل للثروات وارتفاع تكاليف المعيشة.

ثانياً: الأسباب الاجتماعية والقانونية.

⁶ - القانون 01/06 المؤرخ في 20/02/2006 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 14 لسنة 2006، المعدل والمتمم بموجب الأمر رقم 05/10 المؤرخ في 26/08/2010، ج ر ج، العدد 50 لسنة 2010، المعدل والمتمم بموجب القانون رقم 15/11 المؤرخ في 02/08/2011، ج ر ج، العدد 44 لسنة 2011.

⁷ - بونعمة لحسن عبد الله، الفساد الإداري وأثره على القطاع الخاص، د.ط، المملكة العربية السعودية، 2003، ص. 5.

⁸ - Alberto Vnucci, corruption, political parties and political protection, enl woricing papers of the Robert schuman center, Florence European university institnte, 2000,p 135.

من أسباب الفساد الإداري الأسباب الاجتماعية، وتتمثل في رسوخ بعض العادات والتقاليد والقيم المنحرفة في المجتمع مثل الغش والكذب والمنافسة غير الشريفة.

أما الأسباب القانونية التي تؤدي إلى انتشار الفساد الإداري فتتمثل في :

1. غياب النصوص القانونية الرادعة للفساد.

2. صعوبة تنفيذ قوانين مكافحة الفساد.

3. كثرت التشريعات.

4. عدم وضوح النصوص القانونية⁹.

المطلب الثاني: مظاهر الفساد الإداري.

إن للفساد الإداري الفساد الإداري مظاهر عدة حاولنا من خلال هذا المطلب أن نذكر البعض منها فيما يلي:

الفرع الأول: الرشوة.

يعرف الراشي في اللغة العربية على أنه هو الذي يعطي من يعينه على الباطل، فهو يدفع مالا من أجل أن يستفيد من حق ليس له أو يعفى نفسه من واجب عليه¹⁰. كما تعرف الرشوة بأنها الحصول بغير وجه حق على منفعة شخصية مقابل دفع مبالغ مالية.

أما منظمة الشفافية الدولية فقد عرفت الرشوة بأنها "الحصول على أموال أو أية منافع أخرى من تنفيذ عمل أو الامتناع عن تنفيذه وفيه مخالفة للأصول أو إساءة استغلال الوظيفة أو الثراء غير المشروع أو عدم التقيد بالقوانين والأنظمة وعدم تقديم الخدمة بعدالة ومساواة"¹¹.

الفرع الثاني: المحسوبية.

⁹ - داود الشيخ عماد، الشفافية ومراقبة الفساد، مركز دراسات الوحدة العربية، لبنان، 2006، ص. 17.

¹⁰ - فرج موسى، سنوات الفساد التي أضاعت كل شيء، طبعة 1، الروسم، العراق، 2015، ص. 169.

¹¹ - منظمة الشفافية الدولية، ص. 10 <http://www.transparency.org> تاريخ الاطلاع 2020/12/24.

قد عرفت منظمة الشفافية الدولية المحسوبية بأنها: "تنفيذ أعمال لصالح فرد أو جهة ينتمي لها شخص مثلا عائلة - منطقة - حزب...الخ، دون أن يكونوا مستحقين لها، وتعد المحسوبية من اخطر أنواع جرائم الفساد لكونها غير مرئية أو محسوسة ويصعب إثباتها بأدلة أو براهين على عكس الرشوة والاختلاس الذي يمكن كشفه بالتزوير والوثائق والمستندات"¹². وعليه فالمحسوبية هي استقادة شخص بغير وجه حق من مزايا لم يكن مستحقا لها.

الفرع الثالث: الوساطة.

تعرف بأنها عملية التوسط من أجل الحصول على مكاسب غير قانونية دون احترام ما هو منصوص عليه في اللوائح والقوانين ومثال ذلك تعيين شخص في منصب معين عن طريق الوساطة بسبب القرابة دون الأخذ بعين الاعتبار الشروط والمعايير القانونية اللازمة.

الفرع الرابع: الاختلاس.

جريمة الاختلاس هي احد مظاهر الفساد الإداري، ويقصد بها تعدي الموظف العام بغير وجه حق على أموال الدولة والتصرف فيها¹³، ويقع هذا الاختلاس على الأموال أو الأوراق المالية العمومية أو الخاصة أو أشياء أخرى ذات قيمة عهد بها إليه بحكم وظيفته أو بسببها، و هي من الجرائم النصوص عليها في قانون الوقاية من الفساد ومكافحته¹⁴، بحيث نصت المادة 29 منه على صوره والتي تتمثل في: التبديد، الاختلاس، الإلتفاف والاحتجاز بغير وجه حق، وتجدر الإشارة إلى أن هذا الفعل ليس مجرم فقط في القطاع العام، بل أيضا في القطاع الخاص بموجب المادة 41 من القانون 06-01¹⁵.

المبحث الثاني: الرقابة الإدارية.

إن تفشي ظاهرة الفساد الإداري وتضخمها في مؤسسات الدولة دليل على ضعف عملية الرقابة الإدارية بها، وعدم فاعليتها وقدرتها على تحقيق الأهداف المرجوة منها، الأمر الذي يستدعي إعادة النظر في هاته الآلية باعتبارها من الوظائف الإدارية الأساسية التي من شأنها أن تساهم في عملية مكافحة

¹² منظمة الشفافية الدولية، المرجع السابق، تاريخ الاطلاع 2020/12/24، ص. 15.

¹³ - حساني رقية، كرامة مروءة، حمزة فاطمة، آليات حوكمة الشركات ودورها في الحد من الفساد المالي والإداري، الملتقى الوطني حول حوكمة الشركات كآلية للحد من الفساد المالي والإداري، 06-07 ماي 2012، جامعة محمد خيضر، بسكرة.

¹⁴ - القانون 01/06 المؤرخ في 20/02/2006 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، مرجع سابق.

¹⁵ - المادة 41 من القانون 01/06 المؤرخ في 20/02/2006 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، مرجع سابق.

ظاهرة الفساد الإداري، وهذا بالنظر إلى دورها الفعال في الكشف عن مواطن الخلل والقصور في الجهاز الإداري، وتحديد أسباب التخلف والانحراف عن تحقيق أهدافها، بحيث حاولنا أن نتطرق في هذا المبحث إلى ماهية الرقابة الإدارية ومن خلاله نتعرف على خصائصها وأقسامها، ولكن قبل ذلك نقوم بتحديد مفهومها وأهميتها.

المطلب الأول: مفهوم الرقابة الإدارية وأهميتها.

تعتبر الرقابة الإدارية تلك الآلية التي تستخدمها السلطة المختصة للكشف عن مدى انحراف الإدارة عن تحقيق أهدافها، ومدى التزامها بالنصوص القانونية والتنظيمية في أعمالها الإدارية لذلك حاولنا من خلال هذا المطلب ضبط مفهومها والتطرق الى أهميتها .

الفرع الأول: مفهوم الرقابة الإدارية

تعرف الرقابة الإدارية على أنها متابعة الأعمال أولاً بأول للتعرف على مدى قدراتها على تقويم الخطأ الناتج عن الأعمال، وعادة من يقوم بهذه المراقبة وحدات تكون داخل تنظيم الرقابة السابقة واللاحقة في الإدارة، والرقابة هي قسم لا ينفصل عن الإدارة والتخطيط والتوجيه لأنها من وظائفها¹⁶.

كما عرفها الديري: بأنها "متابعة الأعمال والتأكد بأنها تتم وفقاً لما أريد لها، وكذا العمل على تصحيح أي انحراف قد يقع في المستقبل"¹⁷.

وقد عرف هنري فايول "بأن الغاية من الرقابة هو التحقق إذا كان كل شيء يحدث طبقاً للخطة الموضوعة والتعليمات الصادرة وأن غرضها هو الإشارة إلى نقاط الضعف والأخطاء بقصد معالجتها ومنع تكرار حدوثها، وهي تنطبق على كل شيء معدات، أفراد، أفعال"¹⁸.

وعليه تعتبر الرقابة الإدارية عملية مستمرة وأساسية يراد بها قياس نتائج الموظفين في جميع المستويات الإدارية، بحيث تعتبر الرقابة المرآة الحقيقية لخطط وأهداف وكذا نتائج الإدارة.

¹⁶ - عباصرة محمود معن وبني أحمد مروان محمد، القيادة والرقابة والاتصال الإداري، طبعة 1، الحامد، عمان، الأردن، 2008، ص. 71.

¹⁷ - دييري محمد زاهد، الرقابة الإدارية، د.ط، دار الميسرة، الأردن، 2011، ص. 35.

¹⁸ - عاطف عبد الرحيم زاهر، الرقابة على الأعمال الإدارية، طبعة 1، دار الراية، الأردن، د.ت، ص. 35.

أولاً: المفهوم التقليدي للرقابة الإدارية.

إن عملية الرقابة هي عملية يراد بها حسب هذا المفهوم تصيد الأخطاء، ذلك أن المسؤول يقوم باستخدام سلطته وفرض أوامره بالقوة على الموظف من أجل إجباره على تنفيذ التعليمات والأوامر، أما عن الموظف فهو يقوم بإنجاز هاته المهام تحت ضغط المسؤول، وبعيدا عن الرضا الوظيفي¹⁹.

ثانياً: المفهوم السلوكي للرقابة الإدارية.

إن ضغوط العمل التي يعيشها المرؤوس وعلاقته مع زملائه وحتى مشاكله الشخصية، كلها عوامل تؤدي إلى انخفاض مستوى أدائه، وانحراف الإدارة عن تحقيق أهدافها، وعليه فإن الرقابة الإدارية هي الوسيلة التي تسمح للإدارة بالتدخل من أجل تصحيح الانحرافات.

ثالثاً: الاتجاه العملي للرقابة الإدارية.

تقوم عملية الرقابة الإدارية بالاعتماد على معايير للأداء، بحيث تمكن الإدارة من قياس الأداء في كل المستويات الإدارية. كما تتيح لها إمكانية الكشف عن الثغرة في أدائها وذلك من خلال المقارنة بين ما هو كائن وبين ما يجب أن يكون²⁰.

وأخيراً نخلص أن كل هاته الاتجاهات تؤكد على أهمية الرقابة وضرورة ملازمتها لكل الوظائف الإدارية باعتبارها تلك الأداة الفعالة التي من شأنها الإسهام في تحقيق أهداف المنظمة وهو ما سوف نتطرق له في المطلب الثاني.

الفرع الثاني: أهمية الرقابة الإدارية.

تتمثل أهمية الرقابة الإدارية في:

1- أنها تعتبر أداة قياس مدى تحقيق المرفق العام لأهدافه.

¹⁹ - النمر سعود محمد، وآخرون، الإدارة العامة الأسس والوظائف، د.ط، المملكة العربية السعودية، 1997، ص. 56.

²⁰ - المغربي عبد الفتاح عبد الحميد، الإدارة الاستراتيجية في البنوك الإسلامية البنك الإسلامي للتنمية، د.ط، المعهد الإسلامي للبحوث والتدريب، المملكة العربية السعودية، 2004، ص. 346.

- 2- تساهم الرقابة الإدارية في الكشف عن الانحرافات في الأداء، والمساعدة على تصحيحها.
- 3- ضمان حسن سير العمل.
- 4- متابعة مدى احترام مبدأ المشروعية في أعمال الإدارة.
- 5- الكشف عن أية مخالفة يرتكبها الموظف سواء كانت مالية أو إدارية أثناء أدائه لمهامه الوظيفية.
- 6- الوقاية من لجرائم الفساد مثل الرشوة، المحاباة، المحسوبية ...

المطلب الثاني: أقسام الرقابة الإدارية.

تنقسم الرقابة الإدارية إلى ثلاثة أقسام هي كالآتي:²¹

الفرع الأول: الرقابة الإدارية السابقة.

هي رقابة غايتها التعرف على مدى الالتزام بالنصوص القانونية وكذا التعليمات للأعمال التي تقوم بها الإدارة، وبذلك يمكن اعتبارها رقابة وقائية دورها التنبؤ بالخطأ واكتشافه قبل الوقوع فيه، غير أن لهذا النوع من الرقابة عيوب أبرزها: انتشار ظاهرة البيروقراطية²².

الفرع الثاني: الرقابة الإدارية المتزامنة.

هي رقابة تكون متوازية مع العمل الإداري، أي أن تقوم الإدارة بالرقابة على كل مراحل تنفيذ الخطة والغرض من ذلك هو التأكد أن كل عناصر هاته الأخيرة قد تمت وفق الأطر المحددة لها سابقا، أي في الوقت المخطط والمناسب لها.

الفرع الثالث: الرقابة الإدارية اللاحقة.

هي الرقابة التي تكون على الأعمال التي صدرت من الإدارة، أي الرقابة تنصب على نتائج تنفيذ الخطة، كما يراد بهذا النوع من الرقابة التأكد من انه تم تنفيذ الإدارة لأعمالها وفق القوانين واللوائح والتعليمات.

²¹ - أبو سلمي جميل عبد الله، عباس علي، الرقابة الإدارية في الوقت المناسب وأثرها في تحسين جودة الأداء (دراسة ميدانية في القطاع الصحي الأردني)، مجلة كلية العلوم الاقتصادية والتسيير والعلوم التجارية، جامعة محمد بوضياف، المسيلة، العدد 16، 2016، الجزائر، ص. 184-185.

²² - بوضياف عمار، الوظيفة العامة في التشريع الجزائري، طبعة 1، جسر للنشر والتوزيع، الجزائر، 2015، ص. 62.

المطلب الثالث: خصائص الرقابة الإدارية وأساليبها.

حاولنا من خلال هذا المطلب أن نذكر خصائص الرقابة الإدارية التي تتميز بها ثم نتطرق بعد ذلك إلى أساليبها فيما يلي :

الفرع الأول: خصائص الرقابة الإدارية.

تتطوي عملية الرقابة الإدارية على جملة من الخصائص التالية²³:

- 1- يجب أن يتسم النظام الرقابي بالوضوح، سواء من حيث الوسائل الرقابية المستعملة في ذلك، أو من حيث دقة المعلومات التي يقدمها.
- 2- الغاية من أن يكون النظام الرقابي مرناً، هو الاستجابة للتغيرات التي قد تطرأ على البيئة أو المنظمة نفسها، والقدرة على التكيف معها²⁴.
- 3- أي أن يأتي النظام الرقابي، بثماره وذلك بالتدخل في الوقت المناسب من أجل تصحيح الأخطاء التي تم الوقوع فيها.
- 4- إن النظام الرقابي الناجح هو ذلك النظام الذي تكون تكلفته منخفضة مقارنة بالعائدات التي تتحصل عليها المنظمة، من جهة ومن جهة أخرى أن يقوم هذا النظام بتدارك الأخطاء التي تم الوقوع فيها، والتي قد تكلف الإدارة خسائر معتبرة.
- 5- يجب أن يتم الأخذ بعين الاعتبار جملة من العناصر عند إعداد النظام الرقابي، بما يتلائم وحجم المنظمة وكذا طبيعة نشاطها.

²³ - الهواشي حسن محمود، البرزنجي شاكر حيدر (2014)، مبادئ علم الإدارة الحديثة، ص.ص. 157-158 <http://books.google.dz> تاريخ الاطلاع 20-10-2020.

²⁴ - شاهين محمد راغب سمر، واقع الرقابة الإدارية الداخلية في المنظمات الأهلية في قطاع غزة، رسالة ماجستير، تخصص إدارة الأعمال الجامعة الإسلامية، غزة، 2007، ص. 68.

الفرع الثاني: أساليب الرقابة الإدارية

تتمثل أساليب الرقابة الإدارية في ما يلي:

1- أسلوب الملاحظات الشخصية يعتبر وسيلة تمكن الإدارة من تصحيح الأخطاء فور وقوعها، بحيث تكون هاته العملية متزامنة مع القيام بالعمل، كما أن غايتها أيضا، الوقوف على مدى احترام القوانين والإجراءات أثناء القيام بذلك²⁵.

2- أسلوب التقارير الإدارية يعتبر من الأساليب الإدارية التي تمكن المسؤول الإداري من اتخاذ القرارات الملائمة وهذا بعد اطلاعه من خلال هاته التقارير على المعلومات اللازمة والمتعلقة بطرق انجاز العمل، ودرجة التقدم في تحقيق الأهداف والخطط²⁶.

3- الشكاوى هي من أساليب الرقابة الإدارية والغرض من فتح باب استقبال الشكاوى، هو فتح المجال أمام المسؤولين من أجل الاطلاع على الانحرافات في الأعمال الإدارية بهدف علاجها، بحيث أن هاته الوسيلة يتم ممارستها من قبل المواطنين وكذا المراجعون على العاملين والمسؤولين في المنظمة²⁷.

4- التفتيش الإداري هو الآخر من أساليب الرقابة الإدارية والغرض من هذا الأسلوب، هو محاولة التعرف على مدى صحة الأعمال التي قامت بها الإدارة، ويتم ذلك بالبحث والتفتيش عن مواطن الخطأ ومحاولة تحديد أسباب ذلك.

إن الغاية من الرقابة الإدارية ليس الوقوف فقط على مدى أداء الموظفين لمهامهم وواجباتهم، بل أنها عملية تساعد في الكشف عن ظاهرة الفساد الإداري، الأمر الذي من شأنه أن يسهل عملية القضاء عليها، لذلك وجب أن يكون النظام الرقابي فعال، فعلم الموظفين بوجود رقابة إدارية فعالة يثبت في نفوسهم الخوف والردع من القيام بممارسات غير قانونية، كما انه يزيد من التزامهم بالقوانين بواجباتهم ومسؤوليتهم وابتعادهم عن الممارسات الغير قانونية.

²⁵ - طراونة احمد حسين، عبد الهادي صالح توفيق، الرقابة الإدارية المفهوم والممارسة، دار حامد للنشر، عمان، الأردن، 2011، ص. 50.

²⁶ - بلوم السعيد، أساليب الرقابة الإدارية في تقييم أداء المؤسسة الاقتصادية، رسالة ماجستير في تنمية وتسير الموارد البشرية، جامعة قسنطينة، الجزائر، 2007، ص. 48.

²⁷ - ناصري حافظ، تأثير الرقابة الإدارية على تقييم أداء العاملين، مذكرة لنيل شهادة الماستر في العلوم السياسية تخصص سياسة عامة وإدارة محلية، الجزائر، 2013، ص. 30.

المبحث الثالث: الإصلاح الإداري.

تعتبر الرقابة من آليات مكافحة الفساد، ذلك أن الرقابة هي عملية يراد بها التدقيق والفحص والترشييد الهادف من أجل زيادة مستوى الأداء والرفع من كفاءة الأفراد، وهذا عن طريق إحداث جملة من الإصلاحات على مستوى الجهاز الإداري، الأمر الذي دفع الجزائر كغيرها من الدول إلى المصادقة على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، وقد قام المشرع الجزائري بإنشاء القانون 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، رغبة منه في إدماج أحكام اتفاقية الأمم المتحدة ضمن المنظومة التشريعية الجزائرية، بحيث تضمن هذا القانون مجموعة من التدابير الردعية وأخرى وقائية، وذلك ما هو إلا تأكيد لمساعي المشرع الجزائري لمحاولته وضع حد لجرائم الفساد من جهة والحيولة دون وقوعها من جهة أخرى.

ومن بين الإجراءات الوقائية التي نصت عليها اتفاقية الأمم المتحدة وتم تجسيدها في قانون الوقاية من الفساد الإداري، عملية الإصلاح الإداري، والذي يعتبر وسيلة وقائية تهدف إلى الحد من ظاهرة الفساد بكل صورها.²⁸

المطلب الأول: إصلاح الوظيفة العامة.

إن تزايد حجم الفساد الإداري في أجهزة الإدارة الجزائرية يستدعي تكريس آليات لمحاصرة هاته الظاهرة، وذلك عن طريق إجراء إصلاحات إدارية على مستوى كل مؤسسات الدولة، غير أن هذا لا يمنع أنه قبل الشروع في عملية الإصلاح وجب أن يسبقها القيام بتهيئة المناخ الملائم لتطبيق هاته الإصلاحات، وذلك عن طريق إعادة النظر في بناء وأداء الجهاز الإداري حتى يتماشى مع التحولات في مختلف المجالات سواء الاقتصادية أو الاجتماعية أو السياسية أو حتى الثقافية ومن الآليات التي تساهم في الكشف عن ظاهرة الفساد هي عملية الرقابة الإدارية، بحيث أنه من شأنها أن تقوم بتسليط الضوء على مواطن الخلل في الجهاز الإداري، والكشف عن أسباب ضعفها وشللها، ومن تم القيام بوضع آليات متعلقة بإصلاح تنظيمها وتسييرها.

²⁸ طاشمة بومدين، الحكم الراشد ومشكلة بناء القرارات الحلية في الجزائر، منتدى التواصل القانوني 2019/04/12 للاطلاع أكثر الموقع الإلكتروني التالي. <http://etuiatssetif.arabiyate.net/t11759-topic10/04/2013>

الفرع الأول: مفهوم إصلاح الوظيفة وأهدافه.

ارتأينا من خلال هذا الفرع تحديد تعريف الإصلاحات الإدارية وبيان أهدافها:

أولاً: مفهوم إصلاح الوظيفة.

تعرف إصلاحات الإدارة حسب هيئة الأمم المتحدة بأنها: "الجهود الإدارية المبذولة التي يتم تصميمها لإحداث تغييرات في كل من هياكل الجهاز البيروقراطي والإجراءات المتبعة فيها، وفي اتجاهات وسلوكيات العاملين والإداريين المعنيين يهدف إلى تحسين الفعالية التنظيمية وتحقيق أهداف التنمية الوطنية".

كما تعرف بأنها إعادة تنظيم الجهاز الإداري للدولة وحل مشكلاته بهدف تحقيق المزيد من الكفاءة والقدرة في أداء السياسة العامة للدولة، فقد عرفت التنمية الإدارية بأنها عملية يراد من خلالها تنمية مهارات الموظفين على كافة المستويات وبصورة منظمة، وذلك وفقاً لاحتياجات العمل في أجهزة الدولة وتحقيقاً للتطور في تلك الأجهزة، وكذلك على ضوء التطورات العلمية الحديثة في علوم الإدارة وفنونها²⁹.

وتجدر الإشارة إلى أن إصلاح الإدارة يتميز عن غيره من المصطلحات المشابهة له على النحو التالي:

- 1- **الإصلاح الإداري:** هو عملية دمج وتوظيف المعرفة والتقنية والأدوات ونماذج الإدارة.
- 2- **التطوير الإداري:** فهو يعنى بعملية وهيكلي البيروقراطية ويميل إلى التركيز على النظام الإداري القائم وتتمثل الفكرة الأساسية لهذا المصطلح في تطوير المؤسسات القائمة بصورة تدريجية، بحيث يبحث من خلاله المصلحون عن أساليب جديدة أثبتت فاعليتها في بلدان أخرى، ومن ثم العمل على خلق هياكل وإجراءات جديدة بالإضافة إلى تغيير الواجهات الأساسية لأسلوب الإدارة³⁰.
- 3- **إعادة التنظيم:** فهو يسعى إلى إجراء تحسينات في النظام الإداري، وترتكز معظم جهوده على القيام بإصلاح الأنظمة الإدارية والعلاقات البيروقراطية المنتظمة، بدون التركيز على العلاقات السلوكية.

²⁹ - بوزيان رحمانى جمال، الفساد الإداري وأثاره على التنمية الاقتصادية في الوطن العربي، دراسة حالة الجزائر، أطروحة دكتوراه، 2015/2016 ص177.

³⁰ - الراشدي علي سعيد: الإدارة بالشفافية، الطبعة الأولى، دار كنوز المعرفة للنشر والتوزيع، عمان، الاردن، 2007، ص188.

4- الثورة الإدارية: إن الثورة الإدارية تحمل في محتواها تدمير وإلغاء الهيكل القائم للأنظمة الإدارية، بالإضافة إلى القيم والبنية الأساسية للبيئة الاجتماعية والاقتصادية، وتشمل هذه التغيرات العديد من القطاعات ولا تقتصر على قطاع واحد، وفي هذه الحالة يعتبر الإصلاح الإداري الهيكلي الواسع بالإضافة إلى الإصلاح السلوكي والمؤسسي ضروريا لإعطاء نوع من الشرعية للنظام الجديد³¹.

وعليه فالإصلاحات الإدارية هي مجموعة من العمليات الهادفة، والمنظمة، التي تهدف إلى إحداث تغيرات في أجهزة الإدارة بما يحقق أهداف التنمية الوطنية ولن يتأتى ذلك إلا عن طريق مكافحة الفساد فهو أولى خطوات الإصلاح الإداري وذلك عن طريق الأخذ بعين الاعتبار عددا من العوامل ما يمكنها من التعامل بشكل فعال مع الفساد.

ثانيا: أهداف الإصلاح الإداري.

تستوجب عملية الإصلاح الإداري إصلاحا إداريا لجميع المجالات بحيث أن هذا الأخير هو أولا وقبل كل شيء إصلاح سياسي بالدرجة الأولى، والسياسة تتطلب إجراءات وأساليب تؤدي إلى النهوض برفاهية الأفراد وحياتهم. وذلك أن السلطة السياسية هي المسؤولة عن التغيرات المستهدفة في خطط التنمية على جميع الأصعدة، الاجتماعية، والاقتصادية والثقافية. فالإصلاح الإداري يعد من مراحل التغيير، ذلك أن النظام الإداري يسعى بعد إصلاحه إلى دعم النظام السياسي، بحيث أن هذا الأخير هو الأقدر على بلورة احتياجات الإصلاح الإداري، بترسيخ مبادئ الديمقراطية والحريات وحقوق الإنسان³².

كما يعتبر ضرورة اجتماعية وثقافية تتمكن من خلالها الدول النامية من مواكبة التطورات والتغيرات الحاصلة في البيئة المحيطة، وكسر قيود التخلف الإداري والفساد الإداري والبيروقراطية، وجب على شعوب هاته الدول القيام بعملية الإصلاح الإداري سعيا منها للتقدم والنهوض ببرامج التنمية الوطنية وزيادة كفاءة أجهزتها الإدارية، وتخفيض نفقاتها والتحسين من نوعية خدماتها، وتحقيقا للعدالة الاجتماعية والاستقرار الاجتماعي، والاهتمام بالبيئة كجزء من ثقافة المجتمع. وذلك لن يتأتى إلا عن طريق إحداث

³¹ - نفس المرجع، ص 190.

³² - بوزيان رحمانى جمال، مرجع سابق، ص 177.

تغيرات في الهياكل التنظيمية وأساليب الإدارة، وسلوكيات العاملين، ولذلك وحتى يجري الإصلاح الإداري ثماره، وجب أن لا تكون خطته وبرامجه في معزل عن برامج التنمية الاقتصادية والاجتماعية³³.

الفرع الثاني: إصلاحات الوظيفة العامة.

لن يتحقق إصلاح الوظيفة العامة إلا إذا تبنت الدولة مجموعة من المبادئ الأساسية التي من شأنها النهوض بهذا الجهاز، والتي تتمثل في اعتماد سياسة توظيف يراعى فيها المبادئ المنصوص عليها قانونا في المادة 03 من قانون 01-06.

بحيث قد نصت على أن: "تراعى في توظيف مستخدمي القطاع العام وفي تسيير حياتهم المهنية القواعد الآتية:

- 1- مبادئ النجاعة والشفافية والمعايير الموضوعية، مثل الجدارة والإنصاف والكفاءة.
 - 2- الإجراءات المناسبة لاختيار وتكوين الأفراد المرشحين لتولي المناصب العمومية التي تكون أكثر عرضة للفساد.
 - 3- أجر ملائم بالإضافة إلى تعويضات كافية.
 - 4- إعداد برامج تعليمية وتكوينية ملائمة لتمكين الموظفين العموميين من الأداء الصحيح والنزيه والسليم لوظائفهم وإفادتهم من تكوين متخصص يزيد من وعيهم بمخاطر الفساد.
- ونخلص من المادة أعلاه أن أول قاعدة مضمونها أن عملية التوظيف وجب أن يراعى فيها جملة من المبادئ الأساسية كالجدارة والاستحقاق والإنصاف والكفاءة.

أولا: مبدأ المساواة في التوظيف

لم يعرف المشرع الجزائري مبدأ المساواة في التوظيف بشكل مباشر بل قام بمنع التمييز في الاستفادة من الحقوق الأساسية وذلك باعتبار أن المساواة هي إزالة مظاهر التمييز بين الأفراد لاعتبارات يعود سببها إلى اللون أو العرق أو الجنس أو الرأي أو أي شرط أو بطرق أخرى شخصية أو اجتماعية³⁴.

³³ - نفس المرجع، ص 178.

³⁴ - المادة 37 من الدستور الجزائري، الجريدة الرسمية، العدد 82 الصادرة بتاريخ 15 جمادى الأولى عام 1442هـ الموافق لـ 30 ديسمبر سنة 2020.

أما التعريف الفقهي للمساواة في التوظيف هو عدم تفضيل أية طبقة أو فئة على غيرها في شغل الوظائف العامة، فلكل مواطن حق التقدم لشغلها شريطة توفر الشروط القانونية والمؤهلات العلمية المعينة سلفاً³⁵. كما قد عرف مبدأ تكافؤ الفرص بأنه "كل إنسان يمتلك القابلية الذاتية أي له الحق في الوصول إلى أعلى مناصب الدولة دون تدخل المحاباة أو المحسوبية والرشوة ومحاور الضغط"³⁶.

فبالتالي المساواة القانونية في تولي الوظائف العامة هي وجوب توفر الشروط والمؤهلات العلمية المحددة قانوناً في شاغلي الوظائف بدون استثناء، الأمر الذي من شأنه أن يخلق تكافؤ الفرص بين المرشحين لشغل الوظائف العامة. وبالتالي كل من استوفى الشروط القانونية للتوظيف يمكنه أن يلتحق بالوظيفة العامة. فالتساوي هنا يراد به تكافؤ الفرص في تولي المناصب وهذا ما أكد عليه المشرع الجزائري في نص المادة 74 من الأمر 03-06 " يخضع التوظيف إلى مبدأ المساواة في الالتحاق بالوظائف العمومية".

ثانياً: مبدأ الجدارة في التوظيف:

لم يتضمن الدستور الجزائري أي إشارة أو تعريف لمبدأ الجدارة في التوظيف على عكس قانون الوظيفة العمومية، الذي قام بإشارة إلى هذا المبدأ فقط دون الخوض في تعريفه. غير أن هذا لا يمنع من وجود تعريفات فقهية لهذا المبدأ حيث عرفه الدكتور أنور أحمد رسلان بقوله هو: "الأسلوب الذي يقوم على اختيار الموظفين العموميين والاحتفاظ بهم في وظائفهم على أساس الجدارة والكفاية وحدها، وبغض النظر عن أية اعتبارات أخرى"³⁷.

كما لا يفوتنا أن ننوه إلى أن محكمة القضاء الإداري المصري هي الأخرى قامت بتعريف الجدارة في مجال الترقية بقولها: الجدارة هي جماع من العناصر، منها ما يتصل بالكفاية الإدارية في الوظائف الرئيسية، وبالمواظبة وحسن السلوك وبغير ذلك، وهذا من الملائمات المتروكة لتقدير الإدارة بلا معقب

³⁵ - شحاته أبو زيد شحاته، مبدأ المساواة في الدساتير العربية في دائرة الحقوق والواجبات العامة وتطبيقاته القضائية، كلية الحقوق جامعة عين شمس، ص 267

³⁶ - الشامسي محمد بطي ثاني، " دراسة حول مبدأ تكافؤ الفرص في تولي الوظيفة العامة " مجلة الأمن والقانون، العدد الأول، الإمارات العربية المتحدة، يناير، 2004، ص 244.

³⁷ - رسلان أحمد أنور، تقارير الكفاية مجلة القانون والاقتصاد، جامعة القانون والاقتصاد، جامعة القاهرة، السنة الثانية والخمسون، 1982، ص 15-16.

عليها من هذه المحكمة مادام خلا تقديرها من إساءة استعمال السلطة³⁸. وعليه فقد كرس المشرع الجزائري هذا المبدأ في نظام المسابقة والاختيار على أساس الجدارة وهي طريقة توظيف يتم من خلالها التحاق بالمناصب العامة. وقد تم تنظيمها بموجب المرسوم التنفيذي 12-194³⁹.

وأخيرا تجدر الإشارة إلى أنه رغم المبادئ القانونية التي كرسها المشرع الجزائري لحماية عملية التوظيف من أي تسرب للفساد إليها إلا أنها لم تسلم من الرشوة والمحسوبية... بحيث أصبحت المسابقات والامتحانات سوى إجراءات شكلية يتم اللجوء إليها فقط لتمرير عملية التوظيف.

ثالثا: عملية التكوين كوسيلة لمكافحة ظاهرة الفساد الإداري:

إن التكوين هو عملية تزويد الأفراد بالأفكار والمهارات والمعارف بهدف تحسين مستواهم وسلوكياتهم وقدراتهم، ما ينعكس إيجابا على أدائهم الحالي وأداء المرفق العمومي، بحيث أنه يعد من المبادئ المنصوص عليها في المادة 03 من القانون 06-01 السالفة الذكر. وهي نفس العملية التي نصت عليها اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، في نص المادة 7/ د بقولها: "تشجع على وضع برامج تعليمية وتدريبية لتمكين أولئك الموظفين من الوفاء بمتطلبات الأداء الصحيح والمشفرد والسليم للوظائف العمومية، وتوفير لهم التدريب المتخصص والمناسب من أجل إنكاء وعيهم بمخاطر الفساد الملازمة لأداء وظائفهم ويجوز أن تشير هذه البرامج إلى مدونات أو معايير سلوكية في المجالات التي تنطبق عليها...".

إذا شعر الإنسان بعدم وجود رقابة على أداء عمله، فمن السهل عليه أن يفعل ما يشاء دون خوف أو إحباط. فإذا كانت الإدارة ضعيفة وكانت أجهزتها قائمة على نظام تقليدي أو حتى أثناء قيامها بأعمالها لم تقم بتأكيد المعلومات من قبل مصدرها فإن ذلك يؤدي إلى عدم فعالية الرقابة، إضافة إلى وجود ثغرات يمكن لأي مسؤول استغلالها لتحقيق مصالحه الشخصية على حساب واجباته⁴⁰.

³⁸ - فهمي ابو زيد مصطفى، الوسيط في القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة الاسكندرية، مصر، 2005، ص721.

³⁹ - مرسوم تنفيذي رقم 12-194، مؤرخ في 15 افريل 2012، يحدد كفيات تنظيم المسابقات والامتحانات والفحوص المهنية في المؤسسات والادارات العمومية وإجرائها، ج. ر. ج. د. ش، عدد 26، صادر في 3 مايو 2012.

⁴⁰ - الحجيلي صلاح المناور، بعض العوامل المؤثرة في الفساد الإداري بالجمارك، رسالة ماجستير غير منشورة معهد الدراسات العليا، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، 2001، ص39.

المطلب الثاني: شفافية العلاقة بين الموظف بالإدارة.

إن الرقابة والشفافية من الآليات المكرسة قانوناً لمكافحة الفساد الإداري بحيث أن لهما دوراً مهماً في هاته العملية والذي من شأنه خلق نظامٍ يقوم على الإشراف المستمر على جميع الأنشطة التي تتم داخل البيئة التنظيمية كما يعمل على تنمية الشعور بالمسؤولية والرقابة الذاتية بالشكل الذي يساهم في التزام الفرد بكامل الواجبات التي تفرضها عليه بيئة العمل ومن ثم فإن أي تعدي أو انحراف عن معايير الأداء المعمول بها أو عدم الالتزام بالقواعد التنظيمية ما هو إلا نتيجة لظاهرة الفساد والذي يستوجب اتخاذ التدابير اللازمة لمواجهته .

وتعرف الشفافية على أنها: "ضرورة توافر المعلومات اللازمة عن أداء المؤسسات والأجهزة الحكومية انطلاقاً من مؤسسة الرئاسة وصولاً لأصغر جهة حكومية".⁴¹

أما اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد فقد نصت في المادة 1/10 على أن "تتخذ كل دولة طرف، وفقاً للمبادئ الأساسية لقانونها الداخلي ومع مراعاة ضرورة مكافحة الفساد، ما قد يلزم من التدابير لتعزيز الشفافية في إدارتها العمومية بما في ذلك ما يتعلق بكيفية تنظيمها واشتغالها وعمليات اتخاذ القرارات فيها، عند الاقتضاء".

1- من حق المواطن أن يعلم بانشغالات الإدارة وتنظيمها بحيث يعتبر الإعلام من الحقوق التي كرسها القانون للمواطن، والذي ألزم به المشرع الإدارة بحيث أكد المشرع على أهمية هذا الحق وهذا ما لمسناه من خلال نص المادة 55 من الدستور الجزائري "يتمتع كل مواطن بالحق في الوصول إلى المعلومات والوثائق والإحصائيات، والحوار عليها وتداولها... "وهو نفس ما أكدت عليه المادة 10/1 من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد⁴² بعنوان "إبلاغ الناس" وذلك بقولها "تتخذ كل دولة طرف، وفقاً للمبادئ الأساسية لقانونها الداخلي ومع مراعاة ضرورة مكافحة الفساد، ما قد يلزم من تدابير لتعزيز الشفافية في إدارتها العمومية، بما في ذلك ما يتعلق بكيفية تنظيمها واشتغالها وعمليات اتخاذ القرارات فيها، عند الاقتضاء، ويجوز أن تشمل هذه التدابير ما يلي: أ) اعتماد إجراءات أو لوائح تمكن عامة الناس من الحصول، عند الاقتضاء على معلومات عن كيفية تنظيم إدارتها العمومية واشتغالها وعمليات

⁴¹ - سالم حنان، ثقافة الفساد في مصر، دراسة مقارنة للدول النامية، طبعة 1، دار مصر المحروسة، القاهرة، 2003، ص 172.

⁴² - المادة 10/أ من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، معتمدة بموجب قرار الجمعية العامة لمنظمة الأمم المتحدة رقم 4/58، مؤرخ في 31 أكتوبر 2003، مرجع سابق.

اتخاذ القرارات فيها، وعن القرارات والصكوك التي تهم عامة الناس، مع إيلاء المراجعة الواجبة لصون حرمتهم وبياناتهم الشخصية...".

والجزائر من الأطراف التي قامت بالاستجابة لما نصت عليه هاته الاتفاقية في نص المادة 1/11 بعنوان "الشفافية في التعامل مع الجمهور" بقولها "لإضفاء الشفافية على كيفية تسيير الشؤون العمومية، يتعين على المؤسسات والإدارات والهيئات العمومية أن تلتزم أساسا: باعتماد إجراءات وقواعد تمكن الجمهور من الحصول على معلومات تتعلق بتنظيمها وسيرها، وكيفية اتخاذ القرارات فيها".

وهذا إن دل على شيء إنما يدل على حرص المشرع، أن تلتزم الإدارة باطلاع المواطنين على التنظيمات والتدابير التي تسطرها، ولذلك يمكن لها أن تقوم باستعمال وتطوير أي سند للنشر والإعلام، ضف إلى ذلك فانه يتوجب على الإدارة أن تقوم بصفة منتظمة بنشر التعليمات والمناشير والمذكرات والآراء التي تهم علاقاتها بالمواطنين وهذا ما أكدته في المادة 8 و 9 من المرسوم 88-131⁴³ المتعلق بتنظيم العلاقة بين الإدارة والمواطن. ولم يقف المشرع عند هذا الحد بل جاء في المادة 11 من قانون البلدية 10-11⁴⁴ ليؤكد اعترافه بهذا الحق، وقد جاء القانون رقم 15-247 المتعلق بتنظيم الصفقات العمومية وتقويضات المرفق العام⁴⁵ هو الآخر على وجوب نشر إعلان طلب العروض⁴⁶ وذلك لاعتبار أن الإعلام له دور مهم في إبرام الصفقات العمومية .

إن الحق في الإعلام يستلزم من الإدارة أن تقوم بتمكين المواطن من الحصول على الوثائق والمعلومات الإدارية غير أنه ما يعاب على المشرع بأنه لم يحدد نوع هاته الوثائق وطبيعتها ما يعتبر سلاح ذو حدين تستعمله الإدارة اتجاه المواطن، والتي قد تتحجج في الكثير من الحالات بأن ليس للمواطن الاطلاع على كافة الوثائق المطلوبة على أساس أنها سر مهني.

⁴³ - راجع المادتين 8 و 9 من المرسوم رقم 88-131، المؤرخ في 4 يوليو 1988، ينظم العلاقة بين الادارة والمواطن، ج. ر. ج. د. ش، عدد 27، صادر في 6 يوليو 1988.

⁴⁴ - قانون رقم 10-11، مؤرخ في 22 جوان 2011، يتعلق بالبلدية ج. ر. ج. د. ش، عدد 37، صادر في 3 جويلية 2011.

⁴⁵ - مرسوم رئاسي رقم 15-247، المؤرخ في 16 سبتمبر 2015، يتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتقويض المرفق العام.

⁴⁶ - المادة 65 من مرسوم رئاسي رقم 15-247، المؤرخ في 16 سبتمبر 2015، يتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتقويض المرفق العام المرجع نفسه.

ضف إلى ذلك قد نصت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد على ضرورة مشاركة المجتمع في منع الفساد ومحاربه⁴⁷، وهو نفس المذهب الذي أكدته المشرع الجزائري في نص المادة 1/15 من قانون 01-06.

2- وجوب تبسيط الإجراءات الإدارية ذلك أن إغلاق الأبواب في وجه الفساد يستلزم سد كل منافذه، وذلك عن طريق تبسيط الإجراءات التي تعتبر في الكثير من الأحيان مناخا مناسباً للرشوة والفساد بصورة عامة⁴⁸، ذلك أن كثرة الإجراءات وتعقيدها يدفع المواطن اللجوء إلى طرق غير قانونية للحصول على وثائق أو رخص... وغيرها.

ولذلك جاءت المادة 10/ب من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد⁴⁹ لتدعو إلى "...تبسيط الإجراءات الإدارية، عند الاقتضاء من أجل تيسير وصول الناس إلى السلطات المختصة التي تتخذ القرارات..." وهو نفس المبدأ الذي أكد على ضرورته المشرع الجزائري بقوله في نص المادة 2/11 من القانون 01-06 "...تبسيط الإجراءات الإدارية..."، ونص أيضا المرسوم رقم 88-131 الذي يتعلق بتنظيم العلاقات بين الإدارة والمواطن في المادة 21 منه بقولها " يجب على الإدارة حرصا منها على تحسين نوعية خدماتها باستمرار وتحسين صورتها العامة باعتبارها تعبيراً عن السلطة العمومية أن تسهر على تبسيط إجراءاتها، وطرقها، ودوائر تنظيم عملها وعلى تخفيف ذلك: وعليها أن تعد مطبوعات واستمارات مقننة بسيطة في تصميمها، مختصرة ومفهومة في مضمونها، وجذابة في شكلها وتقرأ بسهولة".

ومن بين الحلول التي جاء بها المشرع الجزائري بغرض تحسين نوعية الخدمات المقدمة:

- إلغاء التصديق على نسخ الوثائق المسلمة من طرف الإدارة العمومية.
- استغلال التطور التكنولوجي لتحسين الخدمة العمومية. ومثال ذلك: تبليغ وإرسال الوثائق والمحركات القضائية بطريقة الكترونية، إضافة إلى التصديق الإلكتروني⁵⁰.

⁴⁷ - المادة 13/أ من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، معتمدة بموجب قرار الجمعية العامة لمنظمة الأمم المتحدة رقم 4/58، مؤرخ في 31 أكتوبر 2003، مرجع سابق.

⁴⁸ - هارون نورة، جريمة الرشوة في التشريع الجزائري، دراسة على ضوء اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، أطروحة دكتوراه في العلوم، 2017، ص 209.

⁴⁹ - لمادة 10/ب من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، معتمدة بموجب قرار الجمعية العامة لمنظمة الأمم المتحدة رقم 4/58، مؤرخ في 31 أكتوبر 2003، مرجع سابق.

⁵⁰ نفس المرجع، ص 210.

3- إن القضاء على البيروقراطية من شأنه تقليل حدوث الرشوة، وتضييق فرصها أمام المواطنين والموظفين ضعاف النفوس على حد سواء⁵¹. ذلك أنه في الكثير من الحالات يقوم موظفو الإدارة بالمماطلة في انجازات المعاملات، بغرض دفع المواطن إلى القيام بعرض مزايا ومنافع عليهم. ولذلك قد فرض المشرع مجموعة من الواجبات⁵² على الإدارة بموجب قانونا 88-131 المتعلق بتنظيم العلاقة بين الإدارة والمواطن والتي حث فيها على وجوب احترام الإنسان وحفظ كرامته، ويجب أن تكون علاقتها بالمواطن مطبوعة في جميع الحالات باللطف والكراسة، كما يجب على كل مصلحة أو هيئة أن تراعي خاصيات مهامها فتحدد مواقيت مناسبة لفتح أبوابها واستقبال المواطنين، مع الحرص على مزيد من تيسير وصول المواطن إليها عن طريق تجنبه القيام بتنقلات غير مجدية وقيود غير مفيدة كما لا يجوز للموظفين المطالبة بأوراق أو وثائق لا ينص عليها القانون⁵³.

4- من الضروري فتح باب الشكاوى أمام المواطنين والرد عليها، بحيث انه يؤكد على شفافية الإدارة في معاملاتها، ذلك أن المشرع ألزم الإدارة في المادة 4/11 من قانون 06-01 على أنه "لإضفاء الشفافية على كيفية تسيير الشؤون العمومية، يتعين على المؤسسات والإدارات والهيئات العمومية أن تلتزم أساسا بالرد على عرائض وشكاوى المواطنين". كما جاء القانون 88-131 ليحث الإدارة على نفس المبدأ في المادة 34 منه بقوله: "يجب على الإدارة أن ترد على كل الطلبات أو الوسائل أو التظلمات التي يوجهها المواطنون إليها..." حيث أن الرد على هاته الشكاوى يستلزم أن تقوم الإدارة باستحداث هياكل على مستوى الإدارات بغرض البث في طلبات ورسائل وتظلمات التي تصلها وهذا ما أكدته نفس المادة بقولها "...ولهذا الغرض تحدث هياكل في المستويين الوطني والمحلي تكلف على الخصوص بالبث في عرائض المواطنين".

5- من الضروري أن تقوم الإدارة بتسبب قراراتها وذلك تعزيزا منها لمبدأ شفافية الإدارة في تعاملاتها مع المواطنين، خاصة إذا ما قامت الإدارة باتخاذ قرارات في غير صالح المواطن كقرار التأديب أو الهدم... أو غيرها من القرارات التي قد يتم اعتبار أن الإدارة قد تعسفت في اتخاذها، وهذا ما أكدته المرسوم 88-131 بقوله انه يتوجب على الإدارة ان تقوم بتبرير رفضها في شكل قرار مسبب⁵⁴. ليس

⁵¹ الامين الحاج محمد أحمد، الرشوة وخطرها على الفرد والمجتمع، ط1، مكتبة السوادي للتوزيع، 1993، ص 28.

⁵² - راجع المواد 22، 28، 30، 33 من مرسوم رقم 88-131، مؤرخ في 4 يوليو 1988، ينظم العلاقة بين الادارة والمواطن، مرجع سابق.

⁵³ - هارون نورة، مرجع سابق، ص 213.

⁵⁴ - راجع المواد 10، 25، 30 من مرسوم رقم 88-131، مؤرخ في 4 يوليو 1988، ينظم العلاقة بين الادارة والمواطن، مرجع سابق.

هذا فقط بل أن عدم رضا بهاته القرارات يتيح للمواطن إمكانية الطعن فيها وهذا ما نصت عليه المادة 36 من المرسوم 88-131 بقولها أنه على الإدارة أن تقوم بتبيان للمواطن طرق الطعن التي يمكن أن يمارسها في مثل هكذا حالات، وهو نفس المذهب الذي ذهب إليه القانون 06-01 في المادة 11 منه بقولها "... يتعين على المؤسسات والإدارات والهيئات العمومية أن تلتزم أساسا: بتسبب قراراتها عندما تصدر في غير صالح المواطن، وبتبيين طرق الطعن المعمول بها".

مما تقدم نخلص إلى أن الرقابة والشفافية من الآليات المكرسة قانونا لمكافحة الفساد الإداري بحيث أن لهما دورا مهما في هاته العملية والذي من شأنه خلق نظام يقوم على الإشراف المستمر على جميع الأنشطة التي تتم داخل البيئة التنظيمية كما يعمل على تنمية الشعور بالمسؤولية والرقابة الذاتية بالشكل الذي يساهم في التزام الفرد بكامل الواجبات التي تفرضها عليه بيئة العمل ومن ثم فإن أي تعدي أو انحراف عن معايير الأداء المعمول بها أو عدم الالتزام بالقواعد التنظيمية ما هو إلا نتيجة لظاهرة الفساد والذي يستوجب اتخاذ التدابير اللازمة لمواجهته، ذلك أن الإصلاح الإداري هو من العمليات التي من شأنها إحداث تغيرات جديدة ومستمرة. ولإنجاح هاته العملية وجب على كل إدارة أن تتفاعل مع هاته الإصلاحات حتى تتمكن من القضاء على البيروقراطية، وتقوم بالقضاء على تخلف الإدارة، وتسد كل منافذ الفساد إليها.

الخاتمة:

يعتبر الفساد ظاهرة عالمية، باتت تعاني منها جميع الدول (متقدمة، نامية)، ذلك انه يعتبر من أكبر وأكثر العقبات أمام الإصلاح الإداري، فدول العالم لم تسلم من التنامي المتزايد لهاته الظاهرة، التي كان من نتائجها استنزاف مواردها وثرواتها، والجزائر من بين الدول النامية التي طالتها ظاهرة الفساد الإداري، وبدأت تتأصل وتنتشر بأجهزتها الإدارية، بل أنها قد واصلت زحفها لتمتد إلى مختلف المجالات، الأمر الذي أدى إلى تعطيل عجلة التنمية بها.

وإن نقشي هاته الظاهرة مرده ضعف عملية الرقابة الإدارية الذي كان من نتائجه تزايد مظاهر الفساد من رشوة ومحسوبية واختلاس ووساطة ومحاباة وغيرها... ؛ ومن الأسباب التي ساهمت في هذا الضعف هو الاعتماد على آليات رقابية تقليدية هذا من جهة، ومن جهة أخرى الممارسات السياسية الغير قانونية للنظام السياسي السابق، التي كانت أحد أسباب تغلغل ظاهرة الفساد الإداري في أجهزة الدولة

الإدارية نتيجة تصادم الرقابة الإدارية مع النظام السياسي الفاسد الذي كان على رأسه عدد كبير من المسؤولين الفاسدين في الدولة، والذين يعتبرون الذرع الحامي للممارسات الغير قانونية للموظفين الفاسدين في مختلف المستويات الإدارية.

كما تعتبر الرقابة الإدارية من أهم مكونات العملية الإدارية والتي يتمثل دورها في اكتشاف انحرافات الإدارة والتدخل في الوقت المناسب من أجل علاجها، ذلك أنه لن يستطيع أي جهاز إداري أن يحدد الانحرافات في سلوكيات موظفيه أو انحرافه عن تحقيق أهدافه إلا في ظل وجود نظام رقابة فعال، بحيث أنه في ظل غياب هاته العملية أو حتى غياب الحس القانوني لدى القائمين عليها من شأنه أن يفتح المجال للممارسات غير القانونية، التي تشكل جرائم فساد وتكون السبب في انتشار هاته الظاهرة على جميع المستويات الإدارية .

الأمر الذي بات يستلزم استئصال هاته الظاهرة الخطيرة عن طريق إصلاحات إدارية لمختلف مؤسسات الدولة، ولذلك وجب تعزيز أنظمة الرقابة الإدارية التقليدية وتحديثها بأنظمة تتوافق وتواكب التطورات العلمية والأساليب الرقابية الحديثة وتتفق وتطورات المرفق العام، ولن يتأتى هذا إلا عن طريق رقابة إدارية فعالة ومستقلة، وصارمة والقيام بتدعيمها بإرادة سياسية عازمة على مكافحة الفساد وتظافر مختلف الجهود من أجل تحقيق ذلك.