وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche scientifique

جامعة عبد الحميد بن باديس مستغانم

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم القانون العام

المرجع:.....

مذكرة نهاية الدراسة لنيل شهادة الماستر

دور الرقابة الإدارية في مكافحة الفساد الإداري في الجزائر

ميدان الحقوق والعلوم السياسية

الشعبة: حقوق

التخصص: قانون إداري

من إعداد الطالبة:

غامنية نعيمة

تحت إشراف الأستاذ:

د. بن عوالي علي

أعضاء لجنة المناقشة:

الأستاذ:	بوسحبة جيلالي	رئيسا
الأستاذ:	د بن عوالي علي	مشرفا مقررا
الأستاذ:	بن عودة يوسف	مناقش

السنة الجامعية: 2024/2023

نوقشت في : 05/ 06 /2024

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية
وزارة التعليم العالي و البحث العلمي
جامعة عبد الحميد بن باديس-مستغانم

UNIVERSITE
ABDELHAMID IBN BADIS
MOSTAGANEM

كلية الحقوق و العلوم السياسية
مصلحة التربصات
الرقم :.....م.ت/

تصريح شرفي خاص بالالتزام بقواعد النزاهة العلمية
لإنجاز البحث

أنا الممضي أدناه،

السيد: عائشة بن حمنة الصفة: طالبة

الحامل لبطاقة التعريف الوطنية رقم: 102726333 والصادرة بتاريخ: 2017-01-12

المسجل بكلية: الحقوق والعلوم السياسية قسم: القانون العام

والمكلف بإنجاز مذكرة ماستر بعنوان:

دور الرقابة الإدارية في مكافحة الفساد الإداري في الجزائر

أصرح بشرفي أني ألتزم بمراعاة المعايير العلمية والمنهجية ومعايير الأخلاقيات المهنية والنزاهة الأكاديمية المطلوبة في إنجاز البحث المذكور أعلاه.

— تظلوا في حالة امضاء : —
السيد (ة): ...
عين تادلس
- في: 06 JUIN 2024
ذو ..... رقم .....
من طرف ..... بتاريخ .....

التاريخ: 02 جويلية 2024

إمضاء المعني

* ملحق القرار الوزاري رقم 933 المؤرخ في 28 جويلية 2016 الذي يحدد القواعد المتعلقة بالوقاية من السرقة العلمية و مكافحتها

الإهـــداء

إلى من كلل العرق جبينه ومن علمني أن النجاح لا يأتي إلا بالصبر والإصرار إلى النور الذي أنار دربي والسراج الذي لا ينطفئ نوره بقلبي أبدا من بذل الغالي والنفيس واستمديت منه قوتي واعتزازي بذاتي

والدي العزيز

إلى من جعلت الجنة تحت أقدامها وسهلت لي الشدائد بدعائها إلى الإنسانة العظيمة التي لطالما تمنت أن تقر عينها لرؤيتي في يوم كهذا

أمي العزيزة

إلى ضلع الثابت وأماني أيامي إلى ما شددت عضدي بهم فكانوا لي ينابيع أرتوي منها إلى خيرة أيامي وصفوتها إلى قرة عيني....

إلى أخي وأخواتي الغاليين

إلى من زينت بهم حياتنا وكانوا ومازالوا نبض قلب بيتنا

إلى أبناء أختي الأعزاء

إليكم عائلتي أهديكم هذا الانجاز وثمرة نجاح التي لا طالما تمنيته

ها أنا اليوم أكملت وأتممت أول ثمراته بفضله سبحانه وتعالى الحمد لله على ما وهبني وان يجعلني مباركا وان يعينني أينما كنت فمن قال أنا لها نالها فانا لها وإن أبت رغما عنها أتيت بها فالحمد لله شكرا وحبا وامتنانا على البدء والختام وآخر دعوانا أن...

الحمد لله رب العالمين

الشـــــكر

الحمد لله الذي سخر لنا درب العلم والمعرفة ومنحنا العزم والإرادة لإنجاز هذا العمل ووفقنا لإتمامه.

أتقدم بجزيل الشكر وخالص الامتنان إلى أستاذي الفاضل **الأستاذ: د. بن عوالي علي** المشرف على هذا العمل الذي قدم لي يد العون والمساعدة لإتمامه ولم يبخل علي بتوجيهاته ونصائحه القيمة التي كانت عونا لي لإتمام هذا العمل جزاه الله خيرا عني، كما أتقدم بالشكر إلى الأساتذة الأفاضل أعضاء لجنة المناقشة على قبولهم مناقشة هذا العمل المتواضع وعلى إثرائه وتقييمه.

اشكر كل أساتذتي عبر مختلف الأطوار، وكل من قدم لي يد العون والمساعدة وساهم من قريب أو بعيد في انجاز هذا العمل ولو بكلمة زادت من همتي.

قائمة المختصرات

الاختصار	المعنى
ج ر	الجريدة الرسمية الجزائرية
د س	دون سنة نشر
ص	الصفحة
ط	الطبعة
ب ط	بدون طبعة
ع	العدد
الخ	إلى آخره
ق م	قبل الميلاد
م	ميلادي
هـ	هجري

المقدمة:

تعد الرقابة الإدارية أحد الأسس والآليات التي ترتكز عليها الإدارة في جميع الدول، والتي تضعها من بين الأولويات لتنفيذ إستراتيجيتها الوطنية على غرار الرقابة السياسية، الرقابة البرلمانية والقضائية، والغرض من هذه الرقابة هو مكافحة الفساد وتحقيق الحكم الراشد، باعتبار أن الرقابة والمساءلة من الأساليب والمقومات لبناء دولة تحكمها سيادة القانون.

وبما أن الإدارة العامة تعد الحلقة الأكثر عرضة لمختلف أشكال الفساد الإداري وجب أن تفرض رقابة إدارية تمنع حدوث أي حالة من حالات الفساد، حيث يقصد بالرقابة الإدارية تلك الوظيفة الإدارية، التي يتم بمقتضاها التحقق من أن الأداء يتم وفق ما حددته الأهداف والمعايير الموضوعة، بغرض التقويم والتصحيح.

أما الفساد الإداري فهو ظاهرة متعددة الاتجاهات تنتشر في جميع دول العالم وتختلف نسبة خطورتها من دولة لأخرى، حيث تمثل هذه الظاهرة إحدى القضايا الكبرى التي تشغل اهتمام الناس في جميع أنحاء العالم، وأحد أبرز وأخطر المشكلات التي اتفق المختصون على ضرورة مكافحتها وعلاجها، فقد أصبحت هذه الظاهرة واحدة من أهم المواضيع التي نالت اهتمام ومتابعة الباحثين في جميع المجالات على المستويين الدولي والمحلي.

وتعد الجزائر من بين هذه الدول التي بات الفساد الإداري فيها اليوم وباء مستعصيا وأكثر انتشارا ينخر كافة جوانب المجتمع وبالأخص الإدارة العامة، خاصة فيما يتعلق بتعاظم ظاهرة الرشوة والوساطة، المحسوبية، واختلاس المال العام ...الخ.

ولهذا سعت الجزائر لتكريس جهودها في القضاء على الفساد الإداري بسنها للقانون رقم 06-01، المؤرخ في 21 محرم 1427، الموافق ل20 فيفري 2006، والمتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، المعدل والمتمم، والذي يهدف إلى إعداد برامج وقائية وأمنية، قضائية إعلامية لمكافحته، إضافة إلى تعزيز المسؤولية والنزاهة والشفافية في تسيير القطاعين العام والخاص،

حيث أولى المشرع الجزائري اهتماما بالغا للحد من الفساد الإداري ضمن إستراتيجيته التشريعية سواء كانت جنائية أو إدارية، وسعى لإنشاء عدة أجهزة رقابية وجملة من الآليات القانونية بهدف سد كل طريق من طرق الفساد، وحماية للمصلحة العامة.

أهمية الدراسة :

يعتبر موضوع الرقابة الإدارية موضوع في غاية الأهمية من جميع النواحي، وعليه سنسلط الضوء في هذه الدراسة على دور الرقابة الإدارية في مكافحة الفساد الإداري في الجزائر، لأنها تعتبر من أهم الوظائف الإدارية التي تعمل على تعزيز الشفافية والمساءلة والنزاهة في العمل الإداري، وتحسين الخدمات العامة، ولفهم وتشخيص موضوع الدراسة أكثر سنقوم بدراسة هذه الظاهرة وتقسيمها إلى جانبين مهمين:

- الجانب الأول يتمثل في الجانب العلمي ويتمثل في التعرف على أسس ومفاهيم الرقابة الإدارية وعلاقتها بالفساد الإداري، إضافة إلى تشخيص ظاهرة الفساد الإداري وهذا من خلال التعرف على ماهية وأسباب ظاهرة الفساد الإداري وأثارها.

- الجانب الثاني هو الجانب العملي والمتمثل في تطوير الإجراءات من خلال استخلاص توصيات عملية لتحسين الآليات الرقابية في القطاعات الإدارية الجزائرية، وذلك بتوحيد الجهود من اجل تفعيل الهيئات الإدارية للقيام بالدور المكلف به، وتطبيق النصوص النظرية على أرضية الواقع.

كذلك دراسة هذا الموضوع قد يعتبر مصدرا تستفيد منه أجهزة الرقابة من أجل تقويم وتصحيح العيوب التي تشوب عملها.

أهداف الدراسة:

إن الهدف الرئيسي والأساسي لهذا الموضوع يتمثل في معرفة مدى فعالية الرقابة الإدارية في مواجهة ومكافحة الفساد الإداري في الجزائر وتقييمها، والبحث عن أسباب انتشار ظاهرة الفساد الإداري من اجل الوصول إلى حلول فعالة للحد من هذه الظاهرة، بالإضافة إلى قيام بالإصلاحات اللازمة .

أسباب اختيار الموضوع:

إن دراسة هذا الموضوع ترجع إلى العديد من الأسباب الموضوعية والذاتية والتي تتمثل كما يلي:

- **الأسباب والدوافع الذاتية:**

تكمن في انتشار ظاهرة الفساد الإداري في المجتمع الجزائري، ومعاناة المواطنين من البيروقراطية والمحسوبية، والرغبة في فهم حقيقة دور الرقابة الإدارية في مكافحة هذه الظاهرة والوقاية منها.

- **الأسباب والدوافع الموضوعية:**

تتمثل في عجز الآليات والوسائل القانونية لتصدي للفساد بكل أشكاله وعلى جميع الأصعدة، وكذلك غياب ثقة المواطن في هياكل وأجهزة الدولة مما يحتم ضرورة إصلاح الإدارة والبحث على اطر قانونية تكفل إعادة هذه الثقة من خلال تفعيل الرقابة الإدارية ودعم الشفافية والنزاهة والمساواة في المجتمع، والوقوف على أسباب فشل هذه الأجهزة .

إشكالية الدراسة:

انطلاقا مما سبق ذكره، فإن مشكلة دراستنا تكمن في الإشكالية التالية:

ما مدى فعالية عملية الرقابة الإدارية في مكافحة ظاهرة الفساد الإداري في الجزائر؟

انطلاقا من الإشكالية المطروحة تتفرع لدينا الأسئلة التالية :

- ما هي الرقابة الإدارية؟ وما هو الفساد الإداري؟ وما هي أسباب الفساد الإداري؟
- وفيم تتمثل أثاره؟ وما هو دور الرقابة الإدارية في القضاء على الفساد الإداري؟
- وما هي الحماية القانونية لمكافحة الفساد الإداري؟

منهجية الدراسة:

من أجل الإجابة على الإشكالية المطروحة فقد تم الاعتماد على المنهج الوصفي والتحليلي وذلك لتحليل ظاهرة الفساد الإداري من خلال التعرف على مفهومها، أسبابها وأثارها، وكذلك الرقابة الإدارية، إضافة إلى ذلك اعتمدنا على المنهج التاريخي من خلال التتبع التاريخي لكل من الرقابة الإدارية والفساد الإداري عبر مختلف الأزمنة.

صعوبات الدراسة:

وفي إطار إعدادنا لهذه الدراسة واجهنا بعض الصعوبات لعل أهمها:

قلة المراجع والكتب الجزائرية حول فعالية ودور الرقابة الإدارية في مكافحة الفساد الإداري في الجزائر وصعوبة اقتناءها، بالإضافة إلى ضيق الوقت فهو قصير جدا مقارنة مع أهمية هذه الدراسة.

محتويات الدراسة:

ومن أجل الإجابة على إشكالية البحث، قمنا بوضع خطة ثنائية، من خلال تقسيم موضوع مذكرتنا إلى فصلين، فصل أول تحت عنوان الإطار العام للدراسة، تناولنا فيه ثلاث مباحث تطرقنا فيها إلى ماهية الرقابة الإدارية ومجالاتها في المبحث الأول، بالإضافة إلى تشخيص ظاهرة الفساد الإداري وتطوره التاريخي في المبحث الثاني، وختاما عالجنا من خلال المبحث الثالث أسباب تفشي ظاهرة الفساد والآثار الناجمة عنها.

أما الفصل الثاني فقد جاء تحت عنوان آليات الرقابة الإدارية وفعاليتها في مكافحة الفساد الإداري، وينقسم بدوره إلى ثلاث مباحث، خصصنا الأول لدراسة الفساد الإداري في الجزائر والجهود المبذولة في مكافحته، أما المبحث الثاني فيتمحور حول الآليات الرقابية القانونية لمكافحة الفساد الإداري في الجزائر، في حين تطرقنا في ختامه للرقابة الإدارية بين تعدد الآليات وضعف النتائج وهذا في ثنايا المبحث الثالث.

وختاما لهذه الدراسة قمنا بوضع مجموعة من النتائج والاقتراحات التي استنتجناها من خلال دراسة هذا الموضوع لتفعيل عملية الرقابة الإدارية وتحقيق الإصلاح في مجال الفساد الإداري.

تمهيد:

تشكل الرقابة الإدارية إحدى الوظائف الجوهرية في العملية الإدارية، يقوم بها الإداري من أجل اختبار نتائج ما تم التخطيط له والكشف عن الأخطاء ومحاولة تصحيحها، فوظيفة الرقابة الإدارية ليست منفصلة عن باقي الوظائف الإدارية الأخرى، مثل وظائف التخطيط والتنظيم، بل هي مكملة لها وهذا لما لها من أهمية في قياس ومتابعة أداء الفرد ومحاولة الكشف عن نقاط القوة والضعف وتصحيح الانحرافات وتأكيد على وصول المنظمة للأهداف المراد تحقيقها.

ومن اجل التعرف أكثر على هذا الموضوع سنتطرق في هذا الفصل لإبراز مفهوم كل من الرقابة الإدارية والفساد الإداري نظرا للعلاقة الكبيرة بين المفهومين واللذان يمثلان موضوع دراستنا، إضافة إلى ذلك إشكالية تحليل ومعالجة العلاقة بينهما.

وسنعالج في هذا الفصل الإطار العام لعنصري الرقابة الإدارية والفساد، وهذا من خلال تقسيمه إلى ثلاث مباحث، نتناول في المبحث الأول ماهية الرقابة الإدارية ومجالاتها، وفي الثاني مفهوم الفساد الإداري وتطوره التاريخي، أما في المبحث الثالث سنحاول إبراز أسباب تفشي ظاهرة الفساد والآثار الناجمة عنها.

ونتوقع من خلال تحليلنا لهذا الفصل، وذلك عن طريق التطرق والتفصيل أكثر في جزئياته وحيثياته، أنه يسهل علينا فيما بعد القيام بإسقاطات واستنباطات على حالة الجزائر، من بينها معرفة دور الرقابة الإدارية في مكافحة الفساد الإداري في الجزائر.

المبحث الأول: ماهية الرقابة الإدارية ومجالاتها

تعتبر الرقابة الإدارية من المواضيع الشائعة التي حظيت باهتمام كبير من طرف الباحثين في السنوات الأخيرة، فهي تشكل إحدى الوظائف الجوهرية في العملية الإدارية، حيث تعتبر عملية مكملة لحلقات العملية الإدارية، وتقوم بمهمة الضبط والتعديل لبقية الحلقات الأخرى، فهي تعمل على تقويم القصور والانحراف الذي يشوب مراحل النشاط الإداري.

لذا نسعى في هذا المبحث لتسليط الضوء على مفهوم الرقابة الإدارية في المطلب الأول، في حين نقوم بالتطرق في المطلب الثاني لمجالات الرقابة الإدارية ومعوقاتها.

المطلب الأول: مفهوم الرقابة الإدارية

تعتبر الرقابة الإدارية وظيفة من الوظائف الإدارية التي تهدف إلى اختبار نتائج ما تم التخطيط له من قبل وتصحيح الأخطاء ومحاولتها للربط بين وظيفتي التخطيط والتنظيم، ففي المصادر الأصلية اتضح أن لفظ أو كلمة "رقابة" من الجانب اللغوي ورد بتصريفات متعددة، سنتناول في هذا المطلب التعريفات اللغوية والاصطلاحية للرقابة الإدارية.

الفرع الأول: مفهوم الرقابة الإدارية والتطور التاريخي لها

أولا: تعريف الرقابة الإدارية

لقد تعددت تعاريف الرقابة واختلفت آراء الفقهاء حولها حيث من بين هذه التعاريف نجد:

أ- الرقابة في الاصطلاح اللغوي:

ففي اللغة العربية جاء "الرقيب" بمعنى "الحافظ" و"المنتظر" وراقب الله أي خافه وورد أيضا رقابة اسم مصدره "رَقَبَ" ويعني "لاحظ" و"حرس" و"حفظ".[1]

1- حسين عبد العال محمد، الرقابة الإدارية بين علم الإدارة والقانون الإداري، دار الكر الجامعي الإسكندرية مصر، ب ط، سنة 2004، ص71-72

وأما عن المعنى اللغوي لكلمة رقابة في اللغة الانجليزية "Control" وقد حملت على أكثر من معنى يدور معظمها حول التفتيش والمراجعة.

وكما هو الحال في اللغة الانجليزية فقد وجد للرقابة في قواميس اللغة الفرنسية أكثر من معنى يدور حول السلطة أو السيادة.

ب- الرقابة اصطلاحا:

جاءت عبارة الرقابة في العديد من الكتب التي تتحدث عن العلوم الإدارية والمالية العامة مما أدى إلى الاختلاف في تعريفها بسبب نظرة كل كاتب حيث نظر بعضهم إلى الرقابة من زاوية تختلف عن الآخر، فبعض الكتاب نظر إلى مفهوم الرقابة على أساس ما تسعى إلى تحقيقه من أهداف، وفي نظر فريق آخر تعني الرقابة تلك المجموعات من الإجراءات والعمليات، وعند فريق ثالث تعني الأجهزة التي تقوم بعملية الرقابة، وفيما يلي سوف نستعرض بعض التعريفات للرقابة:

- جاء في تعريف الرقابة أنها " مجموعة من عمليات التفتيش والفحص والمراجعة يقصد منها الوقوف على أن كل مشروع من المشروعات الاقتصادية العامة يعمل في الحدود التي تؤكد أنه يحقق الغرض الذي أنشئ من أجله، ولاقتراح الحلول المناسبة التي تقضي على الأسباب التي تعوق تنفيذ هذا الغرض وتحديد المسؤول في حالة الخطأ والتلاعب وإحالته إلى السلطة القضائية المختصة".[1]
- هي الإشراف والفحص والمراجعة من جانب سلطة أعلى لها هذا الحق للتعرف على كيفية سير العمل داخل الوحدة والتأكد من حسن استخدام الأموال العامة في الأغراض المخصصة لها، ومن أن الموارد تحصل طبقا للقوانين واللوائح والتعليمات المعمول بها، وللتأكد من سلامة تحديد نتائج الأعمال والمراكز المالية، وتحسين معدلات الأداء وللكشف عن

1- عصام خلف العنزي، ولاية الدولة في الرقابة على الأوقاف، اسطنبول، سنة 2011، ص 15

المخالفات، والانحرافات، وبحث الأسباب التي أدت إلى حدوثها، واقتراح وسائل علاجها لتفادي تكرارها سواء في ذلك وحدات الخدمات أو الأعمال".

- "منهج علمي شامل، يتطلب التكامل بين المفاهيم القانونية والاقتصادية والمحاسبية والإدارية، ويهدف إلى التأكد من المحافظة على الأموال العامة، ورفع كفاءة استخدامها، وتحقيق الفعالية في النتائج المحققة، على أن يقوم بهذه المهمة جهاز مستقل ينوب عن السلطة التشريعية، وغير خاضع للسلطة التنفيذية".

وهذه التعاريف وإن كانت كلها متقاربة المعنى إذ أنها تشير إلى التعميمات الآتية:

1-الرقابة الإدارية وظيفة لها خصوصية معينة تختلف عن باقي وظائف العملية الإدارية في أنها تبحث وتراجع العمل وتتأكد من أن العمل يتم إنجازه بدقة، كما أنها تكشف عن الانحرافات السلبية وتعمل على تصحيحها مع تدعيم الانحرافات الإيجابية.

2-الرقابة الإدارية ضرورية في جميع مستويات الإدارة.

3-الرقابة الإدارية تهتم بقياس الأداء من خلال مقارنة المعايير الموضوعة بالخطة وما تم إنجازه فعلا.

4-الرقابة الإدارية عملية ملازمة لكل وظائف الإدارة.[1]

ت- الرقابة في الاصطلاح القانوني:

هي عملية التحقق من مدى انجاز الأهداف المبتغاة والكشف عن معوقات تحقيقها، والعمل على إيجاد الحلول المناسبة وفق ما حددته القواعد القانونية للدولة وبصورة مرضية، حيث ازدادت الرقابة مع اتساع نشاط الإدارة وتنوعه في جميع مجالات الحياة، فالرقابة بهذا المعنى تتضمن إذا لعمليات التي تستهدف توجيه الأداء نحو ما رسم له من مجموعة من أهداف ومعايير وقياس درجة نجاح الأداء الفعلي في تحقيق الأهداف والمعايير.[2]

1-عصام خلف العنزي، مرجع سابق، ص 16

2- بريش ريمة، الرقابة الإدارية على المرافق العامة، مذكرة ماجستير، جامعة أم البواقي، سنة 2012-2013 ، ص 13

ث- أدلة الرقابة:[1]

حرص الإسلام والديانات الأخرى على الرقابة وتنميتها وخصوصا الرقابة الذاتية ومحاسبة النفس باستمرار، وأكد القرآن الكريم في قوله تعالى:

(يا أيها الناس اتقوا ربكم الذي خلقكم من نفس واحدة وخلق منها زوجها وبث منهما رجالا كثيرا ونساء واتقوا الله الذي تساءلون به والأرحام إن الله كان عليكم رقيبا).[2]

وكذلك ورد في السنة النبوية الشريفة عن أبي ذر ومعاذ بن جبل رضي الله عنهما عن الرسول صلى الله عليه وسلم قال: "اتق الله حيثما كنت واتبع السيئة الحسنة تمحها وخالق الناس بخلق حسن". [3]

ج- مفهوم الرقابة الإدارية الحديث:

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

- فحص ومراجعة الخطط المختلفة لجميع الأنشطة والبرامج التي تقوم بوضعها الوحدات والأجهزة الحكومية.
- تتبع العوامل والتغيرات التي قد تؤثر على تحقيق أهداف هذه الأنشطة والبرامج.
- قياس عناصر الاقتصاد والكفاءة في أداة الوحدات الحكومية، والفاعلية بالنسبة لنتائج البرامج المختلفة وتحقيق التوازن بينهما.

1- حسين أحمد الطراونة، توفيق صالح عبد الهادي، كتاب الرقابة الإدارية، دار الحامد للنشر الأردن، ط 1، سنة 2011، ص 20

2- القرآن الكريم، سورة النساء الآية رقم 01

3- حديث شريف

- تقييم أداء الأنشطة والبرامج التي تتولى تنفيذها الوحدات والأجهزة الحكومية للحكم على مستوى أدائها ومدى قدرتها على تحقيق الأهداف.
- المساعدة في عملية اتخاذ وترشيد القرارات وبصفة خاصة في السنوات المقبلة في مختلف المجالات الاقتصادية والاجتماعية، بتوفير البيانات والمعلومات الملائمة في هذا المجال أو من خلال الاستعانة بنتائج عملية الرقابة وتقييم الأداء أو بإشراك القائمين على الرقابة في عملية اتخاذ القرارات اشتراكا فعليا أو الاسترشاد بآرائهم عند الحاجة إلى ذلك.[1]

ح- الحاجة إلى الرقابة الإدارية:

من خلال تقديم التعريفات السابقة فإننا ندرك أن هناك حاجة ماسة للرقابة الإدارية وهذه الحاجة لا تقتصر على المنظمات العامة دون الخاصة أو الكبيرة دون الصغيرة وأن هذه الحاجة تبرز من خلال العوامل التالية:

- إن الرقابة الإدارية عملية ترشيد علمية لأصحاب القرار من خلال دورة العمل الكاملة والتي تبدأ من التخطيط والتنظيم والتوجيه والتنسيق.
- أن الرقابة الإدارية عملية ملازمة ومستمرة لوظائف الإدارة.
- اتساع نشاط المنظمات العامة والخاصة وزيادة حجمها وتنوع وتعقد أعمالها وازدياد عدد موظفيها يفرض عليها الاعتماد على الرقابة الإدارية من خلال الأدوات والأساليب المختلفة.
- استخدام الرقابة الإدارية يحقق الوفر المادي ويحد من الإسراف غير المبرر.
- الرقابة الإدارية تعمل على رفع مستوى فعالية وكفاءة الأنشطة الفنية وغيرها في جميع القطاعات.

1- حسين أحمد الطراونة، توفيق صالح عبد الهادي، مرجع سابق، ص 20-23

- الرقابة الإدارية تساعد على اكتشاف الأفراد المبدعين كي يتسنى للإدارة تحفيزهم وتشجيعهم.[1]

وبالتالي نستنتج مما سبق، أن الرقابة الإدارية عملية مستمرة تقوم بها الأعوان والهيئات الإدارية الغرض منها اكتشاف الانحرافات وتقصي أسبابها ووضع الحلول المناسبة.

ثانيا: التطور التاريخي للرقابة الإدارية

إن مفهوم الرقابة وجد منذ القدم، وتطور بتطور التجمعات البشرية، فأخذت الرقابة في العصور القديمة مضموناً يختلف عن مضمونها في العصور الوسطى، إلا أنه يمكن القول أن ظهور الرقابة بالمفهوم الحالي لم يظهر إلا في العصر الحديث.

أ- الرقابة في العصور القديمة

- **الحضارة المصرية القديمة:**

ظهرت في مصر الحضارة الفرعونية القديمة الغنية عن التعريف، من خلال أهراماتها التي أبهرت البشرية، فمن خلال هذه الأدلة المادية، وما قدمته "**ديموك**" في مؤلفه "نماذج من الآثار" الموجودة في المتحف البريطاني، وهذا التقرير يرجع إلى سنة 228 ق.م إضافة إلى ما كتبه موظف في الإدارة الرومانية في مصر تقريرا موجها إلى حاكم مصر الوسطى، وبين فيه أن عدد من الموظفين بإدارة الحسابات ليس لهم فائدة، و أن ذلك يؤدي إلى تعطيل الأعمال، وأوضح التقرير أنه من الضروري أن يكون على قمة هذه الإدارة مسؤول واحد عن كل إدارة مالية فرعية تحت رقابة المجلس البلدي ويؤكد الباحثون على أن الرقابة كان لها وجود، لكن مظهر وطبيعة الرقابة كان مركزيا.[2]

1-حسين أحمد الطراونة، توفيق صالح عبد الهادي، مرجع سابق، ص24

2- حمادو دحمان، الوسائل الغير قضائية للرقابة على أعمال الإدارة المحلية في الجزائر، رسالة ماجستير، تخصص القانون العام، جامعة تلمسان، سنة 2010-2011، ص 11

- **الحضارة الصينية القديمة:**

عرف في الصين القديمة أقدم نظام لشغل الوظائف على أساس عقد امتحان لدخول الخدمة العامة وأجواء لم تعرفه النظم المدنية إلا في القرنين التاسع عشر والعشرون، حيث كان الامتحان يجري على مرحلتين، الأولى تستهدف اختبار ذاكرة الموظف، والثانية تخصص لتحديد قدرته على الابتكار، بالإضافة إلى كون أن دستور "**تشاو**" الذي كتب عام 1100 ق م، هو عبارة عن دليل لجميع موظفي الدولة بدءا من رئيس الوزراء إلى خدم المنازل، وكل هذه النماذج ذكرها أستاذ "**كلود جورج**" الابن في مؤلفه تاريخ الفكر الإداري عن كتاب "**كوتشنج**".

- **الحضارة الإغريقية:**

أثبتت الحضارة الإغريقية للشعوب على أهميتها من حيث غزارة الفكر، وتمثل ذلك ظهور فكرة الكلية في الإدارة والتخصص والإدارة كفن واختيار الموظفين وتفويض السلطة من طرف الباحث "**اكسينوفون**"، بالإضافة إلى أفلاطون الذي زود مكتبة العلوم الإدارية بكتابه "الجمهورية" بأول نظريات التخصص وتوزيع العمل، واستكمل من بعده "**سقراط**" المسيرة في بيانه النظم الإدارية لدى الإغريق.

والرقابة لدى الإغريق لم تقتصر على موظفي الإدارة بل امتدت إلى ما بعد الخدمة، حيث كانت تتولى فحص سجلاتهم وحساباتهم بدقة، وترفع توصياتهم إلى محكمة شعبية.

ب- الرقابة في العصور الوسطى:

بعد سقوط الإمبراطورية الرومانية ظهرت الأنظمة الإقطاعية التي أدت إلى انحصار اهتمامات الأفراد في كسب الجيش، وكانت الإقطاعيات سببا لاحتكام الرقابة على الأفراد، وظهرت كتابات تبرز ذلك من بينها ما كتبه "**الفرابي**" عام 900 م عن إدارة المملكة أو الدولة.[1]

1- حمادو دحمان، مرجع سابق، ص 11-12

ت- الرقابة في العهد النبوي والعهد الراشدي:

قد مارس النبي صلى الله عليه وسلم الرقابة على عماله، ففي صحيح البخاري عن أبي حميد الساعدي قال استعمل رسول الله صلى الله عليه وسلم رجلا على صدقات بني سليم يدعى بن اللتبية فلما جاء حاسبه قال هذا مالكم وهذا هدية فقال الرسول صلى الله عليه وسلم فهلا جلست في بيت أبيك وأمك حتى تأتيك هديتك إن كنت صادقا.

وكان أبو بكر يمارس الدور الرقابي بنفسه على عماله، فعندما جاءه معاذ بن جبل من اليمن قال له أبو بكر: ارفع لنا حسابك، وذكر الطبري أنه كان يراقب ولاته مراقبة شديدة، فكان لا يخفى عليه شيء من عملهم.

وأما عمر فقد طور آلية الرقابة الإدارية، إذ كان مهتما بهذا الأمر أشد الاهتمام، فقد قال يوما لجلسائه: "أرأيتم إذا استعملت عليكم خير من أعلم، ثم أمرته فعدل، أكنت قضيت ما علي؟ قالوا: نعم، قال : لا حتى أنظر في عمله، أعمل بما أمرته أم لا"، فاستشعاره للمسؤولية جعله يراها من واجبات الإمام، وليست الرقابة لمرة أو مرات ثم تقف، بل هي رقابة دائمة، حتى لا يقل العمل، أو يحصل تجاوزات فيه.

كما كان يرسل المفتش العام محمد بن مسلمة للرقابة على الولاة وتفحص شكاوى الرعية والتحقق منها وممارسة التحقيق مع الولاة، ومن أشهر ما روي في ذلك تحقيقه في شكوى بعض أهل العراق ضد واليهم سعد بن أبي وقاص رضي الله عنه، وكذا تحقيقه في شكوى بعض أهل دمشق ضد واليهم سعيد بن عامر رضي الله عنه.

كما كان عمر رضي الله عنه يراقب سلوك عماله، ويحاسبهم إذا رأى ما يقدح في عدالتهم، فقد بلغه أن أحد عماله يتمثل بأبيات فيها مدح للخمر، فعزله.[1]

1- محمد محمود علاونة، الأصول العلمية والعملية في الرقابة الإدارية، دار البداية ناشرون وموزعون الأردن، ط 1، سنة 2014، ص 111-118

وأما علي فقد كتب للأشتر النخعي حين ولاه على مصر، وأمره بالاهتمام بالرقابة على العمل (الموظفين)، ففي كتابه له: "ثم تفقد أعمالهم وابعث العيون من أهل الصدق والوفاء عليهم، فان تعاهدك في السر لأمورهم جدوه لهم على استعمال الأمانة والرفق بالرعية.

وكتب عمر بن عبد العزيز لعدي بن أرطاة أن أبعث إلي بفضل الأموال التي قبلك من أين دخلت".

وهذه نماذج لطريقة مراقبة الأداء الحكومي في تلك العهود الإسلامية الأولى، والتي تعتبر نموذجا للدولة المسلمة المتمسكة بتعاليم دينها.[1]

ث- الرقابة في العصر الحديث:

في منتصف القرن 19 ظهرت الثورة الصناعية بأوروبا التي أدت إلى تزايد مطالب العمال وأصحاب العمل ما مهد لظهور الإدارة العلمية، ومدارس للإدارة العلمية، ويرجع الفضل في ذلك إلى كل من "**هانريفايول**" و"**فدريك تايلور**" و"**فرانكجلبرت**" الذين قاموا بإبراز أفكار جديدة منها معدلات الأداء والربط بينهما وبين الأجر المتدرج.

بدأت معالم الرقابة الإدارية كنوع من أنواع الرقابة الإدارية في الظهور والتبلور، فقد عرف "**فايول**" الرقابة الإدارية بقوله " تشمل الرقابة الإدارية على التحقق مما إذا كانت جميع الأعمال تسير مطابقة للخطة المرسومة، والتعليمات، والمبادئ المحددة وهدفها الإشارة إلى نقاط الضعف، والأخطاء بقصد علاجها ومنع تكرارها، وبعد ذلك تواصلت محاولات تحديد مفهوم الرقابة على نحو أشمل عام 1960 على أيدي "**وليام تراتيرس جيروم**".[2]

1- محمد محمود علاونة، مرجع سابق، ص 111-118

2- دحمان حمادو، مرجع سابق، ص 14

ج- الرقابة الإدارية في القانون الإداري الحديث:

يسمى هذا النوع من الرقابة بالتي يمارسها الجهاز الإداري للدولة على نفسه، سواء كانت الرقابة داخل المنظمة الإدارية أو من السلطة المركزية، إذن فهي نوعان:

- **رقابة داخلية:** وهي التي يمارسها رئيس المنظمة الإدارية أو مديرها على موظفيه.
- **رقابة خارجية:** وهي التي تمارس من السلطة الإدارية المركزية، ويطلق عليها البعض بالوصاية الإدارية.

كما تعرف الرقابة الإدارية بأنها تلك الرقابة التي تقوم بها السلطة بواسطة أحد الأجهزة الإدارية، سواء أكانت من نفس الجهاز أو من جهاز خارجي.[1]

والرقابة الإدارية تنصب على جوانب المشروعية فقط، أي هل الإجراء المتخذ نظامي أم لا.

الفرع الثاني: خصائص الرقابة الإدارية وأهميتها

تتعدد الأغراض من وجود الرقابة الإدارية فهي التي تعمل على تحقيق الفعالية والكفاءة في إدارة المؤسسات، حيث انه لكي يكون نظام الرقابة فعالا ومحققا للأهداف التي صمم من اجلها يجب أن يتوفر على مجموعة من الخصائص.

أولا: خصائص الرقابة الإدارية

تتميز الرقابة الإدارية بعدة خصائص أهمها:

- **المشاركة في وضع المقاييس:** إن مشاركة المرؤوسين في وضع المقاييس الرقابية له تأثير كبير في تسهيل العملية الرقابية لأنهم يعتبرون المقاييس التي وضعوها عادلة وواضحة ومحددة.

1- محمد محمود علاونة، مرجع سابق، ص 118

- **الحقائق في الرقابة:** من اجل تسهيل عملية الرقابة الإدارية يجب على كل مسؤول استخدام الحقائق بدلا من الضغط فليس هناك من يجادل الحقيقة أو يغالطها.[1]
- **المرونة في الرقابة:** ينبغي أن يتسم العمل الرقابي بالمرونة من أجل التصويب والتأثير على سلوك الأفراد اتجاه الرقابة، وينبغي القيام بمراجعة دورية للنظام الرقابي لكشف نقاط الخلل أو الضعف.
- **الملائمة:** من الضروري أن يتلاءم النظام الرقابي مع طبيعة نشاط المنظمة وحجمها وأهدافها وتطلعاتها المستقبلية ونوع الصناعة فيها.
- **السرعة في كشف الانحرافات:** كلما كان النظام الرقابي قادرا على تحقيق السرعة في اكتشاف الانحرافات أو منع حدوثها أصلا كلما كان ذلك النظام ذو كفاية في تلافي أكبر قدر ممكن من الآثار السلبية الخطيرة لتلك الانحرافات.
- **الوضوح:** يجب أن تكون الوسائل الرقابية واضحة وصريحة ومفهومة لجميع العاملين في المنظمة، كما يمكن الاستعانة بذوي الخبرة والاختصاص لإيضاح الوسائل الرقابية المعقدة.
- **الموضوعية:**إن عدم ابتعاد المدير أو الرئيس عن الجوانب الذاتية له في تفسيره لنتائج الأداء قد يفسد نظام الرقابة المعتمد بأكمله، فاهتمام الرئيس بالنتائج والمعلومات التي يوفرها نظام الرقابة وكما هي، والتي لابد أن يقوم بتفسيرها بموضوعية، يوفر فرصة كبيرة في الاستفادة من ذلك النظام.
- **الكفاية:** من الأمور المعروفة لنا جميعا أن يكون لنظام الرقابة المبررات الاقتصادية الكافية لما يبذل من جهود وتكاليف، فلا بد لمردود نظام الرقابة أن يبرر تكاليفه فليس العبرة في اعتماد ذلك النظام الذي قد لا يغطي بشكل أو بآخر ما يلزمه من تكاليف، لان كفاية نظام الرقابة تعني تشخيص الانحرافات والعمل على إزالتها بأقل التكاليف الممكنة.

1- كمال بودانة، عبد العالي دبلة، الرقابة الادارية، مجلة العلوم الاجتماعية، العدد 02 مكرر 01 المجلد 14، سبتمبر 2020، ص 114-115

وهناك بعض الخصائص الأخرى للرقابة الإدارية الفعالة كارتباطها بالأعمال التي صممت من أجلها والتوقيت المناسب والتطلعات المسبقة بالإضافة إلى تركيز النظام على الانحرافات المهمة والإرشادات التي يجب القيام بها.[1]

وهناك بعض الخصائص الأخرى للرقابة الإدارية الفعالة كارتباطها بالأعمال التي صممت من أجلها والتوقيت المناسب والتطلعات المسبقة بالإضافة إلى تركيز النظام على الانحرافات المهمة والإرشادات التي يجب القيام بها.

ثانيا: أهداف الرقابة الإدارية

الرقابة الإدارية ضرورية للإدارة ولتحقيق أهدافها لابد من توفر عدة شروط وهي:

- التعرف على المشكلات والعقبات وتحديد الأسباب الرئيسية لها وتقديم حلول.
- اكتشاف الأخطاء قبل استفحالها وفور وقوعها والقيام بمعالجتها وتصحيحها فورا.
- التأكد أن العمليات تسير وفق ما خطط له.
- التأكد من التزام الإدارة بكافة القوانين واللوائح والتعليمات أثناء ممارستها لنشاطها وهذا ما يعرف بمبدأ المشروعية، فإذا خالفت القانون يعتبر تصرفها غير مشروع ويحيق به جزاء عدم المشروعية.
- كشف الانحراف الإداري ويعني استغلالا السلطة أو الوظيفة العامة لتحقيق أغراض شخصية بعيدة عن المصلحة العامة، رغم انسجام أعمال الإدارة مع القوانين واللوائح والتعليمات.
- ضمان عدم وقوع اعتداء على حقوق الأفراد وحرياتهم. [2]

1- كمال بودانة، عبد العالي دبلة، مرجع سابق، ص 115

2- أحمد دولار أحمد، الرقابة الإدارية والمالية على الإدارة، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية مصر، بدون طبعة، سنة 2016، ص45-47

ثالثا: أهمية الرقابة الإدارية

تعتبر الرقابة من أهم الوظائف الإدارية التي تعمل على تحقيق الأداء كما ينبغي بفاعلية وكفاءة ذلك لتفادي الوقوع في الخطأ والعمل على تصحيح الانحرافات أولا لذلك تبرز لنا أهميتها من خلال ما يلي:

- الرقابة تشجع الإدارة على تحقيق الأهداف.
- الرقابة تساهم في تغيير وتعديل الخطط والبرامج.
- الرقابة فيها ضمان لحسن سير العمل.
- الرقابة تحقق العدالة.
- الرقابة تنير الطريق أمام الإدارة في معرفة مستوى العمل.
- الرقابة فيها تجويد للأداء وتصحيح للأخطاء ومنع الانحرافات.
- التنسيق بين المجموعة الواحدة.
- الرقابة تساعد في تحديد أسباب تعارض الأهداف.[1]

الفرع الثالث: أنواع الرقابة الإدارية وأدواتها

أولا: أنواع الرقابة الإدارية

تنقسم الرقابة الإدارية وفقا لما ينتهي إليه المعياران الشكلي والموضوعي معا إلى ثلاثة أقسام:

- **أنواع الرقابة الإدارية من حيث ارتباطها بالعمل والهدف منها:**

إن نشاط الجهاز الإداري للدولة متعدد، ويتنوع تبعا للأعمال التي يمارسها باعتبار أنه السلطة المختصة بتسيير أعمال كافة الوحدات التابعة له، فمنها ما هو قانوني أو مالي أو مادي. ونجد في كل ذلك أن الرقابة تتنوع تبعا لنوع النشاط وعليه تنقسم الرقابة الإدارية من حيث ارتباطها بالعمل والهدف منها كالآتي:

1- كمال بودانة، عبد العالي دبلة، مرجع سابق، ص 106

أ- رقابة التصرفات القانونية:

وتتناول هذه الرقابة كافة التصرفات القانونية التي تمارسها الإدارة، وتمتد لكل ما يصدر عنها من قرارات إدارية وما تبرمه من عقود.

ب-رقابة المخالفات المالية والإدارية:

وتتناول هذه الرقابة كافة التصرفات التي من شأنها ضياع حق مالي عام أو أن يكون من شأنها ارتكاب مخالفات إدارية تنتهك مبدأ المشروعية، ويرجع مصدر هذه التصرفات المالية أو الإدارية للدستور أو القانون أو القرارات أو اللوائح وتكون واجبة الإتباع، وتشمل أيضا الرقابة على كل إخلال من جانب الإدارة.

- **أنواع الرقابة الإدارية من حيث الجهة القائمة بها:**

يمكن تقسيم الرقابة الإدارية من حيث الجهة القائمة بها إلى الرقابة الداخلية والرقابة الخارجية ويستند هذا التقسيم للجهة القائمة بالرقابة، وهي الجهة التي يتبعها المراجعون، ويرى جانب من الفقه أن الرقابة (الداخلية) هي التي تمارس من موقع التنظيم، والرقابة (الخارجية) تمارس من خارج التنظيم.[1]

أ- الرقابة الداخلية:

هي رقابة ذاتية تمارسها الإدارة على نفسها، ويتم ممارستها من داخل الوحدة سواء كانت وزارة أم هيئة أم محافظة ويكون طرفا الرقابة من الوحدة، وصور الرقابة الداخلية متمثلة بالرقابة الرئاسية والرقابة الوصائية.

ب- الرقابة الخارجية:

هي عملية الفحص الفني المحايد من طرف خارج التنظيم الإداري بغرض التحقق من سلامة التصرفات ومدى الكفاءة في تحقيق الأهداف، ويضيف البعض أن الرقابة الخارجية هي

1- احمد دولار احمد، المرجع السابق، ص 34-35

تلك الرقابة التي تتولاها أجهزة مستقلة تماما عن الوحدات الخاضعة للرقابة بحيث تستهدف التأكد من مدى تحقيق تلك الوحدات لمسؤوليتها وللاستخدام الأمثل للقوى العاملة، وتقوم الرقابة الخارجية على فكرة التوازن بين مبدأ استقلال الوحدة الإدارية وتمتعها بالشخصية المعنوية ومبدأ تبعيتها للدولة وما يتطلبه ذلك من ضرورة إخضاعها لرقابة خارجية محايدة هدفه الصالح العام، ويتولى مباشرة الرقابة الخارجية هيئات أو أجهزة مستقلة تماما عن الجهات الخاضعة للرقابة.[1]

- **أنواع الرقابة الإدارية من حيث وقت ممارستها:**

يعتبر المعيار المعمول عليه في هذا النوع من أنواع الرقابة هو معيار الوقت أو الزمن الذي يتم ممارسة الرقابة فيه، وتتفق غالبية الفقهاء على تقسيم الرقابة من حيث وقت ممارستها إلى رقابة سابقة ورقابة لاحقة.

أ- الرقابة السابقة:

هي التي تمارس حيال موضوع القرار أو الإجراء قبل أن يستكمل مقومات إصداره، وبذلك تعتبر الرقابة السابقة مرحلة يمر بها القرار قبل أن يصبح نافذا وقابلا للتنفيذ، وتفترض الرقابة السابقة تمتع جهة الرقابة بسلطة الموافقة السابقة على أعمال جهة الإدارة، وأهم مثال لها الرقابة المالية قبل الصرف.

ب- الرقابة اللاحقة:

تنصب الرقابة اللاحقة على ما صدر فعلا من تصرفات الإدارة القانونية وأعمالها المادية، ولهذه الرقابة صورا عديدة تختلف باختلاف وقت وأسلوب ممارستها، فيمكن أن تتم بأسلوب التفتيش الذي يتناول الفحص على الطبيعة وإعادة دراسة الأوضاع للوقوف على ما شابها من أخطاء أو تقصير.

1- احمد دلاور احمد، مرجع سابق، ص 34-35

ويمكن أن تتم بأسلوب المراجعة لمستندات الوحدة الإدارية، وبهذا فان الرقابة اللاحقة تنصب على ما تم انجازه فعلا من أعمال، وتتيح هذه الرقابة للإدارة أن تتصرف بكامل حريتها لما فيها من فصل بين جهة الإدارة وجهة الرقابة، إذ تحتفظ الإدارة في الوحدة المشمولة بالرقابة الاستقلالية حيث أن قراراتها غير موقوفة ولا مشروطة كما هو الحال في الرقابة السابقة.[1]

ثانيا: أدوات الرقابة الإدارية

تعتبر أدوات الرقابة الإدارية جزءا من الإدارة الفعالة ويمكن شرحها باختصار على النحو التالي:

- **الملاحظة الشخصية:** يستطيع المدير أو الرئيس مراقبة ومتابعة ما يجري داخل وحدته التنظيمية من خلال البيانات والمعلومات التي يرسلها إلى الآخرين، أو من خلال الملاحظة الشخصية المباشرة.
- **التقارير:** تقدم التقارير عادة بناء على طلب الرئيس أو المدير، وقد تتناول جوانب ونشاطات مختلفة وقد تكون إحصائية أو وصفية، أي تصف فعليا الواقع.
- **الموازنة:** وهي عبارة عن ترجمة رقمية مالية للخطة لفترة زمنية معينة غالبا لمدة سنة، وهي تعنى بتخصيص واستخدام الموارد المختلفة في نشاطات المنظمة في المستقبل لفترة زمنية معينة، ويمكن استخدامها وسيلة رقابية للرقابة على تخصيص واستخدام القوى العاملة والموارد والآلات وغيرها.
- **الإشراف:** يعتبر أحد أدوات الرقابة الإدارية التي تنفذ الأعمال وفقا للخطة، والمقصود بها ملاحظة جهود الموظفين بغية توجيههم لوجهة سليمة.
- **الشكاوى:** تعتبر من أهم الأدوات الفعالة في الرقابة الإدارية.

1- أحمد دولار أحمد، مرجع سابق، ص 36-37

- **المراجعة الإدارية:** تتم ممارسة الرقابة عن طريق استخدام أسلوب المراجعة، حيث تعتبر إحدى الطرق الواسعة الانتشار في الرقابة الإدارية وهي عملية إخلاء الأهداف والسياسات والبرامج والإجراءات والموازنات خلال فترة زمنية محددة للمراجعة والمتابعة.[1]

المطلب الثاني: مجالات الرقابة الإدارية ومعوقاتها

الفرع الأول: خطوات الرقابة الإدارية

تتضمن الرقابة الإدارية الخطوات الثلاث التالية:

- **وضع معدلات الأداء:** ويقصد بها وضع معايير موضوعية لقياس الانجازات التي تحقق وتعبر عن أهداف التنظيم، وهذه المعايير توضع على أساس تحديد كمية العمل المطلوب انجازها والمستوى النوعي لها والزمن اللازم لأدائها ويجب أن تكون هذه المعادلات واضحة ومفهومة.
- **قياس الأعمال:** أي مقارنة النتائج المحققة بالمعدلات الموضوعة سلفا للأداء أي تقييم للانجاز بعد أداء العمل.
- **تصحيح الأخطاء والانحرافات:** ويقصد بها إبراز الأخطاء والانحرافات التي تسفر عنها عملية قياس الأعمال السابقة، فإذا ظهر من مقارنة النتائج المحققة بالمعدلات الموضوعة أن هناك اختلافا بالزيادة أو النقصان كان ذلك مؤشرا على أن العمل لا يسير سيرا طبيعيا وأن هناك انحرافا ايجابيا أو سلبيا.[2]

الفرع الثاني: مجالات استخدام الرقابة الإدارية

تعتبر الرقابة الإدارية إجراء ضروريا لإنجاح أي نشاط تقوم به الإدارة للتأكد من تنفيذه يتم حسب ما هو مخطط له أن يكون وطبقا لما هو مطلوب لذلك، يمكننا القول أنها عملية ملازمة لكافة النشاطات التي تقوم بها ويمكن تقسيم مجالات عمل الرقابة الإدارية إلى قسمين:

1- كمال بودانة، عبد العالي دبلة، مرجع سابق، ص 111

2- محمد محمود علاونة، مرجع سابق، ص 133

الجانب الإداري وبعض الأمور المالية التي لها أساس مباشر بالجانب الإداري والتي تؤثر وتتأثر بالقرار الإداري وتتمثل في:

- التأكد من وجود نظام إداري للجهة الخاضعة للرقابة.
- التأكد من وجود هيكل تنظيمي لتلك الجهة.
- دراسة وضع المديريات من حيث مهامها والأقسام التابعة ومدى كفاءة العاملين فيها بما يحقق أهدافها.
- تدقيق قرارات التعيين للموظفين سواء المصنفين أو بعقود، والترقيات والزيادات والنقل والانتداب ..... الخ بصورة عامة.
- مطابقة المسمى الوظيفي مع جدول التشكيلات الخاص بالجهة الخاضعة للرقابة.
- الكشف عن المخالفات والتجاوزات وإجراء التحقيقات الإدارية اللازمة بشأنها وتحديد مسؤولية المتسببين وإحالتها إلى الجهات المختصة إذ اقتضت المصلحة ذلك ومتابعة الإجراءات المتخذة بخصوصها.

الجانب الفني والمتعلق بطبيعة عمل كل جهاز والأهداف الرئيسية التي أنشأ أصلا من أجل تحقيقها، وعليه يرتبط بهذا الجانب الأهداف المشاريع والاستثمارات والخدمات المقدمة ومدى التزام الدوائر بالتشريعات والتعليمات والأسس والقواعد والإجراءات النافذة وسير عمل المشروعات والاستثمارات ويشمل هذا الجانب أيضا مراقبة الأبنية المستأجرة والأجهزة والمعدات والتنسيق بين الوحدات التنظيمية المختلفة والتحقق من عدم الازدواجية في العمل ويتمثل فيما يلي:

- التأكد من وجود أهداف واضحة ومجددة لكل دائرة حكومية.
- المشاريع الاستثمارية وجدواها.[1]

1- حسين احمد طراونة، توفيق صالح عبد الهادي، مرجع سابق، ص 36-37

- مدى التزام الوزارة أو الدائرة بالتشريعات المعمول بها.
- الأجهزة والمعدات المستعملة من حيث عددها ومدى الحاجة إليها.
- الاطلاع على الاتفاقيات المحلية والدولية ومدى الالتزام بها وبالقوانين الخاصة بها وبيان أوجه القصور في تطبيقها.
- التأكد من صلاحية الأبنية الحكومية المملوكة والمستأجرة والاطلاع على إجراءات إدامتها وذلك بالاستئناس بالتقارير الفنية الصادرة عن وجود الدعم الفني ...الخ.

الفرع الثالث: معوقات نجاح الرقابة الإدارية

تعاني النظم الرقابية من مقاومة العاملين لها، ويرجع ذلك إلى عوامل كثيرة من أهمها:

- **الرقابة الزائدة:** يقبل العاملون عادة درجة معينة من الرقابة إذا زادت عنها تؤدي إلى رفضهم لها.
- **التركيز في غير محله:** تركز بعض النظم الرقابية في أحيان كثيرة على نقاط معينة لا تتفق مع وجهة نظر العاملين حيث تعكس من وجهة نظرهم رؤية محدودة جدا مما قد يشير العاملين ضد هذه الرقابة.
- **عدم التوازن بين المسؤوليات والصلاحيات:** يشعر العاملون أحيانا بأن المسؤولية الواقعة عليهم تفوق ما هو ممنوح لهم من صلاحيات وفي نفس الوقت قد يتطلب النظام الرقابي الرقابة اللصيقة والمراجعة التفصيلية لكل جزيئات العمل، مما يرتبط سلبيا بقبول العاملين والتجاوب مع النظم الرقابية.
- عدم التوازن بين العائد والتكاليف.[1]
- **عدم الحيادية:** قد يؤدي عدم تصميم النظم الرقابية بشكل محايد إلى عدم قبول العاملين وتبقى هناك معوقات لعدم نجاح الرقابة لم تذكر بعد ومازالت تدرس من خلال الكتاب والباحثين.

1- محمد محمود علاونة، مرجع سابق، ص141-142

في ختام هذا المبحث ومن خلال ما تناولناه فيه، يمكننا القول أن الرقابة الإدارية هي الوظيفة الإستراتيجية الحساسة داخل الكيان الإداري، فهي التي تهدف للتأكد من مشروعية أعمال الإدارة والتحقق من عدم مخالفتها للقانون أو ملائمتها للظروف المحيطة بها، فهي وسيلة فعالة لتحسين الأداء الوظيفي للعامل وتطويره.

المبحث الثاني: الفساد الإداري وتطوره التاريخي

يعتبر الفساد الإداري ظاهرة عالمية سريعة الانتشار وعابرة للحدود، وجدت في كل الأزمنة والعصور، فهي من الظواهر الخطيرة التي تهدد الدول سواء كانت متقدمة أو متخلفة، ولكن بدرجات متفاوتة، حيث حظيت هذه الظاهرة (الفساد الإداري) باهتمام الكثير من الباحثين وعليه سنحاول من خلال هذا المبحث التعرف على ظاهرة الفساد الإداري وتطورها التاريخي.

المطلب الأول: ماهية الفساد الإداري

الفرع الأول: مفهوم الفساد الإداري

أولا: تعريف الفساد الإداري

أ- التعريف اللغوي:

يعرف الراغب الأصفهاني الفساد بأنه: خروج الشيء عن الاعتدال، قليلا كان الخروج عنه أو كثيرا، ويضاده الصلاح، ويستعمل ذلك في النفس، والبدن، والأشياء الخارجة عن الاستقامة، يقال: فسد فسادا وفسودا، وأفسده غيره.

فسد: فسد اللحم أو اللبن ونحوهما فسادا إذا انتن أو تلف، وفسد العقد ونحوه إذا بطل، وفسد الرجل إذا جاوز الصواب والحكمة، وفسدت الأمور إذا اضطربت وأدركها الخلل.[1]

وأفسد بيني وبين فلان، وأفسد الرجل القوم إذا أساء إليهم ففسدوا، والفساد معروف عندهم وكذلك المفسدة والمفاسد

فسد كنصر وعقد وكرم فسادا وفسودا: ضد صلح فهو فاسد وفسيد من فسدى ولم يسمع: أنفسد. والفساد: أخذ المال ظلما والجدب. والمفسدة: ضد المصلحة، وفسده تفسيدا: أفسده، تفاسدوا: قطعوا الأرحام، واستفسد: ضد استصلح.

1- كايد كريم الركيبات، الفساد الإداري والمالي مفهومه آثاره وطرق قياسه وجهود مكافحته، دار الأيام للنشر والتوزيع، ب ط ، عمان-الأردن، سنة 2015، ص 22.

ب- الفساد في الاصطلاح الإداري والقانوني:

تعددت التعريفات لمفهوم الفساد بتعدد جوانبه المتعلقة به واتجاهاته المختلفة، وذلك تبعا لاختلاف الثقافات والقيم السائدة، كما يختلف باختلاف الزاوية التي ينظر إليها من خلالها المهتم ما بين رؤية سياسية، أو اقتصادية أو اجتماعية أو إدارية، وهو ما يبرر الاختلاف في تحديد مفهوم الفساد.[1]

- **معنى الفساد اصطلاح:**

❖ خروج الشيء عن الاعتدال قليلا كان الخروج أو كثيرا ويستعمل ذلك في النفس والبدن والأشياء الخارجة عن الاستقامة.

❖ قال ابن الجوزي: (الفساد: تغير عما كان عليه من الصلاح وقد يقال في الشيء مع قيام ذاته ويقال فيه مع انتفاضها ويقال فيه إذا بطل وزال ويذكر الفساد في الدين كما يذكر في الذات، فتارة يكون بالعصيان وتارة بالكفر ويقال في الأقوال إذا كانت غير منتظمة وفي الأفعال إذا لم يعتد بها.

❖ قال الجرجاني: الفساد زوال الصورة عن المادة بعد أن كانت حاصلة.[2]

❖ وعند الفقهاء: ما كان مشروعا بأهله، غير مشروع بوصفه وهو مرادف للبطلان عند الشافعي.

❖ وفساد الوضع: أن لا يكون الدليل على الهيئة الصالحة لاعتباره في ترتيب الحكم.

❖ وفساد الاعتبار: أن يخالف الدليل نصا أو إجماعا وهو أعم من فساد الوضع.

1- محمود محمد معابرة، الفساد الإداري وعلاجه في الشريعة الإسلامية دراسة مقارنة بالقانون الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ط 1، عمان، سنة 2011، ص 72

2- بشير قايد مقبل الضبيبي، آفة الفساد وضرورة اجتثاثه، دار الكتب صنعاء، ب ط، سنة 2021، ص 17

❖ والفساد أعم من الظلم لأن الظلم نقص أما الفساد فيقع عليه وعلى الإبداع واللهو واللاعب.[1]

اختلف الفقهاء حول تعريف الفساد نظرا لاختلاف منابعهم وتوجهاتهم الفكرية وعليه لا يوجد إجماع حول تعريف الفساد.

- **التعريف القانوني الجزائري للفساد:**

إن مصطلح الفساد جديد في التشريع الجزائري، إذ لم يستعمل قبل سنة 2006، كما لم يجرم في قانون العقوبات، غير أنه بعد تصديق الجزائر على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد سنة 2004 بموجب المرسوم الرئاسي رقم 04-128 المؤرخ في 19افريل2004. كان لزاماً عليها تكييف تشريعاتها الداخلية بما يتلاءم وهذه الاتفاقية، فصدر قانون الوقاية من الفساد ومكافحته رقم06-01المؤرخ في 20فيفري 2006المعدل والمتمم الذي جرم الفساد بمختلف مظاهره.

وبالرجوع إلى القانون06-01 نجد أن المشرع الجزائري اختار عدم تعريف الفساد تعريفا قانونيا أو وصفيا، حيث انصرف تعريفه من خلال الإشارة إلى صوره ومظاهره. وهذا ما تأكده الفقرة الأولى من المادة 2 من قانون الوقاية من الفساد ومكافحته المذكور أعلاه بأن:" الفساد هو كل الجرائم المنصوص عليها في الباب الرابع من هذا القانون". وبالرجوع إلى الباب الرابع من نفس القانون فإنه يمكن تصنيف جرائم الفساد إلى أربعة أنواع هي: اختلاس الممتلكات والإضرار بها، الرشوة وما في حكمها، الجرائم المتعلقة بالصفقات العمومية، التستر على جرائم الفساد.[2]

1- بشير قايد مقبل الضبيبي، مرجع سابق، ص 17

2- لونيس جميلة، في كتاب فعالية الآليات المختصة في مكافحة جرائم الفساد والوقاية منه في الجزائر، ألفا للوثائق للنشر والتوزيع، ط 1، سنة 2022، ص 75.

بالنسبة للتعريف القانوني: فالفساد هو الخروج عن القوانين والأنظمة أو استغلال غيابها، من أجل تحقيق مصالح سياسية أو اقتصادية مالية وتجارية أو اجتماعية لصالح الفرد أو لصالح جماعة معينة، للفرد مصالح شخصية معها".[1]

ت- الفساد من المفهوم الديني :

الشريعة الإسلامية هي أول من تطرق وواجه الفساد بشكل أساسي في التشريعات الواردة في القرآن الكريم وأوامر ونواي السنة النبوية الشريفة في المنع والتصدي لهذه الظاهرة. فنجد أن القرآن الكريم قد جاء في سوره وآياته بشكل صريح في تحريم ونبذ هذه الظاهرة ومن يقوم بها، وحث المجتمعات الإسلامية وأمر برفضها وتجنبها.

وبين الدين الإسلامي هذا التحريم والرفض في السور والآيات القرآنية التي تحذر وتنذر من الفساد والمفسدين ونذكر هنا هذه الآيات من القرآن في:[2]

- (ولا تبغ الفساد في الأرض أن الله لا يحب المفسدين) سورة القصص الآية 77
- (تلك الدار الآخرة نجعلها للذين لا يريدون علوا في الأرض ولا فسادا والعاقبة للمتقين) سورة القصص الآية 83
- (كنتم خير أمة أخرجت للناس تأمرون بالمعروف وتنهون عن المنكر وتؤمنون بالله) سورة آل عمران الآية 110

وورد في الأحاديث النبوية:

- قال رسول الله صلى الله عليه وسلم:" لعن الله الراشي والمرتشي والرائش بينهما".

1- حزيط حزيم، محاضرات مقياس مكافحة الفساد، جامعة لونيسي علي البليدة 2، سنة 2022-2023، ص02

2- محمد جمعة عبدو، الفساد أسبابه ظواهره آثاره الوقاية منه، دار الكتب الوطنية، ليبيا بنغازي، ب ط، سنة 2019، ص 9 -11

- روي عن عبد الله بن عمرو رضي الله عنهما:" أن رجلا يقال له كركرة لما مات قال رسول الله صلى الله عليه وسلم (هو في النار) فذهبوا ينظرون إليه فوجدوا عباءة قد غلها. أخرجه البخاري.

ثانيا: الإدارة والفساد الإداري

الإدارة في اللغة: من دور، ويقال: أدرت فلانا على الأمر، إذا حاولت إلزامه إياه، وأدرته عن الأمر إذا طلبت منه تركه، والداري: هو الملاح الذي يلي الشراع.

وفي الاصطلاح: نشاط متخصص يدور بين العلم والفن، ويهدف إلى توجيه الجهود البشرية وفق المعرفة العلمية والإمكانات المادية، لتحقيق أهداف معينة محددة مسبقا ومن أهم وظائف الإدارة التخطيط والتنظيم والتنسيق والتوجيه والرقابة.

ومنهم من عرفها بأنها: النشاط الذي يعمل على تحديد وتحقيق الأهداف بواسطة الآخرين، عن طريق التخطيط الدقيق لهم، والتنظيم الجيد لأعمالهم، والتوجيه الواعي لمساراتهم، والرقابة الفعالة لأدائهم، في ظل اتخاذ القرارات الراشدة.

وأما الفساد الإداري: فهو سوء استغلال السلطة العامة، من أجل الحصول على مكاسب خاصة أو كما عرفته منظمة الشفافية الدولية: هو إساءة استعمال السلطة لأغراض خاصة.[1]

ومنهم من عرفه بأنه: سلوك منحرف عن الواجبات الأساسية للعمل، ينجم عنه حصول صاحب السلطة على مصالح شخصية على حساب المصلحة العامة.

ويعود الفساد الإداري عموما إلى سببين رئيسيين:

الأول: الرغبة في الحصول على منافع شخصية غير مشروعة.

الثاني: محاولة التهرب من الكلفة الواجبة.

1- طه فارس، أسس مكافحة الفساد الإداري والمالي في ضوء السنة النبوية، بدون سنة نشر، ص 6-7

الفرع الثاني: أنواع الفساد الإداري

للفساد الإداري أنواعا عديدة تختلف حسب منظور الرؤية إلى الفساد، حيث يختلف الفساد من حيث الحجم إلى فساد كبير وفساد صغير، ويتنوع من حيث القطاع إلى فساد عام وفساد خاص، ويتنوع من حيث الإقليم إلى فساد دولي وفساد محلي.

أ- الفساد الإداري من حيث الحجم:

يتنوع الفساد الإداري حسب منظور الحجم إلى نوعين اثنين:

- **الفساد الكبير**:

وهو الفساد الذي يقوم به كبار الموظفين في الدولة وذلك بغرض تحقيق مصالح مالية أو اجتماعية كبيرة، ويعد هذا النوع من أهم أنواع الفساد وأخطرها على الإطلاق، ضاربا الدرجات الوظيفية العليا من الموظفين من رؤساء الدول والوزراء والمحافظين والمسؤولين الكبار في الدولة، ويختلف عن الفساد الصغير الضخامة الرشاوى المستخدمة فيه.[1]

ولا يمكن أن يتم إلا بتوريط مسؤولين في مراتب عليا، حيث يكون حجم العمليات التي تقع ضمنه كبيرة، وتخرج عن سلطة الموظفين الصغار، مثل عمليات توريد السلع والمعدات مرتفعة الثمن، ومشاريع البنية التحتية، والمعدات العسكرية، وهذا النوع من الفساد والذي يتشكل من رأس المال والسلطة أطلق عليه الفقه الغربي تسمية "جرائم الصفوة" و"جرائم ذوي الياقات البيضاء" وذلك نظرا لأنها ترتكب من أفراد يحتلون مكانة اجتماعية عالية، حيث يستغلون مناصبهم وسلطاتهم لخرق القوانين النافذة والتنظيمات.

1- شريهان ممدوح حسن أحمد، جهود مكافحة الفساد الإداري والمالي في المملكة العربية السعودية، مجلة متخصصة في الدراسات و البحوث القانونية، بدون سنة نشر، ص 8-10

- **الفساد الصغير:**

وهو الفساد الذي يصدر من صغار الموظفين ويتمثل في شكل أداء الوظائف والخدمات الروتينية المقدمة منهم، حيث يمارس هذا الفساد من جانب فرد واحد دون أن يكون هناك تنسيق مع الآخرين غالبا، وينتشر هذا الفساد بين الموظفين في القطاعات المختلفة ويرجع ذلك إلى حاجتهم الاقتصادية المادية نظرا لعدم حاجة ما يتقاضونه من رواتب، مما يظهر هذا الفساد في صورة تقاضي صغار الموظفين الرشوة عن أي خدمة يقدمونها للمواطنين كمقابل لتأدية هذه الخدمة بشكل سريع لتجنب ما تمر به من مراحل روتينية معقدة وطول إجراءات، أو لكونها مخالفة للنظام والقانون.[1]

ب- الفساد الإداري من حيث القطاع:

يتنوع الفساد الإداري والمالي حسب منظور القطاع إلى نوعين اثنين

- **الفساد في القطاع الحكومي:**

وهو فساد مستشري ومنتشر في مفاصل أجهزة الدولة، وطال من هم بداخل السلطة ومختلف مواقع الدولة، حيث يقوم كبار القائمين على أمور الدولة بممارسة شتى أنواع الفساد، الأمر الذي يمثل انحرافا إداريا غاية في الخطورة، حيث يتم عن طريق سرقات مالية وسمسرة في تجارة الأسلحة وكافة المشاريع الكبرى بالدولة بغرض تحقيق مصالح شخصية دون النظر لمصلحة الدولة وتحقيق الأصلح لها.

- **الفساد في القطاع الخاص:**

وهو الفساد المنتشر في الشركات الخاصة، حيث أشار تقرير صادر عن منظمة الشفافية الدولية إلى أن الشركات الأمريكية هي أكثر الشركات التي تمارس أعمالا غير مشروعة، تليها

1- شريهان ممدوح حسن أحمد، مرجع سابق، ص 8-10

الشركات الفرنسية والصينية والألمانية، كما أشار تقرير خاص لصندوق النقد الدولي أن ما بين 80% إلى 100% من الأموال التي تقرضها البنوك الأمريكية للدول النامية تعود مرة أخرى إلى أمريكا وسويسرا، وتودع في البنوك بحسابات شخصية لمسئولين من تلك الدول، بالإضافة إلى الإسراف الكبير في إنفاق تلك الأموال، حيث تهدر الأمم المتحدة الأمريكية وحدها ما قيمته 400 مليون دولار سنويا في التبذير وسوء إدارة المال العام.

ت- الفساد الإداري من حيث الإقليم

يتنوع الفساد الإداري بحسب منظور الإقليم إلى نوعين اثنين:

- **الفساد المحلي:** وهو ما ينتشر من فساد بداخل إقليم الدولة لا يتجاوز حدودها الإقليمية، ولا يخرج عن كونه فساد بين صغار الموظفين والأفراد الذي لا يرتبط بشركات دولية أجنبية، وهو أكثر أنواع الفساد انتشارا في المجتمعات المحلية، ويتمثل في الرشوة والمحسوبية واستغلال النفوذ.

- **الفساد الدولي:** هذا النوع من الفساد يأخذ مدى واسعا وعالميا يتجاوز الحدود الإقليمية للدولة وحتى القارات، وهذا في إطار العولمة، والتي أصبحت لا تعترف بالحدود وهو فساد يتسع نطاقه ليربط بين شركات محلية وشركات أجنبية دولية والقادة السياسيين في الدولة من خلال المنافع الذاتية المتبادلة التي يصعب الحجز بينها، وهو أخطر أنواع الفساد نظرا لكونه يهدد كيان الدولة وشعوبها.[1]

الفرع الثالث: خصائص الفساد الإداري

يتميز الفساد الإداري بوصفه تعبيرا عن انتهاك الواجبات الوظيفية وممارسة خاطئة تعلى من شأن المنفعة الشخصية على حساب المصلحة العامة، ويتميز بعدة سمات منها:

1 – شريهان ممدوح حسن أحمد، مرجع سابق، ص 8-10

- اشتراك أكثر من طرف تعاطي الفساد الإداري.
- السرية الشديدة في ممارسة الفساد تحت جنح الظلام وبطريقة التحايل والخديعة.
- يجسد الفساد الإداري عن اتفاق بين إدارتي صانع القرار ومرتكبي الفساد الذين يضغطون على الطرف الأول لإصدار قرارات محددة تخدم مصالحهم الشخصية أولا وأخيرا.

يختفي الفساد الإداري خلف خطاب الإيديولوجي معلن، ظاهره الدفاع عن الصالح العام والسهر على تطبيق القانون، فيما حقيقته الخفية تعظيم المكاسب الفردية على حساب المصلحة العامة عبر انتهاك القوانين والأنظمة النافذة وخرق أخلاقيات الواجب والمسؤولية الوظيفية.[1]

المطلب الثاني:تطور الفساد الإداري ومظاهره

الفرع الأول: التطور التاريخي للفساد الإداري

أ- لمحة تاريخية عن الفساد:

يعتبر تحديد زمان ومكان بداية ظهور الفساد أمرا صعبا ومستحيلا نظرا لقدم ظهور الظاهرة تاريخيا، حيث لم تسلم منه أي حضارة مهما كان انتماءها.[2]

حيث تحدث عن الفساد وحاربته أقدم التشريعات الوضعية وفق ما أشارت إليه حضارة بلاد الرافدين في قوانينها " **اوروك**" و"**اورنمو**" في الألواح السومرية، ووفقا لما تم العثور عليه في الوثائق التي تعود للألف الثالث قبل الميلاد المتعلقة بالمحكمة الملكية الآشورية التي تبين أنها كانت تنظر في القضايا المتعلقة بالفساد مثل قضايا جرائم الرشوة واستغلال النفوذ وإنكار العدالة

1- خريبش عبد القادر، بن قبي أمنة، دراسة سوسيولوجية لظاهرة الفساد الإداري، مجلة الدراسات والبحوث الاجتماعية، جامعة الوادي، العدد 11، جوان 2015، ص 138

2- مولاي إبراهيم عبد الحكيم، محاضرة عن قانون الوقاية من الفساد ومكافحته، جامعة غرداية، 2019-2020 ص4 .

كما أشار حمو رابي أشهر ملوك بابل في شريعته في المادة السادسة منها إلى جريمة الرشوة التي تدمر المجتمعات إلى يومنا هذا وأوجب فيها إحضار طالبها لمحاكمته أمام الملك شخصيا، وهو ما يوحي لنا بأن ظاهرة الفساد لها أبعاد قديمة جدا تعاقب التشريعات المختلفة على محاربتها.

كما اهتمت الحضارة اليونانية القديمة بظاهرة الفساد وجعلتها ظاهرة محل دراسة من قبل الفلاسفة، حيث حدد **Selon** في قانون "**أتيكا**" الذي يطلق على تشريعاته التي سنها قواعد إرشادية لموظفي الدولة من أجل تفويض ظاهرة الفساد والحد منها، كما تحدث الفيلسوف أفلاطون عن الرشوة ونادى القائمين بتقديم الخدمات للأمة بعدم قبول الهدايا، وحاربت الحضارة الرومانية أيضا الفساد حيث استفحل في عهد الملك **Caligola** التي تميزت مرحلة حكمه بانتشار الظاهرة مما جعلها محل دراسات من قبل فلاسفة ذلك العصر.

ويذهب المؤرخون إلى أن أول حالة فساد موثقة في التاريخ هي تلك التي جاء بها القرآن الكريم في حكاية سيدنا سليمان والملكة بلقيس التي أرادت منه قبول الهدايا مقابل أن لا يدخل مدينتها التي تحكمها حيث استشهد الباحثون بالآيتين الكريمتين 35-36 من سورة النمل التي يقول فيهما المولى عز وجل: " واني مرسلة إليهم بهدية فناظرة بم يرجع المرسلون، فلما جاء سليمان قال أتمدونن بمال فما أتان الله خير مما آتاكم بل أنتم بهديتكم تفرحون".[1]

ب- الفساد الإداري من المنظور التاريخي:

ظاهرة الفساد والذي منها الفساد الإداري قديمة حديثة، تنتشر في الدول الغنية والفقيرة، القوية والضعيفة، المتطورة والمتخلفة، فهي ليست وليدة اليوم، وليست مرتبطة بزمان أو مكان معينين، بل هي موجودة على امتداد المكان والزمان.

1 – مولاي ابراهيم عبد الحكيم، مرجع سابق، ص 5

فقد عثر فريق الآثار الهولندي عام 1997 م في موقع **(دكا)** في سوريا على ألواح لكتابات مسمارية تبين موقعا إداريا بدرجة **(أرشيف دائرة الرقابة حاليا)** يكشف عن قضايا خاصة بالفساد الإداري وقبول الرشاوى من قبل الموظفين العاملين في البلاط الملكي الأشوري قبل آلاف السنين.

كما أن الألواح السومرية ومحاضر جلسات مجلس **(أرك)** وكذلك مصر الفرعونية والإغريق، والصين القديمة في تعاليم **(كونفوشين)**، قد ورد فيها الدعوة إلى تكريس سيادة القانون للحد من ظاهرة الفساد الإداري ووضع قواعد لإرشاد موظفي الدولة وضبط عملهم. وثمة لوح محفوظ عن الحضارة الهندية **(حوالي 300 ق م)** كتب عليه العبارة التالية:

"يستحيل على المرء أن لا يذوق عسلا أو سما امتد إليه لسانه، وعليه فانه يستحيل أيضا على من يدير أموال الحكومة ألا يذوق من ثمرة الملك ولو نزرا قليلا".

وفي العهد الإسلامي بعد عهدي النبوة والصحابة لم يخلى عصر من الفساد، ففي العصر المملوكي مثلا استشرى الفساد في الدوائر الحكومية، حيث حولت الوظائف إلى ظاهرة الفساد والجشع والكسب المادي، وغابت العدالة وانتشر الظلم والرشوة.

وفي العصر العثماني، تفشى أيضا فيها الفساد الإداري، حتى أصبح يتم انتقاء موظفين غير أكفاء بالرشوة والمحسوبية والواسطة.[1]

ت- الفساد الإداري من المنظور الدولي:

لعل نمو الفساد وانتشاره على الصعيد العالمي من أهم الآثار السلبية للعولمة، حيث سهلت من الضوابط القانونية والإجرائية، ما ساعد على إطلاق مخيلة الشبكات الإجرامية على

1 – محمود محمد معابرة، مرجع سابق، ص 104

الصعيد الدولي، حيث اخترقت ظاهرة الفساد الحدود الدولية مستفيدة من الفرصة الملائمة التي تجعل احتمالات الاحتفاظ بثمار العمل الإجرامي تفوق الاحتمالات العقاب الرادع عليه.

لذا أدركت الدول خطورة هذه الظاهرة فبذلت المزيد من الجهود الإقليمية والعالمية التي تحول بعضها إلى صيغة مواثيق دولية، وفي سياق هذا بات من الطبيعي أن تتجه جهود المؤسسات الدولية على الصعيدين الإقليمي والعالمي الحكومية منها وغير الحكومية، ولعل قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة الصادر بتاريخ 15 ديسمبر 1975م يعد أول شجب عالمي للفساد بكافة أشكاله، وفي عام 1992م قام المجلس الأوروبي بإنشاء) فريق متعدد التخصصات يعني الفساد) مؤكدا بذلك على نحو رسمي عودة الفساد كمشكلة عامة تتطلب لحلها تنظيمات محددة.

وقد اخذ هذا الأمر منحى جديا بعد أن قامت الدول الصناعية الممثلة في المنظمة الاقتصادية للتعاون و التنمية: Organization For Economic Co-Operation and (OECD) Development بإصدار توصيات في عام 1994 م بأن يتخذ أعضاء المنظمة إجراءات ملزمة بهدف القضاء على ثورة المسؤولين خارج حدود الدولة المعنية في كل ما يتعلق بالمعاملات التجارية في الإطار الدولي، وقد تطورت هذه التوصيات من خلال قرارات عديدة إلى أن انتهت في عام 1997م بأن تبنى مجلس وزراء الدول الصناعية (اتفاقية محاربة رشوة موظفي القطاع العام للأجانب بينما يتعلق بالمعاملات التجارية في المجال الدولي) التي أصبحت سارية المفعول في شهر فيفري 1999.[1]

وفي القارة الأمريكية قامت منظمة الدول الأمريكية بالتوقيع على اتفاقية الدول الأمريكية

(Organization of American States)(OAS) لمناهضة الفساد عام 1996م، وقد وقع على هذه الاتفاقية 21 دولة من أمريكا اللاتينية، بالإضافة إلى الولايات المتحدة وكندا، و هدف

1 – محمود محمد معابرة، مرجع سابق، ص 105-106

الاتفاقية الأساسي نشر الأطر القانونية وتطويرها وتقويتها داخل الدول الأعضاء لمنع الممارسات الفاسدة وضبطها ومعاقبتها والقضاء على الفساد في القطاع العام في المجالين الداخلي والدولي. وفي إفريقيا تبنت دول الوحدة الإفريقية اتفاقية حول (منع الفساد ومحاربته) بتاريخ تموز/يوليو 2003م.

وجميع هذه الاتفاقيات اتصفت بالصفة الإقليمية فكانت حلولها محدودة التأثير فشعر المجتمع الدولي بضرورة وضع الحلول المؤثرة عالميا فكانت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد

(Un Convention Against Corruption) التي تبنتها في 31 أكتوبر 2003، وجرى التوقيع عليها في المكسيك في 09 ديسمبر 2003، وصدقت في 24 فيفري 2005، وهي عبارة عن وثيقة سجلت بعضا من الحلول لتحمل الدول على الأخذ بها عبر تشريعاتها الوطنية الداخلية.

أما على مستوى المؤسسات و المنظمات الدولية فكان البنك الدولي، صندوق النقد الدولي، ومنظمة التجارة العالمية.

ولم يقتصر الجهود الدولية لمكافحة الفساد على الدول موضوعات القطاع العام، فهناك مؤسسات على مستوى المنظمات الأهلية والمجتمع المدني من أهمها منظمة الشفافية الدولية.

أما في الوطن العربي، فهو ليس بمنأى عن ظاهرة الفساد باعتباره جزءا من هذا العالم، ولهذا أعد مجلس وزراء الداخلية العرب عدة مشاريع لمكافحة الفساد منها:[1]

مشروع اتفاقية عربية لمكافحة الفساد، ومشروع القانون العربي النموذجي لمكافحة الفساد أو مشروع المدونة العربية لقواعد سلوك الموظفين العموميين.

1 – محمود محمد معابرة، مرجع سابق، ص 107

الفرع الثاني: مظاهر الفساد الإداري

تبعا لتعدد أشكال الفساد الإداري تعددت مظاهره ويمكن شرح مظاهر الفساد الإداري في النقاط التالية على سبيل الذكر لا على سبيل الحصر: الرشوة، المحسوبية، المحاباة الواسطة، الابتزاز.

ولعل من أكبر مظاهر الفساد الإداري الشائعة حاليا في بعض المؤسسات هي عندما يكون المسؤول الأول مشغولا لدرجة أن يترك أمر وزارته أو جهازه الإداري في تصرف أحد موظفيه و كم من موظف أصبح في الأهمية قبل رئيسه وهنا يبدأ الفساد الإداري في غياب المراقبة والمتابعة حتى أن العديد من القضايا المهمة التي تحتاج إلى أن يحاط المسؤول الأول بها علما تحجب عنه ولا يعلم عنها إلا بعد وقوع كارثة أو نتيجة مساءلة للمسؤول من أعلى منه.

ومن مظاهره أيضا:

- تردي واقع الإدارة العامة وضعف المؤشرات الاقتصادية.
- عدم وضوح السياسات العامة للإدارة نتيجة غياب المخطط الهيكلي العام.
- تضخم الجهاز الإداري للدولة وعدم المساواة وتكافؤ الفرص نظرا للمحسوبية والمحاباة والوساطة.[1]

وهو ما يجعل الأجهزة الحكومية مشلولة وغير فعالة، خصوصا في ظل وجود التعقيد البيروقراطي وتغلغل الفساد وانتشاره في جميع الأجهزة والمرافق الحكومية.

1- مصطفى يوسف كافي، الإعلام والفساد الإداري والمالي وتداعياته على العمل الحكومي، ط 1، سنة 2016-1437هـ، الأردن، ص 142-143

المبحث الثالث: أسباب تفشي ظاهرة الفساد والآثار الناجمة عنها

تتعدد أسباب انتشار ظاهرة الفساد الإداري، وتزداد حدة عند توافر الظروف العامة التي تسمح لها بالانتشار داخل الأجهزة الإدارية، ما يؤدي بها إلى أضرار سلبية وآثار خطيرة وهذا ما سنتطرق إليه في هذا المبحث.

المطلب الأول: أسباب تفشي ظاهرة الفساد الإداري

للفساد الإداري عدة أسباب متداخلة ومتشابكة فيما بينها بطريقة مباشرة وغير مباشرة ما جعلته شديد الانتشار وصعب التحكم في توسعه ومكافحته، نذكر أهمها فيما يلي:

أ- الأسباب الشخصية:

وتتمثل في الطبيعة الشخصية والقيم الأخلاقية للفرد القائم على تسيير المصالح والمؤسسات العامة، فيما اكتسبه عن طريق الوراثة وما يتعلق بالخلفية السابقة من حياته وما تركته من أثار على سلوكاته وتصرفاته كالابتزاز والطمع، الأمراض النفسية التي تدفع الفرد إلى ممارسة جرائم الفساد والانحراف، لها علاقة وطيدة بالخصائص الشخصية لمرتكبها كالجنس، السن، المستوى العلمي، مدة الخدمة والمنصب والتخصص وكذا البيئة التي يعيش بها الفرد.[1]

ب- الأسباب الإدارية والتنظيمية:

تظهر هذه الأسباب بالنسبة للمسؤولين وصناع القرار من خلال عدم التزامهم بأخلاقيات المهنة الإدارية العالية والسامية في شكل خيانة الأمانة، وتتمادى الممارسات الفاسدة في المؤسسات كبيرة الحجم مع وجود بطالة مقنعة وبيروقراطية عالية ووجود علاقات القرابة والصداقة وعلاقات المصالح مع الإدارات والهيئات العليا، مع غياب الجهاز الرقابي وأساليب

1- عاتي يمينة، الفساد الإداري والمالي مفاهيمه، أسبابه وأشكاله وأثاره على التنمية الاقتصادية، الملتقى الوطني الأول حول الفساد وتأثيره على التنمية الاقتصادية، جامعة 08 ماي 1945 قالمة، ص 4

التقييم الأدائي وضعفها مما يفسح المجال على مصرعيه لمثل هذه الممارسات داخل المنظمات والمؤسسات العمومية.

ت- الأسباب السياسية:

يعد الفساد الإداري ظاهرة أخلاقية وهي أيضا مشكلة إدارية وسياسية، وينتشر في المجتمعات التي تتصف بضعف الممارسة الديمقراطية وحرية المشاركة في إدارة شؤونها العامة، وفي الدول التي تتسم حكوماتها بالاستبداد السياسي والدكتاتوري، فغياب دولة المؤسسات السياسية والقانونية والدستورية وضعف الحكومة وغياب عناصر الحكم الصالح وضعف الدور الرقابي، كما أن هذه الظاهرة تنتشر بشكل كبير ولكن بسرية عالية في ظل عدم استقلالية القضاء أو ضعفه أو عدم نزاهته، وهو أمر مرتبط بمبدأ الفصل بين السلطات، فوجود سلطة قضائية مستقلة ونزيهة تأخذ دورها في إشاعة العدل والمساواة بين أفراد الشعب وتمتلك سلطة رادعة تمارسها على عموم المجتمع بعدالة ومدى إتباع الإجراءات الموضوعية عند التعيينات في الوظائف الحكومية وذلك بالاستناد إلى الولاء للنظام وليس الكفاءة. وهناك عوامل أخرى تتعلق بضعف الممارسة الديمقراطية وحرية المشاركة التي يمكن أن تساهم في تفشي ظاهرة الفساد الإداري، وكون النظام السياسي نظاما سلطويا أقرب إلى الحكم الفردي أو هو نظام ديمقراطي يأخذ بتعدد الأحزاب ذلك أم شيوع حالة الاستبداد السياسي والدكتاتوري وحصر السلطات والصلاحيات بيد الرئيس الأعلى بدون تفويض متوازن باتجاه المركزية وضعف الرقابة داخل مؤسسات الدولة وغياب الشفافية وضعف نشاط مؤسسات المجتمع المدني يساهم بشكل مباشر في تنامي هذه الظاهرة وانتشارها. [1]

1- قاسم علوان سعد، سهاد عادل أحمد، الفساد الإداري والمالي المفهوم – الأسباب – الآثار- وسائل المكافحة، مجلة الدراسات التاريخية والحضارية (مجلة علمية محكمة)، المجلد (6)، العدد (18)، جانفي 2014، ص 6-7

ث- الأسباب الاقتصادية:

إن ضعف الأداء الاقتصادي للمؤسسات الحكومية وعدم التوزيع العادل للثروة بين أفراد المجتمع وانخفاض الرواتب والأجور في ظل ارتفاع الأسعار وانتشار الفقر وارتفاع معدلات البطالة ومحدودية فرص التوظيف وسوء التخطيط باستخدام الموارد، كل ذلك يؤدي إلى تشجيع انتشار ظاهرة منح الرشوة للمسؤولين لتخطي القواعد والتعليمات المالية النافذة التي تنظم وتحكم سير النشاط الإداري والمالي في المؤسسات الإدارية، وتشابك الاختصاصات التنظيمية للوحدات الإدارية والإسراف في استخدام المال العام وكل هذه عوامل تساهم في انتشار الفساد الإداري والمالي.

ومن جهة أخرى إن تضخم الجهاز الحكومي وهيمنة أجهزة الدولة على النشاط الاقتصادي وحرص أجهزة الدولة على حماية النظام والإبقاء عليه، الأمر الذي يرتبط بضعف الإطار المؤسسي لممارسة العمل في داخل النظام السياسي، ويؤدي هذا الوضع بطبيعة الحال إلى انتشار الفساد وتشويه السياسات والقرارات الاقتصادية سواء كان ذلك من عقد الصفقات للتسليح أو اتفاقيات النفط، فضلا عن تدخل السلطة في توجيه الائتمان من المصارف لحلفائها من رجال الأعمال، الأمر الذي يرتبط أيضا بتدني معدلات الاستثمار المجدي وبالتالي التأثير سلبا على عملية التنمية.[1]

ج- الأسباب الاجتماعية والثقافية:

تلعب المنظومة القيمية والموروثات الاجتماعية والثقافية بما تتضمنه من معتقدات مشتركة بين أفراد المجتمع دورا كبيرا في بناء العلاقات الاجتماعية وتنظيمها على أسس صحيحة، فالولاء العائلي والقبلي أو الحزبي، وارتفاع مستويات الجهل وقلة الوعي الثقافي وضعف الشعور الوطني كل هذه العوامل تؤدي إلى انتشار ظاهرة الفساد.

1 – قاسم علوان سعيد، سهاد عادل أحمد، مرجع سابق، ص 7

كما تؤدي العادات والتقاليد الاجتماعية والعلاقات العشائرية إلى انتشار هذه الظاهرة خصوصا إذا تحولت هذه العلاقات إلى علاقات ذات ارتباطات طائفية فيلجأ المسؤولين الحكوميين لتفضيل أقاربهم وأصدقائهم ومجاملتهم إذ تعطى مثلا لأقارب المسؤولين الكبار الوظائف العامة التي يستطيعون من خلالها تحقيق المكاسب الخاصة غير المشروعة على حساب المصلحة العامة.

كما أن عدم وجود سياسة واضحة للمؤسسة الإدارية وجمود القوانين وعدم تطورها وعدم وضع الموظف الإداري المناسب في المكان المناسب، إلى جانب ضعف الوازع الديني وغياب الضمير لدى هذا الموظف والخضوع لشهوات النفس الأمارة بالسوء إلى جانب طبيعة القيم الأخلاقية والأعراف والتقاليد التي اكتسبها من التنشئة الاجتماعية في المجتمع الذي يعيش فيه تلعب دور كبيرا في دفع هذا الموظف إلى أن يصبح أو لا يصبح الفساد جزء من سلوكه الإداري.[1]

المطلب الثاني: الآثار الناجمة عن الفساد الإداري

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

وعليه يمكن إبراز هذه الآثار في النقاط التالية:

1 – قاسم علوان سعيد، سهاد عادل أحمد، مرجع سابق، ص 7

أ- الآثار السياسية للفساد الإداري:

يترك الفساد آثارا سلبية على النظام السياسي برمته سواء من حيث شرعيته أو استقراره أو سمعته.

- من حيث شرعيته: فالفساد يضعف الضوابط والمعايير المؤسسية للحكومات مما يعطي انطباعا لدى المواطنين بأن الحكومة مطروحة للبيع لأعلى المزايدين ويهز هيبة الدولة ويضعف الإيمان بمبدأ سيادة القانون.
- من ناحية استقراره: فالفساد يؤدي إلى زيادة عدم الاستقرار السياسي للدولة، حيث تصبح كل جماعة أشبه بالكيان المنعزل عن غيره ويكون لكل جماعة معاييرها الخاصة التي قد تتناقض مع القوانين المعمول بها داخل الدولة، وتعطى هذه الجماعة الأولوية لمصلحتها الخاصة على حساب مصلحة الدولة.

وقد يؤدي انتشار الفساد إلى تنامي ظواهر العنف والعنف المضاد من قبل الجماعات التي تشعر بالقهر والحرمان داخل المجتمع وقد يؤدي كذلك إلى ظهور جماعات متطرفة في أفكارها لتحول فكرها إلى سلوك مدمر بعد رفضها للواقع المعاش.[1]

يؤدي الفساد إلى خلق جو من النفاق السياسي كنتيجة لشراء الولاءات السياسية وإلى إساءة سمعة النظام السياسي وعلاقاته الخارجية خاصة مع الدول التي يمكن أن تقدم الدعم المادي له، وبشكل يجعل هذه الدول تضع شروطا قد تمس بسيادة الدولة لمنح مساعداتها.

ب- الآثار الاقتصادية للفساد الإداري:

إن للتنمية أهمية بالغة في بناء وارتقاء المجتمعات والأمم والعامل الوحيد لتحقيقها هو النمو الاقتصادي، والفساد يشكل أخطر معيق لعملية التنمية إذ يؤدي إلى استنفاذ الموارد واختلال في البنية الأساسية التي ترتكز عليها التنمية ويضاف إلى ذلك أن الفساد في كثير من

1 – محمود محمد معابرة، مرجع سابق، ص 120

الأحيان يؤدي إلى نمو هش لبعض القطاعات الخدماتية، فعندما يتحكم الفساد من يتولى تقديم الاستثمار الرأسمالي أو السلع والخدمات فان تكلفة الرشاوى أو العمولات عادة ما تضاف إلى أسعار السلع الموردة أو الخدمات المتقدمة.

والفساد الإداري مجهض للإدارة الصحيحة الهادفة إلى تحقيق العدالة الاجتماعية، ومعيقها عن تحقيق أهدافها وباستشرائه يهدم عوامل الكفاءة وأصحابها، بسبب الرشوة والمحسوبية، فيخلق جهاز إداري ضعيف ليس لديه الكفاءة لتحمل عبء مسؤولية العملية التنموية وتبعاتها، وباستشرائه أيضا ينتج منه تراجع حجم الاستثمار مما يؤدي إلى عدم استخدام الطاقة الإنتاجية للمجتمع بصورة مثلى.

ت- الآثار الاجتماعية للفساد الإداري:

إن انتشار الفساد الإداري في المجتمع له بالغ الأثر على الحياة الاجتماعية، حيث يؤدي إلى خلل في القيم الأخلاقية ومنظومة المبادئ السامية العليا في المجتمع وأخلاقيات العمل فيؤدي إلى تقليص القيم الايجابية (قيم المصلحة العامة، قيم المشاركة، قيم الانتماء) وتنشأ بدلا منها قيم وعادات وأعراف جديدة تتحكم بها وتديرها عقلية السوق والمنافع الخاصة الخاضعة لمعيار الكسب والجشع والطمع.[1]

فالفساد يغير من سلوك الفرد الذي يمارسه ويقلل من رحمته الإنسانية والأخلاقية، مما يجبره للتعامل مع الآخرين بدافع المادية والمصلحة الذاتية دون مراعاة لقيم المجتمع التي تتطلب من الفرد النظر للمصلحة العامة حتى لو أدى ذلك إلى إلحاق أضرار بالغة بالفرد والمجتمع، ومن ثم يصبح لدى الأفراد تقبل نفسي لفكرة التفريط في معايير أداء الواجب الوظيفي والمهني والرقابي وتراجع الاهتمام بالحق العام خاصة في ظل غياب المراقبة والمساءلة تقبلا اجتماعيا عند ذلك تسود القيم الجديدة (قيم الفساد)، ويتحول الفساد إلى سلوك مستقر

1 – محمود محمد معابرة، مرجع سابق، ص 121–122

ومتعارف عليه في الدوائر الحكومية وإقطاع الأعمال العام وبدلا من أن يقاومه الضمير العام فانه يتغاضى عنه بل يعمل على مجاراته وفي هذه الحال سوف يتغير دليل السلوك الأخلاقي الذي يحكم تصرفات الموظفين إلى دليل للسلوك اللاأخلاقي الذي يحكم هذه التصرفات، فيستغني عن نصوص القوانين والتشريعات ويلجأ إلى اجتهادات في تفسيرها لإيجاد المبرر للنفع الشخصي وخدمة مصالح المفسدين ولن يقف الفساد الإداري عند حد الدائرة أو المؤسسة بل سوف ينتشر بين جميع أفراد المجتمع مما يعرض النظام الاجتماعي للخطر حيث تنتشر الجريمة كرد فعل لانهيار القيم وعدم تكافؤ الفرص.

وبهذا يتبين لأن المجتمع المحلي ما يزال يرفض الفساد الإداري فيما يتعلق بالرشوة والاختلاس والتزوير والابتزاز، بينما قل رفضها بالواسطة والمحسوبية، مما يدل على تفشيها في المجتمع وهذا يوضح قوة تأثير الولاءات الضيقة من ثقافة اجتماعية وعلاقات عرقية وتعصب للأقارب في توجيه سلوك الأفراد نحو ممارسة بعض مظاهر الفساد.[1]

ث- الآثار الإدارية والتنظيمية للفساد الإداري:

يعد الجهاز الإداري أول المتأثرين من الفساد الإداري على اعتبار أنه مسرح الجريمة، إذ تقوم مظاهر الفساد بالضغط على الجهاز الإداري للخروج بقرارات غير رشيدة وليست في مصلحة الهدف العام للجهاز الإداري وبالتالي إضعاف كفاءة وفعالية المنظمة.[2]

كما يؤدي الفساد الإداري إلى إضعاف قواعد العمل الرسمية ونظمه المعتمدة في الجهاز الإداري المعني والحيلولة دون تحقيقه لأهدافه الرسمية كليا أو جزئيا وإبعاد إمكانياته المادية وطاقته البشرية عن هذه الأهداف وخلق التشويش بدل الانتظام في عمليات اتخاذ

1- محمود محمد معابرة، مرجع سابق، ص 122

2- مهدي عطية موحي، جاسم محمد حسين، استراتيجيات مكافحة الفساد الإداري والمالي، جامعة بابل العراق، مجلة كلية الإدارة والاقتصاد للدراسات الاقتصادية والإدارية والمالية، المجلد 2015، العدد 14 (31 مارس 2015)، ص 110

القرارات فيه، كذلك من شأن الفساد الإداري أن يضعف دور القيادات وفعاليتها داخل الأجهزة الإدارية.

وفي ضوء ذلك يتم التجاوز على الهياكل التنظيمية فليس هناك تحديدا للمسؤولية إذ يستهان في تقييم العمل، ويعم التهرب من المسؤولية والتجاوز على الاختصاصات كما يفقد القرار الإداري استقلاليته ويصبح عرضه للتأثير غير الرسمي، وتعم الارتجالية في اتخاذ القرارات، الأمر الذي يؤدي إلى ضعف كفاءة المنظمة نظرا لصرف الطاقات نحو المصالح والأغراض الذاتية، كل ذلك يوجد نوعا من فقدان الحماس والاندفاعية للعمل وانتشار روح الملل وعدم الانتماء للمنظمة، فضلا عن انتشار الأنانية وعلاقة عدم الثقة بين الموظفين.[1]

1 – مهدي عطية موحي، جاسم محمد حسين، مرجع سابق، ص 110

خلاصة الفصل الأول:

انطلاقا مما تقدم ذكره في هذا الفصل، يمكننا القول أن الرقابة الإدارية وجدت منذ القدم، وتعتبر من أهم الوظائف الإدارية، فهي عملية الغرض منها اكتشاف الانحرافات وتقصي أسبابها ووضع الحلول المناسبة لها.

في حين يعتبر الفساد ظاهرة عالمية، باتت تعاني منها جميع الدول (متقدمة ونامية) ذلك أنه يعتبر من أكبر وأكثر العقبات أمام الإصلاح الإداري، وان تفشي هذه الظاهرة مرده ضعف عملية الرقابة الإدارية الذي كان من نتائجه تزايد مظاهر الفساد من رشوة ومحسوبية واختلاس ووساطة ومحاباة وغيرها....

تمهيد

أصبحت ظاهرة الفساد الإداري خطرا يهدد أجهزة الإدارة الجزائرية، وصار الفساد الإداري من القضايا المهمة التي تطرح بقوة في الجزائر، وهذا نظرا للانتشار السريع لهاته الظاهرة التي استدعت إلى استحداث وتطوير آليات الرقابة الإدارية للحد من ظاهرة الفساد الإداري، وهذا ما سوف نتطرق إليه من خلال الفصل الثاني لهاته الدراسة، حيث سنتطرق من خلال هذا الفصل للتعرف على آليات الرقابة الإدارية وفعاليتها في مكافحة الفساد الإداري في الجزائر، وذلك في ثلاث مباحث، نتناول في المبحث الأول الفساد الإداري في الجزائر والجهود المبذولة في مكافحته، في حين نتطرق في المبحث الثاني إلى الآليات الرقابية القانونية لمكافحة الفساد الإداري في الجزائر، أما في المبحث الثالث فنتحدث عن الرقابة الإدارية بين تعدد الآليات وضعف النتائج.

المبحث الأول: الفساد الإداري في الجزائر والجهود المبذولة في مكافحته

لا يمكن تحديد ومعرفة مقومات الرقابة الإدارية للوقاية من الفساد ومكافحته إلا من خلال التعرف على تشخيص هذه الظاهرة وواقع الفساد الإداري في الجزائر، وهذا ما يظهر جليا من خلال تفسير مختلف مظاهر الفساد الإداري المتفشية ويؤكده واقع الفساد في الجزائر.

المطلب الأول: واقع الفساد الإداري في الجزائر ومظاهره

الفرع الأول: واقع الفساد في الجزائر

يمكن استقراء وتتبع نشأة وتطور ظاهرة الفساد في الجزائر بداية من فترة الاستقلال أي منذ سنة 1962 م إلى يومنا الحالي.

إذ أن الجزائر وبعد الاستقلال مباشرة مرت بمرحلة انتقالية دامت ثلاث سنوات، من سنة 1962 إلى سنة 1965، حيث لم تتضح خلالها ملامح النظام الإداري والسياسي والاقتصادي الجزائري، وتعتبر فترة اعتمدت فيها الإدارة على التجريب.

وبعد عامين من انقلاب 1965 تمكنت السلطة الجزائرية من القيام بوضع إستراتيجية للنمو الاقتصادي والاجتماعي وتطبيقها، وأعطيت فيها الأولوية الكبرى للقطاع الصناعي، مع تعزيز القطاع العمومي، عند ذلك بدأ الفساد ينتشر على نطاق واسع وبالضبط في الفترة الممتدة بين سنة 1967-1978 حيث صاحب هذه المرحلة انتشار للممارسات الفاسدة التي حاولت استغلال موجة الإصلاحات لتشكيل الثروات الطائلة.[1]

ويرجع البعض أسباب تفشي الفساد الكبير إلى عملية التصنيع السريع عن طريق سياسة الاستثمارات الهائلة والمكلفة والتي اعتمدت أساسا على اللجوء المبالغ فيه إلى الخارج بغية استيراد التكنولوجيا، إضافة إلى الاستيراد المتزايد للمنتجات والخدمات المتنوعة، وقد نتج عن

1- صليحة بوجادي، آليات مكافحة الفساد المالي والإداري بين الفقه الإسلامي والقانون الجزائري، أطروحة دكتوراه تخصص قانون وشريعة، جامعة الحاج لخضر باتنة 01، سنة 2017-2018، ص 87-88

هذه السياسة المتبعة تبذير وتبديد للأموال العامة وإسراف كبير نتيجة سوء التسيير الذي تميزت به المؤسسات الصناعية العمومية.

ثم توسعت ظاهرة الفساد وتشعبت أكثر في الفترة الممتدة مابين العامين 1980-1989، وذلك على الرغم من كل محاولات الإصلاح الاقتصادية التي اتخذت في هذه الفترة من أجل الحد من تفشي هذه الظاهرة، بل أنه استشرى في مختلف القطاعات.

ومنذ بداية التسعينات (1990) وإلى يومنا هذا تحول الفساد في الجزائر خاصة الإداري والمالي منه إلى نهب شبه كلي للموارد الوطنية من قبل شرذمة من الفاسدين المتوغلين في مختلف القطاعات والمؤسسات العامة للدولة ممن يسيطرون على زمام الصادرات لا سيما المحروقات والواردات.

وفي هذه الفترة تسبب انتشار الفساد الذي يقدر بحوالي 2 مليار دولار في السنة في تكوين طبقة اجتماعية من الطفيليين المفترسين الذين لم يحولوا مبالغ مالية هائلة لنفعهم الخاص فحسب، بل ألحقوا أيضا ضررا بالاقتصاد الوطني.

وقد زادت الأزمة الأمنية التي عاشتها الجزائر آنذاك من فرص تفشي هذه الظاهرة، وكذا ساهمت الإصلاحات السياسية والاقتصادية التي تبناها المؤسس الدستوري الجزائري في ظل دستور 1989 في تركز الثروة في أيدي قلة من رجال المال والأعمال، حيث برزت ظاهرة الرشوة بحدة في هذه المرحلة الانتقالية، والتي تم فيها التنازل عن ممتلكات الدولة بمبالغ رمزية إلى أشخاص نافذين في السلطة تحولوا في فترة وجيزة إلى رجال أعمال فاسدين. [1]

غير انه وبداية من سنة 2000 والى غاية يومنا هذا وقع تحول كبير في منظومة القيم أدت إلى شيوع ثقافة الفساد والإفساد، حيث شهدت هذه الحقبة تفشي غير معهود ولا مثيل له لظاهرة الفساد في الدول النامية الأخرى التي أتت على كل القطاعات، ولعل ما ساهم في تفاقمها أكثر

1- صليحة بوجادي، مرجع سابق، ص 89

هو الإصلاحات الواسعة التي قامت بها الحكومة في مختلف الميادين وبوتيرة سريعة دون بحث عواقبها من جهة والثروة المالية الكبيرة التي أسالت لعاب الكثير من الفاسدين من جهة ثانية.

ضف إلى ذلك المنظومة التشريعية المتهرئة التي صاحبت هذه الفترة التي سهلت وشجعت في بعض الأحيان إلى حد بعيد على ارتكاب مختلف الجرائم ذات الصلة بالفساد المالي والإداري، ووفرت المناخ المناسب لمثل هذه السلوكيات الفاسدة.

وما تفيده التقارير الدولية أن تفشي الفساد في الجزائر مرتبط أساسا بارتفاع إيرادات النفط التي بلغت 500 مليار دولار خلال العشر سنوات الأخيرة، رغم أنه من الصعب تقويم الفساد بدقة نظرا لطبيعة عمليات الفساد التي تكون خفية في أغلب الأحيان.

يرجع بعض المحللين والخبراء أسباب زيادة جرائم الفساد عموما وقضايا الرشوة والاختلاس خصوصا في السنوات الأخيرة إلى عدم نجاعة آليات الرقابة المعتمدة في الجزائر في متابعة صرف الميزانيات الضخمة المخصصة لتمويل مشاريع البنى التحتية وذلك بانعدام الشفافية في تسيير الشؤون المالية والاقتصادية ومثل ذلك: الميزانية الضخمة التي خصصتها الجزائر لتمويل البرنامج الخماسي التي بلغت مستويات غير مسبوقة والمقدرة ب 286 مليار دولار، وعلى غرار قضية الشركة الجزائرية للمحروقات بسونطراك، إضافة إلى مشروع الطريق السيار شرق غرب والذي كلف خزينة الدولة قرابة 12 مليار دولار.[1]

بالإضافة إلى فضيحة القرن وهي " بنك الخليفة" وغيرها من فضائح الفساد التي هزت عرش الحكومة الجزائرية في هذه السنوات الأخيرة وهي في تزايد مستمر من سنة إلى أخرى.

ويضاف إلى ذلك النقص الكبير في عدد القضاة المكلفين بمعالجة هذه القضايا.

1- صليحة بوجادي، مرجع سابق، ص 90

الفرع الثاني: مظاهر الفساد الإداري في الجزائر

إن للفساد الإداري مظاهر وأشكال مختلفة ومتباينة في درجة خطورتها، وعمق آثارها تتفاوت من مجتمع لآخر، فالفساد في الدول المتقدمة يختلف عن الفساد في الدول النامية الذي أصبح منتشر في أجهزتها الإدارية، والجزائر واحدة من هذه الدول التي تشهد نموا سريعا لظاهرة الفساد الإداري، ومن أهم مظاهر هذه المعضلة في الإدارة الجزائرية ما يلي:

- **الرشوة:**

إن الرشوة في الفقه هي ما يعطيه الشخص لقاض أو صاحب سلطة ليحمله على ما يريد، ويدخل في حكم صاحب السلطة كل مكلف بخدمة عامة سواء كان وزيرا، مديرا، عاملا، مستخدما، أجيرا، عضوا في لجنة أو غيرهم، وقد حرمها الإسلام في الكتاب والسنة النبوية، ورغم هذا إلا أن الرشوة تمثل أخطر داء أصاب الإدارة فقد عرفت منحى تصاعديا واستفحلت بشكل لافت، وأصبحت العملة الجزائرية المتداولة في كل تعاملات المجتمع بدءا باستخراج وثيقة إدارية وصولا إلى إبرام الصفقات الكبرى.[1]

إذا كانت الرشوة تشكل جريمة اعتداء على أموال الغير، فإنها تشكل أيضا جريمة أخلاقية تمس الضمير المهني، واعتداء على ثقة المواطن في إدارته وبلده، ونظرا لخطورة الرشوة على الإدارة الجزائرية فقد تم إنشاء المرصد الوطني لمراقبة الرشوة والوقاية منها، وعادة ما يلجأ إليها بعض الموظفين من خلال استغلال نفوذهم الوظيفي، وذلك بتعقيد الإجراءات في وجه المواطنين الذين يضطرون في النهاية إلى دفع الرشوة لتسهيل الحصول على الخدمة وتسريع الإجراءات، ورغم أن الرشوة ظاهرة عامة تشمل جميع القطاعات بدون استثناء، إلا أنها تكثر خاصة في عالم الاقتصاد، إذ أصبحت سرطانا ينخر جسد الإدارة، فحينما تضيع الأمانة

1- ايطاحين غانية، الفساد الإداري "الجزائر نموذجا"، مجلة الحكمة للدراسات الاجتماعية، جامعة العفرون، العدد 07، بتاريخ 08-05-2016، ص 263

وتغيب الأخلاق وتصبح المادة هي أساس التعامل بين بني البشر، فلابد حينها أن تكون الرشوة هي الفاعل الرئيسي في تقديم الخدمات.

ما يمكن قوله حول ظاهرة الرشوة في الجزائر أنه مهما تعددت الأمثلة والإحصائيات إلا أن الواقع المزري الذي تعيشه الإدارة الجزائرية، وما يعانيه المواطن من إجراءات بيروقراطية تدفعه إلى دفع الرشوة أبلغ تعبير عن مدى انتشار هذا الداء الخطير الذي يهدد كيان الإدارة الجزائرية.

- **الاختلاس:**

تعتبر ظاهرة الاختلاس من أبرز مظاهر الفساد الإداري في الإدارة الجزائرية، إذ أصبحت مهنة جديدة لها أباطرة في الميدان استغلوا مناصبهم الحساسة لتحويل أموال الأمة إلى جيوبهم المثقلة بأموال الحرام غير مكترثين بالعواقب الوخيمة على الدولة والمجتمع.

ولا شك أن ما عاشته الجزائر خلال سنوات الجمر قد ساعد العديد من المفسدين الذين حاولوا تحقيق مكاسب مالية كبيرة، مستغلين في ذلك غياب الرقابة والمحاسبة، خاصة وأن القضية الأساسية للنظام السياسي حينها كان تحقيق الاستقرار ومحاربة آفة الإرهاب التي كادت تعصف بكيان الدولة.[1]

- **التسيب الإداري:**

يعرف التسيب الإداري عادة بأنه: "إهمال الموظف للواجبات المنوطة به والمنصوص عليها في القوانين واللوائح والقرارات التي تنظم الوظيفة العامة، بشكل يؤدي إلى مردود سلبي على الإنتاجية وسير العمل".

1- ايطاطاحين غانية، مرجع سابق، ص264

وتعد هذه الظاهرة من الأمراض المنتشرة في الإدارة الجزائرية، حيث أن التأخر في الحضور والتعجل في الانصراف هو السمة البارزة لأغلب موظفي الإدارة، وهذا ما يعني إساءة استخدام الوقت الذي يعتبر السلعة الأغلى في حياة الإدارة، ويحدث التسيب عادة عندما لا يحضر العامل ليمارس عمله في الوقت المحدد للعمل، وهذا مع تواطؤ بعض المسؤولين عن تسجيل الدخول والخروج من العمل، أو استغلال فرصة تأخر وصول بعض المسؤولين وانصرافهم المبكر، وهي ممارسات يومية طبيعية عند غالبية المسؤولين في الإدارة الجزائرية تكثر حالات التسيب عندما تغيب الرقابة والمحاسبة، فعندما نتوجه إلى البلديات مثلا أو غيرها من الأجهزة الإدارية فإننا نصطدم بواقع رهيب، حيث نرى أن الموظفين غير مكترثين بعملهم، تراهم في مجموعات يتبادلون القصص والأحاديث أو يتصفحون الجرائد، بينما طابور هائل من المواطنين ينتظر مجرد إجراء معاملة بسيطة كاستخراج وثيقة شهادة ميلاد، وعندما تطلب منهم الإسراع قد تسمع مالا يرضيك وهذا ما يدفع المواطن إلى الشعور بالملل والسخط على هذه الأجهزة.

- **التحيز والمحاباة:**

هو نمط سلوكي ينطلق من دوافع عنصرية أو إقليمية أو طائفية تقوم على التمييز بين المواطنين وبين المناطق أو بين شرائح المجتمع، وتؤدي إلى تفريق الصفوف وشق الوحدة الوطنية، وغرس العداء في النفوس وإضعاف ثقة المواطنين بنزاهة الإدارة والعدالة.[1]

وهو عبارة عن استخدام عبارة الرجل الغير مناسب في المكان المناسب.

بالرغم من أن المادة 27 من الأمر 03-06 المتعلق بالقانون الأساسي للوظيفة العامة تنص على أنه لا يجوز التمييز بين الموظفين بسبب آرائهم أو جنسهم أو أصلهم أو بسبب أي ظرف من ظروفهم الشخصية أو الاجتماعية، كما أن المادة 41 من ذات القانون تنص على أنه: " يجب على الموظف أن يمارس مهامه بكل أمانة وبدون تحيز"، إلا أن واقع الإدارة

1- ايطاحين غانية، مرجع سابق، ص 266

الجزائرية لا يخلوا من الوساطة والتحيز سواء في الحصول على الوثائق أو في تقلد الوظائف، إلى درجة شيوع فكرة بين الناس أنه إن لم تكن لديك وساطة أو ما يعرف عند العامة "بالمعارف" فانك لن تحصل على تلك الوظيفة حتى وان كنت أهلا لها، وتبرز الوساطة والمحسوبية حين ترى معظم الموظفين هم من أقارب وأصدقاء الرؤساء، فكل رئيس عند توليه القيادة يحيط نفسه بحاشية من المقربين، وهذا ما يجسد النظام القبلي أو العشائري.

- **البيروقراطية:**

إن البيروقراطية من الناحية اللغوية كلمة تتكون من شقين الأول Bureau ويعني مكتب والثاني Cracy ويعني القوة أو السلطة، وبذلك فالبيروقراطية تدل في مجموعها على قوة المكتب أو سلطة المكتب.

- **إساءة النفوذ واستغلال المنصب العام:**

إن الموظف مهما صغرت وظيفته فانه مخول بجزء من الصلاحيات لأداء وظيفته، وهذا الجزء من الصلاحيات يمكن أن يساء استخدامه فيوجه لأغراض شخصية أو يتم التعسف باستخدام السلطة للإضرار بالآخرين.[1]

وهذا ما جعل النظام الإداري الجزائري يبدو على شكل إقطاعيات ومراكز نفوذ موزعة بين الأقارب والحاشية والزبائن، كل ذلك من أجل المحافظة على المراكز والامتيازات المرتبطة به.

المطلب الثاني: الجهود التشريعية لمكافحة الفساد الإداري في الجزائر

بذلت الدولة الجزائرية جهودا مستمرة لاجتثاث الفساد وتعزيز الشفافية والنزاهة في الأجهزة الإدارية وذلك عن طريق صياغة وتعديل القوانين لتعزيز مكافحة الفساد وتوفير الإطار القانوني اللازم .

1- ايطاحين غانية، مرجع سابق، ص 267-268

أصدرت الجزائر جملة من التشريعات تصب جلها في معالجة ظاهرة الفساد، ويتعلق الأمر على وجه الخصوص بالأمر رقم 96-22 المؤرخ في9 جويلية 1996 المتعلق بقمع مخالفة التشريع والتنظيم الخاصين بالصرف وحركة رؤوس الأموال من والى الخارج، وكذا الأمر رقم 97-04 المؤرخ في 11 جانفي 1997 المتعلق بالتصريح بالممتلكات، إضافة إلى الأمر رقم 03-11 المؤرخ في26 اوت 2003 المتعلق بالنقد والقرض، كما صدر قانون رقم 05-01 يتعلق بتبييض الأموال وتمويل الإرهاب ومكافحتها في6 فيفري 2005، إلا انه ورغم أهمية هذه التشريعات، فان أهم قانون يتعلق بشكل مباشر بالفساد الإداري ومكافحته صدر سنة 2006 تحت رقم 06-01 الذي يهدف إلى دعم التدابير الرامية إلى الوقاية من الفساد ومكافحته، فضلا عن تعزيز النزاهة والمسؤولية والشفافية في تسيير القطاع العام والخاص، إضافة إلى دعم التعاون الدولي، ومن ابرز ما جاء في هذا القانون نجد :[1]

أولا .التدابير الوقائية في القطاع العام :

وتتعلق على وجه الخصوص بما يلي :

- ❖ إلزام الموظف العمومي التصريح بممتلكاته خلال الشهر الأول الذي يعقب تاريخ تنصيبه في وظيفته أو بداية عهدته الانتخابية، كما يجب التصريح بالممتلكات عند نهاية العهدة الانتخابية أو انتهاء الخدمة.

- ❖ وضع مدونات وقواعد سلوكية تحدد الإطار الذي يضمن الأداء السليم والنزيه والملائم للوظائف العمومية والعهدة الانتخابية.

1- عثماني ميرة، ظاهرة الفساد في الجزائر الأسباب والحلول، مجلة البحوث في العلوم المالية والمحاسبة، المجلد08، العدد1، سنة2023، ص630-631

- إلزام المؤسسات والإدارات والهيئات العمومية باعتماد إجراءات وقواعد تمكن الجمهور من الحصول على معلومات تتعلق بتنظيمها وسيرها، وكيفية اتخاذ القرارات فيها، تبسيط الإجراءات الإدارية، والرد على عرائض وشكاوى المواطنين.

ثانيا. التدابير الوقائية في القطاع الخاص:

تتعلق هذه التدابير بما يلي :[1]

- تعزيز التعاون بين الأجهزة التي تقوم بكشف وقمع كيانات القطاع الخاص.
- تعزيز وضع معايير وإجراءات بغرض الحفاظ على نزاهة كيانات القطاع الخاص المعنية.
- تعزيز الشفافية بين كيانات القطاع الخاص.
- الوقاية من الاستخدام السيئ للإجراءات التي تنظم كيانات القطاع الخاص.
- تدقيق داخلي لحسابات المؤسسات الخاصة بما يؤدي إلى الوقاية من الفساد.

ثالثا. مشاركة المجتمع المدني:

وذلك من خلال :

- تعزيز مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية.
- إعداد برامج لتوعية العامة حول مخاطر الفساد الإدارية وأهمية مكافحته.
- تمكين وسائل الإعلام والجمهور من الحصول على المعلومات المتعلقة بالفساد، مع مراعاة حرمة الحياة الخاصة وشرف وكرامة الأشخاص.

1 – عثماني ميرة، المرجع السابق، ص631

رابعا. المصادقة على الاتفاقيات الدولية التي تعنى بمحاربة الفساد :

لقد صادقت الجزائر على جملة من الاتفاقيات المتعلقة بمكافحة الفساد، من بينها اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد التي تم اعتمادها في نيويورك في أكتوبر 2003 واتفاقية الاتحاد الإفريقي لمنع الفساد ومكافحته في ابريل 2006.

خامسا. إصلاح الوظيفة العمومية:

حيث تم المصادقة على القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية بموجب الأمر رقم06-03 المؤرخ في 15 جويلية 2006 والذي كرس مبادئ وقواعد إعادة تأسيس لإدارة عمومية حول مبادئ جديدة ترمي إلى ترقية ثقافة الخدمة العمومية المؤسسية، مع الارتكاز على متطلبات الاستقامة والنزاهة والشفافية بهدف تحفيز نشأة إدارة حيادية فعالة.

سادسا. إصلاح الجهاز الإداري :

تم استحداث وزارة مكلفة بإصلاح الخدمة العمومية سنة 2013، هدفها تبسيط الإجراءات الإدارية للمواطنين في الإدارات العمومية، لمحاولة تخفيف مشكل البيروقراطية، وكذا القضاء على الفساد فيها .[1]

1 – عثماني ميرة، المرجع السابق، ص632-633

المبحث الثاني: الآليات الرقابية القانونية لمكافحة الفساد الإداري في الجزائر

في إطار سياسة الوقاية من الفساد ومكافحته، تعتبر الجزائر من الدول الأوائل التي صادقت على اتفاقية مكافحة الفساد، حيث استحدث المشرع الجزائري عدة آليات لمحاربة ظاهرة الفساد، وذلك من خلال وضع مجموعة من التدابير الوقائية التي تهدف إلى الوقاية من جرائم الفساد العامة، ومن بين أهم هذه التدابير هو إنشاء آليات رقابية إدارية مختصة للوقاية من الفساد ومكافحته، لذلك سنحاول في هذا المبحث تبيان هذه الآليات وأهم وظائفها ومهامها .

المطلب الأول: الآليات النظرية للرقابة الإدارية في مكافحة الفساد الإداري

الفرع الأول: آليات الرقابة الإدارية على الموظفين

❖ **احترام مبدأ الشرعية:**[1]

مبدأ الشرعية احد أبرز مفاهيم القانون الحديث، واحد اكبر أسسها والذي يشير بشكل عام إلى مفهوم سيادة القانون، وهو المبدأ الذي يجب أن يستند إليه نشاط الدولة في القانون.

يمكن تقييمه بعدة طرق اعتمادا على فرع القانون المعتبر فيوجد:

- مبدأ الشرعية في القانون الإداري: هو احترام الإدارة لسيادة القانون.
- فيما يشير مبدأ الشرعية في القانون الجنائي وهو عماد مبدأ الشرعية في القانون، إلا أن القانون الجنائي لا يمكنه قمع السلوك أو تجريم فعل من الأفعال دون أن يكون القانون قد تم تحديده مسبقا وبشكل واضح، بما معناه لا جريمة ولا عقاب بغير قانون.

1-موقع ويكيبيديا :https://ar.wikipedia.org / اطلع عليه يوم 2024/05/02 على الساعة 08:49

❖ **تشجيع ثقافة الحوار بين الإدارة والمواطنين :**

إن الرقابة الإدارية من شانها تقليل الحواجز بين الإدارة والمواطنين، وبالتالي إصلاح بعض الأخطاء إما تلقائيا أو عن طريق تدخل المتعاملين معها، أو عن طريق وسطاء مكلفين بهذه المهمة.

وهذا ما يؤدي إلى التخفيف من بعض العيوب الإدارية من روتين وبيروقراطية، وبالتالي يجعل من فئة المواطنين عضوا نشطا في مراقبة الإدارة والتعامل معها.

وهذا قد يساهم في سد بعض الثغرات التي تعجز الرقابة القضائية سدها.

❖ **الملاحظة الشخصية:**

تتم الرقابة الإدارية عن طريق الملاحظة التي تعتبر وسيلة يقوم عن طريقها المشرف أو المسير بالاتصال بالعاملين وملاحظة عملهم والطرق التي يستخدمونها وكذا النتائج التي توصلوا إليها من اجل مكافأة المجدين وتحفيزهم ومعاقبة كل من يخطئ في عمله، وعليه فالملاحظة تعتبر من أهم الوسائل الرقابية وابسطها وأكثرها فعالية لأنها تعتمد على الاتصال المباشر بين المشرفين والعاملين، إلا أن أهم عيوبها أنها قد تتسم بالموضوعية، لذلك يفضل استخدامها مع أساليب رقابية أخرى.[1]

❖ **التقارير الإدارية:**

هي من الوسائل التي تستخدم في العملية الرقابية، حيث تساعد على معرفة مدى كفاءة العمل الإداري وبيان كيفية أدائه ومدى وجود اختلاف بين النتائج والخطط الموضوعية، وبذلك فهي تنقل صورة واضحة عن سير العمل إلى المستويات العليا لاتخاذ القرارات المناسبة، وقد تكون هذه التقارير دورية تساعد في عمليات المتابعة ومعالجة الأخطاء، كما قد تكون نهائية تساعد في التقييم النهائي لأي عمل، ولذا ينبغي أن تكون هذه التقارير أكثر صدقا ووضوحا حتى تستطيع تحقيق أهدافها بفعالية.

1- جاب الله شافية، واقع ظاهرة الفساد الإداري في الإدارة الجزائرية ودور الرقابة الإدارية كآلية لمكافحته، مجلة دراسات في الاقتصاد والتجارة والمالية، المجلد 2، سنة 2013، ص99

ومن أهم هذه التقارير الإدارية نجد :

- تقارير دورية: تتمثل في تقارير الفحص، تقارير سير الأعمال، تقارير قياس كفاءة الموظفين.
- تقارير خاصة: تتمثل في المذكرات، تقارير التوصية.

❖ **الشكاوي الإدارية :**

هي وسيلة رقابية يتم استخدامها في كثير من المؤسسات، حيث تمثل الطلبات المقدمة إلى الأجهزة الرقابية بهدف تحريك نشاطها وعملها إزاء التحقق حول حادثة أو واقعة أو خلل معين في بعض الأعمال أو السلوكيات، ولذلك لابد أن تقوم الإدارة باستقبال مختلف الشكاوى والعمل على فحصها والتحري عن مدى صحتها لاتخاذ الإجراءات اللازمة لعلاجها.

وعليه فان بعض الشكاوى الإدارية من أهم أساليب الرقابة الإدارية لأنها تلفت انتباه المسيرين إلى بعض الانحرافات التي لم يتم اكتشافها عن طريق الملاحظة المباشرة، غير انه لابد من التأكد من صحتها حتى يتم تجنب الشكاوى التي تؤثر على عمل المؤسسة، فكلما كانت هذه الشكاوى صحيحة كلما أصبحت عملية إيجاد حلول لها أكثر سهولة.[1]

الفرع الثاني: آليات الرقابة على الإجراءات الإدارية

❖ **التفتيش:**

يهدف إلى التأكد من حسن أداء العمل وكفاءة انجازه وسلامة الإجراءات الإدارية من الناحيتين الشكلية والموضوعية وتخص السجلات والوثائق الرسمية وغير الرسمية، وأحيانا تتم عملية التفتيش بشكل فجائي أو مخطط له، غير أن التفتيش الفجائي يكون أكثر فعالية في كشف الأخطاء والانحرافات والوقوف على مسبباتها من اجل العمل على علاجها .

وهناك نوعان من التفتيش ويتمثلان في :

1-جاب الله شافية، المرجع السابق، ص 99

التفتيش الدوري: يكون مرتبط بفترات زمنية محددة تكون(أسبوعية أو شهرية...الخ).

التفتيش المفاجئ: يكون بطريقة مفاجئة أي بدون علم الموظفين، وفي أوقات غير محددة ويقوم بأعمال التفتيش فئة متخصصة من ذوي الكفاءات والخبرات، حتى يكونوا ملمين بكافة أمور العمل.

❖ **الإشراف الإداري:**

يقصد به ملاحظة جهود الموظفين بغية توجيهها عن طريق الأوامر والتعليمات الشفهية أو الكتابية في القيام بالعمل على النحو المطلوب، كما يتطلب الإشراف الاعتماد على أفراد أكفاء من اجل توجيه الموظفين ونصحهم، وها ما يؤدي إلى تحقيق المؤسسة للأهداف التي تم التخطيط لها سابقا مع تجنب وقوعها في الأخطاء والانحرافات.[1]

والغرض من الإشراف الإداري:

- التأكد أن العمل ينفذ المبادئ والأصول الإدارية والخطط المعدة مسبقا.
- الإلمام بالصعوبات التي تعترض تنفيذ الأعمال.
- تقييم قدرة ودرجة إتقان الموظفين.

❖ **المتابعة والمراجعة:**

المقصود بالمتابعة هو التعرف الدائم المستمر على كيفية سير العمل على ضوء الخطة الموضوعة، ومدى التقدم في تحقيق الأهداف المرسومة وهو الأمر الذي يفرض على جهة المتابعة للحصول على البيانات والمعلومات اللازمة بصفة دورية منتظمة، حتى تستطيع اكتشاف الأخطاء فور حصولها، والعمل على تداركها وعدم تكرارها .

1-جاب الله شافية، المرجع السابق، ص100

إذا كانت المتابعة أداة ضرورية لمعرفة مدى ملائمة عملية التنفيذ للخطط الموضوعة، فان تحقيق المؤسسة لأهدافها لا يتحقق عن طريق عمليات التنظيم والتخطيط والمتابعة فقط، بل عليها مراجعة ذلك للتأكد من تحقق الأداء بشكل سليم.

❖ **سجلات وبطاقات الدوام:**

إن سجل الدوام هو عبارة عن كشف يوقع عليه الموظفون عند حضورهم للعمل أو انصرافهم منه، ولقد تم تعويض هذه السجلات حاليا بإيجاد آلة خاصة يدخل فيها الموظف بطاقته، فتسجل وقت حضوره أو مغادرته، وبذلك فان هذه السجلات تعتبر إحدى وسائل الرقابة الإدارية الفعالة لما لها من دور في معرفة انضباط العاملين واحترامهم لعنصر الوقت.[1]

المطلب الثاني: الهيئات الرقابية الخاصة بمكافحة الفساد الإداري في الجزائر

تعتبر البنية المؤسساتية من أهم الأسس لمواجهة تفشي الجريمة سواء كانت ذات طابع إداري أو قضائي، ولقد سعى المشرع الجزائري من خلال الدساتير والقوانين المتواترة إنشاء هيئات تختص بمحاربة الفساد كالهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته والديوان المركزي لقمع الفساد، وتنفيذا لإرادة الدولة في مكافحة الفساد استحدث الدستور 2020، هيئة بتسمية جديدة بدلا من الهيئة الوطنية تسمى السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد.

الفرع الأول :السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد

1. **مفهوم السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته**

استبدل المؤسس الدستوري في المادة 204 من التعديل الدستوري لسنة 2020 الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته بالسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته، حيث ادخل عليها بعض التعديلات، لعل أهمها استبعاد التكييف الذي تضمنه التعديل الدستوري لسنة 2016 بخصوص الهيئة الوطنية ومن قبل تكييف المشرع في القانون رقم06-01 والمتمثل في اعتبار الهيئة سلطة إدارية مستقلة حيث أصبحت في ظل التعديل الدستوري لسنة 2020 سلطة

1-جاب الله شافية، المرجع السابق، ص100

مستقلة، كما تخلى المؤسس الدستوري عن التأكيد على مظاهر الاستقلالية المالية والإدارية مكتفيا بالمبدأ فقط وتاركا تفاصيله للمشرع .[1]

- **تعريف السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته**

نصت المادة 204 من التعديل الدستوري 2020 على أن "السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته مؤسسة مستقلة ".

وبالتالي يمكن تعريف السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته بأنها مؤسسة دستورية رقابية مستقلة تكلف بتجسيد الشفافية في الحياة العامة والوقاية من الفساد ومكافحته.

ما يلفت الانتباه هو أن المؤسس الدستوري بعد التعديل الأخير أصبح يميز بين المؤسسة والهيئة، حيث استعمل مصطلح المؤسسات فيما يخص السلطات ذات اختصاص استشاري و/أو رقابي، بينما استعمل مصطلح هيئات عندما يتعلق الأمر بالسلطات ذات الطابع الاستشاري فقط.[2]

في حين عرفت المادة 02 من القانون 22-08 السلطة العليا للوقاية من الفساد ومكافحته بأنها مؤسسة مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري، وما يلاحظ أن كل هذه التعاريف تؤكد على استقلالية هذه السلطة سواء الاستقلال المالي أو الإداري أو التمتع بالشخصية المعنوية وهو شرط أساسي ضروري لتجسيد الأهداف التي استحدثت من اجلها.[3]

1- أحسن غربي، السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته في ظل التعديل الدستوري لسنة 2020، مجلة أحداث المجلد 06، العدد 01، جامعة سكيكدة، سنة 2021، ص 289

2-كمال مصطفاوي، علي معزوزي، دور السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته في التعديل الدستوري 2020 : مقاربة جديدة أم امتداد للنهج السابق في الوقاية من الفساد، مجلة المطل القانوني، المجلد3، العدد2، سنة 2021، ص98

3- بن عبيد سهام، جامعة فرحات عباس سطيف 01، خصوصية دور السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته في محاربة الفساد من منظور القانون رقم 22-08، مجلة الحقوق والحريات، المجلد 11، العدد01، سنة 2023، ص 341

2. الطبيعة القانونية للسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته

تعد ظاهرة الفساد من أبرز الظواهر التي تشكل تهديدا لاستقرار الوضع الاقتصادي والمالي والإداري في البلاد، لذا كان لزاما رسم سياسة مجدية للتصدي لها، وعدم العمل على الاكتفاء بالطرق العقابية فقط، وإنما إيجاد آليات وتدابير وقائية تقلل من هذه الظاهرة حتى لا نقول الحد منها نهائيا، وتمنع وقوع جرائمها.

يتحقق هذا الأمر بإنشاء هياكل ومؤسسات مستقلة وتزويدها بما يلزم للوصول إلى الغرض المراد تحققه وفي هذا الإطار قام المؤسس الدستوري بموجب تعديل دستور 2020، بإنشاء السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته، عوضا عن الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد التي شهدت بعض النقائص في ذات المجال.

وقد أكد المؤسس الدستوري بمقتضى المادة 204 من تعديل دستور 2020 على أن السلطة العليا "مؤسسة مستقلة" ليأتي بعدها القانون رقم 22-08 السالف الذكر، في المادة02 منه ويبين طبيعتها القانونية، وهي مؤسسة مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري.[1]

ونلاحظ أن طبيعتها القانونية لم تختلف عن سابقتها أي عن الهيئة الوطنية، إذ أنها تعد من السلطات الإدارية المستقلة، وهي من الآليات الحديثة في ممارسة السلطة العليا، ويفترض بالاعتراف للسلطة العليا بأنها سلطة مستقلة، أن يوفر لها سلطة حقيقة مستقلة في اتخاذ مختلف قراراتها فهي تجمع بين وظائف مختلفة كالتسيير والرقابة والوقاية.

1- منى مالع، وردة بن بو عبد الله، السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته – قراءة في القانون رقم 22-08 الصادر بتاريخ 05 ماي سنة 2022 –، مجلة الفكر القانوني والسياسي، المجلد السادس، العدد الثاني، سنة 2022، ص 859

وترتيبا لما سبق وما يمكن قوله أن السلطة العليا من جهة هي مؤسسة وهيكلة إدارية مستقلة والاستقلالية هنا تخص الجانب المالي والإداري ولكن من الناحية العملية لها، أي في اتخاذ قراراتها فهي تخضع للسلطة التنفيذية .[1]

3 . تشكيلة وتنظيم السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته

لقد تضمن الفصل الثالث من القانون 22-08 تشكيلة السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته وتنظيمها، وبالرجوع إلى نص المادة 16 منه تتكون السلطة العليا من رئيس ومجلس السلطة العليا.

- **رئيس السلطة العليا :**

تعيين الرئيس : طبقا لنص المادة 21 من القانون 22-08 يعين رئيس السلطة العليا من طرف رئيس الجمهورية لعهدة مدتها 5 سنوات قابلة لتجديد مرة واحدة .

وتكريسا لمبادئ الشفافية والرقابة من الفساد ومكافحته تتنافى عهدة الرئيس مع أي عهدة انتخابية أو وظيفية أو نشاط مهني أخر، ولعل الهدف من هذا الإجراء هو منع تعارض المصالح الشخصية للرئيس وأهداف السلطة العليا.[2]

مهام الرئيس : لقد حددت المادة 02 من القانون 22-08 مهام رئيس السلطة العليا حيث يختص أساسا ب :

- إعداد مشروع الإستراتيجية الوطنية للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته والسهر على تنفيذه ومتابعته .
- إعداد مشروع التقرير السنوي للسلطة العليا ورفعه إلى رئيس الجمهورية بعد مصادقة المجلس عليه .

1 – منى مالع، وردة بن بوعبد الله، المرجع السابق، ص 859

2– بن عبيد سهام، مرجع سابق، ص344

- إحالة الملفات التي تتضمن وقائع تحمل الوصف الجزئي إلى النائب العام المختص إقليميا.
- تطوير التعاون مع الهيئات للوقاية من الفساد ومكافحته على المستوى الدولي .

- **مجلس السلطة العليا:**

بالرجوع إلى نص المادة 23 من القانون 22-08، يتشكل مجلس السلطة العليا من 12 عضوا في حين كانت تتشكل الهيئة الوطنية من 6 أعضاء فقط، ولعل هذا الأمر يعد من عيوب الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته.

ويتكون مجلس السلطة العليا من الأعضاء الآتية :

- ثلاث 03 أعضاء يختارهم رئيس الجمهورية، من بين الشخصيات الوطنية المستقلة.
- ثلاث 03 قضاة ،واحد من المحكمة العليا، وواحد من مجلس الدولة وواحد من مجلس المحاسبة يخيرون على التوالي من طرف المجلس الأعلى للقضاء، ومجلس قضاة مجلس المحاسبة.
- ثلاث 03 شخصيات مستقلة، يخيرون على أساس كفاءتها في المسائل المالية و/أو القانونية ونزاهتها وخبرتها في مجال الوقاية من الفساد ومكافحته على التوالي، من قبل رئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطني والوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة.[1]
- ثلاث 03 شخصيات من المجتمع المدني، يختارون من بين الأشخاص المعروفين باهتماماتهم بالقضايا المتعلقة بالوقاية من الفساد ومكافحته، من قبل رئيس المرصد الوطني للمجتمع المدني.

أما بالنسبة لتعيين الأعضاء يكون بموجب مرسوم رئاسي لمدة 05 سنوات غير قابلة لتجديد، وفي هذا الإطار نثمن حصر عهدة الأعضاء في عهدة واحدة، باعتبار مدة 5 سنوات

1 -بن عبيد سهام، مرجع سابق، ص 345

كافية ليقوم العضو بمهامه وتنفي خطة العمل والإستراتيجية، كما تدخل أيضا في إعادة تدوير الأعضاء.

4. صلاحيات السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته:

تتمتع السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته بصلاحيات متعددة تسمح لها بتكريس الشفافية والنزاهة والوقاية من الفساد، حيث تنوعت صلاحياتها بين الدور الوقائي التوجيهي، إلى الدور الرقابي، إضافة إلى دورها في مجال البحث والتحري ،وهو ما سنتطرق إليه:[1]

1-في مجال دورها الوقائي التوجيهي :

- وضع الإستراتيجية الوطنية للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته والسهر على تنفيها ومتابعتها، في حين كان دور الهيئة الوطنية يقتصر على اقتراح الإستراتيجية، وهو ما يؤكد نية تفعيل دور السلطة العليا في مواجهة الفساد .
- تتلقى التصريحات بالممتلكات وضمان معالجتها ومراقبتها وفقا للتشريع المعمول به.
- في إطار دورها في تعزيز مبادئ الشفافية تتولى السلطة العليا متابعة مدى امتثال الأدوات العمومية والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية والمؤسسات الاقتصادية والجمعيات والمؤسسات الأخرى للالتزام بمطابقة أنظمة الشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته، ومدى جودتها وفعاليتها وملائمة تنفيذها.
- التقييم الدوري للأدوات القانونية المتعلقة بالشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته والتدابير الإدارية وفعاليتها في مجال الشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته، واقتراح الآليات المناسبة لتحسينها.

1 -بن عبيد سهام، المرجع السابق، ص 348

- تعزيز قواعد الشفافية والنزاهة في تنظيم الأنشطة الخيرية والدينية والثقافية والرياضية وفي المؤسسات العمومية الخاصة، من خلال إعداد وضع حيز عمل الأنظمة المناسبة للوقاية من الفساد ومكافحته.
- وضع شبكة تفاعلية تهدف إلى إشراك المجتمع المدني وتوحيد ترقية أنشطته في مجال الشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته.
- في مجال التعاون الدولي في مكافحة الفساد، نصت المادة 4 من القانون 22-08 على انه تعمل السلطة العليا بشكل استباقي في وضع طريقة منتظمة ومنهجية لتبادل المعلومات مع نظيراتها من الهيئات على المستوى الدولي، ومع الأجهزة والمصالح المعنية بمكافحة الفساد .

2-في مجال دورها في البحث والتحري:

تختص السلطة العليا بإجراء التحريات الإدارية والمالية عن مظاهر الإثراء غير المشروع لدى الموظف العمومي الذي لا يمكنه تبرير الزيادة المعتبرة في ذمته المالية، ويعتبر هذا الدور امتداد لاختصاصها في تلقي التصريح بالممتلكات .[1]

يمكن أن تشمل التحريات التي تجريها السلطة العليا أي شخص يحتمل أن تكون له علاقة بالتستر على الثروة غير المبررة لموظف عمومي في حال ما تبين أن هذا الأخير هو المستفيد الحقيقي منها .

كما يمكن للسلطة العليا أن تطلب توضيحات مكتوبة أو شفوية من الموظف العمومي أو الشخص المعني وحتى تتمكن السلطة العليا من القيام بهذا الدور بالشكل المطلوب، نصت المادة 05 من القانون 22-08 على أنه لا يعتد بالسر المهني أو المصرفي تجاهها.

1-بن عبيد سهام، مرجع سابق، ص 348

وفي حالة توفر عناصر جدية تؤكد وجود الإثراء غير مشروع للموظف العمومي، يمكن للسلطة العليا أن تقدم لوكيل الجمهورية لدى محكمة سيدي محمد تقرير بغرض استصدار تدابير تحفظية لتجميد عمليات مصرفية أو حجز ممتلكات لمدة ثلاث أشهر عن طريق أمر قضائي يصدره رئيس ذات المحكمة.

3-صلاحية إخطار الجهة المختصة بقضايا الفساد:

تعزيزا لإستراتيجية الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته يجوز تبليغ أو إخطار السلطة العليا من قبل أي شخص طبيعي أو معنوي لديه معلومات أو معطيات أو أدلة تتعلق بأفعال الفساد، ويشترط لقبول التبليغ أو الإخطار أن يكون ذلك مكتوبا وموقعا ويحتوي على عناصر تتعلق بأفعال الفساد والعناصر الكافية لتحديد هوية المبلغ أو المخطر، كما تم إقرار حماية للمخطر أو المبلغ وذلك لتشجيع الإخطار عل جرائم الفساد.

وبالتالي عندما تتوصل السلطة العليا إلى وقائع تحتمل وصف جزئيا، نخطر النائب العام المختص إقليميا وتخطر مجلس المحاسبة إذا توصلت إلى أفعال تندرج ضمن اختصاصه.[1]

مما سبق ذكره، نجد أن المؤسس الدستوري في تعديل 2020، أعطى السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته، الدور الرقابي والطابع السلطوي، على عكس الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته التي اعتبرت هيئة استشارية .

الفرع الثاني: الديوان المركزي لقمع الفساد

في إطار الوقاية من الفساد ومكافحته، سعت السلطات الجزائرية جاهدة لتبني إستراتيجية متعددة الأوجه في مجال الوقاية من هذه الظاهرة ومحاربتها، فعلى غرار الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته التي استخلفت بالسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته،

1- بن عبيد سهام، مرجع سابق، ص 349

وبموجب الأمر رقم 10-05 تم إنشاء الديوان المركزي لقمع الفساد، كما احدث المشرع من جهة أخرى مرسوما أخر يحدد تشكيلة الديوان يحمل رقم 11-426 المؤرخ في 08 سبتمبر 2011 لتبيان طبيعة الديوان وخصائصه.

1. **الطبيعة القانونية للديوان الوطني لقمع الفساد:**

لقد استحدث الديوان الوطني لقمع الفساد تنفيذا لتعليمة رئيس الجمهورية رقم 03 المتعلقة بمكافحة الفساد المؤرخة في 13 ديسمبر 2009، والتي تضمنت وجوب تعزيز آليات مكافحة الفساد ودعمها على الصعيدين المؤسساتي والعملياتي، واهم ما نص عليه في المجال المؤسساتي هو ضرورة تعزيز مسعى الدولة بإحداث ديوان مركزي لقمع الفساد بصفة أداة عملياتية تتضافر في إطارها الجهود للتصدي قانونيا لأعمال الفساد الإجرامية وردعها .

وهو الأمر الذي جسده القانون 10-05، المؤرخ في 26 أوت 2010، المتمم للقانون رقم 06-01، المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، حيث نص في مادته 2 مكرر على ما يلي:

" ينشأ ديوان مركزي لقمع الفساد، يكلف بمهمة البحث والتحري عن جرائم الفساد.

تحدد تشكيلة الديوان وتنظيمه وكيفية سيره عن طريق التنظيم ."[1]

وقد تجسد النص التنظيمي الخاص بالديوان في المرسوم الرئاسي رقم 11-426 والذي أشار في مادته الثانية إلى أن الديوان المركزي لقمع الغش يعتبر مصلحة مركزية عماليته للشرطة القضائية تكلف بالبحث عن الجرائم ومعاينتها في إطار مكافحة الفساد.

أما المادة الثالثة من ذات المرسوم فقد جاء منطوقها وفق الأتي : "يوضع الديوان لدى الوزير المكلف بالمالية . ويتمتع بالاستقلال في عمله وتسييره ."

إلا انه وبعد تعديل المرسوم الرئاسي رقم 11-426 من خلال المرسوم الرئاسي رقم 14-209 فقد تم وضع الديوان لدى وزير العدل حافظ الأختام.

1-جمال قرناش، الديوان المركزي لقمع الفساد...أداة قمعية بصلاحيات مقيدة، مجلة صوت القانون، المجلد 09، العدد 01، سنة 2022، ص 1155

وتأسيسا على ما سلف بيانه، يلاحظ أن الديوان المركزي لقمع الفساد يعد مصلحة مركزية عملياتية للشرطة القضائية، وهو بهذا لا يختلف عن باقي أجهزة الضبطية القضائية الأخرى ،فهو جهاز غالبية تشكيلته ضباط وأعوان الشرطة القضائية الذين ينتمون إلى وزاراتي الدفاع والداخلية .

وبهذا فان الديوان ليس بسلطة إدارية، وبالتالي فلا يصدر أراء أو قرارات إدارية في مجال مكافحة الفساد ، وإنما هو جهاز يمارس صلاحياته تحت إشراف ومراقبة القضاء (النيابة العامة) مهمته الأساسية البحث والتحري عن جرائم الفساد وإحالة مرتكبيها للعدالة.

2. تشكيلة وهياكل الديوان الوطني لقمع الفساد وتنظيمه :

بدراسة ما ورد في النصوص القانونية المتعلقة بتنظيم الديوان المركزي لقمع الفساد، نجد أن تنظيم هذا الأخير، يتباين في تكوينه بين تشكيلة بشرية نضم أعوان مختلفة، بالإضافة إلى تنظيم يخص هياكل الديوان، وذلك على الشكل التالي :

أ- **تشكيلة الديوان المركزي لقمع الفساد**

إن تشكيلة الديوان المركزي لقمع الفساد لقمع الفساد حددت ضمن المواد من 06 إلى 09 من المرسوم الرئاسي رقم 11-426، وفق ما أقرته المادة 06 فان تشكيلة الديوان تتشكل من الفئات التالية :[1]

- ضباط وأعوان الشرطة القضائية التابعين لوزارة الدفاع الوطني.
- ضباط وأعوان الشرطة القضائية لتابعة لوزارة الداخلية والجماعات المحلية.
- الأعوان العامون ذوي كفاءات أكيدة في مجال مكافحة الفساد .

بالإضافة إلى تدعيم الديوان بمستخدمين للدعم التقني والإداري، كما له أن يستعين بكل خبير أو مكتب استشاري أو مؤسسة ذات كفاءات أكيدة في مجال مكافحة الفساد، غير أن

1- لعويجي عبد الله، بن عيسى نصيرة، الديوان المركزي لقمع الفساد، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، المجلد 08، العدد 02، ابريل 2021، ص597

المشرع لم يبين ما نوع الكفاءات والخبراء المقصودين في هذا المجال، كما انه لم يحدد شروط الاستعانة بهم والكيفيات اللازمة لذلك.

ب- **هياكل الديوان المركزي لقمع الفساد :**

إن الهيكلة الإدارية للديوان المركزي لقمع الغش ، تضمنها المواد من 10الى 18 من المرسوم الرئاسي رقم 11-426، والتي تتشكل أساسا من مدير عام ،ديوان، مديرية التحريات، ومديرية الإدارة العامة .

❖ **المدير العام:**

يعين بمرسوم رئاسي بناءا على اقتراح من وزير العدل، وتنهى مهامه حسب نفس الأشكال، ومن المهام الموكلة إليه:

- إعداد برنامج عمل الديوان ووضعه حيز التنفيذ.
- إعداد مشروع التنظيم الداخلي للديوان ونظامه الداخلي، السهر على حسن سير الديوان وتنسيق نشاط هياكله.
- تطوير التعاون وتبادل المعلومات على المستويين الوطني والدولي.
- ممارسة السلطة السلمية على جميع مستخدمي الديوان .
- إعداد التقرير السنوي عن نشاطات الديوان الذي يوجهه إلى وزير العدل، حافظ الأختام.[1]

❖ **الديوان:**

يتكون الديوان المركزي لقمع الفساد، من ديوان يرأسه رئيس الديوان، ويساعده في ذلك خمس مدراء دراسات.

1-عثماني فاطمة، بورماني نبيل، الديوان المركزي لقمع الفساد، لبنة جديدة لتعزيز مكافحة الفساد، مجلة دائرة البحوث والدراسات القانونية والسياسية – مخبر المؤسسات الدستورية والنظم السياسية، العدد 05، جوان 2018، ص 288

ويختص الرئيس بتنشيط عمل مختلف هياكل الديوان ومتابعته، وهذا تحت سلطة المدير العام.

❖ **مديرية التحريات :**

هي مديرية فرعية يجدد عددها بقرار مشترك بين وزير العدل حافظ الأختام والسلطة المكلفة بالوظيفة العمومية، وهي بدورها تتكون من ثلاث مديريات فرعية: المديرية الفرعية للأبحاث والتحاليل، المديرية الفرعية للتحقيقات القضائية، المديرية الفرعية للتعاون والتنسيق.

3. دور الديوان المركزي لمكافحة الفساد الإداري:

تم تحديد صلاحياته ضمن المادة 5 من المرسوم 11-426 كما يلي :

- جمع كل معلومة تسمح بالكشف عن أفعال الفساد ومكافحتها ومركزة ذلك واستغلاله.
- جمع الأدلة والقيام بالتحقيقات في وقائع الفساد وإحالة مرتكبيها للمثول أمام الجهة القضائية.
- تطوير التعاون والتساند مع هيئات مكافحة الفساد وتبادل المعلومات بمناسبة التحقيقات الجارية.

اقتراح كل إجراء من شانه المحافظة على حسن سير التحريات التي يتولاها على السلطات المختصة.[1]

- يمكن للديوان بعد إعلام وكيل الجمهورية المختص بذلك مسبقا، أن يوصي السلطة السلمية باتخاذ كم إجراء إداري تحفظي عندما يكون عون عمومي موضع شبهة في وقائع تتعلق بالفساد وهذا لا يعدو أن يكون مجرد رأي بعد اخذ رأي النيابة العامة.

1- لعويجي عبد الله، بن عيسى نصيرة، مرجع سابق، ص 599

من خلال ما تقدم ذكره، نجد أن المشرع الجزائري منح عدة صلاحيات للديوان المركزي لقمع الفساد، يغلب عليها الطابع الردعي القمعي، حيث تجمع بين الرقابة والقمع والاقتراح في بعض الأحيان.

الفرع الثالث: مجلس المحاسبة

1. تعريف مجلس المحاسبة:

يعتبر مجلس المحاسبة من أهم المؤسسات الرقابية التي أعطاها المشرع أهمية وذلك بالنص عليها في الدساتير السابقة وكذا دستور سنة 1996 بموجب المادة 107 والتي أناطت له مهمة الرقابة البعدية لأموال الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق العمومية.

وقد مر تنظيم مجلس المحاسبة بعدة تطورات ومراحل ساهمت في بلورة دوره، حيث انشأ سنة 1980 بموجب القانون رقم 80-05 المؤرخ في 01مارس 1980، والذي أعطى له اختصاصات رقابية واسعة ذات طابع إداري وقضائي على الدولة أو الهيئات التابعة لها في تسيير الأموال العمومية مهما كان وصفها القانوني.[1]

إلا انه تم التراجع عن كل مكاسب التي حققها مجلس المحاسبة سنة 1990بموجب القانون رقم 90-32 المؤرخ في 04 ديسمبر 1990 والذي ضيق من اختصاصاته باستبعاد المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري من نطاق اختصاصاته كما جرد من الاختصاصات القضائية، ثم قام المشرع سنة 1995 بإعادة الاعتبار من جديد لمجلس المحاسبة بموجب الأمر رقم 95-20 المؤرخ في 17 جويلية 1995 وذلك بتوسيع صلاحياته الرقابية ليشمل كل الأموال العمومية مهما كان وصفها القانوني.

واستجابة لتعليمة رئيس الجمهورية رقم 03 لسنة 2009 المتعلقة بتفعيل مكافحة الفساد والتي نصت على ضرورة تنشيط دور مجلس المحاسبة في مجال محاربة الفساد، تدخل المشرع

1 – بن الدين فاطمة، مجلس المحاسبة كآلية رقابة للهد من الفساد في الجزائر، مجلة دراسات في الوظيفة العامة، العدد الرابع، سنة 2017، ص05

سنة 2010 وعدل قانون مجلس المحاسبة بموجب الأمر رقم 10-02 وقد قام المشرع بتفعيل دور مجلس المحاسبة في مكافحة الفساد من خلال توسيع صلاحياته الرقابية ومجال تدخله بحيث أصبح من أهم الأجهزة المعنية بمكافحة الفساد في الجزائر.[1]

وقد جاء التعديل الدستوري 2016 بموجب القانون16-01 وكرس في مادته 192 استقلالية المجلس وعزز دوره في مجال الرقابة على المال العمومي، ومنح له مهمة المساهمة في تنمية وتطوير الحكم الراشد للمال العام، وترقية الشفافية في التسيير العمومي.[2]

وتعزيزا لدور مجلس المحاسبة جاء التعديل الدستوري لسنة 2020، بتعديلات جديدة حيث نصت المادة 199 في الفقرتين الأولى والثانية على أن:" مجلس المحاسبة مؤسسة عليا مستقلة للرقابة على الممتلكات والأموال العمومية، يكلف بالرقابة البعدية على أموال الدولة والجماعات المحلية والمرافق العمومية، وكذلك رؤوس الأموال التجارية التابعة للدولة.

يساهم مجلس المحاسبة في ترقية الحكم الراشد والشفافية في تسيير الأموال العمومية وإيداع الحسابات. "[3]

3. الطبيعة القانونية لمجلس المحاسبة في ظل الأمر 95-20 المعدل بالأمر 10-02:

بصدور الأمر 95-20، تم إعادة هيكلة مجلس المحاسبة، وتم توضيح المسائل التي كانت غامضة في القانون الصادر سنة 1990 سواء على مستوى طبيعته القانونية، تشكيلته أو اختصاصاته.

1- بن الدين فاطمة، مرجع سابق، ص 05

2- التعديل الدستوري لسنة2016، الصادر بالجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد14، المؤرخة في27جمادى الأولى عام1437هـ، الموافق ل 7مارس سنة 2016م، ص33

3- التعديل الدستوري لسنة 2020، الصادر بالجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد82، المؤرخة في 15جمادى الأولى عام 1442هـ، الموافق ل 30 ديسمبر سنة 2020 ص 41-42.

مجلس المحاسبة يعتبر هيئة ذات اختصاصات قضائية وهذا ما أكدته المادة 03 بنصها على أن:" مجلس المحاسبة مؤسسة تتمتع باختصاص إداري وقضائي في ممارسة المهمة الموكلة إليه.

وهو يتمتع بالاستقلال الضروري ضمانا للموضوعية والحياد والفعالية في أعماله ".

ومن خلال استقراء هذه المادة تتضح الطبيعة القضائية لمجلس المحاسبة كما كان معمول به في القانون 80-05 حيث وضع المشرع في المادة 38 اكتساب أعضاء مجلس المحاسبة الصفة القضائية بنصه على أن " مجلس المحاسبة يتكون من القضاة الأتي ذكرهم: رئيس مجلس المحاسبة، نائب الرئيس، رؤساء الغرف، رؤساء الفروع، المستشارون، المحتسبون، الناظر العام، النظار المساعدون.

هذه التشكيلة من قضاة مجلس المحاسبة مشابهة لتشكيلة الهيئات القضائية، لكن رغم اكتسابهم لهذه الصفة فلا يخضعون للقانون الأساسي للقضاء، بل يحكمهم قانون خاص وهو الأمر 95-23.

أما فيما يتعلق بالاختصاصات المتعلقة بقضاة مجلس المحاسبة يوجد اختصاصين، اختصاص قضائي وإداري، مع توسيع للاختصاصات لتشمل:[1]

- مراقبة المساعدات الممنوحة من طرف الدولة أو الجماعات الإقليمية مهما كان المستفيد منها.
- مراقبة الهيئات المكلفة بالحماية الاجتماعية.
- مراقبة التبرعات الخاصة بحملات التضامن الوطني .

1-لطفاوي محمد عبد الباسط، مجلس المحاسبة أعلى هيئة رقابية على المال العام، مجلة دراسات وأبحاث المجلة العربية للأبحاث والدراسات في العلوم الإنسانية والاجتماعية، مجلد 12، عدد03، جويلية 2020، ص129

وبالتالي فان الطبيعة القانونية لمجلس المحاسبة في ظل الآمر 95-20 المعدل والمتمم هي ذات قبعة مزدوجة بين الاختصاص القضائي والإداري.

4. تشكيلة مجلس المحاسبة :

يدير المجلس رئيس يتم تعيينه من قبل رئيس الجمهورية ،لعهدة مدتها خمس(5) سنوات قابلة لتجديد مرة واحدة، ويساعده في ذلك نائب رئيس، كما ينظم مجلس المحاسبة في شكل غرف ذات اختصاص وطني (2غرف) وغرف ذات اختصاص إقليمي (9غرف)، وغرفة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية، وتقسم تشكيلات الرقابة إلى فروع ثانوية بحيث لا يتجاوز عددها(04).

تنظم غرفة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية في تشكيلة للتحقيق وتشكيلة للحكم ويتولى دور النيابة العامة في مجلس المحاسبة، الناظر العام بمساعدة نظار، أيضا يشمل المجلس كتابة ضبط رئيسية تسند لكاتب ضبط رئيسي يساعده كتاب ضبط ،على مستوى الغرف الوطنية والغرف الإقليمية على حد سواء.[1]

يتولى مهمة الدعم التقني والإداري لهياكل الرقابة في مجلس المحاسبة أقسام تقنية (مديرية الدراسات ومعالجة المعلومات ومديرية تقنيات التحليل والرقابة)، ومديرية الإدارة والوسائل، بينما يكلف الأمين العام الذي يضم إليه مكتب التنظيم العام ومكتب الترجمة بالتسيير المالي لمجلس المحاسبة وفقا للمادة 26 من القانون 90-21 المؤرخ في 15 أوت 1990 المتعلق بالمحاسبة العمومية، وهو الأمر بالصرف الرئيسي ويمكنه تفويض توقيعه لمسئولي المصالح الإدارية للمجلس ضمن الشروط المحددة في التشريع والتنظيم المعمول بهما.

ويتولى الأمين العام بصفته الأمر بالصرف الرئيسي تنشيط الهياكل التقنية والإدارية ومتابعتها والتنسيق بينه، تحت سلطة رئيس مجلس المحاسبة.

1- موقع مجلس المحاسبة،https://www.ccomptes.dz/، اطلع عليه يوم 2024/05/06 على الساعة 10:02

5. الصلاحيات الإدارية لمجلس المحاسبة في الجزائر:

يكلف مجلس المحاسبة بممارسة الصلاحيات الإدارية المخولة له، وفي إ طار هذه الممارسة يقوم المجلس برقابة حسن استعمال الهيئات التي تخضع لرقابة الأموال العمومية وتقديمها من ناحية الفعالية مع إعداد لتقارير، يوصى فيها بكل الإجراءات والاقتراحات الواجب اتخاذها قصد تحسين فعالية ومردودية تسيير المصالح المراقبة وإرسالها إلى المصالح والهيئات المعنية أو السلطات الوصية لتقديم إجاباتهم التي يحددها لهم مجلس المحاسبة.[1]

ويمارس المجلس مهامه عن طريق حسن استعمال الهيئات الخاضعة لرقابته، الموارد، الأموال، القيم والوسائل المادية العمومية وتقييم نوعية تسييرها من حيث الفعالية والأداء والاقتصاد، وفي نهاية السنة يقوم باتخاذ جميع الإجراءات التي يراها مناسبة كما يراقب حسابات المحاسبين العموميين ومراجعتها وكذا بمراقبة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية كما يؤهل لمراقبة تسيير الأسهم العمومية في المؤسسات أو الشركات أو الهيئات مهما كان وضعها القانوني والتي تملك فيها الدولة أو الجماعات المحلية أو المرافق أو الهيئات العمومية جزءًا من رأسمالها، ويقوم المجلس بمراقبة استعمال المساعدات المالية الممنوحة من طرف الدولة أو الجماعات الإقليمية أو المرافق العمومية أو كل هيئة أخرى خاضعة لرقابة خاصة تلك التي تكون على شكل إعانات أو ضمانات أو رسوم تسد صيانته مهما كان المستفيد منها والقيام بتقييمها ومراقبة استعمال المواد التي تجمعها الهيئات مهما كانت وضعيتها القانونية، وتأخذ الرقابة الإدارية لمجلس المحاسبة ثلاث صور:

- تتمثل الأولى في الرقابة على أساس الوثائق والمستندات المقدمة من طرف الهيئات والأجهزة إلى مجلس المحاسبة.

1-عوية محمد، الإطار المفاهيمي لمجلس المحاسبة ودوره في الرقابة المالية، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، المجلد 04، العدد 02، سنة 2021، ص 268-269

- أما الثانية فهي الرقابة التي يمارسها مجلس المحاسبة في مركز أو قواعد الهيئات والمؤسسات الخاضعة لرقابة مجلس المحاسبة.
- أما الصورة الثالثة فتكون فجائية أو بعد التبليغ الذي يقوم به مجلس المحاسبة الأمر الذي يعطي لمجلس المحاسبة حرية الاطلاع والتحري عن مختلف الوثائق والمستندات إلا أن المشرع وضع استثناء على الرقابة الإدارية لمجلس المحاسبة، بحيث لا يجوز للمجلس أن يتدخل في إدارة تسيير الهيئات التي تخضع لرقابته أو إعادة النظر في صحة وجدوى السياسات و أهداف البرامج التي تسطرها السلطات الإدارية أو مسؤول الهيئات التي تمت مراقبتها، بمعنى أن رقابة المجلس تقتصر سوى على حسن استعمال المواد والأموال والقيم والوسائل المادية العمومية .

ينصب دور مجلس المحاسبة في مراقبة الأموال العمومية وفي مراقبة تنفيذ ميزانية الدولة والجماعات المحلية، كما نصت قوانين الإدارة المحلية بمراقبة كل من الولاية والبلديات، بحيث تذكرنا المادة 175 من القانون 12-07 المتعلق بالولاية على ما يلي:" يمارس مجلس المحاسبة مراقبة الحساب الإداري للوالي وحساب تسيير المحاسب وتطهيرها وفقا للتشريع المعمول به." أيضا المادة 210 من القانون11-10 المتعلق بالبلدية بأنه :

" تتم مراقبة وتدقيق الحسابات الإدارية للبلدية وتطهير حسابات التسيير الخاصة بها من طرف مجلس المحاسبة طبقا للتشريع الساري المفعول ".[1]

فالمجلس يتمتع بالصلاحيات الإدارية التالية :

- التقرير السنوي؛
- مراقبة ميزانية تنفيذ الدولة؛
- المشاركة في المشروع التمهيدي لضبط الميزانية والحساب الختامي؛

1- عوية محمد، مرجع سابق، ص 269

- مراقبة ميزانية الجماعات المحلية؛
- مراقبة المؤسسات ذات الطابع الإداري؛
- مراقبة القطاع الاقتصادي والصناعي والتجاري.[1]

1- عوية محمد، مرجع نفسه، ص 270

المبحث الثالث: الرقابة الإدارية بين تعدد الآليات وضعف النتائج

المطلب الأول: تقييم الرقابة الإدارية في مكافحة الفساد الإداري في الجزائر

يعد مكافحة الفساد الإداري في الجزائر ملفا ثقيلا لوحده، فبالرغم من وجود الهيئات الرقابية والتي تم تحليلها أنفا، إلا أن الفساد كظاهرة مزال ينخر في الإدارة العامة الجزائرية، لذا سنسعى ضمن هذا الجزء بتقييم الرقابة الإدارية وفعاليتها في مكافحة الفساد الإداري، والحد من انتشاره في الجزائر.

الفرع الأول: تقييم دور الهيئات الرقابية في الجزائر

تعني عملية التقييم تحليل ودراسة الجوانب الايجابية والسلبية لأي موضوع، ولعل الجانب الايجابي في الهيئات الرقابية يتمثل في وجودها، في حين أن الجانب السلبي يتلخص في مسالة القدرة على تحقيق الرقابة ومكافحة الفساد والحد منها.

1- تقييم دور السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد في ظل القانون رقم 22-08:

احدث المشرع الجزائري بموجب القانون رقم 22-08 المؤرخ في 5 ماي 2022 تغييرات عديدة فيما يخص مؤسسة الوقاية من الفساد ومكافحته، وكان التعديل الدستوري لسنة 2020 الخطوة الأولى في هذا التغيير، حيث تم استبدال "الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته" ب"السلطة العليا للوقاية من الفساد ومكافحته"

وقد استدرك المشرع مختلف النقائص التي كانت تعاني منها الهيئة الوطنية في ظل القانون القديم، لاسيما ما تعلق بتشكيلة السلطة العليا ، فعلاوة على الرئيس فان تشكيلة مجلس السلطة العليا أضفى عليها أعضاء جدد مثل القضاة وشخصيات من المجتمع المدني.[1]

هذا وتجدر الإشارة في هذا المقام كذلك إلى أن المشرع الجزائري بهذا القانون قد زود السلطة العليا بمجموعة من الصلاحيات القوية التي من شانها أن تحقق غرضها الرئيسي إلا

1 – منى مالع، وردة بن بو عبد الله، مرجع سابق، ص 866

وهو الوقاية ومكافحة كل مظاهر الفساد وإعطاء حق للمواطن وأبرزها إشراك المجتمع المدني وترقية أنشطته في مجال الشفافية والوقاية من الفساد وللموظف ولكل شخص طبيعي أو معنوي على حد سواء، في رفع البالغات أمام السلطة العليا مع التأكيد على ضرورة توفير الحماية لهم.

ويعتمد الدور الذي تقوم به السلطة العليا على ما تنتهي إليه من نتائج، تمكنها بالحكم على مدى فعاليتها وهذا الأمر يرجع إلى دقة وحيوية وجودة برامجها في ذات المجال، وما يلاحظ أيضا على اختصاصاتها أنها بعد قيامها بمهامها ترفع في النهاية تقرير سنوي إلى رئيس الجمهورية، يتضمن تقييما لنشاطاتها المتعلقة بالوقاية من الفساد، وكذا التوصيات التي تقترحها إذا اقتضى الأمر، إلا أن هذا التقرير لم يحظى بالنشر في الجريدة الرسمية، وهو نفس النهج الذي سار عليه المشرع مع الهيئة الوطنية سابقا، إلا انه يتم إعلام الرأي العام.[1]

وبالتالي يمككنا القول أن السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد، ما هي إلا نوع من التوسع لصلاحيات الهيئة التي كانت سابقا، وتحول دورها من الطابع الاستشاري إلى الطابع الرقابي.

2- تقييم دور الديوان الوطني لقمع الفساد :

إذا كان الدافع لإنشاء الديوان المركزي لقمع الفساد، ومده بدور قمعي هو مكافحة والقضاء على ظاهرة الفساد في مختلف أبعاده، خصوصا في ظل الاهتمام القانوني الواسع والسياسة المنتهجة في مكافحة الفساد، بداية بصدور القانون رقم 06-01، وما أعقبه بعد ذلك من ترسانة قانونية في ذات النطاق، إلا أن أداء الديوان المركزي لقمع الفساد يظل غير كاف ويكتنفه القصور، ولم يصل بعد إلى الدرجة التي كان يتعين أن يصلها، ويظهر ذلك القصور والنقص في النقاط التالية :

- ❖ افتقار الديوان لمبدأ تعدد الهياكل في أداء الوظائف.

1 – منى مالع، وردة بن بوعبد الله، مرجع سابق، ص 866

- ❖ عدم استقلالية الديوان المركزي بقمع الفساد.
- ❖ افتقار تقارير الديوان للفعالية والشفافية.[1]

من ما سبق ذكره يمكننا القول، أن إنشاء الديوان المركزي لقمع الفساد، جاء من اجل العمل على مضاعفة جهود مكافحة الفساد والحد منه، وذلك بتدعيم ما كانت تعرف بالهيئة الوطنية سابقا، حيث منح المشرع الجزائري الديوان المركزي عدة صلاحيات تجمع بين الرقابة والردع، يغلب عليها الطابع القمعي الردعي.

3- تقييم الدور الرقابي لمجلس المحاسبة :

إن الرقابة الإدارية التي يمارسها مجلس المحاسبة بالجزائر تكون بواسطة الرقابة على نوعية التسيير والرقابة على التقييم، التي يقوم بها من خلال تقسيم المشاريع والبرامج والسياسات العمومية والنشاطات والمخططات والإجراءات المتخذة من طرف السلطات العمومية، بغرض تحقيق منفعة وطنية والتي تقوم بها بصفة مباشرة أو غير مباشرة مؤسسات الدولة أو المرافق العمومية الخاضعة لرقابته.

يعتبر مجلس المحاسبة هيئة رقابية بامتياز، موكل إليها دور التحري والرقابة البعدية على تسيير المال العمومي في الإدارات والمؤسسات التابعة للدولة القطاعية والمحلية، وهذا من اجل التصدي لشتى التجاوزات التي قد تؤدي إلى ظهور صور الفساد بالإدارة العمومية.

فهو الأداة التي بمقتضاها يتم متابعة الإنفاق المالي وكيفية إدارته من قبل المؤسسات والإدارات العمومية لتفادي سوء التسيير المالي.

إن مجلس المحاسبة له دور رقابي مهم في الحد من الفساد وأثاره، إلا أن الإشكال يكمن في صورية مهامه وعدم فعاليتها، حيث انه بالرغم من الصلاحيات التي يتمتع بها هذا المجلس إلا انه لم يصل إلى الأهداف التي أسس من أجلها، فلا يزال مجلس الرقابة من الناحية الفعلية

1 – جمال قرناش، مرجع سابق، ص 1163

بعيدا عن تحقيق الرقابة المرجوة منه ، للحد من مختلف مظاهر الفساد، حيث تبقى تقارير مجلس المحاسبة في الجزائر غير ملزمة، مما اضعف من دوره الرقابي الذي يتمتع به .

ومن اجل الوصول إلى الأهداف الذي أسس لأجلها مجلس المحاسبة وجب على المشرع الجزائري وفي إطار هذا المسعى العمل على تفعيل الصلاحيات الممنوحة للمجلس من حيث مضمونها في مجال الرقابة الإدارية التي يجب أن تنتقل من مستوى التقييم إلى مستوى فرض العقوبات الإدارية التأديبية، بقرارات ملزمة لسلطات بتنفيذها على المخالفين والعابثين بالمال العام. [1]

الفرع الثاني:عدم فعالية الجهاز الرقابي في علاج ظاهرة الفساد

لم تحقق الرقابة الإدارية في الإدارة الجزائرية الأهداف المرجوة منها، وما انتشار الفساد الإداري في كل الإدارات والمؤسسات العمومية في كل القطاعات بهذا الشكل الرهيب إلا دليل على ذلك، ويرجع هذا الانتشار إلى العديد من الأسباب التي تؤدي إلى عدم فعالية الجهاز الرقابي، ومن أهمها :[2]

- اقتصار مهمة ونشاط الرقابة الإدارية على مجرد كشف الأخطاء دون الوقوف على أهم مسبباتها بغية المساهمة في وضع الحلول التي تكفل علاجها.
- تغاضي المسيرين عن بعض التجاوزات التي تقترف من قبل بعض الموظفين في بعض الإدارات والمصالح.
- التغاضي عن بعض الممارسات الخفية التي يتم تغطيتها في ظل عدم تكييف الإجراءات التقليدية للمراقبة والتفتيش .

1 – وليد دراجي، خليل زغدي، دور مجلس المحاسبة في مكافحة الفساد بالجزائر –دراسة للوظيفة الرقابية –، مجلة الاجتهاد القضائي، المجلد 12، العدد02(العدد التسلسلي 24)، أكتوبر 2020، ص 334، ص 340–343

2 – جاب الله شافية، مرجع سابق، ص 104

- صعوبة الحصول على المعلومات وعدم توفرها بالقدر المناسب وفي الوقت المناسب من البطء الشديد في التبليغ عن المخلفات والانحرافات.
- عدم إعطاء أهمية كافية لعملية الرقابة الإدارية وممارستها باستمرار، إذ غالبا ما تشتد الرقابة بعد وقوع الأزمة، وبالتالي لا بد أن نحول المساءلة، الرقابة والمتابعة إلى وظيفة يومية.
- عدم كفاءة العناصر البشرية التي تقوم بالرقابة.
- عدم تدعيم الهيئة المكلفة بالرقابة بالوسائل المادية والبشرية الكفيلة بتحسين عملها.
- التحيز وعدم الموضوعية من جانب القائمين بالرقابة.
- التلاعب في التقارير الرقابية عن طريق استغلال ثغراته.

واستنادا إلى ما سبق، فان واقع الرقابة الإدارية في الإدارة الجزائرية يؤكد أن الفساد ظاهرة عامة في بلادنا قد تصيب حتى الأدوات الإصلاحية، خاصة وأنها لم تعد مقصورة في الجوانب ذات البعد المادي فقط .[1]

المطلب الثاني: دور الرقابة الإدارية في علاج ظاهرة الفساد الإداري

تعتبر الرقابة الإدارية من الآليات المكرسة لمكافحة الفساد الإداري في الجزائر، فهي من الوظائف الهامة والأساسية التي تهدف للكشف عن انحرافات عمل الإدارة وتصحيحها، فلا يستطيع أي جهاز إداري أن يحدد الانحرافات في سلوكيات موظفيه أو انحرافه عن تحقيق أهدافه إلا في ظل وجود نظام رقابة فعال، يعمل على مراقبة الأنشطة الإدارية، وكشف أي تجاوزات، حيث تعمل الرقابة الإدارية على تعزيز الشفافية والنزاهة وتحقيق العدالة والمساءلة، وبالرغم من الصلاحيات المخولة للرقابة الإدارية في مكافحة الفساد الإداري، إلا أنها تواجه عدة صعوبات تعرقل عملها وتضعف من فعاليتها .

1 – جاب الله شافية، مرجع سابق، ص 104

الفرع الأول :الصعوبات التي تواجهها الرقابة الإدارية:

تواجه الجهات المعنية بمكافحة الفساد الإداري والوقاية منه في الجزائر صعوبات جمة تثبط من عزيمتها ومن أهم هذه الصعوبات هي :[1]

- **ضعف الإرادة السياسة :**

وهذه الإرادة لا تقاس بالخطب والتصريحات وإنما بأهداف واضحة استرايجية شاملة، وبرنامج عمل محدد، والأكثر من ذلك ما نلاحظه في الجزائر أن هذه السلطة ماضية في قمع كل عنصر من المجتمع المدني يحاول مكافحة الفساد، وهنا نتساءل عن دور هذه الأجهزة التي وضعتها السلطات العمومية للحد من الفساد.

- **عدم احترام القوانين التي تصب في مكافحة الفساد والوقاية منه :**

فعدم معاقبة المجرمين المتورطين في فضائح الفساد يؤدي إلى الاستهانة بالقوانين التي وضعت في هذا الإطار من ناحية، والى اللامبالاة في المجتمع لاعتقادهم في الجزائر بأننا في قانون الغاب.

- **عدم استقلال الجهاز القضائي :**

ويرجع إلى عدة أسباب تأتي في مقدمتها خضوعه إلى الجهاز التنفيذي وتفشي الفساد بكثرة بسبب استثناء مسؤولين نافذين من المتابعة القضائية والى شكاوى الكثير من المواطنين من جهاز القضاء، بل أدى هذا الأمر إلى صعوبة التنسيق بين مختلف الجهات والهيئات المعنية بمكافحة الفساد .

1 – محمد خليفة، لعرج زخروف، دور الهيئات الرقابية في مكافحة الفساد الإداري الجزائر ا نموذجا، مجلة السياسة العالمية، المجلد 06، العدد 02، سنة 2022، ص825

- **ضعف المؤسسات الرقابية وتراخيها في أداء مهامها :**

وهذا نتيجة النقص الحاد في الخبرات والكوادر المؤهلة رقابيا مما يمكن للهيئات الرقابية استقطابهم للقيام بهذه المهمة وقادرين على الفحص والمتابعة لجوانب فنية وإجرائية لعمليات الفساد المستشري في المؤسسات العمومية بالخصوص.

- **قلة المعلومات :**

ما يلاحظ في اغلب الأحيان نقصها أو تضاربها أو حتى ندرتها، ولهذا تبقى هذه المعلومات حبيسة الظل، ومادامت كذلك فهي عرضة للإشاعة والتأويل وبالتالي يؤول بها المطاف إلى عدم الفصل فيها أو تأخير البث فيها لأجل غير مسمى.[1]

- **سرية الفساد:**

إذ أن معظم أعمال الفساد تتم بسرية ونادرا ما يتم الكشف عنها خاصة تلك التي تتم في الأوساط الرسمية العليا.

- **تعاطف بعض الإعلاميين مع الفاسدين وعدم فضحهم:**

وهذا ما يضعف الأمل في الصلاح خاصة وأن الإعلام يعد أداة مهمة في فضح الفساد لكي يكونوا عبرة لكل من يفكر في اقتراف جرم فاسد مهما كان حجمه صغيرا أو كبيرا.

- **عدم التبليغ عن الفساد :**

وهذا ما صعب من عملية مكافحة الفساد في الجزائر وعزوف الناس في كثير من الأحيان في التبليغ عنه بسبب تخوفهم عن أي رد فعل قد يهدد سلامتهم إما بوجود مضايقات وأضرار قد تحدق بهم جراء تبليغهم عن ذلك، فالمبلغين يجدون أنفسهم بين مطرقة التبليغ وسندان التعرض للعقوبة .

1 –محمد خليفة، لعرج زخروف، مرجع سابق، ص 825–826

- **جمود الوضع:**

وذلك نتيجة الصراعات الموجودة في السلطة من تصفية للحسابات، وكل هذا أدى إلى تحييد المؤسسات المكلفة بمحاربة الفساد لاسيما العدالة منها وأجهزة الأمن المكلفة به بالدرجة الأولى.[1]

مما تقدم ذكره، نستنتج انه بالرغم من فعالية الرقابة الإدارية وصلاحياتها الواسعة لحماية الشفافية ومكافحة الفساد وضمان سلامة العمل الإداري في الجزائر، إلا أنها تواجه عدة عراقيل تثبط من نجاعتها من بينها نقص الاستقلالية والتدخلات السياسية وغيرها.

الفرع الثاني: سبل تفعيل الأجهزة الرقابية وضرورة تبني إستراتيجية جديدة لمواجهة ظاهرة الفساد الإداري في الجزائر :

أولا. سبل تفعيل الأجهزة الرقابية في مكافحة الفساد الإداري :

حتى نضمن قدر كافيا من الفعالية في عمل الهيئات الرقابية المخول لها محاربة الفساد لا بد أن نعتمد على جملة من المقاربات والتي يمكن أن تساهم في إعادة تقويم هذه الأجهزة:[2]

- يجب على هذه الهيئات الرقابية أن تعالج مصادر الفساد واتخاذ إجراءات عادلة وعميقة ضد القطاعات الأكثر تضررا.
- تعزيز عمل الهيئات وتوسيع صلاحياتها.
- اعتماد معايير محاسبية تكون قادرة على الكشف بسهولة عن الرشاوى.
- إسناد قيادة أنشطة مكافحة الفساد لشخصيات نزيهة تتمتع بضمانات وصلاحيات واسعة.
- يجب أن يضمن الإطار الرقابي الإداري أساليب حديثة وتكنولوجيا عالية لكشف الأخطاء والانحرافات والعمل السريع لمعالجتها.

1 – محمد خليفة، لعرج خروف، المرجع السابق، ص 826

2 – جميلة فار، واقع ورهانات الهيئة الوطنية والديوان المركزي في مجال مكافحة الفساد، مجلة الحقوق والحريات، العدد الثاني، سنة 2016، ص 474-475

ثانيا. ضرورة تبني إستراتيجية جديدة لمكافحة الفساد الإداري :

إن نجاح أي خطة في القضاء على الفساد تتطلب الاعتماد على المرتكزات التالية:

- **في الجانب الإداري :**

✓ التركيز أثناء التدرب قبل الالتحاق بالعمل على أخلاقيات الوظيفة العامة والنزاهة وتحمل المسؤولية.

✓ تعزيز الرقابة الإدارية وتفعيلها.

✓ اعتماد سياسة التدوير الوظيفي خاصة في الجهات الإدارية التي يمكن أن تنتشر بها معدلات الفساد والرشوة نتيجة استمرار نفس الشخص فيها لمدة طويلة.

✓ العمل على انتقاء الكفاءات من خلال التناسب والجدارة وضرورة اعتماد الشفافية في العمل الإداري.

- **في الجانب المؤسساتي :**

✓ تقييم القيود التي تواجه الرقابة تقييما موضوعيا ورفع مستوى مؤهلاتها إلى المعايير الدولية.

✓ تعزيز عملية الرقابة وتشجيعها.

✓ الحرص على القيام بنشر كل التقارير المعدة من قبل الهيئات الرقابية.

✓ تعزيز الرقابة الشعبية ودعم وسائل الإعلام من اجل فضح الممارسة الفاسدة.

✓ ضرورة تبني رقابة داخلية في كل مؤسسة وإدارة عمومية.

✓ ضمان استقلالية الأجهزة الرقابية في مواجهة السلطة التنفيذية .[1]

1 – جميلة فار، مرجع سابق، ص 475-476

خلاصة الفصل الثاني :

بعد دراستنا وتشخيصنا لظاهرة الفساد الإداري في الجزائر، وذلك بالتطرق لواقع الفساد الإداري في الجزائر ومدى فعالية آليات الرقابة الإدارية في مكافحته، توصلنا إلى أن الفساد الإداري في الجزائر ظاهرة معقدة تتعدد فيها الأبعاد السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية تحدث نتيجة عدة عوامل تتفاعل في حدوثها وانتشارها، وللحد من هذه الظاهرة استند المشرع الجزائري لعدة هيئات رقابية لعلها تكون كفيلة للحد من انتشار هذه الظاهرة في المجتمع الجزائري على رأسها السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته والتي كانت تحت مسمى الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، إضافة إلى الديوان الوطني لقمع الفساد، ومجلس المحاسبة.

إضافة إلى ذلك، من خلال تحليلينا لمختلف عناصر هذا الفصل، استنتجنا انه بالرغم من استحداث الآليات الرقابية في الجزائر إلا أنها لم تحد من ظاهرة الفساد الإداري، فنظام الرقابة الإدارية بالرغم من وجوده والسعي إلى تطويره إلا انه لم يرقى إلى المستوى المطلوب في علاج هذه الظاهرة لذلك وجب تفعيل الأجهزة الرقابية وتبني استراتيجيات جديدة.

الخاتمة:

من خلال تحليل هذه الدراسة التي قمنا بها نجد أن الرقابة الإدارية آلية ضرورية وهامة لابد من تفعيلها والعمل على تطويرها مواكبة للعصر الحالي، وذلك من اجل الوقاية من الفساد الإداري ومكافحته، فالرقابة الإدارية لها علاقة إلزامية بالفساد الإداري، أي أن الإدارة تقوم برقابة ذاتية، أي تراقب نفسها بنفسها.

إضافة إلى ذلك من خلال دراسة واقع الفساد الإداري في الجزائر وعلاقته بالرقابة الإدارية توصلنا إلى أن الإدارة الجزائرية تعاني مثلها مثل إدارات الكثير من الدول بدرجة كبيرة من معضلة الفساد الإداري وهذا راجع لعدة أسباب، حيث أن الفساد الإداري ينخر كل أجهزة الإدارة ويظل عائقا أمام تطورها، ويوثر كثيرا على تحقيق أهدافها.

أما الفساد الإداري فهو ظاهرة قديمة وجدت منذ عصور ما قبل التاريخ، ولازمت المجتمعات عبر مختلف الأزمنة، فهي تزدهر عندما يغيب القانون والنزاهة، وعلية فان مكافحة الفساد حتى لو كانت مهمة العدالة فهي مهمة جميع فئات المجتمع.

ولهذا يتضح أن عملية مكافحة الفساد الإداري والوقاية منه هي عملية معقدة، تستدعي وجود آليات وأجهزة رقابية تسعى لمكافحة هذه الظاهرة ومحاربتها والوقاية منها.

هذا ما سعينا إليه في دراستنا لهذا الموضوع، الذي عالجنا فيه إشكالية في غاية الأهمية، وهي: ما مدى فعالية عملية الرقابة الإدارية في مكافحة ظاهرة الفساد الإداري في الجزائر ؟. وتوصلنا إلى أن الإجابة على هذه الإشكالية ليس بالأمر السهل بل تحتاج إلى دراسة تحليلية دقيقة لمعالجة دور الرقابة الإدارية في مكافحة ظاهرة الفساد الإداري، ومدى فعاليتها لمكافحة هذه الظاهرة السامة التي تنخر المجتمع الجزائري بصفة عامة، والإدارة الجزائرية بصفة خاصة.

إضافة إلى ذلك، توصلنا إلى أن المشرع لازال يسعى لتطوير الرقابة الإدارية، وذلك من خلال الجهود التشريعية المبذولة، إضافة إلى استحداث آليات رقابية للقضاء على ظاهرة الفساد الإداري، وذلك من خلال تغيير الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته ومنحها تسمية وصلاحيات جديدة كسلطة للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته، إضافة إلى الديوان الوطني لقمع الفساد، ومجلس المحاسبة.

حيث أن سلطة الشفافية والوقاية من الفاسد ومكافحته، والديوان الوطني لقمع الفساد آليتين رقابيتين مكملتين لبعضهما البعض، فالأولى خاصة بالجانب الوقائي، أما الثانية خاصة بالجانب الردعي القمعي، في حين مجلس المحاسبة يشمل رقابة كل هيئات العمومية، مهما كان نظامها القانوني.

لكن بالرغم من كل هذا، إلا أن الجزائر لازالت تعاني من ظاهرة الفساد الإداري حيث أن هذه الآليات الرقابية لم ترقى للمستوى المرغوب.

وعلى ضوء ما سبق يمكن تقديم جملة من النتائج ، التي لعلى وعسى أن تساهم في حل معضلة الفساد الإداري في الجزائر، وتزيد من فعالية الرقابة الإدارية للقيام بدورها على أكمل وجه:

- **النتائج:**

1. إن الفساد الإداري ظاهرة أصيلة في المجتمع، لا يمكن معالجتها والقضاء عليها إلا بإصلاح الفرد والمجتمع.
2. وجود الفساد الإداري في الجزائر هو نتيجة الوساطة، الرشوة، والمحسوبية التي تؤدي إلى ضعف عملية الرقابة الإدارية ونقص فعاليتها.

3.إن نشر الوعي وتفعيل القوانين وفرض أو تطبيق العقوبات يساهم في تفعيل الرقابة الإدارية للحد من الفساد الإداري والوقاية منه.

4.بالرغم من استحداث مختلف الهيئات الرقابية، إلا أن الجزائر لازالت تعاني من ظاهرة الفساد الإداري.

5.تعتبر الرقابة الإدارية أداة فعالة لمكافحة الفساد الإداري وفق الأسس النظرية، أما الواقع يبين عدم فعاليتها.

قائمة المصادر والمراجع:

القرآن الكريم

النصوص القانونية:

1. التعديل الدستوري لسنة2016، الصادر بالجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد14، المؤرخة في 27جمادى الأولى عام1437هـ، الموافق ل 7 مارس 2016 م.
2. التعديل الدستوري لسنة 2020، الصادر بالجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 82، المؤرخة في 15 جمادى الأولى عام 1442هـ، الموافق ل 30 ديسمبر سنة 2020 م.
3. القانون رقم 80-05 المؤرخ في الفاتح من شهر مارس 1980 والذي منحه صلاحيات إدارية وقضائية لممارسة الرقابة الشاملة على الجماعات والمؤسسات والهيئات مهما كانت وضعيتها القانونية التي تسير أو تستفيد من الأموال العمومية، ج ر، عدد 10.
4. القانون رقم 90-32 المؤرخ في17 جمادى الأولى 1411 الموافق ل 4 ديسمبر 1990 ، الذي يتعلق بمجلس المحاسبة وسيره، ج ر، العدد 53.
5. القانون رقم 06-01 المؤرخ في 21 محرم 1427 الموافق ل 20 فيفري 2006، ج ر، العدد 14، المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته.
6. القانون رقم 11 - 10 المؤرخ في 20 رجب عام 1432 الموافق ل 22 يونيو سنة 2011، ج ر ،عدد 37، المتعلق بالبلدية.
7. القانون رقم 12 - 07 مؤرخ في 28 ربيع الأول عام 1433 الموافق ل 21 فبراير 2012،ج ر ،عدد 12، المتعلق بالولاية.
8. القانون رقم 22-08 المؤرخ في 4 شوال 1443 الموافق ل 5 مايو 2022، ج ر، العدد 32، يحدد تنظيم السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته وتشكيلها وصلاحياتها.

الأوامر والمراسيم:

9. الأمر رقم 95 - 20 المؤرخ في 19 صفر عام 1416 الموافق 17 يوليو سنة 1995 والمتعلق بمجلس المحاسبة، ج ر، العدد 39.
10. الأمر رقم 06-03 المؤرخ بتاريخ 19 جمادى الثانية 1427 الموافق ل 15 يوليو 2006، ج ر، العدد 46، المتضمن القانون الأساسي للوظيف العمومي.

11. الأمر رقم 10-05 المؤرخ بتاريخ 16 رمضان 1431 الموافق ل 26 غشت 2010، يتمم القانون رقم 06-01 المؤرخ بتاريخ 21 محرم 1427 الموافق ل 20 فبراير 2006، ج ر، العدد 50، والمتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته.

12. الأمر 95-23 المؤرخ في 29 ربيع الأول 1416 الموافق ل 26 أوت 1995 القانون الأساسي لقضاة مجلس المحاسبة، ج ر، العدد 48.

13. المرسوم الرئاسي رقم 11-426، المؤرخ في 13 محرم 1433، الموافق ل 08 ديسمبر 2011، يحدد تشكيلة الديوان المركزي لقمع الفساد وتنظيمه وكيفية سيره، المعدل، ج ر، العدد 68.

الكتب:

1. أحمد دولار أحمد، الرقابة الإدارية والمالية على الإدارة، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية مصر، ب ط، سنة 2016.
2. بشير قايد مقبل الضبيبي، آفة الفساد وضرورة اجتثاثه، دار الكتب صنعاء، ب ط، سنة 2021
3. حسين أحمد الطراونة، توفيق صالح عبد الهادي، كتاب الرقابة الإدارية، دار الحامد للنشر الأردن، ط1، سنة 2011.
4. حسين عبد العال محمد، الرقابة الإدارية بين علم الإدارة والقانون الإداري، دار الكر الجامعي الإسكندرية مصر، ب ط، سنة 2004.
5. طه فارس، أسس مكافحة الفساد الإداري والمالي في ضوء السنة النبوية، بدون سنة نشر.
6. كايد كريم الركيبات، الفساد الإداري والمالي مفهومه آثاره وطرق قياسه وجهود مكافحته، دار الأيام للنشر والتوزيع، ب ط، عمان-الأردن، سنة 2015.
7. لونيس جميلة، في كتاب فعالية الآليات المختصة في مكافحة جرائم الفساد والوقاية منه في الجزائر، ألفا للوثائق للنشر والتوزيع، ط 1، سنة 2022.
8. محمد جمعة عبدو، الفساد أسبابه ظواهره آثاره الوقاية منه، دار الكتب الوطنية، ليبيا بنغازي، ب ط، سنة 2019.
9. محمود محمد معابرة، الفساد الإداري وعلاجه في الشريعة الإسلامية دراسة مقارنة بالقانون الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ط 1، عمان، سنة 2011.

10. مصطفى يوسف كافي،الإعلام والفساد الإداري والمالي وتداعياته على العمل الحكومي، ط 1، الأردن، سنة 2016-1437هـ.

رسائل ماجيستير ودكتوراه:

1. بريش ريمة، الرقابة الإدارية على المرافق العامة، مذكرة ماجستير، جامعة أم البواقي،سنة 2012-2013.
2. حمادو دحمان، الوسائل الغير قضائية للرقابة على أعمال الإدارة المحلية في الجزائر، رسالة ماجستير، تخصص القانون العام، جامعة تلمسان، سنة 2010-2011.
3. صليحة بوجادي، آليات مكافحة الفساد المالي والإداري بين الفقه الإسلامي والقانون الجزائري، أطروحة دكتوراه تخصص قانون وشريعة، جامعة الحاج لخضر باتنة 01، سنة 2017-2018.

مقالات علمية:

1. أحسن غربي، السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته في ظل التعديل الدستوري لسنة 2020، مجلة أحداث، المجلد 06، العدد 01، جامعة سكيكدة، سنة 2021.
2. ايططاحين غانية، الفساد الإداري "الجزائر نموذجا"، مجلة الحكمة للدراسات الاجتماعية، جامعة العفرون، العدد 07، بتاريخ 08-05-2016.
3. بن الدين فاطمة، مجلس المحاسبة كآلية رقابة للهد من الفساد في الجزائر، مجلة دراسات في الوظيفة العامة، العدد الرابع، سنة 2017.
4. بن عبيد سهام، خصوصية دور السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته في محاربة الفساد من منظور القانون رقم 22-08، مجلة الحقوق والحريات، المجلد 11 العدد01، سنة 2023.
5. جاب الله شافية، واقع ظاهرة الفساد الإداري في الإدارة الجزائرية ودور الرقابة الإدارية كآلية لمكافحته، مجلة دراسات في الاقتصاد والتجارة والمالية، المجلد 2، سنة 2013.
6. جمال قرناش، الديوان المركزي لقمع الفساد...أداة قمعية بصلاحيات مقيدة، مجلة صوت القانون، المجلد 09، العدد 01، سنة 2022.
7. جميلة فار، واقع ورهانات الهيئة الوطنية والديوان المركزي في مجال مكافحة الفساد، مجلة الحقوق والحريات، العدد الثاني، سنة 2016 .
8. خريبش عبد القادر، بن قبي أمنة، دراسة سوسيولوجية لظاهرة الفساد الإداري، مجلة الدراسات والبحوث الاجتماعية، جامعة الوادي، العدد 11، جوان 2015.

9. شريهان ممدوح حسن أحمد، جهود مكافحة الفساد الإداري والمالي في المملكة العربية السعودية، مجلة متخصصة في الدراسات والبحوث القانونية، بدون سنة نشر.
10. عاتي يمينة، الفساد الإداري والمالي مفاهيمه، أسبابه وأشكاله وأثاره على التنمية الاقتصادية، الملتقى الوطني الأول حول الفساد وتأثيره على التنمية الاقتصادية، جامعة 08 ماي 1945 قالمة
11. عثماني فاطمة، بورماني نبيل، الديوان المركزي لقمع الفساد، لبنة جديدة لتعزيز مكافحة الفساد، مجلة دائرة البحوث والدراسات القانونية والسياسية – مخبر المؤسسات الدستورية والنظم السياسية، العدد 05، جوان 2018 .
12. عثماني ميرة، ظاهرة الفساد في الجزائر الأسباب والحلول، مجلة البحوث في العلوم المالية والمحاسبة، المجلد1، العدد08، سنة2023.
13. عصام خلف العنزي، ولاية الدولة في الرقابة على الأوقاف، اسطنبول، سنة 2011.
14. عوية محمد، الإطار المفاهيمي لمجلس المحاسبة ودوره في الرقابة المالية، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، المجلد 04 العدد 02، سنة 2021.
15. قاسم علوان سعد، سهاد عادل أحمد، الفساد الإداري والمالي المفهوم – الأسباب – الآثار– وسائل المكافحة، مجلة الدراسات التاريخية والحضارية (مجلة علمية محكمة)، المجلد (6)، العدد (18)، كلية العلوم السياسية/ جامعة تكرت، جانفي 2014.
16. كمال بودانة، عبد العالي دبلة، جامعة بسكرة، تاريخ النشر 2020/09/27، مجلة العلوم الاجتماعية، العدد 02 مكرر01، المجلد 14.
17. كمال مصطفاوي، علي معزوزي، دور السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته في التعديل الدستوري 2020 : مقاربة جديدة أم امتداد للنهج السابق في الوقاية من الفساد، مجلة المطل القانوني، المجلد3، العدد2، سنة 2021.
18. لطفاوي محمد عبد الباسط، مجلس المحاسبة أعلى هيئة رقابية على المال العام، مجلة دراسات وأبحاث المجلة العربية للأبحاث والدراسات في العلوم الإنسانية والاجتماعية، مجلد 12، عدد03، جويلية 2020.
19. لعويجي عبد الله، بن عيسى نصيرة ، الديوان المركزي لقمع الفساد، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، المجلد 08، العدد 02، ابريل 2021.

قائمة المصادر والمراجع

20. محمد خليفة، لعرج زخروف، دور الهيئات الرقابية في مكافحة الفساد الإداري الجزائر انموذجا ، مجلة السياسة العالمية ، المجلد 06، العدد 02، سنة 2022.
21. منى مالع، وردة بن بو عبد الله، السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته – قراءة في القانون رقم 22-08 الصادر بتاريخ 05 ماي سنة 2022 -، مجلة الفكر القانوني والسياسي، المجلد السادس، العدد الثاني، سنة 2022
22. مهدي عطية موحي، جاسم محمد حسين، استراتيجيات مكافحة الفساد الإداري والمالي، جامعة بابل العراق، مجلة كلية الإدارة والاقتصاد للدراسات الاقتصادية والإدارية والمالية، المجلد 2015، العدد 14 (31 مارس 2015).
23. وليد دراجي، خليل زغدي، دور مجلس المحاسبة في مكافحة الفساد بالجزائر – دراسة للوظيفة الرقابية –، مجلة الاجتهاد القضائي، المجلد 12، العدد02(العدد التسلسلي 24)، أكتوبر 2020.

محاضرات جامعية:

1. حزيط حزيم، محاضرات مقياس مكافحة الفساد، جامعة لونيسي علي البليدة 2، سنة 2022-2023.
2. مولاي إبراهيم عبد الحكيم، محاضرة عن قانون الوقاية من الفساد ومكافحته، جامعة غرداية، 2019-2020 .

مواقع الكترونية:

1. موقع ويكيبيديا :https://ar.wikipedia.org / اطلع عليه يوم 2024/05/02 على الساعة 08:49
2. موقع مجلس المحاسبة،https://www.ccomptes.dz/،اطلع عليه يوم 2024/05/06 على الساعة 10:02

قائمة المحتويات

قائمة المحتويات

الإهـــداء I

الشـــــكر II

قائمة المختصرات III

المقدمة: ..... أ

الفصل الأول: الإطار العام للدراسة 1

تمهيد: 1

المبحث الأول: ماهية الرقابة الإدارية ومجالاتها 2

المطلب الأول: مفهوم الرقابة الإدارية 2

الفرع الأول: مفهوم الرقابة الإدارية والتطور التاريخي لها 2

الفرع الثاني: خصائص الرقابة الإدارية وأهميتها 11

الفرع الثالث: أنواع الرقابة الإدارية وأدواتها 14

المطلب الثاني: مجالات الرقابة الإدارية ومعوقاتها 18

الفرع الأول: خطوات الرقابة الإدارية 18

الفرع الثاني: مجالات استخدام الرقابة الإدارية 18

الفرع الثالث: معوقات نجاح الرقابة الإدارية 20

المبحث الثاني: الفساد الإداري وتطوره التاريخي 22

المطلب الأول: ماهية الفساد الإداري 22

الفرع الأول: مفهوم الفساد الإداري 22

الفرع الثاني: أنواع الفساد الإداري 27

الفرع الثالث: خصائص الفساد الإداري 29

المطلب الثاني:تطور الفساد الإداري ومظاهره 30

الفرع الأول: التطور التاريخي للفساد الإداري 30

الفرع الثاني: مظاهر الفساد الإداري 35

المبحث الثالث: أسباب تفشي ظاهرة الفساد والآثار الناجمة عنها 36

المطلب الأول: أسباب تفشي ظاهرة الفساد الإداري 36

المطلب الثاني: الآثار الناجمة عن الفساد الإداري 39

خلاصة الفصل الأول: 44

الفصل الثاني: آليات الرقابة الإدارية و فعاليتها في مكافحة الفساد الإداري 45

تمهيد 45

المبحث الأول: الفساد الإداري في الجزائر والجهود المبذولة في مكافحته 46

المطلب الأول: واقع الفساد الإداري في الجزائر ومظاهره 46

قائمة المحتويات

الفرع الأول: واقع الفساد في الجزائر 46

الفرع الثاني: مظاهر الفساد الإداري في الجزائر 49

المطلب الثاني: الجهود التشريعية لمكافحة الفساد الإداري في الجزائر 52

المبحث الثاني: الآليات الرقابية القانونية لمكافحة الفساد الإداري في الجزائر 56

المطلب الأول: الآليات النظرية للرقابة الإدارية في مكافحة الفساد الإداري 56

الفرع الأول: آليات الرقابة الإدارية على الموظفين 56

الفرع الثاني: آليات الرقابة على الإجراءات الإدارية 58

المطلب الثاني: الهيئات الرقابية الخاصة بمكافحة الفساد الإداري في الجزائر 60

الفرع الأول :السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد 60

الفرع الثاني: الديوان المركزي لقمع الفساد 67

الفرع الثالث: مجلس المحاسبة 72

المبحث الثالث: الرقابة الإدارية بين تعدد الآليات وضعف النتائج 79

المطلب الأول: تقييم الرقابة الإدارية في مكافحة الفساد الإداري في الجزائر 79

الفرع الأول: تقييم دور الهيئات الرقابية في الجزائر 79

الفرع الثاني:عدم فعالية الجهاز الرقابي في علاج ظاهرة الفساد 82

المطلب الثاني: دور الرقابة الإدارية في علاج ظاهرة الفساد الإداري 83

الفرع الأول :الصعوبات التي تواجهها الرقابة الإدارية: 84

الفرع الثاني: سبل تفعيل الأجهزة الرقابية وضرورة تبني إستراتيجية جديدة لمواجهة ظاهرة الفساد الإداري في الجزائر : 86

خلاصة الفصل الثاني : 88

الخاتمة: 89

قائمة المصادر والمراجع: 92

قائمة المحتويات 97

مـلخص مذكرة الماستر 99

مـلخص مذكرة الماستر

إن مسالة الفساد الإداري كانت ولازالت من المسائل الهامة التي تطرح بحدة في الجزائر. تهدف هذه الدراسة إلى بيان دور الرقابة الإدارية التي تمارسها أجهزة الرقابة، كنظام معتمد بالجزائر للحد من ظاهرة الفساد الإداري والوقاية منه، وقد حاولت الجزائر انتهاج سياسة إدارية فعالة، من خلال إصلاح الإدارة العامة، وتفعيل عملية الرقابة الإدارية، وإنشاء آليات رقابية لمكافحة الفساد الإداري والوقاية منه، غير أن كل هذه الخطوات والتدابير، لم تكف لتفعيل دور نظام الرقابة الإدارية للقضاء على ظاهرة الفساد الإداري، ولم ترق للمستوى المطلوب، وهذا نظرا لغياب إرادة سياسية حقيقية في مكافحتها.

الكلمات المفتاحية:

1/الرقابة الإدارية	2/الفساد الإداري	3/أجهزة الرقابة
4/الإدارة العامة	5/آليات الرقابة	6/إرادة سياسية

Abstract of Master's Thesis

The issue of administrative corruption has been and continues to be one of the important issues that are acutely raised in Algeria.

This study aims to demonstrate the role of administrative control exercised by the oversight bodies, as a system adopted in Algeria to limit and prevent the phenomenon of administrative corruption, Algeria has tried to adopt an effective administrative policy, by reforming the public administration, activating the administrative control process, and establishing oversight mechanisms to combat and prevent administrative corruption, but all these steps and measures were not sufficient to activate the role of the administrative control system to eliminate the phenomenon of administrative corruption, and did not reach the required level, due to the absence of real political will to combat it.

Keywords:

1/administrative control	**2**/administrative corruption	**3**/oversight bodies
4/public administration	**5**/oversight mechanisms	**6**/political will