



جامعة وهران 2  
كلية الحقوق والعلوم السياسية  
أطروحة  
للحصول على شهادة دكتوراه "م.م.د"  
في العلوم السياسية

أخلاق الإدارة العمومية ودورها في مكافحة الفساد الإداري بالجزائر

مقدمة ومناقشة علنا من طرف

السيد: عباد عبد الهادي

أمام لجنة المناقشة

رئيسا	جامعة وهران 2	أستاذ	صافو محمد
مشرفا مقررا	جامعة وهران 2	أستاذ	بن سادات نصر الدين
مناقشا	جامعة وهران 2	أستاذ محاضر -أ-	حداد محمد
مناقشا	جامعة مستغانم	أستاذ محاضر -أ-	حمو بوعلام
مناقشا	جامعة بومرداس	أستاذ	فوكه سفيان

السنة: 2022/2021



## الإهداء

أهدي هذا العمل إلى كل من

والذي الذي اكتسبت منه الثقة بالنفس والجدية في العمل

إلى أمي التي لم تبخل عني بنصائحها الفذة وكانت بالنسبة لي المدرسة

الأولى

وزوجتي التي أخذت من وقتها الكثير في انجاز هذا البحث

وابنائي حسام الدين وإياد، رجائي أن يكون سنداً لهم مستقبلاً

وعلى الله قصد السبيل

## شكر وعرفان

نحمد الله ونشكره على جزيل فضله ونعمه قبل كل شيء هو الذي قدرنا على إتمام هذا العمل المتواضع.

كما لا يسعنا في هذا المقام إلا أن أتقدم بكل فخر واعتزاز وامتنان والشكر الجزيل إلى الأستاذ الفاضل الدكتور بن سادات نصر الدين، على قبوله الإشراف على هذا العمل الذي لم يبخل علينا بالنصائح والتوجيهات القيمة، والذي كان لنا سنداً قوياً عند الحاجة، فأدامه الله في خدمة العلم وجعل ذلك في ميزان حسناته، وجزاه الله عنا خير الجزاء.

كما أتقدم بالشكر إلى كل من الأستاذة أعضاء لجنة المناقشة

الأستاذ صافو محمد

والأستاذ محمد حداد

والأستاذ حمو بوعلام

والأستاذ فوكه سفيان

على قبولهم أن يكونوا أعضاء في لجنة المناقشة وعلى تقويمهم العلمي لهذا العمل.

كما أتقدم بالشكر إلى كل من ساهم من قريب أو من بعيد في إنجاز هذا العمل.



مقدمة

يعتبر موضوع أخلاقيات الإدارة العمومية، من المواضيع التي تحظى باهتمام العديد من الباحثين والدارسين وكذا المهتمين بالمجال السياسي والإداري في الجزائر، نظراً لأهميتها البالغة في تحقيق الفعالية والكفاءة الإدارية، فالتوجه نحو أخلقة المرفق العام أصبح أولوية ملحة لدى الحكومات كونها ترتبط بأداء الشؤون العامة للدولة، وما يترتب عنها من تخصيص للموارد الضرورية لدفع عجلة التنمية وتلبية الحاجات المجتمعية المتنوعة.

إنّ مكافحة الفساد الإداري والوقاية منه وتعزيز السلوكيات الإدارية الأخلاقية، أضحي معياراً مهماً لدى المنظمات الدولية والشركات العالمية، فعلى أساسها يتم تصنيف الدول وفقاً لمؤشرات تشجع على تعزيز الشفافية ومكافحة الفساد، مما يزيد من فرص التمويل الدولي واستقطاب رؤوس الاموال وجلب الاستثمارات. لذا باتت أخلاقيات الإدارة من أهم المقاربات الفعّالة لتحقيق الإدارة الرشيدة، كما أنها تعد دعامة أساسية في تحسين الأداء الإداري من جهة، وآلية فعّالة في ترقية الخدمة العمومية والوقاية من الممارسات السلبية وكل أشكال الفساد من جهة أخرى.

وفي هذا السياق تجدر الإشارة إلى أن التجاوزات التي عرفتها الجزائر خلال السنوات الأخيرة المتعلقة بقضايا الفساد وما ارتبط بها من محسوبية وتبديد للمال العام واختلالات بيروقراطية في تسيير الشأن العام، كانت من الحدة بتأثيرها السلبي على المستويات كافة، وبالأخص على الجانب الإداري الأمر الذي تولد عنه ارتباط الفساد في التصور العام للبيروقراطية، بوصفها تجسيداً لسوء التسيير وأحد معوقات تحقيق الصالح العام.

وبذلك غدا كبار المسؤولين الذين سمح لهم مركزهم بالتأثير في آلية اتخاذ القرار، أن يحققوا ثروات وامتيازات من خلال استغلال النفوذ والصلاحيات الإدارية. وبهذا أصبح الفساد سارياً طالما أن الارتقاء الاجتماعي أضحي يتحقق بالانتهازية، لا بالآليات الخاصة بالجدارة والكفاءة. ما انجر عنه تراجع

ثقة المواطن بمؤسسات الدولة، وألحق الضرر بأحد منجزات الدولة الحديثة وهي فكرة التدبير البيروقراطي للشأن العام، جراء الاختلال الذي أصاب الأجهزة الإدارية ومركزاتها التسييرية. والتي باتت تباعد شيئاً فشيئاً عن مفهوم المصلحة العامة (res publica).

وفي هذا الصدد فقد أدى انتشار الفساد في الإدارة العمومية الجزائرية، إلى الدعوة للاستجابة القوية على مستوى السياسات العامة لإيجاد حل لهذه المعضلة الأخلاقية. بيد أن الكثير من الاعتراض والشك، أثير حول جدوى الاعتماد على وصفات بيروقراطية من أجل علاج أمراض البيروقراطية ذاتها. والذي من شأنه أن يقود إلى اضعاف الكفاءة في معالجة اختلالاتها المتراكمة، في ظل غياب مقاربة إصلاحية ذات بعد أخلاقي يمكن أن تساعد في ترقية الممارسات والسلوكيات الإدارية وتجنبها خطر الانزلاق في الفساد.

من خلال المعطيات السابقة فإن موضوع الدراسة يناقش مدى أهمية اثاره مسألة الأخلاقيات الإدارية واقحامها في صلب النقاش، حول اصلاح الإدارة العمومية وتحديثها بما يتوافق مع النماذج الإدارية الجديدة. وبذلك فإن الدراسة بصدد مناقشة مدى فعالية وأهمية النموذج الأخلاقي ودوره في معالجة الاختلالات التي مست مختلف جوانب الإدارة العمومية في الجزائر.

### أهداف الدراسة:

تتركز أهداف الدراسة في محاولة تقديم عرض صورة واضحة، لمفهوم أخلاقيات الإدارة العمومية وكذا الحال بالنسبة الفساد الإداري وأشكاله ومسبباته، وكذلك تحديد آليات تطبيق قواعد أخلاقيات الإدارة للحد من الفساد الإداري. كما تهدف الدراسة إلى تشخيص واقع الإدارة العمومية الجزائرية في علاقتها بظاهرة الفساد ومحاولة فهم الدور الذي يمكن أن تلعبه الأخلاقيات الإدارية في مكافحة السلوكيات السلبية

في الإدارة العمومية الجزائرية وكذا دورها في ترقية وتحسين الأداء الإداري بشكل عام. ويمكن تلخيص أهداف الدراسة في النقاط التالية:

- رصد أهم النقاشات النظرية حول مسألة الأخلاقيات الإدارية وعلاقتها بالمرجعيات والمدارس الفكرية المتنوعة.
- البحث في مدى إمكانية اقحام الأخلاقيات الإدارية في الإدارة العمومية الجزائرية
- تطوير مقاربة أخلاقية ذات تطبيقات عملية تساهم في مكافحة السلوكيات السلبية والتقليل من مظاهر الفساد في الإدارة العمومية الجزائرية.

### أهمية الدراسة:

إن تطور النقاشات حول الوقاية من الفساد الإداري، طرح اليوم مسائل في منتهى الأهمية تتعلق بقضية البعد الأخلاقي في تدبير الشأن العام، ما يفرض إعادة التفكير النقدية حول الآليات والقواعد التي تضبط سلوكيات السير الحسن للإدارة العمومية، وإعادة ترتيب المبادئ والقيم الأخلاقية التي توجه سلوك العون العمومي في إطار سعيه لتحقيق المصلحة العامة.

ولما كان التفكير بالمصلحة العامة يعني أساساً التفكير بالدولة ومؤسساتها مما يضعها في صلب النقاش الفكري، كونها تحتل موقعاً رمزياً وأخلاقياً بوصفها تجسيداَ للإرادة العامة. فإن التفكير المنهجي سيكون أميل إلى الطبيعة المعيارية الأخلاقية.

وعلى المستوى العملي فإن التحدي يكمن في تصويب انزلاقات البيروقراطية مع ما يصاحبها من ممارسات سلبية، وذلك بتعزيز الأخلاقيات الإدارية في الإدارة العمومية عن طريق تكريس قيم الشفافية والنزاهة والمساءلة بهدف تحقيق الكفاءة والفعالية وتقديم خدمة عمومية ذات جودة عالية الأداء.

هذا فضلاً عن فداحة النتائج التي خلفها الفساد الإداري على مستوى سيرورة مؤسسات الدولة والتي أثرت سلباً في علاقة المجتمع بالدولة وعلى قيمتها الرمزية والأخلاقية، استدعي الحاجة إلى معالجة هذه المعضلة، التي باتت تحتل سُلّم الأولويات لدى الجهات الرسمية والمجتمعية.

## دوافع ومبررات اختيار الموضوع

يسعى الباحث من خلال هذه الدراسة، إلى تسليط الضوء على العلاقة بين الفساد الإداري وامكانيات تقليص حيز انتشاره في الإدارة العمومية الجزائرية، عن طريق تفعيل القيم والمعايير الأخلاقية كضوابط موجّهة للسلوك الإداري. كما تحاول الدراسة تقديم مراجعة لمفهوم أخلاقيات الإدارة العمومية وكذلك الحال بالنسبة للفساد الإداري أشكاله ومسبباته، فضلاً عن تحديد آليات تطبيق قواعد أخلاقيات الإدارة للحد من الفساد الإداري.

كما يرمي تشخيص واقع الإدارة العمومية الجزائرية في علاقتها بظاهرة الفساد، إلى محاولة فهم الدور الذي يمكن أن تلعبه الأخلاقيات الإدارية في مكافحة السلوكيات السلبية في الإدارة العمومية الجزائرية، ومدى مساهمتها في ترقية وتحسين الأداء الإداري بشكل عام. وإجمالاً يمكن تلخيص أسباب اختيار الموضوع في النقاط التالية:

- محاولة تقديم تشخيص موضوعي لظاهرة الفساد الإداري ومسبباتها الحقيقية وامتداداتها ورصد مختلف الاختلالات والممارسات السلبية في الإدارة العمومية الجزائرية.
- البحث في مدى إمكانية اقحام الأخلاقيات الإدارية في الإدارة العمومية الجزائرية، عن طريق إحداث تقاطع منهجي بين النظرية والممارسة في سبيل تطوير مقاربة أخلاقية ذات تطبيقات عملية تساهم في مكافحة السلوكيات السلبية وتقلل من مظاهر الفساد في الإدارة العمومية الجزائرية.

- المساهمة في إثراء البحث في موضوع أخلقة الإدارة العمومية في الجزائر، الذي تبقى حالة دراسية أساسية ضمن نطاق الاهتمامات الأكاديمية في علم السياسة والإدارة العامة.

## إشكالية الدراسة

تدور الاشكالية حول العلاقة بين الفساد الإداري وامكانيات تقليص مستوياته في الإدارة العمومية الجزائرية، عن طريق توجيه القيم والمعايير الأخلاقية كضوابط موجهة للسلوك. ومع أن الدراسة تتبنى موقفا معياريا كونها تبحث في محددات ما يجب أن يكون عليه السلوك الإداري السليم والمقبولة أخلاقيا إلا أنها تُشدّد على ضرورة أن يتحول فعل الأخلفة إلى آليات اجرائية تنقله من فضاء التصورات النظرية إلى واقع الممارسة العملية.

ومن خلال هذا المنطلق، فإن الدراسة تطرح الإشكالية الآتية: هل يمكن ارجاع مظاهر الفساد في الإدارة العمومية الجزائرية إلى عدم احتكامها للمعايير الأخلاقية؟ وهل يقود تطبيق الآليات الأخلاقية إلى التعاطي الجيد مع معضلة الفساد في الإدارة العمومية الجزائرية؟

تعتمد الإجابة عن هذه الإشكالية على البحث المعمق في عدد من جوانب الموضوع، والتي تثير مجموعة من الأسئلة الفرعية:

### الأسئلة الفرعية:

- ما هي أهم المخرجات التحليلية التي يمكن أن تزودنا بها المقاربة الأخلاقية في تحليل ظاهرة الفساد في الإدارة العمومية الجزائرية؟

- ما طبيعة الاختلالات التي تعرفها الإدارة العمومية الجزائرية، وكيف يمكن ترشيد وأخلقة المرفق العام؟

- كيف يمكن تحويل قيم معيارية وأخلاقية إلى آليات إجرائية قابلة للتطبيق؟ وما مدى مساهمة هذه الآليات في إصلاح التسيير العمومي وتحسين الخدمة العمومية في الجزائر؟
- كيف يمكن للمقاربات التشاركية أن تساهم في تعزيز الأخلاقيات في الإدارة العمومية الجزائرية؟

## فرضيات الدراسة

تنطلق الدراسة من فكرة مركزية وهي أن هناك علاقة بين ضعف الالتزام بالأخلاقيات الإدارية وانتشار الفساد، ولذا تفترض الدراسة أن تعزيز الأخلاقيات الإدارية عن طريق اقحام آليات إجرائية فعالة سوف يزيد من مستويات الشفافية والنزاهة والمساءلة ويكون له تأثير ايجابي على السلوك الإداري، مما يقلل من مستويات الفساد داخل الإدارة العمومية في الجزائر

وعلى هذا الأساس تقدّم الدراسة الفرضيات التالية:

- 1- إنّ زيادة مستويات الشفافية والنزاهة والمساءلة يضعف من مستويات انتشار الفساد الإداري في الجزائر.
- 2- هناك علاقة طردية بين مستويات الالتزام بالأخلاقيات الإدارية وفعالية الجهاز الإداري في الجزائر.
- 3- هناك تأثير ايجابي لأخلاقه المرفق العام على الالتزام باللوائح والقوانين في الإدارة الجزائرية.
- 4- أخلقة الإدارة العمومية يقلل من الانحرافات السلوكية داخل الجهاز الإداري.

## مقاربات الدراسة

يتبنى الباحث من خلال الدراسة، مقاربة معيارية (Normative Approach) لتحليل ومعالجة اشكالياتها، غير أن البعد المعياري في الدراسة لا يعني انغماسها في البحث "عما يجب أن يكون" والابتعاد

عن حقائق الواقع. إن المنهجية التي يتبعها البحث تشتغل عبر ثنائية (قيم / حقائق) كون البحث يسعى إلى تقديم مجموعة من الآليات قائمة على مجموعة من الضوابط المعيارية، وذلك كمحاولة لإبراز الدور الوظيفي الذي تلعبه الأخلاقيات الإدارية في مكافحة الفساد الإداري بالجزائر. وعلى هذا الأساس تم الاستعانة بالاقتراب القانوني من خلال إبراز دور الجوانب القانونية في محاربة الفساد الإداري ودورها في تحديد المسؤوليات عند انتهاك القواعد واللوائح والإجراءات الإدارية وعدم الامتثال للمعايير، فالإدارة في الأخير، ما هي الأ مؤسسة قانونية، ولا يمكن أخلقة الممارسات الادارية دون اجراءات قانونية.

كما تستدعي تحليل الظاهرة المدروسة دراسة أهم المحطات التي أعقبت انطلاق بناء الإدارة العمومية في الجزائر، وعلى هذا الأساس سيتم استخدام الاقتراب المؤسستي لبلوغ هذا الهدف فالاعتماد على أسس وخطوات هذا الاقتراب، سيمكن من رصد أهم مسارات أخلقة الإدارة العمومية عبر مختلف المراحل، بهدف إبراز مختلف وأهم التطورات التي طرأت على الإدارة العمومية الجزائرية ومختلف الآليات المطبقة، وأهم العوائق التي واجهتها، والتي تبنتها الحكومات الجزائرية المتعاقبة حيث ستمكن هذه المنهجية من المضي في اتجاه يسمح بتوفير وحدة دراسية متجانسة وشروط الاستقلالية المطلوبة بما يسمح بضبط مختلف المتغيرات التفسيرية للدراسة.

## أدبيات الدراسة

لابد من الإشارة بداية إلى الدراسات السابقة والتي ستساعد على فهم أخلقة الإدارة العمومية ودورها في مكافحة الفساد الإداري بالجزائر، لذا كان لابد للباحث من محاولة استقراء نتائج الدراسات السابقة ومحاولة الاستفادة منها، خاصة وأنها تعد مصدراً ثرياً بالمعلومات، ولها أوجه متعددة أخرى من الاستفادة العلمية، ومن هذا المنطلق يمكن ان نذكر أهمها:

- دراسة عبد العزيز بن سعد القحطاني (2014) في أطروحة دكتوراه بعنوان: أخلاقيات الوظيفة العامة ودورها في الحد من الفساد الإداري ومكافحته (كما يراها العاملون في الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد مقارنة مع من يراه المدانون في قضايا الفساد الإداري بالمملكة العربية السعودية)

هدفت هذه الدراسة إلى: التعرف على أنماط الفساد الإداري الأكثر شيوعاً من وجهة نظر منسوبي الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد مقارنة مع وجهة نظر المدانين بقضايا الفساد الإداري، كذلك التعرف على أهم الأخلاقيات الوظيفية التي تحول دون وقوع الفساد الإداري وتحد منه، كما يراها منسبو الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد مقارنة مع من يراه المدانون في قضايا الفساد الإداري، أيضاً التعرف على أهم الأخلاقيات الوظيفية والتنظيمية التي تسهم في مكافحة الفساد الإداري والتصدي لممارساته كما يراها منسبو الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد مقارنة مع من يراه المدانون في قضايا الفساد الإداري، وهدفت الدراسة كذلك إلى التعرف إذا ما كانت توجد فروق ذات دلالات احصائية في آراء منسوبي الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد وفقاً لمتغيراتهم الديموغرافية. كذلك هدفت هذه الدراسة إلى التعرف على ما إذا كانت توجد فروق ذات دلالات احصائية في آراء المدانين في قضايا الفساد الإداري وفقاً لمتغيراتهم الديموغرافية.

توصلت هذه الدراسة إلى عدة نتائج أهمها، أن أفراد الدراسة موافقون بدرجة عالية على أنماط الفساد الإداري الأكثر شيوعاً من وجهة نظر منسبو الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد مقارنة مع من يراه المدانون في قضايا الفساد الإداري، كما أن أفراد الدراسة موافقون بدرجة عالية جداً على واحدة أنماط الفساد الإداري الأكثر شيوعاً من وجهة نظر منسبو الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد مقارنة مع من يراه المدانون في قضايا الفساد الإداري، التي تتمثل في الوساطة. كما أن أفراد الدراسة موافقون بدرجة عالية على ثلاثة وعشرين من أنماط الفساد الإداري الأكثر شيوعاً من وجهة نظر منسبو الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد مقارنة مع من يراه المدانون في قضايا الفساد الإداري، والتي تتمثل أبرزها في: استغلال الوظيفة لمنفعة شخصية، المحسوبية، الرشوة، استخدام الآليات في أغراض غير العمل، اهدار المال العام

التزوير، ممارسة النشاط التجاري للموظف الحكومي، الاختلاس، تعطيل سير العمل لأغراض شخصية التحايل في عقود المناقصات.

ركزت هذه الدراسة على أخلاقيات الوظيفة العمومية ودورها في مكافحة الفساد الإداري في المملكة العربية السعودية، بتعمق في وجهات النظر بين منسوبي الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد مقارنة مع من يراه المدانون في قضايا الفساد الإداري، وهو يفيد دراستنا أيضاً خاصة في الجوانب النظرية لكن هذا التركيز كان منصباً فقط حول الوظيفة العمومية في السعودية من وجهة نظر محددة، دون التطرق للأخلاقيات في الإدارة العمومية، وهي المجال الأشمل والأوسع للدراسة، ومن هذا المنطلق تحاول دراستنا فهم أخلفة الإدارة العمومية دورها في التصدي للفساد الاداري في الجزائر بجميع جوانبه.

- دراسة خدير نسيم (2014/2015) في أطروحة دكتوراه بعنوان: مساهمة أخلاقيات القيادة

الإدارية في ريادة المنظمات الاقتصادية الجزائرية دراسة حالة المنظمات الاقتصادية الجزائرية الرائدة في صناعة المواد الغذائية الواسعة الاستهلاك

تطرقت هذه الدراسة إلى الأخلاق والقيادة الأخلاقية في المنظمة والتي هدفت توضيح العلاقة الجوهرية الموجودة بين الريادة والقدرة على قيادة المنظمة والمجتمع ككل بتبني مفهوم الأخلاقيات ركزت هذه الدراسة على الجوانب الخاصة بالرضا الوظيفي وتحسين الأرباح في منظمات الأعمال فقط مع عدم التركيز على جوانب ومظاهر الفساد فيها. وتهدف كذلك إلى لفت نظر القادة الإداريين بضرورة تغيير نهج إدارة المنظمات بالطريقة التقليدية (الهرمية) التي لم يعد لها مبرر، إذ يجري الحديث في الوقت الحاضر عن الإدارة المنبسطة أو الأفقية حيث ينزل القائد (المدير) إلى عمال الإنتاج ليشكلوا فريقاً واحداً يتبادلون الآراء ويقومون معاً بالتحديث المستمر، إضافة إلى ذلك تهدف إلى تغيير نظرة القادة الإداريون ورجال الأعمال الذين ينظرون إلى الأخلاقيات من زاوية إدارية متمثلة في احترام المعايير القانونية، والالتزام

بالقواعد والإجراءات الداخلية فقط. وتهدف هذه الدراسة أيضاً إلى فهم مختلف نظريات القيادة الإدارية المختلفة، بهدف إيجاد النظرية الأقرب لمفهوم القيادة الأخلاقية وهو الأمر الذي يساعد القادة الإداريين في المنظمات الجزائرية في تطوير وتنمية مهاراتهم في القيادة من خلال الاستفادة مما جاءت به هذه النظريات، مع الوقوف على السمات أو الصفات التي يجب توافرها في القادة الإداريين حتى يحققوا المهام الملقاة على عاتقهم بفعالية وكفاءة وخاصة التأثير في أداء العاملين بشكل إيجابي، حيث أن توافر هذه السمات في قادة المنظمات الجزائرية أصبح شرطاً أساسياً لبقائها ونموها. كذلك تهدف إلى محاولة لفت نظر القادة في المنظمات الجزائرية بمدى تأثير مفهوم الأخلاقيات على مصالح المنظمة والبيئة الاجتماعية للمجتمع في تعظيم الأرباح والوصول إلى الريادة في السوق.

وتوصلت الدراسة إلى أنّ حقل الأخلاقيات والقيادة من خلال تحديد نوعاً معيناً من صفات القائد الإداري له علاقة وتأثير جوهري على الريادة ومحاولة تطبيقها على منظمات اقتصادية جزائرية رائدة في قطاع حساس وهو قطاع صناعة المواد الغذائية الواسعة الاستهلاك الذي له علاقة مباشرة بصحة وحياة أفراد المجتمع. ومن نتائج الدراسة كذلك، إنّ تشجيع قادة المنظمات على استخدام فرق العمل لأنها الأكثر ملاءمة للإبداع والابتكار وتعزيز طرق الاتصال في جميع الاتجاهات. وتوصلت الدراسة أيضاً إلى أنّ الثقة بين العاملين والقادة لها علاقة مباشرة بزيادة إنتاجيتهم. كذلك إنّ التزام القيادة الإدارية بالصدق والأمانة والعدل والوفاء والرحمة والشفافية والإخلاص والاحترام مع العاملين يزيد من ثقتهم فيه مما يؤدي إلى تحفيزهم على العمل ويوفر كثيراً من الوقت.

هذه الدراسة ركزت على مساهمة أخلاقيات القادة في ريادة المؤسسات الاقتصادية دون التطرق لمجالات مكافحة الفساد فيها، بل عبر التركيز فقط في أخلاقيات القادة و دورها على ريادة المؤسسات الاقتصادية، أمّا دراستنا تبحث في أخلاقيات الإدارة العمومية في الجزائر من خلال دراسة كافة الجوانب المعنية بتأثير الأخلاقيات في مكافحة الفساد الإداري بالإدارة العمومية، من خلال التطرق لمواضيع

وقضايا الفساد مع التعمق والتركيز على كافة الجوانب المتعلقة بالمبادئ الأخلاقية سواء القانونية أو الاجتماعية أو السياسية والاقتصادية وهو ما لم تتطرق اليه الدراسة السابقة.

- دراسة بوهلالة سعاد (2015/2014) في أطروحة دكتوراه الموسومة بـ "أخلاقيات إدارة الموارد البشرية في المؤسسة العمومية دراسة حالة مديرية الإدارة المحلية لمقر ولاية بشار".

هدفت هذه الدراسة إلى: التعرف على النقائص التي تخص أساسيات ادارة الموارد البشرية في المؤسسة العمومية في الجانب الأخلاقي، وكشف العراقيل التي تقف عائقاً أمام الالتزام الأخلاقي كضرورة وأمام تحديات تحقيق مبادئ التنمية المستدامة والتطور بصفة عامة.

وهدفت الدراسة أيضاً إلى القيام بتحليل بعض القيم الأخلاقية للأفراد، ودراسة علاقتها بطبيعة السلوك العام الذي يسود في المؤسسات العمومية سواء كان انسانياً، ادارياً أو تنظيمياً. إضافة إلى كشف ومعالجة واقع أخلاقيات إدارة الموارد البشرية في المؤسسات العمومية، وابرار أهمية وضرورة الامتثال الأخلاقي الحقيقي لكل مورد بشري من شأنه أن يمثل المؤسسة العمومية التي ينتمي إليها مع الاستفادة من الأوضاع السابقة والحالية، ومحاولة التوجه نحو مستقبل، يحظى بمقومات تناسب متغيرات الحياة ويطمح لتحقيق أفضل المقاربات، الاقتصادية والاجتماعية والتكنولوجية... الخ.

وتوصلت الدراسة إلى أن ادارة الموارد البشرية تتأثر بأخلاقيات افرادها العاملين بطرق فردية وجماعية، مما يفضي صورة أخلاقية شاملة تتصف بها مصالح وهيئات مقر الولاية، كمؤسسة عمومية وخلصت إلى أنه يجب التحلي بالصفات الأمثل من طرف جميع العاملين حتى تتسم المؤسسات المختلفة بصورة حقيقية ومرضية، دعماً وتماشياً مع متطلبات الحوكمة وتحقيق مبادئ التنمية المستدامة.

هذه الدراسة ركزت على أخلاقيات ادارة الموارد البشرية المؤسسة العمومية فقط، وهو ما يفيد دراستنا ومع ذلك لم يتم التطرق لموضوع الفساد في المؤسسة العمومية وكيفية مواجهته من خلال التركيز على دور أخلقة الإدارة العمومية، وهو ما سنتناوله دراستنا هذه.

- دراسة زروقي يحيى (2016/2017) في أطروحة دكتوراه بعنوان: أخلاقيات الأعمال والفساد

### الإداري للموظف العام دراسة حالة مديرية الضرائب لولاية تلمسان

هدفت الدراسة إلى: تسليط الضوء على مفهوم أخلاقيات الأعمال والفساد الإداري، وتبيان نتائج الدراسة التطبيقية على مستوى مديرية الضرائب لولاية تلمسان وما هو مدى ومستوى إدراك أعوان هذا الجهاز لمفهوم الأخلاقيات ضمن إدارة الضرائب. كما هدفت الدراسة إلى رفع كفاءة الباحث من خلال اطلاعه على الأسس النظرية لمفهوم أخلاقيات الأعمال والفساد الإداري، وتوفير مادة نظرية وميدانية حول هذا الموضوع للباحثين، لإثراء المكتبة ببحث جديد يكون دعماً لمن يريد التعمق في هذا الموضوع من أجل تحديد المجالات التي يمكن عدها مصدراً لمواجهة الفساد الإداري وعلاجه.

وتوصلت الدراسة إلى أن أخلاقيات الأعمال تؤثر إيجاباً على السلوك والرضا الوظيفيين لعمال مفتشيات الضرائب، وعلى العلاقات العامة لهذه الإدارات (إدارة الضرائب). إلى جانب هذا، بينت النتائج أثر التكوين على السلوك الوظيفي لعمال مفتشيات الضرائب. وبينت أنّ إجابات أفراد العينة لم تعطي دلالة قطعية على الأثر الإيجابي لإدارة الموارد البشرية على تحقيق أهداف إدارة الضرائب الأمر الذي دل على وجود ضعف كبير في إدارة الموارد البشرية على مستوى هذه المنظمات.

ركزت الدراسة على أخلاقيات الأعمال والفساد الإداري للموظف العام في إدارة الضرائب لولاية تلمسان، فالدراسة الحالية تختلف عليها في عدة مجالات، لعدم ارتباطها فقط بالموظف العام في إدارة

معينة بمنطقة محددة، بل تتناول الأخلاقيات الإدارية في الإدارة العمومية الجزائرية ضمن نطاق شامل وعام.

- دراسة يعقوب سالم (2017/2018) في أطروحة دكتوراه بعنوان: أخلاقيات العمل الوظيفي

ودورها في بناء الهوية التنظيمية في الإدارة الجزائرية دراسة ميدانية بولاية الوادي

هدفت الدراسة إلى: الكشف عن الدور الإيجابي المفترض بين أخلاقيات العمل في بناء وتعزيز الهوية التنظيمية، والوصول إلى نتائج قد تعين الجهات الوصية على إيجاد حلول مناسبة وتطبيق تلك النتائج ومعالجتها بطرق سليمة وعقلانية تعتمد على النظرة العلمية، مع التوصل إلى تحليل وتشخيص أبعاد أخلاقيات العمل، في ظل التحديات الكبيرة التي تواجهها الإدارة المحلية، مع معرفة مدى مواكبة البلديات للتطبيق الفعلي للمواثيق والمدونات الأخلاقية القانونية، ومدى مساهمتها في بناء الهوية التنظيمية، مع الكشف الفعلي عن الدور الذي تؤديه أخلاقيات العمل في مجال الإدارة في تحسين الهوية التنظيمية.

وتوصلت هذه الدراسة إلى أن المبادئ الأخلاقية في المؤسسة الجزائرية، هي مبادئ مكتسبة من قبل، وقيم ومبادئ اكتسبها العامل داخل المؤسسة، وهذه المبادئ الأخلاقية فعالة وبدرجة قوية لديهم. إضافة إلى أن أخلاقيات العمل تعد عاملاً قوياً ومساعداً على تشكيل الهوية الوطنية. كذلك مع الجهود المبذولة والمدونات والقوانين، إلا أنه توجد بعض الاعتبارات الجزئية التي قد تغير من قواعد وأسس ومبادئ العمل داخل المؤسسة، وهي تغيير الإدارة والمسؤولين من فترة إلى أخرى، خاصة المجالس الانتخابية.

ركزت الدراسة على أخلاقيات العمل الوظيفي ودورها في بناء الهوية التنظيمية، دون التطرق للفساد وعلاقته بأخلاقيات العمل، وهو ما يختلف عن دراستنا التي تركز على دور الأخلاقيات في مواجهة الفساد الإداري في الإدارة العمومية في الجزائر.

### هيكل الدراسة

لقد تمّ تقسيم الدراسة إلى أربعة فصول رئيسية، الفصل الأول وهو عبارة عن الإطار النظري والمفاهيمي لأخلاقيات الإدارة العمومية والفساد الإداري، سنتناول في المبحث الأول، مفهوم الأخلاق وأخلاقيات الإدارة العمومية وفي المبحث الثاني أسس ومرتكزات الأخلاقيات الإدارية وفي المبحث الثالث مفهوم الفساد الإداري.

وأما في الفصل الثاني الذي كان بعنوان الأخلاقيات والفساد في الإدارة العمومية الجزائرية، ففي المبحث الأول تناولت الدراسة الفساد والأخلاقيات الإدارية في الإدارة العمومية، وتركز الدراسة في المبحث الثاني على علاقة الأخلاقيات الإدارية بالفساد في الإداري في الجزائرية، أما في المبحث الثالث فتناولت الدراسة، متطلبات أخلة الإدارة العمومية لمواجهة الفساد الإداري في الجزائر.

وفي الفصل الثالث ركزت الدراسة على الآليات القانونية والمؤسسية لمكافحة الفساد الإداري من خلال تقسمها إلى ثلاث مباحث رئيسية، فالمبحث الأول كان بعنوان، الآليات الدولية لمكافحة الفساد الإداري، وفي المبحث الثاني تناولت كذلك الدراسة، الاتفاقيات الإقليمية لمكافحة الفساد الإداري أما في المبحث الثالث فيتطرق لآليات مكافحة الفساد الإداري في الجزائر.

وبالنسبة للفصل الرابع الذي يحمل عنوان فعالية أخلاقيات الإدارة العمومية لمكافحة الفساد الإداري في الجزائر وقسمت الدراسة هذا الفصل إلى ثلاثة مباحث أساسية، فالمبحث الأول كان المنظور الأخلاقي كآلية للوقاية من الفساد الإداري في الجزائر، أما المبحث الثاني يدور حول أخلاقيات الإدارة

والاستراتيجيات الإدارية الحديثة للوقاية من الفساد، وأما في المبحث الثالث فكان بعنوان تجسيد الفعالية الأخلاقية في الإدارة العمومية.

ثم في الأخير الخاتمة التي تضم أهم النتائج والتوصيات والاقتراحات.

## الفصل الأول

الإطار النظري والمفاهيمي لأخلاقيات الإدارة والفساد الإداري

يعد مفهوم أخلاقيات الإدارة من بين أهم المفاهيم التي ركّز عليها الباحثين والمختصين والمهتمين بالدراسات الإدارية الحديثة، نظراً لأهميتها البالغة، خاصة في التأثير على حياة الأفراد والجماعات والأمم، ولهذا حُظي هذا المفهوم بنقاش واسع وعميق من أجل تحقيق غايات الإدارة العمومية والوصول إلى أهدافها المرجوة. فالسلوك الأخلاقي وضرورة العمل بأخلاقيات الإدارة لا ترتبط بمجتمعات محددة بعينها، بل إنها أضحت موضوعاً شاملاً ومهماً تواجهه المؤسسات والمنظمات العامة في الدول المتقدمة والدول النامية، وتسعى لتحقيق أكبر قدر من الرضى وتحقيق الاهداف، هذا الأمر يتطلب وضع فلسفة وآليات عمل الإدارة العمومية ضمن إطار أخلاقي واجتماعي ينعكس إيجابياً على مختلف فئات المجتمع كافة فالنظام الإداري القائم قد لا يقوم على الأخلاقيات بالقدر الكافي، لذا وجب الانتباه للأخلاقيات الإدارية من أجل ضمان أداء أفضل للخدمة العمومية.

وفي ذات السياق، تحاول الدراسة القيام بتحديد مفاهيم موضوع أخلاقيات الإدارة بلغة أكاديمية ونسعى فيها لشرح وتبيين وصياغة كل ما يخص المفهوم بحيث نبعد اللبس والغُموض عنه بالقدر الكافي والمستطاع لإدراك أخلاقيات الإدارة.

### المبحث الأول: مفهوم الأخلاق وأخلاقيات الإدارة العمومية

إن تحديد المصطلحات والمفاهيم يعد غاية في الصعوبة، نظراً للتشابه والتداخل فيما بينها مع وجود العديد من الاختلافات من حيث المعنى والقصد من كل مفهوم، لذلك سوف نحاول ايجاد تعريف أو مفهوم لأخلاقيات الإدارة من خلال تقديم العديد من التعاريف ذات العلاقة بهذا المفهوم والمتفق عليها من طرف المهتمين والدارسين والباحثين في هذا المجال على سبيل الذكر وليس الحصر.

#### المطلب الأول: تعريف الأخلاق

قبل التطرق لأخلاقيات الإدارة، وجب علينا التطرق للمعاني اللغوية والاصطلاحية للأخلاق قصد زيادة التعمق والفهم الأعمق لهذا المفهوم.

#### أولاً: الأخلاق لغة

(الخلق بضم اللام وسكونها حقيقته أنه وصف لصورة الإنسان الباطنة فالأخلاق وهي نفسه وأوصافها ومعانيها المختصة، بمنزلة الخلق لصورته الظاهرة وأوصافها ومعانيها ولهما أوصاف حسنة وقبيحة).<sup>1</sup> وحول هذا المعنى يقول الفيروز أبادي عن الأخلاق في القاموس المحيط (الخلق بالضم وبضمتين: السجية والطبع، والمرؤة والدين).<sup>2</sup> والأخلاق بمعنى الدين هي عبارة عن ذلك النظام من العمل الذي غايته تحقيق الحياة والخير ونمط من السلوك مع النفس والغير، من حيث ما يجب أن يكون عليه هذا السلوك كما انها ليست جزءاً من الدين، بل جوهره وروحه كله، لان في مضمون الدين الأخلاق عبارة عن الواجبات التي يلتزم بها الانسان نحو الله ونحو نفسه أو غيره. أما بمعنى السجية

<sup>1</sup> أبو الفضل ابن منظور، لسان العرب، المجلد العاشر، دار إحياء التراث العربي، بيروت، 1994، ص 45.

<sup>2</sup> الفيروز أبادي، القاموس المحيط، مؤسسة الرسالة، بيروت، ط 08، 2005، ص 881.

والطبع والمروءة فهي تأكيد الغاية من فعل الخير وترسيخه في السلوك الانساني حتى تصبح عادة تصدر عن الانسان من غير تكلف ولا مراجعة وحتى يكون الخلق معمولاً به ظاهراً وباطناً.<sup>1</sup>

أما في اللغة الإنجليزية فان كلمة Morals أو ما يقابلها في اللغات الأجنبية الاخرى فهي مشتقة من الكلمة اللاتينية Mores جمع Mos وهي تعبر على السلوك الفردي ومن خلال هذه الكلمة جاء اسم الأخلاق في اللغة الانجليزية Ethics أو ما يقابلها في اللغات الاوروبية الاخرى وهي تعبر عن قيم المجتمع.<sup>2</sup>

وأيضاً جاء في قاموس اكسفورد أن لفظة Ethics تعني المبادئ الأدبية وقواعد السلوك وهذه الكلمة تحمل معنيين الأول علم الأخلاق أو الأدب Science of Morals والثاني مضمون عمق الأخلاق أو الأدب Moral Soundness. وبذلك فاستخدام Moralities في دراسة Ethics ومع ذلك فاللفظين متداخلين في الاستخدام، فالتصرف الأدبي يقصد به التصرف الأخلاقي لكن ومع ذلك فهناك فروق، فالأخلاقيات Ethics هي عبارة عن محاولة منظمة عبر استخدام القيم، الفردية أو الاجتماعية بطريقة محددة للقواعد التي ينبغي أن تحكم السلوك البشري، وأما Moralities فهي تعبر عن القيم التي يعتبرها أفراد الجماعة مهمة وتتعاكس في التعليمات والاجراءات والقوانين والسياسات وبذلك ينبغي أن يكون التصرف الأدبي للفرد منسجماً مع أدب الجماعة.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> جبار عبيد جابر كاظم الدراجي، أخلاقيات العمل الإداري للمدراء في الوزارات العراقية من وجهة نظر الموظفين أطروحة دكتوراه غير منشورة، جامعة سانت كليمنتس العالمية، تخصص، الإدارة العامة، بغداد ص 56.

<sup>2</sup> محمد مهراڤ رشوان، تطور الفكر الأخلاقي في الفلسفة الغربية، دار قباء للطباعة والنشر والتوزيع، القاهرة، 1998 ص ص 19-20.

<sup>3</sup> محمد عبد الفتاح ياغي، الأخلاقيات في الإدارة، دار وائل للنشر، ط 01، عمان، 2012، ص 07.

من خلال هذا العرض اللغوي للأخلاق يمكن استخلاص الاستنتاجات الأساسية الآتية وهي<sup>1</sup>:

- إن الخلق يدل على الصفات الطبيعية في خلقه الإنسان الفطرية.
- تنضوي تحت الأخلاق الصفات المكتسبة والتي تنعكس في سلوكياته وعاداته واتجاهاته.
- للأخلاق قسمين داخلي باطني نفسي، والثاني سلوكي ظاهر، وهو انعكاس للباطن على شكل سلوكيات ومعاملات.
- الأخلاق صفة مستقرة في الفرد وهذه الصفة لها آثار في السلوك والتصرفات.

### ثانياً: الأخلاق اصطلاحاً

هناك الكثير والعديد من التعريفات للأخلاق ويصعب حصرها، لكن سوف تحاول الدراسة أن تقدم أهم التعاريف التي تكون أقرب وأكثر افادة لدراستنا في واقعنا الحالي.

يُعرف أحمد أمين الأخلاق بـ (هي علم يوضح معنى الخير والشر، ويبين ما ينبغي أن تكون عليه معاملة الناس بعضهم بعضاً، ويشرح الغاية التي ينبغي أن يقصدها الناس في أعمالهم، وينير السبيل لعمل ما ينبغي).<sup>2</sup>

ويُعرف الجرجاني الأخلاق أيضاً بـ (هيئة للنفس راسخة، تصدر عنها الأفعال بسهولة ويسر من غير حاجة إلى فكر وروية، فإن كان الصادر عنها الأفعال الحسنة، كانت الهيئة خلقاً حسناً، وإن كان الصادر عنها الأفعال القبيحة، سميت الهيئة التي تصدر عنها ذلك خلقاً سيئاً).<sup>3</sup> ويذكر الغزالي أيضاً

---

<sup>1</sup> خالد بن عبد الرحمن الجريسي، أخلاقيات الإدارة من المنظور الإسلامي والإداري، مكتبة فهد الوطنية، ط1، 2012، ص13.

<sup>2</sup> أحمد أمين، كتاب الأخلاق، دار الكتب المصرية، ط3، القاهرة، 1931، ص 02.

<sup>3</sup> خالد بن جمعه عثمان الخراز، موسوعة الأخلاق، مكتبة أهل الأثر للنشر والتوزيع، ط01، الكويت، 2009، ص 21.

أن (الخلق ليس هو فعل الجميل أو القبيح، ولا القدرة على الجميل أو القبيح، ولا التمييز بين الجميل والقبيح. وإنما هو الهيئة التي بها تستعد النفس لأن يصدر عنها الإمساك والبذل، ثم قال: فالخلق إذن هو عبارة عن هيئة النفس وصورتها الباطنة).<sup>1</sup>

وذهب الكاتب بلال خلف السكارنه في نفس هذا الاتجاه إذ عرّف الأخلاق (بمجموعة من المعاني والصفات المستقرة في النفس، وعنها تصدر الأفعال من غير فكر أو روية).<sup>2</sup> أيضاً تُعرف الأخلاق (بأنها حال في النفس راسخة تصدر عنها الأفعال من خير أو شر من غير حاجة إلى فكر أو روية وجمعه أخلاق، والأخلاق علم موضوعه أحكام قيمية تتعلق بالأعمال والتي توصف بالحسن أو القبح).<sup>3</sup>

وبالإضافة إلى ذلك يعتبر الفيلسوف ابن مسكويه أن الأخلاق هي التّخلي عن الرذائل قبل أي اتجاه إلى التحلي بالفضائل وبذلك يؤكد على ضرورة الاتجاه نحو الأخلاق المجتمعية لتحقيق الفضيلة والسعادة لأن الاختلاط بالناس هو المحك الذي تظهر فيه الرذيلة أو الفضيلة ويوضح أن التخلُّق صناعة وأنه لا حرج في أن يقال تصنيع الفرد أخلاقياً أو تَخْلِيْقُهُ أو أَخْلَقْتُهُ أو تَخَلَّقَهُ بمعنى جعله انساناً ذا خلق كريم ويبين كذلك بأن الخلق صفة تضع الانسان دائماً على الجادة وتضمن نظامه واستقامته.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> زكي المبارك، الأخلاق عند الغزالي، كلمات عربية للترجمة والنشر، القاهرة، 2012، ص 150.

<sup>2</sup> بلال خلف السكارنه، أخلاقيات العمل، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، ط8، عمان، 2017، ص 21.

<sup>3</sup> سعيد بن علي بن وهبة القحطاني، الأخلاق في الإسلام (في ضوء الكتاب والسنة)، مكتبة فهد الوطنية، الرياض، 2015، ص 15.

<sup>4</sup> كامل محمد عويضة، الأعلام من الفلاسفة ابن مسكويه مذاهب أخلاقية، دار الكتب العلمية، ط01، بيروت 1993، ص ص 38-40.

وكخلاصة يتبين أنّ جميع التعريفات السابقة الذكر اتفقت على أنّ للأخلاق نوعين:

- الأخلاق الحسنة والكريمة وهي الأدب وحسن الخلق والمروءة والفضيلة والأمانة والصدق

في الأفعال والاقوال.

- الأخلاق السيئة والذميمة وهي سوء الأدب وسوء الخلق والرذيلة والقبح والخيانة والكذب في

الأفعال والاقوال.

وعليه من خلال التعريفات السابقة يتّضح أنّ علم الأخلاق هو العلم الذي (يُوضح لنا الحياة

الأخلاقية ويعني الوسائل لامتحان الآراء الأخلاقية التي تظهر في شكل عرف وعادات ويعيننا على

معرفة الغاية الأخيرة للحياة ويساعدنا على النظر في لإبقاء ما يصح منها للبقاء، وإصلاح الفاسد ونبذ

ما لا يصلح، ويبني المقياس الأخلاقي الذي به نحكم على الأعمال، وبه نهتدي في ميولنا وأفعالنا).<sup>1</sup>

كذلك نستنتج أنّ الأخلاق تختلف عن القوانين والقيم ومن هذا المنطلق يرى الكاتب والفيلسوف

امام عبد الفتاح أنّ الأخلاق تضع من القواعد ما يحدد سلوك الشخص بالنظر إلى ذاته من حيث

الارتقاء إلى السمو والكمال، أما التنظيمات المختلفة تضع القوانين لتحديد قيمة وسلوك الشخص إلى

المجتمع بالنظر إلى عواقب هذا السلوك وآثاره حيث تحقيق مصالح هذا المجتمع ونفعه وأمنه. ومنه

فإنّ الأخلاق تقوم على أساس تحقيق قيم شخصية عالية أما بالنسبة إلى إقامة القوانين السياسية أو

الإدارية فإنّها تقوم على أساس إخضاع الفرد للجماعة لأجل تحقيق قيم اجتماعية أو تنظيمية نفعية

معينة. ويُفصل أيضا بان قانون التنظيم السياسي أو الإداري هو نظام اجتماعي بينما الأخلاق نظام

<sup>1</sup> أ. س. رابوبرت، مبادئ الفلسفة، ترجمة: أحمد أمين، مؤسسة هنداوي للتعليم والثقافة، القاهرة، 2013، ص 45.

فردى شخصي والمبادئ الأخلاقية هذه لا تتغير ولا تتبدل في حين أن القوانين نسبية ومشروطة بل متغيرة بحسب العوامل الزمنية والسياسية والاجتماعية.<sup>1</sup>

بالإضافة إلى ذلك هناك الكثير من الصعوبات والتداخل بين ما تراه القوانين من وجهة ونظرة الأخلاق من ناحية ثانية، ففي كثير من الأحيان يتخطى القانون الأخلاق فيمكن أن هناك تشريعات قانونية غير لا أخلاقية، أو أن الأخلاق قد تتخطى القانون منطلقاً من وجهة نظر المعايير الاجتماعية، لذلك قد يسلك الفرد سلوكاً أخلاقياً ولكنه غير قانوني، أو قد يكون قانوناً ولكنه غير أخلاقي أو قد يكون سلوكاً غير قانونياً وغير أخلاقياً، أو قد يكون قانونياً وأخلاقياً في آن واحد.

---

<sup>1</sup> إمام عبد الفتاح إمام، الأخلاق.. دراسة في فلسفة الحكم، المجلس الاعلى للثقافة، القاهرة، ص ص 73 - 88.

### المطلب الثاني: تعريف أخلاقيات الإدارة وأهميتها

تعد أخلاقيات الإدارة، من المواضيع التي نالت اهتمام العديد من الأكاديميين والباحثين، كونها تحاول دراسة السلوكيات والممارسات، التي تحكم وتضبط سلوك الأفراد داخل الإدارة العمومية. وهو ما سيتم تناوله في هذا العنصر.

#### أولاً: تعريف أخلاقيات الإدارة

ليس هناك تعريف واحد لأخلاقيات الإدارة محدد ودقيق، فلقد حاول العديد من المختصين والدارسين للموضوع ايجاد وتقديم تعريفات تساعد على فهم المصطلح ومدلولاته الأساسية، لذلك فالانتقال من الأخلاق إلى الأخلاقيات هو الانتقال من العموم إلى التخصص أي من مبادئ عامة إلى قواعد خاصة إذ يمكن القول بأن الأخلاق تشير إلى قواعد محددة من قبل سلطة خارجية التي تُفرض على الوعي والسلوك الفردي وينظر للأخلاقيات بذلك على أنها ديناميكية شخصية، بمعنى التزام شامل ومبتكر من طرف الفرد بإعطاء معنى لما يقوم به باختياراته وفقاً لقيمه وأولوياته، بما يتوافق مع ممارساته وتصرفاته وبذلك يمكن أن نلخص الفرق بأن الأخلاق هي علم الخير والشر يسمح بإنشاء الأخلاقيات التي هي فن توجيه التصرف والسلوك.<sup>1</sup>

وبناء على ذلك عرّف **إيفانسيڤج وزميلاه (Ivancevich et al)** أخلاقيات الإدارة بأنها (تمثل خطوطاً توجيهية للمديرين في صنع القرار وإن أهميتها تتناسب مع أثار ونتائج القرار فكلما كان نشاط المدير أكثر تأثيراً في الآخرين ازدادت أهمية أخلاقيات ذلك المدير).<sup>2</sup>

<sup>1</sup> عثمانى أمينة، تحليل الأسس النظرية لأخلاقيات في الإدارة وآليات إرسائها - دراسة حالة الجامعة الجزائرية، مجلة العلوم الاقتصادية والتسيير والعلوم التجارية، العدد 14، 2015، ص 03.

<sup>2</sup> نجم عبود نجم، أخلاقيات الإدارة ومسؤولية الأعمال في شركات الأعمال، الوراق للنشر والتوزيع، عمان، ص 18.

ويُعرف بيتر دراكر (P.F. Drucker) أخلاقيات الإدارة بـ (هي العلم الذي يعالج الاختيارات

العقلانية على أساس تقييم بين الوسائل المؤدية إلى الأهداف).<sup>1</sup>

كذلك تعرف أخلاقيات الإدارة بـ (مجموعة المعايير والمبادئ التي تعد مرجعاً للسلوك المطلوب

لأفراد المهنة الواحدة، والتي يعتمد عليها المجتمع في تقييم أدائهم سلباً أو إيجاباً).<sup>2</sup>

أيضاً يشير فان فالوك (P.W.van valock) إلى (البعد المنهجي لأخلاقيات الإدارة باعتبارها

الدراسة المنهجية للخيار الأخلاقي حتى يتم من خلالها ما هو جيد).<sup>3</sup>

وعلى ضوء ما سبق يمكن أن نُعرف أخلاقيات أو أخلقة الإدارة بأنها (تطبيق مجموعة من

المبادئ والمعايير السلوكية التي تحكم سلوك الأفراد أو الجماعة في التمييز بين الخطأ والصواب في

منظمة أو هيئة معينة).

وفي الغالب يتم اللجوء إلى تطبيق الأخلاقيات في حال غياب أو عدم كفاية القاعدة القانونية

التي تحكم الفعل أو العمل واتخاذ القرار، تاركةً الالتزام والواجب، لمجال الأخلاق والقيم.<sup>4</sup>

ومن خلال التعريفات السابقة تستنتج الدراسة أن أخلاقيات الإدارة تتكون من النقاط التالية:

- مجموعة من المبادئ والسلوكيات والقواعد التي تفرضها ثقافة الإدارة.
- أخلاقيات الإدارة تتجلى في تصرفات وسلوكيات الأفراد تجاه المؤسسة أو المجتمع.

---

<sup>1</sup> بن شعيب نصر الدين، بومدين محمد، بودية فوزي، البعد الأخلاقي للحد من ظاهرة الفساد في الإدارة العمومية، المجلة الجزائرية للمالية العامة، العدد الثالث، ديسمبر 2013، ص 116.

<sup>2</sup> بلال خلف السكارنه، مرجع سابق، ص 22.

<sup>3</sup> نجم عبود نجم، أخلاقيات الإدارة في عالم متغير، الإدارة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، 2006، ص 20.

<sup>4</sup> العربي غريسي، عزوز أمينة، دور المناخ الأخلاقي في إرساء أخلاقيات الإدارة العمومية، المجلة الدولية للدراسات الاقتصادية، المركز العربي الديمقراطي، العدد الخامس، فيفري 2019، برلين، ص 34.

- ضرورة احترام الأفراد لأخلاقيات الإدارة داخل المؤسسة أو الهيئة.
- تعد أخلاقيات الإدارة من محددات نظرة المجتمع والإدارة للفرد أثناء القيام بأداء مهامه الإدارية، فإما تشعره بالرضا أو تشعره بالاستياء.

وفي ذات السياق بالنسبة لأخلاقيات الوظيفة فهي تعني (القواعد الأخلاقية التي هي عبارة عن مصدر القواعد القانونية المشكلة لمجموع الواجبات والالتزامات الخاصة بالموظف في إطار الوظيفة العمومية، فتصبح علم للواجبات يبين القواعد السلوكية والأخلاقية للموظفين كطائفة أو فئة خاصة في علاقتها مع أعضائها (الموظفين) فيما بينهم أو في علاقاتهم اتجاه الغير).<sup>1</sup>

وتُعرف أيضاً على أنها (مجمل المبادئ والقيم والالتزامات التي ينبغي على الموظفين التحلي بها وهم يمارسون واجباتهم وأعمالهم الوظيفية وهذه الأخلاقيات تتحسر وتستمد من قوانين وعادات وثقافة المجتمع وكذا طبيعة المهنة).<sup>2</sup>

### ثانياً: أهمية أخلاقيات الإدارة

تعد أخلاقيات الإدارة من الموضوعات التي حظيت ولا تزال تحظى باهتمام لدى العديد من الأكاديميين والممارسين والمديرين في مختلف دول العالم، ويرجع هذا الاهتمام إلى ما أشارت إليه الدراسات والبحوث حول وجود ضرورة بالغة الأهمية في كيفية معالجة كافة الانحرافات والاختلالات والاختلالات والضعف التي أصاب الكثير من أجهزة الإدارة المؤسسات والمنظمات الخاصة والعمومية ولذا وجب انتهاج أساليب وقواعد عمل جديدة قادرة على معالجة هذه الاختلالات بوسائل يكون فيها

<sup>1</sup> جبري محمد، أخلاقيات الوظيفة العامة، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، العدد، 01، ماي 2019، ص 91.

<sup>2</sup> رابحي سهام، أخلاقيات الوظيفة العمومية بين الواقع وأليات التفعيل لتحسين أداء الإدارة، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، العدد 13، جويلية 2018، ص 792.

دور العنصر البشري المحور الأساس والبارز والفعال لأجل ضبط العمل الإداري وتحقيق فاعلية أداء الموظفين العموميين والوصول إلى الأهداف والغايات المرجو بلوغها في بيئة عمل ملائمة ومناسبة.

ومن أجل ذلك يمكن أن نشير إلى أهم النقاط التي يمكن أن تحصل عليها المنظمات والمؤسسات العامة جراء التزامها بأخلاقيات الإدارة والتي تعطي أهمية بالغة لهذا الالتزام على عدة مستويات خاصة على مستوى المجتمع والمنظمات والفرد، ويمكن أن نشير إليها كالتالي:

**1- على مستوى المجتمع:** الالتزام بالأخلاقيات الإدارية يحفظ للمجتمع تماسكه، حيث تقل الممارسات الغير العادلة، ويتمتع كل الناس بتكافؤ الفرص، ويجنى كل فرد ثمرة جهده، أو يلقي جزاء تقصيره وتسد الأعمال للأكثر كفاءة وعلماً وقدرة، وتوجه الموارد لما هو أنفع ويضيق الخناق على الانتهازيين والطفيليين، وتتسع الفرص أمام المجتهدين، كل هذا وغيره يتحقق إذا التزم الجميع بالأخلاق، فالالتزام بأخلاق الإدارة يدع الرضا والاستقرار الاجتماعيين في المجتمع وتبعد عنهم العنف والصراعات، حيث يحصل كل ذو حق على حقه ويسود العدل في التعاملات والعقود والمشاريع وتوزيع الثروة وتحقيق التنمية المنشودة وكل ذلك يجعل غالبية الناس في حالة رضا واستقرار وانضباط، وأيضاً وجود موثيق أخلاقية واضحة توفر المرجع الذي يحتكم إليه الناس ليقرروا السلوك الواجب فعله، وليحكموا على السلوك الذي وقع.<sup>1</sup>

**2- على مستوى الإدارة أو الهيئة الإدارية:** هناك أهمية بالغة في الالتزام بالمبادئ الأخلاقية على صعيد المنظمات الحكومة خاصة حيث أن هذا الأمر يقوي الالتزام بمبادئ العمل الصحيح والصادق ويصل بالإدارة إلى أن ترى جميع مصالحها بمنظور واسع يستوعب كافة المعايير التي تحقق لها كافة الاهداف على المدى القريب والبعيد، وبذلك تعزيز سمعة الإدارة أو الهيئة على الصعيد المحلي

<sup>1</sup> أحمد جابر حسنين علي، أخلاقيات العمل بين الدين والمجتمع، الإدارة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، 2011 ص 26.

والوطني ويزد من ثقة الأفراد بها واحترامها بما يساعد على قدرتها في تحسين اداء نشاطها في تقديم وتطوير الخدمات على أحسن وجه، وهذا أيضاً له المردود الايجابي على المؤسسة والعاملين فيها من موظفين ومديرين.<sup>1</sup>

**3- على مستوى الأفراد:** تساعد أخلاقيات الإدارة الفرد في بناء حياته وتشكيل شخصيته المهنية، كذلك هي المعيار الذي يحكم تصرفات الفرد في حياته العامة وتضبط سلوكه وتوجيهاته وتمثل أحكاماً معيارية في تقييم سلوك الفرد وسلوك الآخرين في بعض المواقف والتصرفات، وتحدد ما إذا كانت ايجابية ومرغوبة أو سلبية وغير المرغوبة. وتعمل أخلاقيات الإدارة على وقاية الفرد من الانحراف وتدعم ثقة الفرد بنفسه وثقته بالإدارة والمجتمع، ويقلل القلق والتوتر بين الأفراد وتلعب دوراً رئيساً في اتخاذ القرارات عند الأفراد، كما أن لها دور في حل الخلافات والنزاعات القائمة بينهم.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> طاهر محسن منصور الغالبي، صالح مهدي محسن العامري، المسؤولية الاجتماعية وأخلاقيات الاعمال - الاعمال والمجتمع، دار وائل للنشر، ط5، عمان، 2016، ص 137.

<sup>2</sup> بلال خلف السكارنه، مرجع سابق، ص 26.

### المطلب الثالث: نظريات ومدائل دراسة أخلاقيات الإدارة العمومية

يواجه السلوك والتصرف الأخلاقي صعوبات كثيرة بفعل تركيزه على المعايير والمبادئ التي تحكم سلوكيات الأفراد في بيئات مختلفة، لذا يعتمد فهم موضوع السلوك الأخلاقي والتعامل معه من خلال تفسيره ومعرفة مجال العوامل التي تسهم في تكوينه وتحديد اتجاهاته، ومن أجل هذا الغرض توجد هناك مجموعة متنوعة من المدائل المختلفة التي تهتم بدراسة فلسفة الأخلاق والسلوك الأخلاقي لذا سوف نوجز أهم النقاشات حول الفلسفات الأخلاقية القابلة للتطبيق في مجال الإدارة العمومية ونحاول أن نعرض أهم النظريات والمدائل لدراسة السلوك الأخلاقي.

#### أولاً: نظريات دراسة أخلاقيات الإدارة العمومية

هناك الكثير من الاختلافات والآراء المتباينة بين الأفراد على اختلاف توجهاتهم وأفكارهم حول مكونات السلوكيات الأخلاقية، وكيف يجب ان تتخذ القرارات أو تنجز المهام والاعمال بشكل أخلاقي، وانطلاقاً من ذلك فقد وضع الباحثين والمختصين في هذا المجال الكثير من النظريات وفق مذاهب واتجاهات متعددة لوصف الأطر الأخلاقية المستخدمة في المؤسسات والمنظمات ونذكر منها:

**1-نظرية الغائية أو السعادة:** وهي نظرية تقول بأن كل شيء في الطبيعة موجه لغاية محددة والغائية مأخوذة من كلمة غاية وتحاول الإجابة على الأسئلة حول الصواب والخطأ بالتركيز على ما إذا كان السلوك سيؤدي إلى نتائج مرغوبة أم لا، وفي ذات السياق تركز هذه النظرية على الأفعال والغايات

المتعلقة بالسلوك.<sup>1</sup> وأن غاية النشاط الإنساني السعادة بمعنى تحصيل اللذة وتجنب الألم وهي مطلب أقصى للإنسان.

تتقسم هذه النظرية إلى نوعين المنفعة الفردية والمنفعة العامة وتفصيلهما كالتالي:

- **النظرية المنفعة الفردية:** النظرية الفردية أو الذاتية تقوم على أن السلوك الصحيح للفرد بالاعتماد على نتائج هذا السلوك للفرد بذاته أي أن الاختيار بين البدائل يكون بحسب الخيارات التي تحقق مصالحه وبذلك ينبغي أن يطلب الإنسان في الحياة سعادته الشخصية وأن تعظم ما دامت لا تلحق الضرر بالآخرين ومع مراعاة مصالحهم أيضاً. والتقييم وفق هذه النظرية يستند على السعي وراء تحقيق الأشياء الإيجابية المرغوبة من قبل الشخص كالصحة والوظيفة الجيدة والحياة السعيدة والقوة مع تجنب النتائج السلبية<sup>2</sup>. ومع ذلك فيمكن أن يُعطل الفرد أو يعيق أي شيء لا يحقق مصلحته الشخصية، حتى لو أدى هذا إلى تحقيق مصالح الآخرين.

- **نظرية المنفعة العامة:** يعد (جريمي بينثام **Jeremy Bentham** وجون ستيوارت ميل **John Stuart Mill**) من أشهر الذين دعوا إلى هذه النظرية تقوم على ما ينبغي أن يطلبه الفرد في الحياة ليس سعادته الشخصية وإنما ينبغي أن يطلب أكبر قدر من السعادة لكل الناس، بمعنى ينبغي تفضيل واختيار أحسن البدائل المتاحة بما يحقق السعادة لأكثر عدد من الأشخاص مع تجنب الألم. وهذه النظرية تقترح الأفعال والخطط التي يجب الحكم عليها من خلال النتائج المتحققة لها والأفراد هنا يجب أن يتصرفوا بطريقة تعطي أكبر المنافع للمجتمع

<sup>1</sup> أحمد أمين، مرجع سابق، ص 33.

<sup>2</sup> ظاهر محسن منصور الغالبي، مرجع سابق، ص 150.

وأقل قدرًا من الآلام.<sup>1</sup> لكن المشكلة في هذه النظرية تكمن في صعوبة إدراك كل المنافع والكلفة لأي قرار أو تصرف.

**2-نظرية العدالة:** تهدف هذه النظرية إلى بيان أن العدالة هي الفضيلة الأولى التي يجب أن تسعى إليها المجتمعات والمنظمات. وتشير أيضاً إلى أن السلوك الأخلاقي هو السلوك الذي ينتج عنه توزيع عادل للمنافع والتكاليف على كل جهة تتأثر بهذا السلوك وإن تعايش الأفراد وتعاونهم وتنافسهم لا بد أن يتم وفق قواعد وقوانين ولا بد من معاقبة من يكسر هذه القوانين. وعلى وجه العموم، قسم المفكرون من الناحية النظرية، العدالة إلى ثلاثة أنواع وهي<sup>2</sup>:

- **العدالة التوزيعية** التي تقوم على مبدأ الاستحقاق، أي أن يحصل كل فرد على ما يستحقه وفق إمكانياته واستعداداته وظروفه.
- **العدالة التعويضية** تعنى أن كسر القوانين والقواعد ينجم عنه أضرار وضحايا لا بد من تعويضهم بما يتناسب مع تلك الأضرار.
- **العدالة التأديبية** هي تقوم على ضرورة عقوبة المذنبين ومرتكبي الآثام وبذلك هناك اتفاقاً عاماً على أن العدالة هي إعطاء كل ذي حق حقه بغض النظر عن مدى توازن المصالح.

**3-نظرية الحقوق:** تركز هذه النظرية على الأفكار والمعتقدات التي أفاض فيها الفيلسوف الإنجليزي (جون لوك John Lock) وتقوم على أساس أن هناك بعض الحقوق الطبيعية الأساسية للإنسان التي ينبغي احترامها وحمايتها في كل حالة مثل حق العيش، الملكية، الحرية...إلخ، واستناداً إلى فلسفة هذه النظرية فإن للفرد الاختيار الحر لما يعملون في حياتهم ولديهم حقوق أخلاقية لاحترام خيارهم، وضمنها فإن السلوك يعد أخلاقياً إذا احترم وحافظ على حقوق الأساسية للأفراد، وهي الصحة

<sup>1</sup> خالد بن عبد الرحمان الجريسي، مرجع سابق، ص 16.

<sup>2</sup> نجم عبود نجم، أخلاقيات الإدارة في عالم متغير، مرجع سابق، ص 57.

والحياة والمعاملة الإنسانية وفق القانون وحق الخصوصية وحرية التعبير والحصول على العلاج والأمان، وحرية المعتقد الديني والخصوصية وعدالة التعامل القانوني وحرية الانتماء السياسي، فالأفراد العاملين لهم الحق في العيش، إلا أنه قد يتم تجاهل هذا الحق عند إناطتهم بمهام خطيرة تؤثر على صحتهم وسلامتهم، وهناك من يشير إلى مبدأ الحرية الذي يركز على حقوق الفرد، إذا أن للفرد الحق في التصرف إذا لم يتجاوز هذا التصرف حريات الآخرين.<sup>1</sup>

وبذلك تحاول هذه النظريات أن تقدم الحلول الممكنة، التي قد تساهم من تعزيز دور الفرد في كافة جوانب الحياة وتستجيب للمتطلبات العملية بما يضمن تحقيق العدالة بكافة جوانبها من خلال إنفاذ وتطبيق القانون مع مراعاة المساواة وتكافؤ الفرص بما يحقق أكبر قدر من المنافع للفرد والمجتمع ككل.

كما أن هناك اتجاه ثان ظهر من خلال محاولات بعض المفكرين والباحثين المهتمين بهذا المجال، في فهم السلوك الأخلاقي وتفسيره والتعمق فيه، من خلال تقديم عدد من النظريات التي أسهمت وأثرت في دراسة فلسفة الأخلاقيات والسلوك الإداري وهي:<sup>2</sup>

**النظرية التجريبية:** وتقوم هذه النظرية على أن الأخلاق تأتي من التجربة الإنسانية، وأن تفسير ما هو أخلاقي أو ما هو غير أخلاقي يُعتمد به من خلال الاتفاق العام، وهذا ما لا يتحقق إلا بالتجربة أولاً وأن ما يحدد ويقاس من عوامل هذه التجربة يحقق الوصول إلى ذلك الاتفاق ثانياً.

**النظرية العقلانية:** وتقوم هذه النظرية على أن العقل يمتلك القدرة على أن يحدد ما هو سيئ، وما هو جيد، وأن هذه التحديات المنطقية هي أكثر استقلالاً عن التجربة، وبالتالي فإن حل المشكلات

<sup>1</sup> نجم عبود نجم، أخلاقيات الإدارة ومسؤولية الأعمال في شركات الأعمال، مرجع سابق، ص 55.

<sup>2</sup> نجم عبود نجم، أخلاقيات الإدارة في عالم متغير، مرجع سابق، ص ص 54-55.

الأخلاقية يكون عن طريق ما هو عقلائي، وأن التأثيرات الذاتية والشخصية هي التي تحد من تحقيق ذلك.

**نظرية الحدس:** وترى هذه النظرية أن الأخلاق لا تشتق بالضرورة من التجربة أو المنطق وإنما بما يمتلكه الأفراد بشكل فطري وتلقائي من حدس، كقدرة ذاتية على التمييز بين ما هو صحيح وما هو خاطئ. وإن أي تصرف أخلاقي أو غير أخلاقي يعود إلى البيئة السيئة أو الحسنة، والتربية الناقصة أو السليمة، وعوامل التنشئة الملائمة أو الغير الملائمة.

**نظرية الإلهام:** وترى هذه النظرية أن تحديد الصواب والخطأ أعلى من الإنسان، وأن الله يخبر الإنسان بالمبادئ التي تساعد على تحديد ما هو صحيح وما هو خطأ، وهذا ما فعلته الأديان السماوية.

ومن هنا لابد من التأكيد على أن المنظورات المختلفة والمتنوعة الذي تقدمه كل نظرية في الشرح والتفسير والوصف عن الحقيقة الأخلاقية يزيد أحيانا في صعوبات تحديد الخيار الأخلاقي الملائم والاقدر، مما يدعو إلى تظافر هذه النظريات في رؤية متكاملة تساهم في زيادة الوضوح لتفسير لما هو أخلاقي ولما هو غير أخلاقي في الإدارة في المواقف المختلفة.

### ثانياً: مداخل دراسة أخلاقيات الإدارة العمومية

يمكن أن تقدم هذه المداخل طريقة لفهم أخلاقيات المهنة ومعالجتها في مختلف المنظمات خاصة في الإدارة العمومية، وسوف تعرض الدراسة فيما يلي لهذه المداخل وفق تطورها التاريخي:

أ - **مدخل السمات الأخلاقية:** يقوم هذا المدخل على أساس الفرد الجيد من الناحية الأخلاقية يمتلك خصائص وسمات أخلاقية عالية تميزه عن غيره من الأفراد، وبالتالي فإن جذور الموقف الأخلاقي في

هذا النوع تكمن في شخصية الفرد المميزة أو سماته الموجهة نحو الأخلاق. إن الأفراد ذوي السمات الأخلاقية يكونون قادرين على القيام بالآتي:

- الاعتراف بمجال وطبيعة المشكلات الأخلاقية.

- فهم نقاط القوة والضعف في المبادئ الأخلاقية.

- الفهم والاختيار بين مختلف وجهات النظر الأخلاقية التي يسترشدون بها في اتخاذ القرار.

- معرفة الوسائل المختلفة التي تكون المثال الأخلاقي الجيد لعمل ما هو أخلاقي.

هذا المدخل لم يصل إلى بلورة السمات الأخلاقية الأساسية التي تمثله، إذ أنه ليس هناك اتفاق

على عدد وتسمية هذه السمات. وكما نرى في هذا المدخل، أنه يحصر أخلاق الوظيفة أو العمل في

السمات الفطرية فقط، حيث ان امتلاك الأخلاق المؤهلة والعالية تنبع من الفطرة.<sup>1</sup>

**ب - مدخل المعايير الأخلاقية:** هذا المدخل بخلاف المدخل السابق، لا يتعقب سمات الأشخاص

المتميزين أخلاقياً، بل يهدف هذا المدخل إلى التوصل إلى مجموعة محددة من المعايير والقيم

المشتركة بين الناس، التي ترتقي بالمستوى الأخلاقي لما يطمح ان يصل اليه أفراد المجتمع. ولا زال

هذا المدخل يسعى على أساس المزيد من التخصص، حيث أن كل فئة أخذت تصنع لها مجموعة من

القواعد والقيم الأخلاقية التوجيهية لأعضائها، وكل منظمة تصنع لها مدونة أخلاقية خاصة بها انطلاقاً

من أن بعض القيم والمعايير ذات السمة العالمية.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> زروقي يحيى، أحمد بلبشير، حول دور أخلاقيات الأعمال في تقليل الفساد الإداري في المنظمات Revue

Maghrébine Management des Organizations، المجلد، 02، العدد، 01، 2017، ص ص 39-40.

<sup>2</sup> نجم عبود نجم، الروحانية في الاعمال: الغرض والدلالة والميزة الكامنة في الشركات، دار اليازوري العلمية للنشر

والتوزيع، ط1، عمان، 2015، ص 385.

ج - مدخل الالتزام بالمبدأ الرسمي: يبحث هذا المدخل عن المبدأ الرسمي الذي يساعد على تحقيق فكرة الاعتدال والتوازن بين طرفي المصلحة في كل قرار يتخذه الفرد، فأساس هذا المدخل هو أن هناك حدين من المصالح، فالأول يتمثل في الانانية وتحقيق المصالح الشخصية، والثاني هو الايثار وهو يسعى لتحقيق اقصى سعادة لأكبر عدد. لذا فالمبدأ الرسمي اكثر قبولا وتحقيقا لمصلحة الاثنين عند نقطة التوازن، وما يمثله أيضاً كمتوسط بين الانانية والاثار، مع التأكيد على أن الاعتدال لا يكون بالمعنى المطلق، فلا يمكن الحديث عن البعد الأخلاقي في الاعتدال في الشر بصيغة أهون الشرين فما يطرحه هو المرتبط بالأخلاقيات لهذا فإن التزام الفرد بواجباته المحددة يمكن أن يكون عند نقطة الوسط بين المصطلحين الانانية والاثار، بل إن الموقف الأخلاقي مكملًا لالتزام الفرد بواجباته في حالة تعارض المصالح، من خلال ترتيب أولويات يمكن أن يهتدي لها الأفراد ويلتزمون.<sup>1</sup>

بالرغم من تباين هذه المداخل فهي مكملة لبعضها البعض واستعراضها بالترتيب يكشف التطور الكبير الذي تحقق بمجال البحث في الدراسات المتعلقة بأخلاقيات الإدارة العمومية، كما أنها مختلفة عن بعضها البعض، فمدخل السمات الأخلاقية يرى أن الأخلاق الجيدة للفرد، تأتي من الفطرة فقط ويتم الاختيار على أساس ذلك، أما مدخل المعايير الأخلاقية فهو يركز على القيم والأخلاق المشتركة بين الأفراد، ومدخل المبدأ الرسمي يرى أن لسلوك العمل واستجابتهم نحو المواقف المختلفة تخفي وراءها خلفيات أخلاقية وقيم راسخة.

<sup>1</sup> محمد فلاق، المسؤولية الاجتماعية لمنظمات الاعمال، دار اليازوري العلمية للنشر والتوزيع، عمان، 2018، ص 142-143.

### المطلب الرابع: الروافد الفكرية للأخلاق

للأخلاق مصادر ومشارب مختلفة ومتنوعة، تغذى عليها المفهوم عبر التطور الزمني الذي كان له الأثر الكبير في وضوحه وضوح أسسه، والذي كان بفضل التنوع والاختلاف الكبير في الروافد الفكرية المنشأة للأخلاق.

#### أولاً: الاتجاهات الفلسفية للأخلاق

كان هناك تنوع في التوجهات والأفكار الفلسفية التي أسست لدراسة الأخلاق وفهم القيم والسلوك الإنساني في المجتمعات المختلفة، أسس لبناء مدارس فلسفية فكرية حاولت أن تقدم تصورات وتوجهات متعددة في موضوع علم الأخلاق وذلك من خلال:

**1- الفلسفة المثالية:** تعد الفلسفة المثالية من أقدم الفلسفات وتعود فكرة مدرسة الفلسفة المثالية إلى أفلاطون، الذي أسس عالم القيم المثالي في مثلث أفلاطون المعروف: الحق والخير، الجمال، وظلت هذه القيم مصدراً لأهداف الأخلاق وصياغة ما يطلق عليه السلوك الأخلاقي وانعكس ذلك على عملية التربية الأخلاقية بهدف تمكين القيم من الفرد بحيث تكون بمنزلة الضابط والموجه لسلوكه.<sup>1</sup>

لكن يؤخذ على هذا التوجه الأخلاقي أنه توجه فردي بتجاهله للمسائل الهامة الخاصة المتعلقة بالأخلاق الاجتماعية، ودعوته إلى التأصيل النظري والفكري التأملي للوصول إلى الحياة المثالية المطلقة فقط، مُحياً بذلك الدراسات الأخلاقية إلى كيفية العيش خارج المجتمع بدلاً من البقاء فيه.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> عصام بن عبد المحسن الحميدان، أخلاقيات المهنة في الإسلام وتطبيقاتها في أنظمة المملكة العربية السعودية، مكتبة العبيكان، ط01، الرياض، 2010، ص ص 28-29.

<sup>2</sup> محمد كمال إبراهيم جعفر، في الفلسفة والأخلاق، دار الكتب الجامعية، القاهرة، 1968، ص 207.

2- المدرسة الفلسفية المصلحية: تشير إلى معنى البراغماتية بوجه من الوجوه فهي اتجاه فلسفي يؤمن بالتجربة انطلاقاً من الجانب الحسي للإنسان، وفي جوهرها نظرية القيم حيث تعتبر السلوك الإنساني تجاه الأشياء هو الذي يحدد قيمتها بمعنى أنه لا توجد للقيم طبيعة مطلقة، لذلك احتلت قيمة العمل مكانة مهمة في نظرية القيم عند دعاة هذه المدرسة ومن ثم فإن القيم وسائل لتوضيح الأفكار أو الأدوات للوصول إلى الحقيقة، ويتزعم هذه المدرسة جون ديوي John Dewey الذي يعتبر فيلسوف ومطور هذه المدرسة<sup>1</sup>.

ويؤخذ على هذا التوجه بأنه مذهب أناني لا يهتم إلا لمصلحة الفرد فقط ولذته الشخصية وفي ذلك إنماء لروح الأنانية والاستغلال، كذلك يؤخذ عليه انه مذهب حسي لا يهتم إلا بالذات والمتع الحسية فقط، كذلك يتجاهل عنصراً إنسانياً مهماً في اصدار الحكم الأخلاقي وهو القصد والنية. ذلك لان هذا المذهب يرى أن الاعمال والسلوك تقاس بما يترتب عليها من آثار لا بما يبعث أو يدفع اليها.<sup>2</sup>

3- المدرسة الفلسفية الواقعية: جاءت النظرة للقيم عند هذه الفلسفة كرد فعل للفلسفة المثالية، تعتبر القيم الخالدة مستمرة وثابتة وعامة، وهي عبارة عن تنظيم اجتماعي متغير فهذه الفلسفة تؤمن بأن عالم الواقع والحواس هو مصدر القيم والحقائق ولا يوجد مصدر آخر وتتنظر إلى القيم نظرة علمية التي يمكن أن تخضع للعلم ومقاييسه، ومن ثم يمكن تغييرها وتعديلها أو محو تعلمها واكسابها قيم بديلة كذلك فهي متغيرة لا ثابتة نسبية لا مطلقة ومتطورة وفقاً لتطور الواقع ومطالبه وللإنسان وحاجاته لا متحجرة ولا جامدة. وسبب هذا التطور الحديث للمدرسة الواقعية بداية من ايمانويل كانط الذي نظر

<sup>1</sup> عبد المنعم الحفني، موسوعة الفلسفة والفلاسفة، مكتبة مدبولي، ج1، ط2، القاهرة، 1999، ص 270.

<sup>2</sup> محمد كمال ابراهيم جعفر، مرجع سابق، ص ص 219 - 220.

إلى القانون الأخلاقي على أنه من مدلولات العقل، والقيم مثل عليا وغايات الإنسانية توجه مسيرة الحياة وتعتبر أحد مقومات الوجود الإنساني.<sup>1</sup>

**كانط** يرى أن الإنسان يعيش ضمن عاملين، عامل الحس وعامل العقل أو عامل المادة فالإنسان يعيش في العامل الأول بكل غرائزه وميوله، بينما العامل الثاني فيعيش فيه بعقله فقط. والسعادة التي ينشدها **كانط** ليست التي ارتبطت بتحقيق المنافع الذاتية المرتبطة بالمنفعة بل تلك التي تسعى للوصول إلى أقصى خير ممكن وبلوغ الكمال الأخلاقي الذي يتميز به السلوك الإنساني وفق مبدأ عقلي مفهومه الإرادة الحرة.<sup>2</sup>

وقد أقام **كانط** الأخلاق على فكرة الواجب وعلى الإرادة الخيرة التي تخضع للواجب وخالف البقية الذين أقاموا الأخلاق على أساس اللذة أو السعادة. وتعتبر مساهمة **كانط** بأنه رفع مقام الإنسان فوق اللذة والشهوة ونادى بأن الإنسانية هي الغاية وأن العمل الذي يصدر بدون وحي الضمير وقوة الإرادة الحرة وصوت الأمر القاطع المطلق المجرد من الغاية والمنفعة هو عمل ليس من الخير في شيء فالإرادة الخيرة خيرة في ذاتها، مهما تكن الغاية التي تسعى إليها، فالخير عند كانط ليس في الأفعال بل في الإرادة التي تؤديها. والواجب هو ضرورة أداء الفعل، احتراماً للقانون الأخلاقي لا ابتغاء لمصلحة أو سعادة.<sup>3</sup>

أما بالنسبة لنقد هذا الفكر، فالنقاد بينوا أن نظرية **كانط** هي نظرية صورية متطرفة موعلة في التزمّت والتشدّد ومستبعدة الميول والوجدان، مهملة للتجربة الإنسانية كما يعيشها الناس في واقعهم

<sup>1</sup> انتصار زين العابدين شهباز، أخلاقيات الوظيفة العامة في الإسلام، مجلة كلية الآداب، المجلد الثاني، العدد 101، جامعة بغداد، 2012، ص 654.

<sup>2</sup> إمانويل كانت، تأسيس ميتافيزيقا الأخلاق، ترجمة وتقديم: عبد الغفار مكاوي، مراجعة عبد الرحمان بدوي، منشورات الجمل، ط1، المانيا، 2002، ص ص 80-83.

<sup>3</sup> عبد الرحمان بدوي، الأخلاق النظرية، وكالة المطبوعات، ط 02، الكويت، 1976، ص ص 268 - 270.

الاجتماعي، الذي يتطور ويعزز القيم الأخلاقية، فإذا استندت إلى أخلاقية القانون فإنه يوقع في خطر القصور عن فك الارتباط بالدين، أما إذا استندت إلى شهادة التجربة داهمها خطر ألا تكون أبداً متأكدين من الأخلاقيات ولا من نجاحها في تخليص الشعور الأخلاقي من كل لبس، وأراد أصحاب الفكر العقلي والحدسي تدمير اللاهوت ورفض رد الالتزام الأخلاقي إلى أية سلطة خارجية سواء كانت وضعية أو إلهية لان أوامر الله و نواهيّة لا تبرر القيام بالزام اخلاقي بل هي تعبير لميل تلقائي وإخراج الأخلاق من الوصايا الميتافيزيقية و الدينية.<sup>1</sup>

من خلال افكار هذه المدارس الفلسفية المفسرة للأخلاق يتبين أن لكل مدرسة وجهة نظر فكرية مفسرة لها، وغالبا ما هو فكر فلسفي منفعي أو فكر غائي أو واقعي في سبيل توضيح وتحقيق ما هو السلوك الصحيح أو الخاطئ الذي ينطبق عليه السلوك الأخلاقي المطلوب، كذلك لابد من التأكيد على أن لكل مدرسة من المدارس السابقة لها منظور فكري في تصور وتفسير السلوكيات الأخلاقية، هذا ما يزيد في صعوبة تحديد الخيار الأخلاقي المناسب. مما يدعو إلى تكامل هذه المدارس الفلسفية في تقديم رؤية متكاملة تساهم في زيادة الوضوح في دراسة ما هو الفعل الأخلاقي أو ما هو غير أخلاقي في الأعمال والمواقف المختلفة لسلوكيات الأفراد.

### ثانيا: القواعد الدينية للأخلاق

في هذا الجانب تعرض الدراسة الدور الذي قامت به الديانات السماوية كمصدر مهم في تكوين قواعد الأخلاق والسلوك الانساني.

<sup>1</sup> هارون غنيمّة، مكانة الأخلاق عبر تاريخ الفكر الغربي، مجلة الاكاديمية للدراسات الاجتماعية والانسانية، العدد 17 جانفي 2017، ص 19.

**1- الأخلاق في الفكر اليهودي:** تستند الأخلاق عند اليهود على الوصايا العشر التي تتضمن مجموعة من النواهي والأوامر اللاهية التي تركز على القيم والفضائل الأخلاقية وتعدّ التوراة أهم مصدر للقيم الأخلاقية عند اليهود التي تلزم الرجوع لها، لكن ومع ذلك نجد أن هذه الأفكار تطبق بشكل عملي فقط عند اليهود فيما بينهم لكن مع الغير فلا مجال للتعامل الأخلاقي معهم وهذا ما تنص عليه الكتب المقدسة، خاصة التلمود الذي هو المصدر الثاني للأخلاق بعد التوراة، الذي يفصل علاقة اليهود فيما بينهم وعلاقتهم بالغير ولذلك كانت لهذه القيم الأخلاقية المحصورة في المحيط اليهودي دوراً كبيراً في طبع اليهودية بنوع من العنصرية والتعصب والتفوق والتعالي على الشعوب الأخرى وجعل ديانتهم ديانة مغلقة.<sup>1</sup>

**2- الأخلاق في الفكر المسيحي:** تقوم الأفكار المسيحية على أن ما يهم الإنسان هو سعادته وتلك السعادة ليست في هذا العالم، فالأرض هنا ماهي إلا منفى ومملكة الله ليست في العالم، بل هي في العالم الآخر. وبذلك جعلت المسيحية كل قيم الحياة الدنيا لا تساوي شيئاً بجانب القيم الخالدة في الحياة الخالدة. ولهذا فإن الاهتمام بالعالم الآخر هو الذي ينبغي أن يستحوذ على كل رغبات الإنسان وآماله، ويسيطر على سلوكه وأفعاله وأفكاره. والمسيحية تشير إلى ما ورد في الوصايا التوراتية (لا تقتل، لا تزني، لا تسرق) ويقرر مبدأ حرمة الدماء والأعراض والأموال التي قررتها الأديان جميعاً ويزيد على التوراة بالعمل على سد المنافذ التي تؤدي إلى القتل أو الزنا أو السرقة، على أن الفارق الجوهرى بين المسيحية واليهودية يتجلى في مسألة الجزاء فبينما أخذت اليهودية بقاعدة الجزاء، فالعين بالعين والسن بالسن، كانت المسيحية تدعو إلى مقابلة الشر بالخير والرد على السوء بالحسن. ومن زاوية

<sup>1</sup> كريمة دوز، الأخلاق بين الأديان السماوية والفلسفة الغربية، مركز براهين للأبحاث والدراسات، ط2، لندن، 2016 ص 121.

أخرى نجد الإسلام هنا هو الوسط في مسألة الجزاء، فقد أعطى حرية الخيار، إما أخذ الحق أو أن يسامح ويعفو وإن عفا يأخذ ثوابه مضاعفا عند الله.<sup>1</sup>

**3- الأخلاق في الإسلام:** يعتبر القرآن الكريم والسنة الشريفة مصدراً للأخلاق الإسلامية والفضيلة بحيث يكون دور العقل في الفهم والإدراك والتحليل لما جاء به القرآن الكريم والسنة المطهرة من مفاهيم أخلاقية. وهذا المنهج يختلف عن توجه الفلسفة الغربية التي ترى أن العقل يضع الأصول النظرية الأخلاقية ومقاييسها ويحدد جوانب الالتزام والواجب والمسؤولية الخلقية. كذلك يُبين القرآن الكريم القانون الأخلاقي بشكل شامل في جميع مجالات النشاط الإنساني من حيث علاقة الفرد بخالقه وعلاقته بالآخرين في مجتمعه وعلاقته بنفسه. ويظهر هذا الشمول في الإحاطة بما جاءت به الديانات السابقة وامتثالاً لها. ويمتاز القانون الأخلاقي في الإسلام في تحديد ناحية الالتزام الأدبي في الأخلاق وبيان مصدرها الرباني.<sup>2</sup> وبالنسبة للقيم فهي فضائل خلقية ثابتة ومستقرة، وهي المعيار لسلوك الأفراد والمجتمع عموماً، وأرباب المهن خاصة، فالدين الإسلامي بمنزلة المعيار الذي على أساسه تُحدد القيمة الأخلاقية للعمل، فجميع المسلمين تقوم أعمالهم في إطار غايات وأهداف الدين والمسلم الملتزم ذو أخلاق إسلامية، يخشى الله ويلتزم بالقيم التي حث عليها القرآن الكريم والسنة النبوية الشريفة. وبالتالي يمكن القول بأن القيم الأخلاقية هي (المفاهيم الفكرية والمعايير السلوكية المتعلقة بالجانب الروحي للمجتمع، وتحدد هذه المفاهيم والمصطلحات المتنوعة المتعلقة بكل من الخير أو الشر والقواعد التي يتعين مراعاتها في السلوك، سواء داخل الأسرة أو في الإدارة).<sup>3</sup>

<sup>1</sup> المرجع السابق نفسه، ص ص 143-146.

<sup>2</sup> تحسين الطراونة، الأخلاق والقيادة، جامعة نايف العربية للعلوم الامنية، الرياض، 2010، ص 56.

<sup>3</sup> خالد بن عبد الرحمان الجريسي، مرجع سابق، ص 46.

## المبحث الثاني: أسس ومرتكزات الأخلاقيات الإدارية

إن عملية تحديد الأسس والمبادئ والمعايير الأخلاقية لا تتم بمعزل عن الأوضاع والعوامل الخاصة بالبيئة الداخلية للإدارة العمومية، إذ تتفاعل معها وتؤثر وتتأثر فيها باستمرار، لذا سنحاول من خلال هذا المبحث التطرق إلى أهم المصادر والمبادئ والأبعاد التي تتركز عليها الأخلاقيات الإدارية.

### المطلب الأول: مصادر الأخلاقيات الإدارية

تشكل القيم الفردية والدين والقيم والبيئة الاجتماعية والتشريعات النافذة وغيرها من المصادر الأساسية لأخلاقيات الإدارة والتي سنحاول ذكرها وترتيبها كما يلي:

**1- الذاتية:** وهي أول مصادر الأخلاقيات فالفرد لا يسعى إلى تحقيق غاية ما، إلا إذا كان لها صدى في نفسه، وتستثير شغفا خاصاً عنده وعليه فإن العمل الأخلاقي لا بد وان يبدو جميلاً وجذاباً أمام الذات الإنسانية لكي تقدم عليه، ومن ثمة فإن هذه الذاتية الفردية ستعمل على إخضاع القواعد الأخلاقية نفسها إلى نظرة الفرد وتقديراته الخاصة. وهذا أمر محفوف بالمخاطر لأنه لا يعطي القواعد الأخلاقية الثبات والاستقرار والاستمرارية اللازمة لها.<sup>1</sup>

**2- الدين:** يعد الدين من أهم مصادر علم الأخلاق وذلك لأنه لا تخلو أي ديانة من الحث على مكارم الأخلاق والقيم الحميدة والفضائل بحيث يشكل الدين وسيلة من وسائل الضبط النفسي والاجتماعي في كافة المجتمعات البشرية. وتختلف الديانات من حيث درجة التركيز على علاقة الفرد بالله وعلاقة الفرد بالآخرين في داخل مجتمعه.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> محمد عبد الفتاح ياغي، مرجع سابق، ص 19.

<sup>2</sup> تحسين الطراونة، مرجع سابق، ص 31.

**3- المجتمع:** المقصود من هذا المصدر هو القيم والعادات والأعراف التي تشكل نظاماً ملزماً للأفراد في المجتمع. وبذلك تبرز مفاهيم الواجب الأخلاقي للأفراد الذي يستند في الكثير من الجوانب على القيم والعادات التي يعيشها الفرد بداخل الجماعة وتتشكل لديه روح الانتماء فيها ويصبح مدافعاً عن قيمها وأعرافها وتقاليدها، وبما في ذلك القيم والعادات قوة مؤثرة على سلوك الأفراد، والحياة الاجتماعية أيضاً تفرض واجبات على الفرد يلتزم بها تجاه المجتمع.<sup>1</sup>

وبذلك فإن بيئة العمل تشكل جزءاً من البيئة الاجتماعية التي يعيشها الفرد وتتأثر بيئة العمل بمجموعة القيم والمثل العليا بحيث تبدو ملزمة للعاملين. وإذا كانت معرفة الأخلاقيات والقيم الأخلاقية مهمة فإن ترجمتها في ممارسة عملية، تعد ركناً أساسياً للسلوك الأخلاقي ضمن البيئة الاجتماعية في العمل، وهو ما سينعكس على سلوك الفرد المهني في الإدارة من خلال الوصول إلى تحقيق الأهداف المرجوة، كذلك تشكل القيم أساساً للهيكل الأخلاقي في المجتمعات ومثال ذلك قيم الصدق والإخلاص والالتزام والأمانة والعدل والوفاء وغيرها من القيم في التعامل بين الناس في المجتمع بشكل عام.<sup>2</sup>

**4- الأسرة:** تمثل الأسرة النواة الأولى لبناء السلوك لدى الأفراد وهي بذلك تحتل مكاناً هاماً ومرموقاً في البنية الاجتماعية، فالاهتمام بالأسرة يعد ملزماً للفرد في المجتمعات المعاصرة، والواضح أن أثر الأسرة لا زال يؤثر على المصلحة العامة ومستوى الأخلاقيات في كافة الجوانب الحياتية المختلفة والمتنوعة. وبذلك فإن الفرد في بيئة العمل ينعكس فيها وضعه الاجتماعي وسلوكه الأخلاقي وهو ما

<sup>1</sup> هنري برجسون، **منبع الأخلاق والدين**، ترجمة: سامي الدروبي، عبد الله عبد الدائم، الهيئة المصرية العامة للتأليف والنشر، 1981، ص ص 20-21.

<sup>2</sup> تحسين الطراونة، **مرجع سابق**، ص 33.

يعبر عن واقع بيئته المعيشية وظروف حياته المادية فالأسرة المتماسكة تربي ابناءها على القيم والمبادئ النبيلة والانضباط وهذا التأثير ينعكس في المظاهر السلوكية الملتزمة للأفراد في العمل.<sup>1</sup>

**5- المؤسسات التعليمية:** يلعب النظام التعليمي دوراً مهماً في المجتمع خاصة في تكوين القيم الأخلاقية وتنمية السلوك الأخلاقي لدى الأفراد. وبذلك يستطيع النظام التعليمي أن يلعب دوراً مهماً في إعداد الأفراد للدخول في مجالات العمل الوظيفي، حيث يقوم النظام بتوجيههم وتوعيتهم وتدريبهم بعض المسائل في الدين والأخلاق والعلاقات العامة حتى تنجح في تنمية سلوك الأفراد الإيجابية تجاه المسؤولية والانتماء والإخلاص في العمل والصدق فيه.<sup>2</sup>

**6- القيادة الإدارية:** إن سلوك القيادة الإدارية الناجحة المنفتحة هي التي تستطيع أن تبث في الهياكل الجامدة روح الحياة عن طريق إشعار كل موظف في الإدارة بأنه عضو في جماعة تعمل متساندة ومجتمعة لتحقيق هدف معين في التنظيم، والقيادة القدوة هي التي تأخذ الأمور بقوة ليس فيها شدة ولين ليس فيه ضعف، وتستطيع أن تغرس فضائل الأخلاق في نفوس المرؤوسين، وتوجد الروح الجماعية التي تتعاون فيما بينها، وتحترم الآخرين وتكون خادمة للمصالح العامة.<sup>3</sup>

**7- القانون:** يعد القانون والتشريعات المختلفة من أهم وسائل تنظيم الحياة العامة للناس في أي مجتمع وهي من أهم المصادر التي تتحكم في تسيير الإدارة في المنظمات. وعلى اعتبار أن القانون أو التشريع وليد حاجة في المجتمع، وتحدد سلوك الأفراد وتوجه مسارهم مما يؤثر على سلوك الأفراد

---

<sup>1</sup> وافية شراد، مساهمة أخلاقيات الأعمال في مكافحة الفساد الإداري، مجلة أبحاث اقتصادية وإدارية، العدد 14، ديسمبر 2013، ص147.

<sup>2</sup> طاهر محسن منصور الغالبي، مرجع سابق، ص142.

<sup>3</sup> سلطان ناصر سعود العريفي، السياسات التربوية المرتبطة بواقع أخلاقيات الإدارة لدى قيادات الكلية الجامعية من وجهة نظر أعضاء هيئة التدريس بجامعة الشقراء، المجلة التربوية المتخصصة، المجلد 06، العدد 08، أوت 2017، ص53.

والتزامه بتطبيق هذه المبادئ، بما يتوجب تدخل السلطة لتنظيمها، ولهذا فالقانون أو التشريعات أو اللوائح تنظم حاجات الناس في مجتمع ما وتكون ملزمة لهم. ومجموع التشريعات والقوانين والأنظمة واللوائح الصادرة، تعد من المصادر المهمة للأخلاقيات، وذلك لأنها تضبط وتتحكم في تنظيم الحياة العامة في الاتجاه الذي يخدم رغبات المجتمع وتحقق أهدافه.<sup>1</sup>

**8 - المصدر السياسي:** يلعب النظام السياسي دوراً مهماً في التأثير على السلوكيات الفردية في المجتمع، وانعكاس توجهات هذا النظام تكون على أخلاقيات الأفراد، فإذا كان النظام السياسي ديمقراطياً مثلاً يؤمن بالتعددية والمشاركة والحوار واحترام الرأي الآخر فلا شك أنه سيؤثر على قيم الأفراد وقناعاتهم وسلوكياتهم الأخلاقية، وإذا كان النظام شمولياً فاسداً لا يتورع عن الاستبداد والظلم والنهب ويشجع القيم البالية فلا شك بأن تأثيره سيكون سلبياً على توجهات الأفراد في كل المجالات. وحين يقوم الفرد بأداء واجباته في ظل أوضاع سياسية قائمة؛ فإن سلوكه يتأثر بطبيعة هذه الأوضاع وخصائصها.

**9 - المصدر الاقتصادي:** ويعني مجمل الظروف والأوضاع الاقتصادية التي يعمل في ظلها الفرد فإذا كان هذا الفرد يعيش في وضع اقتصادي معقول يمكنه من أن يعيش بكرامة مع أفراد أسرته فإنه من السهل أن نتوقع منه أخلاقيات رفيعة والتزاماً ثابتاً والعكس إذا وضعه لا يمكنه من الوفاء بالتزاماته المتعددة تجاه أسرته ومجتمعه، فيتوقع منه الانحراف والغش، ولعل أهمية هذا البعد الاقتصادي قد تضاعفت بشكل كبير بنشوء طبقات اقتصادية متعددة، وكل طبقة من الطبقات تحاول تبني مجموعة

<sup>1</sup> محمد عبد الفتاح ياغي، مرجع سابق، ص 22.

من الاتجاهات والقيم التي تحقق رغباتهم وحاجاتهم بحيث تصبح نمط سلوكهم في الحياة تميزهم عن الطبقات الأخرى.<sup>1</sup>

### المطلب الثاني: مبادئ وأبعاد أخلاقيات الإدارة

يفترض لنجاح الإدارة العمومية، التركيز على ضرورة وضع ضوابط إدارية ملزمة للأفراد بما يحقق كفاءة الأداء والانجاز والتركيز على انجاز الأهداف المسطرة، وللوصول إلى هذه النتائج لا بد من اتباع والحفاظ على المبادئ والأبعاد الأخلاقية التي تمثل طريق الصحيح والقيم لتحقيق النجاح لأي منظومة إدارية تسعى لذلك.

### أولاً: مبادئ أخلاقيات الإدارة

مبدأ الالتزام والمسؤولية والجزاء هم الأسس والركائز الأساسية والمهمة التي لا تقوم أية فلسفة أخلاقية بدونها، فما دام الإنسان يمتلك حرية إرادة فهذا يعني أن هناك مسؤولية ملقاة على عاتقه، وهذه المسؤولية يتلونها إلزام والالتزام وجزاء يعتمد نظام أخلاقيات الإدارة على ثلاث مبادئ رئيسية هي:

**1- مبدأ الإلزام والالتزام:** يقصد بالالتزام تعهد الأفراد عن طواعية باحترام قيم الجماعة المرجعية، الأمر الذي يعكس استقامة السلوك وتنفيذ القوانين التي تخضع لجزاءات مادية أو معنوية، أي أن العقوبة قد تكون وفقاً للقوانين الرسمية المعمول بها كما قد تخضع لاستحسان المجتمع أو استهجانته لأخلاقيات معينة، وهنا يظهر الفرق بين الإلزام والالتزام، فالإلزام يكون انطلاقاً من مصدر خارجي

<sup>1</sup> محمد الأخضر كرام، منى مسغوني، دور أخلاقيات المهنة في مكافحة الفساد الإداري في الدول العربية دراسة تحليلية لمؤشرات مدركات الفساد الإداري 2014-2017، المجلة الجزائرية للأمن والتنمية، المجلد 09، العدد 02، جويلية 2020، ص 685.

أما الالتزام فمصدره داخلي نابع من الذات ومن قام به فقد أراح ضميره ووافق مبادئه وثقافته، لذلك فقد اختلفت مصادر الالتزام وتتوعدت تبعا لاختلاف توجهات الفلاسفة فقد تكون العادة، العرف، التقاليد أو الدين أو المجتمع.<sup>1</sup>

والالزام هو القاعدة الأساسية التي يدور حولها كل نظام أخلاقي، والذي يؤدي فقده إلى فقد جوهر الأخلاق وفنائها، ذلك أنه إن لم يعد هناك إلزام فلن تكون هناك مسؤولية، وإذا انعدمت الأخيرة فلن تكون هناك عدالة، وبذلك تسود الفوضى ويفسد النظام، ومن هنا لا يمكن تصور قاعدة اخلاقية دون إلزام.<sup>2</sup>

2- مبدأ المسؤولية: حيث يعاقب الفرد نفسه بنفسه، انطلاقا من شعور عميق بوخز الضمير، فالمرء حينما يؤتي واجبات أخلاقية ويضحي برغباته لصالح الغير، فهو ينال إحساس الكمال والنبيل، أما حينما يؤتي سلوكا خسيسا وخبيثا، فالمسؤولية تكون بصرخة ضمير في جوفه كعقاب له، فتقض مضجعه. ويعيش المرء بإمكانية أن يكون مؤطر بثلاث مسؤوليات وهي: القانونية أو الدينية أو الأخلاقية. بمعنى أن المسؤولية ارتبطت بضرر يصيب الآخر، وجب تحمل وزره بأثر رجعي كعقاب قد يأخذ وجهها قانونيا قضائيا، أو دينياً أو أخلاقياً، على شاكلة وخز ضمير.<sup>3</sup>

وتقوم المسؤولية على ثلاثة ركائز اساسية هي:

1. المسؤولية الأخلاقية تقوم على الشعور والوجدان إلى جانب الإرادة الحرة الخيرة والعقل.

<sup>1</sup> الهادي دوش، المسؤولية الأخلاقية للإدارة المعاصرة "دراسة تحليلية للتحديات البيئية المعاصرة"، مجلة العلوم القانونية والسياسية، جامعة الوادي، عدد15، جانفي 2017، ص ص30-31.

<sup>2</sup> محمد عبد الله دراز، دستور الأخلاق في القرآن، مؤسسة الرسالة، بيروت 1991، ص 13.

<sup>3</sup> محسن المحمدي، يونس هانس وإعادة تعريف مفهوم المسؤولية، جريدة الشرق الاوسط، عدد 29 سبتمبر 2016، الرابط الالكتروني: يونس-هانس-وإعادة-تعريف-مفهوم-المسؤولية <https://aawsat.com/home/article/748811> اطلع عليه يوم: 2019/09/01.

2. الشعور بالمسؤولية يدفع إلى التصرف الأخلاقي.

3. ضرورة أن يكون الإنسان حراً في القيام بواجبه.

**3- مبدأ الجِزاء:** الجِزاء الخلقى الذي يرد إلى الضمير، فتأنيب الضمير أو راحته قد تكون أشد من أية جزاءات مادية أخرى، كما أن الجِزاء الخلقى قد يتبع أيضاً نظرة المجتمع احتقاراً أو استحساناً، لذلك نجد مثلاً في المؤسسات والمنظمات يسعون لأجل ترسيخ هوية الإدارة وقيمها لدى أفرادها حتى يتجاوزوا تلك الصعوبات المرتبطة بتطبيق القوانين التنظيمية واللوائح الداخلية، وجعل السلوك التنظيمي للعاملين يخضع للجِزاء الأخلاقية التي تعتبر أسمى المعايير الضبطية للتعامل مع البيئة الداخلية والخارجية.<sup>1</sup>

### ثانياً: أبعاد الأخلاقيات الإدارية

تشتمل أبعاد الأخلاقيات الإدارية على عدة عناصر مهمة، تمثل الأسس والركائز الأساسية التي لا تقوم أية فلسفة أخلاقية بدونها، وهي كالآتي:

**الإيثار:** يجب على شاغلي المناصب الإدارية العليا عند اتخاذ القرارات أن يراعوا تحقيق المنفعة والمصلحة العامة فقط، وألا يكون ذلك من أجل الحصول على المزايا أو المصالح الشخصية الضيقة لأنفسهم أو لغيرهم.

**الموضوعية والعدالة:** وتعني أن يكون الموظفين أو العاملين في الإدارة العمومية محايدين وبعدين عن أي تأثيرات جانبية، ويتمتعون باستقلال كامل في جميع ما يتعلق بأعمالهم وألا يكون لهم أي مصالح متعارضة، وأن يتجنبوا أي علاقات قد تبدو أنها تفقدهم استقلالهم عند القيام بمهامهم. أما بالنسبة

<sup>1</sup> الهادي دوش، مرجع سابق، ص 31.

للعدالة ففي اللغة تعني الاستقامة، وهي التوسط بين الإفراط والتفريط وأساسها المساواة وجوهرها الاعتدال والتوازن، وهي معاملة الجميع دون تمييز أو محاباة لأي اعتبار كان، من حيث الاستفادة من الفرص المتاحة وتوزيع الثروات والمدخرات الوطنية كما يقصد بها وفق النظرية النفعية، توزيع المنافع والأضرار بين أصحاب المصالح بشكل نزيه ومتساوي تسوده العدالة.

أمّا عن العدالة التنظيمية فلا يختلف تعريفها عن التعاريف السابقة للعدالة، سوى بأنها مطبقة داخل المؤسسة، حيث يقصد بالعدالة التنظيمية ميل الأفراد العاملين لمقارنة حالتهم مع حالة زملائهم الآخرين في العمل أو إدراكاتهم للعدالة في مكان العمل، وذلك من خلال علاقتهم بالمؤسسة أو برئيسهم المباشر التي تؤثر بالنهاية على مواقفهم وسلوكياتهم في العمل.<sup>1</sup>

**الأمانة:** وهي قيمة انسانية عليا وتعني التجرد من الانحياز للمصلحة الشخصية وأن يكون الموظفين في الإدارة محل ثقة كاملة. ويمكن أن تتمثل الأمانة في الأداء الوظيفي، بحيث لا تستغل الوظيفة من قبل الموظف لتحقيق مصالح خاصة له لأقاربه وأصدقائه. فالاستغلال هو خيانة، والخيانة للوظيفة تكون بالاستفادة المالية من المنصب، والتفريط في مال المصرف العيني والمادي، وتضييع وقت العمل الرسمي بالتأخر عن الدوام أو الانصراف مبكراً أو عدم تكريس الوقت في العمل المنتج. كما تتمثل الأمانة في حسن الانتفاع بالوقت وحسن العمل والاجتهاد فيه وتأدية ما عليه من مسؤولية تجاه المجتمع.<sup>2</sup>

**النزاهة:** وتعني مجموعة القيم المتعلقة خاصة بالإخلاص في العمل وأن يتّصف الموظفين أو العاملين في الإدارة العمومية بالعدل وأن يتحلوا عند قيامهم بعملهم بالعفة والصدق في أدائهم لواجباتهم، وأن يتجردوا من المصالح الشخصية، كما ينبغي على العاملين ألا يضعوا أنفسهم في مواقف تؤثر على

<sup>1</sup> عثمانى أمينة، مرجع سابق، ص 06.

<sup>2</sup> المرجع السابق نفسه، ص 07.

حيادهم أو تجعلهم يقعون تحت تأثير الغير، ولضمان تعزيز قيم النزاهة لابد من اتخاذ الإجراءات الآتية<sup>1</sup>:

- توافر أدلة عمل وأنظمة مكتوبة تكون المرشد للأفراد في الإدارة، تضمن تقديم الخدمة على قاعدة المساواة بين المواطنين، وأن يكون هنالك أنظمة وآلية تعيين للعاملين في الإدارة العمومية تضمن المساواة وتكافؤ الفرص في عملية التوظيف.
- وجود أنظمة خاصة بتضارب المصالح والإفصاح عنها فتعرف حالة تضارب المصالح بأنها مرحلة سابقة لأشكال الفساد وغالبا ما تؤدي إلى الوقوع بها.
- وجود أنظمة خاصة بالهدايا والإفصاح عنها.
- وجود إقرارات ذمة مالية ونظام إفصاح عن الممتلكات.
- وجود مدونة سلوك مطبوعة وموزعة على العاملين وبرامج دورية للتأهيل بأحكامها ووجود جهة في الإدارة مسؤولة عن متابعتها ووجود آلية مساءلة عن مدى الالتزام بالمدونة.

**الشفافية:** تعني الشفافية ضرورة وضوح الإدارة العمومية من قبل القائمين عليها بمختلف مستوياتهم فيما يخص إجراءات تقديم الخدمات، والإفصاح عن شروط ومعايير وآليات الحصول على هذه الخدمات بشكل علني ومتساو للمواطنين جميعهم، وكذلك القرارات الحكومية المتعلقة بإدارة أي جانب من الجوانب العامة، مثل السياسات العامة المتبعة والسياسات المالية العامة، وحسابات الإدارة العمومية، وتعني الشفافية الإفصاح على أعمال الإدارة جميعها بفروعها المختلفة، وهي كذلك مفتاح

---

<sup>1</sup> الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)، النزاهة والشفافية والمساءلة في مواجهة الفساد، ط4، القدس 2016، ص ص 58-59.

التمسك بالنزاهة في القطاع العام من خلال الحد من مخاطر الاحتيال والفساد وسوء إدارة الأموال العامة<sup>1</sup>.

**المساءلة:** تُعرف نظم المساءلة على أنها واجب المسؤولين عن الوظائف الرسمية، تقديم تقارير دورية حول سير العمل في الإدارة، بشكل يتم فيه توضيح قراراتهم وتفسير سياساتهم والاستعداد لتحمل المسؤوليات المترتبة على هذه القرارات، والالتزام بتقديم تقارير عن سير العمل في مؤسستهم، يوضح الإيجابيات والسلبيات، ومدى النجاح أو الإخفاق في تنفيذ سياساتهم في العمل<sup>2</sup>، وكذلك يعني هذا المبدأ حق المواطنين العاديين في الاطلاع على هذه التقارير العامة، وعن أعمال الإدارة العمومية. وعند فحص مدى كفاءة نظام المساءلة في مؤسسة عامة ما، فإن النجاعة تستند إلى توافر عدد من المؤشرات التي يمكن بلورتها وتوضيحها، من خلال الآتي<sup>3</sup>:

- مدى وجود وثائق منشورة واضحة، تتعلق برسالة الإدارة وفلسفة عملها، وأهدافها واستراتيجيتها وخططها، وموازناتها، وإيراداتها، ونفقاتها.
- مدى تملك الهيئة الإدارية لهيكلية تتوافر فيها خاصية خضوع الهيئات الدنيا جميعها لمساءلة الهيئات العليا ومتابعتها، وتوافر أنظمة تحدد أشكال العلاقة بين هذه الهيئات وآليات تواصلها؟ وهل هناك وصف وظيفي واضح للعاملين كافة في هذه الإدارات.
- مدى عقد الإدارة العمومية لاجتماعات دورية؟ ومدى قيامها بأعمال تفتيشية.

<sup>1</sup> Suresh Misra, **Strengthening of Ethical and Moral Values in Governance**, Indian Institute of Public Administration, New Delhi, 2016, p p 28- 29.

<sup>2</sup> فوزية بن عثمان، دور الحكم الراشد في ترقية حقوق الانسان، دراسة تحليلية على ضوء التقارير الدولية لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي والبنك الدولي، دار النشر جيطلي، برج بوعريبيج، 2017، ص 117.

<sup>3</sup> الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)، مرجع سابق، ص 65.

- مدى التزام هذه الهيئات بإعداد تقارير معينة؟ ومدى وجود منهجية واضحة لإعداد هذه التقارير؟ ولمن تقدم هذه التقارير؟ وهل هناك آليات للمساءلة في حال اتضح وجود مخالفات قانونية.

**الانفتاح:** يجب أن يكون شاغلوا المناصب العامة منفتحين قدر الإمكان حول جميع القرارات والإجراءات التي يتخذونها. يجب أن يعطوا أسباب قراراتهم وتقييد المعلومات فقط عندما تتطلب المصلحة العامة الأوسع بوضوح<sup>1</sup>.

---

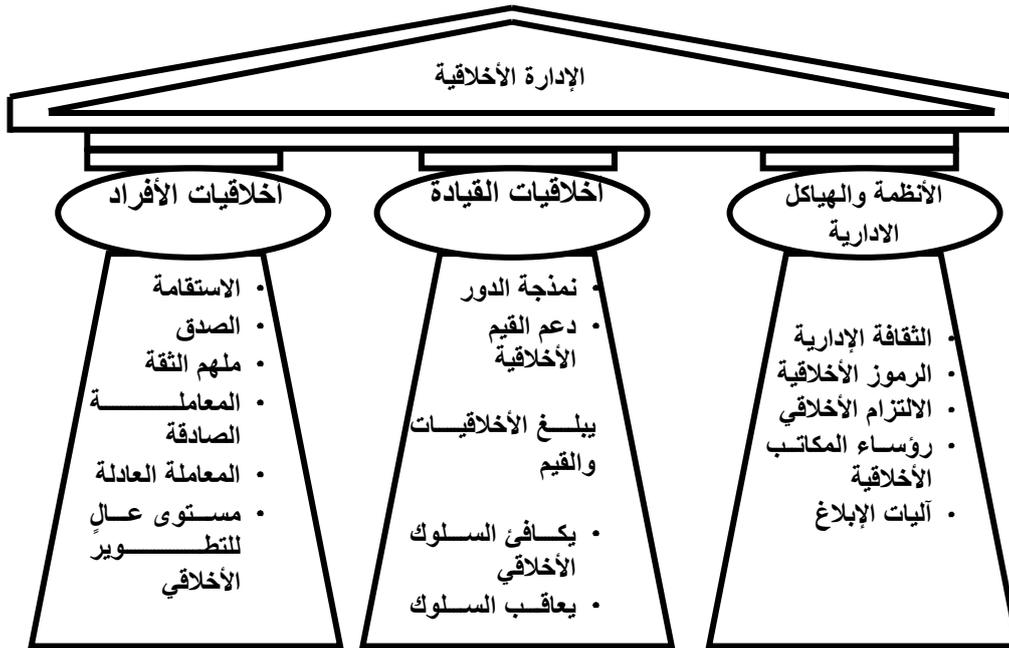
<sup>1</sup> Suresh Misra, Op.Cit, p 21.

المطلب الثالث: مقومات بناء الإدارة الأخلاقية:

للإدارة العمومية العديد من السمات والخصائص ما يميزها عن غيرها ذات الأسس والركائز المحددة سابقاً يمكن أن توصف بأنها أخلاقية، في حين نجد أن الهيئات التي تفتقر إلى تلك الخصائص أو بعضاً منها لا بد وأن تسعى إلى أن تتحول إلى إدارة أخلاقية من خلال إيجاد الوسائل الملائمة لعمليات التحول، لتصبح الإدارة بعدها في مصاف الهيئات الأخلاقية لأنها تركز في ذلك على ضمان الأبعاد والمبادئ الأخلاقية من خلال:

أولاً في مختلف جوانب بنائها، وكما يتضح ذلك في الشكل الآتي:

الشكل (1) الأعمدة الثلاثة لإقامة الإدارة الأخلاقية



Source: Richard L.Daft, Doeothy.Marcic, **Understanding Management**, South-Western, a part of Cengage Learning, 6e, Mason USA, 2009, p 138

ويتضح من الشكل أعلاه أن هنالك ثلاث مقومات أساسية لبناء الإدارة الأخلاقية وهي كالآتي:

**01- الأخلاقيات الفردية:** ففي المستوى يتركز موضوع أخلاقيات على أنشطة الأفراد في المستوى الوظيفي إذا كانت ممزوجة بالقيم الأخلاقية، التي تتصف بالصدق والنزاهة والاستقامة مما ينعكس على سلوكياتهم وقراراتهم والكيفية التي يؤدون بها مهامهم، وتصرفاتهم تجاه مسؤوليهم وزملائهم فضلاً عن طالبي الخدمة العمومية، فهذا المستوى يأخذ بالحسبان ظروف العمل المحيطة بأفراد الإدارة، إذا ما كانت مناسبة ومحفزة للعمل، تدفع للوصول إلى سلوكيات أخلاقية عالية، ويترتب على ذلك تركيز القيادة الإدارية في كيفية نشر ودعم القيم الأخلاقية داخل الإدارة، وإيجاد البيئة الإدارية التي تشجع وتدعم السلوك الأخلاقي لكل الأفراد.<sup>1</sup>

**02- أخلاقيات القائد الإداري:** يعد هذا العنصر من أهم الجوانب وأبرزها في الإدارة العمومية الحديثة حيث أنها باتت المقياس الذي تعتمد عليه الإدارة في تحقيق أهدافها، فإن معظم النجاحات أو الفشل في الإدارة تعزى إلى كفاءة القيادة أو فشلها، من خلال الالتزام بالمعايير الأخلاقية العالية في سلوكها وقراراتها. بالإضافة إلى ذلك، فإن هؤلاء القادة يعبرون عن القيم والسلوكيات الأخلاقية المرغوبة ويكونوا قدوة للآخرين على تجسيد تلك القيم العالية، كما أنها تمتلك القدرة على التنسيق بين العديد من المكونات الأساسية للمنظمة والجوانب التنظيمية والإنسانية والاجتماعية للعملية الإدارية ومن أجل أن تصل إلى مستوى التكامل والشمول بين مدخلات العملية الإدارية وذلك من أجل تحقيق أهدافها وبهذا فتعد القيادة محوراً رئيسياً للعلاقة القائمة بين الرؤساء والمرؤوسين، ولها تأثير مباشر وقوي على

---

<sup>1</sup> Richard L.Daft, Doeothy.Marcic, **Understanding Management**, South-Western, a part of Cengage Learning, 6e, Mason USA, 2009, p 137- 138.

الفعالية والكفاءة لاعتبارها هدف أسمى تعمل كافة المنظمات الإدارية على تحقيقه بجدارة وجودة عالية الأداء.<sup>1</sup>

وطالما أن القائد الإداري من الدعائم الأساسية للإدارة، فإن هذا يتطلب الاهتمام بالجانب الأخلاقي لديه، الذي بدوره تصبح الأخيرة بلا معنى وبلا قيمة، فالجانب الأخلاقي من أهم جوانب السمات الشخصية للقائد، وعليه تقوم أخلاقيات المهنة التي هي عبارة عن مجموعة من القواعد والأسس التي ينبغي أن يتمسك بها القائد ويعمل بمقتضاها، وبذلك يكون ناجحاً في تعامله مع العاملين في الإدارة ومجتمعه، وناجحاً في مهنته لأنها تمكن من اكتساب ثقة المرؤوسين في العمل.<sup>2</sup>

**03- أخلاقيات الأنظمة والهيكل الإدارية:** هذا الجانب ضمن مجموعة الأدوات التي تستخدمها القيادة الإدارية لتشكيل القيم وتعزيز السلوكيات الأخلاقية لتصبح الإدارة مؤسسة أخلاقية، وتتضمن هذه المجموعة ما يأتي:

### أولاً- الثقافة الإدارية

مجموعة القيم والمعتقدات والافتراضات والرموز والطقوس والمعايير السلوكية والاتصالات والتقاليد والاعراف السائدة في الإدارة وهي من الجوانب الأساسية المساهمة في تكوين أو بناء الإدارة الأخلاقية،<sup>3</sup> يشار إليها من خلال ثلاث اتجاهات هي:

<sup>1</sup> Victoria-Mihaela Brînzea, **MANAGERIAL ETHICS AND ITS KEY ROLE IN ESTABLISHING AN ETHICAL WORK CLIMATE**, Business & Leadership, vol 01, issue 07, 2011, p 97.

<sup>2</sup> سحراء أنور حسين علي، علي حسون فندي الطائي، **بناء نموذج لأخلاقيات القيادات الإدارية العليا لأحداث التغيير التنظيمي بحث تحليلي على عينة من الجامعات التقنية في العراق**، مجلة الباحث في العلوم الإنسانية والاجتماعية، العدد 34، جوان 2018، ص 09.

<sup>3</sup> بلال خلف السكارنه، مرجع سابق، ص 348.

أ- القيم الإدارية: وهي قواعد تمكن الفرد من التمييز بين الخطأ والصواب والمرغوب وغير المرغوب وبين ما يجب أن يكون ما هو كائن، أي كمرشد ومراقب للسلوك الإنساني لأنه يزود برؤية عن اتجاهات الأفراد وطبيعة ثقافة المؤسسة، أما القيم التنظيمية، فهي تمثل تفاهم مشترك في منظمة ما أو بيئة عمل على سلوكيات وتوجهات معينة ومتعارف عليها مثل الاهتمام بإدارة الوقت واحترام العملاء والتعاون بين الزملاء.<sup>1</sup>

ب- المعتقدات الإدارية: هي أفكار مشتركة متعلقة بطبيعة الفرد وحياته الاجتماعية، أما المعتقدات التنظيمية فهي أفكار مشتركة بين العاملين في بيئة عمل واحدة يعتقدون بها ويسعون لتطبيقها في بيئة العمل لأنها تتعلق بكيفية انجاز العمل والقيام بالمهام الموكلة لهم داخل الإدارة.<sup>2</sup>

ج- الأعراف الإدارية: وهي ما تم التعارف عليه داخل أي إدارة عمل دون الحاجة لكتابة تلك الأعراف، حيث تسود ويلتزم الجميع بها، وإن لم تكن مكتوبة. فالجميع يرى أنها واجبة التنفيذ والالتزام بها على اعتبار أنها مفيدة للإدارة وليئة العمل؛ وذلك بغض النظر إنها كانت تلك الأعراف فعلاً لها فائدة أو عديمة الفائدة.<sup>3</sup>

د- التوقعات الإدارية: تتمثل التوقعات الإدارية بالتعاقد السيكولوجي غير المكتوب والذي يعني مجموعة من التوقعات يحددها أو يتوقعها الفرد أو الإدارة كل منهما من الآخر خلال فترة عمل الفرد في الإدارة. مثال ذلك توقعات الرؤساء من المرؤوسين، والمرؤوسين من الرؤساء، والزملاء

<sup>1</sup> محمود سلمان العميان، السلوك التنظيمي في منظمات الأعمال، دار وائل، عمان، 2003، ص 312.

<sup>2</sup> بلال خلف السكارنه، مرجع سابق، ص 338.

<sup>3</sup> محمود سلمان العميان، مرجع سابق، ص 313.

من الزملاء الآخرين والمتمثلة بالتقدير والاحترام المتبادل، وتوفير بيئة تنظيمية ومناخ تنظيمي يساعد ويدعم كامل احتياجات الفرد.<sup>1</sup>

### ثانياً- الهياكل الأخلاقية

وتتمثل في الأنظمة المختلفة، والمواقف أو الافتراضات، والبرامج التي تتعهد الإدارة بتطبيق السلوك الأخلاقي من خلالها. وتتضمن هذه الهياكل مجموعة من الفقرات التنظيمية المتمثلة فيما يلي:

أ- **اللجان الأخلاقية:** وهي مجموعة إدارية تقوم بتفحص الأخلاقيات في الإدارة، ومن المهام الرئيسية لهذه اللجان أنها تقوم بتحديد الأحكام الملائمة للتساؤلات التي تثار حول الموضوعات الأخلاقية في الإدارة، كما تقوم هذه اللجان بتقدير مسؤولية المخالفات المرتكبة ومسؤولية الجهة المحاسبة عليها ويعدّ وجود هذه اللجان ضرورياً لاسيما للهيئات العامة التي ترغب بإجراء التصحيح الآني لسلوكيات الأفراد فيها.<sup>2</sup>

ب- **المكاتب الأخلاقية:** ويتمثل بتخصيص مكاتب أخلاقية في إطار الهيكل التنظيمي ومستوياته وتخصيص كوادر تعمل بدوام كامل، وتتمثل مهمتها في التأكد من مدى تكامل المعايير الأخلاقية مع عمليات الإدارة المختلفة. ويقوم رئيس مكتب الأخلاق لمتابعة عمليات الفحص والإشراف على الأبعاد الأخلاقية وحالات الإذعان للقوانين والتعليمات والتي تتضمن إقامة معايير الاتصالات الشفافة، وإجراء التدريبات الأخلاقية التي تتعامل مع التوقعات أو المشكلات، ومن ثمّ تقديم النصح للإدارة العليا في آلية التعامل مع المشكلات الأخلاقية عند اتخاذ القرارات.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> بلال خلف السكارنه، مرجع سابق، ص 338.

<sup>2</sup> ميادة حياوي مهدي، رزاق مخور داود، تأثير أخلاقيات الأعمال في تحقيق الميزة التنافسية أنموذج إسلامي مقترح للمنظمات المحلية المعاصرة، مجلة الغري للعلوم الاقتصادية والإدارية، العدد 21، السنة 07، ص 130.

<sup>3</sup> Richard L.Daft, Op.Cit, p 141..

ج- **التدريب الأخلاقي:** وفي هذا المجال هناك ضرورة لتدريب الأفراد العاملين ولو لفترات محدودة في السنة، ويتأتى ذلك أصلاً من الدور التأثيري الذي تحققه الحلقات التدريبية في تعريف العاملين بالرموز الأخلاقية بصيغة مكتوبة، فضلاً عن دورها في صياغة الحلول الممكنة للمشكلات الأخلاقية التي تطرح أثناء المناقشات، ومن شأن فترات التدريب الأخلاقي كذلك أن ترشد الأفراد العاملين إلى الكيفية التي يتمكنون من خلالها من وضع الحلول الممكنة لحالات الصراع الناشئة بين القيم.<sup>1</sup>

د- **مدونات قواعد السلوك الأخلاقي:** يتعين على موظفي الإدارة مراعاة هذه المبادئ في جميع الأوقات. والمقصود بمدونة الأخلاقيات وقواعد السلوك المهني توفير إرشادات تساعد على حسم المعضلات الأخلاقية. والقضايا المسرودة في المدونة ليست حصرية ولا تسعى إلى تصور كل معضلة أخلاقية محتملة أو أفعال مشكوك فيها.<sup>2</sup>

هـ- **آليات الإبلاغ:** وهي الوسيلة التي يمكن من خلالها حمل الأفراد للإفصاح عن كل الممارسات غير القانونية وغير الأخلاقية وغير السليمة، عن طريق فتح الخطوط الساخنة لتشجيع ودعم الإبلاغ عن المخالفات الداخلية، في سرية تامة، لكي تكون هذه الممارسة ضماناً أخلاقية فعالة، وفي هذه الحالة يؤكد البعض على أنه وبدون تدابير وقائية فعالة سوف تعاني من حالة عدم الثقة بالرموز السلوكية وبالهيكل الأخلاقية فيها للحد من تلك السلوكيات غير المرغوب فيها.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> سعد علي العنزي، **أخلاقيات الإدارة: مداخل التكوين في منشآت الأعمال**، المجلة العراقية للعلوم الإدارية، المجلد 01، العدد 03، 2000، ص 210.

<sup>2</sup>Richard L.Daft, Op.Cit, p 139.

<sup>3</sup> محمد قاسم القريوتي، **الإصلاح الإداري بين النظرية والتطبيق**، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، 2001، ص 58.

### المبحث الثالث: مفهوم الفساد الإداري

هناك ارتباط لمفهوم الفساد الإداري بالقيم الأخلاقية وبذلك فإنه يأخذ تفسيرات متباينة من بيئة إلى أخرى ومن مجتمع لآخر، وهو ما أدى في النهاية إلى ظهور مفاهيم عديدة للفساد تتقارب وتتباعد في مداها حسب النوع والحالة.

### المطلب الأول: تعريف الفساد الإداري

يقتضي البحث العلمي، تحديد معاني المصطلحات المستعملة ومضامينها بغرض وضع الدراسة في إطارها الصحيح، وتبعاً لذلك سنحاول مناقشة الموضوع انطلاقاً من تعريف الفساد لغة واصطلاحاً، فهذه العملية تمثل القاعدة الأساسية والأهم التي يعتمد عليها الباحثين في مختلف البحوث والدراسات الأكاديمية.

### أولاً: الفساد لغة

الفساد في معاجم وقواميس اللغة العربية هو نقيض الصلاح وهو المفسدة خلاف المصلحة ويقال فسد الشيء أي بطل واضمحل، إذ تعبر كلمة فساد عن معاني مختلفة فهي تعني الجذب أو القحط ويقول سبويه جمعوه جمع هلكى لتقاربهما في المعنى، وتَقَاسَدَ القَوْمُ تَدَابَرُوا وقَطَعُوا الأَرْحَامَ وقالوا هذا الأمرُ مُفْسِدَةٌ لكذا أي فيه فَسَادٌ.<sup>1</sup>

وقيل: (فَسَدَ كَنَصَرَ وَعُقِدَ وَكَرُمَ، فَسَاداً وَفَسُوداً: ضِدَّ صَلَحَ فَهُوَ فَاسِدٌ، وَفَسَيْدٌ مِنْ فَسَدَى وَلَمْ يَسْمَعْ أَنْفَسَدَ، وَالْفَسَادُ أَخَذَ الْمَالَ ظُلْماً وَالْجِدْبُ. وَالْمُفْسِدَةُ ضِدُّ الْمَصْلُحَةِ. وَاسْتَفْسَدَ ضِدُّ اسْتَصْلَحَ).<sup>2</sup>

<sup>1</sup> ابن منظور، لسان العرب، المجلد الثالث، دار صادر، بيروت، 1968، ص 335.

<sup>2</sup> الفيروز آبادي، مرجع سابق، ص 302.

وجاء لفظ الفساد في معاجم وقواميس اللغة الانجليزية بتعدد واختلاف دلالاته واستعمالاته. فالفساد في اللغة الإنجليزية Corruption من الفعل اللاتيني Rumpere وتعني السبب في التغيير من الصالح إلى السيئ ويمكن أن تعني مضاد النزاهة Dishonest.<sup>1</sup> ويعطي قاموس أوكسفورد عدة معاني لكلمة فساد، (ففي المعنى الاول يقصد به الفعل الغير نزيه أو مشروع، وخاصة من طرف اصحاب السلطة. وفي المعنى الثاني يقصد بالفساد الفعل أو التأثير الذي يدفع شخصاً ما إلى القيام بسلوك غير أخلاقي).<sup>2</sup> وبذلك يعرف المعجم الفساد بأنه (انحراف أو تدمير النزاهة في أداء الوظائف العامة من خلال الرشوة والمحاباة). أما الفساد في اللغة الفرنسية يقصد به التدمير والاتلاف وخرق القوانين واغتصاب السلطة.<sup>3</sup>

أما مصطلح الفساد في الشريعة الاسلامية فنجد مفهوم واسع وشامل وله مدلولات كثيرة وعديدة لم يقتصر على الجانب السياسي، أو الاقتصادي أو الاجتماعي، أو الإداري أو السياسي فحسب، بل اشتمل جميع نواحي الحياة، فالإرهاب فساد، والقتل فساد، والربا فساد، والزنا فساد، والاعتداء على حقوق الناس فساد، لذلك فهو مفهوم يستخدم لوصف لكل فعل أو سلوك منحرف، محرم وغير صالح حيث اقترن بالإساءة والتدمير والتخريب والاتلاف،<sup>4</sup> وهو ما تدل عليه العديد من الآيات القرآنية نذكر منها:

<sup>1</sup> قاصدي فايضة، أخلاقيات المهنة في مجال الصفقات العمومية " دراسة مقارنة"، مركز الدراسات العربية للنشر والتوزيع، ط 01، الجيزة، 2015، ص 138.

<sup>2</sup> معجم اوكسفورد الإنكليزي، الرابط الإلكتروني: <https://www.lexico.com/definition/corruption> اطلع عليه يوم 2020/08/05

<sup>3</sup> عنتر بن مرزوق، المقاربة الإسلامية في تحديد مفهوم الفساد، المجلة العربية للعلوم السياسية، العدد 30، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، 2011، ص ص95.

<sup>4</sup> المرجع السابق نفسه، ص 100.

الفساد يعني القحط والجذب كما في قوله تعالى "ظَهَرَ الْفَسَادُ فِي الْبَرِّ وَالْبَحْرِ بِمَا كَسَبَتْ أَيْدِي النَّاسِ لِيُذِيقَهُمْ بَعْضَ الَّذِي عَمِلُوا لَعَلَّهُمْ يَرْجِعُونَ" (سورة الروم الآية 41).

الفساد يعني العصيان كما في قوله تعالى " وَإِذَا قِيلَ لَهُمْ لَا تُفْسِدُوا فِي الْأَرْضِ قَالُوا إِنَّمَا نَحْنُ مُصْلِحُونَ" (سورة البقرة ال آية 11)

وجاء مصطلح الفساد للدلالة على سرقة المال في قوله تعالى أيضاً " قَالُوا تَاللَّهِ لَقَدْ عَلِمْتُمْ مَّا جِئْنَا لِنُفْسِدَ فِي الْأَرْضِ وَمَا كُنَّا سَارِقِينَ" (سورة يوسف الآية 73)

كما جاء مصطلح الفساد في القرآن الكريم كمقابل لمصطلح الإصلاح، مثل قوله تعالى: " وَلَا تُفْسِدُوا فِي الْأَرْضِ بَعْدَ إِصْلَاحِهَا... " (الأعراف الآية 56) وقوله تعالى: " الَّذِينَ يُفْسِدُونَ فِي الْأَرْضِ وَلَا يُصْلِحُونَ" (سورة الشعراء الآية 152)

ثانياً: الفساد الإداري اصطلاحاً

يصعب إيجاد تعريف شامل وموحد للفساد الإداري، وهذه الصعوبة ترجع لعدة أسباب من بينها تعقد ظاهرة الفساد وتشعب معالمها وأسبابها، واختلاف طرق مناهج ومداخل الدراسة وتعدد أشكال التعبير عنها، فالنظرة إلى الفساد من قبل المهتمين والباحثين تتأثر بالحقل العلمي للباحث وبالمنظور الذي ينطلق منه في تفسير الفساد، ومن التعريفات ما يلي :

- من وجهة نظر الباحثين في مجال علم الاقتصاد، يروا أن مفهوم الفساد يرتكز على المعيار المادي، وتتركز دراساتهم في معظمها على كيفية توزيع الدخل والثروة والعلاقة بين الاستثمار والتنمية الاقتصادية من جهة ونوعية المؤسسات الحكومية من جهة أخرى.<sup>1</sup>
- من وجهة نظر القانون والتشريع، الفساد يعبر عن الانحراف وعدم الالتزام بالقواعد القانونية المعمول بها.
- من وجهة نظر السياسيين، الفساد هو الوسيلة لقياس مدى غياب المؤسسات السياسية الفاعلة وإساءة استخدام السلطة من قبل القادة السياسيين من أجل تحقيق المصلحة الخاصة وزيادة نفوذهم وقوتهم و ثروتهم<sup>2</sup>.
- يرى علماء الاجتماع الفساد بأنه يرتبط بمعيار القيم في المجتمع، وهو علاقة اجتماعية تتمثل في انتهاك وقواعد السلوك الاجتماعي فيما يتعلق بالمصلحة العامة<sup>3</sup>.

ان من أبرز تعريفات المؤسسات والهيئات الدولية الواردة بشأن موضوع الفساد:

**تعريف البنك الدولي للفساد الإداري:** عرّف الفساد الإداري بـ (إساءة استعمال السلطة العامة الوظيفة العامة للكسب الخاص. فيحدث الفساد عادة عندما يقوم موظف بقبول أو طلب ابتزاز أو رشوة لتسهيل عقد أو إجراء طرح لمنافسة عامة، كما يتم عندما يعرض وكلاء أو وسطاء الشركات بتقديم

---

<sup>1</sup> تغريد داود سلمان داود، الفساد الإداري والمالي في العراق وأثره الاقتصادي والاجتماعي (أسبابه، أنواعه، مظاهره، وسبل معالجته)، مجلة الغزي للعلوم الاقتصادية والإدارية، السنة 11، المجلد 10، العدد 33، سنة 2015، ص 99.

<sup>2</sup> بن عودة حورية، الفساد وآليات مكافحته في إطار الاتفاقيات الدولية والقانون الجزائري، أطروحة دكتوراه غير منشورة، جامعة الجليلي اليايس، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، تخصص: قانون دولي وعلاقات دولية، سيدي بلعباس، 2016/2015، ص ص 54 - 55.

<sup>3</sup> داود خير الله، الفساد كظاهرة عالمية وآليات ضبطها، مجلة المستقبل العربي، السنة 27، العدد 309، بيروت، 2004، ص 67.

رشوة للاستفادة من سياسات أو إجراءات عامة للتغلب على المنافسين وتحقيق أرباح خارج إطار القوانين).<sup>1</sup>

تعرف منظمة الشفافية الدولية الفساد الإداري: بأنه (استغلال السلطة من أجل المنفعة الخاصة).<sup>2</sup> وينطوي هذا التعريف البسيط على عدد من العناصر الأساسية أهمها:<sup>3</sup>

- ينطبق على القطاع الخاص، العام، والمجتمع المدني.
- يشير إلى سوء الاستخدام النظامي والفردى، الذي يتراوح بين الخداع، والأنشطة الغير القانونية والإجرامية.
- يغطي كل من المكاسب المالية وغير المالية.
- يلقي الضوء على التكاليف غير الفعالة المصاحبة للفساد، وتحويل الموارد في الاتجاه الغير مخصص لاستخدامها.

**تعريف الأمم المتحدة للفساد:** من خلال مشروع لمنع الفساد ومكافحته لسنة 2003 عرفت الفساد بأنه (القيام بأعمال تمثل أداء غير سليم للواجب، أو إساءة استغلال لموقع أو سلطة بما في ذلك أفعال الإغفال توقعاً لمزية أو سعياً للحصول على مزية يوعد بها أو تعرض أو تطلب بشكل مباشر أو غير مباشر أو إثر قبول مزية ممنوحة بشكل مباشر أو غير مباشر سواء للشخص ذاته أو

<sup>1</sup> محمد قاسم القريوتي، مرجع سابق، ص 33.

<sup>2</sup> John K. Wilson Richard Damania, **CORRUPTION, POLITICAL COMPETITION AND ENVIRONMENTAL POLICY**, <https://media.adelaide.edu.au/economics/papers/doc/wp2003-09.pdf> 05/08/2020.

<sup>3</sup> جون د.سوليفان، تقديم جورج كيل، البوصلة الأخلاقية للشركات ..أدوات مكافحة الفساد: قيم ومبادئ الأعمال، وآداب المهنة، وحوكمة الشركات، تقديم جورج كيل، مؤسسة التمويل الدولي ومجموعة البنك الدولي، واشنطن، ص 06.

لصالح شخص آخر).<sup>1</sup> هذه الاتفاقية اشتملت على صور وأفعال الفساد الأكثر انتشاراً في المجتمعات الدولية والواضح هنا أيضاً أن هنالك ربطاً وثيقاً بين الرشوة و الفساد، في حين أن الرشوة لا تعدو كونها صورة أو نمطاً من أنماط السلوك الفاسد.

أما برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ومركز العمليات الانتقالية الدستورية والمؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات يقدمون في تقرير مشترك أن التعامل مع الفساد بوصفه قضية قانونية في المقام الأول ويبينون أن التعاريف القانونية للظاهرة تمكن الادعاء العام وأجهزة مكافحة الفساد والمحاكم والموظفين الحكوميين والأفراد من التحدث عن الفساد بلغة مشتركة، وتضييق مجالات الاختلاف بشأن المسلكيات غير المقبولة، وتحقيق الوضوح في تعريف ما قد يشكل قضايا خلافية في بعض الأحيان. ويعرفه بذلك من خلال علاقته بجملة من المخالفات النموذجية على أنه (الاختلاس، الإثراء غير المشروع، غسيل الأموال، الرشوة الابتزاز، المتاجرة بالنفوذ، عرقلة سير العدالة وتضليلها).<sup>2</sup>

ويعرف الفساد الإداري أيضاً بأنه (انحراف اخلاقي لبعض المسؤولين الحكوميين).<sup>3</sup>

كذلك يعرف بأنه (هبوط السلوك الإداري والتنظيمي عن مستوى أخلاقيات الوظيفة العامة إلى مستوى التحلل من القيم والمبادئ والأعراف التي تعارفت عليها الجماعة والخروج بالوظيفة عن إطارها الشرعي في تحقيق المصلحة العامة إلى إطار ذاتي يساء فيه استخدامها لتحقيق المصلحة الذاتية

---

<sup>1</sup> الجمعية العامة للأمم المتحدة، اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد، الدورة الثامنة والخمسون، البند 108، نوفمبر 2003، الموقع الإلكتروني: <http://hrlibrary.umn.edu/arabic/UNCAC.pdf> اطلع عليه يوم 2020/08/12.

<sup>2</sup> مركز العمليات الانتقالية الدستورية والمؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، مكافحة الفساد: أطر دستورية لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، منشورات المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، 2014، ص 24.

<sup>3</sup> مرسى السيد حجازي، التكاليف الاجتماعية للفساد، مجلة المستقبل العربي، عدد 266، 2001، ص 19.

لشخص شاغلها).<sup>1</sup> ويعرف الفساد الإداري أيضاً بـ (استغلال غير قانوني ولا أخلاقي للوظيفة العامة بقصد تحقيق منافع شخصية متعددة).<sup>2</sup>

ومن مجمل التعاريف السابقة تستنتج الدراسة أن الفساد الإداري هو (ذلك السلوك الذي يدل على الانحرافات في الالتزام بأخلاقيات الوظيفة العامة وممارسة القواعد والمبادئ الحاكمة للإدارة العمومية قصد تحقيق مصلحة ومنافع شخصية تتعارض مع المصلحة العامة).

ومن خلال ما سبق فإن أهم سمات الفساد الإداري تتحصر في النقاط الآتية:<sup>3</sup>

- ظاهرة سيئة نتيجة إساءة استعمال السلطة الرسمية ومخالفة للشرائع والقوانين والمعايير الأخلاقية.
- ظاهرة تؤثر على أهداف المصلحة العامة بفعل تأثيرها السلبي في النظام الإداري.
- ظاهرة تنتج عن انحرافات سلبية وبالتالي ستولد إفرازات سلبية على تؤثر على فعالية النظام الإداري والتي يتحمل أعباءها الموظفون والجمهور .
- ظاهرة سلبية قد تحدث بشكل فردي أو جماعي وبصفة سرية.
- ظاهرة تهدف إلى إحداث انحراف في المسار الصحيح للنظام الإداري لتحقيق أغراض ذاتية غير مشروعة .
- ظاهرة سلبية تسعى لتحقيق مصلحة خاصة أو نفوذ أو عوائد غير شرعية للقائم بالفعل.

---

<sup>1</sup> عماد بوروح، بلقاسم بوقرة، الفساد الإداري (أنواعه، أسبابه ومظاهره)، مجلة العلوم الإنسانية والاجتماعية، عدد 38، جوان 2018، ص 253.

<sup>2</sup> على سكر عبود، تحليل صور وأسباب الفساد المالي والإداري دراسة استطلاعية لعينة مختارة في محافظة الديوانية، مجلة القادسية للعلوم الإدارية والاقتصادية، المجلد 12، العدد 01، يناير 2010، ص 121.

<sup>3</sup> بن عودة حورية، مرجع سابق، ص 53.

### المطلب الثاني: مداخل ونظريات دراسة الفساد الإداري

نظراً للتأثيرات السلبية المتعددة لظاهرة الفساد اهتمت العديد من النظريات والفروع العلمية بدراسة الظاهرة، في محاولة لفهم طبيعتها وكذا أسباب ودوافع انتشارها في المجتمع لذا حاولت الدراسات الاقتصادية والسياسية وكذا الاجتماعية، من أجل بناء منظور قادر على فهم الظاهرة بشكل يقدم حلول مقبولة وواقعية، حيث استند كل منظور على مجموعة من المحددات والمعايير في إطار تحليل الظاهرة ودوافع انتشارها، فالظاهرة لاقت حيزاً واهتماماً كبيراً في مجالات الابحاث السياسية والقانونية والاقتصادية والاجتماعية والإنسانية التي حاولت فيها المقاربات النظرية بتشريح الظاهرة قصد تفسير دوافعها وأسباب انتشارها في المجتمع.

#### أولاً- المداخل المفسرة للفساد الإداري

ومع تطور ظاهرة الفساد الإداري وانتشارها فقد تباينت الرؤى النظرية والفكرية لهذا المفهوم وظهرت مداخل واتجاهات عديدة لتحديده يمكن إجمالها فيما يلي:

**01- المدخل السلوكي الأخلاقي:** في إطار هذا المدخل يعدُّ الفساد ظاهرة قيمية وسلوكية تتجسد بحالات سلبية وممارسات ضارة وهدامة، يتطلب الأمر الوقاية منها ومعالجتها ومكافحتها بشتى الطرق والأساليب. فهذا المدخل لا يرى أي تبرير لأي نوع من الممارسات مهما كان حجمها أو نوعها فالفساد الكبير ضاراً والفساد الصغير يمكن ان يكون منطلقاً لفساد أشمل وأكبر، لذلك فهذا المدخل يركز على السلوك البيروقراطي المنحرف الذي يهدف إلى تحقيق مكاسب ومنافع خاصة بطرق غير مشروعة.<sup>1</sup>

**02- المدخل الوظيفي:** يطلق البعض عليه اسم المدخل العملي أو الذرائعي، فوفقاً لهذا المدخل الفساد الإداري لا يفترض بالضرورة أن يكون انحرافاً عن النظام القيمي السائد، بل هو انحراف عن

<sup>1</sup> طاهر محسن منصور الغالبي، مرجع سابق، ص 353-355.

قواعد العمل وإجراءاته واشتراطاته وقوانينه وتشريعاته، ويأتي هذا الانحراف نتيجة أسباب عديدة ليشكل خرقاً لهذه القوانين المعتمدة في النظام الإداري، ومن أهم الانتقادات الموجهة إلى هذه النظرية<sup>1</sup>:

- أن ظاهرة الفساد الإداري قد لا يعود سببها الرئيسي لقصور ونواقص في قواعد العمل الملتزمة في الأجهزة الإدارية، وإنما قد تعود لأسباب أخرى مثل الجوانب القيمية.
- حدوث ظاهرة الفساد الإداري ليس بالضرورة أن يكون مرتبطاً بحوافز غير مشروعة تقدم من قبل أطراف أخرى فقط، بل قد يكون السبب في حدوثها اندفاعات ذاتية عند الموظفين ليكون لصالحهم.

**03- المدخل الثقافي:** يمكن أن يشكل الفساد الإداري ظاهرة متعددة الأبعاد والأسباب والنتائج. ولكونها ظاهرة فإنها يمكن أن تأخذ طابعاً منظماً له القدرة على الاستمرار والبقاء ويخلق مجموعة كبيرة من النظم الفرعية الفاسدة سواء أكان ذلك على وفق المعايير القيمية أم الوظيفية. ويمكن تعريف الفساد هنا بكونه انحرافات وسلوكيات غير أخلاقية تحدث على إشاعة التصرفات الغير منضبطة بمعايير قانونية أو أخلاقية أو سلوكية وبتبريرات متعددة.<sup>2</sup>

**04- المدخل الحضاري:** يرتبط مفهوم الفساد بالمنظور الحضاري بكل مكوناته السياسية والثقافية والقيمية والاجتماعية والسلوكية، إذ يفترض أن الفساد الإداري ظاهرة مركبة تترسخ بفعل التخلف، مع شيوع الكثير من الممارسات الفردية والجماعية السلبية التي تؤدي بالأفراد إلى اتباع خيارات يشوبها الكثير من الخلل والضعف والقصور، نتيجة لتغليب المصالح الفردية عن المصلحة

<sup>1</sup> علي بقبشيش، إشكالية تأثير الفساد الإداري على برامج التنمية وتطبيق آليات الحكم الرشيد في البلدان النامية مع الإشارة إلى حالة الجزائر، أطروحة دكتوراه غير منشورة، جامعة الجزائر 03، كلية العلوم السياسية والاعلام، قسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية، فرع: التنظيم الإداري والسياسي، الجزائر، 2012/2011، ص ص 30-31.

<sup>2</sup> طاهر محسن منصور الغالبي، مرجع سابق، ص 355.

العامة، لتكون بذلك عبئاً على التقيد بالقيم الحضارية على الصعيدين العام والخاص، وفي هذا المجال فإن عدم النضج السياسي والتخلف الاجتماعي والثقافي يجعل من ظاهرة الفساد ظاهرة تلقائية، بل أن الممارسات الصالحة في بعض الحالات تبدو لهذه المجتمعات هي الاستثناء وتلقى عدم القبول، كما هي الحال لظاهرة الوساطة في المجتمعات التي تكون فيها العشيرة أو القبيلة هي المرجع الأساسي للفرد.<sup>1</sup>

**05- المدخل القانوني:** يرتبط هنا مفهوم الفساد بالمنظور القانوني أي مخالفة للقانون تعتبر فساد وبصفة أدق هو كل فعل أو سلوك يخالف القواعد اللوائح القانونية المنصوص عليها لأداء واجب أو عمل، فهو فساد، أيضاً كل نية لاستعمال الوظيفة العامة وما يترتب عليها من هبة ونفوذ وسلطة لتحقيق منافع شخصية سواء كانت مالية أو غيرها. ويحصر هذا الاتجاه الفساد المرتبط بالمنصب الإداري.<sup>2</sup>

وعلى الرغم من أن المدخل القانوني يوفر معياراً واضحاً وعملياً ودقيقاً للتعرف على الفساد الإداري فإن الانتقادات التي يمكن توجيهها لهذا المدخل، جمود القانون وكيفية تحديد مشروعيته فالفساد بهذا المفهوم يشير إلى عدم احترام القواعد التي تضبط حياة الأفراد خلال تعاملاتهم داخل البيئة الاجتماعية ولا يشير الفساد لغياب القواعد الضابطة للظاهرة وإنما عدم تفعيل الآليات الرادعة أو عدم تعميمها على كل أفراد المجتمع. وربما هذه الانتقادات هي التي دفعت منظمة الشفافية الدولية إلى

---

<sup>1</sup> زروقي يحيى، أخلاقيات الأعمال والفساد الإداري للموظف العام دراسة حالة مديرية الضرائب لولاية تلمسان، أطروحة دكتوراه غير منشورة، جامعة أبو بكر بلقايد، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، قسم العلوم الاقتصادية، تخصص: التسيير، تلمسان، 2016/2017، ص 104.

<sup>2</sup> بصيلة نجيب، رضوان مجادي، الفساد من منظور سياسي: الأسباب والتداعيات، مجلة تحولات، العدد الأول، يناير 2018، ص 98.

تصنيف الفساد إلى نوعين، أحدهما ناتج عن خرق القانون والأخر ناتج عن ممارسة القانون بقصد تحقيق النفع الخاص.<sup>1</sup>

**06- مدخل ما بعد الوظيفية:** وفقاً لهذه المدرسة فإن الفساد الإداري هو (حصيلة الاتجاهات والأنماط السلوكية المتأصلة ليس فقط في هياكل الموظفين بل في المجال الاجتماعي ككل، وفي النمط الحضاري، وفي قلوب وعقول الموظفين والمواطنين على حد سواء).<sup>2</sup> ويرتبط هذا المدخل بالمدخل المعاصرة لتوضيح الفساد الإداري حيث اعتمد على البعد القيمي في وضع بعض المفاهيم، إذ يركز مؤيدي هذا المدخل في مفاهيمهم على اعتبار الفساد الإداري ظاهرة لا تقتصر على الممارسات الفردية، بل تعتمد على أكثر من ذلك فتأخذ طابعاً نظامياً. وتبعاً لذلك فإن هذا المدخل ينظر لظاهرة الفساد الإداري باعتبارها ظاهرة عامة وعالمية وتتركز فلسفته على تشخيصه العوامل المساعدة لظهور الفساد بكونها إما عوامل داخلية أو ذاتية أو عوامل خارجية تؤثر على السلوك الإداري.

### ثانياً - النظريات المفسرة لظاهرة الفساد

في محاولة البحث عن نظريات مفسرة لظاهرة الفساد الإداري باعتبارها ظاهرة مركبة تتداخل فيها عدة عوامل اقتصادية وسياسية واجتماعية، توصلت الدراسة إلى رصد ثلاث مدارس رئيسية وهي كالتالي:

**01- منظور علم الاقتصاد:** يرجع الفساد من المنظور الاقتصادي إلى البحث عن الربح لتحقيق مصلحة خاصة، ويحدث الفساد نتيجة التفاعل بين الزبائن "العملاء" سواء كانوا قطاعاً عائلياً أو

<sup>1</sup> حاحة عبد العالي، الآليات القانونية لمكافحة الفساد الإداري في الجزائر، أطروحة دكتوراه غير منشورة، جامعة محمد خيضر، كلية الحقوق وعلوم السياسية، قسم الحقوق، تخصص: قانون عام، بسكرة، 2012/2013، ص 57.

<sup>2</sup> علي بقشيش، مرجع سابق، ص 31.

مواطنين عامين أو سياسيين أو رسميين أو عموميين، وأفراد آخرين يتصفون بالفساد، فهذا الطرح يرى أن الفساد يأتي نتيجة البحث عن دخل غير شرعي، من خلال نظام العرض والطلب. وبذلك يجعل هذا المنظور من المال سبباً لنمو الفساد وانتشاره بين فئات المجتمع باعتبار الفساد عملية عقلانية تمارس في السوق، كذلك يرى هذا المنظور أن الفساد عملية يتم من خلالها استنزاف الثروات وتوجيه المشاريع الاستثمارية من قبل أصحاب القرار بما يخدم مصالحهم الذاتية الخاصة. ويتم النظر وفق هذا الطرح للإدارة العامة كمشروع اقتصادي يستهدف منه الربح الخاص، وهو يسعى إلى مضاعفة هذا الربح دائماً.<sup>1</sup>

وبذلك تركز مداخل مقاومة الفساد في هذه النظرية على الإصلاحات الاقتصادية كطريق رئيسي للإصلاح.

**2 - منظور علم السياسية:** تناول المنظور السياسي ظاهرة الفساد باعتبارها تمس العلاقة التي تنظم علاقة الطبقة الحاكمة بالطبقة المحكومة وأنها تنتشر في بين طرفي العلاقة على حد سواء وبدرجات متفاوتة، لكن تباينت وجهات نظر علماء السياسة حول الظاهرة، فمنهم من يرى أن فساد الحكام وانحرافهم نحو تحقيق مصالحهم الشخصية بدلاً من الاهتمام بمصالح شعوبهم، هي أهم المنطلقات الفكرية التي ركّز عليها علماء السياسة.<sup>2</sup>

تبرز أغلب الأدبيات السياسية بمدى اهتمام المفكرين بتشخيص ظاهرة الفساد التي ارتبطت بفساد الحكّام واستبدادهم، مع ضعف وتخلف المجتمع، وهيمنة العناصر الفاسدة على الثروات والممتلكات

---

<sup>1</sup> هشام مصطفى محمد سالم الجمل، الفساد الاقتصادي وأثره على التنمية في الدول النامية وآليات مكافحته من منظور الاقتصاد الإسلامي والوطني، مجلة التجارة والتمويل، كلية التجارة، جامعة طنطا، العدد 30، الجزء 02، ص 542.

<sup>2</sup> الحواس كعبوش، الفساد: قراءة نظرية في المفهوم والأبعاد، مجلة مدارات سياسية، المجلد 01، العدد 01، جوان 2017، ص 149.

العامة وتمتع أفراد هذه العناصر بالسلطات التي تمكنهم من استغلالها لمصالحهم الخاصة. حيث أن النظام السياسي يقوم باستغلال السلطة التي يمتلكها في تحقيق مصالح لا تعكس رغبة الفئات الاجتماعية.

وهناك فئة من السياسيين ترى أن الفساد وسيلة للمحافظة والسيطرة على السلطة السياسية، ولهذا فإنهم يشككون في الفاعلية المحتملة للإصلاحات السياسية والهيكلية وبالتالي فالقوى السياسية تستند في بقائها في السلطة على عمليات تتسم بالفساد ما يوفر لهم البيئة الملائمة لفرض سيطرتهم على الحياة السياسية.<sup>1</sup>

وعلى الرغم من أهمية هذا الاتجاه في تفسير الفساد الإداري إلا أنه لا يمكن الاعتماد عليه وحيداً في تحليل وتفسير ظاهرة مركبة ومعقدة مثل هذه الظاهرة.

**3- منظور علم الاجتماع:** يعتبر الفساد ظاهرة اجتماعية حسب علماء الاجتماع ويصف مجموع الأعمال المخالفة لقواعد السلوك الاجتماعي، بهدف تحقيق منافع شخصية على حساب المصلحة العامة، كذلك يرون أن حالة التغير الاجتماعي المفاجئة ستؤدي إلى خلق درجة من اختلال التوازن في النسق، بافتراض أن أي مجتمع يمثل نسقاً تتكامل أجزاؤه بعضها مع البعض الآخر من أجل المحافظة على استمرار ذلك النسق واستمراره. فكل نسق يؤدي وظيفة محددة داخل ذلك الكل، فإذا ما اختل أو انحرف ذلك النسق الفرعي في أدائه لتلك الوظيفة فإنه يؤثر في توازن النسق العام وسلامته

---

<sup>1</sup> عنتر بن مرزوق، الفساد... وقفات لغوية ومقاربات نظرية، مجلة الحقيقة، المجلد، 12، العدد 03، 2013، ص 64 - 70.

وهو ما يسبب في بروز عدد من المشكلات الاجتماعية بواقع ذلك المجتمع، وعلى رأسها انتشار الفساد.<sup>1</sup>

فالفساد يعد ثقافة فرعية تتشكل في ظل ظروف من الارتباك الاجتماعي التي تصحب موجات التغيير الاجتماعي غير المخطط لها أو العشوائية، وتشمل هذه الثقافة مجموعة من التوجهات والأفكار والاعتقادات والقيم السلوكية تدفع الأفراد لارتكاب سلوك مجرم وغير قانوني ضد المصلحة العامة. كذلك فتعرض الأفراد لموجات التحديث الاجتماعي التي تتيح ارتفاعاً في مستوى التعليم والوعي والذوق والتعرض لوسائل الإعلام والانفتاح على ثقافات أخرى، ينتج عنه تغير في اعتقادات الأفراد وتوجهاتهم وولائهم الاجتماعي وانتمائهم، ويصبحوا بذلك أكثر فردية وأناوية وفي ظل هذه الظروف تضعف وسائل الضبط الاجتماعي ويغيب القانون والوازع الديني وتتشكل ثقافة الفساد التي تدفع الأفراد إلى تبني تلك الأنماط من السلوك الفاسد الموجه ضد المجتمع.<sup>2</sup> فإذا ما تغيرت أو تبدلت هذه القيم فإن الفساد سوف يقل مع تأثر وتأثير الجانب السياسي، فالسلوك الفاسد لا يبقى طويلاً إذا لم تكن هناك قيم تنشئة اجتماعية وسياسية تدعم بقاءه.<sup>3</sup>

إن انتشار الرشوة والمحسوبية والوساطات والانتماءات العائلية والقبلية والعلاقات الشخصية في أي مجتمع دليل على وجود خلل وصراع اجتماعي، وهذا الخلل يتسع مع مرور الزمن ليترسخ ويحطم كل القيم والتقاليد في المجتمع القائم بفعل التغيرات والظروف التي تمر بها المجتمعات، وبتعبير آخر هو عبارة عن مجموعة من السلوكيات التي تحطم أو تكسر القواعد والتقاليد السائدة في المجتمع فالفساد حسب علماء الاجتماع هو كل فعل يخالف قيم المجتمع وينتهك قواعد السلوك الاجتماعي فيما

<sup>1</sup> عبد الله أحمد المصراطي، الفساد الإداري: نحو نظرية في علم اجتماع الجريمة والانحراف الاجتماعي (دراسة ميدانية) المكتب العربي الحديث، الاسكندرية، 2011، ص 41.

<sup>2</sup> المرجع السابق نفسه، ص 17.

<sup>3</sup> الحواس كعبوش، المرجع السابق، ص 150.

يتعلق بالمصلحة العامة، فنظرة المجتمع لأي سلوك والرأي العام هو من يحدد ويميز بين الأفعال الفاسدة من الأفعال الغير فاسدة، وهي تختلف من مجتمع لآخر.<sup>1</sup>

### المطلب الثالث: أنواع وأنماط الفساد الإداري

تتعدد وتختلف أشكال الفساد الإداري باختلاف البيئة الاجتماعية والتنظيمية، وهذه الأشكال ذات تأثيرات مختلفة، تمس الجهاز الإداري وتمتد إلى المجتمع ككل، كما تتنوع أنماط الفساد الإداري بتنوع مجالاته وكذا الأطراف الفاعلة فيه، وعليه فالفساد الإداري يتخذ تصنيفات وأوجه عديدة يمكن عرضها فيما يلي:

أولاً: يقسم من حيث الحجم إلى:

**01- الفساد الصغير:** ينشأ هذا الفساد ويمارس من قبل فرد أو أكثر دون أي تنسيق مع الآخرين لذا نجده منتشراً أكثر في أوساط فئة صغار الموظفين، ويتعلق أكثر بأداء الوظائف والخدمات الروتينية وأساسه بالدرجة تحسين الدخل المادي لدى هذه الفئة وهذا عن طريق استلام رشاي ومزايا مقابل تقديم خدمة معينة أو تسهيل خدمة معينة أو تغاضي عن إجراء مقابل مكسب مادي أو معنوي.<sup>2</sup>

**02- الفساد الكبير:** وهو الفساد الذي يقوم به كبار الموظفين والمسؤولين ويمثل أعلى مستويات الفساد، وهذا النوع من الفساد يكون منتشراً غالباً في المستويات العليا للدولة، ويقوم على شبكة معقدة من العلاقات والمصالح والإجراءات والتركيبات التي يصعب اكتشافها وهذا المستوى من الفساد منظماً ومُهيكلاً بدرجة عالية، وتقوم به أطراف فاعلة في المجتمع وفي قمة الهرم الإداري والتنفيذي في الدولة، بغرض تحقيق أهداف ومصالح ذاتية واجتماعية أو اقتصادية وحتى سياسية على حساب

<sup>1</sup> عنتر بن مرزوق، الفساد... وقفات لغوية ومقاربات نظرية، مرجع سابق، ص 70 - 72.

<sup>2</sup> ظاهر محسن الغالبي، مرجع سابق، ص 359.

المصلحة العامة. وهذا باستغلال سلطاتهم ومكانتهم الاجتماعية العالية ليس فقط لخرق مختلف القوانين واللوائح الرسمية بل يتعدى ذلك إلى التدخل في صياغة القوانين والتشريعات لأجل تحقيق مصالح شخصية وفئوية.<sup>1</sup>

ثانياً: يقسم حسب الحالة عرضي أو مؤسسي:

**1- الفساد العرضي:** يكون أحياناً حالة عرضية لبعض الأفراد السياسيين أو الموظفين العموميين، أو مؤقتاً وليس منتظماً، أو هو السلوك الذي يمارسه الأفراد في الإدارة العمومية على شكل رشوة أو تصرفات غير قانونية، بشكل استثنائي ومحدود حيث أن القاعدة العامة هي أن يؤدي الفرد واجبه في صدق ونزاهة، وبالتالي يصبح الفساد هنا حالة عرضية أو فردية.<sup>2</sup>

**2- الفساد المؤسسي:** وهذا الفساد قد يكون موجوداً في إدارة عمومية بعينها أو في قطاع اداري دون غيرها من القطاعات الأخرى، وذلك كوجود بعض الإداريين الرسميين الفاسدين في بعض الوزارات والقطاعات المختلفة، وعادة ما يكثر الفساد في القطاعات التي يسهل جني الربح منها، حيث يسود الضعف في النظام وتضعف الرقابة والتنظيم في هذه القطاعات، ويقصد به السلوك الذي تخلفه القنوت المؤدية إلى ارتكاب المخالفات وتصبح تلك القنوت جزءاً أساسياً في تركيبية النظام السياسي والاقتصادي والإداري والقانوني للدولة وبالتالي يصبح الفساد هنا هو الحالة الطبيعية، وخلاف ذلك من السلوكيات هو الحالة الاستثنائية.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> صليحة بوجادي، آليات مكافحة الفساد المالي والإداري بين الفقه الإسلامي والقانون الجزائري، أطروحة دكتوراه غير منشورة، جامعة الحاج لخضر باتنة 01، كلية العلوم الإسلامية، تخصص: شريعة وقانون باتنة، 2017/2018، ص ص 123 - 124.

<sup>2</sup> هشام مصطفى محمد سالم الجمل، مرجع سابق، ص 536.

<sup>3</sup> المرجع السابق نفسه، ص ص 536-537.

ثالثاً: كما يقسم أيضاً من حيث الانتظام والاتساق إلى<sup>1</sup>:

**01- الفساد المنظم:** إذ يكون هذا النوع من الفساد ظاهراً ومعروفاً من قبل الأطراف المشاركة فيه أو مختلف المتعاملين فيما بينهم، إذ تكون قواعد وأنماط الفساد معروفة لدى الجميع، وبالتالي فإذا أراد شخص معين بلوغ مصلحة معينة، فإنه على علم بمختلف إجراءات الفساد والمقابل الذي يدفعه نتيجة بلوغ تلك الغاية أو المصلحة المراد تحقيقها بمعنى أن الفساد الإداري هنا يصبح سلوكاً مقبولاً بأشكاله المختلفة ويلجأ إليه كل من هو بحاجة إلى تحقيق غاية معينة.

**02- الفساد غير المنتظم:** يعد أخطر من النوع الأول من حيث التكاليف بالإضافة إلى الغموض الذي يكتنف إجراءاته، ذلك أن الشخص الذي يريد القيام بدفع العمولة تقابله الإجراءات والقواعد التي لا تكون معروفة أو محل اتفاق من طرف الجميع، فتزيد المساومات مما يزيد من ثمن تكلفة الفساد.

رابعاً: كما يقسم وفقاً للرأي العام أو حسب مدى اتفاق العامة مع الصفوة على تجريمه إلى<sup>2</sup>:

**01- الفساد الأسود:** يشمل كل أنماط وأشكال السلوكيات والانحرافات التي يتم الاتفاق عليها بين الصفوة والعامة أو بين الجمهور والموظفين العاملين في الأجهزة الإدارية على أنها ممارسات فاسدة كما تعمل على إدانة أي عمل وتصرف سيء ومنحرف عن المعايير الرسمية المتفق عليها.

**02- الفساد الرمادي:** يمثل جملة الأفعال والسلوكيات التي لا تحظى بالإجماع والاتفاق بين العامة والصفوة أو الجمهور والموظفين، بحيث أن هناك من يعد فساداً وانحرافاً، ومنهم من يعدها سلوكاً عادياً ومقبولاً، بمعنى أن هناك عدم اتفاق حول السلوكيات والتصرفات الفاسدة والسلبية والسلوكيات العادية.

<sup>1</sup> عماد بوروح، مرجع سابق، ص 258.

<sup>2</sup> كردودي صبرينة، وصاف عتيقة، الوقاية من الفساد المالي والإداري من منظور الفكر الإسلامي (مشكلة الإثراء غير المشروع لموظف القطاع العمومي)، المجلة الجزائرية للعلوم والسياسات الاقتصادية، العدد 07، 2016، ص 231.

**03- الفساد الأبيض:** يتمثل في مجمل السلوكيات والأفعال التي يعتبرها كل من عامة الناس والموظفين في الأجهزة الإدارية على أنها سلوكيات يمكن التجاوز عنها وتقبلها إذ لا تستحق أي عقاب، بمعنى أنها تمثل سلوكاً مقبولاً اجتماعياً وتحظى باتفاق عام بين الصفوة والعامة.

**خامساً:** كما يقسم وفقاً للغرض إلى<sup>1</sup>:

**01- الفساد الناتج عن استخدام واستغلال الموارد العامة لتحقيق أهداف ومصالح شخصية كالتروير أو إقامة مشروعات وهمية، الخ .**

**02- الفساد الناتج عن خدمة الأقارب والأصدقاء من خلال انتهاك القواعد والإجراءات الرسمية المتبعة وهذا لغرض تحقيق مصلحة شخصية أو فئوية، والتغاضي عن الأنشطة غير القانونية لصالح الأقارب والأصدقاء، ومن تربطهم مصالح معينة، أو تقديم تسهيلات غير مشروعة.**

**03- الفساد الناتج عن السرقة العامة ويشمل التلاعب بالأسعار، التلاعب بالرواتب والأجور والتلاعب بنظم الحوافز والمكافآت.**

إن الأنواع المختلفة من الفساد التي سبق ذكرها متداخلة بشكل كبير، ويصعب التفرقة بينها بشكل واضح ولكن الهدف من ذكر هذه الأنواع وتصنيفها هو معرفة واكتشاف والتوصل إلى أفضل الحلول المناسبة لمعالجة كافة أشكال وصور الفساد، والحد من آثارها المختلفة، قصد تطهير الإدارة العمومية من هذه الظاهرة.

<sup>1</sup> صليحة بوجادي، المرجع السابق، ص 131.

## الفصل الثاني

### الأخلاقيات والفساد في الإدارة العمومية الجزائرية

يعد موضوع أخلاقيات الإدارة العمومية من الموضوعات الهامة في حقل العلوم الإدارية، فرغم ما حظي به هذا الموضوع من اهتمام، وبالرغم مما نصت عليه أنظمة الإدارة العمومية من لوائح وقوانين وواجبات ومحظورات، إلا أنها لم تعد كافية للحد من الفساد الإداري السلوكيات الغير أخلاقية من خلال الإدارة العمومية، ولذلك فإن الواقع يتطلب تضافر الجهود لبحث الأزمات الأخلاقية التي تعاني منها المنظمات المعاصرة في جميع أنحاء العالم وكيفية العمل على الحد من الفساد الإداري ومكافحته من خلال البحث في الدوافع التي تسمو بالأخلاق وتعلو بالقيم وترفع شأن الإدارة العمومية من خلال الالتزام بقيمها وأخلاقياتها وما من شك في مدى الارتباط المتبادل بين أخلاقيات وقيم الإدارة العمومية وبين الفساد الإداري فكلاهما يؤثر في الآخر بدرجة كبيرة وعكسية فكلما زاد الالتزام بأخلاقيات الإدارة العمومية قلَّت ممارسات الفساد.

والجزائر شأنها شأن دول العالم الثالث، تعاني من انتشار ممارسات الفساد الإداري في قطاعات الإدارة العمومية، لذلك كان لا بد من توجه حقيقي للحد من ممارسات الفساد التي انتشرت في القطاع العمومي، من خلال تفعيل الرقابة والشفافية والمساءلة وتعزيز القيم الأخلاقية في الإدارة العمومية.

## المبحث الأول: الفساد والأخلاقيات الإدارية في الإدارة العمومية

يعد غياب الأخلاقيات الإدارية وتفشي الفساد في الجزائر، من العوامل التي تحد وتؤثر في جهود الدولة لتحقيق الفعالية والكفاءة الإدارية، كما يمثل المؤشر الأساسي في استنزاف الثروات والموارد، وهو من أكثر الجرائم التي تؤثر على فعالية الجهاز الإداري ومشروعية الحكم، وعلى مصداقية مختلف المشاريع الإصلاحية.

### المطلب الأول: نشأة الإدارة العمومية في الجزائر

الإدارة العمومية في الجزائر إدارة حديثة النشأة، اعتمدت عليها الدولة بصورة رئيسية وأساسية في بناء المجتمع وتشبيد التنمية الوطنية بعد الاستقلال، خاصة في المرحلة الاشتراكية أين امتد نشاط الدولة إلى كل مرافق الحياة الاقتصادية والاجتماعية، وحتى بعد دخول الجزائر إلى اعتماد نمط الاقتصاد الحر، فإن طبيعة عمل الإدارة العمومية، قد تغير حجمها وأجهزتها، ونشاطاتها وغاياتها وأدوارها، غير أن مسألة كفاءة تسييرها تبقى إشكالية مطروحة.

### المبادئ العامة للإدارة العمومية في الجزائر:

تخضع الإدارة العمومية على اختلاف أنواعها لمجموعة من المبادئ اللازمة لإنجاح مهامها

وتحقيق الصالح العام، ومن بين أهم هذه المبادئ ما يلي:<sup>1</sup>

- مبدأ دوام سير الإدارة: ويعنى استمرار سير الإدارة العمومية بانتظام حتى لا يدب الخل والاضطراب في حياة المستفيدين في حالة تعطلها، كما هو الحال في حالة انقطاع الكهرباء، أو توقف وسائل المواصلات.

<sup>1</sup> سامية منزر، رزفة بولقواس، الإدارة العمومية في الجزائر واستراتيجية تطبيق الإدارة الإلكترونية فيها، مجلة الباحث في العلوم الإنسانية والاجتماعية، المجلد 12، العدد 01، 2020، ص 32.

## الفصل الثاني

- مبدأ المساواة: ويعني أن المواطنين متساوين أمام الإدارة العمومية بعد توافق الشروط المطلوبة فيهم.

- مبدأ قابلية نظام الخدمة العامة للتغيير: ويعني أنه من حق الإدارة أن تدخل في أي وقت لتعديل أو تغيير القواعد التي تحكم الخدمة العامة، حتى تتفق وتحقق المصلحة العامة على أفضل وجه، لأن الإدارة العمومية تعمل للوصول إلى التشغيل بأبكر كفاءة ممكنة في ظل الظروف القائمة، فإذا تغيرت الظروف أو ظهرت طرق أفضل لزيادة كفاءة الخدمة العمومية، تجري تعديلا في تنظيمها، دون أن يكون هناك اعتراض سواء من المستفيدين أو العاملين، وهذا الحق ثابت دون الحاجة إلى نص.

- مبدأ حياد المرافق العامة: يرتبط هذا المبدأ بمبدأ المساواة، ويعني إدارة المرافق العامة بطريقة موضوعية بصرف النظر عن الخلافات الشخصية، بما يكفل رفع كفاءتها وتحقيقها للصالح العام وتوزيع خدماتها على كافة المستخدمين دون التفرقة بسبب الاتجاهات السياسية، أو العرقية، أو الدينية أو الفلسفية، ووفق هذا المبدأ لا بد من تجاوز كل الخلافات لتحقيق الفائدة والمنفعة العامة.

- مبدأ الالتزام بالتشغيل الصحيح للإدارة العمومية: الأصل في هذا المبدأ أنه يجب على الإدارة العامة إقامة مؤسسات عمومية، وعدم حرمان الأفراد من الاستفادة من خدماتها القائمة، غير أن هذا المبدأ لا يعني مجرد إقامة تلك المؤسسات وعدم حرمان الأفراد من التمتع بخدماتها فحسب، وإنما يعني التجاوب مع مقتضيات الإدارة الحديثة المتطورة لتحقيق الأهداف وتلبية الاحتياجات العامة لأفراد المجتمع.

الإدارة العمومية بالجزائر، لا تختلف عن نظيراتها في سائر الدول الأخرى وذلك من حيث كونها أداة بواسطتها يتم تحقيق السياسة العامة للدولة بغية تحقيق الرفاهية العامة لكل أفراد المجتمع، و رغم أنها أداة مورثة عن الإدارة الفرنسية التي اتخذتها أداة قمع بغية طمس الشخصية الوطنية عبر تجنيد

بعض الفئات من الجزائريين، الذين كان لهم دوراً فعالاً في تحقيق مصالح الإدارة الفرنسية وكان دورها الأساسي في تشكيل حلقة وصل بين الإدارة الفرنسية والشعب الجزائري، فمن خلال ذلك استطاع الاستعمار الفرنسي أن يجعل من الإدارة الجزائرية في عهده إدارة قمعية وهو ما أدى إلى رفضها ومعاداتها بسبب السلوكيات التي مورست في عهد الاستعمار بما يناقض متطلبات التنمية الوطنية<sup>1</sup>.

وبعد الاستقلال وجدت الجزائر نفسها أمام أزمة متعددة الأبعاد، ففي المجال السياسي، كان الصراع حول من يتزعم السلطة، وكذا الاختلاف حول طبيعة النهج الذي يمكن اختياره، أما في المجال الإداري فكل الهياكل والتنظيمات الإدارية المركزية والمحلية قد أفرغت من العنصر الفرنسي، إلى جانب ذلك وجود جهاز اقتصادي ضعيف البنية والهيكلية، لكن الخطورة بقيت مستمرة في نمط التسيير الفرنسي المجسد في مفهومه الثقافي، وأمام تحدي دولي وإقليمي، كان على الجزائر أن ترفعه خاصة بتبنيها التسيير الاشتراكي المسير ذاتياً كمنهاج وأسلوب للتنمية متعددة بذلك على تعبئة كافة الطاقات الحيوية في تحريك واستنهاض عجلة الاقتصاد الوطني، فكانت الطبقة السياسية الحاكمة بحاجة إلى طبقة من التكنوقراطيين أكثر من البيروقراطيين، لكونها سوف تعتمد عليهم من خلال تثبيتهم في مراكز إدارية لها علاقة في تنفيذ البرامج وتدعيم المشاريع بالتقنيين المختصين. وبالإضافة إلى ذلك، كانت الإدارة الجزائرية تعيش حالة من الانغلاق البيروقراطي الذي أفرز طبقة جديدة أضحت هي التي تمثل السلطة داخل الإدارة وليست السلطة السياسية هي التي تمثل السيادة وهذا راجع إلى أن الجانب الحيوي المماثل في التنمية الإدارية عاجز على لعب دوره كمحرك ومحفز في تحقيق الفوائض المالية. وبسبب موقع الحزب من الإدارة الجزائرية، فقد تم تركيز هذا الأخير رقابته السياسية في كل مستويات النشاط الإداري مؤثراً بذلك على استقلالية المجموعات المحلية

---

<sup>1</sup> نذير زربي، دور الإدارة الجزائرية في بعث قيم الشخصية الوطنية وأثره على التنمية الشاملة، مجلة جامعة منتوري قسنطينة، عدد 11، 1999، ص 80.

## الفصل الثاني

وأجهزة الإدارة العمومية، ومقلصا للحريات العامة في التعبير عن نفسها ومحددا أيضا سبل وأنماط النشاط الإداري، وقد أنتجت هذه الوضعية طبقة بيروقراطية وقفت حاجزا أمام عملية التنمية، مع استخدام المنصب الإداري لخدمة أغراضها الشخصية مبعدة بذلك كل محاولة تعبير الجماهير عن نفسها.<sup>1</sup>

وتمحورت أولى نشاطات الجزائر، حول إنشاء اقتصاد وطني يقوم على تطوير صناعة ثقيلة ذات شموليه، من 1962 إلى 1985 تابعة للقطاع العام وممولة من الربيع النفطي. وبعد استرجاع الثروات الوطنية المنجمية والبنوك سنة 1966، وتأميم المحروقات في فبراير 1971، أمنت الدولة مصادراً أساسية كفيلاً لتمويل المسار التنموي للجزائر، فضلا عن اللجوء إلى المديونية الخارجية القائمة أيضا على الموارد النفطية، لكن بعد الأزمة الاقتصادية العالمية سنة 1986 وهبوط أسعار البترول إلى مستويات جد متدنية وصل سعر البرميل النفطي إلى أقل من 10 دولارات للبرميل الواحد مما أثار كذلك على مستويات النمو والتنمية، التي تأثرت بها تأثيراً مباشراً، وأدى إلى ارتفاع وتفاقم أزمة المديونية في البلاد، واضطرت الجزائر خلالها، إلى انتهاج سياسة التقشف وترشيد النفقات وتسريح العمال.

في مطلع التسعينات، تباطأت خطى الإصلاحات الهيكلية واتسع نطاق الاختلالات الاقتصادية الكلية، نتيجة لتطورات سياسية خطيرة، أدت إلى عدم الاستقرار السياسي، وتدهور الوضع الأمني، وحرق الكثير من المؤسسات الاقتصادية والإدارية، مما ادخل الاقتصاد في أزمة حادة. وعلى خلفية الاختلالات السابقة تم الشروع في دفعة جديدة من الإصلاحات الاقتصادية في 1994 مست كل الميادين المتعلقة بإنعاش ودعم استقرار الاقتصاد الوطني، من خلال برامج إعادة

<sup>1</sup> قاسم ميلود، علاقة الإدارة والمواطن في الجزائر: بين الأزمة ومحاولات الإصلاح، مجلة دفاتر السياسة والقانون،

العدد 05، جوان 2011، ص ص 63 - 71.

الهيكلية، إلا أن أزمة التسعينات وبرنامج التقويم الهيكلي الموالي لها، زاد من خطورة تماسك الدولة بالإضافة إلى الوضع الاقتصادي المتردي وانخفاض مستوى المعيشة. وقد أدى هذا الوضع إلى اتخاذ إجراءات عاجلة، كخفض ميزانية الإدارات العمومية، وزيادة استقلالية المؤسسات العمومية الاقتصادية مع إعلان إفلاس العديد منها. وكنتيجة لهذه الأسباب اتجه الاهتمام نحو المشكلة الاقتصادية بالدرجة الأولى، باعتبارها ذات أثر واضح على الحياة الاجتماعية للمواطنين، دون الاهتمام الكافي بعملية الإصلاح الإداري ضمن المخططات التنموية.<sup>1</sup>

مع بداية الألفية الثالثة اتّجه تفكير الدولة إلى العمل على مواصلة مسار الإصلاحات لتشمل جميع الجوانب الإدارية، والاقتصادية والاجتماعية وتحرير الاقتصاد الوطني، من أجل تمكين المؤسسة الجزائرية من أن تصبح المصدر الرئيسي للثروة. ولذلك حاولت السلطات العمومية أن تستفيد من الوضع المالي الجيد الناتج عن ارتفاع أسعار البترول ابتداء من سنة 2000 وقامت الدولة ببعث ثلاث مخططات خماسية على التوالي، وأسندت هذه المشاريع التنموية للجهاز الإداري العمومي، في إطار برنامج دعم الإنعاش الاقتصادي 2000-2019 ولقد تمحورت هذه المخططات حول الأنشطة المخصصة لدعم المؤسسات والأنشطة الزراعية المنتجة التي تخلق القيمة المضافة وتوفر الشغل، وإلى تعزيز المرافق العمومية في ميدان الري والنقل والمنشآت القاعدية، وتحسين ظروف المعيشة والتنمية المحلية وتنمية الموارد البشرية وزيادة عملية خوصصة المؤسسات الاقتصادية العمومية، ووضع برنامج لتأهيل القدرة الصناعية المتوفرة، من خلال بعث الشراكة مع المؤسسات التي تملك مهارة عالية، قصد عصرنه المؤسسات ولقد مس استكمال مسار التنمية في الجزائر ميادين كبرى وحساسة للغاية.

<sup>1</sup> فرطاس فتيحة، عصرنة الإدارة العمومية في الجزائر من خلال تطبيق الإدارة الإلكترونية ودورها في تحسين خدمة المواطنين، مجلة الاقتصاد الجديد، المجلد 02، العدد 15، 2016، ص 310.

## الفصل الثاني

نظرا لأهمية تعزيز كفاءة تقديم خدمة عمومية ذات جودة وفاعلية عالية، سعت الجزائر إلى سن العديد من القوانين والاجراءات الجديدة، بهدف اجراء المزيد من التعديلات الجوهرية والإصلاحات داخل المنظومة الإدارية، التي تعاني من العديد من التعقيد والبيروقراطية الجامدة، ولأجل ذلك فقد تم المصادقة في سنة 2006 على القانون الأساسي للخدمة العمومية والذي يهدف إلى<sup>1</sup>:

- اعتماد سياسة توظيف جديدة مبنية على أسس الجدارة، والكفاءة العلمية والمهنية.
- رد الاعتبار لحاملي الشهادات، وضمان مساواة جميع الموظفين في الحقوق والواجبات.
- تحديث نظام الوظيفة العامة، وتنظيم وتطوير المورد البشري وفق أسس علمية مع ضبط نظام الوظيفة العامة وتكيفه مع الأدوار الجديدة للدولة وتحديد مسؤولياته ومهامه بصفته الأداة الحيوية لأداء وظائف الدولة.
- إقامة نظام إداري فعال بهدف الاستجابة لاحتياجات وتطلعات المواطن، ودعم التشاور والحوار داخل قطاع الوظيفة العمومية وضمان حياد الإدارة.
- تحسين الظروف الاجتماعية للموظف العمومي من خلال زيادة الرواتب والرواتب كل ما دعت الضرورة لذلك.

ومع ذلك بقيت الإدارة الجزائرية تعاني من تدخل الجانب السياسية في العمل الإداري، ويتجلى هذا التدخل من جانبين، عضوي ووظيفي:<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> مجبور فايزة، اصلاح الدولة ومكافحة الفساد في الجزائر، مذكرة ماجستير غير منشورة، جامعة مولود معمري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم العلوم السياسية، مدرسة الدكتوراه في القانون العام والعلوم السياسية، تيزي وزو، 2015، ص 117.

<sup>2</sup> علي العرنان مولود، العلاقة بين الإدارة والمواطن: قراءة في جدلية الإدارة الحاكمة أو الخادمة - الوضع في الجزائر، مجلة العلوم الإنسانية، العدد 35، جوان 2011، ص 173.

- الجانب العضوي: يبدو في عمومية المعايير المعتمدة في تعيين الموظفين الإداريين خصوصاً في الوظائف السامية، وما يتبع ذلك من ولاءات غالباً ما تكون للنفوذ السياسي أكثر ما تكون للقانون والخدمة العمومية.

- الجانب الوظيفي: وهو توجيه النشاط الإداري إلى خدمة أغراض سياسية، أو ظرفية ما يشغل الإدارة عن هدفها الأساسي، وهو الخدمة العمومية ويرهقها مادياً وبشرياً.

وكذلك تتسم الهياكل الإدارية لمؤسسات الدولة والمنظمات العامة في الجزائر، بالإفراط في التمسك بالجوانب الشكلية والاجراءات الرسمية إلى درجة تصل إلى التقديس المصطنع باللوائح بحجة احترام هذه القواعد والتعامل معها كغايات وأهداف، وليس كأدوات ووسائل ومن الضروري حمايتها من الاختراق، إلى درجة أن يتم الدفع عند حالة الفشل في تحقيق الخطط والأهداف بحجة الالتزام بالإجراءات وتنفيذ اللوائح.<sup>1</sup>

ورغم الجهود الكبيرة والاهتمام الذي أولته الجزائر لجهاز الإدارة العمومية، إلا أن جل محاولات الإصلاح والتطوير لاتزال تراوح مكانها، وبقي الجهاز الإداري العمومي يعاني من جملة من المشكلات، أهمها البيروقراطية، وغياب الأخلاقيات الإدارية وشيوع الفساد الذي تفشى بشكل واضح وكبير داخل الإدارة العمومية.

إنّ دراسة تطور الإدارة الجزائرية بعد الاستقلال، لا يمكن أن يتم بمعزل عن المجالات الأخرى السياسية والاجتماعية والاقتصادية، حتى يتسنى فهم كيفية تكوين إدارة بيروقراطية ممرّكة، مشابهة من

<sup>1</sup> علي بقشيش، مرجع سابق، ص 103.

حيث تسييرها للإدارة الفرنسية، مع إضفاء طابع خاص، يكمن في ارتباط نشاط الإدارة بالنشاط السياسي الذي كانت تمارسه جبهة التحرير الوطني.<sup>1</sup>

### المطلب الثاني: واقع ومراحل تطور الفساد الإداري في الجزائر

ظاهرة الفساد في الجزائر ليست وليدة الصدفة، بل هي نتاج للتطورات، والظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي مرت بها الجزائر قبل الاستقلال وبعده، والتي ساهمت في تفشي الظاهرة والتي مرت بعدة مراحل زمنية مختلفة. فالفساد ارتبط بظهور الدولة التسلطية التي تحتكر الموارد، من خلال حملها لواء التنمية والتحديث، للسيطرة على الأفراد، وهو ما يعد سبباً أساسياً ورئيسياً، في تدني وتراجع الاقتصاد الوطني وتدهور الحالة الاجتماعية وضعف البنية التحتية، وله الأثر الكبير على كفاءة وفعالية أجهزة الإدارة العمومية، وبقي هذا الحال هو السائد منذ سنوات عدة، مما ساهم في أحداث شراً كبيراً وعدم اليقين الثقة بين الشعب ومؤسسات الدولة والبيروقراطية الحكومية، وهو ما أصبح يؤثر على طبيعة إرادة النظام، نتيجة للجمود الذي أصاب الأجهزة العمومية، والنظام ككل وأدى إلى انتشار الفساد في المجتمع الجزائري وأصبح ظاهرة وليس استثناء.

### المرحلة الأولى (1962-1965)

عرفت هذه المرحلة ما يعرف بالفساد الصغير الممارس في القطاع العام الذي كان شائعاً في المؤسسات والنشاطات ذات الطابع الاقتصادي ولم تتخذ الاجراءات القانونية الكافية للحد أو التقليل من اتساع حجم الفساد الذي ألحق اضراراً بليغة بمستقبل البلاد، وهي الفترة التي بدأت تظهر فيها البوادر الأولى للفساد في الجزائر، فالجهاز الإداري بعد الاستقلال، ورث من الاستعمار الفرنسي

<sup>1</sup> سليمة مراح، التسيير الحديث والإدارة العمومية الجزائرية، مذكرة ماجستير غير منشورة في القانون، جامعة الجزائر، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، فرع الإدارة والمالية العامة، 2001/2000، ص 26.

مظاهر العنصرية والتهميش، المحسوبية والبيروقراطية المتصلبة. بالإضافة إلى ذلك، فقد تميزت هذه المرحلة بالعديد من مظاهر الفساد نذكر منها ما يلي:<sup>1</sup>

**01-** قضية المجاهدين المزيفين، حيث اشترط لإعداد بطاقة مجاهد وجود شاهدين اثنين فقط، وهذا ما تسبب في تضخيم قوائم المجاهدين بأناس لا علاقة لهم بالثورة، ليصل عدد البطاقات المزيفة إلى 10.000 بطاقة، دون أن تحرك السلطات ساكناً تجاه هذه القضية.

**02-** قضية خزينة جبهة التحرير الوطني، وهي تعد من بين أهم القضايا التي أثرت في تلك الفترة وتضمنت سرقة أموال جبهة التحرير الوطني وتحويلها إلى الخارج، وتمثل تلك الأموال، اشتراكات العمال الجزائريين المتبرع بها لصالح السلطات الجزائرية، حيث تقدر قيمتها بحوالي 34 مليون فرنك فرنسي.

**03-** قضية صندوق التضامن الذي أنشأه الرئيس بن بلة وقد كان هذا الصندوق يمثل مجموع التبرعات التي تقدمها النساء آنذاك.

### المرحلة الثانية (1966 - 1979)

تميزت هذه المرحلة ب بروز ظاهرة الفساد الكبير، الممارس في القطاع العمومي الجزائري، فقد تم تقسيم الاستراتيجية التنموية في الجزائر إلى مخططات كبرى كان أولى هذه المخططات المخطط الثلاثي الثاني (1967، 1969) وبعدها تلاه المخطط الرباعي الأول في الفترة الزمنية بين سنة (1970، 1973)، ثم المخطط الثلاثي الثاني سنة (1973، 1977) وبعدها المخطط الرباعي الثاني في الفترة بين سنة (1974، 1977) الذي صرفت الدولة فيه أموالاً ضخمة كانت حصة الأسد

<sup>1</sup> سارة بوسعيود، عقون شراف، واقع الفساد في الجزائر وآليات مكافحته، مجلة البحوث المالية والاقتصادية، المجلد الخامس، العدد الأول، جوان 2018، ص 309.

للصناعة. فعملية التصنيع السريعة التي انتهجتها الجزائر عبر هذه المراحل والمخططات، من خلال سياسات الاستثمار العمومي الضخمة المكلفة والتي اعتمدت أساساً على استيراد التكنولوجيا للتصنيع بالإضافة إلى الاستيراد الكبير للمنتجات والخدمات المتنوعة نتج عليها تبذير وتبديد الأموال العمومية وإسراف كبير نتيجة سوء التسيير الذي تميزت به المؤسسات الصناعية العمومية خاصة الكبرى منها.<sup>1</sup> وكانت الجزائر في تلك الفترة، بحاجة ماسة لاستخدام التكنولوجيا بسبب تبني الدولة النموذج القائم على التصنيع، خاصة الصناعات الثقيلة، ما دفع البلاد إلى الاعتماد على الشركات المتعددة الجنسيات، فخلال الفترة الممتدة من سنة (1967، 1978) قامت الجزائر بتوقيع حوالي 90 عقداً مع عدة شركات متعددة الجنسيات والتي استغلت الفرصة لتجربة بعض التكنولوجيات لأول مرة كما أن عملية استيراد التكنولوجيا دون توفر يد عاملة مؤهلة، أثر على عملية التصنيع.<sup>2</sup> وتميزت هذه المرحلة كذلك، بتركيز الدولة على سياسة الحزب الواحد، دون مشاركة شعبية حقيقية وهوما ترتب من احتكار السلطة من طرف أقلية مسيطرة سواء كانوا من الحزب أو مؤسسات الدولة المختلفة، وما نتج عنه من تعسف في استعمال السلطة والصلاحيات والنفوذ، وتضييق هامش الحريات العامة، مما أدى فيما بعد إلى تدهور العلاقة بين الدولة والمواطن، وزعزعة ثقة الأفراد في الدولة.

### المرحلة الثالثة (1980-1989)

عرفت هذه المرحلة تغلغلاً واسعاً لظاهرة الفساد، خاصة في كافة نتيجة سيطرة والتحكم الكامل للدولة، الذي يعد المدخل الأساسي للفساد والرشوة، وفي جميع القطاعات الحكومية، ففي الفترة الممتدة من 1986 إلى غاية سنة 1989 شهد الفساد تطوراً كبيراً رغم المحاولات الإصلاحية التي تبنتها

<sup>1</sup> عبد الحميد براهمي، دراسة حالة الجزائر في الفساد "في الفساد والحكم الصالح في البلدان العربية، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، 2004، ص 842.

<sup>2</sup> محمد زوزي، استراتيجية الصناعات المصنعة والصناعة الجزائرية، مجلة الباحث، العدد 08، 2010، ص ص

السلطة للحد من تفشي الظاهرة، فقد أدت الإصلاحات إلى زيادة حجم الاستثمارات، وهو ما أنتج العديد من صور الفساد خاصة الرشوة، من خلال التعاملات التجارية والاقتصادية الناتجة عن احتكار الدولة للتجارة الخارجية.<sup>1</sup>

وهو الحال الذي أوصل الجزائر في نهاية الثمانينات، إلى خروج المواطنين في مظاهرات كبرى، أو كما يعرف اعلاميا بأحداث أكتوبر 1988، فقد عم السخط في أوساط الجزائريين بفعل السياسات الحكومية الفاشلة، نتيجة تدني المستوى المعيشي للمواطن، وغياب العديد من المواد الأساسية عن الاسواق، مع انخفاض أسعار النفط سنة 1986 وما صاحبه من تدهور في معدلات النمو الاقتصادي، وضعف التجارة الخارجية ارتفاع عجز الميزانية العمومية، الذي أثر سلبا على الوضعية الاجتماعية للمواطنين وتعثّر العديد من المؤسسات العمومية الكبرى، هذه الأحداث لخصت فشل التجربة التنموية في الجزائر، وعدم قدرة الدولة على بناء نموذج اقتصادي على أسس صحيحة، وهذا ما أدى إلى تفاقم الغضب الاجتماعي وكثرة الإضرابات العمالية والاحتجاجات الشعبية، كل ذلك عجل من التّحول نحو التغيير السياسي، من خلال التعديل الدستوري والإعلان عن التعددية والحرية السياسية والتوجه نحو سياسة الاقتصاد الحر، فالتعددية السياسية في الجزائر، أتت كضرورة لمسايرة الانفتاح الاقتصادي الذي شرع به في بداية الثمانينات.

### المرحلة الرابعة (1990-1999)

هذه المرحلة تعد من أصعب المراحل التي مرّت بها الدولة الجزائرية، فقد أقرت في هذه الفترة الدولة، اصلاحات سياسية واقتصادية، بموجب دستور 1989 والمتضمن الانتقال للتعددية الحزبية والسياسية والانفتاح على آليات الاقتصاد الحر، لذا فإنّ هذا الدستور يعتبر المؤسس للانفتاح السياسي

<sup>1</sup> عبد الحميد براهمي، مرجع سابق، ص 855.

## الفصل الثاني

في الجزائر، لتضمنه نقلة نوعية وجذرية التحلي عن النظام الاشتراكي الذي انتهجه النظام السياسي منذ استقلال الدولة ذو الاتجاه الأحادي سياسيا والذي خلف أزمة شرعية سياسية، كما شكل دستور 1989 نقلة نوعية للمسار القانوني والسياسي في الجزائر.<sup>1</sup>

شهدت الجزائر في فترة بداية التسعينيات برامج إعادة الهيكلة، والخصخصة، التي تمت في ظل ظروف استثنائية، وهو ما زاد من زيادة تعشي الفساد في تلك السنوات، فقد انتقل الفساد إلى عمليات أخرى أكثر ربحية، خاصة بعد وقف المسار الانتخابي، ودخول الجزائر في مرحلة انتقالية نتيجة الفراغ الدستوري والمؤسستي، بعد حل البرلمان، واستقالة رئيس الجمهورية الشاذلي بن جديد فالواقع السياسي الغير مستقر، أثر على الوضع الأمني الذي كاد أن يؤدي إلى أهلية، أو ما يعرف بالعيشية السوداء والتي مست كافة مجالات الحياة الاقتصادية والاجتماعية، وهو الوضع الذي فرض على الجزائر عزلة دولية واسعة<sup>2</sup>.

وشهدت هذه الفترة كذلك، تطوراً كبيراً لظاهرة الفساد، بسبب فشل مسارات التسوية بين السلطة والجماعة المسلحة وتحول الفساد إلى آلية من آليات إدارة الصراع داخل أجنحة السلطة وخارجها، فمع انشغال الأخيرة بالأزمة الأمنية ومكافحة الإرهاب، ومع انحسار هامش الحريات والمشاركة السياسية وجدت أطراف أخرى متمثلة في جماعات المصالح والانتهازيين، المجال مفتوحاً لممارسة مختلف أشكال الفساد بهدف زيادة ثروتهم، خاصة بعد زيادة تقادم الأوضاع الاقتصادية التي كانت تتخبط فيها البلاد.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> قوري ستي، بن رحو بن علال سهام، التحولات السياسية والاقتصادية في الجزائر: المسار والتحديات ما بين

1999-2020، مجلة البشائر الاقتصادية، المجلد 07، أبريل 2021، ص 03.

<sup>2</sup> سارة بوسعيد، عقون شراف، مرجع سابق، ص 312.

<sup>3</sup> حليم لمام، ظاهرة الفساد السياسي في الجزائر، الجزائر، دار الشهاب، 2010، ص 141.

المرحلة الخامسة (2000-2019)

توصلت الجزائر إلى حل الأزمة الأمنية والسياسية من خلال قانون الوئام المدني في 1999 بعد محاولات حكومات سابقة باءت بالفشل ولكنها مهدت الطريق للوصول إلى حل الأزمة. فقد شهدت الجزائر خاصة في السنوات العشرين الأخيرة، قضايا متعددة لها علاقة بالفساد، تجلت في تورط مسؤولين كبار في فضائح فساد قدرت بمليارات الدولارات، تزامن هذا الواقع مع ارتفاع أسعار البترول بداية من سنة 2000، وتبني الحكومة الجزائرية جملة من البرامج التنموية خصص لها غلاف مالي ضخم، لتنفيذ عدد كبير من المشاريع والبرامج التنموية الاقتصادية.

ولقد تضافرت مجموعة وعوامل كثيرة، التي زادت من نقشي ظاهرة الفساد في الجزائر، أين تتحمل الدولة الجزء الكبير من المسؤولية، حيث ساهمت في إشاعة ثقافة البحث عن المناصب الإدارية التي تستغل في مقايضة القيم بفضل المنصب أو استغلاله للكسب غير المشروع. وقد تفاقمت ظاهرة الفساد واستفحلت في هذه المرحلة، بسبب شروع الجزائر في تنفيذ برامج التنمية وفق الخطط والمراحل الخماسية، فأفردت لها مبالغ مالية كبيرة أين كان الجهاز الإداري العمومي، الفاعل الحقيقي في تنفيذ كل السياسات العمومية، ففي الفترة الممتدة من سنة 2001 إلى غاية سنة 2004 تم تخصيص 10 مليار دولار لبرنامج دعم الانعاش الاقتصادي، وفي المرحلة الثانية من سنة 2005 إلى غاية سنة 2009 تم تخصيص نحو 60 مليار دولار لبرنامج النمو، وللفترة الممتدة من سنة 2010 إلى غاية سنة 2014 تم تخصيص 286 مليار دولار ضمن برنامج تنويع الاقتصاد الوطني وتحفيز الآلة الانتاجية.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> قاسم ميلود، الفساد والبيروقراطية: دورهما في تآكل مضامين الديمقراطية في الجزائر، مجلة العلوم الانسانية والاجتماعية، العدد 29، جوان 2017، ص 309.

تحولت الجزائر إلى ورشة مفتوحة للمشاريع الكبرى، في الفترة الممتدة من سنة 1999 إلى غاية 2019، وفي نفس الوقت تحولت هذه الورشات إلى بؤر لتقشي الفساد بشتى أنواعه، من خلال عقد الصفقات بطرق مشبوهة التي من خلالها، كبدت الجزائر لخسائر فاقت 30 مليار دولار خلال الفترة هذه الفترة، طفت على السطح العديد من قضايا الفساد بدءاً بقضية مجمع الخليفة، لتليها قضية الفساد في قطاع الأشغال العمومية خاصة قضية الطريق السيار شرق - غرب، بالإضافة إلى قضايا الفساد الخاصة بمؤسسة سوناطراك.<sup>1</sup>

وكنتيجة للسياسة التنموية التي اتبعتها الحكومة الجزائرية، التي اتخذت سياسة المخططات كاستراتيجية للتنمية الوطنية، فقد استشرى الفساد في كامل مفاصل الدولة، وفي كل المستويات وكمحصلة لذلك، تم تصنيف الجزائر من بين الأكثر فساداً من خلال التقارير الدولية، خاصة منظمة الشفافية الدولية والبنك الدولي والتي سوف توضح لاحقاً.

بعد دراسة مراحل تطور الإدارة العمومية الجزائرية والظروف السياسية، الاقتصادية والاجتماعية المحيطة بها، قد بدا واضحاً أنّ هذه الأخيرة، فشلت في أداء مهامها، واعتبرها البعض من الباحثين السبب الرئيسي في تخلف الجزائر اقتصادياً واجتماعياً نتيجة مركزيتها الشديدة وبُطء اجراءاتها ومساوئ أخرى متعددة ومتنوعة.<sup>2</sup>

ولتوضيح ذلك يمثل الجدول رقم (01) ويبين أبرز قضايا الفساد التي كانت نتاج هذه الاستراتيجية التنموية في الجزائر.

<sup>1</sup> كريفار مراد، بربري محمد أمين، دور وأهمية نظام الرقابة الداخلية في الحد من ظاهرة الفساد المالي بالإشارة لحالة

الجزائر، مجلة اقتصاديات شمال افريقيا، العدد 17، السداسي الثاني 2017، ص 60.

<sup>2</sup> سليمة مراح، مرجع سابق، ص 31.

جدول رقم (01) يمثل أهم قضايا الفساد في الجزائر

القضية	السنة	قيمة الخسارة	شرح موجز
بنك الخليفة	2003	1.5 مليار دولار مصرح بين 3 و5 مليار بها وما دولار حسب المتتبعين للقضية	تورط عدة شخصيات مرموقة ومسؤولين كبار في الدولة، وصدر في حق المؤسس عبد المومن خليفة حكم غيابي سنة 2004 بـ 5 سنوات سجن، وغرامة بـ 85 مليون دولار لارتكابه مخالفات مصرفية، ثم صدر حكم غيابي جديد في مارس 2008 بالمؤبد، وتسلمته الجزائر في ديسمبر 2013 لتتطلق محاكمته من جديد.
البنك التجاري والصناعي	2003	13 مليار دينار جزائري ما يعادل 1.65 مليار دولار	فرار المدير العام إلى فرنسا التي لم تسلمه إلى الجزائر، حكم على المؤسس محمد خروبي بـ 10 سنوات سجن بتهمة التملك غير المشروع واختلاس أموال عمومية
الصندوق الجزائري الكويتي للاستثمار	2005	30 مليون دولار	أدين بالاختلاس ويوجد مجموعة كبيرة من المتهمين من بينهم المدير العام للصندوق وزوجته اللذان فرآ إلى الخارج
قطاع السكن والعمران	2003	غير معلومة	أثبتت التحقيقات التي أجريت بعد زلزال بومرداس أن البناء غير مطابق لشروط السلامة، أي أن هناك اختلاس للأموال المخصصة للبناء.
الفساد في قطاع الجمارك	2006	غير معلومة	تم فصل 100 جمركي ورفعت دعاوي قضائية ضد 530 موظف للتورط في العديد من قضايا الفساد، كما عرض 80 ملف على المجلس التأديبي الخاص بالجمارك، وشملت العديد من التحقيقات على عمليات الاستيراد التي يشتهب في تخفيض قيمتها وعمليات أخرى تم تضخيم قيمتها بهدف تبييض الأموال أو تحويل العملة الصعبة للخارج.
قطاع المحروقات	2010-2013	غير معلومة	عرف هذا القطاع العديد من قضايا الفساد من بينها تلقي رشاوي لمنح الصفقات والمشتريات وإنجاز مقرات جديد لشركة سوناطراك، تورط في هذه القضايا العديد من كبار المسؤولين في الشركة ويتعلق الأمر بإبرام صفقات نفطية مشبوهة (صفقات بالتراضي) مع شركاء أجنبي كلفت شركة سوناطراك خسائر مادية معتبرة

المصدر: شعبان فرج، الحكم الراشد كمدخل حديث لترشيده الإنفاق العام والحد من الفقر أطروحة

دكتوراه، تخصص نقود ومالية، علوم اقتصادية، جامعة الجزائر 3، 2011-2012، ص ص 276-

### المطلب الثالث: المؤشرات الدولية للفساد الإداري في الجزائر

تعد ظاهرة الفساد مسألة خطيرة، ولها آثار وانعكاسات سلبية على مؤسسات الدولة وعلى المجتمع ككل ويعتبر من أبرز التحديات التي تواجه نظم الإدارة والاقتصادات العالمية والدول النامية وخاصة نظام الإدارة العمومية في الجزائر، ذلك لأنه الجهاز الذي ينشأ فيه تبيد الثروات من قبل الفاسدين، وبوجود إجماع عالمي على خطورة هذه الظاهرة وضرورة معالجتها، انطلاقاً من تلك الخطورة سعت العديد من الدول والمنظمات الدولية الحكومية منها وغير الحكومية خاصة على الصعيد العالمي، من أجل وضع خطط واستراتيجيات الضرورية لمواجهة الفساد والحد من آثاره السلبية، وقد أثبت الواقع أن المنظمات غير الحكومية هي التي أطلقت وقادت في البداية الحملة ضد الفساد، في ظل الحماس الذي أظهرته أوساط عديدة داخل المجتمع المدني العالمي بعد تبني الفكرة.

إن أنظمة محاربة الفساد متعددة ومتنوعة، تعتمد مؤشرات ومعايير كثيرة، ترصد وتجمع نتائجها عن طريق، مسوحات واستطلاعات رأي متخصصة، تقوم بها العديد من المؤسسات الدولية، وخاصة منها منظمة الشفافية الدولية والبنك الدولي.

#### 1- منظمة الشفافية الدولية: International Transparency

وهي منظمة دولية غير حكومية معنية بالفساد، وهي تضم من 100 فرع محلي، مع سكرتارية دولية في برلين بألمانيا تأسست في عام 1993 كمؤسسة غير ربحية، وهي منظمة تعدوا لأن تكون منظمة ذات نظام هيكلي ديمقراطي متكامل، وتصدر منظمة الشفافية الدولية "مؤشر مدركات الفساد CPI" سنوياً منذ سنة 1995، ويقاس المؤشر ترتيب الدول وذلك بناء على مدركات الفساد لدى مؤسسات القطاع العمومي. ويشير هذا المؤشر إلى التصورات بمدى انتشار الفساد في القطاع العام أي الفساد الإداري والسياسي في الدول التي شملها المؤشر، والذي يندرج تحديداً على فساد المسؤولين

## الفصل الثاني

وموظفي الإدارة العمومية وهو بمثابة تحذير من إساءة استخدام السلطة والتعاملات السرية والرشوة وهي مشكلات مستمرة في تخريب المجتمعات في شتى أنحاء العالم.<sup>1</sup>

ويُصنف مؤشر مدركات الفساد مراتب أكثر من 180 دولة في العالم من خلال المستويات المدركة لفساد القطاع العام، واستناداً إلى 13 تقييماً ودراسات استقصائية، خاصة من رجال الأعمال فمؤشر مدركات الفساد "CPI"، الصادر عن المنظمة، من خلال توحيد البيانات التي يتم الحصول عليها عن طريق المصادر الفردية، ويتم ترجمة تلك البيانات إلى مقياس عام موحد ضمن حدود درجات مؤشر مدركات الفساد، والتي تنحصر قيمته ما بين (0 و10) من خلال احتساب المتوسط الحسابي لجميع القيم الموحدة لكل دولة، حيث تمثل الدرجة (0) أعلى مستوى للفساد المدرك، في حين تعني درجة (10) أدنى مستوى للفساد المدرك.<sup>2</sup>

ويشمل مؤشر منظمة الشفافية الدولية الخاص بمدركات الفساد، العناصر الآتية:<sup>3</sup>

- الرشوة، الواسطة والمحسوبية.
- استخدام الأموال العامة لأغراض غير مشروعة.
- استخدام السلطة أو المنصب العام في تحقيق منافع خاصة.
- الفساد السياسي والذي تؤثر فيه المصالح الخاصة على عملية صنع القرار في الدولة.
- قدرة الحكومة على ضبط الفساد وفرض آليات النزاهة في القطاع العام.

<sup>1</sup> هند غزوي، الجهود العربية والدولية لمكافحة الفساد (من منظور قانوني)، مجلة البحوث والدراسات الانسانية، العدد 12، 2016، ص 74.

<sup>2</sup> بوراس بودالية، قودود جميلة، واقع الفساد الاداري والمالي في الجزائر، مجلة المشكاة في الاقتصاد التنموية والقانون، المجلد، 04، العدد، 07، 2018، ص 57.

<sup>3</sup> جمعية الشفافية الكويتية، بيان صحفي بشأن نتائج مؤشر مدركات الفساد 2019، جانفي 2020، ص 02.

- الملاحقة الجنائية الفاعلة للمسؤولين الفاسدين.

- الروتين والبيروقراطية وتعقد الإجراءات.

- مدى وجود قوانين مناسبة بشأن الإفصاح المالي وتعارض المصالح وسهولة الوصول إلى المعلومات.

- مدى وجود حماية قانونية للمبلغين عن المخالفات والصحفيين والمحققين.

- مدى إتاحة المعلومات المتعلقة بالشأن العام للمجتمع المدني.

الجدول رقم (02) ترتيب الجزائر بمؤشر مدركات الفساد حسب منظمة الشفافية الدولية

السنوات	ترتيب الجزائر	ترتيب الدول	المؤشر	السنوات	ترتيب الجزائر	ترتيب الدول	المؤشر
2003	88	133	6.2	2012	105	177	4.3
2004	97	146	7.2	2013	94	177	6.3
2005	97	158	8.2	2014	100	177	6.3
2006	84	163	1.3	2015	88	167	5.3
2007	92	180	0.3	2016	108	176	2.3
2008	99	180	2.3	2017	112	180	3.3
2009	111	180	8.2	2018	105	180	3.5
2010	105	178	9.2	2019	106	180	3.5
2011	112	176	9.2				

المصدر: منظمة الشفافية الدولية

## الفصل الثاني

فمن خلال التقارير السنوية التي تقوم بها منظمة الشفافية الدولية، تبين أن ظاهرة الفساد تفاقمت واستفحلت في الجزائر، مع بداية الألفية الثانية، بسبب شروع الدولة في تنفيذ برامج التنمية وفق سياسة المراحل، فحسب تقارير المنظمة منذ سنة 2003 إلى غاية سنة 2019 كانت الجزائر ضمن مجال الدول التي بها حجم كبير من الفساد، فبعد البدء في البرامج التنموية التي جاءت بمشاريع ضخمة خاصة في سنة 2003، صنفت منظمة الشفافية الدولية، الجزائر في درجة سيئة واحتلت المرتبة 88 من أصل 133 دولة ثم تحسن المؤشر بشكل طفيف خلال الفترة من سنة 2004 إلى غاية سنة 2006 ويعود ذلك أساساً للإجراءات القانونية المتخذة حسب ما تنص عليه اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، وتم اصدار القانون رقم (06-01) المؤرخ في 20 فيفري 2006، المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته،<sup>1</sup>

وخلال سنوات (2006، 2007، 2008)، ارتفع مؤشر مدركات الفساد قليلاً، وتخرج من قائمة الدول الأكثر فساداً في العالم، فقد سجلت سنة 2006 (2.8) نقطة، وسجلت (3.0) نقطة عام 2007 وسجلت (3.2) نقطة في عام 2008 وحلت في المرتبة 99 من بين 180 ثم تعود للقائمة من جديد خلال سنوات (2009، 2010، 2011) نتيجة انخفاض المؤشر إلى أقل من 03 نقاط فقد سجلت سنة 2009 (2.8) نقطة، وسجلت (2.9) نقطة عام 2010، وسجلت (2.9) نقطة في عام 2011 وهي فترة بداية البرامج الخماسية الخاصة بالتنمية (2010-2014) الذي خصص له غلافاً مالياً قدر بـ 1000 مليار دينار جزائري، لدعم التنمية الاقتصادية وهو ما عمق من معضلة، وزاد من حدة شيوع ممارسة الفساد بشكل أكبر.

<sup>1</sup> فضيلة بوطورة، نوفل سمايلي، تأثير ظاهرة الفساد الإداري على حقوق الإنسان والتنمية البشرية في الجزائر مع إشارة لأهم الوسائل القانونية لمكافحة الفساد، مجلة حكم القانون ومكافحة الفساد، العدد 02، 2019، ص 05.

## الفصل الثاني

وفي سنة 2012، ارتفع المؤشر إلى النقطة (3.4) وبقيت الجزائر في نفس التصنيف، مستقرة في نفس المجال النقطي (3.2، 3.6) وهو مؤشر ضعيف من أصل 10 درجات مما يفسر وجود بيئة من الفساد ومراتب متدنية من حيث معايير الشفافية والنزاهة في الجزائر خاصة فيما يتعلق بالإدارة العمومية وتسيير المال العام.

كذلك حصلت الجزائر على ترتيب 108 من مجموع 176 دولة خلال سنة 2016 ضمن مجال، وبقيت على نفس الحال خلال سنة 2017 حيث جاءت في المرتبة 112 من مجموع 180 دولة أما في سنة 2018 وسنة 2019 بقيت الجزائر مستقرة في نفس درجة المؤشر عند النقطة (3.5) وهذا راجع للأزمة المالية وتراجع عائدات البترول مما أدى إلى اخذ تدابير من بينها ترشيد النفقات وتجميد التوظيف، محاربة تبديد المال العام من أجل مواجهة الأزمة وكذا الوضع السياسي الذي شهدته الجزائر نتيجة الحراك الشعبي بداية من 28 فيفري 2019.

وهذا ما يعني في نظر الشركاء الاقتصاديين والمستثمرين المحليين والأجانب أن النظام العام في الجزائر يشجع على الفساد والرشوة وإقصاء المنافسة النزيهة، ويمنع انتقال وتداول المعلومات، ويرجع ذلك إلى عدم فعالية وجدّية الإصلاحات الحكومية للرفع من مستوى الحكم الرشيد والشفافية والنزاهة وهذه النتائج تتطلب تحرك جدي من قبل الفاعلين، للقيام بإصلاحات واسعة على مستوى النظام المالي والمصرفي، وتسيير المال العام والصفقات العمومية، وخلق مناخ ملائم ومحفز للنشاط الاقتصادي والاستثماري.

### 2- البنك الدولي:

يمثل مؤشر أداء الحكومات الصادر عن البنك الدولي، والذي يتراوح مؤشره بين النقاط أو الدرجات (+5،2 و -5،2)، وهي واحدة من البيانات التي تعتمد على آليات الاقتصاد المرتبطة

## الفصل الثاني

بالأداء الإنفاقي، والتحصيل الجبائي، ومصادر تقييم أداء الدول في العديد من الأموال، وعجز الميزانية وحجم الاستدانة... إلخ، وكذلك السياسية المرتبطة بالاستقرار السياسي، وضبط الاستقرار الأمني وحق المساءلة وحرية التعبير، بالإضافة إلى الجوانب الاجتماعية المرتبطة بالبطالة والفقر.

فمن خلال الاعتماد على مؤشر البنك الدولي، نجد أن الجزائر متأخرة جدا في هذا المجال ويعود السبب في ذلك كما أشار التقرير إلى أوضاع الحوكمة أو مؤشرات إدارة الحكم والنزاهة، والذي يعتمد على قياس مدى تورط السياسيين والبرلمانيين والقضاة وموظفي الحكومة ومسؤولي الضرائب والجمارك في قضايا الرشوة والفساد. وأوضح التقرير أيضاً، أن ضعف المؤسسات العمومية في البلاد وغياب الشفافية في الإدارة العمومية والمالية، وضعف مستوى ردع ومعاينة الفاسدين، وعدم استقلالية القضاء وعدم حماية حقيقية للمبلغين عن الفساد، وقصور في الإصلاحات التي تقوم بها الدولة، وهو ما يسبب تراجع ترتيب الجزائر على سلم ضبط الفساد على المستوى الدولي.

لذلك فإن صور الفساد الإداري في الإدارة الجزائرية، متعددة وساهمت في تراجع البلاد خاصة في المجالات المتعلقة بتطبيق تشريعات ضبط الفساد رغم وجودها، ويمكن ملاحظة ذلك بشكل واضح من خلال مؤشر ضبط الفساد في الجدول رقم (04)، وهو ما يتماشى منطقياً مع ما حصلت الجزائر عليه من مراتب متأخرة وآخرها 112 سنة 2017 بعدما كانت الرتبة 108 في سنة 2016 ومن بين دول العالم.

الجدول رقم (03) ترتيب الجزائر بمؤشر ضبط الفساد حسب تقارير البنك الدولي

السنوات	قيمة المؤشر	السنوات	قيمة المؤشر	السنوات	قيمة المؤشر
2003	0.61-	2009	0.49-	2015	0.42-
2004	0.60-	2010	0.51-	2016	0.39-
2005	0.42-	2011	0.48-	2017	-
2006	0.39-	2012	0.46-	2018	-
2007	0.47-	2013	0.44-	2019	-
2008	0.44-	2014	0.44-		

المصدر: البنك الدولي

قدمت التقارير الدولية، العديد من المؤشرات لأجل قياس نسب الفساد وتطورها في العديد من دول العالم، والهدف من ذلك، زيادة التوعية وتحفيز الدول على دعم التوجه نحو محاربة الفساد. على الرغم من ذلك، ومن خلال التقارير السنوية التي تعدها المنظمات الدولية تبين أن الجزائر ماتزال في ذيل ترتيب الدول الأقل فساداً في العالم، بل ضمن أعلى الترتيب، ضمن قائمة الدول الأكثر فساداً في العالم، وهذا راجع لعدم جدية صانع القرار في الحد من تعشي الظاهرة ومحاربتها، بل غض الطرف عنها بالرغم من وجود ترسانة قانونية. لكن حدث نوع من التحول بداية من سنة 2019، نتيجة الحراك الشعبي، الذي بفضل تم كشف عن عمليات فساد ضخمة، متورط فيها كبار مسؤولي الدولة وفي أعلى هرم السلطة، وبأرقام خيالية، بمشاركة العديد من رجال الأعمال، وهو ما بدا نوع من الجدية في التوجه نحو سياسة مكافحة الفساد في الجزائر.

## الفصل الثاني

---

وهذا الأثر السلبي للنموذج التنموي، الذي نشأ من خلال تدخل الإدارة العمومية الجزائرية من أجل تنظيم السوق والتدخل والتحكم في الاقتصاد الوطني، وهو ما يزيد من درجة الخطورة على مستوى الوطني في عجز الجهاز الإداري، في التحكم بآليات السوق والتنمية، وتلبية حاجات الأفراد لتبرز بذلك اشكالية دور إدارة التنمية ومدى قدرتها على مكافحة الفساد في الجزائر.

## المبحث الثاني: علاقة الأخلاقيات الإدارية بالفساد الإداري في الجزائر

يترتب على الفساد الإداري أضرار كثيرة ومتشابهة، تستدعي للبحث عن حلول حقيقية قادرة على مواجهة الفساد والحد من انتشاره، وهو ما ستحاول الدراسة التطرق اليه في هذا الجانب.

### المطلب الأول: واقع الأخلاقيات الإدارية في الإدارة العمومية الجزائرية

تعتبر الإدارة العمومية بمثابة المجسد والمنفذ الحقيقي لسياسة الدولة، من خلالها تقوم الدولة بتقديم الخدمات العمومية للأفراد، ونظراً للصعوبات والاختلالات التي تعترض الجهاز الإداري أثناء القيام بالمهام المنوطة به، أضحت هناك ضرورة ملحة لأخلقة الهيئات والمؤسسات الإدارية العمومية والتي تشكل انشغالا بالغاً بالنسبة للسلطة السياسية في ظل التحولات المتسارعة التي تشهدها منظومة التطوير الإداري في العالم والتحول نحو نموذج التسيير العمومي، حيث ظهرت بعض المفاهيم الجديدة التي تحاول تقديم نماذج إدارية قادرة على تجاوز الضعف الذي يسود معظم الهيئات والمنظمات الإدارية المختلفة، لذا وجب تبني الأخلاقيات الإدارية كآلية جديدة في تسيير الشؤون العمومية والذي يفتح المجال واسعاً لمحاولة إصلاح وعصرنة المرافق العمومية وفق نماذج التسيير الجديدة.

لقد تأثرت الإدارة العمومية وبقيت تعاني من اختلالات أخلاقية في القيم والسلوكيات والممارسات والتي جعلتها في الغالب متأخرة في مجال تحقيق فعالية الإدارة. ومن أهم الاختلالات والتناقضات والتجاذبات التي تعاني منها الإدارة العمومية، ما يمكن اجمالها فيما يلي:

**أولاً- البيروقراطية والجمود الإداري:** إن التسيير المتصلب للبيروقراطية الإدارية، أنتج العديد من المظاهر السلبية بسبب تبني النموذج البيروقراطي المركزي في الجزائر القائم على التضخيم الكبير في الاجهزة الإدارية بالإضافة إلى أساليب التعامل الإداري في بناء القرارات، وهو ما يؤثر على السلوك

الإداري، حيث أنه كلما زادت مستويات الهياكل التنظيمية، كلما زادت حدة الروتين وزاد الجمود وقلت الكفاءة والفعالية. كما أن زيادة عدد المستويات التنظيمية تؤدي إلى البطء في اتخاذ القرارات والضعف في انتقال المعلومات وتزايد تعقيد الاتصالات، كذلك لا يسمح بالتكيف مع القضايا الجديدة إلا بصعوبة، واثارة النزاعات بين الرؤساء والمنفذين من جهة، والمنفذين والجمهور من جهة ثانية، وهو ما يؤدي إلى تبيد كبير للجهود، التي تحاول إيجاد حلول لكافة تلك الصعوبات<sup>1</sup>.

**ثانياً: سوء التنظيم الإداري وتوزيع السلطة:** إن عدم وضوح الصلاحيات والسلطات في العديد من الهيئات الإدارية العمومية وعدم تناسب الهيكل التنظيمي مع طبيعة العمل، وعدم وجود وصف وظيفي واضح للمهام، يزيد من احتمال ممارسة الفساد الإداري فيها، على خلاف ما يجب أن يكون من خلال شيوع ثقافة الشفافية والعدالة في توزيع الصلاحيات والمسؤوليات مع وضوحها ودقتها، وهذا ما تعانيه الإدارة العمومية في الجزائر التي اتسعت فيها مظاهر الوساطة والمحسوبية في تقلد المناصب والوظائف على حساب الكفاءة والجدارة مما يؤثر سلباً على الأفراد العاملين فيها، الأمر الذي قد يدفع البعض إلى اللجوء إلى أساليب الفساد لتحقيق مصالحه المشروعة وغير المشروعة، كل هذا إنعكس سلباً على فعالية التسيير وسوء التنظيم في المؤسسة<sup>2</sup>.

وبالإضافة إلى ذلك فإن عدم الشفافية في التسيير الإداري وعدم وضوح المهام ورسم حدودها بدقة في بعض الوظائف وسيادة البيروقراطية في الإدارة، يزيد من احتمال الفساد باستغلال الثغرات الموجودة في هذا التنظيم، خصوصاً عندما لا يكون هناك مسؤولية مقابلة لبعض القرارات والإجراءات التي يتخذها الفرد، لذلك فإن التنظيم الجيد للإدارة ووضوح صلاحيات كل هيئة وكل مسؤول فيها تعد

<sup>1</sup> بوشلاغم حنان، دور أخلاقيات الأعمال في مكافحة الفساد الإداري في المؤسسة الاقتصادية، مجلة الدراسات المالية والمحاسبية والإدارية، العدد، 08، ديسمبر 2017، ص 483.

<sup>2</sup> عماد بوروح، مرجع سابق، ص 263.

إحدى مقومات الإدارة الناجحة كما أن الشفافية في التسيير وفي تكافؤ الفرص عند شغل الوظائف وتقلد المناصب العليا فيها يدعم أكثر ديمقراطية الإدارة والتسيير ويقضي على أسباب الفساد فيها.<sup>1</sup>

**ثالثاً- ضعف الأداء الوظيفي للجهاز الإداري:** من بين المظاهر المختلفة التي يتميز الأداء الوظيفي للجهاز الإداري في الجزائر، الإجراءات الروتينية والتعقيد في الأساليب والجمود وهذا لغياب المحفزات وكذا لغياب الأهداف، مما يجعل الإدارة عاجزة عن أداء مهامها وتحقيق أهدافها بالإضافة إلى ضعف الرقابة والمتابعة وعدم وضع الشخص المناسب في المكان المناسب، وعدم وضوح الواجبات والمسؤوليات للموظف الحكومي. إضافة إلى انخفاض كفاءتها، وشيوع ظواهر الإهمال والتسيب الإداري والتراخي في ممارسات العمل مع ضعف تطبيق القوانين واللوائح والقرارات التي تنظم العمل الإداري وسلوك العاملين في الإدارة العمومية، والالتزام بالقواعد القانونية يحتاج إلى قيادات إدارية مخلصه ومنضبطة أخلاقياً في أداء الواجب والعمل.<sup>2</sup>

**رابعاً- ضعف إدارة الموارد البشرية:** عدم فعالية الأجهزة الإدارية في الجزائر، المعنية بشؤون الأفراد وقلة تدريب القائمين عليها وافتقارها إلى استراتيجيات محددة للقيام بدورها في تدريب الكوادر الإدارية وفي إحداث التغيير في المفاهيم والأساليب السلوكية التقليدية كل ذلك ساهم في انحراف السلوكيات وشيوع مظاهر الفساد في الإدارة العمومية. أيضاً ومن بين أهم النقاط التي ساهمت في بروز الفساد داخل الإدارة العمومية هو قلة استخدام التكنولوجيا وغياب الآليات والبرامج الخاصة بالتكوين والتقييم حيث غالباً ما تكون الترقية مبنية على أساس العلاقات الشخصية، وكذا عوامل أخرى كالمحسوبية والرشوة والقبلية، فالفرد الكفاء الذي لا يمتلك شبكة من العلاقات الاجتماعية داخل الإدارة العمومية

<sup>1</sup> إجماري وليد، أسباب ومظاهر الفساد في الدول المغاربية وآثارها السلبية عليها، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية،

المجلد 07، العدد 02، جوان 2020، ص ص 188-189.

<sup>2</sup> بوشلاغم حنان، مرجع سابق، ص 284.

وخارجها مصيره التهميش والجمود في حياته المهنية. وكذلك عدم تفعيل تطبيق الاجراءات العلمية والاختبارات اللّازمة لاختيار العاملين الذين تتوفر فيهم صفات الكفاءة والصدق والامانة، إلى جانب قلة آليات الرقابة وضعف نظام الرواتب والعلوات والحوافز في الإدارة العمومية الذي لا يوفر الحياة كريمة مما قد يؤدي ببعضهم إلى البحث عن مصادر رزق أخرى، تتعارض أحيانا مع طبيعة مصالح الإدارة التابعين لها.<sup>1</sup>

**خامساً- اختلال في الهيكل التنظيمي في الإدارة:** هناك نوع من الخلل في الهيكل التنظيمي الإداري في الجزائر، بسبب وجود عدد من العوامل المتعلقة بالبيئة التنظيمية تؤدي إلى ظهور مخالفات للواجبات الإدارية، وهي ناتجة عن سوء البناء التنظيمي والأدوات التنظيمية التي يقوم عليها مثل تحليل الأهداف وتصميم الوظائف وتوصيفها، فمن خلال التحليل الجيد للأهداف الرئيسية والفرعية والتعرف على الأنشطة اللّازمة لتحقيقها، يتم تصميم الوظائف وتحديد ما تحويه من الأنشطة والأعمال، وتوصف وتحدد المسؤوليات، وما يقابلها من سلطات. اضافة إلى سوء نظام الاتصال في الإدارة وضعف تدفق المعلومات بشكل كاف ومناسب، مما يؤدي إلى عدم التنسيق والتكامل بين وحدات الإدارة، الذي ينعكس على درجة اخلاص العاملين وحرصهم على نجاح الإدارة في تحقيق الأهداف المسطرة. أيضاً الإسراف وارتفاع التكلفة الاقتصادية للخدمات عبر التوسع في الإنفاق غير الضروري وغير المبرر والاستخدام غير الاقتصادي للتكنولوجيا.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> رابحي سهام، أخلاقيات الوظيفة العمومية بين الواقع وآليات التفعيل لتحسين أداء الإدارة، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، العدد 13، جويلية 2018، ص798.

<sup>2</sup> بن دريب بندر بن عبد الرحمان، مقترح لتعزيز أخلاقيات الوظيفة العامة في القطاع العام بالمملكة العربية السعودية، المجلة العربية للعلوم ونشر الأبحاث، المجلد الثاني، العدد 05، يونيو 2016، ص130.

تعاني العديد من قطاعات الإدارة العمومية في الجزائر بتفشي ظاهرة الفساد الإداري الذي ضرب كامل مفاصل الأجهزة الإدارية بمختلف اختصاصاتها، والتي زادت حدتها خاصة مع تنفيذ برامج التنمية الوطنية، كل ذلك ساهم في تفاقم مستوى الفساد في ظل غياب الرقابة القبلية والبعدية لكل العمليات الإدارية.

### المطلب الثاني: أسباب ومظاهر الفساد الإداري في الإدارة العمومية

إن الفساد الإداري ظاهرة مركبة تحمل الكثير من الغموض ويرجع عوامل انتشارها إلى مجموعة من الأسباب والعوامل المتداخلة والمتشابكة، والتي يصعب عمليا فصلها عن بعضها البعض، ولأجل ذلك تحاول الدراسة تقديم شرح لأسباب وصور تفشي ظاهرة الفساد الإداري في الإدارة العمومية.

#### أولاً- أسباب الفساد الإداري

للفساد أسباب عديدة متنوعة لا يمكن حصرها، تقف وراء شيوع هذه الظاهرة وهذه العوامل المختلفة تتناسب في شدتها طردياً مع تنامي الفساد الإداري داخل أجهزة الإدارة العمومية، وتقف وراء وجودها جملة من الأسباب المتداخلة والمتفاعلة فيها بينها، والتي تختلف باختلاف المؤسسات أو التنظيمات وبيئات العمل، وكذا ظروف المجتمعات، وتفاوتت هذه الأسباب بين المباشرة وغير المباشرة، وبين الظاهرة والكامنة، بعضها يتعلق بالجوانب الذاتية الفردية وأخرى ناتجة عن الظروف السياسية الاقتصادية وبعضها ناتج عن البيئة الاجتماعية والثقافية وبذلك يمكن إجمالها في الأسباب التالية:

**01- الأسباب الذاتية الفردية:** تشير إلى أن الفساد يمكن أن ينتج عن انهيار النظام القيمي للفرد أو ضعف أو فقدان الأطر القيمية الصالحة واستبدالها بأطر قيمية منحرفة عما هو ملتزم به عموماً في

المجتمع خلال العادات والتقاليد أو أطر قيمية هشة، من شأنها أيضا أن تساعد على ظهور حالات الفساد، فالظاهرة هي نتاج أسباب فردية بحتة غالبا ما يكتسبها الفرد من البيئة التي يعيش فيها والتي بدورها تدفع الفرد إلى ارتكاب انحرافات معينة، وقد اثبتت بعض الدراسات وجود صلة بين جرائم الفساد وبعض الخصائص الشخصية لمرتكبيها، مثل الجنس والعمر والمستوى الدراسي والبيئة التي يعيش فيها.<sup>1</sup>

**02- الأسباب السياسية:** هناك عدة عوامل مختلفة تقف وراء شيوع هذه الظاهرة تتناغم في شدتها ودرجتها طردياً مع تنامي ظاهرة الفساد منها وجود نخبة سياسية تسعى لتحقيق المصالح الشخصية على حساب المصلحة العامة، بعيدة عن كل اشكال المساءلة والرقابة الشعبية، كذلك مع عدم وجود نظام سياسي شفاف ونزيه يستند إلى مبدأ الفصل بين السلطات وغياب دولة المؤسسات السياسية والقانونية والدستورية، ففي هذا المستوى تظهر حالة غياب الحافز الذاتي لمحاربة الفساد في ظل غياب الإرادة السياسية بالإضافة إلى وجود عوامل أخرى منها ما يتعلق بمدى ضعف الممارسة الديمقراطية وحرية المشاركة الذي يساعد في تفشي ظاهرة الفساد الإداري،<sup>2</sup> ذلك أن شيوع حالة الاستبداد السياسي يسهم بشكل مباشر في تنامي هذه الظاهرة وعندها يفقد النظام السياسي الشرعية وتصبح قراراته متسلطة وغير مقبولة، فضلاً عن عدم حرية نشاط الأحزاب السياسية ومؤسسات المجتمع المدني ووسائل الاعلام التي يمكن أن يكون لها الأثر في مواجهة وكشف كل أنواع الفساد. كما يمكن لظاهرة الفساد أن تأخذ مداها وتبلغ مستوياتها في ظل عدم استقلالية القضاء وهو أمر مرتبط كما أسلفنا بمبدأ الفصل بين السلطات، فاستقلالية القضاء مبدأ ضروري وهام يستمد أهميته

<sup>1</sup> سامية حميرش، الفساد المالي والإداري: أسبابه، مظاهره وآليات الوقاية منه مع عرض لأهم التجارب الدولية لمكافحة مجلة المنار للبحوث والدراسات القانونية والسياسية، العدد 05، جوان 2016، ص 281.

<sup>2</sup> بن شعيب نصر الدين، بومدين محمد، بودية فوزي، البعد الأخلاقي للحد من ظاهرة الفساد في الإدارة العمومية، المجلة الجزائرية للمالية العامة، العدد 03، ديسمبر 2013، ص 121.

من وجود سلطة قضائية مستقلة نزيهة تمارس عملها بشكل حر وعادل وتمتلك سلطة رادعة تمارسها على عموم المجتمع دون تمييز.<sup>1</sup>

وفي الجزائر أيضاً، من بين الاسباب الأساسية التي شجعت بروز ظاهرة الفساد، مزاجية المال بالسلطة السياسية، حيث تتداخل العلاقات الاجتماعية مع العلاقات الاقتصادية والمالية مع السلطة الوظيفية والسياسية، لتعم الوساطة والمحسوبية وتكون الصداقة وصلة القرابة هي الاساس لاستغلال أصحاب السلطة والقرار مناصبهم للحصول على المنافع المادية بدون وجه حق، وهذه الظاهرة من أهم المداخل الطبيعية المؤدية لانتشار وشيوع الفساد في الجزائر.

تتميز السلطة السياسية في الجزائر بالتفرد الكامل في اتخاذ القرارات دون إشراك الفاعلين، سواء الرسميين أو غير الرسميين إذ يظل هامش المساءلة والانفتاح على المواطنين ضئيلاً جداً، وهذا ما يسمح لدوائر الحكم بممارسة أعمالها من دون الرقابة الشعبية، فبغيا بآليات الحكم الراشد والتي تعد الشفافية والمساءلة والمشاركة الفعلية في صنع البرامج والسياسات العامة إحدى أسسه، يفتح المجال واسعاً أمام مختلف ممارسات الفساد وعلى أعلى المستويات.<sup>2</sup>

وبالإضافة إلى كل ما سبق، فمن أهم الأسباب التي أدت إلى تفاقم الفساد في الجزائر غياب الإرادة السياسية مما يؤشر سلباً على مكافحة الفساد، وضعف الجهود المبذولة من طرف الحكومة في محاربة هذه الظاهرة، فالمصادقة على اتفاقيات الفساد وسن قوانين في ظل غياب الإرادة السياسية للحكومة في مكافحة الفساد، تفقد قوانين مكافحة الفساد جدواها، وبالتالي تبقى مجرد حبر على ورق. فعدم الرقابة والمساءلة والشفافية في تسيير المال العام ونهب الممتلكات العامة وعدم جدية وصرامة

<sup>1</sup> سوسن كريم الجبوري، الفساد الإداري والمالي وأهم آثاره الاقتصادية في العراق، مجلة الغري للعلوم الاقتصادية والإدارية، العدد 21، السنة 07، ص 45.

<sup>2</sup> سارة بو سعيود، مرجع سابق، ص 126.

تطبيق القوانين المتعلقة بمكافحة الفساد من خلال التدخل الدائم للسلطة التنفيذية في عمل القضاء كل ذلك ساهم في زيادة معضلة الفساد إلى مستويات جد عالية حسب تقارير المنظمات الدولية المتخصصة في هذا المجال.<sup>1</sup>

**03- الأسباب الاقتصادية:** يشكل الاقتصاد مدخلا لممارسة حالات الفساد الإداري بأشكاله المتنوعة فالسياسات الاقتصادية والنقدية المرتجلة للدولة والأزمات الاقتصادية وسوء التخطيط كلها قد تكون مدخلاً من مداخل الفساد المختلفة، وبصفة عامة يمكن اعتبار البطالة وانخفاض الأجور وتدهور قيمة العملة ومحدودية فرص الاستثمار، وعدم فعالية نظم الرقابة الاقتصادية والمالية في المؤسسات من أهم العوامل الاقتصادية المساعدة في انتشار الفساد الإداري، بالإضافة إلى ضعف الأداء الاقتصادي للمؤسسات الحكومية.<sup>2</sup> كذلك عدم التوزيع العادل للثروة في المجتمع وانخفاض الرواتب والأجور وانتشار الفقر وارتفاع معدلات البطالة ومحدودية فرص التوظيف وسوء التخطيط باستخدام الموارد ومحدودية المنافسة وانتهاك القوانين والأنظمة والقواعد والتشريعات التي تنظم وتحكم سير النشاط الاقتصادي، بالإضافة إلى ذلك، سيطرة الدولة على الاقتصاد أو احتكار عدد محدود من المؤسسات لمعظم القطاع الاقتصادي، فهذه المظاهر مع غياب المنافسة، تؤدي إلى تشجيع هذه المؤسسات على التوسع في ممارسة الفساد.<sup>3</sup>

فالطابع الريعي للاقتصاد، والتحول السريع الذي حصل في الجزائر من الاقتصاد الاشتراكي الموجهة إلى اقتصاد السوق، بالإضافة إلى التعديل الهيكلي وارتفاع المديونية الخارجية، وإعادة

<sup>1</sup>قارة ملاك، آليات مكافحة الفساد في الجزائر بين النظرية والتطبيق، مداخلة مقدمة في الملتقى الوطني الأول حول الفساد وتأثيره على التنمية الاقتصادية، يومي 24-25 أبريل 2018، جامعة 08 ماي 1945 قالة، كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير، قسم العلوم التجارية، ص 06.

<sup>2</sup> سامية حميرش، مرجع سابق، ص 284.

<sup>3</sup> قاسم علوان سعيد، سهاد عادل أحمد، الفساد الإداري والمالي المفهوم - الأسباب - الآثار - وسائل مكافحة، مجلة الدراسات التاريخية والحضارية، المجلد 06، العدد 18، كانون الثاني - يناير 2014، ص ص 06-07.

جدولتها، كل ذلك أثر على الاقتصاد الجزائري خاصة في بداية التسعينيات، مما أدى بالحكومة إلى انتهاج سياسة الخصخصة كوسيلة للإصلاح الاقتصادي وإشراك القطاع الخاص واعطاءه حرية أوسع في المجال الاقتصادي، من خلال طرح تسيير مؤسسات الدولة للقطاع الخاص، من خلال صيغ تعاقدية محددة بطرق غير سليمة وسريعة وغير مدروسة، وتمت في ظروف غير طبيعية مما شجع ظهور أنماط جديدة للفساد في الجزائر، كذلك قضايا الفساد الكبرى التي تلت كفضية الخليفة، وكذا الطريق السيار وسوناطراك وغيرها من الملفات الثقيلة كان لها الأثر الكبير في زيادة المعضلات الأخلاقية.

كذلك إن عدم كفاءة وفعالية النظام المالي والمصرفي في الجزائر تسبب في خسارة الخزينة العامة للدولة لمبالغ ضخمة، نتيجة لضعف الرقابة ووجود ثغرات في القوانين وعدم التطبيق الصارم لها، حيث تعرف الجزائر ارتفاعا كبيرا لجرائم تبييض الأموال وتحويل سنويا لمبالغ ضخمة للبنوك الأجنبية في الخارج، وهو يتميز بالضعف وتدني كفاءته ووجود العديد من النقائص كاحتوائه على رسوم وضرائب عديدة لنفس النوع، بالإضافة إلى تعقدها وتشابكها.<sup>1</sup>

**04- الأسباب الاجتماعية والثقافية:** إن الأجهزة الإدارية في الجزائر لا تعمل في فراغ بل تتأثر بمجال القيم والموروثات الاجتماعية والثقافية، بما تتضمنه من معتقدات مشتركة بين أفراد المجتمع التي تلعب دوراً كبيراً في بناء وحركة العلاقات الاجتماعية وتنظيمها على أسس صحيحة، فالولاء العائلي والقبلي أو الحزبي، مع ارتفاع مستويات الجهل في الطبقات الهشة داخل المجتمع، وقلة الوعي الثقافي وضعف الشعور الوطني، كل هذه العوامل مجتمعة تؤدي إلى زيادة انتشار ظاهرة الفساد، كما

<sup>1</sup> قارة ملاك، إشكالية الاقتصاد غير الرسمي في الجزائر مع عرض ومقارنة تجارب: المكسيك، تونس، السنغال، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه علوم غير منشورة في العلوم الاقتصادية، جامعة منتوري، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، فرع الاقتصاد المالي، قسنطينة، 2009-2010، ص 222

تؤدي العادات والتقاليد الاجتماعية والعلاقات العشائرية إلى انتشار هذه الظاهرة خصوصاً إذا تحولت هذه العلاقات إلى علاقات ذات ارتباطات طائفية، لذا يلجأ المسؤولون الحكوميون لتفضيل أقاربهم وأصدقائهم ومجاملتهم من أجل تحقيق المكاسب والمصالح الخاصة على حساب المصلحة العامة، إلى جانب طبيعة القيم الأخلاقية والأعراف والتقاليد التي أكتسبها من التنشئة الاجتماعية والثقافية في المجتمع الذي يعيش فيه الفرد تلعب دوراً كبيراً في دفعه إلى أن يكون الفساد جزء من سلوكه الإداري من عدمه.<sup>1</sup>

### ثانياً: مظاهر الفساد في الإدارة العمومية

هناك جملة من الممارسات التي تعبر عن انتشار ونفسي ظاهرة الفساد الإداري داخل التنظيمات، وعادة ما تكون هذه الممارسات متداخلة ومتشابهة فيما بينها إلا أنها في الغالب تمثل أوجهاً عديدة لظاهرة واحدة تعبر عن انحرافات وممارسات غير مشروعة وخارجة عن نطاق القواعد والضوابط الرسمية، وتتمثل أهم هذه المظاهر في:

**01- الرشوة:** تعرف الرشوة بأنها (حصول الشخص على منفعة تكون مالية في الغالب لتميرير أو تنفيذ أعمال خلاف التشريع أو أصول مهنية).<sup>2</sup> وتختلف بشكلها وطبيعتها فقد تكون ذات قيمة مادية أو معنوية وتمارس عادة نتيجة العراقيل البيروقراطية التي تواجه من هو بحاجة إلى خدمة معينة من طرف من يستغلون مكانتهم الوظيفية لأجل الحصول على الرشوة مقابل تقديم تلك الخدمة أو تسهيلها وتعد الرشوة من أكثر مظاهر الفساد شيوعاً وانتشاراً وتأثيراً على فعالية وجودة الإدارة العمومية، بصفة

<sup>1</sup> بنعودة حورية، الفساد السياسي أسبابه وأثاره، مجلة البحوث القانونية والسياسية، العدد 02، 2014، ص 211.

<sup>2</sup> بن عزوز محمد، الفساد الإداري والاقتصادي، آثاره وآليات مكافحته - حالة الجزائر، المجلة الجزائرية للعلمة والسياسات الاقتصادية، العدد 07، 2016، ص 203.

عامّة فهي مرض إداري وإنحراف وظيفي وأخلاقي يجب التصدي له بمتخلف الطرق والأساليب لما لها من تأثيرات سلبية على الإدارة العمومية.<sup>1</sup>

ومن أبسط الدلائل على أن الجزائر تشهد نمواً سريعاً لظاهرة الفساد الإداري ظاهرة الرشوة التي تمثل أخطر داء أصاب الإدارة الجزائرية واستفحل فيها. تلك الجريمة الأخلاقية التي تمس الضمير المهني والاعتداء على ثقة المواطن في إدارته ووطنه بعد الاعتداء على أمواله. ولا شك أن انتشار مظاهر الفقر والتخلف قد سبب انتشار الرشوة حتى تحولت إلى قاعدة عمل لمجمل المعاملات اليومية في الوظيفة العامة.<sup>2</sup>

**02-الاختلاس:** اختلاس المال العام هو مظهر من مظاهر الفساد الإداري، وهو استغلال أو تسريب ممتلكات أو أموال أو أوراق مالية عمومية أو خصوصية أو أي أشياء أخرى ذات قيمة عهدت للموظف الإداري بحكم موقعه بشكل آخر دون وجه حق، قصد التصرف فيها لتحقيق مصالح خاصة.<sup>3</sup>

ومن بين العينات حول عمليات الاختلاس في الجزائر، تبين المعلومات المتداولة لدى الصحافة الجزائرية، بأخبار الاختلاس والنهب لثروة البلاد لمئات المليارات فبريد الجزائر خلال سنة 2014 تم اختلاس من حسابات الزبائن في وكالة واحدة 6.9 مليار سنتيم من دفاتر التوفير والاحتياط لتابعة لزبائن مؤسسة بريد الجزائر. وكشفت أيضاً مجموعة وثائق ومراسلات رسمية لمؤسسة بريد الجزائر كيف تتستر المديرية العامة للبريد على عمليات اختلاس وتحويل أموال المواطنين والزبائن رغم

<sup>1</sup> ابتهاج محمد رضا داود، الفساد الإداري وآثاره السياسية والاقتصادية مع إشارة خاصة إلى تجربة العراق في الفساد، مجلة دراسات دولية، العدد 48، ص 68.

<sup>2</sup> فضيلة بوطورة، مرجع سابق، ص 05.

<sup>3</sup> الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)، مرجع سابق، ص 20.

التقارير المفصلة التي وصلتها التي تؤكد التورط بالدليل والبرهان، إلا أن القضايا أغلقت ولم يتم التبليغ عنها رغم مرور أكثر من عام على وقائعها.<sup>1</sup>

**03- المحاباة والمحسوبية:** إذ تعد من أكثر مظاهر الفساد الإداري إنتشارا وخطورة في الجزائر، فهي تنجم عن إستغلال المنصب أو الوظيفة وجميع السلطات التي يخولها شغل منصب اداري معين للإستفادة الشخصية لمصلحة جهة معينة أو فرد دون وجه حق، فهو ناتج عن سوء نية لإعطاء حق من يستحق إلى من لا يستحق، وينطلق هذا التمييز هنا على أساس الصلة العصبية والقرابة، الخ... وبالتالي تستغل الموارد وتشغل المناصب من قبل غير المؤهلين مما يؤثر سلبا على الإدارة العمومية.<sup>2</sup>

**04- الواسطة:** وهي (أداة أو وسيلة يستخدمها الفرد أو الأفراد للوصول إلى شخص معين يملك سلطة القرار لتحقيق مصلحة لشخص أو أكثر وهي خارج القنوات واللوائح التنظيمية الرسمية)<sup>3</sup> وتعدّ الواسطة من اسوء انواع الفساد الإداري بالجزائر خاصة في شغل المناصب والوظائف الإدارية بشكل عام وتستخدم كآلية لتحقيق مصلحة شخصية أو مصلحة جماعية بالتعاون مع شخص يملك سلطة القرار أو يتمتع بالقوة والنفوذ ويعود سبب انتشارها إلى طبيعة البنية الاجتماعية والثقافية القائمة على إستمرار بعض أشكال العلاقات الأولية التقليدية وما يرتبط بها من قيم ومعايير تركز روح التعاون والولاء والإلتناء للعائلة والقبيلة وإعادة إنتاجها داخل التنظيم الرسمي.

**05- سوء استعمال الصلاحيات والنفوذ:** وهو يعني الاستفادة من السلطة في الإدارة العمومية للحصول على منفعة خاصة، من خلال استثمار المعلومات التي يفترض أنها سرية في الإدارة أو القدرة على التأثير بصورة غير قانونية أو غير مشروعة على قرار جهة أخرى. وتعدّ ظاهرة استغلال

<sup>1</sup> فضيلة بوطورة، نفس المرجع السابق والصفحة.

<sup>2</sup> عماد بوروح، مرجع سابق، ص ص 265 - 266.

<sup>3</sup> ابتهاج محمد رضا داود، مرجع سابق، 70.

السلطة والنفوذ من أهم مظاهر الفساد الإداري في الجزائر، وتبرز من خلال استغلال الكثير من المسؤولين والناظرين في الإدارات العمومية، للمناصب والسلطة الممنوحة لهم لتحقيق مصالح خاصة أو مصالح فئوية لجهات معينة، أو يتم التعسف باستخدام السلطة للإضرار بالآخرين من خلال مخالفة القوانين المعمول بها وإصدار قرارات وتعليمات مناقضة تماماً للواجبات المنصوص عليها قانوناً.<sup>1</sup>

**06- التهاون في القيام بواجبات العمل:** يكون نتيجة إهمال المستخدمين للواجبات المنوطة بهم والمنصوص عليها في القوانين و اللوائح و القرارات التي تنظم الإدارة العمومية بشكل يؤدي إلى مردود سلبي في الإنتاجية وسير العمل الإداري، وتعدُّ هذه الظاهرة الأكثر إنتشاراً في البيئة الإدارية، فيغلب الموظفين الإداريين العموميين في الجزائر، يتصرفون بعدم مسؤولية تجاه قيمة الوقت سواء أثناء الإلتحاق بالعمل في المواعيد المحددة أو الخروج منه قبل المواعيد الرسمية وحتى عدم التواجد في أماكن العمل لفترات طويلة ودون مبرر فضلاً عن إستغلال أوقات العمل الرسمي للقيام بأعمال غير رسمية، وهو ما ينتج عن غياب المساءلة والمحاسبة والترهل في نظام الإدارة العمومية.<sup>2</sup>

**07- مخالفة القواعد واللوائح التنظيمية الإدارية:** إنّ الميل نحو مخالفة القواعد والأحكام المنصوص عليها بالقانون أو داخل الإدارة ومحاولة تجاوزها وخرقها، وإعتبار ذلك دليلاً على النفوذ والسلطة هو أحد المظاهر البارزة للفساد الإداري الذي يتعايش معه السلوك الإنساني إلى أن يتحول الفساد من مجرد فساد سلوك يتقبله البعض إلى سلوك متعمد ومبرر من قبل الأكثرية نتيجة لذلك تسود الرغبة في كسر القانون والإحتيال عليه والخروج عن أحكامه للحصول على المنافع الشخصية.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> محمد الأخضر كرام، منى مسغوني، مرجع سابق، ص 683.

<sup>2</sup> الانتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)، مرجع سابق، ص 28

<sup>3</sup> عماد بوروح، مرجع سابق، ص 267.

**08- الاعتداء على الاموال العامة:** هي نتيجة وصورة من صور استغلال المنصب الوظيفي لنهب المال العام من خلال التبذير والإسراف والتلاعب في استخدام الموارد المادية العمومية وعدم التقيد بترشيد النفقات فيها، ومن مظاهره تبديد الأموال العامة، الإنفاق على الأبنية والأثاث والتجهيزات التي لا تؤثر على نوعية وجودة تقديم الخدمات للمواطنين، كذلك من خلال المبالغة في استخدام المقتنيات العامة في الأمور الشخصية وإقامة الحفلات والدعاية ببذخ على الإعلان والنشر في الصحف والمجلات...، إلخ<sup>1</sup>

**09- إفشاء أسرار العمل أو التكتّم على المعلومات:** فقد يفشي الموظف الإداري معلومات سرّية كالمعلومات التي تتعلق بالمناقصات الواردة للجهة التي يعمل بها لصالح بعض المتنافسين للحصول على الصفقات. أو قد يكتّم معلومات غير مسموح التكتّم عليها كالسكوت على السرقات أو الاختلاس أو الممارسات الغير قانونية.<sup>2</sup>

**10- غياب المسؤولية:** ان غياب الالتزام والشعور بالمسؤولية لدى الإداريين من جهة وبروز مشكلة عدم تطابق المسؤوليات والمهام مع السلطة المخولة لهم من جهة أخرى وهذا ما يفسح المجال أمام المسؤولين للتهرب من المسؤولية الكاملة عن أعمالهم، إما لنقص كفاءتهم أو تخوفا من عواقب تخطي السلطة المخولة لهم مع قبول امتيازات المنصب.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> سوسن كريم الجبوري، مرجع سابق، ص 46.

<sup>2</sup> محمد قاسم القريوتي، مرجع سابق، ص 41.

<sup>3</sup> محسن منصور الغالبي، مرجع سابق، ص. 376

### المطلب الثالث: آثار تفشي الفساد الإداري في الجزائر

للفساد الإداري انعكاسات سلبية عديدة ومتنوعة، في شتى المجالات خاصة المجالات السياسية والاقتصادية والاجتماعية، الإدارية ويمكن أن نذكر أهمها فيما يلي:

#### أولاً: على المستوى السياسي

لانتشار مظاهر الفساد تأثير بالغ الخطورة على شرعية ومشروعية النظام السياسي وكفاءة أجهزته المختلفة، مما يؤدي إلى عدم الاستقرار السياسي وإضعاف حكم القانون وتآثر مشروعية السلطة السياسية ومصداقيتها لدى المجتمع بسبب غياب العدالة وانعدام تكافؤ الفرص وحلول الرشوة والمحاباة والمحسوبية محلها، وهو ما يؤدي إلى بروز بؤر التوتر والمعارضة والتصادم بين الطبقات المستفيدة والمحرومة من الموارد والثروات وجماعات المصالح فيما بينها، ففي الكثير من الحالات كان للانقلابات العسكرية مبرراً للقضاء على فساد القمة ليتضح بعد ذلك أنها لم تكن سوى صراع بين النُخب المسيطرة.<sup>1</sup>

وقد تتأزم الأوضاع في الدول ذات التعدد العرقي والطائفي إلى نزاعات اثنية ودينية بين الأطراف المسيطرة والأطراف التي ترى أنها لم تحصل على ما حصل عليه الآخرون. وتضعف علاقة المجتمع بالنظام السياسي بالامتناع عن المشاركة في الحياة السياسية وإضعاف الولاء ومواطنة، لأن الفساد يتنافى مع قيم الديمقراطية من شفافية وعدالة وحرية التعبير، لتلجأ القوى المجتمعية إلى الانخراط في الممارسات الفاسدة أو تعبر عن رفضها للوضع باللجوء إلى العنف في شكل ثورات، أو عصيان مدني، كذلك ينعكس وجود فساد القمة على مدى عقلانية اتخاذ القرار وعملية صنع السياسة العامة للدولة، لأن غياب حكم القانون وتدخل المصالح الشخصية في اختيار البدائل المتوفرة يؤدي إلى رسم

<sup>1</sup> بن شعيب نصر الدين، مرجع سابق، ص ص 123 - 124.

سياسات واتخاذ قرارات تخدم مصالح الأفراد والجماعات الفاسدة فقط، وتؤدي سيطرة عصب معينة على اقتصاد الدولة عن طريق الممارسات المشبوهة إلى تبعية السلطة السياسية لها، بحيث القرارات المتخذة لصالح تلك العصب الفاسدة، وهو ما يؤدي إلى تهميش القوى السياسية.<sup>1</sup>

ولا تقتصر الآثار السلبية للفساد على المستوى الداخلي وإنما تتعدى ذلك إلى تشويه الصورة الخارجية للنظام السياسي القائم والدولة، فتؤثر على علاقاتها مع مختلف الفواعل الدولية وتعطل التعاون بينها، لأنه ليس من مصلحة الدول إقامة علاقات تعاونية بعيدة الأمد في ظل غياب الاستقرار السياسي فيها وصعوبة التنبؤ بما يتخذه حكامها من قرارات.<sup>2</sup> وقد تؤثر الممارسات الفاسدة للحكام على سيادة الدولة، فعندما يشيع الفساد في الدول المرتبطة بمعاهدات أو قروض خارجية فهي تكون ملزمة بشروط جزاء إذا ما أخلت بها يترتب عليها نتائج وخيمة منها فقدان الدولة لسيادتها من خلال تحكم وتدخل تلك المؤسسات أو الدول المقرضة بسيادة تلك الدولة. فالمفسدون يوجهون القروض إلى مشاريع لا تمت بالصلة إلى التنمية والتطوير أو قد توجه إلى حسابات خاصة لأعضاء النخب السياسية.<sup>3</sup>

### ثانياً: على المستوى الاقتصادي

يتأثر الجانب الاقتصادي في أي دولة بالبيئة السياسية والاجتماعية السائدة، فالإقبال على الاستثمار في الدول التي تعرف مستويات عالية من الفساد يكون منخفضاً، فالدول التي تتميز بشيوع الفساد، لا تستطيع إقناع الشركات الأجنبية بالاستثمار فيها، لأن المستثمر يجد في طريقه الكثير من

<sup>1</sup> مصطفى كامل السيد، العوامل والآثار السياسية، في الفساد والحكم الصالح في البلاد العربية، في إسماعيل الشطي وآخرون، محرر، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، ط 02، 2006، ص 273.

<sup>2</sup> بن عودة حورية، الفساد السياسي أسبابه وآثاره، مرجع سابق، ص 214.

<sup>3</sup> ابتهاج محمد رضا داود، مرجع سابق، ص 71.

العراقيل البيروقراطية التي لا يمكن القضاء عليها إلا بالرشاوى وهو ما يمثل عبئاً اخلاقياً وتكلفة زائدة في تنفيذ الاعمال، مما يدفعهم إلى تقليل الاستثمار في هكذا بيئة، ومن ثم ينخفض الطلب الكلي الذي يعمل بدوره على تخفيض معدل النمو الاقتصادي.<sup>1</sup>

وتؤثر مظاهر الفساد على أداء المؤسسات الإدارية التي لا تستطيع استغلال مواردها المالية والبشرية بشكل فعال، بسبب استنزافها عن طريق الرشوة والاختلاس وغياب نظم الحوافز التي تشجع زيادة الإنتاجية، في حين أن دفع العمولات للحصول على الصفقات العمومية يهدد المنافسة العادلة بين الشركات ويولد عدم الكفاءة التخصيصية من خلال السماح للمستثمر الأقل كفاءة والأعلى قدرة على الرشوة، وأن يكون المستفيد الأقرب من العقود فتختل المعاملات الاقتصادية ويتشوه الهيكل الاقتصادي بسبب نمو الثروات بشكل لا يتفق مع قواعد المنافسة.<sup>2</sup>

من جهة أخرى يؤدي الاختلاس والتهرب الضريبي إلى هدر الموارد المالية وعجز الميزانية العامة للدولة وسحب مبالغ ورؤوس أموال ضخمة من السوق المحلية، وتحويلها إلى البنوك الأجنبية الأمر الذي يقصي محورياً هاماً من محاور العملية التنموية، ويساعد الفساد على زيادة حجم الاقتصاد غير الرسمي الذي ينجم عنه عجز المؤسسات التي تنشط بشكل قانوني نظراً لخضوعها لمصاريف أكثر ومتابعة جبايئه أكبر وأدق.<sup>3</sup>

بالإضافة إلى ذلك يميل المسؤولون الحكوميون الفاسدون إلى الاهتمام بأنواع النِّفقات العامة الاستهلاكية التي تخلق فرصاً أكبر للفساد كمشاريع البنية التحتية الكبيرة، فالتأثير السلبي لسوء الإنفاق

---

<sup>1</sup> فضيل خان، شعيب محمد توفيق، الفساد الإداري والمالي المفهوم والاسباب والاثار وسبل العلاج، مجلة الحقوق والحريات، العدد 02، مارس 2016، ص 402.

<sup>2</sup> ابتهاج محمد رضا داود، مرجع سابق، ص 74.

<sup>3</sup> فضيل خان، مرجع سابق، ص 401.

العام لموارد الدولة عن طريق اهدارها في المشاريع الكبرى بما يحرم قطاعات هامة مثل الصحة والتعليم والخدمات من الاستفادة من هذه الموارد.<sup>1</sup>

وفي سياق آخر وفي ظل تفشي الفساد وغياب الرقابة والمساءلة القانونية يستغل أصحاب النفوذ مواقعهم المميزة اجتماعيا وسياسيا للاستئثار بالثروة والدخل والمنافع الاقتصادية الريعية التي يقدمها النظام السياسي مما يزيد من حدة الطبقية لتراكم الأصول لصالح نخبة معينة فقط.<sup>2</sup> كذلك ضعف أو قوة مستوى الأجور والمرتبات والامتيازات التي يحصل عليها الأفراد أثناء أداء مهامهم الإدارية لها تأثير على كبير على شيوع الفساد أو انحصاره.

### ثالثا: على المستوى الاجتماعي

الفساد الإداري هو انتهاك لأخلاقيات العمل ولقواعد السلوك الاجتماعي ويُعبّر عن خلل وشرخ في منظومة القيم الاجتماعية وضعف في المبادئ والقيم الأخلاقية العليا، كما أنّ انتشار الفساد يؤدي إلى تفاقم الفقر واتساع الفجوة بين الفقراء والاعنياء، حيث يزيد من تخفيض كسب الدخل لدى الفقراء نتيجة تضائل الفرص المتاحة وذلك من خلال الحد والتقليل من الانفاق العام وحرمان الناس من الحصول على الحقوق الأساسية مثل الرعاية الصحية والتعليم.

يؤدي الفساد إلى زيادة تكلفة الخدمات الحكومية ويقلل من جودتها، بما ينعكس سلباً على الفئات الاجتماعية الأكثر حاجة لها،<sup>3</sup> كذلك يؤثر الفساد تأثيراً مباشراً على الكفاءة والفاعلية من خلال خلقه سلوكاً سلبياً يؤدي إلى الحد من الحراك الاجتماعي نتيجة لانتشار الشعور باليأس والاحباط وعدم الأمان بسبب عدم وجود فعالية في متابعة المسؤولين عن الفساد، وهو ما يزيد في الشعور بالتخلف

<sup>1</sup> عبد الله أحمد المصراطي، مرجع سابق، ص 71.

<sup>2</sup> نسيمه بومعراف، مظاهر الفساد الإداري، مجلة علوم الانسان والمجتمع، العدد 22، مارس 2017، ص 138.

<sup>3</sup> بنعودة حورية، الفساد السياسي أسبابه وآثاره، مرجع سابق، ص 216.

والظلم لدى غالبية أفراد المجتمع، ليكون بذلك سبباً في زيادة حدة الاحتقان الاجتماعي وتصاعد حالات العنف والتطرف والانقسام المجتمعي والحدق بين جميع شرائح المجتمع الأمر الذي يدفع البعض لارتكاب الجرائم وبالتالي تعطيل قوة وفاعلية المجتمع وفقدان الشعور بالمسؤولية تجاه مصلحة الوطن وهذا كله يؤدي إلى عدم الاستقرار السياسي.<sup>1</sup>

أثبتت البرامج الاقتصادية المطبقة في الجزائر، التي كانت بدعم الهيئات المالية الدولية ضعفها وقصورها، لأن تحسين الأوضاع الاقتصادية، كان محصلة فقط عن ارتفاع أسعار النفط، وعلى الرغم من ذلك لم ينعكس على الأوضاع الاجتماعية، مما جعل المجتمع الجزائري يتخبط في حرمان اجتماعي بسبب مشاكل البطالة، الصحة، التعليم وتدين مستوى نسبة الأمية. فالتحول الاقتصاد السوق، يتطلب تضافر عوامل مختلفة كتغيري السلوك الاقتصادي للأفراد، عدم الاقتصار على سن القوانين والبرامج، فوجود سياسة تشغيل مستدامة تؤدي لحركية في سوق العمل والتقليل من الآفات الاجتماعية.<sup>2</sup>

### رابعاً: على مستوى المنظومة الإدارية

تتعرض مظاهر الفساد في الأنظمة والأجهزة الإدارية المختلفة، فهي تضعف من مستوى أدائها وفعاليتها عبر خلق جو من اللاتيقين وانعدام الثقة مما يؤدي إلى انهيار في القيم والأخلاقيات الإدارية والواجبات الوظيفية، ففساد كبار المسؤولين داخل المنظومة الإدارية يعمل على تثبيط روح المسؤولية والحماس والدافعية للعمل لدى الأفراد ويقلل من القدرة على السيطرة عليهم، بسبب عدم تطبيق

<sup>1</sup> إيناس عباس يونس الفتلاوي، مظاهر الفساد الإداري والمالي وسبل مواجهته.. دراسة نظرية، مجلة النزاهة للبحوث والدراسات، العدد 10، 2017، ص 198.

<sup>2</sup> قوري ستي، مرجع سابق، ص 07.

## الفصل الثاني

النصوص القانونية التي تنظم العلاقات بينهم، وعدم اتخاذ القرارات الرشيدة التي تخدم الهدف العام الذي تقوم عليه المنظومة الإدارية.

ويؤدي شيوع ظاهرة الرشوة والمحسوبية والمحاباة داخل أجهزة الإدارة إلى إهمال نظم الحوافز والترقيات وقيم الولاء في الإدارة، وتعمل على إضعاف القدرة الإنتاجية من خلال تكليف الأفراد لوظائف يفقدون للتأهيل والتكوين اللازم لها، بما يحرم الجهاز الإداري من أصحاب الخبرة والكفاءة.<sup>1</sup>

والفساد أيضاً يضعف ويؤثر في كفاءة المرافق العامة أثناء أداء مهامها في تقديم الخدمات العامة، كما يشجع المؤسسات الأقل كفاءة عند منح عقود الأشغال العامة التي يلتزم أصحابها بدفع الرشاوى للحصول على العقود، أضف إلى ذلك فإن ثقة المواطنين في الأجهزة الإدارية وسوء العلاقة بينها تقل وتضعف بسبب انتشار ثقافة الفساد.<sup>2</sup>

يؤدي انتشار الفساد إلى خفض التوظيف، وزيادة العراقيل أمام التوسع في إنشاء المشروعات العامة والخاصة، وزيادة تكاليف ممارسة الأعمال، ومن ثم دفع تلك الأعمال إلى القطاع غير الرسمي مما يؤدي بالضرورة إلى التقليل من فرص العمل بالقطاع الخاص وهو ما يؤثر أيضاً على القطاع العام، ذلك أن هذه الشركات على الأرجح لن تتمكن من النمو. ويقع الضرر هنا على المشروعات الصغيرة بصورة خاصة أكثر من غيرها.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> سعادوي محمد الصغير، بلعربي عبد الكريم، الفساد الإداري من أسلوب المعالجة إلى استراتيجية الوقاية، مجلة الحقيقة، العدد 11، مارس 2008، ص 138.

<sup>2</sup> زروقي يحيى، مرجع سابق، ص 137.

<sup>3</sup> جون د. سوليفان، مرجع سابق، ص 07.

فالجائر من خلال ما سبق، تتميز باتساع حجم القطاع العام، وتزايد تدخل الدولة في الشؤون الاقتصادية من خلال علاقات ملكية وسائل الإنتاج، والمشتريات الحكومية والجهاز الضريبي، وكما بينت الدراسات فإن الفساد يزداد في الإدارات العمومية وذلك لأسباب عديدة ومتنوعة.<sup>1</sup>

إنَّ الفساد ظاهرة معقدة وخطيرة وله تأثيرات متعددة ومختلفة وآثار سلبية على كل المجالات، لذا فإن هناك ضرورة ملحة لمكافحة هذه الظاهرة والوقاية منها في شتى الميادين، وبكل الوسائل والطرق.

---

<sup>1</sup> سارة بوسعيد، مرجع سابق، ص 128.

## المبحث الثاني: متطلبات أخلقة الإدارة العمومية لمواجهة الفساد الإداري في الجزائر

الفساد الإداري هو انحراف غير مشروع عن النظم والقواعد القانونية في الإدارة العمومية، كما أنه يمثل انتهاكاً للمعايير والقيم الأخلاقية التي تتطلبها الإدارة العمومية، ولحدّ من أثاره وانتشاره، تعد الأخلاقيات الإدارية بمثابة خط الدفاع الأول والأساسي للوقاية من الفساد الإداري ومكافحته.

### المطلب الأول: أهمية البعد الاخلاقي في سياسة مكافحة الفساد الإداري

تعتبر الإدارة العمومية مدخلا رئيسيا في تحديد علاقة الدولة بالمجتمع من خلال درجة الاستجابة لمختلف المتطلبات العامة، وتزداد أهمية هذا البُعد في العصر الحديث الذي أتاح للفرد بفضل التكنولوجيا المعلومات وسبل المقارنة مع مجتمعات أخرى في مستوى أداء الدول وتقديم الخدمات لمواطنيها. لكن مع اتساع الهوة وانهايار الثقة بين المواطنين وحكوماتهم في العديد من الدول دعت الحاجة والضرورة للبحث في اساليب وسياسات جديدة كمدخل لتحسين الخدمة العمومية وكتوجّه جديد لتحقيق الفعالية والكفاية ومكافحة الفساد الإداري واستعادة الثقة المتبادلة.

فانحدار الثقة العامة في أداء الأجهزة الحكومية، يعكس حجم التراجع الكبير في منسوب الثقة لدى المواطنين في حكومتهم، لذلك توجه المحللون في تفسيرهم لذلك على رداءة الخدمة العمومية وغياب القيم الاخلاقية فيها. كذلك إنّ الخدمة العمومية بالمفهوم الحديث هي إدارة يكون فيها الجمهور واعياً بأثار الأنشطة التي تقوم بها التنظيمات الادارية على المحيط الاقتصادي والاجتماعي، ويكون الفرد المستهدف من الأنشطة التي تقوم بها الإدارة وليس فقط السوق الذي تعمل من خلاله، كما ترتبط

كفاءة الإدارة العمومية بالعديد من الجوانب منها مدى تكافؤ تنظيمها مع مراكز القوة المتواجدة في المحيط، مدى تأثيرها بالمظهر المؤسساتي من خلال علاقتها بالجمهور، ومدى شرعيتها.<sup>1</sup>

هناك إشارة قويّة لارتفاع مستوى الوعي لدى المواطنين المطالبين بخدمات أكثر جودة مقابل التزامهم بواجباتهم، ولأن الدولة تملك المشروعية لتحقيق الصّالح العام، فمن الضروري أن تظهر في الجهة المقابلة فساد أقل وخدمات نوعية ترقى إلى مستوى التّطلعات، حتى تحقق الرضا المجتمعي، في ظل التّحديات الجديدة.

ولذلك يتعين على الإدارة العمومية أن تتكيف مع هذه الأوضاع وتكون فاعل التّغيير في كل المجالات، حيث لم يعد الحديث اليوم ينصب حول دولة متقدمة وأخرى متخلفة، بل عن دولة إدارتها متقدمة راشدة وأخرى إدارتها فاسدة متخلفة. وعليه فالقيم الاخلاقية في الإدارة العمومية تُعدّ معياراً رئيسياً لبناء الثقة لدى المواطنين.<sup>2</sup>

الإدارة العمومية هي المُتهم الأول في انتشار الفساد، والمحور الرئيسي في كل سياسات مكافحته، فلا بد من التنبيه إلى أن محاولات إصلاحها وأخلقتها سبقت متطلبات مكافحة الفساد نظراً للانتقادات التي وجهت لها منذ سبعينيات القرن الماضي خاصة فيما يتعلق بالفعالية والشفافية والرشادة وعليه فإنه من الضروري التمييز بين تلك الجهود الرامية إلى تحسين أساليب سير القطاع العام وتلك

<sup>1</sup>بطاط نصيرة، تسيير الإدارة العمومية في الجزائر بين خصوصيات التسيير العمومي ومتطلبات المانجمنت العمومي، مجلة التنمية وإدارة الموارد البشرية، المجلد 01، العدد 03، 2015، ص 400.

<sup>2</sup> كريمة لعرايبي، تحسين الخدمة العمومية في الجزائر وفق مقاربة التسيير العمومي الحديث، مجلة آفاق علمية، المجلد 11، العدد 03، 2019، ص 190.

الهادفة إلى محاربة الفساد، رغم أن لهذين المقصدين الكثير من الغايات المشتركة التي يمكن تفصيلها فيما يلي:<sup>1</sup>

أ. تأثير أساليب التسيير الجديدة على منظومة القيمية للإدارة العمومية: منذ منتصف الثمانينات ظهر تيار قوي ينتقد أساليب التسيير التقليدي للشؤون العامة مستندا إلى أزمة المالية العامة في تلك الفترة. دفع هذا التيار نحو اعتماد أساليب جديدة في التسيير قائمة على تخفيف الهياكل البيروقراطية والتسيير بالنتائج، أثرت هذه الأنماط بصفة مباشرة على الوسط المهني إلى درجة إعادة هندسة العلاقات الداخلية خاصة تلك التي تربط الموظف بالمنتخب.

ب. المنظومة القيمية الجديدة في مواجهة الفساد: تفرض عملية انسحاب الدولة وما ينجم عليها من اختلالات هيكلية ومعيارية، تحقيق بعض المتطلبات المتعلقة بالمردودية والمساءلة المتوائمة مع تدرج السلطة بشكل يوجب إيجاد نمط لإحلال التوازن على غرار الأخلاق. غير أنّ هذه الأخيرة بالإضافة إلى أبعادها المعيارية الضّرورية، لا يجب أن تمس روح الإبداع النابعة من الفرص المتاحة في هياكل حكومية منفتحة على غير العادة، وهذا التصور لا يعني اعتماد النظام المفتوح كبديل لتسيير الموارد البشرية، بل يعني إيلاء بعض العناصر المهمة والمستجدة عناية خاصة في ظل وظيفة عمومية مُزوّدة بمنظومة قيمية مُحَيَّنة ومتناسقة، لا يعدو أن يكون النظام المعتمد فيها إلا أداة تنظيمية.

والأخلاقيات الإدارية في هذا المحيط، عبارة عن قيمة للتوازن والضبط كونها تعبر عن أفضل ما يمكن أن يقوم به الإنسان ولا تقتصر على إعطاء وصفات نمطية. إنها تبعث الأمل لإنارة طريق بين متطلبات حماية الصالح العام من جهة، وفضاءات الحرية من جهة أخرى خاصة في مسائل التسيير العمومي.

<sup>1</sup> محمد عابد، دور سياسات مكافحة الفساد في أخلقة الحياة العامة، مذكرة ماجستير غير منشورة في القانون العام، جامعة الجزائر، كلية الحقوق، فرع الدولة والمؤسسات العمومية، 2014/2013، ص ص 126 - 123.

ولكي تتمتع الإدارة العمومية بسمعة طيبة من ناحية الأخلاقيات لا بد أن تكون جميع تعاملاتها مع المواطنين وفق قواعد الشفافية والنزاهة والعدالة في تقديم الخدمات العامة ولأجل بناء سلوكيات عمل اخلاقية في الإدارة العمومية يجب مراعاة الاهتمام بالجوانب الأساسية الآتية<sup>1</sup>:

- ضبط العادات والاتفاقيات ومجموع القيم والأعراف والتقاليد المتفق عليها في محيط الإدارة العمومية.
- تساعد الأخلاقيات على تقديم النقد الذاتي لتحسين مردودية الأفراد، وتحسين الكفاءات الفنية وتحفيز المهارات المهنية وخلق جسور الثقة في الأهداف المتبعة.
- ضبط السلوك المهني والفردى الذي ينبغي أن يتحلّى به الموظفون والمسؤولون لدى الإدارة العمومية قصد ضمان انضباطهم بما ينسجم ومقتضيات ممارسة الوظيفة العمومية واطلاعهم على واجباتهم الإدارية والمهنية في إطار أخلاقي.
- اقامة نظام عادل للحوافز والجزاءات بغية تفادي الانحرافات في السلوكيات وبعض مظاهر الفساد الإدارى والانحرافات المتعلقة به.
- ضمان مخطط عقلاني لتسيير الموارد البشرية يأخذ بعين الاعتبار مساهم المهني والمهام والوظائف المسندة لهم.
- تحقيق التوازن بين الأحكام الأخلاقية وحرىات وحقوق العاملين والأفراد من خلال عملية اعادة ضبطها وتقنينها.
- ضرورة تغليب المصلحة العامة على المصلحة الخاصة للأفراد بشكل يتفق والأنظمة التشريعية والتنظيمية السارية المفعول في الإدارة العمومية.

---

<sup>1</sup> سعيد مقدم، أخلاقيات الوظيفة العمومية: دراسة نظرية تطبيقية من زاوية: التأصيل، الحقوق والالتزامات المهنية، النظام التأديبي للموظفين، شركة دار الأمة للطباعة والترجمة والنشر والتوزيع، الجزائر، 1997، ص ص 11-12.

- تقريب عمل الإدارة العمومية من المواطنين من خلال الإصغاء إلى اهتماماتهم وانشغالاتهم وكذا على تحسين نوعية الخدمات المقدمة لهم.
  - إنشاء الثقة المتبادلة بين الإدارة العمومية والمواطنين وكافة أطراف وشرائح المجتمع.
  - إزالة الطابع التسلطي الذي يمكن أن تتصف به الإدارة وذلك باحترام الواجبات الملقاة عليها.
  - تبني رؤية واستراتيجية في الإدارة العمومية قائمة على تطبيق واحترام الأخلاقيات الإدارية.
  - الالتزام الأخلاقي في الإدارة العمومية يبعدها عن المخاطر، ويقلل من نسب جرائم الفساد والمخالفات والانحرافات في الأجهزة الإدارية.
- الالتزام بأخلاقيات الإدارة يساهم في تحسين صفات المجتمع بصفة عامة، حيث تقل الممارسات الغير أخلاقية، ويتمتع الأفراد بتكافؤ الفرص، ويجني كل فرد ثمرة جهده، أو يلقي جزاء تقصيره، وتسد الأعمال للأكثر كفاءة وعلماء، وتوجه الموارد لما هو أنفع، ويضيق الخناق على الانتهازيين والمحتالين وتنتسح الفرص أمام المجتهدين<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> أحمد جابر حسنين علي، مرجع سابق، ص 26.

### المطلب الثاني: دوافع أخلقة الإدارة العمومية في مكافحة الفساد الإداري

على الرغم من أن الإدارة العمومية تعتبر الأكثر امتثالاً للقوانين والأنظمة واهتماماً بالاعتبارات الأخلاقية والاجتماعية في المجتمع، وهي أكثر تعبيراً عن أخلاقيات الإدارة على صعيد القرار أو الممارسة، إلا أن اتساع نطاق هذه الهيئات وتنوعها مع الزيادة الكبيرة في اعداد الموظفين والمسيرين فيها، جعلها عرضة لانتهاكات وممارسات لا أخلاقية مخرلة بالمصلحة العامة، حيث أن جرائم الفساد الإداري وخاصة جرائم الاختلاس والرشوة واستغلال النفوذ، تمثل حالات واسعة وأخذة بالتزايد، لهذا فإن المؤسسات العامة تسعى هي الأخرى إلى الاهتمام بأخلاقيات الإدارة والوظيفة العمومية، ووضع مدونات سلوك خاصة بها والتوسع في البرامج التدريبية للعاملين في هذا المجال، قصد منع الأسباب والطرق التي تؤدي إلى بروز المعضلات الأخلاقية، فالأفراد سواء في الإدارة أو في الوظائف التابعة لها يواجهون تأثيرات وأسباباً عديدة يمكن أن تدفعهم إلى انتهاك السلوكيات الأخلاقية.<sup>1</sup>

يجب أن تكون أخلاقيات الإدارة، ضمن الأولويات بالنسبة للمؤسسات الحكومية، وهذا ليس فقط لجعلها أكثر استقامة واستجابة للتطور وأداء الواجبات بطريقة فعالة، بل أيضاً تساعد على تغليب المصالح العامة على المصلحة الخاصة الضيقة، وتعمل على المساعدة في مواجهة ومكافحة كافة مجالات الفساد الإداري وصوره، ويتحقق هذا الهدف من خلال التغيير الجوهرى في النفوس والاتجاهات والسلوكيات. فمواجهة الفساد يجب أن تمر على ضرورة التغيير في العوامل الناعمة التي تمثل القيم والمبادئ والاستقامة والرقابة الذاتية، قبل العوامل الصلبة التي تتمثل في النظم والهيكل والعقوبات، وفي هذا المجال تلعب الأخلاقيات دوراً مهماً وفعالاً في مواجهة الفساد الإداري وذلك

<sup>1</sup> نجم عبود نجم، باسم المبيضين، مرجع سابق، ص ص 174 - 175.

بتفعيل البعد الإنساني المتمثل في الالتزام بالقيم والمبادئ والأخلاقيات من أجل مواجهة الفساد والوقاية منه.<sup>1</sup>

إنّ الأخلاقيات لا تحمي فقط من الفساد بل إنها تبرز وتقوي ذلك الإحساس العميق في نفوس الأفراد موظفين كانوا أم مواطنين بالفخر والرضا وهذا ما يعني من التزام أكبر بالأداء من قبل الموظفين ورضاء وتعاون أكبر من قبل المواطنين في دعم برامج وأنشطة المؤسسات العامة، إنّ دعم هذا البعد الإنساني في الالتزام بالقيم والمبادئ الأخلاقية لا بد أن يكون من خلال المشاركة الفعّالة من الجمعيات المهنية والعَمّالية الخاصّة بالإدارة العمومية كحقل تخصصي وظيفي واسع.

إن مكافحة الفساد الإداري أصبح عنصراً أساسياً ومهماً بالنسبة للحكومات، لإدراكها بأنّ جهود التنمية كلها تذهب سدى وتهدر المال العام، فتزداد الشعوب فقراً ومعاناة، إذا لم يقع التصدي بحزم لهذه الظاهرة. لذا فالوسائل المقترحة كتكثيف الرقابة الداخلية والخارجية واحداث هياكل ونظم خاصّة لمكافحة الفساد وتعيين الرجل المناسب في المكان المناسب، مع ضمان استقلال السلطات، كل تلك العناصر من شأنها أن تحد من انتشار الظاهرة التي تفتت كثيراً خاصّة في الدول النامية بما فيها الجزائر. كما يجب التركيز أيضاً على جانب الارشاد والتوعية بالمدارس والجامعات ووسائل الإعلام للتنبية بمخاطر الفساد ومكافحته.

والمهم في هذا المقام، هو تتبع الحضور المتزايد للقيم الأخلاقية في سياسات مكافحة الفساد من خلال رصد دور القيم في تفسير ظاهرة الفساد ومكانة القيم الأخلاقية في الوقاية من هذه الظاهرة ومكافحتها، وإن السعي إلى تفعيل مكافحة الفساد على أساس أخلاقي يستجيب لتطلعات إصلاح الإدارة العمومية، وهو ما يقتضي ترسيخ مجموعة من القيم القادرة على بعث الحياة في الالتزام تجاه

<sup>1</sup> نجم عبود نجم، أخلاقيات الإدارة ومسؤولية الأعمال في شركات الأعمال، مرجع سابق، ص 370.

المجتمع من جهة، وقادرة أيضاً على تقليص حجم التناقضات بين المصلحة الخاصة والمصلحة العامة من جهة أخرى. ومن خلا هذا التصور يمكن تقسيم القيم في الإدارة إلى نوعين اثنين حسب آثارها القانونية والأخلاقية، قيم حيادية تمثل عتبة الإنصاف بالنسبة للحياة العامة، وتتمثل في قيم النزاهة والاستقامة. أما النوع الثاني فيتمثل في القيم الإيجابية الخلاقة لآثار قانونية ومعنوية تساهم في خلق ثقافة مناهضة للفساد، ومتوجهة نحو أداء سليم ونزيه للمهام العمومية.<sup>1</sup>

إن الالتزام بالمبادئ والسلوكيات الأخلاقية سواء على الصعيد الفردي في الوظيفة أو على مستوى الإدارة العمومية، يعتبر ذا أهمية بالغة لمختلف شرائح المجتمع. لذا تستدعي الدراسة توضيح أهم العناصر والنقاط التي سوف تكون تشير إلى أهم الدوافع التي تدعو إلى الالتزام بالمنظور الأخلاقي القيمي في الإدارة العمومية:<sup>2</sup>

- تعقد وتداخل المصالح في الإدارة الحديثة جعلها أمام حالات معقدة وشائكة من الصعب جدا الحكم فيها على ما هو صواب أو ما هو خاطئ من الناحية الأخلاقية، وهذا ما أدى إلى أن تصبح المشكلات الأخلاقية في غاية التعقيد في نطاق واسع من القضايا والمواقف والحالات، لهذا أصبحت أكثر إثارة للاهتمام والجدل في الوقت الحاضر على صعيد البيئة الداخلية والخارجية للإدارة، بالإضافة إلى سيادة القيم الفردية واللامبالاة.
- وتعدد وقوة الأسباب المؤدية إلى المعضلات، فالأفراد سواء في الإدارة أو في الوظائف الأخرى التابعة لها نجد أن لهم أسباب عديدة تدفعهم إلى الانتهاكات الأخلاقية، فالأخلاقيات تعد

<sup>1</sup> محمد عابد، مرجع سابق، ص ص 87-95.

<sup>2</sup> بحاش وفاء، ثقافة المنظمة كمحدد لترسيخ وتعزيز أخلاقيات العمل على مستوى المنظمة، مجلة الاستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، المجلد 04، العدد 02، 2019، ص ص، 1785-1786.

بمثابة الضمانة التي تقود الإدارة والأفراد، نحو الالتزام الأدبي والأخلاقي تجاه الجماعات المختلفة.

- تنظيم وضبط السعي وراء المصلحة الشخصية الذي يمكن أن يهدد المصالح الجماعية فالقواعد والمعايير الأخلاقية تراقب السلوك، وترسخ السلوكيات المرغوبة في الإدارة.
- تساهم القيم الأخلاقية في تقليل التكاليف التي تتكبدها الإدارة منذ اتخاذ القرار المناسب فالقواعد الأخلاقية تقلل من الجهد والوقت المبذول في قياس الشيء الصحيح للقيام به أو اتخاذ القرار بشأنه.

أما بالنسبة لدوافع عدم احترام القيم والمبادئ الأخلاقية وشيوع السلوكيات الغير مرغوب فيها داخل الإدارة العمومية، يمكن حصرها في النقاط الآتية:<sup>1</sup>

- 1- سوء الإدارة: ويتمثل في ضعف الرقابة والمتابعة وعدم وضع الشخص المناسب في المكان المناسب، مع عدم وضوح الواجبات والمسؤوليات للموظف الحكومي.
- 2- انخفاض الأجور والمرتبات: التي يحصل عليها الموظف، وعدم كفايتها لتلبية وإشباع حاجته وسد متطلبات عائلته، كذلك الالتزام بالعدالة والمساواة والموضوعية في تناول هياكل الأجور والمرتبات ونظم الحوافز والمكافآت، ومن نافلة القول فإن عدم المساواة والتحيز وعدم الشفافية في نظام المكافآت في الإدارة العمومية سينعكس سلبا على مختلف أوجه العمل بالإدارة.

---

<sup>1</sup> ايمان بوقصه، حيدرة سعدي، دور أخلاقيات الأعمال في قمع الفساد الإداري، مجلة العلوم القانونية والسياسية، عدد 17 جانفي 2017، ص 591.

3- ضعف تطبيق القوانين والأنظمة والقرارات: التي تنظم الوظيفة والعمل، كما أنّ تطبيق

القوانين والنظم والقرارات يحتاج إلى قيادات إدارية مخلصه للوطن وملتزمة دينيا وأخلاقيا في أداء الواجب والعمل، لأن أخطر أنواع الفساد هو فساد القادة والمسؤولين.

4- سوء التنظيم وعدم الاستقرار الإداري: إن عدم وجود هيكل تنظيمي جيّد ومستقر، وعدم وجود

دليل تنظيمي يتضمن إرشادات وتوجيهات إدارية لسلوك الموظفين والعاملين، كل ذلك يساهم في تدني السلوك الوظيفي والذي يؤدي بدوره إلى تفشي السلوك اللأخلاقي.

5- سوء تطبيق الإجراءات العلمية في اختيار وتعيين الموظفين: نتيجة لعدم استخدام أسلوب

المقابلات الشخصية والاختبارات اللّزمة لاختيار العاملين الذين تتوفر فيهم الكفاءة والصدق والأمانة في التعامل والعمل، وكذلك إهمال استخدام التقارير السنوية وتقويم الأداء ومعايير الترفيع والترقية واعتماد المحسوبية هو انتشار حقيقي للفساد.

ويمكن أن نحدد الأسباب الأساسية التي تدفع الأفراد لارتكاب ما هو غير أخلاقي فيما يلي<sup>1</sup>:

- الكسب الشخصي والأنانية: إن الكسب الشخصي مشروع ولا غبار عليه وهو من الدوافع

الأساسية من أجل الإنجاز والتفوق. إلا أن ما هو غير مشروع في ذلك هو أن يوضع الكسب

الشخصي والأنانية (المصلحة الذاتية الضيقة) في مقدمة الاهتمامات وبأية وسيلة أو طريقة

حتى وإن كانت تتجاوز القواعد والمعايير الأخلاقية في السلوك وتؤدي الآخرين وتكون على

حسابهم.

- نقص المعرفة: ان الفرد الذي يتميز بالمعرفة الجيدة في مجاله يمكن أن يكون في مركز

أفضل لاختيار القرار الأخلاقي وتجنب المشكلات والانتهاكات الأخلاقية وهذا يعني أن

<sup>1</sup> نجم عبود نجم، باسم المبيضين، مرجع سابق، ص 175.

المعرفة التي تعتبر من الناحية الموضوعية، يمكن أن تعني خبرة أكبر في تصور وفهم العواقب والنتائج التي تنجم عن القرار اللأخلاقي بشكل أفضل من الذين هم أدنى منه معرفة.

- الضغوط الإدارية: الاعمال الإدارية تأتي بضغوطها وتفرض وسائلها القاسية التي تتجاوز في شدتها وقسوتها في بعض الأحيان قدرة الأفراد على ضبط هذه الوسائل بطريقة مشروعة.

### المطلب الثالث: دور الأطر الأخلاقية في مكافحة الفساد الإداري

الفساد الإداري من الظواهر الخطيرة على الإدارة العمومية، وله آثاره المدمرة على المجتمع وهو عقبة في سبيل التطوير السليم والصحيح، لذلك تحرص كل النظم الإدارية على وضع الخطط وتطوير البرامج والإجراءات اللأزمة لضبطه والتخفيف من آثاره السلبية ومكافحته من خلال إتباع قواعد السلوك الأخلاقية التي لن تعتمد فقط على مدى التزام الأفراد بأخلاقيات الإدارة بناء على قناعاتهم الشخصية بل هي بحاجة لأن تُلزمهم بذلك كجزء من مُتطلبات العمل الإداري، فعدم الالتزام بأخلاقيات الإدارة يؤثر على جودة الأداء ونوعية وفعالية الخدمة العمومية، ويزيد من حدة الفساد الإداري، لذا يجب الحرص على تطبيقها لأنه من الضروري تحديد ما هو أخلاقي وما هو غير أخلاقي في عُرف الإدارة، لكي يلتزم به الجميع، وبذلك هناك جملة من الآليات المساعدة على ترسيخ أخلاقيات الإدارة في مكافحة الفساد نذكر منها:

**1- القدوة الإدارية:** وهي خير وسيلة لاجتذاب الآخرين وتوثيق الصلات بهم والتأثير فيهم، بحيث يكون القائد المثل والقدوة التي يحتذي بها الموظف، ويجب أن يكون القائد الإداري، السباق في تنفيذ القوانين واللوائح على نفسه، حتى يقتدي به جميع الموظفين، فكلما كان نشاط القائد أكثر تأثيراً في الآخرين، كلما زادت أهمية أخلاقيات ذلك القائد. فالقيادة المؤثرة يمكن الوصول إليها من خلال التأثير الذي يكون في سلوك أخلاقي، ويترجم المهام القيادية في الهدوء، والانضباط والأفعال، والبعد عن كل الممارسات الفاسدة، كل من شأنه أن يزيد في فعالية تحقيق أهداف الإدارة.<sup>1</sup>

**2- العدالة:** والمقصود بالعدالة في توزيع المهام والمسؤوليات والخدمات والامتيازات بحيث لا تكون موجهة أو مقتصرة على فرد دون آخر أو فئة دون أخرى. وهذا الأمر موضح ضمن تعليمات قانونية

<sup>1</sup> سامية بن رمضان، قراءة سوسولوجية في مصادر أخلاقيات العمل الوظيفي داخل المنظمات، مجلة الباحث في العلوم الإنسانية والاجتماعية، العدد 35، جانفي 2019، ص 202.

تعمل عليها كل إدارة وفق نظامها الداخلي وعلى مسؤولي الإدارة أن يتخذوا القرارات التي تكون مبنية على الواقع وليس افتراضات وان يحقق العدالة والإنصاف ويساعد من تحت اشرافه على استخراج ما لديهم من مساهمات ومهارات ايجابية بصرف النظر عن دورهم، وهذا يساعد على إدراك الآخرين لأهميتهم.<sup>1</sup>

**3- الرقابة الذاتية:** وهي من أهم وانفع الوسائل التي توحد السلوك الأخلاقي القويم في العمل من خلال إحساس الفرد بأنه مكلف بأداء العمل ومؤتمن عليه، من غير حاجة إلى مسؤول ليذكره بمسؤولياته وهي مهمة لنجاح وتحقيق الأهداف الأساسية للإدارة. وهي تغني عن الكثير من النظم والتوجيهات والمحاسبة والتدقيق، وغير ذلك. كما أنها شعور بالمسؤولية والعمل وعلى العامل الالتزام بها، فهي تعمل على تهذيب السلوك الوظيفي للفرد داخل الهيئة التي يعمل بها، عن طريق التربية والتوجيه والحث والتشجيع والتقدير، بعيداً عن كل أشكال الفساد، بحيث تصبح الرقابة الذاتية صفة لها حضور اجتماعي فاعل في المجتمع.<sup>2</sup>

**4- تطوير العمليات المحاسبية:** وهي مبدأ تطبقه الإدارة على جميع الأفراد سواء كانوا مسؤولين أو مستخدمين، إذا لوحظ أن هناك أخطاء ارتكبت كإفشاء الأسرار أو تخليه عن واجباته ومهامه العملية وإخلاله بالنظام العام والأخلاقي للإدارة. فلا بد من المحاسبة للتأكد من تطبيق النظام، من خلال الأجهزة الرقابية الإدارية والمالية التي تشرف على تطبيق النظام.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> مارك أندرسن، فن القيادة، ترجمة: عائدة الباجوري، مراجعة: طريف شوقي محمد، المركز القومي للترجمة، ط 01، القاهرة، 2016، ص 31.

<sup>2</sup> لطرش محمد، آليات الالتزام بأخلاقيات الأعمال، مجلة آفاق للعلوم، الجزء 02، العدد 08، جوان 2017، ص 72.

<sup>3</sup> سامية بن رمضان، مرجع سابق، ص 202.

5- وضع الأنظمة الدقيقة التي تمنع الاجتهادات الخاطئة: لأن الممارسات الأخلاقية غير السوية والفسادة تنتج أحياناً من ضعف النظام، أو عدم وضوحه. لذا لا بد من معرفة أحكام النظام الإداري بجميع محتوياته، ليكون الفرد على دراية كاملة بما له من حقوق وما عليه من واجبات، وأن تكون اللوائح والقوانين والتشريعات ظاهرة واضحة ومعروفة، بالأحكام والالتزامات المكلف بها الأفراد.<sup>1</sup>

6- تبسيط إجراءات العمل والتخلص من المعوقات الإدارية: هي طرق محددة سلفاً لكيفية القيام بالأعمال وهي خطط موضوعة للموظفين من أجل اتّباعها عند القيام بالأعمال المتكررة، بالرغم من أهمية الإجراءات كوسيلة فعالة لترتيب العمل وتقديم الخدمات بشكل أكثر ترتيباً، إلا أن هناك عيوب تجعل الإجراءات من أكثر سلبيات التنظيمات البيروقراطية حيث تستخدم الإجراءات استخداماً سيئاً وغير سليم في بعض الحالات. فتصبح الإجراءات مع مرور الزمن طويلة ومعقدة وتؤدي إلى تأخير إنجاز الأعمال وإلى تدمير المواطنين منها. لذا لا بد من إعادة تصميم وادخال التعديلات اللازمة للأنظمة واللوائح والتشريعات بما يتماشى مع تبسيط الإجراءات وتقليص مدة معالجة المعاملات الإدارية، لتجنب ولمنع ظهور كافة اشكال الانحرافات والممارسات الإدارية السلبية، فيمكن أن تحقق إجراءات العمل السليمة الفعالة فوائد كثيرة تعود بالفائدة على المنظمة وعلى العاملين فيها، ويعود البعض الآخر بالفائدة على جمهور المتعاملين معها والمنتفعين من منتجاتها وخدماتها.<sup>2</sup>

7- تقييم وتقويم الأداء الإداري: وهي عملية متكاملة وشاملة بحيث تتضمن برامج مستمرة من خلال المتابعة والقياس والمراقبة والتقييم للأداء لذا يفترض أن تكون الإجراءات في الإطار الرسمي وذات

<sup>1</sup> منتهى إبراهيم أحمد الخميس، درجة التزام مديري المدارس الثانوية الحكومية في دولة الكويت بأخلاقيات مهنة الإدارة المدرسية وعلاقتها بالولاء التنظيمي للمعلمين من وجهة نظرهم، مذكرة ماجستير غير منشورة، جامعة الشرق الأوسط، كلية العلوم التربوية، قسم الادارة والمناهج، 2012/2013، ص 29.

<sup>2</sup> هند بنت حميد الجهني، الإجراءات ودورها في تأخير تقديم الخدمة في القطاع الحكومي (دراسة ميدانية على ادارة الاحوال المدنية بمدينة جدة)، مذكرة ماجستير غير منشورة في الادارة العامة، جامعة الملك عبد العزيز، كلية الاقتصاد والادارة، 2009، ص 29.

قدرة على إعطاء معنى محدد لما يراد قياسه وتقييمه من جوانب أداء الفرد وسلوكه الإداري، وهذا من خلال محاولة اعطاء تصوراً عن احتمالية تكرار السلوك والاداء الجيدين في المستقبل لفائدة العامل والإدارة، قصد تحقيق الأهداف والغايات، ويمكن بذلك أن تتحمل الإدارة مسؤوليتها الاجتماعية والتزاماتها الأخلاقية معاً.<sup>1</sup>

وبالإضافة إلى ما تم ذكره لا بد من التأكيد على أن هناك نقاط أخرى لابد من اتباعها داخل المنظومة الإدارية خاصة ما يتعلق بالإصلاح الإداري بالتخلص من السلوك الإداري الفاسد وتحسين نظام الإدارة العمومية من خلال الإفصاح عن المعلومات وتعزيز حق المواطن في الحصول على المعلومات اللّازمة عن أعمال القطاعات العامة وعن الإجراءات وآليات تقديم الخدمة للمواطن، حتى لا تبقى هذه المعلومات وسيلة من وسائل الاستغلال لهؤلاء المواطنين. كذلك لابد من خلق الوعي العام لمواجهة الفساد وبناء تحالف شامل لمواجهة الفساد، ورفع درجة الاهتمام المجتمع وتوعيته بمخاطر الفساد ونتائجه المدمرة في كافة المجالات، حتى يتم تجنيد أكبر قطاع ممكن لدعم جهود مكافحة الفساد، ففعليات المجتمع المدني ووسائل الإعلام لها القدرة اللّازمة والكافية بأن يكون لها دوراً مهماً وكبيراً للقيام بهذه المهمة.

---

<sup>1</sup> زروقي يحيى، مرجع سابق، ص 68.

### الفصل الثالث

الآليات القانونية والمؤسسية لمكافحة الفساد الإداري

ظاهرة الفساد الإداري ظاهرة مسّت جميع دول العالم، توصف اليوم بأنها أكبر التّحدّيات والعقبات الحائلة دون تنمية المجتمعات وتطورها، فهذه الظاهرة تمثل تهديداً خطيراً على منظومة حقوق الانسان وهدراً بالغاً للموارد المادّية والمالية وعاملاً مهدداً للاستقرار الدّول ومقوض للعملية السياسية والاقتصادية برمتها، مع تفاوت حجم أضراره من دولة إلى أخرى.

ومع تعاظم تحديات الفساد الإداري وتزايد مخاطره، واستفحال الظاهرة وارتباطها بالجريمة المنظمة العابرة للحدود، برزت الحاجة إلى تنسيق الجهود الوطنية والدولية، قصد العمل على الحد من انتشاره والعمل على مكافحته والوقاية منه، فقد نبه أعضاء المجتمع الدّولي إلى قصور مجهودات الدول في محاربة الفساد فردياً، وأنّه لا مناصّ من رسم سياسات واستراتيجيات دولية وإقليمية يشارك فيها الجميع لمواجهته.

والجزائر ليست استثناء، فظاهرة الفساد الإداري كانت من بين العوائق الأساسية، التي حالت دون بلوغ الاهداف المرجوة تحقيقها من الجهاز الإداري، الذي يسعى إلى أن يكون قاطرة التنمية والتطوير في البلاد، ففي ظل وجوده تتضاءل قدرة الدولة في تحقيق خططها وبرامجها، وأهدافها التنموية، كونه يهدر القسم الأكبر من الموارد المخصصة، لتمويل وتنفيذ تلك البرامج والخطط، وبالتالي تعيق عملية التنمية الشاملة برمتها. وإلى جانب دور الأخلاقيات الإدارية لمكافحة الفساد، لا يمكن أيضاً تجاهل أو اغفال الجوانب القانونية والمؤسسية لمواجهة هذه الظاهرة، فلا بد من تضافر كل الجهود والمقترحات من أجل وضع آلية قادرة على مجابته، بما يحقق نتائج قادرة على كبحها والحد من انتشارها. وهو ما سنتناوله الدراسة في هذا الفصل.

## المبحث الاول: الآليات الدولية لمكافحة الفساد الإداري

مع انتشار الفساد واتساع نطاقه على المستويين الداخلي والخارجي، بفعل الانفتاح الاقتصادي العالمي والتطور التكنولوجي، حيث أصبحت كل دولة تتأثر وتتأثر بما يحدث بباقي الدول ظهرت الحاجة إلى بناء تعاون بين الدول قصد عقد اتفاقيات ومعاهدات وتشريعات وانشاء مؤسسات دولية تكون قادرة على مواجهة الفساد والحد من انتشاره والتقليل من آثاره.

### المطلب الأول: الاتفاقيات الدولية لمكافحة الفساد

انتشر الفساد على كافة المستويات المحلية والوطنية والدولية، لذا فالحكومات والمنظمات والمجتمع المدني حول العالم تحاول مواجهة هذا التحدي، إذ يتزايد الفهم بأن الفساد يؤدي القيم ويهدد المجتمعات. فهو يقوض الديمقراطية وسيادة القانون، ويؤدي إلى انتهاك حقوق الإنسان، وتشويه اقتصادات الدول، ويؤثر كذلك على جودة الحياة، ويفسح المجال أمام الجريمة المنظمة والإرهاب بالإضافة إلى تهديدات أخرى عديدة تعوق تحقيق الأمن الانساني.

لذا جاءت الاتفاقيات والمعاهدات الدولية، لتؤدي دورًا بارزًا في جهود مناهضة الفساد. فهي تحاول وضع أطر وقرار معايير لمناهضة الفساد، وتتناول القضايا العابرة للحدود. وهي بمثابة دليل على أن المجتمع الدولي يأخذ مسألة الفساد على محمل الجد ويقر بالحاجة إلى الحلول المشتركة. فاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد تعتبر أشمل الاتفاقيات المعنية بمكافحة الفساد. ولكونها اتفاقًا أبرم بين 170 بلدًا، فهي ترسخ معايير وسياسات وعمليات وممارسات مشتركة لدعم جهود مناهضة الفساد على المستوى الوطني. كما أنها تُيسر التعاون الدولي عن طريق، الأطر القانونية والمؤسسية

لإنفاذ القوانين وإرساء الآليات التعاونية،<sup>1</sup> بالإضافة إلى اتفاقيات ومنظمات دولية عالمية أخرى لا تتناول موضوع الفساد بطريقة مباشرة مثل تلك المتعلقة بغسيل الأموال، وكذا الجريمة المنظمة العابرة للحدود، بل بطريقة غير مباشرة.

### الاتفاقية الأممية لمكافحة الفساد:

لقد كانت اتفاقيات مكافحة الفساد، بمثابة نقطة تحول للجهود المكثفة التي بذلها المجتمع الدولي عبر عدة مؤتمرات وقرارات، وما نجم عنها من اتفاقيات وتوصيات، وتكريس الجهود التي بذلتها المنظمات الدولية في مكافحة الفساد. حيث تمثل ذلك أساسا في اتفاقية الأمم المتحدة كآلية مباشرة لتغيير ثقافة مكافحة الفساد على المستوى الوطني والدولي.<sup>2</sup>

فاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، هي اتفاقية دولية شاملة النطاق، شارك في أعمالها التمهيدية، وفي المفاوضات التي سبقت إقرارها، غالبية الدول الأعضاء بمشاركة العديد من ممثلي المنظمات الدولية الحكومية والأممية، وهي بذلك تعتبر استكمالا وتتويجا لسلسلة من الاتفاقات الإقليمية في مجال مكافحة الفساد، كما أنها تجسد ارادة سياسية للمجتمع الدولي، بداية من اتفاقية البلدان الأمريكية لمكافحة الفساد، التي اعتمدها منظمة الدول الأمريكية في 29 مارس 1996 واتفاقية مكافحة الفساد بين موظفي الجماعات الأوروبية أو موظفي الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي التي اعتمدها مجلس الاتحاد الأوروبي في 26 ماي 1997، واتفاقية مكافحة رشو الموظفين العموميين الأجانب في المعاملات التجارية الدولية، التي اعتمدها منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي

---

<sup>1</sup> جيليان دِل وماري تيراكول، استخدام اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لتعزيز جهود مناهضته: دليل، منظمة الشفافية الدولية وائتلاف المجتمع المدني المناصر لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، 2014، ص 08.

<sup>2</sup> بن زكري بن علو مديحة، عامر جوهر، المبادرات الدولية المؤسسية والإجرائية المؤطرة لمكافحة جرائم الفساد (في ظل الاتفاقية الأممية لمكافحة الفساد)، مجلة الاجتهاد للدراسات القانونية والاقتصادية، المجلد 09، العدد 03، سنة 2020، ص 208.

في 21 نوفمبر 1997، واتفاقية القانون الجنائي بشأن الفساد، التي اعتمدها اللجنة الوزارية لمجلس أوروبا في 27 جانفي 1999 واتفاقية القانون المدني بشأن الفساد التي اعتمدها اللجنة الوزارية لمجلس أوروبا في 04 نوفمبر 1999 واتفاقية الاتحاد الأفريقي لمنع الفساد ومحاربتة، التي اعتمدها رؤساء دول وحكومات الاتحاد الإفريقي في 12 جويلية 2003. واتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية حيز، النفاذ في 29 سبتمبر 2003.<sup>1</sup> وتم اعتماد الاتفاقية بموجب قرار صادر من الجمعية العامة للأمم المتحدة في 13 أكتوبر 2003 ودخلت حيز التنفيذ في 14 ديسمبر 2005. وجاءت هذه الاتفاقية مشجعة للجهود الوطنية والاقليمية والدولية في مجال مكافحة الفساد وهي لا تنفرد من حيث شموليتها وتكامل أحكامها فهي الاتفاقية العالمية الوحيدة التي تناولت ظاهرة الفساد وتوسعي لتشجيع الدول الأطراف على إيجاد الأطر الفعالة لمكافحتها، كما أنها تمثل استراتيجية شاملة لمكافحة الفساد، تعتمد على اتخاذ مجموعة من التدابير التشريعية وغير التشريعية، وتنشئ لها آلية لمراقبة التنفيذ، من خلال مؤتمر الدول الأطراف وتستهدف تحقيق التعاون القضائي بين الدول والأطراف على كافة الأصعدة، لأجل تعزيز النزاهة والمساءلة والإدارة السليمة للشؤون العمومية والممتلكات، لتهيئة الظروف لاجتثاث الفساد ومكافحته.<sup>2</sup>

هذه الاتفاقية تعد تطوراً هاماً في تاريخ الإنسانية، ذلك أنها المرة الأولى التي يتم التوصل إلى توافق للمجتمع الدولي حول عدد من المفاهيم التي تحكم العمل القانوني، في مجال الممارسات التي اصطلح على اعتبارها فساداً، فهي تجسد الرؤية الاستراتيجية الدولية لكافة التدابير والإجراءات الواجب اتخاذها لمكافحة الفساد، فضلاً عن كل أعمال وأفعال الفساد، الواجب على أعضاء المجتمع الدولي

<sup>1</sup> الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، الإطار المؤسسي للوقاية من الفساد ومكافحته في الجزائر، ط 02، 2014، ص 05.

<sup>2</sup> سليمان عبد المنعم، ظاهرة الفساد، مواءمة التشريعات العربية الأحكام على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، برنامج ادارة الحكم في الدول العربية، برنامج الأمم المتحدة الانمائي، ص 16.

تجريمها والملاحقة والمساءلة عنها. وعلى إثر ذلك وفي حديث صحفي، امتدح الأمين العام للأمم المتحدة **كوفي عنان** الاتفاقية ودعا الدول الأعضاء للتوقيع عليها، كما قال أيضاً في معرض حديثه عن اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في بيان، إن هذه المعاهدة، تقدم مجموعة شاملة من المعايير والقوانين التي يمكن لكافة الدول تطبيقها من أجل تعزيز أنظمتها القانونية والتنظيمية لمكافحة الفساد كما أنها ستؤثر إيجابياً على حياة ملايين البشر في العالم. ومن جانبه قال رئيس مكتب مكافحة الجريمة والمخدرات في الأمم المتحدة **أنطونيو ماريا كوستا** بأن الفساد مستوطن ويعيش في بعض المجتمعات ويجب أن ينتهي وإلا لن يكون هناك تقدم أو قابلية لاستمرار التقدم في تلك الدول.<sup>1</sup>

لقد حاولت الاتفاقية في موادها الواحد والسبعون (71) والمقسمة في ثمانية (08) فصول تبيين وتوضيح الأحكام العامة لها. إنَّ الهدف من هذه الاتفاقية، هو وضع إطار قانوني لمكافحة الفساد، من خلال تجريم عدد معتبر من الأفعال المندرجة ضمن إطاره، وقامت كذلك الاتفاقية الأمامية بتصميم مدونات قواعد سلوك الموظفين، التي تسمح بتبيان بوضوح مهامهم، وتحديد واجباتهم في كل من القطاع العام ومؤسسات القطاع الخاص. ومن بين أهم الأحكام التي تشملها قواعد السلوك المتعلقة بتبيان مسائل عامة مثل الولاء للمنظمة التي يعمل بها الموظف والكفاءة، والفعالية والنزاهة والانصاف وعدم التحيز أو المعاملة التفضيلية دون مبرر، وكذلك حظر إساءة استخدام السلطة، وتلقي الهدايا أو المنافع.<sup>2</sup>

كذلك وضعت نظاماً وقائياً متنوعاً بين إجراءات احتياطية وأخرى أخلاقية، كما وضعت نظاماً للتعاون الدولي في هذا المجال سواء في تنفيذ القانون أو تسليم المجرمين، وحتى استرداد الموجودات لمعالجة

<sup>1</sup>أنظر: الأمم المتحدة تعد أول اتفاقية دولية لمكافحة الفساد

<https://www.aljazeera.net/news/international/2003/10/2>

<sup>2</sup>عابد محمد، مرجع سابق، ص 61.

آثار هذه الجرائم، غير أن اللافت هو تركيزها على الشراكة بين الدولة ومختلف الشركاء في محاربة الفساد، ومعالجتها للأسباب غير المباشرة لانتشار الفساد من خلال إصلاح الإدارة<sup>1</sup>.

وتعتبر الاتفاقية أكثر شمولاً وقوة في التصدي لظاهرة الفساد، إذ تفردت بأسلوبها الفعال وقدرتها على احتواء جميع الأفعال التي تلعب دوراً في زيادة مستويات الفساد، وهذا ما جعلها تستقطب العديد والمزيد من الدول، كما أنها شكلت نموذجاً للنظام القانوني لمنع الفساد ومكافحته والقضاء عليه عن طريق وضع المسؤولية على عاتق الدول حيث يجعل الاتفاقية ملزمة بمجرد المصادقة عليها، ما يستلزم حال عدم امتثال الدول لأحكامها، ترتيب المسؤولية الدولية على مخالفتها<sup>2</sup>.

وتحتوي الاتفاقية على آلية استعراض التنفيذ اعتمدت عام 2009 من أجل متابعة تنفيذها وتعتمد هذه الآلية على استعراض الأقران، وإصدار تقارير الاستعراض القطرية، التي تتناول التقدم المحرز في التنفيذ، وتقديم التوصيات. فهذه الأنشطة تساعد في الحفاظ على زخم تنفيذ الاتفاقية حول العالم.

لكن وعلى الرغم من الجهود التي تقوم بها الاتفاقية في مجال تعزيز النزاهة والشفافية والمساءلة إلا أن هناك انتقادات وملاحظات تبقى دائماً محل نقاش وتقييم، فهي كأى ملف يسير على المستوى العالمي يطرح إشكالات عديدة في التصور والتنفيذ والرقابة ويخضع لضغوط كبيرة غير أنه رغم ذلك استطاعت هذه الاتفاقية تحريك جهود مكافحة الفساد من خلال إيجاد عدة آليات قانونية ومؤسسية وطنية لتنفيذ وتنسيق هذه الجهود<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> مداحي عثمان، الجهود الدولية لمكافحة الفساد - اتفاقية الأمم المتحدة نموذجاً، مجلة أبعاد اقتصادية، المجلد 09، العدد 01، 2019، ص 14.

<sup>2</sup> سليمان عبد المنعم، نفس المرجع السابق والصفحة.

<sup>3</sup> زين زكري بن علو مديحة، مرجع سابق، ص 209

### المطلب الثاني: الآليات التشريعية الأمامية لمكافحة الفساد

الاتفاقية الأمامية تتضمن أحكاماً متنوعة حول التعاون الدولي والمساعدة القانونية والجنائية المتبادلة، ولهذا الغرض استندت هذه الأحكام على العديد من المواد واللوائح الخاصة بهذا الجانب والتي تنظم سياسة مكافحة الفساد ومكافحته في كل المجالات.

إنّ سياسة مكافحة الفساد، لا تقتصر على المستوى المحلي الوطني فقط، بل تفرض الظاهرة على المجتمع الدولي، التعاون والتنسيق الكامل للحد منها وملاحقة مرتكبيها وبذلك تبرز أهمية وضع تشريعات عبر وطنية، لملاحقة المتسببين في الفساد عبر التعاون القانوني والقضائي الدولي، ولأجل ذلك قامت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد بتشجيع التعاون القضائي الدولي، من خلال الآليات القانونية والتشريعية في مجال مكافحة الفساد واسترجاع عوائده ضمن مجالاته المختلفة.<sup>1</sup>

#### أولاً: الأحكام العامة للاتفاقية

جاءت لتبين الغرض من الاتفاقية، من خلال ما نصت عليه المادة الأولى، التي تستهدف إيجاد تدابير فعالة في إطار منع ومكافحة الفساد، وأنها وجدت لدعم التعاون الدولي والمساعدة فيما يتعلق باسترداد الموجودات وتعزيز كل من النزاهة، والمساءلة والتسيير السليم للشؤون العمومية والممتلكات العامة، كما وُضحت ذلك من خلال نص المادة الثالثة، التي تبين نطاق تطبيقها الذي يتّسم بالشمولية حيث أنّ أحكامها وعبر كل مراحل مكافحة جرائم الفساد، سواء كان ذلك قبل وقوعها أو بعد ارتكابها من خلال إجراءات البحث والتحري عنها أو تتبع العائدات المتحصل عليها، سواء حققت هذه الجرائم ضرر بممتلكات الدولة أم لا، من جهة، كما قدمت الاتفاقية من جهة أخرى طريقة فعالة لمكافحة جرائم الفساد. كما تدعو إلى ضرورة الاتفاقية الاهتمام بترسيخ وتثبيت مجموعة من القيم السياسية

<sup>1</sup> عصام عبد الفتاح مطر، جرائم الفساد الإداري، الدار الجامعية الجديدة، القاهرة، 2011، ص 318.

والاجتماعية المعززة للقيم الاخلاقية كالشفافية والنزاهة والمساءلة، مع التأكيد على ضرورة وتكريس العمل بها.<sup>1</sup>

### ثانيا: الاحكام الموضوعية لأحكام التجريم والعقاب وإنفاذ القانون

لقد أوردت هذه الاتفاقية فصلا كاملا تحت عنوان التجريم وإنفاذ القانون من المادة (15) إلى المادة (42) ومن أهم ما جاء به في هذه الأخيرة تجريمه للعديد من صور الفساد ودعوة الدول الأطراف إلى تجريمها الأمر الذي يشكل إلزاما عليها بإجراء المواكبة بين الاتفاقية وتشريعاتها الداخلية. أما فيما يخص العنصر الأساسي في هذه الجرائم وهو الموظف العمومي وسعت تعريفه بحيث لا يقتصر ارتكابها على الموظف العمومي الوطني بل يمتد أيضاً إلى الموظف العام الأجنبي وموظف المؤسسات الدولية وهو ما نصت عليه المادة 02 الفقرة أ وكذا المواد من (15) إلى (18) من ذات الاتفاقية بالإضافة أنها وسعت من نطاق تجريم أفعال الفساد لتشمل كل أشكال المساهمة الجنائية في ارتكاب جرائم الفساد والشروع وهو ما نصت عليه المادة (27) من الاتفاقية.<sup>2</sup>

تعد جرائم الفساد كغيرها من الجرائم الأخرى التي تم اقرارها مسؤولية جزائية مع استحداث عقوبات المناسبة لها، وعليه فقد تم تكريس المسؤولية الجزائية للأشخاص الطبيعيين إلى جانب الأشخاص المعنويين وبالتالي إمكانية مساءلتها عن جرائم الفساد المنصوص عليها في الاتفاقية، ومن الجزاءات المالية كالغرامة والمصادرة التي جاءت بها المادة 26 من الاتفاقية، أما فيما يخص قواعد الجزاء في هذه الاتفاقية فإنها تميزت بالفاعلية ويظهر ذلك من خلال محاولة الحد من الحصانات التي

<sup>1</sup> أحمد محمود نهار أبو سويلم، مكافحة الفساد، stope، عمان، 2010، ص ص 50-53.

<sup>2</sup> نجار الويزة، التصدي المؤسسي والجزائي لظاهرة الفساد في التشريع الجزائري-دراسة مقارنة-، رسالة دكتوراه علوم غير منشورة في القانون الجنائي والعلوم الجنائية، جامعة منتوري قسنطينة، كلية الحقوق، قسم القانون الخاص، 2013/2014، ص ص 63-64.

يتمتع بها الموظفون العموميون التي تكون أحياناً عقبة أمام النيابة العامة في تحريك الدعوى العمومية، كما سمحت باتخاذ بعض التدابير بصفة مؤقتة في مواجهة المتهم بارتكاب جرائم الفساد وهذا دون الإخلال بحقوق الدفاع وقرينة البراءة، إضافة إلى العقوبات السالبة للحرية<sup>1</sup>.

### ثالثاً: الأحكام الاجرائية لمكافحة جرائم الفساد وملاحقة الجناة

تكمن أهمية الاتفاقية في مجال مكافحة الفساد، من خلال ما تتضمنه من قواعد اجرائية فعالة ومستحدثة، وتدابير الغرض منها، تجريم الأفعال والأعمال المرتبطة بالفساد، ويتضح ذلك من خلال ما يلي:

1- تحديد الممارسات المرتبط بالفساد على المستوى القطاع العام والخاص سواء كان الفاعل أصلياً أو بالمساهمة أو الشروع، والتي توجب على الدول تجريمها كحد أدنى مثل الرشوة والاختلاس وتبيد المال العام والمتاجرة بالنفوذ وإساءة استعمال السلطة والوظائف.<sup>2</sup>

2- تفعيل نظام استرداد الأموال والعائدات المتحصلة عن جرائم الفساد لأن الهدف الرئيسي للجنة هو تحقيق الأرباح، ونظراً لأهمية هذه المسألة فقد تم النص عليها في أكثر من محل في الاتفاقية منها الفقرة 08 من الديباجة، المادة (03) الفقرة 01، كما خصصت فصلاً كاملاً لتنظيم استرداد هذه الأموال والعائدات من المادة (51) إلى غاية المادة (59).<sup>3</sup>

3- تعزيز التعاون القضائي الدولي بمختلف أشكاله وآلياته في مجال مكافحة الفساد ويظهر ذلك في مجال المساعدة التقنية وكذلك عن طريق إنشاء وتدعيم هيئات الملاحقة وتزويدها بالوسائل

<sup>1</sup> أحمد محمود نهار أبو سويلم، مرجع سابق، ص 59.

<sup>2</sup> بن عيسى أحمد، الآليات القانونية الدولية والوطنية لمكافحة الفساد " دراسة في ضوء اتفاقية الامم المتحدة 2003 والقانون 01/06"، مجلة القانون والعلوم السياسية، العدد 02، جوان 2015، ص 128.

<sup>3</sup> نجار الويزة، مرجع سابق، ص 70.

والإمكانيات المتطورة وتدريب العنصر البشري المكلف بهذه الأجهزة، وأيضا التعاون الدولي المتعلق بالتحقيقات والإجراءات الخاصّة بالمسائل المدنية والإدارية المرتبطة بالفساد وهو ما أشارت له الفقرة 01 من نص المادة (43) والتعاون الدولي في المسائل الجنائية وهذا النوع الأخير تم تطبيقه على وجه الخصوص من المواد (43) وما يليها وأهم صور هذا التعاون، نقل الأشخاص والإجراءات، التحقيقات المشتركة والبحث والتحري والتعاون في مجال إنفاذ القانون، تسليم المتهمين أو المحكوم عليهم المساعدة القانونية المتبادلة.<sup>1</sup>

4- الاعتراف بأحكام الإدانة الصادرة عن دول أجنبية وهو ما تبنته الاتفاقية بموجب المادة (41) خاصة في مجال المساهمة الجنائية عند ارتكاب الجريمة في إقليم دولة وتتحقق نتائج المساهمة في الدولة.<sup>2</sup>

5- التوسع في معايير الولاية القضائية وهذا لسد كل ثغرات الملاحقة القضائية العابرة للحدود الوطنية، وعدم إفلات المتهمين من العقاب وهذا عن طريق العمل بالمعايير الأربعة المتعارف عليها الإقليمية والشخصية والعينية وهو ما نصت عليه المادة (42) ، من ذات الاتفاقية.<sup>3</sup>

6 - الاهتمام بتفعيل نظام تسليم المتهمين بارتكاب جرائم الفساد أو المحكوم عليهم بالإدانة عن إحدى هذه الجرائم، حيث نصت الاتفاقية على مبدأ التسليم أو المحاكمة، عندما يتعلق الأمر بالمتهمين عن جرائم الفساد الذين يتمتعون بجنسية هذه الدولة، وما هو معلوم لا يجوز إجبار دولة على تسليم رعاياها

<sup>1</sup> سليمان عبد المنعم، مرجع سابق، ص ص 18-19.

<sup>2</sup> المادة 41 من الاتفاقية الاممية لمكافحة الفساد.

<sup>3</sup> أنظر المادة 42 من الاتفاقية الاممية لمكافحة الفساد.

ونصت أيضا على عدم جواز رفض تسليم المتهمين بإحدى جرائم الفساد بحجة الطابع السياسي للجريمة المرتكبة.<sup>1</sup>

7- كما أكدت الاتفاقية على تعزيز سبل الكشف عن الفساد وتشجيع الإبلاغ عنها وعن مرتكبيها وهذا من خلال تشجيع الإبلاغ عن طريق برامج حماية الشهود وتعزيز التعاون بين سلطات التقصي والاستدلال والحد من الحصانات الوظيفية التي تعوق الكشف عن الفساد وتقرير معاملة عقابية مخففة للمتهمين في الكشف عن الفساد. كما نصت المادة (49) على إنشاء هيئات تحقيق مشتركة تباشر التحقيقات أو الإجراءات القضائية في دولة واحدة أو أكثر، هذا الأمر متوقف على إدارة الدول من خلال اتفاقيات ثنائية أو متعددة الأطراف نظرا لارتباط هذه الفكرة بفكرة السيادة الوطنية.<sup>2</sup>

8- انشاء هيئات تحقيق مشتركة في مجال مكافحة والتعاون الدولي، اذ أن مكافحة الفساد لم يعد شأنًا وطنيا خالصا وذلك بالنص على قيام هيئات تحقيق مشتركة لمباشرة التحقيقات والملاحقات أو الاجراءات القضائية في أكثر من دولة وذلك رهنا بالاتفاق بين الدول المعنية طبقا للمادة (40) من الاتفاقية.

### رابعاً: التوعية ونشر ثقافة مكافحة الفساد

يعتبر الوعي أحد الوسائل التي تطرحها الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد من أجل اشراك جميع الفعاليات في معالجة جميع اشكال الفساد وذلك من خلال ما يلي:<sup>3</sup>

<sup>1</sup> بن عودة حورية، الفساد وآليات مكافحته في إطار الاتفاقيات الدولية والقانون الجزائري، مرجع سابق، ص 216.

<sup>2</sup> العربي شحط محمد الأمين، السياسة الجنائية لمكافحة الفساد في التشريع الجزائري والاتفاقيات الدولية، رسالة دكتوراه الطور الثالث غير منشورة في القانون الجنائي، جامعة وهران 02 أحمد بن محمد، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2018/ 2019، ص ص 97-98.

<sup>3</sup> بن عيسى أحمد، مرجع سابق، ص 129.

- حملات التوعية لصالح مختلف الفئات الاجتماعية حول مخاطر الفساد وتبعاته واشكاله ومحاربتة.

- العمل مع المجتمع المدني والهيئات البرلمانية، لوضع سياسات لمكافحة الفساد.

- وضع معايير موضوعية للتوظيف وحث المواطنين على المساعدة في الإخطار عن جرائم

الفساد وبؤره، من أجل تظافر الجهود وتكاملها، حيث نصت المادة (03) الفقرة (أ) من

الاتفاقية على أن " أغراض هذه الاتفاقية هي ترويج وتدعيم التدابير الرامية إلى منع ومكافحة

الفساد بصورة أكفء وأنجح."

يمكن القول بأن هذه الإجراءات، هي الأهم في الاتفاقية الأممية لمكافحة الفساد، ولتحقيق

نجاحتها والحصول على نتائج إيجابية، لا بد أن تكون في نفس السياق مع التشريعات الداخلية للبلدان

من خلال استحداث تشريعات جديدة مواكبة لهذه الاتفاقية، بما فيها الأجهزة والهيكل ووضع التزام

تنفيذ هذه الاتفاقية على محمل الجد من قبل السلطات العليا الوطنية للدول الموقعة عليها، مع تسخير

الوسائل البشرية والمادية لأجل التحليل وفهم مضمونها، مع ما يتماشى والقوانين الوطنية. فهذه

الاتفاقية تعتبر قفزة نوعية ومهمة في مكافحة الفساد والوقاية منه، بآليات ومقومات عالية للتصدي لهذه

الظاهرة<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> محمد على عزيز الريكاني، جريمة استغلال النفوذ ووسائل مكافحتها على الصعيدين الدولي والوطني، دراسة مقارنة، منشورات الحلبي الحقوقية، ط 01، بيروت، 2014، ص 283.

### المطلب الثالث: المؤسسات والمواثيق الدولية لمكافحة الفساد

أصبح من المسلم به أن الدولة لم تعد قادرة لوحدها على محاربة الفساد ومكافحته، فمهما كانت قوة وامكانية الدولة، فإنه من الصعوبة بمكان مواجهته على المستوى الداخلي والدولي في آن واحد، لذا فالجهود الدولية والاقليمية هي المرجع الرئيسي في مكافحة الفساد والوقاية منه، من خلال دورها في العمل على اقامة تدابير واجراءات قانونية فوق وطنية، من شأنها أن تقلل من استفحال الظاهرة والحد من انتشارها، وبذلك سعت العديد من المنظمات والهيئات والمؤسسات الدولية، إلى بناء اتفاقيات ومبادرات دولية، تجتمع حولها الدول والحكومات في مكافحة الفساد والوقاية منه.

تبذل المؤسسات الدولية جهوداً معتبرة لمكافحة الفساد والوقاية منه، من خلال تكريس سياسة الحوكمة في المؤسسات المالية الدولية، التي تعتبر ركيزة من ركائز نزاهة وشفافية الاقتصاد العالمي. وقد بدا جلياً أن المؤسسات المالية الدولية بما فيها البنك الدولي وصندوق النقد الدولي خاصة أصبحت تطبق آليات رقابية رديعة جديدة في متابعة مشاريعها وتنفيذ برامجها تقاديا لأي انحرافات، نتيجة ضياع مخصصات مالية كبيرة، التي كانت قد خصصتها كمساعدات مالية بسبب سياسات الفساد التي تسود العديد من الدول النامية.<sup>1</sup>

#### أولاً: منظمة الشفافية الدولية

منظمة الشفافية الدولية هي منظمة غير حكومية قامت للتعبير المؤسساتاتي عن حركة عالمية أفرزها مجتمع مدني عالمي، فهي منظمة متخصصة في متابعة ممارسات الفساد وكشف صفاته والوقوف على مدى انتشاره وتورط المسؤولين في مختلف دول العالم بصفقاته. وقد أنشأت تلك المنظمة من خلال تعاون كبار المسؤولين التنفيذيين السابقين في البنك الدولي وعدد من المعنيين

<sup>1</sup> موسى بودهان، النظام القانوني لمكافحة الرشوة، دار الهدى، الجزائر، 2010، ص 172.

بشؤون التنمية والإصلاح وحقوق الإنسان وهي أكبر المنظمات غير الحكومية في مجال إعداد الدراسات والإحصاءات والجداول الخاصة بترتيب الدول في مجال الالتزام بمكافحته.<sup>1</sup>

كما لعبت منظمة الشفافية دوراً محورياً من خلال جهودها في إبرام العديد من الاتفاقيات والمعاهدات الدولية الخاصة بمكافحة الفساد، كما تعمل على مراقبة وتسهيل تنفيذ الدول لالتزاماتها المتعلقة بتنفيذ نصوص الاتفاقيات والمعاهدات، وإعداد التقارير عن مدى تجاوب الدول واستعدادها لمكافحة الفساد، ويمكن تفصيل أهم مجالات أعمالها في النقاط الآتية:<sup>2</sup>

- خلق مناخ قادر على المزيد من التعاون والشفافية في مكافحة الفساد، وذلك لكون المنظمة لا تبحث عن مذنبين لتقديمهم للقضاء والمحكمة بل تعمل على تسهيل معرفة رجال الأعمال بمناخ الاستثمار في الدول وكذا تكافؤ الفرص وزيادة الوعي لدى الدول من أجل تحقيق تنمية مستدامة.
- زيادة الوعي لدى الرأي العام نتيجة لتقشي ظاهرة الفساد وما نتج عنها من أضرار جسيمة تؤدي إلى تأخر التنمية في جميع المجالات خصوصاً التربية والتعليم والرعاية الصحية ومجال البنية التحتية.
- العمل على زيادة الرقابة المركزة على المستوى المحلي والعالمي للقضاء على ظاهرة الفساد. وهذا لا يتحقق إلا من خلال مشاركة المجتمع المدني، ولن يستطيع المواطن العادي القيام

---

<sup>1</sup> حسن نافعة، دور المؤسسات الدولية ومنظمات الشفافية في مكافحة الفساد، مجلة المستقبل العربي، العدد 309، نوفمبر 2004، بيروت، ص 96.

<sup>2</sup> محمد منصور، حمزة عبدلي، آليات عمل منظمة الشفافية الدولية في مكافحة الفساد، مداخلة مقدمة في الملتقى الوطني حول "المنظمات الدولية غير الحكومية شريك جديد لإدارة الشأن العالمي"، جامعة الجزائر 01، كلية الحقوق، مخبر حقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني، بتاريخ 12 مارس 2020، ص 03.

بذلك الدور بدون توافر درجة عالية من الشفافية في كيفية التعامل مع الأموال العمومية والنزاهة في تسييرها وصرفها لخدمة مصالح عامة، وليس لتحقيق مصالح شخصية ضيقة.

- محاولة إدراك واقع الفساد في العالم وهذا من خلال تشكيل ائتلاف عالمي لمكافحته.
- لفت انتباه الصحافة ووسائل الإعلام لقضايا ظاهرة الفساد من أجل تنوير الرأي العام المحلي والعالم من خلال الاعتماد على مبدأ الشفافية والنزاهة والآثار المترتبة على تلك الظاهرة على مستوى الاقتصاد الوطني.

### ثانياً: منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية

تقوم هذه المنظمة بدور كبير في مجال مكافحة الرشوة والفساد، حيث لديها العديد من النشاطات والبرامج والمبادرات في هذا المجال، ومن بين هذه المبادرات ما جاءت به في سنة 2003. كذلك كما قامت بإعداد ورقة بشأن مكافحة الفساد، وأهم ما أشارت إليه هذه الورقة هو دور المجتمع المدني في مكافحة الفساد.

وتعتبر جهود المنظمة من أهم وأشمل المبادرات الدولية المبذولة لمكافحة الفساد وتتركز هذه الجهود في المجالات الآتية:

- 1- الرشوة في تبادل الأعمال الدولية التي تحتل أهمية خاصة في نشاط المنظمة، وترجع أول خطوة تم اتخاذها في عام 1994 عندما أصدرت المنظمة مجموعة توصيات عرفت بتوصيات عام 1994 بشأن الرشوة في تبادل الأعمال الدولية والتي دعت الدول الأعضاء إلى تحديد معايير فعالة لمحاربة ومنع رشوة الموظفين الرسميين والأجانب، ونصت التوصيات على أن تقوم لجنة الاستثمارات الدولية والشركات متعددة الجنسيات في المنظمة، بمتابعة التزام الدول بهذه التوصيات ورفع تقرير إلى المنظمة خلال ثلاث سنوات، وقد تم في شهر ماي 1997 مراجعة هذه التوصيات على ضوء التقرير المقدم

من اللجنة، وقد تم إصدار توصيات جديدة عرفت بتوصيات عام 1997 بشأن الرشوة في تبادل الأعمال الدولية، وتميزت بأنها أكثر شمولية من سابقتها وتضمنت تعهدات أكثر تحديدا في مجالات بعينها مثل تجريم رشوة الموظفين الرسميين الأجانب وحثت هذه التوصيات على التطبيق الدقيق للتوصيات عام 1996 المتعلقة بالإعفاء الضريبي للرشاوى المقدمة للموظفين الرسميين الأجانب الفساد وقد أصدرت أول تقرير لها عام 1997 تضمن ترتيبا تنازليا في 41 دولة وفقا لدرجة الفساد فيها.<sup>1</sup>

2- الفساد في المشتريات الممولة بالمساعدات: لقد أصدرت المنظمة سنة 1996 "التوصيات الخاصة بمكافحة الفساد في المشتريات الممولة بالمساعدات" والتي تدعو إلى ضرورة اعتماد مجموعة من الشروط والتدابير لمنع الممارسات الفاسدة في المشتريات والتي يتم تمويلها بمساعدات خارجية تدعو التوصيات الدول الأعضاء إلى التعاون مع الدول المستفيدة من المساعدة لتطبيق هذه التوصيات، مع قيام المنظمة بمساعدة الدول الأعضاء على تطوير إطار عمل فاعل لتعزيز استقامة الموظفين الرسميين وزيادة كفاءة أدائهم.<sup>2</sup>

لعبت اتفاقية منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية دوراً كبيراً في زيادة وعي الدول بمخاطر الفساد والممارسات والسلوكيات الغير نزيهة التي تقوم بها الشركات والمنظمات الدولية، خاصة في الحصول أو المحافظة على العقود والصفقات الدولية، وهذا بتواطؤ الحكومات المضيفة لها، كما لعبت دوراً هاماً في الاعتراف بضرورة مكافحة الفساد على المستوى الدولي، على الرغم من وجود العديد من العراقيل التي تحد من جهود وتدابير المنظمة في تحقيق الفعالية الخاصة بمكافحة الفساد.

<sup>1</sup> أحمد محمود نهار أبو سويلم، مرجع سابق، ص 64-65.

<sup>2</sup> بن عودة حورية، الفساد وآليات مكافحته في إطار الاتفاقيات الدولية والقانون الجزائري، مرجع سابق، ص 232.

### ثالثاً: البنك الدولي

كان البنك الدولي في طليعة المنظمات الدولية، التي أُلقت الضوء على مجمل مشاكل إدارة الحكم والفساد، وهو ما دعا البنك الدولي، في أن يستمر بدوره، كجهة فاعلة في صياغة الأجندة وتنميتها، مع أنّ البنك لم يمتلك كافة المهارات أو الخبرات لحل كل مشاكل الإصلاح الاقتصادي مقابل الإصلاح السياسي، غير أنه اكتسب معرفة واسعة حول إدارة الشركات والقطاع الخاص في معادلة الفساد. فهو يعد من أولى المؤسسات الدولية، التي وضعت لائحة سوداء بأسماء الشركات التي جُردت من عقود البنك، بسبب ضلوعها في ممارسات وأعمال مشبوهة أو فاسدة.

كما شدد البنك الدولي على ضرورة تكامل الجهود الوطنية والدولية في هذا المجال حيث بادر البنك إلى وضع استراتيجية جديدة إلى نشاطه في مكافحة الفساد تضمن أربعة محاور رئيسية هي<sup>1</sup>:

- منع كافة أشكال الاحتيال والفساد في المشاريع الممولة من قبل البنك الدولي.
- تقديم العون للدول النامية التي تعترف مكافحة الفساد، خاصة فيما يتعلق بتصميم وتنفيذ برامج مكافحة، وذلك بشكل منفرد أو من خلال التعاون مع المؤسسات الدولية المعنية ومؤسسات الإقراض والتنمية الإقليمية. ولا يطرح البنك الدولي برنامجاً موحداً لكل الدول النامية بل يطرح نماذجاً متفاوتة تبعاً لظروف كل دولة أو مجموعة دول.
- اعتبار مكافحة الفساد شرطاً أساسياً لتقديم خدمات البنك الدولي في مجالات رسم استراتيجيات المساعدة وتحديد شروط ومعايير الإقراض ووضع سياسة المفاوضات لاختيار وتنفيذ المشاريع المختلفة.

---

<sup>1</sup> لعفيفي الدراجي، بن الشيخ توفيق، التجربة السنغافورية في مكافحة الفساد - تجربة تستحق التقدير-، مداخلة مقدمة في الملتقى الوطني الأول حول الفساد وتأثيره على التنمية الاقتصادية، يومي 24-25 أبريل 2018، جامعة 08 ماي 1945 قالمة، كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير، قسم العلوم التجارية، ص 10.

- تقديم العون والدعم للجهود الدولية لمحاربة الفساد، وتخصيص رقم أخضر لتلقي الشكاوى وإنشاء مكتب المستشار الوسيط لمعالجتها.

أعلن رئيس البنك الدولي روبرت زوليك بدء تطبيق خطة تنفيذ الاستراتيجية التي ناقشها مجلس المديرين التنفيذيين، وفي أكتوبر 2008، ناقش المجلس تقريراً مرحلياً عن التقدم المحرز على مدى عام في تنفيذ استراتيجية الحوكمة ومكافحة الفساد، وشملت أبرز ملامح التنفيذ على مدار العام الأول، في المؤشرات الآتية:<sup>1</sup>

- مؤشر إدارة الحكم، الذي يمكن من خلاله البنك الدولي، معرفة مستويات السيطرة على الفساد ومستويات إدارة الحكم كالمساءلة، فاعلية الحكومة، حكم القانون، الاستقرار السياسي النوعية التنظيمية.

- مؤشر المساءلة العامة الذي يعكس مستوى الانفتاح السياسي للمؤسسات السياسية في الدول ومدى تنافسية وحرية المشاركة السياسية فيه. كما يُقيم مدى احترام الحريات المدنية والتقيّد بها ومدى خضوع الصحافة والأفراد للرقابة، كما يأخذ في الاعتبار درجة شفافية الحكومات في مهامها.

تبقى الجهود المبذولة من طرف البنك الدولي، في مواجهته للفساد رهينة المصالح السياسية للدول الكبرى والعظمى إذ تنعكس سياسات وتوجهات هذه الدول على سياسة البنك تجاه الدول والحكومات التي يتعامل معها، فإذا تطابقت سياسة بلد ما مع شروط البنك الدولي ورغبة الدول الكبرى في مسانده، فإنه سوف يتم التغاضي عن حالات الفساد التي تسود في هذا البلد، أمّا إذا كان العكس

---

<sup>1</sup> محمد عبد المجيد اسماعيل، تأملات في العقود الدولية وأثر العولمة على عقود الدولة، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، ط 01، 2010، ص 47.

وكان هناك عدم توافق بين دولة ما والبنك الدولي فإنه يتم العمل على سياسة محاربة الفساد ووقف المساعدات والقروض لهذه الدولة تحت مبرر تقشي الفساد فيها.<sup>1</sup>

### رابعاً: صندوق النقد الدولي

صندوق النقد الدولي هو مؤسسة تمثل الحكومات وأنشئ بموجب معاهدة دولية للإشراف على عمل النظام النقدي الدولي الجديد بعد الحرب العالمية الثانية، وهو عبارة عن وكالة متخصصة من وكالات منظومة الأمم المتحدة وأصبح له وجوداً فعلياً سنة 1945، يعمل على تعزيز سلامة الاقتصاد العالمي.<sup>2</sup>

يعتبر صندوق النقد الدولي من المنظمات الحكومية الدولية المعنية بالأنشطة المتعلقة بمكافحة الفساد، من خلال مختلف سلطاته في مجال مراقبة السياسات الاقتصادية والمالية وتشمل هذه الصلاحيات بعض الجوانب المتعلقة بسياسات الاقتصاد المتخصصة من إدارة شؤون النقد والائتمان وسعر الصرف، وما يتعلق بالمؤسسات المالية من بنوك وغيرها يهدف من خلال هذه الرقابة إلى تحقيق الاستقرار المالي والنقدي في العالم على نحو يوفر الشروط الملائمة لتنمية متوازنة ومستمرة.

ولقد حدد خبراء صندوق النقد الدولي مجالين لأجل مكافحة الفساد والقضاء عليه، فالمجال الأول يتمثل في تطوير إدارة الموارد العامة ويشمل ذلك إصلاح الخزينة ومديريات الضرائب وأسس إعداد الموازنة العامة واجراءات نظم المحاسبة والتدقيق. أما المجال الثاني فهو يتمثل في خلق بيئة اقتصادية وشفافة، وبيئة أعمال نظامية، تشمل تطوير القوانين المتعلقة بالضرائب والأعمال التجارية، وهذا يعني وضع قيود وقواعد فعالة للحد من تصرفات الحكومة التحكيمية ومكافحة الفساد، وإخضاعها للمزيد من

<sup>1</sup> الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)، مرجع سابق، ص 91.

<sup>2</sup> بسام الحجار، العلاقات الاقتصادية الدولية، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، ط01، بيروت، 2003، ص 176.

المنافسة لأجل زيادة كفاءتها وتحسين الأجور والرواتب،<sup>1</sup> لتصبح الدولة أكثر استجابة لاحتياجات المواطنين، ولتحقيق تنمية شاملة يدعو صندوق الدول إلى مراعاة:<sup>2</sup>

- إرساء حكم القانون.
  - اقرار بيئة للسياسات المالية النزيهة التي تشمل الاستقرار الاقتصادي
  - الاستثمار في الخدمات الاجتماعية والبيئية لحماية الطبقات الهشة
  - الاعتماد على نظام للتعيين والتوظيف يقوم أساساً على الجدارة والاستحقاق.
- تسمح المعاهدة التأسيسية لصندوق النقد الدولي بأن يمارس مهاما رقابية وإشرافية دقيقة على السياسات الاقتصادية للدول بل وحتى على السياسات الاجتماعية والبيئية وغيرها من السياسات التي تؤثر مباشرة على الاقتصاد الكلي للدولة فينشر بشأنها تقارير دورية ترصد أهم الآفاق والاتجاهات التي لها علاقة بالاقتصاد العالمي.<sup>3</sup>

بالإضافة إلى ما سبق فقد نصت المادة (01) من اتفاقية الصندوق على تحديد أهدافه وتحديد الأغراض والأهداف المتوخاة من تأسيسه والتي تتمثل فيما يلي:

- تشجيع التعاون الدولي في الميدان النقدي بواسطة بيئة دائمة وتهيئة سبل التشاور والتأزر فيما يتعلق بالمشكلات النقدية الدولية.

---

<sup>1</sup>العربي شحط محمد الامين، مرجع سابق، ص 119.

<sup>2</sup>إيمان بوقصة، آليات التعاون الدولي لمكافحة الفساد، مجلة الآداب والعلوم الاجتماعية، المجلد 16، العدد 04، 2019، ص ص 158-159.

<sup>3</sup>العربي شحط محمد الامين، نفس المرجع سابق والصفحة.

- تيسير التوسع والنمو المتوازن في التجارة الدولية وبالتالي الإسهام في تحقيق مستويات مرتفعة من العمالة والدخل الحقيقي والمحافظة عليها. وفي تنمية الموارد الإنتاجية لجميع الدول الأعضاء، على أن يكون ذلك من الأهداف الأساسية لسياساتها الاقتصادية.
- العمل على تحقيق الاستقرار في أسعار الصرف والمحافظة على ترتيبات الصرف منتظمة بين الدول الأعضاء وتجنب التخفيض التنافسي في قيم العملات.
- المساعدة على إقامة نظام مدفوعات متعدد الأطراف فيما يتعلق بالمعاملات الجارية بين الدول الأعضاء مع إلغاء القيود المفروضة على عمليات الصرف والمعركة لنمو التجارة العالمية.
- تدعيم الثقة بين الدول الأعضاء، ليفسح لها استخدام موارده العامة مؤقتاً بضمانات كافية كي تتمكن من تصحيح الاختلالات في ميزان المدفوعات دون اللجوء إلى إجراءات مضرّة بالرّخاء الوطني أو الدولي.

غير أنه كانت هناك العديد من الانتقادات الموجهة إليه، من منطلق أنه هيئة حكومية تسيطر عليها مجموعة من الدول الأكثر ثقلًا من الناحيتين المالية والاقتصادية على الساحة الدولية، وبالتالي فإن سياسيات الصندوق ووسائله وآلياته توظف لخدمة مصالح الدول الكبرى فقط. بغض النظر عن درجة مساهمة هذه الدول في مكافحة الفساد، فالقروض الممنوحة من طرف صندوق النقد الدولي تعتبر أداة للضغط السياسي على البلدان النامية بعيدة كل البعد عن معايير النزاهة والشفافية.

## المبحث الثاني: الاتفاقيات الإقليمية لمكافحة الفساد الإداري

تمثل الاتفاقيات الإقليمية أهمية قصوى في مجال القانون الدولي من حيث أنها تنظم العلاقات بين الدول التي تتشارك في إقليم جغرافي واحد، وغالبا ما تتشارك تلك الدول في درجات ثقافية وفكرية متقاربة سياسية واقتصادية واجتماعية.

تؤدي الاتفاقيات الإقليمية، دورًا بارزًا في جهود مناهضة الفساد، وهي دليل على أن الأطراف الإقليمية تأخذ مسألة الفساد على محمل الجد ويقر بالحاجة إلى الحلول المشتركة ولما كان الفساد ظاهرة هيكلية ودولية تخترق كل مجالات الحياة السياسية والاقتصادية والقانونية في كل دول العالم أضحى مواجهة الفساد أولوية الأولويات في الاتفاقيات الدولية والإقليمية متعددة الأطراف ضد الفساد التي تساعد على إنجاح جهود مكافحة الفساد في مختلف الدول كما تضيء الصفة الرسمية على الالتزام الحكومي بتنفيذ مبادئ مكافحة الفساد.

إن مبادئ العمل التي تمثلت في الاتفاقيات الإقليمية مثل، اتفاقية الاتحاد الإفريقي لمكافحة الفساد والوقاية منه والاتفاقية العربية لمكافحة الفساد، لا تقتصر على مجرد حث الحكومات على تجريم مختلف أشكال الفساد، ولكنها تبرز الحاجة إلى وجود قوى محايدة في مجال التحقيقات والمتابعة القانونية والقضائية لكشف الفساد العام واستئصال جذوره.

هذه المبادئ تساعد الحكومات على سن قوانين تفرض عقوبات وجزاءات رادعة ومؤثرة للقضاء على الرشوة، وعلى سوء استخدام المناصب العامة من أجل المصالح الشخصية وتسلب الضوء على الضمانات الأساسية الداخلية التي تؤثر على سلوك القطاع الخاص ومنها الاحتفاظ بإطار تنظيمي فعال يحول دون إخفاء الرشوة أو المبالغ غير المشروعة في حسابات الشركة ويكشف المخالفات.

### المطلب الأول: الاتفاقية الإفريقية لمكافحة الفساد

تبنى رؤساء دول وحكومات الاتحاد الإفريقي واعتمدوا اتفاقية الاتحاد الإفريقي لمنع الفساد ومكافحته، في مابوتو عاصمة الموزمبيق بتاريخ 11 جويلية 2003، وهي اتفاقية ملزمة قانوناً، كما صادقت عليها 53 دولة إفريقية. وتشمل مكافحة الفساد في القطاعين العام والخاص كما تشمل أحكاماً للوقاية والتعاون الإقليمي والمساعدة القانونية المتبادلة، ووضع مدونات سلوك الموظفين في القطاع العمومي.<sup>1</sup>

ففي ديباجة الاتفاقية الإفريقية لمكافحة الفساد، تضع الدول الأعضاء في اعتبارها أن القانون التأسيسي للاتحاد الإفريقي يعترف بأن الحرية والمساواة والعدالة والسلام والكرامة أهدافاً أساسية لتحقيق التطلعات المشروعة للشعوب الإفريقية، ذلك أن المادة (03) من القانون الأساسي المذكور يطلب من الدول الإفريقية تنسيق الجهود وتكثيف تعاونها ووحدتها وتماسكها لتحقيق ظروف معيشية أفضل للشعوب، كما أن القانون الأساسي أيضاً ينص على ضرورة تعزيز وحماية حقوق الإنسان ودعم المؤسسات وكفالة الحكم الرشيد وسيادة القانون.

تضع الدول الإفريقية في اعتبارها إعلان 1990 حول التحولات الجوهرية التي تحدث في العالم وآثارها بالنسبة لإفريقيا، وبرنامج عمل القاهرة لسنة 1994 لانعاش التنمية الاقتصادية والاجتماعية في إفريقيا، وخطة العمل لمكافحة الإفلات من العقاب التي اعتمدها الدورة العادية 19 للجنة الإفريقية لحقوق الإنسان والشعوب لسنة 1996، والتي تؤكد على ضرورة التزام الشعوب الإفريقية بمبادئ الحكم الرشيد وسيادة القانون واحترام حقوق الإنسان وتحقيق المشاركة الشعبية وإشاعة الديمقراطية في عمليات الحكم، ذلك أن العواقب الوخيمة للفساد وسياسة الإفلات من العقاب، يقوض الاستقرار

<sup>1</sup> محمد أمين البشري، الفساد والجريمة المنظمة، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض، 2007، ص 15.

السياسي والاجتماعي والاقتصادي ويؤثر على مسائل الشفافية والمساءلة في ادارة الشؤون العامة وكذلك التنمية الاقتصادية والاجتماعية.<sup>1</sup>

### أولاً: أهداف الاتفاقية

تتمثل الأهداف كما جاءت في المادة (02) من الاتفاقية فيما يلي:<sup>2</sup>

1-تشجيع وتعزيز التنمية من خلال قيام الأطراف بإنشاء الآليات اللأزمة لمنع الفساد وضبطه والمعاقبة والقضاء عليه وعلى الجرائم ذات الصلة، في القطاعين العام والخاص.

2-تعزيز وتسهيل وتنظيم التعاون فيما بين الدول من أجل ضمان فعالية التدابير والإجراءات الخاصة بمنع الفساد ومكافحته والقضاء عليه.

3-تنسيق ومواءمة السياسيات والتشريعات بين الدول الأطراف لأغراض منع الفساد وضبطه والقضاء عليه في القارة.

4-تعزيز التنمية الاجتماعية والاقتصادية عن طريق ازالة العقبات التي تحول دون التمتع بالحقوق الاقتصادية و الاجتماعية والثقافية وكذلك الحقوق المدنية و السياسية.

5-توفير الظروف المناسبة لتعزيز الشفافية والمساءلة في إدارة الشؤون العامة.

### ثانياً: مبادئ الاتفاقية

تتعهد الدول الأطراف في هذه الاتفاقية بالالتزام بالمبادئ الآتية:<sup>3</sup>

<sup>1</sup> ديباجة، اتفاقية الاتحاد الافريقي لمنع الفساد ومكافحته.

<sup>2</sup>المادة (02) من اتفاقية الاتحاد الافريقي لمنع الفساد ومكافحته.

<sup>3</sup>المادة (03) من اتفاقية الاتحاد الافريقي لمنع الفساد ومكافحته.

1- احترام المبادئ والمؤسسات الديمقراطية والمشاركة الشعبية وسيادة القانون والحكم الرشيد.

2- احترام حقوق الانسان والشعوب طبقا للميثاق الافريقي لحقوق الانسان والشعوب.

3- الشفافية والمساءلة في إدارة الشؤون العامة.

4- تعزيز العدالة الاجتماعية من أجل تنمية اقتصادية واجتماعية متوازنة

4- ادانة ورفض اعمال الفساد والجرائم ذات الصلة والافلات من العقاب.

### ثالثاً: مضمون الاتفاقية

تضمنت اتفاقية الاتحاد الافريقي لمنع الفساد ومكافحته 28 مادة، حددت نطاق تطبيق الجزاءات التشريعية الواجب على الدول الأطراف اتباعها، ثم تناولت مسائل الاختصاص والمحاكمة والمصادرة والتسليم والتعاون الدولي، آلية المتابعة ومجموعة من الاحكام الختامية.

### رابعا: نطاق التطبيق والتجريم

جاءت اتفاقية الاتحاد الإفريقي في هذا المجال أكثر عموماً فنصت على معظم الجرائم في مادة واحدة وهي المادة (04) ولقد اشتملت فقرتها على الجرائم الآتية:<sup>1</sup>

- التماس موظف عمومي أو شخص آخر وقبوله بصورة مباشرة أو غير مباشرة لأي سلع ذات قيمة نقدية ومنفعة أخرى مثل هدية أو خدمة أو وعد أو ميزة لنفسه أو شخص أو كيان آخر مقابل القيام أو الامتناع عن القيام بأي عمل أثناء أداء المهام المنوطة به.

<sup>1</sup> المادة (04) من اتفاقية الاتحاد الافريقي لمنع الفساد ومكافحته.

- عرض سلع ذات قيمة نقدية، ومنفعة أخرى مثل هدية أو خدمة أو وعد أو ميزة لنفسه أو شخص أو كيان آخر مقابل القيام أو الامتناع عن القيام بأي عمل أثناء أداء المهام المنوطة به.
- قيام موظف عمومي أو أي شخص آخر بتحويل أي ممتلكات تمتلكها الدولة أو وكالاتها قد تسلمها هذا الموظف بحكم منصبه، إلى وكالة مستقلة أو فرد، لكي تُستخدم لأغراض غير تلك التي خُصصت لها، أو لصالح طرف ثالث.
- قيام موظف عمومي أو أي شخص آخر أو امتناعه عن القيام بأي عمل أثناء المهام المنوطة، بهدف الوصول بصورة غير مشروعة لفائدته أو لأي طرف ثالث.
- عرض أو تقديم أي منفعة غير مستحقة أو الوعد بها أو التماسها أو قبولها بصورة مباشرة أو غير مباشرة، لصالح أو من قبل أي شخص يتولى كيان تابع للقطاع الخاص ويعمل فيه لنفسه أو لغيره لكي يقوم بعمل أو يمتنع عن القيام به منتهكا بذلك ما يعرضه عليه واجبه.
- الكسب غير المشروع.
- عرض أو تقديم أي منفعة غير مستحقة أو الوعد بها أو التماسها أو قبولها بصورة مباشرة أو غير مباشرة، لصالح أي شخص يعلن أو يؤكد قدرته على استخدام نفوذه في التأثير، بصورة غير سليمة على قرار يصدره أي شخص يؤدي وظائفه في القطاع العام أو الخاص من أجل الحصول على هذه المنفعة غير المستحقة لنفسه، أو لغيره وكذلك طلب الحصول على العرض أو الوعد بتقديم هذه المنفعة أو استلامها أو قبولها مقابل النفوذ سواء استخدام النفوذ بالفعل أو حقق النفوذ المفترض للنتائج المطلوبة.
- استخدام أو إخفاء عائدات مستمدة من الاعمال المشار إليها آنفاً.

- المشاركة كعميل رئيسي أو شريك أو محرض أو متدخل بأي طريقة بارتكاب أي من الأعمال المشار إليها، بأي شكل من أشكال التعاون أو المؤامرة.

#### خامساً: الإجراءات التشريعية

- للأغراض المنصوص عليها في المادة (02) من الاتفاقية، تلتزم الدول الأطراف بما يلي:<sup>1</sup>
  - اعتماد الإجراءات اللازمة لجعل الأعمال المنصوص عليها من هذه الاتفاقية، مندرجة ضمن الجرائم الجنائية.
  - تعزيز اجراءات الرقابة الوطنية من أجل ضمان خضوع انشاء، أو تشغيل الشركات في أراضي الدول الأطراف، واحترام التشريعات الوطنية السارية فيها.
  - انشاء وحفظ وتعزيز هيئات وطنية مستقلة لمكافحة الفساد.
  - اعتماد اجراءات تشريعية لإنشاء وحفظ وتعزيز أنظمة للمحاسبة والمراجعة والمتابعة الداخلية.
  - اعتماد اجراءات تشريعية لحماية الشاكي والشاهد في القضايا المتعلقة بالفساد والجرائم ذات الصلة.
  - اعتماد الاجراءات اللازمة لضمان قيام المواطنين بالتبليغ عن حالات الفساد دون الخوف من عمليات الانتقام التي قد تترتب على ذلك.
  - اعتماد اجراءات تشريعية وطنية بغية معاقبة الأشخاص الذين يقدمون تقاريراً كاذبةً ضد أشخاص أبرياء في القضايا والجرائم المتعلقة بالفساد.
  - اعتماد وتعزيز آليات لتشجيع الأفراد على احترام الممتلكات العامة والمصلحة العامة، وتوعيتهم بضرورة مكافحة الفساد والجرائم ذات الصلة.

<sup>1</sup> المادة (05) من اتفاقية الاتحاد الافريقي لمنع الفساد ومكافحته.

وبناء على ما تقدم في هذا الجانب يتبين أن جهود الاتحاد الافريقي، قد تعددت وحاولت المساهمة في أليات مواجهة الفساد، إلا أنها لم تحقق النتائج المطلوبة. ومع ذلك تبقى الجهود القائمة على تنفيذ الاقتراحات والتشريعات الاقليمية والدولية بهدف مكافحة الفساد والحد منه. فجرائم الفساد أضحت إحدى أكبر العقبات التي تهدد التنمية والاستقرار في القارة. وردع هذه الجرائم، يقع على عاتق جميع الدول التكتل من أجل الإسهام في ترقية وتنسيق كافة الجهود الدولية والإقليمية والوطنية بالإضافة إلى تفعيل دور المنظمات الغير حكومية، التي لها أيضاً دوراً لا يستهان به في مجال محاربة الفساد والتعاون معها، لوضع حد لهذه الظاهرة التي استفحلت كثيراً في العالم برمته.

### المطلب الثاني: الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد

إنّ بداية الجهود العربية في مواجهة الفساد ترجع إلى اتفاقية التعاون العربية والخبرات التي أقرتها جامعة الدول العربية سنة 1983 لتعزيز التعاون بين الدول العربية في تبادل المعلومات والخبرات والمساعدة القضائية في مجال مكافحة الفساد والرشوة، وكذا الاتفاقية الأمنية بين دول مجلس التعاون لدول الخليج العربي التي أقرت سنة 1995 لمكافحة الجريمة بين هذه الدول، من خلال تبادل المعلومات والخبرات وتسليم المجرمين، كما لعب مجلس وزراء الداخلية العرب دوراً كبيراً في التصدي للفساد، حيث نبه إلى أخطار الفساد وآثاره السلبية في العديد من اجتماعاته، وقد عقدت عدة ملتقيات علمية متخصصة في مجال مكافحة الفساد بمختلف أشكاله في العديد من البلدان العربية والهيئات المشتركة لإيجاد حلول لهذه الظاهرة.<sup>1</sup>

المؤتمر الدولي الذي عقده المنظمة العربية للتنمية الإدارية بعنوان "النزاهة والشفافية والمسؤولية" منظور استراتيجي مؤسس سنة 1999 ساهم في تحريك الاهتمام بموضوع مكافحة الفساد كبعد رئيسي في برامجه، حيث ضم هذا المؤتمر البنك الدولي ومنظمة الشفافية العالمية والأمم المتحدة وغيرها من المنظمات الدولية الإقليمية المعنية بمكافحة الفساد ونظراً لخطورة هذه الظاهرة أكدت جامعة الدول العربية ممثلة بمجلس وزراء الداخلية والعدل العرب في درء هذا الخطر ومواجهته مباشرة من خلال دعوة الدول إلى المشاركة في وضع وصياغة اتفاقية عربية لمكافحة الفساد.<sup>2</sup>

أقر مجلس الجامعة العربية في 2007/04/24 نتيجة لعدة أسباب منها الأنظمة الحاكمة وقلة الخبرات القانونية وكثرة الثروات الطبيعية مع ضعف الإدارة والتخطيط وتقييد الحريات، كل هذه الأسباب وأخرى دفعت جامعة الدول العربية إلى تبني اتفاقية إقليمية خاصة لمكافحة الفساد في

<sup>1</sup> صليحة بوجادي، مرجع سابق، ص 87.

<sup>2</sup> عبد الله أحمد المصراطي، مرجع سابق، ص ص 86 - 87.

2010/12/21، على الرغم من تأخر صدورها بعض الشيء إذا ما قورنت بما شهدته التجمعات الإقليمية و الدولية الأخرى، حيث تعد من أبرز التشريعات العربية في التصدي للفساد بكافة أنماطه وأشكاله، باعتباره ظاهرة إجرامية ذات آثار سلبية وقد صدرت هذه الاتفاقية رغبة في تفعيل الجهود العربية والدولية الرامية إلى مكافحة الفساد والتصدي له وتسهيل مجالات التعاون الدولي في هذا المجال، حيث تهدف هذه الاتفاقية في المادة الثانية منها إلى:<sup>1</sup>

- تعزيز التدابير الرامية إلى الوقاية من الفساد ومكافحته وكشفه بكل أشكاله، وسائر الجرائم المتصلة به وملاحقة مرتكبيها.
- تعزيز التعاون العربي في الوقاية من الفساد وكشفه واسترداد الموجودات.
- تعزيز النزاهة والشفافية والمساءلة وسيادة القانون.
- تشجيع الأفراد ومؤسسات المجتمع المدني على المشاركة الفعالة في منع ومكافحة الفساد.

أما عن مضمون هذه الاتفاقية فقد وضعت مجموعة متعددة من الالتزامات على عاتق الدول الأطراف، من بينها الالتزام بتجريم أفعال معينة، كالرشوة واستغلال النفوذ وتبييض الأموال والإثراء الغير مشروع وتبييض عائدات الفساد. كما ركزت الاتفاقية على تعزيز التدابير الرامية إلى الوقاية من الفساد ومكافحته وكشفه بشتى أشكاله وصوره ومتابعة مرتكبيها، وأكدت الاتفاقية على تعزيز التعاون فيما بين الدول الأعضاء، خاصة في مجال مكافحة الفساد وتعزيز النزاهة والشفافية والمساءلة وسيادة القانون.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> المادة (02) من الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد.

<sup>2</sup> العربي شحط محمد الامين، مرجع سابق، ص 116.

وتحاول الاتفاقية التأكيد على تعزيز التعاون والعمل العربي المشترك في مجال مكافحة كافة أنواع الجرائم المتعلقة بالفساد والوقاية منه، عن طريق اقتراح العديد من القواعد والاليات الكفيلة بمعالجة كافة المظاهر السلبية والحد منها من خلال التركيز على النقاط الآتية:<sup>1</sup>

### أ- محاولة حصر الجرائم التي تندرج تحت الفساد:

حيث شمل أفعال الرشوة، الاختلاس والاستيلاء بغير الحق والتعذيب والاكراه والتعدي على الحرية وحرمة المنزل والاضرار بالأموال العامة والإخلال بواجبات الوظيفة وغسل الأموال واعاقة سير العدالة والملاحظ أن المشروع توسع في مفهوم المصطلحات الخاصة بمسميات الجرائم المذكورة. وذلك أمر مبرر ومسوغ في مواجهة مخاطر الفساد وأضراره الاجتماعية والاقتصادية والسياسية على السواء.

### ب- الدعوة إلى تشديد العقوبات على مرتكبي جرائم الفساد:

تضمن المشروع في المادة 6/5 دعوة الدول الأطراف إلى مراعاة خطورة جريمة الفساد عند تحديد العقوبات على مرتكبيها بشكل عام وتدعو إلى تشديد العقوبات على الفاعل في حالتي العودة، والتعمد.

### ج- الدعوة إلى تعزيز التعاون في مكافحة الفساد:

حيث جعل من ضرورة التعاون وتعزيزه بين الدول الأعضاء هدفاً من أهداف مشروع الاتفاقية ودعا إلى تعميق ذلك التعاون في كافة المجالات التي شملها مشروع الاتفاقية وخصوصاً في مجال تنفيذ وضبط الجريمة والمجرمين ومجال المساعدات القانونية المتبادلة، ومجال مصادرة الأموال التي تمثل عائدات جريمة الفساد. ومجال تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة عن الدول الأخرى الأطراف في الاتفاقية.

<sup>1</sup> عبد القادر محمد قحطان، الجهود العربية في مكافحة الفساد، أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض، 2003، ص ص 23-24.

د-الدعوة إلى التعاون في مجال تسليم المتهمين والمحكوم عليهم:

تضمن المشروع تحديد الحالات التي يجب أو يجوز فيها التسليم، والحالات التي لا يجوز فيها التسليم، كما دعا الدول الأطراف إلى التعاون في هذا المجال.

لكن وعلى الرغم من الجهود العربية لمكافحة الفساد، إلا أن العديد من الدول العربية لم تنظم للاتفاقية ولم تصادق عليها. وهذا ما جعل دول المنطقة العربية من بين الدول الأكثر فساداً في العالم نتيجة لعدة ظروف وأسباب، لعل أهمها غياب الديمقراطية وضعف المجتمع المدني، والمشاركة السياسية وعدم وجود نية حقيقية للإصلاح.

## المبحث الثالث: آليات مكافحة الفساد الإداري في الجزائر

نَبّه استئفال ظاهرة الفساد والجرائم ذات الصلة، إلى قصور مجهودات الجزائر في محاربة هذه الظاهرة، وأنه لا مناص لها إلا من رسم سياسات واستراتيجيات وطنية، تتظافر فيها جهود الجميع لمكافحة، وهو ما تم في 20/02/2006، بإصدار القانون 01/06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، بعد التوقيع على الصكّ الدولي للوقاية من الفساد والمعروف باتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، وبعد التوقيع أيضاً على اتفاقية الاتحاد الإفريقي لمكافحة الفساد.

وما يسجل هو أن الجزائر لم تبق بمعزل عن الحركة الدولية لمكافحة الفساد والجرائم العابرة للحدود، فكانت من أوائل الدول العربية المنظمة طوعياً إلى الاتفاقية الأممية سالفه الذكر، وصادقت عليها الجزائر في 19 أفريل 2004 بتحفظ، بموجب المرسوم الرئاسي 04-128. كما صادقت الجزائر على اتفاقية الاتحاد الإفريقي لمنع الفساد ومكافحته الموقع عليها بتاريخ 11/07/2003 بموجب المرسوم الرئاسي 06-137 المؤرخ في 10/04/2006، كما كانت أيضاً من بين الأعضاء الفاعلين لبلورة الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد الموقع عليها في 21 ديسمبر 2010 والتي بادرت إلى المصادقة عليها بموجب المرسوم الرئاسي 14-249 المؤرخ في 08/09/2014 على أن هذا الانخراط في هذا المسار الدولي لم يكن ليفيد في شيء، والإطار الوطني لمكافحة الفساد متخلف عن ركب التكيف معه، وهو ما دفع بالسلطات العمومية إلى تطويع الترسانة القانونية والمؤسسية مع الأبعاد الدولية لملاحقة هذه الجريمة والوقاية منها<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> شهيدة قادة، التجربة الجزائرية لمكافحة الفساد ومفاراتها: إطار قانوني ومؤسسي طموح يفتقد لآليات إنفاذه، مجلة مركز حكم القانون ومكافحة الفساد، عدد 05، 2019، ص ص 02-03.

### المطلب الأول: الضوابط الوقائية لمكافحة الفساد

تتعلق سياسة مكافحة الفساد بمجموعة من المبادئ والشروط التي تحكم سير الحياة العامة فالدستور يهتم غالباً بتوزيع الاختصاصات بين السلطات، واستقلالية القضاء وحماية الحقوق والحريات، ومع ذلك غالباً ما نجد سناً دستورياً للنصوص والتشريعات المتخذة لمحاربة الفساد والوقاية منه، خاصة بعد استفحال الظاهرة وانتشارها في كافة المجالات العامة.

### أولاً: التأسيس الدستوري لمكافحة الفساد

عرف الدستور الجزائري المعدل في 06 مارس 2016 وكذا الدستور المعدل لسنة 2020 عدة أحكام في شكل جزاءات دستورية تترتب على المساس بالواجبات والالتزامات التي تضمنها الدستور والتي تحمل في مكنونها مقاصداً وأبعاداً واضحة المعالم، تعلن من خلالها عن التوجهات العامة التي تكفل أسس ومقومات الأمة وأمن المجتمع الجزائري، فبالرجوع إلى الفصل الثاني في الباب الثاني من الدستور والذي جاء تحت عنوان الواجبات تضمن في المواد من (78) إلى (83) مجموعة من الأحكام التي تجسد الأسس والأطر الدستورية للدولة على النحو التالي<sup>1</sup>:

- رسخت المادة (78) من الدستور مبدأً جوهرياً تقوم عليه دولة الحق والقانون يتمثل في أنه لا يعذر بجهل القانون على أنه يجب على كل شخص أن يحترم الدستور وقوانين الجمهورية.
- أكدت المادة (79) من الدستور على واجب كل مواطن حماية وصيانة استقلال البلاد وسيادتها وسلامة ترابها الوطني ووحدة شعبها وجميع رموز الدولة. وتؤكد هذه الأحكام أنه يقع على عاتق كل مواطن أداء بإخلاص واجباته تجاه المجموعة الوطنية على أن يمارس حرياته في إطار احترام الحقوق المعترف بها للغير في الدستور.

<sup>1</sup> العربي شحط محمد الامين، مرجع سابق، ص 137.

### ثانياً: التأسيس القانوني لمكافحة الفساد

إن الاجراءات الوقائية ركن مهم من السياسة الجنائية، فهي اجراءات وقواعد نص عليها المشرع الجزائري في القانون 01/06، إذ يشمل جملة من التدابير التي يتعين على الإدارة العمومية ومستخدميها مراعاتها، قصد ضمان جوانب النزاهة والشفافية في التسيير وادارة الشؤون العامة. ولم تقتصر هذه الاجراءات على القطاعات العمومية بل تعدت ذلك إلى القطاع الخاص، باعتباره فاعلا أساسيا ومكملا للقطاع العام.

تطور الإطار القانوني لمكافحة الفساد في الجزائر جرائم الفساد كانت قبل صدور قانون 01/06، يُعاقب عليها بمقتضى القواعد العامة المتضمنة في القوانين العقابية وبتكليف ومسميات عديدة ومتنوعة، كجريمة الرشوة والاختلاس، وتبديد الأموال العمومية واستعمال النفوذ. وبعد أن أخذ مسار هذه الجرائم بعدا خطيرا، وتكشّف عدم مجاراة هذه النصوص مع ردع مرتكبيها وجزرهم، فإنّ السلطات العمومية في الجزائر، قامت بإجراءات تحديث المنظومة القانونية من خلال إصدار القانون 01/06، ضمن سياسة تشريعية تسعى إلى ملاحقة كافة أشكال جرائم الفساد، ويمثل هذا الإطار القانوني القاعدي، آليات تشريعية لسد الفراغ القانوني في مجال مكافحة الفساد في الجزائر والوقاية منه، وتضمّن (74) مادة تجمع مختلف آليات الوقاية والتدابير العلاجية الردعية، ومبادئ وقواعد الحكامة والشفافية الحائلة دون تنامي هذه الظاهرة.<sup>1</sup> ويهدف هذا القانون من خلال المادة (01) إلى ما يلي:

- دعم التدابير الرامية إلى الوقاية من الفساد ومكافحته.
- تعزيز النزاهة والمسؤولية والشفافية في تسيير القطاعين العام والخاص.

<sup>1</sup> شهيدة قادة، مرجع سابق، ص 03.

- تسهيل ودعم التعاون الدولي والمساعدة التقنية من أجل الوقاية من الفساد ومكافحته. بما في ذلك استرداد الموجودات.

### 1- التدابير الوقائية في القطاع العام

سمح المشرع الجزائري من خلال القانون 01/06 الخاص بمكافحة الفساد والجرائم المستحدثة بوضع مجموعة من النصوص التطبيقية تعزز قيم الشفافية والمساءلة، وترتقي بمستوى أنظمة الإدارة العمومية، والتي تتعلق أساساً بالتوظيف، والتصريح بالامتلاكات، وقرار مدونات قواعد سلوك الموظفين إلى جانب اقرار اجراءات خاصة بالصفقات العمومية، وغيرها من الاجراءات التي ستنتظر اليها كما يلي:

#### أ: التوظيف

حسب المادة (03) من قانون مكافحة الفساد 01/06، تراعى في توظيف مستخدمي القطاع العام وفي تسيير حياتهم المهنية القواعد الآتية<sup>1</sup>:

- مبادئ النجاعة والشفافية والمعايير الموضوعية، مثل الجدارة والإنصاف والكفاءة.
- الإجراءات المناسبة لاختيار وتكوين الأفراد المرشحين لتولي المناصب العمومية التي تكون أكثر عرضة للفساد.
- اعتماد نظام للأجور والرواتب ملائم، مع تعويضات كافية.
- إعداد برامج تعليمية وتكوينية ملائمة لتمكين الموظفين العموميين من الأداء الصحيح والنزيه والسليم لوظائفهم وافادتهم من تكوين متخصص يزيد من وعيهم بمخاطر الفساد.

<sup>1</sup> المادة (3) من القانون 01-06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته.

ولهذا فالمرجع الجزائري أكد على تكريس مبادئ الشفافية والموضوعية، والمسؤولية والنزاهة في الإدارة العمومية، واعتماد الاجراءات المناسبة في نظام الاجور والحوافز وكذا الترقيات الوظيفية والتكوين، الذي يعد أهم الركائز الأساسية للإدارة الأخلاقية في تحقيق أهدافها ونجاحاتها.

### ب: التصريح بالامتلاكات

قصد ضمان الشفافية في الحياة السياسية والشؤون العمومية، وحماية الامتلاكات العمومية وصون نزاهة الأشخاص المكلفين بخدمة عمومية، يلزم المشرع الجزائري في المادة (04) من ذات القانون، الموظف العمومي بالتصريح بامتلاكاته. ويقوم أيضاً باكتتاب تصريح بالامتلاكات خلال الشهر الذي يعقب تاريخ تنصيبه في وظيفته أو بداية عهده الانتخابية ويجدد هذا التصريح فور كل زيادة معتبرة في الذمة المالية للموظف العمومي بنفس الكيفية التي تم بها التصريح الأول، كما يجب التصريح بالامتلاكات عند نهاية العهدة الانتخابية أو عند انتهاء الخدمة.<sup>1</sup>

### ج: وضع مدونات وقواعد لسلوك الموظفين

ترتبط أخلاقيات المهنة وقواعد سلوك الموظف العمومي في شكلها العام بالوظيفة العامة، إذ تتجه المنظومات القانونية إلى وضع مدونات السلوك الوظيفي للعاملين بالإدارة العمومية، فهي دليل شامل ووثيقة رسمية تعبر عن القيم الأساسية للإدارة والقواعد والسلوكيات الأخلاقية التي من المتوقع والواجب أن يتبعها الأفراد في الإدارة، وكذا تبين السلوكيات والأفعال الغير مرغوب فيها والتي يجب انكارها.

فالاتتماد على هذه الآلية، يساعد على توجيه نشاط أعضاء الإدارة خاصة حينما يواجهون معضلة أخلاقية أو سلوك غير مرغوب فيه، وهي قاعدة عمل أساسية وضرورية جداً لما لها من أهمية

<sup>1</sup> المادة (4) من القانون 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته.

قصوى خاصة في تقييم السلوك الإداري للموظفين. لذا نجد أن أغلب الهيئات والمنظمات الدولية والاقليمية والوطنية الخاصّة بمجال مكافحة الفساد والوقاية منه، تؤكد كلها على ضرورة اعتماد وانشاء المدونات الأخلاقية في الإدارة، لقدرتها في المحافظة على السلوك الأخلاقي بين العاملين ولدورها كذلك في ابراز قيم الشفافية والنزاهة وفعاليتها في الحد من انتهاك المعايير واللوائح الإدارية.

يعد مجال الخدمة العمومية وكذا المجالس المنتخبة من أهم المجالات التي تتطلب وضع قواعد لسلوك الموظف العمومي، وفي هذا الإطار جاء في القانون 01/06 الخاص بالوقاية من الفساد ومكافحته كما جاء في المادة (07) التي تؤكد على أن دور مدونة سلوك الموظف العمومي سواء المعين أو المنتخب. لتتضمن القواعد التي يتوجب على الموظف العمومي الالتزام بها وروح المسؤولية التي لا بد من الالتزام بها، فضلا عن الالتزام بقواعد الشفافية والنزاهة، وعدم تعارض المصالح العامة بالمصالح الخاصّة في الهيئات الإدارية العمومية، وان كان ذلك فلا بد من اخبار السلطة الرئاسية المختصة.<sup>1</sup>

### د: وضع معايير موضوعية لإبرام الصفقات العمومية

إن مكافحة الفساد في هذا الجانب، لا يمكن لها النجاح، ما لم يتم احترام القواعد والأحكام المنظمة لها ضمانا لشفافيتها ونزاهتها من خلال احترام المبادئ التي يقوم عليها ابرام الصفقات العمومية، والتقيد بالشروط التي تخضع لها أساليب ابرامها هذا من جهة، من جهة أخرى ولدعم جهود مكافحة الفساد أخضع المشرع الجزائري الصفقات العمومية للرقابة ضمانا لشفافيتها، فحسب المادة (09) من القانون 01/06، يجب أن تؤسس الإجراءات المعمول بها في مجال الصفقات العمومية

<sup>1</sup> المادة (7) من القانون 01-06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته.

على قواعد الشفافية والنزاهة والمنافسة الشريفة وعلى معايير موضوعية. ويجب أن تركز هذه القواعد على وجه الخصوص:<sup>1</sup>

- علانية المعلومات المتعلقة بإجراءات إبرام الصفقات العمومية.
- الإعداد المسبق لشروط المشاركة والانتقاء.
- إدراج التصريح بالنزاهة عند إبرام الصفقات العمومية.
- معايير موضوعية ودقيقة لاتخاذ القرارات المتعلقة بإبرام الصفقات العمومية.
- ممارسة كل طرق الطعن في حالة عدم احترام قواعد إبرام الصفقات العمومية.

#### هـ: اتخاذ تدابير لشفافية تسيير الاموال العامة

تنص المادة (10) على ضرورة اتخاذ التدابير اللازمة لتعزيز الشفافية والمسؤولية والعقلانية في تسيير الأموال العمومية طبقاً للتشريع والتنظيم المعمول بهما ولاسيما على مستوى القواعد المتعلقة بإعداد ميزانية الدولة وتنفيذها.<sup>2</sup>

#### و: تمكين المواطنين من حق الاطلاع على المعلومات

جاءت المادة (11) لتقوم بإضفاء الشفافية على كيفية تسيير الشؤون العمومية، ولأجل ذلك يتعين على المؤسسات والإدارات والهيئات العمومية أن تلتزم أساساً:<sup>3</sup>

- اعتماد إجراءات وقواعد تمكن الجمهور من الحصول على معلومات تتعلق بتنظيمها وسيرها وكيفية اتخاذ القرارات فيها.

<sup>1</sup> المادة (9) من القانون 01-06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته.

<sup>2</sup> المادة (10) من القانون 01-06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته.

<sup>3</sup> المادة (11) من القانون 01-06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته.

- تبسيط الإجراءات الإدارية.
- نشر معلومات تحسيسية عن مخاطر الفساد في الإدارة العمومية.
- الرد على عرائض وشكاوى المواطنين.
- تسبب قراراتها عندما تصدر في غير صالح المواطن، وتبيين طرق الطعن المعمول بها.

#### ز: التدابير المتعلقة بسلك القضاة

لتحصين سلك القضاة ضد مخاطر الفساد، توضع المادة (12) قواعد لأخلاقيات المهنة وفقا للقوانين والتنظيمات والنصوص الأخرى السارية المفعول.<sup>1</sup>

#### 2- التدابير الوقائية في القطاع الخاص

إضافة إلى التدابير التي رصدها المشرع للوقاية من الفساد في القطاع العمومي والتي يتعين على الإدارة العمومية ومستخدميها مراعاتها، فإنّ القطاع الخاص هو الآخر قد مسّته تلك الإجراءات الوقائية، إذ سطر القانون وفي المادة (13) منه، على ضرورة اتخاذ التدابير اللازمة لمنع ضلوع القطاع الخاص في الفساد، والنص عند الاقتضاء، على جزاءات تأديبية فعالة وملائمة وردعية تترتب على مخالفتها. ولهذا الغرض يجب أن تنص التدابير المذكورة لاسيما على ما يأتي<sup>2</sup>:

- تعزيز التعاون بين الأجهزة التي تقوم بالكشف والقمع وكيانات القطاع الخاص المعنية.
- تعزيز وضع معايير وإجراءات بغرض الحفاظ على نزاهة كيانات القطاع الخاص المعنية، بما في ذلك مدونات قواعد السلوك من أجل قيام المؤسسات وكل المهن ذات الصلة بممارسة نشاطاتها بصورة عادية ونزيهة وسليمة، للوقاية من تعارض المصالح وتشجيع تطبيق

<sup>1</sup> المادة (12) من القانون 01-06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته.

<sup>2</sup> المادة (13) من القانون 01-06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته.

الممارسات التجارية الحسنة من طرف المؤسسات فيما بينها وكذا في علاقتها التعاقدية مع الدولة.

- تعزيز الشفافية بين كيانات القطاع الخاص.
- الوقاية من الاستخدام السيئ للإجراءات التي تنظم كيانات القطاع الخاص.
- تدقيق داخلي لحسابات المؤسسات الخاصّة.

### 3- معايير المحاسبة

انتهجت الجزائر تدابير وقائية في مجال القطاع الخاص ضمن المادتين (13)، (14) من قانون الوقاية من الفساد ومكافحته، ففي المادة (13) حصرت التدابير التي يتعين اتخاذها لمنع ضلوع القطاع الخاص في الفساد ويمكن إيجازها في النقاط التالية<sup>1</sup>:

- 1- تعزيز التعاون بين الأجهزة التي تتولى الكشف والقمع وكيانات القطاع الخاص.
- 2- تعزيز وضع معايير ومدونات قواعد السلوك قصد المحافظة على نزاهة القطاع الخاص.
- 3- تعزيز الشفافية بين كيانات القطاع الخاص.
- 4- يجب أن تساهم معايير المحاسبة وتدقيق الحسابات المعمول بها في القطاع الخاص في الوقاية من الفساد. وذلك بمنع ما يأتي حسب المادة (14) من القانون 01/06:<sup>2</sup>

- مسك حسابات خارج الدفاتر.
- إجراء معاملات دون تدوينها في الدفاتر أو دون تبينها بصورة واضحة.

<sup>1</sup> المادة (13) من القانون 01-06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته.

<sup>2</sup> المادة (14) من القانون 01-06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته.

- تسجيل نفقات وهمية، أو قيد التزامات مالية دون تبيين غرضها على الوجه الصحيح.
- استخدام مستندات مزيفة.
- الإلتفاف العمدي لمستندات المحاسبة قبل انتهاء الأجل المنصوص عليها في التشريع
- والتنظيم المعمول بهما.

#### 4- مشاركة المجتمع المدني في الوقاية من الفساد

المجتمع المدني هو أحد المؤسسات الغير رسمية التي تلعب دوراً مهماً في مجال الوقاية ومكافحة الفساد، من خلال دوره كمراقب لكافة السياسات الحكومية، ودورها الفاعل في توعية المواطنين، حول أهمية مكافحة الفساد ومنع أسباب ظهوره، ولهذا فالقانون 01/06 في المادة (15) منه، يؤكد على وجوب تشجيع مشاركة المجتمع المدني في الوقاية من الفساد من خلال تدابير أهمها<sup>1</sup>:

1- اعتماد الشفافية في كيفية اتخاذ القرار مع تعزيز مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية لبناء علاقة سليمة ما بين الدولة والمجتمع المدني، وأي نظام شامل للمساءلة يجب أن يتم تطبيقه من قبل الدولة والمجتمع المدني الأمر الذي يعد من أهم مقومات الحاكمية والديمقراطية الحقيقية.

2- إعداد برامج تعليمية وتربوية وتحسيسية بمخاطر الفساد على المجتمع، حيث يمكن لمنظمات المجتمع المدني القيام بدور فاعل في رفع مستوى الوعي العام حول ظاهرة الفساد ومخاطرها وتعزيز مبادئ الشفافية والنزاهة والمساءلة، بمجهودات إعلامية واسعة حول قضايا الفساد والدفع باتجاه المشاركة في محاربهه وتنمية الإحساس بالمواطنة لدى الأفراد مع مراعاة حرمة الحياة الخاصّة وشرف وكرامة الأشخاص.

<sup>1</sup>المادة (15) من القانون 01-06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته.

3- تمكين وسائل الإعلام والجمهور من الحصول على المعلومات المتعلقة بالفساد، مع مراعاة حرمة الحياة الخاصة وشرف وكرامة الأشخاص، وكذا مقتضيات الأمن الوطني والنظام العام وحياد القضاء.

#### 5- تدابير منع تبييض الاموال

دعماً لمكافحة الفساد جاءت المادة (16) من ذات القانون، على أنه يتعين على المصارف والمؤسسات المالية غير المصرفية، بما في ذلك الأشخاص الطبيعيين أو الاعتباريين الذين يقدمون خدمات نظامية أو غير نظامية في مجال تحويل الأموال أو كل ما له قيمة، أن تخضع لنظام رقابة داخلي من شأنه منع وكشف جميع أشكال تبييض الأموال وفقاً للتشريع والتنظيم المعمول بهم.<sup>1</sup>

بعد عرض الدراسة لمختلف الاجراءات التي قام بها المشرع الجزائري للوقاية من الفساد ومكافحته من خلال التأسيس القانوني لإجراءات والتدابير اللازمة لمكافحة الفساد في الجزائر حيث طال التجريم مختلف صور الفساد التقليدي وغير التقليدي في القطاعين العام والخاص، وأطر أفعال الموظف الداخلي والدولي والأجنبي، وأبرز دور وأهمية المجتمع المدني في هذه السياسة. تبقى هذه النصوص كفيلة لمنع وقوع وانشار الفساد والحد من آثاره السلبية على مختلف القطاعات، إذا تم وضعه في اطاره الصحيح، وفُعل بإرادة سياسية حقيقية تشمل كامل الأطراف المعنية به.

<sup>1</sup> المادة (16) من القانون 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته.

### المطلب الثاني: الضوابط المؤسساتية لمكافحة الفساد

نصت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد بمختلف أشكاله، على أن كل دولة طرف في الاتفاقية، تكفل وفقاً للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني، وجود هيئة أو هيئات تتولى منع الفساد وفرضت على كل دولة طرف أيضاً على أن تقوم بمنح هذه الهيئات المكلفة بمكافحة الفساد بما يلزم من الاستقلالية لتمكينها من الاضطلاع بوظائفها بصورة فعالة وبمناى عن أي تأثير قد يحصل أثناء أداء عملها.<sup>1</sup> وهو ذات الالتزام الذي فرضته اتفاقية الاتحاد الإفريقي لمنع الفساد ومكافحته، حيث تلتزم الدول الأطراف بإنشاء الآليات اللازمة لمكافحة الفساد وتوفير الظروف المناسبة لتعزيز الشفافية والمساءلة.

قامت الجزائر بتفعيل مؤسساتها القانونية ومؤسسات المجتمع المدني الهادفة في محاربة الفساد والوقاية منه. وتتجلى أهم هذه الهيئات في: الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته ومجلس المحاسبة، والديوان الوطني لقمع الفساد، الذي خول لهم الدستور الصلاحيات الواسعة والدقيقة والتي تمكنهم من تقديم تقارير سنوية إلى رئيس الجمهورية تخص تسيير المال العام وطرق إنفاقه، وعرض ملفات المشتبهين فيهم بقضايا جرائم الفساد، والتحقيق في قضاياهم.

وللإشارة فهذه المؤسسات تعتبر أسلوباً جديداً من أساليب ممارسة السلطة العامة كونها مزودة بسلطة مستقلة في اتخاذ القرار، وفعالية ومصداقية هذه الهيئات، تتطلب استقلالية حقيقية وكاملة لأداء مهامهم الموكلة لهم بموضوعية تامة.

<sup>1</sup> ماينو جيلالي، مدى تنفيذ الدول المغربية لأحكام اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد دراسة في ضوء التقارير القطرية لهذه الدول، مجلة مركز حكم القانون ومكافحة الفساد، العدد 02، 2019، ص03.

أولاً: الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته

بادرت الجزائر بإنشاء الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، والذي يعد دعماً لمسار عملية مكافحة الفساد والتي جاءت تطبيقاً لبند الفصل الرابع من الاتفاقية الأممية المتعلقة بمكافحته وحظيت هذه الهيئة بمعالجة قانونية وتنظيمية جعلتها تتمتع بكل الإمكانيات القانونية والمادية والبشرية الكفيلة بضمان الفعالية في أدائها وتحقيق أهدافها. ولقد تعززت هذه الهيئة بمكانة أكبر، بعد دستورها في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016، أين تم الإقرار بدورها ومكانتها من خلال منحها الصلاحيات والاختصاصات بهدف تنفيذ الاستراتيجية الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته.<sup>1</sup>

وقد تم انشاء هذه الهيئة بمقتضى القانون 01/06 المادة (17) و(18) من الباب الثالث المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، وهي مؤسسة دستورية استشارية لها سلطة إدارية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المادي تابعة لرئاسة الجمهورية تتولى تنفيذ استراتيجية الدولة في الوقاية من الفساد ومكافحته.<sup>2</sup> ويهدف هذا القانون إلى:<sup>3</sup>

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

<sup>1</sup> قاضي كمال، النظام القانوني للهيئة الوطنية المستقلة للوقاية من الفساد ومكافحته على ضوء التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، العدد 10، المجلد الثاني، جوان 2018، ص 785.

<sup>2</sup> المادة 202 من الدستور الجزائري المعدل لسنة 2016، والمادة 18 من قانون 01/06 الباب الثالث.

<sup>3</sup> المادة (01)، من القانون 01-06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته.

وتتمتع الهيئة باستقلالية من خلال التدابير التي اقراها القانون 01/06 في المادة (19) من

الباب الثالث حيث تضمن التالي:<sup>1</sup>

1- قيام الأعضاء والموظفين التابعين للهيئة، المؤهلين للاطلاع على معلومات شخصية وعموما على أية معلومات ذات طابع سري، بتأدية اليمين الخاصة بهم قبل استلام مهامهم. تحدد صيغة اليمين عن طريق التنظيم.

2- تزويد الهيئة بالوسائل البشرية والمادية اللازمة لتأدية مهامها.

3- التكوين المناسب والعالي المستوى لمستخدميها.

4- ضمان أمن وحماية أعضاء وموظفي الهيئة من كل أشكال الضغط أو الترهيب أو التهديد أو الإهانة والشتم أو الاعتداء مهما يكن نوعه، التي قد يتعرضون لها أثناء العمل أو في إطار ممارستهم لمهامهم الوظيفية.

كذلك كلفت الهيئة بالمهام التالية:<sup>2</sup>

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

2- تقديم توجيهات تخص الوقاية من الفساد، لكل شخص أو هيئة عمومية أو خاصة واقتراح تدابير خاصة منها ذات الطابع التشريعي والتنظيمي للوقاية من الفساد، وكذا التعاون مع القطاعات المعنية العمومية والخاصة في إعداد قواعد أخلاقيات المهنة.

<sup>1</sup> المادة (19)، من القانون 01-06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته.

<sup>2</sup> المادة (20)، من القانون 01-06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته.

- 3- إعداد برامج تسمح بتوعية وتحسيس المواطنين بالآثار الضارة الناجمة عن الفساد.
- 4- جمع وضبط واستغلال كل المعلومات التي يمكن أن تساهم في الكشف عن أعمال الفساد والوقاية منها، لاسيما البحث في التشريع والتنظيم والإجراءات والممارسات الإدارية عن عوامل الفساد لأجل تقديم توصيات لإزالتها.
- 5- التقييم الدوري للأدوات القانونية والإجراءات الإدارية الرامية إلى الوقاية من الفساد ومكافحته والنظر في مدى فعاليتها.
- 6- تلقي التصريحات بالامتلاك الخاصة بالموظفين العموميين بصفة دورية ودراسة واستغلال المعلومات الواردة فيها والسهر على حفظها.
- 7- الاستعانة بالنيابة العامة لجمع الأدلة والتحري في وقائع ذات علاقة بالفساد.
- 8- ضمان تنسيق ومتابعة النشاطات والأعمال المباشرة ميدانيا، على أساس التقارير الدورية والمنتظمة المدعمة بإحصائيات وتحاليل متصلة بمجال الوقاية من الفساد ومكافحته، التي ترد إليها من القطاعات والمتدخلين المعنيين.
- 9- السهر على تعزيز التنسيق ما بين القطاعات، وعلى التعاون مع هيئات مكافحة الفساد على الصعيدين الوطني والدولي.
- 10- الحث على كل نشاط يتعلق بالبحث عن الأعمال المباشرة في مجال الوقاية من الفساد ومكافحته، وتقييمها.

تشكل الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وفق ما حدده المرسوم الرئاسي رقم 06-413 المؤرخ في 22/11/2006 والمعدل والمتمم بالمرسوم الرئاسي رقم 12-64 المؤرخ في 07/02/2012 حيث تتشكل من مجلس اليقظة والتقييم، وهيكل ادارية.

مجلس اليقظة والتقييم كما نصت عليه المادة (05) من المرسوم الرئاسي 12-64 المذكور آنفاً يتكون من رئيس وستة أعضاء يعينون وتنتهي مهامهم بواسطة مرسوم رئاسي كما أنه يمكن تجديد عهدهم سواء بالنسبة للرئيس أو الأعضاء مرة واحدة، وتنتهي مهامهم حسب الأشكال نفسها. أما الهيكل الإداري للهيئة، فتتشكل من قسم مكلف بالوثائق والتحليل والتحسيس، وقسم مكلف بمعالجة التصريحات بالامتلاكات وقسم مكلف بالتنسيق والتعاون الدولي، وهذا جاء كما نصت عليه المادة (06) من المرسوم السابق الذكر.

واجهت هذه الهيئة العديد من الانتقادات بسبب القصور وعدم الفعالية الكافية في الوقاية من الفساد وقمعه، وهذا بفعل عدة عوامل وعراقيل أعاقها عن تحقيق أهدافها الرئيسية المسطرة لها، ويرجع ذلك القصور والعجز أساساً إلى جملة من النقائص الموضوعية التي أعاقت تلك الهيئة في تحقيق أهدافها فالهيئة ذات طابع استشاري وقائي وليس قمعي عقابي لا يمكن لها أن تباشر تحريك الدعوة العمومية بل يختص بها وزير العدل. حيث أنها ترفع الملفات التي تتضمن وقائع الفساد إلى وزير العدل، الذي يأمر النائب العام المختص بتحريك الدعوى العمومية. لذا وجب إعادة الاعتبار لهذه الهيئة في مكافحة الفساد من خلال تكريس حقيقي لآليات ومتطلبات فعاليتها واستقلاليتها، وكذا منحها كافة الصلاحيات والوسائل الكفيلة بردع ومتابعة جرائم الفساد والمفسدين ومعاقبتهم بمقتضى القانون.

لكن في التعديل الدستوري لسنة 2020 في الفصل الرابع ضمن الباب الرابع، تم تغيير اسم الهيئة إلى

السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته كهيئة مستقلة، وتتولى المهام التالية:<sup>1</sup>

- وضع استراتيجية وطنية للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته، والسهر على تنفيذها ومتابعتها.
- جمع ومعالجة وتبليغ المعلومات المرتبطة بمجال اختصاصها، ووضعها في متناول الأجهزة المختصة.
- إخطار مجلس المحاسبة والسلطة القضائية المختصة كلما عاينت وجود مخالفات وإصدار أوامر، عند الاقتضاء، للمؤسسات والأجهزة المعنية.
- المساهمة في تدعيم قدرات المجتمع المدني والفاعلين الآخرين في مجال مكافحة الفساد.
- متابعة وتنفيذ ونشر ثقافة الشفافية والوقاية ومكافحة الفساد.
- إبداء الرأي حول النصوص القانونية ذات الصلة بمجال اختصاصها.
- المشاركة في تكوين أعوان الأجهزة المكلفة بالشفافية والوقاية ومكافحة الفساد.
- المساهمة في أخلاق الحياة العامة وتعزيز مبادئ الشفافية والحكم الرشيد والوقاية ومكافحة الفساد.

### ثانيا: مجلس المحاسبة

لأجل تدعيم الآليات الخاصة بالوقاية من الفساد ومكافحته، قام المشرع الجزائري بإنشاء أول مجلس محاسبة في الجزائر لممارسة الرقابة المالية بموجب المرسوم 63-127 المؤرخ في 1963 والمتضمن تنظيم وزارة المالية، لكن تجسيده كان بموجب القانون رقم 25/80 الصادر بتاريخ 01

<sup>1</sup> دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 2020، المواد 204، 205.

مارس 1980 المتعلق بممارسة وظيفة المراقبة من طرف مجلس المحاسبة إذ نصت المادة (03) منه على أنه ( يؤسس مجلس المحاسبة ويكلف بالرقابة البعدية لأموال الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق العمومية" وجاء هذا الاستحداث تطبيقاً لنص المادة (190) من دستور 1979 حيث نصت على" يؤسس مجلس المحاسبة مكلف بالمراقبة اللاحقة لجميع النفقات العمومية للدولة والحزب والمجموعات المحلية والجهوية والمؤسسات الاشتراكية بجميع أنواعها يرفع مجلس المحاسبة تقريراً سنوياً إلى رئيس الجمهورية...) وكرس تأسيسه كل من دستور 1989 بموجب المادة (160) منه ودستور 1996 بموجب المادة (170) منه<sup>1</sup>.

وتتمثل مهام هذا المجلس في تشجيع الاستعمال الأمثل والمنظم والصارم للموارد والوسائل المادية والأموال العمومية، وتقديم الحسابات وتطوير شفافية تسيير الأموال العامة وتعزيز الوقاية ومكافحة جميع الممارسات الغير قانونية. ويعد المجلس مؤسسة تتمتع باختصاص إداري وقضائي ويتمتع بالاستقلالية في التسيير، يتكون من قضاة وله عدة فروع.<sup>2</sup>

ويهدف إنشاء مجلس المحاسبة إلى زيادة تدعيم آليات حماية المال العام ومكافحة كل أشكال الغش والضرر بالخزينة العمومية أو بمصالح الهيئات العمومية الخاضعة للرقابة، فإذا لاحظ المجلس نقائص على النصوص التي تسيير الاعتمادات المالية يطلع فوراً السلطات المعنية ويقدم لها التوصيات، أما إذا لاحظ تجاوزات تستوجب المعاقبة فيرسل الملف إلى النائب العام ويخطر وزير العدل، وللمجلس حق تحريك الدعوى القضائية.

<sup>1</sup> سلطاني سارة، آليات مكافحة جرائم الفساد في التشريع الجزائري والمقارن، أطروحة دكتوراه علوم غير منشورة في القانون الخاص، جامعة وهران 02 محمد بن أحمد، كلية الحقوق والعلوم السياسية، تخصص قانون الاعمال المقارن، 2019/2018، ص 398.

<sup>2</sup> المرسوم الرئاسي، رقم 10/02 المعدل والمتمم للأمر رقم 95/20 المتعلق بمجلس المحاسبة، الجريدة الرسمية، العدد 05، بتاريخ 2010/08/26، المواد 2 و3.

حرص التعديل الدستوري لسنة 2016 بموجب القانون 01/16 المؤرخ في 06 مارس 2016 على منح مجلس المحاسبة الاستقلالية التامة، مع تكليفه بالرقابة البعدية لأموال الدولة، والجماعات الاقليمية والمرافق العمومية، ورؤوس الأموال التجارية التابعة للدولة ويعمل هذا المجلس بإعداد تقرير سنوي يرفعه إلى رئيس الجمهورية والوزير الأول وكذلك رئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطني.<sup>1</sup>

يتمتع مجلس المحاسبة بصلاحيات عامة في مجال الرقابة المؤسساتية للأموال العمومية وتتمثل في:<sup>2</sup>

- 1- يراقب حسن استعمال الهيئات الخاضعة لرقابة الموارد والاموال والقيم والوسائل المادية العمومية كما يقيم جودة تسييرها على مستوى الفعالية والنجاعة بالرجوع للمهام والأهداف والوسائل المستغلة.
- 2- يتأكد مدى احترام الاحكام التشريعية والتنظيمية المعمول بها في مجال تقديم الحسابات ومراجعة حسابات المراجعين، ومراقبة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية، كما يطبق الجزاء على الأخطاء والمخالفات المحققة.
- 3- يراجع مجلس المحاسبة حسابات المحاسبين العموميين ويصدر بشأنها أحكام، ويدقق في صحة العمليات المادية، ومدى مطابقتها مع الاحكام التشريعية والتشريعات المطبقة.
- يُقيم مجلس المحاسبة من خلال مراقبة نوعية تسيير المرافق والهيئات العمومية التي تدخل في مجال اختصاص شروط استعمالها للموارد والوسائل المادية والاموال العمومية ويسيرها من حيث الفعالية في الأداء والاقتصاد.

<sup>1</sup> العربي شحط محمد الأمين، مرجع سابق، ص ص 160-161.

<sup>2</sup> نجار الويزة، مرجع سابق، ص ص، 216-217.

وعلى الرغم من الدور الذي يقوم به مجلس المحاسبة، إلا أنه لا يعدو أن يكون هيئة إدارية كغيرها من الأجهزة الإدارية العمومية الأخرى، وهذا ما يجعل المجلس، لا يتسم بالفعالية المتوقعة لوجود بعض العيوب التي تحول دون اكتمال دوره الرقابي وتُبقي دوره محدوداً وغير محقق للأهداف المرجوة منه.

كذلك في التعديل الدستور لسنة 2020 في الفصل الثاني ضمن الباب الرابع منه حيث أكد أن مجلس المحاسبة هو مؤسسة عليا مستقلة للرقابة على الممتلكات والأموال العمومية. يكلف بالرقابة البعدية على أموال الدولة والجماعات المحلية والمرافق العمومية وكذلك رؤوس الأموال التجارية التابعة للدولة. ويساهم مجلس المحاسبة في ترقية الحكم الرشيد والشفافية في تسيير الأموال العمومية وإيداع الحسابات. يعين رئيس الجمهورية رئيس مجلس المحاسبة لعهدتها (5) خمس سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة. ويعدّ مجلس المحاسبة تقريراً سنوياً يرفعه إلى رئيس الجمهورية. ويتولى رئيس المجلس نشره<sup>1</sup>.

### ثالثاً: الديوان المركزي لقمع الفساد

استحدث الديوان تنفيذا لتعليمة رئيس الجمهورية رقم 03 المتعلقة بتفعيل مكافحة الفساد المؤرخة في 13 ديسمبر 2009، والتي تضمنت جوب تعزيز آليات مكافحة الفساد ودعمها وهذا على الصعيدين المؤسساتي والعملي، وأهم ما نص عليه في المجال المؤسساتي، هو ضرورة تعزيز مسعى الدولة بإحداث ديوان مركزي لقمع الفساد، بصفته أداة عملياتية تتظافر إطارها الجهود للتصدي قانونياً لأعمال الفساد الاجرامية وردعها، لذا فقد أنشئ هذا الجهاز بموجب الأمر 05/10 المؤرخ في 26 أوت 2010 المتمم للقانون 01/06 وبدأ العمل به وفق التشريع والتنظيم المعمول به بموجب

<sup>1</sup> دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 2020، المادة 199.

المرسوم الرئاسي رقم 11-426 ويعد الديوان مصلحة عملياتية للشرطة القضائية، وهو يتبع لوزارة العدل منذ عام 2014 ولم يبدأ في ممارسة مهامه إلا منذ تاريخ 03 مارس 2003.<sup>1</sup>

ويتكون من أعضاء من مختلف المصالح وأجهزة البحث والتحري وخبراء ماليين، مع أن المرسوم الرئاسي لم يحدد تشكيلة هذه المصالح والأجهزة وإنما أشار إلى خضوعها لسلطة المدير العام، وحدد مهامها من خلال:<sup>2</sup>

1- مديرية التحريات: مهمتها البحث والتحري والتحقيق في جرائم الفساد.

2- مديرية الإدارة العامة: مهمتها تسيير مستخدمي الديوان ووسائله المادية والمالية، وتقسم هذه المديرية إلى مديريات فرعية يحدد عددها بقرار مشترك بين وزير المالية والسلطة المكلفة بالوظيفة العمومية.

ورغم نص المشرع على تمتعه بالاستقلالية في عمله، مع عدم منحه الشخصية المعنوية والاستقلال المالي، وهذا بخلاف الهيئة التي منحها المشرع الشخصية المعنوية والاستقلال المالي والذين يعتبران في حقيقة الأمر من أهم الضمانات المجسدة لاستقلالية أي هيئة أو جهاز من الناحية الوظيفية. على الرغم من الصلاحيات الواسعة التي كلف بها وهي المرتبطة أساساً بالبحث والتحري عن جرائم الفساد.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> بوهنتالة فهيمة، بسمة فوغالي، دور منظمات المجتمع المدني في مكافحة ظاهرة الفساد، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، المجلد 08، العدد، 02، 2021، ص 502.

<sup>2</sup> المواد 11، 21، 22 من المرسوم الرئاسي رقم 11/426.

<sup>3</sup> جمال دوبي بونوة، الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته كآلية دستورية لمكافحة الفساد في الجزائر، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، العدد 12، جوان 2019، ص 32.

ويتبع الديوان الوطني لقمع الفساد لوزير المالية من الناحية الإدارية والمالية كما أن الوزير هو الأمر بالصرف الأصلي لميزانية الديوان، كما تعد موافقته عليها شرطاً لتنفيذها، كل هذا يعني أن الديوان هو بمثابة مصلحة من المصالح الخارجية لوزارة المالية التي تخضع للتسيير والإدارة المباشرة من قبل وزير المالية مثله مثل باقي المصالح والأجهزة التابعة لوزارة المالية.

ويعتبر عدم تمتع الديوان بالشخصية المعنوية بمثابة عدم اعتراف من السلطة التنفيذية باستقلاله هذا الجهاز فهو جزء لا يتجزأ منها، وبالتالي فهو خاضع لأوامرها وتعليماتها الأمر الذي لا يمكن القول معه بوجود استقلالية من الناحية الوظيفية.<sup>1</sup>

وهذا الجهاز لا يملك السلطة إدارية كما أسلفنا، وبالتالي فلا يصدر أي قرارات إدارية في مجال مكافحة الفساد كما هو الحال بالنسبة للهيئة، بل هو أداة قمعية وردعية بالنظر لغالبية تشكيلة أعضائه المتكونين من ضباط وأعوان الشرطة القضائية المنتمين إلى وزارة الدفاع ووزارة الداخلية. ويحاول الديوان التمركز جهويًا قصد ملاحقة هذا الصنف من الإجرام على المستوى الوطني. ويتم تسييره من قبل مدير عام، وديوان، ومديريات التحريات ومديرية الإدارة العامة.<sup>2</sup>

والمهام المنوطة للهيئة، وفقاً للمادة (05) من المرسوم السابق ذكره، فإن وظيفته تنصب على

الآتي:

- 1- جمع كل معلومة تسمح بالكشف عن أفعال الفساد ومكافحته وتحديد مركزه.
- 2- جمع الأدلة مع القيام بالتحقيقات في وقائع الفساد، وإحالة مرتكبيها للجهات القضائية المختصة.

<sup>1</sup> عبد العالي حاحة، مرجع سابق، ص 504.

<sup>2</sup> جهيدة قادة، مرجع سابق، ص 04.

3- تطوير التعاون والتساند مع باقي هيئات مكافحة الفساد، بالإضافة إلى تبادل المعلومات أثناء التحقيقات الجارية.

4- اقتراح كل إجراء من شأنه المحافظة على حسن سير التحريات على الهيئة المختصة بالتحقيقات.

يعتبر الديوان المركزي لقمع الفساد آلية ذات طابع إداري، مكلف بالبحث والتحري عن جرائم الفساد، ومن جملة ما يلاحظ عليه بعد قراءة نصوص المرسوم الرئاسي رقم 426/11 المحدد لتشكيلته وتنظيمه وكيفيات سيره أنه يشوبه بعض القصور والضعف مثله مثل بقية الهيئات السابقة.

ومن خلال عرضنا لهذه الهيئات، لا يعني البتة إغفال دور باقي المجالس والهيئات القائمة على مكافحة الفساد والوقاية منه، على غرار المفتشية العامة للمالية، وخليّة معالجة الاستعلام المالي وغيرها من المؤسسات المكملة للهيئات السابقة الذكر.

### المطلب الثالث: دور المجتمع المدني والاعلام في مكافحة الفساد

لا تقع مسؤولية سياسة مكافحة الفساد والوقاية منه فقط على الهيئات الرسمية، بل تعتبر مسؤولية كل المجتمع بما في ذلك مسؤولية المجتمع المدني ووسائل الاعلام خاصة لما لها من تأثير كبير ودور أساسي ومحوري في أية استراتيجية وطنية لمكافحة الفساد.

#### أولاً: دور المجتمع المدني في مكافحة الفساد

تسعى مؤسسات المجتمع المدني إلى التأثير في الحياة السياسية وما تتخذه الحكومة من قرارات وسياسات في الشؤون العامة، ويتوقف تأثير كل مؤسسة على وزنها ودرجة التنسيق فيها، وما تعتمد من وسائل مباشرة للاتصال بالمسؤولين. وفي هذا الإطار يأتي دور مؤسسات المجتمع المدني في تحقيق المشاركة السياسية عبر تعميق شعور المواطن بالمسؤولية تجاه القضايا والأهداف العامة، عبر تعبئة الجماهير وتوعيتهم بحقوقهم السياسية من انتخاب ومناقشة للأحداث العامة، والاهتمام بالتطورات التي تجري على الساحة السياسية أو التقليل من مظاهر الاغتراب السياسي، عبر التقليل من حالة التناقض القائم بين ذات الفرد وبين مؤسسات النظام السياسي، وخلق شعور الثقة في المواطن بأنه قادر على التأثير في القرارات الحكومية.<sup>1</sup>

الدور المتنامي لمؤسسات المجتمع المدني جعل منها شريكاً فاعلاً ومهماً في السياسة الوطنية لمكافحة الفساد، ولأجل ذلك أكد المشرع الجزائري على ضرورة مشاركة المجتمع المدني في مجال مكافحة الفساد، من خلال تنسيق كافة الجهود الوطنية لمجابهة التهديدات المتصاعدة للفساد والجرائم المتعلقة به، لذا فقد كرس القانون 01/06 الخاص بمكافحة من الفساد والوقاية منه، على ضرورة

<sup>1</sup> خير الله سبهان عبد الله الجبوري، دور مؤسسات المجتمع المدني في تعزيز الشفافية، مجلة الباحث في العلوم الانسانية والاجتماعية، العدد 32، جانفي 2018، ص 42.

مشاركة المجتمع المدني في السياسة الوطنية لمكافحة الفساد، من خلال دعوة المجتمع المدني للمشاركة في اعداد البرامج التوعوية والتربوية والتحسيسية بمخاطر الفساد. وهذا يبين مدى أهمية الدور المنوط للمجتمع المدني، من خلال التأسيس له ضمن تشريعات وطنية تعزز من تدابير الوقاية ومكافحة الجرائم المتعلقة بالفساد.<sup>1</sup>

ومنظمات المجتمع المدني تعمل على اضفاء الطابع الاخلاقي في الحياة السياسية والاجتماعية والاقتصادية مع المساهمة في الحد من ظاهرة الفساد، خاصة وأنه يشكل قوة ضاغطة وشريك لا غنى عنه لمراقبة السياسات الحكومية، ودوره في التوعية من خلال كشف مخاطر ظاهرة الفساد وآثارها المباشرة على المواطن، وكذا آثارها المدمرة على المجتمع ككل، كما أن زيادة وعي المجتمع يعزز دور الرقابة الشعبية، التي تعد أهم الوسائل لمكافحة الظاهرة والجرائم المتعلقة بها.<sup>2</sup>

كذلك تلعب هيئات المجتمع المدني دوراً أساسياً في التوعية الاجتماعية من خلال خلق ثقافة مناهضة للفساد ومعززة لقيم النزاهة بين شرائح المجتمع، من خلال استغلال كافة الوسائل والأدوات الممكنة وباستخدام لغة سهلة قادرة للوصول إلى وعي المواطن البسيط وقادرة على تحفيزه للقيام بدوره في مكافحة الفساد.

وتقوم أيضاً منظمات المجتمع المدني في مجال مكافحة الفساد والجرائم المتعلقة به بالمهام

الآتية:

---

<sup>1</sup> على بقشيش، بن نعيجة أحمد، مؤسسات وهيئات مكافحة الفساد في الجزائر ودورها في مكافحته، مجلة العلوم السياسية والقانون، مجلة العلوم السياسية والقانون، العدد 19، المجلد 03، ديسمبر 2019، ص 253.

<sup>2</sup> رضا هميسي، دور المجتمع المدني في الوقاية من جرائم الفساد ومكافحتها، مجلة دفاتر السياسة والقانون، العدد 01، جوان 2009، ص 247.

1- القيام بتحالفات مع المنظمات الدولية من أجل تنسيق الجهود والاعمال التي من خلالها ينشئ الشبكات المحلية والانضمام إلى الشبكات الدولية والتي تهدف إلى تعزيز النزاهة ومكافحة الفساد، حيث يتم وضع أطر وآليات لتبادل المعلومات والتجارب الدولية لرسم الخطط والبرامج المشتركة وتعبئة الجماهير للوسائل الكفيلة لفضح ممارسات مكافحة الفساد بكل أشكالها.<sup>1</sup>

2- تقديم المساعدة القانونية واللجوء للقضاء وذلك لحماية المواطن سواء أولئك الذين يقعون ضحايا أو الذين يقومون بفضح الفساد أو الذين قد يتعرضون للأذى، وذلك بتقديم المشورة القانونية لهم أو رفع الدعاوى أو الترافع عنهم أمام المحاكم، كذلك ترفع الدعاوى القضائية ضد الجهات التي تتأكد من فسادها باعتبارها معنية بالحفاظ على حقوق ومصالح المجتمع.<sup>2</sup>

3- اعداد البحوث والدراسات لأجل تسليط الضوء على مسببات ودوافع الفساد داخل القطاع العمومي والقطاع الخاص، بتشخيص مظاهر ومستويات الفساد وسوء الحكم، ومتابعتها ومعالجة انعكاساتها عبر إعداد مقاربات وخطط استراتيجية لتحسين الحكم المحلي تبعاً للظروف المحلية الخاصة بكل بلد فضلاً عن تمويل برامج ومشروعات موجهة نحو تحسين الحكم ونوعية الحياة لمواطنيها، وتقديم المعونة الفنية في إطار برامج التدريب والتطوير وتكوين الخبرات، لمساعدة الدولة في بناء قدراتها وتطوير مؤسساتها الوطنية، لتكون أكثر كفاءة ونزاهة وشفافية.<sup>3</sup>

4- للمجتمع المدني أهمية كبيرة من خلال مطالبته بتأمين مساءلة الحكومة عن طريق الأحزاب، التي تعد احدى أهم الاولويات الأساسية في مجال مكافحة الفساد، لكي تكون الحكومات أكثر شفافية عن

<sup>1</sup> بوهنتالة فهيمة، مرجع سابق، ص 338.

<sup>2</sup> سمير شوقي، دور المجتمع المدني في حماية المال العام من جرائم الفساد والرشوة، مجلة الاستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، المجلد 03، العدد 04، جانفي 2019، ص 139.

<sup>3</sup> بوهنتالة فهيمة، مرجع سابق، ص 337.

طريق تسهيل المشاركة والإشراف الواسع النطاق من جانب المنظمات المدنية، من خلال إبراز دور المواطن في حقه للوصول لكافة المعلومات حول عمليات تسيير المؤسسات الحكومية.<sup>1</sup>

5- الحصول على المعلومات من أجل إضفاء الشفافية في تسيير الشؤون العامة، فينبغي على هيئات المجتمع المدني الحصول على المعلومات المتعلقة بالفساد ونشرها وتعميمها، وتمكينها من ذلك خلال كشف الممارسات المتعلقة بالفساد والمفسدين، وهذه مسؤولية حساسة وخطيرة لا تقل في أهميتها عن مسؤولية الأجهزة التشريعية والتنفيذية والقضائية في مكافحة الفساد المالي والإداري.<sup>2</sup>

وعلى هذا الأساس لم يعد من السهل للدولة أو أجهزتها أن تتصدى للإرادة الشعبية المتمثلة بمؤسسات المجتمع المدني. فالحكومات ملزمة للاستجابة لمطالب المواطنين الذين سئموا من السياسات التي تساهلت مع المفسدين ومرتكبي الجرائم الاقتصادية وتستر على الفضائح المالية في عدد من الإدارات والمؤسسات الحكومية.<sup>3</sup>

كذلك المجتمع المدني المستقل يمكن أن يكون شريكاً حقيقياً وفعالاً للسلطة وللدول ولاعباً أساسياً في مكافحة الفساد سواء داخليا أو على المستوى الدولي. أما محاولات السيطرة عليه وإنشاء العديد من مؤسسات وتشكيلات المجتمع المدني التابعة للدولة، والتي تهدف لتبرير القصور في السياسات الحكومية، وتغطية مكامن الفساد والقصور في التسيير، فهي في الحقيقة الأداة بيد السلطة، تستغلها لتلميع السياسات العامة فيها. لذا فعدم استقلالية المجتمع المدني يضر بأي نظام أو توجه جاد أو إرادة حقيقية لبناء سياسة حقيقية لمكافحة الفساد. فالمجتمع المدني القوي والفعال

<sup>1</sup> سمير شوقي، مرجع سابق، ص 342.

<sup>2</sup> رضا هميسي، مرجع سابق، ص 266.

<sup>3</sup> خير الله سبهان عبد الله الجبوري، مرجع سابق، ص 47.

والمستقل لا يوجد إلا في دول قوية وراسخة، قائمة على أسس مبادئ سيادة القانون واحترام حقوق الانسان.

### ثانياً: وسائل الاعلام في مكافحة الفساد

لا يمكن محاربة الفساد دون وجود صحافة حرة، حيث أن قوة وسائل الاعلام في ممارسة مهامه بفعالية، يعد شرطاً أساسياً في عملية مكافحة جرائم الفساد.

فوسائل الإعلام هي أداة الربط الأساسية بين المجتمع - الرأي العام - والجهات الرسمية وهي بمثابة خلية تعمل وتجتهد لأجل إيصال ما يجري على أرض الواقع إلى الدوائر المسؤولة، وبالتالي هي دائماً حلقة وصل تعمل على نقل الأخبار وتقديم وتفسير الأحداث والوقائع التي تثير انشغال الرأي العام.

ويعمل الإعلام من خلال مهامه الأساسية، على تقديم وتوضيح كل ما يهم الرأي العام، كما أن دوره الأساسي يكمن في الحرص على تقديم كل ما يثبت وجود الفساد، لهذا غالباً ما تكون العلاقة بين وسائل الإعلام والسلطات الرسمية علاقة تتسم إما بالمحاباة، أو بالمجافاة أو بالتقرب والتودد والتبعية وإما المعارضة والعداء.<sup>1</sup>

أولت مختلف القوانين والتشريعات الدولية أهمية كبيرة للإعلام من حيث أنه يساهم بشكل كبير في التعريف بمخاطر الفساد، خاصة أنها تستند على الكثير من القوانين الوطنية والدولية التي تُكمن وسائل الاعلام من ممارسة مهامها بكل حرية، خصوصاً فضح ومحاربة الفساد والجرائم المتعلقة به في المجتمع، والتنبيه للعديد من القضايا التي تعالجها وسائل الاعلام. فالأمم المتحدة أصدرت في البيان

<sup>1</sup> الويزة نجار، دور الإعلام والمجتمع المدني في مكافحة الفساد، مجلة التواصل في الاقتصاد والإدارة والقانون، العدد 51، سبتمبر 2017، ص96.

الدولي لسنة 1966 الذي يؤكد على الحق في حرية التعبير يتضمن حرية البحث عن المعلومات من كل نوع، الحصول عليها ونشرها دون اي اعتبار لأية حدود سياسية، وبالشكل الذي يختاره الفرد، وهذا مكفول من خلال الاعلان العالمي لحقوق الانسان، والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، أيضا كما جاء في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لسنة 2003، كذلك الحال في الاتفاقية الافريقية لمنع الفساد والوقاية منه<sup>1</sup>، وهو ما ضمنه الدستور الجزائري لسنة 2020 في المادة 54 منه الذي اكد على ضمان حرية الصحافة المكتوبة والسمعية البصري والالكترونية.

أخذ التعاون الدولي لمكافحة الفساد أشكال متعددة ومتنوعة من خلال ما نصت عليها الاتفاقيات في هذا المجال فالتعاون الدولي سواء كان قبل ارتكاب الجرائم أو بعد ارتكابها له بالغ الأهمية للحد من آثار الفساد وكذلك العمل على استعادة العائدات المتحصل عليها من الفساد وتعدّ الاتفاقيات الدولية وكذلك الإقليمية ذات أهمية كبيرة لتوضيح الطرق والكيفيات التي من خلالها تتعاون الدول وتقدم المساعدة لبعضها في مكافحة هذه الجرائم والوقاية منها التي تهدد المجتمعات وأصبحت آثارها تتخطى حدود الدولة الواحدة لتصبح عابرة للحدود وذات صبغة دولية.

كان موضوع مشاركة الإعلام في مكافحة الفساد في الجزائر، بصفة عرضية من خلال تناول القانون 03/06 الإشارة في الفقرة الأخيرة من المادة (11) إلى ضرورة تمكين وسائل الإعلام والجمهور من الحصول على المعلومات المتعلقة بالفساد دون أي تفسيرات أخرى وهو ما يعكس تأثر المشرع الجزائري بالمنطق الأممي رغم أن التزاماته في هذا الموضوع تبقى قائمة حيال الاتفاقية الإفريقية التي تناولت الموضوع بتفصيل أدق. إضافة إلى ذلك أتبع المشرع الجزائري هذه الإشارة

<sup>1</sup> عنصر الهوارية، مكافحة الفساد في إطار المبادرات والوثائق الإفريقية، أطروحة دكتوراه علوم غير منشورة في القانون العام، جامعة وهران 02 محمد بن أحمد، كلية الحقوق والعلوم السياسية، تخصص العلاقات الدولية والسياسات الدولية، 2017/2018، ص 230.

البيسطة بمجموعة من القيود المتعلقة بمراعاة حرمة الحياة الخاصّة وشرف وكرامة الأشخاص ومقتضيات الأمن الوطني والنظام العام وحياد القضاء وهو ما يبين حجم التردد إزاء هذا العنصر الفعال في بناء الحياة السياسية عامة، وتنفيذ سياسات مكافحة الفساد خاصة<sup>1</sup>.

وبالرغم من توفر دوافع القوى الداخلية، لإحداث التّغيير في السياسة الوطنية لمكافحة الفساد فإنّ محصلة ما تمّ إنجازه في محاربة الجرائم المتعلقة بالفساد لم تكن مرضية، ولم تسعف التعديلات الدستورية المتتالية في حلحلة الوضع، ولا ورشات إصلاح الدّولة والعدالة بدت كافيّةً لصنع التحوّل المأمول في استراتيجية مقاومة هذه الآفة، بل على النّقيض من ذلك زادت وتيرتها واستشرت في دواليب السّلطة ومفاصلها، بصورة لم يعد معها قبول الاستمرار في سياسة إيهام أفراد المجتمع بسداد المسعى المتّبع.

---

<sup>1</sup> محمد عابد، مرجع سابق، ص 172.

## الفصل الرابع

فعالية أخلاقيات الإدارة العمومية لمكافحة الفساد الإداري في الجزائر

## الفصل الرابع

---

أدت الفضائح الإدارية في العديد من المؤسسات العمومية، والتي كان لها وما يزال الأثر البالغ على اقتصاد الوطني، لذا كان من الضروري دراسة وتحليل الأسباب التي تؤدي إلى ظهور الفساد في الإدارة العمومية، والذي يؤدي بطبيعة الحال إلى حدوث خلل في القيم والسلوكيات الإدارية، وظاهرة الفساد الإداري مقترن بالنظم الإدارية العمومية بدرجة أكبر نظراً لكونها تحتكر الخدمات العمومية، كما أنها قاطرة الاقتصاد والموجه الأساسي في برامج التنمية الوطنية في الجزائر، ومع ذلك لا يستثنى القطاع الخاص منها أيضاً حيث أصبحت المؤسسات الحكومية مرتعاً خصباً للانحرافات الإدارية، من خلال نشاطات بعض المسيرين والإداريين التي باتت جزء من هذه التصرفات والأعمال الغير قانونية من خلال استغلال مناصبهم من أجل أهداف لا علاقة لها بمصالح الهيئات العمومية.

ولكن الأمور اختلفت في الوقت الراهن، حيث اتجهت العديد من دول العالم إلى المنظور الأخلاقي الذي يركز على دور أخلاقيات الإدارة في التقليل من حدة انتشار الفساد في الإدارة العمومية، مما أدى بالدول إلى الاعتماد على برامج وآليات اصلاحية أخلاقية من شأنها القضاء على العديد من الانحرافات في الإدارة العمومية.

الإدارة الأخلاقية، هي الإدارة القائمة على المساءلة والشفافية، وهي أيضاً القادرة على تهيئة الظروف لمنع ظهور الفساد وكافة الاعمال والانحرافات الغير نزيهة، من خلال التزامها بالعدالة ودون تمييز في عملية توزيع الخدمات العامة التي تقدمها للمواطنين.

## المبحث الأول: المنظور الأخلاقي كآلية للوقاية من الفساد الإداري في الوظيفة

### العمومية

لقد أصبح اهتمام المنظمات بأخلاقيات الإدارة متزايداً، لأنها أصبحت سبباً من أسباب النجاح فهي تعكس ثقة الإدارة بمستخدميها وكذا البيئة المجتمعية التي تعيش وتتعامل معها فالأخلاق تعني السلوك الإيجابي في الفرد بمعنى لها صلة بالجانب الإيجابي في أداء العامل، فالالتزام بالأخلاقيات الإدارية يؤدي بالضرورة إلى تطوير أداء الموظفين وينعكس ذلك إيجاباً على سمعة الإدارة العمومية وعدم الالتزام بها يؤدي إلى انتشار الفساد ويهدد استقرار ونمو المنظمة وتطورها.

### المطلب الأول: أسس ومرتكزات بناء الأخلاقيات الإدارية في الوظيفة العمومية

إن الإدارة الغير أخلاقية هي نقيض للإدارة النزيهة القائمة على الشفافية والمساءلة فعندما يتم التغاضي والتنازل عن فكرة المسؤولية العامة والثقة المتبادلة، ترجح كفة استغلال المنصب الوظيفي بهدف تحقيق مكاسب خاصة، وهو ما يعد سلوك غير مرغوب فيه ونمط من أنماط الفساد الإداري. لذا فلا بد من التحول في مجال الأخلاقيات الإدارية من النموذج الإداري الكلاسيكي إلى النموذج القائم على التسيير العمومي الذي يقلص من فرص الانتهاكات والفساد ويزيد من الكفاءة والفعالية.<sup>1</sup>

إن مفهوم اخلاقيات الإدارة يشير إلى معرفة الخطأ والصواب في موقع العمل الإداري ومحاولة عمل ما هو صائب وجيد اثناء تقديم الخدمة العمومية للأفراد وأصحاب المصالح المختلفة المعنيين بالخدمة، لذا فالإدارة العمومية ملزمة بوضع المعايير والضوابط الخاصّة كمحدد للسلوك تجاه

---

<sup>1</sup> خديجة هاجر دويدي، دور الاخلاقيات التسييرية في الحد من الفساد الاداري مقارنة نظرية، مجلة دراسات اقتصادية، العدد 24، ص 71.

## الفصل الرابع

مسؤوليات وواجبات العمل الإداري في الإدارة العمومية وفق قوانين وتشريعات تنظم مهامها. ومن خلالها تتعكس في موقع العمل أخلاقيات الافراد العاملين في الإدارة في مختلف المستويات على طبيعة العمل الإداري، وتتأثر بمدى التزامها بتلك اللوائح والتوجيهات والتي قد تشوبها انحرافات واختلالات إن لم تحترم، التي تؤدي الي ظهور أنماط مختلفة ومتنوعة تؤدي لظهور وتقوى ظاهرة الفساد، وهو ما يؤثر مباشرة على سوء الاداء الإداري واضعاف قيم الشفافية والنزاهة وهو ما يعيق في أداء مهامها وأهدافها بكل كفاءة وفعالية.

ومن أجل التخلص من الانحرافات والاسباب التي تؤدي إلى تدهور أخلاقيات الإدارة العمومية والتوجه نحو تحسين الظروف المساعدة والمشجعة على بروز القيم الأخلاقية في الخدمة العمومية، بما ينعكس بصورة ايجابية على عملية الحد من تقشي الفساد الإداري لا بد من الاشارة إلى ما يلي:

1- ترتبط أخلاقيات الإدارة بالخصائص الداخلية المميزة سواء للفرد أو للجماعة إذ تعبر هذه لخصائص عن استجابة متميزة ذات بعد تاريخي لظروف ذلك الفرد أو تلك الجماعة وللمكونات الأصلية لكل منهم والجانب الاجتماعي والعمق الحضاري، لذا نلاحظ أن جميع الدول التي سارت في طريق التطور تحاول المحافظة على هويتها الوطنية والتاريخية والاجتماعية والثقافية والمحافظة على نظامها القيمي.<sup>1</sup>

2- ترتبط الأخلاق بالقيم وتكون بمثابة القواعد التي تحكم السلوك كونه أخلاقيا أم غير أخلاقي وبذلك فالسلوك دالة القيم كما أن القيم ليست مطابقة للأخلاقيات، بل هي اعتقاد ثابت نسبي يتجسد بأنماط محدودة من السلوك أو الاهداف غائبة تكون مفضلة اجتماعياً أو ذاتياً على نقيضها من السلوكيات او

---

<sup>1</sup> أسار فخري عبد اللطيف، أثر الأخلاقيات الوظيفية في التقليل فرص الفساد الإداري في الوظائف الحكومية، مجلة علوم انسانية، العدد 29، 2006، ص

الاهداف الأخرى، كما ينظر لها بمثابة معايير يعتمد عليها الأفراد للحكم على ما هو خاطئ أو صائب.<sup>1</sup>

لذا فإتباع الأخلاق هو ما يجب أن يحرص عليه كل شخص في المجتمع، ولكن في الإدارة العمومية، لن تعتمد على مدى التزام العاملين بأخلاقيات الإدارة بناءً على قناعاتهم الشخصية، بل هي بحاجة لأن تُلزمهم بذلك كجزء من متطلبات العمل، فعدم الالتزام بأخلاقيات الإدارة يؤثر على أداء المؤسسة وبالتالي فلا بد لها من الحرص على تطبيقها وذلك عن طريق<sup>2</sup>:

1- تبني رؤية واستراتيجية قائمة على الأخلاقيات، حيث أن بعض المنظمات وبعد الفسائح المدوية للشركات، أطلقت الدعوات من أجل تبني استقامة المنظمة كميّار أخلاقي لسلوك المنظمات.

2- تشكيل لجنة الأخلاقيات واستحداث مركز مسؤول الأخلاقيات في الإدارة، مما يجعل الأخلاقيات جزءاً من هياكل وخطط وأنشطة المنظمة الأساسية، وتأخذ هذه الأخيرة على عاتقها تخطيط أهداف بعيدة الأمد في مجال عملها، وتبني برامج التدريب الأخلاقي.

3- صنع القرارات الأخلاقية من خلال تدريب أعضاء الإدارة على صنع القرارات العادلة والتي ترتكز على تصور النتائج المترتبة على صنع القرار، مما يساعد على حل الصراعات الداخلية التنظيمية بين أعضاءها وتحسين أداء الإدارة.

4- تفعيل طرق الاتصال الاخلاقي الذي يساعد على تعلم الممارسات والسلوكيات الأخلاقية

<sup>1</sup> بلعور سليمان، دور منظومة القيم في دعم أخلاقيات الإدارة والمسؤولية الاجتماعية في المؤسسة، مجلة التكامل الاقتصادي، المجلد 03، العدد 01، 2015، ص 262.

<sup>2</sup> سلطان ناصر سعود العريفي، الإدارة لدى قيادات الكليات الجامعية من وجهة نظر أعضاء هيئة التدريس بجامعة شقراء، المجلة الدولية التربوية المتخصصة، المجلد 06، العدد 08، أوت 2017، ص 53.

5- تنوع وتطوير نظم الوظيفة العمومية، فالممارسات الغير مرغوب فيها تنتج أحيانا من ضعف النظام الإداري أو عدم وضوحه، التي قد تفسح المجال أمام الاجتهادات الإدارية الخاطئة، لذا تستدعي الحاجة إلى ضرورة سن قوانين وأنظمة ومداخل أخلاقية مواكبة لكافة التطورات والتحويلات الحاصلة التي تشهدها الأنظمة الإدارية خاصة في الدول المتقدمة، وفق قواعد واجراءات تراعي ضمان، قيم الاحترام والإنصاف والعدل في الإدارة العمومية.<sup>1</sup>

6- إصدار للمدونات الأخلاقية والتصريحات الخاصّة بقييم الإدارة، فالاعتماد على هذه الآلية التي تساعد على توجيه نشاط أعضاء الإدارة خاصة حينما يواجهون معضلة أخلاقية أو سلوك غير مرغوب فيه. فهي تعد أمراً أساسياً وضرورياً جداً لما لها من أهمية قصوى خاصة في تقويم السلوك الإداري للأفراد. لذا تؤكد أغلب الهيئات والمنظمات الدولية والاقليمية والوطنية الخاصّة بمجال مكافحة الفساد والوقاية منه، على ضرورة اعتماد وانشاء المدونات الأخلاقية في الإدارة، لما لها من قدرة في المحافظة على السلوك الأخلاقي بين العاملين ولدورها كذلك في ابراز قيم الشفافية والنزاهة، وأثرها في الحد من انتهاك المعايير واللوائح الإدارية مقارنة بالهيئات التي لا تعتمد على المدونة الأخلاقية.<sup>2</sup>

7- تنشيط العملية الرقابية للأجهزة الحكومية، فدور هذه الاجهزة العمومية هو فحص والتأكد من سلامة الاجراءات الحكومية لضبط حدوث أي انحراف ومحاسبة مرتكبيه نتيجة لتزايد المصالح والاموال التي يقوم عليها موظفي الدولة والهيئات والمؤسسات العمومية وسائر الجهات التابعة للدولة، إذا تزامنت أمامهم فرص الانحراف بالعمل العام واستغلاله سعياً للكسب الغير مشروع

<sup>1</sup> محمد عبد الفتاح ياغي، مرجع سابق، ص 211.

<sup>2</sup> - Richard L.Daft, Doeothy.Marcic, opcit, p 139-140.

ولذلك لابد من الحرص على محاربة كل أشكال الانحرافات والسلوكيات الخاطئة من خلال سن التشريعات واللوائح القانونية اللازمة لذلك.<sup>1</sup>

8- تحفيز موظفي الإدارة العمومية، باعتبارها الدافع الأساسي للقيام بمهامهم على أحسن وجه وذلك لأجل تحقيق هذه الحاجة التي تعتبر في حد ذاتها غاية أو هدفاً فمشكل الإحباط وانعدام التحفيز في الإدارة العمومية يعد من أهم المشاكل الرئيسية التي تميّزها، لذلك فإنه من الضروري زيادة الاهتمام بمجال التحفيز، باعتباره عنصراً أساسياً من عناصر التسيير الأخلاقي في الوظيفة العمومية، وزيادة الاهتمام بالأفراد في الإدارة بمراعاة انشغالاتهم واهتماماتهم، وهذا عن طريق مجموعة من التصرفات التي يعتني المسير باستعمالها كالمعاملة الطيبة والمجاملة، وتقدير أعمالهم والإصغاء والاستماع لانشغالاتهم عن طريق تنظيم اللقاءات والاجتماعات كلما تطلب الأمر ذلك وبالاهتمام ومتابعة أداء الأعمال بصفة مستمرة، ومكافأة الأفراد عند الأداء الجيد لمهامهم وتأييدهم عند الوقوع في الخطأ.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> سلطان غالب الديجاني، تأثير أبعاد الرقابة والشفافية الإدارية في مكافحة الفساد الإداري، المجلة الدولية للبحوث التربوية، المجلد 41، العدد 02، جوان 2017، ص 186.

<sup>2</sup> مجاهد رشيد، أثر دوافع العمل والتحفيز كوسيلة لتحقيق الرضا الوظيفي والأداء في المنظمة، مجلة Revue d'économie et de statistique appliquée، المجلد 11، العدد 02، 2014، ص ص 104 - 105.

### المطلب الثاني: ملامح الأخلاقيات الإدارية في قانون الوظيفة العمومية الجزائرية

قدمت العديد من الدراسات المتعلقة بالفساد تفسيرات مختلفة لهذه الظاهرة وطرحت في المقابل وصفات متعددة ومتنوعة حملت كلها وبشكل متفاوت وجوب الاهتمام بالجوانب الأخلاقية في مكافحة الفساد الإداري. وبذلك عرفت المعالجة الأخلاقية للفساد تطوراً مستمراً فعلى الرغم من زيادة الاهتمام بهذا الجانب في الدراسات القانونية بالنظر إلى النصوص التي تناولت ظاهرة الفساد من قبل اللوائح والقوانين الجزائرية الخاصة بمكافحة الفساد والوقاية منه والاتفاقيات الدولية أيضاً التي ستتطرق إليها الدراسة لاحقاً.

عرف العنصر الأخلاقي تطوراً كبيراً ونوعياً، ولكن التأكيد على مجموعة من القيم بالذات لم يكن دائماً محل تفصيل بل غالباً ما تكتفي النصوص بذكر هذه القيم مع منحها دفعا معياريا متفاوتا. ومع ذلك فالدراسات والابحاث التي تمت ضمن الأطر الإدارية والاقتصادية خاصة في مجال ادارة الأعمال التي وضعت الأخلاقيات الهيكلية تحت مجهر التحليل بصفة أعمق، بالإضافة إلى ذلك فقد قامت العديد من الدراسات التي تمت ضمن بحوث علم الاجتماع والفلسفة السياسية برصد مجموعة الجوانب الاخلاقية المؤثرة في مسار مكافحة الفساد الإداري.

لم يتم إصدار النصوص التنظيمية بغية اعتماد مدونة سلوك الموظفين العموميين بموجب أداة قانونية سليمة، ولم كذلك يتم التطرق إلى موضوع اخلاقيات المهنة في القانون الأساسي للوظيفة العمومية بالجزائر صراحة، إلا في موضع واحد، عند تحديد مهام المجلس الأعلى للوظيفة العمومية في المادة (59) منه، حيث أكد أن هذه الهيئة مكلفة بالسهر على أخلاقيات الوظيفة العمومية، كما أن

## الفصل الرابع

هذا القانون لم يربط بين المسؤولية التأديبية واحترام أخلاقيات المهنة، بل انه لم ينص على كيفية اعتمادها أو مصادرها.<sup>1</sup>

وفي سياق ذلك، كشف السيد الوزير الأول عبد العزيز جراد ضمن أشغال اليوم الدراسي حول "الأخلاقيات في الإدارة والمؤسسة العمومية" المنظم في تاريخ 2021/05/09 من طرف المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي والبيئي والمدرسة الوطنية للإدارة، عن أنه سيتم تشكيل فوج عمل يتكفل بإعداد مشروع ميثاق الأخلاقيات والأدبيات في الإدارة والمؤسسات العمومية، من خلال توفير مجموعة من الآليات والقواعد التي تضبط السير الحسن للمرفق العام والمبادئ والقيم الأخلاقية التي توجه سلوك العون العمومي وتؤطر تصرفاته، ويكون هذا الميثاق بمثابة دليل "يلتزم به كل عون عمومي، مهما كان موقعه في السلم الإداري"، مع ادراجه كمادة تعليمية، ضمن مختلف البرامج التكوينية في الإدارة.<sup>2</sup>

تتمثل عناصر أخلاقيات الوظيفة العمومية في الواجبات والسلوكيات الايجابية المترتبة على الموظف العمومي من خلال القوانين واللوائح التي تشكل اطارا اخلاقيا للسلوك والاداء المرتبط بمستوى التزام الموظف بالواجبات الوظيفية، التي تتمثل فيما يلي<sup>3</sup>:

**1- أداء الواجبات الوظيفية:** تتمثل في التزام الموظف العمومي بالمهام المتعلقة بالمنصب المعين بصفة شخصية والتقيّد بقواعد المصلحة، وبذلك لا يمكن ان يتصل الفرد من التزامه ومسؤولياته إلاّ عن طريق التفويض المرخص له قانونا، لأن الأداء الفعلي والشخصي للخدمة التزام أخلاقي في

<sup>1</sup> محمد عابد، أخلاقيات الوظيفة العمومية ومكافحة الفساد: المساهمة والتحديات، مجلة البحوث في الحقوق والعلوم السياسية، العدد، 06، 2017، ص346.

<sup>2</sup> وكالة الأنباء الجزائرية: أخلقة المرفق العام يمر حتما عبر إجراء تشخيص دقيق وموضوعي لظاهرة الفساد، الرابط الإلكتروني: <https://www.aps.dz/ar/algerie/106215-2021-05-09-10-22-16>.

<sup>3</sup> سهام رابحي، مرجع سابق، ص ص 792 - 793.

## الفصل الرابع

المنصب المكلف به في الإدارة العمومية، لذا فالموظف هنا مطالب بالوفاء بالتزاماته وما تمليه عليه مقتضيات الممارسة الوظيفية والضمير المهني. وهو كما أكدت عليه المادة (43) من قانون الوظيفة العمومية الأمر رقم 03/06 الموافق لـ 15 جويلية 2006 "حيث يخصص الموظفون كل نشاطهم المهني للمهام التي أسندت إليهم. ولا يمكنهم ممارسة نشاط مربح في إطار خاص مهما كان نوعه. غير أنه يرخّص للموظفين بممارسة مهام التكوين أو التعليم أو البحث كنشاط ثانوي ضمن شروط ووفق كفايات تحدد عن طريق التنظيم. كما يمكنهم أيضا إنتاج الأعمال العلمية أو الأدبية أو الفنية. وفي هذه الحالة، لا يمكن للموظف ذكر صفته أو رتبته الإدارية بمناسبة نشر هذه الأعمال، إلا بعد موافقة السلطة التي لها صلاحيات التعيين".<sup>1</sup>

**2- طاعة الرؤساء في العمل:** يلتزم الموظف أثناء تأدية مهامه بطاعة السلطة الرئاسية وتنفيذ الاوامر المشروعة وتحمل مسؤولياته الوظيفية، حيث نصت المادة (40) من القانون السالف الذكر أنه "يجب على الموظف، في إطار تأدية مهامه، احترام سلطة الدولة وفرض احترامها وفقا للقوانين والتنظيمات المعمول بها". وكذلك ما نصت عليه المادة (47) التي أكدت على أنه على "كل موظف مهما كانت رتبته في السلم الإداري مسؤول عن تنفيذ المهام الموكلة إليه. لا يعفى الموظف من المسؤولية المنوطة به بسبب المسؤولية الخاصة بمروؤسيه". فيما أن السلم الإداري يقوم على تعدد الدرجات الأمر الذي يستوجب طاعة كل موظف لمروؤسيه وتنفيذ أوامره وتعتبر تلك الطاعة العمود الفقري للنظام الإداري بحيث إذا تسرب إلى تلك الطاعة أي خلل فلن يجدي في إصلاح الإدارة أي علاج ولهذا فان علماء الإدارة يبرزون هذا المبدأ وينوهون بالنتائج الايجابية والسلبية التي تترتب عليه

<sup>1</sup> الجريدة الرسمية للجمهور للجمهورية الجزائرية، العدد 46، الصادر بتاريخ 16 يوليو 2006، أمر رقم 06-03 مؤرخ في 19 جمادى الثانية عام 1427 الموافق 15 يوليو سنة 2006 يتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية.

ومن ثم فإن أبرز واجبات الموظف طاعة رؤسائه وأداء العمل وفق توجيهاتهم وتعليماتهم المتوافقة مع القانون.

**4- الالتزام بالاستقامة وعدم التحيز:** يقع على عاتق الموظف العمومي تحري المصلحة العامة في أداء مهامه الوظيفية واجتتاب التحيز والمحاباة وكل ما من شأنه أن يمس بمبادئ المصلحة العامة حيث أكدت المادة (41) من الأمر 03/06 أنه "يجب على الموظف أن يمارس مهامه بكل أمانة وبدون تحيز".

**5- احترام القوانين واللوائح وحسن المعاملة:** واجبات الوظيفة العامة تصدر من تشريع الدولة بدءاً من الدستور وما يحتويه من قوانين وأنظمة وتعليمات، ويعتبر موظفو الوظيفة العامة بشكل عام وكلاء للسلطة يقدمون خدمات تقوم على سيادة القانون العام والنظام وصحة المواطنين، لذا على موظفي الإدارة العمومية الالتزام به وبكل التعليمات والإجراءات الإدارية مع ضرورة اتصاف القوانين بالمرونة والتطور متمشية مع العمل ومتطلباته وظروفه، فالأخلاقيات ذات اتصال دائم بالقانون والحكومة مسؤولة عن إعطاء الوجاهة والقوة لأفرادها، ووفقاً للمادة (53) من الأمر 03/06 الذي يؤكد على أنه "يجب على الموظف التعامل مع مستعملي المرفق العام بلياقة ودون مبالغة". كما أن الموظف من خلال اكتسابه لهذه الصفة يصبح ملتزماً أمام القانون بأداء مهامه دون مقابل أو مجاملة من أفراد المجتمع مستعملي المرافق العمومية.

**6- المحافظة على كرامة الوظيفة العمومية:** ان سلوك وتصرفات الموظف العمومي محسوبة عليه في المكان الذي يشغله من منطلق أنه ممثلاً للدولة ومقدماً للخدمة العمومية لذا يتعين عليه تجنب كل ما من شأنه أن يسيء إلى الوظيفة التي يشغلها وأن يتجنب كل فعل يتنافى مع طبيعة مهامه حتى ولو خارج الخدمة، وهو ما أكدت عليه المادة (42) من الأمر 03/06.

7- **المحافظة على المال العام:** يقع لزاماً على الموظف العمومي الحفاظ على الاموال العمومية من خلال ترشيد النفقات دون الاضرار بمستوى الأداء وذلك من خلال الموازنة بين الكفاءة والفعالية كذلك عدم استعمال الموارد والأموال العمومية لأي أغراض شخصية غير مرتبطة بالوظيفة العمومية (المادة 50-51 الأمر 03/06).

وبشكل عام فإن السلوكيات المنحرفة الغير أخلاقية ما هي في الحقيقة إلا إخلالٌ بواجبات ومسؤوليات الوظيفة الإدارية ويتضح ذلك من خلال:<sup>1</sup>

1- الخروج على القانون من قبل الموظف العمومي الذي قد يؤدي بعض الأعمال دون أن يكون لديه سلطة قانونية تخوله للقيام بهذا العمل وفق واجبات ومسؤوليات وظيفته أو قد يتجاوز القدر من السلطة الموجود في يده وفق مسؤوليات وظيفته، وقد تكون هذه التجاوزات بقصد المصلحة العامة.

2- المعاملة غير العادلة والتّمييز بين الأفراد في الإدارة العمومية وتتكون من شقين، الأول يتعلق بحقوق الجمهور على الموظف إذ أنّ هذه الحقوق يجب أن تتم في الإطار العادل والسليم، فالإدارة العمومية في الأساس لم تقم إلاّ لخدمة المجتمع والتنظيم البيروقراطي، والشق الثاني يتعلق في التنظيم نفسه من حيث تسلسل الرئاسة وأن القرارات يجب أن تصدر في حق الجميع متماشيةً مع نظم الخدمة المدنية العمومية وتنفيذ السياسات العامة للدولة.

3- عدم الأمانة في أداء الواجبات الوظيفية وممارسة مسؤوليتها وهذا يعني كل ما من شأنه المساس بما يجب أن يكون عليه سلوك الموظف العام وفق تقاليد مجتمعه وأعرافه ووفق ما

---

<sup>1</sup> عوض العنزي، عقوب العديم، إدراك الموظفين للمسلك الوظيفي والأخلاقيات المهنية دراسة ميدانية على الأجهزة الحكومية بدولة الكويت، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد 22، العدد 02، 2006، ص ص 87-88.

## الفصل الرابع

يجب أن يحكم هذا السلوك من قيم معينة، كل ذلك مع وجوب أن يتم هذا السلوك وفق القواعد التي تحكم واجبات الوظيفة ومسئولياتها. ومفهوم عدم الأمانة يشمل أي عملٍ يخلُ بهذا السلوك فالعبث بالمال العمومي والرشوة والاختلاس والاتجار بالوظيفة العمومية والإثراء على حسابها والكسب غير المشروع أثناء أداء الواجبات الوظيفية على حساب المصلحة العامة.

4- عدم افشاء الاسرار المهنية وقبول الهدايا التي تسيئ لسمعة الموظف والذي يخل بمبدأ المساواة في تقديم الخدمات للجمهور إضافة إلى ذلك عدم الجمع بين الوظيفة العمومية والأعمال المحظورة وتجنب تصارع أهداف الموظف الشخصية مع أهداف الإدارة فإذا غلب الفرد أهدافه الشخصية على أهداف الإدارة فهذا يعد سلوكاً غير أخلاقي.

5- احترام قيم وعادات المجتمع والجمهور الأخلاقيات مجموعة من الأعراف والقيم والتقاليد المتعارف عليها في المجتمع، وهي بذلك عبارة عن نمط سلوكي إداري يعني أن السلوك الفردي الذي يتولد أساساً طبقاً لأخلاقيات الفرد ذاته يخضع في النهاية إلى حكم وتفسير أفراد المجتمع علماً أن الإدارة العمومية هي جزء من البيئة وما يسود هذه الأخيرة من أخلاقيات تنتقل إلى الأجهزة الإدارية من خلال تفاعل الأفراد وبهذا فإن العادات والتقاليد والقيم تلعبت دوراً أساسياً في تشكيل أخلاقيات الإدارة.

6- عدم احترام الوقت وإهمال التقيد أثناء دوام العمل، فعلى الموظف أن يكرس كل وقته المحدد للعمل وخدمة المؤسسة، ولا يضيع الوقت في أمور لا نفع ولا فائدة لها والالتزام بالوقت المحدد في الحضور والمغادرة.

7- من السلوكيات المنحرفة، محاولة الموظفين تجنب المسؤولية عن طريق زيادة الاجراءات الإدارية لاعتقادهم أن زيادة عدد متخذي القرار يحصنهم ضد المسؤولية. وكذا القيام بتحويل

## الفصل الرابع

---

المستندات والوثائق من مستوى إداري إلى آخر والتهرب من الإمضاءات والتوقيعات، هذا بالإضافة إلى التفسير الضيق للقوانين، والتطبيق الحرفي للتعليمات والأوامر الأمر الذي قد يؤدي إلى تعقيد العمل الإداري وبيروقراطية إدارية أكثر .

إن عملية أخلة السلوكيات الإدارية تعد في غاية الصعوبة وتتطلب جهوداً كبيرةً وعظيمة وخططاً وإجراءات مضادة للفساد وللوقاية منه، يتمثل بعضها من خلال التركيز على تنمية وتعزيز السلوكيات الأخلاقية السليمة والاهتمام بها بالقدر الكافي، ويرتكز بعضها الآخر في الاعتماد الأساليب القانونية.

### المطلب الثالث: القواعد والمدونات الأخلاقية للأزمة لتقويم سلوك الموظفين

إنَّ معايير سلوك الموظف العامل في المؤسسات الدولية التي صدرت سنة 1954 من الأمم المتحدة، إحدى المحاولات الشاملة في هذا الصدد، فهذه الوثيقة تبين الإجراءات المتوقعة من الموظف عندما يأمره رئيسه بأمر يخالف ما يعلمه من اجراءات أو لوائح، وهو ما سارت عليه العديد من الأجهزة الفنية مثل جمعية الإدارة العامة ومجلس المعايير المحاسبية في الولايات المتحدة الأمريكية ومن الأمثلة على الجهود في الرقابة الذاتية من قبل القطاع الخاص ما تم إصداره عن غرفة والمتعلق بميثاق العمل حول الإجراءات للقضاء على الفساد الإداري التجارة الدولية والرشوة، ويحوي هذا الميثاق الصادر سنة 1996 بنودا مهمة بموجبها تطلب الغرفة من أعضائها عدم الدخول في أي أعمال أو أنشطة تجارية تحتوي على أي نوع من أنواع الفساد الإداري، إلى جانب ذلك احتوى الميثاق على اجراءات الالتزام بهذا الميثاق وفرضت الغرفة جزاءات على كل من يخالف هذا الفعل<sup>1</sup>.

مدونات السلوك الأخلاقي هي وثيقة ودليل عام وشامل ومرشد لقرارات وسلوكيات العاملين في الإدارة، لحل جميع القضايا والمشكلات التي تواجههم وخاصة القضايا الشائكة والغامضة. ويتسم هذا المقياس العملي بالمرونة العالية وفعّال لكل المنظمات مهما كان حجمها أو مجال عملها. فالمدونة وثيقة رسمية أخلاقية تعبر عما ينبغي ان تكون عليه القيم الأساسية للإدارة الأخلاقية، التي من المتوقع أن يتبعها الأفراد مع التزامهم بها وفق قواعد القوانين واللوائح. ويعد وجود المدونة الأخلاقية في أي ادارة أو منظمة، دليل على وعي الإدارة بالتزاماتها الأخلاقية اللازمة<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> بولقواس سناء، الإدارة بالقيم كمدخل لدمج مفهوم الأداء في الخدمة العمومية وتجسيد الجودة، مجلة أبحاث قانونية وسياسية، العدد 03، ص 217.

<sup>2</sup> نجم عبود نجم، أخلاقيات الإدارة ومسؤولية الأعمال في شركات الأعمال، مرجع سابق، ص 97.

## الفصل الرابع

مدونة أخلاقيات المهنة تتضمن قواعد تتعلق بالواجبات والالتزامات وكذا قواعد المسؤولية التي يخضع لها الأشخاص المعينون في المناصب أو الوظائف، على اعتبار أن أخلاقيات المهنة وفقا لهذا التعريف هي المصطلح الذي يحيل إلى النصوص التنظيمية وإلى المعايير المفروضة من قبل مهنة أو وظيفة والتي تتضمن الواجبات والالتزامات وكذا المسؤوليات التي يخضع لها الأشخاص المعينون لممارستها، وهو ما يتقاطع أو يتداخل في جوهره مع مفهوم قواعد سلوك الموظف العمومي، إذ أن هذه الأخيرة ووفقا لذات المشروع تتضمن أيضا في شق منها قواعد مكتوبة تنظم سلوك الخاضعين لها وفي شق آخر الاجراءات التأديبية، وهي ذات علاقة في جوهرها مع فكرة ومبدأ المسؤولية الذي أشار إليه تعريف أخلاقيات المهنة<sup>1</sup>.

تعتمد معظم المؤسسات ومنظمات الأعمال، سواء في إطار مدونة سلوكية أو نوع آخر من اللوائح التنظيمية، قواعد تتعلق بتضارب المصالح وبالقيود المفروضة أداء الخدمة. وتمثل مسألة تضارب المصالح مشكلة جوهرية في سياق السلوك الأخلاقي في القطاع العمومي وينشأ تضارب المصالح عندما يكون الموظف العمومي في موقع يتيح له الانتفاع شخصياً من الأفعال أو القرارات التي يتخذها بصفته الرسمية، وهو ما قد يؤثر على طبيعة المهام الموكلة له. وتجدر الإشارة إلى أن الموظفين العموميين يسترشدون أيضاً، إلى جانب المدونات السلوكية، بالقوانين واللوائح التنظيمية بعملهم، بما في ذلك الجوانب المالية والصحية والجوانب الخاصة بالأمان.

تمثل الأجواء الأخلاقية السائدة في إدارة المؤسسة أحد أهم متطلبات النزاهة العمومية في أي مؤسسة، فمن غير المرجح بناتاً أن يتصرف الموظفون العموميون العاملون أي مؤسسة عمومية على

<sup>1</sup> تبون عبد الكريم، تدابير الوقاية من الفساد المتعلقة بقواعد سلوك وأخلاقيات الموظفين العموميين في القانون

الجزائري، مجلة القانون والمجتمع، المجلد 07، العدد 02، 2019، ص ص 26-27.

نحو أخلاقي إذا كانت القيادة لا تقدم قُدوةً أخلاقية. وهذا يطرح مسألة ما إذا كان ينبغي للمدونات الأخلاقية أن تسري أيضاً على السياسيين، وليس فقط على الموظفين العموميين (الذين يعملون في المؤسسة بصورة دائمة) وهو ما يستدعي على السياسيين تقديم إقرارات ذمة مالية، أما المدونات الأخلاقية فليست موجودة دائماً.<sup>1</sup>

### 1- أهمية مدونة السلوك الاخلاقي في الإدارة العمومية

تمثل مدونة قواعد السلوك أداة رئيسية لتدعيم الأخلاقيات في الإدارة العمومية وتعمل على تجسيد مجموعة القيم والمعتقدات والممارسات السائدة في مجالات الخدمة العمومية والوظائف المرتبطة بها وتوجيه سلوك الأفراد، كذلك تهدف هذه المدونات إلى أخلقة الإدارة العمومية والخدمة العمومية من منطلق وجود ضرورة للقيام بذلك، حيث تسمو إلى تغليب المصلحة العامة على المصلحة الخاصة للموظف العمومي من جهة، وتقريب العمل والنشاط الإداري وتقديم الخدمات من المواطنين بشكل عام.

ونظراً لأهمية هذه القواعد السلوكية نجد جانب من الفقهاء القانونيين إلى القول إنها (قواعد قانونية مكملة للقوانين الأساسية الخاصة، فضلاً على الاتفاقيات الجماعية أو الأنظمة الداخلية التي تحكم مهنة ما أو خدمة عمومية ما، حيث تكون هذه القوانين الأساسية أو الأنظمة الداخلية ناقصة أو عاجزة على تحديد مجموع الالتزامات التي تقتضيها تلك المهنة أو الخدمة العمومية، بل هي ضرورية لسد العجز أو الغموض الذي قد يكتنف الأحكام القانونية والتنظيمية السارية المفعول).<sup>2</sup>

<sup>1</sup> الأمم المتحدة، النزاهة والأخلاق في القطاع العام، مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، فيينا، 2018، ص ص 6-7.

<sup>2</sup> تبون عبد الكريم، مرجع سابق، ص 36.

## الفصل الرابع

وبناء على ذلك يمكن أن نشير إلى أهمية تواجد مدونة السلوك الأخلاقي في الإدارة العمومية

من خلال ما يلي:<sup>1</sup>

- تنمية التجانس والتوافق في العمل الإداري في جميع المستويات، من خلال حماية الإدارة والعاملين فيها من التصرفات والسلوكيات الغير مرغوب بها والأخلاقي، وتعطي دافعا بالقدرة على مواجهة كافة الاشكالات في العمل الإداري.
- تطوير العمل الإداري وتعزيز مهنة الإدارة لكونها تحمي السمعة والمكانة وتخلق قواعد عمل ادارية سليمة، وهو ما تقوم به العديد من المؤسسات الدولية الكبيرة عن طريق اجراء اختبارات أخلاقية للمتقدمين اليها.
- توفير إطار سليم يوضح للأفراد العاملين في الهيئات العمومية أسلوب العمل اللازم اتباعه ويحميهم من الانتهاكات والعمال للأخلاقية تحت ضغط الإدارة العليا.
- تنمية الاحساس والمسؤولية لدى الأفراد بأهمية المعايير والقيم الأخلاقية التي تصب باتجاه تعزيز السلوك الأخلاقي والأداء والتمسك بالقيم الأساسية المشتركة.
- تساهم في التقليل من الأعباء التنظيمية والصراع التنظيمي، وذلك من خلال جعل القيم والأهداف الشخصية متلائمة ومنسجمة مع قيم وأهداف الإدارة العمومية.
- تؤثر مدونات الأخلاق على سلوك الموظفين وتشكل حاجزا فهي وصمام أمان وظيفي يمنعهم من الوقوع في الفساد الإداري، ويجنب الإدارة العمومية الآثار السلبية للفساد في مختلف نواحي العملية الإدارية.

<sup>1</sup> محمد الصالح قريشي، هاجر قريشي، حتمية اعتماد دونة أخلاقية لإدارة الموارد البشرية في المؤسسة: أنموذج مقترح، مجلة ميلاف للبحوث والدراسات، المجلد، 04، العدد 01، جوان 2018، ص 438.

## 2- أهداف مدونة السلوك الاخلاقي في الإدارة العمومية

تكمّن أهداف تفعيل مدونات السلوك الاخلاقي في الإدارة العمومية، إلى الاهتمام بالعناصر

الآتية:<sup>1</sup>

- زيادة الوعي الأخلاقي والتحليل الأخلاقي للمشكلات من خلال وضع المعايير الأخلاقية وتطوير الأدوات التي تزيد من قدرة الموظفين على إبداء الرأي من الناحية الأخلاقية في الموضوعات التي تواجههم.
- تعميق مبدأ الخدمة العامة يعد غياب مبدأ الخدمة المدنية عن الجهاز الإداري أحد أسباب التسيب والفساد الإداري، لذلك لا بد من إعداد العاملين اعداداً مناسباً، وتهيئتهم لتطبيق مفهوم الخدمة العمومية وبيان واجباتهم الأساسية ومسؤولياتهم تجاه العامة.
- إعادة تشكيل وصياغة قيم وطرائق سلوك العاملين والموظفين من خلال تشكيل قيم العمل وأخلاق الوظيفة لديهم من الأمور الأساسية في الإعداد الأخلاقي.
- التأسيس لبعث القيم الاجتماعية الايجابية، تزيد من مشاركة وإنتاجية قوة العمل الوطنية مع إنشاء آليات لرعايتها وازدهارها من خلال إنشاء مركز لإعادة صياغة القيم الاجتماعية في العاملين وبالأخص تلك المتعلقة بأخلاق العمل الذي سيكون أداة ناجحة لإعادة إحياء القيم والعادات الايجابية في المجتمعات.
- إيجاد أدوات الضبط الإداري والوسائل التي تساعد على فاعلية الإعداد الأخلاقي وتظهر جوانب النقص فيه، فإ إنشاء جهاز إداري مستقل، يكون مسؤولاً عن وظائف الرقابة الإدارية مع متابعة تصرفات وسلوك الموظفين، وإيجاد النظم والوسائل الكفيلة بعدم تكرار ما هو سلبي منها، كما أن

---

<sup>1</sup> فؤاد عبد الله العمر، أخلاق العمل وسلوك العمالي في الخدمة العامة والرقابة عليها من منظور إسلامي، البنك الإسلامي للتنمية، الطبعة الاولى، 1999، ص20.

إعادة النظر بإجراءات الضبط الوظيفي والعقوبات، من الوسائل المفيدة في تفعيل الإعداد الأخلاقي والمساعدة على حسن تنفيذه.

- تشجيع العاملين والمواطنين على كشف الانحراف والفساد الإداري، من خلال تدريب العاملين على اكتشاف ظواهر الفساد الإداري وحسن التعامل معها، وتشجيعهم على إبلاغها لمسؤوليهم مع تقديرهم من خلال المكافآت المادية أو غيرها.

المدونة الأخلاقية بهذا المنطق سوف تعمل على خلق نوع من التجانس والتوافق الأخلاقي في العمل الإداري في جميع المستويات التنظيمية وتجنب الإدارة والموظفين سوء التصرف الأخلاقي وتمنحهم قدرة أكبر على مواجهة المآزق الأخلاقية، وذلك بخلق قواعد للعمل الإداري واضحة المعالم وتطويرها وفق المبادئ الكبرى للمرفق العمومي، لتكون بذلك إطاراً لتخصص مهني قائماً بذاته له قواعده، وبذلك فإنها تؤدي إلى تقليل الأعباء التنظيمية الملقاة على عاتق الإدارة العمومية وذلك لحصول الوعي والتلاؤم وتفاعل الموظفين مع مقتضيات مدونة السلوك الأخلاقي في الوظيفة العمومية، فالمدونة التي لا تجد طريقها إلى التنفيذ والالتزام بها، لا تعدو أن تكون وثيقة شكلية لا قيمة لها. ولهذا فإن توقيع وثيقة المدونة الأخلاقية، إجراء ضروري لأبد منه، عند تعيين الموظف وتثبيته في وظيفته مع مقرر التعيين.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> جبري محمد، أخلاقيات الوظيفة العمومية، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، المجلد 12، العدد 01، ماي 2019، ص 102.

وعلى الرغم من ذلك، فإنه لا توجد مدونة أخلاقية شاملة لكافة الهيئات العمومية الجزائرية، وفق قواعد قانونية عامة توطر القواعد الأخلاقية للعمل الإداري، وترك وضع هذه المدونات للإدارات المعنية وهذا الوضع يترجم الضعف والتهاون بفرض المنطق الأخلاقي في عمل الإدارة العمومية.<sup>1</sup>

بغض النظر عن الاختلافات والانتقادات بشأن دور مدونات سلوك الموظفين في التأثير على الموظفين، إلا أنّ لها دور كبير في تحقيق العدالة والمساواة بين الأفراد بوضوح، وتكرس قيم المجتمع الإيجابية في النظام الإداري بمختلف أشكاله، وبوجودها مع توافر الشروط الضرورية المناسبة لإقراره فإنه يعد من الأساليب الوقائية التي من خلالها يمكن محاربة الفساد الإداري، ومساهمتها في تنمية السلوك الأخلاقي لدى الأفراد العاملين في الإدارة العمومية وتقلل من السلوكيات المنحرفة والظواهر السلبية، التي تؤثر على أداء المهام الوظيفية في الإدارة.

---

<sup>1</sup> ميلود بن عبد العزيز، خليل غشام، الضوابط الأخلاقية والفساد الإداري للموظف من منظور قانوني شرعي، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، المجلد 08، العدد 02، 2021، ص318.

### المبحث الثاني: أخلاقيات الإدارة والاستراتيجيات الإدارية الحديثة للوقاية من الفساد

رغم الجهود التي تبذلها الحكومات في العديد من الدول وخاصة منها الجزائر، من أجل الرفع من كفاءة القطاع العام، في تقديم خدمات عامة ذات جودة عالية، وتحظى برضى المواطنين، إلا أن ضعف الأداء ظل السمة الغالبة في الكثير منها، خاصة في ظل الضغوط المالية، وعدم قدرة الدولة على التخلي عن المؤسسات الحيوية، مما أدى إلى التفكير في ضرورة إيجاد حلول جذرية، لمواجهة عدم قدرة الإدارة العمومية، في الاستجابة لتطلعات المواطنين.

#### المطلب الأول: الأخلاقيات الإدارية والتسيير العمومي الجديد

نظراً للتطورات الهائلة والسريعة التي عرفها العالم في شتى المجالات، العلمية والاقتصادية والاجتماعية والسياسية، بالإضافة إلى فشل النموذج البيروقراطي الذي أدى إلى سلبيات كثيرة مما دفع بمعظم الدول لإعادة النظر في مبادئ ونظم تسيير إدارتها لمواكبة هذه التطورات مستندة لما توصل إليه المفكرين في مجال التحديث والتنظيم الإداري من خلال العديد من النظريات والبحوث العلمية التي أثبتت نجاعتها وفعاليتها في الميدان.<sup>1</sup> لذا فالتسيير العمومي الجديد، كان أحد أبرز المفاهيم الحديثة الذي ظهر في الولايات المتحدة الأمريكية، بسبب تردي سياستها العمومية، والتي كانت تعاني من مشاكل متنوعة، بسبب نمط التسيير فيها الذي كان مبني على منطق الوسائل وغياب الرقابة وعدم الاهتمام بالنتائج، مما تسبب لها في عجز مالي كبير، ونظراً لكونها تمتلك تياراً ليبرالياً قوياً، لم يقبل هذا الاتجاه بالوضع الإداري الذي تعيشه الولايات المتحدة الأمريكية، ودعا إلى ضرورة التغيير الجذري، وذلك من خلال إدخال أساليب المناجمنت المطبق في القطاع الخاص، على السياسات

<sup>1</sup> أحمد بن شارب، أحمد بن يوسف، كنزة بن غالية، نجاعة التسيير في الجماعات المحلية على ضوء مقتضيات التسيير العمومي الحديث، مجلة آراء للدراسات الاقتصادية والإدارية، المجلد 01، العدد 01، 2019، ص 96.

العمومية، لتنتقل بعد ذلك موجة الإصلاحات إلى الدول الأخرى التي عانت من نفس المشاكل، هذه الإصلاحات سعت إلى البحث عن فعالية أكبر للمورد العمومي الذي سجل مشاكل ونقائص في مجال تقديم الخدمات العمومية التي تميزت بالضعف في الأداء وغياب الفعالية في التقديم كاستجابة أفضل لمتطلبات المواطنين، وفي سبيل تصحيح الأوضاع.<sup>1</sup>

وقد سبق ذلك، ظهور التسيير العمومي الجديد (N.P.M) على غرار بروز النموذج التقليدي للإدارة العامة تحت تساؤلات واستفهامات الباحثين، السياسيين والبيروقراطيين حول: ما الذي من شأنه أن يجعل الحكومة أكثر كفاءة وفعالية؟ فلقد تميزت الفترة (1960-1970) بالعديد من الدراسات الأكاديمية التي تناولت تعزيز قدرات الحكومة من خلال سياسة المبادرات. في هذا الشأن، برز تيارين رئيسيين واحد منهما قاده الاقتصاديون يوصف بـ الاقتصاد المؤسستي الجديد، والآخر كان أساسه المعرفة الإدارية التسييرية. حيث قام الاقتصاديون بإدخال المنطق الاقتصادي في عمليات الإدارة الحكومية، في حين ادخل المسيرون تقنيات الخبرة المهنية التسييرية للقطاع الخاص في القطاع العمومي. فظهرت العديد من مذاهب الإصلاح على أساس هاذين الاتجاهين.<sup>2</sup>

في هذا الشأن، جادل العقلانيون الاقتصاديون بأن الحكومة كانت المشكل أو العقبة الاقتصادية التي قيدت نمو وحرية الاقتصاد، ودعوا إلى تقليص تدخل الحكومة، وأن وجود الأسواق وآلياته من شأنه تحسين الكفاءة الاقتصادية. كما أشاروا إلى أن النموذج التقليدي البيروقراطي لم يحدث توازنا هيكليا في الحوافز والمكافآت كتلك الموجودة في السوق، ونادوا بأن الأفراد يجب أن يكون لهم الحد الأقصى من الفردية مع توفير شروط وأسباب الكفاءة. من جانب آخر، ترى التسييرية أن تطبيقات

<sup>1</sup> سلوى تيشات، المناجمنت العمومي الجديد كمدخل لإصلاح الإدارة العمومية -دراسة حالة بعض دول منظمة

التعاون والتنمية الاقتصادية، المجلة الجزائرية للتنمية الاقتصادية، المجلد، 05 العدد، 01، 2018، ص 31

<sup>2</sup> عشور طارق، مقاربة التسيير العمومي الجديد كآلية لتدعيم وتعزيز تنافسية وكفاءة المنظمات الحكومية، مجلة أداء المؤسسات الجزائرية، العدد 01، 2011، ص 110.

ومبادئ تسيير القطاع الخاص من شأنه أن يحل الكثير من المشاكل البيروقراطية للقطاع العام. فهم يعتقدون أن التسويق يؤدي إلى التغيير في ثقافة وقيم ومهارات المديرين، بالتالي تحسين في أداء الإدارة العمومية.<sup>1</sup>

### 1- تعريف التسيير العمومي الجديد:

التسيير العمومي ظهر كنموذج جديد يقوم على نقل أسس ومبادئ التسيير الخاص، نحو الإدارة العمومية والقطاع العام، بعد تكييفها مع متطلبات هذه الأخيرة وذلك لزيادة الفاعلية والكفاءة، غير أن هذا النقل لم يكن مستساغا لدى عديد الباحثين، لا سيما الفرنسيين، الذين وجدوا صعوبة في تطبيق مبادئ الإدارة الخاصة، لأن ذلك يؤدي حسبهم للمساس بامتيازات السلطة العامة، وبفكرة المرفق العام بعد ذاته أي خصوصية المرفق العام، غير أن تطور الفكر الإداري، انتهى بقبول الفكرة بالعمل على تأقلم هذه الوسائل والآليات الجديدة التي جاء بها التسيير العمومي، مع خصائص الإدارة العمومية وبتحقيق نتائج ايجابية على أرض الواقع استدعى الأمر إعادة النظر في مبادئ المرفق العام التقليدية.<sup>2</sup>

قدّم ويلسون (wilson) أستاذ علم السياسة والقانون الدستوري الأمريكي، من خلال بحث نُشر بتاريخ 1887 بعنوان "دراسة الإدارة العامة" يعرف فيه التسيير العمومي بأنه (الغاية أو الهدف العملي للحكومة، موضوعه هو انجاز المشروعات العامة بأكبر قدر ممكن من الفعالية والاتفاق مع رغبات

<sup>1</sup> المرجع السابق نفسه، ص ص 110-111.

<sup>2</sup> شيبوتي راضية، محاضرات في المناجنت العمومي، جامعة الأخوة منثوري قسنطينة 1، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، قسم العلوم الإداري، 2021/2020، ص 47. الرابط الالكتروني:

<https://fac.umc.edu.dz/droit/affichage/cours/pdf>

الأفراد وحاجاتهم، فعن طريق الإدارة العامة توفر الحكومات حاجات المجتمع التي يعجز النشاط الفردي عن الوفاء بها.<sup>1</sup>

ويعرف جاك شوفيا ليه **Chevalier Jacques** المناجمنت العمومي بأنه (يهدف أساساً إلى تحسين نوع وجودة الخدمة عن طريق استخدام تقنيات جديدة في التسيير وتخفيض البعض من صلاية التنظيم وتلبيّن نظام الاتصال مع البيئة الخارجية).<sup>2</sup>

وبعد التطورات التي حصلت في التحول نحو اتباع النموذج الليبرالي خاصة بعد انتهاء الحرب الباردة، قدم المعجم السويسري للسياسة الاجتماعية نموذجاً مختلفاً للتسيير العمومي الجديد من خلال إبرازه على أنه (اتجاه عام لتسيير المنظمات العمومية، وظهر المفهوم بصفة خاصة في بداية التسعينيات من القرن الماضي لدى الدول الأنجلو ساكسونية، ثم انتشر تدريجياً في معظم بلدان العالم).<sup>3</sup> وعلى عكس الاتجاه التقليدي للتسيير العمومي المتأني من العلوم الإدارية والمتميز بترسخ القانون كطريقة لتحليل وإجراء العمل العمومي (فإن التسيير العمومي الجديد يستلهم من الاقتصاد وتسيير المؤسسة الخاصّة، وأهم المفاهيم والأدوات التي يدعو إليها، بهدف معالجة الاختلالات التي تعاني منها النظم البيروقراطية، لا سيما صعوبة ممارسة توجيه سياسي حقيقي للمنظمات العمومية، وكذا ثقل وانقسام عملها الداخلي)<sup>4</sup>

<sup>1</sup> بن عيشي بشير، بن عبيد عبد الباسط، التسيير العمومي الإلكتروني: مدخل حديث لمعالجة أزمة التسيير العمومي، مجلة الحقيقة، العدد 37، ص 383.

<sup>2</sup> بطاط نصيرة، مرجع سابق، ص 393.

<sup>3</sup> بن عيسى ليلي، التسيير العمومي الجديد المقاربات النظرية والتجارب الواقعية، مجلة العلوم الاجتماعية والإنسانية، العدد 16، جوان 2007، ص 11.

<sup>4</sup> لحبيب بلية، التسيير العمومي الجديد كآلية لتحسين حكامّة مؤسسات القطاع العام، من الموقع الإلكتروني:

[/http://e-biblio.univ-mosta.dz/bitstream/handle/123456789/14392](http://e-biblio.univ-mosta.dz/bitstream/handle/123456789/14392)

وعرف فيفنر وبرسنس **G.Pfifner & R. Presthus** التسيير العمومي الجديد بأنه (عملية تتناول تنسيق الجهود الفردية والجماعية بشأن تنفيذ سياسة معينة، بما يتضمنه ذلك من نشاطات توجيه وإشراف وتنسيق وتتم ممارستها من خلال عمليات تخطيط وقيادة واتخاذ قرارات واتصالات وعلاقات عامة).<sup>1</sup>

وتتفق الأدبيات الاقتصادية والإدارية أن المفهوم الجديد للتسيير العمومي الذي كرسه التجارب الميدانية لبعض الدول في بداية الثمانينات، على رأسها بريطانيا والولايات المتحدة الأمريكية والدول الأنجلو سكسونية الأخرى (يقوم على محاكاة قواعد تسيير المنظمات الاقتصادية الخاصة وآليات السوق واسقاطها على منظمات القطاع العام لتحسين مستوى أدائها من خلال إصلاح أنماط التسيير).<sup>2</sup>

### 1- مبادئ التسيير العمومي الجديد

يقوم التسيير العمومي الجديد على المبادئ والركائز الآتية:<sup>3</sup>

- إدخال آليات الاقتصاد الحر على القطاع العمومي، وبالتالي إضفاء نوع من المنافسة بين المنظمات العمومية، وبين القطاع العمومي والخاص.

<sup>1</sup> بوداوي فاطمة، بوشنافة أحمد، دور التسيير العمومي الإلكتروني في إرساء مبادئ الحكم الراشد من خلال دراسة ميدانية لعدد من الإدارات الحكومية بولاية بشار، مجلة البشائر الاقتصادية، المجلد 04، العدد 02، 2018، ص 449.

<sup>2</sup> ليلى بن عيسى، الحكم الراشد أحد مقومات التسيير العمومي الجديد، مجلة أبحاث اقتصادية وإدارية، العدد 14، ديسمبر 2013، ص 19.

<sup>3</sup> تيشاوي سلوى، آفاق الوظيفة العمومية الجزائرية في ظل تطبيق المناجمت العمومي الجديد بالنظر إلى بعض التجارب الأجنبية (نيوزلندا، فرنسا، والولايات المتحدة الأمريكية)، أطروحة دكتوراه غير منشورة، جامعة إمام بوقرة، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، شعبة علوم التسيير، تخصص إدارة المنظمات، بومرداس، 2015/2014، ص ص 131 - 132.

- تحويل أدوات وأساليب الإدارة المطبقة في القطاع الخاص إلى القطاع العمومي.
- تحقيق الفعالية والفاعلية في الأجهزة الإدارية للدولة وتحسين أدائها من خلال تثمين الموارد العمومية، وترشيد النفقات العمومية.
- التسيير العمومي الجديد يقدم مفاهيم حديثة في التسيير مثل: الأداء، الفعالية، الفاعلية الإبداع وغيرها، بينما يعمل التسيير البيروقراطي التقليدي ضمن مصطلحات مختلفة كالمسؤولية المركزية السلطة العليا، القواعد والإجراءات.
- الفصل بين الأهداف والقرارات الاستراتيجية، والأهداف والقرارات العملية، وذلك على خلاف التسيير التقليدي أين تتولى الهيئات السياسية مسؤولية وضع وتسيير استراتيجيات المنظمات العمومية الإدارية مما يؤثر على عملية اتخاذ القرار على مستوى هذه المنظمات.
- التوجه نحو المواطن واعتباره زبونا يجب إرضاءه، والعمل على تحسين علاقته بالدولة من خلال انفتاح المصالح الإدارية على المستخدمين والتقرب منهم، وجعلهم الأساس في عملية تصميم وأداء الخدمة العمومية، من خلال مراعاة احتياجاتهم، وتطلعاتهم، وخياراتهم كما هو الحال في المنظمات الاقتصادية الخاصة أي إدخال الثقافة التسويقية في المنظمات العمومية الإدارية.
- ينادي التسيير العمومي الجديد باعتماد مرونة تنظيمية واسعة تجعل من عملية اتخاذ القرار داخل المنظمات والإدارات العمومية عملية تشاركية لا أحادية الجانب على عكس النموذج التقليدي المستوحى من النموذج ماكس فيبر القائم على البيروقراطية والتسيير الهرمي والتسلطي والمركزية في اتخاذ القرارات.
- يعتمد التسيير العمومي الجديد على الإدارة الموجهة بالنتائج.
- التسيير العمومي الجديد يبنى على مبدأ التمايز، وهذا بسبب اختلاف البيئات التي تعمل فيها المنظمة حتى ولو كانت تمارس نفس النشاط.

تأخذ الأخلاقيات على المستوى بالإدارة العمومية بعين الاعتبار ما تقوم به هذه الأخيرة من أنشطة بشكل عام، إذ تكون المنظمات مسؤولة عما تقوم به من أعمال، سواء اتجاه المنظمات الأخرى المتعاملة معها، أو تجاه موظفيها، بتحملها عواقب الآثار المترتبة على أعمالها، أي مسؤولية الكيان الإداري تستند على مبادئ أرسطو وكانط، وأفكار العقلانية التطبيقية للفيلسوف الفرنسي بول ريكور<sup>1</sup> والتي تظم كل من القيم التقليدية، كالحياذ والنزاهة والمساواة، الولاء والعدالة والدقة، الكفاءة والجودة والمسؤولية، وقيم التسيير العمومي الجديدة، المبنية على أسس، الفعالية، الاقتصاد المرونة، الخدمة والشفافية، والتي يجب الامتثال والعمل بها في الإدارة العمومية.<sup>2</sup>

يرتكز التسيير العمومي في الجزائر على الإطار القانوني الصلب، وبعقلانية قانونية بيروقراطية قائمة أساساً على السلطة القانونية، فالإدارة العمومية في الجزائر، هي إدارة سلطوية راسخة، تعتمد القوة أساساً، وتستند إلى التشريع لتحديد ما تريد الوصول إليه. وهذا النموذج البيروقراطي، قائم على مبادئ التخصص وتقسيم العمل أساس التنظيم، المركزية والاعتماد على العمل الفردي، والانعزالية وتركيز السلطات في المستوى الأعلى، ومقاومة التغيير، وبمعني أدق هيمنة القيم الإدارية التقليدية على حساب القيم التسييرية الحديثة<sup>3</sup>، في حين أن النموذج الإداري الحديث يقوم على مبادئ منها: التكامل والتجميع أساس التنظيم، اللامركزية واستخدام فرق عمل ذاتية التسيير، المشاركة وديمقراطية القرار

---

<sup>1</sup> تحيل كلمة "إيتيقا" أو الاخلاقيات في فلسفة " بول ريكور" الجديدة إلى الأخلاق من منظور غائي، تماما كما كانت تعنيه لدى "أرسطو"، حيث يتم التأكيد على المنحى الطبيعي الذي للأفراد في تحصيل السعادة أو الحياة الجيدة والخيرة، أي "استهداف حياة كاملة وفق أفعال نقدرها على أنها خيرة، بينما تحيل كلمة "أخلاق" إلى الجانب الإلزامي الموسوم بالمعايير، الذي تنطوي عليه القيم الأخلاقية من حيث هي قواعد كلية قبلية. والذي ينحدر مباشرة من التراث الكانطي. أنظر الرابط الإلكتروني: <http://www.lagora-univ-oran2.org/ar/>

<sup>2</sup> أمينة عزوز، العربي غريسي، أثر الالتزام بالمسؤولية الاجتماعية على أخلاقيات الإدارة العمومية، مجلة المالية والأسواق، المجلد 05، العدد 10، 2019، ص 50.

<sup>3</sup> مراد بن سعيد، التسيير العمومي في الجزائر: إصلاح أو إعادة اختراع، مجلة دراسات العدد الاقتصادي، العدد 01، جانفي 2015، ص 61.

## الفصل الرابع

---

تدفقات معلوماتية وشبكات متداخلة وتواصل في ذات التصميم التنظيمي، الضبط والرقابة الذاتية. وعلى هذا الأساس فإن الإدارة العمومية في الجزائر تأخذ مفاهيم وأساليب إدارية تعتمد الثبات والسكون والاستقرار أساساً لتحقيق الفعالية، ومن ثم فهي غير قادرة على التعامل مع الظروف المتحركة والديناميكية، كما أنها لا تتوفر لها الدافعية الكافية من أجل إرضاء الجماهير المتعاملة معها، فهي لا تدرك منطق إرضاء العميل، فالإدارة تعمل بمنطق المحتكر الذي يسيطر على مجالات للخدمات والمرافق. لذا فيعتبر التسيير العمومي في الجزائر كنسق كلي يتكون من أنساق فرعية والتي تتفاعل فيما بينها، وأنه من بين أهم جوانب نقص وعدم قدرة المناجمنت العمومي في الجزائر، تلك الأنساق التي تعبر عن خصوصية التسيير العمومي التقليدي وبالتالي تقع كحجر عثرة أمام ترسيخ تسيير عمومي كامل جدير بإثبات كفاءة وفعالية الإدارة العمومية.<sup>1</sup> لذا لا بد من التّخلص من خصوصيات هذا النموذج التقليدي، والتحول نحو التسيير الجديد، المبني على القيم والمبادئ الإدارية الحديثة والقائمة على المفاهيم الأكثر ملائمة وجدّية، وهو ما يجعل من الإدارة العمومية أقرب في تحقيق الأهداف بكفاءة وفعالية عالية الأداء.

---

<sup>1</sup> بطاط نصيرة، مرجع سابق، ص ص 401-405.

### المطلب الثاني: الأخلاقيات الإدارية والإدارة الالكترونية

يعتبر مفهوم الإدارة الالكترونية واحدا من أهم التقنيات التي افرزها التقدم الهائل لتكنولوجيا المعلومات والاتصالات التي احدثت ثورة هامة في مجالات متعددة انعكست حتى على الإدارة. ومن البديهي ان يكون هذا الاتجاه الحديث في الإدارة مناقضا تماما للنموذج الكلاسيكي الذي ظل مستشرى لعقود من الزمن، وعليه فهذا النموذج يقوم على فلسفة مغايرة لما كان الأمر عليه سابقا.

الإدارة الالكترونية تعتبر منهجاً حديثاً موجه نحو تقديم الخدمات بكفاءة أكثر في الفعالية والأداء، ويعتمد هذا المنهج على استخدام شبكة متقدمة للاتصالات لبحث واسترجاع المعلومات بغية دعم واتخاذ القرارات الفردية والتنظيمية. والإدارة الالكترونية تعتبر من بين المصطلحات والمفاهيم الحديثة.

لذلك تعرف الإدارة الالكترونية على أنها (استعمال جميع تكنولوجيا المعلومات والاتصالات من حواسيب وشبكات من أجهزة الفاكس إلى أجهزة إدخال المعلومات اللاسلكية وذلك لخدمة الأمور الإدارية اليومية).<sup>1</sup>

وعرفت منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية الإدارة الالكترونية بأنها (استخدام الإدارة لتكنولوجيا المعلومات والاتصال باعتبارها أداة أفضل من أدوات ووسائل الإدارة التقليدية والتي لها طابع متخلف

---

<sup>1</sup> عادل غزالي، تكنولوجيا المعلومات والإدارة الالكترونية في الجزائر اي واقع؟، مجلة تنمية الموارد البشرية، المجلد 09، العدد 02، 2014، ص 09.

## الفصل الرابع

بحيث يجب تصميم الإدارة الالكترونية وفق هذه التقنيات الحديثة والمتطورة أثناء عملية تحويل هياكل وعمليات "وظائف" وثقافة الإدارة.<sup>1</sup>

كذلك تعرف بـ (استخدام الوسائل والتقنيات الالكترونية بكل ما تقتضيه الممارسة، أو التنظيم، أو الإجراءات أو التجارة أو الإعلان).<sup>2</sup>

وعرفت الإدارة الالكترونية أيضا على أنها: (قدرة القطاعات الحكومية على تبادل المعلومات وتقديم الخدمات فيما بينها وبين المواطن، وبين قطاعات الأعمال بسرعة ودقة عالية وبأقل تكلفة عبر شبكة الانترنت، مع ضمان سرية وأمن المعلومات المتناقلة معتمدة على مبدئين هما:

- **الأول تقني:** ويتمثل في إعداد المعلومات الكترونيا وتناقلها عبر شبكة الانترنت، وضمان دقتها وسريتها.

- **الثاني اجرائي:** ويتمثل في تنفيذ المعاملات والخدمات عن بعد مع ضمان صحتها ومصداقيتها.<sup>3</sup>

ومع تشعب الخدمات والانشطة التي تقدمها الإدارة العمومية وأهميتها للمواطنين والمؤسسات فرضت ضرورة تحويلها من أسلوب الإدارة التقليدية إلى أسلوب الإدارة الالكترونية من خلال استخدام الوسائل التكنولوجية والتقنيات الإدارية الحديثة، لتوفير المرونة اللازمة استجابة للمتغيرات الداخلية

---

<sup>1</sup> عامر هني، نور الدين دخان، الحكومة الالكترونية والخدمة العمومية في الجزائر: بين التحديات والرهانات، مجلة العلوم الاجتماعية والإنسانية، المجلد 07، العدد 14، 2018، ص 546.

<sup>2</sup> هامل مهدية، دور الإدارة الالكترونية في جودة الخدمة العمومية وترشيدها بالإدارة المحلية الجزائرية، مجلة العلوم الإنسانية لجامعة أم البواقي، المجلد 07، العدد 03، ديسمبر 2020، ص 929.

<sup>3</sup> فيصل بوخالفة، الإدارة الالكترونية: بين متطلبات الترشيد ومعوقات التطبيق، مجلة الامتياز لبحوث الاقتصاد والادارة، المجلد 02، العدد 02، 2018، ص 109.

والخارجية المتسارعة وصولاً، إلى اختصار الاجراءات التي تبدد الوقت والجهد والنفقات وتقضي على كل الممارسات والأفعال الغير أخلاقية.

أولاً: أهداف الإدارة الإلكترونية في الإدارة العمومية الجزائرية :

تسعى الجزائر إلى تسريع استعمال التكنولوجيا في الإدارة العمومية من خلال الشروع في تطبيق الإدارة الإلكترونية وتعزيز استخدامها، وقد نجم عن تطبيق هذا المحور، تغييراً هاماً لأنماط التنظيم وعمل الإدارة العمومية، وحملها على تبسيط نمط سيرها قصد التقليل من ظاهرة الفساد، وخدمة المواطنين بالطريقة الأكثر ملاءمة، من خلال إدراج مختلف خدماتها عبر شبكة الانترنت، وتهدف من خلال ذلك إلى تحقيق جملة من الأهداف من أهمها:<sup>1</sup>

- عصنة الإدارة.
- تعزيز فعالية نشاطات الإدارة المحلية والمركزية.
- تطوير البنى التحتية العامة في حقل التقنية والتشفير في بيئة الاتصال والحوسبة
- التقليل من التعقيد الإداري.
- تحقيق رضى المواطنين.
- تخفيض التكاليف والانفاق العام.
- التقليل من الاجراءات البيروقراطية.
- تحسين استعمال وسائل الدفع الإلكتروني.
- إدراج التجارة الإلكترونية لتعزيز شفافية الصفقات التجارية والمساهمة في تقليص السوق الموازية
- منح خدمات أكثر سرعة وأقل دقة وأكثر فعالية.

<sup>1</sup> سامية منزر، مرجع سابق، ص 38.

- تسهيل وتسريع الاستغلال الأمثل لقواعد المعلومات.
- تمكين المواطنين من القيام بعدة خدمات عبر شبكة الانترنت.
- إمكانية الاطلاع والمشاركة في الصفقات العمومية.

### ثانيا: أخلاقيات الإدارة العمومية ودورها في تعزيز الإدارة الإلكترونية:

إن طبيعة الدور الذي تقدمه أخلاقيات الإدارة العمومية في تعزيز الإدارة الإلكترونية كنظام جديد يسعى إلى وضع الإدارة في اطار مواكبة التطورات العالمية التكنولوجية، فالهدف الأساسي منها هو تحسين جودتها وفعاليتها ومع إدخال مفاهيم الإدارة الإلكترونية كآلية جديدة في الإدارة العمومية، التي تعمل على تقديم تحسينات هامة في الخدمات العمومية المقدمة، بما ينتج عنه تطوير المهام الإدارية والأنشطة الحكومية، وبذلك عمدت العديد من التجارب الحكومية إلى تطبيق الخدمات الإلكترونية من طرف الإدارة العمومية، قصد تحقيق مفاهيم الإدارة الجديدة والمتمثلة في مضامينها على مرتكزات الأخلاقيات الإدارية وعناصر الحوكمة كالشفافية و المساءلة وحكم القانون سرعة الاستجابة للخدمات.

وترتكز أدوار الإدارة الإلكترونية الأخلاقية على المبادئ التالية:

#### 1- تحسين الخدمات للمواطنين: وهذا الاهتمام بخدمة المواطن يتطلب خلق بيئة عمل، يكون فيها

تنوعاً كبيراً من المهارات والكفاءات التي تتحكم التكنولوجيا الحديثة، بشكل يسمح بالتعرف على كل مشكلة وتشخيصها، وضرورة انتقاء المعلومات حول جوهر الموضوع والقيام بتحليلات دقيقة وصادقة للمعلومات المتوفرة، مع تحديد نقاط القوة والضعف، واستخلاص

النتائج واقتراح الحلول الممكنة والمناسبة لها.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> بن مسعود آدم، قلمين محمد هشام، دور الادارة الالكترونية في ترشيد الخدمة العمومية في الجزائر، مجلة الدراسات التجارية والاقتصادية المعاصرة، المجلد 02، العدد 02، جويلية 2019، ص 78.

2- **تخفيض الجهود والتكاليف:** يعني أن الاستثمار في تكنولوجيا المعلومات والاتصالات، مع

تعدد المنافسين الذي ينتج عنه تقديم الخدمات بأسعار مخفضة بمستوى وأداء عالي الجودة

مما يوفر على الإدارة العمومية أموال معتبرة، كانت ستهدر لو تم الاعتماد على الأساليب

الإدارية التقليدية في تقديم الخدمات العمومية، وكذلك توفر التكاليف على المواطن في الانتقال

والتنقل ما بين الإدارات العمومية المعنية بإنهاء المعاملات الإدارية الخاصة به.<sup>1</sup>

3- **التطوير والتغيير المستمر:** وهو مبدأ أساسي في الإدارة الالكترونية، بحكم أنها تحدد الآليات

والقواعد المطلوبة لتنفيذ عمليات الإدارة العمومية واسس الاداء المستهدف مع تحديد معدلاته

ومستوياته مع قواعد توجيه متابعة الاداء الإداري، بما يضمن التكوين والتطوير المستمر

للأعوان العموميين<sup>2</sup>.

4- **القضاء على البيروقراطية في تقديم الخدمات:** إن إتاحة تقنيات الإدارة الالكترونية لجميع

المواطنين وتفعيل استخدامه في كافة المجالات، تعمل على القضاء على التضخم الإداري

وتعدّده، مما يسهل على اداء اداري أفضل خال من كل أشكال الممارسات السلبية.<sup>3</sup>

5- **التقليل من فرص الفساد:** ويكون ذلك من خلال الغاء التعامل المباشر بين الاعوان

العموميين وأصحاب الخدمة، وهو ما يقطع الطريق على الممارسات والأعمال السلبية التي

من الممكن أن يلجأ اليها الموظف الإداري، كالتعسف في استخدام المنصب أو استغلال

السلطة الممنوحة له.

<sup>1</sup> لبار سعد، زدام يوسف، دور الحكومة الإلكترونية في مكافحة الفساد الإداري - تجربة كوريا الجنوبية -، المجلة الجزائرية للأمن الإنساني، المجلد، 05، العدد 03، 2019، ص 270.

<sup>2</sup> سلمى عشة عبد العزيز، الإدارة الإلكترونية: مدخل متكامل لتميز أداء الإدارة العامة، المجلة الجزائرية للأمن والتنمية، العدد 13، جويلية 2018، ص 75.

<sup>3</sup> فيصل بوخالفة، مرجع سابق، ص 100.

## الفصل الرابع

لم تعد الإدارة الالكترونية بالنسبة لمختلف القطاعات الحيوية خياراً، بل أضحت أمراً حتماً وضرورياً لتسهيل تقديم الخدمة للمواطن، فالتطور التكنولوجي الكبير يفرض على الإدارة العمومية عصرنة وتطوير جودة ونوعية الخدمات المقدمة، لكسر الجمود والحوجز البيروقراطية، ولتقريب الإدارة من المواطن.

حاولت الجزائر الاستثمار في هذا المجال، من خلال تطبيق وتنفيذ مشروع الجزائر الالكترونية. فالتجربة الجزائرية تعد حديثة النشأة في مجال الإدارة الالكترونية مقارنة مع دول المنطقة، والتي كانت بدايتها الأولى سنة 2008<sup>1</sup>، من خلال توسيع استخدام الإدارة الإلكترونية في العمل الإداري بما يسمح بتعزيز الرقابة على النفقات العمومية، ويساهم في تضيق المجال على التلاعب به أو أي ممارسات قد تصدر من الأعوان العموميين المكلفين بالإشراف عليه، وذلك في سبيل الوقاية من الفساد المتضمن بشقيه الإداري والمالي فقد اعتمد المشرع في المرسوم الرئاسي رقم 247/15 تنظيم الصفقات العمومية و تفويضات المرفق العام طريقة مستحدثة في تسيير الصفقات العمومية بما تهمله هذه الأخيرة من أهمية استراتيجية في الإدارة العمومية والتنمية الوطنية.<sup>2</sup>

وبالمقارنة مع العديد من الدول النامية مثل تجربة سنغافورة وماليزيا والإمارات العربية والمملكة ختوة السعودية ودول الخليج عامة نجدتها خطت خطوات لا بأس بها، رغم بطئها والمعوقات التي تواجهها، بحيث ان الدولة تبذل مجهودات في بناء مجتمع المعرفة وعصرنة الإدارة العمومية وخدماتها التقليدية لمواكبة الركب الحضاري في هذا الميدان، إلا أن النتائج الأولية كانت غير مرضية بسبب المركزية وعدم التمكن من التحكم في التكنولوجيات الحديثة.

<sup>1</sup> لباذ سعد، زدام يوسف، مرجع سابق، ص 267.

<sup>2</sup> الهاشمي مزهود، مصطفى رباحي، دور الإدارة الالكترونية في تكريس الشفافية الإدارية ومكافحة الفساد الإداري والمالي، مجلة العلوم الانسانية، المجلد 31، العدد 03، ديسمبر 2020، ص 198.

### المبحث الثالث: مقومات ترسيخ الأخلاقيات الإدارية في الإدارة العمومية

إنَّ أخلقة الإدارة العمومية تعد بمثابة المدخل الرئيسي للإصلاح الإداري ومكافحة الفساد وعنصراً أساسياً لكل المبادرات الإصلاحية، ذلك أنَّ جل مداخل القصور والاختلالات التي تشوب الإدارة العمومية في الجزائر، تعود إلى تراجع القيم الأخلاقية فيها، لذا أضحت تنمية البعد الأخلاقي في الإدارة العمومية، ضرورة بالغة الأهمية، لدورها في إعادة التأسيس لبناء إدارة عمومية ذات فعالية وكفاءة عالية الأداء، تسود فيها قيم الشفافية والنزاهة، والمشاركة المجتمعية.

### المطلب الأول: المناخ التنظيمي وأخلاقيات الإدارة العمومية

تسعى الإدارة العمومية لتوفير مناخاً تنظيمياً يساعدها على القيام بدورها على الوجه الأكمل. لذا فإن توافر المناخ التنظيمي الملائم هو مفتاح النجاح للإدارة الفعالة، كما أن الاهتمام المستمر لتوفير أبعاد المناخ التنظيمي الإيجابي للإدارة، يسهم في تطوير أداءها وتحقيق أهدافها نتيجة لعملية تفاعل الجهد البشرية فيها وما يتوفر لديها من موارد متاحة.

المناخ التنظيمي مفهوم متعدد الأبعاد، ويعرف بطرق مختلفة تتباين بتباين المنظورات الفكرية للباحثين، وباختلاف البيئات التنظيمية التي طبقت فيها الدراسات، كما يرتبط أيضاً بالعديد من المتغيرات التنظيمية الأخرى كالأداء والفعالية وغيرها من المتغيرات ذات الصلة الوثيقة بالسلوك التنظيمي، وتؤثر في سلوك الأفراد وعلى أداء المنظمات، لذلك لم يتوصل الباحثين إلى أرضية اتفاق سواء حول تعريفه أو الأبعاد المشكلة له.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> هشام بوخاري، عتيقة حرايرية، المؤشرات السوسيو تنظيمية المكونة لأبعاد المناخ التنظيمي في المنظمات المعاصرة مدخل نظري تحليلي، مجلة الباحث في العلوم الإنسانية والاجتماعية، المجلد 10، العدد 05، 2018، ص 02.

## الفصل الرابع

وبذلك هناك من يرى أنّ المناخ التنظيمي مفهوم يعبر عن (الخصائص المختلفة لبيئة العمل في التنظيم والتي تشمل جوانب التنظيم الرسمي ومزيج الحاجات الخاصة بالعاملين، وطبيعة الاتصالات التنظيمية، وأنماط الإشراف السائدة، وسلوك الجماعات وغيرها من العوامل التنظيمية والتي يمكن إدراكها بشكل مباشر أو غير مباشر بواسطة أفراد التنظيم، مما يؤثر على سلوك الأفراد وعلى السلوك التنظيمي ككل، والشك أن ذلك كله يتداخل ويؤثر على إمكانية التنظيم في تحقيق الفعالية في الإنتاج والكفاية والرضا الوظيفي والتكيف).<sup>1</sup>

ويعرف **علي السلمي** المناخ التنظيمي على أنه (كل العناصر والأشياء الموجودة أو المتصورة في المنظمة والتي يتعامل معها الأفراد، وتؤثر في إمكانية تحقيق أهداف التنظيم).<sup>2</sup>

كما يُعرف المناخ التنظيمي على أنه (تلك الشخصية التي تتميز بها المؤسسة من حيث نوع العلاقة السائدة داخلها وطرق اتخاذ القرار فيها، حيث أن تلك الشخصية تتمثل في مجموعة الخصائص التي تميز إحداها عن غيرها، والتي تؤثر في سلوك الأفراد فيها).<sup>3</sup>

ومع اختلاف الكتاب والباحثين في تحديد أبعاد المناخ التنظيمي، الذي له الأثر الكبير على سلوك العاملين، ومن هنا بات من أهم واجبات الإدارة أن تحاول قدر المستطاع تحسين المناخ التنظيمي بشكل يساهم في أخلاق الإدارة العمومية.

والمناخ التنظيمي يعد من أهم عناصر عملية التطوير الإداري التي لا يمكن إغفالها. فالمناخ التنظيمي في الإدارة العمومية عموماً يعاني من بعض السلبيات، لذا فإن الاهتمام بتوفير مناخ

<sup>1</sup> محمد علي شهاب، السلوك الإنساني في التنظيم، دار الفكر العربي، القاهرة، 1990، ص 30.

<sup>2</sup> علي السلمي، إدارة السلوك الإنساني، دار غريب للنشر، القاهرة، ص 376.

<sup>3</sup> مزياني الوناس، أبعاد المناخ التنظيمي في الجامعة الجزائرية من وجهة نظر أساتذة كليات العلوم الاجتماعية والإنسانية، مجلة العلوم الإنسانية والاجتماعية، العدد 23، مارس 2016، ص 83.

تنظيمي ايجابي وصحي، أضحي ضرورة قصوى في الإدارة العمومية، الذي من شأنه أن يرقى بمستوى الأخلاقيات الإدارية في الإدارة العمومية، ويعمل على زيادة فعاليتها وتطوير أدائها.

### أولاً: أهمية المناخ التنظيمي

تكمن أهمية المناخ التنظيمي في النقاط الآتية:

- للمناخ التنظيمي دوراً هاماً في التأثير على المخرجات السلوكية للعاملين في الإدارة العمومية الذي يقوم ببناء وبلورة السلوك الوظيفي والأخلاقي للأفراد فيها، من حيث تشكيل وتعديل القيم والاتجاهات التي يحملونها، والسلوكيات التي يُظهرونها في موقع العمل، كما أن نجاح الإدارة يعتمد على مدى قدراتها في خلق جو يسوده الاستقرار والثقة والمعنويات العالية بين العاملين.<sup>1</sup>
- تتوقف فعالية وكفاءة الأداء الفردي والجماعي والأداء الكلي للإدارة، على مدى تأثير المناخ السائد في بيئة العمل الداخلية، على كثير مما يتخذ من قرارات وما يتم من سلوك واتجاهات نحو الإدارة، حيث يتأثر سلوك الفرد داخل الإدارة بالبيئة المحيطة به، وباتجاهاته نحو تلك البيئة وإدراكه لها.<sup>2</sup>
- إن تحديد طبيعة المناخ السائد في أي إدارة يسهم في التعرف على طبيعة السلوك التنظيمي للأفراد والجماعات داخلها، وبالتالي العمل على تفسير هذا السلوك والتحكم به، كما أن توفير

<sup>1</sup> محمود عبد الرحمن ابراهيم الشنطي، أثر المناخ التنظيمي على أداء الموارد البشرية دراسة ميدانية على وزارات السلطة الوطنية الفلسطينية في قطاع غزة، مذكرة ماجستير غير منشورة، الجامعة الإسلامية بغزة، كلية التجارة، قسم إدارة الأعمال، 2006، ص 33.

<sup>2</sup> فريدة محمد غزالي سالم الأندونوسي، المناخ التنظيمي وعلاقته بفاعلية الأداء الوظيفي لدى الموظفين الإداريات بجامعة أم القرى "دراسة ميدانية"، مجلة البحث العلمي في التربية، العدد 30، الجزء 14، 2019، ص 06.

المناخ المؤسسي الملائم هو مفتاح النجاح للإدارة الفعالة، والاهتمام المستمر بتوفير أبعاد

وعناصر المناخ المؤسسي يسهم في تطوير الأداء وتحقيق أهداف الإدارة بكفاءة وفاعلية.<sup>1</sup>

- للمناخ التنظيمي دوراً أساسياً في عملية التطوير التنظيمي، فهو يعتبر مؤشراً هاماً يمكن من

خلاله قياس مدى رضا الأفراد عن الإدارة. كما أن التحكم والسيطرة على أبعاد المناخ التنظيمي

تُمكن الإدارة من تحفيز الأفراد ودفعهم نحو تحقيق الأهداف، كما تساعد على ضبط السلوك

التنظيمي للأفراد ويجعله يصب في مصلحة الأفراد.<sup>2</sup>

- إن الاهتمام بموضوع المناخ التنظيمي على مستوى النظرية والتطبيق نابع من دوره الأساسي في

نجاح الإدارة وتحقيقها لأهدافها، وتفاعلها مع معطيات التطوع نحو التجديد والتحديث والابتكار

لمواكبة التطورات والمتغيرات المستمرة والمتسارعة للبيئة المحيطة بها.<sup>3</sup>

### ثانياً: العوامل المؤثرة في أخلقة الإدارة العمومية داخل المناخ التنظيمي

للتأثير المباشر على عملية أخلقة الإدارة العمومية، لا بد من القيام بالعديد من الإجراءات

والقواعد التي تساعد على التنشئة الأخلاقية، من خلال التغيير في المناخ الأخلاقي السائد داخل

الإدارة العمومية، وللقيام بهذه العملية يجب الاعتماد على أهم العناصر والابعاد اللازمة للتأثير على

المناخ التنظيمي وهي كالاتي:

- **الهيكل التنظيمي للإدارة:** هو عبارة عن البناء أو الشكل الذي يحدد التركيب الداخلي للعلاقات

السائدة في الإدارة، وهو يوضح الوحدات الرئيسية والفرعية التي تضطلع بمختلف المهام والأنشطة التي

<sup>1</sup> تيسير زاهر، أثر المناخ التنظيمي في تمكين العاملين (دراسة ميدانية على الفنادق ذات التصنيف الخمس نجوم في محافظة دمشق وريفها)، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد 28، العدد 02، 2012، ص 268.

<sup>2</sup> محمود عبد الرحمن ابراهيم الشنطي، مرجع سابق، ص 34.

<sup>3</sup> تيسير زاهر، نفس المرجع السابق والصفحة.

## الفصل الرابع

تتطلب تحقيق أهداف الإدارة. ويشمل حجم الإدارة ونمط السلطة ونمط اتخاذ القرارات، ذلك أن طبيعة الهيكل التنظيمي ونظرة الأفراد فيها، تؤثر في قدرتهم على المشاركة والإبداع، فإذا كان الهيكل التنظيمي جامداً وغير مرن ولا يتيح مجالاً لأية علاقات للأفراد خارج إطاره، فإن ذلك يؤدي بهم إلى التخوف من أية اتصالات خارج هذا الإطار، ويجعلهم غير متحمسين لأي اقتراح، ما من شأنه تحسين العمل، وعلى العكس من ذلك، فإن الهيكل التنظيمي المرن والذي ينظر إليه كأساس عام لتحديد العلاقات التنظيمية، يمكن له أن يتطور ليستوعب المتغيرات المستجدة، ويشجع الأفراد على الاجتهاد لتطويره وتحسينه، مما يساعد على تحقيق أهداف الإدارة. فالهيكل التنظيمي له تأثير كبير على تحقيق الأهداف بكفاءة وفعالية، وهو يعكس مدى تحديد الأدوار والمسؤوليات بدقة للأفراد، مع ضمان عدم الازدواجية في المسؤوليات وفي طبيعة الاتصال بينهم وبين الإدارة وبين الأفراد فيما بينهم، وكذا نوع العلاقات السائدة داخل الإدارة.<sup>1</sup>

- **نمط الاتصالات الفعالة في الإدارة:** تساهم الاتصالات بصورة فعالة في تكوين المناخ التنظيمي وتحديد خصائصه، ففعالية الاتصالات تعني ببساطة، أن هناك خاصية إيجابية قد أضيفت للمناخ التنظيمي. أما بطء الاتصالات وعدم فعاليتها تعني من ناحية أخرى أن هناك خللاً هاماً في المناخ التنظيمي، فالاتصالات تعد بمثابة الجهاز العصبي للإدارة، وهي بذلك تؤثر كثيراً في تحديد البعد النفسي والاجتماعي للمناخ التنظيمي، فوجود اتصالات فعالة يعد مؤشراً هاماً على وجود مناخ تنظيمي جيد مؤثر إيجابياً على عملية أحلقة الإدارة العمومية.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> كامل محمد المغربي، السلوك التنظيمي مفاهيم وأسس سلوك الفرد والجماعة في التنظيم، دار الفكر للنشر والتوزيع، ط 01، عمان، 2010، ص ص 303 - 304.

<sup>2</sup> تيسير زاهر، مرجع سابق، ص 269.

- **نمط القيادة الإدارية:** ويقصد به أن تتبنى الإدارة فلسفة إنسانية، من خلال إشراك الفرد في اتخاذ القرارات، وحل مشاكل العمل الذي يقوم به، حتى يشعر بقيمته وإسهاماته في تحقيق الأهداف المطلوبة، فالقيادة التي تقوم على دعم المرؤوسين ومساعدتهم عند الحاجة وتوجيههم دون تحامل، هي القيادة التي تستطيع خلق الثقة بالنفس والاستقرار النفسي والتقدم بالأفكار الإبداعية وبالتالي تقضي على جميع مظاهر التسبب والتذمر والغياب وخلافه.<sup>1</sup>

- **نمط طرق اتخاذ القرار في الإدارة:** إنّ لمشاركة الأفراد في اتخاذ القرارات، تأثيراً واضحاً في تحسين طرق العمل وتقليص الصراع ورفع الروح المعنوية، ورفع مستوى الانسجام في بيئة العمل بينهم. وتكمن أهمية هذه العملية، في أن النشاطات التي تمارسها الإدارة في ظل السباق العلمي والتكنولوجي والحضاري، تتطلب رؤية واضحة في اتخاذ القرار وفقاً لطبيعة الأداء المناط بأي منهم في العمل، إذ أن مشاركة الأفراد في اتخاذ القرارات، تزيد من سبل الالتزام بالتنفيذ ومحاولتهم لإنجاح هذه القرارات وتبنيها انطلاقاً من كون الأفراد مصدر الحركة والإنتاجية والسلوك الأخلاقي في أي جهاز إداري، كما هي في الوقت نفسه أيضاً، مصدراً للجمود وانخفاض الأداء وتدهور السلوكيات الأخلاقية.<sup>2</sup>

- **نمط الحوافز في الإدارة:** الحوافز تشجع الأفراد على تكرار السلوك الذي ينطوي على تحقيق المنافع المتوقعة، وكلما كانت الحوافز المقدمة، فاعلة في إشباع الحاجات المطلوبة للعاملين، كلما ساهم ذلك في إيجاد نوع من الرضا لديهم، وبالتالي يتوجب على المنظمة أن تضع نظم للحوافز سواء كانت مادية أو معنوية بحيث تكفل حث الأفراد على العمل ورفع مستوى الأداء. وقد نجد أحياناً أن المكافأة

<sup>1</sup> كامل محمد المغربي، مرجع سابق، ص 307.

<sup>2</sup> على السلمي، الاستخدام الأمثل للقوى العاملة في القطاع الحكومي الإداري، مكتبة غريب، القاهرة، 1989، ص

تعطى لغير الفرد المُنجز، بل للشخص الذي يتقيد بالتعليمات والقوانين، الأمر الذي يؤدي إلى مناخ غير صحي.<sup>1</sup>

-وجود معايير واضحة للتقييم: ويقصد بها مدى وجود معايير واضحة وعادلة لتقييم أداء العاملين ومدى المحاسبة على النتائج وتحقيق الأهداف. إذ يترتب على هذه المعايير الكثير من الإجراءات التي تهم وتمس العاملين من ترقيات ومكافآت وغيرها، فيمثل وجود معايير واضحة بعيدة عن المحاباة والمحسوبية، حافظاً كبيراً للاهتمام بالأداء وجودته. وعلى العكس فإن شعور العاملين بعدم وجودها بالشكل المطلوب تؤثر على التزامهم وأدائهم، وبالتالي على المنظمة التي يعملون فيها.<sup>2</sup>

إنَّ النجاح في أخلة الإدارة والوصول لتحقيق أهدافها، يعتمد على القدرة في استخدام الأساليب المتعددة والمعتمدة، التي تساعد على تحسين ظروف العمل، وخلق جو من العلاقات الإنسانية ذات بعد أخلاقي، مع توفير الحوافز الملائمة، وتحديث وسائل الاتصال والقيادة والإشراف وكافة العمليات الإدارية الأخرى، المرتبطة بنظامها الداخلي، ومما لا شك فيه أن إهمال دور المناخ التنظيمي في الإدارة، سيؤدي إلى معضلات أخلاقية، تحد من قدرة الإدارة العمومية على مواصلة أعمالها وتحقيق أهدافها بفعالية.

<sup>1</sup> شامي صليحة، المناخ التنظيمي وتأثيره على الأداء الوظيفي للعاملين دراسة حالة جامعة أحمد بوقرة بومرداس، مذكرة ماجستير غير منشورة في العلوم الاقتصادية، جامعة أحمد بوقرة، كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير، تخصص تسيير المنظمات، 2010/2009، ص 30.

<sup>2</sup> محمود عبد الرحمن ابراهيم الشنطي، مرجع سابق، ص 38.

### المطلب الثاني: جوانب التغيير في الثقافة التنظيمية للإدارة العمومية

يأخذ التغيير في الثقافة التنظيمية، أبعاداً مختلفة في ظل الواقع المتغير باستمرار، فهذا التغيير يعبر عن ضرورة إستراتيجية لا مفر منها، تلجأ إليها الإدارة التي تواجه مشكلات معقدة تهدد وجودها وذلك من أجل تجاوزها أو التقليل من آثارها، وهو ما يظهر جلياً في المعضلات الأخلاقية والسلوكيات والممارسات المنحرفة. لذا فالتغيير حقيقة تنظيمية أصبح التعامل معه جزءاً من الدور الذي تؤديه الإدارة باستمرار، للوصول للأهداف المنشودة.

وقبل التعرف على مفهوم التغيير التنظيمي، يمكن الإشارة لمفهوم الثقافة التنظيمية التي تُشير إلى (منظومة المعاني والرموز والمعتقدات، والطقوس، والممارسات التي تتطور وتستقر مع مرور الزمن، وتصبح سمة خاصة للتنظيم بحيثُ تخلق فهماً عاماً بين أعضاء التنظيم حول خصائص التنظيم والسلوك المتوقع من أعضائه).<sup>1</sup>

وينضوي تحت مفهوم الثقافة التنظيمية للإدارة العمومية العديد من المصطلحات، مثل الأخلاقيات والقيم والنماذج الاجتماعية والقيم المادية والتكنولوجية، لذا تمثل الثقافة التنظيمية مجموعة من المزايا التي لها صفة الاستمرارية النسبية، وتمارس تأثيراً كبيراً على سلوك الأفراد في الإدارة. فمهما تعددت تعريفات الثقافة التنظيمية، فإن جميعها تشترك في عنصر القيم، وهي القاسم المشترك بينهم وهذه القيم تشير إلى الاتجاهات والمعتقدات والأفكار في الإدارة.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> محمد قاسم القريوتي، نظرية المنظمة والتنظيم، دار وائل للنشر والتوزيع، ط4، عمان، 2013، ص 273.

<sup>2</sup> بلال خلف السكارنه، مرجع سابق، ص 337.

وبالانتقال إلى مفهوم التغيير التنظيمي فيعرف ستيفن روبنز (Stephen robins) التغيير التنظيمي على أنه (ذلك التعديل الدائم على مستوى بيئة المنظمة، الهيكل التنظيمي والتكنولوجيا المستعملة، أو التغيير على مستوى مهارات الأفراد، بهدف التحسين في الهدف أو الأداء).<sup>1</sup>

ويُعرف كذلك على أنه (العملية أو العمليات التي تقوم بها المنظمة حتى يتسنى لها التحرك من الوضع الحالي إلى وضع مستقبلي مرغوب فيه بهدف زيادة فعالية المنظمة).<sup>2</sup>

ويُعرف التغيير التنظيمي أيضاً بأنه (خطة ايجابية لتطوير أداء الجهاز أو المنظمة وتحسينها ونقلها من مرحلة إلى مرحلة أخرى أكثر فعالية ونجاحاً وملائمة لتغيرات البيئة والحياة المتغيرة دائماً لأن منظمة العمل أو الجهاز الإداري، يجب ألا يظل جامداً حتى لا يضطر إلى التغيير الإجباري وغير المرغوب).<sup>3</sup>

لقد تعددت وتنوعت التعاريف المقدمة لمفهوم التغيير التنظيمي، إلا أنها كلها تدور على نفس الأفكار والعناصر في بيئة الإدارة، فمنهم من ركز على التكنولوجيا المستخدمة في تعريفه للتغيير ومنهم من ركز على المنظمة والبيئة التنظيمية والسلوك التنظيمي ومنهم من ركز على الاستراتيجيات والخطط واجراءات وقواعد العمل بهدف التكيف وتحسين الأداء.

---

<sup>1</sup> خبيزي سامية، التغيير الثقافي في المنظمة كمدخل أساسي لإحداث التغيير التنظيمي: خطوات وآليات إرسائه، مجلة العلوم الاجتماعية والإنسانية، العدد 09، جويلية 2015، ص 60.

<sup>2</sup> إلياس سالم، التغيير الثقافي في المنظمات: المنطلقات الآليات ومقومات النجاح، مجلة العلوم الاجتماعية والإنسانية، المجلد 10، العدد 01، 2020، ص 541.

<sup>3</sup> صلاح الدين محمد عبد الباقي، السلوك الفعال في المنظمات، دار الجامعة الجديدة، القاهرة، 2002، ص 380.

### أولاً: أهمية التغيير الثقافية التنظيمية:

تقوم المنظمات أثناء شروعها في التغيير، بتغيير ثقافتها التنظيمية ايماناً منها بأن التغيير هو العنصر الأساسي الذي من خلاله يتم تحديد الاتجاه الذي يمكنه أن يتلاءم مع التغيير التنظيمي ويكون ذلك من خلال تعديل وتغيير الاتجاهات، والدوافع والقيم والسلوك والمهارات. لذا فإنَّ للتغيير التنظيمي أهمية بالغة تكمن فيما يلي:<sup>1</sup>

- التغيير يعمل على تجديد الحيوية داخل الإدارة، فالتغيير يؤدي إلى التفاعل والايجابية، ومن ثم تظهر المبادرات الفردية والجماعية إلى انتعاش الآمال، وتحريك الثوابت، وتظهر الآراء والاقتراحات، ويزداد الإحساس بأهمية وجدوى المشاركة الفعّالة، ومن ثم تختفي روح اللامبالاة والسلبية ونزعات التشاؤم الناجمة عن الثبات والاستقرار الممتد لفترة طويلة من الزمن.
- تنمية القدرة على الابتكار، فالتغيير يحتاج دائماً إلى مختلف الجهود للتعامل معه، سواء كان التعامل الإيجابي بالتكيف والتأقلم والقبول، أو التعامل السلبي بالرفض، وكلا الجانبين من التعامل يتطلب إيجاد وسائل وأدوات وطرق مبتكرة، في الأساليب، والشكل والمضمون.
- يعمل التغيير على توسع المطالب وازكاء الرغبات، وتنمية الدوافع والحوافز نحو الارتقاء والتقدم وما يستدعيه ذلك من تطوير وتحسين في كل المجالات الإدارية. فالتغيير الأخلاقي في الإدارة يعمل إبراز كافة التوجهات والرغبات والدوافع والتي تتجه جميعها إلى رفض كل السلوكيات والممارسات والتصرفات المنحرفة، والعمل على تحسينها بما يفيد الإدارة العمومية.
- يعمل التغيير على زيادة القدرة على التكيف والتوافق مع متغيرات البيئة الإدارية، ومع ما يواجه الإدارة والأفراد من ظروف مختلفة، ومواقف غير ثابتة، ومناخ يتفاعل فيها العديد من العوامل

<sup>1</sup> كمال بوقرة، حمصي سعيدة، التغيير التنظيمي كمدخل استراتيجي لتكيف المنظمة مع المحيط، مجلة الدراسات والبحوث الاجتماعية، العدد 27، سبتمبر 2018، ص 360-37.

والأفكار والاتجاهات والقوى والمصالح. ومن ثم فإن التغيير، يُصبح أمراً هاماً وحيوياً وفاعلاً في الإدارة، مهما كان حجم وظائفها، ويكون ضرورة وجوده، الاستمرارية والديمومة التي تتطلب التكيف والتوافق مع متغيرات البيئة المحيطة بالإدارة العمومية.

أما بالنسبة لأهداف التغيير التنظيمي فيمكن الإشارة إليها في النقاط الآتية:<sup>1</sup>

- إيجاد أوضاع تنظيمية أكثر كفاءة وفعالية في الإدارة.
- حل بعض المشكلات التنظيمية أو الإجرائية.
- تطوير مستوى الخدمات التي تقدمها الإدارة، وزيادة العناية بالجمهور المستفيدين منها.
- إدخال أساليب إدارية جديدة لتسهيل أداء الإدارة لمهامها.
- إيجاد توافق بين وضع الإدارة والظروف البيئية الداخلية أو الخارجية المحيطة بها.
- معالجة أوضاع الأفراد وزيادة الاهتمام بهم للرفع من كفاءة أدائهم.
- توفير المعلومات اللازمة لمتخذ القرار بشكل مستمر دون تشويه.

ثانياً: مراحل التغيير التنظيمي لإرساء الأخلاقيات الإدارية

هناك شبه اتفاق لدى أغلب الباحثين على وجود ثلاثة مراحل توضح الكيفية التي يتم على إثرها إدارة عملية التغيير التنظيمي، حيث اعتمدوا في ذلك على أولى المحاولات لوضع هذه المراحل والتي قام بها كيرت لوين (K Lewin)، إلا أنهم اختلفوا في تفصيلها ويرجع ذلك إلى الخلفية التي اعتمدها كل باحث في التحليل، وسنبرز هذه المراحل من خلال التغيير نحو إرساء القيم الأخلاقية في الإدارة العمومية وهي كما يلي:

<sup>1</sup> فارس هباش، إدارة التغيير كمدخل استراتيجي في بناء وتعظيم المزايا التنافسية للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة من خلال قدرتها على الإبداع والابتكار التسويقي، مداخلة مقدمة في المؤتمر العلمي الدولي حول، إدارة التغيير في عالم متغير، 2014، الأردن، مركز البحث وتطوير الموارد البشرية - رماح.

- **مرحلة تهيئة الظروف للتغيير:** وتتمثل هذه الخطوة في محاولة إثارة أذهان الأفراد في الإدارة بضرورة الحاجة للتغيير في الأخلاقيات الإدارية السائدة، والعمل على التخلص من الاتجاهات والقيم والممارسات والسلوكيات التي يمارسها أفراد الإدارة في الوقت الحالي، ثم العمل على تهيئة الأجواء الملائمة لخلق دوافع جديدة عند الأشخاص للاتجاه نحو العمل وفق القيم والأخلاقيات الإدارية المطلوب اتباعها، من خلال تقوية الشعور لدى هؤلاء الأشخاص، بضرورة استبدال الأنماط السلوكية والقيم والاتجاهات القديمة بأخرى ذات بعد أخلاقي منضبط، وتتضمن هذه العملية دفع الأفراد إلى إدراك أن السلوك أو الممارسات الحالية التي يعملون بمقتضاها لم تعد ملائمة، التي تؤدي إلى التدهور في النتائج والأداء والأهداف، مع بث الشعور بالأمان لدى العاملين، تجاه التغييرات التي قد تحدث مستقبلاً.<sup>1</sup>

- **مرحلة التغيير والتعليم الأخلاقي:** في هذه المرحلة يجب أن يكون التركيز منصباً على ضرورة تعلم الفرد أفكاراً عن الممارسات والسلوكيات الأخلاقية الإدارية الجديدة، بحيث يتوفر لدى الأفراد البدائل الجديدة لأداء المهام المطلوبة، من خلال ما تقدمه الإدارة لهم، وفي هذه المرحلة أيضاً يتم إجراء تعديل وتغيير في الواجبات والمهام، وكذلك في الآليات والهياكل التنظيمية الموجودة، الأمر الذي يتطلب من الإدارة ضرورة العمل على توفير المعلومات ومعارف جديدة وأساليب عمل جديدة للأفراد العاملين، للمساهمة في تطوير مهاراتهم وسلوكياتهم الأخلاقية، قصد تحقيق الأهداف المطلوب بلوغها.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> طارق طه، السلوك التنظيمي في بيئة العولمة والانترنت، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2007، ص 589.

<sup>2</sup> رحيم حسين، عبد الفتاح علاوي، التغيير التنظيمي في منظمات الأعمال: دوافعه، أهدافه ومدخله، مداخلة مقدمة في الملتقى الدولي حول الإبداع والتغيير التنظيمي في المنظمات الحديثة دراسة وتحليل تجارب وطنية ودولية يومي 18 و19 ماي 2011، جامعة سعد دحلب البليدة، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير.

- مرحلة تثبيت القيم الأخلاقية الجديدة: لا يكفي تنفيذ التغييرات، بل من المهم جداً حماية ما تم إنجازه والحفاظ عليه، وعلى المكاسب الناتجة عنه، ويكون ذلك من خلال التقييم المستمر لنتائج عملية التغيير ومتابعتها، قصد التعرف على ردود الأفعال والمحافظة على استمرارية التغيير عن طريق بناء درجة عالية من الالتزام للأفراد، وذلك بتوفير البيئة اللازمة لاستقرار الأخلاقيات الإدارية فيها. ويعتمد في ذلك على نظم المكافآت وطرق أخرى لتدعيم السلوكيات والممارسات المرغوب فيها، بحيث تصبح الاتجاهات والمعارف والمهارات والأنماط السلوكية الجديدة، ثابتة وراسخة في الإدارة.<sup>1</sup>

ومن خلال ما تم التطرق اليه في دراسة التغيير التنظيمي، لأجل التأسيس الأخلاقي في الإدارة العمومية، يتبين أنّ التغيير التنظيمي، هو عملية ديناميكية حيوية منظمة، تحتاج إلى عملية تخطيط وتهيئة لكي يتم تنفيذها بدقة وشمولية تامة، إضافة إلى تقييم ما تم إنجازه من عمل، مع المحافظة عليه، لضمان فعالية التغيير التنظيمي في التوجه نحو ترسيخ الأخلاقيات الإدارية في الإدارة العمومية.

---

<sup>1</sup> طارق طه، نفس المرجع السابق والصفحة.

### المطلب الثالث: اجراءات تجسيد الفعالية الأخلاقية في الإدارة العمومية

تحتاج المجتمعات الحديثة بمختلف مكوناتها السياسية والاقتصادية والاجتماعية، إلى النظم الإدارية العمومية، لسبب رئيسي وهو أن هذه المنظمات تمكن من تحقيق الأهداف التي يعجز عن تحقيقها الأفراد، فالإدارة العمومية تنشأ وتنمو لتأدية الخدمة المطلوبة، والقيام بوظيفة محددة نيابة عن المجتمع، الذي يوليها في مقابل هذا كل ما تحتاج إليه من دعم يبقي على دوامها واستمراريتها ويساعدها على النمو والتطور، ومن البديهي أن جمهور أي إدارة عامة، عندما يعترف بوجودها ويمنحها الدعم الذي تحتاجه، فإنه يتوقع منها أن تكون على مستوى عال من الفعالية، فتقوم بكل ما عهد به إليها على أكمل وجه، فإذا ما عجزت الإدارة العمومية عن القيام بدورها وأهملت تأدية رسالتها فإن ذلك يؤثر بدوره على المجتمع ككل، إذ أن فاعلية المجتمع رهن فعالية الإدارة العمومية فيه، وهو العامل الأخلاقي الأساسي في تكوين أي بناء اداري سليم وناجح.<sup>1</sup>

الفعالية كغيرها من المفاهيم الاجتماعية والإدارية لم تحظ بتعريف موحد ومتفق عليه، فتعريف الفعالية لدى العديد من الباحثين يرجع إلى منظور المدارس الفكرية التي ينتموا إليها. فلقد ذهب أنصار المدرسة السلوكية من إلتون مايو، وهيربرت سايمون وأبراهام ماسلو، ودوجلاس ماك جريجور، ومن سار على دربهم فيما بعد، على أن الفعالية تكمن في انسجام العلاقات الإنسانية داخل التنظيم، وتناغم تلك العلاقة بين الفرد والجماعة والرؤساء، وتحقيق أكبر إشباع ممكن وفقاً لمبدأي الديمقراطية

<sup>1</sup> سومية سعال، الفاعلية التنظيمية في ظل التوجهات الادارية الحديثة، مجلة الباحث في العلوم الإنسانية والاجتماعية، العدد 35، سبتمبر 2018، ص 89.

## الفصل الرابع

والإجماع وسيادة روح التفاهم ومن وراء ذلك التعاون، وتحقيق عامل الرضا والأمان الوظيفي، وهذا هو الذي يحكم فعالية القرار داخل الإدارة.<sup>1</sup>

أما **اتزواني Etzioni** يعرف الفعالية على أنها (قدرة المنظمة على تأمين الموارد المتاحة واستخدامها بكفاءة لتحقيق أهداف محددة).<sup>2</sup>

وهناك من عرف الفعالية على أنها (هي محصلة تفاعل مكونات الأداء الكلي للمؤسسة بما تحويه من أنشطة فنية ووظيفية وإدارية وما يؤثر فيه من متغيرات داخلية وخارجية لتحقيق هدف أو مجموعة من الأهداف خلال فترة معينة).<sup>3</sup>

ويعتبر مفهوم الفعالية ملازماً لمفهوم الكفاءة، ولكن لا يجب أن يستخدم بالتبادل، فقد تكون الإدارة العمومية فعّالة، ولكنها ليست بالقدر الكافي، أي أنها تحقق أهدافها ولكن بتكاليف عالية، وعدم كفاءة الإدارة يؤثر سلباً على فاعليتها، والكفاءة هي إنجاز العمل بالشكل صحيح، بينما الفاعلية هي إنجاز العمل فقط، وهكذا فإن المفهومين يكمل كل منهما الآخر.<sup>4</sup>

**أولاً- الفعالية في الإدارة العمومية:** إن تطبيق المعارف والمفاهيم الجديدة، تتطلب سنوات من التحري وبحوث التطوير الإداري، وقدّر كبير الإبداع من جانب الإدارة، لكشف كيفية تطبيق هذه المعرفة

<sup>1</sup> سرير عبد الله رباح، فعالية تسيير المؤسسة أداة الإبداع، مداخلة مقدمة في الملتقى الدولي حول الإبداع والتغيير التنظيمي في المنظمات الحديثة دراسة وتحليل تجارب وطنية ودولية يومي 18 و19 ماي 2011، جامعة سعد دحلب البلدة، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير.

<sup>2</sup> حسين حريم، إدارة المنظمات (منظور كلي)، دار حامد للطباعة والنشر، ط 2، عمان، 2010، ص 92

<sup>3</sup> أبو قحف عبد السلام، أساسيات الإدارة، الدار الجامعية، الإسكندرية، 1995، ص 25.

<sup>4</sup> حسين حريم، مرجع سابق، ص 96.

المتزايدة لتنظيم الجهود البشرية داخل الإدارة، وعلى كل فهناك عدة خطوات تستخدم من أجل زيادة الفعالية في الإدارة العمومية، الملزمة بالقيم الأخلاقية منها ما يلي:<sup>1</sup>

- **بناء نظام اللامركزية والتفويض:** وهما أهم عوامل لتحرير الأفراد من الرقابة المشددة في الإدارة ذات الطابع التقليدي، وذلك عبر منحهم درجة من الحرية في توجيه أنشطتهم الخاصة وتحمل المسؤولية، والأهم من ذلك إشباع حاجاتهم الاجتماعية والنفسية.
- **توسيع العمل:** يُشجع على تقبل المسؤولية لدى الأفراد الذين هم في أدنى مستويات التنظيم الإداري، ويوفر الفرصة لهم لإشباع الحاجات الاجتماعية والنفسية، ويقضي على الملل والنفور.
- **تقييم الأداء:** في البداية كانت البرامج التقليدية لتقييم الأداء، تميل إلى معاملة الفرد وكأنه منتج خاضع للتفتيش والمراقبة، بينما البرامج الحديثة، فهي تتبع مناهج، تُشرك الفرد في وضع أهداف لنفسه، وفي تقييم أدائه بشكل دوري، وللمسؤول الأعلى، الدور الريادي في هذه العملية، كما أن التأثيرات المصاحبة لهذا المنهج على حاجات تحقيق الذات، كبيرة جداً.
- **التأسيس للإدارة بالاستشارة والمشاركة:** توفر الإدارة في هذا العنصر الظروف الملائمة لتشجيع الأفراد كي يعملوا على توجيه طاقاتهم نحو تحقيق أهداف الإدارة، فإفساح المجال لهم للمشاركة في عملية اتخاذ القرارات التي تهمهم، يوفر فرصة مهمة لإشباع حاجاتهم الاجتماعية والنفسية.
- **تسطير الأهداف وصناعة القرار:** يقوم الأفراد بتسطير الأهداف داخل الإدارة، الأمر الذي يجعل هذه الأهداف عرضة للتغير من وقت لآخر، ما قد يعوق عملية صنع القرار واتخاذها ولذلك من الخطأ اعتبار الأهداف الرسمية على أنها ثابتة ومحدودة، حيث أن واقع الإدارة العمومية، قد يشير إلى أهداف أخرى مرتبطة بالأداء الفعلي داخلها، وسواء تطابقت الأهداف التشغيلية الواقعية مع

<sup>1</sup> نور الدين تاويرت، قياس الفاعلية التنظيمية من خلال التقييم التنظيمي مساهمة في بناء نموذج متكامل للتقييم التنظيمي، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه علوم غير منشورة، جامعة محمود منتوري، كلية العلوم الإنسانية والاجتماعية، قسم علم النفس وعلوم التربية، فرع علم النفس والعمل والتنظيم، قسنطينة، 2005-2006. ص ص 165-166.

الأهداف الرسمية أم لا، فهي مشتقة منها لكونها نتاج إدراك تلك الأهداف الرسمية من قبل المورد البشري من خلال أنماط التفاعل المستمر داخلها والتميز بالتغيير مما يؤدي بالتالي إلى تغيير الأهداف.

**ثانياً: أهمية تحقيق الفعالية في الإدارة العمومية:** تعد دراسة فعالية الإدارة العمومية مسألة هامة للتطوير التنظيمي ولمساعدتها ودفعها نحو تحقيق أهدافها، من خلال الوقوف على درجة فعاليتها ومعرفة مسببات تدنيها، ذلك كمنطق نحو تصويب للخطأ وتدعيم للصحيح، وهو يقع ضمن القواعد العامة لأخلقة الإدارة العمومية، ومنه يمكن التأكيد على أهمية دراسة فعالية الإدارة العمومية في النقاط الآتية:<sup>1</sup>

- تساعد دراسة فعالية الإدارة العمومية في التعرف على مدى تحقيق الإدارة لأهدافها مقاسة بدرجة ما توفره هذه الإدارة من خدمات وقدرتها على تحقيق أهدافها متضمنة أيضاً الكيفية التي تؤدي الإدارة العمومية خدماتها والعقبات التي تواجهها في تقديم تلك الخدمات.
- تساعد دراسة فعالية الإدارة العمومية في تطوير الخدمات التي تقدمها من خلال الاطلاع على آراء المستفيدين منها.
- تساعد دراسة فعالية الإدارة العمومية في مجال تخطيط العاملين للخدمات وأوجه الرعاية المستقبلية واتخاذ القرارات السليمة وتطوير وتحسين تلك الخدمات مستقبلياً، فنتائج فعالية قياس الإدارة العمومية تعتبر بمثابة مدخلات تفيد في تطوير الخدمات مستقبلاً.
- تعد الفعالية إحدى المؤشرات الأساسية التي يستعملها المهتمون بواقع الإدارة العمومية ومستقبلها على قدرة الإدارة لأداء مهامها بصورة مرغوبة قصد تحقيق النجاح التنظيمي.

<sup>1</sup> حمي عبد الرزاق، حورية ترزولت عمروني، الفعالية التنظيمية دراسة تحليلية لأهم مداخلها الأساسية في المنظمات، مجلة الباحث في العلوم الإنسانية والاجتماعية، المجلد 01، العدد 12، 2020، ص 558.

- ترتبط الفعالية بتحقيق أهداف الإدارة العمومية وتحقيق نجاحها واستمرارها، وتعد من أهم المؤشرات الرئيسية لأداء الإدارة.

- تساعد في التعرف على مدى نجاح الإدارة العمومية في أداء دورها في المجتمع ودرجة فعاليتها فيما تقوم به من خدمات، كما أن نموها وتقدمها وتطورها يتوقف إلى حد كبير على ما تستطيع الإدارة العمومية أن تقوم به، من خدمات وأنشطة تتوافق مع حاجات أفراد المجتمع.

وبالانتقال إلى تطبيق الفعالية في الإدارة العمومية بالجزائر، حيث تكون كل مؤشرات وعوامل الدافعية والابتكار شبه غائبة أو منعدمة، وحل محلها كل شكل من أشكال التخلف والتراجع والتقهقر ففي نظام تسيير الإدارة العمومية، يسود فيه انتشار ثقافة تسيير سلبية بعيد كل البعد عن الإيجابية والكفاءة الإدارية، وتغيب فيه روح المبادرة والابتكار. وانطلاقاً من هذا الواقع، في ثقافة التسيير بالإدارة الجزائرية، التي لا تساعد على خلق الفعالية، وتحمي نفسها بسلوكيات غير لائقة وتلحق بها أضرار كبيرة، وترى أنّ الفعالية تكمن في رضا المسؤول الإداري الأعلى، ولو كان ذلك على حساب الأهداف الإدارية، فالممارسة العملية والحسابات هنا لا تتوقف على مدى تحقيق الأهداف والتطوير والتحديث إنما يتوقف تحقيق الأهداف على خدمة المصالح الذاتية الضيقة للأفراد فقط. فانتشار هذا النوع من ثقافة التسيير هو المسؤول عن تردي الأخلاقيات الإدارية ومردودية وكفاءة الإدارة العمومية في الجزائر.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> سرير عبد الله رابح، مرجع سابق.

الخاتمة

تعد وظيفة أخلقة الإدارة العمومية الأساس لتحقيق التحول، من النظام البيروقراطي المتصلب إلى نظام إداري جديد متفاعل بمرونة مع كافة التحولات والتغيرات الحاصلة في المجتمع الجزائري، لما لها من أثر كبير في كفاءة الأجهزة الحكومية وحسن سيرها ومدى فعاليتها في تأدية رسالتها على أكمل وجه، ولم تعد بذلك مجالا متعلقا بالسلوكيات الفردية فقط، بل هي نموذج للسلوك الأخلاقي الإداري المتكامل، من خلاله تكون الإدارة الجزائرية قادرة على تجاوز كافة المظاهر السلبية وأشكال الخلل الارتباك والتغير السريع. والتي قد تعيق مهامها الإدارية، عن طريق بناء نموذج أخلاقي راسخ، يسعى إلى نشر القيم الحميدة والسليمة في الإدارة العمومية مع الالتزام بها، من أجل تحقيق للأهداف المرجوة بأقل تكلفة وأكثر مردودية، مع الوصول إلى الرضى العام للخدمة العمومية بجدارة وكفاءة.

ومع أنه ليس من السهل حصر كل النتائج المتوقع أن يحدثها إقحام النموذج الأخلاقي في الإدارة العمومية الجزائرية، إلا أن المساهمات المعيارية والعملية تستدعي المزيد من الدراسة والبحث في هذا المجال، وذلك من أجل شرح مدى فعالية وأهمية هذه الآلية في معالجة الخلل والضعف الذي مسّ مختلف جوانب الإدارة العمومية الجزائرية، واجمالا يمكن ايجاز مجموعة من النتائج في النقاط التالية:

- إن ارساء منظومة أخلاقية ستساعد على مكافحة الفساد الإداري وتزيد من فاعلية وجودة الخدمات في المرفق العمومي.

- إعادة تشكيل وصياغة قيم وسلوك الأفراد في الإدارة العمومية الجزائرية، بما يساهم من فعالية هذا الجهاز والعمل على أداء المهام المنوطة به على أحسن وجه، عن طريق تجسيد السلوكيات الأخلاقية المتميزة كقيم النزاهة والشفافية والمساءلة.

- تعزيز الرضا المجتمعي على الأداء الإداري العمومي، وهو ما يساعد في زياد الثقة المتبادلة وتعزيز قيم الديمقراطية التشاركية داخل المجتمع.

- يشكل المعيار الأخلاقي في الإدارة العمومية الجزائرية، أهم الضوابط التي تحول دون اساءة استعمال السلطة وانتشار الانحرافات السلبية.

- ترتبط أخلاقيات الإدارة بالخصائص الداخلية المميزة سواء للفرد أو للجماعة اذ تعبر هذه الخصائص عن استجابة متميزة ذات بعد تاريخي لظروف ذلك الفرد او تلك الجماعة وللمكونات الاصلية لكل منهم والبعد الاجتماعي والعمق الحضاري، لذا فلا بد على الإدارة الجزائرية، المحافظة على الهوية الوطنية والنظام القيمي فيها.

- ترتبط الاخلاق بالقيم وتكون بمثابة القواعد التي تحكم السلوك كونه اخلاقياً ام غير اخلاقي وبذلك فالسلوك دالة القيم أما ان القيم ليست مطابقة للأخلاقيات بل تكون جزء من مذهب ديني أو مذهب سياسي أو مذهب اخلاقي اما القيم فهي ليست مذاهب وان كانت لها ابعاد اخلاقية.

- ان التحديات التي تواجه اخلاقيات الإدارة في التطبيق ناتجة عن مؤثرات داخلية واخرى خارجية اذ لا تشكل التحديات الخارجية خطراً كبيراً على الافراد كالذي تشكله التحديات التابعة من الإدارة نفسها الفصل بين السياسة والإدارة التي كانت قائمة في الكثير من المنظمات ادت إلى تكريس مبدأ حيادية اخلاق العاملين والتعامل معهم على انهم عناصر قادرة على أن تتحلى عن معتقداتها ومبادئها والاندماج مع سياسات المنظمة التي يعملون بها النظر عن النتائج الاخلاقية المترتبة على مثل تلك السياسات.

### الاقتراحات والتوصيات:

- الاهتمام بزيادة الوعي العام بخطورة الفساد وأهمية مكافحته، وغرس القيم الأخلاقية وتعزيز التوعية الدينية من خلال وسائل الاعلام المتعددة وأجهزة التربية والثقافة والندوات والمحاضرات.
- ضرورة التعجيل بإنشاء وتعميم لوائح ومدونات السلوك الأخلاقي للموظفين في كافة الإدارات العمومية في الجزائر.
- عقد دورات تدريبية وتكوينية للموظفين في القطاع العام والخاص وخاصةً الجدد منهم، للتعرف على ما اشتملت عليه مدونة السلوك الوظيفي.
- إنَّ التحقيق في قضايا الفساد تتطلب اجراءات صعبة لان الفاسد يلجأ إلى اتباع اساليب ملتوية في ارتكاب الجريمة مما يصعب اكتشاف تلك الجرائم ونجد من الضروري ان تمنح للهيئات المختصة بمكافحة الفساد ومنظمات المجتمع المدني، صلاحيات أوسع قصد التقليل من الانحرافات السلوكية في الإدارة العمومية والحد من جرائم الفساد فيها.
- ضرورة تشديد عقوبة جرائم الفساد وخصوصاً جريمة الرشوة والاختلاس وتعديل القوانين العقابية لخطورة الجرائم المرتكبة وذلك للحد من ارتكاب هذه الجرائم.

قائمة المراجع:

أولاً - الاتفاقيات الدولية والقوانين

أ - الاتفاقيات الدولية

(1) اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد المعتمدة من قبل الجمعية العامة للأمم المتحدة في 31/10/2003 والمصادق عليها بتحفظ في المرسوم الرئاسي رقم 128/04 المؤرخ في 19 أبريل 2004.

(2) اتفاقية الاتحاد الإفريقي لمنع الفساد ومكافحته، المعتمدة بمابوتو في 11 يوليو سنة 2003 والمصادق عليها في المرسوم الرئاسي رقم 137/06 المؤرخ في 10 أبريل 2006.

(3) الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد الموقعة في 21 ديسمبر 2010 بالقاهرة والمصادق عليها بموجب المرسوم الرئاسي 14-249 المؤرخ في 08/09/2014.

ب - القوانين

(1) القانون 06-01 المؤرخ في 20 فيفري 2006 والمتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته.  
(2) المرسوم الرئاسي، رقم 02/10 المعدل والمتمم للأمر رقم 20/95 المتعلق بمجلس المحاسبة الصادر بتاريخ 26/08/2010.

(3) المرسوم الرئاسي رقم 426/11 المؤرخ في 08 ديسمبر 2011 المتضمن تحديد تشكيلة الديوان المركزي لقمع الفساد وتنظيمه وكيفيات سيره.

(4) الأمر رقم 06-03 مؤرخ في 19 جمادى الثانية عام 1427 الموافق 15 يوليو سنة 2006 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية.

### ثانياً: الكتب باللغة العربية:

(1) أ. س. رابوبرت، مبادئ الفلسفة، ترجمة: أحمد أمين، مؤسسة هنداوي للتعليم والثقافة، القاهرة، 2013.

(2) ابن منظور، لسان العرب، المجلد الثالث، دار صادر، بيروت، 1968.

(3) أبو الفضل ابن منظور، لسان العرب، المجلد العاشر، دار إحياء التراث العربي، بيروت، 1994.

(4) أبو قحف عبد السلام، أساسيات الإدارة، الدار الجامعية، الإسكندرية، 1995.

(5) أحمد أمين، كتاب الأخلاق، دار الكتب المصرية، ط3، القاهرة، 1931.

(6) أحمد جابر حسنين علي، أخلاقيات العمل بين الدين والمجتمع، الإدارة العربية للتممية الإدارية، القاهرة، 2011.

(7) أحمد محمود نهار أبو سويلم، مكافحة الفساد، stope، عمان، 2010.

(8) إمام عبد الفتاح إمام، الأخلاق.. دراسة في فلسفة الحكم، المجلس الاعلى للثقافة، القاهرة.

(9) إيمانويل كانت، تأسيس ميتافيزيقا الأخلاق، ترجمة وتقديم: عبد الغفار مكاي، مراجعة عبد الرحمان بدوي، منشورات الجمل، ط1، المانيا، 2002.

- (10) الأمم المتحدة، النزاهة والأخلاق في القطاع العام، مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، فيينا، 2018.
- (11) الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)، النزاهة والشفافية والمساءلة في مواجهة الفساد، ط4، القدس 2016.
- (12) بسام الحجار، العلاقات الاقتصادية الدولية، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، ط01، بيروت، 2003.
- (13) بلال خلف السكارنه، أخلاقيات العمل، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، ط08، عمان، 2017.
- (14) تحسين الطراونة، الأخلاق والقيادة، جامعة نايف العربية للعلوم الامنية، الرياض، 2010.
- (15) جمعية الشفافية الكويتية، بيان صحفي بشأن نتائج مؤشر مدركات الفساد 2019، جانفي 2020.
- (16) جون د. سوليفان، تقديم جورج كيل، البوصلة الأخلاقية للشركات ..أدوات مكافحة الفساد: قيم ومبادئ الأعمال، وآداب المهنة، وحوكمة الشركات، تقديم جورج كيل، مؤسسة التمويل الدولي ومجموعة البنك الدولي، واشنطن.

- (17) جيليان دِل وماري تيراكول، استخدام اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لتعزيز جهود مناهضته: دليل، منظمة الشفافية الدولية وائتلاف المجتمع المدني المناصر لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، 2014.
- (18) حسين حريم، ادارة المنظمات (منظور كلي)، دار حامد للطباعة والنشر، ط 02، عمان، 2010.
- (19) خالد بن جمعه عثمان الخراز، موسوعة الأخلاق، مكتبة أهل الأثر للنشر والتوزيع، ط01، الكويت، 2009.
- (20) خالد بن عبد الرحمان الجريسي، أخلاقيات الإدارة من المنظور الإسلامي والإداري، مكتبة فهد الوطنية، ط1، 2012.
- (21) زكي المبارك، الأخلاق عند الغزالي، كلمات عربية للترجمة والنشر، القاهرة، 2012.
- (22) سعيد بن علي بن وهبة القحطاني، الأخلاق في الاسلام (في ضوء الكتاب والسنة)، مكتبة فهد الوطنية، الرياض، 2015.
- (23) سعيد مقدم، أخلاقيات الوظيفة العمومية: دراسة نظرية تطبيقية من زاوية: التأصيل، الحقوق والالتزامات المهنية، النظام التأديبي للموظفين، شركة دار الأمة للطباعة والترجمة والنشر والتوزيع، الجزائر، 1997.

- (24) سليمان عبد المنعم، ظاهرة الفساد، مواءمة التشريعات العربية الأحكام على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، برنامج ادارة الحكم في الدول العربية، برنامج الأمم المتحدة الانمائي.
- (25) صلاح الدين محمد عبد الباقي، السلوك الفعال في المنظمات، دار الجامعة الجديدة، القاهرة، 2002.
- (26) طارق طه، السلوك التنظيمي في بيئة العولمة والانترنت، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2007.
- (27) طاهر محسن منصور الغالبي، صالح مهدي محسن العامري، المسؤولية الاجتماعية وأخلاقيات الاعمال - الاعمال والمجتمع، دار وائل للنشر، ط5، عمان، 2016.
- (28) عبد الحميد براهيم، دراسة حالة الجزائر في الفساد "في الفساد والحكم الصالح في البلدان العربية، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، 2004.
- (29) عبد الرحمان بدوي، الأخلاق النظرية، وكالة المطبوعات، ط 02، الكويت.
- (30) عبد القادر محمد قحطان، الجهود العربية في مكافحة الفساد، أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض، 2003.
- (31) عبد الله أحمد المصراتي، الفساد الإداري: نحو نظرية في علم اجتماع الجريمة والانحراف الاجتماعي (دراسة ميدانية) المكتب العربي الحديث، الاسكندرية، 2011.

(32) عبد المنعم الحفني، موسوعة الفلسفة والفلاسفة، مكتبة مدبولي، ج1، ط2، القاهرة، 1999.

(33) عصام بن عبد المحسن الحميدان، أخلاقيات المهنة في الإسلام وتطبيقاتها في انظمة المملكة العربية السعودية، مكتبة العبيكان، ط01، الرياض، 2010.

(34) عصام عبد الفتاح مطر، جرائم الفساد الإداري، الدار الجامعية الجديدة، القاهرة، 2011.

(35) على السلمي، الاستخدام الأمثل للقوي العاملة في القطاع الحكومي الإداري، مكتبة غريب، القاهرة، 1989.

(36) علي السلمي، إدارة السلوك الإنساني، دار غريب للنشر، القاهرة.

(37) فؤاد عبد الله العمر، أخلاق العمل وسلوك العمالي في الخدمة العامة والرقابة عليها من منظور إسلامي، البنك الإسلامي للتنمية، الطبعة الاولى، 1999.

(38) فوزية بن عثمان، دور الحكم الراشد في ترقية حقوق الانسان، دراسة تحليلية على ضوء التقارير الدولية لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي والبنك الدولي، دار النشر جيطلي، برج بوعرييج، 2017.

(39) الفيروز أبادي، القاموس المحيط، مؤسسة الرسالة، ط 08، بيروت، 2005.

(40) قاصدي فايذة، أخلاقيات المهنة في مجال الصفقات العمومية " دراسة مقارنة"، مركز الدراسات العربية للنشر والتوزيع، ط 01، الجيزة، 2015.

- 41) كامل محمد المغربي، السلوك التنظيمي مفاهيم وأسس سلوك الفرد والجماعة في التنظيم، دار الفكر للنشر والتوزيع، ط 01، عمان، 2010.
- 42) كامل محمد محمد عويضة، الأعلام من الفلاسفة ابن مسكويه مذاهب أخلاقية، دار الكتب العلمية، ط 01، بيروت 1993.
- 43) كريمة دوز، الأخلاق بين الأديان السماوية والفلسفة الغربية، مركز براهين للأبحاث والدراسات، ط 2، لندن، 2016.
- 44) مارك أندرسن، فن القيادة، ترجمة: عائدة الباجوري، مراجعة: طريف شوقي محمد، المركز القومي للترجمة، ط 01، القاهرة، 2016.
- 45) محمد أمين البشري، الفساد والجريمة المنظمة، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض، 2007 .
- 46) محمد عبد الفتاح ياغي، الأخلاقيات في الإدارة، دار وائل للنشر، ط 01، عمان، 2012.
- 47) محمد عبد الله دراز، دستور الأخلاق في القرآن، مؤسسة الرسالة، بيروت 1991.
- 48) محمد عبد المجيد اسماعيل، تأملات في العقود الدولية وأثر العولمة على عقود الدولة، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، ط 01، 2010.

- (49) محمد علي عزيز الريكاني، جريمة استغلال النفوذ ووسائل مكافحتها على الصعيدين الدولي والوطني، دراسة مقارنة، منشورات الحلبي الحقوقية، ط 01، بيروت، 2014.
- (50) محمد علي شبيب، السلوك الإنساني في التنظيم، دار الفكر العربي، القاهرة، 1990.
- (51) محمد فلاق، المسؤولية الاجتماعية لمنظمات الاعمال، دار اليازوري العلمية للنشر والتوزيع، عمان، 2018.
- (52) محمد قاسم القريوتي، الإصلاح الإداري بين النظرية والتطبيق، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، 2001.
- (53) محمد قاسم القريوتي، نظرية المنظمة والتنظيم، دار وائل للنشر والتوزيع، ط4، عمان، 2013.
- (54) محمد كمال ابراهيم جعفر، في الفلسفة والأخلاق، دار الكتب الجامعية، القاهرة، 1968.
- (55) محمد مهران رشوان، تطور الفكر الأخلاقي في الفلسفة الغربية، دار قباء للطباعة والنشر والتوزيع، القاهرة، 1998.
- (56) محمود سلمان العميان، السلوك التنظيمي في منظمات الأعمال، دار وائل، عمان، 2003.

- (57) مركز العمليات الانتقالية الدستورية والمؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، مكافحة الفساد: أطر دستورية لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، منشورات المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، 2014.
- (58) مصطفى كامل السيد، العوامل والآثار السياسية، في الفساد والحكم الصالح في البلاد العربية، في إسماعيل الشطي وآخرون، محرر، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، ط 02، 2006.
- (59) موسى بودهان، النظام القانوني لمكافحة الرشوة، دار الهدى، الجزائر، 2010.
- (60) نجم عبود نجم، أخلاقيات الإدارة في عالم متغير، الإدارة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، 2006.
- (61) نجم عبود نجم، أخلاقيات الإدارة ومسؤولية الأعمال في شركات الأعمال، الوراق للنشر والتوزيع، عمان.
- (62) نجم عبود نجم، الروحية في الاعمال: الغرض والدلالة والميزة الكامنة في الشركات، دار اليازوري العلمية للنشر والتوزيع، ط1، عمان، 2015.
- (63) هنري برجسون، منبع الأخلاق والدين، ترجمة: سامي الدروبي، عبد الله عبد الدائم، الهيئة المصرية العامة للتأليف والنشر، 1981.
- (64) الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، الإطار المؤسسي للوقاية من الفساد ومكافحته في الجزائر، ط 02، 2014.

### ثالثاً: المجالات العلمية المحكمة

- (1) ابتهاج محمد رضا داود، الفساد الإداري وآثاره السياسية والاقتصادية مع إشارة خاصة إلى تجربة العراق في الفساد، مجلة دراسات دولية، العدد 48.
- (2) أحمد بن شارب، أحمد بن يوسف، كنزة بن غالية، نجاعة التسيير في الجماعات المحلية على ضوء مقتضيات التسيير العمومي الحديث، مجلة آراء للدراسات الاقتصادية والإدارية، المجلد 01، العدد 01، 2019.
- (3) أسار فخري عبد اللطيف، أثر الأخلاقيات الوظيفية في التقليل فرص الفساد الإداري في الوظائف الحكومية، مجلة علوم انسانية، العدد 29، 2006.
- (4) إلياس سالم، التغيير الثقافي في المنظمات: المنطلقات الآليات ومقومات النجاح، مجلة العلوم الاجتماعية والإنسانية، المجلد 10، العدد 01، 2020.
- (5) أمينة عزوز، العربي غريسي، أثر الالتزام بالمسؤولية الاجتماعية على أخلاقيات الإدارة العمومية، مجلة المالية والأسواق، المجلد 05، العدد 10، 2019.
- (6) انتصار زين العابدين شهباز، أخلاقيات الوظيفة العامة في الاسلام، مجلة كلية الآداب، المجلد الثاني، العدد 101، جامعة بغداد، 2012.
- (7) ايمان بوقصة، آليات التعاون الدولي لمكافحة الفساد، مجلة الآداب والعلوم الاجتماعية، المجلد 16، العدد 04، 2019.

- (8) ايمان بوقصة، حيدرة سعدي، دور أخلاقيات الأعمال في قمع الفساد الإداري، مجلة العلوم القانونية والسياسية، عدد 17 جانفي 2017.
- (9) إيناس عباس يونس الفتلاوي، مظاهر الفساد الإداري والمالي وسبل مواجهته.. دراسة نظرية، مجلة النزاهة للبحوث والدراسات، العدد 10، 2017.
- (10) بحاش وفاء، ثقافة المنظمة كمحدد لترسيخ وتعزيز أخلاقيات العمل على مستوى المنظمة، مجلة الاستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، المجلد 04، العدد 02، 2019.
- (11) بصيلة نجيب، رضوان مجادي، الفساد من منظور سياسي: الأسباب والتداعيات، مجلة تحولات، العدد الاول، يناير 2018.
- (12) بطاط نصيرة، تسيير الإدارة العمومية في الجزائر بين خصوصيات التسيير العمومي ومتطلبات المانجمنت العمومي، مجلة التنمية وإدارة الموارد البشرية، المجلد 01، العدد 03، 2015.
- (13) بلعور سليمان، دور منظومة القيم في دعم أخلاقيات الإدارة والمسؤولية الاجتماعية في المؤسسة، مجلة التكامل الاقتصادي، المجلد 03، العدد 01، 2015.
- (14) بن دريب بندر بن عبد الرحمان، مقترح لتعزيز أخلاقيات الوظيفة العامة في القطاع العام بالمملكة العربية السعودية، المجلة العربية للعلوم ونشر الأبحاث، المجلد الثاني، العدد 05، يونيو 2016.

- (15) بن زكري بن علو مديحة، عامر جوهر، المبادرات الدولية المؤسساتية والاجرائية المؤطرة لمكافحة جرائم الفساد (في ظل الاتفاقية الأمامية لمكافحة الفساد)، مجلة الاجتهاد للدراسات القانونية والاقتصادية، المجلد 09، العدد 03، سنة 2020.
- (16) بن شعيب نصر الدين، بومدين محمد، بودية فوزي، البعد الأخلاقي للحد من ظاهرة الفساد في الإدارة العمومية، المجلة الجزائرية للمالية العامة، العدد 03، ديسمبر 2013.
- (17) بن شعيب نصر الدين، بومدين محمد، بودية فوزي، البعد الأخلاقي للحد من ظاهرة الفساد في الإدارة العمومية، المجلة الجزائرية للمالية العامة، العدد الثالث، ديسمبر 2013.
- (18) بن عزوز محمد، الفساد الإداري والاقتصادي، آثاره وآليات مكافحته - حالة الجزائر، المجلة الجزائرية للعولمة والسياسات الاقتصادية، العدد 07، 2016.
- (19) بن عيسى أحمد، الآليات القانونية الدولية والوطنية لمكافحة الفساد " دراسة في ضوء اتفاقية الأمم المتحدة 2003 والقانون 01/06"، مجلة القانون والعلوم السياسية، العدد 02، جوان 2015.
- (20) بن عيسى ليلي، التسيير العمومي الجديد المقاربات النظرية والتجارب الواقعية، مجلة العلوم الاجتماعية والإنسانية، العدد 16، جوان 2007.

- (21) بن عيشي بشير، بن عبيد عبد الباسط، التسيير العمومي الإلكتروني: مدخل حديث لمعالجة أزمة التسيير العمومي، مجلة الحقيقة، العدد 37، 2016.
- (22) بن مسعود آدم، قلمين محمد هشام، دور الإدارة الإلكترونية في ترشيد الخدمة العمومية في الجزائر، مجلة الدراسات التجارية والاقتصادية المعاصرة، المجلد 02، العدد 02، جويلية 2019.
- (23) بن عودة حورية، الفساد السياسي أسبابه وأثاره، مجلة البحوث القانونية والسياسية، العدد 02، 2014.
- (24) بوداوي فاطمة، بوشنافة أحمد، دور التسيير العمومي الإلكتروني في إرساء مبادئ الحكم الراشد من خلال دراسة ميدانية لعدد من الإدارات الحكومية بولاية بشار، مجلة البشائر الاقتصادية، المجلد 04، العدد 02، 2018.
- (25) بوراس بودالية، قدودو جميلة، واقع الفساد الإداري والمالي في الجزائر، مجلة المشكاة في الاقتصاد والتنمية والقانون، المجلد، 04، العدد، 07، 2018.
- (26) بوشلاغم حنان، دور أخلاقيات الأعمال في مكافحة الفساد الإداري في المؤسسة الاقتصادية، مجلة الدراسات المالية والمحاسبية والإدارية، العدد، 08، ديسمبر 2017.
- (27) بولقواس سناء، الإدارة بالقيم كمدخل لدمج مفهوم الأداء في الخدمة العمومية وتجسيد الجودة، مجلة أبحاث قانونية وسياسية، العدد 03.

(28) بوهنتالة فهيمة، بسمة فوغالي، دور منظمات المجتمع المدني في مكافحة ظاهرة

الفساد، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، المجلد 08، العدد، 02، 2021.

(29) تبون عبد الكريم، تدابير الوقاية من الفساد المتعلقة بقواعد سلوك وأخلاقيات

الموظفين العموميين في القانون الجزائري، مجلة القانون والمجتمع، المجلد 07،

العدد 02، 2019.

(30) تغريد داود سلمان داود، الفساد الإداري والمالي في العراق وأثره الاقتصادي

والاجتماعي (أسبابه، أنواعه، مظاهره، وسبل معالجته)، مجلة الغري للعلوم

الاقتصادية والإدارية، السنة 11، المجلد 10، العدد 33، سنة 2015.

(31) تيسير زاهر، أثر المناخ التنظيمي في تمكين العاملين (دراسة ميدانية على

الفنادق ذات التصنيف الخمس نجوم في محافظة دمشق وريفها)، مجلة جامعة دمشق

للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد 28، العدد 02، 2012.

(32) جبري محمد، أخلاقيات الوظيفة العامة، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، العدد،

01، ماي 2019.

(33) جبري محمد، أخلاقيات الوظيفة العمومية، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، المجلد

12، العدد 01، ماي 2019.

- (34) جمال دوبي بونوة، الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته كآلية دستورية لمكافحة الفساد في الجزائر، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، العدد 12، جوان 2019.
- (35) حسن نافعة، دور المؤسسات الدولية ومنظمات الشفافية في مكافحة الفساد، مجلة المستقبل العربي، العدد 309، نوفمبر 2004.
- (36) حمي عبد الرزاق، حورية ترزولت عمروني، الفعالية التنظيمية دراسة تحليلية لأهم مداخلها الأساسية في المنظمات، مجلة الباحث في العلوم الإنسانية والاجتماعية، المجلد 01، العدد 12، 2020.
- (37) الحواس كعبوش، الفساد: قراءة نظرية في المفهوم والأبعاد، مجلة مدارات سياسية، المجلد 01، العدد 01، جوان 2017.
- (38) خبيزي سامية، التغيير الثقافي في المنظمة كمدخل أساسي لإحداث التغيير التنظيمي: خطوات وآليات إرسائه، مجلة العلوم الاجتماعية والإنسانية، العدد 09، جويلية 2015.
- (39) خديجة هاجر دويدي، دور الأخلاقيات التسييرية في الحد من الفساد الإداري مقارنة نظرية، مجلة دراسات اقتصادية، العدد 24.
- (40) خير الله سبهان عبد الله الجبوري، دور مؤسسات المجتمع المدني في تعزيز الشفافية، مجلة الباحث في العلوم الانسانية والاجتماعية، العدد 32، جانفي 2018.

- (41) داود خير الله، الفساد كظاهرة عالمية وآليات ضبطها، مجلة المستقبل العربي، السنة 27، العدد 309، 2004.
- (42) رابحي سهام، أخلاقيات الوظيفة العمومية بين الواقع وآليات التفعيل لتحسين أداء الإدارة، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، العدد 13، جويلية 2018.
- (43) رضا هميسي، دور المجتمع المدني في الوقاية من جرائم الفساد ومكافحتها، مجلة دفاتر السياسة والقانون، العدد 01، جوان 2009.
- (44) زروقي يحيى، أحمد بلبشير، دور أخلاقيات الأعمال في تقليل الفساد الإداري في المنظمات، مجلة *Revue Maghrébine Management des Organizations*، المجلد، 02، العدد، 01، 2017.
- (45) سارة بوسعيد، عقون شراف، واقع الفساد في الجزائر وآليات مكافحته، مجلة البحوث المالية والاقتصادية، المجلد الخامس، العدد الأول، جوان 2018.
- (46) سامية بن رمضان، قراءة سوسيولوجية في مصادر أخلاقيات العمل الوظيفي داخل المنظمات، مجلة الباحث في العلوم الإنسانية والاجتماعية، العدد 35، جانفي 2019.
- (47) سامية حميرش، الفساد المالي والإداري: أسبابه، مظاهره وآليات الوقاية منه مع عرض لأهم التجارب الدولية لمكافحته مجلة المنار للبحوث والدراسات القانونية والسياسية، العدد 05، جوان 2016.

- (48) سامية منزر، رزفة بولقواس، الإدارة العمومية في الجزائر واستراتيجية تطبيق الإدارة الإلكترونية فيها، مجلة الباحث في العلوم الإنسانية والاجتماعية، المجلد 12، العدد 01، 2020.
- (49) سحراء أنور حسين علي، علي حسون فندي الطائي، بناء نموذج لأخلاقيات القيادات الإدارية العليا لأحداث التغيير التنظيمي بحث تحليلي على عينة من الجامعات التقنية في العراق، مجلة الباحث في العلوم الإنسانية والاجتماعية، العدد 34، جوان 2018.
- (50) سعد علي العنزي، أخلاقيات الإدارة: مداخل التكوين في منشآت الأعمال، المجلة العراقية للعلوم الإدارية، المجلد 01، العدد 03، 2000.
- (51) سعداوي محمد الصغير، بلعراي عبد الكريم، الفساد الإداري من أسلوب المعالجة إلى استراتيجية الوقاية، مجلة الحقيقة، العدد 11، مارس 2008.
- (52) سلطان غالب الديجاني، تأثير أبعاد الرقابة والشفافية الإدارية في مكافحة الفساد الإداري، المجلة الدولية للبحوث التربوية، المجلد 41، العدد 02، جوان 2017.
- (53) سلطان ناصر سعود العريفي، الإدارة لدى قيادات الكليات الجامعية من وجهة نظر أعضاء هيئة التدريس بجامعة شقراء، المجلة الدولية التربوية المتخصصة، المجلد 06، العدد 08، أوت 2017.

- (54) سلطان ناصر سعود العريفي، السياسات التربوية المرتبطة بواقع أخلاقيات الإدارة لدى قيادات الكلية الجامعية من وجهة نظر اعضاء هيئة التدريس بجامعة الشقراء، المجلة التربوية المتخصصة، المجلد 06، العدد 08، أوت 2017.
- (55) سلمى عشبة عبد العزيز، الإدارة الالكترونية: مدخل متكامل لتميز أداء الإدارة العامة، المجلة الجزائرية للأمن والتنمية، العدد 13، جويلية 2018.
- (56) سمير شوقي، دور المجتمع المدني في حماية المال العام من جرائم الفساد والرشوة، مجلة الاستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، المجلد 03، العدد 04، جانفي 2019.
- (57) سوسن كريم الجبوري، الفساد الإداري والمالي واهم أثاره الاقتصادية في العراق، مجلة الغري للعلوم الاقتصادية والإدارية، العدد 21، السنة 07.
- (58) سومية سعال، الفاعلية التنظيمية في ظل التوجهات الادارية الحديثة، مجلة الباحث في العلوم الإنسانية والاجتماعية، العدد 35، سبتمبر 2018.
- (59) شهيدة قادة، التجربة الجزائرية لمكافحة الفساد ومفاراتها: إطار قانوني ومؤسستي طموح يفتقد لآليات إنفاذه، مجلة مركز حكم القانون ومكافحة الفساد، عدد 05، 2019.
- (60) عادل غزالي، تكنولوجيا المعلومات والإدارة الالكترونية في الجزائر اي واقع؟، مجلة تنمية الموارد البشرية، المجلد 09، العدد 02، 2014.

- (61) عامر هني، نور الدين دخان، الحكومة الالكترونية والخدمة العمومية في الجزائر: بين التحديات والرهانات، مجلة العلوم الاجتماعية والإنسانية، المجلد 07، العدد 14، 2018.
- (62) عثمانى أمينة، تحليل الأسس النظرية للأخلاقيات في الإدارة وآليات إرسائها - دراسة حالة الجامعة الجزائرية، مجلة العلوم الاقتصادية والتسيير والعلوم التجارية، العدد 14، 2015.
- (63) العربي غريسي، عزوز أمينة، دور المناخ الأخلاقي في إرساء أخلاقيات الإدارة العمومية، المجلة الدولية للدراسات الاقتصادية، المركز العربي الديمقراطي، برلين، العدد الخامس، فيفري 2019.
- (64) عشور طارق، مقارنة التسيير العمومي الجديد كآلية لتدعيم وتعزيز تنافسية وكفاءة المنظمات الحكومية، مجلة أداء المؤسسات الجزائرية، العدد 01، 2011.
- (65) على بقشيش، بن نعيجة أحمد، مؤسسات وهيئات مكافحة الفساد في الجزائر ودورها في مكافحته، مجلة العلوم السياسية والقانون، مجلة العلوم السياسية والقانون، العدد 19، المجلد 03، ديسمبر 2019.
- (66) على سكر عبود، تحليل صور وأسباب الفساد المالي والإداري دراسة استطلاعية لعينة مختارة في محافظة الديوانية، مجلة القادسية للعلوم الإدارية والاقتصادية، المجلد 12، العدد 01، يناير 2010.

- (67) علي العرنان مولود، العلاقة بين الإدارة والمواطن: قراءة في جدلية الإدارة الحاكمة أو الخادمة - الوضع في الجزائر-، مجلة العلوم الإنسانية، العدد 35، جوان 2011.
- (68) عماد بوروح، بلقاسم بوقرة، الفساد الإداري (انواعه، اسبابه ومظاهره)، مجلة العلوم الانسانية والاجتماعية، العدد 38، جوان 2018.
- (69) عنتر بن مرزوق، الفساد... وقفات لغوية ومقاربات نظرية، مجلة الحقيقة، المجلد، 12، العدد 03، 2013.
- (70) عنتر بن مرزوق، المقاربة الإسلامية في تحديد مفهوم الفساد، المجلة العربية للعلوم السياسية، العدد 30، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، 2011.
- (71) عوض العنزي، عقوب العديم، إدراك الموظفين للمسلك الوظيفي والأخلاقيات المهنية دراسة ميدانية على الأجهزة الحكومية بدولة الكويت، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد 22، العدد 02، 2006.
- (72) فرطاس فتيحة، عصرنة الإدارة العمومية في الجزائر من خلال تطبيق الإدارة الالكترونية ودورها في تحسين خدمة المواطنين، مجلة الاقتصاد الجديد، المجلد 02، العدد 15، 2016.
- (73) فريدة محمد غزالي سالم الأندونوسي، المناخ التنظيمي وعلاقته بفاعلية الأداء الوظيفي لدى الموظفين الإداريات بجامعة أم القرى " دراسة ميدانية"، مجلة البحث العلمي في التربية، العدد 30، الجزء 14، 2019.

- (74) فضيل خان، شعيب محمد توفيق، الفساد الإداري والمالي المفهوم والاسباب والاثار وسبل العلاج، مجلة الحقوق والحريات، العدد 02، مارس 2016.
- (75) فضيلة بوطورة، نوفل سمايلي، تأثير ظاهرة الفساد الإداري على حقوق الإنسان والتنمية البشرية في الجزائر مع اشارة لأهم الوسائل القانونية لمكافحته، مجلة حكم القانون ومكافحة الفساد، العدد 02، 2019.
- (76) فيصل بوخالفة، الإدارة الالكترونية: بين متطلبات الترشيد ومعوقات التطبيق، مجلة الامتياز لبحوث الاقتصاد والإدارة، المجلد 02، العدد 02، 2018.
- (77) قاسم علوان سعيد، سهاد عادل أحمد، الفساد الإداري والمالي المفهوم - الأسباب - الآثار - وسائل المكافحة، مجلة الدراسات التاريخية والحضارية، المجلد 06، العدد 18، كانون الثاني - يناير 2014.
- (78) قاسم ميلود، الفساد والبيروقراطية: ودورها في تآكل مضامين الديمقراطية في الجزائر، مجلة العلوم الانسانية والاجتماعية، العدد 29، جوان 2017.
- (79) قاسم ميلود، علاقة الإدارة والمواطن في الجزائر: بين الأزمة ومحاولات الإصلاح، مجلة دفاتر السياسة والقانون، العدد 05، جوان 2011.
- (80) قاضي كمال، النظام القانوني للهيئة الوطنية المستقلة للوقاية من الفساد ومكافحته على ضوء التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، العدد 10، المجلد الثاني، جوان 2018.

- (81) قوري ستي، بن رحو بن علال سهام، التحولات السياسية والاقتصادية في الجزائر: المسار والتحديات ما بين 1999-2020، مجلة البشائر الاقتصادية، المجلد 07، أبريل 2021.
- (82) كردودي صبرينة، وصاف عتيقة، الوقاية من الفساد المالي والإداري من منظور الفكر الإسلامي (مشكلة الإثراء غير المشروع لموظف القطاع العمومي)، المجلة الجزائرية للعلوم والسياسات الاقتصادية، العدد 07، 2016.
- (83) كريفار مراد، بربري محمد أمين، دور وأهمية نظام الرقابة الداخلية في الحد من ظاهرة الفساد المالي بالإشارة لحالة الجزائر، مجلة اقتصاديات شمال إفريقيا، العدد 17، السداسي الثاني 2017.
- (84) كريمة لعراي، تحسين الخدمة العمومية في الجزائر وفق مقاربة التسيير العمومي الحديث، مجلة آفاق علمية، المجلد 11، العدد 03، 2019.
- (85) كمال بوقرة، حمصي سعيدة، التغيير التنظيمي كمدخل استراتيجي لتكيف المنظمة مع المحيط، مجلة الدراسات والبحوث الاجتماعية، العدد 27، سبتمبر 2018.
- (86) لباز سعد، زدام يوسف، دور الحكومة الإلكترونية في مكافحة الفساد الإداري - تجربة كوريا الجنوبية -، المجلة الجزائرية للأمن الإنساني، المجلد 05، العدد 03، 2019.

- (87) لطرش محمد، آليات الالتزام بأخلاقيات الأعمال، مجلة آفاق للعلوم، الجزء 02، العدد 08، جوان 2017.
- (88) لعماري وليد، أسباب ومظاهر الفساد في الدول المغاربية وآثارها السلبية عليها، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، المجلد 07، العدد 02، جوان 2020.
- (89) ليلي بن عيسى، الحكم الراشد أحد مقومات التسيير العمومي الجديد، مجلة أبحاث اقتصادية وإدارية، العدد 14، ديسمبر 2013.
- (90) ماينو جيلالي، مدى تنفيذ الدول المغاربية لأحكام اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد دراسة في ضوء التقارير القطرية لهذه الدول، مجلة مركز حكم القانون ومكافحة الفساد، العدد 02، 2019.
- (91) مجاهد رشيد، أثر دوافع العمل والتحفيز كوسيلة لتحقيق الرضا الوظيفي والأداء في المنظمة، مجلة، *Revue d'économie et de statistique appliquée*، المجلد 11، العدد 02، 2014.
- (92) محمد الأخضر كرام، منى مسغوني، دور اخلاقيات المهنة في مكافحة الفساد الإداري في الدول العربية دراسة تحليلية لمؤشرات مدركات الفساد الإداري 2014-
- 2017، المجلة الجزائرية للأمن والتنمية، المجلد 09، العدد 02، جويلية 2020.
- (93) محمد الصالح قريشي، هاجر قريشي، حتمية اعتماد دونة أخلاقية لإدارة الموارد البشرية في المؤسسة: أنموذج مقترح، مجلة ميلاف للبحوث والدراسات، المجلد، 04، العدد 01، جوان 2018.

- (94) محمد زوزي، استراتيجية الصناعات المصنعة والصناعة الجزائرية، مجلة الباحث، العدد 08، 2010.
- (95) محمد عابد، أخلاقيات الوظيفة العمومية ومكافحة الفساد: المساهمة والتحديات، مجلة البحوث في الحقوق والعلوم السياسية، العدد، 06، 2017.
- (96) مداحي عثمان، الجهود الدولية لمكافحة الفساد- اتفاقية الأمم المتحدة نموذجاً، مجلة أبعاد اقتصادية، المجلد 09، العدد 01، 2019.
- (97) مراد بن سعيد، التسيير العمومي في الجزائر: إصلاح أو إعادة اختراع، مجلة دراسات العدد الاقتصادي، العدد 01، جانفي 2015.
- (98) مرسي السيد حجازي، التكاليف الاجتماعية للفساد، مجلة المستقبل العربي، عدد 266، 2001.
- (99) مزياني الوناس، أبعاد المناخ التنظيمي في الجامعة الجزائرية من وجهة نظر أساتذة كليات العلوم الاجتماعية والإنسانية، مجلة العلوم الإنسانية والاجتماعية، العدد 23، مارس 2016.
- (100) ميادة حياوي مهدي، رزاق مخور داود، تأثير أخلاقيات الأعمال في تحقيق الميزة التنافسية أنموذج إسلامي مقترح للمنظمات المحلية المعاصرة، مجلة الغري للعلوم الاقتصادية والإدارية، العدد 21، السنة 07.

101) ميلود بن عبد العزيز، خليل غشام، الضوابط الأخلاقية والفساد الإداري للموظف

من منظور قانوني شرعي، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، المجلد 08، العدد

02، 2021.

102) نذير زريبي، دور الإدارة الجزائرية في بعث قيم الشخصية الوطنية وأثره على

التممية الشاملة، مجلة جامعة منتوري قسنطينة، عدد 11، 1999.

103) نسيمة بومعروف، مظاهر الفساد الإداري، مجلة علوم الانسان والمجتمع، العدد

22، مارس 2017.

104) الهادي دوش، المسؤولية الأخلاقية للإدارة المعاصرة "دراسة تحليلية للتحديات

البيئية المعاصرة"، مجلة العلوم القانونية والسياسية، جامعة الوادي، عدد 15، جانفي

2017.

105) هارون غنيمية، مكانة الأخلاق عبر تاريخ الفكر الغربي، مجلة الاكاديمية للدراسات

الاجتماعية والانسانية، العدد 17 جانفي 2017.

106) الهاشمي مزهود، مصطفى رباحي، دور الإدارة الالكترونية في تكريس الشفافية

الإدارية ومكافحة الفساد الإداري والمالي، مجلة العلوم الانسانية، المجلد 31، العدد

03، ديسمبر 2020.

(107) هامل مهديّة، دور الإدارة الإلكترونيّة في جودة الخدمة العمومية وترشيدها بالإدارة

المحليّة الجزائريّة، مجلة العلوم الإنسانيّة لجامعة أم البواقي، المجلد 07، العدد 03،

ديسمبر 2020.

(108) هشام بوخاري، عتيقة حرايرية، المؤشرات السوسيو تنظيمية المكونة لأبعاد المناخ

التنظيمي في المنظمات المعاصرة مدخل نظري تحليلي، مجلة الباحث في العلوم

الإنسانيّة والاجتماعية، المجلد 10، العدد 05، 2018.

(109) هشام مصطفى محمد سالم الجمل، الفساد الاقتصادي وأثره على التنمية في الدول

النامية وآليات مكافحته من منظور الاقتصاد الإسلامي والوضعي، مجلة التجارة

والتمويل، كلية التجارة، جامعة طنطا، العدد 30، الجزء 02.

(110) هند غزيوي، الجهود العربيّة والدولية لمكافحة الفساد (من منظور قانوني)، مجلة

البحوث والدراسات الانسانيّة، العدد 12، 2016.

(111) وافية شراد، مساهمة أخلاقيات الأعمال في مكافحة الفساد الإداري، مجلة أبحاث

اقتصاديّة وإدارية، العدد 14، ديسمبر 2013.

(112) الويزة نجار، دور الإعلام والمجتمع المدني في مكافحة الفساد، مجلة التواصل في

الاقتصاد والإدارة والقانون، العدد 51، سبتمبر 2017.

## رابعاً: الرسائل الجامعية

### أ- رسائل الدكتوراه

(1) بن عودة حورية، الفساد وآليات مكافحته في إطار الاتفاقيات الدولية والقانون الجزائري، أطروحة دكتوراه غير منشورة، جامعة الجيلالي الياصب، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، تخصص: قانون دولي وعلاقات دولية، سيدي بلعباس، 2016/2015.

(2) تيشاوي سلوى، آفاق الوظيفة العمومية الجزائرية في ظل تطبيق المناجمنت العمومي الجديد بالنظر إلى بعض التجارب الأجنبية (نيوزلندا، فرنسا، والولايات المتحدة الأمريكية)، أطروحة دكتوراه غير منشورة، جامعة إمام بوقرة، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، شعبة علوم التسيير، تخصص إدارة المنظمات بومرداس، 2015/2014.

(3) جبار عبيد جابر كاظم الدراجي، أخلاقيات العمل الإداري للمدراء في الوزارات العراقية من وجهة نظر الموظفين أطروحة دكتوراه غير منشورة، جامعة سانت كليمنتس العالمية، تخصص: الإدارة العامة، بغداد.

(4) حاحة عبد العالي، الآليات القانونية لمكافحة الفساد الإداري في الجزائر، أطروحة دكتوراه غير منشورة، جامعة محمد خيضر، كلية الحقوق وعلوم السياسية، قسم الحقوق، تخصص: قانون عام، بسكرة، 2013/2012.

- (5) زروقي يحيى، أخلاقيات الاعمال والفساد الإداري للموظف العام دراسة حالة مديرية الضرائب لولاية تلمسان، أطروحة دكتوراه غير منشورة، جامعة أبو بكر بلقايد، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، قسم العلوم الاقتصادية، تخصص: التسيير، تلمسان، 2016/2017.
- (6) سلطاني سارة، آليات مكافحة جرائم الفساد في التشريع الجزائري والمقارن، أطروحة دكتوراه علوم غير منشورة في القانون الخاص، جامعة وهران 02 محمد بن أحمد كلية الحقوق والعلوم السياسية، تخصص قانون الاعمال المقارن، 2018/2019.
- (7) صليحة بوجادي، آليات مكافحة الفساد المالي والإداري بين الفقه الإسلامي والقانون الجزائري، أطروحة دكتوراه غير منشورة، جامعة الحاج لخضر باتنة 01، كلية العلوم الاسلامية، تخصص: شريعة وقانون باتنة، 2017/2018.
- (8) العربي شحط محمد الأمين، السياسة الجنائية لمكافحة الفساد في التشريع الجزائري والاتفاقيات الدولية، رسالة دكتوراه الطور الثالث غير منشورة في القانون الجنائي جامعة وهران 02 أحمد بن محمد، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2018/2019.
- (9) علي بقشيش، اشكالية تأثير الفساد الإداري على برامج التنمية وتطبيق آليات الحكم الراشد في البلدان النامية مع الإشارة إلى حالة الجزائر، أطروحة دكتوراه غير منشورة جامعة الجزائر 03، كلية العلوم السياسية والاعلام، قسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية، فرع: التنظيم الإداري والسياسي، الجزائر، 2011/2012.

10) عنصر الهوارية، مكافحة الفساد في إطار المبادرات والوثائق الافريقية، أطروحة

دكتوراه علوم غير منشورة في القانون العام، جامعة وهران 02 محمد بن أحمد، كلية

الحقوق والعلوم السياسية، تخصص العلاقات الدولية والسياسات الدولية

.2018/2017

11) قارة ملاك، إشكالية الاقتصاد غير الرسمي في الجزائر مع عرض ومقارنة تجارب:

المكسيك، تونس، السنغال، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه علوم غير منشورة في العلوم

الاقتصادية، جامعة منتوري، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، فرع الاقتصاد

المالي، قسنطينة، 2010-2009.

12) نجار الويزة، التصدي المؤسسي والجزائي لظاهرة الفساد في التشريع الجزائري-

دراسة مقارنة-، رسالة دكتوراه علوم غير منشورة في القانون الجنائي والعلوم

الجنائية، جامعة محمود منتوري قسنطينة، كلية الحقوق، قسم القانون الخاص

.2014/2013

13) نور الدين تاوريت، قياس الفاعلية التنظيمية من خلال التقييم التنظيمي مساهمة في

بناء نموذج متكامل للتقييم التنظيمي، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه علوم غير منشورة

جامعة محمود منتوري، كلية العلوم الإنسانية والاجتماعية، قسم علم النفس وعلوم

التربية، فرع علم النفس العمل والتنظيم، قسنطينة، 2006-2005.

ب: مذكرات الماجستير

- 1) سليمة مراح، التسيير الحديث والإدارة العمومية الجزائرية، مذكرة ماجستير غير منشورة في القانون، جامعة الجزائر، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، فرع الإدارة والمالية العامة، 2001/2000.
- 2) شامي صليحة، المناخ التنظيمي وتأثيره على الأداء الوظيفي للعاملين دراسة حالة جامعة أحمد بوقرة بومرداس، مذكرة ماجستير غير منشورة في العلوم الاقتصادية، جامعة أحمد بوقرة، كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير، تخصص تسيير المنظمات، 2010/2009.
- 3) مجبور فايزة، اصلاح الدولة ومكافحة الفساد في الجزائر، مذكرة ماجستير غير منشورة، جامعة مولود معمري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم العلوم السياسية، مدرسة الدكتوراه في القانون العام والعلوم السياسية، تيزي وزو، 2015.
- 4) محمد عابد، دور سياسات مكافحة الفساد في أخلقة الحياة العامة، مذكرة ماجستير غير منشورة في القانون العام، جامعة الجزائر، كلية الحقوق، فرع الدولة والمؤسسات العمومية، 2014/2013.
- 5) محمود عبد الرحمن ابراهيم الشنطي، أثر المناخ التنظيمي على أداء الموارد البشرية دراسة ميدانية على وزارات السلطة الوطنية الفلسطينية في قطاع غزة، مذكرة

ماجستير غير منشورة، الجامعة الإسلامية بغزة، كلية التجارة، قسم إدارة الأعمال،  
2006.

(6) منتهى ابراهيم أحمد الخميس، درجة التزام مديري المدارس الثانوية الحكومية في دولة  
الكويت بأخلاقيات مهنة الإدارة المدرسية وعلاقتها بالولاء التنظيمي للمعلمين من  
وجهة نظرهم، مذكرة ماجستير غير منشورة، جامعة الشرق الأوسط، كلية العلوم  
التربوية، قسم الإدارة والمناهج، 2013/2012.

(7) هند بنت حميد الجهني، الإجراءات ودورها في تأخير تقديم الخدمة في القطاع  
الحكومي (دراسة ميدانية على ادارة الاحوال المدنية بمدينة جدة)، مذكرة ماجستير  
غير منشورة في الإدارة العامة، جامعة الملك عبد العزيز، كلية الاقتصاد والإدارة،  
2009.

#### خمسا: الملتقيات والمؤتمرات الوطنية والدولية

(01) محمد منصوري، حمزة عبدلي، آليات عمل منظمة الشفافية الدولية في مكافحة  
الفساد، مداخلة مقدمة في الملتقى الوطني حول "المنظمات الدولية غير الحكومية شريك  
جديد لإدارة الشأن العالمي"، جامعة الجزائر 01، كلية الحقوق، مخبر حقوق الإنسان  
والقانون الدولي الإنساني، بتاريخ 12 مارس 2020.

(2) لعفيفي الدراجي، بن الشيخ توفيق، التجربة السنغافورية في مكافحة الفساد - تجربة  
تستحق التقدير-، مداخلة مقدمة في الملتقى الوطني الأول حول الفساد وتأثيره على

التممية الاقتصادية، يومي 24- 25 أبريل 2018، جامعة 08 ماي 1945 قالمة، كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير، قسم العلوم التجارية.

(3) فارس هباش، إدارة التغيير كمدخل استراتيجي في بناء وتعظيم المزايا التنافسية للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة من خلال قدرتها على الإبداع والابتكار التسويقي، مداخلة مقدمة في المؤتمر العلمي الدولي حول، إدارة التغيير في عالم متغير، 2014، الأردن، مركز البحث وتطوير الموارد البشرية - رماح.

(4) قارة ملاك، آليات مكافحة الفساد في الجزائر بين النظرية والتطبيق، مداخلة مقدمة في الملتقى الوطني الأول حول الفساد وتأثيره على التتمية الاقتصادية، يومي 24- 25 أبريل 2018، جامعة 08 ماي 1945 قالمة، كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير، قسم العلوم التجارية.

(5) سرير عبد الله رابح، فعالية تسيير المؤسسة أداة الإبداع، مداخلة مقدمة في الملتقى الدولي حول الإبداع والتغيير التنظيمي في المنظمات الحديثة دراسة وتحليل تجارب وطنية ودولية يومي 18 و19 ماي 2011، جامعة سعد دحلب البليدة، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير.

(6) رحيم حسين، عبد الفتاح علاوي، التغيير التنظيمي في منظمات الأعمال: دوافعه، أهدافه ومداخله، مداخلة مقدمة في الملتقى الدولي حول الإبداع والتغيير التنظيمي في

المنظمات الحديثة دراسة وتحليل تجارب وطنية ودولية يومي 18 و 19 ماي 2011،  
جامعة سعد دحلب البليدة، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير.

سادسا: مواقع الأنترنت

(1) محسن المحمدي، يونس هانس وإعادة تعريف مفهوم المسؤولية، جريدة الشرق  
الايوسط، عدد 29 سبتمبر 2016، الرابط الإلكتروني: يونس-هانس-إعادة-تعريف-  
مفهوم-المسؤولية :  
<https://aawsat.com/home/article/748811>

(2) الأمم المتحدة تعد أول اتفاقية دولية لمكافحة الفساد

<https://www.aljazeera.net/news/international/2003/10/2>

(3) الرابط الإلكتروني: <http://www.lagora-univ-oran2.org/ar>

(4) الجمعية العامة للأمم المتحدة، اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، الدورة الثامنة  
والخمسون، البند 108، نوفمبر 2003، الموقع الإلكتروني:

<http://hrlibrary.umn.edu/arabic/UNCAC.pdf>

(8) معجم اوكسفورد الإنكليزي، الرابط الإلكتروني:

<https://www.lexico.com/definition/corruption>

(9) شيبوتي راضية، محاضرات في المناجنت العمومي، جامعة الأخوة منتوري

قسنطينة1، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، قسم العلوم الإداري، 2021/2020، ص

47. الرابط الإلكتروني: <https://fac.umc.edu.dz/droit/affichage/cours/pdf>

10) وكالة الأنباء الجزائرية: أخلة المرفق العام يمر حتما عبر إجراء تشخيص دقيق وموضوعي

لظاهرة الفساد، الرابط الإلكتروني:

<https://www.aps.dz/ar/algerie/106215-2021-05-09-10-22-16>

10) John K. Wilson Richard Damania, CORRUPTION, POLITICAL  
COMPETITION AND ENVIRONMENTAL POLICY

<https://media.adelaide.edu.au/economics/papers/doc/wp2003-09.pdf>

### سابعاً: الكتب الأجنبية:

(1 Richard L.Daft, Doeothy.Marcic, Understanding Management, South-Western, a part of Cengage Learning, 6e, Mason USA, 2009.

(2 Victoria-Mihaela Brînzea, MANAGERIAL ETHICS AND ITS KEY ROLE IN ESTABLISHING AN ETHICAL WORK CLIMATE, Business & Leadership, vol 01, issue 07, 2011.

(3 Suresh Misra, Strengthening of Ethical and Moral Values in Governance, Indian Institute of Public Administration, New Delhi,2016.

فهرس الأشكال

الصفحة	عنوان الشكل	رقم الشكل
54	الأعمدة الثلاثة لإقامة الإدارة الاخلاقية	01

فهرس الجداول

الصفحة	عنوان الجدول	رقم الجدول
94	أهم قضايا الفساد	01
97	ترتيب الجزائر بمؤشر مدركات الفساد حسب منظمة الشفافية الدولية	02
101	ترتيب الجزائر بمؤشر ضبط الفساد حسب تقارير البنك الدول	03

الصفحة	العنوان
01	مقدمة
17	الفصل الأول: الإطار النظري والمفاهيمي لأخلاقيات الإدارة والفساد الإداري
19	المبحث الأول: مفهوم الأخلاق وأخلاقيات الإدارة العمومية
19	المطلب الأول: تعريف الأخلاق
25	المطلب الثاني: تعريف أخلاقيات الإدارة وأهميتها
30	المطلب الثالث: نظريات ومداخل دراسة أخلاقيات الإدارة
37	المطلب الرابع: الروافد الفكرية لأخلاقيات الإدارة
43	المبحث الثاني: أسس ومرتكزات الأخلاقيات الإدارية
43	المطلب الأول: مصادر الأخلاقيات الإدارية
47	المطلب الثاني: مبادئ وأبعاد أخلاقيات الإدارة
54	المطلب الثالث: مقومات بناء الإدارة الأخلاقية
60	المبحث الثالث: مفهوم الفساد الإداري
60	المطلب الأول: تعريف الفساد الإداري
67	المطلب الثاني: مداخل ونظريات دراسة الفساد الإداري

74	المطلب الثالث: أنواع وأنماط الفساد الإداري
78	الفصل الثاني: الأخلاقيات والفساد في الإدارة العمومية الجزائرية
79	المبحث الأول: الفساد والأخلاقيات الإدارية في الإدارة العمومية
79	المطلب الأول: نشأة الإدارة العمومية في الجزائر
87	المطلب الثاني: واقع ومراحل تطور الفساد الإداري في الجزائر
95	المطلب الثالث: المؤشرات الدولية للفساد الإداري في الجزائر
103	المبحث الثاني: علاقة الأخلاقيات الإدارية بالفساد الإداري في الجزائر
103	المطلب الأول: واقع الأخلاقيات الإدارية في الإدارة العمومية الجزائرية
107	المطلب الثاني: أسباب ومظاهر الفساد الإداري في الإدارة العمومية
117	المطلب الثالث: آثار تفشي الفساد الإداري في الجزائر
124	المبحث الثالث: متطلبات أخلقة الإدارة العمومية لمواجهة الفساد الإداري في الجزائر
124	المطلب الأول: أهمية البعد الاخلاقي في سياسة مكافحة الفساد الإداري
129	المطلب الثاني: دوافع أخلقة الإدارة العمومية في مكافحة الفساد الإداري
135	المطلب الثالث: دور الأطر الأخلاقية في مكافحة الفساد الإداري
139	الفصل الثالث: الآليات القانونية والمؤسسية لمكافحة الفساد الإداري
141	المبحث الأول: الآليات الدولية لمكافحة الفساد الإداري

141	المطلب الأول: الاتفاقية الأممية لمكافحة الفساد
145	المطلب الثاني: الآليات التشريعية الأممية لمكافحة الفساد
152	المطلب الثالث: المؤسسات والمواثيق الدولية لمكافحة الفساد
161	المبحث الثاني: الاتفاقيات الإقليمية لمكافحة الفساد الإداري
162	المطلب الأول: الاتفاقية الإفريقية لمكافحة الفساد
168	المطلب الثاني: الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد
172	المبحث الثالث: آليات مكافحة الفساد الإداري في الجزائر
173	المطلب الأول: الضوابط الوقائية لمكافحة الفساد
183	المطلب الثاني: الضوابط المؤسساتية لمكافحة الفساد
194	المطلب الثالث: دور المجتمع المدني والإعلام في سياسة مكافحة الفساد
202	الفصل الرابع: فعالية أخلاقيات الإدارة العمومية لمكافحة الفساد الإداري في الجزائر
204	المبحث الأول: المنظور الأخلاقي كآلية للوقاية من الفساد الإداري في الوظيفة العمومية
204	المطلب الأول: أسس ومرتكزات بناء الأخلاقيات الإدارية في الوظيفة العمومية
209	المطلب الثاني: ملامح الأخلاقيات الإدارية في قانون الوظيفة العمومية

	الجزائرية
216	المطلب الثالث: القواعد والمدونات الأخلاقية اللآزمة لتقويم لسلوك الموظفين
223	المبحث الثاني: أخلاقيات الإدارة والاستراتيجيات الإدارية الحديثة للوقاية الفساد
223	المطلب الأول: أخلاقيات الإدارة والتسيير العمومي الجديد
230	المطلب الثاني: الأخلاقيات الإدارية والإدارة الإلكترونية
237	المبحث الثالث: مقومات ترسيخ الأخلاقيات الإدارية في الإدارة العمومية الجزائرية
237	المطلب الأول: المناخ التنظيمي وأخلاقيات الإدارة العمومية
244	المطلب الثاني: جوانب التغيير في الثقافة التنظيمية للإدارة العمومية
250	المطلب الثالث: تجسيد الفعالية الأخلاقية في الإدارة العمومية
255	الخاتمة
259	قائمة المراجع
293	فهرس الأشكال
293	فهرس الجداول
294	فهرس المحتويات