مجلة الحوكمة والقانون الاقتصادي
المجلد: 03 العدد: 01 السنة: 2023 ص ص: 21 - 34

سلوكيات الموظف العام وأثرها في تنامي الفساد الاداري

Behaviors of public servants and their effects on the growth of administrative corruption

تاريخ الإرسال: 2023/07/27 تاريخ القبول: 2023/02/25

بكاي طالب* *Taleb Bekkai*

جامعة باتنة1

univ-batna

taleb.bekkai@univ-batna.dz

ملخص:

استفحال الفساد الإداري وتعدد صوره وسرعة انتشاره في مختلف المجتمعات الدولية وعلى كل المستويات يتطلب البحث والتدقيق في مفهومه قصد استحداث الآليات الكفيلة بردعه والوقاية منه، والموظف العام هو الممثل الحقيقي للدولة والمعبر عن إرادتها حيث تقدر الإدارة العامة بمستوى كفاءة وأداء موظفيها الذين يسعون في الأصل إلى ترشيد التسيير وتطوير الخدمة العمومية، لكن لا يتوقف ذلك عند موظفي الإدارة العامة بل يتعدها لكل القطاعات النشطة في الدولة مما يتطلب ضبط مفهومي الفساد الاداري والموظف العام لتحديد علاقتة بالفساد الاداري .

الكلمات المفتاحية: فساد، موظف، استغلال نفوذ، منفعة.

Abstract

The prevalence of administrative corruption, its multiplicity of forms, and its rapid spread in various international societies and at all levels, requires research and scrutiny of its concept, so as to prevent the development of mechanisms to deter and prevent it, and the public employee is the true representative of the state and expresses its will, where the public administration is estimated at the level of efficiency and performance of its employees. And those who originally seek to rationalize management and develop the public service .However, this does not stop at the employees of the public administration, but rather extends it to all active sectors in the state, which requires controlling the concepts of administrative corruption and the public employee to determine its relationship to administrative corruption.

***Keywords**: Corruption, employee, exploitation, influence, benefit.*

*- المؤلف المراسل

مقدمة:

يعد الفساد الإداري من أهم المشكلات التي تواجه الدول النامية والمتقدمة، حيث عرفت هذه الظاهرة انتشارا واسعا في كل المجتمعات وتسببت في تعطيل عجلة التنمية بشقيها الاجتماعي والاقتصادي، وفي غضون ذلك تزايد الاهتمام بمعضلة الفساد الإداري الذي اكتسب طابعا دوليا، حيث تبنى المجتمع الدولي إستراتجية وقائية وعلاجية للتصدي للظاهرة والحد من انتشارها ومحو أثارها وتجسد ذلك من خلال إبرام اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد سنة 2003 التي حظيت بمصادقة معظم الدول، وعلى هذا الأساس كيفت هذه الدول قوانينها الداخلية مع الاتفاقية وأنشأت هيئات الوقاية من الفساد ومكافحته ولما كان الموظف على علاقة مباشرة مع ظاهرة الفساد الإداري بحكم أنه حلقة وصل بين المال العام والخدمة العمومية، فكان لكل إصلاح في الإدارة العامة في الدولة ارتباطا بالموظف العمومي باعتباره الأداة التنفيذية للسياسة الوطنية في مجال توفير الخدمة العمومية، وعليه فان الإدارة العمومية تمثل الوسط الملائم لاستفحال ظاهرة الفساد الإداري وتطويرها مما يستوجب علينا البحث في مفهوم الفساد الإداري والموظف العمومي وللوقوف عند العلاقة بين الموظف العمومي والفساد الإداري نثير الإشكالية التالية: هل يمكن لتصرفات الموظف العام أن تكون دافعا لانتشار ظاهرة الفساد الاداري؟

للإجابة على الإشكالية المطروحة سنعتمد المنهج الاستقرائي لاستقراء كل المفاهيم التي تضمنتها النصوص القانونية ذات الصلة بالفساد الإداري والموظف العمومي، والمنهج التحليلي لتحليل ما تضمنته المنظومة اللغوية والشرعية والتشريعية والتنظيمية للموضوع، وبذلك نسرد الموضوع في محورين نتطرق من خحلالهما الى مفهوم الفساد الاداري والمظف العام في المحور الأول، ونخصص الثاني علاقة الموظف العام بالفساد الاداري.

المحور الأول: مفهوم الفساد الاداري والموظف العام

يستوجب تحديد تعريف الفساد الاداري والموظف العام التطريق الى مفهوم الفساد(أولا)، ثم البحث عن مدلول الموظف العام(ثانيا).

أولا- مفهوم الفساد الاداري:

يختلف مدلول مصطلح الفساد بحسب ذكره في النص ولتحديد تعريف الفساد الاداري سنتطرق الى مدلول الفساد لغة واصطلاحا وفي الشريعة الاسلامي، ثم نتناول تعريف الفساد الاداري.

1- مدلول الفساد لغة واصطلاحا وفي الشريعة الاسلامية:

1.1- الفساد لغة واصطلاحا:

الفساد لغة الفساد يدل على خروج الشيء عن الاعتدال وبضاده الصلاح، ويقال فسد الشيء وهو فاسد أي بطل وأصبح غير صالح فالفساد يقصد به التلف والاضطراب والخلل والجدب والقحط وإلحاق الضرر.[1]

أما في اللغة الانجليزية فله دلالات واستعمالات متعددة أيضا، حيث اشتق مصطلح الفساد من الفعل اللاتيني ***Rumpere*** بمعنى كسر- شيء ما، ويقصد به مخالفة مدونة السلوك الأخلاقية والاجتماعية التي غالبا ما تكون القواعد الإدارية لتحقيق مزية معينة، وفي قاموس ***Oxford*** الفساد الإداري مرادف لتدهور القيم الأخلاقية في المجتمع وفي تصرفات الفرد كالغش وخيانة الأمانة والمعاملة بالرشوة[2].

واصطلاحا يدل الفساد الإداري على ظاهرة خطيرة تطال الأنظمة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية ويتميز بالتعقيد مما يتطلب التشخيص الدقيق للوقوف عند مفهومه نسجل اختلاف فقهي في تعريف الفساد الإداري مما كان حائل دون الوصول إلى إجماع في تحديد تعريف موحد للفساد الإداري.

وعليه يمكن تعريفه اسأة استخدام السلطة أو النفوذ، والاخلال بتطبيق القوانين لتحقيق أغراض شخصيةعلى حساب المصلحة العامة.

2.1- مصطلح الفساد في الشريعة الاسلامية:

الفساد هو العمل بالمعصية ويقصد به الخروج عن الاستقامة، ويتمثل في مخالفة أحكام ومقاصد الشريعة الإسلامية، وعليه سنتطرق إلى معنى الفساد في القرآن الكريم والاصطلاح الشرعي.

1.2.1- لفظ الفساد في القرآن الكريم:

رغم تعدد معاني لفظ الفساد في معاجم اللغات إلا أنها تشترك في كونه الخروج عن الاعتدال ومناقضة الصلح ولا يختلف معناه كثيرا عما ورد في والقران الكريم، حيث ورد لفظ الفساد وتعدد تكراره في العديد من الآيات كقوله سبحانه وتعالى: **((وَإِذَا قِيلَ لَهُمْ لَا تُفْسِدُوا فِي الْأَرْضِ قَالُوا إِنَّمَا نَحْنُ مُصْلِحُونَ 11 أَلَا إِنَّهُمْ هُمُ الْمُفْسِدُونَ وَلَكِن لَّا يَشْعُرُونَ))** سورة البقرة الآيتين: (11-12) ورد الفساد بمعنى المعصية، لأن إصلاح الأرض لا يكون إلا بطاعة الله .

كما قال سبحانه وتعالى: **((وَإِذَا تَوَلَّىٰ سَعَىٰ فِي الْأَرْضِ لِيُفْسِدَ فِيهَا وَيُهْلِكَ الْحَرْثَ وَالنَّسْلَ ۗ وَاللَّهُ**

لَا يُحِبُّ الْفَسَادَ)) سورة البقرة الآية: (205)، إذا فالفساد بمعنى الظلم يضم كل أنواع الفساد في الأرض أو المال أو الدين، وبذلك شمل القرآن الكريم مختلف معاني الفساد بحكم ارتباطه بالمعصية ومخالفة قواعد الطاعة.

2.2.1- مدلول الفساد في الاصطلاح الشرعي

يدل مصطلح الفساد عند جمهور العلماء الإسلاميين على مخالفة الشريعة مهما كانت طبيعته ولا يرتب آثاره الشرعية، وهو مرادف للبطلان في معظم استعمالاته، أما بالنسبة للحنفية لا يكون مشروعا بأصله ولا بوصفه ومما سبق نخلص إلى أن لفظ الفساد يطلق على الاختلالات الحاصلة في الأنظمة الإدارية .

2- تعريف الفساد الاداري:

الفساد الاداري معضلة تنهك قوام اقتصاديات الدول وتعرقل عمليات التنمية بمختلف مشتملاتها، لذا تظافرت جهود المجتمع الدولي وكل دولة على حدى لوقفه، وعلية سنتناول مدلول الفساد الاداري في نظر الفقه والهيئات الدولية، ثم التعريف التشريعي للفساد الاداري.

*2*1- الفساد الاداري في نظرالفقه والهيئات الدولية:

اختلف الفقهاء والهيئات الدولية في الوصول لتعريف موحد للفساد الاداري، ولتوضيح ذلك سنستعرض التعريف الفقهي للفساد الاداري، ثم نتناول الفساد الاداري من منظور المنظمات الدولية والاقليمية.

1.1.2- التعريف الفقهي للفساد الاداري:

يتطلب الوصول إلى تعريف عام للفساد الإداري التطرق إلى أهم تعريفات الفقهاء التي نذكر منها:

يرى هنتجتون *Huntigton*: أن الفساد هو: " سلوك للموظف العام ينحرف عن المعايير المتفق عليها لتحقيق أهداف وغايات خاصة ".[3]

أما رولندين *R.Wralth* وسميبكنز *E.Simpikmis* يعرفان الفساد بأنه: "كل فعل يعتبره المجتمع فاسدا ويشعر عامله بالذنب وهو يقترفه"، كما يرى العالم روبرت تالمان *R.Telman* إن هو: " الفساد الذي يسود في بيئة تساند فيها السياسة العالمة للحكومة نظاما بيروقراطيا، وتتم معظم معاملاته في سرية نسبية لا تفرض عليها جزاءات رسمية كالرشوة وتوظيف الأقارب من ذوي المؤهلات والخبرات." وبالنسبة للدكتور أحمد رشيد فان الفساد: " تصرف وسلوك وظيفي سيء فاسد، خلاف الإصلاح، هدفه الانحراف والكسب الحرام والخروج على النظام لمصلحة شخصية "، كما أن جوزيف ناي

Josef Nye يعرف الفساد بأنه: "سلوك مخالفا للواجب الرسمي بسبب المصلحة الشخصية مثل العائلة أو القرابة أو الصداقة والاستفادة المادية أو استغلال المركز ومخالفة التعليمات لغرض ممارسة النفوذ أو التأثير الشخصي ويدفع هذا السلوك إلى استعمال الرشوة أو المكافأة لمنع عدالة أو موضوعية شخص معين في مركز محدد، ويشمل سوء استخدام المال العام مثل التوزيع غير القانوني للموارد العامة من اجل الاستفادة الخاصة ".[4]

أمابالنسبة لنتانيال ليف *Nataniel Leff* فان الفساد: " تقليد غير قانوني يستخدم من قبل الأفراد والجماعات للتأثير على النشاطات البيروقراطية يتمثل في ظهور مؤثرات تدل على أن الذين يشجعون على الفساد من بين الذين يسهمون في اتخاذ القرارات بشكل أكبر مما يجب أن تكون عليه الحالة الطبيعية ".[5]

من خلال ما تم ذكره، ورغم تعدد تعريفات الفساد الإداري نجدها تصب في قالب واحد يتعلق بالموظف الإداري والمال العام والاخلال بالقوانين والنظم، وعليه نستخلص أن الفساد الإداري سلوك يخالف الواجب ينعكس سلبا على عمليات التنمية الاقتصادية والاجتماعية والأوضاع السياسية.

2.1.2- الفساد الاداري من منظور المنظمات الدولية والاقليمية:

يتميز مدلول الفساد الاداري بالتعديد في نظر مختلف الهيئات والمواثيق الدولية والتي نذكر منها:

منظمة الشفافية الدولية التي عرفت الفساد الإداري بأنه كل عمل يتضمن استخدام المنصب لتحقيق مصلحة خاصة ذاتية لنفسه أو جماعية، أي أن يستغل المسؤول منصبه من أجل تحقيق منافع شخصية ذاتية لنفسه أو جماعية[6].

بالنسبة للبنك الدولي فان الفساد الإداري: " إساءة استعمال الوظيفة العامة لتحقيق مكاسب خاصة "، حيث يحدث ذلك عند قيام الموظف أو وكلاء أو وسطاء الشركات أو الأعمال الخاصة بقبول أو تقديم الرشاوى لتبسيط الإجراءات وعدم احترام قواعد المنافسة بغرض تحقيق الربح خارج إطار القانون، أو تعيين الأقارب أو اختلاس المال العام[7].

كما أن اتفاقية الأمم المتحدة لم تنص الاتفاقية على تعريفا محددا للفساد، وإنما أشارت لصور الفساد المتمثلة في الرشوة واختلاس الممتلكات والمتاجرة بالنفوذ وإساءة استعمال السلطة والإثراء غير لمشروع وغيرها من الممارسات والأفعال التي لم تكن في التشريعات الداخلية، كما نصت على أن الفساد الإداري يعني القيام بأعمال تمثل الاخلال بالواجب أو إساءة استغلال النفوذ أو السلطة، بما في ذلك الإغفال توقعا لمزية أو سعيا للحصول على مزية يوعد بها، أو تعرض أو تطلب بشكل مباشر أو غير مباشر اثر قبول مزية ممنوحة للشخص بذاته أو للغير.

واتفاقية الاتحاد الإفريقي المتعلقة بمكافحة الفساد حثت الدول الطراف لتجريم مختلف اشكال الرشوة ودفع العمولات واختلاس الأموال العمومية من طرف الموظفين، واستغلال النقفوذ وتبييض الموال والكسب غير المشروع، ومنع تمويل الأحزاب السياسية وتكريس مبدأ معاقبة الشخص المعنوي، وبذلك لم تتطرق الاتفاقية لتعريف الفساد الإداري بشكل محدد بل اكتفت بالإشارة إلى الأفعال التي تعتبر فسادا[8].

وعلى النقيض من ≻لك عرف البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة الفساد الإداري بأنه إساءة استعمال القوة العمومية أو المنصب أو السلطة العام للمنفعة الخاصة سواء عن طريق الرشوة أو الابتزاز أو استغلال النفوذ أو المحسوبية أو تقديم إكراميات للتعجيل بالخدمات عن طريق الاختلاس.

وبالنتيجة فان توجهات المجتمع الدولي لدراسة ومكافحة الفساد الإداري تختلف في التقارب في تعريف الفساد الإداري، ويبقى التعريف الأكثر رواجا من الناحية العملية خاصة بالنسبة للباحثين إساءة استخدام السلطة من قبل شخص في وظيفة عامة بهدف تحقيق نفع شخصي- أو فئوي، وبذلك يمكن القول أن الفساد الإداري سلوك مخالف للمعايير القانونية والأخلاقية يصدرعن شخص أو هيئة عامة كانت أم خاصة.

2.2-مدلول الفساد الاداري في التنشريع الجزائري:

تبنى المشرع الجزائري صراحة ما تضمنته الاتفاقية الدولية الخاصة بالوقاية من الفساد، حيث وضع قانونا خاصا للوقاية من الفساد ومكافحته والذي نص على أن الفساد يتمثل في: "كل الجرائم المنصوص عليها في الباب الرابع من القانون ".

وبالرجوع إلى الباب الرابع من القانون رقم 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته نجد أن المشرع قد نص على تجريم مجموعة من الأفعال دون التطرق إلى التعريف الفلسفي أو لوصف الفساد حيث انصرف إلى تبيان صوره ومظاهره.

ثانيا- مدلول الموظف العام

يستوجب تحديد مدلول الموظف التطرق للتعريفات الواردة في اللغة والاصطلاح والوقوف عند موقف المشرع في القانون المقارن ومختلف القوانين ذات العلاقة بالوظيفة العمومية .

1- مدلول الوظيفة العمومية والموظف لغة واصطلاحا وفقها وقضائا

لتحديد تعريف الوظف العام لا بد من الوقوف عند مدلوله لغة واصطلاحا، ثم نتطرق الى تعريفه فقهيا وقضائيا.

1.1- تعريف الوظيفة في اللغة والاصطلاح الشرعي:

1.1.1- مدلول الوظيفة في اللغة:

الوظيفة مشتقة من كلمة "وظف" وجمعها وظائف، ويقصد بها تقدير الشيء، وقد تعني الإلزام والعهد والشرط ويفهم من معناها اللغوي أنها: " التقدير والديمومة "، وتطلق على عمل معين أو مقدار.

2.1.1- مدلول الموظف العام في الاصطلاح الشرعي

يتفق الفقهاء على أن كل من ولي شيئا من أمر المسلمين من الخليفة ونوابه يستوجب عليهم أن يكلفوا من أصلح من تحت أيديهم للقيام بأعمال المسلمين وهذا مقصود الشريعة من الموظف العام، والفقه الإسلامي لم يضع تعريفا دقيقا للموظف العمومي ولم يستخدمه للدلالة على شاغل الوظيفة، وإنما كان يطلق تسميات عديدة نذكر منها: العمال، أصحاب الديوان، الحاشية، وأعوان الدولة....الخ، كما اقتصر في عهد النبوة على لفظ العامل فقط، وعلى ضوء ماتم ذكره، يمكن تعريف الموظف في الشريعة الإسلامية على أنه: "كل من يقلده الإمام أو نائبه للقيام بمصالح الأمة "[9]

2- تعريف الموظف العام فقهيا وقضائيا

وضع القضاء والفقه مجموعة من المعايير لا بد من توفرها في الشخص حتى يكتسب صفة الموظف تتمثل في:

1.2- دوام الوظيفة: يقصد به التحاق الشخص بمنصب وظيفي على سبيل الدوام والاستقرار بصورة منتظمة ومستمرة وثابتة وبمفهوم المخالفة فان الأشخاص الذين يشغلون منصب عمل بصفة مؤقتة لا يعتبرون موظفين حتى لو تمت الخدمة لفائدة مرفق عام كالخبراء والمستشارين والأعوان الذين يتم توظيفهم للقيام بأعمال استثنائية كالأعوان المؤقتين والمستخلفين والمتمرنين، وتظهر دائمية الوظيفة في جانبين ويتعلق أولهما بالوظيفة كونيا لا تنتهي الا بانتهاء العلاقة الوظيفية بين الإدارة الموظفة والموظف الذي يشغل الوظيفة، ويتعلق الثاني بكون الموظف لا يشغل فيها بصفة عارضة.[10]

2.2- أن يعمل الموظف لحساب شخص معنوي عام وذلك تكريسا للمعيار العضوي حيث يجب لاكتساب صفة الموظف أن تتم تأدية الخدمة لفائدة مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام مباشرة أو بواسطة هيئات إدارية مستقلة كالمؤسسات العمومية، وبذلك لا يعد العاملون في المرافق الصناعية والتجارية أو الاقتصادية أو الشركات الخاصة موظفون حتى لو كان هدف لتحقيق مصلحة عامة.

3.2- أن يكون تولية الوظيفة العامة بقرار صحيح صادر من السلطة المختصة: يستوجب اكتساب صفة الموظف أن يتم تعين الشخص في الوظيفة العمومية من قبل الجهة الإدارية المختصة والتي تملك سلطة تعيينه قانونيا، وأن يكون قرار تعيينه صحيحا وفقا لمشروط التي يحددها القانون ولا يشوبه بطلان، فالشخص الذي لم يصدر قرار إداري بتعيينه في الوظيفة يعد مغتصبا لها ولو أقحم نفسه فيها خدمة الصالح العام.(11)

4.2- نظرية الموظف الفعلي: ترجع نظرية الموظف الفعلي لأصول قضائية وفقهية، ومفادها أن الموظف الفعلي هو شخص بعيد عن السلم الإداري ولا ينتمي للوظيفة العمومية أساسا، لكنه يباشر وظيفة إدارية لأسباب استثنائية، أو أن قرار تعيينه معيب بالبطلان، فالأصل أن تصرفاته تكون باطلة لأنها صادرة من شخص غير مختص تطبيقا لمبدأ ما بني عمى باطل فهو باطل، ولكن حماية للغير حسن النية وتطبيقا لمبدأ الظاهر وضرورة استمرارية المرافق العامة تعتبر تصرفاته مشروعة، إلا أن شرعية تصرفاته لا تخوله صفة الموظف(12).

وعليه يمكن تعريف الموظف العمومي بأنه كل شخص كلف بعمل في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام، ويساهم في عمل دائم في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو غيرها من المؤسسات الإدارية أو أحد أشخاص القانون الأخرى.

3- المفهوم التشريعي للموظف العمومي

يستوجب تحديد المفهوم التشريعي للموظف العمومي تحديد مدلوله في التشريعات المدنية والجزائية والادارية، وفي القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية.

1.3 مفهوم الموظف العمومي في التشريعات المدنية والجزائية والادارية:

نظرا لعلاقة الموظف العمومي بمختلف النشاطات للمرافق العامة سنعرج على تحديد مفهومه في القانون المدني، وقانون الوقاية من الفساد ومكافحته، وفي الأمر المتعلق بحماية المعلومات والوثائق الاداريةللسلطات العمومية.

2.3- مدلول الموظف في القانون المدني:

نصت المادة 129 من القانون المدني على انه ": لا يكون الموظفون والعمال العموميون مسئولين شخصيا عن أعمالهم التي أضرت بالغير إذا قاموا بها تنفيذا لأوامر صدرت إليهم من رئيس متى كانت إطاعة هذه الأوامر واجبة عليهم ".ورد لفظ الموظف في إطار تحديد المسؤولية المدنية سعيا من المشرع للتفرقة بين المسؤولية الشخصية للموظف ومسؤولية الإدارة في تحمل التعويض عن الخطاء المرفقية.(13)

و على هذا الأساس فان مصطلح الموظف العمومي الوارد في القانون المدني ينصرف إلى مفهومه في القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية والذي يرتبط بالتعيين والترسيم في رتبة من رتب السلم الإداري، ويعمل لدى مرفق عمومي.

3.3- مدلول الموظف في قانون الوقاية من الفساد ومكافحته

ورد تعريف الموظف العمومي القانون رقم 0106/ المؤرخ في 20 فبراير 2006 المعدل والمتمم المتعمق بالوقاية من الفساد ومكافحته مطابق للقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، إلا انه تميز بتوسيع وتمديد المفهوم لفئات أخرى وفقا لمعايير القانون الإداري، حيث نص على أن المقصود بالموظف العمومي في مفهوم هذا القانون "كل شخص يشغل منصبا تشريعيا أو إداريا أو قضائيا أو في احد المجالس الشعبية المحمية المنتخبة، سواء أكان معينا أو منتخبا، دائما أو مؤقتا، مدفوع الأجر أو غير مدفوع الأجر، بصرف النظر عن رتبته وأقدميته .كل شخص أخر يتولى ولو مؤقتا وظيفة، أو وكالة بأجر أو بدون اجر، ويساهم بهذه الصفة في خدمة هيئة عمومية أو مؤسسة عمومية أو أية مؤسسة أخرى تملك الدولة كل أو بعض رأسماليا أو أية مؤسسة أخرى تقدم خدمة عمومية، كل شخص أخر معروف بأنه موظف عمومي أو من في حكمه طبقا للتشريع والتنظيم المعمول بهما".[14]

وعلى هذا الأساس فان المشرع الجزائري أضفى صفة الموظف العمومي على فئات ومجموعات أخرى بحكم علاقاتهم بالمال العام وتسيير المرافق العمومية واندماجهم في الخدمات العمومية.

4.3- مدلول الموظف في الأمر المتعلق بحماية المعلومات والوثائق الإدارية للسلطات العمومية:

أقر المشرع تطبيق أحكام حماية المعلومات والوثائق الإدارية المصنفة المتعلقة بالدولة ومؤسساتها وهيئاتها التشريعية والقضائية والتنفيذية والإدارة العمومية والجماعات المحلية وكل مؤسسة ملك للدولة كليا أو جزئيا تقدم خدمة عمومية، [15] وحمل الموظف العمومي تابعات ذلك ونص على أن الموظف العمومي في حكم هذا الأمر هو: "كل شخص يستغل منصبا تشريعيا أو تنفيذيا أو إداريا أو قضائيا أو في أحد المجالس الشعبية المحلية المنتخبة سواء كان مدفوع الأجر أو غير مدفوع الأجر بصرف النظر عن رتبته أو أقدميته،

- كل شخص آخر يتولى ولو مؤقتا وظيفة أو وكالة بأجر أو بدون آجر، ويساهم بهذه الصفة في خدمة هيئة عمومية أو مؤسسة عمومية أو أي مؤسسة أخرى تقدم خدمة عمومية،

- كل شخص آخر معرف بأنه موظف عمومي أو من في حكمه طبقا للتشريع والتنظيم المعمول بهما."[16]

5.3- مفهوم الموظف في القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية:

لم يتبنى المشرع الجزائري تعريفا صريحا للموظف العمومي، بل اكتفى بالتنصيص على أنه: " يعتبر موظفا كل عون عين في وظيفة عمومية دائمة ورسم في السلم الإداري" [17] وبذلك كرس القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية المعايير الفقهية والقضائية في تحديد مدلول الموظف من خلال وضع شروط لاكتساب صفة الموظف، حيث نص على أنه "يطبق هذا القانون الأساسي على الموظفين الذين يمارسون نشاطهم في المؤسسات والإدارات العمومية التي .يقصد بها المؤسسات العمومية، والإدارات المركزية في الدولة والمصالح غير الممركزة التابعة ليا والجماعات الإقليمية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري والمؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني والمؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والتكنولوجي وكل مؤسسة عمومية يمكن أن يخضع مستخدموها لأحكام هذا القانون الأساسي " [18]..

الملاحظ أن المشرع الجزائري لم يشر إلى إمكانية متابعة الموظف الفعلي [19]عن جرائم الفساد، بحكم التحديد الحصري لقائمة الأشخاص الذين أضفى عليهم صفة الموظف العمومي، والتي يمكن على أساساها مسألتهم عن جرائم الفساد بمناسبة مباشرة مهامهم في المؤسسات والإدارات العمومية في الحالات العادية والاستثنائية .

وعليه فان للموظف العمومي تعريفين الأول بالمعنى الواسع ويقصد به كل شخص يعمل باسم الدولة ولحسابها أو يساهم في خدمة المرافق العمومية، أما الثاني بالمعنى الضيق يمكن تعريفه على أنه كل شخص عين في وظيفة عمومية دائمة تابعة لمؤسسة إدارية عمومية تسري عليها أحكام قانون الوظيفة العمومية ورسم في رتبة من رتب السلم الإداري [20] .

و في غضون ذلك، يجمع مدلول الموظف العمومي يجمع بين المعنيين الواسع والضيق ولما لا والأمر يتعلق بحماية المال العام وفاعلية الخدمة العمومية ولا ينحصر في نطاق تطبيق قانون الوظيفة العمومية، وعليه نستنتج أن الموظف العمومي كل شخص يقوم بأعمال ونشاطات تخص المرافق العمومية مهما كانت صفته والوظيفة المسندة إليه، ويتحمل المسؤولية عن كل نشاطاته [21]. .

و في حوصلة لهذه التعاريف يمكن القول أن الموظف العمومي شخص تتوفر فيه جملة من الشروط نذكر منها دائمية العمل، والمساهمة في خدمة أحد المرافق العامة التابعة للدولة.

المحور الثاني: المحور الثاني: علاقة الوظف بالفساد الاداري

للوقوف عند دوافع ومسببات الفسادالاداري سنتناول أسباب الفساد الاداري ومظاهره .

أولا- أسباب الفساد الاداري:

يلعي انيار البناء الاجتماعي والسياسي دورا فعالا في تنامي ظاهرالفساد الاداري وانتشاره في

الوسط الوظيفي، حيث يبرر ذلك من خلال الأسباب الداخلية والخارجية في الوسط الوظيفي.

1- الأسباب الداخلية:

تتجلى في عدم استقرار القواعد القانونية وجودة صياغتها لما لها من دورا هامافي مقاومة الفساد الاداي، حيث ينتج عن الغموض والتضارب في فهم النص القانوني فتح المجدال أمام الموظف لتفسير القاعدة وفقا لما يريد تحقيقه دون الاهتمام بحماية مصالح المواطنين حسبما تقتضيه القوانين واللوائح، اضافة الى استغلال الثغرات القانونية وضعف الاجراءات وعدم توافق القواانني الداخلية مع الدولية[22].

2- الأسباب الاجتماعية الخارجية:

تترجم لاختلالات القيم السائدة في المجتمع في المظاهر السلوكية والتربوية في غياب الواعز الديني والحس المدني وما ينجم عن ذلك من سلوكيات غير حميدة بسبب التمايز الاجتماعي وضعف الوعي بالفساد وآثاره، كعدم التقيد تالقوانين والنظم واللوائح والتي من أبرز صورها قبول الرشوة والتملص من المسؤولية.

كما تلعب الأوضاع الاقتصادية دورا كبيرا في تنامي الفساد الاداري نتيجة ضعف الرواتب وغياب الامتيازات والحوافز وانهيار القدرة الشرائية بالتوازي مع ارتفاع منطلبات المعيشة وانهيار القدرة الشرائية، مما يدفع بالموظف الى مخالفة القوانين والنظم لتحقيق مصالح شخصية[23] غير مشروعة.

أما من الناحية السياسية فان عدم الاستقرار وضعف الخطط الاقتصادية يمثلان عوامل منتجة ومهيئة لبيئة الفساد الاداري بالأخص في ظل تعارض الاديولوجيات المتباينة مع تعاليم الدين وانعكاسات الاستقرار السياسي في البلدان النامية خاصة، [24] ويتجلى ذلك في ضعف لاالارادة السياسيةو أجهزة الرقابة بالدولة، اضافة لتمتع المسؤولين بالحصانةوعياب الشفافيةو انعد

ام المشاركة الجماهرية خاصة في المراحل السياسية الانتقالية.

ثانيا- مظاهر الانحرافات الوظيفية:

تتعدد أنواع الفساد ومظاهره نتيجة اختلاف التخصصات الادارية وتنوع أنشطتها، حيث تنجم عنها انحرافات تنظيمية وسلوكية ومالية وجنائية.

1- ***الانحرفات التنظيمية والسلوكية:***

1.1- الانحرافات التنظيمية:

تتمثل في التصرفات المخالفة للقانون والصادرة عن الموظف العام والتي من أبرز صورها عدم التقيد بالتعليمات واللوائح الداخلية كعدم احترام مواقيت العمل وعدم استغلال فترة الدوام في أداء المهام، اضافة الى الامتناع عن القيام بالواجب والتراخي في أدائه وعدم الالتزام بالأوامر الرئاسبة والتحج بالأعذار لتعطيل النشاط الاداري[25]، وفي نفس الصدد التحلي بالسلوك السلبي كاللامبالاة والاهمال وعدم الاندماج في المجموعة[26] والتهرب من المسؤولية وافشاء السر المهني.

2.1- الانحرافات السلوكية:

قد يرتكب الموظف تصرفات تسيء الى صمعة الموظف والوظيفة العمومية كالتعسف في استعمال السلطة والمحسوبية والوساطة، مما يدفع الى المساس بكرامة الوظيفة وفقدان الثقة بين الادارة والمواطنين وتنامي ظاهرة الفساد الاداري[27].

2- الانحرافات المالية والجنائية:

1.2- الانحرافات المالية:

يؤدي ارتكاب المخالفات المالية والادارية وعدم تطابق العمل الاداري مع القواعد والأحكام الناظمة لتسيير المال العام وانفاقه في غياب الرقابة والتي تعتبر كقاعدة أساسية في السياسات والاجراءات الخاصة بمكافحة الفساد [28]على مستوى كل مؤسسة أو هيئة ادارية الى الاسراف في استخدام المال العام وهدره.[29]

2.2-الانحرافات الجنائية:

تؤدي المظاهر والسلوكيات السالفة الذكر الى وقوع الموظف قي العديد من الجرائم النصوص عليها في قانون الوقاية من الفساد ومكافحته، والتي من أبرزها الرشوة واختلاس المال العام والتزوير[30] باعتبارهامن الجرائم المخلة بالثقة والمصلحة العامة وواجبات الموظف[31].

خاتمة:

يتنوع مفهوم الفساد والموظف العمومي بقدر تنوع مجالات النشاط الإنساني التي ينظمها القانون وبتطور الوسائل التكنولوجية التي أصبحت تسهل ارتكاب الكثير من الجرائم وعلى رأسها جرائم الفساد، كما استفادت هذه الأخيرة من العولمة لتغزو كل الدول دون تمييز بين المتقدم منها والمتخلف، ومن خلال ماتم التطرق اليه نستنتج: - ان عدم التوصل إلى تعريف شامل ومتفق عليه للفساد الإداري والموظف يعتبر من المعضلات التي تواجه الباحثين في هذا المجال، وذلك راجع لعدة أسباب لعله في مقدمتها وجود صور وأنواع مختلفة ومتنوعة للفساد وتعدد المرافق العامة وتنوع نشاطاتها. - ان

تعدد مظاهر الفساد الاداري مرتبط بتنوع هذه الصور بتنوع نشاطات المؤسسات والقطاعات التي ينتشر فيها الفساد واختلاف المتورطين به لما تعرفه الإدارة العمومية من تطور واندماج في مجال الخدمة العمومية والاعتماد على التمويل العمومي. - ان الفساد الاداري اساءة لاستعمال السلطة واستغلالا للمنصب لتحقيق منافع شخصية من طرف الموظف العام القائم على تسيير المرافق العمومية والخدمات العامة. وعليه نسجل الاقتراحات التالية: - تفعيل دور الهيئات التشريعية والقضائية والأجهزة الاعلامية والمجتمع المدني في مكافحة الفساد.

- تعيين الرؤساء الاداريين واختيار الموظفين وفقا لما يقتضيه الاختصاص وو النزاهة والكفأة.

-تحديث نظم تكوين الموظين وتدريبهم لرفع كفأتهم وتعديل سلوكاتهم عن طريق غرس القيم الدينية والروحية ومبادىء المواطنة فيهم.

- وضع استراتجية وطنية للوقاية من الفساد ومكافحته خاصة بالتعاون مع الدول.

الهوامش والمراجع:

(1)- م.جمعة عبدو، الفساد أسبابه، ظواهره، آثاره والوقاية منه، دار الكتاب، بنغازي ليبيا، 2019، ص7.

(2)- حاحة عبد العال، الآليات القانونية لمكافحة الفساد في الجزائر، أطروحة دكتوراة، تخصص قانون عام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد ةخيضر بسكرة، 2013، ص13.

(3)- صلاح الدين فهمي، الفساد الاداري كمعوق لعمليات التنمية الاجتماعية والاقتصادية، دار النشربالمركز العربي للدراسات الأمنية والتدريب، الرياض، السعودية، 1994، ص12.

(4)- المرجع نفسه، ص39.

(5)- المرجع نفسه، ص 40.

(6)- حاحة عبد العال، مرجع سابق، ص23.

(7)- برابح حمزة، الحوكمة ودورها في تحسين التسيير للجهاز الاداري المحلي ومتطلبات التطبيق، دار الحامد للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، ط1، 2018، ص123.

(8)- حاحة عبد العال، مرجع سابق، ص24.

(9)- محمود محمد معابرة، الفساد الاداري وعلاجه في الشريعة الاسلامية، دراسة مقارنة بالقانون الآداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2011، ص100.

(10)- بن سعدي وهيبة، مدلول الموظف العام في قانون مكافحة الفساد في الجزائر، مقال منشور، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، مجلد 50، عدد4، سنة 2013، ص213.

(11)- سوداني نور الدين، الموظف العام وعلاقته بالادارة في قانون الوظيفة العمومية الجزائري، مقال منشور، مجلة الحقوق والعلوم الانسانية، مجلد15، عدد1، سنة 2022، ص993.

(12)- زقاوي حميد، الركن المفترض في جرائم الفساد، مقال منشور، المجلة الجزائرية للحقوق والعلوم السياسيةالعدد الثالث، جوان 2017، ص163

[13]-المادة 129 من الأمر رقم 75-58، مؤرخ في 26 سبتمبر، متضمن القانون المدني، ج ر عدد 78، سنة 1975، معدل والمتمم.

[14]-المادة 2 من القانون رقم 06-01، مؤرخ في 20 فبراير2006، متعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، ج ر عدد 14، سنة 2006، معدل ومتمم.

[15]-المادة 02 من الأمر رقم 21-09 مؤرخ في 8 يونيو سنة 2021 يتعلق بحماية المعلومات والوثائق الإدارية، ج ر عدد45سنة 2021.

[16]-المادة 02 من الأمر رقم 21-09 ..

[17]-دمان ديبح، شرح القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية،، الجزائر، طبعة 2010، ص 11.

[18]-المادة 2 من الأمر رقم 06 مؤرخ في 15 يوليو 2006، يتضمن القانون الأساسي العم للوظيفة العمومية، ج ر عدد 46، سنة 2006، معدل ومتمم.

[19]-زقاوي حميد، مرجع سابق، ص163.

[20]-مسعود كشحة وآسيا بن بوعزيز، مسؤولية الموظف العام أمام هيئات مكافحة الفساد في التشريع الجزائري، مقال منشور، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، مجلد 9، عدد2، سنة2022، ص 699.

[21]-عمار بوضياف، الوظيفة العمومية في التشريع الجزائري، جسور للنشر والتوزيع، عين مليلة، الجزائر، ط 1، 2015، ص27.

[22]-م.محمد جمعة عبدو، مرجع سابق، ص18.

[23]-صلاح الدين فهمي محمود، مرجع سابق، ص49.

[24]-المرجع نفسه، ص50.

[25]-محمود محمد معابرة، مرج سابق، ص129.

[26]-صلاح الدين فهمي، مرجع سابق، ص26.

[27]-محمود محمد معايرة، مرجع سابق، ص175.

[28]-محمد جمعة، مرجع سابق، ص53.

[29]-برابح حمزة، مرجعسابق، ص139.

[30]-لتفصيل أكثر: أنظر: محمد جمعة عبدو، مرجع سابق، ص35.

[31]-محمود محمد معايرة، مرجع سابق، ص188.