

الفساد الإداري و المالي

أسبابه ,أثاره , و خطط معالجها

د. عليوات ياقوتة

مقدمة:

نصت المادة 4 من أمر رقم 06-03 مؤرخ في 19 جمادى الثانية عام 1427 الموافق 15 يوليو سنة 2006، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية على أنه يعتبر موظفاً كل عون عين في وظيفة عمومية دائمة ورسم في رتبة في السلم الإداري و نصت المواد المذكورة أدناه كالآتي:

المادة 40 : يجب على الموظف، في إطار تأدية مهامه، احترام سلطة الدولة وفرض احترامها وفقاً للقوانين والتنظيمات المعمول بها.

المادة 41 : يجب على الموظف أن يمارس مهامه بكل أمانة وبدون تحيز.

المادة 42 : يجب على الموظف تجنب كل فعل يتنافى مع طبيعة مهامه ولو كان ذلك خارج الخدمة. كما يجب عليه أن يتسم في كل الأحوال بسلوك لائق ومحترم.

المادة 47 : كل موظف مهما كانت رتبته في السلم الإداري مسؤول عن تنفيذ المهام الموكلة إليه. لا يعفى الموظف من المسؤولية المنوطة به بسبب المسؤولية الخاصة بمرووسيه.

المادة 50 : يتعين على الموظف أن يحافظ على ممتلكات الإدارة في إطار ممارسة مهامه.

المادة 51 : يجب على الموظف، ألا يستعمل، بأية حال، لأغراض شخصية أو لأغراض خارجة عن المصلحة، المحلات والتجهيزات ووسائل الإدارة.

المادة 52 : يجب على الموظف التعامل بأدب واحترام في علاقاته مع رؤسائه وزملائه ومرووسيه.

المادة 53 : يجب على الموظف التعامل مع مستعملي المرفق العام بلياقة ودون ملاحظة.

المادة 54 : يمنع على الموظف تحت طائلة المتابعات الجزائية، طلب أو اشتراط أو استلام، هدايا أو هبات أو أية امتيازات من أي نوع كانت، بطريقة مباشرة أو بواسطة شخص آخر، مقابل تأدية خدمة

في إطار مهامه ⁽¹⁾.

نلاحظ من خلال هذه المواد أن المشرع فرض على الموظف واجبات معينة عليه أن يقوم بها و يؤديها بالشكل و المستوى الذي حدده القانون، و هي مسألة بديهية و منطقية، فكل حق يتمتع به الموظف يقابله واجب، و على صاحب الحق أداء واجبه كما أن له أن يطالب بحقه، فالحق يقابله واجب، و على صاحب الحق أداء واجبه كما أن له أن يطالب بحقه.

و الوظائف العامة هي تكليف للقائمين بها، هدفها خدمة المواطنين تحقيقا للمصلحة العامة طبقا للقوانين و اللوائح و النظم المعمول بها، فالوظيفة العامة أساسها الخدمة العامة، و إن كانت تستخدم السلطة العامة لتحقيق هذه الخدمة، و من ثم فإن الأساس هو أداء أو تقديم الخدمة و ليس مجرد ممارسة السلطة. و الإدارة العامة بحكم تمتعها بمظاهر السلطة العامة و بحكم مسؤوليتها عن حسن سير المرافق العامة تتمتع بكثير من الامتيازات التي يسمح بها القانون العام، و لا وجود لها في القانون الخاص ' من أهم هذه الامتيازات العمل من جانب واحد، أي إصدار القرارات بالإرادة المنفردة للإدارة.

يعتبر حق الإدارة في إصدار قرارات تنفيذية كأسلوب لممارسة نشاطها الإداري مظهرا بارزا لهذه السلطة، فبواسطة هذه القرارات تنشئ حقوقا وتفرض التزامات على الأفراد دون توقف على قبولهم، تلك القرارات التي تحدث أثرها القانوني بما ترتبه من تعديل في المراكز القانونية بمجرد صدورها ⁽²⁾.

و تجرد الإشارة إلى أن الموظف العام يلتزم بكل واجبات منصبه، سواء ورد ذلك في القانون تحديدا أو لم يرد النص عليه في القانون و مؤدي ذلك أن الواجبات المنصوص عليها في القانون هي مجرد أمثلة لواجبات الموظف العام، و أنها تتضمن أمثلة لواجبات عامة يلتزم بها كل الموظفين، يجب أن يضاف إليها أي واجبات أخرى تتطلبها الوظيفة العامة، بصفة عامة. كما يضاف إليها أي واجبات أخرى تتطلبها كل وظيفة، بصفة خاصة .

و استقرت أحكام القضاء الإداري أيضا على أن مساءلة الموظف العام تأديبيا لا تقتصر على الأخطاء و المخالفات التي تقع منه أثناء تأدية أعمال وظيفته، بل قد يسأل أيضا عن الأقوال و التصرفات

⁽¹⁾-الأمر رقم 06-03 المؤرخ في 15 يوليو سنة 2006، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية ج.ر.ج. العدد.46 الصادر في 16 يوليو 2006، ص4.6.7.

⁽²⁾-Hauriou (M): Précis élémentaire de droit administratif, 4eme edition, Paris, 1938,

P234.

-Rolland (I), Précis de droit administratif, 10eme Edition, Mouveau, Tirage, Paris, 1953, P49.

-Rousset (S): L'idée de puissance publique en droit administrative, Paris, 1960, P146.

التي تصدر عنه خارج نطاق أعمال وظيفته إذا كان من شأنها الخروج على واجبات الوظيفة أو المساس بها، كما يسأل كذلك عن الفساد الإداري و المالي.

الفساد ظاهرة قديمة و يعني الانحلال والتعفن والتلف وهو سوء استعمال موقع لمصلحة شخصية وهو انحلال الأخلاق وهو رشوة الموظف وهو سوء استخدام السلطة العامة لإغراض شخصية وهو إساءة استعمال الوظيفة العامة للكسب الخاص وهو احد المعايير الدالة على غياب المؤسسة السياسية الفعالة وهو الاتجار بالوظيفة العامة والتعدي على المال العام وهو تعيين الأقارب والأصدقاء في مواقع متقدمة في الجهاز الوظيفي دون كفاءات ودون وجه حق⁽¹⁾.

للإحاطة بمختلف جوانب البحث تم طرح التساؤل التالي:

ماهية مختلف أسباب وتداعيات الفساد المالي و الإداري ؟. و بهدف الإجابة عن الإشكالية اعتمدت المباحث التالية:

المبحث الأول:التعريف بالفساد المالي و الإداري.

المبحث الثاني:أسباب الفساد .

المبحث الثالث:أثار الفساد و خطط معالجتها.

المبحث الأول:

التعريف بالفساد المالي و الإداري:

لم تعد البيروقراطية و بطء الإجراءات هو المرض الوحيد الذي أصاب أجهزة الإدارة. بل انتاب هذه الأجهزة الكثير من الأمراض الفتاكة التي تمثلت في الأوجه المتباينة للانحراف و الفساد. و من أخطر أوجه الانحراف و الفساد تفشى ظاهرة الرشوة في أجهزة الإدارة، و الخطير في الأمر أن تفشى هذه الظاهرة لم تعد قاصرة على صغار الموظفين بل شاعت أيضا بين كبارهم من مسؤولي هذه الأجهزة ممثلين في بعض رؤساء الوحدات و المصالح من القطاعات الإدارية و المالية المختلفة و غيرها⁽²⁾.

الفساد نهي الله عنه عز وجل في عديد من آيات الذكر الحكيم لأنه مفسد للعقل، ومفسد للمال ،

⁽¹⁾ HT <http://www.rezgar.com/>

⁽²⁾ د. إبراهيم عبد العزيز شيخا ، أصول الإدارة العامة، منشات المعارف، الاسكندرية2004 ص 6،5 .

ولمقاصد الشريعة الإسلامية .و ما ترتب على ذلك من إضاعة الكثير من أموال الدولة و ما نتج على ذلك من ضرر بالاقتصاد القومي، كل ذلك نتيجة غياب الضمائر و الرغبة الجارحة في الحصول على المال الحرام ممثلا في الرشوة.

و ظاهرة الرشوة موجودة أيضا في مستويات الإدارة المختلفة فيتقاضها صغار الموظفين تحت مسميات مختلفة "إكراميات" و "حلوان" و "أتعاب تخليص" "مقابل إنهاء مصلحة".و إذا كان الموظف في مستويات الإدارة العادية يبرر ما يتقاضاه من أصحاب المصالح من المواطنين بضالة المرتبات التي لا تكفيه على مواجهة أعباء المعيشة و كفالة حياته الخاصة – فإن هذا التبرير لا يكون له محل لدى مديري البنوك و كبار الموظفين من القيادات، إذ تفوق مرتباتهم كثيرا عن المطلوب منهم لمواجهة مستوى عال من المعيشة لهم و لأسرهم. على أنه إذا كان صغار الموظفين يبررون حاليا عملهم الأثم يتقاضى الرشوة بعدم كفاية المرتبات لمواجهة أعباء المعيشة، فهذا التبرير في نظري يتعارض مع ما يجب أن يتحلى به الموظف الشريف من الأمانة في العمل و حسن الخلق للمواطنين و أن ما يتقاضاه من مرتب هو المقابل الحقيقي لهذا الأداء⁽¹⁾. و للتعرف أكثر على الفساد الإداري أرتأيت تقسيم هذا المبحث إلى مطلبين.

المطلب الأول :

تعريف الفساد المالي و الإداري:

الفساد لغةً: الفساد في معاجم اللغة هو في (فسد) ضد صَلَحَ (والفساد) لغة البطلان، فيقال فسد الشيء أي بطلَ واضمحل، ويأتي التعبير على معانٍ عدة بحسب موقعه. فهو (الجدب أو القحط) كما في قوله تعالى {ظهر الفساد في البر والبحر بما كسبت أيدي الناس ليذيقنهم بعض الذي عملوا لعلهم يرجعون}⁽²⁾ أو (الطغيان والتجبر) كما في قوله تعالى {للذين لا يريدون ملأوا في الأرض ولا فساداً}⁽³⁾ أو (عصيان لطاعة الله) كما في قوله تعالى {إنما جزاء الذين يحاربون الله ورسوله ويسعون في الأرض فساداً إن يقتلوا أو يصلبوا أو تقطع أيديهم وأرجلهم من خلافه أو ينفوا من الأرض ذلك لهم جزى في الدنيا ولهم عذاب عظيم}⁽⁴⁾ ونرى في الآية الكريمة السابقة تشديد القرآن الكريم على تحريم الفساد على نحو كلي، وإن لمرتكبيه الجزى في الحياة الدنيا والعذاب الشديد في الآخرة.

⁽¹⁾-د. إبراهيم عبد العزيز شيخا، المرجع السابق ص 31.

⁽²⁾-سورة الروم، الآية: 41.

⁽³⁾-سورة القصص، الآية: 83.

⁽⁴⁾-سورة المائدة، الآية: 33.

الفساد اصطلاحاً: هو إساءة استعمال السلطة الرسمية لأجل تحقيق مكاسب شخصية للموظف نفسه أو لأتباعه ، و ذلك بطريقة مخالفة للقوانين و الأنظمة أو المعايير الأخلاقية السامية ⁽¹⁾.

وقد عرفه البعض بكونه استغلال الموظف العام لموقع عمله وصلاحياته للحصول على كسب غير مشروع أو منافع شخصية يتعذر تحقيقها بطريقة مشروعة أو أنه سلوك غير رسمي وشرعي تفرضه ظروف معينة وتساعد عليه ويقتضيه التحول الاجتماعي والاقتصادي والسياسي والثقافي.

ومع تعدد التعاريف المتناولة لمفهوم الفساد، إلى أنه يمكن القول إن الإطار العام للفساد ينحصر في سوء استعمال السلطة أو الوظيفة العامة وتسخيرها لقاء مصالح ومنافع تتعلق بفرد أو بجماعة معينة.

ويحدث الفساد عادة عندما يقوم موظف بقبول أو طلب ابتزاز رشوة لتسهيل عقد أو إجراء طرح لمناقصة عامة. كما يمكن للفساد إن يحدث عن طريق استغلال الوظيفة العامة من دون اللجوء إلى الرشوة وذلك بتعيين الأقارب ضمن منطوق (المحسوبية والمنسوبية) أو سرقة أموال الدولة مباشرةً.

و بجانب تفشى ظاهرة الرشوة في أجهزة الإدارة تفشت أيضا ظاهرة أخرى لا تقل عن الأولى خطورة و هي ظاهرة التسيب و اللامبالاة في العمل. فمن الموظفين من يكتفي بالتوقيع صباح كل يوم في سجلات الحضور و ينصرف بعدها بدقائق للتفرغ لشؤونه الخاصة، بل أن التسيب قد يبلغ ذروته عند البعض من الموظفين عندما يقتصر تواجده بالإدارة على يوم أو يومين في الأسبوع ليتفرغ هو للقيام بأعمال تجارية أو غيرها بقية أيام الأسبوع مقابل التنازل عن جزء من مرتبه لمن يقوم بعمله من زملاءه.

و من قبيل الصور البسيطة و الدراجة للتسبب انتشار ظاهرة قراءة الصحف و استقبال الضيوف بالمكاتب، و ظاهرة تبادل الزيارات بين مكاتب الإدارة الواحدة للردشة و التسامر، و تحضير المسائل الأولية لوجبات الغذاء بالمكاتب، و الذهاب للتسوق وقت الخدمة.

لقد نسيت هذه الطائفة من الموظفين أو تناست أنهم مكلفون بخدمة عامة مناطها إشباع حاجات المواطنين. و أن ما أنيط بهم من اختصاصات يعد واجبا وظيفيا يشكل الإهمال و اللامبالاة في القيام به جرما يستأهل توقيع العقوبة التأديبية.

و تفشى مشكلتي الرشوة و التسبب الإداري و غيرهما من المشكلات يؤدي و لا شك إلى إضعاف ثقة المواطن في أجهزة الإدارة. ذلك أن هذه الأخيرة تمثل في نظره واجهة النظام السياسي، و مرآة عاكسة يرى فيها طبيعة الحكومة و نظام الحكم، فإذا ما استشعر المواطن التحدي و الظلم من جانب الإدارة و

(1)-ياسر خالد بركات،الفساد الإداري <http://www.annaboa.org/>

ترتب على ذلك ضياع حق من حقوقه، فإنه لا يقف بإدائه عند حد القطاع الإداري وحده، بل ستشمل أيضا إدائه لنظام الدولة كله أيا كانت سلامة الأسس التي يقوم عليها النظام و قدر ديمقراطيته.

المطلب الثاني :

مظاهر الفساد:

والفساد من حيث مظهره يشمل أنواع عدة منها:-

1. الفساد السياسي: ويتعلق بمجمل الانحرافات المالية ومخالفات القواعد والأحكام التي تنظم عمل النسق السياسي (المؤسسات السياسية) في الدولة. ومع أن هناك فارق جوهري بين المجتمعات التي تنتهج أنظمتها السياسية أساليب الديمقراطية وتوسيع المشاركة، وبين الدول التي يكون فيها الحكم شمولياً ودكتاتورياً، لكن العوامل المشتركة لانتشار الفساد في كلا النوعين من الأنظمة تتمثل في نسق الحكم الفاسد (غير الممثل لعموم الأفراد في المجتمع وغير الخاضع للمساءلة الفعالة من قبلهم) وتتمثل مظاهر الفساد السياسي في: الحكم الشمولي الفاسد، وفقدان الديمقراطية، وفقدان المشاركة، وفساد الحكام وسيطرة نظام حكم الدولة على الاقتصاد وتفشي المحسوبية(1).

2. الفساد المالي: ويتمثل بمجمل الانحرافات المالية ومخالفة القواعد والأحكام المالية التي تنظم سير العمل الإداري والمالي في الدولة ومؤسساتها ومخالفة التعليمات الخاصة بأجهزة الرقابة المالية كالجهاز المركزي للرقابة المالية المختص بفحص ومراقبة حسابات وأموال الحكومة والهيئات والمؤسسات العامة والشركات، ويمكن ملاحظة مظاهر الفساد المالي في: الرشاوى والاختلاس والتهرب الضريبي وتخصيص الأراضي والمحابة والمحسوبية في التعيينات الوظيفية(2).

(1)- عبد الرحمان تيشور، الفساد الإداري ./http://www ahewar.org/ dbat/

(2) - المرجع نفسه.

3. الفساد الإداري: هو الانحرافات الإدارية والوظيفية أو التنظيمية و المخالفات التي تصدر عن الموظف العام أثناء تأديته لمهام وظيفته .

4. الفساد الأخلاقي: ويتمثل في الانحرافات الأخلاقية والسلوكية المتعلقة بسلوك الموظف الشخصي وتصرفاته. كالقيام بإعمال مخلة بالحياء في أماكن العمل أو أن يجمع بين الوظيفة وأعمال أخرى خارجية دون إذن أدارته. و تتمثل الانحرافات القيادية في مخالفة القانون و انتشار فوضى و أعمال الواجبات الإدارية والتعسف و المجاملة و هجر الموضوعية و تقاضي الرشوة و الاختلاس و إساءة استعمال السلطة⁽¹⁾.

و يلاحظ أن تفشي البيروقراطية و الانحرافات القيادية كأعراض تصيب الأجهزة الإدارية ظاهرة تكاد أن تكون عامة و ملموسة ، فهي ليست قاصرة على البلاد النامية أو التي في سبيلها إلى النمو ، أو الدول الاشتراكية أو الدول الرأسمالية و إنما هي موجودة في كل الدول .

هذا وقد ارتبط ظهور بعض التعبيرات كتعبير " الإصلاح الإداري " ، " التنمية الإدارية " ، " الإدارة بأهداف و نتائج " ، " الإدارة الفعالة " ، ظهور الاتجاه المتزايد من جانب الدول صوب الاهتمام بدراسة المشاكل الإدارية ، و ذلك نتيجة ما أصاب الأجهزة القائمة بمقام الإدارة من انحراف و تعقيد في أدائها لوظائفها ، لا فرق في ذلك بين الدول النامية و الدول المتقدمة ، و لا بين الدول الرأسمالية و الدول الاشتراكية . و لم يعد الاهتمام بالقيام بمحاولة رسم سبل لإصلاح الأجهزة الإدارية و العمل على رفع كفاءتها الإنتاجية و نمائها من قبيل الترف الذي تسعى إليه الحكومات بل غدا أمر ذلك ضرورة حتمية من ضرورات العصر لمواجهة الأزمات المتشعبة التي تغلغت في أجهزة الإدارة و التي تزداد يوم بعد يوم ، فأقعدتها عن تحقيق دورها المرسوم و المنشور⁽²⁾.

المبحث الثاني :

أسباب الفساد وانعكاساته:

أسباب الفساد متنوعة و متعددة منها اقتصادية قد ترجع إلى البطالة وضالة المرتبات وهشاشة

(1)-د. محمد شاكر عصفور ،فساد البيروقراطية : أسبابه و طرق علاجه ، مجلة مكتبة الإدارة ، نشرة دورية تصدرها المكتبة مركز الوثائق بمعهد الإدارة العامة بالرياض . المجلة السابع ، العدد الأول شوال 1399هـ ، ص 87.

(2)-د . ماجد الحلو : الإدارة العامة، منشأة المعارف، القاهرة، 1974، ص 171 ، 172 .
د إبراهيم عبد العزيز شيخا ، أصول الإدارة العامة، منشآت المعارف، الاسكندرية2004 ص 6 .

النظام الرقابي وحفظ بعض الملفات في الأدرج لسبب أو لآخر مما يشعر المواطن بالإحباط ، وعدم وجود نظام سياسي فعال يستند إلى مبدأ فصل السلطات وتوزيعها بشكل انبسط و ضعف الممارسة الديمقراطية وحرية المشاركة الذي يمكن أن يسهم في تفشي ظاهرة الفساد الإداري والمالي ذلك أن شيوع حالة الاستبداد السياسي والدكتاتورية في العديد من البلدان يسهم بشكل مباشر في تنامي هذه الظاهرة .

ومن أهم أسباب انتشار الفساد الإداري بقاء مدرء المصالح العامة و موظفي الإدارة العليا والتنفيذية لفترات طويلة في مناصبهم، مما يجعل البعض منهم يخلط بين الممتلكات الشخصية وممتلكات وأموال المصلحة التي يديرها. وقد يكون أساس الفساد الإداري هو الاختيار غير الموفق للقيادات الإدارية في المؤسسات العمومية .

يضاف إلى تلك العوامل والأسباب السياسية المتعلقة بظاهرة الفساد عوامل أخرى اقتصادية و أخلاقية منها: غياب الفعالية الاقتصادية في الدولة ذلك أن اغلب العمليات الاقتصادية هي عبارة عن صفقات تجارية مشبوهة أو ناتجة عن عمليات سمسة يحتل الفساد المالي فيها حيزاً واسعاً. و ضعف الخلق لدى البعض من الموظفين و عدم القناعة عند أكثرهم، هذا فضلا عن انتفاء صفة الأمانة و غياب الضمائر الحية المؤمنة لدى أغليتهم.

كما يكمن سبب تفشي ظاهرة الفساد في غياب الرقابة. فالرقابة الذاتية أو الداخلية ضعيفة فلا يمارس الرئيس رقابة جدية على مرؤوسيه، و لا ينظر إلى شكاوى الجمهور إلى على أنها شكاوى كيدية لا على أساس أنها بداية لتحريك الرقابة. و الرقابة الخارجية أيضا لا تقوم بدور فعال، فهي غالبا لا تتحرك إلا بعد وقوع المحذور و ارتكاب المخالفات و ضياع الحقوق.

لذلك نأمل أن يرجع كل موظف إلى ضميره في أداء عمله، فلا يحق إلا الحق. و عليه أن يتفانى في أداء الخدمة للمواطنين و كأنها تقدم له أو لذويه.

المبحث الثالث:

أثار الفساد و خطط معالجته:

لقد ترتب على انتشار ظاهرة الوساطة في المجتمعات النامية أن شغلت الوظائف العامة والمراكز الوظيفية

العليا بأشخاص غير مؤهلين وغير أكفاء مما أثر على انخفاض كفاءة الإدارة في تقديم الخدمات وزيادة الإنتاج. وعليه فإن الفساد المالي والأخلاقي متلازمان في أغلب الأحيان لأن الأصل أن الفساد هو أحد الأعراض التي ترمز إلى وقوع خلل في المجتمع وبالتالي حدوث خلل في منظومة السلوك والتصرفات التي تنتج عن تآكل قواعد الأخلاق والقيم النبيلة.تأثير الفساد ممكن أن يحدد كالأتي :

1. ضعف الاستثمار وهروب الأموال خارج البلد وما يتبعه من قلة فرص العمل وزيادة البطالة

والفقر .

2 . ضياع أموال الدولة والتي كان من الأجدر استثمارها في مشاريع تخدم المواطنين .

3 . فساد يتقاطع مع الأنظمة والقوانين المتعلقة بنظام العدالة وحقوق الملكية والتسهيلات المصرفية

والائتمانات وكذلك التمويل الخارجي⁽⁴⁾.

أما علاج هذه المشكلة يكمن في وجوب انتقاء القادة على أساس الكفاءة و الخبرة و الدراية في مجال الإدارة لا على أساس الإعجاب و المحاباة. يجب على السلطات العليا أن تؤمن إيمانا كاملا أن نجاح الإدارة يكمن في حسن اختيار القادة على أساس الكفاءة ، كما يجب أن تعلم السلطات العليا في الإدارة أن أية المناق ثلاث. إذا حدث كذب و إذا وعد أخلف، و إذا ائتمن خان. كيف ترحب الرئاسات بنفاق المرؤوسين مع أنهم يجمعون هذه الصفات الآثمة الثلاث. لذلك ندعو السلطات العليا إلى وجوب تهميش دور المنافقين . و يمكن وضع بعض الحلول والمعالجات الضرورية للحد من هذه الظاهرة والاستفادة منها قدر الإمكان والخروج بنتائج ايجابية بناءة تسهم في تقدم المجتمع وبالتالي تسريع عملية التنمية بجوانبها المختلفة.و ينبغي على الموظف العام القيام بوظيفته مراعيًا ما تستوجبه هذه الوظيفة من واجبات ومن بينها مايلي:

- يتعين على الموظف الاسترشاد بالمصلحة العامة .
- أن تمارس صلاحيات الموظف في حدود القوانين و اللوائح .
- عدم الانحراف في استعمال السلطة.
- الانضباط الوظيفي.
- المحافظة على المال العام.
- الخضوع للسلطة الرئاسية .

أولاً: الاسترشاد بالمصلحة العامة:

يجب على الموظف العام أن يستوحي في تصرفاته المصلحة العامة دون سواها و مبتعدا عن تحقيق

مآربه الشخصية أو تفضيل مصلحة خاصة على مصلحة عامة. و في سبيل ذلك يجب عليه أن يرفض المحسوبة و التدخلات و الوساطة و أن يمتنع عن التغيب عن العمل أو التأخر عن مواعيده و أن يحافظ على الأموال و الممتلكات العامة و يحميها من الضياع أو التلف أو سوء الاستغلال و غير ذلك مما تقتضيه المصلحة العامة⁽¹⁾.

ثانيا: تطبيق القوانين و اللوائح النافذة:

يعتبر الموظف العام بمثابة الأداة البشرية لدى السلطة التنفيذية لتنفيذ القوانين و اللوائح فعليه أن يسهر على تطبيق القوانين و الأنظمة السارية المفعول دون تجاوز أو إهمال أو مخالفة، لأن الموظف مسؤول عن احترام مبدأ المشروعية فلا يحق له أن يتخذ أي قرار أو تدبير أو موقف لا يستند على أساس قانوني، فلا يجوز له أن يتجاوز صلاحيات غيره من الموظفين أو السلطات الأخرى أو أن يخالف القواعد و الأصول التي سنها المشرع سواء كانت قواعد شكلية أم موضوعية ، و أن يؤدي مهامه كاملة دون إهمال و أي تقصير يحاسب عليه ما لم يكن ذلك بعذر أو مبرر مشروع⁽²⁾.

و عيب مخالفة الموظف للقوانين و اللوائح النافذة من أهم أوجه الإلغاء و أكثرها تطبيقا في العمل، و يقصد به خروج العمل الإداري في مضمونه و موضوعه عن أحكام و مبادئ و قواعد القانون في معناه الواسع، و يتخذ عيب مخالفة القانون الصور التالية:

- المخالفة الصريحة و الواضحة لأحكام و مبادئ و قواعد القانون .
- الخطأ في تفسير القانون و الخطأ في تطبيقه .

إذن مخالفة القانون قد تشمل القانون أي التشريع فقط، و لكن يجب أن تشمل مخالفة القانون بالمعنى الواسع (الدستور، القوانين الصادرة من السلطة التشريعية، اللوائح، المبادئ العامة للقانون، العرف، أحكام القضاء) .

ثالثا: عدم الانحراف في استعمال السلطة:

يقصد بعيب الانحراف في استعمال السلطة استعمال الموظف لسلطته التقديرية لتحقيق غرض غير معترف له به.

(1) - د. عدنان عمرو، مبادئ القانون الإداري، نشاط الإدارة و وسائلها، منشأة المعارف الإسكندرية 2004، ص 266،

267 .

(2) - المرجع نفسه، ص 267 .

فمن المعروف أن للموظف السلطة التقديرية في اتخاذ القرارات الإدارية التي يراها مناسبة في إطار ممارسته لمهامه، إلا أن ممارسة السلطة التقديرية في إطار القيام بهذه المهام يجب أن يراعي فيها الشكل الذي فرض القانون، إلا أن الإدارة في الكثير من الممارسات تتخذ قرارات تدخل في اختصاصها لكن لتحقيق أغراض و حالات أخرى، غير التي من أجلها منحت هذه السلطة و هذا ما يعرف بعبء الانحراف. و عيب الانحراف عن السلطة خفيا و من الصعب الكشف عنه، فهو عيب يستقر في دوافع و بواعث رجل الإدارة، و لهذا العيب مجالات واسعة نذكر منها ما يلي:

- الاستعمال الشخصي للسلطة بقصد تحقيق نفع شخصي
- استعمال السلطة بقصد الانتقام الشخصي
- استعمال السلطة لغرض سياسي

رابعاً: الانضباط الوظيفي:

يعد مبدأ الانضباط الوظيفي من المبادئ العامة التي يقوم عليها التنظيم القانوني للوظيفة العامة، بهدف ضمان قيام الموظف العام بأداء واجباته و مهام وظيفته على الوجه المطلوب، حيث يلتزم في عمله و سلوكه بأمانة و الإخلاص و المهارة، و احترام مقتضيات واجبه الوظيفي، إذ أن انضباط الموظف العام يؤدي إلى كفاءة الأداء في الوظيفة، و لا مرء في أن خير رقابة على الموظف العام في تلك التي تنبع من داخله و تنبثق من قناعته و مسؤوليته الذاتية⁽¹⁾.

خامساً: المحافظة على المال العام:

حرصاً من المشرع على حماية المال العام، و خاصة المخصص للمنفعة العامة من خلال المرفق العام و المصالح و الإدارات الحكومية، ألزم المشرع الموظف العام بالمحافظة على ممتلكات و أموال الوحدة التي يعمل بها و مراعاة صيانتها⁽²⁾.

و مؤدي هذا الالتزام الذي يمتد كذلك إلى الأموال الخاصة التي تملكها الوحدة الإدارية التي يعمل بها الموظف العام، أن عليه الالتزام بالأمانة و الحرص عند استعمال هذه الممتلكات أو أنفاق الأموال باسم الوحدة الإدارية، و من ثم لا يجوز استغلال الأموال التي تكون تحت تصرف الموظف العام بحكم وظيفته في غير الغرض المخصص لها، كأن يستولى عليها لنفسه أو استغلالها لحسابه ، أو الإهمال في المحافظة عليها و

(1) - د. سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2003، ص 333 .

(2) - المرجع نفسه، ص 335 .

عدم صيانتها و بالتالي تعريضها للهلاك أو الضرر بسوء استخدامها⁽¹⁾.

يتمتع المال العام بحماية مدنية تتحقق من خلال نص القانون المدني على عدم جواز التصرف بالأموال العامة بأي نوع من أنواع التصرف بالأموال الخاصة سواء كان بمقابل أم بدون مقابل و سواء كان المال العام عقارا أم منقولا، و النص كذلك على عدم جواز تملك المال العام بالتقادم، أو وضع اليد و هذه نتيجة حتمية لعدم جواز التصرف بالأموال العامة كما لا تخضع لقاعدة الحيازة في المنقول سند الملكية⁽²⁾ و النص كذلك على عدم قابلية الأموال العامة للحجز عليها أو ترتيب حقوق عينية تبعية عليها كالرهن و التأمينات⁽³⁾.

سادسا : الخضوع للسلطة الرئاسية .

الجهاز الإداري وهو يباشر نشاطاته المتعددة يقسم إلى وحدات كل وحدة تباشر نشاطا معيناً، هذه الوحدات اصطلح على تسميتها بالوزارات، وكل وزارة بأقسامها تعتبر جزء من الإدارة مركزية.

والمركزية الإدارية تفترض قيام تبعية ترتبط بها جميع وحدات الجهاز الإداري المركزي من ناحية، وجميع العاملين بالجهاز الإداري، من ناحية أخرى، فالكل يشارك في القيام بمهام الوظيفة الإدارية، كل وفقا لما هو مقرر بالقوانين واللوائح، الجميع يخضع لمبدأ التدرج الإداري الذي يؤدي في النهاية إلى الخضوع لمن هو أعلى منه، حتى نصل في النهاية إلى قيام الجهاز الإداري والرئيس الإداري الأعلى المتمثل في الوزير بوصفه الرئيس الإداري الأعلى لوزارته⁽⁴⁾.

يقصد بالسلطة الرئاسية مجموعة من الاختصاصات يتمتع بها كل رئيس في مواجهة رؤوسه من شأنه أن تجعل هؤلاء يرتبطون به برابطة التبعية والخضوع والسلطة الرئاسية ليست امتيازاً أو حقاً مطلقاً للرئيس الإداري، وإنما هي اختصاص يمنحه القانون رعاية للمصلحة العامة وحسن سير المرافق العامة⁽⁵⁾.

فإذا كانت السلطة الرئاسية ليست امتيازاً أو حقاً للرئيس الإداري، بل هل اختصاصات يقرها القانون، فإن ممارستها لا بد أن تكون طبقاً للقوانين واللوائح المعمول بها، كما أن الرئيس الإداري يسأل إدارياً وقضائياً عن كيفية ممارسته لها.

(1) - د. سامي جمال الدين، المرجع السابق، ص 335 .

(2) - د. محمد مرغني، المبادئ العامة للقانون الإداري المغربي المقارن الجزء الثاني، مطبعة الساحل، الرباط، 1980، ص 373.

(3) - د. سليمان الطماوي، مبادئ القانون الإداري، أموال الإدارة و امتيازاتها، الكتاب الثالث، القاهرة، 1973، ص 10 .

(4) - عوابدي عمار، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1984، ص 216.

(5) - رسلان أنور أحمد، وجيز القانون الإداري، منشأة المعارف، الاسكندرية، 2004، ص 140.

ويترتب على ذلك ما يأتي:

1- يتعين أن تمارس السلطة الرئاسية في حدود القانون واللوائح.

2- يكون كل رئيس مسؤولاً إدارياً عن كيفية ممارسة هذه السلطات أمام رؤسائه إلى أن نصل إلى أعلى رئيس في قمة الجهاز الإداري وهو الوزير.

السلطة الرئاسية تحوّل الرئيس جملة اختصاصات، وتنقسم إلى شقين سلطة الرئيس على شخص مرؤوسه، وسلطات الرئيس على الأعمال التي تصدر من هؤلاء المرؤوسين.

أ - سلطة الرئيس على أشخاص المرؤوسين:

تتمثل سلطة الرئيس على أشخاص مرؤوسيه في تعيينهم ونقلهم، وترقيتهم إلى درجات أعلى وتوزيعهم على مختلف الإدارات وتوزيع الأعمال الوظيفية عليهم، وتوقيع الجزاءات التأديبية عليهم في حالة ارتكابهم لأخطاء أو مخالفات إدارية.

تمارس هذه الصلاحيات في حدود القانون لحسن سير المرافق العامة، ومن حق المرؤوس أن يتظلم إدارياً من قرارات الرئيس الإداري ويطعن فيها قضائياً إذا كان فيها انحراف.

ب - سلطة الرئيس عن أعمال المرؤوسين

تنقسم هذه السلطة إلى قسمين سلطة سابقة على ممارسة المرؤوسين لصلاحياتهم، وتتمثل هذه السلطة في التوجيه والإرشاد إلى كيفية أداء العمل بطريقة سليمة وسلطة لاحقة على أداء المرؤوسين لأعمالهم، وتتمثل في الرقابة والتعقيب اللاحق، وهدفها هو التحقق من مطابقة أعمال هذا المرؤوس لأحكام القانون، فإذا كانت معيبة أو لا تتفق مع القانون فعلى الرئيس أن يلغيها.

1- سلطة التوجيه: تتضمن سلطة التوجيه إصدار الأوامر والتعليمات، والمنشورات والكتب الدورية المتضمنة لتفسير القوانين واللوائح التي يتولى المرؤوس تنفيذها، والتوجيهات والإرشادات اللازمة لحسن سير العمل الإداري، ورغم أن هذه الأوامر الرئاسية، والمنشورات والتعليمات المصلحية لا تعتبر قرارات إدارية، لأنها لا تحدث آثاراً قانونية محددة، ولهذا لا يقبل الطعن فيها أمام القضاء الإداري، طبقاً لما هو مستقر عليه في الفقه والقضاء⁽¹⁾.

هذه المنشورات والكتب الدورية ليست لها قيمة قانونية خارج الجهاز الإداري ولا يلتزم بها المنتفعون،

(1) - بسيوني عبد الله عبد الغاني، القضاء الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1983، ص76 وما بعدها.

ولا يجوز الطعن فيها، لأنها ليست قرارات إدارية، وتتحول هذه المنشورات والكتب الدورية من إجراءات داخلية بحتة إلى قرارات إدارية يجوز الطعن فيها بالإلغاء إن هي أضافت الجديد إلى أحكام القانون، كأن تفرض أعباء جديدة على الأفراد.

أما داخل الجهاز الإداري يلتزم المرؤوس باحترام المنشورات والكتب الدورية ويرتكب خطأ يعاقب عليه تأديباً إذا تصرف بما يخالفها، وهذه نتيجة حتمية أو ضرورة للسلطة الرئاسية التي يملكها الرئيس وما تفرضه من واجب الطاعة على المرؤوسين.

لكن السؤال الذي يطرح نفسه في هذا المجال هو: المرؤوس كموظف عام يلتزم في إطار وظيفته باحترام كل التوجيهات والأوامر والنواحي التي تصدر إليه من طرف رئيسه المباشر، في نطاق احترام القوانين واللوائح التنظيمية، هل طاعة المرؤوس لرئيسه بالنسبة للأوامر المشروعة أم أن هذا المرؤوس يلتزم بالطاعة حتى ولو كانت هذه الأوامر غير مشروعة؟

أ- حالة للأوامر المشروعة: حالة الأوامر المشروعة الصادرة من الرئيس - هذا من الطبيعي - أنها واجبة الطاعة لأنها متفقة مع القانون، فالمرؤوس سمح له أن يناقش رئيسه قبل صدور القرار لأنه قد يكون لهذا المرؤوس من الخبرة والدراية ما يؤهله على مناقشة الرئيس لحسن سير العمل في الإدارة.

والمرؤوس يناقش الرئيس بشرط أن يكون أسلوب المناقشة والإفصاح على الرأي في حدود الأدب واللياقة، إلا أنه بعد صدور القرار النهائي من الرئيس تكون الطاعة واجبة على هذا المرؤوس، لأن موضوع القرار خرج من دور البحث إلى دور التنفيذ وليس للمرؤوس أن يقيم أي صعوبات في تنفيذ هذا الأمر الصادر من الرئيس.

ب- حالة أوامر الرئيس المخالفة للقانون: هنا نكون أمام واجبين الأول هو احترام القانون وفقاً لقاعدة الشرعية والثاني هو واجب الطاعة، فأى الواجبين يقدم على الآخر؟ اختلف الفقهاء في هذا المجال.

الرأي الأول: إذا بادر الرئيس الإداري إلى اتخاذ أوامر منافية في مضمونها للقانون فلا يلزم المرؤوس بتنفيذها، لأنه إذا خالف الأول أي الرئيس القانونية فليس للثاني أي المرؤوس أن يتبعه، وقد تبني هذا الرأي الفقيه دوجي Duguit واستثنى فقط طائفة الجنود، فرأى أن من واجبهم تنفيذ الأوامر الصادرة إليهم من جانب رؤسائهم دون أن يكون لهم الحق في مناقشتها لأن الجندي هو آلة للإكراه محرومة من التفكير كما يقول دوجي.

ولقد تأثر القضاء المصري بهذا الرأي بالنسبة لموظفي الجيش والشرطة، إذ ذهب محكمة القضاء

الإداري في حكم لها صدر في 10 جانفي 1955 أنه ليس من الجائز في النظم العسكرية الامتناع عن تنفيذ الأوامر متى كانت صادرة ممن يملكها، وإنما يتظلم منها بالطريق الذي رسمه القانون، إذ لو أبيع لكل من يصدر إليه أمر أن يناقش مشروعيته وسببه وأن يمتنع عن تنفيذه متى تراءى له ذلك لاختل النظام وشاعت الفوضى⁽¹⁾.

الرأي الثاني: يغلب هذا الرأي واجب الطاعة وعلى واجب احترام القانون، معنى أن الموظف المرؤوس يلتزم بطاعة أوامر الرئيس مشروعة أو غير مشروعة، الأخذ بهذا الرأي فيه خطورة، لأنه يشجع على مخالفة القانون، ويجعل الموظف كآلة الصماء لا إرادة له يلتزم بالطاعة في كافة الأحوال.

الرأي الثالث: هذا الرأي يحاول التوظيف بين مبدأ احترام القانون وواجب الطاعة، فيذهب إلى وجوب طاعة الرئيس ولو خالف القانون في ذلك، حرسا على انتظام سير الجهاز الإداري والحفاظ عليه، واحترام القانون وتغليبه على طاعة الرئيس، إن كان عدم الشرعية واضحا وظاهرا وجسيما، بحيث يشكل خطورة على المصلحة العامة.

الرأي الرابع: اتجه رأي أغلبية الدول إلى وجوب طاعة الرئيس الإداري، فيما يصدره من أوامر ولو كانت مخالفة للقانون، ولكن يشترط أن ينبهه إلى ذلك، فإذا أصر الرئيس على رأيه كتابة وبعد مناقشته وتبنيها، فعلى المرؤوس التنفيذ على مسؤولية الرئيس.

موقف المشرع الجزائري: نصت المادة 129 من القانون المدني على أنه: «لا يكون الموظفون والعمال العامون مسؤولين شخصا عن أعمالهم التي أضرت بالغير إذا قاموا بها تنفيذا لأوامر صدرت إليهم من رئيس متى كانت طاعة هذه الأوامر واجبة عليهم»⁽²⁾.

يتضح من هذه المادة أن طاعة المرؤوس لأوامر الرئيس واجبة في إطار الالتزام الوظيفي للعامل وفي نطاق اختصاصه، فإذا كانت هذه الأوامر غير مشروعة فعلى المرؤوس أن يلفت نظر الرئيس إلى عدم مشروعيتها، وإذا أصرّ هذا الأخير على التنفيذ قام المرؤوس بذلك على مسؤولية الرئيس.

2- سلطة الرقابة: سلطة الرقابة تسمح للرئيس الإداري بالقيام بمجموعة الصلاحيات، فهو من يتولى إجازة عمل المرؤوس ويملك سلطة تعديله وإلغائه وسحبه، كما يملك حق الحل محل له للقيام بأعمال معينة.

(1)- ثروت بدوي، مبادئ القانون الإداري، مج 1، القاهرة، 1966، ص 336 وما بعدها

(2)- ديدان مولود، القانون المدني حسب آخر تعديل له، قانون رقم 05-10 المؤرخ في 20 يونيو 2005، دار النجاح للكتاب، الجزائر، 2006، ص 13.

(2)- المادة 129 من القانون المدني، المرجع نفسه، ص 26.

والملاحظ أن سلطة الرئيس في التعقيب على قرارات مرؤوسه لا تنحصر في مراقبة مدى احترامها للمشروعية، وعدم مخالفتها للقوانين واللوائح فقط، وإنما تمتد إلى تقرير مدى ملاءمتها للعمل الإداري.

على أن ذلك لا يعني أن تقف الدولة موقف المتفرج السلبي تجاه موظفيها، فعليها أن تقيم معادلة بين المرتبات من ناحية و أعباء المعيشة من ناحية أخرى. و لا يكون ذلك إلا بالارتقاء بمستوى الأجور و الاهتمام بمنح الحوافز للمخلصين في العمل. فيشعر الموظفون بالارتياح و الطمأنينة على نفسه و على أولاده فلا يعيش حالة الضيق النفسي و حالات الإحباط التي قد تؤدي بالموظف في الغالب إلى طلب الحاجة من الجمهور في صورة إكرامية أو هدية.

وخلاصة القول أن مكافحة الفساد الإداري لا يمكن أن تتحقق من خلال حلول جزئية، بل ينبغي أن تكون شاملة تتناول جميع مرتكزات الإدارة من بنيتها وهيكلتها إلى العنصر البشري العامل فيها إلى أساليب العمل السائدة فيها.