

المرفق العام بين الالتزام بخدمة المواطن وظاهرة الفساد

فرعون محمد

طالب دكتوراه - كلية الحقوق والعلوم السياسية

جامعة جيلالي ليابس - سيدي بلعباس

المقدمة

إن مهام ووظائف الإدارة عديدة ومتنوعة وتختلف حسب النظام السياسي، وهي محل اهتمام كل من علماء الإدارة والقانون الإداري والمهتمين بالعلوم السياسية. وإذا كان علم الإدارة يهتم خاصة بوظيفة التخطيط والتنفيذ، فإن فقهاء القانون الإداري يهتمون بالإدارة من حيث نشاطها وأموالها وموظفيها ومنازعاتها باعتبارها شخصا من أشخاص القانون الإداري.

والحقيقة أياً كانت وظائف الإدارة ومهامها فإن نشاطها يظل مرصودا لخدمة الجمهور، وإلا لماذا عمدت السلطة العامة إلى تزويد الإدارة بالجانب البشري والجانب المادي وأحاطتها بنسيج من النصوص القانونية بما يساعدها على القيام بمهمتها.

فتوفير الخدمة للجمهور يمكن أن يتم من خلال إنشاء مرفق عام تعود منافعه عليه (الجمهور)، ويمكن أن يتم بإلزام الإدارة للأفراد بالقيام بعمل معين أو الامتناع عن سلوك محدد. وقد اصطلح الفقه على النوع الأول من الأعمال بالنشاط الإيجابي (نظرية المرفق العام). أما النوع الثاني فقد اصطلح عليه بالنشاط السلبي (نظرية الضبط الإداري).

لكن شيوع ظاهرة الفساد على الرغم من اختلافه من مكان إلى آخر بصوره وأشكاله وحجم انتشاره وأثره على مختلف نواحي الحياة، يعتبر من أهم أسباب الضعف الداخلي والخارجي للدول. فالفساد في جوهره حالة تفكك تعترى المجتمع نتيجة فقدانها لسيادة القيم الجوهرية، ولعدم احترام القانون وعدم تكريس مفهوم المواطنة وغياب ثقافة حقوق الإنسان واحترامها بشكل طبيعي وتلقائي فإن الفساد عندما يتغلغل في جسم الإدارة يصبح كالسرطان الذي يمتد إلى كل خلية من خلايا الكائن الحي ينهك الأجهزة الحكومية ويضعف أداؤها ويهدر مواردها ويضعف مناعتها ويكثر من انتشار الأمراض الإدارية المزمنة.

والإشكال الذي يمكن طرحه هو أن المرفق العام وجد لخدمة الجمهور فإلى أي مدى يعتبر الفساد الإداري عائقا في سبيل تحقيق هذا الهدف؟

لدى سنجيب على هذا التساؤل من خلال تقسيم هذه الدراسة إلى قسمين نخصص الأول لدراسة مبادئ المرفق العام وأهداف نشاطه، أما القسم الثاني فنخصصه إلى الفساد الإداري أسبابه وأهم مظاهره.

المبحث الأول: مبادئ المرفق العام وأهداف نشاطه

في البداية ينبغي التذكير إن لفكرة المرفق العام علاقة وثيقة بالقانون الإداري كفرع من فروع القانون، وهذا ما رأيناه عند دراسة أسس القانون الإداري، حيث استندت مدرسة المرفق العام لهذه الفكرة القانونية واعتبرتها أساسا لتحديد نطاق القانون الإداري وتطبيق أحكامه.

المطلب الأول: المبادئ الأساسية التي تحكم المرافق العامة.

إن سن قانون واحد يحكم المرافق جميعا بات أمر من المحال تجسيده في الواقع العملي بسبب اختلاف طبيعة نشاط كل مرفق، غير أن ذلك لا يمنع من إخضاع كل المرافق إلى مبادئ معينة اتفق الفقه والقضاء بشأنها وأضحت اليوم من المسلمات في نظرية المرافق. وهذا ما جاء في ديباجة الميثاق الإفريقي لقيم ومبادئ الخدمة العامة والإدارة المصادق عليه بالمرسوم الرئاسي رقم 12-415¹.

الفرع الأول: مبدأ المساواة المنتفعين أمام المرفق

إن مبدأ المساواة أمام المرافق العامة هو امتداد لمبدأ عام هو مساواة الأفراد أمام القانون والذي بات يمثل اليوم حقا من حقوق الإنسان وحقا دستوريا أعلنت عنه مختلف الدساتير.

ويترتب على هذا القول نتائج تتمثل في مبادئ فرعية هي مساواة المنتفعين من خدمات المرفق والمساواة في الالتحاق بالوظائف العامة وهذا ما نصت عليه المادة 1/3 من الميثاق الإفريقي².

أ- مساواة المنتفعين من خدمات المرفق:

يقضي هذا المبدأ وجوب معاملة المرفق لكل المنتفعين معاملة واحدة دون تفضيل البعض على البعض الآخر لأسباب تتعلق بالجنس أو اللون أو الدين أو الحالة المالية وغيرها وهذا ما نصت عليه المادة 29 من الدستور الجزائري³. ويعود سر التزام المرفق بالحياد بعلاقته بالمنتفعين إلى أن المرفق تم إحداثه بأموال عامة بغرض أداء حاجة عامة. ومن هنا تعين عليه أن لا يفاضل في مجال الانتفاع بين شخص وشخص وفئة وأخرى ممن يلبون شروط الانتفاع من خدمات المرفق. ولا يتنافى هذا المبدأ مع سلطة المرفق في فرض بعض الشروط التي تستوجبها القوانين والتنظيمات كالشروط المتعلقة بدفع الرسوم أو إتباع بعض الإجراءات أو تقديم بعض الوثائق. وعلى ذلك لا يعد انتهاكا للمبدأ المذكور أن تستلزم

¹ - الميثاق الإفريقي لقيم ومبادئ الخدمة العامة والإدارة المصادق عليه بالمرسوم الرئاسي رقم 12-415 المؤرخ في 11 ديسمبر 2012 الصادر بالجريدة الرسمية رقم 68 بتاريخ 16 ديسمبر 2012.

² - تنص المادة الثالثة في فقرتها الأولى من الميثاق الإفريقي المعتمد بأديس أبابا في 31 يناير 2011 على أنه "تتفق الدول الأعضاء على عدة مبادئ من بينها "المساواة بين كل مستخدمي الخدمة العامة والإدارة العامة"

³ - الدستور الجزائري المؤرخ في 28 نوفمبر 1996

مؤسسة سونغاز على المنتفع وثيقة تتعلق بالعقار موضوع الخدمة لتتأكد من توافر الشروط التقنية (البناء الغير فوضوي). كما لا يعد انتهاكا لمبدأ المساواة أن تفرض إدارة الخدمات الجامعية على الطلبة الراغبين في الحصول على غرفة بالأحياء الجامعية أن يقدم هؤلاء ما يثبوت به إقامتهم العائلية على بعد مسافة حددها التنظيم. ولا يعد انتهاكا للمبدأ أن تفرض مبالغ مالية معينة لقاء الانتفاع بالخدمات.

ب- المساواة في الالتحاق بالوظائف العامة:

يترتب على المبدأ العام وهو المساواة أمام القانون حق الأفراد الالتحاق بالوظائف العامة. ولا يجوز من حيث الأصل فرض شروط تتعلق بالجنس أو اللون أو العقيدة للاستفادة من وظيفة معينة. فالالتحاق بالوظائف العامة بات اليوم يشكل حقاً دستورياً يتمتع به الأفراد⁴. غير أن التمتع بهذا الحق لا يمنع المشرع من أن يضبط الالتحاق بالوظائف بشروط محددة تتعلق بالحالة السياسية (الجنسية) والسن وحسن السيرة السلوك وغيرها، كما يضبطه أيضا بإجراءات معينة كإجراء الدخول في مسابقة ولا يعد مساسا بهذا المبدأ أن يحرم المشرع بعض الطوائف من تولي الوظائف العامة كحرمانه لأولئك الذين ثبت سلوكهم المشين تجاه الثورة.

وقد حمل هذا الدستور أيضا مبدأ جديدا له علاقة مباشرة بمبدأ المساواة أمام القانون وهو مبدأ حياد الإدارة،⁵ و الذي يعني التزام الإدارة بأداء عملها بطريقة واحدة وأسلوب واحد للجمهور دون تمييز في مجال الجنس أو الرأي أو الاتجاه السياسي وغير ذلك من ضروب التمييز. وخارج إطار المبادئ الدستورية وقوانين الوظيفة العامة نجد المشرع كثيرا ما يعلن صراحة عن عدم فرضه أي قيد بشأن الجنس ويقر التساوي بين المرأة والرجل.

فقانون الحالة المدنية عندما يعالج أحكام الشهادة نجده يعلن صراحة على عدم التمييز بين المرأة والرجل في مجال الشهادة الخاصة بعقود الحالة المدنية. وحتى وظيفة القضاء والتي كثر من شأنها الجدل بخصوص حق المرأة في توليها في كثير من الدول العربية والإسلامية، وجدنا المشرع الجزائري لم يقصرها على الرجال دون النساء وهو ما يتضح في نص المادة 37 من القانون المتضمن القانون الأساسي للقضاء⁶ والتي اكتفت بشروط الحالة السياسية للمترشح لوظيفة القضاء وشروط أخرى تتعلق بالمؤهل.

الفرع الثاني: مبدأ سير المرفق العام بانتظام واطراد

تؤدي المرافق العامة دورا كبيرا داخل المجتمع أيأ كان موضوع نشاطها، وهذا يفرض أن تقدم خدماتها للجمهور بشكل مستمر ومتواصل. فلا يمكن أن نتصور مثلا توقف جهاز القضاء عن الفصل في الخصومات، أو توقف جهاز

⁴ - المادة 51 من الدستور الجزائري المؤرخ في 28 نوفمبر 1996 والمعدل بالقانون رقم 08-19 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008.

⁵ - تنص المادة 23 من دستور 1996 على "عدم تحيز الإدارة يضمه القانون".

⁶ - المادة 37 من القانون رقم 04-11 المؤرخ في 06 سبتمبر 2004 المتضمن القانون الأساسي للقضاء الجريدة الرسمية عدد 57 الصادر بتاريخ 08 سبتمبر 2004.

الأمن عن أداء مهامه أو مرفق الدفاع. إن توقف أحد هذه الأجهزة وغيرها سينجم عنه لا شك إلحاق بالغ الضرر بالمصلحة العامة وبحقوق الأفراد. لذا تعين على المشرع وبغرض تحقيق المقصد العام وهو استمرارية نشاط المرفق وقيامه بالخدمات المنوطة به أن يعد من الآليات القانونية ما يضمن أداء الخدمة وتواترها وانتظامها وعدم انقطاعها.

فمن حق المنتفع الاستفادة من خدمات المرفق في المكان والزمان والمخصص لذلك، وإذا تعرض المرفق لعوائق تقنية مثلا تحول دون تحقيق عنصر الانتفاع وجب أن يعلم الجمهور بذلك. فإذا أرادت مثلا مؤسسة سونلغاز القيام بأشغال معينة وقطع التيار الكهربائي لمدة معينة وجب أن تعلن الجمهور بذلك وكذا الحال بالنسبة لمؤسسة توزيع المياه.

ويعتبر مبدأ الاستمرارية أكثر المبادئ وزنا لأن القضاء الإداري كثيرا ما اعتمد عليه. ولأن معظم أحكام ومبادئ القانون الإداري تخص هذا المبدأ ومتفرعة عنه.

ويقضي مبدأ الاستمرارية توافر جملة من الضمانات تعمل جميعا على تجسيده في أرض الواقع. ومن هذه الضمانات ما وضعه المشرع ومنها ما رسخه القضاء الإداري وتتجلى هذه الضمانات في تنظيم ممارسة حق الإضراب، وتنظيم ممارسة حق الاستقالة وسن قواعد خاصة لحماية أموال المرفق وهي جميعا تمثل ضمانات تشريعية أي من صنع المشرع.⁷

الفرع الثالث: عدم جواز الحجز على أموال المرفق

يحتاج كل مرفق للقيام بنشاطه إلى أموال كالعقارات والمنقولات. ولو خضع المرفق في مجال الحجز للقواعد العامة لأدى ذلك إلى مباشرة إجراءات الحجز على ممتلكاته وهو ما يترتب عليه إلحاق بالغ الضرر بالمنتفعين من خدمات المرفق.

وإعمالا لمبدأ حسن سير المرفق العام بانتظام واطراد وجب أن تخضع أموال المرفق إلى نظام قانوني متميز يهدف إلى المحافظة عليها تحقيقا للمقصد العام وهو تمكين المرفق من أداء خدمة للجمهور. وإذا كان المرفق يسير عن طريق الإدارة مباشرة فليس هناك أي إشكال يطرح حيث أن القانون المدني جاء واضحا وصريحا فلم يجز التصرف في أموال الدولة أو الحجز عليها أو تملكها بالتقادم، فهي إذن محصنة من الناحية المدنية.⁸

لكن الإشكال طرح وبعمق في الفقه بخصوص الحماية المدنية للمال في حالة إدارة المرفق بأسلوب الامتياز، ورغم أن الأفراد طالبوا في هذه الحالة بحقوقهم في الحجز على ممتلكات المرفق بغرض الحصول على ديونهم إلا أن القضاء العادي المقارن رفض تمكينهم من هذا الحق محافظة على مبدأ حسن سير المرفق بانتظام واطراد.

⁷ - د. محمد فاروق عبد الحميد، "نظرية المرفق العام في القانون الجزائري بين المفهومين التقليدي والاشتراكي"، ديوان المطبوعات الجامعية - الجزائر 1987 ص 52.

⁸ - نصت المادة 689 من الأمر 75-58 المتضمن القانون المدني المعدل والمتمم الصادر في الجريدة الرسمية عدد 78 بتاريخ 30 سبتمبر 1975 "لا يجوز التصرف في أموال الدولة، أو حجزها أو تملكها بالتقادم...".

ولقد خرج المشرع الجزائري عن المبدأ العام الذي يكفل حماية مدنية للمال توجب عدم الحجز عليه، وذلك في القانون التوجيهي للمؤسسات الاقتصادية.⁹ وأورد قيذا مفاده قابلية المال العام للتصرف وللحجز عليه في حدود معينة، حيث تكون الممتلكات التابعة لذمة المؤسسة العمومية الاقتصادية قابلة للتنازل والتصرف فيها وحجزها حسب القواعد المعمول بها في التجارة ماعدا الجزء من الأصول الصافية التي تساوي مقابل قيمته رأس المال التأسيسي".

الفرع الرابع: مبدأ قابلية المرفق العام للتغيير

سبق القول أن المرافق العامة تخضع لقوانين وتنظيمات وهذه القوانين والتنظيمات منها ما يحكم المرفق العام من حيث تنظيمه وهيكلته. ولا يقتصر التغيير على القواعد المنظمة للمرفق، بل يمتد أيضا لأسلوب إدارته فيجوز تغيير أسلوب الإدارة من الإدارة المباشرة إلى المؤسسة العامة. أو من المؤسسة العامة إلى الشركة المختلطة.

وللمرفق أيضا أن يفرض رسوما لقاء الخدمات التي يقدمها أو أن يخفض من هذه الرسوم إذا رأى في ذلك مصلحة. ولا يجوز لأي كان الاحتجاج على هذا التغيير¹⁰. ولقد أكد القضاء الإداري في مصر هذا المبدأ بقوله: "من المسلم قانونا أن للجهة الإدارية سلطة وضع الأنظمة التي تتولاها سيرا منتظما ومنتجا وكذلك لها تعديل هذه الأنظمة بما تراه متفقا مع الصالح العام دون أن يكون لأحد من الناس الإدعاء بقيام حق مكتسب في استمرار نظام معين."

وبناء على هذا المبدأ إذا غيرت الإدارة في نظام المرفق من أسلوب إلى آخر فليس للموظفين التمسك بالنظام القديم الذي كان يحكمهم. كما أنه ليس من حق المنتفعين التمسك بمجانية الخدمة خاصة إذا غيرت الإدارة الأسلوب من طريقة الاستغلال المباشرة إلى أسلوب المؤسسة.

وترتبيا على ذات المبدأ ليس من حق المتعاقدين مع الإدارة في عقد الالتزام أن يحول دون ممارسة حقها في تغيير بعض بنود العقد بما يتماشى ومصلحة المنتفعين مع الاحتفاظ بحقه في التوازن المالي وهذا الحق الذي تتمتع به لها أن تمارسه وإن خلا العقد من الإشارة لذلك.¹¹

المطلب الثاني: أهداف الضبط الإداري.

ذكرنا سابقا أن الضبط الإداري كمجموعة قيود صادرة عن سلطة عامة إنما الهدف منه هو المحافظة على النظام العام بعناصره الثلاثة الأمن العام الصحة العامة والسكينة العامة.

⁹ - القانون التوجيهي للمؤسسات الاقتصادية الصادر تحت رقم 88-01 المؤرخ في 12 جانفي 1988 الصادر في الجريدة الرسمية عدد 02 بتاريخ 13 جانفي 1988.

¹⁰ - الأستاذ عمار بوضياف، "النشاط الإداري"، الأكاديمية العربية المفتوحة - أكتوبر 2009 ص 44.

¹¹ - د. محمد فاروق عبد الحميد، المرجع السابق، ص 53.

الفرع الأول: الأمن العام.

يعرف لغة طمأنينة النفس وزوال الخوف والشعور بالاستقرار واصطلاحا هو كل ما يتعلق بالحفاظ على السيادة الوطنية، ويقصد بالأمن العام كعنصر من عناصر النظام العام أمن الفرد وأمن المجتمع وأمن الدولة. ويشمل:

- إجراءات حماية الإنسان وأمواله وعرضه.

- إجراءات حماية كيان الدولة وتدعيم وجودها ضد الفتن والمظاهرات والتمرد. .. الخ.

- إجراءات حماية أمن المجتمع من الطبيعة أو الحيوانات أو الأفراد.

ويقصد بالأمن العام استتباب الأمن والنظام في المدن والقرى والأحياء بما يحقق الاطمئنان لدى الجمهور على أنفسهم وأولادهم وأعراضهم وأموالهم من كل خطر قد يكونون عرضة له، ومن أخطار الكوارث العامة والطبيعية كالحرائق والفيضانات والزلازل وغيرها.

فمن هذا المنطلق جاء اقتراح الجزائر لإنشاء المركز العربي للوقاية من مخاطر الزلازل والكوارث الطبيعية، وكان ذلك بمناسبة الدورة الثامنة عشر لمجلس وزراء الإسكان والتعمير العرب المنعقد بالقاهرة يومي 4 و5 نوفمبر 2001.

وفي الدورة 57 للمكتب التنفيذي المنعقدة بالقاهرة يومي 21 و22 أبريل 2002 عرضت الأمانة العامة للجامعة العربية هذا الاقتراح على أعضاء المكتب، حيث تم تسجيل هذا الاقتراح مع طلب استكمال الملف وعرضه على الدول العربية قبل أن يعرض على مجلس وزراء الإسكان والتعمير العرب المقرر في دورة الجزائر.¹²

وكذلك من الأفعال التي يتسبب فيها الإنسان في إحداث الخطر والخلل في حياة أمن أفراد المجتمع، فهنا تقوم السلطة التنفيذية بأخذ التدابير اللازمة ضد من ينهبون، ويسرقون، أو يقومون بأية أفعال تضر بالمصلحة العامة وتسبب وقوع الأخطار لذا تعين عن السلطة العامة توفير كافة الإمكانيات واتخاذ كل الإجراءات لضمان الأمن العام للأفراد في الظروف العادية والظروف الاستثنائية كصلاحيات الوالي في حفظ النظام العام في الولاية بالتنسيق مع أمن الولاية.¹³

الفرع الثاني: الصحة العامة.

ويقصد بها المحافظة على الصحة العامة عن طريق الوقاية والاحتراز من خطر الإصابة بالأمراض وانتقال العدوى المختلفة بين المواطنين من خلال تنقية مياه الشرب من الجراثيم والشوائب، وضمان سلامة أنابيب المياه النقية ونظافتها وكذلك تنظيم المجاري العامة بأفضل الطرق الصحية لتصريف محتوياتها في أماكن بعيدة عن الأحياء السكنية واتخاذ

¹² - د/ حميد غفرة، " الزلازل والكوارث الطبيعية في العالم العربي "، المركز الوطني للأبحاث والأبحاث المتكاملة في البناء ص 10 (بدون سنة).

¹³ - المادة 114 من قانون رقم 12 - 07 المؤرخ في 21 فيفري 2012 الصادر بالجريدة الرسمية عدد 12 بتاريخ 29 فيفري 2012 المتضمن قانون الولاية.

التدابير الكفيلة بالقضاء على ما تحتويه من جراثيم وميكروبات عند استخدام مياهها في الأغراض الزراعية، وأيضاً مراقبة مخازن المواد الغذائية ومحللات بيعها لضمان درجة النظافة المطلوبة. وفي مجال الضبط البيئي يقع على عاتق الإدارة وضع المعايير والمستويات المحظور تجاوزها بالنسبة لملوثات الطبيعة وإصدار التراخيص اللازمة للتعامل مع عناصر البيئة وإعداد اللوائح التنفيذية لقوانين حماية البيئة وأيضاً استخدام مكنائزمات التنفيذ المباشر من أجل اتخاذ التدابير اللازمة للحفاظ على البيئة كغلق محل النشاط أو علاج النفايات الضارة بالبيئة على نفقة المسؤول وكذلك علاج الملوثات البيئية المختلفة والقيام بتهيئة التجهيزات لمنع التلوث والحد من انتشاره.¹⁴

فإلى جانب توفير الأمن العام للجمهور يقع على عاتق السلطة العامة اتخاذ الإجراءات اللازمة بغرض وقاية صحة الأفراد أياً كان مصدر الخطر أو المرض سواء الحيوان أو المياه أو أي مادة أخرى، فإذا تبين للسلطة العامة أن مادة غذائية ما أصبحت تشكل خطراً على صحة الأفراد جاز لها أن تتخذ كل إجراء بغرض منع بيعها أو عرضها للجمهور ولو عن طريق القوة العمومية، وإذا تبين لها واستناداً لتقارير طبية أن البقر في مكان محدد يعاني من أمراض تهدد المستهلك فالإدارة صلاحية منع بيعه في الأسواق في ذلك المكان وكذلك منع بيع اللحوم.

ولا تتدخل الإدارة فقط عند ظهور الخطر أو المرض وإنما قبله أيضاً، وهو الأصل في إجراءات الضبط. فلها أن تراقب مجاري المياه ومعالجتها ومنع استعمالها. ولها أن تراقب الموارد المعروضة للبيع خاصة المواد ذات الاستهلاك الواسع وأن تقرض إجراءات حمايتها. ولها أن تباشر كل إجراء يهدف لحماية الصحة العامة ولو بلغ الأمر حد غلق المحل أو المحلات التجارية.

الفرع الثالث: السكنية العامة.

لا مرأ في أن السكنية العامة عنصر جوهري وثابت من عناصر النظام العام البيئي، ولا ريب في أنها تعد هدفاً أسمى من أهداف الضبط الإداري فهي تستجيب إلى مطلب أساسي من مطالب الحياة الإنسانية وهو الحاجة إلى الاستقرار والهدوء وتسير السكنية وجوباً مع الأمن العام والصحة العامة بل تكاد تستوعب هذين العنصرين فالواقع أن الضوضاء كانعكاس لدرجة التقدم العلمي أصبحت مكافحتها تتلاقى مع العناية بالصحة العامة والأمن العام، وللسكنية العامة مدلول إيجابي ومدلول سلبي.¹⁵

أ- مدلول سلبي: تعني السكنية العامة بمعناها السلبي منع مظاهر الإزعاج والمضايقات التي تتجاوز الحد العادي كالضوضاء والضجيج ومكبرات الصوت وسوء استعمال أبواق السيارات وأجهزة الإذاعة والتلفزيون والتجمعات التي تقلق راحة السكان والصخب الذي يحدثه الباعة المتجولون والأصوات التي تصدر عن الحيوانات الضالة وماكنات المصانع وغيرها.

¹⁴ - الأستاذ عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 76.

¹⁵ - الأستاذ عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 77.

ب- مدلول إيجابي: يقصد بها المحافظة على حالة الهدوء والسكون في الطرق والأماكن العامة حتى لا يتعرض الأفراد للإزعاج والضوضاء.

والجدير بالذكر أن السكينة العامة تؤثر بدرجة كبيرة في الصحة العامة نظرا لما تسببه الضوضاء (عامل الإخلال بالسكينة) والأصوات العالية بصفة عامة من تأثير سيء على أعضاء الجسم، ولا يقف التأثير عند الجانب العضوي بل يتعداه إلى الجانب النفسي والعصبي علاوة على تأثيرها المباشر والسيئ على قوة السمع وسلامة الأذن ويترتب على ارتفاعهما الشديد فقد السمع وضعف البصر، وتعتبر الضوضاء نوعا من أنواع تلوث البيئة (تلوث سمعي).¹⁶

وتحت هذا المفهوم الجديد تستطيع الإدارة أن تفرض بعض القيود لتنظيم النشاط الصناعي والتجاري، كما أنه بإمكانها أن تفرض على الأفراد ترتيبات تقتضيها المصلحة العامة. ومثال ذلك أن يفرض رئيس المجلس الشعبي البلدي على التجار المتجولين عدم ممارسة التجارة على الأرصفة أو أن يمنع إقامة محلات تجارية أو مقاهي بجانب تجمعات معينة، وعموما يخول له اتخاذ كل إجراء من شأنه المحافظة على الطابع الجمالي للبلدية.

المبحث الثاني: الفساد الإداري أسبابه وأهم مظاهره

لقد كثر الحديث عن أخلاقيات الإدارة وتعالى الأصوات من أجلها، ومع تزايد الفسائح الأخلاقية وانتشار مظاهر الفساد الإداري والاقتصادي بشكل لافت النظر نتيجة ضعف الإجراءات الرادعة لهذه الظواهر بتشديد الحلقات الرقابية وهذا بدوره يزيد من حالة التقنن في الغش لقاعدة (كل ممنوع مرغوب).

المطلب الأول: مفهوم الفساد وأهم أسبابه

وهنا نسلط الضوء على مفهوم الفساد، مظهره، أسبابه والآثار والانعكاسات المؤثرة محاولين تسليط الضوء على أبعاد هذه التجربة والآثار السلبية الناتجة عنها ثم نأتي إلى وضع أبرز الحلول والمعالجات الموضوعية للحد من تأثير هذه الظاهرة.¹⁷

الفرع الأول: مفهوم الفساد.

يقتضي الاتفاق في معظم البحوث الأكاديمية على تحديد معنى المصطلحات المستخدمة ومضمونها حتى ينحصر الجدل في إطاره الموضوعي، واستناداً إلى ذلك، فإنه يمكن تعريف الفساد لغةً واصطلاحاً.

¹⁶ - المرسوم التنفيذي رقم 93-184 المنظم لإثارة الضجيج المؤرخ في 27 جويلية 1993، الصادر في الجريدة الرسمية عدد 50 بتاريخ 28 جويلية 1993.

¹⁷ - د. عز الدين بن تركي، "الفساد الإداري: أسبابه، آثاره وطرق مكافحته"، ملتقى وطني لمخبر مالية، إدارة أعمال وبنوك الصادر عن جامعة خيضر - بسكرة، 06-07 ماي 2012، ص3.

الفساد لغةً: الفساد في معاجم اللغة هو في (فسد) ضد صَلَحَ (والفساد) لغة البطلان، فيقال فسد الشيء أي بطلَ واضمحَل، ويأتي التعبير على معانٍ عدة بحسب موقعه. فهو (الجذب أو القحط) كما في قوله تعالى (ظَهَرَ الْفَسَادُ فِي الْبَرِّ وَالْبَحْرِ بِمَا كَسَبَتْ أَيْدِي النَّاسِ لِيُذِيقَهُمْ بَعْضَ الَّذِي عَمِلُوا لَعَلَّهُمْ يَرْجِعُونَ)¹⁸ أو (الطغيان والتجبر) كما في قوله تعالى (لِلَّذِينَ لَا يُرِيدُونَ عُلُوًّا فِي الْأَرْضِ وَلَا فَسَادًا)¹⁹ أو (عصيان لطاعة الله) كما في قوله تعالى (إِنَّمَا جَزَاءُ الَّذِينَ يُحَارِبُونَ اللَّهَ وَرَسُولَهُ وَيَسْعَوْنَ فِي الْأَرْضِ فَسَادًا أَنْ يُقَتَّلُوا أَوْ يُصَلَّبُوا أَوْ تُقَطَّعَ أَيْدِيهِمْ وَأَرْجُلُهُمْ مِنْ خِلَافٍ أَوْ يُنْفَوْا مِنَ الْأَرْضِ ذَلِكَ لَهُمْ خِزْيٌ فِي الدُّنْيَا وَلَهُمْ فِي الْآخِرَةِ عَذَابٌ عَظِيمٌ)²⁰ ونرى في الآية الكريمة السابقة تشديد القرآن الكريم على تحريم الفساد على نحو كلي، وإن لمرتكبيه الخزي في الحياة الدنيا والعذاب الشديد في الآخرة.

أما تعريف الفساد اصطلاحاً: - ليس هناك تعريف محدد للفساد بالمعنى الذي يستخدم فيه هذا المصطلح اليوم، لكن هناك اتجاهات مختلفة تتفق في كون الفساد هو إساءة استعمال السلطة العامة أو الوظيفة العامة للكسب الخاص.

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

إن ظاهرة الفساد الإداري ظاهرة طبيعية في المجتمعات الرأسمالية حيث تختلف درجات هذا الفساد إلى اختلاف تطور مؤسسة الدولة. أما في بلدان العالم الثالث فإن لفساد مؤسسات الدولة وتدني مستويات الرفاهية الاجتماعية تصل إلى أقصى مستوياتها، وهذا ناتج عن درجة التخلف وازدياد معدلات البطالة. فالفساد قد ينتشر في البنى التحتية في الدولة والمجتمع، وفي هذه الحالة يتسع وينتشر في الجهاز الوظيفي ونمط العلاقات المجتمعية فيبسط من حركة تطور المجتمع ويقيّد حوافز التقدم الاقتصادي.²¹

ولا يختلف اثنان على كون الفساد ظاهرة مرفوضة من قبل الجميع، ومع هذا الرفض فإنها حالة موجودة ومنتشرة في جميع دول العالم وتصيب جميع المؤسسات مهما كانت طبيعتها، ونجد أن من يمارس الفساد الإداري هم أناس بمختلف مستويات الهيكل التنظيمي والمواقع السياسية والاجتماعية.

ويصعب إيجاد تعريف موحد للفساد الإداري وهذه الصعوبة ترجع لأسباب عديدة من بينها تعقد ظاهرة الفساد وتشعب معالمها وأسبابها، واختلاف مناهج دراستها وتعدد أشكال التعبير عنها وتنوع خلفيات المشاركين في نقاشها وبحثها، لذلك أعطيت الكثير من التعاريف لهذه الظاهرة حيث عرفت منظمة الشفافية الدولية الفساد بأنه "استغلال السلطة من أجل

¹⁸ - سورة الروم الآية 41.

¹⁹ - سورة القصص الآية 83.

²⁰ - سورة المائدة الآية 33.

²¹ - أ. بلال أمين زين الدين، "ظاهرة الفساد الإداري في الدول العربية والتشريع المقارن"، دار الفكر الجامعي 2009 ص 63-64.

المنفعة الخاصة ". أما البنك الدولي فيعرفه بأنه "إساءة استعمال الوظيفة العامة للكسب الخاص " ونلاحظ أن التعريفين يعتبران الفساد يقتصر فقط على القطاع العام دون الخاص، فالشواهد المتاحة تشير إلى وجود الفساد ضمن نشاطات القطاع الخاص وبصورة أكبر في تلك النشاطات التي تضع الدولة قواعد تنظيمية لعملها، وكذلك الأمر قد لا ينطوي على استخدام السلطة العامة من قبل المسؤول على مصلحة شخصية، ولكن قد تكون لمصلحة حزبه، أو عشيرته، أو أصدقائه أو أقاربه.

فيحدث الفساد عادة عندما يقوم الموظف بقبول أو طلب ابتزاز أو رشوة لتسهيل عقد أو إجراء امتياز له دون غيره، كما يتم عندما يعرض وكلاء أو وسطاء الشركات بتقديم رشوة للاستفادة من سياسات أو إجراءات عامة للتغلب على المنافسين وتحقيق أرباح خارج إطار القوانين، كما يمكن للفساد أن يحدث عن طريق استغلال الوظيفة دون اللجوء إلى الرشوة، وذلك بتعيين الأقارب أو سرقة أموال الدولة مباشرة أو إساءة استخدام الوظيفة العامة كالموظف الذي يدعي المرض ولكنه يذهب لقضاء العطلة.

والفساد هو كذلك جميع المحاولات التي يقوم بها الموظفون يضعون من خلالها مصلحتهم الخاصة الغير مشروعة فوق المصلحة العامة متجاوزين القيم التي تعهدوا باحترامها وخدمتها والعمل على تطبيقها وفي هذا الإطار فإن هذه الممارسات الفاسدة والمخلة بالمصلحة العامة يمكن أن تبقى عرضة للاختلاف بسبب الاتفاق عليها، وأصبح الفساد الإداري يمثل تصرفا مقبولا من قبل طرفين أو أكثر تعجز الطرق الرسمية والأساليب التقليدية عن تحقيق مصالحهما أو الوصول إلى أهدافهم الشخصية.²²

ويعتبر الفساد كل تصرف يتم خلاف ما يقتضيه الاستغلال الأمثل للموارد ليشمل القطاعين العام والخاص والتي يترتب عليها إهدار الموارد الاقتصادية في المجتمع، سواء كان الهدف تحصيل منفعة خاصة أم مجرد إهمال.

الفرع الثاني: أسباب الفساد الإداري

لقد تعددت الآراء وتباينت وجهات نظر الكتاب والباحثين في تحديد أسباب الكامنة وراء ظاهرة الفساد الإداري وممارسته من قبل العاملين في الأجهزة الحكومية والخاصة، وسواء كان ذلك بأسلوب فردي أو جماعي، ويمكن حصر تلك الأسباب بواحد أو أكثر من الأسباب الآتية:

1- أسباب حضرية

هناك من يرى بأن أسباب الفساد الإداري ما هي إلا أسباب حضرية فالتفسير الحضري يشير إلى وجود فجوة بين القيم الحضرية لمجتمع وبين قواعد العمل الرسمية المعتمدة من قبل الأجهزة الإدارية، وهنا لا بد من إثارة التساؤل الآتي :

²² - د. أسار فخري عبد ، "أثر الأخلاقيات الوظيفية في تقليل فرص الفساد الإداري في الوظائف الحكومية"، المديرية العامة للإحصاء والأبحاث جوان 2006 ص7.

هل أن هذا الكلام ينطبق على الدول المتقدمة والدول النامية على حد سواء ؟ والإجابة بطبيعة الحال كلا لأن صحة هذا التفسير يمكن أن تنطبق على الدول النامية أكثر من انطباقها على الدول المتقدمة أو الأكثر تقدماً مع تحفظنا على من يؤكد هنا الطبيعة الإيجابية لظواهر الفساد الإداري في الدول النامية وما يحمله من جهل تعميم وجهل بخصوصيات النظم الحضرية القيمة في مجتمعات الدول النامية ولأن التغيير الذي جاء به أنصار هذا الرأي وفي مقدمتهم (الموظفين أو المعدلون) لا يمكن أن يؤدي إلى تقليص الفجوة بصورة دقيقة ومنظمة بين المجتمع والجهاز الإداري، كما أن سلبياته المتوقعة تفوق ما يمكن أن يحققه من إيجابيات.

2- أسباب سياسية.

يرى أنصار التفسير السياسي لظاهرة الفساد الإداري أن محدودية قنوات التأثير الرسمية على قرارات الأجهزة الإدارية الحكومية، وضعف العلاقة بين هذه الأجهزة والجمهور، والتعالي وشيوع الولاء الحزبي على حساب التحسس الوطني الشامل وحماية المفسدين والتساهل في محاسبتهم، وغياب الأنظمة الرقابية من شأنه أن يدفع بروز حالات الفساد الإداري، وظهور ممارسات منحرفة تخل بالأهداف والمصالح العامة للمجتمع.²³

إذا كان هذا الكلام ينطبق على غالبية الدول النامية فهل يمكن انطباقه بنفس التعميم على الدول المتقدمة؟ إن الإجابة على ذلك بالنفي طبعاً لأنه ينطبق قطعاً على حالات عديدة للفساد الإداري في دول تتعدد فيها قنوات الاتصال بين الجمهور وأجهزة الدولة الحكومية وتتفوق فيها الولاء الوطني على الولاء الجزئي داخل المجتمع، كما هو الحال في العديد من الدول المتقدمة والأكثر تقدماً.

3- أسباب هيكلية

يؤكد أنصار التفسير الهيكلي على أن سبب الفساد الإداري ما هو إلا نتيجة لوجود هياكل قديمة لأجهزة الدولة لا تتوازن أو تتناسب مع قيم وطموحات الأفراد، ولا تستجيب لمطالبهم واحتياجاتهم، وهذا من شأنه أن يخلق حالة من عدم التوافق بين الجهاز الإداري المعني وأولئك الأفراد، مما يجعلهم يلجؤون إلى اعتماد مسالك أخرى تنطوي تحت مفهوم الفساد لتجاوز محدودات الهياكل القديمة وتحقيق مصالح ذاتية على حساب أهداف ومصالح الجهاز الإداري المعني.²⁴

4- أسباب اقتصادية

يرى أنصار التفسير الاقتصادي بأن الفساد الإداري ما هو إلا نتيجة لعدم توزيع الثروة في المجتمع بشكل عادل، إضافة إلى ذلك ما تحمله البيئة الاقتصادية من سوء الأوضاع المعيشية للعاملين الناجمة عن عدم العدالة في منح الرواتب

²³ - د. أحمد بن عبد الرحمن الشميمري، مظاهر الانحراف الوظيفي، مجلة التدريب والتقنية، ع 57، 2010 ص 26.

²⁴ - د. أحمد بن عبد الرحمن الشميمري، المرجع السابق "ص 26 - 28.

والأجور مما يؤدي بالتالي إلى ظهور فئتين، فئة كثيرة الثراء مقابل فئات أخرى محرومة في المجتمع، وهذا يؤدي بطبيعة الحال إلى إضعاف الولاء للأهداف العامة المشتركة للمجتمع، ومن ثم بروز سلوكيات منحرفة وفاسدة في أجهزة الدولة.

5- أسباب إدارية:

أما أنصار التفسير الإداري فيرون أن أسباب الفساد الإداري تعود بالنتيجة على البيئة الإدارية، فكلما اتسمت البيئة الإدارية بدرجة عالية من الوعي والثقافة كلما كانت أكثر حصانة ومنعه في مظاهر الفساد الإداري وبالعكس، كلما اتسمت البيئة الإدارية بضعف الوعي الثقافي أو عدمه كلما أدى ذلك إلى بروز حالات فساد إداري متمثلة بضعف القيادات الإدارية وعدم نزاهتها وسوء اختيار العاملين وسوء توزيع السلطات والمسؤوليات وعدم وضوح التعليمات، وسوء تقويم أداء الأفراد والمنظمات.

المطلب الثاني: مظاهر وأنواع الفساد الإداري

تزداد مظاهر الفساد انتشارا في المجتمعات الحديثة بشكل عام، وفي البلدان النامية بشكل خاص بسبب خصوصية التحولات الاقتصادية والاجتماعية التي تمر بها، وتعاني منها منذ قرن مضى وأكثر، وقد بلغت هذه المظاهر درجة أصبحت فيها تشكل مصدر قلق متزايد.

الفرع الأول: أنواع الفساد الإداري

تتعدد أنواع الفساد الإداري تبعاً للزاوية التي ينظر منها إليه رغم الاتفاق على مضمون الفساد الإداري وكونه وماهيته، ويمكن الإشارة إلى البعض من تصنيفات الفساد الإداري²⁵ وفق الآتي :

1/ الانحرافات المالية:

تشمل المخالفات التي يأتي بها الموظف وتتعلق بالنواحي المالية للإدارة كمخالفة القواعد والأحكام المالية المنصوص عليها بالقوانين أو التنظيمات المعمول بها، أو مخالفة قوانين الصفقات العمومية. ويشمل كذلك الإهمال أو التقصير الذي يترتب عنه ضياع أو احتمال ضياع حق مالي للإدارة، وكذلك كل تصرف عمدي يترتب عليه صرف مبلغ من أموال الدولة أو ضياع حقوقها.²⁶

²⁵ - د. عز الدين بن تركي، المرجع السابق، ص 5.

²⁶ - د. عز الدين بن تركي، المرجع السابق، ص 5-6.

2/الاحترافات التنظيمية:

تشمل المخالفات التي يقوم بها الموظف وتتصل مباشرة بالعمل الذي يقوم به كالامتناع عن أداء العمل أو عدم أدائه بدقة وأمانة ومن أمثلته أيضا عدم الالتزام بمواعيد العمل وعدم إطاعة أوامر الرؤساء ليظهر في جوانب أخرى كإفشاء الأسرار المهنية وعدم التعاون مع الزملاء.²⁷

3/الاحترافات السلوكية:

تشمل المخالفات التي يقوم بها الموظف وتتعلق بسلوكه وتصرفه الشخصي وتتجلى في عدة صور لعل أهمها عدم المحافظة على كرامة الوظيفة، أداء خدمة للمنتفعين من المرفق بمقابل بغير إذن من السلطة المختصة، أو الإنشغال بعمل تجاري بغرض الانتفاع من وسائل المرفق الذي يزاول وظيفته به، أو الجمع بين وظيفتين أو ممارسة عمل آخر من شأنه الإضرار بالواجبات الوظيفية.

4/الاحترافات الجنائية:

وهي تشمل الأعمال التي يرتكبها الموظف وتتطوي علي جرائم جنائية مثل الرشوة، الاختلاس، التزوير في المحررات الإدارية أو الرسمية، السرقة، وكل الأفعال التي من شأنها أن تحمل الوصف الجزائي.

الفرع الثاني: مظاهر الفساد الإداري

يشير بعض الباحثين إلى كون الفساد المادي والأدبي يرتبط بممارسات معينة كالرشوة والاختلاس وكذلك الفساد الوظيفي الذي يتمثل بالمحسوبية ومخالفة القوانين وتحقيق المصلحة الشخصية على حساب المصلحة العامة وهو يتجلى في عدة صور نذكر أهمها كالتالي:

1/الرشوة:

وهي المظهر الأبرز والأوسع انتشاراً والأكثر تنوعاً من بين مظاهر الفساد الإداري المختلفة ورغم أن الرشوة سلوك منحرف لا تقبله القوانين والأعراف والأديان السماوية إلا أنها حالة موجودة في جميع المجتمعات وترتبط بممارسات إدارية متنوعة تتعلق بقبول الهدية أو المجاملة أو غيرها.

ورشوة الموظف العام في القانون تعني الاتجار بأعمال بالوظيفة التي يعهد إليه للقيام بها للصالح العام ولقد أكد قانون مكافحة الفساد الجزائري هذا المعنى عندما عرف الموظف المرتشي بنصه على أن "كل موظف عمومي طلب أو قبل بشكل مباشر أو غير مباشر مزية غير مستحقة... لأداء عمل أو الامتناع عن أداء عمل من واجباته"²⁸.

²⁷ - أ. علي أحمد فارس، "حل الأزمات - الفساد الإداري نموذجاً"، مقال لمركز المستقبل للدراسات والبحوث 2005.

2/الوساطة والمحسوبية:

وهذا النمط من الفساد يعد خطراً كبيراً بسبب تبريره الذي قد يلاقي قبولاً في ثقافات معينة ويمارس من قبل الكثير من المسؤولين وعلى مختلف المستويات بناءً على قناعة منهم.

هناك قناعة لدى الغالبية العظمى من الناس بأن الوساطة والمحسوبية تشكل نوعاً من الفساد الإداري يجب التخلص منه إلا أن هناك قناعة موازية بالحاجة إلى الوساطة لغرض تسهيل إنجاز الأعمال والمعاملات.

3/السرقه والاختلاس:

تمثل السرقه والاختلاس حالات فساد إداري بمختلف مستوياتهم والسرقه تعني الاستحواذ وأخذ مال منقول ملك للغير خفية وبطريقة متسترة في حين أن الاختلاس خيانة الأمانة بطرق مختلفة سواءً وفق الاعتبارات القانونية أو الدينية وتجدر الإشارة أن القانون الجزائري لم يعرف الاختلاس لكنه حدد عناصر هذه الجريمة على نحو يسهل معه التوصل إلى تعريفه²⁹.

4/التزوير:

إن التزوير يشكل حالة فساد إداري يهدف في أغلب حالاته إلى الحصول على منافع من خلال تغيير الحقائق وتبديلها أو اختلاقتها بالتلاعب بالمستندات وتغيير محتوياتها بالإضافة أو الحذف، ويترتب على هذا التغيير إمكانية منح حقوق وإميازات لا يمكن الحصول عليها بدون هذه الوثائق والمستندات، وتشتمل عمليات التزوير صوراً متعددة مثل تغيير الأرقام وتحريف الكلمات وتبديل الأسماء وتقليد الأختام الرسمية³⁰.

5/العمولات مقابل الصفقات:

وهذه تنتشر أساساً في المنظمات والإدارات الحكومية وهي مبلغ من المال يشكل نسبة مئوية من قيمة العقد والصفقة يحصل عليه المسؤول الذي قام بإبرام العقد كطرف ممثل لمؤسسة أو وزارة أو منظمة معينة وتمثل العمولة ثمن التغاضي والتواطؤ لإبرام الصفقة من الجهة المعنية حتى لو كانت هذه الجهة هي أسوأ من غيرها في مجال إنجاز العقد أو المشروع المتفق عليه وتقوم الشركات بدفع هذه العمولات في حسابات خاصة لحساب المنتفعين في بنوك تحافظ سرية التعامل أو أن بعض العمولات تكون على شكل أسهم أو حصة من الأرباح في مشاريع تنفذها هذه الشركات.

²⁸ - المادة 2/25 من القانون رقم 06-01 المؤرخ في 20 فبراير 2006 المعدل بقانون 11-15 المؤرخ في 10 أوت 2011 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، بعدما كان الفعل مدرجاً في قانون العقوبات الجزائري في المادتين 126 و127 الملغيتين.

²⁹ - د. هنان مليكة، "جرائم الفساد"، دار الجامعة الجديدة، 2010 ص 90-91.

³⁰ - لقد نص المشرع الجزائري على جريمة التزوير في المحررات الرسمية في المواد 214-218 من الأمر 66-156 المؤرخ في 08 يونيو 1966 المتضمن قانون العقوبات المعدل والمتمم.

الخاتمة

إن مكافحة الفساد باعتباره أحد معوقات خدمة المرفق العام للمواطن يتطلب توفر إرادة سياسية من قبل صانعي القرار الراغبين في الإصلاح ومنح هامش من الحرية لمؤسسات المجتمع المدني للقيام بدور فاعل ومؤثر ومساند للجهود التي تبذلها الحكومات والرامية إلى محاربة الفساد بمختلف أشكاله ومظاهره، كما يتطلب تهيئة المناخ المناسب لجذب الاستثمارات الخارجية التي ترى في الفساد عبئاً إضافياً، خاصة وأن تدفق الاستثمارات الخارجية على الدول النامية يساهم في دفع عجلة التنمية وفي كسر احتكار التكنولوجيا والتقنية الحديثة المادية وغير المادية كالمهارات الإدارية والتنظيمية. لدى من الواجب علينا تثمين الجهود المبذولة من طرف الدول المصادقة على المواثيق والاتفاقيات الدولية في هذا المجال.

لكن المهم من كل القوانين التي جاءت لمكافحة الفساد هو تجسيدها على أرض الواقع وتكاتف جميع الجهود من مؤسسات الدولة والقضاء إضافة إلى المجتمع المدني وفتح المجال أمام الصحافة والإعلام بوجه عام لكشف الممارسات والجرائم والبحث عن أفضل الوسائل لمكافحة هذه الظاهرة التي استقطبت في مجتمعنا سواء كانت وسائل ردعية أو وسائل وقائية وذلك للوصول إلى مرفق عام بخدمة مثالية للجمهور وبالتالي تحقيق الهدف الذي أنشأ من أجله.