الخدمة المدنية و النزاهة

Civil service and integrity

Pr. Fadhel Moussa
Legal researcher and Program Legal Counsel
International Development Law Organisation[1]

[1] **The International Development Law Organization (IDLO) is an international organization with seventeen member states, headquartered in Rome, Italy. Since its founding in 1983, IDLO has been promoting the rule of law as a means of furthering development. IDLO offers technical assistance and training to legislative, regulatory, and judicial bodies in developing and transition economy countries. In providing these services, IDLO frequently partners with other intergovernmental organizations, national governments, and non-governmental organizations, including IDLO's network of 38 national alumni associations composed of its former program participants. To date, IDLO has trained or provided technical assistance to more than 14,000 individuals from 162 countries.IDLO has substantial experience in providing training and technical assistance in the fields of democratic governance and corporate law. This experience offers a rich base of information on national policies and challenges facing development initiatives. IDLO can draw from an extensive network of practitioners, regulators and governmental officials in developing countries to assist in carrying out work in this area. IDLO staff have generated substantial scholarship and contributed to the development of international standards in the field of governance and anti-corruption IDLO staff have generated substantial scholarship and contributed to the development of international standards in the field of governance and anti-corruption. Representative examples of IDLO's work in this area include:**
ANNUAL TRAINING PROGRAMS ON CORPORATE GOVERNANCE AND ANTI-CORRUPTION
Through annual seminars on business law, IDLO provides training on corporate governance, compliance and anti-corruption measures for lawyers and regulators from developing and transition countries.
COALITION 2000 FOR DEVELOPING AND IMPLEMENTING AN ANTI-CORRUPTION ACTION PLAN FOR BULGARIA (2000)
Under this USAID-funded project, IDLO coordinated and oversaw a creative anti-corruption effort by Bulgaria's non-governmental sector. The project joined government and the private sector in an effort to deal with one of this country's intractable problems and influenced the government's legislative efforts.
CAPACITY BUILDING FOR THE LITHUANIAN GOVERNMENT'S ANTI-CORRUPTION COMMISSION (2001)
IDLO provided assistance involving, technical assistance, training and awareness raising to the Lithuanian Government in creating a National Anti-Corruption Policy, Strategy and Implementation Program.
CORPORATE GOVERNANCE REFORM IN KOREA (2000)
In collaboration with Coudert Brothers, Shin & Kim and Stanford University, IDLO provided training and technical assistance on modern corporate governance practices for government officials and corporate decision-makers in Korea through a World Bank funded project.
ANTICORRUPTION STRATEGIES FOR MADAGASCAR (1999)
With funding from USAID, IDLO designed and conducted a two-day roundtable with governmental officials and civil society representatives on Anti-Corruption Strategies for Madagascar.
TECHNICAL ASSISTANCE TO BULGARIA ANTI-CORRUPTION COMMISSION (2003)
IDLO oversaw the development of an action plan for fighting corruption as part of a six-day training program and study tour, funded by USAID, for the Bulgarian anti-corruption commission.
DRAFTING NATIONAL ANTI-CORRUPTION ACTION PLANS IN THE ASIA-PACIFIC REGION (2000)
With USAID support, IDLO conducted one-week workshops in Cambodia, Papua New Guinea and the Philippines involving the development or refining of national action plans to combat

جاء في ورقة تقديم موضوع هذا المحور المخصص للخدمة المدنية والنزاهة ما يلي:

'' إن أهم التحديات التي تعترض إدارة الخدمة المدنية متصلة جزئيا بتضخم عدد الموظفين، وبالمرتبات المتدنية، والفجوة في التدريب، والصعوبات في التلاؤم مع التحديات التي تواجهها الدول في محيط متشعب المتغيرات؛ و لمواجهة هذا الوضع تسعى الحكومات العربية للقيام بإصلاحات في عديد المجالات''

'' وتحتل الوقاية من الفساد وتكريس النزاهة والشفافية في منظومات أخذ القرارات، في الخدمة المدنية، صدارة السياسات الجديدة. لهذا تم إدراج مدونات السيرة لتشجيع النزاهة والثقة في القطاع العام. لكن أبرزت التجارب أن القوانين والقواعد الناجعة تحتاج إلى منهجية متكاملة تكرس ثقافة تجعل من التطلع لحسن السلوك و الشفافية العالية القيم المرجعية؛ و إن كان التدريب آلية أساسية[2] فإن للتشجيع وللمثال الحكومي الأعلى نفس القوة لتكريس الإطار الصحيح للخدمة المدنية مع الأخذ بعين الاعتبار المعطيات الثقافية العامة و العادات السائدة في الدول العربية''

ـ هذا ما يدعونا إلى استعراض وتحليل المسألتين المطروحتين وهي:

I سياسات الخدمة المدنية

II النزاهة في الخدمة المدنية

I سياسات الخدمة المدنية

---

corruption. A regional workshop was held in Canberra with representatives from each country, as well as Indonesia, to review progress on implementing national action plans in the four jurisdictions.

ADMINISTRATION OF JUSTICE SUPPORT (AOJS) IN EGYP

With funding from AMIDEAST, in collaboration with the Egyptian Ministry of Justice, and in cooperation with the National Centre for Judicial Studies in Cairo, IDLO designed and conducted 4 one-week training workshops in Arabic on Enhancing the Judicial System for four groups of 30 Egyptian judges in Cairo, Egypt.

[2] In perspective of the G8 Summit 2005, IDLO is planning to organize an Expert Group Meeting, in close collaboration with UNDP under the framework of the existing Memorandum of Understanding, at the beginning of the next year. During this 3-day meeting, specialists will examine, summarize and improve these several initiatives and efforts to be achieved, and review progress to be made. IDLO aims to join governments, institutions and private sector initiatives, which are providing political support and technical assistance to a number of developing countries to assist their efforts in bringing greater transparency and accountability to the management of public resources.

ـ يحتل موضوع الخدمة المدنية مكانة هامة و محورية في كل برامج و استراتيجيات التنمية بصفة عامة والتنمية الإدارية بصفة خاصة، وهذا ما يتجلى من خلال الاقتران الهيكلي في كافة دولنا تقريبا، وإن كان بصيغ مختلفة، بين الخدمة المدنية و الإصلاح الإداري؛

ـ وهذا أمر طبيعي إذ يمثل العنصر البشري الوسيلة الأساسية لأداء وظائف الدولة والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية بمختلف أنواعها ، ويصعب تصور تحقيق إصلاح إداري بدون مرافقته بتحديث هذه الآلية الرئيسية وجعلها تتلاءم مع تطوير الاختيارات ومراجعة الأهداف حسب تعديل السياسات.

ـ ويجدر التذكير بأن منذ الثمانينات تم التوجه نحو سياسة مراجعة دور الدولة و تقليص مجالات تدخلها والضغط على النفقات العمومية، ودفع القطاع الخاص لأخذ المشعل، هذا المنحى الذي تأكد بالانخراط في العولمة الذي يفرض على الدول مراجعة سياسات عديدة من بينها سياسة استخدام الموارد البشرية؛ وهذا ما يبرز أهمية البعد السياسي لموضوعنا و يبرز أن المسائل التنظيمية للخدمة المدنية وثيقة الارتباط بالقدرة السياسية الحقيقية للحكومات على المراجعة الجذرية للسياسات الاقتصادية والاجتماعية.[3]

ـ و تناول هذا الموضوع، ومحاولة تقديم طرح علمي و دقيق للوضع في البلدان العربية في هذه المناسبة، ليس باليسير لاعتبارات مختلفة أهمها، افتقادنا للدراسات المقارنة الحديثة والمنشورة[4]، وصعوبة الحصول على المعطيات و البيانات و الإحصائيات القطرية المتعلقة بالنقاط المدرجة في البرنامج، وطموح البرنامج وضيق الوقت المحدد، واختلاف الأوضاع بين الدول العربية رغم التقارب والتجانس، كما أن الفروقات بين الدول العربية النفطية والدول العربية الأخرى قد تجعل معالجة الأعراض بنفس الوصفة غير جائز.

ـ ومهما كانت الفرو قات فهي لا تمنع من مبادرة مركزة على استجلاء الاتجاهات الممكنة للتحديث و التطوير انطلاقا من الأركان التي تتحد فيها أو تتقارب فيها أنظمة الخدمة المدنية في الدول العربية والتي يمكن تلخيصها في ثلاثة محاور كالآتي:

ـ تتحد الدول العربية في إخضاعها الأعوان العموميين إلى نظام قانوني مختلف عن النظام القانوني العام للشغل، وهذا اختيار وجيه معتمد في كل بلدان العالم تقريبا لكن يستدعي

---

[3] غير أنه ليس دائما بالسهل القيام بمراجعات جذرية و بسرعة وفي هذا المجال بالذات، كما تبين ذلك نتائج بعض التجارب الحديثة في ميدان الخدمة المدنية في بعض البلدان اللاتينو أمريكية وكذلك العربية، والتمشي الحذر في بعض البلدان الأوروبية وخاصة فرنسا التي استلهمت من نظامها ونموذج وظيفتها العمومية جل البلدان العربية.

[4] أهم دراسة جماعية و مقارنة، حسب علمي، نشرتها المنظمة العربية للعلوم الإدارية، تحت عنوان'' الإدارة العامة والإصلاح الإداري في الوطن العربي'' تحرير: الدكتور ناصر محمد الصائغ، عمان ـ الأردن، 1406 هج 1986 م

إعادة نظر وإرساء سياسة مبنية أكثر على فكرة ومنهجية الموارد البشرية والتدرج نحو نظام ثالث للخدمة المدنية 1)

ـ تتحد الدول العربية في اعتماد مركزية التنظيم الهيكلي وهو اختيار له مبررات غير أنه يستدعي مراجعة بنيوية تماشيا مع متطلبات تحديث إدارة الموارد البشرية 2)

ـ تتحد الدول العربية في ترجيح اعتماد نموذج نظام الوظيفة career system على نموذج نظام الخطة spoil system الذي تبين أنه لا يتناسب مع مقتضيات السياسات الحديثة للموارد البشرية مما يستدعي مراجعة نظام المسار الوظيفي أو الحياة المهنية 3)

1) نحو نظام مؤسس على سياسة واقعية للموارد بشرية

ـ والمقصود بالسياسة الواقعية للموارد البشرية هي السياسة التي تنطلق من الحاجيات الحقيقية والأهداف المحددة بدقة للإدارة العامة في القرن 21 على ضوء تغير أساليب العمل نظرا للتطورات التكنولوجية[5] وعلى ضوء تغير دور الدولة، فنظام الخدمة المدنية الحالي أصبح غير متماشيا مع هذا التوجه المفروض اليوم للأسباب المذكورة والذي يستوجب مراجعة على هذا الأساس، وبطبيعة الحال هذا يتطلب إدراجه في مخطط مبني على دراسة و تقييم للحاجيات، وفقا لأهداف واضحة، وإقرار حلول لتبعات تطبيقه بالنسبة لشريحة هامة من الأعوان العموميين، حسب جدولة زمنية معقولة وبدون إهمال حق المواطن في الشغل والحرص على توفير فرص شغل جديدة وخاصة للشباب وحاملي الشهادات باعتماد سياسة تشغيل متوازنة بين القطاع العام والقطاع الخاص.

ـ سنشرع في تحليلنا لهذه المسألة المبدئية الهامة بالتذكير بتواجد نظامي شغل، النظام الوارد في مجلة الشغل و الذي يهم مبدئيا العاملين في القطاع الخاص والنظام الوارد في قانون أو قوانين الخدمة المدنية المنطبق مبدئيا على العاملين في القطاع العام civil servant status ، علما بان هنالك قطاع مزدوج تشغله المؤسسات العمومية ذات الصبغة الصناعية و التجارية أو الشركات التجارية التي تشارك الدولة في رأس مالها بنسبة معينة والتي يمكن أن يقع إخضاع أعوانها إلى نظام مستقل يأخذ من هذا وذاك.[6]

ـ والدول العربية تختلف بنسب متفاوتة في التنظيم الإداري اعتبارا لاختلاف أنماط التأثيرات التي عرفتها في ظل الاستعمار والتي لم تمحيها سنوات الاستقلال؛ وهذا الاختلاف في أنظمة الخدمة المدنية الناتج عن اختلاف النماذج الموروثة نعاينه في المتسميات، فبالنسبة للدول المتأثرة بالنموذج الفرنسي وأساسا دول المغرب العربي تم اعتماد ''نظام الوظيفة العمومية'' وهي ترجمة ''statut de la fonction publique'' في حين أن الدول المتأثرة بالنظام الأنجلوسكسوني اعتمدت تسمية ''الخدمة المدنية '' كترجمة لعبارة''civil service''

---

[5] إن في اقتحام الإعلامية للإدارة وتعميمها واعتماد الإدارة الإلكترونية انعكاس مباشر على سياسات الخدمة المدنية في كل جوانبها من الانتداب إلى التسريح مرورا بالتنظيم والتدريب وهذا ما يبرر أيضا ضرورة المراجعة للنظام.

[6] و يعود هذا الاختيار في تبني نظام مختلف واستثنائي للأعوان العموميين إلى طبيعة الأعمال الإدارية التي يقومون بها والمتصلة بتحقيق المصلحة العامة بأساليب ومميزات السلطة العامة؛ من هذا المنطلق وقع تمييز الأعوان العموميين عن العاملين في القطاع الخاص، وتم إفرادهم بنظام شغل آخر يتماشى مع خصوصيات ومقتضيات وأهداف عمل المرافق العامة بالمقارنة مع مقتضيات وأهداف العمل في القطاع الخاص؛ فكان نظام الخدمة المدنية.

ـ وبالرجوع إلى الأنظمة المعتمدة في الدول العربية نتبين أن نظام الوظيفة[7] هو النظام الطاغي إلى اليوم في حين تبرز دراسات عديدة أنه لم يعد يتلاءم مع السياسات الحديثة للموارد البشرية؛ لكن هذا لا يعني أن التحديث يمر عبر إخضاع كل الشغالين إلى نظام موحد والتخلي على نظام الخدمة المدنية كما ذهبت إلى ذلك سويسرا، بل يتجه إدخال تعديلات في مستويات مختلفة و الاستئناس بعناصر مستقاة من نظام الخطة[8] كما فعلت كل الدول المتقدمة الآخذة بهذا النظام؛ **والملاحظ هنا أن أغلبية البلدان أصبحت تعتمد نموذجا يمزج بين النظامين التقليديين والذي يحافظ على أمن و ضمان الشغل ومعالجة الحقوق المكتسبة بما يضمن حقوق الأعوان في حالة الالتجاء إلى التسريح؛ لكن يفتح أبواب أخرى لحسن استعمال الموارد البشرية بتحديد دقيق لمعنى العمل المنتظر، واعتماد فلسفة الأهداف، و تطعيم الإدارة بأعوان متعاقدين بالنسبة لبعض الوظائف؛ وهذا يمثل مجالا لدراسة تهدف إلى وضع نموذج ينهل من التجارب المقارنة ويتلاءم مع الخصوصيات العربية.**

2) نحو مراجعة بنية الخدمة المدنية

ـ لما كان العون العمومي يؤدي وظيفة اجتماعية بحكم إسهامه في استخدام سلطة عامة لتلبية حاجيات تسيير المرافق العامة، كان من الطبيعي اعتماد تنظيم إداري داخل السلطة التنفيذية يتوافق مع مقتضيات التسيير والمتابعة لهذه الموارد البشرية المؤمنة لكافة وظائف الذوات العمومية.

أ) أنظمة مركزية: وبالرجوع إلى التجارب العربية المقارنة نتبين وأن هذا التنظيم وإن اتحد في اعتماد النمط المركزي أخذ ثلاثة أشكال مختلفة كما ورد ذلك في استنتاجات الدراسة المقارنة السابقة الذكر والتي لازالت ،حسب رأيي، في مجملها وفي مبادئها العامة سارية[9] وفي ما يلي تلخيص لها.

---

[7] و نموذج نظام الوظيفة أو المسار الوظيفي؛ هو النظام الذي يتم فيه تسمية العون العمومي بعد انتدابه في رتبة داخل سلك أو إطار تسلسلي معين، أين يقضي كامل حياته المهنية متدرجا الرتب ومتقلدا خطط مختلفة؛ وهذا النظام يضمن للعون العمومي المرسم استمرار التوظيف إلى غاية المعاش كما لا يجوز عزله إلا في حالة ارتكابه خطأ جسيما وحسب إجراءات التي تخضع لرقابة القضاء الإداري.

[8] نموذج نظام الخطة هو النظام الذي يقع فيه انتداب العون لتأمين خطة يمكن أن تكون محدودة في الزمن على أساس تعاقدي وبالتالي لا يجوز للعون أن يتحصن بنظامه ويطالب البقاء إذا ما قررت الإدارة حذف الخطة أو استبداله بعون آخر أقدر منه.

[9] ونفس هذه الآستنتاجات، حسب الدكتور الصائغ (22)، مستفادة مما جاء في التقرير العام، لحمدي امين عبدالهادي، للندوة العلمية، حول'' اصلاح نظم الخدمة المدنية بالدول العربية'' التي عقدتها المنظمة العربية للعلوم الادارية في دمشق من 10 الى1979/11/14 .

ـ ''ارتبطت عمليات الإصلاح الإداري و الوظيفي في الدول العربية بإنشاء أجهزة مركزية تمايزت في نماذجها التنظيمية وأسلوب تشكيلها؛ ويمكن إدراجها في ثلاثة نماذج:1)نموذج القيادة الجماعية، ويظهر هذا الأسلوب في شكل مجلس للخدمة المدنية ملحق برئاسة مجلس الوزراء ويتكون من إدارة شؤون الموظفين ومن إدارة الإعداد و التدريب 2) نموذج القيادة الفردية، ويظهر هذا الأسلوب في القيادة في ثوب الديوان، أو الإدارة أو المديرية، أو الوزارة 3) الأسلوب المزيج في القيادة؛ قيادة فردية في ظل القيادة الجماعية، مثال نظام التأليف بين المجلس و الديوان أو الوزارة'' [10]

ب) أفضلية نظام الإلحاق بمجلس الوزراء مع إحداث مجلس أعلى للموارد البشرية: على ضوء ما تقدم يبدو أن التنظيم المركزي الأفضل هو الذي يوفق بين النماذج السابقة الذكر؛ فإلحاق الخدمة المدنية بالوزارة الأولى يبدو لنا النظام الأنجع اعتبارا لأهميتها الاستراتيجية، ولوحدة الذات الاعتبارية للدولة ووحدة نظام الخدمة المدنية الذي ينسحب على كل الذوات العمومية الأخرى، وكذلك لضمان حسن التنسيق في استخدام الموارد البشرية نظرا لاختصاص الأفقي للوزارة الأولى؛كما أن الإصلاحات المزمع إدخالها، والتي تستوجب مشاركة كل الوزارات في طور التقييم والدراسات والمبادرة والتنفيذ، تحتاج إلى علو يد.

ـ وهذا الإلحاق يتجه مرافقته بمجلس استشاري للخدمة المدنية مفتوح لتمثيلية واسعة [11] إذ أن التنظيم المركزي يجب أن يأخذ بعين الاعتبار سياسات الموارد البشرية، ولعله يكون من الوجيه اليوم التفكير في إحداث مجلس أعلى للموارد البشرية نظرا لتشابك السياسات القطاعية العامة والخاصة نتيجة لتشريك القطاع الخاص في تقديم خدمات ذات مصلحة عامة (PPP)؛ ونظرا لاحتلال مسألة التشغيل بصفة عامة ومسألة تحسين خدمات المرافق العامة مكانة

---

[10] كما استنتج نفس صاحب البحث: غلبة اتجاه الجمع بين مهام التنظيم و أساليب العمل وبين شؤون الموظفين على اتجاه الفصل بينهما؛ التفاوت في اختصاصات الأجهزة المركزية المعنية بشؤون التوظف سواء من حيث النطاق أو من حيث طبيعة اختصاصاتها؛ فمن هذه الأجهزة ما لا يمتد نشاطه إلى أبعد من الجهاز الحكومي، ومنها ما يتعدى ذلك إلى أجهزة القطاع العام و القطاع الخاص؛ امتداد دور الأجهزة المركزية لشؤون التوظف ليشمل قضايا الإعداد و التدريب الإداري عن طريق المعاهد والمراكز التابعة له؛ قيام الأجهزة المركزية لشؤون التوظف بدور تصحيحي هام في شؤون الموظفين، وذلك عن طريق مهامها الرقابية السابقة واللاحقة؛ ممارسة الأجهزة المركزية لشؤون التوظف لوظيفة شبه تشريعية (إعداد و اقتراح القوانين و اللوائح في شؤون الخدمة المدنية وما يتعلق بها من قرارات وتعميمات) ووظيفة شبه قضائية (النظر في شكاوي الموظفين و تظلماتهم) ممارسة الأجهزة المركزية لشؤون التوظف دورها التقليدي المتمثل في مسائل الاستحقاقات والتعيينات و الإجازات وإنهاء الخدمة الخ

[11]النظام التونسي هو الأقرب من هذا النموذج : وزير للوظيفة العمومية والإصلاح الإداري ملحق بالوزارة الأولى، ومجلس أعلى للوظيفة العمومية والإصلاح الإداري ذو دور استشاري يرأسه الوزير الأول؛

متميزة في السياسات الحالية؛ و لعل في ذلك ضمان أفضل لتأمين الوظيفة التعديلية للدولة بأكثر فاعلية و جدوى.

ج) إدخال المرونة في النظام: لا يجب أن نغفل عن إيجابية تقسيم الأدوار بين الذوات العمومية وتكريس أفضل للامركزية وما يستوجب ذلك من مراجعة في طرق استخدام الموارد البشرية بأكثر مرونة؛ ولما لا النظر في إفراد الجماعات المحلية بنظام خدمة مدنية خاص بأعوانها اعتبارا لخصوصياتها وإن كان فتح هذا الباب قد يضع الدولة أمام مشكل تضخم العمالة بجعل الخدمة المدنية مؤسسة لمكافحة البطالة على المستويات المحلية التي أكثر عرضة للضغوط الاجتماعية و السياسية؛ وهذا ما حصل في عديد البلدان وما تسبب في مشكل العمالة الفائضة overstaffing؛غير أنه يمكن تجنب هذه المخاطر بوضع نظام إشراف صارم.

ـ وفي نفس السياق يمكن التفكير في تفويض مهام إدارية لخلايا أو وحدات إدارية تتصرف حسب نظام الأهداف في إطار مخطط زمني مضبوط مع نظام مالي مرن وتقييم دوري وكذلك تطعيم الإدارة العليا بكوادر أصحاب كفاءة عالية و القادرين على التحديث مع فصل أدنى بين الإدارة و السياسة؛ ويمكن اعتماد هذا النظام حتى على سبيل التجربة يتم على إثره التقييم[12]؛

د) تكريس مبدأ المشاركة: إن النموذج التنظيمي العام القائم على مبدأ المركزية قد يكسب أكثر نجاعة و مشروعية إذا ما وقع تمرينه بإرساء مبدأ المشاركة للقوى العاملة عن طريق التمثيل النقابي في مجالس استشارية ترافق الحكومة و أصحاب القرار في مختلف المستويات، وفي ذلك تكريس ملموس للحكم الرشيد في هذا المجال.

3) نحو مراجعة نظام المسار الوظيفي

ـ إن كافة القوانين المنظمة للخدمة المدنية كما ذكرنا تعتمد مبدئيا نظام الوظيفة وبالتبعية فهي تنظم الخدمة المدنية على أساس مبدأ أن العون العمومي في وضعية قانونية ولائحية أو بعبارة أخرى في وضعية نظامية و ترتيبية[13]؛ ونتيجة لذلك يكون للإدارة صلاحيات تمكنها

---

[12] و كمثال للاستخدام هذه الطرق الجديدة يجدر ذكر قانون الوظيفة العمومية الإيطالي الجديد عدد 165 بتاريخ 30 مارس 2001 الذي أدخل نظاما تمثل في فتح المجال للوزراء للتعاقد مع موظفين وغير موظفين لإدارة بعض الإدارات العامة حسب أهداف ووسائل عمل وجدولة زمنية على خمس سنوات مع حرية نسبية في العمل و فصل السياسة عن الإدارة وبدون تدخل الوزير إلا بمناسبة التقييم، ويتضمن العقد كل هذه التفاصيل بما في ذلك مرتب المدير الذي يبلغ تقريبا 000 90 دولار سنويا نسبة منه قارة ونسبة حسب النتائج، ويمكن لهؤلاء المديرين استعمال التعاقد مع أعوانهم حسب نفس النظام، مع الملاحظة أن العقود الرئيسية تستوجب مصادقة رئيس مجلس الوزراء؛

[13] نذكر على سبيل المثال الفصل 16 من النظام الأساسي التونسي الذي يلخص هذا المبدأ بتنصيصه على: ''يكون الموظف تجاه الإدارة في حالة نظامية و ترتيبية و ينتمي الموظف إلى سلك يشتمل على رتبة أو أكثر ويقع ترتيب الموظف حسب مستوى انتدابه ضمن صنف معين ويشمل السلك كل الموظفين الخاضعين لنفس النظام الأساسي الخاص

من فرض مجموعة من الواجبات و تغيير الأحكام النظامية بصفة أحادية لكن وفي المقابل للعون العمومي مجموعة من الحقوق المكتسبة وخاصة ضمان الوظيفة.

أ) النظرة المحافظة لنظام الوظيفة

ـ يعتبر المتمسكون بالنظام الوظيفي أن أحكام نظام الحياة المهنية أو المسار الوظيفي مضبوطة في الأنظمة الأساسية بطريقة تكفل الاضطلاع بالوظائف الإدارية و تلبية حاجيات المواطن على أحسن وجه أي بصفة محكمة، لما تقره من معايير الجدارة و التخصص والتدريب المستمر للعون العمومي.

ـ فانتداب الموظفين يتم حسب الحاجيات المدروسة والمحددة حسب الاختصاصات؛ وهو قائم على أساس المناظرة عنوان الجدارة والمساواة؛ والتعيين يتم في المواقع المناسبة لشهادات و خبرة المرشح وخصوصية الخطة؛ وآفاق التدرج ومعايير الترقية والحوافز الأخرى كالأعداد الصناعية التي تستخدم لتحديد منحة الإنتاج والمسندة حسب الكفاءة والمردودية تدفع العون على حسن الأداء؛ و التدريب المستمر يمكن من تحسين وصقل مهارات الأعوان وملاءمتهم المستمرة لتطوير أساليب العمل؛ كما أن الإدارة عن طريق إجراءات التأديب عند الاقتضاء تحافظ على احترام الأعوان العموميين لواجبات التوظيف العمومي مما يضمن احترام أخلاقيات المهنة وما في ذلك من ضمان لحسن الأداء؛ ثم أن قانون الخدمة المدنية يسمح للإدارة تغيير خطط الأعوان ونقلتهم حسب مقتضيات المرافق العامة بل حتى إعفاء العون العمومي من أجل القصور المهني مما ينسب فكرة أن العون العمومي محصن على الدوام و فكرة أن النظام الأساسي لا يوفر وسائل قانونية تمكن الإدارة من التلاؤم مع المتغيرات.

ـ وعلى هذا الأساس نلاحظ أن المحافظين ليسوا متحمسين للتغيير إذ أن هذا النظام قادر أن يحقق كل الأهداف ويكفي الاقتصار على تعديله من الداخل، كما أن هذا النظام الجديد المقترح سيخلق مشاكل عديدة ونجاحه غير مضمون بالمرة.

ب) إشكاليات نظام الوظيفة

ـ يرى البعض الآخر أن هذه المعارضة المستمرة تمثل عقبة للتطوير الفعلي و الضروري، فالواقع يبرز أن لو كان نظام الوظيفة هذا ناجع لما وصلنا إلى الوضع المشار إليه في وثيقة العمل لندوتنا هذه و التي ذكّرت بها في المقدمة، ورغم التعديلات المختلفة المدخلة عليه في عديد الدول العربية؛ ومن أجل ذلك يبقى التساؤل حول نجاعة مشاريع التحديث السابقة قائما، ولعل هذه المناسبة تكون سانحة للتقييم بعد استعراض بعض مواطن الضعف التي تستدعي

و المؤهلين لنفس الرتب؛ ويقع تصنيف الموظفين الى أربعة أصناف حسب الترتيب التنازلي ومعرفة بالحروف 'أ'و'ب'و'ج'و'د' يقع ضبطها بأمر''

الإصلاح أو التدارك وكيفية معالجتها على هذا المستوى أي موضوع المسار الوظيفي أو الحياة المهنية للعون العمومي و اشكالياته وهي:

ـ **إشكالية تضخم وتوزيع الموظفين:** يمثل ارتفاع عدد الأعوان ظاهرة في أغلب البلدان وهذا يدل على وجود مشكل في مستوى نظام الانتداب، لكن في الواقع المسألة هي سياسية واجتماعية، فعديد الحكومات استخدمت الخدمة المدنية كمؤسسة تساهم في مقاومة البطالة مع تمييز المنتمين للأحزاب الحاكمة سواء كان ذلك في مستوى العملة أو على مستوى حاملي الشهادات، لذلك يكمن حل هذا المشكل في معالجة قضية التشغيل بصفة أشمل وخلق فرص شغل قادرة على امتصاص نسبة العمالة الفائضة في القطاع العام بعد إحكام التوزيع وتكريس الحيدة،و كذلك حلول أخرى التي تستدعي التدرج وتغيير العقليات واستيعاب فكرة تغير دور الدولة من دولة راعية وحاضنة إلى دولة معدلة، وبصفتها هذه قادرة على حسن توزيع موظفيها.

ـ **إشكالية الملائمة الكيفية:** يعاب أيضا على الأعوان العموميين الروتينية والنقص في مستواهم و مهاراتهم وقدراتهم على مواكبة التطورات، والعائد إلى الحاجز الذي يمثله النظام الوظيفي الذي يضمن للعون الاستقرار وبالتالي يحول دون التفاعل السريع للإدارة مع المتطلبات المفروضة عليها عملا بسنة التطور، ثلاث مؤاخذات إذن.

ج) مؤاخذات نظام الوظيفة

ـ ***المؤاخذة الأولى توحي بأن المناظرات شكلية وليس هنالك تكريس فعلي لمعيار الجدارة،*** لعل في هذا شيء من المغالاة إذ أن المناظرات معتمدة عموما على الأقل شكليا، والإدارات العامة العربية لها موظفين أصحاب كفاءة عالية مشهود لهم بها، وإن كان هذا لم يمنع من تمييز المنتمين للأحزاب الحاكمة؛ كما أن الظاهرة الأخرى التي لا ينبغي تجاهلها في مستوى سلك الموظفين تتمثل في كون المترشحين للخدمة المدنية ليسوا دائما من المنتمين إلى النخبة الممتازة ، فهؤلاء يفضلون القطاع الخاص الذي يوفر استحقاقات وآفاق أفضل، وهذا ما يجعل موضوع المرتبات و الأجور والحوافز والتدريب المستمر والمحكم في الخدمة المدنية مستوجب المراجعة لاستقطاب النخبة خاصة في ميدان التعليم، وملائمة الموارد البشرية باستمرار حسب تغير الاحتياجات و مهما اختلفت مواطن العمل.

ـ ***المؤاخذة الثانية توحي بأن الآفاق غير واعدة إذ أن الترقية والتدرج تتم بالأساس حسب معيار الأقدمية*** كما أن اعتماد معيار الجدارة بمعزل عن كل الاعتبارات الأخرى ليس مضمون واقعا، فغالبا ما تسند الأنظمة الأساسية نسبة من السلطة التقديرية لصالح السلطة الرئاسية و حتى حرية الاختيار في الترقية وفي إسناد بعض الخطط الاستراتيجية كالخطط الوظيفية.

ـ المؤاخذة الثالثة توحي بأن تنظيم التدريب و التأهيل و صقل المهارات لا يحقق الأهداف المرجوة بالدرجة المطلوبة فهي وظيفة مهمّشة وشكلية وغير منظمة حسب أهداف مدروسة وواضحة انطلاقا من سياسة متكاملة للموارد البشرية وهي تعتبر كلفة وليس استثمارا ؛ في حين أن التدريب المحكم مفروض في نظام الوظيفة نظرا إلى عدم إمكانية التخلي عن الأعوان بحكم ضمان الوظيفة وبالتالي ليس هنالك حل آخر سوى ملاءمتهم المستمرة حسب مقتضيات تغيير الخطط علما بأن الموظف مالك لرتبته لا لخطته ومن واجبه التلاؤم مقابل ضمان حقه في المحافظة على شغله؛ إلا أن هذا لا يمنع في بعض الحالات من الالتجاء إلى الانتدابات الخارجية عن طريق التعاقد و برواتب لا تخضع بالضرورة لنظام الخدمة المدنية الذي يجوز مراجعته في هذا الاتجاه[14] .

د) الإصلاحات الممكنة:

ـ كل هذه المؤاخذات تقليدية لكن جدّية، والملاحظ أن بعض الدول العربية أدخلت تعديلات على أنظمتها بدرجات متفاوتة لكن يبدو أنها لم تفلح دائما، ولعل السبب يكمن في أن المراجعة لم تكن جوهرية واقتصرت غالبا على تعديلات سطحية؛ ***فالإصلاحات الجوهرية تتطلب كما أسلفنا اعتماد سياسة مخططة للموارد البشرية التي تقوم على الأسس التالية : تعريف واضح و تحديد سلّمي لمواطن الشغل أو الخطط لكل مصلحة إدارية ولا للرتب فقط؛ ملائمة العون مع موطن شغله أي الخطة المسندة له حسب كفاءته ولا على أساس شهاداته العلمية فقط؛ تحديد أهداف واضحة مقيّسة ومدرجة في مخطط زمني لكل مصلحة إدارية؛ عمليات متابعة وتقييم تحقيق الأهداف وربط التقييم بنظام الحوافز وبالترقية؛ التدريب المستمر لتمكين العون العمومي من التلاؤم مع مقتضيات النقلة الممكنة عند الاقتضاء؛ إيلاء التدريب الأهمية التي يستحقها واعتباره استثمارا مربحا وليس كلفة، وتكريس هذه المبادئ يتطلب مراجعة هامة لنموذج الأنظمة الحالية للخدمة المدنية في البلدان العربية[15] الشيء الذي يستدعي وضع خطة تحديث.***

---

[14] وهذا التوجه شرع العمل به في الأردن في السنوات الأخيرة (حوار مع ،أحمد المساعدة، وزير الدولة لتطوير القطاع العام، جريدة اليوم السابع في 7 /2 /2005، وقد أثارت هذه المبادرة رد فعل سلبي من عديد الموظفين نظرا للفوارق الهامة بين الرواتب)

[15] لقد أفضى مشروع ملاءمة الموارد البشرية الحاجات الحقيقية لمصالح الدولة والمؤسسات العمومية في تونس إلى عدة نتائج نهائية من أهمها توزيع الأعوان وفق مفهوم "مركز العمل" وهو المحور الأساسي الذي تنبني عليه سياسات التصرف في الطاقات البشرية.

تكمن أهمية مفهوم "مركز العمل" في مقتضياته المعدة لاحتواء كل المقاييس الموضوعية التي من ناحية تترجم مدى تفرع الأهداف الخصوصية التي يعمل الفرد على بلوغها قصد تحقيق الأهداف الإستراتيجية العامة للمؤسسة ومن ناحية أخرى تشكل الأدوات المثالية لقيس التباين بين النتائج المرتقبة والفعلية.

ـ لكن يتجه قبل وضع التصور الاستراتيجي، وبعد إدراج هذا الموضوع في الأجندة السياسية للحكومات، تحديد الأهداف التي نسعى إلى تحقيقها والتي يمكن تلخيصها كما يلي:

1) ***تشخيص العقبات الأساسية التي تحول دون تلاؤم الخدمة المدنية مع المتطلبات الجديدة للتنمية*** نتيجة لتقليص التدخل المباشر للذوات العمومية في عديد المجالات؛ ***وافتقاد نتائج تقييم لعمليات الإصلاح التي باشرتها أو شرعت فيها عديد الدول العربية، بنسب متفاوتة في السنوات الأخيرة ، يمثل أول عائق لتقديم مشروع إصلاح معدل ناجع لأنظمة الخدمة المدنية في بلداننا؛ ولعل أول توصية يمكن أن نقدمها من الآن هي القيام بعملية تقييم علمية من المستحسن أن تكون من طرف منظمات أو مراكز مختصة خارجية لضمان الموضوعية اللازمة لتشخيص مواطن الضعف التي تستوجب المعالجة والتدارك،***

ـ صحيح أن لدينا مجموعة من المعلومات التي استخدمت في مناسبات سابقة لإقرار برامج إصلاح الخدمة المدنية بعد دراسة بعض الأوضاع الإدارية القطرية، كمشروع البنك الدولي الذي تم اعتماده من طرف بعض الدول نذكر من بينها تونس[16] و اليمن[17] والتي شرع في تنفيذها منذ 1996 بالنسبة لتونس و1998 بالنسبة لليمن، حسب جدولة زمنية حددت بخمس سنوات؛ و النتائج الأولية لهذه التجارب الحديثة من شأنها أن تمكننا من تقييم واستخلاص بعض الدروس التي ستفيدنا بدون شك في تصور استراتيجيات إصلاح جديدة؛[18]

2) إدراج مراجعة الأنظمة الأساسية في سياسة عامة للموارد البشرية مسبقة بتحسيس و تشريك فعلي لممثلي نقابات الأعوان العموميين هدفها الأساسي تحسين أداء الخدمة المدنية؛

---

[16] برز هذا المشروع تحت عنوان ''مخطط تأهيل الإدارة'' وتمت المصادقة عليه بالأمر عدد 49 لسنة 1996 المؤرخ في 14 جانفي 1996؛ ويحتوي هذا البرنامج على عشرين إجراءا من بينها خمسة إجراءات تخص تأهيل الوظيفة العمومية.

[17] قامت بعثة استكشافية تابعة للبنك الدولي في 8/ 8/ 1998 بإعداد مشروع استراتيجية تحديث الخدمة المدنية تم بسطها في ورقات عمل قدمت للمؤتمر الوطني للإصلاح و التطوير الإداري و المالي الذي انعقد في صنعاء من 25 إلى 29/ 8/ 1998م؛ من طرف الباحث/نبيل شمسان تحت عنوان '' استعراض مشروع استراتيجية تحديث الخدمة المدنية''؛ والأستاذ اد/احمد محمد محمد الحضرمي ''رؤية تحليلية لمشروع استراتيجية تحديث الخدمة المدنية''؛ ود خالد راجح شيخ ''العمالة الفائضة و اتجاهات و أساليب معالجتها''.

[18] للأسف لم نتمكن من الحصول على بيانات تخص تقييم رسمي للتجارب العربية الأخيرة كالتجربة اليمنية وإن كان بالنسبة للتجربة التونسية وفي الأمر السابق الذكر تم إدراج التقييم الدوري من بين عناصر مخطط تأهيل الإدارة؛ هذا وقد تم إحداث بالأمر المؤرخ في 25 /2000/12 وحدة تصرف حسب الأهداف بالوزارة الأولى تعنى بمواصلة دراسة التوظيف الأمثل للطاقات البشرية للحاجات الحقيقية لمصالح الدولة و المؤسسات العمومية على المستويين المركزي و الجهوي بغية إرضاء حرفائها عبر إرساء نظام للتصرف التقديري في الوظائف والقدرات والموارد البشرية وستمتد هذه الدراسة إلى موفى 2006.

3) تعديل الأنظمة الأساسية للخدمة المدنية وتطعيمها ببعض عناصر نموذج الخطة بإقحام نظام التعاقد وهي الطريقة المثلى للتطوير التدريجي للأنظمة الحالية.

II النزاهة في الخدمة المدنية

ـ تعتبر اليوم ظاهرة مقاومة الفساد المقوم الأساسي للحكم الرشيد، بل هنالك ترادف بينهما إذ يعرف الحكم الرشيد بالحكم الهادف إلى تكريس قيم النزاهة والأمانة والثقة والاستقامة ونظافة اليد والشفافية بالدرجة الأولى، لكن قبل التعرض إلى التدابير والإجراءات الخاصة بمكافحة هذه الظاهرة، يتجه تشخيصها وفهمها واستعراض خصوصياتها المحتملة في البلدان العربية التي من شأنها أن تبرر إجراءات استثنائية.

1) تشخيص الظاهرة

ـ **التكتُّم:** بقي هذا الموضوع طويلا موضوعا محرجا نتحاشى الحديث عنه عموما و نخجل من إثارته ونتكتم عليه وقل من يقبل تأدية شهادة في الموضوع عند الحاجة، حتى أن ***تقييم الظاهرة على أساس إحصائيات التتبعات القضائية في كل الدول تقريبا يوحي بأن ''المجتمع سليم'' وأن ''الأجهزة الحكومية نظيفة'' نظرا للعدد القليل لهذه القضايا و تفضيل الإدارة الاكتفاء بالعقوبات التأديبية أو الإحالة المبكرة على المعاش، كما أنه ومن ناحية ثانية لاحت هذه الظاهرة شبه عادية وحتى مقبولة، في الدول النامية خاصة، وأصبحت محل تنظير وحتى تفهُّم.***

ـ **التفهُّم:** من التكتم انتقلنا إلى التفهم ***فأصبح الكلام، عند الواقعيين، على ضرورة التمييز بين الارتشاء الكبير و الارتشاء الصغير، وبين الارتشاء المتسامح في شأنه والارتشاء غير المسموح به، بل ذهب البعض إلى تبرير الارتشاء لما له من إيجابيات من ذلك أنه ييسر الإجراءات و يربح الوقت في التعامل مع أجهزة إدارية معقدة وبذلك يعود بالفائدة للجميع في إنجاز المشاريع، حتى أصبحت للفنوات الموازية والوساطاء والسماسرة مكانة رسمية يفرئ لها حساب لدى رجال الأعمال،*** و أصبح دفع المكافآت لهؤلاء من طرف المؤسسات وحتى الحكومات الأجنبية للظفر بصفقات مقنَّن، و التصريح بهذه المبالغ يمكِّن المؤسسات من إعفاءات جبائية من ذلك خصم هذه المبالغ من وعاء الأداء في بعض الدول المصنعة.

ـ كما يعتبر البعض أن ***ظاهرة منح مكافئات أو هدايا للأعوان العموميين مقابل تأدية خدمات ليس ارشاءا بل هي من العادات المألوفة وهي موروثة عن أنظمة سابقة، وهي أيضا طريقة تعويض ضعف مرتبات الخدمة المدنية و هذا ما يفسر غض طرف السلطات***

الإدارية عن هذه الظاهرة اقتناعا و إقرارا منها، كما قال دوستييفسكي'' إذا طلبت الفضائل من الناس لا تتركهم جائعين'' كما أنه يكون من المجحف ومن غير المنصف تتبع البعض دون البعض الآخر.

ـ وأمام عجز الحكومات على تحقيق في آن واحد منح مرتبات أفضل وفتح أبواب الخدمة المدنية لتشغيل أكبر عدد ، تم التغاضل عن هذه الظاهرة وفي ذلك حث غير مباشر لتشريك أفراد المجتمع في توزيع الثروات بينهم وتحقيق توازن مجتمعي ذاتي يقلل من حدة التوتر الاجتماعي ويحد من الضغط على الحكومات بطلبات زيادة الأجور والمرتبات والحيطة الاجتماعية، فالدولة تحقق حد أدنى لأكبر عدد ممكن وعلى أفراد المجتمع أن يأمنوا فيما بينهم ويطرقهم وظيفة التعديل بتوزيع نفقات التدارك؛ والمتأمل قد يرى مجالا للحديث عن دولة ازدواجية دولة المؤسسات الرسمية أو المعلنة ودولة موازية ومستترة.

ـ **التشهير:** غير أن وقت التكتم و التفهم والتبرير ولى وحل محله وقت الاقتناع بضرورة تشهير هذه الظاهرة ومكافحتها، وقد ***وقع التركيز منذ الثمانينات على مستوى عديد المنظمات و المؤسسات الدولية المالية للتنمية و خاصة البنك الدولي على ضرورة تشديد سياسة مكافحة هذه الآفة التي تفشت إلى درجة أنها أصبحت من الأسباب الرئيسية لإخفاق عدد كبير من مشاريع التنمية، وإهدار أموال طائلة وتحميل الدول وبالتالي الشعوب مديونية مجحفة لا تتناسب بالمرة مع الإنجازات و المنشآت، والناتجة عن تضخيم البرامج، وتحقيق أقلية تحتل مراكز نفوذ أو مراكز استراتيجية في الأجهزة الحكومية والإدارية ثروات طائلة على حساب المجموعة الوطنية.***

ـ كما أن هذه الظاهرة هي نقيض حقوق الإنسان، إذ هي مصدر للتمييز والنيل من مبدأ المساواة بسماحها الاكتساب غير المشروع، وهي تدعم الاحتكار وتضعف بذلك حرية المبادرة و المنافسة الشريفة، وبمزجها للمال العام بالمال الخاص تنخر و تزعزع أركان الدولة الديمقراطية التي نسعى لتحقيقها و تثبيتها.

ـ والملاحظ أن ضغوطا عديدة داخلية وخاصة خارجية حملت عديد من الحكومات العربية على اتخاذ بعض التدابير التي غالبا ما توقفت على تعديل بعض الفصول من القوانين الجنائية السارية، ولعل الوقت حان بالنسبة لبعض الدول لدعم آليات معالجة إشكاليات هذه الظاهرة على المستوى الوطني وعلى المستوى الإقليمي.

2) إشكاليات مكافحة الفساد على المستوى الوطني

ـ لا تخلو التشريعات القطرية العربية، بدرجات متفاوتة، من أحكام مختلفة وغالبا متفرقة التي تتعرض إلى هذا الموضوع عن طريق الردع أو عن طريق الإجراءات الوقائية المباشرة وغير المباشرة، ونظرا لضيق المجال سنقتصر على تقديم عينات، وسيكون هدفنا إبراز

النقائص والكيفية الممكنة لتداركها حتى تصبح التشريعات العربية و منظوماتها الإجرائية أكثر فاعلية و مماثلة للمنظومات المتطورة في العالم، إذ يبدو أن الدول العربية لم تحقق بعد في هذا المجال التقدم الذي حققته عديد الدول الأخرى سواء كانت متقدمة أو في طريق النمو.

ـ **الأحكام الراهنة:** أول هذه الأحكام التي تتحد فيها كل الدول العربية تتعلق بتجريم الفساد بصفة عامة، وهذه الأحكام موجودة منذ زمان، وقد تم تعديلها توسيعا لمجال تطبيقها سواء كان ذلك بتدقيق المفهوم، وإدراج حالات أخرى كتضارب المصالح و المتاجرة بالنفوذ trafic d influence, trading in influence؛ أو بتوسيع أركان الجريمة تحاشيا لآثار مبدأ التأويل الضيق في المادة الجزائية؛ وكذلك بتوسيع معنى العون العمومي وعدم قصره على العاملين تحت نظام الخدمة المدنية، وسحبه على مجموعة أخرى من الذين يشاركون حتى بصفة غير مباشرة في وظائف متصلة باستخدام مميزات السلطة العامة أو المتصلة بتأدية وظائف المرافق العمومية.

ـ كما أن الأحكام الخاصة بتجنب تضارب المصالح والإثراء غير المشروع ليست مجهولة من ذلك مثلا نظام تصاريح المكاسب الواجبة التقديم للمتقلدين المناصب الحكومية، أو نظام منع الجمع بين الوظائف العامة والوظائف الخاصة ذات العلاقة أثناء وحتى بعد مدة معينة من تاريخ إنهاء التوظيف والمنصوص عليها غالبا في قوانين الخدمة المدنية، والملاحظ هنا أن هذين الإجراءين في ذات الوقت وقائيين وردعيين، فالتضارب في المصالح يعتبر في بعض البلدان ضربا من ضروب الفساد وبالتالي يمكن تتبعه على المستوى التأديبي والمستوى الجنائي.

ـ و يمثل مبدأ تحقيق الشفافية في منظومة أخذ القرارات ركنا أساسيا من أركان الحكم الصالح وإجراءاته أيضا غير مجهولة في القوانين العربية، فعلى سبيل المثال، وفي نظام الخدمة المدنية، اعتماد المناظرات وإجراءات انتداب الأعوان العموميين تكرس هذا المبدأ، وكذا بالنسبة للصفقات العمومية التي تخضع إلى قواعد وإجراءات قائمة على مبدأ الشفافية، كما أن عديد الإجراءات الواردة في قوانين المحاسبة العمومية تكفل الشفافية في التصرف المالي والتي تدعمت في السنوات الأخيرة في بعض البلدان العربية بتعزيز هيئات المراقبة المالية.

ـ هذه بعض الأمثلة التي تبرز أن الدول العربية لم تتجاهل هذه الظاهرة لكن ليس لدينا مقاييس لمعرفة مدى كفاية هذه الآليات لمكافحة فاعلة لها؛ وإذا ما اعتمدنا نتائج التقييم التي

تقوم بها سنويا منظمة Transparency International[19]،مهما كانت الإحترازات المتعلقة بمقاييس المنظمة[20]، نتبين أن الظاهرة تبدو متفشية وأن ترتيب الدول العربية بصفة عامة[21] يدعو إلى أخذ تدابير جديدة إقتداء ببعض التجارب الأخرى و عملا باتفاقية مكافحة الفساد للأمم المتحدة لسنة 2003.

ـ **الإجراءات المقترحة:** إن مكافحة هذه المعضلة بجدية تستدعي اتخاذ إجراءات عملية، كما يجدر إخراجها من إطارها التقليدي أي إطار الإجراءات المنصوص عليها في بعض الفصول من المجلات الجزائية، وإدراجها في مخطط و مشروع سياسي جدي لمقاومة ظاهرة الفساد بمختلف أشكاله وتحسيس كافة أعضاء المجتمع بضرورة مشاركة الجميع في مكافحة هذه الظاهرة.

ـ و في طليعة هذه المبادرات تعهد الدولة وإعلانها أن مقاومة الفساد يمثل هدفا سياسيا رئيسيا على مستوى المؤسسات ومستوى الواقع؛ وتعهد الدولة الرسمي له دلالة رمزية هامة إذ يبرهن على مثالية السلطات العليا في كل الأجهزة الحكومية والإدارية للدولة، فتحليهم بصفات الأمانة و النزاهة والثقة يضمن احترام القانون و يساهم في نشر الانضباط والقناعة في المجتمع ويشجع المجتمع على الترصد بشدة للفساد.

ـ وفي هذا المنحى أي مبادرات السلطة العليا يرى البعض ضرورة القيام بحملات لمكافحة الفساد كالتي وقعت في إيطاليا والمعروفة ب'' الأيادي النظيفة'' والتي كان لها أثر إيجابي محسوس؛ كما أن مبادرة بعض البلدان، مثل غانا و النيبال و أوغندة، بالتنصيص في دساتيرها على تعهد الدولة بجعل مقاومة الفساد هدفا سياسيا رئيسيا تم اعتبارها مشجعة لتأكيد أن التعهد

---

[19] تأسست '' منظمة الشفافية الدولية'' سنة 1993 وهي أكبر منظمة غير حكومية في العالم مهتمة بمكافحة الفساد؛ وتعتمد المنظمة ''مؤشر مدركات الفساد'' تم إعداده من طرف اختصاصيين عالميين وهو استطلاع يعكس إدراك رجال الأعمال والمحللين السياسيين، ويحتوي المؤشر على البلدان التي يتوافر لها ثلاث استطلاعات على الأقل، وجاء في المؤشر الأخير لسنة 2004 أن 106 بلدان من أصل 146 بلدا حصلت على أقل من 5 نقاط على سلم مؤلف من 10 علامات، وهذا يشير إلى مستوى فساد مرتفع جدا.

[20] هذه المنظمة ونتائج تقاريرها معتمدة رسميا من طرف كل المنظمات والمؤسسات الدولية وعلى رأسها منظمة الأمم المتحدة.

[21] يبرز مؤشر إدراك الفساد لسنة 2003 للدول العربية أن معظم البلاد العربية التي يتضمنها المؤشر تقع تحت الوسيط العالمي أي تحت الخمس نقاط، وتقع كل دول الخليج أعلى هذا الوسيط، وعلى الرغم من ذلك،يوجد اختلاف كبيربين درجات المؤشر لمعظم البلاد العربية، وبين درجات أفضل خمس دول في العالم. UNDP

ليس ظرفي بل مؤسسي و مستمر؛ وفي نفس الإطار يعتبر إقرار نظام تصريح المكاسب للسلطات الحكومية وتطبيقه الفعلي إذا ما وجد مبادرة مهمة في هذا الاتجاه.[22]

ـ غير أن هنالك وفاق مبدئي أن الحل الأمثل اليوم يتمثل في المصادقة على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لسنة 2003[23] وتطبيقها بقانون داخلي يحمل عنوان قانون مكافحة الفساد واعتماد مبادئ هذه المعاهدة بتكريس الإجراءات الوقائية بإحداث هيئة لمكافحة الفساد وتدعيم الشفافية المالية في تمويل الحملات الانتخابية[24]، كما يجب على الحكومات أن تدعم الفاعلية والشفافية في أنظمة الانتداب والترقية أخذا بمعيار الجدارة و إخضاع الأعوان العموميين إلى مدونة لحسن السلوك؛ وإرساء مبادئ الشفافية والمسائلة في قطاعات الأموال العامة والحساسة كالقضاء و النيابة العامة؛ و تكريس حرية الصحافة والتعبير و تفعيل منظمات المجتمع المدني المتخصصة في دراسة و تحليل هذه الظاهرة والقيام بنشاطات تساهم في التحسيس بهذا المشكل في كل أوساط المجتمع وتكون بذلك رافدا إضافيا لإرساء ثقافة تنبذ الفساد وتكافحه وترفض المشاركة فيه سلبا والتسامح معه؛ و اعتماد تعريف موسع لهذه الجريمة؛ وإرساء آليات تكفل التعاون بين الدول لمطاردة المفسدين وحجز واسترداد الأموال المتحصلة عن الفساد أو عائدات الفساد.

ـ وتجدر الإشارة إلى أن التشريعات الحالية في الدول العربية لا تغطي بالدقة المطلوبة لكل الصور كمسؤولية الشخصيات الاعتبارية والرشوة في القطاع الخاص وإعاقة سير العدالة ورشو الموظفين العموميين الأجانب وموظفي المؤسسات الدولية العمومية و إساءة استغلال الوظائف، ثم أنها لم تبلغ النظرة الشمولية لاتفاقية الأمم المتحدة، كما أن تفرق الأحكام بين نصوص مختلفة لعله يحتاج إلى تجميع وتدوين في نص موحد على غرار قانون غسل الأموال؛ وهذا من شأنه أن يعطيها رمزية خاصة ويؤكد تعهد و إصرار الدولة على وضع مكافحة الفساد في أولى مراتب سياساتها.

---

[22] Combattre la corruption: Etude comparative des aspects légaux de la pratique des Etats et des principales initiatives internationales.W Paatii Ofosus-Amaah, Raj Soopramanien, Kishor Uprety.Banque Mondiale.Editions ESKA.Decembre 2001.

[23] التوافق حول تعهد كل الدول مكافحة هذه الظاهرة تجلى في قرار الجمعية العامة لمنظمة الأمم المتحدة عدد 58 /4 المؤرخ في 31 أكتوبر 2003 الذي اعتمد اتفاقية مكافحة الفساد التي تم فتح باب التوقيع عليها في ميريدا بالمكسيك في 9 /2003/12، وهذه المعاهدة تشتمل على 71 فصلا؛ والمعلوم أن 146 دولة وقعت عليها لكن 9 دول فقط صادقت عليها وهي دول إفريقية من بينها الجزائر وهو البلد العربي الوحيد.

[24] و يتجه أيضا ذكر مثال عدم الفصل بين أجهزة الأحزاب الحاكمة والأجهزة الإدارية في كل المستويات، كالتوظيف والتمويل والتي تمثل بدورها نوعا من تضارب المصالح، وفي ذات الوقت خرقا لمبدأ المنافسة الشريفة بين كل الأحزاب، و نكرانا لمبدأ حيدة الإدارة العامة وموظفيها المنصوص عليه في قوانين الخدمة المدنية.

3) ضرورة دعم مكافحة الفساد على المستوى الإقليمي

ـ إن معالجة هذه الظاهرة لا يجب أن تتوقف على القوانين والمدونات الأخلاقية والإعلانات و مواثيق الشرف الفطرية بل تستدعي أيضا مبادرات على المستوى الإقليمي، وما المانع من نسج الحكومات العربية على منوال التجمعات الإقليمية الأخرى باتخاذ مبادرة كمبادرة الاتحاد الأوروبي المتمثلة في سنّ مشروع معاهدة القانون الجنائي التي عرضت للتوقيع في1 ديسمبر 1998 والتي تحتل فيها جريمة الفساد و إجراءات مكافحتها مكانة مميزة؛ وكذلك معاهدة منظمة الدول الأمريكية(OEA) لسنة 1996 وهي أول معاهدة متعددة الأطراف ضد الفساد[25]، ومعاهدة منظمة التعاون الاقتصادي و التنمية(OECD) لسنة 1997[26]؛ وإعلان المؤتمر العالمي لمكافحة الفساد الذي انعقد بتاريخ 11 /1997/9 في ليما ببالبيرو[27].

ـ وفي نفس السياق يتجه الإشارة إلى المبادرات الإفريقية العديدة نذكر منها الندوة الإفريقية الثالثة لوزراء الوظيفة العمومية المنعقدة في ويندهوك بإفريقيا الجنوبية في 6/5 فيفري 2001 والتي أصدرت إعلانا مرفقا بميثاق الوظيفة العمومية في إفريقيا المتضمن ل ''مدونة أخلاق العون العمومي'' التي تكرس قيم الأمانة و الاستقامة و الثقة وتنهى عن الفساد و المحاباة؛ و كذلك الندوة الرابعة المنعقدة من 4 إلى 7 ماي 2003 في ستلنبوش بإفريقيا الجنوبية والتي خصصت ل ''أخلاقيات الوظيفة العمومية و مقاومة الفساد''؛ وأخيرا المصادقة على المعاهدة الإفريقية ضد الفساد في جويلية 2003.

ـ وهذه كلها مناسبات للتعبير عن التضامن الواجب بين الدول لمكافحة فعّالة لهذه الظاهرة و لمقارنة التجارب و تبادل المعلومات وتنسيق السياسات لا سيما وأن التجارب تبرز أن تفعيل العمل المشترك أساسي في مكافحة الجرائم؛ ***ولعل الوقت أصبح سانحا للتفكير في جمع وزراء الوظيفة العمومية العرب لتدارس مواضيع تحديث الخدمة المدنية بصفة عامة و من بينها مكافحة ظاهرة الفساد على غرار ما هو جاري به العمل بالنسبة لوزراء الداخلية العرب في مكافحة الإرهاب.***

ـ إن الإعلانات و التعهدات وسن القوانين و اتخاذ الإجراءات شيء مهم، لكن عدم التباطؤ في التنفيذ، وعدم تأبيد مرحلة التقييم والدراسات، والشروع الفعلي في وضع سياسة موارد بشرية تزيهة مواكبة للتطور ومتطلبات الإدارة الرشيدة، مع ضمان حقوق الأعوان العموميين المباشرين وتشريكهم في وضع الخطة وإعطائهم الأولية في التوظيف، و كذلك

---

[25] Inter American Convention against Corruption.35 ILM 724 (1996) Caracas.
[26] Convention on Combatting Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions.37 ILM 1 (1998).Paris
[27] http://www.Stransparency.de/lacc/e-limadecl.htlm

الأخذ بعين الاعتبار التطلعات المشروعة للحق في الشغل للطاقات الشابة وحاملي الشهادات، شيء أهم، إذ هي الشروط الحقيقية للنجاح الفعلي ولاستدامة الإصلاحات المعقدة التي تتطلب التوفيق بين المقتضيات العلمية والعقلانية والتقنوقراطية المفروضة والحتمية والمقتضيات الواقعية و الاجتماعية الملحة والمشروعة. هنا يكمن الرهان الصعب.