



تجليات الفساد الإداري في الوظيفة العمومية

د. ابراهيم خليل الضاضي

دكتور في القانون العام والعلوم الإدارية

المغرب

ملخص:

تشكل مسألة الفساد الإداري أو ما يطلق عليه بالفساد البيروقراطي أهم عوامل القلق داخل الإدارات العمومية، باعتبارها من أخطر الظواهر تفشيا بين موظفي القطاع العام والخاص على حد سواء، إذ ينتج عنها اختلالات عميقة لا تصيب منظومة الإدارة والوظيفة العمومية فقط بل تطال المجتمع ككل، من خلال تكريس الفوارق الاجتماعية والاقتصادية وفقدان الثقة من طرف المرتفقين. الشيء الذي يجعل من تخليق الحياة العامة مطلبا حتميا تفرضه النتائج الوخيمة للفساد على صيرورة التنمية، وتفرضه إكراهات التنافسية العالمية والتوجهات الجديدة للعمل الإداري.

وسعى لتوحيد الجهود وتنسيقها، اعتمدت المملكة المغربية منذ سنة 2015 استراتيجية وطنية لمكافحة الفساد، وأحدثت لجنة وطنية أسندت لها مهمة السهر على تنزيل أهداف هذه الاستراتيجية، التي تمتد تنفيذها على مدى عشر سنوات إلى تغيير الوضع بشكل ملموس ولا رجعة فيه في أفق 2025، وتعزيز ثقة المواطن وتوطيد ثقافة النزاهة في عالم الأعمال وتحسين مناخه، مع ترسيخ موقع المملكة على الصعيد الدولي.

الكلمات المفتاحية: الفساد الاداري - الاستغلال الوظيفي - الرشوة - المحسوبية والزبونية - المحاباة - الوساطة.



The Manifestations of Administrative Corruption in Public Service

Summary:

The issue of administrative corruption, also known as bureaucratic corruption, is one of the major concerns within public administrations. It is considered one of the most dangerous phenomena spreading among employees in both the public and private sectors. This type of corruption results in deep imbalances that affect not only the administrative system and public service but also the society as a whole by perpetuating social and economic disparities and eroding trust among service recipients.

This situation makes the moralization of public life an essential demand, imposed by the severe consequences of corruption on the development process and the constraints of global competitiveness and new administrative work trends. In an effort to unify and coordinate efforts, since 2015, the Kingdom of Morocco has adopted a national strategy to combat corruption. A national committee has been established to oversee the implementation of this strategy, which is designed to achieve tangible and irreversible changes by 2025. This strategy aims to enhance citizen trust, strengthen a culture of integrity in business, improve the business climate, and solidify Morocco's position internationally.

Keywords: administrative corruption, misuse of office, bribery, favoritism and clientelism, patronage, mediation.



مقدمة:

إن ظاهرة الفساد في الإدارة العمومية وانتشارها بين الموظفين هي عملية جدلية تتطور وتتفاعل مع الحياة السياسية والاقتصادية والإدارية والاجتماعية والثقافية لمجتمع ما، خلال حقبة تاريخية معينة.

ولعل من المفيد، أن الفساد الإداري مفهوم واسع ومعقد ومركب متعدد الأبعاد والدلالات، لا يمكن أن يحويه تعريف واحد دقيق كامل وشامل، ولذلك ينظر إليه من خلال المفهوم الواسع بأنه الإخلال بشرف الوظيفة ومهنتها وبالقيم التي نشأت من أجلها، والخروج عن القوانين والأنظمة أو استغلال غيابها من أجل تحقيق مصالح سياسية أو مالية أو اجتماعية... لصالح فرد أو جماعة معينة بهدف أغراض شخصية⁽¹⁾.

وبذلك يتضمن الفساد انتهاك الواجب العام وانحراف عن معايير الأخلاق في التعامل، ومن ثم يعد هذا السلوك غير مشروع من الناحية الأخلاقية والقانونية.

وقد عرفته منظمة الشفافية الدولية: "بأنه هو استعمال الوظيفة في القطاع العام من أجل تحقيق مكاسب شخصية"⁽²⁾.

كما عرفه المجلس الأوروبي في المؤتمر التاسع عشر لوزارة العدل الأوروبية مالطة 14-15 يونيو 1994، يختزل في أن الفساد الذي تتعامل معه هذه اللجنة هو الرشوة أو أي تصرف آخر متعلق بأفراد أوكلت لهم مسؤوليات في القطاع العام أو الخاص، بيد أنهم أخلوا بواجباتهم التي تتبع من وضعهم كمسؤولين عامين أو موظفين بالقطاع الخاص أو وكلاء مستقلين بهدف الحصول على منافع غير مستحقة سواء لأنفسهم أو لآخرين⁽³⁾.

ووفقا للبنك الدولي فإن الفساد هو استخدام السلطة العامة لأجل الفائدة الشخصية⁽⁴⁾، وهو يشمل الفساد الواسع النطاق الذي ينتشر في مراكز الوظيفة العليا، والفساد البسيط أي تبادل مبالغ صغيرة من المال أو منح أفضليات محدودة من جانب أصحاب المراكز الثانوية.

وفي هذا الصدد ونظرا لاستفحال هذه الظواهر الغير السلوكية بشكل مهول، تبنى البنك استراتيجية جديدة لنظام الإدارة العامة ومكافحة الفساد في عام 2007 تمنح قدرا أكبر من الاهتمام للإدارة العامة والتصدي للفساد في البلدان المختلفة، وكذلك في عملياته الخاصة كشرط مهم لتحقيق تنمية أسرع وأكثر فعالية، ونهج استراتيجية أكثر تنظيما ومركزية تجعل نظام الإدارة ومكافحة الفساد من بين أولوياته⁽⁵⁾.

استنادا إلى ما سبق، يستنتج أن الفساد الإداري له عدة أبعاد، وقد نظر إليه من خلال انتشار الرشوة، أو قيام الموظفين بقبول أو طلب أو ابتزاز لتسهيل خدمة إدارية معينة خارج إطار القوانين الجاري بها العمل، عن طريق انتشار المحسوبية واستغلال المركز الوظيفي والتزوير في أوراق رسمية، أو تعيين الأقارب والأصدقاء في مناصب إدارية لا تتناسب ومؤهلاتهم العلمية والمهنية.

والتزاما من المغرب بتطبيق الاتفاقيات الدولية ومختلف المعاهدات الصادرة في هذا المضمار⁽⁶⁾، فقد أولت المؤسسة الملكية اهتماما بالغا بهذه المعضلة الوطنية العابرة للحدود سواء في الدستور المغربي أو في خطابات رسمية، عن طريق استجلاء الأسباب الكامنة وراء هذا الداء، وإثارة مجموعة من الأساليب الوقائية والعلاجية لإجراء من شأنه أن يحد من هذا العطب⁽⁷⁾.

ونظرا لخطورة الموضوع، وأثره البالغ على فعالية التنظيم البيروقراطي، فقد بات إصلاح الإدارة وتحديث الوظيفة العمومية مرتكزا حقيقيا في الدستور المغربي تماشيا مع روح الاتفاقيات الدولية مما يجعل من تخليق الموظفين أمرا في غاية الأهمية، الشيء الذي أكد عليه الملك محمد السادس في عدة مناسبات.



حيث جاء في رسالته السامية حول دعم أخلاقيات المرفق العام على أن: "الأخلاق أساس من أسس الدولة، تقوم بقوامها، وتنهيار بانحيارها... ولا يتأتى ذلك إلا بسمو الأخلاق واستقامتها... فإن أول واجبات المرفق العام أن يلتزم بالأخلاق الحميدة، وأن يخدم المواطن بالإخلاص الجدير بالشأن العام والمصلحة العليا على النحو الذي يقتضيه الاختيار الديمقراطي في دولة الحق والقانون"⁽⁸⁾.

وفي نفس الصدد، يؤكد جلالتة: "أن مسألة مكافحة الفساد أضحت في مقدمة الانشغالات الملحة للمواطنين، ذلك أن آفة الرشوة لم تعد اليوم مجرد مشكلة داخلية لهذا البلد أو تلك المنطقة، بل أصبحت معضلة ذات أبعاد دولية متداخلة مع عدة جرائم أخرى عابرة للحدود، ساهمت العولمة والتقدم التكنولوجي في تعقد أنماطها وأشكالها"⁽⁹⁾.

وفضلا عن ذلك، أكد جلالتة في خطاب آخر على أن: "مكافحة الفساد لا ينبغي أن تكون موضوع مزايدات، ولا أحد يستطيع ذلك بمفرده، سواء كان شخصا أو حزبا أو منظمة جمعوية، بل أكثر من ذلك ليس من حق أي أحد تغيير الفساد بيده، خارج إطار القوانين.

فمكافحة الفساد هي قضية الدولة والمجتمع، الدولة بمؤسساتها من خلال تفعيل الآليات القانونية لمحاربة هذه الظاهرة الخطيرة، وتجريم كل مظاهرها والضرب بقوة على أيدي المفسدين، والمجتمع بكل مكوناته، من خلال رفضها وفضح ممارسيها والتربية على الابتعاد عنها، مع استحضار مبادئ ديننا الحنيف والقيم المغربية الأصيلة، القائمة على العفة والنزاهة والكرامة"⁽¹⁰⁾.

من هنا نستنتج، أن مسألة تخليق الإدارة أضحت إحدى المتطلبات الاستراتيجية التي لا يمكن في غيابها للإدارة مواكبة التحولات المتسارعة التي تحيط بها، وكذا التحديات التي تواجهها، ذلك أن التحديث لا يمكن أن يستقيم إلا من خلال وضع العنصر البشري كمحور أساسي لأي إصلاح من خلال تهمين الموارد البشرية بالإدارات العمومية وتوفير البنية القانونية والتنظيمية والرقابية لحسن عملها وضمان عطائها.

وذلك بعيدا عن مظاهر البيروقراطية الإدارية وكافة السلوكيات التي من شأنها المساس بحقوق المرتفقين ومختلف المتعاملين مع الإدارة"⁽¹¹⁾.

وبما لا يدع مجالا للشك، فإن محاربة الفساد الإداري أصبحت ضرورة ملحة وأمرًا ثابتا لا مناص منه من أجل إنقاذ الإدارة وإعادة المشروعية لها.

ولمقاربة الفساد الإداري في الوظيفة العمومية لابد من طرح التساؤل التالي: ما هي مظاهر وتجليات الفساد الإداري في الوظيفة العمومية؟

للإجابة على هذا السؤال الجوهرى سنركز في هذه الدراسة على محورين رئيسيين تم استنباطهما من روح الخطاب الملكية، حيث سيتم التركيز على استغلال الوظيفة العمومية لمصالح شخصية وما يتولد عنه من سلوكيات لا أخلاقية (المطلب الأول)، ثم التطرق إلى الرشوة باعتبارها أبرز مظاهر الفساد الإداري وأكثرها انتشارا وشيوعا (المطلب الثاني).

المطلب الأول: استغلال الوظيفة لمصالح شخصية

مما لا شك فيه أن استغلال الوظيفة العمومية أو ما يطلق عليه بالاستغلال الوظيفي، تلك المخالفات التي يرتكبها الموظف عن طريق إساءة استخدام مهام منصبه وحصوله الفعلي على امتياز أو ميزة معينة دون استحقاق، إما لحسابه مباشرة أو لصالح غيره من أقاربه، وهو استغلال لا يتفق مع المصلحة العامة، بل يتفق مع أغراض الموظفين وأهوائهم.



وتجدر الإشارة أن استغلال الوظيفة العمومية لا يقتصر على أصحاب المراتب العليا، بل يشمل مختلف الموظفين في جميع المستويات الإدارية، وذلك من خلال انتهاك القواعد الرسمية والإجراءات المعمول بها⁽¹²⁾.

والنظام المغربي يعد أحد الأنظمة التي تعاني من هذا المرض البيروقراطي المحظور على الموظف العمومي، وقد نص على ذلك الفصل 250 من القانون الجنائي حيث جاء فيه: "يعد مرتكباً لجرمة استغلال النفوذ، ويعاقب بالحبس من سنتين إلى خمس سنوات وغرامة مالية من مائتين إلى خمسة آلاف درهم، من طلب أو قبل عرضاً أو وعداً، أو طلب أو تسلم هبة أو هدية أو أية فائدة أخرى، من أجل تمكين شخص أو محاولة تمكينه، من الحصول على وسام..."⁽¹³⁾.

ومن الجدير بالملاحظة، في واقع الأمر أن مظاهر الاستغلال الوظيفي متعدد ومتداخلة، بحيث يصعب حصرها في اتجاه واحد، فغالبا ما يكون انتشار إحدى أتماطه سببا مساعدا في انتشار المظاهر الأخرى، ولعل أهمها:

- سوء استعمال السلطة: عن طريق تقديم الخدمات الشخصية وتسهيل الأمور وتجاوز اعتبارات العدالة والإنصاف في الولوج إلى الخدمات العمومية بكل موضوعية وشفافية.

- الإخلال بجرمة الوظيفة العمومية: مثل التواطؤ ضد مصالح الإدارة كإفشاء السر المهني، أو ارتكاب أفعال محلة بالحياء.

- المحاباة: من خلال تفضيل جهة على أخرى بشكل مخالف للقانون.

- المحسوبية والزبونية: ويترتب عن هذه الظاهرة خرق مبدأ تكافؤ الفرص بين المواطنين في شغل الوظائف العامة، إذ يجرم العديد من الشباب العاطل ذوي الكفاءة والتكوين من حقهم في الشغل بسبب تفشي هذا المرض، وبالتالي انخفاض كفاءة الإدارة في تقديم الخدمات إلى مرتفقيها بفعالية ومردودية.

انطلاقاً من هذه التجليات كان من الأهمية بمكان التركيز على بعض صور الاستغلال الوظيفي الأكثر خطراً وتغلغلا في جسم الإدارة العمومية ببلادنا، ونظراً لتعددنا فإننا سنركز على أبرزها والمتمثلة في المحسوبية والزبونية (فقرة أولى) والوساطة (فقرة ثانية)⁽¹⁴⁾.

الفقرة الأولى: المحسوبية والزبونية

تنتشر هذه الظاهرة في مجموع دول العالم الثالث والدول العربية بشكل خاص وليست حكراً على المغرب فقط، وتبرز على مستوى التوظيف الذي يراعي الجوانب المتعلقة بالانتماء القبلي أو العائلي أو الحزبي، عوض عنصر الكفاءة ومعيار الشخص المناسب في المكان المناسب، وهو ما يخل بمبادئ المساواة والتنافس الحر على التوظيف والحصول على الخدمات⁽¹⁵⁾.

ولا مناص من القول، أن الزبونية والمحسوبية مصطلحان متداخلان، وجهان بعملة واحدة، وهي الحصول على أموال أو منفعة، بهدف تنفيذ عمل مخالف لأصول المهنة، أو تنفيذ أعمال لصالح الجهة التي ينتمي إليها الموظف، أو تفضيل جهة على أخرى عند أداء المهام الموكولة إليه، وذلك للحصول على مصالح معينة يطغى عليها الطابع الشخصي⁽¹⁶⁾.

فانطلاقاً من عملية التوظيف يلاحظ تحكم معايير الزبونية والمحسوبية في عمليات التوظيف المباشر، خاصة على مستوى الإدارة الجماعية الترايبية، حيث أثبتت في العقود الأخيرة ظاهرة الموظفين الأشباح الذين يكلفون خزينة الدولة أموالاً طائلة عن طريق مقاضاتهم أجور عن أعمال لا يقومون بها.



وإذا كان القانون والدستور يضمن لجميع المواطنين الاستفادة على قدم المساواة من الخدمات المقدمة من طرف الإدارة للمرتفقين، فإن الواقع العملي يوضح مدى استغلال بعض الموظفين على مختلف مشاربهم للنفوذ والوظائف التي هم بصدد القيام بها، واستفحال ظاهرة المحسوبية والزبونية في جسم الإدارة، مما يخلق تناقض صارخ لمبدأ العدالة الاجتماعية.

ونتيجة لهذه الحالة المزرية تكون المحسوبية والزبونية إحدى مظهرات الاستغلال الوظيفي، والتي ينتج عنها الاثراء الغير المشروع بشكل مخالف للمنطق الرأسمالي السليم القائم على الاستثمار ومحاطه واحترام القوانين وضوابطها.

الفقرة الثانية: الوساطة

تعتبر الوساطة ثاني صور الاستغلال الوظيفي والناجمة عن محاباة الأقارب والأصدقاء، فهي حقيقة ثابتة تطل المجال الإداري.

ويشخص هذه الظاهرة الكاتب "حسين سكوت" على أنها حالة يطلق عليها (الفساد الرعوي Larochial corruption)، على أساس أنها هي نتيجة روابط القرابة والوضع الطبقي والولاءات التقليدية الضيقة، التي تكون مخرجاتها تقرب طبقات وجماعات على حساب استبعاد واضطهاد جماعات أخرى، ويرجع ذلك أساسا إلى العلاقات الاجتماعية.

وظاهرة الوساطة ليست وليدة اليوم، فهي طالما تواجدت لكن ليس بنفس الحدة، فهي تعتبر عاملا مباشرا لعدم استقرار الإدارة المغربية وفق التوجهات الملكية وما ينص عليه القانون.

حيث يلاحظ في بعض الوظائف وخصوصا الجماعات الترابية التي يحكمها هاجس الحزب السياسي والعرفي القبلي، أن التعيين في المناصب لم يعد مستندا إلى الكفاءة والجدارة والاستحقاق، وإنما حسب الانتماء للحزب السياسي، الأمر الذي يؤدي إلى نشوء صراعات داخل المصالح الإدارية.

ونظرا لخطورة هذا السلوك غير الأخلاقي على مستوى أداء الوظيفة العمومية، عمل المشرع المغربي على تجريمه بمقتضى الفصل 254 من القانون الجنائي، لكونه سببا من الأسباب التي تخل بمبدأ المساواة ما بين المواطنين.

ولتوضيح أكثر، يستحضر الباحث (فيتو تانزي Vito Tanzi) مثلا حيا عن مدى خطورة الوساطة في الوظائف الحيوية، كالتعليم والصحة والقضاء، من خلال التركيبة الشخصية والتوصيات، دون احترام معيار الكفاءة والاستحقاق ومدى تأثير ذلك على المجتمع في كافة الميادين الأخرى.

حيث استحضر قطاع الصحة وبالخصوص مناصب الأطباء الجراحين، ففي هذه الحالة تقاس تكلفة الفساد من حيث العمليات الجراحية غير المتقنة⁽¹⁷⁾.

من خلال ما سبق، يستنتج أن أساليب التوظيف المعتمدة قانونا، تفتقد إلى مقاييس الموضوعية والجدارة والاستحقاق، كلما حالت الوساطة وعلاقات القرابة والولاء والتبعية في منح مناصب المسؤولية، وبالتالي فتح المجال أمام التزايد والتلاعبات وخرق قاعدة الرجل المناسب في المكان المناسب.

المطلب الثاني: الرشوة كأبرز مظاهر الفساد الإداري في الوظيفة العمومية

المراد بأخلاقيات الموظف غير المشروعة تلك الممارسات والسلوكيات السلبية التي يجرم القانون على الموظف القيام بها، وتشكل ظاهرة الرشوة نوعا من الانحراف والتعسف في استعمال السلطة العمومية، فهي سلوك محل بأخلاقيات العمل الإداري ومن أخطر



الأمراض التي تصيب الوظيفة العمومية، وأبلغ أنواع الفساد الإداري الذي يمكن أن ينخر أجهزة الدولة وتعبيرا صارخا عن خرق التزامات وواجبات الموظف إزاء ممارسته لوظيفته، واستغلالها لصالحه⁽¹⁸⁾.

فعلى الرغم من وجود ترسانة قانونية كاملة بمقتضى الدستور والقانون الجنائي على وجه الخصوص، فإن القوانين يتم خرقها بسهولة لفائدة قوانين غير مكتوبة⁽¹⁹⁾.

وتنطوي هذه الجريمة على اتجار الموظف العمومي في وظيفته وخرق العلاقة النظامية التي تربطه بالدولة وفق الأحكام القانونية والتنظيمية⁽²⁰⁾.

لا مناص من القول، أن الوضعية السيئة التي تعيشها الإدارة المغربية الكامنة أساسا في شيوع أخطبوط الفساد بمختلف المواقع الإدارية، كان لها الأثر الناجم على الموظف العمومي الذي أصبح يرى نفسه شادا عن المحيط الوظيفي في بعده القيمي، والعكس صحيح بالنسبة لبعض المرتفقين الذين يجدون في الارتشاء وسيلة لنيل الخدمات الإدارية في الوقت المحدد.

من خلال ما سبق، نستنتج أن الرشوة لصيقة بالكائن البشري، تختلف من حيث انتشارها باختلاف شيوع قيام الفساد الأخلاقي والاجتماعي والسياسي والاقتصادي والإداري السائد⁽²¹⁾.

وقد تصدت المؤسسة الملكية لمعالجة موضوع الرشوة من خلال تسليط الضوء وكشف الستار عن هذه الظاهرة المستشرية في جسم الإدارة العمومية واستجلاء الأسباب الكامنة وراء هذا الداء، مع إثارة مجموعة من الأساليب الوقائية والعلاجية كإجراء من شأنه أن يجد من خطورة هذا المشكل⁽²²⁾.

وفي هذا الإطار، يثير الخطاب الملكي إشكالية الرشوة كسلوك لا أخلاقي في الوظيفة العمومية، ويكشف النقاب بكل موضوعية عن حقيقة الأوضاع الإدارية المتردية⁽²³⁾.

حيث يقول صاحب الجلالة الحسن الثاني رحمة الله عليه في هذا الصدد: "قررت النظر في النواحي الخلقية، فوجدت بكل أسف أن ركننا من أهم الأركان للأخلاق البشرية وهو النزاهة والاستقامة (والكرش المشدودة) ورفض الرشوة، هذه كلها شروط قلما تتوفر عليها الناس الذين يبدهم الحل والعقد... والمغرب يمكن له أن يخطو خطوات مهمة لو لم يكن مصابا بذلك المرض الذي نراه يسري في عدة مستويات، ألا وهو مرض عدم النزاهة وانتشار الرشوة"⁽²⁴⁾.

وعليه، فإن انعدام الضمير المهني وضعف التشجيع بقيم النزاهة والشفافية وروح المواطنة، وفق التصور الملكي يعد السبب الرئيسي لظاهرة الرشوة⁽²⁵⁾.

ونفس النهج سار عليه صاحب الجلالة الملك محمد السادس اقتداء بالفكر الإداري الحسني لوالده المغفور له الحسن الثاني، حيث شكل موضوع محاربة الرشوة وإصلاح هياكل الإدارة وتنقيتها من الموظفين المفسدين، أحد الانشغالات الرسمية للمؤسسة الملكية وإحدى اهتماماتها الأساسية لبناء الدولة الحديثة.

وفي هذا السياق، يؤكد صاحب الجلالة على أن ديمقراطية الدولة والمجتمع رهين بانتهاج الحكامة الجيدة بمفهومها الواسع وتخليق الحياة العامة، حيث قال جلالتة في هذا الصدد:

"أن ديمقراطية الدولة والمجتمع وتحسين مناخ الأعمال، يتطلب انتهاج الحكامة الجيدة، بتفعيل المبادئ والآليات التي ينص عليها الدستور، وعلى رأسها ربط المسؤولية بالمحاسبة، وتخليق الحياة العامة بالتصدي لكل أشكال الفساد والرشوة والريع الاقتصادي والسياسي والاحتكار..."⁽²⁶⁾.



وقد أشار جلالته قبل ذلك في خطاب العرش لسنة 2001 على أن: "ممارسة الشأن العام لا يقتصر على المنتخبين، بل يشمل الجهاز الإداري الذي يجب أن يكون في خدمة المواطنين والتنمية، فإننا نلج على ضرورة إجراء إصلاح إداري عميق، وفق منهجية مندرجة، متأنية ومتواصلة، تتوخى تبسيط المساطر وجعلها شفافة، سريعة، مجدية، ومحفزة على الاستثمار".

نظرا لخطورة الظاهرة واستفحالها بطرق أكثر عصرنة لازالت المؤسسة الملكية تؤكد على ضرورة القيام بثورة إدارية شاملة تم جميع القطاعات، حيث يقول صاحب الجلالة في هذا الصدد أيضا :

"إن الهدف الذي يجب أن تسعى إليه المؤسسات هو خدمة المواطنين، وبدون قيامها بهذه المهمة فإنها تبقى عديمة الجدوى، بل لا مبرر بوجودها أصلا، وقد ارتأينا أن أتوجه إليكم اليوم ومن خلالكم لكل الهيئات المعنية وإلى عموم المواطنين في موضوع بالغ الأهمية، هو جو عمل المؤسسات وأقصد هنا علاقة المواطن بالإدارة، سواء تعلق الأمر بالمصالح المركزية والإدارية الترابية أو بالمجالس المنتخبة والمصالح الجهوية للقطاعات الوزارية"⁽²⁷⁾.

من خلال مقتطفات الخطب الملكية السالفة الذكر، يمكن استجلاء الأسباب الرئيسية لتفشي ظاهرة الرشوة، وإذا ما نحن تفحصنا حقيقة انتشار الرشوة داخل الإدارات العمومية، نجد أن هناك أسباب متعددة وراء انتشارها، ولعل أهمها:

الفقرة الأولى: أسباب أخلاقية وقانونية

✓ **الأسباب الأخلاقية:** والمتمثلة في انعدام الضمير المهني لدى الموظفين واللامبالاة في أداء واجبهما الوظيفي، وضعف الوازع الديني لدى بعضهم.

✓ **الأسباب القانونية:** تعود لعدم نجاعة المنظومة القانونية، نتيجة قلة النصوص الجزئية أو تعقيدها أو تعطيلها، أو لغياب الرقابة أو ضعفها.

ونتيجة ذلك، يلاحظ أن المتابعات القضائية التي تمت أمام المحاكم تظل استثنائية وانتقائية، حيث أن أغلب الحملات التطهيرية شملت محاربة المخدرات والتهرب بشكل كبير مقارنة مع محاربة الرشوة.

رغم كون هذه الأخيرة تشكل أداة مشتركة للعاملين السابقين، فالرشوة من الجرائم المسكوت عنها والتي لا تنفع معها الحملات الموسمية أو التبعثات الظرفية⁽²⁸⁾.

ومن الجدير بالملاحظة، أنه على المستوى الإجرائي رغم تجريم المشرع المغربي الارشاء بموجب الفصل 248-249 من القانون الجنائي العام، والفصل 35 من القانون الجنائي الخاص، فإن الواقع العملي يؤكد صعوبة إثبات الرشوة التي تظل سلوكا مستترا يتم عادة في إطار من السرعة والتواطؤ، مما يفرغ المنظومة القانونية والقضائية من المحتوى الجزري والردعي في هذا الإطار.

وقد أشار الراحل الملك الحسن الثاني إلى الخلل القضائي وضعفه في إثبات الرشوة، حيث قال في هذا الصدد: "هل قضائي هذا مرتش؟ أم أن وسائلنا غير مستكملة لجميع الشروط..."⁽²⁹⁾.

الفقرة الثانية: الأسباب الاقتصادية والاجتماعية

في ظاهرة الرشوة يتفق أغلب الباحثين والمتخصصين أن هذا المرض الإداري يساعد على تفشيته بشكل سريع ارتفاع الأسعار مقابل ضعف أجور الموظفين، وهيمنة اقتصاد الربيع والقطاع الغير المهيكل، وغياب المنافسة الشريفة والتهرب الضريبي، وعرقلة توسيع المقاولات الصغرى والمتوسطة⁽³⁰⁾.



كما أن نسبة الأمية المرتفعة وعدم القيام بتربية المواطن على حقوقه وواجباته، وضعف الحس الوطني والمواطنة لدى بعض الفئات من الموظفين يجعلهم عرضة لكل الإغراءات⁽³¹⁾.

الفقرة الثالثة: الأسباب الإدارية

وهي ناتجة عن تعقد المساطر الإدارية وتداخل الاختصاصات وكذا التأخر والتباطؤ في تلبية طلبات الجمهور، حيث يشعر هذا الأخير أنه لا يمكن الاعتماد على نفسه لمجابهة الإدارة، الشيء الذي يدفعه للبحث عن وساطات أو اللجوء إلى الرشوة كوسيلة ناجعة لاختصار المساطر، وجعل الإدارة رهينة في يده أو على الأقل ليتقي شرها.

انطلاقاً مما سبق، يمكن القول أن تلك الأسباب وغيرها هي نتيجة فشل سياسات ومخططات أورش الإصلاح، نظراً لانطلاقها من المقاربة القانونية دون التركيز على الجوانب الاجتماعية والثقافية والأخلاقية التي أدت إلى استفحال ظاهرة الرشوة.

وعليه، فإن محاربة هذه الآفة الخطيرة المتغلغلة في أحشاء الإدارة المغربية، تستوجب إرادة قوية وحقيقية من طرف كل الفاعلين والتي يجب ترجمتها عبر مجموعة من الإجراءات، إلى جانب جملة من الجهود النابعة من روح الخطة الوطنية لإصلاح الإدارة والوظيفة العمومية (2021/2018) عبر تبني تغييرات أساسية أهمها⁽³²⁾:

✓ **التغيير الأخلاقي:** هذا التغيير يهدف إلى جعل مكافحة الفساد وتخليق الحياة العامة أولوية سياسية وتنظيمية ومؤسسية في سبيل بناء وإقامة علاقات مسؤولة وشفافة بين الإدارة العمومية والمواطن، حيث تسعى السلطات العمومية في هذا الاتجاه إلى تعزيز قيم الاستقامة وقيم شفافية العمل العمومي⁽³³⁾.

✓ **التغيير التديري:** هذا التغيير يتطلب مراجعة أساليب عمل الإدارة العمومية في أداء مهامها، والاستجابة بشكل ملائم لانتظارات مرتفقيها عن طريق تبني عناصر أساسية أهمها:

* ميثاق المرافق العمومية المنصوص عليه في الفصل 157 من الدستور الحالي، وهو بمثابة مرجع في مجال الحكامة وتطوير عمل الإدارة مع مرتفقيها.

* إعادة النظر في تطوير أنماط عمل الموارد البشرية بهدف الاستخدام الأمثل لها، وهو بمثابة ورش للوظيفة العمومية، حيث يمكن القول أنه الورش الأكثر تقدماً في مجال الإصلاح⁽³⁴⁾.

* إعادة النظر في منطق التديري الإداري، من خلال الانتقال من منطق التديري بالوسائل إلى منطق التديري بالنتائج، وإرساء نهج جودة الأداء وتحسين الخدمات⁽³⁵⁾.

ولعل من المفيد أن نؤكد في هذا الإطار، أن الخطة الوطنية لإصلاح الإدارة والوظيفة العمومية تعتبر التواصل رهان أساسي لنجاحها، حيث تتطلب المنهجية الجديدة للإصلاحات إصدار الرأي العام للتوجهات العامة للإصلاح ومراحل أجزائها.

كما نفترض تنظيم حملات التحسيس والإعلام لشرح مساطر الولوج إلى الخدمات العامة وحقوق وواجبات المواطنين في علاقتهم بالإدارة العمومية.

الهوامش:

¹ - الفساد بالمغرب، مجلة الفرقان، عدد 55، سنة 2006، ص 10.



- 2 - نفس الطرح تبناه البنك الدولي سنة 1997، حيث جاء في تقرير التنمية الصادر عنه، بأن الفساد هو استغلال السلطة العامة من أجل الحصول على مكاسب خاصة.
- 3 - محمد شريف بسيوني، الجريمة المنظمة عبر الوطنية، ماهيتها ووسائل مكافحتها دوليا وعربيا، دار الشروق مصر، 2004، ص 29-30.
- 4 - إسماعيل الشطي، الديمقراطية كآلية لمكافحة الفساد والتمكين الصالح، ندوة الفساد والحكم الصالح في البلاد العربية، المعهد السويدي بالإسكندرية، بيروت، الطبعة الثانية، مارس 2006، ص 75.
- 5 - إسماعيل الشطي، مرجع سابق، ص 77.
- 6 - ولعل من المفيد أن نؤكد أن موضوع الفساد الإداري في الوظيفة العمومية تطرقت له مختلف المؤسسات الدولية، من ذلك مثلا الاتفاقية العربية والأمريكية لمكافحة الفساد، هذا بالإضافة إلى قرارات صادرة عن الأمم المتحدة.
- 7 - خالد الغازي، الفكر الإداري الحسني، أطروحة الدكتوراه في القانون العام، طبعة أولى، سنة، 2000-2001.
- 8 - الرسالة الملكية السامية الموجهة إلى مناظرة: "دعم أخلاقيات المرفق العام"، تطرق لها محمد الزاهي: "التخليق الإداري بين الواقع والمقاربة الحديثة"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 128، ماي-يونيو 2016.
- 9 - مقتطف من الرسالة الملكية الموجهة إلى المشاركين في الدورة الرابعة لمؤتمر الدول الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد بمراكش يوم 24 أكتوبر 2011.
- 10 - مقتطف من الخطاب السامي الذي وجهه صاحب الجلالة الملك محمد السادس إلى الأمة بتاريخ 30 يوليوز 2016 بمناسبة الذكرى 17 لعيد العرش.
- 11 - محمد الزاهي "التخليق الإداري بين الواقع والمقاربة الحديثة"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 128، ماي-يونيو 2016، ص 244.
- 12 - لعل من المفيد أن نؤكد أن استغلال الوظيفة العمومية قد يكون إيجابيا أو سلبيا: يكون الاستغلال إيجابيا حينما يحقق فائدة لمن أسديت الخدمة لصالحه دون إحداث أي ضرر للغير أو للإدارة، وقد يكون الاستغلال الوظيفي سلبيا من خلال القيام بخدمة جرمتها القوانين والأنظمة الجاري بها العمل.
- 13 - عبد الطيف صدقي: "زجر الجرائم المالية في القانون الجنائي المغربي"، المجلة المغربية للتدقيق والتنمية، العدد 11 يونيو 2000، ص 31.
- 14 - حاولنا في هذا الصدد التركيز على المحسوبة والزبونية والوساطة كصور للاستغلال الوظيفي، باعتبارهما أمراض لصيقة بالموظف العمومي منعده الضمير والأخطر، سواء على الدولة أو المرتفقين، مع العلم أن هناك أمراض أخرى لا تقل خطورة عن الأولى من ذلك مثلا البيروقراطية ونهب المال العام والتزوير...
- 15 - أحمد حضرائي: "انطباعات حول واقع الإدارة العمومية بالمغرب وآفاق إصلاحها"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سنة 2001.
- 16 - "الفساد بالمغرب"، مجلة الفرقان، عدد 55، سنة 2006، ص 32.
- 17 - Tanzi VITO: Corruption governmental activities and Market, Working paper International Monetary Fund Washington D.C, 1994.
- 18 - فتوح عبد الله الشادلي، شرح قانون العقوبات القسم الخاص، دار المطبوعات الجامعية، سنة 1992، ص 15.
- 19 - "الفساد الإداري": المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 11، يونيو 2000، ص 15.
- 20 - أحمد فتحي سرور، الوسيط في قانون العقوبات، القسم الخاص، دار النهضة العربية، ص، 109-110.
- 21 - وفي دراسة موضوع الرشوة، فإن هذا المرض لا يطال فقط الموظف كمرتشي يبيع خدمات الوظيفة العامة، وإنما يطال أيضا الراشي الذي يعمل على إغراء الموظف العام، ويستهو به لقبول الرشوة، مستغلا بذلك عوزه ووضع الاجتماع المتواضع.
- 22 - خالد الغازي، الفكر الإداري الحسني، مرجع سابق، ص 60.
- 23 - خالد الغازي، المصدر السابق، ص 61.
- 24 - خطاب صاحب الجلالة المغفور له الحسن الثاني بمناسبة ذكرى ثورة الملك والشعب، الخميس 18 جمادى الثانية 1390 (20 غشت 1970).
- 25 - خالد الغازي، مرجع سابق، ص 61.
- 26 - نص الخطاب الملكي بمناسبة افتتاح الدورة الأولى من السنة التشريعية الخامسة، من الولاية التشريعية العاشرة بتاريخ 14 أكتوبر 2016.



- 27 - مقتطف من نص الخطاب الملكي السامي بمناسبة افتتاح الدورة الأولى من السنة التشريعية الخامسة، من الولاية التشريعية العاشرة بتاريخ 14 أكتوبر 2016.
- 28 - أحمد حضرائي: "الجماعات المحلية وهيئاتها بالمغرب، مقارنة لنظام الإدارة المحلية"، م.م.د.م.ت، ص 425.
- 29 - خالد الغازي، مرجع سابق، ص 65.
- 30 - Zouhir LAKHAR: La corruption un crime qui bloque le développement humain.
- 31 - أحمد حضرائي: "الجماعات المحلية وهيئاتها بالمغرب، مقارنة لنظام الإدارة المحلية"، مرجع سابق، ص 425.
- 32 - هناك أربع تغييرات أشارت إليها الخطة الوطنية لإصلاح الإدارة وتحديث الوظيفة العمومية، تتضمن 24 مشروعاً وترتكز على أربعة أسس هي التشريع-التواصل-التقييم-التعاون- إلا أننا سنركز على تغييرين أساسيين في هذا الصدد هما: (التغيير الأخلاقي والتغيير التدييري) نظراً لارتباطهما الوثيق في الحد من الرشوة، على أساس سيتم التطرق إلى باقي التغييرات فيما يلي من المحاور كسياق ومحطة إصلاحية لتحديث الوظيفة العمومية.
- 33 - عبد اللطيف العطرور، "الخطة الوطنية لإصلاح الإدارة 2018/2021، المحتوى والمقاربة ومتطلبات الإصلاح"، ندوة "الوظيفة العمومية والإصلاح الإداري"، المنظمة بكلية الحقوق مراكش، يومي 21 و22 فبراير 2020، غير منشور، تم تدوين المداخلة أثناء حضورنا للندوة بشكل شخصي.
- 34 - مداخلة عبد اللطيف العطرور، المرجع السابق.
- 35 - لهذه الغاية فالقانون التنظيمي رقم 13-130 المؤرخ في 02 يونيو 2015، الصادر في الجريدة الرسمية بتاريخ 2015/06/18 المتعلق بقانون المالية، نص على المبادئ والأساليب الواجب اعتمادها لتجويد أداء المرافق العمومية من خلال التدبير المبني على النتائج وتقييم السياسات العمومية وتقييم الحسابات، وهي كذلك نفس المبادئ والأساليب التي تنص عليها القوانين التنظيمية المتعلقة بالجماعات الترابية الصادرة في يوليوز 2015.