

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

مفتحة مقفلة

مقدمة:

إن التطور الذي شهده نشاط الدولة بعدما كان ينحصر على أداء الوظائف السيادية كالدفاع والعدالة والأمن، صاحبه في المقابل تطور في المحاسبة العمومية، إذ انتقلت من تسجيل العمليات الإنفاق وتحصيل الإيرادات والتي كانت تمثل مبالغ بسيطة تبعا للنشاط المحدود للدولة إلى مواكبة الاتجاهات والتطورات والمتمثل أساسا في التخطيط الاقتصادي والاجتماعي الشامل، والذي تبعه زيادة في الإيرادات وتنوع مصادرها وزيادة في النفقات أيضا وتنوع مجالاتها، وأصبحت بذلك المحاسبة العمومية تعنتي وبشكل كبير على تقديم البيانات المالية الكاملة ضمن تقارير مناسبة وبتوقيت محدد إلى مختلف الجهات المسؤولة، وتحولت إلى أداة من أدوات الإدارة العامة في فرض الرقابة على الأموال العامة إنفاقا وتحصيلا، وللمحاسبة العمومية تسميات أخرى تختلف من بلد لآخر فنجدها تسمى كذلك محاسبة الأموال العامة، والمحاسبة الحكومية... الخ.

كما لا يختلف اثنان على أن الميزانية العامة تعبر عن خيارات السلطة العامة السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي تسمح بإشباع الحاجات العامة، وذلك بتنفيذ وضبط الأموال العمومية ومراقبتها رقابة فعالة تحول دون العبث بها، ولما كان الخوف من تبديد المال العام نظرا لسيادة الدولة من جهة ومن حجمه من جهة أخرى، كان لزاما وضع إجراءات في إطار ما يسمى بتنفيذ الميزانية العامة للدولة والتي يقصد بها تلك العمليات التي تهدف إلى توفير الأموال العامة اللازمة لتسيير المرافق والهيئات العمومية في الدولة.

فالجزائر كغيرها من الدول التي تأثرت بهذا التطور في ماليتها العامة، خصت المحاسبة العمومية بإطار قانوني يهدف إلى تقنين وضبط آليات تحصيل الإيرادات العمومية وتنظيم مراحل تسديد النفقات العمومية في ظل احترام تبويب الميزانية العامة للدولة، من أجل فرض رقابة مستمرة على أعوان المحاسبة العمومية وتحديد صلاحياتهم ومسؤولياتهم عند تنفيذ المعاملات المالية، وكان لزاما على الدولة أيضا أن تجد الطريقة أو الكيفية التي

تحصل ما إيراداتها، ثم تحديد مجال تصنيفها حسب الأولويات التي يفرضها الواقع الاجتماعي والاقتصادي للبلد.

ولعل الأمر الذي يتبادر إلى الأذهان هو دور أعوان التنفيذ العموميين في تحصيل وتسديد هذه الأموال، ومن يكون سدا حصينا وراء كل تلاعب يمسها، وكذلك الإجراءات والعمليات التي يقوم متابعتها هولاء الأعوان ليتم التسيير الحسن والأمثل للأموال العمومية. وعليه سوف تحاول من خلال دراستنا هذه أن تبرز دور أحد الأعوان العموميين في التنفيذ والوقاية على الأموال العمومية من الفساد من خلال العمليات المالية التي يقوم بها.

أولاً: إشكالية الدراسة

من خلال التقديم السابق تتضح معالم إشكالية البحث في التساؤل الرئيسي التالي :

- ما هو دور المحاسب العمومي في الوقاية من الفساد؟

الأسئلة الفرعية:

تندرج تحت هذا التساؤل الرئيسي مجموعة من التساؤلات الفرعية نذكر منها ما يلي:

- ما هو الدور المسند للمحاسب العمومي عند تنفيذه للنفقات؟

- ما هي مهام المحاسب العمومي؟

- كيف يقوم المحاسب العمومي بدوره في الوقاية من الفساد؟

ثانياً: أهداف الدراسة

انطلاقاً من المشكلة الرئيسية يمكن تحديد أهداف الموضوع على النحو التالي:

- التعرف على حجم الدور الذي يقوم به المحاسب العمومي كعون من أعوان تنفيذ الميزانية

العامة للدولة وكجهاز رقابي يحافظ على المال العام

- إبراز المهام الموكلة إليه والمسؤوليات الملقاة على عاتقه.

- الوقوف على جميع أصناف المحاسبين العموميين، كل في مجال وحدود اختصاصه؛

- التوضيح وبصفة دقيقة جميع العمليات المالية التي يقوم بها هذا العون العمومي في

جانباها التقني والقانوني.

- تبيان جميع الإجراءات ومراحل العمليات المالية الدولة والتأكد من تنفيذها ومراقبتها من طرف المحاسب العمومي.

ثالثا: أهمية الدراسة

تكمن أهمية هذه الدراسة من خلال النقاط التالية:

- تساعدنا هذه الدراسة على معرفة الدور الذي يقوم به المحاسب العمومي في الحفاظ على المال العام.

- تكمن أهمية الدراسة في الاهتمام المتزايد للدول عموما والجزائر خصوصا هذا الجهاز التنفيذي والرقابي للأموال العمومية.

- تأتي أهمية الموضوع كذلك من خلال الدور الغيب للمحاسب العمومي من جهة وقلة البحوث الأكاديمية فيه من جهة أخرى.

رابعا: الدراسات السابقة

تم الاعتماد والاطلاع على مجموعة من الدراسات في دراستنا نذكر أهمها:

(1) دراسة ل: زهير شلال (2013-2014): تحت عنوان: آفاق إصلاح نظام المحاسبة العمومية الجزائرية الخاص بتنفيذ العمليات المالية للدولة، أطروحة دكتوراه، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة محمد بوقرة، بومرداس، وتتمحور إشكالية هذه الدراسة حول ما هو واقع وآفاق تطوير وعصرنة نظام المحاسبة العمومية في الجزائر؟ وقد توصل الباحث إلى أن إصلاح وتطوير نظام المحاسبة العمومية يتطلب الانتقال من تطبيق قواعد الأساس النقدي في تسجيل المعاملات المالية للوحدات الحكومية نحو تطبيق متطلبات أساس الاستحقاق وفق المعايير الدولية للمحاسبة في القطاع العام.

(2) دراسة ل: السعيد قاوي (2012-2013): تحت عنوان: النظام القانوني للمحاسبة العمومية في الجزائر بعد 1989، مذكرة ماجستير قانون عام، كلية الحقوق جامعة الجزائر 1، وتتمحور إشكالية هذه الدراسة حول النظام القانوني للمحاسبة العمومية في الجزائر بعد سنة 1989 بين المضمون والمهام وواقع التطبيق؟ وقد توصل الباحث إلى أن من خلال

الواقع التطبيقي للمحاسبة العمومية تبرز عدة سلبيات خاصة عندما تطبق قواعدها على يد أعوان تتقصم الكفاءة والدراية الكافية بالقانون مما يجعل تطبيق سياستها لا يكال بالنجاح، كما أن ما يهم هو مراقبة مدى العمل في إطار القانون من عدمه دون المحاسبة على النتيجة النهائية لتطبيق الميزانية ومدى نجاعة التسيير.

(3) دراسة ل: خالد سكوتي (2012-2013): تحت عنوان: **الدور التكاملي بين أعوان الحزبية وأعوان التنفيذ في مرافية وتنفيذ الميزانية**، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق جامعة بن يوسف بن خدة، الجزائر 1، وتتمحور إشكالية هذه الدراسة حول ما مدى تكامل دور أعوان الخزينة مع أعوان التنفيذ في مراقبة وتنفيذ الميزانية العامة للدولة؟ وقد توصل الباحث إلى أنه يتم تنفيذ الميزانية من طرف مجموعة من أعوان التنفيذ القائمين على المحاسبة العمومية وهؤلاء هم الأمر بالصرف، المراقب المالية الحاسب العمومي، كما أنه بالرغم من الدور الرقابي الذي يلعبه المراقب المالي، إلا أن المحاسب العمومي يمارس هذه الوظيفة أيضا مما يطرح التساؤل عن مدى أهمية المراقبة المالية كهيئة مستقلة بذاتها بعدما كانت في السابق مجرد مكتب من مكاتب الخزينة وأمين الخزينة هو الذي يؤشر بالالتزامات بالنفقات.

(4) دراسة : أحمد بوجلال (2009-2010): تحت عنوان: **مدى فعالية الحاسبة العمومية في تنفيذ الميزانية العامة للدولة دراسة حالة المراقبة المالية لولاية الأغواط**، مذكرة ماجستير، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة عمار ثليجي، الأغواط، وتتمحور إشكالية هذه الدراسة حول ما مستوى فعالية المحاسبة العمومية في تنفيذ الميزانية العامة للدولة؟ وما نوع العلاقة الموجودة بينهما؟ وقد توصل الباحث إلى أن الرقابة المالية على النفقات العمومية تساعد مساعدة عملية في تحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية التي تخولها الدولة من خلال أرقام النفقات المدرجة في الميزانيات العمومية.

خامسا: ما يميز الدراسة

بالنظر إلى ما تم الاطلاع عليه من الدراسات المذكورة سالفًا وغيرها من الدراسات من جهة، وبحكم قربنا الكبير من ميدان الدراسة من جهة أخرى، تكونت لدينا إرادة في خلق وتقديم

الإضافة على ما قدمه من سبقونا من الزملاء والباحثين في موضوع دراستنا، هاته الميزة - كما نراها نحن نلخصها في النقاط التالية:

- قامت الدراسة الحالية بتحديد الأعوان المكلفون بتنفيذ الميزانيات والعمليات المالية وهم الأمرين بالصرف والمحاسبين العموميين فقط، وإسقاط المراقبين الماليين، وهذا بالاعتماد على كل القوانين والمراسيم المتعلقة بالمحاسبة العمومية والمالية العامة ذات الصلة.

- ساهمت الدراسة في إبراز الاستثناءات انطلاقاً من القاعدة القانونية الخاص بقيد العام" فاعتمدنا على كل التعليمات والمراسيم المعدلة حديثاً والتي تكون داخلية غالباً بعيداً عن القوانين العامة المعروفة لدى عموم الباحثين في هذا المجال.

أردنا من خلال هذه الدراسة التأكيد على الدور الذي يقوم به المحاسب العمومي في الوقاية من الفساد بالتطرق إلى أهم القوانين والأوامر التي تنص على ذلك.

سادساً: أسباب اختيار الموضوع

- إبراز الدور المنوط بالمحاسب العمومية كطرف فاعل في المحافظة على المال العام.
- التعريف بالإجراءات التي تتبعها خزينة الولاية في تنفيذ العمليات المالية للدولة.
- الشعور بأهمية الموضوع، والرغبة في معرفة تفاصيل أغلب العمليات المالية ومستجداتها.
- انطلاقاً من معارفنا المهنية التي وظفناها خدمة لأي دراسات جديدة في الموضوع.
- اقتناعنا بأنه لا مناص من تفعيل دور المحاسب العمومي كهيئة تنفيذ ورقابة على الأموال العمومية.

سابعاً: المنهج المستخدم في الدراسة

بالنظر لطبيعة الموضوع وقصد معالجة الإشكالية بطريقة جيدة قمنا بالاعتماد على المنهج الوصفي الضبط مختلف المفاهيم، إنطلاقاً من التعريف بالمحاسب العمومي، مروراً بأصنافهم ومهامهم، إلى العمليات المالية المنفذة وغيرها من المفاهيم، وكذلك المنهج التحليلي الذي يركز على جمع البيانات والمعلومات من ميدان الدراسة وتصنيفها وتدوينها ومحاولة تفسيرها وتحليلها، ثم استخلاص النتائج.

ثامناً: هيكل الدراسة

من أجل معالجة هذا الموضوع قمنا بتقسيم الدراسة إلى فصلين بحيث تم التطرق في الفصل الأول والذي سنحاول من خلاله تحديد المفاهيم حول الحاسب العمومي بصفة عامة وإبراز دوره وحجم المسؤولية الملقاة على عاتقه، مع ثم تسليط الضوء على الاطار المفاهيمي لجريمة الفساد.

أما الفصل الثاني والأخير فتم فيه التطرق إلى مجالات تدخل المحاسب العمومي في الوقاية من ظاهرة الفساد، لنصل في الأخير إلى خاتمة الدراسة التي احتوت على نتائج الدراسة والاقتراحات والتوصيات إضافة إلى آفاق الدراسة.

الفصل الأول:

الإطار المفاهيمي للمحاسب

العمومي وجرائم الفساد

تمهيد:

تعتبر المالية العمومية ذات أهمية بالغة في حياة الدولة لأنها المحرك الأساسي لمختلف نشاطاتها وركيزة أساسية من ركائز بعث الاستقرار السياسي مما يتطلب الحذر والرشد والفعالية عند الإيراد والإنفاق، حيث أن الرقابة كحق تبرز الدفاع عن الصالح العام الذي اتسع مفهومه وأدى بدوره إلى ظهور الرقابة وتخصصها فأصبحت نظاما قائما بذاته إذا أن الرقابة المالية لا تختلف عن غيرها من الصور الأخرى للرقابة على النشاط الإداري حيث تحتوي على عدة جوانب تتميز عن غيرها من الصور المتعددة للرقابة، فالإدارة العمومية هي التي تهدف إلى حماية الأموال العمومية من خلال متابعة تنفيذ الميزانية في جميع مراحلها حيث من المعروف أن النفقات العمومية جزء من الميزانية العمومية.

فالرقابة على النفقات العمومية تعتبر ركيزة أساسية لصرف الميزانية بطريقة سليمة وتعتبر جزءا هاما لا يمكن فصله عن الأعمال الإدارية الكبرى للدولة لأن الرقابة المالية تسمح بالإشراف والمراجعة من قبل جهات مختصة ومن بين هذه الجهات المحاسب العمومي حيث سنتناول في هذا الفصل ما يلي:

المبحث الأول: الإطار المفاهيمي للمحاسب العمومي؛

المبحث الثاني: الإطار المفاهيمي لجرائم الفساد.

المبحث الأول: الإطار المفاهيمي للمحاسب العمومي.

سوف نتناول في هذا المبحث دراسة عون من أعوان التنفيذ وهو المحاسب العمومي باعتباره يشترك في تحريك سيولة الأموال العامة سواء بالإنفاق أو بالتحصيل حيث أن عملية الإنفاق والتحصيل تمر بمرحلة إدارية يتولاها الأمر بالصرف ومرحلة محاسبية يتولاها المحاسب العمومي، ولقد حدد التشريع المالي في الجزائر دور المحاسب العمومي في تنفيذ العمليات المالية للميزانية.

المطلب الأول: مفهوم مهنة المحاسب العمومي.

الفرع الأول: تعريف المحاسب العمومي

طبقا لأحكام القانون 90-21 المؤرخ في: 15/08/1990م المتعلق بالمحاسبة العمومية وفقا للمواد 18 و 22 و 133،¹ منه أن المحاسب العمومي هو كل شخص معين قانونيا ليقوم بالعمليات المحددة بالمواد السابقة الذكر حيث يشغل في مؤسسة عمومية ذات طابع إداري يسمى عون محاسبا أو رئيس مصلحة المحاسبة.²

وبالرجوع إلى نص المدينين يمكن ضبط مفهومه بأنه كل شخص مؤهل للقيام بالعمليات التالية:³

1. تحصيل الإيرادات ودفع.

2. ضمان دراسة الأموال السندات والوثائق وكل القيم المكلف بمراقبتها والحفاظ عليها.

3. حركة حساب الموجودات.

يتم تعيين المحاسب العمومي من طرف وزير المالية الذي يخضع لسلطة جميع المحاسبين العموميين، كما يمكن أن يعتمد المحاسبين عموميين آخرين، على أن تحدد كفاءات تعيين

¹ المواد 18. 22 . 33 من قانون المحاسبة العمومية 21/90 المؤرخ في 15/08/1990م.

² علي زغدود، المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، 2006م، ص 135.

³ المادة 33 من القانون رقم 90-21 المعدل والمتمم.

المحاسبين عن طريق التنظيم، ويتعين على المحاسب العمومي أن يكتب تأمين على مسؤوليته المالية قبل مباشرة الوظيفة.

ونلاحظ أن المشرع انطلق في تحديد صفة المحاسب العمومي ليس فقط من العمليات التي يقوم بها وإنما أيضا من نظامه القانوني في الهيئة التي يعمل بها، وهذا من خلال نصه على أنه كل شخص يعين قانونا ومقارنة مع الأمر بالصرف الذي يكتسب هذه الصفة بصورة تلقائية بمجرد أن يعين في منصبه.¹

الفرع الثاني: أنواع المحاسبين العموميين.

أ- المحاسبون العموميون الرئيسيون: ورد ذكرهم في المادة 31 من المرسوم التنفيذي 313-91 المؤرخ في 1991/09/07م المتعلق بإجراءات المحاسبة، وهو المحاسب الذي له مهمة تركيز الحسابات على مستوى التقسيم الاقليمي²، فمثلا أمين خزينة الولاية هو محاسب رئيسي لأنه يجمع ويركز الحسابات المحاسبين الثانويين على مستوى ولايته، ويتصف بصفة المحاسب العمومي الرئيسي لتابع للدولة كل من:

- العون المحاسبي المركزي للخزينة: ويتولى مهمتين أساسيتين:

تركيز كل الحسابات التي يتكفل بها المحاسبون الرئيسيون الآخرون - أمين خزينة ولائي + أمين الخزينة المركزي + أمين الخزينة الرئيسي.

متابعة الحسابات المفتوح باسم الخزينة العمومية على مستوى البنك المركزي.

إن القانون يمنح العون المحاسبي المركزي للخزينة من التداول النقدي فهو لا يملك الصندوق.

- أمين الخزين المركزي: وهو المسؤول عن تنفيذ الميزانية على المستوى المركزي خاصة ميزانية الوزارات، فله مهمة إنجاز عمليات الدفع الخاصة بميزانيات التسيير وكذا ميزانيات التجهيز.

¹ نصيرة عباس، آليات الرقابة الادارية على تنفيذ النفقات العمومية، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، تخصص ادارة مالية، جامعة احمد بوقرة، بومرداس، 2011-2012، ص 54.

² المادة 31 من المرسوم 313/91 المؤرخ في 1991/09/07م المتعلق بإجراءات المحاسبة

يصعب في بعض الحالات على أمين الخزينة المركزي أن يتابع عمليات خاصة المؤسسات وطنية بعيد عن العاصمة ولهذا يمنع تفويضاً لأمين الخزينة الولائي.

- أمين الخزينة الرئيسي: يتكفل بالعمليات الخزينة ولا يهتم بتنفيذ العمليات وإن كان في الواقع يتكفل بها بصفة غير مباشرة عند تغطية المديونية.

- يتكفل بمعاشات المجاهدين لأنها تعتبر شيء ديون على عاتق الدولة، وجميع ما يتعلق بالمديونية يكون من اختصاص أمين الخزينة الرئيسي وليس من اختصاص أمين الخزينة المركزي.

أمين الخزينة الولائي: له جميع الصلاحيات السابقة، كما يتكفل بمهام تركيز العمليات التي يجريها المحاسبون الثانويون على مستوى ولايته، ويتولى إنفاق نفقات الدوائر الوزارية على مستوى المحلي أي ذلك التي يأمر بصرفها الآمرون الثانويون مثلاً المدراء التنفيذيون للمديريات الجهوية، كما ينوب عن أمين الخزينة الرئيسي فيما يتعلق بتوزيع الأموال الخاصة بالخبزينة وتوزيع المعاشات.

كما لا نغفل ذكر المهمة الأساسية لأمين الخزينة الولائي والمتمثلة في دفع نفقات ميزانية الولاية وتحصيل إيراداتها.

ب- المحاسبون العموميون الثانويون: ورد ذكرها في المادة 32 من المرسوم التنفيذي رقم 313 / 91 والمحاسبون الثانويون هم الذين يتولون تجميع عملياتهم محاسب رئيسي¹، ويختلف المحاسب الثانوي عن الرئيسي في كون هذا الأخير له جميع الصلاحيات في جميع المجالات أما المحاسب الثانوي فغالبا ما يكون اختصاصه في تنفيذ نوع محدد من المجالات، فمثلا تنفيذ الأحكام الجبائية يتكفل بها قابض الضرائب.

- قابض الضريب: يتدخل لتنفيذ جميع العمليات الإيرادات العمومية تارة بصفة مباشرة وتارة بصفة غير مباشرة (الاقطاعات الاجتماعية) ومهمته الرئيسية تتمثل في جمع الضرائب، مع

¹ المادة 32 من المرسوم التنفيذي رقم 313/91 المؤرخ في 29/09/1991م، الذي يحدد إجراءات المحاسبة التي يمسكها الآمرون بالصرف والمحاسبون العموميون وكيفيةاتها ومحتواها.

انه في السابق كان يتكفل بتنفيذ ميزانيات البلديات، أما الآن فقد أناط مشروع هذه المهمة بالمحاسب البلدي الذي سنراه لاحقا.

- قابض أملاك الدولة.

- قابض الجمارك.

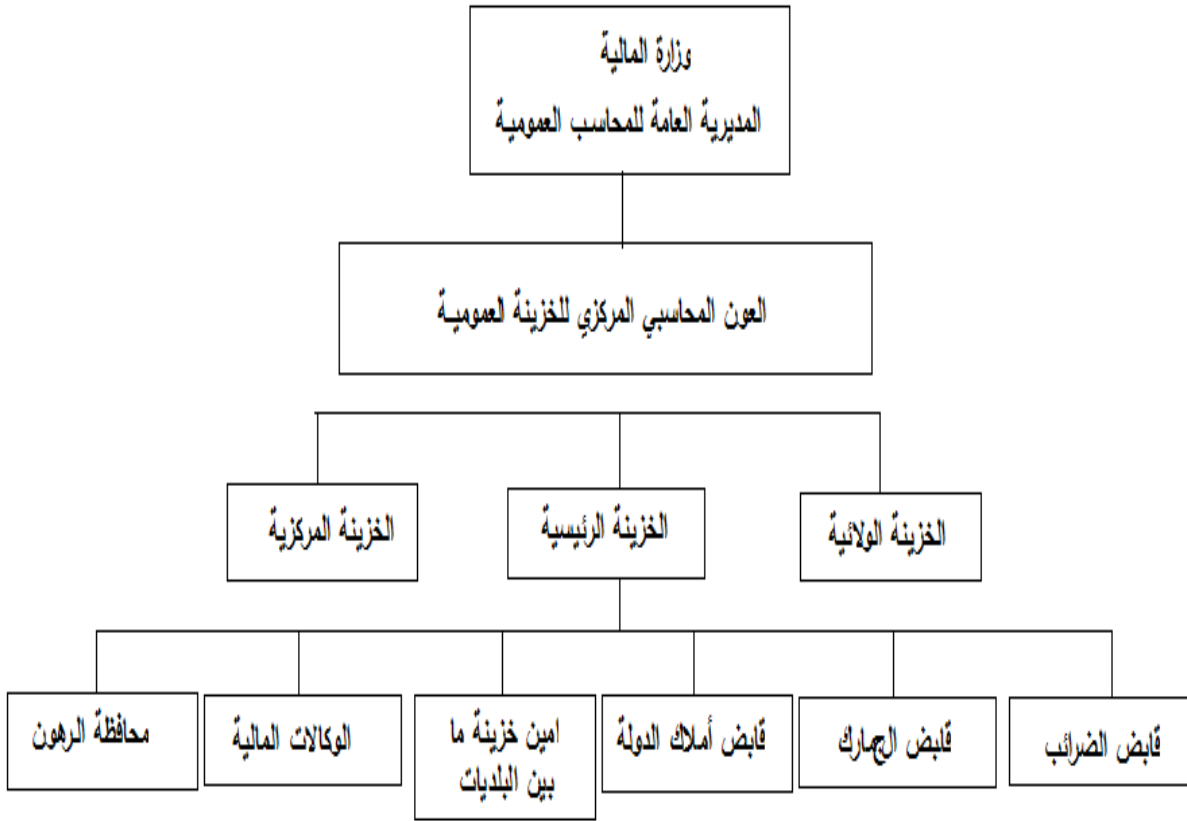
- محافظ الرهون.

أمين الخزينة البلدي : يتول تنفيذ ميزانية البلدية إلا أنه منصب جديد مازال لم يطبق نصه بشكل كلي عبر كامل التراب الوطني.

امين خزينة المؤسسات الصحية: هو أيضا منصب جديد، وقبل إحداثه كان قابض الضرائب هو الذي ينفذ ميزانية المؤسسات الصحية أما الآن فأوكلت المهمة لأمين خزينة المؤسسات الصحية.

وتجمع حسابات المحاسبين الثانويين لدى أمين الخزينة الولائية مثلما يوضحه الشكل:

الشكل (01): أصناف المحاسبين العموميين في الجزائر .



المصدر: شلال زهير، اصلاح نطاق المحاسبة العمومية الجزائري الخاص أطروحة دكتوراه، جامعة بومرداس، 2014م، ص103.

وتوزع مصالح المحاسبة العمومية في الجزائر كما يلي:

المديرية العامة للمحاسبة تتكون من خمس مديريات فرعية ومفتشية واحدة.

الوكالة المركزية المحاسبية للخرينة العمومية.

13- مديرية جهوية.

-الخرينة المركزية.

الخرينة الرئيسية.

-48 خريضة ولائية

-643 خريضة بلدية وخريضة للمؤسسات الصحية.

الفرع الثالث: التزامات المحاسب العمومي.

إن مسؤولية المحاسب العمومي كبيرة وثقيلة، لذلك يمنحه القانون امتيازات وظيفية وشخصية مقابلة.

- قبل التعيين في منصب المحاسب العمومي يجري تحقيق في السيرة الذاتية.
- يجب أن تكون له أقدمية في الشغل الأمور المحاسبية.
- يجب أن يغطي احتياجاته المادية ولو جزئياً-سكن وظيفي.
- ضمان المسار المهني والترقية.
- تسمية المحاسبة العمومية تكون عن طريق وزير المالية، وهذا ما يجعله بعيداً عن تدخلات الإدارة الخارجية فهو خاضع مباشرة لسلطة وزير المالية.
- المحاسب العمومي محمي من قبل قانون الوظيف العمومي حيث تنص المادة 19 من المرسوم 59-85 على أن المؤسسة أو الإدارة العمومية الملحق بها المحاسب العمومي، تحميه من جميع التعديت التي يتعرض لها من الغير، فتقوم بمتابعة الأشخاص المتسببين في الضرر عن طريق الوكيل القضائي للخرينة، ويمكن له الحصول على تعويضات من وزير المالية بالنسبة للأضرار التي تعرض لها من الاخرين.
- إذا قامت مسؤولية المحاسب العمومي المالية فإنه بإمكانه الإستفادة من إجراءات حمايته:
- الإعفاء من المسؤولية¹: حسب المادة 38 من القانون 12/ 91 المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 1992 فإن المحاسب العمومي يمكن أن يستفيد في حالة قيامه بمسؤوليته المالية من إعفاء من المسؤولية وهذا في حالة إثباته أن الخطأ كان ناجماً عن القوى القاهرة.
- الإبراء المجاني: تنص الفقرة الثانية من المادة 46 من القانون 21/90 المتعلق بالمحاسبة العمومية على أن المحاسب العمومي القائمة مسؤولية المالية يمكن أن يستفيد من إبراء مجاني كامل أو جزئي في حالة اثباته لحسن النية. حيث يستطيع المحاسب العمومي أن يقدم طلباً ثانياً لوزير المالية لإعفاءه من تسديد الدين وبعد استشارة لجنة المنازعات التي

¹ المادة 38 من القانون 12/ 91 المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 1992م.

تقوم بالتحدي عن الوضعية المالية والمادية الفعلية للمحاسب من أجل تقدير إمكانية أو استحالة بناء على ذلك يقرر وزير المالية الإعفاء الكلي أو الجزئي للمبالغ المستحقة الدفع للخرينة العمومية.

المطلب الثاني: مهام المحاسب العمومي ومسؤوليته.

سوف نتناول في هذا المطلب دراسة لمهام المحاسب العمومي في الفرع الأول ثم إلى مسؤوليته في الفرع الثاني.

الفرع الأول: مهام المحاسب العمومي.

إن مجالات رقابة المحاسب العمومي متعددة وهي رقابة موائية للرقابة التي يمارسها المراقب المالي على الأمر بالصرف، وتمثل مجالات رقابة المحاسب العمومي وفق نص المادة 36 من القانون 21/90 فيما يلي¹.

بالنسبة للنفقات: المادة 36 من القانون 21/90 المؤرخ في 15/08/1990م، المتعلق بالمحاسبة العمومية تنص على أنه يجب على المحاسب العمومي قبل قبوله أي نفقة أن يتأكد ويتحقق مما يلي:

مطابقة العملية للقوانين والأنظمة المعمول بها.

- صفة الأمر بالصرف أو المفوض له.

- شرعية عمليات تصفية النفقات.

- توفر الاعتمادات.

- الطابع الإبرائي للدفع.

- تأشيرة عملية المراقبة التي تنص

- عليها القوانين المعمول بها.

- الصحة القانونية للمكسب الإبرائي.

¹ المادة 36 من القانون رقم 90-21 المؤرخ في 15/08/1990م المتعلق بالمحاسبة العمومية.

أن الديون لم تسقط أجالها أو أنها محل معارضة. فالمحاسبون العموميون هم المسؤولون عن المراقبة المسبقة لعملية دفع النفقات العمومية ومراقبة عملية الدفع نفسها من خلال الاتي¹:

1- **مراقبة صفة الأمر بالصرف:** والمتمثلة في التحقيق من شرعية الاعتماد للأمر بالصرف حيث يبلغ للمحاسب العمومي ملف اعتماد الأمر بالصرف الذي يتضمن قرار تعيينه بصفته أمر بالصرف مرفق بتعين امضاءاته، حتى يصبح بذلك معروفا لدى المحاسب العمومي المرفق له.

2- **توفر الاعتمادات المالية:** فعلى المحاسب معرفة الاعتمادات المالية المتوفرة لدى الأمر بالصرف وذلك بإيداع هذا الأخير نسخة من ميزانية مؤسسة عند المصادقة عليها واستلامها كل بداية سنة مالية، فعليه معرفة في كل وقت وعند كل تسديد أو دفع مبالغ الاعتمادات المستهلكة ومبالغ الاعتمادات الباقية.

3- **تخصيص النفقة المخصص لها (التحميل الصحيح للنفقة):** فالمحاسب العمومي مطالب من أن يتحقق من أن الأمر بالصرف قام بتخصيص كل نقطة في الباب المخصص لها والمفروض أن تدفع فيه، أي مراقبة بأن موضوع النفقة يتناسب تماما مع الباب المخصص لها في الميزانية.

4- **صحة الدين:** وتشتمل أداء الخدمة أو الاستلام المادي والفعلي للبضاعة أو الخدمة المنجزة، حيث أن الدفع للنفقة العمومية لا يتم الا بعد ملاحظة أن الخدمة قدتم تأديتها أو أن البضاعة استلمت، وذلك يوضح الإشارة المبررة لذلك خلف الفاتورة، زيادة على رقم الجرد للممتلكات القابلة للجرد، ويعني هذا كله أن المحاسب العمومي لا يمكنه دفع مبلغ النفقة للممولين إلا عند دفع الاستلام النهائي من طرف الهيئة العمومية للشيء أو الخدمة موضوع النفقة المهنية.

¹ شلال زهير، مرجع سابق، ص 115.

5- الطابع الإبرائي للدفع: بمعنى أن الدفع لا يمكن أن يكون إلا لصاحب الدين الحقيقي حتى يمكن لمصالح الدولة من تحريرها وتبرئتها نهائياً.

6- تأشيرة مراقب النفقات الملزمة: فقبل دفع النفقة العمومية من قبل المحاسب العمومي عليه أن يتحقق من وجود تأشيرة المراقبة المالي على النفقات الملتمزم بها والتي تتمثل في وضع رقم التأشيرة، تاريخها وختم وإمضاء المراقب المالية.

7- سلامة عملية التصفية: على المحاسب أن يتحقق من التوافق مع كل من الفاتورة، الحوالة والوثائق التبريرية الأخرى وتطابق وصحة الأرقام الحسابية المدونة على الفاتورة.

8- عدم محل معارضة الدفع: قبل القيام بدفع أي نفقة عمومية على المحاسب التحقق من عدم وجود أية وثيقة تحول دون دفع المبلغ أو تتفعه جزئياً ومنها الاشعار يدين للغير، بيع، قرار، حجز، أو أي معارضة أخرى، ويدخل في هذا الباب التحقق أيضاً من أن النفقة لم تمسها الأقدمية الرباعية، ومعناه أن كل الديون الدولة التي مرت عليها أربعة سنوات ولم تدفع لأصحابها بعد استنفاد كل السبل إلى ذلك بعد التقادم الرباعي تسقط آجالها وتصبح ملكاً للدولة.¹

إضافة لهذا يلتزم المحاسب العمومي في تسيير المهمة أو المصلحة المعين بها بعدة التزامات وهي:

-مسك المحاسبة والمحافظة على الوثائق والمستندات المحاسبية المتعلقة بالعمليات المالية بغرض تحديد النتائج عند قفل السنة المالية.

-كما يقوم بإجراء محاسبة تتعلق بالقيم والمستندات التي تعد شهرياً المشتملة على مقدار المبالغ التي انفقت بالمقارنة مع الاعتمادات المسجلة في الميزانية والخاصة بكل فرع ويكل باب ومادة، بالإضافة إلى الأرصدة المتبقية.

-كما يلتزم بإعداد التسيير بعد قفل السنة المالية في 31 ديسمبر خلاف للحساب الإداري الذي يتولى الأمر بالصرف إعداده، ويتضمن حساب التسيير مقدار الاعتبارات المسجلة في

¹ شلال زهير، مرجع سابق، ص 117.

الميزانية ومقدار المبالغ المنفقة ثم يرسله وزير المالية أي سلطة الوصاية وكذلك إلى مجلس المحاسبة في الآجال المحددة قانونا، وهذا ما أكدته المادة 60 من الامر 95-20 المتعلق بمجلس المحاسبة تنص على أنه¹، "يتعين على كل محاسب عمومي أن يودع حسابه عن التسيير لدى كتابة ضبط مجلس المحاسبة، وهذا في أجل أقصاه 30 جوان من السنة المالية للميزانية المتعلقة في حين يتم تمديد الأجل إلى الفاتح من سبتمبر فيما يخص حسابات التسيير العون المركزي في الخزينة والعون الجامع في وزارة البريد والمواصلات".

نتيجة رقابة المحاسب العمومي لصحة النتيجة: بعد إرسال الأمر بالصرف يدفع النتيجة مصحوبا بجميع الوثائق والبيانات الثبوتية، والتأكد من صحة البيانات والتخفيف من العمليات الحسابية، فإن يتخذ أحد القرارين إما منح التأشيرة أو رفض منحها وعدم القيام بل عملية الدفع.

أ- حالة منح التأشيرة: عند تسلم المحاسب العمومي الأمر بدفع النفقة فإنه يقوم بمراقبة جميع العناصر التي حددها القانون 90-21 فإذا ما تحقق من توفرها جميعا فإنه يقوم بمنح التأشيرة على رفع النفقة وإيراد الإدارة من الدين الذي كان على عاتقها².

وتجد الإشارة في هذا الصدد إلى أن تأشيرة المحاسب لا يمكن أن تكون مشروطة أو محدودة أو ضمنية أو استثنائية أو على سبيل التسوية مثلما هو الحال بالنسبة لتأشيرة مراقبة المصاريف العمومية، بل يجب أن تكون بلا قيد ولا شرط باعتبار أن أمر الصرف تام الموجب ومستوفي كل الشروط، ومرد ذلك هو المسؤولية المالية التي يتحملها المحاسب العمومي، وموقع هذه الرقابة في نهاية كامل مراحل تنفيذ النفقة وباعتبار كذلك صبغة هذه الرقابة المانعة، لذا يفترض تسوية كل الاختلالات قبل إعطاء التأشيرة.

¹ المادة 60 من الأمر 95-20 المتعلق بمجلس المحاسبة.

² المادة 36 من القانون 90-21 المؤرخ في 15/08/1990، المتعلق بالمحاسبة العمومية.

ب- في حالة رفض التأشيرة يدفع النفقة: عندما يتبين للمحاسب العمومي أن الأمر بالدفع مخالف للأحكام القانونية المحددة بالنص، فإنه يرفض منح التأشيرة على دفع تلك النفقة سواء كان رفضا مؤقتا أو نهائيا.

ففي حالة الرفض المؤقت فإن الأمر بالصرف ملزم بتصحيح الأخطاء الواردة في الأمر بالدفع وإعادتها إلى المحاسب العمومي لدفعها، أما إذا كان الرفض نهائيا فإن المحاسب العمومي لا يقوم بدفع النفقة، غير أنه إذا رجعنا لنص 1965 نجده يلزم المحاسب العمومي في حالة رفضه لدفع نفقة ما بإرسال تصريح كتابي ومعلل لرفضه، في حين أن القانون 90/21 لم ينص صراحة على ذلك.¹

نستخلص من ذلك أن المشروع لم يلزم المحاسب بتعليل رفضه الخاص بالتأشيرة على مشاريع الالتزامات الصادرة من الأمر بالصرف وخشية من عرقلة العمل الإداري وإبراء ذمة الإدارة من ديونها فإن المشروع منح الأمر بالصرف وسيلة قانونية مهمة للوقوف ضد الرفض النهائي للمحاسب العمومي، وهي آلية تسخير المحاسب العمومي وذلك بتوجيه الأمر إليه كتابتا وتحت مسؤولية بأن يقوم بعملية الدفع تطبيقا لأحكام القانون 90-21، المتعلق بالمحاسبة العمومية، ويجب أن يتضمن الأمر بالتسخير زيادة على الأسباب المبررة لذلك عبارة يطلب من المحاسب أن يدفع.²

وتعتبر هذه الوسيلة مهمة جدا في التسيير الإداري حيث تمكن الأمر بالصرف مواجهة المحاسب العمومي من أجل رفع الانسداد الذي قد يحصل أمام دفع النفقة وإبراء ذمة الإدارة من الدين. وإذا كان التسخير يعتبر وسيلة هامة يملكها الأمر بالصرف في مواجهة رفض المحاسب العمومي بدفع النفقة ليس مطلقا، حيث أن هناك حالات عددها المشرع لا يمتثل فيها المحاسب العمومي لتسخير الأمر بالصرف مهما كانت الأسباب التي دعت لذلك، وذلك في الحالات التالية:

¹ المادة 20 من المرسوم 259 / 65 المؤرخ في 14/10/1965، المحدد لمسؤوليات المحاسبين والتزاماتهم.

² المادة 47 من القانون 21/90، مرجع سابق، المادة 1، 2 من المرسوم التنفيذي 314/91 الموافق 07/09/1991، المتعلق بإجراء تسخير الأمرين بالصرف للمحاسبين العموميين، ج ر 43.

- عدم توفر الاعتمادات المالية ماعدا بالنسبة للدولة.
 - عدم توفر أموال الخزينة.
 - انعدام اثبات أداء الخدمة.
 - طابع النفقة غير الأبرائي.
 - انعدام تأشيرة مراقبة النفقات الموظفة أو تأشيرة لجنة الصفقات المؤهلة إذا كان ذلك منصوصا عليه في التنظيم المعمول به.¹
- ويتفحص هذه الحالات يتضح أن المشروع أحسن ما فعل لأنه لا يعقل دفع نفقة مع توفر حالة من هذه الحالات، وذلك حرصا منه على حماية الأموال العمومية وتفاذي حالات التسخير العشوائية. ومن خلال الدراسة الميزانية نخلص أن حالات التسخير قادرة جدا إن لم تكن منعدمة، حيث أن الأمرين بالصرف يخوضون دائما الملاحظات المدونة في مذكرة الرفض المؤقت بدفع النفقة، ويصححون الأخطاء الواردة في مذكرة الرفض ويعيدونها من جديد للمحاسب العمومي من أجل دفعها.
- بالنسبة لتحصيل الإيرادات²:** إن عملية التحصيل هي المرحلة المحاسبية في تنفيذ الإيرادات فهي التي تسمح بإدماج ديون الإدارات في الخزينة العمومية، وتختلف إجراءات التحصيل حسب طبيعة الإيراد.
- فقد منح المشرع للإدارة باعتبارها دائن عمومي بعض امتيازات التنفيذ التلقائي تسمح لها بتحصيل الإيرادات العامة بشكل سريع ومضمون وذلك باعتبار أنها تعمل دائما بهدف تحقيق المصلحة العمومية.
- تبدأ إجراءات تحصيل الإيرادات العمومية من يتكفل المحاسبون العموميون في تدوينها المحاسبية بأوامر تحصيلها الصادرة عن الأمرين بالصرف، أي قبول تحصيلها بعد

¹ المادة 02 / 48 من القانون 21/90 مرجع سابق.

² محمد مسعي، المحاسبة العمومية، ط 2، دار الهدى، ميله، الجزائر، 2003، ص 63.

التحقق من الترخيص بذلك قانوناً، وبالتالي تحمل المسؤولية المالية والشخصية عن هذا التحصيل.

وقبل الشروع في التحصيل بتعيين على المحاسبين العموميين ممارسة الرقابة على شرعية الإيرادات المأمورين بتحصيلها، ويتمثل ذلك وخاصة في التحقق من أن الأمرين بالصرف مرخص لهم بموجب القوانين والأنظمة السارية المفعول بتحصيل الإيرادات. بعد الإيفاء بهذه الالتزامات يقوم المحاسبون العموميون بتحصيل الإيراد المتكفل بها، ويتم ذلك إلا باتباع طرق التحصيل الودي لتتبع عند الاقتضاء بطرق التحصيل الجبري.

الفرع الثاني: مسؤوليات المحاسب العمومي.

وضع المشرع صلب المادة 38 من القانون 21/90 المتعلق بالمحاسبة العمومية إطار ونطاق المسؤولية المترتبة على عاتق المحاسب العمومي اثر تصرفه اللاشعري إخلاله بقواعد للانضباط عند ممارسة مهامه المحاسبية والمالية والتي حددتها المادة صراحة المادة 88 من الأمر 95-20 المتعلق بمجلس المحاسبة المعدل والمتمم، لا سيما ما يتعلق منها بتعدد المخالفات والمنصوص عليها في الفقرة التاسعة وكذا في المادة 91 من نفس القانون. وحسب النص المادة 38 من القانون 21-90 فإن المحاسبين العموميين مسؤولون شخصياً ومالياً عن العمليات الموكلة إليهم، ولا تقوم هذه المسؤولية إلا بقرار من وزير المالية¹، وبقرار من المجلس المحاسبة (المادة 46).

المادة 42 من القانون 21-90 صريحة في تطبيق المسؤولية النقدية، حيث أن المحاسب مسؤول عن تعويض الأموال والقيم الضائعة أو الناقصة من الخزينة وتغطية العجز التي تسببه وليس بإمكانه أن يصلح الإجراءات فبمجرد وجود خلل في الحسابات يجب عليه التعويض مباشرة أي لا يؤخذ بالنية بالخطأ وغالباً ما يكون إثبات حالة العجز من طرف المحاسب العمومي نفسه².

¹ المادة 38 من القانون 21/90 المتعلق بالمحاسبة العمومية المؤرخ في 15/08/1990.

² المادة 42 من القانون 21/90 المتعلق بإجراءات المحاسبة

أما المادة 43 من القانون 90-21 تنص على أن المحاسب مسؤول شخصيا عن كل مخالفة في تنفيذ العمليات المالية، ولا يمكنه ارجاع هذه المسؤولية على موظف أو عون ينتمي إليه.¹

وتنقسم المسؤولية التي تقع على المحاسب العمومي لكونها مزيجا من المسؤولية المالية والشخصية والتأديبية.

1-المسؤولية المالية: عبارة عن المسؤولية النقدية الناتجة عن أي عجز مالي في الصندوق يجبر من خلال المحاسب العمومي بتعويضه ماليا لتغطية ذلك العجز النقدي المسجل وهوما نصت عليه المادة 42 من القانون المحاسبية العمومية أن يعتبر المحاسب العمومي مسؤولا على تعويض الأموال والقيم الضائعة أو الناقصة من الخزينة ويكون ملزما بتغطية العجز الذي سببه ولا تتجم المسؤولية المالية للمحاسب العمومي إلا بقرار من وزير المالية المكلف بالمالية أو مجلس المحاسبية.

إلا أنه بإمكانه الاستفادة من إبراء مجاني جزئي أو كلي من تعويض العجز المسجل شريطة ثبوت حسن نية، نظرا لجسامة المسؤولية المالية الشخصية والمخاطر التي تقع على عاتق المحاسب العمومي.

لم يهمل المشرع الزامية اكتتاب تأمين للمحاسبين العموميين باستصداره للمرسوم 313/91 المؤرخ في: 1991/09/07م، حدد لشروط الأخذ بمسؤولية المحاسبين العموميين وإجراءات مرجعية باقي الحسابات وكيفيات اكتتاب تأمين يغطي مسؤولية المحاسبين العموميين وفق أحكام المواد 15، 17 وهذا الضمان تغطية المخاطر المنجزة عن المسؤولية المرتبطة بالمهام المسندة إليه والتي قد ينجم عنها ضياع ملك من الأملاك أو دفع نفقة عن خطأ.

¹ المادة 43 من نفس القانون.

2- المسؤولية الشخصية: بالنظر للمادة 43 من نص القانون المتعلق بالمحاسبة العمومية يعد المحاسب العمومي مسؤولاً شخصياً عن كل المخالفات المسجلة عند تأدية مهامه بشكل مخالف للضوابط القانونية ولا يتسبب الضرر الناتج عن سوء تصرفه إلى شخص آخر ويتعدى أثر الشخصية المسؤولية الشخصية الناتجة إلى المسؤولية الجزائية مما يستدعي تطبيق مقتضيات القانون الجزائي، قد تكون الإدارة المستخدمة طرف مدنيا متضررا يفقد فيها غطاء الحماية والدفاع عنه كموظف.

3- المسؤولية التأديبية: يخضع المحاسب العمومي بصفته عوناً عمومياً لإجراءات تأديبية وفق ما نصت عليه أحكام المواد 40 و 54 من الأمر 06/03 المتضمن القانون العام للوظيفة العمومية عند ارتكابه المخالفات إزاء المؤسسة العمومية والتي نتج عنها ضرر مالي أو معنوي، وتتخذ ضده عقوبات تأديبية وفق درجة وجسامة تلك الأخطاء المرتكبة التي تم تصنيفها في المادة 163 من نفس القانون.

المبحث الثاني: الإطار المفاهيمي لجرائم الفساد

المطلب الأول: مفهوم جريمة الفساد.

يختلف تعريف الفساد في اللغة عن تعريمه اصطلاحا، وهذا راجع لتباين مراحل الدراسة من جهة، واختلاف اهتمامات المفكرين من جهة أخرى، من هنا نتعرض لمعنى الفساد في (فرع أول)، ثم خصوصية جرائم الفساد في (فرع ثاني).

الفرع الأول: تعريف جريمة الفساد

أولا: المفهوم اللغوي:

يستخدم مفهوم الفساد في اللغة العربية لمعان متعددة، فالمصطلح مصدر وفعله "قسد" ويشير السان العرب¹ إلى الفساد على اعتباره نقيض الإصلاح، ويقال فسد يفسد وقسد فسادا ونموا.

وفي المنجد اللغة والأعلام جاء مصطلح فسد وأفسد ضد أصلحة وفساد القوم أساء إليهم، الفساد: اللهو واللعب وأخذ المال ظلما. وفي المصباح المنير² يشير المصطلح إلى معان عضوية للفساد، فيقال: فسد اللحم أو اللبن، ويشق لفظ الفساد (corruption) لغة من الفعل اللاتيني (Rump ere) أي يكسر، وهو ما يعني أن قاعدة سلوك معينة قد كسرت، وذلك يعرف قاموس ويبستر كلمة الفساد بأنها: انحراف الشيء (السلوك) عن الأصل أو عن حالة نقائه الأصلية أو عن ما هو صائب³.

على أية حال فإن مفهوم الفساد يعد من المفاهيم الشائعة في اللغة، حيث استخدم لمعان متعددة كالحرب والقحط والاستغلال والنهب والانحراف الأخلاقي، هذا فضلا عن استخدامه للإشارة إلى الفساد المادي كالعقوبة أو العطب أو التلف وإلحاق الضرر بالآخرين،

¹ لسان العرب (ابن المنصور)، دار المعارف، القاهرة، ج 5، ص 3412.. 3- المنجد في اللغة والأعلام، دار المشرق، المكتبة الشرقية، 2003، ص. 1065.

² الفيومي (أحمد بن محمد) ، المصباح المنير، دار المعارف، القاهرة، 1973، ص155.

³ Webster (Merriam), webstet' sninthnew collegiatedictionary. P 294.

فيقال: أصلح الشيء بعد إفساده أي أقامه، ومنها أيضا التقاطع والتدابير، فيقال تقاسد القوم أي تدابروا وتقاطعوا ومن معانيه أيضا الجنب والقحط¹.

ويعني في اللغة الانجليزية تدهور الفضيلة ومبادئ الأخلاق، كما يعني أيضا الرشوة²

.BRIBE

ثانيا: المفهوم الاصطلاحي.

إن المطلع على الفقه يجد أن هناك محاولات متعددة لتعريف الفساد، حسب نظرة كل فقيه إليها، هناك من ينظر إلى الفساد بمنظور أخلاقي، وهناك من ينظر إليه من الجانب الاجتماعي والاقتصادي والسياسي. فالفساد كظاهرة غير أخلاقية يتمثل في الخروج على المعايير والتقاليد الأخلاقية فهو كل سلوك منحرف يتمثل في الخروج عن القواعد القائمة في المجتمع بهدف تحقيق مصلحة خاصة.³

ولقد عرف الفساد تعريف اقتصادي بأنه: "المتاجرة غير المشروعة بقدرات المجتمع و استغلال السلطة أو النفوذ بطرق ملتوية لتحقيق منفعة ذاتية مادية كانت أو معنوية بما يتعارض مع مقتضيات المصلحة العامة."⁴

والفساد على هذا النحو يحمل معنى هدر للقيم والضوابط الاجتماعية ومخالفته لتوقعات الرأي العام وتعويق لخطط وبرامج التنمية الاجتماعية والاقتصادية.

ويرى حسنين المحمدي بوادي⁵ أنه باستعراض مختلف تعريفات الفساد يمكن التمييز بين ثلاث اتجاهات رئيسية: الاتجاه الأول: يرى أن الفساد هو إساءة استخدام الوظيفة العامة

¹ بن مشري (عبد الحليم)، فرحاني (عمر)، الفساد الإداري منخل مفاهيمي، مجلة الاجتهاد القضائي، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة خيضر، العدد الخامس، بسكرة، الجزائر، 2009، ص8.

² المعجم الوسيط مراجعة أنس إبراهيم، مجمع اللغة العربية، الجزء الثاني، 1987، ص 688.

³ بن مشري (عبد الحليم)، فرحاني (عمر)، الفساد الإداري منخل مفاهيمي، مجلة الاجتهاد القضائي، المرجع السابق، ص 10.

⁴ اليدوي (محمد علي محمد)، الفساد في التسق الاقتصادي وانعكاسه على التنمية الاجتماعية والاقتصادية في المجتمع المصري، رسالة دكتوراه، كلية الآداب، جامعة الأسكندرية، 1996، ص3.

⁵ أبو حمود (حسن)، الفساد وانعكاساته الاقتصادية والاجتماعية، مجلة العلوم الاقتصادية و القانونية، جامعة دمشق، المجلد 18، العدد 01، 2002، ص 447.

التحقيق مكاسب شخصية. والاتجاه الثاني: يرى أن الفساد هو انتهاك للمعايير الرسمية والخروج عن المصلحة العامة. والاتجاه الثالث: يرى أن الفساد مجموعة من الاختلالات الكامنة في الهياكل الاجتماعية والاقتصادية والسياسية، وعلى هذا الأساس يتم الكشف عن أسباب الفساد ومظاهره داخل المجتمع، إذ يجب تحليلها داخل البناء الاجتماعي الشامل على اعتبار أنه لا توجد دولة أو مجتمع قديم أو حديث يخلو تماما من الفساد.¹

وهناك من عرف الفساد من منظور الحكم الراشد، فمن هذه الزاوية يرى البعض: بأن الفساد هو محاولة شخص ما وضع مصالحه الخاصة - بصورة محرمة أو غير مشروعة فوق المصلحة العامة أو فوق المثل التي تعهد بخدمتها، وهناك نظرة أخرى تقول بأن الفساد هو ما يقرر الرأي العام أنه فساد، وذلك وفقا لمعاييره الثقافية والاجتماعية، لأن الفساد سلوك اجتماعي مركب لا يخلوا مطلقا من دلالاته الأخلاقية مثل مفهوم العيب والنقد والتقاليد، وهناك نظرة ثالثة إلى الفساد تركز على ما يحمله من انتقاص لمبدأ تكافؤ الفرص ويقوم بالتالي إلى الإضرار بالجمهور والمصلحة العامة.²

أما موسوعة العلوم الاجتماعية فقد عرفت الفساد بأنه: "استخدام النفوذ العام لتحقيق أرباح أو منافع خاصة ويشتمل ذلك بوضوح على جميع أنواع رشاوى المسؤولين المحليين أو الوطنيين أو السياسيين ولكنه يستبعد الرشاوى التي تحدث في ما بينهم في القطاع الخاص.³

ثالثا: تعريف الفساد في القانون الجزائري.

إن جرائم الفساد تعاني منها دول العالم بأسره لما تلحقه هذه الآفة من أضرار جسيمة بالاقتصاد داخل الدولة، نظر التنفسي هذه الجرائم داخل المجتمعات، خاصة في السنوات الأخيرة واكتشاف الصلة بين جرائم الفساد والجريمة المنظمة العابرة للحدود دفع بالدول لوضع

¹ بوادي (حسنين المحمدي)، الفساد الإداري لغة المصالح، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2008، ص 19 .

² عبد الباسط عبد المعطي عن هذا الاتجاه بوصفه أسلوب من أساليب الاستغلال...، ينظر المعطي (عبد الباسط)، بعض الأبعاد البنائية للفساد في القرية المصرية، المجلة الجنائية القومية، المركز القومي للبحوث الاجتماعية والجنائية، القاهرة، العدد 2، 1985، ص 50.

³ بودهان (موسى)، النظام القانوني لمكافحة الفساد في الجزائر، منشورات ANEP، الجزائر، 2009، ص 21.

أدوات قانونية لمكافحة الفساد بتاريخ 31 أكتوبر 2003، وقد وقعت الجزائر على هذه الاتفاقية وصادقت عليها بتاريخ 19 أبريل 2004،

وكذا اتفاقية الاتحاد الإفريقي لمنع الفساد ومحاربتها¹، المعتمدة في 12 جويلية 2003 بمابوتو، وهو الأمر الذي دفع بالمشروع الجزائري إلى استحداث قانون خاص بجرائم الفساد أطلق عليه تسمية قانون الوقاية من الفساد ومكافحته" الصادر في 20 فيفري 2006²، ويجدر التنبيه إلى أن هذا القانون مستمد في جوهره من أحكام اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.³ وقد جاء تعريف الفساد في هذا القانون (06-01) على شاكلة ما جاء في اتفاقية ميريدا، حيث اكتفت المادة 02 من هذا القانون في تعريفها للفساد بنصها في الفقرة "أ" على أن الفساد كل الجرائم المنصوص عليها في الباب الرابع من هذا القانون، ثم اعتمدت في الفقرة تبة وما بعدها من ذات المادة على تعريف الموظف العام الوطني الأجنبي، الدولي. وبالرجوع إلى الباب الرابع من قانون الوقاية من الفساد ومكافحته، نجد أن المشروع الجزائري قد نص على تجريم مجموعة من الأفعال واعتبارها جرائم فساد وصلت إلى أكثر من عشرين جريمة، سيأتي تفصيلها لاحقا عند دراستنا للباب الثاني من هذه الأطروحة تحت عنوان التصدي الجزائري لظاهرة الفساد في التشريع الجزائري.

بناء على ما تقدم يتضح أن المشروع الجزائري لم يحاول الاعتماد على التعاريف الفقهية في وضع تعريف للفساد، حيث تطرق للجرائم المشكلة للفساد كل واحدة على حده،

¹ المرسوم الرئاسي رقم 04-128، المؤرخ في 19 أبريل 2004ء الجريدة الرسمية، العدد 26، 2004- القانون رقم 06-01 المؤرخ في 20 فيفري 2006، المتضمن قانون الوقاية من الفساد ومكافحته، الجريدة الرسمية رقم 14، المؤرخة في 08 مارس 2006

² خالف (عقيلة)، الحماية الجنائية للوظيفة الإدارية من مخاطر الضاد، مجلة الفكر البرلماني، الجزائر، مجلس الأمة، العدد 13، جوان 2006، ص 68.

³ المادة 132 من دستور 1996 المعدل والمتمم تنص على أن "المعاهدات التي تصادق عليها رئيس الجمهورية حسب الشروط المنصوص عليها في الدستور تسمو على القانون بناء على هذا التصل فإن الاتفاقيات الدولية تسمو على القانون الداخلي إذ لا ينبغي إبقاء هذه المعاهدات في صورة قانون اتقائي، الأمر الذي جعل التشريعات الحديثة تلجأ إلى إحداث آليات إدماج القواعد الاتفاقية في المنظومة الشريعة الداخلية، بل حتى هذه الاتفاقيات حنتت في قواعدها على ضرورة من قواعدها في شكل قواعد داخلية .

وهذا ما جنبه تقديم تعريف مشوب بالصور من جهة، ومكنه من احترام مبدأ الشرعية من جهة ثانية، حيث أنه فصل الوصف الجرمي في عدد معتبر من المواد في الباب الرابع من قانون الوقاية من الفساد ومكافحته وقد قام بنقل أحكام الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد ودمجها تشريعياً في القانون الداخلي)، فهذا العمل من شأنه رفع الحرج على القاضي عندما تعرض عليه إحدى قضايا الفساد، فلا تتعارض أمامه أحكام الاتفاقية مع أحكام قانون العقوبات.

الفرع الثاني: خصوصية جرائم الفساد

إن مشكلة الفساد ذات أهمية متزايدة بما تقدمه العولمة من متغيرات جديدة لها تأثيرها على قضية الفساد، فعندما تفقد أمة وعيها تصاب بالفساد، وعندما يغيب شعب في غيبوبة اللاداعي يتوحش الفساد ويشتد جبروته وبطشه وارهابه، ولكن مهما كانت قوته فإنه لن يستمر، لأنه لا يملك مقومات الاستمرار.

لقد آن الأوان لسد الثغرات التي تنفذ منها عصابات الجريمة المنظمة، وهي عدم وجود أو عدم كفاءة النظم الرقابية على كل المؤسسات المالية في الدول، ورغم ذلك فالعلاج الرئيسي، (والأساسي في مقومات الفساد يبدأ من الذات، ومن التمسك بالقواعد الأخلاقية والمبادئ الحميدة).¹

لقوله تعالى: " ظهر الفساد في البري والبحر بما كسبت أيدي الناس ليذيقهم بعض الذي عملوا لعلهم يرجون"²، ومن أجل الحد من ظاهرة الفساد واستئصالها قبل أن تستفحل أكثر، نظمت عدة أحكام وأساليب خاصة بمكافحتها لا نجدها في الجرائم الأخرى وهذا ما سنحاول توضيحه في هذا البحث من خلال إنشاء هيئات خاصة بمكافحة جرائم الفساد، بالإضافة إلى أحكام خاصة منها الوقائية ومنها الردعية كإجراءات المتابعة والعقوبات المقررة وغيرها.

¹ صلاح الدين حسن السيسي، جرائم الفساد، دار الكتاب الحديث، القاهرة، 2102، ص 222.

² سورة الروم الآية رقم 40.

المطلب الثاني: صور جرائم الفساد

سنعرض هذه الجرائم من خلال ثلاثة فروع نخصص الفرع الأول الجريمة الرشوة، والفرع الثاني لجريمة الاتجار بالنفوذ، والفرع الثالث خصصناه الامتيازات الغير مبررة في مجال الصفقات.

الفرع الأول: جريمة رشوة

يقصد بالرشوة: " كل اتجار بالوظيفة والاخلال بواجب النزاهة الذي يتوجب على كل من يتولى وظيفة أو وكالة عمومية أو يؤدي خدمة عمومية التحلي به".
وقد كانت هذه الجريمة في ظل قانون العقوبات الجزائري لسنة 1966 تأخذ صورتين هما:
- الرشوة السلبية المنصوص والمعاقب عليها في المادتين 126 و 127 من قانون العقوبات الملغاة.

_ الرشوة الإيجابية المنصوص والمعاقب عليها في المادة 129 من قانون العقوبات الملغاة.¹

واختلفت التشريعات في تجريمها للرشوة، فهناك أنظمة تشريعية تأخذ بثنائية الرشوة، الرشوة السلبية من جانب الموظف والرشوة الايجابية من جانب صاحب المصلحة²، وتستقل كل جريمة عن الأخرى في التجريم والعقاب³، وما يهمنا هنا جريمة رشوة الموظفين العموميين لأنها من الجرائم التقليدية التي نصت عليها المادة 25 من قانون 01_06 التي تقابلها المادة 15 من الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد.⁴

¹ أمر رقم 66-156 مؤرخ في 08 يونيو 1966، يتضمن قانون العقوبات، ج. ر. ج. د. ش، عدد 49، معدل ومتمم بالقانون رقم 14-01 مؤرخ في 4 فبراير 2014.

² بن سلامة خميسة، جرائم الفساد: الوقاية منها وسبل مكافحتها على ضوء القانون 01_06، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في القانون الجنائي والعلوم الجنائية، كلية الحقوق بن عنكون، جامعة الجزائر، ص8.

³ علي عبد القادر القهوجي، قانون العقوبات، القسم الخاص، جرائم الاعتداء على المصلحة العامة وعلى الانسان والمال، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2001، ص 19.

⁴ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد المعتمدة بموجب قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة نيويورك رقم 58-04 مؤرخ في 2003/10/31.

والمادة 4 من الاتفاقية الافريقية¹، ومنه قسم المشرع رشوة الموظفين العموميين الى صورتين، الرشوة الايجابية والرشوة السلبية نص عليها في مادة واحدة وهي المادة 25 من قانون الوقاية من الفساد ومكافحته²، وأفرد لكل صورة فقرة خاصة، وحدد لكل صورة أركانها وهو ما كان منصوص عليه في المادتين 127، 126 من قانون العقوبات قبل أن يتم الغائها³، وهذا ما سنتناوله فيما يأتي:

أولاً- الرشوة السلبية (جريمة الموظف المرتشي)

المواد السالفة الذكر نجد أن جريمة الرشوة السلبية تتوفر على انطلاقاً من تحليلنا لنص الأركان التالية:

1. صفة الجاني:

تقتضي الرشوة السلبية أن يكون الجاني موظفاً عمومي⁴، وبالتالي يعد موظفاً في باب الجرائم الواقعة على الإدارة العامة كل موظف في الإدارات والمؤسسات العامة البلديات والجيش والقضاء كل عامل أو مستخدم في الدولة، وكل شخص عين أو أنتخب لأداء خدمة عامة ببدل أو بغير بدل⁵ وهذه المسألة تثير الكثير من المشاكل العلمية أمام القضاء، سواء فيم يتعلق بتحديد مفهوم " الوظيفة" أو فيما يتعلق بتحديد مفهوم الاختصاص⁶، وعليه جاء

¹ اتفاقية الاتحاد الافريقي لمنع الفساد ومكافحته، معتمدة من قبل الجمعية العامة بمابتنو في 11 يوليو 2003، مرجع سابق.

² قانون رقم 06-01، مؤرخ في 20 فبراير 2006، يتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، ج. ر. ج. د. ش، عدد 14 صادر في 08 مارس 2006، معدل ومتمم بموجب قانون رقم 10-05 مؤرخ في 26 أوت 2010، ج. ر. ج. د. ش عدد 50، صادر في 01 ديسمبر 2010، ومعدل بموجب قانون رقم 11-15، مؤرخ في 02 أوت 2011، ج. ر. ج. د. ش عدد 44، الصادر في 10 أوت 2011.

³ معاشو فطة، "جريمة الرشوة في ظل قانون 06-01"، ملتقى وطني حول "جرائم الفساد وتبييض الأموال"، كلية الحقوق، جامعة تيزي وزوو، يومي 10 و 11 مارس 2009.

⁴ بوسقيعة أحسن، الوجيز في القانون الجزائري الخاص، جرائم الفساد، جرائم المال والأعمال، جرائم التزوير، الجزء الثاني، ط 04، دار هومه، الجزائر، ص 60.

⁵ علي محمد جعفر، قانون العقوبات، القسم الخاص، الجرائم المخلة بواجبات الوظيفة والنقطة العامة والواقعة على الأشخاص والأموال، مجد المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، لبنان، 2006، ص 24.

⁶ عبد الرحيم الصدقي، شرح قانون العقوبات، القسم الخاص، الطبعة 03، دار الفكر العربي، القاهرة، 1987، ص 339.

قانون الوقاية من الفساد ومكافحته بمفهوم جديد ووسع للموظف العمومي، يختلف عن مفاهيمه في القانون الإداري، وذلك حسب المادة 2 الفقرة "بتمنه"، ومن خلال هذه المادة يمكن تقسيم الموظف العمومي الأربع فئات وهي:

الفئة الأولى: ذوي المناصب التنفيذية والإدارية والقضائية، سواء كانوا معينين أو منتخبين دائمين أو مؤقتين مدفوعي الأجر أو غير مدفوعي الأجر، وبصرف النظر عن أقدميتهم أوريبتهم.

الفئة الثانية: نواب الشعب في جميع المجالس المنتخبة أي البرلمان بغرفتيه المجلس الشعب الوطني ومجلس الأمة، والمجالس الشعبية الولائية والبلدية. الفئة الثالثة: من يتولى وظيفة أو وكالة في مرفق عام أو في مؤسسة عمومية أو مؤسسة خاصة تقدم خدمة عمومية.¹

الفئة الرابعة: وهم الأشخاص الذين تتوفر فيهم بعض خصائص الموظف العمومي، في هذه الحالة يجب الرجوع الى القوانين الأساسية التي تحكم بعض الفئات، فئة المستخدمين العسكريين والمدنيين التابعين للدفاع الوطني، وفئة الضباط العموميين كالموثقين والمحضرين القضائيين.²

ومنه نستنتج أن قانون الوقاية من الفساد ومكافحته أكثر دقة ووضوحا واتساعا في تعريفه للموظف، ويتضح لنا أيضا أن المفهوم الجنائي للموظف أوسع من مفهومه الإداري.³

2. الركن المادي:

يتمثل الركن المادي في جريمة الرشوة السلبية في السلوك الاجرامي المتمثل في النشاط الاجرامي بهدف تحقيق غرض معين، وقد حدد المشرع الجزائري عناصر الركن المادي لجريمة الرشوة من خلال العناصر التالية:

¹ أنظر المادة 2 الفقرة "ب" من قانون 06-01 مؤرخ في 20 فبراير 2006 يتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، معدل ومتمم، مرجع سابق.

² بن سلامة خميسة، مرجع سابق، ص 11.

³ نوفل علي عبد الله صفو الديلومي، الحماية الجزائية للمال العام دراسة مقارنة، د ط، دار هومة للنشر والتوزيع، الجزائر، 2005، ص 206.

أ- النشاط الإجرامي:

- يتمثل النشاط الاجرامي لجريمة الرشوة في الطلب، القبول والشروع في الجريمة: •
الطلب: هو اتجاه إرادة الموظف للحصول على مقابل، نظير أداء العمل الوظيفي، وتتم جريمة الرشوة تامة بمجرد الطلب حتى وفي حالة عدم الاستجابة صاحب المصلحة أو الحاجة، والسبب في جعل مجرد الطلب كافيا لقيام جريمة الرشوة هو عرض الموظف للوظيفة العامة للإلتجار مخلا بنزاهة وظيفته، والثقة في الدولة.¹
وقد يصدر هذا الطلب بصورة شفاهية أو كتابية، صريح أو ضمني، ويستوي أن يقدم لطلب بصورة مباشرة من الجاني أو أن يكون من شخص آخر يمثل الجاني.²
- **القبول:** هو اتجاه ارادة المرتشي بتلقي مقابل الرشوة في المستقبل أي العطية التي تعهد الراشي بتقديمها له، وذلك إما بعرض الوعد على الموظف من طرف الراشي أو باستجابة هذا الأخير الطلب مسبق من طرف الموظف، فيجب أن يكون العرض جادا و إلا لا تقوم جريمة الرشوة، ويصح أن يكون القبول شفاهيا أو كتابيا، صريحا أو ضمنيا³ وأكد على جدية القبول محكمة النقض المصرية بقولها: "جريمة الرشوة لا تتم قانونا إلا بإيجاب من الراشي وقبول من جانب المرتشي إيجابا وقبولا حقيقين".⁴
- ومن الجدير بالذكر أن القبول يتعلق بالرشوة بصفة عامة، فجريمة الرشوة السلبية لا يشترط فيها قبول الرشوة التي يطلبها الموظف من طرف الراشي، وإنما يكفي طلب الموظف المرتشي لقيام الجريمة.

¹ محمد نجيب حسني، شرح قانون العقوبات، القسم الخاص، دار النهضة العربية، القاهرة، 1994، ص 39.

² مستاري عادل وقروف موسى، " جريمة الرشوة السلبية الموظف العام في ظل قانون رقم 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته"، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد الخامس، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، د. س. ن، ص 170.

³ محمد زكي أبو عامر، قانون العقوبات ، القسم الخاص، الطبعة الثانية، مكتبة الصحافة، الإسكندرية، 1998، ص 29.

⁴ مستاري عادل، قروف موسى، مرجع سابق، ص 170.

• **الشروع في جريمة الرشوة:**

إن مسألة الشروع في الرشوة متصور في حالة الطلب، فالطلب في مدلوله القانوني يتحقق عندما يصل إلى علم صاحب المصلحة، أما القبول في الشروع يستحيل فيه، ذلك أن الجريمة أثناء القبول تكون اما تامة أو تكون في مرحلة التحضير والاعداد¹.

ب- محل الرشوة:

يقصد به الموضوع الذي يرد عليه نشاط المرشحي، قد تكون المزية صريحة ظاهرة أو ضمنية مستتيرة، وقد تكون مشروعة أو غير مشروعة، بحيث أن المشرع لم يشترط حدا معيناً لقدر المال أو المنفعة الذي يحصل عليه الموظف العمومي المرشحي²، ومنه فالرشوة في الأصل تتكون من اتفاق بين الموظف وصاحب المصلحة، فهي علاقة أخذ وعطاء متبادل بين الموظف وصاحب المصلحة³، فحسب المادة 2 / 25 من قانون الوقاية من الفساد و مكافحته⁴، فإنه يمكن أن يكون الفعل موجهاً لصالح شخص آخر يعينه المرشحي لتقديم المزية له ولا يجوز للموظف المرشحي الدفع بأنه لم يقبل أو يطلب المزية لنفسه⁵.

ج - الغرض من الرشوة:

إن الغرض من الرشوة هو أداء عمل من أعمال الوظيفة أو الامتناع عنه، وذلك تنفيذاً للرغبة الراشي⁶، وكانت المادة 126 من قانون العقوبات الملغاة تتحدث عن أداء أو

¹ معاشو فطة، مرجع سابق، ص 18.

² بوعزة نظيرة، الجريمة الرشوة في ظل قانون رقم 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته"، ملتقى وطني حول حوكمة الشركات كآلية للحد من الفساد المالي والإداري"، جامعة محمد خيضر، بسكرة، يومي 06-07 ماي 2012، ص 6.

³ عصام عبد الفتاح مطر، جرائم الفساد الإداري، دراسة قانونية تحليلية مقارنة في ضوء الاتفاقيات الدولية والتشريعات الجنائية وقوانين مكافحة الفساد في الدول العربية والأجنبية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2011، ص 26.

⁴ أنظر المادة 25 فقرة 2 من قانون رقم 06 - 01، مؤرخ في 20 فبراير 2006، يتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، معدل ومتمم، مرجع سابق.

⁵ طه شريف، جريمة الرشوة معلق عليها بأحكام محكمة النقض، دار الكتاب الذهبي، 1999، ص 62 .

⁶ بو عزة نظيرة، مرجع سابق، ص 6.

الامتناع عن عمل من أعمال وظيفته، حددت المادة 25 من قانون الوقاية من الفساد ومكافحته في فقرتيها الغرض من الرشوة كالتالي:

• أداء المرتشي لعمل ايجابي أو الامتناع عنه:

تقتضي الجريمة أن يتخذ الموظف المرتشي موقفا إيجابيا أو سلبيا، قد يكون أداء عمل معين يفيد قيام الموظف العمومي بسلوك ايجابي تتحقق به مصلحة صاحب الحاجة كالقاضي الذي يصدر حكما مطابقا للقانون نظير حصوله على منفعة معينة، وقد يكون العمل عبارة عن سلوك سلبي يتخذ صورة الامتناع عن أداء العمل الوظيفي¹، فجريمة الرشوة تقوم عندما يتحصل الموظف على مزية أو مقابل نظير الامتناع عن عمل أو ألزمه القانون القيام به أو الامتناع عنه.²

• يجب أن يكون العمل من أعمال وظيفة المرتشي: كانت المادة 126 من قانون العقوبات، قبل الغائها، لا تحصر الأمر في اختصاص الجاني بل تتعداه ليشمل العمل الخارج عن اختصاصه الشخصي.³

اشتترطت المادة 25 فقرة 2 من قانون الوقاية من الفساد ومكافحته، أن يكون العمل الوظيفي داخل في اختصاص الموظف فإذا كان العمل خارج عن اختصاصه كلية، فإنه يصبح أجنبيا عنه⁴، وبهذا يمكن القول أن المادة 25 ف 2 ضيقت نطاق الرشوة وجعلته فقط في العمل الذي يدخل في اختصاص الموظف.

د- لحظة الارشاء:

وضع المشرع المصري تجريم خاص لهذه الصورة وأطلق عليه وصف "المكافأة اللاحقة وجعلها صورة من صور الرشوة طبقا للمادة 103 من قانون العقوبات المصري⁵، وتجدر

¹ بوسقيعة أحسن، مرجع سابق، ص 64.

² محمد نجيب حسني، مرجع سابق، ص 33.

³ أبوسقيعة أحسن، مرجع سابق، ص 65.

⁴ محمد زكي أبو عامر، مرجع سابق، ص 81.

⁵ بن سلامة خميسة، مرجع سابق، ص 15.

الإشارة الى أن قيام الجريمة يشترط أن يكون طلب المزية أو قبولها قبل أداء العمل المطلوب أو الامتناع عن إيدائه، ومن ثم تقوم الرشوة بطلب المزية أو قبولها سابقا للعمل الذي أداه المرتشي أو امتنع عن أدائه إرضاء للراشي أما إذا كان لاحقا، فلا محل للرشوة في هذه الحالة¹.

3. الركن المعنوي (القصد الجنائي):

تعتبر هذه جريمة من الجرائم المقصودة التي تفترض علم الموظفون بأن الأجر غير واجب الهم عن عمل سبق أن قاموا به ضمن أعمال وظائفهم أو المهمات التي كلفوا بها وأن تتجه إرادتهم الى تلك الأفعال²، فالركن المادي يكفي لإظهار نية الجاني الاتجار في أعمال وظيفته³.

وبهذا يمكن القول أن القصد الاجرامي يمكن استخلاصه من كافة الوقائع والملازمات التي تحيط بالعمل و ترافق تصرفات المرتشي وأفعاله⁴.

ثانيا - الرشوة الايجابية

وهو الفعل المنصوص والمعاقب عليه في المادة 25 فقرة 2 من قانون الوقاية من الفساد ومكافحته، وتتمثل في فعل الشخص الذي يعد الموظف المزية غير المستحقة أو يعرضها عليه أو يمنحه اياها بشكل مباشر أو غير مباشر، سواء كان ذلك لصالح الموظف أو لصالح شخص آخر لكي يقوم بأداء أو الامتناع عن عمل من واجباته⁵، ولا يشترط أن تتوفر الصلة بينهما سواء من ناحية التجريم أو العقاب⁶، فهذه الجريمة تتعلق بالشخص الراشي ولا تشترط فيه صفة معينة. ولقيام هذه الجريمة يقتضي توفر الأركان التالي:

¹ بوسقيعة أحسن، مرجع سابق، ص 66.

² علي محمد جعفر، مرجع سابق، ص 38.

³ مستاري عادل وقروفي موسى، مرجع سابق، ص 172.

⁴ عبد العزيز سعد، جرائم الاعتداء على الأموال العامة والخاصة، الطبعة السادسة، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2012، ص 17.

⁵ المادة 25 فقرة 2 من قانون رقم 06-01 مؤرخ في 20 فبراير 2006، متعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، مرجع سابق.

⁶ عصام عبد الفتاح مطر، مرجع سابق، ص 20.

1. الركن المادي:

ويتحقق بوعد الموظف العمومي بمزية غير مستحقة أو عرضها عليه أو منحها إياها مقابل قيامه بعمل من أعمال وظيفته أو الامتناع عنه، وهذا الركن بدوره يتحلل الى العناصر التالية:

أ- السلوك المادي:

ويتحقق باستعمال إحدى الوسائل التالية: وهي الوعد بمزية أو عرضها أو منحها، كما يشترط أن يكون الوعد أو العرض أو المنح جدياً، وأن يكون الغرض منه تحريض الموظف العمومي على الاخلال بواجبات وظيفته وأن يكون محددًا¹.

ب- المستفيد من المزية (المستفيد من الرشوة):

الأصل أن يكون الموظف المقصود هو المستفيد من المزية الموعودة بها أو المعروضة أو الممنوحة، ولكن من الجائز أن يكون المستفيد شخصاً آخر غير الموظف العمومي المقصود، وقد يكون هذا الشخص طبيعياً أو معنوياً، فرداً أو كياناً²، وهذا طبقاً للمادة 25 فقرة 1 من قانون الوقاية من الفساد ومكافحته³ عكس المادة 129 من قانون العقوبات الملغاة⁴ التي لا تحدد المستفيد من الرشوة، بمعنى أن المستفيد من الوعد أو العرض أو المنح قد يكون من عامة الناس. ج - الغرض من المزية:

لا فرق بين القانون القديم والقانون الجديد في الغرض من الرشوة إذ الغرض واحد وهو " أداء الموظف المرتشي عمل أو الامتناع عن عمل من واجباته"⁵، ومنه تشترط المادة 25 فقرة 1 من قانون الوقاية من الفساد ومكافحته أن يكون العمل المطلوب من الموظف تأديته أو الامتناع عن تأديته لقاء المزية يدخل في اختصاصاته، ولا يهم إن أدى سلوك

¹ بوسقيعة أحسن، مرجع سابق، ص 68 .

² بوسقيعة أحسن، المرجع نفسه، ص 69.

³ أنظر المادة 25 فقرة 1 من أمر 06-01 المؤرخ في 20 فبراير 2006 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، معدل ومنتم، مرجع سابق.

⁴ المادة 129 من قانون العقوبات تنص: "سواء أدت الرشوة الايجابية إلى النتيجة المرجوة أو لم تأدى...

⁵ بن سلامة خميسة، مرجع سابق، ص 17، 18.

الراشي إلى النتيجة المرجوة أو لم يؤدي إلى ذلك، وهذا حسب المادة 129 من قانون العقوبات التي كانت تنص على تجريم الفعل، وإذا كان الشروع في الرشوة الايجابية يستحيل في صورة الوعد، فإما أن تكون الجريمة في صورة تامة وإما أن تكون في مرحلة التحضير، فعرض مبلغ من المال على الموظف، حتى وإن لم يقبل به يشكل جريمة الرشوة الإيجابية¹.

2. الركن المعنوي (القصد الجنائي):

إن جريمة الرشوة الايجابية تتطلب نفس القصد الجنائي الذي تطلبه جريمة الرشوة السلبية².

الفرع الثاني: جريمة استغلال النفوذ

يقصد بالمتاجرة بالنفوذ اتجاه الشخص لاستعمال واستغلال نفوذه الفعلي أو الوهمي للحصول على مزية غير مستحقة لصاحب المصلحة من أي سلطة عامة خاضعة لإشرافه³. بحيث نص المشرع الجزائري على جريمة استغلال النفوذ من خلال نص المادة 28 من قانون العقوبات الملغاة)، التي تقابلها المادة 23 فقرة 2 من قانون الوقاية من الفساد ومكافحته⁴، من خلال نص المادة يتضح لنا أن هذه الجريمة تتشابه مع جريمة الرشوة في أن كليهما من الجرائم الماسة بنزاهة الوظيفة العامة وكرامتها كما أن السلوك المادي في الجريمتين هو نفسه، أما أوجه الاختلاف بين الجريمتين يكمن في⁵:

- إن المشرع لا يشترط صفة معينة للجاني خلاف لجريمة الرشوة.
- يشترط في هذه الجريمة أن يتذرع الجاني لطلب المزية أو قبولها بنفوذه الحقيقي لقضاء حاجة صاحب المصلحة.
- الغرض من هذه الجريمة يتمثل في الحصول من الإدارة أو السلطة العمومية على امتيازات المراد الحصول عليها والحصول على منافع غير مستحقة.

¹ بوسقيعة أحسن، مرجع سابق، ص. ص. 69، 70.

² بوعزة نظيرة، مرجع سابق، ص 8.

³ خالف عقيلة، الحماية الجنائية للوظيفة العامة من مخاطر الفساد، مجلة الفكر البرلماني، عدد13، دبن، 2006، ص 7.

⁴ المادة 23 فقرة 2 من قانون رقم 06-01 مؤرخ في 20 فبراير 2006، يتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، معدل ومتمم،

مرجع سابق.

⁵ - بوعزة نظيرة، مرجع سابق، ص 4.

إضافة إلى ذلك في جريمة استغلال النفوذ لا يلتزم دخول العمل المطلوب في اختصاص الموظف بعكس جريمة الرشوة التي لا تقوم إلا إذا كان الموظف مختص من الناحية القانونية، فالمتاجرة بالنفوذ قد يقوم به موظفا عاما أو أحد الأفراد العاديين.¹

وبالتالي انقسمت الجريمة إلى جريمتين، جريمة تحريض الموظف العمومي، وجريمة مبادرة الموظف العمومي أو أي شخص على طلب أو قبول منفعة، ومنه فإن جريمة استغلال النفوذ تتجسد في صورتين:²

أولاً- استغلال النفوذ السلبي:

وهي الصورة المنصوص والمعاقب عليها في المادة 32 فقرة 2 من قانون الوقاية من الفساد ومكافحته، وتقتضي هذه الصورة توفر الركن المادي والركن المعنوي فضلا عن صفة الجاني.

1. صفة الجاني:

لا يشترط المشرع صفة معينة في الجاني، فقد يكون موظفا عموميا أو غير موظف، وهذا خلافا لجريمة الرشوة السلبية التي تقتضي أن يكون الجاني موظفا عموميا³.

2. الركن المادي:

يشترط المشرع طلب الجاني لنفسه أو لغيره أو أخذ وعد أو عطية تذرعا بنفوضه، الحقيقي أو المزعوم وذلك بغرض الحصول على مزية للغير من أي سلطة عامة، وهو السند الذي يعتمد عليه الجاني في الأخذ أو القبول أو طلب الوعد أو العطية والركن المادي يشمل ثلاث عناصر وهي:

¹ سليمان عبد المنعم، قانون العقوبات الخاص، الجرائم الماسة بالمصلحة العامة، الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 1993، ص 215.

² حمليل صالح، " تحديد مفهوم جرائم الفساد في القانون الجزائري ومقارنته بالاتفاقيات الدولية ، الملتقى الوطني حول الآليات القانونية لمكافحة الفساد"، كلية الحقوق والعلوم الاقتصادية، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، يومي 02-03 ديسمبر، 2008، ص 9.

³ - بوسقيعة أحسن، مرجع سابق، ص 80.

أ- طلب أو قبول مزية من صاحب الحاجة:

وهو أن يطلب الفاعل لنفسه أو لغيره أو يقبل أو يأخذ وعدا أو عطية فمجرد طلب العطية أو مجرد قبولها يحقق الركن المادي، ولو لم تأخذ العطية بالفعل¹، ويشترط أن تكون هذه المزية غير مستحقة أي غير مقررة قانونا لصالح من طلبها أو قبلها. وقد يكون المستفيد من المزية الجاني نفسه أو أحد أفراد أسرته أو من أهله أو من أصدقائه أو أي شخص آخر يعينه²، وقد أحسن المشرع باستعماله عبارة " مزية غير مستحقة" فهو تعبير واسع، وهذا أفضل من حصره في مفهوم ضيق³.

ب- التعسف في استعمال النفوذ:

يشترط في هذه الجريمة أن يتذرع الجاني في طلب المزية أو قبولها، بنفوذه الحقيقي أو المفترض لقضاء حاجة صاحب المصلحة⁴، وعند استعمال الجاني لنفوذه الحقيقي تقتضي الجريمة أن يسيء الجاني استعمال النفوذ الذي تمنحه إياه وظيفته أو صفته، أما عندما يستعمل نفوذا مزعوما لا يقل استحقاق للعقاب عنه عندما يستعمل نفوذا حقيقيا⁵، ومن خلال ما سبق نستنتج أن جريمة استغلال النفوذ تشبه الى حد كبير جريمة الرشوة يمكن التفريق بينهما كون أن في جريمة استغلال النفوذ الشخص يستغل نفوذه كونه مسؤولا أو ذو مكانة اجتماعية مرموقة للتأثير على غيره⁶.

¹ رمسيس بهنام، الجرائم المضرة بالمصلحة العمومية، منشأة المعارف، الاسكندرية، 1986، ص 84.

² بوسقيعة أحسن، المرجع السابق، ص 80.

³ - خالف عقيلة، مرجع سابق، ص 93.

⁴ بوسقيعة أحسن، مرجع سابق، ص 80.

⁵ سليمان عبد المنعم، مرجع سابق، ص 216.

⁶ ميموني فايزة، "السياسة الجنائية للمشرع الجزائري في مواجهة ظاهرة الفساد"، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد الخامس،

كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة محمد خيضر ، بسكرة، 2009 ص 239.

ج- الغرض من استغلال النفوذ السبب):

وهو الحصول على منفعة غير مستحقة من ادارة أو سلطة عمومية لفائدة الغير، وهذا وفقا للقضاء حاجة صاحبها لدي مستخدم خاص أو مؤسسة خاصة.¹

والمنافع التي يحصل عليها من ادارة أو سلطة عمومية هي كل ما يصدر عن السلطة العمومية من قرارات أو أوامر وأحكام مثل العمل على حفظ تحقيق قضائي، أو العمل على نقل موظف،² وعلى ذلك لايد أن يكون السبب في استغلال النفوذ هو القيام بعمل حقيقي وليس وهمي فاذا انعدم الغرض أو السبب فليس للجريمة استغلال النفوذ محلا.³

3. الركن المعنوي:

هو نفسه القصد الذي تطلبه جريمة الرشوة السلبية، كما تتطلب بالإضافة إلى القصد العام التحقيق ركنها المعنوي قصدا خاص يتمثل في اتجاه نية الفاعل إلى الاتجار بنفذه.⁴

ثانيا- استغلال النفوذ الإيجابي

يعد مرتكبا لاستغلال النفوذ من طلب أو قبل أو وعد أو طلب أو تسلم هبة أو هدية أية فائدة أخرى من أجل تمكين شخص أو محاولة تمكينه من الحصول على وسام أو شأن أو رتبة شرفية أو مكافئة أو مركز أو وظيفة أو أي خدمة أو أي مزية أخرى تمنحها السلطة العمومية أو صفقة أو مشروع أو أي ربح عن اتفاق يعقد مع السلطة العمومية أو مع إدارة موضوعة تحت إشرافها ويقصد الحصول على قرار لصالحه من تلك السلطة أو الإدارة مستغلا بذلك نفوذه الحقيقي أو المفترض⁵ ، وهي الصورة المنصوص والمعاقب عليها في المادة 132 من قانون مكافحة الفساد، وتتمثل أركان هذه الصورة في:

¹ بن سلامة خميسة، مرجع سابق، ص 20.

² محمد زكي أبو عامر، مرجع سابق، ص 138.

³ طه شريف، مرجع سابق، ص 90.

⁴ بن سلامة خميسة، مرجع سابق ، ص 21.

⁵ عبد العالي الديربي، جرائم الفساد بين أليات مكافحة الوطنية والدولية دراسة قانونية تطبيقية مقارنة، المركز القومي للإصدارات القانونية ، القاهرة ، 2012، ص 175.

1. صفة الجاني:

تتشرك هذه الصورة مع سابقتها في عدم اشتراطها صفة معينة في الجاني، كما تشترك في ذلك مع الرشوة الايجابية.¹

2. الركن المادي:

ويتكون الركن المادي لجريمة استغلال النفوذ الايجابي من:

أ- سلوك المجرم:

ويقوم عن طريق تحريض الموظف أو أي شخص على استغلال نفوذه الفعلي أو المفترض بهدف الحصول من ادارة أو من سلطة عمومية على مزية مستحقة لصالح المحرض الأصيل على ذلك الفعل أو لصالح شخص آخر² ، ويتحقق سلوك المجرم باللجوء إلى الوسائل التي تتحقق بها جريمة الرشوة الايجابية وهي: الوعد بمزية غير مستحقة على الجاني أو عرضها عليه أو منحه اياها، بشكل مباشر أو غير مباشر، ولا تختلف هنا كثيرا الأعمال المكونة للسلوك المجرم عن وسائل التحريض المنصوص عليها في المادة 41 من قانون العقوبات³.

ب - الشخص المقصود:

لا تهم صفة الجاني، فقد يكون موظفا عموميا أو أي شخص آخر، غير أنه يشترط أن يكون صاحب النفوذ فعلي أو مفترض. ج- المستفيد من المنفعة: لا يهم المستفيد من المنفعة المتوخاة فقد يكون الجاني نفسه أو غيره⁴.

¹ بوسقيعة أحسن، مرجع سابق، ص 82.

² محمد زكي أبو عامر، مرجع سابق، ص 138.

³ أنظر المادة 41 من أمر رقم 66-156، مؤرخ في 08 يونيو 2006، يتضمن قانون العقوبات، معدل ومتمم، مرجع سابق.

⁴ بوسقيعة أحسن، مرجع سابق، ص 83.

د- الغرض من استغلال النفوذ:

ويتمثل في حمل الشخص المقصود (المحرض) على استغلال نفوذه الفعل أو المفترض من أجل الحصول من إدارة، ومن سلطة عمومية على المنفعة المتوخاة، فقد يكون الجاني نفسه أو غيره).

3- القصد الجنائي:

هو نفسه القصد الذي تطلبه الرشوة الايجابية.

خلاصة:

تعتبر الرقابة المالية الأسلوب الأمثل للحفاظ على المال العام وترشيد النفقات العمومية هذا لأن النفقة إذا نفذت دون رقابة تصبح عرضة للاختلاسات وبالتالي ضياع الأموال العمومية.

ومن بين أنواع الرقابة الممارسة رقابة المحاسب العمومي والتي تعتبر رقابة مرافقة لمختلف العمليات التي تجريها تقوم به إدارات المنشأة من نشاط مالي يتعلق بالنفقات التي تقوم بها والإجراءات التي تحصل عليها، إن هذا النوع من الرقابة يمتاز بالاستمرار والشمول حيث يبدأ مع تنفيذ الأعمال ويتابع خطوات التنفيذ.

وأهم ما يميز رقابة المحاسب العمومي هو إكتشاف الأخطاء لحظة وقوعها فيساعد على اتخاذ ما يلزم من إجراءات تصحيحه.

الفصل الثاني:

مجالات تدخل الحاسب العمومي

في الوقاية من ظاهرة الفساد

المبحث الأول: المجالات الرقابية للمحاسب العمومي

يستلزم البحث في موضوع الإختصاصات الرقابية التي يمارسها المحاسب العمومي إظهار طبيعة هذه الرقابة ويكون ذلك من خلال التطرق إلى وظيفة مراقبة النفقات في المطلب الأول وإلى العناصر التي تنصب عليها هذه الرقابة سواء تعلق الأمر بالنفقات أو الإيرادات (فرع أول) ثم إظهار النتائج المترتبة عن هذه الرقابة الفرع الثاني بالنسبة للمطلب الثاني.

المطلب الأول: وظيفة مراقبة النفقات.

الفرع الأول: ماهية الرقابة

هنالك تعريف لغوي وتعريف اصطلاحي للرقابة وسنحاول تحديد مفهوم لكلا جانب.

1/التعريف اللغوي: أصل كلمة رقابة رقيب رقيب رقيب أي حرس، انتظر، حذر، رصد، رقابة الله في أمره خافهة.¹ والرقابة تعني القوة أو سلطة التوجيه، كما تعني التفتيش ومراجعة العمل، وتعني السهر أو الحراسة وكذلك الرصيد أو الملاحظة.²

2/التعريف الاصطلاحي: المعنى الاصطلاحي يصعب تحديده لاعتبارات عديدة فمضامين الرقابة تتسع وتتنوع على أعمال الإدارة وكذلك تأثير الخلفيات الفكرية والأيدولوجية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والعلمية على تعريف الرقابة مما يجعلها غير موضوعية، وعلى ضوء هذه الاعتبارات تبرز مدى صعوبة تعريف الرقابة تعريفا علميا دقيقا وموضوعيا جامعا ومائعا.

ومحاولة من للإمام بعناصر الموضوع ودراسة التعريف لهذا المبدأ بعمق تقدم التعريفات المتعلقة بالرقابة.

-**تعريف هنري فايول:** الرقابة هي التحقيق كما إذا كان كل شيء يحدث طبقا للحظة الموضوعية والتعليمات الصادرة والمبادئ المحددة وان غرضها هو الإشارة الى نقاط الضعف

¹ إبراهيم قلاتي، قاموس الهدي، مكتب الدراسات، دار الهدي، 1999م، ص 205.

² تكرم الستائيو آخرون، المنجد في اللغة والاعلام، ط3، بيروت، دار المشرق، 2005م، ص 274.

والاخطاء، بقصد معالجتها ومنع تكرار حدوثها كما أنها تطبق على كل شيء، الأشياء، الناس، الأفعال¹.

- **تعريف إبراهيم درويش:** الرقابة بأنها أداة يمكن من خلالها التحقق من أن البرنامج والأهداف قد تحققت بالأسلوب المعين وبدرجة الكفاءة المحددة وفي الوقت المحدد للتنفيذ أي وفي الجدول الزمني لعملية التنفيذ².

أما فيما يخص تعريف الرقابة المالية فإن معظم المختصين يصطلح لها عدة مفاهيم، الملاحظة، الفحص، التوجيه، المقارنة، التسجيل أو التفتيش..... لأنها تخص المال العام.

أما المدلول القانوني للرقابة المالية فيعني الرقابة التي يقوم بها هيئات يتم إنشاؤها بقانون أو نظام أو أي سند قانوني آخر وتحدد اختصاصاتها بموجب ذلك السند وتهدف إلى مطابقة العمل ذي الآثار المالية للقانون أو بمعنى أدت مطابقته (العمل ذي، الآثار المالية للقانون) المخلف القواعد القانون التي تحكمه سواء ما كان منها داخلا في إطار الشكل القانوني أيأن يكون العمل المالي مطابقا للتصرف القانوني أو ما كان منها داخلا في إطار الموضوع القانوني وهي التي تنظر في طبيعة التصرف وفحواه ومكوناته ويتم بموجب هذا النوع من الرقابة رقابة التصرف المالي من حيث النفقات والايادات العامة³.

من خلال ما سبق يمكن استنتاج تعريف اجرائي للرقابة المالية كما يلي: الرقابة المالية هي الإشراف والفحص والمراجعة من جانب سلطة أعلى لها من الحق للتعريف على كيفية سير العمل داخل التنظيم للتأكيد من حسن استخدام الأموال العامة في الأغراض المخصصة لها.

¹ عبد الكريم أبو مصطفى، الإدارة والتنظيم، (المفاهيم، الوظائف، العمليات)، مصر، دار المعارف، 2001م، ص 246.

² الرائد محمد مهنا العلي، الوجيز في الإدارة العامة، الرياض، الدار السعودية للنشر والتوزيع، 1984، ص 193.

³ محمد مسعي، المحاسبة العمومية، ط2، دار الهدى، ميله، الجزائر، 2003.

الفرع الثاني: اهداف واهمية الرقابة.

- 1- أهداف الرقابة المالية: الهدف الأساسي لكل رقابة هو حماية الصالح العام والرقابة المالية كنوع من أنواع الرقابة تقوم بها أجهزة متعددة بغية التأكد من تحقيق النشاط المالي حسب ما نحدد في الموازنة العامة دون إسراف أو تبذير حفاظا على حسن الادارة الحكومية ماليا وحفظا على الأموال العامة وتتحدد أهداف الرقابة المالية بما يلي¹:
 - التحقق من أن جميع الإيرادات العامة في الدولة قد حصلت وأدخلت في ذمتها وفقا للقوانين واللوائح والأنظمة السارية.
 - التحقق من أن كافة النفقات العامة قد تمت وفقا لما هو مقرر لها ومن حسن استخدامها للأموال العامة المحققة لها.
 - الكشف عن أية أخطاء أو انحرافات أو مخالفات تحدث من أجهزة الحكومة وتحليلها ودراسة أسبابها وتوجيه تلك الأجهزة الى الحلول المناسبة لعلاجها وتصحيحها وتجنب تكرارها.
 - زيادة قدرة وفعالية الأجهزة الحكومية على تحقيق الأهداف العامة للدولة بأعلى درجة من الكفاءة والاقتصاد.
 - التأكد من القيود والسجلات والبيانات والتقارير المالية ممسوكة ومعدة بالطريقة الصحية التي تحددها اللوائح والأنظمة التي تحكم ذلك.
 - ضمان عدم خروج الحكومة من الحدود التي رسمتها لها السلطة التشريعية حسب موافقتها واعتمادها لبنود الموازنة.
 - التنبؤ بالأخطاء والانحرافات قبل وقوعها وتحديد المسؤول عن الأخطاء والانحرافات. ومما تقدم تبين لنا أن أهداف الرقابة المالية تتركز في المحافظة على الأموال العامة من خلال مراقبة التصرفات المالية للإدارات العامة، وضمان عدم مخالفتها للقوانين وللأنظمة واللوائح،

¹ محمد رسول العموري، الرقابة المالية العليا (دراسة مقارنة)، ط1، منشورات الحلبي الحقوقية، جامعة دمشق، 2005م، ص 25-26.

وضمن تحقيق الأهداف المحددة لكل إدارة وتحقيق أفضل النتائج لكل كفاءة وفعالية اقتصادية.

2- أهداف الرقابة الإدارية:

تتطلع الرقابة الإدارية أساسا نحو المستقبل فهي لا تستهدف السيطرة على الماضي وإنما تحليل الأحداث والأفعال الماضية لغرض الاستفادة من التجارب السابقة في تطوير الأفعال المستقبلية، والرقابة لا تكون على الماضي فقط بمعنى أنها لا تهدف فقط إلى الكشف على الإنحرافات والأخطاء والإنحرافات قبل وقوعها.¹

ويمكن تلخيص أهداف الرقابة الإدارية في النقاط التالية:

- التأكد من أن القوانين منفذة، وأن قرارات السلطة التشريعية والتنفيذية محترمة، وأن العمل التنفيذي يسير في إطار القانون..

- الوقوف على المشكلات والعقبات والمعوقات التي تعترض العمل التنفيذي وتؤثر في مدى كفايته.

- التأكد من النواحي والسياسات المالية التي يتم التصرف فيها وفقا للخطة المقررة وفي الحدود المرسومة وأن الاعتمادات المالية تتفق فيها خصصت من اجله وبأمانته².

- إكتشاف دور المواهب والكفاءات العالية.

ويعني ذلك أن أهداف الرقابة لا تكمن في التعرف على الإنحرافات عن الخطط والمعايير، بل إنها تتعلق بجوانب أكثر إيجابية تساعد على تحقيق الأداء الفعال للخطط وإنجاز الأهداف على مستويات الكفاءة والفعالية، إلا أن تحقيق هذه الأهداف يتطلب تدفق المعلومات بسرعة وفي الوقت المناسب حتى يمكن اكتشاف الأخطاء قبيل تراكمها أو مرور وقت طويل على حدوثها، كما أن هذا التدفق يجب أن يغطي كافة المستويات الإدارية حتى تكون هناك إمكانية لتصميم المسارات سواء التخطيطية أو التنفيذية في الوقت المناسب.

¹ محمد علي منصور، مبادئ الإدارة، أمس و مفاهيم، مجموعة النيل العربية للطباعة و النشر، القاهرة، 1999، ص239.

² ابراهيم محمود عبد المقصود و حسن الشافعي، الموسوعة العلمية للإدارة الرياضية، ج 5، دار الوفاء، الإسكندرية، 2003، ص

3- أهمية الرقابة المالية:

الرقابة المالية عملية ضرورية وذات أهمية ينظر إليها على أنها مجد الزاوية في الإدارة المالية وذلك لعدة اعتبارات منها:

1- أن القائمين على المال العام بشر وهم عرضة للخطأ والطمع والاعتماد على المال العام لذلك يجب مراقبة المال العام للمحافظة عليه من الضياع.

2- أدى اتساع الدولة إلى زيادة نشاط الإدارة المالية وتنوع أعمالها، الأمر الذي يستدعي مراقبة هذه النشاطات والتأكد من أنها تسير وفق الأهداف الموضوعية.

3- المال العام هو عصب الحياة الاقتصادية وهو عرضة لسوء الاستعمال أو الغش، مما يوجب إخضاعه إلى رقابة فعالة ومستمرة لكي يؤدي المال عام دوره ووظيفته في المجتمع. لا تكفي تفقد فعاليتها وأهميتها بدون وجود نظام رقابة فعال مما يعرقل منظمات الإدارة العامة في تحقيق الأهداف العامة المنشودة بالكيفية المتوقعة، فوجود نظام رقابة فعال يمكن في واقع الحال منظمات الإدارة العامة من تدارك الأخطاء وتصحيح الانحرافات إن وجدت إلى جانب إمكانية التنبؤ ببعض الأخطاء أو الانحرافات المستقبلية حتى يمكن تجنبها قبل وقوعها.¹

4- أهمية الرقابة الإدارية:

إذا بحثنا عن أهمية الرقابة الإدارية نجد أن لها أهمية بالغة في مختلف مجالات العلمية الإدارية وللنشاط الإداري في كافة مراحلها وذلك من خلال النقاط التالية:

- للرقابة الإدارية دور هام في مجال التنظيم إذ عن طريقها يمكن التحقق من مدى صحة تطبيق مبادئ التنظيم.

- تحدث الرقابة الإدارية توازن بين فعالية ومرونة الأعمال الإدارية عن طريق تفويضها إلى المستويات الإدارية.²

¹ مصطفى عبد الله أبو القاسم خشيم، مبادئ علم الإدارة العامة، ط2، طرابلس، بدون سنة نشر، ص344.
² حسن إبراهيم لوط، المبادئ والاتجاهات الحديثة في إدارات المؤسسات، دار النهضة العربية، بيروت، 2005، ص456.

- أن العمل يقوم بتأديته عنصر بشري وهو بالتالي عرضة للخطأ والانحراف ما يستوجب مراقبته لتفادي الخطأ وتصحيح الانحرافات.

- تفيد الرقابة الإدارية في مراجعة أداء المرؤوسين، كما تبرز أهمية الرقابة الإدارية من خلال الندرة النسبية للموارد البشرية والمادية والمالية إذ أن الرقابة الناجحة من شأنها أن تؤدي إلى الإستثمار الأمثل للطاقات المتاحة بفاعلية وكفاءة.

المطلب الثاني: طبيعة الرقابة الممارسة من طرف المحاسب العمومي

تظهر الطبيعة القانونية للرقابة الممارسة من طرف المحاسب العمومي من خلال مجموعة العناصر المحددة قانونا والتي يلتزم التأكد من صحتها أثناء ممارسة مهامه الرقابية، سواءا تعلق الأمر بالعناصر الواجب توافرها في النفقات (أولا) أو العناصر الواجب توافرها في الإيرادات المحلية أثناء ممارسة الرقابة (ثانيا).

الفرع الأول: رقابة واسعة على النفقات

بالرجوع إلى أحكام المادة 36 من القانون المحاسبية العمومية نستخلص أن العناصر التي تنصب عليها هذه الرقابة تتمثل في:

1/مطابقة العملية مع القوانين والأنظمة المعمول بها: هذه المطابقة يعني بمفهومها أن العملية المالية المتمثلة في تنفيذ النفقة التي صدر الأمر بدفعها من طرف الأمر بالصرف للمحاسب العمومي، هي عملية تتطابق مع جميع النصوص التشريعية والتنظيمية المرعية في المجال المالي والمحاسبي¹، ومن خلال ذلك يمكن القول أن المحاسب العمومي يركز دوره بشكل أساسي على مدى شرعية الأمر بالصرف ولا يتعدى دوره إلى مراقبة مدى ملائمة² ويتحقق ذلك من خلال التأكد من قانونية الوثائق الخاصة بعملية الأمر بالصرف.

¹ ففينش محمد صالح، الرقابة على تنفيذ النفقات العمومية في القانون الجزائري، رسالة من أجل نيل درجة دكتوراه دولة في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، الجزائر، 2011-2012، ص 150.

² موفق عبد القادر، الرقابة المالية على البلدية في الجزائر: دراسة تحليلية ونقدية، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه علوم في علوم التسيير، قسم علوم التسيير، شعبة تسيير المؤسسات، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية علوم التسيير، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2014-2015، ص 152.

2/صفة الأمر بالصرف أو المفوض له: مضمون هذا العنصر هو التأكد من طرف

المحاسب العمومي أن المعلومات المتعلقة بالأمر بالصرف وتوقيعه وكذلك المفوض له مطابقة مع المعلومات التي قدمت للمحاسب العمومي عند إعتقاد هذا الأمر بالصرف طبقا للمادة 24 من القانون المتعلق بالمحاسبة العمومية¹.

3/توفر الإعتمادات: يتم التحقق خلاله من عدم صرف أية نفقة بقيمة تفوق مبلغ الإعتمادات المفتوحة لها، وأن هذه الإعتمادات مخصصة لهذه النفقة.

4/شرعية عمليات تصفية النفقات: والتي هي من المداخل الإدارية التي يختص بها الأمر بالصرف ومن خلالها يتم التأكد من أداء الخدمة أي أن الإدارة لا تلتزم بالدفع إلا بعد أن يتم إنجاز العمل المتفق عليه مع الدائن القائم بأعمال².

5/أن آجال الديون لم تسقط: نجد في هذا الإطار أن كلا من قانوني البلدية و الولاية قد تطرقا لمدة سقوط الدين، إذ تنص المادة 201 من قانون البلدية³ على " تتقادم الديون التي لم يلزم بصرفها وتصفيتها ودفعها في أجل 04 سنوات من إفتتاح السنة المالية المتعلقة بها...". كما تنص المادة 174 من قانون الولاية " ترفع الولاية⁴ الديون المستحقة على الولاية التي لا تتم تصفيتها أو الإذن بصرفها أو دفعها في أجل 04 سنوات من بداية المالية التي ترتبط بها ".

6/ألا تكون الديون محل معارضة: وإلا إمتنع المحاسب العمومي عن الدفع إلا بعد حل المنازعات المعروضة⁵.

¹ إن عملية إعتقاد الأمرين بالصرف من طرف المحاسبين العموميين منصوص عليها في إعادة 24 من القانون رقم 21 - 90 المتعلق بالمحاسبة العمومية السالف الذكر والتي تنص على : " يجب إعتقاد الأمرين بالصرف لدى المحاسبين العموميين المكلفين بالإيرادات والنفقات الذين يأمرهم بتنفيذها تحديد كفيات الإعتماد عن طريق التنظيم".

² حمادو دحمان، الوسائل غير القضائية للرقابة على أعمال الإدارة المحلية في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام ، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2010-2011، ص 86.

³ المادة 201 من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

⁴ المادة 174 من القانون رقم 12-07 المتعلق بالولاية، مرجع سابق.

⁵ بن داود إبراهيم، الرقابة المالية على النفقات العامة، دار الكتاب الحديث، القاهرة، 2009، ص 142.

7/الطابع الإبرائي للدفع: يقصد به أن تسديد قيمة النفقة يؤدي حتماً إلى إبراء ذمة البلدية والولاية لذا يجب على المحاسب العمومي قبل إجراء عملية الدفع التحقق من عدة نقاط منها أن مبلغ النفقة ثابت ومحدد المقدار ومستحق الدفع التحقق من هوية الدائن.

8/مراقبة التأشيرات: عملية المراقبة المنصوص عليها في القوانين والأنظمة المعمول بها المتعلقة بتأشير المراقب المالي وتأشير لجنة الصفقات.

9/الصفة القانونية للمكسب الإبرائي: أن ذمة الجهة الإدارية لا تبرا إلا بعد التأكد من أن الأمر بالدفع الموجه يكتسي طابع الشرعية.

من خلال ما سبق يظهر أن رقابة المحاسب العمومي على النفقات متنوعة بالنظر إلى تعدد العناصر الواردة ضمن المادة 36 السالفة الذكر إلا عنصر مطابقة العملية للقوانين والتنظيمات جاء شاملاً، وما العناصر الأخرى إلا جزء من الكل لأن التأكد من مطابقة العمليات القانونية هو التأكد من مجمل العناصر المتبقية لذلك فباقي العناصر هي تحصيل حاصل¹، ضف إلى ذلك أن الرقابة التي يوفرها المحاسب العمومي على النفقات تعد مراقبة حسابات و تطرح السؤال التالي: هل صرفت النفقة في مجالها و مبلغها ؟ دون طرح إشكالية هذه النفقة ومدى ملائمتها لتحقيق الهدف منها وإمكانية وجود نفقة تحدد الهدف بطريقة أفضل²، وهذا الأمر يعد تقليد لما هو عليه الشأن في الرقابة على تنفيذ النفقات العمومية التي يجريها المحاسب العمومي في فرنسا³.

يلاحظ في مقارنة رقابة المراقب المالي بالمقارنة مع إختصاصات المحاسب العمومي، في إطار نظام عدم التركيز وفقاً للمرسوم التنفيذي رقم 92-414 يتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها⁴، على فحص بطاقات الإلتزام وسندات الإثبات المرفقة بها والمقدمة من طرف الأمرين بالصرف حيث يتم التحقق من صفة الأمر بالصرف ومطابقة

¹ راجع في هذا الشأن بلخضر عبد الحفيظ، مرجع سابق، ص 61.

² المرجع السابق، ص 37.

³ فنينش محمد صالح، مرجع سابق، ص 153.

⁴ مرسوم تنفيذي رقم 92-414

النفقة للقوانين والتنظيمات السارية المفعول وتوفر الإعتمادات والصحة القانونية لحسم النفقة والصحة المادية لمبلغ الالتزام ووجود التأشيرة أو الآراء الإستشارية المسبقة لمختلف السلطات الهيئات المختصة إذ كانت مفروضة قانوناً¹.

فتتصب رقابة المحاسب العمومي في مجال النفقات تقريبا على نفس العناصر التي تتصب عليها رقابة المراقب المالي، لذا فرغم أن الرقابة في مجال تنفيذ النفقات العمومية بإعتبارها الحلقة الأخيرة المرافقة لها، فإنها تبقى توصف بأنها روتينية من جهة، وفيها تكرار لرقابة المراقب المالي من حيث العناصر التي تتصب عليها والوثائق والمستندات المطلوبة لممارستها مما يزيد في تباطؤ عمليات تنفيذ النفقات العمومية، خاصة وأن نفس العمليات يمكن أن تقع على نفس الهيئة التي خضعت للرقابة عند إجراء الرقابة اللاحقة للدفع².

ضف إلى ذلك أن هذه الرقابة المزدوجة في مجال النفقات قد تخلق عدة إشكالات منها أن النفقة قد يؤشر عليها من طرف المراقب المالي إلا أنها قد ترفض من طرف المحاسب العمومي وذلك لمجموعة من الأسباب:

1/ الخطأ في الإسناد: ويرجع ذلك لسبب المدونة المالية التي تعود إلى سنة 1966 ولم يتم تحديثها لذاك تتعارض الآراء حول تكييف العملية وطبيعتها وإسناد العملية إلى الباب والبند المخصص في الميزانية³.

2/نقص خبرة الموظفين: تعاني الأجهزة الرقابية من نقص كبير في الإطارات المتخصصة مما ينعكس سلبا على فعالية العملية الرقابية وغير خفي أن معظم موظفي الأجهزة الرقابية المالية يحملون درجات جامعية غير مخصصة في المجال المالي ولم تكلف الأجهزة الرقابية

¹ أيت الحاج كاتبة وأيت وعلي سميحة، الجماعات الإقليمية والإستقلالية المالية، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق شعبة قانون عام، تخصص قانون الجماعات المحلية و الهيئات الإقليمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمن ميرة بجاية، 2012-2011، ص 53.

² فنينش محمد صالح، مرجع سابق، ص 161.

³ زيوش رحمة، مرجع سابق، ص 242.

المالية عناء تكوينهم في المجال المالي على الإطلاق¹، وهذا ما يفتح المجال واسعاً أمام عدة تأويلات باختلاف الكفاءات الموظفين وبالتبعية تثار مشاكل أثناء ممارسة المحاسب العمومي لمهامه.

3/إنعدام التنسيق بين مختلف المصالح الرقابية: كمصالح التوظيف العمومي مع مصلحة المراقب المالي مما يؤدي كذلك إلى ارتكاب الأخطاء، لذا فإن الإختصاصات المزدوجة لكل من المحاسب العمومي وكذلك المراقب المالي لا يقوم برقابة تؤهله للحفاظ على المال المحلي بحيث أن الرقابة الشكلية هي الهدف في حد ذاتها خاصة على مستوى الإلتزام بالنفقات المحلية.

كما أن المحاسبة العمومية وبحكم الطابع البروقراطي الذي أصبحت تتميز به ستبقى محلاً لانحرافات لا سيما انحرافات الميزانية منها فالمحاسب يفضل الاتفاق الشكلي على مردودية ونوعية الخدمة العمومية وهذا ما يؤدي إلى كبح المبادرة بحكم المراقبة الشديدة للمسيرين المحليين وتدفع بهم إلى التنفيذ الحرفي عوض تحسين مستواهم².

لهذا ينبغي أن تكون رقابة المحاسب العمومي مكتملة للرقابة التي يمارسها المراقب المالي كي يضمن السير الحسن للأموال العامة بما يحقق فعالية الإقتصاد والكفاية³.

الفرع الثاني: محدودية الرقابة على الإيرادات

تنص المادة 35 من القانون رقم 90-21 على "يتعين على المحاسب العمومي قبل التكفل بسندات الإيرادات التي يصدرها الأمر بالصرف أن يتحقق من أن هذا الأخير مرخص له بموجب القوانين والأنظمة بتحصيل الإيرادات.

وفضلاً عن ذلك يجب عليه على الصعيد المادي مراقبة صحة إلغاءات سندات الإيرادات والتسويات وكذا عناصر الخصم التي يتوفر عليها".

¹ أوديع عيسى وعبد الحق علاء الدين، إشكالية الرقابة المالية على تنفيذ الميزانية العامة في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص الجماعات المحلية والهيئات الإقليمية، قسم القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2013-2014، ص 38.

² جيري نجيب، مرجع سابق، ص 36.

³ زيوش رحمة، مرجع سابق، ص 243.

يظهر الدور الرقابي للمحاسب العمومي في مجال إيرادات الميزانية المحلية في التحقق من أن الأمر بالصرف مرخص له بموجب القوانين والتنظيمات بتحصيل الإيرادات إلا أن هذه الرقابة لا تكون إلا في الحدود المرسومة لصلاحيات المحاسب العمومي وفي إمكانية إجرائها ومن ثم فإن الدور الرقابي للمحاسب العمومي فيما يتعلق بتحصيل الإيرادات هو دور محدود جداً لأن الرقابة على الإيرادات لا تشكل جزءاً من أصول التنفيذ بحيث يتعذر صرف أي مبلغ ما لم يكن قد سبق وخضع لمراقبة دقيقة في مختلف المراحل السابق ذكرها¹. ففكرة محدودية و إمتداد رقابة المحاسب العمومي تظهر جلياً في مجال تطبيق مبدأ الفصل بين الأمر بالصرف والمحاسب العمومي وذلك عند تنفيذ عمليات الإيرادات أين يصعب في كثير من الأحيان الفصل بين المرحلة الإدارية والمحاسبية في عمليات تنفيذها². وبناءً على ما سبق فإن المحاسب العمومي يختص بمراقبة وتنفيذ عمليات تحصيل الإيرادات وتنفيذ النفقات من حيث الشكل وليس من حيث المضمون، عن طريق التحقق من مشروعية العمليات المالية على الوثائق المحاسبية ومطابقتها للقوانين المعمول بها، دون أن يتدخل في مجال حسن تسيير المال العام الذي هو من إختصاص الأمر بالصرف.

ضف إلى ذلك أن المحاسبات العمومية المحلية الحالية ليست إلا أداة لمراقبة شرعية العمليات وليس لها كهدف مركزي المساهمة في تحقيق الأهداف الخاصة بالجماعات المحلية دافعة في الغالب إلى عدم تحضير وعدم تحمل المسؤولية من قبل الموظفين المحليين.

¹ موفق عبد القادر، المرجع السابق، ص154.

² هناك في هذا المجال حالتين شائعتين وهما حالة الجباية نقداً ووكالات الإيرادات السابق التطرق إليهما عند دراسة مبدأ الفصل بين الأمر بالصرف والمحاسب العمومي عد إلى ص 24.

المبحث الثاني: وظيفة مراقبة التنفيذ والتسيير ودورهما في الوقاية من الفساد

يهدف تواجد المحاسب العمومي على مستوى الجماعات المحلية إلى إتمام تنفيذ العمليات المالية ووصفها ومراقبتها وإطلاع سلطات الرقابة والتسيير عليها، وهذا ما تضمنته صراحة أحكام المادة الثانية من المرسوم التنفيذي رقم 91-313 المحدد لصلاحيات كل من الأمرين بالصرف والمحاسبين العموميين¹ وفقا لمرحلتين إدارية ومحاسبية على التوالي² والتي تليها عملية الرقابة على تنفيذ الميزانية المحلية الموكلة للمحاسب العمومي بعد المراقب المالي، فمن خلال ما سبق يظهر أنه من جانب المهام الموكلة للمحاسب العمومي تمتعه بالإختصاصات المحاسبية مطلب الأول، إلى جانب تدخله في المجالات الرقابية (مطلب الثاني).

المطلب الأول: مهام المحاسب العمومي في تنفيذ الميزانية مهام مرافقة للرقابة

إن تحليل نص المادة 33 من القانون رقم 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية يمكن ملاحظة أن المحاسب العمومي يختص بتنفيذ المراحل المحاسبية للعمليات المالية الوحدات القطاع العام³ لأنه العون المكلف قانونا بقبض وصرف المال العام إلى جانب الأمر بالصرف، فما هي حدود الفصل بين الأمر بالصرف والمحاسب العمومي في تنفيذ الميزانية؟ (الفرع الأول) وما الدور المحاسب العمومي في تنفيذ الميزانية على المستوى المحلي؟ (الفرع الثاني).

¹ تنص المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 91-313 على " تتمثل المحاسبة الخاصة بالإدارات التابعة للدولة والمجلس الدستوري والمجلس الشعبي الوطني ومجلس المحاسبة والمصالح المزودة بالميزانيات الملحقة والجماعات الإقليمية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري في وصف العمليات المالية و مراقبتها وإطلاع سلطات الرقابية والتسيير عليها".

² راجع في هذا الشأن المادتين 3 و4 من المرسوم التنفيذي 91-313، مرجع سابق.

³ شلال زهير، آفاق إصلاح نظام المحاسبة العمومية الحزائري الخاص بتنفيذ العمليات المالية للدولة، أطروحة دكتوراه شهادة الدكتوراه، شعبة العلوم الإقتصادية وعلوم التسيير، تخصص تسيير المنظمات، كلية العلوم الإقتصادية وعلوم التسيير، جامعة أحمد بوقرة، 2014 - بومرداس، 2013-2014، ص 109 .

الفرع الأول: حدود الفصل بين الأمر بالصرف والمحاسب العمومي

يقوم نظام المحاسبة في القانون الجزائري على مبدأ الفصل بين الأمرين بالصرف والمحاسب العمومي، يهدف إلى تقسيم العمليات المالية لتنفيذ الميزانية بين أعوان المحاسبة العمومية إلى مراحل إدارية من إختصاص الأمر بالصرف¹، ومهام محاسبية يضطلع من خلالها المحاسبون العموميون إلى إخراج النفقات وتحصيل الإيرادات، يتناول هذا الفرع تحديد المفاهيم الأساسية لهذا المبدأ وذلك بتعريف المبدأ (أولاً)، الإستثناءات الواردة عليه (ثانياً) ونتائج تطبيق المبدأ (ثالثاً).

أولاً: تعريف مبدأ الفصل بين الأمر بالصرف والمحاسب العمومي

كرس هذا المبدأ في نظام المحاسبة العمومية الجزائرية وفقاً للقانون 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية السالف الذكر، إذ جاءت المادة 55 منه بما يلي: "تتأفي وظيفة الأمر بالصرف مع وظيفة المحاسب العمومي"، وقد ذهب المشرع إلى أبعد من ذلك حرصاً منه على الفصل بين الوظيفتين ضمن ما جاء في المادة 56 من ذات القانون التي تنص "لا يجوز لأزواج الأمرين بأي حال من الأحوال أن يكونوا محاسبين معينين لديهم" وكان على المشرع ألا يقف على شرط الزواج وإنما على وجود علاقة أدبية حتى يفهم النص بمفهومه الواسع ليدخل في طياته علاقة القرابة والزواج والولاء². وهذا التحديد المجال وإختصاص كل من الأمر بالصرف والمحاسب العمومي يمنع تدخل أي عون في مجال إختصاص العون الآخر.

يقوم أساساً هذا المبدأ على التقييم في المهام والسلطات والمسؤوليات بين كلا من العونين فلكل من الأمر بالصرف والمحاسب العمومي سلطة مستقلة عن الآخر دون أن يكون هناك علاقة رئاسية بينهما حيث يختص الأمر بالصرف وتحت مسؤوليته الشخصية

¹ - المرحلة الإدارية يختص الأمر بالصرف بتنفيذها من خلال ثلاثة مراحل وفقاً لما هو منصوص عليه في المادة 15 من قانون المحاسبة العمومية رقم 90-21، مرجع سابق، وهي الإثبات كالإجراء الذي يتم بموجبه تكريس حق الدائن العمومي، تليها مرحلة التصفية ثم أخيراً الأمر بالتحويل، بالنسبة للإيرادات أما النفقات فتتم وفقاً لمرحلة الإثبات، الإلتزام، التصفية وأخيراً الأمر بالصرف.
² تياب نادية، مواجهة الفساد في مجال الصفقات العمومية، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم، تخصص قانون، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2013، ص 184.

بتنفيذ إجراءات الإلتزام والتصفية وإصدار سند الأمر بالدفع من جانب النفقات وتنفيذ إجراءات الإثبات والتصفية وإصدار سند الأمر بالتحصيل من جانب الإيرادات في حين يختص المحاسب العمومي وتحت مسؤوليته الشخصية والمالية بتنفيذ مرحلة تسديد النفقات وتحصيل الإيرادات¹، وهو نفس النهج الذي إعتمده المشرع المغربي ضمن الفصل الرابع من المرسوم الملكي المتعلق بالنظام العام للمحاسبة العمومية فلا يمكن الجمع بين وظيفتي الأمر بالصرف والأداء².

ثانيا: أهمية تطبيق مبدأ الفصل بين الأمر بالصرف والمحاسب العمومي

يؤدي تطبيق هذا المبدأ إلى تقسيم المهام بحيث من يتداول المال العام المحاسب العمومي لا يملك سلطة التصرف فيه ومن يملك سلطة التصرف في المال العام لا يملك سلطة حيازة وتداول المال العام ونتيجة لذلك فإن تطبيق مبدأ الفصل يسمح بتحقيق مجموعة من الأهداف نلخصها فيما يلي:³

أ- **التبرير الفني لتقسيم العمل:** تتضمن كل عملية الإنفاق أو التحصيل نوعين من التصرفات تشكل مصدر الديون التي على الدولة أو إحدى المؤسسات الإدارية الأخرى أو لصالحها وتعتبر أعمال قانونية وإدارية، هذا من جهة ومن جهة أخرى تتضمن تصرفات حسابية تقضي بالاستخدام المادي للأموال مما يتطلب إسنادها إلى موظفين متميزين عن الأولين⁴، وهذا التوزيع في المهام الإدارية والمحاسبة يؤدي إلى توازن تلقائي يجعل كل وظيفة في مقابل وظيفة أخرى مما يحد من إمكانية حدوث المخالفات القانونية عند أداء النفقات العمومية أو تحصيل المداخل العمومية⁵.

¹ شلال زهير، مرجع سابق، ص 118.

² جيري نجيب، الرقابة المالية بالمغرب بين الحكامة المالية ومتطلبات التنمية : دراسة تحليلية ونقدية، الإصدار الرابع، دار نشر المعرفة، المغرب، 2011، ص 40.

³ شلال زهير، مرجع سابق، ص 118.

⁴ العابد رياض، الرقابة المالية على نفقات البلدية، مذكرة مكملة من متطلبات نيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص قانون إداري، قسم الحقوق، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2013-2014، ص 60.

⁵ جيري نجيب، المرجع السابق، ص 41.

ب- **تسهيل الرقابة:** يلتزم الأمرون بالصرف بمسك حسابات إدارية وهي حسابات الالتزام بالنفقة و أوامر الصرف أما المحاسبون فعليهم مسك حسابات التسيير وتجري المراقبة بمقارنة حسابات الأمر بالصرف بحسابات المحاسب للتأكد من مدى تطابق الحسابين عند أداء مجلس المحاسبة لمهامه الرقابية¹ وهذا ما يصعب عملية التلاعب بالأموال العمومية².

ج- **تطبيق وحدة الصندوق:** تستوجب هذه القاعدة أن تودع جميع الأموال العامة في صندوق واحد الخزينة العمومية ويوضع هذا الأخير تحت رقابة الوزير المكلف بالمالية الشيء الذي يستوجب إخضاع المحاسبين المسيرين لهذا الصندوق لسلطة الوزير المكلف بالمالية³.

ثالثا: الاستثناءات الواردة على مبدأ الفصل بين الأمر بالصرف والمحاسب العمومي

رغم كل الإيجابيات التي تتأتي بتطبيق مبدأ الفصل بين الأمر بالصرف والمحاسب العمومي إلا أن جعله مطلقا قد يعيق السير الحسن لتسيير الأموال العمومية لذا سعي إلى تطبيقه بمرونة وذلك بوضع مجموعة من الإستثناءات المرخصة قانونا قصد تنفيذ عمليات ذات طابع خاص ومواكبة السرعة في التسيير الإداري وهي إستثناءات محددة من جانب النفقات ومن جانب الإيرادات.

أ/في مجال النفقات: تشمل الإستثناءات في مجال النفقات الحالات التالية:

1- **حالات دفع النفقات بدون أمر بصرف مسبق:** وتتميز هذه النفقات بصغر حجمها

والتعجيل في التنفيذ وهي عمليات محصورة بدقة وتتمثل في:

- الدين الأصلي والفوائد واجبة الدفع الخاصة بديون الدولة وأيضا خسائر الصرف على رأس المال الأصلي.

¹ المادة 55 من الأمر رقم 95-20، تتضمن الرقابة على نوعية التسيير وأيضا رقابة الإنضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية

وأيضا مراجعة حسابات المحاسبين العموميين والأمرين بالصرف.

² عد في هذا الشأن إلى فرحاي عبد القادر، تنفيذ النفقات العمومية، مذكرة نهاية التكوين، تخصص المالية العمومية وتسيير الميزانية،

المدرسة الوطنية للإدارة، جوان 2014، ص 8.

³ BISSAAD Ali, Droit de la comptabilite publique, edition Houma, Alger, 2004, p 18.

- النفقات ذات الطابع الأصلي التي نفذت بعنوان عمليات التجهيز العمومي التي إستفادت من تمويلات خارجية¹.

- المدفوعات التي تمت عن طريق صندوق التسيقات وفي هذا الإطار تحدد المادة 18 من المرسوم التنفيذي رقم 93-108² صيغة النفقات التي تدفع عن طريق الوكالات على النحو التالي:

- نفقات صغيرة تخص الأدوات والتسيير.

- أجور الموظفين العاملين بالساعة أو اليوم.

- تسيقات عن مصاريف المهمات.

- الأشغال المنجزة في الوكالات.

إن تنفيذ هذه العمليات لا يكون مباشرة من طرف المحاسب العمومي وإنما من طرف موظف عامل بالإدارة معين من طرف الأمر بالصرف ومعتمد من طرف المحاسب العمومي³.

2- حالات دفع النفقات بدون أمر بصرف: هذا النوع من النفقات لا يتطلب صرفها تدخل

الأمر بالصرف، وإنما يقوم المحاسب العمومي مباشرة بدفع النفقات بالاستناد إلى نصوص

تشريعية وتنظيمية تحدد نوع النفقات، شروط تنفيذها، تاريخ دفعها، مبالغها⁴ وتتضمن النفقات

التالية:

- معاشات المجاهدين ومعاشات التقاعد المدفوعة من ميزانية الدولة.

- المرتبات المدفوعة لأعضاء القيادة السياسية وأعضاء الحكومة.

- المصاريف والأموال الخاصة⁵.

¹ تضمنت أحكام المادة 153 من المرسوم التشريعي رقم 93-01 المؤرخ في 19 جانفي 1993 المتضمن قانون المالية السنة 1993، ج.ر.ج. ج.د.ش عدد 04، الصادر بتاريخ 20 جانفي 1993.

² مرسوم تنفيذي رقم 93-108 المؤرخ في 5 ماي 1993، يتعلق بكيفيات إحداث وكالات الإيرادات والنفقات وتنظيمها وسيرها، ج.ر.ج. ج.د.ش عدد 30، الصادر بتاريخ 9 ماي 1993.

³ فرحاي عبد القادر، المرجع السابق، ص 2.

⁴ المرجع نفسه، ص 8.

⁵ شلال زهير، مرجع سابق، ص 121.

ب/في مجال الإيرادات:

يستبعد تطبيق مبدأ الفصل بين الأمر بالصرف والمحاسب العمومي في حالتين وهما:

1- الجباية نقدا: بعض الإيرادات التي يكون بتصريح المدنين أنفسهم مثل ذلك الضرائب غير المباشرة، يكون تحصيلها من طرف المحاسبين دون تدخل الأمرين بالصرف.

2-وكالات الإيرادات: يعين الأمر بالصرف وكيلا للإيرادات يقبض مباشرة حصيلة الإيرادات المعينة ثم يقوم دوريا بنقلها إلى صندوق هذا الأخير¹.

وعلى هذا الأساس يسمح للأمر بالصرف القيام بتنفيذ مرحلة تحصيل الإيرادات والتي تعتبر في الأصل مهمة المحاسب العمومي، بالتالي دمج الموظفين في شخص واحد.

رابعا: النتائج المترتبة عن مبدأ الفصل بين الأمر بالصرف والمحاسب العمومي

يؤدي تطبيق المبدأ إلى تقسيم وحدة النشاط الإدارة إلى مهام إدارية وأخرى محاسبية والفصل التام بين كلا المرحلتين، إلا أن كل مرحلة تعتبر مكملة للأخرى فمن جهة لا يمكن للأمر بالصرف القيام بنفسه بالتسديد كونه لا يتداول بصفة مباشرة المال العام ولا يمسك قيود وسجلات محاسبية، حيث تعتبر المحاسبية التي يمسكها الأمر بالصرف محاسبية ذات أغراض إحصائية بهدف إعداد حساب إداري²، من جهة أخرى لا يستطيع المحاسب العمومي أن يدفع من دون إستيلاء على سند الأمر بالصرف.

خامسا: الإنتقادات الموجهة لمبدأ الفصل بين الأمر بالصرف والمحاسب العمومي

ينتج عن تطبيق مبدأ الفصل بين الأمر بالصرف والمحاسب العمومي إزدواجية في القرارات المتخذة من كل عون أثناء تنفيذ العمليات المالية لإختلاف اختصاصا³ ووجهات

¹ شويخي سامية، أهمية الإستفادة من الآليات الحديثة والمنظور الإسلامي في الرقابة على المال العام، رسالة لنيل شهادة ماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه تخصص تسيير المالية العامة، كلية العلوم الإقتصادية والعلوم التجارية، جامعة أبو بكر بلقاسم، تلمسان، 2010-2011، ص 14.

² راجع في هذا الشأن شلال زهير، مرجع سابق، ص 122.

³ إن أولويات الأمر بالصرف تختلف عن أولويات المحاسب العمومي، بينما يسعى الأمر بالصرف إلى ضمان حسن سير الموافق العمومي وصرف الإعتمادات المالية وتجسيد برنامج الحكومة، يهدف المحاسب العمومي إلى التأكد من مطابقة العمليات المالية للقوانين والتنظيمات.

نظر كل من الأمر بالصرف والمحاسب العمومي، وهذه الازدواجية ينتج عنها حتما البطيء في تنفيذ العمليات المالية للدولة¹.

إضافة إلى أن التباين في المسؤوليات يؤثر على القرارات المتخذة من طرف المحاسب العمومي، فطبيعة المسؤولية المالية والشخصية تجعله في مركز قوة مقارنة مع الأمر بالصرف، ولحد من هذه السلطة فقد وضع المشرع إجراء خاصا يسمح من خلاله للأمر بالصرف بتجاوز رقابة المحاسب العمومي وهو ما يعرف بإجراء التسخير² الذي سنتطرق إليه بالتفصيل في المطلب الثاني من هذا المبحث.

الفرع الثاني: دور المحاسب العمومي في تنفيذ الميزانية

تعد مرحلة التنفيذ المرحلة الأخيرة التي تمر بها الميزانية المحلية، والهدف منها هو التأكد من أن عملية التنفيذ قد تمت على الوجه المحدد وفقا للسياسة التي وضعتها السلطة التنفيذية³، يختص بالقيام بهذه المرحلة على مستوى البلدية أمين خزينة البلدية بصفته محاسبا عموميا (أولا) وعلى مستوى الولاية أمين خزينة الولاية يؤدي مهام محاسبية (ثانيا).

أولا: على مستوى البلدية

يتولى أمين خزينة البلدية كمحاسب رئيسي بالنسبة للبلدية تحصيل إيرادات ودفع النفقات وتصفياتها بالإضافة إلى ذلك فهو مكلف بتحصيل مداخيل البلدية وكل المبالغ العائدة لها وصرف النفقات المأمور بصرفها، وهذا ما جاءت به المادة 206 من القانون 10 - 11 المتعلق بالبلدية السالف الذكر والتي تنص " يتولى أمين خزينة البلدية تحصيل الإيرادات وتصفية نفقات البلدية، وهو مكلف وحده وتحت مسؤوليته بمتابعة تحصيل مداخيل البلدية وكل المبالغ العائدة لها وصرف النفقات المأمور بدفعها" وعليه فإن أمين خزينة البلدية يقوم بالمهام التالية:

¹ صدر في هذا الصدد المرسوم التنفيذي رقم 93-46 المؤرخ في 06 فيفري 1993 المتعلق بتحديد أجال دفع النفقات وتحصيل وهذا طبقا لأحكام المواد 4، 3، 2 منه.

² شلال زهير، مرجع سابق، ص 123.

³ محرز محمد عباس، إقتصاديات، المالية العامة، النفقات العامة، الإيرادات العامة، الميزانية العامة للدولة، الطبعة السادسة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2015، ص 372.

1- القيام تحت مسؤولية بكل الإجراءات الضرورية لتحصيل الإيرادات والهبات والعطايا والمواد الأخرى.

2- القيام بالإعلانات والمتابعات الضرورية ضد المدنيين المتأخرين عن التسديد.

3- تنبيه الأمرين بالصرف بإنهاء أجال الإجراءات.

4- منع سقوط حقوق البلدية بالتقادم.

5- تسجيل أو تحديد الإمتيازات أو الرهون¹.

يمارس أمين خزينة البلدية مهامه كمحاسب عمومي طبقا للتنظيم المعمول به إستخلاص جميع مداخيل البلدية وجميع المبالغ التي ترجع إليها وكذا وفاء النفقات التي يصدرها رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته أمرا بالصرف وذلك إلى غاية الإعتمادات المصادق عليها فللمحاسب البلدي وحده صفة تحصيل الإيرادات بدفع نفقات البلدية المنصوص عليها من طرف القوانين واللوائح التنظيمية².

ثانيا: على مستوى الولاية

يعتبر المحاسب العمومي على مستوى الولاية محاسبا رئيسيا بصفته رئيس على تحصيل الموارد وصرفها و يقوم بالعمليات التالية:

- تركيز العمليات المحاسبية التي يجريها المحاسبون الثانويون والتابعون.

- تنفيذ الإيرادات والنفقات لميزانية الدولة على المستوى المحلي.

- يتكفل بتوزيع المعاشات على مستوى ولايته.

- تنفيذ ميزانية الولاية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري التي يسيرها³.

¹ حمامة معتز، الرقابة المالية على الإدارة المحلية، منكرة مقدمة من متطلبات نيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص قانون إداري، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2013-2014، ص 52.

² عباس عبد الحفيظ، تقييم فعالية النفقات العامة في ميزانية الجماعات المحلية دراسة حالة: نفقات ولاية تلمسان وبلدية منصور، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه في العلوم الاقتصادية، كلية العلوم الإقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة أويكر بلقايد، تلمسان، 2011 - 2012، ص 46.

³ المرجع نفسه، ص 45.

وعليه فإن المحاسب العمومي يختص حصريا بعملية تحصيل النقدي المستحقة من طرف الدولة وبتسديد النفقات وذلك بتحويل الأموال إلى المدين وتصفية ذمة الدولة، إلا أن مهام المحاسب العمومي التي يقوم بتنفيذها سواءا تعلق الأمر بالنفقات أو الإيرادات¹ يجب عليه التحقق من توفر كافة الشروط القانونية التي تستلزمها عملية التحصيل والدفع، حيث يضطلع المحاسب العمومي بصلاحيات الرقابة أثناء التنفيذ قبل تحصيل أي إيراد أو تسديد أية نفقة عمومية وذلك تحت مسؤوليته فهذا الشكل يمارس رقابة حينية وأنية على النفقات والإيرادات، لذا فإن الإختصاصات المحاسبية للمحاسب العمومي هي إختصاصات مرافقة للمهام الرقابية ويصعب في كثير من الأحيان الفصل بينهما.

¹ سواءا مرحلة تحصيل ذات طابع جبائي او الإيرادات الخارجة عن الضرائب وأملاك الدولة أو مرحلة دفع النفقات.

خاتمة

خاتمة:

يُظهر النظام القانوني المؤطر للمحاسب العمومي والمفتشية العامة للمالية بصفتهم مكلفين بالرقابة المالية على ميزانية الجماعات الإقليمية رغم سعي الجزائر إلى تكريسها ومحاولة إصلاحها عبر مختلف القوانين والمراسيم عدة إختلالات سواءا كانت قانونية، تنظيمية من الناحية البشرية والهيكلية أو إدارية، غالبا ما تكون موحدة بين هاته الأجهزة أثناء القيام بالرقابة ولعل السبب الرئيسي في هذا التوحيد هو عدم تفريد الرقابة المالية على المالية المحلية بأحكام خاصة تدخل ضمن القانون المؤطر بذلك سيتم مراعاة خصوصية هذه الهيئات مقارنة بالهيئات الأخرى الخاضعة لذات الرقابة .

يتسم التنظيم البشري بإنعدام الكفاءة والتي يعود سببها أساسا لعدم مراعاة إلمام الموظفين بكل الجوانب التي تستلزمها عملية الرقابة وذلك بسبب حصر التخصصات المدمجة في شروط التوظيف في بعض المجالات، فلا يكفي أن يتقن المحاسب العمومي مبادئ المحاسبية لأن الجانب القانوني لا يقل أهمية لحسن سير الرقابة والأمر سيان بالنسبة للمفتشية العامة للمالية حيث تتميز إختصاصاتها بإتساع موضوعاتها وبالمقابل حصر التخصصات وطرق التوظيف التي وإن كانت واسعة قانونا إلا أنها تبقى مجرد حبر على ورق.

كما أن عدم تمتع الأعوان المكلفون بالرقابة بالإستقلالية الكافية لأداء مهامهم يؤثر سلبا على ضمان نجاعة الرقابة المالية المحلية، حيث يجد العون نفسه دائما خاضعا للجهة الوصية التي يلتزم بالقيام بأوامرها وتنفيذ قراراتها، دون أن يكون هناك أي تنسيق من طرف السلطة الوصية لهذه الأجهزة الرقابية مما يسبب تداخل في الإختصاصات بين هذه الأجهزة كما يظهر جليا في تداخل الإختصاصات بين المحاسب العمومي والمراقب المالي وتكرار العملية الرقابية فما الجدوى من وجود جهازين يقومان بنفس المهام عوض الجعل من هذه الأجهزة مجموعة عمل متناسقة.

إضافة إلى كل ما سبق فإنه أكثر ما يعتبر حجر عثرة أمام الرقابة المالية على ميزانية الجماعات الإقليمية هو الهدف من هذه الرقابة التي لا تتعدى التحقيق في مدى مطابقة ومشروعية العمليات المالية والمحاسبية للقوانين والأنظمة المعمول بها، مما يجعل عمل كل من المحاسب العمومي والمفتشين الماليين مجرد إستنتاجات وتقارير ترفع إلى السلطة الوصية دون أن تتمتع هذه الهيئات بسلطة البحث في مدى الملائمة أو تمكينها من إتخاذ الإجراءات الردعية اللازمة ضد مرتكبي المخالفات المالية، لذا يجب العمل على توسيع من سلطات الهيئات الرقابية في مواجهة المرتكبين للمخالفات المالية.

وعليه لتحقيق رقابة مالية ناجحة تؤدي الدور المنشود من وراء تكريسها لابد من العمل على إتخاذ بعض الإجراءات التي من شأنها وضع حد لهذه الثغرات وذلك أولاً بمحاولة تأطير الرقابة المالية المحلية في منظومة خاصة تتماشى والمميزات التي تتمتع بها ميزانية الجماعات المحلية وكذا السهر على إتسام أحكام هذه الرقابة بنوع من المرونة غير معقدة في إجراءاتها حتى تتماشى والوضع الإقتصادي الذي تعيشه مختلف البلديات والولايات في الفترة الحالية.

وعليه يلاحظ مما تم عرضه أن العيب لا يكمن إطلاقاً في وجود هذا النوع من الرقابة سواء تعلق الأمر برقابة مالية قبلية حين إجراءاتها من طرف المحاسب العمومي، أو رقابة بعدية تقوم بها المفشية العامة للمالية، بل أن وجودها في المنظومة القانونية الجزائرية إجراء يستحيل الإسغناء عنه وإنما الإشكال يكمن في أسلوب تأطيرها والمعتمد لممارستها على مستوى الجماعات المحلية خاصة.

ومن خلال ما تناولناه نستنتج ما يلي:

1- يعتبر المحاسب العمومي الموظف أو العون العمومي المرخص له قانوناً للتصرف في الأموال العمومية من خلال ضمان وحراسة الأموال أو السندات أو القيم، وكذا القيام بحركة حسابات الموجودات ودفع النفقات وتحصيل الإيرادات العمومية، كما أن المحاسبين

العموميين على العكس من الأمرين بالصرف يمارسون صلاحيات أصلية حيث أن دورهم ومهامهم تكمن في تنفيذ الميزانيات ومختلف العمليات.

2- يكون المحاسب العمومي إما رئيسي والذي يكلف بتنفيذ العمليات المالية التي تجري في إطار التكفل بسندات الإيرادات و أوامر الصرف أما المحاسبون الثانويين فهم الذين يتولى تجميع عملياتهم محاسب رئيسي، وقد يكون المحاسب العمومي أيضا إما مختص أو موكل أو محاسب ترتيب.

3- يتميز المحاسب العمومي بمسؤولية ذات طابع خاص تتوافق مع طبيعة المهام الموكلة له، فهو يعتبر صمام الأمان الأخير خاصة قبل صرفه للمال العام، لهذا السبب وصفت مسؤولية المحاسب العمومي بأنها مسؤولية شخصية ومالية، والذي ينتج عنها ضرورة تعويض الضرر الذي لحق بالخزينة العمومية من ماله الخاص في حالة التأكد من ارتكابه لمخالفات صريحة للقوانين والتنظيمات المعمول ، غير أنه وفي حالة إثبات القوة القاهرة يستفيد المحاسب العمومي من إعفاء جزئي أو كلي.

4- تشمل العمليات المالية للدولة كل من عمليات تحصيل الإيرادات العمومية وصرف النفقات وكذا عمليات الخزينة.

5- إن حركات الأموال التي تجريها الخزينة العمومية والتي تدخل ضمن عمليات الخزينة تسمح بإجراء تحويلات بين المحاسبين وهذا ما يعتبر حلا لتأخر تحصيل الإيرادات أي مشكلة سيولة الخزينة المؤقت، فأعطت حركات الأموال نوعا من التوازن بين ميزانية النفقات والإيرادات والتي لا تتحقق في كل وقت ولحظة على مدار السنة.

6- تنفيذ عموميات الميزانية لا يكون إلا بوجود عونين هما الأمر بالصرف والمحاسب العمومي.

7- مهام الأمر بالصرف والمحاسب العمومي متكاملة فيما بينيا.

اقتراحات الدراسة:

استنادا إلى ما تم التعرض إليه يستحسن أن نقدم بعض المقترحات وهي كالتالي:

- على المحاسب العمومي والأمر بالصرف وكذلك المراقب المالي الخضوع للتكوين الدائم بغية مواكبة التغيرات التي تحصل في القوانين والأنظمة المحاسبية والإدارية.
- تفعيل الرقابة وذلك بإيجاد ميكانيزمات وطرق جديدة لمنع عمليات الاختلاس والسرقة والتبذير مثل الرقابة الميدانية للأمر بالصرف والمحاسب العمومي.
- على المهتمين بميدان المالية العامة توسيع المفاهيم الأساسية فيما يخص المحاسب العمومي والأمر بالصرف وذلك عن طريق محاضرات وملتقيات بغية التعرف أكثر على هذين العونين.

- إختيار القائمين بعملية الرقابة وفق شروط الكفاءة والأمانة.

- على المفتشية العامة للمالية أن تعمل وفق برنامج فجائي بدلا من الروتيني وذلك بغية تفعيل الرقابة.

- أن يلتزم نظام الرقابة بالإرشاد والتوجيه البناء ولا يقتصر دوره فقط عن إكتشاف الأخطاء.

آفاق الدراسة:

- وفي الأخير نأمل أننا قد وفقنا في إبراز وأهمية دراستنا وهذا رغم المشاكل التي واجهتني أيضا أن يكون بحثنا هذا نقطة بداية لا نقطة نهاية ولعل اقتراحنا لمجموعة من الجوانب التي لها صلة بالموضوع تصمح بأن تكون عناوين وأشكاليات موضوعات بحوث مستقبلية وهي:
- هل الرقابة المعمول بها في الجزائر تكفي للحد من الإسراف والتبذير في الأموال العمومية؟ وما مدى تجسيد رقابة المفتشية العامة للمالية ومجلس المحاسبة في الواقع؟.

قائمة المصادر

والمراجع

قائمة المصادر والمراجع:

- القرآن الكريم

قائمة المعاجم والقوميس:

1. لسان العرب (ابن المنظور)، دار المعارف، القاهرة، ج 5، دت.
2. المعجم الوسيط مراجعة أنس إبراهيم، مجمع اللغة العربية، الجزء الثاني، 1987.
3. المنجد في اللغة والأعلام، دار المشرق، المكتبة الشرقية، 2003.

أولا: قائمة المراجع العربية:

1. قائمة الكتب:

4. إبراهيم قلاتي، قاموس الهدى، مكتب الدراسات، دار الهدى، 1999م.
5. إبراهيم محمود عبد المقصود و حسن الشافعي، الموسوعة العلمية للإدارة الرياضية، ج 5، دار الوفاء، الإسكندرية، 2003.
6. بن داود إبراهيم، الرقابة المالية على النفقات العامة، دار الكتاب الحديث، القاهرة، 2009.
7. بوادي (حسنين المحمدي)، الفساد الإداري لغة المصالح، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2008.
8. بودهان (موسى)، النظام القانوني لمكافحة الفساد في الجزائر، منشورات ANEP، الجزائر، 2009.
9. بوسقيعة أحسن، الوجيز في القانون الجزائري الخاص، جرائم الفساد، جرائم المال والأعمال، جرائم التزوير، الجزء الثاني، ط 04، دار هومه، الجزائر.
10. تكرم الستائيو آخرون، المنجد في اللغة والاعلام، ط3، بيروت، دار المشرق، 2005م.
11. جيري نجيب، الرقابة المالية بالمغرب بين الحكامة المالية ومتطلبات التنمية : دراسة تحليلية ونقدية، الإصدار الرابع، دار نشر المعرفة، المغرب، 2011.
12. حسن إبراهيم لوط، المبادئ والاتجاهات الحديثة في إدارات المؤسسات، دار النهضة العربية، بيروت، 2005.
13. الرائد محمد مهنا العلي، الوجيز في الإدارة العامة، الرياض، الدار السعودية للنشر والتوزيع، 1984.
14. رمسيس بهنام، الجرائم المضرة بالمصلحة العمومية، منشأة المعارف، الاسكندرية، 1986.

15. سليمان عبد المنعم، قانون العقوبات الخاص، الجرائم الماسة بالمصلحة العامة، الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 1993.
16. صلاح الدين حسن السيسي، جرائم الفساد، دار الكتاب الحديث، القاهرة، 2102.
17. طه شريف، جريمة الرشوة معلق عليها بأحكام محكمة النقض، دار الكتاب الذهبي، 1999.
18. عبد الرحيم الصدقي، شرح قانون العقوبات، القسم الخاص، الطبعة 03، دار الفكر العربي، القاهرة، 1987.
19. عبد العالي الديري، جرائم الفساد بين آليات مكافحة الوطنية والدولية دراسة قانونية تطبيقية مقارنة، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، 2012.
20. عبد العزيز سعد، جرائم الاعتداء على الأموال العامة والخاصة، الطبعة السادسة، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2012.
21. عبد الكريم أبو مصطفى، الإدارة والتنظيم، (المفاهيم، الوظائف، العمليات)، مصر، دار المعارف، 2001.
22. عصام عبد الفتاح مطر، جرائم الفساد الإداري، دراسة قانونية تحليلية مقارنة في ضوء الاتفاقيات الدولية والتشريعات الجنائية وقوانين مكافحة الفساد في الدول العربية والأجنبية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2011.
23. علي زغود، المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، 2006م.
24. علي عبد القادر القهوجي، قانون العقوبات، القسم الخاص، جرائم الاعتداء على المصلحة العامة وعلى الانسان والمال، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2001.
25. علي محمد جعفر، قانون العقوبات، القسم الخاص، الجرائم المخلة بواجبات الوظيفة والثقة العامة والواقعة على الأشخاص والأموال، مجد المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، لبنان، 2006.
26. الفيومي (أحمد بن محمد) ، المصباح المنير، دار المعارف، القاهرة، 1973.
27. محرز محمد عباس، إقتصاديات، المالية العامة، النفقات العامة، الإيرادات العامة، الميزانية العامة للدولة، الطبعة السادسة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2015.
28. محمد رسول العموري، الرقابة المالية العليا (دراسة مقارنة)، ط1، منشورات الحلبي الحقوقية، جامعة دمشق، 2005.

29. محمد زكي أبو عامر، قانون العقوبات ، القسم الخاص، الطبعة الثانية، مكتبة الصحافة، الإسكندرية، 1998.
30. محمد علي منصور، مبادئ الإدارة، أمس و مفاهيم، مجموعة النيل العربية للطباعة و النشر، القاهرة، 1999.
31. محمد مسعي، المحاسبة العمومية، ط 2، دار الهدى، ميله، الجزائر، 2003.
32. محمد مسعي، المحاسبة العمومية، ط2، دار الهدى، ميله، الجزائر، 2003.
33. محمد نجيب حسني، شرح قانون العقوبات، القسم الخاص، دار النهضة العربية، القاهرة، 1994.
34. مصطفى عبد الله أبو القاسم خشيم، مبادئ علم الإدارة العامة، ط2، طرابلس، بدون منة نشر.
35. نوفل علي عبد الله صفو الديلومي، الحماية الجزائية للمال العام دراسة مقارنة، د ط، دار هومة للنشر والتوزيع، الجزائر، 2005.
2. قائمة المذكرات ورسائل التخرج:
36. أبو حمود (حسن)، الفساد وانعكاساته الاقتصادية والاجتماعية، مجلة العلوم الاقتصادية و القانونية، جامعة دمشق، المجلد 18، العدد 01، 2002.
37. أمر رقم 66-156 مؤرخ في 08 يونيو 1966، يتضمن قانون العقوبات، ج. ر. ج. ج. د. ش، عدد 49، معدل ومتمم بالقانون رقم 14-01 مؤرخ في 4 فبراير 2014.
38. أوديع عيسى وعبد الحق علاء الدين، إشكالية الرقابة المالية على تنفيذ الميزانية العامة في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص الجماعات المحلية والهيئات الإقليمية، قسم القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2013-2014.
39. أيت الحاج كاتية وأيت وعلي سميحة، الجماعات الإقليمية والإستقلالية المالية، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق شعبة قانون عام، تخصص قانون الجماعات المحلية و الهيئات الإقليمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمن ميرة بجاية، 2011-2012.
40. بن سلامة خميسة، جرائم الفساد: الوقاية منها وسبل مكافحتها على ضوء القانون 06_01، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في القانون الجنائي والعلوم الجنائية، كلية الحقوق بن عكنون، جامعة الجزائر.

41. بن مشري (عبد الحليم)، فرحاني (عمر)، الفساد الإداري منخل مفاهيمي، مجلة الاجتهاد القضائي، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة خيضر، العدد الخامس، بسكرة، الجزائر، 2009.
42. بوعزة نظيرة، الجريمة الرشوة في ظل قانون رقم 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته"، ملتقى وطني حول حوكمة الشركات كألية للحد من الفساد المالي والاداري"، جامعة محمد خيضر، بسكرة، يومي 06-07 ماي 2012.
43. تياب نادية، مواجهة الفساد في مجال الصفقات العمومية، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم، تخصص قانون، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2013.
44. حمادو دحمان، الوسائل غير القضائية للرقابة على أعمال الإدارة المحلية في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام ، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2010-2011.
45. حمامة معتز، الرقابة المالية على الإدارة المحلية، منكرة مقدمة من متطلبات نيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص قانون إداري، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2013-2014.
46. حمليل صالح ، " تحديد مفهوم جرائم الفساد في القانون الجزائري ومقارنته بالاتفاقيات الدولية ، الملتقى الوطني حول" الآليات القانونية لمكافحة الفساد "، كلية الحقوق والعلوم الاقتصادية، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، يومي 02-03 ديسمبر، 2008.
47. خالف (عقيلة)، الحماية الجنائية للوظيفة الإدارية من مخاطر الضاد، مجلة الفكر البرلماني، الجزائر، مجلس الأمة، العدد 13، جوان 2006.
48. شلال زهير، آفاق إصلاح نظام المحاسبة العمومية الجزائري الخاص بتنفيذ العمليات المالية للدولة، أطروحة دكتوراه شهادة الدكتوراه، شعبة العلوم الإقتصادية وعلوم التسيير، تخصص تسيير المنظمات، كلية العلوم الإقتصادية وعلوم التسيير، جامعة أحمد ب وقرة، 2014 - بومرداس، 2013-2014.
49. شويخي سامية، أهمية الإستفادة من الآليات الحديثة والمنظور الإسلامي في الرقابة على المال العام، رسالة لنيل شهادة ماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه تخصص تسيير المالية العامة، كلية العلوم الإقتصادية والعلوم التجارية، جامعة أبو بكر بلقاسم، تلمسان، 2010-2011.

50. العابد رياض، الرقابة المالية على نفقات البلدية، مذكرة مكملة من متطلبات نيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص قانون إداري، قسم الحقوق، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2013-2014.
51. عباس عبد الحفيظ، تقييم فعالية النفقات العامة في ميزانية الجماعات المحلية دراسة حالة: نفقات ولاية تلمسان وبلدية منصور، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه في العلوم الإقتصادية، كلية العلوم الإقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة أوبكر بلقايد، تلمسان، 2011 - 2012.
52. عبد الباسط عبد المعطي عن هذا الاتجاه بوصفه أسلوب من أساليب الاستغلال...، ينظر المعطي (عبد الباسط)، بعض الأبعاد البنائية للفساد في القرية المصرية، المجلة الجنائية القومية، المركز القومي للبحوث الاجتماعية والجنائية، القاهرة، العدد 2 1985.
53. فنينش محمد صالح، الرقابة على تنفيذ النفقات العمومية في القانون الجزائري، رسالة من أجل نيل درجة دكتوراه دولة في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، الجزائر، 2011-2012.
54. مستاري عادل وقروف موسى، " جريمة الرشوة السلبية الموظف العام في ظل قانون رقم 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته"، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد الخامس، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، د. س. ن.
55. معاشو فطة، "جريمة الرشوة في ظل قانون 06-01"، ملتقى وطني حول "جرائم الفساد وتبيض الأموال"، كلية الحقوق، جامعة تيزي وزوو، يومي 10 و 11 مارس 2009.
56. موفق عبد القادر، الرقابة المالية على البلدية في الجزائر: دراسة تحليلية ونقدية، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه علوم في علوم التسيير، قسم علوم التسيير، شعبة تسيير المؤسسات، كلية العلوم الإقتصادية والتجارية علوم التسيير، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2014-2015.
57. ميموني فايزة، "السياسة الجنائية للمشرع الجزائري في مواجهة ظاهرة الفساد"، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد الخامس، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة محمد خيضر ، بسكرة، 2009.
58. نصيرة عباس، آليات الرقابة الادارية على تنفيذ النفقات العمومية، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، تخصص ادارة مالية، جامعة احمد بوقرة، بومرداس، 2011-2012.

59. اليدوي (محمد علي محمد)، الفساد في التسوق الاقتصادي وانعكاسه على التنمية الاجتماعية والاقتصادية في المجتمع المصري، رسالة دكتوراه، كلية الآداب، جامعة الإسكندرية، 1996.
3. قائمة القوانين والمنشورات الرسمية:
60. اتفاقية الاتحاد الإفريقي لمنع الفساد ومكافحته، معتمدة من قبل الجمعية العامة بمابتو في 11 يوليو 2003، مرجع سابق.
61. اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد المعتمدة بموجب قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة نيويورك رقم 58-04 مؤرخ في 2003/10/31.
62. أنظر المادة 41 من أمر رقم 66-156، مؤرخ في 08 يونيو 2006، يتضمن قانون العقوبات، معدل ومتمم، مرجع سابق.
63. تضمنت أحكام المادة 153 من المرسوم التشريعي رقم 93-01 المؤرخ في 19 جانفي 1993 المتضمن قانون المالية السنة 1993، ج.ر.ج. ج.د.ش عدد 04، الصادر بتاريخ 20 جانفي 1993.
64. عد في هذا الشأن إلى فرحاوي عبد القادر، تنفيذ النفقات العمومية، مذكرة نهاية التكوين، تخصص المالية العمومية وتسيير الميزانية، المدرسة الوطنية للإدارة، جوان 2014، ص 8.
65. قانون رقم 06-01، مؤرخ في 20 فبراير 2006، يتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، ج. ر. ج. د. ش، عدد 14 صادر في 08 مارس 2006، معدل ومتمم بموجب قانون رقم 10-05 مؤرخ في 26 أوت 2010، ج. ر. ج. ج. د. ش عدد 50، صادر في 01 ديسمبر 2010، ومعدل بموجب قانون رقم 11-15، مؤرخ في 02 أوت 2011، ج. ر. ج. ج. د. ش عدد 44، الصادر في 10 أوت 2011.
66. المادة 132 من دستور 1996 المعدل والمتمم تنص على أن "المعاهدات التي تصادق عليها رئيس الجمهورية حسب الشروط المنصوص عليها في الدستور تسمو على القانون بناء على هذا التصل فإن الاتفاقيات الدولية تسمو على القانون الداخلي إذ لا ينبغي إبقاء هذه المعاهدات في صورة قانون اتقائي، الأمر الذي جعل التشريعات الحديثة تلجأ إلى إحداث آليات إدماج القواعد الاتفاقية في المنظومة الشريعة الداخلية، بل حتى هذه الاتفاقيات حثت في قواعدها على ضرورة من قواعدها في شكل قواعد داخلية .

67. المادة 20 من المرسوم 259 / 65 المؤرخ في 14/10/1965، المحدد لمسؤوليات المحاسبين والتزاماتهم.
68. المادة 31 من المرسوم 313/91 المؤرخ في 07/09/1991م المتعلق بإجراءات المحاسبة
69. المادة 32 من المرسوم التنفيذي رقم 313/91 المؤرخ في 29/09/1991م، الذي يحدد إجراءات المحاسبة التي يمسكها الأمرون بالصرف والمحاسبون العموميون وكيفياتها ومحتواها.
70. المادة 33 من القانون رقم 90-21 المعدل والمتمم.
71. المادة 36 من القانون 90-21 المؤرخ في 15/08/1990، المتعلق بالمحاسبة العمومية.
72. المادة 36 من القانون رقم 90-21 المؤرخ في 15/08/1990م المتعلق بالمحاسبة العمومية.
73. المادة 38 من القانون 90/21 المتعلق بالمحاسبة العمومية المؤرخ في 15/08/1990.
74. المادة 38 من القانون 91 / 12 المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 1992م.
75. المادة 42 من القانون 90/21 المتعلق بإجراءات المحاسبة
76. المادة 47 من القانون 90/21، مرجع سابق، المادة 1 ، 2 من المرسوم التنفيذي 314/91 الموافق 07/09/1991، المتعلق بإجراء تسخير الأمرين بالصرف للمحاسبين العموميين، ج ر 43.
77. المادة 55 من الأمر رقم 95-20، تتضمن الرقابة على نوعية التسيير وأيضا رقابة الإنضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية وأيضا مراجعة حسابات المحاسبين العموميين والأمرين بالصرف.
78. المادة 60 من الأمر 95-20 المتعلق بمجلس المحاسبة.
79. المرسوم الرئاسي رقم 04-128، المؤرخ في 19 أبريل 2004ء الجريدة الرسمية، العدد 26، 2004- القانون رقم 06-01 المؤرخ في 20 فيفري 2006، المتضمن قانون الوقاية من الفساد ومكافحته، الجريدة الرسمية رقم 14، المؤرخة في 08 مارس 2006
80. مرسوم تنفيذي رقم 93-108 المؤرخ في 5 ماي 1993، يتعلق بكيفيات إحداث وكالات الإيرادات والنفقات وتنظيمها وسيرها، ج.ر. ج. د.ش عدد 30، الصادر بتاريخ 9 ماي 1993.
81. المواد 18. 22 . 33 من قانون المحاسبة العمومية 90/21 المؤرخ في 15/08/1990م.

ثانيا: قائمة المراجع الأجنبية

1. الكتب:

82. Webster (Merriam), webstet' sninthnew collegiatedictionary..

83. BISSAAD Ali, Droit de la comptabilite publique, edition Houma, Alger, 2004.

فهرس

المحتويات

فهرس المحتويات

	بسملة
	الشكر
	الإهداء
أ-و	مقدمة
	الفصل الأول: الإطار المفاهيمي للمحاسب العمومي وجرائم الفساد
08	تمهيد
09	المبحث الأول: الإطار المفاهيمي للمحاسب العمومي.
09	المطلب الأول: مفهوم مهنة المحاسب العمومي.
09	الفرع الأول: تعريف المحاسب العمومي
10	الفرع الثاني: أنواع المحاسبين العموميين.
14	الفرع الثالث: التزامات المحاسب العمومي.
15	المطلب الثاني: مهام المحاسب العمومي ومسؤوليته.
15	الفرع الأول: مهام المحاسب العمومي.
21	الفرع الثاني: مسؤوليات المحاسب العمومي.
24	المبحث الثاني: الإطار المفاهيمي لجرائم الفساد
24	المطلب الأول: مفهوم جريمة الفساد.
24	الفرع الأول: تعريف جريمة الفساد.
28	الفرع الثاني: خصوصية جرائم الفساد
29	المطلب الثاني: صور جرائم الفساد
29	الفرع الأول: جريمة رشوة
37	الفرع الثاني: جريمة استغلال النفوذ
43	خلاصة
44	الفصل الثاني: مجالات تدخل المحاسب العمومي في الوقاية من ظاهرة الفساد
45	المبحث الأول: المجالات الرقابية للمحاسب العمومي

45	المطلب الأول: وظيفة مراقبة النفقات.
45	الفرع الأول: ماهية الرقابة
47	الفرع الثاني: اهداف واهمية الرقابة.
50	المطلب الثاني: طبيعة الرقابة الممارسة من طرف المحاسب العمومي
50	الفرع الأول: رقابة واسعة على النفقات
54	الفرع الثاني: محدودية الرقابة على الإيرادات
56	المبحث الثاني: وظيفة مراقبة التنفيذ والتسيير ودورها في الوقاية من الفساد
56	المطلب الأول: مهام المحاسب العمومي في تنفيذ الميزانية مهام مرافقة للرقابة
57	الفرع الأول: حدود الفصل بين الأمر بالصرف والمحاسب العمومي
62	الفرع الثاني: دور المحاسب العمومي في تنفيذ الميزانية
63	المطلب الثاني: وظيفة مراقبة التسيير ودورها في الوقاية من الفساد
63	الفرع الأول: وظيفة مراقبة التسيير
63	الفرع الثاني: دور وظيفة مراقبة التسيير في الوقاية من ظاهرة الفساد
65	الخاتمة
70	قائمة المصادر والمراجع
79	فهرس المحتويات
82	ملخص

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

ملخص:

نظريا الرقابة المالية على الميزانية الممارسة من طرف المحاسب العمومي والمفتشية العامة للمالية آية هامة للحفاظ على المالية المحلية. لكن دراسة الإطار القانوني للمكلفين بالرقابة من محاسب عمومي كعون يختص برقابة مالية قبلية وقائية على مدى مشروعية العمليات المالية والمحاسبية التي تشمل نفقات وإيرادات الميزانية المحلية عبر مختلف مراحلها إلى غاية آخر إجراء، وكذا المفتشية العامة للمالية كهيئة تابعة لوزارة المالية مهمتها تحقيق رقابة بعدية لتصحيح الأخطاء الواقعة عند تنفيذ ميزانية الجماعات المحلية يظهر ثغرات قانونية وعملية، لعل أهمها تقرير المشرع لإجراء التسخير بالنسبة للمحاسب العمومي من طرف الأمرين بالصرف وكذا عدم إلزامية تقارير المفتشية العامة للمالية، الذي من شأنه أن يكبح فعالية القيام بالمهام الرقابية بشكل يحقق ويضمن حماية مال الجماعات الإقليمية.

Résumé

Théoriquement le contrôle et des opérations financières des collectivités territoriales pratiqué par les comptables publics et l'inspection générale des finances est un mécanisme indispensable dans la sauvegarde et la conservation du budget des collectivités territoriales.

Mais l'analyse du cadre juridique pour lequel les comptables publics exercent leur contrôle préalable et préventif sur la légalité des opérations financières qui comprennent les dépenses et les recettes budgétaires locales à travers les différentes étapes ainsi que le rôle de l'inspection générale des finances qui est de contrôler et rectifier les erreurs commises lors de l'exécution des opérations financières des collectivités territoriales démontre ainsi des lacunes juridiques, principalement la réquisition des comptables publics par les ordonnateurs et les rapports non obligatoires de l'inspection générale des finances, ainsi, ces obstacles inhibent l'efficacité du contrôle budgétaire et l'empêche d'atteindre et d'assurer la protection des finances des collectivités territoriales.