الفساد المالي ودور الهيئة الوطنية للوقاية منه

Financial corruption and the role of the National Authority for Prevention of it

د/ نبيل مالكية

[1]كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة خنشلة، (الجزائر)

nabil.malkia@univ-khenchela.dz

تاريخ الاستلام: 2021/10/20 تاريخ القبول للنشر: 2022/12/28 تاريخ النشر: 2022/12/29

ملخص:

تهدف هذه الدراسة إلى تقديم رؤية وصفية حول الفساد المالي والتدابير الوقائية المتخذة من قبل المشرع الجزائري للوقاية منه، وذلك من خلال تسليط الضوء على الإطار المفاهيمي للفساد المالي وكذا دور الهيئة الوطنية في سبيل الوقاية من هذا الفساد، قصد خلق بيئة للنزاهة في القطاع العام.

وقد خلصت الدراسة إلى إبراز أهم النتائج والتوصيات المتوصل اليها، لاسيما الحلول المقترحة للوقاية من الفساد المالي، ومن ثم الحد أو التقليل من مخاطره.

الكلمات المفتاحية: الفساد المالي؛ المال العام؛ الموظف العمومي؛ المصلحة العامة؛ الهيئة الوطنية.

Abstract:

This study aims to provide a descriptive vision about financial corruption and the preventive measures taken by the Algerian legislator to prevent it, by highlighting the conceptual framework of financial corruption as well as the role of the National Authority for Prevention of it, in order to create an environment for integrity in the public sector.

The study concluded by highlighting the most important results and recommendations, especially the proposed solutions to prevent financial corruption, and then reduce or reduce its risks.

key words: *Financial corruption; Public money; public servant; Public interest; the national authority.*

1.مقدمة:

تحتل الوظيفة الإدارية في المجتمع والدولة مكانة خاصة وحيوية، كما تتألف عضويا ووظيفيا من مجموع السلطات والمرافق الإدارية المختلفة المركزية واللامركزية وأنشطتها وأعمالها، ووسائلها البشرية والمادية اللازمة لتحقيق المصلحة العامة في النظام الإداري للدولة المعاصرة، والمتمثلة أساسا في إدارة وتسيير المرافق العامة بانتظام واطراد، لإشباع الحاجات العامة للمواطن والمجتمع.

ونظرا لحيوية الوظيفة الإدارية، فإن النظم السياسية والإدارية والقانونية والقضائية المقارنة ومنها النظام الجزائري توفر لها كافة أنواع الحماية، لإقامة سياسة جنائية فعالة في حماية الوظيفة العامة من كافة مخاطر الفساد الإداري والمالي.

وفي إطار الوقاية من ظاهرة الفساد المالي وجميع أشكال الإجرام الاقتصادي، شرعت الجزائر في مراجعتها لجميع النصوص المنظمة للمناخ الاقتصادي، وقد تمت هذه المراجعة بغرض تدعيم آليات المراقبة وإدخال شفافية أكثر على تسيير الشؤون العمومية، كما صدرت عدة قوانين جديدة تعنى بالفساد وأهمها قانون الوقاية من الفساد ومكافحته، الأخير الذي استحدث هيئة تناط بها مهمة الوقاية من الفساد من خلال الدور المسند لها بموجب القانون.

وتكتسب هذه الدراسة أهميتها من محاولتها تناول مفهوم الفساد المالي وتعريفه وتمييزه عن بعض الصور المشابهة كالفساد الإداري، كما تناولت الدراسة الدور الرقابي الذي تضطلع به الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد.

ومن ثم فإن الدراسة سوف تحاول سد الفجوة بإتباع منهج علمي يثري المعرفة العلمية حول ممارسات الفساد المالي وتدابير الوقاية منه.

أما عن أسباب اختيار الكتابة في هذا الموضوع فإن موضوع الوقاية من الفساد المالي يتطلب دراسة معمقة، قصد تحقيق الغرض منها وذلك من خلال جمع الوثائق ورصد المعلومات والبيانات عن حجم المشكلة، وتصنيفها وتحديد أنواعها وأسبابها وكذا أثارها، ومدى توافر تدابير مواجهتها، كما أن الكتابة في هذا الموضوع من شأنه إتاحة المعلومات للراغبين في البحث والدراسة وحث الجهات الأكاديمية ومراكز البحوث المتخصصة على إجراء المزيد من الدراسات والبحوث في المجال نفسه.

إشكالية البحث

لقد أقرت الجزائر عددا من الأحكام والتدابير لمواجهة ظاهرة الفساد المالي في ضوء القانون 01/06 المؤرخ في 20 فبراير 2006 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، تهدف أساسا إلى دعم التدابير الرامية إلى منع الفساد عموما والمالي على وجه الخصوص والوقاية منه بصورة أكفأ و أنجع، ولعل من أهم هذه التدابير استحداث هيئة وطنية تسند لها مهمة الوقاية من الفساد ومكافحته، ليبقى الإشكال الذي يمكن طرحه هو :

ما مدى فعالية ونجاعة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد في تجسيد مبادئ الشفافية في تسيير الممتلكات والأموال العمومية؟

ويتفرع على السؤال الرئيس أسئلة فرعية

1/ ما مفهوم الفساد المالي ؟ وماهي أهم التعاريف التي وردت بشأنه؟

2/ وهل يختلف الفساد المالي عن الفساد الإداري؟

3/ ما هي المهام المسندة للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ؟

أهداف الدراسة:

تهدف هذه الدراسة أساسا إلى تحقيق ما يلي :

أولا: تحديد مفهوم الفساد عموما والفساد المالي على وجه الخصوص.

ثانيا : التعرف على اختصاصات الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد.

فرضيات الدراسة

الفرضية الأولى :يرتبط الفساد المالي ارتباطا وثيقا بالوظيفة العمومية ويستهدف المصلحة العامة والمال العام.

الفرضية الثانية: من أفضل التدابير المقررة لمواجهة الفساد المالي هي التدابير الوقائية، ومنها على وجه الخصوص الهيئات المعنية بالوقاية منه، على غرار الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد.

منهج البحث

انطلاقا من طبيعة الدراسة فقد تم الاعتماد على المنهج الاستقرائي التحليلي، وذلك بغرض الوصول إلى مضمون وجوهر الموضوع وإبراز أهم النتائج المتوصل إليها في سبيل الوقاية من الفساد ومكافحته .

وجاءت الدراسة مقسمة إلى قسمين، تناول القسم الأول الإطار النظري لموضوع الفساد المالي، إذ تم تغطية مفهوم الفساد المالي، بينما اقتصر القسم الثاني على دور الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد المالي. وفي الأخير ختم الموضوع بخاتمة تضمنت ملخص مركز للدراسة ثم أهم النتائج المتوصل إليها من خلال الدراسة فالمقترحات والتوصيات المناسبة لهذا الموضوع.

2 .المطلب الأول: مفهوم الفساد المالي.

من المعلوم أن الفساد أصبح محور الاهتمام لأغلب شرائح المجتمع، نظرا لما يترتب على انتشاره من مفاسد جمة تنعكس سلبا على جميع مناحي الحياة، كما أن كثرة تداول الفساد على نطاق واسع وبمعان مختلفة بين المختصين في المجال الواحد جعل مفهومه غير واضح، وكمحاولة للإلمام بتعريف الفساد سيتم تناوله من عدة زوايا على النحو التالي :

2 .1 - تعريف الفساد لغة واصطلاحا.

وقبل التطرق لتعريف الفساد المالي سيتم الدراسة ضمن هذا الفرع لأهم التعريفات الواردة للفساد عموما سواء من الناحية اللغوية او الاصطلاحية، وذلك وفق التقسيم التالي:

2 .1 .1- الفساد في اللغة. قال إبن منظور، الفساد نقيض الإصلاح، وتفاسد القوم تدابروا، وأستفسد السلطان قائده إذا أساء إليه حتى استعصى عليه، والمفسدة خلاف المصلحة، والإستفساد خلاف الاستصلاح (محمد، 1994، صفحة 355).

واتفقت غالبية المعاجم اللغوية وفقهاء اللغة في تعريف الفساد، ولم يكن للكلمة معنى غير المتعارف عليه، فقيل أنه من فسد يفسد فسادا وهو فاسد وفسيد. (أحمد، 1402هـ، 1981م، صفحة 503)

ولا يختلف الأمر كثيرا في اللغات الأخرى، فالفساد في اللغة الإنكليزية "Corruption " وتعني السبب في التغيير من الصالح إلى السيئ "cause to change from good to bad"، ويمكن أن تعني المضاد للنزاهة dishonest أوأذى Wiked أوالسوء bad. (داود، 2003، صفحة 25)

2. 1. 2- الفساد اصطلاحا.

يمكن القول أن الفساد في الاصطلاح قد تم استقاؤه من تعريفه في اللغة، ومما ورد عنه في الآيات القرآنية وما ورد عن الفقهاء.

فالفساد في الاصطلاح يعني خروج الشيء عن الاعتدال قليلا كان الخروج عليه أو كثيرا، ويستعمل في النفس والبدن والأشياء الخارجة عن الاستقامة. (الاصفهاني، د س ن، صفحة 379)

وقيل الفساد هو انتقاص صورة الشيء (المناوي، 1990، صفحة 555)، يأتي تارة بمعنى الإبطال، ومرة بمعنى إصابة الشيء بالعطب، ومرة الاضطراب والخلل، ومرة بمعنى إلحاق الضرر. (الدخيل، 2002، الصفحات 15-16)

وللوقوف أكثر على تعريف الفساد في الاصطلاح تم أخذ عينة من تعاريفه في علوم مختلفة قانونية، إدارية ، اجتماعية ، وذلك على النحو التالي:

ا- تعريف الفساد من زاوية قانونية:

يعرف الفساد بأنه سلوك وتصرف وظيفي سيء فاسد خلاف الإصلاح هدفه الانحراف والكسب الحرام والخروج على النظام لمصلحة شخصية (الضحيان، 1992، صفحة 58).

أو هو نية استعمال الوظيفة العامة بجميع ما يترتب عنها من هيبة ونفوذ وسلطة لتحقيق منافع شخصية مالية كانت أو غير مالية، وبشكل مناف للقوانين والتعليمات الرسمية (كبرنغهان و ترجمة، محمد قاسم، 1984، صفحة 54)، وهذا التعريف يحصر الفساد في تجاوز القانون المتمثل في استعمال الوظيفة العامة، والمعلوم أن النية لا تعتبر عملا مجرما يؤاخذ عليه، وأيضا لم يتضمن التعريف الهدف والمنفعة المحصلة من الفعل الفاسد، وأن هدف الموظف ربما يكون تحقيق أهدافا للآخرين.

ب- تعريف الفساد من زاوية إدارية:

يعرف بأنه:" النشاطات التي تتم داخل جهاز إداري حكومي، والتي تؤدي فعلا إلى انحراف ذلك الجهاز عن هدفه الرسمي لصالح أهداف خاصة، سواء كان ذلك بصفة محددة أو مستمرة وسواء كان ذلك بأسلوب فردي أم بأسلوب جماعي منظم" (الاعرجي، 1995، صفحة 56).

ج- تعريف الفساد من زاوية سياسية: عرفت الأمم المتحدة الفساد السياسي بأنه استغلال السلطة العامة لتحقيق مكاسب خاصة،أو هو تغليب مصلحة صاحب القرار على مصالح الآخرين، فمتى تم

تقديم المصالح الخاصة لصانعي القرار على مصالح العامة كان ذلك دليلا على وجود الفساد السياسي. (البشرى، 2007)

د- تعريف الفساد من زاوية اجتماعية:

ويعرف: بأنه السلوك الذي ينحرف عن المعايير والقواعد التي تنظم ممارسة وظيفة عامة، أو أداء دور اجتماعي للحصول على نفع شخصي أو جماعي غير مستحق، أو التهاون في أداء الالتزام بمعايير الأداء السليم للواجبات، أو تسهيل ذلك للآخرين (حجازي، 1995، صفحة 335)، وهذا التعريف يركز على الدور الاجتماعي وأهميته في توجيه السلوك إلى الفساد

ولعل من أكثر تعريفات الفساد دقة : تعريف المنظمة الدولية للشفافية "transparency International" الذي يحدد الفساد بإيجاز أنه: " إساءة استعمال السلطة للذي أؤتمن عليها لمكاسب شخصية" " Misuse of entrusted power for private gain"

وتفرق المنظمة الدولية للشفافية بين نوعين من الفساد هما:

1- الفساد بالقانون : according to rule corruption : وهو ما يعرف بمدفوعات التسهيلات التي تدفع فيها رشاوى للحصول على الأفضلية في خدمة يقدمها مستلم الرشوة وفقا للقانون.

2- الفساد ضد القانون against the rule corruption : وهو دفع الرشوة للحصول من مستلم الرشوة على خدمة ممنوع تقديمها.

في نفس السياق وعلى المستوى الأكاديمي، طرحت تعريفات عدة للفساد دون أن تبرز بينها اختلافات جوهرية، غير أن الملاحظ في بعض التعريفات أنها تركز تحديدا على عبارة الفساد الإداري في القطاعين العام والخاص وفيما يلي نورد بعض من تلك المفاهيم (البشرى، 2007، صفحة 41):

في مفهوم الأمم المتحدة : "الفساد هو سوء استعمال السلطة العامة للحصول على مكاسب شخصية ويضر المصلحة العامة".

"Corruption is an abuse of public power for Private gain that hammers the public interest" (البشرى، 2007، صفحة 42)

ويعرف البعض الفساد بأنه:"الظاهرة المؤدية إلى المحافظة على الوضع الراهن وعدم المساواة في السلطة بالمفهوم الاجتماعي السياسي"

"Corruption is a phenomena which preserves the status quo and inequalities of power in a sosio- political sense".

ويعرف بأنه " استخدام السلطة العامة من أجل كسب أو ربح شخصي أو من أجل تحقيق هيبة أو مكانة اجتماعية أومن أجل تحقيق منفعة لجماعة أو طبقة ما بالطريقة التي يترتب عليها خرق القانون أو مخالفة التشريع ومعايير السلوك الأخلاق. (شتا، 1999، صفحة 43)"

وبالرجوع إلى التشريع الجزائي الجزائري، نجده قد جاء خاليا من تعريف محدد للفساد، واكتفى المشرع بتعداد الصور والجرائم التي تعد من قبيل جرائم الفساد، وذلك بحسب ما جاءت به المادة الثانية فقرة"أ" من القانون المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته.

ومما تقدم فإن التعريف الذي تخلص إليه الدراسة الحالية للفساد : "هو إساءة استخدام السلطة العامة من أجل الكسب غير المشروع أو تحقيق منفعة شخصية غير مستحقة للفاسد أو لغيره "

وبوجه عام يقتضي العمل الفاسد وجود إنسان وهو الموظف الذي يقوم بالسلوك الفاسد ، و(وظيفة) أو(سلطة عامة) تم إساءتها وبهدف تحقيق (منفعة)، وهي المصلحة التي من أجل الحصول عليها تم اللجوء إلى الفعل الفاسد، ولا يستوجب أن تكون المنفعة عائدة للفاسد نفسه، وإنما قد تعود إلى غيره دون حصوله على شيء منها، مثل من يقبل إنجاز معاملة بتجاوز التعليمات المبلغة له، دون أن يطلب منه صاحب المعاملة ذلك، نتيجة لعوامل معينة في نفسه أو نتيجة خطأ أو جهل منه.

2. 2 - تعريف الفساد المالي.

ويقصد به سوء استخدام أو تحويل الأموال العامة من أجل مصلحة خاصة، أو تبادل الأموال في مقابل خدمة أو تأثير معين. (أحمد س.، 1998، صفحة 51)

ويرى الخضيري أن الفساد المالي يشمل الأعمال التي تؤدي إلى الكسب الحرام (الخضيري، 2003، صفحة 794).

كما عرف الفساد المالي بأنه مجموعة من المخالفات السلبية التي يرتكبها الفرد الموظف عند إنجاز المعاملات المالية، سواء ما يرتبط منها بالمصلحة العامة أو بمصلحة المواطنين الذين يتعاملون مع المنظمات العامة وتتمثل في الأشكال الآتية:

- مخالفة القواعد والأحكام المالية المنصوص عليها من قبل الإدارات المركزية في الموازنات العامة أو التعليمات المالية المعمول بها.

- الإهمال والتقصير الذي يترتب عليه ضياع حق مالي أثناء تأدية الموظف العمومي لواجبات وظيفته .

-مخالفة تعليمات الأجهزة المركزية للرقابة والتفتيش، والمكلفة قانونا بمتابعة تنفيذ الأعمال المالية للمنظمة العامة (علوان، 2007، صفحة 63).

وعرف أيضا بأنه "وصف لفعل مخالف للشرع يتم فيه امتلاك مال لمصلحة خاصة من شأنه الإضرار بمصالح عامة" (العقيلي، 2007، صفحة 18).

كما عرف الفساد المالي بأنه:" إساءة استعمال السلطة الحكومية للحصول على مكاسب أو منافع خاصة، بمخالفة أحكام القواعد أو القوانين أو التشريعات أو اللوائح المعمول بها"

وينظر إلى الفساد المالي بأنه: " تلك الظاهرة غير المرغوب فيها أو التي تتمثل في استخدام المنصب الرسمي لخرق القوانين والسياسات والإجراءات التي توضع موضع التنفيذ للصالح العام لغرض تحقيق المنافع الشخصية على حساب المجتمع، وذلك بإعطاء أو أخذ الرشاوى أو الامتيازات، وذلك بإساءة استعمال السلطة والنفوذ في المؤسسات الرسمية (علي، مؤشرات قياس الفساد الاداري، جسر التنمية، 2008)

3. 2 - أوجه الاختلاف بين الفساد المالي والإداري.

اختلفت تعريفات الفساد الإداري بين ما هو متشدد وآخر متساهل،حيث يعرف الفساد الإداري عند المحافظين بأنه سلوك بيروقراطي منحرف يستهدف تحقيق منافع شخصية بطريقة غير شرعية، أما الفساد الإداري عند فئة المتساهلين فهو سلوك إداري غير رسمي بديل للسلوك الإداري الرسمي، تحتمه ظروف واقعية ويقتضيه ظروف التحول الاجتماعي والاقتصادي الذي تتعرض له المجتمعات (الكبيسي، 2005، صفحة 8).

ويعرف الفساد الإداري بأنه تصرف وسلوك وظيفي سيء وفاسد خلافا للإصلاح، هدفه الانحراف والكسب الحرام والخروج على النظام لمصلحة شخصية (أحمد ر.، 1976، صفحة 16).

وفي تعريف آخر: سوء استخدام المنصب العام لتحقيق مكاسب خاصة (هيجان، 2003، صفحة 544).

كما يعرف بأنه أزمة خلقية في السلوك تعكس خللا في القيم وانحراف في الاتجاهات على مستوى الضوابط والمعايير التي استقرت غرما أو تشريعا في حياة الجماعة وشكلت البناء القيمي في كيان الوظيفة العامة (بدر، 1998، صفحة 232).

ويقصد بالفساد الإداري في هذه الدراسة تلك السلوكيات المخالفة للأنظمة والقوانين النافذة التي تتعارض مع القيم والأخلاقيات المجتمعية والوظيفية، لتحقيق مصالح مادية أو معنوية على حساب المصلحة العامة وبشكل متعمد ومقصود سواء تم ذلك بصورة سرية أو علنية.

ينعكس الفساد المالي والإداري بآثاره السلبية على كافة الأصعدة، ويشمل في تأثيره الفرد والمجتمع والوطن على حد سواء، فالفساد جريمة مخالفة للدين والأخلاق والنظم.

ومن خلال التعاريف السابقة للفساد المالي والإداري،يتضح أن مسألة المفاهيم والتعاريف مسألة معقدة خاصة فيما يتعلق بالفساد المالي والإداري، وذلك لتشابههما، كما أن التعاريف من اختصاص الفقهاء، وقد عرفوا الفساد الإداري والمالي، ولكن بالنظر إلى تلك التعاريف أو غيرها يلاحظ أن هناك تداخلا وتشابها بينهما، فمن المعروف أنه إذا فسدت الإدارة فسدت الأموال وهذا شيء بديهي.

كما أن هناك علاقة بين النمطين، حيث أن طبيعة العمل الرقابي الإداري وكذلك العمل الرقابي المالي يظهر فيه التداخل والتشابك الذي لابد منه، ذلك أن الخلل الإداري ينتج عنه خلل مالي والخطأ المالي ينتج عنه خطأ إداري وهكذا.

فالفساد المالي يعد سلوك سيء ومنحرف يترتب عليه خسائر مادية للمواطنين ومؤسسات الدولة، ويؤثر على تنمية الوطن، ومن ثم الدولة بأكملها، مما يحملها أعباء قد تكون في غنى عنها كالديون، وقد تتدهور سياسة الدولة إن استشرى هذا النوع من الفساد.

أما الفساد الإداري فهو سلوك غير سوي ينتج عنه هدر حقوق للآخرين ومستحقاتهم وتقديم غير الفاضل على المفضول، ويتفق مع الفساد المالي في أنه يدخل ضمن إساءة استعمال السلطة أو الوظيفة العامة، حيث ينجم فساد الأموال، وفساد الإدارة الدنيا ناتج عن فساد الإدارة العليا، ومن ثم ينتج عن هذه الإساءة صور متعددة للفساد المالي والإداري في الجهاز الإداري.

ومع ذلك فإن هناك صعوبة محققة في تحديد تعريف واحد وواضح للفساد المالي وحتى الفساد الإداري، يكون متفق عليه والسبب في ذلك راجع لتعدد وجهات النظر حيال هذا السلوك المشين، إلا أنه يمكن القول أن الفساد الإداري يختلف عن الفساد المالي من حيث أنه سلوك إداري صميم أظهرته عوامل اجتماعية واقتصادية وسياسية، وشجعته فئات من المجتمع بالإضافة إلى أنه عمل لا أخلاقي وغير سوي ناتج عن ضعف الوازع الديني والأخلاقي، أما الفساد المالي فهو القدرة على الإفلات من أجهزة الرقابة المالية في المؤسسات والأجهزة الحكومية.

وخلاصة القول أن هناك علاقة بين الفساد المالي والإداري، إلا أن الفساد الإداري لتعدد صوره يعد أكثر شمولا من الفساد المالي وكلاهما فساد.

ويبقى القول أنه إذا كان فساد مالي فحتما قد سبقه فساد إداري والعكس ليس صحيح دائما، إذ أن وجود الفساد الإداري لا يترتب عنه بالضرورة فساد مالي، فالعلاقة إذ علاقة تكامل بين النمطين

3 - المطلب الثاني :دور الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد المالي.

إن حماية النزاهة ومكافحة الفساد، تستلزم برامج إصلاح شاملة تحظى بدعم سياسي قوي وتكتسب مضمونا استراتيجيا يقوم على تشخيص المشكلة ومعالجة أسبابها، وتعاون جميع الأجهزة الحكومية وغير الحكومية، ومشاركة المجتمع المدني ومؤسساته وإرساء المبادئ والقيم الأخلاقية للإدارة والمجتمع، وتعزيزها والاستفادة من الخبرات الدولية.

وبما أن حماية النزاهة ومكافحة الفساد بجميع أشكاله من المبادئ الثابتة والراسخة في التشريع الجزائري– وقبله في اتفاقية الأمم المتحدة– إذ نصت المادة الأولى من قانون الوقاية من الفساد ومكافحته في فقرتها الثانية ضمن الهدف من القانون هو" تعزيز النزاهة والمسؤولية والشفافية في تسيير القطاعين العام والخاص "، فإن الجزائر وهي تستمد أنظمتها من مبادئ وأحكام الشريعة الإسلامية وكذا نصوص الاتفاقية الدولية المصادق عليها (اتفاقية، 2003)، عنيت بحماية النزاهة والتحذير من الفساد ومحاربته بشتى صوره و أنواعه.

ومن هذا المنطق حرصت الجزائر على مشاركة المجتمع الدولي اهتمامه في محاربة الفساد، من خلال حرصها على عقد الاتفاقيات وحضور المؤتمرات والندوات.

وامتدادا لهذا الاهتمام، وضعت إستراتيجية وطنية في مجال مكافحة الفساد،وقصد إرساء ودعم التدابير الرامية إلى تنفيذ هذه الإستراتيجية أنشأت هيئة وطنية مستقلة مكلفة بالوقاية من الفساد ومكافحته بموجب المادة 17 من قانون 01/06. (01/06، 2006).

وللإشارة فقد استحدث المشرع الدستوري آلية رقابية مكلفة بتسيير الممتلكات والأموال العمومية بموجب التعديل الدستوري لسنة 2020 ، وأطلق عليها " السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته" (20-442، 2020)

وللإحاطة الكافية بنظام الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد وفقا لما أورده قانون الوقاية من الفساد ومكافحته، فسوف نتناول العناصر التالية : النظام القانوني للهيئة، مهام الهيئة،علاقة الهيئة بالسلطة القضائية والتنفيذية. ثم الحديث عن السلطة العليا المستحدثة بالتعديل الدستوري 2020.

3 .1 - النظام القانوني للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد.

تعتبر الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد المنشأة بنص المادة 17 من قانون مكافحة الفساد،هيئة ذات سلطة إدارية مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي تخضع لسلطة وصائية مجسدة في رئيس الجمهورية .

و تخضع تشكيلة الهيئة وتنظيمها وكيفية سيرها للتنظيم الذي أحالت إليه المادة 18/ف2 من قانون 01/06 ،وهو المرسوم الرئاسي رقم :413/06 المؤرخ في 22 نوفمبر2006 (06/413، 2006، الصفحات 17-20)، وتتشكل الهيئة من رئيس وستة أعضاء يعينون بموجب مرسوم رئاسي وتنهى مهامهم بنفس الأشكال لمدة خمس سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة (المادة 05 من المرسوم 413/06)،ويؤدي أعضاء الهيئة أمام المجلس القضائي قبل تعيينهم اليمين القانونية المنصوص عليها بنص المادة 20 من المرسوم 413/06.

وقد أوصت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في المادة السادسة منها الدول الأطراف فيها على منح هذه الهيئة أو الهيئات،ما يلزم من الاستقلالية لتمكينها من الاضطلاع بوظائفها بصورة فعالة، وبمنأى عن أي تأثير لا مسوغ له، كما ينبغي توفير ما يلزم من موارد مادية وموظفين متخصصين، وكذلك ما قد يحتاج إليه هؤلاء الموظفون من تدريب لتأدية وظائفهم، وتفعيلا لنص المادة السادسة من الاتفاقية فقد ضمن المشرع الجزائري للهيئة الوقائية استقلالية خاصة من خلال التدابير الآتية :

3 .1 .1- قيام الأعضاء والموظفين التابعين للهيئة المؤهلين للإطلاع على معلومات شخصية وعموما على أية معلومات ذات طابع سري، بتأدية اليمين الخاصة بهم قبل استلام مهامهم، على أن تحدد صيغة اليمين عن طريق التنظيم المحال إليه بمقتضى الفقرة 01 من المادة 19 لقانون مكافحة الفساد (06/413، 2006).

3 .1 .2- تزويد الهيئة بالوسائل البشرية والمادية اللازمة لتأدية مهامها.

3 .1 .3- ضمان التكوين المناسب والعالي المستوى لمستخدميها.

3 .1 .4- ضمان أمن و حماية أعضاء وموظفي الهيئة من كل أشكال الضغط أو الترهيب أو التهديد أو الإهانة والشتم،أو الاعتداء مهما يكن نوعه، والتي قد يتعرضون لها أثناء وبمناسبة ممارستهم لمهامهم .

3 .2- مهام الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد

تضطلع الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته بعدة مهام تصب كلها في خانة تنفيذ الإستراتيجية الوطنية في مجال مكافحة الفساد لاسيما قيامها بالمهام الآتية (01/06، 2006):

3 .2 .1- اقتراح سياسة شاملة للوقاية من الفساد تجسد مبادئ دولة القانون وتعكس النزاهة والشفافية والمسؤولية في تسيير الشؤون العمومية، مع تقديم توجيهات تخص الوقاية من الفساد لكل شخص أو هيئة عمومية خاصة.

3 .2 .2- جمع واستغلال كل المعلومات التي يمكن أن تساهم في الكشف عن أعمال الفساد والوقاية منها، مع تقييم دوري للأدوات القانونية والإجراءات الإدارية الرامية إلى الوقاية من الفساد ومكافحته ومدى فعالية هذه الآليات.

3 .2 .3- إعداد برامج تسمح بتوعية وتحسس المواطن بالآثار الضارة الناجمة عن الفساد.

3 .2 .4- تلقي التصريحات بالممتلكات الخاصة بالموظفين العموميين المحددين بالمادة 6/ف2 من قانون مكافحة الفساد، وذلك بصفة دورية،على أن يكون التصريح محل نشر عن طريق التعليق في لوحة الإعلانات بمقر البلدية أو الولاية حسب الحالة وخلال شهر من انتخاب المعنيين أو تسلمهم لمهامهم .

3 .2 .5- ضمان تنسيق ومتابعة النشاطات والأعمال المباشرة ميدانيا، على أساس التقارير الدورية والمنتظمة المدعمة بإحصائيات وتحاليل متصلة بمجال الوقاية من الفساد ومكافحته، التي ترد إليها من القطاعات المعنية، والسهر على تعزيز التنسيق بين هذه القطاعات، وعلى التعاون مع هيئات مكافحة الفساد على الصعيدين الدولي والوطني.

هذا وفي إطار ممارسة الهيئة لمهامها المذكورة أعلاه، فلها أن تطلب من الإدارات والمؤسسات والهيئات التابعة للقطاع العام أو الخاص، أو من كل شخص طبيعي أو معنوي آخر أية وثائق أو معلومات تراها مفيدة في الكشف عن أفعال الفساد، وكل رفض معتمد وغير مبرر لتزويد الهيئة بالمعلومات أو الوثائق المطلوبة يشكل جريمة إعاقة السير الحسن للعدالة (01/06، 2006) ، ويعاقب عليه المشرع بموجب المادة 44 من قانون مكافحة الفساد.

3 .3- علاقة الهيئة بالسلطتين القضائية والتنفيذية.

رغم استقلالية الهيئة وتمتعها بالشخصية المعنوية التي يترتب عليها الاستقلال المالي و الإداري، إلا أنها مع ذلك تخضع لوسائل الرقابة الإدارية على غرار الهيئات والمؤسسات التي تتمتع بالشخصية المعنوية، وتتجسد على الخصوص في السلطة الوصائية ممثلة في شخصية رئيس الجمهورية، كما تربطها بالسلطة القضائية علاقة تنحصر في الدعوى العمومية، ومن ثم فإن علاقة الهيئة الوطنية بهاتين السلطتين تتبين في:

3 .3 .1 - علاقة الهيئة بالسلطة القضائية :

من خلال أدائها لمهامها ووظائفها فإن الهيئة تستعين بالنيابة العامة لجمع الأدلة والتحري في وقائع ذات علاقة بالفساد، وعندما تتوصل إلى وقائع تحمل وصف جزائي، فإنها تحول الملف إلى وزير العدل حافظ الأختام، والذي بدوره يخطر النائب العام المختص لتحريك الدعوى العمومية عند الاقتضاء (01/06، 2006)، ومن ثم يتضح أن دور الهيئة وقائي – و ليس قضائي – يهدف إلى الوقاية من الفساد، وعلاقتها بالسلطة القضائية علاقة تكامل من خلال تسهيل عمل السلطة القضائية الممثلة في النيابة العامة قصد تحريك هذه الأخيرة للدعوى العمومية بشأن إحدى جرائم الفساد.

3 .3 .2 - علاقة الهيئة بالسلطة التنفيذية: طالما أن الهيئة تخضع لوصاية رئيس الجمهورية فإن مظاهر هذه الرقابة تتجسد على وجه الخصوص في التقارير السنوية التي ترفعها الهيئة إلى رئيس الجمهورية،

تضمنه تقييما لنشاطاتها ذات الصلة بالوقاية من الفساد ومكافحته، وكذا النقائص المعاينة و التوصيات المقترحة إذا ما اقتضى الأمر (01/06، 2006).

والجدير بالذكر أنه يقع على أعضاء الهيئة وموظفيها أثناء تأدية مهامهم التزام بحفظ السر المهني، كما يطبق ذات الالتزام على الأشخاص الذين انتهت علاقتهم المهنية بالهيئة، و أي إخلال بهذا الالتزام فإنه يخضع للعقوبات المقررة في قانون العقوبات بشأن جريمة إفشاء السر المهني (66/156، 1966).

3 .4- السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته.

نتطرق فيه للطبيعة القانونية للسلطة ومهامها، فعلاقتها بالهيئة الوطنية للوقاية من الفساد

3 .4. 1 - الطبيعة القانونية للسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته.

استحدث التعديل الدستوري لسنة 2020 هذه المؤسسة الرقابية بموجب نص المادة 204 معتبرا إياها مؤسسة مستقلة منصوص عليها في الدستور، ومن ثم نجدها ضمن المؤسسات الدستورية نظرا لأهمية الدور الذي تضطلع به وهو الدور الرقابي وليس مجرد الدور الاستشاري، كما أن النص على استقلالية السلطة من شانه أن يمنحها الاستقلالية عن السلطة التنفيذية، وذلك إلى حين صدور القانون المنظم للسلطة للحكم أكثر على مدى استقلاليتها.

3 .4. 2 - مهام السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته.

نصت المادة: 205 من التعديل الدستوري لسنة 2020 على:" تتولى السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته على الخصوص المهام الآتية:

- وضع إستراتيجية وطنية للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته، والسهر على تنفيذها ومتابعاتها،
- جمع ومعالجة وتبليغ المعلومات المرتبطة بمجال اختصاصها، ووضعها في متناول الأجهزة المختصة،
- إخطار مجلس المحاسبة والسلطة القضائية المختصة كلّما عاينت وجود مخالفات، وإصدار أوامر، عند الاقتضاء، للمؤسسات والأجهزة المعنية،
- المساهمة في تدعيم قدرات المجتمع المدني والفاعلين الآخرين في مجال مكافحة الفساد،
- متابعة وتنفيذ ونشر ثقافة الشفافية والوقاية ومكافحة الفساد،
- إبداء الرأي حول النصوص القانونية ذات الصلة بمجال اختصاصها،
- المشاركة في تكوين أعوان الأجهزة المكلفة بالشفافية والوقاية ومكافحة الفساد،
- المساهمة في أخلقة الحياة العامة وتعزيز مبادئ الشفافية والحكم الراشد والوقاية ومكافحة الفساد.

يحدد القانون تنظيم وتشكيل السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته، وكذا صلاحياتها الأخرى.

3 .4. 3 – العلاقة بين الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد والسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته.

نظرا لعدم صدور قانون ينظم السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد، فان الأمر يبقى محصورا في نص المادتين 204، 205 من التعديل الدستوري لسنة 2020 الواردتين ضمن الفصل الرابع من التعديل، على خلاف الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد المنظمة بموجب القانون 06-01 ، حيث تم تحديد مهامها وعلاقاتها مع السلطتين التنفيذية والقضائية، ومن خلال المادتين المذكورتين آنفا يمكننا القول أن أهم ما يميز السلطة العليا للشفافية، هو اعتبارها مؤسسة دستورية مستقلة لها تقريبا نفس المهام التي أسندت للهيئة الوطنية، مع اختلاف جوهري في التبعية لكل منهما، إذ نجد أن الهيئة تخضع لرئيس الجمهورية في حين نجد السلطة مستقلة، كما أن الدور الرئيس للسلطة لم يعد دور استشاري فحسب كما هو الحال للهيئة بل امتد الى دور الرقابي على الممتلكات والأموال العمومية .

خلاصة المطلب فان دور الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد المالي، ومن خلال المهام المنوطة بها والمنصوص عليها بالقانون 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته هو دور استشاري، حيث يغلب على اختصاصاتها الطابع الاستشاري، دون تمكينها من أدنى سلطة للقمع والردع، كما انه لا يمكنها اتخاذ إجراءات ردعية في مجال الوقاية من الفساد ومكافحته، أو تسليط جزاءات ، بل ينحصر دورها في تحرير التقارير الدورية بشأن وجود شبهات فساد ورفع تلك التقارير إلى الجهات المعنية لاتخاذ ما يلزم من إجراءات، ولعل هذا الأمر جعل من المشرع الجزائري وخاصة بعد الأحداث التي شهدتها الساحة السياسية في الجزائر في السنتين الأخيرتين أن يلجأ إلى ضرورة إيجاد آلية جديدة من شانها إعطاء فعالية وجدية أكثر في موضوع الوقاية من الفساد ومكافحته، من خلال استحداث سلطة عليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته ضمن التعديل الدستوري الأخير ، ومنحها الاستقلالية اللازمة لأداء مهامها، لكن والى حين صدور القوانين المنظمة للسلطة تبقى الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته هي المعتمدة قانونا.

خاتمة :

تناولنا في هذه الدراسة ظاهرة الفساد المالي التي أصبحت من أكثر الظواهر الاجتماعية وأشدها خطورة على المجتمع، إذ بات الفساد عيبا من العيوب التي توصم مؤسسات الديمقراطية وقيمها، والقيم الأخلاقية والعدالة، ويعرض التنمية المستدامة وسيادة القانون للخطر.

وانطلقت الدراسة من حقيقة وجود ظاهرة الفساد المالي في دول العالم كافة سواء المتقدمة منها أو النامية بلا استثناء، ما استدعى الاهتمام العالمي بمواجهة هذه الظاهرة لآثارها السلبية على القيم الأخلاقية والوظيفية، وعلى انخفاض كفاءة الأجهزة الإدارية، وإعاقة برامج التنمية الاقتصادية ، والجزائر شأنها في ذلك شأن دول العالم كافة، حيث تؤكد الإحصاءات الرسمية الصادرة عن الجهات المعنية بمكافحة الفساد المالي، على حقيقة وجود ظاهرة الفساد المالي بأنماطه وأشكاله المختلفة، ومن ثم كان لزاما على

الدولة أن تتخذ ما هو ضروري من تدابير واليات قصد الوقاية من هذا الفساد، وتجسيدا لذلك تم الإعلان عن إنشاء هيئة وطنية تسند لها مهمة الوقاية من الفساد، وتضطلع بمهام منصوص عليها طي القانون 01/06 المؤرخ في 2006/02/20 والمتضمن الوقاية من الفساد ومكافحته

ومن خلال دراستنا لموضوع الفساد المالي، تم التوصل إلى أهم النتائج ، والتي أوردناها كالآتي :

أولا: لا يرتكب الفساد المالي إلا من شخص له صفة الموظف العمومي الفاعل في جرم الفساد الإداري والمالي، ويؤدي عملا في خدمة مرفق عام على سبيل الدوام والاستمرار.

ثانيا : لقد أعطى المشرع الجزائري أهمية بالغة للمؤسسات الرقابية المكلفة بتعزيز مبادئ الشفافية والحكم الراشد، والوقاية من الفساد ومكافحته، وذلك من خلال تكريس الدور الاستشاري للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته.

ثالثا: تضمن قانون الوقاية من الفساد و مكافحته تدابير إجرائية للحد من الفساد عموما والمالي على وجه الخصوص، ومنها استحداث هيئة وطنية تسند لها مهمة الكشف عن الفساد وتتبع مرتكبيه وإحالتهم على القضاء لمعاقبتهم، وهو ما من شانه التقليل من حدة الفساد والوقاية من مخاطره.

رابعا: ينحصر دور الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد في وضع إستراتجية شاملة للوقاية من الفساد.

في ضوء النتائج السابقة توصي الدراسة بما يلي :

أولا : مراقبة ورصد التطورات الجديدة والمتغيرات الاجتماعية والاقتصادية والسياسية الحديثة العهد على الصعيد الوطني والإقليمي والعالمي، حيث ظهرت أبعاد جديدة للجريمة، مما يستدعي معه القول أن على المشرع توسيع وتكثيف أطر وآليات التعاون لمواجهة الإجرام الاقتصادي المعاصر، لا سيما جرائم الفساد الإداري والمالي.

ثانيا: تعتبر الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد آلية مهمة في تنفيذ الإستراتيجية الوطنية في مجال مكافحة الفساد، لذا كان من الضروري منح الصلاحيات الواسعة لجهات الوقاية من الفساد في جميع مراحله قبل وقوعه، بما يكفل قيامها بأعمالها على أحسن وجه بعيدا عن كل المؤثرات.

قائمة المراجع

أولا : النصوص الرسمية.

1- التعديل الدستوري 2020 الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 20-442 المؤرخ في 30 ديسمبر 2020، يتعلق بالتعديل الدستوري، المصادق عليه في استفتاء أول نوفمبر سنة 2020، الجريدة الرسمية عدد 82 الصادرة بتاريخ 30 ديسمبر 2020 .

2: الاتفاقيات المصادق عليها.

- المرسوم الرئاسي رقم 128/04 المؤرخ في 19 أبريل 2004 يتضمن التصديق بتحفظ على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد المعتمدة من قبل الجمعية العامة للأمم المتحدة بنيويورك يوم 31 أكتوبر2003.ج ر عدد 26. الصادرة بتاريخ :25 /04/ 2004.

3: الأوامر والقوانين.

- القانون رقم 01/06 الصادر بتاريخ : 06/02/20 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته. ج ر عدد 14. صادرة في: 2006/03/08 .

4 : التنظيم.

- المرسوم الرئاسي رقم 413/06 المؤرخ في : 06/11/22 يحدد تشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وتنظيمها وكيفيات سيرها. ج ر عدد 74. صادرة بتاريخ :22 /11/ 2006.

ثانيا:المعاجم.

1- إبن فارس أبو الحسين أحمد. (1402هـ، 1981م). معجم مقاييس اللغة. القاهرة: مكتبة الخانجي.

2- ابن منظور أبو الفضل جمال الدين محمد، (1994)، لسان العرب، دار، صادر لبنان.

3- الحسين بن محمد أبو القاسم الراغب الاصفهاني. (د س ن). المفردات في غريب القرآن. دار المعرفة. بيروت.

4- سليمان علي أحمد. (1998). قاموس المصطلحات الاقتصادية، المكتبة الاكاديمية، الخرطوم، السودان.

5- شهاب ابراهيم بدر. (1998). معجم مصطلحات الادارة العامة، مؤسسة الرسالة، لبنان.

ثالثا: الكتب بالعربية

1- السيد علي شتا. (1999). الفساد الاداري ومجتمع المستقبل. ، مكتبة الاشعاع، الاسكندرية

2- داود عماد إصلاح عبد الرزاق. (2003). الفساد والاصلاح، إتحاد كتاب العرب. (الإصدار مكتبة الاسد). دمشق

3- رشيد أحمد. (1976). الفساد الاداري، الوجه القبيح للبيروقراطية المصرية، دار الشعب، القاهرة.

4- سعيد فايز الدخيل. (2002). نظرية الافساد في الفقه الاسلامي. دار بيروت، لبنان.

5- عاصم الاعرجي. (1995). دراسات معاصرة في التطوير الإداري،منظور تدريبي، دار النشر والتوزيع، عمان، الاردن.

6- محمد الامين البشرى. (2007). الفساد والجريمة المنظمة، جامعة نايف للعلوم الامنية، الرياض.

7- عبد الرحمان بن ابراهيم الضحيان. (1992). الإصلاح الإداري، المنظور الإسلامي والمعاصر. دار العلم للطباعة والنشر، جدة..

رابعا: المقالات العلمية.

08- قاسم نايف علوان. (الاول جانفي, 2007). تأثير العدالة التنظيمية على انتشار الفساد الاداري. مجلة العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، عدد 7، جامعة عباس فرحات، سطيف ن الجزائر

09- كينث كبرنغهان، ترجمة، محمد قاسم القريوني. (1984). أخلاقيات الخدمة العامة، مجلة المنظمة العربية للعلوم الادارية، القاهرة.

10- علي عبد القادر علي، مؤشرات قياس الفساد الاداري، جسر التنمية، العدد2008/770 ، المعهد العربي للتنمية، الكويت، ص 2

خامسا: ا لمؤتمرات.

11- أحمد فخري عزام، و العقيلي ابتسام. (2009). الفساد المالي وسبل مكافحته في الفقه الاسلامي. أبحاث المؤتمر الدولي الثاني للمواطنة الصالحة، جامعة مؤتة، الاردن

12- حمد بن عبد العزيز الخضيري. (2003). دور أجهزة القضاء والتنفيذ في مكافحة الفساد. أبحاث المؤتمر العربي الدولي لمكافحة الفساد، مركز الدراسات والبحوث، الرياض.

13- عزت حجازي. (1995). الفساد، الأوضاع الهيكلية والتجاوزات الأخلاقية المهنية. مؤتمر أخلاقيات البحث العلمي. القاهرة: المركز القومي للبحوث الاجتماعية والجنائية.

سادسا: المذكرات

14- ابتسام العقيلي. (2007). الفساد المالي وسبل مكافحته. مذكرة ماحستير في الفقه وأصوله، كلية الشريعة: جامعة مؤتة، الاردن