الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة أحمد دراية – أدرار –

كلية العلوم الإنسانية والاجتماعية والعلوم الإسلامية

قسم: العلوم الإسلامية

الرقـــابة الإداريـــة على المـــال العـــام
بين الشريعة الإسلامية والقانون

مذكرة مكملة لمتطلبات شهادة الماستر في الشريعة والقانون

من إعداد الطالب:

– قاسم امعيز الحاج أحمد

تحت إشراف الدكتور

– عبد الله بكراوي

لجنة المناقشة

المناقش	الرتبة	الصفة
د. عمر بوعلالة	محاضر أ	رئيسا
د. عبد الله بكراوي	محاضر أ	مشرفا ومقررا
د. عبد المجيد طيبي	محاضر ب	مناقشا

الموسم الجامعي: 2022/2021

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

People'sDemocraticRepublic of Algeria

وزارة التعليم العالي و البحث العلمي
جامعة أحمد دراية- أدرار
المكتبة المركزية
مصلحة البحث الببليوغرافي

Ministry of Higher Education and
Scientific Research
University Ahmed Draia of Adrar
The central library

جامعة أحمد دراية - أدرار

شهادة الترخيص بالإيداع

انا الأستاذ(ة): بكراوي عبد الله

المشرف مذكرة الماستر الموسومة بـــ: الرقابة الإدارية على المال العام في الفقه الإسلامي والقانون الجزائري

من إنجاز الطالب(ة): امعيزا الحاج أحمد قاسم

و الطالب(ة): /

كلية: العلوم الإنسانية والعلوم الإسلامية

القسم: علوم إسلامية

التخصص: شريعة وقانون

تاريخ تقييم / مناقشة: 26 ماي 2022

أشهد ان الطلبة قد قاموا بالتعديلات والتصحيحات المطلوبة من طرف لجنة التقييم / المناقشة، وان المطابقة بين النسخة الورقية والإلكترونية استوفت جميع شروطها.
وبإمكانهم إيداع النسخ الورقية (02) والاليكترونية (PDF).

- إمضاء المشرف:

ادرار في: 2022/06/08

مساعد رئيس القسم

بكراوي عبد الله
رئيس القسم مكلف بمابعد التدرج والبحث العلمي

ملاحظة :لاتقبل أي شهادة بدون التوقيع والمصادقة.

بسم الله الرحمن الرحيم

إهداء

إلى روح أمي العزيزة الغالية.

إلى روح أبي العزيز الطاهرة.

رَبِّ ارْحَمْهُمَا كَمَا رَبَّيَانِي صَغِيرًا.

إلى سَندِي وأُنسي وإلْهامي زوجتِي الكريمة الفاضلة.

إلى قرة عيني وفلذة كبدي ابني العزيز عبد الله.

إلى جميع إخوتي وأخواتي الأعزاء الأكارم.

إلى كلِّ من ربَّاني وعلّمني من أساتذتي ومشائخي.

إلى طاقم التعليم والبحث، والأسرة الجامعية بجامعة أحمد دراية – أدرار –

إلى أصدقائي وزملائي الأعزاء.

إلى مؤسسة الإخلاص الخيرية لرعاية اليتامى –آتمليشت– غرداية.

إلى كافة إطارات المؤسسات التعليمية والتربوية والجامعية بميزاب

وعبر قطرنا الجزائري الحبيب المرابطون في ثغور العلم، ومحاريب المعرفة.

إلى المدافعين عن المسجد الأقصى، والحاميين لطُهرِ بيت المقدس.

إلى كلِّ من آزرني وسَاندني ودعَا لي ولوالدي وعائلتي بالخير والتوفيق والنجاح لأُتِمَّ بحثي هذا.

إلى كُلِّ هؤلاء أُهْدِي بَاكُورَةَ جُهدي وعَملي.

شكرٌ وعرفان

أتقدم بأسمى عبارات الشكر والعرفان إلى:

- مشرفي على إنجاز بحثي هذا السَّيِّد الدكتور: عبد الله بكراوي على ووقوفه سندًا لي بتوجيهاته السديدة، وتصوياته المنهجية، حتى نُخرج هذا البحث في حُلَّتِهِ القَشِيبَة، فبارك الله فيه وجزاه الله عنا وعن الإسلام والمسلمين خير الجزاء والثواب.
- السيد الفاضل أوعيسي سكوتي مسعود على تشجيعه لي لمزاولة الدراسة الجامعية.
- السيد الفاضل صالح سليمان الحاج مسعود فخار رئيس مؤسسة الإخلاص الخيرية – مليكة العليا– غرداية.
- إدارة مركب ومدرسة النور القرآنية – أدرار– وجميع الإخوة الميزابيين المقيمين في ولاية أدرار، وكافَّة سَاكِنَةِ أدرار.
- طاقم الإقامة الجامعية للذكور – تيليلان– ولاية أدرار.

المقدمة

إن المال العام هو شريان الحياة وقِوَامُها، به تَعْمُر الأرض، وتُشَيَّد الحضارات، وتُرْفَع صُرُوحُ الأممِ والشعوبِ، وقد نَال الحظ الأوفر من الاهتمام في شتى الشرائع السماوية، والنُّظُمِ الوضعية، لِمَا له من بالغ الأثر على معيشة الناس، ووثيق الصِّلة بقيام كَيَانِهم، وسَيْر شُؤُونِهم، لِدى استدعت الضرورة إحاطته بفَائِقِ العنايةِ، ومزيدَ الاهتمام، حرصًا على تنميته، وصونًا له من أنْ تَطَاله يدُ الإتلاف والإفساد والتضييع.

وقَصْدَ توجيهِ ثروةِ المال العام التي هي مقدَّراتُ الشعبِ وأرْزَاقُهُ، إلى ما يعود عليهم بالنفع العام، تَعَاضَدَت جهود الشريعة الإسلامية، والقانون إلى تجسيد آليةٍ تُفَعِّلُ من دور المال العام، وتُبَوِّؤُهُ الصدارة في تحقيق التطور والرُّقيَّ والازدهار للمجتمعات في كافة الميادين، ومن أبرز وأهمِّ هذه الآليات آلية الرقابة الإدارية.

أهمية الموضوع:

ويكتسي الموضوع أهميةً عظيمة تَتَجَلى فيما يلي:

- ✓ أن الموضوع تَطَرَّق إلى عنصرٍ حيويٍ وهَامٍ له علاقة مباشرة بالحياة المعيشية اليومية للناس، وهو المال العام.
- ✓ أن موضوع المال العام هو موضوع مصيري للدول والشعوب، به تسعد وتحقق إنجازاتها ومشاريعها أو تتعثر طموحاتها، ويَنْتَكِسُ مصيرها في الحرمان والفشل والتخلف.
- ✓ موضوع الرقابة على المال العام يمتاز بالتجدد لما يَطْرَأُ عليه من تطوراتٍ، ومستجداتٍ على المواطن وكذا المسؤولين المعنيين في القطاع العمومي والخاص، ألا يغفلوا عن إدراكها، كي يواكبوا التطور الاقتصادي الحاصل، ويتجنبوا الخسائر المالية لمشاريعهم الاقتصادية والتجارية الناجمة عن جهلهم بالواقع المالي وطنيًا ودوليًا.
- ✓ إجراءُ المقارنة بين جوانب وعناصر الموضوع بين الشريعة الإسلامية والقانون للاستفادة منهما معًا.

الإشكالية:

بعد عمقِ تفكيرٍ وإطالة نظرٍ في موضوع الرقابة الإدارية على المال العام تَبَلْوَرَت لنا جملةُ إشكالات، قُمنا بالإجابة عنها في صلب الموضوع، سنوردها كما يلي:

1) ما مفهوم المال العام شرعًا وقانونًا؟
2) ما المقصود بالرقابة الإدارية؟
3) ما هي أسباب ضياع حق الأمة في المال العام؟
4) ما هي الخصائص التي جعلت من المال يوسم بأنه مال عام؟
5) كيف تعاطى كُلٌ من الشريعة الإسلامية والقانون مع موضوع المال العام؟
6) ما هي الحلول النّاجعة التي تقدِّمُها الرقابة الإدارية لإيقاف نزيف الفساد المالي والإداري الذي يَطَالُ المال العام.

أسباب اختيار الموضوع:

هناك جملة من الأسباب الذاتية والموضوعية، التي حَفَّزَتْني لاختيار الموضوع

أسباب ذاتية: وهي ارتباطي الوثيق بالموضوع نفسيًا وفكريًا وعلميًا...

ورغبتي ومُيُولِي بالبحث في موضوع الرقابة الإدارية على المال العام شرعًا وقانونًا، وسَبْرَ أغواره، وإدراك معالمه.

أسباب موضوعية: ثراء الموضوع وصفة التجدد التي تَطْرَأُ عليه بتطور فنون الإدارة الحديثة والمَنَاجْمَنْت والتسيير والمالية وإدارة الموارد البشرية، ولا يزال الموضوع يحتاج إلى مزيدِ بحْثٍ وتحري، لاعتقادي بأني لم أسْتَوْفِ حقه.

أهداف دراسة الموضوع:

ومن الأهداف التي حَذَت بِنَا لدراسة موضوع الرقابة الإدارية على المال العام ما يأتي:

- نشر الوعي بين أوساط الشَّعب ببيان ماهية جوانب حقوق الأمة في أموالها.
- توضيح مفهوم الرقابة المالية عند الفقهاء والقانونيين.

- الوصول إلى الطرق الناجعة والفعالة التي تجسد الرقابة الناجحة على المال العام.
- ايقاظ الضمير الإنساني، والوازع الدِّيني، في الكف عن مدِّ اليد إلى المال العام بطُرق غير شرعية.
- وضْعُ حدٍّ لفضائح الاختلاس التي مَا انْفَكَّت تعصف بمؤسساتٍ وهيئاتٍ عمومية وخاصة، تصل بها أحيانًا حدَّ الإفلاس.

صعوبات البحث: لقد اعترت مجريات انجاز بحثي هذا صعوبات نذكر منها:

- تزامن بحثي هذا مع إجراءات الغلق للمكتبات بسبب انتشار فيروس كورونا مما صَعَّب من مَهَمَّة الوصول إلى الكتاب بغْيَةَ تنويع المصادر والمراجع، مما عرقل بشكلٍ لافت سيرورتي الحسنة للبحث.
- تَجَلَّى لي أن الموضوع شاسع إلى درجة يصعب التحكم فيه، لكن بذلت جهدي قدر الإمكان.
- صعوبة التوفيق بين ظروف الحياة العملية لرب أسرة والعلمية البحثية رجاء مزاولة بحثي هذا، مما أثَّرَ سلبًا في التَّأَخُّرِ في إتمام البحث.
- التَّشَعُّبُ المِلْحُوظُ بين مواضيع متقاربة بشكل كبير، كتداخل علم الإدارة مع علم التسيير والاقتصاد وعلم تسيير الموارد البشرية، وصعوبة الربط بينها وبين علم القانون، مما استعصى عَلَيَّ التفريق بينها، مخافة الخلط بين تعاريفِ ومصطلحاتِ ومقاصدِ كل فَنٍّ.

المنهج المُتَّبعُ:

لقد اعتمدت في دراستي البحثية هذه على ما يُطْلَقُ عليه في فن مناهج البحث العلمي "التَّعَدُّدِيَّة المنهجية" فاستعنت بمناهجَ متعدَّدَةٍ كُلٌ حسب وظيفته، وهي كما يلي:

- ❖ **المنهج التاريخي**: اعتمدت على المنهج التاريخي حينما تناولت تاريخ نشأة الرقابة الإدارية المالية، وكذا ظهور أنظمة الحسبة وولاية المظالم والدَّواوين، متتبعًا مراحلها، مبرزًا تطوُّرها الزمني.
- ❖ **المنهج الاستقرائي**: ارتكزت على المنهج الاستقرائي عندما تناولت جزئيات خصائص المال العام وفق النصوص القانونية، وكذا خصائص الرقابة الإدارية ومميِّزات الرقابة الإدارية على المال العام في القرآن والسنة وتَتَبَّعْتُ مدلولاتها شرحًا ونقدًا من الجزء إلى الكل.

- **المنهج التَّحليلي**: اعتمدت على المنهج التحليلي في فَكِّ مصطلحات التعاريف ونَقدِهَا مع سَوْقِ الحُجَجِ والبراهين، وبيان التعريف المختار، كما فعلت حينما تطرقت إلى دراسة تعاريف الرقابة الإدارية في الاصطلاح، وعندما تطرقت إلى أنواع الرقابة الإدارية على المال العام (الرقابة السابقة والآنية واللاحقة) أوضحت وجهة نظري بإيراد مزايا وعيوبِ كلٍّ منها، وأيضًا عندما عَرَّجْتُ على دراسة الشروط التي يجب أن تتوافر في والي الحسبة – المحْتَسِب – (شرط الذُّكُورَة، وشرط العدالة) فأدْلَيْتُ بِدَلْوي في تبيان الراجح والمرجوح من الآراء بعد النظر في أدلة كلِّ فريق ومناقشتها وتحليلها،.
- **المنهج المقارن**: استندت إليه حينما تناولت دراسة أوجه التشابه والخلاف بين كلٍّ من: الوقف العام والمال العام، وأيضًا المقارنة بين نظام الحسبة ووَلاية المظالم.
- **المنهج الوصفي**: اتَّبعت المنهج الوصفي حين أوردت النقد الموجه لأنواع الرقابة الإدارية على المال العام (الرقابة السابقة والآنية واللاحقة) مبرزًا مزايا وعيوبِ كلِّ نوعٍ.

الدراسات السابقة:

هناك أبحاثٌ ودراساتٌ تناولت الموضوع على غرارِ كلٍّ من:

- دراسة تناولت أساليب الرقابة ودورها في تقييم أداء المؤسسات الاقتصادية، دراسة ميدانية بمؤسسة المحركات سوناكوم، مذكرة ماجستير لصاحبها: السعيد بلوم. جامعة منتوري– قسنطينة. الجزائر.
- بحث مقدَّم لنيل شهادة الماجستير بعنوان: آليات الرقابة الإدارية على تنفيذ النفقات العمومية لصاحبته: نصيرة عباس. كلية الحقوق. جامعة بومرداس. الجزائر.
- دراسة قُدِّمت لنيل شهادة الماستر في العلوم القانونية لصاحبها. ادريسي مايسة. جامعة البويرة، تطرق البحث إلى موضوع دور آليات الرقابة في حماية المال العام في الجزائر، أي مدى فعَّاليةُ كُلٍّ من المنظومة القانونية وأجهزة الرقابة في الحدِّ من الأفعال غير المشروعة في تجاه المال العام، والدراسة كانت من المنظور القانوني فقط.

الملاحظ أن جميع الدراسات السابقة التي عرَضْتُها كانت قد تناولت الموضوع من الناحية القانونية فقط، بينما بحثي هذا قدَّم الجديد، ومنح الإضافة من خلال التطرق إلى الموضوع من منظور الشريعة الإسلامية، والقيام بإجراء مقارنة في الموضوع بين الشريعة الإسلامية والقانون.

خطة البحث:

لدراسة هذا الموضوع ارْتَأَيْتُ تناوُلَه وِفْقَ الخطَّة التي سأَعْرِضُها عليكم:

افْتَتَحْتُ بحثي بمقدِّمة تمهيدًا للموضوع، ثُمَّ عرَّجتُ على المبحث الأوَّل مقسمًا إياه إلى ثلاثةِ مطالب تتمحور حول مفهوم الرقابة الإدارية على المال العام في الشريعة الإسلامية والقانون

ثم انتقلت إلى المبحث الثاني حيث درستُ الموضوعَ من خلال الوقوف على مدى أهمية الرقابة الإدارية على المال العام، لِأَقُومَ بِسَوْقِ عنصرِ: مقَوِّمات الرقابة الإدارية على المال العام المتضمِّنِ لِأهداف الرقابة الإدارية وخصائصها، وخَتَمْتُ مبحثي بمطلبٍ ثالثٍ تصَدَّيْتُ فيه إلى أنواع الرقابة الإدارية على المال العام.

لِأنتقل إِثْرَ ذلك إلى دراسة المبحث الثالث والأخير، ألا وهو: أجهزة الرقابة الإدارية على المال العام في الشريعة الإسلامية والقانون الجزائري مقسِّمًا إياه إلى مطلبين الأَّول تطرَّقْتُ فيه إلى دراسة أجهزة الرقابة الإدارية على المال العام في الإسلام، وفي الثاني قمت بدراسةِ أجهزة الرقابة الإدارية على المال العام في التشريع الجزائري.

ثُم أَنْهَيْتُ بحثِي بخاتمةٍ أَوْرَدْتُ فيها أَهَمَّ النتائجِ التي اسْتَخْلَصْتُها من خلال دراستي للموضوع، وشَفَّعْتُها بتقديم توصياتٍ ومقترحاتٍ، كبدَائِلَ وحلولٍ للإشكالات والتحديات التي تَعْتَرِضُ طريقها نحو تكْرِيسِ رقابةٍ إداريَّةٍ حقيقيةٍ ونَاجِعَة. وقد عقَّبْتُ على دراستي البحثية هذه، بالتنويه للآفاق المستقبلية للموضوع، من خلال تسليط الضوء على جوانبِه المتنوِّعةِ، وقدِ اقْتَرَحْتُ عناوين لبحوثٍ تُثْرِي الموضوع أكثر، وتَمْنَحُهُ بُعْدًا أوْسَعَ وأَشْمَل.

المبحث الأول:

مفهوم الرقابة الإدارية على المال العام في الشريعة والقانون

المطلب الأول: تعريف الرقابة الإدارية على المال العام الشريعة والقانون.

تَضْطَلَعُ الرقابة المالية بدورٍ هامٍ في تسيير شؤون المجتمعات وبناء حضارة الأمم، وإرْسَاءِ ركائِزِ نُمُوِّها وتطوُّرِها، وذلك من خلال المتابعة والإشراف على مدى حُسْنِ سيْرِ العمليات المالية والمشاريع الاقتصادية، التي تُنجِزُها مُختلفُ مصالح الدولة، وكذا التأكُّدِ من كفاءةِ التنفيذِ، وتحقيقِ النتائجِ المطلوبةِ، وإليكم مفهومًا مفصَّلاً ودقيقًا لمصطلح الرقابة الإدارية على المال العام.

الفرع الأول: تعريف الرقابة الإدارية على المال العام لغة واصطلاحًا.

أولاً:

الرقابة لغة: الرقابة لفظ يطلق في اللغة ويراد به الحفظ، والإشراف، والانتظار، والحراسة، والرعاية، والاطلاع على الأحوال، فاسم الله "الرقيب" يعني الحافظ الذي لا يغيب عنه شيء، ومنه قوله تعالى: ... وَاتَّقُواْ ٱللَّهَ ٱلَّذِے تَسَآءَلُونَ بِهِۦ وَالَارْحَامَۚ إِنَّ ٱللَّهَ كَانَ عَلَيْكُمْ رَقِيباۜ ﴾[1] النساء:01 أي حفيظًا لأعمالكم مطَّلعًا عليها، ويقال: رَقَبَ الشيء أي: انتظره وترصده، وارتقب المكان بمعنى علا وأشرف، ورقيب القوم: حارسهم[2].

وهي تعني في الفرنسية وفقًا لقاموس "إميل ليتري" ضد العمل إذ أن أصلها ينقسم إلى جزئين الأول: CONTRE ويعني المواجهة، والثاني: ROLE أي السجل أو القائمة، وقد فَقَدت هذا المعنى بتطور الزمن، وأصبحت تعني الإشراف والمتابعة.

- أما قاموس FARAPSTAM DARA الإنجليزي فقد جعل منها معنًى للسلطة والسيادة والإكراه والإشراف.

– ويسود الإجماع على تعريف الكلمة الإنجليزية CONTROLE بمعنى "الرقابة" بالإضافة إلى وجود معانٍ أخرى في اللغة العربية مثل: التحكم، الضبط، المراجعة، السيطرة[3].

---

[1] سورة النساء. الآية:01.

[2] مجد الدين محمد بن يعقوب الفيروزآبادي. القاموس المحيط. دار المعرفة، بيروت، 2007م، ص:523.

[3] السعيد بلوم. أساليب الرقابة ودورها في تقييم أداء المؤسسات الاقتصادية، دراسة ميدانية بمؤسسة المحركات سوناكوم، مذكرة ماجستير، جامعة منتوري– قسنطينة، الجزائر، ص 26.

2) **الرقابة اصطلاحا**: اختلفت تعاريف الرقابة بشكل عام، والرقابة المالية بشكل خاص، وهذه التعاريف تدور في اتجاهات ثلاث، كما يأتي:

الاتجاه الأول: ويهتم بالجانب الوظيفي للرقابة ويركز على الأهداف التي تسعى إلى تحقيقها[1]، وفي هذا الاتجاه عرف هنري فايول الرقابة بقوله: أن الرقابة تنطوي على التحقق من مدى مطابقة التنفيذ للخطة الموضوعة والتعليمات الصادرة والمبادئ المعتمدة. وهي تهدف بشكل رئيسي إلى تحديد نقاط القصور والضعف والأخطاء، بغية معالجتها وتصحيحها ومنع تكرار حدوثها، وتنطبق على الأشياء والأشخاص والتصرفات.

وفي المنحى نفسه عرف المؤتمر العربي الأول للرقابة الرقابة المالية بأنها: منهج علمي شامل يتطلب التكامل والاندماج بين المفاهيم الاقتصادية والمحاسبية والإدارية، تهدف إلى التأكد من المحافظة على الأموال العامة، ورفع كفاءة استخدامها، وتحقيق الفعالية في النتائج المحققة.

الاتجاه الثاني: يركز أنصار هذا الاتجاه على الخطوات والإجراءات التي يتعين القيام بها عند مباشرة عملية الرقابة، فلكي تتِمَّ عملية الرقابة يتطلب الأمر وجود بيانات عن أوجه النشاطات المختلفة، كشرط أساسي للقيام بالرقابة على أن تُعَد بشكل يُمَكِّنُ من الاستفادة منها في متابعة النشاط ومراجعة نتائج الأعمال وفحصها، وفي هذا المجال يعرفها البعض على أنها: مجموعة الإجراءات التي تضعها الدولة للتأكد من مطابقة التنفيذ الفعلي للخطط الموضوعة ودراسة الانحراف في التنفيذ لكي تعالِجَ نواحي الضعف والقصور على الخطأ بمنع تكراره.

الاتجاه الثالث: ويركز أنصار هذا الاتجاه على الأجهزة التي تقوم بالرقابة، وتتولى الفحص وجَمْعَ المعلومات وتحليل النتائج، فالرقابة عندهم أجهزة معينة تقوم بمجموعة من العمليات للتأكد من تحقيق الهيئات الخاضعة للرقابة لأهدافها بكفاءة، مع إعطاء هذه الأجهزة صلاحية اتخاذ القرارات المناسبة،

[1] عوف محمود الكفراوي. الرقابة المالية التطبيق والنظرية. مطبعة الانتصار. الإسكندرية – جمهورية مصر العربية.2005م. ص:17.

وفي هذا الاتجاه تَمَّ تعريف الرقابة بأنها: أجهزة معينة للتأكد من تحقيق المشروع لأهدافه بكفاية، مع إعطاء هذه الأجهزة سلطة التوصية باتخاذ القرارات المناسبة[1].

من خلال التعاريف السابقة، نقدم تعريفًا شاملاً يجمع الاتجاهات الثلاثة فنقول: أن الرقابة عملية تقوم بها أجهزة معينة، يخولها القانون ذلك سواء كانت تنفيذية أو تشريعية أو قضائية أو مستقلة، تهدف إلى التأكد من أَنَّ التنفيذ تَمَّ وِفْقَ ما هو مقرر في الخطة (الميزانية العامة) وعلى ضوء القوانين والتعليمات المعمول بها[2]، ومقارنة النتائج المحققة مع الأهداف المخططة، أي النتائج المتوقعة، والكشف عن الانحرافات، والبحث في أسباب حدوثها، وكيفية علاجها وتجنبها مستقبلاً[3].

ثانيًا: تعريف الإدارية:

لفظ الإدارية لغة: من أَدَارَ، إدارةً، دَوَرَ الشيءَ جعله يدور، ودَارَ الشيءَ أي تَعَاطَاهُ، ودَارَ الأمر أو الرأي: أحاط به.

الإدارة من دَوَرَ مصدرُ أَدَارَ أي: إدارة مدرسة أو شركة أو مؤسسة: الجهاز الذي يسيِّرُ أمورها ويشرف على أعمالها[4].

ثالثًا: تعريف الرقابة الإدارية le contrôle administratif

1)- هي مراقبة الإدارة مدى مطابقة التصرفات الصادرة منها للقانون، وذلك بناء على طلب الأفراد أو من تلقاء نفسها[5].

2)- هي رقابة تُفرَضُ على التصرفات التي تقوم بها الأجهزة الإدارية للتأكد من مطابقتها للقانون[6].

---

[1] محمد ساحل. المالية العامة. جسور للنشر والتوزيع. الطبعة الأولى. سنة الطبع: 2017م. المحمدية- الجزائر ص:267.

[2] علي غني عباس الجنابي. الرقابة على الموازنة العامة- دراسة مقارنة- منشورات الحلبي الحقوقية. الطبعة الأولى. سنة الطبع: 2015م، بيروت- لبنان. ص22.

[3] محمد ساحل. المرجع نفسه. المالية العامة.ص268.

[4] جبران مسعود. معجم الرَّائد. دار العلم للملايين. بيروت-لبنان. الطبعة السابعة. سنة ط:1992م. ص36.

[5] نخبة من المختصين في مجمع اللغة العربية. معجم القانون- باب القانون الإداري- الهيئة العامة لشؤون المطابع الأميرية. القاهرة- مصر. 1999م. ص466.

[6] عبد الواحد كرم. معجم مصطلحات الشريعة والقانون. مكتبة دار الثقافة للنشر. عمان- الأردن. 1998م. ص213.

3)- هي العملية التي تستطيع الإدارة بواسطتها اكتشاف أية انحرافات عن الخطط الموضوعة، تمهيدًا لتحديد المسؤولية، واتخاذ الإجراءات الضرورية لتصحيحها وتجنب الأخطاء مستقبلاً[1].

4)- هي عمل من أعمال الإدارة، يستهدف التأكد من أنَّ الموارد المتاحة تُستخدَمُ أفضل استخدامٍ ممكنٍ لبلوغ الأهداف التي تسعى الإدارة لتحقيقها[2].

- **نقد التعاريف**: مما يَتَرَاءَى لنا من مُجمَل التعاريف فإننا نقف على ملْحُوظَاتٍ منها:

- ❖ حَصْرُها موضوع الرقابة على جهة الإدارة فحسب، في حين نرى أنها وبمفهومها العام ذاتُ أبعادٍ وأطرافٍ أوسعَ وأشملَ.
- ❖ لم تطرحْ تكاملاً متميزًا بين صنوف الرقابة، وميزةَ كلٍ منها على حِدَى.
- ❖ كان ولاَبُدَّ من إضفاءِ طابعِ الفقه المالِيّ الاقتصاديّ على هذه التعاريف، كي يمنحها الصيغة الكاملة كمصطلحات علمية مفتاحية واضحة الدلالة في التعبير عن كُنْهِهَا.

رابعًا: المال.

1) المال لغة: ما ملكته من كل شيء. جمع أموال، ومُلْتَ تَمَال، ومِلْتَ وتَمَوَّلْتَ واسْتَمَلْتَ كثُرَ مالُكَ. ومُلْتُهُ-بالضمّ- أيْ أعطَيْتُهُ المال، وكان في الأصل ما يُمْلك من الذهب والفضة، ثم أُطْلِقَ على كُلّ ما يُقْتَنَى ويُمْلَكُ من الأعيان، وأكثر ما يُطْلقُ المال عند العرب على الإبل، لأنها كانت أكثرُ أموالهم، وذهب بعض العرب من قبيلة " دَوَسٍ" إلى أن المال هو الثياب والمتاع والعرض[3]، وهذا لِمَا رواه أبو هريرة -رضي الله عنه-: « خَرَجْنَا مَعَ رَسُولِ اللَّهِ صَلَّى اللهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ يَوْمَ خَيْبَرَ، فَلَمْ نَغْنَمْ ذَهَبًا وَلَا فِضَّةً، إلا الأَمْوَال وَالثِّيَابَ وَالمَتَاعَ » [4] .

[1] محمود حسين الوادي وزكرياء أحمد عزام. مبادئ المالية العامة. دار الميسرة للنشر والتوزيع. عمان الأردن.2007م. ص193.

[2] عبد السلام بدري. الرقابة على المؤسسات العامة. دار الفكر العربي. القاهرة- مصر.1977م. ص87.

[3] الطاهر أحمد الزاوي. ترتيب القاموس المحيط على طريقة المصباح المنير. الجزء الرابع. دار الفكر. الطبعة الثالثة. ص 298

[4] صحيح البخاري، كتاب الأيمان والنذور. رقم 6707. زكريا بن محمد الأنصاري السنيكي المصري الشافعي. منحة الباري بشرح صحيح البخاري. مكتبة الرشد للنشر والتوزيع. الرياض. الطبعة الأولى.2005م. الجزء 09، ص 593.

2)اصطلاحا: نُورِدُ تعاريف الفقهاء فَالقَانُونِيّينَ:

أ) – تعريف المال عند الفقهاء:

- تعريف المال عند الأحناف هو: اسم لما هو مخلوق لإقامة مصالحنا به، ولكن باعتبار صفة التَّمَوُّلِ والإحراز[1].

– وقالوا في تعريفه أيضا: هو ما من شأنه أن يُدَّخر للانتفاع به وقت الحاجة[2].

– عرَّفت مجلة الأحكام العدلية المال بأنه: ما يميلُ إليه طبعُ الإنسان، ويمكن ادخاره إلى وقت الحاجة منقولاً أو غير منقول[3].

فالتعريفات السالفة الذكر وإن اختلفت في بعض صياغتها، فهي متقاربة في مفهومها، وتربطها حقيقة إخراج المنافع من مسمَّى المال. وفي جملتها غير جامعة، لخروج أصناف من الأموال، معدودة في الفقه الحنفي كذلك ومنها:

– أن من الأموال ما لا يميل إليه الطبع، بل يعافه، ولا يقبله، كالأدوية الكريهة، وهي أموال ثمينة لا يشْمَلُها التعريف، إلا أن يراد بالميل ميل الإرادة لا الطبع.

– أن من الأموال مالا يمكن ادخارها كالخضروات، والثمار الطازجة، مع أنها أموال هامة بين الناس.

– أن المباحات الطبيعية جميعًا قبل إحرازها، قد عدُّوها أموالاً في ذاتها، كالسمك في الماء، والطير في الهواء...الخ[4]، ومن هذه المباحات ما لا يمكن ادِّخاره إلى وقت الحاجة لعدم القدرة عليه قبل الإحراز كالصيد بأنواعه.

ولما كانت هذه التعاريف لا تعبر عن حقيقة المال في المذهب الحنفي، انْبَرَى بعض متأخري علماء الحنفية، لتعريف المال بما يتفق مع وجهة نظر المذهب.

---

[1] شمس الأئمة السرخسي. المبسوط. جزء الحادي عشر–باب الغَصْب– دار المعرفة. بيروت– لبنان. ص79.

[2] سعد الدين بن مسعود التفتازاني. شرح التلويح على التوضيح لمتن التلقيح. الجزء الأول. دار الكتب العلمية. بيروت– لبنان. ص171.

[3] نخبة من فقهاء وعلماء الدولة العثمانية. مجلة الأحكام العدلية– المادة 126– الناشر نور محمد كارخانه. كراتشي. باكستان.

[4] نذير بن محمد الطيب أوهاب. حماية المال العام في الفقه الإسلامي. أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية. الرياض. السعودية. 2001م.ص12.

فعرف الأستاذُ عَلِيٌّ الخَفيفَ المال بقوله: كل ما يمكن حيازته، وإحرازه والانتفاع به في العادة[1]، وأردف معقبًا على تعريفه: سواء أكان مُحْرَزًا، ومنتفعًا به فعلاً، كجميع الأشياء التي تملكها، من أرضٍ أو متاعٍ، أو حيوانٍ، أو نقودٍ أم غيرِ مُحْرزٍ، ولا مُنتفع به، ولكن من الممكن أن يتحقق فيه ذلك، كجميع المباح من الأعيان، مثل السمك في البحر، والشجر في الغابات، إذ من الممكن أن يُحَازَ كل ذلك، ويُنْتفع به.

وعرفه الأستاذ مصطفى الزرقاء بقوله: هو كلُ عينٍ ذاتُ قيمةٍ ماديةٍ بين الناس[2].

وشرح تعريفه قائلاً:

- فالعين خرجت المنافع، والحقوق المحْضَة، مما عدُّوه مُلْكًا لا مالاً.

- وبالقيمة الماديةِ خرجت الأعيان التي لا قيمة لها بين الناس، كحبة القمح والجيفة...الخ.

- تعريف المال عند الجمهور:

1)-عرفه المالكية بقولهم: هو كل تَمَوُّلٍ، وتَمُّلُكٍ، ثم قيدوه بالشرع فقالوا: هو كل ما يُمْلَكُ شرعًا ولو قَلَّ. ولفظ" كُلُّ" عام يندرج تحته جميع الجزئيات، والذي يُتَملَّكُ عند المالكية الأعيانُ، والمنافعُ جميعًا شرعًا احترازًا مما منع الشارع تمُّلكه.

وبخصوصِ لفظِ "قَلَّ" فإن ضابط القلة عند المالكية: ما يَشُحُّ به صاحبه ويطلبه، وحدُّوه بما فوق التَّافِه، وهو ما دُونَ الدرهم الشرعي، أو ما لا تَلْتَفِتُ إليه النفوس[3].

3)- أما الشافعية فقد جاء في الأشباه والنظائر: " أما المال: فقال الشافعي: لا يقع اسم المال إلاَّ على ما له قيمةٌ يُبَاعُ بِهَا، وتَلْزَمُ مُتْلِفَه، وإن قَلَّتْ، وما لا يطرحه الناس مثل الفِلْسِ، وما أشبه ذلك"[4].

---

[1] أحكام المعاملات المالية الشرعية. عليٌّ الخفيف. دار الفكر العربي. القاهرة- مصر. 2008م. ص28.

[2] مصطفى أحمد الزرقاء. المدخل إلى نظرية الالتزام العامة في الفقه الإسلامي. دار القلم. دمشق. سوريا. الطبعة الأولى.1999م. ص127.

[3] أحمد بن غنيم النفراوي. الفواكه الدواني على رسالة أبي زيد القيرواني. الجزء 2. دار الكتب العلمية. بيروت- لبنان. الطبعة الأولى. سنة 1997م. ص330.

[4] جلال الدين عبد الرحمان السيوطي. الأشباه والنظائر في قواعد وفروع فقه الشافعية. دار الكتب العلمية. بيروت-لبنان. الطبعة الأولى.1983م. ص327.

2)- أمَّا عند الحنابلة فقد أورد صاحب المنتهى تعريف المال بقوله: ما يباح نفعه مطلقًا، واقتناؤه بلا حاجة[1].

فخرج مَا لَا نَفْعَ فيه كالحشرات الضارة، وما فيه نَفْعٌ محرم كالخمر، وما لا يباح إلا عند الاضطرار كالميتة، وما لا يباح اقتناؤه إلا لحاجة كالكلب.

وبعد هذا العرض يمكننا استخلاص النتائج الآتية:

- ✓ هناك فرق جوهري ميَّزَ المنهجين، تمثَّل في عدِّ المنافع أموالاً عند الجمهور، وهي ليست كذلك عند الحنفية.
- ✓ أن أساسَ الماليةِ في المنهجين، كونُ الشيء ذا قيمة مادية، وهي محددة باعتبار صلاحها للانتفاع المشروع، إلا أنهما قد يختلفان في المشروعية بالنسبة إلى بعض الجزئيات كالانتفاع بالكلب وغيره.
- ✓ مما لا شكَّ فيه أنه لا يُحْرَصُ على الأموال إلا لمنافعها، وفي عدم اعتبار المنافع أموالاً، أو عدِّها أموالاً غيرُ مُتقوَّمةٍ، أَوْ لا تُضْمنُ بالإِتْلاَف، هو بمثابة إهدارٍ للحقوق، وضياعٍ للمصالح، وتسليطٍ للظَّلمة على منافع الأعيان التي يمتلكها غيرهم، لذلك واجه هذا المسلكُ النقدَ الشديدَ من مخالفيه، وعَدَلَ عنه بعض متأخري الحنفية.
- ✓ ومَسْلَكُ الجمهور في بِنَائِهِ مَاليةَ الشيء على كَوْنِه منتفعًا به انتفاعًا مشروعًا، وله قيمة بين الناس، يسمح بتوسيعِ دائرة الأموال في هذا العصر، لِيشْمَلَ أشياءً لم تكن معروفة فيما سبق، مادام قد تحقق فيها أساس المالية، وذلك مثل الأشياء المعنوية فيما بات يُعرف بالحقوق الذِّهنية –الفكرية – وحقوق الابتكار، وغيرها[2].

ب) – تعريف المال عند القانونيين:

- عرفه الدكتور عبد الرزاق السَّنْهُورِي بقوله: أنَّه الحقُّ الذي يَرِدُ على الشَّيء[3].

---

[1] تقي الدين محمد بن أحمد الفتوحي الشهير بابن النجار. تحقيق عبد الغني عبد الخالق. منتهى الإرادات. الجزء الأول. عالم الكتب. القاهرة- مصر. لم ترد الطبعة والسنة. ص339.

[2] نذير بن محمد الطيب أوهاب. المرجع السابق. حماية المال العام في الفقه الإسلامي. ص 19-20.

[3] عبد الرزاق السنهوري. الوسيط في القانون المدني. الجزء الثامن. مطبعة النهضة العربية. القاهرة .1965 م. ص6.

– وذهب الدكتور سليمان مُرْقُسْ إلى القول بأنه: هو كُلُّ حقٍّ له قيمة يمكن تقديرها بمبلغ من النقود[1].

وفي هذا المعنى يقول الدكتور حسن كِيرَة: إن مدلول المال يَصْدُق على كل ذي قيمة مالية، فكما يُعدُّ الحقُّ العيني أصليًا كان أو تبعيًا مالاً، فكذلك الحق الشخصي والحق الذهني في وجهه المالي.

فالمال هو الحق ذو القيمة المالية، سواء كان حقًا عينيًا أم حقًا من الحقوق الأدبية أو الفنية أو الصناعية، فالمشرع جعل الأموال مرادفة للحقوق المالية التي تكون محلها الأشياء التي لا تخرج عن التعامل، سواء بطبيعتها أو بحكم القانون، مادية كانت أم غير مادية، والحقوق إما أن تكون مالية أو غير مالية، كحقوق الأسرة أو الحقوق السياسية، أما الحق المالي فهو مصلحة ذات قيمةٍ ماليةٍ يُقرُّها القانون، وينقسم إلى ثلاثة أقسام: الحقوق العينية و الحقوق الشخصية و الحقوق المعنوية، وقد أشار القانون إلى هذه التقسيمات، وتنقسم الأموال إلى ثلاثة أقسام:

1)- باعتبار طبيعتها: إلى ثابتةٍ ومنقولةٍ.

2)- باعتبار تَعَلُّقِ الحقوق بها: إلى أموالٍ مملوكةٍ وأموالٍ موقوفةٍ وأموالٍ مباحةٍ.

3)- باعتبار مالكها: إلى أموالٍ عامةٍ وخاصةٍ[2].

ومن خلال اجراء مقارنة بسيطة بين مفهوم المال في الفقه وفي القانون، فإننا نَلْحظُ أن النظرة القانونية لمفهوم المال تختلف عن وجهة نظر المذهب الحنفي، في حين أنها متفقة مع وجهة نظر الجمهور، في اعتبار كلِّ عينٍ من الأعيان، والمنافع أموالاً.

والذي نلْحظُه في تعريفات القانونيين للمال، وجودُ عنصرٍ جديدٍ اعترفوا له بالمالية ألا وهو: الحقوق المعنوية، التي ظهرت نتيجة التطوُّرِ الذي عرفته الحياة في مجالاتها المدنية، والاقتصادية،

[1] سليمان مرقس. شرح القانون المدني. – المدخل إلى العلوم القانونية– المطبعة العالمية. القاهرة–مصر.1967م. ص658.

[2] نذير بن محمد الطيب أوهاب. المرجع السابق. حماية المال العام في الفقه الإسلامي. ص76-7.

والثقافية.، واعتبرها القانونيون نوعًا مستقلاً من أنواع الحقوق المالية، لِمَا تتَّصِف به من خصائص تُميزها عن الحقوق العينية، و الحقوق الشخصية نَتَجَت عن كَونِ محَلِّها غيرُ مادِّيٍ[1] .

خامسًا: العام لغة: من عَمَّ الشَّيءُ عمُومًا بمعنى شمَلَ الجماعة، يقال: عَمَّهُمْ بالعطيَّةِ إذا شَمَلَهُمْ بها. ضدُّهُ: الخاص[2].

سادسًا: المال العام اصطلاحًا.

- عَرَّفَت المادة: 688 من القانون المدني الجزائري المال العام بقولها: تعتبرُ أموالاً للدولةِ العقاراتُ والمنقولاتُ التي تُخَصَّصُ بالفعل أو بمقتضى نصٍّ قانونيٍّ لمصلحة عامة، أو لإدارة، أو لمؤسسة عمومية أو لهيئة لها طابع إداري[3].
- الملاحظ هنا أن النصَّ العربي يستعمل مصطلح التخصيص "لمصلحة عامة" في حين أنَّ النص الفرنسي قد استعمل مصطلح التخصيص لاستعمال عام أو جماعي un usage collectif وعليه يمكن تصحيح النص العربي باستخدام عبارة "لاستعمالٍ عامٍ " بدَلَ "لمصلحةٍ عامةٍ" وذلك أن مصطلح " مصلحة عامة" معيار واسع يندرج فيه التخصيص لاستعمال عامٍ والتخصيصُ لإدارة أو مؤسسة عامة[4].
- ومما نَلْحَظُه في تعريف القانون المدني الجزائري للمال العام: أن المادة 688 لم تحدد طبيعة صلة الدولة بهذه الأموال بذكرها لعبارة: تعتبر أموالاً للدولة" أما النص الفرنسي فيُكَيِّفُها بأنها صلته ملكية، فتكون ترجمة النص كالآتي:" تعتبر أموالاً مملوكة للدولة " ومن هنَا تُثَارُ مسألة أملاك الدولة لأول مرةٍ في إطار عبارةٍ شاملة في القانون الجزائري.

[1] عبد الرزاق السنهوري. المرجع السابق. ج 8. ص6-9.

[2] الطاهر أحمد الزاوي. المصدر السابق. ترتيب القاموس المحيط على طريقة المصباح المنير وأسرار البلاغة. الجزء الثالث. ص316.

[3] الأمر 58- 75 المؤرخ في 20 رمضان 1935 الموافق 26 سبتمبر 1975 المتضمن القانون المدني المعدل والمتمم.

[4] أعمر يحياوي. نظرية المال العام. دار هومه. الجزائر.2002م. ص19.

- ذكرت المادة العَقَارَاتِ والمنقولاَتِ وبالتالي غيرُها من الحقوق لا يدخل مهما كان نوعها، وهو ما لا يتماشى والواقع، إذْ تهيمنُ الدولة على الحقوق الآيِلَة إلى أموالها، كحقوق التأليف، وحقوق الملكية الصناعية[1].
- حددت المادة 12 من قانون الأملاك الوطنية مفهوم المال العام بقولها:" تتكون الأملاك الوطنية العمومية من الحقوق والأملاك المنقولة والعقارية التي يستعملها الجميع، والموضوعة تحت تصرف الجمهور المسْتَعْمِلِ إما مباشرة، وإما بواسطة مرفق عام. شريطةَ أن تُكَيَّف في هذه الحالة، بحُكم طبيعتها، أو تَهْيِئَتها الخاصَّةِ تَكْييفًا مطلقًا أو أسَاسيًا، مع الهدف الخاص بهذا المرفق، كذا الأملاك التي تعتبر من قبيل الملكية العمومية بمفهوم المادة 17 من الدستور الجزائري الصادر سنة 1989م:" لا يمكن أن تكون الأملاك الوطنية العمومية موضوع تمليكٍ خاصٍ أو موضوعَ حقوقٍ تَمْلِيكِيَّةٍ"[2].

وأيضًا الأملاك التي تعتبر من قبيل الملكية العمومية بمفهوم المادة 18 من الدستور الجزائري الصادر سنة 1989م، لا يمكن أن تكون الأملاك الوطنية العمومية موضوع تمليكٍ خاصٍ، أو موضوع حقوق تملكيةٍ، وِفْقًا لهذا النصّ، تعتبر أموالاً عامةً الأموالُ المخصصة لاستعمال الجمهور مباشرة، أو عن طريق مرفقٍ عامٍ[3].

[1] الملتقى الوطني حول حماية المال العام وآليات الرقابة عليه في الشريعة والقانون يومي: 11-12 فيفري 2020م. قسم العلوم الإسلامية جامعة أدرار. مداخلة د. عبد الله عبد الجليل. عنوان المداخلة: قاعدة عدم جواز تملك المال العام بالتقادم. ج:01. ص:229.

[2] القانون رقم:14-08 المؤرخ في 17 رجب 1429 الموافق 20جويلية 2008م، يعدل ويتمم القانون رقم 90-30 المؤرخ في 14 جمادى الأولى 1411 الموافق 01 ديسمبر 1990م الخاص بالأملاك العمومية الوطنية. الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية. العدد 44. المؤرخ في 03 أوت 2008م.

[3] أعمر يحياوي. المرجع السابق. نظرية المال العام. ص: 23.

الفرع الثاني: خصائص المال العام:

يتميز المال العام بخصائص وهي:

- الاستعمال العام والجمهوري للمال العام أو الأملاك العمومية، أي الاستعمال لصالح المنفعة العامة، إما بطريقة مباشرة أو بواسطة مرفق عام أو مصلحة عمومية، تُسَيَّرُ بموجب عقد تخصيصٍ أو عقد التزامٍ على جعله تحت تصرف الجمهور، ولكن بشرط الخضوع لرخصة إدارية مسبقة كشَغْلٍ مؤقت للأملاك العمومية، وهذا ما أقرته المادة: 12 من قانون الأملاك العمومية الوطنية، وقد أسلفنا ذكرها.
- أن يكون المال العام سواء كان ثابتًا أو منقولاً مُلكًا للدولة، أو لشخص من الأشخاص المعنوية العامة، وهذا ما أقرته المادة 03 من قانون الأملاك الوطنية العمومية، حيث تنص على ما يلي: "إنَّ انتساب أملاكٍ عَقَارية إلى الأملاك العمومية يقتضي تَمَلُّك الدولة والجماعات المحلية لهذه الأملاك كشرطٍ مسبقٍ لإدْرَاجِها في الأملاك الوطنية"[1].
- تَحْظَى الأموال العامة والأملاك العمومية بحمايةٍ خاصة، بمعنى: يُمنعُ نقلُ ملكيتها من خلال بيعها أو تقديمها كهبة كما أقرته المادة 66 من قانون الأملاك الوطنية العمومية.
- عدمُ جوازِ الحَجْزِ على الأموال العامة والأملاك العمومية، وبالتالي فإنها تخضعُ لمبدإِ عدم القابلية للتصرف، وتُعَدُّ هذه الخاصيةُ ركيزةً هامةً من ركائز حماية المال العام مدنيًا، طالما أنه مخصَّصٌ للمنفعة العامة، وبناءً عليه لو باعت الجهة الإدارية مالاً عن طريق الخطأ فلها أن تسترِدَّه بناءً على هذه القاعدة ولا يمكن للمشتري أن يحتجَّ تجاهها بقاعدة: "الحيازة في المنقول سند الملكية" وعليه فالنتيجة المترتبة على هذه القاعدة أن كل التصرفات المدنية التي ترد على المال العام، وتؤدي إلى انتقال ملكيته للأفراد أو تؤدي إلى تَرَتُّب حقٍّ عيني عليه يتعارض مع تخصيصه للمنفعة العامة تُعتبرُ باطلةً.

[1] القانون رقم: 90-30 المؤرخ في 14 جمادى الأولى 1411 الموافق ل: 01 ديسمبر 1990م.المعدل بالقانون رقم:14-08 المؤرخ في 17 رجب 1429 الموافق 20جويلية 2008م

- عدم جواز اكتساب المال العام أو الأملاك العمومية العَقَارَاتِ منها والمنقولات عن طريق التقادم[1].

ومضمون القاعدة هو منع الأفراد من الاستفادة من دعاوى وضع اليد بُغْيَةَ حيازتهم لهذه الأموال، وذلك نتيجة لعدم مشروعية الحيازة أصلاً، ويمتدُّ نطاق تطبيق هذه القاعدة ليشمَلَ جميع عناصر الأموال العامة وما يلحق بها من توابِعَ ومكملاتٍ، ويمتدُّ أيضا ليشمَلَ الارتفاقات الإدارية المقررة لخدمة الأموال العامة . وقد نصت المادة 689 من القانون المدني على ما يلي:" لا يجوز التصرف في أموال الدولة، أو حجزها، أو تملكها بالتقادم، غير أن القوانين التي تُخَصِّصُ هذه الأموال لأحدى المؤسسات المشَارِ إليها في المادة:688 من القانون المدني، تحدد شروط إدارتها، وعند الاقتضاء شروط عدم التصرف فيها "[2].

الفرع الثالث: الفرق بين الوقف العام والمال العام

هناك تقارب في دلالة مصطلحي الوقف العام والمال العام إلى درجة تُوهِم الباحث بأنهما وجهان لعملة واحدة، لكن في حقيقة الأمر أن هنالك نقاطُ اتفاقٍ تَجْمَعُهُما، ونقاطُ تَبَايُنٍ تُفَرِّقُهما، وسنعرض البَوْنَ بينهما فيما يأتي:

1) تعريف الوقف لغة واصطلاحًا:

الوقف لغة: يطلق على السِّوَار من عاجٍ، وكذا التُّرْسُ ما يسْتَدِير بحافته من حديد. ويرد بمعنى المَنْعِ والحَبْسِ[3].

الوقف اصطلاحاً: حَبْسُ العين عن أن تُمْلك لأحدٍ من العباد، والتصدُّق بمنفعتها ابتداءً وانتهاءً، أو انتهاءً فقط.

فالتصدُّقُ ابتداءً وانتهاءً يكون فيما إذا وقف العين من أولِ الأمرِ على جهة من جهات البَرِّ التي لا تنقطع، كالمساجد والمدارس والمستشفيات والمقابر والسِّقَايات...الخ، وهذا ما يسمى بالوقف الخيري.

[1] أعمر يحياوي. المرجع السابق. نظرية المال العام. ص:94.

[2] أعمر يحياوي. المرجع نفسه. نظرية المال العام. ص:94.

[3] الطاهر أحمد الزاوي. المرجع السابق. ترتيب القاموس المحيط. الجزء الرابع. ص:645.

والتصدُّق انتهاءً فقط يكون فيما إذا وقف العين من أول الأمر على من يحْتَمل الانقطاع واحدًا أو أكثر، ثم جعلها بعدهم لجهة بِرٍّ لا تنقطع كالوقف على نفسه وذرِّيَّته أو على زيدٍ ونسله ومن بعدهم، ويسمى هذا بالوقف الأهلي[1].

وعَرَّفَ قانون الأسرة الجزائري الوَقْفَ في المادة:213 بقوله: الوَقفُ حبْسُ المال عن التملك لأي شخص على وجه التَّأْبِيدِ والتَّصَدُّقِ[2].

2) الفرق بين الوقف العام والمال العام:

أ) – عناصر التوافق:

- يهدف كلا النظامين إلى تحقيق حاجات عامة للناس.
- ينْصَبُّ كلاهما على العَقَارَاتِ أو المنقولاتِ.
- إن التخصيص للنفع العام بالنسبة للأموال العامة، والحبس أو الوقف في أبواب البِرِّ والتَّقْوى، يَقْتَضِيَان حماية قانونية مهمة للمال العام والوقف العام على السواء، حتى لا تتعطَّل تأدية الحاجات العامة، ومن هنا لا بدَّ من تقرير قاعدة عدم جواز التصرف في المال العام وفي أصل الوقف العام.
- إذا كان المشرع الجزائري قد أحاط الأموال العامة بحماية جنائية ضد كل أشكال الاعتداء، سواء في قانون العقوبات أو في قوانين أخرى متفرقة كالقانون المتضمن النظام العام للغابات، فإنه يمنح هذه الحماية أيضا إلى الأوقاف العامة، لذلك نجد التشريع الجنائي يعاقب على تزوير المحررات التي تتضمن أوقافًا عامةً سواءً صدر التزوير من القائمين بوظائف عمومية كالموثقين أو من الأفراد، كما يُعَاقِب على تدنيس المصحف الشريف ودُورِ العبادة[3].

[1] عبد الجليل عبد الرحمان عشوب. كتاب الوقف. دار الآفاق العربية. الطبعة الأولى. سنة الطبع 2000م. القاهرة. ص: 09.

[2] قانون الأسرة الجزائري. رئاسة الجمهورية والأمانة العامة للحكومة. الباب الرابع: التبرعات. الفصل الثالث: الوقف. سنة 2007م. ص:23.

[3] أعمر يحياوي. المرجع نفسه. نظرية المال العام. ص:30.

ب) – عناصر التباين:

- إن الصفة العمومية للمال ليست أبدية، وإنما قد يَفْقِدُها إذا زال عنه وجه المنفعة العامة، غير أن وقف المال في أوجه البِرّ والخير يكتسي طابعًا أبديًّا إلاَّ إذا كان في طريق الانهيار أو الزوال، أو تّعَطُّل الانتفاع به، أو برز وجه من أوجه المنفعة العامة، ففي هذه الأحوال تُجيز المادة 24 من قانون الأوقاف الجزائري مبادلته بغيره[1].
- أن العمل القانوني الذي يُعْطِي للمال صفة العمومية، يعد من قبيل القرارات الإدارية التي تتخذها السلطات الإدارية المختصة، أما الوقف العام فهو تصرف قانوني يكون أمام الموثق.
- قد تلْجأُ الدولة إلى أسلوب نزع ملكية الأفراد لإدراجها في الملكية العامة، ففي هذه الحالة نكون بصدد إجراءٍ إجباريٍّ تفرضه السلطة العامة للقيام بمهامها المتعلقة بالصالح العام. لكن تنازل الفرد عن مُلْكِه وحبسه أو وقْفه في أبواب الخير والإحسان يكون عملاً اختيارياً يبتغي منه المغفرة والثواب[2].

المطلب الثاني: نشأة الرقابة الإدارية على المال العام.

- تعود فكرةُ نَشْأةِ الرقابة المالية إلى أساس قيام الدولة، وملكِيَّتِها للمال العام، وإدارته نيابة عن الشعب، فقد كان لدى الفراعنة في مصرَ، رقابةٌ تهتم بضبط المحاصيل باعتبارها أَهَمَّ الأشياء التي يمكن اقتضاء الضرائب منها، وكان لدى أَثِينا منذ أكثر من 300 سنة قبل الميلاد مؤسسةٌ مختصَّةٌ في الرقابة على أموال الدَّولة.
- عَرَفها البَابِلِيُّون، وكان مدلولُها واضحٌ في مَسَلَّةِ (شريعة) حمُّورَابِي، التي تَضمنَّت كثيرًا من القواعد التي تُنَظِّم المعاملات المالية والتجارية.

[1] القانون رقم: 10/91 المؤرخ في 1991/04/27م والمعدل بالقانون 10/02 المؤرخ في 2002/05/22م يتعلق بالأوقاف في الجزائر.

[2] أعمر يحياوي. المرجع نفسه. نظرية المال العام. ص:32.

- لقد وُجِدتِ الرقابة في المجتمعات المنظَّمةِ، وقد مرَّت بمراحلَ متعددةٍ، حتى وصلت إلى الحالة الرَّاهنة التي هي عليها الآن، وتطوَّر مفهوم الرقابة، وتطوَّرت أهدافُها وأساليبُ ممارستِها وأجهزتُها بتطوُّرِ النُّظُم السياسية والمالية.
- لقد سَاعدَ على تطور الرقابة المالية أيضًا، تطورُ الدولة وانتقالها من الدولة الحَامِيَّة إلى الدولة المتدخلة في جميع جوانب الحياة، وتطوُّرُ السلطات إلى قضائية وتشريعية وتنفيذية، وكان للكوارث والأزمات التي مرت بها الدول دورًا في دفع المجتمعات إلى تطوير أجهزة الرقابة المالية من أجل المحافظة عليها وتوظيفها بغية تجاوز الأزمات، فنشأت الرقابة المالية في المجتمعات منذ القديم، وتطورت بمرور الزمن، ولَمَّا كانت الرقابةُ وثيقة الصلة بالإدارة، وما تقوم به الدولة من رقابةٍ ماليةٍ تدور مع المال وجودًا وعدمًا، لَزِم على القائمين بشؤون الدولة هَنْدَسَةُ نظامِ مراقبةٍ نَاجعٍ، يضبطُ عمل المسؤولين على المال العام، يَحْتَكِمُون من خلال هذا النظام إلى مجموعةِ لوائحَ وقوانينَ وقواعدَ ماليةٍ تُضْفِي على مُزَاوَلَتِهِم لمهَامِّهِم الشفافيةَ والصِّبغةَ القانونيةَ[1].
- ففي فرنسا أُنْشِئَت في عهد الملك سانت لويس أوَّلُ غرفةٍ للمحاسبة، وكان ذلك سنة1256م، وأصبحت في عام 1807م محكمةَ محاسباتٍ، وعرفت إنجلترا ميلاد هيئة رقابية مالية عام1866م، وبتطور الدول واتساع أعمالها أكثر فأكثر بحيث أصبح من الضروريّ التدخلُ في الأمور الاقتصادية للدولة، حيث قامت الحكومات بإنشاء هيئات متخصصة للرقابة على الأموال، وازداد دورها فعَّاليةً خاصةً عندما بدأت الأزمات المالية تظهر في العديد من الدول، كما هو الحال بالنسبة لأزمة الكساد التي عَصَفت باقتصاد الولايات المتحدة الأمريكية عام 1929م، حيث دَعَتِ الحاجة في ظِل هذه الأزمة للاهتمام بالأُسُسِ العلميةِ للإدارة، فأُنْشِأَ في الولايات المتحدة الأمريكية أَولُ معهدٍ للمراقبين الماليين سنة 1930م، الذي ساهم في إرساء العديد من المفاهيم الأساسية المتعلقة بالرقابة المالية.

[1] عوف محمود الكفراوي. الرقابة المالية في الإسلام. مؤسسة شباب الجامعة للطباعة والنشر والتوزيع. الإسكندرية مصر- سنة الطبع:1983. ص:11.

- ومع تطور الأنظمة الرقابية في دول العالم، اقتضتِ الضرورة اسْتِحْدَاثِ هيئةٍ مركزيةٍ رقابيةٍ دوليةٍ، فكانت المنظَّمةُ الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة المعروفة: INTOSAI إِنْتُوسَاي، التي تأسَّست عام 1953م، ومقرها الحالي العاصمة النمساوية فْيينَّا، حيث تمثل هذه المنظمةُ إطارًا وهيكلاً مُؤَسَّسَاتِيًا لتبادُلِ المعلومات والخبرات، قصْدَ تطوير الرقابة المالية العامة على المستوى الدَّوْلي، وتعزيز دوْرِ الكفاءات المهنية، والعلمية وتدعيم مكانتها في الأجهزة الرقابية الدولية للدُّول الأعضاء، وتتألف هذه المنظَّمة من مجموعات رقابية حسب المناطق الإقليمية والقارية، كالمجموعة العربية للأجهزة العليا للرقابة المالية ARABOSAI أرابوساي، التي تأسست في عام 1976م، وتضُمُّ كافة الدول العربية، ومقرها تونس[1].

المطلب الثالث: الرقابة الإدارية على المال العام في الشريعة الإسلامية:

جاء الدين الإسلامي بدستورٍ كامل للحياة في جميع نواحيها، يَهْدِي الناس إلى سبيل الحق، وتَرْنُو أحكامه إلى تحقيق الصالح العام، وحماية حقوق الجماعة وصيانتها، فوَضَع قواعد تضبط المعاملات بين الأفراد والجماعات، ولن ترى تشريعًا مزج بين مصالح الدين والدنيا، وجعلهما متلازمين لُزُوم الروح للجسد كالإسلام[2]، وقد بينت تشريعات الإسلام من خلال أحكامه ضرورة الاهتمام بالمال لأنه العصب الحيوي لسيرورة الحياة، وأنه قِوام الأعمال، وسنقف في هذا المطلب الثالث على الرقابة الإدارية على المال العام من خلال القرآن الكريم والسنة النبوية الشريفة.

الفرع الأول: الرقابة على المال العام في القرآن الكريم.

- لقد أَرْسَت الشريعة الإسلامية أُسُسَ الرقابة من خلال دعوة الناس وحضِّهم على استشعار رقابة الله تعالى في كل صغيرة وكبيرة من أقوالهم وأفعالهم، وذلك في قوله تعالى: ﴿مَّا يَلْفِظُ مِن قَوْلٍ اِلَّا لَدَيْهِ رَقِيبٌ عَتِيدٌ ﴾[3] وقال أيضًا:﴿ وَكَانَ ٱللَّهُ عَلَىٰ كُلِّ شَىْءٍ رَّقِيبًا ﴾[4] وأنهم

[1] رضا خلاصي. شذرات المالية العامة. دار هومه للطباعة والنشر والتوزيع. الجزائر. سنة الطبع: 2016م. ص:384- 385.
[2] عوف محمود الكفراوي. المرجع السابق. الرقابة المالية في الإسلام. ص:115.
[3] سورة ق. الآية: 18.
[4] سورة الأحزاب. الآية: 52.

محاسبون على النَّقِير والقِطْمِير منها، وذكر ذلك في قوله تعالى: ﴿فَمَنْ يَّعْمَلْ مِثْقَالَ ذَرَّةٍ خَيْرًا يَرَهُۥ 8 وَمَنْ يَّعْمَلْ مِثْقَالَ ذَرَّةٍ شَرًّا يَرَهُۥ﴾[1].

- حث الشارع الحكيم على ايقاظ الضمير وجَعْلِه رقيبًا على الإنسان في أعماله، فيبعثه ذلك على اتقان العمل والإخلاص فيه، من غير تقصيرٍ أو تفريطٍ، لعلمه أن الله مُطَّلِعٌ على سِرِّه و علاَنِيَّتِه لقوله تعالى: ﴿يَعْلَمُ خَآئِنَةَ ٱلْاَعْيُنِ وَمَا تُخْفِے ٱلصُّدُورُ ﴾[2]، فجعل الإسلامُ استِحْضَارَ المسلمِ مراقبةَ اللهِ إياهُ من أدقِّ طرق الرقابة عامة، وأكثرِها احْكَامًا على مالية الدولة بوجه خاص.
- ومن التعليمات العامة التي وردت في كتاب الله تعالى التي وَطَّنَت دعائم الرقابة، والتي تقضي بأن يراقبَ الفردُ نفسَه، وأنْ تُرَاقِبَ الرَّعِيةُ الحَاكمَ ووَلِيَّ الأمرِ إنْ هو حَادَ عن الصواب، ويَشْمَلُ ذلك ضِمْنًا وبداهةً مالية الدولة الإسلامية، تِلْكمُ الآيات الداعية إلى الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر، ومنها على سبيل المثال لا الحَصْرِ قوله تعالى: ﴿وَلْتَكُن مِّنكُمْ أُمَّةٌ يَدْعُونَ إِلَى ٱلْخَيْرِ وَيَامُرُونَ بِالْمَعْرُوفِ وَيَنْهَوْنَ عَنِ ٱلْمُنكَرِ وَأُوْلَٰٓئِكَ هُمُ ٱلْمُفْلِحُونَ ﴾ [3] وقال أيضا:﴿وَالْمُومِنُونَ وَالْمُومِنَٰتُ بَعْضُهُمْ أَوْلِيَآءُ بَعْضٍ يَامُرُونَ بِالْمَعْرُوفِ وَيَنْهَوْنَ عَنِ ٱلْمُنكَرِ﴾[4] فمُجْمَلُ هذه الآيات الكريمات تضع القانون الأَعَمَّ والحُكْم الأشمل في الرقابة على مالية الدولة الإسلامية[5] .
- لقد أرْشَدنَا الله تعالى إلى أنْ نَسْتَوْدِع أمْوَالَنا إنْ نَحْنُ أَرَدْنَا الإتِّجَارَ بها مثلاً، عند من يَتَّسِمُ بِصَوْن الأمانات، مثلمَا طلب نبيء الله يوسف عليه السلام من ملك مصر أن يعيّنه وزيرًا لتسيير شؤون البلد، لَمَّا اشتدَّ عودُهُ وآنَسَ من نفسه العلمَ والأمانةَ، فوفَّقه الله في بلوغ مقْصَدِه، وقَصَّ علينا الله تعالى ذلك في القرآن الكريم بقوله:﴿قَالَ ٱجْعَلْنِے عَلَىٰ خَزَآئِنِ ٱلْاَرْضِ إِنِّے حَفِيظٌ عَلِيمٌ 55 وَكَذَٰلِكَ مَكَّنَّا لِيُوسُفَ فِے ٱلْاَرْضِ يَتَبَوَّأُ مِنْهَا حَيْثُ يَشَآءُ نُصِيبُ بِرَحْمَتِنَا مَن نَّشَآءُ وَلَا نُضِيعُ

[1] سورة الزلزلة. الآية :07.

[2] سورة غافر. الآية: 19.

[3] سورة آل عمران. الآية: 104.

[4] سورة التوبة. الآية: 71.

[5] عوف محمود الكفراوي. المرجع نفسه. الرقابة المالية في الإسلام. ص:116- 117- 118.

أَجْرَ ٱلْمُحْسِنِينَ 56﴾[1] وجاء أيضًا في مَعْرَضِ حديثه عن واقِعةِ سيدنا موسى عليه السلام مع المرْأَتَيْن وأَبِيهِما الشيخِ الكبيرِ، فقال تعالى: ﴿قَالَتِ إِحْدٰىهُمَا يَٰٓأَبَتِ إِسْتَـْٔجِرْهُۖ إِنَّ خَيْرَ مَنِ إِسْتَـْٔجَرْتَ ٱلْقَوِيُّ ٱلْأَمِينُۖ 26﴾[2] فيَتَجَلَّى لنا من الآية الكريمة ثناءُ احدى ابنتيْ الشيخِ الكبيرِ على سيدنا موسى عليه السلام، وَوَصْفِه إيَّاه بالقوة والأمانة، وهو توجيه رباني لنا أن نستودع أموالنا عند من يَحُوزُ هاتين الصِّفَتَين، ابتغاء تنميتها وحفظِها، و دَرْءًا للتَّلَفِ عنها[3].

- لقد تحدث القرآن الكريم بإسهابٍ عن موضوع المال وضرورة المحافظة عليه باعتباره رُكنًا من أركان نهضة الحضارات، ومساهمًا بشكلٍ أساسٍ في بناء وتطوير البِنْيَة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية للمجتمعات، وأَوْلى له بالغ الأهمية فخَصَّصَ جُزءًا معتبرًا من سورة يوسف عليه السلام يتحدث فيها عن الطريقة المثْلى لتسيير موارد الدولة، والمنهجيةِ الصحيحةِ في التعامل مع الأزمات الاقتصادية، كما جاء في قوله تعالى:﴿ قَالَ تَزْرَعُونَ سَبْعَ سِنِينَ دَأَبٗاۖ فَمَا حَصَدتُّمْ فَذَرُوهُ فِي سُنۢبُلِهِۦٓ إِلَّا قَلِيلٗاۖ مِّمَّا تَاكُلُونَۖ 47 ثُمَّ يَاتِي مِنۢ بَعْدِ ذَٰلِكَ سَبْعٞ شِدَادٞ يَاكُلْنَ مَا قَدَّمْتُمْ لَهُنَّ إِلَّا قَلِيلٗاۖ مِّمَّا تُحْصِنُونَۖ 48 ثُمَّ يَاتِي مِنۢ بَعْدِ ذَٰلِكَ عَامٞ فِيهِ يُغَاثُ ٱلنَّاسُ وَفِيهِ يَعْصِرُونَۖ 49﴾ فمن خلال هذه الآيات الكريمات نستخلص أن القرآن الكريم ضرب مثلاً للتخطيط السليم، وبرمجة الوقت المتاح لإيجاد الحلول الناجعة لشتى الأزمات التي تعصف بواقع الناس المعيش[4].
- إن أحكام الشريعة الإسلامية المثْبُوتَة في القرآن الكريم والسنة النبوية الشريفة جاءت للحفاظ على كليات الدين الخمس، ومنها حفظ المال من جانب الوجود بالدعوة إلى العمل والاستثمار الاقتصادي المشْرُوعِ والحضِّ على إقامة صنوفٍ شَتَّى من المعاملات الشرعية من بيع ومضاربة

[1] سورة يوسف. الآية: 55- 56.

[2] سورة القصص. الآية: 26.

[3] الملتقى الوطني حول حماية المال العام وآليات الرقابة عليه في الشريعة والقانون يومي: 11-12 فيفري 2020م. قسم العلوم الإسلامية – جامعة أدرار- مداخلة: د: عبد الرزاق خامرة، ط.د: حسان عبد الحاكم، عنوان المداخلة: حماية المال العام من الفساد في القرآن الكريم. ج:01. ص:470.

[4] الملتقى الوطني حول حماية المال العام وآليات الرقابة عليه في الشريعة والقانون يومي: 11-12 فيفري 2020م. قسم العلوم الإسلامية جامعة أدرار. مداخلة د. يمينة بن دية – جامعة أدرار- عنوان المداخلة: منهج النبيء يوسف في تفادي الأزمات الاقتصادية. ج:01. ص: 384.

ومساقاة واستصناع، وحَثَّ على ترشيد النفقات والاعتدال فيها...الخ، وكذا حفظَ المال من جانب العدم بتحريم أنواع من بيوع الغرر، كبيع النَّجْشِ، وبيع المجهول وتلقي الركبان ...الخ، وتحريم الربا والرشوة والسرقة، والنهي عن إيتاءِ السفهاءِ الأموالَ مخافةَ إتلافها، ونهى عن التبذير والإسراف، كلُّ هذا من أجل حماية المال العام من الضياع والتلف.

- ومِنْ ثَمَّ كانت مراقبة إيرادات ومصروفات الدولة الإسلامية في عهد النبيء في مرحلتها الأولى، حيث بساطة الحياة وعدم تَعْقِيدِها لا تقتضي بالضرورة وجود أجهزةٍ ودواوينَ متخصِّصَةٍ لهذا الغرض، إنما كانت تسير الأمور وفق ما أنزل الله تعالى في كتابه الكريم من أحكامٍ ومبادئ عامةٍ، وعملاً بتوجيهات رسول الله في هذا الشأن[1].

الفرع الثاني: الرقابة على المال العام في السُّنَّةِ النبوية الشريفة.

لقد وضع الرسول الأكرم عليه أفضل الصلاة والتسليم القواعد التي تقوم عليها عملية الرقابة باعتباره الرئيس والحاكم للدولة الإسلامية فقام بما يأتي:

- ❖ حدَّدَ إيرادات الدولة ووضَّحَ مقادير الزكاةِ والجِزْيَةِ وكيفيةَ تحصيلها، وقد مَارَسَ عملية الرقابة على عمليات الجِبايةِ والصَّرْف من خلال عُمَّالِه.
- ❖ كَشَفَ عن موقف الشرع الحنيف من التَّسعير كما ورد في حديث لرسول الله ﷺ حَدَّثَنَا مُحَمَّدُ بْنُ الْمُثَنَّى، حَدّثَنَا حَجَّاجٌ، حَدّثَنَا حَمَّادُ بْنُ سَلَمَةَ، عَنْ قَتَادَةَ وَحُمَيْدٌ وَثَابِتٌ عَنْ أَنَسِ بْنِ مَالِكٍ، قَالَ: غَلَا السِّعْرُ عَلَى عَهْدِ رَسُولِ اللَّهِ صَلَّى اللَّهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ -، فَقَالُوا: يَا رَسُولَ اللَّهِ! قَدْ غَلَا السِّعْرُ، فَسَعِّرْ لَنَا. فَقَالَ: «إِنَّ اللَّهَ هُوَ الْمُسَعِّرُ الْقَابِضُ الْبَاسِطُ الرَّازِقُ، إِنِّي لَأَرْجُو أَنْ أَلْقَى رَبِّي وَلَيْسَ أَحَدٌ يَطْلُبُنِي بِمَظْلَمَةٍ فِي دَمٍ وَلَا مَالٍ»[2].

[1] عوف محمود الكفراوي. المرجع السابق. الرقابة المالية في الإسلام. ص: 115- 118.

[2] سنن ابن ماجه القزويني لشعيب الأرناؤوط. باب من كَرِهَ أن يُسَعَّرَ. رقم الحديث 2200. دار الرسالة العالمية. بيروت. ج03. ص:319.

- ❖ أمر بتطبيق الحدود ذات الصِّلة بالأموال، مبيّنًا حُكم الشارع في حدِّ السرقة، كما ورد في الحديث النبوي الشريف، حَدَّثَنِي بِشْرُ بْنُ الْحَكَمِ الْعَبْدِيُّ، حَدَّثَنَا عَبْدُ الْعَزِيزِ بْنُ مُحَمَّدٍ، عَنْ يَزِيدَ بْنِ عَبْدِ اللهِ بْنِ الْهَادِ، عَنْ أَبِي بَكْرِ بْنِ مُحَمَّدٍ، عَنْ عَمْرَةَ، عَنْ عَائِشَةَ، أَنَّهَا سَمِعَتِ النَّبِيَّ صَلَّى اللهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ، يَقُولُ: «لَا تُقْطَعُ يَدُ السَّارِقِ إِلَّا فِي رُبْعِ دِينَارٍ فَصَاعِدًا»[1].
- ❖ نهى عن الاحتكار لِمَا فيه من ضرر يلحق الناس، ويُسبِّبُ شَلَلاً للنمو الاقتصادي، وقد جاء في الحديث الشريف، حَدَّثَنَا سَعِيدُ بْنُ عَمْرٍو الْأَشْعَثِيُّ، حَدَّثَنَا حَاتِمُ بْنُ إِسْمَاعِيلَ، عَنْ مُحَمَّدِ بْنِ عَجْلَانَ، عَنْ مُحَمَّدِ بْنِ عَمْرِو بْنِ عَطَاءٍ، عَنْ سَعِيدِ بْنِ الْمُسَيِّبِ، عَنْ مَعْمَرِ بْنِ عَبْدِ اللهِ قَالَ: قَالَ النَّبِيُّ صَلَّى اللهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ: «لَا يَحْتَكِرُ إِلَّا خَاطِئٌ»[2].
- ❖ بَيَّنَ طُرُقَ الانفاقِ العام وأحكامه[3].
- ❖ قام الرسول بتقسيم الأنفالِ والأفْيَاءِ، جمعُ(فَيْءٍ) بِعَدْلٍ كما أمره الله تعالى.
- ❖ فيما يخص فريضة الزكاة كان الرسول ﷺ يَحْصِرُ مناطق التحصيل من قبائل ومناطق إداريةٍ، ويُسمِّي العمالَ لكلِّ إقليمٍ أو قبيلةٍ، مِثْلَمَا سمَّى عُدَي بن حاتم على طَيِّ وبني الأسد، وسَمَّى سعدَ بن معاذٍ على اليمن، وسَمَّى زيادُ بنُ عُبيْدٍ الأنصاري على حَضْرَمَوتٍ.
- ❖ ضَبَطَ شروطًا يتِمُّ وِفْقَها اختيار العمَّال وهي: العقل والعلم والعدل والأمانة والحَزْمُ.
- ❖ لا يَغْفَل النبيء ﷺ عن تَّوْثيق كافة تعاملات الدولة الإسلامية المالية والاقتصادية ، فقد كان كاتب رسول الله ﷺ في الصَّدقات الزبير بن العوَّام، فإن غَابَ أو اعتذر كتَبَ جُهَيْم بن الصَّلْت

---

[1] محمد فؤاد عبد الباقي. صحيح مسلم. رقم الحديث: 1684. باب حد السرقة ونصابها. ج:08. ص:1313. دار إحياء التراث العربي. بيروت. سنة طبع:1955.

[2] محمد فؤاد عبد الباقي. صحيح مسلم. المصدر نفسه. رقم الحديث: 1605. باب تحريم الاحتكار في الأقوات. ج:03. ص:1228.

[3] الملتقى الوطني حول حماية المال العام وآليات الرقابة عليه في الشريعة والقانون يومي: 11-12 فيفري 2020م. قسم العلوم الإسلامية جامعة أدرار. مداخلة د. الطاهر عبابة – جامعة واد سوف- عنوان المداخلة: الرقابة على المال العام في الشريعة الإسلامية. ج:01. ص: 171.

أو حذيفة بن اليَمَانِ[1].

وكان عليه الصلاة والسلام شديد الحرص على مراقبة هؤلاءِ العمالِ (جُبَاةُ الزكاة).

وقد ثبت عنه ﷺ أنه حاسبهم على المستخرج (الإيرادات) والمنْصَرفِ منها، وكيفيةِ ذلك[2]، ففي الصحيحين عن أبي حُمَيْدٍ السَّاعدي رضي الله عنه قال: استعمل النبيء ﷺ رجلاً من الأَزْدِ على صدقات بني سُلَيْمٍ يُقَال له ابنُ اللُّتْبِيَّة فلمّا جاء حاسبه قال: هذا مالكم، وهذا هدِيَّةٌ، فقال رسول الله ﷺ: « فَهَلَّا جلست في بيت أبيك وأمِّك حتى تَأْتيك هديَّتُكَ إن كنت صادقًا » ثمّ خَطَبَنا، فحمدَ الله، وأثْنى عليه، ثمَّ قال: « أمّا بعد، فإنّي أَسْتَعْمِلُ الرَّجُل منكم على العمل مِمَّا وَلاَّنِي اللهُ، فيأتي فيقول: هذا مالُكُم وهذا هَدِيَّةٌ أهْدِيتْ لِي، أَفلاَ جلس في بيت أبيه وأمِّه حتى تأْتِيَه هديَّتُه إن كان صادقًا، والله لا يأْخذُ أحدٌ مِنْكُم مِنْها شيئًا بِغَيْرِ حَقِّهِ إلا لقِيَ الله تعالى يحْمِلُه يوم القيامة، فَلَأَعْرِفَنَّ أحَدًا منكم لَقِي اللهَ يَحْمِلُ بعيرًا له رُغاءٌ، أو بقرةً لها خُوارٌ، أوْ شاةً تيْعرُ » ثُمَّ رفعَ يديْهِ حتَّى رُئِيَ بياضُ إبِطَيْهِ، ثمَّ قال: « اللهم، هل بلَّغتُ؟ » بَصُرَ عَيْنِي، وسَمِع أذُنِي[3].

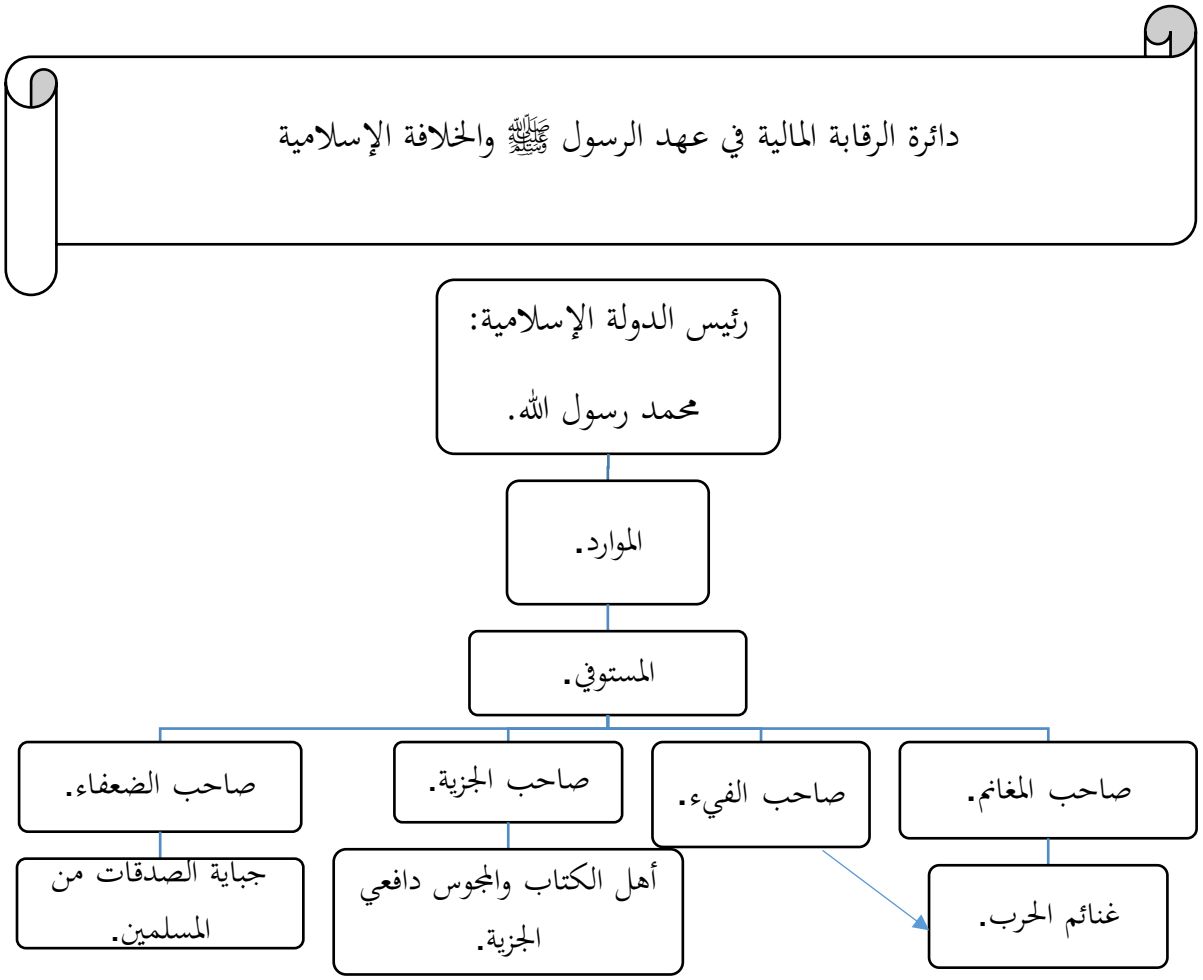
هكذا كان الرسول الأكرم ﷺ الأُنْمُوذَج الأَمْثَل في ترسيخ القواعد التطبيقية للرقابة على الأموال العامة للدولة.

فخلف من بعده الصحابة الكرام، فَطَوَّرُوا منظومة الرقابة الإدارية على المال العام بما يَتَلاَئَمُ وتوسع رقعة الدولة الإسلامية وغزارة ثروات وعائدات الدولة من خراجٍ وجزيةٍ، وغنائم...الخ.

[1] عيسى أيوب الباروني. الرقابة المالية في عهد الرسول والخلفاء الراشدين. منشورات جمعية الدعوة الإسلامية العالمية. ليبيا. الطبعة الأولى. سنة الطبع: 1986م. ص:254- 255- 256.

[2] عوف محمود الكفراوي. المرجع السابق. الرقابة المالية في الإسلام. ص:120.

[3] رواه البخاري. حديث صحيح. رقم الحديث:6979. باب: احتيال العامل لِيُهْدَى له. ج09. ص:28.



المِمَوِّلُونَ: (المسلمون – أهل الكتاب – أهل الحرب)[1]

[1] عيسى أيوب الباروني. المرجع السابق. الرقابة المالية في عهد الرسول والخلفاء الراشدين. ص:252.

المبحث الثاني

أهميةُ الرقابة الإدارية على المال العام، وإبرَازُ مقوِّمَاتِها وبَيَانِ أنواعها.

تمهيد:

بُغْية إعطاء بحثِنا هذا بُعَدا شاملاً دقيقًا، وطرحًا معمَّقًا، ارْتَأَيْنَا دراسة الموضوع من خلال زوايَا متنوعةٍ، حتى نَجْتَهد في الإحاطة بالموضوع قدر المستطاع، فسَنَتَطَرَّقُ بحول الله وقوته في هذا المبحث الثاني إلى إبراز أهمية الرقابة الإدارية على المال العام، ثم نُعرّجُ على بيان مقوِّماتها، وإيراد أنواعها.

المطلب الأول: أهمية الرقابة الإدارية على المال العام.

إن عملية الرقابة في الوظيفة الإدارية لها وثِيقُ الصِّلةِ، بمرحلةٍ بالغةِ الأهمية من مراحل أداء الوظيفة الإدارية أَلاَ وهي مرحلةُ التَّخْطِيطِ، وتتعدَّدُ الرقابة بحسب طبيعة مهامها إدارية أو اقتصادية أو سياسية، وسنوجزها فيما يلي:

الفرع الأول: أهمية الرقابة من الناحية الإدارية: وتتجلى فيما يأتي:

- تُسهم الرقابة في إلزام الهيئات الإدارية المحلِّيَّة باحترام المشروعية القانونية في جميع أعمالها وتصرفاتها والكشف عن الانحرافات والمشكلات العملية لتشمل جوانب تتعلَّقُ بتقييم الآثار والنتائج، وتطوير الأداء الفردي والتنظيمي بشكلٍ يضمن حُسْن سير الأعمال بكفاءة وفعالية، وإيقاع العقوبات على مرتكبي الأخطاء والانحرافات.
- تضمن الرقابة استقامة ونزاهة الموظَّفين والعاملين والتَّأَكُّدَ من أدائهم الوظيفي، والقيام بأعمالهم بكل أمانة ومصداقية، وبالتالي الحدُّ من ظاهرة الفساد المالي والإداري.
- الدِّقة والحيلولة دون حدوث أيِّ تهاوُنٍ في تحصيل الإيرادات أو زيادة في المصروفات عن المبالغ المحدَّدَةِ، ومن ثَمَّ التأكُّدُ من توافق المنفَّذِ مع المخَطَّطِ له، وبخلاف ذلك يتوجب تحديد الانحرافات وبيان أسبابها.

الفرع الثاني: أهمية الرقابة من الناحية الاقتصادية:

وتبْرُزُ فيما يأتي:

- ✓ تشكِّلُ الرقابة أداةً فعَّالةً لكونها وسيلة بيد السلطات القائمة لمتابعة نشاط المؤسسات الإدارية أو السلطات القائمة على تنفيذ الموازنة العامة من خلال الإلمام بتكاليف التنفيذ الفعلي، ومدى إنتاجية الإنفاق العام وما قد يُصاحبُ هذا التنفيذ من إسرافٍ وتبذيرٍ، ومدى تطابق النفقات مع الإيرادات، فضلاً عن التحقُّقِ من كفاءة وحُسْنِ أداء السلطات المنفِّذة، ومدى انجاز العمليات المالية في المواعيد المقرَّرة.
- ✓ منع الإسراف والتبذير وسوء استخدام الأموال العامة، وذلك من خلال الالتزام بالاعتمادات عن طريق مراقبة المختصِّين بعقد النفقات، وتحصيل الإيرادات، ومن خلال وضع آلياتٍ محددة للمراقبة، ومعاقبة المقصِّرين، ومكافحة الفساد بشتَّى أنواعه.

الفرع الثالث: أهمية الرقابة من الناحية السياسية: وتَظْهرُ فيما يأتي:

- ➢ أنَّ الرقابة على الموازنة العامة تضمن تطبيق النصوص الدستورية المتعلقة بحق السلطة التشريعية في الرقابة من خلال احترام حق البرلمان في مراقبة أعمال الحكومة، والذي يتجسَّدُ بعدم تجاوز السلطة التنفيذية للحدود المرسومة لها في إجازة النفقات والإيرادات العامَّة من جهة، ومن جهةٍ أخرى تتجسَّدُ هذه الرقابة في التأكد من صحة تنفيذ الموازنة وحُسْن إدارة السلطة التنفيذية للأموال العامة.
- ➢ انطباق تقديرات النفقات والإيرادات على ما تجسَّدَ منها حقيقةً، وهذا لحجم الموازنة العامة (النفقات) الضخم الذي تصرفه مصالح الدولة المعنية في إطار تنفيذ التزاماتها لذلك باتت المحافظة على المال العام ضرورية لاستيفاء الموازنة على أكمل وجهٍ، ومن دون رقابة إدارية ناجعة، قد يُصَاب نظام الموازنة العامة بعجزٍ.

- أنَّ الرقابة على الموازنة العامة تَكْفَلُ الدِّقَّة في تنفيذ السياسة العامة للدولة، من خلال كون التنفيذ يسير طبقًا لعملية إقرار السياسات التي رسمتها السلطة التشريعية والأنظمة التعليمات التي وضعتها السلطة التنفيذية، وتمنع التباطؤ في التنفيذ[1].

المطلب الثاني: مقوِّمَات الرقابة الإدارية على المال العام.

أولاً: أهداف الرقابة الإدارية على المال العام.

تهدف الرقابة المالية بصفة عامة إلى المحافظة على الأموال، وحمايتها من العبث، وتتلخص هذه الأهداف في النقاط التالية:

- ✓ التحقق من أن الموارد قد حُصِّلَت وفقًا للقوانين واللوائح والقواعد المعمول بها، والكشف عن أي مخالفة أو تقصير.
- ✓ التحقُّقُ من أن الإنفاق تمَّ وِفْقًا لما هو مقرر له، والتَّأكُّدُ من حُسْن استخدام الأموال العامة في الأغراض المخصصة لها دون إسرافٍ أو انحرافٍ، والكشف عمَّا يقع في هذا الصدد من مخالفات.
- ✓ متابعةُ تنفيذ الخطة الموضوعة، وتقييمُ الأداء في الوحدات بُغْية التأكد من أن التنفيذ يسير وِفقًا للسياسات الموضوعة، ولمعرفة نتائج الأعمال، والتعرف على مدى تحقيق هذه الوحدات لأهدافها المرسومة، والكشف عَمَّا يحدثُ من انحرافاتٍ وما قد يكون في الأداء من قصور، وأسباب ذلك لاتخاذ الإجراءات التصحيحية اللازمة وللتعرف على فرص معدلات تحسين الأداء.
- ✓ التأكد من سلامة القوانين واللوائح والتعليمات المالية، والتحقق من مدى كفايتها وملاءمتها، واكتشاف نقاط الضعف فيها، واقتراح وسائل العلاج التي تكْفَل ضَبْط إيرادات الدولة ونفقاتها، واحْكَامَ الرقابةِ عليها دون تشدُّدٍ في الإجراءات أو تَسَيُّبٍ يؤدي إلى كثرة وقوع حوادث الاختلاس.
- ✓ مساعدة الإدارة في تنفيذ وظائفها الرقابية من خلال فحص وتقييم النظم المستخدمة وتحقيق العدالة بين العاملين، والمحافظة عل حقوقهم داخل الوحدات التابعين لها[2].

[1] علي غني عباس الجنابي. المرجع السابق. الرقابة على الموازنة العامة- دراسة مقارنة- ص:23.

[2] عوف محمود الكفراوي. المرجع السابق. الرقابة المالية في الإسلام. ص:19.

- ✓ ضمان عدم خروج الحكومة عن الحدود التي رسمتها لها السلطة التشريعية بحسب موافقتها واعتمادها لبنود الميزانية العامة.
- ✓ ترشيد الانفاق العام على نحو يكفل فاعلية النفقات العامة في تحقيق أهداف الميزانية العامة[1].

ثانيًا: خصائص الرقابة الإدارية.

- تطمح الإدارة العمومية والخاصة على حدٍّ سواء إلى بلوغ الأهداف المسطرة، وتحقيق النجاح، وتحصيل الأرباح، إن كانت المؤسسة تجارية بطبيعة الحال، ومما يحفِّزُ الإدارة العمومية أو الخاصة على تجسيد طموحاتها وجود رقابة إدارية تمتع بخصائص تُأَهِّلها لِأنْ تكون قويةً وفعالةً.

وقَصْدَ تحصيلِ رقابةٍ إداريةٍ أكثر فاعليةً ونجاحًا، علينا الظَّفَرُ بالخصائص الآتية:

1)– التكامل: يجب أن يتكامل نظام الرقابة مع نظام التخطيط وخاصة في الجوانب الضمنية والصريحة، بمعنى القيام بإجراءاتٍ وطرقٍ وتوجهاتٍ وافتراضات وقيم، وأفضل الطرق لخلق هذا التكامل هو جعل الرقابة جزءً أساسيًا في عملية التخطيط.

2)– التوقيت: لا يُقصد بالتوقيت السرعة، بل هو أن تَرِدَ المعلومات في الوقت المناسب وللجهة المستفيدة منها، فلا فائدة من معلومات تصل قبل أوانها بوقت طويل فتُهْمل، أو تصل متأخرة فلا قيمة لها لأن الأوان قد فات.

3)– الدقة: فالقرارات التي تُتَّخذُ باختلاف طبيعتها تُتَّخَذُ بناءً على معلومات، فإذا كانت هذه المعلوماتُ غيرُ دقيقةٍ، فإن القراراتِ لا محالةَ تكون غيرُ صائبةٍ، وينْجُمُ عنها اشكالاتٍ كثيرةٍ، لذا يجب التحقق من دقة المعلومات.

4)– الموضوعية: أن النظام الرقابي الذي يُقَدِّم تفاصيل بلُغةِ الأرقام والإحصاء، هو أفضل من ذلك الذي يُقَدِّم آراءً عامة فضفاضة وغير محددة كمًّا ونوعًا، مثال ذلك: أن المدير العام طلب تقريرًا من مسيري العمل في احدى ورشات الخياطة وفي فرعين مختلفين حول أداء العاملات فقدم زيدٌ تقريرًا يشير فيه أن نشاط العاملات ممتاز، وأن الشَّكَاوَى تكاد تنعدم، وأن مَعْنوياتِهِنَّ مرتفعة ...إلخ، وقدَّم

[1] محمد ساحل. المرجع السابق. المالية العامة. ص:269.

عَمْرٌو تقريرًا يشير فيه إلى أنَّ نشاط العاملات بلغ نسبة 70% و أنَّ الشكاوى المقَدَّمَةَ من طرفِهِن بلغ نسبة 15% وأن معْنَوِيَّاتِهِنَّ وإقْبَالَهُنَّ على العمل بلغ نسبة 87%، فتقرير عَمرٍو أكثر موضوعيةً ودِقَّةً في طرح المؤشرات، لأنه وَضَّحَ بلغة الأرقام حالة أداء العاملات.

5)- المُلائمة: فمن الضرورة أن يتلائم النظام الرقابي مع طبيعة نشاط المؤسسة وحجمِها وأهدافِها وتطلعاتِها المستقبلية، ونوع الصناعة التي تباشرها، ونوعية العملاء، وطبيعة السلع والخدمات المقدَّمة وغيرها.

6)- السرعة في كشف المخالفات: كلما كان النظام الرقابي قادرًا على تحقيق السرعة في اكتشاف الانحرافات، أو منع حدوثها أصلاً، أصبح ذلك النظام أكثر وقاية ومناعة من الآثار السلبية الخطيرة لتلك الانحرافات.

7)- توازن التكاليف مع المردود: يجب أن تتناسب التكاليف والجهود المبذولة، مع الفوائد التي تعود على المؤسسة من جرَّاء تطبيق نظام الرقابة.

8)- المرونة: يجب أن يكون النظام الرقابي مرِنًا، كي يظلَّ محتفظًا بالفعَّالية في مواجهة الخطط المتغيرة أو الظروف غير المتوقعة، أو في حالات الفشل التام.

9)- التوافق مع الهيكل التنظيمي: ويُقْصدُ به أنه لا يمكن أن يُمَارِس الرقابةَ إلا من كانت سُلطتُه تسمح بذلك، باعتباره الأداة الرئيسية للتنسيق، فهو الأساسُ الذي تقوم عليه الرقابة، والمدير في التنظيم الرسمي هو **المحور** الذي ترتكز عليه وظيفة الرقابة على من يخضع له من المرؤوسين.

10)- إمكانية تشخيص وتصحيح الأخطاء: فالنظام الرقابي الجديد ليس فقط ذلك النظام الذي يكتشف الأخطاء، أو الانحرافات، فهدف الرقابة هو تشخيص الأخطاء وإبراز أسباب وقوعها أصلاً، وتصحيح هذه الأخطاء في نهاية الأمر، لذا يجب أن يقترن النظام الرقابي بنواحي الفشل التي يكتشفها، وبالأسباب التي أدَّت إليها والشخص المسؤول عنها[1].

[1] بشير العلاق. تنظيم وإدارة العلاقات العامة. دار اليازوزي للنشر والتوزيع. الأردن. سنة ط: 2010. ص:216.

المطلب الثالث: أنواع الرقابة الإدارية على المال العام.

الرقابة الإدارية على المال العام هي عملية ضرورية ومستمرة تدور مع المال العام وجودًا وعدمًا، ولكي تُحَقِّقَ الرقابة المالية أهدافها المَنُوطَةَ بها، وَجَب علينا تَنَاوُلُها من زوايًا مختلفةٍ، حتى نُلِمَّ بجوانبها، ونحيطَ بمعاييرها عِلْمًا ومُمَارَسَةً، وسنتطرق إليها بتفصيل كما يأتي:

الفرع الأول: الرقابة الإدارية من معيار التوقيت الزمني.

تنقسم الرقابة الإدارية من جانب معيار التوقيت الزمني إلى ثلاثة أقسام، وهي كما يلي:

أولاً: الرقابة الإدارية السابقة.

يُقصد بالرقابة السابقة، تلك الرقابة التي يتم فيها عملية المراجعة والرقابة قبل الصرف، بحيث لا يجوز لأي جهةٍ تنفيذيةٍ الارتباطُ بالتزامٍ، أو دفعِ أي مبلغٍ قبل الحصول على إذنٍ من جهة الرقابة التي بدورها تقوم بالتَّحَقُّق منْ أنَّ المبالغ المطلوبةَ سوف تُنْفَق في الأغراضِ المخصَّصَة لها، والمحَدَّدَةِ في الموازنة العامة، وعدمُ تجاوزِ هذه المبالغِ حدودَ الاعتمادات المقررة لها بقانون الموازنة، وعدمُ مخالفتها للقوانين والأنظمة والتعليمات المالية، ويطْلَقُ على الرقابة الإدارية السابقة وصف: الرقابة الوقائية أو الرقابة المانعة[1].

يمتاز هذا النوع من الرقابة بمزايا عدة، ولعل أهمها ما يأتي:

- تساعد الرقابة الإدارية السابقة على الدِّقةِ في تطبيق القوانين، وتنفيذ الأنظمة والتعليمات، وبالتالي تَحُولُ دون اصدار ومباشرة السلطة التنفيذية لتصرفات غير مشروعة، ما يُسْهِمُ بدوره في تقليل وتخفيف المسؤولية الملْقاةِ على عاتق رجال الإدارة، الذين تُنَاطُ بهم مهمة التنفيذ عن طريق التحَقُّقِ من مشروعية وسلامة الصرف المالي قبل البدء فيه.
- تُعِينُ هذه الرقابةُ على الاقتصاد وعدم التبذير في صرف النفقات العامة، وتمنع الإسراف فيها، كونها ترفض مبدأ العمل بالنفقات غير المشروعة.

[1] علي غني عباس الجنابي. المرجع السابق. الرقابة على الموازنة العامة. ص:36.

➢ إن هذه الرقابة واستنادًا لقاعدة:" الوقاية خير من العلاج" تساعد في الكشف عن الأخطاء والانحرافات قبل وقوعها، وبالتالي فإنها تتميز عن الرقابة اللاحقة بهذه الحالة، كَوْنَ الأخيرةِ لا يمكن اجْرَاؤُها ما لم يَتحقَّقِ الصرفُ.

وعلى الرغم من المزايَا التي تَتَّسِمُ بها الرقابة الإدارية السابقة، إلا أنَّ هناك عيوبًا تَعْتَرِيهَا ومنها:

- أن هذا النوعَ من الرقابةِ يؤدِّي إلى عرْقَلَةِ تنفيذِ الأعمال وانجازها بالسرعة المطلوبة، ويرجع ذلك إلى عاملين رئيسيين، وهما:

– عامل الوقت الطويل المسْتَغْرَقِ لأداء الرقابة السابقة.

– عامل حالةِ عدمِ تَمَتُّعِ القائمين بالرقابة السابقة بقدرٍ كافٍ من المرونة في مجال عملهم.

- أنها تؤدِّي إلى تقييد الرقابة اللاحقة بالنتائج المتَوَصَّلِ إليها، وهذا يؤدي إلى بُطءٍ في انجازِ الأعمال، وعدم تنفيذها في ظرفٍ وجيزٍ.

– إن هذه العيوب بِمُجمَلها ليست انتقاصًا من أهمية الرقابة السابقة، وإنما يتعين أن نُحِيلَ مَهَمَّة أداء الرقابة السابقة إلى جهات من داخل السلطة التنفيذية أي: من الجهة نفسها التي تقوم بالصرف، على أن يُسْنَدَ حقُّ الرقابةِ اللاحقةِ لهيئات أو جهات خارجية.

كما يُمكن تجاوُزُ عيوب الرقابة السابقة من خلال ما يأتي:

1)- إيجادُ جوٍّ من التفاهم والتنسيق والتعاون ما بين المسؤولين عن الرقابة قَصْدَ تحقيق الأهداف المحددة للوحدة الخاضعة للرقابة.

2)- نشر الوعي الرقابي ما بين أعضاء السلطة التنفيذية، لاسيما كبار مسؤولي الرقابة، ليكونوا على قدر المسؤولية الموكَلَةِ إليهم.

3)- الكشف دائمًا عن وجه المصلحة العامة للمجتمع من خلال العملية الرقابية[1].

[1] علي غني عباس الجنابي. المرجع نفسه. الرقابة على الموازنة العامة. ص:37-38.

ثانياً: الرقابة الإدارية الآنِيَّة (المرَافِقَة).

هي رقابة ذاتية تقوم بها أجهزة داخل الوحدة الإدارية أو الاقتصادية للتأكد من أن ما يجري عليه العمل داخلها يتمُّ وِفْقًا للتخطيط والسياسات الموضوعة، وتتميز هذه الصورة بالاستمرار أو الشمول حيث تبدأ مع العمل، وتُسايرُ خطوات تنفيذه، ومتابعة أداء مراحل العمل، وفي الوقت نفسه مقارنة النتائج الواقعية بما هو مخطط لبلوغه[1].

ورغم النقد الموجه للرقابة الآنية بكونها رقابةٌ تتدخل في صلاحيات السلطة التنفيذية، وفي عمل الإدارة، وأنها تَخْرِمُ مبدأً من مبادئ الحكم الديمقراطي ألا وهو: مبدأُ الفصلِ بين السلطاتِ، إلاَّ أنها في الحقيقة لم تتدخَّل في عمل السلطة التنفيذية، ولم تمنعها من مزاولة عملها، ولم تُعرقِلْ سير عمل الإدارة وإنما وَاكَبَتهما وسايرتهما أثناء القيام بمهامهما، وعادةً ما تُمَارِسُ الرقابةَ الآنيةَ اللجانُ البرلمانيةُ المختصة المنْبَثِقَةُ من البرلمان، أو الجهات التي تتولى الرقابة الداخلية، بمعنى: الرقابة التي تُمارَسُ من داخل السلطة التنفيذية[2].

ثالثًا: الرقابة الإدارية اللاحقة (النهائية).

تَبْتدِأُ الرقابة الإدارية اللاحقة بعد انقضاء السنة المالية، وقَفْلِ الحسابات واستخراج الحساب الختامي، وهي عبارة عن مجموعة من الإجراءات التي تَتِمُّ بُغْيَةَ التحقُّقِ من أنَّ التنفيذَ الفعلي للأعمال قد تَمَّ وفقًا للبرامج والخُطَطِ والأهداف الموضوعة مسْبَقًا، والقصْدُ منها القيام بمراجعة مالية لنتائج العمليات الجارية في فترة زمنية ماضية بهدف اظهار الانحرافات والأخطاء المصاحبة للتنفيذ واقتراح الحلول المناسبة لها وضمان عدم تكرار حدوثها.[3]

فهذا النوع من الرقابة يتم من خلال فحص ومراجعة العمليات المالية التي تمت فعْلاً، وكذلك العمليات الحسابية والأنشطة الاقتصادية اللاحقة لتنفيذ الموازنة العامة، وذلك من خلال مراجعة وفحص الدفاتر الحسابية، ومستندات التحصيل والصرف والحساب الختامي في مختلف الهيئات

[1] عوف محمود الكفراوي. المرجع السابق. الرقابة المالية في الإسلام. ص:24.

[2] علي غني عباس الجنابي. المرجع نفسه. الرقابة على الموازنة العامة. ص:40.

[3] رضا خلاصي. المرجع السابق. شذرات المالية العامة. ص:389.

والمؤسسات العامة، ومدى مطابقة التنفيذ للاعتمادات المخصصة لكل وجه إنفاق على حدة، فضلاً عن مراعاة تطبيق القوانين، وكافة الإجراءات المقررة.

وتمتد الرقابة اللاحقة على عكس الرقابة السابقة إلى النفقات العامة للتأكدِ من صرفها وِفْقَ القوانين، والتَّحَقُّقِ مِنْ أنَّ الإيرادات العامة قدْ تَمَّ صبُّها في الخزينة العامة.

ويَجدُر الإشارة إلى نقطةٍ غايةٍ في الأهميةِ ألا وهي: أن هذا النوع من الرقابة يقوم بدورٍ عِلاَجِيٍّ، ويأخذُ صورًا عِدَّة، فقد تَقْتَصر الرقابة على المراجعة المستندية والحسابية لكافة العمليات المالية لكشف التلاعب بالأموال العامة، وقد تمتد إلى مساءلة مرتكبي المخالفات المالية، كما قد تمتدُّ إلى البحث عن مدى كفاءة الوحدات الفنية التنفيذية في استخدام الأموال العامة[1].

ومما لا شك فيه أن الرقابة الإدارية اللاحقة على المال العام تمتاز بمزايا عديدة يمكن تلخيصها فيما يأتي:

- ✓ لا تُعِيقُ هذه الرقابة تنفيذ الأعمال، ولا تتسبب في تأخير المعاملات المالية، لأنها تأتي بعد الصرف (وبذلك تتفادى إحدى عيوب الرقابة السابقة).
- ✓ تؤدِّي إلى تَوَخِّي مُوظَّفي السلطة التنفيذية الدِّقَة والأمانة طَالَمَا أنَّهم يعلمون مسبقًا أن هناك رقابةً لاحقةً على الصرف.
- ✓ تكون ملاحظات جهاز الرقابة على أساسٍ من الواقع لأنها تأتي بعد إتمام العملية المالية، وفي وقت تكون قد اتَّضَحَت جميعُ وَقَائِعِهَا.
- ✓ يُمْكنُ للرقابة اللاحقة على الصرف أن تراقب تحقيق الأهداف المنشودة، من خلال العمليات المالية، وهو ما يَسْمَحُ بتطبيق الأساليب الحديثة لتحضير الميزانية العامة، كميزانية الأداء، وميزانية التخطيط والبرمجة، بصورة تساعد في ترشيد الإنفاق العام، وذلك لأن الرقابة اللاحقة تكون بعد تنفيذ الأعمال، وتُعْطِي الوقت الكافي لأجهزة الرقابة للقيام بذلك.[2]

[1] علي غني عباس الجنابي. المرجع نفسه. الرقابة على الموازنة العامة. ص:41-42.

[2] محمد ساحل. المرجع السابق. المالية العامة. ص:271.

ورُغْم ما اتَّسَمَتْ به هذه الرقابة من مزايًا، إلا أنها طالتها آراء النَّقْدِ، مشَخِّصَةً عيُوبَها، ومن جملة النقد الموجه للرقابة المالية اللاحقة ما يلي:

- أنها تَتِم بعد صرْفِ الأموال فِعْلاً ممَّا لا يمنع الأخطاء أو سوء الاستخدامِ أوِ التلاعُبَ أو التزوير.
- أنَّ هذا النوْعَ من الرقابة لا يترتَّبُ عليه منعُ المخالفات، وإنَّما التنبيه إليها بعد ارتكابها، وقد يقع اكتشاف الانتهاك أو الانحراف بعد مُضِيّ فترةٍ من الزَّمنِ، قد يكون خلالها الموظَّفُ المسؤول قد ترك الوظيفة في الأجهزة الحكومية، أو انتهى عقد الشركة الأجنبية، وسافر مُوَظَّفُوهَا، ممَّا يُنْقِصُ من فعَّالية دور الرقابة اللاحقة ويُضْعِفُهُ.
- أنَّ الرقابة اللاحقة تبحثُ في وقَائِع سَبَقَ وأنْ تَمَّ بَحْثُها من طرف الرقابة السابقة، مِمَّا يترتب عليه تقَيُّدُها بما قرَّرَته الرقابة السابقة على الصرف، عِلاَوةً على أنها قد تقعُ في التكرار، فتبحث في عمليات سَبَقَ بحثُها.

- ويُمْكِن التَّخْفيفُ من عيوب الرقابة اللاحقة من خلال المقترحين الآتِيَيْن:

❖ توفير أجهزةِ رقابةٍ فعَّالةٍ تَتَوَلَّى انجازَ عملياتِ الرقابةِ اللاحقةِ خلال فترةٍ قصيرةٍ قَصْدَ استمراريَّةِ العمل، وعَدمِ تلَكُّؤِهِ.

❖ الزام الجهات التَّنْفيذيةِ بتعجيلِ انجازِ معاملاتها وحساباتها الختاميةِ، وتقديمها إلى الأجهزة الرقابية في أقرب وقتٍ ممْكِنٍ، بُغْيَةَ التَّدْقِيق فيها، ومعالجةِ الانحرافات، ومعاقبة المخالفين للقوانين.[1].

الفرع الثاني: الرقابة الإدارية من معيار الجهة التي تَتَوَلَّى الرقابة.

تنقسم الرقابة الإدارية من جانب معيار الجهة التي تَتَوَلَّى الرقابة إلى قسمين، وهما كما يلي:

أولاً: الرقابة الداخلية (الذَّاتية).

نورد تعريفين للرقابة الإدارية الداخلية، وهما كما يلي:

- الرقابة الإدارية الداخلية هي: الرقابة التي تُمَارس من خلال السلطة التنفيذية على أجهزتها الإدارية المختلفة لغرض التَّأَكد من أنَّ جميع الأعمال المناطَةِ بالسلطة التنفيذية تسير وِفْقَ النَّهْجِ المقرر لها[2].

[1] علي غني عباس الجنابي. المرجع السابق. الرقابة على الموازنة العامة. ص:43.

[2] علي غني عباس الجنابي. المرجع نفسه. ص:45.

- الرقابة الإدارية الداخلية هي: هي الرقابة التي يقوم بها الرؤساء من موظفي الحكومة على مَرْؤُوسِيهِم، وذلك بقياسِ وتصحيح أداءِ المرْؤُوسِينَ للتثبُّت من أن الأهداف والخُطَطَ المسَطَّرَة قد تَمَّ تنفيذها كما اتُّفِقَ عليهِ.

وتباشر الرقابة الإدارية الداخلية وزارةُ الماليةِ على بقية الوزارات والمصالح الحكومية، بواسطة القسم المالي في كل وزارة أو مصلحة، أي الرقابة التي تقوم بها الحكومة على نفسها أو ذاتها، وأشهرُها رقابةُ وزارة المالية من خلال المراقب المالي على باقي الوزارات.

وتتناول هذه الرقابة عمليات التحصيل والصرف التي يأمر بها الوزراء أو من ينوبهم، وذلك للتحقق من مطابقة أوامر الصرف للقواعد المالية المقررة في الميزانية العامة المصادق عليها من طرف السلطة التشريعية.

ورغم أهمية الرقابة الإدارية، فهي لا تخرج في جوهرها عن كونها رقابة من الإدارة على نفسها، تتم طبقًا للقواعد التي تضعها هذه الأخيرة على نفسها[1]، وتمارس الرقابة الداخلية من خلال أسلوبين وهما:

1)– أسلوب الرقابة التسلسلية: أي يتولى الرؤساء الإشراف على أعمال مرؤوسيهم، وتوجيهها أو تصحيحها وتقويمها، وتكون هذه الرقابة سابقة للتصرف المالي أو لاحقةً أو فنيةً أو إداريةً.

2)– أسلوب رقابة الوصاية: ويشملُ هذا الأسلوبُ ممارسةَ السلطةِ التنفيذيةِ الرقابةَ على المؤسسات والهيئات العامة في الدولة التي تتمتعُ بالشخصية المعنوية، وبالاستقلال المادِّيّ والإداريّ.

– تعمل الرقابة الداخلية على ما يلي:

- مساعدة الإدارة على متابعة الخطط وتحقيق الأهداف.
- توفير القدْرِ الكافي من الاطمئنان للسلطة التنفيذية على سلامة إجراءات العمل، وأساليب تنفيذه.
- مساعدة المسؤولين والموظفين عن طريق التنبيه إلى الأخطاء حتى قبل وقوعها، قصد تصحيحها.[2].

[1] محمد ساحل. المرجع السابق. المالية العامة. ص:272.

[2] رضا خلاصي. المرجع السابق. شذرات المالية العامة. ص:388.

ثانيًا: الرقابة الخارجية.

– عرَّفت لجنة الأدلة والمصطلحات للمجموعة العربية الرقابة الخارجية بأنها: عملية تقوم بها أجهزة أو هيئات رقابية مستقلة عن الجهات الخاضعة للرقابة، ولها أهدافها التي تسعى لتحقيقها، ويتَّصِفُ عمل هذه الهيئات أو الأجهزة بأنه يرتبط بالمال العام، ويحدِّدُه القانون.

– تنبثق الرقابة الخارجية عن مبدإ التوازن والفصل المرن بين السلطات، ورقابتها على المصلحة العامة خصوصًا في مجال الإدارة المالية العامة.[1]

لذا ولأجل تسليط الضوء على هذا الموضوع سنتناول ثلاثة أقسامٍ من أقسام الرقابة الخارجية، وهي كما يأتي:

1)– الرقابة التشريعية (البرلمانية).

- عرَّف بعض فقهاء القانون الرقابة التشريعية بأنها: الرقابة التي تتولاها السلطة المختصة بالتشريع بما لديها من سلطة مطلقة في الرقابة المالية.
- وفي تعريفٍ آخر لبعض فقهاء القانون قالوا بأنها: الرقابة التي تتولاها المجالس النيابية في الدُّوَل الديمقراطية، قَصْدَ التأكُّدِ من سلامة وصحة التنفيذ من طرف السلطة التنفيذية[2].

تُعْتبرُ مَهَمَّةُ الرقابة على الميزانية العامة في المقام الأول من اختصاص عمل البرلمان، باعتبار البرلمان الممثل الشرعي لإرادة الشعب، ويتمثل دوره الرئيسي في مراقبة تنفيذ الميزانية العامة المموَّلةِ أساسًا من الخزينة المالية للشعب، ومن العائدات الجبائية (الضرائب) التي يدفعها الشعب، والمصَمَّمَّة أساسًا لتحقيق مصلحة الشعب، وقد نصَّ الدستور على ضرورة اعتماد البرلمان للحساب الختامي للميزانية، أو ما يسمى: بضبط الميزانية.

وهذا النوع من الرقابة يعني أن تقوم السلطة التشريعية بتقصِّي الحقائق تجاه أعمال السلطة التنفيذية، والتحري حول أداء مهامها التنفيذية، للكشف عن مدى مطابقة التنفيذ للقوانين واللوائح والتنظيمات المتفق والمصادق عليها من طرف السلطة التشريعية، والوقوف على المخالفات والانحرافات

[1] محمد ساحل. المرجع السابق. المالية العامة. ص:274.

[2] علي غني عباس الجنابي. المرجع السابق. الرقابة على الموازنة العامة. ص:51.

التي قد تحدُثُ أثناء ممارسة السلطة التنفيذية لمهامها المخولة إليها في إطار القانون، وتحديد المسؤول أو الجهة المسؤولة عن ذلك، ومساءلته أو مساءلتها عن ذلك.

وتكون هذه الرقابة توجيهيةً عند المصادقة على الميزانية العامة، وأثناء تنفيذها، وتكون لاحقةً بعد التنفيذِ.

إلا أنه سرعان ما اتضحت عيوب الرقابة التشريعية، نظرًا لعدم إلمام أعضاء الهيئة التشريعية بالأصول العلمية للرقابة المالية، أو لعدم توفُّرِ الخبرة والوقت اللازمين لهذه المهَمةِ، وعدم قدرة البرلمان على مقارعة الحكومة في مجال قانون المالية إعدادًا وتحضيرًا ومناقشةً.

ولهذا توصف الرقابة التشريعية بأنها رقابة شكلية، وبُغْيَة زيادة فعالية الرقابة التشريعية، أصبحت بعض الدول تختار أعضاء اللجنة المالية في السلطة التشريعية من ذوي الخبرة والكفاءة المالية[1].

2)- الرقابة القضائية (المستقلة).

الرقابة القضائية هي التي تَتَولاَّها هيئة قضائية تكون مسؤولةً عن إجراء عمليات الرقابة، واكتشاف المخالفات المالية، وقد يُعْهَدُ إليها مُحاكمةُ المسؤولين عن هذه المخالفات، وإصدار العقوبات اللازمة، أي أنه يُخَوَّلُ لهذه الهيئات والأجهزة سلطة توقيع الجزاء عند وقوع المخالفة.

ويتميز هذا النظام عن نظام الرقابة الإدارية بما يتمتع به من سلطات قضائية تساعد على إحكام الرقابة على الأموال العامة، والمحافظة عليها بما تُصدره من أحكامٍ، أمّا نُظُمُ الرقابة الإدارية فليس لها إلا سلطة التوصية أو الإحالة إلى السلطات القضائية التي قد تطول أمامها الإجراءات، ممَّا يؤخِّرُ توقيع العقاب، وما لذلك من آثارٍ سلبية، هذا فضلاً عن أنه قد لا يكون لدى هذه السلطات القضائية الخبرةُ اللاَّزِمةُ للفصل في مثل هذه المخالفات والقضايا المالية[2].

[1] محمد ساحل. المرجع السابق. المالية العامة. ص:273.

[2] عوف محمود الكفراوي. المرجع السابق. الرقابة المالية في الإسلام. ص:26.

3)- الرقابة الشعبية.

هي عملية الرقابة التي يمارسها المجتمع المدني عن طريق الأجهزة الشعبية، وما ينبثق عن تنظيماتها من لجانٍ رقابيةٍ تباشر حقها في الإشراف والرقابة على مختلف صور النشاط الإداري للمال العام، وهذا الحق ناتج عن ملكية الشعب للأموال العامة، ونقصِدُ بالرقابة الشعبية هنا رقابة تلك الأجهزة الشعبية التي قد توجد في بعض الدول بالإضافة إلى رقابة السلطة التشريعية، مثل رقابة اللجان النقابية، ورقابة التنظيمات السياسية كتنظيم جبهة التحرير الوطني في الجزائر.[1] ويطلق عليها أيضًا رقابة الرأي العام. وتتمثل مكونات المجتمع المدني الممارسة لحق الرقابة الشعبية مما يأتي:

1- المجتمع المدني: ويقصد به الجمعيات والتنظيمات التي يُنشِؤُها الأفراد في إطار قانون الجمعيات وفق ما نصت عليه المادة 02 من قانون الجمعيات[2].

2- وسائل الإعلام: تتمثل في حرية الصحافة المرئية والمسموعة والمكتوبة[3].

3- الأحزاب السياسية: يسمح القانون الجزائري بإنشاء أحزاب سياسية من أجل النضال والمشاركة في الحياة السياسية، والمساهَمَة في الحكم.[4]

الفرع الثالث: الرقابة الإدارية من معيار طبيعة ونوعية الرقابة.

تنقسم الرقابة الإدارية من معيار طبيعة ونوعية الرقابة إلى أقسامٍ عدَّة نُورِدُها كما يلي:

أولاً: رقابة المشروعية.

تُعْرَف المشروعية على أنها صفة كل ما هو مطابق للقانون، و يتِمُّ بموجب هذا النوع من الرقابة مطابقة التصرف ذو الآثار المالية للقانون، بمفهومه العام والواسع، وعليه فإن الإجراءات والتصرفات

[1] عوف محمود الكفراوي. المرجع السابق. الرقابة المالية في الإسلام. ص:28.

[2] القانون رقم: 12-06 مؤرخ في 18 صفر عام 1433 الموافق ل 12 يناير 2012م المتعلق بالجمعيات.

[3] المادة 54 من القانون الدستوري. الصادر في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية. 15 جمادى الأولى 1442 /30 ديسمبر2020م. العدد82.

[4] المادة: 02 من القانون العضوي رقم 12- 04 المؤرخ في18 صفر 1433 الموافق ل 12 جانفي 2012. الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية. العدد:02. للسنة 49. ص: 10.

التي تتخذها السلطة التنفيذية لا تتمتع بحماية القانون، ولا تَحُوزُ أيَّ قيمةٍ ما لم تكن متوافقة مع القواعد النافذة، بمعنى آخر لا يجوز للإدارة أن تقوم بأيِّ عملٍ قانونيٍّ أو مادِّيٍّ إلاَّ وِفقًا للقانون أو بتَخْوِيلٍ منه[1].

ثانيًا: الرقابة المحاسبية.

يُعدُّ هذا النوع من أقدم أنواع الرقابة، وقد ارتبط وجودها بالدور التقليدي للدولة، لذلك أُطْلِقَ عليها تسمية: الرقابة التقليدية.

وتبعًا لمضمون الرقابة المحاسبية فهي عبارة عن عملية رقابة تقتصر فقط على مجرَّدِ مراجعة مستندات الصرف والتحصيل والدفاتر الحسابية المسجلة بها كافة المعاملات المالية للدولة، ويتمُّ التأكد من خلالها على مدى تطابق الصرف للاعتمادات المقررة لكل بندٍ من بنود النفقات العامة، وأن جميع المعاملات المالية قد تمت بنماذج ومستندات صحيحة ومعتمدة وفقًا للأصول المحاسبية والمالية المتبعة. كما يتم التحقق من أن الانفاق قد تمَّ بعد الحصول على ترخيصٍ من الجهات المختصَّةِ.

كما تهدف الرقابة المحاسبية إلى بذل أقصى جهدٍ لاكتشاف الأخطاء الفنية والغش والتزوير وكافة المخالفات المالية، وقد تصل الرقابة المحاسبية إلى فحص النظام المحاسبي المتَّبَعِ أو النُّظمِ المالية المعمول بها، وتقديم الاقتراحات التي تراها هيئة الرقابة ضروريةً.[2]

ثالثًا: الرقابة الاقتصادية (التَقْيِيمِيَّةُ)

تعتبر الرقابة الاقتصادية على تنفيذ الميزانية العامة رقابةٌ حديثةٌ، بدأ التفكيرُ فيها وتطبِيقُها على إثْرِ تطور وظيفة الدولة، واتساع نطاق تدخلها في مختلف ميادين الإنتاج.

والرقابة الاقتصادية هي عبارة عن تلك العمليات التي تقيس الأداء الجاري، وتقوده إلى أهدافٍ محددةٍ مسبقًا لقياس الأداء الفعلي، وأسلوبٌ لمقارنة الأداء المحقق بالهدف المخطط، لأنه على أساس نتائج هذه المقارنة يُوجَّهُ الأداءُ بحيث يتفقُ مع الهدف أو المعيار المحدد لهذه الأعمال أو الخدمات من

[1] رضا خلاصي. المرجع السابق. شذرات المالية العامة. ص: 390.

[2] محمد ساحل. المرجع السابق. المالية العامة. ص:274.

قبلُ، ويُطلق عليها أيضا" الرقابة التقييمية"، وهذا النوع من الرقابة لا يُحقق الأهداف المرجوة من دون رقابة مستندية تؤكد صحة وسلامة البيانات المستخدمة كأدواتٍ للتحليل.[1].

رابعًا: الرقابة على البرامج.

يهتم هذا النوع من الرقابة بمدى تحقيق الخطط والبرامج والأهداف العليا المحددة لكل جهة إدارية عامة.

خامسًا: الرقابة الاستنتاجية (القياسية)

يُقْصد بها إيجاد ربط بين عناصر القوائم المالية بمثيلاتها من السنوات السابقة، أو السنة نفسها لمعرفة أي وضعٍ غير طبيعيٍّ، أو كشف خللٍ أو إشكالات مالية خفية أو غير متوقَّعة.[2]

[1] محمد ساحل. المرجع نفسه. المالية العامة. ص:275.

[2] رضا خلاصي. المرجع السابق. شذرات المالية العامة. ص: 390-391.

المبحث الثالث

أجهزة الرقابة الإدارية على المال العام في الشريعة والقانون.

تمهيد:

لا تقتصر وظيفة الدولة على حفظ الأمن الداخلي، والذودِ عن الوطن فحسب، وإنما مَهَمَّتُها متكاملة على كافة الأصعدة، من تنمية لاقتصاد الدَّولة وتطويره، ومراقبة الحياة الاقتصادية للمواطنين من قمعٍ للغش والاحتكار وتشجيع الاستثمار المشروع...الخ، وتضطلع بهذه المهَمَّةِ صنوفٌ شتى من أجهزة الرقابة التابعة للدولة منذ بُزوغ فجر الدولة الإسلامية، مرورًا بنظام حكم الخلافات الإسلامية المتعاقبة، وصولاً إلى قيام الدولة الحديثة (موضوع بحثنا لاحقًا: أجهزة الرقابة في الدولة الجزائرية).

المطلب الأول: أجهزة الرقابة الإدارية على المال العام في الشريعة الإسلامية.

قصد إحاطة المال العامِ بفائقٍ من العناية والاهتمام، رأى وُلاَّةُ أمورِ المسلمين ضرورة تخصيص أجهزة قائمة بذاتها، تُعْهدُ إليها مأموريةُ متابعة شؤون المال العام، وممارسة الرقابة المالية على مختلف المعاملات الاقتصادية، ومراقبة السوق التجارية، وضبط نفقات الدولة وعائداتها، فتوصلوا إلى إنشاء أجهزة خاصة تُبَاشر مهمَّة الرقابة الإدارية على المال العام، وسَنُعَرّجُ على ذِكْرِ هذه الأجهزة التي سادت زمن حُكْم الخلافة الإسلامية.

الفرع الأول: وَلاَيَةُ الحِسْبَةِ.

أولاً: تعريف الحسبة.

1) – لغة: من الفعل احتسب، حِسْبَةً بمعنى: عدَّ، والاحتساب: طلب الأجر، وحَسَنُ الحِسْبَةِ بمعنى: حَسَنُ التَّدْبِير[1].

2) – اصطلاحًا: عَرَّف العلاَّمة بن خلدون الحسبةَ بقوله: هي وظيفة دينية من باب الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر الذي هو فرض على القائم بأمور المسلمين، يُعَيِّنُ لذلك من يراه أهلاً لذلك، فيتعيَّنُ فرضه عليه، ويتَّخِذُ الأعوان على ذلك[2].

[1] مجد الدين محمد بن يعقوب الفيروزآبادي. القاموس المحيط. دار الحديث للطبع والنشر والتوزيع. القاهرة. سنة الطبع: 2008م. ص: 360.

[2] ابن خلدون. كتاب العبر وديوان المبتدأ والخبر في تاريخ العرب والعجم والبربر. دار النشر. بيت الأفكار الدولية. الرياض. ص: 281.

- وهناك تعريف مختار من بين تعاريف الفقهاء، وسنورده كتعريف جامعٍ مانعٍ، ألا وهو:

الحسبة سلطةٌ تُخَوّلُ لصاحبِها حق مباشرة الأمر بالمعروف إذا ظهر تركه، والنهي عن المنكر إذا ظهر فعله، بتفويضٍ من الشارع، أو تولّيه من الإمام، وتوقيع العقاب على المخالفين بمقتضى أحكام الشريعة في حدود اختصاصه[1].

ثانيًا: مشروعيتها.

يستمد نظام الحسبة وجوده الشرعي من كتاب الله وسنة نبيه، وبالإجماع على وجوبه.

ودليل ذلك من القرآن، قوله تعالى:﴿وَلْتَكُن مِّنكُمْ أُمَّةٌ يَدْعُونَ إِلَى الْخَيْرِ وَيَأْمُرُونَ بِالْمَعْرُوفِ وَيَنْهَوْنَ عَنِ الْمُنكَرِ وَأُولَئِكَ هُمُ الْمُفْلِحُونَ﴾ [2]

ومن قوله أيضًا: ﴿الَّذِينَ إِن مَّكَّنَّاهُمْ فِي الْأَرْضِ أَقَامُوا الصَّلَاةَ وَآتَوُا الزَّكَاةَ وَأَمَرُوا بِالْمَعْرُوفِ وَنَهَوْا عَنِ الْمُنكَرِ وَلِلَّهِ عَاقِبَةُ الْأُمُورِ﴾[3]

ويُسْتَفَاد من الآياتِ السابقةِ وجوبُ الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر، وقَرَنَ جل شأنه الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر بالصلاة والزكاة لعظمهما.[4]

– أمَّا دليل الحسبة من السنة، قوله ﷺ: «والذي نفسي بيده لتأمرن بالمعروف وتنهون عن المنكر أو ليوشك الله أن يبعث عليكم عقابا منه، ثم تدعون فلا يستجاب لكم »[5].

وفي حديث آخر لرسول الله ﷺ: – حَدَّثَنَا عَبْدُ الرَّحْمَنِ ابن مهدي، حَدَّثَنَا سُفْيَانُ الثوري، عَنْ قَيْسِ بْنِ مُسْلِمٍ الجَدَلِي، عَنْ طَارِقِ بْنِ شِهَابٍ الأحمسي قَالَ: أَوَّلُ مَنْ قَدَّمَ الْخُطْبَةَ قَبْلَ الصَّلَاةِ مَرْوَانُ. فَقَامَ رَجُلٌ فَقَالَ: يَا مَرْوَانُ خَالَفْتَ السُّنَّةَ، قَالَ: تُرِكَ مَا هُنَاكَ يَا أَبَا فُلَانٍ، فَقَالَ أَبُو سَعِيدٍ: أَمَّا هَذَا،

[1] عبد الله محمد عبد الله. ولاية الحسبة في الإسلام. الطبعة الأولى. سنة ط:1996م. ص:60.

[2] الآية: 104 سورة آل عمران.

[3] الآية:39 سورة الحج.

[4] عوف محمود الكفراوي. المرجع السابق. الرقابة المالية في الإسلام. ص:153.

[5] أخرجه الترمذي. وقال (حديث حسن) باب وجوب الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر. ج:4. ص: 468. وقال الألباني في سنن الترمذي حديث حسن. وفي رواية: (ليسلطن عليكم شراركم).

فَقَدْ قَضَى مَا عَلَيْهِ، سَمِعْتُ رَسُولَ اللهِ صَلَّى اللهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ يَقُولُ: «مَنْ رَأَى مِنْكُمْ مُنْكَرًا فَلْيُغَيِّرْهُ بِيَدِهِ، فَإِنْ لَمْ يَسْتَطِعْ فَبِلِسَانِهِ، فَإِنْ لَمْ يَسْتَطِعْ فَبِقَلْبِهِ، وَذَلِكَ أَضْعَفُ الْإِيمَانِ»[1]

فيرشدنا الرسول ﷺ في سنته العطرة إلى ضرورة الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر، ووجوبِ عدمِ السكوت عن المنكر، بل يجب تغييرُه قدر المستطاع، حتى لا يعُمَّنا سَخَطُ الله.

لقد أَجْمَع فقهاءُ المسلمينَ على وجوب الحسبة استنادًا لما سبق من الأدلة من الكتاب والسنة.[2]

ثالثًا: الحكمة منها.

الحسبة في الإسلام مقصود منها أن يكون الدِّينُ كله لله، وأن تكون كلمة الله هي العليَا، وذلك بطاعته وطاعة رسوله، ولما كان المسلمون إذا اجتمعوا لا بدَّ لهم من أمور يفعلونها يجتلبون بها المصلحة، وأمور يَدْرَؤُونَ بها المفسدة، ولما كانت النفوس البشرية بطبعها أَمَّارة بالسوء، لهذا وجب أن يكون بينهم آمِرٌ مطاعٌ يأمر بتلك المصالح، وينهى عن تلك المفاسد.[3]

رابعًا: نشأةُ نظامِ الحسبةِ وتَطَوُّرُهُ.

إن ظهور نظام الحسبة في الدولة الإسلامية قائم على القواعد الشرعية والاجتهاد العرفي، وقد تطور بتطور المجتمع الإسلامي.

لقد تولى الرسول ﷺ الحسبة بنفسه، وقلدها غيره، واتبعه من بعده الخلفاء الراشدون، وقد كان أَئِمَّة الرَّعِيلِ الأول من الإسلام يباشرونها بأنفسهم لعموم صلاحها، وجزيل ثوابها، ثم صارت فيما بعدُ وَلَايَةً من وَلَايَاتِ الإسلام، ونظامًا من أنظمة الحكم التي جرى عليها الوُلَّاة، والحكَّام، وكانت جنبًا إلى جنبٍ مع وَلَايَة القضاء.

[1] أخرجه الترمذي من طريق عبد الرحمن بهذا الإسناد وقال الترمذي: هذا حديث حسن صحيح. رقم الحديث: 11460. باب الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر. ج:18. ص:42.

[2] عوف محمود الكفراوي. المرجع السابق. الرقابة المالية في الإسلام. ص:153.

[3] عوف محمود الكفراوي. المرجع نفسه. الرقابة المالية في الإسلام. ص:154.

لقد كان الرسول ﷺ يتولى بنفسه جميع ما يتعلَّقُ بأمور المسلمين، مثل ولاية الحرب، والقضاء، والحِسبةِ، وكان يُوَلِّي في الأماكن البعيدة عنه من يراه أهلاً لذلك، فولَّى على الطائف عثمان بن أبي العاص، وبعث معاذًا إلى اليمن. وكان النبي ﷺ يستوفي ، كما أسلفنا الذكر في قصة ابن اللُّتْبيَّة[1].

وفي خلافة أبي بكرٍ الصدّيق- رضي الله عنه — فقد اتبع نهج الرسول وَلَمْ يُغَيِّر شيئًا مما يُذْكَرُ.

ثمَّ جاء عهد الخليفة عمر بن الخطاب – رضي الله عنه — وكثرت الفتوحات واتَّسعت حدود الدولة الإسلامية، فتصدَّى الخليفة عمرٌ إلى الرقابة المالية، فكان أعظمَ مُحْتَسِبٍ في الإسلام، إذْ راقب الخليفةُ عمر بن الخطاب اللهَ في جميع تصرفاته، فكان خيرَ حاكمٍ يأخذُ المالَ منْ حِلِّه، ويضعه في حقه، ويستشير الصحابةَ في ذلك، وراقب وحاسب جميع أفراد رعيَّته مسَاوٍ بين حاكمٍ ومحكومٍ.

أمَّا نِظَامُ الحسبة في فترة حُكْمِ الخليفة عثمان بن عفان، فقد أخذ نَمَطًا جديدًا نبَيِّنهُ كما يلي:

– لم يعُد الخليفة هو المراقب والمحتسب الأوحد، بل ظهر المحتسب غير المعيَّن من طرف الخليفة، وهؤلاء كانوا من العلماء المتطوعين.

– قيام المحتسب المتطوع بتقديم النصح للإمام ولعماله، توجِيهًا لهم فيما فيه مصلحة حفظ المال[2].

خامسًا: شروط والي الحسبة (المحْتَسِبِ).

وضع فقهاء المسلمين شروطًا يجب أن تتوافر فيمن يقوم بأعباء الحسبة، حتَّى يتحقق الهدف من نظام الحسبة، ونذكر فيما يلي أهم هذه الشروط:

1)– الإسلام: لا خلاف بين العلماء في أنَّ الإسلام شرط فيمن يقوم بنظام الحسبة، لأنها نُصرةٌ للدِّين، والكافر ليس من أهلها، لأنه جاحدٌ لأصله، ولأن الحسبة تسلطٌ، والتَّسلُّطُ غيرُ جائزٍ من الكافر على المسلم، لقوله تعالى:﴿ وَلَنْ يَّجْعَلَ ٱللَّهُ لِلْكٰفِرِينَ عَلَي ٱلْمُومِنِينَ سَبِيلاًۢ 140﴾[3] .

2)– العقل: يجب أنْ يكون المحتسِبُ عاقلاً، إذْ لا يُتَصَوَّرُ معرفة ما يأمرُ به وينهى عنه إلا العاقل، المميِّزُ بين المعروف والمنكر، لإنَّ الحِسبةَ وَلاَيةٌ، وغيرُ العاقلِ ليستْ له ولايةٌ على نفسه، ولا على غيره.

[1] عوف محمود الكفراوي. المرجع السابق. الرقابة المالية في الإسلام. ص:155.

[2] عوف محمود الكفراوي. المرجع نفسه. ص:159.

[3] الآية:140 سورة النساء.

3)- البلوغ: يُنظر إلى شرط البلوغ من وجوهٍ ثلاثٍ:

الوجه الأول: من حيث أن الحسبة ولاية وسلطنة وإلزامٌ.

الوجه الثاني: من حيث أنها واجبة عند القدرة، فلا يَسَعُ المكلفَ إلا الأمر والنهي حين لزومه.

الوجه الثالث: من حيث أنَّها جائزة رَغَّبَ فيها الشارع الحكيم.[1]

4)- الحرية: فالعبدُ وَلاَيَتُهُ غيرُ جائزةٍ، لانشغاله بخدمة سيده، ولأنه لا وَلاية له على نفسه.

5)- الذُّكورة: اختلف العلماء في جواز تولّي المرأة الحسبةَ، وهو خلاف مبني على اختلافهم في جواز توليها القضاء، فمن أجاز لها أن تتولى القضاء أجاز لها أن تتولى الحسبة كما ذهب إلى هذا الرأيِ الحنفيةُ، وابن حزمٍ مستدلّين بقوله ﷺ: عن عبد الله بن عمر–رضي الله عنهما– قال: سمعت رسول الله – صلى الله عليه وسلم – يقول:« ... والمرأةُ رَاعيةٌ في بيت زوجها ومسؤُولةٌ عن رعيتها... وكلكم راعٍ ومسؤولٌ عن رعيته»[2].

وجه الاستدلال: أن الرسول ﷺ أثبت لها الرعاية، وهي عامة تشمل الحسبة.

بينما رأي الجمهور فلم يجيزوا تولِّي المرأةِ الحسبةَ، مستدلين بحديث للرسول ﷺ: أخرج البخاري في صحيحه، عَنِ الحَسَنِ، عَنْ أَبِي بَكْرَةَ، قَالَ: لَقَدْ نَفَعَنِي اللَّهُ بِكَلِمَةٍ سَمِعْتُهَا مِنْ رَسُولِ اللَّهِ – صلى الله عليه وسلم – أَيَّامَ الجَمَلِ، بَعْدَ مَا كِدْتُ أَنْ أَلْحَقَ بِأَصْحَابِ الجَمَلِ فَأُقَاتِلَ مَعَهُمْ، قَالَ: لَمَّا بَلَغَ رَسُولَ اللَّهِ – صلى الله عليه وسلم – أَنَّ أَهْلَ فَارِسَ، قَدْ مَلَّكُوا عَلَيْهِمْ بِنْتَ كِسْرَى، قَالَ: « لَنْ يُفْلِحَ قَوْمٌ وَلَّوْا أَمْرَهُمُ امْرَأَةً »[3].

وجه الاستدلال: أن النبيء ﷺ دعا بعدم الفلاح على كلِّ من يوَلِّي المرأة، ويقيم سلطتها على الرجال، والحسبة من باب الولاية، فيشملها المنع.

والرأي المختار: ما ذهب إليه الحنفية، وابن حزمٍ بجواز تولي المرأة للحسبة، وهو معمول به في واقعنا.

[1] عبد الله محمد عبد الله. المرجع السابق. ولاية الحسبة في الإسلام. ص:138.

[2] رواه مسلم. حديث صحيح. رقم الحديث:1829 كتاب الإمارة. باب فضيلة الإمام العادل ج:03. ص: 1549.

[3] رواه البخاري. حديث صحيح. رقم الحديث: 4425. كتاب: المغازي. باب: كتاب النبي ﷺ إلى كسرى وقيْصر. ج:01. ص:223.

6)- العلم: اتفق العلماء على اشتراط العلم بأحكام الدين، دون أن يشترطوا بلوغه درجة الاجتهاد.

7)- العدالة: واختلف العلماء في هذا الشرط إلى فريقين:

الفريق الأول: رأى بأن العدالة شرط في تولية الحسبة، وليس للفاسق أن يحتسب، وهو رأي للماوردي، وأبو يَعْلَى السَّفْطِي، وطائفة من الشيعة.

الفريق الثاني: رأى بعدم اشتراط العدالة، فيجوز للفاسق أن يقوم بالحسبة، وهو رأي الجمهور، والراجحُ من مذهب الشيعة الإمامية.

أدلّة الفريق الأوَّلِ: استدلَّ القائلون باشتراط العدالة في المحتسب بأدلة من الكتاب والسنة.

أمَّا من الكتاب قوله تعالى:﴿يَٰٓأَيُّهَا ٱلَّذِينَ ءَامَنُواْ لِمَ تَقُولُونَ مَا لَا تَفۡعَلُونَ 2 كَبُرَ مَقۡتًا عِندَ ٱللَّهِ أَن تَقُولُواْ مَا لَا تَفۡعَلُونَ 3﴾[1]

وقوله أيضًا: ﴿أَتَأۡمُرُونَ ٱلنَّاسَ بِٱلۡبِرِّ وَتَنسَوۡنَ أَنفُسَكُمۡ وَأَنتُمۡ تَتۡلُونَ ٱلۡكِتَٰبَۚ أَفَلَا تَعۡقِلُونَ 43﴾[2]

وجه الاستدلال: من الآيتين الكريمتين يتبين لنا: أن الله تعالى شدَّد النكير على الذين يأمرون الناس بالبر، ولا يأتمرون به، ويُزَيِّنُون المعروف لغيرهم ويدعونهم إليه، وهم يجتنبونه، وترك البر واجتناب المعروف ليس من العدالة، لأن العدل هو من يطيع أوامر الله، ويجتنب ما نهى عنه، ويؤيِّدُ ذلك وصف الله لذلك بعدم العقل، وبالمقت الكبير، وفوجب فعل البِرّ لأنَّ تركه منكر من المنكرات، ولو لم يكن ذلك ممنوعًا شرعًا لما أنكره الله.

أمَّا من السنة: قوله ﷺ: عَنْ حَمَّادِ بْنِ سَلَمَةَ، عَنْ عَلِيِّ بْنِ زَيْدٍ، عَنْ أَنَسِ بْنِ مَالِكٍ، قَالَ: قَالَ رَسُولُ اللَّهِ صَلَّى اللهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ:« مَرَرْتُ لَيْلَةَ أُسْرِيَ بِي عَلَى قَوْمٍ تُقْرَضُ شِفَاهُهُمْ بِمَقَارِيضَ مِنْ نَارٍ، فَقُلْتُ: مَنْ هَؤُلَاءِ؟ قِيلَ: هَؤُلَاءِ خُطَبَاءُ مِنْ أَهْلِ الدُّنْيَا مِمَّنْ كَانُوا يَأْمُرُونَ النَّاسَ بِالْبِرِّ وَيَنْسَوْنَ أَنْفُسَهُمْ وَهُمْ يَتْلُونَ الْكِتَابَ أَفَلَا يَعْقِلُونَ» [3]

وجه الاستدلال: أنهم ما استحقُّوا هذا العذاب إلاَّ لأنهم فرَّطوا فيما دعوا النَّاس إليه، ونهوهم عنه.

---

[1] سورة الصَّف. الآية:03.

[2] سورة البقرة. الآية: 43.

[3] رواه أحمد في مسنده. رقم الحديث 12211. باب: الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر.244/19.

وأَمَّا الاستدلال بالعقل: إن طلب إصلاح الغير مُتَوَلِّدٌ عن إصلاح النَّفس فمن لم يكن في نفسه مستقيمًا، عاملاً بما يقول، منتهيًا عمَّا يُنْكِرُه على غيره، فلن يُحْمَلَ قوله على محْمَلِ الجِدِّ.[1]

أدلة الفريق الثاني: وهم القائلون بعدم اشتراط العدالة في المحْتَسِب فقد استدلُّوا بما يأتي من الأدلة:

فمن الكتاب: قال الله تعالى:﴿كُنتُمْ خَيْرَ أُمَّةٍ أُخْرِجَتْ لِلنَّاسِ تَأمُرُونَ بِالْمَعْرُوفِ وَتَنْهَوْنَ عَنِ الْمُنكَرِ وَتُومِنُونَ بِاللَّهِ﴾[2]

وقال تعالى أيضًا: ﴿وَتَعَاوَنُواْ عَلَي الْبِرِّ وَالتَّقْوِيٰ وَلَا تَعَاوَنُواْ عَلَي الْاِثْمِ وَالْعُدْوَٰنِ وَاتَّقُواْ اللَّهَ إِنَّ اللَّهَ شَدِيدُ الْعِقَابِ 3﴾

وجه الاستدلال: في هذه الآيتين الكريمتين: أنَّ الله تعالى خاطب الأمة في الآيتين بما تضمنته، والأمة فيها العدل وغيره، ولو كانت العدالة شرطًا لخصَّص، ووصف المأمورين، والمخاطبين بالعدالة، ولكنه لم يخصِّص، فيكون التكليف عامًا وشاملاً للفريقين معًا، ولم يفرِّق بين عدلٍ وغيره.

– أما من السنَّة عن أنسٍ قال: قلنا يا رسول الله لا نأمر بالمعروف حتى نعمل به ولا ننهى عن المنكر حنى نجتنبه كله، فقال رسول الله ﷺ: « بل مروا بالمعروف وإن لم تعملوا به، وانهوا عن المنكر وإن لم تجتنبوه كله » [3]

وجه الاستدلال: أنَّ النبيء ﷺ نصَّ في الحديث على أنه يجب على من يأمر بالمعروف القيامُ بهِ كُلِّه، ومن ينهى عن المنكر أن يَترُكَه كُلَّهُ، والعدالة هي القيام بفرائض الدِّين جَميعِها، وترك مَنْهِيَاتِه كُلِّها، فلو كانت شرْطًا، لما جاز لمن قام بالبعض، أو نهى عن البعض القيام بالأمر والنهي، مثال ذلك أنَّ ترك المكلَّفِ للصلاة مثَلاً، لا يُسْقِطُ عنه فرض الصوم والحجّ.

ولو أنّنا قلنا باشتراط العدالة في المحتسب لأدَّى إلى إغلاق باب الاحتساب، فما من أحدٍ إلاَّ وهو عُرْضَةٌ لاقتراف الذنب، أو أن يَذَرَ طاعةً سهوًا أو كَسلاً فكلُّ بني آدم خطاء ولا عِصمةَ إلاَّ للرُّسُلِ.[4]

---

[1] عبد الله محمد عبد الله. المرجع السابق. ولاية الحسبة في الإسلام. ص:152.

[2] سورة آل عمران. الآية:110.

[3] أخرجه: الطبراني في المعجم الأوسط. رقم الحديث:6624. باب: الإيمان.168/5.

[4] عبد الله محمد عبد الله. المرجع السابق. ولاية الحسبة في الإسلام. ص:157.

- إذًا فأُرَجِّحُ من آراء الفريقين، عدم اشتراط العدالة في المحتسِبِ.

8)- القدرة: أن يستطيع على الحسبة، وفي كامل قواه العقلية والبدنية، فلا تجب على العاجز[1].

سادسًا: آداب المحْتَسِب.

ليكون والي الحسبة مؤهَّلا لمزاولة الإشراف على نظام الحسبة، عليه أن يلتزم بجملة من الآداب، نوردها كما يأتي:

- ✓ أن يستحضر المحْتسب النية الخالصة لوجه الله الكريم، وابتغاء مرضاته، قبل شروعه في عملية الحسبة، وأثناء ممارسته لها، وما بعدها، حتى يُخْلِصَ في أداءِ مَهَمَّته، وليتقبل الله منه اجتهاده .
- ✓ أن يكون المحتسب عالمِا بمواقع الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر، وحدوده ومجاريه، ويقتصرَ على حدِّ الشرع فيه، ليدفع به جهل الجاهلين، وإلاَّ كان ما يُفْسِدُه أكثر مما يُصلحه.
- ✓ أن يَمْتَازَ المحتسبُ بالوَرَعِ، وأن يكونَ كتومًا لعيوب الناس وأسرارهم، ويتحلى بالتوقف في كل شيء، وترْكِ الإقدام عليه إلا بإذن الشرع الحَنِيفِ، وَوِفْق ما تقضي به أحكامه.
- ✓ أن يكونَ المحتسبُ دَمِثَ الأخلاق متسلِّحًا بالرِّفق، وسَعَةِ الصدر، والحلم والمروؤة والعفَّةِ والشجاعة، كي يقوى على التسيير الأفضل لشؤون الحِسبةِ، ومعاملة الناس بما تقتضيه الحسبة.
- ✓ من الآداب التي ينبغي على المحتسب التحلِّي بها، الصبر وتحمل الأذى الذي قد يصدر من المحتَسَبِ عليهم، فالصبر من مقامات الدِّين، ومنزلةٌ من منازل السالكين.
- ✓ أن يكون المحتسِبُ قدوةً لغيره في الأخلاق، وأُسْوَةً للناس في الانضباط والحرص والحزم في أداء مهامه، حتى يلقى السمع والاستجابة من طرف المحْتَسَب عليهم[2].

ثامنًا: أساليب الاحتساب (إقامة الحسبة).

وفيما يلي نوضح بإيجازٍ أساليب إقامة الحسبة وِفْقَ مراحل وهي:

1)- أن يُعَرِّفَ المحتسبُ حُكمَ الشريعةِ للمحتَسَب عليه في المنكر الذي فعله، فلربما كان جاهلاً به.

2)- النهي بالوعظ والنصح والتخويف من الله ﷻ بالتي هي أحسن.

[1] عبد الله محمد عبد الله. المرجع السابق. ولاية الحسبة في الإسلام. ص:138.

[2] عبد الله محمد عبد الله. المرجع نفسه. ولاية الحسبة في الإسلام. ص:212.

3)- يلجأ المحتسبُ إلى التَّقْريعِ العنيف، إذا بَدَا من المحْتسَب عليه الإصرارُ، والاستهزاءُ.

4)- التهديد والتخويف كأن يقول المحتسِبُ للمخالف: دَعْ عنك آلات الموسيقى، أو لأكسرنها.

5)- مباشرةُ التغيير باليد كإِرَاقَةِ الخمر، وكسر المعازف وآلات الموسيقى، وخَلْعِ الحرير، ونزع الذهب عن الرجال، دون أن يتجاوز المحتَسِب القدر الضروري.

6)- الضرب والحبس: فإذا لم ينتهِ المخالف رغم اتباع الطرق السالفة الذكر معه، فيحق للمحتسِب أن يباشر ضربه أو حبسه، بشرط الضرورة، والاقتصار على قدر الحاجة في دفع المنكر.

7)- الاستعانة بالأعوان والسلاح: لاَ يَلْجأُ المحتسِبُ إلى هذه المرحلة، إلا حين لا يقدِر بنفسه على منع المخالف، ويتوقَّعُ مقاومتَهُ واستخدامَه القوة بشكل خطيرٍ يُهدِّدُ حياته، ويحتاج إلى أعوانٍ يُشْهِرُونَ السلاح في وجهه حتى يَنْزَجِرَ.[1]

لقد كانت ولاية الحِسْبَةِ في الخلافة الإسلامية إحدى الوسائلِ الفعَّالة التي ساهمت بشكل لافتٍ في الحفاظ على الآداب العامة، وصَوْنِ المال العام للأمة.

الفرع الثاني: وَلاَيَةُ المظَالِمِ.

أولاً: تعريف وَلايةِ المظالم.

1) لغة: الولاية لغة: ولِيَ الشيءَ، وَلاَيَةً وهي الإمارة والسلطان، وأَوْلَيْتُهُ الأمر بمعنى: وَلَّيْتُهُ إِيَّاهُ[2].

عرفها الإمام الماوردي بقوله: هي قَوَدُ المتَظَالِمين إلى التَّنَاصُف بالرهبة، وزجر المتنازعين عن الجاحِد بالهيبة[3].

وعرفها بن خلدونٍ بقوله: هي وظيفة ممزوجة من سَطْوَةِ السَّلْطَنَة ونَصَفَةِ القضاء.

فالنظر في المظالم في الدولة الإسلامية كان بجانب القضاء، يحكم فيما يعجز القُضاة عن الحكم فيه، وهي وظيفة أوسع من وظيفة القاضي وأعلى منها.[4]

---

[1] عوف محمود الكفراوي. المرجع نفسه. الرقابة المالية في الإسلام. ص:173.

[2] مجد الدين محمد بن يعقوب الفيروزآبادي. المصدر السابق. القاموس المحيط. ص:1781.

[3] أبو الحسن الماوردي. المصدر السابق. الأحكام السلطانية والولايات الدينية. ص:102.

[4] عوف محمود الكفراوي. المرجع السابق. الرقابة المالية في الإسلام. ص:181.

ثانيًا: أهداف ولاية المظالم.

يَرْنُو نظام ولاية المظالم إلى تحقيق هدفٍ وحيدٍ ألا وهو: رفع الظُّلْمِ أيًّا كان نوعه عن المظلومين، فالانتصار من الظالم واجبٌ، امتثالاً لقوله تعالى:﴿وَجَزَٰٓؤُاْ سَيِّئَةٖ سَيِّئَةٞ مِّثۡلُهَاۖ فَمَنۡ عَفَا وَأَصۡلَحَ فَأَجۡرُهُۥ عَلَى ٱللَّهِۚ إِنَّهُۥ لَا يُحِبُّ ٱلظَّٰلِمِينَ ٣٧ وَلَمَنِ ٱنتَصَرَ بَعۡدَ ظُلۡمِهِۦ فَأُوْلَٰٓئِكَ مَا عَلَيۡهِم مِّن سَبِيلٍ ٣٨ إِنَّمَا ٱلسَّبِيلُ عَلَى ٱلَّذِينَ يَظۡلِمُونَ ٱلنَّاسَ وَيَبۡغُونَ فِي ٱلۡأَرۡضِ بِغَيۡرِ ٱلۡحَقِّۚ أُوْلَٰٓئِكَ لَهُمۡ عَذَابٌ أَلِيمٞ ٣٩﴾[1]

وقد أمر الرسول ﷺ أصحابه بسبعٍ منها نُصرةُ المظلوم، وجاء في الحديث الشريف عَنْ أَنَسٍ بن مالكٍ – رضي الله عنه– قَالَ: قَالَ رَسُولَ اللَّهِ –صَلَّى اللهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ:« انْصُرْ أَخَاكَ ظَالِمًا أَوْ مَظْلُومًا قَالُوا: يَا رَسُولَ اللَّهِ، هَذَا نَنْصُرُهُ مَظْلُومًا، فَكَيْفَ نَنْصُرُهُ ظَالِمًا؟! قَالَ:« تَمْنَعُهُ مِنَ الظُّلْمِ » [2]

فمن المقَرَّرِ شرعًا أن الظُّلمَ يُرفعُ عن كل من يخضع لسلطان الدولة الإسلامية.[3]

ثالثًا: نشأةُ نظامِ ولايةِ المظالمِ وتطوُّرُهُ.

يجد الباحث أن النَّظر في المظالم في الدولة الإسلامية مرَّ بثلاث مراحل، تتميز، كلٌّ منها عن الأخرى في نظام النظر في المظالم، وهذه المراحل هي كما يلي:

1) المرحلة الأولى: فيها يباشر الرسول ﷺ بنفسه النظر في المظالم، وكذلك فعل خلفاؤه الراشدون.

2) المرحلة الثانية: تتميز بجلوس الخلفاء للنظر في المظالم، دون أن يخصِّصَ يومٌ ولا هيئةٌ لذلك.

3) المرحلة الثالثة: تتميَّزُ هذه المرحلة عن سابقاتها بتحديد أيامٍ للنظر في المظالم، ثمَّ صار الخلفاء يُوَلُّونَ من يقوم بها دونهم، إلى أن استقلَّ النظر في المظالم بولاية خاصةٍ و ديوان خاص به[4].

رابعًا: شروط النَّظر في المظالم.

1)- الشروط الواجب توافرها في شخص الناظر للمظالم وهي:

---

[1] الآية:37- 38-39 سورة الشورى.

[2] رواه البخاري. حديث صحيح. رقم الحديث:1399. كتاب: المظالم. باب: انْصُرْ أَخَاكَ ظَالِمًا أَوْ مَظْلُومًا. ج:05. ص:98.

[3] عوف محمود الكفراوي. المرجع نفسه. الرقابة المالية في الإسلام. ص:181.

[4] عوف محمود الكفراوي. المرجع نفسه. الرقابة المالية في الإسلام. ص:183.

- أن يكون الناظر كثير الورع، جليل القدر.
- أن يكون نافذ الرأي، مُتَّسِمًا بعظمة الهيبة، مُشْتَهِرًا بالعِفَّةِ، قنوعًا، غيرَ طَمَّاعٍ.[1]

2)- أن يكون النظر في المظالم ضمن وَلاَيَته، أي في حدود نطاق الأمصار التي يُشرف عليها.

3)- مجلس المظالم: لا يجْلسُ النَّاظر في المظالم للفصل في القضايا بمفرده، بل يتطلَّب الأمرُ وجود خمسة فئات من العمال، لا يُسْتَغْنى عنهم، ولا يَنْتَظِمُ نظَرُهُ إلا بِهم، وهم كما يلي:

- **الحماةُ والأعوانُ**: لردع المخالف ذي البأس الشديد.
- **القُضاةُ والحُكَّامُ**: لاستعلام ما يَثْبُتُ عندهم من الحقوقِ.
- **الفقهاءُ**: ليَرْجعَ إليهم والي المظالِم فيما أشكل عليه من القضايا.
- **الكُتَّابُ**: ليُثْبِتوا ما جرى بين الخصُومِ، وما توجَّه إليهم أو عليهم من الحقوق.
- **الشُّهودُ**: ليُشهدَهم النَّاظرُ في المظالم على ما أوجبه من حقٍّ، وأمضاهُ من حُكْمٍ[2].

خامسًا: اختصاصات والي المظالِم.

يتولى والي المظالم التظلماتِ من تلقاء نفسه، دون حاجة إلى تظَلُّمٍ أو شكوى تُرْفعُ إليه، وهذا ما يتعلق بالصالَّح العام، وسنتناول جانب الرقابة على المال العام، فيقوم بما يلي:

1)النَّظرُ في أجور العمَّال، وفيما يُجْبُونَهُ من الأموال، فيرجع فيه إلى القوانين العادلة والأعراف المقررة.

2)يقوم والي المظالم بمراجعة ما يشتبه في عَمَل كُتَّاب دواوين الأموال من إيرادات ومصروفاتٍ.

3)ينظر والي المظالم في حُسْنِ تأدية القائمين على الشؤون المالية لأعمالهم كمَا طُلِبَ منهم.

4)تفَقُّدُ الأوقاف العامة ليتأكَّد من أنَّ رَيْعَها يَجرِي وِفْقًا لشروطِ واقفيها.

5)يقوم والي المظالم بردِّ الغُصُوبِ السلطانية التي قد يستولي عليها وُلاَّةُ الجُورِ[3].

[1] أبو الحسن الماوردي. المصدر السابق. الأحكام السلطانية والولايات الدينية. ص:102.

[2] عوف محمود الكفراوي. المرجع نفسه. الرقابة المالية في الإسلام. ص:184.

[3] عوف محمود الكفراوي. المرجع السابق. الرقابة المالية في الإسلام. ص:185.

ويتَّضِحُ لنا مما سبق أنَّ والي المظالم كان يُباشر مَهَامَّه في إطار اختِصَاصَاته، مُسْنَدًا بقوة وسلطان الرقابة المالية الفعَّالة، مراقِبًا إيرادات الدولة ونفقاتها، ويكفل العدالة لكل خصومة مالية تقع بين الإدارة والأفراد، فكان بجدارة واستحقاقٍ جهاز رقابة ناجعٍ ومقْتَدِرٍ.

سادسًا: الفرق بين نظام الحسبة وولاية المظالم.

إن ما بين الحسبة والمظالم شَبهٌ مؤْتَلَف، وبَوْنٌ مُخْتَلف، وإليكم البَسْط فيهما:

أوجه الاتفاق:

- أن كُلاًّ من الحسبة وولاية المظالم مستقر على الرَّهبة المختصة بسلاطة السلطنة وقوة الصرامة.
- جواز التعرض فيهما لأسباب المصالح والتطلُّع إلى إنكار العدوان الظاهر.
- كلاهما يقومان أساسًا بمهمَّة الأمر بالمعروف، والنهي عن المنكر.

أوجه الاختلاف:

- ✓إن النَّظر في المظالم موضوع لما عَجزَ عنه القضاة، والنظر في الحسبة لما رَفَهَ عنه القُضاةُ، لذلك كانت رتبة المظالم أعلى، ورتبة الحسبة أخفضُ.
- ✓جاز لوالي المظالم أن يوقِّع إلى المحتسِبِ، ولم يجُزْ للمحتسب أن يوقِّع إلى وَالِي المظالم، بمعنى يجوز لوالي المظالم أن يَحْكُم للمحتسب، ولا يجوز للمحتسب أن يحكم لوالي المظالم.[1]

الفرع الثالث: نظامُ رقابة الدَّوَاوِينِ:

نتناول في هذا الفرعِ نشأةَ الدَّواوينِ في الدَّولة الإسلامية، وتطوُّرَها حتى صارت من نُظُمِ الحكم، وما تقوم به من دور في الرقابة على مالية الدولة، ثمَّ نُعَرِّجُ على أنواع الدَّواوين.

أوَّلاً: تعريف الدِيوَانِ.

– عرَّفَه الإمام الماوردي بقوله: موْضِعٌ لحفظ ما يتعلَّقُ بحقوق السَّلطنة من الأعمال والأموال، ومن يقوم بها من الجيوش والعمال.[2]

[1] أبو الحسن الماوردي. المصدر السابق. الأحكام السلطانية والولايات الدينية. ص:318.

[2] أبو الحسن الماوردي. المصدر نفسه. ص:259.

ثانيًا: نشأةُ الدواوينِ وتطوُّرُها.

- أوَّلُ من وضع الدِّيوان في الإسلام الخليفة عمر بن الخطاب - رضي الله عنه - لكن اخْتُلِفَ في سبب وضعه للديوانِ، وفي أيِّ سنة وضعه، وقد أنشأ عمر "ديوان الجُنْدِ" لكتابة أسماء الجند، وما يخص كلاًّ منهم بالعطاء. واسْتَحدثَ ديوان الخَرَاجِ أو الجباية لتدوين ما يرِدُ إلى بيت مال المسلمين.[1]

- الدواوين في عهد الأمويين: انحصرت الأعمال في عهد بني أميَّة في أربعة دواوين، وهي:

1) ديوان الخراجِ.

2) ديوان الرسائل، وكان لصاحبه الإشرافُ على الولايات والرسائل التي تَرِدُ من الوُلاَّةِ.

3) ديوان المستقلات، أو الإيرادات المتنوِّعة.

4) ديوان الخاتَمِ، وقد أَنْشأهُ معاوية بن أبي سفيانٍ، وهو أكبر دواوين الحكومة.

- الدواوين في عهد العباسيين:

كانت النُّظُمُ الإدارية في الدولة العباسية تُضَاهي في تقسيماتها الفعَّالة، وإشرافها الدَّقيق أحسن النُّظُمِ العصرية، ويرجع الفضل للمنصور مؤسس بغداد، ومن أهم الدواوين التي أُنْشِأَت هي كما يلي:

ديوان الخراج - ديوان الدِّيَّةِ - ديوان الزِّمامِ - ديوان الجُندِ (وزارة حربية) - ديوان الموالي والغلمان - ديوان البحرية — ديوان زمام النفقات — ديوان الرسائل- ديوان النظر في المظالم- ديوان الأحداث والشرطة - ديوان العَطَاء -كتاب الجَهْبَارِ الخاصِّ بالإشراف على مصالح الذِّمِّيين.

وأهم جهاز من بين الأجهزة المذكورة، والذي يهتم بالرقابة المالية هو ديوان الزِّمامِ.[2]

ومما تقدم من دراستنا بخصوص نظام الدواوين، نتوصل إلى أن الخلافة الإسلامية وعبر تعاقب الخلافات، قد عرفت استحداث دواوين عدة، وسنتناول فيما يلي ثلاثة دواوين، وهي:

1)- ديوان الزِّمَامِ.

يُقْصَدُ بديوان الزِّمام أو الأزمة: أنَّ الدواوين تُعْهَدُ لرجلٍ يضبطها بزمام يكون له على كل ديوان، فيتَّخذُ دواوين الأزمة، ويولي رجلاً على كلٍّ منها.

[1] عوف محمود الكفراوي. المرجع السابق. الرقابة المالية في الإسلام. ص:200.

[2] عوف محمود الكفراوي. المرجع السابق. الرقابة المالية في الإسلام. ص:201.

وقدْ شبَّهَ المختَصُّون ديوان الزمام أو الأزمة بأنه يشبه ديوان المحاسبات، وقال عنه المؤرخ والقَانُونِيُّ الهندي المسلم: السيد أمير علي أنه" قلمُ مراقبة الحسابات" ويذكر عنه الدكتور سليمان الطحاوي بأنه اختصَّ بمراجعة الحسابات كما كان أداةً فعَّالةً لتحسين أداء الإدارة.[1]

2)- ديوان النَّظر أو المكاتبات والمراجعات.

لقد أنشأ العبَّاسيون ديوان النَّظر أو المكاتبات والمراجعات، ويُطلِق عليه الإمام الماوردي "ديوان السَّلْطَنة" ويتولى رئيسه أعمال رقابية هامة. ونقسِّمُ الكلام في هذا الدِّيوان إلى عنصرين:

الأول: أقسام الدِّيوان.

الثاني: سلطة متولِّيه، واختصاصات كاتب الدِّيوان.

أ) – العنصر الأوّل: أقسام الدِّيوان.

ينقسم ديوان السلطنة أو ديوان النَّظر أو المكاتبات والمراجعات إلى أربعة أقسام، وهي:

- القسم الأول: يختصُّ بالجيش من إثبات الجُندِ، وتعيينهم ومقدار عطائهم، وميعاد ذلك.
- القسم الثاني: يختصُّ بأعمال الجباية من رسوم وحقوق، وجردَ كُلِّ مَصْرٍ من الأَمْصَار على حِدَه.
- القسم الثالث: يختصُّ بالعمَّال، وشؤون وظائفهم، من تقليدٍ للمناصب وترقيةٍ وتغييرٍ وعزلٍ.
- القسم الرابع: وفيه ما يَخْتَصُّ ببيت مال المسلمين، من ايراداتٍ ونفقات أو مستحقَّات.

ب) – العنصر الثاني: سلطة متولِّيه، واختصاصات كاتب الدِّيوان.

لقد قسَّمَ الإمامان الماورديُّ وأبا يَعْلى سُلُطات كاتب ديوان السلطنة إلى ستة أنواعٍ، وهي:

1)- حِفْظُ القوانين العادلة من غير زيادةٍ تَتَحَيَّفُ بها الرَّعِيَّةُ، أو نُقصانٍ يَثْلَمُ به بيت مال المسلمين.

2)- استيفاء الحقوق سواءً ممن وجبت عليه من العاملين، أو من القابضين لها من العمَّال.

3)- اثبات الرُّقُوعِ، كرقوع المساحة والعمل، والقبض الاستيفاء، والخراج والنَّفقة .[2]

4- محاسبة العمال وتصفُّحُ التَّظَلُّمات.

[1] عوف محمود الكفراوي. المرجع نفسه. الرقابة المالية في الإسلام. ص:205.

[2] عوف محمود الكفراوي. المرجع السابق. الرقابة المالية في الإسلام. ص:209

5- إخراج الأموال: فلا يخرج من الأموال إلاَّ ما عُلِمَ صحَّتُه.[1]

3)- ديوان بيت المال.

أولاً: مفهوم ديوان بيت المال.

- يُعْتَبَرُ بيت مال المسلمين بمثابة الخزينة العمومية عندنا في الجزائر، فلا يُقصدُ بِبَيت المال المكانُ، وإنَّما يُقصَدُ به الجهة التي يتعَلَّقُ بها كل حقٍّ وَجَبَ صرفه للمسلمين، وتسمَّى: حقوقٌ على بيت المال.

ثانيًا: الغرض منه.

- الغرض من إنشائه هو ضبط إيرادات الدولة ونفقاتها، ومحاسبة القائمين على شؤون المالية العامة.[2]

رابِعًا: القائمون بالمحاسبة والمراجعة بديوان بيت المال.

يَحظى موظفو ديوان بيت المال بنظامٍ دقيق يُؤَهِّلُهم لممارسة مهامهم المَنُوطَة بهم بكل يُسْرٍ ووضوح، وفيما يلي نُبَيِّن أعمال هؤلاء الموظفين:

1)الناظر: وهو الذي ينظر في الأموال وينفِّذُ تصرُّفاتها، ويرفع حسابها ليُنْظَر فيها.

2)صاحب الديوان أو مُتولي الديوان: هو الثاني رتبةً بعد النَّاظر في المراجعة، وحُدِّدت اختصاصاته بأن يكون أصول ما يجري في ديوانه من المعاملات مضبوطًا بخطِّه.

3)الشَّاهدُ: هو الذي يشهد بمعلقات الديوان نفيًا واثباتًا.

4)المستوفي: هو الذي يضبط الدِّيوان، وينبه على ما فيه مصلحته من استخراج أمواله.

5)العامل: هو الذي يعمل حسابات الديوان ويرفعها

6)الكاتب: وهو يزيد عن العامل معرفة ما يتأخر عن البلاد من مالٍ وغلالٍ.[3]

وفي الأخير نُنَوِّه إلى الدور الرَّائد الذي قامت به أجهزة الرقابة الإدارية على المال العام التي عرفها الإسلام، ونُشِيدُ بإنجازاتها الكبيرة في حفظ المال العام، فعاش المسلمون العصر الذهبي للازدهار الاقتصادي، إلى حدٍّ لم يجد القائمون على بيت المال من تُقدَّمُ لهم الزكاة مثلما حدث في عهد الخليفة

[1] عوف محمود الكفراوي. المرجع نفسه. الرقابة المالية في الإسلام. ص:211.

[2] عوف محمود الكفراوي. المرجع السابق. الرقابة المالية في الإسلام. ص:215.

[3] عوف محمود الكفراوي. المرجع نفسه. الرقابة المالية في الإسلام. ص:261.

عمر بن عبد العزيز – رضي الله عنه – وممَّا يُروى عن سيرته العطرة، أخبرنا أبو عبد الله محمد بن هبة الله قال: أنَّ أبو الحسين بن الفضل أنَّ عبد الله بن جعفرٍ، حدَّثني أسيدٍ عن عبد الرحمان بن زيدٍ بن الخطَّاب قال: إنَّمَا ولي عمرُ بن عبد العزيز سنتين ونصفًا ثلاثين شهرًا. لا والله ما مات عمرٌ حتَّى جعل الرَّجُلَ يأتينَا بالمال العظيم فيقول: اجعلوا هذا حيث ترون للفقراء- وفي حديث أبي القاسم: في الفقراء- فما يَبْرَحُ حتَّى يرجع بماله يتذكَّرُ من يضعه فيهم فلا يجده – وقال ابن السمرقنديّ: -لا يجدهم- فيرجع بماله، قدْ أَغْنى عمرٌ بن عبد العزيز النَّاس[1].

المطلب الثاني: أجهزة الرقابة الإدارية على المال العام في القانون الإداري.

لقد أضحى الفسادُ الإداريُّ الماليُ ظاهرةً تَنْخَرُ كَيَانَ المجتمعات والأوطان، ما فَتِأَتْ تَفتِكُّ بعجلة الاقتصاد الوطني والدَّولي، وتُقَطِّعُ أوصال الشركات والمؤسسات، وسُرْعَانَ ما تكشف التحريات عن مخالفات مالية، إلا أنَّ يقظة أجهزة الرقابة بشتى أنواعها، قَلَّلَت إلى حدٍّ ما من تفاقم هذه الظاهرة الخطيرة، ومن ضمن هذه الأجهزة الرقابية المالية في القانون الجزائري ما سنعرضه فيما يلي:

الفرع الأوَّلُ: المُراقب المالي.

أوَّلاً: تعريفه: لم يعرِّف المشرّع الجزائري المراقب المالي، وإنَّما بيَّن مهامه واختصاصاته، وقد نصت المادة: 60 من قانون المحاسبة العمومية[2]: أنَّ الأعوان المكلفون بالرقابة المالية القبلية على تنفيذ الموازنة العمومية، يعيَّنُ بقرارٍ وزاريّ من طرف وزارة المالية (المديرية العامة للميزانية) ويُزَاوِل المراقب الماليُّ مهامه على مستوى الإدارة المركزية، أو في الولاية أو البلدية بمساعدة مراقبين ماليين معينون بقرارٍ وزاريّ[3].

---

[1] أبي القاسم علي بن الحسن بن هبة الله بن عبد الله الشافعي المعروف بابن عساكر. تاريخ مدينة دمشق. الجزء:45. دار الفكر للطباعة والنشر والتوزيع. دمشق. سوريا. الطبعة الأولى 1996م. ص: 195.

[2] القانون رقم 90-21 المعدل والمتمم المؤرخ في 24 محرم 1411 الموافق ل 15 أوت 1990م المتعلق بالمحاسبة العمومية. الصادر عن الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية. العدد:35

[3] د. محمد ساحل. المرجع السابق. المالية العامة. ص: 276.

ثانيًا: مهام المراقب المالي.

نصَّت المادة 10 من القانون التنظيمي لوزارة المالية المتعلق بمصالح المراقبة المالية[1]على المهمة الأساسية للمراقب المالي حيث أشارت إلى ما يلي:" تتمثل مهمة المراقب المالي في تطبيق التشريع والتنظيم المتعلقيْن بالنفقات العمومية، كما حددت المادة نفسُها مجموعة من المهام المنوطة بالمراقب المالي وهي:

- ✓الإشراف على صحة عملية توظيف النفقات وفق ما نصَّ عليه القانون.
- ✓تنفيذ الأحكام القانونية والتنظيمية فيما يتعلق بمراقبة النفقات الملتزم بها.
- ✓تمثيل وزير المالية لدى لجان الصفقات العمومية، ولدى المجالس الإدارية، ومجالس توجيه المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري والمؤسسات الأخرى.
- ✓إعداد تقارير سنوية عن النشاطات وعروض الأحوال الدورية الوافية التي توجَّهُ إلى وزير المالية.
- ✓تنفيذ كل مهام الفحص والرقابة المتعلقة بجوانب تطبيق التشريع والتنظيم المتعلقيْن بالمالية العمومية.
- ✓ممارسة السلطة السلمية على الموظفين الموضوعين تحت تصرفه، وتأطيرهم.
- ✓المشاركة في دراسة وتحليل النصوص التشريعية والتنظيمية المبَادَر بها من المديرية العامة للميزانية،
- ✓إعداد تقييمٍ سنويٍّ ودوريٍّ حول نشاط المراقبة المالية.
- ✓تقديم نصائح للآمرين بالصَّرف على المستوى المالي قصد ضمان نجاعة النفقات العمومية.[2].

ثالثًا: الدور الرقابي للمراقب المالي.

تخضع القرارات المتضمنة التزامًا بالنفقات لتأشيرة المراقب المالي ممارسًا الرقابة السابقة عليها، ثمَّ يُباشر توقيعها بعد التَّحقُّقِ من توافقها مع القوانين والتنظيمات، هذه القرارات هي:

- ❖ مشاريع قرارات التَّعيين والترسيم والقرارات التي تخصُّ الحياة المهنية للمستخدمين.
- ❖ مشاريع الجداول الإسمية التي تحضَّر عند غبق كل سنة مالية.

[1] المرسوم التنفيذي رقم: 11-381 المؤرخ في 21 نوفمبر 2011م المتعلق بتنظيم مصالح المراقبة المالية. الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية. الصادرة في 2 محرم 27/1433 نوفمبر2011م.

[2] د. محمد ساحل. المرجع نفسه. المالية العامة. ص: 277.

- ❖ مشاريع الجداول الأصلية الأولية التي تُعدُّ عند فتح الاعتمادات.
- ❖ مشاريع الصفقات العمومية والملاحق.
- ❖ الالتزامات بنفقات التسيير والتجهيز أو الاستثمار.
- ❖ كل التزام مدَعَّمٍ بسندات الطلب والفاتورات الشكلية والكشوف أو مشاريع العقود.
- ❖ كل مشروع مقرر يتضمن مخصصات ميزانياتية، وكذا تفويض وتعديل الاعتمادات المالية.
- ❖ كل التزامٍ يتعلق بتسديد المصاريف والتكاليف الملحقة[1].

ويشرع المراقب المالي في تفحص ومراجعة كل الوثائق المتعلقة بالنفقة الملتزم بها، والتي قدمها الآمر بالصرف في أجل 10 أيام اعتبارًا من تاريخ استلام مصالح المراقبة المالية لاستمارة الالتزام، بموجب المرسوم التنفيذي رقم 09-374[2].

رابعًا: مجال تدخل المراقب المالي في الرقابة على نفقات التجهيز.

– هي جزء من الميزانية العامة للدولة يتضمن نفقات التجهيز العمومي ذات الطابع النهائي، تشرف عليها وزارة المالية عبر المديرية العامة للتجهيز بموجب المرسوم رقم: 98- 227 المؤرخ في 13 جويلية 1998م المعدل والمتمم المتعلق بنفقات التجهيز للدولة، وتتشكل من النفقات غير القابلة للتعويض والتي هي على عاتق الدولة ، في إطار تنفيذ البرنامج السنوي للتنمية الاقتصادية والاجتماعية للدولة[3]. تُفتح اعتمادات الميزانية تحت عنوان الميزانية العامة للدولة طبقًا لمخطط التنمية السنوي، وتُرْصَد لتغطية نفقات الاستثمار التي هي على عاتق الدولة.[4]

[1] محمد ساحل. المرجع السابق. المالية العامة. ص: 278.

[2] محمد ساحل. المرجع السابق. المالية العامة. ص:279.

[3] القانون رقم: 84-17 المؤرخ في:07 جويلية 1994م المعدل والمتمم المتعلق بقوانين المالية.

[4] الملتقى الوطني حول حماية المال العام وآليات الرقابة عليه في الشريعة والقانون يومي: 11-12 فيفري 2020م. قسم العلوم الإسلامية جامعة أدرار. مداخلة د. عبد الله بكراوي. جامعة أدرار. عنوان المداخلة: رقابة المراقب المالي على تنفيذ النفقات العمومية – ميزانية التجهيز أنموذجًا – ج:01. ص:43.

الفرع الثاني: مجلس المحاسبة.

أولاً: تعريف مجلس المحاسبة.

إنَّ استحداث جهاز مجلس المحاسبة منصوص عليه في دستور سنة 1996م، حيث تشير المادة 170 منه إلى أنه يُؤَسَّسُ مجلس محاسبة يُكلَّف بالرقابة البعدية لأموال الدَّولة والجماعات الإقليمية والمرافق العمومية، يُحضِّرُ مجلس المحاسبة تقريرًا سنويًا يرفعه إلى رئيس الجمهورية.

كما أقرَّت المادة 02 من قانون مجلس المحاسبة على أنَّ المجلس هو مؤسسة تابعة للدَّولة تتمتع باختصاص إداري وقضائي، فهو يعتبر المؤسسة العليا للرقابة البعدية (اللاحقة) لأموال الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق العمومية[1].

فمن التعريف نَسْتَشِفُّ أن مجلس المحاسبة يَعَدُّ الهيئة القضائية المتخصصة الوحيدة في الجزائر التي لها الحق في الرقابة اللاحقة.

ثانيًا: أهداف مجلس المحاسبة:

طبْقًا للمادة: 02 من الأمر 95-20 الفقرة الثانية والفقرة الثالثة، فإنَّ أهداف مجلس المحاسبة تتمثل فيما يلي:

- يُدقِّقُ في شروط استعمال الموارد والوسائل والأموال العامة، التي تدخُل في نطاق اختصاصاته.
- يقيِّمُ تسييرها ويتأكَّدُ من مطابقة عمليات هذه الهيئات المالية والمحاسبية للقوانين المعمول بها.

وتهدف هذه الرقابة من خلال النتائج المتوصَّل إليها إلى ما يلي:

- تشجيع الاستعمال الصارم للموارد والوسائل.
- ترقية إجبارية تقديم الحسابات.
- تطوير شفافية تسيير المالية العمومية[2].

[1] الأمر رقم 10-02 مؤرخ في 16 رمضان عام 1431 الموافق ل 26 غشت 2010م. يعدل ويتمم الأمر رقم 95-20 المؤرخ في 19 صفر 1416 الموافق ل 17جويلية 1995م المتعلق بمجلس المحاسبة. الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية. الصادرة في 2010/09/01م العدد 50.

[2] محمد ساحل. المرجع السابق. المالية العامة. ص:290.

ثالثًا: اختصاص مجلس المحاسبة.

تخضع لرقابة مجلس المحاسبة المواد من 07 إلى 12 من القانون الخاص بمجلس المحاسبة كلٌّ من:

– مصالح الدولة والجماعات الإقليميَّة، والمؤسسات والمرافق والهيئات العمومية باختلاف أنواعها التي تسري عليها قواعد المحاسبة العمومية.

– المرافق العمومية ذات الطابع الصناعيّ والتجاري والمؤسسات والهيئات العمومية التي تمارس نشاطها صناعيًا أو تجاريًا أو ماليًا، والتي تكون رؤوس أموالها أو مواردها كلها ذات طبيعة عمومية.

– تسيير الأسهم العمومية في المؤسسات والشركات أو الهيئات، مهما يكن وضعه القانوني، والتي تمتلك الدولة من خلال إحدى هيئاتها العمومية جزءًا من رأس مالها.

– نتائج استعمال المساعدات المالية المقدَّمة من الدولة أو إحدى هيئاتها العمومية الخاضعة لرقابة مجلس المحاسبة لاسِيما في شكل إعانات أو ضماناتٍ أو رسومٍ شبه جِبائِيَّةٍ مهما يكن المستفيد منها.

– استعمال الموارد التي تجمعها الهيئات مهما تكن وضعيتها القانونية، والتي تلجأ على التبرُّعات العمومية من أجل دعم قضايا الإنسانية والاجتماعية والعلمية والتربوية والثقافية، وذلك بمناسبة حملات التضامن الوطني[1].

رابعًا: صلاحيات مجلس المحاسبة.

أُسْنِدت إلى مجلس المحاسبة اختصاصات، سُمِّيت بالصلاحيات القضائية والصلاحيات الإدارية.

1) الصلاحيات القضائية:

– يُكَلَّف مجلس المحاسبة على المستوى القضائي بالتحقُّقِ من مدى احترام الأحكام التشريعية والتنظيمية الجارية، في مجال تقديم الحسابات ومراجعة حسابات المحاسبين العموميين، ومراقبة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية، وتترتب عن معايناته الجزاءات القضائية في الحالات المنصوص عليها في الأمر 95- 20 المعدل والمتمم، ويساهم المجلس في إطار اختصاصاته وصلاحياته

[1] محمد ساحل. المرجع السابق. المالية العامة. ص:291.

القضائية تعزيز الوقاية من مختلف صنوف الغش، والتحايل على القانون التي تشكِّل خرقًا للأخلاقيات والنزاهة، وقد تُلحِقُ أضرارًا بالأملاك والأموال العمومية.

2) الصلاحيات الإدارية:

– يقوم المجلس برقابة حُسن استعمال الهيئات التَّابعة لرقابته للوسائل الأموال العمومية، ويُقيِّمُ نوعية تسييرها من حيث الفعَّالية والأداء الاقتصادي، ويُنْهي تحرِّياته بإجراءات ملائمة من أجل تحسين ذلك.

3) صلاحيات أخرى:

يمكن أن تلجأ بعض الهيئات إلى استشارة مجلس المحاسبة في بعض المواضيع مثل:

- مشروع قانون ضبط الميزانية، ويحرِّرُ تقريرًا خاصًا بذلك يُلْحَقُ بالمشروع.
- جميع مشاريع النصوص المالية تُقَدَّمُ إلى مجلس المحاسبة لإبداء رأْيِهِ فيها.
- المسؤولون في الدولة يطلبون مساعدة مجلس المحاسبة (رئيس الجمهورية، رئيس الحكومة، رؤساء الغرفتين البرلمانيتين، رؤساء الكتل البرلمانية) بشرط أن تكون الملفات لها علاقة بالمالية العمومية، وأن تكون لها طابع وطني، وأهمية وطنية غالبًا ما تكون في التحقيقات البرلمانية[1].

الفرع الثالث: الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته.

بهدف سدِّ الطريق أمام كل من تُسَوِّلُ له نفسُه العبثَ بمقدَّرَات الشعب الجزائري، وغلقًا لكل ثَغْرَةٍ على مستوى المنظومة القانونية أو عَمَلِيَّاتِيَّةٍ على مستوى أجهزة الرقابة، بَادَرَ المشرّع الجزائري إلى استحداث هيئة تُعنى بكشف الفساد ومحاربته، قصد التَّصدِّي لمحاولات السرقة والاختلاس التي يُحْتَمَلُ أنْ تَطَالَ المال العام والذي يطلقُ عليه جهاز: الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، فيا ترى ما هو هذا الجهاز؟ وما دوره ومَهامُّه...؟ كل هذا سنتعرف عليه فيما يأتي من فرعنا الثالث هذا.

لقد كانت الجزائر من أُولَى الدول العربية التي صادقت على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد المعتمدة من طرف الجمعية العامة في 2003/10/31م، فَتَمَّ اصدار القانون المتعلق بالوقاية

[1] محمد ساحل. المرجع السابق. المالية العامة. ص:292.

من الفساد ومكافحته وهو القانون: 06-01[1]، وهذا القانون ضمن السياسة الجنائية التي انتهجها التشريع الجزائري من خلال عناصر السياسة الجنائية الثلاث، وهي: السياسة الوقائية والسياسة التجريمية للسلوكات المضِرَّة بالاقتصاد الوطني، وسياسة العقاب[2].

أولاً: نشأة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته.

لقد تمَّ انشاء هيئة وطنية مكلفة بالوقاية من الفساد ومكافحته، بموجب المادة: 17 من قانون الوقاية من الفساد ومكافحته، قصد تنفيذ الاستراتيجية الوطنية في مجال مكافحة الفساد.

ونصت المادة:18من قانون الوقاية من الفساد ومكافحته، على النظام القانوني للهيئة، بأنها هيئة إدارية مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، توضع لدى رئيس الجمهورية.

تُحدد تشكيلة الهيئة وتنظيمها وكيفية سيرها عن طريق التنظيم.[3]

ثانيًا: استقلالية الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته..

أقرت المادة: 19 من قانون الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، أنها تضمن استقلالية الهيئة بوجه خاص عن طريق اتخاذ التدابير الآتية:

1) - قيام الأعضاء والموظفين التابعين للهيئة، المؤهلين للاطلاع على معلومات شخصية وعمومًا على أية معلومات ذات طابع سري، بتأدية اليمين الخاصة بهم قبل استلام مهامهم، وتُحَدَّدُ صيغة اليمين عن طريق التنظيم.
2) - تزويد الهيئة بالوسائل البشرية والمادية اللازمة لتأدية مهامها.
3) – التكوين المناسب والعالي المستوى لمستخدميها.

[1] القانون:06-01 المؤرخ في 21 محرم 1427 الموافق ل 20 فيفري 2006م. الخاص بالوقاية من الفساد ومكافحته.

[2] الملتقى الوطني حول حماية المال العام وآليات الرقابة عليه في الشريعة والقانون يومي: 11-12 فيفري 2020م. قسم العلوم الإسلامية جامعة أدرار. مداخلة ط. د لخضر غزالي جامعة سعيدة. عنوان المداخلة: واقع الاستراتيجية الوطنية للبحث عن الفساد المالي ومحاربته ج:01. ص:24.

[3] القانون رقم 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته. الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية. وزارة العدل. الطبعة الأولى. سنة ط:2006م. ص:09.

4) ضمان أمن وحماية أعضاء وموظفي الهيئة، من كل أشكال الضغط أو الترهيب أو التهديد أو الإهانة أو الشتم أو الاعتداء مهما يكن نوعه، التي قد يتعرضون لها أثناء أو بمناسبة ممارستهم لمهامهم.

ثالثًا: مهام الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته.

نصت المادة 20 من قانون الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته بتكليف الهيئة بالمهام الآتية:

- ✓اقتراح سياسة شاملة للوقاية من الفساد تجسد مبادئ دولة القانون، وتعكس النزاهة والشفافية والمسؤولية في تسيير الشؤون الإدارية والأموال العمومية.
- ✓تقديم توجيهات تخص الوقاية من الفساد، لكل شخصٍ أو هيئة عمومية أو خاصة، واقتراح تدابير خاصة منها ذات الطابع التشريعي والتنظيمي للوقاية من الفساد، وكذا التعاون مع القطاعات المعنية العمومية والخاصة في إعداد قواعد أخلاقيات المهنة.
- ✓إعداد برامج تسمح بتوعية وتحسيس المواطنين بالآثار الضارة الناجمة عن الفساد.
- ✓جمع وتركيز واستغلال كل المعلومات التي يمكن أن تساهم في الكشف عن أعمال الفساد والوقاية منه، لاَسِيَمَا البحثُ في التشريع والتنظيم والإجراءات والممارسات الإدارية، عن عوامل الفساد لأجل تقديم توصيات لإزالتها.
- ✓التقييم الدَّوْرِي للأدوات القانونية والإجراءات الإدارية الرامية إلى الوقاية من الفساد ومكافحته، والنظر في مدى فعاليتها.
- ✓تلقي التصريحات بالممتلكات الخاصة بالموظفين العموميين بصفة دورية، ودراسة واستغلال المعلومات الواردة فيها والسهر على حفظها، وذلك مراعاةٍ لأحكام المادة 6 من قانون الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته في فقرتيها: 1 و3.
- ✓الاستعانة بالنيابة العامة لجمع الأدلة والتحري في وقائع ذات علاقة بالفساد.

- ✓ضمان تنسيق ومتابعة النشاطات والأعمال المباشرة ميدانيًا، على أساس التقارير الدورية والمنتظمة المدَعَّمَةِ بإحصائيات وتحاليلَ متصلةٍ بمجال الوقاية من الفساد ومكافحته، التي تَرِد إليها من القطاعات والمتدخلين المعنيين.
- ✓السهر على تعزيز التنسيق ما بين القطاعات، وعلى التعاون مع هيئات مكافحة الفساد على الصعيدين الوطني والدَّولي.
- ✓الحث على كل نشاط يتعلق بالبحث عن الأعمال المباشرة في مجال الوقاية من الفساد ومكافحته، وتقييمها[1].

رابعًا: علاقة الهيئة بالأجهزة العمومية والمؤسسات العمومية.

1) **علاقة الهيئة بالسلطة القضائية**: نصت المادة 22: على أنه عندما تتوصل الهيئة إلى وقائع ذات وصفٍ جزائي، فإنها تُحَوِّلُ الملف إلى وزير العدل حافظ الأختام، الذي بدوره يَخْطُرُ النائب العام المختص لتحريك الدعوى العمومية عند الاقتضاء.

2) **تزويد الهيئة بالمعلومات والوثائق**: تنص المادة 21 من قانون الهيئة على ما يلي:

يُمْكِن للهيئة في إطار ممارسة المهام المذكورة في المادة 20 أعلاه أن تطلُبَ من الإدارات والمؤسسات والهيئات التابعة للقطاع العام أو الخاص أو من كل شخصٍ طبيعي أو معنوي آخر أية وثائق أو معلومات تراها مفيدة في الكشف عن أفعال الفساد.

كل رفضٍ متعمدٍ، وغير مبرَّرٍ لتزويد الهيئة بالمعلومات أو الوثائق المطلوبة يشكل جريمة إعاقة السير الحسن للعدالة في مفهوم القانون.

3) **تقديم التقرير السنوي**: نصت المادة 24 من قانون الهيئة على ما يلي:

تَرفع الهيئة إلى رئيس الجمهورية تقريرًا سنويًا يتضمن تقييمًا للنشاطات ذات الصلة بالوقاية من الفساد ومكافحته، وكذا النقائص المعَايَنَة والتوصيات المقترحة عند الاقتضاء.

[1] القانون رقم 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته. الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية. وزارة العدل. ص:10.

4) **السِّرُّ المهني**: أقرت المادة 23 من قانون الهيئة على ما يأتي:

يلتزم جميع أعضاء وموظفي الهيئة بحفظ السر المهني، ويطبق هذا الالتزام كذلك على الأشخاص الذين انتهت علاقتهم المهنية بالهيئة.

وكل خرقٍ للالتزام المذكور في الفقرة السابقة، يشكل جريمةً يُعاقبُ عليها بالعقوبة المقررة في قانون العقوبات لجريمة إفشاء السر المهني[1].

وهكذا نكون قد وصلنا إلى نهاية عرض مبحثنا هذا، وقَدْ حاولنا الإِلْمَامَ قدر المستطاع بجوانبٍ معتبرةٍ من حيْثِيَات موضوع أجهزة الرقابة الإدارية على المال العام في كُلِّ من الشريعة والقانون تعريفًا وهيكلةً ووظيفةً..

[1] القانون رقم 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته. الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية. وزارة العدل. الطبعة الأولى. سنة ط:2006م. ص:11.

الخاتمة

وفي الأخير نحمد الله العلي الكبير أنْ وفَّقَنَا إلى إتمامِ بحثنا هذا، وله الحمد والشكر والفضل والمنة وجميل الثناء. فنختم دراستنا البحثية بالقول:

– بعد كبير بحثٍ وتَنْقِيبٍ، نُرِدف في الأخير بِذَا التَّعْقِيب، على ما توصلنا إليه، وما استخلصناه من دراستنا المتواضعة هذه، فنقدم جملة من النَّتائج والتوصيات، عَلَّنَا نُسْهِمُ في إرساءِ رقابةٍ إداريةٍ فعَّالةٍ، ونُقَدَّمَ حلولاً ناجعةً تحمي المال العام من كافة أشكال العبث والتضييع. وإليكم هذه النتائج:

- ❖ أَظْهَرت أجهزة الرقابة الإدارية على المال العام في الإسلام نجاعةً وفعاليةً أكثر من أجهزة الرقابة الحديثة، رغم قُوَّةِ واقْتِدَار وتوفر الإمكانات لهذه الأخيرة، ونموذج نظام الرقابة عند عمر بن الخطاب، وعمر بن عبد العزيز – رضي الله عنهما – خَير دليل.
- ❖ انفرد المال العام، والأملاك العامة بخصائص، تُكْسِبُهُما حصانةً ذاتيةً (الملكية العامة أو الحَقُّ العام) وتشريعيّةً (قانونية) تُمَيِّزهما عمن سواهما من الأموال والأملاك.
- ❖ لقد جعل القانون اختصاص عمل المراقب المالي يقتصر في الرقابة القبلية فقط، ممَّا حدَّ من صلاحياته، إلاَّ أن القانون جعل من التأشيرة على الالتزام بالنفقات التي هي من اختصاص المراقب المالي حصرًا، لازمةٌ قانونًا لصحة تنفيذ الميزانية، ومن دونها تكون إجراءات التنفيذ باطلة.
- ❖ لم تدَّخِرْ المنظومة القانونية جُهدًا في إقرارِ وإتاحةِ كُلِّ الوسائل الممْكِنة للتصدِّي لأشكال الفساد الإداري المالي، من خلال تَثْبِيتِ تِرْسانةٍ قانونيةٍ معتبرة، وتنصيب أجهزةٍ متخصِّصَةٍ.
- ❖ حَصْرُ القانونِ صلاحيات مجلس المحاسبة في الرقابة الإدارية البعدية. فسلطة مجلس المحاسبة رقابية ذات طابعٍ قضائي، فيباشر مهامه الرقابية على أعمال المحاسب العمومي، والآمر بالصرف العمُومِيَّيْنِ من خلال مراقبة دفتر السجلات والتوثيقات لتعاملات كلٍّ منهما، والكشف عن المخالفات في بداياتها.
- ❖ تُحِيل الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد القضايا ذات التشخيص الجزائي لوزير العدل ليقدِّمَها بدوره إلى وكيل الجمهورية ليباشر التَّحقيقات مع الضَّبْطِيَّة القضائية، أو يُخْطِرُ النائبَ العام لتحريك الدَّعوى العمومية لدى جهاز القضاء الجنائي، بُغْيَة توقيع العقاب على مرتكبِ الجريمة.

- نقدّم بين أَيْدِيكُمْ جُملَةً من التوصيات في مِضْمَار ترسيخ رقابةٍ إداريةٍ فَعَّالة وهي كما يلي:

- التحَلِّي بالوازعِ الديني، وتحكيم الضمير لدى رجال الرقابة المالية بأن الأمة استرعتهم على أموالها، واستودعتهم أمانةَ أرزاقهم ومقدراتهم في أعناقهم، فالويل والثُّبُور على من خان الأمانات.
- توافر الإرادة السياسية الحقيقية لمكافحة الفساد الإداري المالي، وتقديم الدعم الفعلي والنَّوْعي المادِّيّ والمعنوي اللاَّمَحْدود لمختلفِ أجهزةِ الرقابة الإدارية على المال العام.
- الاستفادة من عوامل قوة أجهزة الرقابة في الإسلام (نظام الحسبة ووَلاية المظَالِم ونظام الدواوين) وإدراجها في مقوِّمات الرقابة الإدارية القانونية الحديثة لتَرْأَبَ الخلل الحاصل فيها.
- دقة اختيار أعوان الرقابة، فلابد من أن تتوافر فيهم شروطُ صارمة، ومعايير مضبوطة حتى يلتحقوا بجهاز الرقابة كالأمانة والكفاءة العلمية والحرص على اتقان عملهم وتفانيهم فيه...
- انتقاء الطاقم الرقابي على أساس التخصص العلمي والكفاءة المعرفية كالمختصين في المحاسبة والمِنَاجْمَنْت، وعلم الإدارة، وفنّ القانون، فلا يمكن توظيفُ مسؤولٍ في الرقابة المالية، وهو لم يدرس هذه التخصصات، ولم يتكون في هذا المجال أصلاً، ولا يفقه فيه شيئًا، لأنه سَيَخْبِطُ خَبْطَ عشواء.
- إقامة تربصات تكوينية للإطار المشرف على الرقابة المالية في مجالات عدة مثل: تكنلوجيا المعلوماتية وفنيات الإدارة الحديثة والتسيير والموارد البشرية وتكنلوجيا الإعلام والاتصال، وكل فَنٍّ له علاقة بالرقابة الإدارية المالية بُغْية الرفع من مستوى أدائهم الرقابي.
- الاهتمام بالجانب المادي لأعوان الرقابة، فلا يمكن أن نوَلِّيهم على الأموال العامة للأمة، وهم يتقاضون مبلغًا زهيدًا، ما يدفعهم إلى ارتكاب جرائم الاختلاس والسرقات والتلاعبات بالأموال العامة.
- مَنْحُ أجهزة الرقابة الاستقلالية التامة ضمانًا لحريتها، وعدم تبعيتها للسلطة التنفيذية، خَشْية التأثير سلبًا على أدائها. بالضغط عليهم أو تخويفهم أو ابتزازهم أو حتى إغرائهم بالمزايا والعطايا...
- يجب ألا يكون أداء أجهزة الرقابة لمهامها من فحوصات وتحقيقات سببًا في إعاقة الإنتاج وبُطْءِ إجراءات الصرف، وإنما يكون الهدف من الرقابة الإصلاح والتهذيب والتوجيه، مع توطيد الأمن

النفسي للعاملين وقيادتهم بأن تكون عملية الفحص والمراجعة هادفةً، وليس القصد منها تصيُّدُ الأخطاء والهفوات.

- الأخذ بأفضل منهجية للرقابة الإدارية المالية للأجهزة المتطورة إقليميًا ودوليًا، وإقامة تبادل الخبرات معهم، والاستفادة من تجارب المؤسسات الرائدة والناجحة للدُّول المتقدِّمة في هذا الميدان.
- تشديد قانون العقوبات (القانون الجزائي) على مرتكبي الجرائم المالية، مع سرعة تنفيذ الأحكام الصادرة بحقهم، حتى تُحقق مقصدها من الزجر والردع، لأن الأحكام التي تصدر بعد مرور السنوات تَفْقِد جزءً كبيرًا من أثرها المطلوب.
- نشر الوعي الرقابي بين أفراد الشعب، وبثُّ حِسِّ المسؤولية على متابعة شؤون المال العام، حتى تُثْمر رقابةً شعبيةً قويةً وفعَّالة.
- إرساءُ صحافةٍ حرةٍ مستقلةٍ تُعْنى بمتابعة الأمور المالية، بكل شفافية وديمقراطية، تنقل للرأي العام كلما تعلق بتسيير النفقات المالية: منح الاستثمار، الصفقات العمومية، لإضفاء الشفافية والنزاهة على مُمَارسَاتِهم، وتطبيقًا لمبادئ الحكم الديمقراطي.

آفاق البحث:

رغم استفراغ وسعي في بحث الموضوع، إلا أنني أقِرُّ بعدم الإحاطة به كُلِّيًّا، وهذا لكونِه موضوعٌ شَاسِعٌ كثيرُ التفْرِيعَاتِ، التي يُمْكِنُ أن تستَقِلَّ كعناوين بحثٍ بمُفْرَدها، ومن هذه العناوين:

- ✓ آليات الحماية الجزائية للمال العام دراسة مقارنة بين الشريعة الإسلامية وقانون العقوبات الجزائري.
- ✓ حوكمة المنظومة التَّشْريعية (القانونية) والأجهزة الرقابية، ودورهما في حماية المال العام.
- ✓ المنظمات الدولية لأجهزة الرقابة المالية العامة والمحاسبة ودورها في تعزيز الأمن المالي والاقتصادي العالمي.

وصلى الله وبارك على سيدنا محمدٍ وعلى آله الطاهرين وصحابته المجْتَبِين، وعلى من تبعهم بإحسان إلى يوم الدين.

ملخص المذكرة:

إن المال العام هو المحرك الأساسي والفَعَّال لعجلة الحياة، ولاقتصاد الدول والشعوب، فبالحكمة في استغلاله بشكل أحسن تتطور الحياة نحو الأفضل، وإن أسَاءت الشعوبُ وحكومَاتُها استغلاله، تقهقرت وحصدت معها الخيبة والفشل، وسوء المعيشة، لذلك ضبطت الشرائع السماوية – الشريعة الإسلامية تحديدًا– موضوع المال العام وأحكامه، حتى تضمن بلوغ الحقوق لأصحابها، وتوصَّل الفكر البشري إلى إيجاد ميكانيزمات تحفظ المال العام، وتُبْعدُ عنه عوامل العبث به وكلما يؤدي به على الضياع والتلف.

فقد تناولت الدراسة البحثية هذه زويا متعددة، وجوانب مختلفة متعلقة كلها بالمال العام وجودًا وعدمًا، فتَقَصَّيْت فيها تحديد مفهوم المال العام بشكل مفصَّلٍ حتى أحصر نقاط الدراسة، وأحيط بالموضوع دِرايةً، ثم عَرَّجْتُ على دراسة الآلية التي تُمَكِّنُ المال العام من القيام بدوره كوسيلة فَعَّالةٍ لتنمية المجتمعات البشرية، والرفع من مقوِّماته الإنسانية، لتجسيد حضارة راقية بكُلِّ ما تحمله الكلمة من معانٍ، تجسِّد الخلافة الحقيقية للإنسان على الأرض، والتي فُضِّلَ بها عن سائر الخلق.

وقد تشارك التشريع السماوي (الشريعة الإسلامية)، والنظام الوضعي (القانون) سوِيَّةً في تسخير نظرياتٍ ووسائل وإمكانات تعزِّزُ سُبُلَ حماية المال العام من كافة أصناف الهَدْرِ والاستنزاف.

فالشريعة الإسلامية حفظت المال من خلال أحكامها ومقاصدها (الأمر بالعمل والاستثمار المشروع، ونهت عن جميع المعاملات المالية غير الشرعية) وحَضَّتِ المسلمين على توفير مناخٍ يلبِّي مُراد الله في هذا الصَّدد، فتوصلوا إلى تنصيب أجهزة رقابة إدارية، خدمة لهذا الهدف فنصَّبوا وَلاَيَة الحسبة ووَلاية المظالم ونظام الدواوين.

أما القانون فقد صان المال العام من خلال منظومته التشريعية (القوانين والمواثيق والمراسيم والأوامر)، وَوَطَّنَ دعائم منظومته التشريعية بإرساء أجهزةٍ تشرف على الرقابة الإدارية في مجال تسيير المال العام، وتسهر على تطبيق القانون، فاستحدث القانونُ هيئةً وطنيةً تختصُّ في الوقاية من الفساد ومكافحته، وأقام جهاز مجلس المحاسبة، ووَضَعَ منصب المراقب المالي المشرف على عملية الرقابة السابقة على تنفيذ الموازنة العامة.

Summary:

- It is obvious that the public money or what is known as the public expenditure is the essential and the efficient wheel or engine that makes life continues and the economy wheel of peoples and nations turn forward. Exploiting it wisely helps in leading to a better life. In case nations misuse it they will withdraw and decline. It also leads to complete failure and harsh living, that‘s why the different divine laws and precisely the Islamic law fixed the subject of public money and its rules so that to ensure that every part gets his due share of this public money. Thus the human brain arrived to find mechanisms that protect the public wealth and save it from loss and being damaged.

-This research study tackled various angles and different aspects that are closely linked to the public money, both in presence or absence of this money. I started by defining the notion of the public money in details to highlight the points of the study and treat them thoroughly and to cover the subject topic as a whole. Then I moved to the study of the mechanism that allows the public money to play its role as an efficient means to contribute in building growing development for mankind nations and fostering its human values. The aim from this is to build a high quality civilisation in its proper meaning and incorporate the real succession on earth and the fact of being selected by Allah Our Creator among all other creatures.

- Both the divine law and the statutory law have issued theories, regulations and means to protect the public money from all forms of squandering and wastage.

-The Islamic law saves the public money through its regulations and its purposes (recommending people to work and encouraging the legal investments. Besides, banning all sorts of illegal transactions).The Islamic law urges all Muslims to prepare an atmosphere that fulfils Allah’s will concerning this. So, to reach this aim they settled administrative controlling corporations to provide particular care for the public money. They created ‘’Hesba’’ Province and Grievances Province and the system of ‘’Dawawin’’ or offices.

-As for the law, it protects the public money through a set of regulations (laws, charters, notes, ordinances and commands).It reinforces the pillars of its legislative system by settling corporations that ensure the administrative supervision and control of the public money expenditure. It endeavours to apply law enforcement. So law authorities created a national agency specializing in prevention from corruption and fighting it when it occurs. They also settled the High Board of Accountancy. The law authorities appointed the Financial Examiner. This latter is given the role of supervising and checking the different operations and transactions that precede the execution of the general budget.

الفهارس

الآيات القرآنية	رقم الصفحة
وَلْتَكُن مِّنكُمْ أُمَّةٌ يَدْعُونَ إِلَي ٱلْخَيْرِ وَيَامُرُونَ بِالْمَعْرُوفِ وَيَنْهَوْنَ عَنِ ٱلْمُنكَرِ وَأُوْلَٰئِكَ هُمُ ٱلْمُفْلِحُونَ	48-23
... وَاتَّقُواْ ٱللَّهَ ٱلَّذِے تَسَآءَلُونَ بِهِۦ وَالَارْحَامَ إِنَّ ٱللَّهَ كَانَ عَلَيْكُمْ رَقِيبا	7
ما يَلْفِظُ مِن قَوْلٍ اِلَّا لَدَيْهِ رَقِيبٌ عَتِيد	22
وَكَانَ ٱللَّهُ عَلَيٰ كُلِّ شَےْءٍ رَّقِيبا..	22
فَمَنْ يَّعْمَلْ مِثْقَالَ ذَرَّةٍ خَيْرًا يَرَهُ 8 وَمَنْ يَّعْمَلْ مِثْقَالَ ذَرَّةٍ شَرًّا يَرَهُ	23
يَعْلَمُ خَآئِنَةَ ٱلَاعْيُنِ وَمَا تُخْفِے ٱلصُّدُورُ	23
وَالْمُومِنُونَ وَالْمُومِنٰتُ بَعْضُهُمْ أَوْلِيَآءُ بَعْضٍ يَامُرُونَ بِالْمَعْرُوفِ وَيَنْهَوْنَ عَنِ ٱلْمُنكَرِ	23
قَالَ اِجْعَلْنِے عَلَيٰ خَزَآئِنِ ٱلَارْضِ إِنِّے حَفِيظٌ عَلِيم...	23
قَالَتِ اِحْدٰيهُمَا يٰأَبَتِ إِسْتَٔجِرْهُ إِنَّ خَيْرَ مَنِ إِسْتَٔجَرْتَ ٱلْقَوِيُّ ٱلْامِينُ	24
قَالَ تَزْرَعُونَ سَبْعَ سِنِينَ دَأْبا ...	24
ٱلذِينَ إِن مَّكَّنَّٰهُمْ فِے ٱلَارْضِ أَقَامُواْ ٱلصَّلَوٰةَ وَءَاتَوُاْ ٱلزَّكَوٰةَ وَأَمَرُواْ بِالْمَعْرُوفِ وَنَهَوْاْ عَنِ ٱلْمُنكَرِ وَلِلهِ عَٰقِبَةُ ٱلْامُورِ	48
وَلَنْ يَّجْعَلَ ٱللَّهُ لِلْكٰفِرِينَ عَلَي ٱلْمُومِنِينَ سَبِيلاً	50
يَٰأَيُّهَا ٱلَذِينَ ءَامَنُواْ لِمَ تَقُولُونَ مَا لَا تَفْعَلُونَ 2 كَبُرَ مَقْتاً عِندَ ٱللَّهِ أَن تَقُولُواْ مَا لَا تَفْعَلُونَ	52
أَتَامُرُونَ ٱلنَّاسَ بِالْبِرِّ وَتَنسَوْنَ أَنفُسَكُمْ وَأَنتُمْ تَتْلُونَ ٱلْكِتَٰبَ أَفَلَا تَعْقِلُونَ	52
كُنتُمْ خَيْرَ أُمَّةٍ اُخْرِجَتْ لِلنَّاسِ تَامُرُونَ بِالْمَعْرُوفِ وَتَنْهَوْنَ عَنِ ٱلْمُنكَرِ وَتُومِنُونَ بِاللهِ	53
وَتَعَاوَنُواْ عَلَي ٱلْبِرِّ وَالتَّقْوٰيَ وَلَا تَعَاوَنُواْ عَلَي ٱلِاثْمِ وَالْعُدْوَٰنِ وَاتَّقُواْ ٱللَّهَ إِنَّ ٱللَّهَ شَدِيدُ ٱلْعِقَابِ	53
وَجَزَٰؤُاْ سَيِّئَةٍ سَيِّئَةٌ مِّثْلُهَا فَمَنْ عَفَا وَأَصْلَحَ فَأَجْرُهُۥ عَلَي ٱللَّهِ إِنَّهُۥ لَا يُحِبُّ ٱلظَّٰلِمِينَ	56

الأحاديث النبوية	رقم الصفحة
خَرَجْنَا مَعَ رَسُولِ اللَّهِ صَلَّى اللهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ يَوْمَ خَيْبَرَ، فَلَمْ نَغْنَمْ ذَهَبًا وَلَا فِضَّةً، إلا الأَمْوَال وَالثِّيَابَ وَالمَتَاعَ	10
إِنَّ اللَّهَ هُوَ الْمُسَعِّرُ الْقَابِضُ الْبَاسِطُ الرَّازِقُ، إِنِّي لَأَرْجُو أَنْ أَلْقَى رَبِّي وَلَيْسَ أَحَدٌ يَطْلُبُنِي بِمَظْلَمَةٍ فِي دَمٍ وَلَا مَالٍ	25
لَا تُقْطَعُ يَدُ السَّارِقِ إِلَّا فِي رُبْعِ دِينَارٍ فَصَاعِدًا	26
لَا يَحْتَكِرُ إِلَّا خَاطِئٌ	26
فَهَلَّا جلست في بيت أبيك وأمِّك حتى تَأْتيك هديَّتُكَ إن كنت صادقًا	27
والذي نفسي بيده لتأمرن بالمعروف وتنهون عن المنكر أو ليوشك الله أن يبعث عليكم عقابا منه، ثم تدعون فلا يستجاب لكم	48
مَنْ رَأَى مِنْكُمْ مُنْكَرًا فَلْيُغَيِّرْهُ بِيَدِهِ، فَإِنْ لَمْ يَسْتَطِعْ فَبِلِسَانِهِ، فَإِنْ لَمْ يَسْتَطِعْ فَبِقَلْبِهِ، وَذَلِكَ أَضْعَفُ الْإِيمَانِ	49
والمرأةُ رَاعيةٌ في بيت زوجها ومسؤُولةٌ عن رعيتها...	51
لَنْ يُفْلِحَ قَوْمٌ وَلَّوْا أَمْرَهُمُ امْرَأَةً	51
مَرَرْتُ لَيْلَةَ أُسْرِيَ بِي عَلَى قَوْمٍ تُقْرَضُ شِفَاهُهُمْ بِمَقَارِيضَ مِنْ نَارٍ	52
بل مروا بالمعروف وإن لم تعملوا به، وانهوا عن المنكر وإن لم تجتنبوه كله	53
انْصُرْ أَخَاكَ ظَالِمًا أَوْ مَظْلُومًا ...	56

النص القانوني	الصفحة
الأمر 58- 75 المؤرخ في 20 رمضان 1935 الموافق 26 سبتمبر 1975 المتضمن القانون المدني المعدل والمتمم	15
الأمر رقم 10-02 مؤرخ في 16 رمضان عام 1431 الموافق ل 26 غشت 2010م. يعدل ويتمم الأمر رقم 95-20 المؤرخ في 19 صفر 1416 الموافق ل 17جويلية 1995م المتعلق بمجلس المحاسبة. الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية. الصادرة في 2010/09/01م العدد 50.	65
قانون الأسرة الجزائري. رئاسة الجمهورية والأمانة العامة للحكومة. الباب الرابع: التبرعات. الفصل الثالث: الوقف. سنة 2007م. ص:23.	19
القانون رقم 90-21 المعدل والمتمم المؤرخ في 24 محرم 1411 الموافق ل 15 أوت 1990م المتعلق بالمحاسبة العمومية. الصادر عن الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية. العدد:35.	62
القانون رقم: 12-06 مؤرخ في 18 صفر عام 1433 الموافق ل 12 يناير 2012م المتعلق بالجمعيات.	43
القانون رقم: 84-17 المؤرخ في:07 جويلية 1994م المعدل والمتمم المتعلق بقوانين المالية.	64
القانون رقم: 10/91 المؤرخ في 1991/04/27م والمعدل بالقانون 10/02 المؤرخ في 2002/05/22م يتعلق بالأوقاف في الجزائر.	20
القانون رقم:14-08 المؤرخ في 17 رجب 1429 الموافق 20جويلية 2008م، يعدل ويتمم القانون رقم 90-30 المؤرخ في 14 جمادى الأولى 1411 الموافق 01 ديسمبر 1990م الخاص بالأملاك العمومية الوطنية. الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية. العدد 44. المؤرخ في 03 أوت 2008م.	16
القانون: 06-01 المؤرخ في 21 محرم 1427 الموافق ل 20 فيفري 2006م. الخاص بالوقاية من الفساد ومكافحته. الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية. وزارة العدل. الطبعة الأولى. سنة الطبع: 2006 م.	71-70-68

المادة 54 من القانون الدستوري. الصادر في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية. 15 جمادى الأولى 1442 /30 ديسمبر2020م. العدد:82	43
المادة:02 من القانون العضوي رقم 12- 04 المؤرخ في18 صفر 1433 الموافق ل 12 جانفي 2012. الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية. العدد:02. للسنة 49. ص:10	43
المرسوم التنفيذي رقم 09-374 المؤرخ في 16 نوفمبر 2009م. يعدِّل ويتتم المرسوم التنفيذي رقم 92- .414.	64
المرسوم التنفيذي رقم: 11-381 المؤرخ في 21 نوفمبر 2011م المتعلق بتنظيم مصالح المراقبة المالية. الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية. الصادرة في 2 محرم 27/1433 نوفمبر2011م.	63

المراجع:

1) القرآن الكريم برواية ورش عن نافعٍ عن طريق الأزرق.
2) أحاديث السنة النبوية الشريفة:

- زكريا بن محمد الأنصاري السنيكي المصري الشافعي. منحة الباري بشرح صحيح البخاري كتاب الأيمان والنذور. رقم 6707.. مكتبة الرشد للنشر والتوزيع. الرياض. الطبعة الأولى.2005م. جزء09.ص 593.
- سنن ابن ماجه القزويني لشعيب الأرناؤوط. باب من كَرِهَ أن يُسَعَّرَ. رقم الحديث 2200.
- محمد فؤاد عبد الباقي. صحيح مسلم. رقم الحديث: 1684. باب حد السرقة ونصابها. ج:08. ص:1313. دار إحياء التراث العربي. بيروت. سنة طبع:1955.
- محمد فؤاد عبد الباقي. صحيح مسلم. المصدر نفسه. رقم الحديث: 1605. باب تحريم الاحتكار في الأقوات. ج:03. ص:1228.
- رواه البخاري. حديث صحيح. رقم الحديث:6979. باب: احتيال العامل لِيُهْدَى له. ج09. ص:28.
- أخرجه الترمذي. وقال (حديث حسن) باب وجوب الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر. ج:4. ص: 468. وقال الألباني في سنن الترمذي حديث حسن. وفي رواية: (ليسلطن عليكم شراركم).
- أخرجه الترمذي من طريق عبد الرحمن بهذا الإسناد وقال الترمذي: هذا حديث حسن صحيح. رقم الحديث: 11460. باب الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر. ج:18. ص:42.
- رواه مسلم. حديث صحيح. رقم الحديث:1829 كتاب الإمارة. باب فضيلة الإمام العادل ج:03. ص: 1549.
- رواه البخاري. حديث صحيح. رقم الحديث: 4425. كتاب: المغازي. باب: كتاب النبي ﷺ إلى كسرى وقيْصر. ج: 01. ص:223.
- رواه أحمد في مسنده. رقم الحديث 12211. باب: الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر. 244/19.
- رواه البخاري. حديث صحيح. رقم الحديث:1399. كتاب: المظالم. باب: انْصُرْ أَخَاكَ ظَالِمًا أَوْ مَظْلُومًا. ج:05. ص: 98.

كتب الفقه الإسلامي:

1) شمس الأئمة السرخسي. المبسوط. جزء الحادي عشر-باب الغَصْب- دار المعرفة. بيروت- لبنان.
2) سعد الدين بن مسعود التفتازاني. شرح التلويح على التوضيح لمتن التلقيح. الجزء الأول. دار الكتب العلمية. بيروت- لبنان.
3) نخبة من فقهاء وعلماء الدولة العثمانية. مجلة الأحكام العدلية- المادة 126- الناشر نور محمد كارخانه. كراتشي. باكستان.
4) نذير بن محمد الطيب أوهاب. حماية المال العام في الفقه الإسلامي. أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية. الرياض. السعودية. 2001م.
5) أحكام المعاملات المالية الشرعية. عليٌّ الخفيف. دار الفكر العربي. القاهرة- مصر. 2008م.
6) أحمد بن غنيم النفراوي. الفواكه الدواني على رسالة أبي زيد القيرواني. الجزء 2. دار الكتب العلمية. بيروت- لبنان. الطبعة الأولى. سنة 1997م.
7) جلال الدين عبد الرحمان السيوطي. الأشباه والنظائر في قواعد وفروع فقه الشافعية. دار الكتب العلمية. بيروت-لبنان. الطبعة الأولى.1983م.
8) تقي الدين محمد بن أحمد الفتوحي الشهير بابن النجار. تحقيق عبد الغني عبد الخالق. منتهى الإرادات. الجزء الأول. عالم الكتب. القاهرة- مصر. لم ترد الطبعة والسنة.
9) عبد الجليل عبد الرحمان عشوب. كتاب الوقف. دار الآفاق العربية. الطبعة الأولى. سنة الطبع: 2000م. القاهرة.
10) أبو الحسن الماوردي. الأحكام السلطانية والولايات الدينية. مكتبة دار بن قتيبة. الطبعة الأولى. سنة ط:1989م.
11) عبد الله محمد عبد الله. ولاية الحسبة في الإسلام. الطبعة الأولى. سنة ط:1996م.
12) عيسى أيوب الباروني. الرقابة المالية في عهد الرسول والخلفاء الراشدين. منشورات جمعية الدعوة الإسلامية العالمية. ليبيا. الطبعة الأولى. سنة الطبع: 1986م.

كتب المعاجم والقواميس:

1)جبران مسعود. معجم الرَّائد. دار العلم للملايين. بيروت-لبنان. الطبعة السابعة. سنة ط:1992م.

2)الطاهر أحمد الزاوي. ترتيب القاموس المحيط على طريقة المصباح المنير وأسرار البلاغة. الجزء الثالث والجزء الرابع. دار الفكر. الطبعة الثالثة.

3)عبد الواحد كرم. معجم مصطلحات الشريعة والقانون. مكتبة دار الثقافة للنشر. عمان- الأردن. 1998م.

4)مجد الدين محمد بن يعقوب الفيروزآبادي. القاموس المحيط. دار المعرفة. بيروت.2007م.

5)نخبة من المختصين في مجمع اللغة العربية. معجم القانون- باب القانون الإداري- الهيئة العامة لشؤون المطابع الأميرية. القاهرة-مصر. 1999م.

كتب السير والتراجم:

1) ابن خلدون. كتاب العبر وديوان المبتدإ والخبر في تاريخ العرب والعجم والبربر. دار النشر. بيت الأفكار الدولية. الرياض.

2) أبي القاسم علي بن الحسن بن هبة الله بن عبد الله الشافعي المعروف بابن عساكر. تاريخ مدينة دمشق. الجزء:45. دار الفكر للطباعة والنشر والتوزيع. دمشق. سوريا. الطبعة الأولى 1996م.

القانون:

1) الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية.

2) سليمان مرقس. شرح القانون المدني. - المدخل إلى العلوم القانونية- المطبعة العالمية. القاهرة- مصر.1967م.

3) عبد الرزاق السنهوري. الوسيط في القانون المدني. الجزء الثامن. مطبعة النهضة العربية. القاهرة 1965. م.

4) مصطفى أحمد الزرقاء. المدخل إلى نظرية الالتزام العامة في الفقه الإسلامي. دار القلم. دمشق. سوريا. الطبعة الأولى.1999م.

كتب الاقتصاد والإدارة المالية

1) بشير العلاق. تنظيم وإدارة العلاقات العامة. دار اليازوزي للنشر والتوزيع. الأردن. سنة ط: 2010.

2) رضا خلاصي. شذرات المالية العامة. دار هومه للطباعة والنشر والتوزيع. الجزائر. سنة الطبع: 2016م.

3) عبد السلام بدري. الرقابة على المؤسسات العامة. دار الفكر العربي. القاهرة- مصر.1977م.

4) علي غني عباس الجنابي. الرقابة على الموازنة العامة- دراسة مقارنة- منشورات الحلبي الحقوقية. الطبعة الأولى. سنة الطبع:2015م. بيروت- لبنان.

5) عوف محمود الكفراوي. الرقابة المالية التطبيق والنظرية. مطبعة الانتصار. الإسكندرية - جمهورية مصر العربية.2005م.

6) محمد ساحل. المالية العامة. جسور للنشر والتوزيع. الطبعة الأولى. سنة الطبع: 2017م. المحمدية- الجزائر.

7) محمود حسين الوادي وزكرياء أحمد عزام. مبادئ المالية العامة. دار الميسرة للنشر والتوزيع. عمان الأردن.2007م.

الرسائل الجامعية:

1) السعيد بلوم. أساليب الرقابة ودورها في تقييم أداء المؤسسات الاقتصادية، دراسة ميدانية بمؤسسة المحركات سوناكوم، مذكرة ماجستير، جامعة منتوري- قسنطينة، الجزائر.

النصوص القانونية والتنظيمات:

1) الأمر 58- 75 المؤرخ في 20 رمضان 1935 الموافق 26 سبتمبر 1975 المتضمن القانون المدني المعدل والمتمم

2) الأمر رقم 10-02 مؤرخ في 16 رمضان عام 1431 الموافق ل 26 غشت 2010م. يعدل ويتمم الأمر رقم 95-20 المؤرخ في 19 صفر 1416 الموافق ل 17جويلية 1995م المتعلق

بمجلس المحاسبة. الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية. الصادرة في 2010/09/01م العدد 50.

3) قانون الأسرة الجزائري. رئاسة الجمهورية والأمانة العامة للحكومة. الباب الرابع: التبرعات. الفصل الثالث: الوقف. سنة 2007م. ص:23.

4) القانون رقم 90-21 المعدل والمتمم المؤرخ في 24 محرم 1411 الموافق ل 15 أوت 1990م المتعلق بالمحاسبة العمومية. الصادر عن الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية. العدد:35.

5) القانون رقم: 12-06 مؤرخ في 18 صفر عام 1433 الموافق ل 12 يناير 2012م المتعلق بالجمعيات.

6) القانون رقم: 84-17 المؤرخ في:07 جويلية 1994م المعدل والمتمم المتعلق بقوانين المالية.

7) القانون رقم: 10/91 المؤرخ في 1991/04/27م والمعدل بالقانون 10/02 المؤرخ في 2002/05/22م يتعلق بالأوقاف في الجزائر.

8) القانون رقم:14-08 المؤرخ في 17 رجب 1429 الموافق 20جويلية 2008م، يعدل ويتمم القانون رقم 90-30 المؤرخ في 14 جمادى الأولى 1411 الموافق 01 ديسمبر 1990م الخاص بالأملاك العمومية الوطنية. الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية. العدد 44. المؤرخ في 03 أوت 2008م.

9) القانون رقم:90 -21 المؤرخ في 15 أوت 1990م. المتعلق بالمحاسبة العمومية.

10) القانون:06-01 المؤرخ في 21 محرم 1427 الموافق ل 20 فيفري 2006م. الخاص بالوقاية من الفساد ومكافحته. الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية. وزارة العدل. الطبعة الأولى. سنة الطبع: 2006 م.

11) المادة 54 من القانون الدستوري. الصادر في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية. 15 جمادى الأولى 1442 /30 ديسمبر2020م. العدد:82

12) المادة:02 من القانون العضوي رقم 12- 04 المؤرخ في18 صفر 1433 الموافق ل 12 جانفي 2012. الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية. العدد:02. للسنة 49. ص:10

13) المرسوم التنفيذي رقم: 11-381 المؤرخ في 21 نوفمبر 2011م المتعلق بتنظيم مصالح المراقبة المالية. الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية. الصادرة في 2 محرم 27/1433 نوفمبر 2011م.

14) المرسوم التنفيذي رقم09- 374 المؤرخ في 16 نوفمبر 2009م. يعدِّل ويتتم المرسوم التنفيذي رقم 92- .414.

المؤتمرات والملتقيات:

الملتقى الوطني حول حماية المال العام وآليات الرقابة عليه في الشريعة الإسلامية والقانون الجزائري. المنظم من قِبَلِ قسم العلوم الإسلامية جامعة أدرار. يومي: 17- 18 جمادى الثانية 1441 الموافق ل: 11-12 فيفري 2020م. الجزء الأول والثاني.

العنوان	رقم الصفحة
الإهداء	-
شكر وتقدير	-
مقدمة	1
المبحث الأول: مفهوم الرقابة الإدارية على المال العام في الشريعة والقانون	6
المطلب الأول: تعريف الرقابة الإدارية على المال العام الشريعة والقانون.	7
الفرع الأول: تعريف الرقابة الإدارية على المال العام لغة واصطلاحًا.	7
الفرع الثاني: خصائص المال العام	17
الفرع الثالث: الفرق بين الوقف العام والمال العام	18
المطلب الثاني: نشأة الرقابة الإدارية على المال العام.	20
المطلب الثالث: الرقابة الإدارية على المال العام في الشريعة الإسلامية	22
الفرع الأول: الرقابة على المال العام في القرآن الكريم.	22
الفرع الثاني: الرقابة على المال العام في السُّنَّةِ النبوية الشريفة.	25
المبحث الثاني: أهميةُ الرقابة الإدارية على المال العام، وإبرَازُ مقوِّمَاتِها وبَيَانِ أنواعها	29
تمهيد	30
المطلب الأول: أهمية الرقابة الإدارية على المال العام.	30
الفرع الأول: أهمية الرقابة من الناحية الإدارية: وتتجلى فيما يأتي	30
الفرع الثاني: أهمية الرقابة من الناحية الاقتصادية	31
الفرع الثالث: أهمية الرقابة من الناحية السياسية: وتَظْهرُ فيما يأتي	31
المطلب الثاني: مقوِّمَات الرقابة الإدارية على المال العام.	32
المطلب الثالث: أنواع الرقابة الإدارية على المال العام.	35
الفرع الأول: الرقابة الإدارية من معيار التوقيت الزمني.	35

الفرع الثاني: الرقابة الإدارية من معيار الجهة التي تَتَوَلَّى الرقابة.	39
الفرع الثالث: الرقابة الإدارية من معيار طبيعة ونوعية الرقابة.	43
المبحث الثالث: أجهزة الرقابة الإدارية على المال العام في الشريعة والقانون	46
تمهيد	47
المطلب الأول: أجهزة الرقابة الإدارية على المال العام في الشريعة الإسلامية.	47
الفرع الأول: وَلاَيَةُ الحِسْبَةِ.	47
الفرع الثاني: وَلاَيَةُ المِظَالِمِ.	55
الفرع الثالث: نظامُ رقابة الدَّوَاوِينِ	58
المطلب الثاني: أجهزة الرقابة الإدارية على المال العام في القانون الإداري.	62
الفرع الأوَّلُ: المراقب المالي.	62
الفرع الثاني: مجلس المحاسبة.	65
الفرع الثالث: الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته.	67
الخاتمة	72
ملخص المذكرة باللغة العربية	76
ملخص المذكرة باللغة الإنجليزية	77
فهرس الآيات	79
فهرس الأحاديث	80
فهرس المواد القانونية	81
قائمة المصادر والمراجع	83
فهرس المحتويات	89

ملخص:

إن المال العام هو المحرك الأساسي والفَعَّال لعجلة الحياة، ولاقتصاد الدول والشعوب، فبالحكمة في استغلاله بشكل أحسن تتطور الحياة نحو الأفضل، وإن أسَاءت الشعوبُ وحكومَاتُها استغلاله، تقهقرت وحصدت معها الخيبة والفشل، وسوء المعيشة، لذلك ضبطت الشرائع السماوية – الشريعة الإسلامية تحديدًا– موضوع المال العام وأحكامه، حتى تضمن بلوغ الحقوق لأصحابها، وتوصَّل الفكر البشري إلى إيجاد ميكانيزمات تحفظ المال العام، وتُبْعدُ عنه عوامل العبث به وكلما يؤدي به على الضياع والتلف.

فقد تناولت الدراسة البحثية هذه زويا متعددة، وجوانب مختلفة متعلقة كلها بالمال العام وجودًا وعدمًا، فتَقَصَّيْت فيها تحديد مفهوم المال العام بشكل مفصَّلٍ حتى أحصر نقاط الدراسة، وأحيط بالموضوع دِرايةً، ثم عَرَّجْتُ على دراسة الآلية التي تُمَكِّنُ المال العام من القيام بدوره كوسيلة فَعَّالةٍ لتنمية المجتمعات البشرية، والرفع من مقوِّماته الإنسانية، لتجسيد حضارة راقية بكُلِّ ما تحمله الكلمة من معانٍ، تجسِّد الخلافة الحقيقية للإنسان على الأرض، والتي فُضِّلَ بها عن سائر الخلق.

الكلمات المفتاحية: الرقابة، الإدارية، المال العام، الشريعة الإسلامية.

Abstract:

public expenditure is the essential and the efficient wheel or engine that makes life continues and the economy wheel of peoples and nations turn forward. Exploiting it wisely helps in leading to a better life. In case nations misuse it they will withdraw and decline. It also leads to complete failure and harsh living, that‘s why the different divine laws and precisely the Islamic law fixed the subject of public money and its rules so that to ensure that every part gets his due share of this public money. Thus the human brain arrived to find mechanisms that protect the public wealth and save it from loss and being damaged.

-This research study tackled various angles and different aspects that are closely linked to the public money, both in presence or absence of this money. I started by defining the notion of the public money in details to highlight the points of the study and treat them thoroughly and to cover the subject topic as a whole. Then I moved to the study of the mechanism that allows the public money to play its role as an efficient means to contribute in building growing development for mankind nations and fostering its human values. The aim from this is to build a high quality civilisation in its proper meaning and incorporate the real succession on earth and the fact of being selected by Allah Our Creator among all other creatures.

Keyword: control, the administrative, the public money, The Islamic law