VOL 1 SUPPLEMENTARY 3 | SPECIAL EDITION-INPAC
ISSN: 1823-4593 | E-ISSN: 2710-6462
http://dsl.usim.edu.my

الرقابة المالية في الشريعة والقانون

أ.م.د. عباس مفرج فحل

جامعة الانبار / كلية القانون والعلوم السياسية

University of Anbar – college of Law and political science

Dr.abbasmfrg63@gmail.com

ملخص البحث:

الرقابة هي أداة المحافظة على المال العام فمن خلالها يتم التأكيد من حسن أدارة الاموال العامة , ومدى التزام الإدارة المالية بتطبيق القوانين والأنظمة والتعليمات المالية او ما يطلق علية فقهاء المالية العامة بالرقابة على المشروعية وفي الاردن تتعدد انواع الرقابة المالية فمن رقابة ادارة تمارسها السلطة التنفيذية وهي رقابة ذاتية تقوم بها السلطة التنفيذية بالرقابة على اعمالها الى رقابة تشريعية يتولاها مجلس ألامه ثم الرقابة المستقلة التي يتولاها ديوان المحاسبة , وكذلك البرلمان العراقي يؤدي ذات الدور الذي يؤديه مجلس الامة الاردني في الرقابة المالية الا ان الكفاءة في الاداء اقل بكثير في ظل عدم وجود قوانين مالية متكاملة. وهذه الرقابة مستوحاة من الشريعة الاسلامية حيث هي في الاصل كانت الاشراف والفحص والمراجعة من جانب سلطة اعلى لهذا الحق للتعرف على كيفية سير العمل والتأكد من صلاحية استخدام الاموال العامة في الاغراض المخصصة لها وفقاً للتعليمات والقوانين التي شرعت لها وسلامة النتائج المتميزة من هذه الاعمال. ويروم الباحث من دراسة الرقابة في الشريعة والقانون في الوقوف على مدى فاعلية الرقابة المالية في العراق ودورها في تحقيق اهدافها في ظل عدم وجود قوانين مالية متكاملة في العراق وافتقارها الى نصوص ترسم بشكل واضح اطاراً تنظيمياً للرقابة المالية مقارنة بالأردن , من هنا لابد من ابراز اهمية هذه الرقابة مع ربطها بالرقابة في الشريعة الاسلامية. اعتمد الباحث منهجاً بحثياً متكاملاً لبحث الرقابة المالية من خلال اعتماد المنهجين الوصفي والتحليلي فضلاً عن اعتماد منهج المقارنة مع القوانين لبعض الدول التي اتيح لنا الاطلاع على نظام الرقابة في قوانينها منطلقين من مبدأ الرقابة المالية في الشريعة الاسلامية .

أهمية البحث:

تنطلق اهمية الرقابة المالية في الشريعة والقانون من دورها الاساسي في مكافحة الغش والسرقة والتهرب والتلاعب بأموال الدولة , فمن خلال ما تمارسه الادارة من وسائل هذه الرقابة يمكن التحقيق بشفافية من موقف الافراد والادارة تجاه اموال الدولة , فالنظام الرقابي في الاردن يتولاه مجلس الامة والاجهزة الرقابية المستقلة التي تلزم الافراد والادارة بالحفاظ على اموال الدولة, اما النظام الرقابي في العراق في ظل غياب لأغلب القوانين المالية وافتقاره لنصوص رقابية مالية مقارنة بالأردن بيد ان الفرد العراقي بالإضافة الى الشخص المسؤول لم يصل الدرجة من الوعي القانوني والوطني ليبادر الى الحفاظ على الاموال العامة , ومن

هنا يبرز دور الرقابة المالية من خلال وسائل رقابية معينة تمكنها تحقيق الشفافية من موقف المواطن والمسؤولين في الدولة, وبالتالي تعد الرقابة المالية الفاعلة علامة بارزة في تطور نظام وقوانين الدولة.

اشكالات البحث :

يشير موضوع الرقابة المالية حملة من الاشكالات البحثية تتمثل بالاتي :

1- تحديد مفهوم الرقابة المالية ضمن اطار قانوني محدد يحفظ للدولة كل المتطلبات المالية ازاء وسائل هذه الرقابة .

2- تحديد صور هذه الرقابة وانواعها بوصفها ميزة قانونية بيد الدولة .

3- تحديد الاجهزة الادارية التي تتولى مهام الرقابة المالية .

4- رسم الاطار القانوني للرقابة المالية في دولة العراق والوقوف على الاطار التشريعي لهذه الرقابة في العراق .

5- تحديد وسائل الرقابة المالية في مضمونها واستجلاء الدور الذي تؤديه في الحفاظ على اموال الدولة .

6- الوقوف على مدى فاعلية قوانين الرقابة المالية في العراق بمقارنته بالقوانين الاخرى , حيث يفتقر العراق الى وجود قوانين متكاملة .

اهداف البحث :

يروم الباحث من دراسة الرقابة المالية الى الوقوف على مدى فاعلية قوانين الرقابة في العراق ودورها في تحقيق اهدافها في ظل عدم وجود قوانين رقابية متكاملة في العراق وافتقارها الى نصوص ترسم بشكل واضح اطاراً قانونياً للرقابة من هذا لابد من ابراز اهمية هذه الرقابة ودورها في مكافحة الغش والسرقة والتهرب والتلاعب بأموال الدولة من كل ذلك يهدف البحث الى رسم اطار تشريعي متكامل للرقابة المالية في القانون العراقي يحدد مفهومها وانواعها ووسائلها واجهزتها التنظيمية .

منهجية البحث :

اعتمد الباحث منهجا بحثيا متكاملا لبحث الرقابة المالية ودورها في تحقيق اهدافها المشار اليها اعلاه من خلال اعتماد المنهجين الوصفي والتحليلي لدراسة هذا الموضوع فضلاً عن اعتماد منهج المقارنة مع بعض الدول التي اتيح لنا الاطلاع على قانون الرقابة في قوانينها .

خطة البحث :

سنحاول بحث الرقابة المالية في الشريعة والقانون وفق خطة من ثلاث مباحث وكما يأتي :

المبحث الاول / مفهوم الرقابة المالية في الشريعة والقانون

المطلب الاول / تعريف الرقابة المالية ونشأتها

المطلب الثاني / اهمية الرقابة المالية

المطلب الثالث / اهداف الرقابة المالية

المبحث الثاني / الانواع الرئيسية للرقابة المالية

المطلب الاول / الرقابة المالية من حيث السلطة

المطلب الثاني / الرقابة المالية من حيث الاثار والزمن

المطلب الثالث / الرقابة المالية من حيث القانون والمحاسبية

المبحث الثالث / الخصائص الرئيسية للرقابة المالية وتطبيقاتها

المطلب الاول / الخصائص الرئيسية للنظام الرقابي الفعال

المطلب الثاني / تطبيقات من هيئات المالية المستقلة

الخاتمة

المبحث الاول

مفهوم الرقابة المالية في الشريعة والقانون

سنحاول في هذا المبحث الى تعريف الرقابة المالية ونشأتها واهميتها وتحديد اهدافها وبيان اشكالها القانونية في المطالب الثلاثة الاتية

المطلب الاول

تعريف الرقابة المالية ونشأتها

سنحاول في هذا المطلب التطرق الى تعريف الرقابة المالية ونشأتها

الفرع الاول

تعريف الرقابة المالية

الرقابة لغةً :هي المحافظة والانتظار, فالرقيب هو الحافظ المتعهد للشيء والحارس والمسيطر[1].اما فقهاء الامة الاسلامية المفسرين فقد استخدموا الرقابة بمعناها اللغوي عند تفسيرهم الآيات القرآنية التي ذكر فيها الرقيب من ذلك قولة تعالى (فخرج فيها خائفاً يترقب)[2] وقولة تعالى (ان الله كان عليكم رقيبا)[3] وقولة (لا يرقبون في مؤمن الا ولا ذمه)[4] وقولة (أنا مرسلوا الناقة فتنة لهم فارتقبهم واصطبر)[5]وعند ملاحظة

كلام المفسرين نجد ان كل الآيات قد فسرت بمعنى الحفظ والرعاية والانتظار وهذا التفسير عند تفسير البيضاوي للأمام ناصر الدين ابي سعيد عبدالله الشيرازي البيضاوي المتوفي سنة 791هـ [6].

(1)لسان العرب 425/1 , مختار الصحاح للجوهري , ص252

(2)سورة القصص , الآية 21

(3) سورة النساء , الآية 1

(4) سورة التوبة , الآية 10

(5) سورة القمر , الآية 17

(6) تفسير الكشاف وتفسير القرطبي 1 / 199و 396 وعند القرطبي5/ 7 و8 /79 دار الكتب العلمية , بيروت – لبنان الطبعة الاولى 1408 هـ , 1988 م

أما علماء المالية فقد عرفوها بانها (التحقق مما اذا كان كل شيء يسير وفقاً للخطة الموضوعة والتعليمات الصارمة والقواعد المقررة لتبيان نواحي الضعف و الخطأ من أجل تقويمها ومنع تكررها)[1] وعرفت (هي المحافظة على الاموال العامة وحمايتها من العبث)[2] وكما تعرف ان المال مال الله والمستخلف علية هو الانسان , ومن اخذ منه شيء بدون حق فإنما اخذ قطعة من النار.

الفرع الثاني

نشأة الرقابة المالية العامة

اي نظام اداري او مالي يعتبر نظاماً ناقصاً اذا لم تتوفر فيه رقابة صحيحة فعالة ومنظمة , لأنها تمثل الضوابط لكل عمل او اجراء تتعدى نتائجه الى الغير , وعبر المراحل التاريخ مرت المجتمعات بكوارث مختلفة نتيجة تجاوز الحاكم او المسؤول لسلطاته او تجاوز المحكوم لحقوقه نتج عن ذلك ظهور مبدأ الفصل بين السلطات الثلاث التشريعية واخرى تنفيذية وثالثه قضائية ومع ظهور هذا التنظيم وجدت مختلف انواع الرقابة لتنسيق وترتبط ممارسات هذه السلطات الثلاث لاختصاصاتها وتكون لها دور المميز في تحقيق المساواة والعدالة في المجتمع الواحد. ان الرقابة المالية هي احدى انواع هذه الرقابات وكان لها الدور البارز في تنظيم مؤسسات المجتمعات ومن اوائل من عرفها المصريون القدماء والاغريق , والعرب مارس هذا النوع من الرقابة منذ بداية نشوء الحضارة الاسلامية وللتأريخ الاسلامي سجل حافل بالرقابة المالية التي اتخذت انواع مختلفة حيث اخذت طابع رقابة مالية قبل الصرف او بعده وكان الرئيس الاعلى هو من يقوم بها او مجلس شورى او قضاة او المحتسبون. [3]

(1) محمد قاسم القريوني , مهدي حسين رديف , المفاهيم الحديثة للرئاسة , دار النهضة العربية , القاهرة

(2)الرقابة المالية في الاسلام للدكتور عوف محمود الكفراوي : ص17 , مؤسسة شباب الجامعة الاسكندرية 1983 .

(3)د. محمود حسين الوادي , مبادئ المالية العامة , دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة الاردن , عمان , ص 172

واذا كان المال مال الله والانسان مستخلف علية , ومن اخذ منه شيئاً بدون حق فقد اخذ قطعة من النار , ومن هنا انعكست تلك الرقابة الذاتية عند الخلافة الاسلامية[1] وكان من اكثر المتشددين بهذه الرقابة هو الخليفة الثاني عمر بن الخطاب (رض) بحيث حافظ وصان اموال المسلمين ليحفظها من الاختلاس والتلاعب والضياع والسرقة , مبتدئا تلك الرقابة بذاته هو واهل بيته , وبيين ما يحل له من مال المسلمين فقال : الا اخبركم بما استحل من مال الله[2] ؟ حلتين : حلة في الشتاء وحلة في القيظ , وما احج علية واعتمر من الظهر وقوت اهلي كرجل من قريش ليس باغناهم ولا افقرهم ثم ان ارجل من المسلمين يصيبني ما يصيبهم

احكام وضوابط التي تتمثل بالرقابة المالية لتحقيق التنمية القومية وتوفير الرخاء لمجتمعها .

وعرفت الرقابة المالية في أوربا منذ نشوء مجتمعاتها وبدء التنازع السلطات التشريعية والتنفيذية وكانت اول ظهور لهذه الرقابة في سنة 1256 التي تمثلت بغرفة محاسبة باريس[3] والتي تولت الحسابات واصدار الحكام التي كانت لها صيغة جزائية بحيث تطورت بعد الثورة الفرنسية سنة 1789 لتصبح الرقابة حقا مكتسبا وممثلي الشعب لكي يتم مناقشة النفقات العامة قبل ظهور الموازنة وحسابتها الختامية وبعد ذلك حصل التطور والوعي الجماهيري وظهور الدول المدنية رأت ان الحل اسلم لحل المشاكل الاضافية يتطلب الاعتماد على التخطيط الاقتصادي واستغلال الموارد وترشيد الانفاق مما يتطلب الى

المطلب الثاني

اهمية الرقابة المالية

تعتبر الرقابة المالية العامة هي الجزء الرئيسي من الادارة المالية والتي بواسطتها تستطيع الادارة من اكتشاف اية انحرافات عن المسار الموضوع لها تمهيدا لتشخيص المسؤولية وتصحيح الاخطاء وتجنبها مستقبلاً . وهي احد الاركان للإدارة المالية في عملية متابعة وتنفيذ الخطط والقياس والتحليل بالمقارنة مع ما تضمنته من اجراءات او اهداف , وتتجاوز عملية الرقابة الكشف فقط وانما تشمل تقييم الاثار وتحسين الاداء الفردي والتنظيمي بحيث يصل سير الاعمال الى حد الكفاية والتطور والرقابة المالية هي صمام امان للإدارة العليا من اجل سير الخطة المرسومة ان كانت ضمن الموازنة او غيرها بصورة جيدة وعن طريقها يتم اكتشاف اصحاب القدرات والكفاءات المتميزة في مجال مهامهم وتحفيزهم ومكافئتهم وتنمية تطوير الاداء[4].

(1) د. عوف محمود الكفراوي , الرقابة المالية في الاسلام , مؤسسة الشباب الجامعة , مصر الاسكندرية 1983 , ص 17

(2) مصنف عبد الرزاق 104/11

(3) عبد الجواد نايف , اقتصاديات المالية العامة والسياسة , مطبعة الجامعة , بغداد , 1983 , ص 107

(4)د. محمود حسين الوادي , مبادئ المالية العامة , مصدر سابق , ص171

وعند استقراء وقائع الرقابة في الشريعة الاسلامية نجد ان الرقابة عند الخلفاء[1] تبدء على اهلهم وانفسهم وهي القاعدة الاساسية التي انطلقوا منها الى رقابة العمال والولاة وسائر افراد الرعية مما يعكس مسؤوليه ولي الامر وتحمله عبء المسؤولية في اداء الامانة التي حملها الله لهم في انفسهم واهلهم ورعيتهم من اجل الحفاظ وصيانة للأموال المسلمين

وعند الانتقال الى امثلة للرقابة المالية في التشريعات الحديثة مثلا في الأردن[2] , السلطة التشريعية تراقب كل اعمال الاجهزة ادارية بما فيها مجلس الوزراء ووزير المالية والهيئة العامة للضرائب بمعرفة مدى نجاحهم في اعمالهم مما يجعل هذه الرقابة هي رقابة سياسية . اما في العراق فقد يمارس مجلس

النواب رقابة برلمانية على اداء السلطة التنفيذية في مجال سياستها الاقتصادية والمالية وتشكل هذه الرقابة ايضا نوعا من الرقابة السياسية التي كفلها الدستورللسلطة التشريعية على مجلس الوزراء والوزراء ومن هم تحت مسؤوليتهم[3] وقد تؤدي هذه الرقابة المالية اكتشاف اية انحرافات عن الخطط الموضوعة تمهيداً لتحيد المسؤولية واتخاذ الإجراءات الضرورية لتصحيحها وتجنب الاخطاء مستقبلا[4] وتؤدي دورا هاما في تحقيق اهداف الإدارة العليا بما تقدمه من خدمات ومعلومات

(1) د. كامل صكر القيسي , عبقرية عمر بن الخطاب في الادارة المالية , دائرة الشؤون الاسلامية والعمل الخيري , دبي , الامارات العربية المتحدة , سنة 2007 , ص347

(2) د. نواف كنعان , مبادئ القانون الدستوري ونظام الدستوري في الاردن , دار اثراء للنشر والتوزيع , عمان الاردن , سنة 2013 , ص 213

(3) د. عباس مفرج الفحل , الضمانات الدستورية للمكلف في المجال الضريبي , دراسة قانونية مقارنة , منشورات زين الحقوقية , لبنان , 2106 , ص37

(4) د. محمود حسين الوادي , مبادئ المالية العامة , مصدر سابق , ص171

المطلب الثالث

اهداف الرقابة المالية

هناك كثير من الاهداف عند استعمال الخلفاء الراشدين الرقابة المالية وعلى رأسهم الخليفة عمر بن الخطاب (رض) في رقابة عماله , مما يبدو لنا مدى حرص الخليفة على اداء مهمة الوالي آنذاك وتحمل المسؤولية الملقاة على كاهله , فهي تعطي لولي الامر الحق في استخدام الوسائل التي يراها مناسبة في الحفاظ على اموال الدولة[1] وايضا الحفاظ على اموال الرعية وتحقيق الحياة الهادئة لهم وبالتالي يكون المصدر القوي ضد العابثين وضعفاء النفوس في استغلال سلطاتهم ووظائفهم والتلاعب بمقدرات الناس .

اما في التشريعات الحديثة فقد اصبح من اهم الاهداف الرقابة على اعمال السلطة وهي من الضمانات الاساسية التي تحرص الدساتير على تنظيمها حيث ترى ان الرقابة تحقق الاهداف التالية[2]

اولا – الهدف القانوني

يمكن للإدارة من خلال ممارسته من وسائل الرقابة للتأكيد عن التزام المواطن والادارة بالقوانين والانظمة وما يقع عليهم من التزام مالي بكل الجوانب المالية وعى هذا فمنجت هذه القوانين والانظمة حق فرض العقوبات لمحاسبة المخالفين وعلى ارتكاب اي مخالفة يمارسونها للتحايل على القانون

ثانيا – الهدف الاداري

تستطيع الادارة من خلال ما تمارس من رقابة جبانيه كشف الاخطاء والتجاوزات ومعرفة الحقائق والاحصائيات المالية عند النفقات والايرادات للدولة

وتشمل الاهداف الادارية الجوانب التالية

1-الرقابة تساعد على التخطيط المنظم وزيادة فعاليته للتحسب للمستقبل بتوقعات مشاكلات واهداف بالإضافة الى كشف عيوب التخطيط .

2- تعمل الرقابة على تصحيح وتصويب الانحرافات البسيطة ومنع تفاقمها .

3- تساعد الرقابة متخدي القرار على اتخاذ القرارات المناسبة من خلال تشخيص الانحرافات البسيطة ومعالجة اي مشكلة تحدث عن ذلك .

ومن خلال الرقابة ممكن للادارة تقيم اداء العاملين وبالتالي تقيم الوضع العام للمؤسسة وتحديد المركز المالي والاقتصادي والاداري لها

(1)د. كامل صكر القيسي , عبقرية عمر بن الخطاب في الادارة المالية , مصدر سابق , ص358

(2) د. عباس مفرج الفحل , الرقابة الضريبية ودورها في التحصيل الضريبي (دراسة في التشريعات الضريبية)

رابعاً – الهدف الاجتماعي

من خلال الرقابة يمكن محاربة التصرفات السلبية للفرد او المسؤول كالغش والتهريب والتزوير والسرقة والاهمال , وبهذا يمكن تحقيق العدالة بين افراد المجتمع من جهة والمسؤولين من جهة اخرى .

المبحث الثاني

الانواع الرئيسية للرقابة المالية

سنحاول في هذا المبحث التطرق الى الانواع الرئيسية للرقابة المالية من حيث السلطة والاثر والزمن وغيرها من الانواع الاخرى وحسب المطالب التالية :

المطلب الاول

الرقابة المالية من حيث السلطة

تتنوع الرقابة وفقا لسلطة الرقابة فهناك رقابة تشريعية وتنفيذية وقضائية وكما يلي:

الفرع الاول

الرقابة التشريعية

بداية عند التطرق الى الرقابة عند الخلفاء المسلمين كانوا يحصون اموال الوالي او الامير عند ارساله لولايته ويكتب ذلك ولا يسمح له بالتجارة , لئلاُ تكون نزاهته موضع شبه إذا ما زادت امواله بحيث لم تكن اموالاُ طبيعية , فقد ارسل الخليفة عمر بن الخطاب (رض) الى بعض عماله ومنهم سعد وابو هريرة فشاطرهم اموالهم[1]. وارسل محمد بن مسيلمة الى عمر بن العاص في مصر فقاسمة ماله ايضاُ ثم رجع[2] وهكذا الامثلة كثيرة لامجال لذكرها لكن وددنا ان نشير الى امثلة بسيطة عن الرقابة المالية في الشريعة الاسلامية عن الحكام , وتأكيدهم على ان استغلال السلطة لجمع المال طريق غير مشروع ومحاولتهم لاسترجاع الحق الى اهله[3]. وكذلك تطبيق القصاص يكون على الرعية اللذين يتجاوزون حقوقهم .

(1)ابو عبيد , ص283 , مصعب عبد الرزاق 323/11 , طبقات ابن سعد 382/3و 307

(2) كنز العمال 14550

(3) منهج عمر في التشريع , ص409

اما الرقابة للسلطة التشريعية في القوانين الحديثة[1] لها سلطات مالية واسعة وهدفها تمكين ممثلي الشعب من مراقبة الاداء المالي للحكومة وتصحيح وتوجيه اية انحرافات عن الاهداف والخطط والطموحات السخية والحفاظ على الاموال العامة من سوء الاستعمال او الضياع.

ومن الصلاحيات الممنوحة للسلطة التشريعية في مجال الرقابة المالية وذلك من خلال الموازنة العامة , تستطيع[2]

1-توجية الاوليات العامة

2- تخصيص المصادر المالية

3- ضبط النفقات والواردات

4- المشاركة الفعالة في مختلف القرارات المالية العامة

5- تقوم السلطة التشريعية بالتحقيقات والمسائلة والمحاسبة القانونية والاشراف من خلال جهاز رقابي ففي العراق اسمه ديوان الرقابة المالية اما في الاردن اسمة ديوان المحاسبة

6-الحسابات الختامية للموازنة فالسلطة التشريعية تقوم بأجراء حسابات ختامية , تدقق وتحاسب المقصرين في السلطة التنفيذية في نهاية كل عام عن كل النفقات والايرادات المثبتة في الموازنة العامة

الفرع الثاني

الرقابة التنفيذية

وهنا تعني الرقابة المالية من قبل السلطة التنفيذية, فقد تحدثنا سابقاُ في الرقابة التشريعية عن الرقابة في الشريعة الاسلامية التي مثلت الرقابة بموجب الشريعة الاسلامية ايضا ممكن اعتبارها رقابة تنفيذية لان كان الخليفة هو من يمثل السلطة التنفيذية والتشريعية ,

اما رقابة السلطة التنفيذية حاليا فتشمل[3] رقابة الجهات السياسية والادارية العليا مثل رئيس الدولة اياً كان نظام الحكم ملكي او جمهوري او رئاسي ومجلس الوزراء وكبار المسؤولين الاداريين في الدولة بحيث تقوم هذه الجهات بوضع السياسية المالية للدولة , وتضع الخطط او الانظمة والاهداف التي بموجبها يجب اتباعها من كافة الافراد والادارات العامة والمالية , وتتمثل الرقابة من خلال التسلسل الهرمي للادارة الحكومية وذلك عن طريق وزارة المالية والاجهزة المتخصصة المرتبطة بالادارة والتي بموجبها اتخاذ القرارات المناسبة من خلال تحديد الانحرافات عن الخطط والمعايير ومواجهة المشكلات التي تنجم عن ذلك

(1) طارق الحاج , المالية العامة , دار صفاء للنشر والتوزيع , عمان , 1999 , ص101

(2) زكريا حمود بيوجي , مبادى المالية , القاهرة مطبعة القاهرة , 1978 , ص163

(3)د. عبد الكريم صادق بركات واخرون , المالية العامة , الدار الجامعية الاسكندرية , 1986 , ص203

الفرع الثالث

الرقابة القضائية

تحتل الرقابة القضائية مكانة متميزة في مجال الرقابة المالية العامة , فقد كان الخلفاء المسلمين ومنهم الخليفة عمر بن الخطاب (رض) عندما يولي قاضي او مسؤول اشترط عند تولية اشهد علية رهطاً من الانصار وغيرهم واشترط عليه اربعة شروط لقانون الرقابة اولا على القاضي وهي[1]

1-ان لا يركب برذوناُ اي ان لا تكون ركوبته فاخرة

2- ولا يلبس ثوباً رقيقاً ولا يأكل نقياً

3- ولا يغلق باباُ دون حوائج المسلمين

4- ولا يتخذ حاجباُ

واذا وافق على هذه الشروط كتب مالة وما يملك ثم تأتي المرحلة التالية ليكون هو القاضي والرقيب على اموال المسلمين

اما في التشريعات الحديثة تتولى المحاكم الادارية[2] النظر في القضايا والمنازعات والمخالفات الادارية المالية التي تكون الدولة او احد مؤسساتها طرفاً فيها , ومن خلال الرقابة القضائية يتم التاكيد على تطبيق القوانين ومراقبة تنفيذ القوانين المالية واتخاذ الاجراءات لتصحيح اية انحرافات عنها اما المحاكم الجنائية فقد تتولى النظر في المخالفات الجنائية من سرقة واختلاس وتهريب لاموال الدولة

المطلب الثاني

الرقابة المالية من حيث الاثار والزمن

ينقسم هذا النوع من الرقابة الى نوعين الاول هو رقابة التصدي والحماية والعلاج اما النوع الثاني هو رقابة من حيث الزمن

الفرع الاول: الرقابة المالية من حيث الاثار

اولا / رقابة الحماية (وقائية)

تركز هذه الرقابة على الايرادات الحاصلة للدولة او اي جهة تابعة لها وتراقب استخدامها بالشكل السليم والصحيح بحيث نوجة الادارة او المسؤول عن الصرف باستخدام هذه المدخلات بالشكل الملائم من اجل بلوغ الاهداف بفاعلية وكفاية والحصول على مخرجات صحيحة

(1) الخراج لأبي يوسف : ص116 , عبد الرزاق 324/11 طبقات ابن سعد 307/3 كنز العمال 11421

(2)يونس البطريق , المالية العامة , الدار الجامعية , الاسكندرية , 1958 , ص140

ثانياُ / الرقابة العلاجية

هذا النوع من الرقابة يركز على اكتشاف الاخطاء والانحرافات اينما حصلت ومن ثم اتخاذ الخطوات الصحيحة لإيقاف حصولها لاحقاُ وعدم تكرارها او تفاقمها عند اكتشاف هذه الاخطاء او الانحرافات

الفرع الثاني

الرقابة المالية من حيث الزمن

تقسم الرقابة المالية من حيث الزمن وهي[1]

اولا / الرقابة السابقة :

هي ايضاُ رقابة وقائية من حيث الاثر الا انها تؤكد على اتخاذ الاستعدادات لتجنب وقوع اي مشكلة

ثانياُ / الرقابة الانية :

وهي الرقابة الموازنة والمستمرة مع كل مراحل الاداء بحيث تعالج اي انحراف يحصل خلال تنفيذ الاعمال ومنع استفحالها ووضع العلاج للمستقبل

ثالثاُ / الرقابة اللاحقة :

وهذا النوع من الرقابة يركز على تحديد اسباب الانحرافات وطرق معالجتها ووضع العلاج للمستقبل

المطلب الثالث

الرقابة المالية من حيث القانون والمحاسبية

الفرع الاول

الرقابة المالية من حيث القانون

تتجلى هذه الرقابة بمطابقة التصرفات المالية والادارية مع احكام القانون الذي يمتد من القواعد الدستورية نزولا الى ادنى تعليمات و انظمة , والرقابة هنا تبحث في مشروعية الشخص الذي يقوم بالصرف والجباية , ومدى اهليته وصل تصرفه مطابقاً للقانون , وهل هو مفوضا بهذا التصرف ام انتهى تفويضه ونجد المشرع العراقي مثلاُ قد نص في قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي رقم 31 لسنة 2011 المعدل على الاخذ بهذا النوع من الرقابة المالية , بحيث ان خرق هذه القوانين والانظمة والتعليمات يشكل احد المخالفات المالية التي يهدف الديوان الى منع وقوعها[2]

(1)د. محمد حسين الوادي , مبادئ المالية العامة , مصدر سابق , ص177

(2)البند (اولا) المادة (2) , قانون ديوان الرقابة المالي الاتحادي رقم (31) لسنة 2011

وايضاُ نص قانون ديوان المحاسبة الاردني رقم 28 لسنة 1952[1] بموجبه يقدم ديوان المحاسبة الى مجلس النواب تقريرا عاما يتضمن المخالفات المرتكبة والمسؤوليات المترتبة عليها

الفرع الثاني

الرقابة المالية من حيث المحاسبية

تنصب هذه الرقابة على الجوانب الفنية للحسابات الحكومية وما يرتبط بالدفاتر الخاصة بالإنفاق والتحصيل[2] , وهذا ما اخذ به المشرع المالي العراقي بالرقابة المحاسبية فلديوان الرقابة المالية الاتحادي صلاحية ابداء الرأي في القوائم والبيانات المالية المتصلة بناتج الاعمال والاوضاع المالية وتبين في اذا كانت منظمة وفقاُ للمتطلبات القانونية والمعايير المحاسبة المتعارف عليها[3]. وايضاُ في المملكة الاردنية الهاشمية يوجد قانون ديوان المحاسبة[4] الذي هو عمله الرقابة المحاسبية في يخص القوائم والبيانات المالية .

المبحث الثالث

الاخصائص الرئيسية للرقابة المالية وتطبيقاتها

سنقسم هذا المبحث الى مطلبين وكما يلي :

المطلب الاول

الخصائص الرئيسية للنظام الرقابي الفعال

نعتقد ان هناك خصائص رئيسية فعالة للنظام الرقابي سواء كان في الشريعة او في القانون يمكن ان نوصي بها ونعتقد من الضروري تطبيقها ويمكن ان نلخصها بالاتي[5]

1-يجب ان تكون اجهزة الرقابة المالية مستقلة عن السلطة التنفيذية كي لا يصبح الخصم هو القاضي

2- الاختبار الدقيق للعناصر الكفوءه في اجهزة الرقابة المالية من كل الجوانب

3- يجب ان يتم مبدأ الفصل بين الوظائف الادارية والحسابية في الاجهزة العامة

---

(1) د. محمد حسين الوادي , مبادئ المالية العامة , مصدر نفسة , ص185

(2)مي عبد المطلب محرزي , الرقابة على تنفيذ النفقات العامة , اطروحة دكتوراه , كلية الحقوق جامعة دمشق , 2002 ,ص 68

(3)علي عبد العباس منعم , الدور الرقابي لهيئات الرقابة المالية المستقلة , مصدر سابق ص 221

(4)قانون ديوان المحاسبة رقم (28) لسنة 1952 صدر بموجب المادة 119 في الدستور الاردني

(5) هذه الخصائص من جهد الباحث

4- يجب ان تستمر الرقابة في كل مرحلة من مراحل تنفيذ الموازنة لكافة التصرفات المالية وتقييمها وتصحيح الاخطاء باستمرار

5- يجب ان نستفاد من الخبرات والمعلومات السابقة لتغذية النظام الرقابي الحالي وتحسين ادائه

6- من الضروري ان تتطور الرقابة المالية من مجرد التدقيق الحسابي والشكلي الى مراقبة الاثار والنتائج وكيفية استخدام الاموال العامة

7-يجب ان تعزز الثقة بين الاجهزة الرقابية والاجهزة الادارية والتنفيذية

8-ضرورة التكامل في اساليب الرقابة بحيث تكشف الثغرات الموجودة في النظام الرقابي نفسة او في العمليات الادارية الاخرى

9-ضرورة قيام مبدأ المشاركة بين المسؤولين ومن هم بمعيته في مختلف الوسائل مثل التخطيط وتحديد الاهداف بدقة وايجاد الظروف الملائمة وتدعيم الثقة بين الرؤساء والمرؤوسين

10-ضرورة ايجاد نظام رقابي يتوقع المشكلات قبل حدوثها وتصور الاجراءات والحلول الفورية لها وعدم السماح بتعقيدها .

المطلب الثاني: تطبيقات من هيئات الرقابة المالية المستقلة

الرقابة المالية لم تكن وليدة الصدفة او تنظيم عابر بينما جاء نتيجة تطورمر به نظام الحكم , وسنحاول هنا ان نعرف القارئ الى الاجهزة الرقابية المالية المستقلة في بلدي العراق وشقيقة الاردن للاطلاع والمقارنة بينهما وكما مبين في الفرعين التاليين

الفرع الاول: هياة الرقابة المالية المستقلة في العراق

انشئ ديوان الرقابة المالية الاتحادي مع صدور اول دستور عراقي لسنة 1925 م بمسمى (دائرة تدقيق الحسابات العامة)[1] وكانت اول دائرة رقابية مالية مستقلة انذاك وبذلك يكون العراق اول الدول العربية التي شرعت الرقابة المالية العليا المستقلة , ومن ثم صدر قانون دائرة تدقيق الحسابات العامة الذي حمل الرقم (17) لسنة 1927 , وكانت من حيث التنظيم القانوني غير مرتبطة بسلطة بعينها[2]

(1)د. عبدالله مصطفى النقشبندي , الرقابة المالية , ومشروع مجلس الاشراف والتنظيم ,ط1 مطبعة العاني بغداد , 1964 ص 22

(2)علي عبد العباس نعيم , الدور الرقابي لهيئات الرفابة المالية المستقلة , دراسة مقارنة , مكتبة الهاشمي للكتاب الجامعي , بغداد , العراق , 2016 , ص41

وبالرغم من التغيرات والتبدلات الدستورية والسياسة بعد انهيار النظام الملكي والتحول الى النظام الجمهوري , الا ان دائرة التدقيق الحسابات العامة ظلت تمارس اعمالها الى ان جاء دستور 1968م وصدر قانون

ديوان الرقابة المالية رقم (42) لسنة 1968[1]م وجعل هذا القانون بمثابة النائب والوكيل عن السلطة التشريعية , ومن ثم اورد المشرع العراقي لأول مرةاصطلاح الرقابة المالية العليا في قانون ديوان الرقابة المالية المستقلة في العراق استنادا لقانون رقم 194 لسنة 1980[2] وحمل في صدره المادة الاولى التي اشارت بكل وضوح بتبعية ديوان الرقابة المالية الى مجلس قيادة الثورة المنحل حاليا , وبذلك هدم لركن الاستقلالية ومن ثم استناداً الى المادة (46) من الدستور العراقي لسنة 1970 الملغي , صدر قانون ديوان الرقابة المالية بموجب الفانون رقم (6) لسنة 1990 وقد تعرض لتعديلات عدة واخرها التي حصلت على ابد الحاكم المدني الامريكي بريمر في العراق[3], ومن هذه التعديلات رسم الية تعاون مع جهات رقابية جديدة مستحدثة مثل مفوضية النزاهة ومكتب المفتش العام وبصدور دستور العراق النافذ حالياً لسنة 2005م , شهد النظام الرقابي ناقده جديدة بحيث عد ديوان الرقابة المالية الاتحادي هيئة مستقلة مالياً واداريا ويصدر بها قانون ينظم عملها[4] واصدر المشرع العراقي بيان واضح يربط ديوان الرقابة المالية الاتحادي بالسلطة التشريعية (مجلس النواب)[5] وجعله مستقلا عنة , بحيث وحسناً فعل المشرع منح الديوان مكنه الرقابة الشاملة , واتاح له مناخ من الاستقلالية

لكن عند متابعة مسيرة التطورات على هذا القانون نجد الامور لا تسر اذ تعرضت احد مواده الى الطعن بعدم الدستورية مما ادى بنتيجة ذلك اذ اسندت تبعية الديوان الى السلطة التشريعية مع اشراف السلطة التنفيذية وبهذا ازيلت عنة صفة الاستقلالية ولم تقف التعديلات عند هذا وانما تم تعديل تسمية ديوان الرقابة المالية بإضافة كلمة الاتحادي ليكون ديوان الرقابة المالية الاتحادي مع علم المشرع بوجود ديوان اخر للرقابة المالية , حيث انشئ ديوان الرقابة المالية لإقليم كردستان في سنة 2000 وبهذا نجد هناك ضعف واضح للرقابة المالية في العراق اضافة الى انتشار الفساد الإداري والمالي المعروف حاليا وهذا كلة جاء بسبب الضعف في الرقابة المالية0

من خلال هذه الدراسة يوصي الباحث المشرع العراقي ان يسن القوانين الرقابية الفعالة من اجل اصلاح الجهاز الرقابي الذي بالتالي ينم اصلاح النظام المالي من حيث الجباية والنفقة ليصل العراق الى ما هو موجود في البلدان الاخرى الملتزمة بالقوانيين

---

(1)المادة (5) قانون ديوان الرقابة المالية رقم (42) لسنة 1968 الملغي

(2)د. ماهر موسى العبيدي , مبادئ الرقابة المالية , ط3 مطبعة المعارف , بغداد , 1991 , ص 26

(3)امر سلطة الائتلاف المؤقتة المنحلة رقم 177 لسنة 2004 , الوقائع العراقية العدد 3983 في 2004/4/25

(4)المادة (103) , دستور العراق لسنة 2005 النافذ

(5) البنود (اولا ,ثانيا) المادة 103 , دستور العراق لسنة 2005 النافذ

الفرع الثاني: الرقابة المالية في الاردن

تنطلق الرقابة المالية العامة في الاردن من خصوصية المالية العامة في الاردن وعلى راسها محدودية المصادر والاعتماد على المساعدات الخارجية حيث تحاول الأجهزة الرقابية متابعة تنفيذ الخطط والمعايير والقوانيين والكشف عن الانحرافات حيث تمارس السلطة التشريعية دورها وذلك من خلال ديوان المحاسبة حيث صدر قانون ديوان المحاسبة رقم 28 لسنة 1952 استنادا لأحكام المادة 119 من الدستور الاردني[1] والذي اشتمل على ما يلي .

1-يراقب ديوان المحاسبة ايراد الدولة ونفقاتها وطرق صرفها.

2- يقدم ديوان المحاسبة تقريرا عاما الى مجلس النواب يتضمن اراء وملاحظات وبيان المخالفات المرتكبة في بداية كل دورة عادية او كلما طلب مجلس النواب .

3- تقديم تقارير مباشرة الى مجلس النواب عن اي اخطاء مالية لبحثها واتخاذ الاجراءات القانونية بحقها.

4- التأكد من سلامات السجلات المالية شكلا وموضوعا من خضوعها للقيود.

5- الرقابة المستمرة على كافة لجان العطاءات والمشتريات ولجان الاستلام او تسليم اللوازم.

6-الرقابة المستمرة على كافة لجان العطاءات والمشتريات وكافة لجان استلام او تسليم اللوازم .

7-يمنح رئيس ديوان المحاسبة حصانة وصلاحية وزير في الدولة.

وان ديوان المحاسبة يبدوا انه على شكل طابع قضائي بحيث يألف مبدئياُ من عدة غرف لها رؤساء ومستشارين فهو يشبه محاكم الاستئناف والتمييز ويرأس هيئة الديوان رئيس اول ويمثل الحكومة لديه الادعاء العام ويتبع بالديوان مراقبون ماليون00ويرى الباحث ان ديوان المحاسبة في الاردن هو افضل بكثير مقارنة بديوان الرقابة المالية بالعراق من حيث الوقاية ومعالجة الانحرافات اضافة الى الحزم في الردع في محاسبة المقصرين المنحرفين داعيا المشرع العراقي للاستفادة من هذا المثال في وضع الحلول والمعالجات.

(1)نائل عوالمه , الإدارة المالية العامة في نظرية والتطبيق , مؤسسة زهران للنشر والطباعة والتوزيع , عمان 1990 ص185

الخاتمة

من خلال دراسة موضوع الرقابة المالية في الشريعة والقانون توصلنا الى النتائج والتوصيات الاتية:

اولا : النتائج

1_ مارس الاسلام الرقابة المالية منذ النشأة الاولى للحضارة الاسلامية ولها سجل حافل بالرقابة التي اتخذت انماطاً متنوعة , تراوحت بين رقابة مالية قبل الصرف او بعدة ويقوم به الرئيس الاعلى او مجلس شورى او القضاة والمحتسبون

2_ اي نظام اداري او مالي لا تتوفر فيه رقابة صحيحة فعالة ومنظمة يعتبر نظاماً ناقصاً يفتخر الى المقومات المتكاملة

3_ تكتسب عملية الرقابة المالية اهمية كبيرة في اكتشاف اية انحرافات وتؤدي الدور العلاجي والوقائي معاً وتساهم في الوقاية من عمليات الاحتيال والاختلاس , ومعالجة كل الاخطاء

4_ عدم فاعلية نظام الرقابة المالية في العراق مقارنة بالدول الاخرى , فالرقابة المالية في العراق بسيطة الامكانيات ضعيفة الاسس لأسباب متعددة من الناحية التشريعية لم تستمر في القانون العراقي نصوص تشريعية واضحة ترسم الاطار التنظيمي لهذه الرقابة فلم تفرد لها نصوص ضمن ابواب مستقلة قياساً بالتشريعات كالقانون الاردني والجزائري , هذا من ناحية ومن الناحية الفنية والادارية لا نمتلك في العراق مؤسسات وهيئات خاصة بالرقابة المالية سوى ضمن تشكيلات وزارة المالية او هيئات مستقلة للرقابة على غرار ما هو موجود في الدول الاخرى .

ثانيا : التوصيات

1-من الناحية الادارية :

أ_ استحداث اجهزة وتشكيلات خاصة بالرقابة المالية سواء كانت تشكيلات مستقلة خارج وزارة المالية او ضمن تشكيلات هذه الوزارة تكون مختصة تعمل الوقاية المالية كأن تكون هيئة او مؤسسة

ب_ وضع قسم خاص بالتحقيق المحاسبي في كل الادارات على ان تجد مهامه في التدقيق الرقابي على كافة الصرف والجباية

ج_ اصدار ميثاق المراقبين والمحققين او المفتشين حسب الحاجة والاختصاص لتعريف الموظفين العاملين في السلك الرقابي بطبيعة عمله واجراءاته

دـ نشر الوعي الوقائي سواء لدى الموظفين العاملين ليتشكلان الرقابة او المواطن لتعرفهم بأهمية الرقابة وبواجباتهم من خلال اقامة الدورات الخاصة او اصدار نشرات التوعية الرقابية

2-من الناحية التشريعية

أـ النص صراحة على انواع الرقابة سواء التي تم خارج محل النشاط الاداري او داخلة بكل تفرعاتها واجراءاتها

بـ النص على رقابة التفتيش وتحيد اجراءاته وضوابطه واصدار الانظمة الخاصة به وبعمل المفتشين الجبائيين

جـ النص على التزام الموظف او المواطن في المجال الرقابي بما يسهم بنجاح عملية الرقابة المالية

دـ النص صراحة على ضمانات الموظف والمواطن التي تحفظ حقوقه ازاء وسائل الرقابة المالية واجراءاتها .

VOL 1 SUPPLEMENTARY 3 | SPECIAL EDITION-INPAC
ISSN: 1823-4593 | E-ISSN: 2710-6462
http://dsl.usim.edu.my

اللجوء إلى التحكيم التجاري لحسم المنازعات في أسواق الأوراق المالية ((دراسة في القانون العراقي والقانونين المصري والإماراتي))

Resorting to Commercial Arbitration To Resolve Securities Market Disputes

[i]أ.د. علاء حسين علي، [ii]أ.م.د. مدحت صالح غايب، [iii]فرحان مطر سلوم

[i]جامعة الانبار–كلية القانون والعلوم السياسية، [ii]جامعة تكريت–كلية الحقوق، [iii]جامعة تكريت–كلية الحقوق

Email: dr.alaa.ali83@gmai.com

الملخص

تعد أسواق المال من القوى الاقتصادية المؤثرة في النمو الاقتصادي في أغلب بلدان العالم لما لها من دور كبير في تحويل المدخرات السلبية إلى مدخرات ايجابية يستفيد منها الاقتصاد الوطني والمستثمر المالك لرأس المال على حد سواء. حيث يقوم الأشخاص سواء كانوا أفرادا أو شركات مستثمرة بشراء أسهم الشركات المقيدة في سوق الأوراق المالية بشكل رسمي وحسب القوانين والنظم واللوائح الناظمة لعمل السوق، ومن ثم تستثمر هذه الشركات الحصيلة النقدية المتحصلة من عمليات بيع أسهمها في مشاريع صناعية أو خدمية في داخل البلد لتدر أرباحاً طائلة لهذه الشركات. وبهذا يتم تداول الأوراق المالية في السوق بيعا وشراءً بين المشترين والبائعين. وعلى أساس هذا التعامل المالي فأن من المتوقع حدوث منازعات متنوعة بين المتعاملين في سوق الاوراق المالية (البورصة) مردها عوامل عدة أبرزها الاختلاف في التعامل ومخالفة الأصول والضوابط المرعية للبيع والشراء في السوق، وإذا كان القضاء هو الطريق الأساس لحسم هذه المنازعات الا أن الأطراف قد يلجئون الى أساليب بديلة لحسمها ومن بين هذه الحلول هو اللجوء الى التحكيم التجاري في أسواق المال عبر هيئة تحكيمية مشكلة لهذا الغرض تنظر في الدعوى التحكيمية المرفوعة إليها من ذوي العلاقة. وعلى هذا الأساس تتناول هذه الدراسة التحكيم التجاري في أسواق المال لحسم المنازعات الناشئة فيها وذلك من خلال عرض إطار مفاهيمي لهذا النوع من التحكيم ثم عرض إطاره الشكلي متمثلا بإجراءاته الشكلية وإطاره الموضوعي متمثلا بقواعده الموضوعية.

الكلمات المفتاحية: أسواق المال، التحكيم التجاري، طلب التحكيم، هيئة التحكيم، الدعوى التحكيمية.