حماية المال العام فى التشريعات المصرية والبحرينية (دراسة مقارنة)

د طارق عبد الحميد توفيق سلام
أستاذ القانون العام المساعد بجامعة المملكة
مملكة البحرين

يعد من أهم الظواهر التى يشهدها العالم المعاصر تلك الزيادة المطردة فى المسؤليات التى تقوم بها الدولة، والتزامها فى الدفاع عن المجتمع فى الخارج و الداخل ،وإقامة العدل أن تمتد لشتى الميادين فى تحمل أعبائها وتحقيق غايتها المنشودة فى رفاهية المجتمع .

ونظراً لأن هذه الأموال عماد الاقتصاد الوطني الذي يهدف إلى تحقيق التنمية الشاملة (١) ، وارتباطها الوثيق بالتقدم الإقتصادى(٢). ، فكان من الواجب على الدولة أن تحافظ على هذا المال العام،وأن تؤسس لحرمته فى نصوصها الدستورية ، وأن يصبح حمايته واجب وطني تلتزم به الدولة والمجتمع (٣).

ولكى تجدي المشروعية ثمارها فى المحافظة على المال العام يجب إلزام جميع الجهات المعنية بالرقابة المستمرة حتى نؤتى أكلها كل حين تحقيقا للصالح العام .

وبالرغم من الدراسات المختلفة للمال العام وحمايته التشريعية ، وتوفير كافة الضمانات القانونية، إلا أنه ما زال موضوعاً يخضع للتجديد، والبحث خاصة أن التحايل على النيل منه بكافة الطرق مازال نبعاً خصبا وملفات الفساد شاهد عيان على ذلك فى كثير من البلدان (٤).

---

١. انظر تفصيلا البحث الميدانى لهذه القيم د. عبده على محمد حسن قيم وسمات وسلوك المواطنة الصالحة مملكة البحرين معهد البحرين للتنمية السياسية ٢٠٠٩ ص ٣٤ .

٢. المورد الإقتصادى : رصيد ذو قيمة اقتصادية يترتب على استغلاله تيار من المنافع أو الإشباع ، والإنسان هو الذى يخلق منافع الموارد – او يزيد منها من خلا ل التهيئة مع موارد الطبيعة لتحقيق الصالح العام . انظر تفصيلا د محمدى فوزى ابو السعود –وآخرين اقتصاديات الموارد والبيئة ا ج م ع الدار الجامعية اسكندرية ٢٠٠٩ ص ٢ – ١٠

٣. نظمها الميثاق الوطنى وسار على نهجها دستور ٢٠٠٢ لمملكة البحرين وأخذت كما هى فى المادة ٢٢ من دستور ج م ع ٢٠١٢ مخالفا فى لفظه المادة ٢٣ من دستور ١٩٧١ : (الملكية العامة حرمة وحمايتها ودعمها واجب على كل مواطن وفقا للقانون) ونرى أن المعنى فى الدستورين جامعا ومانعا فى تحصين المال العام .

٤. فكرة الرقابة المالية فى مصر الفرعونية ظهرت قبل حوالى ١٠٠٠عام قبل الميلاد وهناك إحصاءات للسكان – الاموال – الاراضى المزروعة فى تشريع حور محب كما تضمن التشريع اجراءات المحافظة على المال ضد الرشوة .كما ظهرت فكرة الرقابية فى حضارة العراق حيث قننها السومريون قبل ثلاثة آلاف قبل الميلاد وهذه الفكرة سميت بالمحاسبة ومرت بتشريع اورنمو ، ولبت عشتار ، حمورابى انظر تفصيلا عبد الرؤوف جابر دور رقابة ديوان المحاسبة دراسة قانونية مقارنة عمان دار الثقافة للنشر والتوزيع ١٩٩٧ ص ١٣.

ونود فى هذا البحث توضيح الحماية القانونية للمال العام من خلال المقارنة بين دستوري جمهورية مصر العربية لسنة ١٩٧١، ووتعديلاته فى ٢٠١٢ وتعديلاته أخيرا فى ٢٠١٤ ، وكذلك دستورمملكة البحرين وتعديلاته فى ٢٠٠٢ و أخيرا فى ٢٠١٢ وميثاق العمل الوطني التى حرصت على توفير هذه الحماية بصورها المتعددة ،لذلك نتناول الحماية الدستورية والقانونية ودور الجهات الرقابية فى كل من مصر ومملكة البحرين نصاً وتطبيقاً منعاً للتحايل على هذا المال والنيل منه مهما تعددت مسمياته المختلفة قديماً وحديثاً .

مشكلة البحث :

فى هذا الصدد تبرز اشكالية الإهمال فى حماية المال العام ، وعدم تحديد المسئولية بين الأفراد والدولة بالرغم من التشريعات المتعددة ، وذلك بسبب الفساد الإداري فى أجهزة الدولة ، وعدم اتخاذ كافة التدابير الاحترازية والقانونية والعقابية حفاظاً على المال العام تارة ، وانتشار الطرق الحديثه فى الاعتداء على هذا المال ، وإعادة تنميته وتسميته مرة أخرى فى ثوب من المشروعية تارة أخرى تحت ما يسمى بالمال السياسي، وغسيل الأموال .

منهج الدراسة : سوف نتبع في هذه الدراسة المنهج التحليلي الذى يعتمد على تحليل النصوص الدستورية والقانونية والفرعية بغية التوصل إلى الأحكام الجزئية من الاحكام الكلية مع بيان الارتباط بالمنهج المقارن فى كل من التشريعات المصرية والبحرينية فى مجال حماية المال العام ،وذلك لبيان أوجه النقص والتمام بين التشريعات للوصول إلى أفضل الحلول القانونية التى تحقق الحماية القانونية .

خطة البحث :

نقسم هذا البحث إلى مباحث ثلاثة على النحو التالى :

المبحث الأول : مفهوم المال العام وقواعده .

المطلب الاول :المال العام في اللغه والاصطلاح .

المطلب الثاني : قواعد المال العام.

المبحث الثاني: الحماية الدستورية للمال العام فى التشريعات المصرية والبحرينية.

المبحث الثالث : الحماية القانونية للمال العام فى التشريعات المصرية والبحرينية.

المطلب الاول : الحماية القانونية للمال العام فى التشريعات المصرية والبحرينية.

المطلب الثاني : الحماية الرقابية على المال العام فى التشريعات المصرية والبحرينية وتطبيقاتها.

المبحث الاول
مفهوم المال العام وقواعده

تتحقق حماية المال العام من خلال النص القانوني ،وتحديد قواعده ، والإجراءات المنظمة لهذا المال التى تعد الإطار القانوني لحمايته مع الالتزام بتشديد الرقابة المستمرة لمنع التحايل على استغلاله ،والالتزام بتنفيذ العقوبات تحقيقاً للردع العام والخاص (١) ،ومد عمليات التخطيط والتنسيق لوضع أفضل

١. د عوف محمود الكفراوى الرقابة المالية فى الاسلام مرجع سابق ص ١٩-٢٢.

السياسات في استخدام هذا المال العام والمعاقبة على إهداره والنيل منه.

ونتناول مفهوم المال العام وقواعده فى مطلبين نخصص المطلب الأول لتوضيح المعنى اللغوي والاصطلاحي ، والمطلب الثانى لتحديد قواعد المال العام .

المطلب الأول
تعريف المال العام لغةً واصطلاحاً

أولاً: المال العام في اللغة :

جاء لفظ المال من موله : قدم له ما يحتاج من مال - قال : مول فلاناً وموّل العمل وحاجب (١) ، المال : كل ما ملكه الفرد أو الجماعة من متاع أو عروض التجارة أو عقار أو نقود أوحيوان والجمع أموال (٢) ،وقال الخليل بن أحمد الفراهيدي : المال معروف وجمعه أموال وكانت الأموال عند العرب أنعامهم (٣)، وقال الفيومي : المال معروف ،ويذكر ويؤنث وهو المال ، وهي المال وتمول : اتخذ مالاً وموله غيره ،وقال الأزهري :تمول مالاً :اتخذه فنية ،فقول الفقهاء :ما يتمول أي : ما يعد مالاً فى العرف (٤)، و ذكر أن منها ملكية الأشياء المنسوبة الى الملك ، والحكومة -الملكية العامة ما تملكه الدولة.

ثانياً :المال العام فى الاصطلاح :

جاء فى توضيح المال عند البعض من فقهاءالشريعة الإسلامية تعريفات متعددة نذكر منها على سبيل التوضيح والسبق لهذه الشريعة الغراء بأن المال (ما يميل إليه الطبع ويجري فيه البذل والمنع) وقيل ما فيه منفعة مباحة لغير ضرورة(٥) ،وعند الأحناف (كل ما من شأنه أن يدخر للانتفاع به وقت الحاجة)، (٦) وعند الحنابلة (ما فيه منفعة مباحة لغير ضرورة وزاد لغير حاجة أو ضرورة) (٧).

أما من الناحية القانونية فلم يعرف القانون الفرنسي القديم فكرة المال العام ،واستمر الوضع حتى بعد قيام الثورة الفرنسية ، كما غابت هذه الفكرة عن التقنين المدني الفرنسي الصادر عام ١٨٠٤ (٨) ثم تلت هذه المرحلة ظهور التفرقة بين المال العام والمال الخاص المملوك للدولة فى العصر الحديث على يد الفقيه V.PROUDHON ،وتأثر الفقه والقضاء بهذه الأفكار حتى استقر الأمر إلى أهمية المال العام وإيثار الدومين العام بنظام خاص لا يمكن التصرف فى مفرداته ،وعدم اكتسابه بالتقادم(٩) .

---

١. ابن منظور لسا ن العرب دار الحديث بيروت ١٤٢٣هجريه – ٢٠٠٢ م ص ٤٠٣.
٢. المعجم الوجيز مجمع اللغة العربية القاهرة طبعة وزارة التربية والتعليم ١٩٩٢ ص ٥٩٥.
٣. أبو عبدالرحمن الخليل بن احمد الفراهيد – طبقات النحويين ٤٨ غاية النهاية فى طبقات القراء ١/٢٥٧ – ١٢٤٢.
٤. أحمد بن محمد بن على الفيومى المقرى ، المصباح المنير فى غريب الشرح الكبير للرافعي المكتبة العلمية ص ٥٨٦.
٥. المعجم الوجيز مرجع سابق ص ٥٩٠
٦. موفق الدين ابى محمد عبدالله بن أحمد بن قدامه – المقنع ٥/٢ مطبعة الرياض الحديثة ١٤٠٠ هجرية .
٧. ابن نجيم - البحر شرح كنوز الدقائق ٢٥٧/٥ بدون ص ٥٠٥.
٨. موفق الدين أبى محمد عبدالله بن أحمد بن قدامه – المقنع ٥/٢ مطبعة الرياض الحديثة ١٤٠٠ هجريه.
٩. نلاحظ أن القانون الفرنسي القديم شهد نظريتين الأولى تسمى الرسمية وهى ترفض أى تفرقة بين أموال التاج والتصرف فيها أو تقادمها والثانية فقهية استمدت افكارها من القانون الرمانى وهو يخصص أموال التاج للانتفاع من الجمهور انظر تفصيلا د ابراهيم عبدا لعزيز شيحا الاموال العامة ج م ع منشاة المعارف اسكندرية ٢٠٠٦ ص ١٧: ٢٤.

وقد ذهب جانب من فقهاء القانون العام المحدثين بأن المال العام هو : (المال المملوك لإحدى الجهات الإدارية والمخصص للمنفعة العامة ، سواء كان المال مخصصاً لاستعمال الجمهور مباشرة أو عن طريق مرفق عام)(١) ، وذهب آخر (بأنها الأشياء التى تحقق للإنسان منفعة ما ولا تكون قابلة للتملك الخاص) (٢) وقد تلاحظ عند البحث فى مدلول المال العام وجود اختلافات بين التشريعات فى هذا التعريف فنجد أن التشريع المدني اشترط لإسباغ صفة العمومية على المال شرطين أحدهما أن يكون المال خاصاً بالدولة ،أو أحد أشخاص القانون العام ،والثانى تخصيص المال للمنفعة العامة ،وبالتالي يخرج من هذه الدلالة الأموال المملوكة للدولة ملكية خاصة -والأموال التى لا ترصد لخدمة الجمهور (٣).

ومن هذا السياق نجد أن يلزم التمييز بين طائفتين من الاموال التابعة للدولة الأول منها طائفة الأموال الخاصة للدولة ،وما تنتجه من موارد مالية ،الأمر الذى يشترك فيه الأفراد مع الإدارة فى تنظيم هذه المعاملات (أى أحكام القانون الخاص) ،والنوع الثاني الأموال العامة المخصصة للمنفعة العامة مثل الطرق ومجاري الأنهار والحصون والقلاع ،،فهى تعرف بالدومين العام .

وقد ذهب المشرع الجنائي فى مصرإلى التوسع فى توضيح هذا المدلول فقد كان القانون ٦٩ لسنه ١٩٥٣ قد قصر الحماية الجنائية على المال الذى تملكه الدولة أو الاشخاص المعنوية العامة ،إلا أن القانون ١٢٠ لسنة ١٩٦٢ مد النطاق إلى أموال المؤسسات العامة والهيئات العامة والشركات التى تساهم فيها الدولة أو إحدى هيئاتها العامة بنصيب ما أو صفة كانت فاعتبرها أموالا عامة ، وبالرغم من ذلك جاء القانون ٣٥ لسنة ١٩٧٢ فى إضافة الكثير من الهيئات والمؤسسات التابعة للدولة أو خاضعة لإشرافها كوحدات الإدارة المحلية ،والهيئات العامة ووحدات القطاع العام ، وكذلك المرسوم بقانون ٣٥ لسنة ٢٠٠١ بمملكة البحرين الذى نظم البلديات وأموالها العامة .

ولذلك نرى أن الأموال العامة التابعة للدولة ،أو إحدى هيئاتها العامة ، أو الخاضعة لإشرافها والتى قد تم تخصيصها لمنفعة عامة ،أو ضرورة بمقتضى النص القانوني المنقول منها والعقار، تعد الحدود الفاصلة بينها وبين المال الخاص تحقيقاً للعدالة والمساواة وحماية للمال العام (٤).

المطلب الثانى
قواعد المال العام

تعددت قواعد المال العام فى التشريعات المختلفة ،لأن المشرع قد يسبغ صفة المال العام على طائفة من الاموال فى تشريع معين يراها جديرة بالحماية لتعلقها بالمنفعة العامة ،ولو لم تكن هذه الصفة فى القوانين الأخرى ،لذلك يلزم تحديد قواعد المال العام حتى يمكن وضع معيار محدد تستطيع الدولة من خلاله تطبيق القواعد القانونية .

---

١. د ابراهيم عبدالعزيز شيحا مرجع سابق ص ٣٥:٤٦ .
٢. د محمد أنس قاسم جعفر النشاط الإداري . القاهره ، دار النهضة العربية ١٩٩٨ ، ص ٣٥٦ .
٣. د سليمان الطماوى ، مبادئ القانون الإداري ، القاهره ، دار الفكر العربى – القاهرة ١٩٧٩ ص ٨.
٤. د محمد عبد الشافى إسماعيل الحماية الجنائية للمال العام فى التشريع المصرى ، القاهرة، دار النهضة العربية، ١٩٩٩ ص ١٨

وبالتالي أرسى المشرع قواعد المال العام حتى لا يمكن التصرف فى هذا المال ، أو الحجز عليه ، أو تقادمه ،أو قابليته لاكتساب الحقوق العينية عليه ،وفى هذا الإطار سوف نوضح هذه القواعد من خلال فروع ثلاثة نتناول فى الفرع الأول : معايير تميز المال العام ،وفى الثاني : طرق اكتساب المال العام وأخيراً :طرق استعمال المال العام . وذلك على النحو التالي :

الفرع الأول
معايير تمييز المال العام

تعددت الاتجاهات الفقهية فى تحديد المعيار الذى يميز المال العام عن غيره من الأموال ، الأمر الذى أدى إلى تفضيل البعض والعدول عن بعضها الآخر وهذه المعايير معيارعدم قابلية المال العام للتملك الخاص ،ومعيار تخصيص المال لاستعمال الجمهور ،ومعيار تخصيص المال لمرفق عام وأخيراً معيار تخصيص المال العام للمنفعة العامة ،ونتناول توضيح ذلك على النحو التالى:

المعيار الأول : عدم قابلية المال العام للتملك الخاص: يعد معيار عدم قابلية المال العام للملكية الخاصة من أوائل المعايير التى سادت فى الفقه الفرنسي، والتي نادى بها الفقيه (ديكورك) ،وعدد لها امثلة كالطرق العامة ،والموانئ والبحار والأنهار وأعتبر هذا المال من الدومين العام الذى لا يمكن تملكه ملكية خاصة (١).

وقد تعرض هذا المعيار إلى النقد لأنه حصر الأموال العامة فى نطاق محدد غافلاً الكثير من هذه الأموال كالمباني والسكك الحديدية ، وخلاف ذلك لتكون من الاموال الخاصة ، وأن هذا المعيار يجافي طبيعة الأشياء التى تخرج عن الملكية الخاصة بطبيعتها لكونها تحقق نفعاً عاماً .

وأخيراً ان هذه الأموال العامة المخصصة بطبيعتها كالموانئ والطرق يمكن تصور ملكية الافراد أو الشركات (٢) بالتخصيص فلا تدخل فى نطاق المال العام (٣)

المعيار الثانى : تخصيص المال العام لاستعمال الجمهور: ذهب الفقيه الفرنسى (كولان) وآخرون إلى العدول عن المعيار السابق تصحيحا للمسارالطبيعي بأن يكتسب المال العام هذه الصفة بالتخصيص لاستعمال الجمهور سواء بطبيعته ،أو بإرادة السلطة التنفيذية كالطرق وبالتالي يدخل تحت هذا المفهوم المباني المملوكة للدولة ،وأشخاصها المعنوية العامة كالمدارس ، والجامعات.

وقد وجه النقد إلى هذا المعيار أيضاً لأنه قصر المال العام فى طريقة استعماله على الجمهور فى حين أن كثير من هذه الأموال تعد أموالاً عامة بالرغم من عدم تخصيصها للاستعمال .

المعيار الثالث: تخصيص المال العام لمرفق عام: اعتمد هذا المعيار على مبدأ تخصيص المال لخدمة المرفق العام ،وما عداه فلا يدخل تحت نطاقه حتى ولو كان تخصيصاً لاستعمال الجمهور، وبالتالى تعد هذه

---

١. د محمد فاروق عبد الحميد ، المركز القانونى للمال العام ، دراسة مقارنة ، القاهرة ، مطبعة خطاب الطبعة الاولى ١٩٨٣ ص ٥٦٧.
٢. د محمد عبد الشافى إسماعيل ، الحماية الجنائية للمال العام فى التشريع المصرى ، مرجع سابق ، ص ١٨.
٣. - أنظر تفصيلا نص المادة ١١٩ من القانون ١٤٥ لسنة ١٩٨٨ المعدل للقانون ٣٥ لسنة ١٩٧٢.

الأموال التى تم تخصصيها لخدمة المرفق العام ، المنقول منها والعقار ، وهذه المرافق لا يمكن حصرها لتكون أموالاً عامة .

وقد تلاحظ أن هذا المعيار غامض ، ولا يمكن الاعتماد عليه فى هذا التأصيل لوجود أموال عامة كثيرة لا تخصص لمرافق عامة مثل الطرق والشواطئ .

المعيار الرابع : معيار تخصيص المال العام للمنفعة العامة : حاول هذا المعيار التوفيق بين سابقيه فخصص المال العام للمنفعة العامة ،وخدمة المرافق العامه،وبالتالى لا يمكن تملكه ملكية خاصة .

وقد وجد هذا المعيار تطبيقاً له فى التشريع المصري (١) حيث نصت المادة ٨٧ من القانون المدني المصري على أن (الأموال العامة تلك العقارات والمنقولات التي للدولة أو للأشخاص الاعتبارية العامة ، والتى تكون مخصصة لمنفعة عامة بالفعل أو بمقتضى قانون أو قرار جمهوري أو قرار من الوزير المختص) (٢) ،ووافقه الرأى المشرع البحريني فى المادة ٢٦ من القانون المدني ١٩ لسنة ٢٠٠١ بأن (الأموال العامة هي العقارات والمنقولات التي تملكها الدوله أو أحد الأشخاص الاعتبارية العامة ،وتكون مخصصة للنفع العام بالفعل أو بمقتضى قانون أو مرسوم أو قرار من الوزير المختص).

و يلزم لتوصيف هذا المال بأنه مال عام توافر شرطين:

- أن يكون هذا المال مملوكاً لإحدى الجهات الادارية.
- التخصيص لمنفعة عامة بالفعل – استعمال الجمهور – بمقتضى قانون –قرار جمهورى (٣).

وبالتالي يمكن اجمال آراء الفقه والتشريع الى أن المال يكتسب صفة المال العام بطريقتين :

اولا:- التخصيص الفعلي – الحالة الواقعية والفعلية لهذا المال سواء كانت مستخدمة أو مهملة مثل : الأنهار ، البحار ، الشواطئ ، المبانى ، المتنزهات (٤) .

وواقعة التخصيص الفعلي تثبت بكافة الطرق القانونية فنجد مثلاً أن أرضاً أصبحت مقبرة عامة يكفى أنها خصصت للدفن بالفعل ،وأن الدفن يجرى بها (٥)ولمحكمة النقض المصرية الرقابة على الوصف القانوني مما يستخلص من الوقائع بأن المال العام تم تخصيصه بالفعل للمنفعة العامة (٦).

ثانياً:- التخصيص القانوني – عند تدخل الدولة (بقانون - قرار جمهوري – قرار وزاري) بموجبة يخصص المال للمنفعة العامة ،فيدخل فى نطاق المال العام (٧)المنقولات والعقارات التي للدولة أو للأشخاص الاعتبارية العامة والتى تكون مخصصة لمنفعة عامة بالفعل او بمقتضى قانون وقد وافق الرأي

---

١. أنظر تفصيلا المرسوم بقانون ٣٥ لسنة ٢٠٠١ .
٢. وهذا يجمع عناصر الدولة وأموالها النهرية والبحرية والبرية والجوية راجع فتوى الجمعية العمومية للقسم الاستشارى ١٩٥٠/٦/٣١ رقم ٣٧٠ – المجموعة فى ١٥ سنة٧ ١٩٦١/١٩٤ بند ٢١٦ ص ٣٥٢ والمشار إليه فى د محمد فاروق عبد الحميد المركز القانونى للمال العام مرجع سابق ص ٥٧٩.
٣. د سعاد الشرقاوى القانون الإدارى دار النهضة العربية القاهرة ١٩٨٤ ص ٣٢٢.
٤. د عبدا لرزاق السنهورى – الوسيط فى القانون المدني بيروت دار إحياء التراث العربى ١٩٧٢ ج /٨ ص ١٠٠
٥. صلاح الدين فوزي المبادئ العامة فى القانون الإداري دراسة مقارنة دار النهضة العربية القاهرة ١٩٩١ ص ٣٥٠.
٦. انظر تفصيلا المادة ٨٧ من القانون المدنى
٧. المادة ٨٧ المعدلة بالقانون رقم ٣٣١ لسنة ١٩٥٤.

كل من التشريع المصري والبحريني(١).

ومن تطبيقات ذلك قرار الإستملاك رقم ٣ لسنة ٢٠١٣ الصادر من وزارة شئون البلديات ،والتخطيط العمراني بناء على الصلاحيات المخولة لها بموجب القانون رقم ٣٩ لسنة ٢٠٠٩ بشأن استملاك العقارات للمنفعة العامة ،فقد قررت استملاك الملك غير المسجل بموجب العقار ٠٦٠٠١٦٦٦ الكائن فى سترة من المنامة ،وذلك من أجل مشروع حدائق العين الإسكاني بمنطقة سترة حسب طلب وزارة الإسكان(٢).

وبالتالي يعد من مزايا التخصيص القانوني أن عبارته واضحة فى تخصيص المال العام للمنفعة العامة ، وأنه شمل العقار منها والمنقول ،وكذلك طريقة تخصيصه على النحو الذي تخصص فيه الدولة أو أحد الأشخاص المعنوية العامة الأخرى المال للمنفعة العامة فتنقله من الدومين الخاص إلى الدومين العام بموجب القانون أو القرار الجمهوري أو تخصيصه بالفعل .

ويجب أن نوضح أن تخصيص هذا المال يلزم أن ينقل أولاً من ملكية الأفراد إلى ملكية الدولة ،ثم يخصص هذا المال ثانياً للمنفعة العامة بالطريق الرسمي أو الطريق الفعلي حتى لا يعد تدخل الدولة تعسفاً وانحرافاً عن جادة الصواب وغصباً غير مشروع (٣).

لذلك نرى أن هذا المعيار الأكثر توفيقاً وقبولاً لما يحققه من الانضباط المنشود فى استخدام المال العام الذي يحقق دوام سير المرافق العامة بانتظام وإطراد ،وينسجم مع قاعدة تخصيص الأهداف لسير هذه المرافق العامة ،لأن الإدارة تتمتع بسلطة تقديرية فى تخصيص المال لما يحقق ميزة، ومكنة لحق الملكية الثابت لهذه الإدارة على ما تملكه من أموال ،ويحقق به المشرع الاعتبار العملي لأنه لا يستطيع حصر هذه الحالات التى تتوافر فيها شروط التخصيص مستقبلاً و المنفعة العامة(٤).

الفرع الثاني
طرق اكتساب المال العام

لا خلاف فى أن الأموال الخاصة للدولة يمكن تحويلها إلى الأموال العامة بتخصيصها للمنفعة العامة بالطريق الفعلي أو الطريق القانوني ،وقد قضت محكمة النقض المصرية (بأن الأموال العامة بمجرد تخصيصها بالفعل لمنفعة عامة هى الاموال المملوكة للدولة أو الأشخاص الاعتبارية ،وذلك عملاً بالمادتين ٩٠ من القانون المدني الملغي و٨٧ من القانون المدني الجديد ،ومن ثم لا تكتسب الأموال المملوكة للأفراد صفة الأموال العامة بمجرد تخصيصها بالفعل للمنفعة العامة ،إلا أنه ليس ثمة ما يمنع من انتقال هذه الاموال إلى ملكية الحكومة بإحدى طرق كسب الملكية المنصوص عليها فى القانون المدني ومنها وضع اليد الطويل وتخصيصها بعد ذلك للمنفعة العامة)(٥) .

---

١. د سليمان الطماوي الوجيز فى القانون الادارى ج م ع م طبعة جامعة عين شمس ١٩٨٢ ص ٤٩٩.
٢. د على خطار شنطاوى القانون الاداري الاردني الكتاب الثاني دار وائل للنشر ٢٠٠٩ ص ٣٢٣.
٣. إستئناف مختلط ١٨٩٢/١٢/٢١ م م ٥ ص ٢١٢ والمشار إليه فى د . أحمد عبداللطيف جرائم الاموال العامة مرجع سابق ص ٣٨.
٤. نقض مدني ١٩٣٢/٦/٢٣ م . المجموعه الرسمية سنة ١٩٢٣ م رقم ٢١١ ص ٤٣٤.

وقد أكد ذلك المشرع الدستوري حيث أقر بأن الملكية الخاصة مصونة لا تمس ولا يجوز فرض الحراسة عليها إلا فى الأحوال المبينة للقانون وبحكم قضائي ،ولا تنزع الملكية إلا للمنفعة العامة ومقابل تعويض وفقاً للقانون وحق الإرث فيها مكفول (١).

نخلص مما سبق أن المال العام حين يخصص للمنفعة العامة سواء فى العقارات أوالمنقولات ،وتكون ملكيته للدولة بالتخصيص الفعلي ،أو القانوني ، ينتهي أيضاً بهاتين الطريقتين ، وكما يتحقق تخصيص المال العام فى الظروف الطبيعية طواعية للمنفعة العامة يتم أيضاً فى الظروف الاستثنائية جبراً لتحقيق رفاهية المجتمع كالتأميم مثلاً ،وقد تناولت المادة ٢٩ من دستورمصرلعام ٢٠١٢ توضيحه بأن: (التأميم بأنه لا يجوز الا للصالح العام وبقانون وبتعويض عادل) لذلك فان اجراءه يقصد به نقل ملكية أحد المشروعات الخاصة سواء كانت مملوكة لأحد الأفراد أو لإحدى شركات القانون الخاص الى الدولة بقصد تحقيق المنفعة العامة مقابل تعويض عادل، وتأسيس ذلك يجد شرعيته فى تحقيق التكافل وعدم استحواذ الثروات .

وقد ثبت فاعلية التأميم فى التشريع الوضعي عند تأميم صناعة البترول فى المكسيك فى ٣٠-٤-١٩٤٠ ، وتأميم هيئة قناة السويس بجمهورية مصر العربية ،وبالتالى يصبح المشروع بالتأميم مرفقاً عاماً للدولة ويتم ادارته بالدولة ولحسابها (٢).

ومن الجدير بالذكر أن الدولة تلتزم بإتخاذ الإجراءات القانونية لتنفيذ ذلك ولكن السؤال الذى يفرض نفسه فى حالة استعمال الدولة قوتها : هل يعد المال المغصوب من المال العام ؟ وما صحة ذلك الإجراء القانوني ؟

تجدر الإشارة إلى أن الدولة تستطيع أن تحقق الضمانات القانونية للحقوق والحريات التى تعد أسمى عناصر الدولة الحديثة ، لأن مشروعية اتخاذ الإجراءات أحد أسباب تخصيص المال العام للنفع العام واكتساب صفته .

وبالتالي نرى أنه يجب على الدولة أن تحرص على الالتزام بتحقيق مبدأ المشروعية فى التعويض العادل دون تعسف من السلطة ،وإلا أعتبر تصرف الدولة من قبيل أعمال الغصب الذى لا يمكن أن يجد له سنداً من القانون .

كما نؤيد ما ذهب إليه الفقه بأن يستجيب القضاء للدعاوى التى يرفعها الأفراد لمنع الغصب من جانب الدولة بطريق القضاء المستعجل خوفاً من تغيير معالم موضوع الملكية ،ولا يمكن اعتبارها تقادماً ،لأن المشرع حدد كيفية اكتساب هذا المال بنص الدستور والقانون (٣).

---

١. يلزم لاكتساب المال العام هذه الصفة ان يمر بمرحلتين :- الأولى الاكتساب ويتم ذلك بالعقد – الالتصاق – التقادم التأميم نزع الملكية : التخصيص الفعلي والقانوني انظر تفصيلا - د محمد أنس قاسم جعفر النشاط الادارى مرجع سابق ص ٣٥٧.

٢. المادة ٢٦ من القانون المدني البحريني ، د ابراهيم عبدالعزيز شيحا الوجيز فى مبادئ واحكام القانون الادارى وفقا لاراء الفقه واحكام القضاء فى البحرين الطبعة الاولى ٢٠١٢ بدون ص ٣٠٠.

٣. لمزيد من التفصيل راجع القرارات من ١:٧٤ الجريدة الرسمية بمملكة البحرين العدد ٣٠٩٩ السنة السادسة والستون ١١-٤-٢٠١٤.

وفى ضوء السرد السابق تظهر إشكالية نود إظهارها وتكمن فى كيفية نقل ملكية الأموال العامة وتحويلها بين الأشخاص العامة ؟

من المسلم به أن الدولة وأحد أشخاصها العامة له سلطة التصرف فى هذه الاموال المملوكة بعد استيفاء النص التشريعى، ومن النماذج التى تم نقل هذه الاموال ما نص عليه القانون ٦٠ لسنة ١٩٧١ الصادر فى ١٩٧١/٩/٣٠ والمعدل بالقانون ١٦ لسنة ١٩٨١ بشأن المؤسسات العامة ،والذى يمكن إعادة توزيع الأموال بين الأشخاص العامة المكونة للذمة المالية للمؤسسة .

وبالتالى يجوز نقل الأموال العامة بين الأشخاص العامة بالإتفاق الرضائي أو النص القانونى .

ومع ذلك تفرع من التساؤل السابق السؤال التالي حول مدى قدرة الدولة فى تحويل تخصيص المال العام المملوك لأحد الأشخاص العامة إلى شخص عام أخر ؟

وقد تلاحظ أن الفقه المصري والبحريني سايرا الفقه الفرنسي فى انتقاده للإقرار بهذا التحويل لما قد يؤدي إلى الإخلال باستقلال الأشخاص المعنوية المحلية – البلدية فى مواجهة سلطات الدولة(١).

ونتفق مع هذا الرأى الذى لا يعترف للدولة بهذا الحق فى تحويل التخصيص ،بالرغم من أن قانون الحكم المحلي ٤٣ لسنة ١٩٧٩ الذى أباح ذلك التحويل للدولة والأشخاص المعنوية الإقليمية (٢)دون اشتراط الحصول على إذن بالموافقة .

وبالتالى يرتبط الشخص المعنوي العام بالمال العام برابطتين الأولى رابطة الملكية والثانية رابطة التخصيص ،وقد يجمع الشخص العام هاتين الرابطتين معا إذا خصص هذا المال لمرفق عام .

الفرع الثالث
طرق استعمال المال العام

القاعدة أن المال العام هو المال الذى تملكه الدولة أو الأشخاص المعنوية العامة واعتبرها القانون محل حمايته، ومن هذا المنطلق يتم اكتساب المال العام بالتخصيص القانوني أو الفعلي جلباً للمنفعة العامة ،وتحقيقاً لرفاهية المجتمع ،ويتم استعمال هذا المال بطريقتين الأولى بالاستعمال العام ،والطريقة الثانية بالاستعمال الخاص ونتناول بيان الطريقتين بإيجاز على النحو التالى :

أولاً: الاستعمال العام : يقصد بالاستعمال العام أوالجماعي إنتفاع كافة الأفراد بشكل مباشر للمال العام ،دون أن يتعارض ذلك مع طبيعتة وضوابطه (٣) وحرية الافراد فى استعماله دون إذن سابق أو ترخيص، ويعد من ذلك مرافق الدولة كالتعليم – الصحة ، وتتجلى القواعد القانونية في الاستعمال لهذا المال – مجانية الخدمة حتى ولو فرض القانون رسوماً دائماً تكون ضئيلة تحقيقاً للعدالة.

إذاً الإنتفاع يتم للأفراد بخدمات المرفق ويظهر ذلك جلياً في الانتفاع مثلاً بالخط الحديدي فيكون

---

١. – د أحمد عبد اللطيف جرائم الأموال العامة مرجع سابق ص ٤١.
٢. – د إبراهيم عبدالعزيز شيحا الأموال العامة مرجع سابق ص ٢٩٦.
٣. – نقض مدني ١٩٦٨/٣/٧م مجموعة أحكام محكمة النقض السنة ١٩ رقم ٨٠ ص ٥٣٤

القصد الانتفاع بخدمة مرفق النقل وهكذا، وبالتالى يكفي أن تكون هذه الأموال مخصصة لاستعمال الجمهور بطبيعتها كالأنهار ،والبحار، وشواطئها ،أو كانت من تهيئة الإنسان كالحدائق العامة (١).

ثانياً :الاستعمال الخاص: يتحقق استخدام المال العام بصورة خاصة ومقننة لتحقيق الغاية من التخصيص ويتحقق ذلك فى الظروف الطبيعية ، والاستثنائية بالتالي الاستعمال الخاص أوالفردي يخضع للسلطة التقديرية للدولة مثلاً الشواطئ و الحافلات الخاصة ، ويتم أيضاً فى الظروف الاستثنائية كالترخيص ، العقد (٢).

وقد وضع المشرع القواعد العامة المجردة لاستعمال المال العام، وتحديده حتى يميزه عن غيره من الأموال ألأخرى في كيفية طرق إكتسابه تحقيقاً للمشروعيةً نصاً وتطبيقاً ، و طرق استخدامه بين أفراد المجتمع تحقيقاً للمساواة بين المواطنين التى تعد من أهم الأسس الدستورية التى كفلتها الدولة .

المبحث الثانى
الحماية الدستورية للمال العام

تمهيد وتقسيم:

استطاعت الشريعة الإسلامية أن ترسخ للمال العام قيمته السامية ، وأن تؤسس له الحماية ، لذلك حد الله له حدوداً لاستقرار المجتمع وتحقيقاً للردع العام والخاص عند محاولة الخروج على منهجه القويم .

وبالتالي سبقت هذه الشريعة القوانين الوضعية في حماية هذا المال لصيانة المجتمع خوفا من العبث بالحقوق المالية للدولة ،وفرض الرقابة وتطبيق النص القرآني في الحدود وتدبير أوجه مصارف المال من خلال إنشاء الدواوين (٣) تحقيقاً للرقابة المالية –والتى يسبقها تنمية الوازع الديني .

وذلك لأن من مقاصد الشريعة الإسلامية حفظ المال حيث ان مقصود الشارع الحكيم من الخلق خمس أن تحفظ عليهم دينهم ،ونفسهم، وعقلهم ،ونسلهم ،ومالهم، لأن هذه الأمور يكمن بها قوام الدنيا ،و تعد من أسباب سعادة الإنسان (٤) ،وكل ما لا يضمن هذه الأصول الخمسة فهو مفسدة ودفعها مصلحة(٥).

ومن المسلم به أن هذه الأسس الشرعية يلتزم بها الحاكم والمحكوم فى ضوء الكتاب والسنة نذكر منها ما يلى :

١ -المال خلقه الله تعالى مملوك لذاته لعمارة الأرض وتطبيق شرعه وأحكامه لقوله تعالى : (وَآتُوهُمْ مِنْ مَالِ اللَّهِ الَّذِي آتَاكُم)(٦) .

---

١. انظر تفصيلا – د صالح إبراهيم المتيوتي – د مروان محمد محروس المدرس القانون الاداري (الكتاب الثانى) مرجع سابق ص ٣١٠- ٣١٤.
٢. مستشار رجب سليم مجموعة مبادئ وأحكام المحكمة الدستورية بمملكة البحرين الكتاب الأول ٢٠٠٣-٢٠٠٦ ط ٢٠٠٧ -المبدأ الدستورى رقم ٦/٢١ ص ٢٢٢.
٣. د عوف محمود الكفراوي الرقابة المالية فى الإسلام ج م ع مكتبة الاشعاع للطباعة والنشر والتوزيع ١٩٩٧ ص ٧.
٤. الامام محمد ابوزهره أصول الفقه القاهرة دار الفكر العربى ٢٠٠٦ ص ٢٥١.
٥. د حسين شحاته حرمة المال العام فى ضوء الشريعة الإسلامية ج م ع دار النشر للجامعات ١٩٩٩ ص ١٣.
٦. سورة النور الأية (٣٣).

وأن الإنسان مستخلف فى هذا المال لقوله تعالى :(آمِنُوا بِاللَّهِ وَرَسُولِهِ وَأَنْفِقُوا مِمَّا جَعَلَكُمْ مُسْتَخْلَفِينَ فِيهِ* فَالَّذِينَ آمَنُوا مِنْكُمْ وَأَنْفَقُوا لَهُمْ أَجْرٌ كَبِيرٌ)(١)

وقد وضح الدكتور / محمد عماره مفهوم (الاستخلاف) بأن المالك الحقيقى فى الأموال والثروات هو الخالق جل شأنه وعظمة قدرته وهو سخرها ليرتفق بها الإنسان ارتفاق تسخير – لا ارتفاق سخره – استعانة بها على أداء مهام الاستخلاف – وعمارة هذه الأرض وتزينها (٢).

٢ -حماية المال العام من باب الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر لقوله تعالى :
(كُنتُمْ خَيْرَ أُمَّةٍ أُخْرِجَتْ لِلنَّاسِ تَأْمُرُونَ بِالْمَعْرُوفِ وَتَنْهَوْنَ عَنِ الْمُنكَرِ وَتُؤْمِنُونَ بِاللَّهِ وَلَوْ آمَنَ أَهْلُ الْكِتَابِ لَكَانَ خَيْراً لَّهُم مِّنْهُمُ الْمُؤْمِنُونَ وَأَكْثَرُهُمُ الْفَاسِقُونَ(،وما ورد فى الحديث عن (٣)أبي سعيد الخدري رضي الله عنه قال : سمعت رسول الله صلى الله عليه وسلم يقول من رأى منكم منكرا فليغيره بيده ، (٤) فإن لم يستطع فبلسانه ، فإن لم يستطع فبقلبه ، وذلك أضعف الإيمان).

٣- حماية المال العام فريضة شرعية ومسؤولية فردية وجماعية على الراعي والرعية.

٤- حماية المجتمع من الجهل بشرع الله ،وافتقاده القدوة الحسنة التى تتمثل في الاستئثار بالمال العام على حساب الآخرين ،والانحراف بالسلطة لحساب المصالح الخاصة .

٥- تطبيق المنهج الإسلامي وتطوير الاجهزة الرقابية بالعقوبات المقدرة فى السرقة ،والاختلاس ،وخيانة الأمانة ،والغل ،والإتلاف ،وتضيع الوقت وعدم الإتقان ،والتربح من الوظيفة ،،ومن الأدلة على ذلك قوله تعالى :(وَالسَّارِقُ وَالسَّارِقَةُ فَاقْطَعُوا أَيْدِيَهُمَا جَزَاءً بِمَا كَسَبَا نَكَالاً مِّنَ اللَّهِ وَاللَّهُ عَزِيزٌ حَكِيمٌ)(٥) ،وقوله تعالى :(يا أيها الذين آمنوا لا تخونوا الله والرسول وتخونوا أماناتكم وأنتم تعلمون)(٦) .

٦- حماية المال العام وحرمة الاعتداء عليه يدعم الأمن والاستقرار ويحقق مقاصد الشرع الحنيف .(٧)

وقد استطاع المشرع الدستوري أن يستلهم من ذلك الفهم ما يصنع منه سياجاً لحماية المال العام في النصوص الدستورية، وقد عبر كل من المشرع المصري والبحريني عن تحصين هذه الاموال ووضع الأساس

---

١. سورة الحديد الأيه (٧).
٢. د محمد عمارة معركة المصطلحات بين الغرب والإسلام نهضة مصر للطباعة والنشر والتوزيع ١٩٩٧ ص ٦٦ والمشار إليه فى د محمد على أحمد قطب الموسوعة القانونية والأمنية فى حماية المال العام بدون ٢٠٠٦ ص ١٢٧.
٣. سورة آل عمران الأية (١٠٤).
٤. رواه مسلم راجع الامام النووي رياض الصالحين من كلام سيد المرسلين - مراجعة الشيخ محمد على الصابوني – تحقيق محي الدين جراح مؤسسة مناهل الوفاء بالمملكة العربية السعودية بدون ص ١٢٤.
٥. - سورة المائدة الأية (٣٨).
٦. - سورة الأنفال الأيه (٢٧).
٧. راجع تفصيلا د حسين حسين شحاته : حرمة المال العام فى الشريعة الإسلامية - www.darelmashora.com/download.ashx?docid=2250 3-4-2014

(١)الدستوري بين النصوص التى تتحدث عن المقومات الاقتصادية و فى الدستورين المصري والبحريني .

المبدأ العام : تقتضي الطبيعة الآمرة لقواعد الدستور ،وعلو شأنها على ما دونها من القواعد القانونية إخضاع التشريعات لأحكامه كشرط مشروعية التطبيق (٢)، لذلك نظم الدستور فى نصوصه أسس حماية المال العام فى باب المقومات الاقتصادية من خلال حرمة المال العام وحمايته ، والالتزام بحماية الثروات الطبيعية وحسن استثمارها ، وفرض الضرائب تحقيقاً لزيادة موارد الدولة لتيسير سبل الانفاق العام تحقيقاً للعدالة الاجتماعية ،وتحديد مفهوم الملكية العامة ، والموازنة العامة ، ووضع ضوابط القروض العامة. ونتناول توضيح ذلك من خلال ما يلى :

أولاً : حرمة المال العام وحمايته: المال العام من أهم مقومات الاقتصاد في الدولة التى حرص الدستور أن يضع أسسه وحمايته حرصاً على حقوق المجتمع بأسره.

كما استطاع المشرع الدستوري أن يؤسس حرمة المال العام لمنع الاعتداء عليه ،لأنها من قواعد العدالة والإنصاف التى حرصت الشريعة الإسلامية على وضع حدودها وقواعدها لمنع الإدارة والأفراد من سوء التصرف في المال العام والتعسف فيه ،بغية تحقيق المصالح العليا للمجتمع (٣)،وسوف نتناول توضيح ذلك من خلال النص الدستوري المصري والبحريني النحو التالى :-

نصت المادة ٣٣ من دستورمصر لعام ١٩٧١ على أن (للملكية العامة حرمه وحمايتها ودعمها واجب على كل مواطن وفقا للقانون).

وكذلك نصت المادة ٢٢ من دستور مصر لعام ٢٠١٢ على أن (للأموال العامة حرمة وحمايتها واجب وطني على الدولة والمجتمع)، وأيدت ذلك نص المادة ٣٤ أيضا من التعديلات الدستورية لسنة ٢٠١٤ على أن : (للملكية العامة حرمه ، لا يجوز المساس بها وحمايتها واجب وفقا للقانون) .

ونرى أن نص المادة ٢٢ من تعديلات ٢٠١٢ كانت جامعة مانعة لتضامن المسؤلية بين الدولة وجميع طوائف المجتمع .

كما نص المشرع البحريني في ميثاق العمل الوطني على (للأموال العامة حرمة ويقع على كل مواطن واجب حمايتها وعلى السلطات العامة اتخاذ كل الوسائل التي تكفل صيانتها. والثروات الطبيعية كافة ومواردها جميعاً ملك للدولة. وتعمل الدولة على صيانتها واختيار أفضل السبل الاقتصادية لاستثمارها) (٤) ،وكذلك نصت المادة ٩/ب من الدستور البحريني المعدل فى ٢٠١٢على أن (للأموال العامة حرمة،

---

١. أسس البناء : وضع اساسة – الأساس : قاعدة البناء التى يقام عليها وأصل كل شئ ومبدؤه والنظام الأساسي الذى يمثله دستور الدولة – الأسس الاساس (ج) أساس – المؤسسة : كل تنظيم يرمي الى الانتاج أو المبادلة للحصول على الربح المعجم الوجيز – مرجع سابق ص ١٦.

٢. انظر تفصيلاً المبدأ – مبدأ وحدة أحكام الدستور د حنفي علي جبالي ومكتب البحث القانوني مجموعة مبادئ وأحكام المحكمة الدستورية الكتاب الثاني ٢٠٠٧/٢٠٠٩ اصدارات المحكمة الدستورية ط ١ ٢٠١٠

٣. د كمال سعدى مصطفى حقوق الانسان بين المواثيق الدولية والمذاهب الفكرية القاهره دار الكتب القانونية ٢٠١٠ ص ٩٩.

٤. ميثاق العمل الوطني بمملكة البحرين البند سادساً من الفصل الثالث معهد البحرين للتنمية السياسية الاصدار الثانى ٢٠١٢ ص ٢١.

وحمايتها واجب على كل مواطن).

ولذلك أرسى المشرع المبدأ الدستوري : (بوأ الدستور مبادئ العدل والحرية والمساواة مكانا عليا بين نصوصه ، وحرص على تصدرها المقومات الأساسية للمجتمع الواردة فى الباب الثانى منه (١)).

ومن سرد النصوص الدستورية ومبادئها التى ألزمت جميع أجهزة الدولة وسلطاتها بتفعيل ما ورد فيها تحقيقاً للعدالة وحفاظاً على إيرادات الدولة ،وحسن انفاقها من أجل تنمية الوعي وتنشئته لدى أفراد المجتمع بكافة أطيافة في حراسة هذه الأموال العامة، وحمايتها من الاستيلاء أو التخريب أو الإتلاف وأسس لهذا المال الحمايه التشريعية في قوانينه المختلفة ،وأيضا فى الجهات الرقابية المتعددة.

وبالتالي جاء النص الدستوري بسموه يحرِّم استخدام المال العام في غير موضعه الطبيعى ، ويلزم القاضي أن يطوع هذا النص القانوني الذى استمد شرعيته من الدستور لتحقيق العدالة ،مخافة النيل من هذا المال وسوء استخدامه فيقضي على الحرث والنسل و إفساد المجتمع (٢).

ولهذا حرص المشرع المصري والبحريني على توفير الحماية الدستورية ،وإستلهم من هذه الحماية المشرع فحدد الجرائم الواقعة على الأموال وشدد العقوبات حفاظاً على المال العام وحمايته ،التى لن تتحقق إلا من خلال تدخل الدولة إيجابياً بامتيازات القانون العام وسلطاته التي تعد من أهم ضمانات الدولة القانونية.

ثانياً: ملكية الثروات الطبيعية وحماية الثروات واستثمارها

تعد الثروات الطبيعية ومواردها ذات قيمة اقتصادية متعددة كالنشاط الزراعي ، والإقتصادي ، وإقامة المجتمعات العمرانية والسكنية فهي مخزون للثروة ومقياس لها فى استخدامات متعددة كالملاحة والصيد والبترول والنفط و توليد الطاقات المختلفة والسياحة ، ومن ثم يذهب خبراء الاقتصاد الي أن قيمة هذه الثروات ومواردها تؤدي إلى الزيادة فى معدلات النمو الإقتصادى ومن ثم إلى زيادة الناتج القومى الإجمالي ، مما يكون سبباً في زيادة دخل الفرد التى تحقق رفاهية المجتمع (٣) .

وقد أسس المشرع لهذه الثروات الطبيعية وحسن استثمارها في دستوره ما يحقق ملكيتها وعوائدها ومراعاة الحقوق فيها وسوف نتناول ذلك من خلال النص والمبدأ الدستورى .

أما فيما يتعلق بالنص الدستوري فلم يرد نص في دستور مصر لعام ١٩٧١ يوضح الثروات الطبيعية وأهميتها ،ولكن هذا النص ورد فى المادة ١٨ من دستور مصر ٢٠١٢ على أن (الثروات الطبيعية للدولة ملك الشعب وعوائدها حق له، تلتزم الدولة بالحفاظ عليها، وحسن استغلالها ومراعاة حقوق الأجيال، ولا يجوز

---

١. مستشار رجب سليم مجموعة مبادئ وأحكام المحكمة الدستورية بمملكة البحرين الكتاب الاول ٢٠٠٣-٢٠٠٦ ط ٢٠٠٧ ص ٢٧٠- راجع فى نفس المعنى المساواة النسبية بين أفراد المجتمع وليست المطلقة التى تتطلب تساوي المراكز القانونية حكم الدستورية العليا بمصر ١٩٩٠/٥/١٩ ق ٣٧ س ٩ مجموعة أحكام المحكمة ج ٤ ص ٢٥٦ .

٢. الإمام محمد ابو زهره الجريمة والعقوبة فى الفقه الاسلامى – العقوبة – القاهره دار الفكر العربى ٢٠٠٦ ص ٢٢-٢٥.

٣. د محمدى فوزى أبو السعود –وآخرين اقتصاديات الموارد والبيئة مرجع سابق ص ٢٥-٦٨.

التصرف فى أملاك الدولة، أو منح امتياز باستغلالها أو التزام مرفق فيها إلا بناء على قانون ،وكل مال لا مالك له هو ملك الدولة) ، وقد نهجت أيضا التعديلات الدستورية لسنة ٢٠١٤ في المادة ٣٠ إلى حماية الثروة السمكية ، والمادة ٣١ إلى حماية أمن الفضاء المعلوماتي التى تعد جزء من منظومة الإقتصاد والأمن القومى ،والمادة ٣٢ إلى حماية كافة موارد الدولة ، ولذلك نرى أن التعديلات الأخيرة جاءت مواكبة لمحاربة ظاهرة الفساد والحفاظ على موارد الدولة وحسن إستغلالها فى الضوابط القانونية .

وقد بينت المادة ١١ من دستور مملكة البحرين ٢٠٠٢ هذه الأهمية بأن (الثروات الطبيعية جميعها ومواردها كافة ملك للدولة تقوم على حفظها وحسن استثماراها بمراعاة مقتضيات أمن الدولة واقتصادها الوطني) .

وبالتالي تم تأسيس هذه الأموال حفاظاً على ثروات الطبيعة التى منحها الله للبلاد ، والالتزام بحسن استغلالها واستثمارها (١) ،وعدم التصرف فيها إلا للصالح العام (٢) حفاظاً على مقومات المجتمع وحرصاً على مستقبل الأجيال القادمة (٣) ،لأن هذا المال ملك للشعب مصدر السلطات فى البلاد .

ثالثاً : النظام الضريبي وتحقيق العدالة الاجتماعية

ارتبطت فكرة الضرائب بنشأة المجتمعات الجماعية تلبية لحاجات الدول من خدمات –أمن – دفاع ،،وقد تطور الأداء فكان اختيارياً من الهبات والمنح وما أن لبث أن أصبح إجباريا فى قالب دستوري يحقق العدالة الاجتماعية (٤) .

وتعرف الضريبة بأنها : (مبلغ نقدي تفرضه السلطة العامة وتجبيه جبراً وبصفة نهائية على الشخص في دخله – ثروته ،وفقاً لمقدراته التكليفية ، وبلا مقابل حال ومباشر بقصد تحقيق نفع عام)(٥) .

وبالتالي فإن الدور الذي تلعبه التشريعات الضريبية باعتبارها أحد الروافد المالية للدولة جعلها توليها اهتماماً خاصاً في النصوص الدستورية لتنمية الاقتصاد ، وتمويل النفقات العامة وجذب الاستثمار الأجنبي حتى تحقق الدولة تمويل الموازنة العامة، لذلك تعد جباية هذه الأموال للمصلحة العامة بنص الدستور لتحقيق العدالة الإجتماعية ورفاهية المجتمع ، ونتناول الأساس الدستورى لذلك كما يلى :-

نصت المادة ٣٨ من دستور مصر لعام ١٩٧١ على أن: (يقوم النظام الضريبي على العدالة الاجتماعية)

وأكدت المادة ٢٦ من دستور مصر لعام ٢٠١٢ على أن (العدالة الاجتماعية أساس الضرائب وغيرها من التكاليف المالية العامة ولا يكون إنشاء الضرائب العامة ولا تعديلها ولا إلغاؤها إلا بقانون، ولا يعفى أحد من أدائها فى غير الأحوال المبينة فى القانون. ولا يجوز تكليف أحد بأداء غير ذلك من الضرائب والرسوم

---

١. حكم المحكمة فى القضية رقم ٨٧ لسنة ٢٠ ق دستورية جلسة ٢٠٠٠/٥/٦ بطلب الحكم بعدم دستورية قرار محافظ الاسكندرية رقم ٢٧٤ لسنة ٩١ بشأن زيادة النفقات المحددة لسعر لبيع المياه لشركات الاستثمار عما هو مقرر للشركات والمحلات التجارية اعتبارا من ١٩٩٤/٧/١ .

٢. د خالد مصطفى قاسم ادارة البيئة والتنمية المستدامة فى ظل العولمة المعاصرة ج م ع الدار الجامعي ٢٠١٠ ص ٤٥

٣. وقد تلاحظ اهتمام كثير من الدول بالمحافظة على الثروات الطبيعية واصدار تشريعات لذلك الولايات المتحدة الامريكية (قانون ١٨٩٩ للمحافظة على الانهار والموانى – القانون ١٩٨٧ لحماية المياة – اليابان اصدرت القانون ٨٤ لسنة ١٩٧٢ للمحافظة على البيئة القانون المصرى ٥٤ لسنة ١٩٦٠ الاشعاعات والوقاية من أخطارها انظر تفصيلا ابتسام سعيد الملكاوى جريمة تلويث البيئة دراسة عمان مقارنة دار الثقافة للنشر والتوزيع ط ١ ٢٠٠٨ ص ٣٨-٥٤.

٤. د جمال فوزى شمس ظاهرة التهرب الضريبى ، مكافحتها ،ودور الشرطة فى ملاحقتها كلية الحقوق جامعة عين شمس ١٩٨٢ ص١٦.

٥. د صبرى عبد العزيز المالية العامة دراسة مقارنة اسلاميا ج م ع المحلة الكبرى دار الصفا للنشر ٢٠١٢/٢٠١٣ ص ١٣٤.

إلا فى حدود القانون) ، وقد إستحسن المشرع المصري نص المادة ٣٨ في التعديلات الدستورية لسنة ٢٠١٤ التى بينت طرق جباية الضرائب والرسوم وما يودع فى الخزانة العامة للدولة وأن أداء الضرائب واجب ، والتهرب الضريبى جريمة يعاقب عليها القانون (١) .

ونصت المادة ١٥ من دستور مملكة البحرين على أن (أ- الضرائب والتكاليف العامة أساسها العدالة الاجتماعية وأداؤها واجب وفقا للقانون ب- ينظم القانون إعفاء الدخول الصغيرة من الضرائب بما يكفل عدم المساس بالحد الأدنى اللازم للمعيشة) (٢) .

ومن المقرر أن القوانين الضريبية لا تعتبر بطبيعتها قوانين جزائية تقرر عقوبة جنائية ، ولكنها وسيلة تحقق بها الدولة قدراً من التناسب بين أعبائها المالية (٣) ، وبين ما ينبغى أن يؤدية اليها هؤلاء الذين يستفيدون من خدماتها ، ولا توجد حصانة للإعفاء الإ بنص القانون تحقيقاً للمساواة وعدالة التوزيع (٤)

كما أرسى المشرع البحريني هذا المبدأ الدستوري (الضريبة فريضة مالية تقتضيها الدولة جبراً من المكلفين بأدائها ، إسهاماً من جهتهم في الأعباء العامة ، دون أن يقابلها نفع خاص يعود عليهم من وراء تحمّلها ،وهي تفرض مرتبطة بمقدرتهم التكليفية ،ولا شأن لها بما قد يعود عليهم من فائدة بمناسبتها) (٥).

ومن التشريعات التى ساهمت فى تفعيل النص الدستوري بمملكة البحرين : المرسوم رقم ٨٠ لسنة ١٩٥٥ الخاص بضرائب الدخل وتعديلاته بالمرسوم ٢٢ لسنة ١٩٧٩ ، ،وقانون ضريبة بنزين السيارات ١٩٦٨.

وكذلك تبني المشرع الدستوري البحريني النظام القانوني للمؤسسات العامة وبناءً على ذلك تم إنشاء مجلس التنمية الاقتصادية بالمرسوم بقانون رقم ٩ لسنة ٢٠٠٠ كسلطة رقابية واستشارية ، بغية جذب الاستثمارات الاجنبية ، وتنمية الاقتصاد القومى .

وقد تلاحظ أن الدستور المصري و البحريني وضحا أهمية الضرائب وطريقة فرضها - والإعفاء منها بالقانون تحقيقاً للعدالة الاجتماعية ونذكر من المواثيق الدولية التى تمت مع مملكة البحرين وحكومة جمهورية بيلاروسيا والتى صار بتصديقها القانون الداخلي رقم ١٥ لسنة ٢٠٠٤ بشأن تجنب الازدواج الضريبي ، ومنع التهرب من الضرائب المفروضة على الدخل (٦).

ونخلص مما سبق أن النظام الضريبي يقوم على العدالة لاجتماعية ، من خلال تقدير وعاء الضريبة تقديراً دقيقاً بطريقة تتناسب مع المادة الخاضعة لهذه الضريبة من أجل التوازن بين مصلحة الممول والدولة بغية درء المفاسد وجلب المصالح وتوجيهاً للنفع العام.

---

١. انظر تفصيلا المادة ٣٨ من تعديلات دستور ٢٠١٤.
٢. المادة ١٥ من دستور ٢٠٠٢.
٣. طعن رقم ٥٩٨٥ لسنة٦٥ق –جلسة ٢٠٠٢/٤/٢٣. الطعن رقم ٩٢٠٦ لسنة ٦٤ ق جلسة ٢٠٠١/١١/٢٧ ،الطعن رقم ٥٣٧١لسنة ٦٣ ق جلسة ٢٠٠١/١١/٢٦ لمزيد من الاحكام انظر تفصيلا د احمد مليجى موسوعة النقض والدستورية العليا القاهرة لمركز القومى للإصدارات القانونية ٢٠٠٥ط ٢ ج ٧ ص ٢٠٧ – ٢٣٦ ج ٨ ص ٩٢٨- ٩٦٧.
٤. د فاروق عبدالبر دور المحكمة الدستورية المصرية فى حماية الحقوق والحريات ج م ع النسر الذهبي للطباعة ٢٠٠٤ ص ٨٧١.
٥. مستشار رجب سليم مجموعة مبادئ وأحكام المحكمة الدستورية بمملكة البحرين الكتاب الاول ٢٠٠٣-٢٠٠٦ ط ٢٠٠٧ المبدأ ٣/١١ ص٢٨٠.
٦. - الجريدة الرسمية العدد ٢٦٤٨ الاربعاء ١٨ /٨ /٢٠٠٤م.

رابعاً : الملكية العامة

تخضع الملكية (١) العامة لعدة اعتبارات العدالة الاجتماعية – والحرية – وأخرى اقتصادية واجتماعية ،وبالتالي اختلفت هذه المفاهيم للملكية العامة فى النظام الإشتراكي عن النظام الرأسمالي حيث اعتمدت الملكية الجماعية فى النظام الإشتراكي على وسائل الإنتاج ، وتتخذ هذه الملكية صورتين احداهما ملكية الدولة متمثلة فى المجتمع بأسره ،وفى الثانية ملكيتها فى مجموعات معينة تسمى التعاونيات وبالتالى تجمع الدولة مقاليد الامور وتوزع الإنتاج (٢).

بينما فى النظام الرأسمالي تكمن فى صورتين الأولى الملكية الخاصة لوسائل الإنتاج مع رقابة الدولة للقضاء على الاحتكار ، والثانية إقامة مشروعات للقطاع العام فى المجالات التى يعزف عنها القطاع الخاص لحاجتها لرؤوس أموال كبيرة ولا تسعى لتحقيق الربح (٣).

ولتحقيق الملكية العامة نصت المادة ٣١ من دستور مصر لسنة ١٩٧١ على أن : (الملكية العامة هى ملكية الشعب ، وتتمثل فى ملكية الدولة والأشخاص الإعتبارية العامة) ، وكذلك نصت المادة ٢١ من دستور مصر لسنة ٢٠١٢ على أن : (تكفل الدولة الملكية المشروعة بأنواعها العامة والتعاونية والخاصة والوقف وتحميها وفقا لما ينظمه القانون) ، وأيضاً نهجت التعديلات الدستورية لسنة ٢٠١٤ إلى نفس المعنى فى المادة ٣٤ بان: (للملكية العامة حرمة لا يجوز المساس بها وحمايتها واجب وفقاً للقانون).

ونصت المادة ٩ / أ من الدستور البحريني لعام ٢٠٠٢ على أن (المِلكية ورأس المال والعمل وفقاً لمبادئ العدالة الإسلامية مقومات أساسية لكيان الدولة الاجتماعي وللثروة الوطنية، وهي جميعا حقوق فردية ذات وظيفة اجتماعية ينظمها القانون).

إذاً حرص المشرع على حماية الملكية العامة و التعاونية والخاصة والوقف لأنها أحد المقومات الإقتصادية التى أوجب لحمايتها النص الدستوري، ونظم القانون لتباشر وظيفتها من خلال الاحكام الضابطة للملكية العامة .

خامساً : الموازنة العامة ورقابة الشعب

تأسست فكرة الموازنة العامة للدولة الحديثة من فهم الشريعة الإسلامية التى سبقت القوانين الوضعية وهذا ما (ذكره النويري المتوفى سنة ٧٣٣ هجرية فى كتابة (نهاية الأرب فى فنون الأدب). من أن كاتب ديوان بيت المال يلتزم برفع حسابات سنوية يوضح فيها جملة الإيرادات مخصوماً منها جملة المصروفات ، وما إذا كان هناك فائض) (٤).

وتعرف ميزانية الدولة بأنها : (وثيقة تتضمن تقديراً نقدياً سنوياً للنفقات والإيرادات العامة للدولة،

---

١. الملكية لغة : جاء فى مادة ملك الشئ ملكا : حاز وانفرد بالتصرف فيه – ومنها ملكه واحتواه المعجم الوجيز مرجع سابق ص ٥٩٠.
٢. د سعد النجار مبادئ الإقتصاد القاهره ١٩٧٦ دارالنهضة العربية ص ٤٢.
٣. د صلاح الدين نامق النظم الاقتصادية المعاصرة دراسة مقارنة القاهره ١٩٧٣ دار النهضة العربية ص ٤٩.
٤. د صبرى عبدالعزيز المالية العامة دراسة مقارنة اسلاميا مرجع سابق ص ٢٨١ والمشار الية فى د شوقي عبده الساهي مراقبة الموازنة العامة فى ضوء الإسلام القاهره بدون ناشر ١٤٠٣هجريه – ١٩٨٣ ص ٢٩٧.

التى يتم إجازتها من السلطة التشريعية)(١) ويستدل من هذا المعنى أن فكرة الميزانية تتأسس على عنصرين هما التقدير – الإجازة.

ولكى تتمكن الدولة من إعداد الميزانية يلزم أن يراعى فى إعدادها عدد من المبادئ (وحدة الميزانية – عمومية الميزانية – سنوية الموازنة – توازن الميزانية)(٢) ولما كانت هذه الدراسة تنحصر في الاسس الدستورية فسوف تقتصر على تحديد هذه الأسس وتوضيح الرقابة على التنفيذ .

فقد نصت المادة ١١٥ من دستور مصر لسنة ١٩٧١ على أنه : (يجب عرض مشروع الموازنة العامة علي مجلس الشعب قبل ثلاثة أشهر على الأقل من بدء السنة المالية ولا تعتبر نافذة إلا بموافقته عليها ويتم التصويت على مشروع الموازنة باباً باباً ويجوز لمجلس الشعب أن يعدل النفقات الواردة في مشروع الموازنة، عدا التي ترد تنفيذا لالتزام محدد على الدولة وإذا ترتب على التعديل زيادة في إجمالى النفقات وجب أن يتفق المجلس مع الحكومة على تدبير مصادر للإيرادات بما يحقق إعادة التوازن بينها وبين النفقات. وتصدر الموازنة بقانون يجوز أن يتضمن تعديلا في أي قانون قائم بالقدر اللازم لتحقيق هذا التوازن، وإذا لم يتم اعتماد الموازنة الجديدة قبل بدء السنة المالية عمل بالموازنة القديمة لحين إعتمادها ويحدد القانون طريقة إعداد الموازنة كما يحدد السنة المالية).

و نصت المادة ١١٦ من دستورمصر لسنة ٢٠١٢ على أنه : (يجب أن تشمل الموازنة العامة للدولة كافة إيراداتها ومصروفاتها دون استثناء ويعرض مشروعها على مجلس النواب قبل تسعين يوما على الأقل من بدء السنة المالية ولا تكون نافذة إلا بموافقته عليها ، ويتم التصويب علية باباً باباً ، ويجوز لمجلس النواب أن يعدل النفقات الواردة في مشروع الموازنة ، عدا التى ترد تنفيذا لالتزام محدد على الدولة . وإذا ترتب على التعديل زيادة فى إجمالي النفقات ، وجب أن يتفق المجلس مع الحكومة على تدبير مصادر للإيرادات تحقق إعادة التوازن بينهما ، وتصدر الموازنة بقانون يجوز أن يتضمن تعديلاً في قانون قائم بالقدر اللازم لتحقيق هذا التوازن . وإذا لم يتم اعتماد الموازنة الجديدة قبل بدء السنة المالية عمل بالموازنة القديمة لحين اعتمادها ويحدد القانون السنة المالية وطريقة إعداد الموازنة العامة ، وأحكام موازنات المؤسسات والهيئات العامة وحساباتها) ، كما أيد المعنى التعديلات الدستورية لسنة ٢٠١٤ (٣).

ونظمها أيضاً الدستور البحريني حيث نصت المادة ١٠٩على أنه : (أ- تحدّد السنة المالية بقانون، ب- تعد الحكومة مشروع قانون الميزانية السنوية الشاملة لإيرادات الدولة ومصروفاتها، وتقدمه إلى مجلس النواب قبل انتهاء السنة المالية بشهرين على الأقل، لمناقشته وإحالته إلى مجلس الشورى للنظر فيه وفق أحكام الدستور ويجوز إدخال أي تعديل على الميزانية بالاتفاق مع الحكومة، ج- تكون مناقشة الميزانية على أساس التبويب الوارد فيها، ويجوز إعداد الميزانية لأكثر من سنة مالية، ولا يجوز تخصيص أي إيراد

١. د صبري عبدالعزيز المالية العامة دراسة مقارنة اسلاميا اج م ع المحلة الكبرى دار الصفا للنشر ٢٠١٢/٢٠١٣ ص ٢٧٠
٢. د صبري عبدالعزيز مرجع سابق ص ٢٨٥-٣١٠
٣. المادة ١٢٤ من تعديلات دستور ٢٠١٤

من الإيرادات العامة لوجه معين من وجوه الصرف إلا بقانون.، د- تصدر الميزانية العامة للدولة بقانون، ه- إذا لم يصدر قانون الميزانية قبل بدء السنة المالية يعمل بالميزانية السابقة إلى حين صدوره وتجبى الإيرادات وتنفق المصروفات وفقا للقوانين المعمول بها فى نهاية السنة المذكورة ،و- لا يجوز بحال تجاوز الحد الأقصى لتقديرات الإنفاق الواردة فى قانون الميزانية والقوانين المعدلة له).

وتم تعديل الفقرة (ب ، ج) من المادة السابقة إلى المادة لسنة ٢٠١٢ لتصبح :

ب – تعد الحكومة مشروع الميزانية السنوية الشاملة لإيرادات الدولة ومصروفاتها وتقدمه إلى مجلسي الشورى والنواب قبل إنتهاء السنة المالية بشهرين على الأقل ،وبعد تقديم المشروع تجتمع اللجنتان المختصتان بالشؤن المالية لكل من المجلسين في إجتماع مشترك لمناقشته مع الحكومة ،وتقدم كل لجنة بعد إنتهاء المناقشات تقريرا منفصلا إلى المجلس الذى تتبعه ،ويعرض مشروع القانون على مجلس النواب لمناقشته وإحالته إلى مجلس الشورى للنظر فيه وفق أحكام الدستور ،ويجوز إدخال أي تعديل على مشروع قانون الميزانية بالإتفاق مع الحكومة .

ج- تكون مناقشة مشروع قانون الميزانية على أساس التبويب الوارد فيها ،ويجوز إعداد الميزانية لسنتين ماليتين على الأكثر ،ولا يجوز تخصيص أي إيراد من الإيرادات العامه لوجه معين من وجوه الصرف الإ بقانون).

وهذه القواعد وضعت في التعديل الدستوري لتحقق بإجتماع كل من مجلسي النواب والشورى دراسة مشروع الميزانية ثم تختم بتقرير منفصل لكل من المجلسين على حده ،ثم يتم إجتماع مجلس النواب مرة أخرى للمناقشة ويحيله لمجلس الشورى لمراعاة الدستورية وأخيرا لا يجوز تقرير أى تخصيص للإيرادات العامة الإ بقانون .

وبالتالي تعد الموازنة العامة وثيقة محاسبية وقانونية وسياسية تعبر عن فكرة التوقع والاعتماد للنفقات والإيرادات العامة لفترة مقبلة والتى تعبر فى صورة أرقام عن النشاط الإداري والإقتصادي والإجتماعي للدولة (١)، وتلتزم الدولة بتدبير كافة الموارد الأزمة لدعم خطة الموازنة العامة سنوياً بغية تحقيق استقرار المجتمع (٢) .

وبالتالى عمد الدستور الى منح البرلمان الرقابة على الأعمال الحكومية بصدد إنفاق المال العام ،ومحاربة الإسراف المالي بكافة الأجهزه التنفيذية بغية حماية المال العام ،وصيانة تدبيره ،وإنفاقه حتى يتحقق التوازن بذلك في إعداد الموازنة ،وكيفية تنفيذها مواجهة للكساد – التضخم الذى يؤدي إلى زيادة الأعباء العامة على كافة المواطنين .

وتتحقق هذه الرقابة فى صور ثلاث الرقابة البرلمانية ، الرقابة الذاتية و الرقابة المستقلة نوضحها كما يلى ٩(٣) :

١- الرقابة البرلمانية :

تتحق هذه الرقابة في صورتين الأولى رقابة سابقة تكمن أثناء التنفيذ في حق البرلمان في توجيه الاسئلة

---

١. د صالح ابراهيم المتيوتي المالية العامة والتشريع المالي فى ضوء القانون البحريني مملكة البحرين مطبعة جامعة البحرين الطبعة الاولى ٢٠٠٦ ص ٢٧٥.

٢. د شوقي عبده الساهى مراقبة الموازنة العامة فى ضوء الإسلام القاهرة بدون ١٩٨٣ ص ١٣٥.

٣. مرجع سابق ٢١١-٢١٣.

– الإستجوابات الى الوزراء المعنيين للوقوف على الأساس الصحيح لهذه النفقات الواجب إعتمادها ،والثانية تعد رقابة لاحقة فى الإلتزام بعرض الميزانية السنوية تطبيقاً للنص الدستوري على الجهاز المركزي للمحاسبات (١) للتأكد من صحة التطبيق .

ويتحقق لهذه الرقابة فاعليتها فى مملكة البحرين بالتنسيق بين البرلمان والحكومة ولا يمكن الصرف الإ بموافقة البرلمان .

إذا تلاحظ أن الرقابة في إعداد مشروع الموازنة العامة هي رقابة تقديرية في ضوء ما يقدم من الحكومة من تدبير الإيرادات المالية ومراجعة أوجه الصرف بينما يختلف الأمر في الحساب الختامى فالرقابة فعلية لما تم تقريره من الصرف الفعلي في ضوء النص القانوني .

٢-الرقابة الذاتية :

تتجلى هذه الرقابة من السلطة التنفيذية أيضاً في صورتين :

الرقابة الأولى : رقابة حالة – أثناء التنفيذ وتكمن فى رقابة القسم المالي فى الجهات الإدارية للتأكد من صحة الصرف فى الأوجه المقررة قانوناً ،وعند ثبوت مخالفات تتولى الجهات الرقابية التى سنوضحها فى المطلب الثالث .

أما الرقابة الثانية : رقابة لاحقة تأتي هذه الرقابة بصورة دورية (-شهرية - ربع سنوية) حيث يرد تقارير هذه الجهات بالمخالفات للوقوف على صحة الموقف المالي .

٣- الرقابة المستقلة :

تكمن هذه الرقابة في حرص الدول على التأكد من صحة تنفيذ بنود الميزانية العامة حيث أسندت هذه الرقابة في مصر إلى الجهاز المركزي للمحاسبات الذى أنشئ بالقانون ١٢٩ لسنة ١٩٦٤ وفى مملكة البحرين إلى ديوان الرقابة المالية والإدارية وسوف نوضح ذلك في المطلب الثالث .

وبالتالي إعداد الميزانية العامة ، واعتمادها ، والأمر بصرف هذه الأموال ، والرقابة على هذا الصرف يتجلى من خلال هذه الأساس الدستوري لحماية المال العام وصيانته .

سادساً : القروض العامة :

يعرف القرض العام بأنه (مبلغ نقدى تستدينة الدولة أو أحد أشخاصها العامة من مدخرات الغير متعهدة برده وفائدته خلال مدة معينة)(٢) ومن خلال التعريف يتضح أنه يلزم للقرض العام من توافر النقدية ، والمديونية ، والمقابل ، بالإضافه إلى عناصر الإختيار والتأمين والتخصيص كعناصر أساسية وقد

---

١. نص المادة ١١٨ من دستور١٩٧١ (يجب عرض الحساب الختامي لميزانية الدولة علي مجلس الشعب في مدة لا تزيد على ستة أشهر من تاريخ انتهاء السنة المالية، ويتم التصويت عليها باباً باباً ، ويصدر بقانون كما يجب عرض التقرير السنوي للجهاز المركزي للمحاسبات، وملاحظاته على مجلس الشعب.وللمجلس أن يطلب من الجهاز المركزي للمحاسبات أية بيانات أو تقارير أخرى) انظر المادة ١١٧ من دستور ٢٠١٢

٢. د صبري عبد العزيز المالية العامة دراسة مقارنة اسلامياً مرجع سابق ص ٢٣٤.

تناولها المشرع الدستوري على النحو التالي :

نص دستور مصر لسنة ١٩٧١ فى المادة ١٢١ على أنه: (لا يجوز للسلطة التنفيذية عقد قروض أو الارتباط بمشروع يترتب عليه إنفاق مبالغ من خزانة الدولة فى فترة مقبلة إلا بموافقة مجلس الشعب).

ونص دستور مصر لسنة ٢٠١٢ فى المادة ١٢٠على أنه: (لا يجوز للسلطة التنفيذية الاقتراض أو الحصول على تمويل ، أو الإرتباط بمشروع يترتب عليه إنفاق مبالغ من الخزانة العامة للدولة لمدة مقبلة ، الإ بعد موافقة مجلس النواب) ،وبنفس المنوال أخذ المشرع فى المادة ١٢٧ من التعديلات الدستورية لسنة ٢٠١٤.

ونظم المشرع البحريني القروض العامة فى المادة ١٠٨ على أنه :

(أ- تُعقد القروض العامة بقانون ويجوز أن تقرض الدولة أو أن تكفل قرضاً بقانون في حدود الإعتمادات المقررة لهذا الغرض بقانون الميزانية، ب- يجوز للهيئات المحلية من بلديات أو مؤسسات عامة أن تقرض أو تقترض أو تكفل قرضاً وفقاً للقوانين الخاصة بها).

وقد بيَّن الدستور المصري والبحريني أهمية الإقتراض حيث ألزم السلطة التنفيذية عند إجراء قروض أو الإرتباط بمشروع يترتب عليه إنفاق مبالغ من خزانة الدولة لا يتم ذلك إلا البرلمان بغية المحافظة على أهمية استعمال هذا القرض ومدى الحاجة إليه .

ولاشك أن عقد القرض ينشيء إلتزامات فى ذمة الدولة ، لذلك تدخل المشرع لتحديد نوعية العقد بصورة نصوص تشريعية (١) حتى لايتم التوسع فى تفسير النص لارتباط الأمر بمعالجة الاختلال الاجتماعي والاقتصادي وإمكانية إعادة التوازن فى الميزانية العامة والتوسع فى الإنفاق العام (٢) .

ونظراً لتنوع الآثار الاقتصادية للقروض العامة ،حرص المشرع الدستوري على النص عليها، لأنها من الأعباء المالية التى تتضمن نوعين من الأعباء أحدهما (عبء عيني) يلقى على عاتق الاقتصاد الوطني. والأخر : (عبء مالي نقدي) يرتب على بنود الخزانة العامة تلتزم الدولة برد هذا القرض وفوائده .

وتسعى الدولة إلى هذا القرض من أجل أغراض متعددة (٣) ويفضل استثمار أموال هذا القرض للخدمات فى مشروعات تعود بالنفع العام على المجتمع لما يقدمه من استثمارات إنتاجية يساعدها على الإنتاج والتصدير ، والتمكن من السداد حرصاً على حماية المال وصيانته .

---

١. انظر تفصيلا القرار رقم ٥٠٦ لسنة ٢٠٠٣ بتنظيم التصرف فى بعض موارد النقد الأجنبى حيث فرض عقوبات تصل الى الإيقاف عن العمل - العزل من الوظيفة العامة راجع د محمد صادق اسماعيل – د عبدالعال الديربى جرائم الفساد بين أليات المكافحة الوطنية والدولية مرجع سابق ٥١-٥٣.

٢. انظر تفصيلا انواع القروض الوطنية – الأجنبية – الإختيارية المؤبدة - المؤقتة ، وأساليب إصدار القروض العامه - د صالح ابراهيم المتيوتي المالية العامة والتشريع المالي فى ضوء القانون البحريني مرجع سابق ص ٢٣٤ .

٣. د صبرى عبدالعزيز المالية العامة دراسة مقارنة اسلاميا مرجع سابق ص ٢٣٧-٢٦٤.

ومن السابق عرضه نجد أن الحماية الدستورية وصورها المتعددة فى الدستور المصري و البحريني قد تحققت لتكتمل الرؤى المعاصرة والمستقبلية من خلال التنسيق بين النصوص الدستورية للمحافظة على تكاملها وسموها ،وحسن تطبيقها ،وما تعرضه من نتائج إيجابية كمحور للتنمية الاقتصادية والسياسية.

المبحث الثالث
الحماية القانونية للمال العام فى التشريعات المصرية والبحرينية

تعددت القوانين والتشريعات التي تكافح جرائم الفساد في كافة المجالات حماية للمال العام لأنه أهم دعائم المقومات الاقتصادية والاجتماعية فى الدولة لأن هذه الجرائم تعتبر العقبة الرئيسة أمام الإصلاح والتنمية والاستثمار.

ينقسم هذا المبحث الى فرعين نتناول فى الفرع الأول الحماية القانونية للمال العام فى التشريعات المصرية والبحرينية ، وفى الفرع الثاني في الحماية التشريعية للجهات الرقابية على المال العام فى التشريعات المصرية والبحرينية وتطبيقاتها.

المطلب الأول
الحماية القانونية للمال العام فى التشريعات المصرية والبحرينية

استطاع المشرع أن يضع القواعد القانونية التي تكافح جرائم الاعتداء على المال العام في كافة القطاعات ،وفيما يلي رصد لأهم هذه التشريعات الوطنية في جمهورية مصر العربية ومملكة البحرين نتناولها في فروع ثلاثة على النحو التالي :

الفرع الاول
الحماية الجنائية للمال العام

الحماية الجنائية من أكثر فروع القانون إتصالاً بحاجات المجتمع وأكثر تأثيراً بالنظام السياسي والاقتصادي لأنها تعدت النظام التقليدي فى تجريم الأفعال المؤثمة بطبيعتها إلى خلق جرائم تعبر عن اتجاه المجتمع (١) وفرض العقوبات الرادعة للتوسع المستمر فى حجم المال العام (٢)

وبالتالي يقرر المشرع الحماية الجنائية فى العديد من النصوص العقابية المجرمة للاعتداء على المال العام فى قانون العقوبات أو فى غيره من القوانين الخاصة (٣)، وقد أرسى المشرع الدستوري المبدأ: حيث نص المادة ٢٠ دستور مملكة البحرين لسنة ٢٠٠٢ على أن لكل جريمة ركنها المادي الذى يدور معها فى

---

١. د محمود محمود مصطفى الجرائم الاقتصادية فى القانون المقارن ،مطبعة جامعة القاهرة ، الطبعة الثانية سنة ١٩٩٧ ص ٢٧ .
٢. د أحمد عبد اللطيف جرائم المال العام مرجع سابق ص ٧.
٣. من نماذج التشريعات القانون ٣٥ لسنة ١٩٧٢ بشأن حماية الأموال لعامة ، والقانون ٧٤ لسنة ١٩٧١ الخاص بالري والصرف انظر تفصيلا د محمد عبد الحميد أبوزيد حماية المال العام دار النهضة العربية ١٩٧٨ ص ١٤٥.

وجودها وفي شرعية عقابها (١) .

وتظهر قوة الحماية الجنائية فى طبيعته الإجرائية والموضوعية لحماية المال العام في النصوص الجنائية وغلق كافة الثغرات القانونية تحقيقاً لردع المجتمع.

فالحماية الإجرائية تتمثل في عدم تجميع النصوص العقابية فى تشريع واحد ،وذلك لأن البعض منها ورد فى مجموعة الإجراءات الجنائية ،والأخرى في القانون رقم ١٠٥ لسنة ١٩٨٠ بشان إنشاء محاكم أمن دولة والملاحظ أن التشريعات لم توضع في فترة واحدة بل جاءت بصورة متتالية كلما دعت الحاجة إليها حماية للمال العام ونسوق بعض الأمثلة لهذه الحماية (٢) .

- القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٦٧ والذى اضاف لقانون الإجراءات الجنائية نصوص ٢٠٨ مكرراً (أ) ، و ٢٠٨ مكرراً (ب) ،و ٢٠٨ مكرراً (ج) وقد أعطت للنائب سلطة منع المتهم فى جرائم المال العام من التصرف في ماله او إدارته .

- وقد صدر الحكم بعدم دستورية المادة ٢٠٨ مكرراً (أ) من قانون الإجراءات الجنائية وسقوط الفقرات ٢،٣ وكذلك المادة ٢٠٨ مكرراً (ب) وعلى أثر ذلك صدر القانون ١٩٧٤ لسنة ١٩٩٨ بتعديل بعض أحكام قانون الإجراءات الجنائية وتم استبدال نصوص المادة ٢٠٨ مكرراً (ج) بأن سلطة التى كانت مخولة للنائب العام أصبحت للمحكمة احتراماً للنص الدستورى ٣٤ من الدستور.

- أصدر المشرع القانون ١٠٥ لسنة ١٩٨٠ بشأن إنشاء محاكم أمن الدولة وجعل رفع الدعوى في الجنايات من النيابة العامة إلى المحكمة مباشرة والفصل فيها على سبيل السرعة (م٣/٣ من القانون المذكور)(٣) .

أما الحماية الجنائية الموضوعية فهى متدرجة وليست على قدم المساواة وذلك لأن المشرع حرص على التجريم بداية للأموال الأكثر تعرضاً للجمهور كالطرق العامة بالقانون ٥٣ لسنة ١٩٤٩ والمعدل بالقانون ١٢٠ لسنة ١٩٥٦ ، ثم تلى ذلك عدة تشريعات ، وهى ليست مجمعة فى تشريع واحد (٤) نذكر منها القانون ١٤٠ لسنة ١٩٥٦ فى شأن إشغال الطرق العامة بما يؤثر على الانتفاع بالمال العام ما لم يكن بترخيص من الجهات المعنية ،وكذلك القانون ٣٥ لسنة ١٩٧٢ والمعدل بالقانون ٦٣ لسنة ١٩٧٥ إضافة إلى التشريعات العقابية لجرائم اختلاس المال العام والعدوان والغدر (٥) ونظرا لخطورة الاعتداء على المال العام أورد المشرع جرائم اختلاس المال العام والعدوان عليه والغدر فى الباب الرابع من المادة ١١٢ حتى ١١٩ مكرراً.(٦)

وتظهر أهمية هذه الحماية فى أن الاعتداء على المال الخاص لا يقتضى توقيع الجزاء إلا فى حالة

---

١. مستشار رجب سليم مجموعة مبادئ وأحكام المحكمة الدستورية بمملكة البحرين الكتاب الاول ٢٠٠٣-٢٠٠٦ ط ٢٠٠٧ ص٢٦٤.
٢. د عبد العظيم مرسى وزير الجوانب الإجرائية لجرائم الموظفين العموميين والقائمين بأعباء السلطة العامة دار النهضة العربية القاهرة ١٩٧٨ص ١٢٣.
٣. أنظر تفصيلا د محمد عبد الشافى إسماعيل الحماية الإجرائية للمال العام فى التشريع المصري مرجع سابق ص١٢-١٤.
٤. د محمد أنس قاسم جعفر النشاط الإداري القاهرة دار النهضة العربية ١٩٩٨ ص ٣٩٤.
٥. د أحمد عبد اللطيف جرائم الأموال العامة مرجع سابق ص ١٠-١١.
٦. اسامة أحمد شتات مرجع سابق ص ٨٣ – ٩٤.

المساس بالملكية متعمداً ذلك ، بينما تكمن الحماية فى الأموال العامة عليها يستتبع توقيع الجزاء العقابى فى كل اعتداء مادي حتى إذا لم يكن هذا الاعتداء متعمداً بل نتيجة للإهمال أو عدم الاحتياط (١) .

ومن الأمثلة فى قانون العقوبات المصري على الحماية الجنائية للمال العام التى نظمها المشرع جرائم الرشوة فى الباب الثالث بدءاً من المادة ١٠٣ حتى المادة ١١١ نذكر منها المادة ١٠٣ : (كل موظف عمومي طلب لنفسه او لغيره او أخذ وعداً او عطية لأداء عمل من أعمال وظيفته يعد مرتشيا ويعاقب بالسجن المؤبد وبغرامة لا تقل عن ألف جنيه ولا تزيد على ما أعطى أو وعد به)(٢) .

وقد عالج أيضاً المشرع البحريني الجرائم المخلة بواجبات الوظيفة العامة فى الفصل الأول من الباب الثاني حيث حظيت الرشوة وملحقاتها باهتمام المشرع فنص فى المادة ١٨٦ من المرسوم بقانون ١٥ لسنة ١٩٧٦ على أن : (يعاقب بالسجن كل موظف أو مكلف بخدمة عامة طلب أو قبل لنفسه أو لغيره بشكل مباشر أو غير مباشر عطية أو مزية من أى نوع أو وعداً بشيء من ذلك لأداء عمل أو للامتناع عن عمل لدى قيامه بمهام وظيفته ، فإذا كان أداء العمل أو الإمتناع عنه حقا تكون العقوبة السجن مدة لا تجاوز عشر سنوات). ويتطلب لجريمة الرشوة أركان ثلاثة : صفة المرتشى (موظف عام) ، الركن المادي (الأخذ - القبول - الطلب) ، الركن المعنوي (القصد الجنائي) .

ونظراً لخطورة هذه الجريمة التى تتكرر فى كثير من المجتمعات والتى تكون سبباً فى انهيار الجهاز الإداري فى الدولة لأن بدايتها يتطلب من الموظف العام (الأخذ - القبول - الطلب)، وهذا ما يكون دائماً بشأن عمل غير مشروع يخص الوظيفة العامة من أعمال تقع بصور متعددة مثل المحسوبية - الوساطة - الابتزاز- التزوير- التربح - استغلال النفوذ - وصولاً إلى نهب المال العام.(٣)

ونظرا لأن جرائم الاعتداء على المال العام شديدة التأثير على المصلحة العامة ، فقد أسهم المشرع لأهميتها سرعة الفصل فى هذه القضايا وتم ذلك بالقانون ١٦٢ لسنة ١٩٥٨ بشأن حالة الطوارئ والأمر ٦٥ لسنة ١٩٥٩ من الحاكم العسكري بإحالة هذه القضايا إلى محاكم أمن الدولة والتى كان مقدمتها جرائم الاعتداء على المال العام .

وما أن لبث أن ألغى رئيس الجهورية خضوع جرائم المال العام لهذه المحاكم بالأمر رقم ١ لسنة ١٩٨١.

وقد تحققت الحماية الجنائية بالقانون ٥ لسنة ١٩٧٣ والذى أضاف لقانون الإجراءات الجنائية النص ٣٦٦ مكررا (أ:ج) حيث أسند إلى محكمة الجنايات قواعد الاختصاص بتشكيل دائرة أو أكثر لبعض

---

١. د رفيق محمد سلام الحماية الجنائية للمال العام رسالة كلية الحقوق جامعة القاهره ١٩٩٤ ص ١٥٠.
٢. اسامة أحمد شتات قانون العقوبات القاهرة دار الكتب القانونية ٢٠٠٦ ص ٧٧-٨٢ .
٣. نقض ١٩٦٠/٣/٨ - طعن ١٥٦٩ سنة ٢٩ ق . السنة ١ ص ٢٢٠ والسنة ٣٣ ص ١٠٦١ والسنة ٣٩ ٢٤٧ . الطعن ٢٣٧٢لسنة ٣٠ ق جلسة ٢٠/ ١٩٦١/٢ السنة ١٢ ص ٢٤١ والسنة ٣٣ ص ٣٨٩١٠٦١ والطعن ٤١.١٩ لسنة ٧٦جلسة ١٩٩٩/١٠/١١ والسنة ٤٧ ص ٥٧٥ ولمزيد من الاحكام انظر تفصيلا اسامه شاهين .سمير الشناوى الموسوعة الذهبية فى قضايا الاموال العامة قضايا الرشوه ج ١ مركز العدالة للمحاماة والاستشارات القانونية القاهرة ط ١ ٢٠٠٦ ص ٥- ٢٠٥

الجرائم ومنها (جرائم الاعتداء على المال العام) وذلك لسرعة الفصل فى هذه القضايا (١) .

وبالتالي خول المشرع هذه الحماية للمحاكم لسرعة الفصل فى القضايا نظراً لما لها من اعتداء على المجتمع واقتصاده مع الالتزام بتوفير كافة الضمانات القانونية للدولة والأفراد حتى يجعل من الحماية الجنائية (الإجرائية والموضوعية) سياجاً (٢) لحماية المال العام بالعقوبة الجنائية التى تحقق الردع العام والخاص فى المجتمع.

الفرع الثانى
الحماية المدنية للمال العام

تعد الحماية المدنية ترجمة لمبدأ توازي الأشكال أى عدم جواز إلغاء قاعدة أو تعديلها إلا بنص قانوني، وبالتالي لا يجوز التصرف فى هذه الأموال العامة أو الحجز عليها أو تملكها بالتقادم (٣).

وقد حرص القانون المدني المصري فى المادة ٢/٨٧ والقانون المدني البحريني فى المادة ٢٦ على تقرير هذه الحماية المدنية (٤) فنص في كل منهما على أن (هذه الأموال لا يجوز التصرف فيها أو الحجز عليها أو تملكها بالتقادم).

وقد أحسن التشريع المصري والبحريني على تأكيد هذه الحماية بنص القانون ،مخالفاً بذلك تنظيم هذه الحماية فى فرنسا الذى كان من إبداعات الفقه والقضاء دون سند تشريعي (٥).

ونتناول الحماية المدنية فى صورها الثلاث بالتوضيح على النحو التالي

أولاً: عدم جواز التصرف فى المال العام :

تعد هذه القاعدة من أولى القواعد الخاصة لحماية المال العام مدنياً وذلك مادامت مخصصة للمنفعة العامة ، وهذه القاعدة ليست مطلقة ولا تتعارض مع مبدأ التخصيص للمال العام ، فيمكن أن تتم بين الاشخاص المعنوية العامة المختلفة ، وأيضاً يمكن التصرف فى حالة اتفاق الإدارة مع أحد الأفراد على استعمال هذا المال بترخيص أوعقد (٦).

فالمشرع حقق هذه الحماية في عدم التصرف بهذا المال العام عند تخصيصه للمنفعة العامة المنقول منها والعقار أو لخدمة المرفق العام ،وأجاز التصرفات القانونية فقط في المبادلات بين الأشخاص الإدارية، وانتقال المال من ولاية لأخرى كالمحافظات ،والمدن ، والقرى لأنها لا تتعارض مع تخصيص المرفق العام

---

١. أنظر تفصيلا د محمد عبد الشافى إسماعيل الحماية الإجرائية للمال العام فى التشريع المصرى مرجع سابق ص ٧٢.
٢. د رمسيس بنهام الإجراءات الجنائية تأصيلا وتحليلا منشاة المعارف الأسكندرية ١٩٨٤ ص ١٢٥.
٣. د فتحي فكري القاضي الدستوري وإسباغ حماية المال العام على ممتلكات الأشخاص ذات النفع العام مرجع سابق ص ٣.
٤. د محمد أنس قاسم جعفر مرجع سابق ص ٣٩٠
٥. د محمد عبد الحميد أبو زيد المرجع فى القانون الإداري مطبعة العشرى الطبعة الثانية ٢٠٠٧ ص ٧٣٨.
٦. د محمد أنس قاسم جعفر النشاط الإداري مرجع سابق ص ٣٩٠

للنفع العام (١) .

ومن المقرر أن المال العام لا يمكن التصرف فيه بفرض الحراسة لأن ذلك يتعارض مع الغاية التي من أجلها تم تخصيصه ، ولكن التساؤل الذى يفرض نفسه في مدى صحة التصرفات التى تنشأ بين الأفراد والإدارة خاصة المزروعات على الأملاك العامة ؟

و المال العام لا يجوز فرض الحراسة عليه، ولكن مشكلة التنازع على هذه المزروعات بين الأفراد والإدارة تخص هذه المحاصيل فقط دون المساس بأملاك الدولة (٢)، وبالتالي يمكن التصرف فى هذه المزروعات لأنها ما زالت فى نزاع بين الأفراد والدولة ولا يمكن النيل من حقوق الأفراد على حساب الإدارة أو العكس دون التعدي على الأملاك العامة .

وقد تلاحظ أن المشرع البحريني سار على هذا النهج المصري فى أنه لا يمكن النيل من هذا المال، والتصرف فيه مادام مخصصاً للنفع العام ، ولا يمكن التصرف الابانتهاء التخصيص وتحوله إلى أموال خاصة (٣).

وقد وضع المشرع جزاء التعدي على المال العام ، والتصرف فيه البطلان المطلق لأن تحقيق هذه الحماية من النظام العام (٤).

ثانياً : عدم جواز تملك المال العام بالتقادم :

تعتبر من أهم قواعد حماية المال العام وذلك لعدم قدرة الأفراد على تملك هذه الأموال بوضع اليد مهما طالت المدة لأن الحيازة لا تصلح سبباً لكسب الملكية (٥)، ولتحقيق هذه الحماية يمكن للدولة الحصول على هذه الأموال فى أي وقت مهما طالت مدة استغلالها دون التعويض عنها. ومن الجدير بالذكر أن هذه الحماية ترد على الأموال الخاصة المملوكة للدولة – الأشخاص الإعتبارية العامة – الوحدات الاقتصادية التابعة للمؤسسات العامة – الأموال الخاصة للهيئات العامة – شركات القطاع العام (٦).

ويعد هذا المبدأ نتيجة حتمية لعدم جواز التصرف فى المال العام ، لأن عدم تمكين الأفراد في التصرف لهذا المال بكافة الصور من باب أولى لا يمكن تملكه بالتقادم ، كما أن ذلك يتعارض مع المبدأ والغرض الذى خصص له المال العام .

ومن النتائج المهمة المترتبة على عدم جواز التملك بالتقادم عدم جواز الاحتجاج بقاعدة الحيازة في المنقول سند الملكية ، وعدم جواز التحدي بتطبيق قواعد الالتصاق المدنية على الأموال العامة (٧) .

وقد نظم المشرع المصري عدم جواز تملك الاموال العامة والخاصة للدولة ، أو للأشخاص الاعتبارية

---

١. د محمد عبد الحميد أبو زيد المرجع فى القانون الإداري ص ٧٤١.
٢. مرجع سابق ص ٧٤٥.
٣. د ابراهيم عبد العزيز شيحا الوجيز فى مبادئ وأحكام القانون الإداري الكتاب الثاني الطبعة الاولى ٢٠١٢ بدون ص ٣٣٤.
٤. محكمة النقض المصرية الطعن رقم ٣٦٦٩ لسنة ٥٨ ق جلسة ١٩٩٧/٦/١ س ٤٨ ج ٢ ص ٨٣٥.
٥. – د صلاح الين فوزي المبادئ العامة فى القانون الإداري دراسة مقارنة دار النهضة العربية القاهرة ١٩٩١ ص٢٢٢ ، د محمد أنس قاسم جعفر النشاط الإدارى مرجع سابق ص ٣٩١.
٦. – د محمد أنس قاسم جعفر مرجع سابق ص ٣٩١-٣٩٢.
٧. أنظر تفصيلا د ابراهيم عبد العزيز شيحا الوجيز فى مبادئ وأحكام القانون الإداري مرجع سابق ص ٣٣٧ .

العامة ،أو كسب حق عيني عليها بالتقادم تحقيقا للغاية من دوام سير المرافق العامة بانتظام وإطراد وتحقيقا للنفع العام (١).

ولإيضاح موقف المشرع البحريني فقد مر بمرحلتين الأولى كانت قبل إصدار المرسوم بقانون رقم ١٩ لسنة ٢٠٠٢ والتي أباحت جواز تملك المال الخاص للدولة بالتقادم ، وفى المرحلة الثانية بعد تعديل المرسوم بقانون ١٩ فى ١٨ يوليو ٢٠٠٢ ليواكب نص المادة ٩٠٣ من القانون المدني والتي تمنع إكتساب الملكية للمال الخاص والعام للدولة أو أي شخص طبيعي أو إعتباري أن يحوز أو يضع اليد بأي صفة كانت بغير سند من القانون على الأراضي الخاضعة لأحكام هذا القانون (٢).

وأيضاً نظم المشرع أملاك البلديات فى مملكة البحرين بالمرسوم بقانون رقم ٣٥ لسنة ٢٠٠١ في مادتة ٤٠ بأنه (لا يجوز التعدي على أملاك البلديات أو كسب أي حق عيني عليها بالتقادم وفي حالة التعدي يكون للبلدية حق إزالة هذا التعدي على نفقة المخالف الإداري) (٣) .

وبالتالي نرى أن التشريع المصري والبحريني جانبه الصواب في إصدار النص القانوني الذي يحجب الاعتداء على أملاك الدولة وعدم جواز تملك المال العام والخاص للدولة بالتقادم وتقرير جزاء البطلان المطلق لكافة التصرفات التي تقع على أملاك الدولة للنيل منه تأسيساً للنص الدستوري بحرمة المال العام وحمايته .

ثالثا : عدم جواز الحجز على المال العام :

تأتي هذه الحماية في تجريم اتخاذ إجراءات الحجز على المال العام ، لأنها تعد مقدمات البيع الجبري لأن هذه القاعدة تمنع نقل المال العام والخاص المملوك للدولة أو أحد اشخاصها الاعتبارية للغير مادامت مخصصة للمنفعة العامة لأنه يتنافى مع الغاية المنشوده فى دوام سير المرافق العامة بانتظام وإضطراد(٤)، وتحقيق المصلحة العامة .

ولما كان الأصل أنه لا يجوز التصرف في المال العام بما يتعارض مع تخصيصه للنفع العام فلا يمكن الحجز على هذا المال لكون الغاية من ذلك التمهيد للتنفيذ الجبري ،كما يكمن أيضا تجريم نزع ملكية المال العام في الإخلال بالغاية من تخصيصه والتى أنشئت من أجل إشباعه (٥) .

وهنا يثور التساؤل فى مدى أحقية الطاعن فى الحجز على أموال الدولة الخاصة ؟

---

١. د محمد عبد الحميد أبوزيد المرجع فى القانون الإداري مرجع سابق ص ٧٥٠.
٢. حكم المحكمة الكبرى المدنية – الغرفة الاولى – جلسة ١٩٩٩/٥/٣١ الدعوى رقم ٣٨٠٥ لسنة ١٩٩٦ قاعة ، المختار من الاحكام الصادرة فى قضايا جهات الادارة ط ١ ٢٠٠٠ ص ٦٢ ، حكم التميز جلسة ٢٨ / ٩ /١٩٩٣ الطعن ٤ لسنة ١٩٩٣ قاعدة ٨١ المختار من الاحكام الصادرة فى قضايا جهات الادارة ط ١ ٢٠٠٠ ص ١٣٠ والمشار فى د ابراهيم عبد العزيز شيحا الوجيز فى مبادئ وأحكام القانون الإداري مرجع سابق ص ٣٣٨ ،٣٣٩.
٣. د محمد عبدالله حمود مبادئ القانون الإداري طبعة جامعة العلوم التطبيقية ٢٠٠٧ ص ٢٣٠.
٤. د صالح ابراهيم المتيوتي – د مروان محمد محروس المدرس القانون الاداري (الكتاب الثاني) مرجع سابق ص ٣١٧.
٥. د محمد عبد الحميد أبوزيد المرجع فى القانون الإداري مرجع سابق ص ٧٥١.

الأصل أنه لا يمكن الحجز على أموال الدولة بأي حال من الأحوال تحقيقاً للنفع العام وهذا ما أكده المشرع الفرنسي من إعتبار أملاك الدولة العام منها والخاص من الدومين العام لا يمكن الحجز عليها.

وبالرغم من ذلك التوضيح إلا أن الفقه رأى خلاف (١) ذلك فى أن المال العام متى زالت عنه صفة العمومية ، وزال تخصيصه يمكن أن يستوفي الدائن منه حقه تأكيداً للمادة ٢٣٤ / ١ من القانون المدني بأن (جميع أموال المدين ضامنه للوفاء بديونه) ، والمادة ١/٣ من قانون الحجز الإداري ٣٠٨ لسنة ١٩٥٥ بأن الحجز يقع على جميع أموال المدين وتأكيداً لهذا المعنى صدر حكم محكمة النقض المصرية (متى فقدت الأموال العامة للمنفعة العامة أصبحت من الاموال الخاصة للدولة أو الاشخاص المعنوية العامة فتعود إلى التعامل ويجوز التصرف فيها والحجز عليها(٢)) .

بينما المشرع البحريني قد ساوى بين المال العام والخاص المملوك للدولة وبالتالي لا يمكن الحجز على هذا المال ، أو اكتسابه بالتقادم ، ولكن المشرع لم يوضح حقوق الدائنين على المال الخاص المملوك للدولة، وطريقة اقتضاء هذه الحقوق مما يلزم معه وجوب التدخل التشريعي تحقيقا لقواعد العدل والإنصاف .

والحق أن هذه الحماية المدنية يكاد يتفق في كثير من جنباتها كل من التشريع المصري والبحريني في تقرير عدم جواز التصرف في المال العام أو تقادمه أو الحجز عليه ، وأن جزاء التعدي عليه البطلان المطلق الذي لا يصوب أو يعدل تحقيقا للمصلحة العامة.

الفرع الثالث
مكافحة غسل الأموال

تعتبر جرائم غسل الأموال من أهم وأخطر الجرائم الاقتصادية ، والمالية ، والأخلاقية التى اتخذت أساليب متعددة لاحتكار الانشطة ،والتأثير على الاقتصاد القومي ، وإهدار المال العام.

وتعرف جريمة غسل الأموال بأنها (كل سلوك ينطوي على اكتساب أموال أو حيازتها أو التصرف فيها أو إدارتها أو حفظها أو استبدالها أو إيداعها أو ضمانها أو استثمارها أو نقلها أو تحويلها أو التلاعب فى قيمتها إذا كانت متحصله من جريمة من الجرائم المنصوص عليها فى المادة (٢) من هذا القانون مع العلم بذلك ، متى كان القصد من هذا السلوك إخفاء المال أو تمويه طبيعته أو مصدره أو مكانه أو صاحبه أو صاحب الحق فيه أو تغيير حقيقته أو الحيلولة دون اكتشاف ذلك أو عرقلة التوصل الى شخص من ارتكب الجريمة المتحصل منها المال)(٣)

وقد بين المشرع البحريني مفهوم الأموال التى تدخل تحت مسمى غسل المال فى القانون ٨٠ لسنة

---

١. مرجع سابق ص ٧٥٤.

٢. نقض مدني ١٩٣٩/١١/٢٢ مجلة المحاماة ٢٠ رقم ٢٠٩ ص ٥٩٨ والمشار اليه في د .محمد عبد الحميد أبوزيد المرجع فى القانون الإداري مرجع سابق ص ٧٥٥.

٣. المادة ١/ب من القانون ٨٠ لسنة ٢٠٠٢.

٢٠٠٢ فى المادة ١/أ بأنه (العملة الوطنية والعملات الأجنبية والأوراق المالية والأوراق التجارية وكل ذي قيمة من عقار أو منقول مادي أو معنوي ، وجميع الحقوق المتعلقة بأي منها ، والصكوك والمحررات المثبتة لكل ما تقدم).

ومن التشريعات المنظمة فى مملكة البحرين لمكافحة جرائم غسل الأموال والتي تم تنظيمها فى سوق البحرين للأوراق المالية بالقرار رقم ١ لسنة ٢٠٠٤ تحقيقاً للانضباط المنشود بعد الإطلاع على المرسوم بقانون رقم ٤ لسنة ١٩٨٧ بتنظيم سوق البحرين للأوراق المالية المعدل بالقانون ٢١ لسنة ٢٠٠٢ ، والقانون ٤ لسنة ٢٠٠١ بحظر ومكافحة غسل الاموال ، وقانون الشركات التجارية ٢١ لسنة ٢٠٠١ ، والقرار ١ لسنة ١٩٩٨ بشأن الإفصاح عن المعلومات الخاصة بتداول الاوراق المالية ، والقرار ٧ لسنة ٢٠٠١ بالتزامات المؤسسات بشأن حظر ومكافحة غسل الأموال ، والقرار ١٨ لسنة ٢٠٠٢ ، والقرار ٢٣ لسنة ٢٠٠٢ (١) بشأن إجراءات حظر ومكافحة غسل الأموال والإرهاب .

وتؤدي عمليات تبييض المال وغسله إلى السيطرة على النظام السياسي ، واختراق وإفساد هيكل الدولة كما حدث فى مصر تحت مسمى المال السياسي وصوره التى تولد عنها نظام سياسي فاسد(٢).

وبالتالى تم تنظيم مكافحة غسل الأموال فى مصر والبحرين حمايةً للأموال العامة لما لها من تأثير سلبي في انخفاض الدخل القومي وتهريب الأموال خارج البلاد - وانخفاض معدل الادخار – وارتفاع معدل التضخم، وتدهور قيمة العملات الوطنية.

الفرع الرابع
الحماية الإدارية للمال العام

يترتب على ملكية الدولة للمال العام أن تتخذ الوسائل الكفيلة لحمايته من الاعتداء عليه والنيل منه، ومن ثم يتسنى للجهة الإدارية الحق فى الالتجاء إلى كافة الطرق المختلفة لتحقيق هذه الحماية فى إزالة الاعتداء على المال العام بالطريق الإداري ، وصيانتة وإصلاحه والحق فى تحديد أملاك الدولة ، والحفاظ عليها ، والحق فى توقيع الحجز الإداري ورفع الدعاوى حماية للمال العام وصيانته.

وسوف نتعرض للحماية التشريعية للجهات الإدارية والتنفيذية فى المطلب التالى لذلك نتناول هذه الحماية بإيجاز على النحو التالى :

---

١. الجريدة الرسمية العدد ٢٦١٧ الاربعاء ١٤ يناير ٢٠٠٤ م

٢. د محمد على محمد العمري المال السياسيى دراسة فقهية مقارنة بالقانون الإردني بحث منشور بمجلة الشريعة القانون جامعة الإمارات العربية المتحدة – العدد الواحد والخمسون شعبان ١٤٣٣ يوليو ٢٠١٢

أولاً : حق الإدارة فى تحديد الاملاك العامة :

خول القانون للجهة الإدارية اتخاذ ما تراه ملائماً لتحقيق صيانة المال العام الذي يتمثل فى تحديد الأملاك العامة بإرادتها حتى يتم التمييز بين المال العام والمال الخاص.

ومن المنطقي أن توجد مثل هذه الالتزامات على عاتق الإدارة سواء كانت مالكة لهذا المال أو كان هذا المال في حيازتها ، فإذا تعلق الأمر بتعيين هذه الحدود بين الأملاك العامة وأملاك الأفراد فيتم ذلك بالطريق الإتفاقي بين أصحاب الشأن والإدارة أو دعوى تعيين الحدود فى حالة تعذر الوصول إلى الاتفاق الودي بين الطرفين (١).

ونلاحظ أن التشريع المصري والبحريني لم يختلفا فى تحديد الأملاك العامة بطريقة واضحة ، كما أن المال الخاص يمكن تحويله إلى المال العام بطريق التخصيص ثم إصدار القانون او المرسوم المحدد لذلك حماية للمال العام .

ثانياً : الالتزام بالصيانة والإصلاح:

تلتزم الإدارة بهذا المبدأ من خلال بذل عنايتها ، وأيضاً تحقيق النتيجة للحفاظ على المال العام وصيانته والحرص على إصلاحه حتى تتحقق الغاية المنشودة من استمرار المرفق العام في أدائه بصورة منتظمة ومطردة (٢).

ويقع هذا الالتزام على الشخص الحائز لهذا المال بهدف ضمان استمرار تخصيص المال للنفع العام ،وحماية الإدارة فى الالتزام بالتعويض عن الأضرار الناجمة عن إهمالها، وتقصيرها بقواعد الصيانة الواجبة (٣).

وبالتالي فرض المشرع النص القانوني لتحقيق المزيد من الحماية للمال العام حيث لم يعد من المستساغ أن تسير الأمور بصورة عشوائية دون حذر وحيطة إضراراً بهذا المال ، فضلاً عن توقع حدوث الأضرار التي قد تصيب الأفراد من جراء الإهمال أو التقاعس فى أداء الخدمات .

ولذلك نرى أن نطاق الإصلاح والتجديد يدخل فيه أيضاً الإحلال والتجديد حفاظاً على المال العام، وهذا ما دعا جانب من الفقه إلى تدخل المشرع لمواجهة القصور التشريعي في النص حيث خلت من (الإحلال والتجديد) حتى يحقق المزيد من الحماية التشريعية(٤).

ثالثاً : حق الإدارة فى توقيع الحجز الإداري

يعد الحجز الإداري أحد صور الحماية الإدارية فى تحصيل مستحقات الإدارة ومستحقاتها المالية في

---

١. د إبراهيم عبد العزيز شيحا الأموال العامة مرجع سابق ص ٤٥٣.
٢. د محمد على أحمد قطب الموسوعة القانونية والأمنية فى حماية المال العام مرجع سابق ص ٢٤٤.
٣. د محمد عبدالحميد أبوزيد حماية المال العام دراسة مقارنة دار النهضة العربية ١٩٧٨ ص ١٢٠.
٤. د محمد على أحمد قطب الموسوعة القانونية والأمنية فى حماية المال العام مرجع سابق ص ٢٤٧

اللجوء إلى القضاء المختص ، ونظراً لأن الإدارة تتمتع بامتيازات السلطة العامة فقد منحها القانون ٣٠٨ لسنة ١٩٥٥ الخاص بالحجز الإداري الحق في سرعة تحصيل موارد الدولة المالية مقابل ما تقدمه من خدماتها المختلفة .

وقد منح المشرع الإدارة بقانون الحجز الإداري سلطات متعددة في تتبع إجراءات الحجز الإداري عند عدم الوفاء بمستحقات الضرائب ، والرسوم ، والمنافع المستحقة للدولة مقابل خدمات عامة ، والمصروفات التى تبذلها الدولة نتيجة أعمال أو تدابير يقضى بها القانون ، والمصروفات المستحقة للحكومة قانوناً(١).

وقد تلاحظ أن التشريع البحريني لا يمارس الحجز الإداري تمهيداً للبيع الجبري واستيفاء أموال الدولة في حالة الاعتداء على المال العام ، والتى تظهر بصور واضحة في المجالس البلدية مما تجدر الإشارة إلى عناية المشرع البحريني للتدخل التشريعي ليرسم طريقاً لاقتضاء الحقوق واتخاذ إجراءات التنفيذ بسند من القانون.

ولكي يحقق أمر الحجز الإداري سنده القانوني أن يصدر من المختص قانوناً أو من يفوضه في ذلك كتابة من السلطة المختصة مع تحديد قيمة الدين المراد الحجز به وذلك تحقيقاً للمشروعية (٢).

رابعاً : حق الجهة الإدارية فى رفع الدعاوى

تتجلى هذه الحماية التشريعية فى تأمين المال العام ،وتحصينه فى قدرة الدولة على الالتجاء إلى القاضي الطبيعي لدفع أى اعتداء يقع على المال العام فى صوره المتعددة كدعوى الاسترداد ،ودعوى الحيازة، ودعوى منع التعرض إضافة إلى الإدعاء الجنائي فى القانون ١٢٠ لسنة ١٩٦٢ ، والقانون ٣٥ لسنة ١٩٧٢، والقانون ٦٣ لسنة ١٩٧٥، والقانون ٢٩ لسنة ١٩٨٢ (٣).

خامساً : حق الإدارة فى إزالة الاعتداء على المال العام

خول المشرع الإدارة الحق فى إزالة كافة التعديات التى تنال من المال العام بالطرق الإدارية ،وذلك في مواضع متعددة مثل القانون ٢٩ لسنة ١٩٣٦ الذى أباح للإدارة الحق فى إزالة التعديات من مبان وأشجار، وخلافه تحول دون تركيب خطوط الكهرباء والحق فى الإستملاك ونزع الملكية (٤) .

وبالتالي حرص المشرع على تحقيق الحماية الإدارية فى صورها المتعددة السابق الإشارة إليها بغية

---

١. أنظر تفصيلا : م / ٧٨ من القانون ٣٠١ لسنة ١٩٥٥ – م / ٦٠ من قانون المرور ٦٦ لسنة ١٩٧٣ المعدل بالقانون ٢١٠ لسنة ١٩٨٠ – م / ٤٨ من القانون ١٠٠ لسنة ١٩٦٤ بتنظيم وتأجير العقارات المملوكة للدولة – والقرار بقانون ٦٧ لسنة ١٩٧١ المعدل لقانون الحجز الإداري ٣٠٨ لسنة ١٩٥٥ .

٢. مجموعة المكتب الفنى س ٣١ ص ١٠٦٨ طعن ١٧ لسنة ١٩٣٨ جلسة ١٩٨٧/١١/١٨ والمشار إليه فى د رفيق محمد سلام الحماية الجنائية للمال العام دراسة مقارنة رسالة- دكتوراه كلية حقوق عين شمس ١٩٩٤ ص ١٠٥ .

٣. د أحمد عبد اللطيف جرائم الأموال العامة دراسة تحليلية تأصيلية تطبيقية مرجع سابق ص ١٦:٧.

٤. د عبد الحميد عثمان محمد المفيد فى شرح القانون المدني البحريني (٥) أحكام حق الملكية البحرين ١٤٢٦ هجرية ص ٣٩٢ :٤٢٧.

تحقيق منظومة متكاملة من التشريعات الدستورية والقانونية المختلفة لحماية المال العام ،والبحث عن صحة التصرفات المالية وجبايتها للخزانة العامة فى ضوء القواعد والقيود القانونية لتحقيق رفاهية المجتمع وتحقيق الردع العام والخاص داخل المجتمع .

المطلب الثانى
الحماية التشريعية للجهات الرقابية
على المال العام فى التشريعات المصرية والبحرينية وتطبيقاتها

تعد الرقابة المالية للدولة نتيجة حتمية للتطورات المتعددة سياسياً واقتصادياً واجتماعياً على الصعيدين الداخلي والخارجي (١)، وتعد إحدى النتائج المهمة للفصل بين السلطات ومن ثم سعت السلطة التشريعية إلى تفويض السلطة التنفيذية فى إعداد الموازنة العامة للدولة خاصة أن الأمر يحتاج إلى لجان متخصصة ودقيقة وجهود مضنية ورؤيتها المستقبلية فى تحديد احتياجاتها لعام قادم ، وهذا لا يتوافر لأعضاء البرلمان لعدم استقرارهم فى دوائرهم البرلمانية فترات طويلة وخبراتهم فى هذا المجال لذلك عمد المشرع إلى السلطة التنفيذية للقيام بهذا العمل مع الالتزام بالخضوع لجهات متعددة للرقابة على هذه الأعمال في تشريعاته للمحافظة على المال العام نصاً وتطبيقاً (٢).

ونتناول بيان بعض الجهات الرقابية فى فرعين نخصص الفرع الأول لهذه الجهات في جمهورية مصر العربية ، والفرع الثاني في مملكة البحرين .

الفرع الأول
الجهات الرقابية فى جمهورية مصر العربية وتطبيقاتها

يعد الاستخدام الأمثل للأموال العامة إحدى الدعامات الأساسية لتطوير أنشطة الدولة ، وأصبح وجود مثل هذه الجهات الرقابية ضرورة لا يمكن الاستغناء عنها لأنها تستطيع أن تمنح الإدارة رسم السياسة العامة وتطويرها وتنفيذها وتقييمها لكافة أوجه أنشطة الدولة ، وسوف نتناول هذه الهيئات واختصاصاتها على النحو التالي :

---

١. يعد أحد الأهداف الهامة التى قررتها الأمم المتحدة وهى أحد المبادئ الصادرة عن المنظمة العالمية العليا للمحاسبات INTOSAL أنظر تفصيلا د. بدر محمد عادل دور ديوان الرقابة المالية البحريني فى حماية المال العام بحث منشور مجلة جامعة البحرين المجلد الثامن العدد الاول

٢. د. محمد أبو السعود حبيب امتيازات سلطة الإدارة رسالة دكتوراه جامعة عين شمس كلية الحقوق ١٩٩١ ص ٧٠.

أولاً : هيئة النيابة الإدارية

هيئة قضائية مستقلة تلحق بوزير العدل (١) أنشئت بموجب القانون رقم ٤٨٠ لسنة ١٩٥٤ الصادر في مصر وتشكل الهيئة من رئيس الذي يعين بقرار من رئيس الجمهورية ويؤدى اليمين أمامه ومن عدد كاف من نواب الرئيس ومن الوكلاء العامين الأولين ووكلاء النيابة ومساعديها ومعاونيها.

وتكمن اختصاصات هذه الهيئة فى الرقابة والتحريات اللازمة للكشف عن المخالفات المالية والإدارية لجميع العاملين بالوظائف العامة ،وفحص الشكاوى التي تحال إليها من الرؤساء المختصين أو من أي جهة رسمية عن مخالفة القانون أو الإهمال في أداء واجبات الوظيفة.

وتظهر أهمية أعمال الهيئة فى إجراء التحقيق في المخالفات الإدارية والمالية التي يكشف عنها إجراء الرقابة ، وفيما يحال إليها من الجهات الإدارية المختصة وفيما تتلقاه من شكاوى الأفراد والهيئات التي يثبت الفحص جديتها ، وكذلك تتولى النيابة الإدارية مباشرة الدعوى التأديبية أمام المحاكم التأديبية، ويحق لرئيس هيئة النيابة الإدارية الطعن في أحكام المحاكم التأديبية ، ويباشر الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا أحد أعضاء النيابة بدرجة رئيس نيابة على الأقل (٢).

وتعتبر هيئة النيابة الإدارية عضواً فى تشكيل المجلس الأعلى للهيئات القضائية وذلك طبقاً لقانون النيابة الإدارية ١١٧ لسنة ١٩٥٨ وبالتالي تعد ضمانة من ضمانات التحقيق والاستجواب (٣).

وقد أثبتت قدرة هذا الجهاز الرقابي بما يملكه من اختصاصات في التحقيق ، والإحالة إلى المحاكمات التأديبية فى المخالفات الإدارية ، وإلى النيابة العامة فى المخالفات المالية (٤) إلى إصلاح إدارة الحكم والقضاء على ما يعيبها من أخطاء الموظفين فى المجالين الإداري والمالي .

وعليه فقد نجحت الهيئة فى إعداد دارسة لكيفية تنفيذ عقود التزامات شركات القطاع العام ،وتحقيق الرقابة المالية والإدارية ،وكذلك تحصيل أموال الدولة الشائعة بسبب تملكها بوضع اليد ونظرا لهذه الدراسة تم تعديل النص القانوني للمادة ٩٧٠ من القانون المدني ١٤٧ لسنة ١٩٥٧ والذى يقضي بعدم جواز تملك الاموال العامة للدولة أو كسب حق عيني عليها بالتقادم (٥) وبالتالي ظهرت قدرة الهيئة على حماية مقدرات ومكتسبات الدولة وأموالها العامة .

ثانياً: جهاز المدعى الإشتراكي :

يعد جهاز المدعى الاشتراكي من الأجهزة التى كانت تابعة لمجلس الشعب التى تم تخصيصها لمحاربة

---

١. صدر القانون ٤٨٠ لسنة ١٩٥٤ الذى انشأ هيئة النيابة الإدارية تتبع رئاسة الجمهورية ، ثم صدر القانون ١١٧ لسنة ١٩٥٨ ايضا جعلها بنفس التبعية ثم صدر القانون ٢٨ لسنة ١٩٦٨ بالتغيير حتى تلحق برئاسة الوزراء ثم عدل اخيراً بالقانون ١٢ لسنة ١٩٥٨ لتلحق بوزير العدل انظر تفصيلا مستشار عبد الفتاح بيومى حجازى اصول التحقيق الابتدائي امام النيابة الإدارية القاهره ٢٠٠٧ دار الكتب القانونية ص ١٤-١٦.

٢. مستشار عبدالفتاح بيومي حجازي أصول التحقيق الابتدائي أمام النيابة الإدارية القاهرة دار الكتب القانونية ٢٠٠٧ ص ١٥.

٣. نقض جنائي ١٩٥٧/١١/٢٢ مجموعة احكام النقض مجموعة الاحكام س ٩ رقم ٢٢ ص ٨٧.

٤. انظر تفصيلا نص المادة ٩ من قانون النيابة الادارية فى احقيتها بالتفتيش لمنزل الموظف المخالف اداريا – ماليا متى وجدت مبررات قوية تدعوا لاتخاذ هذا الاجراء .

٥. د صلاح إسماعيل الحناوي الحماية القانونية للمال العام فى الفقه الإسلامي والنظم المعاصرة مرجع سابق ص ١٧٧.

الفساد ،وهو أحد الأجهزة الرقابية حيث مارس نوعين من الاختصاصات أحدهما رقابة سياسية وأخرى قضائية (١) وقد ألغي هذا الجهاز عام ٢٠٠٨ وتم إسناد أعماله إلى الكسب غير المشروع.

وقد تكون هذا الجهاز من مجموعة إدارات رئيسة بداية من إدارة المكتب الفني المختص بإجراء الدراسة والبحث للموضوعات التي ترد للمدعي العام اضافة إلى فحص جميع الشكاوى التى تقدم للجهاز، ثم إدارة التحقيقات والتي تختص بالتحقيق فى الشكاوى المقدمة للمدعي طبقاً لقواعد قانون الاثبات وقانون الإجراءات الجنائية وأخيراً إدارة الأموال وتختص بإدارة المال المتحفظ عليه .

وقد أثبت الجهاز فاعليته خلال فترة إنشائه حتى إلغائه في الحفاظ على المال العام من خلال محاربة الفساد ، والتصدي له حيث انتشرت الكثير من شركات الأموال مثل الريان ، وقد تم التحفظ على هذه الأصول لما لها من أضرار فادحة بالاقتصاد القومي .

ثالثا : جهاز الكسب غير المشروع :

نظم القانون ٦٢ لسنة ١٩٧٥ أحكام الكسب غير المشروع ، وحدد الخاضعين لأحكامه(٢) ، وألزم المشرع المخاطبين بهذا القانون بتقديم إقرار الذمة المالية بصفة دورية لمعرفة مصدر الزيادة فى الذمة المالية حماية للمال العام (٣).

وقد حرص المشرع بعد إلغاء جهاز المدعي الاشتراكي أن يحقق بآلية خاصة الجمع بين الكثير من كافة أطياف المجتمع من أجل الرقابة المستمرة على الثروات الخاصة ، وتضخمها ، ومحاولة معرفة مصدر هذه الأموال للوقوف على حقائق دخول هذه الاموال ، والإثراء بها للنيل من الفاسدين وإحالتهم إلى محاكمات

---

١. انظر تفصيلا د. محمد صادق اسماعيل ، د. عبد العال الديربي جرائم الفساد بين آليات المكافحة الوطنية والدولية مرجع سابق ص ٧٨

٢. القانون رقم ٦٢ لسنة ١٩٧٥ فى شأن الكسب غير المشروع مادة ١ – يخضع لهذا القانون الفئات الآتية : ١ – القائمون بأعباء السلطة العامة ، وسائر العاملين فى الجهاز الإداري فى الدولة عدا فئات المستوى الثالث . ٢– أعضاء اللجنة التنفيذية العليا للاتحاد الاشتراكي العربي ، وأعضاء تشكيلاته القيادية الأخرى التي يصدر بتحديدها قرار من رئيس الجمهورية ورؤساء وأعضاء مجالس إدارة المؤسسات التابعة له وسائر العاملين فى هذه اللجنة وتلك التشكيلات والمؤسسات ، عدا العاملين الذين لا يجاوز أجرهم ما يعادل نهاية الربط المالي للمستوى الثالث . ٣ –رئيس وأعضاء مجلسي الشعب ورؤساء وأعضاء المجالس الشعبية المحلية وغيرهم ممن لهم صفة نيابية عامة سواء كانوا منتخبين أو معينين . ٤ – ورؤساء وأعضاء مجالس الإدارة و سائر العاملين بالهيئات العامة و المؤسسات العامة والوحدات الاقتصادية التابعة له عدا شاغلى فئات المستوى الثالث . ٥ – رؤساء و أعضاء مجالس الإدارة خ وسائر العاملين بالشركات . التي تساهم الحكومة أو الهيئات العامة أو المؤسسات العامة أو الوحدات الاقتصادية التابعة لها بنصيب فى رأس مالها ، وذلك فيما عدا الأجانب والعاملين الذين لا يجاوز أجرهم ما يعادل نهاية الربط المالى للمستوى الثالث . ٦ – رؤساء وأعضاء مجالس إدارة النقابات المهنية والاتحادات العمالية والجمعيات الخاصة ذات النفع العام . ٧ – رؤساء أعضاء ، مجالس الإدارة وسائر العاملين بالجمعيات التعاونية ، عدا العاملين الذين لا يجاوز أجرهم ما يعادل نهاية الربط المالي للمستوى الثالث . ٨ – العمد و المشايخ . ٩ – مأمورو التحصيل والمندوبون له والأمناء على الودائع والصيارف ومندوبو المشتريات والمبيعات وأعضاء لجان الشراء والبيع فى الجهات المشار إليها فى البنود السابقة. ١٠ – الممولون الخاضعون لنظام البطاقة الضريبية المقرر بالقانون رقم ٨٢ لسنة ١٩٧٣ إذا جاوز مجموع معاملات الممول مع الجهات المبينة بالقانون المذكور خمسين ألفا من الجنيهات . ويجوز بقرار من رئيس الجمهورية أن يضاف إلى المذكورين فى البنود السابقة فئات أخرى بناء على اقتراح وزير العدل إذا اقتضت ذلك طبيعة العمل الذى يقومون عليه .

٣. – د محمد صادق اسماعيل – د عبدالعال الديربي جرائم الفساد بين أليات المكافحة الوطنية والدولية مرجع سابق ص٥٠.

عادلة فى ضوء التقارير والمستندات ، والكشوف السرية للبنوك ، والبحث والتحري (١).

رابعاً : هيئة الرقابة الادارية

أنشئت في عام ١٩٦٤ كجهاز مستقل يتبع رئيس مجلس الوزراء وهي جهاز يختص بمكافحة كافة صور الفساد المالي والإداري من خلال حماية المال العام والتصدي لانحرافات الموظف العام ، بالإضافة إلى متابعة مدى التزام الجهات الحكومية بتنفيذ القوانين واللوائح المنظمة لكافة أنشطة قطاعات وأجهزة الدولة في مصر (٢) .

وتعد من أهم اختصاصات الهيئة البحث والتحري عن أسباب القصور في العمل و الإنتاج واقتراح وسائل تلافيها ، ومتابعة تنفيذ القوانين و اللوائح والقرارات والتأكد من أنها وافية لتحقيق الغرض منها كشف عيوب النظم الإدارية والفنية و المالية و اقتراح وسائل تلافيها ،و الكشف عن المخالفات الإدارية والمالية التي تمس سلامة أداء الوظيفة(٣).

وقد ساهم جهاز الرقابة الإدارية في المحافظة على المال العام من خلال البحث والتحري ، وإثبات المخالفات في الجهاز الحكومي والهيئات العامة والمؤسسات العامة والشركات التابعة له والجمعيات العامة والخاصة وأجهزة القطاع الخاص التي تباشر أعمالاً عامة وكذلك جميع الجهات التي تسهم فيها الدولة بأي وجه من الوجوه ، كما يساعد الهيئة القوات المسلحه لما تملكه من خبرات واسعة النطاق بمعاونة أفرادها وأجهزتها ، وإحالتها إلى الجهات المعنية للتحقق والمحاكمات من أجل المحافظة على المال العام وحمايته .

خامساً : الجهاز المركزي للمحاسبات :

أنشئ ديوان المحاسبات بالقانون٥٢ لسنة ١٩٤٣ ، وعدل بالقانون ٢٣٠ لسنة ١٩٦٤ وأطلق عليه الجهاز المركزي للمحاسبات التابع لرئاسة الجمهورية ثم صدر القانون ٣١ لسنة ١٩٧٥ ليصبح تابعاً لمجلس الشعب (٤).

ومن اختصاصات الجهاز مراقبة إيرادات الدولة ومصروفاتها ، والرقابة على المخازن العامة ببحث حالتها وفروعها وفحص سجلاتها وكذلك الرقابة على مشروعات خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية والكشف عن حوادث الاختلاس والإهمال وكافة المخالفات المالية ومراجعة الحسابات الختامية للموازنة العامة للدولة وللشركات ومنشآت القطاع العام قطاع الأعمال وأيضاً مراجعة كل الحسابات التى يعهد

---

١. مرجع سابق ٥٢.

٢. كانت الهيئة مندمجة بالنيابة الإدارية بالقانون ٤٨٠ لسنة ١٩٥٤ ثم فصل بالقانون ٥٤ لسنة ١٩٦٤ ثم الغي بالقرار الجهوري ٣٣٧ لسنة ١٩٨٠ ثم اعيد مرة اخرى بالقانون ١١٠ لسنة ١٩٨٢ ليمارس أعمالة بالقانون ٦٤ لسنة ١٩٦٤ الجريدة الرسمية العدد ٢٩ فى ٢٦/ ١٩٨٢/٧ والمشار إليه فى د صلاح إسماعيل الحناوي مرجع سابق ١٧٩.

٣. وتكمل الإختصاصات بحث ما تنشره الصحف و وسائل الإعلام من أوجه إهمال / استغلال / سوء إدارة كشف و ضبط الجرائم التي تقع من العاملين أو من غيرهم والتى تمس سلامة أداء الوظيفة العامة بحث شكاوى المواطنين التحري عن المرشحين لنيل الأوسمة و النياشين وإبداء الرأي انظر تفصيلا د .محمد صادق إسماعيل ،د عبدالعال الديربي جرائم الفساد بين أليات المكافحة الوطنية والدولية مرجع سابق ٨٠.

٤. لجريدة ارسمية السنة ١٨ العدد ٢٥ فى ١٩ /١٩٧٥/٦.

بمراجعتها من رئيس الجمهورية او مجلس الشعب او رئيس الوزراء (١).

ومن تطبيقات الجهاز المركزي للمحاسبات في تحقيق الرقابة داخل أروقة كافة الأجهزة التنفيذية والإدارية بالدولة حماية للمال العام نحاول أن نسرد بعضاً من المخالفات التى صدرت فى عام ٢٠٠٦ على النحو التالي:

١- الاتساع المستمر للفجوة بين الاستخدامات والإيرادات الفعلية حيث أسفرت نتائج التنفيذ الفعلي للموازنة العامة للدولة عن السنة المالية ٢٠٠٣/٢٠٠٤ عن استخدامات فعلية قدرها (١٦٤,٩) مليار جنيه بينما بلغ المحقق الفعلى للإيرادات (١٠٩,٥) مليار جنيه بنقص قدره (٥٥,٤) مليار جنيه .

٢- عدم تحقق المستهدف من الإيرادات واستمرار النقص في الحصيلة الفعلية للإيرادات حيث بلغ المحقق الفعلي (١٠٩,٥) مليار جنيه بنقص عن الربط الأصلي بلغ (٧) مليارات جنيه وبنقص عن الربط المعدل (١٦,١) مليار جنيه وقد تركز النقص فى الحصيلة الفعلية للإيرادات فيما يلى :-

أ- نقص فى حصيلة الضرائب العامة بنحو	(١,١) مليار جنيه .
ب- نقص فى حصيلة الجمارك بنحو	(٣,٢) مليار جنيه.
ج- نقص فى حصيلة الضرائب على المبيعات بنحو	(١,٦) مليار جنيه.
د- نقص في فائض و أرباح الشركات والبنوك بنحو	(١,٤) مليار جنيه.
ه- نقص فى حصيلة مصلحة الشهر العقارى والتوثيق بنحو	(٤٥,٥) مليون جنيه.

٣-استمرار مخالفة بعض الهيئات العامة الاقتصادية للحظر الوارد بالمادة ١٨ من التأشيرات العامة للهيئات الاقتصادية : والذى يقضي بعدم تجاوز جملة اعتمادات تعويض العاملين عن الجهود غير العادية والمكافآت التشجيعية وتكاليف الحوافز للعاملين إلا بقرار من رئيس الجمهورية أو من يفوضه وفى حدود وفورات اعتمادات بنود الأجور نذكر منها :

١- الخصم بمبالغ تخص الأغراض المشار إليها على بنود أخرى غير مختصة باستخدامات الموازنة من أمثلتها (هيئة كهرباء الريف).

٢- صرف مكافآت وحوافز خارج اعتمادات الموازنة من بعض المبالغ التي تخص الإيرادات والتى يتم تجنبها لهذا الغرض بالأرصدة الدائنة من أمثلتها (الهيئة العامة لتعاونيات البناء والإسكان – الهيئة القومية للتأمين الاجتماعي – هيئة النقل العام بالقاهرة) (٢).

وبالتالي استطاع الجهاز المركزي للمحاسبات أن يحقق الرقابة على كافة الأجهزة الحكومية للحفاظ على حماية الأموال العامة وصيانتها (٣) .

---

١. د صلاح إسماعيل الحناوي الحماية القانونية للمال العام فى الفقه الإسلامي والنظم المعاصرة مرجع سابق ص ١٦٣-١٧١.
٢. بعض النقاط الواردة من تقرير الجهاز المركزي للمحاسبات الصادر لمجلس الشعب فى تاريخ ٢٠٠٦/٤/٢ .
٣. جلال بنداري العلاقة بين مجلس الشعب والجهاز المركزي للمحاسبات ،كراسة برلمانية العدد الثالث القاهرة ١٠٠١ ص ٥.

سادساً : رقابة وزارة المالية للأموال العامة

تقوم رقابة وزارة المالية على تنفيذ بنود الموازنة العامة عن طريق الموظفين التابعين لها فى جميع المصالح الحكومية ، ومراقبة تنفيذ التقارير واستمارات الصرف لكل الوزارات ، ولتحقيق قدر من ضمانات الحفاظ على المال العام أوجبت على أعضاء جهاز الرقابة المالية عدم بقائه فى أعمال مالية لمدة تزيد على خمس سنوات ، وحظر سفر أصحاب العهد إلا بعد الجرد ، وفحص أعمال المحالين للمعاش قبل خروجهم بعامين وتفعيل الرقابة الداخلية للوزارات ، وتنظيم الرقابة المفاجئة وزيادة دوريات التفتيش(١)، تحقيقاً لحماية المال وتحقيق فاعلية الجهاز الرقابي.

وبالتالي استطاعت الدولة تحقيق الحماية التشريعية لهذه الأجهزة الرقابية لحماية المال العام وصيانته .

الفرع الثانى
الجهات الرقابية في مملكة البحرين وتطبيقاتها

نظم المشرع للرقابة المالية في مملكة البحرين ديوان الرقابة المالية والإدارية وأخضع إشرافه وتقاريره على النحو التالي :

ديوان الرقابة المالية والإدارية :

حرص دستور ١٩٧٣ على إنشاء ديوان المراقبة المالية ثم عدل فى الدستور المعدل ٢٠٠٢ إلى ديوان الرقابة المالية والإدارية: (ينشأ بقانون ديوان للرقابة المالية يكفل القانون واستقلاله ويعاون الحكومة ومجلس النواب في رقابة تحصيل إيرادات الدولة وإنفاق مصروفاتها في حدود الميزانية ، ويقدم الديوان إلى كل من الحكومة ومجلس النواب تقريراً سنوياً عن أعماله وملاحظاته) (٢).

عمدت مملكة البحرين إلى إنشاء ديوان للرقابة المالية والإدارية على كافة الوزارات ، والمصالح الحكومية للتأكد من الانضباط المنشود في تحصيل إيرادات المملكة ، والإنفاق فى حدود الموازنة العامة السنوية وبالتالى تعد رقابته رقابة لاحقة استناداً لنص المادة ٥ من المرسوم بقانون رقم ١٦ لسنة ٢٠٠٢.

وبالرغم من النص الدستوري على تحقيق هذه الرقابة إلا أن بعض المعوقات تحول دون تحقيق هذه الفاعلية في الرقابة التى تظهر فى أن الديوان لا يأخذ إلا بالرقابة اللاحقة فقط ، وعدم صدور لائحة تنفيذية تضع نصوص قانون ديوان الرقابة المالية موضع التنفيذ ، وكذلك عدم خضوع سياسات وضوابط الخصخصة لرقابة الديوان ، وقصور وسائل المساءلة للديوان بشأن المخالفات المالية والإدارية ، وأخيراً عدم نشر تقارير الديوان فى الجريدة الرسمية لتحقيق الردع العام والخاص لكل من تسول له نفسه النيل من المال العام التى تكون سببا فى ضعف الجهات الرقابية الداخلية (٣).

---

١. د .صلاح إسماعيل الحناوي الحماية القانونية للمال العام فى الفقه الإسلامي والنظم المعاصرة مرجع سابق ص ١٨٧.

٢. المادة ١١٦ من دستور البحرين ٢٠٠٢ .

٣. أنظر تفصيلا د. بدر محمد عادل محمد دور ديوان الرقابة المالية البحريني فى حماية المال العام مرجع سابق ص ٢٤٣-٢٥٠.

وعلى الجانب الآخر نود الإشارة إلى دور ديوان الرقابة المالية والإدارية في إظهار التجاوزات في دوائر المملكة الحكومية عند مباشرته لهذه الرقابة نحاول أن نسرد بعضاً من تقارير ديوان الرقابة المالية السنوي للعام ٢٠١٠ على النحو التالي :

١-عدم توفير ملفات ١٩ مشروعاً للمدققين بالديوان للمراجعة الخاص بالشؤون الإسلامية كما لم توفر عطاءات المقاولين (١).

٢-عدم حصول وزارة العدل والشؤون الإسلامية والأوقاف على ضمانات تنفيذ مشروعي تسوير وتطوير مقبرة النعيم والسلطة ، وتسوير وتطوير مقابر بار بار (٢).

٣-دفع مبالغ مقدماً دون مبرر لنفس الوزارة فى بعض المشاريع (مسجد جديد فى عسكر ،،،)(٣) .

٤-عدم إلتزام وزارة الثقافة بأحكام المرسوم ٣٦ لسنة ٢٠٠٢ بشأن المناقصات والمزايدات وذلك حسب التقرير السنوى للعام ٢٠٠٩ (٤).

٥-أظهرت أعمال الرقابة عن تجاوزات ومخالفات مالية وجنائية بالمجلس الأعلى للشؤون الإسلامية استفادت منها بعض مؤسسات المقاولات .

٦-ضعف الرقابة على الرسوم التشغيلية المحصلة من قبل الشركة المشغلة فى ميناء خليفة بن سلمان(٥).

كما حفظ المشَرع الدستوري للبرلمان حق الرقابة المالية على أعمال الوزارات خاصة أن مملكة البحرين لا تأخذ بالمسؤولية التضامنية للحكومة ، وفي شأن لجان التحقيق حول التجاوزات المالية والفنية نسرد منها إنشاء مستشفى الملك حمد الجامعي حيث تم تشكيل لجنة تحقيق بالقرار التنفيذي رقم ١٦ لسنة ٢٠١١ وذلك للتحقق من الأسباب الفنية والإدارية فى تأخر الشركة عن التسليم ، والتحقق من مدى سلامة التخطيط والتصميم للمستشفى ، والتحقق من سلامة الإجراءات فى تنفيذ بنود التعاقد ، وتم الانتهاء من أعمال اللجنة وإثبات إهدار المال العام والإضرار بالمصلحة العامة (٦).

وبالتالي يلزم النظر في معوقات ديوان الرقابة المالية حتى يحقق الرقابة المالية والإدارية المنشودة لمملكة البحرين حفاظاً على المال العام وتعاوناً ورقابة مع البرلمان تطبيقاً لنصوص الدستور .

---

١. تقرير ديوان الرقابة المالية والإدارية السنوى للعام ٢٠١٠م ص ٥٨١.
٢. مرجع سابق ص ٥٩٠.
٣. مرجع سابق ص ٦٠٨.
٤. مرجع سابق ص ٦٣٦.
٥. مرجع سابق ص ٥١٠.
٦. - راجع القرار التنفيذى لمجلس النواب رقم ١٦ لسنة ٢٠١١ وما اسفرت عنه من نتائج خاصة التوصية رقم ٢ ،٥ من قرار اللجنة .

الخاتمه

إستطاع المشرع أن يحقق حماية المال العام من الجوانب الدستورية ،والتشريعية ،وكذلك بتعدد الجهات الرقابية فى التشريع المصري والبحريني ،ولا يمكن أن تتحقق هذه الحماية الإ من خلال الرقابة الإدارية والمالية التى سطرت مقوماتها الشريعة الإسلامية فى قوله تعالى : (يَا أَبَتِ اسْتَأْجِرْهُ إِنَّ خَيْرَ مَنِ اسْتَأْجَرْتَ الْقَوِيُّ الْأَمِينُ)(١) أى القوة والأمانة التي افتقدتها الأجهزة التشريعية والتنفيذية في كثير من الدول فكان ذلك سبباً فى الفساد الإداري والمالي .

والرقابة الإدارية التي تمارس من قبل الإدارة على نفسها فهى رقابة ذاتية سواء كانت خارجية تمارس من قبل أجهزة مركزية مستقلة ، أو رقابة داخلية تمارس من داخل الجهاز الإداري ، وأخيراً الرقابة المالية التي تستهدف التأكد من حسن استعمال المال العام ، بما يتفق مع أهداف التنظيم الإداري (٢).

ويلزم على تعاون الاجهزة التشريعية والتنفيذية والتى يمكن إجمال أهدافها الإدارية والمالية في التأكد من التزام الإدارة بكافة القوانين والأنظمة والتعليمات لضمان حماية حقوق الأفراد وحرياتهم ، و كشف الأخطاء وأسبابها والعمل على تصحيحها ، و الانحرافات الإدارية والمالية ، وتطبيق صحيح القانون ، وسرعة تحقيق العدالة لأن تأخيرها يعد أحد المشكلات والمعوقات والعقبات فى محاربة الفساد وانهيار كيان الدولة ومقوماتها.

وأيضاً لتحقيق حماية المال العام يلزم تطبيق سيف القانون لكل من نال من هذا المال ،وتحفيز العاملين بالدولة على الأداء الجيد والالتزام بالقوانين لتطوير الإجراءات والأعمال الإدارية وتنفيذ الخطط وسياسات الدولة لتحقيق رفاهية المجتمع (٣).

وقد تلاحظ بالرغم من وضع إطار عام لحماية المال العام شرعاً - دستورياً – قانونياً إلا أن الفساد المالي والإداري قد تحول من مجرد انحرافات شخصية إلى الإهمال - والفساد بكافة أنواعه ، إلى إهدار المال العام ، وذلك بسبب غياب الاجهزة الرقابية أو تقاعسها أو تتجلى فى صياغة بعض القوانين والقرارات ، ومنها التعدي على النصوص الدستورية لنص المادة ٩٥ من الدستورالمصري لعام ١٩٧١ و تدخل المشرع بتعديلات على المواد ٢٨،٣٠،٣٤ – مكرراً ١-٢- حيث تم استغلال النص للمصالح الخاصة التى كان نتائجها بيع شركات قطاع الأعمال (٤) في مصر لحماية بعض المصالح الخاصة (٥) .

ومن خلال هذه الدراسة نلاحظ ما يلى :

سبقت الشريعة الإسلامية القوانين الوضعية فى تحريم التعدي على المال العام فسنت لذلك حدوداً وسارعت في تطبيقها ، النصوص الدستورية استطاعت أن تضع سياجاً جامعاً مانعاً لعدم النيل من المال

---

١. سورة القصص الأية (٢٦).
٢. د حمدى سليمان القبيلات الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية (دراسة تحليلية وتطبيقية) الاردن دار الثقافة للنشر والتوزيع الطبعة الثانية ٢٠١٠ ص ١٥ -١٦.
٣. د حمدى سليمان القبيلات مرجع سابق ص ٢٣.
٤. مرجع سابق ص ٢١.
٥. أنظر تفصيلا الفساد فى المؤسسة التشريعية – القضائية – دور رجال الأعمال فى إفساد الحياة المصرية – معدلات البطالة فى ظل الفساد د. محمد صادق اسماعيل ،د . عبد العال الديربي جرائم الفساد بين آليات المكافحة الوطنية والدولية مرجع سابق ص ١٨-٤٤.

العام حرصاً على مقدرات ومكتسبات الدولة، الحدود القانونية استطاعت أن تميز المال العام عن غيره ووضعت طرق استغلاله فى الظروف الطبيعية والاستثنائية للمصلحة العامة و ساهمت التشريعات فى وضع الحماية الدستورية والقانونية (جنائياً – مدنياً – تشريعات أخرى ، إنشاء هيئات متعددة) لصيانة المال العام والمحافظة عليه وساهمت التشريعات فى إنشاء أجهزة تنفيذية – قضائية للرقابة على المال العام .

التوصيات :

ساهمت هذه الدراسة فى الوصول إلى بعض التوصيات نوجزها فيما يلي :

- مناشدة السلطة التشريعية والتنفيذية بوضع القوانين واللوائح التى تتواكب مع التأصيل الدستوري وتعديلاته دون الخروج عن روح الدستور وأصوله .
- الالتزام بدعم حرية ممارسة النشاط الاقتصادي والعمل على تحفيز فرص الاستثمار الحقيقي.
- حرص الدولة على التخطيط فى ضوء مستجدات العصر ومتطلبات المجتمع .
- الرقابة المستمرة فى كافة قطاعات الدولة وتطهيرها بصورة جذرية فى تشديد العقاب وعدم التهاون فى فرض العقاب .
- وضع ذوي المناصب القيادية والبرلمانية والوزارية إلى رقابة خاصة أثناء الترشيح، والتعيين ، والإحالة إلى التقاعد .
- تعاون كافة أجهزة الرقابة في محاربة الفساد مثل المال السياسي وجرائم غسل الأموال وعدم التهاون فى المحاسبة تحقيقاً للردع العام والخاص .
- العمل على إنشاء جهاز للنيابة الإدارية بمملكة البحرين للتحقيق فى قضايا الجهاز الإداري ،وتسمح بإتاحة فرص للعمل داخل الجهاز القضائي.
- إنشاء صفحات الكترونية بكافة الوزارات والهيئات والمصالح الحكومية لعرض المخالفات بكافة صورها والعقوبات تحقيقاً للردع العام والخاص ،وأيضاً عرض النماذج الجادة بالترقيات والإثابة .
- دعم الأمن الاقتصادي ، والاجتماعي ، والصحي من خلال مشروعات هادفة للتنمية من أجل القضاء على البطالة وتحسين معدلات الفقر.
- تفعيل مبدأ المواطنة بمبادئ المساواة بلا تمييز حقيقى بمعنى المساواة النسبية خاصة في الوظائف العامة والقيادية لأنها روح الانتماء والولاء للوطن والحفاظ على المال العام

قائمة المراجع :

المراجع الإسلامية واللغوية:

- القرآن الكريم.
- ابن منظور لسا ن العرب دار الحديث ١٤٢٣ه – ٢٠٠٢ م .
- ابن نجيم - البحر شرح كنوز الدقائق ٢٥٧/٥ بدون.
- أبو عبدالرحمن الخليل بن احمد الفراهيدي – طبقات النحويين ٤٨ غاية النهاية فى طبقات القراء ٢٥٧/١ – ١٢٤٢ .
- أحمد بن محمد بن على الفيومي المقري ، المصباح المنير فى غريب الشرح الكبير للرافعي المكتبة العلمية .
- المعجم الوجيز مجمع اللغة العربية القاهرة طبعة وزارة التربية والتعليم ١٩٩٢ .
- الإمام أبى عبد الله محمد بن اسماعيل البخاري صحيح البخاري بحاشية السندي– دار المعرفة بيروت بدون.
- الامام محمد ابو زهره : أصول الفقه دار الفكر العربي ٢٠٠٦ج م ع.
- الفقه الاسلامي – العقوبة – القاهره دار الفكر العربي ٢٠٠٦ج م ع .
- موفق الدين ابى محمد عبدالله بن أحمد بن قدامه – المقنع ٥/٢ مطبعة الرياض الحديثة ١٤٠٠ هجرية .

الدساتير :

- دستور جمهورية مصر العربية لعام ١٩٧١.
- دستور جمهورية مصر العربية لعام ٢٠١٢ .
- تعديلات دستور جمهورية مصر العربية ٢٠١٤.
- الميثاق الوطني لملكة البحرين ٢٠٠١.
- دستور مملكة البحرين ٢٠٠٢.

المراجع العامة والمجموعات القانونية :

- ابتسام سعيد الملكاوي جريمة تلويث البيئة دراسة عمان مقارنة دار الثقافة للنشر والتوزيع الطبعة الأولى ٢٠٠٨ .
- أحمد حافظ نجم : القانون الإداري ، دار الفكر العربي ، الطبعة الأولى ، سنة ١٩٨١.
- اسامة أحمد شتات قانون العقوبات القاهرة دار الكتب القانونية ٢٠٠٦ .
- اسامه شاهين ، سمير الشناوي الموسوعة الذهبية في قضايا الاموال العامة. قضايا الرشوه ج مركز العدالة للمحاماة والاستشارات القانونية القاهرة ط ١ ٢٠٠٦ .

أصول الفقه القاهرة دار الفكر العربى ٢٠٠٦ .

- الإمام محمد ابو زهره الجريمة والعقوبة فى الفقه الاسلامي – العقوبة – القاهره دار الفكر العربى ٢٠٠٦ .
- تقرير ديوان الرقابة المالية والإدارية السنوي للعام ٢٠١٠م .
- د ابراهيم عبدا لعزيز شيحا الاموال العامة ج م ع منشاة المعارف اسكندرية ٢٠٠٦ .
- د أحمد فتحي سرور: الجرائم الضريبية والنقدية ، مكتبة النهضة العربية ، الطبعة الأولى ، سنة ١٩٦٠ .
- د احمد مليجى موسوعة النقض والدستورية العليا القاهرة لمركز القومي للإصدارات القانونية ٢٠٠٥ط ٢ ج ٧ ص ٢٠٧ – ٢٣٦ ج ٨ .
- د اشرف عبد الفتاح أبو المجد التنظيم الدستوري للحقوق والحريات الاقتصادية دراسة تطبيقية على النظام الدستوري منشاة المعاف اسكندرية ٢٠٠٩.
- د بدر محمد عادل دور ديوان الرقابة المالية البحريني فى حماية المال العام بحث منشور مجلة جامعة البحرين المجلد الثامن العدد الاول .
- د جلال بنداري : العلاقة بين مجلس الشعب والجهاز المركزي للمحاسبات ، كراسات برلمانية ، العدد الثالث ، سنة ٢٠٠١ .
- د جمال فوزي شمس ظاهرة التهرب الضريبي ،مكافحتها ،ودور الشرطة في ملاحقتها كلية الحقوق عين شمس ١٩٨٢.
- د حسين شحاتة حرمة المال العام فى ضوء الشريعة الإسلامية ج م ع دار النشر للجامعات ١٩٩٩ .
- د حمد زيدان نايف : الحماية الجنائية للمرافق والأموال العامة ، كلية الحقوق ، جامعة القاهرة ، عام ١٩٩٥ .
- د حنفي على جبالي ومكتب البحث القانوني مجموعة مبادئ وأحكام المحكمة الدستورية الكتاب الثانى ٢٠٠٧/٢٠٠٩ اصدارات المحكمة الدستورية ط ١ ٢٠١٠ .
- د خالد مصطفى قاسم ادارة البيئة والتنمية المستدامة فى ظل العولمة المعاصرة ج م ع الدار الجامعي ٢٠١٠ .
- د رفيق محمد سلام الحماية الجنائية للمال العام دراسة مقارنة رسالة- دكتوراه كلية حقوق عين شمس ١٩٩٤ .
- د رمسيس بهنام : الإجراءات الجنائية تأصيلاً وتحليلاً ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، سنة ١٩٨٤ .
- د سعاد الشرقاوي : القانون الإداري ، دار النهضة العربية ، عام ١٩٨٤
- د سعد النجار مبادئ الاقتصاد القاهره ١٩٧٦ دار النهضة العربية د سليمان الطماوي مبادئ القانون الإداري القاهره دار الفكر العربي – القاهرة ١٩٧٩ .
- د سليمان الطماوى الوجيز في القانون الادارى ج م ع م طبعة جامعة عين شمس ١٩٨٢ .
- د سليمان الطماوي : مبادئ القانون الإداري ، دراسة مقارنة ، الطبعة الثانية ، بدون وجهة نشر ،

سنة ١٩٦٦ . القضاء الإداري ، قضاء التأديب ، دار الفكر العربي ، عام ١٩٧١ .

- د شوقى عبده الساهي مراقبة الموازنة العامة في ضوء الإسلام القاهره بدون ناشر ١٤٠٣هجريه – ١٩٨٣ .
- د صالح ابراهيم المتيوتي المالية العامة والتشريع المالي فى ضوء القانون البحريني مملكة البحرين مطبعة جامعة البحرين الطبعة الاولى ٢٠٠٦ .
- د صبري عبدالعزيز المالية العامة دراسة مقارنة اسلاميا ج م ع المحلة الكبرى دار الصفا للنشر ٢٠١٣/٢٠١٢ .
- د صلاح الدين نامق النظم الاقتصادية المعاصرة دراسة مقارنة القاهره ١٩٧٣ دار النهضة العربية .
- د صلاح الدين فوزي المبادئ العامة في القانون الإداري دراسة مقارنة دار النهضة العربية القاهرة ١٩٩١ .
- د عبد الرزاق السنهوري – الوسيط فى القانون المدني بيروت دار إحياء التراث العربي ١٩٧٢ ج /٨ .
- د عبد العظيم مرسي وزير : الجوانب الإجرائية لجرائم الموظفين العموميين والقائمين بأعباء السلطة العامة ، دار النهضة العربية ، سنة ١٩٧٨ .
- د عبده على محمد حسن قيم وسمات وسلوك المواطنة الصالحة مملكة البحرين معهد البحرين للتنمية السياسية ٢٠٠٩ .
- د على خطار شنطاوي القانون الاداري الاردني الكتاب الثاني دار وائل للنشر ٢٠٠٩ .
- د عوف محمود الكفراوي الرقابة المالية فى الإسلام ج م ع مكتبة الاشعاع للطباعة والنشر والتوزيع ١٩٩٧ .
- د فاروق عبدالبر دور المحكمة الدستورية المصرية فى حماية الحقوق والحريات ج م ع النسر الذهبى للطباعة ٢٠٠٤ .
- د فؤاد جمال عبدالقادر : الكسب غير المشروع ، دراسة مقارنة ، طبعة خاصة ، سنة ٢٠٠٠ .
- د فوزية عبدالستار شرح قانون العقوبات القسم الخاص دار النهضة العربي القاهره ١٩٩٠ .
- د كمال سعدى مصطفى حقوق الانسان بين المواثيق الدولية والمذاهب الفكرية القاهره دار الكتب القانونية ٢٠١٠ .
- د محمد أبو السعود حبيب : امتيازات سلطة الإدارة ، عين شمس ، سنة ١٩٩١ .
- د محمد أنس قاسم جعفر النشاط الإداري القاهرة دار النهضة العربية ١٩٩٨ .
- د محمد عبد الحميد أبوزيد حماية المال العام القاهرة دار النهضة العربية ١٩٧٨.
- المرجع فى القانون الإداري القاهرة مطبع العشري الطبعة الثانية ٢٠٠٧.
- د محمد عبد الشافي إسماعيل الحماية الجنائية للمال العام فى التشريع المصري القاهرة دار النهضة العربية ١٩٩٩ .

- د محمد على أحمد قطب الموسوعة القانونية والأمنية فى حماية المال العام بدون ٢٠٠٦ .
- د محمد علي محمد العمري المال السياسي دراسة فقهية مقارنة بالقانون الإردني بحث منشور بمجلة الشريعة القانون جامعة الإمارات العربية المتحدة– العدد الواحد والخمسون شعبان ١٤٣٣ يوليو ٢٠١٢ .
- د محمد عمارة معركة المصطلحات بين الغرب والإسلام نهضة مصر للطباعة والنشر والتوزيع ١٩٩٧ .
- د محمد فاروق عبد الحميد المركز القانوني للمال العام دراسة مقارنة القاهرة مطبعة خطاب الطبعة الاولى ١٩٨٣ .
- د محمد فؤاد مهنا القانون الإداري المصري والمقارن والمرافق العامة ١٩٥٢ بدون .
- د محمدى فوزى ابو السعود –وآخرين اقتصاديات الموارد والبيئة ا ج م ع الدار الجامعية اسكندرية ٢٠٠٩ .
- د نذير بن محمد الطيب أوهاب – حماية المال العام فى الفقه الإسلامي اكاديمية نايف العربية للعلوم الامنية الرياض ١٤٢٢هجرية .
- د. محمود محمود مصطفي : الجرائم الاقتصادية في القانون المقارن ، مطبعة جامعة القاهرة ، الطبعة الثانية ، سنة ١٩٧٩ .
- عبد الرؤوف جابر دور رقابة ديوان المحاسبة دراسة قانونية مقارنة عمان دار الثقافة للنشر والتوزيع ١٩٩٧ .
- مستشار رجب سليم مجموعة مبادئ وأحكام المحكمة الدستورية بمملكة البحرين الكتاب الأول ٢٠٠٣-٢٠٠٦ ط ٢٠٠٧ .
- مستشار عبد الفتاح بيومى حجازي اصول التحقيق الابتدائي امام النيابة الإدارية القاهره ٢٠٠٧ دار الكتب القانونية .