

الأمانة في الوظيفة العامة

تأصيل شرعي وضوابط قانونية وآليات للرقابة والمساءلة
من أجل حماية المال العام وتحقيق الحكم الرشيد



الأمانة



المال العام



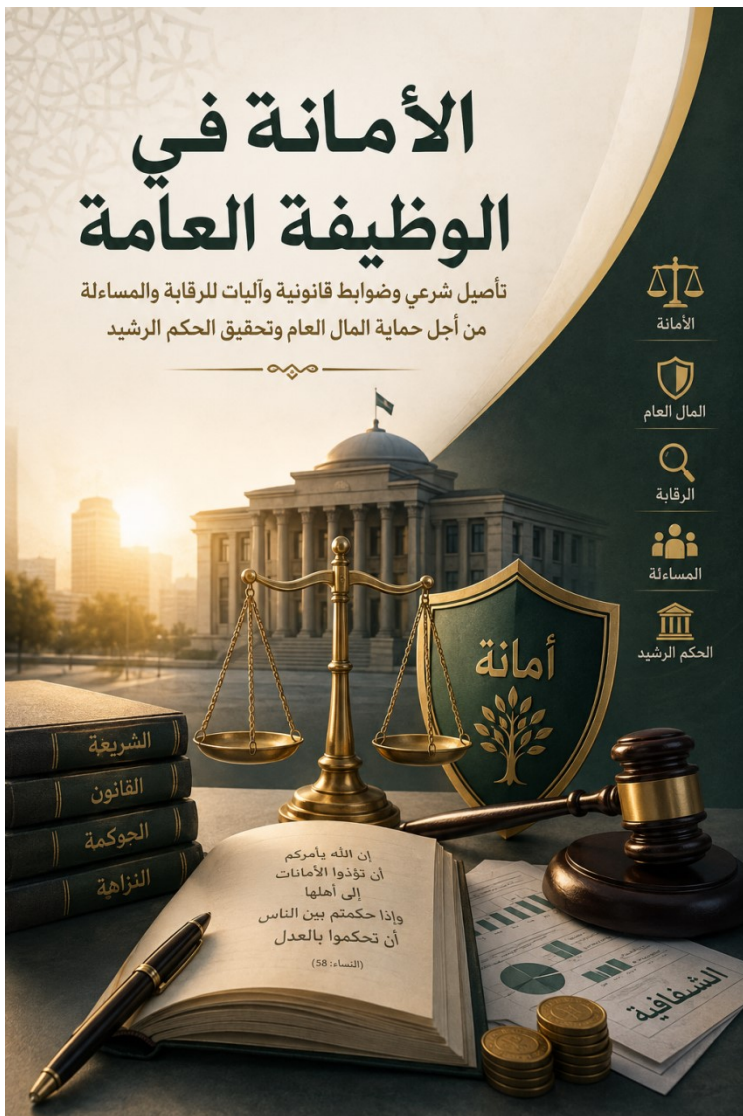
الرقابة



المساءلة



الحكم الرشيد



ملخص

تتناول هذه الدراسة مفهوم الأمانة في الوظيفة العامة بوصفه أحد المبادئ الأساسية التي تضبط ممارسة السلطة وإدارة المال العام، وتنطلق من أن تولي المسؤوليات العامة لا يمثل امتيازًا شخصيًا، وإنما هو تكليف يرتب على من يتولاه واجبات تجاه المجتمع والدولة، وتسعى الدراسة إلى بيان الأساس الشرعي للأمانة وصلتها بالمسؤولية العامة، وتحليل صور الإخلال بها من خلال الفساد المالي والإداري واستغلال النفوذ والاعتداء على المال العام، مع بحث آليات الرقابة والمساءلة التي تكفل حماية الوظيفة العامة من الانحراف، وصولاً إلى بيان كيفية تحويل الأمانة من قيمة دينية وأخلاقية إلى منظومة قانونية ومؤسسية تحكم ممارسة السلطة والتصرف في الموارد العامة.

يتناول الفصل الأول مفهوم الأمانة وأساسها الشرعي في الوظيفة العامة، من خلال بيان مدلول الأمانة في القرآن الكريم والسنة النبوية وعلاقتها بالمسؤولية والتكليف، ثم يبحث طبيعة الولاية والوظيفة العامة باعتبارهما أمانة تستوجب إسناد المسؤوليات إلى من تتوافر فيهم الكفاءة والنزاهة، بعيداً عن المحاباة والقرباة والمصالح الشخصية، كما يتناول الفصل الالتزامات التي تقع على عاتق الحكام

و المسؤولين، وفي مقدمتها إقامة العدل، وحماية الحقوق، وصيانة المال العام، وحسن اختيار القائمين على شؤون الدولة.

ويبحث الفصل الثاني المال العام والفساد باعتبارهما اختباراً للأمانة، حيث يتناول طبيعة المال العام وحرمة الاعتداء عليه، والأسس التي تضبط تحصيله وإنفاقه والتصرف فيه، باعتباره مالاً مخصصاً لتحقيق المصلحة العامة وليس ملكاً للحاكم أو المسؤول، كما يستعرض أبرز صور الاعتداء على المال العام، بما فيها الاختلاس والرشوة وتبديد الموارد واستغلال ممتلكات الدولة وتضخيم العقود ومنح الامتيازات دون وجه حق، كما يناقش الفساد الإداري والمالي باعتباره إخلالاً بالأمانة، وما يرتبط به من استغلال للنفوذ والمحسوبية وتضارب المصالح والإثراء غير المشروع، وما يترتب عليه من آثار في الدولة والمجتمع والثقة بالمؤسسات.

ويتناول الفصل الثالث المساءلة والرقابة باعتبارهما ضمانتين لحفظ الأمانة، من خلال بحث العلاقة بين السلطة والمسؤولية ومبدأ خضوع كل من يتولى وظيفة عامة للمحاسبة عن كيفية استخدام الصلاحيات والموارد الموضوعة تحت تصرفه، ويستعرض الفصل صور المسؤولية السياسية والإدارية والمالية والقضائية، إلى جانب أدوات الرقابة المختلفة، وفي مقدمتها القضاء والرقابة البرلمانية وأجهزة

الرقابة المالية والمحاسبية ومؤسسات مكافحة الفساد والرقابة الإدارية، كما يناقش الآثار المترتبة على الإخلال بالأمانة، من العزل والمساءلة إلى استرداد الأموال العامة والتعويض والعقوبات القانونية، وأهمية منع الإفلات من المحاسبة.

مقدمة

تكتسب الأمانة أهمية خاصة في مجال الوظيفة العامة، بالنظر إلى ما يرتبط بها من سلطات وصلاحيات وموارد توضع تحت تصرف القائمين على شؤون الدولة لخدمة المجتمع وتحقيق مصالحه، فكلما اتسعت وظائف الدولة وتشعبت مؤسساتها وتزايد حجم الموارد التي تديرها، تعاظمت الحاجة إلى قواعد تضبط ممارسة السلطة، وتحول دون توظيفها في غير الأغراض التي حددت لها.

وتتجلى أهمية هذا الموضوع في أن الوظيفة العامة تتيح لمن يتولاها ممارسة اختصاصات قد يكون لها أثر مباشر في حياة الأفراد وحقوقهم، سواء تعلق الأمر بإدارة الأموال، أو إبرام العقود والصفقات، أو منح التراخيص والامتيازات، أو تنفيذ السياسات العامة، أو اتخاذ القرارات الإدارية، ولذلك فإن سلامة الأداء الوظيفي لا تتوقف على كفاءة القائمين عليه فحسب، بل ترتبط كذلك بوجود قواعد تحول دون استغلال ما تمنحه الوظيفة من صلاحيات لتحقيق منافع شخصية أو عائلية أو فئوية.

وتزداد هذه المسألة أهمية عند النظر إلى الآثار التي تترتب على إساءة استعمال الوظيفة العامة، إذ لا تنحصر في الخسائر المالية

الناجمة عن الاختلاس أو تبديد الموارد، وإنما تمتد إلى المحاباة والرشوة واستغلال النفوذ وتعارض المصالح وغيرها من الممارسات التي تؤثر في عدالة القرارات وتكافؤ الفرص وكفاءة المؤسسات، كما أن انتشار هذه الممارسات ينعكس على قدرة الدولة على أداء وظائفها، ويضعف الثقة في الإدارة ومؤسسات الرقابة والعدالة، و يشكل عائقاً أمام التنمية والاستغلال الأمثل للموارد.

ومن هنا تبرز الحاجة إلى النظر إلى الأمانة في الوظيفة العامة ضمن إطار يتجاوز بعدها الفردي إلى أبعادها القانونية والمؤسسية، بحيث تقتزن الصلاحيات بحدود واضحة، وتخضع القرارات للرقابة، ويكون القائمون على الشأن العام مسؤولين عن أعمالهم وفق قواعد محددة، ولا تتحقق هذه الغاية بالالتزام الديني والأخلاقي وحده، وإنما تتطلب منظومة قانونية ومؤسسية تنظم ممارسة الاختصاص وتحدد المسؤوليات وتتيح المساءلة عند الإخلال بها.

وتشمل هذه المنظومة استقلال القضاء، والرقابة المالية والإدارية، ومراجعة العقود والصفقات العامة، وتنظيم حالات تعارض المصالح، والإفصاح عن الممتلكات عند الاقتضاء، ومواجهة الإثراء غير المشروع، وحماية المبلغين عن الفساد، إلى جانب إرساء قواعد واضحة للشفافية والمحاسبة، وتكمن أهمية هذه الآليات في نقل

المبادئ التي تحكم الوظيفة العامة من نطاق الالتزام المجرد إلى قواعد وإجراءات يمكن تطبيقها ومراقبة مدى احترامها.

الفصل الأول: مفهوم الأمانة وأساسها الشرعي في الوظيفة العامة

1. مفهوم الأمانة في الإسلام

تأتي الأمانة في مقدمة القيم التي أمر بها الإسلام وحث على التمسك بها، لما لها من أثر في استقامة سلوك الفرد وحفظ الحقوق وتنظيم العلاقات داخل المجتمع، ولا تقتصر الأمانة على حفظ الودائع والأموال، بل تتسع لتشمل كل ما يُعهد إلى الإنسان من حقوق وواجبات ومسؤوليات، سواء تعلقت بشؤونه الخاصة أم بمصالح الآخرين، وهو ما يمنحها مفهومًا واسعًا يشمل مختلف جوانب الحياة الفردية والعامة.

والأمانة في اللغة مشتقة من الأمن، وهو ضد الخوف، وترتبط بالطمأنينة والثقة والوفاء، ويقال ائتمن فلانٌ فلانًا إذا جعله موضع ثقته وسلم إليه ما يخشى عليه من الضياع أو التفريط، أما في الاصطلاح، فتعني التزام الإنسان بأداء ما عُهد إليه من حقوق وواجبات على الوجه المطلوب، والمحافظة عليها، والامتناع عن التصرف فيها على خلاف الغاية التي أُسندت إليه من أجلها، ومن هذا المعنى يتبين أن مدلول الأمانة أوسع من مجرد حفظ الأشياء

المادية، إذ يشمل أداء الواجبات، والوفاء بالعهود، وصيانة الحقوق، وحسن القيام بما يتحمله الإنسان من مهام.

وقد أولى القرآن الكريم الأمانة مكانة بارزة، وجاء الأمر بأدائها صريحاً في قوله تعالى: ﴿إِنَّ اللَّهَ يَأْمُرُكُمْ أَنْ تُؤَدُّوا الْأَمَانَاتِ إِلَىٰ أَهْلِهَا وَإِذَا حَكَمْتُمْ بَيْنَ النَّاسِ أَنْ تَحْكُمُوا بِالْعَدْلِ﴾ ، ويكشف اقتران أداء الأمانات بالحكم بالعدل عن اتساع مدلولها ليشمل الحقوق الخاصة والعامة، وما يتصل بإدارة شؤون الناس والفصل في مصالحهم، وجاءت السنة النبوية مؤكدة لهذا المعنى، وربطت الأمانة بالمسؤولية والمحاسبة، فقال رسول الله ﷺ: «كلكم راع وكلكم مسؤول عن رعيته» ويؤكد هذا الحديث أن الأمانة تتمثل في حسن أداء الإنسان لما كلف به، وتحمل نتائج أفعاله وتصرفاته، وبناءً على ذلك، ترتبط الأمانة بالمسؤولية ارتباطاً وثيقاً؛ فالأمانة تحدد ما يجب صونه وأداؤه، في حين تتعلق المسؤولية بكيفية أداء تلك الأمانة، وما يترتب على التقصير فيها من محاسبة.

و حذر الإسلام من تضييع الأمانة أو تحويلها إلى وسيلة لتحقيق المصلحة الشخصية، فقال تعالى: ﴿يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا لَا تَخُونُوا اللَّهَ وَالرَّسُولَ وَتَخُونُوا أَمَانَاتِكُمْ وَأَنْتُمْ تَعْلَمُونَ﴾ وتتحقق الخيانة كلما استعمل ما عُهد إلى الإنسان به على خلاف مقتضاه، أو قُدمت

المنفعة الخاصة على الحق الواجب أدائه، أو استُغلت الثقة الممنوحة لتحقيق غرض لم تمنح من أجله.

وتتجلى خطورة تضييع الأمانة بصورة أشد حين تتعلق بحقوق الناس ومصالحهم، لأن أثر الإخلال بها يمتد إلى أعداد كبيرة من الناس ويؤثر في عدالة توزيع الحقوق وحسن إدارة الموارد واستقامة المؤسسات، ولهذا تشكل الأمانة أساسًا لضبط ممارسة المسؤوليات العامة، إذ تجمع بين الالتزام بأداء الواجب، والمحافظة على الحقوق، وتحمل تبعات التصرف، وتمنع تحويل ما يُعهد إلى الإنسان من سلطة أو مال أو اختصاص إلى أداة لتحقيق منفعة شخصية على حساب حقوق الآخرين.

2. الولاية العامة ومقتضيات الأمانة

يقصد بالولاية العامة في الفقه تولي شأن من شؤون المسلمين وما يرتبط به من صلاحيات تخول صاحبها إدارة المصالح الداخلة في نطاق اختصاصه، وتتعدد صور الولاية بحسب طبيعة المهام المسندة إلى صاحبها، فتشمل الحكم والقضاء والإدارة وغيرها من الأعمال المتصلة بتسيير شؤون المجتمع، ويقوم الأصل في هذه الولايات على ارتباط الصلاحية بالغاية التي منحت من أجلها،

بحيث لا تكون سلطة صاحبها مطلقة، وإنما مقيدة بالشرع وتحقيق المصلحة العامة.

وتندرج الوظيفة العامة ضمن هذا الإطار باعتبارها وسيلة لخدمة المجتمع وتنفيذ المهام التي تتولاها الدولة، وهو ما يجعل شغلها تكليفاً يرتب على صاحبه واجبات محددة، وليس مجرد مركز يمنحه مكانة أو نفوذاً، فالموظف يمارس اختصاصاً محدداً لحساب الجهة العامة، وتكون صلاحياته مرتبطة بالمهام الموكلة إليه، فلا يجوز له تجاوز حدودها أو استخدامها لتحقيق أغراض لا تتصل بوظيفته.

ويتطلب إسناد الولايات والمناصب مراعاة أهلية من يتولاها وقدوته على القيام بمتطلباتها، وقد جمع القرآن الكريم بين عنصرين أساسيين في الاختيار بقوله تعالى: ﴿إِنَّ خَيْرَ مَنْ اسْتَأْجَرْتَ الْقَوِيُّ الْأَمِينُ﴾، فالقوة في هذا السياق تشمل القدرة والكفاءة اللازمة لأداء العمل، بينما تكفل الأمانة سلامة توظيف هذه القدرة في الوجه الصحيح، واجتماعهما يحقق التوازن بين القدرة على الإنجاز والثقة في حسن ممارسة الاختصاص.

ويقتضي اعتماد الأهلية معياراً للاختيار استبعاد الاعتبارات التي لا تتصل بمتطلبات المنصب، كالقربة والمحابة والولاء الشخصي، متى

أدت إلى تقديم غير المؤهل على الأجدر، وقد حذرت السنة النبوية من إسناد المسؤوليات إلى غير أهلها، فقال النبي ﷺ: إذا صُيِّعَت الأمانة فانتظر الساعة، قيل: وكيف إضاعتها؟ قال: إذا وُسِّدَ الأمر إلى غير أهله فانتظر الساعة، ويكشف الحديث عن الصلة بين سلامة الاختيار وحسن أداء الشأن العام، إذ يبدأ الخلل في الوظيفة قبل ممارستها عندما لا يقوم إسنادها على الاستحقاق.

ويظهر الفرق بين السلطة باعتبارها أمانة وبين النظر إليها بوصفها امتيازاً شخصياً في الغاية من ممارستها؛ ففي الحالة الأولى تكون الصلاحيات وسيلة لأداء مهام محددة وتحقيق مصالح مشروعة، ويظل صاحبها مقيداً بحدود اختصاصه، أما في الحالة الثانية فتتحول السلطة إلى مصدر للنفوذ والمنافع الخاصة، ويغيب الحد الفاصل بين مقتضيات المنصب ورغبات صاحبه.

وقد شددت السنة النبوية على جساماة الولاية وما يترتب عليها من تبعات، فقال رسول الله ﷺ لأبي ذر رضي الله عنه: يا أبا ذر، إنك ضعيف، وإنها أمانة، وإنها يوم القيامة خزي وندامة، إلا من أخذها بحقها وأدى الذي عليه فيها، ويضع هذا الحديث

المنصب في إطاره الصحيح، إذ ترتبط قيمته بحسن أداء ما يفرضه من التزامات، لا بما يوفره لصاحبه من سلطة أو مكانة.

وعلى هذا النحو، يقوم التصور الإسلامي للولاية والوظيفة العامة على إسناد المسؤوليات إلى من تتوافر فيهم الأهلية اللازمة، وربط الصلاحيات بالمهام المحددة لها، ومنع تحويل المنصب إلى منفعة شخصية أو وسيلة لتفضيل الأقارب وأصحاب الولاء، ويؤسس ذلك لمعيار في إدارة الشأن العام يجعل الجدارة وحسن الأداء في مقدمة الاعتبارات التي ينبغي أن تحكم اختيار أصحاب المناصب وممارسة اختصاصاتهم.

3. الأمانة في ممارسة الحكم

ترتب الولاية على الحاكم جملة من الالتزامات التي تتناسب مع اتساع صلاحياته وأثر قراراته في المجتمع، إذ تقع عليه مسؤولية إدارة شؤون الدولة ورعاية مصالح الناس والمحافظة على انتظام مؤسساتها، ولا تقف هذه المسؤولية عند حدود الأعمال التي يباشرها بنفسه، بل تشمل كذلك توجيه أجهزة الدولة ومتابعة

القائمين عليها واتخاذ التدابير اللازمة لمنع التقصير أو التجاوز في ممارسة الاختصاصات العامة.

وتأتي رعاية مصالح الرعية في مقدمة هذه الالتزامات، وقد قررت السنة النبوية ذلك بقول رسول الله ﷺ: الإمام راعٍ ومسؤول عن رعيته. فالحاكم مسؤول عن القرارات والسياسات التي تدخل في نطاق ولايته، وعليه أن يراعي آثارها في حياة الناس، وأن يجعل حماية مصالحهم وتحقيق الصالح العام غايةً لممارسة السلطة.

ويرتبط بذلك واجب إقامة العدل وحماية الحقوق، فلا يستقيم الحكم مع التمييز بين الناس أو تعطيل حقوقهم أو تمكين فئة من امتيازات لا تستند إلى أساس مشروع، وقد أمر الله تعالى بالعدل فقال: ﴿إِنَّ اللَّهَ يَأْمُرُ بِالْعَدْلِ وَالْإِحْسَانِ﴾. ولا يقتصر العدل على الفصل في الخصومات، وإنما يمتد إلى التشريع والإدارة وتوزيع الموارد وتطبيق القواعد على الجميع دون محاباة.

و تشمل التزامات الحاكم صيانة المال العام من خلال وضع القواعد التي تنظم تحصيله وإنفاقه، وإخضاع التصرف فيه للرقابة، ومتابعة الجهات المكلفة بإدارته، فمسؤولية الحاكم في هذا المجال ذات طبيعة مؤسسية، تقتضي إنشاء الآليات التي تحول دون الهدر والتجاوز، والتحقق من توجيه الموارد إلى الأغراض المقررة لها.

ومن أهم مسؤولياته كذلك حسن اختيار من يعهد إليهم بإدارة شؤون الناس، بحيث يكون إسناد المناصب قائماً على الجدارة والقدرة على أداء مهامها، ولا يقتصر هذا الالتزام على الاختيار الأول، بل يمتد إلى متابعة أداء المسؤولين، وتقويم أعمالهم، واستبدال من يثبت عجزه أو إخلاله بمتطلبات منصبه.

كما يقع على الحاكم واجب منع استغلال النفوذ والسلطة داخل أجهزة الدولة، وذلك بوضع قواعد تحدد نطاق الصلاحيات وتمنع تضارب المصالح واستعمال المنصب لتحقيق المنافع الخاصة، مع إخضاع المخالفين للمساءلة دون اعتبار لمكانتهم أو قربهم من دوائر الحكم، فالمسؤولية هنا لا تتعلق فقط بامتناع الحاكم نفسه عن إساءة استعمال سلطته، وإنما تشمل أيضاً توفير بيئة مؤسسية تحد من إساءة استعمال السلطة من جانب غيره.

وتتسع مسؤولية الحاكم لتشمل متابعة أعمال المسؤولين والموظفين الخاضعين لسلطته، لأن تفويض الاختصاص لا يعفيه من واجب الإشراف في الحدود التي تقتضيها طبيعة ولايته، وقد ظهر هذا المبدأ في السنة النبوية من خلال متابعة النبي ﷺ للأعمال الذين كان يوليهم على الأعمال ومحاسبتهم على تصرفاتهم، ومن ذلك حديث ابن التَّيْبَةِ حين استعمله النبي ﷺ على الصدقة، فلما عاد قال: هذا لكم وهذا أهدي لي، فأنكر النبي ﷺ عليه قبول ما حصل

عليه بسبب وظيفته، ويؤكد ذلك أن مسؤولية القيادة لا تنتهي بمجرد تعيين المسؤولين، بل تستوجب متابعة كيفية ممارستها لما عهد إليهم به.

وتقوم التزامات الحاكم، في مجموعها، على الجمع بين حسن إدارة شؤون الدولة والرقابة على القائمين عليها؛ فكلما اتسع نطاق السلطة ازدادت الحاجة إلى إحاطتها بضوابط تحول دون التعسف والتقصير، وبذلك لا تقاس كفاءة الحكم بمجرد القدرة على إصدار القرارات، وإنما بمدى إقامة العدل، وحماية الحقوق، وحسن اختيار المسؤولين، وصيانة الموارد، وفاعلية النظام الذي يخضع من يمارس السلطة للمتابعة والمساءلة.

الفصل الثاني: الأمانة في إدارة المال العام ومواجهة الفساد

1. مفهوم المال العام وحرمته

يقصد بالمال العام مجموع الأموال والحقوق والموارد التي تكون تحت تصرف الدولة أو إحدى مؤسساتها، وتخصص لخدمة المجتمع وتسيير المرافق وتحقيق الأغراض العامة، ولا ينحصر هذا المفهوم في الأموال النقدية الموجودة في الخزنة العامة، بل يشمل العقارات والمنقولات والمرافق والثروات الطبيعية والإيرادات والحقوق المالية وغيرها من الموارد التي تدخل في الذمة المالية العامة أو تخصص للانتفاع العام.

ويختلف المال العام عن المال الخاص من حيث طبيعته والغرض من استعماله؛ فالمال الخاص يثبت لصاحبه حق الانتفاع والتصرف في الحدود التي يقررها الشرع، بينما يرتبط المال العام بحقوق الأمة ومصالحها، فلا يجوز لمن يتولى إدارته أن يتعامل معه كما يتعامل المالك مع ماله الخاص، كما تخضع الأموال العامة لقواعد خاصة تتعلق بإدارتها وإنفاقها وحمايتها، نظرًا لما تمثله من حقوق تتجاوز مصلحة الفرد إلى مصلحة المجتمع بأسره.

وقد أكد الإسلام حرمة أموال الناس ونهى عن الاستيلاء عليها
بغير حق، فقال تعالى: ﴿وَلَا تَأْكُلُوا أَمْوَالَكُمْ بَيْنَكُمْ بِالْبَاطِلِ وَتُدْلُوا
بِهَا إِلَى الْحُكَّامِ لِتَأْكُلُوا فَرِيقًا مِنْ أَمْوَالِ النَّاسِ بِالْإِثْمِ وَأَنْتُمْ تَعْلَمُونَ﴾.
وإذا كانت حرمة المال ثابتة في الأموال الخاصة، فإن الاعتداء على
المال العام أشد أثراً لاتصال الضرر الناتج عنه بحقوق عدد كبير من
الناس وبقدرة الدولة على الوفاء بالتزاماتها.

ولا يعد المال الموضوع تحت سلطة الحاكم أو المسؤول أو الموظف
ملكاً شخصياً له، وإنما تكون سلطته عليه مقيدة بالأغراض المقررة
له، فامتلاك صلاحية الأمر بالصرف أو إدارة الممتلكات أو
التصرف في الموارد لا ينشئ حقاً شخصياً فيها، وإنما يمنح صاحب
الاختصاص سلطة قانونية محددة لإدارتها وفق القواعد المنظمة لها،
ومن هنا يتعين الفصل بين الذمة المالية للدولة والذمة الخاصة
للقائمين على إدارتها، فلا تختلط الأموال العامة بأموالهم، ولا
تستخدم موارد الدولة لتحقيق مصالحهم الخاصة.

ويتمد واجب المحافظة على المال العام إلى مختلف موارد الدولة،
سواء كانت مالية أو عقارية أو طبيعية، وإلى الممتلكات والمعدات
والمرافق التي أنشئت بأموال عامة، ولا تقتصر المحافظة عليها على
منع الاستيلاء المباشر، بل تشمل تجنب الإهمال والتبذير وسوء

الاستخدام، والعمل على استدامة الموارد وعدم استنزافها على نحو يضر بالمصالح المستقبلية للمجتمع.

ويخضع الإنفاق من المال العام لجملة من الضوابط، في مقدمتها وجود سند قانوني يجيز الصرف، وتوجيه النفقات إلى الأغراض المعتمدة، ومراعاة الأولويات والحاجات العامة، والتناسب بين النفقة والمنفعة المتوقعة منها، وتوثيق العمليات المالية على نحو يسمح بمراجعتها، كما يقتضي الإنفاق السليم تجنب الإسراف والنفقات غير الضرورية، وقد قال تعالى: ﴿وَلَا تُسْرِفُوا إِنَّهُ لَا يُحِبُّ الْمُسْرِفِينَ﴾.

ويترتب على الطبيعة العامة لهذه الأموال أن سلطة التصرف فيها ليست مطلقة، وإنما تخضع لقيود ترتبط بمصدر المال ووجه تخصيصه والغاية من إنفاقه؛ فالمحافظة على المال العام لا تتحقق بمجرد حمايته من الاستيلاء، بل تشمل حسن تحصيل الموارد، وترشيد استعمالها، وتوجيه النفقات إلى أولوياتها، وإخضاع التصرفات المالية للقواعد التي تكفل بقاء المال العام في خدمة الأغراض التي خصص لها.

2. صور الاعتداء على المال العام

تتعدد صور الاعتداء على المال العام، ولا تقتصر على الاستيلاء المباشر عليه، بل تشمل ممارسات قد تتم في إطار إجراءات تبدو في ظاهرها نظامية، بينما تؤدي في حقيقتها إلى تحويل الموارد أو المنافع العامة إلى مصالح خاصة، أو تحميل الدولة تكاليف لا تستند إلى حاجة حقيقية أو مقابل عادل، وتختلف خطورة هذه الممارسات باختلاف حجم الضرر وطبيعة الصلاحيات المستخدمة في ارتكابها.

ويأتي الاختلاس والاستيلاء على الأموال العامة في مقدمة الصور المباشرة للاعتداء، ويتحقق ذلك عندما يستولي من وضع المال تحت يده بحكم عمله على جزء منه لنفسه أو لغيره، أو يتصرف فيه دون سند مشروع، وقد حذرت الشريعة من أخذ القائم على العمل شيئاً مما عهد إليه خارج ما يستحقه، فقال النبي ﷺ: من استعملناه على عمل فرزقناه رزقاً، فما أخذ بعد ذلك فهو غلول.

أما الرشوة فتختلف عن الاستيلاء المباشر، لأنها تقوم على تقديم مال أو منفعة للتأثير في قرار أو إجراء أو الحصول على ميزة لا يستحقها صاحبها، ولا ينحصر أثرها في المقابل المالي المدفوع، بل يمتد إلى النتائج التي ترتبها، كإسناد عقد أو منح ترخيص أو

إسقاط التزام أو تقديم شخص على غيره بغير مسوغ مشروع، وقد لعن رسول الله ﷺ الراشي والمرتشي.

وقد يقع الاعتداء في صورة تبديد للموارد العامة دون أن يحصل الفاعل بالضرورة على المال لنفسه، كإهدار الممتلكات، أو الإنفاق على أعمال عديمة الجدوى، أو شراء احتياجات تفوق المتطلبات الفعلية، أو ترك الأصول العامة للتلف نتيجة الإهمال، وتكمن خطورة هذه الصورة في أن الخسارة تتحملها الخزانة العامة حتى في غياب منفعة شخصية مباشرة للمسؤول عنها.

ومن الممارسات ذات الأثر المالي الكبير تضخيم قيمة العقود والمشروعات العامة، سواء برفع الأسعار عن قيمتها الحقيقية، أو المبالغة في تقدير الكميات والتكاليف، أو إدراج أعمال وخدمات غير ضرورية، أو قبول مقابل لا يتناسب مع ما دفعته الدولة، وتزداد خطورة هذه الممارسات عندما تقترن بالتواطؤ بين المسؤولين والمتعاقدين، لأن العقد يتحول عندئذ من وسيلة لتلبية حاجة عامة إلى قناة لاستنزاف الموارد.

كما يدخل في صور الاعتداء استخدام ممتلكات الدولة لأغراض شخصية، كاستعمال المركبات أو المعدات أو المباني أو الخدمات

الممولة من الخزانة العامة لتحقيق منفعة خاصة لا ترتبط بالعمل، وقد تبدو بعض هذه التصرفات محدودة من حيث قيمتها، إلا أن شيوعها يؤدي إلى استنزاف الموارد وإضعاف الانضباط في إدارة ممتلكات الدولة.

وتبرز أخيراً مسألة تعارض المصالح عندما تجتمع لدى صاحب الوظيفة مصلحة خاصة مع صلاحية تمكنه من التأثير في قرار يتعلق بتلك المصلحة، كأن يشارك في إسناد عقد إلى شركة يملك فيها منفعة مباشرة أو غير مباشرة، أو يتخذ قراراً يعود بالنفع عليه أو على أشخاص تربطه بهم مصالح مالية، ولا يشترط لقيام هذه الحالة وقوع الاختلاس بالفعل، إذ تكمن خطورتها في تأثير المصلحة الخاصة في حياد القرار العام، وهو ما يستوجب الإفصاح عنها والامتناع عن المشاركة في القرار عند تحققها.

وتبين هذه الصور أن الاعتداء على المال العام قد يقع بالفعل المباشر، أو بالقرار الإداري، أو بالعقد، أو بمنح منفعة، أو بإساءة استخدام ممتلكات الدولة، أو بتدخل المصالح الخاصة مع الاختصاصات العامة، ولذلك فإن الكشف عنه يقتضي النظر إلى حقيقة التصرف وآثاره المالية، لا إلى شكله الظاهري وحده، وهو

ما يفسر أهمية الرقابة على مختلف مراحل إدارة الموارد والعقود
والقرارات ذات الأثر المالي.

الفصل الثالث: الأمانة بين الرقابة والمساءلة

1. مبدأ المساءلة

يقوم مبدأ المساءلة على ارتباط ممارسة السلطة بتحمل تبعاتها، بحيث يكون كل من يملك صلاحية اتخاذ القرار أو التصرف في الشأن العام مطالباً بتفسير أعماله وتبريرها، وخاضعاً للنتائج المترتبة عليها عند مخالفة القواعد التي تحكم اختصاصه، وتكتسب المساءلة أهميتها من كونها تحول دون انفصال السلطة عن المسؤولية، وتجعل ممارسة الاختصاص العام قابلة للتقييم والمراجعة.

وتتناسب المسؤولية، من حيث الأصل، مع نطاق السلطة الممنوحة، فكلما اتسعت صلاحيات صاحب المنصب وتعاضم أثر قراراته، ازدادت أهمية خضوع أعماله للمساءلة، ولا يقصد بذلك الحد من قدرته على أداء مهامه، وإنما منع تحول الصلاحيات إلى سلطة غير منضبطة، وإيجاد توازن بين حرية اتخاذ القرار وضرورة تحمل نتائجه.

ومن هذا المنطلق، لا ينبغي أن توجد سلطة عامة بمنأى عن المساءلة، لأن الاختصاص الذي يمنحه النظام القانوني يرتبط بحدود وغايات يتعين احترامها، ويشمل ذلك مختلف مستويات

ممارسة السلطة، من الحاكم وكبار المسؤولين إلى الموظفين العموميين، مع اختلاف طبيعة المساءلة وإجراءاتها بحسب المركز القانوني لكل منهم وحجم الاختصاصات الموكلة إليه.

وقد أرسيت السنة النبوية أصل المسؤولية عن الولاية بقول النبي ﷺ: «كلكم راع وكلكم مسؤول عن رعيته»، وخصت صاحب الولاية العامة بقوله ﷺ: «فالإمام راع وهو مسؤول عن رعيته»، ويؤكد ذلك أن تولي الشأن العام يقترن بالسؤال عن كيفية القيام به، وأن اتساع الولاية لا يؤدي إلى انتفاء المسؤولية، بل يزيد من نطاقها بقدر ما يدخل تحتها من حقوق ومصالح.

وتتعدد صور المسؤولية بحسب طبيعة المخالفة والجهة المختصة بالنظر فيها، فقد تكون "سياسية" عندما تتعلق بأداء أصحاب المناصب السياسية ومدى التزامهم بالسياسات والواجبات المقررة لهم، وقد تكون "إدارية" عند مخالفة الواجبات والقواعد المنظمة للوظيفة، أو "مالية" إذا تعلق الإخلال بتحصيل الأموال العامة أو إنفاقها أو إدارتها، كما قد تكون "قضائية" مخالفة تستوجب عرضها على القضاء وترتيب الآثار القانونية المقررة عليها.

ولا تتعارض المكانة التي يشغلها الحاكم أو المسؤول مع مبدأ المساءلة، لأن المكانة الوظيفية تحدد نطاق الاختصاص ولا تحول بذاتها دون السؤال عن كيفية ممارسته، بل إن أهمية المنصب واتساع آثاره في المجتمع يجعلان خضوع صاحبه لقواعد المسؤولية أكثر ضرورة، مع مراعاة الإجراءات والضمانات الدستورية المقررة لكل منصب.

وعليه، لا تمثل المساءلة انتقاصاً من السلطة أو إضعافاً لهيبتها، وإنما تشكل وسيلة لضبط ممارستها وتصحيح أوجه القصور فيها، وتحديد المسؤولية عند وقوع التجاوز، ففاعلية السلطة لا تقوم على إعفاءها من المراجعة، بل على قدرتها على ممارسة اختصاصاتها ضمن نظام يجمع بين صلاحية اتخاذ القرار وإمكان التحقق من مشروعيته ومحاسبة المسؤول عنه عند الاقتضاء.

2. أدوات الرقابة على الوظيفة والمال العام

تحتاج الرقابة على الوظيفة والمال العام إلى تعدد الجهات والوسائل، بحيث لا تنفرد مؤسسة واحدة بمتابعة مختلف أوجه النشاط الإداري والمالي، ويرجع ذلك إلى تنوع الأعمال التي تقوم بها أجهزة الدولة، واختلاف طبيعة المخالفات التي قد تقع فيها، مما يستلزم

تكمّل الرقابة القضائية والبرلمانية والمالية والإدارية مع الرقابة المجتمعية، مع تحديد اختصاص كل جهة ومنحها الوسائل اللازمة لأداء مهامها.

وتشكل الرقابة القضائية إحدى الضمانات الأساسية لخضوع الإدارة للقانون، إذ تتيح مراجعة القرارات والتصرفات التي تدخل في اختصاص القضاء، والفصل في المنازعات الناشئة عنها، وإلغاء ما يثبت عدم مشروعيته أو ترتيب الآثار القانونية المقررة بحسب طبيعة المخالفة، وتزداد فاعلية هذه الرقابة كلما توافرت للقضاء ضمانات الاستقلال والحياد وسهولة اللجوء إليه وتنفيذ أحكامه.

أما الرقابة البرلمانية فتمارسها السلطة التشريعية على أعمال الحكومة من خلال الأدوات التي يقررها الدستور والنظام القانوني، كالأسئلة والاستجوابات ولجان التحقيق ومناقشة الموازنة والحسابات الختامية والتقارير المقدمة من الجهات المختصة، وتتيح هذه الوسائل فحص السياسات العامة وأوجه الإنفاق، وطلب التوضيحات من المسؤولين بشأن القرارات والتصرفات التي تدخل في نطاق اختصاصاتهم.

وتؤدي أجهزة الرقابة المالية والمحاسبية وظيفة أكثر تخصصًا في متابعة تحصيل الإيرادات وإنفاق الاعتمادات وفحص الحسابات والعقود والتصرفات ذات الأثر المالي، ومن خلال التدقيق والمراجعة وإعداد التقارير، يمكن لهذه الأجهزة رصد المخالفات وأوجه الهدر والقصور في إدارة الموارد، وإحالة ما يستوجب الإجراء إلى الجهات المختصة وفقًا للقانون.

وتكمل أجهزة مكافحة الفساد هذه المنظومة من خلال المهام التي تسند لها إليها التشريعات، كتلقي البلاغات والتحري عن الوقائع ودراسة مواطن الخلل واقتراح التدابير الوقائية والتنسيق مع جهات التحقيق والرقابة، وتتوقف فاعليتها على وضوح اختصاصاتها، واستقلالها في أداء مهامها، وتوافر القدرة على الوصول إلى المعلومات والوثائق اللازمة.

وفي داخل المؤسسة نفسها، تمثل الرقابة الإدارية الداخلية خط الدفاع الأول عن سلامة الأداء، إذ تسمح باكتشاف أوجه الخلل في مراحل مبكرة من خلال التسلسل الإداري، والتفتيش، والتدقيق الداخلي، وفصل الاختصاصات المالية، ومراجعة الإجراءات والقرارات، وتساعد هذه الرقابة على معالجة أوجه

القصور قبل تحولها إلى مخالفات أوسع نطاقاً أو خسائر يصعب تداركها.

ولا تنحصر الرقابة في مؤسسات الدولة، إذ يسهم المجتمع والإعلام في كشف التجاوزات وإثارة القضايا التي تتصل بإدارة الشأن العام، ويقتضي أداء هذا الدور وجود إطار قانوني يوازن بين حرية الوصول إلى المعلومات ونشرها من جهة، وحماية الخصوصية وسرية التحقيقات والمعلومات التي تستوجب طبيعتها عدم الإفصاح عنها من جهة أخرى.

وترتبط فاعلية مختلف أدوات الرقابة بتوافر الشفافية والإفصاح وإتاحة المعلومات، لأن الرقابة يصعب أن تؤدي وظيفتها في غياب البيانات التي تسمح بفحص القرارات وتتبع التصرفات المالية، ويشمل ذلك نشر الموازنات والتقارير والحسابات والبيانات المتعلقة بالعقود والمشتريات وغيرها من المعلومات التي يقرر القانون إتاحتها، بصورة واضحة وفي الوقت المناسب.

ويحقق تكامل هذه الأدوات رقابة متعددة المستويات، تبدأ داخل الإدارة ولا تنتهي عند حدودها، بل تمتد إلى البرلمان والقضاء والأجهزة المتخصصة والمجتمع، ولا تتوقف فاعلية هذه المنظومة على

كثرة المؤسسات الرقابية، وإنما على استقلالها ووضوح اختصاصاتها، وتبادل المعلومات بينها، ومتابعة نتائج أعمالها، وتحويل ما تكشفه من مخالفات إلى إجراءات فعلية تمنع بقاء الرقابة مجرد تقارير دون أثر.

3. استرداد الأمانة عند الإخلال بها

لا تكتمل منظومة حماية الوظيفة والمال العام بمجرد اكتشاف المخالفة وتحديد المسؤول عنها، بل ينبغي أن تترتب على ثبوتها آثار عملية تعالج الضرر وتمنع استمرار المخالف في موقع يتيح له تكراره، ويشمل ذلك إنهاء الولاية أو الوظيفة عند فقدان شروط الاستمرار فيها، واسترداد الأموال والمنافع المتحصلة بغير حق، وجبر الأضرار، وتطبيق الجزاءات المقررة قانوناً.

ويأتي عزل المسؤول غير الأمين أو غير الكفء في مقدمة التدابير التي تقتضيها سلامة الوظيفة العامة، متى ثبت إخلاله الجسيم بواجباته أو عجزه عن القيام بالمهام المسندة إليه وفق الإجراءات المقررة، فاستمرار المسؤول في منصبه رغم ثبوت عدم صلاحيته قد يؤدي إلى استمرار الضرر، ويضعف فاعلية قواعد المحاسبة، ولا ينبغي النظر إلى العزل باعتباره عقوبة في جميع الأحوال، فقد يكون

إجراء لحماية المرفق العام عندما تزول الشروط اللازمة للاستمرار في تولي المسؤولية.

كما يقتضي الاعتداء على الأموال العامة رد ما أخذ منها بغير حق، لأن توقيع العقوبة على الفاعل لا يعيد بذاته الأموال التي فقدتها الدولة، ويشمل الاسترداد الأموال والممتلكات والمنافع والعائدات التي ثبت الحصول عليها نتيجة الفعل غير المشروع، مع اتخاذ الإجراءات القانونية اللازمة لتتبعها متى انتقلت إلى صور أو أصول أخرى.

وإذا ترتب على الإخلال ضرر يتجاوز قيمة الأموال المستولى عليها، تبرز أهمية التعويض عن الضرر بوصفه وسيلة لجبر الخسائر التي لحقت بالدولة أو المرفق العام أو المتضررين، وقد تشمل هذه الخسائر أضراراً مالية مباشرة، أو تكاليف إضافية تحملتها الخزنة العامة نتيجة التصرف المخالف، ويقدر التعويض وفق القواعد التي يحددها القانون وطبيعة الضرر الثابت.

وإلى جانب استرداد الأموال والتعويض، تترتب على أفعال الفساد عقوبات تتناسب مع طبيعة الفعل وجسامته، وقد تكون جنائية أو إدارية أو مالية بحسب الأحوال، وتؤدي العقوبة وظيفتين متكاملتين هما محاسبة مرتكب المخالفة وردع غيره عن ارتكاب

أفعال مماثلة، مع ضرورة احترام مبدأ الشرعية وضمانات المحاكمة العادلة والتناسب بين المخالفة والجزاء.

ويتصل بذلك مبدأ عدم الإفلات من العقاب، الذي يقتضي تطبيق قواعد المسؤولية على كل من تثبت مخالفته دون أن يكون المنصب أو النفوذ أو الصلة بأصحاب السلطة سبباً لتعطيل الإجراءات القانونية، ولا يعني هذا المبدأ افتراض الإدانة أو تجاوز الضمانات المقررة للمتهم، بل يعني تمكين جهات التحقيق والقضاء من أداء اختصاصاتها والوصول إلى نتيجة قانونية بعيداً عن الحماية غير المشروعة أو التدخل في سير الإجراءات.

وتبرز هنا ضرورة استقلال التحقيق عن السلطة السياسية، ولا سيما عندما تتعلق الوقائع بكبار المسؤولين أو بأشخاص ذوي نفوذ، فسلامة التحقيق تتطلب أن تتمكن الجهة المختصة من جمع الأدلة واستدعاء الأشخاص وفحص الوثائق واتخاذ الإجراءات التي يخولها لها القانون دون توجيه أو ضغط سياسي، مع خضوع أعمالها للضوابط والرقابة القضائية المقررة، ويساعد الفصل بين التحقيق والمصالح السياسية المباشرة على تعزيز الحياد والمساواة أمام القانون والثقة في نتائج المساءلة.

توصيات

في ضوء ما تناولته الدراسة من أبعاد شرعية وقانونية ومؤسسية للأمانة في الوظيفة العامة، وما يرتبط بها من حماية المال العام ومواجهة الفساد وترسيخ المسؤولية، توصي الدراسة بالآتي:

1. ترسيخ مبدأ الأمانة في التشريعات المنظمة للوظيفة العامة: من خلال ربط ممارسة الاختصاصات بواجبات النزاهة والحياد وخدمة المصلحة العامة، وتحويل هذه المبادئ إلى قواعد واضحة يترتب على مخالفتها أثر قانوني محدد.
2. اعتماد الكفاءة والجدارة أساساً لإسناد المناصب العامة: بوضع إجراءات موضوعية وشفافة للتعيين والترقية، تمنع تأثير القرابة والمحابة والولاء الشخصي، وتتيح اختيار الأشخاص الأكثر أهلية لتحمل المسؤوليات العامة.
3. تعزيز الحماية القانونية للمال العام: تطوير القواعد المنظمة لتحصيله وإنفاقه وإدارة ممتلكات الدولة، مع تشديد الرقابة على العقود والصفقات والمشروعات الكبرى، ولا سيما في المراحل التي ترتفع فيها مخاطر الهدر أو تضخيم التكاليف.
4. وضع قواعد صارمة لتنظيم تعارض المصالح: تلزم أصحاب المناصب بالإفصاح عن المصالح المالية والتجارية التي يمكن أن

- تؤثر في قراراتهم، مع منع مشاركتهم في أي قرار تكون لهم أو لذوي الصلة بهم منفعة مباشرة أو غير مباشرة فيه.
5. تعزيز استقلال أجهزة الرقابة والمحاسبة: بمنحها الصلاحيات والموارد اللازمة للوصول إلى المعلومات وفحص التصرفات المالية والإدارية، مع وضع آليات واضحة لمتابعة ملاحظاتها وتنفيذ توصياتها وعدم الاكتفاء بإصدار التقارير.
6. دعم استقلال القضاء وجهات التحقيق: بما يسمح بالتحقيق في قضايا الاعتداء على الوظيفة والمال العام بصرف النظر عن مكانة الأشخاص المعنيين أو مناصبهم، مع المحافظة على ضمانات المحاكمة العادلة.
7. تعزيز الشفافية وإتاحة المعلومات العامة: ولا سيما ما يتعلق بالموازنات والإنفاق والعقود والمشتريات والمشروعات العامة، في الحدود التي لا تتعارض مع مقتضيات السرية المشروعة وحماية الحقوق الخاصة.
8. توفير حماية فعالة للمبلغين عن الفساد: وضع قنوات آمنة وسرية للإبلاغ، وحظر الإجراءات الانتقامية ضد المبلغين، بما يساهم في الكشف المبكر عن التجاوزات داخل المؤسسات.
9. تفعيل استرداد الأموال والمنافع المتحصلة بطرق غير مشروعة: بحيث لا تقتصر مواجهة الفساد على العقوبات، بل تشمل تتبع

العائدات وردها إلى الخزانة العامة والتعويض عن الأضرار التي لحقت بالدولة أو المجتمع.

10. إقرار مبدأ عدم الإفلات من المساءلة: بحيث تشمل قواعد المسؤولية جميع أصحاب الوظائف والولايات العامة، مع مراعاة طبيعة كل منصب والضمانات الدستورية والقانونية المرتبطة به، وألا تتحول الحصانات إلى وسيلة تحول دون التحقيق والمحاسبة.

11. إدماج قيم الأمانة والنزاهة في برامج إعداد الموظفين والمسؤولين: وربطها بالتدريب على قواعد السلوك الوظيفي، وإدارة المال العام، وتعارض المصالح، والشفافية، والمسؤولية القانونية.

12. تعزيز الرقابة المجتمعية ودور الإعلام المهني: في متابعة إدارة الشأن العام وكشف التجاوزات، مع توفير الضمانات القانونية اللازمة للوصول المشروع إلى المعلومات وحماية حرية النشر المسؤول.

الختامة

تخلص الدراسة إلى أن الأمانة في مفهومها المتعلق بالحكم والوظيفة العامة ليست مجرد فضيلة أخلاقية فردية، وإنما مبدأ ينظم ممارسة السلطة والتصرف في المال العام، فكل صلاحية تمنح للحاكم أو المسؤول أو الموظف تقابلها مسؤولية، وكل تصرف في المال العام يجب أن يرتبط بالمصلحة العامة، وكل إخلال بهذه الالتزامات يقتضي المساءلة.

وبناءً على ذلك، فإن حماية الأمانة لا تتحقق بالوازع الديني والأخلاقي وحده، وإنما تحتاج كذلك إلى منظومة قانونية ومؤسسية تقوم على الشفافية والرقابة والمحاسبة واستقلال القضاء ومنع تضارب المصالح، بحيث تتحول الأمانة من قيمة مجردة إلى قاعدة عملية تحكم ممارسة الوظيفة العامة.

الفهرس

الصفحة	الموضوع
2	ملخص
5	مقدمة
8	الفصل الأول: مفهوم الأمانة وأساسها الشرعي في الوظيفة العامة
8	1. مفهوم الأمانة في الإسلام
11	2. الولاية العامة ومقتضيات الأمانة
14	3. الأمانة في ممارسة الحكم
17	الفصل الثاني: الأمانة في إدارة المال العام ومواجهة الفساد
17	1. مفهوم المال العام وحرمته
20	2. صور الاعتداء على المال العام
24	الفصل الثالث: الأمانة بين الرقابة والمساءلة
24	1. مبدأ المساءلة
26	2. أدوات الرقابة على الوظيفة والمال العام
29	3. استرداد الأمانة عند الإخلال بها
33	التوصيات
36	الخاتمة

