

رقابة الأموال من المنظور الأخلاقي المقاصدي

أ. جمال عبد الكريم، جامعة الجلفة

مقدمة :

لقد واجهت المسؤولين في هذه الدول مسؤوليات جمة لتلبية حاجات المواطن المتزايدة والإيفاء بالوعود التي قطعتها القيادات الحكومية على نفسها بتحقيق معدلات عالية من النمو الاقتصادي وتوفير قسط كبير من العدالة والرفاه الاجتماعي.

ولما كانت ندرة الموارد الاقتصادية والمالية تعتبر من أهم المشكلات التي واجهت ولا تزال تواجه الدول النامية والمتقدمة على حد سواء كان لابد من التعامل مع تلك المشكلات عن طريق إحكام الرقابة على استخدام هذه الموارد والإمكانات حتى يتسنى الحصول عليها من مصادرها المختلفة وتخصيصها وتوزيعها توزيعاً يحقق التوازن الاقتصادي والاجتماعي المطلوب.

ولما كان للرقابة على أموال الدولة الدور البارز والأساسي في هذا التوازن الاقتصادي والاجتماعي باتت الدول بإختلاف أنظمتها تحرص كل الحرص على إيجاد آليات وكيفيات متعددة لإعمال هذه الرقابة المالية على أتم أوجهها.

وأوضحت هذه الرقابة المالية من أهم مقومات الدولة ، فهي ضرورة ملحة لحماية المال العام كما أن تنظيمها من أدق التنظيمات لما لها من أثر فعال على سلوك الافراد والجماعات وما يعكسه ذلك من آثار على الاقتصاد الوطني بوجه عام.

هذا و أن المعنى الحقيقي لهذه الرقابة نجده مجسدا في الشريعة الإسلامية في آيات كثيرة وأحاديث متعددة ، وتتجسد أكثر من خلال إطلاعنا على التاريخ الإسلامي على ما تناوله جهابذة من فقهاء الأمة كأبي يوسف وأبي عبيد والماوردي وغيرهم .

أولاً: تعريف الرقابة المالية وأدلة مشروعيتها :

01 : تعريف الرقابة المالية : وسنتناول هنا التعريف اللغوي والإصطلاحي للرقابة المالية²³⁰ على النحو التالي :

تعريف الرقابة لغة : نجد في مدلولات اللغة العربية أن الرقابة وردت بمعان كثيرة منها :

- **الحراسة والرعاية :** رقب الشيء وراقبه أي حرسه ، ورقب القوم هو حارسهم والرقب هو الحارس الحافظ²³¹.

- **الإشراف :** إرتقب أي أشرف وعلا والمرقب والمرقبة هو الموضع الذي يرتفع عليه الرقيب ، فنقول إرتقب المكان إذا علا وأشرف²³².

- **الانتظار :** رقب فلانا تعني إنتظره وترصد قدومه والترقب هو الإنتظار وفي القرآن الكريم نجد قوله تعالى : « ولم ترقب قولي »²³³ ، معناه لم تنتظر قولي والرقب هو المنتظر²³⁴ ، ومنها قوله تعالى : « فأصبح في المدينة خائفا يترقب »²³⁵ ، تعني ينتظر الطلب.

- **الحفظ :** فمن أسماء الله تعالى « الرقيب » بمعنى الحافظ الذي لا يغيب عنه شيء ومنها قوله تعالى : « إن الله كان عليكم رقيبا »²³⁶ ، أي حفيظا لأعمالكم مطلعاً عليها²³⁷.

(230) زقوران سامية ، عملية الرقابة الخارجية على أعمال المؤسسات العمومية في الجزائر، بحث ماجستير، كلية الحقوق بن عكنون 2003 ص 31 وما يليها .

(231) جمال الدين محمد بن منظور لسان العرب ، ج2 ، دار صادر للطباعة والنشر، بيروت، 1955، ص 424 وما يليها .

(232) نفس المرجع .

(233) طه الآية 94 .

(234) ابن المنظور . المرجع السابق . ص 424 .

(235) القصص الآية 18 .

(236) النساء الآية 01 .

(237) الإمام القرطبي، الجامع لأحكام القرآن، الجزء الخامس، ط3 دار الكتب المصرية القاهرة . 1967، ص 07 .

تعريف الرقابة إصطلاحا : هي القواعد المستنبطة من الشريعة الإسلامية والتي تُستخدم كمقياس لمحاسبة المرء في عمله سواء تعلق الأمر بدينه أو دنياه.

وهذا نتوصل إلى أن الرقابة المالية في منظور الشريعة الإسلامية هي القواعد والأحكام التي أرسنها الشريعة الإسلامية لأجل صيانة المال العام ودرء كل تقصير أو تهاون في جمعه أو إنفاقه.

أما عن التشريع الجزائري فلا نجد فيه تعريفا للرقابة المالية إلا في إشارات منه لأساليبها وهيئاتها²³⁸ وعموما فقد تميز التشريع الجزائري كغيره من التشريعات بثلاث إتجاهات في تعريف الرقابة المالية²³⁹ :

الإتجاه الأول : يركز على الجانب الوظيفي كما يركز على الأهداف مؤكداً أن الرقابة هي التأكد والتحقق من أن التنفيذ يتم طبقا للخطة المعتمدة والتعليمات المسطرة والمبادئ المقررة.

الإتجاه الثاني : وهو يركز على الجانب الإجرائي وعلى الخطوات الواجب إتباعها للقيام بعملية الرقابة وهنا تتطلب الرقابة على النفقات العامة ما يأتي :

- الإختيار ثم الإختبار الجيد للسياسات الإدارية والمالية المعول عليها.
- إهتمام الإدارة الحكومية بالتخطيط والتنظيم الفعال وطرق التمويل المناسبة.
- الإختيار الأمثل لإطارات التسيير لموظفي التنفيذ وتدريبهم والإشراف عليهم.

02: أدلة مشروعية الرقابة المالية :

لقد ثبتت مشروعية الرقابة المالية من كتاب الله تعالى ومن سنة نبيه صلى الله عليه وسلم ومن عمل صحابته الكرام.

أولا : من الكتاب : نجد قوله تعالى : « وما كان لنبى أن يُغَلَّ ومن يغلل يأت بما غلّ يوم القيامة ثم تُوفى كل نفس ما كسبت وهم لا يظلمون »²⁴⁰؛ فقد أوضحت الآية أن كل من يغلل شيئا

(238) قانون 21/90 المؤرخ في 15 أوت 1990 المتعلق بالمحاسبة العمومية العدد 35 .

(239) عوف الكفراوي ، الرقابة المالية النظرية والتطبيق ، ط2، مطبعة الأنصار، الإسكندرية 1998 صفحة 17، 18 .

(240) آل عمران الآية 161 .

يأت به حاملا له على ظهره أو رقبتة معذبا بحمله مرعوبا بصيته فيعذبه الله بما أخذ في نار جهنم ، أما عقابه في الدنيا فهو التعزير واسترداد المال والعزل ، فالآية وإن نزلت في خيانة الغنائم فإن حكمها يتعدى إلى كل من يأخذ مالميس له فيه حق من أموال المسلمين العامة²⁴¹.

كما نجد آية أخرى في قوله تعالى : « ولا تؤتوا السفهاء أموالكم التي جعل لكم قيما »²⁴² ، فأخبر الله أنه جعل قيام المرء وقوام الدولة بالمال فمن رزقه الله منه شيئا عليه أن لا يضيعه وأن لا يمنحه لمن يضيعه²⁴³ ، وقد ذكر تعالى أيضا آيات أخرى منها قوله تعالى : « ولا تبذر تبذيرا إن المبذرين كانوا إخوان الشياطين وكان الشيطان لربه كفورا »²⁴⁴.

وقوله أيضا : « ولا تجعل يدك مغلولة إلى عنقك ولا تبسطها كل البسط فتقعد ملوما محسورا »²⁴⁵.

وقوله تعالى : « والذين إذا أنفقوا لم يسرفوا ولم يقتروا وكان بين ذلك قواما »²⁴⁶.

وهكذا أكد الله تعالى أنه بالمال يكون قيام الأفراد وبالتالي قيام الجماعات ولذلك عُـد حفظ المال من الضروريات الخمس التي جاءت الشرائع لحفظها وصونها.

ثانيا : من السنة : أما عن أدلة مشروعية الرقابة المالية من سنته صلى الله عليه وسلم ما رواه البخاري عن أبي حميد الساعدي قال : « إستعمل النبي صلى الله عليه وسلم رجلا من بني أسد يقال له ابن اللتبية على صدقة فلما قدم قال : هذا لكم وهذا أهدي إليّ ، فقام النبي صلى الله عليه وسلم على المنبر فحمد الله وأثنى عليه ثم قال : « ما بال العامل نبعته فيأتي فيقول هذا لك وهذا أهدي إليّ فهلا جلس في بيت أبيه وأمه فينظر أيهدى له أم لا؟ والذي نفس محمد بيده لا

(241) الإمام القرطبي ، المرجع السابق ، ج4 ص 254 .

(242) النساء الآية 05 .

(243) أبو حيان الأندلسي، تفسير البحر المحيط ، تحقيق الشيخ عادل أحمد عبد الموجود ، دار الكتب العلمية ، بيروت 1993 ، ص 177 .

(244) الإسراء الآية 26 و 27 .

(245) الإسراء الآية 29 .

(246) الفرقان الآية 67.

يأت بشيء إلا جاء يوم لقيامة يحمله على رقبتة إن كان بعيرا له رغاء أو بقرة لها خوار أو شاة تعير ثم رفع يديه حتى رأينا إبطيه ثم قال ألا هل بلغت؟ ثلاثاً»²⁴⁷.

نفهم من هذا الحديث الجليل وغيره من الأحاديث الواردة في سنة المصطفى صلى الله عليه وسلم أن النبي قد مارس الرقابة على المال العام بقوله وفعله فكان يحاسب عماله على كل ما يجلبونه وما ينفقونه من أموال²⁴⁸.

ثالثا : من أفعال الصحابة : عملا بسنته عليه الصلاة والسلام إلترم الصحابة الكرام بحفظ المال العام وبالرقابة عليه أثناء جمعه وأثناء إنفاقه وفقا لما تقتضيه المصلحة العامة، ومن ذلك ما روي عن عمر بن الخطاب إذ جاءه رجل فقال : « يا أمير المؤمنين : لو وسعت على نفسك من النفقة من مال الله تعالى؟ فقال له عمر أتدري ما مثلي ومثل هؤلاء؟ كمثل قوم كانوا في سفر فجمعوا منهم مالا وسلموه إلى واحد منهم ينفقه عليهم فهل يحل لذلك الرجل أن يستأثر عنهم من أموالهم ؟ »²⁴⁹.

وكان عمر بن الخطاب يقول : « إن هذا المال لا يصححه إلا خلال ثلاث أن يؤخذ بالحق ، ويعطى بالحق ، ويمنع من الباطل »²⁵⁰.

وعن أنس بن مالك رضي الله عنه أن أبا بكر الصديق قال لعائشة رضي الله عنهما وهي تمرضه : « أما والله لقد كنت حريصا على أن أوفر فيء المسلمين ، على أي قد أصبت من اللحم واللبن ، فانظري ما كان عندنا فأبلغيه عمر ، قال وما كان عنده دينار ولا درهم ، ما كان إلا خادما ولقحه « أي ناقة » ومحلبا ، فلما رجعوا من جنازته أمرت به عائشة إلى عمر فقال : رحم الله أبا بكر لقد أتعب من بعده »²⁵¹.

(247) أحمد بن حجر العسقلاني، فتح الباري في شرح صحيح البخاري ،ج13، دار السلام، الرياض 1997، ص 203 .

(248) حسين يوسف راتب ريان، المالية العامة في الفقه الإسلامي ،ط2 الأردن 1999، ص 22 .

(249) تقي الدين بن تيمية، السياسة الشرعية في إصلاح الراعي والرعية ،ط1، دار الجيل بيروت، 1993 ص 47 .

(250) القاضي أبو يوسف ، كتاب الخراج ط3، دار المعرفة للطباعة والنشر بيروت، دون سنة النشر ص 141 .

(251) أبو عبيد القاسم، كتاب الأموال ،ط1، دار الكتب العلمية ،بيروت 1986 ص 344 .

أما عن أدلة مشروعية الرقابة المالية في التشريع الجزائري فهي واردة في نصوصه المتعددة بدءا بالميثاق الوطني لسنة 1976²⁵². حيث نص على أنه: «إذا كانت الثورة تضع ثقتها في الناس فهذا لا يمنعها من أن تفكر في وضع أجهزة الرقابة من القاعدة إلى القمة مهمتها التحقق مما إذا كانت ممارسة المسؤولية وتنفيذ القرارات يتلاءمان مع التوجيه العام للبلاد ويتطابقان مع المقاييس التي ينص عليها القانون»، ليؤكد بعد ذلك وجوب «أن تمتد الرقابة إلى تطبيق القوانين وتوجيهات الدولة وتعليماتها تطبيقا حقيقيا، وتسهر على إحترام أحوال الإنضباط والشرعية وتحارب البيروقراطية وشتى أنواع التباطؤ الإداري».

أما عن التعديل الدستوري لسنة 1996 فقد نص في المادة 170 منه والواردة في فصل الرقابة على مجلس المحاسبة كأعلى هيئة رقابية²⁵³.

بالإضافة إلى النصوص القانونية وأهمها قانون 01/80 المتضمن تأسيس مجلس محاسبة مكلف بالرقابة المالية للدولة²⁵⁴ وكذلك قانون 04/80 المتعلق بممارسة وظيفة الرقابة من قبل المجلس الشعبي الوطني²⁵⁵.

بالإضافة إلى النصوص القانونية الأخرى كقانون 21/90 المتعلق بالمحاسبة العمومية²⁵⁶ وغيره من نصوص ومراسيم سنتناولها في حينها.

ثانيا: أسس الرقابة المالية :

01 : قواعد الرقابة المالية :

-
- (252) الأمر 57/75 المؤرخ في 05 جويلية 1976 يتضمن نشر الميثاق الوطني، ص 74 .
- (253) وتنص هذه المادة على أنه (يؤسس مجلس محاسبة يكلف بالرقابة البعيدة لأموال الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق العمومية) .
- (254) قانون 01/80 المؤرخ في 12/01/1980 المتضمن تأسيس مجلس محاسبة مكلف بمراقبة مالية الدولة والحزب والجماعات المحلية عدد 143 .
- (255) قانون 04/80 المؤرخ في 01/03/1980 يتعلق بممارسة عملية المراقبة من قبل المجلس الشعبي الوطني عدد 10.
- (256) قانون 21/90 المؤرخ في 15/08/1990 يتعلق بالمحاسبة العمومية عدد 35 .

إن الرقابة المالية لا تقوم بصفة عشوائية دونما حنكة أو دراية فلا بد أن تكون للرقابة بحد ذاتها في أنماطها وهيئاتها وأساليبها رقابة أخرى ، وهذا لا يتم إلا بقواعد صارمة تجعل من الرقابة ثابتة ومرتنة وبالتالي تكون لها فعاليتها على المال العام ومن بين هذه القواعد مايلي :

1- الحياد والاستقلالية : حتى تتجسد الرقابة المالية وتؤدي أدوارها المحددة سلفا لابد من توفر القدر اللازم من الحياد الذي يجب أن يتحراه القائمون بالرقابة لذلك تم الإهتمام بوضع شروط خاصة للمراقب فردا كان أو هيئة بسن شروط حددها الدستور وحددتها القوانين واللوائح المختلفة والمتعلقة بواجب التحفظ والحياد والالتزام بواجب السر المهني²⁵⁷.

كما أنه يجب أن تكون هيئات الدولة القائمة بالرقابة قائمة على أساس مستقل تماما عن الهيئات والسلطات الأخرى²⁵⁸.

ومن بين ما يجسد عنصر الإستقلال والنزاهة في آن واحد هو أن يكون راتب القائم بالرقابة ملييا لكل ما يحتاجه من متطلبات العيش حتى لا تُسول له نفسه بما أوتي من سلطة إلى النهب والإحتلاس أو إلى التبعية لجهة معينة.

2- الكفاءة المهنية : إذ يجب على القائمين بالرقابة :

- أن يكونوا من ذوي الكفاءة ومن ذوي التخصص والمهارات اللازمة لتدقيق الحسابات ومراجعة العمليات المالية.

- لا بد من تحفيز القائمين بالرقابة مما ينمي فيهم روح التأهيل والتفاني في العمل وكذا ترقيتهم بعدما أثبتوا جدارتهم ونزاهتهم وكفاءتهم في أعمال الرقابة المالية.

- لا بد وأن تكون القيادة الإدارية القائمة سليمة وإلا فسدت كل المصالح التي تعمل تحت رقابتها.

- لابد من إعتماد الأساليب العلمية والتقنيات الحديثة مما يسهل عمل القائمين بالرقابة لأداء عملهم وفق ماهو مطلوب ومخطط له.

(257) وهذا ما أبرزه أمر 23/95 المؤرخ في 1995/08/26 المتعلق بالقانون الأساسي لقضاة مجلس المحاسبة عدد 58.

(258) عوف الكفراوي ، المرجع السابق ، ص 55.

- بذل العناية والحرص اللازمين لأن القائم بأمر الرقابة هو مسؤول على أموال الأمة بأكملها.

3- نظام الرقابة : وما يجب أيضا لفاعلية الرقابة هو أن يعتمد على نظام رقابي ميسور الفهم ومتطابق مع ما نعيشه لا أن نقوم بإستيراد أنظمة لا يفهمها لا القائم بالرقابة ولا الشخص محل الرقابة إذ بالإمكان إعتداد أنظمة رقابية أصيلة تنمي روح المسؤولية في القائم بالرقابة وتسهل فهم إجراءات الرقابة وتبسط نظامها ، كما يجب أن نراعي مبدأ الإقتصاد في تكاليف عملية الرقابة أي أن نوفر في إستخدام الأنظمة الرقابية ما يمكن أن يذهب بميزانية الدولة إلى غير ما يتوقع وذلك بدرء تضخم هيئات الرقابة لغير الحاجة المطلوبة.

02 : وسائل الرقابة المالية :

كما أن للرقابة المالية قواعد فإن لها وسائل عديدة تعتمد عليها وأهمها :

1- القوانين والتعليمات واللوائح : وهي من أولى الأدوات ومن أهمها فلا تقوم الرقابة إلا بوجود نصوص صارمة تضبط قواعدها وكيفياتها وشروطها، حتى أن في الشريعة الإسلامية ورغم ما نص عليه القرآن والسنة فقد وضع الخلفاء الراشدون وعلى رأسهم عمر بن الخطاب تنظيمات صارمة تم تطبيقها على النظام المالي للدولة في حينها ، كما كانت تصدر تعليمات توجه للولاة ولأمراء أقاليم الدولة الإسلامية آنذاك ولاشك في أن المتمعن في تنظيم الجهاز الرقابي في الخلافة الإسلامية يجد صرامة ما كان يسن من تنظيمات وفقا لمصلحة المسلمين.

2- المراجعة والتفتيش : وهذا كإجراء تطبيقي لما أتت به النصوص والتنظيمات وهذا بمراقبة الحسابات بأسلوب مدقق وهذا ما يقوم به جهاز أو فرد موكول له أمر الرقابة الخارجية.

3- الخوافر والجزاءات : وهذا حتى نجازي المحسن عن إحسانه والمسيء عن إساءته فلا بد من مكافأة المراقب بأحسن الأداءات وتفان في القيام بخدماته وفي نفس الوقت يجب تسليط أقصى العقوبات على من تهاون أو أهمل القيام بعمله وهذا كله لتحسيس القائم بالرقابة بوجود رقابة عليه مما يؤدي به إلى الشعور بالمسؤولية ولأداء عمله على أتم وجه.

وفي هذا الإطار نجد أن أسس الرقابة المالية الإسلامية قد إستمدت دعائمها من تعاليم

الشريعة الإسلامية المحكمة وأهم ما إمتازت به مايلي :

(أ) أنها رقابة تحول دون وقوع المخالفات إذ تمنعها قبل حدوثها.

(ب) أنها رقابة تصحيح وعلاج للأخطاء إن تم وقوعها.

(ج) أنها رقابة لا شفاعة فيها إمتازت بكونها واضحة وحاسمة بنص القرآن الكريم : « والسارق والسارقة فاقطعوا أيديهما جزاء بما كسبا نكالا من الله والله عزيز حكيم »²⁵⁹.

(د) أنها رقابة إقتصاد في التكاليف إذ كانت تطوعية كرقابة المحتسب.

(هـ) أنها رقابة تدرجية تبدأ من أعلى المستويات إلى أدناها حيث كان الخليفة يقوم بها إلى جانب ولاة الأقاليم ورؤساء الدواوين وعملها.

ثالثا: نفقات الدولة الإسلامية وتطبيق الرقابة :

لدراسة الإنفاق العام في المنظور الإسلامي كان من اللازم أن نبرز أن هذه السياسات تقوم على فهم وإستيعاب الدور أو الوظيفة الإقتصادية التي يضعها هذا النظام على عاتق الدولة بمختلف هيئاتها ومؤسساتها فهذا الدور يشكل الأساس الجوهرى للحديث عن سياسة الإنفاق العام التي تتحكم في حجم النفقات العامة وفي وجهتها المخطط لها بقصد تحقيق الأهداف الإقتصادية والإجتماعية للدولة²⁶⁰.

ولإيضاح هذه المعاني كان لزاما أن نتطرق لمفهوم الإنفاق العام في المفهوم الإسلامي وتحديد القواعد الرقابية عليه في الفرع الأول ثم نتناول الرقابة على النفقات المحددة حصرا وغير المحددة حصرا في الفرعين الثاني والثالث على التوالي.

01: مفهوم الإنفاق العام :

ونتطرق هنا لتعريف النفقات العامة ومواردها ثم أهدافها وصولا إلى أهم القواعد التي تحكمها.

أ/ تعريف الإنفاق العام :

النفقة لغة : هي من أنفق الرجل إذا إفتقر وذهب ماله ومنها قوله تعالى : «قل لو أنتم تملكون خزائن رحمة ربّي إذا لأمسكنكم خشية الإنفاق...»²⁶¹ ، أي خشية الفقر.

(259) المائدة، الآية 38.

(260) منذر القحف، السياسات المالية ودورها وضوابطها في الإقتصاد الإسلامي، دار الفكر، دمشق 1998 ص 51.

(261) الإسراء الآية 100.

أما النفقة العامة في الإصطلاح فهي إخراج جزء من مال مخصوص إلى بيت المال لوجهة مخصوصة تحقيقاً للصالح العام.

وقد أكد الإمام الماوردي هذا المفهوم بقوله : « النفقة هي كل حق وجب صرفه في مصالح المسلمين فهو حق على بيت المال فإذا صرف في وجهة صار مضافاً إلى الخارج من بيت المال »²⁶².

وبهذا فالنفقة العامة هي ما تنفقه الدولة أو أي شخص من الأشخاص العامة الأخرى أو المؤسسات التابعة لها وهذا بخلاف النفقة الخاصة التي يضيف عليها الطابع الشخصي للمنفق.

ب/ موارد الإنفاق العام :

لا شك في أن مصدر الإنفاق العام هو بيت مال المسلمين أو الخزينة العمومية في الإصطلاح الحديث ، وبيت المال هو الذمة المالية للدولة منذ لحظة قيام الدولة الإسلامية عقب الهجرة²⁶³.

وبيت مال المسلمين لن تكون له نفقات بطابع الحال إلا بوجود موارد ، والتي نبجدها على نوعين موارد دورية ثابتة وأخرى غير دورية وغير ثابتة.

أولاً : الموارد الدورية الثابتة :

1- الزكاة : « وهي حصة مقدرة من المال فرضها الله لمستحقين لها حددهم الله على سبيل الحصر »²⁶⁴ ، فالزكاة مشروعة في كتاب الله تعالى في قوله : « وأقيموا الصلاة وأتوا الزكاة واركعوا مع الراكعين »²⁶⁵. وقوله : « خذ من أموالهم صدقة تطهرهم وتزكيهم بها »²⁶⁶.

(262) أبو الحسن الماوردي، الاحكام السلطانية والولايات الدينية، المكتبة العصرية، صيدا ، بيروت. 2000، ص 233.

(263) نفس المرجع ص 213.

(264) يوسف القرضاوي فقه الزكاة ج.02، ط16، مكتبة وهبة، القاهرة ، 1986 ، ص53.

- وقد عمدت وزارة الشؤون الدينية والأوقاف في هذه السنة إلى إنشاء صندوق للزكاة تودع فيه كل الأموال التي مصدرها الزكاة ثم يوجه مسار إنفاقها إلى الفقراء والمساكين أو لبناء مشاريع لمصلحتهم.

(265) البقرة الآية 43.

وقد سميت الزكاة زكاة لأنها تزكي النفس وتطهرها ، وقد جعلت الزكاة دعامة من دعائم الدين في قوله صلى الله عليه وسلم : « بني الإسلام على خمس : شهادة أن لا إله إلا الله ، وأن محمدا رسول الله ، وإقام الصلاة وإيتاء الزكاة ، وصوم رمضان ، وحج البيت من استطاع إليه سبيلا »²⁶⁷.

والزكاة واجبة على المسلم الحر البالغ العاقل ، إذا ملك نصابا من المال ملكا تاما وحال عليه الحول وهي تجب في الذهب والفضة والأنعام والزروع والثمار وعروض التجارة²⁶⁸ والمعادن والركاز الذي هو كل مال وجد مدفونا من ضرب الجاهلية²⁶⁹.

2- الجزية : وهي مبلغ من المال يفرض على فئات معينة من أهل الذمة إما صلحا أو قهرا وقد عرفها الماوردي بقوله : « هي مشتقة من الجزاء إما جزاء على كفرهم بأخذها منهم صغارا وإما جزاء أمننا لهم بأخذها منهم رفقا »²⁷⁰.

والجزية مشروعة بالكتاب والسنة وقد وردت في قوله تعالى : « قاتلوا الذين لا يؤمنون بالله ولا باليوم الآخر ولا يحرمون ما حرم الله ورسوله ولا يدينون دين الحق من الذين أوتوا الكتاب حتى يعطوا الجزية عن يد وهم صاغرون »²⁷¹.

3- العشور : وهو شبيه بالرسوم الجمركية والمقصود به ما يؤخذ من مال عن تجار أهل الحرب إذا دخلوا ويؤخذ العشور من الحربي « أي من دار الحرب » بمقدار العشر ، ومن الذمي « أهل الذمة من أهل الكتاب » يؤخذ نصف العشور ، وهذا كله بخلاف العشور الذي

(266) التوبة الآية 103.

(267) ابن حجر العسقلاني ، المرجع السابق ج 01، ص 69.

(268) عروض التجارة هي ما سوى النقدين ، فكل عرض سوى الدراهم والدنانير وهي الامتعة التي لا يدخلها كيل ولا وزن.

(269) علاء الدين أبي بكر الكاساني بدائع الصنائع في ترتيب الشرائع ، ط 2، دار إحياء التراث العربي ، بيروت 1998، ص 19.

(270) أبو الحسن الماوردي ، المرجع السابق ، ص 163 و 164.

(271) التوبة الآية 29.

يدفعه المسلم والذي يصل إلى ربع العشر وما يشترط في أخذ العشر هو بلوغ التجارة مائتي درهم فصاعدا²⁷².

4- الخراج: عرفه الإمام أبو سيف بقوله: «هو ما وُضع على رقاب الأرض من حقوق تؤدى عنها»²⁷³.

وقد عرفته الأستاذة فركوس بقولها: «هو ما يفرض على الأراضي التي حصل عليها المسلمون ويكون بينهم وبين غيرهم صلح مقابل مقدار معين من الحاصلات الزراعية أو من أموالهم، وهذه الأراضي لا يفرض عليها الخراج إلا إذا قرر الخليفة بأن يقفها على مصالح المسلمين وبالتالي ألا يوزعها على المحاربين الذين سوف يعوضون عن نصيبهم»²⁷⁴.

5- الضرائب: وقد إستدل الفقهاء على مشروعيتها من قوله صلى الله عليه وسلم: «إن في المال حقا سوى الزكاة»²⁷⁵، ولأجل هذا أفق علماء الأمة بأنه إذا كان هناك حاجة لتمويل زائد لدفع خطر أو جلب مصلحة جاز لهم أن يفتحوا بابا لتحصيل إمدادات لبيت المال لذات الغرض.

وقد أكد الفقيه الشاطبي: «إنا إذا قدرنا إماما مطاعا مفتقرا إلى تكثير الجنود لسد حاجة الثغور وحماية الملك المتسع الأقطار وخلا بيت المال وإرتفعت حاجة الجند إلى مال يكفيهم فللإمام إذا كان عادلا أن يوظف على الأغنياء ما يراه كافيا لهم في الحال إلى أن يظهر مال في بيت المال، ثم إليه النظر في توظيف ذلك على الغلات والثمار وغير ذلك»²⁷⁶.

وهذا من منطلق أن يدفع الضرر بضرر أخف درءا للفتنة وإجتنابا للأزمة التي قد تحدث وهذا كله من باب المصلحة المرسلة ومن باب الإستحسان كمصدرين فرعيين من مصادر التشريع الإسلامي.

02: الموارد غير الدورية "غير الثابتة":

(272) أبو يوسف، المرجع السابق، ص 133.

(273) نفس المرجع، ص 23.

(274) دليلة فركوس، تاريخ النظم ج2 (النظم الإسلامية) أطلس للنشر. الجزائر 1995 ص 97.

(275) أبو عيسى محمد بن عيسى الترمذي، سنن الترمذي ج2، دار الفكر، بيروت، لبنان، 1994 ص 143.

(276) أبو إسحاق الشاطبي، الإعتصام، ج2، ط1، دار ابن عفان للنشر والتوزيع، الخبر، السعودية 1997 ص 619.

1- الغنيمة : وهي المال المأخوذ من الكفار بعد القتال وذكرت في قوله تعالى: « واعلموا أن ما غنمتم من شيء فإن لله خمسة وللرسول ولذي القربى واليتامى والمساكين وابن السبيل إن كنتم أمنتم بالله وما أنزلنا على عبدنا يوم النقي الجمعان والله على كل شيء قدير »²⁷⁷.

فالخمس من الغنائم يودع في بيت مال المسلمين ويقسم الباقي على المشاركين في القتال من الجند.

2- الفياء : وهو المال الذي جلبه المسلمون دون قتال منهم للمشاركين على خلاف الغنيمة وقد ورد ذكر مشروعيته في قوله تعالى: « ما أفاء الله على رسوله من أهل القرى فلله وللرسول ولذي القربى واليتامى والمساكين وابن السبيل كي لا يكون دولة بين الأغنياء منكم وما آتاكم الرسول فخذوه وما نهاكم عنه فانتهوا واتقوا الله والله شديد العقاب »²⁷⁸.

3- الأموال التي لا مستحق لها : وهي الأموال التي لم تجد من يرثها فتنتقل بذلك إلى بيت مال المسلمين إستنادا لقول النبي صلى الله عليه وسلم: « من ترك مالا فلورثته ، وأنا وارث من لا وارث له ، أعقل عنه وأرثه »²⁷⁹ ، ففي هذه دلالة على أنه من لم يوجد له وارث فالنبي أولى بهذا الميراث وهو من يتولى إنفاقه وفق مصالح المسلمين وهذا ما كان على عهد الصحابة والتابعين حيث كانت تودع هذه الأموال إلى بيت المال مثلما تودع اليوم في الخزينة العمومية للدولة ، كما أن موارد بيت المال أيضا ما يسمى باللقطة وهي المال الضائع الذي يُجهل صاحبه ولم يظهر له أثر فيوضع ببيت المال إلى حين اليأس من إدراك الشخص الذي أضاعه وبعدها يصبح مالا عاما للمسلمين²⁸⁰.

ومن الموارد غير الثابتة أيضا الأوقاف ، وهي ما يقدمه أهل البر من تبرعات لفائدة عموم المسلمين ، وللإشارة فإنه في جباية كل نوع من هذه الإيرادات تفرض الرقابة عليها فلا تؤخذ الزكاة من جيد أو أسوأ ما يملكه المزكي وإنما تؤخذ من أوسط ملكه ، كما هناك رقابة

(277) الأنفال ، الآية 41 .

(278) الحشر ، الآية 7.

(279) أبو يوسف ، المرجع السابق ص 80.

(280) دليلة فركوس ، المرجع السابق ، ص 10 مشار إليه في مرجع محمد سلام مذكور ، معالم الدولة الإسلامية مكتبة الفلاح ، ط 1 ، الكويت ، ص 347.

على من يمنع إخراج الزكاة وهذا ما كان في عهد أبي بكر الصديق رضي الله عنه حيث قاتل مانعيها حتى أدّوها ، ومن ذلك الرقابة أيضا فيما ذكرناه من حديث ابن اللبنة الذي عاقبه رسول الله صلى الله عليه وسلم إذ جاء بمال مدعيًا بأنه أهدي له ، وقد أقر الإسلام أيضا مبدأ هاما وهو مبدأ التظلم وهذا ما نستشفه في حديث رواه جرير عن عبد الله قال : « جاء ناس من الأعراب إلى رسول الله فقال : إن أناسا من المصدقين يأتونا فيظلمونا » فقال صلى الله عليه وسلم : « أرضوا مصدقكم »²⁸¹.

وتأكيدا أيضا صلى الله عليه وسلم أن الإعتداء والظلم في جباية الزكاة أمر عظيم الخطورة في قوله : « المعتدي في الصدقة كمانعها »²⁸².

وهاهو ذا الإمام القاضي أبو يوسف ينصح أمير المؤمنين هارون الرشيد لما طلب منه النصيحة فقال : « ومُر يا أمير المؤمنين باختيار رجل أمين الثقة عفيفا ناصحا مأمونا عليك وعلى رعيتك فوكله جميع الصدقات في البلدان ».

كما تمت رقابة جباية كل موارد بيت المال من جزية وخراج وعشور رقابة مدققة المعالم مقتصدة التكاليف محققة النتائج.

ج : الهدف من الإنفاق العام :

لا شك ولا خلاف من أن الهدف الأسمى للإنفاق العام هو بقاء كيان الدولة مستمرا على ديدنه ، وحتى يتأتى لها تسيير مرافقها ومصالحها التسيير الأمثل والقويم تلبية لمصالح المسلمين وحاجاتهم ؛ هذه الحاجات العامة قسمها الفقه الإسلامي إلى ثلاثة أقسام وهي :

- **الضروريات** : وهي التي لا يستقيم أمر الأمة وكيانها إلا بوجودها ومن ذلك الأمن والعدالة والتعليم والدفاع.

- **الحاجيات** : وهي التي لها دورها البارز في دفع عجلة النمو الاقتصادي ورفع مستويات التنمية بأبعادها المختلفة وضمان سيرورة خدمات مصالح الدولة ومرافقها.

(281) أبو عيسى الترمذي ، المرجع السابق ج 2 ص 137.

(282) أبو يوسف ، المرجع السابق ص 80.

- **التحسينات :** وهي ما يصطلح عليه باسم الكماليات والتي تضمن العيش الهنيء والحياة الطيبة دونما كلل أو عناء.

وهذه الحاجات تلبى بطبيعة الحال بمخططات الإنفاق العام لكن الأولى فالأولى ، فمن غير المعقول أن نبدأ بالتحسينات ونهمل أمر الضروريات من شؤون الأمة.

ثالثا: دور الرقابة تجاه تزايد الإنفاق العام :

لقد إنجر عن ظاهرة تزايد الإنفاق العام ضرورة البحث عن مصادر إضافية للإيرادات العامة لأجل تغطية تلك الزيادة الحاصلة، فاضطرت الدولة إلى إستخدام كل الأساليب دون النظر إلى العواقب فلجأت إلى إصدار القروض العامة الإختيارية منها والإجبارية وإلى الإصدار النقدي الجديد مما أوقع الدولة في موجات تضخمية فكانت ظاهرة تزايد النفقات العامة من أولى أسباب ظاهرة التضخم في كل الدول متقدمة كانت أو متخلفة ، وبهذا أدت ظاهرة التزايد وضعف الإنتاجية إلى التفكير في ضرورة أعمال الرقابة بكل أشكالها سياسية وبرلمانية وقضائية وتقنية لأجل الوصول إلى ترشيد النفقات العامة للدولة.

إلى هنا يظهر جليا دور الرقابة المالية في كبح هذا التزايد المستمر لهذه النفقات دون الزيادة المتبوعة في المنفعة الحقيقية وذلك بوضع ضوابط حتى يؤدي الإنفاق أثاره المرجوة ، وهذا مالا يتم إلا بضوابط منها ضابط المنفعة العامة وضابط الإقتصاد في الإنفاق

101/ ضابط المنفعة العامة :

إذ لا يمكن تبرير النفقة العامة إلا بالقدر الذي تحققه من النفع العام الذي يترتب عنه ، وبهذا إن لم يكن للنفقة أي فائدة أو منفعة عائدة على الأفراد في أي مجال ومهما كان فإن الدولة هنا لن تكون مبررة في تدخلها بالإنفاق على هذه الصورة وتبقى مسؤوليتها قائمة.

ويقصد بالمنفعة العامة ما يتطلب تحقيقه بواسطة الإنفاق العام في قطاع معين كقطاع التعليم الصحة ، النقل وغيره ، وبتطبيق معيار المنفعة العامة كضابط للإنفاق العام يجب أن تتساوى هذه المنفعة مع التضحية التي يتحملها الأفراد بسببها²⁸³ ، ومعرفة مبلغ النفقات العامة التي تنفق على وجه معين لها يفسح المجال حتى لتدخل الهيئات المالية الدولية كصندوق النقد الدولي والبنك الدولي للإنشاء والتنمية بتداعيات تصحيح حالات العجز أو ما شابه ذلك.

(283) زينب حسين عوض الله ، المرجع السابق ، ص 53 .

02 : ضابط الإقتصاد في الإنفاق²⁸⁴ :

والمقصود بهذا الضابط هو أن الحكومة وباقي الهيئات الإدارية عندما تمنح لها الإجازة من البرلمان لتنفيذ النفقات وفق قانون المالية المصوت عليه يجب عليها أن لا تنفق إلا وفق الإعتمادات الممنوحة كما يجب أن تتجنب كل سبل التبذير بأن لا تنفق مبلغا دون مبرر إذ عليها أن تسير المرافق العامة وتبلي المصالح العامة بأقل التكاليف ولا شك أن الإسراف في الأموال وسوء إستخدامها يضعف الثقة في الإدارة المالية للدولة ، وهذا ما يبرر التهرب الضريبي ، ولهذا يصبح من الواجب أن تتحقق المنفعة العامة بأقل التكاليف مع مراعاة الحاجات الحقيقية الفعلية ، بحيث لا تتحمل الدولة نفقات عامة إلا إذا كانت ضرورية وبالقدر اللازم فقط لتحقيق المنفعة العامة.

وهنا يأتي دور الرقابة المالية التي تجسد حقيقة مبدأ الإقتصاد في الإنفاق بصورها المختلفة سابقة وآنية ولاحقة لتجنب مواطن الخلل وإصلاحها في حال وقوعها وهذا ما هو منوط بالأجهزة والهيئات الرقابية داخلية كانت أو خارجية.

ومن هنا تتحقق الغاية من ترشيد النفقات العامة ومنتهى ذلك هو تحقيق أكبر قدر من النفع العام في أقرب الأجل وبأقل التكاليف وبأحسن الأداءات.

ثم إن المتمعن في النظام المالي الإسلامي سيجده قد أتى بضمانات تعالج كل المشاكل الإقتصادية والمالية وأثارها على كل الأصعدة في عقر دارها من فقر وجهل وسوء تسيير وكل ما شابه ذلك ، حيث إشتراط فيمن أوكل له أمر الرقابة الصدق والأمانة والأخلاق الرفيعة حتى تكون هي الرقيب عليه وهي المانع له من أن تسول له نفسه أن يمس أموال الأمة بسوء.

ومهما اعتنت الأنظمة الحديثة بأساليب الرقابة ومناهجها فلن تكون كالتى شهدتها الدولة الإسلامية في أوج عهدها والتي رسمها القرآن وحسدها السنة المطهرة منذ أكثر من أربعة عشر قرنا ؛ لأجل هذا كان الإسلام قد آخ بين الروح والمادة ولم يجعل الحياة روحا خالصة ولا مادة خالصة فنهى عن تراكم الأموال بيد ثلة من الناس ونهى عن إدخار الأموال

(284) وهذا الضابط جسده شريعتنا السمحاء في قوله تعالى: (والذين إذا أنفقوا لم يسرفوا ولم يقتروا وكان بين ذلك قواما) الفرقان الآية 67 ؛ والقوام في الإنفاق في الفقه الإسلامي يقابله ضابط الإقتصاد في الإنفاق وفق المالية الحديثة .

وتحميد حركيتها فهاهو ذا رسول الله صلى الله عليه وسلم يؤكد هذا بقوله : « لا يحتكر إلا خاطيء ».

وهذا هو مفهوم الرفاهية في الإسلام بأن يكون حظ الإنسان في ما لديه طبقا للفطرة والشرعية هو حد الكفاية في كل ما يحتاجه بوسطية تسعد الإنسان في دينه ودنياه.

ثم إن الهدف الأسمى الذي جاءت به الشريعة الإسلامية هو إرساء العدالة الإجتماعية بين كل فئات المجتمع قال تعالى : « إن الله يأمر بالعدل والإحسان وإيتاء ذي القربى وينهى عن الفحشاء والمنكر والبغى يعضكم لعلكم تذكرون »²⁸⁵.

ومن الآثار الإقتصادية التي جاء بها القرآن والسنة يمكننا أن نشير إلى أن تمرکز الثروة وممارسة الإحتكار كمصدر هام للفوارق والظلم تمثل حواجز لإقامة العدالة الإجتماعية والأخوة والإنسجام بكل أبعاده ، لذا حرم الله الإحتكار من طرف الأقلية قال تعالى في هذا الصدد : « كي لا يكون دُولَةٌ بين الأغنياء منكم »²⁸⁶. أي حتى لا يبقى المال حكرا على فئة دون أخرى ، واشتهر عن عمر بن الخطاب رضي الله عنه أنه قال يوما : « إن لكل واحد حقا من مال الأمة ولا لأحد ولو كان عُمَرَا نفسه أن يأخذ أكبر مما هو حق له ». فالإسلام بهذا يرفع العدالة في التوزيع إلى تصدر الأولويات في الإقتصاد الإسلامي.

رابعا: آليات الرقابة :

01 / الحسبة :

لقد عرّف الإمام الماوردي الحسبة بقوله : « هي أمر بالمعروف إذا ظهر تركه ونهي عن المنكر إذا ظهر فعله »²⁸⁷ ، وقد وردت أدلة مشروعية الحسبة في العديد من الآيات منها قوله تعالى : « ولتكن منكم أمة يدعون إلى الخير ويأمرون بالمعروف وينهون عن المنكر »²⁸⁸ ،

(285) النحل، الآية 90 .

(286) الحشر ، الآية 07.

(287) أبو الحسن الماوردي ، المرجع السابق ، ص 260 .

(288) آل عمران، الآية 104 .

وقوله تعالى : « والمؤمنون والمؤمنات بعضهم أولياء بعض يأمرون بالمعروف وينهون عن المنكر »²⁸⁹ ، وقوله تعالى أيضا: « كنتم خير أمة أخرجت للناس تأمرون بالمعروف وتنهون عن المنكر »²⁹⁰.

كما ورد وجه مشروعيتهما في السنة لما رواه أبو هريرة عن رسول الله صلى الله عليه وسلم قال : « من رأى منكم منكرا فليغيره بيده ، فإن لم يستطع فبلسانه فإن لم يستطع فبقلبه ، وذلك أضعف الإيمان »²⁹¹.

وبهذا نجد أن الحسبة نظام عام كامل وشامل لكل ما يتعلق بحياة المسلمين يقوم على الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر ، وإن كانت شموليته تعم كل المرافق من أسواق وطرق ومساجد²⁹² ، إلا أن ما يهمننا هو ما اقتصر منها على المجال الرقابي لنفقات الدولة.

وقد كان رسول الله صلى الله عليه وسلم يقوم بأعمال الحسبة بنفسه كما كان يسند القيام بها لغيره من الصحابة الكرام²⁹³ ، وقد ثبت فيما رواه مسلم عن أبي هريرة رضي الله عنه أن رسول الله صلى الله عليه وسلم مرّ على صبرة طعام فأدخل يده فيها فنالت أصابعه بللا فقال: « ما هذا يا صاحب الطعام ؟ فقال أصابته السماء يا رسول الله، قال: أفلا جعلته فوق الطعام حتى يراه الناس، من غشنا فليس منا »²⁹⁴.

وقد نهج الصحابة نهج نبيهم بإتباعهم سنته فعملوا بنظام الحسبة حتى صارت ولاية من ولايات الإسلام ونظاما من أنظمتهم.

(289) التوبة ، الآية 71 .

(290) آل عمران الآية 110 .

(291) الإمام أبي زكرياء محي الدين النووي ، شرح النووي لصحيح مسلم ، ج2، مؤسسة مناهل العرفان، بيروت ، دون سنة النشر ، ص22 .

(292) فضل إلهي، الحسبة في العصر النبوي وعصر الخلفاء الراشدين، ط2، مؤسسة الجريسي الرياض، 1998، ص06 .

(293) نفس المرجع .

(294) أبو زكرياء محي الدين النووي، المرجع السابق، ج2، ص109 .

وقد إتضحت معالم هذا النظام وأُرسيت أسسه في العهد العباسي في القرن الثاني للهجرة إذ أصبح للمحتسب دارا يمارس فيها كل ما تعلق بإختصاصاته دون أن يمنع ذلك من أن يعقد مجلس المحاسبة في المسجد.

102/ ولاية المظالم :

لقد عرف الماوردي ولاية المظالم بأنها « قود المتظالمين إلى التناصف بالرهبة وزجر المتنازعين عن التجاحد بالهيبة »²⁹⁵، وقد عرفها ابن خلدون بأنها : « هي وظيفة ممتزجة من سطوة السلطنة ونصفه القضاء »²⁹⁶.

وبهذا نجد أن ولاية المظالم تجمع بين وظيفتين ، وظيفة القاضي ووظيفة السلطان بماله من سلطان حيث يتولى الفصل في المسائل التي عجز القضاء عن الفصل فيها.

والنظر في المظالم بهذا هو نوع من القضاء العالي له سلطة أوسع من سلطات القاضي العادي إذ يمتزج فيه القضاء بالرهبة والزجر ويشبه البعض النظر في المظالم بالمحكمة العليا اليوم ، لأنه يعرض عليها القضايا إذا عجز القضاء عن تنفيذ حكمه في قضية ما أو إذا لجأ إليها المتقاضون معتقدين أن القاضي لم يحكم بينهم بالعدل²⁹⁷.

وأكثر من هذا فالنظر في المظالم أوسع من وظيفة القاضي إذ أن الناظر في المظالم ينظر في الأحكام أو في الظلم الواقع من القاضي في حد ذاته.

وقد حدث حوالي سنة 1039 ميلادي أن مات رجل بمصر وترك مالا جزيلا ولم يخلف سوى بنتا واحدة ، فورثت جميع المال وتناول الناس لتزوجها لكثرة مالها ومن بين هؤلاء القاضي عبد الحاكم بن سعيد الفارقي، فامتنعت عليه فحنق عليها وأقام أربعة شهود بأنها سفيهة وأخذ كل مالها ، فهربت إلى الوزير الناظر في المظالم وذكرت له ما فعله القاضي فعمل محضرا برشدها وأشهد عليه، وأمر بإحضار القاضي فأحضر مهانا وأخذ المال منه ، وأنيب ولده عنه في

(295) أبو الحسن الماوردي ، المرجع السابق، ص 94 .

(296) ابن خلدون ، المقدمة (كتاب العبر وديوان المبتدأ والخبر في تاريخ العجم والعرب والبربر ومن عاصرهم من ذوي السلطان الأكبر) ، ط 4 ، دار إحياء التراث العربي ، بيروت، لبنان، دون سنة النشر، ص 222 .

(297) عوف محمود الكفراوي ، الرقابة القضائية على مالية الدولة الإسلامية ، المرجع السابق، ص 32 .

الأحكام فلبث في داره ولم يخرج منها ، ثم قبض الوزير على الشهود الذين شهدوا شهادة الزور وأودعهم السجن²⁹⁸.

103/ رقابة الدواوين الخاصة: الديوان في الراجح من الأقوال يعني الكتاب أو السجل ثم نقل إلى العربية ليطلق على تلك الأماكن التي تحفظ فيها الدفاتر والسجلات وكل ما يتعلق بالعمال والجيش والأموال وسائر الأعمال²⁹⁹.

وقد كان عمر بن الخطاب رضي الله عنه أول واضع لنظام الدواوين والسبب في وضعه هو أن أبا هريرة قدم عليه بمال من البحرين فقال له عمر ، ما الذي جئت به ؟ فقال خمسمائة ألف درهم ، فاستكثره عمر فقال أتدري ما تقول ؟ قال نعم ، مائة ألف خمس مرات ، فقال عمر أطيب هو ؟ فقال لا أدري ، فصعد عمر على المنبر فحمد الله وأثنى عليه ، ثم قال : أيها الناس قد جاءنا مال كثير ، فإن شئتم كلنا لكم كيلا وإن شئتم عددنا لكم عدا ، فقام إليه رجل فقال : يا أمير المؤمنين قد رأيت الأعاجم يدنون ديوانا لهم فدوّن أنت لنا ديوانا³⁰⁰.

ليأمر بعدها عمر بن الخطاب بعضا من شباب المسلمين³⁰¹ بوضع الديوان ، والثابت أنه في عهده تم وضع ديوان للجند يحصي الجنود وما يحملونه من السلاح والمؤونة ويحصى رواتبهم ، كما أنشأ ديوان للجباية والخراج حتى يحصي أموال الخراج وكل ما تعلق بجبايتها وإنفاقها ، لتنشأ في عهد الأمويين والعباسيين دواوين أخرى نتيجة الحاجة الملحة لها ونتيجة إتساع رقعة الدولة الإسلامية لتشمل الدواوين كل المجالات ومنها ديوان الرسائل والبريد وديوان الخاتم الذي أنشأه معاوية بن أبي سفيان حتى تطبع كتاباته وأوامره وديوان الطراز لصنع الألبسة الرسمية والأعلام ، لتظهر دواوين أخرى في العهد العباسي منها ديوان الزمام الذي يختص بتدقيق حسابات الدواوين وأيضا ديوان الصوافي الذي يهتم بكل ما تعلق بأمالك الدولة وتأجيرها أو الإلتفاف بها وغيرها من الدواوين الأخرى³⁰².

(298) نفس المرجع ، ص 33 .

(299) أبو الحسن الماوردي ، المرجع السابق ، ص 220 .

(300) نفس المرجع .

(301) وهم عقيل بن أبي طالب ومخرمة بن نوفل وجبير بن مطعم .

(302) أنور الرفاعي، النظم الإسلامية، ط1، دار الفكر ، دمشق ، 1973، ص82:90 .

04/ديوان السلطنة : وقد سُمي في عهد العباسيين بديوان النظر أو المكاتبات والمراجعات ، وهو يختص برقابة مجالات متعددة أهمها :

1- نفقات الجند والجيش إذ يسجل بهذا الديوان أسماء الجند ونفقاتهم وموعد صرف هذه النفقات أو المرتبات وهو مختص بكل نفقات الجيش في الدولة الإسلامية ، وفي تقدير نسبة الإنفاق على الجند فهو معتبر بحد الكفاية حتى يكون في غنى عن كل ما قد يمنعه عن الجهاد أو يعطله عن أداء عمله ، وقد كان يختلف عطاء الجند حسب عدد الأفراد الذين يعولهم من الأبناء والأهل وعدد ما يرتبطه من العدة والعتاد ، كما كان يعمل بنظام التقاعد والمعاش حيث تستبقى النفقة على الذرية في حال وفاة الجندي أو قتله أو إصابته فتنتقل النفقة إلى ذريته ترغيباً لهم على الإقدام وعلى أن يقوموا مقام أبيهم في الذود عن الأمة.

2- نفقات العمال : إذ يُدَوَّن في هذا الديوان مستحقات العمال وبياناتهم بذكر أسمائهم ومهامهم وكل ما تعلق بهم وبأهلهم³⁰³.

3- نفقات التسيير : وهي نفقات الحقوق والأعمال فيحدد الأعمال وما تتميز به وذلك باختلاف النواحي فيجعل لكل بلد الحد الذي يتطلبه³⁰⁴.

05/ديوان الخراج : ظهر ديوان الخراج على عهد عمر بن الخطاب رضي الله عنه ليتم تحديده في العهد الأموي ، أما عن دوره فهو يختص بجمع وحصر مداخيل الخراج وتحديد مجالات إنفاقها على كل ما يهم شؤون الدولة، وقد كان لكل ولاية ديوانها الذي يختص بها ليقوم بجمع الزكاة من أصحابها وهذا الديوان هو أشبه بإدارة محلية للمالية ويبقى للولاة ما يحتاجونه مما سيتم إنفاقه والفائض عن ذلك يرسل إلى العاصمة ويتم تدوين كل ذلك في الديوان المركزي³⁰⁵.

هذا بالإضافة إلى دواوين أخرى ومثلها :

(303) حسين يوسف راتب ريان، المرجع السابق ، ص205 .

(304) نفس المرجع .

(305) أنور الرفاعي ، المرجع السابق ، ص83 .

106/ ديوان النفقات : ظهر على العهد العباسي واختص بمطالب البلاط من تحديد لنفقات البناء والترميم للقصور والمباني المجاورة لها إلى نفقات شراء العتاد والعدة وكل ما يحتاج إليه من المأكل والملبس والمتاع³⁰⁶.

107/ ديوان الخاتم : حيث أنه بعد طي الرسالة يتم إلصاق طرفيها بالشمع والطين الأحمر الذي يطبع عليه بخاتم الخلافة حتى ما إذا فتحت الرسالة قبل أن تصل إلى مرجعها عرف ذلك وأول من وضع هذا الديوان هو معاوية ؛ وهذا يخص كل الرسائل التي كان يكتبها الخليفة والتي يحد بها مقادير وأوجه الإنفاق التي تبعث إلى الولاة وكان المعهود أن يحتفظ ديوان الخاتم بنسخة عن كل ما يوقع من رسائل وحسابات³⁰⁷.

108/ ديوان الزمام : ويسميه البعض بديوان الأزمة وهو أشبه بالهيئة المحاسبية، حيث يختص بمراجعة الحسابات ويقوم برقابة مالية متخصصة على جميع دواوين الدولة وهو يشبه أيضا مجلس المحاسبة اليوم في ممارسته للرقابة على جميع أجهزة الدولة وهيئاتها المحلية وكذا ما يقوم به المراقبون الماليون المعينون من طرف وزارة المالية والمصالح والجماعات الإقليمية لمراقبة تنفيذ النفقات العامة³⁰⁸.

وقد كان يعهد بإدارة كل ديوان إلى مدير يسمى الرئيس أو الصدر، أما التفتيش فكان يعهد إلى مفتشين يدعون بالمشرفين أو النظار³⁰⁹.

109/ رقابة ديوان بيت المال :

أ: المقصود بديوان بيت المال :

لقد كان إيراد الدولة الإسلامية في عهد النبي صلى الله عليه وسلم مقتصرًا على الغنائم والصدقات والجزية وكان كل ما يرد من هذه الموارد يتم إنفاقه فيما حدد له ساعة إيراده وفق ما سبق وأن رأينا في موارد الدولة الإسلامية وأوجه إنفاقها³¹⁰.

(306) نفس المرجع .

(307) نفس المرجع .

(308) عوف الكفراوي ، الرقابة القضائية على مالية الدولة ، المرجع السابق ، ص 270 .

(309) أنور الرفاعي، المرجع السابق، ص 90 .

لأجل هذا لم يستخدم لفظ بيت المال إلا منذ غزوة بدر حيث كان مقره بمسجد النبي صلى الله عليه وسلم³¹¹ ، وقد تم تحديد اختصاصاته واستكمال بناءه في عهد عمر بن الخطاب خاصة وأن في أيام خلافته زادت الأموال وتدفقت وزاد جند المسلمين وتعددت أوجه الإنفاق. أما عن ديوان بيت المال فقد عرفه الإمام الماوردي بأنه الجهة التي تتولى إدارة شؤون الدولة المالية بقوله : « هو موضع لحفظ ما يتعلق بحقوق السلطنة من الأموال وما يقوم بها من العمال »³¹².

ومن هنا يتجلى لنا أن ديوان بيت المال هو أشبه بإدارة الخزينة العمومية أو وزارة المالية اليوم فهو يتولى الإشراف والعناية بالشؤون المالية للدولة الإسلامية وذلك منذ البدء في جمع مصادرها المحددة شرعا إلى حين إنفاقها كما يتولى تنمية أموال الدولة والمحافظة عليها وفق ما رسمته الأحكام والقوانين المقررة شرعا ووفق مصلحة الأمة.

الخاتمة :

لقد كان الهدف من هذه الدراسة إبراز المبادئ السوية التي تحكم مالية الدولة والرقابة عليها على الخصوص ، بدءاً من تحصيل الموارد إلى كيفية إنفاقها في الأوجه المحددة شرعا. حيث تبين أن الرقابة المالية على النفقات العامة في المنظور الإسلامي تقوم على مبادئ وأسس أوردها القرآن الكريم والسنة المطهرة، وأن هذه المبادئ تتسم بصلاحياتها لكل زمان ومكان وإن كان هذا لا يمنع إعمالا للمصلحة المرسله والاستحسان وكذا الاجتهاد من تطبيق بعض النظم الوضعية والحلول المالية التي أقرها مجتهدو الأمة تطبيقا لتلك الأسس والمبادئ الثابتة. وقد امتازت الشريعة الإسلامية بالشمول والوضوح لذا جعلت حتى عبادات الفرد على صلة قوية بتنظيم هذا المنهج ، فأتمت هداية الإنسانية برسم تلك المعالم الثابتة والأسس القويمية ليطلق المجال لكل مجتمع في البناء على تلك الأسس، وبهذا كان الجانب الروحي والجانب المادي لحياة البشر كلا متكاملًا.

(310) عبد الوهاب خلاف، السياسة الشرعية ، مؤسسة الرسالة، بيروت، 1997، ص139.

(311) دليلة فركوس، المرجع السابق ، ص 92 .

(312) أبو الحسن الماوردي، المرجع السابق ، ص220.

وفي نطاق الرقابة على أوجه الإنفاق نجد أن الفكر المالي الإسلامي قد خصها بأهمية بالغة وحفها بضوابط صارمة إذ نجد الرقابة الذاتية والرقابة الإدارية والرقابة الشعبية على شاكلة ما تعرفه المالية الحديثة بل أحسن نمطا وأرقى شأنًا لأن الدولة الإسلامية تنفرد بوجود الرقابة الذاتية التي تزرع في نفس كل إنسان مسلم استشعار الرقابة على نفسه ليحاسبها على ما صدر منها من قول وفعل عملا بقوله صلى الله عليه وسلم «حاسبوا أنفسكم قبل أن تحاسبوا ، وزنوا أعمالكم قبل أن توزن عليكم».

ولكي تتجسد هذه الرقابة اشترط الفقه المالي الإسلامي شروطا تخص سيرة الفرد وأمانته وخشيته لله عز وجل ، كما أن الفكر الإسلامي كان سباقا للفكر الحديث في الرقابة الشعبية التي لم تظهر إلا حديثا وبعد صراع مرير بين الحكام وشعوبهم.

عرفت الرقابة المالية الإسلامية بهذا الكثير من الأمور لم يتوصل إليها حديثا وقد لا يتوصل إلى البعض منها أبدا ، فقد عرفت مبدأ الفصل بين مالية الدولة ومالية الحاكم ، وعرفت أيضا مبدأ موافقة ممثلي الأمة وهم أهل الشورى من أهل الحل والرأي على كل فرض للموارد أو صرفها أو الرقابة عليها ، وهذا المبدأ الحديث يقوم على ضرورة موافقة أعضاء البرلمان كممثلين للشعب على إقرار الضرائب ومجالات الصرف وما شابه ذلك.

كما توصل الفكر المالي الإسلامي من خلال آليات الإنفاق لتحقيق أسمى الأهداف الاجتماعية لم تصل إليها حديثا حتى الدول المتقدمة ، حيث استخدمت الزكاة لتحقيق حد الكفاية ، وهو المستوى اللائق لمعيشة الفرد مهما كانت صفته أو جنسيته أو ديانته بل أكثر من هذا ومن خلال الزكاة تم تأمين الغارمين ، وتأمين ابن السبيل وتحرير العبيد من ذل الاسترقاق .ومما سبق نستشف أن الفكر المالي الإسلامي قد وضع نظاما ماليا متكاملا ومتناسقا ، يهدف لحماية المجتمع بمقوماته السياسية الاقتصادية والاجتماعية ، ويرمي لبسط التكافل والتضامن الاجتماعيين وتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية ، كما جعل النظام الإسلامي من أمر الرقابة المالية أخلاقا تنبع من نفس الإنسان المسلم قبل أن تكون قواعد وأسس يحتكم إليها.

والحاصل من الخلل البين في ظل المالية الحديثة في العموم وفي التشريع المالي الجزائري على الخصوص يتضح من كثرة النصوص القانونية التنظيمية وكأن المشكل يتعلق بكم النصوص

التي كثرت وتعددت بل وتجددت من حين لآخر لكن دون العمل بها ودون تجسيدها على أرض الواقع.

وختاما لكل ما سبق نخلص إلى العديد من النتائج نوردها كما يلي :

- ضرورة استقلالية ميادين المالية والمحاسبة والرقابة ، وذلك بعدم تركها للتيارات السياسية تتجاذبها كلٌ إلى جهتها ، وتجسيد هذه الاستقلالية يكون بدعم الهيئات الحاصلة بالمزيد من الحياد والنزاهة في أداء مهامها وإضفاء الاستقلالية التامة على أعوانها القائمين بها.

- ضرورة إعادة النظر في سياسات الإنفاق العام وفي ضوابطها القانونية إذ لا بد من تحقيق المنفعة العامة والصالح العام بمعناه الدقيق ، لا نقول المساواة بين الغني والفقير ، فليس هذا منالعدل بل لا بد من النظر للفقير بعين العناية لتوفير ما يكون الغني في غنى عنه ، ويقتضي هذا إعادة النظر في توجيهات النفقات العامة.

- لا بد من إرساء نظام الرقابة القبلية ودعم الأجهزة القائمة بها والأشخاص المكلفين بها لأنها هي الأهم لكونها تحول دون الأخطاء والاختلاسات وما شابهها قبل وقوعها.

- جعل مدونة تبين شروط اختيار المراقبين الماليين والمحاسبين العموميين ومن قام مقامهم كشرط الكفاءة في العمل والأمانة في الخدمة ، والأخلاق الحسنة لأن المثل يقول « من ذهب أخلاقه هدرت أمواله » - فكيف إن كان المال لغيره - إلى جانب هذا يجب أن تكون رواتب هؤلاء ضامنة للعيش الهنيء ، حتى لا تسول لهم أنفسهم بالاعتداء على أموال الأمة.

- توحيد الأنظمة المالية والمراقبية وإلغاء ازدواج الاختصاص من غير منفعة مرجوة، لأن ذلك في حد ذاته ضياع للأموال ، لأجل هذا يجب العمل بقاعدة الاقتصاد في الرقابة.

- كما أن الرقابة المالية وحدها لا تكفي لأنها رقابة إدارية تقنية في أغلب الأحيان لذا لا بد من دعم الرقابة السياسية الشعبية والرقابة القضائية حتى يكتمل بناء النظام الرقابي.

- وكذا من بين أهم النقاط وجوب اعتماد الأنظمة الرقابية التي يسهل فهمها وتطبيقها. مما يضمن الأداء الحسن والفعال ، والكف عن الاستيراد الجاهز للقوانين. مما لا يتلاءم مع واقعنا ولا أنظمتنا السائدة.

- عدم الاكتفاء باكتشاف الأخطاء بل لا بد من الإرشاد والتوجيه والإصلاح وتدارك النقائص المكتشفة.

فإذا ما عملنا بهذه العناصر فسنصل حتما إلى ما نطمح إليه ويتجسد لنا النظام الرقابي المرجو ، وبهذا تصرف الأموال في أوجهها المحددة لها ، ويأخذ كل ذي حق حقه ، ويتحقق على الأقل جزء من التوازن بين فئات المجتمع ، وتقلص الهوة بينها للحيلولة بين طبقة المجتمع التي بدت ظاهرة للعيان ، ويزداد جلاؤها وبروزها يوما بعد يوم.