
الرقابة المالية في القوانين الوضعية والشريعة الإسلامية

دكتور / هيثم محمد حرمي محمود شريف

الرقابة المالية في

القوانين الوضعية والشريعة الإسلامية

د/هيثم محمد حرمي محمود شريف

أستاذ المالية العامة والتشريعات الاقتصادية المساعد

كلية القانون الجامعة الأمريكية في الإمارات

بسم الله الرحمن الرحيم

﴿ وَقَالَ الْمَلِكُ أَتُؤْتِنِي بِمِةٍ أَسْتَخْلِصُهُ لِنَفْسِي ۗ فَلَمَّا كَلَّمَهُ قَالَ
إِنَّكَ الْيَوْمَ لَدَيْنَا مَكِينٌ أَمِينٌ ﴿٥٤﴾ قَالَ أَجْعَلْنِي عَلَىٰ خَزَائِنِ الْأَرْضِ
إِنِّي حَفِيظٌ عَلِيمٌ ﴾ صدق الله العظيم سورة يوسف الأيتان 54 ، 55

تهدية

الدول في تحقيق أهداف خطط التنمية الاقتصادية ، و الاجتماعية لا تعتمد على مدى سلامة البرامج والسياسات المختلفة الملائمة للإنجاز ، ولا على توفر الأموال فحسب ، بل تعتمد أيضا و بنفس الدرجة على مدى توافر أدوات الرقابة المناسبة ، لتابعة وتقييم هذا الإنجاز ، وعلى توافر المقومات الأساسية اللازمة لزيادة فاعلية الرقابة على مختلف الأنشطة ، و البرامج التي تتولاها الأجهزة ، و الوحدات الحكومية و هذا ما لا يوجد في غالبية الدول.

ولقد تطورت وظيفة الرقابة ، منذ القدم بتطور دور الدولة فبينما كان دورها في السابق قاصرا على المحافظة على كل من الأمن الداخلي ، و الخارجي ، و إقامة العدل ، و هو ما يعرف بالدولة الحارسة ، فقد تغير هذا الدور بشكل كبير نتيجة التقلبات الإقتصادية العديدة التي عاشتها الدول و ما نتج عنها من آثار سلبية على المجتمعات ، فأصبحت

الدول تتدخل بشكل متزايد في مختلف المجالات بحثا عن رفاهية مجتمعاتها، مما أدى إلى نمو القطاع العام بشكل كبير، واحتكار الدولة للعديد من القطاعات الإستراتيجية.

ونتيجة عن ذلك استخدام أموال طائلة في مختلف المشاريع، الأمر الذي استدعى إنشاء أجهزة رقابية مختلفة، وإصدار العديد من القوانين المنظمة لعمل هذه الأجهزة، لذلك تطورت وظيفة الرقابة مع تطور دور الدولة، وأصبحت لها أهمية كبيرة في مختلف المجالات خاصة في المجال المالي، ومن ثم تعتبر الرقابة المالية من أبرز الميادين التي شهدت تطورا كبيرا في مختلف الدول المعاصرة خاصة بعد الحرب العالمية الثانية^(١).

وأصبح هناك نوع خاص من الرقابة (الرقابة السابقة) والتي تهدف به الدولة إلى اكتشاف وتحليل المشاكل الممكن حدوثها وتفاديها ومعالجتها قبل حدوثها، والموافقة السابقة لأجهزة الرقابة على القرارات المتعلقة بصرف الأموال، وتعتبر الحاسمة في تأدية الغرض التي تهدف إلى

١- تم اعتماد مشروع الميزانية العامة للإتحاد عن السنة المالية ٢٠١٧ - ٢٠٢١ وبنفقات تقديرية قدرها ٢٤٨ مليار درهم لخمس سنوات وميزانية قدرها ٤٨,٧ مليار درهم لعام ٢٠١٧ وتعد دولة الإمارات أول دولة عربية تقوم بإعداد ميزانية دورية لخمس سنوات حيث تأتي توجيهات صاحب السمو الشيخ محمد بن راشد آل مكتوم بإعداد مشروع الميزانية على شكل خطط دورية كل خمس سنوات بهدف تطوير مستوى الخدمات الاجتماعية المقدمة والتركيز على رفع مستوى الخدمات الحكومية الذكية وزيادة نسبة رضا المتعاملين على جهود الحكومة الاتحادية في توفير الرفاهية والرخاء والسعادة والأمن لأفراد المجتمع. وتطبق الميزانية الصفرية من قبل مجلس الوزراء بحسب القرار ١/١٨١ لسنة ٢٠٠٨.

انظر: موقع وزارة المالية لدولة الإمارات www.mof.gov.ae في

٢٠١٤/١١/٢٥

تحقيقه، والمتمثل في تطبيق القوانين و القواعد التنظيمية و التحقق من الشرعية المالية للنفقات العامة .

كما تتولى الحكومة ممثلة في وزارة المالية، تحصيل و جباية، ومراقبة الميزانية للتأكد من مراعاة واحترام المكلفين بالتنفيذ كافة القواعد المالية، أثناء ممارستهم لوظائفهم، والهدف من الرقابة هنا يكون التأكد من أن تنفيذ الميزانية قد تم على الوجه المحدد ووفق السياسة التي وضعتها السلطة التنفيذية و أجازتها من طرف السلطة التشريعية، خاصة وأن الميزانية لم تعد مجرد جداول، تتضمن أرقام صماء بل أرقام ناطقة تهدف إلى تحقيق أهداف معينة يخطط لها مسبقا ويحدد لها فترة زمنية معينة لتحقيق التوازن الاقتصادي، والاجتماعي ولنجاح الرقابة في تأدية دورها المنوط بها لا بد من أن تتوافر بها الخصائص الآتية: ^(١)

١. الدقة :

إن النظام الرقابي الذي يعتمد على بيانات ومعلومات غير دقيقة، سينتج عنه قرارات إدارية رقابية غير قادرة على مواجهة، أو حل المشكلات المتعلقة بالعملية الإنتاجية، وحتى يكون النظام الرقابي دقيق يجب إن يعتمد على بيانات، ومعلومات مثبتة وصحيحة .

٢. الاقتصاد :

حتى يكون هناك نظام رقابي فعال يجب أن يكون اقتصادياً بمعنى أن يساوي النظام الرقابي تكلفته فالهدف الأساسي من وجوده هو ضبط العمليات، والنشاطات المختلفة في المؤسسة، للحد قدر الإمكان من إهدار التكاليف فإذا كانت تكلفة النظام الرقابي المستخدم تفوق الفوائد المحققة منه، فهذا قد يعني أن هناك انحراف أدى إلى زيادة التكلفة عما هو مقرر، وبالتالي أصبحت العملية الرقابية انحرافاً بحد ذاتها .

1 - J.-Ph.colson et p.Idoux,Droit public economique, 2010, n .
458 et s.

٣. سهولة الفهم :

إن أي نظام رقابي لا يكون واضحاً ومفهوماً فلا قيمة له، وقد يؤدي إلى الوقوع في أخطاء كثيرة ومحبط الموظفين ومن ثم سيتم تجاهله، فبعض النظم الرقابية وخاصة تلك التي تقوم على المعادلات الرياضية وخرائط التعادل، التحاليل الإحصائية والتفصيلية لا يفهمها المدبرون، الذين يجب عليهم استخدامها.

٤. يعكس طبيعة النشاط واحتياجاته :

حتى يكون النشاط الرقابي المستخدم فعال يجب أن يتلاءم مع طبيعة الأعمال والأنشطة في المؤسسة، فالنظام الرقابي المستخدم في عملية تقييم أداء الأفراد في المؤسسة يختلف عن ذلك المستخدم في الإدارة المالية، إلا أننا لا نستطيع الافتراض أن هناك أسلوب رقابي أمثل يمكن استخدامه في كل مجال بل يختلف الأسلوب المستخدم في المنشأة الكبيرة عنه في المنشأة الصغيرة.

٥. المرونة :

إن النظام الرقابي الجيد والفعال والقادر على الاستمرار هو ذلك النظام الذي يمكن تعديله ليس فقط لمواجهة الخطط المتغيرة، والظروف غير المتوقعة، وإنما هو ذلك النظام الرقابي القادر على التكيف مع المتغيرات دون تغيير جذري في معالمة الأساسية.

والفكر المالي الإسلامي لم يكن أبداً بعيداً عن ذلك، فالمالية في الدولة الإسلامية سبقت أوربا، من حيث معرفة الموازنة العامة سواء من حيث الفكر، أو المضمون، أو الرقابة (فهي أول من فصل بين أموال الحاكم والأموال العامة للدولة، وبين وظيفة الأمر بالصرف والمحاسب العمومي، وفصل كذلك بين سجلات الإيرادات وسجلات النفقات) الأمر الذي

يستخدم إعادة ترتيب الحلقات ليأخذ الفكر المالي الإسلامي مكانة اللائق^(١) .

وفي ضوء ما سبق يمكن تعريف الرقابة كالآتي:
الرقابة لغة:

من رقب الشيء يرقبه ، ورقبه يرقبه ، ورقبناه بالكسر فيهما ، ورقوباً وترقبه وارقبه انتظره ورصده - والترقب الإنتظار.^(٢)

وجاء في المنجد^(٣) : رقب يرقب رقوباً ورقبه بمعنى حرسه
الرقابة اصطلاحاً:

لها مفاهيم متعددة ومتنوعة ، تختلف في معظمها من حيث درجة التفاصيل ، وتتفق غالبيتها من حيث المحتوى ، ويبدو أن الخلاف على تحديد معنى موحد للرقابة يضيء عليها أهمية خاصة ، وأهم هذه المفاهيم:
١. أنها: وظيفة تقوم بها السلطة المختصة ، بقصد التحقق من أن العمل يسير وفقاً للأهداف المرسومة بكفاءة ، وفي الوقت المحدد لها.^(٤)

٢. وقيل: إنها التأكد من أن كل شيء يجري وفقاً للقواعد التي وضعت والتعليمات التي أعطيت.^(٥)

٣. ويمكن تعريفها وفقاً للمفاهيم الحديثة والشاملة للرقابة المالية " أنها تمثل منهج علمي شامل يتطلب التكامل والاندماج بين المفاهيم

١ - محمد عبد الحليم عمر: الموازنة العامة في الفكر الإسلامي ، مجلة الدراسات التجارية الإسلامية ، جامعة الأزهر ، كلية التجارة ، العدد الأول مصر ١٩٨٤ ص ٦٣

٢- جمال الدين أبو الفضل محمد بن مكرم بن علي بن أحمد بن منظور: لسان العرب - مادة: رقب. المجلد الأول طبعة بيروت دار صادر ١٩٦٨ المجلد الأول ص ٤٢٤ -

٣- لويس معلوف : المنجد في اللغة والأعلام ، دار الفقه للطباعة والنشر بيروت الطبعة ٣٥ ، ١٩٦٦م - ص ٢٧٤

٤- د/فؤاد عطار مبادئ الإدارة بدون تاريخ نشر ص ١٧٩

٥- د/شوقي الساهي : الموازنة العامة في ضوء الإسلام ، ١٩٨٣ ص ٧٩

القانونية، والاقتصادية والمحاسبية والإدارية بهدف التأكد من المحافظة على الأموال العامة ورفع كفاءة استخدامها وتحقيق الفعالية في النتائج المتوقعة على أن يقوم بهذه المهمة جهاز مستقل ينوب عن السلطة التنفيذية^(١)

وطبقاً للتعريفات السابقة يمكن استنتاج الآتي :^(٢)

- ١- أن يكون هناك أداء مخططاً له .
- ٢- أن هناك أداء سيتحقق عند التنفيذ .
- ٣- سيتم تقييم الأدائيين .
- ٤- سيتم كشف الانحرافات .
- ٥- سيتم تصحيح الانحراف بالسرعة المناسبة .
- ٦- لا بد من وجود هدف مخطط له .
- ٧- التأكد من أن الهدف قد تحقق .

إذا الهدف الأساسي من الرقابة على تنفيذ الميزانية هو ضمان تحقيقها لأقصى قدر من المنافع للمجتمع في حدود السياسة العامة للدولة، والتأكد من أن ما تم التخطيط له هو ما تم تنفيذه وكشف، الانحرافات وتصحيحها إن وجدت للوصول إلى الأهداف المحددة مسبقاً

الرقابة المالية في المفهوم الإسلامي متكاملة وشاملة لأنها تتضمن الآتي :

رقابة شرعية على المال العام : بمعنى أنه يتعين الإلتزام بما جاءت به الشريعة الإسلامية فيما يتعلق بقواعد المال العام إيراداً وإنفاقاً، والتي تعني أن الموارد قد جمعت وفقاً للتعليمات والتوجيهات الإسلامية، وأن

١- د/علي كاظم حسين: الرقابة المالية في الإسلام، مجلة كلية بغداد للعلوم

الاقتصادية الجامعة العدد الثاني والعشرون العرق، ٢٠٠٩ ص ٢٥٠

2 - Kathryn. Batrol and David martin "Management"

McGraw-Hill, INC. 1991 , P 595

هذه الموارد قد استخدمت في الأغراض المخصصة لها دون إسراف أو تبذير بهدف تحقيقها أقصى منفعة.

رقابة إدارية: التي تهدف إلى حسن إدارة الأموال بواسطة المتابعة ، والتنبيه إلى نقاط الضعف ، والقصور في الأداء وتحديد الانحرافات ، ثم محاولة إيجاد العلاج المناسب ، وإجراء التعليقات الملائمة للقضاء عليها. ومن ثم يمكن تعريفها بأنها: عملية تقوم بها جهات معينة ؛ لمراقبة المال العام (إيراداً وإنفاقاً) وفقاً لمعايير الشريعة الإسلامية بإدارة رشيدة ، وبكفاءة اقتصادية عالية^(١)

إشكالية البحث

تدور إشكالية البحث حول التعرض للأساليب الفعالة للرقابة المالية، في النظام الوضعي والنظام المالي الإسلامي، خاصة في ظل قيام الدول بالتدخل في مختلف أوجه النشاط الاقتصادي والاجتماعي، بهدف توفير الرعاية، والرعاية للمواطنين.

أهمية البحث

إبراز أهمية الرقابة على المال العام، والأجهزة القائمة بها سواء في التاريخ الإسلامي أو في وقتنا الحاضر، والمكانة التي تمتعت بها الرقابة على المال العام في الإسلام، الأمر الذي يؤكد أن الدولة الإسلامية إنما تقدمت وازدهرت في تلك العصور عندما كانت أجهزة الرقابة المالية تعمل من أجل الحفاظ على المال العام تعمل بصورة فعالة.

هدف الدراسة

التعريف بطبيعة ومفهوم وأهداف الرقابة المالية وأجهزتها وفقاً للمفهومين الإسلامي والوضعي واستنباط نقاط التلاقح، والاختلاف بين المفهومين من أجل اقتراح المتطلبات اللازمة، لزيادة كفاءة وفاعلية الرقابة المالية.

١ - فخري خليل أبو صفية - بسلام عوض عبد الرحيم : نظام الرقابة على المال العام في الاقتصاد الإسلامي، مجلة الشريعة والدراسات الإسلامية، الكويت عدد ٥٢ مجلد ١٨، ٢٠٠٣، ص ٣٠٥.

منهج البحث

اعتمد البحث منهجاً علمياً موضوعياً يتلخص في الآتي:

المنهج الاستقرائي: في مجال تحديد نطاق المشكلة، وفهم العلاقات القائمة بين صورها، ومصادرها، وأسبابها المختلفة، وكذلك بشأن استيعاب علاقات الربط بين أسبابها، ونتائجها، وبينها وبين غيرها من الظواهر الاقتصادية، والمالية المرتبطة بها والمؤثرة فيها.

المنهج المقارن: يقوم على عرض الرقابة على المال العام في النظام المالي الإسلامي، ومقارنتها ببعض النظم الحديثة نظرياً لبيان أيهما أكثر حفاظاً على المال العام.

خطة البحث

وفي ضوء ما تقدم يتم تقسيم هذا البحث:

- المطلب الأول:** صور الرقابة على الميزانية العامة في القانون الوضعي.
- المطلب الثاني:** الأجهزة الرقابية على الميزانية العامة في القانون الوضعي.
- المطلب الثالث:** صور الرقابة على المال العام من المنظور الإسلامي.
- المطلب الرابع:** السلطات الرقابية على المال العام في الدولة الإسلامية.
- الخاتمة.**
- المراجع.**

المطلب الأول

صور الرقابة على الميزانية العامة في القانون الوضعي

الرقابة كانت مطبقة منذ نشأة الدولة لكن بصورة بدائية، فبمجرد تطور مهام الدولة أصبحت الحاجة ملحة إلى جهاز رقابي، للمحافظة على المال العام، لأنها وفق المنهج الحديث لم تعد قاصرة على الإجراءات التي تتبع لمراجع الحسابات، والتصرفات المالية، بل تجاوزت هذا المفهوم إلى تقييم أعمال الأجهزة الخاضعة للرقابة، وقياس مدى كفاءتها، وقدرتها على تحقيق الأهداف الموضوعية وفق الزمن المحدد لها.^(١)

1- Klingner, Donald E., Public Administration: A Management Approach, Boston: Houghton Mifflin Co., 1983 p156

إذا يمكننا القول بأن عملية الرقابة المالية انتقلت من قسم في ديوان المحاسبة، إلى جهاز مستقل تحت إشراف السلطة التشريعية. في تونس لم يستقر حق البرلمان في مناقشة النفقات العامة، إلا حين قامت الثورة في ١٧٨٩م، وتضمن إعلان حقوق الإنسان والمواطن، الصادر في نفس العام بالمادة ١٤ (لجميع المواطنين الحق بأنفسهم، أو بواسطة ممثليهم، في تقرير ضرورة الضريبة العامة، والرضا بها بحرية، ومتابعة استخدامها).^(١)

في مصر أنشئ مجلس النواب في ٧ فبراير ١٨٨٢م، ونص في الأمر العالي مبدأ مناقشة المجلس للميزانية واعتماده لها^(٢) وفي دولة الإمارات العربية المتحدة نصت المادة ٢٥ (يعرض على المجلس الوطني الاتحادي، مشروع ربط الميزانية العامة، والميزانيات المستقلة السنوي شاملاً الإيرادات، والمصروفات، مقسماً على أساس الأبواب ومجموعات الصرف، قبل بدء السنة المالية بشهرين على الأقل).^(٣)

الهدف الأساسي من الرقابة على تنفيذ الميزانية هو ضمان تحقيقها لأقصى قدر من المنافع للمجتمع في حدود السياسة العامة للدولة (التأكد من سلامة عملية تحصيل الإيرادات وأن جميع المبالغ المحصلة وردت إلى الخزانة العامة، والتأكد من أن المصروفات قدمت وفق بنود اعتمادها، دون زيادة أو نقص) وتختلف الرقابة على تنفيذ الميزانية باختلاف توقيتها: قبل، أو أثناء، أو بعد تنفيذ الميزانية.^(٤)

١- د/محمد محمد عبد اللطيف: الأسس الدستورية لقوانين الميزانية، طبعة جامعة الكويت ٢٠٠٧ ص ٥

٢- المادتان ٣١، ٣٠ من الأمر العالي الصادر من مجلس النواب في ٧ فبراير ١٨٨٢
٣- مادة (٢٥) مرسوم بقانون اتحادي رقم (٨) لسنة ٢٠١١ بشأن قواعد إعداد الميزانية العامة والحساب الختامي

٤- د/ زكريا محمد بيومي: الاتجاهات الحديثة في تطوير أساليب الموازنة العامة، مجلة القانون والاقتصاد، السنة الواحد والخمسون. مطبعة جامعة القاهرة، مصر ١٩٨٣ ص ١٤٦

وفي ضوء ما سبق سوف يتم تقسيم المطلب إلى

الفرع الأول: الرقابة السابقة على التنفيذ.

الفرع الثاني: الرقابة أثناء التنفيذ.

الفرع الثالث: الرقابة اللاحقة علي التنفيذ.

الفرع الأول

الرقابة السابقة على التنفيذ^(١)

يعد هذا النوع من الرقابة ، أحد عناصر التوجيه في العمل الإداري ، إذا ما استعمل في الإطار السليم للوقاية من أخطاء التنفيذ ، لذلك أطلق عليه اسم الرقابة الوقائية لأنه يعمل على تلافي وقوع الأخطاء والانحرافات المالية ، ويستهدف هذا النوع من الرقابة التحقق من مشروعية التصرف المالي قبل تنفيذه ، إذ تتم عمليات المراجعة والرقابة قبل الصرف ، فلا يجوز لأي وحدة تنفيذية الارتباط بالتزام ودفع اي مبلغ قبل الحصول على موافقة الجهة الرقابية على القرارات المتعلقة بالتصرف في الأموال العامة.

ومن الطبيعي أن تتم الرقابة المسبقة على جانب النفقات فقط ، وعلى هيئة الرقابة التأكيد من المبالغ سوف تنفق في الأغراض التي قررتها الميزانية وقد تتولي الرقابة السابقة ، إدارة داخلية تتبع نفس الجهة التي تقوم بالصرف ، أو تتولي الرقابة جهة خارجية .

١ - لا يوجد في دولة الإمارات رقابة مالية مسبقة تقوم بها وزارة المالية إلا من خلال القانون المنظم لعمل ديوان المحاسبة كجهة مراقبة مالية حكومية وحيدة .
في مصر تختص وزارة المالية بالرقابة قبل الصرف علي تنفيذ الموازنة ، بواسطة ممثلي لها في الوزاران المختلفة ولهم الحق في الاطلاع علي جميع المستندات ولو كانت سرية
انظر :

- قانون ديوان المحاسبة رقم /٧/ لسنة ١٩٧٦ - دولة الإمارات العربية المتحدة
- مادة ٣٣ قانون الموازنة العامة - جمهورية مصر العربية

وللرقابة السابقة مزايا ، كما أن لها بعض العيوب، وسوف نوضح ذلك من خلال الأتي: ^(١)

المزايا

- تساعد علي تطبيق الميزانية تطبيق سليماً من خلال متابعة مدى احترام كافة القواعد المالية المقررة، وعدم السماح بالعمليات المالية المخالفة ، والعمل علي تصحيحها قبل إصدارها أو سحبها قبل تنفيذها، مما يؤدي إلى رفع مستوى العمل بالجهاز الإداري.
 - الرقابة السابقة تطبق في بداية عمليات الإنفاق العام، وبذلك تسمح بكشف المخالفات المالية، والعمل على إزالتها، قبل أن تصبح العمليات نهائية.
 - تؤدي إلى تخفيف المسؤولية الملقاة علي عاتق رجل الإدارة نتيجة الفصل بين الأمر بالصرف وبين اعتماد الصرف من قبل وزارة المالية.
- العيوب
- يصعب معها مراجعة العمليات المالية، في مجموعها وخاصة بالنسبة لارتباطات المالية الكبيرة للمشروعات الإنشائية الضخمة (تم مراجعتها كأجزاء متفرقة كلما بدأ في تنفيذ جزء منها).
 - تتم في وقت طويل ، وتعطل سير العمل في وحدات الاقتصاد العام، نتيجة نقل الاختصاصات من رؤساء الإدارات إلى المراجعين ، مما قد يترتب عليه أضرار تفوق المزايا المترتبة عليها.
 - عندما تولي جهة خارجية ومستقلة عن السلطة التنفيذية عملية الرقابة السابقة، يؤدي ذلك إلى سلب الكثير من اختصاصات السلطة التنفيذية ، وظهور المركزية الإدارية ، وتزايد الخلافات بين جهة الرقابة وبين الوزارات ^(٢)

١ - د/ السيد عبد المولي: المالية العامة ، دارا لنهضة العربية القاهرة، مصر ١٩٨٨

٢- غير أن المآخذ المترتبة على الرقابة من جهة خارجية يمكن تفاديها في حالة إذا قامت بها جهة قضائية أو تتمتع ببعض السلطات القضائية مثل (محكمة المحاسبات في فرنسا)

الفرع الثاني الرقابة أثناء التنفيذ

وهي رقابة ذاتية تقوم بها أجهزة داخل الوحدة الإدارية لتأكد من أن ما يجري عليه العمل بداخلها يتم وفقاً للتخطيط والسياسات الموضوعية. وتتميز هذه الصورة باستمرار والشمول حيث تبدأ مع العمل وتساير خطوات تنفيذه ومتابعة العمل بهذا الوضع يساعد على مقارنة النتائج الواقعية، بما هو مخطط لها، وعلى اكتشاف الخطأ، والقصور أو الإهمال كما يحدد نقاط الضعف واقتراح حلول لها.

الفرع الثالث

الرقابة اللاحقة على التنفيذ

تبدأ بعد انتهاء السنة المالية، واستخراج الحساب الختامي للدولة، وهذه الرقابة لا تشمل النفقات فقط كما هو الحال في الرقابة السابقة، وإنما تمتد لتشمل جانب الإيرادات العامة، وهي لا تستطيع أن تعدل في عمليات تنفيذ النفقة، ولا أن تعود بها كما كانت قبل الصرف، وإنما هدفها هو الإبلاغ عن المخالفات التي تم ارتكابها والعمل على عدم تكرارها في المستقبل، ويمارس الرقابة في هذه المرحلة أكثر من جهة رقابية منها ما يمارسها بطريقة غير مباشرة، ومنها ما يمارسها بطريقة أساسية ومباشرة^(١).

المطلب الثاني

الأجهزة الرقابية على الميزانية العامة في القانون الوضعي تخضع النفقات والإيرادات للموافقة القانونية حيث تمثل شرط أساسي لتنفيذها ويجب أن يأخذ بعين الاعتبار ثلاث جوانب هي: ^(٢)

= د/زينب حسين عوض الله: مبادئ المالية العامة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية مصر ٢٠١٢ ص ٣٥٥

١ - د/أشرف السيد حامد قبال: دور الأجهزة الرقابية في الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة للدولة، رسالة دكتوراه، جامعة المنوفية كلية الحقوق، ١٤٢١هـ - ٢٠٠٠ ص ٢٥٩

2 - Haimann, Theo; Scott, William G., and Connor, Patrick E., Management, 4th, ed., Boston: Houghton Mifflin Co., 1982 p.439

- ١ - **الجانب السياسي** : إذا يجب موافقة البرلمان علي الميزانية و بالتالي توفر رخصة صرف النفقات و تحصيل الإيرادات .
- ٢ - **الجانب المالي** : يجب أن لا يتعدى الإنفاق سقف محدد مسبقا و هذا للحفاظ علي التوازن المالي.
- ٣ - **الجانب الإداري** : يجب توافر الشروط اللازمة لمنع كل تبذير أو سوء استعمال من طرف أعوان الإدارة المكلفين بتنفيذ الميزانية و لتجنب أن تفقد هذه الإجازة معانيها بسبب عدم احترام هذه الجوانب فإن تنفيذ الميزانية يخضع لعدة إجراءات صارمة تخص طرق التنفيذ .
وفي ضوء ذلك يتم تقسيم المطلب إلى :

الفرع الأول: الرقابة الإدارية.

الفرع الثاني: الرقابة السياسية.

الفرع الثالث: الرقابة القضائية.

الفرع الأول

.....الرقابة الإدارية^(١)

تعد من قبيل الرقابة الداخلية لأنها تتم داخل السلطة التنفيذية نفسها طبقا للقواعد التي تضعها، سواء ما يقوم به رؤساء المصالح ومدبرو الوحدات من رقابة على مرؤوسيههم، أو ما تقوم به وزارة المالية من رقابة علي مختلف الوزارات والمصالح، وهي إما أن تكون موضوعية عن طريق انتقال الرئيس الإداري إلى موقع عمل المرؤوس ليتحقق من أعماله، أو عن طريق فحص المستندات التي ترسل إليه وتأخذ الصور الآتية :

- ١- كل مصروف غير وارد بالميزانية، أو زائد عن التقديرات الواردة بها، وكل نقل لأي مبلغ من باب إلى آخر من أبواب الميزانية، يجب أن يكون بقانون.
انظر:

• مادة ١٣١ دستور دولة الإمارات العربية المتحدة

● المراجعة المحاسبية، والمستندية لجميع العمليات المالية، لكشف المخالفات المالية التي ارتكبت، وقد تشمل أيضاً بحث مدى كفاءة الوحدة الإدارية في استخدام الأموال العامة.

● التفويض المالي الذي تمارسه وزارة المالية على الوحدات الإدارية التنفيذية.

الفرع الثاني

الرقابة السياسية

بالنظر لما كشفت عنه معظم التطبيقات المالية من ترك الإدارة تراقب نفسها بنفسها لم يعد أمراً مقبولاً لكثرة ما لوحظ من مظاهر الانحراف في استخدام المال العام، من هنا كان من الطبيعي أن يتاح للبرلمان فرصة رقابة المشروعات العامة،^(١) والميزانية التي سبق وقام باعتمادها، كي يتأكد من سلامة تنفيذها طبقاً لما تم إجازته، كما أن السلطة التشريعية هي التي تمنح الإجازة بالجباية والإنفاق ولها أن تراقب مدى احترام الإجازة في التطبيق باعتبارها الرقيب على أعمال السلطة التنفيذية، وتأخذ الصور الآتية:^(٢)

● للجنة الشؤون المالية بالمجلس الحق في طلب البيانات والوثائق اللازمة عن سير تنفيذ الموازنة، أثناء السنة المالية.

● للأعضاء الحق في تقديم أسئلة أو استجوابات للوزراء عن كيفية تنفيذ الموازنة، ويمكن لهم تحريك المسؤولية السياسية على من يثبت في حقه ارتكاب مخالفة للقواعد المالية الخاصة بتنفيذ الموازنة.

● عدم جواز نقل أي مبالغ من باب لآخر إلا بموافقة السلطة التشريعية.

1- P.Bruneau, Le controle du parlement sur la gestion des entreprises publiques, RDA, 1975 P.119

٢- انظر:

● د/ السيد عبد المولي: المالية العامة، مرجع سابق ص ٦٧٢

● د/ عادل حشيش: أصول الفن المالي لاقتصاد العام، مؤسسة شباب الجامعة،

الإسكندرية مصر ١٩٨٨ ص ٥٦٩

• للبرلمان مراقبة الميزانية عندما تطلب السلطة التنفيذية فتح اعتمادات إضافية، إذ لا بد من تقديم معلومات كافية عن حالة تنفيذ الميزانية، وما دفعها إلى طلب اعتمادات إضافية.^(١)

• مناقشة الحساب الختامي واعتمادة بعد نهاية السنة المالية، والتأكد من التزام السلطة التنفيذية بالقواعد المالية الخاصة بتنفيذ المالية والتأكد من الأرقام الواردة به تتطابق مع تلك التي سبق وتم اعتمادها.

فرنسا تلتزم الحكومة أن ترفق بمشروع قانون الحساب الختامي التقارير السنوية للأداء التي تظهر في كل برنامج المسافة بين النتائج وتوقعات الميزانية، وأن ترفق به أيضا جميع الملاحق الشارحة التي تضم توقعات الأداء لكل برنامج ولكل متخصص، وغير ذلك من المستندات.

واستناداً لتلك المعلومات يمكن لأعضاء البرلمان أن يقرروا إذا كان قد تم إنجاز البرنامج أم لا، وفي حالة التقصير يمكن نقل الإعتمادات إلى برنامج آخر إذا كانت نتائجه أكثر إقناعاً، ومناقشة قانون الحساب الختامي مع إعداد الميزانية فرصة للبرلمان لإجراء تقويم سياسي واقتصادي للحقيقة النفقات العامة بالنظر إلى أهداف وتعهدات الميزانية.

الحكومة تكون مسؤولة عن نتائج البرامج، ولم يعد نجاحها مرتبط بما تحصل عليه من اعتمادات ولكن بقدرتها على تحقيق الأهداف، فإذا كانت النتائج باهتة، لن تستمر الحكومة، فالبرلمان أصبح مهتم بشكل أكبر بالهدف من النشاط العام وليس بالإعتماد، فمناقشة الميزانية الآن تدور حول أهداف النشاط العام، وليس المتغيرات الهامشية للاعتمادات.^(٢) وفي مصر يعتبر من المخالفات المالية عدم تقديم الجهة للموازنة أو الحسابات الختامية أو الميزانية العمومية الخاصة بها، أو بياناتها

١- د/جيهان حسن السيد خليل: دور السلطة التشريعية في الرقابة على الأموال

العامة، دار النهضة العربية - مصر ١٤٢٣هـ، ٢٠٠٢م ص ٦٥

2- L.Philip, la nouvelle loi organique du 1er aout relative aux lois de finances, RFDC, 2002, P199

التفصيلية أو تقديمها غير مستوفاة أو في موعد يجاوز المواعيد المحددة، أو تجاوز الاعتمادات المدرجة بالموازنة دون الحصول على الموافقة والترخيص المالي اللازمين أو الأمر بالصرف في حالة تجاوز اعتمادات باب من أبواب الموازنة قبل الحصول على موافقة مجلس الشعب أو مخالف أي حكم من أحكام هذا القانون والقرارات واللوائح الصادرة تنفيذاً له^(١)

- الحلول الدستورية لعدم إقرار البرلمان الميزانية^(٢) في حالة عدم صدور قانون الميزانية قبل بداية السنة المالية، نتيجة رفض البرلمان اعتماد الميزانية، أو عدم إقرارها، أو الإقرار الجزئي لها، أو نتيجة تأخير الحكومة في إيداع مشروع الميزانية، فقد اختلف الأمر من دولة لأخرى كالآتي:
- دولة الإمارات نصت المادة ٢٧ مرسوم بقانون اتحادي رقم (٨) لسنة ٢٠١١ على أن يتم إقرار اعتمادات شهرية مؤقتة على أساس جزء من اثني عشر جزءاً من اعتمادات السنة المالية السابقة، وذلك بناء على عرض الوزير.
- مصر نصت المادة (٣/١١٥) نصت على أن يتم العمل بالميزانية القديمة إلى حين اعتماد الموازنة الجديدة، وهذا الإجراء لا يفترض استصدار قانون من البرلمان باستمرار العمل بالموازنة القديمة.
- وفي إنجلترا يستخدم نظام الاعتمادات الجزئية Votes on account حيث يوافق مجلس العموم على اعتمادات جزئية للصرف منها حين الانتهاء من مناقشة الميزانية واعتمادها.

- ١- عدنان محسن طاهر: دور البرلمان في مراقبة الموازنة دراسة مقارنة بالدول العربية، مؤسسة وستمنستر للديمقراطية، مصر ٢٠٠٧ ص ٢٥
- ٢- د/ طارق محمود عبد السلام، المالية العامة، جامعة الجزيرة، دبي، الإمارات العربية المتحدة، ٢٠١٢ م. ص ٨٥

- لكن حقيقة الأمر أن ممارسة البرلمان للرقابة المالية تواجهه مشكلات وعقبات لا يستهان بها، بعضها يرجع إلى ضعف السلطة التشريعية في مواجهة السلطة التنفيذية، وبعضها يرجع إلى مصير الرقابة بشكل خاص. ضعف السلطة التشريعية في مواجهة السلطة التنفيذية يرجع للآتي: (١)
١. عدم اللجوء إلى لجان تقصى الحقائق المنصوص عليها في الدستور، كما أن الالتزام الواقع على الجهات الرسمية بمدهذه اللجان بالمعلومات والبيانات وسماع من ترى سماعه غير مقترن بجزء. (٢)
 ٢. المجلس يتدخل في تحديد الاستجابات الجائز مناقشتها، وتتدخل الحكومة بطريقة أو بأخرى لإعاقة استخدام النواب لهذا الحق.
 ٣. ممارسة رقابة برلمانية حقيقية على السلطة التنفيذية لن يكون ممكنا مادام هناك اغلبية برلمانية ولاؤها الأول والأخير للحكومة.
- أما عن ضعف الرقابة المالية بشكل خاص فترجع إلى الأسباب الآتية:
١. مناقشة قانون الحساب الختامي من جانب المجلس لا يعد وسيلة للرقابة، حيث غالبا ما يتم عرضه متاخرا من جانب الحكومة.

١- د/محمد محمد عبد اللطيف: الأسس الدستورية، مرجع سابق ص ٢٤٠

٢- المادة ١٣٥ من الدستور المصري الصادر في عام ٢٠١٤ (لمجلس النواب أن يشكل لجنة خاصة، أو يكلف لجنة من لجانه بتقصي الحقائق في موضوع عام، أو بفحص نشاط إحدى الجهات الإدارية، أو الهيئات العامة، أو المشروعات العامة، وذلك من أجل تقصى الحقائق في موضوع معين، وإبلاغ المجلس بحقيقة الأوضاع المالية، أو الإدارية، أو الاقتصادية، أو إجراء تحقيقات في أى موضوع يتعلق بعمل من الأعمال السابقة أو غيرها، ويقرر المجلس ما يراه مناسباً في هذا الشأن، وللجنة في سبيل القيام بمهمتها أن تجمع ما تراه من أدلة، وأن تطلب سماع من ترى سماع أقواله، وعلى جميع الجهات أن تستجيب إلى طلبها، وأن تضع تحت تصرفها ما تطلبه من وثائق أو مستندات أو غير ذلك، وفي جميع الأحوال لكل عضو في مجلس النواب الحق في الحصول على أية بيانات أو معلومات من السلطة التنفيذية تتعلق بأداء عمله في المجلس).

٢. تقارير الجهاز المركزي للمحاسبات على الرغم من أهميتها ، فإن مصيرها الإحالة للحكومة لاتخاذ ما تراه، دون أن يتخذ المجلس نفسه موقفا تجاه تلك التقارير.

٣. حق البرلمان في الرقابة المالية لا يحظى بحق تشريعي خاص يكفل له وللجانة المختصة الحق في الوصول للحقيقة والمعلومات. من هنا أصبح دور البرلمان في مناقشة الميزانية متواضعا ، فقد أصبح حدث عادي وروتين دوري ، يتم المجازة بسرعة للتمرغ لما هو اهم من تشريعات أخرى تحظى باهتمام أكبر، كما أن حق المجلس في تعديل مشروع الميزانية يخضع لموافقة الحكومة دائما.

الفرع الثالث الرقابة القضائية

هي تلك الرقابة التي تأخذ الطابع القضائي ، في الإجراءات والحكم والحسم ، وتستهدف الرقابة علي المحاسبين ، والرقابة علي الحسابات ، وتأخذ بهذا النموذج الرقابي العديد من الدول منها :

- أولاً فرنسا (محكمة الحسابات)

يتخذ نظام الرقابة المالية في فرنسا الشكل القضائي حيث حددت المادة ٤٧ من الدستور الفرنسي مهمة محكمة الحسابات^(١) محكمة إدارية يتم تنظيمها علي نسق المحاكم القضائية فتأسست منذ عام ١٨٠٧م التي ترفع لها التقارير النهائية عن نتائج الرقابة المالية ، بهدف الرقابة على صحة ودقة ما يقوم به المحاسبون الحكوميون من أعمال ، ولحكمها القوة التنفيذية ، كالتي تتصف بها الأحكام القضائية ، مما جعل هذه المحكمة التي تتولى مسؤولية الرقابة المالية العليا في فرنسا سلطة رابعة مضافة إلى السلطات الثلاث التقليدية .

1 -La cour des comptes assiste le parlement et le gouvernement dans le controle de l'execution des lois de finances"

وساعد على ذلك استقلالها وأحاطتها بالضمانات اللازمة لذلك ،
فتمتع كما سبق بالسلطة القضائية ، ويتم تعيين قضاة المحكمة بمرسوم
جمهوري وهم غير قابلين للعزل ، ويعتبر تقديم الحساب أمامها إلزاماً
وتكليفاً ووظيفياً يقع على عاتق المحاسبين وهم وحدهم المسؤولون عن
ذلك ، ويجب أن يتم ذلك دورياً وفي حالة التأخير في تقديم الحساب ، يتم
توقيع غرامة مالية على المتسبين ، وتقدم الحسابات للمحكمة موقعة من
المحاسب ومرقفاً بها المستندات وتقوم المحكمة بفحص الحسابات ، ثم يكتب
تقريراً عنه تصدر المحكمة حكمها على أساسه ، ففي حالة ثبات انتظام
الحساب تصدر المحكمة حكماً بإبراء ذمة المحاسب ، أما في حالة إداة
المحاسب بسبب سوء إدارته ، أو إهماله ، أو مخالفته للقواعد المالية
والمحاسبية ، فتصدر المحكمة قراراً بإدائته ، ويصدر بناء على ذلك قرار من
وزير المالية بإدائته ويكون حكم الإداة واجب التنفيذ .

وتقوم المحكمة بالتحقق من صحة الحسابات النهائية ، ومدى مطابقتها
مع الموازنة العامة للدولة وفي سبيل ذلك تتلقى دورياً مستندات الإيرادات
والمصروفات الحكومية لمراجعتها ، ويقوم رئيس المحكمة بتقديم تقرير
سنوي عام على الحسابات النهائية يرفعه للجنة المالية الخاصة بالبرلمان .

وتشهد المحكمة في التقرير بتحقيق التطابق بين الحسابات المعدة من
المحاسبين الحكوميين وبين الحسابات العامة للدولة ، مع إبداء التحفظات في
حالات وجود مخالف مالية ، وبيان هذه المخالفات ، واقتراح التعديلات
والاقتراحات اللازمة ، بالإضافة إلى تقرير إجمالي يقدم كل عامين عن
أنشطة ، وإدارة ، ونتائج المشروعات العامة .

وترسل المحكمة تقريراً إلى مختلف المستويات الحكومية ، ومذكرات إلى
الوزراء المختصين ، وصوره منها إلى وزير المالية عن المخالفات ، وتقترح
فيها الإصلاحات المطلوبة هذا فيما يختص بالوحدات الحكومية ، أما فيما
يتعلق بالمشروعات العامة ، فترسل المحكمة تقريراً بنتائج الفحص إلى

الوزارات المسؤولة عن هذه المشروعات، ويشمل التقرير رأي المحكمة في حسابات المشروع، من حيث مدى دقتها، وسلامتها والاقتراحات، بالإصلاحات المطلوبة كذلك توضح المحكمة رأيها في مدى فاعلية إدارة المشروع، في تحقيق أهدافه.

• **ثانياً: مصر: (الجهاز المركزي للمحاسبات)**

مع اتساع نشاط الدولة ودخولها في أنشطة متعددة مثل التعليم، والصحة، والرعاية الاجتماعية، بالإضافة إلى إنشاء وتسيير العديد من المشروعات، والمرافق العامة مثل الكهرباء، والمياه والصرف الصحي، فضلاً عن جانب من المشروعات الإنتاجية، هذا إلى جانب الأنشطة التقليدية، التي مارستها الدولة من قديم الزمان مثل الدفاع، والأمن والقضاء، مما أدى إلى زيادة كبيرة في النفقات، وإيرادات الدولة.

من هنا شعرت السلطة التشريعية، بعجزها عن ممارسة دورها في الرقابة على الأموال العامة وعن مواجهة الانحراف في استخدامها، ويرجع ذلك لسيطرة السلطة التنفيذية على المعلومات التي تقدم للبرلمان، كما أن انشغال البرلمان بممارسة الرقابة على المال العام أثر على ممارسة البرلمان لمهامه الأخرى.

كل ذلك خلق قناعة لدى البرلمانات في الدول الدستورية المتقدمة في الديمقراطية بضرورة، وجود هيئة مستقلة تمارس وظيفة الرقابة على الأموال العامة، والمحاسبة على الاعتداء عليها، أو إساءة استعمالها وتقدم تقارير بنتيجة رقابتها للبرلمان وخاصة عما إذا كانت الحكومة قد التزمت بإنفاق الموارد العامة، في الوجوه التي عينها البرلمان في الموازنة العامة للدولة، التي يقرها البرلمان سنوياً، ومدى تعبير الحساب الختامي للدولة عن حقيقة ما تم تحصيله من موارد، وما تم إنفاقه من مصروفات خلال السنة المالية، المعد عنها ذلك الحساب.

لذلك عهد بالرقابة على الميزانية لجهاز مستقل يتولى عملية المراقبة والمراجعة ويعرض النتائج في صورة تقرير يقدم إلى الحكومة والسلطة

التشريعية، (الجهاز المركزي للمحاسبات) ويعد هيئة مستقلة ذات شخصية اعتبارية عامة تلحق بمجلس النواب.

نصت المادة ٢١٩ من دستور عام ٢٠١٤ على (يتولى الجهاز المركزي للمحاسبات الرقابة على أموال الدولة، والأشخاص الاعتبارية العامة، والجهات الأخرى التي يحددها القانون، ومراقبة تنفيذ الموازنة العامة للدولة والموازنات المستقلة، ومراجعة حساباتها الختامية).

ونصت المادة ٢ من قانون ١٤٤ لسنة ١٩٨٨ قانون الجهاز المركزي للمحاسبات على الآتي (يمارس الجهاز أنواع الرقابة الآتية: ١- الرقابة المالية بشقيها المحاسبي والقانوني 2- الرقابة على الأداء ومتابعة تنفيذ الخطة ٣- الرقابة القانونية على القرارات الصادرة في شأن المخالفات المالية).

• ثالثاً: الإمارات: (ديوان المحاسبة)

في دولة الإمارات تم إنشاء ديوان المحاسبة لمراجعة حسابات الاتحاد والأجهزة والهيئات التابعة له، حيث نصت المادة رقم ١٣٦ من دستور دولة الإمارات العربية المتحدة على " تنشأ إدارة اتحادية مستقلة يرأسها مراجع عام يتم تعيينه بمرسوم لمراجعة حسابات الاتحاد والأجهزة والهيئات التابعة له، وكذلك لمراجعة أية حسابات أخرى يوكل إلى الإدارة المذكورة مراجعتها، طبقاً للقانون^(١) تقييم الرقابة اللاحقة

يترتب على تطبيق الرقابة اللاحقة عدة مزايا تتمثل في:
١. تتم على أساس واقعي لأنها تكون بعد تنفيذ الميزانية.

١- فهمي محمود شكري: الرقابة المالية العليا مفهوم عام وتنظيمات اجتزتها في الدول العربية وعدد من الدول الأجنبية، دار مجدلاوي، عمان- بلون تاريخ، ص ٣٣

٢- تمكن من تحقيق رقابة الإنجاز وهو ما لا يتوافر في الرقابة السابقة علي التنفيذ.

٣- أداة فعالة لتقييم أعمال الوحدات الإدارية وتساعد علي تحديد المسؤوليات ومحاسبة المقصرين.

العيوب

١- اقتصر دورها علي تسجيل المخالفات بعد وقوعها، أي لا تمنع من ارتكاب المخالفات وإنما فقط التنبيه إليها بعد وقوعها.

٢- اكتشاف المخالفات وفقا لهذا الأسلوب يكون بعد وقت طويل من ارتكاب الواقعة يكون الشخص المسؤول عنها قد تغير إما لانتقاله لعمل آخر أو تقاعده، مما يقلل من أهميتها.

٣- تفقيد الرقابة اللاحقة مما قرره الرقابة السابقة من نتائج في المواضع التي يتم إعادة بحثها، خاصة إذا كان يقوم بكل نوع من الرقابة جهاز مستقل.

المطلب الثالث

صور الرقابة علي المال العام من المنظور الإسلامي

الموازنة العامة للدولة وجدت فكريا وتطبيقا في الفكر الإسلامي قبل أن تعرفها الأفكار الأخرى، في إنجلترا وفرنسا، ويمكن إثبات ذلك بواسطة تحليل مضمون الموازنة العامة التي هي إيرادات ونفقات الدولة عن فترة مقبلة .

ويتحليل هذا المفهوم إلى عناصره الأساسية نجد الأتي :

١. الموازنة العامة إحدى الأدوات التي تستخدم في التخطيط المالي، النظرة المستقبلية للأمور، وهي بهذا المعنى لها سند شرعي في الفكر المالي الإسلامي في قصة سيدنا يوسف عليه السلام

قال تعالي "قَالَ تَزْرَعُونَ سَبْعَ سِنِينَ دَأْبًا فَمَا حَصَدْتُمْ فَذَرُوهُ فِي سُنْبُلِهِ إِلَّا قَلِيلًا مِمَّا تَأْكُلُونَ ثُمَّ يَأْتِي مِنْ بَعْدِ ذَلِكَ سَبْعٌ شِدَادٌ يَأْكُلْنَ مَا قَدَّمْتُمْ لَهُنَّ إِلَّا

قَلِيلًا مِمَّا تُحْصِرُونَ ثُمَّ يَأْتِي مِنْ بَعْدِ ذَلِكَ عَامٌ فِيهِ يُغَاثُ النَّاسُ وَفِيهِ
يَعْصِرُونَ يوسف ٤٩، ٤٨

٢. الشكل الذي يحتوي قائمة بالإيرادات والنفقات، وكان موجوداً كما يقوم الحياة بتدوين أسماء المكلفين في جداول رسمية، وكشوف دورية، وذلك أقرب ما يكون بنظام الضرائب المباشرة، وهو ما يتبناه المشرع الإسلامي، بالنسبة للحزبية والخراج.

٣. وفيما يتعلق بالنفقات العامة كان النبي صلى الله عليه وسلم يحتفظ بسجلات بأسماء المسلمين، فقد ورد أن النبي صلى الله عليه وسلم قال اكتبوا لي كل من تلفظ بالإسلام. فكتبنا له ألف وخمسمائة رجل^(١) ضرورة موافقة السلطة التشريعية على الميزانية، نظم الإسلام ذلك بصورة واضحة، حيث نه النبي صلى الله عليه وسلم بضرورة الفصل بين مال من ولي من أمر المسلمين شيئاً، وبين المال العام فلقد حاسب عامله على صدقات بني سليم حينما قال هذه الصدقات لكم وهذا أهدي لي، عندها غضب النبي صلى الله عليه وسلم وصعد المنبر وقال "ما بال العامل نبعثه فيقول: هذا لكم وهذا أهدي لي، أفلا جلس في بيت أبيه أو بيت أمه فينظر هل يهدى إليه أم لا"^(٢)

فقد تولت الشريعة تحديد الإيرادات والنفقات تحديد دقيق كما في الزكاة، والغنيمة وهو يعد بمثابة اعتماد من السلطة التشريعية، أما ما استجد بعد ذلك كالخراج والعشور، فإن الفقه الإسلامي مستقر علي ضرورة الحصول على إذن مسبق من السلطة التشريعية متمثلة في أهل الحل والعقد والاجتهاد^(٣)

١- د/ غازي عنايه: النظام الضريبي في الفكر المالي الإسلامي، دراسة مقارنة

، مؤسسة شباب الجامعة، الإسكندرية مصر ٢٠٠٣م ص ٣٥٠.

٢- أبو عبيد القاسم بن سلام: كتاب الأموال، تحقيق د/ محمد عمارة، دار

الشروق مصر ١٤٠٩هـ - ١٩٨٩م، رقم ٧٣٧ ص ٦٤٥.

٣- يراجع هنا:

• محمد عبد الحليم عمر: الموازنة العامة في الفكر الإسلامي، مرجع ص ٦٥.

• د/ صبرينة كردودي: الموازنة العامة للدولة في الاقتصاد الإسلامي، مجلة مركز

صالح عبدا لله كامل للاقتصاد الإسلامي مجلد ١٣ عدد ٣٩ مصر

٢٠٠٩ ص ١٩٣، ١٩١

وإذا كانت الرقابة المالية قد تعددت تعريفاتها، اعتماداً على المداخل المختلفة التي يدخل منها ويعتمد عليها في تحديد مفهوم الرقابة المالية، بالشكل الذي يهدف من خلاله إلى معالجة مشكلة ما، فإنه بالرجوع إلى الشريعة الإسلامية، سواء ما ورد في الآيات القرآنية الكريمة أو الأحاديث النبوية الشريفة أو سير الخلفاء والأمراء المسلمين، يمكن أن نلاحظ أن المفاهيم السابقة للرقابة المالية كان موجوداً أصلاً ومعمولاً به قبل أكثر من أربعة عشر قرناً، وتمثلت في الآتي:

الفرع الأول الرقابة الذاتية

هي رقابة التضمير التي تنفرد بها المالية العامة الإسلامية، وهي أعلي درجات الرقابة، باعتبارها تمثل خط الدفاع الأول، والضمانة القوية ضد التعدي على المال العام أو إساءة استخدامه لأن الفرد أعلم من السلطة بمضمون تصرفه ومكنون نواياه، فإذا وضع ربه أمامه تصرف كأنه يراه، لم يكن في حاجة إلى رقيب، وإذا طرح ربه وراء ظهره أعيا كل رقيب^(١) قال رسول الله صلى الله عليه وسلم: "إذا أراد الله بقوم خيراً، استعمل عليهم العلماء، وجعل أموالهم في أيدي السحباء، وإذا أراد الله بقوم بلاءً استعمل عليهم السفهاء، وجعل أموالهم في أيدي البخلاء، ألا من ولي أمر أمي شيئاً فرقق بهم في حوائجهم، رفق الله به يوم حاجته، ومن احتجب عنهم دون حوائجهم، احتجب الله عنه دون خلقه، وحاجته"^(٢). فالمسلم لن يستطيع أن يفلت من رقابه من لا تخفى عليه خافية، ومن يعلم السر وأخفى

- ١- د/عبد الباسط وفا: سياسات وأدوات مالية الدولة الإسلامية، دار النهضة العربية، مصر ٢٠٠٥ ص ٣٠٧
- ٢- أبو يوسف يعقوب بن إبراهيم: كتاب الخراج، حققه طه عبد الرؤوف سعد، سعد حسن محمد، المكتبة الأزهرية للتراث مصر ١٤٢٠هـ، ١٩٩٩م ص ١٩.

- قال تعالى " وَكَانَ اللَّهُ عَلَىٰ كُلِّ شَيْءٍ رَقِيبًا " الأحزاب ٥٢
- قال تعالى " فَإِنَّهُ يَعْلَمُ السِّرَّ وَأَخْفَى " ٧٥
- قال تعالى " وَأَتُوا الْيَتَامَىٰ أَمْوَالَهُمْ وَلَا تَبْدُلُوا الْخَيْثَ بِالطَّيِّبِ وَلَا تَأْكُلُوا أَمْوَالَهُمْ إِلَىٰ أَمْوَالِكُمْ إِنَّهُ كَانَ حُوبًا كَبِيرًا " النساء ٦
- تواعد الحق سبحانه وتعالى من يحتلس شيئا من أموال المسلمين قال تعالى " وَمَنْ يَغْلُلْ يَأْتِ بِمَا غَلَّ يَوْمَ الْقِيَامَةِ ثُمَّ تُوَفَّىٰ كُلُّ نَفْسٍ مَا كَسَبَتْ وَهُمْ لَا يُظْلَمُونَ " آل عمران ١٦٦

- قال تعالى " إِنَّا عَرَضْنَا الْأَمَانَةَ عَلَى السَّمَوَاتِ وَالْأَرْضِ وَالْجِبَالِ فَأَبَيْنَ أَنْ يَحْمِلْنَهَا وَأَشْفَقْنَ مِنْهَا وَحَمَلَهَا الْإِنْسَانُ إِنَّهُ كَانَ ظَلُومًا جَهُولًا " الأحزاب ٧٢
- فالمسلم مؤتمن ويجب أن يقوم بأعباء الأمانة، فلا يتصرف في أموال الناس جباية أو إنفاقا إلا بالقدر الذي سمح به الشارع (رقبيه وخالفه)، ومن بعده ضميره، ولا يخشى في الله لومة لائم.

الشارع الحكيم حدد شرطين لمن يتولى أمر من شؤون المسلمين في قصة سيدنا يوسف عليه السلام هما (التقوى، والقدرة على تحمل الأمانة)

قال تعالى " وَقَالَ الْمَلِكُ اثْنُونِي بِهِ اسْتَخْلِصْنِي لِنَفْسِي فَلَمَّا كَلَّمَهُ قَالَ إِنَّكَ الْيَوْمَ لَدَيْتَنَا مَكِينٌ أَمِينٌ قَالَ اجْعَلْنِي عَلَىٰ خَزَائِنِ الْأَرْضِ إِنِّي حَصِيظٌ عَلِيمٌ "

يوسف ٥٤، ٥٥

بعض صور الرقابة الذاتية في التطبيق المالي الإسلامي:

١. ها هو خليفة رسول الله صلى الله عليه وسلم أبا بكر الصديق رضي الله عنه يضرب المثال الرائع في الزهد والحرص على أموال المسلمين، قال لعائشة في مرضه "أما والله لقد كنت حريصا علي أن أوفر فيء المسلمين، على أنى قد أصبت من اللحم واللبن فانظري ما كان عندنا فأبلغه عمر" وما كان عنده دينار ولا درهم ما كان إلا خادما ولقحة ومحلبا

، فلما رجعوا من جنازته أمر به عائشة إلى عمر فقال رحم الله أبا بكر لقد
أتعب من بعده^(١)

٢. وعمر ابن الخطاب حينما جاء وفد من العراق ليزوره، ومعهم الأحنف بن
قيس فيفاجأون به والحر الشديد، والصفيف قائظ منهمكا في تليب بعير من
إبل الصدقة يطلبه بالقطران، ثم لا يكاد يرى ضيوفه، وفيهم الأحنف
حتى يناديه، ضع ثيابك يا أحنف وهلم فأعن أمير المؤمنين على هذا البعير
فإنه من إبل الصدقة وفيه حق للأمة واليتيم والمسكين، فيقول له رجل من
الوفد وقد أذهلته المفاجأة يفر الله لك يا أمير المؤمنين أن عبداً من عبيد
الصدقة يكفيك هذا، فيجيبه عمر "وأى عبد أعبد منى ومن الأحنف ثم
يستأنف تطيبه للبعير^(٢)

٣. كان علي بن أبي طالب رضي الله عنه إذا بعث سرية ولى أمرها رجلا ثم
قال له: أوصيك بتقوى الله الذي لا بد لك من لقائه ولا تنتهى لك
دونه، وهو يملك الدنيا والآخرة، وعليك بالذي بعثت له، وعليك بالذي
يقربك إلى الله عز وجل فإن فيما عند الله خلفاً من الدنيا.^(٣)

٤. لما استخلف عمر بن عبد العزيز مكث شهرين مقبلاً علي بثه وحزنه لما
ابتلي به من أمور الناس، ثم أخذ في النظر في أمورهم ورد المظالم إلى أهلها
، حتى كان همه بالناس أشد من همه بأمر نفسه، فعمل بذلك حتى انقضى
أجله رحمه الله تعالى^(٤)

٥. وكذلك ما روي عن الخليفة عمر بن عبد العزيز أنه كان يضيء
شمعة في بيت مال المسلمين لينظر على ضوءها في شؤون المسلمين

١ - أبو عبيد القاسم بن سلام : كتاب الأموال، مرجع سابق، رقم ٦٦٠
ص ٢٨٠، ٢٨١

٢ - خالد محمد خالد: بين يدي عمر، دار المعارف، الطبعة السادسة، مصر بدون
تاريخ ص ١٥٤

٣ - أبو يوسف يعقوب بن إبراهيم: كتاب الخراج، مرجع سابق ص ٢٥

٤ - المرجع السابق، ص ٢٦

، وبينما هو يسأل محدثه عن أحوال المسلمين ، إذ بمحدثه يسأله عن حاله ، فيقوم عمر ليطفئ الشمعة ويضئ غيرها ، فسأله عن السبب ، فقال له كنت أضئ شمعة من مال المسلمين وأنا أنظر في مصالحهم أما وأنت تريد أن تسأل عن أحوالي فقد أضأت شمعة من مالي الخاص^(١)

الفرع الثاني

الرقابة الجماعية

هي رقابة أفراد الشعب للإنفاق العام ، حيث يحق لكل فرد مراقبة تصرفات الأجهزة الإدارية الموجودة في الدولة ، فالجميع يتقبل النقد بنفس راضية ، ويتراجع عن خطئه متى كان مخطئا ومستند هذه الرقابة هو خلافة الإنسان لله تعالى في الأموال المتاحة للجماعة ، وبالتالي حق عليه أن يحسن التصرف فيها

قال تعالى " وَأَنْقِبُوا مَعًا جَعَلَكُمْ مُسْتَخْلَفِينَ فِيهِ " الحديد ٧
قال تعالى " وَلَتَكُنْ مِنْكُمْ أُمَّةٌ يَدْعُونَ إِلَى الْخَيْرِ وَيَأْمُرُونَ بِالْمَعْرُوفِ وَيَنْهَوْنَ عَنِ الْمُنْكَرِ وَأُولَئِكَ هُمُ الْمُفْلِحُونَ " آل عمران ١٠٤

ولاشك أن المشاركة في الرقابة علي الإنفاق العام بالإبلاغ عن كل تصرف غير سليم يتعلق به ، هو فيء مقام الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر ، وهو غير قاصر علي فئة معينة "مجلس النواب ، المجلس الوطني" بل لكل فرد في المجتمع الإسلامي ممارسة هذا الحق.

صور الرقابة الجماعية

١. كان رسول صلى الله عليه وسلم يستمع إلى أخبار الولاية من الوفود التي تصل إلى المدينة من جهة ولايته ، ويحقق فيما ينقل إليه من أخبار عماله

١ - د / محمد طاهر عبد الوهاب ، الرقابة الإدارية في النظم الإسلامية ، وقائع ندوة النظم الإسلامية ، مكتب التربية لدول الخليج ، الجزء الأول ، ١٨٠ - ٢٠ صفر ١٤٠٥ هـ / ١١ - ١٣ نوفمبر ١٩٨٤ م ، أبو ظبي ، ص ٣٠٥

فقد روى أن وفد عبد القيس اشتكى إلى رسول الله صلى الله عليه وسلم، الغلاء بن الحضرمي، واليه عليهم، فاستمع إليهم ولما تحقق من شكاوهم، عزله وولى عليهم أبان بن سعد، وزوده بوصية قال فيها "استوص بعبد القيس خيرا وأكرم سراتهم"^(١)

٢. بعث إلى أمير المؤمنين عمر بن الخطاب أثواب كثيرة جديدة، فقسمها بين الناس فأصاب كل رجل ثوب، ثم سعد النير وعليه حله، والحلة ثوبان. فقال: أيها الناس اسمعوا. فقال سلمان رضي الله عنه: لا سمع لك ولا طاعة. فقال عمر رضي الله عنه في غرابة: ولم يا أبا عبد الله قال: إنك قسمت علينا ثوبا وأعطيت لنفسك ثوبان قال عمر رضي الله عنه: لا تعجل يا أبا عبد الله ثم صاح: يا عبد الله بن عمر، قال ابن عمر رضي الله عنهما: لبيك يا أمير المؤمنين. فقال: ناشدتك الله الثوب الذي انتزرت به أهو ثوبك؟ قال: اللهم نعم. فقال سلمان رضي الله عنه: الآن نسمع ونطيع.^(٢)

والأمر هنا تابع من حق الفرد رقابة الإنفاق العام، ويجب على ولي الأمر أن يتسع صدره.

الفرع الثالث الرقابة المسبقة

هي رقابة تتم قبل الإنفاق العام، عن طريق حسن اختيار من يتولى أمر من شؤون المسلمين، والأوجه التي يتم فيها الإنفاق سلفا، وهي رقابة وقائية لأنها تمكن من تدارك الأخطاء قبل وقوعها، وقد حرص النظام المالي الإسلامي على تقرير الرقابة السابقة، على كافة العمليات المالية ومن أهم وسائل الرقابة المسبقة الآتي:^(٣)

- ١- أشرف السيد حامد: دور الأجهزة الرقابية، مرجع سابق ص ٣٠١
- ٢- المرجع السابق
- ٣- فخري خليل أبو صفية: نظام الرقابة على المال العام في الاقتصاد الإسلامي، مرجع سابق ص ٣٣٤

أولاً: حسن اختيار العمال

ولمجد الإمام أبا يوسف يحدد شروط من يتولى مال المسلمين رأيت (أبقى الله أمير المؤمنين) أن تتخذ قوما من أهل الصلاح والدين والأمانة فتوليهم الخراج ، ومن وليت منهم فليكن فقيها عالما مشاورا لأهل الرأي عفيفا لا يطلع الناس منه على عورة ولا يخاف في الله لومة لائم ، ما حفظ من حق وأدى من أمانة احتسب به الجنة وما عمل به من غير ذلك خاف عقوبة الله فيما بعد ، الموت .

تجوز شهادته إن شهد ، ولا يخاف منه جور في حكم إن حكم ، فإنك إنما توليه جباية الأموال وأخذها من حملها وتجنب ما حرم منها يرفع من ذلك ما يشاء ويحتجن منه ما يشاء ، فإذا لم يكن عدلا ثقة أمينا فلا يؤتمن على الأموال ، إنني قد أراهم لا يحتاطون فيمن يولون الخراج ، إذا لزم الرجل منهم باب أحدهم ، أياما ولاء رقاب المسلمين وجباية خراجهم ولعله أن لا يكون عرفه بسلامة ناحية ولا بعفاف ولا باستقامة طريقة ولا بغير ذلك .

ويجب الاحتياط فيمن يولى شيئا من أمر الخراج والبحث عن مذاهبهم والسؤال عن طرائقهم كما يجب ذلك فيمن أريد للحكم والقضاء وتقدم إلى من وليت أن لا يكون عسوقا لأهل عمله ولا محتقرا لهم ولا مستخفا بهم ، ولكن يلبس لهم جلبابا من اللين يشوبه بطرف من الشدة والاستقصاء من غير أن يظلموا أو يظلموا ما لا يجب عليهم ، واللين للمسلم ، والغلظة على الفاجر ، والعدل على أهل الذمة وإنصاف المظلوم ، والشدة على الظالم والعتو عن الناس ، فإن ذلك يدعوهم إلى الطاعة ، وأن تكون جبايته للخراج كما يرسم له ، وترك الابتداع فيما يعاملهم به ، والمساواة بينهم في مجلسه ووجهه حتى يكون ، القريب والبعيد والشريف والوضيع عنده في الحق سواء ، وترك اتباع الهوى ، فإن الله ميز من اتقاه وآثر طاعته وأمره على من سواه ، وإنني لأرجو إن أمرت بذلك وعلم الله من قبلك إثارك ذلك على غيره ثم بدل منه مبدل

أو خالفتمه بخالف أن يأخذه الله به دونك وأن يكتب لك أجره وما نويت إن شاء الله. ^(١)

وصف لعمر بن الخطاب رضي الله عنه العسل دواء، وفي بيت المال عكة منه، فوقف علي المنبر يطلب إذن المسلمين قائلاً "إن أنتم أذنتم لي فيها، وإلا فهي حرام" مع العلم لو أن عمر أراد أن يعطي العسل لفقير لما احتاج لهذا الإذن، "لدية إذن عام بالإفناق على الفقراء" ^(٢)

ثانياً: تدريب العمال

اهتم الاقتصاد الإسلامي بتدريب العاملين بهدف تنمية قدراتهم ومهاراتهم على أداء العمل الموكل إليهم على أكمل وجه. وكان النبي صلى الله عليه وسلم يحرص على تدريب من يستعملهم على مصالح المسلمين ويزودهم بالنصائح، والإرشادات، وفي هذا يروى عن علي رضي الله عنه قال - بعثني رسول الله صلى الله عليه وسلم إلى اليمن قاضياً، وضرب علي صدري وقال (اللهم اهد قلبه، وسدد لسانه، وقال له إذا جلس بين يداك الخصمان فلا تقض حتى تسمع كلام الآخر، كما سمعت من الأول فإنه أحرى أن يتبين لك القضاء) ^(٣)

كان عمر بن الخطاب رضي الله عنه إذا استعمل رجلاً اشترط عليه أربعاً أن لا يركب برذونا، ولا يلبس ثوباً رقيقاً، ولا يأكل نقياً، ولا يغلق باباً دون حوائج الناس ^(٤)

- ١- أبو يوسف يعقوب بن إبراهيم: كتاب الخراج، مرجع سابق ص ١٢٠
- ٢- د/عبد الباسط وفا: سياسات وأدوات مالية الدولة الإسلامية، مرجع سابق ص ٣١٩
- ٣- د/محمد سلام مذكور: القضاء في الإسلام، مكتبة الجامعة الأردنية ٢٠١٤ ص ٢٢
- ٤- برذونا: الفرس، نقياً: الخبز المصنوع من الدقيق المنخول - انظر: الخراج للابن يوسف، مرجع سابق ص ١٢٩

كان رضى الله عنه إذا استعمل العمال على الأقاليم خرج معهم يشيعهم ويوصيهم فيقول: إني لم أستعملكم على أشعارهم ولا على أبشارهم، وإنما استعملتكم عليهم لتقيموا بهم الصلاة، وتقضوا بينهم بالحق، وتقسموا بالعدل، وإني لم أسلطكم على أبشارهم ولا أشعارهم.

الفروع الرابع الرقابة أثناء التنفيذ

تعد الرقابة أثناء التنفيذ من وسائل الرقابة الفعالة على المال العام لذلك كانت محور اهتمام ولاية الامور ولقد تمثل ذلك في الآتي:
أولاً: مراقبة العمال أثناء قيامهم بأعمالهم

دائماً ما تكون هناك متابعة حثيثة للعمال فيما عهد إليهم، بهدف الحيلولة دون التعدي على المال العام من جهة الإسراف أو الاختلاس روى عن عمر بن الخطاب رضى الله عنه أنه قال (أريتم أن استعملت عليكم خير من أعلم ثم أمرته بالعدل أفقضيت ما علي؟ قالوا: نعم قال: لا حتى أنظر في عمله أعمل بما أمرته أم لا)^(١)

قول أمير المؤمنين عمر بن الخطاب لحذيفة وثمان (رضى الله تعالى عنهم أجمعين)، حين أتياه بخبرائه على ما كان استعملهما عليه من أرض العراق "لعلكما حملتما الأرض ما لا تطيق" فقال عثمان: حملت الأرض أمراً هي له مطيقة، ولو شئت لأضعفت أرضي وقال حذيفة: وضعت عليها أمراً هي له محتملة، وما فيها كثير فضل^(٢).

أقام عمر بن الخطاب جهاز لهذا الأمر يرأسه محمد بن سلمه لتقصي الحقائق والسؤال عن سير العمال وأحوالهم مع الرعية، والتحقق فيما يصل للدولة الخلافة من تظلمات، وتعد على المال العام^(٣)

- ١- أبو بكر احمد بن الحسين بن علي البيهقي: السنن الكبرى، تحقيق محمد عبد القادر عطا، ج ٨ دار الكتب العلمية بيروت ٢٠٠٢م - ١٤٢٤هـ ص ١٦٣
- ٢- كتاب الخراج لأبي يوسف - مرجع سابق - ص ٤٨.
- ٣- د/أكرم ضياء العمري، عصر الخلافة الراشدة، مكتبة العبيكان بدون تاريخ نشر ص ١٢٤

ثانياً: التفتيش من قبل الخليفة

تفقد الخليفة عمر بن الخطاب رضى الله عنه أحوال الولاية والقادة في الشام بنفسه حينما زار بيت المقدس لتسليم مفاتيحها، وأصر على زيارتهم في بيوتهم ليتعرف عن مدى تعلقهم بالدنيا، وقد عانق أباعبيده عامر بن الجراح حينما رأى زهده في الدنيا وقال له (مامن أحد من أصحابي إلا وقد نال من الدنيا ونالت منه ، غيرك)^(١)

مرُّ على عمر بن الخطاب غنم من الصدقة ، فرأى فيها شاة حافلا ذات ضرع عظيم ، فقال عمر : ما هذه الشاة ؟ فقالوا : شاة من الصدقة . فقال عمر : ما أعطى هذه أهلها وهم طائعون ، لا تفتنوا الناس ، لا تأخذوا حرزات المسلمين (خيار أموالهم).^(٢)

ثالثاً: موسم الحج

جعل الخليفة عمر بن الخطاب رضى الله عنه موسم الحج للمراجعة والمحاسبة واستطلاع الآراء في أقطار الدولة من أقصاها إلى أقصاها، يفد فيه العمال والولاية لعرض حسابهم وأخبار ولايتهم، ويفد فيه أصحاب المظالم والشكايات لبسط مظالمهم وشكاويهم، ويفد فيه الرقباء الذين كان يثبهم في أنحاء البلاد لمراقبة الولاية والعمال، فهو مؤتمر الجميع فيه تمثيله، وكان عمر يستشير جميع هؤلاء، ويشير عليهم، ويستمع إليهم، ويتوخى في جميع ذلك تمحيص الرأي وإبراء الذمة^(٣)

١ - محمد عبدالله الصري الأزدي، فتوح الشام تحقيق عبد المنعم عامر، مؤسسة

سجل العرب القارة ١٩٧٠م ص٢٥٥

٢- الحافظ أحمد بن على بن حجر العسقلاني : فتح الباري بشرح صحيح

البخاري - راجعه قصي محب الدين الخطيب ج ٣. دار الريان للتراث القاهرة

١٤٠٧هـ - ١٩٨٦م ص٣٥٧.

٣- عباس محمود العقاد، عبقرية عمر، دار الهلال القاهرة ص٢٥

الفرع الخامس الرقابة اللاحقة

وهي رقابة بعد تمام الإنفاق العام بهدف التأكد من إنفاقه في الأوجه المحددة، وهي داخلة في عموم الرقابة في الفكر المالي الإسلامي، وتمارس على كافة الأفراد الذين أسند إليهم أعمال من قبل الدولة مهما كان مكانتهم في المجتمع الإسلامي، من هنا تم أخذ أهم مبادئ العدالة المتمثل في: أنه لا أحد فوق المسألة، فمن تولى أمراً من شؤون المسلمين، يجب أن يخضع للمحاسبة؛ ومن تطبيقات الرقابة اللاحقة الآتي:

أولاً: الحسبة

فقد كان يوجد في النظام المالي الإسلامي وظيفة المحتسب هي: الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر

قال تعالى "وَلْتَكُنْ مِنْكُمْ أُمَّةٌ يَدْعُونَ إِلَى الْخَيْرِ وَيَأْمُرُونَ بِالْمَعْرُوفِ وَيَنْهَوْنَ عَنِ الْمُنْكَرِ وَأُولَئِكَ هُمُ الْمُفْلِحُونَ" آل عمران ١٠٤

وللمحتسب اختصاصات متعددة منها ما يتعلق بحقوق الله تعالى أو حقوق العباد، أو الحقوق المشتركة بينهم، وما يدخل في اختصاصه في الجانب المالي "صلاح شربهم وبناء سورهم ومعونة بني السبيل، وبناء المساجد" وإذا رأى رجلاً يتعرض لمساءلة وعلم أنه غني إما بمال أو بعمل أدبه فيه.^(١)

وكان نظام الحسبة من الوسائل التي تستخدمها الدولة الإسلامية لحسن الإشراف علي الصناعة فقد كان من مهامه أن يحضر عمليات الصناعة ويراقبها ويحتمها وله أن يجعل لكل صنعة عريفاً من صالح أهلها، مشهوراً بالثقة والأمانة، وخبيراً بالصنعة حتى تضمن فعالية هذه الرقابة.^(٢)

١- أبو الحسن علي بن محمد بن حبيب الماوردي البصري: الأحكام السلطانية، مرجع سابق، ص ٢٤٥.

٢- د/ السيد عطية عبد الواحد، الموازنة العامة للدولة، مرجع سابق ص ٤٢٠.

اهتمام الحضارة الإسلامية بتشديد الرقابة على كل مهنة ينتج عنها نفع عام منذ فترة مبكرة جداً، يؤكد لدينا أن غاية هذه الحضارة، تتمثل في المحافظة على الإنسان، وتوفير جميع السبل لراحته ولإسعاده، وهذه القواعد الصارمة، باتت للأسف الشديد مفتقدة في كثير من الخدمات والمنافع العامة في بلداننا الإسلامية في واقعنا المعيش.

ثانياً: المصادر

ولم يقصر الخلفاء في الرقابة اللاحقة على الإنفاق العام فما هو عمر بن الخطاب رضي الله تعالى عنه، كان لا يتوانى عن محاسبة كبار الصحابة أمثال: عمرو بن العاص، وأبي هريرة، وسعد بن أبي وقاص وغيرهم، فقد صادر الخليفة الفاروق أموالاً كثيرة من عماله الصحابة، لا يخشى في الله لومة لائم، تطبيقاً لمبدأ من أين لك هذا؟

- ومنهم فاتح العراق، وأحد المبشرين بالجنة سعد بن أبي وقاص "رضي الله عنه"، وكان الخليفة الفاروق يقول له عندما يغضب: عزمت عليك ألا تدعو على أخيك، ويضاحكه: فإذا سكت عنه الغضب، يقول له عمر: تعالى لتجاسب فإنه اليوم أيسر من غد^(١).
- والصحابي الجليل عمرو بن العاص عندما تبين الخليفة الفاروق أنه، وأثناء ولايته على مصر ملك متاعاً، ورقيقاً، وأبنيّة، وحيواناً فقامه عمر.
- والصحابي الجليل أبو هريرة، لم تشفع صحابته للرسول صلي الله عليه وسلم عند الخليفة الفاروق، والذي قامه أمواله التي بلغت عشرة آلاف درهم أثناء ولايته على البحرين.

١- د/ عيسى عبده: النظم المالية في الإسلام، مطبوعات معهد الدراسات الإسلامية ١٩٧٣م ص ١٤٨.

- وكذلك قاسم الخليفة الفاروق عمر سيف الله المسلول خالد بن الوليد عامله أثناء ولايته على الشام^(١)
- عزل عمر بن الخطاب رضي الله عنه عامله علي مصر "عياض بن غنم" حينما علم أنه لبس الرقيق واتخذ الحاجب، أرسل إليه محمد بن سلمه كبير المفتشين: وقال أتيني به على الحال الذي تجده عليه، ولما جيء به قال عمر: انزع قميصك ودعا بمدرة صوف وبريضة من غنم وعصا وقال: لبس هذه المدرعة وخذ هذه العصا واراع هذه الغنم واشرب واسق من مريك واحفظ الفضل علينا. أسمعت^(٢)
- كان عمر بن الخطاب رضي الله عنه إذا بلغه أن عامله لا يعود المريض ولا يدخل عليه عزله.

المطلب الرابع الأجهزة الرقابية في الدولة الإسلامية

تمثل الرقابة بصورة عامة مبدأ من بين المبادئ التي أكدها الإسلام من خلال ما جاء في القرآن الكريم، والسنة النبوية الشريفة، وما أجمع عليه مجتهداً الأمة الإسلامية، حيث وضع الإسلام إطاراً عاماً ومحاسبة الأفراد، والجماعة، وتمثلت في رقابة الخليفة فني بداية عهد الدولة الإسلامية حيث كانت الدولة الإسلامية حديثة النشأة، صغيرة المساحة، قليل السكان وكانت تنظيماتها الإدارية بسيطة جداً ومواردها المالية تقتصر على الغنائم التي يتم الحصول عليها أثناء المعارك التي كان يخوضها المسلمون ضد المشركين، فقد كان الرسول صلى الله عليه وسلم هو القائم على إدارتها وتنظيمها، وتقسيماً بين المسلمين، حيث كانت الأموال، تحفظ في بيت رسول الله صلى الله عليه وسلم وكانت

١- د/هيثم محمد حرمي: مكافحة التهريب الضريبي في ضوء القانون المصري، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه كلية الحقوق جامعة بنها مصر ٢٠١١ ص ٢٦٧.

٢- د/ السيد عطية: الموازنة العامة للدولة، مرجع سابق ص ٤٥٥.

الموارد المالية توزع لمستحقيها في يومها، أو في اليوم التالي، خصوصاً إذا كانت الموارد من الناطق مثل الإبل، والغنم، والخيل.^(١)

وعندما توسعت الدولة الإسلامية كان يبعث عماله إلى مختلف الجهات لجمع الزكاة، والجزية، وهما الموردان الأساسيان في عهده، وكان يوصي عماله بتحري العدالة في جمعها، والحرص على عدم امتداد أياديهم إلى شيء منها^(٢)، فقد كان يتابع أعمالهم ويسمع ما ينقل إليه من تصرفاتهم، فإذا وجد تصرفاً معيباً حاسب عليه ونهى عنه، ونظراً لعدم تغير ظروف الدولة الإسلامية في زمن الخليفة أبي بكر الصديق رضي الله عنه عما كان عليه في عهد الرسول صلى الله عليه وسلم، فإنه يمكن القول أن أساليب الرقابة المالية استمرت على ما هي عليه، حيث كان الخليفة يباشر الرقابة على عماله بنفسه من خلال مراقبتهم والقيام بتوجيههم وإرشادهم بعد فراغهم من عملهم.

في عهد الخليفة عمر بن الخطاب رضي الله عنه، وبسبب زيادة الفتوحات الإسلامية، اتسعت مساحة الدولة الإسلامية فزاد عدد سكانها، وتعددت أجناسهم وديانتهم الأمر الذي أدى إلى زيادة الأموال، التي كانت ترد من البلدات الإسلامية، وبالتالي جعل هناك ضرورة، في زيادة التنظيمات الإدارية اللازمة للإشراف على أحوال وأموال المسلمين في شتى أنحاء الدولة وقد تمثلت في الآتي:

الفرع الأول رقابة بيت المال

في زمن الخليفة عمر بن الخطاب رضي الله عنه ورد للمدينة مال كثير (قدم عليه أبا هريرة بمال من البحرين، فقال له عمر ماذا جئت به؟ فقال

- ١- د. محمد كمال عطية، نظم محاسبية في الإسلام، طبعة 2، منشأة الإسكندرية، مصر 1983 ص ١٩٠، ١٨٩
- ٢- د/إبراهيم فؤاد أحمد علي، الموارد المالية في الإسلام، دار الشرق العربي، القاهرة الطبعة الثالثة، مصر ١٩٧٢ ص ٣٠٦، ٢٩٩

خمس مائة ألف درهم فاستكثره عمر فقال أتدري ما تقول قال نعم مائة ألف خمس مرات فقال عمر أطيب هو ؟ فقال لا أدري فصعد عمر المنبر فحمد الله تعالى واثني عليه ثم قال :أيها الناس أنه قد جاءنا مال كثير فان شئتم كلنا كيلا ، وإن شئتم عددنا عدا ، فقال رجل من القوم يا أمير المؤمنين دون للناس دواوين يعطون عليها، فأمر بإنشاء بيت المال بغرض حفظ وصيانة الأموال والتصرف فيها طبقا لمصارفها المختلفة وإثبات حقوق المسلمين فيها، وأنشأ بيت المال^(١).

والغرض منة حسن جباية الإيرادات، وترشيد إنفاقها، نظر خزائن السلاح، وليحفظ ما ينفق علي هذه العدد من الضياع، ويأت بما تأتي به الضياع علي أحسن الوجوه وأجمل الأوضاع وليحفظ ما يصرف عليها من أموال^(٢)

ينقسم ديوان بيت المال إلى ثلاثة أقسام^(٣)

١. دواوين تتعلق بالإيرادات وتشمل "ديوان الفيء والخراج، وديوان الملكية العامة، ديوان الصدقات.

١- قام عمر بن الخطاب رضي الله عنه بوضع نظام خاص للعطاء خالف فيه ما سار عليه رسول الله صلي الله عليه وسلم وأبي بكر الصديق، فلم يسو بين الناس بل بدأ في تدوين الناس حسب ضوابط ومعايير معينة حددها مع بداية تولية الخلافة حيث قال "لا أجعل من قاتل رسول الله صلي الله عليه وسلم كمن قاتل معه"

يراجع هنا:

• د/ محمد ضياء الدين الرئيس: الخراج والنظم المالية للدولة الإسلامية - دار النهضة العربية - القاهرة ١٩٩٠م ص٤١٠ .

• أبو يوسف يعقوب بن إبراهيم: كتاب الخراج، مرجع سابق ص٣٥

٢- أبي العباس أحمد القلقشندي: صبح الأعشى، دار الكتب الخديوية المطبعة الأميرية القاهرة، مصر ١٣٣٣هـ - ١٩١٥م ج ٤ ص٢٨

٣- دماء عبد الباسط البناء، الرقابة الداخلية في النظام الإسلامي، رسالة ماجستير، كلية التجارة البنات، جامعة الأزهر القاهرة ١٩٩٥ ص٦٧

٢. دواوين تختص بالنفقات وتشمل "ديوان الجهاد، ديوان مصارف الصدقات، ديوان مصارف الملكية العامة، ديوان الطوارئ".

٣. دواوين تختص بضبط ومحاسبة دواوين الإيرادات والمصروفات وتشمل "ديوان الموازنة العامة، ديوان المراقبة، ديوان المحاسبة العامة.

النظام المحاسبي لبيت المال

لبيت المال نظام محاسبي حتى يتمكن من أداء وظائفه تتمثل في الآتي

• دفتر المياومة (دفتر اليومية)

٤. دفتر يثبت فيه الموظف المختص كل ما يرد للديوان، وما يصرف مسلسلا

حسب تاريخ الورد والصرف، ويرفع لصاحب الديوان

يقول النويري^(١) "أول ما يحتاج إليه كل مباشر أن يضع له تعليق اليومية

يلذكر فيه تاريخ اليوم والشهر من السنة الهلالية، ويلذكر فيه جميع ما

يتجدد، ويقع في ذلك اليوم في ديوانه من محضر ومستخرج ومجري، ومبتاع

ومبيع ومصروف"

• اعتماد المستند قبل الصرف

لبيت المال نماذج خاصة، كانت تحفظ في بيت المال كمستند دال على

صحة الصرف وهي:

أ. المخرومة":

نوع من الدفاتر يخرق ويضم بخيط وينورد فيه الإيرادات

والمصروفات، بعد الانتهاء من المياومة يتم التسجيل في المخرومة"

يقول النويري^(٢)، "يكتب العامل مخرومة يورد فيها المستخرج

والمحضر والمجري والمصروف ويرفعها على عدة نسخ"

١ - شهاب الدين أحمد بن عبد الوهاب النويري: نهاية الأرب في فنون

الأدب، المؤسسة المصرية للطباعة والتأليف والنشر، بدون تاريخ ج ٨ ص ٢٧٣

٢ - المرجع السابق ص ٢٧٤

ب. الجريدة:

دفتر مخصص فيه كل مستحق صفحة يذكر فيها مستحقاته نقدية أو عينية، ثم يشطب أمامه ما قبضه مفصلاً بتواريخه من جهة قبضه مما يسهل معه محاسبة كل شخص عند الاحتياج لمحاسبته.^(١)

وكان لصاحب ديوان بيت المال علامة يضعها علي المستند بعد قيدها بالسجلات، لا يتم الصرف من قبل المسؤولين إلا بعد التأكد من وجود هذه العلامة ليطمئنوا أنها قيدت ببيت المال.

• يلزم كاتب الديوان رفع موازنة تقديرية كل سنة يلزم في كل سنة عمل "موازنة تقديرية توضح جملة إيراداتها مخصوصاً بها جملة مصروفاتها المستحقة عن سنة كاملة ويكون الناتج إما فائض في الإيرادات أو عجز

يقول النويري^(٢) "ومما يلزمه رفعة كل سنة تقدير الارتفاع وهو الارتفاع بعينة إلا أنه لا يضيف فيه حاصلًا أو باقياً، ولا يفصل فيه الجوالي بالأسماء بل يعقد الجملة في صدره علي ما يستحق بتلك المعاملة، من جهة الأصول والمضاف، ويخصم بالمرتب عليها عن سنة كاملة ويسوقه إلى خالص أو فائض ليظهر بذلك ميزان تلك الجهة"

• يلزم كاتب الديوان رفع كشوف تفصيلية كل ثلاث سنوات يقول النويري ويلزم الكاتب أن يرفع كشوفاً تفصيلية كل ثلاث سنين يذكر فيها "أسماء النواحي العامرة، والغامرة، والقدن الكادية (الضعيفة) والعاطلة وذكر البذار والريع وما إلي ذلك، ثم يذكر المتحصل منها في

١ - دماء عبد الباسط البنا، الرقابة الداخلية في النظام الإسلامي، مرجع سابق ص ١٢٣

٢- شهاب الدين أحمد بن عبد الوهاب النويري: نهاية الأرب في فنون الأدب، مرجع السابق ص ٢٩٧

ثلاث سنين لثلاث مغلات، ويعقد علي ذلك جملة، ويفصله بسننيه وأقلامه^(١).

وبما سبق يمكن أن نوجز دور الرقابة علي الإنفاق العام التي يقوم بها بيت المال في الآتي^(٢)

١. الحسابات في بيت المال تقوم أساسا علي الإيرادات والمصروفات وهي "الرسائل، والكتب، والصكاك والوصولات".
٢. تسجيل كل من الإيرادات والمصروفات لضبط الحسابات وإمكانية مراجعتها بسهولة ووضوح، مع بيان التأخرات لمتابعة تحصيلها، والمستحقات التي لم تدفع لدفعها لمستحقيها.
٣. ضرورة إثبات جميع المستندات المؤيدة للإيرادات والمصروفات في الديوان.
٤. عمل حساب يومي لضبط المضاف والمنصرف من الأموال والغلال، مع وجود كشف بالإيرادات والمصروفات.
٥. قيام موظفي بيت المال بأعمال المراجعة فمنهم من يختص بمراجعة جميع مفردات الحساب، ومنهم من يختص بمراجعة الحواصل فقط ومنهم من يقوم بمراجعة المياومة.
٦. القيام بترحيل القيود اليومية إلى الجريدة.
٧. عمل حسابات ختامية كل سنة، وتكون علي شكل الميزان، ويجب أن يتوازن جانبها دلالة علي صحة التوقع.

الفرع الثاني رقابة الدواوين

أدخلت كل دولة من دول الإسلام مصالح اقتضتها أحوالها فاختلفت بغداد، عما في قرطبة، عما في القاهرة وهكذا، وعليه فقد تم

١- المرجع السابق: ص ٢٩٧

٢- د/السيد عطية عبد الواحد، الموازنة العامة للدولة، دراسة مقارنة بالفكر الإسلامي، دار النهضة العربية، مصر ١٩٩٦ ص ٤١٨

فصل الولاية المالية عن الولاية السياسية وأخذ الوزراء يتولون تعيين العمال وعزلهم ويراقبون تحصيل الأموال وإنفاقها ، مع أن ذلك لم يمنع من خضوع هؤلاء الوزراء لرقابة الخليفة حيث قام أبو جعفر المنصور بالإشراف على بناء مدينة بغداد والرقابة بنفسه على كافة المبالغ التي تنفق في البناء بهدف منع أي مجال للاختلاس أو حدوث هدر في أموال المسلمين ، كما قام بنقل بيت المال والدواوين من الكوفة إلى بغداد. (١)

وفي عهد الخليفة المهدي بدأ ظهور الدواوين التي تمثلت في الآتي:
ديوان الأزمة "الزمام" (٢)

وولي عليه "عمر بن يزيد" بهدف الرقابة على جميع دواوين الدولة ومراجعة حسابات دواوين الولايات فضلا عن أنه أداة فعالة لتحسين الإدارة وكان يتبعه جميع العمال المختصين بمراجعة الحسابات.
ديوان النظر أو (السلطنة) (٣)

خلال تلك فترة اكتمل الجهاز الإداري لديوان الرقابة المالية المتمثل بـ"ديوان النظر أو السلطنة حيث أصبحت نظاما متكاملًا للرقابة المالية آنذاك وقد شمل هذا الجهاز عدة وظائف كل منها تكون مسؤولة عن

-
- ١- يراجع هنا
• د/علي كاظم حسين: الرقابة المالية في الإسلام، مرجع سابق ص ٢٥٥
• / محمد ضياء الدين الرئيس: الخراج والتنظيم المالية للدولة الإسلامية، مرجع سابق ص ٤١٢، ٤١١.
 - عبد القادر موفق: الرقابة المالية من منظور اقتصاد إسلامي، والاقتصاديات المعاصرة، مجلة جامعة محمد خيضر بسكر كلية العلوم الاقتصادية والتجارية، العدد الخامس، الجزائر جوان ٢٠٠٩ ص ٩٠: ٨٠
 - ٢- د/ السيد عطية عبد الواحد، الموازنة العامة للدولة، مرجع سابق ص ٤٢٠
 - ٣- خولة شاكر الدجيلي، بيت المال: نشأته وتطوره من القرن الأول حتى القرن الرابع الهجري، جامعة بغداد، ١٩٧٦ ص ٦٣

جانب معين من الأمور المالية للدولة ، ونظرا لأهمية الوظائف التي يقوم بها هذا الديوان اشترط العلماء لصحة ولاية رئيس الديوان شرطان هما: (١)

العدالة: لأنه موثمن علي حق بيت المال والرعية فافتضى ذلك أن تتوافر فيه العدالة.

الكفاية: لأنه مباشر لعمل يقضى أن يكون في القيام به مستقلا غير محتاج. وقسم المارودي سلطات واختصاصات ديوان السلطنة إلى ما يلي: (٢)

- حفظ القوانين العادلة: من غير زيادة تتحيف بها الرعية أو نقصان يتلثم به حق بيت المال، فإن قررت
- في أيامه لبلاد استؤنف فتحها أو لموات ابتدئ في إحيائه أثبتها في ديوان الناحية وديوان بيت المال الجامع للحكم المستقر فيها
- استيفاء الحقوق وهو علي ضربين:

أ. إن كان خراجا إلى بيت المال: لم يحتاج فيه إلى توقيع ولي الأمر، ويعد اعتراف صاحب بيت المال بقبضها حجة علب براءة العمال منها.

ت. وإن كان خراجا من حقوق بيت المال ولم تكن خراجا إليه لم يمض العمال إلا بتوقيع ولي الأمر" أي لم يدفع للعمال إلا بتوقيع ولي الأمر"، أي في حالة المصروفات لا يكفى إقرار العامل، ولا بد من توقيع ولي الأمر.

١ - د/شوقي عبده الساهي: مراقبة الموازنة العامة للدولة في ضوء الإسلام طبعة ١٩٨٣ ص ١١٣

٢- أبو الحسن على بن محمد بن حبيب المارودي البصري: الأحكام السلطانية ، تحقيق القاضي نبيل عبد الرحمن حيادي ، دار الأرقم بن أبي الأرقم ، بيروت بدون تاريخ ، ص ٢٩٤ : ٢٩٩.

• إثبات الرفوع: قسم إلى ثلاثة أقسام.

- أ - رفوع المساحة والعمل "فإن كانت أصولها مقبرة في الديوان اعتبر صحة الرفع بمقابلة الأصل وأثبت في الديوان إن وافقها، وإن لم يكن لها في الديوان أصول عمل في إثباتها علي قول رافعها"
- ب - رفوع القبض والاستيفاء "فيعمل في إثباتها علي مجرد قول رافعها لأنه مقربها علي نفسه لا لها"
- ج - رفوع الخرج والنفقة "فراعها مدعي لها، فلا تقبل دعواه إلا بالحجج البالغة"

• محاسبة العمال ويختلف حكمها باختلاف ما تقلدوه

- أ. فإن كانوا عمال خراج لزمهم رفع الحساب ووجب علي كل كاتب ديوان محاسبتهم علي صحة ما كتبوه.
- ب. وإن كانوا من عمال العشر لم يلزمهم رفع الحساب ولم يجب علي كاتب الديوان محاسبتهم عليه.؟ (وفقا لمذهب الإمام الشافعي)

• إخراج الأموال:

هو استشهاد صاحب الديوان علي ما ثبت فيه من قوانين وحقوق فصار كالشهادة واعتبر فيه شرطان

١. أن لا يخرج من الأموال إلا ما علم صحته، كما لا يشهد إلا بما علمه وتحققه.

٢. أن لا يتدئ بذلك حتى يستدعي منه، كما لا يشهد حتى يستشهد. فإذا أخرج مالا لزم الموقع بإخراجها الأخذ بها والعمل عليها، كما لزم الحاكم تنفيذ الحكم بما يشهد به الشهود عنده، فإن استراب الموقع بإخراج المال جاز أن يسأله من أين أخرجه ويطلبه بإحضار شواهد الديوان بها فإن أحضرها ووقع في النفس صحتها زالت عنه الريبة.

• تصفح الظلامات

وهو علي قسمين "حيث لا يخلوا أن يكون المتظلم من الرعية أو من العمال

١. فإن كان من الرعية: تظلم من عامل تحيفه في معاملته، كان صاحب الديوان فيها حاكما بينهما، وجاز له أن يتصفح الظلامة ويزيل التحيف سواء وقع النظر إليه بذلك أو لم يقع، لأنه مندوب لحفظ القوانين واستيفاء الحقوق، فصار بعقد الولاية مستحقا لتصفح الظلامة فإن منع منها امتنع وصار عزلا عن بعض ما كان إليه

٢. وإن كان المتظلم من عاملا: جوزف في حساب أو غولط في معاملة صار صاحب الديوان فيها خصما، وكان المتصفح لها ولي الأمر.

ومن خلال ما تقدم يتضح أن الرقابة المالية في الإسلام قد تطورت تدريجيا ابتداءً من عصر لرسالة حيث كان الرسول صلى الله عليه وسلم يدير شؤون المسلمين ويشرف عليها بصورة مباشرة من مسجده عندما كانت الدولة الإسلامية في بداية عهدها قليلة السكان والمساحة الموارد، نهاية بديوان السلطنة الذي تنوعت فيه مظاهر الرقابة التي يمارسها سواء الرقابة علي السجلات المالية لموازنة الدولة، والتحقق من قيام عمال الجباية بتحصيل الإيرادات وتوريدها لبيت المال دون نقص أو تأخير، ومراقبة الإنفاق من خلال مراجعة الأصول الموجودة في الديوان ومدى مطابقة ذلك الأمر مع أصله الموجود في الديوان، ومحاسبة العمال علي المنفق والمحصل، وإذا استغل كاتب الديوان سلطته وقام بظلم العمال في الحساب أو أساء معاملتهم، كان من حق العامل أن يرفع تظلمه ضد كاتب الديوان إلى ولي الأمر (وهو ما يعد ضمانا للعمال)^(١)

الخاتمة

الأجهزة الرقابية تلعب دورا هاما في المحافظة على المال العام، وتأخذ صور شتى وتمارسها أجهزة مختلفة بعضها داخلي والآخر خارجي، وأن

١ - د/أشرف السيد حامد قبال: دور الأجهزة الرقابية في الرقابة علي تنفيذ الموازنة العامة للدولة، مرجع سابق ص ٢٥٩

الأخير قد تأخذ شكلاً تنظيمياً إدارياً، كما تأخذ شكلاً قضائياً وبعضها يمارس رقابة سابقة، أو لاحقة، أو معاصرة، وتهدف إلى التأكد من حسن سير العمل ومدى تحقق النتائج المستهدفة، دون إسراف أو تبذير، وأثار ذلك علي النشاط الاقتصادي للدولة، كما أوضح البحث ان الرقابة المالية في الإسلام سمات مميزة تنطوي على قواعد وأسس ومبادئ عامة، تفوق في العديد من جوانب الرقابة المالية المطبقة في عدد من الدول.

وبالفراغ مما سبق بيانه من إيضاحات، فإن البحث توصل إلى مجموعة من النتائج والتوصيات وهي علي النحو التالي:

أولاً: نتائج الدراسة:

1. الموازنة العامة للدولة وجدت في الفكر الإسلامي مضموناً وشكلاً قبل أن تظهر في إنجلترا التي يعتقد الكثيرون أنها أول دولة عرفت الموازنة.
2. نجاح أي نظام للرقابة المالية في تحقيق أهدافه، يعتمد على مجموعة من الشروط والخصائص والعوامل البيئية، والسلوكية، والفنية والمادية.
3. الموازنة العامة للدولة في الفكر الإسلامي تقوم علي مبادئ مستقرة ومستقاة من النصوص الدينية، وفي صورة تتفق مع حقائق الأشياء.
4. الرقابة المالية في الإسلام لا تقف عند مجرد كشف الأخطاء بل تمتد لتعاقب وتصادر ما يأخذه العامل بدون وجه حق ليعود إلى بيت مال المسلمين.
5. أقر النظام المالي الإسلامي الرقابة الذاتية قوامها الدين والخلق وهما صمام الأمان لكل رقابة سليمة، وأساس هذه الرقابة هو ما يستشعره كل مسلم بأن الله مطلع علي كل ما يسره ويخفيه، فكيف يمكن أن يقوم المسلم بالتهرب ممن لا يخفى عليه خافية، وعمن يعلم السر وأخفى، وهو يعلم أن الله محاسبه يوم لا ينفع مال ولا بنون؟

٦. الرقابة السياسية تنهض بها في النظم الوضعية المجالس النيابية، وتم ذلك علي إثر ثورات شعبية عنيفة انتهت إلى الاعتراف بحق ممثلي الشعب في رقابة الميزانية العامة إيراداً وإنفاقاً، وهي رقابة أقرها الفكر الإسلامي "أهل الحل والعقد"، أهل العلم والمعرفة والرأي والحكمة، وكانوا يقومون برقابة حقيقية تتسم بالفاعلية بفضل ما يتمتع به الأعضاء من حكمة وعلم، بخلاف أعضاء المجالس النيابية في الوقت الحالي، الذين ينقصهم التخصص والخبرة الكافية والمكاتب الإستشارية التي تتبع النائب وتقوم بإجراء الدراسات المطلوبة وتزويد النائب بكل المعلومات اللازمة التي تتعلق بالموضوع.

٧. أقر النظام المالي الإسلامي الرقابة الجماعية أي حق الجماعة في مراقبة التصرفات المتعلقة بالنفقات العامة، وهو ما يتفق مع أسس قيادة المجتمع الإسلامي التي تقوم علي الشورى، فالكل رقيب علي الإنفاق العام، لأن المال العام حق للجميع ولذلك يجب أن يشارك الجميع في المحافظة عليه.

٨. الرقابة السابقة يقرها النظام المالي الإسلامي، وإن لم تكن بالصورة المفصلة التي تراها في الفكر المعاصر، لكن ذلك لا يمنع من تنظيمها علي أفضل نحو يضمن حسن التصرف في الإنفاق العام وبأفضل الأساليب العلمية الحديثة من المنظور الإسلامي.

ثانياً: التوصيات

١. يجب ألا يؤدي تعدد الأجهزة الرقابية إلى ازدواجية العمل الرقابي بل ينبغي أن تتكامل فيما بينها بحيث يسد الجهاز القصور الرقابي لدى جهاز آخر.
٢. لا بد من التأكيد علي أهمية الشفافية في التعامل بأموال الدولة، وفي إنفاقها، فالسرية في غير مجالاتها المشروعة مدعاة للفساد، وعدم تحمل المسؤولية.

٣. ضرورة تفعيل دور الرقابة البرلمانية ، والرقابة الشعبية في مراقبة تصرفات وسلوكيات الحكومة فيما يتعلق بالإيرادات والنفقات ، لأن ذلك يعد الدور الرئيسي الذي يجب أن تقوم به هذه الجهات .
٤. يجب أن يتم العمل الرقابي بالمرونة ، وألا يؤدي إلى إعاقة الإنتاج ، وبطء إجراءات الصرف وان تكون الرقابة في الأساس وقائية ، وعلاجية قدر الإمكان ، وألا يكون هدفها تصيد الأخطاء .
٥. يجب على الأجهزة والوحدات الحكومية أن تحدد أهدافها بدقة ووضوح لأن ذلك يحقق وحدة الهدف بين كافة الوحدات ويمدها بالأساس اللازم لتوجيه أعمالها وتحديد غايتها بدقة ، بحيث يمكن توجيه التنفيذ نحو تحقيقها .
٦. ضرورة الاهتمام عند إعداد تقارير الرقابة ، إتمامها بطريقة سليمة إذ يوفر ذلك الأساس اللازم لمعرفة مدى فاعلية الأعمال التي يتولاها الجهاز الإداري الحكومي ، ومدى اتفاقها مع الخطط الموضوعة للإنتاف العام .
٧. لا بد من وجود دعم سياسي على أعلى المستويات تبدأ من رئيس الدولة ، والوزراء والمديرين بالإضافة إلى حسن اختيارا لقادة الإداريين ، ومراقبة التقدم في أعمال الميزانية ، ومكافأة المتميزين واتخاذ إجراءات صارمة ضد المفسدين والمعوقين .

ثالثا: المراجع

- د/ إبراهيم فؤاد أحمد علي ، الموارد المالية في الإسلام ، دار الشرق العربي ، القاهرة الطبعة الثالثة مصر ١٩٧٢ .
- أبو بكر احمد بن الحسين بن علي البيهقي : السنن الكبرى ، تحقيق محمد عبد القادر عطا ، ج ٨ دار الكتب العلمية بيروت ٢٠٠٢ م - ١٤٢٤ هـ .

- الحافظ أحمد بن علي بن حجر العسقلاني: فتح الباري بشرح صحيح البخاري - راجعه قصي محب الدين الخطيب ج ٣- دار الريان للتراث القاهرة ١٤٠٧هـ - ١٩٨٦م. على الإنشاء العام التي يحرم بها
- د/ أشرف السيد حامد قبال: دور الأجهزة الرقابية في الرقابة علي تنفيذ الموازنة العامة للدولة، رسالة دكتوراه جامعة المنوفية كلية الحقوق، ١٤٢١هـ - ٢٠٠٠م.
- د/ جيهان حسن السيد خليل: دور السلطة التشريعية في الرقابة علي الأموال العامة، دار النهضة العربية - مصر ١٤٢٣هـ، ٢٠٠٢م.
- خالد محمد خالد: بين يدي عمر، دار المعارف، الطبعة السادسة، مصر بدون تاريخ.
- د/ زكريا محمد بيومي: الاتجاهات الحديثة في تطوير أساليب الموازنة العامة، مجلة القانون والاقتصاد، السنة الواحد والخمسون، مطبعة جامعة القاهرة، مصر ١٩٨٣
- د/ زينب حسين عوض الله: مبادئ المالية العامة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية مصر ٢٠١٢
- د/ السيد عبد المولي: المالية العامة، دارا النهضة العربية القاهرة، مصر ١٩٨٦.
- د/ السيد عطية عبد الواحد، الموازنة العامة للدولة، دراسة مقارنة بالفكر الإسلامي، دار النهضة العربية، مصر ١٩٩٦.
- _____ الاتجاهات الحديثة في العلاقة بين السياسة المالية والتقديرة، دار النهضة العربية الطبعة الأولى القاهرة ٢٠٠٣م.
- د/ شوقي عبده الساهي: مراقبة الموازنة العامة للدولة في ضوء الإسلام طبعة ١٩٨٣.
- د/ صبرينة كردودي: الموازنة العامة للدولة في الاقتصاد الإسلامي، مجلة مركز صالح عبدالله كامل للاقتصاد الإسلامي مجلد ١٣ عدد ٣٩، مصر ٢٠٠٩.

- د/ طارق محمود عبد السلام والسالوس، «المالية العامة»، جامعة الجزيرة الدولية، دلي، الإمارات العربية المتحدة، ٢٠١٢م. من أروع الأعمال وأفضلها.
- د/ عادل حشيش: أصول الفن المالي للاقتصاد العام، مؤسسة شباب الجامعة، الإسكندرية مَصر ١٩٨٨: حبه الشمس من أروع الأعمال.
- د/ عبد الباقظ وفان: سياسات وأدوات مالية الدولة الإسلامية، دار النهضة العربية، مَصر ٢٠٠٥. من أروع الأعمال وأفضلها.
- د/ عبد القادر موقوف: الرقابة المالية من منظور اقتصاد إسلامي، والاقتصاديات المعاصرة، مجلة جامعة محمد خيضر بسكرة، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية، العدد الخامس، الجزائر جوان ٢٠٠٩.

- د/ علي كاظم حسين: الرقابة المالية في الإسلام، مجلة كلية بغداد للعلوم الاقتصادية الجامعة العدد الثاني والعشرون العرق، ٢٠٠٩.
- عيسى عبده: النظم المالية في الإسلام - مطبوعات معهد الدراسات الإسلامية ١٩٧٣م.

- أبو الحسن علي بن محمد بن حبيب الماوردي البصري: الأحكام السلطانية، تحقيق أحمد جاد، دار الحديث، القاهرة ١٤١٧هـ - ٢٠٠٢م.

- د/ غازي عناية: النظام الضريبي في الفكر المالي الإسلامي... دراسة مقارنة، مؤسسة شباب الجامعة، الإسكندرية مَصر ٢٠٠٣م.
- فخري خليل أبو صافية، بسام عوض عبد الرحيم: نظام الرقابة على المال العام في الاقتصاد الإسلامي، مجلة الشريعة والدراسات الإسلامية، الكويت، ٢٠٠٣.

- أبو عبيد القاسم بن سلام: كتاب الأموال، تحقيق د/ محمد عمارة، دار الشروق مَصر ١٤٠٩هـ - ١٩٨٩م.
- د/ محمد سلام مذكور: القضاء في الإسلام، مكتبة الجامعة الأردنية ٢٠١٤.

- د/محمد ضياء الدين الرئيس: الخراج والنظم المالية للدولة الإسلامية - دار النهضة العربية - القاهرة ١٩٩٠ م.
- الأستاذ محمد عبد الحليم عمر: الموازنة العامة في الفكر الإسلامي، مجلة الدراسات التجارية الإسلامية، جامعة الأزهر، كلية التجارة، العدد الأول مصر ١٩٨٤.
- د/محمد محمد عبد اللطيف: الأسس الدستورية لقوانين الميزانية، طبعة جامعة الكويت ٢٠٠٧.
- هيثم محمد حزمي: مكافحة التهرب الضريبي في ضوء القانون المصري، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه كلية الحقوق جامعة بنها مصر ٢٠١١.
- أبو يوسف يعقوب بن إبراهيم: كتاب الخراج، حققه طه عبد الرؤوف سعد، سعد حسن محمد، المكتبة الأزهرية للتراث مصر ١٤٢٠ هـ ١٩٩٩ م.

المراجع الأجنبية

- L.Philip, la nouvelle loi organique du 1er aout relative aux lois de finances, RFDC, 2002,.
- P.Bruneau, Le controle du parlement sur la gestion des entreprises publiques, RDA, 1975
- J.-Ph.colson et p.Idoux, Droit public economique, 2010, n.458 et s.
- Haimann, Theo; Scott, William G., and Connor, Patrick E., Management, 4th, ed., Boston: Houghton Mifflin Co., 1982.
- Klingner, Donald E., Public Administration: A Management Approach, Boston: Houghton Mifflin Co., 1983