

أجهزة وأدوات الرقابة المالية من وجهة نظر النظام المالي الإسلامي والنظام المعاصر

Received date: 29/01/2018

Accepted paper: 04/04/2018

أ. قريش محمد، أستاذ مساعد - أ - المركز الجامعي - عين تموشنت - LAREIID

أ. د. بونوة شعيب، - جامعة أبي بكر بلقايد - تلمسان - LAREIID

د. كوديد سفيان أستاذ محاضر - أ - المركز الجامعي - عين تموشنت -

الملخص: يهدف هذا المقال إلى إبراز دور الرقابة الإسلامية على الأموال العمومية كآلية لعملية ترشيد الإنفاق الحكومي فهي حتمية ضرورية لحماية الأموال العامة، كما تهدف دراسة الرقابة على المال العام من منظور إسلامي إلى إبراز عظمة التشريع الإسلامي و مدى صلاحية الأنظمة الإسلامية إلى جانب النظم الوضعية، لأن النظام المالي الإسلامي يرتكز أساسا على مبدأ القانون الإسلامي (الإلهي) المستنبط من تعاليم الشريعة والسنة . إذن فالهدف من هذا البحث هو توضيح للفارئ آليات الرقابة المالية الإسلامية في العالم، مع العلم أن الفكر المالي الإسلامي قد أضاف نوعا آخر من الرقابة وهي " الرقابة الذاتية" باعتبارها خط الدفاع الأول للنظام الإسلامي في مواجهة الانحراف المالي بكل أنواعه.

الكلمات المفتاحية: الرقابة، الرقابة المالية، الأموال العامة، النظام المالي الإسلامي، النظام المالي المعاصر.

Résumé :

Cet article vise à mettre en évidence le rôle du contrôle Islamique des fonds publics comme mécanisme de rationalisation des dépenses publiques. Dans la perspective islamique , cette fonction est rendue obligatoire pour la protection de l'argent public .De ce point de vue, elle met en exergue à la fois la force de la législation Islamique et la solidité de son système , car, le système financier islamique (SFI) repose essentiellement sur le principe de la loi islamique (Sharia, Sunnah). En outre, l'Islam ajoute un autre type de contrôle qui est celui du « self contrôle ». Ce dernier est considéré comme la première ligne de défense contre toute forme de déviation financière .

Mots Clés : le Contrôle, le Contrôle financière, les fonds publics, le système financier islamique, le système financier moderne.

المقدمة:

لقد تطورت الرقابة المالية بتطور دور الدولة في الحياة، حيث انتقلت من مرحلة الدولة الحارسة إلى مرحلة الدولة المتدخلة والمراقبة لكل أوجه النشاط الاقتصادي والاجتماعي في كل الميادين، مما أدى إلى ارتفاع حجم الإيرادات العامة في الدولة، وأصبحت عملية المحافظة عليها من التذير والاختلاس والنهب وسوء التسيير أكثر من ضرورة، وذلك بغية التحكم في نفقاتها العامة المتزايدة والمتنوعة، والعمل على ترشيدها وعقلنتها. وبالرغم من اختلاف الأجهزة والأدوات المستخدمة في الرقابة المالية ما بين الأنظمة الاقتصادية سواء كانت أنظمة إسلامية أو أنظمة وضعية إلا أن الهدف والغاية بينهما مشتركة وهي المحافظة على المال العام والعمل على ترشيده. وبالفعل ما زالت الرقابة المالية إلى يومنا هذا تعتبر من أنجع الوسائل وأكثرها فعالية.

وإذا رجعنا إلى النظام المالي الإسلامي فإنه أولى اهتماما كبيرا وعناية جد خاصة بالأموال العامة، وقد أحاطها بسياج من الرقابة يسمح بالمحافظة عليها و تنميتها، وإنفاقها بشكل صحيح. ولقد ضرب النظام المالي الإسلامي أروع الأمثلة في التحسيد الميداني لعملية الرقابة المالية عبر مختلف عصور الدولة الإسلامية بدءاً من عصر رسول الله صلى الله عليه وسلم مروراً بعصر الخلفاء من بعده، وقد كان يطلق على الرقابة المالية آنذاك مصطلح "الحسبة".

مشكلة البحث:

تتجلى إشكالية بحثنا هذا في كون أن مختلف الباحثين والمختصين يميلون في أبحاثهم ودراساتهم الخاصة بموضوع الرقابة المالية إلى الفكر الغربي متناسين أن هناك نظام مالي إسلامي غني بالمفاهيم والمبادئ و الأسس التي تحكم جهاز الرقابة المالية، والتي من الضروري الرجوع إليها ودراستها والتعمق فيها والاستفادة منها في وقتنا الحالي. لهذا يمكن صياغة إشكالية بحثنا عن طريق طرح السؤال الجوهرى التالي: ماهي أجهزة وأدوات الرقابة المالية الموجودة في النظام المالي الإسلامي و النظام المعاصر، والاختلافات الموجودة بينهما، وهل استفادت الأنظمة المالية المعاصرة من مفاهيم ومبادئ وأجهزة الرقابة المالية في العهد الإسلامي أم لا؟.

فرضية البحث:

من أجل الإجابة على إشكالية بحثنا قمنا بصياغة الفرضية التالية:

"إن النظام المالي الإسلامي المطبق عبر مختلف العصور هو جد ثري بالمفاهيم المتعلقة بموضوع الرقابة المالية، ومبادئها وأجهزتها، وخاصة نظام الرقابة الذاتية الذي تفتقره جل الأنظمة المالية المعاصرة. وان عملية الرجوع إليها والاستفادة منها يمكن أن يساهم بقدر كاف في تفعيل وتعزيز نظام الرقابة المالية في وقتنا المعاصر"

أهداف البحث:

من أهم الأهداف التي نصبوا إلى تحقيقها من خلال هذا البحث نذكر:
- التعرف على مفهوم الرقابة المالية وأدلة مشروعيتها وأجهزتها المتواجدة في النظام المالي الإسلامي المطبق في مختلف العصور والعمل على الاستفادة منها.

- تحديد مفهوم الرقابة المالية و أجهزتها المعمول بها في الوقت المعاصر مع الإشارة إلى حالة الجزائر.

- محاولة تحديد الفرق الموجود في الرقابة المالية ما بين النظامين الإسلامي والمعاصر.

منهج البحث:

لقد اعتمدنا في بحثنا هذا على منهجين أساسيين هما المنهج التاريخي والمتمثل في الشواهد التاريخية لنظام الرقابة المالية والمنهج الوصفي و المتمثل في الدراسات العلمية التي تناولت موضوع البحث .

خطة البحث:

من أجل تحقيق الغاية الأساسية لبحثنا هذا فقد قسمناه إلى العناصر التالية:

- مقدمة عامة للبحث، يليها المبحث الأول ويخص ماهية الرقابة المالية في النظام الاقتصادي الإسلامي و النظام المعاصر، وفي المبحث الثاني تطرقنا إلى أجهزة الرقابة المالية في النظام الاقتصادي الإسلامي، وأما المبحث الثالث فقد خصصناه لأجهزة الرقابة المالية في النظام الاقتصادي المعاصر. وقد ختمنا بحثنا بمجموعة من الاستنتاجات حول النظامين.

المبحث الأول: ماهية الرقابة المالية في النظام الاقتصادي الإسلامي و النظام المعاصر.

أولاً: مفهوم الرقابة.

1- مفهوم الرقابة لغة:

من أهم المعاني التي جاءت لتعريف كلمة الرقابة في اللغة العربية نجد:

1- يقصد بالرقابة في اللغة، المحافظة على الشيء وصونه وحراسته، كما تعني الاحتراز والتحوط والمراعاة. (1)
وان معني الرقيب هو: الحارس والحافظ ورقيب نفسه: أي يتبع طريقة النقد الذاتي فينقد أعماله بنفسه فلا يلام. (2)

كما جاء في لسان العرب : رقب الشيء، يرقبه، وراقبه مراقبة ورقابا: حرسه. ورقيب القوم : حارسهم. ومن أسماء

الله تعالى " الرقيب"، وهو الحافظ الذي لا يغيب عنه شيء. (3)

ومن أهم الآيات التي وردت في القرآن الكريم وذكر فيها لفظ الرقابة نجد:

- يقول الله سبحانه وتعالى في محكم تنزيله بعد بسم الله الرحمن الرحيم: " ما يلفظ من قول إلا لديه رقيب عتيد "

(4).

وحسب تفسير الإمام القرطبي فان الرقيب هو إما الممتنع للأمر، أو الحافظ.

-وقوله تعالى " فلما توفيتن كنت أنت الرقيب عليهم وأنت على كل شيء شهيد ". (5)

والرقيب هنا بمعنى الحافظ.

-وفي آية أخرى يقول الله تعالى: "إن الله كان عليكم رقيبا". (6)

بمعنى حفيظاً لأعمالكم ومطلعاً عليها.

كما وردت معاني أخرى للرقابة في اللغة منها: (7)

1- الرقيب: الحفيظ، ورقبه يرقبه (بضم الباء) رقبة، ورقبانا (بكسر الراء) ورقوبا (بضم الراء).

2- ومنها: ترقبه وارتقبه: أي انتظره ورصده.

2- مفهوم الرقابة اصطلاحاً:

لقد تنوعت مفاهيم الرقابة من عالم إلى آخر حسب اختلاف تخصصاتهم، ومن أهم هذه المفاهيم نجد:

1- لقد عرف (هنري فايول) Henri Fayol الرقابة على أنها: "التحقق مما إذا كان كل شيء يسير وفقاً للخطة المرسومة والتعليمات الصادرة والقاعدة المقررة، أما موضوعها فهو تبيان نواحي الضعف أو الخطأ من أجل تقويمها ومنع تكرارها" (8).

2- "الرقابة هي التأكد من أن كل شيء يتم وفقاً للقواعد التي وضعت والتعليمات التي أعطيت" (9)

3- كما عرفها الدكتور فؤاد العطار بأنها: "وظيفة تقوم بها السلطة المختصة بقصد التحقق من أن العمل يسير وفقاً للأهداف المرسومة بكفاية وفي الوقت المحدد لها." (10)

ما يمكن استنتاجه من التعاريف السابقة الذكر هو أن الرقابة ماهي إلا مجموعة من العمليات المنظمة والمنسقة والمخطط لها، تقوم بها أجهزة وهيئات مختصة وذلك من أجل التأكد من مدى مطابقة الأعمال والمهام المنجزة مع ما هو موجود في القوانين، والقواعد والتعليمات، ووفق الخطة المرسومة. أو بتعبير آخر فإن الرقابة هي عملية مستمرة وملازمة للخطة تهدف إلى التحقق من أن التنفيذ يتم وفق ما هو مخطط له مسبقاً بهدف اكتشاف جميع الانحرافات والأخطاء ومحاولة معالجتها وحلها في الوقت والمكان المناسب، والعمل بكل هودة من أجل تلافيها ومنع حدوثها مستقبلاً. باعتبار انه يصعب مراقبة أي عمل لم يخطط له مسبقاً .

ثانياً: مفهوم الرقابة المالية، خصائصها والإطار المنظم لها.

1- مفهوم الرقابة المالية في النظام المالي الإسلامي:

يعتبر الوازع الديني لدى الفرد المسلم وطبيعة قيمه وأخلاقه أساس الرقابة المالية في الاقتصاد الإسلامي، ومن أهم التعريفات التي وردت للرقابة المالية في الاقتصاد الإسلامي نجد:

1- "الرقابة المالية هي مجموعة القواعد والأنظمة والإجراءات والتعليمات المستمدة من الشريعة الإسلامية، والتي تتبعها الدولة الإسلامية في سبيل المحافظة على المال العام، وصيانه وتنميته" (11).

2- "يطلق على الرقابة المالية في الإسلام مصطلح الحسبة، وهي الأمر بالمعروف إذا ظهر تركه، والنهي عن المنكر إذا ظهر فعله" والمعروف هو كل قول وفعل وقصد حسنه الشارع وأمر به، والمنكر هو كل قول وفعل وقصد قبحه الشارع ونهى عنه (12).

3- "تعني الرقابة المالية وجوب إتباع جميع ما أقرته الشريعة الإسلامية في الكتاب و السنة من قواعد و أنظمة وتعاليم وأحكام، سواء في مجال جمعه من موارد التي أقرها الشرع أو في مجال إنفاقه في مصارفه المقررة، مع استمرار عمليات المتابعة لتجنب وقوع الأخطاء و الوصول إلى أفضل الطرق في إدارة المال العام، مع الأخذ بعين الاعتبار مصلحة الأمة واستقرارها بوجه عام" (13).

من خلال التعاريف السابقة نستنتج أن الرقابة المالية في الاقتصاد الإسلامي ماهي إلا مجموعة من العمليات المنظمة والمنسقة تتولاها أجهزة مختصة بهدف مراقبة المال العام من حيث التحصيل والإنفاق وذلك بما يتماشى مع قواعد الشريعة الإسلامية.

وتمتاز الرقابة المالية في الاقتصاد الإسلامي بمجموعة من الخصائص نوجزها فيما يلي: (14)

1- إنها رقابة مالية أساسها الشريعة الإسلامية. 2- إنها رقابة تمارس على المال العام من حيث إيراداته ونفقاته. 3- إن هدفها هو المحافظة على المال العام من كل مظاهر التبذير والإسراف، وبأقصى منفعة ممكنة. 4- إنها تعمل على تحديد الانحرافات، ومحاولة إيجاد حلول لها في الوقت المناسب. 5- من أصول الرقابة المالية في الاقتصاد الإسلامي نجد الاستغلال الأمثل للأموال العامة.

2- أدلة مشروعية الرقابة المالية في النظام الاقتصادي الإسلامي.

من أهم أدلة مشروعية الرقابة المالية في النظام الاقتصادي الإسلامي، وأحقيتها نجد:

أ-القران الكريم كقاعدة لمشروعية الرقابة المالية:

تمثل قواعد مشروعية الرقابة المالية في النظام الاقتصادي الإسلامي فيما يلي: (15)

1- تعتبر الشريعة الإسلامية التي هي من مقومات الدولة الإسلامية أساس الرقابة المالية، ومن أهم نصوص القران الكريم التي حثت على ذلك نجد:

-يقول الله سبحانه وتعالى في محكم تنزيله: "ومن يتعد حدود الله فقد ظلم نفسه". سورة الطلاق الآية 1.
-كما يقول الله سبحانه وتعالى: "يا أيها الذين امنوا أطيعوا الله وأطيعوا الرسول ولا تبطلوا أعمالكم". سورة محمد الآية 33.

نستنتج من خلال هتين الآيتين أن الله سبحانه وتعالى قد أزم عباده التقيد بأحكام الشريعة الإسلامية في جميع أعمالهم وتصرفاتهم، و إلزامية طاعة الله ورسوله الكريم، كما نهاهم عن التعدي عن حدود الله، وهذا هو أساس النجاح في الحياة.

2- من أهم دعائم الشريعة الإسلامية هو أن المال العام مال الله سبحانه وتعالى، وفي هذا الصدد يقول الله تعالى: "ءامنوا بالله ورسوله وأنفقوا مما جعلكم مستخلفين فيه فالذين ءامنوا منكم، وأنفقوا لهم اجر كبير". الحديد الآية 07. وقوله تعالى أيضا: "وآتوهم من مال الله الذي آتاكم". سورة النور الآية 33.

ما يمكن استنتاجه من هتين الآيتين هو انه يجب على الأشخاص المكلفين بعملية الإنفاق العام سواء كانوا حكاما أو غير ذلك أن يعلموا أن المال الذي هو ما بين أيديهم هو مال الله، لذا فيجب عليهم إنفاقه على أفراد المجتمع بطريقة عادلة، وان يتجنبوا كل مظاهر التبذير والإسراف.

3- تقوم الرقابة المالية في النظام الاقتصادي الإسلامي على أساس محاربة تبذير المال العام وضرورة ترشيد الإنفاق العمومي، وخير دليل على ذلك قوله تعالى: "ولا توثوا السفهاء أموالكم التي جعل الله لكم قياما"، سورة النساء الآية 05، وكذلك قوله عز وجل: "والذين إذا أنفقوا لم يسرفوا ولم يقتروا وكان بين ذلك قواما" سورة الفرقان الآية 67، كما يقول سبحانه وتعالى: "ولا تبذر تبذيرا إن المبذرين كانوا إخوان الشياطين" سورة الإسراء الآية 26-27.

ما يمكن استخلاصه من الآيات الكريمة السالفة الذكر هو أن الله عز وجل قد حرم تبذير وإضاعة المال العام وحث على إنفاقه في وجهته الحقيقية والمشروعة، وعدم إنفاقه في ما لا يرضي الله .

ب- السنة النبوية الشريفة كقاعدة أساسية لمشروعية الرقابة المالية

انه من الصعب التطرق في هذا المجال إلى كل الأحاديث النبوية الشريفة التي تحدثت عن الرقابة المالية في عهد رسول الله صلى الله عليه وسلم لكن سوف نقتصر على بعضها فقط كما يلي:

1- عن خولة الأنصارية رضي الله عنها قالت : سمعت رسول الله (ص) يقول: "إن رجلا يتخوضون (يتصرفون) في مال الله بغير حق، فلهم النار يوم القيامة" (16).

2- عن أبي حميد الساعدي قال: "استعمل رسول الله صلى الله عليه وسلم رجلا من بني أسد يقال له ابن اللثبية على صدقات بني سليم، فلما قدم قال: هذا لكم، وهذا اهدي لي. قال: فقام النبي (ص) - على المنبر فحمد الله واثنى عليه، ثم قال: "ما بال عامل ابعته، فيقول: هذا لكم، وهذا اهدي لي، أفلا قعد في بيت أمه أو بيت أبيه، حتى ينظر أيهدي له أم لا؟. والذي نفسي بيده لا يأخذ احد منها شيئا إلا جاء يوم القيامة يحمل على رقبته، إما بغير له رغاء (صوت الجمل)، أو بقرة لها خوار (صوت البقر)، أو شاة تعير (صوت الشاة)، ثم رفع يديه - حتى رؤى بياض إبطيه -، فقال: اللهم قد بلغت ثلاثا" (17).

نستنتج من الحديثين السابقين أن رسول الله (ص) قد شدد الرقابة والحراسة على المال العام، ومنع الأفراد من الحصول على كل الامتيازات غير المشروعة سواء أثناء الجباية أو الإنفاق. وهذا حرصا على مال المسلمين.

3- أدلة أفعال الصحابة على مشروعية الرقابة المالية.

لقد التزم صحابة رسول الله (ص) بجميع الأوامر والتعليمات الموجهة إليهم من طرف رسولهم فيما يخص وجوب المحافظة على المال العام من التبذير والإسراف، سواء تعلق الأمر بعملية الجباية أو الإنفاق، ومن أهم أشكال الرقابة المالية في عهد الخلفاء الراشدين نجد: (18)

1- لقد حرص خليفة رسول الله (ص) أبي بكر الصديق رضي الله عنه عند توليه الخلافة على ضرورة محاسبته ومراقبته هو بالذات قبل أن يمارسها على رعيته، ونلمس ذلك في قوله: "إني وليت عليكم، ولست بخيركم، فإن أحسنت فأعينوني، وإن رغت فقوموني..."

2- لقد تميزت فترة الخليفة عمر بن الخطاب رضي الله عنه بوضع أسس، وركائز متينة للرقابة المالية ويتجلى ذلك من خلال ما قام به آنذاك، والذي يمكن إيجازه فيما يلي :

أ- لقد قام بإنشاء وظيفة المراقب العام والتي أسندها إلي "محمد بن مسلمة"، ب- لقد قام باستحداث مبدأ من أين لك هذا؟، ج- لقد أعطى أهمية بالغة للشكاوي المقدمة ضد عماله والمتعلقة بالمال العام، د- لقد استخدم أسلوب المظاهر الخارجية للثروة للفرد للحكم عليه، ه- لقد قام باستخدام أسلوب الرقابة الذاتية النابع من رقابة الله عز وجل.

وخير دليل تقدمه لفترة حكم عمر بن الخطاب رضي الله عنه قوله: "إن هذا المال لا يصححه إلا خلال ثلاث أن يؤخذ بالحق، ويعطي بالحق، ويمنع من الباطل" (19).

3- أما عن الرقابة المالية في عهد الصحابييين عثمان بن عفان، وعلي بن أبي طالب رضي الله عنهما فقد اتبعت نفس المنهج المتبع في عهد رسول الله (ص)، حيث كان عثمان بن عفان (ض) يجبي المال العام، وينفقه بحق وأمانة ووفاء، كما اثر عن علي بن أبي طالب (ض) انه قال لأهل نجران حيث كلموه في أمر عودتهم إلى نجران اليمن التي أجلاهم عنها عمر: "إن عمر رشيد الأمر ولن أغير شيئا صنعه عمر" (20).

من كل ما سبق نستنتج أن كلا من القرآن الكريم والسنة النبوية الشريفة، وأفعال الصحابة رضوان الله عليهم قد دعوا إلى ضرورة حفظ المال العام من كل أشكال الإسراف والتبذير، وأمرنا أن تسند مهمة الجباية والإنفاق إلى أشخاص أمناء ونزهاء وأكفاء، وهذه هي الأسس المتينة للرقابة المالية الصحيحة.

ثالثا: مفهوم الرقابة المالية في النظام المالي المعاصر.

لقد تعددت مفاهيم الرقابة المالية في العصر الحديث بتعدد العلماء واختلاف اتجاهاتهم واختصاصاتهم، و من أهم هذه المفاهيم نذكر:

1- "الرقابة المالية هي منهج علمي شامل يتطلب التكامل ما بين المفاهيم القانونية والمحاسبية والإدارية والاقتصادية، ويهدف إلى التأكد من المحافظة على الأموال العامة ورفع كفاءة استخدامها وتحقيق الفعالية في النتائج المحققة، ويتولى هذه المهمة جهاز مستقل ينوب عن السلطة التشريعية، وغير خاضع للسلطة التنفيذية" (21).

2- " الرقابة المالية هي مجموعة من الإجراءات التي تقوم بها أجهزة معينة، بغية المحافظة على الأموال العامة، وضمان حسن تحصيلها وإنفاقها بدقة وفعالية واقتصادية، وفقا لما أقرته السلطة التشريعية لقانون الموازنة والقوانين المالية الأخرى، ووفق للخطة الموضوعية للجهات الخاضعة للرقابة" (22).

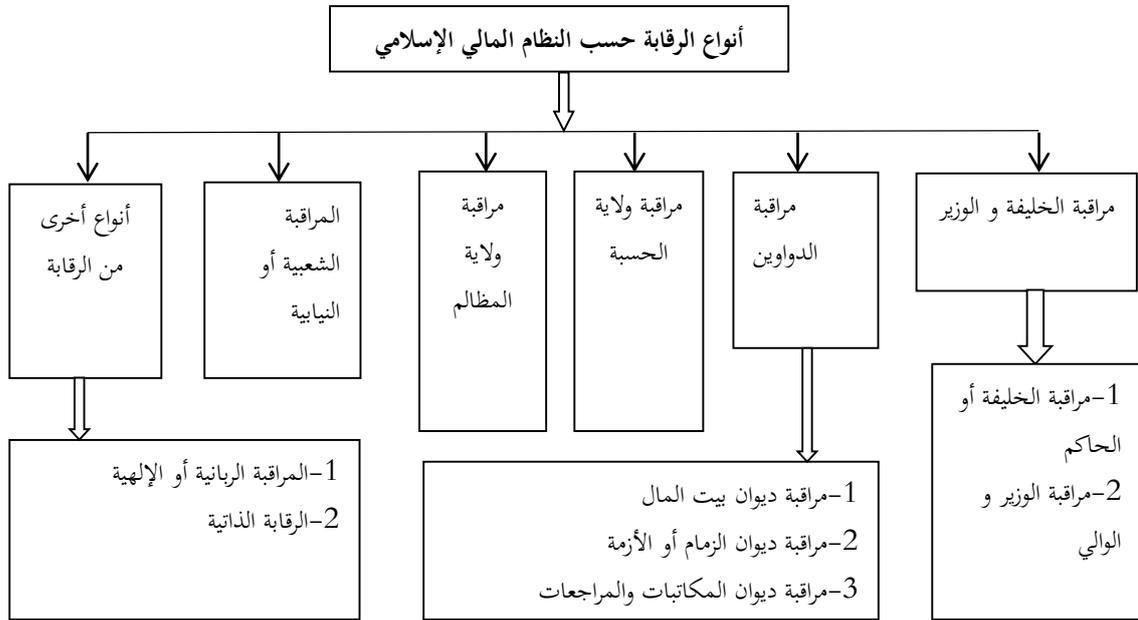
3- الرقابة المالية هي تلك الرقابة المسبقة التي يقوم بها المراقب المالي والتي تهدف إلى اكتشاف وتحليل المشاكل الممكن حدوثها وتفاديها ومعالجتها قبل حدوثها، والموافقة المسبقة على القرارات المتعلقة بصرف الأموال، وتطبيق الميزانية تطبيقا سليما تراعى فيه كافة قواعد الإنفاق المقررة، وضمان تطبيق القوانين والقواعد التنظيمية، والتحقق من الشرعية المالية للالتزامات المتعلقة بالنفقات. وإنها رقابة قائمة على أساس التوقيت الزمني، وقد أطلق عليه البعض اسم الرقابة الوقائية أو الرقابة المانعة (23).

من خلال التعريف السابقة نستنتج أن الرقابة المالية في الاقتصاديات المعاصرة ما هي إلا مجموعة من الإجراءات والوسائل المستعملة من طرف كل الهيئات والإدارات والمؤسسات العمومية من اجل حماية الأموال العمومية من كل مظاهر التبذير والإسراف، وضبط الإنفاق العمومي وترشيده والوصول إلى أكبر الغايات بأقل التكاليف وفي الوقت المحدد.

المبحث 2: أجهزة وأدوات الرقابة المالية حسب النظام المالي الإسلامي

من أهم أنواع وأدوات الرقابة المالية التي عرفت في النظام المالي الإسلامي نجد أربعة أنواع أساسية هي الرقابة الذاتية، التنفيذية، الشعبية و القضائية وتعتبر الرقابة الذاتية من أهم أدوات الرقابة التي يتميز بها النظام الإسلامي عن بقية الأنظمة المعاصرة. وبصفة عامة يمكن تقسيم أنواع وأدوات الرقابة المالية التي عرفت في النظام المالي الإسلامي كما هو في الشكل رقم (1) التالي:

الشكل رقم (1): أنواع الرقابة المالية حسب النظام الإسلامي



المصدر: من إعداد الباحثين بالاعتماد على المعلومات الموجودة في مراجع البحث.

أولاً: مراقبة الخليفة و الوزير (الرقابة التنفيذية).

ويعتبر هذا النوع من الرقابة من اقوي دعائم الحكم و ركن أساسي من أركانه ، فلا تستقيم أمور الدولة إلا بهذا النوع من الرقابة، و إهمالها يؤدي إلى انحلال الدولة و انهيارها.(24). وقد تولى رسول الله (ص) الرقابة التنفيذية بنفسه، و قد تبعه الخلفاء و الولاة من بعده، فالخليفة أو ولي الأمر له الحق في تولي أعمال الرقابة على الأموال العامة. و بعد ذلك فقد أصبح الخلفاء المسلمون يتخذون وزراء لمساعدتهم في تدبير شؤون الأمة وكان هؤلاء الوزراء يراقبون عمليات تحصيل أموال العامة و كفاءات إنفاقها، و يرفعون نتائج أعمالهم إلى الخليفة. وسوف نقسم هذا النوع من الرقابة إلى نوعين أساسيين: مراقبة الخليفة أو " الحاكم " بصفته رئيساً للسلطة التنفيذية و مراقبة الوالي و الوزير.

1-مراقبة الخليفة أو الحاكم (الرقابة الرئاسية).

لقد كان للخليفة أو ولي الأمر دورا فعالا في الرقابة على الأموال العامة سواء من جانب الجباية أو الإنفاق. فهو المسؤول عن رعيته يراقب ليقوم الشرع، و ينشر العدل، و يتولى كل أعمال الدولة، و ينفذ أي نظام يراه كفيلا بتنفيذ ما عاهد به الأمة عليه عند بيعته، فهو بذلك يعتبر المسؤول الأول عن مراقبة أموال الدولة الإسلامية. و قد كان من اختصاصات الخليفة مراقبة بيت المال من كل أشكال الإسراف والتبذير، كما كان يقوم باختيار الرجل الأصحح لولاية الأموال العامة، و كان يراقبه ويحاسبه باستمرار. وقد كان رسول الله (ص) يراقب ولاته وعماله، زغم أن صحابته من المشهود لهم بالرقابة الذاتية، فهم يخافون الله في السر والعلانية، إلا أن الإنسان مخلوق ضعيف، ليس معصوما من الخطأ.

أما عن الرقابة المالية في عهد الخليفة أبي بكر الصديق فتتمثل في قيامه بالزيارات التفقدية للمدن الإسلامية، فذهب إلى مكة بعد مبايعته في المدينة، وبعد أن طاف بالبيت، جلس قريبا من دار الندوة، فقال: هل من أحد يشتكي من ظلامة أو يطلب حقا؟ فما أتاه أحد، وبهذا اطمأن على الرعية، وأنهم بخير وراضون عن واليهم، كما انه قام بمحاسبة معاذ بن جبل الصحابي الجليل، عندما قدم من اليمن بعد وفاة رسول الله (ص) حيث قال: "ارفع حسابك"، فقال معاذ: "حسابان: حساب من الله، وحساب منك"(25).

أما عن خلافة عمر ابن الخطاب رضي الله عنه فإنها مرحلة مميزة من ناحية إدارة مالية الدولة و الرقابة عليها، نظرا لما وضعه من أسس و قواعد تكفل إحكام الرقابة على أموال الدولة. وتتجلى أساليبه الرقابية في الأعمال التالية:

(26)

- 1-محاسبة الولاة وعمال عند انتهاء عملهم أو خدماتهم، وتحديد أسلوب عملهم.
- 2-إتباع أسلوب التفتيش وتقصي الحقائق في بعض القضايا، حيث كان الخليفة عمر بن الخطاب يستعين بمحمد بن مسلمة في متابعة الولاة و محاسبتهم ، و التأكد من الشكاوي التي تأتي ضدهم.(27).
- و هذا يشبه ما يقوم به مفتش مجلس المحاسبة من فحص الشكاوي التي تحول من الرقابة الإدارية و التي يكون أساسها معلومات توافرت لديها عن وقوع مخالفات مالية ما فيقوم مفتش مجلس المحاسبة بتقصي الحقيقة و البحث عن هذه المخالفات المالية
- 3-كان يقوم بزيارات تفقدية للشام ليتعرف على أحوال ولائها، وتنظيم أموالها حيث استكمل عمر الرقابة على عماله و أحكم حلقاتها بقيامه بالتفتيش بنفسه
- 4-مقابلة الولاة وعمال في موسم الحج؛ حيث كان يأمر ولاته وعماله أن يلتقوا به في مؤتمر سنوي في موسم الحج لمحاسبتهم، حيث كان يستقبل الولاة و العمال لعرض حساباتهم عن السنة الماضية، و هذا يشبه ما تقوم به الحكومة الآن من تقديم حسابها الختامي لمجلس الشعب.

5- إحصاء ثروة عماله قبل توليهم الولاية حيث كان يحصي ثروة عماله قبل أن يوليهم الولايات، و كان يصادر ما يكسبه الولاية من أعمال لا يجوز لهم الاشتغال بهم كالتجارة، و ما كان يأتيهم من هدايا أو أموال نتيجة لاستغلال نفوذهم.

6- بث الرقباء و العيون حيث كان يرصد لعماله الرقباء و العيون من حولهم ليبلغوه ما ظهر و ما خفي من أمرهم حتى كان الوالي من كبار الولاية و صغارهم يخشى من أقرب الناس إليه أن يرفع نبأه إلى الخليفة(28).

7- اللجوء إلى الحيلة حيث كان الخليفة عمر (رضي الله عنه) يلجأ أحيانا إلى الحيلة في مراقبته للناس.

8- دخول الولاية و العمال نهارا أي انه كان يأمر الولاية و العمال إذا عادوا إلى بلادهم أن يدخلوها نهارا حتى لا يمكنهم إخفاء ما يحملوه في عودتهم و يراهم الحراس الذين يعينهم عمر عند مفترق الطرق.

9- تقييم الأداء كوسيلة من وسائل الرقابة حيث كان يقوم بأسلوب الرقابة على الأداء بتحليل النتائج الإجمالية و مقارنتها بالمعدلات السابقة.

10- وضع الرجل المناسب في المكان المناسب حيث كان قد نصح القاضي أبي يوسف أمير المؤمنين هارون الرشيد بحسن اختيار من يتولى جمع الصدقات في البلدان بأن يكون " رجل ثقة عفيف ناصح مأمون عليها و على رعيته".(29)

2-مراقبة الوزير و الوالي.

والوزير هو عبارة عن رجل موثوق به في دينه وعقله يشاوره الخليفة في أمور الرعية، وهو بمثابة وسيط ينفذ أوامره، و الخلافة في الإسلام ليست ملك و لا سلطنة و إنما هي رعاية عامة للدولة لإقامتها على الشرع الحنيف والمحافظة على المجتمع، ولقد تقررت قوانين الوزراء في خلافة بني العباس وأنذاك سمي الوزير وزيرا، حيث كان ساعد الخليفة الأيمن و كان له الحق في تعيين العمال و عزلهم و الإشراف على تحصيل الضرائب و مراقبة موارد الدولة

ومصارفها(30)

وبصفة عامة يتجلى دور الوزير في رقابته على الأموال العامة فيما يلي:

-مراقبة تحصيل الأموال المراد إنفاقها و مراقبة أوجه الإنفاق في حد ذاتها.-مراقبة العمال الذين هم تحت سلطته حتى لا ينحرفوا عن أداء ما أوكلوا به.

-تقديم نتائج أعماله إلى الخليفة بصورة منتظمة.

وإذا رأى الخليفة أن الوزير قد انحرف عن أداء مهامه فله الحق أن يعاقبه أو يعزله و يفرض عليه استرجاع الأموال الناقصة. هذا فيما يخص الوزراء أما فيما يخص الولاية فكل ما ينطبق على الوزراء ينطبق عليهم لكن بشرط يكون ذلك على مستوى الإقليم وليس الوزارة.(31)

ثانيا: مراقبة الدواوين.

يعرف الماوردي الديوان بأنه " موضع لحفظ ما يتعلق بحقوق السلطنة من الأعمال والأموال و من يقوم بها من الجيوش و العمال" (32)

و كان أول من أنشأ الديوان عند المسلمين الخليفة عمر بن الخطاب. (33) و الثابت أنه في عهد عمر بن الخطاب (ض) فقد تم إنشاء عدة أنواع من الدواوين أهمها ديوان الجند يحصي الجنود و ما يحملونه من السلاح و المؤونة و يحصي رواتبهم، وديوان الجباية و الخراج و يقوم بإحصاء أموال الخراج و كل ما يتعلق بجبايتها و إنفاقها. وفي عهد الأمويين و العباسيين فقد تم إنشاء دواوين أخرى نتيجة الحاجة الملحة لها. و نتيجة اتساع رقعة الدولة الإسلامية منها ديوان الرسائل و البريد و ديوان الخاتم الذي أنشأه معاوية بن أبي سفيان حتى تطبع كتابته و أوامره، و ديوان الطراز لصنع الألبسة الرسمية و الأعلام ، لتظهر دواوين أخرى بعد ذلك في العهد العباسي منها ديوان الزمام الذي يختص بتدقيق حسابات الدواوين ، و ديوان الصوافي الذي يهتم بكل ما تعلق بأموال الدولة و تأجيرها و الانتفاع بها و غيرها من الدواوين الأخرى. وما يهمننا من هذه الدواوين والتي نحتاجها في موضوع الرقابة المالية نجد ديوان بيت المال وديوان الزمام أو الأزمة، و ديوان النظر أو المكاتبات و المراجعات أو ما يسمى بديوان السلطنة. لأنه يبقي الهدف الأساسي من إنشاء هذه الدواوين هو مراقبة المال العام و كيفية إنفاقه.

1-رقابة ديوان بيت المال:

لقد عرف الإمام الماوردي بيت المال بأنه : الجهة التي تتولى إدارة شؤون الدولة المالية بقوله "هو موضع لحفظ ما يتعلق بحقوق السلطنة من الأموال و ما يقوم بها من العمال". (34)، و إن الغرض من إنشاء ديوان بيت المال هو ضبط إيرادات الدولة و نفقاتها، و محاسبة القائمين على أمور هذه الأموال . و لديوان بيت المال دواوين فرعية في مختلف أقاليم الدولة الإسلامية، فهو أشبه ما يكون بوزارة المالية في هذه الأيام، و التي يتبعها مديريات مالية في المحافظات ، و لقد قسمت دواوين بيت المال إلى قسمين أساسيين (35)

-القسم الأول: ويشمل الأموال الواردة والمستحقة لبيت المال. و يضم هذا القسم الدواوين التالية:

1-ديوان الفيء و الخراج، 2 -ديوان الملكية العامة، 3-ديوان الصدقات

-القسم الثاني: ويشمل المال المنفق منها. و يضم هذا القسم الدواوين التالية:

1-ديوان دار الخلافة، 2-ديوان مصالح الدولة، 3-ديوان العطاء، 4-ديوان الجهاد، 5-ديوان مصارف الصدقات، 6 -ديوان مصارف الملكية العامة، 7-ديوان الطوارئ، 8-ديوان المحاسبة و المراقبة.

و لكي يؤدي هذا الديوان الغرض المنشأ من أجله ، فكان لا بد أن توضع له من النظم ما يكفل بانتظام قيد جميع الإيرادات و المصروفات و سنرى أنه كان هناك من النظم ما يكفل إحكام الضبط الداخلي و وجود نظام دقيق لمراقبة أموال الدولة، و من أهم هذه النظم:

- 1- أن تمر بالديوان جميع أوامر الصرف الصادرة من ولي الأمر لتقيد به قبل إرسالها للديوان المختص بالصرف، وكذلك أوامر تحصيل الإيرادات لتقيد به قبل نفاذها.
- 2- كان لصاحب ديوان بيت المال علامة يضعها على هذه المستندات بعد قيدها بالسجلات و كان المسؤولون يتأكدون من وجود هذه العلامة " تأشيرة القيد " قبل قيامهم بتنفيذ أوامر الصرف ليطمئنوا على أنها قيدت بديوان بيت المال.
- 3- لا يتم الصرف إلا مقابل مستندات معتمدة من ذوي الشأن و تحفظ في الديوان كمستند دال على صحة الصرف و يكون لذلك نماذج خاصة.
- 4- مراقبة و ضبط الإيرادات بأن يقوم ديوان بيت المال بمسك سجلات تفصيلية بأسماء أرباب الاستحقاقات و أصحاب المرتبات و الأجور و يوضح قرين اسم المقرر أو المستحق له و يتم قيد ما يدفع لكل مستحق قبالة اسمه بمقتضى توقيعاتهم أو طبقاً للاستمارات المحفوظة في بيت المال.
- 5- مراقبة و ضبط مخازن الغلال بأن يقوم أمين مخازن الغلال بضبط ما يصل إليه و ما يصرف من حاصله و ذلك في جريدة معدة لذلك.
- 6- و فضلاً عما يلزم به الكاتب من رفعه من الحسابات يومية و سنوية إذا طلب منه ذلك فإنه يلزم في كل سنة برفع تقدير الارتفاع أي ما يشبه الميزانية التقديرية أو الميزانية العامة.
- 7- يلزم الكاتب أن يرفع كل ثلاث سنوات كشوفاً تفصيلية. هذا فضلاً عن وجود نظام لموظفي بيت المال يحدد اختصاصاتهم بوضوح فمنهم الناظر و متولي الديوان و الشاهد و المستوفي و العمل و الكاتب و الحائز و الخازن و الماسح و المعين و الصيرفي و الناسخ و الشاذ و النائب و الأمين. (36)

2- رقابة ديوان الزمام أو الأزمة:

يقصد بديوان الزمام أو الأزمة: " أن الدواوين تجمع لرجل يضبطها بزمام يكون له على كل ديوان ، فيتخذ دواوين الأزمة و يولي رجلاً على كل منها". وقد استحدث هذا الديوان في العصر العباسي كجهاز لمراقبة الدواوين الأساسية للدولة و هو أشبه بالهيئة المحاسبية، حيث يختص بمراجعة المحاسبات و يقوم برقابة مالية متخصصة على جميع دواوين الدولة، و هو يشبه مجلس المحاسبة اليوم في ممارسته للرقابة على جميع أجهزة الدولة و هيئاتها المحلية، و كذا ما يقوم به المراقبون الماليون المعينون من طرف وزارة المالية و المصالح و الجماعات المحلية لمراقبة تنفيذ الميزانية العامة. وكان يعهد بإدارة كل ديوان إلى مدير يسمى الرئيس أو الصدر، أما التفتيش فكان يعهد إلى مفتشين يدعون بالمشرفين أو النظار. (37)

3- رقابة ديوان النظر أو المكاتبات و المراجعات (ديوان السلطنة)

و انشأ هذا الديوان من طرف العباسيين و أطلق عليه الماوردي ديوان السلطنة، و يتولى رئيسته أعمال رقابية هامة. وينقسم هذا الديوان إلى أربعة أقسام هي: (38) الأول: يختص بالجيش من إثبات الجند و تعيينهم . و

مقدار عطائهم و النفقات الخاصة بهم و هو يشبه الآن الميزانية التقديرية لمصروفات القوات المسلحة. **الثاني** : يختص بالأعمال من رسوم و حقوق و هذا القسم يوضح ما كان يوجد في الدولة الإسلامية من تقسيم إداري للنواحي و البلدان و تحديد المسؤوليات و ذلك طبقا لما هو متبع الآن لتقدير إيرادات الدول الحديثة حتى يستفاد من رقابة تحصيل هذه الإيرادات و دراسة الانحرافات. **الثالث** : يختص بالعمال من تقليد و عزل، وهو عبارة عن سجل كامل لشؤون العاملين بالدولة. **الرابع** : يخص بيت المال من دخل و خرج أي من إيرادات و نفقات. و من الشروط الأساسية الواجب توافرها في صحة ولاية كاتب ديوان السلطنة نجد:

1-العدالة: فيشترط أن يكون والي ديوان السلطنة عادلا أميناً لأنه مؤتمن على حق بين المال و الرعية فيجب أن يكون في العدالة و الأمانة على صفات المؤمنين. **ب-الكفاية**: حيث أن والي ديوان السلطنة مباشر لعمل يقتضي أن يكون القيام به مستقلاً بكفاية المباشرين. ومن أهم الأعمال التي يقوم بها نجد:

1- حفظ القوانين على الرسوم العادلة: و يتمثل ذلك في الرقابة على السجلات المالية للدولة بحفظها على الرسوم العادلة من غير زيادة و لا نقص لحق بيت المال، و بالإثبات في السجلات ما قد يكون غير مثبت بدقة و عدالة. 2- استفاء الحقوق ممن وجبت عليهم من العاملين و ذلك بإقرار العامل بقبضها أو معرفة خطه. كما يتم استفاءها من القابضين لها من العمال. 3- إثبات وقوع المساحة و العمل، و وقوع القبض و الاستيفاء، و وقوع الخراج و النفقة. 4- محاسبة عمال الخراج، و عمال العشر على صحة ما رفعوه من حساب. 5- إخراج ما علم من صحته من أموال. 6- تصفح التظلمات، سواء كان المتظلم من الرعية يتظلم من عامل تحيفه في معاملته، و هنا يكون صاحب الديوان حكماً بينهما. أو كان المتظلم عاملاً غولط في معاملته فيكون صاحب الديوان خصماً، و كان المتصفح لها ولي الأمر (39).

ثالثا رقابة ولاية الحسبة.

يعد نظام الحسبة من أهم أنظمة الاقتصاد الإسلامي التي تتميز بخصوصيتها الحضارية، وتؤدي دوراً أساسياً في مجال الرقابة، واستطاع المجتمع المسلم حماية المال العام عن طريق نظام الحسبة، و كانت ولاية الحسبة من الولايات الشرعية العامة الخاضعة لسلطة الدولة، حيث كانت تجب على الإمام بحكم وظيفته في حفظ الدين على أصوله المستقرة وتنفيذ أحكامه، ورعاية حقوق الناس ومصالحهم. ولقد عرف الماوردي ولاية الحسبة على أنها: أمر بالمعروف إذا ظهر تركه و نهي عن المنكر إذا ظهر فعله" (40)، ومن الشروط الواجب توافرها في والي الحسبة أو المحتسب نجد: أن يكون:

1- مسلماً حراً و عدلاً و بالغا. 2- عاقلاً و قادراً و ورعاً ذا صرامة في الدين. 3- ذا رفق و لين و صبر على ما قد يصيبه من الأذى. 4- عفيفاً عن أموال الناس متورعاً عن قبول الهدايا، لأن الكثير ممن يعطونها لا يكون مقصدهم شريفاً بل تدفعهم إلى ذلك المصلحة الخاصة. 5- ذا علم بأحكام الشريعة حتى يعلم بما يأمر و ينهى. هذه هي الشروط التي اتفق فيها العلماء و هناك شروط اختلفوا فيها و منها:

أ. العدالة: حيث اشترطها جمع من العلماء في المحتسب و لم يشترطها آخرون. ب. الاجتهاد: حيث اشترط بعض الفقهاء من الشافعية ولم يشترط آخرون ذلك و اكتفوا بعلمهم بالمنكرات. ج. الإذن من الإمام: حيث اشترط بعض العلماء أن يكون المحتسب مفوضا و مأذونا له بالحسبة من الإمام أما البعض الآخر فلا يشترط ذلك .

ولقد نشأت الحسبة في الدولة الإسلامية و قامت على القواعد الشرعية و الاجتهاد العرفي، و نمت بنمو المجتمع الإسلامي حتى أصبحت نظاما فريدا للرقابة لم يسبق للمسلمين إليه أمة. ولقد أشرف الرسول (ص) بنفسه على وظيفة الحسبة حيث أن المصادر قاطبة تجمع دون استثناء أن أصل الحسبة و نظامها مستلهم من السنة النبوية الشريفة، كما باشر الخلفاء رضي الله عنهم بعد وفاة النبي(ص) و وظيفة الحسبة بأنفسهم أو بمن ينيبونه عنهم حيث قام الخليفة عمر بن الخطاب(ض) بتوسيع دائرة عمل الحسبة وابتدع لها نظاما ممتازا(41)، و في عهد عثمان رضي الله عنه تغيرت السياسة المالية في الدولة الإسلامية حيث كان يرى أن للإمام حق في أن يتصرف في الأموال العامة حسب ما يرى أنه المصلحة، و أنه ما دام قد انقطع بحكم الخلافة لتدبير أمور المسلمين ، فله أن يأخذ من أموالهم ما يسعه و يسع أهله و ذوي رحمه و لا يرى في ذلك بأسا، و قد توسع في ذلك خلافا لأبي بكر و عمر.

ويكمن دور الحسبة في مراقبة المال العام فيما يلي:

1- مراقبة تحصيل الإيرادات العامة-2مراقبة عمليات الصرف و الإنفاق3- مراقبة المرافق العامة للدولة

رابعا :رقابة ولاية المظالم.

تقوم ولاية المظالم بدور كبير في تحقيق الرقابة على الأموال العامة، و على الولاة و الحكام على وجه الخصوص، و هي مكملة لولاية الحسبة والقضاء. ولقد عرف الماوردي في أحكامه السلطانية ديوان المظالم و صاحبه و هدفه فقال " : و النظر في المظالم هو قود المتظالمين إلى التناصف بالرهبة و زجر المتنازعين عن التجاحد بالهيبه، فكان من شروط الناظر في المظالم أن يكون جليل القدر ، نافذ الأمر ، عظيم الهيبه ، ظاهر العفة، قليل الطمع كثير الورع، لأنه يحتاج في نظره إلى سطوة الحماة و ثبت القضاة ، فيحتاج إلى الجمع بين الفريقين و أن يكون بجلالة القدر نافذ الأمر في الجهتين"(42)

ما يمكن استخلاصه من خلال هذا التعريف أن هذا الديوان شبيه بمحاكم الاستئناف في بلادنا، و لكنه يزيد عليها بقوة التنفيذ. فهو يصدر الأحكام و يقوم على تنفيذها. و أن مهمة ديوان المظالم لم تقف عند سلطان محاكم الاستئناف و النقض و التمييز كما أسلفنا، و إنما يقوم بمهمة مجلس شورى الدولة الذي يفصل في المنازعات التي تنشأ ما بين الأفراد و الحكومة فينصف المظلوم من الظالم و يعطي كل ذي حق حقه مهما سما قدر المعتدي و لو كان محتما بسلطان الدولة مقربا من الخليفة أو صاحب وظيفة عليا. أما عن تاريخ نشأة هذه الولاية فيكفي أن نعرف أن الرسول(ص) و

الخلفاء من بعده كانوا يجلسون لفض الخصومات و رفع المظالم بأنفسهم و كان علي بن أبي طالب (ض) يجلس في أوقات محددة لذلك دون أن يسمى مجلس المظالم ،حتى جاء عبد الملك بن مروان فجلس للبت في المظالم بنفسه في أوقات محددة و سمي بمجلس المظالم ، و جلس لذلك الكثير من الأمراء و الخلفاء في خلافة بني العباس.

يمكن إيجاز اختصاصات ديوان المظالم فيما يخص مراقبة مالية الدولة في العناصر التالية:

أ- اختصاصات يتولاها من تلقاء نفسه:

و ذلك دون الحاجة إلى تظلم يرفع إليه من ذوي الشأن و يتعلق بالمصالح العامة للدولة و على الأخص ما يتعلق منها بمراقبة مالية الدولة(43) و هذه الاختصاصات هي:

1-النظر في تعدي الولاة على الرعية و التعسف في حقهم، حيث يباشر ناظر المظالم بمراقبة الولاة و الحكام ليسندهم في حالة النصف أو يردعهم و يقيلمهم في حالة التعسف.2-النظر في جور العمال فيما يجوبونه من الأموال، خاصة في حالة تظلم سكان المناطق و الأمصار من ظلم عمال الخراج.

ب- اختصاصات يتولاها بناء على تظلم متظلم حيث أن دوره هنا هو تنفيذي و ليس قضائي.

ما يمكن استنتاجه مما سبق هو ان ولاية المظالم كانت تلعب دورا بارزا في الرقابة على أموال المسلمين، وكانت تضمن تحقيق العدالة في المنازعات التي تقوم ما بين الأفراد والدولة، وهي تشبه الرقابة القضائية في عصرنا هذا. كما أن ولاية الحسبة و ولاية المظالم هما هيئتان إحداهما تكمل الأخرى في ميدان الرقابة على المال العام و حماية أموال المسلمين من كل أشكال التبذير والنهب والإسراف، وهما هيئتان مستقلتان عن الهيئات الأخرى التنفيذية.

خامسا: الرقابة الشعبية و النيابة.

لم يكتف أفراد الجماعة الإسلامية بمراقبة العمال و الولاة، و إنما امتدت هذه الرقابة إلى ولي الأمر. فالرئيس هو مطالب أن يخدم المسلمين و يرعى مصالحهم، و أن يراعي في ذلك تطبيق قواعد الشريعة الإسلامية. و على أفراد المجتمع الإسلامي مراقبته و تقويمه اذا اقتضى الأمر، و لقد جسد رسول الله (ص) هذا النوع من الرقابة عندما أمر بالنهي عن المنكر، و قاومه و قد أقر الخليفة أبو بكر الصديق رضي الله عنه هذه الرقابة و اعتبرها من أهم الوسائل لمراقبة و لي الأمر فقال في إحدى خطبه: " إن أحسنت فأعينوني و إن أسأت فقوموني ". و كذلك أقر عمر بن الخطاب هذا المبدأ حين قال أحد عامة المسلمين له : و الله لو علمنا فيك اعوجاجا لقومناك بسيوفنا ، فحمد الله أن وجد في المسلمين من يقوم اعوجاج عمر.(44)

ولقد اقر الفكر الإسلامي بضرورة وجود عدة هيئات تتولى الرقابة الشعبية في جميع المجالات و منها مراقبة إدارة مالية الدولة، و تتمثل هذه الهيئات فيما يلي:

1- هيئة الأمر بالمعروف و النهي عن المنكر:

الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر، من المبادئ الأساسية في الشريعة الإسلامية، الأصل في مشروعيتها وهذا لقوله تعالى " :و لتكن منكم أمة يدعون إلى الخير و يأمرون بالمعروف و ينهون عن المنكر.(45) و هي من أهم الأجهزة التي كانت موجودة في الدولة الإسلامية و مازال لها وجود.

2- مجلس أهل العقد و الحل:

يتكون هذا المجلس على شكل هيئة شعبية، تضم وجوه الناس ممن يستطيعون أن يعقدوا و أن يحلوا، يتصفون بالعلم و المعرفة و الرأي و الحكمة، و أن يكونوا من أهل الاختصاص ممثلين لكل فئات الأمة و يكون لهذا المجلس أعضاء موزعين في أقاليم الدولة ، يتولون الإشراف الشعبي على تصرفات الأجهزة الإدارية بالدولة ، و خاصة ما يتعلق منها بمراقبة مالية الدولة .واشترط الماوردى في هؤلاء ثلاثة شروط:العدالة، العلم ،الرأي و الحكمة.(46)

3-مجلس الشورى:

إن الإمام هو المسؤول عن تدبير أمور الدولة ولكنه لا ينفرد في هذا الأمر بنفسه بل يجب أن يشاور أهل العلم و ووجوه الأمة ، و هم أهل الحل و العقد و الذي سبق تعريفهم ،إذن إن في تقرير وجوب الشورى تقريرا لحق الأمة في مراقبة الولاة و الأمراء في تدبيرهم لشؤون الدولة، وهي تمثل ضمانة أساسية تحول دون الانحراف في استعمال السلطة.

إذن فالرقابة الشعبية في الفكر الإسلامي تختلف عن ما هو موجود في الفكر الوضعي في نوعية أعضاء المجالس النيابية و الشعبية. فالفكر الوضعي في بعض البلدان اشترط نسبة معينة من الفئات .أما الفكر الإسلامي فاشترط لعضوية هذه المجالس خمس خصال: (47)

الأولى : عقل كامل مع تجربة سالفة فإن بكثرة التجارب تصح الروية.**الثانية:** أن يكون ذا دين و تقى، فإن ذلك عماد كل صلاح و باب كل نجاح.

الثالثة: أن يكون ناصحا ودودا، فإن النصح و المودة يصدقان الفكر و يحصان الرأي.**الرابعة:** أن يكون سليم الفكر من هم قاطع، و غم شاغل

الخامسة : ألا يكون له في الأمر المستشار غرض يتابعه، و لا هوى يساعده.

سادسا:أنواع أخرى من الرقابة.

1-الرقابة الربانية(أو الرقابة الإلهية)

وتمثل في رقابة الله سبحانه وتعالى لعباده ومخلوقاته، فهو رقيب على جميع الخلق، يعلم سرهم وعلايتهم، ظاهرهم وباطنهم، وما تخفيه صدورهم من خير أو شر، فالإنسان المؤمن كلما زاد إيمانه بالله عز وجل زاد إيمانه

بأهمية رقابة الله سبحانه وتعالى مما يدفعه إلى مخافة الله؛ طمعا في ثوابه، وخوفا من عقابه (48)؛ يقول - تعالى -: "وَكَانَ اللَّهُ عَلَىٰ كُلِّ شَيْءٍ رَقِيبًا" (الأحزاب: 52)

لهذا فالرقابة الربانية هي أساس الرقابة في الإدارة الإسلامية، وهي رقابة أزلية ودائمة، مصدرها الله سبحانه وتعالى عكس الرقابة الوضعية، التي هي من صنع البشر، وترتبط بمدى إيمان الإنسان المسلم بالله عز وجل وقدرته، وإذا رجعنا إلى السنة النبوية نجدها أيضا زاخرة بالأحاديث، التي تؤكد على الرقابة الربانية أو العلوية، منها قول الرسول - عليه الصلاة والسلام -: "الإحسان أن تعبد الله كأنك تراه، فإن لم تكن تراه، فإنه يراك" (49). إذن ما يمكن استنتاجه من هذا النوع من الرقابة هو أنها رقابة أزلية، ودائمة دوام الله سبحانه وتعالى في ملكه وليست متغيرة كما هو موجود في الأنظمة الوضعية، وعلى الفرد أن يعلم ويحس بها في حياته اليومية.

2- الرقابة الذاتية:

تعتبر الرقابة الذاتية من المزايا العظيمة التي يتميز بها الدين الإسلامي الحنيف باعتبارها وازعا دينيا قليل الوجود في الأنظمة الوضعية الأخرى و باعتبار أن الرقابة الذاتية هي جد ضرورية في الشخص الذي يقوم بمهمة الرقابة، فقد سعى الإسلام إلى تقوية عنصر الرقابة الذاتية لدى الإنسان المسلم، وهذا العنصر هو من أقوى ما يمكن أن يشكل ضمانا لعدم اختراق القانون، لأن الإنسان الذي لا يمكنه أن يخفي عن نفسه ارتكابه للإثم أو مخالفته للشرع، وإن أمكنه أن يخفي ذلك عن الناس، أو أن ينسى الله عز وجل في لحظة من اللحظات، ليقدّم على المخالفة وارتكاب الذنب. وتكون هذه المراقبة بأن يراقب الإنسان نفسه عند الخوض في الأعمال، و يعلم أن الله تعالى مطلع على الضمائر، عالم بالسرائر، رقيب على أعمال العباد. ويعرف عبد الرحمن الضحيان الرقابة الذاتية بأنها: "رقابة الموظف على نفسه مؤمنا ومستشعرا رقابة الله تعالى وان ما يقوله وما يعمل مسجل له أو عليه؛ لذا فهو يراجع أقواله وأعماله، ويزنها بميزان الشرع الإسلامي" (50)

كما يعرفها محمود عساف بأنها "رقابة تنبع من داخل النفس الإنسانية؛ خشية غضب الله وسعيا إلى مرضاته، والعمل على راحة النفس، وهي رقابة الضمير، وفي هذا يقول الله تبارك وتعالى: "قَدْ أَفْلَحَ مَنْ رَزَقَاهَا * وَقَدْ خَابَ مَنْ دَسَّاهَا" (الشمس: 9 - 10)، وقد اعتبر محمد طاهر عبد الرحمن الرقابة الذاتية بمثابة خط الدفاع الأول في مواجهة الانحراف الإداري، وذلك بقوله: "تجرى الرقابة الإدارية الذاتية من خلال قيام عضو الإدارة الموظف بإعادة النظر في أعماله وتصرفاته الإدارية التي أنهاها؛ ليتحقق بنفسه من مدى مشروعيتها، وعدم مخالفتها لقواعد وأحكام الشريعة الإسلامية، ويهتم النظام الإداري الإسلامي بهذا النوع من الرقابة الإدارية اهتماما كبيرا، ويعدده خط الدفاع الأول في مواجهة الانحراف الإداري" (51)

أخيرا يمكننا القول أن ما استنتجناه من خلال عرض أنواع الرقابة في النظام الإسلامي هو أن أعلى درجات الرقابة و أسماها هي مراقبة الشخص لنفسه، وإنها أكثر من ضرورية وهذا ما يتميز به الإسلام عن الأنظمة الوضعية

الأخرى، لان القائمين بالرقابة يجب أن يتسلحوا بمخافة الله أولا قبل أن يباشروا مهامهم الرقابية، لأنها هي الحصن المنيع لكل مظاهر الفساد التي نجدها في عصرنا اليوم.

المبحث 3: أجهزة الرقابة المالية حسب النظام المالي المعاصر.

من أهم أشكال الرقابة المالية حسب النظام المالي المعاصر نجد:

أولا: رقابة داخلية:

وتتضمن: 1-رقابة المراقب المالي، 2-ورقابة المحاسب العمومي

ثانيا: رقابة خارجية: وتضمن: 1- رقابة مجلس المحاسبة، 2-ورقابة مصالح وزارة المالية ممثلة في رقابة المفتشية العامة للمالية، ورقابة مفتشية مصالح المحاسبة، 3-ورقابة البرلمان بغرفتيه المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة.

أ- نظام الرقابة الداخلية:

يقصد بالرقابة الداخلية جميع الإجراءات والوسائل المستعملة داخل الهيئات الإدارية العمومية، وذلك بهدف التأكد من دقة وصحة البيانات المحاسبية، ومختلف التقارير، ومدي احترام السياسة المرسومة وان الهدف من هذه الرقابة هو المحافظة على المصلحة العامة، واحترام القوانين والحرص على إنفاذ الاعتمادات المالية المفتوحة في الميزانية لغايتها التي رصدت من اجلها. كما إن التسيير الجيد للأموال العامة يفترض ضرورة فرض رقابة داخلية على الإدارة و يجب أن تشمل هذه الرقابة مختلف مراحل تنفيذ عمليات النفقات و عمليات الإيرادات.(52)

1-رقابة المراقب المالي :

لقد عرفت المادة 60 من القانون 21/90 المؤرخ في 15 أوت 1990، والمتعلق بقانون المحاسبة العمومية المراقب المالي على انه شخص تابع لوزارة المالية يتم تعيينه بمقتضى قرار وزاري يرضيه الوزير المكلف بالميزانية ويكون مقره الوزارة المعين بها أو على مستوى الولاية، ويعمل بمساعدة مساعدين له يعينون بموجب قرار وزاري. وان رقابة المراقب المالي هي رقابة شرعية وليست رقابة ملاءمة إذ أنها تقوم على رقابة شرعية النفقة، وتمس هذه الرقابة ميزانيات الهيئات التالية: (53)

-ميزانية المؤسسات والإدارات التابعة للدولة.-الميزانيات الملحقة.-ميزانيات الحسابات الخاصة بالخزينة.-نفقات ميزانية الولايات.-نفقات المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري.-ميزانيات البلديات والتي تم إخضاعها لرقابة المراقب المالي سنة 2012، حيث كان سابقا القابض البلدي يتولى مهمة الرقابة، وهذا حسب نص المادة 172 من قانون البلدية رقم 08/90.(19)

ويقوم المراقب المالي بمراقبة مسبقة على النفقات الملتزم بها وتكمن أهمية هذه الرقابة في كونها تمارس على قرارات الالتزام بالنفقات للآمرين بالصرف قبل إنتاج هذه القرارات لآثارها القانونية أي أنه قبل أن تترتب عنها ديون

اتجاه الهيئات العمومية المعنية، إذن فهي بمثابة إجراء وقائي يسمح بالتصدي للمخالفة المالية منذ بدايتها، ومنع آثارها من الظهور، وهذا الذي يضمن لها قدر من الفعالية(54)

وللمراقب المالي وظيفتين أساسيتين فهو عضو في لجنة الصفقات العمومية التي تؤشر أو ترفض التأشير على ملف الصفقة العمومية، كما انه يراقب النفقات الملتزم بها، ويؤشر عليها وتعتبر تأشيرة المراقب المالي الوسيلة المخولة له لممارسة رقابته على الأمر بالصرف وذلك بعد تأكده من أن الالتزام بالنفقة هو مطابق للقوانين والتنظيمات المعمول بها. كما تقع على عاتق المراقب المالي مسؤولية ضمان السير الحسن لجميع المصالح الموضوعية تحت سلطته ومسؤوليته عن التأشير المسلمة.

أخيرا يمكن القول أن الرقابة التي يمارسها المراقب المالي تهدف إلى الوقوف في وجه التجاوزات المالية الممكن حدوثها من طرف الأمرين بالصرف، كما تهدف إلى إحداث تطابق ما بين تنفيذ النفقات العامة والقوانين والتنظيمات المعمول بها، لهذا فيعتبر هذا النوع من الرقابة كرقابة وقائية مانعة تسمح باكتشاف الأخطاء قبل وأثناء وقوعها، ومحاولة تصحيحها في الوقت المناسب .

2-رقابة المحاسب العمومي.

يعتبر المحاسب العمومي من أهم الأعوان المكلفين بتنفيذ الميزانية، شأنه في ذلك شأن الأمر بالصرف، ولقد نصت المادة 33 من قانون المحاسبة العمومية رقم 21/90 المؤرخ في 15 أوت 1990 على انه: "يعد محاسبا عموميا كل شخص يقوم بالعمليات التالية:

-تحصيل الإيرادات ودفع النفقات كمرحلة محاسبية.-ضمان حراسة الأموال والسندات والوثائق، وكل القيم أو المواد التي كلف برقابتها والمحافظة عليها.

-حركة حسابات الموجودات".ويقصد بالمحاسب العمومي ذلك الشخص المعين بمقتضى قرار وزاري صادر عن الوزير المكلف بالمالية، وان دوره مزدوج، فمن جهة يقوم بتنفيذ النفقات العامة، ومن جهة أخرى فانه يمارس دورا رقابيا مهما على الأمر بالصرف. و تتعدد مجالات رقابة المحاسب العمومي إلى عدة مجالات مع العلم أن رقابته هي موالية لرقابة المراقب المالي، وبالرجوع إلى نص المادة 36 من قانون المحاسبة العمومية رقم 21/90 المؤرخ في 15 أوت 1990 فان أهم أوجه رقابة المحاسب العمومي هي: (55)

1-يقوم بمراجعة تطابق عملية الأمر بالصرف مع القوانين والتنظيمات المعمول بها.

2-يقوم بالتأكد من صفة الأمر بالصرف أو المفوض له، حيث يقوم الأمر بالصرف بإرسال قرار التعيين ونسخة من نموذج إمضائه إلى المحاسب العمومي مسبقا وذلك حتى يقارن ما بين الإمضاء الموجود في الأمر بالدفع

ونموذج الإمضاء المرسل إليه، وهذا ما وضحه القرار الصادر عن وزير الاقتصاد المؤرخ في 06 جانفي 1991 المبين لكيفية اعتماد الأمرين بالصرف لدي المحاسبين العموميين.

3- يقوم بمراقبة شرعية تصفية النفقات ، كما يقوم بالتأكد من أداء وإتمام الخدمة أي أن المؤسسة لاندفع إلا بعد التأكد من إتمام الخدمة أو انجاز العمل المتفق عليه مع الدائن القائم بالأعمال وهذا ما يسمى بأداء الخدمة أو الخدمة المنجزة. *le service fait* -مراقبة توفر الاعتمادات المفتوحة في الميزانية ووفق الترخيصات الممنوحة في إطار الميزانية. 5- التأكد من أن آجال الديون لم تسقط. 6- التأكد من أن الديون لا تكون محل معارضة إلا بعد حل المنازعة. 7- الطابع الابرائي للدفع أي أن يبرئ الأمر بالدفع للهيئة الإدارية من الديون المترتبة عليها نحو الدائن المستحق لمبلغ النفقة. 8- راقب تأشيرات المراقبة مثل تأشيرة المراقب المالي وتأشيرة لجنة الصفقات العمومية. 9- يراقب الصحة القانونية للمكسب الابرائي أي أن الأمر بالدفع والذي سيبرئ ذمة الإدارة يتعلق حقا باسم الدائن الحقيقي.

وكملاحظة فان طبيعة المراقبة التي يقوم بها المحاسب العمومي هي جد مهمة فهو يعمل جاهدا من اجل التأكد من قانونية الأمر بالصرف الصادر من طرف الأمر بالصرف ومدى مطابقتة للقوانين والتنظيمات المعمول بها فإذا تبين له أن هذا الأمر مخالف للقوانين يحق له رفضه لصرف النفقة .غير أن القانون من ناحية أخرى قد خول للأمر بالصرف وسيلة أخرى تمكنه من تمرير الأمر بالصرف المرفوض من طرف المحاسب العمومي وذلك حني يضمن مواصلة السير العام لمصلحة المؤسسة، وضمن عدم الانقطاع وهذا ما يعرف بالتسخير الكتابي *la réquisition écrite* أو ما يسمى بالشهادة الإدارية *le certificat administratif* ، وهذا ما أكدته المادة 47 من قانون المحاسبة العمومية .

ثانيا: نظام الرقابة الخارجية.

يقصد بالرقابة الخارجية تلك الرقابة الإدارية أو الوصاية التي تمارسها السلطة الوصية على المؤسسة العمومية أو الهيئة التي تقع تحت وصايتها. (56) وبصفة عامة من أهم صور الرقابة المالية الخارجية نجد:

-رقابة مجلس المحاسبة، -رقابة مصالح وزارة المالية، -رقابة البرلمان، -رقابة لجان الصفقات العمومية

1-رقابة مجلس المحاسبة

و يعد مجلس المحاسبة الهيئة العليا للرقابة البعدية على الأموال العمومية. وقد خوله القانون كل الصلاحيات والوسائل لمزاولة مهامه في ميدان التحريات والمعائنات التي تمكنه من التوصل إلى السير الحسن والاستغلال الأمثل للموارد العامة بهدف تحقيق مبدأ الفعالية والرشادة. لذلك فانه يقوم بالتدقيق والتحريات والمعائنات في شروط استعمال المؤسسات والهيئات العمومية للموارد والوسائل والأموال العامة التي تدخل في نطاق اختصاصه ، كما انه يقوم بالتأكد من مطابقة العمليات المالية والمحاسبية مع القوانين والتنظيمات المعمول بها ، وتقييم تسيير المؤسسات والهيئات العمومية. (57)

وفي فرنسا فانه يمارس رقابة مالية لاحقة و ذات طبيعة قضائية، ويشكل هذا النظام نموذجا تتبعه دول عديدة، و لكن تطبيقه يتم بأشكال متباينة من دولة إلى أخرى و من نظام إلى آخر (58) ومن أهم أهداف رقابة مجلس المحاسبة نجد:

1-تشجيع استعمال الموارد والوسائل المادية والأموال العامة استعمالا ناجعا والطريقة المثلى لإنفاقها.2-إجبارية تقديم الحسابات وتطوير النزاهة والشفافية في تسيير الأموال العمومية. ومن اجل أداء دوره على أحسن وجه فقد خوله القانون اختصاصات إدارية وأخرى قضائية ومنحه الاستقلالية حيث، انه غير خاضع لأي جهة أو هيئة قادرة للتأثير على قراراته ما عدا خضوعه للسلطة العليا لرئيس الجمهورية. و من بين الهيئات والمصالح الخاضعة لرقابة مجلس المحاسبة نجد : (59)

1-كل مصالح الدولة والجماعات المحلية والمؤسسات والمرافق العمومية باختلاف أنواعها والتي تطبق فيها المحاسبة العمومية.2-كل المرافق العامة ذات الطابع الصناعي والتجاري والمؤسسات والهيئات العمومية التي تمارس نشاط صناعي أو تجاري أو مالي والتي تكون مواردها ورأسمالها ذات طابع عمومي.

3-تسيير الأسهم العمومية في المؤسسات والمرافق والهيئات العمومية بشرط يكون للدولة فيها رأسمال.4-الهيئات التي تسيير النظم الإجبارية للتأمين والحماية الاجتماعية.5-مراقبة استعمال المساعدات المالية الممنوحة من الدولة أو الجماعات المحلية أو المرافق العمومية أو من أية هيئة أخرى خاضعة للمحاسبة العمومية.6-مراقبة استعمال الموارد التي تجمعها الهيئات التي تلجا إلى التبرعات العمومية من اجل دعم القضايا الإنسانية والاجتماعية والعلمية. و توجد عدة طرق لممارسة عملية الرقابة من طرف مجلس المحاسبة هي : (60)

1-حق الاطلاع والتحري،2-رقابة نوعية التسيير،3-رقابة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية،4-مراجعة حسابات الأمرين بالصرف والمحاسبين العموميين.

ما يمكن استنتاجه من ما سبق ذكره هو أن مجلس المحاسبة يقوم برقابة مالية لتقييم وإصلاح أعمال المؤسسات والهيئات العمومية وذلك بهدف حماية الأموال العامة من كل مظاهر الفساد والتبذير، والعمل على ضرورة ترشيد النفقات العمومية وتحسين طرق الإنفاق العمومي، وهذا بفضل التشكيلة البشرية والمادية التي زود بها من طرف الدولة لتحقيق أهدافه دون عراقيل.

2-رقابة مصالح وزارة المالية.

من أهم صور رقابة وزارة المالية نجد: ا-رقابة المفتشية العامة للمالية، ب-رقابة مفتشية مصالح المحاسبة.

أ-رقابة المفتشية العامة للمالية.

المفتشية العامة للمالية هي هيئة رقابية تقوم بمراقبة كل الهيئات والمؤسسات العمومية التابعة للدولة وهي خاضعة لسلطة وزير المالية وقد تم استحداثها بموجب المرسوم رقم 53/80 (61)

أما عن اختصاصات ومجال عمل المفتشية فانه تحدد مهام الرقابة للمفتشية العامة للمالية عن طريق برنامج سنوي تقوم بإعداده المفتشية وتعرضه على وزير المالية خلال الشهرين الأوليين من السنة المالية، ويتم تحديد هذا البرنامج على أساس الطلبات والأهداف المحددة من طرف الحكومة والسلطات العليا المؤهلة، وتعمل المفتشية العامة للمالية على رقابة مجالات التسيير المحاسبي والمالي لمصالح الدولة والجماعات الإقليمية والهيئات والأجهزة والمؤسسات الخاضعة لقواعد المحاسبة العمومية، كما يخضع لرقابتها المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري والمستثمرات الفلاحية العمومية وهيئات الضمان الاجتماعي، وكل هيئة ذات طابع اجتماعي أو ثقافي والتي تستفيد من إعانات الدولة والمؤسسات العمومية، وبصفة عامة كل مؤسسة عمومية أخرى مهما كان نظامها القانوني، وهذا ما نصت عليه المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم: 272/08. (62)

كما تقوم المفتشية بمراقبة الموارد التي بحوزة الهيئات أو الجمعيات مهما كانت أنظمتها القانونية والتي تدخل في إطار دعم القضايا الإنسانية والاجتماعية والتربوية والثقافية والرياضية. كما يمكن للمفتشية أن تراقب كل شخص معنوي يستفيد من مساعدات وإعانات مالية من طرف الدولة وجماعاتها المحلية ومؤسساتها العمومية بصفة مساهمية أو على شكل إعانات أو قروض أو تسيقات ضمان. وبصفة عامة أينما وجد المال العمومي إلا ونجد المفتشية العامة لها دور رقابي. كما تقوم المفتشية بإعداد دراسات وخبرات متعلقة بالاقتصاد والمالية والرقابة، كما يمكن لها الاستعانة بتقنيين وخبراء من الإدارات العمومية، وبصفة عامة نجد المفتشية تعمل على:

- القيام بالدراسات والتحليل والخبرات الاقتصادية والمالية بهدف الوصول إلى تقدير الفعالية والنجاعة. - القيام بكل الدراسات المقارنة لأنماط التسيير المالي والمحاسبي، وأساليب الرقابة على المستوي الداخلي والخارجي. - المراقبة الدورية لمصالح الإدارات والهيئات الموضوعة تحت وصاية وزير المالية، وتعمل على تدقيق ومراجعة عمل مصالح الرقابة التابعة لها. - القيام بالتقويم الاقتصادي للمؤسسات العمومية الاقتصادية (63)

نستنتج أن المفتشية العامة للمالية تقوم بدور محوري في كشف جميع الانحرافات والتلاعبات التي تقع من طرف مسؤولي المؤسسات وذلك عن طريق التقارير المعدة من طرفها .

ب- رقابة مفتشية مصالح المحاسبة.

إن مفتشية مصالح المحاسبة هي هيئة رقابية خارجية لدعم عمليات الرقابة دون المساس بالدور الرقابي لأجهزة الرقابة الأخرى وقد تم استحداث هذه المفتشية حسب المرسوم التنفيذي رقم 198/95 المؤرخ في 25 جويلية 1998 المحدد لاختصاصات مفتشية مصالح المحاسبة وتنظيمها وتسيير هذه المفتشية مفتش عام يخضع لسلطة المدير العام للمحاسبة، ويساعده في مهامه خمسة مفتشين 05. وتقوم هذه المفتشية بالرقابة والتحقق والتفتيش للتأكد من التسيير السليم للأموال العامة من طرف هيئات الدولة ومؤسساتها ومن أهم هذه الصلاحيات نجد:

1- التأكد من تطابق العمليات المالية والمحاسبية التي يقوم بها المحاسبون العموميون مع القوانين والتنظيمات المعمول بها. 2- التسيير الصحيح لمصالح الخزينة العمومية والاستغلال الرشيد للأموال العامة. 3- مراقبة تدخلات الخزينة المتعلقة بمنح الإعانات والتمويلات للمؤسسات. 4- تحضير وتطبيق برامج التحقيق والتفتيش التي يؤديها المحاسبون العموميون لتبليغها إلى مجلس المحاسبة. 5- التنسيق بين عمل مصالح التدقيق والتفتيش التي تقوم بها المصالح الخارجية للخزينة العمومية. 6- استغلال التقارير والمعلومات التي تخص تسيير المحاسبين العموميين من أجهزة الرقابة المختصة.

ويختتم نشاط هذه المفتشية بإعداد تقرير يتضمن كل المعايير والمقترحات التي قد تفيد في ترشيد عمل مصالح المحاسبة، ثم يبلغ التقرير إلى مسؤول الهيئة المعنية بالرقابة والتحقيق، وله حق الرد على الملاحظات ونتائج التحقيق في اجل قدره شهرين 02. (64)

ثالثا: الرقابة الشعبية والسياسية.

إن المقصود بالرقابة الشعبية والسياسية هو الرقابة التي يقوم بها البرلمان بغرفتيه المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة إضافة إلى المجالس الشعبية البلدية والولائية.

1- الرقابة البرلمانية

يمارس البرلمان رقابة سابقة وانية ولاحقة على عمل الحكومة فالرقابة السابقة نلمسها أثناء التصويت على قانون المالية والرقابة الآنية نلمسها عن طريق الاستجواب والأسئلة الشفوية والكتابية الموجهة لأعضاء الحكومة ولجان التحقيق، والرقابة اللاحقة نلمسها عن طريق قانون ضبط الميزانية. وقد اقر دستور الجزائر هذه الرقابة في المواد 159-160 منه. ومن أهم أنواع الرقابة البرلمانية نجد:

1- الرقابة السابقة (أثناء التصويت على قانون المالية)

2- الرقابة البرلمانية الآنية

3- الرقابة البرلمانية البعدية

وتتم هذه الرقابة عن طريق الآليات التالية: (65)

-قانون ضبط الميزانية-التقارير السنوية-بيان السياسة العامة-ملتصم الرقابة

ما يمكن استخلاصه من الرقابة البرلمانية هو انه رغم الأهمية البالغة التي أعطها لها الدستور في الرقابة على المال العمومي ومحاربة كل مظاهر الفساد إلا أنها مازالت بعيدة كل البعد عن تحقيق أهدافه والأمر يرجع إلى أعضاء البرلمان وتكتلهم في كتل وتيارات سياسية وحزبية تؤثر عليهم ، ولا تجعلهم يقومون بهذا الواجب بجدية تامة لان هدفهم هو مساندة الحكومة ذات الأغلبية المطلقة، والتي تتكون من وزراء ينتمون إلى نفس الحزب

الفقرة الثانية: رقابة المجالس الشعبية المحلية.

إن المجالس المنتخبة تتولى وظيفة الرقابة في مدلولها الشعبي ويعد المجلس الشعبي البلدي والمجلس الشعبي الولاية قاعدة المجالس المنتخبة:

1- رقابة المجالس الشعبية البلدية:

أن الرقابة التي يمارسها المجلس الشعبي البلدي تكون في حدود القانون كونها رقابة شرعية تقوم بالاطلاع الدائم والمستمر على كل أعمال وتصرفات مسؤولي البلدية وتعتبر تصرفات وأعمال المجلس الشعبي البلدي سارية وناذرة منذ المصادقة والتصويت عليها من طرف الأعضاء وهذا ما نصت عليه المادة 152 من قانون البلدية (66)

ونلمس رقابة المجلس الشعبي البلدي على ميزانية البلدية في الحالات التالية :

1- يقوم بالتصويت على ميزانية البلدية وقد سبق لنا وان رأينا كيف تتم عملية التصويت 2- يخضع الحساب الإداري المعد من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي وحساب التسيير المعد من طرف المحاسب العمومي الذي هو القابض البلدي الى المصادقة من طرف المجلس الشعبي البلدي. 3- تتم رقابة المجلس الشعبي البلدي على ميزانية البلدية عن طريق المقارنة ما بين الإيرادات والنفقات ومقارنة المجموع المالي لقسم التسيير وقسم التجهيز والاستثمار حسب النماذج المرفقة مع الميزانية. 4- تمتاز جلسات المجلس الشعبي البلدي بالعلنية ولكل شخص طبيعي أو معنوي الاطلاع على المداولات ومحاضرها وتعلق هذه المحاضر في أماكن مخصصة لها لأجل الإعلام. 5- يقوم المجلس الشعبي البلدي بتكوين لجان توكل لها مهام التدقيق والتحقق في أية مسألة يراها مهمة لضمان حماية الأموال العامة وخاصة الإذن بالإتفاق.

ويمارس مهام قابض البلدية محاسب عمومي يتولى متابعة كل الإيرادات والنفقات التي يصدرها رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته أمرا بالصرف وإذا ما تبين للمجلس الشعبي البلدي وجود عجز عند تنفيذ الميزانية يجب عليه اتخاذ كل التدابير اللازمة لمجابهة العجز أو لتدارك الوضع وتأمين التوازن للميزانية. كما يمكن لمجلس المحاسبة بمراقبة الحساب الإداري وتصفية حسابات البلديات.

2- رقابة المجالس الشعبية الولاية:

ان المرحلة الأخيرة من مراحل الميزانية المحلية والتي تهتمنا في هذا البحث فهي مرحلة المراقبة والتي نص عليها قانون الولاية في الفصل الخامس منه وخصوصا المادة 155 منه ومن بين الهيئات التي تتولى عملية الرقابة على ميزانية الولاية نجد رقابة أمين الخزينة الولاية ورقابة المراقب المالي ورقابة السلطة الوصية ممثلة في وزارة الداخلية ورقابة مجلس المحاسبة والمفتشية العامة للمالية ورقابة البرلمان ولعل أهم أنواع هذه الرقابة هي رقابة المجلس الشعبي الولاية نظرا لاحتكاكه بالولاية ووجوده على ارض الواقع، وانه يمارس رقابة شرعية حيث يقوم بالاطلاع المستمر على مختلف الأعمال والتصرفات المتخذة على مستوى الولاية، كما انه يعمل على التأكد من عدم خروج الهيئات التنفيذية عن أهداف الرقابة الوصائية. (67)

من خلال ما سبق نستنتج أنه بالرغم مما تحصل عليه البلديات من أغلفة مالية وإعانات مالية متنوعة، وبالرغم من وجود هيئات متعددة للرقابة على المالية المحلية لكن نرى بان أكبر حالات الفساد المالي يتم اكتشافها في الجماعات المحلية، والدليل على ذلك حجم المتابعات القضائية المسجلة في قطاع العدالة ضد رؤساء المجالس الشعبية البلدية. و ذلك يرجع لجهلهم ببعض المبادئ والقوانين الخاصة بالمالية والمحاسبة العمومية والاقتصاد وعدم تحكمهم وتخصصهم في التسيير المالي. والنتيجة النهائية هو عدم تحقيق الأهداف المسطرة من طرف الدولة من هذه الجماعات المحلية.

الخاتمة:

لقد تبين لنا بمقارنة النظامين أن غرض الرقابة الأول والأساسي من الناحية المالية هو المحافظة على المال العام من سوء التصرف و حمايته من العبث و الاختلاس و ذلك عن طريق التأكد من إتباع الإجراءات اللازمة و قواعد العمل المحددة مسبقا. إلا أن الفرق الأساسي بين النظامين يكمن في أن الشريعة الإسلامية تصر على أن تكون الموارد الإسلامية من المصادر التي أقرها الشرع، و أن عمليات الإنفاق يجب أن تتناول مواضيع لا تتناقض مع الشريعة الإسلامية، و هو ما لا نجده في النظام المعاصر الذي يحدد الموارد المالية للدولة عن طريق التشريع بينما يتناول الإنفاق أي مجال حتى و إن كان يتعارض مع مبادئ و أخلاق المجتمعات الإسلامية، أما فيما يتعلق بالرقابة المالية فنجد أن الرقابة المالية من منظور الاقتصاد الإسلامي تقوم على مبادئ ربانية وردت في الكتاب والسنة وأنها صالحة لكل مكان وزمان، وتلعب فيها الرقابة الذاتية دورا هاما عملا بقوله صلى الله عليه وسلم: "حاسبوا أنفسكم قبل أن تحاسبوا، وزنوا أعمالكم قبل أن توزن عليكم". ومن شروط هذه الرقابة هي سيرة وأمانة وخشية الفرد من الله. أما عن الرقابة المالية في النظام الاقتصادي الوضعي بصفة عامة والنظام الجزائري بصفة خاصة فقد تميزت بكثرة النصوص القانونية والتنظيمية التي تحث على هذه الرقابة وتنظيمها وكذلك تغير هذه النصوص من حين لآخر ونختتم قولنا بالمثل الذي يقول: "من ذهب أخلاقه هدرت أمواله" كما يقول الخليفة عمر بن الخطاب رضي الله عنه: "كنا قوما أذلاء، فجاء الإسلام فأعزنا فان ابتغينا العزة في غيره أذلنا الله".

الاستنتاجات:

- 1- لقد تبين لنا من هذا البحث الحقيقة التي لا يجب أن تغيب عن ذهن أي فرد و هي أن التراث الإسلامي يحتوي علي مجالات عديدة للبحث والدراسة وإنه حقل خصب وفير الثمار لا ينضب أبداً وكلما قطف منه الباحث ثمرة أينعت ثمرات أخرى تحتاج إلي من يقدمها إلي البشرية
- 2- إن الرقابة المالية في النظام المالي الإسلامي كانت قائمة على أساس مجموعة من المفاهيم القانونية والاقتصادية والمحاسبية والإدارية وذلك بهدف المحافظة على أموال المسلمين ورفع كفاءة أداء بيت مال المسلمين ونفس الشيء نجده في الرقابة المالية الموجودة في الأنظمة المعاصرة.

- 3- إن مختلف أنواع الرقابة المالية المتواجدة في الأنظمة العصرية كانت قد مورست خلال عصور الدولة الإسلامية مع اختلاف في الطرق والمناهج.
- 4- إن أجهزة الرقابة المالية الإسلامية كانت تعطي الأهمية البالغة للرقابة الإلهية والرقابة الذاتية للأشخاص القائمين بالرقابة وهذا ملا نجاه في الأنظمة المالية المعاصرة.
- 5- لقد تطورت الرقابة المالية في الدولة الإسلامية بتطور الدولة وزيادة نفوذها وازدادت أهمية الرقابة مع انخفاض عامل الرقابة الذاتية والوازع الديني لدى الأفراد بمرور الزمن خاصة في العصور الأخيرة،
- 6- إن دور الرقابة المالية هو جد مهم سواء تعلق الأمر بالأنظمة الإسلامية أو الوضعية، خاصة تزامنا مع التطور الكبير الذي تعرفه مختلف الدول، ومادامت الأنظمة الإسلامية هدفها هو حفظ المال العام فان ذلك لا يمنعها من الاستعانة بوسائل الرقابة الحديثة، كما أن الأنظمة الوضعية بحاجة ماسة إلى إعادة النظر في قوانينها لتساير أساليب محاربة الغش و الاختلاس ورفع مردودية الرقابة المالية.
- 7- إن الرقابة المالية الإسلامية متكاملة مع الأجهزة الأخرى، وتكتمل قوتها بقوة هذه الأجهزة و على رأسها المسؤول الأعلى القوي الأمين الذي يطبق نصوص الشريعة على نفسه أولا، ثم على بقية الأطراف المسؤولة عن الرقابة المالية، أما في الوقت المعاصر فإن أهم ما يعاب على الرقابة المالية الحديثة هو غياب الاستقلال عن مختلف السلطات الأخرى و هذا ما يحد من دور الرقابة المالية في حماية المال العام، خاصة إذا انعدمت الحصانة و الحماية الكافية لرجال الرقابة المالية.
- 8- من أهم أهداف الرقابة المالية في الإسلام منع و محاربة الفساد الإداري و الاجتماعي بمختلف أنواعه مثل الرشوة و السرقة و الإهمال و تركز هذه الأهداف على الجوانب السلوكية للأداء و هي أقوى أنواع الرقابة

التوصيات:

- 1- يجب على أنظمة الحكم أن تتبنى المفاهيم والأسس التي بني عليها النظام المالي الإسلامي وتكييفها مع بيئتها ومحيطها وظروفها الحالية وإدخال عامل الرقابة الذاتية في نفوس القائمين بالعملية الرقابية.
- 2- ضرورة اهتمام الباحثين والخبراء والمختصين بالرصيد العلمي للعصور الإسلامية وتفادي النظرة السلبية لها لأنه لا يعقل أن نهتم بالقوانين الغربية الوضعية وننسى القانون الإلهي المنجم من الأخطاء .
- 3- محاولة توعية القائمين بالرقابة على أهمية و حتمية الرقابة الذاتية في حياتهم المهنية لأنها خط دفاعي لكل مظاهر الفساد المنتشرة في عصرنا هذا.

4- يجب تطوير آليات التعاون والتنسيق بين مختلف أجهزة الرقابة المالية وتحسين الشفافية في إنفاق الأموال العامة وتعميم ثقافة المسائلة والمحاسبة واعتماد تدابير صارمة لمكافحة الفساد على كافة المستويات. وفتح المجال أمام حرية الصحافة.

5- محاولة العمل على كشف المعلومات للمواطنين ونشر ثقافة الإفصاح عن المعلومات المتعلقة بالإنفاق والإيرادات وتمكين القوى الفاعلة في المجتمع من أداء دورها الرقابي. ونشر الوعي الرقابي.

قائمة المراجع:

- 1) أبو حميد، عبد العزيز وفرهود، محمد سعيد ، رقابة ديوان المراقبة العامة، من أبحاث ندوة أجهزة الرقابة المالية والإدارية وعلاقتها بالأجهزة الحكومية بالمملكة العربية السعودية، معهد الإدارة العامة، 1993 ، ص 13.
- 2) مسعود جبران، الرائد ، المجلد الأول، دار العلم للملايين ، بيروت ، 1978 ، ص 747.
- 3) ابن منظور، لسان العرب، المجلد الأول ، دار المعارف ، ص 1699-1702.
- 4) سورة ق، الآية 18 .
- 5) سورة المائدة، الآية 117 .
- 6) سورة النساء، الآية 1.
- 7) بسام عوض عبد الرحيم عياصرة، الرقابة المالية في النظام الاقتصادي الإسلامي، دار الحامد للنشر والتوزيع، الأردن ، الطبعة الأولى 2010م، ص 27
- 8) حمدي سليمان سحيمان القبيلات :الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية ،مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، عمان ،الأردن، 1998. ص 13.
- 9) بسام عوض عبد الرحيم عياصرة، الرقابة المالية في النظام الاقتصادي الإسلامي، مرجع سابق ص 28.
- 10) فؤاد العطار ،مبادئ الإدارة العامة ،دار النهضة العربية ، ج.م.ع، القاهرة ،1974. ص 179.
- 11) محمود حسين الوادي، تنظيم الإدارة المالية: من أجل ترشيد الإنفاق الحكومي ومكافحة الفساد، دار صفاء للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، الطبعة الأولى، 2010، ص 206.
- 12) حسين محمد سمحان وآخرون، المالية العامة من منظور إسلامي الطبعة الأولى، دار صفاء للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2010-1431هـ (13) حسين راتب، الرقابة المالية في الفقه الإسلامي، سنة 1999 ،دار النفائس للنشر و التوزيع، عمان، الأردن، ص 17 .
- ص 206.
- 14) بسام عوض عبد الرحيم عياصرة، الرقابة المالية في النظام الاقتصادي الإسلامي، مرجع سابق، ص 30.
- 15) بسام عوض عبد الرحيم عياصرة، الرقابة المالية في النظام الاقتصادي الإسلامي، مرجع سابق ص 33-34-36.

- (16) صحيح البخاري كتاب فرض الخمس رقم الحديث 3118 الفتح ج 6 ص 222.
- (17) صحيح البخاري، باب هدايا العمال كتاب الأحكام، ج 9، ص 88.
- (18) بسام عوض عبد الرحيم عياصرة، الرقابة المالية في النظام الاقتصادي الإسلامي، مرجع سابق ص 48-54-53
- (19) بن داود إبراهيم، الرقابة المالية على النفقات العامة، دار الكتاب الحديث 1431هـ-2010م ص 16
- (20) بسام عوض عبد الرحيم عياصرة، الرقابة المالية في النظام الاقتصادي الإسلامي، مرجع سابق ص 57
- (21) د. حسين محمد سمحان وآخرون، المالية العامة من منظور إسلامي، الطبعة الأولى 2010-1431هـ ص 206
- (22) جمال فالح علي الدليمي، الضوابط الدستورية والقانونية للرقابة على تنفيذ الموازنة العامة للدولة من باب الإيرادات، مذكرة ماجستير في القانون العام، جامعة الشرق الأوسط، الأردن، 2010، ص 78-79.
- (23) مولود ديدان، أبحاث في الإصلاح المالي، دار بلقيس للنشر والتوزيع، 2010، ص 307.
- (24) السيد احمد فرج، السلطة الإدارية والسياسة الشرعية في الدولة الإسلامية، دار النشر للجامعات المصرية، الطبعة الأولى 1993، ص 163.
- (25) حازم ماطر المطيري، الإدارة الإسلامية: المنهج والممارسة، ص 204.
- (26) حازم ماطر المطيري، الإدارة الإسلامية: المنهج والممارسة، ص 207، 209.
- (27) محمد الجوهري، دور الدولة في الرقابة على مشروعات الاستثمار - دراسة مقارنة -، دار الفكر الجامعي الإسكندرية، 2009، ص 207
- (28) عوف محمود الكفراوي، الرقابة المالية في الإسلام، مؤسسة شباب الجامعة، 1983، ص 125 إلى 128
- (29) عوف محمود الكفراوي، المرجع السابق، ص 196.
- (30) عوف محمود الكفراوي، المرجع السابق، ص 197.
- (31) بن داود إبراهيم، الرقابة المالية على النفقات العامة، دار الكتاب الحديث، 2010، ص 125-126.
- (32) الماوردی، الأحكام السلطانية، مطبعة مصطفى الحلبي، طبعة 1966، ص 199.
- (33) أنور الرفاعي، النظم الإسلامية، دار الفكر دمشق، 2006، ص 82.
- (34) بن داود إبراهيم، المرجع السابق، ص 113.
- (35) عبد القديم زلوم، الأموال في دولة الخلفاء، دار العلم للملايين، ط 01-1983، بيروت، ص 20.
- (36) موسوعة الإدارة العربية الإسلامية، مجلد 5، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، جامعة الدول العربية، 2004، ص 645-647.

- (37) بن داود إبراهيم، المرجع السابق، بتصرف، ص113 .
- (38) علي بن حبيب أبو الحسن الماوردي، كتاب الأحكام السلطانية، مطبعة السعادة، 1991، ص160 .
- (39) موسوعة الإدارة العربية الإسلامية، المرجع السابق مج 2/ ص234-235
- (40) علي بن حبيب أبو الحسن الماوردي، مرجع سابق، ص208 .
- (41) موسوعة الإدارة العربية الإسلامية، مرجع سابق، ص527.
- (42) علي بن حبيب أبو الحسن الماوردي مرجع سابق ذكره، ص60
- (43) شوقي عبد الساهي، الفكر الإسلامي و المالية العامة للدولة، مطبعة أبناء وهبة حسان، القاهرة، 1991، ص172 .
- (44) موسوعة الإدارة العربية الإسلامية، المرجع السابق2 ص235-236.
- (45) شوقي عبد الساهي، الفكر الإسلامي و المالية العامة للدولة، مطبعة أبناء وهبة حسان، القاهرة، 1991، ص157 .
- (46) شوقي عبد الساهي، مرجع سابق، ص154-158.
- (47) شوقي عبد الساهي المرجع السابق، ص161 .
- (48) عبد الله عبد الرحمن لفايز، الفكر الإداري في الإسلام وانعكاساته على الإدارة التربوية، مرجع سابق، ص113-114.
- (49) رواه الترميدي.
- (50) عبد الرحمن الضحيان، الرقابة الإدارية: المنظور الإسلامي المعاصر والتجربة السعودية، ص92.
- (51) محمد طاهر عبد الرحمن، الرقابة الإدارية في النظام الإداري الإسلامي، ص245-246.
- Stéphanie Damarey ; Exécution et contrôle des finances publiques ; Gualino Editeur, (52) 2007 ; p 115 .
- (53) بن داود إبراهيم، الرقابة المالية على النفقات العامة، دار الكتاب الحديث، 1431هـ/2010، ص129.
- (54) محمد مسعي، "المحاسبة العمومية"، دار الهدى، الجزائر، 2003، ص134.
- (55) بن داود إبراهيم، الرقابة المالية على النفقات العامة، دار الكتاب الحديث.1431هـ/2010، ص141-142.
- (56) زقوران سامية، عملية الرقابة الخارجية على أعمال المؤسسات العمومية في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، كلية الحقوق، بن عكنون، الجزائر، 2003، ص45.
- (57) مولود ديدان، أبحاث في الإصلاح المالي، دار بلقيس للنشر والتوزيع، 2010. ص228.
- (58) Jean Claude Martinez et Pierre Di Malta : Droit Budgétaire, 3^{ème} édition, Librairie de la Cour de cassation (L.I.T.E.C), Paris, France, 1999, Page 878.

- (59) المواد من 07 الى 12 من الأمر رقم 20/95 المؤرخ في 17 جويلية 1995 المتعلق بمجلس المحاسبة، الجريدة الرسمية، العدد 39 مؤرخ في 1995.
- (60) بن داود إبراهيم، الرقابة المالية على النفقات العامة، دار الكتاب الحديث، 1431هـ/2010، ص158.
- (61) المرسوم رقم: 53/80 المؤرخ في 01 مارس 1980 والمتضمن إنشاء المفتشية العامة للمالية، الجريدة الرسمية، العدد 10 مؤرخ في 1980.
- (62) المرسوم التنفيذي رقم 272/08، مرجع سابق.
- (63) بن داود إبراهيم، الرقابة المالية على النفقات العامة، دار الكتاب الحديث، 2010، ص171-172.
- (64) بن داود إبراهيم، الرقابة المالية على النفقات العامة، دار الكتاب الحديث. 1431هـ/2010، ص175-176.
- (65) بن داود إبراهيم، الرقابة المالية على النفقات العامة، دار الكتاب الحديث، 1431هـ/2010، ص185-186-187-188.
- (66) القانون رقم 08/90 المؤرخ في 07/04/1990 المتضمن قانون البلدية.
- (67) مولود ديدان، أبحاث في الإصلاح المالي، دار بلقيس للنشر والتوزيع، 2010، ص 307.