تسيير الإنفاق العام بين الأساليب الحديثة ومبادئ الشريعة الإسلامية

د.خلواتي صحراوي* و د.مفتاح فاطمة**

تاريخ وصول البحث: 2013/1/2م تاريخ قبول البحث: 2013/6/11م

ملخص

يحظى موضوع تسيير الإنفاق العام والميزانية العامة إجمالاً بأهمية بالغة في الآونة الأخيرة، وهذا ما تؤكده الاتجاهات الدولية نحو إصلاحات المالية العمومية وما انتهت إليه توصيات الهيئات الدولية بإرساء أفضل الأساليب في تسيير الأموال العامة، مثل: الشفافية، النزاهة، ميزانية الأداء، التسيير القائم وفق النتائج ومسؤولية المسيرين، هذا كله من أجل ضمان استعمال أفضل للموارد المالية.

ولما كان الدين الإسلامي دستوراً كاملاً ينظم جميع نواحي الحياة، باعتباره سبَّاقاً للتأكيد على تلك الأساليب وداعياً إلى تطبيقها، فقد أحاط المال العام بحرمة تُرتّب أشد العقوبات على كل من تجاوز حدَّه أو حدثـته نفسه باغتيال المال العام، وأوصى باختيار الأكفاء الأمناء لتولي أمر هذا المال، وحمّلهم هذه المسؤولية التي لا ينهض بها إلا من حباه الله بقلب سليم، كما شدَّد الرقابة على استعمال المال العام ومستعمليه مؤكداً على الرقابة الذاتية، وأكد كذلك على ضرورة محاربة كل وجوه الفساد التي من شأنها أن تضرّ باستعمال المال العام فيما خصص له، ضماناً لتحقيق المصلحة العامة.

الكلمات المفتاحية: المال العام، الإنفاق، الرقابة، الإسلام.

Abstract

The subject of public spending management takes great importance in recent times; this is confirmed by international movements towards the reform of public finances and the recommendations of international bodies by establishing best practices, such as: transparency, integrity, budget performance, management-based performance according to the results and the responsibility of managers. All these measures mean to ensure better use of financial resources.

* أستاذ، كلية العلوم القانونية والإدارية بجامعة النعامة-الجزائر.

** باحثة بكلية العلوم الاقتصادية والتسيير بجامعة معسكر- الجزائر.

And since the Islamic religion is a complete constitution, it was the first to assure those methods by giving the public funds sanctity, and by punishing all those who violate this sanctity. Islam recommends the selection of qualified trustees to take over command of public funds, and it gives them a great responsibility. Also it stresses the control of the use of public funds, confirming self-censorship, and also requests the fight of all aspects of corruption that would be detrimental to the use of public funds to ensure public interest.

Key words: Public funds, spending, control, Islam.

مقدمة:

يعتبر الإنفاق العام وسيلة ضرورية لإشباع الحاجات العامة وقيام الدولة وممارسة مهامها، لذلك ارتبط ارتباطاً وثيقاً بتطور دور الدولة في الحال والمآل، الأمر الذي جعله دائماً محور بحث وتطوير من قبل دراسات المالية العامة، من أجل الوصول إلى أفضل الطرق لتسييره بهدف تحقيقٍ أفضل للمصلحة العامة، وهذا ما يفسر الاتجاه الدولي البارز نحو تحديث وإصلاح أنظمة الميزانية العامة وتطوير طرق وأساليب تسيير النفقات العامة، من خلال محاولات وتجارب سجلتها دول كثيرة منها الولايات المتحدة الأمريكية، بعض الدول الأوروبية، بلدان منظمة التعاون الاقتصادي وحتى بعض الدول النامية والعربية، بتبنيها لأطر تشريعية وتنظيمية حديثة ومتطورة في مجال ماليتها العمومية، كما تشجع معظم المنظمات الدولية المختصة (البنك العالمي، صندوق النقد الدولي، المنظمة العالمية للشفافية...) إرساء أفضل الأساليب في مجال المالية والميزانية العامة من أجل تحقيق الرشادة والنزاهة والشفافية في إدارة المال العام وذلك من خلال التوصيات والتقارير التي تصدرها إضافة لدعمها كذلك لبعض الدول في مسيرة التطوير هذه.

ولعل ما جلب انتباهنا في هذه الأساليب المبتكرة هو وجودها الأصلي في شريعتنا الإسلامية قبل أن تتبناها هذه الدول والهيئات كأساليب حديثة، فضَبْطُ الإنفاق العام وترشيده، وإحكامُ الرقابة عليه، والتزامُ النزاهة والشفافية في تسيير الأموال العمومية كلها مبادئ موجودة في شريعتنا

الإسلامية أمرنا الله تعالى بها في كتابه العزيز في أكثر من موضع وأوصانا بها رسوله الكريم ﷺ.

فالشرع الإسلامي لا يقتصر على النواحي العقدية والأخلاقية فحسب بل طال كل ما له علاقة بمعاملات الناس المختلفة في مجالات الحياة (السياسية الاقتصادية الاجتماعية والإدارية).

هذا ما سنحاول بيانه من خلال هذا البحث، فيما يخص قواعد تسيير الإنفاق العام، وسنعتمد لذلك معالجة المحاور التالية:

أ. مفهوم الإنفاق العام.

ب. الأساليب الحديثة لتسيير الإنفاق العام.

ج. ضوابط وقواعد تسيير الإنفاق العام في الشريعة الإسلامية.

د. أسبقية الشريعة الإسلامية في التنصيص على الأساليب الحديثة.

المحور الأول: مفهوم الإنفاق العام:

في اللغة: النفقة مصدر الفعل أنفق يقال "أنفق الرَّجُلُ أي افْتَقَرَ وَذَهَبَ مَالُهُ" (الرازي زين الدين، 1999)، وقيل "نفق الْفرس وَسَائِر الْبَهَائِم ينْفق نفوقا أي مَاتَ، ونفقت السّلْعَة تنْفق نفَاقًا أي غلت وَرغب فِيهَا، وأنفقها هُوَ" (بن سيدة أبو الحسن، 2000).

يقصد بمصطلح النفقات العامة تلك الأموال التي تصرفها الدولة (الحكومة، الجماعات المحلية، المؤسسات والهيئات العمومية)، وبشكل عام تعرّف على أنها "مبلغ نقدي يقوم بدفعه شخص عام من أجل إشباع حاجة عامة" (الوادي محمود وزكريا أحمد، 2007)، كما عرفت أيضاً باعتبار أنَّ الدولة هي صاحبة الإنفاق: "أنها مجموع المصروفات التي تقوم الدولة بإنفاقها خلال فترة زمنية معينة، بهدف إشباع حاجات عامة معينة للمجتمع الذي تنظمه هذه الدولة" (كردودي صبرينة، 2007).

من خلال هذين التعريفين يمكننا استخلاص الشروط الأساسية التي تقوم عليها النفقة العمومية وهي لا تعدو ثلاثة شروط:

فأول شرط يؤسس لوجود النفقة العمومية هو شكلها حيث تكون النفقة العامة في شكل مبلغ نقدي، حيث تقوم الدولة بدورها في الإنفاق العام باستخدام مبلغ نقدي ثمناً لما تحتاجه من منتجات، سلع وخدمات من أجل تسيير المرافق العامة، وثمناً لرؤوس الأموال الإنتاجية التي تحتاجها للقيام بالمشاريع الاستثمارية التي تتولاها، ولمنح الإعانات والمساعدات الاقتصادية، الاجتماعية، الثقافية وغيرها... (عباس محرزي، 2003).

وثاني هذه الشروط هو مصدرها إذ يشترط لكي تعّد من النفقات العامة أن يكون الآمرُ بصرفها شخصاً معنوياً عاماً، والمقصود بالشخص المعنوي العام، ذلك الشخص الذي تنظم قواعد القانون العام علاقاته بغيره من الأشخاص الطبيعيين والمعنويين (دراز حامد، 1988)، وعلى ذلك تعد نفقة عمومية تلك النفقات التي تصدر عن الدولة وأقسامها السياسية وجماعاتها المحلية وكل المؤسسات والهيئات العمومية التابعة لها.

وأما الشرط الثالث فهو معرفة الهدف منها حيث يشترط أن يكون الغرض من النفقة العمومية هو تحقيق المنفعة العامة، وذلك بإشباع الحاجات والرغبات العامة، فمن منطلق العدالة والمساواة في تحمل المواطنين والأفراد الأعباء العامة (الضرائب مثلاً) يجب أن يستفيد كذلك المواطنون من النفقة العامة بنفس المنطلق، أي أن توجّه النفقة العامة لخدمة المنفعة العامة.

الإنفاق العام في الشريعة الإسلامية:

تُعرف النفقة في التشريع المالي الإسلامي على أنها "إخراج جزء من المال من خزينة الدولة، أي: بيت مال المسلمين بقصد إشباع حاجة عامة" (الكفراوي عوف، 2005).

وقد أكّد الإمام الماوَرْديُّ هذا المفهوم بقوله: "هي كل حقٍّ وجب صرفه في مصالح المسلمين فهو حق على بيت المال فإذا صرف في وجهة صار مضافاً إلى الخارج من بيت المال" (بن داود إبراهيم، 2010).

المحور الثاني: الأساليب الحديثة لتسيير الإنفاق العام:

منذ حوالي عشرين سنة ظهرت موجة كبيرة نحو إصلاح وتحديث أنظمة الموازنات العامة- باعتبار الموازنة العامة أصدق صورة عن تسيير المال العام- من خلال توجه دول عديدة إلى تأسيس إصلاحات واسعة وعميقة في مجال ماليتها العمومية واعتماد أطر قانونية وتنظيمية جديدة لموازناتها، منها: أغلبية الدول الأوروبية، أستراليا، كندا، كوريا، الأرجنتين، الشيلي، المكسيك، جنوب إفريقيا وغيرها، إصلاحات معتبرة لميزانياتها العامة، ونذكر منها: مبادرة نيوزلندا في 1994 من خلال قانون responsability act fiscal، بلدان L'OCDE من خلال Le traité de Maastricht، أستراليا في 1996 من خلال Charte de L'honnête budgétaire، وفرنسا من خلال القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية في 2006.

وذلـك في إطـار سـعيها لتحقيـق الكفـاءة والفعالية في استخدام المال العام.

كما يلاحظ بالموازاة مع هذه الموجة ازدياد مطالبة المنظمات والهيئات الدولية بضرورة تطوير أساليب ونظم الموازنة العامة وتسيير المال العام ودعمها لها من خلال التوصيات والتقارير التي تصدرها في هذا السياق.

ومن خلال دراستنا وإطلاعنا على تجارب إصلاح وتطوير عديدة وعلى توصيات المنظمات الناشطة في هذا المجال، يمكننا تلخيص أهم الأساليب المتبعة والمطلوبة حالياً لتسيير الأموال العمومية كما يلي:

أ. الشفـافيـة في تسيـير الأمـوال العمـومية (Transparency):

إن المؤسسات الدولية الناشطة في مجال محاربة الفساد وإرساء الشفافية على التصرف العمومي، ترى أن فعالية المالية العامة تستدعي عدداً من المعايير أهمها: الشفافية ومشاركة الجمهور في صنع القرارات. وشفافية المالية العامة تعرف على أنها "الإفصاح عن كافة المعلومات المالية المتعلقة بالميزانية بأسلوب منهجي سليم وفي التوقيت المناسب، ويجب أن يكون نشر المعلومات الخاصة بالمالية العامة التزاماً قانونياً يقع على عاتق الحكومة تحدد فيه توقيت النشر ومدى تفصيله والجهات التي يوجه إليها" (مركز أولويات الموازنة والسياسات، 2001).

حيث يجب أن تتاح للجمهور معلومات كاملة وشافية عن أنشطة الحكومة في مجال المالية العامة، كذلك على الحكومة أن تنشر معلومات كاملة عن مستوى ديونها وأصولها المالية والمكونات التي تتكون منها، وكذلك يجب التعهد بنشر معلومات المالية العامة في حينها (أبو كريم أحمد، 2009). وهو السياق ذاته الذي تدور حوله توصيات وجهود المنظمات الدولية، ومنها:

1. المنظمة العالمية للشفافية: منظمة الشفافية الدولية هي منظمة أهلية رائدة في مجال مكافحة الفساد وترسيخ مبادئ الشفافية، يصدر عنها "مؤشر مدركات الفساد" الذي يقيس مستويات الفساد في القطاع العام في بلد معين.

2. صندوق النقد الدولي (IMF): إن صندوق النقد الدولي وفي إطار تشجيعه للشفافية في المالية العامة، أعد وثائق عديدة من بينها: "مدونة الممارسات الجيدة"، و"دليل حول الشفافية في المالية العامة" بالإضافة إلى "دليل للشفافية في إيرادات الموارد الطبيعية". ومن بين المبادئ التي حث الصندوق على

اتباعها من خلال هذه المنشورات نذكر (www.imf.org، 2012):

أ. تحديداً واضحاً للأدوار والمسؤوليات.

ب. الشفافية في الإجراءات المتعلقة بالميزانية.

ج. تمكين الشعب من الوصول إلى المعلومات.

د. ضرورة أن تستوفي المعلومات في مجال الميزانية لمعايير الجودة، كما يجب أن تخضع لتدقيق مستقل.

3. منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية (OECD): تقف الدول الأعضاء في طليعة الدول التي تمارس الشفافية في الموازنة، ففي اجتماعها عام 1999 طلب فريق العمل الذي يضم كبار موظفي الموازنة في تلك الدول من الإدارة جمع الممارسات النموذجية في هذا الميدان اعتماداً على تجارب الدول الأعضاء لاعتمادها كمنهج للعمل. لقد تم تصميم الممارسات النموذجية بشكل تكون فيه أداة مرجعية للدول الأعضاء وغير الأعضاء بهدف زيادة درجة شفافية الموازنة في هذه الدول (www.oecd.org، 2012).

4. شراكة الموازنة المفتوحة IBP (International budget partnership): تأسس مشروع شراكة الموازنة المفتوحة سنة 1997 كجزء من مركز الموازنة وأولويات السياسة، وهو منظمة أبحاث تهدف إلى دعم منظمات المجتمع المدني المعنية بتعزيز عمليات الموازنة ونتائجها في كافة دول العالم (www.internationalbudget.org، 2012).

وقد أطلقت المنظمة مبادرة الموازنة المفتوحة Open Budget Initiative وهو برنامج بحث شامل في مجال الدعوة لتعزيز تمكين الشعب من الوصول لمعلومات الميزانية واعتماد نظم ميزانية تتيح المساءلة، إذ تعزز هذا البحث بمؤشر (Open Budget Index) يقيس مدى شفافية الميزانية العامة للدولة، وهو مؤشر تم إنشاؤه سنة 2006 على أن يتم إعادة تطبيقه كل سنتين لمتابعة التطورات في هذا المجال، يُقيِّمُ مؤشر الموازنة المفتوحة كمية ونوع المعلومات المتوفرة للجمهور في وثائق ميزانية الدولة، ويتحدد وضع الدولة من خلال الإجابة على 92 سؤالاً من أسئلة استبانة الميزانية المفتوحة.

ب. التسيير القائم وفق النتائج (Management based on results):

تركز الأساليب الحديثة لتسيير المال العام على التسيير القائم وفق "النتائج" بدل "الوسائل"، فالغالب في الأسلوب التقليدي هو تحديد مجالات الإنفاق وفق ما يتوفر من موارد مالية وهذا ما يسمى بالتسيير وفق "الوسائل أو البنود"، أي أن يتم إعداد الموازنات العامة من خلال توجيه الموارد المالية المتوفرة

(الوسائل) لبنود محددة من الإنفاق بهدف أن يتحقق الإنفاق في البنود المحددة مسبقاً، بينما يتجه الأسلوب الحديث إلى ربط الإنفاق العام بنتائج وأهداف محددة مسبقاً فيكون الهدف الأساسي لتسيير المال العام هو تحقيق النتائج المرجوة منه، مثلاً كأن تتولى وزارة التربية هدف تحقيق نسبة معينة من تعليم الأطفال في الأرياف وتُخصص لذلك مبلغاً معيناً، فوفق هذا الأسلوب يتم التركيز والعمل على النتيجة المحققة وهي النسبة المحققة فعلاً من تعليم أطفال الأرياف بالإضافة إلى صرف هذا المبلغ المعين في المجال المخصص له.

كما تحاول هذه الموازنة الإجابة على تساؤلات رئيسية هي: ما هي الأهداف الرئيسية التي ننوي الوصول إليها؟ وكيف يمكن تحديد هذه الأهداف وبرمجتها؟ وما هي مكانتها وعلاقتها بالسياسة العليا للدولة؟ (جريسات جميل، 1995).

إن التسيير الجديد للميزانية يستلزم استعمال مؤشرات للأداء وذلك من أجل التقييم الدائم للنتائج المحققة مقارنة بالنتائج المنتظرة وهذا في إطار تحقيق الأهداف، كما يستوجب هذا التسيير الجديد تحديداً مسبقاً للأهداف ويتابع تحقيق الأهداف بمؤشرات الأداء، فتتحقق السياسة عند تحقيق الأهداف.

ج. مؤشرات الأداء (performance indicator)

يمّكننا مؤشر الأداء من التعبير عن حالة تقدم أشغال تحقيق برنامج ما، وذلك بقياس النتائج المحققة مقارنة مع النتائج المنتظرة والموارد المتاحة، انطلاقاً مما سبق يمكن تمثيل هذا النوع من التسيير بالشكل الموالي:

الخطط والأنشطة الحكومية ← برامج ← الأهداف ← مؤشرات الأداء

الشكل رقم (1)

تعتبر الولايات المتحدة الأمريكية السباقة في تطبيق هذا الأسلوب منذ سنوات الخمسينات، كما يطبق هذا الأسلوب حاليا في العديد من الدول الأوروبية مثل فرنسا من خلال تجربة lolf[1] سنة (2006)، ودول أخرى مثل كندا، وحتى بعض الدول العربية. بينما لا يزال في دول أخرى قيد الدراسة والتجريب.

د.إحكام وتشديد آليات الرقابة:

إن هدف الرقابة على الميزانية العامة هو حماية الأموال العمومية من كل أشكال الانحراف والغش والتلاعب، وهذا ما يفسر تعدد أشكال هذه الرقابة وتنوع طبيعتها واختلاف أهدافها وكثرة الهيئات والمؤسسات المضطلعة بها (مسعي محمد،

2003)، وغالباً يكون أساس هذه الرقابة ما يسمى "الرقابة المالية" (المستندية) والتي تهدف إلى التأكد من سلامة عملية الإنفاق ومن صحة المستندات المصاحبة له، دون الاهتمام بنتائج الإنفاق ذاته، وسلامةُ الإنفاق لا تعني بالضرورة تحقيق أهداف الوحدة الإدارية الحكومية الأمر الذي أدى إلى تطوير أساليب الرقابة على الأموال العمومية بحيث يصاحب الرقابة المالية رقابة كفاية ورقابة على الفعالية، وذلك من أجل ضمان أفضل تصرف بهذا الخصوص، أي أن يتمَّ صرف المال العام بالقدر الذي تم التخطيط له وفي المجال المخصص له، والأكثر من هذا أن يحقق هذا الصرف الهدف المنتظر منه، وهذا ما يسمى في ظل المتطلبات الراهنة بالرقابة على الأداء.

الرقابة على الأداء (control performance): عَرَّفت لجنة الأدلة والمصطلحات التابعة للمجموعة العربية للأجهزة العليا للرقابة المالية (ARABOSAI) رقابة الأداء بأنها: "تقويم أنشطة هيئة ما للتحقق مما إذا كانت مواردها قد أديرت بالصورة التي روعيت فيها جوانب التوفير والكفاءة والفاعلية، ومن أن متطلبات المساءلة قد تمت الاستجابة لها بصورة معقولة" (حماد أكرم، 2005)، والرقابة على الأداء تتميز بجملة من المزايا هي (حماد أكرم، 2005):

1. تشمل جوانب الاقتصاد والكفاءة والفعالية في النشاطات الإدارية.
2. التزويد بمعلومات ذات اتصال وثيق بصنع القرارات.
3. وضوح غايات وأهداف البرامج والمشاريع.
4. وضوح المسؤوليات والصلاحيات فيما يخص تنفيذ الخطط التي تمت الموافقة عليها.
5. وضوح جودة وفعالية تنفيذ البرامج بالمقارنة مع الخطط الموضوعة.
6. جودة النتائج مقارنة مع التكاليف المحددة مسبقاً.

تعتبر الرقابة على الأداء أحد أهم الأساليب الحديثة المطلوبة حالياً في تسيير الأموال العمومية، وهي تتماشى مع تطبيق موازنة الأداء والتسيير القائم وفق النتائج المذكورة سابقاً.

هـ. تفعيل دور المسيرين:

تتجه الأساليب الحديثة كذلك إلى التأكيد على أهمية العنصر البشري، من خلال إعطاء "مُسيِّر المال العام" المزيد من الحرية في التصرف في المال العام، وبالمقابل تحمله لمسؤولية أكبر تجاه تحقيق المصلحة العامة أو الهدف من هذا

الإنفاق، وهذا في إطار التسيير القائم وفق النتائج، فيُمنح المُسيِّر مبالغَ مالية إجمالية يتمتع بحرية التصرف فيها ولا يسأل عن ذلك – نسبيا–[2]، إنما يحاسب على تحقيق الهدف من ذلك الإنفاق ويسأل عنه، أي لا تهتم الرقابة التي تقام عليه بمدى احترامه لإنفاق للمبالغ المحددة مسبقاً بقدر ما تهتم بإلزامه بتحقيق الهدف من هذا الإنفاق والذي هو في الأغلب تحقيق النفع العام.

و. مكافحة الفساد (corruption) وإرساء النزاهه في تسيير المال العام:

إن الفساد إن انتشر فيما يتعلق بتسيير الأموال العمومية فإنَّ ذلك سيكون له الأثر السلبي الكبير على استعمال المال العام في سبيل تحقيق المصلحة العامة، بحيث لا تتحقق هذه الأخيرة. لذا تكثر حالياً الدراسات والتوصيات التي تؤكد على ضرورة مكافحة الفساد بشتى أشكاله حتى نضمن استخداماً جيداً للموارد العامة، فمن غير المعقول أن تصرف الأموال العمومية وتحقق المصلحة العامة في بيئة تنتشر فيها الرشوة أو المحسوبية أو النهب...، وكثيراً ما تثبت التقارير الصادرة سنوياً حول الفساد في العالم أن البلدان التي تـحقّـق معدلات منخفضة في مؤشرات الفساد[3] هي البلدان التي قطعت أشواطاً واضحة في إرساء أفضل الأساليب على تسيير ماليتها العمومية.

المحور الثالث: ضوابط وقواعد إنفاق المال العام في النظام الإسلامي:

يتأسس إنفاق المال العام في النظام الإسلامي على جملة هامة من القواعد والضوابط، لا يصلح أن يتخلف أحدها من أجل أن يحقق المقصد وينسجم مع ما وضع لأجله، والتي تتلخص فيما يلي:

1. المصلحة العامة:

والتي بمقتضاها ينحصر الإنفاق العام في تحقيق المصلحة العامة للمسلمين، بل وفي كل ما يؤدي إلى إقامة مصالح الأمة الإسلامية؛ ويشار للمال العام بأنه مال المصالح العامة، وفي هذه الإضافة إشارة إلى ضابط في غاية الأهمية من ضوابط الإنفاق العام، بل هو أساسها، وهو: المصلحة، وهي ضد المفسدة (الماجد خالد، 2012)، وبهذا فالنفقة الهادفة هي التي تتجه مباشرة لتلبية الحاجات العامة وفق مصالح المسلمين ولا يكفي أن تتم تلبية المصالح العامة إذ لابد من مشروعيتها (بن داود إبراهيم، 2010)، وفي هذا الصدد يقول تعالى:﴿وَالَّذِينَ إِذَا أَنْفَقُوا لَمْ يُسْرِفُوا وَلَمْ يَقْتُرُوا وَكَانَ بَيْنَ ذَلِكَ قَوَامًا﴾(الفرقان:67).

أما الإنفاق على المشاريع النافعة فإن علماء الفكر المالي الإسلامي يرون تخصيص شيء من موارد بيت المال للإنفاق على المشاريع الاقتصادية ّالتي تجلب الدخل لبيت المال وتحّقق المصلحة العامة للأمة، ويظهر ذلك في نصيحة أبي يوسف لهارون الرشيد بقوله: "ورأيت أن تأمر عمال الخراج بالعمل على استخراج الأنهار واستحفارها وإجراء الماء فيها لتعمير الأراضي مما يزيد في الخراج..." ورأيت أن تأمر رجلاً من أهل الخبرة والاختصاص ممن يوثق بدينه وأمانته فتوّليِّه ذلك ما دام فيه صلاح وزيادة في الخراج، واجعل النفقة من بيت المال ولا تحمل النفقة عل أهل البلد" (ريان حسين، 1999)، بل أكثر من ذلك فقد ذهب الفقه إلى الإنفاق على المشاريع العامة من المصارف المعدة للزكاة لاسيما حين يعدم المسلمون الموارد والمصادر التي تصلح سبيلاً للنفقة على مشاريعهم العامة مستأنسين بقوله تعالى: ﴿إِنَّمَا الصَّدَقَاتُ لِلْفُقَرَاءِ وَالْمَسَاكِينِ وَالْعَامِلِينَ عَلَيْهَا وَالْمُؤَلَّفَةِ قُلُوبُهُمْ وَفِي الرِّقَابِ وَالْغَارِمِينَ وَفِي سَبِيلِ اللَّهِ وَابْنِ السَّبِيلِ فَرِيضَةً مِنَ اللَّهِ وَاللَّهُ عَلِيمٌ حَكِيمٌ﴾[التوبة: 60] فقد جاء في التفسير المنير قوله" وَفِي سَبِيلِ اللَّهِ" أي: القائمين بالجهاد ولو أغنياء، أو للصرف في مصالح الجهاد بالإنفاق على المتطوعة وشراء السلاح، وقيل: وفي بناء القناطر والمصانع" (الزحيلي وهبة، 1997).

2. الاستخلاف:

هو من أهم قواعد وضوابط الإنفاق العام، والتي بمقتضاها نحسن تطبيق وتحمل مبدأ الالتزام بأعباء الأمانة لاسيما في الصرف من المال الذي هو مال الله وما نحن إلاّ وكلاءُ عليه مستخلفون فيه، فالمال في الأصل إنما هو مال الله -سبحانه وتعالى- مِصداقًا لقول الله تعالى:﴿وَآتُوهُمْ مِنْ مَالِ اللَّهِ الَّذِي آتَاكُمْ﴾[النور: 33]، أوجده في الطبيعة، وعلى الإنسان أن يكد ويجد من أجل استخراجه والانتفاع به. وكَدُّه وتعبُه لاستخراجه لا يعطيه سلطان الملكية وجبروت التصرف دون التقيد بحدود المالك الأصلي، فالإنسان ما هو إلا مستخلف فيه وهو مسؤول أمام الله عن كسب وإنفاق هذا المال، ﴿أَنْفِقُوا مِمَّا جَعَلَكُمْ مُسْتَخْلَفِينَ فِيهِ﴾ [الحديد: الآية 7].

بهذا يعطي الاسلام مفهوماً جديداً للملكية والحيازة، يختلف عن مفهوم الرأسمالية والاشتراكية، فهو لا يعتبر الإنسان مالكاً إنما مجرد وكيل، لأن المال الذي في حوزته أمانة استأمنه الله عليها، كما يقيد

حرية التصرف فيما في حوزته فيمنع تبذيره وصرفه فيما يغضب الله تعالى، بل عليه بتحكيم شرع الله في كل تصرفاته المالية، إن كان على مستوى الكسب أو على مستوى الإنفاق.

3.التوسط والقوامة والرشاد في الإنفاق:

تعني هذه القاعدة أن يكون الإنفاق وسطاً بين الإسراف والتقتير[4]، بما يحقق القَوام (الماجد خالد، 2012)، كما تعني الرشاد وهو أن لا تنفق نفقة إلا في وجهها وألا تمنع نفقة إلا من وجه جائز للمنع (بن داود إبراهيم، 2010). كما أن الرشد في الإنفاق يستوجب مراعاة المفاضلة في الأولويات بين أوجه الإنفاق ومجالاته (فريق معالجة الموازنة العامة، 2012)، ولعل أهم ما يعتبر سبباً في هدر الأموال عندما يبتلى المال بمن لا يحسن ترشيده ووضعه في نصابه وتقدير الأوجه التي ينبغي أن يوضع فيها حتى يسلم من التآكل ويذر الخير والفوائد، فترشيد النفقات لا تعني أكثر من هذا المعنى فهي تتطلب بالإضافة إلى اليد الأمينة الفكر النقي الذي يحسن الترتيب ويقدر المقدر.

أما القوامة في الإنفاق فنقصد بها سلوك طريق الوسطية والعدالة بين طريقين متطرفين فاسدين نهى عنهما الشرع، وربطهما بالخسارة والإفلاس وهما: الإسراف والتبذير من جهة، والبخل والتقتير من جهة أخرى، وقد ورد هذا المبدأ واضحاً في قوله تعالى: ﴿وَالَّذِينَ إِذَا أَنْفَقُوا لَمْ يُسْرِفُوا وَلَمْ يَقْتُرُوا وَكَانَ بَيْنَ ذَلِكَ قَوَامًا﴾ [الفرقان:67]، وقوله تعالى: ﴿ولا تَجْعَلْ يَدَكَ مَغْلُولَةً إِلى عُنُقِكَ وَلا تَبْسُطْها كُلَّ الْبَسْطِ فَتَقْعُدَ مَلُومًا مَحْسُورًا﴾ [الإسراء: 29].

وبالحديث عن هذا المبدأ في الإنفاق الحكومي نقول: إنه يجب تجنب الهدر في الإنفاق، وحسن استخدام الموارد طبقاً لتوجيهات الشارع الحكيم، لأن المال العام لدى الحكومة أمانة يجب استعمالها في رفاهية الشعب وتحسين أحوالهم وتحقيق مصالحهم حسب التعاليم الإسلامية.

وعلى العموم يمكن إثبات خطورة الإسراف والتقتير في الإنفاق العام على الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية للبلد بما يلي:

- فالإسراف في الإنفاق العام يؤدي إلى ازدياد الهدر والتلف في الأموال العامة للمجتمع، وازدياد الاستهلاك التبذيري وازدياد البذخ والتقليد والعادات الاستهلاكية المستوردة، وازدياد الاستثمارات في المجالات غير النافعة والمفيدة وغير الاستراتيجية

والمضرة بالأمن الاقتصادي للبلد الإسلامي؛ وهذا يؤدي إلى إخراج جزء كبير من الأموال- أي رؤوس الأموال النقدية الضرورية- لتنمية اقتصاد البلد من التيار النقدي للاقتصاد الكلي؛ وتوجيهه نحو مجالات لا تؤدي إلى ازدياد المنافع الاجتماعية والاقتصادية؛ مما يؤدي بالأخير إلى خسارة الاستقلال الاقتصادي للبلد؛ ثم حدوث المشاكل الاقتصادية المختلفة كالتضخم وفشل الخطط التنموية وتأخرها وعدم تنفيذها بالكامل (قادر عبدالله محمد، 2010).

- أما التقتير: فيؤدي إلى انخفاض ضخ الأموال إلى داخل التيار النقدي الكلي في الاقتصاد القومي مما يؤدي إلى انخفاض عدد المشاريع المخططة؛ وعدم استطاعة إكمال المشاريع القائمة؛ وانخفاض التمويل للاستثمارات في البلد الاقتصادية؛ مما يؤدي إلى انخفاض المشاريع والنشاطات الاقتصادية ثم الاقتراب من حدوث الركود الاقتصادي وفشل الخطط التنموية لاقتصاد البلد؛ وكل هذا يؤدي إلى حدوث التخلف والتأخر الاقتصاديين، ثم تزداد المشاكل والأزمات الاقتصادية خاصة وان انخفاض النفقات العامة يؤدي إلى انخفاض الاستثمارات العامة، ثم انخفاض الطلب الكلي الفعّال، ثم حدوث مشكلة الركود الاقتصادي، ثم انخفاض الاستهلاك الكلي ثم ازدياد علامات وسمات الفقر لدى أفراد المجتمع؛ ومن ثم ازدياد المشاكل الاقتصادية والاجتماعية وحدوث التخلف الاقتصادي.

لهذه الأسباب دعا الاقتصاد الإسلامي ومن خلال النصوص الشرعية المختلفة إلى التوسط بين الإسراف والتقتير، والتوجه بالإنفاق العام نحو ازدياد غير إسرافي ونبذ التقتير فيها لتجنيب المجتمع الإسلامي واقتصاده الكوارث الاقتصادية.

4.قاعدة الحصر والتحديد:

إن المقصود من هذه القاعدة أن تحدد وتوضح مجالات إنفاق المال العام سلفاً، وهذه القاعدة تتلاءم مع قاعدة تخصيص النفقات المعمول بها في الأنظمة المالية العامة الحديثة، ولا تتفق مع قاعدة عدم تخصيص الإيرادات والتي بمقتضاها لا يتم تخصيص إيراد معين للصرف على إنفاق معين، وهذه القاعدة في التشريع الإسلامي تعني إضافة إلى تحديد أوجه الإنفاق وحصرها، تخصيصَ الإيرادات العامة إلى نوع معين من النفقات، كما هو الحال بالنسبة لإيرادات الزكاة والفيء والغنائم، استناداً لقوله تعالى: ﴿مَا أَفَاءَ اللَّهُ عَلَى رَسُولِهِ مِنْ أَهْلِ الْقُرَى فَلِلَّهِ وَلِلرَّسُولِ وَلِذِي الْقُرْبَى وَالْيَتَامَى وَالْمَسَاكِينِ وَابْنِ السَّبِيلِ كَيْ لا يَكُونَ دُولَةً بَيْنَ الأَغْنِيَاءِ

مِنْكُمْ﴾[الحشر: 7]، وقوله تعالى: ﴿إِنَّمَا الصَّدَقَاتُ لِلْفُقَرَاء وَالْمَسَاكِينِ وَالْعَامِلِينَ عَلَيْهَا وَالْمُؤَلَّفَةِ قُلُوبُهُمْ وَفِي الرِّقَابِ وَالْغَارِمِينَ وَفِي سَبِيلِ اللّهِ وَابْنِ السَّبِيلِ فَرِيضَةً مِّنَ اللّهِ وَاللّهُ عَلِيمٌ حَكِيمٌ﴾ [التوبة: 60]، وكذلك قوله تعالى: ﴿وَاعْلَمُواْ أَنَّمَا غَنِمْتُم مِّن شَيْءٍ فَأَنَّ لِلّهِ خُمُسَهُ وَلِلرَّسُولِ وَلِذِي الْقُرْبَى وَالْيَتَامَى وَالْمَسَاكِينِ وَابْنِ السَّبِيلِ﴾[الأنفال: 41].

وما يمكن ملاحظته في طبيعة الإيرادات والنفقات العامة في الاقتصاد الإسلامي هو أن النظام المالي الإسلامي يقوم على تخصيص مباشر لحصيلة الزكاة لمصاريف معينة تحقيقاً لأهداف التكافل والضمان الاجتماعي، والدعوة إلى الله والجهاد في سبيل الله، كما يقوم على تخصيصٍ محّلي للزكاة، بحيث يختص كل إقليم بزكاته. وهو وجه من أوجه الاستقلال المالي الذي تتطلبه حالياً مقتضيات التسيير غير المركز، بضرورة تمتع الأقاليم الفرعية (الجماعات المحلية) للدولة بالاستقلال المالي والتمويل الذاتي لنفقاتها حتى تتمكن من التحكم الجيد في ماليتها، يعزز هذا ما جاء في قول الماوردي رحمه الله " وتُفرق زكاة كل ناحية في أهلها، ولا يجوز أن تنقل زكاة بلد إلى غيره"، وهذا ما سار العمل به في الدولة الإسلامية (الوادي محمود، 2000)، وهو مبدأ هام أخذ به الفقه الإسلامي في أكثر مذاهبه لا سيما المذهب المالكي (القرطبي ابن رشد، 1988).

5.العدالة في الإنفاق العام:

يعني هذا المبدأ أنه لا بد من العمل على تحقيق أقصى عدالة ممكنة من خلال بنود الإنفاق العام، وذلك من خلال الاستفادة القصوى من المنافع العامة التي تحققه بنود الإنفاق المختلفة من قبل سكان الدولة الإسلامية، فما دامت الموارد المالية المختلفة الموجودة في الخزينة العامة للدولة (أي بيت مال المسلمين أو الميزانية العامة) ترجع ملكيتها إلى جميع أفراد المجتمع الإسلامي (أي أن كل فرد من أفراده له سهم ونصيب خاص فيها) فان هذا يعني اشتراك جميعهم في الحقوق والواجبات منها والنابعة من ثرواتها المالية.

ومراعاة العدالة في الإنفاق بين الجهات والمصالح، وكذلك الأجيال، فلا يتم الإنفاق على إقليم أو مصلحة أو جهة على حساب الأهم، ولا على الجيل الحالي على حساب الأجيال القادمة (فريق معالجة الموازنة العامة، 2012)، وفي ذلك قوله تعالى: ﴿إِنَّ اللَّهَ يَأْمُرُ بِالْعَدْلِ وَالْإِحْسَانِ

وَإِيتَاءِ ذِي الْقُرْبَى وَيَنْهَى عَنِ الْفَحْشَاءِ وَالْمُنْكَرِ وَالْبَغْيِ يَعِظُكُمْ لَعَلَّكُمْ تَذَكَّرُونَ﴾ [النحل: 90]، ومن ذلك التزام العدل في توزيع المال العام على من يحتاجونه من أجل تحقيق الصالح العام، ولكي لا يُظلَم ولا يُحرَم أحد.

كما جاء الإسلام بأوثق صور التكافل والتضامن الاجتماعي، حين جعل في أموال المسلمين حقوقاً للمساكين والفقراء والسائلين واليتامى... وغيرهم من المحتاجين، وذلك بهدف تحقيق العدالة الاجتماعية، التي هي من أهم وظائف الأنظمة المالية حاليا وأكثرها مطالبة من قبل الرأي العام الدولي، وأصدق صورة عن أسبقية الإسلام في تحقيق العدالة الاجتماعية هي ذكره لتوزيع أموال الزكاة، الأمر الذي يجعلنا نعاود الاستدلال بقوله تعالى: ﴿مَا أَفَاءَ اللَّهُ عَلَى رَسُولِهِ مِنْ أَهْلِ الْقُرَى فَلِلَّهِ وَلِلرَّسُولِ وَلِذِي الْقُرْبَى وَالْيَتَامَى وَالْمَسَاكِينِ وَابْنِ السَّبِيلِ كَيْ لا يَكُونَ دُولَةً بَيْنَ الأَغْنِيَاءِ مِنْكُمْ﴾ [الحشر: 7]، وقوله تعالى: ﴿إِنَّمَا الصَّدَقَاتُ لِلْفُقَرَاءِ وَالْمَسَاكِينِ وَالْعَامِلِينَ عَلَيْهَا وَالْمُؤَلَّفَةِ قُلُوبُهُمْ وَفِي الرِّقَابِ وَالْغَارِمِينَ وَفِي سَبِيلِ اللّهِ وَابْنِ السَّبِيلِ فَرِيضَةً مِّنَ اللّهِ وَاللّهُ عَلِيمٌ حَكِيمٌ﴾ [التوبة: 60].

6.حُرمة المال العام وحمايته:

لقد اهتم الإسلام بحماية المال العام بصفة خاصة، وذلك لارتباطه بالمصلحة العامة، ولأن الاعتداء عليه اعتداء على المصلحة العامة. ولقد ندد وشدد الإسلام بالعقوبة على من يعتدي على المال العام ومن ذلك حد السرقة وحد الحِرابة[5]، والتي من خلالها تصل العقوبات إلى القتل، واعتبر الإسلام من يقتل في سبيل ماله شهيداً (شحاتة حسين، 1999)، يؤكد ذلك قوله ﷺ: (من قُتِل دون ماله فهو شهيد) (البخاري، 2001)، وصور الاعتداء على المال العام التي نهى الإسلام عنها نحصرها في النقاط الآتية:

أ- سرقة المال العام: وهي الأخذ بغير حق من المال العام، سواءا كان ذلك من قبل المواطنين أو من قبل أصحاب السلطة، وأن يضم شخص بصور مباشرة جزءاً من المال العام إلى ماله الخاص، كالاختلاس، والنصب، والاحتيال، وقد يكون بطريقة غير مباشرة؛ كأن يسهل لشخص آخر الحصول على المال العام مقابل حصوله على جزء منه.

ب-الرشوة: تعتبر الرشوة كل ما يعطى لإبطال حق أو لإحقاق باطل، وكل ما يدفع لقاء الحصول على منفعة بغير وجه

حق، وللرشوة أضرار كبيرة على حسن سير المرافق العامة ولذلك قد نهى الإسلام عن الرشوة وحرمها، في قوله تعالى: ﴿وَلاَ تَأْكُلُواْ أَمْوَالَكُم بَيْنَكُم بِالْبَاطِلِ وَتُدْلُواْ بِهَا إِلَى الْحُكَّامِ لِتَأْكُلُواْ فَرِيقاً مِّنْ أَمْوَالِ النَّاسِ بِالإِثْمِ وَأَنتُمْ تَعْلَمُونَ﴾[البقرة: 188].

ج-استغلال المنصب للمصلحة الشخصية: يستغل الرجل منصبه الذي عُين فيه لتحقيق منفعة إلى شخصه وقرابته، وقال رسول الله ﷺ: "من استعملناه على عمل فرزقناه رزقًا فما أخذ بعد ذلك فهو غلول"، لأنه اختلاس من مال الجماعة الذي ينفق في حقوق الضعفاء والفقراء ويُرصد للمصالح الكبرى، ويقول تعالى: ﴿وَمَن يَغْلُلْ يَأْتِ بِمَا غَلَّ يَوْمَ الْقِيَامَةِ ثُمَّ تُوَفَّى كُلُّ نَفْسٍ مَّا كَسَبَتْ وَهُمْ لاَ يُظْلَمُونَ﴾[آل عمران: 161].

د- الإتلاف: المقصود به تخريبُ الأملاك العامة: كالمباني والحدائق وأثاث الإدارات العمومية... بصورة متعمدة.

هـ- الإسراف في استخدام المال العام: وهو تبذير الإدارات العمومية للأموال العمومية في الصرف أكثر من الحاجة والصرف فيما لا حاجة له.

و- الإهمال: بمعنى إهمال المال والممتلكات العامة وعدم الحرص والمحافظة عليها بصورة تؤدي إلى ضياعها أو تلفها بسبب هذا الإهمال.

وقد اعتمد الإسلام في سبيل المحافظة على المال العام وحمايته عدة أمور منها:

أ. الرقابة على استعمال المال العام: إن الرقابة على المال العام من منظور الشريعة الإسلامية هي القواعد والأحكام التي أرستها الشريعة الإسلامية لأجل صيانة المال العام ودرء كل تقصير أو تهاون في جمعه أو إنفاقه (بن داود إبراهيم، 2010).

ودليل وجود الرقابة على المال العام في الإسلام هو ما بدأ به رسول الله ﷺ من وضع قواعد تطبيقية لها، وما أكمله بعده الخلفاء الراشدون أمثال أبي بكر الصديق وعمر بن الخطاب الذين كان لهم فضل باجتهادهم في إحداث وإرساء ضوابط رقابية مستنبطة من الشريعة الإسلامية، ومتناسبة مع اتساع الدولة الإسلامية واتساع ماليتها. ومن بين تلك الأنظمة التي هي قواعد بالغة في الأهمية تحتاج دراسة معمقة نظراً لاشتمالها واستيفائها أوجُها عديدة؛ إذ نجد الرقابة الذاتية، والرقابة التنفيذية، والرقابة الشعبية، والرقابة القضائية على شاكلة ما تعرفه المالية الحديثة بل أحسن نمطاً وأرقى شأناً، سنذكر باختصار:

نظام الحسبة: هي "مؤسسة رقابة إدارية تقوم بها الدولة عن طريق موظفين خاصين على نشاط الأفراد في مجال الأخلاق والدين والاقتصاد، أي: في المجال الاجتماعي بوجه عام تحقيقاً للعدل والفضيلة وَفْقاً للمبادئ المقررة في الشرع الإسلامي والأعراف المألوفة في كل بيئة وزمان (الصالحي صالح، 2006)، ونظام الحسبة نظام متكامل يقوم على الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر لكل ما يتعلق بحياة المسلمين، بما في ذلك الإنفاق العام.

ودور الحسبة في الرقابة على الانفاق العام يتجلى في كون المحتسب[6] يحول دون إنفاقِ الأموال العامة في غير ما خصص لها شرعا، ورقابة كل حالات الإسراف والتبذير، ورقابة مستحقي أموال الزكاة والخراج والصدقات وغيرها.

نظام المظالم: إن ولاية المظالم هي التي تقوم بدور القاضي والسلطان، و"تقوم ولاية المظالم بدور كبير في تحقيق الرقابة على الأموال العامة، وعلى الولاة والحكام على وجه الخصوص وهي مكملة لولاية الحسبة والقضاء، وكل يؤدي أخيراً إلى ترسيخ قواعد العدل، ومنع الظلم والتغالب والتواثب بين الناس" (البابلي عدلي، 2009).

وتتمثل مهامها بالنسبة للإنفاق العام بالنظر والبتِّ في الشكاوى والتظلم المتعلقة بإجحاف أو ظلم أو نزع حق، ومراجعة أموال الأوقاف، ورد الأموال المغتصبة.

الدواوين الخاصة: الديوان يطلق على تلك الأماكن التي تحفظ فيها السجلات والدفاتر وكل ما يتعلق بالعمال والجيوش والأموال وسائر الأعمال (بن داود إبراهيم، 2010)، وقد كانت هناك في ظل الدولة الإسلامية عدة دواوين تهتم بالمال العام مثل: ديوان السلطنة: الذي يهتم بنفقات الجيش والعمال والتسيير، وديوان الخراج: الذي يهتم بجمع مداخيل الخراج وتحديد أوجه إنفاقها، وديوان بيت المال: الذي يهتم بإدارة الشؤون المالية للدولة وهو أشبه بالخزينة العمومية أو وزارة المالية في وقتنا الحالي، ويتجلى دور هذه الدواوين في الرقابة على النفقات العامة من خلال اختصاص كل ديوان في رقابة الأموال التي تصرف في مجاله ومتابعتها.

رقابة أولي الأمر من المسلمين: وهم رعاة الأمر الذين تلقى على عاتقهم مسؤوليات رئاسة الأمة أو رئاسة مجال فيها أو إقليم، وفي ظل الدولة الإسلامية يتمثلون في الخليفة والولاة والوزراء ومهامهم الرقابية على المال العام بصفة

عامة تحظى بأهمية كبيرة كونهم يمتلكون السلطة والصلاحية لمحاسبة مرؤوسيهم وعمالهم، وحالياً هي ما تسمى بالرقابة السُلمية القائمة وفق هرم السلطة ويمثلها حالياً رئيس الدولة، رئيس الحكومة، الوزراء، المسؤولون المحليون، المدراء ... الخ.

الرقابة الذاتية: تنفرد الشريعة الإسلامية بوجود الرقابة الذاتية التي تزرع في نفس كل إنسان مسلم استشعار الرقابة على نفسه ليحاسبها على ما صدر منها من قول وفعل عملاً بقول عمر بن الخطاب ﷺ: (حاسبوا أنفسكم قبل أن تحاسبوا، وزنوا أعمالكم قبل أن توزن عليكم) (السيوطي جلال الدين، 2002)، ولكي تتجسد هذه الرقابة اشترط الفقه المالي الإسلامي شروطاً تخص سيرة الفرد وأمانته وخشيته لله عزّ وجل.

ب. كفاءة مُسيِّري المال العام ومساءلتهم:

إن من الأسس العامة للنظرية الإسلامية هي مسؤولية أولي الأمر وفي طليعتهم رئيس الدولة إمام الأمة وخليفة المسلمين وهذا في باب ما يسمى بحراسة الرأي العام أو الرقابة الشعبية كما يسميها البعض (حسنين علي، 1988) ومن ذلك فقد أكدت الشريعة الإسلامية على أهمية ولاء وكفاءة المسؤولين وأولي الأمر في تسيير المال العام، وفي ذلك يقول ﷺ: (كلكم راع، وكل راع مسؤول عن رعيته) (البخاري، 2001)، وأن يكون اختيار من يتولون المناصب العامة قائمًا على الأمانة والعفة وحسن الخلق بالإضافة إلى الكفاءة، والعلم كما قال يوسف للعزيز: من خلال قوله تعالى: ﴿اجْعَلْنِي عَلَى خَزَآئِنِ الأَرْضِ إِنِّي حَفِيظٌ عَلِيمٌ﴾ [يوسف: 55]، وكما قالت ابنة الرجل الصالح في حق موسى- عليه السلام: ﴿إِنَّ خَيْرَ مَنِ اسْتَأْجَرْتَ الْقَوِيُّ الأَمِينُ﴾ [القصص: 26].

فقد جعل الماوردي من واجبات الخليفة العشرة: استكفاء الأمناء وتقليد النصحاء فيما يفوض إليهم من الأعمال، ويوكل إليهم من الأموال، لتكون الأعمال بالكفاءة مضبوطة والأقوال بالأمناء محفوظة (العمر فؤاد، 2003)، كما أكدت الشريعة الإسلامية إلى جانب مسؤولية ولاة الأمر عن المال العام، على ضرورة تصرفهم بشفافية واضحة فيه، بجباية الإيرادات من الأوجه التي شرعها الخالق، وصَرْفِها في أوجه الإنفاق المحددة لها والصرف على ما فيه صلاح واضح للأمة. ومن هذا جاء الاهتمام بمساءلة الولاة ومحاسبتهم عن أسباب تضخم ثرواتهم، وتشديد العقوبة عليهم إن ثبتت سرقتهم وتربحهم، واستغلال

نفوذهم، وفي تاريخ الدولة الإسلامية أمثلة كثيرة عن اهتمام الخلفاء الراشدين وقبلهم الرسول الكريم بهذه المسألة. فقد تشدد عمر الخطاب ﷺ في محاسبة الولاة وإحصاء ثرواتهم ومشاطرتهم في مالهم إذا زاد ونما بصورة غير طبيعية، كما فعل مع عمرو بن العاص ﷺ حين زادت ثروته فأرسل إليه من فتشه وأحصى ماله ثم شاطره ماله وأخذه إلى بيت المسلمين.

ج. تشديد العقوبة لمن انتهك حرمة المال العام: جاء الإسلام بعقوبات شديدة على عدد من الجرائم، من أجل ردع كل تصرف يضر باستعمال المال العام ولأن في ذلك ضرراً على الصالح العام، فجريمة السرقة عقوبتها في الإسلام قطع اليـد، استدلالاً بقوله تعالى:﴿وَالسَّارِقُ وَالسَّارِقَةُ فَاقْطَعُوا أَيْدِيَهُمَا جَزَاءً بِمَا كَسَبَا نَكَالاً مِّنَ اللَّهِ وَاللَّهُ عَزِيزٌ حَكِيمٌ﴾[المائدة:38]، وقول رسوله الكريم عليه الصلاة والسلام في خطاب له: (إنما أهلك الذين قبلكم، أنهم كانوا إذا سرق فيهم الشريف تركوه، وإذا سرق فيهم الضعيف، أقاموا عليه الحد. وأيم الله، لو أن فاطمة بنت محمد سرقت لقطعت يدها) (البخاري، 2002)، وهذه دلالة واضحة على أن تنفيذ العقوبة لا يجب أن يستثني قوياً أو صاحب نفوذ ولا أي اعتبار آخر، حتى نتمكن من ردع الفعل الخطأ مهما كان مصدره، ونضمن عدم إعادة حدوثه من نفس المصدر، بتشديده.

المحور الرابع: أسبقية الشريعة في التنصيص على الأساليب الحديثة:

بعد ما تقدم مِنْ ذكْرٍ لأهم الأساليب والمتطلبات الحديثة لتسيير الإنفاق العام، ثم ذكرنا كذلك لأهم الضوابط والقواعد التي جاءت وأكدت عليها شريعتنا الإسلامية في المجال ذاته، سوف نحاول فيما يلي الربط بينهما، وإثبات الوجود الأصلي لمعظم الأساليب الحديثة التي يجتهد الاتجاه الدولي حالياً لتطبيقها في تعاليم ومبادئ شريعتنا الإسلامية، وأن الإسلام بذلك كان سباقاً لها.

أ. الشفافية في تسيير المال العام: أوضحنا سابقاً كيف أن الشفافية والوضوح في تسيير الأموال العامة من مطالب العديد من المنظمات الدولية، والإسلام لا يمكن أن يكون إلا حافظاً ومراعياً لهذا المبدأ، كيف لا؟ وهو الذي أكد على ضرورة اكتتاب العقود واستشهاد الشهود في ذلك لكيلا لا تتسم المعاملات بالغموض، ومن أهم الصفات التي أمر بها الصدق والأمانة، وقد ورد هذا في العديد من المواضع في القرءان

الكريم والسنة، كقوله تعالى:﴿يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُواْ اتَّقُواْ اللّهَ وَكُونُواْ مَعَ الصَّادِقِينَ﴾ [التوبة: 119]، وقوله: ﴿إِنَّ اللَّهَ يَأْمُرُكُمْ أَن تُؤَدُّوا الأَمَانَاتِ إِلَى أَهْلِهَا وَإِذَا حَكَمْتُم بَيْنَ النَّاسِ أَن تَحْكُمُوا بِالْعَدْلِ إِنَّ اللَّهَ نِعِمَّا يَعِظُكُم بِهِ إِنَّ اللَّهَ كَانَ سَمِيعاً بَصِيراً﴾ [النساء: 58]، وكذلك قوله:﴿يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا لاَ تَخُونُوا اللَّهَ وَالرَّسُولَ وَتَخُونُوا أَمَانَاتِكُمْ وَأَنْتُمْ تَعْلَمُونَ﴾[الأنفال:27].

ب.تخصيص الإنفاق: كما جاء الإسلام واضحاً في معالجة أمور مالية مهمة كتصنيفه للإيرادات العامة، وبيانه لأوجه إنفاقها والأوجه العامة للإنفاق، وهذا ما يجعلها واضحة للمسؤول المسيّر وللمواطن المسيّر، ويُسهِّلُ أمر متابعتها والقيام عليها بكل وضوح وشفافية. وفيما تؤكد المطالب الدولية على أن نزاهة المسؤول تضمن شفافية تسييره للمال العام، فالإسلام يحث المسلم على التحلي بالصفات التي تجعله شفافاً في عمله حتى دون قصد وبمجرد تحليه بها كالصدق والأمانة وخشية الله عز وجل.

ت.التسيير القائم وفق النتائج والأداء: رأينا سابقاً أن هذا النوع من التسيير يتطلب وضع أهداف ونتائج مسبقة ومحددة للموازنة العامة، وربط تلك النتائج بمؤشرات أداء تُمَكِن من معرفة مدى تحقق الهدف، وأن الأساس فيه هو تحقيق الهدف والنتيجة ومساءلة المسؤول عن ذلك، وليس مساءلته عن كم أو كيفية استعمال المال لتحقيق ذلك، أما الإسلام فلن يتعارض مع ذلك إلا في أن تكون الكيفية مشروعة، وهي لا تتعارض إطلاقاً مع توجيهات الدين الإسلامي الحنيف طالما ما دعت إلى الأهداف المثمرة والتي تحقق مصالح المنظمة ومصالح المجموعات والأفراد. بل على العكس أثبتت الدراسات في هذا المجال أن الموازنة التقليدية (موازنة البنود) تشجع على هدر المال العام حيث إنّ الإنفاق لا يرتبط بأهداف، إنما يرتبط بما توفر من موارد، أما موازنة الأداء فتشجع على صرف المال في مجاله محققاً هدفه، كما يسهل هذا الأسلوب: الرقابةُ الذاتية ومحاسبةُ النفس، قيامَ المسؤولية والتي رأيناها سابقاً كمبدأ من مبادئ الشريعة في تسيير المال العام.

ث.إحكام وتشديد آليات الرقابة: طبقت الدولة الإسلامية خلال قيامها وسائل رقابية هامة على إنفاق المال العام استنبطتها من القرءان والسنة، واجتهد في تطبيق بعضها الخلفاء الراشدون، وكان الإسلام بذلك سبَّاقاً لهذه الوسائل التي لا زال بعضها قيد

المطالبة، وتؤكد التوصيات الحديثة الصادرة في هذا المجال على ضرورته كالرقابة الذاتية ومحاسبة النفس المتجسدة من خلال الرقابة على الأداء.

ج. تفعيل دور المسيرين: تظهر أهمية هذا العنصر من خلال ما تتبناه الأساليب الحديثة باسم "ثنائية الحرية والمسؤولية"، ومفادها كما شرحنا قَبْلاً أن يتزود المسؤول بغلاف مالي إجمالي يُسيِّره بنوع من الحرية، ويتعرض مقابل ذلك لمسؤولية أكبر، ودليلنا لوجود هذا المبدأ في الإسلام قوله تعالى: ﴿اجْعَلْنِي عَلَى خَزَآئِنِ الأَرْضِ إِنِّي حَفِيظٌ عَلِيمٌ﴾ [يوسف:55]، بل ويذهب الإسلام إلى أبعد من ذلك باشتراط بعض الصفات لتولي أمر المال العام كالصدق والأمانة والعلم (الإدراك بالأمر) والكفاءة، الأمر الذي تؤكده حالياً المطالبة بالاهتمام بكفاءة المسيرين من خلال اعتماد معايير معينة في اختيارهم وضرورة تكوينهم.

ح. مكافحة الفساد وإرساء النزاهة في تسيير المال العام: يكثر الحديث حالياً عن الفساد ومكافحته كضرورة لضمان استخدام جيد للموارد العامة، والإسلام في طياته نهى عن الفساد وحَرَّمه، بل وشدد العقوبة على من يُفسد في الأرض، ومن ذلك الفساد في استخدام المال العام كالنهب والرشوة والسرقة، وفي ذلك قوله تعالى: ﴿إِنَّمَا جَزَاءُ الَّذِينَ يُحَارِبُونَ اللهَ وَرَسُولَهُ وَيَسْعَوْنَ فِي الأَرْضِ فَسَادًا أَنْ يُقَتَّلُوا أَوْ يُصَلَّبُوا أَوْ تُقَطَّعَ أَيْدِيهِمْ وَأَرْجُلُهُمْ مِنْ خِلاَفٍ أَوْ يُنْفَوا مِنَ الأَرْضِ ذَلِكَ لَهُمْ خِزْيٌ فِي الدُّنيَا وَلَهُمْ فِي الآخِرَةِ عَذَابٌ عَظِيمٌ﴾[المائدة:33]، وهي دلالة واضحة على محاربة الفساد ورَدْعِه بتسليط أقصى العقوبات.

خاتمة:

إن ما خلصنا له من خلال بحثنا هذا هو أن الأساليب والتوصيات الحديثة بخصوص تسيير الإنفاق العام، والتي يمكن إيجازها بالمبادئ الموالية: إرساء مبادئ الشفافية والنزاهة ومحاربة الفساد في إدارة المال العام، اعتماد الأسلوب القائم وفق النتائج والأهداف واستعمال مؤشرات الأداء، تشديد الرقابة من خلال الرقابة على الأداء، وأخيراً التركيز على دور الفاعلين في تسيير المال العام من خلال كفاءتهم ومساءلتهم. هي في مجملها مبادئ وضوابط تجد لها أصولاً في الشريعة الإسلامية المستنبطة من القرءان الكريم والسنة النبوية الشريفة، وما انتهى إليه العلماء من اجتهاد واستنباط من خلال استقراء النصوص.

فقد خصت الشريعة الإسلامية الغراء المال العام بحرمة خاصة منعت من خلالها كل نوع من أنواع الاعتداء مهما رقَّ وقلَّ، ورتبت على ذلك من أنواع العقاب ما ينتهي بالقتل والهلاك رغبة منها في تحقيق الجزر حتى لا يفضي المال إلى ألعوبة في أيدي المسيرين والمالكين له عن طريق التفويض يصنعون به ما يشاؤون ويوظفونه فيما يشتهون، لذلك أوصت باختيار الأكفاء من الأمناء لتولي أمر المال العام، وحمّلتهم المسؤولية الكبرى والتي من أهم مستلزماتها المحاسبة والمتابعة، كما شددت الرقابة على استعمال المال العام ومستعمليه.

وعند الاطلاع وحسن التوثق نجد أن هذه القواعد والضوابط قد أقرتها الشريعة الإسلامية منذ أكثر من أربعة عشر قرناً، وتجسدت بإحكام وبإتقان في المجالات المختلفة والمتنوعة بأمثلتها بل وبأدق تفاصيلها ولا زالت الدول تعتمدها في أنظمتها المالية، وما كان لهذه الدول الغربية أن تكون سباقة لولا الغفلة التي طالت المجتمعات الإسلامية من خلال انصرافها عن شرع ربها وانخداعها بما يقدمه لها الغرب مما هو موروثها المغصوب منها، والتي لم تحسن الإستيقاء منه والاستفادة من خيره، فنحن نملك دستوراً سبق كل تلك المحاولات وكان أشمل وأحق منها بأن يتبع وصدق الله العزيز القدير إذ يقول: ﴿إِنَّ هَذَا الْقُرْآنَ يَهْدِي لِلَّتِي هِيَ أَقْوَمُ﴾[الإسراء: 9].

المراجع:

1. أبو كريم أحمد فتحي، "الشفافية والقيادة في الإدارة"، عمان- الأردن، دار حامد للنشر والتوزيع، ط.1، 2009، ص152.
2. البابلي عدلي، "المالية العامة والنظم الضريبية- تقدير وتحليل الموازنة العامة في الشريعة والقانون"، الجزائر، دار الكتاب الحديث، 2009، ص3.
3. البخاري، "صحيح البخاري"، بيروت، دار طوق النجاة، ط.1، ج2، 2001، ص5.
4. البخاري، "صحيح البخاري"، بيروت، دار طوق النجاة، ط.1، ج3، 2001، ص136.
5. البخاري، "صحيح البخاري"، بيروت، دار طوق النجاة، ط.1، ج4، 2001، ص175.
6. ابن داود إبراهيم، "الرقابة المالية على النفقات العامة"، القاهرة، دار الكتاب الحديث، 2010، ص13، 26، 32، 34، 109.
7. ابن سيدة أبو الحسن، "المحكم والمحيط الأعظم"، بيروت، دار الكتب العلمية،

2000، ط.1، ج6، ص447.

8. جريسات جميل، "موازنة الأداء بين النظرية والتطبيق"، القاهرة، المنظمة العربية للتنمية الإدارية- إدارة البحوث والدراسات، 1995، ص22.

9. حسنين علي محمد، "رقابة الأمة على الحكام"، الرياض، مكتبة الخاني، ط.1، 1988، ص29.

10. حماد أكرم إبراهيم، "الرقابة المالية في القطاع الحكومي"، عمان- الأردن، جهينة للنشر والتوزيع، ط.1، 2005، ص141، 153، 154.

11. دراز حامد عبدالمجيد، "مبادئ المالية العامة"، الإسكندرية- مصر، الدار الجامعية، 1988، ص400.

12. الدليل الإرشادي لأعمال الموازنة للمنظمات غير الحكومية، "المشروع الدولي للموازنة"، من إعداد مركز أولويات الموازنة والسياسات ديسمبر 2001، ص36. متاح على موقع انترنت: internationalbudget.org

13. الرازي زين الدين أبو عبدالله، "مختار الصحاح"، بيروت، المكتبة العصرية، الطبعة الخامسة، ج1، 1999، ص316.

14. ريّـــان حسـين راتب يوسـف، "عجـز الموازنة وعلاجه في الفقه الإسلامي"، الأردن، دار النفائس للنشر والتوزيع، ط.1، 1999، ص84-85.

15. الزحيلي وهبة، "التفسير المنير في العقيدة

16. والشريعة والمنهج"، دمشق، دار الفكر المعاصر، ط.2، ج10، 1997، ص259.

17. السيوطي جلال الدين، "جامع الأحاديث"، القاهرة، طبع على نفقة حسن عباس زكي، ج26، 2002، ص433.

18. شحاتة حسين حسين، "حرمة المال العام في ضوء الشريعة الإسلامية"، مصر، دار النشر للجامعات، 1999، ص65- 66.

19. الصالحي صالح، "المنهج التنموي البديل في الاقتصاد الإسلامي"، القاهرة، دار الفجر، 2006، ص566.

20. عباس محرزي، "اقتصاديات المالية العامة"، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، 2003، ص66.

21. العمر فؤاد عبدالله، "مقدمة في تاريخ الاقتصاد الإسلامي وتطوره"، البنك الإسلامي للتنمية- المعهد الإسلامي للبحوث والتدريب، بحث رقم 62، 2003، ص167.

22.فريق معالجة الموازنة العامة، "الأدوات المقترحة لتمويل عجز الموازنة العامة"، اللجنة الاستشارية العليا للعمل على استكمال تطبيق أحكام الشريعة الإسلامية، اللجنة الاقتصادية، 1996، ص20، 21، متاح على موقع انترنت: موسوعة الاقتصاد والتمويل الإسلامي: www.iefpedia.com تاريخ التحميل: 20/ 07/ 2012.

23.قادر عبدالله محمد، "أسس ومبادئ وقواعد النفقات العامة في الاقتصاد الإسلامي"، مقال منشور بتاريخ 17 نوفمبر 2010، متاح على موقع انترنت: www.keconomists.org تاريخ الاطلاع: 20/ 07/ 2012.

24.القرطبي ابن رشد، "البيان والتحصيل"، بيروت، دار الغرب الإسلامي، ط.2، ج2، 1988، ص508.

25.كردودي صبرينة، "تمويل عجز الموازنة العامة للدولة في الاقتصاد الإسلامي"، الجزائر، دار الخلدونية، ط.1، 2007، ص83.

26.الكفراوي عوف محمود، "بحوث في الاقتصاد الإسلامي"، الإسكندرية، مؤسسة الثّقافة الجامعية، 2005، ص172.

27.الماجد خالد، "ضوابط تصرف ولي الأمر في المال العام"، مقال منشور بتاريخ 12 مارس 2007 على موقع انترنت: almoslim.net تاريخ الاطلاع: 19 جويلية 2012.

28.مسعي محمد، "المحاسبة العمومية"، دار الهدى، الجزائر، الطبعة الثانية، 2003، ص140.

29.موقع شراكة الموازنة المفتوحة: www.internationalbudget.org تاريخ الاطلاع: 25/ 05/ 2012.

30.موقع صندوق النقد الدولي: www.imf.org تاريخ الاطلاع: 25/ 05 / 2012.

31.موقع منظمة بلدان التعاون والتنمية الاقتصادية: www.oecd.org تاريخ الاطلاع: 25/ 05/ 2012.

32.الوادي محمود حسين، عزام زكريا أحمد، "المالية العامة والنظام المالي الإسلامي"، الأردن دار المسيرة للنشر والتوزيع، ط.1، 2000، ص315.

33.الوادي محمود حسين، زكريا أحمد عزام، "مبادئ المالية العامة"، عمان-الأردن، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، ط.1، 2007، ص117.

الهوامش:

(1) اختصارا للقانون العضوي المتعلق بقوانين المالية Loi organique relative au loi de finances وهو الدستور المالي الجديد الذي تبنته فرنسا منذ 2006 والذي يشتمل على إصلاحات واسعة في مجال التصرف في الأموال العمومية.

(2) تعني نسبيـة هذه الحرية، فمن غـير المعقول أن تكون مطلقة تماماً، إنما يتم تضيقها أو تحديدها في بعض أوجه الإنفاق، وهذا التضييق يختلف من حالة لأخرى حسب كل دولة، مثلاً في المشروع الذي تتبناه الجزائر لإصلاح الموازنة العامة تستثنى من هذه الحرية نفقات المستخدمين (الأجور وما شابه)، فلا يتمتع المُسيِّر بحرية التصرف فيها.

(3) من بين هذه المؤشرات "مؤشر مدركات الفساد" الصادر سنوياً عن المنظمة العالمية للشفافية.

(4) بمعنى الإسراف والتبذير: فالإسراف هو إنفاق فيما لا ينبغي زائداً على ما ينبغي، والتبذير هو إنفاق الشيء فيما لا ينبغي، أما التقتير: فهو البخل والتضييق في الإنفاق.

(5) **الحِرابة**: هي قطع الطريق للسرقة والنهب.

(6) ويسمى كذلك والي الحسبة والقائم على الحسبة، وهو المراقب.