النظام المالي في الدولة الإسلامية (*)

د. محمد يونس الصائغ
استاذ القانون الدولي المساعد
كلية العلوم / جامعة الموصل

المقدمة:

يمكن القول بصفة مبدئية أن نشأة المالية العامة ترجع الى وجود الدولة ذاتها ، ذلك أن العديد من الحاجات العامة التي يحتاج إليها الإنسان إلى اشباعها تستمد من وجود المجتمع مع ما يفرضه من اعتبارات المحافظة على الإستمرار على الحياة المشتركة لأفراده ، كالحاجة الى الأمن الداخلي ، وصد العدوان الخارجي وتامين الغذاء والحاجة الى العدالة .

وقد كانت الدولة قديماً تلجأ الى تمويل هذه الحاجات العامة عن طريق فرض الجزية على الشعوب المغلوبة ، والى عمل الأرقاء للحصول على موارد تنفق على مرافقها العامة (١) .

لقد عرفت الدولة الضرائب المباشرة وغير المباشرة على نقل ملكية الأراضي وعلى المعاملات التجارية ، واحياناً بالاستيلاء على ماتحتاجه من أموال بالمصادرة أو تسمح الدولة في بعض الأحيان لبعض الأفراد بأعباء عامة مقابل الحصول على أجورهم من الجمهور مباشرةً (٢) .

وتطورت المالية من حيث أهميتها خلال العصور المختلفة ، وكانت بذلك تعكس الأوضاع السياسية والاجتماعية والاقتصادية التي كانت سائدة آنذاك .

وفي البلاد العربية قبيل ظهور الأسلام تعرض وطننا للغزو الأجنبي ، وبدأت فترة السيطرة الأجنبية على مناطق الشرق الأوسط . كان آخرها السيطرة

(*) **أستلم البحث في //٢٠٠ *** قبل للنشر في //٢٠٠** .

(١) أحمد جامع ، فن المالية العامة ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، ١٩٠٤ م ص١٧

(٢) Bastable ,C. .Public Finance, London , 1917 ,P.172 فيما يلي من هذا البحث سنذكر هذا المصدر بالشكل التالي : باستابل ، المالية العامة .

البيزنطية على بلاد الشام ومصر وشمال افريقيا والسيطرة الفارسية على العراق وغيرها . فلم تبق خارج السيطرة الأجنبية إلا الجزيرة العربية ، ولم تكن هنلك دولة عربية مركزية توحد العرب ، فكانت هناك دولة المناذرة في[1] الحيرة قرب الكوفة[2]ودولة الغساسنة في الجابية [3] قرب دمشق

وقد كان أفراد قبيلة قريش سادة مكة ، وكان قصي بن كلاب في الحجاز أول من اصاب ملكاً قبل الإسلام فكانت إليه الحجابة[4]والسقاية[5]والرفادة[6]والندوة[7]واللواء[8]

وكان قصي يقول لقومه : ((يامعشر قريش ، إنكم جيران الله وأهل بيته الحرام ، وإن الحاج ضيف الله وزوار بيته ، وهم أحق الضيف بالكرامة ، فاجعلوا لهم شراباً وطعاماً أيام هذا الحج ، حتى يصدروا عنكم . ففعلوا فكانوا يخرجون لذلك كل عام من أموالهم فيدفعونه إليه ، فيصنعه طعاماً للناس أيام منى ، فجرى ذلك من أمره على قومه في الجاهلية ، ثم جرى في الاسلام إلى يومك هذا فهو الطعام الذي يصنعه السلطان كل عام بمنى حتى ينقضي الحج[9]

وقد عقدت قريش مع القبائل المقيمة على طريق قوافلهم والدول المجاورة معاهدات صداقة لتأمين سير هذه القوافل إلى اليمن في الشتاء ، وكانت تجلب منها الجلود والأقمشة وغيرها ، وتنقلها في الصيف إلى بلاد الشام اذ تستورد مكانها الزيت والحبوب وبعض المنسوجات ، وقد ذكر الله سبحانه وتعالى هذه المعاهدات بقوله " لإيلاف قريش إيلافهم . رحلة الشتاء والصيف فليعبدوا رب هذا البيت .

---

(1)مدينة تبعد ثلاثة أميال عن الكوفة على موضع يقال له النجف ، زعموا أن الخليج العربي كان يتصل به ، وكانت مسكن ملوك العرب في الجاهلية : معجم البلدان ، مجلد ٢ ، ص٣٢٨ .

(2)المصر المشهور بأرض بابل من سواد العراق ، واحتلت سنة ١٧ هـ المصدر ذاته ، مجلد ٤ ، ص ٤٩١ .

(3)صالح أحمد علي ، التاريخ العربي الإسلامي ، ط٩ ، بغداد ، ١٩٨٧ ص٥ .

(4)حجابة البيت أن تكون مفاتيحه عنده فلا يدخله أحد الا باذنه .

(5)يعني سقاية زمزم ، وكانوا يضعون بها شرابا في الموسم للحاج الذي يوافي مكة يمزجونه تارة بالعسل وتارة باللبن

(6)طعام كانت قريش تجمعه كل عام لاهل الموسم .

(7) الاجتماع والمشورة للرأي .

(8) يعني اللواء في الحرب لانه كان لا يحمله عندهم إلا قوم متخصصون .

(9)المصدر ذاته ، ص١٤١ –١٤٢ ومحمد جرير الطبري ، تاريخ الأمم والملوك ، تحقيق محمد إبراهيم ، دار المعارف ، ج ٢ ، ص٢٦٠

الذي أطعمهم من جوع وآمنهم من خوف " [١] وهذا الوضع أكسب قريشاً مكانه بين القبائل ، وجعل لها نفوذاً في الجزيرة [٢]

أما الأوضاع المالية في دولتي المناذرة والغساسنة فكانت تتأثر بجيرانهم الفرس والروم ، وكثيراً ما كان يحدث الغزو بين هاتين الدولتين العربيتين للحصول على الغنائم ، كانت تجبى الأموال من الشعب للملوك وتقدم الهدايا أو الفدية [٣] .

وفي العهد البيزنطي احتلت الضرائب مكان الصدارة بين مختلف أنواع الموارد العامة ، وإلى جانب الضرائب وكانت الدولة تحصل على موارد مالية من أملاكها واستغلالها المباشر ومن بعض القروض أحياناً [٤] .

وكانت الضرائب التي فرضتها الامبراطوية البيزنطية كثيرة ومتنوعة ، وكذلك كانت ضريبة الأرض تمثل القاعدة الأساسية التي يقوم عليها النظام المالي . إذ بلغت الضريبة على محصول الأرض المزروعة نسبة مرتفعة جداً ، وأهمها على الإطلاق ، وتاتي بعدها ضريبة الرءوس والماشية والنقل والمبيعات والصناعات والتركات [٥] .

وكان يقوم بجمع تلك الضرائب موظفون ومساعدون لهم في الأقاليم والإدارات التي ينقسم إليها القطر ، ويستدل من ذلك أن أمر تقدير تلك الواردات كان من اختصاص الإمبراطور البيزنطي ، ولم يلجا إلى تقدير ضريبة الخراج خاصة بحسب قدرة الأرض الإنتاجية إلا في فترة متأخرة ، ولكنها في كل الحالات كانت فادحة .

---

(١) قريش : ١-٤ .

(٢) صالح أحمد علي ، التاريخ العربي الإسلامي ، ص ٦-١٥ .

(٣) الطبري ، تاريخ الأمم والملوك ، ج٢ ، ص١٩٣ -٢١٣ وعز الدين الشيباني المعروف بأبن الأثير ، الكامل في التاريخ ، دار الصادر ، بيروت ، مجلد ١ ، ص٤١٥ -٤٥٠

(٤) Milne ,J. A History of Egypt under Roma Rule سيذكر تالياً : ملن ، تاريخ مصر في ظل القواعد الرومانية ، وزكريا بيومي ، المالية العامة الاسلامية ، مطبعة جامعة القاهرة والكتاب الجامعي ، القاهرة ، ١٩٧٩ ، ص ٣٦ .

(٥) محمد ضياء الدين الريس ، الخراج جمع وتحقيق على الرضا التونسي ، ١٩٧٥ ، ص ٤٥ -٤٨ وبدوي عبد اللطيف ، النظام المالي المقارن في ألسلام ، مطبوعات المجلس الأعلى للشؤون الإسلامية ، ١٩٦٢ نقلاً عن باركندن ، ج١٠ .

أما أراضي الكروم والأشجار كالنخيل والتين والزيتون فكانت تجنى نقداً ، وهذه الأخيرة يصعب تحديدها ، اذ إنها تتراوح مابين عشرة دراهم وأربعين درهماً للفدان الواحد [١] .

وفي بعض الحالات بلغت قدراً لا يمكن أن يتناسب على الإطلاق مع مساحة الأرض المفروض عليها [٢] إلى جانب ضريبة تموين الجنود [٣] وضريبة الروءس ، وهي تتراوح ما بين ستة عشر وعشرين درهماً ، وضريبة الأراضي المشغولة بالبناء ، وقد بلغت مائة درهم على المنزل الواحد ، وضريبة الماشية من ثيران وجمال وغنم ، وهي عشرة دراهم على الجمل الواحد ، وضريبة النقل وقدرها ٥ % وضريبة المكوس ١٠% والتركات ٥% وغيرها من المهن حيث كانت تؤخذ الضرائب على حساب الإيراد [٤] .

وقد اثقلت مثل هذه الضرائب كاهل الناس ، وخاصة الفلاحين الذين تحولوا إلى أرقاء للأرض ، وحتى عندما حاولوا التخلص من أعمال السخرة هذه " أصدرت الدولة قوانين صارمة أجبرتهم على الإقامة بها " [٥]

وقد لخص ملن حياة العرب في القرن الأخير من حكم البيزنطيين فأكد بأنهم كانوا في حالة فقر لا يرجى معه أمل ، وأن الفلاحين كانوا مجرد آلات لزراعة القمح ، وما بقى من ثروة بها فهي في أيد قليلة ، وظهر نتيجة ذلك الفقر حتى إن السكان أصبحوا لا يكترثون بأي تغيير يطرأ على حكومتهم [٦] وأن الحكام فيها أصبح لاهم لهم إلا أن يجمعوا الثروات ، والأموال والخيرات لخزائن الإمبراطور وحاشيته ، وأن تكون لهم اليد العليا بين أهل البلاد ، فصار الحكم على أيديهم أداة للظلم والشقاء في معظم الأحيان [٧] .

وعلى الرغم من أن نظام الضرائب في الإمبراطورية البيزنطية يحقق من الناحية النظرية مبدأ المساواة والعدل بين المواطنين أمام الضرائب ، إلا ان هذا المبدا من الناحية العملية لم يتحقق نتيجة للإعفاءات التي قررت لاعتبارات شخصية

---

(١) الريس ، الخراج ، ص٤٥ .

(٢) ملن ، تاريخ مصر ، ص ١٢٠ .

(٣) وهي كسوة جندي على كل ثلاثين فدانا ، الريس ، الخراج ، ٥١ .

(٤) الريس ، الخراج ، ص٥٠-٥٢ .

(٥) Baynes , n. ,the Byzantin Empire , London , PP. ١٠٢-١٠٥

(٦) ملن ، تاريخ مصر ، ص١٦٧ الريس ، الخراج ، ٥٥.

(١) بتلر ، فتح العرب لمصر ، ترجمة محمد فريد أبو حديد دار الكتب المصرية ١٩٣٣ م ، ص ٣ .

وطبقية. ونتيجة لما كان يحيط بطرائق تحصيل الضرائب من عسف وظلم وعدم وجود ضمانات لدفع ذلك ، وبالذات بالنسبة إلى صغار الممولين ، فضلا عن أن الضرائب في ذلك العصر لم تكن محاطة بأي ضمان سياسي . إذ لم يكن يشترط موافقة ممثلي الشعب على فرض الضرائب . بل كانت تفرض بارادة الإمبراطور الذي كان ينفق الأموال العامة على وفق إرادته دون رقابة [١]

كذلك أدى نظام الحماية إلى أن أصحاب الأراضي الذين خضعوا الى حماية ذوي السلطات من رجال الدولة ، قد حرموا من مزارعهم ، وعجزوا عن تسديد الضرائب المفروضة عليهم وهجروا الأرض ، وعمد الحماة هذا الإجراء شيئاً فشيئاً إلى الاستيلاء عليها دون أن يدفعوا للدولة أية ضريبة ، وذلك بفضل الامتيازات التي كانوا يتمتعون بها [٢] .

وظلت الأوضاع الاقتصادية والمالية في بلاد الشام تسير من سيء الى أسوأ حتى ظهر الإسلام واحتل العرب المسلمون آخر معاقل الامبراطورية البيزنطية في معركة اليرموك سنة ١٣ هجرية[٣].

أما بالنسبة إلى الإمبراطورية الفارسية التي كانت تسيطر على العراق ، فقد كان ملوكها من الأسرة الساسانية يدينون بالمجوسية ، ويعتمدون على عدد من الإقطاعيين والمستقلين ، ويعدون رعايا الدولة عبيدا ، وكان هولاء الحكام غرباء عن السكان في لغتهم ودينهم ، ولايهمهم الإ استغلال أهل البلاد لمصالحهم الخاصة ، فسنت الدولة الفارسية للضرائب حدوداً وقوانين ، وفرضت نظام الإيراد الثابت إلى بيت المال ، واختلفت جباية الأموال المفروضة على الأراضي فقد سلكت الدولة في أول الأمر نظام المقاسمة حتى أخذت نصف الإنتاج ، وأخذت من كور الثلث ، ومن كور الربع ، ومن كور السدس على قدر شرب الأرض وعمارتها [٤] فضلاً عن انها عمدت في الحالة الثانية إلى نظام المساحة ، ولكن الأمر كان في الحالتين جائراً ، إذ لم يكن هم الدولة سوى أن تضمن إيراد

---

(٣) عاطف صدقي ، مبادئ المالية العامة دار النهضة العربية ١٩٦٩ م ، ص ٢٠٩ .

(٣) د. محمد طه البشير و د. غني حسون طه ، الحقوق العينية الأصلية ، الدار الجامعية للطباعة والنشر والترجمة ، بغداد ، ١٩٨٢ ، ص٣٧

(٤) صالح أحمد ، التاريخ العربي الاسلامي ، ص١٨ .

(١) الطبري ، تاريخ الأمم والملوك .ج٢ ، ص١٥٠ . وعبد الله عبدروس الجهشياري ، الوزراء والكتاب ، تحقيق السقا ، مطبعة الحلبي ، ١٩٣٨ م ،ط١ ، ص١٤ ، وابن الأثير الكامل في التاريخ ، مجلد ٢ ، ص٤٤٠ .

ثابتاً [١] .ومن الملاحظ مما يستحق الإشارة اليه أن الخراج وضع على ما يهم الناس والحيوانات وهو الحنطة والشعير والرز والكروم والرطاب والنخل والزيتون ، وكان الذي وضع على كل جريب [٢] أرض من مزارع الحنطة والشعير درهم ، و على كل جريب أرض رطاب تسعة دراهم ، وعلى كل أربع نخلات فارسية درهم ، وعلى كل ستة نخلات دقلة مثل ذلك ، وعلى ستة أصول زيتون مثل ذلك ، ولم يتركوا نخلة في حديقة أو في بستان إلا وضعوا عليها مثل ذلك ، وقسموا الخراج على ثلاثة أقساط خلال السنة [٣] .

وعلى الرغم من الإصلاحات التي كانت تقوم بها الدولة ، فان الضرائب لم تكن عامة التطبيق ، فقد أعفيت منها بعض التطبيقات مثل : رجال الدين ، ورجال الحرب ، وكبار الموظفين ، كما اضطرت الدولة إلى فرض ضرائب أخرى استثنائية باهظة أثقلت كاهل المواطنين . يضاف الى ذلك أن الغنائم التي كان يتم الاستيلاء عليها في الحرب كان يستولى عليها الشاهنشاه شخصياً ، وينفقها على حاشيته أو على مباذله ، وقد يستعملها لإشعال نيران حروب جديدة [٤].

وظلت الأوضاع الاقتصادية والمالية في العراق تحت رحمة القوانين والأنظمة الفارسية إلى أن

جاء النصر والخلاص على يد قادة العرب والمسلمين في معركة القادسية سنة ١٥ هجرية [٥] .

وعلى اية حال فانه مهما بدت صورة الأنظمة المالية التي كانت سائدة قبيل ظهور الإسلام مجحفة . وان مالوحظ من عيوب في طريق تقدير الضرائب وأساليب الجباية ، فان المال يعد ضرورة اجتماعية في حياة الأمم والشعوب ، ومن هنا سنرى أن الدولة الإسلامية قد أقرت نظاماً عادلا في صيغ جديدة تتناسب وروح العصر الحديث تقوم على أصول ثابتة أوردتها نصوص كلية في القرآن الكريم والسنة الشريفة تكفل الكرامة والعدالة الاجتماعية ، وانه يمكن لكل دولة أن تطبق هذه الأصول بما يتفق مع ظروفها الاجتماعية والاقتصادية والمالية .

---

(٢) الطبري ، تاريخ الأمم والملوك .ج٢ ، ص١٥١ -١٥٢ ، والريس ، الخراج ، ص ٧٢ -٧٣ .

(٣) الجريب يساوي : حوالي ١٣٦٦ مترا مربعاً ، القاموس المحيط، الفيروزابادى ، ج٣ ، ص٣٣٠ .

(٤) الطبري ، تاريخ الأمم والملوك .ج٢ ، ص١٥١-١٥٢

(٥) زكريا بيومى ، المالية العامة ، ص٣٧-٣٨ وأحمد صالح ، التاريخ العربي الإسلامي ،ص ٣٥ وملن ، تاريخ مصر ، ص١٣٠-١٣٥

(٦) احمد صالح ، التاريخ العربي الإسلامي ، ص ١٩

اذ جرت العادة لدى الباحثين والمهتمين بالدراسات الإسلامية ، خاصة فيما يتعلق بالشؤون الإدارية والمالية أن يركزوا على الجانب الفقهي في ابحاثهم ودراساتهم ولم يعطوا الجانب الفني اهتماماً متعمقاً في البحث والتحليل ، ولهذا جاء بحثنا " النظام المالي في الدولة الإسلامية " كأنه مستحدث قائم على تمازج الفقة الاسلامي الأصيل بالفكر الحديث المتخصص ، وهذا من شأنه أن يساعد اهل الاجتهاد على حسن تذوقه فقهياً وتطبيقياً .

اذ ان النظام المالي في الدولة الإسلامية يتفق مع الموازنة الحديثة من حيث الاعداد والتنفيذ والرقابة عليها ، وذلك لان الرقابة المالية ، باعتبارها ضرورة اجتماعية واقتصادية وسياسية تمكن الدولة من ضبط الموارد المالية ومحاسبة القائمين عليها . وذلك أن الخلفاء الراشدين لم يكتفوا بالرقابة الذاتية النابعة من العقيدة الإسلامية وانما احدثوا اجهزة تتولى ضبط موارد الدولة ونفقاتها ومحاسبة القائمين عليها .

ويتهيكل بحثنا الموسوم بالنظام المالي في الدولة الإسلامية في ضوء المطالب التالية :

المطلب الأول / تعريف الموازنة
المطلب الثاني / تحضير الموازنة
المطلب الثالث / اعتماد الموازنة
المطلب الرابع / تنفيذ الموازنة
المطلب الخامس / الرقابة على تنفيذ الموازنة

المطلب الأول

تعريف الموازنة

لم يتفق علماء المالية على تعريف موحد لموازنة الدولة . لما لها من مؤشرات سياسية واقتصادية واجتماعية ، وقد ارتأى أحد المؤلفين القول : انه كان من الأفضل أن يطلق على موازنة الدولة أسم " الميزانية التقديرية للدولة " أسوة بتسمية مثيلاتها في المؤسسات التجارية[١] .

(١) احمد مراد ، المحاسبة العامة في الجمهورية السورية ، مطبعة جامعه دمشق ١٩٦٥ ، ص٤٨ .

في حين يعرفها آخر بقوله : إن كلمة الموازنة أصلاً تعني حقيبة النقد أو الوعاء النقدي الذي يستخدم لواردات ونفقات الدولة [١] . ويذهب آخر بقوله بأنها " صك تشريعي تقدر في نفقات الدولة وارداتها عن سنة مقبلة وتجاوز بموجبه الجباية والإنفاق " [٢] .

أما المركز العربي للتطوير الإداري فيعرّف الموازنة بأنها " تقرير مفصل ومعتمد لنفقات الدولة وإيراداتها لمدة زمنية مقبلة ، وهو يمثل الإدارة الرئيسية للسياسة المالية التي تسير عليها الدولة " [٣] .

وايضاً يمكن تعريف الموازنة العامة للدولة : بأنها مجموعة التقديرات المعتمدة لمصروفات الدولة من خلال السنة المالية القادمة ووسائل تمويل تلك المصروفات [٤] .

ولذلك مهما تعددت التسميات والألفاظ لكلمة الموازنة ، فانها جميعاً تدور حول جوهر واحد لاخلاف فيه ، ومن الملاحظ أن جميع المعاني متفقة على أن الموازنة تتضمن تقديرات موارد ومصروفات الدولة عن سنة مالية مقبلة أو مدة معينة ، لكي تقوم الدولة بتحصيل ما يلزمها من موارد مالية لتتمكن من الصرف على تسيير شؤونها .

تطوير الموازنة :

تعتمد فكرة الموازنة من ناحية الأساس على محاولة إعداد تقديرات مالية على ضوء الظروف المتوقعة في المستقبل ، ولاجديد في هذه الفكرة ، فالفرد يطبقها في حياته الخاصة ، وتاخذ بها الدول عند إعدادها لموازنتها وتمارسها المؤسسات المختلفة بما يتناسب مع طبيعتها ومميزاتها الخاصة .

ولقد استخدم المصريون القدماء فكرة الموازنة ، وذلك باعدادهم تقديرات للنفقات التي كان يحتاجها انشاء مشروع كبير أو القيام بعمليات حربية أو أي مخططات أخرى ، ثم كانوا يتبعون هذه التقديرات بدراسة وسائل تمويل هذه العمليات ، والثابت ايضاً ان هذه الفكرة كانت منذ القدم ، إذ يشير المختصون الى أن أول موازنة عرفها التاريخ تلك التي أعدها النبي يوسف عليه السلام لكي ينفذها

---

(٢) Adams .H. the science of Economics , Henry holtd company .N.Y , 1899 .P.104

(٣) خطار شلبي ، المالية العامة(الموازنة) المطبعة اللبنانية ، بيروت ، ١٩٦٥ م ، ص١٦ ، وحلمي مراد ، ميزانية الدولة ، مطبعة نهضة مصر ، القاهرة ،١٩٥٧ ، ص٢٩ .

(٤) المركز العربي للتطوير الإداري ، ندوة الموازنة ، تونس ١٩٨٣ م ، وخطار شلبي ، الموازنة ، ص٢٠ .

(٥) Buck ,A., public Budgeting , Herperte &Brothers ,N.Y.,1929 p.177

فرعون مصر لموازنة إنتاج واستهلاك القمح في سنوات القحط [١] . وفي القرون الوسطى في أوربا كان لا يميز بين مالية الحاكم ومالية الدولة ، فكان الحاكم ينفق من الموارد العامة والخاصة على شؤون الدولة .

وفي الحقيقة كانت النفقات العامة محدودة في الأوقات العادية ، أما في الأزمات والفترات الاستثنائية ، فقد كان الحاكم يلجأ إلى الضرائب الإضافية على رعاياه لمواجهة هذه الحالات ، وكان هذا الإجراء يتطلب موافقة البرلمان الذي يمثل الشعب ، ويعدَّ ذلك منشأ سلطة الحاكم في فرض الضرائب والرقابة على الشؤون المالية ، وهذا الأسلوب في اعتماد الموازنة حديث العهد نسبياً ، إذ يرجع إلى سنة ١٦٨٨ م في بريطانيا وإلى ثورة ١٧٨٩ م في فرنسا ، وقد تطورت نفقات الدولة وايراداتها بشكل تفصيلي [٢] .

وإذا كانت الموازنة في جوهرها هي ما ذكرناه ، فانه يمكن القول : إن أول موازنة عرفت في صدر الإسلام كانت في عهد الرسول الكريم . ذلك أن النبي صلى الله عليه وسلم يسجل كل ما يرد عليه من اموال ، وكان يجري تقديراً لها قبل ورودها ، ويتمثل ذلك في خرص الثمار وكتابة الصدقات وأخماس الغنائم ، وكان يتولى هذه العمليات أمناؤه على المال ، وكان يحتفظ بسجلات لكثير من أنواع المصروفات التي كان يمكن تقديرها . وذلك مثل : سجلات بأسماء المسلمين وذراريهم لكي توزع عليهم الأعطيات طبقاً لأعدادهم ويعد العدة للمصروفات غير المتوقعة ، فيدخر لها جزءاً من الموارد لمواجهتها عند حدوثها [٣] .

ومن ثم فان الإسلام عرف اول موازنة في عهد النبي صلى الله عليه وسلم بصرف النظر عن الشكليات التي تحيط بالموازنات الحديثة ، ولم يتأخر ظهور الموازنة العامة إلى عهد عمر بن الخطاب رضي الله عنه كما يرى بعض الكتاب [٤] .

صحيح أن عمر بن الخطاب رضي الله عنه نظم الشؤون المالية للدولة الإسلامية بصورة دقيقة ، فأنشأ بيت المال لحفظ أموال المسلمين وإثبات حقوقهم وإحصاء

---

(١) المركز العربي للتطوير الإداري ، ندوة الموازنة ، ص٢ ، وحلمي مراد ، موازنة الدولة ، ص٢٢ .

(٢) المركز العربي للتطوير الإداري ، ندوة الموازنة ، ص٣،٦

(١) د. ابراهيم فواد ، الانفاق العام في الاسلام ، مطبوعات معهد الدراسات الاسلامية ، القاهرة ، ص٢١٦ –٢٢٠ .

(٢) بدوي عبد اللطيف الميزانية الأولى في الإسلام ، سلسة الثقافة الإسلامية ١٩٦٠م ، ص٨–١١

دخل الدولة من مواردها المختلفة ومصروفاتها أيضاً مثل : رواتب الجند ، وأرزاق العمال والقضاة ونحو ذلك مما ينفق في سبيل الله [١] .
وعلى أية حال فان موضوع الموازنة العامة يتطلب دراسة عدة مجالات تشتمل خاصة على مايلي :

المطلب الثاني

تحضير الموازنة

يخضع تحضير الموازنه في الفكر الحديث لعدة مبادئ أساسية وإجراءات إدارية ينبغي احترامها ، والهدف من اتباعها هو تسهيل معرفة الوضع المالي للدولة ووضوحة ، وذلك لتكون ضماناً ضد المساوئ التي كانت مطبقة في عهد الحكم المطلق حين كان الحكام ينفردون بأمر تبرير موارد الدولة وإنفاقها كما يشاؤون وهذه المبادئ هي :
أ_ سنوية الموازنة :
يقصد بسنوية الموازنة ، أن يكون تقدير وإجازة الموارد والمصروفات العامة بصفة دورية عن مدة سنة قادمة ، على أن هذا المبدأ اجيز الخروج عنه لأسباب خاصة ، وذلك كأن تصدر السلطة التشريعية الموازنة لمدة أقل من سنة إذا لم تتمكن من اعتماد الموازنة الجديدة قبل بدء السنة المالية . أو تقرر الدولة تعديل بداية السنة المالية لديها ، أو لما تضع الدولة موازنة لمدة أكثر من سنة لتنفيذ مشروعات طويلة المدى [٢] .
وياخذ الفكر المالي الإسلامي في الأصل بسنوية الموازنة ، حيث إن معظم موارد الدولة الإسلامية سنوية ، فالقاعدة أن الزكاة لا تجب في مال حتى يحول عليها الحول ، وإن كان يستثنى من ذلك زكاة الخارج من الأرض ، حيث تستوجب في كل ما يخرج منها ، ولا يشترط فيها الحول ، كذلك يجبى خراج الوظيفة في آخر كل سنة ، وتجبى الجزية أيضاً سنوياً [٣] . والأصل في المصروفات العامة سنوياً ، حيث أن عمر بن الخطاب رضي الله عنه كان يعطي العطاء سنوياً ، فقد فرض

---

(٣) زكريا بيومى ، المالية العامة الإسلامية ، ص٤٧٨ .

(١) محمود عطية ، موجز في علم المالية العامة ،ط٣ ، مطبعة دار المعارف ، القاهرة ، ١٩٦٣ ص٤٣٣ -٧٣٥ ، وخطار شلبي ، الموازنة ، ص٢٥

(٢) أبو عبيد ، الأموال ، تحقيق محمد هراس ، دار الفكر ، القاهرة ، ١٩٨١ ، باب قسمة الصدقة في بلدها ، ص ٥٠

لكل من شهد بدراً من المهاجرين الأولين مبلغاً من المال سنوياً [١] ، وايضاً كان يعطي أصل الاستحقاق من الزكاة حقوقهم كل سنة ، ويروى أبو عبيد قصة السيدة التي اشتكت إلى عمر رضي الله عنه نسيان عاملة على الزكاة إعطاءها استحقاقها ، وقد قال لعاملة : في شأن هذه السيدة أن يعطيها حقها للعام وعام أول وهو ما يدل على أن النفقة سنوية .

ويستخلص من الذكر أن الفكر المالي الإسلامي يسمح بالخروج على مبدأ سنوية الموازنة إذا ما اقتضت المصلحة العامة ذلك ، ومن أمثلة ذلك ما يقرره غالبية الفقهاء من انه حتى يتحقق وجوب الزكاة وهو النصاب الكامل جاز تقديم الزكاة قبل حلول الحول ، بل يجوز تعجيلها لحولين أو أكثر بخلاف ما إذا عجلها قبل ملك النصاب فلا يجوز.وقد ذكر أيضاً أبو عبيد أنه يجوز تأخير الزكاة إذا رأى الإمام في صدقة المواشي ، لأزمة تصيب الناس ، فتجدب لها بلادهم ، فيؤخرها عنهم إلى الخصب ثم يقضيها منهم بالاستيفاء في العام المقبل ، كالذي فعله عمر بن الخطاب رضي الله عنه في عام الرماة [٢]

ب_ وحدة الموازنة :

يقصد بوحدة الموازنة ، أن تدرج كافة الموارد والمصروفات المتعلقة بكافة المصالح التابعة للدولة عن العام القادم في موازنة واحدة ، وقد توجد استثناءات تقتضيها الضرورة تسمح بالخروج على هذا المبدأ ، فتوجب إعداد موازنات غير عادية أو موازنات ملحقة أو موازنات مستقلة ، أو حسابات على الخزينة [٣] .

وتقوم مالية الدولة الإسلامية في صدر الإسلام على مبدأ تعدد الموازنات ، وهي أمكانية حصول أكثر من موازنة : فهناك الموازنة العامة الأساسية ، للدولة تواجه كافة الحاجات العامة ، وهناك موازنة الضمان الإجتماعي التي تواجه احتياجات الضمان الاجتماعي [٤] ، والدعوة الإسلامية بمواردها المستقلة متمثلة في الأصل

(٣) أبن قدامة ، المغنى ، تحقيق محمد الزيتي ، القاهرة ، ١٩٦٩ ، ط١ج٣ ، ص٦٣٠

(١) أبو عبيد ، الأموال ، باب تعجيل الصدقة ، تحقيق محمد هراس ، دار الفكر ، القاهرة ، ١٩٨١ ، ص٥٢٤

(٢) حسن عزياوى ، المواد الأسلامية والضرائب المعاصرة ، القاهرة ، ١٩٧٦ ،ط١ ،ص٢٩ ، وخطار شلبي الموازنة ، ص٣٥ .

(٣) المرجع السابق نفسه ، ص٧٦ .

في الزكاة وجزء من الغنائم ، وكذلك يمكن أن يحول إلى هذه الموازنة من الموازنة الأساسية عند عدم قدرتها على الوفاء بإشباع الحاجات المطلوبة [١].

ت_ عمومية الموازنة :

يقصد بعمومية الموازنة أن تشتمل الموازنة العامة على كافة الموارد العامة والمصروفات العامة ، بحيث لا تخصم أي نفقة من أي مورد ولا يخصص مورد معين لمصرف معين ، وتاخذ بعض الدول استثناءً من هذا المبدأ ، كما هو الحال في اصدار قرض لمواجهة مصروف محدد غير عادي ، أو تخصيص مورد معين لمواجهة مصروف خاص للانتفاع بجدوى هذا المرفق [٢].

وياخذ الفكر المالي الإسلامي بمبدأ تخصيص موارد معينة لمصروفات معينة ، فالمشروع الإسلامي رتب لكل مورد من الموارد العامة مصروفاً خاصاً لا ينفق لغيره ، ولو أن جميع المصروفات متداخلة في بعضها إلى حد كبير

ويلاحظ أن مبدأ التخصيص روعى بدقة تامة فيما يتعلق بتخصيص حصيلة الزكاة لتحقيق أهداف الضمان الإجتماعي والدعوة إلى الله ، فلم يقتصر الأمر على مجرد تقدير موازنة ملحقة بموازنة الدولة ، ولكن جرى المر على تخصيص موازنة مستقلة تماماً من الناحيتين الإدارية والمالية عن موازنة الدولة ، بل إن التخصيص روعى من ناحية أخرى ، إذ يختص كل أقليم من أقاليم الدولة الإسلامية بموارده ، أخذا بمبدأ اللامركزية ، وإذا حدث عجز في موازنة إقليم ما ، يسدد هذا العجز من موازنة الدولة العامة [٣].

ويمكن القول أن بيت المال وحدة واحدة ، ترد إليه كل الموارد وتخرج منه كل المصروفات حسبما تقتضي الحاجة [٤] ، وذلك أن الله سبحانه وتعالى لما بين مصارف الصدقات في آية التوبة ذكر فيها : (وفي سبيل الله) ولما ذكر مصارف خمس الغنائم في سورة الأنفال بدأها بقوله : (فإن الله) ولما بيّن مصارف الفئ في سورة الحشر قال : (وما أفاء الله على رسول من أهل القرى فلله) فالمواضيع الثلاثة التي ذكرت فيها وجوه الصرف في القرآن الكريم ذكر فيها(في

(٤) بدوى عبد اللطيف ، الميزانية الأولى في الإسلام ، ص ٣٥ .

(١) محمد حلمي مراد ، ميزانية الدولة ، ص ٧٥ ، زكريا بيومي ، المالية العامة الإسلامية ، ص ٤٧٧ .

(٢) بدوى عبد اللطيف ، الميزانية الأولى في الإسلام ، ص ٣٧ ، و زكريا بيومي ، المالية العامة الإسلامية ، ص٤٨٣ .

(٣) عبد الوهاب خلاف ، السياسة الشرعية ،المطلقة السلفية ، ١٣٥٠ هـ ، ص١٣٥ .

سبيل الله) و (فإن الله) و (فلله) والذي يؤخذ من هذا أن الصدقات وخمس الغنائم والفئ تشترك في أنها يصرف منها في سبيل الله ، ولله [١] .

والمراد من الصرف في سبيل الله ولله الصرف للمصلحة العامة ، التي لا يختص فرد واحد بها ، نسبت إلى الله لتكون جميع الموارد مشتركة في أن يصرف منها للمصلحة العامة ، غير أن كل آية من آيات المصارف لما نصت على المصلحة العامة خصت بالذكر بعض أفراد هذه المصالح لفتاً للنظر إليها وتنبيهاً على رعايتها ، لذلك لا يوجد تباين بين المصارف المالية التي ذكرت في القرآن الكريم للصدقات وخمس الغنائم والفئ ، ولا يوجد في النصوص ما يمنع الجمع بين أفراد هذه الموارد وتوجيهه في مصالح الدولة العامة ، مع مراعاة البدء بالأهم منها وعدم التفريط في أي نوع ممن خصه الله سبحانه وتعالى بالنص عليها في الآيات .

وكذلك لا يعني تفسير (في سبيل الله) بأن المراد بها المجاهدون في سبيل الله ، أو ما يشمل الجهاد والحج فقط ، بل إن كل ما يصرف في المنافع العامة وفيما تقتضيه حاجات الأمة هو في سبيل الله [٢].

ويذهب عدد من الكتاب [٣] إلى ضرورة اتباع مبدأ التخصيص كقاعدة عامة ، أي بالنسبة الى كافة الموارد بهدف زيادة الإفادة من المال العام ، ويمكن في هذا الصدد تخصيص الضرائب المباشرة لمصروفات تسيير المرافق العامة ، وذلك ليهتم دافعوا الضرائب بهذه المرافق ، وليعملوا أيضاً على المطالبة برفع مستوى ما تقدمه الدولة من خدمات ، وأن تخصص الضرائب غير المباشرة للمصروفات الأخرى ، وبالذات إعانات الصناعات والإنتاج التي تمنح في بعض فروع الإنتاج الضروري للطبقات الفقيرة حتى تحقق الضرائب غير المباشرة نوعاً من التوازن بين الفئات المختلفة في المجتمع . وتخصص حصيلة القروض للمصروفات الاستثمارية حتى يشترك المستفيدون من هذه المشروعات المستقبلية في تحمل بعض تكاليفها.وخلاصة القول أن الخروج عن مبدأ عمومية الموازنة لا يضر المصلحة العامة ولا يؤدي إلى اسراف في الموارد العامة للدولة ، لأن الهدف المشترك واحد في كلتا الحالتين .

---

(٤) محمود نور ، تحليل النظام المالي في الإسلام ، مطبعة القدس ، عمان ، ١٩٧٨ م ، ص ١٢٢ .

(١) د. طارق الحاج ، المالية العامة ، ط١ ، دار الصفاء للطباعة والنشر عمان ، ١٩٩٩ ، ص ٣٥ .

(٢) جمال سعيد ، اقتصاديات المالية العامة ، مطبعة لجنة البيان العربي ، ١٩٦٣ م ، ص٦٦- ٦٧ وزكريا نصر ، تطور النظام الأقتصادي مكتبة وهبة ، ١٩٦٤ م ، ط١ ، ص ١٦٩ .

ث _ توازن الموازنة :
يقصد بتوازن الموازنة ، أن تكون المصروفات العامة متساوية مع الموارد العامة المحصلة من الضرائب والرسوم وموارد الدولة الخاصة ، بحيث لا تزيد المصروفات العامة على الموارد العامة .
ويترتب على ذلك أنه يجب تغطية المصرفات العامة بموارد عادية . فلا يجب الاعتماد على تغطية هذه المصروفات بموارد غير عادية كالقروض . وينبغي ألا تزيد المصروفات العامة على الموارد العادية ، والإ أدى هذا الأمر إلى وجود عجز في الوازنة [١] .
إلا أن بعض الكتاب [٢] يرى أن الفكر المالي الحديث يضحى بهذا المبدأ . بل يعدّ العجز أمراً ضرورياً ومحبذاً في بعض الأحيان .
وقد كان الفكر المالي الإسلامي قد بين العمل على توازن الموازنة ، وذلك أن الرسول صلى الله عليه وسلم كان عندما يجد نفسه مضطراً للصرف باكثر من الموارد ، أي يجد نفسه مضطراً لإحداث عجز في الموازنة ، فإنه يتلافى هذا العجز بتحصيل مورد مقدم قبل حلول ميعاد استحقاقها ، كما فعل الرسول صلى الله عليه وسلم بتعجيل صدقة سنتين من عمه العباس رضي الله عنه [٣] .
وعندما كثرت الأموال في عهد عمر بن الخطاب رضي الله عنه نتيجة الفتوحات الإسلامية وزيادة الموارد ، حصل فائض في بيت المال يزيد على المصروفات مما أدى إلى حدوث اختلاف في الرأي بين الفقهاء ، فيما هو حكم هذا الفائض ، وذهب الإمام الشافعي إلى أنه يقبض عن أموال من يعم به إصلاح المسلمين ولا يدخر لان النوائب تعين فرضها عليهم إذا حدثت ، أما الإمام أبو حنيفة فيرى أن يدخر الفائض في بيت المال لما ينوب المسلمين من كوارث ، ومعنى ذلك أن الشافعي يذهب إلى ضرورة إحداث توازن في الموازنة ، في حين يرى أبو حنيفة أن الفائض يستخدم كاحتياطي لسنوات العجز [٤].
وانطلاقاً من هذه الأحكام يمكننا القول أن الفكر المالي الإسلامي وضع نواة نظرية موازنة للدورة الاقتصادية ، وهي التي تقتضي أن يحجز من الموارد

(١) المركز العربي للتطوير الإداري ، ندوة الموازنة ، ص٥ ، وخطار شلبي ، الموازنة ، ص ٣٣ .

(٢)جمال سعيد ، اقتصاديات المالية العامة ،ص ٧ ، ومحمد حلمي مراد ، ميزانية الدولة ، ص ٢٣ .

(٣) أبو عبيد ، الأموال ، باب تعجيل الصدقة ، ص ٥٢٢

(١) وعبد الخالق النووي ، النظام المالي في الإسلام ، المكتبة المصرية ، بيروت ، ١٩٧٣ ، ص ٥١- ٥٢ .

العامة العادية دون الصرف في فترة الرخاء ، مما يترتب عليه حدوث فائض يستخدم كاحتياطي مالي لدى الدولة تستخدمه للصرف منه لتعويض العجز في موازنات فترات الكساد كما ذهب أبو حنيفة .
وخلاصة القول أن زيادة الموارد على المصروفات ظاهرة ممتازة تدعم اقتصاديات الدولة وتحميها من فقدان توازنها المالي وسيادتها في حالة التجائها إلى القروض الخارجية التي أصبحت اليوم عبئاً ثقيلاً على شعوب الدول الفقيرة .
ج_ تبويب الموازنة :
يعدَّ التبويب أحد المراحل الهامة في تحضير الموازنة بشكل عام ، وهو عبارة عن تصنيف البيانات الخاصة بنشاط أو حساب معين ، ثم تجمع الحسابات المتشابهة في مجموعات فرعية ورئيسة ، فالموارد يعتمد في تبويبها وتقسيمها إلى أبواب ، ثم تقسم هذه الأبواب إلى فصول وبنود تبين المفردات التفصيلية التي يشملها كل باب بحيث يمكن دراسة التقديرات الخاصة بكل نوع وتحديد المتحصلات الفعلية من كل منها خلال السنة المالية ، فضلاً عن دراسة التغيرات التي تطرأ على أنواع الموارد من سنة لأخرى [١].
وتوجد أساليب متعددة في تبويب الموارد حتى أن بعض الدول يشتمل قانون الموازنة فيها على المبادئ الأساسية التي بموجبها يتم تقدير الموارد [٢] .

أما بالنسبة لتبويب المصروفات فهناك عدة طرق لتبويبها [٣] ، ويهدف كل منها إلى أغراض متنوعة لها أسبابها ومبرراتها ومن أهمها ما يأتي [٤]:
١- التبويب على أساس طبيعة النفقة :

(٢) متولي الجمل وآخرون ، المحاسبة الحكومية ، مطابع سجل العرب ، القاهرة ، ١٩٧٠ م ، ص ٢٩ ، والمركز العربي للتطوير الإداري ، ندوة الموازنة ، ص ١٧، ١٨.

(٣) Blough . R .,The Federal Taxation Process, Prentice-Hall,N.Y.1952 ,P35.

(١) د. عادل فليح العلي ، المالية العامة والتشريع المالي والضريبي ، دار الحامد للنشر والتوزيع ، عمان ،٢٠٠٣ ، ٥٤٠ -٥٤٦ .

(٢) Hough , D. principles of public finance ,p. 145 ولاحقاً سيكتب بالتالي : هوف ، مبادئ المالية العامة .

تنقسم المصروفات تبعاً لاختلاف وظائف الدولة ، ولذلك سمى هذا التقسيم بالتقسيم الوظيفي ، وقد درج كثير من الكتاب على التمييز بين ثلاث مجموعات كبيرة متجانسة من الوظائف تقسم تبعاً لها المصروفات العامة وهي [١] :

أ-مصروفات الخدمات العامة :

وهذه تشتمل المصروفات الخاصة بتسيير المرافق العامة بكيان الدولة مثل : الإدارة العامة ، والدفاع والأمن ، ونحوه ، وتسمى هذه المصروفات السيادة . لان هذه المصروفات تنفقها الدولة صاحبة السيادة ، أما الدولة الإ سلامية فكانت تهتم بالمصروفات العسكرية ، وذلك بسبب ما كان يحيط بالدعوة الإسلامية من أعداء . سواء في داخل الدولة أو في خارجها ، وهو أمر اقتضى الاحتفاظ بجيش قوى مزود بالعتاد اللازم ، فضلاً عن اضطرار الدولة إلى خوض الكثير من الحروب سواء في ذلك [٢]مع العرب أنفسهم في أول الدعوة المحمدية أم مع الفرس والبيزنطيين بعد ذلك ، وقيام الحرب الأهلية التي نشبت أيام علي بن أبي طالب كرم الله وجهه

ويمكننا أن نستنتج مما سبق أن بعض مصروفات السيادة هي مصاريف الزكاة ، ومن هذه مصاريف أجور " العاملين عليها" الذين يقومون بجمع الزكاة من الناس ودفعها لولي الأمر ، وكذلك الذين يقومون بتقسيمها على المستحقين ، وهي تعد مصروفات إدارية ، كذلك مصروفات المحاربين والمرابطين في ميدان الحرب والثغور [٣] .

ب-مصروفات الخدمات الاجتماعية .

وتشمل المصروفات التي تحقق التنمية الاجتماعية للأفراد مثل : مصروفات الضمان الاجتماعي والإسكان والتعمير والثقافة العامة والصحة فتقوم الدولة بالصرف على هذه الخدمات من مواردها العامة ، أما في الدولة الإسلامية ، فان المال هو مال الله ، وإن البشر مستخلفون فيه ، وإن الإسلام هو دين التكافل الاجتماعي الذي يؤمن لكل فرد في المجتمع أيا كانت جنسيته أو ديانته أن يحيا حياة كريمة مطمئنة ، لكل ذلك ألزم التشريع الإسلامي للدولة أن تكفل لكل فرد حياة كريمة ، وعدَّ ذلك الحد الأدنى من المستوى اللائق للمعيشة في المجتمع إسلامي ، فإن عجز عن ذلك لسبب خارج عن إرادته كمرض أو عجز أو شيخوخة ، انتقلت مسؤولية ذلك إلى بيت مال

---

(٣) خطار شبلي ، الموازنة ، ص١٥٥

(٤) ابن الأثير ، الكامل في التاريخ ، ج ٢ ، ص٣٢٠ .

(٥) زكريا بيومي . المالية العامة الإسلامية ، ص٤٢٤ .

المسلمين [١] وعلى الإمام أن يتقي الله في صرف الأموال إلى المصارف المنصوص عليها " فلا يدع فقيراً إلا أعطاه من الصدقات حتى يغنيه وعياله ، وإن احتاج عدد من المسلمين وليس في بيت مال المسلمين من الصدقات شيء ، أعطى الإمام ما يحتاجون إليه من بيت الخراج [٢].

ولا تقتصر صور الضمان الإجتماعي على تأمين الفقراء والمساكين بضمان حياة كريمة ، بل تتعدى إلى صور أخرى مثل : تأمين الأطفال ، واللقطاء ، وتامين البطالة ، وسد حالة الفقير العاجل ، وكثيراً ما أعطى الفقير ما يمكن تسميته برأس مال ليبدأ تجارةً ما وينميها . ويضيف أحد العلماء [٣] إلى ذلك سائر ما لابد منه على ما يليق بحال المحتاج من غير إسراف ولا تقتير لنفس الشخص ولمن هو في نفقته .

كما أن الدولة الإسلامية اهتمت منذ نشأتها بالتعليم وتشجيعه والدعوى إلى تحصيله ، فقد حرص رسول الله صلى الله عليه وسلم على تعليم الصحابة الكتابة وإرسال البعثات لتعليم اللغات وبعض الصناعات الحربية [٤] .

وفي عهد عمر بن الخطاب رضي الله عنه كثرت الفتوحات وأسلمت الأعاجم وأهل البادية فأمر ببناء بيوت المكاتب ونصب الرجال لتعليم الصبيان وتأديبهم [٥].

ت- مصروفات الخدمات الاقتصادية :

وهي تلك الخدمات التي تقوم بها الدولة لتحقيق أهداف اقتصادية ، ويدخل فيها الاستثمارات التي تستهدف تزويد الاقتصاد القومي الأساسية لتحقيق التنمية وذلك مثل : بناء الجسور وشق الترع ، وتامين مياه الري ، والشرب ، وربط الوطن بشبكة مواصلات قومية [٦]

(١) محمد الفنجري ، الإسلام والمشكلة الاقتصادية ، مطبعة الانجلو مصرية ، القاهرة ، ١٩٧٢

(٢) شمس الأئمة محمد سهل السرخسي ، المبسوط ، دار السعادة ، ١٣٢٤ هـ ج٣ ، ص١٨

(٣) احمد الأزرق ، الضمان الاجتماعي ، رسالة دكتوراه ، جامعة الأزهر ، ١٩٧٣ .

(٤) الكتاني ، التراتيب الإدارية

(١) عبدالحي الفاسي الكتاني ، التراتيب الإدارية ، المطبعة الأهلية ، الرباط ، ١٣٤٦ .

(٢) محمد الفنجري ، الإسلام والمشكلة الاقتصادية ، مكتبة الانجلو المصرية ، القاهرة ، ١٩٧٢ص٣٧ .

ويذهب أحد الباحثين ويقول : " وما جباه الإمام من الخراج ، وما أهداه أهل الحرب إلى الإمام والجزية ، وما أخذ منهم من غير حرب تصرف في مصالح المسلمين ، فتسد بها الثغور وتبنى فيها القناطر والجسور ..." [١]
فضلاً عن ذلك فقد أولى الفكر المالي الإسلامي أهميته إلى ضرورة الإنفاق على التنمية الاقتصادية ، ويقول في هذا [٢] : " إذا جاء قوم من أهل خراجهم ، وذلك أن في بلادهم أنهاراً عادية قوية وأرضين كثيرة غامرة ، وأنهم ان استخرجوا لهم تلك الأنهار واحتفروها ، وأجرى الماء فيها عمرت هذه الأرضون الغامرة وزاد في خراجهم ، أن يامر بحفر تلك الأنهار ، وجعل تلك المصروفات من بيت المال لان في ذلك مصلحة لأهل الخراج في أراضيهم وأنهارهم " .

٢- التبويب على أساس النطاق الإقليمي :

يعتمد هذا التبويب على أساس النطاق الإقليمي لسريان المصروفات العامة ومدى استفادة أفراد المجتمع منها ، أو سكان إقليم معين داخل الدولة من هذه النفقة ، ومن ثم يمكن تقسيم المصروفات إلى : مصروفات قومية هي التي تقوم الحكومة المركزية أو الحكومة الاتحادية بصرفه ، ويحتمل عبئهُ مجموع المواطنين عن طريق الموازنة العامة للدولة ، ويعود نفعه على كافة أفراد المجتمع مثل : مصروفات الدفاع الخارجي والتمثيل السياسي [٣] أما المصروف المحلي فهو الذي تصرفه الولايات أو أقاليم الدولة ، ويتحملها في الغالب سكان الولاية أو الإقليم نفسه ، ويعود نفعه على هؤلاء السكان مثل :المصروفات الخاصة بتوزيع المياه ، والكهرباء ، والمواصلات داخل الإقليم [٤]
وتختلف الدول فيما بينها من حيث توزيع المرافق العامة بين الدولة والهيئات المحلية ، ويرجع ذلك إلى ظروف تاريخية وسياسية واقتصادية واجتماعية وجغرافية خاصة لكل دولة في فترة معينة [٥]
وتقوم المالية الإسلامية في صدر الإسلام على أساس اللامركزية . فتوجد في كل إقليم بيت مال خاصاً به الى جوار بيت المال المركزي الموجود بمقر الخلافة . بحيث يتولى المال المحلي كافة مهام بيت المال في نطاق الإقليم الذي يتبعه ، فهو

---

(٣) سعيد حوى ، الإسلام ، مكتبة وهبة ، القاهرة ، ١٩٧٧ م ، ج ٣ ، ص٨٠

(٤) ابو يوسف ، الخراج ، ص٧١

(٥) هوف ، مبادئ المالية العامة ،ص١٦٠ ، وعاطف صدقي ، مبادئ المالية العامة ص ٦٥ .

(١) المصدر ذاته ، ص١٦١ ، ص٦٦

(٢) المركز العربي للتطوير الإداري ، ندوة الموازنة المبرمجة ، ص١٧ ، ٢٠

يتولى الصرف على جند المسلمين بالولايات ، والمصروفات الاستثمارية والاجتماعية وسائر المصروفات المقررة في الاسلام [١] فإن بقى فائض من موارده أرسل إلى بيت المال المركزي بعد استبعاد جزء كاحتياطي يستخدم في حالات الطوارئ ، وإن لم يبق شيء من هذه الموارد واحتاج الإقليم إلى معونة بيت المال المركزي كان عليه إعانته [٢] .

والحكمة من ذلك هو أن يختص كل إقليم بموارده مادام في حاجة إليها بدون أن تستأثر بها عامة الخلافة ، والجدير بالذكر أن الأخذ باللامركزية في الدولة الإسلامية بدأ في عهد عمر بن الخطاب رضي الله عنه عندما زادت الموارد العامة للدولة ، وتعددت المصالح العامة ، فاتخذ عمر رضي الله عنه إلى جانب بيت المال العام بيت مال خاص لكل ولاية من ولايات الدولة الإسلامية [٣] .

ذكرنا سابقاً أن الزكاة هي الفريضة المالية المحلية التي يختص بحصيلتها كل إقليم ، فهي تؤخذ من المكلفين في اقليم معين ، وتنفق على المسلمين في داخل ذلك الإقليم التي تجبى فيه الزكاة ، ولا يجوز لولي الأمر صرف حصيلتها على إقليم آخر غير ذلك الذي جمعت فيه إلا في ظروف معينة [٤] . وهذا ما يجمع عليه الفقهاء بالنسبة لزكاة الأنعام والزروع والثمار .

أما زكاة النقدين فقد اختلف الفقهاء في شأنها ، وإن كان الرأي الراجح هي أنها تتبع المال لا المالك بمعنى أن حصيلتها تصرف داخل الإقليم . وسند الفقهاء في ذلك سنة رسول الله (ص) وخلفائه الراشدين . اذا إن الرسول (ص) لما أرسل عماله وولاته إلى الأقاليم لجمع الزكاة ، وامرهم أن يأخذوها من أغنياء البلد ثم يرودها على فقرائه . فقد أرسل عليه الصلاة والسلام معاذ بن جبل إلى اليمن وأمره أن ياخذ الزكاة من أغنيائهم ويردها على فقرائهم ، ونفذ معاذ وصية

---

(٣) محمد كرد علي ، الإدارة الإسلامية في عز العرب ، مطبعة مصر ، ١٩٣٤ م ، ط١ ، ص٤٦ ، وعاطف صدقي المالية العامة ، ص٨١ ، وشوقي شحاته ، محاسبة الزكاة علماً وعملاً ، مطبعة الأنجلو المصرية ، ١٩٧٠ م ، ط١ ، ص٣٠ .

(٤) جورجي زيدان ، تاريخ التمدن الإسلامي ، مطبعة الهلال ، مصر ، ١٩٢٦ م ،ط٢ ،ج١ ،ص٤٧ .

(٥) المصدر ذاته ، ص٤٨ .

(١) شوقي شحاته ، محاسبة الزكاة ، المصدر السابق ، ص٦٢ ، وأبو عبيد ، الأموال ، باب قسمة الصدقة ، في بلدها ص ٥٢٦ .

الرسول عليه السلام ، ففرق الزكاة على المستحقين من أهل اليمن ، بل فرق زكاة كل إقليم على المحتاجين منه خاصة[١] .

ويدل على ذلك ماورواه أبو عبيد بقوله :" اخبرني خالد أن عمر بن العاص بن شعيب أخبره : أن معاذ بن جبل لم يزل بالجند ، إذ بعثه رسول الله (ص) إلى اليمن حتى انتقل الرسول عليه السلام إلى الرفيق الأعلى وأبو بكر رضي الله عنه ، ثم قدم على عمر ، فرده على ماكان عليه.فبعث معاذ بثلث صدقة الناس ، فأنكر ذلك عمر ، وقال :

لم ابعثك جابياً ولا آخذ جزية ، ولكن بعثتك لتاخذ من أغنياء الناس فتردها على فقرائهم .

فقال معاذ ما بعثت إليك بشيء وأنا أجد أحداً يأخذه مني . فلما كان العالم الثاني بعث إليه بها كلها ، فراجعه عمر بمثل ماراجعه من قبل ، فقال معاذ : ماوجدت أحداً يأخذ مني " [٢] .

ويستفاد مما سبق أن الأصل في الزكاة توزيعها في بلد المال الذي فرضت فيه الزكاة وإقرار عمر رضي الله عنه بما عمل معاذ وبعد مراجعته دليل على جواز نقل الزكاة وتوزيعها في بلد آخر ، أذا لم يوجد من يستحقها في بلدها الأصلي .[٣]

٣- التبويب على أساس الانتظام

يمكن تقسيم النفقات العامة من حيث انتظامها إلى [٤] :

مصروفات عادية . وهي تلك التي تكرر كل عام بصورة منتظمة ودورية وتستخدم لإشباع حاجات دائمة للدولة ، فهي مصروفات يمكن توقعها مثل : الرواتب ، والخدمات ، ومصروفات المرافق العامة .

أما المصروفات غير العادية فهي المصروفات التي لا يمكن تقديرها سلفاً مثل إصلاح آثار الكوارث والأزمات والحروب .

وترجع أهمية هذا التبويب إلى أن المصروفات العادية يجب تغطيتها بموارد عادية كالضرائب والرسوم وموارد أملاك الدولة الخاصة إلخ ، أما المصروفات غير العادية فهي تبرر الالتجاء إلى القروض في حالة عدم كفاية الموارد العادية ،

---

(٢) ابو يوسف ، الخراج، ص٨١ ــ ويوسف القرضاوي ، فقه الزكاة ، ج٢ ، مؤسسة الرسالة ، بيروت ، ١٩٨١ ، ص٨١٠ -٨٢٠

(٣) ابو عبيد ، الأموال ، باب قسمة الصدقة في بلدها ، ص ٥٢٨ .

(١) المصدر ذاته ، ص٥٣٠ ، ويوسف القرضاوي ، فقه الزكاة ، ج٢ ، ص٨١٢

(٢) المركز العربي للتطوير الإداري ، ندوة الموازنة ص٦

كما أن المصروفات غير العادية تبرر وضع موازنة غير عادية منفصلة عن موازنة الدولة ، وكذلك يمكن تمويلها من مصادر غير عادية [١] .
وفي المجال نفسه يمكن تبويب المصروفات في الدولة الإسلامية من حيث تكرارها إلى مصروفات عادية ومصروفات غير عادية ، فالأولى وهي التي تتميز بصفة الانتظام والدورية مثل : مصروفات المرافق العامة ، كالدفاع والأمن الداخلي ، والعدالة والضمان الاجتماعي ، وتغطى هذه المصروفات من مصادر عادية تشمل اساساً الخراج ، والجزية والعشور ، وتغطى مصروفات الضمان الاجتماعي بصفة أساسية من الزكاة ، والثانية لا تتميز بالانتظام والدورية نظراً لعدم إمكانية توقيعها مثل : مصروفات الحروب والأوبئة والفيضانات وتغطي من القروض[٢]
التبويب في صدر الإسلام
ذكرنا أن الدول تختلف في تقسيم المصروفات العامة التي تسير بمقتضاها في موازناتها . ويرجع هذا الاختلاف إلى اعتبارات تختلف عن الاعتبارات العلمية [٣] .
وفي الدولة الإسلامية نجد أن الاعتبارات الدينية أثرت تاثيراً ملموساً في التبويب المعمول به للمصروفات العامة ، هذا فضلاً عن تبني هذه الدولة لمبدأ تخصيص موارد معينة [٤] لتغطية مصروفات معينة . ونتيجة لهذه الوضعية قسم بيت المال إلى أقسام مستقلة ، يختص كل قسم بموارد معينة تنفق على مصروفات معينة على النحو التالي [٥] :
أ- بيت مال الزكاة :

(٣) محمد حلمي ، ميزانية الدولة ، ص ١٠٥ ، والمركز العربي للتطوير الاداري ، ندوة الموازنة ، ص١٥ .

(١) الكتاني ، التراتيب الإدارية ، ص٣٤٢ – ٣٤٥ _ أحمد الأزرق ، الضمان الاجتماعي ، رسالة دكتوراه ، جامعة الأزهر ، ص٣٣ .

(٢) د. هاشم الجعفري ، مبادئ المالية العامة والتشريع المالي ، ط٣ ، مطبعة سلمان الاعظمي ، بغداد ، ١٩٦٧ – ١٩٦٨ ، ص ١٤٦

(٣) محمد الفنجري ، الإسلام والمشكلة الاقتصادية ، ص ٩٦

(٤) زكريا بيومي ، المالية العامة الإسلامية ، ص ٤٤٣ ، ٤٤٤

وتلحق بيت مال الزكاة العشور التي تؤخذ من المسلمين ، ويتم الصرف من هذا البند إلى أصحاب الاستحقاق الذين ذكرهم الله في آية الصدقات في سورة التوبة (١)

ب- بيت مال الغنائم :
ويلحق بهذا البيت خمس الغنائم والمعادن والركاز ومصرف هذا البيت بينته آية الغنائم في قوله تعالى في سورة الأنفال (٢)

ت- بيت مال الفن :
ويلحق بهذا البيت مال الخراج والجزية والعشور التي تؤخذ من أهل الذمة وأهل الحرب ومصرفه إشباع كافة الحاجات العامة للمسلمين مثل : رواتب الولاة ، والقضاة ، وأهل الفتوى من العلماء والمقاتلين ، ورصف الطرق وعمارة المساجد والقناطر والجسور وسد الثغور وما شابه ذلك .
بيت مال الضوائع :
ويلحق بهذا البيت الأموال التي لا مالك لها ، ومنها الأموال التي لاوارث لها واللقطة ونحوها ، ومصرفه يخصص للفقراء والمساكين . يداوي منه مرضاهم ويكفن موتاهم وينفق عليهم منه(٣)
ونستخلص مما سلف أنه لا يوجد تناقض جوهري فيما سلكته الدولة الإسلامية في تبويب موازنتها العامة من حيث الموارد والمصروفات .
وعلى ضوء أساليب التبويب المختلفة التي بحثناها آنفاً يمكننا أن نضع نموذجاً للموازنة العامة الإسلامية في صدر الإسلام وكذلك للموازنة التي خصصت للمصروفات التي أشار اليها القرآن الكريم في آياته الشريفة وبينتها السنة المحمدية(٤) .

المطلب الثالث

اعتماد الموازنة

---

(٥) التوبة : ٦٠

(٦) الأنفال : ٤١

(١) زكريا بيومي ، المالية العامة الإسلامية ، ص ٤٤٤

(٢) انظر : المصدر السابق .

إذا ما أريد أن تكون الموازنة صحيحة تعكس حقيقة الحاجات العامة للدولة ، يجب أن يسهم في اعدادها معظم أصحاب العلاقة [١] .

وقد تنازعت السلطتان التشريعية والتنفيذية لمدة طويلة أمر الصلاحيات المتعلقة بإعداد الموازنة ، ويعود هذا التنازع إلى أن السلطة التشريعية ترى أن الموازنة قانون ، وانها تتضمن الأعباء المفروضة على المواطنين ووجوه الإنفاق ، وهي أمور لا يجوز معالجتها إلا من قبل الشعب ، وترى السلطة التنفيذية أن الموازنة تشكل برنامج عمل ، هي مسئولة عن تنفيذه ، فلا بد لها من وضعه أو الإسهام على الأقل في إعداده [٢]

ويذهب آخر [٣] إلى أن إعداد الموازنة هو عمل حسابات من أعمال المحاسبة العام وتشترك فيه مختلف دوائر الدولة تحت اشراف وزير المالية ، ويتم العمل وعلى وفقً اصول المحاسبة المحددة في القانون .

ويلاحظ أنه لا يجوز أن تنفرد سلطة دون غيرها بفرض الضرائب وتحديدها إلا بموافقة البرلمان [٤] وهذا ما عرفته الدولة الإسلامية اذ كانت تأخذ موافقة أهل الشورى والرأي [٥] من الصحابة رضي الله عنهم في فرض الخراج والعشور ، وهذا الإجراء يماثل المبدأ المعمول به في الدولة الحديثة الذي يقوم على ضرورة موافقة ممثلي الشعب على تقدير الضرائب وعلى كيفية صرف حصيلتها ويؤكد ذلك قول الله تعالى : (وَالَّذِينَ اسْتَجَابُوا لِرَبِّهِمْ وَأَقَامُوا الصَّلَاةَ وَأَمْرُهُمْ شُورَى بَيْنَهُمْ وَمِمَّا رَزَقْنَاهُمْ يُنفِقُونَ) [٦]

وتقوم السلطة التشريعية في الدول الديمقراطية باعتماد الموازنة ، وذلك عن طريق اكتساب البرلمان لذاته السلطة تدريجياً ، وتم ذلك نتيجة تطور تاريخي إلى أن انتهى بضرورة موافقة البرلمان على فرض الضرائب ، ثم تبع ذلك ضرورة مراقبة البرلمان للصرف العام ، ومن ثم أصبح من الضروري اعتماد الموازنة [٧]

---

(٣) Willet, J ., Management in Public services P, 229 .

(١) خطار شلبي ، الموازنة ٦٥ .

(٢) محمد حلمي ، ميزانية الدولة ، ص٩٣ .

(٣) حلمي مراد ، ميزانية الدولة ، ص ١١٠ .

(٤) حسن عزباوي ، الموارد المالية الإسلامية ، والضرائب المعاصرة ، ص ١٠٣ .

(٥) الشورى : ٣٨

(٦) خطار شلبي ، الموازنة ، ص٧٠ ، وحلمي مراد ، ميزانية الدولة ، ص ١١٠

ويقابل موافقة السلطة التشريعية على اعتماد الموازنة في الدولة الحديثة موافقة أهل الشورى والرأي في صدر الإسلام ، ومما يدل على ذلك تعيين مرتبات الخلفاء كأبي بكر وعمر والصحابة رضي الله عنهم جميعاً ، وإعادة النظر في مقدارها كان بناء على الشورى بين الصحابة رضي الله عنهم [١] ، لان الأصل في أموال الشعب الحرمة . فإن كانت الحاجة والمصلحة توجب أخذ بعض المال من صاحبه وتكليف الناس أعباء مالية ، فهذا أمر خطير لا يصح البت فيه إلا بالشورى ، فهم الذين يستطيعون مراعاة الشروط فيتبينون وجوه الحاجة إلى المال ، ويعرفون كفاية الموارد الأخرى أو عجزها . فهم الذين يضعون من التنظيم ما يكفل توزيع أعباء الموارد المالية بين الرعية بالعدل ، ثم يراقبون صرف الحصيلة التي تجبي ، ويؤيد هذا قوله تعالى في سورة الشورى [٢] ، وهذا ما حصل فعلاً بصورة قطعية عندما فرض عمر بن الخطاب رضي الله عنه الخراج والعشور [٣]

والجدير بالذكر أن الله سبحانه وتعالى فرض الزكاة على المسلمين وحدد أوجه مصارفها وبين الرسول صلى الله عليه وسلم تفاصيلها .. هذه أحكام الهبة لا تعتمد على إذن أو إجراء من أهل الشورى ، ولا يملك هؤلاء أو غيرهم حق الغائها أو التعديل فيها ، أو التعديل في مصارفها ، ومن هنا يمكن أن نطلق عليها الموارد الدائمة ، وفيما عدا ذلك لابد من الحصول على موافقة أهل الشورى [٤]

المطلب الرابع

تنفيذ الموازنة

بعد اعتماد الموازنة من قبل البرلمان ، تقوم السلطة التنفيذية باتخاذ لإجراءات إدارية لتحصيل الموارد الواردة في الموازنة حتى تتمكن من القيام بالصرف على المصالح العامة للدولة [٥] .

---

(١) الطبري ، تاريخ الأمم والملوك ، ج٤ ، ص ١٦٣ ، وبدوي عبد اللطيف ، النظام المالي المقارن في الاسلام ، ص ٧٩ .

(٢) الشورى : (٣٨)

(٣) ابو يوسف : الخراج ، ص ٣٥

(٤) يوسف قرضاوي ، فقه الزكاة ، ج٢ ، ص١٠٨٥

(٥) حلمي مراد ، ميزانية الدولة ، ص ١١٥ .

والطريقة المثالية لتنفيذ الموازنة هي الالتزام بما ورد في قانون الموازنة ، وذلك احتراماً وصوناً لرغبة السلطة التشريعية . وفي نفس الوقت يجب أن تعطى الموازنة المرونة لكافة المستويات الإدارية [١]

ويلاحظ أنه في عهد الرسول صلى الله عليه وسلم كانت تصرف موارد الدولة في وقتها [٢]

ومازاد عن ذلك ولم تكن هناك حاجة ماسة إليه يحفظ في بيت المال ، وكذلك الحال في عهد ابي بكر رضي الله عنه [٣]

أما عندما كثرت الأموال في عهد عمر رضي الله عنه أنشا الديوان وكان يقيد فيه كل موارد الدولة وأوجه مصارفها [٤]

وكانت أجهزة الدولة الإسلامية تعمل باسلوب اللامركزية في الشؤون المالية ، وهو النظام الأمثل الذي لم تستطيع الدول الحديثة تطبيقه حتى اليوم [٥] .

المطلب الخامس

الرقابة على تنفيذ الموازنة

تعد الرقابة على تنفيذ الموازنة من الأمور الهامة في كافة الدول ، نظراً لاهميتها في ضمان عدم خروج الحكومة عن الحدود التي رسمتها السلطة التشريعية ، ولذا تلجأ كثير من الدول إلى إنشاء أجهزة خاصة للرقابة على تنفيذ الموازنة الى جانب الرقابة الإدارية التي تتولاها السلطة التنفيذية نفسها ، والرقابة البرلمانية التي تقوم بها السلطة التشريعية [٦]

وقد تنوعت صور الرقابة في الفكر الإسلامي وهي تشمل على الأنواع التالية :

١- الرقابة الذاتية :

---

(١) Mosher,F., P rograms Budgeting Public Adminsteration service Chicago 1954 ,P.48 .

(٢)ابراهيم فواد ، الإنفاق العام في الاسلام ، مصدر سابق، ص ٢٦٢ ، وأحمد جامع ، فن المالية العامة ص ١٠١

(٣)المصدر ذاته ، نفس الصفحة .

(٤) زكريا بيومي ، المالية العامة الإسلامية ، ص ٤٨٧ ، وحسن عزباوي ، المالية في الاسلام ، والضرائب المعاصرة ، ص ٩٧

(٥) يوسف ابراهيم ، النفقات العامة في الإسلام ، ص ٢٣٢ ، ومحمد العربي ، علم المالية ، والتشريع ، ص ١٧ .

(٦) د.طاهر الجنابي ، دراسات في المالية العامة ، الجامعة المستنصرية ، بغداد ، ١٩٩٠ ،ص ١١٧ .

جعل الإسلام من كل انسان رقيباً على نفسه يحاسبها على ماصدر منها من أفعال ، لان الله سبحانه وتعالى يراقب سلوك الإنسان لقوله تعالى (يَعْلَمُ خَائِنَةَ الْأَعْيُنِ وَمَا تُخْفِي الصُّدُورُ) [١] وقوله تعالى ايضاً : (يَا أَيُّهَا النَّاسُ اتَّقُواْ رَبَّكُمُ الَّذِي خَلَقَكُم مِّن نَّفْسٍ وَاحِدَةٍ وَخَلَقَ مِنْهَا زَوْجَهَا وَبَثَّ مِنْهُمَا رِجَالاً كَثِيرًا وَنِسَاء وَاتَّقُواْ اللّهَ الَّذِي تَسَاءلُونَ بِهِ وَالأَرْحَامَ إِنَّ اللّهَ كَانَ عَلَيْكُمْ رَقِيبًا) [٢] لذلك فلا غرو أن اعتبر الفكر الإسلامي الرقابة الذاتية من الوسائل الفعالة على الصرف العام .

فقد نهى الإسلام عن الخيانة في كافة صورها لقوله تعالى : (يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُواْ لاَ تَخُونُواْ اللّهَ وَالرَّسُولَ وَتَخُونُواْ أَمَانَاتِكُمْ وَأَنتُمْ تَعْلَمُونَ) [٣] وتوعد سبحانه وتعالى من يختلس شيئاً من المال العام بالعذاب الأليم بقوله تعالى : (وَمَا كَانَ لِنَبِيٍّ أَن يَغُلَّ وَمَن يَغْلُلْ يَأْتِ بِمَا غَلَّ يَوْمَ الْقِيَامَةِ ثُمَّ تُوَفَّى كُلُّ نَفْسٍ مَّا كَسَبَتْ وَهُمْ لاَ يُظْلَمُونَ) [٤]

وجاء في السنة الشريفة : قال رسول الله صلى الله عليه وسلم : " من استعملناه منكم على عمل ، فكتمنا مخيطاً فما فوقه ، فهو غلول يأتي يوم القيامة ، فقام رجل من الأنصار أسود ، كأنى أنظر إليه فقال : يا رسول الله ، أقبل عنك عملي ، قال : وما ذلك ؟قال سمعتك تقول كذا وكذا ، فقال رسول الله صلى الله عليه وسلم : وأنا أقول الآن ، الا من استعملناه على عمل فليجئ بقليله وكثيره ، فما أعطى منه أخذ ، وما نهى عنه انتهى [٥]

ولكي تحقق الرقابة الذاتية بصورة فعالة ، حرص الإسلامي على اشتراط ضرورة توافر شروط معينة في اختيار العاملين على جباية وصرف المال العام ، ومن هذه الشروط : حسن السيرة ، والامانه ، وخشية الله سبحانه وتعالى .

٢- الرقابة الإدارية :

---

(١) غافر : ١٩

(٢) النساء : ١

(٣) الأنفال : ٢٧

(٤) آل عمران : ١٦١

(٥) أبو عبيدة ، الأموال ، باب توفير الفئ للمسلمين ، تحقيق محمد هراس ، دار الفكر ، القاهرة ،١٩٨١ ، ص ٢٤٧

تتمثل الرقابة الإدارية في الدولة الحديثة في رقابة الرؤساء من موظفي الحكومة على مرؤسيهم ، كما تقوم وزارة المالية بالرقابة على المال العام ، أو أجهزة المحاسبة على مختلف الوزارات والمصالح الحكومية عن طريق الموظفين التابعين لها في كل وزارة ، وقد تكون هذه الرقابة أثناء تنفيذ الموازنة . أو بعد تنفيذها (١)

وقد عرفت الدولة الإسلامية الرقابة الإدارية في تنفيذ الموازنة ، وذلك عن طريق محاسبة عمال الجباية على ما قاموا بتحصيله من موارد عامة يناط بهم تحصيلها ، فيلزم أن يقدم عمال الخراج حساباً دقيقاً ، ويجب على كاتب الديوان محاسبتهم على صحة ما قدموه ، وكذلك عمال العشور ، ويؤكد هذا ما رواه الماوردي بقوله : إن على كاتب الديوان محاسبة العمال ، وذلك لأنه يرى ان مصرف الخراج والعشر مشترك (٢)

وقد كان عمر بن الخطاب رضي الله عنه يتبع طريقة مبتكرة في الكشف عن عماله ، فكان يطلب حضور العمال والولاة كل عام في موسم الحج للمحاسبة والمراجعة ، ويسال الناس عن أحوالهم ، وكان يبحث معهم شؤون رعيتهم ، ويرسم لكل منهم سياسة خاصة بولايته (٣)

ولضمان عدم امتداد أيدي العمال إلى أموال المسلمين بغير حق ذهب الفقه المالي الإسلامي لإلى ضرورة منح العمال ما يكفيهم من مرتبات ، وقد اشار الى ذلك أبو يوسف فقال :

" حدثني محمد بن ابي حميد قال : حدثنا اشياخنا أن أبا عبيدة بن الجراح قال لعمر بن الخطاب رضي الله عنه ، دنست أصحاب رسول الله صلى الله عليه وسلم ، فقال له عمر : يا ابا عبيد وإذا لم استعين بأهل الدين على سلامة ديني فبمن أستعين ؟ قال : أما إن فعلت فأغنهم بالعمالة عن الخيانة " (٤)

وروى أبو يوسف أيضاً : أن عمر بن الخطاب رضي الله عنه لجا إلى طريقة لمراقبة العمال في الصرف تعتمد على مظاهرهم الخارجية ، فقد كان يستخلص من هيئتهم ولباسهم وطعامهم دليلاً على مدى ميلهم للإسراف في الصرف من

---

(١) محمد المبارك ، الدولة ونظام الحسبة ، ط١ ، ودمشق . ١٩٦٧ م ، ص ٤٣ .

(٢) د.محمد يونس يحيى ، تحضير الموازنة العامة للدولة ، دراسة مقارنة مع اشارة خاصة الى العراق ، رسالة ماجستير ، كلية القانون ، جامعة الموصل ٢٠٠١ ، ص١٢١ .

(٣) الكتاني ، التراتيب الإدارية ، ص ٧٢ ومحمد كرد علي ، الإدارة الإسلامية في عز العرب ، ص ١٢-١٥ .

(١) أبو يوسف ، الخراج ، ص ١١٣

عدمه ، فاذا وجد لديهم ميلاً للإسراف عزلهم ، وأعطاهم درساً ينتفعون به في مستقبل حياتهم [١] .

٣- الرقابة الشعبية :

هي الرقابة التي يفرضها الشعب المسلم على ولي الأمر ومن يعاونه على أساس أن الإمام يستمد سلطانه من الشعب في الإسلام ، إذ إن الخلافة عقد بين الإمام والمسلمين يرتب لطرفيه حقوقاً والتزامات ، كما جاء في الحديث الشريف : " من رأى منكم منكراً فليغيره بيده ، وإن لم يستطيع فبلسانه وإن لم يستطع فبقلبه وهذا أضعف الإيمان " [٢]

لذلك كان واجباً على كل فرد من أفراد المسلمين أن يكون رقيباً على أعمال الغير ، ويقاوم الأفعال والأعمال التي حرمها الله ونهى عنها رسول الله صلى الله عليه وسلم .

كان الرسول عليه الصلاة والسلام يستمع إلى أخبار العمال من الوفود الشعبية التي تصل المدينة المنورة من جهة ولايته ، ويحقق فيما ينقل إليه من أخبار عماله ، وقد قام بعزل العلاء بن الحضرمي واليه على البحرين ، بعد استماعه لوفد عبد القيس ، وولى مكانه أبان بن سعيد [٣] .

فقد ذكر أبو يوسف أن عمر بن الخطاب رضي الله عنه خطب في الناس قائلاً أيها الناس إنه لم يبلغ ذو حق في حقه أن يطاع في معصية الله ، وإني لأجد هذا المال (مال المسلمين) لا يصلحه الإخلال ثلاث : أن يؤخذ بالحق ويعطى بالحق ، ويمنع بالباطل ... إنما أنا ومالكم كولي اليتيم ، إن استغنيت استعففت وإن افتقرت أكلت بالمعروف ، ولست أدع أحداً يظلم أحداً ولا يعتدي عليه حتى أضع خده على الأرض ، وأضع قدمي على الخد الأخرى حتى يذعن للحق ، ولكم علي أيها الناس خصال أذكرها لكم فتاخذوني بها : لكم علي الأ أجتبي شيئاً من خراجكم ولا مما أفاء عليكم إلا من وجهة ، ولكم علي إذا وقع في يدي ألا يخرج إلا في حقه . ولكم علي أن أزيد اعطياتكم وأرزاقكم إن شاء الله وأسد ثغوركم " [٤]

ويتبين من هذه الخطبة أن عمر رضي الله عنه وضع دستوراً لجباية وصرف الأموال العامة التزم به شخصاً ، وطالب الناس بمراقبته في تنفيذه . كما طالبهم باتباع هذا الدستور .

---

(٢) المصدر ذاته ، ص ١١٦

(٣) احمد بن حسين البيهقي ، السنن الكبرى ، حيدر اباد ، ج ٤ ، ص ١٤١ .

(٤) محمد كرد علي ، الادارة الإسلامية في عز العرب ، ص١٢ .

(١) أبو يوسف ، الخراج ، ص١١٧ .

ومن أمثلة الرقابة الشعبية في عهد عثمان بن عفان رضي الله عنه ، أن زيد بن الأرقم خازن بيت المال ذهب الى عثمان رضي الله عنه معترضاً على اصداره أمراً بمنح زوج إبنته ليلة زفافه مبلغاً من مال المسلمين ، فقال له عثمان : " اتبكي يا ابن الأرقم لإن وصلت رحمي؟ فقال ابن الأرقم : والله لو أعطيته مائة درهم لكان ذلك كثيراً ، فيغضب عثمان رضي الله عنه ويقول : انك خازن ، فيقول ابن الأرقم ، خازن بيت المال لا خازنك الخاص " [١]

ونستخلص مما تقدم أن الأساس في الرقابة المالية الإسلامية هو العقيدة والايمان ، وقلما نجد هذا النوع من الرقابة في الأنظمة القديمة أو الحديثة ، هذا بالاضافة إلى الرقابة الإدارية والشعبية اللتان لايقلان شأناً عن الرقابة الذاتية .

الخاتمة

كان الهدف الأساس من البحث هو ابراز المبادئ العلمية والأصول المالية التي تحكم النظام المالي للدولة الإسلامية .

وقد تبين أن المالية العامة الإسلامية تتضمن مجموعة من المبادئ والأصول التي وردت في القرآن الكريم والسنة ، والتي تتعلق بنشاط الدولة المالي ، وان هذه الأصول والمبادئ غير قابلة للتعديل والتغيير . لأنها صالحة لكل زمان ومكان بصرف النظر عن تغير الظروف . وان كان هذا لا يمنع من وجود مجموعة من الأنظمة الوضعية والحلول المالية والتي يتوصل اليها المجتهدون والأئمة في الدولة الإسلامية تطبيقاً للمبادئ والأصول الثابتة وإعمالا ، لها والتي يمكن أن تختلف من وقت لآخر ومن مكان لآخر .

ولا يغيب عن الأذهان أن الإسلام بصفته آخر الرسالات الإلهية أتى بمنهج شامل للحياة ، حتى عباداته جعلها تتصل بتنظيم هذا المنهج وتؤثر في اتجاهاته تأثيراً مباشراً . ولم ينظم الاسلام السلوك الفردي فحسب . بل نظم السلوك الاجتماعي أيضاً . فاستكمل بذلك هداية الإنسانية في جميع شؤونها في الجانب الخاص والجانب العام من سلوك المجتمعات البشرية . ووضع الأصول التي يجب على كل مجتمع إنساني أن يسير في نطاقها ، ثم أطلق لكل مجتمع حرية البناء على هذه الأصول ، والتفصيل والتفريع ، مادام ذلك في نطاق الأصول العامة . وبعبارة أخرى فتعاليم الإسلام كما نظمت الجانب الروحي في حياة البشر ، نظمت بالمثل الجانب المادي ، لأن كلا من الجانبين يؤثر في الآخر ويتأثر به .

---

(٢) محمد الغزالي ، الاسلام والأوضاع الاقتصادية ، ١٩٥٢ م ، ط٣ ، ص ٧١٨ ، نقلاً عن زكريا بيومي ، المالية العامة الاسلامية ، ص ٤٩٧ .

والخلاصة أن المالية العامة الإسلامية تتميز عن المالية العامة المعاصرة بأنها تتعلق بالجانب الديني والأخلاقي بالإضافة إلى الجانب المادي . ولا أدل على ذلك من أن أول موازنة عرفت في الإسلام كانت في عهد الرسول الكريم ، وأنها كانت موازنة بسيطة غير معقدة بالشكليات التي نراها في العصر الحديث . كذلك أتضح من دراسة مبادئ تحضير الموازنة أن الفكر المالي الإسلامي أخذ في الأصل بمبدأ سنوية الموازنة ، واستثناء خرج على هذا المبدأ اذا اقتضت المصلحة العامة ذلك الاستثناء . كما أنه أخذ بتعدد الموازنات ، فتوجد الموازنة العامة الأساسية . والثانية موازنة الضمان الإجتماعي . كذلك أخذ بمبدأ تخصيص موارد معينة لتغطية مصروفات معينة . على خلاف ماهو متبع في العصر الحديث .

أما فيما يتعلق بمبدأ توازن الموازنة ، فقد سبق الفكر المالي الإسلامي الفكر المالي الحديث في الأخذ بمبدأ عدم توازن الموازنة . بل يمكن القول أن الفكر المالي الإسلامي وضع نواة نظرية موازنة الدورة الاقتصادية التي مقتضاها أن يحجز جزءاً من الموارد العامة العادية دون صرف في فترة الاكتفاء وعدم الحاجة . وهذا يترتب عليه حدوث فائض في الموازنة يستخدم كاحتياطي مالي لدى الدولة تستخدمه عند الحاجة عندما يظهر العجز في موازنات فترة الكساد

أما من ناحية تبويب الموازنة على وفق معايير علمية . سواء كانت هذه المعايير اقتصادية أو غير اقتصادية ، أو على أساس النطاق الإقليمي ، فإن الدولة الإسلامية تقوم على أساس اللامركزية . إذ يوجد في كل إقليم بيت مال خاص به الى جوار بيت المال المركزي الموجود بمقر الخلافة . بحيث يتولى المال المحلي كافة مهام بيت المال في نطاق افقليم الذي يتبعه . وايضاً يمكن تبويبها على أساس الانتظام من حيث دوريتها إلى مصروفات عادية أو غير عادية . أو على أساس طبيعة المصروفات ، بحيث تقسم تبعاً لاختلاف وظائف الدولة وتكون في مجموعات كبيرة متجانسة .

وهذا يصدق على عدة مجالات منها : مصروفات الخدمات العامة ، ومصروفات الخدمات الاجتماعية ، ومصروفات الخدمات الاقتصادية . وكان التبويب الوضعي في الإسلام يخضع لاعتبارات دينية ، حيث تبنت الدولة الاسلامية مبدأ تخصيص موارد معينة لتغطية مصروفات معينة . وهذا الوضع حتم تقسيم بيت مال المسلمين إلى أربعة أقسام .

ويتم اعتماد الموازنة المكونة من الموارد العامة والمصروفات العامة من أهل الشورى والرأي في الدولة الاسلامية استناداً إلى النصوص القرآنية والأحاديث النبوية واجتهاد الصحابة رضي الله عنهم وهذا ما يقابل اعتماد السلطة التشريعية للموازنة في الدول الديمقراطية .

كما أن الفكر المالي الإسلامي لم يغفل أهمية الرقابة على الموازنة وتنفيذها . فهناك الرقابة الذاتية ، والرقابة الإدارية ، والرقابة الشعبية ، وتنفرد الدولة الإسلامية بوجود الرقابة الذاتية فيها . وهي التي تجعل من كل إنسان رقيباً على نفسه يحاسبها على ما صدر منها من أفعال . ولكي تتأكد من هذه الرقابة ، اشترط الفقه المالي الإسلامي ضرورة توفير شروط تتعلق بحسن السيرة ، والأمانة ، وخشية الله سبحانه وتعالى في اختيار العاملين على الأموال العامة .

كما أن الفكر الإسلامي سبق الفكر الحديث في تقرير الرقابة الشعبية التي لم تتقرر في الدول الا حديثاً . وبعد صراع مرير بين الشعوب وحكامها .

وعلى ضوء ما تقدم يمكن القول أن الإسلام وضع نظاماً مالياً متكاملاً لا يقل تنظيماً عن الأنظمة المالية القائمة في الدول الحديثة . إن لم يتفوق عليها في مجالات عديدة . وهذا النظام للمالية يهدف إلى حماية المجتمع بمقوماته الدينية والخلقية والسياسية ويحقق انتشار الدعوة الإسلامية في الداخل والخارج ، ويرمي الى تحقيق الضمان الاجتماعي بضمان حد الكفاية لكل فرد من أفراد المجتمع ، ويؤدي إلى التنمية الاقتصادية والاجتماعية .

ولا يمنع الإسلام من اختلاف الانظمة المالية الوضعية في الدول الإسلامية . طالما أنها تصدر تطبيقاً للأصول والمبادئ الثابتة الواردة في القرآن الكريم ، والسنة الشريفة ، بصفته أن هذه الأصول والمبادئ صالحة لكل زمان ومكان بصرف النظر عن تغيير الظروف .

بينا أن السمة البارزة في موارد الدولة الحديثة هي الالتجاء إلى القروض بفوائد ربوية ، الا أن النظام المالي الإسلامي حل هذه الإشكالية عن طريق المصارف الإسلامية والمشاركة بالمضاربة .

لذلك نقترح إعادة النظر في أنظمة الدول الإسلامية المالية الوضعية حتى تتماشى مع ما جاء في النصوص القرآنية والسنة المحمدية . ونورد بعض المقترحات وذلك بأن تخصص موازنة مستقلة للتكافل الاجتماعي في كل اقليم . وتقدم المساعدة والعون للفقراء والمساكين يداً بيد ، بل يمكن أن تصرف للمؤسسات والجمعيات التي تقوم بتعليم الفقراء واليتامى والمساكين ، ويمكن أن يوجه جزء من حصيلة هذه الأموال إلى مشاريع إنتاجية يعمل بها المعطلون عن العمل .

كما نقترح أن تقوم الدولة الإسلامية بالتدريج بتحويل المصارف التجارية التي تتعامل بالفوائد الربوية إلى مصارف إسلامية تعمل حسب الشريعة الإسلامية ، والعمل على توسيع انتشارها لتقوم بدور فعال .

المصادر

أولاً : باللغة العربية

أ- القرآن الكريم
ب- دراسات أسلامية عامة
١. أبن قدامة ، المغنى ، ج٣، تحقيق محمد الزيني ، القاهرة ، ١٩٦٩ ،ط١
٢. أبو عبيد ، الأموال ، باب تعجيل الصدقة ، تحقيق محمد هراس ، دار الفكر، القاهرة ،١٩٨١ .
٣. أبو عبيد ، الأموال ، باب توفير الفئ للمسلمين ، تحقيق محمد هراس ، دار الفكر، القاهرة ،١٩٨١
٤. أبو عبيد ، الأموال ، باب قسمة الصدقة في بلدها ، تحقيق محمد هراس ، دار الفكر، القاهرة ،١٩٨١ .
٥. ابو يوسف ، الخراج ، ص٤٢ ، الطبري ، تاريخ الأمم والملوك ، ج٤ .
٦. احمد بن حسين البيهقي ، السنن الكبرى ، حيدر اباد ، ج٤
٧. بدوي عبد اللطيف الميزانية الأولى في الإسلام ، سلسة الثقافة الإسلامية ١٩٦٠م
٨. جورجي زيدان ، تاريخ التمدن الإسلامي ، مطبعة الهلال ، مصر ، ١٩٢٦ م ،ط٢ ،ج١ .
٩. د. ابراهيم فؤاد ، الاتفاق العام في الاسلام ، القاهرة ، مطبوعات معهد الدراسات الاسلامية ،١٩٧٣ .
١٠. د. حسن عزباوي ، الموارد المالية الاسلامية والضرائب المعاصرة ، القاهرة ،١٩٧٦ ، ط١
١١. سعيد حوى ، الاسلام ، مكتبة وهبة ، القاهرة ، ١٩٧٧
١٢. شمس الائمة محمد سهل السرخسي ، المبسوط ، دار السعادة ، ١٣٢٤ هـ ، ج٣
١٣. شوقي شحاته ، محاسبة الزكاة علماً وعملاً ، مطبعة الأنجلو المصرية ، ١٩٧٠ م ، ط١
١٤. طارق الحاج ، المالية العامة ، ط١ ، دار الصفاء للطباعة والنشر ، عمان ، ١٩٩٩
١٥. عبد الحي الفاسي الكتاني ، التراتيب الإدارية ، المطبعة الأهلية ، الرباط ، ١٣٤٦
١٦. عبد الوهاب خلاف ، السياسة الشرعية ، المطبعة السلفية ، ١٣٥٠ هـ.

١٧. محمد الغزالي ، الاسلام والاوضاع الاقتصادية ، ١٩٥٢ م ، ط٣
١٨. محمد الفنجري ، الإسلام والمشكلة الاقتصادية ، مكتبة الانجلو المصرية ، القاهرة ، ١٩٧٢ .
١٩. محمد المبارك ، الدولة ونظام الحسبة ، ودمشق ، ط١ ١٩٦٧م .
٢٠. محمد ضياء الدين الريس ، الخراج جمع وتحقيق على الرضا التونسي ، ١٩٧٥
٢١. محمد كرد علي ، الإدارة الإسلامية في عز العرب ، مطبعة مصر ، ١٩٣٤ م ، ط١ .
٢٢. محمود نور ، تحليل النظام المالي في الإسلام ، مطبعة القدس ، عمان ، ١٩٧٨ م
٢٣. وبدوي عبد اللطيف ، النظام المالي المقارن في ألسلام ، مطبوعات المجلس الأعلى للشؤون الإسلامية ، ١٩٦٢ نقلاً عن باركنردن ، ج١٠
٢٤. وزكريا محمد بيومي ، المالية العامة الاسلامية ، مطبعة جامعة القاهرة والكتاب الجامعي ، القاهرة ، ١٩٧٩
٢٥. يوسف القرضاوي ، فقه الزكاة ، ،مؤسسة الرسالة ، بيروت ، ١٩٨١ ،ج٢ .

ث- السيرة والتاريخ والتراجم والمعاجم

١. معجم البلدان ، مجلد ٢ ، ومجلد ٤ .
٢. صالح أحمد علي ، التاريخ العربي الإسلامي ، ط٩ ، بغداد ، ١٩٨٧
٣. عبد الملك الحصري ، بن هشام ، السيرة النبوية ، دار الفكر ، ج١
٤. ومحمد جرير الطبري ، تاريخ الأمم والملوك ، تحقيق محمد إبراهيم ، دارالمعارف ،ج ٢
٥. وعز الدين الشيباني المعروف بأبن الأثير ، الكامل في التاريخ ، دار الصادر ، بيروت
٦. بتلر ، فتح العرب لمصر ، ترجمة محمد فريد أبو حديد دار الكتب المصرية ١٩٣٣
٧. وعبد الله عبدروس الجهشياري ، الوزراء والكتاب ، تحقيق السقا ، مطبعة الحلبي ، ١٩٣٨ م ،ط١مجلد ١

د- الرسائل والاطاريح والندوات

١. محمد الأزرق ، الضمان الاجتماعي ، رسالة دكتوراه ، جامعة الأزهر ، ١٩٧٣ .
٢. محمد يونس يحيى ، تحضير الموازنة العامة للدولة ، دراسة مقارنه ، مع اشارة خاصة الى العراق، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة الموصل ،٢٠٠١
٣. المركز العربي للتطوير الإداري ، ندوة الموازنة ، تونس ١٩٨٣ م

هـ- الكتب المالية العامة والتشريع المالي

١. أحمد جامع ، فن المالية العامة ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، ١٩٠٤
٢. احمد مراد ، المحاسبة العامة في الجمهورية السورية ، مطبعة جامعه دمشق ١٩٦٥
٣. جمال سعيد ، اقتصاديات المالية العامة ، مطبعة لجنة البيان العربي ، ١٩٦٣ م
٤. خطار شلبي ، المالية العامة(الموازنة) المطبعة اللبنانية ، بيروت ، ١٩٦٥ م
٥. د. عادل فليح العلي ، المالية العامة والتشريع المالي والضريبي ، دار الحامد للنشر والتوزيع ، عمان ، ٢٠٠٣
٦. زكريا نصر ، تطور النظام الأقتصادي ، مكتبة وهبة ، ١٩٦٤ م ، ط١ .
٧. عاطف صدقي ، مبادئ المالية العامة دار النهضة العربية ، ١٩٦٩ .
٨. عبدالخالق النووي ، النظام المالي في الاسلام ، المكتبة المصرية ، بيروت ١٩٧٣
٩. متولي الجمل وآخرون ، المحاسبة الحكومية ، مطابع سجل العرب ، القاهرة ، ١٩٧٠ م
١٠. هاشم الجعفري ، مبادئ المالية العامة والتشريع المالي ، ط٣ ، مطبعة سلمان الاعظمي ، بغداد ، ١٩٦٧-١٩٦٨ .
١١. وحلمي مراد ، ميزانية الدولة ، مطبعة نهضة مصر ، القاهرة ،١٩٥٧

و- اللغة

١- الفيروزابادي ، القاموس المحيط ، ج ٣ .

ثانياً : باللغة الأجنبية

1- Bastable ,C. .Public Finance, London , 1917 ,P.172
2- Milne ,J. A History of Egypt under Roma Rule
3- Baynes , n. ,the Byzantin Empire , London , PP.
4- Adams .H. the science of Economics , Henry holtd company .N.Y , 1899 .P.104
5- Buck ,A., public Budgeting , Herperte &Brothers ,N.Y.,1929 p.177
6- Blough . R .,The Federal Taxation Process, Prentice-Hall,N.Y.1952 ,P35.
7- Hough , D. principles of public finance
8- Willet, J ., Management in Public services P, 229 .
9- Mosher,F., P rograms Budgeting Public Adminsteration service Chicago 1954 ,P.48