تسييرُ الإنفاقِ العامِّ بينَ الأساليبِ الحديثةِ ومَبادئِ الشريعةِ الإسلاميةِ

مِفتاح فاطِمة
طالبة دكتوراه
جامعةِ تلمسان بالجزائر

د. خلواتي صحراوي
مدير معهد العلوم القانونية
بالمركز الجامعي بالجزائر

الحلقة (١)

يُعتبَرُ الإنفاقُ العامُّ وسيلةً ضروريةً لإشباعِ الحاجاتِ العامَّة وقيام الدولة ومُمارسة مهامِّها؛ لذلك ارتبطَ ارتباطاً وثيقاً بتطوُّرِ دَورِ الدولة في الحال والمآل، الأمرُ الذي جعلَه دائماً محورَ بحثٍ وتطويرٍ من قِبَلِ دراساتِ الماليةِ العامَّة، من أجلِ الوصولِ إلى أفضلِ الطُّرقِ لتسييره بهدف تحقيقِ أفضلَ للمصلحةِ العامة، وهذا ما يُفسِّرَ الاتجاهَ الدوليّ البارزَ نحوَ تحديثِ وإصلاحِ أنظمةِ الميزانيةِ العامَّة، وتطويرِ طُرقِ وأساليبِ تسيير النفقاتِ العامَّة؛ من خلال محاولاتٍ وتجاربَ سجَّلتْها دولٌ كثيرةٌ منها الولاياتُ المتَّحدة الأمريكية، بعضُ الدول الأوروبية، بلدانُ منظمة التعاون الاقتصاديِّ وحتى بعض الدولِ النامية والعربية، بتبنِّيها لأُطُرٍ تشريعيةٍ وتنظيميةٍ حديثةٍ ومُتطوِّرةٍ في مجال ماليَّتِها العمومية، كما تُشجِّعُ معظمُ المنظَّماتِ الدوليةِ المختَّصةُ (البنكُ العالَميُّ، صُندوقُ النقدِ الدوليِّ، المنظَّمةُ العالَمية للشفافية...) إرساءَ أفضلِ الأساليبِ في مجالِ المالية والميزانية العامّة؛ من أجل تحقيق الرشادة، والنزاهة، والشفافية في إدارة المال العامِّ؛ وذلك من خلال التوصياتِ والتقاريرِ التي تُصدرُها إضافةً لِدَعمها كذلك لبعضِ الدولِ في مسيرة التطوير هذه. ولعلَّ ما جَذَبَ انتباهَنا في هذه الأساليب المبتكَرة هو وُجودُها الأصليُّ في شريعتنا الإسلامية قبلَ أن تتبنَّاها هذه الدولُ والهيئات كأساليبَ حديثة؛ فضبطُ الإنفاقِ العامِّ، وترشيدُه، وإحكامُ الرقابةِ عليه، والتزامُ النزاهة والشفافية في تسييرِ الأموال العمومية كُلُّها مبادئُ موجودةٌ في شريعتنا الإسلامية أمرَنا بها اللهُ تعالى، وأوصَانا بها رسولُه الكريمُ (صلّى اللهُ عليه وسلّم). فالشرعُ الإسلاميُّ لا يقتصرُ على النواحي العَقَديَّة

والأخلاقية؛ وإنّما جاء فيه ما يشملُ مُجمَلَ مَجالاتِ الحياة (السياسية، الاقتصادية، الاجتماعية، والإدارية). وهذا ما سُتحاولُ الباحثةُ بيانَه من خلال هذا البحث، فيما يخصُّ قواعدَ تسييرِ الإنفاق العامِّ، وستعتمد لذلكَ المحاورَ الآتية: مفهومَ الإنفاقِ العامّ، الأساليبَ الحديثة لتسييرِ الإنفاقِ العامِّ، ضوابطَ وقواعدَ تسييرِ الإنفاق العامِّ في الشريعة الإسلامية، أسبقيةَ الشريعةِ الإسلامية في التنصيصِ على الأساليبِ الحديثة.

المحورُ الأوَّلُ :مفهومُ الإنفاقِ العامِّ:

في اللغة: النَّفَقَةُ مَصدرُ الفعلِ أنْفَقَ يُقالُ: "أنْفَقَ الرَّجُلُ أي افْتَقَرَ وَذَهَبَ مَالُهُ" (الرازي زين الدين، ١٩٩٩)، وقيل: "نَفَقَ الْفرَسُ وَسَائِرُ الْبَهَائِمِ ينْفقُ نُفوقاً أي مَاتَ، ونَفَقَت السِّلْعَةُ تنْفقُ نفَاقًا أي غَلَتْ وَرُغِبَ فيهَا، وأنْفَقَها هُوَ" (بن سيدة أبو الحسن، ٢٠٠٠).

يُقصَدُ بمُصطلَحِ النَّفقاتِ العامَّة تلك الأموالُ التي تصرفُها الدولةُ (الحكومةُ، الجماعات المحلية، المؤسسات والهيئات العمومية)؛ حيث تُعرَّفُ بشكل عامٍّ على أنَّها "مبلغٌ نقديٌّ يقومُ بدفعِه شخصٌ عامٌّ من أجلِ إشباعِ حاجةٍ عامَّةٍ" (الوادي محمود وزكريا أحمد، ٢٠٠٧)، وعُرِّفَت أيضاً باعتبارِ أنّ الدولةَ هي صاحبةُ الإنفاقِ " مجموعُ المصروفاتِ التي تقومُ الدولةُ بإنفاقِها خلال فترةٍ زمنيةٍ مُعيَّنة؛ بهدَفِ إشباعِ حاجاتٍ عامَّةٍ مُعيَّنةٍ للمجتمع الذي تُنظِّمُه هذه الدولةُ (كردودي صبرينة، ٢٠٠٧).

من خلال هذين التعريفين يُمكِنُنا استخلاصُ الشروطِ الأساسيةِ التي تقومُ عليها النفقةُ العُمومية وهي لا تعدو ثلاثةَ شروطٍ:

فأوَّلُ شرطٍ يُؤسِّسُ لوجودِ النفقة العمومية هو **شكلُها**؛ حيث تكونُ النفقةُ العامَّة في شكلِ مبلغٍ نقديٍّ؛ حيث تقوم الدولةُ بدَورِها في الإنفاق العامِّ باستخدام مبلغٍ نقديٍّ ثمناً لما تحتاجُه من منتجاتٍ، سلعٍ وخَدماتٍ من أجل تسييرِ المرافق العامَّة، وثمناً لرؤوسِ الأموالِ الإنتاجية التي تحتاجُها للقيامِ بالمشاريعِ الاستثمارية التي تتولَّاها، ولمَنْحِ الإعاناتِ والمساعدات الاقتصادية، الاجتماعية، الثقافية وغيرها... (عباس محرزي، ٢٠٠٣).

و ثاني هذه الشروطِ هو **مَصدَرُها**؛ إذ يُشترَطُ لكي تُعَدَّ من النفقاتِ العامَّة أن يكونَ الآمرُ بصرفِها شخصٌ معنويٌّ عامٌّ، والمقصودُ بالشخصِ المعنويِّ العامِّ، ذلك الشخصُ الذي تُنظِّمُ قواعدُ القانون العامِّ علاقاتِه بغيره من الأشخاصِ الطبيعيينَ والمعنويينَ (دراز حامد، ١٩٨٨)، وعلى ذلك تُعَدُّ نفقةً عُمومية تلك النفقاتُ التي تصدُرُ عن الدولةِ وأقسامِها السياسيةِ وجماعاتِها المحلية، وكُلِّ المؤسَّساتِ والهيئات العمومية التابعة لها.

و أمّا الشرطُ الثالثُ فهو معرفةُ **الهَدَفِ منها**؛ حيث يُشترَطُ أن يكونَ الغرضُ من النفقةِ العُمومية هو تحقيقُ المنفعةِ العامَّة؛ وذلك بإشباعِ الحاجاتِ والرَّغباتِ العامَّة، فمِن مُنطلَقِ العدالة والمساواة في تحمُّلِ المواطنينَ والأفرادِ الأعباءَ العامّة (الضرائب مثلاً) يجب أن

يستفيدَ كذلك المواطنونَ من النفقةِ العامّة بالمنطَلَقِ نفسه، أي أن تُوجَّه النفقةُ العامَّة لخدمةِ المنفعةِ العامَّة.

الإنفاقُ العامُّ في الشريعة الإسلامية:

تُعرَّفُ النفقةُ في التشريعِ الماليِّ الإسلاميِّ على أنّها "إخراجُ جُزءٍ من المالِ من خزينة الدولة؛ أيّ بيتِ مالِ المسلمينَ بقَصدِ إشباعِ حاجةٍ عامَّةٍ" (الكفراوي عوف، ٢٠٠٥).

و قد أكَّدَ الإمامُ الماورديُّ هذا المفهومَ بقوله: "هي كلُّ حقٍّ وَجَبَ صَرفُه في مصالحِ المسلمينَ فهُو حقٌّ على بيتِ المالِ؛ فإذا صُرِفَ في وِجهةٍ صارَ مُضافاً إلى الخارجِ من بيت المال" (بن داود إبراهيم، ٢٠١٠).

المحورُ الثاني: الأساليبُ الحديثةُ لتسييرِ الإنفاقِ العامِّ:

منذ حوالَي عشرينَ سَنةٍ ظهرتْ موجةٌ كبيرة نحوَ إصلاحِ وتحديث أنظمة الموازناتِ العامَّة – باعتبارِ الموازنة العامَّة أصدقَ صُورةٍ عن تسيير المال العامِّ– من خلال توجُّهِ دُولٍ عديدةٍ إلى تأسيسِ إصلاحاتٍ واسعةٍ وعميقة في مجال ماليَّتِها العموميةِ واعتمادِ أُطُرٍ قانونيةٍ وتنظيمية جديدة لمُوازناتِها، منها: أغلبيةُ الدولِ الأوروبية، أستراليا، كندا، كورية، الأرجنتين، الشيلي، المكسيك، جنوب إفريقية وغيرها إصلاحاتٌ مُعتبَرةٌ لميزانياتِها العامَّة،و أذكُر منها: مبادرةَ نيوزلندا في ١٩٩٤ من خلال قانون responsability act fiscal، بلدان L'OCDE من خلال Le traité de Maastricht، أستراليا في ١٩٩٦ من خلال Charte de L'honnête budgétaire، وفرنسة من خلال القانون العُضويِّ المتعلِّقِ بقوانين المالية في ٢٠٠٦. وذلك في إطار سَعيها لتحقيقِ الكفاءةِ والفعاليةِ في استخدام المال العامِّ.

كما يُلاحظُ بالموازاةِ مع هذه الموجةِ ازديادُ مطالبةِ المنظَّماتِ والهيئاتِ الدولية بضرورةِ تطوير أساليب ونُظُم الموازنةِ العامّة، وتسييرِ المال العامِّ، ودعمِها لها من خلال التوصياتِ والتقارير التي تُصدِرُها في هذا السياق.

و من خلال الدراسة والاطِّلاعِ على تجاربِ إصلاحِ وتطوير عديدةٍ وعلى توصياتِ المنظَّماتِ الناشطَة في هذا المجال، يُمكِنُ تلخيصُ أهمِّ الأساليبِ المتَّبعةِ والمطلوبةِ حاليّاً لتسييرِ الأموال العمومية كما يلي:

الشفافيةُ في تسييرِ الأموالِ العُمومية (Transparency):

إنّ المؤسَّساتِ الدوليةَ الناشطةَ في مجالِ مُحاربَةِ الفسادِ وإرساءِ الشفافية على التصرُّفِ العُموميِّ، ترى أنّ فعاليةَ الماليةِ العامَّة تستدعي عدداً من المعاييرِ أهمُّها: الشفافيةُ، ومُشاركةُ الجمهورِ في صُنعِ القراراتِ. وتُعرَّفُ شفافيةُ المالية العامّة على أنّها "الإفصاحُ عن المعلوماتِ الماليةِ كافَّةً المتعلِّقةَ بالميزانيةِ بأسلوبٍ مَنهجيٍّ سليمٍ وفي التوقيت المناسب، ويجبُ أن يكونَ نشرُ المعلوماتِ الخاصَّةِ بالماليةِ العامَّة التزاماً قانونياً على عاتقِ الحكومةِ تُحدِّدُ فيه توقيتَ النشرِ، ومدى تفصيله والجهات التي يُوجَّه إليها" (مركز أولويات الموازنة والسياسات، ٢٠٠١).

حيث يجبُ* أن تُتاحَ للجُمهورِ معلوماتٌ كاملة وشافيةٌ عن أنشطةِ الحكومةِ في مجال الماليةِ العامّة،* أن تنشرُ معلوماتٍ كاملةً على مُستوى ديونِها وأصولِها المالية والمكوِّنات التي تتكوَّنُ منها، *التعهد بنشر معلومات المالية العامة في حينها (أبو كريم أحمد، ٢٠٠٩). وهو السِّياقُ ذاتُه الذي تدورُ حولَه توصياتُ وجُهودُ المنظَّماتِ الدولية، ومنها:

المنظَّمةُ العالَميةُ للشفافية: مُنظَّمةُ الشفافيةِ الدولية: هي مُنظَّمةٌ أهليةٌ رائدةٌ في مجالِ مُكافحةِ الفساد، وترسيخِ مبادئ الشفافية، يصدُرُ عنها "مؤشِّرُ مُدركاتِ الفسادِ" والذي يقيسُ مستوياتِ الفسادِ في القطاع العامِّ في بلدٍ مُعيَّنٍ.

صُندوقُ النقدِ الدوليِّ (FMI): إنّ صندوقَ النقدِ الدوليِّ وفي إطارِ تشجيعِه للشفافيةِ في المالية العامّة، أعدَّ وثائقَ عديدةً من بينها: "مُدوَّنةُ الممارساتِ الجيِّدة"، و" دليلٌ حولَ الشفافيةِ في الماليةِ العامَّة" بالإضافة إلى " دليلٍ للشفافيةِ في إيراداتِ الموارد الطبيعية" . ومن بين المبادئ التي حثَّ الصندوقُ على اتِّباعِها من خلالِ هذه المنشوراتِ أذكُر (www.imf.org، 2012):

- التحديدَ الواضحَ للأدوارِ والمسؤولياتِ.
- الشفافيةَ في الإجراءاتِ المتعلِّقةِ بالميزانية.
- تمكينَ الشعبِ من الوصولِ إلى المعلومات.
- ضرورةَ أن تستوفي المعلوماتُ في مجالِ الميزانيةِ لمعاييرِ الجَودة، كما يجبُ أن تخضعَ لتدقيقٍ مُستقلٍّ.

منظمةُ التعاونِ والتنميةِ الاقتصاديةِ (OCDE): تقفُ الدولُ الأعضاءُ في "OECD" في طليعةِ الدولِ التي تُمارِسُ الشفافيةَ في الموازنة؛ ففي اجتماعِها عام ١٩٩٩ طلبَ فريقُ العملِ الذي يضمُّ كبارَ مُوظَّفي الموازنَة في تلك الدولِ من الإدارةِ جمعَ الممارساتِ النموذجيةِ في هذا الميدانِ اعتماداً على تجاربِ الدولِ الأعضاء لاعتمادِها كمَنهجٍ للعمل. لقد تمَّ تصميمُ الممارساتِ النموذجية بشكلٍ تكون فيه أداةً مرجعيةً للدولِ الأعضاء وغيرِ الأعضاء؛ بهدفِ زيادةِ درَجةِ شفافيةِ الموازنةِ في هذه الدول (www.oecd.org، 2012).

شراكةُ الموازنةِ المفتوحةِ سَنة ١٩٩٧ كجزءٍ من مركزِ الموازنةِ وأولويَّاتِ السياسة، وهو منظمةُ أبحاثٍ تهدفُ إلى دعمِ منظَّماتِ المجتمعِ المدنيِّ المعنيَّة بتعزيزِ عملياتِ الموازنةِ ونتائجِها في دولِ العالم كافَّة (www.internationalbudget.org، 2012).

وقد أطلقتِ المنظَّمةُ مبادرةَ الموازنةِ المفتوحَة Open Budget Initiative وهو برنامجُ بحثٍ شاملٍ في مجالِ الدعوةِ لتعزيزِ تمكينِ الشعبِ من الوصولِ لمعلوماتِ الميزانية، واعتمادِ نُظُمٍ ميزانيةٍ تُتيحُ المسائلَة؛ إذ تُعزِّزُ هذا البحثَ بمؤشِّرِ Open Budget Index (يقيسُ مدى شفافيةِ الميزانيةِ العامّة للدولة، وهو مؤشِّرٌ تمَّ إنشاؤه سَنة ٢٠٠٦ على أن يتمَّ إعادةُ تطبيقِه كلَّ سنتينِ لمتابعةِ التطوُّراتِ في هذا المجال، يُقيِّمُ مؤشِّرُ الموازنةِ المفتوحةِ كمِّيَّةَ ونوعَ المعلوماتِ المتوفِّرةِ للجُمهورِ في وثائقِ ميزانيةِ الدولة، ويتحدَّدُ

وضعُ الدولةِ من خلال الإجابةِ على ٩٢ سؤالاً من أسئلة استبانة الميزانية المفتوحة.

التسييرُ القائمُ وفقَ النتائج (Management based on results):

تركِّزُ الأساليبُ الحديثة لتسيير المال العامِّ على التسيير القائم وفقَ "النتائج" بدلَ "الوسائل"، فالأغلبُ في الأسلوب التقليديِّ هو تحديدُ مجالات الإنفاق وفقَ ما يتوفَّرُ من مواردَ مالية؛ وهذا ما يُسمَّى بالتسيير وفقَ "الوسائل أو البُنود"، أيّ أن يتمَّ إعدادُ الموازنات العامَّة من خلال توجيه الموارد المالية المتوفِّرة (الوسائل) لبنودٍ مُحدَّدة من الإنفاق؛ بهدف أن يتحقَّقَ الإنفاقُ في البنود المحدَّدة مُسبقاً، بينما يتَّجه الأسلوبُ الحديثُ إلى ربط الإنفاق العامِّ بنتائج وأهداف مُحدَّدة مُسبقاً فيكون الهدفُ الأساسُ لتسيير المال العامِّ هو تحقيقُ النتائج المرجوة منه مثلاً كأن تتولَّى وزارةُ التربية هدفَ تحقيق نسبة مُعيَّنة من تعليم الأطفال في الأرياف، وتُخصَّصُ لذلك مبلغاً مُعيَّناً، فوفقَ هذا الأسلوب يتمُّ التركيزُ والعملُ على النتيجة المحقَّقة وهي النسبةُ المحقَّقةُ فعلاً من تعليم أطفال الأرياف، بالإضافة إلى صرف هذا المبلغ المعيَّن في المجال المخصَّص له.

كما تُحاولُ هذه الموازنةُ الإجابةَ على تساؤلاتٍ رئيسة هي: ما الأهدافُ الرئيسةُ التي ننوي الوصول إليها؟ وكيف يُمكن تحديدُ هذه الأهداف وبرمجتُها؟ وما مكانتُها وعلاقتُها بالسياسة العُليا للدولة؟ (جريسات جميل، ١٩٩٥)

إنّ التسييرَ الجديدَ للميزانية يستلزمُ استعمالَ مؤشِّراتٍ للأداء؛ وذلك من أجلِ التقييمِ الدائم للنتائج المحقَّقة مقارنةً بالنتائج المنتَظرَة وهذا في إطار تحقيق الأهداف، كما يستلزمُ هذا التسييرُ الجديد تحديداً مُسبقاً للأهداف، ويتابع تحقيقَ الأهداف بمؤشِّرات الأداء؛ فتتحقَّق السياسةُ عند تحقيق الأهداف.

مؤشِّرُ الأداء (performance indicator):

يُمكِّننا مؤشِّرُ **الأداء** من التعبير عن حالة تقدُّم أشغال **تحقيق برنامجٍ** ما وذلك بقياس **النتائج المُحقَّقة** مُقارنةً مع **النتائج المنتظَرة** و**الموارد المُتاحة**.

انطلاقاً ممّا سبَقَ يُمكِنُ تمثيلُ هذا النوع من التسيير بالشكل الآتي:

الخططُ والأنشطةُ الحكوميةُ >> برامج >> الأهداف >> مؤشِّرات الأداء

تُعتبَرُ الولاياتُ المتَّحدة الأمريكية السبَّاقةَ في تطبيق هذا الأسلوب منذُ الخمسينيات، كما يُطبَّقُ هذا الأسلوبُ حالياً في العديد من الدول الأوروبية مثل فرنسة من خلال تجربة LOLF[1] سَنة ٢٠٠٦، ودول أُخرى مثل كندا، وحتّى بعض الدول العربية. بينما لا يزالُ في دولٍ أُخرى قيدَ الدراسة والتجريب.

إحكامُ وتشديدُ آليات الرقابة:

إنّ هدفَ الرقابة على الميزانية العامَّة هو حمايةُ الأموال العُمومية من كلِّ أشكال الانحراف والغِشِّ والتلاعُب،

[1] اختصاراً للقانون العُضويّ المتعلِّق بقوانين المالية Loi organique relative au loi de finances وهو الدستور الماليُّ الجديد الذي تبنَّته فرنسة منذ 2006 والذي يشتمِلُ على إصلاحاتٍ واسعةٍ في مجال التصرُّف في الأموال العمومية.

وهذا ما يُفسِّرُ تعدُّدَ أشكالِ هذه الرقابة، وتنوُّعَ طبيعتِها، واختلافَ أهدافِها، وكثرةَ الهيئاتِ والمؤسَّساتِ المضطلعةِ بها (مسعي محمد، ٢٠٠٣)، وفي الأغلب يكون أساسُ هذه الرقابة ما يُسمَّى "الرقابةَ الماليةَ" (المستنَدية) والتي تهدفُ إلى التأكُّد من سلامة عملية الإنفاق، ومن صحَّة المستنَدات المصاحِبَة له، دون الاهتمام بنتائج الإنفاق ذاته وسلامةُ الإنفاقِ لا تعني بالضرورة تحقيقَ أهدافِ الوحدة الإدارية الحكومية؛ الأمرُ الذي أدَّى إلى تطويرِ أساليب الرقابة على الأموال العمومية؛ بحيث يُصاحِبُ الرقابةَ المالية رقابةٌ كفاية، ورقابةٌ على الفعالية. وذلك من أجل ضمانِ أفضلِ تصرُّفٍ بهذا الخُصوصِ أيّ أن يتمَّ صرفُ المالِ العامِّ بالقَدرِ الذي تمَّ التخطيطُ له وفي المجال المخصَّص له، والأكثرُ من هذا أن يُحقِّقَ هذا الصرفُ الهدفَ المنتظَر منه، وهذا ما يُسمّى في ظلِّ المتطلَّباتِ الراهنةِ بالرقابةِ على الأداء.

الرقابةُ على الأداء (control performance) : عرَّفتْ لجنةُ الأدلة والمصطلحاتِ التابعة للمجموعة العربية للأجهزة العُليا للرقابة المالية (ARABOSAI) رقابةَ الأداء بأنها : " تقويمُ أنشطةِ هيئةٍ ما للتحقُّق ممّا إذا كانت مواردُها قد أُديرَت بالصورةِ التي رُوعِيَت فيها جوانبُ التوفير والكفاءة والفاعلية، ومن أن مُتطلَّباتِ المساءلة قد تمَّت الاستجابةُ لها بصورةٍ معقولةٍ" (حماد أكرم، ٢٠٠٥)،

وتتميَّز الرقابةُ على الأداء بجُملةٍ من المزايا هي (حماد أكرم، ٢٠٠٥) :

- تشملُ جوانبَ الاقتصادِ والكفاءة والفعالية في النشاطات الإدارية.
- التزويدُ بمعلوماتٍ ذاتِ اتِّصالٍ وثيقٍ بصُنعِ القرارات.
- وضوحُ غاياتِ وأهدافِ البرامج والمشاريع.
- وضوحُ المسؤولياتِ والصلاحيات فيما يخصُّ تنفيذَ الخططِ التي تمَّت الموافقَة عليها.
- وضوحُ جَودةِ وفعاليةِ تنفيذِ البرامج بالمقارنةِ مع الخطط الموضوعة.
- جَودةُ النتائجِ مقارنةً مع التكاليفِ المحدَّدةِ مُسبقاً.

تُعتبَرُ الرقابةُ على الأداءِ أحدَ أهمِّ الأساليبِ الحديثة المطلوبة حاليّاً في تسيير الأموال العمومية، وهي تتماشى مع تطبيقِ موازنة الأداء والتسيير القائم وفقَ النتائج المذكور سابقاً.

تفعيلُ دَورِ المُسيِّرين :

تتَّجهُ الأساليبُ الحديثةُ كذلك إلى التأكيدِ على أهمية العُنصرِ البشريِّ؛ من خلال إعطاءِ "مُسيِّرِ المالِ العامِّ" المزيد من الحُريةِ في التصرُّفِ في المال العام، وبالمقابلِ تحمُّله لمسؤوليةٍ أكبرَ تجُاهَ تحقيقِ المصلحةِ العامَّة أو الهدفِ من هذا الإنفاق، وهذا في إطار التسييرِ القائم وفقَ النتائج؛ فيُمنَحُ المسيِّرُ مبالغَ ماليةً إجماليةً يتمتَّعُ

بحُرية التصرُّف فيها، ولا يسأل عن ذلك – نسبيّاً–[1]، إنّما يُحاسَبُ على تحقيقِ الهدف من ذلك الإنفاقِ ويُسألُ عنه؛ أي لا تهتمُّ الرقابةُ التي تُقام عليه بمدى احترامه لإنفاقِ للمبالغِ المحدَّدة مُسبقاً بقَدْرِ ما تهتمُّ بإلزامه بتحقيقِ الهدفِ من هذا الإنفاق والذي هو في الأغلبِ تحقيقُ النفعِ العامِّ.

مُكافحَةُ الفسادِ (corruption) وإرساءُ النزاهةِ في تسيير المالِ العامِّ:

إنّ الفسادَ إن انتشرَ فيما يتعلَّقُ بتسييرِ الأموال العمومية فإنّ ذلكَ سيكونُ له الأثرُ السلبيُّ الكبيرُ على استعمال المال العامِّ في سبيلِ تحقيق المصلحة العامَّة؛ بحيث لا تتحقَّقُ هذه الأخيرةُ؛ لذا تكثُر حاليّاً الدِّراساتُ والتوصياتُ التي تؤكِّدُ على ضرورةِ مكافحة الفساد بشتَّى أشكاله حتّى نضمَن استخداماً جيِّداً للمواردِ العامة، فمن غير المعقولِ أن تُصرَفَ الأموالُ العُمومية وتحقَّقُ المصلحةُ العامَّةُ في بيئةٍ تنتشرُ فيها الرِّشوةُ، أو المحسوبيةُ، أو النَّهبُ...، وكثيراً ما تُثبتُ التقاريرُ الصادرةُ سنوياً حَولَ الفسادِ في العالَم: أنّ البلدانَ التي تُحقِّقُ معدَّلاتٍ مُنخفضةً في مؤشِّراتِ الفسادِ[2] هي البلدانُ التي قطعتْ أشواطاً واضحةً في إرساءِ أفضلِ الأساليب على تسيير ماليَّتِها العمومية.

[1] تعني نسبية هذه الحرية، فمن غير المعقول أن تكون مطلقة تماما، إنما يتم تضيقها أو تحديدها في بعض أوجه الإنفاق، وهذا التضييق يختلف من حالة لأخرى حسب كل دولة، مثلا في المشروع الذي تتبناه الجزائر لإصلاح الموازنة العامة تستثنى من هذه الحرية نفقات المستخدمين (الأجور وما شابه)، فلا يتمتع المسير بحرية التصرف فيها.

[2] من بين هذه المؤشرات "مؤشر مدركات الفساد" الصادر سنويا عن المنظمة العالمية للشفافية.

تسييرُ الإنفاقِ العامِّ بـــينَ الأساليب الحديثة ومَبادئِ الشريعةِ الإسلاميةِ

مِفتاح فاطِمة
طالبة دكتوراه
جامعةِ تلمسان بالجزائر

د. خلواتي صحراوي
مدير معهد العلوم القانونية
بالمركز الجامعي بالجزائر

الحلقة (٢)

المحورُ الثالثُ: ضوابطُ وقواعدُ إنفاقِ المالِ العامِّ في النظامِ الإسلاميِّ:

يتأسَّسُ إنفاقُ المالِ العامِّ في النظامِ الإسلامي على جُملةٍ مُهمَّةٍ من القواعد والضوابط، لا يصلحُ أن يتخلَّفَ أحدُها من أجلِ أن يُحقِّقَ المقصدَ، وينسجمُ مع ما وُضِعَ لأجله، والتي تتلخَّصُ فيما يلي:

المصلحةُ العامَّةُ: والتي بمُقتضاها ينحصرُ الإنفاقُ العامُّ في تحقيقِ المصلحة العامَّةِ للمُسلمينَ؛ بل وفي كلِّ ما يُؤدِّي إلى إقامةِ مصالحِ الأمَّةِ الإسلامية؛ ويُشارُ للمالِ العامِّ بأنّه مالُ المَصالحِ العامَّةِ، وفي هذه الإضافة إشارةٌ إلى ضابطٍ في غايةِ الأهمية من ضوابطِ الإنفاقِ العامِّ؛ بل هو أساسُها ألا وهو المصلحةُ، وهي ضدُّ المفسدةِ (الماجد خالد، ٢٠١٢)، وبهذا فالنفقةُ الهادفةُ هي التي تتَّجه مُباشرةً لتلبيةِ الحاجاتِ العامَّةِ وفقَ مصالحِ المسلمينَ، ولا يكفي أن تتمَّ تلبيةُ المصالحِ العامَّة؛ إذ لا بُدَّ من مشروعيَّتِها (بن داود إبراهيم، ٢٠١٠)، وفي هذا الصَّدَدِ يقولُ اللهُ تعالى: ﴿ **وَالَّذِينَ إِذَا أَنْفَقُوا لَمْ يُسْرِفُوا وَلَمْ يَقْتُرُوا وَكَانَ بَيْنَ ذَلِكَ قَوَامًا** ﴾ (الفرقان: ٦٧).

أمّا الإنفاقُ على المشاريعِ النافعة فإنَّ عُلماءَ الفكرِ الماليِّ الإسلاميِّ يرونَ تخصيصَ شيءٍ من موارد البيت للإنفاق على المشاريع الاقتصادية التي تجلبُ الدخلَ لبَيتِ المال، وتُحقِّقُ المصلحةَ العامَّة للأُمَّة، ويَظهر ذلك في نصيحة القاضي أبي يُوسُفَ لِهارونَ الرشيد بقَولِه: (*ورأيتُ أن تأمُرَ عُمَّالَ الخَراجِ بالعمل على استخراجِ الأنهارِ، واستحفارِها، وإجراءِ الماء فيها؛ لتعمير الأراضي ممّا يزيدُ في الخراج..." ** ورأيتُ أن تأمُرَ رجُلاً من أهل الخبرة والاختصاص ممَّن يُوثَقُ بدِينه وأمانته فتولّيه ذلك ما دامَ فيه صلاحٌ وزيادةٌ في الخَراج، واجعلِ النفقةَ من بيت المال، ولا تحملِ النفقةَ على أهل البلد" (ريان حسين، ١٩٩٩)؛ بل أكثر من ذلك؛ فقد ذهبَ الفقهُ إلى الإنفاقِ على المشاريع العامَّة من المصارف المعدَّة للزكاة– لاسيما حين يعدم المسلمونَ الموارِدَ والمصادرَ التي تصلحُ سبيلاً للنفقة على مشاريعهم العامَّة مُستأنسينَ من قوله تعالى: ﴿ **إِنَّمَا الصَّدَقَاتُ لِلْفُقَرَاءِ وَالْمَسَاكِينِ وَالْعَامِلِينَ عَلَيْهَا وَالْمُؤَلَّفَةِ**

قُلُوبُهُمْ وَفِي الرِّقَابِ وَالْغَارِمِينَ وَفِي سَبِيلِ اللَّهِ وَابْنِ السَّبِيلِ فَرِيضَةً مِنَ اللَّهِ وَاللَّهُ عَلِيمٌ حَكِيمٌ ﴾ (التوبة: ٦٠)؛ فقد جاءَ في التفسيرِ المنيرِ قولُه" وَفِي سَبِيلِ اللَّهِ" : أيّ القائمينَ بالجهادِ ولو أغنياءَ، أو للصَّرفِ في مصالحِ الجهادِ بالإنفاقِ على المتطوِّعةِ وشراءِ السلاحِ. وقيل: وفي بناءِ القناطرِ والمصانعِ" (الزُّحيلي وهبة، ١٩٩٧).

الاستخلافُ: هو من أهمِّ قواعدِ وضوابطِ الإنفاقِ العامِّ، والتي بمقتضاها نُحْسِنُ تطبيقَ وتحمُّلَ مبدأِ الالتزامِ بأعباءِ الأمانةِ؛ لاسيَّما في الصرفِ من المالِ الذي هو مالُ اللهِ تعالى، وما نحنُ إلاّ وكلاءُ عليه، مُستخلَفينَ فيه؛ فالمالُ في الأصلِ إنما هو مالُ اللهِ – سُبحانَه وتعالى – مصداقًا لقولِ اللهِ تعالى: ﴿ **وَآتُوهُمْ مِنْ مَالِ اللَّهِ الَّذِي آتَاكُمْ** ﴾ (النور: ٣٣)، أوجدَه في الطبيعةِ، وعلى الإنسانِ أن يكدَّ ويَجِدَّ من أجلِ استخراجِه، والانتفاعِ به. وكَدُّهُ وتعبُه لاستخراجِه لا يُعطيه سُلطانَ الملكيةِ وجبروتَ التصرفِ دون التقيُّدِ بحدودِ المالكِ الأصليِّ؛ فالإنسانُ ما هو إلاّ مُستخلَفٌ فيه وهو مسؤولٌ أمامَ اللهِ تعالى عن كسبِ وإنفاقِ هذا المالِ﴿ **وَأَنْفِقُوا مِمَّا جَعَلَكُمْ مُسْتَخْلَفِينَ فِيهِ** ﴾ (الحديد: الآية ٧).

بهذا يُعطي الإسلامُ مفهوماً جديداً للملكيةِ والحيازةِ يختلفُ عن مفهومِ الرأسماليةِ والاشتراكيةِ؛ فهو لا يَعتبرُ الإنسانَ مالكاً؛ وإنّما مُجرَّدُ وكيلٍ؛ لأنَ المالَ الذي في حيازتِه أمانةٌ استأمنَه اللهُ عليها، كما يُقيِّدُ حُريَّةَ التصرُّفِ فيما في حيازتِه؛ فيَمنَع تبذيرَه وصرفَه فيما يُغضبُ اللهَ تعالى؛ بل عليه بتحكيمِ شرعِ اللهِ في كلِّ تصرُّفاتِه المالية؛ إنْ على مستوى الكسْبِ، أو على مستوى الإنفاقِ.

التوسُّطُ والقَوامةُ والرَّشادُ في الإنفاقِ: تعني هذه القاعدةُ: أن يكونَ الإنفاقُ وسطاً بين الإسرافِ والتقتيرِ[1]؛ بما يُحقِّقُ القَوامَ (الماجد خالد، ٢٠١٢)، كما تعني الرشادَ وهو: أن لا تُنفَقَ نفقةٌ إلاّ في وجْهِها، وألاّ تُمنَعَ نفقةٌ إلاّ من وجهٍ جائزٍ للمنعِ(بن داود إبراهيم، ٢٠١٠). كما أنّ الرّشدَ في الإنفاقِ يستوجبُ مراعاةَ المفاضلةِ في الأولَوياتِ بين أوجُهِ الإنفاقِ ومجالاتِه(فريق معالجة الموازنة العامة، ٢٠١٢)، ولعلَّ أهمَّ ما يُعتبَرُ سبباً في هدرِ الأموالِ عندما يُبتلى المالُ بمَنْ لا يُحسنُ إرشادَه ووضْعَه في نصابِه، وتقديرَ الأوجُهِ التي ينبغي أن يُوضَع فيها؛ حتّى يسلَمَ من التآكُلِ، ويُدرَّ الخيرَ والفوائدَ؛ فإرشادُ النفقاتِ لا يعني أكثرَ من هذا المعنى؛ فهي تتطلَّبُ– بالإضافة إلى اليدِ الأمينةِ– الفكرَ النَّقيَّ الذي يُحسنُ الترتيبَ، ويُقدِّرُ المقدَّرَ.

أمّا القَوامةُ في الإنفاقِ فنقصدُ بها: سلوكَ طريقِ الوسطيةِ والعدالةِ بينَ طريقين مُتطرِّفينِ فاسدَينِ نهى عنهُما الشرعُ الحنيفُ، وربطهُما بالخسارةِ والإفلاسِ؛ وهُما: الإسرافُ والتبذيرِ من جهةٍ، والبُخلُ والتقتيرِ من جهةٍ أُخرى، وقد جاءَ هذا المبدأُ واضحاً في قولِه تعالى: ﴿ **وَالَّذِينَ إِذَا أَنْفَقُوا لَمْ يُسْرِفُوا وَلَمْ يَقْتُرُوا وَكَانَ بَيْنَ ذَلِكَ قَوَامًا** ﴾

[1] بمعنى الإسراف والتبذير: فالإسراف: هـــو إنفاقٌ فيما لا ينبغي زائداً على ما ينبغي(الضروريات،الحاجيات،التحسينيات)، والتبذير: هو إنفاقُ الشيء فيما لا ينبغي(المحرمات،المكروهات)، أمّا التقتير: هو البُخل والتضييق في الإنفاق مع السَّعةِ والقُدرة على ذلك.

(الفرقان:٦٧)، وقوله تعالى: ﴿**لا تَجْعَلْ يَدَكَ مَغْلُولَةً إِلى عُنُقِكَ وَلا تَبْسُطْها كُلَّ الْبَسْطِ فَتَقْعُدَ مَلُوماً مَحْسُوراً**﴾ (الإسراء:٢٩).

و بالحديث عن هذا المبدأ في الإنفاقِ الحُكوميِّ يُمكِنُ القولُ: إنّه يجبُ تجنُّبُ الهدرِ في الإنفاق، وحُسْنُ استخدامِ الموارد– طبقاً لتوجيهاتِ الشارع الحكيم؛ لأنّ المالَ العامَّ لدى الحكومةِ أمانةٌ يجبُ استعمالُها في رفاهيةِ الشعب، وتحسينِ أحوالِهم، وتحقيقِ مصالحِهم حسبَ التعاليمِ الإسلامية.

و على العُمومِ يُمكِنُ إثباتُ خُطورةِ الإسرافِ والتقتيرِ في الإنفاق العامِّ على الأوضاعِ الاقتصادية والاجتماعية للبلد بما يلي:

الإسرافُ في الإنفاقِ العامِّ يُؤدِّي إلى: ازديادِ الهدرِ والتلَفِ في الأموالِ العامَّة للمجتمع، وازديادِ الاستهلاك التبذيريِّ، وازديادِ البذخ والتقليد والعادات الاستهلاكية المستورَدة، وازديادِ الاستثماراتِ في المجالات غيرِ النافعة والمفيدة، وغيرِ الإستراتيجية والمضرَّة بالأمن الاقتصاديِّ للبلد الإسلاميِّ؛ وهذا يُؤدِّي إلى إخراجِ جُزءٍ كبيرٍ من الأموال– أي رؤوسِ الأموال النقدية الضرورية– لتنميةِ اقتصادِ البلد من التيار النقديِّ للاقتصادِ الكُلِّيِّ؛ وتوجيهِه نحوَ مجالاتٍ لا تُؤدِّي إلى ازديادِ المنافع الاجتماعية والاقتصادية؛ ممَّا يُؤدِّي بالأخيرِ إلى خسارةِ الاستقلال الاقتصاديِّ للبلد؛ ومن ثَمَّ حدوثِ المشاكل الاقتصادية المختلفة؛ كالتضخُّم، وفشلِ الخططِ التنموية وتأخرها، وعدمِ تنفيذها بالكامل (قادر عبد الله محمد، ٢٠١٠).

أمّا التقتيرُ: فيُؤدِّي إلى انخفاضِ ضخِّ الأموالِ إلى داخلِ التيار النقديِّ الكُلِّيِّ في الاقتصاد القوميِّ؛ ممَّا يُؤدِّي إلى انخفاضِ عدد المشاريع المخططة؛ وعدمِ استطاعة إكمال المشاريع القائمة؛ انخفاضِ التمويل للاستثماراتِ في البلد الاقتصادية؛ ممّا يُؤدِّي إلى انخفاضِ المشاريع والنشاطات الاقتصادية، ثمَّ الاقتراب من حُدوثِ الركودِ الاقتصاديِّ، وفشلِ الخطَطِ التنموية لاقتصاد البلد؛ وكل هذا يُؤدِّي إلى حُدوثِ التخلُّف والتأخُّرِ الاقتصاديَين، ثمَّ يزدادُ المشاكل والأزمات الاقتصادية –خاصَّةً وأنّ انخفاضَ النفقاتِ العامَّة يؤدِّي إلى انخفاضِ الاستثماراتِ العامَّة–، ثُمَّ انخفاضُ الطلبِ الكُلِّيِّ الفعّال، ثمَّ حُدوثِ مشكلةِ الركود الاقتصادي، ثمَّ انخفاضِ الاستهلاك الكُلِّيِّ، ثمّ ازديادِ علاماتِ وسماتِ الفقرِ لدى أفرادِ المجتمع؛ ومن ثَمَّ ازديادِ المشاكلِ الاقتصادية والاجتماعية، وحدوثِ التخلُّف الاقتصاديِّ.

لهذه الأسبابِ دعا الاقتصادُ الإسلاميُّ ومن خلالِ النصوصِ الشرعيةِ المختلفة إلى التوسُّطِ بين الإسرافِ والتقتير، والتوجُّهِ بالإنفاق العامِّ نحوَ ازديادٍ غيرِ إسرافيٍّ، ونبذِ التقتيرِ فيها؛ لتجنيبِ المجتمعِ الإسلامي واقتصادِه الكوارثَ الاقتصاديةَ.

قاعدةُ الحصرِ والتحديد: إنّ المقصودَ من هذه القاعدة أنْ تُحدِّدَ وتُوضِّحَ مجالاتِ إنفاقِ المالِ العامِّ سلفاً، وهذه القاعدةُ تتلاءمُ مع قاعدةِ تخصُّصِ النفقاتِ المعمولِ بها في الأنظمةِ المالية العامَّة الحديثة، ولا تتفقُ مع قاعدةِ عدم

تخصيص الإيرادات والتي بمقتضاها لا يتمُّ تخصيصُ إيرادٍ مُعيَّنٍ للصرف على إنفاقٍ مُعيَّنٍ، وهذه القاعدةُ في التشريع الإسلامي تعني– إضافةً إلى تحديد أوجُه الإنفاق وحصرها– تخصيصَ الإيرادات العامَّة إلى نوعٍ مُعيَّنٍ من النفَقات، كما هي الحالُ 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:٧)، وقوله تعالى: ﴿ **إِنَّمَا الصَّدَقَاتُ لِلْفُقَرَاءِ وَالْمَسَاكِينِ وَالْعَامِلِينَ عَلَيْهَا وَالْمُؤَلَّفَةِ قُلُوبُهُمْ وَفِي الرِّقَابِ وَالْغَارِمِينَ وَفِي سَبِيلِ اللَّهِ وَابْنِ السَّبِيلِ فَرِيضَةً مِّنَ اللَّهِ وَاللَّهُ عَلِيمٌ حَكِيمٌ** ﴾ (التوبة:٦٠)، وكذلك قوله تعالى: ﴿ **وَاعْلَمُوا أَنَّمَا غَنِمْتُم مِّن شَيْءٍ فَأَنَّ لِلَّهِ خُمُسَهُ وَلِلرَّسُولِ وَلِذِي الْقُرْبَى وَالْيَتَامَى وَالْمَسَاكِينِ وَابْنِ السَّبِيلِ** ﴾ (الأنفال: ٤١).

و ما يُمكِنُ ملاحظتُه في طبيعة الإيرادات والنفقات العامَّة في الاقتصاد الإسلامي هو: أنّ النظامَ الماليَّ الإسلاميَّ يقومُ على تخصيصٍ مُباشرٍ لحصيلة الزكاة لمصاريفَ مُعيَّنة؛ تحقيقاً لأهداف التكافل والضمان الاجتماعيِّ، والدعوة إلى الله، والجهاد في سبيل الله، كما يقومُ على تخصيصٍ مَحلِّيٍّ للزكاة؛ بحيث يختصُّ كلُّ إقليمٍ بزكاته، وهو وجهٌ من أوجُه الاستقلال الماليِّ الذي تتطلَّبُه حالياً مُقتضياتُ التسيير غير المركز، بضرورة تمتُّع الأقاليم الفرعية (الجماعات المحلية) للدولة بالاستقلال الماليِّ، والتمويل الذاتيِّ لنفقاتها؛ حتى تتمكَّنَ من التحكُّم الجيِّد في ماليَّتها، وفي هذا جاء قول الماورديُّ: "و تُفرَّقُ زكاةُ كُلِّ ناحيةٍ في أهلها، ولا يجوزُ أن تُنقَلَ زكاةُ بلدٍ إلى غَيره"، وهذا ما سارَ العمل به في الدولة الإسلامية (الوادي محمود، ٢٠٠٠)، وهو مبدأٌ مُهِمٌّ أخذَ به الفقهُ الإسلاميُّ في أكثر مذاهبه؛ لا سيَّما المذهب المالكيّ (القرطبي ابن رشد، ١٩٨٨).

العدالةُ في الإنفاق العامِّ: يعني هذا المبدأُ: أنّه لا بُدَّ من العمل على تحقيق أقصى عدالةٍ مُمكِنَةٍ من خلال بُنود الإنفاق العامِّ؛ وذلك من خلال الاستفادة القُصوى من المنافع العامَّة التي تُحقِّقه بُنودُ الإنفاق المختلفة من قِبَل سُكَّان الدولة الإسلامية؛ فما دامت الموارد المالية المختلفة الموجودة في الخزينة العامَّة للدولة (أيّ: بيت مال المسلمين، أو الميزانية العامّة) ترجعُ ملكيتُها إلى جميع أفراد المجتمع الإسلاميِّ (أيّ: أنّ كُلَّ فردٍ من أفراده له سهمٌ ونصيبٌ خاصٌّ فيها) فإنّ هذا يعني اشتراكَ جميعهم في الحقوق والواجبات منها والنابعَة من ثرواتها الماليَّة.

و مراعاةَ العدالة في الإنفاق بين الجهات والمصالح، وكذلك الأجيال؛ فلا يتمّ الإنفاقُ على إقليمٍ، أو مصلحة، أو جهةٍ على حساب الأهمِّ، ولا على الجيل الحاليِّ على حساب الأجيال القادمة (فريق معالجة الموازنة العامة، ٢٠١٢)، وفي ذلك قولُه تعالى: ﴿ **إِنَّ اللَّهَ يَأْمُرُ بِالْعَدْلِ وَالإِحْسَانِ وَإِيتَاءِ ذِي الْقُرْبَى وَيَنْهَى عَنِ الْفَحْشَاءِ وَالْمُنكَرِ وَالْبَغْيِ**

يَعِظُكُمْ لَعَلَّكُمْ تَذَكَّرُونَ ﴾ (النحل: ٩٠)، ومن ذلك التزامُ العدلِ في توزيعِ المال العامِّ على مَن يحتاجونَه من أجل تحقيقِ الصالح العامِّ، ولكي لا يُظلَم ولا يُحرَم أحدٌ.

كما جاءَ الإسلامُ الحنيفُ بأوثقِ صُورِ التكافُلِ والتضامُن الاجتماعيِّ؛ حين جعلَ في أموال المسلمين حقوقاً للمساكين والفقراء والسائلين واليتامى... وغيرهم من المحتاجينَ؛ وذلك بهدف تحقيق العدالة الاجتماعية، التي هي من أهمِّ وظائف الأنظمة الماليَّة حاليًّا، وأكثرها مُطالَبة من قِبَل الرأي العامِّ الدوليِّ، وأصدقُ صورةٍ عن أسبقية الإسلام في تحقيق العدالة الاجتماعية هي ذِكْرُهُ لتوزيع أموال الزكاة، الأمرُ الذي يجعلُنا نُعاودُ الاستدلالَ بقوله تعالى: ﴿ **مَا أَفَاءَ اللَّهُ عَلَى رَسُولِهِ مِنْ أَهْلِ الْقُرَى فَلِلَّهِ وَلِلرَّسُولِ وَلِذِي الْقُرْبَى وَالْيَتَامَى وَالْمَسَاكِينِ وَابْنِ السَّبِيلِ كَيْ لَا يَكُونَ دُولَةً بَيْنَ الْأَغْنِيَاءِ مِنْكُمْ** ﴾ (الحشر: ٧)، وقوله تعالى: ﴿ **إِنَّمَا الصَّدَقَاتُ لِلْفُقَرَاءِ وَالْمَسَاكِينِ وَالْعَامِلِينَ عَلَيْهَا وَالْمُؤَلَّفَةِ قُلُوبُهُمْ وَفِي الرِّقَابِ وَالْغَارِمِينَ وَفِي سَبِيلِ اللَّهِ وَابْنِ السَّبِيلِ فَرِيضَةً مِّنَ اللَّهِ وَاللَّهُ عَلِيمٌ حَكِيمٌ** ﴾ (التوبة: ٦٠).

حُرمةُ المال العامِّ وحمايتُه: لقد اهتمَّ الإسلامُ بحماية المال العامِّ بصفةٍ خاصَّةٍ؛ وذلك لارتباطه بالمصلحة العامَّة؛ ولأن الاعتداءَ عليه اعتداءٌ على المصلحة العامة. ولقد ندَّدَ الإسلامُ بالاعتداء على المال العامِّ، وشدَّدَ العقوبةَ عليه؛ ومن ذلك حدُّ السرقة، وحدُّ الحِرابة[1]، والتي من خلالها تصلُ العقوباتُ إلى القتل، واعتبرَ الإسلامُ مَن يُقتَلُ في سبيلِ ماله شهيداً (شحاتة حسين، ١٩٩٩)، يؤكِّدُ ذلك قولُه صلى اللهُ عليه وسلم: (مَنْ قُتِلَ دُونَ ماله فهُوَ شَهِيدٌ) (البخاري، ٢٠٠١)، وصُورُ الاعتداء على المال العامِّ التي نهى الإسلامُ عنها نحصرُها في النقاط الآتية:

سرقة المال العامِّ: وهي الأخذُ بغير حقٍّ من المال العامِّ؛ سواءٌ كان ذلك من قِبَل المواطنينَ، أو من قِبَل أصحاب السلطة، وأن يضمَّ شخصٌ بصُوَرٍ مباشرةٍ جُزءاً من المال العامِّ إلى ماله الخاصِّ؛ كالاختلاس، والنصب، والاحتيال، وقد يكون بطريقةٍ غير مباشرة؛ كأنْ يُسهِّلَ لشخصٍ آخرَ الحصولَ على المال العامِّ مُقابلَ حصوله على جُزءٍ منه.

الرِّشوة: تُعتبَرُ الرِّشوةُ كُلُّ ما يُعطى لإبطال حقٍّ، أو لإحقاق باطلٍ، وكلُّ ما يُدفعُ لقاءَ الحصول على مَنفعةٍ بغير وجه حقّ، وللرِّشوة أضرارٌ كبيرةٌ على حُسْنِ سَيرِ المرافق العامَّة؛ ولذلك فقَد نهى الإسلامُ عن الرشوة وحرّمَها كما في قوله تعالى: ﴿ وَلاَ تَأْكُلُواْ أَمْوَالَكُم بَيْنَكُم بِالْبَاطِلِ وَتُدْلُواْ بِهَا إِلَى الْحُكَّامِ لِتَأْكُلُواْ فَرِيقاً مِّنْ أَمْوَالِ النَّاسِ بِالإِثْمِ وَأَنتُمْ تَعْلَمُونَ ﴾ (البقرة: ١٨٨).

استغلالُ المنصب للمصلحة الشخصية: يَستغلُّ الرجلُ مَنصبَه الذي عُيِّنَ فيه لتحقيق منفعةٍ إلى شخصه وقَرابته، وقال رسولُ اللهِ صلّى اللهُ عليه وسلّم" : "مَن استعمَلْناهُ على عَملٍ فَرَزَقْناهُ رِزْقًا فمَا أخَذَ بَعدَ ذَلِكَ فَهُوَ غُلولٌ" ؛ لأنه

[1] الحِرابة: هي قطع الطريق للسرقة والنهب.

اختلاسٌ من مال الجماعة الذي يُنفَقُ في حُقوق الضُّعفاء والفُقراء، ويُرصَدُ للمصالح الكُبرى قال اللهُ تعالى: ﴿ **وَمَن يَغْلُلْ يَأْتِ بِمَا غَلَّ يَوْمَ الْقِيَامَةِ ثُمَّ تُوَفَّى كُلُّ نَفْسٍ مَّا كَسَبَتْ وَهُمْ لاَ يُظْلَمُونَ** ﴾ (آل عمران: ١٦١).

الإتلافُ: المقصودُ به تخريبُ الأملاك العامَّة؛ كالمباني، والحدائق، وأثاث الإدارات العمومية... بصُورةٍ مُتعمَّدَة.

الإسرافُ في استخدام المال العامِّ: وهو تبذيرُ الإداراتِ العُموميَّة للأموال العُموميَّة في الصَّرف أكثرَ من الحاجة، والصرف فيما لا حاجةَ له.

الإهمالُ: بمعنى إهمال المال والممتَلكات العامَّة، وعدم الحرص والمحافظة عليها بصورةٍ تُؤدِّي إلى ضياعها، أو تلفها بسبب هذا الإهمال.

وقد اعتمدَ الإسلامُ العظيمُ في سبيل المحافظة على المال العامِّ وحمايته عدَّةَ أُمورٍ منها:

الرقابةَ على استعمال المال العامِّ: إنّ الرقابةَ على المال العامِّ من منظور الشريعة الإسلامية هي القواعدُ والأحكامُ التي أرستْها الشريعةُ الإسلامية؛ لأجل صيانة المال العام، ودَرءِ كُلِّ تقصيرٍ، أو تهاونٍ في (جَمعه أو إنفاقه) (بن داود إبراهيم، ٢٠١٠).

إنّ الدليلَ على وجود الرقابة على المال العامِّ في الإسلام هو ما بدأَ به رسولُ اللهِ صلّى اللهُ عليه وسلَّم من وضع قواعدَ تطبيقيةٍ لها، وما أكمَلَه بعدَه الخلفاءُ الراشدونَ؛ كأبي بكرٍ الصِّدِّيق، وعُمَرَ بن الخطَّاب رضيَ اللهُ عنهُما الذين كان لهم فضلٌ باجتهادهم في إحداث وإرساء ضوابطَ رقابيةٍ مُستنبَطةٍ من الشريعة الإسلامية، ومُتناسبَةٍ مع اتِّساع الدولة الإسلامية واتِّساع ماليَّتها. ومن بين تلك الأنظمة التي هي قواعدُ بالغةُ الأهمية تحتاجُ دراسةً مُعمّقةً؛ نظراً لاشتمالها واستيفائها أوجهاً عديدةً؛ إذ نجدُ الرقابةَ الذاتية، والرقابةَ التنفيذية، والرقابةَ الشعبية، والرقابةَ القضائية على شاكلة ما تعرفه الماليةُ الحديثةُ؛ بل أحسنَ نمطٍ وأرقى شأنٍ، سنذكُرُ منها باختصارٍ:

نظامُ الحِسْبَة: هي "مؤسَّسةُ رقابةٍ إداريَّةٍ تقوم بها الدولةُ عن طريق مُوظَّفينَ خاصِّينَ على نشاط الأفراد في مجال (الأخلاق، والدِّين، والاقتصاد) أيّ في المجال الاجتماعيِّ بوجهٍ عامٍّ تحقيقاً للعدل والفضيلة وفقاً للمبادئ المقرَّرة في الشرع الإسلاميِّ، والأعراف المألوفة في كلِّ بيئةٍ وزمانٍ (الصالحي صالح، ٢٠٠٦)، ونظامُ الحسبة نظامٌ مُتكاملٌ يقوم على الأمر بالمعروف، والنهيِّ عن المنكر لكُلِّ ما يتعلَّقُ بحياة المسلمين؛ بما في ذلك الإنفاقُ العامُّ.

ويتجلَّى دَورُ الحسبة في الرَّقابة على الإنفاق العامِّ في كَون المحتَسِب[1] يَحولُ دونَ إنفاق الأموال العامَّة في غير ما خُصِّص لها شرعاً، ورقابة كُلِّ حالات الإسراف والتبذير، ورقابة مُستحقِّي أموال الزكاة، والخَراج، والصدَقات وغيرها.

[1] ويسمى كذلك والي الحِسْبَة والقائم على الحسبة، وهو المُراقِبُ.

نظامُ المظالِم: إنّ ولايةَ المظالِم هي التي تقومُ بدَورِ القاضي والسلطان، و" تقوم ولايةُ المظالمِ بدَورٍ كبيرٍ في تحقيقِ الرقابة على الأموال العامة، وعلى الوُلاة والحكّامِ على وجْهِ الخُصوص،و هي مُكمِّلَةٌ لِولاية الحِسْبَةِ والقضاء، وكُلٌّ يُؤدِّي أخيراً إلى ترسيخِ قواعد العدل، ومنعِ الظلم والتغالُب والتواثُبِ بين الناس" (البابلي عدلي، ٢٠٠٩).

و مَهامُّها بالنسبةِ للإنفاقِ العامِّ تتمثَّلُ بالنظرِ، والبَتِّ في الشكاوى، والتظلُّمِ المتعلِّقَة بإجحافٍ، أو ظُلمٍ، أو نزعِ حقٍّ، ومراجعة أموالِ الأوقاف، وردِّ الأموالِ المغتصَبة.

الدواوينُ الخاصَّةُ: يُطلَقُ الدِّيوانُ على تلك الأماكنِ التي تُحفَظُ فيها السِّجِلّاتُ والدفاترُ، وكلُّ ما يتعلَّقُ بالعمَّال، والجيوشِ، والأموال، وسائرِ الأعمال (بن داود إبراهيم، ٢٠١٠)، وقد كانت هناك في ظلِّ الدولةِ الإسلاميةِّ عِدَّةُ دواوينَ تهتمُّ بالمالِ العامِّ مثلُ "ديوانِ السلطَنَة": الذي يهتمُّ بنفقاتِ الجيشِ والعمَّال والتسيير، و"ديوانِ الخَراج": الذي يهتمُّ بجَمعِ مداخيلِ الخراجِ، وتحديدِ أوجُهِ إنفاقِها، و"ديوانِ بيتِ المال": الذي يهتمُّ بإدارةِ الشؤونِ الماليَّةِ للدولة؛ وهو أشبَه ب"الخزينةِ العُموميَّة، أو وزارة المالية" في وقتِنا الحاليِّ. ويتجلَّى دورُ هذه الدواوينِ في الرقابةِ على النفقاتِ العامَّةِ من خلالِ اختصاصِ كلِّ ديوانٍ في رقابةِ الأموالِ التي تُصرَفُ في مجالِه ومُتابعتِها.

رقابة أُولي الأمرِ من المسلمينَ: وهم رُعاةُ الأمرِ الذين تُلقى على عاتقِهم مسؤولياتُ رِئاسةِ الأُمَّة، أو رئاسةِ مجالٍ فيها، أو إقليمٍ فيها، وفي ظلِّ الدولةِ الإسلاميةِ تمثَّلوا في (الخليفة، والوُلاة، والوزراء)، ومهامُهُم الرقابيةُ على المالِ العامِّ بصفَةٍ عامَّةٍ تحظى بأهميةٍ كبيرةٍ كونهم يمتلكونَ السُّلطةَ والصلاحيةَ لمحاسبةِ مَرؤوسيهم وعمَّالِهم، وحاليًّا هي ما تُسمَّى ب"الرقابةِ السِّلْميَّة" القائمةِ وفق هرمِ السلطةِ، ويُمثِّلُها حاليًّا رئيسُ الدولةِ، رئيسُ الحكومة، الوزراء، المسؤولونَ المحليون، المديرون...إلخ.

الرقابةُ الذاتيةُ: تتفرَّدُ الشريعةُ الإسلامية بوجودِ الرقابة الذاتية التي تَزرعُ في نفسِ كُلِّ إنسانٍ مُسلمٍ استشعارَ الرقابةِ على نفسِه؛ لِيُحاسِبَها على ما صدَرَ منها من قولٍ وفعلٍ؛ عملاً بقولِ عُمَرَ بنِ الخطَّابِ رضيَ اللّهُ عنه: (حاسِبُوا أنفسَكُم قَبْلَ أن تُحاسَبُوا، وَزِنُوا أعمالَكُم قَبْلَ أن تُوزَنَ عليكُم) (السيوطي جلال الدين، ٢٠٠٢)؛ ولكي تتجسَّدَ هذه الرقابةَ اشترطَ الفقهُ الماليُّ الإسلاميُّ شروطاً تخصُّ سيرةَ الفردِ وأمانتَه وخشيتَه لله عزّ وجلَّ.

كفاءةُ مُسيِّري المالِ العامِّ ومُسائلتُهم: إنّ من الأُسُسِ العامَّةِ للنظريةِ الإسلاميَّة هي مسؤوليةُ أُولي الأمرِ، وفي طليعتِهم رئيسُ الدولةِ إمامُ الأمَّة وخليفةُ المسلمينَ، وهذا في بابِ ما يُسمَّى ب(حراسةِ الرأيِ العامِّ، أو الرقابةِ الشعبية) كما يُسمِّيها البعضُ(حسنين علي، ١٩٨٨)، ومن ذلك فقد أكَّدَت الشريعةُ الإسلامية على أهميَّةِ ولاءِ وكفاءةِ المسؤولينَ وأُولي الأمرِ في تسييرِ المالِ العامِّ، وفي ذلك يقولُ صلّى اللّهُ عليه وسلَّم: (كُلُّكُمْ راعٍ، وكُلُّ راعٍ مَسؤولٌ عن رعيَّتِه) (البخاري،٢٠٠١)، أن يكون اختيارُ مَن يتولَّونَ المناصبَ العامَّةَ قائمًا على الأمانة، والعفَّة، وحُسْنِ الخُلُقِ بالإضافةِ إلى الكفاءة، والعلمِ كما قال سيِّدنا يُوسُفَ عليه السلامُ لعزيزِ مِصرَ من خلالِ قولِه تعالى:

﴿ **اجْعَلْنِي عَلَى خَزَآئِنِ الأَرْضِ إِنِّي حَفِيظٌ عَلِيمٌ** ﴾ (يوسف: ٥٥)، وكما قالت ابنةُ الرَّجُلِ الصالحِ في حقِّ موسى عليه السلامُ: ﴿ **إِنَّ خَيْرَ مَنِ اسْتَأْجَرْتَ الْقَوِيُّ الأَمِينُ** ﴾ (القصص: ٢٦).

فقد جعل الماورديُّ من واجبات الخليفة العشرة: استكفاءَ الأُمناء، وتقليدَ النُّصحاء فيما يُفوَّضُ إليهم من الأعمال، ويُوكَلُ إليهم من الأموال لتكونَ الأعمالُ بالكفاءة مضبوطةً، والأقوالُ بالأُمناء محفوظةً (العمر فؤاد، ٢٠٠٣)، كما أكَّدَت الشريعةُ الإسلاميةُ – إلى جانب مسؤولية وُلاة الأمر عن المال العامِّ– على ضرورة تصرُّفهم بشفافيةٍ واضحةٍ فيه؛ بجباية الإيرادات من الأوجُه التي شرعَها الخالقُ، وصَرْفها في أوجُه الإنفاق المحدَّدة لها، والصرف على ما فيه صلاحٌ واضحٌ للأُمَّة. ومن هذا جاءَ الاهتمامُ بـ"مساءلة الولاة ومُحاسبتهم" عن أسباب تضخُّم ثرواتهم، وتشديد العقوبة عليهم –إن ثبتتْ سرقتهُم وتربُّحهم، واستغلالُ نُفوذهم–، وفي تاريخ الدولة الإسلامية أمثلةٌ كثيرةٌ عن اهتمام الخلفاء الراشدينَ ومن قبلَهم الرسولُ الكريمُ بهذه المسألة؛ فقد كان الرسولُ عليه الصلاةُ والسلامُ فقد حرصَ عُمَرُ بن الخطَّاب –رضيَ اللهُ عنه– في مُحاسبة الولاة، وإحصاء ثرواتهم، ومُشاطَرتهم في مالهم إذا زادَ ونما بصورةٍ غيرِ طبيعية، كما فعلَ مع عُمَرو بن العاص –رضيَ اللهُ عنه– حين زادتْ ثروتُه؛ فأرسلَ إليه مَن فتَّشَه، وأحصى مالَه، ثمَّ شاطرَه مالَه، وأخذَه إلى بيت المسلمينَ.

تشديدُ العقوبة لِمَن انتهكَ حُرمةَ المال العامِّ: **لقد** جاءَ الإسلامُ العظيمُ بعقوباتٍ شديدةٍ على عددٍ من الجرائم؛ من أجلِ رَدْعِ كُلِّ تصرُّفٍ يضرُّ باستعمال المال العامِّ، ولأنَّ في ذلك ضرراً على الصالح العامِّ؛ فجريمةُ السرقة عقوبتُها في الإسلام قطعُ اليد، استدلالاً بقوله تعالى: ﴿ **وَالسَّارِقُ وَالسَّارِقَةُ فَاقْطَعُوا أَيْدِيَهُمَا جَزَاءً بِمَا كَسَبَا نَكَالاً مِّنَ اللَّهِ وَاللَّهُ عَزِيزٌ حَكِيمٌ** ﴾ (المائدة: ٣٨)، وقول رسوله مُحمَّدٍ الكريم عليه الصلاةُ والسلامُ في خطابٍ له: (إنَّما أهْلَكَ الذينَ قبلَكُمْ؛ أنَّهُمْ كانوا إذا سَرَقَ فيهمُ الشريفُ تركُوهُ، وإذا سَرَقَ فيهمُ الضَّعيفُ أقامُوا عليه الحدَّ. وايمْ اللهِ، لو أنَّ فاطِمَةَ بِنْتَ مُحمَّدٍ سَرَقَتْ لَقَطَعتُ يدَها) (البخاري،٢٠٠٢)، وهذه دلالةٌ واضحةٌ على أنّ تنفيذَ العقوبة لا يجب أن يستثني قويًّا، أو صاحبَ نُفوذٍ، ولا أيَّ اعتبارٍ آخرَ؛ حتّى نتمكَّنَ من رَدْعِ الفعلِ الخطأ– مهما كان مَصدَره– ونضمنَ عدمَ إعادةِ حُدوثه من المصدرِ نفسه بتشديده.