مجلة زانكوّ للعلوم الإنسانية
ISSN (Print):2218-0222
ISSN (Online): 2412-396X
Vol.28 Issue SpA 2024
ID No. 979 (PP 79--91)
https://doi.org/10.21271/zjhs.28.SpA.5
بحث

التأصيل الشرعي لمبدأ الرقابة المالية في الدستور العراقي: دراسة تطبيقية مقارنة

عبدالصمد محمد سعيد *
محمد خالد مصطفى الكَردي**

ملخص

مبدأ الرقابة المالية هو من المبادئ الدستورية والذي هو عبارة عن وجوب الرقابة على الأموال العامة، للتأكد من سير التعامل معها وفقاً للأصول والقوانين المرعية، وأكد عليه في صلب الدستور العراقي النافذ، وما يهم بالدراسة هنا هو تأصيل هذا المبدأ بالإشارة إلى الأصول الشرعية التي تؤكد ضرورة تطبيق الرقابة على جميع أعمال المكلفين بما فيها الأعمال المتعلقة بالأموال العامة، ومقاصد الشريعة التي تتقضي تطبيق هذا المبدأ.

إن دستورية المبدأ يعطيه القوة الإلزامية بتطبيقه من خلال الاجراءات القانونية التي تكفل تطبيقه، كالرقابة الإدارية والتشريعية وتأسيس المؤسسات والهيئات المختصة بالرقابة بالقانون، والتزاماً بالأصول الشرعية التي استند عليها المبدأ فقد اتخذت الشرعية عدة وسائل لتجسيد هذا المبدأ وتعزيز عملية الرقابة المالية، كتبني نظام الحسبة والأمر بالرقابة على الأموال العامة من حيث المصادر والمصارف.

* فاكلتى القانون والعلوم السياسية، والإدارة- جامعة سوران
**كلية العلوم الإسلامية،جامعة صلاح الدين-أربيل
abdulsamad.saeed@soran.edu.iq
mohammed.mustafa@su.edu.krd

الاستلام 2023/02/19
القبول 2023/05/25
النشر 2024/04/15

الكلمات المفتاحية:
التأصيل،
الرقابة المالية،
الدستور, التطبيق،
المقارنة.

About the Journal
ZANCO Journal of Humanity Sciences (ZJHS) is an international, multi-disciplinary, peer-reviewed, double-blind and open-access journal that enhances research in all fields of basic and applied sciences through the publication of high-quality articles that describe significant and novel works; and advance knowledge in a diversity of scientific fields. https://zancojournal.su.edu.krd/index.php/JAHS/about

1.المقدمة

بسم الله الرحمن الرحيم

الحمد لله العليم الرقيب والصلاة والسلام على الرسول الأمين، المبعوث رحمة للعاملين، محمد وعلى آله وصحبه ومن تبعهم أجمعين، وبعد:

إن الشريعة الإسلامية تضمنت أحكام جميع الأشياء التي تتوقف عليها أمور العباد، كما يقول تعالى: [وَنَزَّلْنا عَلَيْكَ الْكِتابَ تِبْياناً لِكُلِّ شَيءٍ...] (النحل: 89)، وأن جميع ما يقوم به العبد من الصغائر والكبائر يكون تحت الرقابة الإلهية، حيث يقول سبحانه وتعالى: [...إِنَّ اللَّهَ كَانَ عَلَيْكُمْ رَقِيباً] (النساء: 1)، وأن الشريعة الإسلامية تضمنت جميع ما يتعلق بتنظيم الأمور الدنيوية على مستوى العام والخاص، ومن أهمها تنظيم الأمور المتعلقة بالتصرف بالأموال العامة، ومن ضمن هذه الأمور تبني نظام الرقابة على التصرفات المتعلقة بتحصيل وإنفاق هذه الأموال.

نظراً لأهمية الرقابة المالية لحسن إدارة الأموال العامة صار مبدأً دستورياً أكد عليه كثير من دساتير الدول المختلفة ومن ضمنها الدستور العراقي النافذ لسنة (2005)، وبهذا أعطت الدساتير القوة الدستورية الالزامية للمبدأ المذكور، فعلى المشرع إصدار القوانين والقرارات لتطبيقه على المؤسسات المالية للدولة.

ومادامت الرقابة المالية ذات أهمية بالغة بالنسبة للمشرع الدستوري والقانوني الوضعيين، فكانت أهميتها بالنسبة للشريعة الإسلامية أكثر، بل وحتى سبقت الشريعة بالنص عليها وعلى الوسائل المتخذة لتطبيقها على المستوى العام والخاص.

وبهذ تضمن البحث الأصول الشرعية التي تستند عليها مبدأ الرقابة المالية، وكذلك بيان المبدأ الدستوري الذي نص عليه الدستور العراقي النافذ لسنة (2005)، ثم الإشارة إلى التطبيقات القانونية والشرعية للمبدأ والتي تتعلق مباشرة بتعزيز الرقابة على الأموال العامة، ثم الإشارة إلى المقارنة بين الشريعة والقانون من حيث النظرة إلى مفهوم المبدأ وأصله الدستوري والشرعي، ومدى فعالية كل من التطبيقات الشرعية والقانونية لتجسيد الرقابة على الأموال العامة وحمايتها من سوء التصرف.

2.1.مشكلة البحث:

نص الدستور العراقي النافذ على دستورية هذا المبدأ وضرورة تطبيقه، ولكن هناك تباين بين الشريعة والقانون من حيث أصل مبدأ الرقابة المالية وآلية تطبيقه، وبعد بيان الأساس الدستوري للمبدأ والآليات القانونية لتطبيقه، يحاول البحث الإشارة إلى الأصول الشرعية التي تسند عليها المبدأ وبيان الوسائل الشرعية المتخذة لتجسيد الرقابة المالية، ومدى فاعلية كل من الوسائل الشرعية والقانونية لتطبيق المبدأ على واقع الحياة عن طريق المقارنة بينهما.

3.1.أهداف البحث:

فضلاً عن تحقيق ما ذكرناه في مشكلة البحث، يمكن تلخيص الأهداف الأساسية لهذا البحث في نقطتين:

1- إيجاد الأصول الشرعية التي أكدت على خضوع جميع تصرفات المكلف للرقابة ومن ضمنها التصرفات المالية، وجعلها أصلاً شرعياً لمبدأ الرقابة المالية.

2- بيان القوة الالزامية للمبدأ ووجوب تطبيقه بوصفه مبدأ شرعياً قبل أن يكون مبدأ دستورياً.

4.1.منهج البحث:

بقصد الوصول إلى ما هو مطلوب من موضوع البحث، نحاول الاعتماد على ثلاثة مناهج لضرورة طبيعة الموضوع، وهي: المنهج التأصيلي وهو عبارة عن إرجاع مبدأ موضوع الدراسة إلى الأصول الشرعية، وكذلك المنهج التحليلي عند تحليل النصوص القانونية والشرعية التي تحتاج إلى تحليل، ثم الاعتماد على المنهج المقارن والذي يتجسد في المقارنة بين الشريعة والقانون من حيث أساس المبدأ وتطبيقه.

5.1.الدراسات السابقة:

رغم كثرة البحث والتحري لم يتم العثور على بحث تحدث عن هذا الموضوع بالتحديد – حسب اطلاعي –، بل هناك كثير من البحوث حول الرقابة المالية من منظور الشريعة الإسلامية والتشريعات الوضعية منها:

1- الرقابة المالية على النفقات العامة بين الشريعة الإسلامية والتشريع الجزائري، بن داود براهيم، رسالة الماجستير- جامعة الجزائير/ 2003، بين البحث النفقات العامة وأنواع الرقابة عليها والأنظمة الرقابية في التشريع الإسلامي والتشريع الجزائري، دون التحدث عن مبدأ الرقابة المالية وتأصيله وتطبيقاته في الشريعة والقانون.

2- الرقابة المالية من منظور الاقتصاد الإسلامي والاقتصاديات المعاصرة، أ. عبدالقادر موفق، مجلة أبحاث اقتصادية وإدارية- جامعة الحاج لخضر باتنة، العدد (2009/5)، تطرق البحث إلى مفهوم الرقابة المالية وأهميتها في الإسلام والأنظمة المعاصرة، دون البحث عن التأصيل الشرعي للرقابة المالية كمبدأ دستوري وبيان تطبيقاته الشرعية والقانونية.

3- كفاءة الرقابة المالية كآلية لترشيد الإنفاق العام، د. ابوبكر بوسالم ود. بورنان مصطفى، مجلة دراسات في الاقتصاد وإدارة الأعمال، العدد (2018/02)، ذكر البحث العوامل الموضوعية لنجاح عملية ترشيد النفقات العامة ودور الرقابة المالية في هذه العملية، ولم يتحدث عن التأصيل الشرعي لمبدأ الرقابة المالية والتطبيقات الشرعية والقانونية له.

4- الرباقة التشريعية على قانون الموازنة العامة في العراق، شامل سامي عواد المحمدي، المجلد الأكاديمية للبحث القانوني، المجلد (11) العدد (2020/01)، تحدث البحث عن الإطار النظري للرقابة التشريعية وأكشالها التشريعية والرقابة التشريعية على الموازنة في العراق، دون ذكر التأصيل الشرعي لمبدأ الرقابة المالية وتطبيقاتها الشرعية.

5-

6.1. خطة البحث:

بناءً على طبيعة موضوع البحث من حيث التأصيل الشرعي للمبدأ وتطبيقاته القانونية والشريعة وكذا المقارنة بين الشريعة والقانون، يقتضي تقيسمه على ثلاثة محاور: خصص الأول لتعريف مصطلحات عنوان البحث، وتضمن الثاني معنى المبدأ وأساسه الدستوري والشرعي، ويحتوي الثالث تطبيقات المبدأ والمقارنة بين القانون والشرعية.

2.تعريف مصطلحات عنوان البحث

تمهيداً للتعرف على المعنى المقصود من عنوان البحث، كان من الضروري بيان تعريف بعض مصطلحات عنوان البحث والتي نرى أنها بحاجة إلى التعريف، وهي بيان معنى التأصيل الشرعي وكذا تعريف مصطلح المبدأ، لعلاقتها بموضوع الدراسة، وترك تعريف المصطلحات الأخرى للعنوان لوضوح معناها وعدم حاجتها إلى بيان تعريفها.

1.2.تعريف التأصيل الشرعي:

يتكون مصطلح التأصيل الشرعي من كلمتي (التأصيل، الشرعي) حيث عرف التأصيل بأنه هو: "إرجاع المعارف إلى أصلها" (الحاج، 2018، 171). أي هو: إرجاع الأشياء والأمور إلى أصلها التي بنيت عليها.

والشرعي اسم منسوب إلى الشرع، كما يقال حكم شرعي أي حكم موافق لأحكام الشرع.

والشريعة اصطلاحاً: عرفت بعدة تعريفات متباينة لفظاً ومتقاربةً معنى، منها:

عرف التهانوي[1] الشرع بأنه هو:"ما شرع الله تعالى لعباده من الأحكام التي جاء بها نبي من الأنبياء (عليهم السلام)، سواء كانت متعلّقة بكيفية عمل وتسمّى فرعية وعملية، ودوّن لها علم الفقه، أو بكيفية الاعتقاد وتسمّى أصلية واعتقادية، ودوّن لها علم الكلام" (التهانوي، 1996، 1018/1).

بناء على هذا واستناداً على ما ورد حول العلاقة بين الشريعة والفقه الإسلامي الاجتهادي. ينظر: (الزلمي، 2014، 2، 23) يمكن تعريف الشريعة بأنها: هي الأحكام التي تضمنها القرآن الكريم والسنة النبوية وما توصل إليها العلماء المجتهدون باجتهاداتهم عن طريق إرجاع الجزئيات إلى كليات القرآن والسنة، إذا كانت الأحكام التي توصل إليها العلماء حكماً صائباً، سواء كانت هذه الأحكام عمليةً أو غير عملية. لأن النبي (صلى الله عليه وسلم) يقول: {إذا حكم الحاكم فاجتهد ثم أصاب فله أجران، وإذا حكم فاجتهد ثم أخطأ فله أجر} (البخاري، 1422هـ، 108/9، رقم الحديث: (7352)، وهذا يدل على أن الحكم الذي استنبطه الفقهاء عن طريق الاجتهاد يعتبر جزءاً من الأحكام الشرعية. ينظر: (الشاطبي، 2008، 312/3).

تعريف التأصيل الشرعي: رغم كثرة البحث عن تعريف التأصيل الشرعي كمصطلح مركب لم يتم العثور على تعريف دقيق لهذا المصطلح في الكتب القديمة، وقد تطرق بعض المعاصرين إلى تعريفه ولكن كلٌ وفقاً لما يقتضيـ موضوع دراسته. ينظر: (البريفكاني، 2016، 19 و23)، حيث عبر عن هذا المصطلح بتعبيرات مختلفة، منها: ذكر بأن التأصيل الإسلامي للعلوم الاجتماعية هو: "عبارة عن عملية إعادة بناء العلوم الاجتماعية في ضوء التصور الإسلامي للإنسان والمجتمع والوجود..." (رجب،1996، 30).

ومنها عرف التأصيل الشرعي للأحكام القانونية بأنه: "تأسيس ومعالجة الأحكام القانونية على ضوء أحكام الشريعة الإسلامية بمصادرها التشريعية المختلفة". (المصاروة، غ. م،25).

بناء على ما سبق يمكن القول بأن التأصيل الشرعي هو: إرجاع الأمور والقضايا إلى أصول شرعية من الكتاب والسنة. وهذا يعني أننا نسعى في هذا العرض إلى إرجاع مبدأ الرقابة المالية إلى أصول شرعية من الكتاب والسنة والقواعد الكلية ومقاصد الشريعة

2.2.تعريف المبدأ:

عرف مصطلح المبدأ أو المبادئ في الكتب المعاصرة القانونية بتعريفات مختلفة لفظاً ومتقاربة معنى، منها:

هي: "القضايا الكلية التي تستخلص من أحكام القانون، وتتخذ أساساً لاستنباط الأحكام التفصيلية للمسائل التي لم يرد بشأنها حكم خاص" (حسني، 33، نقلا عن، شبير،2007، 37).

وكذا عرفت المبادئ بأنها: "مجموعة القواعد والضوابط الأخلاقية والمعتقدات التي يميّز به الصواب من الخطأ" (القدور، 2019، 1).

بناء على هذه التعريفات يمكن القول بأن المبادئ تشبه القواعد والضوابط الفقهية التي عرفت بأنها: "هي الأمر الكلي المنطبق على جميع جزئياته" (الفيومي، التاريخ غير متوفر، 510/2)، وعرف بأنها: "الأمر الكلي الذي ينطبق عليه جزئيات كثيرة يفهم أحكامها منها" (السبكي،1991، 11/1)، وجاء في تعريفها: "هي قضية كلية منطبقة على جميع جزئياتها" (الجرجاني، 1983، 171).

بناء على ما سبق من التعريفات تبين بأن كلاً من القاعدة والمبدأ أمر كلي ينطبق على كثير من الجزئيات والقضايا الفرعية.

3.2.معنى مبدأ الرقابة المالية وتأصيله الشرعي

معنى مبدأ الرقابة المالية

بعد كثرة البحث في الكتب الفقهية القديمة لم يتم العثور على مصطلح (الرقابة المالية) – حسب اطلاع الباحثين-، ولكن استخدمت هذه الكتب مصطلحاً آخر أعم معنى من الرقابة المالية وهو (الحسبة)، والتي هي: "أمر بالمعروف إذا ظهر تركه، ونهي عن المنكر إذا أظهر فعله (الماوردي، د.س، 349) كما يقول الله تعالى: [وَلْتَكُنْ مِنْكُمْ أُمَّةٌ يَدْعُونَ إِلَى الْخَيْرِ وَيَأْمُرُونَ بِالْمَعْرُوفِ وَيَنْهَوْنَ عَنِ الْمُنْكَرِ] (آل عمران: 104)، وتشمل الحسبة الكثير من شوؤن المجتمع، خاصةً كانت أم عامةً، بما فيها الأمر بما فيه إصلاح الأحوال المالية العامة والنهي عما يضر بها، لأن المعروف والمنكر يتواجدان في جميع العلاقات الموجودة في البلد، بما فيها العلاقات المالية العامة، وبهذا يمكن أن تكون الحسبة أساساً للرقابة المالية في التشريع الإسلامي. ينظر: (جاسم، 2010، 178).

والرقابة في الإسلام تنقسم إلى قسمين: الرقابة الذاتية وهي مسؤولية العبد أمام ربه، ورقابة الوالي على الرعية، كما فعل الرسول (صلى عليه وسلم) حينما استعمل رجلاً على الصدقات، فلما جاء حاسبه، قال: هذا مالكم، وهذا هدية، فقال رسول الله (صلى الله عليه وسلم): ((فهلا جلست في بيت أبيك وأمك حتى تأتيك هديتك، إن كنت صادقا؟)). (مسلم، 1955، 1463/3، رقم الحديث: 1832)، وكذلك القاعدة المعروفة (من أين لك هذا؟)، والتي استعملها عمر بن الخطاب (رضي الله عنه) لمحاسبة الناس آنذاك. ينظر: (ابن زنجويه، ١٩٨٦، 601/2)، وبناءً على اهتمام الشريعة بالرقابة المالية فقد عرفت الرقابة المالية في البحوث الشرعية المعاصرة، بأنها هي: "الرقابة على طرق الكسب والموارد المالية، وطرق التصرف فيها أو إنفاقها ضمن إطار الشريعة الإسلامية"(الباروني، 1986، 11)، أو هي: "القواعد والأحكام التي أرستها الشريعة الإسلامية لأجل صيانة المال العام، ودرء كل تقصير أو تهاون في جمعه أو إنفاقه". (ابن داود، غ. م، 3).

وبناء على ما سبق بيانه حول معنى الرقابة المالية، يمكن القول بأن معنى مبدأ (الرقابة المالية) من منظور الشريعة الإسلامية، هو: وجوب اتخاذ الاجراءات الرقابية المحددة وفق الأصول الشرعية بقصد متابعة جمع وإنفاق الموارد المالية العامة، بهدف الوصول إلى أحسن الطرق في إدارة الأموال العامة نحو تحقيق المصلحة العامة.

أما الرقابة المالية في القانون فقد تطرق إليها كثير من البحوث وعرفت بتعريفات متقاربة، منها على سبيل المثال لا الحصر: ورد بأن الرقابة المالية هي:"مجموعة المبادئ والتشريعات الموضوعة بقصد التعرف على أية انحرافات ومعالجتها في الوقت المناسب، وذلك للمحافظة على المال العام". (بن ناصر، 2013، 38)، وكذا ورد بأن الغرض منها هو: "المحافظة على الأموال العامة من سوء التصرف، وذلك عن طريق التأكد من اتباع اجراءات العمل وقواعده المحددة من قبل الدولة". (العكام، 2018، 8).

أما بالنسبة للقانون العراقي فإن للرقابة المالية جذور تاريخية قديمة، بحيث يرجع إلى تأسيس أول مؤسسة مختصة بالرقابة المالية باسم (ديوان مراقب الحسابات العام)، وكذلك أشارت المادة (45) من قانون الأساس العراقي لعام (1925) - والذي هو

كان بمثابة دستور حينذاك - إلى حق أعضاء مجلس الأمة من توجيه الأسئلة والاستيضاحات إلى الوزراء، وهو يعتبر مراقبة على أعمالهم، ثم صدور قانون دائرة تدقيق الحسابات العامة الرقم (17) لسنة (1927م) بناء على القانون الأساسي المذكور (النقشبندي،1964، 35)، هذا في زمن الاحتلال أما بعد ذلك فقد تأسس هذه المؤسسة باسم (ديوان الرقابة المالية) من قِبل (الدكتور عبدالله النقشبندي)[2]، وقد اهتم المشرع العراقي بالرقابة المالية عند إصدار القوانين الخاصة في فترات مختلفة من الزمن، حتى وصل إلى الإشارة إليها في المادة (106) من الدستور العراقي النافذ لسنة (2005)، ثم إصدار قانون ديوان الرقابة المالية رقم (31) لسنة (2011) النافذ بالاستناد على هذا الدستور، والذي تم بموجبه تأسيس هيئة عامة مستقلة للرقابة باسم (ديوان الرقابة المالية)، والتي تقوم بالرقابة على الأموال العامة وأعمال الجهات الخاضعة للرقابة، بقصد المحافظة على الأموال العامة من الهدر وسوء التصرف فيها وغيرها من المهام التي حددها هذا القانون.

من خلال ما سبق تبين بأن المقصود من مبدأ الرقابة المالية هو وجوب الرقابة على الأموال العامة، عن طريق الاهتمام بسير الأعمال المتعلقة بالمال العام وفقاً للأصول والقوانين المرعية، بهدف حسن استخدام الموارد العامة نحو تحقيق المنفعة العامة التي خصصت هذه الأموال لتحقيقها، وكذلك تقليل التكاليف قدر الإمكان والحذر من الإسراف والفساد المالي، وسد كل طرق يؤدي إلى إهدار الأموال العامة واستخدامها للمصالح الخاصة.

4.الأساس الدستوري لمبدأ الرقابة المالية:

نظراً لأهمية الرقابة المالية للمحافظة على الأموال العامة، وتخصيصها لتحقيق المصالح العامة، فقد نص المشرع الدستوري العراقي على مبدأ الرقابة المالية، وبيان كيفية تطبيقها على أجهزة الدولة عن طريق تأسيس المؤسسات المختصة بهذه المهمة، حيث أشار الدستور العراقي لسنة (2005) في المادة (103) منه إلى استقلالية ديوان الرقابة المالية، حيث نص: "أولاً: يُعد كل من البنك المركزي العراقي، وديوان الرقابة المالية، ...، هيئاتٌ مستقلة مالياً وإدارياً، وينظم القانون عمل كل هيئةٍ منها. ثانياً: ...، ويرتبط ديوان الرقابة المالية،... بمجلس النواب". فإن إقرار استقلالية ديوان الرقابة المالية من الناحية المالية والإدارية، وربطها بأعلى سلطة في الدولة وهي مجلس النواب، يدل على مدى الأهمية البالغة لهذه المؤسسة ومهامها الرقابية.

وكذلك نصت المادة (106) من الدستور نفسه على تأسيس هيئة أخرى للقيام بالأعمال الرقابية، وهي: (هيئةٌ عامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية)، حيث جاء فيها: "تؤسس بقانونٍ، هيئةٌ عامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية، وتتكون الهيئة من خبراء الحكومة الاتحادية والأقاليم والمحافظات وممثلين عنها، وتضطلع بالمسؤوليات الآتية: أولاً: التحقق من عدالة توزيع المنح والمساعدات والقروض الدولية، بموجب استحقاق الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم". ثانياً: التحقق من الاستخدام الأمثل للموارد المالية الاتحادية واقتسامها. ثالثاً: ضمان الشفافية والعدالة عند تخصيص الأموال لحكومات الأقاليم أو المحافظات غير المنتظمة في إقليم، ...". وإضافة على ذلك أشار المشرع الدستوري العراقي في كثير من الدساتير السابقة إلى الرقابة المالية، كالدستور العراقي المؤقت لسنة (1963) في المادة (70)، والمادة (69) من الدستور العراقي المؤقت لسنة (1968)، والمادة (46) من الدستور العراقي المؤقت لسنة (1970).

وكذلك أشار مشروع دستور إقليم كوردستان في المادة (107)، إلى تأسيس ديوان باسم (ديوان الرقابة المالية)، للقيام بمهام الأعمال المتعلقة بالرقابة على حسن التعامل مع الأموال العامة.

ونظراً لأهمية الرقابة المالية على إدارة الدولة، فقد نصت صراحة دساتير بعض دول أخرى غير العراق على الرقابة المالية والمؤسسات المختصة بها، ومنها:

الدستور المصري لسنة (2014) في المادة (215): "يحدد القانون الهيئات المستقلة والأجهزة الرقابية، وتتمتع تلك الهيئات والأجهزة بالشخصية الاعتبارية، والاستقلال الفنى والمالي والإداري، ... وتعد من تلك الهيئات ... الهيئة العامة للرقابة المالية، والجهاز المركزي للمحاسبات، ...".

وأشار الدستور الياباني لسنة (1946) في المادة (90) إلى تنفيذ مهام الرقابة المالية من قبل مجلس الرقابة المالية وكذلك تنظيم هذا المجلس وصلاحيته، حيث جاء فيها: "تدقق الحسابات المالية العامة النهائية لنفقات وعائدات الدولة، من قبل مجلس الرقابة المالية، ... يحدد تنظيم مجلس الرقابة المالية، وصلاحيته، بقانون".

5.التأصيل الشرعي للمبدأ

نظراً لأهمية المال في الحياة فقد جعلت الشريعة الإسلامية حفظه من المقاصد الضرورية للشريعة، ووضعت العقوبات الدنوية والأخروية للجرائم الماسة بالأموال، سواء من حيث اكتسابها بغير الحق أو إنفاقها بطرق غير شرعية، وكذلك وضعت

الشريعة القواعد والضوابط الواضحة للمعاملات المالية، كالنهي عن التعامل بالربا والتطفيف والوفاء بالعهود والرهن، والأمر بتطبيق العقوبات المتعلقة بالمال، كعقوبة السرقة والحرابة، والنهي عن الغش والرشوة، وغيرها، وفيما يلي تأتي الإشارة إلى الأصول الشرعية التي تتعلق بنوع من أنواع الرقابة الإلهية والدنيوية على التعامل مع الأموال بوجه عام والأموال العامة بوجه خاص، وجعلها أصلاً غير مباشر لمبدأ موضوع الدراسة:

أولاً: القرآن الكريم: من الآيات الدالة على معنى الرقابة المالية والاهتمام بها، والتي يمكن استخراج معنى هذا المبدأ منها:

1- الآيات الدالة على محاسبة المكلف على أدنى مخالفة: هناك كثير من الآيات القرآنية التي صرحت بمحاسبة الإنسان على كل صغير وكبير، ورتبت العقوبة الأخروية عليه، سواء كان متعلقاً بالأمور المالية أو بأمور أخرى، كقوله تعالى: [...وَإِنْ كانَ مِثْقالَ حَبَّةٍ مِنْ خَرْدَلٍ أَتَيْنا بِها وَكَفى بِنا حاسِبِينَ] (الأنبياء: 47)، وقوله جل وعلا: [... إِن تَكُ مِثْقَالَ حَبَّةٍ مِّنْ خَرْدَلٍ فَتَكُنْ فِي صَخْرَةٍ أَوْ فِي السَّمَاوَاتِ أَوْ فِي الأَرْضِ يَأْتِ بِهَا اللَّهُ...] (لقمان: 16)، ومعناها: أن كل صغير وكبير من الحسنات والسيئات مكتوب في صحيفة العبد، ويثاب صاحبها على الحسنات ويعاقب على السيئات. ينظر: (البيضاوي، ١٤١٨هـ، 53/4)، وقوله سبحانه وتعالى: [... مَالِ هَذَا الْكِتَابِ لا يُغَادِرُ صَغِيرَةً وَلا كَبِيرَةً إِلا أَحْصَاهَا وَوَجَدُوا مَا عَمِلُوا حَاضِرًا...] (الكهف: 49)، أي: يسجل جميع الجرائم الصغيرة والكبيرة في كتاب العبد وسيحاسب عليها. ينظر: (الزمخشري، ١٤٠٧هـ، 726/2)، وهذا إشارة واضحة للرقابة الإلهية على جميع تصرفات الإنسان بما فيها تصرفاته المالية، ومنها ما كانت متعلقة بالمالية العامة.

2- الأمر بالتوسط في الإنفاق وعدم الإسراف فيه: إن الأمر بالتوسط في النفقات وعدم الإسراف فيها، يدل على أن الأموال خاضعة للراقبة حين إنفاقها، فأي تجاوز في الإنفاق بما فوق الحدود المسموحة بها يكون مذموماً وسيعقاب عليه فاعله، كما قال تعالى: [وَآتِ ذَا الْقُرْبى حَقَّهُ وَالْمِسْكِينَ وَابْنَ السَّبِيلِ وَلا تُبَذِّرْ تَبْذِيراً، إِنَّ الْمُبَذِّرِينَ كانُوا إِخْوانَ الشَّياطِينِ...] (الإسراء: 26و27)، وقال جل وعلا: [والذين إِذَآ أَنفَقُواْ لَمْ يُسْرِفُواْ وَلَمْ يَقْتُرُواْ وَكانَ بَيْنَ ذلِكَ قَواماً...] (الفرقان: 67)، التبذير هو عبارة عن إنفاق المال في غير موضعه، أما الإسراف فهو تجاوز الحد فى صرفه. ينظر: (أبو الفداء، د.س، 150/5)، وهو ما سماه بالتوسط في الإنفاق، كما وضحه القرآن الكريم: [وَلا تَجْعَلْ يَدَكَ مَغْلُولَةً إِلى عُنُقِكَ وَلا تَبْسُطْها كُلَّ الْبَسْطِ فَتَقْعُدَ مَلُوماً مَحْسُوراً] (الإسراء: 29)، ومعلوم أن المال وسيلة لإشباع حاجات الإنسان التي يمكن ترتيبها حسب درجة الحاجة إليها، كالضروري والحاجي والتحسيني، فالإنسان مكلف بالإنفاق وفق هذا الترتيب، وبخلافه يسمى تبذيراً، وكذلك المبالغة في الإنفاق على أي حاجة يسمى إسرافاً. ينظر: (ابن عاشور، ١٩٨٤، 79/15)، وبناء على ذلك فإن من يدير أمواله الخاصة أو يتولى الأمور المالية العامة يكون تحت الرقابة، وعليه الالتزام بالحدود المسموحة، وعدم التجاوز فيه بالإسراف والتبذير.

3- النهي عن الفساد المالي: أوضحُ دليل على النهي عن التعدي على المال العام والذي سماه القرآن بـ(الغلول) هو قوله تعالى: [وَمَا كَانَ لِنَبِيٍّ أَنْ يَغُلَّ وَمَنْ يَغْلُلْ يَأْتِ بِمَا غَلَّ يَوْمَ الْقِيَامَةِ ثُمَّ تُوَفَّى كُلُّ نَفْسٍ مَا كَسَبَتْ وَهُمْ لَا يُظْلَمُونَ] (آل عمران: 161)، والغلول هو الخيانة في المال العام، وعدم توزيعها بالعدل. ينظر: (التعلبي، ٢٠١٥، 379/9، والماوردي، ١٤٣١هـ، 434/1، والراغب الأصفهاني، ١٩٩٩، 957/3)، والتي يسمي اليوم بالفساد المالي. ينظر: (أرشيد، 1433هـ، 247)، حيث نزلت الآية: ((في قطيفة حمراء فُقِدت يوم بدر، فقال بعض الناس: لعلّ رسول الله (صلى الله عليه وسلم) أخذها، فأنزل الله عز وجلَّ: [وَمَا كَانَ لِنَبِيٍّ أَنْ يَغُلَّ...])) (سنن أبي داود، 2009، 100/6، رقم الحديث: 3971، وحسنه الترمذي، ينظر: الترمذي، ١٩٧٥م، 230/5).

ثانياً: السنة النبوية: من الأحاديث التي يمكن استخراج معنى مبدأ الرقابة المالية منها:

1- روي أن رسول الله (صلى الله عليه وسلم) استعمل رجلاً على صدقات، فلما جاء حاسبه، قال: هذا مالكم، وهذا دية، فقال رسول الله (لى الله عليه وسلم): ((فهلا جلست في بيت أبيك وأمك حتى تأتيك هديتك، إن كنت صادقا؟)). (مسلم، 1955، 1463/3، رقم الحديث: 1832)، وجه الدلالة: أن الشريعة مارست الرقابة بالقول والفعل، حيث نفى القرآن الغلول من الرسول (صلى الله عليه وسلم)، وكذلك محاسبته (صلى الله عليه وسلم) للمؤتمن وموظف الجباية ومنعه من قبول الهدية والأمر برد ما أخذه بغير الحق. ينظر: (موفق، 2009، 89).

2- الحذر من التعدي على المال العام ولو كان قليلاً، كما قال (صلى الله عليه وسلم): ((من استعملناه منكم على عمل، فكَتَمَنا مِخْيَطاً فما فوقه، كان غلولاً يأتي به يوم القيامة...وقال: من استعملناه منكم على عمل فليجيء بقليله وكثيره، فما أوتي منه أخذ، وما نهي عنه انتهى)). (مسلم، 1955، 1465/3، رقم الحديث: 1833)، وكذلك التزامه (صلى الله عليه وسلم) بما أمر به في توزيع الأموال العامة، كما قال: ((ما أعطيكم ولا أمنعكم، إنما أنا قاسم أضع حيث أمرت)). (البخاري، ١٩٩٣، 1134/3، رقم الحديث: 2949).

تأسيساً على هذه الأصول الشرعية تبين بأن الشريعة الإسلامية اهتمت بالرقابة المالية، وسلكت كثيراً من الطرق الوقائية للحفاظ على المال بوجه عام والمال العام بوجه خاص، بحيث يمكن أن تكون هذه الأصول العامة أعم معنى وأقوى تأثيراً من استعمال مصطلح الرقابة المالية.

ثالثاً: مقاصد الشريعة: إن تطبيق مبدأ الرقابة المالية يؤدي إلى تحقيق عدة مقاصد، منها. ينظر: (النقشبندي، 1964م، 28 فما بعدها، وإبراهيم، 2003، 13 فما بعدها، وأبو هداف، 2006، 39):

1- حسن إدارة الأموال العامة: يقصد بالرقابة المالية المحافظة على الأموال العامة من التبذير والإسراف والهدر وضمان حسن التصرف فيها وكفاءة استخدامها والكشف عن جميع التجاوزات الواقعة على هذه الأموال، وأهمها التأكد من الاستخدام المناسب والأمثل للأموال العامة، والعمل على ترشيد النفقات العامة، وتوجيهها نحو إشباع الحاجات العامة.

2- ملاءمة القوانين: تسعى الرقابة المالية إلى التأكد من سلامة وصلاحية القوانين والتعليمات المالية، ومدى ملاءمتها وكفايتها، والعمل على كشف جوانب الضعف والمشاكل في هذه القوانين، والسعي لاقتراح حلول مناسبة لتفادي هذه المشاكل وتقويم نقاط الضعف.

3- تطبيق القوانين: إن من مقاصد الرقابة المالية هو التأكد من التطبيق الكامل للقوانين المالية، من حيث جباية وتحصيل واردات الدولة وإيرادها إلى الخزينة العامة وفقاً للقوانين، وكذلك إنفاقها وفقاً للحدود والأهداف التي رسمتها القوانين، وتوجيهها نحو تحقيق الخطة المالية المقررة للدولة.

4- كشف الأخطاء في التطبيق: تهدف الرقابة المالية إلى كشف الأخطاء والمخالفات التي تحدث من الجهات المعنية والقيام بدراسة أسبابها، والسعي لايجاد الحلول المناسبة لها والتجنب من تكرارها، وكذلك العمل على كشف الغش، من حيث تزوير المستندات والتلاعب بالأرقام الحسابية، وتجنب الأخطاء، من حيث إهمال التوثيق كعدم تسجيل المعاملات في سجلاتها الخاصة، أو توثيقها وتسجيلها خلافاً للقواعد والأسس المتعلقة بالموضوع، وكذلك السهو في توثيق المعاملات من حيث حدوث الأخطاء الكتابية والحسابية فيها.

5- ضمان الاستقرار الاقتصادي: يؤدي الرقابة المالية إلى زيادة القدرة والفاعلية لدى المؤسسات الحكومية وتطوير كفاءتها نحو تحقيق المصالح العامة، والمساهمة في الاستقلال الاقتصادي وتنميته واستقراره، وضمان تجسيد البرامج والخطط الاقتصادية المتعلقة بتنفيذ المشاريع العامة، وبالتالي العمل على تحقيق التوازن على جميع الجوانب المالية والاقتصادية والاجتماعية.

6- منع الإضرار بحصيلة الأموال العامة: من مقاصد الرقابة المالية منع التهرب من دفع الالتزامات المالية وهو ما سماه بـ(التهرب الضريبي)، وضمان عدم الإضرار بالأموال العامة، سواء باختلاسها أو التصرف فيها خلافاً للمقصد الذي خصصت هذه الأموال لتحقيقه وهو المصلحة العامة.

6.تطبيقات المبدأ والمقارنة بين الشريعة والقانون

1.6.التطبيقات القانونية للمبدأ

نظراً لأهمية الرقابة المالية على مستوى الدولة ومؤسساتها، وتطبيقاً لمبدأ الرقابة المالية، باعتباره مبدأً دستورياً يجب على جميع مؤسسات الدولة الالتزام به، فقد سلك المشرع العراقي مجموعة من الطرق القانونية للرقابة المالية، وهي:

أولاً: الرقابة على قانون الموازنة العامة: إن إصدار قانون الموازنة العامة السنوية يتعبر أهم تطبيق لمبدأ الرقابة المالية، بحيث يتضمن هذا القانون تقدير النفقات والإيرادات العامة للسنة المالية القادمة، ويخضع السلطة التنفيذية للرقابة من حيث مدى التزامها بصرف الإيرادات العامة وفق الأهداف المحددة في قانون الموازنة وضمان حسن تطبيقه، وكذلك تحديد الأخطاء التي تحدث أثناء التنفيذ ومحاولة التجنب منها في السنوات القادمة، وهذه الرقابة تنقسم إلى عدة أنواع. ينظر: (جاسم، 2010، 186 فما بعدها، والفهداوي، 2020، 427 فما بعدها):

1- الرقابة الإدارية: وهي الرقابة التي تقوم بها السلطات أو المدراء داخل الوحدة الإدارية على منتسبيها حسب تسلسل الهرم الوظيفي، مثل رقابة مجلس الوزراء على الوزارات، كما أشار إليه الدستور العراقي في المادة (80/أولاً) بأنه: "يمارس مجلس الوزراء صلاحية تخطيط وتنفيذ السياسة العامة للدولة، والخطط العامة والإشراف على عمل الوزارات، والجهات غير المرتبطة بوزارة"، أو الرقابة التي تقوم بها الوزارة المالية على الوزارات والمؤسسات الحكومية الأخرى. ينظر: (قانون اصول المحاسبات العامة العراقي، 1940،(م23 و33))، بهدف حسن تنفيذ قانون الموازنة والأنظمة والتعليمات المتعلقة بها، وهي تنقسم إلى الرقابة السابقة على التنفيذ، والرقابة أثناء التنفيذ، والرقابة بعد التنفيذ. ينظر: (جاري، 2011، 16).

2- الرقابة التشريعية: وهي التي تقوم بها السلطة التشريعية على تنفيذ الموازنة العامة من قبل السلطة التنفيذية، وهذه الرقابة لها أهمية من الناحية السياسية والاقتصادية والقانونية، كما أشار إليه المادة (61/ثانياً) من الدستور العراقي النافذ بأنه: "يختص مجلس النواب بما يأتي: ... ثانياً: الرقابة على أداء السلطة التنفيذية"، وهذه الرقابة تمارسها السلطة المذكورة عن طريقها مباشرة من حيث مناقشة وتصديق قانون الموازنة وفقاً للمادة (61/أولاً) من الدستور الدائم، وهي التي تسمى بالرقابة السابقة، كجزء من اختصاصه، وكذلك القيام بالرقابة عن طريق استجواب أعضاءها للوزراء بموجب المادة (61/سابعاً) من الدستور الدائم، ويطلق عليها الرقابة المعاصرة (أو أثناء التنفيذ)، وكذلك قيام السلطة التشريعية بتدقيق ومناقشة الحساب الختامي وفقاً للمادة (62/أولاً) من الدستور الدائم، وهي ما تسمى بالرقابة اللاحقة على تنفيذ الموازنة العامة. ينظر: (المحمدي، 2020، 398 فما بعدها).

ثانياً: ديوان الرقابة المالية: إن ديوان الرقابة المالية في العراق مر بعدة مراحل، وكل مرحلة تتمثل بصدور قانون متعلق بالرقابة المالية، إبتداءً بصدور قانون دائرة تدقيق الحسابات العامة رقم (17) لسنة (1927)، ثم صدور قانون ديوان الرقابة المالية رقم (42) لسنة (1968)، وكذلك صدور قانون ديوان الرقابة المالية رقم (194) لسنة (1980)، وبعده صدور قانون ديوان الرقابة المالية رقم (6) لسنة (1990)، وفي الأخير صدور قانون ديوان الرقابة المالية رقم (31) لسنة (2011). ينظر: (عبدالكريم، 2016، 253 فما بعدها).

وتأسيس هذه المؤسسة المختصة بالرقابة المالية يعد تطبيقاً أخر لمبدأ الرقابة المالية في القانون العراقي، وكذلك استقلالية هذه المؤسسة وربطه مباشرة بمجلس النواب تعد أيضاً حرص المشرع الدستورى العراقي على تطبيق هذا المبدأ. ينظر: (الدستور العراقي، 2005، م103/أولاً، ثانياً، وقانون ديوان الرقابة المالية العراقي، 2011، م5)، ومن المهام الرقابية التي تقوم بها هذه المؤسسة هي. ينظر: (قانون ديوان الرقابة المالية العراقي، 2011، م6):

1- تدقيق ورقابة حسابات وأنشطة المؤسسات الخاضعة لرقابتها، والتأكد من حسن التصرف في المال العام.
2- رقابة تقويم الأداء للجهات الخاضعة لرقابة هذا الديوان.
3- تقديم المساعدات الفنية في مجال المحاسبية والرقابية والإدارية.
4- تقويم الخطط والسياسات المالية والاقتصادية الكلية.
5- القيام بالتدقيق في بعض الأمور بناء على طلب مجلس النواب.

ثالثاً: الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية: والتي تأسست بموجب قانون الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية رقم (55) لسنة (2017)، وتقوم هذه الهيئة بعدة مهام رقابية، منها. ينظر: (الدستور العراقي، 2005، م 106، وقانون الهيأة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الإتحادية، 2017، م3):

1- التحقق من عدالة توزيع الواردات الاتحادية.
2- القيام بالتحقق من الاستخدام الأمثل للموارد المالية الاتحادية واقتسامها.
3- السعي نحو ضمان الشفافية والعدالة عند تخصيص الأموال لحكومات الأقاليم أو الجهات الأخرى.
4- متابعة التمويل من قبل وزارة المالية وتنفيذها.

6.2.التطبيقات الشرعية:

بعد بيان ما سبق حول أهمية المال، والأصول الشرعية التي تأكد على حفظه، من حيث اتخاذ كثير من الاجراءات والتدابير اللازمة للرقابة على كسب المال وإنفاقه، تأتي الإشارة إلى بعض التطبيقات الشرعية المتعلقة بالرقابة على كسب المال وإنفاقه بوجه عام والأموال العامة بوجه خاص. ينظر: (عطية، 1989، 183 فما بعدها):

أولاً: تبني نظام الحسبة: وهو عبارة عن (الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر)، وكان الهدف منها هو المحافظة على الممتلكات والمرافق العامة، والإشراف العام على أعمال عامة الناس وخاصة أعمالهم المالية، وإجبارهم على اتباع الضوابط الشرعية. ينظر: (ابن التيمية،1432/ 11)، لأن الغاية من الشريعة تحقيق المصالح وتكميلها ودرء المفاسد وتقليلها. ينظر: (ابن التيمية، 2004، 48/20).

ثانياً: النهي عن أكل مال الغير بالباطل: والذي عبر عنه القانون بالإثراء دون سبب، وهو قاعدة قانونية خصص القانون المدني العراقي المواد (233-244) له، ولكن سبقت الشريعة الإسلامية القوانين في ذلك، بحيث نهت عن الكسب دون سبب، بأي طريقة

كانت، سواء على حساب الفرد أو الجماعة، كالنهي عن أكل مال الغير بالباطل، وأكل مال اليتيم، والخيانة في الأموال العامة ووضع عقوبة السارق، وغيرها، والتي سبقت الإشارة إليها، وكذلك الأصول الشرعية التي أكدت عليها والتي سبقت الإشارة إليها عند البحث عن التأصيل الشرعي للمبدأ، وبقي هنا الإشارة إلى رقابة النبي (صلى الله عليه وسلم) على تنفيذ عقوبة السرقة، وهو مذكور في الحديث المشهور الذي رواه جابر، أن امرأة من بني مخزوم سرقت، فأتي بها النبي (صلى الله عليه وسلم) فعاذت بأم سلمة زوج النبي، فقال النبي (صلى الله عليه وسلم) ((والله! لو كانت فاطمة لقطعت يدها)). (مسلم، 1955، 1316/3، رقم الحديث: 1688).

ثالثاً: الرقابة على الإنفاق: إن المال في الحقيقة هو ملك لله تعالى، وسخره للناس لينتفعوا به وهم مسؤول عن التصرف فيه في وفق الحدود الشرعية، وبهذا فقد وضعت الشريعة مجموعة من الضوابط من حيث المصادر والمصارف، وكذلك من حيث النهي عن بعض التصرفات التي يرتكبها المنفق، والتي كلها تعتبر من مظاهر الرقابة المالية على النفقات، وعلى المكلف الالتزام بها:

1- من حيث المصادر: أمر الله تعالى بإنفاق الطيبات من الأموال [...أَنْفِقُوا مِنْ طَيِّبَاتِ مَا كَسَبْتُمْ...] (البقرة: 267)، وحددت الشريعة نوعية الأموال التي تجب فيها الزكاة والمبلغ المطلوب والمقدار الواجب إخراجه، وكذلك مضي المدة الواجبة في بعض أنواع الأموال وهو ما سماه بـ(الحَول).

2- من حيث المصارف: أشار القرآن الكريم إلى الأصناف التي تستحق الزكاة، بحيث لا يجوز صرفها لغير هذه الأصناف، كما قال تعالى: [إِنَّمَا الصَّدَقَاتُ لِلْفُقَرَاءِ وَالْمَسَاكِينِ وَالْعَامِلِينَ عَلَيْهَا وَالْمُؤَلَّفَةِ قُلُوبُهُمْ وَفِي الرِّقَابِ وَالْغَارِمِينَ وَفِي سَبِيلِ اللَّهِ وَابْنِ السَّبِيلِ فَرِيضَةً مِنَ اللَّهِ وَاللَّهُ عَلِيمٌ حَكِيمٌ] (التوبة: 60).

3- النهي عن المن والأذى والرياء: قال تعالى: [يَاأَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُواْ لَا تُبْطِلُواْ صَدَقَاتِكُم بِالْمَنِّ وَالأَذَى كَالَّذِي يُنْفِقُ مَالَهُ رِئَآءَ النَّاسِ...] (البقرة: 264)، ويشمل المن والأذى كل قول مقبوح بين الناس ويؤدي إلى إيذاء الفقير، كإعلان حالته المالية بين الناس والتباهي بما أنفقه عليه. ينظر: (الخازن، 1415، 199/1).

رابعاً: العقوبات المفروضة على تارك الزكاة: إن من الوسائل الرقابية التي تتخذها الشريعة الإسلامية لحفظ الأموال العامة، هو فرض العقوبات الأخروية والدنيوية البدنية والمالية، على تارك الزكاة، يقول تعالى عن العقوبات الأخروية: [وَالَّذِينَ يَكْنِزُونَ الذَّهَبَ وَالْفِضَّةَ وَلَا يُنْفِقُونَهَا فِي سَبِيلِ اللَّهِ فَبَشِّرْهُمْ بِعَذَابٍ أَلِيمٍ] (التوبة: 34)، وعن العقوبة الدنيوية البدنية ما روي من أن أبا بكر (رضي الله عنه) قال عن معاقبة مانعي الزكاة: ((والله! لأقتلن من فرق بين الصلاة والزكاة فإن الزكاة حق المال، والله! لو منعوني عقالاً كانوا يؤدونه إلى رسول الله (صلى الله عليه وسلم) لقاتلتهم على منعه)). (مسلم، 1955، 51/1، رقم الحديث: 20)، وقوله (صلى الله عليه وسلم) عن العقوبة المالية المفروضة على من لم يلتزم بأداء الزكاة طوعاً: ((... من أعطاها مؤتجراً فله أجرها، ومن منعها فإنا آخذوها منه وشطر إبله عزمة من عزمات ربنا لا يحل لآل محمد منها شيء)). (أحمد، 2001، 220/33، رقم الحديث: 20016، حسنه الأرنؤوط)، ويدل ذلك على تنفيذ الرقابة على عملية تحصيل الأموال العامة وفرض العقوبات البدنية والمالية على من لم يتلزم بدفع ما وجب عليه دفعه.

خامساً: نماذج من الرقابة المالية في الإسلام: هناك كثير من الوسائل والاجراءات التي اتخذها النبي (صلى عليه وسلم) والخلفاء الراشدون في حياتهم بقصد الرقابة المالية على الأموال العامة، وفما يلي الإشارة إلى بعض منها باختصار على سبيل المثال لا الحصر. ينظر: (الباروني، 1986، 254 فما بعدها):

1- رقابة النبي (صلى الله عليه وسلم) على جباية الزكاة وصرفها، كالنهي عن أخذ كرائم الأموال في جباية الزكاة، كما يقول النبي (صلى الله عليه وسلم) لمعاذ بن جبل ((...فإياك وكرائم أموالهم، واتق دعوة المظلوم، فإنه ليس بينها وبين الله حجاب)). (مسلم، 1955، 50/1، رقم الحديث: 19)، وكذلك الحث على توزيعها على الأصناف المحددة في القرآن الكريم: [إِنَّمَا الصَّدَقَاتُ لِلْفُقَرَاءِ وَالْمَسَاكِينِ وَالْعَامِلِينَ عَلَيْهَا وَالْمُؤَلَّفَةِ قُلُوبُهُمْ وَفِي الرِّقَابِ وَالْغَارِمِينَ وَفِي سَبِيلِ اللَّهِ وَابْنِ السَّبِيلِ فَرِيضَةً مِنَ اللَّهِ وَاللَّهُ عَلِيمٌ حَكِيمٌ] [التوبة: 60].

2- تشديده (صلى الله عليه وسلم) على تنفيذ نظام الرقابة على نفسه، بالإشارة إلى إرجاع جميع أمواله إلى بيت مال المسلمين كما يقول النبي (صلى الله عليه وسلم): ((لا نورث، ما تركنا فهو صدقة). مسلم، 1955، 1383/3، رقم الحديث: 1761).

3- رقابة الخليفة الرسول (صلى الله عليه وسلم) أبي بكر (رضي الله عنه) في الأمر بإرجاع أمواله إلى الخزينة العامة بعد وفاته، كما روي عن عائشة (رضي الله عنها) قالت: قال أبو بكر (رضي الله عنه) حين حضر: ((انظري كل شئ زاد في مالي منذ دخلت في هذه الإمارة فرُديه إلى الخليفة من بعدي...)). (ابن زنجويه، ١٩٨٦، 597/2).

4- استعمال القاعدة المعروفة (من أين لك هذا؟)، من قبل خليفة النبي (صلى الله عليه وسلم) عمر بن خطاب (رضي الله عنه) عند محاسبة ولاته. (ابن زنجويه، ١٩٨٦، 601/2)، وكذلك هو أول من وضع الدواوين في الإسلام لتنظيم الأمور العامة ومن ضمنها الأمور المالية. ينظر: (ابن الأزرق، 1431، 284/1).

6.3.المقارنة بين الشريعة والقانون

بعد بيان كل ما سبق حول مبدأ الرقابة المالية من حيث مفهومه وأساسه الشرعي والدستوري، والإشارة إلى بعض النماذج التطبيقية في الشريعة والقانون، يأتي دور المقارنة بين كل من الشريعة والقانون من حيث النظر إلى المبدأ، ويمكننا أن نقارن بينهما من:

أولاً: من حيث المفهوم: وإن لم تصرح الكتب الفقهية القديمة على تعريف مبدأ الرقابة المالية، إلا أنها اهتمت بالبحث عن نظام آخر والذي هو أيضاً يتضمن معنى الرقابة المالية، ولكن مهما اختلفت العبارات حول معنى الرقابة المالية والمقصود بها في الشريعة والقانون، إلا أنهما لم يختلفا من حيث بيان مفهوم المبدأ وأهمية تطبيقه لتحقيق المنفعة العامة.

ثانياً: من حيث الأساس: استند مبدأ الرقابة المالية على كثير من الأصول الشرعية من الكتاب والسنة والمقاصد، وكذلك نصت عليه النصوص الدستورية الواردة في الدستور العراقي النافذ، وبهذا فإن المبدأ أصبح مبدءاً دستورياً من منظور الشريعة والقانون، وعلى السلطات العامة الالتزام به وتطبيقه حفاظاً على الأموال العامة من الهدر وسوء التصرف.

ثالثاً: من حيث التطبيق: بناء على أهمية مبدأ الرقابة المالية لحماية الأموال العامة، فقد بادر المشرع العراقي باتخاذ مجموعة من الاجراءات التشريعية لتطبيق هذا المبدأ وتعزيزه في إدارة الأموال العامة، وإضافة إلى ذلك فقد نص المشرع على ضرورة تأسيس مؤسسات عامة مختصة بالرقابة المالية، بقصد مباشرة الأعمال الرقابية على أنشطة الحكومة.

أما بالنسبة للإجراءات التطبيقية الشرعية فإنها عديدة ومتنوعة، بحيث تحتل الرقابة المالية جزءاً من الاجراءات التي اتخذتها الشريعة لتنظيم الأمور العامة ومن ضمنها الأمور المالية العامة. وبهذا اختلفت التطبيقات القانونية والشرعية لمبدأ الرقابة المالية من حيث النوعية والشكل، ولكن اتفقت من حيث الغرض وهو تفعيل الرقابة على إدارة الأموال العامة.

رابعاً: من حيث المقاصد: وفقاً للأهمية البالغة لمبدأ الرقابة في الشريعة والقانون والسعي نحو تطبيقه في الواقع العملي، فإن أي اجراء قانوني أو شرعي لتطبيق المبدأ المذكور يمكن أن تتحقق من نتجيته المقاصد التي تقصد من وراء وضع المبدأ وتطبيقه، ولكن قد يختلف مدى تحقيق هذه المقاصد باختلاف مدى فاعلية هذه الوسائل التطبيقية ومدى التزام أجهزة الدولة بها، سواء كانت وسائل شرعية أو قانونية.

7.الخاتمة:

في الختام وصل البحث هذا الى النتائج الآتية:

- مبدأ الرقابة المالية عبارة يعني وجوب الرقابة على الأموال العامة، عن طريق العمل على سير الأمور المتعلقة بالأموال العامة وفقاً للأصول والقوانين، بقصد حسن استخدام الموارد العامة نحو تحقيق المنفعة العامة.
- أقرت الشريعة والقوانين عدة اجراءات تطبيقية لتجسيد عملية الرقابة على إنفاق المال العام.
- اختلفت الاجراءات التطبيقية بين الشريعة والقانون من حيث الشكل والنوعية، ولكن اتفقت من حيث الهدف.
- يختلف مدى تحقيق مقاصد المبدأ باختلاف مدى فاعلية الوسائل التطبيقية ومدى التزام أجهزة الدولة بها، سواء الوسائل الشرعية أو القانونية.

8.الهوامش:

1- محمد بن علي ابن القاضي محمد حامد بن محمّد صابر الفاروقي الحنفي التهانوي (ت/ بعد 1158هـ)، والتهانوي نسبة إلى موطنه (تهانة بهون) من ضواحي الدلهي، وألف كل من (أحكام الأراضي، سبق الغايات في نسق الآيات، وموسوعة كشاف اصطلاحات الفنون والعلوم) وكان قاضياً في قرية تهانة وتوفي بها بعد 1158هـ. ينظر: (الطالبي، 1999، 804/6 فما بعدها).

2- هو عبدالله مصطفى أبي بكر محمد عبدالله الهرشمي النقشبندي، فقيه وعالم موسوعي وأديب وشاعر ولغوي، ولد عام (1924م) في أربيل، وتوفي سنة (2000م)، وحصل على بكالوريوس في الشريعة والقانون بجامعة الأزهر، والماجستير في القاهرة، والدكتوراه بجامعة لندن، ومن مؤلفاته: معالم الطريق في عمل الروح الإسلامي وعلم أصول القانون ونفحات الحياة وغيرها. ينظر: (فقي، 2018، 520 فما بعدها). ومن المصادر التي تأكدت على أن (الدكتور عبدالله) كان مؤسس ديوان الرقابة المالية، صفحة الغلاف لكل من كتاب أصول علم

القانون والحرية الجامعية، للدكتور المذكور، ومقابلة مع الدكتور شريف فائق عبدالله النقشبندي حفيده والدكتور مظفر الحياني من أصدقائه، تاريخ 2023/1/31 ساعة 7:30م.

9.المصادر:

1.9.الكتب

- إبراهيم، د. ابن داود، دون سنة، البعد الرقابي للأموال من المنظور الأخلاقي الإسلامي، غير منشور.
- ابن الأزرق، محمد بن علي بن محمد الأصبحي الأندلسي أبو عبد الله شمس الدين الغرناطين ت/ ٨٩٦هـ، دون سنة، بدائع السلك في طبائع الملك، تحقيق: د. علي سامي النشار، وزارة الإعلام-العراق، ط1.
- ابن تيمية، تقي الدين أبو العباس أحمد بن عبد الحليم بن عبد السلام الحراني الحنبلي الدمشقي، ت/ ٧٢٨هـ، دون سنة، الحسبة في الإسلام، دار الكتب العلمية – بيروت، ط1.
- ابن تيمية، 2005م، مجموع الفتاوى، تحقيق: عبد الرحمن بن محمد بن قاسم رحمه الله، مجمع الملك فهد لطباعة المصحف الشريف-السعودية، ط3.
- ابن زنجويه، أبو أحمد حميد بن مخلد بن قتيبة بن عبد الله الخرساني، ت/ 251هـ، 1406هـ، الأموال، تحقيق: د. شاكر ذيب فياض، مركز الملك فيصل للبحوث والدراسات الإسلامية- السعودية، ط1.
- ابن عاشور، محمد الطاهر بن محمد بن محمد الطاهر التونسي، ت/ ١٣٩٣هـ، ١٩٨٤هـ، التحرير والتنوير، الدار التونسية للنشر – تونس، دون طبعة.
- ابن كثير، أبو الفداء إسماعيل بن عمر القرشي البصري، ت/ ٧٧٤هـ)، ٢٠٠٩م، مسند الفاروق، تحقيق: إمام بن علي بن إمام، دار الفلاح- مصر، ط1.
- ابن ماجة، أبو عبد الله محمد بن يزيد القزويني، ت/ ٢٠٩-٢٧٣هـ، ٢٠٠٩م، سنن ابن ماجه، تحقيق: شعيب الأرنؤوط وآخرون، دار الرسالة العالمية- بيروت، ط1.
- أبو الفداء، إسماعيل حقي بن مصطفى الإستانبولي الحنفي الخلوتي، ت/ ١١٢٧هـ، دون سنة، روح البيان، دار الفكر – بيروت، دون طبعة.
- أبو داود، سليمان بن الأشعث بن إسحاق بن بشير بن شداد بن عمرو الأزدي، ت/ 275هـ)، 1430هـ، سنن أبي داود، تحقيق: شعيب الأرنؤوط ومحمد كامِل قره بللي، دار الرسالة العالمية، ط1.
- أحمد بن حنبل، أبو عبد الله أحمد بن محمد بن حنبل، ت/ 241هـ، 1421هـ، مسند أحمد، تحقيق: شعيب الأرنؤوط وآخرون، مؤسسة الرسالة – بيروت، ط2.
- أرشيد، د.محمود عبدالكريم، 1433هـ، المدخل إلى الاقتصاد الإسلامي، دار النفائس- الأردن- ط1.
- الباروني، عيسى أيوب، 1986م، الرقابة المالية في عهد الرسول والخلفاء الراشدين، جمعية الدعوة الإسلامية العالمية- طرابلس، ط1.
- البخاري، محمد بن إسماعيل بن إبراهيم بن المغيرة، ت/ 256هـ، 1422هـ، صحيح البخاري، تحقيق: محمد زهير بن ناصر- دار طوق النجاة، ط1.
- البيضاوي، ناصر الدين أبو سعيد عبد الله بن عمر بن محمد الشيرازي، ت/ ٦٨٥هـ، ١٤١٨هـ، أنوار التنزيل وأسرار التأويل، تحقيق: محمد عبد الرحمن المرعشلي، دار إحياء التراث العربي – بيروت، ط1.
- البيهقي، أبو بكر أحمد بن الحسين بن علي، ت/ ٣٨٤-٤٥٨هـ، ٢٠١١م، السنن الكبير، تحقيق: الدكتور عبد الله بن عبد المحسن التركي، مركز هجر للبحوث والدراسات العربية والإسلامية-القاهرة، ط1.
- الترمذي، أبو عيسى محمد بن عيسى، ت/ ٢٧٩هـ، ١٩٩٦م، الجامع الكبير (سنن الترمذي) تحقيق: بشار عواد معروف، دار الغرب الإسلامي – بيروت، ط1.
- الثعلبي، أبو إسحاق أحمد بن إبراهيم، ت/ ٤٢٧هـ، ٢٠١٥م، الكشف والبيان عن تفسير القرآن، تحقيق: عدد من الباحثين، دار التفسير- المملكة العربية السعودية، ط1.
- الخازن، علاء الدين علي بن محمد بن إبراهيم بن عمر الشيحي أبو الحسن، ت/ ٧٤١هـ، ١٤١٥هـ، لباب التأويل في معاني التنزيل، دار الكتب العلمية-بيروت، ط1.
- الدستور العراقي الدائم لسنة (2005).
- الراغب الأصفهاني، أبو القاسم الحسين بن محمد، ت/ ٥٠٢هـ، ١٩٩٩م، تفسير الراغب الأصفهاني، تحقيق: د. محمد عبد العزيز بسيوني كلية الآداب-جامعة طنطا، ط1.
- الزمخشري، أبو القاسم محمود بن عمرو بن أحمد، جار الله، ت/ ٥٣٨هـ، ١٤٠٧هـ، الكشاف عن حقائق غوامض التنزيل، دار الكتاب العربي-بيروت، ط3.
- الشاطبي، إبراهيم بن موسى بن محمد اللخمي الغرناطي، ت/ ٧٩٠هـ، 2008م، الاعتصام، دار ابن الجوزي - المملكة العربية السعودية، ط1.
- عطية، د. محمد كمال،1989م، نظم محاسبية في الإسلام، منشأة المعارف- الاسكندرية، ط2.
- العكام، د. محمد خير، 2018م، الرقابة المالية، منشورات الجامعة الافتراضية السورية.
- الماوردي، أبو الحسن علي بن محمد بن محمد بن حبيب البصري البغدادي، ت/ ٤٥٠هـ، ١٤٣١هـ، الأحكام السلطانية، دار الحديث-القاهرة، دون طبعة.
- الماوردي، أبو الحسن علي بن محمد بن محمد بن حبيب البصري البغدادي، الشهير، ت/ ٤٥٠هـ، دون سنة، تفسير الماوردي - النكت والعيون، تحقيق: السيد ابن عبد المقصود بن عبد الرحيم، دار الكتب العلمية- بيروت، دون طبعة.
- مسلم بن الحجاج أبو الحسن القشيري النيسابوري، ت/ 261هـ، 1955م، صحيح مسلم، تحقيق: محمد فؤاد عبد الباقي، دار إحياء التراث العربي – بيروت، دون طبعة.
- مُظهِري، الحسين بن محمود بن الحسن، مظهر الدين الزَّيْدَانيُّ الكوفي، ت/ ٧٢٧هـ، ٢٠١٢م، المفاتيح في شرح المصابيح تحقيق: لجنة مختصة من المحققين بإشراف: نور الدين طالب، دار النوادر، وهو من إصدارات إدارة الثقافة الإسلامية - وزارة الأوقاف الكويتية، ط1.
- النقشبندي، د. عبدالله مصطفى،د.ط/ 1964م، الرقابة المالية العامة ومشروع مجلس الإشراف والتنظيم، مطبعة العاني- بغداد، ط1.
- النقشبندي، د. عبدالله مصطفى، 1989، أصول علم القانون، مطابع التعليم العالي- الموصل، دون طبعة.

- النقشبندي، د. عبدالله مصطفى، 1986، والحرية الجامعية، مطابع التعليم العالي- الموصل دون طبعة.

2.9.البحوث

- أبو هداف، ماجد محمد سليم، 2006م، تقويم وتطوير الأداء الرقابي لديوان الرقابة المالية والإدارية، رسالة الماجستير- جامعة الإسلامية- غزة.
- براهيم، بن داود،2003م، الرقابة المالية على النفقات العامة بين الشريعة الإسلامية والتشريع الجزائري، رسالة الماجستير- جامعة الجزائر، غير مطبوع.
- بن ناصر، عائشة، 2013م، الرقابة المالية على النفقات العمومية، رسالة الماجستير، جامعة محمد خيضر- الجزائر.
- جاري، أحمد سعدي،2011م، الرقابة على الموازنة العماة للدولة في الأعداد والتنفيذ، بحث المؤتمر العلمي الحادي عشر- جامعة المستنصرية.
- جاسم، د. عبدالباسط علي،2010م، الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة للدولة في التشريع العراقي، مجلة الرافدين للحقوق- جامعة الموصل، العدد (46).
- عبدالكريم، سهام عبدالجمال،2016م، الرقابة المالية المستقلة في التشريع العراقي، مجلة الرافدين للحقوق – جامعة الموصل، العدد (51).
- فقي، كارزان فقي خليل كريم، الشيخ عبدالله مصطفى النقشبندي، مجلة قلاى زانست العلمية- جامعة اللبنانية الفرنسية- أربيل، المجلد (3)، العدد (2018/3).
- الفهداوي، د. علي أحمد،2020م، الموازنة العامة والرقابة عليها في التشريعات العراقي، مجلة العلوم السياسية، العدد (59).
- قانون اصول المحاسبات العامة العراقي الرقم (28) لسنة (1940).
- المحمدي، شامل سامي عواد،2020م، الرقابة التشريعية على قانون الموزانة العامة في العراق، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني – جامعة عبدالرحمان ميرة بجاية- الجزائر، العدد (01).
- موفق، عبدالحق، 2009م، الرقابة المالية من منظور الاقتصاد الإسلامي والاقتصاديات المعاصرة، أبحاث اقتصادية وإدارية- جامعة الحاج لخضر -الجزائر، العدد (5).

3.9.المقابلات

- الحياني، د. مظفر من أصدقائه عائلة الدكتور عبدالله مصطفى، مقابلة أجريت بتاريخ 2023/1/31 ساعة 7:30م.
- النقشبندي، د. شريف فائق عبدالله حفيد الدكتور عبدالله مصطفى، مقابلة أجريت بتاريخ 2023/1/31 ساعة 7:30م.

4.9.القوانين

- قانون الهيأة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الإتحادية رقم (55) لسنة (2017).
- قانون ديوان الرقابة المالية العراقي رقم (31) لسنة (2011).

بنەمادۆزی شەرعی بۆ چاودێری دارایی لە دەستوری عیراقی
توێژینەوەیەکی پیادەکاری بەراورکاریە

عەبدولسەمەد موحەمەد سەعید
فاکلتی یاسا وڕامیاری و کارگێڕی -زانکۆی سۆران
abdulsamad.saeed@soran.edu.iq

موحەمەد خالد گەردی
کۆلێژی زانستە ئیسلامیەکان،زانکۆی سەلاحەدین-هەولێر
mohammed.mustafa@su.edu.krd

پوختە

بنەمای چاودێری دارایی یەکێکە لە بنەما دەستورییەکان، کە بریتییە لە پێویستی چاودێریکردنی سامانی گشتی، بە مەبەستی دڵنیابوون لە شێوازی مامەڵەکردن پێیەوە بەپێی بنەما و یاسا ڕەچاوکراوەکان، و لە دەقی دەستوری عیراقی بەرکار جەختی لەسەرکراوەتەوە، و ئەوەی لێرەدا مەبەستە باس بکرێت بریتییە لە بنەمادۆزی بۆ ئەم بنەمایە، لە ڕێگەی ئاماژەکردن بەو بنچینە شەرعییانەی جەخت لە سەر پێویستی چاودێریکردنی هەموو کارەکانی تاك لەناویانیشدا کارەکانی پەیوەست بە سامانی گشتی، هەروەها ئەو ئامانجە شەرعییانەی وادەخوازن ئەو بنەمایە پیادەبکرێت.

دەستوری بوونی ئەو بنەمایە وادەکات هێزی سەپێندراوی پێبدرێت بە پیادەکردنی لە ڕێگەی گرتنەبەری ڕێکاری یاسایی، وەك چاودێری کارگێری و یاسایی و دامەزراندنی دەزگا و دەستەی تایبەت بە چاودێری بە یاسا، بە مەبەستی پابەندبوون بەو بنەما شەرعییانەی ئەم بنەمایە پشتیان پێ دەبەستێت شەریعەت کۆمەڵێك ئامرازی گرتۆتەبەر بۆ بەرجەستەکردنی ئەن بنەمایە و کاراکردنی کرداری چاودێری دارایی، وەکو دانانی سیستەمی حیسبە و فەرمانکردن بە چاودێریکردنی سامانی گشتی لە ڕووی سەرچاوە و خەرجکردن.

وشە سەرەکییەکان: بنەمادۆزی شەرعی، چاودێری دارایی، دەستور, پیادەکردن، بەراوردکردن.

Alshariha Basice For the Principle of Financial Surveillance in The Iraqi Constitution
A Comparative Applied Study

Abdulsamad Mohammed Saeed
Faculty of law and politics-Soran University
mohammed.mustafa@su.edu.krd

Mohammed Khalid Gardy
College of Islamic science, Salahaddin University-Erbil
abdulsamad.saeed@soran.edu.iq

fSummary

The principle of financial surveillance is one of the constitutional principles, which is about the obligation to surveillance public funds, to ensure that the transaction is proceeding with it in accordance with the applicable principles and laws, and it confirmed in the Iraqi constitution, what is important to study here to find the basic for this princple, that is include refere to the shariha principles that confirm on the surveillance all of individuals, activities. That is including activities related to public funds, and the purposes of Sharia that require the application of this principle.

The constitutionality of the principle gives it the obligatory power to apply it through the legal procedures that ensure its implementation, such as management and legislative surveillance, and the establishing institutions and organizations for surveillance by the law, aplaining the shariha principles thet been based of this principle, the shariha taken several ways to aplaing this principle and strengthen the process of financial surveillance, such as istabilshing the system of hisba, and applying surveillance on the public funds about its sources and spending.

Key words: Alshariha basice, financial governance, application, comparison