٣٩٨/١
٣٢٨٠٢

T01-00224

٣١٩ ا

بسم الله الرحمن الرحيم

كلية الحقوق

قسم الشريعة الإسلامية

الرقابة على مالية الدولة في الفكر الإسلامي

رسالة مقدمة لنيل درجة الدكتوراه في الشريعة الإسلامية

إعداد

حازم أبو الحمد حمدي محمد

المدرس المساعد بقسم الشريعة الإسلامية

كلية الحقوق - جامعة أسيوط

لجنة الحكم والمناقشة

أ.د. عبد الرحمن محمد محمد عبد القادر (مشرفاً ورئيساً)

أستاذ الشريعة الإسلامية بكلية الحقوق جامعة أسيوط

أ.د جابر علي مهران (مشرفاً وعضواً)

أستاذ ورئيس قسم الشريعة الإسلامية بكلية الحقوق جامعة أسيوط وعميد الكلية الأسبق

أ.د حسين عبد المجيد حسين أبو العلا (عضواً)

أستاذ الفقه المقارن بكلية الشريعة والقانون بأسيوط ووكيل الكلية الأسبق

أ.د الليثي حمدي خليل (عضواً)

أستاذ الفقه المقارن بكلية الشريعة والقانون بأسيوط

١٤٣٣هـ - ٢٠١٢

﴿ رَبِّ أَوْزِعْنِيٓ أَنْ أَشْكُرَ نِعْمَتَكَ ٱلَّتِيٓ أَنْعَمْتَ

عَلَيَّ وَعَلَىٰ وَٰلِدَيَّ وَأَنْ أَعْمَلَ صَٰلِحًا تَرْضَىٰهُ

وَأَصْلِحْ لِي فِي ذُرِّيَّتِيٓ ۖ إِنِّي تُبْتُ إِلَيْكَ

وَإِنِّي مِنَ ٱلْمُسْلِمِينَ ﴾

سورة الأحقاف

الآية ١٥

الإهـــداء

إلي من لا تحصى فضائله، ولا تعد مزاياه ما من صفة كمال إلا اتصف بها، وما من شيمة من شيم الكرام إلا كان خليقاً بها، سيد ولد آدم أجمعين، محمد رسول رب العالمين فاللهم صل وسلم وبارك عليك يا سيدي يا رسول الله.

وأقول عذراً رسول الله إن قصرنا في حقك، أو تهاونا في قدرك، فحسبك أن الله كفاك المستهزئين والله يعصمك من الناس أجمعين، والذين يؤذون رسول الله لهم عذاب أليم.

ثم أهدي هذا العمل المتواضع

إلي والدي ووالدتي..... براً وعرفاناً بفضلهما

وإلي زوجتي وابنتي..... حباً وحناناً

وإلي كل من أعانني علي إنجاز هذا العمل

شكراً وتقديراً

شـــكر وتقـــدير

الشكر كل الشكر، والحمد كل الحمد لله عزّ وجلّ علي جميل آلائه، وعظيم نعمائه التي لا تعد ولا تحصي، فاللهم لك الحمد كما ينبغي لجلال وجهك وعظيم سلطانك.

ومن باب الاعتراف بالفضل لأولي الفضل، وعملاً بقول النبي صلي الله علي وسلم "لا يشكر الله من لا يشكر الناس" [1].

وإذا أقر بالفضل لذويه، وأنسب المعروف إلي أهله، فإنني أسطر بقلمي وأتلو بلساني أسمي آيات الشكر والعرفان إلي العالمين الكبيرين والأستاذين الجليلين:

فضيلة الأستاذ الدكتور/ **جابر علي مهران**.

أستاذ ورئيس قسم الشريعة الإسلامية بكلية الحقوق جامعة أسيوط وعميد الكلية الأسبق

وفضيلة الأستاذ الدكتور/ **عبد الرحمن محمد محمد عبد القادر** .

أستاذ الشريعة الإسلامية بكلية الحقوق جامعة أسيوط

فقد منّ الله بهما عليّ مشرفين عظيمين علـــي هـــذه الرســـالة، فغمرانـــي بفـــضلهما وعطفهما، وأحاطاني بعلمهما ونصحهما، ووجدت في توجيهاتهما السديدة، وآرائهما الرصينة خير معين لي فيما سلكت، حتى خرجت هذه الرسالة على صورتها الحاضرة، فاللهم اجـــزهم عني وعن طلاب العلم خير ما جزيت به عالماً عاملاً وفقيهاً ورعاً، وتقياً مخلـــصاً. وبـــارك اللهم لهما في علمهما وعملهما وعمرهما وأهلهما إنك علي كل شيء قدير

ومن يمن الطالع، ومن دواعي الغبطة والسرور، أن يكونا مناقشين لهذه الرسالة مـــن شرفت بالتتلمذ علي أيديهما في مرحلة الدراسة الجامعية بكلية الشريعة والقانون بأسيوط، من حباهما الله حلاوة القول ونقاء الروح، الفقيهين الكبيرين.

فضيلة الأستاذ الدكتور/ **حسين عبد المجيد حسين أبو العلا**.

أستاذ الفقه المقارن بكلية الشريعة والقانون بأسيوط ووكيل الكلية الأسبق.

وفضيلة الأستاذ الدكتور/ **الليثي حمدي خليل**.

أستاذ الفقه المقارن بكلية الشريعة والقانون بأسيوط

اللذين قبلا مشكورين مناقشة هذه الرسالة والحكم عليها فوهبا لي من وقتهما الثمـــين جزءاً مشكوراً، رغم كثرة أعباءهما وضيق وقتهمـــا، وحـــسب رســـالتي أن ينظـــرا فيهـــا ويصوباها.فلهم مني كل الشكر وعظيم الامتنان . والله أسأل أن يبارك لهمـــا فـــي علمهمـــا وعملهما وعمرهما وأهلهما وأن يجزيهم عن طلاب العلم خير الجزاء

وصل اللهم على سيدنا محمد وعلى آله وصحبه وسلم

---

[1] أخرجه ابن حبان في صحيحه (١٩٨/٨) / وأبو داود في سننه (٦٧١/٢) / والترمذي في سننه (٣٣٩/٤) وقال أبو عيسي: هذا حديث حسن صحيح، وقال شعيب الأرناؤوط: إسناده صحيح علي شرط مسلم.

المقدمة

الحمد لله أكمل الحمد، ولا إله إلا الله أهل الثناء والمجد، اللهم لك الحمد كما ينبغي لجلال وجهك وعظيم سلطانك، حمداً ملء السماوات، وملء الأرض، وملء ما بينهما، وملء ما شئت من شيء بعد، أحق ما قال العبد وكلنا لك عبد، وأشهد أن لا إله إلا الله وحده لا شريك له، وأشهد أن محمداً عبده ورسوله، آخر إرسالات السماء لهدي الأرض، ولسان الصدق الذي بلغ عن الحق مراده من الخلق، فاللهم صل وسلم على سيدنا محمد وعلى آله وصحبه وسلم.

وبعد،،،

فإن الاشتغال بعلوم الشريعة الشريفة من أفضل ما يشتغل به المرء، إذ هي من أجل العلوم قدراً، وأعظمها فخراً، وخاصة علم الفقه، وصدق النبي الكريم ﷺ حيث قال:((من يرد الله به خيراً يفقهه في الدين)) [1].

ويقول الإمام الشافعي رحمه الله: "من تعلم القرآن عظمت قيمته، ومن تكلم في الفقه نما قدره، ومن كتب الحديث قويت حجته، ومن لم يصن نفسه لم ينفعه علمه" [2].

يعد المال ركناً أساسياً في بناء الدول، والإنسان مأمور بالمحافظة على المال وحسن التصرف فيه، فلا يأخذ المال إلا بحقه ولا يصرفه إلا في مستحقه، بل إن المولى عز وجل منع الأسوياء من إعطاء المال إلى السفهاء، لأنهم لا يحسنون التصرف فيه، قال تعالى ﴿ وَلَا تُؤْتُوا السُّفَهَاءَ أَمْوَالَكُمُ الَّتِي جَعَلَ اللَّهُ لَكُمْ قِيَامًا وَارْزُقُوهُمْ فِيهَا وَاكْسُوهُمْ وَقُولُوا لَهُمْ قَوْلًا مَعْرُوفًا﴾ [3].

---

[1] أخرجه البخاري في صحيحه ، كتاب العلم ، باب من يرد الله به خيراً يفقهه في الدين (٣٩/١) ح٧١ ، تحقيق: د. مصطفي ديب البغا، دار ابن كثير، اليمامة، بيروت، الطبعة الثالثة، ١٤٠٧هـ-١٩٩٧م / ومسلم في صحيحه ، كتاب الزكاة ، باب النهي عن المسألة (٦١٨/٢) ح ١٠٣٧، تحقيق: محمد فؤاد عبد الباقي، دار إحياء التراث العربي، بيروت.

[2] سير أعلام النبلاء للذهبي (٢٤/١٠) تحقيق شعيب الأرناؤوط، محمد نعيم العرقسوسي، مؤسسة الرسالة، بيروت، الطبعة التاسعة، ١٤١٣هـ.

[3] سورة النساء، الآية: ٥.

هذا بالنسبة للمال الخاص، أما المال العام فإن الأمر بالمحافظة عليه أشد، لأن النفوس إذا كانت مجبولة على حب النفس والمال، فإن هذا قد يدفع البعض إلى الإسراف في المال العام، ظناً منه أنه مال لا صاحب له.

لذلك عني التشريع الإسلامي بمالية الدولة، فنبه إلى ضرورة الرقابة عليها، سواءً من حيث الجباية أو من حيث الإنفاق، موجهاً النفس والأمة والسلطة الحاكمة إلى أهمية تفعيل هذه الرقابة للحفاظ على أموال الدولة.

ومنذ نشأة الدولة الإسلامية قام النبي ﷺ بنفسه بمباشرة الرقابة على عملية جمع الأموال وتوزيعها داخل الدولة.

ومع تعدد موارد الأموال وكثرة عائداتها وتنوع مصارفها كان لابد من وجود رقابة فعّالة قادرة على ضبط هذه الإيرادات وتلك النفقات، حتى لا يتم التعدي على هذه الأموال أو الأخذ منها بدون حق، أو إهدارها بأي شكل من الأشكال.

ومن خلال هذا البحث حاولت بيان آراء الفقهاء ، وأفكار العلماء فيما يتعلق بضوابط عملية جمع الأموال وتوزيعها داخل الدولة الإسلامية.

ومن ثم جاء البحث تحت عنوان **"الرقابة على مالية الدولة في الفكر الإسلامي"**.

التعريف بموضوع البحث:

أولاً: المقصود بالرقابة:

تعرف الرقابة بصفة عامة بأنها "مجموعة الإجراءات التي توضع للتأكد من مطابقة التنفيذ الفعلي للخطط الموضوعة، ودراسة الانحراف في التنفيذ، حتي يمكن علاج نواحي الضعف ومنع تكرار الخطأ" [1].

أو هي "مجموعة من العمليات تتضمن جمع البيانات وتحليلها للوصول إلى نتائج تقوم بها أجهزة معينة ، للتأكد من تحقيق المشروع لأهدافه بكفاية، مع إعطاء هذه الأجهزة سلطة التوصية باتخاذ القرارات المناسبة"[2].

---

(١) السياسة الاقتصادية والنظم المالية في الفقه الإسلامي، د. أحمد الحصري، صـ٤٧٥، دار الكتاب العربي، بيروت، لبنان ، الطبعة الأولى ١٤٠٧هـ - ١٩٨٦م.

(٢) النظم المالية في الإسلام، قطب إبراهيم محمد، صـ٢٣٢، الهيئة المصرية العامة للكتاب، طبعة ١٩٨٠م.

فهرس المحتويات

المقدمة ١

التعريف بموضوع البحث ٢

أسباب اختيار موضوع البحث وأهميته ٦

منهج البحث ٧

خطة البحث ٨

الباب الأول: ماهية الرقابة على مالية الدولة في الفكر الإسلامي وأنواعها ووسائلها ١١

الفصل الأول: ماهية الرقابة على مالية الدولة في الفكر الإسلامي، والتأصيل الشرعي لها، وتطورها التاريخي ١٢

المبحث الأول: ماهية الرقابة على مالية الدولة في الفكر الإسلامي ، والتأصيل الشرعي لها .. ١٣

المطلب الأول: ماهية الرقابة على مالية الدولة في الفكر الإسلامي ١٣

المطلب الثاني : التأصيل الشرعي للرقابة على مالية الدولة ١٧

المطلب الثالث: أهمية الرقابة على مالية الدولة ٢٢

المبحث الثاني : نشأة الرقابة على مالية الدولة في الفكر الإسلامي وتطورها ٢٦

المطلب الأول: نشأة الرقابة على مالية الدولة في عصر النبوة ٢٦

المطلب الثاني: الرقابة على مالية الدولة في عهد الخلفاء الراشدين ٢٩

المطلب الثالث:الرقابة على مالية الدولة بعد عصر الخلفاء الراشدين ٣٣

الفصل الثاني: أنواع الرقابة على مالية الدولة في الفكر الإسلامي ٣٩

المبحث الأول: أنواع الرقابة على مالية الدولة من حيث مصدرها ٤٠

المطلب الأول: الرقابة الذاتية على مالية الدولة في الفكر الإسلامي ٤٠

المطلب الثاني : الرقابة الشعبية على مالية الدولة في الفكر الإسلامي ٤٩

المطلب الثالث: رقابة السلطة التنفيذية والإدارية على مالية الدولة في الفكر الإسلامي ٥٨

المبحث الثاني : أنواع الرقابة على مالية الدولة من حيث وقتها ٦٤
المطلب الأول : الرقابة السابقة على مالية الدولة في الفكر الإسلامي ٦٤
المطلب الثاني : الرقابة اللاحقة على مالية الدولة في الفكر الإسلامي ٧٢
المطلب الثالث : الرقابة الآنية على مالية الدولة (رقابة الأداء) في الفكر الإسلامي ٧٨
الفصل الثالث : وسائل الرقابة على مالية الدولة في الفكر الإسلامي ، وخصائصها ٨٤
المبحث الأول : وسائل الرقابة على مالية الدولة في الفكر الإسلامي وخصائصها ٨٥
المطلب الأول : وسائل الرقابة على مالية الدولة في الفكر الإسلامي ٨٥
المطلب الثاني : خصائص الرقابة على مالية الدولة في الفكر الإسلامي ٩٤
المبحث الثاني : أهداف الرقابة على مالية الدولة في الفكر الإسلامي ٩٧
المطلب الأول : أهداف الرقابة على الإيرادات ٩٨
المطلب الثاني : أهداف الرقابة على النفقات ١٠٦
الباب الثاني : الضوابط الشرعية للرقابة على مالية الدولة في الفكر الإسلامي ١١٣
الفصل الأول : إيرادات الدولة في الفكر الإسلامي ١١٤
المبحث الأول : إيرادات أموال الزكاة ١١٥
المطلب الأول : تعريف الزكاة وسبب وجوبها ١١٥
المطلب الثاني : شروط المال الذي تجب فيه الزكاة ١٢٠
المطلب الثالث : أنواع المال الذي تجب فيه الزكاة ١٢٤
المبحث الثاني : إيرادات أموال الفيء ١٣٢
المطلب الأول : أموال الخراج ١٣٥
المطلب الثاني : أموال الجزية ١٣٩
المطلب الثالث : أموال العشور ١٤٦
المبحث الثالث : بعض الإيرادات الأخرى في الدولة الإسلامية ١٤٩
المطلب الأول : أموال الغنائم ١٤٩
المطلب الثاني : الضرائب (التوظيف) ١٥٣
المطلب الثالث : القروض ١٥٦

فهرس المحتويات

الفصل الثاني: ضوابط الرقابة على إيرادات الدولة في الفكر الإسلامي ١٦٠

المبحث الأول: الرقابة على جباية أموال الزكاة ١٦١

المطلب الأول: مسئولية الدولة عن جباية الزكاة ١٦١

المطلب الثاني: الرقابة على العاملين عليها ١٧٠

المطلب الثالث: الرقابة على شئون المولين ١٧٥

المبحث الثاني: الرقابة على جباية أموال الفيء ١٨٤

المطلب الأول: الرقابة على جباية أموال الخراج ١٨٤

المطلب الثاني: الرقابة على جباية أموال الجزية ١٩٣

المطلب الثالث: الرقابة على جباية أموال العشور ٢٠٤

المبحث الثالث: الرقابة على جمع وتحصيل بعض الإيرادات الأخرى ٢١٢

المطلب الأول: الرقابة على جمع الغنائم ٢١٣

المطلب الثاني: الرقابة على جباية الضرائب ٢١٩

المطلب الثالث: الرقابة على الاقتراض ٢٢٤

الفصل الثالث: ضوابط الرقابة على نفقات الدولة في الفكر الإسلامي ٢٢٧

المبحث الأول: قواعد الإنفاق العام في الفكر الإسلامي ٢٢٨

المبحث الثاني: ضوابط الرقابة على مصارف الزكاة ٢٣٦

المطلب الأول: اقتصار أوجه الإنفاق على الأصناف المحددة شرعاً ٢٣٦

المطلب الثاني: مبدأ محلية التوزيع والإنفاق ٢٤٨

المطلب الثالث: الرقابة على أهلية الاستحقاق ٢٥١

المبحث الثالث: ضوابط الرقابة على إنفاق أموال الفيء والغنائم وتوزيعها ٢٥٦

المطلب الأول: كيفية تقسيم أموال الفيء والغنائم ٢٥٦

الفرع الأول: تقسيم أموال الفيء ٢٥٧

الفرع الثاني: تقسيم الغنائم ٢٦٠

المطلب الثاني: تنوع مصارف الفيء ٢٦٨

الباب الثالث: أجهزة الرقابة على مالية الدولة في الفكر الإسلامي ٢٧٧

الفصل الأول: أجهزة الرقابة الإدارية والتنفيذية على مالية الدولة في الفكر الإسلامي ٢٧٨

المبحث الأول: رقابة السلطة التنفيذية على مالية الدولة في الفكر الإسلامي ٢٧٩

المطلب الأول: مدى سلطة الولاة والحكام في الرقابة على مالية الدولة ٢٧٩

المطلب الثاني: رقابة السلطة التنفيذية على القائمين على مالية الدولة ٢٨٥

المطلب الثالث: رقابة السلطة التنفيذية على المخالفات المالية ٢٩٢

الفرع الأول: الرقابة على مخالفات المولين ٢٩٣

الفرع الثاني: الرقابة على مخالفات العمال والموظفين ٢٩٥

المبحث الثاني: رقابة الدواوين على مالية الدولة في الفكر الإسلامي ٣٠٣

المطلب الأول: ديوان بيت المال ودوره في الرقابة على مالية الدولة ٣٠٥

الفرع الاول: القائمون بالرقابة داخل ديوان بيت المال ٣٠٦

الفرع الثاني: وسائل ديوان بيت المال في الرقابة على مالية الدولة ٣١٠

المطلب الثاني: ديوان الزمام "الأزمة" ودوره في الرقابة على مالية الدولة ٣١٤

المطلب الثالث: ديوان الأعمال والجبايات "السلطنة" ودوره في الرقابة على مالية الدولة ٣١٦

الفرع الأول: أقسام ديوان السلطنة ٣١٧

الفرع الثاني: اختصاصات ديوان السلطنة ٣٢١

الفصل الثاني: ولاية الحسبة ودورها في الرقابة على مالية الدولة في الفكر الإسلامي ٣٢٥

المبحث الأول: ماهية الحسبة والسند الشرعي لها وشروطها ٣٢٦

المطلب الأول: ماهية الحسبة ٣٢٦

المطلب الثاني: السند الشرعي للحسبة ٣٣١

المطلب الثالث: شروط المحتسب وآدابه ٣٣٧

المبحث الثاني: دور الحسبة في الرقابة على مالية الدولة ٣٤٨

المطلب الأول: اختصاصات المحتسب في الدولة الإسلامية ٣٤٨

المطلب الثاني: دور الحسبة في الرقابة على مالية الدولة ٣٥١

المطلب الثالث: أساليب ومراتب الاحتساب ٣٥٧

الفصل الثالث: ولاية المظالم ودورها في الرقابة على مالية الدولة في الفكر الإسلامي ٣٦٢

المبحث الأول: المقصود بولاية المظالم والسند الشرعي لها وشروطها ٣٦٣

المطلب الأول: المقصود بولاية المظالم ٣٦٣

المطلب الثاني: السند الشرعي لولاية المظالم ٣٦٦

المطلب الثالث: شروط ناظر المظالم، وتشكيل ديوان المظالم ٣٧١

المبحث الثاني: دور ولاية المظالم في الرقابة على مالية الدولة ٣٧٤

المطلب الأول: اختصاصات ولاية المظالم فيما يتعلق بالرقابة على مالية الدولة ٣٧٤

المطلب الثاني: سلطة ناظر المظالم في نظر الدعوى ٣٨٣

الفصل الرابع: أجهزة الرقابة على مالية الدولة في جمهورية مصر العربية ٣٨٨

المبحث الأول: أجهزة الرقابة على مالية الدولة في جمهورية مصر العربية ٣٩٠

المطلب الأول: أجهزة الرقابة الإدارية والتنفيذية على مالية الدولة في مصر ٣٩٠

المطلب الثاني: أجهزة الرقابة المستقلة على مالية الدولة في مصر ٣٩٨

المطلب الثالث: أجهزة الرقابة السياسية على مالية الدولة في مصر ٤٠٥

المبحث الثاني: تقييم الرقابة على مالية الدولة في مصر ٤٠٩

المطلب الأول: التنظيم الفني للرقابة على مالية الدولة في جمهورية مصر العربية ٤١٠

المطلب الثاني: تقييم دور الأجهزة الرقابية في جمهورية مصر العربية ٤١٨

الخاتمة ٤٢٣

فهرس الأعلام ٤٢٨

المراجع ٤٣٥

فهرس المحتويات ٤٦٧