مجلة جامعة الملك عبدالعزيز : الاقتصاد الإسلامي، م٢، ص ص ٤٣-٨٤ (١٤١٠هـ/١٩٩٠م)

الرقابة المالية العامة : مدخل نظامي مقارن

نائل عبد الحافظ العواملة
أستاذ مساعد
دائرة الإدارة العامة جامعة اليرموك - سابقًا
الجامعة الأردنية - حاليًا

المستخلص: يناقش هذا البحث الرقابة المالية في إطار مقارن يقابل بين المفاهيم والأهداف والأساليب ومعايير الأداء للرقابة الناجحة كما تظهر في نظم الرقابة المعاصرة، ونظام الرقابة الأردني والنظام الإسلامي للرقابة. ويقدم البحث خلاصة تحليلية لنقاط التشابه والاختلاف بين هذه النظم.

ومع وجود نقاط شبه عامة في المفاهيم والأهداف بين النظم الثلاثة المذكورة، يمكن بوضوح تمييز نظام الرقابة الإسلامي من حيث مصدر التشريع وخصوصية الأهداف والمرونة والرقابة الذاتية ومدى الرقابة ومعايير للرقابة الناجحة.

على أن تطبيق النظام الإسلامي للرقابة تعترضه في الوقت الحاضر بعض العقبات البشرية والعلمية.

مقدمة

يتناول هذا البحث موضوع الرقابة المالية العامة من جوانب محددة وفي إطار نظامي مقارن يعتمد على الوصف والتحليل والترابط بين الجوانب المختلفة للموضوع من جهة، وبين الجوانب الإدارية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والبيئية للإدارة المالية العامة من جهة أخرى. وتشمل المقارنة ثلاثة نماذج رئيسة للرقابة وهي: النموذج الرقابي في الديمقراطيات الغربية المعاصرة ونموذج الرقابة المطبق في الأردن ونموذج الرقابة في الإسلام.

أما الجوانب الرئيسة التي سيتناولها البحث فتشمل: مفهوم الرقابة، وأغراضها وأنواعها، وعمليتها، والخصائص الرئيسة للنظام الرقابي الفعال. ويتسلسل البحث في كل من هذه الجوانب باستعراض الأسس النظرية للنموذج الرقابي الغربي ثم النموذج المطلق في الأردن والنموذج الإسلامي على التوالي: بالإضافة إلى خلاصة تحليلية مقارنة بين هذه النماذج.

يمكن إجمال معنى الرقابة العامة والمالية بمجموعة من العمليات والخطوات والوسائل والإجراءات والمعايير الكمية والنوعية والسلوكية، التي تهدف إلى التأكد من حسن سير الأعمال وفقًا للخطط والأهداف وتصحيح ومعالجة الأوضاع والنتائج غير المرغوبة، وتقييم الأداء الفردي والتنظيمي لأغراض تطوير الكفاءة والفعالية، وما إلى ذلك من وسائل وغايات مترابطة.

بالرغم من وجود بعض نقاط التشابه بين النماذج الرقابية التي يشملها هذا البحث، إلا أن هناك نقاط اختلاف مهمة بينها، تعطي كل منها تميزًا تفرضه العوامل البيئية والأسس النظرية والعملية والمبادئ الفكرية التي تحيط بكل نموذج على حدة. وينتهي البحث بخلاصة عامة تتضمن الاستنتاجات الرئيسة المستخلصة من المقارنة بين نماذج الرقابة المذكورة آنفًا.

أهمية البحث

تنبع أهمية هذا البحث من عدة عناصر أساسية أبرزها ندرة الأموال العامة وضرورتها لإشباع الحاجات الاجتماعية التي تتولاها الدولة، والحفاظ على المسؤولية العامة والمشروعية القانونية (الدينية) للتصرفات المالية والإدارية العامة. بالإضافة إلى أن الإطار والمدخل المقارن الذي ينتهجه البحث يساعد على فهم طبيعة موضوع الرقابة المالية العامة بجوانبه المختلفة، ومشكلاته وسبب تطويره بشكل يخدم الأغراض الرئيسة التي يقوم عليها نظام الرقابة. وبالتالي فإن أهمية البحث تتعدى الجوانب الوصفية والنظرية، إلى إمكانية تحديد بعض المقترحات التي من شأنها تحسين نظام الرقابة في الدول المعاصرة. كما أن شرح وتحليل أنظمة رقابية متباينة يسهم في إفساح المجال واسعًا للنقاش الفكري حول مواطن القوى أو الضعف في هذه الأنظمة ومن ثم إتاحة الفرصة لتطوير نماذج رقابية فعالة. وأخيرًا وليس آخرًا فإن شمول البحث لنظام الرقابة في الإسلام (الحسبة) يسهم في إغناء المكتبة العربية، في جانب من أهم جوانب تراثنا العربي الإسلامي في مجال الإدارة العامة والمالية الإسلامية.

منهج البحث

يقوم هذا البحث في منهجه على الأسلوب الوصفي التحليلي المقارن والذي يتضمن تعريف وتحليل ومناقشة المفاهيم النظرية والعملية لنظام الرقابة المالية العامة، في إطار نظامي مقارن يشمل أنظمة الرقابة المالية في كل من الدول الديمقراطية المعاصرة، والأردن والإسلام. كما يقوم البحث على استقراء المعلومات والآراء النظرية والعملية المستمدة من مصادر مكتبية ووثائقية وتاريخية واستنباط النتائج وربطها بالأطر البيئية والمجتمعية التي تحيط بها، الأمر الذي يساعد على تفسيرها ومقارنتها.

أهداف البحث

يرمي هذا البحث إلى:

١- شرح نظام الرقابة المالية العامة في كل من الدول الديمقراطية المعاصرة والأردن والإسلام.

٢- تحليل ومقارنة الأنظمة الرقابية المذكورة أعلاه وبيان نقاط القوة والضعف فيها بالإضافة إلى أوجه الشبه والاختلاف بينها.

٣- تحديد بعض النتائج العامة للبحث واستخلاص بعض المواصفات الأساسية للنظام الرقابي الفعال، والتي من شأنها تطوير نظام الرقابة المالية العامة وزيادة فعاليته.

مفهوم الرقابة

يحتل موضوع الرقابة المالية العامة أهمية خاصة في الدول الديمقراطية للتأكد من حسن سير الأعمال العامة ضمن الحدود المشروعة، ومع مراعاة المسؤولية العامة وفعالية وكفاءة الإدارة المالية بشكل خاص. وتعتبر الرقابة المالية جزءًا أساسيًا من الإدارة المالية والتي تتضمن مجموعة من السياسات والإجراءات المحاسبية والتدقيقية في مجالي الأداء والعلاقات المالية، من خلال نظام متكامل للمعلومات المالية والسلوكية التي من شأنها المحافظة على الأداء وتطويره Klingner, 1983, p.156. وتهدف النشاطات المتعلقة بالرقابة إلى التأكد من أن النتائج الفعلية تتماشى وتنسجم مع النتائج المرغوبة والمخطط لها، وبالتالي فإن فعالية الرقابة تكمن في التحديد الدقيق للنتائج المرغوبة وتوجيه مختلف الجهود والإمكانات نحو إنجازها Ivancevich, et. al., 1983, p.421. والرقابة هي العملية التي تستطيع الإدارة بواسطتها اكتشاف أية انحرافات عن الخطط الموضوعة تمهيدًا لتحديد المسؤولية واتخاذ الإجراءات الضرورية لتصحيحها، وتجنب الأخطاء أو عدم تكرارها مستقبلاً (زويلف والقريوتي، ١٩٨٤، ص١٩٨).

تقوم الرقابة المالية على الربط الوثيق بين الوسائل والغايات من خلال توجيه الجهود وتنسيقها ودفعها نحو تحقيق الأهداف التنظيمية البعيدة والقريبة وبشكل يحقق الانسجام بين هذه الأهداف، إن الترابط بين الوسائل والغايات يمكن أن يتم بشكل فعال من خلال الموازنة العامة كأداة للتخطيط المالي وترشيد الإنفاق أو ضغطه وتخفيضه أو السيطرة على توازن النفقات مع الموارد المتاحة، ومن خلال الأساليب والسياسات، التي من شأنها تحقيق الكفاءة في استخدام الأموال العامة .Wildavsky, 1975, pp. 118-21

وتهدف الرقابة إلى التأكد من أن تنفيذ الموازنة العامة يسير وفقًا للإجازة التي منحها البرلمان للسلطة التنفيذية وأجهزتها، بغية المحافظة على الأموال العامة وحسن وكفاءة استعمالها بما يحقق المصلحة العامة، وحماية هذه الأموال من كل تبذير أو سوء استعمال سواء في مجال الإنفاق أو الإيرادات العامة (عواضة، ١٩٧٣، ص٢٤٩). وتعمل الموازنة العامة على ضبط السلوك الإداري (البيروقراطي)، وتوجيهه ضمن حدود الإنفاق المتاح والمقبول من قبل راسمي السياسة العامة Wildavsky, p.122. ويمكن أن يتم ذلك بشكل خاص من خلال سلطة الهيئة التشريعية في استعمال موازنة السقف A Ceilimg Budget، التي تضع حدودًا للإنفاق العام على نشاط معين تتولاه بعض الأجهزة الحكومية Klingner, pp. 131-32. وتعتبر الرقابة المالية من أهم المرتكزات التي تعتمد عليها الموازنات العامة وخصوصًا موازنة البنود التي تتصف بعدم المرونة وعدم إمكانية التغيير في البنود والمخصصات المالية لغير الأوجه المحددة في الموازنة، التي يقرها البرلمان أي السلطة التشريعية Nigro & Nigro, 1984, p.290.

تتمحور الرقابة حول مجموعة حركية (ديناميكية) من الإجراءات والعمليات والمعايير التي تقوم على المقارنة والقياس والتحليل لسير الأعمال في ضوء الخطط المعتمدة والأهداف التي تحتويها والإنجازات المتوقعة، وما إلى ذلك من عوامل تتعلق بكفاءة وفعالية الأداء العام والمالي. وترمي هذه الإجراءات إلى الكشف عن الانحرافات والمشكلات ومعالجتها قبل تفاقمها والوقاية منها مستقبلاً حسن، ١٩٨٤، ص ٤٣ و Huse, 1982, p. 283).

وتساعد الرقابة على تقييم الأداء الفردي والتنظيمي من النواحي السلوكية والفنية وغيرها. وتعمل على تعزيز قدرات المديرين على اتخاذ القرارات، من خلال تحديد الانحرافات عن الخطط والمعايير بناء على اعتبارات التكلفة والوقت والكم والنوع المتعلقة بالإنجاز التنظيمي والفردي Carlisle 1982, p. 303 & Kreitner, 1983, pp. 468-70 وتعدد أشكال الخطط والمعايير التي تعتمد عليها الرقابة، وتتنوع لتشمل

مختلف النظم والإجراءات والتصرفات المالية والسلوكية وغير ذلك مما يؤثر على الأداء الفردي والتنظيمي عمومًا والأداء المالي خصوصًا.كما تشمل هذه المعايير الميزانيات التقديرية والنسب المالية مثل نسبة السيولة والمديونية والربحية في حالة المشاريع الإنتاجية .Kreitner, pp. 461-65.

وجملة القول في الرقابة المالية هي إنها أحد أركان الإدارة المالية، وهي تقوم على عملية متابعة تنفيذ الخطط وقياس وتحليل النتائج الفعلية، بالمقارنة مع الخطط وما تتضمنه من أهداف وسياسات وإجراءات وبرامج وغيرها. وتتعدى عملية الرقابة مجرد الكشف عن الانحرافات والمشكلات العملية لتشمل جوانب تتعلق بتقييم الآثار والنتائج وتطوير الأداء الفردي والتنظيمي بشكل يكفل حسن سير الأعمال بكفاية وفعالية.

أما بالنسبة لمفهوم الرقابة العامة والمالية في الأردن، فلا يختلف كثيرًا عن الأسس النظرية المذكورة أعلاه، إلا في الحدود التي تفرضها المعطيات والظروف البيئية والتنظيمية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية المحيطة بالإدارة المالية العامة في الأردن. حيث إن مجمل هذه العوامل تدعو إلى رقابة مالية فعالة خصوصًا في ظل عجز المصادر المحلية وتراكم وزيادة الأعباء العامة على الدولة واقتصادها. فالأردن بلد نام محدود المصادر الاقتصادية والمالية، يعاني من عجز مزمن في موازنته العامة وميزان مدفوعاته وميزانه التجاري مما أدى إلى اعتماده بشكل واضح وكبير على المساعدات الخارجية عمومًا منذ نشأته وحتى الآن (عوامله، الإدارة المالية، ١٩٨٣، ص ص ١٧٥-١٧٦ وطريف، ١٩٨٤، ص ص ٢٩-٣٥). وبالرغم من حيوية الرقابة المالية خصوصًا لبلد كالأردن، فإن أجهزة ووسائل الرقابة المالية العامة فيه تعاني من ضعف ومشكلات تنظيمية وسلوكية وفنية وبشرية وغيرها. حيث إن الكثير من هذه المشكلات تتأصل في مشكلات بيئية عامة، وتتعدى حدود الإدارة المالية لتشمل مختلف أجهزة الإدارة العامة في هذا البلد النامي. ومن بين المشكلات التي تعاني منها أجهزة الرقابة المالية في الأردن يمكن أن نذكر على سبيل المثال لا الحصر (معهد الإدارة العامة، ١٩٨٦، ص ص ٣٠-٣١):

١- غياب النظرة التنظيمية في الأجهزة الإدارية العامة.

٢- غياب المعايير الواضحة والدقيقة لتقييم الأداء التنظيمي.

٣- وجود مشكلات تنظيمية تتعلق بالنمو المتواصل للأجهزة الحكومية، وعدم وضوح الأهداف والمعايير وغياب التنسيق بينها.

٤- نقص الكفاءات المؤهلة والمدربة وهجرتها للخارج وعدم قدرة الإدارة العامة على توفير الحوافز المناسبة لاجتذاب المؤهلات المطلوبة.

٥- النقص في المعلومات والبيانات الدقيقة وعدم تنظيمها وصعوبة تنسيقها والرجوع إليها بل وتناقضها أحيانًا كثيرة.

وبالرغم من تفاقم الأوضاع الاقتصادية والمالية إلا أن تكاثف جهود الإصلاح والتطوير الإداري العام وزيادة الوعي والقناعات بهذه المجهودات والأوضاع، كل ذلك أدى إلى تطور أجهزة الإدارة المالية العامة بما فيها الرقابية. حيث تم تدعيم إجراءات ووسائل وأجهزة الرقابة المالية العامة من خلال الاهتمام بهذا الموضوع من قبل السلطات السياسية والإدارية العليا، وزيادة الكفاءات البشرية عددًا ونوعًا في مختلف أجهزة الإدارة المالية العامة وتحديث التشريعات المالية وضغط الإنفاق العام، وتشديد الرقابة المسبقة عليه (دائرة الموازنة العامة، ١٩٨٧، ص٧-٨). بالإضافة إلى تعميق وتنسيق أدوار مختلف الجهات التنفيذية والرقابية في الأمور المالية والإدارية:

وجملة القول فيما يتعلق بمفهوم الرقابة المالية العامة في الأردن، فإن هذه الرقابة تنطلق من خصوصيات المالية العامة الأردنية، وعلى رأسها محدودية المصادر والاعتماد على المساعدات الخارجية بالرغم من تراكم وزيادة الأعباء الحكومية، حيث تحاول أجهزة الرقابة المالية العامة متابعة تنفيذ الخطط والمعايير والقوانين والأنظمة المالية والكشف عن الانحرافات والمشكلات ورفعها بتقارير مفّصلة للجهات المعنية العليا، لاتخاذ الإجراءات التصحيحية الملائمة ولتجنب تكرار مثل هذه المشكلات مستقبلاً. وقد شهدت السنوات الأخيرة تحسنًا ملحوظًا في الأداء المالي والإداري لأجهزة المالية العامة، بما في ذلك أجهزة الرقابة المالية العامة في الأردن (البنك المركزي الأردني، الأردن..، ١٩٨٦، ص١٢- ، والبنك المركزي الأردني، البنك.. خلال..، ١٩٨٥، ص ص١٢٨-٣٢).

أما الرقابة العامة والمالية في الإسلام، فيطلق عليها عمومًا مصطلح الحسبة والتي هي "الأمر بالمعروف إذا ظهر تركه والنهي عن المنكر إذا ظهر فعله، والمعروف هو كل قول وفعل وقصد حسّنه الشارع وأمر به، والمنكر هو كل قول وفعل وقصد قبّحه الشارع ونهى عنه" (الحسب، الحسبة ..، ١٩٨٤، ص ٢٩). والحسبة وفقًا لهذا التعريف من المرونة والاتساع بمكان لتشمل جوانب لا حصر لها من حياة الفرد والجماعة في المجتمع الإسلامي. حيث إن مجال المعروف أو المنكر يمكن أن يمتد إلى مختلف العلاقات والسلوكيات الاجتماعية والاقتصادية والإدارية والسياسية

وغيرها. ومن الطبيعي أن تكون الرقابة على الأموال العامة الإسلامية مشمولة بهذا المعنى الواسع للحسبة. وسوف يقتصر تركيزنا في هذا البحث على البعد المالي العام للحسبة في الإسلام.

ينبع حرص الإسلام على الأموال عمومًا وأموال الدولة خصوصًا من أهمية الأموال ودورها الحيوي كأداة من أدوات النفع العام، التي يجب توجيهها نحو خدمة الفرد والمجتمع باستثمارها واستخدامها على نحو يحقق التقدم والتنمية والرفاء المجتمعي العام ضمن الحدود الشرعية التي رسمتها العقيدة الإسلامية. ويتضمن المال كل ما يمكن الانتفاع به أو يكون له قيمة وجدوى وقدرة على إشباع حاجات الإنسان ومختلف أنواع الملكية (الخطيب، ١٩٧٥ ص ٦، ٢٢) تقع المسؤولية العامة (والمالية) الكبرى على الدولة في الإسلام، حيث يجب عليها أن تراقب الأموال العامة والخاصة وتتأكد من سلامة وحسن وكفاءة وفعالية استخدامها من قبل الأفراد والأجهزة وخصوصًا تلك التابعة للإدارة العامة الإسلامية. والمسؤولية المالية للدولة تحتم عليها التدخل واتخاذ الإجراءات الرقابية الكافية والرادعة والوقائية أولاً والعلاجية ثانيًا لضمان الاستعمال الشرعي للأموال وتحقيق النفع العام (الكفراوي، الآثار ١٩٨٣، ص ٥٨) وبالتالي فإن الحسبة تعتبر من الوظائف العامة الأساسية للدولة الإسلامية، حيث تطورت هذه الوظيفة بتطور الإدارة العامة الإسلامية وتعمقت أبعادها ومواصفاتها وأجهزتها، أي: أصبحت الحسبة من الوظائف المتخصصة في الإدارة العامة الإسلامية والتي وجد لها وصف وظيفي من حيث الاختصاص والسلطة والمسؤولية ومؤهلات شاغليها (زيادة، ١٩٦٢، ص ٣٢-٣٥).

ومع اتساع رقعة الدولة الإسلامية بسبب الفتوحات الكثيرة في زمن الخليفة عمر بن الخطاب ﷺ، نشأت فكرة الدواوين كتطوير تنظيمي للإدارة العامة الإسلامية، وخصوصًا من النواحي المالية حيث كانت الأموال تتدفق بشكل كبير. وبالتالي كان لابد من الاهتمام بإدارتها على نحو منظم يكفل الرقابة الدقيقة عليها وضمان استعمالها وصرفها والمحافظة عليها بشكل سليم. وقد كان هدف الرقابة المالية وفعالية وكفاءة وحسن استعمال الأموال العامة من أبرز الدواعي لإنشاء الدواوين المالية في عهد الخليفة عمر بن الخطاب ﷺ (الكفراوي، الرقابة المالية..، ١٩٨٣، ص ٢٠٠ والحسب، ١٩٨٤، ص ٢٣).

وقد بدأت المحاسبة المالية والمسؤولية والمساءلة بين الخليفة وعماله بشكل منظم في عهد الخليفة عمر بن الخطاب ﷺ وهذا يتطلب حصر جميع الأموال والتقيد بأوامر الخليفة المتعلقة بأوجه

ومواعيد الصرف بالاضافة إلى تسجيل جميع النفقات والواردات في سجلات خاصة بذلك، وتدقيقها عند نهاية كل سنة مالية بمقارنتها مع سجلات خاصة تحفظ عند الخليفة (السعدي، ١٩٨٣، ص ١٢). وكان يتم اعتماد الموازنة الإسلامية بما تتضمنه من نفقات وواردات من قبل الخليفة بالتعاون والمشاورة مع كبار الصحابة وأهل الحل والعقد والمسلمين عمومًا الذين هم بمثابة الهيئة التشريعية العليا في العصور الحديثة (السعدي، ١٩٨٣، ص ٢٦٠). وقد أرسى الخليفة عمر بن الخطاب ﷺ أسس الرقابة المالية في الإسلام في النقاط الرئيسية التالية (الكفراوي، الرقابة المالية..، ١٩٨٣، ص ١٢٤-١٢٥):

١- لا تحصل الإيرادات إلا بالحق وفقًا لأحكام الشريعة الإسلامية.

٢- لا تنفق الأموال العامة إلا بالحق أيضًا وفقًا للشريعة الإسلامية من حيث أوجه الإنفاق وجهاتها ومواعيدها ومنع الإنفاق في الأوجه الباطلة وجهاتها ومواعيدها ومنع الإنفاق في الأوجه الباطلة كالإسراف والأشياء المحرمة أسلوبًا وموضوعًا.

٣- قيام الرقابة العامة والمالية على مبدأ المشاركة بين الحاكم والمحكوم، في العمل على سلامة استعمال الأموال العامة وكفاءة وفعالية إدارتها وتوجيهها للصالح العام ووفقًا للأصول الشرعية.

إن النقاط المذكورة آنفًا تشكل جوهر الرقابة المالية العامة من حيث شمولها جانبي النفقات والإيرادات العامة، ومعايير محددة للإنفاق وتحصيل الإيرادات، ومقارنة الوقائع بالمعايير، وتحديد المسؤولية العامة في إطار رسمي وتنظيمي وفني يناسب البيئة الاجتماعية والسياسية والاقتصادية والعقيدية، التي تعمل من خلالها الإدارة المالية العامة وأجهزتها الرقابية. وبالتالي فإن الرقابة المالية المعاصرة بما في ذلك الرقابة المالية في الأردن والرقابة المالية في الإسلام تقوم على مبدأ الشرعية القانونية العامة، والذي يتضمن سلامة مختلف النشاطات والتصرفات المالية بالرغم من اختلاف أسس ومصادر هذه الشرعية وطبيعة المسموح والمحظور من النشاطات المالية بين الأنظمة المختلفة (الكفراوي، الرقابة المالية..، ص ١٩-٢٠). حيث إنه من الطبيعي أن تختلف الرقابة المالية المعاصرة عن الرقابة المالية في الإسلام في جوانب تفصيلية كثيرة، مثل الجوانب الشرعية والتنظيمية والأبعاد السلوكية وطبيعة النفقات والإيرادات ومصادر التشريع والأنواع والأساليب وغيرها من الاختلافات التي تؤدي إلى تمايز واضح بين النماذج الرقابية المشار إليها في هذا البحث. وسوف نبحث هذه الاختلافات بتفصيل أكثر في الخلاصة العامة للبحث.

الأغراض الرئيسة للرقابة

تعتبر الرقابة المالية من الأركان الأساسية للإدارة الحديثة التي تساعد على تحقيق كفاية وفعالية استخدام الأموال العامة وغيرها من العناصر التنظيمية والبشرية والتقنيَّة من خلال المتابعة والمراجعة والتدقيق والمقارنة والقياس والتقييم للأداء الفردي والتنظيمي. ولهذا فإن الإدارة المالية العامة (والخاصة) تسعى من خلال مجموعة من الإجراءات والنشاطات إلى إنجاز الأعمال وتحقيق الأهداف بالرغم من العقبات البيئية والتنظيمية والسلوكية، ومختلف المتغيرات التي تقف في طريق النتائج المرغوبة (Kreitner, p.454). فالرقابة المالية تحاول اكتشاف ومعالجة الأخطاء والمخالفات والانحرافات عن الخطط والمعايير المحددة سلفًا، ومنع تكرار مثل هذه الأمور مستقبلاً. وتخدم الرقابة غرضين متكاملين هما: التقييم، وتحديد المسؤولية الإدارية والقانونية والمالية. حيث يركز التقييم على المهمات والأداء المالي ويتصف بالطبع الفني المتعلق بإنجاز الأعمال، بينما يركز غرض تحديد المسؤولية على الجوانب السلوكية بغية التعرف على الأشخاص المسؤولين عن الانحراف أو التقصير، ومحاسبتهم واتخاذ الإجراءات القانونية بحقهم (Haimann, et. al, 1982, p.439). وفيما يلي الأغراض العامة الرئيسة للرقابة المالية:

١- أهداف سياسية: وتتمثل في التأكد من احترام رغبة الهيئة التشريعية (البرلمان)، وعدم تجاوز الأولويات والمخصصات التي رصدها لتنفيذ المشاريع والخدمات العامة. حيث إن رغبة البرلمان هي تعبير عن الرغبة الشعبية التي يتولى البرلمان تمثيلها، وبالتالي فإن احترام رغبة البرلمان هو مظهر من مظاهر احترام الإرادة العامة للشعب (أبو صقر، ١٩٨١ ص ١٧).

٢- أهداف اقتصادية: وتتمثل في كفاية استخدام الأموال العامة والتأكد من استثمارها في أفضل الأوجه التي تحقق النفع العام وعدم الإسراف في صرفها وإنفاقها ومنع صرفها على غير الأوجه المشروعة والتي تشبع مصلحة عامة محددة. كذلك المحافظة على الأموال العامة من التلاعب والسرقة والإهمال أو التقصير في تحصيلها، وغير ذلك من أوجه سوء الاستعمال أو عدم حمايتها والمحافظة عليها من كل ضياع بأي شكل من الأشكال.

٣- أهداف قانونية: وتتمثل في التأكد من مطابقة ومسايرة مختلف التصرفات المالية للقوانين والأنظمة والتعليمات، والسياسات والتوجيهات والأصول المالية المتبعة. ويتضمن ذلك مختلف القرارات والنشاطات وحدود المخصصات والصلاحيات المخَّولة للمسؤولين الماليين والإداريين

وغير ذلك من الجوانب المالية سواء فيما يتعلق بالنفقات أو الإيرادات العامة. وتركز الرقابة القانونية على مبدأ المسؤولية والمحاسبة accountability؛ حرصًا على سلامة التصرفات المالية وتحديد المسؤولين عن أية انحرافات أو مخالفات من شأنها الإخلال بحسن سير الأداء المالي والتوصية بالإجراءات الوقائية والتصحيحية.

٤- أهداف اجتماعية تتمثل في منع ومحاربة الفساد الإداري والاجتماعي بمختلف صوره وأنواعه مثل الرشوة والسرقة والإهمال أو التقصير في أداء الواجبات وتحمل المسؤوليات تجاه المجتمع. وهذه الأهداف الرقابية تركز على الجوانب السلوكية للأداء والتي يصعب قياسها وضبطها من خلال الأدوات والأساليب الرقابية الخارجية. فالأمانة والإخلاص والولاء والإبداع في الأداء الإداري والمالي هي أمور سلوكية لا يمكن السيطرة عليها بسهولة من خلال مجموعة الإجراءات الرقابية الخارجية. وبالتالي فإن هذه الجوانب السلوكية تتحقق من خلال الحافز الداخلي أو الذاتي للعاملين، وهو أمر يمكن تعزيزه من خلال نظام حوافز واتصال مناسب (Carlisle, p. 303, & Kreitner, pp. 468-70).

٥- أهداف إدارية وتنظيمية وتحتوي على مجموعة كبيرة من الأمور التي من شأنها المحافظة على الأموال العامة واستعمالاتها المشروعة بكفاءة ومرونة وفعالية تؤدي إلى إحداث النتائج المتوقعة والمرغوبة وتجنب كل ما من شأنه أن يؤدي إلى الإضرار بالمصلحة العامة سواء للأفراد أو الجماعات داخل التنظيم وخارجه. وتشمل الأهداف الإدارية والتنظيمية الجوانب التالية على سبيل المثال لا الحصر:

(أ) تساعد الرقابة على تحسين عملية التخطيط وزيادة فعاليتها في مواجهة المستقبل بأهدافه وتوقعاته ومشكلاته. كما قد تكشف الرقابة عن بعض عيوب التخطيط حيث إن كثيرًا من المشكلات التنفيذية يرجع أصلها إلى أخطاء في عملية التخطيط ذاتها (حسن، الرقابة، ١٩٨٤، ص ص ٤٢-٤٣ و Carlisle, pp. 282-83).

(ب) الرقابة تساعد على توجيه وتنظيم الجهود لإنجاز الأغراض والأهداف المحددة للمنظمة بفعالية وكفاية. كما تعمل الرقابة على تصحيح الانحرافات البسيطة ومنع تفاقمها قبل إتمام العمل، وبالتالي تجنب أزمات محتملة عند اكتشاف المشكلات في الوقت المناسب واتخاذ الإجراءات التصحيحية قبل استفحال الأمور (Rue & Byars, 1983, p.155).

(جـ) تساعد الرقابة على اتخاذ القرارات المناسبة من خلال المعلومات الراجعة feed back أي: كل ما يكشف عنه التنفيذ والواقع العملي وتقديم ملاحظات أجهزة الرقابة إلى متخذي القرار للاستفادة منها. وهي بالتالي تعمل على تطوير قدراتهم المتعلقة باتخاذ القرار، من خلال تحديد الانحرافات عن الخطط والمعايير ومواجهة المشكلات التي تنجم عن ذلك.

(د) تساعد الرقابة على تقييم الوضع العام للمؤسسة وتحديد مركزها المالي والاقتصادي والإداري والتنافسي. كذلك تساعد الرقابة في تقييم أداء العاملين لأغراض الحوافز والتدريب والاختيار وغيرها من القرارات المتعلقة بإدارة شؤون الأفراد (عسكر، إستراتيجيات.. ١٩٨٥، ص ص ٧٠-٧٢) هذه الأمور وغيرها التي تتكشف من خلال الرقابة العامة والمالية تسهم بشكل حيوي في جهود التطوير الفردي والتنظيمي للأداء الإداري والمالي.

أما أغراض الرقابة المالية العامة في الأردن فهي تماثل إلى حد كبير تلك التي أشرنا إليها في الأسس النظرية لأغراض الرقابة المالية آنفًا. غير أن هناك مجموعة من الأغراض المحددة للرقابة المالية العامة في الأردن يمكن تبيانها بالرجوع إلى مجموعة الإجراءات والأجهزة والوظائف والاختصاصات والصلاحيات التي تتمتع بها أجهزة الإدارة المالية العامة في الأردن. وتشمل أجهزة الإدارة المالية العامة الأردنية بشكل رئيس وزارة المالية ودوائرها المتخصصة[1] وديوان المحاسبة، وبعض الأجهزة الحكومية المركزية، كالبنك المركزي وغيره. ويمكن أن نجمل أغراض الرقابة المالية العامة في الأردن بالنقاط الرئيسة التالية (طوقان والرشدان، إدارة..، ١٩٨٦، ص ص ١١-١٣ والشوبكي، التنظيم..، ١٩٨٢م، ص ٨٥).

١- التأكد من حذف وتجنب الازدواجية في البرامج والتمويل عند إعداد الموازنة العامة للدولة.

٢- تقييم كافة الأعمال والبرامج والنشاطات التي يُطلب لها مخصصات بغية التأكد من جدواها وعلاقتها ببعضها.

٣- اتخاذ التدابير المناسبة لمعالجة كافة المشكلات المالية والاقتصادية والإدارية والعمل على تحسين وتطوير أداء الإدارة المالية العامة.

٤- مراقبة البنوك والمؤسسات المالية الخاصة والتأكد من مسايرة تصرفاتها المالية والنقدية للقوانين والأنظمة والتعليمات والسياسات العامة.

---

(١) تشمل هذه الأجهزة دائرة الموازنة العامة ودائرة ضريبة الدخل ودائرة الجمارك ودائرة اللوازم العامة ومؤسسة الموانئ والمناطق الحرة.

٥- الإشراف على تخصيص الواردات وقبضها وتنظيم الحسابات المتعلقة بها بغية تحصيل الأموال العامة بكفاءة وفعالية وفي المواعيد المناسبة.

٦- التأكد من سلامة الإجراءات المالية في مجال الإنفاق وضمن الأوجه والأولويات المحددة.

٧- تدقيق مختلف التصرفات والمعاملات والكشوف والسجلات المالية قبل وأثناء وبعد إتمام هذه المعاملات وتحديد الانحرافات والعمل على تصحيحها أو إعلام الجهات المخولة بذلك.

وجملة القول بالنسبة لأغراض الرقابة المالية العامة في الأردن فإنها تتركز حول اتخاذ كافة التدابير والإجراءات الإدارية والقانونية لضمان استعمال وتوجيه المصادر المالية المحدودة، ضمن إطار السياسة المالية والاقتصادية والعامة وفي حدود المخصصات المرصودة، وبإتباع الطرق السليمة والمشروعة، والحرص على كفاءة وفعالية الإدارة المالية العامة وتحسين أدائها وفقًا لأحدث الأساليب وأفضل الأوجه في التخطيط والتنفيذ والمتابعة والتقييم.

أما بالنسبة لأغراض الرقابة العامة والمالية في الإسلام (الحسبة)، فترتكز على قاعدة أساسية، هي أن جميع الولايات في الإسلام (بما فيها ولاية الحسبة) مقصودها أن يكون الدين كله لله تعالى، وأن تكون كلمة الله هي العليا من خلال الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر. وبالتالي فإن الغرض الواسع للرقابة الإسلامية بما في ذلك رقابة الأموال العامة هو إعلاء كلمة الله، والعمل بموجب شريعته وخضوع مختلف التصرفات الفردية والجماعية كافة لأحكام العقيدة الإسلامية (ابن تيمية، الحسبة..، ١٩٨٣، ص ١٣ والحسب، الحسبة..، ١٩٨٤، ص ٢٤). وتهدف الحسبة إلى اكتشاف الانحرافات وتصحيحها بمختلف الوسائل التي حددها الشرع، مع التأكيد على الجوانب الوقائية في منع وتجنب الانحرافات عن الخطة والمعايير الإسلامية جنبًا إلى جنب مع توافر الأساليب العلاجية لأية انحرافات، أو مشكلات تظهر من خلال التطبيق العملي والممارسة الفعلية للشؤون العامة وعلى رأسها إدارة الأموال العامة. ويمكن إجمال الأغراض الرئيسة للرقابة المالية في الإسلام في الأمور التالية (الحسب، اختصاصات، ١٩٨٤، ص ٤٩-٥٢ ص ٥٨، والكفراوي، الرقابة ١٩٨٣، ص ٢٣٢):

١- تقييم الأداء للتأكد من فعالية وكفاءة الإدارة المالية العامة وحسن سيرها وانتظامها بشكل يحقق النفع العام، ضمن إطار العقيدة الإسلامية وتعليماتها.

٢- التأكد من الالتزام الشكلي والموضوعي من حيث الإجراءات والمواعيد والآثار والنتائج والمعايير الإسلامية فيما يتعلق بمختلف التصرفات المالية في جوانب الإنفاق وتحصيل الإيرادات العامة للخزينة الإسلامية.

٣- المراقبة والمتابعة والملاحظة المستمرة لتوجيه مختلف الأعمال والنشاطات، والإجراءات أثناء أدائها للتأكد من مسارها في الاتجاه السليم، الذي حدده الشارع سبحانه وتعالى.

٤- مراجعة وتدقيق وتقييم الأوضاع والمشكلات المالية وتحليلها من قبل جهات متخصصة ومستقلة عن الجهات التنفيذية مما يكفل الموضوعية والتحليل والتقييم المناسب.

٥- مراقبة الحالة الاقتصادية وتوجيهها للصالح العام ضمن الحدود الشرعية واتخاذ كافة السبل للمحافظة على الأموال العامة، وضمان كفاءة وفعالية استخدامها للنفع العام المشروع. ويتضمن ذلك الإشراف الواسع على مختلف المعاملات الاقتصادية التي تجري في الأسواق ومراقبتها ومنع أية تجاوزات لحدود الشرع.

٦- المحافظة على حقوق الأفراد والجماعات والمجتمع وواجباتهم المالية، ومراعاة المعايير والقيم الإسلامية في كافة المسلكيات المالية، والعمل بإخلاص لتطوير الإدارة المالية العامة.

الأنواع الرئيسة للرقابة

يمكن تقسيم أنواع الرقابة إلى أشكال متعددة بناءً على معايير محددة هي جهة أو **سلطة الرقابة والأثر والمعيار الزمني والموقع التنظيمي والموضوع والشكل، ثم تركيز الرقابة.** فمن حيث جهة أو سلطة الرقابة، يمكن أن نصنف أنواعها لتشمل الرقابة التشريعية والتنفيذية والقضائية. أما من حيث الأثر فهناك رقابة وقائية مانعة وحالية مسعفة وأخرى علاجية تصحيحية. ومن حيث المعيار الزمني هناك رقابة سابقة وأخرى لاحقة وثالثة آنية مستمرة. ومن حيث الموقع التنظيمي هناك رقابة خارجية، وأخرى داخلية تشمل رقابة إدارية وأخرى رقابة شخصية ذاتية. أما من حيث الموضوع فهناك رقابة على الإجراءات، ورقابة على الأشخاص، ورقابة على النتائج والآثار. ومن حيث الشكل هناك رقابة غير رسمية وأخرى رسمية تنقسم إلى: رقابة تنظيمية وأخرى رئاسية. وتقسم الرقابة من حيث التركيز إلى رقابة نوعية، ورقابة على التكاليف ورقابة على الواردات ورقابة على النفقات، والرقابة التطويرية، والرقابة بالاستثناء. حيث تظهر الحاجة إلى مختلف أنواع الرقابة المذكورة وترابط هذه الأنواع وتعزيزها لبعضها البعض لتحقيق الهدف البعيد للرقابة العامة

وهو تصحيح الانحرافات عن الخطط، ومنع تكرارها أو التقليل من حدوثها ما أمكن، وتقييم وتطوير الأداء الفردي والتنظيمي بفعالية وكفاية. وفي مجال الرقابة المالية العامة تتجلى فكرة الترابط بين الأنواع المختلفة للرقابة لحماية الأموال العامة والمحافظة عليها واستثمارها وتحصيلها وفقًا لأفضل الأسس الإدارية الحديثة. إن تكامل وسائل الرقابة بمختلف أنواعها ومصادرها، يزيد من فعالية نظام الرقابة وقدرته على توجيه الجهود لتحقيق أداء أفضل (Caiden, 1971, p.205). وفيما يلي بحث موجز لأنواع الرقابة:

١ - جهة أو سلطة الرقابة: تتنوع الرقابة وفقًا لسلطة الرقابة حيث توجد الرقابة التشريعية والتنفيذية والقضائية. ونظرًا لاتساع موضوع الرقابة فسوف نركز هنا على الرقابة المالية حيث نجد أن للسلطة التشريعية سلطات مالية واسعة، تهدف لتمكين ممثلي الشعب من مراقبة الأداء المالي للحكومة وتوجيه وتصحيح أية انحرافات عن الخطط والأهداف والطموحات الشعبية، وضمان حماية الأموال العامة من الضياع أو سوء الاستعمال وما إلى ذلك. تعتبر صلاحية الهيئة التشريعية في المصادقة على الموازنة العامة (كخطة مالية) من أهم وسائل الرقابة المالية، حيث من خلال الموازنة تستطيع الهيئة التشريعية توجيه الأولويات العامة، وتخصيص المصادر المالية وضبط النفقات والواردات والمشاركة الفعّالة في مختلف القرارات المالية الهامة. وتستطيع الهيئة التشريعية عقد التحقيقات، والمساءلة، والمحاسبة القانونية، والإشراف المالي العام من خلال جهاز رقابي متخصص (ديوان المحاسبة) يزودها بتقارير عن الأداء المالي للحكومة.

أما رقابة السلطة التنفيذية فتشمل رقابة الجهات السياسية والإدارية العليا مثل رئيس الدولة ومجلس الوزراء والوزراء وكبار الإداريين. وتقوم هذه الجهات برسم السياسة المالية للدولة وتضع المعايير والخطط والأهداف والتعليمات الأساسية التي يجب إتباعها من كافة أفراد وأجهزة الإدارة المالية والعامة. تتأكد الرقابة من خلال السلطة الرئاسية والتسلسل الهرمي للإدارة الحكومية ومن خلال وزارة المالية وأجهزتها المتخصصة.

كما تحتل الرقابة القضائية مكانة هامة في مجال الرقابة العامة حيث من خلال سلطتها الواسعة في مجال التأكد من تطبيق القوانين، تستطيع الهيئة القضائية (الإدارية) مراقبة تنفيذ القوانين المالية واتخاذ الإجراءات لتصحيح أية انحرافات عنها. وتتولى المحاكم الإدارية (محكمة العدل العليا في الأردن) النظر في القضايا والمنازعات والمخالفات الإدارية والمالية التي تكون الدولة أو إحدى

مؤسساتها طرفًا فيها، ونظرًا لاتساع موضوع الرقابة القضائية وضيق المجال في هذا البحث سوف نكتفي بالإشارة الآنفة الذكر لهذا الموضوع.

٢ - الأثر: تقسم الرقابة من حيث أثرها إلى رقابة وقائية وأخرى علاجية. فالرقابة الوقائية تحاول تجنب أو منع الانحرافات أو المشكلات قبل حدوثها أي: أنها تركز على جانب المدخلات للتأكد من استخدامها بالشكل الملائم والسليم بحيث توجه لبلوغ الأهداف بفعالية وكفاية. ويشير بعض الكتاب إلى الرقابة الوقائية على أنها رقابة أولية (عسكر، ١٩٨٥، ص ٥٦) أو رقابة توجيهية، steering (Carlisle, 1982, p. 283). أما الرقابة العلاجية فتركز على اكتشاف الانحرافات والأخطاء والمشكلات واتخاذ الإجراءات التصحيحية لمواجهتها وتجنب حدوثها مستقبلاً.

٣ - المعيار الزمني: وبناء عليه توجد ثلاثة أنواع من الرقابة: السابقة، والمستمرة أو الآنية، واللاحقة. فالرقابة السابقة: تشير إلى اتخاذ كافة الاستعدادات والاحتياطات اللازمة لتجنب الوقوع في المشكلات والسيطرة على المدخلات وتوجيهها لإنجاز الأهداف المرغوبة. وبالتالي فإن الرقابة المسبقة هي رقابة وقائية من حيث الأثر. أما الرقابة الآنية concurrent فهي الرقابة المستمرة في مختلف مراحل الأداء حيث تحاول هذه الرقابة اكتشاف أية انحرافات خلال تنفيذ الأعمال واتخاذ الإجراءات الفورية لمعالجتها وتجنب استفحالها قبل إتمام العمل فهي إرشادية وتوجيهية بطبيعتها وترمي الرقابة اللاحقة إلى اكتشاف الانحرافات عن الخطط وتحديد أسبابها وطرق علاجها ومواجهتها والاستفادة من كل ذلك في التخطيط للمستقبل. ويشير بعض الكتاب إلى تقسيمات أخرى للرقابة حسب المعيار الزمني لتشمل رقابة دائمة وأخرى دورية وثالثة عارضة أو طارئة. (عسكر ١٩٨٥، ص ٥٩). ومهما يكن التصنيف الزمني للرقابة فإنها موجودة دومًا كمتطلب حيوي للإدارة الناجحة.

٤ - الموقع التنظيمي: ترتبط أجهزة الرقابة المالية مع الأجهزة التنفيذية بعلاقة تنظيمية ومؤسسية محددة. يمكن تقسيم الرقابة بالرجوع إلى المعيار التنظيمي إلى: رقابة داخلية، وأخرى خارجية. فالرقابة الداخلية تؤسس من قبل الإدارة في داخل أو نفس التنظيم لتحقيق الأهداف الرقابية وممارسة الصلاحيات التي يرسمها القانون. وتتفرع الرقابة الداخلية إلى رقابة تنظيمية وأخرى شخصية ذاتية. أما الرقابة الداخلية التنظيمية فيمكن أن توكل إلى وحدة متخصصة ترتبط بالجهات الإدارية العليا (وحدة التدقيق والمراقبة) ويمكن أن يكتفي بممارستها من خلال التسلسل الرئاسي

بين المدير والمرؤوسين حيث يسميها البعض بالرقابة الإشرافية (عسكر، ص ٥٦ و Caiden, 1971, p. 205). وتشير الرقابة الشخصية أو الذاتية إلى تلك الرقابة النابعة من داخل الفرد وشخصيته ومعتقداته والتزامه وولائه وإخلاصه وإبداعه وغيرها كما تسمى أيضًا بالرقابة السلوكية Rue & Byars, 1983 p.164.

تتمثل الرقابة الخارجية بمجموعة الإجراءات القانونية والإدارية، والأجهزة الرقابية المتخصصة التي تؤسس خارج التنظيم المعين بهدف التأكد من كفاءة وفعالية الأداء المالي والإداري للمؤسسات العامة. وتنبثق الرقابة الخارجية من مبدأ التوازن والفصل المرن في السلطات ورقابتها على المصلحة والمسؤولية العامة خصوصًا في مجال الإدارة المالية العامة. وتشمل الرقابة الخارجية الأجهزة التشريعية والقضائية، وديوان المحاسبة بالإضافة إلى البناء الدستوري والقانوني للإدارة العامة كمعيار رقابي عام.

٥- موضوع الرقابة: تنصب الرقابة على الكثير من المواضيع مثل الإجراءات والأشخاص، والنتائج والآثار. فقد يكون موضوع الرقابة متعلقًا بأمر التأكد من صحة الإجراءات القانونية والإدارية للمعاملات المالية من حيث شكلية الإجراءات وخطواتها وتوقيعها من الجهات المخولة بذلك وبحدود المبالغ (الأسقف) المسموح بها بالإضافة إلى إجراء القيود والسجلات والمستندات وما إلى ذلك من أمور إجرائية. ويشمل موضوع الرقابة الأشخاص الإداريين والماليين الذين يقومون بالتصرفات المالية وفقًا للقوانين والأنظمة. وتفصل عادة المسؤولية الإدارية المتمثلة بالإقرار والتخطيط والإجازة عن المسؤولية المالية المتعلقة بالعمليات الحسابية والتقديرية والتنفيذية حيث توكل كل من هذه المسؤوليات إلى أفراد متخصصين. إن الفصل بين المسؤولية المالية والمسؤولية الإدارية يسهم في دعم فعالية الرقابة المالية وضبط المخالفات المالية، وتحديد الأشخاص المسؤولين عنها واتخاذ الإجراءات القانونية المناسبة (أبو صقر، ١٩٨١، ص ١٩-٢٠). أما الرقابة على النتائج والآثار فتنصب على تحليل المخرجات وبيان مدى فعالية الأجهزة التنفيذية في إنجاز الخطط والأهداف المرغوبة بكفاية مالية وإدارية. إن تظافر وتكامل أنواع الرقابة الإجرائية والشخصية والنتائج تساعد على فعالية نظام الرقابة في تحقيق أغراضه وتدعيم وتطوير الأداء التنظيمي والفردي (Haveman & Margolis, 1977, p.260).

٦- الشكل: حيث إن هناك رقابة رسمية وأخرى غير رسمية. فالرقابة الرسمية هي تلك المستمدة من التنظيم الرسمي والقانوني بمختلف أنواعها ومصادرها. وتشمل الرقابة الرسمية جميع أنواع الرقابة التي تحدثنا عنها آنفًا ما عدا الرقابة الشخصية والذاتية. أما الرقابة غير الرسمية فتشمل كافة ضوابط السلوك الإنساني (غير الرسمية طبعًا) التي توجه أداؤه للعمل وتكفل التزامه بالمعايير وتدفع بجهوده من أجل تحقيق الأهداف المرغوبة. وتندرج تحت الرقابة غير الرسمية الرقابة الذاتية والشخصية، والاجتماعية (التي تمارسها الجماعة على أعضائها)، والعَقَدية (المنبثقة عن التزام ديني أو عَقَدِيْ) وغيرها.

٧- تركيز الرقابة: تنقسم الرقابة من حيث تركيزها واهتمامها إلى العديد من الأنواع لتشمل الرقابة على النوعية والتكلفة والواردات والإنفاق والرقابة بالاستثناء والرقابة التطويرية. فالرقابة النوعية تركز على هدف تحسين نوعية الأداء والإنتاج من خلال جمع المعلومات وتحليل النتائج ومراقبة الجودة والمواصفات وما إلى ذلك. وتركز الرقابة على التكلفة على الأمور المالية المتعلقة بخفض التكاليف الداخلة في إنتاج السلع والخدمات وضبط التكاليف في الحدود التي لا تتناقض مع الجودة والنوعية. كذلك رقابة الواردات ورقابة النفقات تركز على كفاءة تحصيل إيرادات الدولة من مصادرها المختلفة وفقًا للمبالغ والأوقات المحددة وصرف الأموال على الأوجه المشروعة بكفاءة وفعالية ودقة وأمانة. أما الرقابة بالاستثناء control by exception فتركز على إظهار الاستثناءات الهامة المتعلقة بأداء العمل خصوصًا عندما تخرج هذه الاستثناءات عن الحدود العليا والدنيا المرسومة لها من خلال الخطط. بينما في حالة سير الخطط ضمن الحدود المرسومة فلا تكشف الرقابة بالاستثناء عن أية أخطاء أو انحرافات متوقعة وطبيعية Haimann, 1982, p.444 and Huse, 1982, 253 أما الرقابة التطويرية فهدفها الأساسي هو الاستفادة من الخبرة والأخطاء والمشكلات والانحرافات، التي تتكشف من التنفيذ العملي للخطط لتحسين الأداء المستقبلي على المستويات الفردية والتنظيمية. ويشمل التطوير كفاءة وفعالية ونوعية وكمية الأداء وبالتالي فالرقابة التطويرية لا تركز على الإجراءات العقابية أو العلاجية بقدر تركيزها على تحسين الأداء العام للمنظمة (حسن، ١٩٨٤، ص ٤٤، ص ٤٧).

ومن الطبيعي أن تختلف تقسيمات الرقابة وفقًا للمعايير التي يستعملها الكتاب المختلفون في هذا المجال غير أن الأنواع المذكورة أعلاه تمثل جميع أو معظم الأنواع المعروفة للرقابة العامة والمالية. وتتداخل الأنواع المختلفة وتتفاعل مع بعضها البعض بحيث لا يمكن الفصل بينها أحيانًا إلا لأغراض

التحليل النظري. وبالتالي يجب النظر لأنواع الرقابة المختلفة على أنها متكاملة ومتداخلة ومنسجمة مع بعضها البعض في تحقيق أغراضها الواسعة بالرغم من اختلاف أهدافها الفرعية المباشرة والضيقة.

وبمقارنة الأنواع الرئيسة للرقابة بواقع الرقابة المالية العامة في الأردن، يمكن القول بأن معظمها موجودة من حيث المبدأ ومطبقة بدرجات نسبية متفاوتة تتلاءم مع تطور الإدارة المالية والعامة والظروف السياسية والإدارية والاقتصادية والاجتماعية والبيئية العامة في الأردن. فالرقابة التشريعية تمثل أحد المرتكزات الدستورية والقانونية للإدارة العامة والمالية في الأردن حيث تمارسها الهيئة التشريعية (البرلمان) عند انعقادها. ولكن بسبب الظروف البيئية المختلفة التي شهدها الأردن عبر السنوات منذ تأسيسه فإن الرقابة التشريعية قد توقفت لفترات ليست بالقصيرة إلى أن استأنف البرلمان الأردني مؤخرًا سلطاته الدستورية ومنها تلك المتعلقة بالرقابة المالية وخصوصًا مناقشة وإقرار الموازنة العامة. ويمارس (البرلمان) سلطة الرقابة المالية بشكل رئيسي من خلال ديوان المحاسبة والذي لم يتوقف عن أداء دوره الرقابي في فترات غياب السلطة التشريعية. ويتمثل دور ديوان المحاسبة في الوظائف الرقابية الرئيسة التالية (الشوبكي، ١٩٨٢، ص ٣٥-٣٧):

١- إجازة الصرف المالي للأجهزة الإدارية العامة قبل التنفيذ الفعلي للنشاطات الإنفاقية التي تزيد عن حدود معينة يبينها القانون (رقابة سابقة).

٢- التدقيق في القيود والسجلات المالية والدفاتر المحاسبية للتأكد من سلامتها شكلاً وموضوعًا (رقابة لاحقة).

٣- المشاركة في جميع لجان العطاءات والمشتريات ولجان استلام وتسليم اللوازم الحكومية (رقابة مستمرة).

٤- الكشف عن أية مخالفات أو أخطاء مالية أو إدارية وتضمينها في تقارير مباشرة إلى مجلس النواب لبحثها واتخاذ الإجراءات القانونية بشأنها (رقابة مستمرة).

وبملاحظة صلاحيات ديوان المحاسبة المذكورة أعلاه وغيرها يمكن القول بأنها تتضمن أنواعًا مختلفة من الرقابة المالية السابقة والمستمرة واللاحقة. وتعتبر رقابة البرلمان من أنواع الرقابة الخارجية ولها جوانب وقائية وإسعافية وعلاجية. كما أنها رقابة رسمية قانونية تشمل المواضيع الإجرائية والشكلية والأشخاص الماليين والإداريين والنتائج والآثار التي تحدثها التصرفات المالية العامة للدولة.

وهناك أيضًا الرقابة التنفيذية بصورها المختلفة التي يمارسها مجلس الوزراء والوزراء ومختلف المسئولين في التسلسل الرئاسي الإداري بالاضافة إلى رقابة أجهزة وزارة المالية وخصوصًا دائرة الموازنة العامة. وللقضاء أيضًا دوره الرقابي التقليدي. وتظهر هذه الأنواع من الرقابة في مختلف المراحل التنفيذية (قبل وأثناء وبعد التنفيذ) وتشمل مختلف الموضوعات والإجراءات والأجهزة والأفراد. وهكذا فإن مفهوم الرقابة المالية العامة في الأردن يماثل إلى حد كبير الأسس النظرية العامة وبعض تطبيقاتها التي تسود الديمقراطيات المعاصرة بالرغم من اختلاف تفصيلات أوضاع الرقابة وأجهزتها ودرجة الالتزام بها وفعاليتها والأخذ بتقارير الرقابة والاستفادة منها.

أما الرقابة المالية الإسلامية (الحسبة) فقد تنوعت في مدى اتساعها وشمولها وفي الأشخاص الذين يمارسونها وفي الأجهزة التي تتولى مسؤوليتها وفي أشكالها وفي مواضيعها.

١ - نطاق الحسبة: يمكن التمييز بين الحسبة الشاملة والحسبة المحددة من حيث مدى الاتساع والشمول. فالحسبة المالية الشاملة تغطي مختلف الجوانب المالية لحياة الفرد والجماعة في المجتمع الإسلامي بحيث تقع ضمن المفهوم الواسع للحسبة في الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر وخصوصًا الأمور المالية والتصرفات والمعاملات والعلاقات الفردية والجماعية التي لها جوانب وآثار مالية. ويتضمن ذلك تفحص الأسواق الاقتصادية وما يجري بها من تبادلات ومعاملات ومسلكيات ومراقبة الجودة والنوعية والأسعار ومنع الغش والظلم والاحتكار وما إلى ذلك من أمور اقتصادية ومالية لا حصر لها. أما الحسبة المالية بمعناها المحدد فتشمل مجموعة الإجراءات والأجهزة والقواعد والسياسات، التي تحكم التصرفات المالية الإنفاقية والإيرادية وغيرها للإدارة المالية العامة الإسلامية. وبالتالي فإن الحسبة بهذا المعنى يفترض فيها أن تنصب على الرقابة المالية بمعناها الفني المعاصر حيث يتخصص ديوان الحسبة وغيره من الدواوين المالية بمراقبة الأوضاع والإجراءات والتصرفات المالية للإدارة العامة في الإسلام.

٢ - أشخاص الحسبة: يمكن أن يتولى أمر ومهام الحسبة نوعان من الأشخاص أحدهما متطوع والآخر متولّ بحكم الولاية أو المنصب الوظيفي العام الذي يوكل إليه من قبل الخليفة المسلم. يرى الماوردي أن الحسبة في الأصل هي من الواجبات الأساسية لكل مسلم بحكم إيمانه بالله تعالى وبشريعته الإسلامية غير أنه فرّق بين المتطوع للأمر بالمعروف والنهي عن المنكر وبين المحتسب الذي يقوم بالاحتساب بحكم الولاية أو الوظيفة المتخصصة بذلك. وقد ركز ابن جماعة على الحسبة من منظور التشكيلات الإدارية المسؤولة عن الأحوال الشرعية للمسلمين. أما ابن تيمية

فيرى بأن جميع الولايات الإسلامية بما فيها ولاية الحسبة مقصودها الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر وبالتالي فهي من واجبات المسلمين عامة (قادة وأفرادًا عاديين) الحسب، ١٩٨٤، ص ٢٤).

ويمكن تحديد الفروق الأساسية بين المتطوع للحسبة والمتولي للحسبة في النقاط الموجزة التالية (القرشي ابن الأخوّة، معالم..، ١٩٣٧، ص ١١ والحسب، ١٩٨٤، ص ص ٣٠-٣٢).

(أ) القيام بمهام الحسبة والاحتساب هو فرض عين وواجب أساسي لوالي الحسبة بحكم المنصب، بينما هو فرض كفاية ونافلة اختيارية للمتطوع.

(ب) والي الحسبة يكون منصوبًا للاستدعاء أي يتلقى طلب الاحتساب من غيره وعليه الاستجابة لمن استدعاه بينما لا يشترط في المتطوع ذلك.

(جـ) والي الحسبة ملزم بالبحث عن المنكرات ومنعها كذلك هو ملزم بالبحث عن التقصير في الواجبات والعمل على إقامتها، بينما لا يكون ذلك إلزاميًا على المتطوع للحسبة.

(د) المحتسب بحكم الولاية هو موظف عام مدفوع الأجر وله أعوان يساعدونه في أداء مسؤولياته بينما لا يعتبر المتطوع كذلك ولا يحق له المطالبة بأجر أو اتخاذ أعوان ومساعدين له.

(هـ) للمحتسب الرسمي (الموظف) الحق في إيقاع عقوبة التعزير في المنكرات الواضحة والظاهرة فيما ليس فيه حدّ شرعي وليس للمتطوع ذلك.

(و) يستطيع والي الحسبة الاجتهاد في أمور العرف دون الشرع بينما لا يجوز للمتطوع الاجتهاد حيث أن تطوعه مقصور على المنكرات والمعروف الواضح البين.

٣- الأجهزة التي تتولى الحسبة: بالرغم من وجود ديوان متخصص في الحسبة بعد تطورات كثيرة مرت على تنظيم الإدارة المالية الإسلامية، إلا أن وظيفة الحسبة تشترك فيها دواوين مالية وإدارية أخرى من أهمها **ديوان المظالم، وديوان المراجعات وديوان الزمام أ الأزمّة.** فمثلاً ينظر ديوان المظالم في تعدِّي الولاة على الرعية ورد الأموال التي تؤخذ بغير حق لأصحابها. ويراقب ديوان المراجعات الدواوين المالية ودواوين الإدارة العامة الإسلامية ويراجع تصرفاتها المالية ويشرف عليها إشرافًا عامًا. أما ديوان الزمام أو الأزمّة فهو يماثل ديوان المحاسبة في الدولة المعاصرة حيث يدقق السجلات المالية والدفاتر والقوائم المالية لأجهزة الإدارة العامة (الكفراوي، الرقابة..، ١٩٨٣، ص ص ١٣٩-١٤٠).

٤ - طبيعة الحسبة: وذلك بناء على مبررات القيام بالحسبة حيث يمكن تقسيمها إلى الحسبة الجبرية والحسبة المشتركة والحسبة الطوعية (الحسب، الحسبة..، ١٩٨٤، ص ٢٩).

فالحسبة الجبرية تقوم على الإيمان بالله وشريعته وحتمية التزام كافة المسلمين أفرادًا وجماعات وحكامًا ومحكومين على حد سواء بقواعد وتعليمات وأوامر ونواهي الشريعة الإسلامية. قال تعالى: ﴿**ولتكن منكم أمة يدعون إلى الخير ويأمرون بالمعروف وينهون عن المنكر وأولئك هم المفلحون**﴾ (آل عمران ٣/الآية ١٠٤).

أما الحسبة المشتركة فتقوم على المصلحة المشتركة للمسلمين وعلى ضرورة تعاونهم وتضامنهم على الخير والدين ونصرة الحق الذي أمر به الله تعالى بقوله ﴿**والمؤمنون والمؤمنات بعضهم أولياء بعض يأمرون بالمعروف وينهون عن المنكر**﴾ (التوبة ٣/الآية ٧١).

بينما تقوم الحسبة الطوعية على إيمان الفرد بالشريعة وتعليماتها بدليل قوله تعالى ﴿**والعصر إن الإنسان لفي خسر إلا الذين آمنوا وعملوا الصالحات وتواصوا بالحق وتواصوا بالصبر**﴾ (العصر١٠٣/الآيات ١-٣). وتقوم الحسبة الجبرية بناء على عوامل خارجية بينما تقوم الحسبة الطوعية على عوامل ذاتية بالرغم من تداخل هذه الأنواع من الحسبة وترابطها.

٥ - مواضيع الحسبة: تشمل مواضيع الحسبة ثلاثة أمور رئيسة هي الأمور المتعلقة بحقوق الله والأمور المتعلقة بحقوق البشر والأمور المتعلقة بالحقوق المشتركة لله وللناس (القرشي ابن الأخوّة، معالم..، ١٩٣٧، ص ٢٢). حيث تكون مسؤولية المحتسب المحافظة على هذه الحقوق ومنع التعدي عليها أو ضياعها، بغض النظر عن موقعهم في المجتمع حكامًا أو رعية.

فالزكاة مثلاً من الحقوق المشتركة التي يجب أداؤها بل وإجبار المتخلفين عن ذلك على دفعها. ورد المظالم بين الناس هي من حقوق البشر التي يجب على والي الحسبة رعايتها ولكن في كل ما ليس فيه حد شرعي لمعاقبة المخالف.

وبمقارنة أنواع الرقابة المالية في الدول المعاصرة والأردن والنظام الإسلامي نجد تشابهًا كبيرًا بين الأنواع الأولى بينما نلاحظ فروقًا أساسية بين هذه الأنواع من جهة وبين أنواع الرقابة المالية في الإسلام. وسنبحث هذه الفروق بتفصيل أكثر في الخلاصة العامة للبحث.

عملية الرقابة

تعتبر الرقابة عملية ديناميكية مستمرة تتضمن مجموعة من الخطوات المتداخلة والمترابطة والمؤثرة في بعضها البعض بشكل تكاملي يساعد على إنجاز الأغراض العامة للرقابة. حيث إن الرقابة ترافق بخطواتها كافة مراحل العملية الإدارية من خلال نظام متكامل للمعلومات والذي يسمح بتوجيه مختلف الجهود البشرية والمادية والفنية وغيرها من المدخلات لتحقيق أفضل مستويات الأداء المالي والإداري وتطويرها باستمرار. ويمكن توضيح ديناميكية عملية الرقابة بالرجوع إلى نموذج النظم، والذي يتألف من حلقة متواصلة من المدخلات، والعملية، والمخرجات، والتغذية العكسية. وتنتشر النشاطات والإجراءات والفعاليات الرقابية ضمن أجزاء هذه الحلقة بانسجام كنظم فرعية في نظام موحد هو نظام الرقابة.

ففي جانب المدخلات تتركز النشاطات الرقابية على تحديد المعايير الفنية والسلوكية، واتخاذ كافة الاستعدادات والاحتياطات وحشد الطاقات البشرية والاقتصادية والتكنولوجية تمهيدًا لتمرير كافة المدخلات في عمليات إنتاجية وتحويلية تؤدي في النهاية إلى إنجاز الأهداف التنظيمية المرغوبة. تعتبر النشاطات الرقابية المتعلقة بمرحلة المدخلات من قبيل الرقابة الوقائية أو التوجيهية والتي تعتمد على مبدأ التغذية الأمامية[٢] للمعلومات (عسكر ص ٥٩ و Carlisle, p. 283) حيث يتم التركيز على كافة مدخلات العملية التشغيلية للتأكد من مطابقتها للخطط والمواصفات الكمية والنوعية والمواعيد وغيرها. وتفسح التغذية الأمامية للمعلومات المجال للاستفادة من الخبرات السابقة والتغذية العكسية للتعديل في المدخلات وتجنب الأخطاء والمشكلات ليس فقط للتأكيد على مطابقة المدخلات للخطط واحتياجات التنفيذ بل لتطوير الأداء الفردي والتنظيمي وتحسينه كمًا ونوعًا (حسن، الرقابة، ١٩٨٤، ص ٤٤).

وهناك الكثير من المعايير الفنية والسلوكية والإدارية[٣] التي توجه العمليات الإدارية والتنفيذية وتدفع بها نحو تحقيق الأهداف المرسومة في الخطط وتساعد الإدارة على أداء دورها الرقابي من خلال مقارنة التنفيذ بالمعايير والخطط والأهداف. وبناء على هذه المقارنة، يمكن الكشف عن الانحرافات والمشكلات وأسبابها تمهيدًا لعلاجها وتصحيحها وتجنبها مستقبلاً. وتشمل هذه المعايير القوانين والأنظمة والسياسات والإجراءات والخطط والأهداف، وعوامل كمية مثل حجم الإنتاج

(٢) التغذية الأمامية هي المعلومات الأولية والتوقعات والاحتياطات اللازمة لتوجيه الأعمال ضمن المسار الصحيح.
(٣) تشمل المعايير الأهداف والخطط ومستويات الإنتاج ومقاييس الجودة والمواظبة وغيرها..

وتكاليفه والمواد الخام وأعداد العمال وغيرها من المدخلات الكمية، وعوامل نوعية مثل جودة الإنتاج والمواد والمواصفات وعوامل معنوية ونفسية مثل الولاء والإخلاص والروح المعنوية وتطوير مهارات اتخاذ القرارات وما إلى ذلك من مدخلات سلوكية وإدارية. تعتبر المعايير الرقابية تمثيل وصفي مسبق للتوقعات والرغبات والسياسات التي ترمي إليها الإدارة وتسترشد بها للسيطرة على الأوضاع المستقبلية.

أما في جانب العملية من نظام الرقابة فيتم التركيز على ضبط العمليات الإنتاجية أثناء سيرها للتأكد من دفع الجهود نحو النتائج المرغوبة واستبعاد العوائق، وتذليل الصعوبات قبل إتمام العمل. وفي هذه المرحلة تتميز الرقابة بالديناميكية والحيوية حيث إنها رقابة آنية مستمرة تحاول اكتشاف أية انحرافات أو مشكلات واتخاذ الإجراءات الفورية لمعالجتها وتصحيحها قبل أن تتطور إلى مشكلات أكثر تعقيدًا. ويستعمل نظام المعلومات والتغذية بالمعلومات التي تتكشف في مرحلة العملية للتعديل في المدخلات وتصويب الانحرافات من أجل ضمان نتائج أفضل. أي ملاحظة ومراجعة ومتابعة النتائج المرحلية أو الآنية والتأكد من انسجامها مع الأغراض والنتائج المرغوبة (Rue & Byars, 1983, pp. 156-57).

وفي جانب المخرجات يأتي دور الرقابة اللاحقة والتي تركز على النتائج وتحليلها ومقارنتها بالخطط والمعايير ثم اتخاذ الإجراءات التصحيحية في جانبي المدخلات والعملية. وتمثل المخرجات والتغذية العكسية أو المعلومات الراجعة نقطة انطلاق جديدة ومستمرة في نظام الرقابة. كما أن النتائج المستخلصة من المخرجات والتغذية العكسية تساعد على توجيه المستقبل بما يتخلله من خطط وأهداف وتعديلات فيها لمسايرة العوامل التي يكشفها نظام الرقابة (Ivancevich, 1983, pp. 423-28). ومن الطبيعي أن يستفاد من المعلومات الراجعة في كثير من القرارات الإدارية الهامة وخصوصًا تلك المتعلقة بتقييم الأداء الفردي والتنظيمي، والحوافز، والتدريب، والاختيار وغيرها من العمليات الإدارية بما في ذلك التخطيط وتعديل النظام الرقابي بحد ذاته (عسكر، ص ٧٠-٧٢ و Carlisle, p. 287).

وتخدم التغذية العكسية غرضين أساسيين أحدهما يتمثل بالقضاء على الانحرافات والحد منها وتجنبها مستقبلاً وتصحيح وتقويم الأداء الحالي ومدخلاته وعملياته. أما الغرض الثاني فيتمثل بتعزيز مسيرة النظام وتشجيع واستمرارية نمط الأداء الحالي والمحافظة على مدخلاته وعملياته دون أي تغير جذري (حسن، الرقابة..، ص ٤٨).

أما بالنسبة لعملية الرقابة في الأردن، فتمر بمراحل تماثل نسبيًا الإطار النظري الموصوف أعلاه مع وجود اختلافات تقتضيها خصوصيات البيئة التي تعمل فيها ومن خلالها أجهزة الرقابة المالية العامة في الأردن. فمن حيث المبدأ يوجد في مرحلة المدخلات معايير تنظيمية وقانونية وسلوكية توجه عمليات تنفيذ الموازنة العامة وما تحتويه من برامج انفاقية وإيرادية لتحقيق أهداف السياسة المالية والعامة. غير أن درجة الالتزام بهذه المعايير والخطط تتفاوت مع تطور البلاد واختلاف مستوياتها التنموية وما تتضمنه من قيم ومبادئ وسلوكيات تؤثر بشكل مباشر على مدى التطابق بين الخطط والمعايير من جهة والواقع العملي والتنفيذي من جهة ثانية. ويلاحظ أن درجة التطابق تزداد مع ارتفاع مستوى التقدم الاقتصادي والاجتماعي والإداري خصوصًا في ظل صعوبة الأوضاع المالية والاقتصادية وزيادة الوعي والكفاءة وتشديد الرقابة المالية بفعل مجمل الظروف البيئية المحيطة بالإدارة المالية العامة.

كذلك فإن الرقابة المالية مستمرة في المرحلة العملية أي: أثناء تنفيذ الخطط المالية وعلى رأسها خطة الموازنة العامة من حيث وجود مجموعة من الأدوات والأجهزة والفعاليات الرقابية بمختلف أنواعها ومصادرها.

وتهدف الرقابة الآنية والمستمرة إلى ضرورة التأكد من صحة التصرفات المالية ومطابقتها للقوانين والأنظمة ومبادئ الكفاية والفعالية في الآثار والنتائج.

أما في مرحلة المخرجات والتغذية العكسية والتي تتمثل في المعلومات الراجعة عن الأداء المالي والإداري للأجهزة العامة وخصوصًا أجهزة الادارة المالية فيستفاد من تحليل المعلومات والنتائج في التخطيط وإعادة التخطيط لمختلف الأوضاع والأهداف والنشاطات بالاستفادة من التجارب السابقة. أي أن الرقابة في هذه المرحلة تتزكز على أمرين أساسيين هما معالجة وتصحيح الانحرافات والمشكلات وتجنبها مستقبلاً، واستعمال المعلومات الراجعة feedback، من أجل تطوير الادارة المالية وأجهزتها الرقابية على نحو يزيد من كفاءة وفعالية الأداء المالي للإدارة العامة والمالية.

أما بالنسبة لعملية الرقابة أو الحسبة في الإسلام، فيمكن الاستدلال عليها بالمراجعة النظرية والعملية لفكرة الحسبة المالية وممارستها عبر التاريخ الإسلامي (انظر الصفحات التالية). فمن حيث المدخلات تتوافر المعايير الواضحة والثابتة للأداء المالي والإداري لأجهزة الدولة الإسلامية بينما تتغير الخطط وما تحتويه من أهداف ونشاطات وبرامج وأساليب وإجراءات وغيرها لتواكب التطورات والمستجدات التي تشهدها الإدارة العامة الإسلامية. وتتميز المعايير الرقابية الإسلامية بتركيزها

الشديد على القيم والأخلاق والسلوكيات عمومًا بالإضافة إلى وجود معايير مادية وفنية فيما يتعلق بالإنتاج والأداء الفردي والتنظيمي (القرشي ابن الأخوّة، ١٩٣٧، ٧-١٤).

وفي مرحلة العملية التي يتم فيها تنفيذ الخطط المالية والبرامج والخدمات وغيرها من مشاريع النفع العام تستمر عملية الرقابة المالية من مختلف الأجهزة والأفراد وبمختلف الأساليب والإجراءات وكما هو معروف فإن الحسبة المالية تمارس من قبل دواوين أو أجهزة متخصصة، تابعة للإدارة المالية الإسلامية بالإضافة إلى شمولها والقيام بها من خلال المفهوم الواسع للحسبة الذي هو من صميم الواجبات التي يجب أن يتطوع للقيام بها كل المؤمنين بالله وشريعته الإسلامية، وبالتالي فإن الرقابة المالية الإسلامية تتميز بالاتساع والاستمرارية والشمول لمختلف التصرفات المالية العامة (والخاصة) سواء في مجال الإيرادات أو النفقات العامة.

وفي مرحلة المخرجات والتغذية العكسية فإن نظام الرقابة الإسلامية يؤكد على ضرورة كشف الانحرافات والأخطاء والمشكلات الناتجة عن أي خلل في العملية أو المدخلات الإنسانية والمادية ثم اتخاذ الإجراءات الكفيلة بمعالجة هذه الانحرافات وفقًا للشريعة الإسلامية. وبالرغم من عدم التقليل من أهمية الرقابة العلاجية إلا أن نظام الرقابة الإسلامي يركز على الجوانب الوقائية ومنع المخالفات أو الانحرافات قبل وقوعها ما أمكن، وخصوصًا من خلال الالتزام العقيدي والرقابة الذاتية للفرد المسلم (بدر، ١٩٨٦، ص ١٥).

وتتصف الرقابة المالية والعامة في الإسلام بالاستمرارية والتكامل والترابط في مختلف مراحل نظام الرقابة وبالتالي فهناك بعض التشابه بين الرقابة الإسلامية والرقابة المعاصرة والرقابة في الأردن. وعلى أية حال، سوف نبحث عن بعض أوجه الشبه والاختلاف بين هذه الرقابات في الخلاصة العامة للبحث.

الاستدلال على الحسبة في الإسلام

لاشك في أن هناك شواهد كثيرة ولا حصر لها تدل على أصالة فكرة ومفهوم وممارسة الحسبة عبر التاريخ الإسلامي منذ بداياته البعيدة في زمن رسول الله ﷺ. إن ملاحظة التاريخ الإسلامي من مصادره المتعددة تكشف دون عناء عن أمثلة تبين وجود نظام الرقابة الإسلامية (الحسبة) والذي شهد تطورات كثيرة اقتضتها طبيعة الظروف التاريخية والاجتماعية والاقتصادية والإدارية وغيرها.

ويمكن أن نذكر بعض الشواهد الرئيسة بهذا الخصوص والتي يمكن تصنيفها كما يلي:

١- الاستدلال على الحسبة بنصوص قرآنية كريمة.
٢- الاستدلال على الحسبة بأحاديث نبوية شريفة.
٣- الاستدلال على الحسبة بكتابات فقهاء المسلمين.
٤- الاستدلال على الحسبة من خلال ممارسات إسلامية.

أولاً: الاستدلال على الحسبة بنصوص قرآنية كريمة

تستند الحسبة في أساسها إلى القرآن الكريم الذي أُنزل على الرسول ﷺ شاملاً محكمًا ومبينًا مقاصد الشارع سبحانه وتعالى في تنظيم شؤون خلقه الدينية والدنيوية. وكما هو واضح في اتفاق فقهاء المسلمين على تعريف الحسبة بأنها الأمر بالمعروف إذا ظهر تركه أو النهي عن المنكر إذا ظهر فعله فيمكن الاستشهاد بالآيات الكريمة التالية لتأكيد أصول الحسبة في الإسلام: ﴿**كنتم خير أمة أخرجت للناس تأمرون بالمعروف وتنهون عن المنكر**﴾ (سورة آل عمران/آية ١١٠).

﴿**لا خير في كثير من نجواهم إلا من أمر بصدقة أو معروف أو إصلاح بين الناس**﴾ (سورة النساء/آية ١١٤).

﴿**والمؤمنون والمؤمنات بعضهم أولياء بعض يأمرون بالمعروف وينهون عن المنكر ويقيمون الصلاة**﴾ (سورة التوبة/آية ٧١).

﴿**خذ العفو وأمر بالعرف**﴾ (سورة الأعراف/آية ١٩٩)

"**وتعاونوا على البر والتقوى ولا تعاونوا على الإثم والعدوان**﴾ (سورة المائدة/آية ٢).

﴿**يا بني أقم الصلاة وأمر بالمعروف وانه عن المنكر واصبر على ما أصابك إن ذلك من عزم الأمور**﴾ (سورة لقمان/آية ١٧).

﴿**فلولا نفر من كل فرقة منهم طائفة ليتفقهوا في الدين ولينذروا قومهم إذا رجعوا إليهم لعلهم يحذرون**﴾ (سورة التوبة/الآية ١٢٢).

ثانيًا: الاستدلال على الحسبة بأحاديث نبوية شريفة

تحتوي السيرة النبوية الشريفة على أدلة كثيرة تكشف عن الريادة النبوية في تنظيم الشؤون البشرية المختلفة وتوجيه المجتمع نحو الخير والفضيلة التي ترتكز على الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر كمنهج إسلامي عام يطبق في مختلف الجوانب الحيويّة والأخروية للفرد والجماعة. ويمكن أن

نسرد الكثير من أقوال وأفعال رسول الله ﷺ في هذا المجال نكتفي بالتالية منها مثلاً وليس حصرًا. قال: ﷺ "مروا بالمعروف وإن لم تعملوا به كُلّه، وانهوا عن المنكر وإنْ لم تنتهوا عنه كلّه" عن أنس رواه الطبراني (القرشي، ١٩٧٦، ص ٦٤).

وقال عمر بن الخطاب رضي الله عنه سمعت رسول الله ﷺ يقول: "بئس القوم قوم لا يأمرون بالقسط، وبئس القوم قوم لا يأمرون بالمعروف ولا ينهون عن المنكر" (القرشي، ١٩٧٦، ص ٦٥).

كما قال ﷺ "من رأى منكم منكرًا فليغيره بيده، فإنْ لم يستطع فبلسانه فإنْ لم يستطع فبقلبه وذلك أضعف الإيمان" (رواه الترمذي).

كما قال ﷺ "لتأمرن بالمعروف ولتنهون عن المنكر أو ليوشكن الله أن يبعث عليكم عذابًا من عنده ثم تدعونه فلا يستجاب لكم" (الترمذي في الجامع، رقم ٢١٧٠، وقال: حديث حسن).

ثالثًا: الاستدلال على الحسبة بكتابات فقهاء المسلمين

أفرد بعض الفقهاء المسلمين مؤلفات متخصصة كان موضوعها الحسبة بينما تناولها آخرون في فصول من مؤلفاتهم. حيث عالجت مؤلفات علماء المسلمين موضوع الحسبة بجوانبه المختلفة، وبعمق تفاوت بين الكتّاب عبر التاريخ الإسلامي. غير أن الكثير من هذه المؤلفات قد ركزت على شروط الحسبة ومؤهلات المحتسبين وصفاتهم واختصاصاتهم وسلطاتهم والجوانب الأخلاقية والدينية والإدارية والسياسية والمالية للحسبة. ونذكر فيما يلي عددًا من أمهات الكتب المشهورة التي تمثل معالم فقهية في الحسبة الإسلامية:

١- الماوردي، الأحكام السلطانية.
٢- أبو يعلى الحنبلي، الأحكام السلطانية.
٣- الإمام الغزالي، الإحياء.
٤- ابن خلدون، المقدمة.
٥- ابن بسام، نهاية الرتبة في طلب الحسبة.
٦- ابن الأخوة، معالم القربة في أحكام الحسبة.
٧- عبد الرحمن بن نصر الشيرازي، نهاية الرتبة في طلب الحسبة.
٨- ابن تيمية، الحسبة.

رابعًا: الاستدلال على الحسبة من خلال ممارسات إسلامية

ترجع نشأة الحسبة في الفكر والممارسة الإسلامية إلى عهد رسول الله ﷺ ومن تبعه من المسلمين عبر التاريخ الإسلامي. وقد أرسى الرسول ﷺ قواعد الحسبة وأصولها بالاستناد إلى القرآن الكريم، ومن خلال أقواله وأعماله عليه السلام بنهيه عن المنكرات وبأمره بالمعروف في مختلف جوانب المجتمع الإسلامي بما في ذلك الجوانب الاقتصادية والمالية والإدارية والاجتماعية وغيرها. وكان الرسول عليه السلام يتجول في الأسواق ويراقب سلوك الأفراد والجماعات، ويوجه المسلمين بمقتضى تعاليم وأحكام الدين الحنيف. وقد روي عن أبي هريرة رضي الله عنه أن رسول الله ﷺ مَّر على صبرة طعام فأدخل يده فيها فنالت أصابعه بللاً فقال "يا صاحب الطعام ما هذا؟ فقال أصابته السماء يا رسول الله، فقال الرسول ﷺ، أفلا جعلته فوق الطعام حتى يراه الناس؟ ثم قال ﷺ من غشنا فليس منا" (أبو زيد، ١٩٨٦، ص ٤٧).

وكانت الحسبة في بداياتها الأولى تتصف بالعمومية والشمولية والبساطة مسايرة بذلك ظروف تلك الحقبة الزمنية حيث لم تقتصر الحسبة على أشياء محددة بدقة و لم تكن ملقاة على عاتق جهاز متخصص كما أنها ركزت على أمور حيويّة خالية من التعقيد، مثل التعامل في الأسواق من بيع وشراء وأسعار ومنع الغش والاحتكار وغيرها بالإضافة إلى مراقبة سلوك الناس عمومًا. وبالتالي فإن اختصاصات المحتسب لم تحدد بدقة وإنما ظلت في إطارها الواسع في النهي عن المنكر والأمر بالمعروف، وهي بذلك تعتبر واجبًا عامًا لكافة المسلمين (الحصري، ١٩٨٦، ص ٤٠٠-٤٠١).

وقد كان رسول الله ﷺ يقوم بدور المحتسب بنفسه في صدر الإسلام إلا أنه عليه السلام كان يستعين ببعض أصحابه في شؤون الحسبة فمثلاً ولى سعيد بن العاص على سوق مكة وولى عبد الله ابن العاص ثم عمر بن الخطاب رضي الله عنهم على سوق المدينة وغيرهم (أبو زيد، ١٩٨٦، ص ٤٦).

وواصل الخلفاء الراشدون الاهتمام بأمر الحسبة امتدادًا للقواعد والأصول التي أرساها الرسول ﷺ. حيث قاموا بأنفسهم ومن خلال أعوان لهم بممارسة واجبات المحتسب في النهي عن المنكر والأمر بالمعروف. وقد اشتهر عمر بن الخطاب رضي الله عنه بعدالته وصرامته وحزمه واجتهاده في إحقاق الحق ومحاربة الظلم بمختلف صوره وأشكاله، وبالتالي فقد اعتبره بعض المؤرخين أول محتسب في الخلافة الإسلامية (أبو زيد، ١٩٨٦، ص ٨٤). وقد تدرّجت الحسبة من بساطة متناهية في بدايتها إلى تنظيم أكثر تعقيدًا واتساعًا وشمولاً وتخصصًا في العهود المتلاحقة عبر التاريخ

الإسلامي وذلك حتى تلائم التطورات والمستجدات الاجتماعية والاقتصادية والإدارية، خصوصًا منذ انتشار الفتوحات الإسلامية التي أدت إلى اتساع رقعة الدولة الإسلامية. وبالتحديد، فإن الحسبة المالية قد تطورت مع تطور وتنظيم الادارة المالية الإسلامية. وقد أصبحت الحسبة المالية وظيفة أساسية متخصصة في الإدارة المالية الإسلامية، بحيث كان لها عمالها المتخصصون والذين يتصفون بمؤهلات علمية وأخلاقية محددة كما كان ارتباطهم مباشرة مع الخليفة مستقلين عن الولاة بهدف الحفاظ على استقلالهم ودعم قدراتهم في النهي عن المنكر والأمر بالمعروف. ويلاحظ أن ربط الحسبة (الرقابة) بالمستويات الإدارية والقيادية هو من متطلبات الرقابة المالية المعاصرة.

وقد لاقت الحسبة في الأندلس أيام الأمويين درجة كبيرة من الاهتمام على المستويات الفقهية والفكرية والعملية والتطبيقية، من خلال انتشار المحتسبين في كافة المجالات الاجتماعية والاقتصادية والإدارية والمالية. وقد اهتم علماء المسلمين بالدراسات الفكرية حول موضوع الحسبة وبيان قواعدها وأصولها ومؤهلات واختصاصات وسلطان المحتسبين وغير ذلك من جوانب الحسبة. واستمر هذا الاهتمام الكبير في موضوع الحسبة خلال العصر العباسي أيضًا. واحتلت وظيفة الحسبة منزلة عظيمة في العهد الفاطمي بمصر وبلاد الشام جنبًا إلى جنب مع وظائف قاضي القضاة وقاضي العسكر والإفتاء وبيت المال وذلك حتى عام ١٨٠٥م (القرشي، ١٩٧٦، ص ٣٦-٤١).

وهكذا فإن الشواهد المذكورة أعلاه تمثل مؤشرات ودلائل واضحة (بالرغم من الإيجاز بسبب ضيق المجال ومحدودية هذا البحث) على وجود نظام الحسبة والرقابة المالية والعامة في الإسلام فكرًا وممارسة.

الخصائص الرئيسة للنظام الرقابي الفعال

إن نجاح نظام الرقابة في تحقيق أهدافه يكمن في مجموعة من الشروط والخصائص والعوامل البيئية والسلوكية والفنية والمادية. وتعتمد فعالية الرقابة على محصلة التفاعل بين هذه الشروط والعوامل من جهة وبين طبيعة النظام الرقابي بحد ذاته. نوجز فيما يلي الخصائص الرئيسة للنظام الرقابي الفعّال:

١- استقلالية أجهزة الرقابة المالية عن السلطة التنفيذية وقدرة وكفاءة هذه الأجهزة من النواحي الفنية والإدارية والسلوكية (عواضة، ١٩٧٣، ص ٣١٥ ؛ والكفراوي، الرقابة، ١٩٨٣، ص ٢٠).

٢- الاعتماد على مبدأ الفصل بين الوظائف الإدارية والوظائف الحسابية في الأجهزة العامة. ويتضمن ذلك الفصل بين الصلاحيات الإدارية المتمثلة بالتوصية بالصرف والأمر والإقرار من جهة وبين الصلاحيات المالية المتمثلة بالعمليات الحسابية التنفيذية ومجموعة الإجراءات المحاسبية من تقدير وقيود وغيرها من الجوانب الفنية من جهة أخرى (أبو صقر، ١٩٨١، ص ٢٢).

٣- استمرارية الرقابة في خط موازٍ لكافة مراحل الموازنة وعلى شكل متابعة آنية مستمرة لكافة التصرفات المالية، وتقييمها باستمرار وتصحيح الانحرافات حال ظهورها وقبل استفحالها ومعالجتها في الوقت المناسب (العربي وعساف، ١٦٨٦، ص ٤٤).

٤- الاستفادة من الخبرة والتغذية العكسية ونظام المعلومات وسجلات النتائج التاريخية بهدف تطوير وتحسين الأداء وتجنب الوقوع في المشكلات أو تكرارها (Kreitner, 1983, p. 455).

٥- يجب تطوير مفهوم الرقابة المالية وفقًا لتطور المفاهيم المالية وأدواتها الرئيسة كالموازنة العامة حيث تطورت فكرة الموازنة من كونها مجرد أداة مالية حسابية إلى أداة اقتصادية فاعلة ومؤثرة.

وبالتالي يجب أن تنسجم الرقابة المالية مع هذا التطور وتنتقل بتركيزها من مجرد التدقيق الحسابي والشكلي إلى الرقابة على الآثار والنتائج وفعالية وكفاءة استخدام الأموال العامة والمحافظة عليها (عواضة، ١٩٧٣، ص ٣١٧).

٦- تعزيز الثقة المتبادلة والتكامل والتنسيق والتعاون بين أجهزة الرقابة المالية وأجهزة الإدارة المالية من جهة، والجهات التنفيذية والإدارية العامة من جهة أخرى (الصائغ، ١٩٨٧، ص ١٦).

٧- توافر وتنظيم وتحليل المعلومات والبيانات المالية والإحصائية من خلال نظام متكامل للمعلومات وفقًا لأحدث الأساليب الإدارية والفنية (الصائغ ١٩٨٧، ص ١٦).

٨- ضرورة انسجام نظام الرقابة مع المناخ التنظيمي وطبيعة المنظمة وأوضاعها المالية والإدارية والتنافسية والبيئية. إن هذا الانسجام ضروري لتطبيق الأساليب الرقابية بفعالية، وبالتالي تحقيق أهداف الرقابة العامة والمالية (Haimann, 1982, p.445 & Carlisle, 1982, p.301).

٩- تنوع أساليب الرقابة واستعمالها بشكل تكاملي ومستمر بحيث تعزز الأساليب المختلفة للرقابة بعضها البعض وتكشف الثغرات الموجودة في نظام الرقابة نفسه أو في العمليات الإدارية الأخرى كالتخطيط أو التنظيم أو غيرها. إن اعتماد أساليب رقابة متعددة في وقت واحد يزيد من

فعالية نظام الرقابة ويعزز الثقة بالنتائج والانحرافات أو المشكلات التي تكشفها الرقابة، وبالتالي التأكد من المشكلات الحقيقية وأسبابها ثم اتخاذ الإجراءات التصحيحية المناسبة (حسن، الرقابة، ١٩٨٤، ص ٤٥ و Caiden, 1971, p.205).

١٠- الدقة والوضوح والمرونة في أساليب ومعايير الرقابة وسرعة اكتشاف الانحرافات في أوقاتها ووجود معالجات فورية لها. ويتضمن ذلك صحة المعايير وملاءمتها لقياس الأهداف والنتائج المرغوبة بالإضافة إلى عدالة المعايير وموضوعيتها في الحكم على الأداء الفردي والتنظيمي.

١١- الاقتصاد والكفاية بحيث تكون تكاليف نظام الرقابة وإجراءاتها وأساليبها في الحدود المقبولة (حسن، ١٩٨٤، ص ٤٦-٤٧ و Carlisle, 1982, p. 300 & Huse, 1982, p. 299-300).

١٢- قيام الرقابة على مبدأ المشاركة بين الرؤساء والمرؤوسين في مختلف المسائل الهامة، مثل التخطيط ووضع الأهداف وتحديدها بدقة واعتماد معايير موضوعية واضحة وخلق الظروف الملائمة لإنجاز الأهداف بفعالية وكفاية. حيث إن المشاركة تدعم الثقة بين الرؤساء والمرؤوسين وترفع الروح المعنوية وتزيد من احتمالات الرقابة الذاتية للعاملين (Carlisle, 1982, p.299).

١٣- تأسيس نظام الرقابة على النظرة الوقائية والتطلع للأمام أو التغذية الأمامية للمعلومات feedrorward وتوقع المشكلات قبل حدوثها وتصور الإجراءات التصحيحية والحلول الفورية لأية عقبات تظهر أثناء تنفيذ الأعمال، وعدم السماح لها بالتفاقم والتعقيد (بدر، ١٩٨٦، ص ١٥ و Huse, 1982, p. 299).

أما بالنسبة **لخصائص الرقابة المالية في الإسلام**، فقد تميز نظام الرقابة المالية الإسلامية بمجموعة من السمات والخصوصيات التي انفرد فيها النظام الإسلامي قبل مئات السنين والتي تزيد من فعالية الرقابة وتعمل على تحقيق أهدافها الواسعة في المحافظة على كفاية وفعالية وعدالة وشرعية استعمال الأموال عمومًا وأموال الدولة الإسلامية خصوصًا. ومن هذه المميزات الخاصة بنظام الرقابة الإسلامية، يمكن أن نذكر بإيجاز النقاط الرئيسة التالية (الكفراوي، الرقابة، ١٩٨٣، ص ص ٢٣٨-٢٣٩ والقرشي ابن الأخوّة، ١٩٣٧، ص ٧-١٤ والسعدي، ١٩٨٣، ص٢٣٥، ٢٤٩):

١- توافر شروط أساسية هامة في الأفراد العاملين في مجال الإدارة المالية عمومًا وأجهزة الرقابة المالية خصوصًا. ومن أهم هذه الشروط اقتران العلم والكفاءة بالتقوى والورع والأخلاق الحميدة والقوة والعدالة، وما إلى ذلك من شروط تؤثر على أهمية وقيمة وفعالية الرقابة المالية في الإسلام.

٢- استقلالية أفراد وأجهزة الرقابة والحسبة المالية عن السلطات التنفيذية في الإدارة العامة الإسلامية، وارتباطهم بالخليفة مباشرة مما يزيد من قوتهم وعدالتهم في الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر ووضع الأمور في نصابها وفقًا للشريعة الإسلامية وأحكامها.

٣- يقوم المراقب المالي باختيار أعوانه بنفسه حرصًا على تطبيق المعايير والشروط المتعلقة بالكفاءة والأخلاق، وبالتالي تجنب إيكال هذه المهام الرقابية المالية لغير المؤهلين بالعلم والخبرة والدين. إن الحرص على اختيار المحتسبين الماليين (وغيرهم) يؤكد على فعالية الرقابة وكفاءتها في تحقيق أهدافها.

٤- لم تقتصر الرقابة المالية الإسلامية على المحافظة على صحة النفقات والإيرادات المتعلقة ببيت المال الإسلامي فقط، وإنما اهتمت الرقابة المالية الإسلامية برد حقوق الغير في بيت المال ورفع الظلم عن الأفراد حتى لو كان في ذلك خسارة لبيت المال حيث إن العدالة هدف سام من أهداف النظام الإسلامي ورقابته المالية والعامة.

٥- السرعة والمرونة في اتخاذ الإجراءات التصحيحية والعلاجية لأية مخالفات أو مشكلات مالية وإدارية. وهذه الفورية في علاج المشكلات والانحرافات تجنب تفاقم الأمور وتعقيدها.

٦- إتباع نظام تحريات للكشف عن المخالفات شريطة عدم المساس بالحريات الأساسية للمجتمع وعدم اللجوء إلى التجسس بالمفهوم المعاصر.

٧- التكامل والتنسيق بين مختلف الأجهزة الإدارية والمالية العامة وخصوصًا أجهزة الحسبة العامة والحسبة المالية للتأكيد على مسايرة مختلف التصرفات المالية والإدارية لأحكام الشريعة الإسلامية وضبط المخالفات وعلاجها. بالإضافة إلى اهتمام وتركيز الرقابة الإسلامية على المبدأ الوقائي في تجنب الانحرافات عن الخطط والمعايير التي تتضمنها الادارة الإسلامية.

الخلاصة العامة: التحليل والمقارنة والاستنتاجات

تعتبر الرقابة العامة والمالية من أساسيات الإدارة الحديثة في الدول المعاصرة. غير أن الإدارة الإسلامية قد اهتمت كثيرًا بموضوع الرقابة أو الحسبة العامة والمالية منذ مئات السنين التي تطورت في المعايير والأساليب والأهداف مع تطور الإدارة العامة الإسلامية عبر العصور المختلفة وفقًا للظروف والأوضاع السائدة في كل من هذه العصور. وقد تميزت الإدارة الإسلامية بوجود بعض

الثوابت والمرتكزات والأصول الأساسية التي توجه عمل إدارتها المالية وأجهزتها الرقابية بالرغم من تغير الأوضاع حيث إن هذه الثوابت تعتبر جزءًا أساسيًا من العقيدة الإسلامية التي تصلح لكل زمان ومكان من حيث الأصول والقواعد الفكرية العامة. ونستعرض فيما يلي بعض أوجه الشبه وأوجه الاختلاف بين الرقابة المالية المعاصرة والرقابة المالية في الأردن (نظرًا لتقاربهما الكبير نسبيًا) من جهة والرقابة المالية الإسلامية من جهة أخرى، بإيجاز:

أوجه الشبه: تعتبر الإدارة بمجالاتها المختلفة من النشاطات الأساسية اللازمة لتنظيم الحياة الإنسانية والعلاقات بين الأفراد والجماعات ودفع الجهود وتضافرها من أجل تحقيق الأهداف التي تسعى إليها المنظمات الإنسانية. ومهما اختلفت الأسس النظرية والفكرية والخلقية الحضارية والاجتماعية والتقليدية فإن هناك بعض الصفات المشتركة في إدارة مختلف التنظيمات البشرية. وبالتالي يمكن أن نحدد بعض نقاط التشابه بين الرقابة المالية المعاصرة والرقابة المالية الإسلامية، ونجمل ذلك بما يلي:

١- التشابه في الهدف الواسع للرقابة المالية والعامة من حيث سعي الرقابة المالية للتأكد من مطابقة التنفيذ العملي للنشاطات الإدارية والإنتاجية مع الخطط والأهداف والمعايير المحددة سلفًا للأداء الفردي والتنظيمي كمًا ونوعًا.

٢- وجود معايير نموذجية للأداء وتنفيذ الأعمال بناءً على عوامل فنية ومادية وسلوكية وغيرها.

٣- إن الرقابة المالية العامة هي وظيفة أساسية من وظائف الدولة في إطار المسؤولية العامة والمشاركة بين الحاكم والمحكوم للحفاظ على المصلحة العامة للمجتمع.

٤- تنوع الأجهزة الرقابية وتعددها تمشيًا مع أهمية المسؤولية الرقابية، وحرصًا على فعالية نظام الرقابة وتكامل أجهزته وتعزيز قدراته المشتركة في تحقيق الأهداف الرقابية العامة.

٥- الفصل بين الأجهزة الرقابية والأجهزة التنفيذية والإدارية في الدولة.

٦- التأكيد على أهمية الرقابة الوقائية وتعزيزها بوسائل متنوعة للرقابة التصحيحية والعلاجية.

٧- الاعتراف بأهمية وفعالية الرقابة الشخصية والذاتية للأفراد وخصوصًا في تطبيق المعايير والأهداف النوعية مثل الولاء والإخلاص والأمانة وما إلى ذلك من أمور يصعب قياسها كميًا وبفعالية حيث لا تتعرض الرقابة الخارجية لمثل هذه الأمور.

أوجه الاختلاف: بالرغم من أوجه التشابه الرئيسة المذكورة آنفًا إلا أن هناك فروقًا جوهرية بين الرقابة المعاصرة ونظام الرقابة الإسلامي. وبالرغم من احتواء النظريات الرقابية المعاصرة على مبادئ ترجع أصولها إلى النظام الإسلامي(٤)، إلا أن التطبيق العملي لهذه المبادئ يبقى قاصرًا لعدم توافر بعض الأركان الهامة التي تسمح بتطبيق المبادئ وتدعيمها في الممارسة العملية. كذلك فإن القصور التطبيقي المشار إليه هنا يعود إلى حقيقة أن النظام الإسلامي نظام شامل متكامل لا مجال للتطبيقات الجزئية فيه أي أن الإيمان بالدين الإسلامي يُحتم الالتزام بكل ما ورد فيه من أوامر ونواهي وقواعد وغيرها حيث لا مجال للتناقض أو الازدواجية. وفيما يلي نوجز بعض الاختلافات الرئيسة بين الرقابة المعاصرة والرقابة الإسلامية:

١- الاختلاف في المصدر التشريعي حيث يقوم النظام الإسلامي العام على مصادر تشريعية إلهية، بينما يقوم النظام الرقابي المعاصر على تشريعات وضعية متغيرة لا يمكن مقارنتها بالتشريع الإلهي من حيث الدقة والشمول وبعد النظر وغيرها من المميزات السامية.

٢- الاختلاف في تفصيلات الأهداف ومدلولاتها السلوكية والمعنوية والقيمية والاجتماعية والاقتصادية وغيرها. فالرقابة المالية المعاصرة مثلاً تركز على المحافظة على أموال الدولة، بغضّ النظر نسبيًا عن مصلحة الأفراد بينما تحاول الرقابة الإسلامية الموازنة بين المصالح الفردية والجماعية والعامة للدولة، بحيث لا تطغى أي منها على الأخرى. والرقابة الإسلامية تبنى على التوجّه إلى الله تعالى وليس إلى الحكام فقط كما هو الحال في الرقابة المعاصرة. فمن البديهي أن يكون مضمون وانعكاسات الرقابة الإسلامية أسمى وأقوى وأعدل من هذا المنطلق. كذلك فإن الرقابة المالية الإسلامية تركز على الجوانب الأخلاقية في تحقيق الأهداف بينما قد تعتمد الرقابة المالية المعاصرة على قاعدة الغاية تبرر الوسيلة.

٣- إمكانية تغيير نظام الرقابة المعاصرة بكل ما فيه من معايير ووسائل وأجهزة وأهداف وأشخاص وما إلى ذلك بينما توجد بعض الثوابت في نظام الرقابة الإسلامية الذي يقوم على أساس مرونة النظام الإسلامي وصلاحيته لاستيعاب التغيرات المكانية والزمانية. فمن المعايير الثابتة مثلاً الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر والبعد عن الحرام والشبهات والعمل بالحلال الشرعي ورقابة الضمير والذات النابعة من الإيمان وغيرها من المرتكزات الإسلامية.

---

(٤) من هذه المبادئ مثلاً الرقابة الذاتية self-control، المشاركة: الشورى، المسؤولية الجماعية والتضامن، الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر، النظرة الوقائية في الرقابة، تجنب الشبهات.

٤- إن المشاركة الإسلامية[٥] تختلف في طابعها الأساسي وأهدافها ودواعيها عن المشاركة بالمفهوم المعاصر. حيث ترتكز المشاركة الإسلامية على التعاون والتآخي ووحدة المصير والهدف بين الحاكم والمحكوم أمام الله لنشر الدين وإقامة الحق والأمر بالمعروف والنهي عن المنكر مهما كانت مصادرها في المجتمع الإسلامي. وتقوم المشاركة الحديثة على المعادلة والتوازن في القوى والمصالح والحاجات بين الحكام والمحكومين وأهدافها تقتصر على إرضاء الأفراد والجماعات وإشباع حاجاتهم المادية والنفسية الدنيوية.

٥- الرقابة الذاتية للفرد المسلم نابعة من إيمانه الشخصي وتطوعه لنصرة الحق والدين، والحرص على الحدود الشرعية لمختلف التصرفات والمسلكيات بما فيها المالية والإدارية. إن الرقابة الذاتية من الطموحات المعاصرة التي ترجع أصولها إلى النظام الإسلامي حيث من الصعوبة بمكان إن لم يكن من المستحيل تواجد الرقابة الذاتية في النظم المعاصرة بسبب تغير الأهواء والانجذاب نحو بريق الحوافز المادية وغيرها من المغريات.

٦- توافر الرقابة الوقائية بشكل فعّال في نظام الرقابة الإسلامي حيث إنه بمجرد الإيمان بالله وشريعته يصبح الفرد حساسًا لتجنب كل ما يمكن فيه مخالفة للشرع أو شبهة. إن تضافر الرقابة الذاتية مع الرقابة الوقائية تدعم فعالية نظام الرقابة الإسلامية وتقلل من الحاجة إلى إجراءات ووسائل وأنواع الرقابة الخارجية التي تعمل بها نظم الرقابة المعاصرة وخصوصًا بعض الوسائل الآلية للرقابة.

٧- اتساع نطاق الحسبة الإسلامية لتشمل الأفراد والأجهزة الرسمية المتخصصة في الحسبة والرقابة المالية والعامة بالإضافة إلى الحسبة الطوعية التي هي واجب عام لكافة المسلمين أفرادًا وجماعات، حكامًا أو محكومين. إن تضافر الجهود الفردية والخاصة مع الجهود الرسمية في الرقابة على المسائل العامة هو من صميم خصائص النظام الإسلامي والتي تطمح إليها وتنادي بها الأنظمة المعاصرة.

إن نقاط الشبه والاختلاف بين الرقابة الإسلامية والرقابة المعاصرة تمثل بعض الجوانب الرئيسة في هذا المجال ولا تعني بأي حال من الأحوال شمولها لكافة أوجه الشبه أو الاختلاف بين نظامي الرقابة المعاصرة والإسلامية. وبالمقارنة والملاحظة لمفاهيم وأغراض وأنواع وعمليات وخصائص الرقابة في النموذج الثلاثة (النظم المعاصرة، والأردنية، والإسلامية) يمكن أن نستخلص **النتائج العامة** الرئيسة التالية:

---

(٥) المشاركة الإسلامية: الشورى وتعني تبادل الرأي بين المسلمين، رؤساء ومرؤوسين، في الإدارة العامة في مختلف القضايا الإدارية وغيرها بما في ذلك أمور الرقابة العامة في ظل إطار الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر.

١- وجود تشابه في بعض المبادئ النظرية العريضة للرقابة في النماذج الثلاثة وخصوصًا النموذجين المعاصر والأردني بالرغم من وجود اختلافات تفصيلية عميقة بينهما وبين الرقابة الإسلامية التي ترجّح كفتها بلا منازع.

٢- قيام نظام الرقابة الإسلامية على الإيمان وانطلاقه من عقيدة متكاملة معتمدة على مرتكزات وثوابت وأصول أساسية لا تتغير عبر العصور بينما تقوم الأنظمة الأخرى على أسس ومبادئ يمكن تغييرها بسرعة وسهولة نسبيةً وفْقًا للتطورات والمستجدات السياسية والاقتصادية والاجتماعية وغيرها. وهذا الاختلاف يعطي الأنظمة المعاصرة المرونة الكافية والاستجابة للمتغيرات الإنسانية والبيئية المختلفة. غير أن النظام الإسلامي، بالرغم من ثوابته الأساسية، قادر على استيعاب المتغيرات البيئية بفضل عمومية المبادئ وخلوها من التفصيلات التي قد تؤدي إلى الجمود وعدم المقدرة على الاستجابة للمتغيرات عبر الأزمان.

٣- سهولة تحقيق الرقابة الذاتية في النظام الإسلامي لقيامها على الإيمان والشعور الداخلي للأفراد بخشية الله دومًا ومراقبته لهم في كافة أعمالهم وتصرفاتهم الظاهرة منها والباطنة. ولا يمكن للأنظمة المعاصرة الإحاطة الشاملة بالرقابة الكاملة على الأفراد بالشكل الذي يحققه النظام الإسلامي. وهذا يكسب النظام الرقابي في الإسلام فعالية في تحقيق أهدافه.

٤- وحدة وتكامل وترابط النظام الإسلامي العام بأجزائه المختلفة ومنها النظام الإداري وأجهزته الرقابية المالية يعزز من فعالية النظام وقدراته التنفيذية والتطبيقية بمجرد الإيمان بهذا النظام القائم على العقيدة الإسلامية. وكما هو معروف فإن الإيمان بالإسلام وشريعته يعني القبول بكل تفصيلاته ومتطلباته وأحكامه اللاحقة. أي أن الإيمان بالمعايير والقبول بها يسهل عملية التقيد بها وتنفيذها العملي وبالتالي يعزز من إمكانات الرقابة وتوافق الممارسة العملية مع الخطط وتجنب الانحرافات. وهذا يعني زيادة فعالية الإدارة المالية الإسلامية ورقابتها العامة مقارنة بالأنظمة المعاصرة التي تعاني من تعدد الولاءات الشخصية والتنظيمية والازدواجية في هذه الأنظمة.

٥- النظام الرقابي الإسلامي هو نظام وقائي بالدرجة الأولى ويعزز الالتزام العقيدي من طبيعته هذه، وبالتالي تسهم هذه الصفة في توافر تكاليف وإجراءات الرقابة وتكريس الجهود والأموال لإنجاز أهداف تنظيمية أخرى. إن إجراءات ووسائل الرقابة الحديثة تعتمد على استعمال الكثير من أنواع الرقابة العلاجية والتي تؤدي إلى ارتفاع في التكاليف الإدارية والرقابية، وإهدار بعض الطاقات البشرية والتنظيمية التي يمكن استغلالها في مجالات أخرى عند توافر الرقابة الوقائية.

٦- بالرغم من الكفاءة والفعالية الكامنة في النظام الإسلامي ورقابته المالية والإدارية إلا أن هناك بعض المحددات الإنسانية وعلى رأسها ضعف الالتزام بالإسلام تقف في طريق تطبيق الأسس الرقابية المالية في الدول الإسلامية المعاصرة.

٧- إن التطبيقات العملية لأي نظام رقابي لا تخلو من انحرافات وأخطاء ومشكلات بسبب طبيعة السلوك الإنساني وعدم إمكانية الرقابة المطلقة عليه ومنع النزعات الإنسانية من تأثيرها على السلوك المعياري للإنسان. وبالتالي لابد من وجود مختلف أنواع الرقابة المالية والعامة السابقة (الوقائية) والمستمرة (التصحيحية) واللاحقة (العلاجية).

وخلاصة القول، فإن الرقابة المالية العامة هي من الوظائف الإدارية الهامة، التي تزداد أهميتها وتعقيدها وأساليبها بتطور التنظيمات المالية والإدارية وتعقد العلاقات المجتمعية عمومًا، شهدت الادارة المالية العامة في الدول المختلفة تطبيقات لمفاهيم ومبادئ الرقابة المالية تتناسب مع الأوضاع والتطورات والخصائص السياسية والاقتصادية والإدارية والعقيدية للمجتمعات التي تحيط بها. وبالرغم من وجود بعض أوجه الشبه في أنظمة الرقابة المالية في الدول المختلفة، إلا أن هناك تفاوتًا نسبيًا واختلافات بينها تقتضيها الاختلافات البيئية بجوانبها المختلفة. وباستعراضنا للنماذج الثلاثة (المعاصرة والأردنية والإسلامية) وجدنا تقاربًا بين النظام الرقابي المعاصر والأردني بينما وجدنا اختلافات أساسية بين هذين النظامين من جهة وبين النظام الرقابي الإسلامي من جهة أخرى. كما لاحظنا توافر جميع خصائص النظام الرقابي الفعّال في الإدارة الإسلامية بدرجة أكبر من توافرها في الأنظمة المعاصرة. غير أن ضعف الالتزام العقيدي بالإسلام يجعل من الصعوبة ترجمة النظام الرقابي الإسلامي في الدول الإسلامية المعاصرة. أي أن صعوبة التطبيق راجعة لأسباب إنسانية سلوكية وليس لقصور ذاتي في النظام نفسه.

كلمة ختامية

يتضح من تحليلنا للنماذج الرقابية المختلفة التي شملها البحث ومقارنتها بالخصائص الرئيسة للنظام الرقابي الفعّال أن النموذج الإسلامي للرقابة المالية والعامة (الحسبة) يحتوي على العناصر الحيوية التي تؤهله لأن يكون نظامًا مثاليًا للرقابة وقد سبق أن أشرنا في الخلاصة العامة للبحث، إلى أهم عناصر القوة والفعالية في نظام الرقابة الإسلامية. أما السؤال الذي يطرح نفسه في ختام هذا البحث فهو هل يمكن تطبيق نظام الرقابة الإسلامية على أرض الواقع؟ وكيف؟!

ربما كان من اليسير على الباحث نسبيًا أن يجيب بالإيجاب (نعم) على الشق الأول من السؤال المذكور أعلاه بينما لا يسعه إلا أن يعترف بصعوبة الإجابة على الشق الثاني من السؤال (كيف يمكن أن يطبق نظام الحسبة؟). ومن الطبيعي أن صعوبة تطبيق نظام الحسبة في ظل الأوضاع التي تعيشها الدول الإسلامية المعاصرة لا تعني بأي شكل من الأشكال استحالة التطبيق. أما وجه الصعوبة الأساسي فيتمثل بالجوانب القيمية التي يتضمنها نظام الحسبة في الإسلام. حيث ترتكز الحسبة على الإيمان بالإسلام والالتزام العقيدي بقواعده وأصوله وعلى رأسها الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر.

وتتضمن الجوانب القيمية بالإضافة إلى الإيمان بالله وبالإسلام الولاء والإخلاص والتقوى والرقابة الذاتية والعدالة والاستقامة والعفة وما إلى ذلك. غير أن الحسبة تتضمن جوانب أخرى أقل تأثرًا بالقيم مثل شروط الحسبة ومؤهلات واختصاصات وسلطات المحتسبين. إن هذه الجوانب الأخيرة تعتبر جزءًا من التنظيم الفني والإداري للرقابة المالية الإسلامية (الحسبة) والتي يسهل تطبيقها على أرض الواقع. وبالتالي فإن إمكانية تطبيق نظام الحسبة متوافرة من حيث المبدأ، ولكن الاعتبارات الإنسانية والسلوكية قد تحدُّ من سلامة تطبيق مثل هذا النظام. ولذلك لابد من الإشارة الصريحة والمحددة إلى الافتراضات الأساسية التي تساعد على تطبيق نظام الحسبة في دولة إسلامية معاصرة. ومن بين هذه الافتراضات الأساسية ما يلي:

١- وجود قرار سياسي يتبنى منهج الإدارة العامة الإسلامية وفقًا للشريعة الإسلامية. حيث إن مثل هذا القرار يساعد في توافر الدعم الرسمي، وإعطاء الصبغة الشرعية والقانونية لتطبيق مبادئ وقواعد وتنظيمات الإدارة العامة الإسلامية. أما غياب القرار السياسي المذكور فقد يؤدي إلى الازدواجية في الأنظمة الإدارية أو الابتعاد عن المنهج الإسلامي في الإدارة وتنظيم الشؤون العامة.

٢- يتضمن تبني منهج الإدارة العامة الإسلامية تطبيق الأنظمة الفرعية لهذا المنهج بما في ذلك نظام الرقابة المالية العامة (الحسبة). وهذا يعني تطابق نظام الرقابة المالية العامة في الدولة مع نظام الحسبة الأمر الذي يكسب هذا النظام الشرعية القانونية الرسمية والشرعية الدينية وبالتالي يؤدي ذلك إلى تماسك النظام الإداري والمالي وقوته في التطبيق والممارسة العملية.

٣- فتح المجال لظهور محتسبين متطوعين للأمر بالمعروف والنهي عن المنكر وخصوصًا في المجالات الإدارية العامة ومن بينها جوانب الإدارة المالية العامة. ولابد من التأكيد هنا أيضًا على

دور الدولة الإسلامية كراعية للمجتمع وموجهة تتحمل مسؤولية قيادة المجتمع نحو الخير (الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر). إن وجود محتسبين متطوعين يساعد في دعم مهمات الحسبة التي يتولاها موظفون عموميون تعينهم الدولة الإسلامية.

٤- زيادة الوعي الشعبي والقناعة بين أفراد المجتمع بأهمية تطبيق التراث العربي الإسلامي في مجال الإدارة وغيرها من المجالات الحيويّة والدينية. إن تعاون الحاكم والمحكوم في مجال تطبيق نظام الحسبة يساعد في التغلب على الجوانب القيمية التي قد تعيق التطبيق العملي للحسبة.

٥- تشجيع البحث العلمي والفكري في مجال الإدارة العامة الإسلامية بما في ذلك جوانب الإدارة المالية العامة والحسبة وغيرها. إن النقاش الفكري من خلال البحث العلمي يسهم في إحياء التراث العربي الإسلامي في هذا المجال كما يسهم في تطويره بشكل يلائم المعطيات البيئية المعاصرة. فمن خلال الدراسات والبحوث التحليلية والمقارنة يمكن أن يسهم الكتّاب المسلمون في إظهار الأنظمة الإدارية الإسلامية، في وضع ينافس أحدث ما توصلت إليه العقول البشرية من أنظمة إدارية متقدمة. ويتضمن ذلك ترجمة التاريخ العربي الإسلامي في مجال الإدارة المالية العامة، بطريقة تبين بوضوح كيفية الاستفادة من الفكر والممارسة الإسلامية في الإدارة العامة الإسلامية المعاصرة. وجملة القول، إنه بالرغم من الصعوبات القيمية والعملية التي تكتنف تطبيق نظام الحسبة في دولة إسلامية معاصرة إلا أن التطبيق التدريجي قد يكون ممكنًا في إطار الافتراضات المذكورة أعلاه. ومن البديهي استمرار الصعوبات والمشكلات في مواجهة التطبيقات البشرية، لأي نظام مهما بلغ من الدقة والإحكام والمثالية.

المراجع

أولا : المراجع العربية

القرآن الكريم

الأحاديث النبوية الشريفة

أبو زيد، سهام، *الحسبة في مصر الإسلامية من الفتح العربي إلى نهاية العصر المملوكي*، القاهرة، الهيئة المصرية العامة للكتاب، ١٩٨٦.

أبو صقر، حبيب، *عمليات تنفيذ الموازنة العامة ورقابتها*، عمان: المنظمة العربية للعلوم الإدارية، ١٦٨١.

بدر، حامد أحمد رمضان، "طرق في الفكر الإسلامي لإدارة الخلافات في المنظمات"، *المجلة العربية للإدارة*، المجلد العاشر، العدد الثاني، ربيع ١٩٨٦م.

ابن تيمية، تقي الدين أحمد، *الحسبة في الإسلام*، الكويت: مكتبة دار الأرقم، ١٩٨٣.

البنك المركزي الأردني، *البنك المركزي الأردني خلال عشرين عامًا ١٩٦٤-١٩٨٤* عمان: البنك المركزي الأردني، نيسان ١٩٨٥.

البنك المركزي الأردني، *الأردن طاقات وإمكانات*، عمان: البنك المركزي الأردني، نيسان، ١٩٨٦.

الحسب، فاضل عباس، "الحسبة: جهاز الرقابة في إدارة الاقتصاد الإسلامي"، *المجلة العربية للإدارة*، المجلد الثامن، العدد الأول، شتاء ١٩٨٤.

الحسب، فاضل عباس، "اختصاصات ومؤهلات المحتسب في إدارة الاقتصاد الإسلامي"، *المجلة العربية للإدارة*، المجلد الثامن، العدد الثاني، ربيع ١٩٨٤.

حسن، فالح محمد، "الرقابة الإدارية" *المجلة العربية للإدارة*، المجلد الثامن، العدد الأول، شتاء ١٩٨٤.

الحصري، أحمد، *السياسة الاقتصادية والنظم المالية في الفقه الإسلامي*، بيروت: دار الكتاب العربي، ١٩٨٦.

الخطيب، عبد الكريم، *السياسة المالية في الإسلام*، الطبعة الثانية، بيروت: دار المعرفة للطباعة والنشر، ١٩٧٥.

زويلف، مهدي والقريوتي، محمد قاسم، *مبادئ الإدارة نظريات ووظائف*، الطبعة الأولى، عمان: جمعية عمال المطابع التعاونية، ١٩٨٤.

زيادة، نقولاً، *الحسبة والمحتسب في الإسلام*، بيروت: المطبعة الكاثوليكية، ١٩٦٢.

السعدي، عبد الله جمعان، *سياسة المال في الإسلام في عهد عمر بن الخطاب ومقارنتها بالأنظمة الحديثة*، الطبعة الأولى، الدوحة، مكتبة المدارس، ١٩٨٣.

الشوبكي، عمر، *التنظيم الإداري في الأردن*، عمان: معهد الإدارة العامة، ١٩٨٢.

الصائغ، حنا رزوقي، ***الإدارة المالية العامة ودورها في التنمية الإدارية***، عمان: المنظمة العربية للعلوم الإدارية، ١٩٨٧.

طريف، جليل فريد، *قروض الأردن الخارجية ودورها في التنمية الاقتصادية*، عمان: البنك المركزي الأردني، شباط ١٩٨٤.

طوقان، صفوان والرشدان، يحيى، *إدارة المالية العامة في الأردن*، عمان: معهد الإدارة العامة، آب ١٩٨٦.

العربي، علي وعساف، عبد المعطي، *دورة الموازنة العامة ومشكلاتها في الدول النامية*، عمان: المنظمة العربية للعلوم الإدارية، ١٩٨٦.

عسكر، سمير أحمد، "استراتيجيات الرقابة الإدارية: مالها وما عليها"، *المجلة العربية للإدارة*، المجلد التاسع، العدد الأول، شتاء ١٩٨٥.

عواضة، حسن، *المالية العامة*، الطبعة الثانية، بيروت: دار النهضة العربية، ١٩٧٣.

عواملة، نائل، *الإدارة المالية العامة في النظرية والتطبيق*، عمان: دار الفرقان للنشر والتوزيع، ١٩٨٣.

القرشي، (ابن الأخوّة)، *محمد بن محمد بن أحمد، معالم القربة في أحكام الحسبة*، لندن: مطبعة دار الفنون، ١٩٣٧.

القرشي، (ابن الأخوّة)، *محمد بن محمد بن أحمد، معالم القربة في أحكام الحسبة*، القاهرة: الهيئة المصرية العامة للكتاب، ١٩٧٦.

الكفراوي، عوف محمود، *الآثار الاقتصادية والاجتماعية للإنفاق العام في الإسلام*، الإسكندرية: مؤسسة شباب الجامعة، ١٩٨٣.

الكفراوي، عوف محمود، *الرقابة المالية في الإسلام*، *الإسكندرية*: مؤسسة شباب الجامعة، ١٩٨٣.

معهد الإدارة العامة، *الإدارة العامة في المملكة الأردنية الهاشمية*، عمان: معهد الإدارة العامة، آب ١٩٨٦.

الموازنة العامة، دائرة، *قانون الموازنة العامة للسنة المالية ١٩٨٧*، عمان: دائرة الموازنة العامة، ١٩٨٧.

ثانيًا : المراجع الإنجليزية

Caiden, Gerald E., *The dynamics of Public Administration*, Hinsdale, Illinois: Dryden Press, 1971.

Carlisle, Howard M., *Management: Concepts*, Methods and Application, **2nd.,** ed., Chicago: Science Research Associations, Inc., 1982.

Haimann, Theo; Scott, William G., and **Connor, Patrick E**., *Management*, **4th,** ed., Boston: Houghton Mifflin Co., 1982.

Haveman, Robert H.; and **Margolis,** Julius, *Public Expenditure and Policy Analysis*, **2nd.,** ed., Chicago: Rand McNally College Publishing Co., 1977.

Huse, Edgar F., *Management*, **2nd,** ed., New York: West Publishing Co., 1982. Ivancevich,. **John M**.; **Donnelly, James H.,** and **Gibson, James L**., *Managing for Performance*, Plano, Texas: Business Publications, Inc., 1983.

Klingner, Donald E., *Public Administration: A Management Approach*, Boston: Houghton Mifflin Co., 1983.

Kreitner, Robert, *Management*, **2nd.,** ed., Boston: Houghton Mifflin Co., 1983.

Nigro, Felix A. and **Nigro, Lloyd G**., *Modern Public Administration*, **6th., ed.,** New York: Harper and Row Publishers, 1984.

Rue, Leslie W. and **Byars, Lloyd L**., *Management Theory and Applications*, **3rd.,** ed., Home Wood, Illinois: Richard D. Irwin, Inc., 1983.

Wildavsky, Aaron, *Budgeting: A Comparative Theory of Budgetary Processes*, Boston: Little Brown and Company, 1975.

Public Financial Control: A Comparative Systems Approach

NAIL A. AL-AWAMLAH
Assistant Professor
University of Jordan, Jordan

ABSTRACT**.** This article discusses public financial control in a comparative Systems perspective. The discussion includes concepts, objectives, types, processes of control and criteria for good and effective control system. An analytical summary of similarities and differences between contemporary, Jordanian, and Islamic systems of control, and general conclusions, is given.

Despite some general similarities in broad concepts and objectives, contemporary control systems and Jordanian system of control are significantly distinguished from Islamic system of control. Major differences between these systems lie in source of legislation, specificity of goals, flexibility, self-control, protective nature, scope of control and some other details.

The Islamic criteria for effective control system can be readily shown. Nevertheless, human and political limitations may handicap its application in real life situations at present.