المحاضرة 5: النظم الإدارية "الوزارة– الدواوين– التقسيم الإداري"

أولا:/ الوزارة :

1/ تعريفها لغة واصطلاحا:

الوزارة مشتقة من الفعل وزر وآزر، قال ابن منظور في لسان العرب"الوزير حبأ الملك الذي يحمل ثقله ويُعينه برأيه وقد استوزره، وحالته الوزارة، ووازره على الأمر أعانه وقوّاه والأصل آزره.

وقد اختلف في اشتقاق اسم الوزارة على ثلاثة أوجه:

احداها: أنه مأخوذ من الوزر وهو الثقل لأنه يحمل عن الملك اثقاله

والثاني أنه مأخوذ من الوزر وهو الملجأ منه قوله تعالى: ﴿ **كَلَّا لَا وَزَرَ**﴾، **القيامة، الآية** 11.

أي لا ملجأ، فسمي بذلك لأن الملك يلجأ إلي رأيه ومعونته.

والثالث: أنه مأخوذ من الأزر وهو الظهر لأنّ الملك يقوى بوزيره كقوة البدن بالظهر، وقد جاء ذلك في قوله تعالى: ﴿ **وَاجْعَل لِّي وَزِيرًا مِّنْ أَهْلِي هَارُونَ أَخِي اشْدُدْ بِهِ أَزْرِي وَأَشْرِكْهُ فِي أَمْرِي**﴾، طه، الآية 29-32.

والوزارة اصطلاحا ورد تعريفها عند ابن خلدون في كتابه المقدمة ضمن حديثه عن نظام الحكم ووظائف الدولة وذكر بأنها من الخطط السلطانية والرتب الملوكية لأن اسمها يدل على مطلق الإعانة وهي:" نيابة عن صاحب السلطان في تدبير شؤون الدولة" أي أن الوزير يقوم مقام السلطان في تنفيذ أمور الحكم وإدارة مصالح الرعية، وعند ابن خلدون الوزارة قسمان: وزارة تفويض أي تكون للوزير فيها سلطة واسعة إذ يُصبح نائبا عاما للسلطان في تدبير شؤون الحكم/ ووزارة تنفيذ وتكون سلطة الوزير محدودة ويقتصر دوره على تنفيذ أوامر السلطان ونقلها دون أن يستقل بالرأي.

وورد عند الماوردي في كتابه"الأحكام السلطانية والولايات الدينية" قوله مخاطبا صاحب هذا المنصب:"... وأنت أيها الوزير أمدك الله بتوفيقه في منصب مختلف الأطراف تدبر غيرك من الرعايا وتُدبّر بغيرك من الملوك، فأنت سائس ومسوس، تُقوّم سياسة رعيتك وتنقاد لطاعة سلطانك فتجمع بين سطوة مطاع وانقياذ مطيع،....لأنّ النّاس ما بين سائس ومسوس وجامع بينهما، ولك هذه الرتبة الجامعة وبيدك تدبير مملكة صلاحها مستحق عليك وفسادها منسوب إليك".

2/ مهام الوزير:

-تدبير الأمور السياسية من خلال مباشرة الحكم والنظر في شؤون المسلمين وتنفيذ أوامر السلطان.

– تنظيم شؤون الدولة من خلال تعيين الموظفين والولاة والقضاة وعزلهم وتسيير الجيوش وتدبير أموال الحرب والسلم، والتصرف بأموال بيت المال وصرفها حسب مقتضيات الدولة، وهو مسؤول أيضا عن جبايتها.

3/نشأة خطة الوزارة في الدولة الإسلامية:

لم تنشأ الوزارة في عهد النبي صلى الله عليه وسلم كمنصب منفرد بل كانت تمارس ضمن نطاق الشورى كمستشارين ومعاونين؛ إذ كان النبي يستعين في تسيير شؤون الدولة وقضاء مصالح النّاس بأصحابه كأبي بكر وعمر وعلي رضي الله عنهم وغيرهم من الأفاضل، وكذلك الشأن في العهد الراشدي فقد كان عمر بن الخطاب مثلا يعتمد على كبار الصحابة في إدارة شؤون الدولة في الولاية، الكتابة، القضاء.

وفي عهد الدولة الأموية ولاتساع رقعتها بدأ الجهاز الإداري يعتمد هذه الخطة لكن ليس كمنصب مستقل وإنّما ضمن مهام أخرى كالولاة- الكتاب- رؤساء الدواوين.

في العهد العباسي ظهر هذا المنصب بشكل واضح ورئيسي مع تولي"سلمة الجلال" له (مرحلة تأسيس الدولة وأصبح صاحبه كرئيس الإدارة في الدولة"، وأمّا في عهد الخليفة" هارون الرشيد" فقد منح للوزير صلاحيات وسلطة واسعة للتصرف في شؤون الدولة دون الرجوع إلى الخليفة كتوظيفه لأسرة البرامكة في هذا المنصب، وفي أواخر عصر الدولة العباسية ولضعف الخلفاء ازداد نفوذ الوزراء وأصبحوا يتدخلون حتى في تعيين الخلفاء وعزلهم وأغلبهم كان من الفرس والأتراك.

4/ نماذج عن منصب الوزارة في الغرب الإسلامي"

ظهر منصب الوزارة في دول الغرب الإسلامي خلال العصر الوسيط مع تطور الأنظمة السياسية واتساع أجهزة الدولة، ونجده مثلا قد مورس ضمن مهام السلطة في كل من: الدولة الأموية في الأندلس، من أهم من تولى منصب الوزارة بها"جعفر المصحفي" أواخر عهد الخليفة الحكم المستنصر بالله وأصبح صاحب نفوذ كبير في البلاط بعد وفاة الخليفة سنة 976م وتولى إدارة الدولة باسم الخليفة الصغير"هشام المؤيد بالله"، وانتهت سلطته على يد"المنصور بن أبي عامر"

ومن أشهرهم أيضا: الحاجب" المنصور بن أبي عامر" الذي تولى منصب الحاجب سنة 981م عهد الخليفة"هشام المؤيد بالله" وأصبح المسير الفعلي للأندلس مع بقاء الخليفة إسميا، حيث قاد العديد من الحملات العسكرية ضد الممالك المسيحية، كما أسس ما يُعرف في التاريخ بالدولة العامرية داخل الدولة الأموية.

وفي عصر الدولة الموحدية ظهر عدد كبير من الوزراء أشهرهم" أبو جعفر عطية" الذي خدم عددا من خلفاء الدولة ووضع نماذج للرسائل الديوانية التي استخدمت في الإدارة الرسمية بالمغرب والأندلس لعدة قرون.

وفي الأندلس أواخر العصر الوسيط بمملكة غرناطة اشتهر" لسان الدين بن الخطيب"،ت1375م الذي تولى منصب الوزارة في عهد السلطان" محمد الخامس الغني بالله" وكان مؤرخا وأديبا كبيرا إلى جانب منصبه السياسي، من مؤلفاته كتاب: الإحاطة في أخبار غرناطة.

ثانيا/ الدواوين :

1/ تعريف الديوان–لغة واصطلاحا–:

ذكر اللغويون أنّ الديوان لفظ معرب أصله فارسي ثمّ استعمل في العربية بمعان منها: الكتاب الذي تُجمع فيه الأمور وتُدوّن/ وأيضا السجل الذي تُقيّد فيه أسماء النّاس وأعمالهم، وقال علماء اللغة بأنّ الديوان هو الدفتر الذي تُكتب فيه أسماء الجند وأهل العطاء ونحو ذلك.

واصطلاحا: عُرّف في اصطلاح فقهاء السياسة الشرعية بأنه" سجل أو جهة إدارية تُدوّن فيها شؤون الدولة مثل: أسماء الجند وأرزاقهم وأموال بيت المال وتنظيم المصالح العامّة.

ذكره أبو الحسن الماوردي في كتابه الأحكام السلطانية وأشار إلى أنّ الدواوين وضعت لحفظ الحقوق وضبط الأموال وأرزاق الجند، كما أشار أبو يعلى الفراء في كتابه" الأحكام السلطانية" إلى أنّ الدواوين هي تنظيم إداري تُحفظ به مصالح الدولة وأمور الرعيّة.

2/ نشأة الدواوين في الدولة الإسلامية:

ظهرت الدواوين بسبب حاجة المسلمين إلى التنظيم الإداري والعسكري والمالي، وكانت في بدايتها بسيطة ومحدودة لكن سرعان ما تطورت حسب الظروف السائدة في الدولة، وهي من الأنظمة التي اقتبسها العرب عن الفرس والروم، وتعني السجلات، ثمّ أصبح يُطلق الديوان على المكان الذي تُحفظ فيه السجلات، وقد نشأت بشكل تدريجي وليس دفعة واحدة حسب الحاجة لها، كما أن بعضها كان يزول بزوال السبب الذي نشأت من أجله.

وكان عمر بن الخطاب رضي الله عنه هو أول من وضع الديوان في الإسلام، وقد دونها له"عقيل بن أبي طالب"و"جبير بن مطعم" اللذين كانا من نجباء قريش، وتم تدوين الدواوين عام15هـ وتنظيمها عام20هـ وأول ديوان أنشأ هو: "ديوان الجند" سجل فيه أهل المدينة وهم نواة الدولة وكذلك الجيوش المقاتلة بمصر وفارس وبلاد الشام.

وفي العهد الأموي اهتم الأمويون اهتماما كبيرا بها خاصة وأنّ الثقل السياسي والإداري للسلطة قد انتقل من المدينة المنورة إلى دمشق في عهدهم، وأصبحت الشام مركز الإدارة واعتمدوا على كفاءات في إدارة الدواوين وسعوا إلى تطوير ما كانت عليه عهد الخلافة الراشدة وزادت الحاجة إلى دواوين أخرى فاستحدثت دواوين جديدة كديوان الخاتم– ديوان البريد– ديوان الصدقات– ديوان الطراز؛ وفي عهد"عبد الملك بن مروان" تطورت النظم إذ قام بتعريب الدواوين في الشام والعراق ومصر وقبله أبقى المسلمون الدواوين بلغة البلاد الفاتحة.

وفي العصر العباسي شهدت النظم الإدارية تطورات ملحوظة واستعانوا برجال ذوو كفاءة في الإدارة، وأصبحت الدواوين لها دفاتر خاصة تُسجل كل أحوال الدولة ما يدخل إليها وما يخرج منها، واهتموا بالناحية الاقتصادية، وكانت هناك دواوين كثيرة ولكل ولاية ديوان يُدير شؤونها، ثمّ قام المعتضد بتوحيد هذه الدواوين في ديوان واحد سمي"بديوان الدار" وكانت له ثلاثة فروع هي: ديوان المشرق- ديوانالمغرب- ديوان العراق، كما تطور نظام الدوواين باستحداث أخرى كديوان الضياع- ديوان المصادرة- ديوان الأزمة.

وفيما يلي تفصيل عن تلك الدواوين ووظائفها وأهميتها الإدارية.

-**ديوان العطاء**: (**أو ديوان الجند**) هو أول مؤسسة إدارية مالية أنشأها الخليفة عمر بن الخطاب (نحو عام 15 هـ/ 636 م) في الدولة الإسلامية، لتسجيل أسماء المقاتلة والمستحقين وأنسابهم، وتنظيم صرف رواتبهم (الأعطيات) من بيت المال يشبه الديوان في وظائفه وزارة المالية أو وزارة الدفاع في وقتنا الحالي، ويعد من أهم دواوين الحضارة الإسلامية.

-ديوان الخاتم: هو أول جهاز إداري لضبط المراسلات وأرشفتها في الدولة الإسلامية، أسسه الخليفة لمنع التزوير والغش في الأوامر الرسمية. وتتلخص وظيفته في ختم رسائل الخليفة بالشمع، وحفظ نسخ منها لتوثيقها، وضمان .سريتها، حيث يعد بمثابة "الأرشيف المركزي" في العصر الأموي، ومن أبرز وظائفه:

-حماية الأوامر والرسائل من التلاعب بعد أن وقعت حوادث تزوير مبالغ مالية أو أوامر صادرة من الخليفة.

-توثيق الرسائل الموجهة إلى الولاة والعمال بخاتم الخليفة لمنع فتحها أو التجسس عليها.

-ديوان الصدقات: (أو ديوان البر والصدقات) هو مؤسسة إدارية تاريخية نشأت في العصر الأموي، وتحديداً في عهد الخليفة هشام بن عبد الملك، لإدارة وجباية موارد الزكاة والصدقات التطوعية وتوزيعها على مستحقيها الشرعيين تهدف هذه المؤسسة إلى تعزيز التكافل الاجتماعي وتخفيف الفقر، وتعتبر هيكلاً منظماً لجمع وتوزيع الصدقات.

-ديوان الطراز: هو مؤسسة إدارية وإنتاجية أنشأها الأمويون (في عهد عبد الملك بن مروان) للإشراف على دور صناعة الملابس الرسمية؛ وشارات الدولة الخاصة بالخلفاء والأمراء؛ تميزت بتطريز عبارات دينية، كـ"الشهادتين" أو اسم الخليفة، على أطراف الثياب، ، لاستخدامها في التشريفات الرسمية.

-ديوان الضياع: ويعرف أيضا (بديوان الصوافي/ الأملاك)هو مؤسسة إدارية ومالية مركزية في الدولة الإسلامية (خاصة في العصر العباسي) تختص بإدارة تسجيل، وحماية الأملاك العقارية العائدة للدولة (الضياع)، مثل الأراضي المفتوحة، المزارع، والقصور، بهدف استثمارها وضمان إيراداتها المالية لبيت المال.

–ديوان المصادرة: هو مؤسسة إدارية تاريخية في الدولة الإسلامية (نشط خاصة في العهدين الأموي والعباسي) تم إنشاؤه لإدارة وحفظ الأموال والممتلكات التي يتم استردادها من ولاة الأمور وأصحاب الوظائف بعد عزلهم، ويُنسب إنشاؤه لتوثيق المصادرات، وأصبح وسيلة لضبط الفساد المالي أو سد عجز خزينة الدولة.

–ديوان الأزمة: هو مؤسسة إدارية ومالية إشرافية استحدثت في العصر العباسي (غالباً في عهد الخليفة المهدي)لمراقبة وتفتيش الدواوين الكبيرة و وضبط النفقات والواردات، يعتبر صاحبها بمثابة وزير مالية أو مراقب عام لجمع الواردات وإقامة الموازنة؛ وتطور ليشمل ديوان "زمام الأزمة" الذي ينظم عمل كافة الدواوين المالية.

ثالثا/ إدارة الأقاليم وتقسيمها الإداري :

بدأ الاهتمام بهذا الجانب مع نشأة الدولة الإسلامية في عهد النبي صلى الله عليه وسلم، ثمّ الخلفاء الراشدين من بعده، واستمر الاهتمام بذلك عهد الدولة الأموية؛ أمّا النقلة النوعية في هذا المجال فترتبط بمرحلة تولي الخلافة من طرف" عبد الملك بن مروان"(73-86هـ) الذي قام بتنظيم إدارة الأقاليم وأعاد تقسيمها وترتيبها متبعا التغييرات والتطورات التي واجهت الدولة الأموية أنذاك، حيث كانت مقسمة إلى عدة أقاليم وعلى رأس كل إقليم أمير، يتم تعيينه من طرف الخليفة.

وبالنسبة لصلاحيات الأمير على الإقليم فهي تشمل جوانب عدة منها: أنه يتولى تعيين عمال الولايات والمدن التابعة لإقليمه ويعين الموظفين، وهو المسؤول عن تنظيم الجند وتجهيز الحملات العسكرية التي يقودها بنفسه أو يضع من ينوب عنه في ذلك

كما يُشرف على سك النقود، ويُساعد الأمير في إدارة شؤون الإقليم مجموعة عمال مثلك صاحب الخراج- الذي يتولى إدارة الشؤون المالية ويكون رقيبا على الوالي- كذلك يُساعد الأمير في عمله عدد من الموظفين منهم: القاضي- صاحب الشرطة- الكاتب- الحاجب وغيرهم.

وقد بلغت الدولة الإسلامية في العهد الأموي أقصى اتساعها وكانت مقسمة إداريا إلى 6 أقاليم كبرى هي:

1-بلاد الشام عاصمة الدولة/2-إدارة الحجاز (مكة والمدينة) وأواسط الجزيرة العربية واليمن/3- إدارة العراق والمشرق الإسلامي/4-إدارة الجزيرة الفراتية وأرمينية وأذربيجان/5- إدارة مصر/6- إدارة إفريقية.