جامعـة حسيبة بن بوعلي – الشلف–
كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير

تمويل عجز الموازنة العامة للدولة بين البدائل التقليدية والبدائل الإسلامية
- عرض تجارب دولية-

أطروحة لنيل شهادة دكتوراه في علوم التسيير

تخصص: مالية ومحاسبة

إعداد الطالبة:
غالمي زهيرة

تحت إشراف:
أ/د زيدان محمد

هيئة المناقشة

أ.د/ البشير عبد الكريم	أستاذ (جامعة شلف)	رئيسا
أ.د/ زيدان محمد	أستاذ (جامعة شلف)	مقررا
أ.د/ بلعزوز بن علي	أستاذ (جامعة شلف)	ممتحنا
أ.د/ رزيق كمال	أستاذ (جامعة البليدة 2)	ممتحنا
أ.د/ بن منصور عبد الله	أستاذ (جامعة تلمسان)	ممتحنا
د/ حاكمي بوحفص	أستاذ محاضر "أ" (جامعة وهران)	ممتحنا

السنة الجامعية 2016-2017

إهـداء

تبارك الذي أهدانا نعمة العقل، وأنار سبيلنا بنور العلم، ومهد لنا طريق النجاح، أما بعد أهدي هذا العمل المتواضع:

إلى أعز ما أملك وما لدي في الوجود وأقرب الناس إلى قلبي، أطال الله في عمرهما أمي وأبي.

إلى رفيق دربي زوجي عبد الباسط وابني العزيز أنس وابنتي الحبيبة مارية.

إلى إخوتي وأخواتي وإلى كل الزملاء والأصدقاء والأهل والأقارب.

إلى كل أساتذتي ومعلمي و كل من علمني حرفا في هذه الحياة.

شكر خاص

الشكر لله سبحانه وتعالى الذي أكرمنا بنعمة الإسلام ويسر لنا سبيل العلم

وألهمني الإرادة والصبر والمثابرة لإتمام هذا العمل المتواضع.

ثم كامل الشكر والتقدير لجامعة حسيبة بن بوعلي وجميع القائمين على

إدارتها، نظراً لما قدموه لي من دعم لإنهاء هذا البحث.

الطالبة: غالمي زهيرة.

كلمة شكر و تقدير

بعد أن من الله علينا بإتمام هذه الدراسة المتواضعة، يطيب لي أن أتقدم بجزيل شكري و تقديري إلى كل من مد لي يد العون في إنجاز هذا البحث، وأخص بالذكر أستاذي، الدكتور زيدان محمد على تكرمه بالإشراف على هذه المذكرة، وعلى نصائحه وتوجيهاته القيمة التي أثرت موضوع البحث رغم التزاماته الإدارية.

كما أتقدم بالشكر والعرفان إلى السادة الأساتذة أعضاء لجنة المناقشة على تقبلهم مناقشة وإثراء هذه الرسالة سلفا. ولا يجب أن ننسى في ذلك أساتذتنا الكرام الذين سهروا على صقل أفكارهم ومعارفهم في أذهاننا، من داخل جامعة الشلف أو خارجها، فجازاهم الله عنا كل خير.

وفي الأخير لا يسعني إلا أن أعبر عن تقديري الخالص إلى كل من وقف إلى جانبي، من أصدقاء وزملاء. وأخص بالذكر الأستاذ بوزيان عبد الباسط على توجيهاته القيمة والتي كان لها أثر طيب في إنهاء مسيرة هذه الدراسة.

ملخص البحث

تناولت هذه الدراسة عرض الحلول لمشكلة العجز في موازنات البلدان الإسلامية. وذلك من خلال التعرض لهذا الموضوع من طرفيه الاقتصادي والشرعي معا بشيء من التفصيل ، وذلك باستقراء الحلول الممكنة لها شرعا على شكل بدائل ووسائل معالجة ناجحة ومتوافقة مع توجيهات الشرع.مع محاولة لعرض بعض التجارب الدولية التي حاولت إتباع منهج النظام المالي الإسلامي في تسيير نشاطاتها الاقتصادية وتمويل عجز الموازنة العامة بالبدائل الشرعية.

وقد تم التوصل إلى أن تطبيق النظام المالي الإسلامي لتمويل عجز الموازنة العامة يحتاج إلى أمرين:

- سياسة اقتصادية فاعلة ومتحركة، تتمسك بالمبادئ الإسلامية.
- تحديد أولويات عملها ونشاطها حسب المصالح الشرعية.

فتناولنا لمثل هذا الموضوع، كان نظرا لأن مشكلة العجز تعد المشكلة الأساسية في السياسات المالية لمعظم الدول ، لذا كان من الضروري محاولة إيجاد الحلول لهذه المشكلة سواء على المستوى التقليدي أو المستوى الإسلامي.

ولهذا خصصنا لبحثنا قسمين تم التطرق فيهما إلى تمويل عجز الموازنة العامة للدولة في ظل النظام المالي التقليدي ، وتمويل عجز الموازنة العامة للدولة بالبدائل الشرعية في حالة تطبيق النظام المالي الإسلامي.

فعلى المستوى التقليدي: ناقش البحث الأوجه المختلفة لتعريف العجز في الموازنة العامة وما هي الأسباب الكامنة وراء حدوث هذا العجز، وكيف نظرت إليه الأنظمة الاقتصادية المختلفة ، وما هي الآلية التي استخدمتها لعلاجه، وتبين أن كل نظام اقتصادي كانت له نظرة مستقلة، وآلية علاج مختلفة، فقد تباينت تلك الرؤى واختلفت رغم أن هدفها واحد، وهو علاج العجز في الموازنة العامة، وقد تم التوصل إلى نتيجة أنه لا توجد سياسة مثلى يمكن أن تعمل بنجاعة تحت كل الظروف، بل أن نجاعة سياسة معينة محدد ومؤطر بظروف محددة. ومع انه سادت مؤخرا سياسة صندوق النقد الدولي في علاج عجز الموازنة العامة، إلا أن تلك السياسة اختلفت وتباينت نتائج تطبيقها، بحيث ظهرت الكثير من الجوانب السلبية في التطبيق .

أما على المستوى الإسلامي: فقد اعتمد على فكرتين أساسيتين، اعتمدت الفكرة الأولى: على تحليل الفكر الإسلامي لعوامل تراجع الإيرادات العامة للدولة من وجهة نظره الذاتية، لإعطاء تعريف لعجز الموازنة العامة، وبالتالي أعطى علاج لهذا العجز عن طريق إتباع الأحكام الشرعية التي تسهم في تخفيف الضغط عن الإنفاق العام، مثل الزكاة والوقف والتكافل الاجتماعي. ومن ثم إيجاد بدائل للتمويل تعتمد على قيام الأفراد بتحمل مسؤولياتهم تجاه الدولة وبالعكس أيضا من باب أولى، واللجوء إلى مصادر التمويل المشروعة والتي تعتمد على: القرض الحسن والضرائب بشروطها وضوابطها، وكذلك بعض الصكوك الإسلامية مثل سندات المرابحة، والسلم ، والاستصناع، والمضاربة، وبعض أنواع السندات الايجارية.

أما الثانية:فاعتمدت على تقييم الفكر الإسلامي لمصادر التمويل المعاصرة وبيان الحكم الشرعي فيها مع إقرار ما يتوافق من مناهج وبرامج معاصرة مع أحكام الشريعة الإسلامية ومبادئها ومقاصدها، وقواعدها الكلية، وجواز العمل به، ورفض ما يخالف ذلك.

ومن أهم النتائج المتوصل إليها:

– مع تنوع مصادر التمويل الداخلية والخارجية لعجز الموازنة العامة في النظام المالي التقليدي، إلا أنه أدى إلى ازدياد حجم الدين العام الداخلي والخارجي تبعا لذلك، مما أدى إلى زيادة الإنفاق العام المخصص لفوائد وأقساط الديون ، بالإضافة إلى خطر التضخم ،مما أدى إلى زيادة العجز وبالتالي أصبحت صيغ التمويل في الاقتصاد التقليدي عاجزة عن تغطية العجز في الموازنة العامة وإيجاد حلول له.

– إن عجز الموازنة العامة (حال تحققه) في البيئة الإسلامية يكون ذا طبيعة مؤقتة، وغير متراكمة، نتيجة للقيود الكثيرة التي تفرضها الشريعة على الاقتراض، وأيضا لرشد الإنفاق العام. وأن احتمالات تحقق عجز الموازنة العامة تنخفض بصورة معنوية في البيئة الإسلامية لتوفر القواعد والمبادئ التي ترشد سلوك الإدارة العامة، ووجود البدائل التمويلية الإسلامية المبنية على المشاركة وعلى القروض الحسنة.

– صيغ التمويل الإسلامية يمكن أن تكون أكثر فاعلية في حل مشكلة عجز الموازنة العامة، مقارنة بالسياسات الاقتصادية الانكماشية التي تقترحها المؤسسات الدولية للدول المدينة، والتي أوضحت تجربتها خلال العقود الثلاث الأخيرة أنها غير فعالة في حل تلك المشكلة.

وعليه ، فبالرغم من تنوع المناهج والبدائل المعاصرة في تمويل عجز الموازنة العامة للدولة ، يبقى استمرار العجز في الموازنة العامة، لهذا تجدر الدعوة إلى اعتناق المنهج الإسلامي في علاج هذا العجز، وذلك بما يوافق عليه من بعض وسائل هذه المناهج، وما له من ذاتية في تمويل العجز باستخدام العديد من التشريعات الإسلامية التي من شأنها أن تخفف الضغوط عن الموازنة العامة للدولة، مثل الزكاة والوقف والتكافل الاجتماعي...والصكوك الإسلامية.

الكلمات المفتاحية: النظام المالي، الموازنة العامة، عجز الموازنة، الصكوك الإسلامية، الزكاة، الوقف، النظام المالي الإسلامي، القرض الحسن، المنهج الانكماشي، المنهج التنموي، ترشيد الإنفاق، المضاربة، المرابحة، السلم، الاستصناع.

Résumé

Cette étude porte sur un exposé des solutions au problème du déficit souvent enregistré au niveau des budgets annuels des pays islamiques. Et ceci en abordant de façon peu détaillée ce sujet simultanément sur un double plan économiques et selon les principes de la CHARIA.

Il y a bien à cet effet de faire apparaitre les solutions possible que renferment les préceptes islamiques dans la résorption de ce déficit sous forme de substituts aux règles et moyens jusque la utilisés en pratique dans les systèmes économiques actuels .il s'agit en fait de donner un aperçu sur les moyens d'un traitement efficace et durable des cycles du déficit conforme aux recommandations des préceptes islamiques.

Mon étude est de tenter d'exposer quelques expériences des pays qui ont suivi dans leurs démarches le recours au système financier islamique dans la gestion de leurs économies et ont par conséquent financé le déficit de leurs budgets à travers une substitution des outils et moyens dictés par la *CHARIA.*

Il a été constaté que l'application du système financier islamique pour financer le déficit budgétaire a besoin de deux points essentiels:

- une politique éco dynamique et durable basée sur des principes islamiques.
- fixer les priorités des taches et actions à entreprendre dans le cadre de cette politique éco conformément aux préceptes de la *CHARIA*.

Le choix porté sur ce thème se justifie par le fait que le problème du déficit budgétaire constitue actuellement la préoccupation fondamentale de la plupart des pays dans leur politique financière. C'est pourquoi il a été nécessaire de tenter à travers cette étude de trouver les solutions adéquats à ce problème tant sur le plan des lois et règlements institués dans les différents régimes économiques que sur le plan d'un régime islamique.

Voila pourquoi j'ai consacré à ce théme de recherche deux chapitres l'un a porté sur les moyens de financement du déficit budgétaire dans les pays aux différents systèmes financiers mis en place et l'autre sur le financement du déficit budgétaire à travers des règles islamiques dans le cas de l'institution d'un système financier islamique.

- sur le plan des différents régimes éco, l'étude a fait apparaitre les différentes formes de déficit budgétaire et les raisons qui sont à la base de ce déficit et comment les différents systèmes éco ont appréhendé l'approche et la vision de ce phénomène et les moyens à mettre en œuvre pour son traitement.

Il a été à cet effet constaté que chaque système éco a envisagé des politiques indépendantes et des solutions différentes bien qu'il s'agit de l'analyse du même problème celui du déficit budgétaire.

Il a été finalement conclu qu'il n'existe pas une politique idéale de traitement du déficit budgétaire ni de solutions fatales à utiliser de façon rentable dans toutes les économies.

Aussi il a été révélée dans les derniers temps la politique de financement du déficit budgétaire par le FMI mais dont les conséquences n'ont pas abouti à de meilleurs perspectives de traitement, tout au contraire, ont contribué à aggraver la situation financière de certains pays. Cette politique a eu des effets négatifs dans son application.

- sur le plan d'un système financier islamique, le thème s'est basé sur deux idées fondamentales : la première est fondé sur l'analyse par la pensée islamique des facteurs qui sont à l'origine de la régression constantes des recettes de l'état à travers laquelle est défini le déficit budgétaire et par conséquent il a été suggéré le traitement de ce déficit à travers les préceptes de la *CHARIA* qui de tendance contribuent à alléger la pression des dépenses publiques comme la *ZAKAT*, le *WAQF* et la solidarité sociale et partant trouver des moyens de financements basées sur les comportements individuels des citoyens à assumer leur pleine responsabilité vis-à-vis de l'état.

Mais encore recourrir davantage aux sources de financement légales et conformes aux préceptes islamiques comme le crédit sans intérêt, la fiscalité dans la forme légale de la *CHARIA* et dans les conditions et restrictions autorisées, ainsi que les placements de bons et d'obligations dument légalisés par la CHARIA tels que les obligations *MOURABAHA* et *AS-SALEM* (ou vente avec livraison différé) et *AL-ISTINAA* (ou contrat de traitance), *MOUDHARABA* et certains types de contrat de leasing (ou *IJARA*).

La deuxième idée est celle qui a trait à la valorisation par la pensée islamique des sources de financement contemporaines aux fins de les confronter aux préceptes de la CHARIA pour en conclure leur comptabilité et par là y recourrir en tant que besoin est rejeter par conséquent celles non conformes.

Parmi les solutions auxquelles a abouti l'étude, il y a bien de noter :

- que dans les économies des différents régimes institués, le recours à plusieurs natures de source de financement (interne et externe) pour couvrir le déficit budgétaire n'a pas donné les résultats escomptés, tout au contraire il a contribué à alourdir le fardeau de la dette publique et augmenter le volume des dépenses publiques à travers le remboursement des tranches du principal de la dette et les intérêts correspondants. Sans pour autant négliger les conséquences et les risques du phénomène de l'inflation sur l'économie.

En tout état de cause, cette solution n'a cessé à travers les expériences, d'aggraver davantage le déficit budgétaire de ces états et n'a favorisé nullement le retour à un équilibre budgétaire.

- le déficit budgétaire s'il vient d'être constaté dans un environnement islamique est souvent de nature temporaire et non accumulé en raison des nombres restrictions imposées par la CHARIA islamique sur les empreints ou crédits et sur la nationalisation des dépenses publiques qui est considérée comme la règle d'or à respecter dans l'exécution du budget de l'état : il faut toutefois noter que les éventualités de réalisation d'un déficit budgétaire tendent à diminuer ou à disparaitre eu égard aux comportements moraux dans un environnement islamique en raison des règles sévères et principes sacrés qui guident l'administration et les pouvoirs publics mais aussi parce que d'autre moyens de financement légaux y contribuent (l'empreints sans intérêt, la contribution sociale, ect…)
- les modes de financements islamiques peuvent être plus efficace et rentables dans la résorption du déficit budgétaire par rapport au politiques économiques inflationnistes proposées par les institutions internationales aux pays endettés et dont l'expérience a démontré à travers les trois dernières décennies son inefficacité.

En conclusion et malgré la diversité des politiques et des sources de financements modernes, le déficit budgétaire est devenu en soi incontournable pour les raisons évoquées ci-dessus. C'est pourquoi la nécessité s'impose de recourrir aux modes de financement évoqués par l'application d'un système financier de tendance islamique compte tenu des règles et principes dictés par la loi islamique qui de nature contribuent à alléger la pression sur le budget de l'état.

Mots clés: Le système financier, Budgétaire générale, Déficit budgétaire, Sukuk, la *ZAKAT*, le *WAQF*, Le système financier islamique, le crédit sans intérêt, l'approche déflationnistes, l'approche du développement, Rationaliser les dépenses, *MOURABAHA*, *AS-SALEM*, *MOUDHARABA*, *AL-ISTINAA*

Abstract

This study focuses on a presentation of the solutions to the problem of the deficit often registered at the level of the annual budgets of the Islamic countries. And this by addressing in little detail this subject simultaneously on a double economic plan and according to the principles of the shariah.

There has well to this effect of show the possible solutions that contain the Islamic precepts in the resorption of this deficit in the form of substitutes to the rules and means until the used in practice in present economic systems .It is in fact to give an overview on the means of effective and sustainable treatment of the cycles of the deficit in line with the recommendations of the Islamic precepts.

My study is to try to expose a few experiences of countries that have followed in their approaches to the use of the Islamic financial system in the management of their economies and consequently have funded the deficit of their budgets through a substitution of tools and means dictated by the *shariah.*

It has been found that the application of the Islamic financial system to finance the budget deficit has need of two essential points:

- a policy dynamic Eco sustainable and based on Islamic principles.
- Attach the priorities of stains and actions to be undertaken in the framework of this policy ECO in accordance with the precepts of the *shariah* .

The choice of this theme is justified by the fact that the problem of the budget deficit currently constitutes the fundamental concern of most of the countries in their financial policy. That is why it has been necessary to attempt through this study to find the adequate solutions to this problem both on the plan of the laws and regulations imposed in the various economic regimes that on the plan of an Islamic regime.

That is why I have devoted to this theme of research two chapters one has focused on the means of financing of the budget deficit in the countries to the different financial systems put in place and the other on the financing of the budget deficit through Islamic rules in the case of the institution of a Islamic financial system.

- on the plan of the different regimes Eco, the study has made appear different forms of budget deficit and the reasons which are at the basis of this deficit and how the different systems eco have apprehended the approach and the vision of the phenomenon and the means to implement for his treatment.

It was to this effect found that each Eco System has considered independent policies and different solutions although it is the analysis of the same problem that the budgetary deficit.

It was finally concluded that it does not exist an ideal policy treatment of the budget deficit or fatal solutions to use in a cost-effective manner in all economies.

Also it has been revealed in the last time the policy of financing the budget deficit by the IMF but whose consequences have not led to better prospects for treatment, quite to the contrary, have helped to aggravate the financial situation of some countries. This policy has had negative effects in its application.

- on the plan of a Islamic financial system, the theme is based on two fundamental ideas: The first is based on the analysis by the Islamic thought of the factors which are at the origin of the regression constants of the revenue of the State through which is defined in the budgetary deficit and it was therefore suggested that the treatment of this deficit through the precepts of the *Shariah* of trend contribute to alleviate the pressure of public expenditure as the *Zakat* , the *Waqf* and the Social Solidarity and therefore find ways of funding based on the individual behavior of citizens to assume their full responsibility vis-à-vis the state.

But still more recourrir to sources of financing legal and comply with Islamic precepts as the credit without interest, the taxation in the legal form of the *Shariah* and in the conditions and restrictions authorized, as well as the investments of good and of obligations duly legalized by the shariah such that the obligations *MOURABAHA* and *AS-Salem* (or sale with deferred delivery) and *Al-ISTINAA* (or contract of contracting), *MOUDHARABA* and certain types of lease contract (or *Ijara*).

The second idea is that which relates to the valuation by the Islamic thought of funding sources to contemporary purposes of confront the precepts of the shariah to conclude their accounting and by there are recourrir as need is to reject therefore those non-compliant.

Among the solutions which has led the study, there is well to note:

- that in the economies of the different schemes established, the use of several types of source of financing (internal and external) to cover the budget déficit has not yielded the expected results, white on the contrary, it has contributed to increase the burden of the public debt and increase the volume of public expenditure through the Refund of installments of principal of the debt and the corresponding interests. Without neglecting the consequences and the risks of the phenomenon of inflation on the economy.

In any case, this solution has ceased through the experiences, further exacerbate the budgetary déficit of these states and has fostered in no way the return to a balanced budget.

- the budget déficit if it comes to be found in an Islamic environment is often of a temporary nature and not accumulated in reason of the numbers the restrictions imposed by the Islamic shariah on the marked or crédits and on the nationalization of public expenditure which is considered as the golden rule to be respected in the implementation of the budget of the State: it should be noted however that the contingencies of realization of a budget déficit tend to decrease or disappear with regard to moral behavior in an environment in Islamic because of strict rules and the sacred principles that guide the administration and the public authorities but also because other means of legal funding contribute to it (the marked without interest, the social contribution, Ect…)
- the modes of financing can Islamic be more efficient and profitable in the resorption of the budgetary déficit by report to the economic policies proposed inflationary by international institutions to the indebted countries and whose experience has demonstrated through the past three decades its inefficiency.

In conclusion and despite the diversity of policies and funding sources Modern, the budget deficit has become in itself essential for the reasons mentioned above. That is why the need for a recourrir to modes of funding raised by the application of a Financial system of Islamic trend taking into account the rules and principles dictated by the Islamic law that of nature contribute to alleviate the pressure on the budget of the state.

Key words: financial system, General Budget, Budget déficit, Sukuk, the ZAKAT, the Waqf, the Islamic financial system, the crédit without interest, the deflationary approach to development, rationalize expenses, MOURABAHA, AS-SALEM, Moudharaba, AL-ISTINAA

فهرس المحتويات

فهرس المحتويات

كلمة شكر

الإهداء

فهرس المحتويات.....I

قائمة الجداول والأشكال.....VI

قائمة الملاحق.....VIII

المقدمة.....أ- و

الفصل الأول: الموازنة العامة في النظام المالي التقليدي.

تمهيد.....02

المبحث الأول: ماهية النظام المالي التقليدي.....03

المطلب الأول: مفهوم النظام المالي وعلاقته بالنظام الاقتصادي.....03

أولا: النظام المالي...03

ثانيا: علاقة النظام المالي بالنظام الاقتصادي.....05

المطلب الثاني: الأنظمة الاقتصادية التقليدية.....07

أولا:النظام الرأسمالي.....07

ثانيا:النظام الاشتراكي.....09

ثالثا: النظام المختلط.....10

المطلب الثالث:الأدوات المالية للنظام المالي.....11

أولا: النفقات العامة.....11

ثانيا: الايرادات العامة.....17

ثالثا: الموازنة العامة.....23

المبحث الثاني: طبيعة الموازنة العامة للدولة.....24

المطلب الأول:نشأة ومفهوم الموازنة العامة.....24

أولا: نشأة وتطور الموازنة العامة.....24

ثانيا: مفهوم الموازنة العامة.....27

المطلب الثاني: أهداف الموازنة العامة.....29

أولا: الاهداف الاقتصادية.....29

ثانيا: الاهداف الاجتماعية.....30

ثالثا: الاهداف المالية.....30

رابعا: الأهداف السياسية.....30
خامسا: الاهداف المحاسبية.....31
المطلب الثالث:دور الموازنة العامة..... 31
المبحث الثالث: .قواعد وعمليات الموازنة العامة.....33
المطلب الأول: قواعد الموازنة العامة.....33
أولا:مبدأ السنوية.....33
ثانيا: مبدأ الوحدة.....35
ثالثا:مبدأ العمومية 36
رابعا:مبدأ عدم التخصيص.....37
خامسا: مبدأ التوازن.....38
المطلب الثاني:عمليات الموازنة العامة.....39
أولا: تحضير الموازنة العامة.....40
ثانيا: تنفيذ الموازنة العامة.....45
المطلب الثالث:الرقابة على الموازنة العامة.....49
أولا: مفهوم الرقابة.....49
ثانيا:أهداف الرقابة.....50
ثالثا: عناصر الرقابة.....50
رابعا: تقاسيم الرقابة.....51
خلاصة الفصل الأول.....55

الفصل الثاني: عجز الموازنة العامة والنظريات المفسرة له

تمهيد.....58
المبحث الأول:مفهوم عجز الموازنة العامة وأنواعه..... 59
المطلب الأول: توازن الموازنة العامة.....59
أولا:المفهوم التقليدي لتوازن الموازنة العامة.....59
ثانيا:المفهوم الحديث لتوازن الموازنة العامة.....61
المطلب الثاني: تعريف عجز الموازنة العامة.....63
المطلب الثالث: أنواع عجز الموازنة العامة.....64
أولا: العجز التقليدي.....64
ثانيا: العجز الشامل.....66
ثالثا:العجز الجاري والعجز الرأسمالي.....67
رابعا: العجز التشغيلي 67
خامسا: العجز الهيكلي(البنيوي) 68

المبحث الثاني: النظريات المفسرة لعجز الموازنة العامة.....69
المطلب الأول: عجز الموازنة من وجهة نظر الفكر الكلاسيكي و الفكر الكينزي.....69
أولا:النظرية الكلاسيكية التقليدية.....69
ثانيا: النظرية الكنزية المفسرة لعجز الموازنة العامة.....73
المطلب الثاني: عجز الموازنة من وجهة نظر الفكر النيوكلاسيكي والفكر النيوكينزي.....79
أولا: النظرية النيوكلاسيكية.....81
ثانيا:النظرية النيوكينزية.....84
المطلب الثالث: عجز الموازنة من وجهة نظر النظام المالي الاشتراكي.....88
المبحث الثالث: أسباب عجز الموازنة العامة وآثارها.....92
المطلب الأول: عوامل التزايد في معدلات نمو النفقات العامة.....93
أولا: الأسباب الاقتصادية.....93
ثانيا:الأسباب السياسية.....93
ثالثا: الاسباب المالية....94
رابعا:.الاسباب العسكرية.....96
خامسا:الأسباب الادارية.....96
المطلب الثاني: عوامل تباطؤ معدلات نمو الإيرادات العامة.....98
أولا: أسباب متعلقة بجانب الايرادات الضريبية.....98
ثانيا:اسباب اخرى اقتصادية ومالية.....101
المطلب الثالث: آثار سياسة العجز في الموازنة العامة.....103
أولا: الآثار الايجابية.....103
ثانيا:الآثار السلبية.....104
خلاصة الفصل الثاني.....106

الفصل الثالث: تمويل عجز الموازنة العامة للدولة في النظام المالي التقليدي

تمهيد.....109
المبحث الأول:مصادر تمويل عجز الموازنة العامة..... 110
المطلب الأول:المصادر الجبائية.....110
أولا:الضرائب.....110
ثانيا:الرسوم.....116
المطلب الثاني: المصادر الائتمانية.....117
أولا:القروض العامة.....117
ثانيا:القروض الخارجية.....121

المطلب الثالث: التمويل التضخمي.....123
أولا: ماهية التمويل التضخمي.....123
ثانيا:الاتجاهات المؤيدة للتمويل بالتضخم.....125
ثالثا:الاتجاهات االمعارضة للتمويل بالتضخم.....127
المبحث الثاني: الآثار الاقتصادية لتمويل عجز الموازنة العامة للدولة......131
المطلب الأول: علاقة العجز بالتضخم.....131
أولا: نقدية الدين الحكومي (نقدية العجز الموازني):.....132
ثانيا: ضريبة التضخم.....133
المطلب الثاني: عجز الموازنة العامة ومعدل الفائدة ومزاحمة القطاع الخاص......135
أولا:الضرائب.....136
ثانيا: الاقراض العام.....136
المطلب الثالث: عجز الموازنة العامة وميزان المدفوعات والدين الخارجي.....139
أولا:علاقة العجز بميزان المدفوعات.....139
ثانيا: الدين الخارجي وعجز الموازنة.....140
المبحث الثالث: علاج عجز الموازنة العامة للدولة.....142
المطلب الأول:أهمية علاج عجز الموازنة العامة للدولة.....142
أولا: المزايا التي يحققها علاج العجز للاقتصاد الوطني بصفة عامة. 142
ثانيا: المزايا التي يحققها علاج العجز لكل من المستثمرين ورجال الاعمال...142
المطلب الثاني: المنهج الانكماشي في علاج عجز الموازنة العامة للدولة......144
أولا:الاساس الفكري للمنهج الانكماشي. 144
ثانيا: تبني صندوق النقد الدولي للمنهج الانكماشي (افكار المدرسة النيوكلاسيكية).....144
ثالثا: اسباب معارضة التدخل الحكومي.....145
رابعا: سياسات صندوق النقد الدولي لتقليل فجوة الموارد بالقطاع الخاص، والحد من العجز في الموازنة العامة للدولة.....146
خامسا: تقييم المنهج الانكماشي في علاج عجز الموازنة العامة للدولة.....149
المطلب الثالث: المنهج التنموي في علاج عجز الموازنة العامة للدولة.....152
أولا:القواعد الحاكمة لهذا المنهج.....152
ثانيا:أدوات المنهج التنموي في علاج العجز..153
ثالثا: تقييم طرق المعالجة.....156
خلاصة الفصل الثالث.....160

الفصل الرابع : الموازنة العامة في النظام المالي الاسلامي

تمهيد.....163

المبحث الأول: ماهية النظام المالي الاسلامي 165
المطلب الأول: التعريف بالنظام المالي الاسلامي وعلاقته بالاقتصاد الاسلامي 166
أولا:مفهوم النظام الاقتصادي الإسلامي والركائز والأسس الذي يقوم عليها 166
ثانيا: مفهوم النظام المالي الاسلامي 171
المطلب الثاني: بيت مال المسلمين وموارده 174
أولا: التعريف ببيت المال ونشأته وتطوره 175
ثانيا: أهم موارد بيت المال في الاسلام 179
المطلب الثالث: الايرادات والنفقات في الاسلام 189
اولا: الموارد المالية للدولة المعاصرة 189
ثانيا: النفقات العامة في الاسلام 190
المبحث الثاني: طبيعة الموازنة العامة في النظام المالي الاسلامي 195
المطلب الأول:ماهية الموازنة العامة 195
اولا: مفهوم الموازنة العامة في الاقتصاد الاسلامي 195
ثانيا:أهداف الموازنة العامة 197
ثالثا: نشأة وتطور الموازنة العامة في الاقتصاد الاسلامي 199
رابعا: العلاقة بين بيت المال والموازنة العامة في الاسلام 200
المطلب الثاني: مبادئ الموازنة العامة في النظام المالي الاسلامي 201
أولا: مبدأ السنوية 201
ثانيا: مبدأ التعدد 203
ثالثا: مبدأ التخصيص 204
رابعا: مبدأ التوازن 205
خامسا: المحلية (اللامركزية) 206
المطلب الثالث: أنواع الموازنة العامة في النظام المالي الاسلامي 207
أولا: التقسيم الثنائي لموازنة الدولة الاسلامية 208
ثانيا:التقسيم الثلاثي لموازنة الدولة الاسلامية 209
ثالثا: الحساب الختامي 212
المبحث الثالث: المراحل الأساسية لاعداد الموازنة العامة في الاسلام 213
المطلب الأول: مرحلة التحضير والاعداد 213
المطلب الثاني: مرحلة الاعتمادوالتنفيذ 215
أولا: مرحلة الاعتماد 215
ثانيا: مرحلة التنفيذ 216
المطلب الثالث:مرحلة الرقابة على التنفيذ 218
أولا: الرقابة الادارية 219
ثانيا:الرقابة الشعبية 221

ثالثا: الرقابة الذاتية..... 223
خلاصة الفصل الرابع.....225

الفصل الخامس: البدائل الشرعية في تمويل عجز الموازنة العامة للدولة

تمهيد.....228
المبحث الأول: عجز الموازنة العامة وأسبابه وأهم التشريعات التي تسهم في تخفيف العبء عن الموازنة العامة في النظام المالي الاسلامي...... 229
المطلب الأول:مفهوم عجز الموازنة العامة في الاسلام وأنواعه.....229
أولا:توازن الموازنة العامة في الفكر المالي الاسلامي.....229
ثانيا:التعريف بعجز الموازنة العامة في النظام المالي الاسلامي.....233
ثالثا: أنواع عجز الموازنة العامة 235
المطلب الثاني: أسباب العجز في الموازنة العامة في ظل النظام المالي الاسلامي.....236
أولا: الظروف الطارئة.....236
ثانيا: تطور الوظائف الاقتصادية للدولة الاسلامية.....237
ثالثا: ضياع بعض الموارد المالية للدولة..... 239
رابعا: اغفال قاعدة العدل في الجباية 240
خامسا: الفساد المالي والاداري 242
سادسا: السياسة المالية..... 243
سابعا: ضعف الرواتب والاجور..... 244
المطلب الثالث: أهم التشريعات التي تسهم في تخفيف الضغوط الانفاقية عن الموازنة العامة للدولة.....245
اولا:الزكاة.....246
ثانيا: الوقف وأثره في تخفيف العبء عن الموازنة العامة.....253
ثالثا: التكافل الاجتماعي وأثره في تخفيف العبء عن الموازنة العامة..... 262
المبحث الثاني: موقف التشريع الاسلامي من مصادر تمويل العجز التقليدية.....266
المطلب الأول: تقييم السياسات المتعلقة بتقليل الفجوة في الموارد بالقطاع الخاص.....266
اولا:تقييم هذه السياسات من منظور اسلامي.....266
ثانيا: دور النظام المالي الاسلامي في تقليل فجوة الموارد في القطاع الخاص (زيادة الموارد في هذا القطاع).....267
المطلب الثاني: تقييم السياسات المتعلقة بالانفاق العام.....270
أولا:سياسة تخفيض الانفاق العام.....270
ثانيا: سياسة ترشيد الانفاق العام.....270
ثالثا: سياسة ترتيب أولويات الانفاق العام.....275
المطلب الثالث: تقييم السياسات المتعلقة بزيادة الايرادات العامة للدولة.....278
أولا: تقييم المنهج الانكماشي.....278

ثانيا:تقييم المنهج التنموي.....279
المبحث الثالث: مختلف البدائل الشرعية المقترحة لتمويل العجز في الموازنة العامة 282
المطلب الأول: السياسة المالية وتخفيض عجز الموازنة العامة.....282
أولا: سياسة تنمية الايرادات..... 282
ثانيا: سياسة ضبط وترشيد الانفاق العام 284
ثالثا: سياسة الاقتراض العام 285
رابعا: سياسة فرض الضرائب (التوظيف)..... 288
المطلب الثاني: السياسة النقدسة وتمويل العجز في الموازنة العامة.....291
أولا: اصدار النقود في الدولة الاسلامية.....292
ثانيا: حكم اصدار الاوراق النقدية في الاسلام.....293
ثالثا: موقف التشريع الاسلامي من الاعتماد على الاصدار النقدي كأسلوب في تمويل عجز الموازنة العامة.....294
المطلب الثالث: السياسات المعززة لتمويل عجز الموازنة العامة في النظام المالي الاسلامي.....297
أولا:دور الصكوك الاسلامية في دعم الموازنة العامة.....297
ثانيا:خصخصة المشاريع الحكومية (الخوصصة).....307
خلاصة الفصل الخامس.....311

الفصل السادس: فعالية البديل الشرعي في تمويل العجز في الموازنة العامة للدولة -عرض تجارب دولية-

تمهيد.....314
المبحث الأول:مبررات الاعتماد على البديل الشرعي في تمويل عجز الموازنة العامة 315
المطلب الأول:خصائص التمويل الاسلامي.....315
أولا:أهمية البيئة الاسلامية.....315
ثانيا: خصائص الكفاءة التمويلية لأساليب التمويل الاسلامي.....316
المطلب الثاني: أهمية وفعاية الادوات المالية الاسلامية.....317
أولا: فشل الأدوات المالية التقليدية.....318
ثانيا: فعالية السياسة المالية الاسلامية.....318
المطلب الثالث: مقارنة سياسة النظام المالي الاسلامي مع سياسة صندوق النقد الدولي..... 321
المبحث الثاني:تجارب دولية في تمويل عجز الموازنة من منظور اسلامي.....325
المطلب الأول:التجربة الماليزية.....325
اولا:العوامل الاقتصادية والسياسية التي ساعدت على نجاح التجربة.....325
ثانيا:تجربة التنمية في ماليزيا وارتباطها بمبادئ الاقتصاد الاسلامي.....327
ثالثا: طبيعة عجز الموازنة العامة في ماليزيا..... 328

رابعا: دور ماليزيا في اصدار الصكوك الاسلامية لتمويل عجز الموازنة العامة..... 331
خامسا: تفعيل مؤسسة الزكاة والاوقاف في ماليزيا للتخفيف من اعباء الموازنة العامة.....333
المطلب الثاني: تجربة الكويت في تمويل عجز الموازنة بالبديل الشرعي.....337
أولا:عرض لعجز الموازنة العامة في دولة الكويت.....337
ثانيا:اقتراح نموذج اسلامي لتمويل عجز الموازنة العامة في دولة الكويت.....341
ثالثا: دور الزكاة والأوقاف في دعم الموازنة العامة لدولة الكويت...349
رابعا: الوضع الحالي للموازنة العامة لدولة الكويت..... 354
المطلب الثالث:تجربة السودان في تمويل عجز الموازنة العامة 355
أولا: تجربة السودان في إصدار صكوك التمويل الإسلامية.....355
ثانيا:تجربة السودان في تفعيل مؤسسة الزكاة.....360
ثالثا: تجربة السودان في القطاع الوقفي..... 360
رابعا: الدروس المستفادة من النماذج المدروسة (التجربة الماليزية، الكويت والسودان).....361
المبحث الثالث: تمويل عجز الموازنة العامة في الجزائر بالاعتماد على البدائل الإسلامية..... 363
المطلب الأول: طبيعة العجز في الموازنة العامة للدولة في الجزائر. 363
أولا: تطور أداء السياسة المالية في الجزائر..... 363
ثانيا:. واقع تطور النفقات العامة والإيرادات العامة في الجزائر في الفترة 2010/2000..... 368
المطلب الثاني: دور الوقف وصندوق الزكاة الجزائري في تمويل عجز الموازنة العامة.....375
أولا: الأملاك الوقفية في الجزائر.....375
ثانيا: صندوق الزكاة الجزائري.....384
المطلب الثالث: تحديات استخدام الجزائر للصكوك الاسلامية كبديل لتمويل العجز في الموازنة العامة.....388
خلاصة الفصل السادس.....394
الخاتمة العامة.....397
قائمة المراجع.....405
الملاحق.....419

قائمة الجداول
والأشكال والملاحق

أولا– قائمة الجداول:

رقم الجدول	عنوان الجدول	*الصفحة*
1-3	تجارب بعض الدول في معالجة عجز الموازنة العامة.	159
1-4	الميزانية العامة الاساسية في الاسلام	208
2-4	ميزانية الضمان الاجتماعي والدعوة الى الله تعالى.	209
3-4	موازنة الزكاة المحلية	210
4-4	موازنة الجزية وأهل الذمة	210
5-4	موازنة الزكاة المركزية	210
6-4	موازنة بيت المال	211
7-4	موازنة الاستقرار	212
1-6	مقارنة بين الانظمة المالية في مجال معالجة عجز الموازنة العامة للدولة.	324
2-6	المؤشرات الاقتصادية الخاصة بالموازنة العامة لدولة ماليزيا ما بين الفترة "1988-2014"	329
3-6	حصيلة الزكاة في مدينة كوالالمبور في ماليزيا خلال الفترة "1991-2007".	334
4-6	تطور قيمة العجز ونسبته الى الناتج المحلي الاجمالي في الحساب الختامي للموازنة العامة لدولة الكويت في الفترة (1982/81-1994/94).	338
5-6	استغلال الموارد حسب القطاعات الاقتصادية خلال الفترة 2003-2007	359
6-6	تطور بنود الموازنة العامة في الجزائر خلال الفترة 2000-2014	369
7-6	وضعية صندوق ضبط الموارد خلال الفترة "2000-2011".	372
8-6	هيكل الانفاق العام في الجزائر خلال الفترة "2000-2014	374
9-6	الأملاك الوقفية في الجزائر ونسبتها	378
10-6	نسب صرف حصيلة زكاة المال في الجزائر	385
11-6	تطور حجم الحصيلة الوطنية لصندوق الزكاة الوطني خلال الفترة 2003-2012	386
12-6	توزيع أموال صندوق الزكاة الجزائري عام 2012	387

ثانيا- قائمة التمثيلات البيانية:

رقم التمثيل	عنوان التمثيل	الصفحة
1-6	تطور الموازنة العامة لدولة ماليزيا خلال الفترة 2004-2014.	330
2-6	الانفاق الحكومي لدولة ماليزيا لنفس الفترة	330
3-6	قيمة الموازنة لدولة ماليزيا لنفس لفترة	331
4-6	إصدارات الصكوك الاسلامية بحسب البلد خلال الفترة "2001- جانفي 2013	332
5-6	تطور الموازنة العامة لدولة الكويت خلال الفترة (2004-2014)	354
6-6	عدد اصدارات الصكوك الحكومية السودانية المدرجة بسوق الخرطوم للأوراق المالية خلال الفترة 2005-2010.	358
7-6	العجز والفائض في ميزانية الدولة في الجزائر خلال الفترة 2000-2014	370
8-6	علاقة أسعار النفط بحجم الانفاق العام بالجزائر.لنفس الفترة	373
9-6	نسب الأملاك الوقفية	380

ثالثا: قائمة الأشكال:

رقم الشكل	عنوان الشكل	الصفحة
1-1	قواعد الموازنة العامة	39
2-1	مراحل تنفيذ النفقات العامة	48
3-1	أنواع الرقابة المالية على تنفيذ الموازنة العامة	54
1-5	آلية تمويل الصكوك الاسلامية للموازنة العامة	307

قائمة الملاحق:

رقم الملحق	رقم الجدول	عنوان الجدول	الصفحة
01	01	ربط الأدوات بمجموعات الصرف بأبواب الموازنة العامة لدولة الكويت	419
02	01	مقارنة تقلبات النتائج الموازنية بالجزائر مع نظيراتها من الدول البترولية	424
	02	مقارنة العجز الاساسي بفوائد الديون بالجزائر	424

رقم الملحق	رقم الشكل	عنوان الشكل	الصفحة
02	01	تطور الانفاق الحكومي والايرادات العمومية بالجزائر خلال الفترة 1963-2007	422
	02	تطور تغير الانفاق الحكومي والناتج المحلي الخام المتأتي من المحروقات	422
	03	تطور كل من عجز الموازنة الكلي، عجز الموازنة الاساسي، اسعار النفط للفترة 1975-2000	422
	04	تطور كل من الايرادات البترولية وعجز الموازنة الاساسي خارج المحروقات للفترة 1980-2000.	423
		تطور كل من النمو الاقتصادي، عجز الموازنة الكلي، عجز الموازنة الاساسي، فوائد الدين العام وأسعار النفط للفترة 1993-2007.	423

المقدمة

مدخل:

ترافق تطور الموازنة العامة مع اتساع النشاط الاقتصادي للدولة، فانتقلت وظيفة الموازنة العامة من الحفاظ على التوازن الحسابي بين الموارد والنفقات العامة، الى القيام بتحقيق التوازن الاقتصادي والاجتماعي.

لكن قيام الموازنة العامة بمهمة تحقيق التوازن الاقتصادي تطلب منها الانتقال بدورها من الحياد الى التدخل في الشؤون الاقتصادية، عبر التوسع في حجم الإنفاق العام.

وأمام هذه السياسة المالية، لم تعد الموارد المالية العامة قادرة على كفاية النفقات، الأمر الذي أدى الى ظهور مشكلة مالية على مستوى اقتصاد الدولة، تمثلت بظهور العجز في موازنتها.

وبهذا اعتبر عجز الموازنة العامة احد القضايا التي لاقت اهتمام المدارس الاقتصادية بداية من الكلاسيك وصولا للاقتصاديين الكنزيين ولا تزال قضية عجز الموازنة احد القضايا التي تشغل الاقتصاديين وأصحاب السياسة، وتوضع كمعيار للعديد من التقييمات الاقتصادية من قبل الدول والمؤسسات الاقتصادية الدولية.

وأصبح بذلك عجز الموازنة ظاهرة عامة في الاقتصاد العربي، وقد أدى التدهور المتواصل في الإيرادات النفطية، واستمرار معدلات النمو العالية في الإنفاق الحكومي إلى بروز عجز الموازنة في البلدان النفطية. وبالمقابل فان العجز في البلدان العربية غير النفطية والذي كان صفة ملازمة لاقتصادها، قد بدا بالانخفاض مع زيادة الإدراك بضرورة تكييف الإنفاق المحلي مع الإيرادات المحلية.

وفي سبيل معالجة هذا العجز، فقد انتهجت سياسات مالية متباينة، منها سياسة تمويل العجز من خلال قروض يقدمها القطاع الخاص الى الحكومة من فائض مدخراته، او طرح السندات الحكومية أو سياسة طبع النقود- الاصدار النقدي-، أو من خلال اللجوء الى سياسة الاقتراض الخارجي، أو اتباع مزيج من تلك السياسات أو غيرها.

ولما للسياسة المالية المتبعة من أثر في خلق المناخ الملائم والمناسب للاستثمار الخاص، وبالتالي النمو الاقتصادي، فان اتباع سياسة مالية محددة أو مجموعة سياسات، يعتبر عاملا حاسما في تحسين ذلك المناخ أو عدمه، فعندما يتم تمويل العجز في الموازنة، باقتراض حكومي محلي مفرط، فان ذلك يؤدي الى ارتفاع أسعار الفائدة، وعندما يتم تمويل ذلك العجز بطبع نقود أكثر مما يريد الجمهور الاحتفاظ به، ترتفع الأسعار، وعندما يتم الاعتماد إعتمادا مسرفا على الاقتراض الخارجي، قد يرفع من أسعار الصرف الحقيقية، ويزيد من أوجه عجز الحساب الجاري، ويرفع المديونية الخارجية لمستوى غير محتمل.

وبالتالي فمختلف المشكلات الاقتصادية التي تعاني منها بلدان العالم الإسلامي ومنها تمويل عجز الموازنة العامة ترجع في حقيقتها وجوهرها إلى إهمال قواعد ومبادئ الشريعة الإسلامية في مختلف الجوانب الاقتصادية للأمة الإسلامية، لذلك تحتاج تلك الدول إلى فكر جديد وطرق جديدة لحل مشكلة العجز في الموازنة العامة ، خصوصا في ظل البيئة الإسلامية.

ولاشك أن قواعد الشريعة تساهم في تحقيق معدلات من النمو الاقتصادي ومن إيرادات الدولة ومنها تحريم الربا، وفرض الزكاة، واسترداد الموارد الاقتصادية المقطوعة للأفراد من قبل الدولة إذا عجزوا عن الاستثمار فيها خلال فترة زمنية معينة، وتحريم اكتناز الأموال والذهب والفضة، مما يقلل من حاجة المجتمع للاستدانة لتغطية عجز الموازنة العامة أو ميزان المدفوعات.

والحقيقة تواجه الدول الاسلامية هذه الأيام صعوبات جمة في السعي نحو تطبيق قواعد الشريعة في مجال الاقتصاد (وفي غيره من المجالات) وذلك بسبب هيمنة النظام الرأسمالي على العالم في ظل محاولات العولمة القائمة، ونتيجة لذلك ظهرت هيبة وسيادة لعنصر الفائدة في النظام الاقتصادي والمصرفي العالمي وقيادته لنظم وأساليب التمويل والتنمية الدولية.

فأهمية إتباع قواعد الشريعة في مجال الاقتصاد ذلك لكي يتكامل الجانب الاقتصادي والشرعي في إنجاح برامج التنمية الاقتصادية والاجتماعية والتخلص من مشكلات التبعية الاقتصادية للغرب وضخامة اتساع الديون العامة. أما الصعوبة الحقيقية فهي كيف يمكن الابتعاد عن (وإزاحة) النموذج الرأسمالي الربوي المسيطر على مقدرات العالم خصوصا في زمن العولمة وتشابك الاقتصاديات الدولية.

والجزائر إحدى الدول الإسلامية الذي يأخذ فيها تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية مأخذه العميق من التعقد، وينعكس ذلك في سياستها اقتطاعا وإنفاقا، فمن الملاحظ أن تزايد حجم النفقات العامة الجزائرية هو ظاهرة مستمرة بسبب ازدياد الدولة بالوظائف العامة، وهذا بالإضافة إلى انخفاض قيمة الدينار الجزائري.

وبناء على ما سبق يمكن صياغة الإشكالية في التساؤل الرئيسي التالي:

كيف تساهم البدائل التمويلية الإسلامية المقترحة في تمويل عجز الموازنة العامة للدولة ، والتي تختلف أسسها ومنطلقاتها عن النظم الاقتصادية الوضعية وذلك في ظل الظروف والمستجدات العالمية؟

الأسئلة الفرعية:

وقد ترتب عن السؤال الرئيسي جملة من الأسئلة الفرعية التالية:

- ما هي أسباب حدوث العجز في الموازنة العامة للدولة، وطرق تمويله في الاقتصاد الوضعي؟
- ما مدى مساهمة الآليات التقليدية الوضعية في تمويل عجز الموازنة العامة؟
- ما هو واقع الموازنة العامة على ضوء الفكر المالي الإسلامي، وهل تعرضت للعجز؟
- هل يمكن للبديل الإسلامي أن يصبح خيارا مهما في تمويل عجز الموازنة العامة ؟
- هل في تطبيق النظام المالي الاسلامي ازدهار وتنمية اقتصاد الدول،؟ وهل موارده كافية لتمويل العجز في الموازنة العامة؟

- ما هي التحديات التي تواجه الجزائر بالأخص في الاستعانة بالبدائل الاسلامية ومن بينها صناعة الصكوك الاسلامية؟.

الفرضيات:

لمعالجة إشكالية البحث تم صياغة الفرضيات التالية:

- التطور والنمو المفرط للنفقات العامة نسبة للإيرادات هو السبب الرئيسي لعجز الموازنة ،
- عجز الموازنة العامة يؤدي إلى الإخلال بالمؤشرات الكلية لاقتصاد البلد،
- صيغ التمويل في الاقتصاد الوضعي هي عاجزة عن تغطية العجز الموازني،
- وسائل التمويل القائمة على المبادئ الإسلامية كفيلة بتشجيع وتوجيه فوائض القطاع الخاص نحو تمويل عجز الموازنة العامة للحكومات،
- النظام المالي الإسلامي في ماليزيا النموذج الأمثل للاقتصاد الإسلامي المتطور وساعده على هذا التنامي الاقتصادي الكبير وجوده في بيئة تتصف بالمزيد من الحرية والتنافس.
- تعتبر التشريعات والنصوص القانونية والتنظيمية أهم العوائق التي تواجه صناعة الصكوك في الجزائر،

أهمية الدراسة:

تناول البحث مشكلة اقتصادية تتعرض لها اغلب دول العالم سواء المتقدمة منها أو النامية، وهي مشكلة عجز الموازنة، حيث تبين الإحصائيات أن أغلب دول العالم الاسلامي تعاني من عجز في موازناتها العامة، وما يتبعه من مشاكل مرتبطة بوجود العجز المالي الحكومي، وبطرق تمويله، مثل مشكلة تفاقم الدين العام؛ نتيجة لتمويل هذا العجز باللجوء الى الاقتراض العام خاصة من العالم الخارجي؛ وما يتبع ذلك من آثار سلبية كبيرة سواء اقتصاديا او سياسياً أو اجتماعيا، وكذا مشكلة التضخم نتيجة اللجوء الى التمويل التضخمي لتغطية العجز دون أن يقابل ذلك أي زيادة في الانتاج، ما يؤدي الى ارتفاع الاسعار وانخفاض القوة الشرائية للنقود،...

ومن هنا تبرز أهمية دراستنا والتي تسعى لإظهار مدى فعالية البدائل الشرعية في تمويل العجز الموازني مقارنة بالأدوات التمويلية التقليدية .

أهداف الدراسة:

يتمحور الهدف الأساسي في معالجة عجز الموازنة العامة للدولة والتي تكون إما بزيادة الإيرادات أو تخفيض النفقات أو بتمويله من مصادر داخلية أو خارجية بما في ذلك الإصدار النقدي ولكن سنحاول معرفة دور الاقتصاد الإسلامي في طرح بدائل أخرى تتماشى والشريعة الإسلامية لتغطية عجز الموازنة العامة .

- الاحاطة بكل جوانب عجز الموازنة العامة من أجل فهمه أكثر من حيث الأسباب والآثار، وطرق التمويل.
- الكشف عن دور الساسة المالية الاسلامية في الحد من عجز الموازنة العامة.

- بيان الضوابط الفقهية للقروض العامة والضرائب وقيمتها الاقتصادية.
- التعرف على الموارد المالية الاسلامية وقيمتها الاقتصادية ومساهمتها في تمويل عجز الموازنة العامة.

- البحث عن الصيغ المقبولة إسلاميا في التمويل لعلاج مشكلة العجز في الموازنة العامة حتى تتوافق مع الشريعة الإسلامية الغراء. وخصوصا مع استمرار احتياج الدول الإسلامية إلى الأموال من اجل بناء وتوسيع المرافق العامة وسد الاحتياجات الطارئة وتحتاج هذه إلى تحريك موارد تحويلية جديدة محليا ودوليا.

- المساهمة في تطبيق الشريعة في الأنشطة التمويلية والبنكية والاقتصادية، من اجل تحريك الموارد الاقتصادية للاستخدام العام بطريقة تتفق مع العقيدة.

دوافع اختيار البحث:

يمكن إجمال الدوافع الموضوعية والأسباب الداعية إلى اختيار هذا البحث فيما يلي:

- نظرا لخطورة ما تعانيه كثير من البلدان الإسلامية من عجز خطير ومتراكم في موازناتها وما يصاحب ذلك من ضعف اقتصادي ينتج عنه مشكلات اقتصادية و اجتماعية ، فأردنا بيان أسباب العجز في موازنات تلك الدول والآثار السلبية الناجمة عن تمويل ذلك العجز بالأساليب التقليدية.

- دراسة البدائل الشرعية التي يرتكز عليها النظام المالي الإسلامي والتي تساهم في تمويل عجز الموازنة العامة في معظم الدول، ومدى فعاليتها؛ إضافة إلى معرفة الدول الإسلامية التي استعانت بها في هذا الشأن من خلال التطرق إلى التجارب الدولية.

- قيام النظام المالي الإسلامي على قاعدة المشاركة، وتميز أدواته المالية؛ نتيجة لاختلاف نظرة الإسلام الخاصة للمال وملكيته عن غيره من الأنظمة المالية الحديثة.

- اضافة الى دافع ذاتي يتمثل في توسيع وإثراء معارفنا في هذا المجال.

المنهج المتبع:

اعتمد البحث على المنهج الاستقرائي والمنهج الاستنباطي تبعا لطبيعة جزئية البحث، فالمنهج الاستنباطي من خلال الوصول إلى النتائج المطلوبة ، بحيث يقدم لكل جزئية من البحث، التعريف بما هو سائد في الاقتصاد التقليدي لإيضاح وبيان بعض المفاهيم حول الموازنة العامة للدولة والتعريف بالعجز وبيان أسبابه وآثاره وطرق تمويله بالأساليب التقليدية . بالإضافة إلى المنهج الاستقرائي من خلال البحث عن وجود الموازنة العامة في صدر الدولة الإسلامية ومدى تعرضها للعجز ثم استحداث أساليب التمويل التي جاءت بها الشريعة الإسلامية، وتباين موقف الشريعة منها بإعطاء أدلة من القرآن و السنة.كما جاء البحث بدراسة تطبيقية لتجارب بعض الدول التي استعانت بأساليب التمويل المقترحة لإثبات نجاعة وفعالية التمويل من منظور إسلامي.

الدراسات السابقة:

لقد تمت دراسة موضوع "تمويل عجز الموازنة العامة للدولة في الإقتصاد الإسلامي"، من خلال دراسات وأبحاث سابقة، تناولت مشكلة عجز الموازنة العامة، والطرق التي يتم بها تمويل هذا العجز . ومن بين الدراسات السابقة التي اعتمدنا عليها في بحثنا هذا نجد ما يلي:

- **دراسة لسعد بن حمدان اللحياني: الموازنة العامة في الاقتصاد الاسلامي. (1997): بحث مقدم ضمن بحوث المعهد الاسلامي للبحوث والتدريب– البنك الاسلامي للتنمية–.**

هذه الدراسة وغيرها من الدراسات التي تناولت الايرادات والنفقات العامة، والموازنة العامة للدولة في الاقتصاد الاسلامي بشكل تفصيلي، وكان التركيز فيها منصبا على مدى وجود الموازنة العامة للدولة بشقيها الايرادي والانفاقي على مدى تاريخ الدولة الإسلامية، وأهمية وجودها ومكوناتها في الاقتصاد المعاصر، وكانت النتيجة الأساسية لهذه الدراسة هو وجود الموازنة العامة في بدايات الدولة الاسلامية.

- **دراسة لمنذر قحف، بعنوان :تمويل العجز في الميزانية العامة للدولة من وجهة نظر إسلامية، (دراسة حالة الكويت، (1997).**بحث ضمن بحوث المعهد الاسلامي للبحوث والتدريب –البنك الاسلامي–

وتعد هذه الدراسة من الدراسات التي تهتم بتمويل العجز من وجهة نظر إسلامية التي تنطلق من مفاهيم اقتصادية وأخرى إسلامية، واعتمدت الدراسة على تحديد إيرادات الميزانية العامة لدولة الكويت المقدرة لعام 1994-1995 وكذلك النفقات المتوقعة لنفس السنة، لتحديد مبلغ العجز ومقارنته بعجز السنة السابعة للتركيز على الأدوات المالية المناسبة لتغطيته،و انطلقت الدراسة إلى أن علاج العجز يختلف عن تمويله إذ يتكون معالجة العجز إما بزيادة الايرادات أو تخفيض النفقات، أو بتمويل من مصادر داخلية أو خارجية بما في ذلك الاصدار النقدي، غير أن هذا البحث بحكم موضوعه الذي يحدد عنوانه، استبعد مسألتي زيادة الايرادات وتخفيض النفقات واقتصر على تمويل العجز فقط.

-**دراسة لأحمد حسين يونس، معالجة عجز الموازنة العامة بين الفكر الاقتصادي المعاصر والفكر الإسلامي : دراسة مقارنة،** وهو بحث منشور في مجلة الادارة العامة بالرياض (1998): التي تناولت المقارنة بين الفكر الاسلامي والفكر الاقتصادي المعاصر بمراحله المختلفة (التقليدية، الكينزية،..) ، في علاج عجز الموازنة سواء من خلال تنمية الايرادات أو ترشيد النفقات العامة.

- **رسالة ماجستير للباحث: حسين راتب يوسف ريان، بعنوان " عجز الموازنة العامة وعلاجه في الفقه الاسلامي"، مقدمة الى كلية الشريعة في الجامعة الاردنية عام 1999.**

حيث عرضت الدراسة القروض العامة والاصدار النقدي الجديد كموردين استثنائين فقط لتمويل عجز الموازنة، واعتبرت الضرائب من الموارد العادية للدولة. أما الإضافة التي يقدمها هذا البحث، فتتمثل في المقارنة بين الأدوات

التي يتم بها تمويل عجز الموازنة العامة في الإقتصاد التقليدي، ومدى فعاليتها، مع صيغ التمويل التي يقترحها الإقتصاد الإسلامي.

- **دراسة رمزي زكي، بعنوان" :انفجار العجز، علاج الموازنة العامة للدولة في ضوء المنهج الانكماشي والمنهج التنموي** " دار الثقافة والنشر بدمشق (**2000**).

تناولت هذه الدراسة ، مفهوم العجز وأسباب حدوثه في الدول النامية والبلدان العربية، كما تناول رمزي زكي أسباب حدوث العجز في هذه الدول بالتحليل وربط آثار هذا العجز مع طرق تمويله، وما تنجم عنه من آثار سلبية تزيد من تفاقم العجز؛ مثل ارتفاع معدلات التضخم ودخول هذه الدول في فخ المديونية نتيجة اللجوء إلى الاقتراض الخارجي لتمويل العجز المالي، وما يتبع ذلك من آثار سلبية اقتصادية و اجتماعية، وحتى سياسية، نتيجة لتطبيق معظم الدول النامية ما تمليه عليها المؤسسات المالية الدولية؛ للخروج من حالة العجز المالي الذي تعانينه موازناتها، وتقديم حلولا تبتعد عن ما تقدمه هذه المؤسسات، من خلال تبنيه لمنهج تنموي يركز على تنمية الايرادات العامة، وترشيد النفقات العامة، غير أن هذه الدراسة لا تراعي في الحلول التي تقدمها الجوانب الشرعية، خاصة فيما يتعلق بالجانب التمويلي للعجز.

- **دراسة محمد عبد الحليم عمر بعنوان" الأدوات المالية الإسلامية للتمويل الحكومي"، وهو بحث مقدم إلى:** ندوة الصناعة المالية الإسلامية التى يعقدها المعهد الإسلامي للبحوث والتدريب – التابع للبنك الإسلامي للتنمية بجدة (**أكتوبر 2000**).

حاولت هذه الدراسة تقديم بدائل إسلامية لأساليب التمويل التقليدية، أكثر فعالية في تمويل العجز في الموازنة العامة، دون أن ينجم عنها أية آثار سلبية على الاقتصاد الوطني والمجتمع، بل على العكس تؤدي هذه البدائل الى تأثير إيجابي على الاقتصاد والمجتمع، غير أن هذه الدراسة مثل دراسة منذر قحف ركزت على الجانب التمويلي دون تناول علاج عجز الموازنة العامة، سواء بتنمية الايرادات أو بترشيد الانفاق العام.

فالدراسات السابقة لم تتناول بشيء من التفصيل عجز الموازنة الا في بعض المواضع ، لذا كان موضوع هذه الدراسة محاولة للحديث عن أهمية تمويل عجز الموازنة العامة للدولة بين البدائل الإسلامية والبدائل التقليدية ومدى فعاليتهما بشكل عام. في مواجهة هذه المشكلة الاقتصادية مع عرض بعض التجارب الدولية التي استعانت بالبدائل الشرعية في تمويل العجز في موازناتها . بحيث يجمع البحث الموضوع من جميع أطرافه لإعطاء صورة شاملة عن الموازنة العامة وفق الشريعة الإسلامية ، إضافة إلى فعالية البديل الشرعي في حل مشكلة العجز في الموازنة العامة للنهوض بالتنمية الاقتصادية.

أقسام البحث:

تم تقسيم الدراسة إلى الأقسام التالية:

للإجابة على السؤال الرئيسي والوصول إلى أهداف هذه الدراسة قمنا بوضع خطة تحتوي على 6 فصول وهي على النحو التالي:

جاء الفصل الأول متناولا التعريف بالنظام المالي وعلاقته بالنظام الاقتصادي إلى جانب ذكر مختلف الأنظمة الاقتصادية ومن ثم التطرق إلى أدوات النظام المالي باختصار سواء من حيث النفقات العامة والإيرادات العامة، مع إعطاء مفهوم للموازنة العامة انطلاقا من التعاريف المختلفة المتناولة من طرف الاقتصاديين، إضافة إلى نشأتها وأهدافها والمبادئ والقواعد التي تقوم عليها.

أما عن الفصل الثاني فبينا من خلاله عجز الموازنة العامة الذي هو مدار البحث مع التطرق إلى كل نوع من أنواع العجز الممكن حدوثه. كما درسنا مفهوم عجز الموازنة العامة بحسب ما تناولته مختلف المدارس الاقتصادية ومنه استخلاص نظريات تفسر هذا العجز ، كما تناولنا الأسباب أو الدوافع التي أدت إلى ارتفاع عجز الموازنة العامة سواء دافع تفاقم النفقات العامة أو دافع تقاعس الإيرادات العامة.

وأخيرا الفصل الثالث الذي أدرجنا فيه مختلف الوسائل والمصادر لتمويل وعلاج عجز الموازنة العامة للدولة من منظور الفكر التقليدي وفق ما جاء به صندوق النقد الدولي سواء المنهج الانكماشي أو المنهج التنموي التوسعي في علاج عجز الموازنة، أما عن تمويل العجز في الموازنة فتطرقنا فيه إلى شيء من التفصيل حول المصادر المختلفة سواء مصادر جبائية ، أو مصادر داخلية و خارجية، مضيفين بذلك مختلف الآثار الاقتصادية الناجمة عن استعمال مصادر تمويل العجز وما تحدثه من حالات التضخم ومزاحمة للقطاع الخاص مع تغير معدلات الفائدة إضافة التغير الحاصل في ميزان المدفوعات وارتفاع الدين الخارجي.

أما فيما يخص الفصل الرابع الذي بعنوان الموازنة العامة في النظام المالي الإسلامي، أدرجنا فيه إعطاء تعريف حول النظام المالي الإسلامي ، قواعده والركائز التي يقوم عليها انطلاقا من المشكلات التي يعاني منها النظام المالي الوضعي،ثم تعرفنا على بيت المال في الإسلام ، نشأته وتطوره وبيان وظائفه وموارده ومصارفه. إضافة إلى التطرق للإيرادات والنفقات العامة وفق منهج النظام المالي الإسلامي.

كما وقفنا على تعريف للموازنة العامة وعناصرها في الإسلام انطلاقا من نشأتها وتطورها في هذا العصر، إضافة إلى الأسس التي تقوم عليها وعلاقتها ببيت مال المسلمين، وأخيرا تطرقنا إلى مرحلة التحضير لإعداد الموازنة العامة في الإسلام والرقابة عليها.

وفي الفصل الخامس تناولنا فيه التشريعات المالية التي تساهم في التخفيف من عبء الموازنة ، و هي الزكاة والوقف والتكافل الاجتماعي. ذلك أن جميع المشكلات الاقتصادية تؤدي بشكل مباشر إلى كل من الفقر والتخلف وما ينبثق عنهما من البطالة وكثير من المشكلات الاجتماعية، والزكاة والوقف والتكافل الاجتماعي يقتحمان مشكلة الفقر والتخلف بشكل مباشر، اضافة الى تقييم للمناهج ومصادر التمويل المعاصرة وبيان الحكم الشرعي فيها. وفي الاخير تطرقنا الى مصادر التمويل المشروعة والتي تعتمد على: القرض الحسن والضرائب بشروطها وضوابطها، وكذلك بعض سندات الخدمات العامة، وسندات المرابحة، والسلم والاستصناع، والمضاربة، وبعض أنواع السندات الايجارية.

وفي الفصل السادس إهتم بمدى أهمية وفعالية الأدوات المالية الإسلامية مقارنة مع الأدوات التقليدية من خلال عرض لبعض التجارب الدولية التي اعتمدت على البدائل الإسلامية في تمويل العجز في الموازنة العامة. وذلك بغية تحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية في ضوء أحكام وتوجيهات النظام الاقتصادي الإسلامي . وتنصب الأولويات في كيفية تحقيق العدالة والاستقرار الاجتماعي،و رفع وتيرة التنمية الاقتصادية والمحافظة على مستويات الاستقرار الاقتصادي بعيدا عن المعاملات الربوية التضخمية، مع التطرق إلى عجز الموازنة في الجزائر ومحاولة منها الاستفادة من هذه الأدوات الإسلامية..

وفي الخاتمة العامة لهذه الدراسة سنستعرض أهم النتائج المتوصل إليها، بعد اختبارنا للفرضيات، ثم نقدم جملة من الاقتراحات، ونحدد في النهاية الآفاق المستقبلية للبحث.

الفصل الأول:

الموازنة العامة في النظام المالي التقليدي.

الفصل الأول: الموازنة العامة في النظام المالي التقليدي.

تمهيد:

عرفت البشرية عدة أنماط من النظم الاقتصادية هي على التوالي: النظام البدائي، ونظام الرق، والنظام الإقطاعي والحرفي، والنظام الرأسمالي بمراحله المتعددة (الرأسمالية الناشئة والتوسعية والمعاصرة)، والنظام الاشتراكي. ولم يبق مطبقا الآن من هذه النظم التقليدية، سوى النظام الرأسمالي المعاصر(في معظم الدول الصناعية)، والنظام الاشتراكي (في عدد محدود من الدول النامية)، ونظام مختلط يجمع بين بعض من أسس الرأسمالية وبعض من أسس الاشتراكية (في عدد من الدول النامية).

وباعتبار النظام المالي جزءا من النظام الاقتصادي إلا انه له خصائصه وهيكله الخاص الذي يجعل منه نظاما مستقلا. له أدواته المتمثلة أساسا في النفقات العامة والإيرادات العامة و الموازنة العامة.

وتنبع أهمية الموازنة العامة كونها تعتبر من أهم الأدوات المالية التي تملكها الحكومات لتحقيق المبادئ التي تسعى إليها عن طريق توزيع النفقات العامة وتحصيل الإيرادات العامة، بما يحقق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية التي يرمي المجتمع إلى تحقيقها، خلال فترة زمنية معينة. وتعمل الموازنة العامة وفقا للسياسة الحكومية، باعتبارها فرعا من فروع السياسة الاقتصادية العامة للدولة، أي أن السياسة المالية للموازنة العامة ينبغي أن تتوافق مع السياسة الاستثمارية الموضوعة والسياسة النقدية المقررة للدولة. وهكذا فان الموازنة العامة باعتبارها أداة مالية لا تعنى بموازنة الإيرادات العامة والنفقات العامة، بل يعنى بها موازنة الاقتصاد القومي ككل، لتحقيق أهداف معينة، وفقا لسياسات اقتصادية ومالية ونقدية.

وعلى ضوء ما تقدم وحيث أن القضايا المالية باتت جزء لا يتجزأ من الحياة الاقتصادية والاجتماعية في كل دول العالم، أصبح للموازنة العامة للدولة الأهمية الأكبر من بين كل المسائل الاقتصادية، باعتبارها المرآة الصادقة التي تعكس واقع السياسة المالية والاقتصادية. وانطلاقا من هذه الأهمية، ارتأت الدراسة أولا أن تتوقف قليلا عند التعرف بالنظام المالي وأدواته وعلاقته بالنظام الاقتصادي، إضافة إلى تناول أهم الأسس التي جاءت بها مختلف الأنظمة الاقتصادية ، ومن ثم التطرق إلى ماهية الموازنة العامة وأخيرا دراسة قواعد وعمليات الموازنة العامة.

ونحاول عرض في هذا الفصل المباحث التالية:

المبحث الأول: ماهية النظام المالي التقليدي.

المبحث الثاني: طبيعة الموازنة العامة للدولة.

المبحث الثالث: قواعد وعمليات الموازنة العامة.

المبحث الأول: ماهية النظام المالي التقليدي.

تمهيد:

إن التطور التاريخي للنظام المالي يرتبط ارتباطا وثيقا بالتطور الحضاري للمجتمعات الإنسانية، سواء سياسيا، أو اجتماعيا، مع ما يرافق ذلك من ارتباط بالحاجات الإنسانية سواء الفردية منها أو الجماعية، وما يطرأ عليها من تغيرات وفقا للظروف، واعتبارات العرف والأخلاق، في كل مرحلة من مراحل التطور الإنساني.ولعل الحاجات الجماعية بصفة خاصة تتطلب تظافر جهود أفراد المجتمع وتعاونهم، وهي من المهام الأساسية للدولة، التي تعمل جاهدة لتأمين هذه المتطلبات، وفي مقدمتها تأمين الأموال اللازمة من خلال تأمين الموارد، وتحديد برامج الإنفاق العام لإشباع الحاجات الجماعية والعامة.

ويمثل مجموع الحاجات العامة، التي يتعين على الدولة إشباعها محور النشاط المالي والاقتصادي للدولة. ويتمثل هذا النشاط في قيام الدولة بالنفقات العامة، ويتطلب القيام بالنفقات العامة حصول الدولة على ايرادات عامة بالقدر الكافي لتغطية هذه النفقات، ويقتضي مقابلة النفقات العامة بالإيرادات العامة من الدولة أن تضع برنامجا محددا يتضمنه وثيقة اصطلح على تسميتها بالموازنة العامة، وتتعلق هذه الموضوعات الثلاث بالأدوات المالية للنظام المالي.

وعليه نعرض في هذا الفصل ماهية النظام المالي وعلاقته بالنظام الاقتصادي ثم نبين الأسس الرئيسية لمختلف الأنظمة الاقتصادية التي توالت عبر التاريخ، وأخيرا نحاول التطرق إلى عناصر النظام المالي وأدواته.

المطلب الأول: مفهوم النظام المالي وعلاقته بالنظام الاقتصادي.

يمكن القول أن كلمة "نظام" تعني الكيفية أو الطريقة التي يمكن إتباعها من اجل تحقيق هدف معين في مجال محدد. وعليه ينقسم هذا المطلب إلى بندين، الأول نبين فيه مفهوم النظام المالي، أهدافه وعناصره. والثاني نركز فيه على علاقة النظام المالي بالنظام الاقتصادي.

أولا: النظام المالي.

يعرف أي نظام بأنه مجموعة من العناصر والعلاقات، فالعناصر هي الأجزاء المكونة للنظام، أما العلاقات هي ترابط العناصر المكونة لهذا النظام، ومجموع الاثنين معا تكون وحدة النظام، حيث أنّ نظام كل بلد يسوده تشابك معقد لذا يجب تقسيمه إلى أنظمة فرعية مثل النظام الاقتصادي، النظام السياسي....الخ.

كما أنّ كل نظام من هذه الأنظمة ينقسم إلى أنظمة جزئية، كل جزء يشكل نظام في حدّ ذاته فمثلا النظام الاقتصادي ينقسم إلى النظام المالي، نظام الأسعار....الخ، ومن هنا يتضح أنّ النظام المالي ما هو إلاّ جزء من النظام الاقتصادي له خصائصه وهيكله الذي يجعله نظام في حدّ ذاته.

أما النظام المالي فيتكون من عناصر مالية تربطها علاقات مالية والخاصة بتكوين واستخدام موارد المالية العامة. و بخصوص هيكل النظام المالي يمكن النظر إليه من زاويتين:

الأولى تتمثل في مجموعة من علاقات المالية العامة كالنفقات العامة، الضرائب، القروض....الخ .

أما الثانية تتمثل في مجموعة من الأجهزة والمؤسسات المالية، سواء كانت مركزية أو محلية مثل الخزينة العمومية، البنك المركزي....الخ،[1] من ناحية طريقة أدائها وعلاقتها بعضها بالبعض الآخر.

ويتكون النظام المالي للدولة من ثلاثة عناصر تكون معا تنظيما ماليا متكاملا وهي أهداف النظام المالي، الأدوات التي يعتمد لتحقيق أهدافه بالإضافة إلى الإطار الفني لاستعمال هذه الأدوات أو ما يعرف بالفن المالي.

1/ أهداف النظام المالي:

فأهداف النظم المالية تختلف باختلاف النظم الاقتصادية، فبالنسبة للنظم الرأسمالية لم تعد تقتصر وظيفة المالية العامة على ضرورة تساوي الإيرادات مع النفقات بل اتسعت لان تعمل على تحقيق التوازنات الاقتصادية والاجتماعية الكبرى مع ضمان تحقيق معدل نمو متزايد للاقتصاد الوطني. وبالنسبة للنظم الاشتراكية والتي تقوم على ملكية الدولة لوسائل الإنتاج فمن الطبيعي أن تتعاظم أهمية الوسائل المالية لتحقيق أهداف الخطة العامة المرسومة ومنه أصبحت المالية العامة مالية تخطيطية.

أما بالنسبة للنظم الانتقالية، ويقصد بها النظم السائدة في الدول النامية فان أهمية المالية العامة كبيرة باعتبارها احد أدوات السياسة الاقتصادية لتحقيق التنمية الوطنية والمحلية،وتزداد أهمية هذه الوسيلة إذا ما علمنا أن الأدوات الأخرى النقدية أثبتت عدم فعاليتها في هذه الدول.

2/ أدوات النظام المالي:

فالأدوات التي يعتمد عليها النظام المالي لتحقيق الأهداف السابقة هي أدوات مالية تتمثل في الإيرادات والنفقات العامة، والميزانية العامة.

ويقع الخلاف بين أنواع هذه النفقات وأنواع الإيرادات التي تعتمد عليها الدولة لتغطية لنفقاتها العامة وهذا من ناحية ومن ناحية أخرى حجم الموارد ومصادرها المتنوعة وكذلك الأهمية النسبية لكل نوع من أنواع

[1]– زينب حسين عوض الله، مبادئ المالية العامة، الدار الجامعية بيروت،1994،ص256.

النفقات العامة، ليس هذا فحسب فالنظام المالي في الدولة ينقسم إلى خاص وعام وتختلف الدول المعاصرة في مدى ترك الحرية للقطاع الخاص فبعضها لا يفرض عليه حدودا أو قيودا تحد من نموه ودول أخرى تجعل القطاع العام هو الأساس الذي يعتمد عليه الاقتصاد الوطني ويكون القطاع الخاص على هامش النظام الاقتصادي وفي حدود ما تسمح به الحكومة.[1]

3/ الفن المالي:

الإطار الفني يقصد به الكيفية التي تستخدم بها الأدوات المالية لتحقيق غرض النظام المالي، فمثلا الفن المالي الخاص بالضريبة يشمل على المادة موضوع الضريبة، سعر الضريبة...الخ.أي أنّ الفن المالي يتحدد بطبيعة الأداة المالية .

كما يعرف الفن المالي بأنه التنظيم المالي ويعتبر كقاعدة عامة يحاول التوفيق بين أمرين متعارضين وهم اعتبارات العدالة بين المواطنين والأنشطة الاقتصادية المتنوعة واعتبارات الحصيلة أي الإيرادات المطلوبة للإنفاق العام وتتباين التنظيمات المالية في ضوء الفلسفة التي تسيطر على النظام هل هي اشتراكية أو رأسمالية في ضوء الغرض الذي يسعى نظام الدولة الاقتصادي لتحقيقه من خلال النظام المالي بما له من آثار مختلفة. [2]

ثانيا: علاقة النظام المالي بالنظام الاقتصادي

هي علاقة الجزء من الكل حيث النظام المالي يعتبر جزءا من النظام الاقتصادي وبالتالي هناك ارتباط بين النظامين وتأثيرهما المتبادل كل على الآخر.

ويقصد بالنظام الاقتصادي[3] مجموعة المؤسسات الاقتصادية التي يتم من خلالها توظيف الموارد الإنتاجية المختلفة واستثمارها لإشباع الحاجات الإنسانية، أهم الوظائف التي يؤديها النظام الاقتصادي ما يأتي:

- تحديد كميات ونوعيات السلع والخدمات المنتجة بين استهلاكية وإنتاجية.
- تقرير طريقة أو طرق الإنتاج بالسنة لكل سلعة، لان هناك طرق إنتاج متعددة يتميز بعضها عن البعض الآخر باختلاف نسب الموارد المستعملة في كل منها.
- قرارات التوزيع، أي كيفية مساهمة أعضاء المجتمع في المجمع الكلي من الإنتاج.

---

[1]- عوف محمود الكفراوي، النظام المالي الإسلامي-دراسة مقارنة-، مؤسسة الثقافة الجامعية،الطبعة2، الإسكندرية،سنة 2003،ص24.

[2]– نفس المرجع السابق، ص25.

[3]- رضا صاحب أبو حمد، الخطوط الكبرى في الاقتصاد الوضعي،دار مجدلاوي للنشر والتوزيع، عمان الأردن 2006،ص32.

ويهدف النشاط الاقتصادي في أي دولة إلى إنتاج وتوزيع السلع والخدمات الضرورية واللازمة لإشباع الحاجات المتزايدة للأفراد والهيئات وهنا نجد أن المظهر الأساسي للنشاط الاقتصادي هو المظهر المادي (الإنتاج والتوزيع) إلا أننا لا يجب أن نتجاهل المظهر المالي، والمظهر المالي هو مجموع التدفقات النقدية والأنشطة المالية التي يقوم بها كل من الأفراد والهيئات في سبيل تحقيق أهداف النشاط الاقتصادي.[1]

إنّ تطور مفهوم الدولة من الدولة الحارسة إلى الدولة المتدخلة والمنتجة أدى إلى تزايّد أهمية الإيرادات والنفقات العامة وبالتالي الموازنة العامة للدولة، ومالها من دور في تحقيق الاستقرار الاقتصادي، ولهذا يمكن القول أنّ النظام المالي للدولة ما هو إلاّ جزء من النظام الاقتصادي السائد في تلك الدولة،

أما النفقات والإيرادات العامة ما هي إلاّ كميات اقتصادية وهي الأخرى تمثل الجزء من الكل، تقوم بينهما علاقات متبادلة في آن واحد.

- الإيرادات العامة تقتطع من الكميات الاقتصادية الكلية وهي الدخل القومي والإنفاق القومي،
- النفقات العامة فتعود فتضاف إلى الكميات الاقتصادية الكلية، فهي تؤدي إلى زيادة الإنفاق القومي، وتسهم في خلق جزء من الناتج القومي.[2]

بما أنّ النظام المالي يقوم داخل نظام اقتصادي واجتماعي وسياسي معين فيكون انعكاسا لهذا النظام، كما يشكل جزءا هاما من هذا الأخير، وبالتالي يعتبر أداة هامة لتحقيقه .

مما سبق نقول أنّ النظام المالي يقوم على أساس المعطيات التي تشكل النظام الاقتصادي والسياسي للبلد، ويتغير من بلد لآخر وحتى داخل البلد نفسه يتغير من وقت لآخر حسب تغير الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية والسياسية لهذا البلد. .

فالنظام المالي يتأثر بالنظام الاقتصادي السائد في الدول، فالواقع الاقتصادي السائد في المجتمع يؤثر في شكل نظامه الضريبي وفي الأهمية النسبية لمكوناته فإتباع نظام اقتصادي معين ينعكس على النظام المالي للدولة وعلى أدواته المختلفة، فالنظام الرأسمالي يعتمد على الضرائب وهي احد أدوات النظام المالي، لتحقيق أهداف المجتمع من الحصول على الإيرادات اللازمة لتمويل الإنفاق العام ولإعادة توزيع الدخل والثروات بين أفراد المجتمع ولمواجهة التقلبات الاقتصادية وتحقيق الاستقرار والنمو الاقتصادي وهو في ذلك يختلف عن النظام الاقتصادي الاشتراكي الذي يعتمد على التخطيط الشامل لتحقيق أهداف المجتمع وتكون دخول الأفراد جزء من الإنفاق العام ويصبح دو النظام الضريبي في تحقيق أهداف المجتمع ضئيل للغاية، ولذا نجد

[1]- محمد عبد المنعم عقر،الاقتصاد المالي الوضعي والإسلامي بين النظرية والتطبيق، مؤسسة شباب الجامعة، الإسكندرية1999،ص20.

[2]- زينب حسين عوض الله، مبادئ المالية العامة، مرجع سابق، ص725.

اختلافا بينا في النظم المالية والنظام الضريبي كأحد أدواته فيزداد الدور التوجيهي للضرائب في النظم الرأسمالية بالمقارنة بدورها في النظم الاشتراكية حيث التخطيط الشامل، كما تختلف خصائص ومكونات النظام الضريبي في كل من النظامين، ففي الدول الرأسمالية تتعدد الضرائب على الدخل والثروة ولا توجد مثل هذه الضرائب في الاقتصاد الاشتراكي وفي الدول المتقدمة اقتصاديا ترتفع مستويات الدخول فتأخذ ضرائب الدخل الصدارة في تمويل الموازنة العامة أما في الدول المتخلفة فالضرائب على الدخل تمثل نسبة منخفضة كمصدر للتمويل.[1]

فالنظام الاقتصادي السائد في الدولة ودرجة تقدمها ونظامها السياسي يؤثر على النظام المالي من خلال النظام الضريبي ومكوناته وأهميته النسبية كمصدر من مصادر تمويل الموازنة العامة لتحقيق الأهداف المرجوة.

المطلب الثاني: الأنظمة الاقتصادية التقليدية.

لقد تباينت الأنظمة الاقتصادية التقليدية* واختلفت مع اختلاف الأمم والمجتمعات في الكيفية التي يتم بها معالجة المشكلة الاقتصادية، وفي هذا الشأن نجد كل من النظام الرأسمالي، النظام الاشتراكي والنظام المختلط الذي هو خليط بين النظامين السابقين.

أولا: النظام الرأسمالي.

يطلق على هذا النظام أسماء أخرى مثل نظام السوق الحر أو نظام المشروعات الخاصة الحرة، ويقوم هذا النظام على تفاعله الذاتي المرتكز على الحافز الشخصي، حيث يكيف عناصر اقتصاده طبقا لآلية السوق أو يسمى بجهاز الثمن في تحقيق توازي من خلال قوى العرض والطلب، ويقوم هذا النظام على مجموعة من المبادئ الأساسية وهي:

1/ الملكية الخاصة:

تعد الملكية الخاصة[2] لعناصر الإنتاج وما يتفرع عنها من حقوق كحق البيع والانتفاع وحق الإرث وحرية التصرف بها من أهم سمات النظام الرأسمالي، فالأفراد والشركات الخاصة بأنواعها المتعددة تمتلك الأراضي والمزارع والمباني والمصانع ووسائل النقل المختلفة تحت حماية قانون الملكية الخاصة، كما أن حرية التصرف بالأملاك محمية أيضا بالقوانين والتشريعات المختلفة سواء، كانت مملوكة من قبل أصحابها أو مؤجرة أو تم التنازل عنها من فرد أو مؤسسة لآخرين.

---

[1]– عوف محمود الكفراوي، النظام المالي الإسلامي–دراسة مقارنة–، مرجع سبق ذكره ،ص18.

* المقصود بالنظام الوضعي هنا هو النظام الموضوع من طرف الإنسان، على عكس النظام الإسلامي الذي هو نظام رباني.

[2]- رضا صاحب أبو حمد،الخطوط الكبرى في الاقتصاد الوضعي، مرجع سابق، ص38.

وعلى الرغم من أن الملكية الخاصة مصانة بالقانون فان هذا لا يمنع من وجود الملكية العامة في بعض مجالات البنية التحتية اللازمة لتحقيق التنمية الاقتصادية الشاملة في المجتمع، كالطرق والسكك الحديدية والمواصلات والموانئ والمطارات وشبكات الري وغير ذلك.

2/ الحرية الاقتصادية:

يتمتع الأفراد ومالكو عناصر الإنتاج بالحرية الكاملة سواء كانوا عاملين أو مستهلكين أو منتجين. فالمستهلكون لديهم الحرية في اختيار السلع والخدمات التي يرغبون في استهلاكها والمعروضة في السوق حسب أذواقهم وتفضيلاتهم وفي نطاق دخولهم وثرواتهم، وتحدد قرارات الاستهلاك التي يسعى رجال الأعمال إلى إنتاجها، وهكذا تتأثر قرارات الإنتاج للسلع والخدمات بقرارات المستهلكين، وبالتالي تتحدد عملية تخصيص موارد المجتمع على مختلف القطاعات.

كما أن اختيار الفرد لنوع العمل والنشاط والمهنة التي تناسبه تعكس حرية الشخص في تعاقده للعمل وحريته في تحديد نوع النشاط الاقتصادي الذي يود القيام به سواء في قطاع الزراعة أو الصناعة أو الخدمات.

كذلك فان أصحاب المشروعات الخاصة يتمتعون بحرية إنتاج السلع والخدمات شريطة أن لا تكون ضارة بالمجتمع، ويسعون دائما إلى تحقيق أعلى درجة ممكنة من الأرباح، وهناك جانب آخر من الحرية الاقتصادية يتمثل في المنافسة الحرة بين المستهلكين والمنتجين في السوق وحرية الدخول إلى السوق وحرية الخروج منه.[1]

3/ دافع الربح:

إن دافع الربح في النظام الرأسمالي وتحقيق الكسب المادي هو المحرك الأساسي للمبادرة الفردية في إقامة المشروعات الخاصة، وتعتمد الفلسفة الاقتصادية في النظام الرأسمالي كما أشار إليها ادم سميث (Adam Smith) على تحقيق المصلحة الشخصية للفرد بالدرجة الأولى، وحيث أن الأفراد أو المؤسسات يستهدفون تحقيق مصالحهم الشخصية بصرف النظر عن مصالح الآخرين وأثناء سعيهم لتحقيق ذلك سوف ينتهي بهم المطاف وبدون قصد منهم إلى تحقيق مصلحة المجتمع ككل، ويرجع ذلك إلى وجود اليد الخفية، التي تقودهم لتحقيق الانسجام بين المصلحة الخاصة والمصلحة العامة.

[1]–محمد حمدي النشار، النظم الاقتصادية، جامعة أسيوط، مصر 1965، ص 33.

4/التدخل المحدود للحكومة في الاقتصاد:

دعا أنصار النظام الرأسمالي الحر إلى عدم التدخل الحكومي في الشؤون الاقتصادية إلا بمقدار ما يكون ذلك التدخل ضروريا لصيانة الأمن والدفاع عن الوطن والحفاظ على حقوق الملكية الشخصية وخاصة في أواخر القرن الثامن عشر وخلال القرن التاسع عشر، إلا أن تغير الظروف الاقتصادية وحدوث الكساد الاقتصادي الكبير في أواخر العشرينات وأوائل الثلاثينات من القرن العشرين دعا بعض الاقتصاديين إلى توسيع الدور الرقابي للحكومة في الشؤون الاقتصادية جنبا إلى جنب مع الدور الريادي في إنشاء وتنفيذ المشروعات العامة لتحقيق اكبر قدر ممكن من الرفاه الاقتصادي في المجتمع.

واستمر تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية حتى أصبح التدخل الذي يزداد أو يقل حسب الوضع الاقتصادي من سمات النظام الاقتصادي لمعالجة بعض المشاكل الاقتصادية.

أما حل المشكلة الاقتصادية في النظام الرأسمالي فيتم عن طريق جهاز الثمن أو آلية السعر، أي تفاعل قوى الطلب وقوى العرض معا في السوق.[1]

ثانيا: النظام الاشتراكي.

لفظ الاشتراكية يعني الكثير من المعاني المختلفة، فقد يطلق أحياناً على مجرد تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي، فتكون الاشتراكية بذلك نقيضاً لسياسة الحرية الاقتصادية، كما يستعمل أحياناً للدلالة على تدخل الدولة من أجل تحسين حالة العمال والطبقات الفقيرة في المجتمع، وذلك بسن التشريعات التي تخفف عنهم أعباء الحياة، وتمنحهم بعض المزايا، وبهذا المعنى تصبح الاشتراكية ضرباً من ضروب إصلاح خلل النظام الرأسمالي.

وبشكل عام يمكن تعريف النظام الاقتصادي الاشتراكي بأنه:" النظام الذي يتميز بتملك الدولة لعوامل الإنتاج (أي الملكية الجماعية) كالأراضي والآلات والمصانع، وتتخذ جميع القرارات الاقتصادية فيه من خلال جهاز التخطيط، ومن هنا جاءت تسمية هذا النظام بنظام التخطيط المركزي"[2]. ومن أهم مبادئه ما يأتي:

---

[1]- رضا صاحب أبو حمد،الخطوط الكبرى في الاقتصاد الوضعي، مرجع سابق، ص39.

[2]- لبيب شقير، تاريخ الفكر الاقتصادي ، دار النهضة ، القاهرة،1984،ص27

1/ الملكية العامة لعناصر الإنتاج:

تمتلك الدولة أو تسيطر على جميع الأنشطة الاقتصادية والموارد، ولا يسمح بالملكية الخاصة إلا في أضيق الحدود وتكاد تكون شبه معدومة، كما أن الإرث بالنسبة لوسائل الإنتاج ذات الملكية العامة فهو ملغى أيضا حتى تتحقق المساواة بين جميع المواطنين الذين يعيشون في ظل النظام الاشتراكي.

2/الإدارة الجماعية لجميع المنشات الإنتاجية:

تقوم الحكومة الممثلة للمجتمع باختيار المواطنين والفنيين لإدارة المشروعات العامة لتحقيق المصلحة العامة، بدلا من مصلحة فئة محددة في المجتمع.

3/ التخطيط المركزي الشامل لأوجه النشاط الاقتصادي:

تعتمد الحكومة في تحديد كميات وأنواع السلع والخدمات المنتجة في المجتمع على الخطة اقتصادية شاملة، تقوم بإعدادها الهيئة المركزية للتخطيط واللجان الفنية والإدارية المنبثقة عنها، أما الهدف من إنشاء المشروعات العامة فلا يعتمد على تحقيق الأرباح كمقياس وموجه للقرارات الاقتصادية بالدرجة الأولى، وإنما الهدف الأساسي هو إنتاج السلع والخدمات اللازمة لإشباع الحاجات الضرورية لأبناء المجتمع ككل.

أما حل المشكلة الاقتصادية في النظام الاشتراكي فيتم عن طريق التخطيط الاقتصادي الشامل لكافة نواحي الحياة الاقتصادية على اعتبار أنها مشكلة جماعية وليست مشكلة فردية، والجهاز المركزي للتخطيط هو الذي يقوم بإعداد الخطة الاقتصادية الشاملة بالنيابة عن المجتمع، حسب سلم معين للأولويات، كما يقوم بتحديد الوسائل الواجب إتباعها لتحقيق الأهداف العامة للمجتمع.[1]

ثالثا: النظام المختلط.

الواقع أن النظام الاقتصادي المختلط ليس له هوية ذاتية قائمة بذاتها عن هوية النظم الوضعية الأخرى التي تولد عنها، بل هو نظام يجمع بين بعض سمات النظام الرأسمالي وبعض سمات النظام الاشتراكي، مع احتفاظه بالخصائص الأساسية المميزة للنظام الاقتصادي الذي انتقل منه أو تحول عنه. فمثلاً الدول الرأسمالية التي تحولت إلى نظام رأسمالي مختلط مازالت تحتفظ بنظام السوق وبالملكية الخاصة، والدول الاشتراكية التي تحولت إلى نظام اشتراكي مختلط احتفظت بملكية الدولة لوسائل الإنتاج إلا في حدود ضيقة للغاية.

[1]- رضا صاحب أبو حمد، مرجع سابق، ص39.

والهدف من هذا التحول إلى النظام المختلط هو في الواقع المحافظة على النظام الاقتصادي القائم، فمثلاً حينما شعرت بعض الدول الأوروبية التي تطبق النظام الرأسمالي بالكساد العظيم الذي ساد العالم في الثلاثينيات وبعد نهاية الحرب العالمية الثانية 1945م رأت أنه من الضروري التدخل في الاقتصاد من أجل إنقاذه دون أن تحد من حرية الأفراد باتخاذ القرارات الاقتصادية، لأنها رأت أن القطاع الخاص ونظام السوق التلقائي غير قادر وحده وبالسرعة المطلوبة على تحسين مستوى المعيشة للطبقات الفقيرة وإعادة بناء المنشآت والمؤسسات التي دمرت أثناء الحرب، ولهذا تدخلت من خلال التخطيط الاقتصادي والسياسات المالية والنقدية والضمان الاجتماعي، حتى أصبح ذلك من خصائص النظام الاقتصادي الرأسمالي المختلط.[1]

وفي ظل النظام الاقتصادي المختلط يتم حل المشاكل الاقتصادية جزئيا عن طريق آلية السعر، وجزئيا عن طريق إدارة التخطيط المركزي.

المطلب الثالث: الأدوات المالية للنظام المالي.

تتكون الأدوات المالية للنظام المالي من النفقات العامة والإيرادات العامة إضافة إلى الموازنة العامة وهذا ما سنوضحه من خلال البنود التالية:

أولا: النفقات العامة

تعد النفقات العامة إحدى الوسائل المهمة التي تستخدمها الدولة بهدف تحقيق دورها في المجالات الاقتصادية والمالية حيث أنها تعكس جميع الأنشطة العامة ، وتبين برامج الحكومة في الميادين المختلفة في شكل اعتمادات تخصص كل منها لتلبية الحاجات العامة للأفراد ، وسعيا وراء تحقيق أقصى نفع جماعي ممكن ، كما أن تطور الدولة وتنوع مجالات تدخلها بقصد إشباع هذه الحاجات قد فرض على نظرية النفقات العامة أن تتطور هي الأخرى من حيث مفهومها ، وتتحدد أنواعها ، وتقسيماتها والقواعد التي تحكمها وتبرز الآثار الاقتصادية والاجتماعية المترتبة عليها.

1/ تعريف النفقة العامة:

النفقة العامة هي مبلغ من النقود يقوم بإنفاقه شخص عام قصد تحقيق نفع عام(يقصد بالنفقات العامة كل الأموال التي تصرفها الدولة من ما يأتيها من اجل إشباع الحاجات العامة للمواطنين)[2]، كما إن هذه الحاجات العامة تأخذ أشكالا متعددة حيث انه يمكن أن تتمثل في نفقات مرتبات الموظفين، أو دفع أجور المقاولين،أو منح الإعانات، وهكذا.

[1] – محمد حامد، النظم الاقتصادية المعاصرة، جامعة الملك سعود، الرياض،1987م-1407هـ، ص111.

[2]– حسين الصغير، دروس من المالية والمحاسبة العمومية، دار المحمدية العامة،1998 ،ص36.

من خلال هذا التعريف نجد أن النفقة العامة تقتضي توفر بعض الشروط:

- ينبغي أن يكون الهدف منها هو إشباع الحاجة العامة وتحقيق النفع العام، ومنه لا تعتبر من قبيل النفقات العامة تلك النفقات التي تهدف إلى إشباع حاجة خاصة وتحقيق نفع خاص يعود على الأفراد.[1] لكي نكون بصدد نفقة عامة لابد للدولة أن تستخدم **مبلغ من النقود** ثمنا للحصول على ما تحتاجه من سلع وخدمات لازمة لتسيير مرافقها أو ثمنا لرؤوس الأموال الإنتاجية للقيام بمشروعاتها الاستثمارية التي تتولاها بنفسها ولذلك لا يعتبر من قبيل النفقة العامة ما تمنحه الدولة من مساكن مجانية أو إعفاء البعض من الضرائب أو منح الألقاب الشرفية والأوسمة.[2]
- لكي تعد النفقة عامة يجب أن **تصدر عن شخص معنوي عام**، أي تتم عن طريق إحدى مؤسسات الدولة، أي الأشخاص الإدارية العامة وعلى رأسها الدولة والمؤسسات المنبثقة عنها كالهيئات العامة الوطنية والإدارة المحلية (الولايات، البلديات) والأشخاص المعنوية الأخرى.[3]

2/الأهمية العلمية لتقسيم النفقات العامة:

إن تعاظم دور الدولة في الوقت الحاضر أدى إلى أن الدراسة التحليلية للنفقات العامة أخذت حيزا معتبرا في التحليل الاقتصادي الكلي، ولمعرفة الدور الذي تلعبه الدولة يتطلب الأمر التركيز على الآثار الاقتصادية والاجتماعية للنفقات العامة في الاقتصاد الوطني وعلى اعتبار أن النفقات العامة ليست كل متجانس بل يختلف بعضها عن البعض الآخر سواء من حيث طبيعتها أو من حيث آثارها الاقتصادية والاجتماعية وهذا ما أدى إلى ضرورة التمييز بين الأنواع المختلفة للنفقات وتقسيمها إلى أصناف متجانسة سواء من حيث الطبيعة أو من حيث الأغراض الاقتصادية والاجتماعية.

3/ تقسيم النفقات العامة:

من الطبيعي أن يزداد تنوع النفقات العامة بازدياد مظاهر تدخل الدولة في الحياة العامة. لذلك نجد أن الباحثين في المالية العامة أسهبوا في التقسيمات النظرية للنفقات العامة، في حين أن كل دولة أخذت بالتقسيمات الوضعية التي تلائم حاجتها وظروفها ودرجة تطورها الاقتصادي والاجتماعي.

ويمكن تقسيم النفقات العامة إلى مجموعتين رئيسيتين، الأولى:التقسيمات العلمية للنفقات العامة، والمجموعة الثانية: التقسيمات العملية أو الوضعية للنفقات العامة.

---

[1]- سوزي عدلي ناشد، الوجيز في المالية العامة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2000،ص 33.

[2]- بدون مؤلف، ماذا يعني علم المالية العامة؟ دراسة معدة من طرف وزارة المالية، الكويت، منشور على الموقع الالكتروني التالي:
http://www.mof.gov.kw/study3.doc page consultée le (05/08/2012).

[3]- محمد الصغير بعلي،يسرى أبو العلا، المالية العامة، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2003، ص: 23

3-1/التقسيمات العلمية للنفقات العامة:

تضم التقسيمات العلمية للنفقات تقسيمات متعددة تختلف باختلاف الزاوية التي ينظر منها إليها وهي[1]:

أ- النفقات العادية والنفقات غير العادية: يقصد **بالنفقات العادية**، هي النفقات التي تتكرر بانتظام في كل فترة زمنية معينة، عادة ما تكون سنة، أي أنها دورية متجددة مثل رواتب الموظفين ، هذا يعني أن النفقات العادية تتحدد من خلال تكرارها السنوي وليس في مقدارها من سنة إلى أخرى، ويتم تمويل هذه النفقات بواسطة ميزانية عادية، تبرر بإيرادات عادية مثل الضرائب .

أما **النفقات غير العادية**، فهي النفقات التي لا تتكرر ولا تتجدد في كل سنة، بل تحدث في فترات زمنية غير منتظمة ، مثل نفقات إنشاء جسر ، أو فتح شارع ، أو نفقات الحروب وغيرها ، ويتم تمويل هذه النفقات بواسطة ميزانية غير عادية تبرر بإيرادات غير عادية مثل القروض.

ب- النفقات الفعلية والنفقات التحويلية[2]: يقصد **بالنفقات الفعلية**، تلك النفقات التي تقوم بها الدولة وتحصل مقابلها على السلع والخدمات، منها مرتبات وأجور موظفي الدولة والنفقات اللازمة للقيام بالخدمات التعليمية والصحية أو النفقات الخاصة بتوسع المشاريع الإنتاجية القائمة أو إنشاء مشاريع ووحدات جديدة ، وهذا يعني أن النفقات الفعلية تساهم في زيادة الإنتاج القومي بصورة مباشرة .

وهذا يعني أن النفقات الفعلية، هي التي تدفع لقاء مقابل سواء مقابل سلعة أو خدمة ، وعندما تقوم الدولة بإنفاق أموال معينة ، مقابل حصولها على منتجات معينة ، يتمثل ذلك في زيادة طلبها على السلع والخدمات ، وهذه الزيادة من الطلب تحفز المنتجين على التوسع في الإنتاج والذي يترتب عليه زيادة استخدام عناصر الإنتاج ، ثم زيادة دخول أصحاب هذه العناصر. وما يترتب عليه من زيادة من الإنتاج القومي والدخل القومي، ثم الرفاهية الاجتماعية.

أما **النفقات التحويلية** ، فهي تلك النفقات التي تؤدي إلى إعادة توزيع الدخل القومي من فئة اجتماعية إلى فئة أخرى ، أو من قطاع إلى آخر ، بهدف زيادة القوة الشرائية لبعض فئات المجتمع (ذوي الدخول المنخفضة أو المحدودة) لتتمكن من الحصول على السلع والخدمات الضرورية لها ، وبهدف تشجيع بعض القطاعات على زيادة الإنتاج وتحسين نوعيته والحد من ارتفاع الأسعار ، لاسيما أسعار السلع والخدمات الضرورية لمعظم فئات المجتمع ، وبدون أن تؤدي هذه النفقات إلى استهلاك جانب من إنتاج المجتمع من السلع والخدمات ،كما هو الحال بالنسبة للنفقات الفعلية ، وهذا يعني أن النفقات التحويلية

---

[1]- رضا صاحب أبو حمد العلي، المالية العامة، الدار الجامعية للطباعة والنشر و الترجمة، البصرة العراق 2002، ص78.

[2]- نفس المرجع السابق، ص79.

هي نفقات تقوم بها الدولة بدون أن يكون لها مقابل ، بل تأخذ شكل نفقات دعم (إعانات) وهبات، وتبرر هذه النفقات بإيرادات عادية مثل الضرائب ، وهي بذلك تساهم بصورة مباشرة في زيادة الرفاهية الاجتماعية لأفراد المجتمع ، وبصورة غير مباشرة في زيادة الإنتاج القومي .

ج– النفقات الإنتاجية والنفقات غير الإنتاجية: تعرف **النفقات الإنتاجية**، بأنها تلك النفقات التي تؤدي إلى إنتاج السلع والخدمات، والتي عند إضافتها إلى السلع والخدمات المنتجة من قبل القطاع الخاص تحصل على الناتج المحلي، وهذا يعني أن النفقات الإنتاجية، هي النفقات التي تساهم في زيادة الناتج المحلي للبلد .

ومما لاشك فيه، أن الدولة تميل إلى إنتاج العديد من السلع والخدمات الضرورية للمجتمع، بصرف النظر من أنها تأتي بإيراد مالي مربح أو لا تأتي به ، لان الدولة هدفها رفاهية المجتمع، أي إشباع حاجة عامة، وبالتالي فإنها تقدم هذه السلع والخدمات، إما بدون مقابل أو بمقابل رمزي، لتضمن حصول جميع الأفراد عليها ، فضلا عن أن القطاع الخاص غالبا مايبتعد عن إنتاج مثل هذه السلع والخدمات، إما لان إنتاجها غير مربح ، أو لان إنتاجها يتطلب موارد ماليه كبيرة ، يصعب على الأفراد توفرها .

أما **النفقات غير الإنتاجية**، فهي تلك النفقات التي لاتستخدم في زيادة الإنتاج المحلي من السلع والخدمات، بل تستخدم في سبيل المحافظة على النظام العام في البلد.

د– النفقات الإدارية والنفقات الرأسمالية: النفقات الإدارية، هي النفقات اللازمة لسير الإدارات العامة في الدولة ، سواء كانت هذه النفقات تقدم على شكل رواتب وأجور ومكافآت إلى الأفراد العاملين في الادرات العامة مقابل خدماتهم التي يؤدونها إلى هذه الادرات ، أو تكون على شكل نفقات لشراء المستلزمات المطلوبة لهذه الإدارات، أو على شكل أموال تدفعها الدولة إلى بعض الهيئات المحلية ، نظير الخدمات التي تقدمها نيابة عنها ، وهذا يعني أن الدولة بإنفاقها لهذه الأموال تنتظر من وراء هذا الحصول على خدمات ومنافع مباشرة ، لايمكن أن تستغني عنها الوحدات الإدارية الحكومية .

أما **النفقات الرأسمالية**، فهي تلك النفقات الاستثمارية التي تخصصها الدولة للحصول على المعدات الرأسمالية اللازمة لزيادة الإنتاج السلعي (مشروعات إنتاجية) أو لزيادة الخدمات العامة (إقامة مشروعات الخدمات العامة كالمدارس والمستشفيات)

وهذا يعني أن النفقات الرأسمالية تتميز بصفات معينة تميزها عن النفقات الإدارية ، ذلك أن الدولة لا تهدف من وراء هذا الإنفاق إلى تحقيق نفع مباشر، يفيد الجهاز الإداري للدولة، بل تهدف من وراءه زيادة معدلات النمو الاقتصادي والتنمية الاقتصادية في البلد .[1]

[1]– رضا صاحب أبو حمد العلي، نفس المرجع السابق، ص85. بتصرف.

3-2/التقسيمات العملية للنفقات العامة :

تقسم العديد من الدول النفقات العامة على أسس وضعية (عملية) بدلا من الاعتماد على الأسس العلمية (الاقتصادية) لتقسيم نفقاتها، وذلك لاعتبارات تاريخية وإدارية ووطنية، ويمكن تقسيم النفقات العامة وفقا" للتقسيمات العملية إلى ثلاثة تقسيمات وهي[1]:

أ- التقسيمات الإدارية للنفقات العامة: مع أن التقسيمات الإدارية للنفقات العامة تعد من أقدم التقسيمات الوضعية، فإنها ما تزال تحتل مكانة مهمة في مجال إعداد وتنفيذ الميزانية العامة للدولة ، إذ يجري توزيع النفقات العامة وفقا لهذا التقسيم على أساس الجهة التي تقوم بالإنفاق، أي وفقا للوحدات الإدارية التي أعطيت حق التصرف في الأموال مثل الوزارات، وقد كان عدد هذه الوزارات محدودا في السابق، وذلك لمحدودية سلطات الدولة التي كانت تتركز في الدفاع الخارجي والأمن الداخلي والعدالة إضافة إلى ما تقدمه لبعض السلع والخدمات التي لا يرغب القطاع الخاص تقديمها لأفراد المجتمع .

ونظرا لعدم توافق هذا التقسيم مع توسع واجبات الدولة وتعددها، فقد ظهرت الحاجة إلى تقسيم آخر يتناسب مع وظائف الدولة المتعددة، وهو التقسيم الوظيفي الذي يكون أكثر تناسبا مع تطور واجبات الدولة.

ب- التقسيمات الوظيفية للنفقات العامة: ترتبط التقسيمات الوظيفية للنفقات العامة بالمفاهيم الحديثة للمالية العامة، حيث أن النفقات العامة من خلال هذا التقسيم لم تعد أداة لتمويل الجهاز الإداري للدولة فحسب، وإنما كأداة لتنفيذ سياسات الدولة المختلفة في مجال السياسة والاقتصاد والاجتماع ... الخ ، أي أن هناك أهدافا متعددة تسعى الدولة إلى تحقيقها ، وبالتالي أصبح من الضروري، أن يجري تقسيم النفقات العامة على أساس وظائف الدولة ، التي تضطلع بها، وليس وفقا للوحدات الإدارية التي أعطيت حق التصرف في الأموال كالوزارات .

وقد استخدمت هذا التقسيم لجنة هوفر (Hoover) في الولايات المتحدة ، ثم انتشر في كثير من الدول الأوربية ، وبناء عليه يتم تقسيم النفقات العامة وفقا للوظائف الرئيسية في الدولة ويبلغ عددها ثماني وظائف هي :

الإدارة العامة والسلطات العامة، القضاء والأمن، العلاقات الخارجية، الدفاع الوطني، التعليم والثقافة، النشاط الاجتماعي (الصحة، العمل...)، النشاط الاقتصادي (الزراعة، الصناعة، التجارة، ...)، الإسكان.

---

[1]– رضا صاحب أبو حمد العلي، نفس المرجع السابق، ص86.بتصرف.

ج- التقسيمات الاقتصادية للنفقات العامة: وهي تلك التقسيمات التي يمكن أن تجرى وفقا لمهام مختلف دوائر الدولة، مع الاهتمام بان توزيع هذه المهام حسب تدخل الدولة في الحقول الاقتصادية المختلفة كالصناعة والزراعة والتجارة... الخ، إلا انه من الأفضل أن يأخذ التقسيم الاقتصادي للنفقات العامة بعين الاعتبار الجوانب الاقتصادية والاجتماعية في الميزانية وكما يأتي:

- النفقات اللازمة لسير الإدارة ومختلف المصالح الحكومية .
- نفقات التجهيز والإنشاء.- نفقات تحويلية.

4/ الآثار الاقتصادية للنفقات العامة: يؤثر الإنفاق العام على الأنشطة الاقتصادية في المجتمع ككل، وينعكس ذلك التأثير أهم المؤشرات والمجمعات الاقتصادية، بصورة مباشرة أو غير مباشرة.

4-1/ الأثر المباشر للإنفاق العام على الناتج القومي:

وهذا ما يطلق عليه "إنتاجية الإنفاق العام" ودرجة تأثيره تتوقف على مدى كفاءة استخدامه، ويؤثر الإنفاق العام على الناتج القومي من النواحي التالية:[1]

- زيادة القدرة الإنتاجية أو الطاقات الإنتاجية في شكل إنفاق استثماري، وبالتالي يكون له أثر إيجابي على الإنتاج أو الناتج القومي.
- إن النفقات الجارية يمكن أن تكون سبباً لزيادة إنتاج عناصر الإنتاج من خلال التعليم والصحة والثقافة والتدريب مما يزيد من الناتج القومي.
- يؤدي إلى زيادة الطلب الفعال، ومن خلال كم ونوع الإنفاق العام، فعن تأثيره يتوقف على درجة مرونة الجهاز الإنتاجي، فإذا كان الجهاز الإنتاجي مرن فإن الأثر سيكون إيجابياً، أما إذا حدث العكس فسيكون له الأثر السلبي (كأن يكون الجهاز الإنتاجي غير مرن أو ضعيف المرونة).

4-2/ الأثر المباشر للإنفاق العام على الاستهلاك القومي:

يوثر الإنفاق على الاستهلاك القومي من عدة جوانب أهمها:

- عندما تقوم الحكومة وأجهزتها بشراء خدمات استهلاكية مثل الدفاع والأمن والتعليم، وعندما تقوم بشراء سلع استهلاكية في شكل ملابس ومستلزمات وأدوية فإنها تزيد الاستهلاك القومي.
- عندما تقدم دخولاً في شكل أجور ومرتبات وفوائد مدفوعة لمقرضيها، فإن ذلك يؤدي إلى زيادة الاستهلاك القومي، بالإضافة إلى ذلك فإنه عندما تقوم الحكومة بمنح إعانات بطالة وغيرها، أو تقديم إعانات دعم عينية فهي تزيد أيضا من الاستهلاك القومي.

---

[1]- عبد المطلب عبد الحميد، السياسات الاقتصادية على مستوى الاقتصاد الكلي (تحليل كلي)، القاهرة: مكتبة زهراء الشرق، 1997، ص:60.

4-3/ الأثر غير المباشر للإنفاق العام على الإنتاج والاستهلاك القومي

يتولد الأثر غير المباشر للإنفاق العام على كل من الاستهلاك والإنتاج القومي من خلال ما يعرف بأثر مضاعف الاستهلاك والذي يعني أن الزيادة الأولية في الإنفاق تؤدي إلى زيادات متتالية في الاستهلاك خلال دورة الدخل، وأيضا هناك الأثر غير المباشر المتولد من خلال ما يعرف بأثر المعجل (للاستثمار)، والذي يعني أن الزيادة الأولية في الإنفاق تؤدي إلى زيادات متتالية في الاستثمار وبالتالي زيادات غير مباشرة في الإنتاج خلال دورة الدخل.

4-4/ الأثر على الادخار القومي

عند ثبات الدخل وزيادة الاستهلاك فإن ذلك يؤدي إلى انخفاض الادخار القومي ويؤثر على الاستثمار بالسلب، ومن ثم يؤثر على الإنتاج بالسلب، نفس النتائج تظهر عندما يزيد الاستهلاك بمعدل يفوق زيادة الدخل القومي. هذا بالإضافة إلى أنه إذا كان الإنفاق يزيد بمعدل أكبر من الإيرادات، فإن الأثر سيكون سالباً على الادخار القومي والعكس صحيح.

ثانيا: الإيرادات العامة.

إن دور الدولة في الحياة الاجتماعية والاقتصادية اتسع بتطور طبيعة الدولة من حارسة إلى متدخلة، وقد ترتب على اتساع هذا الدور وتطوره تزايد النفقات العامة، ولتغطية هذه النفقات يلزم للدولة الحصول على إيرادات كافية لتغطية هذه النفقات المتزايدة، والإيرادات العامة هي المصادر التي تستمد الدولة منها الأموال اللازمة لسد نفقاتها، وهذه الموارد متعددة.

ولقد تطورت نظرية الإيرادات العامة بتطور وظيفة الدولة وشموليتها فبعد أن كان التقليديون يعتنقون مبدأ تحديد الإيرادات العامة قصد تغطية النفقات العامة،فقد أصبح في الوقت الحالي، للإيرادات أهداف تدخلية بالدرجة الأولى، فلم تعد مرتبطة بتغطية النفقات العامة، بل تطور دورها حيث أصبحت مسؤولة عن تحقيق التوازن ليس المالي وإنما التوازن الاقتصادي، الاجتماعي،واستغلال الموارد المعطلة، ومن ثم أصبح للإيرادات العامة وظائف حسب تطور حجمها وتعدد أنواعها وأغراضها في التوجيه الاقتصادي والاجتماعي (لذا لم تعد نظرية الإيرادات العامة مقصورة على تمويل النفقات العامة، بل أصبحت بالإضافة إلى ذلك أداة من أدوات التوجيه الاقتصادي والاجتماعي، ومثل ذلك منع أوجه النشاط الاقتصادي غير المرغوب فيها،أو توجيه الاستثمار وأصبحت أداة لمحاربة التضخم، وأداة لإعادة توزيع الدخول والثروات، وهو ما أدى إلى تطور أغراض النظام المالي).[1]

[1]—السيد عبد المولى السيد، المالية العامة–الأدوات المالية: النفقات العامة ومصادر الايرادات العامة ...،دار الفكر العربي، 1975، القاهرة، ص192.

1/ تعريف الإيرادات العامة:

يمكن تعريف الإيرادات العامة بمجموع الأموال التي تحصل عليها الحكومة سواء بصفتها السيادية أومن أنشطتها وأملاكها الذاتية أومن مصادر خارجة عن ذلك، سواء أكانت قروضا داخلية أو خارجية، أو مصادر تضخمية، لتغطية الإنفاق العام خلال فترة زمنية معينة، وذلك للوصول إلى تحقيق عدد من الأهداف "الاقتصادية والاجتماعية والمالية".[1]

يظهر من هذا التعريف أن الإيرادات العامة متنوعة ومتعددة يمكن تقسيمها إلى ثلاث مصادر: الإيرادات السيادية وفي مقدمتها الضرائب والرسوم، والإيرادات الاقتصادية التي تعبر عن إيرادات الدولة من أملاكها ومشرعاتها الاقتصادية، أما المصدر الثالث فهو الإيرادات الائتمانية ويمثل القروض المحلية والخارجية التي تحصل عليها الدولة لتمويل نفقاتها العامة.[2]

2/ تقسيم الإيرادات العامة:

لقد عرفت الإيرادات العامة الكثير من التقسيمات وذلك استنادا إلى مجموعة من المعاير، أهمها:[3]

2-1/ الإيرادات الأصلية والإيرادات المشتقة: (هذا التقسيم من حيث المصدر) يقصد بالإيرادات الأصلية ما تحصل عليه الدولة من إيراد ممتلكاتها وهي ما تعرف **بإيرادات الدومين** أو ما يسمى بإيرادات القطاع العام، أما الإيرادات المشتقة هي تلك الإيرادات التي تحصل عليها الدولة عن طريق اقتطاع جزء من ثروة الآخرين ويشمل هذا النوع باقي الإيرادات غير إيرادات الدومين أو القطاع العام.

2-2/ الإيرادات الجبرية والإيرادات غير الجبرية: (هذا التقسيم من حيث التحصيل) فالإيرادات الجبرية تحصل عليها الدولة بالإكراه، وتشمل الضرائب، القروض الجبرية، الغرامات، التعويضات...الخ. أما الإيرادات غير الجبرية فهي تلك الإيرادات التي تحصل عليها الدولة بغير الإكراه، مثل إيرادات المشروعات العامة والرسوم والقروض الاختيارية...الخ.

2-3/ الإيرادات العادية والإيرادات غير العادية: (هذا التقسيم من حيث دورية وتكرار الإيرادات في الميزانية) يقصد بالإيرادات العادية تلك الإيرادات التي تحصل عليها الدولة بصفة منتظمة ودورية وتتمثل في إيرادات الدومين والمقصود بها الممتلكات العقارية المنتجة للمداخيل، والتي تملكها الدولة ملكية عامة أو خاصة بالإضافة إلى إيرادات الضرائب والرسوم...الخ. أما الإيرادات غير العادية فيقصد بها الإيرادات

---

[1]- عبد المطلب عبد الحميد، السياسات الاقتصادية على مستوى الاقتصاد الكلي (تحليل كلي)، مرجع سابق، ص:63.

[2] – بدون مؤلف، ماذا يعني علم المالية العامة؟، مرجع سابق، ص: 01.

[3] - جمال يرقي، أساسيات في المالية العامة وإشكالية العجز في ميزانية البلدية، رسالة مُقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم الاقتصادية (فرع التسيير)، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر، 2002، ص: 19.

الاستثنائية، وتكون عند فترات زمنية متباعدة، وعند الحاجة إليها (أحيانا في ظروف غير عادية تضطر الدولة إلى الإنفاق الغير عادي، وهذه الأخيرة تكون مبرر لأن تحصل الدولة على إيرادات غير عادية لتشكيل ميزانية غير عادية).

2-4/إيرادات الاقتصاد العام والإيرادات الشبيهة بإيرادات الاقتصاد الخاص :

ووفق هذا التقسيم تكون إيرادات الاقتصاد العام هي تلك التي تعتمد على ما للدولة من سيادة وسلطة ولذلك تسمى أيضا بالإيرادات السيادية وتتمثل بالضرائب والرسوم والإصدار النقدي الجديد والغرامات الجنائية أما الإيرادات الشهبية بإيرادات الاقتصاد الخاص فهي تتمثل بدخل الدولة من أملاكها ومشروعاتها العامة وكذلك القروض والإعانات.

3/ أنواع الإيرادات العامة:

لقد صاحب تطور دور الدولة في النشاط الاقتصادي وزيادة نفقاتها العامة تطوير حجم وأنواع الإيرادات العامة للدولة وتعدد أغراضها، وكذا زيادة الأهمية النسبية لبعض هذه الإيرادات.

وقد أدى هذا التطور في حجم ونوع الإيرادات العامة إلى تعدد تقسيماتها؛ تبعا لاختلاف المعيار المستند عليه، فمنهم من قسمها إلى إيرادات محلية وإيرادات خارجية، ومنهم من قسمها إلى إيرادات ضريبية وغير ضريبية، كما قسمها البعض الآخر إلى إيرادات اقتصادية وإيرادات ائتمانية وأخرى سيادية....، إلى غير ذلك من التقسيمات.

3-1/ الضرائب

تعتبر الضرائب أهم مصادر الإيرادات العامة، التي تعتمد عليها الحكومات المعاصرة في تغطية جانب كبير من نفقاتها العامة.

أ/ تعريفها:

لقد وضع كتاب المالية العامة عدة تعاريف للضرائب، حاولت أن تلم بجميع جوانبها، وتتوافق مع التطور السريع لدورها نتيجة التطور الاقتصادي والاجتماعي للمجتمعات المعاصرة، يمكن أن نستنتج منها التعريف التالي:" الضريبة هي التزام نقدي تفرضه الدولة على الأشخاص الطبيعيين والمعنويين وفقا لقدراتهم التكليفية، بصفة نهائية وبدون مقابل قصد المساهمة في تغطية الأعباء العامة".[1]

من خلال هذا التعريف يمكن أن نستنتج الخصائص العامة للضريبة:

- الضريبة هي مبلغ نقدي؛ أي أنه لا يجوز أن تكون على شكل سلعة أو خدمة.

[1]- عبد المطلب عبد الحميد، السياسات الاقتصادية على مستوى الاقتصاد الكلي (تحليل كلي)، مرجع سابق، ص:66.

- الضريبة تدفع جبرا؛ أي أن المكلف مجبر على دفعها، متى توفرت فيه شروط أدائها.
- الضريبة تفرض وفقا لمقدرة المكلفين؛ أي أن الضريبة تفرض على كل شخص قادر على الدفع تبعا لمقدرته المالية.
- الضريبة تدفع بصفة نهائية؛ أي أن دافع الضريبة لا يمكنه استردادها.
- الضريبة تدفع بدون مقابل أي أن دافع الضريبة لا يحصل مقابلها على منفعة محددة خاصة به.
- الضريبة تدفع قصد تحقيق منفعة عامة؛ أي أن حصيلة الضرائب تستخدم لتغطية النفقات العامة بما يتوافق مع أهداف السياسة الاقتصادية والاجتماعية والمالية.

أما النظام الضريبي فيمكن تعريفه بأنه مجموعة من الضرائب والفرائض التي يلتزم رعايا دولة معينة في زمن محدد بأدائها للسلطة العامة على اختلاف مستوياتها من مركزية أو محلية، وتختلف ملامحه (النظام الضريبي) بين المجتمع الرأسمالي و المجتمع الاشتراكي، كما تختلف صورته في المجتمع المتقدم عن صورته في المجتمع المتخلف.[1] أما السياسة الضريبية فهي تعبر عن مجموع التدابير ذات الطابع الضريبي المتعلق بتنظيم التحصيل الضريبي قصد تغطية النفقات العامة من جهة والتأثير على الوضع الاقتصادي والاجتماعي حسب التوجهات العامة للاقتصاد من جهة ثانية.[2]

ب/ أنواع الضرائب: تنقسم الضرائب إلى عدة أنواع، نذكر بعضها في النقاط التالية:

– الضرائب على الأفراد والضرائب على الأموال: ويقصد بالضرائب على الأفراد؛ تلك الضرائب التي تتخذ من الشخص نفسه وعاء للضريبة؛ بغض النظر عما في حوزته من أموال، أما الضرائب على الأموال فتفرض على رأس المال سواء كان عاملا من عوامل الإنتاج أو عائدا من عوائده، عقارا أو منقولا، سلعة استثمارية أو سلعة استهلاكية، متخذا صورة دخل أو ثروة أو إنفاق.

– الضرائب التوزيعية والضرائب القياسية: يقصد بالضرائب التوزيعية، الضرائب التي تحدد السلطات المالية مقدارها الكلي، على أن يوزع على الممولين تبعا لمقدرتهم على الدفع دون تحديد سعر الضريبة، وقد تم العدول عنها لأنها لا يتفق ومبادئ العدالة الضريبية، أما الضرائب القياسية فهي الضرائب التي تحدد السلطات المالية سعرها دون تحديد مقدارها الكلي، وهي الشائعة الاستعمال عند كل الدول.[3]

---

[1]- يونس أحمد البطريق، "النظم الضريبية"، الدار الجامعية، الإسكندرية، مصر،2001، ص: 18-19.

[2]- عبد المجيد قدي، المدخل إلى السياسات الاقتصادية الكلية دراسة تحليلية تقييمية،،ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 2000 ،ص139.

[3]- عبد المطلب عبد الحميد، السياسات الاقتصادية: تحليل جزئي وكلي، مرجع سابق، ص69.

– **الضرائب العينية والضرائب الشخصية:** يقصد بالضرائب العينية؛ الضرائب التي تراعي مصدر الدخل، وتصيب العنصر الخاضع للضريبة بأكمله(دخل أو ثروة)، وتفرض بسعر موحد(ضرائب نسبية)، وتكون على إجمالي الدخل أو رأس المال، أما الضرائب الشخصية فهي الضرائب التي تأخذ مصدر الدخل بعين الاعتبار، وتتعدد بتعدد مصادر الدخل، وتفرض بأسعار متزايدة.

– **الضرائب المباشرة وغير المباشرة:** يمكن التفريق بين هذين النوعين من الضرائب وفقا للطريقة التي يتم بها تحصيل الضريبة، فالضرائب المباشرة يتم تحصيلها بناء على أوراق وقوائم إسمية، ومن المستحيل نقل عبئها، ودافعها هو الذي يتحملها (ضرائب الدخل)، وتفرض دوريا (سنويا) على المركز المالي للممول الذي يتكون من عناصر ثابتة ودائمة لفترة طويلة، أما الضرائب غير المباشرة فيمكن نقل عبئها، ودافع الضريبة هو الذي يتحملها (الضرائب الجمركية، ضريبة المبيعات)، وتتوقف على درجة مرونة العرض والطلب على السلعة محل الضريبة، ونوع العنصر الخاضع ومدى توافر أو انعدام المنافسة، ويتم تحصيلها دون إصدار قوائم.

3-2/ إيرادات أخرى

بالإضافة للضرائب، تستخدم الدولة لتغطية نفقاتها العامة؛ إيرادات أخرى نذكر منها:

أ/ الرسوم والإتاوات:

يقصد بالرسم ذلك المبلغ المالي الذي يدفعه الفرد جبرا مقابل منفعة خاصة تقدمها له الدولة كرسوم التعليم، الرسوم القضائية، رسوم جواز السفر.....إلخ.

أما الإتاوة فيقصد بها " ذلك المبلغ من المال الذي تحدده الدولة، ويدفعه بعض أفراد طبقة ملاك العقارات نظير عمل عام قصد به المصلحة العامة، فعاد عليهم علاوة على ذلك بمنفعة خاصة؛ تتمثل في ارتفاع القيمة الرأسمالية لعقاراتهم".[1]

ب/ إيرادات الدولة من ممتلكاتها (الدومين):

يطلق لفظ الدومين على ممتلكات الدولة أيا كانت طبيعتها عقارية أو منقولة وأيا كانت نوع ملكية الدولة لها خاصة أو عامة، وينقسم إلى قسمين:

- **دومين عام:** يشمل جميع الأموال التي تمتلكها الدولة (أو الأشخاص العامة الأخرى) والتي تخضع لأحكام القانون العام، وتخصص للنفع العام مثل: الطرق والحدائق العامة...وعادة ما لا تتقاضى الدولة ثمنا مقابل استعمال الأفراد لهذه الأموال.

[1]- حامد عبد المجيد دراز، مبادئ الاقتصاد العام. مركز الإسكندرية للكتاب، 2001، ص 101.

➢ **دومين خاص:** يراد به الأموال التي تملكها الدولة ملكية خاصة، والتي تخضع بوجه عام لقواعد القانون الخاص، فيمكن التصرف فيه بالبيع وغيره، والتي تدر على الدولة إيرادا.

ج/ القروض العامة:

يقصد بالقروض العامة المبالغ النقدية التي تقترضها الدولة أو الهيئات العامة من الأفراد أو الهيئات الخاصة، أوالهيئات العامة الوطنية أو الأجنبية أو المؤسسات الدولية مع الإلتزام برد المبالغ المقترضة وفوائدها طبقا لشروط القروض.

تنقسم القروض العامة إلى عدة أنواع بحسب اختلاف المعيار الذي يستند إليه التقسيم، وأهمها:[1]

- **القروض الداخلية والقروض الخارجية (معيار التفرقة هو مصدر القروض):**

– القروض الداخلية: تأتي من النظام المصرفي أو أجهزة تجمع الأموال مثل هيئة التأمينات، ويمكن الاقتراض من الجمهور مباشرة، والقروض من المدخرات مثل: شهادات الإستثمار والسندات، وأذونات الخزانة والقروض الداخلية، تصدرها الدولة داخل حدودها الإقليمية، ويكتب فيها المواطنون أو المقيمين على إقليم الدولة.

– القروض الخارجية: تمثل مديونية الدولة تجاه أشخاص غير مقيمين في إقليمها، سواء كانوا أشخاصا طبيعيين أو معنويين ممثلين في شركات؛ أو هيئات خاصة أو حكومات أجنبية أو هيئات دولية.

- **القروض الاختيارية والقروض الإجبارية (معيار التفرقة هو حرية الاكتتاب):**

– القروض الاختيارية: هي القروض التي يكتتب فيها الأفراد أو الهيئات الوطنية، الخاصة أو العامة طواعية واختيارا.

– القروض الإجبارية: فهي القروض التي يكتتب فيها الأفراد أو الهيئات الوطنية، الخاصة أو العامة وغيرها إجباريا.

- **القروض قصيرة ومتوسطة وطويلة الأجل (ومعيار التفرقة هو الزمن):**

– القروض القصيرة تسدد لفترة لا تزيد عن سنة.

– أما القروض متوسطة الأجل فهي التي تتراوح مدتها بين سنة وخمس سنوات.

– أما القروض طويلة الأجل فهي تلك القروض التي تتجاوز مدتها خمسة سنوات.

[1]– حامد عبد المجيد دراز، نفس المرجع السابق، ص102.

د/ الإصدار النقدي الجديد:

يقصد بالإصدار النقدي الجديد كمية النقود الجديدة التي تقوم الدولة بإصدارها من أجل تمويل احتياجاتها التمويلية، وهو أسلوب يتسبب عادة في انتشار موجات تضخمية، إذا لم يصاحبه وجود عوامل إنتاج عاطلة، وجهاز إنتاجي مرن، لاستيعاب هذه الزيادة.

بالإضافة إلى هذه الموارد المالية، تمتلك الدولة إيرادات أخرى تعتمد عليها في تمويل إنفاقها العام، مثل عوائد الأثمان العامة، المساعدات والهبات....إلخ.

ثالثا: الموازنة العامة

تعتبر الموازنة أو (الميزانية) العامة• من أهم الأدوات المالية للنظام المالي، لما يمكن أن تحدثه من آثار على الهيكل الاقتصادي، ذلك لأنها تجمع بين كل من الجانب الإنفاقي و الإيرادي للحكومة، وبذلك فهي صورة صادقة عن الأحوال الاقتصادية و الاجتماعية والسياسية في كل مرحلة من مراحل تطورها.

وقد تناولت معظم الدراسات المتعلقة بالموازنة العامة للدولة وكافة جوانبها، تعبير "**الموازنة العامة**" بدلا من التسمية الشائعة "**الميزانية العامة**"؛ ولعل الهدف من وراء هذا التعديل هو التفريق بين الموازنة العامة للدولة والميزانية المعروفة في المشروعات التجارية. وتعددت تعاريف الموازنة العامة، واختلفت فيما بينها في عدة جوانب، كالآثار التي تحدثها أو العلاقات التي تربطها بالنظام الاقتصادي، والإطار القانوني الذي يميزها.

• سنحاول من خلال المباحث الموالية التطرق بشئ من التفصيل عن ماهية الموازنة العامة وقواعد وعملياتها، كونها تعتبر المحور الرئيسي في دراستنا.

المبحث الثاني: طبيعة الموازنة العامة للدولة.

تمهيد:

اتفقت دول العالم على تصوير البرنامج المالي لعمل حكومتها بوثيقة مالية سميت الموازنة العامة للدولة، وتتضمن هذه الوثيقة تحديدا مسبقا لنشاطات الدولة بما يحقق مصالحها وأهدافها، وتشمل مجمل الإيرادات والنفقات العامة.[1] ولقد تعددت التعاريف التي تناولت الموازنة العامة بتعدد الفقهاء والعلماء، واختلفت هذه التعريفات باختلاف الدول ونظمها السياسية والاقتصادية ونظرة كل منها إلى الموازنة، وتجدر الإشارة إلى أن الغاية من تعريف الموازنة العامة هو توضيح مفهومها وإظهار طبيعتها وبنيتها، وكل هذا لتبيان أهمية الدور الذي تلعبه في مختلف نواحي الحياة وميادينها الاقتصادية والاجتماعية والسياسية.

المطلب الأول: نشأة ومفهوم الموازنة العامة

سوف نحاول ضمن هذا المطلب التطرق إلى نشأة الموازنة العامة للدولة، ثم إعطاء تعريف للموازنة لغة ثم تعريفها الاصطلاحي عند علماء المالية ومن ثمة استخلاص أهدافها العامة من خلال تعاريفها، إضافة إلى دورها التنموي في جميع الميادين.

أولا: نشأة وتطور الموازنة العامة.

عندما انتقل المجتمع إلى مرحلة تكوين الدولة وقامت الحكومات، بدأت تبحث عن موارد دائمة لتغطية نفقات وظائفها الأساسية،[2] وإذا تفحصنا التاريخ الحديث (نسبيا) لنرى كيف سارت الأمور في القرون الوسطى في انجلترا وفرنسا مثلا، نرى أن الملك كان يغطي نفقات المملكة بما تدره عليه أملاك التاج الخاصة وكان حرا في الإنفاق كيفما يشاء، وكان يحق له عند الضرورة أن يفرض ما يشاء من ضرائب لتغطية نفقاته[3].

وكذلك كان الوضع في معظم المجتمعات إذ كانت الحكومات تفرض ضرائب عديدة وبنسب مرتفعة في أكثر الأحيان لتغطية نفقاتها التي فيها من التجاوزات الكثير في معظم الأحيان، مما جعل الشعوب تئن من وطأة ظلم هذه الضرائب، وبدأت تسعى إلى المطالبة بعدم جعل هذه الجبايات شرعية إلا إذا أقرت من قبل ممثلي الشعب، وبداية ظهر اهتمام الشعب بجانب الإيرادات والمطالبة بالموافقة عليها من قبل ممثليهم، ففي عام 1217م وقع الملك يوحنا- ملك انجلترا- على الوثيقة العظمى (الماغناكارتا) وأصبح لابد من عرض

---

[1]– عصام بشور، المالية العامة والتشريع المالي، منشورات جامعة دمشق 1995-1996،ص397.

[2]– محمد شاكر عصفور، أصول الموازنة العامة، دار المسيرة للنشر، عمان، 1988،ص17.

[3]– حسن عواضة، المالية العامة (دراسة مقارنة)، دار النهضة العربية ط5، بيروت 1971، ص29.

الضريبة على مجلس العموم (البرلمان) واخذ موافقته عليها.[1] ثم تحول الاهتمام إلى جانب إنفاق هذه الضرائب وضرورة عرضها والموافقة عليها من قبل ممثليهم أيضا، ففي عام 1688م قامت ثورة في انجلترا على أثرها فرض البرلمان على الملك ضرورة عرض معظم النفقات عليه قبل إنفاقها.

وكانت انجلترا بهذا أول دولة تطبق مبادئ تتعلق برقابة البرلمان على الإيرادات والنفقات العامة، وفي فرنسا نجد انه من المبادئ التي كانت سائدة في القرن الرابع عشر عدم جواز فرض أية ضريبة إلا برضى ممثلي الشعب، ومع ذلك لم يكن الملك يتقيد كثيرا بهذا المبدأ إلى أن نشبت الثورة الكبرى (1789م) وأعلنت الجمعية الوطنية أن من حق الشعب أن يتأكد من ضرورة فرض ضرائب وان يوافق عليها،ويراقب استعمالها مباشرة أو عن طريق ممثليه،[2] ثم جاء أخيرا التركيز على ضرورة الموافقة على التحصيل والإنفاق بشكل عام ودوري، ففي عام (1822م) أصبح وزير الخزانة في انجلترا يظهر سنويا في البرلمان لعرض الوضع المالي للدولة.[3]

وهناك كتاب آخرون يشيرون إلى أن إقرار الموازنة من قبل البرلمان الانجليزي لم يكن إلا في عام (1837م).[4]وأيا كان الأمر فقد تبلورت فكرة الموازنة بصورتها النهائية في تلك الفترة ومن ثم انتقلت إلى فرنسا والولايات المتحدة الأمريكية ثم بقية دول العالم.[5]

وقبل أن تتطور الموازنة وتصبح على ما هي عليه الآن مرت بعدة مراحل،[6] فقد كانت فيما مضى مجرد وسيلة للحصول على النقود وكيفية صرفها، ولهذا كانت أهم وظائف الموازنة، التركيز على عنصر الرقابة على الإنفاق العام، ومن اجل ذلك اعتمد أسلوب تبويب النفقات تبويبا إداريا (حسب الوحدة الإدارية)ثم تبويبا تفصيليا تبعا للغرض من الإنفاق.

ويطلق على هذا النوع من الموازنات الموازنة التقليدية أو موازنة البنود، وقد كان هذا هو الاتجاه الأول للموازنة، ومتعارف عليه باسم الاتجاه الرقابي للموازنة.[7]

ومنذ بداية القرن الحالي اخذ حجم الموازنات الحكومية في العالم يزداد نتيجة لزيادة النشاط الحكومي وتعود أسباب ذلك إلى عدة أمور أهمها: الظروف المالية التي صاحبت الحربين العالميتين من جهة

---

[1]- محمد شاكر عصفور، أصول الموازنة العامة، مرجع سابق، ص 17-18.

[2]- حسن عواضة، المالية العامة (دراسة مقارنة)،مرجع سابق، ص30،31.

[3]- محمد شاكر عصفور، أصول الموازنة العامة، مرجع سابق، ص 18-19.

[4]– حسن عواضة، المالية العامة (دراسة مقارنة)،مرجع سابق، ص30.

[5]– محمد شاكر عصفور، أصول الموازنة العامة، مرجع سابق، ص 19.

[6]– محمد عبد المنعم خميس، الموازنة العامة للدولة ودورها في التنمية الاقتصادية،مجلة الإدارة سوريا،أكتوبر 1971،ص76.

[7]– أنور عبد الخالق عبد الله، الاتجاهات الحديثة للموازنة العامة، مجلة الإدارة سوريا، يوليو 1977،ص62،63.

ومن جهة أخرى التغيير الجذري لدور الدولة ومسؤوليتها اتجاه الأفراد، والعمل على توسيع نشاطها اقتصاديا واجتماعيا.[1]

ولهذا أصبحت الدولة تعتبر الموازنة أداة تستخدم لخطط التنمية الطويلة والمتوسطة الأجل، ولكنها بشكلها الحالي (الموازنة التقليدية) لا تقابل الاحتياجات المتعددة لأصحاب القرارات عند المستويات الحكومية، كما لا تخدم متطلبات السلطة التشريعية لمتابعة الانجازات. ولهذا كان الشعور متزايدا نحو إصلاح الموازنة وتطويرها، وخاصة في الولايات المتحدة الأمريكية، فكان التوجه نحو الإصلاح الإداري للموازنة، ومن بين هذه التطورات تم التركيز على تكلفة الأداء ولهذا تحول الاهتمام من الرقابة على بنود الإنفاق بندا بندا إلى التركيز على مشكلة إدارة البرامج وقياس الأعمال وكفاءة تنفيذها وبهذا ظهرت موازنة تسمى "موازنة البرامج والأداء" وسمي هذا الاتجاه بالاتجاه الإداري للموازنة.[2]

ثم ظهر الاتجاه الثالث والذي كانت سمته التخطيط إذ تم الاهتمام في هذه المرحلة بالإدارة العليا ومساعدتها في التخطيط واتخاذ القرار، لذلك أصبحت الموازنة تهتم بربط السياسة المالية والاقتصادية للحكومة بخطة اقتصادية محددة عن طريق مجموعة من البرامج والأنشطة تستهدف تحقيق الأهداف المالية والاقتصادية للحكومة، ولهذا نتج عن هذا الاتجاه التخطيطي للموازنة نظام سمي " موازنة التخطيط والبرمجة".[3]

ورغم كل هذا التطور في أنواع الموازنات إلا أن القائمين عليها ظلوا يبحثون عن الأسلوب الأمثل ليس فقط للتخطيط والمراقبة بل لإعادة النظر في المخصصات نفسها، لماذا فرضت؟ وهل ما زال داع لبقائها؟...الخ، ولهذا ظهر نظام لإعداد الموازنة يفترض عدم وجود مبرر للنفقة وبالتالي يتم تقدير النفقة من الصفر مع الأخذ بعين الاعتبار الحد الأدنى لتكلفة هذه الخدمة أو النفقة، وهو ما سمي بنظام الأساس الصفري للموازنة،" وهو من أكثر الطرق فاعلية للحصول على مجموعة من المخرجات ووضع الإطار الذي يمكن بموجبه تقييم فاعلية مستويات النفقات الجارية المعتمدة وفقا لهذه الاعتبارات".[4]

---

[1]– محمد عبد المنعم خميس، الموازنة العامة للدولة ودورها في التنمية الاقتصادية، مرجع سابق، ص76

[2]– أنور عبد الخالق عبد الله، الاتجاهات الحديثة للموازنة العامة، مرجع سابق،ص66،62.

[3]– نفس المرجع السابق، ص66.

[4]– وجيه احمد وجيه الخادم الوجيه، الموازنة العامة في النظام المالي الإسلامي، مذكرة ماجستير، كلية الشريعة والدراسات الإسلامية، جامعة اليرموك الأردن 1996، ص4.

ثانيا: مفهوم الموازنة العامة.

للموازنة العامة عدة تعاريف إلا أنها قد تختلف في صياغتها، ولكن من حيث المضمون فإنها متشابهة تماما، وفي دراستنا هذه سنورد عددا من التعاريف حول مفهوم الموازنة العامة ولكن نبدأ أولا بالتعريف اللغوي فالاصطلاحي للموازنة العامة.

1/التعريف اللغوي للموازنة العامة:

الموازنة على صيغة مفاعلة من الفعل وازن. تقول وازنت بين الشيئين موازنة ووزانا، ووازنه عادله وحاذاه، ووازن بين الشيئين ساوى وعادل.[1]

فمن هذا يتبين أن معنى الموازنة المعادلة أو المساواة أو المقابلة، ولعل إطلاق هذا اللفظ على الموازنة العامة لما فيها من المقابلة والمساواة بين شيئين هما الإيرادات العامة والنفقات العامة.

أما معنى عامة فانه لفظ مشتق من الفعل عم على وزن اسم الفاعل، ومعنى الفعل عم شمل. تقول: عمهم الأمر عموما أي كلهم، ويقال كذلك: عمهم بالعطية. ويقال عم المطر الأرض. والحديث" سألت ربي أن يهلك أمتي بسنة عامة" أي قحط عام يعمهم جميعهم. فالعام هو الشامل، وخلاف الخاص. والعامة خلاف الخاصة.

كما نلاحظ أن بعض الكتاب في علم المالية العامة يستخدمون كلمة ميزانية عند الحديث عن تقدير إيرادات الدولة وتفقاتها والبعض الآخر يستخدم كلمة موازنة والبعض يستخدم اللفظين معا باعتبار أن لا فرق بينهما،وقد رأى بعض الكتاب أن كلمة ميزانية مرتبطة بالشركات والمؤسسات والمنشآت الموجودة في القطاع الخاص وفيها تستخدم كلمة الميزانية العمومية التي تعني بالإنجليزية (Balance Sheet) وهي عبارة عن كشف بالمركز المالي للشركة في لحظة معينة.[2]

وقد رأى كتاب آخرون[3] أن لفظ الميزانية يوحي الاعتمادات وبالمبالغ المرتبطة في الوثيقة بينما لفظ الموازنة يوحي بالمقارنة بين الإيرادات والنفقات العامة، وهو ما تعارف عليه الكثيرون.

---

[1]– جمال الدين بن منظور، لسان العرب المحيط، دار الجيل ودار لسان العرب، المجلد6، بيروت 1408هـ/1988م، ص921.

[2]– شاكر عصفور، أصول الموازنة العامة، مرجع سابق، ص 8.

[3]–جمال لعمارة، أساسيات الموازنة العامة للدولة، دار الفجر للنشر والتوزيع الجزائر،2004 ،ص48.

2/ التعريف الاصطلاحي للموازنة العامة:

هناك عدة تعاريف ذكرت في الكتب والدراسات التي تناولت موضوع الموازنة العامة يمكن ذكر التعاريف التالية:

- الموازنة العامة هي عبارة عن " وثيقة تتضمن تقديرا لنفقات الدولة وإيراداتها لمدة محددة و مقبلة من الزمن غالبا ما تكون سنة والتي يتم تقديرها في ضوء الأهداف التي ترنوا إليها فلسفة الحكم".[1]
- الموازنة " تقدير معتمد من السلطة التشريعية لنفقات الدولة وإيراداتها عن فترة مستقبلية غالبا هي السنة، يعبر عن أهدافها الاقتصادية والمالية ".[2]
- الموازنة العامة هي عبارة عن " خطة مالية للدولة تتضمن تقديرات للنفقات والإيرادات العامة لسنة مالية مقبلة وتجاز بواسطة السلطة التشريعية قبل تنفيذها وتعكس الأهداف الاقتصادية والاجتماعية التي تتبناها الدولة".[3]

لكن التعريف الذي يمكن الأخذ به باعتبار انه أكثر شمولية لمفهوم الموازنة حسب ما يصوره الفكر المالي المعاصر هو التعريف الأول، لان هذا التعريف يحدد الملاحم الفلسفية التي تعكسها الموازنة العامة وفق المفهوم السائد في هذا العصر حيث تعتبر الموازنة خطة مالية ذات أهداف اقتصادية واجتماعية في إطار خطة اقتصادية تتولى الموازنة تمويل هذه الخطة ضمن خطط قصيرة الأجل تترجم بموجبها أهداف السياسات المالية.

وتقوم الموازنة العامة على ثلاثة عناصر أساسية هي:[4]

أ- **التوقع**: يقصد به تقدير أرقام النفقات المراد صرفها وأرقام الموارد التي سيتم تحصيلها خلال فترة زمنية غالبا سنة ويتولى التقدير السلطة التنفيذية في جهاز الدولة والذي يتخصص في إعداد الموازنة.

إن دلالة الأرقام المتوقعة تتمثل في جانبين:

– الجانب الحسابي حيث تمثل الأرقام الواردة في وثيقة الموازنة ما سوف يتم إنفاقه ضمن حدودها وما سوف تتوقع الدولة تحصيله من موارد لتغطية الإنفاق المتوقع.

---

[1]– محمد بن عبد الله بن إبراهيم الشبابي، مالية الدولة على ضوء الشريعة الإسلامية، دار عالم الكتب ،الرياض 1993، ص 333.

[2]– شاكر عصفور، أصول الموازنة العامة، مرجع سابق، ص 4.

[3]– نفس المرجع السابق، ص4.

[4]–بالاعتماد على: – محمد بن عبد الله بن إبراهيم الشبابي، مالية الدولة على ضوء الشريعة الإسلامية، مرجع سابق، ص 334-336.
– شاكر عصفور، أصول الموازنة العامة، مرجع سابق، ص 4-5.

– الجانب التخطيطي للبرنامج السياسي والاجتماعي والاقتصادي الذي تسعى الدولة لتحقيقه خلال الفترة الزمنية التي تم التوقع فيها. هذا الجانب يمثل المدى الذي تتدخل الدولة في قدرتها على توفير الاحتياجات التي ستتولى إنتاجها سواء بطريق مباشر أو بطريق غير مباشر خلال النشاط العام، كما يمثل مدى تدخل الدولة في مجال إعادة توزيع الثروة بين مختلف الفئات المختلفة.

ب– **الإجازة**: يقصد بالإجازة موافقة السلطة المخولة بالتشريع والمصادقة على الموازنة التي تقدمها الحكومة ممثلة في رئيس الدولة. يرتبط مفهوم الإجازة بمفهوم مشاركة الأمة في تحديد الالتزام الذي سوف تتولى توفيره وتحديد المجال الذي سوف يتم الإنفاق عليه وما يترتب على هذه الإجازة من تشريعات تلزم المواطنين بمسؤوليات مالية تجاه الدولة كما أنها تحدد المسؤولية الملقاة على العاملين في الدولة للقيام بالواجبات التي رتبتها هذه الإجازة.

ج– الأهداف: ليست الموازنة مجرد تقدير لحجم الإنفاق ولحجم الإيراد المتوقع خلال فترة زمنية قادمة بإجازة التحصيل والإنفاق وإنما هي أداة تعكس فلسفة الدولة وأهدافها الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والمالية مترجمة في أرقام تحويها. كما تعتبر الإطار المنظم لأدوات السياسة المالية وما تسعى الى تحقيقه من أهداف.

أخيرا يمكن القول أن الموازنة العامة للدولة أداة تخطيط للمستقبل، حيث تعكس الأهداف المرجو تحقيقها، مع إبراز السياسات العامة لتحقيق هذه الأهداف، فيمكن للحكومة بواسطة الموازنة العامة توجيه الأوضاع والسياسات الاقتصادية إلى المسار الصحيح.

المطلب الثاني: أهداف الموازنة العامة.

للموازنة هدف رئيسي يتمثل في الهدف الرقابي[1] والتخطيطي للموارد المتاحة وكيفية توزيعها التوزيع الأمثل للوفاء باحتياجات المجتمع، ومن خلال هذا الهدف العام نستخلص الأهداف الفرعية التي تعبر بمجملها عن إستراتيجية الموازنة، وتنقسم هذه الأهداف كما يلي:

أولا: الأهداف الاقتصادية.

لم يعد التوازن الرقمي بين الإيرادات والنفقات هو هدف الموازنة بعد تدخلها في المجال الاقتصادي خصوصا والمجالات الأخرى عموما، إذ أصبحت الموازنة من خلال تنفيذها للسياسة المالية للدولة تعمل على تحقيق التوازن الاقتصادي ، فهي مثلا تسعى إلى استخدام موارد الدولة في استثمارات ذات إنتاجية عالية تزيد من الدخل القومي وتحقق الرفاهية الاقتصادية للأفراد، وتوجه القروض التي تعالج عجز الموازنة إلى

[1]– أنور عبد الخالق، الاتجاهات الحديثة للموازنة، مرجع سابق، ص 62.

المجالات الإنتاجية لا الاستهلاكية حتى تساعد على سداد القروض مستقبلا والتخلص من هذا العجز تدريجيا، كما يرى المحللون الاقتصاديون إمكانية استخدام عجز الموازنة وفائضها لتحقيق التوازن الاقتصادي في الدولة فيمكن مثلا- عند مستوى التشغيل الكامل- في فترات الرواج واستفحال التضخم استخدام فائض الموازنة (أي تكون الإيرادات اكبر من النفقات) لسحب جزء من القدرة الشرائية للحد من الطلب الفعلي المتزايد، وفي فترات الكساد يستخدم عجز الموازنة (أي تكون الإيرادات اقل من النفقات) لدعم الاقتصاد بقوة شرائية جديدة تمنعه من الانكماش.[1]

ثانيا: الأهداف الاجتماعية.

إن تحقيق التوازن الاجتماعي- كهدف من أهداف الموازنة- لا يقل اهمية عن التوازن الاقتصادي، إذ تعمل الموازنة على تحقيق العدالة في توزيع الدخول بين أفراد المجتمع، عن طريق فرض ضرائب تصاعدية على ذوي الدخول المرتفعة، وتوجيه حصيلتها لتمويل أنواع من النفقات التي غالبا ما تستفيد منها الطبقات الفقيرة مثل: إعانات الضمان الاجتماعي،أو دعم بعض السلع الأساسية والتعليم والخدمات الصحية المجانية، مما يساعد على تقليل الفوارق بين الأفراد سعيا لتحقيق التوازن الاجتماعي.[2]

ثالثا: الأهداف المالية.

إن تحقيق التوازن النقدي أو المالي لم يكن بتلك الأهمية التي لابد معها من تحقيقه، لان توازن المجتمع أو الاقتصاد بشكل عام هو المطلوب إلا أن ذلك لا يعني عدم الاهتمام بالتوازن المالي، بل على العكس فان تحققه يعطي انطباعا بسلامة المركز المالي للدولة.[3] فمن خلال الدقة في تقدير عناصر الإيرادات وكذا تنميتها إضافة إلى ترشيد النفقات وخاصة الإنفاق الحكومي، والحد من الواردات بكل ذلك نستطيع الاقتراب من التوازن المالي وبالتالي نستطيع الحد من قيمة العجز في الموازنة ومن ثم الحد من التمويل التضخمي لمعالجة هذا العجز.

رابعا: الأهداف السياسية.

لم تعد الموازنة العامة مجرد وثيقة محاسبية لنفقات الدولة وإيراداتها، بل أصبحت لها اهمية سياسية كبيرة في الدول ذات الأنظمة النيابية حيث يشترط لتنفيذ بنود الموازنة العامة أن يعتمد مشروعها من طرف البرلمان، وهذا الاعتماد يعد بمثابة الموافقة من ممثلي الشعب على خطة عمل الحكومة وعلى سياستها المالية والاقتصادية بصفة عامة والموازنة تكون المرآة العاكسة لها.

---

[1]– وجيه احمد وجيه الخادم الوجيه، الموازنة العامة في النظام المالي الإسلامي، مرجع سابق، ص28.

[2]– عادل فليح العلي، اقتصاديات المالية العامة، دار الكتب للطباعة والنشر(الكتاب الثاني)، الموصل 1409هـ/1989م، ص277.

[3]– نفس المرجع السابق،ص 277.

ومن الأهداف السياسية المتعاظمة للموازنة العامة كونها تمارس تأثيرا حقيقيا على طبيعة النظام السياسي، وكذلك على استقراره فتوجد علاقة وثيقة بين الموازنة والبرلمان، فقد ظهرت الموازنة العامة أحيانا كعامل لدعم البرلمان و أحيانا أخرى عاملا لاندثاره.[1]

مما سبق يمكن القول أن الموازنة العامة تعتبر إحدى أدوات المؤسسات السياسية المؤثرة على أموال المجتمع من حيث تنظيم صرفها من جهة، والمحافظة عليها من جهة أخرى، كما تعني الموازنة أيضا السلطة السياسية التي ارتضاها المجتمع لنفسه.

خامسا: الأهداف المحاسبية.

تمر الموازنة بعدة مراحل من أهمها مرحلة الإعداد والتنفيذ، مع الاعتماد في ذلك على النظم والأساليب المحاسبية. إن الأهداف المحاسبية للموازنة تبدو واضحة فيما يتعلق بتحديد أنواع حسابات الإيرادات والنفقات التي ينبغي على المصالح الحكومية إمساكها لتنظيم معاملاتها المالية، إذ يمسك لكل نوع من الإيرادات والنفقات حساب خاص وفقا لطريقة ومدة اعتماد الموازنة، كما يمكن عن طريق النظام المحاسبي استخراج الحساب الختامي للموازنة العامة، والذي يتضمن الإيرادات والمصروفات الفعلية التي حصلت أو صرفت خلال السنة المالية، وهكذا تظهر أهمية المحاسبة بالنسبة للموازنة العامة في مراحلها المتعددة لاسيما أنها تساعد في إظهار ودراسة نتائج تنفيذ الموازنة.

مما سبق يتضح انه حتى تؤدي الموازنة رسالتها وبالتالي تحقيق الأهداف المطلوبة منها يجب رفع مستوى المهارة مع تحسين الأنظمة الإدارية و المحاسبية.

المطلب الثالث: دور الموازنة العامة

أصبحت الموازنة العامة في الوقت الحاضر تحظى باهتمام متزايد في جميع المجالات، صاحب هذا الاهتمام تطور كبير في دورها في مالية الدولة الحديثة بهدف تحقيق أغراضها الاقتصادية، الاجتماعية، السياسية، طبقا للنظام الاقتصادي السائد.

لقد واكبت التغيّرات السياسية والاقتصادية والاجتماعية في المجتمعات عبر العصور تطوّرات في فكرة الموازنة والدور الذي تقوم به في مالية الدولة، ولما كانت الموازنة ما هي إلاّ انعكاس لدور الدولة في النشاط الاقتصادي، فمن الطبيعي أن يتبع تطوّرا في دور الدولة تطوّرا مماثلا في مفهوم الموازنة ودورها في النشاط الاقتصادي، وقد اختلف هذا الدور في الفكر التقليدي عنه في الفكر الحديث.

[1]- السيد عطية عبد الواحد، الموازنة العامة للدولة، دار النهضة العربية الطبعة الأولى، القاهرة 1996، ص 24.

أولا:دور الموازنة العامة في النظرية التقليدية:

في الفكر الكلاسيكي ساد الاعتقاد بقدرة القطاع الخاص، إذا ما توافرت له الإمكانيات اللازمة على تحقيق التوازن المستقر تلقائيا عند مستوى التوظيف الكامل.[1] حيث كان دور الدولة مقتصر في الدور الضيق (الدولة الحارسة)، لهذا غلب على الفكر الكلاسيكي نوع من الحيادية المالية، حيث تمثل هذا الحياد في فكرة الموازنة بما تشمله من موارد ونفقات حيادية بالنسبة للاقتصاد، كما كان الاقتصاديون الكلاسيك يفضلون الميزانيات الأقل نفقات مع توازن الميزانية سنويا، وبالتالي انحصر دور الدولة في اقتطاع جزء من ثروة مجموعة معينة من المجتمع مع تحويله إلى مجموعة أخرى من أفراد نفس المجتمع، أي الحصول على الإيرادات العامة لتغطية النفقات التقليدية، فهذا يعني الدولة محايّدة فلا تهدف إلى إحداث تغيير في البنيان الاقتصادي والاجتماعي، وهكذا أصبح دور الموازنة العامة هو ضمان التوازن بين الإيرادات العامة والنفقات العامة مع رفض فكرة الموازنة.

ثانيا: دور الموازنة في المالية العامة الحديثة:

تطور الفكر الكلاسيكي تحت تأثير الاقتصادي الانجليزي كينز بمؤلفه الشهير الذي ظهر عام 1936 بعنوان(النظرية العامة للعمالة والفائدة والنقود)، فزاد دور الدولة فلم تعد مستهلكة فحسب بل أصبحت موجهة ومنتجة للسلع والخدمات.[2]

منذ نهاية الحرب العالمية الثانية أصبح مبدأ تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي هو الغالب، حيث كانت الأزمة العالمية الكبرى من القرن الماضي هي المعول الذي انهار تحت ضرباته مبدأ القدرة الفردية(الحرية الاقتصادية). ووجدت الدولة نفسها مضطرة للتدخل في الشؤون الاقتصادية، وكان لذلك انعكاساته على المالية العامة بصفة عامة وعلى الموازنة بصفة خاصة فقد استبدلت المالية الحيادية بالمالية المتدخلة، واستخدمت الأدوات المالية كأدوات فعالة في التأثير على الحركة الاقتصادية. فلم يعد هناك الحديث عن حياد الموازنة،بل أصبحت أداة من أدوات السياسة المالية تلجأ إليها الدولة لتحقيق أهداف السياسة الاقتصادية.وطرح جانبا مبدأ التوازن السنوي للموازنة العامة، أي لم يعدّ المهم الحفاظ على توازن جانبي الإيرادات والنفقات في الموازنة سنويا، إنّ هذا التوازن لم يعد أمرا تلتزم بتنفيذه، بل انصبّ الاهتمام على التوازن العام الاقتصادي والاجتماعي، ولهذا طرأ على قواعد الموازنة كثيرا من التعديل والتطوير لتلائم الاتجاهات الجديد، وبالتالي أصبح عجز الموازنة سياسة تتبعها الدولة أثناء الأزمات.

وأخيرا فإنّ الموازنة تحولت من مجرد وثيقة محاسبية ورقابية على المالية إلى أداة للإدارة الاقتصادية.

---

[1]– حامد عبد المجيد دراز، سميرة إبراهيم أيوب، مبادئ المالية العامة، الدار الجامعية الإسكندرية، 2002،ص 54.

[2]– باهر محمد عتلم، المالية العامة، مطبعة المعرفة، الطبعة الثالثة، الإسكندرية 1985، ص10.

المبحث الثالث: قواعد وعمليات الموازنة العامة.

تمهيد:

يقصد بقواعد الموازنة العامة الأصول والمبادئ التي تحكم إعداد الموازنة، فالموازنة العامة تخضع في إعدادها لقواعد تحكم ذلك الإعداد، يقصد منها تحقيق بعض الأهداف، والتي منها ضمان اخذ سلطة الاعتماد فكرة دقيقة ومحددة عن أوجه الإنفاق العام والإيرادات العامة وضمان أن تكون مراقبتها للموازنة العامة بصفة دورية.

أما عن عمليات الموازنة العامة أو ما يعرف عند علماء المالية العامة بدورة الموازنة، فيقصد بها المراحل المتعاقبة التي تمر بها الموازنة من بدء إعدادها حتى اعتماد الحساب الختامي الذي يصور نتائج تنفيذها.

وسنحاول من خلال هذا المبحث دراسة تلك القواعد والتطورات التي طرأت عليها ثم التطرق إلى التقسيم السائد لدورة الموازنة العامة إضافة إلى وسائل الرقابة عليها.

المطلب الأول: قواعد الموازنة العامة.

يتعين على السلطة التنفيذية وهي بصدد تحضير الموازنة أن تضع في اعتبارها عددا من المبادئ العامة التي تحكم الموازنة والتي صارت من البديهيات في علم المالية وتتمثل هذه المبادئ فيما يلي:

أولا: مبدأ السنوية.

يقصد بالسنوية أن تعد تقديرات الموازنة العامة لفترة زمنية محددة بسنة كاملة.[1] وبناء على ذلك تكون موافقة السلطة التشريعية عليها سنوية، كما أن العمل بهذه الموازنة يسير لمدة سنة.

وعلى هذا يعني هذا المبدأ أن تعد تقديرات الإيرادات والنفقات القادمة خلال سنة مستقبلية، ثم تعرض هذه التقديرات على السلطة التشريعية لاعتمادها والموافقة عليها، ثم يتم العمل بموجب هذه الموازنة لمدة سنة، ثم تعد تقديرات جديدة للسنة التالية وتعرض مرة أخرى على السلطة التشريعية لاعتمادها، ثم يتم العمل وفقها لسنة أخرى وهكذا.[2]

إن الأخذ بمبدأ السنوية يرتكز على مبررات منها:[3]

أ- ملاءمة فترة السنة لطبيعة الإيرادات والنفقات العامة.

ب- توفير الجهد والوقت وضمان دقة التقديرات الواردة في الموازنة.

ج- ضمان حسن مراقبة السلطة التشريعية للحكومة.

---

[1]– إبراهيم قطب، الموازنة العامة، الهيئة المصرية العامة للكتاب، الطبعة الثالثة 1978، ص 29.

[2]– يونس البطريق، المالية العامة، دار النهضة العربية بيروت 1404هـ/ 1983، ص237.

[3]– إبراهيم قطب، الموازنة العامة، مرجع سابق، ص 29-30.

لقد كان لهذا المبدأ احترام كبير عند المدرسة التقليدية التي كانت تنادي بعدم تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي، إلا انه مع تطور دور الدولة وازدياد تدخلها في النشاط الاقتصادي أصبح الالتزام الكامل بهذا المبدأ يتعارض مع طبيعة الدور التدخلي للدولة، والوظائف الجديدة التي أصبحت مكلفة بها، فمبدأ السنوية يتعارض مع طبيعة الأعمال الإنشائية الكبيرة التي تتولاها الدولة، حيث أن هذه الأعمال تستغرق عدة سنوات، كما أن تبدل الأوضاع الاقتصادية بصورة مستمرة بين كساد ورواج فيما يعرف بالدولة الاقتصادية، والتي تستغرق عدة سنوات يلزم معه اخذ هذه الدورة بعين الاعتبار عند تنظيم الموازنة العامة مما يعني إطالة المدى الزمني لها.[1]

وبناء على ذلك أصبح هناك ما يعرف بموازنة الدورة الاقتصادية، كما أصبح هناك ما يعرف بموازنة البرامج الاقتصادية والاجتماعية والتي تستغرق عدة سنوات. وأصبحت هاتان الموازنتان تشكلان استثناء على قاعدة السنوية.[2]

وإضافة إلى ما سبق فهناك استثناءات أخرى على هذه القاعدة تتمثل في وجود اعتمادات دائمة تفتح لأكثر من سنة، بالإضافة إلى موازنات اثني عشر (شهرية).[3]

ويرتبط مبدأ سنوية الموازنة بمسألة غاية في الأهمية وهي الطريقة التي تتبع في إقفال الحسابات النهائية للسنة المالية فقد تنتهي السنة المالية دون أن يتم تحصيل كافة الإيرادات وإنفاق كافة النفقات التي التزم بإنفاقها من قبل الدولة قبل نهاية السنة المالية ومن ثم يجري الدفع الفعلي لهذه النفقات بعد انتهاء السنة المالية أو يجرى التحصيل الحقيقي للإيرادات بعد انتهاء السنة المالية بعد انتهاءها.

هناك طريقتان متبعتان في ذلك هما:[4]

1/ طريقة حسابات الخزانة: وتقوم على أساس أن الحساب الختامي النهائي للموازنة لا يشمل إلا تلك الإيرادات التي يتم تحصيلها خلال السنة المالية المنتهية وتلك النفقات التي تم إنفاقها في السنة المشار إليها. ومن ثم فان الإيرادات التي لم يتم تحصيلها والنفقات التي لم يتم إنفاقها قد يتم إلغاؤها لتضاف كاعتمادات إلى السنة المالية التالية للسنة المالية المنتهية .

هذا المفهوم يقابله في المفهوم المحاسبي المبدأ النقدي وهو مبدأ من المبادئ المحاسبية المعترف بها في علم المحاسبة.

---

[1]– حسن عواضة، المالية العامة، مرجع سابق، ص 94.

[2]– يونس البطريق، المالية العامة، مرجع سابق، ص 238.

[3]- حسن عواضة، المالية العامة، مرجع سابق، ص 100.

[4]– محمد بن عبد الله بن إبراهيم الشباني، مالية الدولة على ضوء الشريعة الإسلامية، مرجع سابق، ص338-339.

يعاب على هذه الطريقة أنها لا تظهر حقيقة المركز المالي للدولة في أثناء السنة المالية كما أنها تدفع الكثير من أجهزة الدولة في الإسراع بالإنفاق قبل نهاية السنة المالية أي قبل إقفال حسابات تلك السنة وهذا قد يكون مدعاة للإسراف.

2/ طريقة حسابات التسوية: تقوم هذه الطريقة على أساس قيد كافة النفقات سواء تلك التي تمت خلال السنة المالية أو تلك التي حصل الالتزام القانوني بإنفاقها ولم تنفق وكذلك الإيرادات التي تم تحصيلها والتي نشأ للدولة حق في تحصيلها ولم تحصل بإدراجها ضمن حسابات السنة المختصة أي السنة المالية المنتهية.

يترتب على هذه الطريقة انه لابد من إضافة فترة تكميلية لتسوية الحسابات التي لم تتم عملياتها خلال السنة وتسمى الفترة التكميلية بمدة التسوية. وتمتاز هذه الطريقة بأنها تعطي فكرة صحيحة عن المركز المالي للدولة، ولكن يعاب عليها تأخر الانتهاء من إعداد الحساب الختامي فلا تعرف النتيجة على وجه السرعة كما تؤدي إلى تداخل حسابات السنوات المختلفة.

ثانيا: مبدأ الوحدة.

يقصد بهذه القاعدة أن تدرج كافة الإيرادات والنفقات العامة المتوقعة في وثيقة واحدة أي موازنة واحدة. ولا يعني هذا المبدأ أن تقدم الموازنة العامة في ورقة واحدة أو مجلد واحد، فان الموازنة غالبا ما تتضمن تفصيلات وتقسيمات تتطلب عدة مجلدات، وإنما يعني تقديمها في وثيقة واحدة- مهما تعددت أجزاؤها- تتضمن كافة الأرقام المتعلقة بالنشاط المالي للدولة. وان تقدم للجهات المختصة في وقت واحد.

فالغاية من إتباع هذا المبدأ سياسية واقتصادية ومالية،[1] فمن الناحية المالية تسهل معرفة المركز المالي للدولة من خلال عملية المقارنة بين النفقات والإيرادات في وثيقة واحدة بحيث يمكن معرفة العجز أو الفائض.

أما من الناحية الاقتصادية فيسهل تحديد نسبة النفقات العامة أو الإيرادات العامة إلى الدخل القومي لوجود أرقام في وثيقة واحدة. بينما لو تعددت الميزانيات فان تحديد هذه النسبة يصبح صعبا نظرا لتداخل حسابات هذه الميزانيات بعضها ببعض كما انه من الجوانب الاقتصادية المفيدة معرفة تأثير الموازنة في الإنتاج وفي وسائل الدفع وفي إعادة توزيع الدخل القومي وغير ذلك من النواحي الاقتصادية.

أما من الناحية السياسية فإنها تكفل رقابة السلطة التشريعية على الموازنة عند توحيدها على عكس ما إذا تعددت حيث يكون أحكام الرقابة غاية في الصعوبة ويصبح شرط إجازتها شرطا لا اثر له.

[1]- محمد بن عبد الله بن إبراهيم الشباني، مالية الدولة على ضوء الشريعة الإسلامية، مرجع سابق، ص339-340.

وقد ظلت قاعدة الوحدة مطبقة باحترام عند التقليديين إلا انه بعد الحرب العالمية الأولى تبين للدول ضرورة عمل موازنات غير عادية لتمويل الحرب، ثم لم تلبث السلطات العامة أن تخلت تدريجيا عن مبدأ الوحدة حين زاد تدخلها في الحياة الاقتصادية.

وقد كان هذا الخروج عن قاعدة الوحدة لأسباب إدارية ومحاسبية، أما الإدارية فهي المحافظة على استقلالية بعض المرافق ماليا، أو ماليا وإداريا، وإبعادها عن التعقيدات الإدارية، أما الأسباب المحاسبية فتتمثل في أن بعض أنشطة الدولة تتطلب موازنات خاصة حتى يمكن الحكم على ربحية نشاطها.

ومن الاستثناءات على قاعدة الوحدة ما يلي:[1]

- **الموازنات غير العادية:** وهي موازنات استثنائية طارئة.
- **الموازنات الملحقة:** وهي موازنات تختص ببعض الإدارات ذات الاستقلال المالي.
- **الموازنات المستقلة:** وهي موازنات المؤسسات العامة، الاستثمارية التي تتمتع باستقلال مالي واداري.

ثالثا: مبدأ العمومية.

يقصد بهذه القاعدة أن تكون الموازنة العامة شاملة للإيرادات والنفقات العامة للدولة فلا يتم مصروف خارج الموازنة العامة، كما ينبغي أن تدرج في الموازنة جميع الايرادات قبل خصم النفقات العامة منها.[2] أي أن لا تكون هناك مقاصة بين الايرادات العامة والنفقات العامة. وبالتالي فان هذا المبدأ يتمثل في أمرين:[3]

الأمر الأول: عدم خصم نفقات أي جهة حكومية من إيراداتها وهذا الأمر يضع قيدا على كيفية إدراج النفقات التي قد تترتب على جباية الايرادات، لحل هذا الأمر فان هناك طريقتان الأولى طريقة الميزانية الصافية حيث تجرى مقاصة بين تقديرات نفقات المصلحة وتقديرات إيراداتها بحيث يظهر في الموازنة العامة الرصيد فقط. ومن ثم فان هذه الطريقة تبين ما إذا كانت الجهة الحكومية مصدر إيراد للدولة أم مصدر نفقة لها.

الطريقة الثانية طريقة الميزانية الإجمالية حيث تقوم الجهة الحكومية بإدراج كافة نفقاتها وكافة إيراداتها دون إجراء أية مقاصة بينهما.

تعتبر هذه الطريقة هي السائدة الآن وهي مبررة باعتبارين: احدهما سياسي حيث أنها تتيح الفرصة للسلطة التشريعية مراقبة سير المصلحة أو الإدارة الحكومية عن طريق تتبع نفقات وإيرادات هذه المصلحة أو الإدارة، ثانيهما مالي وذلك بمحاربة الإسراف في النفقات الحكومية حيث أن طريقة الميزانية الصافية تسمح للجهة

---

[1]- حسن عواضة، المالية العامة، مرجع سابق، ص 73-80.

[2]- إبراهيم قطب، الموازنة العامة، مرجع سابق، ص 37..

[3]- محمد بن عبد الله بن إبراهيم الشباني، مالية الدولة على ضوء الشريعة الإسلامية، مرجع سابق، ص340-341.

الحكومية التي تحقق إيرادات تجاوز نفقاتها أن تسرف في هذه النفقات اعتمادا على انه لن يظهر في الموازنة العامة سوى فائض الايرادات على النفقات.

الأمر الثاني: عدم تخصيص الايرادات حيث لا يخصص إيراد معين لمصلحة معينة، بل تخلط كل الإيرادات العامة بحيث تمثل وحدة واحدة يمول منها جميع وجوه النفقات العامة حسب اعتماداتها الواردة في الموازنة العامة. إتباع هذا الأمر يؤدي إلى إحكام رقابة السلطة التشريعية على وجوه الإيرادات والنفقات العامة كما يؤدي إلى الحد من مطالب بعض الفئات الاجتماعية والسياسية بان يجرى تخصيص حصيلة بعض الإيرادات العامة لإنفاقها في نفقات معينة يعود النفع مباشرة عليها. كما أنها تمنع من الإسراف والتبذير إذا كان هذا الإيراد اكبر من احتياجاتها، كما تمنع من العجز عن أداء رسالتها إذا كان هذا الإيراد اقل من احتياجاتها.

وقد دفع التطور في المالية العامة إلى تحقيق بعض المرونة في هذه القاعدة، فحدثت بعض الاستثناءات عليها، تمثلت في السماح للمصالح التي تتمتع باستقلال مالي بتسجيل موازنتها في الموازنة العامة صافية،فلا يظهر في الموازنة العامة إلا ما يكون من اعتماد لتغطية العجز في موازنة المصلحة المستقلة، أو ما يتوقع من إيراد صافي (فائض) في موازنتها. والى جانب هذا فان هناك بعض الضرورات العملية التي تقضي بتقييد بعض الإيرادات صافية مثل رسوم الطوابع التي تعطى منها أجور للباعة لها، حيث تحسم تلك الأجور من تلك الرسوم.[1]

رابعا : مبدا عدم التخصيص.

إن قاعدة عدم التخصيص تعني شيوع الايرادات العامة في مقابلة النفقات العامة، بحيث لا يخصص إيراد معين لنفقة معينة.[2] إذ انه وفقا لهذه القاعدة يجب أن تواجه جميع النفقات العامة بجميع الايرادات العامة. وهذا يمكن أن يطلق عليه عدم التخصيص النوعي، حيث لا يخصص نوع من الايرادات لنوع معين من النفقات كذلك فان هذه القاعدة تعني عدم تخصيص إيراد إقليم معين للصرف على خدمات الإقليم وهو ما يمكن أن يطلق عليه عدم التخصيص المحلي.

ويرجع الاهتمام بهذه القاعدة إلى ما تحققه من ضمان حسن توزيع الموارد توزيعا امثل بلا تقتتير أو تبذير، فتوزع النفقات وفق الأهمية النسبية لها ليتحقق الحصول على أفضل إشباع ممكن، وكذلك ما تحققه هذه القاعدة من إحكام الرقابة على الايرادات والنفقات العامة.[3]

---

[1]– حسن عواضة، المالية العامة، مرجع سابق، ص 64-65.

[2]– إبراهيم قطب، الموازنة العامة، مرجع سابق، ص 41..

[3]– سعد بن حمدان اللحياني، الموازنة العامة في الاقتصاد الإسلامي، البنك الإسلامي للتنمية، جدة 1417هـ/1997،ص87.

لقد كان الفكر التقليدي يؤكد على الالتزام بهذه القاعدة، أما بعد تطور النظرة لدور الدولة في الفكر الحديث فقد حدث خروج عن هذه القاعدة بالتخصيص الجزئي لبعض الايرادت ببعض النفقات ضمانا للقيام بها بكفاءة، بل هناك من يرى التخصيص الكلي على مستوى جميع الايرادات. ومن الاستثناءات الحديثة على هذه القاعدة تخصيص بعض الايرادات الخاصة بمؤسسات معينة بنفقات تلك المؤسسات، وكذلك تخصيص حصيلة بعض القروض الداخلية لمشاريع معينة كسبا لثقة الممولين.[1]

خامسا: مبدأ التوازن.

يقصد بالتوازن في الموازنة العامة تساوي تقدير النفقات العامة للدولة مع الايرادات العامة العادية.[2] والمقصود بالإيرادات العادية حصيلة الضرائب والرسوم والإيرادات الاقتصادية من ممتلكات الدولة.

لقد كان لقاعدة التوازن عند التقليديين اهمية كبيرة، ويرجع هذا إلى طبيعة نظرتهم لدور الدولة ووظائفها، وانه لا يجوز لها التدخل في النشاط الاقتصادي، بل يجب عليها إتباع سياسة مالية محايدة، ولذلك فقد انتقد التقليديون حالة العجز والفائض في الموازنة. فالفائض عندهم يعني تعسفا في فرض الضرائب التي لا حاجة إليها مما يعني حبس جزء من الدخل القومي عن التداول، الأمر الذي يترتب عليه حدوث انكماش اقتصادي. أما العجز فهو سبب في زيادة حجم الدين العام الذي يتسبب في سحب الموارد من الاستثمار الخاص فيقل التكوين الرأسمالي، كما انه يعني تحميل الأجيال القادمة بأعباء إضافية لخدمة قروض لم تعقد لصالحها، كما أن العجز قد يمول بالإصدار النقدي مما يعني ارتفاع الأسعار وانخفاض القدرة الشرائية للنقود.

بعد تطور النظرة لدور الدولة ووظائفها عقب حدوث الكساد الكبير تغير الموقف من هذه القاعدة، فقد أظهر كينز أن الاقتصاد لا يحقق التوازن دائما عند مستوى التشغيل الكامل، مما يعني ضرورة تدخل الدولة لتحقيق الاستقرار والتوازن الاقتصادي ومن ثم فقد أصبح توازن الموازنة العامة ليس هدفا في حد ذاته، بل الهدف هو تحقيق التوازن الاقتصادي والاجتماعي ولو كان هذا من خلال العجز أو الفائض في الموازنة العامة.[3]

وقد جاء احد الاقتصاديين بنظرة جديدة في هذه القاعدة، فقد قسم الموازنة العامة إلى ثلاث موازنات فرعية، تحقق كل موازنة منها هدفا معينا، فهناك موازنة فرعية تهدف إلى تخصيص جزء من الدخل للإنفاق على إنتاج الخدمات العامة، وتهدف الموازنة الفرعية الثانية إلى تحقيق توزيع عادل للدخل أما الموازنة الفرعية

---

[1]– حسن عواضة، المالية العامة، مرجع سابق، ص 68.

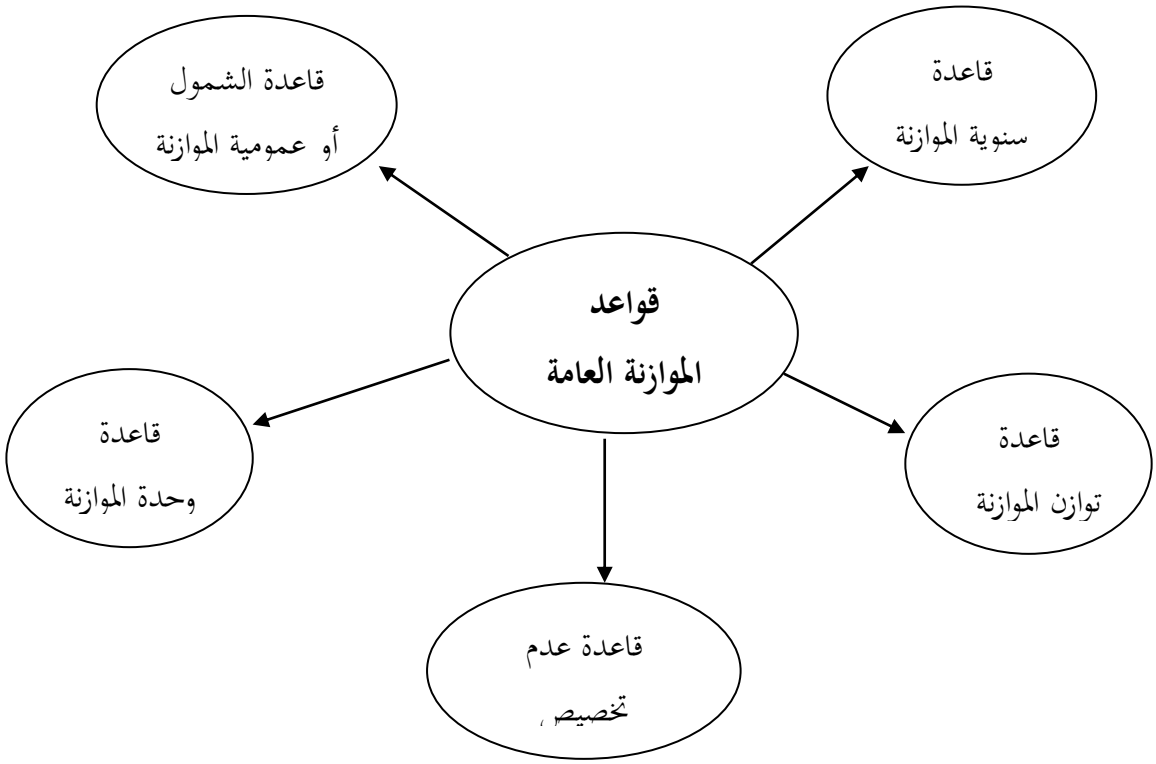
[2]– عبد الحميد القاضي، مبادئ المالية العامة، الدار الجامعية المصرية، مصر 1974، ص152.

[3]– سعد بن حمدان اللحياني، الموازنة العامة في الاقتصاد الإسلامي، مرجع سابق،ص93.

الثالثة فتهدف إلى تحقيق الاستقرار بما يشمل التوظيف الكامل وثبات مستوى الأسعار مع المحافظة على النمو. وقد نادى هذا الاقتصادي بوجوب إتباع مبدا التوازن في الموازنتين الأوليين، وهما موازنة التخصيص وموازنة التوزيع، وإتباع مبدأ المرونة في موازنة الاستقرار، وعليه فان الموازنة العامة لا تكون متوازنة إلا عند ما يكون فرع الاستقرار متوازنا.[1]

ويمكن تلخيص مبادئ الموازنة العامة من خلال الشكل التالي:

شكل رقم (1-1): قواعد الموازنة العامة.



المصدر: محمد شاكر عصفور،أصول الموازنة العامة، مرجع سابق ، ص40.

المطلب الثاني: عمليات الموازنة العامة.

إن للموازنة مراحل مختلفة تمر بها وتسمى هذه المراحل بدورة الموازنة، فالموازنة العامة قائمة تحتوي على نفقات الدولة وإيراداتها عن سنة مالية قادمة. وأول خطوة يجب اتخاذها هي إعداد تلك القائمة وهذه هي مرحلة التحضير، وإذا ما أعدت، قدمت للبرلمان لكي يجيز تحصيل الايرادات وإنفاق المصروفات المبينة لها وتلك هي مرحلة الاعتماد، وإذا ما تم اعتماد الموازنة جاز للحكومة تحصيل الايرادات التي أذن للبرلمان بتحصيلها وصرف الاعتمادات التي أجاز البرلمان إنفاقها وهذه هي مرحلة التنفيذ. وعليه قسمنا مراحل الموازنة العامة إلى مرحلتين:

[1]— سعد بن حمدان اللحياني ، نفس المرجع السابق، ص94.

أولا: تحضير الموازنة العامة.

لقد كان تحضير الموازنة العامة قديما يتم من قبل السلطة التنفيذية حينا، وحينا آخر من قبل السلطة التشريعية– التي تمثل الشعب الذي تجبى منه الضرائب وتنفق من اجل تقديم خدمات ومنافع له– إلا انه في الوقت الحاضر اقتصر تحضير الموازنة العامة على السلطة التنفيذية ممثلة بوزارة المالية كون هذه الوزارة هي التي تهتم بالشؤون المالية للدولة وتضم كوادر فنية مدربة ومؤهلة أكثر من غيرها من الوزارات، معتمدة في تحضير الموازنة على البيانات التي تجمعها من قبل الوزارات والدوائر الرسمية المختلفة.[1]

إن عملية تحضير الموازنة متشابهة تماما في معظم الدول، وتضم هذه المرحلة قسمين: الأول خاص بإعداد الموازنة والثاني اعتمادها.

1/ إعداد الموازنة العامة.

يقصد بإعداد الموازنة وضع بيان تقديرات الايرادات العامة والنفقات العامة للفترة المقبلة بصورة مفصلة.[2]

يعتبر إعداد الموازنة العامة من مسؤوليات السلطة التنفيذية، فهي التي تقوم من خلال الإدارات الحكومية بإعداد التقديرات الخاصة بالموازنة، وذلك لعدة اعتبارات:[3]

– الموازنة العامة برنامج لأعمال الحكومة، فهي اقدر من غيرها على تقدير الايرادات والنفقات بدرجة كبيرة من الدقة.

– الذي يتولى تنفيذ الموازنة هو الحكومة فيجب أن تتولى إعدادها بطريقة تمكنها من تنفيذها.

– إعداد الموازنة أصبح أمرا معقدا يستدعي توفر معلومات وخبرات لا يمكن توفرها إلا بواسطة الحكومة بما لها من أجهزة ومرافق.

– السلطة التنفيذية اقدر على تحديد الحاجات وأولوياتها دون تأثر بالأهواء والمصالح الحزبية.

إن مراحل إعداد الموازنة بصفة عامة على النحو التالي:[4]

- إعداد إطار مشروع الموازنة المتضمن لاتجاهات السياسة المالية وإمكانية الخزانة العامة ويتولى هذا وزير المالية.

---

[1]- فاروق احمد عيسى العزام،عجز الموازنة العامة وأثره على الاقتصاد الأردني،مذكرة ماجستير في الاقتصاد،الجامعة الأردنية1990،ص13

[2]- سعد بن حمدان اللحياني، الموازنة العامة في الاقتصاد الإسلامي، مرجع سابق،ص109.

[3]- احمد عادل حشيش، أساسيات المالية العامة، دار النهضة العربية للطباعة والنشر، بيروت 1992،ص 339.

[4]- علي لطفي، ومحمد العدل، اقتصاديات المالية العامة، مكتبة عين شمس، القاهرة 1986/1987،ص 275-276.

- إصدار منشور الموازنة وإرساله إلى جميع الوزارات والهيئات العامة، ويتضمن هذا المنشور الخطوط العامة لإعداد مشروع الموازنة العامة، وأسس تقدير النفقات، ومواعيد تسليم المشروعات لوزارة المالية ويتولى هذا أيضا وزير المالية.
- إعداد مشروعات موازنات الوزارات، ويتولى هذا لجنة في كل وزارة حيث ترفع قبل ذلك كل وحدة إدارية احتياجاتها إلى الوزير المختص، ويراعي في تقدير النفقات الخطة الاقتصادية وتعليمات السياسة المالية وحالة الخزينة.[1] وبعد إعداد كل وزارة لمشروع موازنتها يرسل ذلك المشروع إلى وزارة المالية، أما مشروع الايرادات العامة فتختص به وزارة المالية إلى جانب مشروع نفقاتها.
- تتولى وزارة المالية بحث ومناقشات المشروعات المقدمة، كما تتولى مراجعتها حسابيا وفنيا ويتحمل وزير المالية مسؤولية تامين التعادل بين الايرادات والنفقات والموازنة بينهما.
- إعداد الإطار النهائي للموازنة وعرضه على مجلس الوزراء، ثم يحال بعد إقراره إلى السلطة التشريعية لاعتماده، وتتولى هذا الإعداد وزارة المالية.

1-1/ تقدير النفقات العامة: لا يثير تقدير النفقات العامة صعوبات فنية كبيرة، حيث يتم تقدير النفقات تبعا للحاجات المنتظرة، وذلك بواسطة الموظفين المختصين في كل مرفق.[2]

ويفرق في تقدير النفقات بين النفقات الثابتة التي لا تتغير من عام إلى عام إلا بنسبة يسيرة في العادة مثل: الرواتب ومعاشات التقاعد، والنفقات المتغيرة هي التي ترتبط بالتغيرات الاقتصادية وتقلبات الأسعار، فبالنسبة للنفقات الثابتة فان الحكومة تطلب في موازنتها فتح اعتمادات محددة لها، أما النفقات المتغيرة فان الحكومة تطلب فتح اعتماد تقديري لها، أي أن تقديرها يكون تقريبيا، وقد يسترشد في تقديرها بنفقات السنين السابقة مع التعديل فيها بما يقتضيه اختلاف الأسعار، كما أنها قد تقدر مباشرة بواسطة خبراء وفنيين.[3]

وقد تميل بعض الوزارات إلى المغالاة في تقدير النفقات، لذلك فان هذه التقديرات تتم مراجعتها في وزارة المالية أولا، ثم تتم مراجعتها بعد ذلك في اللجنة الفنية المختصة في السلطة التشريعية.[4]

1-2/ تقدير الايرادات العامة: تشكل الضرائب معظم إيرادات الدولة في النظم الوضعية، ونظرا لارتباط حصيلة الضرائب عادة بالحالة الاقتصادية ومستوى النشاط الاقتصادي للدولة، لذا فانه لا يمكن تقدير

---

[1]- حسن عواضة، المالية العامة، مرجع سابق، ص 119-120..

[2]- احمد عادل حشيش، أساسيات المالية العامة، مرجع سابق،ص 341.

[3]- حسن عواضة، المالية العامة، مرجع سابق، ص 128-129.

[4]- علي لطفي، ومحمد العدل، اقتصاديات المالية العامة، مرجع سابق ،ص 277.

حجم هذه الايرادات على وجه الدقة. ولذلك فان تقدير الايرادات العامة يقتضي في جانب كبير منه الإلمام بكافة المتغيرات الاقتصادية المؤثرة في حجم الدخل القومي وتوقع اتجاهاتها ومدى تأثيرها.[1] ومع ذلك فهناك أيضا إيرادات ثابتة نسبيا يمكن تقديرها مسبقا على وجه قريب من الدقة، ومن أمثلة هذه الايرادات عوائد أملاك الدولة، حيث يحدد مقدار هذه الايرادات على أساس السنين السابقة مع مراعاة نسبة ما يزيد أو ينقص منها، إلا أن هذه الايرادات لا تشكل في بعض الدول سوى نسبة ضئيلة من إجمالي إيرادات الدولة.[2]

ونظرا لما يحيط الايرادات المتغيرة من صعوبات في تقديرها فان المتبع في تقديرها طرقتان رئيسيتان هما التقدير الآلي والتقدير المباشر.

أ– التقدير الآلي: تهدف هذه الطريقة إلى وضع قواعد تحديد الايرادات، وذلك تجنبا للاجتهادات الشخصية. وتضم هذه الطريقة عدة أساليب للتقدير هي أسلوب السنة قبل الأخيرة و أسلوب الزيادة أو النقص النسبي وأسلوب المتوسطات.[3]

– **أسلوب السنة قبل الأخيرة:** وبمقتضى هذا الأسلوب فان الإيرادات المقدرة تدرج كما جاءت في الحساب الختامي لآخر سنة منتهية دون تعديل سوى ما تدعو إليه أسباب محددة مثل فرض ضرائب جديدة مثلا.[4] ويطلق على هذا الأسلوب أيضا أسلوب التقدير القياسي.[5]

– **أسلوب الزيادة أو النقص النسبي:** ويقتضي هذا الأسلوب تقدير الإيرادات الجديدة عن طريق زيادة إيرادات السنة قبل الأخيرة أو إنقاصها بنسبة معينة تمثل التغير المتوقع في الدخل القومي.

– **أسلوب المتوسطات:** وتقدر على أساسه الإيرادات على أساس متوسط الإيرادات الفعلية لمدة تتراوح بين ثلاث سنوات وخمس سنوات ثم إضافة أو إنقاص نسبة معينة من هذا المتوسط مراعاة للتوقعات الاقتصادية.[6]

---

[1]- احمد عادل حشيش، أساسيات المالية العامة، مرجع سابق،ص 342.

[2]- حسن عواضة، المالية العامة، مرجع سابق، ص 132..

[3]- علي لطفي، ومحمد العدل، اقتصاديات المالية العامة، مرجع سابق، ص 277.

[4]- نفس المرجع السابق، ص277.

[5]- حسن عواضة، المالية العامة، مرجع سابق، ص 133.

[6]- علي لطفي، ومحمد العدل، اقتصاديات المالية العامة، مرجع سابق، ص 277-278.

ب– التقدير المباشر: يتم في طريقة التقدير المباشر تقدير اتجاهات كل مصدر من مصادر الإيرادات على حدة، وتقدير حصيلته بناء على دراسة مستقلة لتلك الاتجاهات. وهذه الطريقة تتطلب دقة ومعرفة واسعة بالحالة الاقتصادية للدولة، كما أنها بلاشك تتطلب بيانات وتحليلات إحصائية كبيرة.

أن الأخذ بأسلوب السنة قبل الأخيرة يتميز بسهولته، حيث انه يكفي السلطة التي تعد أرقام الإيرادات أن تعتمد أرقام الجباية في السنة قبل الأخيرة ما لم تحدث أسباب تدعو لتغييرها. كما انه يمتاز بأنه يدفع معدي الموازنة إلى التحفظ في تحديد حجم الإيرادات العامة، حيث أن الإيرادات تتزايد في الظروف الاقتصادية العادية، ويعاب على هذا الأسلوب عدم مراعاة التطورات الاقتصادية وآثارها على الإيرادات العامة مما يسبب عدم صلاحية هذا الأسلوب مطلقا في أوقات شدة التقلبات والاضطرابات الاقتصادية.[1]

أما أسلوب الزيادة أو النقص النسبي فهو وان كان أكثر مراعاة للمستقبل من أسلوب السنة قبل الأخيرة إلا انه يعيبه أيضا ربط تقدير الإيرادات الجديدة بإرادات السنة قبل الأخيرة التي قد لا تعبر عن حقيقة الوضع الاقتصادي.

أما أسلوب المتوسطات فهو وان كان يؤخذ فيه بمتوسط الإيرادات الفعلية لأكثر من سنة إلا انه يربط التقدير الجديد أيضا بإيرادات سنوية سابقة، وعليه فان هذا الأسلوب يؤدي غالبا إلى نتائج غير مطابقة للواقع، إذ انه التقديرات حينئذ لا تراعي الواقع والتطورات الاقتصادية.[2]

ونظرا لما سبق فان معظم الدول تكتفي بالاسترشاد بطريقة التقدير الآلي التي تضم الأساليب السابقة دون أن تجعل ذلك قاعدة لازمة، وذلك بالنظر إلى أهمية التغيرات التي تطرأ على الأوضاع الاقتصادية في العصر الحاضر . ولا تبدو طريقة التقدير الآلي مقبولة إلا إذا كانت الظروف الاقتصادية مستقرة.

أما طريقة التقدير المباشر فتتميز بأنها تأخذ في اعتبارها الاسترشاد بالإيرادات الفعلية لسنوات سابقة، والتغيرات المتوقع حصولها في النشاط الاقتصادي، كما تأخذ في اعتبارها إيرادات السنة الحالية، ولذلك فان تقدير الإيرادات بهذه الطريقة يكون قريبا من الواقع، إضافة إلى ما سبق فان هذه الطريقة تمتاز بتوفير حرية ومرونة أكثر لمقدري الإيرادات.[3]

ومع ذلك فان هذه الطريقة تتطلب دقة وكفاءة في الإيرادات المسؤولة عن التقدير، كما تتطلب معرفة واسعة بالأحوال الاقتصادية للبلاد مما يزيد من صعوبتها وتكلفتها، كما انه يؤخذ عليها اتساع مجال التلاعب والتمويه فيها مما يتطلب لها أن تكون الثقة في سلطة الإعداد متينة.

---

[1]- حسن عواضة، المالية العامة، مرجع سابق، ص 134.

[2]- نفس المرجع السابق، ص134.

[3]- محمد شاكر عصفور، أصول الموازنة العامة، مرجع سابق، ص 420-421.

والخلاصة أن طريقة التقدير الآلي بأساليبها المتنوعة تعد اقل دقة في تقدير الإيرادات العامة مع تميزها بوجود قواعد ضابطة محددة لعملية التقدير، لذلك فان كفاءة هذه الطريقة تبدو اكبر في فترات الاستقرار في النشاط الاقتصادي. كما يمكن اللجوء إليها عند ما تكون كفاءة سلطة الإعداد محدودة.أما طريقة التقدير المباشر فهي أكثر اقترابا من الواقع واكبر دقة خاصة في فترات التقلبات الاقتصادية، إلا أنها تتطلب بيانات وتحليلات وكفاءة في سلطة الإعداد قد لا تكون متوفرة.

2/ اعتماد الموازنة العامة:

يقصد باعتماد الموازنة إجازتها والموافقة عليها من السلطة المختصة.[1] أي إعطاء الإذن بتنفيذ مشروع الموازنة الذي سبق إعداده، فاعتماد الموازنة لابد منه حتى تأخذ التقديرات الحكومية صفة الموازنة العامة، حيث أن هذه التقديرات قبل اعتمادها لا تعدو أن تكون مشروع موازنة لا يمكن تنفيذه.

تختص السلطة التشريعية في النظم الوضعية باعتماد الموازنة، وتتمثل هذه السلطة في المجالس النيابية.[2]

ويبرر هذا بأن الشعب هو الذي يتحمل الأعباء المالية فوجب أن يأخذ بالجباية والإنفاق ليتمكن من مراقبة سياسة الحكومة.[3] ونظرا لما أصبحت تتسم به الموازنة العامة من تعقيد وصعوبة يجعلان إحاطة سلطة الاعتماد بها، وفهم مختلف جوانبها أمرا صعبا، لذا فانه يلجا عادة إلى تكوين لجان متخصصة من الأعضاء ذوي الخبرة، تكون مهمتهم دراسة مشروع الموازنة حتى يتسنى للسلطة التشريعية المشاركة في دراسة الموازنة بصورة فعالة.[4]

وحين تتقدم الحكومة للسلطة التشريعية بمشروع الموازنة فان اللجنة الفنية المختصة تقوم بدراسة المشروع جملة وتفصيلا وإعداد تقرير عنه يشمل وجهة نظرها والمقترحات التي تراها من تعديل ونحوه، ويرفع هذا التقرير للبرلمان الذي يناقش مشروع الموازنة في ضوء هذا التقرير.[5]

وتتم المناقشة بصفة عامة في ثلاث مراحل:[6]

- مناقشة الموازنة إجمالا، ويتم فيه تناول سياسة الحكومة في جميع جوانب النشاط الاقتصادي.
- مناقشة الموازنة تفصيلا للاقتراع عليها، ويبدأ عادة بالنفقات ثم الإيرادات بأبوابها.
- يقترع المجلس على المشروع بأكمله.

---

[1]- نفس المرجع سابق، ص 102.

[2] - علي لطفي، ومحمد العدل، اقتصاديات المالية العامة، مرجع سابق، ص 280.

[3] - عبد الحميد القاضي، مبادئ المالية العامة، مرجع سابق، ص297.

[4]– يونس البطريق، المالية العامة، مرجع سابق، ص 246-247.

[5]– عبد الحميد القاضي، مبادئ المالية العامة، مرجع سابق، ص298.

[6]– السيد عبد المولى، المالية العامة–الأدوات المالية، مرجع سابق، ص 507.

وبعد دراسة المشروع ومناقشته والاقتراع والموافقة عليه يصدر المجلس ما يسمى بقانون الارتباط، يحدد فيه الرقم الإجمالي لكل من الإيرادات والنفقات ويرفق بهذا القانون جدولان تفصيليان لكل منهما.

ولا يعتبر هذا القانون قانونا إلا من ناحية شكلية، إذ الموازنة العامة في أصلها عمل إداري، لا يتضمن قانونها أحكاما عامة بل مؤقتة بسنة.

إن هذا الاعتماد يعد بالنسبة للإيرادات موجبا على الحكومة بجبايتها حسبما هي موجودة نوعا لا رقما، حيث يجوز للحكومة تجاوز تقديرات الإيرادات التي جاءت في الموازنة.[1] أما بالنسبة للنفقات فان الاعتماد يعد إجازة بالصرف فقط وفق حدود ما اعتمد مع تخصيص كل نفقة لما اعتمدت له، فلا يشكل اعتماد الإنفاق موجبا بإنفاق كل ما اعتمد من نفقة، كما انه لا يجوز تجاوز الاعتماد المقرر إلا بإذن من سلطة الاعتماد.

وبالنسبة لحق السلطة التشريعية في تعديل الموازنة فان كثيرا من الدساتير لا تجيز للسلطة التشريعية إجراء تعديلات جزئية على مشروع الموازنة، إلا إنها تجيز لها إبداء الملاحظات على بنود الموازنة، وطلب إجراء تعديلات بالزيادة أو النقص، ثم بعد ذلك فان الأمر مرتبط بموافقة الحكومة على تلك التعديلات.[2]

ويبرر ذلك بان الموازنة العامة تمثل وحدة متجانسة متكاملة لتحقيق برامج الحكومة، فالتعديل قد يؤثر على إمكانية تنفيذها، كما انه يخشى أن يكون طلب التعديل مرتبطا بمصالح حزبية لكسب رضا الناخبين.[3]

ومع هذا فان السلطة التشريعية لها حق رفض مشروع الموازنة بأكمله إذا تقدمت بطلب تعديلات لم توافق عليها الحكومة. وفي حالة تأخر الاعتماد عن بداية السنة المالية فانه قد يعمل بموازنة السنة المنتهية، أو يسمح باعتماد جزئي للصرف يكون في شكل موازنة شهرية يعتمد فيها مبلغ إجمالي دون تفصيل.[4]

ثانيا: تنفيذ الموازنة العامة.

بعد اعتماد الموازنة وإقرارها يبدأ العمل بها، حيث تحصل الإيرادات وتنفق النفقات، وهذا هو تنفيذ الموازنة، حيث يعني القيام بالعمليات التي يتم بواسطتها إنفاق المبالغ المدرجة في اعتمادات الموازنة، وتحصيل المبالغ الواردة في إيراداتها.[5]

---

[1]- احمد عادل حشيش، أساسيات المالية العامة، مرجع سابق،ص 308.

[2]– علي لطفي، ومحمد العدل، اقتصاديات المالية العامة، مرجع سابق، ص 281.

[3]– عبد الحميد القاضي، مبادئ المالية العامة، مرجع سابق، ص300.

[4]– حسن عواضة، المالية العامة، مرجع سابق، ص170.

[5]– السيد عبد المولى، المالية العامة–الأدوات المالية، مرجع سابق، ص 511.

ولا شك أن السلطة التي قامت بإعداد الموازنة وهي السلطة التنفيذية هي السلطة التي تقع على عاتقها مسؤولية تنفيذها بالتحصيل والإنفاق.[1]

1/ تحصيل الإيرادات:

تتولى عملية التحصيل عادة مصالح وأجهزة تابعة لوزارة المالية، أو بمعرفة موظفين تابعين لها.[2] وقد تتولى عملية التحصيل مصالح لا تتبع وزارة المالية، وفي هذه الحالة يتم مراقبة التحصيل بواسطة موظفين تابعين لوزارة المالية. وتتولى مصلحة الخزينة قبض الإيرادات وتجميعها من مصادرها المختلفة. ويراعى في عملية التحصيل عدة قواعد منها:[3]

- مراعاة مواعيد التحصيل وطريقته.
- تحصيل مستحقات الدولة فور نشوء حقوقها لدى الغير.
- الفصل بين الموظفين الذين يناط بهم تحديد مقدار الضريبة والموظفين المناط بهم عملية الجباية

2/ صرف النفقة:

إن الأرقام الواردة في الموازنة بالنسبة للنفقة تمثل إجازة بالصرف فقط، فلا يجب إنفاق كل المبلغ المعتمد. وضمانا لصرف النفقات الواردة في الموازنة العامة بطريقة تحفظ أموال الدولة وتمنع الإسراف فيها فان هذا يتم على أربع مراحل:[4]

- الارتباط بالنفقة: ويكون هذا نتيجة اتخاذ السلطة التنفيذية قرار ينشا عنه دين في ذمة الحكومة، مثل عقد صفقة معينة، أو شراء سلع، ويشترط لصلاحية الارتباط شرطان:

أ- صدوره عن سلطة صالحة كالوزير أو نائبه.

ب- انطباقه على اعتمادات الموازنة.

- تحديد النفقة: ويقصد به تحديد الدين الذي على الحوالة، وتقدير مبلغه، وخصمه من الاعتماد المقرر في الموازنة.

- الإذن بالصرف: ويتمثل في قرار يصدر من الجهة الإدارية المختصة يتضمن أمرا بدفع النفقة السابق الارتباط بها وتحديده.

وتعرف هذه المراحل الثلاث بالمراحل الإدارية للنفقة العامة، ويختص بها الوزراء أو نوابهم.

---

[1]- احمد عادل حشيش، أساسيات المالية العامة، مرجع سابق،ص 346.

[2]- علي لطفي، ومحمد العدل، اقتصاديات المالية العامة، مرجع سابق، ص 285.

[3]- السيد عبد المولى، المالية العامة-الأدوات المالية، مرجع سابق، ص513.

[4]- عبد الحميد القاضي، مبادئ المالية العامة، مرجع سابق، ص302-303.

– الصرف:ويقصد به الصرف الفعلي للنفقة العامة لمستحقيها، ويتم ذلك عن طريق شيكات مسحوبة على البنك المركزي، وتعرف هذه المرحلة بالمرحلة الحسابية للنفقة.

3/ التفاوت بين التقدير والتنفيذ وعلاجه:

إن الموازنة العامة خطة مالية، وأرقامها تقديرية. ولذلك فانه غالبا ما يكشف التنفيذ بدرجة أو بأخرى عن تفاوت بين التقديرات والواقع الفعلي، وإذا كانت السلطة المسؤولة عن إعداد الموازنة تحاول أن تكون تقديراتها على درجة كبيرة من الدقة. إن هذا التفاوت قد يسبب اختلالا في تنفيذ الموازنة، لذلك لابد من طريقة لمواجهة ومعالجة هذا التفاوت.

يمكن تقسيم التفاوت في الموازنة العامة إلى قسمين، تفاوت في الإيرادات وتفاوت في النفقات. وفيما يلي بيان معالجة التفاوت في كل قسم:

3-1/ التفاوت في الإيرادات:

قد يحصل التفاوت بين الأرقام التقديرية والأرقام الفعلية للإيرادات في أنواع الإيرادات بالزيادة في بعضها والنقص في البعض الآخر، وهنا تعوض أخطاء التقدير بعضها بعضا، أي أن الأخطاء بالزيادة تلغي الأخطاء بالنقص.[1]

وقد يحصل التفاوت في إجمالي الإيرادات أما بالزيادة أو بالنقص في التنفيذ عن التقدير، فإذا كانت الإيرادات الفعلية قد زادت عن التقديرية فان تلك الزيادة تحول إلى الاحتياطي.[2] أما إن نقصت الإيرادات الفعلية عن التقديرية فان الحكومة قد تلجا لمصادر غير عادية لسد النقص مثل: الاقتراض أو السحب من الاحتياطي أو الإصدار النقدي الجديد، وقد تلجا لفرض ضرائب جديدة أو زيادة معدل الضرائب القائمة.[3]

3-2/ التفاوت في النفقات:

إذا حصل التفاوت في النفقات فانه يواجه كالتالي:

– إذا حصلت زيادة في اعتماد معين عن النفقة الفعلية فان فائض الاعتماد يلغى في نهاية مدة الموازنة. وقد يحصل تدوير لهذا الفائض بان ينقل رصيد هذا الاعتماد للفترة القادمة.[4]

---

[1]– أحمد عادل حشيش، أساسيات المالية العامة، مرجع سابق،ص 349.

[2]– علي لطفي، ومحمد العدل، اقتصاديات المالية العامة، مرجع سابق، ص 288.

[3]– محمد شاكر عصفور، أصول الموازنة العامة، مرجع سابق، ص 124.

[4]– حسن عواضة، المالية العامة، مرجع سابق، ص102.

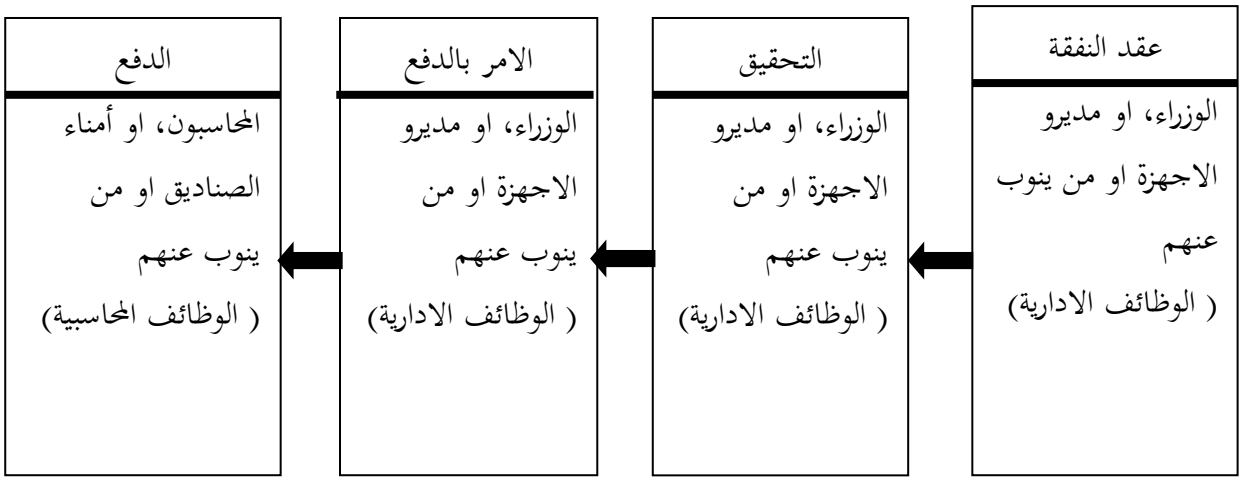
– في حالة نقص الاعتماد عن تغطية النفقة الفعلية فانه يمكن طلب فتح اعتماد إضافي تكميلي، أو اللجوء إلى الاعتماد الاحتياطي في الموازنة.[1]

كما انه ممكن اللجوء إلى المناقلات داخل اعتمادات الموازنة حيث يغطي النقص في الاعتماد بالنقل من اعتماد آخر، ويختلف هذا النقل في نظامه من حيث ما يجوز نقله، وما لا يجوز نقله.وكيفية النقل بحسب نظام الموازنة وقانونها. وقد يلجا إلى دراسة نفقات الموازنة وإعادة ترتيبها حسب الأولويات، وتلبية ما لايحتمل التأجيل، وتوقيف ما يحتمل التأجيل.[2]

– في حالة زيادة إجمالي اعتمادات الموازنة فإنها تلغى في نهاية السنة المالية، أما في حالة نقصها فانه يلجأ للاعتماد الاحتياطي في الموازنة، أو إلى تدبير إيرادات استثنائية لتغطية النقص.

ويمكن وضع مراحل تنفيذ النفقات العامة في الشكل التالي:

الشكل رقم (1_2): مراحل تنفيذ النفقات العامة.



المصدر: محمد شاكر عصفور، اصول الموازنة العامة، مرجع سابق، ص116.

[1]– أحمد عادل حشيش، أساسيات المالية العامة، مرجع سابق،ص 349.

[2]– محمد شاكر عصفور، أصول الموازنة العامة، مرجع سابق، ص 123.

المطلب الثالث: الرقابة على الموازنة العامة.

تتميز المراحل الثلاثة الأولى لدورة الموازنة العامة وهي الإعداد والاعتماد والتنفيذ بتتابعها واستقلالية بعضها عن بعض، أما مرحلة مراقبة تنفيذ الموازنة العامة، فهي ليست مرحلة مستقلة تأتي في ختام دورة الموازنة، ولكنها مرحلة متداخلة، أي مصاحبة للمراحل السابقة، بل تمتد لتشمل مرحلة ما بعد الانتهاء من التنفيذ ، من خلال مناقشة السلطة التشريعية للحساب الختامي للموازنة. والهدف من مرحلة المراقبة هو التأكد من أن تنفيذ الموازنة قد تم على الوجه المحدد للسياسة التي وضعتها السلطة التنفيذية وإجازتها السلطة التشريعية. وبمعنى آخر، إن كل عملية مالية يقوم بها أي مشروع تستلزم وجود رقابة مالية من نوع معين، فمن باب أولى، تكون الحاجة إلى المراقبة على تنفيذ الموازنة العامة أكثر ضرورة وحيوية، وذلك بسبب كبر حجم عملياتها وما ترتبط به هذه العمليات من آثار توزيعية للدخل القومي الحقيقي بين الأفراد والفئات والطبقات، وأخيرا ما تسهم به هذه الموازنة في التطور العام الاجتماعي والاقتصادي والسياسي للمجتمع.[1]

أولا: مفهوم الرقابة: توجد عدة تعريفات للرقابة نذكر منها ما يلي:

- الرقابة هي مجموعة الإجراءات التي توضع للتأكد من مطابقة التنفيذ الفعلي للخطط الموضوعة، ودراسة أسباب الانحراف في التنفيذ، حتى يمكن علاج نقاط الضعف ومنع تكرار الخطأ.[2]
- يقصد بالرقابة على الموازنة متابعة التنفيذ والتأكد من سلامته، وانه يسير وفق ما هو مقرر ومعتمد ووفقا للوائح المالية، الصادرة مع الموازنة العامة.[3]
- الرقابة هي عملية مقارنة النتائج الفعلية بأهداف الخطة أو النتائج المتوقعة وتشخيص وتحليل أسباب الانحرافات الواقعة بالمطلوب وإجراء التعديلات اللازمة.[4]
- الرقابة هي نشاط يراد به التأكد من أن الخطة قد تم تنفيذها حسبما قرر.[5]
- الرقابة هي عملية يقصد منها التأكد من أن الخطة (السنوية للدولة–الموازنة العامة)قد تم تنفيذها حسبما هو مقرر لها، وتتضمن قياس النتائج، ومقارنتها بالأهداف، وتحديد الفروقات (الانحرافات) وتحليل أسبابها، ووضع الحلول المناسبة لها.[6]

---

[1]– سوزي عدلي ناشد، أساسيات المالية العامة، منشورات الحلبي الحقوقية،ط1،بيروت لبنان، سنة 2008،ص387.

[2]- محمد شاكر عصفور، أصول الموازنة العامة، مرجع سابق، ص 147..

[3]- عبد الحميد القاضي، مبادئ المالية العامة، مرجع سابق، ص306.

[4]– محمد شاكر عصفور، أصول الموازنة العامة، مرجع سابق، ص 147..

[5]– عبد الحميد القاضي، مبادئ المالية العامة، مرجع سابق، ص306.

[6]– محمد شاكر عصفور، أصول الموازنة العامة، مرجع سابق، ص 147.

ثانيا: أهداف الرقابة.

تتلخص أهداف الرقابة فيما يلي:[1]

1/ التأكد من أن أموال الدولة قد تم التصرف فيها، وفقا لخطة الدولة السنوية (الموازنة العامة) وفي الحدود المرسومة لها، وان الاعتمادات المالية قد أنفقت فيما خصصت من اجله، وان الإيرادات قد تم تحصيلها حسبما هو مقرر، وان عمليات تنفيذ النفقات ، وتحصيل الإيرادات قد تمت وفق الأنظمة والتعليمات السارية المفعول.

2/ اكتشاف الأخطاء وحالات الانحراف في التنفيذ (عن الخطة الموضوعة)، واتخاذ الإجراءات اللازمة لعلاجها.

3/ تخفيض تكاليف أداء الأعمال الحكومية، والحد من الإسراف، وضمان الاستغلال الأمثل الاعتمادات المالية المخصصة للأجهزة الحكومية.

ثالثا: عناصر الرقابة.

لنجاح الرقابة المالية فانه يتعين توفر عدة عناصر منها:[2]

1/ دقة تقديرات الموازنة العامة، بمعنى أن تتسم تقديرات النفقات والإيرادات العامة بالدقة والواقعية، فان هبوط مستوى التقديرات عن الواقع الفعلي، أو المبالغة فيها من شانه أن يجعل توازن الموازنة غير حقيقي، ومن ثم يؤدي إلى اتخاذ قرارات خاطئة نظرا لصورية النتائج، وعدم دقة التقديرات.

2/ تحديد أهداف الرقابة بما يتفق مع طبيعة العمل والأنشطة محل المراقبة في شكل منهج واضح المعالم.

3/ سلامة نظم الضبط الداخلي، ودقة تطبيق الأنظمة واللوائح والتعليمات المالية. والمقصود بنظم الضبط الداخلي هي القواعد التي بمقتضى تطبيقها يصعب ارتكاب أي خطا أو تزوير يؤدي إلى تعرض المال العام لسوء استخدام أو اختلاس، كما أن تطبيق هذه النظم يؤدي تلقائيا إلى اكتشاف الخطأ أو التزوير أو الاختلاس إذا حدث، ويؤدي إلى تحديد المسؤولية عن كل خطا أو سهو أو تلاعب. وتقوم أنظمة الرقابة (الضبط) الداخلية أساسا على عدم انفراد موظف واحد بالعمل، بل ينبغي توزيع العمل بين العاملين، مع تحديد مسؤولياتهم وواجباتهم بما يكفل الحد من سوء استخدام الأموال العامة.

4/وضع وسائل للمراقبة الجدية، وذلك بوضع حدا على المبالغ التي يمكن الاحتفاظ بها في الخزانة لدى الصراف، أو وضع حدود عليا للمبالغ التي يمكن اعتماد صرفها بمعرفة كل مسؤول، أو العقود التي يمكن

[1]– محمد شاكر عصفور، نفس المرجع السابق، ص148.

[2]– نفس المرجع السابق ، ص148-149.

إبرامها، وكذلك وضع حدود عليا لمدة بقاء المال العام، حتى لا تكون ضخامة المبلغ وطول الوقت سببا في إغراء القائمين بالعمليات المالية أو من لديه هذا المال على سوء الاستخدام أو الاختلاس.

5/ إتباع نظام الجرد المفاجئ للخزائن والمستودعات.

6/ وجود أنظمة ولوائح وتعليمات توضح مسار العمليات المالية وكيفية أدائها، ومسؤولية القائمين بها، وينبغيان تتسم هذه اللوائح بالدقة والمرونة مع العمل على تطويرها باستمرار.

7/ تتبع خطوات القيام بالعمل طبقا للخطط والبرامج الموضوعة، مع الاطمئنان على توفر الظروف والعوامل اللازمة للتنفيذ، بقصد اكتشاف كل انحراف فور حدوثه قدر الإمكان مع تحديد نوع وحجم الانحراف.

8/ دراسة وتحليل الانحراف بقصد الوصول إلى المسؤول والأسباب حتى يمكن الحكم على الكفاية في التنفيذ، وإبداء التوصيات اللازمة لعلاج أسباب الانحراف بهدف منع تكراره مستقبلا.

9/ حسن اختيار القائمين بالأعمال المالية والرقابية مع تصميم البرامج التدريبية لزيادة كفاءتهم، ورفع مستوى أدائهم، وإحاطتهم بكل ما هو جديد، في مجال أعمالهم.

10/ التنسيق بين أجهزة الرقابة بحيث تتكامل فيما بينها، ولا تتعارض في اختصاصاتها وأعمالها.

رابعا: تقاسيم الرقابة.

للرقابة على الموازنة العامة تقاسيم عدة تبعا لاعتبارات مختلفة، فهي تقسم باعتبار توقيتها إلى رقابة سابقة ورقابة لاحقة، وتقسم باعتبار جهة الرقابة إلى رقابة داخلية ورقابة خارجية، كما تقسم باعتبار نوعيتها إلى رقابة حسابية ورقابة اقتصادية.

وهذه التقاسيم المختلفة إنما هي تقاسيم دراسية و إلا فان الواقع العملي يجمع بين كثير من هذه الأنواع من الرقابات، وفيما يلي تفصيل هذه التقاسيم:

1/ باعتبار توقيتها: تنقسم الرقابة باعتبار توقيتها إلى رقابة سابقة ورقابة لاحقة.

1-1/ رقابة سابقة:

وتعني إجراء عمليات المراجعة والرقابة قبل الصرف. وتختص هذه الرقابة بجانب النفقات من الموازنة.[1] كما تهدف إلى التدقيق في المعاملات المالية قبل تنفيذها للحيلولة دون ارتكاب أية مخالفات مالية. وتمتاز هذه الرقابة بتلافيها وقوع المخالفات المالية، وتقليلها لفرص ارتكاب الأخطاء، كما أنها تخفف درجة المسؤولية على رجال الإدارة.

[1]- أحمد عادل حشيش، أساسيات المالية العامة، مرجع سابق،ص 352.

ويعاب عليها ما تسببه من تأخير تنفيذ الأعمال نتيجة إجراءات الرقابة، كما أنها تجعل جهة الرقابة ذات نفوذ على جميع الإدارات فتسبب نوعا من المركزية الإدارية.[1]

1-2/ الرقابة اللاحقة:

وهي التي تعقب عمليات التنفيذ، وتشمل جانبي الموازنة الإيرادات والنفقات العامة.[2] وتهدف إلى اكتشاف المخالفات المالية التي وقعت، ومعاقبة مرتكبي هذه المخالفات وهي ذات طابع رادع. وتمتاز هذه الرقابة بإمكانية مراجعة جميع أجزاء العملية الواحدة بكاملها، كما أنها ليس لها تأثير في تنفيذ الأعمال، لأنها تأتي بعد التنفيذ، كما تمتاز بأنها تقوم على أساس معين باعتبار أنها لا تتم إلا بعد اتضاح العملية المالية.

ويعاب عليها أنها لا تمكن من الكشف عن المخالفات المالية إلا بعد وقوعها، فلا تحول دون وقوع الخطأ، كما أنها قد لا تكتشف الأخطاء إلا بعد وقت طويل من ارتكابها، وقد يكون الشخص المسؤول عن المخالفة قد انتقل من منصبه أو ترك العمل.[3]

2/ باعتبار جهة الرقابة (أو بحسب الأجهزة التي تقوم بالرقابة):

وتنقسم الر رقابة داخلية ورقابة خارجية ورقابة سياسية.

2-1/ الرقابة الداخلية (الإدارية):

وهي التي تقوم بها السلطة التنفيذية على نفسها، وتتمثل في رقابة الوزراء، ورؤساء المصالح، ومديري الوحدات الحكومية على إداراتهم، كما تتمثل في رقابة وزارة المالية، أو وزارة الخزانة، أو البنك المركزي على الوزارات والمصالح الحكومية.

وهذه الرقابة لها دور في تلافي الأخطاء أو اكتشافها، إذ أنها قد تكون رقابة سابقة أو رقابة لاحقة على الصرف، فهي قد تجمع مزايا كلا هذين النوعين من الرقابة. إلا انه يؤخذ عليها أنها تتم داخل السلطة التنفيذية مما يجعلها غير كافية، نظرا لما قد يحدث من الانحراف المالي حتى مع وجود هذه الرقابة.[4]

---

[1]- علي لطفي، ومحمد العدل، اقتصاديات المالية العامة، مرجع سابق، ص 292-293.

[2]- محمد شاكر عصفور، أصول الموازنة العامة، مرجع سابق، ص 154.

[3]- أحمد عادل حشيش، أساسيات المالية العامة، مرجع سابق،ص 353-354.

[4]- محمد شاكر عصفور، أصول الموازنة العامة، مرجع سابق، ص 157.

2-2/ الرقابة الخارجية:

وهي الرقابة التي تقوم بها هيئة مستقلة عن السلطة التنفيذية.[1] وقد تكون هذه الرقابة متمثلة في رقابة السلطة التشريعية فتسمى الرقابة التشريعية أو السياسية، وقد تكون متمثلة في رقابة أجهزة خاصة مستقلة قد يعهد إليها بمحاكمة المسؤولين، ويطلق على هذه الرقابة القضائية أو الرقابة المستقلة.

فالرقابة التشريعية أو السياسية تتولاها السلطة التشريعية من خلال فحص الحسابات الختامية، كما أن اعتماد الموازنة يعد رقابة سياسية سابقة. وتمتاز هذه الرقابة كونها تتم بواسطة جهة مستقلة عن السلطة التنفيذية، إلا أنها يؤخذ عليها عدم إلمام أعضاء السلطة السياسية بأصول المراقبة المالية، وعدم وجود الوقت الكافي لممارستها بصفة فعالة، ولذلك أصبحت بعض الدول تختار بعض الأعضاء من هذه السلطة الذين يتمتعون بخبرة ومعرفة بالشؤون المالية كممارسة هذه الرقابة.[2]

أما الرقابة القضائية أو المستقلة فتتمثل في الرقابة التي تقوم بها هيئة مستقلة متخصصة تكون مسؤولة عن إجراء عمليات الرقابة، واكتشاف المخالفات المالية، وقد يعهد إليها بمحاكمة المسؤولين عن هذه المخالفات، وإصدار العقوبات اللازمة.[3] ومن أمثلتها محكمة المحاسبات في كل من فرنسا وايطاليا وبلجيكا، والجهاز المركزي للمحاسبات في مصر، وديوان المراقبة العامة في السعودية وديوان المحاسبة في لبنان.

وهذا النوع من الرقابة يعتبر أكثر جدية وفعالية من أنواع الرقابات الأخرى.

3/ باعتبار نوعيتها: وتنقسم إلى:

3-1/ رقابة حسابية: وهي الرقابة التي تقتصر على مراجعة الدفاتر الحسابية، ومستندات الصرف والتحصيل، وملاحظة مدى تطابق الصرف مع الاعتمادات الممنوحة، والتأكد من أن الإيرادات قد حصلت وأودعت في خزانة الدولة.[4]

3-2/ رقابة اقتصادية: وتسمى رقابة الأداء، وهي رقابة تتجه نحو ملاحظة مدى تحقق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية للمجتمع من خلال قيام الدولة بنشاطها المالي.[5]

ويمكن وضع شكل يلخص أنواع الرقابة على النحو التالي:

---

[1]- محمد شاكر عصفور، نفس المرجع السابق، ص159.

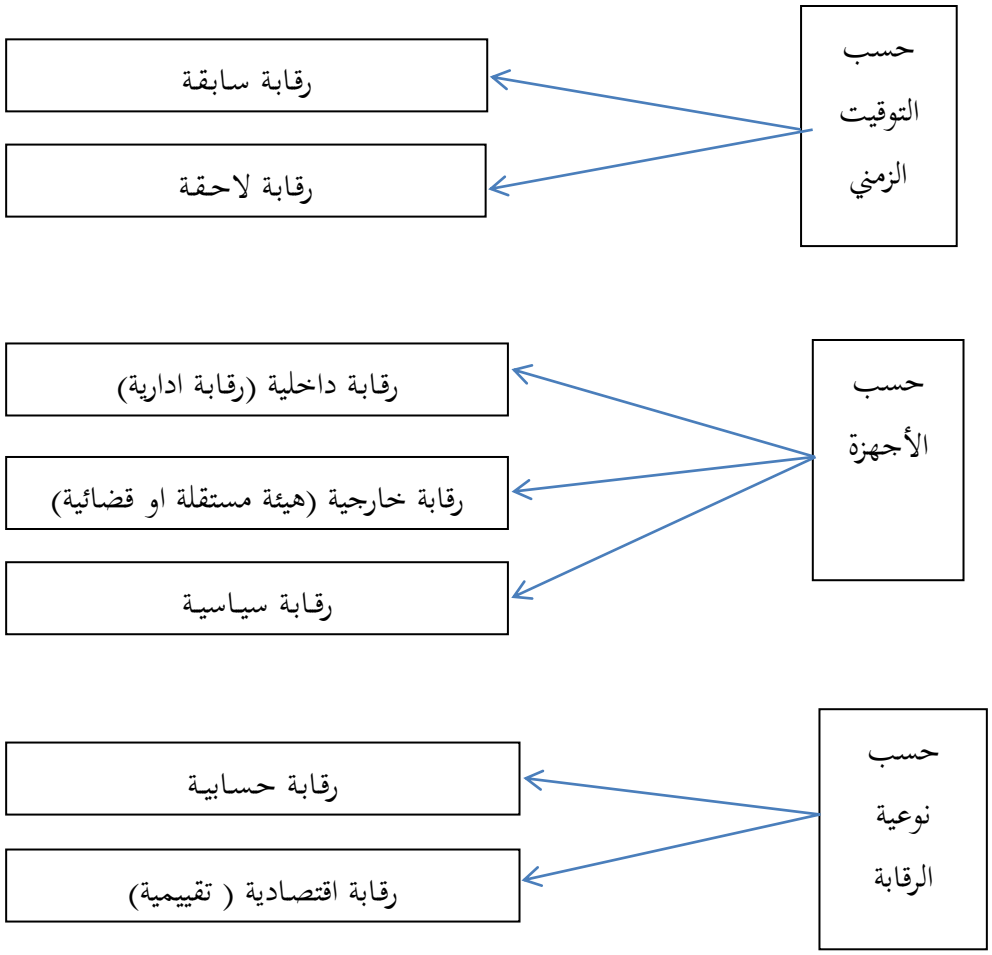
[2]- نفس المرجع السابق، ص160.

[3]- عبد الحميد القاضي، مبادئ المالية العامة، مرجع سابق، ص313.

[4]- محمد شاكر عصفور، أصول الموازنة العامة، مرجع سابق، ص 160-161.

[5]- أحمد عادل حشيش، أساسيات المالية العامة، مرجع سابق،ص 360.

شكل رقم (1-3): أنواع الرقابة المالية على تنفيذ الموازنة العامة.



المصدر: محمد شاكر عصفور، أصول الموازنة العامة، مرجع سابق، ص151.

خلاصة الفصل الأول

بعد دراستنا للفصل الأول الذي عنوانه: الموازنة العامة في النظام المالي التقليدي، يمكن تقديم الملاحظات التالية:

– يتكون النظام المالي من ثلاثة عناصر تشكل معا تنظيما ماليا متكاملا وهي: غرض النظام المالي، الأدوات المالية التي يعتمد عليها النظام المالي في تحقيق غرضه، والتنظيم الفني لهذه الأدوات وهو ما يعرف عادة بالفن المالي. كما يتأثر النظام المالي بالنظام الاقتصادي السائد في كل بلد.

– النظم الاقتصادية التقليدية هي من صنع الإنسان نفسه، فهو الذي ابتدعها وشكلها ووجهها هذه الوجهة أو تلك، وبالتالي ليست عقائد غير قابلة للتغيير والتبديل وإنما هي نظم مرنة قابلة للتغيير. فالنظام الرأسمالي تقوم فلسفته على الحرية الاقتصادية المطلقة،وجاء ادم سميث مع بداية الثورة الصناعية ووضع أصول المذهب الاقتصادي الرأسمالي على قاعدتين: الحرية الاقتصادية، المنافسة التامة في الأسواق. أما النظام الاشتراكي فيقوم على اعتبار المادة هي أصل الكون.

–تعتبر الموضوعات الثلاث: النفقات العامة، الإيرادات العامة، الموازنة العامة من العناصر الرئيسية لمحور النشاط الاقتصادي والمالي للدولة، وتكون في نفس الوقت الأدوات الرئيسية لرسم وتنفيذ السياسة المالية للدولة.

– لقد سبقت الممارسة الفعلية لعمليات النفقات والإيرادات العامة نشأة الموازنة العامة في الغرب، ولذلك فان فكرة الموازنة العامة قد نشأت لضبط عمليات الإنفاق والجباية ولفصل مالية الدولة عن مالية الحاكم وقد استمر تطورها قرونا من الزمن، عرفت صراعا بين السلطتين التنفيذية والتشريعية.

– تبرز أهداف الموازنة العامة من خلال تنوع مداخلها التي تعكس بعض جوانبها الأساسية والتي منها على الخصوص، الجوانب الاقتصادية والاجتماعية والمالية والسياسية.

– تذهب بعض التعاريف إلى اعتبار الموازنة العامة وثيقة رسمية تشريعية، بينما تعتبرها أخرى خطة عمل مستقبلية شاملة ومرنة.

– تجنح قواعد الموازنة العامة للدولة إلى المثالية في كثير من الأحوال ومرد ذلك إلى رغبة واضعيها في أن يبذل القائمون على الموازنة العامة غاية جهدهم في الخدمة والإتقان.

– تسعى القواعد العامة للموازنة إلى تحقيق أهداف أساسية لإدارة المالية العامة حيث تهدف قاعدة السنوية إلى المحافظة على البعد الزمني لجباية وإنفاق الأموال العامة بينما تهدف قاعدة الوحدة إلى المحافظة على إدراج جميع الإيرادات والنفقات العامة في وثيقة واحدة، وتقتضي قاعدة الشمول (العمومية) أي لا تنفذ أي عملية على الإيرادات والنفقات العامة خارج الموازنة العامة في حين تهدف قاعدة عدم التخصيص إلى عدم

تخصيص نوع من الإيرادات لنوع من النفقات أو إيراد إقليم للصرف على خدمات هذا الإقليم وأما قاعدة التوازن فتهدف إلى المحافظة على بقاء نفقات الدولة في حدود إيراداتها العادية.

– تمثل الاستثناءات الواردة على قواعد الموازنة العامة للدولة حلول الأوضاع، مالية واقتصادية مستحدثة تواجه المالية العامة للدولة وتستمد من تطور الفكر المالي غير أنها لا تخرج عن الإطار العام للموازنة العامة.

– يقصد بدورة الموازنة العامة للدولة مراحلها المختلفة، ابتداء من التفكير في أمر إعدادها حتى تمام تنفيذها، والرقابة على حسن التنفيذ.

– تختص السلطة التنفيذية بمرحلة إعداد الموازنة العامة للدولة والذي يتطلب تحضيرها إطارا قانونيا واعتبارات فنية وسلوكية.

– تختص السلطة التشريعية بمرحلة اعتماد الموازنة العامة للدولة وتمارس ذلك وفق إجراءات وضوابط واضحة يمكن تنفيذها خلال فترة وجيزة مقارنة بمرحلة إعدادها.

– تتولى الحكومة تنفيذ الموازنة العامة للدولة، حيث تمارس تنفيذ عملياتها، جباية وإنفاقا وتصحيح اعتماداتها، إضافة ونقلا، ثم بيان إيراداتها واستخداماتها من خلال إعدادها للحساب الختامي.

– يتم التأكد من سلامة تنفيذ الموازنة العامة من خلال عمليات الرقابة التي تأخذ عدة صور.

و كون ان الموازنة العامة تعكس البرنامج الاقتصادي للحكومة في تحقيق الاهداف الاقتصادية والاجتماعية، فالعجز فيها – الموازنة العامة– يعد من المشكلات الحادة التي تواجه الاقتصاديات مما ينتج عنه من تأثيرات ضارة على مجمل التغيرات الاقتصادية الكلية. لذا سوف نخص الفصل الثاني بدراسة مفهوم العجز في الموازنة العامة بشيء من التفصيل، وأهم المقاييس المستخدمة لقياسه، بالإضافة إلى التعرف على العوامل التي يمكن أن تؤدي إلى حدوثه،وما يمكن أن ينجم عنه من آثار.

الفصل الثاني:

عجز الموازنة العامة والنظريات المفسرة له

الفصل الثاني:عجز الموازنة العامة والنظريات المفسرة له

تمهيد:

للموازنة العامة للدولة أدوارا مهمة وخطيرة تلعبها في المجال الاقتصادي والاجتماعي والسياسي في المجتمع، الأمر الذي يجعلها دائما في بؤرة اهتمام جميع المواطنين.

هذا وتجدر الاشارة الى أنه في ضوء تعاظم الأهمية التي اصبحت تحتلها الموازنة العامة في مختلف اقتصاديات العالم وبخاصة بعد الحرب العالمية الثانية، وفي ضوء تنامي الدور الذي أصبحت تلعبه الحكومات في النشاط الاقتصادي، فقد اتجه العجز في الموازنة العامة للدولة في التزايد في مختلف دول العالم. ومع نمو هذا العجز تزايد القلق بشأنه، وبخاصة بعد تجاوز هذا العجز الحدود المعقولة ووصوله الى مستويات خطيرة باتت تهدد الاستقرار المالي والنقدي للدولة. وزاد في خطورة الأمر، أن هذا العجز أصبح سمة هيكلية، بمعنى أنه صار صفة لصيقة بخصائص الهيكل الاقتصادي وأنه أصبح ذا ميل طويل الأجل ولا علاقة له بأحوال الدورة الاقتصادية.

لذا يعد عجز الموازنة العامة من أعقد وأخطر المشاكل التي تواجه كافة دول العالم وبصفة خاصة الدول النامية او ما يعرف بدول العالم الثالث. كما يمكن النظر الى عجز الموازنة العامة باعتباره أحد المحاور الأساسية التي تقع في دائرة النشاط المالي للدولة، فضلا عن أن حجم هذا العجز ونطاقه بل وطبيعته، يرتبط بدرجة كبيرة بمدى كفاءة الدولة في ادارة المال العام من حيث تحصيله وأسلوب تخصيصه لتمويل مختلف مجالات الانفاق العام.

من هنا أصبحت الحاجة ملحة لتحديد مفهوم العجز في الموازنة العامة وأنواعه، ثم دراسة هذا المفهوم بحسب ما تناولته مختلف المدارس الاقتصادية التي أدت الى طرح نظريات في هذا المجال، إضافة الى التعرف على أسباب حدوثه وما ينجر من آثار لسياسة العجز في الموازنة العامة. وهذا ما من خلال المباحث التالية:

المبحث الأول: مفهوم عجز الموازنة العامة وأنواعه.

المبحث الثاني: النظريات المفسرة لعجز الموازنة العامة

المبحث الثالث: أسباب عجز الموازنة العامة وآثارها

المبحث الأول: مفهوم عجز الموازنة العامة وأنواعه.

تمهيد:

إن الغرض الأساسي لسياسة الموازنة العامة في بادئ الأمر هو تحقيق التوازن، بمعنى آخر التعادل الكامل بين نفقات الدولة وإيراداتها، فتظهر الموازنة برصيد تتساوى فيه حسابيا النفقات والإيرادات، وبهذا فلا يقبل التوازن أي زيادة في احد طرفي الموازنة على الطرف الآخر (زيادة النفقات على الايرادات أو العكس)، وهذا ينسجم مع الفكر المالي التقليدي الذي حرم العجز والوفر في الموازنة العامة، غير أن النظرة إلى عجز الموازنة العامة قد شهدت تطورا كبيرا، وذلك كنتيجة لتطور دور الدولة وزيادة تدخلها في الحياة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والمجالات الأخرى، أضف إلى ذلك الأزمات الاقتصادية التي مر بها العالم (بدءا من أزمة 1929 وانتهاء بأزمة 2008) والتي أدت إلى ظهور العجز وتفاقمه في موازنات الدول.

وعلى ضوء ما تقدم سنحاول التوقف قليلا عند تطور مفهوم توازن الموازنة العامة ثم التعريف بالعجز في الموازنة وذكر أنواع هذا العجز.

المطلب الأول: توازن الموازنة العامة

لقد احتلت دراسة توازن الموازنة العامة أهمية كبيرة سواء في علم المالية التقليدية، أو علم المالية الحديث، ويمكن القول أن هناك مفهومان لتوازن الموازنة العامة، الأول ينسجم مع الفكر التقليدي وهو مفهوم محاسبي بحت يقضي بتعادل الايرادات العامة مع النفقات العامة، والثاني يقوم على أساس التوازن الاقتصادي والاجتماعي.

أولا: المفهوم التقليدي لتوازن الموازنة العامة.

إن توازن الموازنة العامة هو " نظرية وصلت إلى حد التقديس في علم المالية التقليدي، وعدت هذه النظرية من مبادئ الموازنة الأساسية، وكانت تقتضي بمساواة حسابية بين نفقات الدولة وإيراداتها، ضمن الإطار العام للبرنامج المالي السنوي الذي هو الموازنة".[1]

وهذا التوازن يفترض وجود عنصرين هما عدم وجود وفرا أولا، وعدم وجود عجزا ثانيا:

العنصر الأول: من عناصر التوازن هو عدم زيادة إيرادات الدولة على نفقاتها، وهو يحصل عادة في حالتين، الحالة الأولى نتيجة خطا في تقدير الايرادات عند إعداد الموازنة،أما الحالة الثانية فتحدث نتيجة ازدهار اقتصادي يؤثر على المادة الخاضعة للضريبة فيتسع مطرحها ويزيد من الحصيلة الضريبية، وبالتالي من الايرادات العامة، فلا يجوز بموجب هذا المبدأ أن يتحقق وفر ، بمعنى أن تزيد إيرادات الدولة على نفقاتها،

[1]– عصام بشور،توازن الموازنة، منشورات جامعة دمشق،1983،ص46.

حتى لا يلقى على كاهل المكلفين أعباء مالية لا ضرورة لها في السنة المالية الجارية، ولان الوفر أيضا يمثل اقتطاعا إضافيا من الثروة القومية، وتبذيرا وإسرافا إذا ما تحول إلى نفقة عامة.[1]

العنصر الثاني: من عناصر توازن الموازنة العامة، فهو عدم وجود عجز في الموازنة العامة، أي أن لا تزيد نفقات الدولة عن إيراداتها، لان العجز هو أمر غير مقبول، لأنه يدفع الدولة لإصدار النقد الغير مغطى، والاقتراض من الغير لتغطية هذا العجز، وما ينجم عن كل ذلك من آثار سيئة على الصعيدين الاقتصادي والاجتماعي.

إن توازن الموازنة العامة بهذا الشكل يتفق مع النظرية الاقتصادية التقليدية المؤمنة بمبدأ حياد المالية العامة والحرية الاقتصادية التي تجعل الاقتصاد يتجه بشكل تلقائي نحو التشغيل الكامل، وترجع الجذور الأصلية لهذا المفهوم إلى الاقتصاديين التقليديين وبخاصة أولئك اللذين عاصروا الثورة الصناعية أمثال ادم سميث وريكاردو وساي، وكان من المدافعين الأشداء عنها بعض السياسيين أمثال بوانكاريه والبارون لويس في فرنسا.[2]

والتوازن بمفهومه التقليدي هذا يمنع العجز الحسابي في الموازنة العامة أي زيادة النفقات على الايرادات، كما يحرم الوفر أيضا وهو زيادة الايرادات على النفقات، فالموازنة المتوازنة بموجب الفكر التقليدي، هي التي تحقق تعادلا سنويا بين الايرادات العادية التي تنتج عن الضرائب والرسوم وإيرادات الدولة من استثماراتها (الدومين) ، والنفقات العادية التي تتمثل بنفقات الأمن الخارجي والاستقرار الداخلي وبعض الأشغال العامة التي تعبر عن دور الدولة التقليدي في الحياة الاقتصادية والاجتماعية.[3]

والتوازن بهذا المفهوم يجب أن يتحقق في بداية السنة المالية عندما تقرر السلطة التشريعية الموازنة، وكذلك يجب أن يتحقق في نهاية السنة المالية عندما يظهر الحساب الختامي للموازنة، مبينا الإنفاق الفعلي والإيراد الفعلي خلال السنة المنصرمة.

وبالتالي فالهدف الأساسي لسياسة الموازنة العامة هو في تحقيق التعادل الحسابي الكامل بين إيرادات الدولة ونفقاتها، وكانت وزارة المالية الكفوءة هي تلك التي تستطيع تحقيق هذا التعادل.[4] وقد عملت الحكومات

---

[1]- عصام بشور،نفس المرجع السابق، ص30.

[2]– ربيع جميل عنقة، عجز الموازنة العامة في سورية وأثره في ارتفاع الأسعار وإعادة توزيع الدخول خلال الفترة 1998-2008،مذكرة ماجستير في الاقتصاد، جامعة دمشق 2010،ص5.

[3]– محمد سعيد فرهود، مبادئ المالية العامة، مديرية الكتب والمطبوعات الجامعية، الجزء الأول،حلب 1990،ص69.

[4]– برهان الدين جمل، المالية العامة– دراسة مقارنة، دار طلاس للدراسات والنشر،ط1، دمشق 1974، ص9.

على تطبيق هذا المبدأ إلى أن استجدت ظروف جديدة نادت بخرقه، وهي الحرب العالمية الأولى ثم الأزمة العالمية الكبرى عام 1929م.

ثانيا: المفهوم الحديث لتوازن الموازنة العامة.

لقد تطور مفهوم توازن الموازنة العامة نتيجة تطور المالية العامة، خصوصا في الفترة الواقعة ما بين الحربين العالميتين الأولى والثانية، حيث أضحت السياسة المالية بمختلف أدواتها وسيلة تستخدمها الدولة للتدخل في الحياة الاقتصادية والاجتماعية، واخذ التوازن مفهوما جديدا يتلاءم مع تطور دور الدولة، وازدياد وظائفها وانتقالها من مرحلة الدولة الحارسة إلى مرحلة الدولة المتدخلة فالمنتجة، فأصبحت تسعى لتحقيق نوع من التوازن الاجتماعي في مواجهة التفاوت الشديد في توزيع الثروات والدخول ومستويات الاستهلاك، وبالتالي زيادة حجم الإنفاق العام.[1]ويعود أصل هذا التطور الذي لحق بمفهوم توازن الموازنة العامة بشكل خاص إلى الفترة التي أعقبت الأزمة الاقتصادية العالمية، حيث أخذت العجوز تتوالى في موازنات الدول، وقد كانت الخطوة الأولى لهذا التطور من خلال توسيع الإطار الزمني للتوازن وظهور مفهوم الموازنة الدورية، التي تهدف إلى إقامة توازنا بين النفقات والإيرادات على مدار الدورة الاقتصادية الكاملة وليس في كل سنة مالية.

وبموجب هذا المفهوم الجديد لم يعد التوازن الحسابي السنوي للموازنة العامة غاية بحد ذاتها، وإنما وسيلة لتحقيق توازن اعم واشمل هو التوازن الاقتصادي والاجتماعي،[2] وهذا ما أدى إلى التفريط بقدسية مبدأ التوازن الحسابي للموازنة العامة، بشرط أن تكون هذه التضحية ثمنا لعلاج وتصحيح معضلات الاقتصاد القومي ودفع عجلة الاقتصاد نحو الأمام.[3]

ومن بين مفكري وكتاب المالية الحديثة يعتبر الاقتصادي **جون مينرد كينز** من أكثر الاقتصاديين إيمانا بأنه ليس المهم هو تقديس التوازن السنوي الحسابي للموازنة العامة للدولة، وإنما المهم هو تحقيق توازن الموازنة على مدار الدورة الاقتصادية والتي قد تتراوح بين 8-10 سنوات، وبذلك يكون قد أعطى للسياسة المالية أهمية ارتكازية في إدارة وتوجيه النظام الاقتصادي وصولا به إلى حالة التوازن.[4]

---

[1]- عبد الحميد القاضي، مبادئ المالية العامة، مرجع سابق، ص152.

[2]- عصام بشور، المالية العامة والتشريع المالي، مرجع سابق،ص128-129.

[3]- برهان الدين جمل، المالية العامة- دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص20.

[4]- زكي رمزي، انفجار العجز: علاج عجز الموازنة العامة للدولة في ضوء المنهج الانكماشي والمنهج التنموي، دار المدى للثقافة والنشر، ط1، دمشق 2000، ص 60.

وهكذا فان توازن النفقات والإيرادات لم يعد المؤشر الوحيد على مدى جودة الحالة المالية والاقتصادية في الدولة، وإنما هو عنصر مهم يؤثر ويتأثر بجموع العوامل والمتغيرات التي تساهم في تشكيل الحالة الاقتصادية في الدولة.[1]

إن الفكر الحديث للمالية العامة يأخذ بالخروج على مبدأ توازن الموازنة إذا كان هذا الخروج يؤدي إلى علاج مشكلات الاقتصاد القومي.

وقد عرف هذا الخروج بما يسمى بنظرية العجز المنظم (المقصود)[2] المستمدة من نظرية كينز القائلة أن البطالة في الاقتصاديات الرأسمالية قد تمتد لفترة طويلة بسب عدم كفاية الطلب الفعلي للقطاع الخاص. وبالتالي فان علاج هذه البطالة يتطلب تدخل الدولة من اجل تعويض نقص الطلب الفعلي في القطاع الخاص.

ويكون تدخل الدولة من خلال تشجيع الحكومة للإنفاق الخاص عن طريق زيادة الدولة لنفقاتها العامة. وكل هذا يؤدي إلى زيادة الطلب الكلي مما يؤدي بدوره إلى زيادة الإنتاج في المشروعات الاقتصادية.

يوجه لنظرية العجز المنظم بعض الملاحظات التي ينبغي إدراكها وفهمها ممن يتولى إعداد الموازنة العامة ويقرها، هذه الملاحظات هي:[3]

1/ إن التضحية بتوازن الموازنة تضحية مؤقتة تنتهي بخروج الاقتصاد من حالة الكساد والبطالة، ومن ثم فإنها تنتهي بمجرد عودة التوازن الاقتصادي.

2/ يجب الابتعاد عن عجز الموازنة بالابتعاد عن طريقة القروض العامة والإصدار النقدي عندما يصل الاقتصاد إلى حالة التشغيل الكامل وإلا فان الاستمرار فيه لن يؤدي إلى زيادة إنتاج السلع والخدمات بل إلى ارتفاع الأسعار وانهيار قيمة النقود وهذا الأمر مشاهد في الواقع الدولي المعاصر.

3/ إن نجاح نظرية العجز المنظم يرتبط في الواقع بالدول المتقدمة نظرا لوجود جهاز إنتاجي مرن في هذه الدول. أما في البلاد المتخلفة والتي ينقصها وجود مثل هذا الجهاز، أو لعدم مرونته إن وجد فان تطبيق عجز الموازنة سيؤدي إلى ارتفاع الدخل النقدي لا الحقيقي والى حصول التضخم في الأسعار وتدهور قيمة النقود.

---

[1]– عصام بشور،توازن الموازنة، مرجع سابق،ص46.

[2]– محمد بن عبد الله بن إبراهيم الشباني، مالية الدولة على ضوء الشريعة الإسلامية، مرجع سابق، ص342.

[3]– نفس المرجع السابق أعلاه،ص343.

المطلب الثاني: تعريف عجز الموازنة العامة.

إن المناداة بمبدأ توازن الموازنة العامة شيء، وتحقيق هذا التوازن على الصعيد العملي شيء آخر، فقد تبين من دراسة موازنات الدول على اختلاف مذاهبها الاقتصادية وإيديولوجياتها السياسية، إن التوازن لا يتحقق إلا في حالات نادرة، وبذلك يكون احد أشكال عدم التوازن هو العجز.[1] وقد وردت في كتابات كتاب المالية العامة تعريفات متعددة لهذا المصطلح، وتناولته بطرق وأساليب مختلفة تلتقي وتتقارب في بعض الأحيان، وتختلف وتتناقض في أحيان أخرى، مما يعني أن العجز يمكن أن يكبر بحسب احد التعاريف، في الوقت الذي يمكن أن يصغر في ظل تعريف اخرر. فمنهم من نظر إلى عجز الموازنة العامة على انه مفهوم مقابل لتوازن الموازنة العامة، فكما أن توازن الموازنة العامة يستخدم كمؤشر مهم لتقييم اثر الموازنة في الاقتصاد، والموازنة تؤثر في الاقتصاد من نواح عدة، وبالتالي فتوازن الموازنة المطلوب احتسابه سيعتمد بشكل خاص على الأثر المحدد المراد قياسه، وبالتالي فالحكم نفسه سينطبق على العجز، فالعجز في الموازنة العامة يعتبر أيضا مؤشرا مهما بالنسبة للآثار الاقتصادية الكلية المترتبة على السياسات المالية المتبعة،وبالتالي فان الأثر أو مجموع الآثار التي يريد الباحث تقييمها قد تحدد هي بذاتها المفهوم الصحيح للعجز.[2]

ومنهم من كان مباشرا في تعريفه للعجز،فالاقتصادي المصري **عبد الكريم صادق بركات** يعرفه بقوله:

" يتحقق العجز المالي عندما تزيد نفقات الدولة عن إيراداتها العامة، مما يدفع إلى اللجوء للقروض أو الإصدار النقدي لتغطية الزيادة في الإنفاق".[3]

وفي رأي البعض الآخر أن عجز الموازنة العامة هو خطا مفترض الحدوث ومن الصعب تحاشيه، وليس من السهل تحديده، كما انه حساس للانحراف والانحياز الكبير في القياس، وليس بالضرورة أن يترافق بآثار سيئة، على الأقل في الحالات التي يكون فيها بديل العجز هو الحل الأسوأ.[4]

أما الاقتصادي الأمريكي **بنجامين فراكلين**، فيعرف العجز في الموازنة العامة بطريقة مختلفة ولكنها ذات دلالة مهمة جدا بقوله الشهير:" عندما نعيش حياة الفاتورة للمستقبل، التكاليف...ستضمن مستوى أدنى من المعيشة للأمريكيين الأفراد، وانخفاض نفوذ أمريكا وأهميتها في الشؤون العالمية".[5]

وبشكل عام يمكن النظر إلى عجز الموازنة العامة بمنظارين:

---

[1]- عصام بشور،توازن الموازنة، مرجع سابق،ص82.

[2]- نفس المرجع السابق أعلاه،ص118.

[3]– عبد الكريم صادق بركات، الاقتصاد المالي، الدار الجامعية، الإسكندرية،1998،ص398.

[4]- ربيع جميل عنقة، عجز الموازنة العامة في سورية وأثره في ارتفاع الأسعار وإعادة توزيع الدخول...، مرجع سابق، ص7.

[5]- نفس المرجع السابق ،ص8.

1/ **بالمعنى المالي والمحاسبي**: عجز الموازنة العامة هو زيادة النفقات عن الايرادات، بشرط أن تتضمن الموازنة جميع نفقات الدولة إيراداتها.

2/ حيث يتمثل عجز الموازنة العامة بجملة الآثار السلبية المتأتية من السياسة المالية المطبقة، والمنهج المتبع **بالمعنى الاقتصادي والاجتماعي**: في إعداد الموازنة وتنفيذها، هذا عندما تكون النتائج المتحققة من جراء تنفيذ الموازنة سلبية أكثر منها ايجابية.

وفيما بين العجزين يمكن أن تكون العلاقة طردية أو تكون سلبية، إذ ليس بالضرورة أن يترافق مع الآثار الاقتصادية والاجتماعية السلبية، كما قد لا يكون الوفر المالي المتحقق في الموازنة العامة مؤشرا ايجابيا من حيث آثاره الاقتصادية والاجتماعية والاهم من هذا كله الوسائل التي يتحقق بها والكيفية التي تحكم التغيرات الاقتصادية والاجتماعية التي تتحقق معه.[1]

وبالرغم من تعدد التعاريف التي تناولت عجز الموازنة العامة، إلا أنها جميعها تتفق على أن العجز في الموازنة العامة للدولة هو في حقيقته قصور الإيرادات العامة عن تغطية النفقات العامة بأشكالها المتعددة (نفقات استثمارية ونفقات جارية) نتيجة الخلل الهيكلي القائم بين تيارات الموارد وبين تيارات الإنتاج، الأمر الذي يؤدي إلى الاقتراض بهدف تمويل الإنفاق العام، ويؤدي ذلك إلى زيادة الخلل الهيكلي من جديد.

المطلب الثالث: أنواع عجز الموازنة العامة.

من خلال استعراض بعض المفاهيم المختلفة لعجز الموازنة العامة، والتي ميزت بين عدة أشكال للعجز في الموازنة، والتي يمكن اختصارها وعرضها من خلال هذا المطلب.

أولا: العجز التقليدي.

ويقصد به الفرق بين إجمالي النفقات والإيرادات الحكومية باستثناء المديونية.[2] وقد اعتمدت معظم الدول على هذا المقياس مؤشرا ماليا هاما لتقييم أداء السياسات المالية المتبعة، غير أن التطورات الحديثة التي طرأت على الفكر المالي أخذت تنحي جانبا هذا المفهوم للعجز، والذي يتمثل بالفرق بين جملة المصروفات والموارد الحكومية، وذلك لما يعتريه من بعض العيوب التي يمكن أن تعطي صورة ضالة عن الوضع الاقتصادي والمالي ومن هذه العيوب:

---

[1]—دليلة عارف، عجز الموازنة العامة وسبل معالجته، ندوة الثلاثاء الاقتصادي، جمعية العلوم الاقتصادية،دمشق 1999، دراسة علمية منشورة على الموقع الالكتروني التالي:

www.mafhoum.com/syr/articles99/dalilah/menu.htm

[2]- حامد عبد المجيد دراز، سميرة إبراهيم أيوب، مبادئ المالية العامة، مرجع سابق،ص 198.

إن المفهوم يحصر العجز في الحكومة المركزية وهذا من شانه أن لا يعطي صورة كافية عن حجم العجز.[1] فالأجزاء الأخرى من القطاع العام قد تسجل هي الأخرى عجوزا مالية كبيرة، احد هذه الأجزاء الذي بدا يجتذب أهمية كبيرة مؤخرا في كل دول العالم، وهو عجز البنك المركزي، أكثر من ذلك أن العجز قد يظهر أيضا في مؤسسات القطاع العام، وفي مؤسسات الضمان الاجتماعي والحكومات المحلية، وبالتالي فان البرامج المصممة لعلاج العجز في الحكومة المركزية قد لا تحقق أهدافها، إذا ما سجلت الأجزاء الأخرى من الحكومة عجوزا متزايدة، أضف إلى ذلك أن العجز المالي لها يحدث آثارا على الاقتصاد القومي تشبه إلى حد كبير الآثار المترتبة على عجز الجهاز الإداري للحكومة.[2]

ومن الانتقادات الموجهة إلى هذا المقياس انه لا يأخذ بعين الاعتبار الدين العام للحكومة، وهذا ما دفع كل من kharas Mishara لإعطاء تعريف بديل لعجز الموازنة التقليدي، وهو ما يسمى بعجز الموازنة التأميني Actuarial Budget Deficit، والذي يتم احتسابه بتوسيط حساب آخر وهو متغيرات الأوراق المالية، ويعرف بأنه التغير في الأوراق المالية للدين العام وقاعدة النقد (إجمالي الالتزامات الحكومية من الأوراق المالية)، ويطلق عندئذ على الفرق بين العجز التقليدي والعجز التأميني مصطلح العجز المستتر Hidden Deficit .

وقد تبين من دراسة بيانات مقدمة من 32 دولة خلال الفترة 1980-1997، إن حجم العجز المستتر كان كبيرا نسبيا ولا سيما في الدول النامية، كما وجد انه في بعض الدول يفوق في حجمه حجم العجز التقليدي. وبالرغم من التفوق النسبي للعجز التأميني،من حيث كونه أفضل من العجز التقليدي كمؤشر لقياس المكانة المالية للاقتصاد، إلا انه هو الآخر لا يخلو من ملاحظتين:

الأولى:إن الأصول الإنتاجية الحكومية، لا تؤخذ بعين الاعتبار عند تقدير العجز المستتر، وكنتيجة لذلك فان حجم العجز قد يبالغ في الصعوبات المالية الفعلية التي تعيشها الحكومة.

الثانية: هي أن هذا المفهوم للعجز لا يأخذ بعين الاعتبار الالتزامات الطارئة غير المحققة للحكومة، لذلك فانه قد يعطي تقييما ماليا دقيقا لسنوات ماضية فقط وليس لسنوات قادمة .[3]

ومن الانتقادات الموجهة إلى المفهوم للعجز، الخشية من عدم وجود قواعد محاسبية معيارية للحكومات، وفي هذه الحالة فان العجز التقليدي لا يكون معروفا بدقة، هذا من جهة، ومن جهة أخرى تصعب المقارنة المباشرة بين حجم العجوز الموازنية للبلدان المتخلفة، ولا سيما أن العجز التقليدي يتم احتسابه باستخدام

---

[1]– زكي رمزي، الصراع الفكري والاجتماعي حول عجز الموازنة العامة في العالم الثالث، دار سيناء للنشر، ط1، القاهرة 1992،ص103.

[2]– محمد العناني، اقتصاديات المالية العامة ونظام السوق، الدار المصرية اللبنانية، الجزء الأول، القاهرة 1992 ،ص142.

[3]- ربيع جميل عنقة، عجز الموازنة العامة في سورية وأثره في ارتفاع الأسعار وإعادة توزيع الدخول...، مرجع سابق، ص10.

متغيرات التدفق، وفي هذه الحالة فانه لا يميز بين الحسابات الجارية والحسابات الراسمالية، ولذلك فان حجم الفائض أو العجز ربما لا يعكس بالضرورة التغيرات في القيمة الحقيقية لصافي الدين، خاصة وان الخسائر والأرباح المتحققة في الحسابات الرأسمالية والناجمة عن التقلبات في الأسعار النسبية (سعر الصرف الحقيقي- التضخم الفعلي) تستثنى من حسابات الموازنة.

ثانيا: العجز الشامل.

ويطلق عليه أحيانا العجز الموحد للقطاع العام، ولا يقتصر على تحديد العجز في الجهاز الحكومي للدولة، وإنما يشمل بالإضافة له جميع الكيانات الحكومية الأخرى، مثل الحكومات المحلية والمؤسسات والهيئات اللامركزية والمشروعات المملوكة للدولة، بحيث يصبح العجز مساويا للفرق بين مجموع موارد الحكومة والقطاع العام، ومجموع نفقات الحكومة والقطاع العام. ولقد تزايد الاهتمام بهذا المفهوم للعجز ولا سيما في ضوء اتساع الحجم الاقتصادي والاجتماعي للدولة وتزايد مشكلات القطاع العام، ونمو الإنفاق العام ليشمل العديد من جوانب الحياة الاقتصادية والاجتماعية، وما يترتب على كل ذلك من تفاقم الديون الخارجية ولاسيما في الدول النامية.[1]

وبالرغم من تقدم مفهوم العجز الشامل على العجز التقليدي في العديد من الجوانب إلا انه قد حظي بانتقادات عديدة أهمها:

- انتقد بعض الاقتصاديين هذا المفهوم من كونه أصبح وسيلة تستخدمها المنظمات المالية الدولية، مثل صندوق النقد الدولي والبنك الدولي، وذلك لتضخيم العجز الذي تعاني منه الدول النامية، ومن ثم دعوتها إلى ضرورة إتباع سياسات الإصلاح الاقتصادي، بحجة الحد من تزايد الإنفاق العام والتخلص من العجز الحكومي.

- ومن الانتقادات الأخرى الموجهة لمفهوم العجز الشامل، انه لا يأخذ التضخم والظروف التي يحدثها بعين الاعتبار، ففي حالة معدلات التضخم المرتفعة، فان معدلات الفائدة المترتبة على ديون القطاع العام، لن تعوض الدائنين عن خسائرهم في القيمة الحقيقية لديونهم، وكذلك فان ارتفاع معدلات التضخم سيزيد من متطلبات الاقتراض العام، ولا سيما عندما يرتبط أصل الدين بالرقم القياسي للتضخم.[2]

[1]- زكي رمزي، الصراع الفكري والاجتماعي حول عجز الموازنة العامة في العالم الثالث، مرجع سابق، ص105.

[2]- نفس المرجع السابق ،ص106-107.

ثالثا: العجز الجاري والعجز الرأسمالي.

يقيس هذا المقياس الفرق بين الإيرادات الحكومية الجارية والنفقات الحكومية الجارية، ولكنه لا يشمل الإيرادات والنفقات الرأسمالية، كشراء وبيع الأصول، باعتبار أن زيادة الإنفاق الحكومي على الموارد الحكومية في مجال الاستثمار، لا يغير في وضع صافي الأصول للدولة، فالديون الجديدة تحل محلها أصول جديدة.[1]

أما العجز الرأسمالي فهو على خلاف العجز الجاري، يقيس الفرق بين الإيرادات الحكومية الرأسمالية والنفقات الحكومية الرأسمالية، ويكون العجز الكلي مساويا لحاصل جمع كل من العجزين الجاري والرأسمالي.

وبالرغم من الاهتمام المتزايد بهذين المقياسين، ولا سيما بعد ارتباط عمليات التصحيح الهيكلي في الدول النامية بظاهرة التمويل الخارجي.[2] إلا أن تحديد نطاق العجز بالفرق بين النفقات والإيرادات الجارية، أو بالفرق بين النفقات والإيرادات الرأسمالية فقط، لا يمكن أن يعبر بالرغم من سهولته الشكلية عن الوضع المالي للحكومة بصورة دقيقة، ولا سيما إذا تم اخذ الصعوبات التي تعتري عملية احتسابها، بالإضافة إلى أن عملية التمييز بين النفقات الجارية والاستثمارية تكون من المهمات الصعبة في كثير من الأحيان.

رابعا: العجز التشغيلي.

إن أهم ما يميز هذا المقياس للعجز هو قياسه له في ظروف التضخم، وبموجبه يكون العجز مساويا لمتطلبات اقتراض الحكومة والقطاع العام مخصوما منه ذلك الجزء من خدمة الدين الذي يعوض حاملي سندات المديونية الحكومية عن التضخم الفعلي، بعبارة أخرى هو العجز التقليدي بالمفهوم الذي تم توضيحه سابقا ناقصا ذلك الجزء من الفوائد الذي دفع لتصحيح التضخم، حيث يتضمن سعر الفائدة المدفوع للدائنين جزءا من النقود كتعويض عن خسائرهم المتحققة بسبب ارتفاع الأسعار، ويظهر ذلك بوضوح في حالة الدول التي أخذت تحرك أسعار الفائدة لأعلى وذلك تبعا لمعدلات التضخم.[3]

وبذلك فان ديون الدائنين تكون مرتبطة بالتضخم (الرقم القياسي للأسعار)، كي يحموا أموالهم من خطر تآكل القيمة الحقيقية لها، وعلى هذا فان ازدياد معدلات التضخم، من شانه أن يرفع من حجم القيم النقدية لفوائد وأقساط الديون، وبالتالي رفع حجم العجز الحكومي.

وبالتالي فان العجز التشغيلي يمتاز بأنه أكثر دقة من العجز التقليدي لأنه يأخذ بعين الاعتبار الجزء من خدمة الدين المعوض بالتضخم، بينما يستثني العجز التقليدي مدفوعات استهلاك الدين الحكومي كلها.

---

[1]- محمد العناني، اقتصاديات المالية العامة ونظام السوق، مرجع سابق،ص140-141.

[2]- ربيع جميل عنقة، عجز الموازنة العامة في سورية وأثره في ارتفاع الأسعار وإعادة توزيع الدخول...، مرجع سابق، ص10.

[3]- زكي رمزي، الصراع الفكري والاجتماعي حول عجز الموازنة العامة في العالم الثالث، مرجع سابق، ص107.

خامسا: العجز الهيكلي (البنيوي).

اخذ بعض الاقتصاديين منحى مختلف خلال تناولهم لموضوع العجز، وربطوا هذا المفهوم بالهيكل الاقتصادي للدولة، فكان ما يسمى بالعجز الهيكلي الذي يستبعد اثر العوامل المؤقتة التي تؤثر على الموازنة العامة، مثل انحرافات أسعار الفائدة عن قيمتها في الأجل الطويل، وتبدلات الأسعار وتغيرات الدخل، كما يستبعد أيضا الإيرادات المالية المتأتية من بيع الأصول الحكومية لأنها تمثل إيرادات غير عادية...وغيرها.[1]

فعجز الموازنة العامة بحسب هذا المقياس هو صفة هيكلية أو بنيوية ترتبط بخصائص الهيكل الاقتصادي للدولة، وناتجة عن الخلل الذي يعتري هذا الأخير، فكلما ازداد الخلل الهيكلي، أدى ذلك إلى زيادة عجز الموازنة العامة واستمراره. وترجع هذه الأفكار لأنصار المدرسة البنيوية (مدرسة أمريكا اللاتينية في الاقتصاد) والتي تعتبر عجز الموازنة العامة ناتجا عن الخلل في الإنتاج والاستثمار إضافة إلى الخلل المالي.[2]

وبناء على ذلك يعرف العجز في الموازنة العامة على انه نقص الإيرادات العامة عن النفقات العامة نتيجة الخلل الهيكلي القائم بين تيارات الموارد والإنتاج وبين تيارات الإنفاق، الأمر الذي يدفع إلى الاقتراض بهدف تمويل الإنفاق العام. وصفة الهيكلية في العجز، تتضمن الاستمرار الزمني له، ويعني ذلك أن النفقات تزيد عن الإيرادات بصورة مستمرة، وبهذا يصبح العجز على مر السنين عجزا دائما، ولا يترجم بعدم توافق الإيرادات مع النفقات وحسب، وإنما بعدم توازن النظام المالي للدولة بأكمله.[3]

وإضافة للتصنيفات السابقة للعجز في الموازنة العامة فقد جرى العمل مؤخرا في بعض الدول مثل مصر، على تقسيم آخر لعجز الموازنة العامة، وهو العجز الكلي والعجز الصافي، حيث يقصد بالعجز الكلي الفرق بين النفقات العامة والإيرادات العامة التي تتضمن الضرائب والرسوم والإيرادات السيادية فقط، أما العجز الصافي فيقصد به الفرق بين النفقات والإيرادات العامة التي تتضمن جميع إيرادات الدولة السيادية وغير السيادية، مثل الدين العام المحلي والخارجي.[4]

---

[1]- زكي رمزي، الصراع الفكري والاجتماعي حول عجز الموازنة العامة في العالم الثالث، مرجع سابق، ص108.

[2]- ربيع جميل عنقة، عجز الموازنة العامة في سورية وأثره في ارتفاع الأسعار وإعادة توزيع الدخول...، مرجع سابق، ص13.

[3]- احمد عادل حشيش،اقتصاديات المالية العامة– دراسة تحليلية لأصول الفن المالي لمالية الاقتصاد العام–،مؤسسة الثقافة الجامعية، الإسكندرية،1983،ص 397.

[4]- ربيع جميل عنقة، عجز الموازنة العامة في سورية وأثره في ارتفاع الأسعار وإعادة توزيع الدخول...، مرجع سابق، ص13.

المبحث الثاني: النظريات المفسرة لعجز الموازنة العامة

تمهيد:

يعد عجز الموازنة العامة احد أهم القضايا التي لاقت اهتمام المدارس الاقتصادية منذ القديم وحتى هذا اليوم، حيث ينظر إلى عجز الموازنة كأحد القضايا التي كانت ولا تزال تشغل فكر الاقتصاديين وأصحاب السياسة، وتوضع كمعيار للعديد من التقييمات الاقتصادية من قبل الدول والمؤسسات الاقتصادية الدولية.

ودراسة تطور هذا المفهوم ينبغي أن يتم في إطار الفكر الاقتصادي السائد في كل مرحلة من مراحل التاريخ، نظرا للترابط الوثيق بين جميع مكونات هذا الفكر، ويمكن القول أن مفهوم عجز الموازنة العامة يمثل انعكاسا لفكر اقتصادي سائد في مرحلة معينة وتطبيقا لهذا الفكر في آن معا.

غير أن هذا المفهوم ليس وليد العصر، بل هو استمرار للاختلاف الذي نشأ بين المدارس الاقتصادية، فقد تضامنت في هذا الشأن المدرسة النقدية مع المدرسة الكلاسيكية ضد العجز المقصود (المتعمد) في موازنة الدولة كأداة لتدخل الدولة لتحقيق الاستقرار الاقتصادي، وهو ما يتعارض مع الفكر الكينزي الذي يحبذ السياسة التدخلية مدافعا عن عجز الموازنة العامة لتنشيط الطلب الكلي.

وسنحاول من خلال هذا المبحث التعرف على مختلف المدارس الاقتصادية التي تناولت مختلف الآراء والأفكار حول عجز الموازنة العامة.

المطلب الأول: عجز الموازنة من وجهة نظر الفكر الكلاسيكي و الفكر الكينزي.

مع تحول ظاهرة عجز الموازنة العامة إلى مشكلة حقيقية تواجه المجتمعات الحديثة، وجد علماء الاقتصاد والإدارة أنفسهم أمام تحد كبير، وظهر الجدل واضحا في طبيعة المشكلة وتناول أبعادها ووصف علاجها. وحيث تزيد النفقات على الإيرادات في موازنة الدولة سنة بعد سنة، يمثل الفارق عجزا مرهقا، ومن هنا ظهرت اتجاهات تناولت هذه المشكلة، ويمكن تحليل اتجاهات الكلاسيك في اتجاهين رئيسين:

أولا: النظرية الكلاسيكية التقليدية.

لقد دفع انفتاح الدول المتخلفة نحو التجارة الخارجية وازدهار حركة تبادل السلع والخدمات الناس إلى الرغبة في نظام يؤدي إلى الحرية الاقتصادية، وتحقيق مصلحتهم الخاصة، وذلك بتخفيف القيود التي تضعها الحكومة، ولذلك ظهر رواد المدرسة الكلاسيكية مثل ادم سميث، مالثوس،ساي وريكاردو الذين كانوا يشتركون في فكر واحد، وهو مبدأ الحرية الاقتصادية وانتهاء تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي.

ووفقا لهذه المدرسة، فان دور الحكومة لا يتعدى وظيفة الدفاع، وتحقيق الأمن الداخلي والخارجي، وتطبيق القوانين لتسود العدالة بين الأفراد، وإضافة إلى ذلك إنشاء المؤسسات والخدمات العامة ذات معدلات الربحية المنخفضة التي لا يقوم بها القطاع الخاص.[1]

ولهذا فقد أطلق على الدولة بسبب دورها المحدود في الاقتصاد مصطلح "الدولة الحارسة"، لان دورها اقتصر من وجهة نظرهم على ضمان سير المرافق العامة في أضيق الحدود دون التدخل في الحياة الاقتصادية أو الاجتماعية. وانتشر شعار الاقتصاديين الكلاسيكيين الشهير "دعه يعمل...دعه يمر".[2] حيث رأى ادم سميث أن هناك يد خفية تحقق توافقا بين المصلحة الخاصة وبين المصلحة العامة حيث أن الشخص عندما يسعى لتحقيق مصلحته الشخصية فانه بدون أن يعرف يحقق مصلحة الجماعة، وكانوا يؤمنوا بحياد المالية العامة وبمبدأ توازن الموازنة العامة- وجود توظف كامل وتخصيص امثل للموارد- وانه لا يوجد أي أزمات اقتصادية بفضل اليد الخفية التي تقوم بتصحيح كل الاختلالات الحاصلة وبالتالي يتحقق التوازن الاقتصادي العام في المجتمع.

1/ مبررات توازن الموازنة العامة.

لقد دعا أنصار الفكر الكلاسيكي إلى ضرورة توازن الموازنة العامة للدولة والابتعاد عن إحداث العجز في الموازنة العامة لما ذلك من أهمية بالغة في الاقتصاد القومي. وتقوم فكرة توازن الموازنة العامة في الفكر الكلاسيكي عندما تتساوى مجموع الإيرادات العامة مع مجموع النفقات العامة العادية، أي التي لا تشمل القروض أو الوسائل النقدية، مما يعني أن النفقات العامة يجب أن تغطى أساسا من الإيرادات المحلية.[3]

وبهذا يبدو عجز الموازنة العامة بمثابة الخطر الرئيسي الذي يصيب الاقتصاد، ويكمن هذا الخطر في حدوث العجز الذي يؤدي إلى زيادة وسائل الدفع دون أن تحدث زيادة في الإنتاج من السلع والخدمات، وذلك لان العمالة الكاملة هي الغرض الأساسي الذي ينطلق منه الكلاسيكيون، وبالتالي فان هذا الوضع سيخلق التضخم وغيره من المخاطر، ولهذا فهم يبتعدون عن العجز في الموازنة العامة.

ولتحقيق مبدأ توازن الموازنة العامة وبالتالي رفض العجز، اتبع الكلاسيكيون السياسات التالية:

أ/ **الضرائب**:بحيث تكون الضرائب ذات معدل منخفض، وان تكون في غالبيتها مفروضة على الاستهلاك والسلع، ولا تفرض إلا بمقدار ضعيف على الدخول والثروات، أي تكون نسبة الضرائب غير المباشرة اكبر

---

[1]– ديانا بولس الحصري، عجز الموازنة العامة ومعدل الفائدة في الأردن، مذكرة ماجستير في اقتصاد الأعمال، الجامعة الأردنية 2010، ص48.

[2]– زكي رمزي، انفجار العجز، مرجع سابق، ص 35.

[3]– رفعت المحجوب، المالية العامة:"النفقات العامة"، دار النهضة العربية، القاهرة، 1972،ص20.

بكثير من نسبة الضرائب المباشرة وذلك كله كي لا تؤثر الضريبة على مدخرات القطاع الخاص[1]، كما يجب أن تتصف الضرائب بالعدالة، أي يتساوى عبئها على دافعي الضرائب كل حسب طاقته وبالتالي يجب أن تكون الضريبة نسبية وليست تصاعدية* حتى تقوم بحماية أصحاب الدخول المرتفعة والدخول المنخفضة من اقتطاع جزء كبير من أموالهم، وبهذا تكون الدولة قد شجعت الادخار، وأيضا يجب أن تلائم الضرائب دافعيها من حيث المكان والزمان.[2]

ب/ الاقتراض: لم يحب الكلاسيك مبدأ القروض العامة لتمويل نفقات الدولة، وبالتالي لا يتم اللجوء إليها إلا في الحالات الاستثنائية(الأزمات والحروب)، ولهذا فضلوا أن تكون هذه القروض قصيرة الأجل ويتم تسديدها فور قدرة البلاد على ذلك، لان زيادة القروض تؤدي إلى زيادة الإسراف الحكومي وعدم المسؤولية، وهذا ما يدفع المسؤولين إلى تبذير الأموال المقترضة بالحروب والغزوات وما ينجم عنها من آثار اقتصادية واجتماعية سيئة.[3]

كما أن اقتراض الحكومة يؤدي إلى عدم القدرة على تمويل الموازنة العامة مستقبلا، حيث تنقل أعباء خدمة الدين وسداد أصل القرض إلى السنوات المقبلة، وهذا بدوره يؤدي إلى زيادة حجم النفقات العامة التي تؤدي بدورها إلى زيادة حجم العجز في السنوات المقبلة، ومن أجل مواجهة ذلك تكون الدولة مضطرة للاقتراض من جديد وهكذا.[4]

ج/ الإصدار النقدي: إن وجود العجز المالي يؤدي إلى تدهور قيمة النقود وزيادة مستويات الأسعار، إذ أن تمويل العجز يتطلب في حال عدم قدرة الدولة على الاقتراض، إصدار كمية كبيرة من النقود، وهذا يزيد من وسائل الدفع لدى المواطنين بصورة تفوق حجم السلع المعروضة مما يقود إلى انخفاض قيمة النقد الحقيقية، وبالتالي زيادة الأسعار، الأمر الذي يؤدي إلى الدخول في دائرة مفرغة من التضخم وتعميد عجز الموازنة.[5]

---

[1]– عبد الجليل الهويدي، مبادئ المالية العامة في الشريعة الإسلامية، دار الفكر العربي، القاهرة، 1983، ص38.

*- الضريبة النسبية: هي الضريبة التي يكون سعرها ثابت لا يتغير بتغير المادة الخاضعة للضريبة، أما التصاعدية: إذا زاد سعرها بزيادة المادة الخاضعة للضريبة.

[2]- ديانا بولس الحصري، عجز الموازنة العامة ومعدل الفائدة في الأردن،مرجع سابق، ص49.

[3]- محمد قطب إبراهيم، الموازنة العامة، مرجع سابق، ص 44-45.

[4]- ربيع جميل عنقة، عجز الموازنة العامة في سورية وأثره في ارتفاع الأسعار وإعادة توزيع الدخول...، مرجع سابق، ص15.

[5]– عبد الواحد عطية، الموازنة العامة للدولة، دار النهضة العربية، القاهرة 2000،ص ص 122،123.

كما يؤدي أيضا وجود العجز في الموازنة العامة إلى زيادة الاستهلاك، فعندما تكون الموازنة العامة متوازنة فهذا يعني أن نفقات الدولة تغطى من الضرائب وبالتالي فان هذا يعني أن الاستهلاك العام يحل محل الاستهلاك الخاص، وعلى خلاف ذلك في حال وجود العجز في الموازنة العامة، فانه سيغطى من القروض العامة التي تسحب من الموارد التي كانت مخصصة من قبل القطاع الخاص، مما يعني في النهاية زيادة الاستهلاك.[1]

إن هدف الكلاسيك من التوازن لم يكن تحقيق التوازن الاقتصادي والاجتماعي، وإنما تحقيق التوازن الكمي، أي أن تكون النفقات العامة في حدود الموارد العامة وبالتالي لم يكن يتصور عندهم مسألة اللجوء إلى سياسة التمويل بالعجز.[2]

2/ الانتقادات الموجهة لمبدأ توازن الموازنة.

ومن الانتقادات الموجهة إلى مبدأ توازن الموازنة العامة في الفكر الكلاسيكي هو أن دعاته يبالغون في مدى خطورة العجز في الموازنة العامة وتمويله عن طريق القروض أو الاصدارات النقدية التي تؤدي في رأيهم إلى خطر الإفلاس والتضخم. وفي حقيقة الأمر قد يكون ذلك غير صحيح، ففي حالة استخدام الدولة لهذه القروض والإصدارات النقدية في مشاريع إنتاجية فإنها ستؤدي إلى زيادة الدخل القومي، مما يترتب عليه زيادة في الدخول والناتج وبالتالي تزيد حصيلة الضرائب، وتقوم الدولة بسداد الديون وأعبائها دون حصول التضخم أو خطر الإفلاس.

كما انه قد يحدث التضخم – في حالة وجود عجز في الموازنة العامة– إذا كان جهاز الإنتاج يتسم بعدم المرونة، في حين إذا كان جهاز الإنتاج يتسم بالمرونة في عرض السلع والخدمات فان زيادة الإنفاق العام لدرجة حدوث العجز في الموازنة العامة لن تؤدي إلى ارتفاع الأسعار، مما يعني أن توازن الموازنة العامة أو عدمه لا يشكل العامل الأساسي في حدوث التضخم، وإنما هناك مجموعة عوامل من بينها عدم مرونة عرض السلع والخدمات، ودرجة مرونة عرض الموارد القومية، أي أن ارتفاع الأسعار لا يمكن تفسيره على انه ناتج من تمويل العجز في الموازنة العامة عن طريق القروض فقط.

كما يؤخذ على الكلاسيكيين نظرتهم للموازنة العامة بعيدا عن الحياة الاقتصادية، أي انه ليس للموازنة أي تأثير على الحياة الاقتصادية سوى ذلك التأثير السلبي والمتمثل بالعجز في الموازنة العامة وما يترتب عليه من آثار، حيث نجد أن الواقع يختلف تماما، فهيكل الاقتصاد الرأسمالي المتقدم يعرض مشكلات تتمثل أساسا في عدم التخصيص الأمثل للموارد وانعدام العدالة التوزيعية للدخل والثروات وعدم الاستقرار

[1]- محمد قطب إبراهيم، الموازنة العامة، مرجع سابق، ص 67.

[2] - ربيع جميل عنقة، عجز الموازنة العامة في سورية وأثره في ارتفاع الأسعار وإعادة توزيع الدخول...، مرجع سابق، ص15.

الاقتصادي، ويأتي هنا دور السياسة المالية التي تعتبر الموازنة العامة أداتها في التخفيف من حدة هذه المشكلات وهو ما يطلق عليه بعض الكتاب وظائف الموازنة العامة.ولهذا فالموازنة العامة ترتبط ارتباطا وثيقا بالحياة الاقتصادية ولا يجوز فصلها عنها.

ويؤخذ عليهم كذلك اتهامهم للحكومات بان القروض التي تقترضها لسد العجز ستؤدي إلى إشاعة عدم المسؤولية والبذخ والتبذير في الإنفاق، وهذا غير صحيح، فكثير من الدول لجأت إلى القروض التي أقامت من خلالها مشاريع إنتاجية عملت على النهوض باقتصاد البلدان ورفع الطاقة الإنتاجية وأدت إلى زيادة الرفاهية الاجتماعية، مما يعني انه وان كان هناك سهولة في الاقتراض إلا أن ذلك لا يعني أن يكون هناك عدم مسؤولية عند الحكومات وهي تقوم بعملية الإنفاق.[1]

ثانيا: النظرية الكنزية المفسرة لعجز الموازنة العامة.

نتيجة للأحداث التي حصلت في بداية هذا القرن، أخذت الدول الرأسمالية بالابتعاد عن مبدأ توازن الموازنة، ففي الحرب العالمية الأولى تكبدت الدول المشتركة فيها نفقات طائلة فاقت إيراداتها بدرجة كبيرة. والتي أدت إلى الكساد العالمي الكبير (1923-1933) والتي كانت من الشدة والعنف لدرجة أنها تركت آثار سيئة على النشاط الاقتصادي المحلي والدولي، إلى جانب وقعها الشديد على الحياة الاجتماعية، كل هذه الأوضاع أقنعت الاقتصاديين وعلى رأسهم الاقتصادي الانجليزي كينز، بفعالية تدخل الحكومة لإنهاء تلك الأزمة لعجز قوى السوق عن إعادة التوازن وتحقيق النمو الاقتصادي، ولم يستطع علماء الفكر التقليدي إيجاد الحل الملائم، وبذلك اقترح كينز على الحكومات التي يمر الاقتصاد فيها في حالة كساد، أن تبعث فيه الانتعاش باستخدام آلية النفقات العامة، وبالتالي التخلي عن مبدأ توازن الموازنة العامة لمصلحة توازن الاقتصاد الكلي.[2] وتجاوز أفكار الاتجاه الكلاسيكي، والانتقال من الوظائف التقليدية للدولة وفكرة توازن الموازنة، إلى الدور الكبير الذي يمكن أن تقوم به الحكومة في مجال الاقتصاد الكلي. وتتلخص أفكار هذه المدرسة في معالجة عجز الموازنة العامة في أن تقوم الدولة في حالة الركود الاقتصادي بكل ما من شأنه زيادة الطلب الفعال حتى تنتعش الحالة الاقتصادية، وتزداد العمالة إلى الحد الذي تصل فيه إلى تشغيل كل الطاقة الإنتاجية للاقتصاد (أي حالة العمالة الكاملة) ويعتبر قيام الدولة بهذه المهمة أمرا على جانب كبير من الأهمية، بسبب ما يترتب على البطالة من نتائج اقتصادية واجتماعية، تفقد الدولة جزءا كبيرا من ثرواتها.

---

[1]– فاروق احمد عيسى العزام، عجز الموازنة العامة وأثره على الاقتصاد الأردني،مرجع سابق ،ص21-23.

[2]– عبد اللطيف ماجد عنوز، عجز الموازنة العامة الأردنية أسبابها...طرق معالجتها، دراسة تحليلية للفترة (1981-1996)، مذكرة ماجستير في الإدارة العامة، جامعة اليرموك 1998،ص22.

وبناء على ذلك فقد تعددت السياسات المالية الرامية إلى قبول العجز في الموازنة بغية التأثير في الوضع الاقتصادي والتوصل إلى حالة العمالة الكاملة والتوازن الاقتصادي العام، ولذلك كانت فكرة الموازنة الدورية التي تدعو إلى تحقيق التوازن خلال فترة دورة اقتصادية، بالإضافة إلى نظرية العجز المقصود التي تثير العجز وتقصده بغية التأثير في الاستهلاك والإنتاج وإنعاش الحالة الاقتصادية.[1]

وقد اتبع كينز في معالجته لعجز الموازنة السياسات التالية:

1/ تحقيق التوازن من خلال الموازنة الدورية.

فالنظرية الكينزية تؤمن بتدخل الدولة في الاقتصاد لتحقيق التوازن خلال الدورة الاقتصادية كما يلي:

أ/ دور الدولة: زيادة دور الدولة، لان هذا التدخل خاصة في أوقات الكساد سيؤدي إلى زيادة الطلب الكلي، وبالتالي توظيف عناصر الإنتاج في الدولة، وتحسين الوضع الاقتصادي.

ب/ النفقات العامة: وذلك عن طريق زيادة الإنفاق العام في أوقات الكساد لزيادة الطلب الكلي، ومن جهة أخرى القيام بتقديم المساعدات والإعانات للمشروعات والأفراد، حيث إن منح الإعانات للمشروعات يمكنها من معاودة نشاطها الإنتاجي، ومواجهة الطلب الفعال بشقيه الخاص والعام وبذلك يمكن الاقتصاد من الخروج من حالة الركود إلى الحد الذي يشتغل فيه الجهاز الإنتاجي للدولة بكامل طاقته.[2] وتؤدي المساعدات لذوي الدخل المحدود إلى زيادة طلبهم على السلع والخدمات. وتنعكس آثار هذا التحسن في الاقتصاد على الموازنة وبالتالي على العجز في الموازنة.

ج/**الضرائب:** في أوقات الكساد يتم تخفيض الضرائب حتى يزيد الدخل المتاح للتصرف، والتي بدورها سيزيد الإنفاق وتصرف المخزون السلعي، كما انه يخفف أعباء المشروعات مما يزيد في نشاطها، ويزيد الإنتاج الذي بدوره يزيد الاستثمار ويقلل البطالة. أما في أوقات الانتعاش، فيتم زيادة الضرائب للتقليل من التداول النقدي.

وقد استخدمت النظرية مبدأ إعادة توزيع الدخل عن طريق زيادة الضرائب على الأغنياء واستخدامها لدعم الفقراء، فبالتالي كانت الضرائب تصاعدية وليست نسبية، وقد تم زيادة الضرائب على السلع الكمالية، وإعفاء الضرائب على المواد الضرورية، وذلك بهدف حماية ذوي الدخل المحدود.

---

[1]- عصام بشور، توازن الموازنة، مرجع سابق،ص4.

[2]– ابراهيم قطب، الموازنة العامة، مرجع سابق، ص62.

د/ **الاقتراض**: إن المدرسة الكينزية قد أجازت في حالات الكساد الاقتراض الحكومي على الرغم مما يؤديه من عجز في الموازنة العامة، وقد اعتبروه مفيد جدا لأنه سيؤدي في النهاية إلى زيادة مستويات الإنفاق والإنتاج والدخل والاستثمار والتوظف، وبالتالي يشجع على الانتعاش الاقتصادي.

إن اللجوء للقروض للحد من العجز في ميزان المدفوعات وإجراء عمليات الإصلاح النقدي، ولا يوجد حد أعلى للاقتراض ما دام موجها للاستثمار ولتحقيق التوازن الاقتصادي ، ولكن يجب التخفيض من قروض الحرب والتسلح إلا للضرورة القصوى كما يجب الحد من القروض قصيرة الأجل قدر المستطاع لأنها تؤدي إلى ارتباك مالي واقتصادي.[1]

هـ/ **الإصدار النقدي**: زيادة الإصدار النقدي في حالة الكساد وذلك بسبب قلة حصيلة الضرائب لقلة الأرباح ونقص الدخول، لذلك فان على الدولة أن تقوم بإصدار النقود. ويجب أن تتوقف عن إصدار النقود عند تحقيق العمالة الكاملة.

كما يرى هذا الفكر بان التضخم في هذه الحالة (أي الكساد) نافع ومفيد طالما كان الاقتصاد القومي لم يبلغ حد العمالة الكاملة، وذلك نظرا لوجود طاقة إنتاجية معطلة سيتم استخدامها عند حدوث طلب على منتجاتها، وعند الوصول إلى حالة العمالة الكاملة في الاقتصاد القومي فان موازنة الدولة تعود إلى توازنها الحسابي، حيث يؤدي زيادة الإنتاج القومي إلى زيادة الضرائب على أرباح المشروعات ودخول الأفراد، مما يؤدي إلى الكف عن منح الإعانات للعاطلين ومساعدات المشروعات وهذا كله يؤدي إلى زيادة إيرادات الدولة، وفي الوقت نفسه التقليل من نفقاتها، وتحقيق توازن الموازنة.[2]

2/ سياسة العجز المقصود.

يرى بعض الاقتصاديين أن تحقيق التوازن في الاقتصاد القومي لا يمكن إلا على حساب عجز الموازنة العامة، ولا تعني هذه السياسة أن تكون موازنة الدولة في حالة عجز دائم وان كل عجز في الموازنة مفيد، بل تعني أن تلجا الدولة إلى إحداث عجز في موازنتها العامة في بعض الظروف الاقتصادية لحل مشكلة أو ظرف اقتصادي طارئ.

ومن الاقتصاديين الذين تحدثوا عن هذه السياسة وليم بفردج w.Bafridg معتمدا في تفسيراته لهذه السياسة على نظريات كينز حول البطالة وما تسببه من آثار اقتصادية واجتماعية وسياسية.

[1] - ابراهيم قطب، نفس المرجع السابق، ص 62.

[2] – حسن عواضة، المالية العامة، مرجع سابق، ص358.

فوجود البطالة هو العجز الحقيقي الذي تواجهه البلدان الرأسمالية، ولتخفيض هذا العجز ينبغي على الدولة القيام بالإنفاق والاستثمار الذي لا يقبل عليه القطاع الخاص، ولهذا على الدولة القيام بأمرين هما:[1]

الأمر الأول: زيادة طلب الأفراد من السلع الاستهلاكية والخدمات من خلال تخفيض الضرائب وتركها بأيدي المواطنين، وزيادة الإعانات والتحويلات والمساعدات التي تقدمها لذوي الدخل المحدود تعمل على زيادة الاستهلاك.

الأمر الثاني: القيام بمشاريع استثمارية إنتاجية جديدة لمواجهة الزيادة في الطلب.

وهذان الأمران يترتب عليهما في النهاية زيادة في النفقات العامة وانخفاض في الإيرادات العامة، مما يعني حصول عجز في الموازنة العامة، وهو عجز مقصود لنتائجه المفيدة، حيث تتوخى الدولة من إحداثه دفع الإنتاج، وفي النهاية التخلص من البطالة.

وقد تؤدي زيادة الطلب هذه إلى رفع الأسعار، وبالتالي حصول التضخم، إلا أن هذا التضخم قد يكون حافزا لزيادة الاستثمار، وذلك إذا كان معدل التضخم معتدلا لا يتجاوز 7% سنويا.

إن توازن الاقتصاد القومي الذي حصل نتيجة العجز المقصود في الموازنة العامة سيؤدي في النهاية إلى إعادة التوازن للموازنة العامة من خلال زيادة الإنتاج والاستهلاك، فزيادة الإنتاج سيؤدي إلى زيادة الدخل القومي وبالتالي زيادة حصيلة الضرائب، كما أن اختفاء البطالة سيترتب عليه توقف الإعانات والمساعدات. مما يعني زيادة في الإيرادات المحلية. ومن جهة أخرى فان القطاع الخاص سيحول جزءا من دخله نحو الاستثمارات الخاصة التي ستحل محل الاستثمارات العامة التي وجدت في فترة الركود، مما سيؤدي ذلك إلى انخفاض النفقات العامة، وفي النهاية فان محصلة ذلك انخفاض قيمة عجز الموازنة شيئا فشيئا حتى يتلاشى ويعود وضع التوازن للموازنة العامة. وهذا الوضع قد يتحقق في حالة توقف العجز عند مستوى العمالة الكاملة، وإلا فان خطر التضخم سيتفاقم، ذلك لان حجم الطلب الكلي سيزيد بشكل اكبر من حجم الإنتاج الثابت عند مستوى العمالة الكاملة، ولهذا فان لعجز الموازنة حدودا.

[1]- فاروق احمد عيسى العزام، عجز الموازنة العامة وأثره على الاقتصاد الأردني، مرجع سابق،ص25.

1/2- حدود سياسة العجز المقصود:

فسياسة العجز المقصود لا تعني ترك العجز بدون حدود، كما لا يعني ذلك أن يحل العجز محل مبدأ توازن الموازنة بشكل دائم، فالأساس في الفكر المالي الحديث هو توازن الموازنة العامة.إلا أن هناك ظروفا اقتصادية صعبة قد تفرض على الدولة التخلي عن مبدأ توازن الموازنة واللجوء إلى إحداث عجز مقصود في موازنتها العامة لمواجهة تلك الظروف الطارئة، ومع هذا فان هناك قيودا على سياسة العجز المقصود وهي:[1]

أ/ لا يجوز أن يكون العجز دائما: إن الغرض الرئيسي من عجز الموازنة المقصود الذي أحدثته الدولة هو علاج حالة الركود والوصول إلى مستوى العمالة الكاملة في الاقتصاد والقضاء على البطالة. فلذلك، عند تحقيق هذه الأهداف يصبح من الضروري إعادة التوازن للموازنة العامة من خلال توقف الدولة عن النفقات الاستثمارية الاستثنائية والقيام بجمع الضرائب لزيادة إيراداتها العامة، مما يعني توقف العجز والرجوع إلى حالة توازن الموازنة العامة، وخلاف ذلك فإذا استمر العجز في الموازنة فهذا يعني حصول التضخم وعندها يصبح هذا العجز سلبيا على الاقتصاد.

ب/ لا يجوز ترك العجز في الموازنة العامة دون رقابة: إن نجاح سياسة العجز المقصود تتوقف على رقابة الدولة للحد الذي يجب أن يتوقف عنده العجز، وبنجاحها في أن يتناسب حجم الطلب الذي أحدثته الدولة مع إمكانيات الإنتاج عند مستوى العمالة الكاملة. فالعجز المقصود يجب ألا يتجاوز حدا معينا، هذا الحد يمكن تعيينه نظريا بمقدار اليد العاملة التي لا تجد عملا، والآلات المتوقفة، والمواد الأولية التي لا تجد من يريد أن يستعملها.

والأخذ بمبدأ العجز المقصود لا يكون ممكنا دون أن تكون هناك موازنة على درجة كبيرة من الدقة، ويتطلب هذا أيضا أن يكون لدى الدولة جهازا للرقابة على المصارف والائتمان والتداول النقدي بوجه عام، فزيادة التدفقات النقدية بصورة مستمرة ستؤدي إلى زيادة في الأسعار قد تكون بطيئة ومنظمة، إلا انه لا يمكن أن تستمر إلى الأبد، وإنما يمكن أن تتحول إلى تضخم يصعب السيطرة عليه.

2/2- دور سياسة العجز المقصود في الاقتصاديات النامية:

قبل أن نتطرق لدراسة سياسة العجز المقصود في الدول النامية لابد من دراسة أهم خصائص اقتصاديات هذه البلدان، فهي اقتصاديات تتسم بانخفاض الدخل القومي، وإنها اقتصاديات زراعية حيث تشكل الزراعة نسبة كبيرة من الناتج القومي، ويعمل في هذا القطاع نسبة كبيرة من القوة العاملة، كما تتسم هذه الاقتصاديات بانخفاض نسبة رأس المال إلى الأيدي العاملة، وبصعوبة زيادة الاستثمار بالحجم الكافي

[1]- فاروق أحمد عزام، نفس المرجع السابق، ص 27.

وبالسرعة المطلوبة، مما يعني أن عرض المنتجات يتصف بضعف المرونة، أما جانب الطلب فيتصف بضيق الأسواق المحلية.

وفي ضوء خصائص اقتصاديات الدول النامية السابقة الذكر،فلو أرادت الدولة زيادة استثماراتها لحل الأزمة الاقتصادية التي تعاني منها–المتمثلة في زيادة البطالة– عن طريق زيادة الإنفاق وإحداث عجز مقصود في موازنتها العامة، فان هذه المشكلة يتوقف حلها على طبيعة الهيكل الإنتاجي، وبصفة خاصة على مدى قدرة الطاقة الإنتاجية في هذه البلدان على التوسع في الأمد القصير وبالتالي على درجة مرونة عرض السلع والخدمات الاستهلاكية.[1]

فزيادة الاستثمار ستؤدي إلى زيادة الدخول والعمالة. وزيادة الدخول سيترتب عليها زيادة في الطلب على السلع الاستهلاكية، ولهذا لابد من زيادة الإنتاج في هذه الصناعات التي زاد الطلب عليها. إلا أن زيادة الإنتاج قد لا تتحقق بسهولة وبوقت مناسب لان زيادة الإنتاج تتطلب رؤوس أموال جديدة وأيدي عاملة ومواد خام وخبرات وخامات مستوردة وغيرها، وان وجود الندرة في هذه المجالات أو بعضها يؤدي إلى صعوبة زيادة الإنتاج حتى في حالة وجود قدر من الطاقة دون تشغيل، كذلك أن ندرة عناصر الإنتاج ستؤدي إلى رفع أسعارها على المنتج، وبالتالي فان الزيادة في الطلب ستؤدي إلى رفع أسعار السلع التي زاد الطلب عليها، فتندفع اقتصاديات البلدان النامية في تيار التضخم قبل أن تحقق العمالة الكاملة.[2]

إن احد الأهداف الإستراتيجية الاقتصادية الرئيسية للبلدان الآخذة بالنمو هو محاولة هذه البلدان تحقيق نسبة نمو مرتفعة في الدخل القومي وزيادة نصيب الفرد من الدخل القومي، وكذلك بناء مشاريع البنية التحتية لعملية التنمية، وتغيير هيكل وبنية الاقتصاد باتجاه زيادة مساهمة قطاع الصناعات والخدمات في الناتج القومي، وتقليل الأيدي العاملة في قطاع الزراعة مع زيادة مساهمته في الدخل القومي. وان إقامة هذه المشاريع من مسؤولية القطاع العام بسبب عدم إقبال القطاع الخاص على الاستثمار في مثل هذه المشاريع كونها لا تدر أرباحا، وهذا يعني مزيدا من النفقات العامة، وبنفس الوقت انخفاض الإيرادات العامة، مما قد يدفع الدولة إلى إحداث عجز مقصود لتمويل هذه النفقات وبالتالي استمرار العجز في موازنتها العامة. وهذا سيؤدي إلى إحداث موجات من التضخم وارتفاع الأسعار لطبيعة الجهاز الإنتاجي الذي يتسم بعدم المرونة.[3]

---

[1] Brrill, Kenneth,"Fiscal Policy In A Developing Economy" in Economic Development, with spécial reference to East Asia,proceedings of a conference held by IEA. 1964, PP308-309.

[2]- فاروق احمد عيسى العزام، عجز الموازنة العامة وأثره على الاقتصاد الأردني، مرجع سابق،ص28.

[3] David, Wilfred L, Public finance, Planning And Economic Development, Macmillan press LTD. London and Basing Stoke, 1973, pp233-234.

ولهذا فان عملية التوسع في النفقات العامة للدولة النامية لدرجة تفوق الإيرادات العامة من اجل زيادة الإنتاج والدخول والعمالة وسيلة غير ناجحة، لان العجز المقصود يكون فعالا في حالة نقص الطلب كما يحدث في اقتصاديات الدول الصناعية، أما في الدول النامية فان المشكلة لا تتمثل في نقص الطلب، وإنما في ضعف الطاقة الإنتاجية، وهي مشكلة طويلة الأجل تتطلب حلولا طويلة الأجل. والعجز المقصود في الموازنة العامة هو حل قصير الأجل وجد لمواجهة مشكلة قصيرة الأجل كنقص الطلب. فلذا فهو لا يخدم الدول النامية في سبيل النهوض باقتصادها والتخلص من التخلف الاقتصادي لتصبح في عداد الدول المتقدمة.

المطلب الثاني: عجز الموازنة من وجهة نظر الفكر النيوكلاسيكي والفكر النيوكينزي.

في بداية عقد السبعينات، دخل النظام الرأسمالي في نطاق ازمة هيكلية، فعلى الصعيد المحلي شهدت المراكز الصناعية للنظام الرأسمالي عدة ظواهر جديدة لم تعرفها ابان مرحلة الازدهار الكينزي، فقد بدأ معدل الربح في قطاعات الانتاج وعلى الاخص في الصناعات التحويلية يتجه نحو الانخفاض بشكل واضح وبالتالي حدث انخفاض في معدل الاستثمار وترد في معدلات نمو الانتاجية وزادت الطاقات العاطلة وارتفع معدل البطالة وظهر كساد واضح انعكس في هبوط معدلات النمو الاقتصادي، وقد تعاصر ذلك كله مع ظاهرة الارتفاع المستمر في الاسعار، وعرف العالم الرأسمالي ولأول مرة ظاهرة التضخم الركودي.[1]

اما على الصعيد الدولي انهيار نظام النقد الدولي الذي قام على اساس اتفاقية بريتون وودز عام 1945 والذي تميز نسبيا حتى بداية السبعينات بثبات اسعار الصرف عالميا، فقد اعلنت الولايات المتحدة في عام 1971 وقف قابلية تحويل الدولار الى ذهب وهو الاساس الجوهري الذي قام عليه نظام النقد الدولي في عالم ما بعد الحرب العالمية الثانية، وتم بعد ذلك تعويم اسعار الصرف بعد مؤتمر جاميكا عام 1976، ونشأ منذ ذلك التاريخ تلك الفوضى النقدية التي اتسمت بها اسواق النقد العالمية.[2]

واصبح من الواضح ان الكينزية وهي الفلسفة التي بررت التدخل الحكومي في النشاط الاقتصادي، واعتمدت عليها كافة الدول الرأسمالية الصناعية خلال الفترة من (1945-1970) في طريقها الى الانتهاء، اذ لم يعد جهازها النظري التحليلي بقادر على تفسير تلك الظواهر الجديدة وعلى الاخص ظاهرة الركود التضخمي، ولم تعد مبادئها في السياسة الاقتصادية بقادرة على اقتراح ما يمكن عمله لوقف حالة التردي

---

[1]– سهير معتوق، ظاهرة التضخم الركودي بين التأصيل النظري والواقع الفعلي ، الجمعية المصرية للاقتصاد السياسي والاحصاء والتشريع، مجلة مصر المعاصرة، العددين 413_414، يوليو واكتوبر 1988، ص399-477.

[2]– سيد البواب، عجز الموازنة العامة للدولة – النظرية والصراع الفكري للمذاهب الاقتصادية ومناهج العلاج، بدون دار نشر، 2000، ص100.

التي شهدتها الدول الصناعية، ولم تعد المشكلة الرئيسية للتغلب على الازمة تتمثل في البحث عن وسائل لمجابهة التناقض بين الانتاج والتصريف وبين الادخار والاستثمار او بين قوى الطلب الكلي وقوى العرض الكلي كما كان الحال في الازمات الدورية العادية التي عرفتها من قبل وانما اصبحت المشكلة تتمثل الان في البحث عن شروط جديدة ومواتية تسمح باستئناف التوسع السريع في عمليات الانتاج والتراكم في وسط بيئة محلية ودولية جديدة تختلف عن البيئة التي عرفها كينز آنذاك وحاول ان يكيف نمو الرأسمالية معها.[1]

اما في دول العالم الثالث فقد ظهرت فيها الازمة في شكل تدهور ملحوظ في حصيلة صادراتها من المواد الخام وارتفاع في اسعار وارداتها وظهر من ثم عجز متنام في حساباتها الجارية بموازين مدفوعاتها، وهو العجز الذي واجهته انظمة الحكم فيها من خلال الاقتراض الخارجي المتزايد، وبخاصة من مصادر الاقتراض الخاصة وبأسعار فائدة مرتفعة، في وقت كانت فيه اسواق النقد تضم احجام هائلة من السيولة بعد تدوير الفوائض النفطية وتضخم حجم النشاط في السوق الاوروبي للدولار، وكان من الطبيعي ان يرتفع حجم خدمة الدين الخارجي وينخفض الشطر الاعظم من حصيلة نقدها الاجنبي، الامر الذي استدعى مزيد من الاستدانة والدخول في الحلقة المفرغة للديون، وكل ذلك واكبت ترد واضح في قدرة هذه الدول على الاستيراد، وعجز كبير في موازناتها العامة، وارتفاع شديد في الاسعار وتراكم هائل في حجم الطاقات العاطلة وانكماش معدلات الاستثمار والنمو، فضلا عن نمو شديد في معدلات البطالة ووافق ذلك حدوث انكسار واضح في حركة التحرر الوطني في هذه البلدان وعجزت انظمتها عن تحقيق مراحل الثورة الوطنية الديمقراطية وتعرض الكثير منها لانقلابات واضحة في سياستها الاقتصادية والاجتماعية والخارجية.[2]

وآنذاك ظهر صراع فكري بين المدارس الاقتصادية في الدول الصناعية، وهو ذلك الصراع الذي انتصر على الكينزية وافرز الى عالم الوجود فلسفة اقتصادية جديدة اعلنت عن ثورة مضادة في السياسات الاقتصادية والاجتماعية عموما وفي مجال المالية العامة خصوصا.

[1]– زكي رمزي ، التضخم والتكيف الهيكلي في الدول النامية، دار المستقبل العربي، القاهرة، 1996، ص31.

[2]– رمزي زكي، الصراع الفكري والاجتماعي حول عجز الموازنة العامة في العالم الثالث، مرجع سابق، ص28.

اولا: النظرية النيوكلاسيكية.

ظهرت هذه المدرسة عقب انهيار نظام النقد الدولي في بداية السبعينات من القرن الماضي، عندما تخلت الولايات المتحدة الامريكية في عام 1971 عن قابلية تحويل الدولار الى ذهب، وظهور الركود التضخمي، وتقوم المدرسة النيوكلاسيكية على نظريتين رئيسيتين هما النظرية النقدية واقتصاديات جانب العرض:

1/ النظرية النقدية:

ترى هذه المدرسة انه عند توافر حرية السوق، اي قوى العرض والطلب، واقتصار دور الدولة على اداء وظائفها التقليدية، وتولت الحكومة مهمة حماية هذه الحرية من ضغوط الدولة وضغوط نقابات العمال، فان النظام الرأسمالي سيعمل بسهولة ودون وقوعه في الازمات الاقتصادية. اي ان المدرسة النقدية وهي ابرز التيارات للمدرسة النيوكلاسيكية تعارض مبدأ تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي، بل وأرجعت كافة الازمات والمشكلات التي يعاني منها النظام الرأسمالي الى تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي ، وعدم حرية صانعي السياسة النقدية ووقوعهم تحت ضغط الحكومات.

ويرى النقديون أن الهدف الجوهري للسياسة الاقتصادية يتمثل في مكافحة التضخم، اي تحقيق الاستقرار النقدي وليس هدف الاستقرار الاقتصادي وتحقيق التوظف الكامل الذي يضعه الاقتصاديون الكينزيون على رأس اهداف السياسة الاقتصادية.[1]

1/1- النقديون وعجز الموازنة العامة:

ويمكن ذكر اهم آراء وأفكار المدرسة النقدية في عجز الموازنة العامة في النقاط التالية:

- اعتبرت المدرسة النقدية ان عجز الموازنة العامة احد اهم عوامل زيادة العرض النقدي الذي يلعب في نظرها الدور الرئيسي في حدوث ظاهرة التضخم، وتطورها خاصة اذا لجأت الدولة الى تمويل هذا العجز من خلال اتباعها لسياسة التمويل التضخمي واعتمادها على مصادر وهمية، حيث يؤدي ذلك الى زيادة العرض النقدي ومن ثم زيادة مستويات الطلب الكلي بمعدلات تفوق زيادة العرض الكلي بما يؤدي الى زيادة مستمرة في مستويات الاسعار.

- ترى المدرسة النقدية ان تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية ، وتدخل نقابات العمال في تحديد الاجور من العوامل المؤثرة في تفاقم ظاهرتي التضخم والبطالة، وتزامنها في وقت واحد وهو ما يعرف بالركود التضخمي.

[1]- هالة فهد عبد الله عبد العزيز الحميدي، عجز الموازنة العامة في دولة الكويت والسياسات المالية لمواجهتها،مذكرة ماجستير في الاقتصاد، كلية التجارة جامعة عين شمس، القاهرة، 2002، ص55.

– تغالي المدرسة النقدية في فاعلية النقود والسياسة النقدية، فقد اعتبرت السياسة النقدية لها تأثير قوي في تحديد مستوى الطلب الكلي، اما فيما يتعلق بالسياسة المالية فإنها تعد غير فعالة ما لم تكن مصحوبة بتغيرات في عرض النقود في الاجل الطويل.

– ترى المدرسة النقدية ان التضخم ظاهرة نقدية بحتة ولا علاقة لها بالأداء الحقيقي للاقتصاد، وقد اعطت المدرسة النقدية اهمية بالغة لعلاج التضخم.

وانطلاقا مما سبق فان النقديين يطالبون بخفض عجز الموازنة " وعدم استعماله على نطاق واسع"، وذلك من خلال الاتي:[1]

– خفض الانفاق العام بشكل كبير.

– تقليل دور القطاع العام والعمل على تصفيته وتحويله الى القطاع الخاص.

– امكانية حدوث عجز بالموازنة العامة على الا يتعدى هذا العجز الحدود المعقولة والامنة طالما ان ذلك يدعم التوازن الاقتصادي العام.

– ان يتم تمويل عجز الموازنة من خلال الضرائب ، او الاقتراض المباشر من الجمهور، حيث ان هذه الوسائل لا تؤدي الى حدوث زيادة في الطلب الكلي حيث يتم تخفيض الطلب الخاص نتيجة الضرائب او الاقتراض على حساب زيادة الانفاق العام اي انها تؤدي الى اعادة تكوين الطلب الكلي بين الطلب الخاص والعام وليس زيادة الطلب الكلي، وبالتالي لا يؤدي الى حدوث ارتفاع في الاسعار.

– تؤكد المدرسة النقدية رفضها لسياسة التمويل التضخمي بعجز الموازنة، وان البديل هو تمويل هذا العجز من خلال الاقتراض الحكومي من الجمهور حتى وان ادى ذلك الى رفع اسعار الفائدة وبالتالي ارتفاع تكاليف الاستثمار، اذ ان هذا النمط من التمويل افضل للاقتصاد القومي والمجتمع من زيادة الضرائب في الاجل الطويل ومن التمويل المستمر والمتزايد عن طريق اتباع التمويل التضخمي.

2/1– النقديون والاقتصاديات النامية:

لا يختلف الاقتصاديون، حول الدور الهام الذي تلعبه الموازنة العامة بكثير من الدول النامية، فمنذ حصول تلك الدول على استقلالها القومي والحكومات بتلك الدول تستخدم الموازنة العامة كأداة رئيسية لتحقيق برامج وخطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية واعادة توزيع الدخل القومي لصالح الدخول المتدنية وتحقيق الامان الداخلي والخارجي وعديد من وظائف الدولة الاخرى.

[1]– هالة فهد، نفس المرجع السابق، ص56،57.

ويرى النقديون ان المشكلة الاقتصادية بمعظم الدول النامية المتعلقة بالموازنة العامة نابعة من نمو النفقات العامة الاستثمارية والجارية بمعدلات مرتفعة ومتزايدة، الامر الذي ادى الى تزايد حجم الموارد التي تستقطعها الدولة من القطاع الخاص " المنتج" وبالتالي الحد من قدرة هذا القطاع الاستثمارية وتحجيم دوره في العديد من الانشطة الاقتصادية الهامة، والى تفاقم مشكلة عجز الموازنة العامة للدولة الذي ترتب عليه زيادة العرض النقدي وخاصة اذا تم الاعتماد على تمويله من خلال الاصدار النقدي الجديد وبالتالي ارتفاع مستويات الاسعار وتزايد معدلات التضخم في تلك الاقتصاديات النامية.

كما ان لانخفاض الصادرات وارتفاع الواردات وزيادة عجز ميزان المدفوعات وانخفاض سعر صرف العملة المحلية وهروب رؤوس الاموال الوطنية للخارج وعدم اتجاه رؤوس الاموال الاجنبية للداخل، وهكذا يكون تدخل الدولة – في نظر النقديين– في الدول النامية قد ادى الى حدوث عديد من الاختلالات الهيكلية الداخلية " عجز الموازنة العامة، والتضخم، والمديونية الداخلية، وتفشي البطالة". والاختلالات الهيكلية الخارجية " العجز المزمن بميزان المدفوعات، وانخفاض سعر صرف العملة، والديون الخارجية، وهروب رؤوس الاموال".[1]

وفي ظل ذلك التحليل للنقديين فانهم يعارضون بشكل قاطع زيادة الانفاق العام، ويؤكدون على ضرورة تقليصه والعمل على تخفيض عجز الموازنة العامة.

ويرى النقديون ان عجز الموازنة العامة بالدول النامية يعكس فائض بالطلب الكلي، ولذا فان علاج هذا العجز يرتبط بإجراءات خفض الانفاق العام واحداث زيادة بالإيرادات العامة بشكل ملائم، وذلك من خلال:[2]

- الغاء الدعم المقدم الى شركات القطاع العام.
- خفض نفقات الدفاع والامن وكذلك النفقات ذات الطابع الاجتماعي.
- ايقاف سياسة تشغيل الخريجين بالحكومة والقطاع العام.
- خفض الانفاق الاستثماري للحكومة بل وخصخصة القطاع العام.
- رفع رسوم الخدمات العامة واسعار المرافق.
- توسيع القاعدة الضريبية خاصة ضريبة الاستهلاك.

[1]– هالة فهد، نفس المرجع السابق، ص 58.

[2]– سيد البواب، عجز الموازنة العامة، مرجع سبق ذكره، ص 119-122.

وفي النهاية نشير إلى أن النقديون لا يمانعون من وجود عجز بالموازنة العامة اذ اقتضت الظروف الاقتصادية، وذلك بشرط عدم تجاوز العجز المالي نسبة محددة من الناتج المحلي، ولفترة لا تزيد عن الامد المتوسط وان يكون تمويل هذا العجز من مصادر حقيقية.

2/ اقتصاديات جانب العرض:

يعتبر من التيارات البارزة بجانب النقديين وهو تيار يتفق مع الاقتصاديين النقديين في تحجيم دور الدولة في النشاط الاقتصادي واعطاء الحرية الكاملة لقوى السوق والقطاع الخاص للعمل في الاقتصاد القومي وذلك مع ضبط معدلات النمو النقدي.

وتتمحور افكار انصار هذه المدرسة حول كيفية انعاش العرض الكلي حتى يتعادل مع الطلب الكلي، مطبقين قانون ساي للأسواق والقائل بان العرض الكلي يخلق الطلب الكلي المساوي له وبالتالي لا توجد ازمات افراط انتاج عامة، فالاستقرار الاقتصادي بنظرهم يحدث بشكل تلقائي، ومن ثم فلا ضرورة للتدخل الحكومي في النشاط الاقتصادي حتى لا تتعرقل اليات عمل السوق وتتقيد حرية الافراد.[1]

وترفض المدرسة النيوكلاسيكية منحى فيليبس الذي آمن به الكينزيون، والقائم بالعلاقة العكسية بين التضخم والبطالة، وبان وجود احدهما يلغي او يقلل من وجود الآخر، اذ لا وجود لهذه العلاقة العكسية. منطقها في حل مشكلة الركود التضخمي يعتمد على ضرورة خفض معدلات الضرائب على الدخل والثروة، مما يؤدي اليه ذلك من تشجيع للادخار والاستثمار والإنتاج وبالتالي الزيادة من فرص التوظف، ولم تكترث هذه النظرية بأثر ذلك التخفيض على عجز الموازنة، لان انصارها يؤمنون بمنحى لافر laffe Gurve ، الذي يخلص الى ان خفض معدلات الضرائب سيؤدي الى زيادة الحصيلة لا الى خفضها، وذلك لان المعدلات المرتفعة للضريبة تثبط الادخار وتشجع الاستهلاك.[2]

ثانيا: النظرية النيوكينزية:

ظهرت هذه المدرسة كردة فعل على المدرسة النقدية (النظرية النقدية)، وعلى الرغم من بقائها ضمن اطار المذهب الكينزي الا ان انصارها حاولوا تطوير الافكار التي أتى بها كينز وجعلها ملائمة للأوضاع النقدية السائدة، فقد أكدوا من جديد على ضرورة تدخل الدولة في تحقيق الاستقرار الاقتصادي، وان تلعب الموازنة العامة دورها في الحالات الاستثنائية التي تمر بها البلاد.

وبحسب وجهة نظر أنصار هذه النظرية فان مدى ملاءمة تحقق العجز أو الفائض هو أمر مرتبط بالحالة التي يعيشها الاقتصاد، ولكن الافضل هو تحقق التوازن في الموازنة العامة على مدار الدورة الاقتصادية وليس

[1]– ربيع جميل عنقة، عجز الموازنة العامة في سورية وأثره في ارتفاع الأسعار وإعادة توزيع الدخول، مرجع سابق، ص17.

[2]– نفس المرجع السابق، ص18.

التوازن السنوي. أما الحل لمشكلة الركود التضخمي فقد اقترحوا له استخدام خليط من السياستين المالية والنقدية وبشكل مرن دون اللجوء الى الانكماش، وما ينطوي عليه من تكلفة اجتماعية مرتفعة وانخفاض في مستوى الانتاج والتوظيف، بالإضافة الى التدخل السليم والمدروس للدولة في الحياة الاقتصادية.[1]

وعليه تعتبر الموازنة الدورية هي احدى المفاهيم الحديثة للتوازن الاقتصادي ، فما هي الموازنة الدورية؟

1- مفهوم الدورة الاقتصادية:

إن المفهوم الذي تبناه الفكر التقليدي حول التوازن الاقتصادي، يفترض حالة اقتصادية ساكنة ومستقرة للإقتصاد القومي خلال فترة تنفيذ الموازنة، متجاهلا أي ديناميكية أو حركة للحياة الاقتصادية، وهذا ما جعل من التوازن بعد الأزمات التي أصابت الاقتصاد ضيقا بمفهومه، صعبا في تحقيقه وتطبيقه، الأمر الذي أفقد هذه النظرية الكثير من قيمتها على الصعيد الاقتصادي.

إن مرحلة الاستقرار الاقتصادي الذي ساد في القرن التاسع عشر، قد ساعد على توفير شروط ومتطلبات التوازن الاقتصادي آنذاك، لكن الأزمات الاقتصادية التي عصفت العالم في القرن العشرين، قد حالت دون تحقيق متطلبات التوازن التقليدي.[2]

ولم يقتصر الأمر عند هذا، بل أصبح التمسك بسياسة التوازن التقليدية، سياسة مالية مخالفة للسياسة العقلانية السليمة التي يجب على الدولة اتباعها. وبالتالي لم يعد مناخ تطبيق هذه النظرية التقليدية متوافرا في ظل الأزمات من جهة، ولم تعد نتائج التمسك بها محققة سوى تأزيم الأزمات من جهة اخرى. وقد أدى هذا الى البحث على سياسة جدية للتوازن الاقتصادي في ظل الأزمات، تقوم الدولة بتنفيذها من خلال الموازنة العامة، هذه السياسة الجديدة تدعى بالموازنة الدورية، باعتبار التوازن القائم في هذه الموازنة يعتمد على نظرية الدورات الاقتصادية، وحركية النشاط الاقتصادي.

2- نظرية الدورات الاقتصادية:

إن الحياة الاقتصادية تخضع لتقلبات متجددة ومستمرة ،بين غنى وفقر، إقبال أو إدبار، إستقرار أو أزمات. فوجد الاقتصاديون ان هذا الدوران يعيد نفسه في كل مرة تقريبا، فينتج عن كل دورة حالة توسع وحالة تقلص. فتتضمن **المرحلة الاولى (التوسع)** خروج الاقتصاد من مرحلة الكساد، ويبتدئ الانتعاش الاقتصادي، ليشمل الانتاج والدخل والعمالة، ثم تصل الحالة الاقتصادية الى طور الرخاء، وذلك بوصول الانتاج الى مستويات مرتفعة او عمالة كاملة.

---

[1]- ربيع جميل عنقة، عجز الموازنة العامة في سورية وأثره في ارتفاع الأسعار وإعادة توزيع الدخول، مرجع سابق، ص18.

[2]– عبد الناصر علي، الموازنة الدورية في الفكر المالي الاسلامي، بحث منشور على موقع نسيم الشام:www.nasseemalsham.com تاريخ الاطلاع 2013/03/28. ص4.

أما **المرحلة الثانية (تقلص)** فتبدأ الحالة الاقتصادية فيها بالانخفاض والانكماش على المستوى الذي وصلت اليه في طور الرخاء، ثم يتابع المستوى الاقتصادي التقلص حتى تصل الدورة الاقتصادية الى آخر أطوارها وهو الكساد.

فالدورة الاقتصادية : هي فترة زمنية تعيش فيها الحالة الاقتصادية اربعة مراحل: انتعاش، رخاء، انكماش، وركود. وليس تحديد الكم الزماني للدورة الاقتصادية بمفيد عمليا، لأنه يبقى خاضعا لتوقعات مستندة الى دورات اقتصادية ماضية، قد تصيب أو قد تخطئ بشأن الدورات اللاحقة، لكن المفيد والمراد هو آلية استثمار هذه المراحل الاقتصادية في بناء موازنة الدولة، لتقوم الدولة من خلالها بتحقيق التوازن الاقتصادي.[1]

3- خصائص الموازنة الدورية:

ان تطور مفهوم التوازن الاقتصادي قد أبدع فكرة الموازنة الدورية القائمة على أساس نظرية الدورات الاقتصادية، لذلك تبدو خصائص هذه الموازنة كالآتي:[2]

- تقوم الأصول العلمية لفكرة الموازنة الدورية على تطوير سياسة التوازن الاقتصادي، والعمل على ايجاد جسر يربط بين فترة الازدهار وبين فترة الركود.
- تقوم الموازنة الدورية على سياسة تأخذ الدولة فيها بيد الاقتصاد المتأزم، إذ هي موازنة علاج الأزمات، حيث تعالج الدولة من خلالها النقص في الطلب بإيجاد طلب إضافي، وتحافظ على النشاط الاقتصادي بحده الاعلى الممكن وتتبنى سياسة مضادة للدورات الاقتصادية، تستطيع ان تتخطى الازمة والركود بزيادة حجم النفقات العامة التي تزيد من حجم الطلب، فتظهر بذلك سياسة جديدة قوامها اعتماد الدولة على العجز في الموازنة الناتج من خلال اجراءات مواجهة الحالة الاقتصادية النابعة من حالة الركود. كما تستطيع الدولة تحقيق وفر في حالة الرخاء بسد العجز الاصلي في فترة الركود.
- الموازنة الدورية وسيلة فعالة لانتظام الحالة الاقتصادية وتخطي دورات الركود والازدهار التي تتعاقب على الاقتصاد الوطني، فتخفف الموازنة من اثر الدورات الاقتصادية وتؤمن حالة من الاستقرار الاقتصادي.
- الموازنة الدورية نابعة من الحالة الاقتصادية وتتعلق بها، تزدهر بازدهارها وتعاني معاناتها، وتعمل في الوقت نفسه على ضبطها والتأثير فيها.
- ترتبط الموازنة الدورية بالحالة الاجتماعية للدولة، فتحاول التخفيف من حدة البطالة، وتعمل على تحقيق نوع من العمالة الكاملة ، وتضع بذلك الاهداف الاجتماعية في المكانة الاولى.

---

[1]- عبد الناصر علي، الموازنة الدورية في الفكر المالي الاسلامي، مرجع سابق، ص5.

[2]– نفس المرجع السابق، ص6.

- الموازنة الدورية تقبل العجز في فترة اقتصادية تبدأ بالركود، ليكون ذلك عاملا لانعاش الحالة الاقتصادية، حيث يتحقق الوفر في فترة لاحقة هي الازدهار، وينتج بنهاية الفترتين المتعاقبتين توازن مالي صحيح مبني على اساس توازن الحالة الاقتصادية والاجتماعية.
- تعمل الموازنة الدورية على التوفيق بين سياستين، الاولى السياسة التي تتبعها الحكومة لمكافحة الدورات الاقتصادية وذلك بزيادة النفقات العامة اثناء الركود والكساد ولو كان على حساب التوازن، والثانية السياسة القائمة على اساس توازن الايرادات والنفقات في الموازنة العامة السنوية للدولة.
- تحاول الموازنة الدورية توسيع الاطار الزمني للتوازن، فهي لا تتطلب توازنا سنويا بين الايرادات والنفقات، بل تقيم على أنقاض هذه الفكرة توازنا بين النفقات والايرادات في نهاية كل دورة اقتصادية.
- تمكن الموازنة الدورية الدولة من القيام برد فعل للحالة الاقتصادية، وعدم الاستسلام للحالة السائدة، فتجنب الاحوال الاقتصادية التدهور بشكل اعمق، فتكون ناظمًا للحالة الاقتصادية، وعاملا للاستقرار الاقتصادي، ومحافظاً على النمو المتواصل.
- تقوم الموازنة الدورية على أساس حلول التوازن الاقتصادي مكان توازن الموازنة السنوي.
- الموازنة الدورية لا تعني اطلاقا قبول العجز في فترة الركود الاقتصادي ، ولكنها تقوم على اساس ان الفترة الزمنية الاقتصادية المؤلفة من دورة اقتصادية كاملة من المفروض ان تحقق وفراً يتعادل مع العجز، فالوفر والعجز نتيجتان طبيعيتان للدورة الاقتصادية، و المفروض ان يتحققا خلالها.
- ان فكرة التوازن بقيت ثابتة في الموازنة الدورية وفي الموازنات السنوية، فالموازنة يجب ان تحقق التوازن وتقوم على اساسه، لكن ما يميز الموازنة الدورية عن غيرها انها استطاعت ان توفق بين تطور الحالة الاقتصادية خلال فترة الدورة وبين مفهوم التوازن، بحيث إن النتائج المالية الايجابية الناتجة عن فترة الازدهار الاقتصادي سوف تعوضه النتائج المالية السلبية الناتجة خلال فترة الركود.
- تقضي الموازنة الدورية على حياد المالية العامة ومنع تدخل الدولة في الشؤون الاقتصادية، وتقع حينها على الدولة وظيفة جديدة هي منع الحالة الاقتصادية من التأرجح صعودا وهبوطا.
- تمكن الموازنة الدورية الدولة من تعويض النقص الذي تعاني منه الحالة الاقتصادية في رؤوس الاموال المتوافرة في السوق نتيجة احجام الفعالية الاقتصادية الفردية عن توظيف رؤوس اموالها، وأخذ المبادرة لإنشاء مشاريع جديدة، فتزيد الدولة من النفقات العامة وتتجنب حالة الركود الاقتصادي التي تسبق وقوع الازمات الاقتصادية.

- في ظل الموازنة الدورية تستطيع الدولة اعطاء نظرة جديدة للموازنة تقوم على اساس انساني صرف، لا تحدد حجم النفقات العامة وفق الموارد المتاحة، وانما وفق عامل انساني، وهذا يقتضي ان تكون الموازنة وسيلة لتشغيل اليد العاملة في المجتمع.
- يمكن للدولة ان تنظر الى الموازنة على انها وسيلة للقضاء على تقلبات الحالة الاقتصادية وتموجاتها، فتتصدى الموازنة للدورات الاقتصادية، وتحاول منع تحقيق آثارها السلبية، وتؤمن بذلك الاستقرار الاقتصادي، وهو الأمر الذي تدعو الموازنة الدورية الى تحقيقه.

فالموازنة الدورية تمكن القائمين على السياسات الاقتصادية من أخذ دور ايجابي في تنظيم الحالة الاقتصادية والعمل على استقرارها.

المطلب الثالث: عجز الموازنة من وجهة نظر النظام المالي الاشتراكي.

لقد ارتبطت السياسة المالية بنظام الإدارة الاشتراكي القائم على تنظيم وإدارة الإنتاج وتوزيع الدخل القومي، فالدولة هي المسؤولة عن النشاطات الاقتصادية في مجملها، وليست آلية السوق، ولذلك فقد تعامل الفكر الاشتراكي مع عجز الموازنة كالآتي:

1/ مفهوم الموازنة في الفكر الاشتراكي:

لا يختلف مفهوم الموازنة العامة في الدول الاشتراكية عنه في باقي الأنظمة الاقتصادية الأخرى. فالدور الرئيسي للموازنة العامة في جميع الأنظمة يتمثل في تحويل الموارد من مجال لآخر وفقا لقرارات الحكومة، إلا أن أهم ما يميز الموازنة العامة في الفكر المالي الاشتراكي، هو ارتباطها بالخطة الاقتصادية، فهي جزء من الخطة الشاملة، واهم أدوات تنفيذها، وذلك لان النظام الاشتراكي يتخذ من التخطيط المركزي أسلوبا لقيادة عملية التطور الاقتصادي والاجتماعي. في حين أن هذه المهمة في النظام الرأسمالي، توكل لقوى السوق، فالنفقات العامة في الاقتصاد الاشتراكي تقرر وفقا للقرارات المتعلقة بالنمو الاقتصادي والأولويات الاقتصادية والاجتماعية، بينما تتولد الإيرادات العامة داخل القطاع العام.

فالسلطات العامة في الاقتصاديات الاشتراكية مسؤولة عن الجزء الأكبر من النشاطات الاقتصادية، مما يعني أن أهمية النفقات في الموازنة العامة للدول الاشتراكية اكبر كثير منها في الدول الرأسمالية.

حيث يخصص 50% من الإنفاق الكلي لخطط التنمية الاقتصادية، ونسبة لا تقل عن 25% من مجموع النفقات العامة تخصص للنفاق على الخدمات التعليمية والصحية والاجتماعية، والمتبقي يخصص للدفاع والأمن والنفقات الإدارية الأخرى.[1]

وتمول نفقات الدولة من المصادر التالية:

- **ضريبة رقم الأعمال:** وتمثل الفرق بين سعر الجملة للمنتجات الصناعية وسعر بيع هذه المنتجات للمستهلكين، وتدخل هذه الضريبة ضمن سعر السلع بدون أن يعرف المستهلك نسبة هذه الضريبة، ويرتفع ثمن البيع للمستهلك بمقدار هذه الضريبة بالكامل، والتي تكون مساوية لنفقات الدولة سواء الاستثمارية أو يسمى بأغراض التوسع الاقتصادي، ونفقات الدولة للأغراض التقليدية كالدفاع والتعليم والنفقات الصحية وغيرها، مما يعني أن الاستثمار المخطط يمول من قبل الموازنة العامة للدولة، وهذه النفقات العامة تمول من خلال الضريبة غير المباشرة وبالتالي فان الضرائب المباشرة ذات أهمية نسبية قليلة جدا، في حين تحتل الضرائب غير المباشرة أهمية كبيرة.[2]

- **مدفوعات من أرباح مشاريع القطاع الاشتراكي**، وتمثل مقدار ما تأخذه الدولة من أرباح المشروعات الاشتراكية والتي تذهب للموازنة العامة لتمويل النفقات التقليدية، وباقي الأرباح التي تحققها لمشروعات تحتفظ بها المشروعات لتمويل التوسع الاستثماري عندها.

وهاتان الضريبتان، ضريبة الأرباح وضريبة رقم الأعمال، تشكلان اكبر إيراد للدولة في النظام الاشتراكي، وتوجه هذه الإيرادات لتمويل الموازنة العامة، لتغطية المشاريع الاستثمارية المخططة أو نفقات الدولة التقليدية الأخرى، كما انه يوجد هناك إيرادات عامة ثانوية أخرى تستخدمها الدولة لتغطية نفقاتها كالضريبة المباشرة والقروض من الأفراد، إلا أن هذه المصادر الثانوية تقوم بدور ثانوي في الموازنة العامة.

2/ عجز الموازنة العامة في البلدان الاشتراكية:

إن الموازنة العامة للدولة الاشتراكية ما هي إلا موازنة مجمعة موحدة لكل الهيئات المحلية، سواء كانت بلدية أو محافظة أو ولاية، فكل هيئة لها موازنتها الخاصة وفي مجموعها تشكل الموازنة العامة.

[1] -David, Wilfred L, Public finance, Planning And Economic Development,op.cit, pp 229-230.

[2]- فاروق احمد عيسى العزام، مرجع سابق، ص32.

وعند إعداد الموازنة العامة الموحدة للدولة الاشتراكية يفترض التوازن المالي فيها على غرار الفكر الكلاسيكي، أي تساوي جانبي الإيرادات العامة والنفقات العامة، وتقوم قاعدة توازن الموازنة العامة بأشكال مختلفة هي:[1]

– التوازن الداخلي للموازنة، ويكون فيها مطابقة إيرادات ونفقات الموازنات الجزئية المختلفة لموازنة الدولة الموحدة.

– التوازن المالي لمالية الدولة، ويضمن توازن إيرادات الدولة ونفقاتها بين الأجزاء المختلفة لمالية الدولة، أي توازن وتكامل التدفقات النقدية.

– التوازن المالي للاقتصاد الوطني، ويكون فيه توازن الوجهين المادي والمالي لعملية الإنتاج الاجتماعية من خلال انطباق الخطة الاقتصادية القومية مع مجموع موازين التمويل المختلفة.

فمن خلال التوازن الداخلي للموازنات الجزئية المختلفة التي تشكل بمجموعها الموازنة العامة تصل إلى توازن مالي في الموازنة العامة ، مع انه قد يكون هناك نقص في إيرادات موازنة محلية، مما يعني وجود عجز في الموازنة المحلية، الأمر الذي يترتب عليه ضرورة إيجاد مصادر وموارد أخرى للموازنات المحلية لإيجاد التوازن فيها، ومن اجل ذلك تطبق البلدان الاشتراكية وسيلتين وهما:[2]

– الإعانات الممنوحة من موازنة ذات مستوى أعلى إلى موازنة ذات مستوى أدنى.

– مساهمة موازنة من مستوى أدنى بفوائضها في إيرادات الموازنة العامة.

ويطلق على نظام الإعانات والمساهمات بالتوازن الداخلي للموازنة العامة، وبهذا نستطيع القول أن الفكر الاشتراكي يؤمن كما تؤمن الكلاسيكية بضرورة التوازن في الموازنة العامة، دون إحداث عجز في الموازنة العامة للدولة، وهذا التوازن يكون محصلة التوازن في الموازنات المحلية التي تشكل في النهاية الموازنة العامة للدولة.

كما ظهر في هذا الفكر مفهوم التوازن الاجتماعي. الذي يركز على تقليل الفوارق بين الطبقات وإزالتها، وذلك من خلال تأثير الموازنة في تحقيق العدالة الاجتماعية أو التوازن الاجتماعي.[3] أما تعامل هذا الفكر مع عجز الموازنة وعلى تحقيق التوازن الاجتماعي فكان من خلال:

---

[1]– فاروق احمد عيسى العزام، نفس المرجع السابق، ص33.

[2]– نفس المرجع السابق، ص 34.

[3]– حسن عواضة، مرجع سابق، ص 361.

أ/ دور الدولة: تأكيد تدخل الدولة لتمويل الإنفاق العام، وبالتالي توسع القطاع العام الذي امتد ليشمل جميع القطاعات العامة. بحيث لا يتم إعطاء أي فرصة للقطاع الخاص، حيث امتد القطاع العام، وتوسع على حساب القطاع الخاص.

ب/ الإنفاق العام: توسع في الإنفاق العام من اجل تحقيق التوازن الاجتماعي، وبذلك أمن هذا الفكر بزيادة الإنفاق العام.

ج/ الضرائب: رغم أن الضرائب من الناحية النظرية لا حاجة لها في ظل هذا الفكر، إلا أن التطبيق العملي يظهر أن تلك الضرائب ما زالت تمثل جزءا كبيرا من الإيرادات خاصة الضريبية على رقم الأعمال. لذلك تلعب الضريبة غير المباشرة دورا أساسيا في تكوين الثمن وتحديده بما يتفق وظروف المجتمع، كما تعتبر أساسا لتنظيم ربحية المشروعات. ومن هنا فهي تعمل على تخفيف بعض الأعباء عن الشعب بتخفيض أسعار بعض السلع وفي اجتذاب العمال المهرة إلى قطاع معين بتخفيف الضريبة على أجورهم، وقد ترى الحكومة رفع أسعار بعض السلع وتخفيض أسعار سلع أخرى رغبة في توجيه الشعب نحو تنظيم الاستهلاك.

– فرض لضرائب التصاعدية على مداخيل الأغنياء. هذا الاقتطاع من مداخيل الأغنياء تنفقه الدولة على غير الميسورين عن طريق التعليم المجاني والخدمات الصحية والمشاريع العامة.[1]

د/ القروض: لا تعتبر القروض ذات أهمية كبرى في ظل هذا الفكر مقارنة مع النظام المالي الرأسمالي، فلا يتم اللجوء إلى الاقتراض إلا في حالات الضرورة القصوى، والاعتماد على القروض الجبرية وقت الحاجة من المنشآت الاقتصادية.

هـ/ الإصدار النقدي: آمن هذا الفكر بضرورة تقديم إصدار نقدي لسداد العجز في الموازنة.

وبذلك فقد آمن بفكرة التوازن المالي بين الإيرادات والنفقات، وتحقيق الاستقرار الذي تنعكس آثاره ايجابيا على عجز الموازنة. هذا التوازن لا يتم إلا عندما تمتلك الطبقة الكادحة وسائل الإنتاج، وهكذا فان هذه النظرية ترى بإعادة توزيع الثروة من خلال سياسات الموازنة العامة مع بقاء مصادرها في أيدي الأفراد من اجل تخفيف حدة التفاوت الاجتماعي بين المواطنين والوصول إلى حالة التوازن الاجتماعي.

[1]- عبد اللطيف ماجد عنوز، عجز الموازنة العامة الأردنية أسبابها..، مرجع سابق، ص 25.

المبحث الثالث: أسباب عجز الموازنة العامة وآثارها

يتبلور جوهر قضية عجز الموازنة العامة في الدول النامية بصفة عامة، في وجود تباين شديد بين معدلات نمو النفقات العامة من ناحية، ومعدلات نمو الإيرادات العامة من ناحية أخرى. ويستدل على مدى التفاوت بين جانبي النفقات والإيرادات العامة، من خلال تقدير العلاقة بين التغير النسبي في الإيرادات العامة، والتغير النسبي في النفقات العامة. أو ما يطلق عليه مصطلح " درجة حساسية التغيرات في الإيرادات العامة اتجاه التغيرات في النفقات العامة:[1]

$$د = \frac{\Delta أ}{أ} / \frac{\Delta ق}{ق}$$

حيث: (د): تشير إلى معامل حساسية الإيرادات للتغير بالنسبة للنفقات العامة.

(Δأ): التغير في الإيرادات العامة.

(أ): إجمالي قيمة الإيرادات العامة.

(Δق): التغير في النفقات العامة.

(ق): إجمالي قيمة النفقات العامة.

وتعكس قيمة المعامل (د) مدى وجود الفجوة القائمة بين النفقات والإيرادات العامة. واتجاه قيمة المعامل إلى التناقص باستمرار يؤكد ظهور اتجاه عام لتزايد عجز الموازنة العامة والعكس في حالة تزايد قيمة هذا المعامل.

ويلاحظ تناقص قيمة المعامل سالف الذكر فيما يتعلق بأغلب الدول النامية، مما يفسر استمرار تزايد معدلات عجز الموازنة، وتحوله إلى عجز هيكلي، ومن ثم فان معدل العجز المالي في تلك الدول، استمد أصوله من النمو الضخم في معدلات الإنفاق العام- مع الأخذ في الاعتبار انحراف هيكل هذه النفقات- علاوة على تباطؤ معدلات نمو الإيرادات العامة والإيرادات الضريبية بصفة خاصة.

ومما سبق يتضح أن أهم مقومات ظهور وارتفاع عجز الموازنة العامة تتمثل في تزايد نمو النفقات العامة من ناحية، وتباطؤ معدلات نمو الإيرادات العامة خاصة الإيرادات الضريبية من ناحية أخرى، ونعرض فيما يلي لكل عامل منهما وأثره في ارتفاع عجز الموازنة العامة.

[1]- حامد عبد المجيد دراز، سميرة إبراهيم أيوب، مبادئ المالية العامة، مرجع سابق، ص 201.

المطلب الاول: عوامل التزايد في معدلات نمو النفقات العامة.

بعد انحسار الدور التقليدي للدولة وظهور مفهوم الدولة المتدخلة كجزء من حركة تطور اوسع شملت كافة نواحي الحياة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، اصبح دور النفقات العامة، من اهم الوسائل التي ساعدت في تحقيق وتقوية تلك الحركة. وقد وجدت مجموعة من العوامل افضت الى زيادة معدل النفقات العامة، وعليه يمكن تحليل تلك العوامل على النحو الاتي:

أولا: الأسباب الاقتصادية.

تلعب الاسباب الاقتصادية دورا هاما في زيادة النفقات العامة ونجمل اهمها في النقاط التالية:

1/ قانون فاجنر.

يشكل التزايد المستمر في حجم النفقات العامة قانونا عاما[2] يسود في كل دول العالم، وذلك لأسباب تتعلق بالتطورات الاقتصادية والاجتماعية والعلمية المتلاحقة. ويعود الفضل في رصد هذه الظاهرة وتفسيرها الى الاقتصادي الالماني **ادولف فاجنر** 1883. وتتلخص فكرته، بان النفقات العامة تنمو بنسبة اكبر من معدل نمو الناتج القومي الاجمالي، وانها تأخذ شكل دالة متزايدة مع الزمن، وقد استوحى هذا القانون من خلال ملاحظته زيادة النفقات العامة في كل من المانيا وامريكا.

2/ الانفاق الاستثماري.

اتساع نطاق نشاط القطاع العام ادى الى تزايد الوزن النسبي للإنفاق العام الاستثماري في إجمالي التكوين الرأسمالي الثابت. وارتبط تزايد هذا الوزن بمتطلبات التنمية خاصة في مراحلها الأولى، والتي اقتضت توجيه قدر كبير من الإنفاق الاستثماري إلى مشروعات البنية الأساسية وكذلك تدعيم الهيكل الصناعي.[2]

ثانيا: الأسباب السياسية.

تؤثر الاسباب السياسية على النفقات العامة من خلال الاتي:

1/ انتشار المبادئ والنظرة الديمقراطية.

تغيير مفهوم الدولة لدى افراد المجتمع، نتيجة لتطور الفكر السياسي، فلم تعد الدولة آمرة على افراد المجتمع، والتسليم لأوامرها ونواهيها، ولكنها مجموعة مرافق موجهة خدماتها للجمهور، بالإضافة الى تعدد الاحزاب والجماعات السياسية وتوجهاتها لاستلام الحكم ادى الى زيادة انفاقها لكسب تأييد مناصرين لها، وسعيها بعد الانتخابات لتنفيذ برامجها والتي عادة ما يبنى على السخاء والانفاق، الى جانب اخلاق الحاكمين ورشد تصرفاتهم، كل هذه الممارسات تؤدي الى عجز الموازنة العامة.

---

[2]_ السيد عطية عبد الواحد، مبادئ واقتصاديات المالية العامة (النفقات العامة- الايرادات العامة – الموازنة العامة) دراسة مقارنة بالفكر الاسلامي، دار النهضة العربية، القاهرة، سنة 2000، ص 229.

[2]- حامد عبد المجيد دراز، سميرة أيوب، المالية العامة، مرجع سابق، ص202.

2/ التوسع في العلاقات الدولية وتقديم اعانات للدول الصديقة.

تسعى الدولة الحديثة الى اقامة علاقات دبلوماسية بينها وبين الدول الاخرى، اضافة الى اشتراكها في المنظمات الدولية مثل منظمة الامم المتحدة ووكالاتها والمؤسسات الاقليمية مثل الكوميسا للدول الافريقية والنمور الاسيوية لبعض دول اسيا، واشتراك الدولة في المؤتمرات والندوات العالمية كل ذلك ادى الى زيادة نفقات الدولة.

كما تلجا كثيرا من الدول لتقديم الاعانات النقدية والمادية للدول الصديقة كأسلوب لتمتين وتقوية العلاقة بينهما، والهدف من هذه الاعانات مساعدة الدول على تحقيق تنميتها الاقتصادية ومعالجة ازماتها، او لإعادة تعميرها نتيجة كارثة طبيعية حلت بها، او لتكوين احلاف او لدعم اتجاه سياسي معين، او لمحاربة اتجاه سياسي معارض، او من اجل خلق طلب على منتجات الدول المتقدمة للإعانة.

ثالثا: الأسباب المالية.

تنحصر الاسباب المالية في مجموعة من الاسباب نوجز اهمها فيما يلي:

1/سياسة التمويل بالعجز.

وهي سياسة نادى بها وليم بفريدج في بريطانيا مستندا الى نظريات كينز. وتتلخص بلجوء الدولة الى احداث عجز مقصود في الموازنة العامة، بغية تطبيق فكرة كينز حول الطلب الفعلي عند وجود البطالة، وبالتالي تحقيق المزيد من التشغيل للموارد العاطلة لتعويض ضعف الطلب من القطاع الخاص، وهذا يؤدي الى ازدياد المشروعات الاقتصادية، وبالتالي ارتفاع نسب التوظف والانتاج فيزداد على اثرها العرض الكلي. ووسيلة الدولة لتحقيق ذلك تكون اما بالاقتراض او بالإصدار النقدي.[3]

2/ التضخم.

ان التضخم يعني في احد معانيه[4] تدهور القوة الشرائية للنقود، فكلما ان الفرد يتأثر بالتضخم عبر ازدياد عدد الوحدات النقدية اللازمة لشراء السلع المختلفة، كذلك تتأثر الدولة عبر ازدياد تكاليف مشترياتها ومستلزماتها السلعية، وعبر تقرير علاوة غلاء المعيشة لموظفيها لتعويض الانخفاض الذي طرا على دخولهم الشخصية.

وتجدر الاشارة الى ان ارتفاع الاسعار نتيجة تدهور القوة الشرائية للنقود لا يؤدي الى ارتفاع رقم جميع انواع النفقات العامة، فعلى سبيل المثال، ان المبالغ المخصصة لخدمة الديون لا تتأثر بهذا العامل[5]، بل ربما تستفيد الدولة من تنامي معدلات التضخم، من خلال تقليل المبالغ الحقيقية اللازمة لخدمة تلك الديون.

وينطبق هذا على الديون العامة الداخلية فقط، ولا ينطبق على الديون العامة الخارجية ، لان اغلبها ديون مقومة بالعملة الاجنبية، وبالتالي فان مدى استفادة او عدم استفادة الدولة من التضخم يتحدد بنسبة كل من

---

[3]- حسن عواضة، المالية العامة (دراسة مقارنة)، مرجع سابق، ص323.

[4]- غازي حسين عناية، التضخم المالي، دار الجيل، بيروت، الطبعة الاولى، 1992،ص13-25.

[5]- السيد عطية عبد الواحد، مبادئ واقتصاديات المالية العامة، مرجع سابق، ص 251.

الديون الداخلية والديون الخارجية الى الناتج القومي الاجمالي، فاذا غلب على الديون العامة صفة الديون الخارجية فان التضخم سيساهم في زيادة عجز الموازنة العامة، بعكس ما اذا غلب على تلك الديون صفة الديون الداخلية، فان التضخم عندها سيقلل من عجز الموازنة العامة.

3/ زيادة اعباء الديون العامة المحلية والخارجية.

لقد برز هذا العامل خاصة في عقدي السبعينات والثمانينات بعد ان تفاقم حجم الديون على الدول النامية وادى ببعضها الى التخلف عن السداد، ذلك ان هذه الدول تجد نفسها امام خيارين، اما خدمة الديون الخارجية، او وقف عملية التنمية الاقتصادية. فان اعطيت الاولوية لعملية التنمية فلن تستطيع الوفاء بالتزاماتها الخارجية، فلن تتمكن من تحقيق التنمية التي تصبو اليها، وعندها ستلجأ مضطرة الى صندوق النقد الدولي الذي سيطالبها بتطبيق حزمة من برامج الاصلاح الاقتصادي والهيكلي، قد لا تكون الدولة مستعدة لقبولها.

ومن الطبيعي ان الديون العامة الخارجية والداخلية تظهر في الموازنة العامة للدولة، ذلك ان الفوائد المستحقة عليها تحتسب عادة ضمن النفقات الجارية اما اقساط الديون فتظهر في باب التحويلات الرأسمالية.[6]

إن ارتفاع مستوى الدين الحكومي بشقيه الداخلي والخارجي يؤدي إلى ارتفاع الأعباء المالية المترتبة على خدمة الدين، الأمر الذي يزيد من حدة الفجوة بين الموارد المالية الحكومية والالتزامات التي تقع على عاتقها. ومن هنا يجب التفريق بين عبء القروض الخارجية وعبء القروض الداخلية.

أما بالنسبة للقروض الخارجية، فان العبء النقدي المباشر يقاس بمجموع المدفوعات النقدية إلى الدائنين الخارجيين لسد أقساط القروض وفوائدها، وبالتالي فان هذه المدفوعات النقدية تؤدي إلى نقص الرفاه الاقتصادي لأفراد المجتمع المحلي المدين وحرمانهم من استهلاك بعض السلع والخدمات .أما القروض الداخلية، فغالبا ليس هناك عبء نقدي مباشر لهذه القروض لان الدائنين والمدينين ينتمون إلى مجتمع واحد.

ولا ننسى سهولة الاقتراض في العصر الحاضر مما أدى إلى لجوء الدول إلى القروض العامة للحصول على موارد لخزينة الدولة لزيادة الإنفاق الحكومي وخاصة على الحروب فضلا لما يتبعه من خدمة الدين من دفع أقساط وفوائد وهذا كله يزيد من النفقات.

أما من ناحية تمويل العجز بالدين العام فإذا كان مصدر العجز هو الرغبة في تمويل مشاريع إنتاجية فيتم اللجوء إلى الاقتراض لان هذا الاقتراض سيمول عن طريق هذه المشاريع الإنتاجية وبالتالي ازدهار، أما

[6]- رمزي زكي، انفجار العجز، مرجع سابق، ص 95.

إذا كان مصدر العجز هو الرغبة في تمويل نفقات استهلاكية فان تمويل القرض سيشكل عبئا على الموازنة العامة عندما يحين موعد السداد ومنه إلى المزيد من العجز.[1]

رابعا: الأسباب العسكرية.

فالتزايد الكبير في نسبة الإنفاق العام الموجه لقطاع الدفاع، يعد ظاهرة عالمية خاصة في ظل تفاقم علاقات الصراع والقوى في العالم، ويزداد الأمر خطورة في الدول النامية بسبب انخفاض مواردها المالية أصلا.كما تشير الاحصائيات الى ان الانفاق العسكري العالمي قد ارتفع في عام 2004 للعام السادس على التوالي، اذ نما بنسبة 5% ووصل الى 1,04 تريليون دولار امريكي.[2] ويرجع زيادة النفقات العسكرية الى استخدام الاسلحة الحديثة التي لها تكلفة عالية، كما ان الانفاق العسكري يتصف بالسرية والسرعة وعدم التزامه بالإجراءات الادارية والمالية التي تضمن له الدقة والرقابة الامر الذي يؤدي الى تبذير في استخدام الاموال العامة.

خامسا: الأسباب الادارية.

يظهر عجز الموازنة العامة كذلك نتيجة لخلل في الجانب الاداري للدولة وذلك للأسباب التالية:

1/ انتشار ظاهرة نمو العمالة الحكومية.

ويقصد بالعمالة الحكومية، الموظفين والعاملين بالحكومة المركزية والحكومة المحلية، فضلا عن القطاع غير المالي. و تتسم العمالة في تلك القطاعات بتسارع معدلات نموها وأيضا تزايد نسبتها إلى إجمالي حجم التوظيف على مستوى الاقتصاد القومي ككل. ويتجلى تأثير تلك الظاهرة في مشكلة عجز الموازنة العامة فيما تحدثه من زيادة في النفقات الجارية من خلال تزايد بند الأجور، إذ نجد ان المسؤولين عن السلطة يميلون الى زيادة عدد التابعين لا المنافسين، وان لم تكن هنالك حاجة حقيقية لهم، وهؤلاء بدورهم يزيدون من عدد التابعين مما يؤدي في النهاية الى اشراك عدد كبير من الموظفين فيما يمكن ان ينجزه شخص بمفرده من اعمال ، وغالبا ما تتصف الادارة الحكومية بسوء التنظيم وانخفاض الانتاجية وسيطرة الروتين عليها وضعف الشعور بالواجب ، وعدم الحرص على اموال الدولة .وبذلك تعد بمثابة أحد المحاور الرئيسية المسؤولة عن نمو الإنفاق العام، ومن ثم تزايد عجز الموازنة خاصة في ظل تباطؤ الموارد السيادية للدولة وجمودها.[3]

---

[1]- ديانا بولس الحصري، عجز الموازنة العامة ومعدل الفائدة في الأردن، مرجع سابق، ص55-56.

[2]- حامد عبد المجيد دراز، سميرة إبراهيم أيوب، مبادئ المالية العامة، مرجع سابق، ص 202.

[3]— نفس المرجع السابق، ص203.

2/ الإنفاق المظهري.

ويظهر هذا الانفاق بصورة خاصة في الدول النامية، ويتمثل في الاسراف على اقامة المباني الحكومية الفخمة وشراء الاثاث الفاخر والديكورات المكلفة والصرف بسخاء كبير على بدلات السفر لكبار الموظفين واقامة المهرجانات والاحتفالات الضخمة بالمناسبات الوطنية والاغداق على اعضاء السلك الدبلوماسي وغير ذلك بكثير... .[1]

3/ تفشي الفساد المالي والسياسي والاداري.

لعل المتتبع لأحوال الدولة عامة، ولأحوال الدول النامية خاصة، يلاحظ بوضوح ان الاطار الفكري والنظري والاقتصادي والعقائدي الذي تتبعه الدول ربما لا يشكل عائقا امام فرص النمو والتطور، بقدر ما يشكله الفساد المالي والسياسي والاداري من كوابح تحد وربما توقف عملية التطور.

ولنتأمل تعريف منظمة الشفافية الدولية للفساد حيث تعرفه[2] بانه" استغلال السلطة من اجل المنفعة الخاصة"، وبمعنى اخر حرمان الموازنة العامة من بعض مواردها، وصبها في اتجاه الميزانية الخاصة للأفراد باستعمال النفوذ والسلطة. حيث يعد ارتفاع مستوى الفساد في الجهاز الحكومي من أهم النقاط التي تؤدي إلى ارتفاع متزايد في الإنفاق الحكومي، المرتبطة بالإنفاق الحكومي والإيرادات الحكومية، ومن خلال التدهور في القيم الأخلاقية لأفراد المجتمع والتي أبرزها الفساد والرشوة والنصب والمحسوبية والاستهانة بكل شيء، وخاصة لانتشارها الكبير في الدوائر الحكومية وبالتالي هذا الفساد يزيد من التكاليف الادارية، بسبب الخسارة والنقص في العائدات الحكومية، وفيما يتعلق بالمجتمع فان الاثار الضارة تتمثل في الخسارة التي تتعرض لها موازنة الحكومة المتمثلة في زيادة الإنفاق الحكومي وبالتالي زيادة عجز الموازنة العامة.[3]

إلى جانب المقومات سالفة الذكر، مارست بعض العوامل الخارجية تأثيرا سلبيا على تزايد النفقات، مثل الارتفاع شديد الوطأة في أسعار الواردات الضرورية وبصفة خاصة الواردات الغذائية ومورد الطاقة والسلع الوسيطية والاستثمارية، الأمر الذي أدى بدوره إلى تضخم حجم النفقات العامة المخصصة لمجابهة تمويل الحد الأدنى الضروري من تلك الواردات.

---

[1]- رمزي زكي، انفجار العجز، مرجع سابق، ص 96.

[2]- مصطفى محمد عثمان، اثر تغيرات سعر الصرف على مصادر تمويل عجز الموازنة العامة (دراسة مقارنة)، رسالة دكتوراه في الاقتصاد، جامعة عين شمس، القاهرة، سنة 2006، ص75.

[3]- ديانا بولس الحصري، عجز الموازنة العامة ومعدل الفائدة في الأردن، مرجع سابق، ص56.

خاصة مع تزايد حجم الفجوة الغذائية في الدول النامية وهو ما ينجم عنه تزايد مخصصات الدعم الموجه للمنتجات الغذائية المستوردة، وكذلك الدعم المقدم للصادرات ودعم الائتمان الموجه للقطاع الخاص.[1]

إضافة إلى ذلك يمثل عدم ترشيد الإنفاق الحكومي كتذبذب نسبة الإنفاق العام الموجه للخدمات الاجتماعية- التعليم والصحة والإسكان والضمان الاجتماعي- استجابة لضغوط الطلب المحلي، وتزايد معدلات نمو السكان، أهم الأسباب التي تؤدي إلى تفاقم عجز الموازنة العامة، حيث يترتب على عدم ترشيد الإنفاق العام استنزاف الموارد الحكومية دون تحقيق الهدف المطلوب أو تحقيقه بتكلفة مرتفعة نتيجة عدم حساب التكلفة والعائد لأوجه الإنفاق المطلوبة، وعدم دراسة البدائل المتاحة لتحقيق الأهداف الحكومية المخطط لها. وبالتالي ارتفاع الفجوة بين الموارد المالية المتاحة والإنفاق الحكومي المطلوب لتقديم الخدمات العامة.

المطلب الثاني: عوامل تباطؤ معدلات نمو الإيرادات العامة.

تشكل الحصيلة الضريبية أهم الموارد السيادية في الدول النامية خاصة غير المصدرة للبترول، وبالرغم من وجود درجة ملموسة من التباين بين الدول النامية فيما يتعلق بهياكلها وفلسفتها الاقتصادية والمالية والاجتماعية، وانعكاس ذلك على نظمها الضريبية إلا أن الأخيرة تتميز بعدة خصائص مشتركة، تؤدي إلى تزايد عجز الموازنة العامة في هذه الدول وتتمثل أهم الخصائص فيما يلي:

أولا: أسباب متعلقة بجانب الايرادات الضريبية.

تعتمد معظم الدول في ايراداتها على الضرائب فتزيد من العبء الضريبي فتحدث نزعة عند كثيرين من الممولين للتهرب من دفع الضريبة، وتنعكس الزيادة المطردة في الضرائب على مجمل النشاط الانتاجي مما يؤدي الى فقدان المستثمرين ارباحا كانوا يتوقعونها والقضاء على حوافزهم الاستثمارية. وبالتالي يمكن ادراج هذه الاسباب فيما يلي:

1/ضآلة الجهد الضريبي.

سعى الاقتصاديون الى وضع مقياس للجهد الضريبي، يقوم على اساس المقارنات بين الدول، فتوصلوا الى اعتبار الطاقة الضريبية مقياسا مناسبا للجهد الضريبي، اذ يقاس عادة بنسبة الايرادات الضريبية الى الدخل القومي. وتعرف الطاقة الضريبية "بانها قدرة الاقتصاد القومي على تحمل الاعباء الضريبية بمقتضى النظام الضريبي دون الاضرار بمستوى معيشة الافراد او بالقدرة الانتاجية القومية".[2]

---

[1]– حامد عبد المجيد دراز، سميرة أيوب، المالية العامة، مرجع سابق ، ص 205.

[2]– مصطفى محمد عثمان، اثر تغيرات سعر الصرف على مصادر تمويل عجز الموازنة العامة (دراسة مقارنة)، مرجع سابق، ص75.

وتتوقف الطاقة الضريبية لاقتصاد ما على عدد من العوامل منها، هيكلي الانتاج وتوزيع الدخل القومي، والهيكل السكاني، ومستوى انتاجية النفقات العامة، وكفاءة الادارة الضريبية، واخيرا درجة الانفتاح الاقتصادي.[1]

اما ضعف الطاقة الضريبية الذي يؤدي الى انخفاض الجهد الضريبي في الدول النامية فيعود إلى عدة عوامل تتفاوت في تأثيرها النسبي من دولة إلى أخرى، ويتلخص أهمها في:[2]

- انخفاض مستوى الدخل القومي ومتوسط نصيب الفرد منه.
- التهرب الضريبي.
- اتساع نطاق العمليات العينية، ومن ثم انكماش نطاق المعاملات النقدية في اقتصاديات تلك الدول.
- انتشار ظاهرة الاقتصاد غير الرسمي الذي يعرف" بأنه مجموع الدخول المكتسبة التي لا يتم إبلاغها للإدارة الضريبية، أو مجموع الدخول غير الواردة في الحسابات القومية".
- انخفاض الوعي الضريبي وتدهور كفاءة الإدارة الضريبية.

ولذلك فالملاحظ ان الجهد الضريبي، يتصف بالضعف الشديد نسبيا وذلك لانخفاض نسبة الحصيلة الضريبية إلى إجمالي الناتج الوطني في غالبية الدول النامية مقارنة بالدول المتقدمة.

2/ جمود النظام الضريبي.

تعاني غالبية الدول من بطء في مسايرة التطورات العالمية والمحلية فيما يتعلق بالأوضاع الاقتصادية والاجتماعية، وربما شكل جمود النظام الضريبي وعدم تطوره، احدى العوائق المهمة التي تعرقل مسار النمو والتطور الاقتصادي، ذلك ان اعتماده – على ما تم ارساؤه ابان الحقبة الاستعمارية واقتصاره، على بعض التعديلات الطفيفة ودون الغوص في عمق المشاكل الضريبية– جعله نظاما يكبد خزانة الدولة اموالا طائلة، ويكفي هنا ان ندرك كم الاموال التي تحجب عن الموازنة العامة، ولا تدخل اليها سنويا، جراء تضخم بسيط في الاسعار، فلا وجود للمرونة في الانظمة الضريبية، وبالتالي فان حصيلتها تبقى عاجزة عن مواكبة التطورات التي تحصل في الاسعار والدخول وانخفاض قيمة العملة، ومرد ذلك ارتباط تغير النظام الضريبي بتغير القوانين التي تسنها السلطة التشريعية، والتي تستغرق وقتا طويلا عادة، اضافة الى عدم وجود كوادر ذات مهارة عالية لتطبيق تلك القوانين، واخيرا وجود ضعف واضح في اجهزة الاحصاء والمعلومات، ووجود عدم الثقة بين جامعي الضرائب والممولين.[3]

---

[1]– مصطفى محمد عثمان، نفس المرجع السابق، ص75.

[2]- رمزي زكي، انفجار العجز، مرجع سابق، ص 96.

[3]- مصطفى محمد عثمان، اثر تغيرات سعر الصرف على مصادر تمويل عجز الموازنة العامة (دراسة مقارنة)، مرجع سابق، ص76.

3/ زيادة الوزن النسبي للضرائب غير المباشرة:

تتميز النظم الضريبية في الدول النامية، بارتفاع النصيب النسبي لهذا النوع من الضرائب من إجمالي الموارد الحكومية، وترجع تلك الظاهرة إلى ضآلة حجم النشاط الاقتصادي والدخل القومي، ومن ثم انخفاض الفرص المتاحة لزيادة الاعتماد على الضرائب المباشرة، علاوة على ما تتميز به الضرائب غير المباشرة من خصائص تقليدية معروفة مثل سهولة جبايتها، ووفرة حصيلتها واتساع نطاق وعائها.

وتتجلى العلاقة بين تزايد الاعتماد على مثل هذا النوع من الضرائب وبين تزايد معدلات عجز الموازنة في أن الضرائب غير المباشرة ذا ت أثر تضخمي بسبب رفعها المباشر للأسعار من جهة، وافتراض توجيه حصيلتها للإنفاق العام الاستهلاكي من جهة، ولا يخفى أن هذا الأثر التضخمي من شأنه العمل على زيادة معدلات عجز الموازنة العامة من خلال الضغط على النفقات العامة، بزيادة تكلفة المستلزمات السلعية والخدمية للحكومة والقطاع العام.[1]

4/ التهرب الضريبي.

تنتشر ظاهرة التهرب الضريبي* في معظم الدول تقريبا، رغم اختلاف حجمها بين الدول المتقدمة والدول النامية، حيث يساهم التهرب في انقاص الحصيلة الضريبية وبالتالي حصيلة الموازنة العامة، ذلك ان الضرائب تمثل القسم الاعظم من الايراد العام في الدول النامية.

كذلك فان التهرب الضريبي يحتاج الى مبالغ كبيرة لمواجهته، كالنفقات المرصودة لزيادة تحسين كفاءة الادارة الضريبية وزيادة تمويل عمليات التدقيق والمراجعة للحسابات واقرارات الممولين. وبكلمة مختصرة فان التهرب الضريبي يؤثر على الموازنة العامة بطريقة مزدوجة اولا من خلال نفسه وثانيا من خلال مكافحته.

جدير بالذكر ان الدول لا تتعرض للتهرب الضريبي الداخلي فحسب، بل يمكن ان تواجه تهربا ضريبيا دوليا تقوم به الشركات متعددة الجنسيات التي ازداد نفوذها مع دخول العلم عصر العولمة.

ولإدراك حجم الضرر الذي يشكله التهرب الضريبي على الدول النامية فقد اشارت بعض الدراسات ان هذه الدول تفقد سنويا على الاقل50 مليار دولار امريكي، نتيجة التهرب الضريبي، أي ما يعادل مبلغ المعونة السنوية من دول OECD (منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية) الى الدول النامية.[2]

---

[1]- حامد عبد المجيد دراز، سميرة أيوب، المالية العامة، مرجع سابق ، ص 207.

*-يقصد بالتهرب الضريبي لجوء الافراد الى وسائل غير مشروعة للامتناع عن دفع الضريبة المقررة عليهم، او دفعها بمقدار اقل من المقدار المحدد قانونا.

[2]- السيد عطية عبد الواحد، مبادئ واقتصاديات المالية العامة، مرجع سابق، ص 809.

5/ تعاظم أهمية الضرائب عن قطاع التجارة الخارجية:

تحتل الضرائب على قطاع التجارة الخارجية وزنا نسبيا متزايدا ضمن مكونات هياكل الإيرادات العامة في عدد كبير من الدول النامية وبالرغم من المكانة التي تتبوأها تلك الضرائب، إلا أن تقلب أسعار الصادرات ومعدلات الطلب عليها في الأسواق العالمية، ينجم عنه عدم استقرار حصيلة الضرائب المفروضة عليها، وهو ما يؤثر سلبا على جانب الإيرادات في الموازنة العامة للدولة. و فيما يخص عجز الموازنة في البلدان الصناعية، الرأسمالية والذي استمر حتى النصف الثاني من التسعينات كان يرجع إلى تأثير أربعة عوامل أساسية هي:[1]

- توسع الجهاز الإداري والحكومي بما في ذلك مشروعات ومؤسسات القطاع العام وما واكب ذلك من نمو في حجم العمالة الحكومية والأجور المدفوعة لها.
- تزايد النفقات العامة.
- زيادة المدفوعات التحويلية التي تميزت بها دولة الرفاه التمويل الخدمات الاجتماعية ومشروعات الضمان الاجتماعي وإعانات البطالة ومساعدة الفقراء وذوي الدخل المنخفض والمحدود.

6/ ظاهرة المتأخرات المالية.

تؤدي هذه الظاهرة الى تدهور موارد الموازنة العامة بسبب حصولها على الضريبة بعد عدد من السنين، ولا يقتصر السبب في ظاهرة المتأخرات المالية على تقاعس الممولين فقط، بل ان الاهمال الوظيفي من قبل مصلحة الضرائب وضعف الامكانيات وكثرة التعقيدات – فيما يتعلق بعمليات تقدير وربط وتحصيل الضريبة– يلعب دورا لا يستهان به في تعميق هذه الظاهرة، وخير شاهد على ذلك قيمة المتأخرات المالية في مصر، والتي بلغت ما يقارب 19 مليار جنيه مصري حتى عام 2004.[2]

ثانيا: اسباب اخرى اقتصادية ومالية.

يمكن ادراجها ضمن العناصر التالية:

1/ تدهور الاسعار العالمية للمواد الخام.

يؤكد خبراء صندوق النقد الدولي، ان هناك سببا اخر لحصول العجز المالي في الدول النامية، وذلك عندما يحصل رواج في حصيلة الصادرات نتيجة ازدياد الطلب العالمي على احدى سلع التصدير الرئيسية، وما يترتب عليه من اتجاه الحكومة الى التوسع في الانفاق العام والجاري والاستثماري، وتحدث المشكلة عندما تتجه الاسعار العالمية لتلك السلعة نحو الانخفاض وبالتالي تقل حصيلة النقد الاجنبي وحصيلة الايرادات العامة، في نفس الوقت الذي يكون من الصعب عليها اعادة ضغط انفاقها سواء الجاري او

[1] – زكي رمزي ، انفجار العجز مرجع سابق، ص150.

[2]– مصطفى محمد عثمان، اثر تغيرات سعر الصرف على مصادر تمويل عجز الموازنة العامة (دراسة مقارنة)، مرجع سابق، ص78.

النفقات اللازمة لاستكمال المشروعات تحت التنفيذ وصيانة المشروعات المنفذة بالفعل، الامر الذي ينعكس على الموازنة العامة مسببا العجز فيها.

2/ الاعفاءات الضريبية السخية وسياسة الخصخصة.

يلاحظ السعي من قبل الدول النامية نحو جذب الاستثمارات الاجنبية للمساهمة في عملية التنمية الاقتصادية ، مما يجر وراءه طرح المغريات والامتيازات على شكل اعفاءات ضريبية غير مدروسة، وهو ما يؤدي في نهاية المطاف الى حرمان الدولة، من قسم مهم من ايراداتها السيادية.

وقد قدر صندوق النقد الدولي ، ان حوالي10% من ايرادات الموازنة الكلية لبعض الدول، يمكن ان تنخفض كنتيجة للمزايا الضريبية، باسم تشجيع الاستثمار .[1]

وبالنسبة الى سياسة الخصخصة، فإنها في راي بعض الكتاب الاقتصاديين[2] تمثل طريقا اخر لزيادة عجز الموازنة العامة للدولة ، حيث كانت تلك السياسة، استجابة لضغوط مارسها صندوق النقد الدولي، عبر برامج التثبيت الاقتصادي والتكيف الهيكلي التي اشترطت على الدول النامية قبل اعادة جدولة الديون، ولتدعيم الموازنة العامة بموارد اضافية كسبيل لسد العجز المتنامي لديها.

وحيث ان مفهوم الخصخصة قد انتهى من حيث النتيجة الى التخلص من الملكية العامة، وليس مجرد ادارتها او ايجارها للقطاع الخاص، فان ذلك ادى الى التضحية ببعض المشروعات التي تدر فوائض على الدولة ، والتي تمثل غنيمة عظيمة للقطاع الخاص.

ويرى احد الاقتصاديين[3] انه من وجهة نظر سياسة التحليل الكلي، فان بيع اصول القطاع العام، لا يمكن اعتباره المفهوم العكسي للإنفاق العام، اي لا يمكن اعتباره ايرادا يعتمد عليه لتقليص حجم العجز في الموازنة العامة، بل هو مجرد مظهر تلجا اليه الدولة تحت اغراء عروض القطاع الخاص، ومرد ذلك ان هذا البيع غالبا ما يتم في اوقات غير مواتية، وبالتالي لا تحصل الحكومة على السعر الحقيقي لتلك الاصول المباعة.

3/كبر حجم القطاع غير الرسمي:

حيث تواجه الدول النامية والاقتصاديات الصاعدة كبر حجم القطاع غير الرسمي العامل داخل الاقتصاد، الأمر الذي يعني ضعف الأداء الضريبي ومحدودية زيادة حصيلة الضرائب وتقلب الإيرادات

---

[1]– مصطفى محمد عثمان ،نفس المرجع السابق، ص 78.

[2]- رمزي زكي، انفجار العجز، مرجع سابق، ص 102-103.

[3]– مصطفى محمد عثمان، اثر تغيرات سعر الصرف على مصادر تمويل عجز الموازنة العامة (دراسة مقارنة)، مرجع سابق، ص79.

الحكومية، حيث انتشرت ظاهرة خطيرة تعرف بالاقتصاد السري أو ما يسميه البعض بالاقتصاد غير الرسمي أو النشاط الأسود والتي أسهمت بشكل كبير في حرمان الدولة من إيراداتها المقررة.[1]

المطلب الثالث: آثار سياسة العجز في الموازنة العامة.

يمكن تصنيف هذه الاثار الى اثار ايجابية واخرى سلبية وهي على النحو الاتي:[2]

أولا: الآثار الايجابية.

اخذ كينز مبدأ المضاعف لإظهار فعالية العجز في الموازنة العامة، فزيادة الانفاق العام تشجع في نفس الوقت الاستهلاك، الانتاج والاستثمار. فسياسة الموازنة هي سياسة طلب وتتناقض مع السياسة اللبيرالية التي تسمى سياسة العرض والتي من اهدافها الحد من ارتفاع الاسعار وتخفيض تكاليف الانتاج.

1/ الأثر على تدعيم استهلاك العائلات:

يعتبر طلب العائلات عنصرا هاما في النمو الاقتصادي، فالاتحاد الاوروبي عرف عودة جوهرية للنمو الاقتصادي منذ 1997 حيث ان استهلاك العائلات تطور في سنة 1998 ب2.8%، ولقد كيفت المؤسسات بدورها قدراتها الانتاجية نحو الارتفاع، وهو ما حفز نفقات استثمار المؤسسات.

لقد تمت المحافظة على الاستهلاك من خلال رفع الدخل المتاح للعائلات ويكون هذا ممكن بالخصوص، فنتيجة لسياسة التحويلات التي تفرض ارتفاعا في الانفاق العمومي.

2/ الأثر على انعاش استثمارات المؤسسات:

يعتقد كينز ان ارتفاع في الاستثمارات يؤدي الى زيادة الانتاج، النشاط والعمالة. ويسمح الاستثمار الاضافي برفع الانتاج والدخل بحيث ان الادخار الاضافي يوازي الاستثمار الاضافي الذي تم ضخه في القناة الاقتصادية. ويشير مضمون مضاعف كيينز الذي هو مضاعف الاستثمار الى ان الزيادة في الانفاق الاستثماري تؤدي الى حدوث زيادة مضاعف في الدخل القومي، من خلال ما يحدثه الانفاق الاستثماري من زيادات متتالية في الاستهلاك ومن ثم في مستوى الاستخدام.

كما يعبر المعجل عن مقدرة الاقتصاد بإشباع الزيادة في الطلب على السلع الاستهلاكية (المتولدة بفعل المضاعف) من خلال التوسع بإنتاج السلع الانتاجية الضرورية لإنتاج تلك السلع.[3]

---

[1]- زكي رمزي، الصراع الفكري والاجتماعي حول عجز الموازنة العامة في العالم الثالث، مرجع سابق، ص110.

[2]– عبد المجيد قدي، مدخل الى السياسات الاقتصادية الكلية، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة 2، الجزائر، 2005، ص211-213.

[3]– صلاح مهدي البيرماني، قياس وتحليل تفاعل عمل المضاعف والمعجل في الاقتصاد العراقي، مجلة العلوم الاقتصادية والادارية، المجلد 52/14، جامعة بغداد، سنة 2008، ص ص162،164.

ويتعاظم اثر المضاعف بفعل اثر المسارع (المعجل)، ويشير **ساملسون** باعتماده على التحليل الكنزي للدورة الاقتصادية، الى ان المديونية يمكنها ان تؤدي دورا توسعيا وتسمح هذه الالية المسماة ب(المعجل- المضاعف)* ، بالتوسع بفضل " علاوة المدينين", ولقد اشار كينز منذ 1946 الى مزايا المديونية بالنسبة للأعوان الاقتصاديين، اذ يجعل التصور الكينزي من سعر الفائدة اداة لسياسة تطوعية تمكن من الاستدانة.

تسمح معدلات فائدة محددة بشكل اداري باستهلاك العائلات عن طريق المديونية (معدلات فائدة حقيقية منخفضة بل سالبة بفعل التضخم). في المنظور الكينزي تسمح المديونية بإنعاش الطلب المتوقع، يؤدي هذا الارتفاع في الطلب بفعل المضاعف الى ارتفاع اكثر اهمية في الانتاج.

بحيث قيمة المضاعف تقدر ب $\frac{1}{1-c}$ حيث ان: c: المعدل الحدي للاستهلاك.

ثانيا: الآثار السلبية .

اذا كانت سياسة العجز في الموازنة العامة تحدث مجموعة من الاثار الايجابية عند توفر بعض الشروط فإنها بالمقابل تؤدي الى احداث اثار سلبية اهمها:[1]

1/ الفعالية المحدودة لسياسة الموازنة العامة:

تعتبر فعالية سياسة الموازنة العامة محدودة في ظل اقتصاد مفتوح، فاذا ارتفعت المداخيل الجارية، يمكن للعائلات استخدام الفائض لشراء المنتجات من الخارج، وفي هذه الحالة فان المؤسسات الاجنبية الشريكة التجارية هي التي تستفيد من اثر المضاعف. وفي ظل العولمة فان الاستثمار الاجنبي ليس مرتبطا مباشرة باثر المضاعف الذي ننتظره من سياسة الانعاش الموازني . كما ان اثار سياسة الموازنة تكون جد محدودة في الدول الصغيرة، لكونها في الاغلب منفتحة كثيرا لان اقتصادها لا يمكنه انتاج كل شيء.

2/ تدهور الحسابات الخارجية:

يمكن ان يتزامن العجز الموازني وعجز الحساب الجاري لميزان المدفوعات، ويسمى هذا الشكل ب"العجوزات التوأم" التي تثيرها – في ظل نظام سعر صرف مرن- الحركية الدولية لرؤوس الاموال. فدخول رؤوس الاموال الاجنبية بفعل ارتفاع معدلات الفائدة – نتيجة العجز الموازني- يدفع سعر صرف العملة الوطنية الى التحسن، وهو ما يؤدي الى تدهور التنافسية عن طريق الاسعار للمنتجات الوطنية.

*- التفاعل بين المضاعف والمعجل: فالتغير في النفقات الاستثمارية (او احد عناصر الطلب الكلي)، تؤدي الى تغير اكبر في الدخل والاستهلاك، وان مقدار هذا التغير يعتمد على الميل الحدي للاستهلاك (وهذا ما يعرف بمضاعف الاستهلاك). وان التغير في الطلب الاستهلاكي يؤدي الى تغير وبنفس النسبة من الاستثمار والدخل (وهذا ما يعرف بالمعجل)

1- عبد المجيد قدي، مدخل الى السياسات الاقتصادية الكلية، مرجع سابق، ص214-216.

3/ التفكير بالعقلية الكنزية فقط:

تتوقف فعالية سياسة الموازنة العامة على مدى اعتماد الاعوان الاقتصاديين في سلوكهم على المنطق الكنزي. اي انهم يحددون استهلاكهم على اساس مداخيلهم المتاحة الجارية. في حين نجد انه حسب فريدمان يتحدد السلوك الاستهلاكي بدلالة الدخل الدائم. وفي مثل هذه الوضعية لا تكون سياسة الموازنة التوسعية– العجز الموازني– قادرة على دفع استهلاك العائلات الا اذا اعتبر هؤلاء ان التحسن اللاحق في دخلهم الجاري تحسنا في دخلهم الدائم، اي الا اذا اخطأوا. ذلك انهم حسب فريدمان سوف يتوقعون زيادة مستقبلية في الضرائب المفروضة على الدخل. ومن هذا فان الانعاش الموازني لا يمكنه الاعتماد الا على الخطأ في توقعات الاعوان. ومثل هذه الفرضية تتصدع امام نظرية التوقعات العقلانية (التي وضعها موث Muth 1961 وطورها في 1972 لوكاس وسارجان) والتي تعتبر ان الاعوان باستخدامهم الافضل للمعلومات المتوفرة لديهم يقومون في المتوسط بتنبؤات وتوقعات صحيحة.

خلاصة الفصل الثاني.

تناول الفصل الثاني بالدراسة الأوجه المختلفة لتعريف عجز الموازنة العامة للدولة وما هي الأسباب الكامنة وراء حدوث هذا العجز ، وكيف نظرت اليه مختلف المدارس الفكرية، وما هي الآلية التي استخدمتها لعلاجه. ويمكن ايجازها من خلال النتائج المتوصل اليها فيما يلي:

- يعتبر التوازن الموازني مرغوبا في الحالة المطلقة، الا ان تقديره لا يمكن ان يكون الا بدلالة الدور الاقتصادي للدولة، فالموازنة اليوم هي في خدمة التوازن الاقتصادي العام، وهي أداة تستعمل حسب الظروف، فيمكن أن تتطلب توازنا صارما في (حالة التضخم) ويمكن ان تتطلب على العكس عجزا من أجل انعاش الاقتصاد (في حالات الركود).

- يعرف عجز الموازنة العامة عند علماء الفكر المالي قصور الايرادات العامة المقدرة عن سداد النفقات العامة المقدرة وهو بمعنى اخر زيادة النفقات عن الايرادات العامة بحيث لا تستطيع الايرادات مجاراة الزيادة المطردة في النفقات، ويرجع سبب زيادة النفقات العامة الى تطور الحاجيات العامة وسعيها لتأمين المزيد من الخدمات والرفاهة على الصعيد الاجتماعي والاقتصادي وقد لا تستطيع الايرادات العامة مجاراة هذه الزيادة السريعة والمطردة في النفقات العامة ومن هنا يحدث العجز في الموازنة العامة لتغطية التزايد المتواصل في حجم النفقات العامة.

- من خلال عرض المفاهيم السابقة للعجز، يلاحظ ان مفهوم العجز الهيكلي أو البنيوي هو أقرب أنواع العجز تماشيا مع الواقع، ولا سيما في الدول النامية، التي تتجاوز النفقات العامة فيها وبصورة مستمرة ايراداتها العامة، وذلك لأسباب تتعلق بخصوصية وهيكلية اقتصادياتها.

- لا يزال تصنيف عجز الموازنة العامة تصنيفا تقليديا في الفكر المالي المعاصر، لا تظهر منه أي فائدة عند البحث عن وسائل الحل للعجز.

- نجد أن المدارس الفكرية لم تكن على درجة واحدة من الاتفاق أو الاختلاف، فالمدرسة الكلاسيكية ويتزعمها آدم سميث لا ترى ضرورة لخلق عجز في الموازنة العامة، اما كينز فدعا الى تجاوز افكار آدم سميث ونادى بتدخل واسع للدولة في النشاط الاقتصادي ونادى بالعجز المقصود، أما المدرسة الكلاسيكية الحديثة ويتزعمها (ملتون فريدمان) فهو قد جمع بين افكار آدم سميث الرافضة لعجز الموازنة وافكار كينز التي تدعو لخلق عجز في الموازنة العامة، اما موقف الفكر الاشتراكي من عجز الموازنة العامة فهو يجيز تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي على اوسع نطاق فالدولة هي التي تنظم الانتاج وتوزع الدخل القومي فيمكن للدولة ان تقترض لسد عجز في موازنتها.

- ان ظاهرة العجز بالموازنة العامة للدولة هي ظاهرة مركبة ومعقدة. ولا يجوز ارجاعها الى سبب وحيد، فهناك شبكة معقدة من العوامل والمؤثرات التي أسهمت في حدوث هذا العجز. وهي عوامل ومؤثرات بعضها يعود الى التغيرات التي حدثت في النفقات العامة، وبعضها الآخر يتعلق بالتغيرات التي حدثت في الموارد العامة للدولة، حيث أن الأهمية النسبية لتلك العوامل تختلف من بلد لآخر، ومن فترة لأخرى.
- يتحقق العجز في الموازنة العامة إما من خلال زيادة الانفاق وثبات الايرادات أو عن طريق زيادة الانفاق بمعدل أعلى من زيادة الايرادات أو من خلال ثبات معدل الانفاق مع خفض الايرادات أو عن طريق خفض الايرادات بمعدل أكبر من معدل خفض النفقات.
- تعدد المخاطر والآثار السلبية للعجز الموازني لذا فإن من الخطورة تجاهل العجز لكي يتفاقم عاما بعد الآخر أو أن يسود الاعتقاد بأنه من الممكن التعايش معه بدلا من التصدي له بحزم.

وبالرغم من إمكانية حدوث عجز في الموازنة العامة للدولة، سواء كان مقصودا، أو طارئا نتيجة لعوامل متعددة؛ إلا أنه يجب تمويل هذا العجز ببعض الوسائل المتاحة، لذلك سوف نتطرق في الفصل التالي الى أهم السياسات المتخذة في النظام المالي التقليدي لعلاج عجز الموازنة العامة وآثارها الاقتصادية.

الفصل الثالث:

تمويل عجز الموازنة العامة للدولة في النظام المالي التقليدي.

الفصل الثالث: تمويل عجز الموازنة العامة للدولة في النظام المالي التقليدي.

تمهيد:

يتم تمويل عجز الموازنة العامة للدولة بمصادر تمويل داخلية واخرى خارجية، وذلك نتيجة لقصور الايرادات العامة للدولة عن الوفاء بمتطلبات الانفاق العام، وخاصة اذا كانت ثمة خطط تنموية طموحة تهدف الدولة الى تحقيقها بواسطة الانفاق العام.

ونظرا لان الانفاق العام يتم بشكل منتظم ودوري طول العام، وهي صفة قد لا تتوافر بنفس الشكل في الايرادات العامة، ففي هذه الحالة تحدث فجوة تمويلية يطلق عليها عجز الموازنة العامة للدولة، وهنا تجد الدولة نفسها مضطرة لتمويل هذا العجز بمصادر تمويل داخلية او خارجية.

وعليه يأتي تمويل العجز لمواجهة الفجوة التمويلية الحاصلة خلال السنة المالية الحالية لتلبية متطلبات الانفاق العام. اما علاج العجز فهو مبني على تبني استراتيجية طويلة المدى لمواجهة العجز في المستقبل، وذلك بمعالجة تراجع الايرادات العامة، والتمويل المتزايد في النفقات العامة، وادارة الدين العام ووضعه مع نسبة العجز الى الناتج المحلي في الحدود الامنة لكل منهما.

ان الاثار ومخاطرها ترتبط ارتباطا وثيقا بالطريقة التي موّل بها عجز الموازنة العامة، ففي الدول التي اعتمدت بشكل رئيسي على زيادة الائتمان المصرفي الممنوح للحكومة وللقطاع العام وهو الامر الذي انعكس في انفلات معدلات نمو عرض النقود داخل الاقتصاد الوطني، وافرز العجز حالة من التضخم، اي اتجاها مستمرا للأسعار نحو الارتفاع مع ما يترتب على ذلك من تدهور مستمر في القوة الشرائية للعملة الوطنية وما يصاحب ذلك من اثار سلبية اقتصادية واجتماعية، وربما سياسية، اما في البلاد التي اعتمدت في تمويل عجز موازنتها العامة على طرق غير تضخمية، مثل الاقتراض الداخلي او الاقتراض الخارجي فقد نجم عن ذلك تصاعد حجم الدين العام الداخلي مع نمو شديد في حجم المديونية.

وبالتالي بدأت مشكلة عجز الموازنة العامة تطرح نفسها في اي برنامج يهدف لأي الاصلاح الاقتصادي، وثمة جهود تبذل بالفعل في مختلف دول العالم في هذا المجال.

ومن خلال ما سبق نحاول في هذا الفصل التطرق الى ما يلي:

المبحث الاول: مصادر تمويل عجز الموازنة العامة.

المبحث الثاني: الآثار الاقتصادية لتمويل عجز الموازنة

المبحث الثالث: علاج عجز الموازنة العامة للدولة.

المبحث الاول مصادر تمويل عجز الموازنة العامة.

تمهيد:

إن الأهمية التي اكتسبتها المالية العامة كان جراء ظهور السياسة المالية كأحد أهم أدوات السياسة الاقتصادية والأكثرها فعالية خاصة في فترة الأزمات والحروب ما نتج عنه توسع في التفكير المالي للدولة ومحاولة تطويره من فترة لأخرى، ولعل أهم ملامح تطور المالية العامة كان بظهور مفهوم العجز الموازني كتقنية مالية لها اثر مباشر على النشاط الاقتصادي، ومع تزايد أهمية مفهوم العجز الموازني حاولت مدارس الفكر الاقتصادي إيجاد صيغ تمويل هذا العجز حسب اديولوجيات كل مدرسة وحسب طبيعة كل نظام.

وسنحاول من خلال هذا المبحث ذكر أهم صيغ تمويل العجز في الموازنة العامة سواء كانت من مصادر داخلية أو خارجية.

المطلب الأول: المصادر الجبائية.

تعتبر المصادر الجبائية احد أهم مصادر تمويل عجز الموازنة وذلك من خلال ثبات حصيلتها نسبيا مقارنة بباقي المصادر وكذا دورية تحصيلها، فهي المصادر العادية الأساسية في تمويل الموازنة العامة.

أولا: الضرائب.

1/ تعريفها: اقتصاديا يمكن تعريف الضريبة على أنها مساهمة نقدية تفرض على المكلفين بها حسب قدراتهم التساهمية والتي تقوم عن طريق السلطة، بتحويل الأموال المحصلة وبشكل نهائي دون مقابل محدد، نحو تحقيق الأهداف المحددة من طرف السلطة العمومية.[1]

كما يمكن تعريف الضريبة على انها: اقتطاع نقدي، ذو سلطة، نهائي، دون مقابل، منجز لفائدة الجماعات الاقليمية (الدولة وجماعاتها المحلية) او لصالح الهيئات العمومية الاقليمية.

ولعل اكثر التعاريف تداولا في ايامنا هذه هو:

" الضريبة فريضة مالية يدفعها الفرد جبرا الى الدولة او احدى الهيئات العامة المحلية، بصورة نهائية، مساهمة منه في التكاليف والاعباء العامة، دون ان يعود عليه نفع خاص مقابل دفع الضريبة"[2]

[1]- محمد عباس محرزي، اقتصاديات الجباية والضرائب، دار هومة، الطبعة 4، الجزائر،2008، ص 13.

[2]- سوزي عدلي ناشد، الوجيز في المالية العامة، مرجع سابق،ص 11.

2/ خصائصها: من خلال التعاريف السابقة يمكن استخلاص الخصائص التالية:[1]

– الشكل النقدي للاقتطاع: يجب ان يكون اقتطاع الضريبة نقدا كي تسهل عملية صرفه وعدم انتظام مدة تحويله.

– اجبارية الاقتطاع: تعتبر الضريبة أحد ابرز مظاهر سيادة الدولة والمقصود بالإجبار هو الامر المتمثل في دفع المكلف عنوة لدفعها.

– نهاية الضريبة: اي انها غير قابلة للاسترجاع من طرف المكلف حتى في حالة الخطأ.

– تغطي الأعباء العامة: الضريبة عبارة عن أداة في يد الدولة لتحقيق النفع العام ومواجهة النفقات العامة للدولة بحيث تحقق لجميع أفراد المجتمع نفعا معينا نسبيا يختلف باختلاف الشريحة المستفيدة من ذلك.

3/ اهدافها: إن الأهمية التي اكتستها الضريبة بين مصادر العجز الموازني كان نتيجة الاهداف الفعالة ولعل أهمها:[2]

- الهدف المالي للضريبة: تعتبر الضريبة الممول النقدي الأول للموازنة وهذا من خلال خاصيتها النقدية فهي تلعب دور محدد وموجه للقدرة الشرائية للأفراد وتعتبر أداة ضغط من خلالها تكبح أو توسع في النشاط الاقتصادي.
- الهدف الاقتصادي: إن الضريبة يمكن أن توجه امتصاص الفائض من القدرة الشرائية والى محاربة التضخم وعند توجيه الفائض من القدرة الشرائية فإنها بذلك سوف تفضل قطاع آخر ما يجعلها موجها اقتصاديا من الدرجة الأولى، فمثلا عند إتباع الدولة لسياسة تشجيع الإسكان تقوم الدولة بكبح قطاع معين لتوجه القدرة الشرائية منه إلى غيره أي قطاع السكن بفرض ضريبة عالية على الأول وخفضها على الثاني.
- الهدف الاجتماعي: يتمثل الهدف في استخدام الضريبة كأداة لإعادة توزيع الدخل الوطني لفائدة الفئات الفقيرة محدودة الدخل باعتبارها اقتطاع من المكلفين الأغنياء موجه لتحقيق النفع العام وفق نظرية التكافل الاجتماعي.

من خلال ما سبق فان الضريبة تعتبر أهم أداة من أدوات تمويل العجز في الموازنة العامة من خلال تشعب تنظيمها الفني الذي أمدها بنسب مختلفة وتواريخ تسديد متفرقة توفر للاقتصاد سيولة دائمة موزعة خلال كل سنة مالية، فالضريبة على القيمة المضافة تحصل بعد كل نشاط للمكلف، بينما تحصل الضريبة على الدخل الإجمالي أو الضريبة على أرباح الشركات في آخر السنة المالية فتعتبر مورد للموازنة العامة تبدأ

[1]،[2]– طارق هزرشي، الامين لباز، مداخلة بعنوان: دراسة مقارنة لتمويل عجز الموازنة العامة بين الاقتصاد الاسلامي والاقتصاد الوضعي، الملتقى الدولي الاول حول الاقتصاد الاسلامي، الواقع والرهانات المستقبلية، الجلفة، 2011، ص15.

بها السنة المالية الجديدة، ومنه فان الضريبة عبارة عن مورد متجدد للموازنة يحقق لها السيولة واستمرارية الإنفاق ما يجعلها أحسن موارد تمويل عجز الموازنة العامة.

4/ سمات السياسة الضريبية الفعالة:

السياسة الضريبية من اهم ادوات تمويل عجز الموازنة العامة، ويجب ان تتوفر فيه السمات التالية حتى نقوم بخفض وسد عجز الموازنة العامة بفعالية:[1]

- رفع كفاءة النظام الضريبي في تهيئة الفائض الاقتصادي الممكن، ويمكن الحكم على مدى تحقق ذلك من خلال زيادة وتقوية الطاقة الضريبية في الاقتصاد القومي، ومدى شمول هذه الطاقة للريوع والايرادات والدخول التي تفلت من الحصيلة الضريبية.
- حسن استخدام الموارد الضريبية في المجالات الاكثر نفعا وضرورة للاقتصاد القومي، سواء في مجالات الاستخدامات الجارية او الرأسمالية ويمكن الحكم على مدى تحقق هذا المعيار من خلال تحسن الخدمات في المجالات الحكومية وتوسيعها، وترشيد الانفاق العام، ومن خلال مدى الاسهام في المشروعات الاستثمارية ذات الانتاجية المرتفعة المطلوبة للتنمية.
- مدى ما تحققه السياسة الضريبية من عدالة اجتماعية في اعباء الضرائب، حيث يجب ان تكون هنالك عدالة في توزيع الاعباء الضريبية بحسب القدرة على الدفع، الامر الذي يتطلب ان تكون هنالك تصاعد في حجم ومعدلات الضريبة كلما تزايدت الدخول والثروات، او ان يكون هنالك تنازل في حجم ومعدلات الضريبة كلما انخفضت مستويات الدخول والثروة.

معايير البنك الدولي وصندوق النقد الدولي للمقارنة الضريبية، وذلك على قسمة الضرائب المتحققة على الضرائب الممكنة.[2]

$$\frac{\text{الضرائب المتحققة}}{\text{الضرائب الممكنة}} < \text{الواحد الصحيح} \qquad (1)$$

تمثل هذه الحالة وجود جهد ضريبي مرتفع، وأن مشكلات هذه الدولة المالية لا ترجع الى قصوره في الجهد الضريبي انما يرجع لأسباب اخرى، وفي هذه الحالة لا مجال للدولة لفرض ضرائب جديدة او رفع الضرائب الحالية، لان ذلك يتنافى مع مبدأ العدالة الضريبية وتنعكس اثاره السالبة على الاقتصاد ككل.

---

[1]- يونس احمد البطريق، عبد الكريم صادق بركات، النظم الضريبية، الدار المصرية الحديثة، الاسكندرية ، 1995، ص239.

[2]– رمزي زكي ، الصراع الفكري والاجتماعي حول عجز الموازنة العامة، مرجع سابق ، ص210.

الواحد الصحيح	>	الضرائب المتحققة / الضرائب الممكنة	(2)	

نجد في هذه الحالة ان الجهد الضريبي اقل مما يجب ان يكون عليه، وأ ن المشكلات التي تواجه مالية الدولة تعود الى حد كبير الى نقص في الجهد الضريبي، وأمام الدولة فرصة سانحة لزيادة الجهد الضريبي وتعظيم الطاقة الضريبية من خلال توسيع المظلة الضريبية او عن طريق زيادة سعر الضريبة الحالية.

الواحد الصحيح	=	الضرائب المتحققة / الضرائب الممكنة	(3)	

فان ذلك يعني ان الجهد الضريبي معقول ومتوازن، وان المشكلات المالية التي تواجه الدول في مجال ايراداتها ونفقاتها العامة، يمكن علاجها بأدوات السياسة المالية بما فيها زيادة الجهد الضريبي.

- مكافحة التهرب الضريبي: التهرب الضريبي في جميع دول العالم، ولكن بدرجات متفاوتة وفي الدول النامية يظهر بشكل اكبر، وينشأ التهرب الضريبي من خلال القوانين الضريبية، وذلك بالتحايل عليها من قبل المتهربين، او خلال غموض النصوص القانونية الموجبة للربط الضريبي او وجود ثغرات فيها تسمح بسهولة التهرب، ويجب على الدول تجريم التهرب الضريبي، ووضع العقوبات الرادعة له، ويمكن للدولة ان تطبق اجراءات اكثر صرامة للتحصيل الضريبي مثل حجز الضريبة من المنبع، واحكام الرقابة المالية واعطاء موظفي الضرائب الحق في الاطلاع على دفاتر ومستندات الممولين للتأكد من اقراراتهم.
- القضاء على الرشوة والفساد الاداري: فالرشوة تضر بالنظام الضريبي للدولة، لان الدخول التي يحققها الراشي والمرتشي تتسم بالسرية، مما يفلتها من الحصيلة الضريبية، وقد يتمكن الراشي من التخلص من جميع الضرائب بسبب ارشاءه لموظفي الضرائب، ويحرم الدولة من اموال وموارد هامة.
- الغاء الامتيازات الضريبية: تقدم الدولة الاعفاءات الضريبية للمنظمات المجتمعية والتي سرعان ما تحصل على هذه الاعفاءات تتحول من العمل الانساني والخيري الى ممارسة انشطة تجارية وربحية، عبر شركات تتبع لها، او بإدخال وسائل الانتاج المختلفة ثم توجه الدخل الناتج من ذلك الى مصلحتها الخاصة، دون خضوع هذه الدخول للضرائب مما يشكل حرمانا للاقتصاد القومي من موارد مالية مهمة، او قد تكون هذه الاعفاءات مقدمة لتشجيع الاستثمار الاجنبي وذلك بجذب رؤوس اموال من الخارج، ولكن هذه الاعفاءات اذا لم تضبط بشروط محكمة فسيحرم الدخل القومي من ضريبة ارباح رؤوس هذه الاموال نتيجة لخروج هذه الاموال قبل فترة انتهاء هذه الاعفاءات.

5/ تمويل عجز الموازنة العامة بالسياسة الضريبية:

يمكننا سد عجز الموازنة العامة من خلال الضرائب المباشرة والضرائب غير مباشرة من خلال الاتي:

5/1- الضرائب المباشرة:

تعمد الضرائب المباشرة على الاقتطاع المباشر من الدخل الذي يحصل عليه الفرد او المشروع، سواء كان ذلك دخلا للعمل او راس المال وبهذا فالضرائب المباشرة تؤثر على الدخل النقدي الذي يحصل عليه الفرد او المشروع، والدخل النقدي يؤثر على حجم الاستهلاك والادخار، لانهما يمثلان التصرفات التي على الدخل.[1]

وتتكون الضرائب المباشرة من خمسة انواع رئيسية هي:

أ/ الضرائب العقارية: ان الزيادة في قيمة العقارات الزراعية او المبنية تزيد حسب تقدم العمران وزيادة السكان ما يستلزم فرض ضريبة عليها وليس بفضل التحسينات التي يقوم بها اصحاب العقارات، الامر الذي دفع ببعض المفكرين الى القول بضرورة فرض ضريبة خاصة يتم من خلالها سحب جميع او بعض هذه الزيادة الطارئة في القيمة العقارية، ومن مؤيدي هذه النظرية الاقتصاديون (ريكاردو وستيوارت وهنري جورج وبيرون)[2] . وبالتالي فان فرض ضريبة اعلى على العقارات وخاصة تلك الموجودة في المدن يمكن ان تساهم بفعالية في تمويل عجز الموازنة العامة للدولة.

ب/ الضرائب على ارباح رؤوس الاموال: ان الضرائب التي تفرض على رؤوس الاموال تمارس تأثيرا اذا كان سعرها مرتفعا، اذ انها تدفع الافراد احيانا للتخلص من جانب رؤوس اموالهم وليس ارباحها للوفاء بالضريبة المفروضة عليهم، مما يؤدي الى ما يسمى (بالادخار السلبي) ويؤدي كذلك الى خفض ميل الافراد واضعاف قدرتهم على الاستثمار. لذا لابد من فرض سعر ضريبي معتدل على رؤوس الاموال وانفاق حصيلتها على جوانب تشجع دخول رؤوس اموال جديدة .

ج/ الضرائب على الدخول: ان الضريبة المفروضة على الدخل تعمل على خفض الدخل الصافي من العمل الذي يقوم به الفرد، لذا تكون الدولة في حاجة الى الاعفاء والتخفيض الضريبي وخاصة عند الحاجة الى تنشيط الطلب الكلي الفعال، لتحريك الركود الاقتصادي او زيادة الميل الحدي للاستهلاك لشريحة معينة من شرائح المجتمع، اما تحصيل الضريبة من المنبع فيمكن ان تقلل من تكلفة تحصيل الضريبة، وعليه فيجب ان تكون ضريبة الدخل بسيطة وواضحة مع التدرج في الضريبة تصاعديا بنسب معقولة، قد تساهم في سد عجز الموازنة العامة اذا ما نفذت بطريقة حكيمة.

---

[1]– رفعت المحجوب، المالية العامة، مرجع سابق، ص232.

[2]– موفق محمد عبده، نظام الضرائب في الفقه الاقتصادي الاسلامي، المكتبة الوطنية، عمان، 2005، ص178.

د/ الضرائب على التركات: هي تلك الضريبة التي تفرض على انتقال رأس المال من المورث الى ورثته، او الى الاشخاص الموصى لهم، ولكن هذا النوع من انواع الضرائب تنخفض مساهمته في سد عجز الموازنة العامة لعدم ثبات حصيلتها وتوقفها على مجرد الوفاة، ويصعب ربط الضريبة في الموازنة العامة لان الوفيات تختلف من عام لآخر.

2/5- الضرائب غير المباشرة:

تفرض الضرائب غير المباشرة على المال بمناسبة استعماله او تداوله، فالمال الذي يحصل عليه الشخص كدخل لإشباع حاجياته الاساسية يدفع منه عند الانفاق كجزء من ثمن السلعة او الخدمة التي يطلبها. وتنقسم الضرائب غير المباشرة الى قسمين:[1]

أ/ ضرائب الاستهلاك: وتضم الضريبة الجمركية (الصادرات والواردات)، وضرائب الانتاج، والضريبة على القيمة المضافة.

- **الضريبة الجمركية:** وهي ضريبة تفرضها الدولة بما لها من حق السيادة على السلع المستوردة او المصدرة، ولهذه الضرائب اهمية كبيرة في تمويل ميزانية الدولة وخاصة النامية منها، اذ يمكن للدولة ان تحقق ايرادات غزيرة تساهم في سد عجز الموازنة العامة، ويمكن ان تستخدم كسياسة حمائية لتشجيع الصادرات وحماية الصناعة المحلية، ولكن فرضها بسعر ضريبي عالي يؤدي الى قلة الحصيلة الضريبية ونجد ان منظمة التجارة العالمية واتفاقية الجات تطالبان بسعر صفري للضريبة الجمركية مما يجعل كثير من الدول التي تعتمد على الضرائب الجمركية في سد عجز موازنتها الى حرمانها من ذلك ويجب عليها ان تبحث عن ايرادات بديلة.

- **ضرائب الانتاج:** يتم ربط ضريبة الانتاج على السلعة عندما تمر السلعة بمرحلة الانتاج النهائي، الامر الذي يمكن المنتجين من نقل هذه الضريبة وتحميلها للمستهلكين، ومن ميزات ضريبة الانتاج في سهولة جبايتها وتمتعها بغزارة الحصيلة الضريبية.

- **الضريبة على القيمة المضافة:** تفرض الضريبة على القيمة المضافة على الزيادات التي تتحقق في قيمة الانتاج في كل مرحلة من مراحل الانتاج والتوزيع، ويمكن حساب القيمة المضافة بالنسبة للمؤسسة على انه الفرق بين الايرادات الكلية المترتبة من بيع منتجات المؤسسة، والمبلغ الذي تدفعه المؤسسة مقابل شراء السلع الانتاجية خلال فترة زمنية من مؤسسات اخرى. ومن ميزاتها ان تفرض على وعاء ضريبي واسع ولا تنتقل بطريقة متزايدة الى المستهلك، وان افضل صورة للضريبة على القيمة المضافة ان تفرض بمعدل موحد

[1]– عبده داوود سليمان، سياسات معالجة عجز الموازنة العامة في السودان في الفترة (1980_2005)، رسالة دكتوراه في الاقتصاد، كلية الدراسات العليا، جامعة ام درمان الاسلامية، 2007،ص88-90.

على جميع القطاعات وبدون اعفاء، وتساهم ضرائب القيمة المضافة على خفض الاستهلاك، وتوفير حصيلة ضريبية تدعم عجز الموازنة للدولة.

ب/ الضريبة على التداول: تفرض هذه الضريبة على تداول الاموال والتصرفات القانونية، لذا فان اسباب فرضيتها انتقال الثروة او التعاملات القانونية. فهذا النوع من الضرائب تفرض بأسعار معقولة في كثير من الدول، ويمكن ان تزيد اسعارها وخاصة ضرائب التعاملات القانونية والتسجيلات العقارية لرفع حصيلتها لتساهم في تمويل عجز الموازنة العامة.

ثانيا: الرسوم.

الرسم هو مبلغ من النقود يدفعه الفرد إلى الدولة أو غيرها من الهيئات العامة، جبرا مقابل انشغاله بخدمة معينة تؤديها له، تحقق في آن واحد نفعا خاصا لمن ينتفع بها بالإضافة لنفع آخر عام يعود على المجتمع من جراء أدائها.[1]

من خلال ما سبق يتضح لنا أن الرسم يشترك مع الضريبة في عدة خصائص لعل أهمها:

- الصفة النقدية.
- صفة الجبر.
- تدفع للدولة.

إلا أنها تختلف مع الضريبة في كونها:

تدفع مقابل انتفاع المكلف بخدمة معينة تؤديها له الدولة، فكلما زاد نشاط الدولة الموجه إلى الأفراد كانت حصيلة الرسوم اكبر، وباعتبار أن العجز الموازني هو عبارة عن زيادة في النفقات مقابل نقص في الإيرادات فان الدولة لم يحدث لها عجز إلا من خلال توسعها في الخدمات المقدمة للأفراد، مما قد ينتج عنه زيادة في حصيلة الرسوم، فإذا زاد العجز الموازني قابله بالضرورة زيادة في الرسوم نتيجة زيادة في الخدمات المقدمة للجمهور التي توجب استحقاق رسم معين.

[1]– لباز امين، هزرشي طارق، دراسة مقارنة لتمويل عجز الموازنة العامة بين الاقتصاد الاسلامي والاقتصاد الوضعي، مرجع سابق،ص15.

المطلب الثاني: المصادر الائتمانية.

يعتبر مفهوم الائتمان عن وجود ثقة بين طرفي العقد الذي موضوعه مبلغ مالي يدعى القرض. ولعل أهم أنواع القروض المستخدمة في تمويل العجز في الموازنة العامة هي:

أولا: القروض العامة.

هي المبالغ النقدية التي تستدينها الدولة أو إحدى الهيئات العامة الأخرى من الأفراد أو من الهيئات الخاصة أو العامة الوطنية، مع الالتزام برد المبالغ المقترضة مضافا إليها بعض المزايا أهمها فائدة محددة، وذلك طبقا لشروط عقد القرض.[1]

من خلال ما سبق يتضح لنا أن القرض العام:

مبلغ من المال والصفة النقدية هي الغالبة في العصر الحاضر على القروض العامة، كما أن القرض العام تغلب عليه الصفة الاختيارية باعتباره موجه لاكتساب العام إلا انه من الممكن أن تقوم السلطات بإجبار موظفي الوظيف العمومي بالاكتتاب جبرا في القرض وهذا في الظروف الغير العادية، وباعتبار أن المحصل لأموال الاكتتاب هي السلطة فان ذلك يعطي للقرض العام صفة الإيراد المراد منه تحقيق النفع العام، فالقرض العام واجب الوفاء في تاريخ استحقاقاته وللدولة الحق في تمديد تاريخ الاستحقاق مقابل زيادة في معدل الفائدة.

وتلجا الدولة إلى الاقتراض الداخلي وذلك بإصدار سندات الخزينة لتمويل العجز في الموازنة العامة، غير أن هذه السياسة قد تترتب عنها بعض الآثار السلبية كزيادة حجم الدين العام الداخلي عندما تكون أسعار الفائدة مرتفعة.

كما أن التمويل بالقرض المحلي أو العام يمكن أن يأتي بأشكال مختلفة. ويمكن التفريق بشكل أساسي بين الاقتراض من الجمهور، والاقتراض من النظام المصرفي، كما ينبغي التفريق بين الاقتراض الذي يعمل على تخفيض القدرة الشرائية في يد الجمهور، والاقتراض الذي لا يؤدي إلى ذلك. ومن هنا يمكن التفريق بين ثلاثة أنواع من الاقتراض المحلي:

1/الاقتراض من البنك المركزي:

يمكن القول بان الاقتراض من البنك المركزي ليس له اثر انكماشي مباشر على الطلب الكلي، لان البنك المركزي لا يعمل تحت قيد ضرورة تقليل الائتمان الممنوح للآخرين إذا توسع في منح الائتمان

[1]– لباز امين، هزرشي طارق، نفس المرجع السابق، ص16.

للحكومة ومن هنا يقال بان الإنفاق المحلي المصحوب بالاقتراض من البنك المركزي له اثر توسعي في الطلب الكلي.[1]

2/الاقتراض من البنوك التجارية:

تمويل عجز الموازنة العامة عن طريق بيع السندات الحكومية للبنوك التجارية ، أو الحصول على تسهيلات ائتمانية، لن يؤثر سلبا على الطلب الكلي إذا كان لدى البنوك احتياطات زائدة، والإنفاق المحلي الذي يمول من الاقتراض سيكون له اثر توسعي شبيه بالإنفاق الممول من البنك المركزي.[2]

أما إذا لم تكن البنوك التجارية تملك هذه الفوائض، فان تمويل عجز الموازنة سوف يؤثر على الائتمان الممنوح للقطاع الخاص، أي مزاحمة القطاع الخاص، وهو ما يزيل الأثر التوسعي للزيادة في الإنفاق الحكومي ويمكن أن يؤثر بصورة غير مباشرة على الاستثمار الخاص، لا سيما وانه مع ضيق وعدم نمو الأسواق المالية في الدول النامية،يعد الائتمان الممنوح للقطاع الخاص عاملا هاما في استثمار هذا القطاع.[3]

وبدلا من الحد من الائتمان الممنوح للقطاع الخاص يمكن للبنوك التجارية اللجوء الى البنك المركزي لمساعدتها، وإذا ما قام هذا الأخير بتوفير هذا الائتمان للمصارف التجارية، فان النتيجة ستكون مشابهة للحالة التي تحصل فيها الحكومة على هذا الائتمان من البنك المركزي أي لها اثر توسعي.[4]

3/ الاقتراض من القطاع غير المصرفي:

يأخذ تمويل عجز الموازنة من القطاع غير المصرفي في صورة الاقتراض من صناديق التأمينات والمعاشات وعمليات السوق المفتوحة مع هذا القطاع وكذا من الأسواق المالية لبيع السندات الحكومية.

فإذا كان إقراض القطاع غير مصرفي للحكومة يأتي من موارد مخصصة للاستهلاك فان هذا الاقتراض سوف يكون له تأثير انكماشي على طلب القطاع الخاص، أما إذا كانت هذه الموارد مخصصة للادخار فان التأثير الانكماشي المحتمل لهذا الاقتراض يكون غير مباشر من خلال الجهاز المصرفي.

أما إذا كان اقتراض القطاع غير المصرفي يأتي من موارد معطلة–أي من اكتناز– فانه لن يكون له أي تأثير انكماشي على طلب هذا القطاع، ولكنه يؤدي إلى زيادة في مستوى الطلب والإنفاق الكلي مما قد يزيد عن قدرة العرض وهو ما يعني ارتفاع مستوى الأسعار– ومع فرض أن التمويل بالسندات لا يتزامن معه

---

[1]– عبد الرزاق فارس، الحكومة والفقراء والانفاق العام، دراسة لظاهرة عجز الموازنة العامة واثارها الاقتصادية والاجتماعية في البلدان العربية، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، 1997، ص134.

[2]– نفس المرجع السابق.

[3]– لبنى محمد عبد اللطيف، العلاقة بين السياسة النقدية والمالية، في ضوء تمويل عجز الموازنة العامة للدولة في مصر، رسالة دكتوراه في الاقتصاد، جامعة القاهرة، 1990،ص53.

[4]– عبد الرزاق فارس، الحكومة والفقراء والانفاق العام، دراسة لظاهرة عجز الموازنة العامة....، مرجع سابق، ص134.

توسع نقدي- فان ارتفاع الأسعار سوف يقلل من القيمة الحقيقية للمعروض النقدي ويمارس تأثيرات سلبية على الدخل والإيرادات الحكومية ويعوق انخفاض العجز، مما يعني أن العجز الممول بالسندات يؤدي بالاقتصاد إلى حالة عدم الاستقرار قد تستمر لفترات طويلة يعاني خلاله الاقتصاد من التضخم، أو من البطالة والكساد وفقا للوضع التوازني الأولي وسلوك الأسعار مع تزايد التمويل بالسندات. [1]

والطريقة الأولى من الاقتراض – الاقتراض من البنك المركزي- تختلف عن الثانية والثالثة في أنها لا تؤدي إلى أية زيادة في حجم الديون، ولذا فهي تشبه الضرائب من حيث الآثار، وبالمقابل فان الدين الواقع على الحكومة إذا ما اختارت تمويل العجز من خلال الطريقة الثانية والثالثة سيترتب عليها تحمل مدفوعات الفوائد، ولذا فان صافي المساهمة التي يقدمها هذا التمويل للعجز تعتبر اقل من المساهمة الكلية.[2]

وبما أن للدولة عدة مصادر لتمويل عجز موازنتها، إلا أنها تعتمد على القروض العامة كأداة من أدوات توجيه الاقتصاد ولعل هذا الاختيار مبني على عدة اعتبارات لعل أهمها:[3]

- لتمويل المشروعات الضخمة التي تحتاج إلى نفقات كبيرة تفوق الموارد السنوية للدولة.
- تضطر الكثير من الدول إلى الاقتراض عندما تكون بحاجة إلى المال لمواجهة نفقات تنموية أو عسكرية، حيث تكون الضرائب قد وصلت إلى حد لا تتحمل معه أية زيادة.
- قد تلجا الدولة إلى طريقة التمويل بالقرض للوصول إلى المدخرات المكتنزة بدلا من الضرائب عليها إذا شعرت أن هناك قدرا من الاكتناز في المجتمع.
- قد تلجا الدولة إلى الاقتراض في حالة وجود خطر التضخم لتقلل من القوة الشرائية بين الأفراد من خلال سحب الكتلة النقدية الزائدة والتأثير على الطلب الكلي.

4/ تبديل القرض العام:

قد لا تتمكن الدولة من سداد القرض في الاجل المحدد للوفاء بقيمة القرض وفوائده مما يضطر الدولة الى تبديل القرض. وتبديل القرض العام يعني استمرار القرض مع تخفيض فائدته، وتلجأ الدولة للتبديل في حالة اذا ما انخفض سعر الفائدة في السوق من سعر فائدة القرض الذي تم الاتفاق عليه بموجب عقد القرض عند اصداره، وهذا الوضع يزيد من عبء الدين العام على موازنة الدولة، والتبديل اما ان يكون اجباريا او مستترا او اختياريا.

---

[1]- لبنى محمد عبد اللطيف، العلاقة بين السياسة النقدية والمالية...، مرجع سابق، ص 54.

[2]- عبد الرزاق فارس، الحكومة والفقراء والانفاق العام، دراسة لظاهرة عجز الموازنة العامة....، مرجع سابق، ص134.

[3]- حسين راتب يوسف ريان، عجز الموازنة العامة وعلاجه في الفقه الاسلامي، دار النفائس، الاردن،1999،ص279-281.

أ/ التبديل الاجباري:

يكون التبديل اجباريا اذا خفضت الدولة سعر الفائدة بغير موافقة الدائنين، وذلك بما لها من حق السيادة، وهو اجراء خطير وضار، لأنه ينطوي على انتهاك لحرمة العقد من جانب الدولة، ويعتبر توقفا جزئيا عن الدفع، وينبغي على الدولة ان تتجنبه الا اذا اضطرها اليه سوء حالتها المالية، وقد استعملت بعض الدول التبديل الاجباري اثناء القرن التاسع عشر، كتركيا ومصر والبرتغال وبعض دول امريكا اللاتينية.[1]

ب/ التبديل المستتر:

اما التبديل المستتر او المقنع [2]فيكون عندما تخفض الدولة فائدة القرض بطريقة غير ظاهرة، كما لو فرضت ضريبة خاصة على فوائد دين معين من ديونها، كذلك ينطوي تخفيض قيمة العملة على تبديل مستتر للدين لان انخفاض قيمة النقود يؤدي الى انخفاض القيمة الحقيقية للفوائد وان بقيت قيمتها النقدية على حالها، وانخفاض القيمة الحقيقية للفوائد يعتبر كانه اقتطاع جزء منها، فكأن الدولة بتخفيضها قيمة نقودها تستبدل بديونها ديونا اخرى أقل منها من حيث القيمة الحقيقية ومن حيث سعر الفائدة الحقيقي.

ج/ التبديل الاختياري:

في هذا النوع من التبديل تخفض الدولة فائدة القرض بموافقة الدائنين، وذلك بان تخير حملة السندات بين أمرين: اما تخفيض سعر الفائدة، او تسديد الدين بقيمته الاسمية، ويتم تبديل الدين اذا اختار الدائنون الامر الاول، وهو تخصيص سعر الفائدة.[3]

ولما كانت عملية التبديل قد تؤدي الى تسديد قيمة بعض السندات فانه لكي يمكن التبديل يجب ان يكون التسديد للدين مستطاعا في الوقت الذي يعرض فيه التبديل. ولكي تنجح عملية التبديل يجب ان يختار حملة السندات التبديل لا التسديد، ولكي يختاروا التبديل ينبغي ان يكون التبديل افضل لهم من التسديد، ولهذا يجب ان يخير حملة السندات في وقت وفي ظروف تحتم عليهم تفضيل التبديل، لأنه يكون في صالحهم.

---

[1]– محمود رياض عطية، موجز المالية العامة، الطبعة الأولى، دار المعارف، القاهرة ،1998، ص349.

[2]– نفس المرجع السابق، ص352.

[3]– نفس المرجع السابق، ص352.

ثانيا: القروض الخارجية.

هي القروض التي تصدرها الدولة خارج حدودها الإقليمية ويكتتب فيها الأفراد أو الهيئات الخاصة، أو العامة الأجنبية أو حتى بعض المنظمات الدولية المتخصصة، وعادة ما يتم الاكتتاب في هذه القروض بالعملات الأجنبية.[1]

وتلجا الدولة لعقد القروض الخارجية عندما تكون السوق المالية الداخلية عاجزة عن توفير الأموال اللازمة لتغطية مبلغ القرض وكذلك عندما تعاني من عجز في مدفوعاتها الخارجية وتحتاج لعملات أجنبية لسد هذا العجز ولكن السبب الأساسي هو العجز الموازني الناتج عن برامج التنمية الطموحة التي ترغب في القيام بها.

وتهدف هذه الطريقة إلى التأثير على ميزان المدفوعات بتعزيز رصيد احتياطي العملة الأجنبية المتحصل عليها من القروض، أو المحافظة على أسعار صرف العملة المحلية في حدود المعقول، بحيث لا تؤدي إلى حدوث خلل في الموازنة العامة نتيجة ارتفاع قيمة الدين العام الناتج عن انخفاض قيمة العملة المحلية. وتأخذ هذه الطريقة واحدا من الأشكال التالية: المنح، القروض الميسرة أو التفضيلية، والاقتراض التجاري وسيتم شرحها بالتفصيل كما يلي:

1/ المنح الأجنبية:

تحتل المنح والمساعدات الخارجية أهمية كبرى بالنسبة لبعض الدول، خاصة النامية منها، الأمر الذي جعل بعضا من هذه الدول، تعتمد بشكل كبير على هذه المساعدات في تمويل عجز موازنتها العامة سواء كان العجز مؤقتا أو مزمنا.

1-1/ مفهومها ودورها في تمويل عجز الموازنة العامة:

المنح الأجنبية عبارة عن تحويلات نقدية وعينية تقدمها بعض الدول لغيرها لاعتبارات سياسية أو اقتصادية أو إنسانية، وهي تحويلات لا ترد. وهي تعتبر موردا هاما في إيرادات بعض الدول النامية مثل الأردن وتونس والمغرب وعمان واليمن، حيث بلغت نسبة المنح الخارجية إلى إجمالي الموارد ما بين 7-15% في البحرين وعمان والمغرب والصومال.

وتساهم هذه المنح في تمويل العجز المالي في موازنات العديد من الدول، حيث يمكن أن تكون على شكل نقدي، حيث تقوم الدولة المانحة بتوفير حجم معين من النقد الأجنبي لدولة أخرى تعاني العجز، كما

[1]- لباز امين، هزرشي طارق، مداخلة بعنوان دراسة مقارنة لتمويل عجز الموازنة العامة...، مرجع سابق، ص16.

يمكن أن تأخذ شكل مساعدات سلعية كمواد غذائية أو مواد سلعية أخرى وهذه السلع تباع محليا، ويتم استخدام المبالغ المتحصل عليها لتمويل العجز.[1]

ويمكن أن تكون المنح مخصصة لتمويل مشروعات تنموية أو لاستكمال بعض مشروعات البنية الأساسية، بهدف مساعدتها على زيادة معدل التنمية الاقتصادية، وهذا بدوره يساعد الحكومة المستلمة للمساعدة على تخصيص بعض موارد الميزانية لمعالجة العجز.

1-2/ الانتقادات الموجهة للمنح والإعانات الأجنبية:

على الرغم من الجوانب الايجابية التي يمكن أن تلعبها المنح والمساعدات الخارجية، خاصة المقدمة منها للدول النامية في توفير قدر من احتياجاتها التمويلية، تساعدها في تغطية عجز موازنتها العامة، وتلبية احتياجاته، غير انه يؤخذ على هذه المنح بعض الانتقادات يمكن أن نورد أهمها في النقاط التالية:[2]

- المعونات المقيدة: من المآخذ الواضحة على المنح والمساعدات الخارجية أن المعونات الثنائية كثيرا ما تكون في شكل معونات مقيدة حيث تلتزم الدول المتلقية للمعونة توجيهها إلى شراء السلع والمستلزمات من الدول المانحة، وكانت هذه المعونة تشكل 25% من المعونات الثنائية في 1972 إلا أنها زادت لتبلغ 66% في الوقت الحاضر، والدول المانحة تعتبر المعونات بمثابة صادرات وهذا الأمر له أهمية في توازن ميزان المدفوعات، وهنا تتضرر الدول الفقيرة عندما تلتزم بشراء سلع ليست ضرورية في اغلب الأحيان.
- تسييس المعونات: تتجه المساعدات الأمريكية في الآونة الأخيرة نحو تمويل المشروعات وليس البرامج وعلى الأخص بعد إنشاء مكتب خاص بالمشروع الخاص.
- تكون المساعدات عادة في صالح سكان المدن وليس الأرياف.

2/ القروض الميسرة أو التفضيلية:

وهي القروض ذات التسهيلات في السداد حيث تمنح بمعدلات فائدة اقل من تلك السائدة في السوق، بالإضافة إلى وجود فترة سماح طويلة نسبيا. وتتميز كذلك بطول فترة السداد، وهذه القروض قد تمنح من قبل دول أو مؤسسات دولية، وغالبا ما تكون مرتبطة بمشروعات محددة.

3/ القروض التجارية:

تأتي هذه القروض بشكل رئيسي من البنوك التجارية الأجنبية، وغالبا ما تكون مخصصة لأغراض محددة أو عامة، وهذه القروض قد تستغرق عدة شهور أو فترة طويلة من الزمن.[3]

---

[1]- عبد الرزاق فارس، الحكومة والفقراء والانفاق العام، دراسة لظاهرة عجز الموازنة العامة....، مرجع سابق، ص136.

[2]- محمد علي الليثي، عبد العزيز عجمية، التنمية الاقتصادية، مفهومها ونظرياتها ، الدار الجامعية، الاسكندرية،2001، ص284.

[3]- عبد الرزاق فارس، الحكومة والفقراء والانفاق العام، دراسة لظاهرة عجز الموازنة العامة....، مرجع سابق، ص138.

واللجوء إلى الاقتراض الخارجي يعتبر من أهم الأسباب التي أدت إلى تفاقم عجز الموازنة العامة في الدول النامية نتيجة لتراكم حجم الديون وفوائدها، وتجاوزها الحدود المعقولة وبقاء هذه الدول في حلقة مفرغة بين زيادة الاستدانة لسداد فوائد القروض السابقة.

المطلب الثالث: التمويل التضخمي.

اذا لم تستطع الدولة تغطية نفقاتها عن طريق الايرادات العامة من ضرائب ورسوم، واذا لم تستطع كذلك اللجوء للاقتراض بسبب الطاقة الاستيعابية للاقتصاد القومي ووصول القدرة على تحمل اعباء خدمة القروض الى اقصاها فأمام ذلك لن يبقى امام الدولة الا اللجوء الى الاصدار النقدي او ما يعرف بالتمويل التضخمي أو التمويل بالعجز فهو يعتبر وسيلة من وسائل تمويل عجز الموازنة العامة تلجا إليها الدولة لتحقيق أهداف اقتصادية هامة.

أولا: ماهية التمويل التضخمي.

هو عبارة عن اصدار النقود الورقية من طرف السلطة النقدية غالبا ما تكون هي البنك المركزي وفقا لما يخول لها القانون باعتبار أن البنك المركزي هو الهيئة الوحيدة في الوطن الذي له الحق في خلق النقود وتتم عملية الإصدار النقدي وفق عدة معايير لعل من أهمها الحالة الاقتصادية ومدى قدرة الاقتصاد على تحمل الكتلة النقدية الإضافية.

لذا يرى الكثير من المفكرين أن وظيفة الإصدار النقدي تعتبر أهم وظائف البنك المركزي وهذا للأهمية القصوى التي تحيط بمفهوم الإصدار النقدي في تمويل الاقتصاد وإبقاء حالة المرونة في التعاملات وتمويل الحكومة وإبقاء قدرتها على الإنفاق من اجل تحقيق النفع العام.[1]

1/ مفهوم الاصدار النقدي:

يقصد بالإصدار النقدي قيام الدولة بخلق كمية اضافية من النقود الورقية تؤول الى الدولة لاستخدامها في تمويل النفقات العامة.[2]

وتستند الدولة في القيام بهذا الاصدار الجديد على سلطتها في الاشراف على النظام النقدي وتوجيه وتحديد القواعد التي يسير بمقتضاها وتعيين الكميات التي يمكن اصدارها من النقود.

وتستطيع الدولة ان تقوم بإصدار النقود الاضافية اذا كانت هي التي تتولى عملية الاصدار، ويطلق على هذه الوسيلة التمويلية التمويل عن طريق عجز الموازنة او التمويل عن طريق التضخم.

---

[1]- لباز امين، هزرشي طارق، مداخلة بعنوان دراسة مقارنة لتمويل عجز الموازنة العامة...، مرجع سابق، ص17.

[2] –Grimoud(Andre) : Analyse Macro-économique,Mantchrestien,1990,pp106-107.

فالإصدار النقدي يعد من اقدم الوظائف التي يقوم بها البنك المركزي وهو يحتكر الاصدار النقدي ويحدد حجمه وشكله وارقامه وكمية السيولة التي يتم اصدارها، ويقوم البنك المركزي بتقديم المساندة النقدية والمالية للحكومة حيث يقدم لها القروض حال مواجهة الدولة بعض الازمات في السيولة النقدية بصفة مؤقتة.[1]

وتؤدي هذه الوسيلة الى زيادة عرض النقود زيادة لا تتناسب مع الزيادة الحاصلة في الناتج المحلي الاجمالي، مما يدفع المستوى العام للأسعار الى الارتفاع، وفي هذه الحالة تتمكن الحكومة من ان تعبئ قدرا من الموارد مساويا لحجم العجز بالموازنة عن طريق تحويل الموارد اليها بشكل اجباري، ورغم ان هذه الوسيلة قد تبدو سهلة وميسورة للسلطة الا انها في الحقيقة ذات كلفة وخيمة حيث ينجم عنها تضخم.[2]

والتضخم ظاهرة مرضية تتعرض لها الدول على اختلاف هياكلها الاقتصادية لدرجة اصبح معها لصيقا بالحياة الاقتصادية والاجتماعية. والاصل فيه ان يكون عارضا او مؤقتا ولكنه قد يستمر لسنوات، ورغم ان التضخم يصيب كافة الاقتصادات المتقدمة والمتخلفة الا ان معدله يتفاوت من اقتصاد لآخر.[3]

كذلك يختلف مفهوم التمويل بالعجز لدى الدول المتقدمة عنه في الدول المتخلفة، حيث يتخذ مفهوم التمويل بالعجز لدى الدول المتقدمة اشكالا متعددة ومن هذه الاشكال توسع الحكومة في حجم مدفوعاتها التحويلية بان تزيد من منح الاعانات النقدية والعينية للأفراد وان تقوم بالتعجيل بسداد جانب من قروضها كوسيلة لمد المجتمع بقوة شرائية اضافية، وقد تكون الاعانات التي تمنحها الحكومة في شكل نقود دون ان يكون هناك قيد بالنسبة لطريقة التصرف فيها، وقد يأخذ هذه الاشكال كذلك توسع الحكومة في انفاقها على بعض مرافق الخدمات وكذا بعض المشروعات العامة التي يمكن تنفيذها بسرعة ومرونة كافيتين، كما قد يأخذ هذه الاشكال نقص ايرادات الضرائب كوسيلة لمد المجتمع بقوة شرائية اضافية باعتبار ان تكييف مستوى ايرادات الضرائب بفضل سياسة تكييف مستويات الانفاق الحكومي كوسيلة مالية لتحقيق الاستقرار في مستوى الانفاق النقدي الكلي للمجتمع، ومن هذه الاشكال التوسع في الائتمان المصرفي للتأثير في كمية العرض النقدي وسعر الفائدة وحجم الاستثمار الخاص وبالتالي عن طريق شراء الاوراق المالية في السوق المفتوحة، وعن طريق خفض نسب الاحتياطات الى الودائع واسعار اعادة

---

[1]– السيد احمد عبد الخالق، النظرية النقدية، الاصدقاء للطباعة والنشر، المنصورة، القاهرة، 2003، ص250.

[2]– رمزي زكي، فكر الازمة، مطبوعات مكتبة مدبولي، القاهرة، 1987، ص25.

[3]– عبد الهادي النجار، التحليل النقدي– دروس في النقود والبنوك والنظرية النقدية، مكتبة الجلاء الجديدة، المنصورة،1985،ص56.

الخصم وعن طريق استخدام وسائل الرقابة الكيفية، كما قد تأخذ هذه الاشكال ايضا اتباع سياسة مؤداها الحيلولة دون انخفاض مستوى الاجور.[1]

على ان مفهوم التمويل بالعجز يختلف في الدول المتخلفة حيث تخصص الاموال الناتجة عنه في تمويل مشروعات التنمية الاقتصادية لسد الفجوة التي تظهر نتيجة عدم كفاية الموارد لتغطية الانفاق الاستثماري.

2/ كيفية التمويل بالتضخم.

يقوم البنك المركزي بتقديم وسائل الدفع اللازمة للحكومة كي تتمكن من تأدية نشاطاتها المتعددة مقابل حصوله منها على اذونات خزينة صادرة من السلطة التنفيذية في صورة قرض عادة، فتقوم القروض المباشرة للحكومة لمواجهة عجز الموازنة.[2]

إن الالتجاء إلى الإصدار النقدي الجديد كمصدر من مصادر التمويل يكون عندما تعجز المصادر التقليدية الأخرى كالضرائب والقروض العامة عن تغطية النفقات العامة مما يضطر الدولة الى الالتجاء لإصدار كمية من أوراق النقد عن طريق البنك المركزي تستخدم في تغطية العجز ويطلق على هذا الأسلوب في التمويل (التمويل التضخمي) لان هذا الأسلوب يؤدي إلى حدوث تضخم.

ويعتبر السبب الرئيسي في حدوث التضخم الناتج عن الإصدار النقدي هو أن الموارد الطبيعية محدودة عادة، ولذا لا يستطيع عرض السلع والخدمات مجاراة الطلب المتزايد عليها عند زيادة عرض كمية النقود، فتنشا فجوة بين العرض والطلب مما يؤدي إلى تسريع معدلات التضخم وغلاء الأسعار الذي أصبح الآن واحد من اكبر المشكلات التي يواجهها الاقتصاد العالمي.[3]

ثانيا: الاتجاهات المؤيدة للتمويل بالتضخم.

يرى مؤيدوا الالتجاء للتضخم كوسيلة من وسائل التمويل الى انه يمثل مصدرا من مصادر تمويل الاستثمارات في البلاد النامية بجانب وسائل التمويل الاخرى. وبذلك يعمل على تحريك الامكانات المعطلة في البلاد النامية سواء كانت امكانات بشرية ام مادية، وان ارتفاع الاموال لتوجيهها نحو الاستثمار يسبب ارتفاع عائد الاستثمار مما يزيد معدل النمو.

وقد استندوا في ذلك على الحجج التالية:

---

[1] – L .A.Gata and M.E. Terrones Silva, Fisicsl Deficit and Iflation, IMF , Working Paper, N^{0}03/65,2003 .

[2]- حسين راتب يوسف ريان، عجز الموازنة العامة وعلاجه في الفقه الاسلامي، مرجع سابق، ص317.

[3]- لباز امين، هزرشي طارق، مداخلة بعنوان دراسة مقارنة لتمويل عجز الموازنة العامة...، مرجع سابق، ص17.

الحجة الاولى: الاخذ بالتضخم باعتباره يكفل الاستخدام الكامل للموارد الانتاجية، حيث توجد بالبلاد المتخلفة موارد عاطلة كثيرة (اراضي زراعية، ثروات طبيعية، ايدي عاملة عاطلة....)[1].

فاذا التجأنا مع موارد التمويل الاخرى الى التضخم فان هذه الموارد سوف تشغل وسيزداد راس المال المنتج للسلع فتزيد كمية المنتجات المعروضة وعلى ذلك فلن يحدث التضخم الارتفاع غير المرغوب فيه في الاسعار، بمعنى ان يقضي التضخم بنفسه على آثاره السيئة اذا استخدم في تنمية رأس المال المنتج لأنه سيزيد من كمية السلع المعروضة الامر الذي يمنع الارتفاع في الاسعار.

الحجة الثانية: تستند للأخذ بالتضخم على ظاهرة الوهم النقدي ويتركز مضمون هذا الاتجاه في ان الدولة يمكنها زيادة النقود الورقية او المصرفية وتستخدمها في شراء عوامل الانتاج وتوظفها في بناء رأس المال مما يؤدي الى زيادة الدخول وزيادة اسعار السلع الاستهلاكية حيث لا يصاحب هذه الزيادة في النقود زيادة مماثلة في السلع. ومن شان هذه الحالة التضخمية التي تنشأ بسبب زيادة كمية النقود أن توهم الافراد بأن مستوى المعيشة اخذ في الارتفاع نتيجة زيادة الدخول النقدية، وبعد مرور فترة من الوقت وقبل ان يدرك الجمهور ان الاسعار ترتفع بنسبة اكبر من ارتفاع الدخول تكون الدولة قد تمكنت من بناء قدر كبير من رؤوس الاموال والمشروعات الانتاجية حيث تبدأ في الانتاج وتعمل على زيادة عرض السلع في الاقتصاد وتتجه الاسعار مرة اخرى للانخفاض.[2]

الحجة الثالثة: تتجه الى القول أن التضخم يعمل على استيراد راس المال من الخارج، وقد استندت هذه الحجة الى ما يعرف في النظرية الكلاسيكية بالتحركات الدولية لرأس المال فهذه النظرية تقرر انه لكي ينتقل رأس المال من بلد الى اخر يلزم ان يكون في البلد المقترض قدر معين من التضخم النسبي ومن ارتفاع الاسعار يزيد عما في بقية دول العالم، ويعني ذلك طبقا للفكر الكلاسيكي حدوث عجز في ميزان المدفوعات الجارية للبلد المقترض كنتيجة لتدهور معدلات الاستبدال، ومن هنا فان التضخم يجعل من الممكن للبلد المتخلف ان يستورد رأس المال من الخارج.[3]

الحجة الرابعة: خلق للادخار الاجباري[4]، اي الاعتماد على ارتفاع الاسعار في خفض مستوى الاستهلاك بما يترتب على هذا من تحرير موارد اضافية للاستثمارات وتتحصل العملية التضخمية هذه في احداث زيادة في الطلب النقدي الكلي عن العرض الحقيقي للسلع والخدمات عند مستوى الاسعار السائدة. والتضخم

1– احمد زهير شاميه، التضخم في الاقتصادات المتخلفة، رسالة دكتوراه في الاقتصاد، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، 1981،ص95.

2– محي الدين الغريب، اقتصاديات النقود والبنوك، دار الهنا للطباعة، القاهرة، 1972، ص45.

3– لبنى محمد عبد اللطيف، العلاقة بين السياسة النقدية والسياسة المالية في ضوء تمويل عجز الموازنة العامة، مرجع سابق، ص114.

4– احمد جمال الدين موسى، النظريات والنظم النقدية والمصرفية، دار النهضة العربية ، القاهرة،2001، ص104.

اذا نجح يعتبر طريقة من طرق الادخار الاجباري ذلك ان الارتفاع في الاسعار وهو الصورة العامة للتضخم يؤدي الى تخفيض الاستهلاك بالنسبة لعدد كبير من الافراد وبالتالي يقتطع جزءا من دخولهم يحول الى قطاع الاعمال في صورة ارباح، فاذا ما عاد قطاع الاعمال استثمار هذه الارباح، فان التضخم على هذا النحو يكون قد نجح في زيادة حجم المدخرات الحقيقية في المجتمع عن طريق المدخرات الاجبارية التي تولدت عن التضخم.

الحجة الخامسة: تتجه الى تبرير الاخذ بظاهرة التضخم الى أن الارتفاع في مستوى الاسعار يشجع رجال الاعمال على الاستثمار وأن الحجم المتوسط من التضخم يكون ضروري للنمو الاقتصادي فعند ارتفاع الاسعار فان الاقبال على الاستثمار سوف يزيد وهذا من شانه زيادة معدل النمو ذلك ان الحافز على الاستثمار يرتبط بتوقعات ارتفاع الاسعار فضلا عن ان ما يشجع رجال الاعمال على الاستثمار اعتمادهم ليس على اموالهم وانما سهولة الحصول على الائتمان المصرفي.[1]

الحجة السادسة: تذهب الى القول بانه نظرا الى ان الاقتصادات المتخلفة يتسم افرادها بعادة الاكتناز، فان الحكومات يمكنها ان تصدر نقودا جديدة تعادل الاموال المكتنزة وبذلك لا تظهر ضغوط تضخمية في الاقتصاد. ذلك انه يوجد في كل البلاد المتخلفة قطاع من الاقتصاد لا يتعامل بالنقد وهو لا يسهم في الادخار والاستثمار او يسهم قليلا، والقليل من التضخم يؤدي بشكل عام الى ادخال هذا القطاع في نطاق الاقتصاد النقدي وبذلك تجعله يسهم بدرجة اكبر في عملية الاستثمار، ذلك انه من شأن اتساع نطاق الاقتصاد النقدي على حساب قطاع الاكتفاء الذاتي زيادة حاجة المجتمع الى الارصدة النقدية تلبية لما تتصرف اليه رغبة المستخدمين الجدد للنقود من الاحتفاظ بأرصدة نقدية بدافع المعاملات.[2]

هذه هي خلاصة الحجج التي ساقها انصار التمويل عن طريق التضخم لتأييد وجهة نظرهم، وقد تفاوتت الحجج والآراء التي يستندون اليها في تبرير استخدام هذه الوسيلة في التمويل، وهي وان كانت لا تشكل اتجاها واحدا الا انها تؤيد التضخم.

ثالثا: الاتجاهات المعارضة للتمويل بالتضخم.

انصار الاتجاهات المعارضة للتضخم يستندون في تأييد وجهة نظرهم على ان البنيان الانتاجي للدول النامية يتسم بالجمود، فليس هناك ما يضمن ان توجه الاموال نحو الاستثمار وليس هناك ما يضمن كذلك ان تؤدي زيادة الارباح الى تشجيع الادخار، فقد توجه نحو الاستهلاك كما ان اصحاب الدخول المحدودة

[1] –Rosen, Harvey S. :Public Finance, Homewood, Boston, 3rd .Ed,1992 ,P252.
[2] – Luis Catao And Marco E.Terrenes, Fisical Deficit And Inflation , IMF Working Paper, 03/65/April2003,p120.

قد يسحبون مدخراتهم السابق تكوينها لمقابلة الارتفاع في اسعار السلع الاستهلاكية التي اعتادوا استهلاكها بعد ان هبطت القوة الشرائية للنقود.

ان الحجج التي يستند اليها انصار التمويل بالتضخم حجج مردود عليها ولا يمكن قبولها، ذلك ان الاقتصادات المتخلفة ذات طبيعة بنيانية خاصة، ولا يمكن ان تتحمل التضخم ، فضلا عما ينجم عنه من التكاليف الاجتماعية القاسية التي تتحملها الطبقات المحدودة الدخل والتي تسعى التنمية الى زيادة دخلها بالإضافة الى الاثار التضخمية الضارة بهذه الاقتصادات.

وفيما يلي استعراض لهذه الحجج:

الحجة الاولى: التي استند اليها انصار التمويل بالتضخم تقرر ان التضخم يعتبر وسيلة فعالة لتشغيل الموارد العاطلة التي توجد في الدول المتخلفة، فهذا الراي يستند الى بعض الاعتبارات التاريخية التي تتخذ من تجربة البلاد المتقدمة خلال فترة الكساد مثالا لتمويل المشروعات الاستثمارية في البلاد المتخلفة عن طريق التوسع في الائتمان المصرفي او الاصدار الجديد وزيادة التشغيل لمواجهة الزيادة في الطلب الفعال.

والواقع ان الهيكل الاقتصادي للدول المتخلفة يتسم بعدة خصائص لا توجد في الهيكل الاقتصادي للدول المتقدمة، فالاقتصاديات المتقدمة تتميز عموما بارتفاع درجة مرونة عرض عوامل انتاجها كما ان الصناعة تسود اقتصادياتها القومية وبالتالي فان البطالة التي تتعرض لها بطالة صناعية اجبارية وتميل الى الكساد الدوري، كما ان اقتصاديات السوق تكون اكبر حجما من الاقتصاديات المتخلفة، وهذا بخلاف الحال في الدول المتخلفة حيث يتسم هيكلها الاقتصادي بضآلة مرونة العرض الكلي للإنتاج على وجه العموم.[1]

وفي ضوء العوامل السابقة للدول المتخلفة، فان الاثار المتوقعة من زيادة الاستثمار العام والممولة بنقود جديدة ستكون مختلفة عن نظيرتها في الدول المتقدمة، فالزيادة الاولية في الانفاق الاستثماري ستؤدي بالطبع الى خلق دخول جديدة وهذه الدخول ستميل الى احداث تزايد في الطلب على السلع والخدمات والتي من المؤكد ان عرضها سيكون غير مرن على الاقل في الفترة القصيرة، وعليه فلا يتوقع ان يستجيب عرض الانتاج الى الزيادة المطلوبة فتميل الاسعار الى الارتفاع ويظهر ضغط تضخمي حتى ولم يصل الاقتصاد الى نقطة التشغيل الكامل.

وعلى ذلك فان افتراض انصار التمويل بالتضخم غير صحيح، ذلك ان افتراض وجود طاقات انتاجية معطلة وان هذه الطاقات تكون صالحة للتشغيل فورا بمجرد زيادة حجم الطلب الفعلي عن طريق الزيادة في

[1]– محمد زكي شافعي، مقدمة في النقود والبنوك، دار النهضة العربية للطباعة، القاهرة، 2000،ص322.

حجم وسائل الدفع، هو افتراض لا يمكن تصوره في البلاد المتخلفة، فمشكلة هذه الدول ليست في الواقع هي مشكلة نقص في الطلب الفعلي وانما هي نقص في العرض الفعلي.[1]

الحجة الثانية: والمتعلقة بظاهرة الوهم النقدي فإنها محل نظر في اكثر من موضع، فمن ناحية الفروض التي تسوقها انما تنصرف الى الدول المتقدمة حيث تكون هناك موارد عاطلة يمكن تشغيلها فورا بزيادة الانفاق وهذا يستلزم درجة عالية من المرونة في الجهاز الانتاجي بحيث ينصرف اثر الزيادة النقدية الى الزيادة في التشغيل لا الاسعار، من ناحية اخرى ليس هناك ما يضمن خضوع بعض الافراد في المجتمع لظاهرة الوهم النقدي لفترة طويلة لا سيما اذا كانت الاستثمارات الجديدة تتطلب فترة انشائية طويلة، اذ قد تتمادى الاسعار في الارتفاع بحيث يترتب عليها انخفاض ملحوظ في مستويات الاجر الحقيقي، الامر الذي يدفع العمال الى المطالبة بزيادة الاجور، فاذا نجحوا في ذلك ارتفعت الاجور النقدية بينما لا ترتفع الانتاجية بنفس النسبة الامر الذي يترتب عليه ارتفاع اخر في الاسعار.[2]

الحجة الثالثة: وتقوم على الاخذ بالتضخم لتسهيل استيراد رأس المال، يفندها انصار الاتجاهات المعارضة للتضخم بانه يكون من الغريب ان الذين ينادون بالتضخم من اجل التطور والنمو يسوقون سندا لهم فيما يعرف بالنظرية الكلاسيكية للحركات الدولية لراس المال ذلك انه لا يلزم لاستيراد راس المال حدوث تضخم مع ارتفاع مستوى الاسعار المحلية.[3]

فالذي يلزم فعلا ليس هو تغير المستويات النسبية للأسعار وهو ما افترضته النظرية الكلاسيكية، وانما زيادة المقدرة الشرائية، اي زيادة الطلب على السلع والخدمات بل يلاحظ عكس ما افترضته هذه الحجة ذلك ان التضخم يعتبر اداة لعدم اجتذاب رؤوس الاموال الاجنبية.

الحجة الرابعة: اما بالنسبة للنقد الذي يوجه الى الحجة الرابعة المتعلقة بالادخار الاجباري فانه لكي ينجح التضخم في تكوين الادخار الاجباري في المجتمع فعليه ان يعمل على اعادة توزيع الدخول لصالح الطبقات التي يكون الميل الحدي للادخار عندها مرتفع بينما يكون في غير صالح الذين يكون الميل الحدي للادخار عندهم منخفض.

فالتضخم بهذه الطريقة يعمل على اعادة توزيع الدخول بين الطبقات لزيادة الاغنياء غنى والفقراء فقرا وهي فكرة خطيرة ولا تجد من يقبلها.

---

[1]– رفعت المحجوب، الطلب الفعلي مع دراسة خاصة بالبلاد الآخذة في النمو، دار النهضة العربية، القاهرة، 1980،ص168.

[2]– فتحي خليل الخضراوي، النظرية الاقتصادية الكلية، كلية التجارة، جامعة طانطا، 1997، ص201.

[3]– السيد احمد عبد الخالق، النظرية النقدية، مرجع سابق، ص145.

كما انه ليس من المؤكد ان اعادة توزيع الدخول التي تترتب على التضخم سوف تؤدي الى الاستثمار بل على العكس ستزيد من الاستهلاك الترفي والكمالي.[1]

الحجة الخامسة: التي تقول ان التضخم يؤدي الى نمو الاستثمار، هنا يتساءل المعارضون من الذي يضمن عدم تحول الارباح الناتجة عن التضخم الى المضاربة بدلا من الاستثمار المنتج؟ كما ان هذه الدول لا تستطيع السيطرة على توجيه الاستثمارات بكفاءة نظرا الى الطبيعة البنيانية لهذه الاقتصاديات المتخلفة ولا سيما ضعف اسواقنا النقدية والمالية ان لم تكن غير موجودة اصلا مما يترتب عليه ضعف الادوات التي تكون في متناولها للسيطرة على اوجه الاستثمار.[2]

الحجة السادسة: التي تقول ان الدول المتخلفة يمكن ان تصدر نقودا جديدة تعادل الاموال المكتنزة، وذلك لتفشي عادة الاكتناز بالدول المتخلفة، فان هذه الحجة لا تستند على اساس سليم اذ لم يتبين ما هو المعدل الجاري للاكتناز في هذه الدول، بالطبع انه غير معروف. ومن جهة اخرى ماذا يكون الموقف اذا قام بعض الافراد ولأسباب مختلفة بزيادة معدل الانفاق في اموالهم المكتنزة.[3]

هذه هي الافكار التي استند اليها انصار الاتجاهات المعارضة للتضخم بشأن الرد على حجج انصار التمويل بالتضخم.

والترجيح: هو أن نجاح أسلوب التمويل بالعجز يتطلب وجود جهاز إنتاجي مرن، وهو لا يناسب اقتصاديات الدول النامية، وبالتالي فاستخدام هذا الأسلوب يجب ان يكون عند الضرورة القصوى وفي تمويل مشروعات استثمارية مضمونة وسريعة العائد، حتى يتواكب المعروض النقدي مع المعروض السلعي ويتم بذلك استهداف التضخم.

والواقع أن اسلوب التمويل بالعجز لم يعد جديدا على الواقع الاقتصادي وخصوصا في الدول النامية، الا ان اهم ما يؤخذ على هذا الاسلوب هو صعوبة الالتزام بالاطار النظري الذي يوضع للحدود الملائمة لعجز الموازنة وصعوبة امتصاص فائض الطلب نتيجة لضعف مرونة الجهاز الانتاجي وتخلف السوق المالي، الامر الذي ينتهي الى حلقة مفرغة من موجات التضخم وعجز الموازنة ويصبح اسلوب التمويل التضخمي قيدا على التنمية بدلا من كونه وسيلة لتمويلها.

---

[1]– حاتم سامي عفيفي ، اقتصاديات النقود والبنوك، الطبعة الثانية، النسر الذهبي للطباعة، القاهرة، 2004،ص 224.

[2]– رضا عبد السلام، النقود والبنوك، المطبعة المحمدية، المنصورة– مصر،2005، ص47.

[3]– احمد عبد الرحيم احمد، اثر سياسة التمويل التضخمي على الادخار المحلي الاجمالي في مصر، مجلة البحوث التجارية، كلية التجارة، جامعة الزقازيق، 1991،ص229.

المبحث الثاني: الآثار الاقتصادية لتمويل عجز الموازنة العامة للدولة.

تمهيد:

إن مسألة كفاية أو عدم كفاية الإيرادات الحكومية ليست المشكلة الأهم في القطاع المالي بل المشكلة تكمن في تنوع مصادر التمويل وتحقيق التوازن فيما بينها لكي يؤثر ذلك إيجابيا على القطاعات الاقتصادية، ولهذا تعتبر مسألة نقص الموارد الحكومية قديمة العهد نظرا لارتباط الإيرادات العامة بالظروف الاقتصادية والمالية والاجتماعية والسياسية التي تعيشها كل دولة ولكل حالة من الحالات أسبابها ومقترحات لتجنب آثارها ولا توجد وصفة عامة يمكن تعميمها على كل الدول لإصلاح العجز.

المطلب الأول: علاقة العجز بالتضخم.

قد تلجا الحكومة إلى زيادة الإصدار النقدي وزيادة حجم الائتمان المصرفي لها لتمويل الفرق بين الإنفاق العام والإيرادات العامة للدولة وهذا ما يعرف بالتمويل التضخمي للعجز حيث يبدو ايجابيا وسهلا على المدى القصير ولكن تمتد خطورته على المدى المتوسط والطويل وتكتسب هذه السياسة أهمية خاصة في الدول التي تكون غير قادرة على إدارة برامج الضرائب وتفعيلها بصورة جيدة للحصول على الإيرادات الكافية.[1]

ولكن هذه السياسة تعمل على زيادة عرض النقود بشكل لا يتناسب وزيادة الناتج المحلي الإجمالي فتزداد الكلفة النقدية المتداولة ويرتفع حجم الطلب الكلي في حين أن عرض المواد الاستهلاكية لا يزيد بهذه النسبة مما يؤدي إلى زيادة الطلب على العرض وارتفاع المستوى العام للأسعار والتسبب بالضغوط التضخمية فتنخفض قيمة العملة المحلية، وهذا يؤدي إلى ارتفاع الإنفاق الحكومي بمعدلات أسرع من الإيرادات الحكومية مما يدفع الحكومة إلى إصدار المزيد من النقود، والسبب في ذلك أن الإنفاق العام بالقيم الاسمية يرتفع مع زيادة مستوى الأسعار في حين أن الإيرادات الحكومية بالقيم الاسمية تبقى ثابتة في الأجل القصير وبالتالي يزداد الفرق بينهما ويرتفع العجز في الموازنة العامة، أما على المدى الطويل وحتى مع تساوي الإيرادات العامة مع النفقات العامة فان هيكل التباطؤ في آلية الموازنة الحكومية تخلق عجز بالقيم الحقيقة والاسمية في ظل وجود التضخم.[2]

ويجدر الإشارة هنا إلى أن الآثار الاقتصادية تختلف في البلاد النامية عن البلاد المتقدمة، ففي البلاد المتخلفة فان التمويل التضخمي للعجز من خلال الإصدار النقدي سيخلق أعباء وضغوطا خطيرة على الاقتصاد القومي، وهذا يتطلب وقتا أطول لاستعادة توازن الاقتصاد القومي،والذي يرجع إلى ضعف مرونة

---

[1]- رمزي زكي، انفجار العجز، مرجع سابق، ص 165.

[2]- عبد الرزاق فارس، الحكومة والفقراء والانفاق العام، دراسة لظاهرة عجز الموازنة العامة....، مرجع سابق، ص145-147.

الحصيلة الضريبية حيث أن نسبة الزيادة في الحصيلة الضريبية تكون دائما اقل من نسبة الزيادة في الدخل القومي بالمقارنة مع الدول المتقدمة.[1]

والواقع أن زيادة الكتلة النقدية قد أصبح إجراء تلجا إليه الحكومات عن قصد في كثير من الأحيان من اجل تامين إيرادات للموازنة على المدى البعيد، وسوف نوضح العلاقة بين عجز الموازنة وازدياد الكتلة النقدية في العناصر التالية:

أولا: نقدية الدين الحكومي (نقدية العجز الموازني):

يعتبر تمويل عجز الموازنة العامة من خلال إصدار السندات الحكومية هو الخيار الأفضل، لأنه بمثابة تمويل غير تضخمي، حيث يتمخض عن بيع هذه السندات تحويل جانب من الدخل المتاح للإنفاق لدى القطاع الخاص إلى القطاع العام، فينخفض من ثم الطلب الاستهلاكي والاستثماري لدى القطاع الخاص بقدر مساو لمشتريات هذا القطاع من تلك السندات، وإذا أعادت الحكومة إنفاق حصيلة بيع هذه السندات فان الطلب الكلي في الاقتصاد القومي لن يرتفع، ونكون إزاء موقف انخفض الطلب الفعال في القطاع الخاص، وارتفع بنفس القدر لدى القطاع الحكومي، ومن هنا لن ترتفع الأسعار.[2]

وتمثل هذه الوسيلة السياسة الأساسية المستخدمة في الدول الصناعية المتقدمة لتغطية عجز موازناتها العامة نتيجة لفعاليتها الشديدة، وقد ساعدها على ذلك وجود أسواق مالية متطورة لدرجة كبيرة تتداول فيها السندات الحكومية، وغيرها من الأوراق المالية مما يجعل الأفراد يقدمون على شرائها، نظرا للسيولة العالية التي تتمتع بها.[3]

غير أنه من الممكن أن ينجم عن الزيادة في الدين الحكومي زيادة في الكمية المعروضة من النقود من خلال العملية التي تسمى" **نقدية الدين**"، والتي يقصد بها قيام البنك المركزي بشراء الدين الحكومي، وإصدار كمية من النقود مساوية لقيمة هذا الدين، وهذا يزيد من احتياطيات البنوك التجارية وتزيد معها الكمية المعروضة من النقود.

وهناك ثلاث قنوات يمكن من خلالها أن يؤدي الدين العام إلى زيادة في المعروض النقدي:[4]

- القيود الاقتصادية على نسبة الدين للناتج المحلي الإجمالي.
- التضارب الزمني للسياسات الحكومية.

---

[1]- رمزي زكي، الصراع الفكري والاجتماعي حول عجز الموازنة العامة للدولة، مرجع سابق، ص 108.

[2]- نفس المرجع، ص110.

[3]- نفس المرجع، ص111.

[4] عبد الرزاق الفارس، مرجع سابق، ص ص 147-148.

- الضغوط السياسية من أجل استقرار سعر الفائدة.

1/ القيود الاقتصادية على نسبة الدين للناتج المحلي الإجمالي:

أي أن الحكومة إذا كانت غير راغبة، أو غير قادرة على رفع معدلات الضرائب بدرجة كافية للحفاظ على نسبة الدين للدخل القومي ضمن مستويات لا تتجاوز الحدود فإن أحد إمكانات التوازن يمكن تحقيقها من خلال نقدية جانب من الدين، أي أن زيادة نمو الدين الجاري سيتم تمويله، على الأقل جزئيا من خلال النمو المستقبلي في النقود.

2/ التضارب الزمني للسياسات الحكومية:

وهذا يعني أنه في ظل وجود أسعار فائدة ثابتة بالقيم الإسمية، فإن الدين الحكومي سيعطي متخذ القرار حافزا لخلق تضخم غير متوقع وهذا الدافع ينشأ لأنه من الممكن إحداث تخفيض في القيمة الحقيقية للدين الحكومي، (ومن ثم في المسؤولية الضريبية المستقبلية) عن طريق معدلات من التضخم تفوق توقعات حاملي السندات الحكومية عند قيامهم بشراء هذه الأوراق.

3/ الضغوط السياسية من أجل استقرار سعر الفائدة:

إذا أدت الزيادة في الدين الحكومي إلى رفع أسعار الفائدة الحقيقية، وحاول البنك المركزي تعويض هذا الإرتفاع، فإن السلطات النقدية ستلجأ إلى- نقدية- العجز بسبب سياسة الاستجابة لأسعار الفائدة الحقيقية، وحتى لو لم ترتفع الأسعار الحقيقية للفائدة، فإن هذه القناة ستظل عاملة إذ أنه إذا كان نمو الدين العام يؤدي إلى زيادة التوقعات بشأن نمو كمية النقود المستقبلية،فإن أسعار الفائدة بالقيم الإسمية ستزداد، وهذا سيدفع البنك المركزي إلى التدخل.

ثانيا: ضريبة التضخم.

إن تمويل عجز الموازنة العامة للدولة من خلال خلق النقود، أي طبع الأوراق النقدية وإنفاقها، يمكن الدولة من السيطرة على موارد حقيقية، ذلك أن التوسع النقدي يقود إلى ارتفاع المستوى العام للأسعار، أي أنه يخفض من القيمة الحقيقية لوحدات النقود المتداولة التي في حوزة الأفراد والبنوك، هذا التخفيض الذي حدث في تلك القيمة ويؤول للحكومة يمكن اعتباره بمثابة ضريبة يقع عبؤها على كل من يملك نقودا، ولهذا كثيرا ما ينظر للتضخم على أنه ضريبة مستترة.

وبهذا فإن التضخم الذي ارتفع معدله بسبب طبع أوراق نقدية جديدة، له على الأفراد نفس أثر الضريبة الإضافية؛ لأنه يقلل من ادخار الأفراد ويقتطع جزءا من دخولهم ليذهب إلى الحكومة مقابل النقود

الإضافية التي طبعتها، وبالتالي فإن الحكومة تحمل الأفراد عبء تلك الزيادة في الإنفاق الحكومي بجعل دخولهم الحقيقية أقل من مما كانت عليه من قبل. [1]

ويتوقف مقدار ضريبة التضخم على مستوى طلب الأفراد على النقود المحلية فكلما ارتفع هذا المستوى–والذي يمثل وعاء هذه الضريبة– كلما احتاجت الدولة إلى معدل أقل من التضخم لتمويل مقدار معين من العجز، وبالتالي كلما استطاعت أن تمنع الأفراد من التهرب من هذه الضريبة– أي أن تقلل من حساسية الطلب على النقد المحلي بالنسبة لمعدل التضخم– كلما كان معدل التضخم الناتج من التوسع النقدي أقل.[2]

وعلى العموم يمكن القول أن تمويل عجز الموازنة العامة عن طريق ضريبة التضخم، من الممكن له أن يدبر موارد إضافية للحكومة، وفقا للتحليل السابق، إلا أنه من الصعوبة افتراض دوام هذا التمويل، لأن التضخم يصعب التحكم فيه، وبالتالي يمكن أن يؤدي ارتفاع درجاته إلى إلحاق أضرار عديدة تؤثر على النمو الاقتصادي سلبيا، إضافة إلى الأضرار الاجتماعية خاصة فيما يخص إعادة توزيع الدخل القومي والثروة الوطنية، بالإضافة إلى آثاره السلبية على ميزان المدفوعات.....إلخ.[3]

وفي الوقت الراهن، هناك العديد من الدول التي لا تتمتع بنوكها المركزية بالاستقلالية في القرار، وبالتالي فإن السياسة النقدية بها تكون مرتبطة مباشرة أو غير مباشرة بالحكومة المركزية، ويكون من السهل ملاحظة العديد من حالات التمويل التضخمية التي تقوم بها هذه الحكومات لتحقيق برامجها الطموحة وتجنب المشاكل المرتبطة ببرامج الإصلاح المالي.[4]

وعلى العموم يمكن تلخيص أهم الآثار التي تنجم عن التضخم المصاحب لتمويل عجز الموازنة العامة بهذه السياسة ما يلي:

- تفاقم حالة العجز بالموازنة العامة للدولة وذلك لضعف مرونة الجهاز الضريبي وزيادة تكاليف القيام بالخدمات العامة على الحكومة لارتفاع الأسعار وذلك كما ذكرنا سابقا.
- تعميق حدة التفاوت في توزيع الدخل القومي وبالتالي إعادة توزيع الدخل بشكل غير عادل وعشوائي لصالح طبقة الأغنياء دون الطبقة الفقيرة، حيث تنخفض القيمة الحقيقية للأجور والرواتب من جراء تدهور

---

[1] أحمد الأشقر، الاقتصاد الكلي، الدار العلمية الدولية، عمان ، 2002، ص146.

[2] لبنى محمد عبد اللطيف أحمد، مرجع سابق، ص 55.

[3] للإطلاع أكثر على الآثار السلبية للتضخم أنظر إلى: رمزي زكي، انفجار العجز، مرجع سابق، ص 116 وما بعدها.

[4] Peter L. Rousseau, Paul Wachtel. **Inflation, Financial Development and Growth** .November 3, 2000.p 03, See: **www.stern.nyu.edu/eco/wkpapers/workingpapers00/00-10Wachtel.pdf.21/04/2005**

القيمة الشرائية للنقود والارتفاع المستمر في الأسعار وبالتالي هبوط مستوى المعيشة، أما أصحاب الشركات والأموال والأصول المادية كالأراضي والعقارات، فتتجه دخولهم المرتفعة نحو الارتفاع مع التغير الحاصل في المستوى العام للأسعار.

- هروب أفراد المجتمع من عملتهم المحلية بسبب تدهور قيمتها الشرائية، ويمكن أن يصل الحال إلى اللجوء إلى التعامل بالعملات الأجنبية التي تتمتع بثبات مستمر في قيمتها مثل الدولار الأمريكي وما يطلق عليه بالدولرة (Dollarisation)، بالإضافة إلى تدهور سعر صرف العملة المحلية أيضا، وهذا ما يؤدي إلى ارتفاع أسعار الواردات وبالتالي ارتفاع أسعار السلع المختلفة فيتوهج التضخم أكثر، ولا ننسى أن تدهور سعر الصرف للعملة المحلية يؤدي إلى ارتفاع عبء خدمة الديون الخارجية بالعملة المحلية بما تتضمنه من فوائد وأقساط.
- وأخيرا قد تجد الدولة نفسها بعد التضخم المصاحب لعجز الموازنة العامة وما صاحبه من مظاهر سلبية كالرشوة والتهريب والفساد الإداري- لتعويض التدهور في مستوى المعيشة- وزيادة التوترات الاجتماعية والسياسية، غير قادرة على تأدية وظائفها المعهودة مثل الخدمات الصحية والتعليمية والحفاظ على الأمن الداخلي والخارجي.

المطلب الثاني: عجز الموازنة العامة ومعدل الفائدة ومزاحمة القطاع الخاص.

إن اللجوء إلى أدوات الدين العام المحلي وما تتضمنه من اذونات الخزينة والسندات الحكومية لسد العجز في الموازنة العامة يحتاج إلى توفر بعض الشروط لضمان نجاحها وفعاليتها مثل توفر الثقة في الحكومة، توفر معدل فائدة موجب ومرتفع نسبيا، وتوفر سوق نشطة للأوراق المالية ، وان لا يكون العجز فيها متفاقما ومستمرا عبر الزمن ولهذا تعتمد البلدان المتقدمة على هذه السياسة لسد العجز فيها ، لأنها ليس لها تأثير على عرض النقد، ولا على المستوى العام للأسعار وبالتالي ليس لها اثر تضخمي، ولكن في الدول النامية التي تلجا إلى هذه الطريقة لسد العجز ولكن لا تتوفر فيها تلك الشروط فتواجهها مشكلة ارتفاع معدل التضخم وسلبية معدل الفائدة.[1]

ولحل هذه المشاكل تقوم الدول النامية بزيادة معدل الفائدة الاسمي زيادة ملحوظة، وإعفاء فوائد أدوات الدين العام من الضرائب على الدخل، وقد تلجا أحيانا إلى التصحيح النقدي أي إضافة جزء من النقود على فائدة أدوات الدين العام للتعويض عن الخسائر الممكنة من ارتفاع مستوى الأسعار.

[1]- رمزي زكي، الصراع الفكري والاجتماعي حول عجز الموازنة العامة للدولة، مرجع سابق، ص 113.

ولتوضيح الأثر الذي يحدثه تمويل الإنفاق العام في نشاط القطاع الخاص، سنقوم باستعراض مختصر لكل نوع من أنواع التمويل وتتبع الآثار التي تنجم عنه بحيث أن النشاط الاقتصادي الحكومي يتم تمويله عن طريق الضرائب والاقتراض العام، وخلق النقود، وقد سبق وتناولنا الأثر الذي يحدثه خلق النقود، وسنحاول تتبع الآثار الناجمة عن اتخاذ السياسات الأخرى والتي من شانها أن تؤثر على الاستهلاك العام، وما يتبعها من آثار على مستوى الاقتصاد الكلي أو على مستوى سلوك المؤسسات الخاصة.

أولا: الضرائب.

تعتبر الضرائب أهم وسائل تمويل عجز الموازنة، وزيادة في الإنفاق العام قد تتطلب زيادة في معدلات الضرائب، وهذه الزيادة في المعدلات الصافية للضرائب إما أن تؤخذ من المعدلات الصافية بالأرباح التي تجنيها مؤسسات القطاع الخاص أو من الأجور والمرتبات.

وإذا تم تمويل عجز الموازنة من خلال زيادة الضرائب على الضرائب على الأرباح التي يجنيها القطاع الخاص، فإن هذا الأخير قد يقرر تحويل هذه التكاليف إلى المستهلكين من خلال رفع الأسعار، وهكذا فإن أرباح القطاع الخاص ستبقى كما هي، والضرائب قد حمل أعباءها العاملون عن طريق ارتفاع تكاليف السلع والبضائع المستهلكة، العمال بالمقابل قد يطالبون بارتفاع معدلات الأجور بمقدار يكافئ مقدار الزيادة في ارتفاع السلع والخدمات (معدلات التضخم)، وهذا من شأنه بالتحليل السابق تقليل هامش ربح المؤسسات ونفس النتيجة تتحقق إذا تم تمويل الزيادة في الإنفاق العام من خلال الضرائب المباشرة على الأجور والمرتبات.[1]

ومما سبق نستنتج أن الزيادة في الإنفاق العام من خلال زيادة معدلات الضرائب يؤدي إلى تخفيض أرباح القطاع الخاص مما ينعكس سلبيا على معدلات الاستثمار وبالتالي تدهور معدلات نمو الإنتاجية.

ثانيا: الاقتراض العام.

البديل الآخر للضرائب كوسيلة لتمويل عجز الموازنة العامة هو لجوء الدولة إلى التمويل عن طريق القروض العامة، التي تأخذ شكل قروض وتسهيلات مالية تقدمها البنوك التجارية أو مؤسسات الإقراض الدولية، وإما شكل سندات حكومية تصدرها الدولة للاكتتاب فيها.

أما تمويل عجز الموازنة من خلال الدين العام فمن المرجح أن له آثارا طاردة أو مزاحمة للقطاع الخاص، فالأموال التي اكتتب بها القطاع الخاص والأفراد كان بالإمكان توجيهها نحو الاستثمار، أو زيادة الاستهلاك الذي من شأنه أن يحفز الإنتاج؛ وهكذا فإن جزء مهما من السيولة قد تم امتصاصه في القنوات الحكومية مما قد يكون له آثار انكماشية؛ ولتشجيع الاكتتاب في الدين العام، والذي يحوي جزء منه التعويض عن

[1] – عبد الرزاق الفارس، مرجع سابق، ص ص 155-156.

ارتفاع معدلات التضخم وانخفاض القوة الشرائية للنقود، فإن السلطات العامة قد تلجأ إلى رفع أسعار الفائدة، والنتائج المحتملة لذلك هي انخفاض الاستثمار الخاص وارتفاع معدلات التضخم من جديد.[1]

ومما سبق نستنتج أنه على الدولة عند تمويلها عجز الموازنة العامة؛ أن تأخذ بعين الاعتبار نطاق تعظيم الاستثمار الكلي في المجتمع؛ وليس تعظيم الاستثمار العام فقط؛ (وهذا طبعا بافتراض أن الحكومة تلجأ للعجز لتمويل الاستثمار وليس الاستهلاك، وهو ما يجب أن يكون)، بمعنى أن يكون إحلال الدين العام أقل ما يمكن بالنسبة للأموال التي تستخدم في أغراض اجتماعية واقتصادية أخرى مطلوب تعظيمها- مثل الاستثمار الخاص. وعلى العموم يمكن حصر الآثار الناتجة عن تمويل عجز الموازنة العامة عن طريق الاقتراض الداخلي في النقاط التالية:[2]

- ارتفاع عبء الدين العام الداخلي ارتفاعا كبيرا وخصوصا مع زيادة ارتفاع معدلات الفائدة الذي تتبعه الدول النامية كما سبق، وبالتالي اتجاه الإنفاق العام نحو التزايد لسد الأقساط والفوائد وهذا ما يسبب ضغطا مستمرا على الدولة في المستقبل، وبهذا كان الدين الداخلي أثرا معاكسا حيث أن إتباع أدوات الدين العام لسد العجز في الموازنة العامة خلق أعباء إضافية أصبحت السبب الرئيسي في نمو وتزايد هذا العجز.
- زيادة معدلات الضرائب وخاصة الضرائب غير المباشرة (الضرائب على السلع الاستهلاكية الضرورية) لمحاولة سد عبء الدين العام المحلي الذي ينمو بنسبة تفوق الإيرادات المحلية للدولة وما يؤدي هذا الارتفاع من الضرائب ورسوم الخدمات العامة إلى سحب الأموال من الأفراد والمستثمرين وتحويلها إلى الاستهلاك الحكومي وبالتالي تقليل الاستثمار والنمو الاقتصادي.
- إن اضطرار الحكومة لزيادة معدلات الفائدة ليصبح موجبا ومغريا لشراء أدوات الدين العام المحلي له آثار انكماشية على الاقتصاد، لأنه سيرفع تكلفة رأس المال الثابت والجاري حيث سيقلل الميل للاستثمار ويرفع مستوى الأسعار، وبالتالي سيكون لهذه السياسة بعض الآثار التضخمية على الرغم أنها صممت لتجنب هذه الآثار.
- يساهم الدين الداخلي في تعميق التفاوت في توزيع الدخل القومي لصالح الأغنياء إذا لم يوضع له سقف محدد لا تتجاوزه نسبة زيادة معدل الفائدة الممنوح على أدوات الدين.
- إن التمويل من خلال الدين العام له اثر تزاحمي، فالأموال التي بحوزة الأفراد والقطاع الخاص بدل توجيهها إلى الاستثمار أو زيادة الاستهلاك والذي يحفز الإنتاج يتم امتصاصها من قبل الحكومة مما يسبب آثار انكماشية، ويمكن أن يتحقق اثر المزاحمة من خلال الآلية التالية:

---

[1] – عبد الرزاق الفارس ، نفس المرجع سابق، ص ص 157-158.

[2] – ديانا بولس الحصري، عجز الموازنة العامة ومعدل الفائدة في الاردن، مرجع سابق، ص62-63.

-إن بيع الأوراق الحكومية يعمل على زيادة العرض الكلي من الأوراق المالية في السوق وبالتالي انخفاض أسعارها وارتفاع معدلات الفائدة وهذا يؤدي إلى مزاحمة القطاع الخاص على الموارد المالية المتاحة للاستثمار.

-إذا أدت الزيادة في الإنفاق الحكومي إلى تدهور الثقة بالدولة وزيادة تفضيل السيولة وانخفاض الكفاءة الحدية للاستثمار سينخفض صافي الزيادة في الدخل الناتجة عن هذه الزيادة في الإنفاق.

-عندما تؤدي زيادة الإنفاق الحكومي الناتج من التمويل بالعجز إلى زيادة الثروة السائلة ومنه إلى زيادة الإنفاق الاستهلاكي فإنها أيضا ستؤدي إلى زيادة الطلب على النقود لزيادة الإنتاج وبالتالي ارتفاع معدل الفائدة في ظل استثمار حساس للتغيرات في معدل الفائدة ويبرز الأثر التزاحمي.

وبما أننا نتحدث عن اثر المزاحمة فيجدر القول أن النظرية الكينزية تفترض من خلال فرضية المضاعف (Multiplier)، أن الزيادة في الإنفاق الحكومي أو الانخفاض في معدل الضرائب يولدان تغيرات مضاعفة في الإنفاق الكلي، وهذا التحليل يعطي القليل من الاهتمام للطريقة التي يتم بها تمويل ميزانية الحكومة، ونتيجة لذلك، فقد تم تحديدها من قبل بعض الاقتصاديين الذين يرون بان الإنفاق الحكومي الممول بطرق غير خلق النقود قد يؤدي إلى انخفاض الإنفاق الخاص إلى درجة انه سيكون هناك زيادة طفيفة، أو ربما معدومة في الإنفاق الكلي، وهذا ما يشار إليه في الأدبيات الاقتصادية بأثر المزاحمة للإنفاق الخاص من قبل السياسات المالية. وهذه الفرضية تقول بان تمويل الإنفاق الحكومي عن طريق الضرائب أو الاقتراض العام هو عبارة عن تحويل للموارد من القطاع الخاص إلى الحكومة، وان زيادة الإنفاق الحكومي سيكون له اثر حافز للاقتصاد فقط إذا تم تمويل هذا الإنفاق عن طريق خلق النقود.

وفي النهاية يمكن تلخيص ذلك بان وجود العجز في الموازنة سيدفع الدولة للاقتراض، وهذا يعني سحب الأموال والموارد التي كان من الممكن استخدامها لزيادة الاستثمار الخاص المستغل في الصناعة والتجارة وما شابه ذلك، مما يعني حرمان القطاع الخاص من هذه الاستثمارات التي تؤدي إلى زيادة الإنتاج مما يعني في النهاية أن الاستهلاك العام يحل محل الاستثمارات الخاصة، علما بان هذا الدين سيشكل خطورة على تكوين رأس المال عند الاقتراض وعند سداد الدين ودفع الفوائد لان الدولة ستقوم بفرض ضرائب جديدة وباهضة على المواطنين الأمر الذي يدفعهم إلى تهريب رؤوس الأموال إلى الخارج للتخلص من دفع الضرائب.

المطلب الثالث: عجز الموازنة العامة وميزان المدفوعات والدين الخارجي.

سنحاول من خلال هذا المطلب تبيان علاقة العجز في الموازنة العامة بميزان المدفوعات ثم اثر الاقتراض الخارجي الذي تلجا إليه الدولة لتمويل العجز في موازنتها.

أولا: علاقة العجز بميزان المدفوعات.

من المعلوم أن سياسة الموازنة المفرطة تساهم إلى حد كبير في اختلال ميزان المدفوعات سواء بمراقبة أو بدون مراقبة للتجارة الخارجية في البلاد، ففي إطار اقتصاد مصغر يتميز بسعر صرف ثابت فإن زيادة عجز الموازنة العامة يترتب عنه ارتفاع في الطلب الداخلي الذي يتم احتواؤه بواسطة الواردات مما يسبب تدهور في الحساب الجاري.[1]

إن عجز الموازنة العامة وميزان المدفوعات هي كميات اقتصادية كلية يمكن دراسة العلاقة بينهما في أية فترة زمنية ماضية في إطار التوازنات الكلية المعمول بها في المحاسبة الوطنية.

وفي اقتصاد مفتوح، وعلى ضوء النفقات العامة يمكن أن يفسر الناتج الداخلي الخام، كما يلي:[2]

$$Y = C + I + G + X - M \quad \ldots\ldots\ldots\ldots\ldots\ldots\ldots\ldots (1)$$

وكذلك يعطينا الناتج الداخلي الخام، وعلى ضوء الموارد(المداخيل) المعالة التالية:

$$Y = C + S + T \quad \ldots\ldots\ldots\ldots\ldots\ldots\ldots\ldots (2)$$

بطرح المعادلة (1) من المعادلة (2) نتحصل على:

$$(M X -) = (G - T) + (S - I) \text{ أو } (X - M) = (I + T) - G \quad \ldots\ldots\ldots\ldots\ldots\ldots (3)$$

أي أن: عجز الموازنة + عجز الادخار = عجز الحساب الجاري لميزان المدفوعات.

مما سبق يتبين لنا أن عجز الحساب الجاري لميزان المدفوعات يعادل العجز الموازني مضافا إليه عجز ادخار القطاع الخاص، لكنها لا تبين وجود علاقة سببية بين عجز الموازنة العامة وعجز الحساب الجاري؛ و يؤيد الاقتصاديون الجدد لمدرسة كامبريدج: " New Cambridge school "، وعلى أساس عدد من الفرضيات السلوكية؛ أن عجز الحساب الجاريُ يحدد بعجز الموازنة العامة للدولة، وبالأخص هم يرون أن العرض للسلع والخدمات يكون غير مرن في المدى القصير، وأن عجز الموازنات العامة خارجي وعجز(أو فائض) القطاع الخاص ضئيل، ثابت.

---

[1] عبد القادر باغوس، "**دراسة تحليلية لعجز الموازنة العامة في الجزائر خلال الفترة(1982-1997)**" .رسالة ماجستير غير منشورة، معهد العلوم الإقتصادية، جامعة الجزائر، 1999/1998، ص ص 158، نقلا عن:

Mustafa Kara, **Deficits budgétaires et stabilisations** . Expert au FMI, 1990, p p 160- 162.

[2] المرجع السابق، ص ص158-159.

ويتم تفسير تأثير عجز الموازنة العامة للدولة على الحساب الجاري يكون الإرتفاع في مستوى النفقات العامة له تأثير مضاعف يؤدي إلى نمو الناتج الداخلي الخام، وبما أن المداخيل ترتفع، فينتج عنه ارتفاع في الطلب، فتزداد الواردات لأن العرض غير مرن على المدى القصير، ومن ثم ارتفاع الكتلة النقدية(الناتجة عن تمويل عجز الموازنة العامة بالإصدار النقدي)، ومنه تدهور في الحساب الجاري، وبنفس الطريقة فإن الخفض في الاقتطاع، وتسجيل عجز جبائي، يترجم ارتفاع مستوى الطلب للسلع والخدمات التي كانت توجه عادة إلى التصدير، مما يترتب عنه تدهور في الحساب الجاري في جانب الواردات والصادرات.[1]

ومما تقدم يتضح لنا أن هناك علاقة وثيقة بين العجز الحادث في الموازنة العامة للدولة، والعجز الموجود في الحساب الجاري لميزان المدفوعات باعتبار أن العجز الثاني هو غالب الأحوال صدى للعجز الأول، وقد لجأ عدد كبير من الدول النامية لسد العجز في الحساب الجاري لميزان المدفوعات إلى زيادة الاقتراض الخارجي، مما جعلها تدخل في حلقة مفرغة: إفراط في الطلب، تخفيض في الصادرات، تخفيض في احتياطي الصرف، تطبيق مراقبة صارمة.

ثانيا: الدين الخارجي وعجز الموازنة العامة.

يؤدي الاقراض الاجنبي الى زيادة حجم الموارد المتاحة وخاصة من النقد الاجنبي، والذي تشكل ندرته عقبة رئيسية امام الدولة للنهوض ببرامج التنمية الاقتصادية فيه،[2] ويتوقف اثر القروض على طريقة استخدامها، فلو استخدمت في استيراد السلع الاستهلاكية ادى ذلك الى اهدار قيمة القرض وزيادة العبء على ميزان المدفوعات نتيجة لالتزام الدولة بتحويل قيمة القرض وفوائده الى الخارج، اما اذا استخدمت قيمة القرض في استيراد السلع الانتاجية فان ذلك يؤدي الى الانتاج وبالتالي زيادة الدخل القومي، اما اذا استخدمت حصيلتها في تمويل انتاج سلع الصادر او تلك السلع التي يستعاض بها عن استيراد الانتاج الاجنبي المماثل يؤدي هذا الاستخدام الى تخفيف العبء على ميزان المدفوعات وتمكن الدولة المقترضة من سهولة سدادها لأصل وفوائد القرض.

[1]- عبد القادر باغوس ، المرجع السابق، ص 159.

[2]- يونس احمد البطريق، اقتصاديات المالية العامة، الدار الجامعية، الاسكندرية، 1985، ص373.

وتقدم القروض الخارجية في صورة نقدية او في صورة سلع وخدمات توضع تحت تصرف البلد المدين،[1] فاذا احتفظت الدولة بالقرض في صورة عملات امكن للدولة بواسطتها تخليص السوق النقدي من العوامل الانكماشية، فيدفع ذلك الى التوسع النقدي واذا استخدم حصيلة القروض في شراء السلع فان اثاره تختلف بحسب نوع السلعة المستوردة، فاذا قامت بشراء السلع الرأسمالية فان اثارها ستكون ايجابية لزيادة الانتاج وبالتالي زيادة الدخل القومي اما اذا استخدم في شراء السلع الاستهلاكية فان ذلك يعمق من عجز الموازنة العامة وعدم القدرة على سداد هذه القروض وفوائدها.

وقد اتجهت الكثير من الدول النامية للاقتراض الخارجي لسد العجز المتنامي في موازنتها، ومن مصادر هذه القروض الخارجية القروض الثنائية الحكومية والقروض من مصادر خاصة كالبنوك التجارية والقروض متعددة الأطراف مثل قروض صندوق التنمية الإقليمية والبنك الدولي.ولكن إفراط هذه الدول في الاستدانة أدى بهم إلى ارتفاع الديون الخارجية بكثرة وتفاقم شديد في خدمة هذه الديون بما فيها من فوائد وأقساط، وبالتالي اتجهت كثير من الدول النامية إلى إتباع سياسات انكماشية وما يتبعها من تدهور في مستوى معيشة السكان، وتدهور سعر الصرف وزيادة البطالة وارتفاع معدل التضخم وتدهور النمو الاقتصادي، وتتعرض هذه الدول إلى توترات اجتماعية واضطرابات سياسية نظرا لتدخل المنظمات الدولية والدول الدائنة في الشؤون الداخلية والاقتصادية للدول التي لم تستطع السداد وطالبت بإعادة جدولة ديونها.

[1] – احمد فريد مصطفى، المالية العامة بين النظرية والتطبيق، مؤسسة شباب الجامعة، الاسكندرية، 1979،ص389.

المبحث الثالث: علاج عجز الموازنة العامة للدولة.

تمهيد:

ان علاج الموازنة العامة للدولة امر بالغ الاهمية، وهو يقع على قمة اي برنامج للإصلاح الاقتصادي في جميع الدول وبخاصة النامية منها، وهو أمر مطلوب ومرغوب فيه، وذلك على الرغم مما لهذا العلاج من تكلفة اجتماعية واقتصادية.

المطلب الاول: أهمية علاج عجز الموازنة العامة للدولة.

يحقق علاج هذا العجز العديد من المزايا للاقتصاد الوطني للدولة بصفة عامة، وكذلك للمستثمرين ورجال الاعمال ، وللمستهلكين ايضا بصفة خاصة.

أولا: المزايا التي يحققها علاج العجز للاقتصاد الوطني بصفة عامة.

نظرا لما يمثله العجز من اختلال هيكلي يضعف من الثقة الدولية في البلد التي تعاني من العجز، فان علاج هذا العجز يمكن هذا البلد من استعادة هذه الثقة، بما يترتب على ذلك من قدرة على التعامل في اسواق النقد الدولية للحصول على الائتمان الضروري والمطلوب، كما انه يستعيد قدرة هذه الدولة على جذب الاستثمار الاجنبي، ويحمي كذلك سعر صرف العملة المحلية من التدهور، ويحمي ايضا من استنزاف الاحتياطيات الدولية، كما يستعيد المواطنين ثقتهم في عملتهم الوطنية، مما يشجعهم على استخدامها كأداة للادخار ويحد من ادخار عملات اخرى اكثر استقرارا، وكذلك يحد من تهريب المدخرات الى الخارج، كما ان علاج العجز يقلل كذلك من حاجة الدولة الى الاستدانة الداخلية والخارجية، واعباء واقساط كلا منهما.[1]

ثانيا: المزايا التي يحققها علاج العجز لكل من المستثمرين ورجال الاعمال.

يؤدي علاج عجز الموازنة العامة للدولة الى خفض سعر الفائدة بسبب تقليل حاجة الحكومة للاقتراض الداخلي، ويفيد خفض سعر الفائدة رجال الاعمال والمستثمرين في امور كثيرة، اهمها:[2]

انه يؤدي الى انخفاض تكلفة راس المال الثابت والعامل، مما يشجع على زيادة الاستثمار والانتاج، ويشجع المستهلكين كذلك على زيادة الطلب على السلع المعمرة كالعقارات، والسلع الكهربائية ونحوهما، مما يدفع نمو صناعات وسائل الانتاج التي تقوم على انتاج هذه السلع وهو ما يقوم به المستثمرين ورجال الاعمال، ويؤدي في النهاية الى انتعاش الاسواق، كما انه يفيد- وفي بعض الحالات- في تخفيض سعر صرف العملة،

[1]- رمزي زكي، انفجار العجز، مرجع سابق، ص 142-143.

[2]- نفس المرجع السابق،ص143.

وبالتالي تشجيع الصادرات، مما يؤدي الى زيادة دخول المشتغلين في قطاع الصادرات وبالتالي تحسن في ميزان المدفوعات.

وبالإضافة الى ما سبق فان علاج العجز في الموازنة العامة للدولة يقلل من حاجة الحكومة لفرض المزيد من الضرائب، وهو ما يفيد المستثمرين ورجال الاعمال.

ثالثا: المزايا التي يحققها علاج العجز للمستهلكين.

انه يترتب على علاج العجز القضاء على التضخم، وهو ما يؤدي الى حماية مدخرات المستهلكين التي تتآكل بسبب التضخم، وكذلك ايضا حماية دخولهم الحقيقية في حالة عودة الاستقرار للقوة الشرائية للنقود، واذا كان عجز الموازنة مصحوبا بحالة من الركود التضخمي (تزامن التضخم والبطالة)، فان علاج العجز سوف يخفض معدل التضخم بلا شك، وهو ما يساعد في تحسين مناخ الاستثمار في القطاعات المستوعبة للعمالة مما يؤدي الى تخفيض معدلات البطالة، وهو ما يفيد طبقات العمال وكذلك الطبقة الوسطى.

ويستفيد المستهلكين ايضا من علاج هذا العجز في تخفيض سعر الفائدة عند حصولهم على قروض لتمويل شراء السلع المعمرة كالعقارات والسلع الكهربائية ونحوهما، كما انهم يستفيدون ايضا من انخفاض الضرائب غير المباشرة على السلع الاستهلاكية.

ويواجه علاج العجز الكثير من الصعوبات العملية والتي تتلخص في:[1]

كيفية المواءمة بين خفض الانفاق العام، وتنمية الايرادات العامة او الجمع بينهما في سياسة واحدة، مع ما يترتب على ذلك من اثار.

وكذلك الصعوبات السياسية التي تتلخص في انفاق السياسيين المسؤولين على برامج لمكافحة البطالة مما يؤدي الى المزيد من العجز، وكذلك لكسب رضاء الناخبين، وذلك على الرغم من مناداتهم في برامجهم الانتخابية بضرورة القضاء على هذا العجز.

ونظرا للأهمية السابقة لعلاج العجز في الموازنة العامة للدولة، وكذلك ما يكتنفه من صعوبات عملية، فقد نشطت الحكومات وكذلك العديد من المنظمات الدولية الى القيام بهذا العلاج، بالإضافة الى الفكر المالي والاقتصادي على المستويات الدولية والمحلية.

ويمكن حصر هذه الاتجاهات السابقة فيما اصطلح عليه في الفكر المالي والاقتصادي بالمنهج الانكماشي وهو ما يتبناه صندوق النقد الدولي، والمنهج التنموي، بالإضافة الى ما يطالب به البعض من ضرورة تطبيق موازنة البرامج والاداء لعلاج هذا العجز.

[1]- رمزي زكي ،نفس المرجع السابق، ص144.

المطلب الثاني: المنهج الانكماشي في علاج عجز الموازنة العامة للدولة.

يعتبر المنهج الانكماشي المنهج الرائج حاليا والذي يربط علاج العجز بتقليص دور الدولة في النشاط الاقتصادي وحصره في اضيق نطاق، والمناداة بالعودة الى الحرية الاقتصادية المطلقة التي تعتمد على اليات السوق والمبادرات الفردية، وهو منهج في جوهره انكماشي النزعة، ويقترن تنفيذه بتزايد معدلات البطالة وخفض معدلات النمو وتخفيض مستويات الدخول الحقيقية للأغلبية الساحقة من المواطنين واعادة توزيع الثروة والدخل القوميين لصالح الاقلية.

اولا: الاساس الفكري للمنهج الانكماشي.

يستمد المنهج الانكماشي افكاره وروافده من مبادئ وافكار المدرسة النيوكلاسيكية، او ما تسمى بالليبرالية الجديدة، وهي التي تعتقد بان النظام الرأسمالي قادر على تصحيح نفسه تلقائيا، بشرط احترام الدولة لألية السوق، وحرية المنافسة، والابتعاد عن التدخل في النشاط الاقتصادي، وتنحصر وظائفها في الدولة الحارسة تأكيدا للأفكار الكلاسيكية التي تؤمن بما يسمى باليد الخفية التي تعمل على التصحيح التلقائي لتشوهات العرض والطلب وتعمل على توازن السوق.

وعلى ذلك فهم يرون ان سبب عجز الموازنة العامة للدولة هو تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي، فالحل عندهم انما يكمن في محاربة هذا التدخل، وخفض ما يسمى بالحجم الكبير للحكومة، بأبعادها عن التدخل في الحياة الاقتصادية.[1]

ويلاحظ غلبة المنهج الانكماشي على العديد من البلدان الصناعية والنامية كذلك على حد سواء، بل ان الاخيرة اكثر، خاصة تلك التي ترتبط باتفاقيات مع صندوق النقد الدولي.

ففي الدول الصناعية يجد الكثير من الناخبين ان تقليل الانفاق افضل من فرض الضرائب، وذلك على الرغم من ان ترشيد الانفاق قد يكون مؤلما وحادا بالنسبة لهم، ولكن من الممكن توجيه هذا الترشيد لبرامج غير مهمة، مثل الانفاق على الرخاء في الولايات المتحدة الامريكية.[2]

ثانيا: تبني صندوق النقد الدولي للمنهج الانكماشي (افكار المدرسة النيوكلاسيكية):

يرى صندوق النقد الدولي انطلاقا من هذه الافكار ان اختلال التوازن الداخلي (عجز الموازنة العامة)، والخارجي (عجز ميزان المدفوعات)، والذي تعاني منه الدول النامية الغارقة في الديون، انما يرجع في النهاية الى وجود فائض في الطلب يفوق المقدرة الحقيقية للعرض الكلي الداخلي، مما يسبب تضخما ومديونية داخلية وخارجية ويرجع الافراط في الطلب– كما يعتقد خبراء الصندوق– الى طموحات انمائية واستهلاكية

[1]– رمزي زكي ،نفس المرجع السابق، ص 153-155.

[2] -IMF :Confronting Budget Deficits ,Economic Issues,N^0 3,september 1996,p9 .

تفوق قدرات الدولة، بالإضافة الى اخطاء السياسة الاقتصادية، وسوء استخدام الموارد الاقتصادية، وعلى ذلك فان استعادة التوازن الاقتصادي يقتضي القضاء على هذا الفائض، واعادة النظر في السياسات الاقتصادية.

وبالإضافة الى ذلك- وفقا لراي خبراء صندوق النقد الدولي- فان فائض الطلب على النحو السابق يقابله فائض في عرض النقود، ومن هنا كان ضروريا القضاء على فائض الطلب الكلي من خلال تبني ادارة صارمة لهذا الطلب، يكون مبناها الاساسي التحكم في المتغيرات المالية والنقدية.

ولما كان الانفاق العام بشقيه الجاري والاستثماري يمثل نسبة كبيرة من الطلب الكلي، فان خفض العجز بالموازنة العامة للدولة يمثل احد محاور ادارة هذا الطلب ومن هنا كان الاصرار من جانب الصندوق على ضرورة خفض الانفاق العام بشقيه الجاري والاستثماري، حتى ولو ادى ذلك الى حدوث انكماش اقتصادي من كساد او بطالة او انخفاض في مستويات الدخل. [1]

ثالثا: اسباب معارضة التدخل الحكومي:

وذلك وفقا لما يراه المنهج الانكماشي ويتبناه صندوق النقد الدولي، فهم يعارضون التدخل الحكومي من خلال الانفاق العام، لما يسببه من عجز في الموازنة العامة للدولة، وذلك للأسباب التالية:[2]

- ان نمو الانفاق العام كان بسبب العديد من الانشطة الاقتصادية التي تقوم بها الدولة ، وبالتالي فقد جاء على حساب القطاع الخاص مما ادى الى اضعافه.
- ان زيادة الانفاق العام تبعه زيادة في الضرائب، ومن ثم تحويل جزء كبير من الموارد من القطاع الخاص الى القطاع العام مما اثر سلبا على حوافز الادخار والاستثمار والانتاج في القطاع الخاص وفي مجمل الاقتصاد القومي.
- ان زيادة الانفاق العام لم يواكبها زيادة مناظرة او مساوية في الايرادات العامة مما اوجد عجزا بالموازنة العامة للدولة، اضطرت الدولة معه الى مزيد من الاستدانة والاصدار النقدي الجديد.
- ادت زيادة حجم الدين العام الداخلي الى تحويل المدخرات المتاحة من القطاع الخاص الى الحكومة وقد تم استخدامها في تمويل الانفاق الجاري مما اضعف معدلات الاستثمار والنمو الاقتصادي ، حتى في الحالات التي تم توجيهها الى الاستثمارات العامة فقد اساءت الحكومة استخدامها لأنها اقل كفاءة من القطاع الخاص في تخصيص الموارد وادارة الاستثمار والاعمال.

---

[1]- رمزي زكي، انفجار العجز، مرجع سابق، ص 159.

[2]- رمزي زكي، الصراع الفكري والاجتماعي حول عجز الموازنة العامة للدولة، مرجع سابق، ص 138-139.

- ان التمويل بالتضخم الذي واكب زيادة الانفاق العام، قد ادى الى ارتفاع معدلات التضخم في الاقتصاد القومي بحيث اصبحت معدلات زيادة النقود اكبر من معدلات نمو الناتج المحلي الحقيقي.
- بالنسبة للتضخم الذي صاحب عجز الموازنة العامة للدولة فقد ترتب عليه مصاعب شديدة في ميزان المدفوعات اهمها زيادة الواردات، وضعف الصادرات وهروب رؤوس الاموال الى الخارج.

رابعا: سياسات صندوق النقد الدولي لتقليل فجوة الموارد بالقطاع الخاص، والحد من العجز في الموازنة العامة للدولة:

يرى صندوق النقد الدولي ان مواجهة المصاعب التي تنشأ من العجز بالحساب الجاري لميزان المدفوعات، وهي من اهم واولويات وظائف الصندوق لما يتحقق ذلك من خلال تضافر عدة سياسات في حزمتين اساسيتين وهما:

الاولى: السياسات التي تؤثر على صافي مدخرات القطاع الخاص.

الثانية: السياسات التي تؤثر على العجز المالي للحكومة.

وعلى ذلك فان الاهداف المالية وسياسات تحقيقها لابد ان تكون متسقة مع الاهداف والغايات الخارجية لمدخرات واستثمارات القطاع الخاص، حيث انهما معا يمثلان صافي مجموع استثمارات الاقتصاد القومي.

فاذا كان هناك برنامجا اقتصاديا يهدف الى تقليل عجز الحساب الجاري دون تغيير صافي مدخرات القطاع الخاص، فلا بد ان يتضمن سياسات مالية او غير مالية تؤدي الى انخفاض عجز الحكومة الكلي.[1]

وبناء على ما سبق ووفقا لوجهة نظر صندوق النقد الدولي التي تقوم على المنهج الانكماشي في علاج عجز الموازنة العامة للدولة، والذي يستند على افكار المدرسة النيوكلاسيكية، فان الصندوق يصمم سياساته في فترة برنامج التثبيت الاقتصادي على مطلبين اساسيين:

يهتم الاول: بسياسات تقليل فجوة الموارد بالقطاع الخاص.

ويهتم الثاني: بسياسات تقليل العجز بالموازنة العامة للدولة.

1/ سياسات صندوق النقد الدولي لتقليل فجوة الموارد بالقطاع الخاص:

- تخفيض الضرائب على الدخول والايرادات التي يحققها القطاع الخاص، وذلك حتى يمكن زيادة صافي عوائده بعد اداء الضرائب، اعتقادا بان تنفيذ ذلك سيؤدي الى زيادة الحوافز على الادخار والاستثمار، وانتقال الموارد من عمل ورأسمال الى القطاعات الاكثر انتاجية.

[1]- رمزي زكي ،نفس المرجع السابق، ص140.

- تقديم اعفاءات سخية من الضرائب المفروضة على الارباح والدخول التي يحققها راس المال الخاص المحلي والاجنبي من نشاطه في المشروعات الجديدة، وذلك لتحفيز المستثمرين على زيادة استثماراتهم في المجالات ذات الاولوية، خاصة في مجال الصادرات.
- منع الرقابة على الاسعار، والغاء التدخل الحكومي في مجال تسعير منتجات القطاع الخاص، وترك تحديد اسعارها لقوى السوق.
- تقديم تيسيرات جمركية محسوسة على الواردات الاستثمارية والوسيطة للمشروعات الاستثمارية الجديدة، حتى يمكن خفض نفقات الانتاج فيها، وتحقيق معدلات مرتفعة للأرباح والدخول.
- زيادة سعر الفائدة على الودائع الادخارية، وذلك لتحفيز القطاع العائلي على القيام بالادخار، واعفاء هذه الفوائد من الضرائب.

ويعتقد خبراء صندوق النقد الدولي ان هذه الاجراءات وان كانت ستؤدي الى خفض الايرادات الضريبية، الا انه سيكون خفضا مؤقتا، وانها ستؤدي في النهاية الى زيادة سريعة في النمو بالاستجابة لهذه الحوافز، وترتفع الدخول، ويتم خلق فرص عمل جديدة في السوق المحلي مما يحفز المزيد من نمو الناتج، وهذا يؤدي بدوره الى عائدات ضريبية اكبر، وبالتالي يتيح للحكومات توسيع خدماتها العامة واستثماراتها، في نفس الوقت الذي تبقى فيه اسعار الضرائب، ونسبتها عند مستويات منخفضة نسبيا.[1]

2/ سياسات صندوق النقد الدولي لتقليل العجز في الموازنة العامة للدولة:

توجد حزمة معينة من السياسات المالية والنقدية يتبناها الصندوق منها ما يتعلق بتخفيض الانفاق العام، ومنها ما يتعلق بزيادة الموارد المالية للدولة.[2]

2-1/ اهم السياسات التي تهدف الى خفض الانفاق العام:

- القيام بتخفيض كبير في النفقات التحويلية ذات الطابع الاجتماعي: وخاصة ما يتعلق منها بدعم اسعار السلع التموينية، وذلك باتباع عدة اساليب، افضلها من وجهة نظر الصندوق هي الالغاء الكلي لهذا الدعم مرة واحدة، وذلك من خلال زيادة اسعار هذه السلع حتى تتساوى مع تكلفتها على الاقل، اما اذا كانت هناك اضطرابات امنية تحول دون الالغاء المفاجئ للدعم، فيمكن رفع اسعار هذه السلع بشكل تدريجي، مع امكانية منح القليل من علاوة الغلاء للعاملين بالحكومة والقطاع العام ذوي الدخول المحدودة، بشرط ان تؤدي تلك الاساليب الى تحقيق خفض مستمر وملموس لنسبة تكاليف الدعم السلعي الى الانفاق العام الاجمالي في كل سنة من سنوات تنفيذ هذا البرنامج.

---

[1] – سيد البواب، عجز الموازنة العامة للدولة، مرجع سابق ،ص141.

[2] –IMF :Confronting Budget Deficits ,Op-Cit,pp1-12.

➢ تخفيض الاجور: ووضع حد اقصى لها او تجميدها، وتجميد العلاوة الاجتماعية، والغاء الوظائف الشاغرة والمؤقتة، وتجميد التعيين الحكومي، ووقف ضمانات التوظف، وفصل العاملين الزائدين عن الخدمة، واعادة النظر في التأمينات الاجتماعية، وكذلك شروط الحصول على رواتب التقاعد.

➢ تغيير سياسة الدولة تجاه قضية التوظف: ويكون ذلك بالتوقف تدريجيا عن الالتزام بتعيين الخريجين الجدد من الجامعات والمدارس الفنية والصناعية، وذلك لتخفيض بند الاجور في الموازنة العامة للدولة من ناحية، واعادة سوق العمل لعلاقات العرض والطلب من ناحية اخرى، حتى ولو ادى ذلك الى زيادة معدلات البطالة في السنوات الاولى من تنفيذ البرنامج.

➢ التخلص من الدعم الاقتصادي الذي تتحمله الموازنة العامة للدولة بسبب وجود وحدات انتاجية تحقق خسارة في القطاع العام، ويتحقق ذلك من خلال التصفية الكلية لهذه الوحدات، او بيعها للقطاع الخاص، او ادارتها على اسس اقتصادية وتجارية حتى يمكن ان تحقق ربحا مستقبليا، ويكون ذلك من خلال زيادة اسعار منتجاتها النهائية التي تقدم للسكان.

➢ امتناع الدولة عن الدخول في المجالات الاستثمارية التي يمكن للقطاع الخاص ان يقوم بها- كالصناعات التحويلية- بما في ذلك القطاع المشترك او الاجنبي، وان ينحصر دور الاستثمار العام فقط في المجالات المتعلقة ببناء او استكمال البنية الاساسية، التي لا يقدر او لا يرغب القطاع الخاص في الاستثمار فيها، بل انه من الممكن السماح للقطاع الخاص بالاستثمار في بعض مشروعات البنية الاساسية مثل: المطارات، والموانئ، والطرق.

➢ يتعين على الدولة القيام ببعض الضغط على الانفاق العام على التعليم والصحة، وذلك لانهما يستحوذان على مقادير كبيرة من الانفاق العام الجاري والاستثماري- خاصة في بعض البلدان النامية- وبصفة خاصة ايضا الانفاق الاستثماري في هذين المجالين مثل التوسع في بناء المدارس والمستشفيات العامة، بل انه من الافضل خصخصة النشاط في هذه المجالات والسماح للقطاع الخاص بالاستثمار التجاري فيها.

2-2/ اهم السياسات التي تهدف الى زيادة الموارد المالية للدولة:

➢ رفع اسعار مواد الطاقة وخاصة تلك التي تستخدم لأغراض الاستهلاك العائلي، والاقتراب من الاسعار العالمية لها، وكذلك زيادة رسوم الخدمات العامة للحكومة مثل خدمات النقل، والمواصلات، والاتصالات، وفيما يتعلق بخدمات التعليم والصحة، فانه من المطلوب زيادة الرسوم عليها واعادة النظر في فلسفة التعليم المجاني وخاصة التعليم الجامعي، وتطبيق سياسة استرداد تكلفة الخدمة.

- زيادة اسعار بعض انواع الضرائب غير المباشرة وخاصة على السلع الضرورية، ومنتجات الصناعات التحويلية والخدمية، والعمل على ادخال ضريبة المبيعات او الضريبة على القيمة المضافة في النظام الضريبي في حالة عدم وجودها.
- الخصخصة اي نقل ملكية المشروعات المملوكة للدولة الى القطاع الخاص المحلي او الاجنبي، وذلك لتخفيف العبء المالي والاداري عن الدولة، بالإضافة الى تصفية المشروعات الاقتصادية الخاسرة التي تملكها الدولة.
- وضع حدود عليا للائتمان المصرفي المسموح به للحكومة والقطاع العام خلال فترة البرنامج، حيث يصر الصندوق على ذلك حتى لو ادى الى الاضرار بالإنتاج المحلي، او حدوث حالة من الكساد، وذلك بهدف وضع نوع من الاجبار او الضوابط على تنفيذ كل المطالب السابقة، وكذلك ايضا للتحكم في عرض النقود.
- يصر الصندوق ايضا على ضرورة وضع حد اقصى لنسبة عجز الموازنة العامة للدولة الى الناتج المحلي الاجمالي.

خامسا: تقييم المنهج الانكماشي في علاج عجز الموازنة العامة للدولة .

ويحتوي هذا التقييم على ملاحظات عامة ثم نقد لهذا المنهج الانكماشي:

1/ ملاحظات عامة:

أ-يلاحظ فيما سبق ان المطالب التي يتبناها الصندوق لا يتم صياغتها بشكل عام وتجريدي، بل في شكل اهداف كمية ورقمية محددة يتعين تحقيقها في ضوء برنامج زمني محدد يمثل فترة تنفيذ البرنامج، مع الالتزام بالمعايير المالية التي يحددها الصندوق، والا يتوقف حق العضو في الحصول على الموارد المشروطة من الصندوق.

ب- على الرغم من ان السياسات السابقة تصب في النهاية في مجال تحجيم الانفاق العام، وزيادة الموارد العامة للدولة، الا ان الصندوق يشترط فيما يتبقى من عجز في الموازنة العامة بعد تطبيق هذه السياسات السابقة، ات يتم تمويله بموارد حقيقية، بمعنى ان تبتعد الدولة عن الاصدار النقدي الجديد، والاقتراض من الجهاز المصرفي، بل انه على الدولة في هذه الحالة اللجوء الى السوق النقدية شانها مثل القطاع الخاص في ذلك، وهنا تظهر اهمية اذون وسندات الخزانة.[1]

[1]- محمد عبد المعطي ابراهيم سالم، عجز الموازنة العامة واثره في توجيه السياسة الاقتصادية والاجتماعية في الفكر المعاصر والاسلامي دراسة تطبيقية على مصر، رسالة دكتوراه، تخصص الاقتصاد والمالية العامة، كلية الحقوق بجامعة عين شمس، مصر، 2011،ص 1332.

ج- ويفضل الصندوق في بداية البرنامج ان يتم تغطية المتبقي من العجز باذون خزانة مستحقة الدفع بعد ثلاثة او ستة اشهر بدلا من سندات طويلة الاجل، ويرجع ذلك الى ان الاقتصاديات النامية خلال تنفيذ برامج التثبيت تمر بمرحلة تحول وتستهدف تخفيض معدلات التضخم، وهذا ما يمكن ان تتيحه اذون الخزانة لأنها اقل من سنة ، بحيث يمكن تغيير سعر الفائدة على الاصدارات الجديدة، بما يتناسب مع معدلات التضخم السائدة، وهي بذلك تحقق مرونة في اسعار الفائدة، بحيث تفيد الخزانة العامة بانخفاض تكلفة الاقتراض كلما انخفضت معدلات التضخم، كما تفيد المستثمر بإمكانية الاستفادة من اي ارتفاع محتمل في اسعار الفائدة.

كما ان التمويل باذون الخزانة يؤدي الى التحكم في التضخم بطريقة اخرى وهي انها تمتص نسبة كبيرة من السيولة بالسوق وبالتالي التحكم في حجم المعروض النقدي، كما ان ارتفاع سعر الفائدة عليها سوف يؤدي الى ترشيد استخدام راس المال بعد ارتفاع هذا السعر، وانها بسبب العائد المرتفع الذي تمنحه يمكن ان تؤدي الى زيادة الادخار المحلي.[1]

الا انه لا يمكن التسليم بما سبق على عمومه: فمن الصعوبة التسليم بان اذون الخزانة طريقة تمويل غير تضخمية، لأنها تمثل تعاملا في السوق النقدية، وهي تدخل بذلك ضمن مكونات السيولة المحلية، وبالتالي فقد زاد عرض النقود بمفهومه الواسع.

لذلك فيرى البعض استبدالها بسندات حكومية طويلة الاجل لآنها بذلك تنتقل من السوق النقدي الى السوق المالي وبالتالي تقل معدلات التضخم.

د- يلاحظ ايضا ان هذا المنهج هو الذي يرد عادة في برامج التثبيت التي يتبناها صندوق النقد الدولي للدول النامية الغارقة في الديون، وقد اضطرت العديد من الدول النامية الى اللجوء لهذه البرامج تحت ضغط اعباء الديون رغبة منها في اعادة جدولة ديونها.

2- نقد المنهج الانكماشي في علاج عجز الموازنة العامة للدولة:

مما سبق يتضح ان هذا المنهج يواجه الكثير من المشكلات والعيوب يتضح اهمها فيما يلي:[2]

أ- إن هذا المنهج ينطوي على اتجاه انكماش واضح على الانفاق العام الجاري والاستثماري وبالتالي فهو يؤدي الى كساد، وبطالة ، وانخفاض في مستوى المعيشة والدخول، وكذلك الخدمات الصحية والتعليمية.

[1]- رمزي زكي، انفجار العجز، مرجع سابق، ص 167.

[2]- محمد عبد المعطي، عجز الموازنة العامة واثره في توجيه السياسة الاقتصادية والاجتماعية، مرجع سابق، ص1333-1334

ب- يقع العبء الاكبر في علاج عجز الموازنة العامة من خلال هذا المنهج على الطبقات الفقيرة في المجتمع، وذلك نتيجة لرفع الدولة يدها عن السوق وخاصة بإلغاء الدعم وزيادة رسوم الخدمات وبالتالي انفلات الاسعار.

ت- تواجه الحكومات مشاكل امنية بسبب الرفض الشعبي للبرامج السابقة للصندوق مما يأخذ شكل مظاهرات او عصيان مدني او نحو ذلك، وقد تضطر الحكومات نتيجة لذلك الرفض قوانين استثنائية تقيد من حريات الناس، مما يحدث تعارضا بين تطبيق هذا البرنامج وبين الديمقراطية وحقوق الانسان.

ث- يهدف المنهج الانكماشي الى زيادة الموارد المالية للدولة، ولذلك يقيس الخبراء في المنظمات الدولية نجاح هذا البرنامج بمدى تقدم الدولة في زيادة النقد الاجنبي وكذلك الاحتياطات الدولية، دون النظر الى الاعتبارات الاجتماعية الاخرى ناهيك عن اعتبارات التنمية الاقتصادية.

ج- ينطوي المنهج الانكماشي على اجراءات لتقييد نمو الطلب الكلي مثل زيادة الضرائب ورفع اسعار الفائدة، ورفع اسعار الطاقة، وقد ترتب على ذلك وجود عقبات كثيرة اضرت بالعديد من المشروعات مما ادى الى افلاسها او ضعف انتاجها على الاقل.

ح- ينطوي المنهج الانكماشي على برنامج للخصخصة، وقد اثبتت التجارب العملية ان البلاد النامية لم تطبقها بشكل سليم بل انها تخلصت من القطاع العام فقط دون ايجاد بيئة تنافسية سليمة، مما اوجد اوضاعا احتكارية اضرت بمحدودي الدخل، بالإضافة الى ارتفاع معدلات البطالة نتيجة لتسريح العاملين بسبب الخصخصة، وتوقف الفائض الاقتصادي السنوي الذي تدره بعض الهيئات الناجحة مما اثر على الموازنة العامة للدولة، بالإضافة الى تملك الاجانب للعديد من المشروعات، مما يعود بنا الى سيطرة رؤوس الاموال الاجنبية الخاصة في بعض الاماكن الهامة مثل البنوك، وهو من شأنه التأثير على ميزان المدفوعات، وذلك حينما يقوم هؤلاء الاجانب بتحويل ارباحهم ودخولهم الى بلادهم الاصلية.

خ- ادى التوسع في التمويل باذون الخزانة الى زيادة هائلة في حجم الدين العام الداخلي، مما يغذي الزيادة في عجز الموازنة العامة للدولة.

د- يحتوي برنامج التثبيت الاقتصادي المأخوذ من هذا المنهج الانكماشي على العديد من الاجراءات المالية الاخرى، ليس لها علاقة مباشرة لعلاج العجز في الموازنة العامة للدولة، الا انها ذات تأثيرات سلبية على الموازنة العامة ، مثل تحرير التجارة الخارجية بما يستلزمه من تخفيض للرسوم الجمركية، وبالتالي الايرادات المالية للدولة، وكذلك تقرير اعفاءات ضريبية تشجيعا للقطاع الخاص الوطني والاجنبي، فكل ذلك من شانه ان يؤثر سلبا على الموازنة العامة للدولة، حيث تفقد كثيرا من مواردها السيادية الاساسية.

ونتيجة لكل ما سبق: فمن الضروري اعادة النظر في العديد من عناصر هذا البرنامج نظرا لما يمارسه من اثار سلبية ادت في الكثير من البلدان النامية الى المظاهرات و الاضطرابات السياسية والامنية، بل وصل الامر في بعضها الى تغيير نظام الحكم من اساسه، لذلك فانه من الضروري ان يشارك البلد المعني ببرامج الصندوق في وضع شروط هذا البرنامج الذي سينطبق عليه وفقا لظروفه السياسية والاقتصادية والاجتماعية.

المطلب الثالث: المنهج التنموي في علاج عجز الموازنة العامة للدولة.

نتيجة لما يمارسه المنهج الانكماشي في علاج عجز الموازنة العامة للدولة من اثار ضارة وسلبية على العديد من القطاعات الاقتصادية والاجتماعية في الدولة.

لذلك فقد ظهر على ساحة الفكر الاقتصادي ما يسمى بالمنهج التنموي في علاج عجز الموازنة العامة للدولة، ويقوم هذا المنهج اساسا على دعائم اساسية في علاج العجز مع الاهتمام بعملية التنمية التي اغفل المنهج الانكماشي العديد من جوانبها الهامة، ولم يدع هذا المنهج انه يقدم علاجا متكاملا لعجز الموازنة العامة، وانما يدعو الى التكامل بين السياسات في علاج هذا العجز والحد منه الى اقل حد ممكن مع الاهتمام بالتنمية.

اولا: القواعد الحاكمة لهذا المنهج.[1]

1-ان عجز الموازنة العامة للدولة يعد اختلالا هيكليا مزمنا – خاصة في الدول النامية- ويرتبط في نفس الوقت بمجموعة اخرى من الاختلالات الهيكلية في البنيان الاقتصادي والاجتماعي في الدولة، لذلك فان علاج العجز يجب ان يأتي ضمن منظومة متكاملة ومترابطة لعلاج العديد من الاختلالات الهيكلية الاخرى بالتزامن مع عجز الموازنة.

2-ان علاج عجز الموازنة العامة للدولة ضروري جدا لعملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية لتلافي الاثار السلبية عليهما، ومن الخطورة بمكان علاج هذا العجز من خلال الانكماش وتعطيل التنمية، لان ذلك يؤدي الى البطالة، وانخفاض مستوى المعيشة، وانه وان كان المنهج الانكماشي قد يؤدي الى التوازن الحسابي في مدى معين قريب او بعيد، الا ان ذلك يكون على حساب التوازن العام (الاقتصادي والاجتماعي).

3-يهدف المنهج الانكماشي الى خلق حالة من الادخار الاجباري بهدف مواجهة الاعباء المتزايدة للديون الخارجية، في حين ان المنهج التنموي يرتبط اساسا بإحراز تقدم في التنمية، والتوصل الى مراحل متقدمة في التوظف، وكذلك في سداد اعباء الديون الخارجية.

[1]- رمزي زكي، انفجار العجز، مرجع سابق، ص 181-183.

4-ان تكلفة علاج العجز يجب ان تكون عادلة، بمعنى ان يتحمل الاغنياء نصيبا كبيرا فيها دون القاء هذا العبء على الفقراء وحدهم.

5- لا يهدف المنهج التنموي الى القضاء التام على عجز الموازنة العامة للدولة – وان كان ذلك مطلوبا- وانما الوصول الى مرحلة الاستقرار الاقتصادي والاجتماعي، باختفاء حالات التضخم والانكماش، في حالة تمثل مستوى مناسب لتحمل المشكلات دون حدوث ازمات مالية او نقدية عاصفة.

6- ان علاج هذا العجز يستمر لفترة زمنية قد تكون طويلة، وهي مرهقة اجتماعيا في نفس الوقت- خاصة اذا كانت معدلات العجز مرتفعة نسبيا- فلذلك يجب وضع برامج زمنية واضحة لهذه السياسات على نحو ملائم اجتماعيا يمكن تحمله.

7-ان المشاركة الشعبية امر مطلوب بقدر مناسب وذلك لتفهم مشكلة العجز، وخطوات العلاج، والتكلفة الاقتصادية والاجتماعية لهذا العلاج، وذلك من خلال منظمات المجتمع المدني والاحزاب وغيرهم، وذلك على الرغم من ان العلاج نفسه ليس مطلوبا منهم، وانما يقوم على اعداده وتنفيذه ومراقبته وتحليل نتائجه الخبراء والمستشارين والتنفيذيين كل فيما يخصه.

ثانيا: ادوات المنهج التنموي في علاج العجز.

يقوم هذا المنهج على اربع ادوات رئيسية لعلاج هذا العجز وهذه الادوات هي:

1/ ترشيد الانفاق العام:

ويقصد به زيادة الكفاءة الانتاجية للإنفاق العام في المجالات التي يوجه اليها هذا الانفاق، وذلك بدعم قدرته على الحصول على افضل النتائج من هذا الانفاق، ورفع درجة مساهمته وفاعليته في حل المشاكل التي يتصدى لها، وذلك كله باقل قدر ممكن من التكاليف.[1]

كما يعني ترشيد الانفاق العام ايضا: ضرورة الضغط على اوجه الانفاق الاستهلاكي الحكومي غير الضروري او الذي يتسم بالإسراف، ومن اوجه ذلك على سبيل المثال لا الحصر:[2]

أ- كثرة اعداد السيارات ووسائل النقل الخاصة بكبار موظفي الدولة، وبالتالي مصروفات تشغيلها، والاستهلاك الكبير غير العاقل للكهرباء مثل (اجهزة التكييف) وكذلك لوسائل الاتصالات (المباشر والدولي) وغير ذلك.

ب- ارتفاع اجور ومرتبات الكثير من كبار موظفي الدولة لأرقام فلكية، دون ان يؤدوا خدمات تتناسب مع هذه الاجور الكبيرة.

[1]- رمزي زكي، الصراع الفكري والاجتماعي حول عجز الموازنة العامة للدولة، مرجع سابق، ص254.

[2]- سيد البواب، عجز الموازنة العامة، مرجع سابق، ص170-172.

ت- كثرة عدد الوزارات والهيئات والمجالس، وازدواجية بعض الجهات القائمة بنفس العمل، وكذلك كثرة عدد الموظفين مما يؤدي الى البطالة المقنعة داخل الجهاز الحكومي.

ومما تجدر الاشارة اليه في هذا الصدد هو ان الانفاق العام على الاجور الحكومية تمثل بندا اساسيا ومؤثرا في الانفاق العام وبصفة خاصة في الدول النامية، وهي في نفس الوقت تعد دخلا اساسيا لقطاع عريض من الناس ورافدا اساسيا لإنفاقهم، وبالتالي فان تخفيض هذا الانفاق من خلال تسريح هذه العمالة سوف ينعكس مباشرة في تخفيض حجم الطلب الكلي الداخلي وهو مما يؤدي الى تأثير انكماشي على الانتاج والاستثمار.

ومن هنا فان ترشيد الانفاق العام في هذه الحالة يقتضي ضرورة اعادة تخطيط وتأهيل وتدريب وتوزيع القوى العاملة بما يقضي على البطالة المقنعة من ناحية، ويرفع كفاءة العمل الحكومي من ناحية اخرى، وتعمل السياسات الناجحة دائما على التوفيق بين هذه المتطلبات.

كما يقتضي ترشيد الانفاق العام ايضا تحقيق متطلبات الصيانة الضرورية للمرافق العامة دون اسراف او اخلال بها، وكذلك الحال في مجال الانفاق الاستثماري، والمشروعات الاقتصادية التي تملكها الدولة، وبصفة عامة في كافة بنود الانفاق العام.[1]

ويهدف ترشيد الانفاق العام بصفة اساسية الى تحقيق الكفاءة الاقتصادية في تخصيص الموارد العامة بين الاستخدامات المختلفة، الحاضرة والمستقبلية بين المناطق الجغرافية المختلفة، والكفاءة الانتاجية في استخدام تلك الموارد بما يعظم الانتاج لكل وحدة من المدخلات (العمل، راس المال، الموارد الطبيعية والبشرية...) ومما لاشك فيه ان تحقيق الكفاءة الاقتصادية والانتاجية يؤدي الى تحقيق الرفاهية الاجتماعية، وتحقيق معدلات اكبر من النمو الاقتصادي.

ويترتب على ترشيد الانفاق العام وتحقيق الكفاءة الاقتصادية والانتاجية للموارد العامة تحقيق عدة اهداف اهمها:

تقليل الحاجة الى زيادة الاعباء الضريبية على الممولين، وتوفير اكبر قدر ممكن من الموارد الاقتصادية للاستخدام الخاص، وزيادة الحوافز نحو الاستثمارات الخاصة وما يتبعها من زيادة فرص للعمالة، والقضاء على الفجوات الاقتصادية في الموارد العامة وكذلك موارد النقد الاجنبي، وبالتالي تجنب العجز الداخلي (عجز الموازنة العامة) والعجز الخارجي (عجز الميزان النقدي). كما يترتب على ذلك ايضا تقليل حجم الدين وخاصة الخارجي الذي يؤدي الى العديد من المضار اهمها تدخل الجهات الدائنة في الشؤون الداخلية للدولة المدينة ومخاطر التبعية السياسية والاقتصادية.

[1]- رمزي زكي، انفجار العجز، مرجع سابق، ص 187-188.

2/ ترتيب اولويات الانفاق العام :

ويعني ذلك ان يتم ترتيب الانفاق العام بحسب اهميته الاقتصادية والاجتماعية، ترتيبا اولويا ينحاز للعقلانية الاقتصادية، ومبادئ ترشيد الانفاق، والتنمية والعدالة الاجتماعية، ويبتعد عن الاوجه غير الضرورية للإنفاق، والتي يمكن تأجيلها او الابتعاد عنها بالكلية.[1]

ويلاحظ على الدول النامية انها تعاني خللا كبيرا في ترتيب اولوياتها في الانفاق العام، ومن مظاهر ذلك:

أ- اقامة بعض المشروعات التجميلية في اوقات الازمات المالية مثل تجميل المدن والميادين العامة، وتغيير اثاثات المكاتب، في حين تحتاج الدولة الى مشروعات بنية اساسية، وبناء مستشفيات، ومحطات كهرباء ونحو ذلك.

ب- تعطي الدول النامية اولويات فائقة للإنفاق على الامن الداخلي والخارجي، وذلك بالزيادة عن الانفاق على التعليم، والصحة، والاستثمار في راس المال البشري، في حين انه يمكن التوفيق بينهم في نفس العام المالي الواحد او حتى على مستوى الخطة الخمسية.

بل اكثر من ذلك يمكن استخدام الانفاق العسكري لخدمة قضايا التنمية في المجالات المدنية، وذلك لما تتمتع به المؤسسة العسكرية من امكانيات مالية وبشرية هائلة يمكن ان تكون عاملا ايجابيا في هذا الشأن.

ويقع العبء الاكبر على السياسة العامة والمالية في التوفيق بين اولويات هذا الانفاق، والتي يجب عليها دائما ان تغير من نمط توزيع اولويات الانفاق العام اذا حلت بالاقتصاد الوطني ازمة مالية، او تبدلت الظروف من الوفرة الى الندرة النسبية للموارد، مع وجود رؤية اجتماعية واقتصادية مختلفة عن تلك الرؤية السابقة في حالتي الاعتدال او الوفرة عنها في حالة الازمة.[2]

3/تنمية الموارد العامة للدولة:

يعد تنمية الموارد المالية العامة للدولة امرا هاما وضروريا، وخاصة ان الامعان في ترشيد الانفاق العام وحده دون تنمية الموارد قد يؤدي الى خفض شديد في معدلات النمو الاقتصادي، او الى حالة من الكساد، والاضرار بالرفاهية الاجتماعية للمواطنين.[3]

وتتعدد الموارد المالية للدول بحسب طبيعتها وبنيانها الضريبي، الا ان ضعف البناء الضريبي للدول النامية يعد صفة اساسية ولصيقة بها، خاصة الدول النفطية التي تعتمد على جانب كبير من الايرادات البترولية كعنصر اساسي للإيرادات العامة، حيث تمثل الايرادات الضريبية نسب قليلة جدا الى الناتج المحلي الاجمالي.

---

[1]- رمزي زكي، نفس المرجع السابق، ص189-190.

[2] - IMF :Confronting Budget Deficits ,Op-Cit,pp1-2.

[3]- رمزي زكي، انفجار العجز، مرجع سابق، ص 190-191.

ثالثا: تقييم طرق المعالجة.

امام هذا التباين والتعارض في منهجية معالجة عجز الموازنة العامة يتبين ضخامة حجم المشكلة التي بصددها وكمحاولة من اجل الوصول الى المنهجية الافضل، سيتم عقد مقارنة بين الرؤى السابقة في معالجة عجز الموازنة.

1/ دور الدولة:

تشير تجارب الدول الصناعية، ومنذ الحرب العالمية الثانية ان القطاع العام رغم النجاحات التي حققها الا انه ما زال عاجزا عن تحقيق التقدم الاقتصادي المطلوب، الامر الذي دفع العديد من البلدان المتقدمة والنامية، الى اعادة النظر في دور الدولة في الحياة الاقتصادية، فتعاظم تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية نتيجة – للأفكار الكينزية– ادى الى زيادة الانفاق العام زيادة كبيرة، مما ادى الى ظهور العجز بالموازنة العامة، وبذلك بدأ دور الانمائي للدولة يتراجع، ليحل محله الدور التصحيحي لمواجهة تحديات التنمية، وأهم عناصر هذا الدور هو اصلاح القطاع العام، عن طريق تحسين ادارة النفقات العامة. واصلاح الخدمة المدينة، وتحسين اداء المؤسسات العامة عن طريق خصخصتها[1]، لذلك فان الرؤى القائلة بزيادة دور الدولة، وتوسيع حجم القطاع العام – الكينزية– هي رؤى لم تحقق ما هدفت اليه من الناحية العملية، كما ان اعطاء الحرية المطلقة للقطاع الخاص، كونه هو الاكفأ، هي ايضا رؤى لم يكتب لها النجاح في الواقع العملي –الرؤى الكلاسيكية والنقدية – لذلك ينبغي ان يكون هناك تدخلا في حدود معينة– توجيه– مع بقاء الحرية اساسا للقطاع الخاص بحيث تكون الحرية الفردية، والتدخل الحكومي كل منهما مقيد وليس مطلقا[2]. وهذا المنطق يقترب كثيرا من سياسة صندوق النقد الدولي، التي ترى بإعطاء الحرية للقطاع الخاص وتشجيعه، وتقليص دور الدولة عن طريق (خصخصة) بيع مشروعات القطاع العام للقطاع الخاص، مع اعطاء دور جديد للدولة يتمثل في تحسين نوعية الحياة من حيث تقديم نوعية افضل من التعليم، ومستويات اعلى من الصحة والتغذية، وفقر اقل، وبيئة افضل، وحريات فردية اكبر.[3]

---

[1]– سعيد النجار، الخصخصة والاصلاحات الهيكلية في الدول العربية، صندوق النقد العربي، ابوظبي، 1988، ص 16-19.

[2]– رياض المومني، دور الدولة في المجال الاقتصادي في فترة صدر الاسلام، ندوة مالية الدولة في صدر الاسلام، جامعة اليرموك، 1987، ص31.

[3]– البنك الدولي، تقرير التنمية في العالم، 1991،ص16.

2/ الانفاق العام:

اقتضى التوسع الكبير في حجم القطاع العام، زيادة في حجم النفقات العامة، ورغم اختلاف وجهات النظر في جدوى الانفاق العام، واثره على النمو الاقتصادي اولا، وعلى عجز الموازنة العامة ثانيا، الا ان التجارب العملية قد بينت لنا ان زيادة النفقات العامة، قد ادت بالموازنات العامة الى الوقوع في سلسلة عجوزات مستمرة، وحيث تشير الدراسات الميدانية الى ان زيادة النفقات العامة تؤثر سلبا على عجز الموازنة، لذلك فان المنطق يقول بترشيد حجم الانفاق العام وضبطه. ولكن ضبط تلك النفقات ينبغي ان يكون الى حد معين بحيث تحمي اصحاب الدخول المتدنية من اثر ذلك التخفيض، هذا من جهة، كما ينبغي وضع اولويات للنفقات العامة، من جهة اخرى.

ومع ان سياسة صندوق النقد اعطت وجهة نظر تتفق الى حد ما، مع ما تقدم مقارنة مع طروحات الافكار المالية الاخرى (كالكينزية، والاشتراكية) الا ان سياسة الصندوق قد وجهت جل همها لخفض العجز في الموازنة، متناسية التأثيرات الجانبية لخفض النفقات العامة، على اصحاب الدخول المتدنية، وبذلك فهي اغفلت حماية اصحاب هذه الفئة.[1]

3/ الضرائب:

اختلفت وجهات النظر حول السياسة الضريبية الملائمة، لتحقيق التقدم والنمو الاقتصادي، الا ان تقليل الاعباء الضريبية، ووضع قواعد ضريبية اعرض وتلافي فرضها على الفقراء، هي الوسيلة للازدهار والنمو الاقتصادي، ذلك ان هذا الخفض سيشجع على الادخار والاستثمار، الذي يؤدي الى ازدهار التجارة والصناعة، لذلك تكثر الوظائف التي تفرض عليها الضرائب، وتزداد عائدات الدولة، الامر الذي يقلص العجز المالي ان وجد.

ومع ان النظام الاشتراكي لم يؤمن، من الناحية النظرية، بوجود الضرائب، الا ان تدخل الدولة في جميع نشاطات الحياة، وتهميش دور القطاع الخاص، ادى الى ضعف الحصيلة النسبية للضرائب، كما ان السياسة الضريبية لم تؤثر على نمو وازدهار النشاط الاقتصادي.

اما سياسة صندوق النقد والتي عمدت الى تقليل الاعباء الضريبية مع توسيع في القاعدة الضريبية، الا انها اغفلت اصحاب الدخول المتدنية، وبالتالي فان هذا الطرح، اغفل تلك الطبقة من المجتمع، فهي عملت على حماية الطبقة الغنية على حساب الطبقة الفقيرة، وكذلك الامر بالنسبة للفكر الكلاسيكي، الذي اهتم بتنمية الادخار وتقليص الاستهلاك لصالح الاستثمار.[2]

---

[1]– عبد اللطيف ماجد عنوز، عجز الموازنة العامة الأردنية أسبابها..، مرجع سابق، ص 31.

[2]– نفس المرجع السابق، ص31.

4/ القروض:

تعتبر القروض وسيلة تمويلية لعجز الموازنة ورغم التباين في طروحات المدارس المالية والاقتصادية (الا ان تلك السياسة، ومع ما ينجم عنها من زيادة عبء القروض)، الا ان المنطق الاقتصادي يرى لان تمويل المشاريع الانتاجية طويلة الامد بالقروض، اما المشاريع الانتاجية قصيرة الامد ومشاريع البنى التحتية، فينبغي ان يتم تمويله بالضرائب، ولكن اللجوء الى القروض حتى في تمويل النفقات الجارية فحتما سيجر الموازنة الى سلسلة عجوزات لا نهاية لها.

وفي الفكر الكينزي الذي يرى بزيادة الدين الحكومي من اجل تمويل مشاريع التنمية، بغية النهوض بالاقتصاد، فقد ادى ذلك الى زيادة اعباء ذلك القروض (اقساط+ فوائد) والى تحميل الاجيال اللاحقة اعباء قروض، ربما لم تستفد منها، والامر الذي ادى الى زيادة رصيد المديونية وتراكمها، وبالتالي عجز مستمر في الموازنة.

اما السياسة التي يطرحها الصندوق والتي ترى بانه اذا دعت الحاجة للاقتراض، فان السبيل الامثل هو الاقتراض من الجمهور، الا ان هذا الاقتراض، قد يؤدي الى ارتفاع اسعار الفائدة عن معدلها، الامر الذي يؤثر سلبا على عجز الموازنة، بسبب زيادة نفقات خدمة هذا الدين.

وبالتالي فان الطروحات السابقة تبقى عاجزة عن الوصول للحالة المنطقية والتي تحاول بعض الدول تطبيقها المتمثلة في القروض بلا فائدة، والتي يقدمها القطاع الخاص للدولة، كتعبير عن وطنيته.[1]

5/ الاصدار النقدي:

تتمثل هذه السياسة بلجوء الدولة للاقتراض من البنك المركزي عن طريق طبع المزيد من النقود، وذلك بهدف معالجة عجز الموازنة، الا ان اتباع مثل هذه السياسة سيزيد وسائل الدفع لدى المواطنين دون زيادة مقابلة في البضائع المعدة للاستهلاك وبالتالي انخفاض قيمة النقد، وارتفاع في الاسعار، وهذا الارتفاع يؤدي الى زيادة النفقات العامة، وبالتالي زيادة العجز ثانية.

وقد دعى الفكر الاشتراكي والكينزي الى هذه السياسة كوسيلة متاحة لمعالجة العجز المالي في حالة الكساد، بسبب قلة حصيلة الضرائب الا ان هذه السياسة ستؤدي الر رفع الاسعار والتضخم وبالتالي مشاكل اقتصادية اضافية. اما سياسة صندوق النقد فقد دعت الى عدم اللجوء الى هذه السياسة كونها لا تؤدي الى الاستقرار النقدي كما تؤدي الى ظهور العجز، وبذلك كانت هذه الطروحات هي الاقرب الى المنطق الاقتصادي.

---

[1]– عبد اللطيف ماجد عنوز، نفس المرجع السابق، ص32.

نخلص مما سبق بان سياسات صندوق النقد الدولي والفكر الكلاسيكي في معالجة عجز الموازنة العامة كانت هي الاقرب الى المنطق الاقتصادي في اليات المعالجة مع وجود بعض جوانب لقصور في منهجيتها.[1] والجدول التالي يبين بعض تجارب الدول في معالجة عجز الموازنة العامة والمنهجية المتبعة وبعض الاثار المترتبة على التطبيق.

الجدول رقم (3-1): تجارب بعض الدول في معالجة عجز الموازنة العامة.

الدولة	آلية الاصلاح	البرامج المطبقة	النتائج	الاثار الجانبية
الولايات المتحدة	الاصلاح الذاتي	اصدار سندات الخزينة	– تخفيض عجز الموازنة العامة. – زيادة الناتج القومي الاجمالي	زيادة معدل البطالة.
الاردن	صندوق النقد	–ضبط الانفاق العام. – تطبيق الاصلاحات الضريبية. – تعزيز دور القطاع الخاص. – تخفيض عجز حساب المدفوعات.	– نمو الناتج القومي. – انخفاض عجز الموازنة. – انخفاض عجز حساب المدفوعات. – تعزيز احتياطي العملات.	– زيادة معدلات البطالة. – زيادة التكاليف الاجتماعية. – انخفاض القوة الشرائية.
السعودية	اصلاح تنموي	– ترشيد الانفاق العام. – زيادة معدلات الضرائب. – اصدار سندات التنمية.	تشجيع نشاط السوق. تدعيم المالية المحلية.	– تقليل الاستثمارات الحقيقية. – زيادة الدين العام الداخلي.
المغرب	صندوق النقد	– ضبط الانفاق الحكومي. – تطبيق الاصلاح الضريبي. – تطبيق التخاصية. – تخفيض عجز حساب المدفوعات.	– نمو الناتج القومي الاجمالي. – انخفاض عجز الموازنة. – انخفاض عجز حساب المدفوعات.	– ارتفاع معدلات التضخم. – ارتفاع تكلفة الاستثمار. – زيادة التكاليف الاجتماعية.
ماليزيا	صندوق النقد	–اصلاح ضريبي. – تطبيق التخاصية. – منح تراخيص للاستثمار الاجنبي.	– نمو الناتج القومي. – انخفاض عجز الموازنة.	– تخفيض حدة الفقر. – بروز الاحتكارات في القطاع الخاص.
روسيا	صندوق النقد	– خفض الانفاق الحكومي. – تحرير التجارة داخل الاقتصاد. – الاصلاح الضريبي.	فشل الحكومة في الوصول الى اهدافها من عملية التصحيح فيما يتعلق بالعجز المالي وتحقيق الاستقرار الاقتصادي.	– ارتفاع التكاليف الاجتماعية وارتفاع نسبة الفقر. – ارتفاع معدلات التضخم. – ارتفاع معدلات البطالة.

المصدر: احمد حسين يونس، معالجة عجز الموازنة العامة بين الفكر الاقتصادي المعاصر والفكر الاسلامي: دراسة مقارنة، مجلة الادارة العامة، الرياض، السنة الخامسة العدد الاول1419هـ- 1998م، ص181.

[1]- عبد اللطيف ماجد عنوز ، نفس المرجع السابق، ص32.

خلاصة الفصل الثالث.

تبرز لنا خلاصة هذا الفصل في مجموعة من النتائج يمكن تلخيصها في الاتي:

– يتم تمويل عجز الموازنة العامة عن طرق السياسة الضريبية من خلال تعبئة الطاقة الضريبية والاعتماد على الضرائب المباشرة. بينما التمويل من خلال الاقتراض الداخلي والخارجي الذي عارضه علماء الفكر الرأسمالي الكلاسيكي في حين نجد ان الفكر الرأسمالي الحديث قد ايده بشدة. اما تمويل العجز عن طريق سياسة الاصدار النقدي فتعتمد على توجيه الموارد النقدية لشراء عوامل الانتاج من القطاع الخاص وان توزع الدولة الاصدار النقدي الجديد بين الاستثمار والاستهلاك.

– تعتبر الاثار الاقتصادية الناجمة عن عجز الموازنة العامة بحسب طريقة تمويل هذا العجز، وكان الفرق بين سبل تمويل العجز تضخميا وبين سبل التمويل غير تضخمي للعجز، حيث تتباين طبيعة المخاطر الناجمة عن العجز بتباين هذه السبل.

– مع تنوع مصادر التمويل لعجز الموازنة العامة، فقد ازداد حجم الدين العام الداخلي والخارجي، على نحو تجاوز الحدود الامنة المسموح بها، كما ارتفعت معدلات التضخم، كما تبنت الدولة بعض الثقافات الوافدة على المجتمع نتيجة لاتباع العديد من سياسات البنك الدولي.

– وجدت العديد من البرامج والسياسات العملية وايضا العديد من المناهج النظرية لعلاج عجز الموازنة العامة للدولة، وذلك من خلال وضع وتصميم هذه البرامج داخليا، او تنفيذا لبرامج خارجية من صندوق النقد او البنك الدوليين كشرط اساسي لقيامه بالتمويل.

-ان التوجه الجديد لعلاج مشكلة العجز في الموازنة العامة في جوهره يمثل عودة الى الافكار الكلاسيكية التي طرحتها مدرسة ادم سميث، والتي صورتها لنا المدرسة الكلاسيكية الحديثة مع اضافة ابعاد اقتصادية جديدة.

– ينظر صندوق النقد الدولي لمشكلة العجز في الموازنة العامة من منظور جديد يشمل معايير جيدة للتعامل مع المشكلة، ومؤشرات يجب التنبه اليها، تتناسب مع ظروف الدول وميزاتها النسبية.

– ان عملية التصحيح الموجهة لمشكلة العجز في الموازنة العامة، ترتكز على تحجيم دور الدولة في التدخل في النشاط الاقتصادي العام، وهذا يعني بالضرورة اجراء مجموعة من التدابير التي تشمل: تخفيض المصروفات الحكومية، وتحسين الادارة الحكومية، وحسن استخدام الاموال العامة.

– تلجا الدول في كثير من الاحيان الى استخدام سياسات وبرامج ذاتية لمعالجة عجز الموازنة وتشمل الاقتراض العام وترشيد الانفاق العام.

– كل نظام مالي كانت له نظرة مستقلة، والية علاج مختلفة، فقد تباينت تلك الرؤى واختلفت رغم ان هدفها واحد، هو علاج العجز في الموازنة العامة، وقد تم التوصل الى نتيجة" انه لا توجد سياسة مثلى يمكن ان تعمل بنجاعة تحت كل الظروف، بل ان نجاعة سياسة معينة محدد ومؤطر بظروف محددة"، ومع انه سادت مؤخرا سياسة صندوق النقد الدولي في علاج عجز الموازنة العامة، الا ان تلك السياسة اختلفت وتباينت نتائج تطبيقها، بحيث ظهرت الكثير من الجوانب السلبية في التطبيق.

– ان جميع السياسات التي طبقتها الدول على اختلاف توجهاتها (برامج صندوق النقد الدولي، برامج الاصلاح التنموي، برامج الاصلاح الذاتي) قد ساعدت في تحجيم مشكلة العجز في الموازنة العامة، الا انها افرزت مجموعة الاثار الجانبية السلبية.

من خلال استقراء المناهج المعاصرة، والسابق بيانها في علاج عجز الموازنة العامة للدولة، نجد انها اضرت بالاقتصاد والمالية العامة، بالإضافة الى اضرارها الاجتماعية، وبالتالي الاستعاضة عنها بمناهج أخرى أكثر عمقا وأهمية وأثرا في الوصول إلى حل نهائي لمشكلة العجز في الموازنة العامة للدولة، او حتى على الأقل الوصول به الى الحدود الآمنة كنسبة الى الناتج المحلي الاجمالي، وذلك بسبب وجود العديد من المتغيرات الاقتصادية، من حين الى آخر، وتعود العديد من المناهج المعاصرة في علاج عجز الموازنة العامة للدولة الى مرحلة الصفر، مما يتطلب ايجاد مناهج اخرى تتعامل مع مشكلة العجز في ضوء هذه المتغيرات.

ويعتبر النظام المالي الاسلامي من البدائل المطروحة في معالجة عجز الموازنة العامة لما يمتاز به من نظرة شاملة تتعدى فكرة وضح الحلول ورسم الرؤى العامة للمعالجة، الى وضع طرق وتصورات وقائية تهدف الى حماية النظام المالي الاسلامي من الوقوع في ازمات مالية واقتصادية.

وهذا ما سنحاول توضيحه وتبيانه من خلال القسم الثاني الذي سيتناول تمويل عجز الموازنة العامة من منظور النظام المالي الاسلامي، ابتداء من عرض لمفهوم الموازنة في الاسلام الى غاية البدائل المطروحة في تمويل عجز الموازنة العامة.

الفصل الرابع:

الموازنة العامة في النظام المالي الإسلامي

الفصل الرابع: الموازنة العامة في النظام المالي الإسلامي

تمهيد:

لا يقتصر الشرع الإسلامي الحنيف على النواحي العقائدية و العبادة و الأخلاق بل هو منهاج حياة يشمل تنظيم النشاط السياسي و الإداري و الاقتصادي للمجتمع وإذا كانت عبادة الله تعالى هي هدف الشريعة الإسلامية فان اعمار الأرض و إقامة مجتمع الأتقياء القوي المعتمد على ذاته هو هدف النظام الإسلامي. وإذا كانت غاية النظام الإسلامي تحقيق المقاصد الشرعية الخمس التي تتمثل في الحفاظ على الدين و النفس و المال و العرض و العقل فان غاية النظام الاقتصادي تحرير الناس من العوز والحاجة بقضاء حاجاتهم المتعددة في ظل ندرة الموارد المتاحة وهذا هو لب المشكلة الاقتصادية.

ومن المعروف ان الدول الاسلامية اتجهت الى محاكاة الظروف والاوضاع الاقتصادية التي ادت بالدول الغربية الى التطور والرقي، وبالتالي تبنت هذه الدول انظمة مالية واقتصادية تقوم على مبادئ وأسس تتعارض مع مبادئها وقيمها الاسلامية، بالإضافة الى فشل السياسات المالية التي تنتهجها هذه الدول من القيام بدورها وتحقيق اهدافها الاجتماعية والسياسية المختلفة.

لهذا كان لابد من اعادة استنباط النظم المالية الاسلامية من الارث الحضاري الاسلامي المستمد من مصادر الشريعة الاسلامية. وعليه فقد وضعت الشريعة الإسلامية أصول و مبادئ النظام الاقتصادي دونما اهتمام بكل التفصيلات أو التطبيقات و ذلك مراعاة لظروف المجتمع الإسلامي سواء تعلقت هذه الظروف بالتطور الزماني أو التغير المكاني باعتبار أن قواعد الشرع الحنيف مرنة تساير المكان و الزمان فيما لا نص فيه. كما وضعت الشريعة القواعد والأصول المالية التي تنظم الموارد والنفقات والموازنة العامة التي تقوم عليها خطة الدولة الإسلامية من حيث النشاط الاقتصادي والاجتماعي وغيرها من الأنشطة والوظائف التي تقوم بها الدولة وتحتاج لمخصصات مالية. وهناك علاقة وطيدة بين علم الإقتصاد والنظام المالي حيث يعنى النظام المالي بدراسة اقتصاد الدولة من خلال الميزانية العامة التي يسعى من خلالها لتقدير أوجه الإنفاق العام والموارد المالية في كافة أنشطتها السياسية والاجتماعية والاقتصادية والثقافية وغيرها ،و يتولى إدارتها وشؤونها بيت المال وما كانت ترد إليه من واردات وما كان يقدمه من مصروفات.

وباعتبار الموازنة العامة هي المعادلة والمقابلة والمساواة بين الموارد المالية الإسلامية وأوجه الإنفاق المختلفة وهو ما تحرص عليه الدولة الإسلامية تنفيذا لتعليمات الخالق جل وعلا حيث يقول " والذين إذا أنفقوا لم يسرفوا ولو يقتروا وكان بين ذلك قواما " – سورة الفرقان، الآية 67- والقوام يعني الوسط والاعتدال كما سيتضح في هذا الفصل . لهذا حرص الإسلام على حسن اختيار من يقوم على الموازنة بتوجيههم ورقابتهم

وحسن التدبير استنادا إلى أن العدالة ليست في وضع الموازنة العامة بل في حسن تطبيقها وذلك لأن الموازنة تحوي الموارد المالية للدولة وأوجه إنفاقها .

ومما سبق تناوله نجد ان النظام المالي للإسلام كان مؤسسا" على ما جاء في كتاب الله وسنة نبيه صلى الله عليه وسلم، وعليه اصبح من الضروري أولا البحث في بعض جوانب النظام المالي الإسلامي متمثلة بإعطاء نظرة عامة عن ماهية النظام المالي الاسلامي وادواته، و التعرف على بيت المال وأسباب نشأته وكيفية تنظيمه ثم نوضح اهم موارد بيت المال والنفقات العامة ، وفي الاخير نحاول ابراز الوجود الفعلي للموازنة العامة في الفكر المالي الاسلامي مع بيان مدى امكانية تطبيق هذه الموازنة على دولة اسلامية معاصرة من خلال التطرق الى مراحل اعدادها انطلاقا من مرحلة التحضير والاعتماد الى مرحلة التنفيذ والرقابة عليها، وذلك من خلال تقسيم هذا الفصل الى المباحث الآتية:

المبحث الأول: ماهية النظام المالي الإسلامي.

المبحث الثاني: طبيعة الموازنة العامة في النظام المالي الاسلامي.

المبحث الثالث: المراحل الاساسية لإعداد الموازنة العامة في الاسلام.

المبحث الأول: ماهية النظام المالي الإسلامي.

تمهيد:

يتشكل اي نظام اقتصادي من مجموعة من القوى تتفاعل مع مجموعة اخرى من العناصر الرئيسية. لذا فان النظام الاقتصادي في الاسلام يختلف عن النظام الاقتصادي في الاقتصاد التقليدي، لا سيما فيما يتعلق بالأسس التي يرتكز عليها كلا من النظامين.

والنظام المالي الاسلامي باعتباره جزء من النظام الاقتصادي الاسلامي فان نظرته مرتبطة بحقيقة الايمان بالله. فالإنسان حر لكنه مسؤول من اين اكتسب المال وكيف انفقه... وهو مقيد بنظافة المصدر فلا استغلال ولا اكل مال بالباطل، اضافة الى تحرره من الانانية فيرعى الفقير والضعيف ولا ينسى نصيبه من الدنيا وتحقق هذه العقيدة شريعة تنبثق منها الزكاة اداة تمويلية(اداة مالية) تحرر الفرد من ذل الحاجة، لقوله تعالى" وفي اموالهم حق معلوم للسائل والمحروم".

والاسلام يقدر ان للانسان ضروريات، لذا يبيح الملكية الخاصة ويحميها، ولكن يقيمها على القسط والعدل ، فللملكية حد اعلى مبني على العدل وحد ادنى مبني على الحق.

كما يؤمن حد الكفاية لكل مواطن، حيث يجعل واجب الرعاية الاجتماعية في قمة اولويات الانفاق ويؤمن دخلا ثابتا للفقراء وهو الزكاة. ويحقق التوازن بين الفرد والجماعة فلا يطغى الفرد على الجماعة باسم الحرية مرابيا ومحتكرا، ولا تطغى الجماعة على الفرد بمصادرة الملكيات والغاء الحرية مطلقا وبالتالي لا افراط ولا تفريط ولا غلو ولا تقصير.

ولم يقتصر دور الدولة في النظام المالي الاسلامي على مجرد القيام بالوظائف التقليدية(الدولة الحارسة)، ولكن تعدى ذلك من خلال مراقبة النشاط الاقتصادي وتنظيمه والقضاء على الاحتكار وتنظيم السوق ومنع الاستغلال، وتحقيق التوازن الاجتماعي والتكافل بين ابناء المجتمع.

لذا سنحاول من خلال هذا المبحث توضيح الاسس الرئيسية للنظام الاقتصادي الاسلامي لا سيما النظام المالي في الاسلام وادواته انطلاقا من المشكلات التي يعاني منها النظام المالي التقليدي ،ثم التعرف على بيت المال في الإسلام ، نشأته وتطوره وبيان وظائفه وموارده ومصارفه.بالاضافة الى علاقة بيت المال بالموازنة العامة.

المطلب الأول: التعريف بالنظام المالي الإسلامي وعلاقته بالاقتصاد الاسلامي.

يعتبر المال هو عصب الحياة على الأرض وأساس اعمارها وتسخيرها لإعانة الإنسان على مباشرة حياته عليها، ولقد تضمنت الشريعة الإسلامية القواعد الكلية التي تحكم نظم النشاط الاقتصادي مثل سائر الأنشطة الأخرى، كما دعا إلى الاجتهاد في تطبيق هذه القواعد، مما يتفق مع ظروف الزمان والمكان، وبذلك يجمع الاقتصاد الإسلامي بين ثبات القواعد الكلية ومرونة التطبيق من حيث الإجراءات والأساليب والأدوات .

والهدف الرئيسي للنظام الاقتصادي الإسلامي هو إشباع حاجات الإنسان الأصلية وذلك في إطار من القيم والأخلاق الإسلامية، والسلوكيات الحسنة والتي تتفاعل مع بعضها البعض فتولد توازنا دائما بين الفرد والمجتمع من حيث مصالح كل منهما ونشاطه، والنتيجة هي تحقيق رقي الإنسان في كافة ميادين الحياة والمحافظة على ذاتيته وكرامته.

كما يهدف النظام الاقتصادي الإسلامي إلي تنظيم المعاملات بشكل يستطيع معها الوصول إلي مستوى معيشي كريم لأفراد المجتمع، يتصف بالنمو المطرد والمستقر وذلك من خلال التوظيف الكامل للموارد البشرية والطبيعية والعدالة في توزيع الدخل والثروات بما يحقق لكل أفراد القطاع العائلي داخل الدولة من العيش بمستوى مقبول.

أولا:مفهوم النظام الاقتصادي الإسلامي والركائز والأسس الذي يقوم عليها.

قبل أن نعرف الاقتصاد الإسلامي لابد أن نعرف أولا معنى كلمة اقتصاد بشكل عام.

1/ تعريف كلمة الاقتصاد:

كلمة الاقتصاد هي كلمة مشتقة من لفظ إغريقي معناه تدبير أمور المنزل بحيث يشترك فيها أفراده القادرون في إنتاج السلع الاقتصادية والقيام بالخدمات، ثم توسع هذا المفهوم حتى أطلق على الجماعة التي تحكمها دولة واحدة، ومن هنا فقد توسع مفهوم كلمة اقتصاد ولم تقتصر على الادخار أو المال، وإنما شملت تدبير شئون المال إما بكيفية الحصول عليه وإما بكيفية توزيعه.[1]

وقد عرفها عبد الرحمن بن الخلدون[2] بشكل مختلف على انها المعاش او ابتغاء الرزق والسعي الى تحصيله.

---

[1]- زينب صالح الاشوح، الاقتصاد الوضعي والاقتصاد الاسلامي- نظرة تاريخية مقارنة-، دار النهضة العربية، القاهرة، بدون تاريخ، ص293. على الموقع: www.kotobarabia.com تاريخ الاطلاع هو: 2012/7/12.

[2]- حمزة الجميعي الدموهي، الاقتصاد في الاسلام، مطبعة التقدم، القاهرة،1979، ص85.

بينما يرى عبد الحميد سرحان ان تلك الكلمة تعني الاعتدال في الصرف والانفاق او حسن التدبير، ولقد اشتق هذا المفهوم من الحديث الشريف" ما عال من اقتصد" أي من حسن تدبيره في الصرف والانفاق واعتدل فيهما.[1]

ومن كل ما سبق فان كلمة " اقتصاد" في الاسلام وفي اللغة العربية تعني الوسطية والاعتدال والاستقامة والاستواء والحياد...وكذا ابتغاء الرزق والسعي في تحصيله، وبالرجوع الى الآيات التي تضمنت تلك الكلمة في القران الكريم فقد وردت في صور متعددة وبمعان قد تبدو مختلفة الا انها اجتمعت كلها في مفهوم واحد عام وهو الاعتدال.

أما عن تعريف الاقتصاد من المنظور الإسلامي، فإنه منذ ظهور الدين الإسلامي لم يظهر تعريف صريح أو حتى لم تذكر كلمة اقتصاد، ولكن اتجه علماء الاقتصاد الإسلامي في العصر الحديث إلى وضع تعاريف له، فمنهم من عرفه على اساس الاصول النظرية والخطط والاساليب التنفيذية "بأنه مجموعة الأصول والمبادئ الاقتصادية التي جاء بها الإسلام في نصوص القرآن والسنة والأساليب أو الخطط العلمية والحلول الاقتصادية التي تتبناها السلطة الحاكمة"[2]، كما عرفه آخرون على اساس النشاط الاقتصادي بأنه "علم يعتني بقواعد النشاط الإنساني في الحصول على حاجاته المتعدد الضرورية والكمالية وعناصر الإنتاج والتداول والتوزيع وحقوق الأفراد الاقتصادية وحدود مصلحتهم تجاه مصلحة الجماعة".[3]

2/ تعريف النظام الاقتصادي الإسلامي:

تطلق كلمة (النظام) ويُقصد بها: مجموعة القواعد والأحكام التي تنظم جانباً معيناً من جوانب الحياة الإنسانية ويصطلح المجتمع على وجوب احترامها وتنفيذها[4].

ونظراً لأن الجانب الاقتصادي من الحياة يهم جميع شرائح المجتمع فقد تولت الشرائع السماوية بيانه وتنظيمه ، كما أن المجتمعات البشرية قد تعارفت على بعض المفاهيم والعادات التي يقصد بها تحقيق العدالة الاجتماعية في توزيع الثروات المالية .

ولما كانت الشريعة الإسلامية آخر الشرائع السماوية فقد اعتنت بهذا الجانب وأقرت العديد من القواعد والأحكام العامة والتفصيلية التي تبين أصول العلاقة المالية بين الأشخاص والأموال من جانب ، وبين الأشخاص بعضهم مع بعض فيما يتعلق بشؤونهم المالية من جانب آخر .

---

[1]- عبد الحميد ابراهيم سرحان، الاقتصاد في الاسلام، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة، 1987، ص7،8.

[2]- محمد شوقي الفنجري، المدخل الى الاقتصاد الاسلامي، دار ثقيف للنشر والتأليف، الطبعة الاولى، المملكة العربية السعودية،1972 ، ص57-58.

[3]- عبد الكريم عثمان، معالم الثقافة الاسلامية، دار اللواء، القاهرة،1871،ص 30.

[4]- عبد الله صعيدي، مفهوم النظام الاقتصادي في الاقتصاد الوضعي والفكر الاسلامي،مجلة اقتصادية،اوراق عمل151،العدد92،ص2.

ويختلف تعريف النظام الاقتصادي الإسلامي بحسب الجانب الذي نظر إليه المعرِّف فقد يعرفه بالنظر إلى أصوله التي يقوم عليها ومن ذلك تعريفه بأنه " مجموعة الأصول الاقتصادية العامة التي نستخرجها من القرآن والسنة، والبناء الاقتصادي الذي نقيمه على أساس تلك الأصول بحسب كل بيئة وكل عصر " [1] وقد يُعرَّف بحسب غايته وهدفه ومن ذلك تعريفه بأنه: " العلم الذي يوجه النشاط الاقتصادي وينظمه وفقاً لأصول الإسلام ومبادئه ". [2]

ولعل الأنسب في تعريف النظام الاقتصادي الإسلامي أن يُعرَّف بحسب حقيقته وجوهره ونستطيع تعريفه بناءاً على هذا الاتجاه بأنه :

"هو العلم الذي يتناول كيفية استخدام الوسائل غير المتعارضة مع المنهج الشرعي لحل المشكلة الاقتصادية بمنظورها الاسلامي".

ويتميز هذا التعريف بالآتي :

- انه قد وضع مفهوم علم الاقتصاد الاسلامي في موضعه الصحيح، حيث ركز على المنظور الاسلامي للمشكلة الاقتصادية، هذا المنظور الذي يميز هذا العلم عن قرينه الوضعي.
- انه يتيح قدر اكبر من المرونة لاستخدام الوسائل، فلا يستبعد منها الا ما يتعارض مع المنهج الشرعي، وبذا يترك المجال مفتوحا لمساحة اكبر من حرية الحركة بما يتفق مع مصالح واحتياجات المجتمع ويناسب ظروفه المتغيرة.
- انه امتد ليشمل سائر الاهداف المتوخاة من حل المشكلة الاقتصادية وليس فقط سد حاجات الفرد والمجتمع.
- انه لم يقصر الامر على دور الانسان المسلم في حل هذه المشكلة وانما اتسع ليشمل دور المجتمع ذاته.

3/ خصائص الاقتصاد الاسلامي:

يوجز البعض خصائص الاقتصاد الاسلامي في انها –كمقومات– تتلخص في الواقعية والاخلاقية تحقيقا للغايات، وسلوكا للطريق المنتهج.[3]

---

[1] – احمد العسال، فتحي احمد عبد الكريم، النظام الاقتصادي في الاسلام: مبادئه واهدافه،مكتبة وهبة، الطبعة الثانية، القاهرة،1980،ص15-16.

[2]– محمد شوقي الفنجري، المذهب الاقتصادي في الاسلام، مكتبات عكاظ، جدة،1981، ص 300 .

[3]– احمد النجار، المقومات الاقتصادية الاسلامية لمواجهة التحديات الايدلوجية، مجلة البنوك الاسلامية، العدد27، ديسمبر 1982،ص7.

وتعتبر هذه الخصائص مفتاح فهم الاقتصاد الاسلامي واطاره النظري المميز، وتتلخص فيما يلي:[1]

- الاعتقاد في الانسان المسلم الذي له تركيبة مختلفة، فهو متعاون مع غيره، بتحمل مسؤوليته الاجتماعية ويقدرها ويفهمها، وهو اخيرا ملتزم بعقيدة توجهه.
- عدم الاحتياج لتوافق المصالح، فالإسلام يعتبر ان ما بين السماوات والارض ملك لله تعالى، والانسان عارض اليد على مال الله (الاستخلاف) فيتعين استخدام هذا المال لصالح الجنس البشري كله.
- نسبية الملكية الخاصة، فهي ليست ملكية مطلقة الحدود. فاذا كان الاسلام يعترف بالملكية الخاصة ويقرها، الا انه يحدها بقيود ترتبط بكونها استخلافا فحسب لمال الله، فهي ملكية مرتبطة بالاستعمال المستمر لها، ودفع زكاتها، والاستخدام النافع لها، دون ثمة اضرار بالغير، وضرورة كون التملك مستندا لسبب شرعي، وان تدار دون تبذير او تقتير، ولغرض تأمين النفس بمنافع المال، مع شرعية تطبيق قانون الميراث الاسلامي.
- رفض تسلط المنتج او المستهلك، اذ ينظر الاسلام لاستغلال الموارد واستخدامها نظرة نسبية تقوم على اشتراط ان يكون ذلك رهنا بالإنصاف والقسط والعدل وليس لاستغلال الاخرين.
- محدودية مشروعات الدولة، فالاقتصاد الاسلامي يحكم نظامه المتوقع اطار يمثل مزيجا من نظام الثمن (الاسعار) والتخطيط في ان واحد. اذ يمكن الحفاظ على الحافز الفردي من النشاط مع وجود الشروط الاسلامية التي تحكم الملكية الخاصة، ومع ضمان تحقق الاثار الاجتماعية الايجابية الناتجة من توسيع قاعدة التوزيع الاجباري لكل زيادة في الدخل او الملكية...وهكذا، يكون النشاط الفردي هو القاعدة الاصلية التي تحكمها هذه الشروط التي ترسم مجال تدخل الدولة وحدوده.
- الارتكاز على المرونة والصرامة الشرعية، وهذا من منطلق وجود قواعد شرعية ثابتة ودائمة في الاسلام يتعين الالتزام بها بدقة في كل وقت وكل مكان، مع مرونة قواعد المعاملات لتناسب كل تجدد في متطلبات الحياة.

[1]- نبيلة سيد محمود، النظام المالي العام في الفكر الاسلامي، مذكرة ماجستير في الاقتصاد، كلية التجارة، جامعة عين شمس، القاهرة، 1988، ص11.

4/الركائز الاساسية للاقتصاد الاسلامي:

يقوم الاقتصاد الاسلامي على الركائز التالية:[1]

- توفير المناخ الاقتصادي والاجتماعي المناسب وذلك بإقامة السلام الاجتماعي، من خلال حكومة قومية تقوم على الشورى، وايجاد الاخوة والمساواة ونبذ العصبية ورعاية الضعفاء، والعلاقة الحسنة مع رعايا غير المسلمين.

وكذلك يوفر المناخ الاقتصادي الملائم من خلال عدالة توزيع الدخول، وتنظيم الاسواق والرقابة عليها، واقامة المرافق العامة وصيانتها.

- حل المشكلة الاقتصادية بمنظورها الاسلامي، فالإسلام يحض على الحد من الاستهلاك وزيادة الادخار في العديد من المواطن منها:

- "يا بني ادم خذو زينتكم عند كل مسجد وكلوا واشربوا ولا تسرفوا انه لا يحب المسرفين" (اية 31- سورة الاعراف).

- " انك ان تذر ورثتك اغنياء خير من ان تذرهم فقراء يتكففون الناس" (من اقوال الرسول صلى الله عليه وسلم).

كما يحض الاسلام على الاستثمار وزيادة التراكم الرأسمالي، حيث ان الاقتطاع الدائم من المال بالزكاة يمثل حافزا على تشغيله، (حتى لا تأكله الصدقة). كما ان تحريم الربا يدفع الاستثمار لمجال منتج. كما بحث الاسلام على العمل وزيادة الانتاج. قال رسول الله " صلى الله عليه وسلم":" اذا قامت الساعة وفي يد احدكم فسيلة، فان استطاع الا يقوم حتى يغرسها فليغرسها".

والمنهج الاسلامي يشجع على استصلاح الارض وتعميرها، ويربط حيازة الارض المستصلحة باستمرار تعميرها، (ليس لمحتجز فوق ثلاث) (بمعنى ان على المسلم الا يترك الارض بدون اصلاح لمدة اكثر من ثلاث سنوات والا تؤخذ منه).

- الاهتمام بتنمية الموارد البشرية والحضارية نظرا لمكانة الانسان الخاصة في الاسلام "وقد كرمنا بني ادم" (الاسراء- اية 70)، " لقد خلقنا الانسان في احسن تقويم" (التين – اية 4).

واهتمام الاسلام بإعداد المسلم ليتولى مسؤولياته في المجتمع الاسلامي قال الرسول " صلى الله عليه وسلم": "المؤمن القوي خير واحب الى الله من المؤمن الضعيف".

[1]- نبيلة سيد محمود، نفس المرجع السابق، ص13-14.

- ترشيد استخدام الموارد وخفض نفقات الانتاج بعدة اساليب منها: تحريم الربا فيخفض تكلفة الانتاج، الحث على عدم المبالغة في الربح للتقليل من ثمن حوافز الانتاج، والرغبة في الانتاج الكبير حيث لا يحكمه مبدأ اقصى ربح ممكن وانما اكبر منفعة جماعية، مع عدالة توزيع الدخل، وحرم الاسلام الاحتكار، والغى ربح الوسطاء والمخاطرة، ورفض التغرير بالمستهلك فوفر نفقات الدعاية والاعلان في جانبها الاكبر.

ثانيا: مفهوم النظام المالي الاسلامي.

ان الاقتصاد الاسلامي يحدد على العموم نظاما كاملا يصف نمطا معينا من السلوك الاجتماعي والاقتصادي لكل الافراد، وهو يتعامل مع مجموعة واسعة من القضايا، مثل حقوق الملكية ونظام الحوافز وتخصيص الموارد وانواع الحرية الاقتصادية ونظام اتخاذ القرار الاقتصادي والدور الملائم للحكومة، والغاية الاولى للنظام هي العدالة الاجتماعية والانماط المحددة لتوزيع الدخل والثروة وبالتالي يجب ان توضع السياسات الاقتصادية لتحقيق هذه الغايات.

1/ تعريف النظام المالي الاسلامي:

يمكن ان نعرف النظام المالي الاسلامي[1] بانه مجموعة الاحكام الشرعية التي وردت في القران والسنة النبوية فيما يتعلق بالأموال والملكية الخاصة وكيفية الحصول عليها وطرق ذلك، وكيفية التصرف فيها وبالمالية العامة وكيفية جباية الايرادات العامة من مصادرها المختلفة والمتعددة وكيف يتم انفاقها وفقا لأحكام الشريعة الاسلامية ومبادئ هذا النظام واحكامه التي بينتها الشريعة الاسلامية لو انها اخذت جملة لا مجزأة وطبقت بروح الاعتدال وهي من روح الاسلام وفسرت في غير جمود مراعية ظروف البيئة ومقتضيات المصلحة والضرورة لتأكد لنا انها صالحة لكل زمان ومكان لا تتصف بالجمود الذي وصفها به الملحدين.

لقد عني ائمتنا والسلف الصالح ببحث مصادر الشريعة وبينوا ادلة الاحكام بوجه عام ويشمل قسمين من الاحكام الشرعية – الاول احكام العبادات والثاني احكام المعاملات ولم يفرقوا في المعاملات بين المال الخاص والعام السبب في ذلك ان الاثنين يخضعوا لنفس الاحكام ولنفس المصادر- ورغم ذلك نجد ان بعض علماء وفقهاء السلف اظهروا الفروق بين المال الخاص والمال العام فيما يتعلق بحق الملكية وطرق الاستغلال والاثار الاجتماعية والاقتصادية والمالية ومدى تأثير كل منهما في الاخر.

[1]- عوف محمود الكفراوي، مرجع سابق، ص 15.

فالملكية الخاصة مصانة لها وظيفة اجتماعية وعليها تكاليف واجبة تؤدي لازدهار النشاط الاقتصادي وعدالة توزيع الدخل والثروة بين طبقات المجتمع. ومالية الدولة اي الوظيفة المالية للدولة الاسلامية تشمل استيفاء الحقوق المالية لبيت المال وهي جباية الفيء والصدقات على ما اوجبه الشرع نصا واجتهادا من غير عسف وتشمل النفقات وهي ما تستحق في بيت المال من غير سرف ولا تقصير فيه ودفعه في وقت لا تقديم فيه ولا تأخير ولا عدوان بين الملكيتين الخاصة والعامة ويحقق كل منها العدل والكفاية للفرد والمجتمع، كما ان الملكية العامة مستقلة عن ملكية الحاكم فلا حق للحاكم اماما كان ام غيره ان يتصرف فيها الا وفقا لقواعد الشريعة وان الاستيلاء على الاموال العامة نوع من السرقة اطلق عليه (الغلول) ففي القران الكريم قال تعالى (ومن يغلل يأت بما غل يوم القيامة) " ال عمران- الآية 161 وقال رسول الله صلى الله عليه وسلم:" من استعملناه على عمل فرزقناه فما اخذ فوق ذلك فهو غلول".[1]

2/العلاقة بين النظام الاقتصادي والنظام المالي في الدولة الاسلامية:

النظام المالي الاسلامي يعمل داخل نظام اقتصادي تحدد احكامه الشريعة الاسلامية، يبحث في استخدام الموارد المتاحة في انتاج اقصى ما يمكن من السلع والخدمات الحلال لإشباع الحاجات طبقا لأحكام الشريعة الاسلامية التي تنظم سلوك الانسان المستخلف في استخدامه للطبقات من الموارد المتاحة لإشباع حاجاته طبقا لأحكام الشريعة الاسلامية بما يحقق للملكية الخاصة الاستقرار والنمو وللمالية العامة للدولة الموارد اللازمة والكافية لإشباع الحاجات العامة بما يكفل الاستقرار الاقتصادي.

كما ان تأثير النظام المالي في اقتصاديات الدولة الاسلامية وتأثره بالحالة الاقتصادية حيث يرتبط النظام المالي الاسلامي بالمذهب الاقتصادي الاسلامي فيما يتعلق بالملكية الخاصة وما تؤديه من فروض وتكاليف وبمالية الدولة وكيفية حصولها على الايرادات العامة ومصادرها وكيف يتم انفاقها وفقا لأحكام الشريعة الاسلامية وهنا يظهر الترابط الوثيق بين النظام المالي بشطريه الخاص والعام وتأثيره في النظام الاقتصادي في الدولة الاسلامية والتأثر به، ويهتم هذا النظام المالي الاسلامي بالأدوات والسياسات المالية التي تتبعها الدولة الاسلامية لتحقيق اهدافها المالية والاقتصادية من كل من المال الخاص والمال العام وكيفية معالجة المشكلات المالية والاقتصادية اخذة في الاعتبار الاثار المالية المختلفة الناتجة عن تحصيل ايرادات الدولة وانفاقها طبقا لما تقتضي به احكام الشريعة الاسلامية، تبعا لمصادر ايراداتها من القطاع الخاص او العام واوجه انفاقها مع مراعاة البعد الاجتماعي الذي يؤدي الى التكافل الاجتماعي مع مراعاة ما يؤدي اليه ذلك من زيادة الانتاج وعدالة توزيع ثماره.

[1]- عوف محمود الكفراوي، نفس المرجع السابق، ص16.

وقد قام النظام المالي للدولة الاسلامية على اساس انفاق الايراد على مستحقيها كما حددها القران الكريم بالنسبة لمستحقي الزكاة والغنيمة والفيء والايرادات العامة غير المخصص لها مصارف محددة كالجزية وايرادات املاك الدولة على الحاجات الضرورية التي يحددها ولي الامر وتكون عادة في المؤونة، العتاد للجهاد وفي مصالح المسلمين العامة فالمبدأ المطبق هو اولوية الايرادات وليس اولوية النفقات كما هو مطبق في النظم المالية المعاصرة، ففي الدولة الاسلامية الايرادات تحصل اولا ثم تنفق في مصارفها الشرعية وفي حالات الضرورة يقوم ولي الامر بتدبير الاموال اللازمة لإزالة هذه الضرورة فقد عجل رسول الله صلى الله عليه وسلم تحصيل الزكاة وطلب التبرع من المسلمين بأموالهم الخاصة وفي عهود متأخرة اقترض الولاة بضمان بيت المال او بالتوظيف على المسلمين بقدر يسارهم.

وقد كان للإيرادات العامة المخصصة كالزكاة ميزانية مستقلة كما كان للخمس من الغنائم والفيء ميزانية اخرى تنفق على ما خصصت له وهو يختلف عن مصارف الزكاة، كما كانت هناك موارد لم يخصص لها نفقات معينة، وترك امر توزيعها للإمام، فتعدد الموازنات في الدولة الاسلامية وفقا لقواعد النظام المالي الاسلامي وبالتالي لم يأخذ هنا النظام بقاعدة وحدة الموازنة والمطبقة في المالية العامة المعاصرة.[1]

ومن خلال ما سبق ان الشريعة الاسلامية جاءت احكامها عامة كلية يمكن تطبيقها في كل زمان ومكان وافية بجميع الاحكام التي تحتاج اليها الامم في جميع نواحي الحياة ولم تنص على تفاصيل كل الجزئيات حتى لا تقيد الاجيال المقبلة بتطبيق معين قد لا يساعد على حل المشكلات المالية او الاقتصادية بالشكل والسرعة المطلوبة بل ترك النظام المالي حرية التصرف لولي الامر ما دام لم تخالف حكم شرعي.

3/عناصر النظام المالي الاسلامي:

يتكون النظام المالي من ثلاثة عناصر تشكل معا تنظيما ماليا متكاملا وهي:[2]

أ/ اهداف النظام المالي الاسلامي:

اذا نظرنا الى النظام المالي الاسلامي بالمقارنة بالنظم المالية التقليدية نجد ان النظام المالي في الدول المعاصرة يختلف من دولة الى اخرى وفقا لنظامها الاقتصادي ففي الدولة التي لا تتدخل في النشاط الاقتصادي تقتصر وظائفها على حفظ الامن والدفاع عن الوطن واقامة العدالة ويقتصر تداخلها على سد الثغرات التي تركها الافراد فمالية الدولة محدودة. اما في الدولة الاسلامية فان نظامها الاقتصادي والمالي فقد حددته الشريعة الاسلامية وبينت القواعد والاحكام الكلية التي يلتزم بها هذا النظام الاسلامي ولا يسوغ الاخلال

---

[1]- عوف محمود الكفراوي، نفس المرجع السابق، ص17.

[2]- بالاعتماد على : - رفعت المحجوب، المالية العامة: النفقات العامة، مرجع سابق، ص18-19.

- عوف محمود الكفراوي، مرجع سابق، ص 22،23.

بها، ولكنها في مواضع عديدة تركت قواعد التطبيق والفروع دون احكام ملزمة حتى يتمكن كل جيل من اتباع اساليب التطبيق التي تتفق والوضع الاقتصادي والمالي والاجتماعي فيه، وذلك دون الاخلال بالقواعد والاحكام الرئيسية تلك التي حددها كتاب الله وسنة رسوله صلى الله عليه وسلم والتي تقر الملكية الفردية وتحميها من كل اعتداء عليها وتقر بجانبها الملكية العامة التي لا غنى عنها للجماعة.

ب/ الادوات المالية التي يعتمد عليها النظام المالي الاسلامي لتحقيق الاهداف:

ان النظام المالي الاسلامي له نظام مختلف عن من ما هو موجود في النظم التقليدية لأنه ليس من وضع البشر فالملكية الخاصة فيه مصانة لا حد لها ما دامت تؤدي التكاليف الشرعية المفروضة عليها والملكية العامة تكون في الاموال التي لا يمكن ان تؤدي وظائفها كاملة الا اذا كانت مملوكة ملكية عامة وهي تعاون الملكية الخاصة على اداء وظائفها وتحرم احكام الشريعة الاسلامية عدوان احدى الملكيتين على الاخرى وتفرض احكام شديدة على كل من يعتدي على حقوق ملكية الغير ولا يحق الدولة ان تتدخل في الملكية الخاصة الا بشروط معينة تضمن حريتها وتقيم العدل الاجتماعي في الدولة الاسلامية.

كما تختلف النفقات العامة في الدولة الاسلامية عن الانفاق العام في الدول المعاصرة وعن القواعد التي يعتمد عليها في اعداد موازنتها فهي تطبق قاعدة (اولوية النفقات العامة) بينما تطبق الدولة الاسلامية قاعدة اولوية الايرادات العامة وفي ضوء ذلك يقوم بالإنفاق العام واشباع الحاجات العامة وتلجا لطرق خاصة في اشباع هذه الحاجات اذا لم تكف الايرادات المحصلة وحددت لذلك طرق خاصة بالدول الاسلامية .

ج/ الفن المالي او التنظيم المالي: سيتضح من الدراسة ان للنظام المالي الاسلامي اهداف مختلفة عن النظم التقليدية ونظامه يخالف في مبادئه وقواعده واثاره ما هو متبع في النظامين الرئيسيين اللذان يحكمان عالم اليوم ومن ثم نتيجة حتمية لذلك اختلاف الفن المالي في الدولة الاسلامية عن الدول المعاصرة.

المطلب الثاني: بيت مال المسلمين وموارده.

يعتبر بيت المال مؤسسة مالية إسلامية أشبه بخزينة الدولة في الوقت الحاضر ويرجع تكوينه إلى عهد الرسول الكريم (ص) وانه الخزينة المركزية في عاصمة الدولة الاسلامية، وقد حدد العلماء ما لبيت مال المسلمين وما عليه من حقوق والتزامات. ونحاول من خلال هذا المطلب التعرف علي بيت مال المسلمين وموارده.

اولا: التعريف ببيت المال ونشأته وتطوره.

كانت مهمة بيت المال الاشراف على ما يرد من أموال وما يخرج منه في اوجه النفقات المختلفة التي تتطلبها مرافق الدولة مع الاحتفاظ بمبلغ احتياطي كخزين لمواجهة الأحوال الطارئة. وعليه نحاول قبل ذلك التعرف على بيت المال ونشأته وتطوره.

1/ تعريف بيت المال:

بيت المال هو الجهة التي تتولى ادارة شؤون الدولة المالية من حيث الجباية والتخصيص والتنمية والحفظ.

ويعرف الماوردي ديوان بيت المال بانه:" موضع لحفظ ما يتعلق بحقوق السلطة من الاموال ومن يقوم بها من العمال".[1]

وقد اشار الى ذلك ايضا ابن خلدون في مقدمته حيث قال في بيان وظيفة بيت المال:" هي القيام على اعمال الجبايات وحفظ حقوق الدولة في الدخل والخرج واحصاء العساكر والموظفين وتقدير ارزاقهم وصرف اعطياتهم في اوقاتها والرجوع في ذلك الى القوانين التي يرتبها القائمون بتلك الاعمال وهي كلها مسطورة في كتاب شاهد بتفاصيل ذلك في الدخل والخرج مبني على جزء كبير من الحساب لا يقوم به الا المهرة من اهل تلك الاعمال ويسمى ذلك الكتاب بالديوان وكذلك مكان جلوس العمال المباشرين لها".[2]

مما قاله الماوردي وابن خلدون يتبين لنا ان بيت المال هو الجهة التي تتولى العناية والاشراف على شؤون الدولة الاسلامية المالية من حيث جمعها من مصادرها الشرعية وانفاقها في مصارفها المقدرة شرعا وتقدير الارزاق والعطايا واحصاء النفوس المستحقة للعطاء وتنمية اموال الدولة والمحافظة عليها والرقابة على انفاقها مع الالتزام في كل ذلك بالأحكام والقوانين المقررة شرعا بما يحقق المصلحة العامة للامة الاسلامية، وان عمل بيت المال في الاسلام هو شبيه بعمل وزارة المالية في ايامنا هذه.

2/ نشأة بيت المال وتطوره في الدولة الاسلامية:

كانت الاموال شحيحة في بدء عهد الدولة الاسلامية ولا تكاد تكفي حاجات الدولة والافراد وكان الرسول صلى الله عليه وسلم ينفق ما يأتيه من اموال الصدقات والغنائم والفيء اولا بأول ولا يؤخر تقسيم الاموال او انفاقها في وجوبها المستحقة شرعا وذلك لقلة المال حينئذ وشدة حاجة المسلمين. روي ابو داوود بسنده عن عوف بن مالك ان رسول الله صلى الله عليه وسلم" كان اذا اتاه الفيء قسمه في يومه فأعطى الاهل حظين واعطى العزب حظا".[3]

---

[1]- الماوردي، الاحكام السلطانية والولايات الدينية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1983،ص 199.

[2]- ابن خلدون، مقدمة ابن خلدون، دار احياء التراث العربي، الطبعة الرابعة، بيروت- لبنان، لم يذكر سنة الطبع، ص243.

[3]- ابو داود، سليمان بن الاشعث، سنن ابو داود، الجزء الثالث، دون تاريخ، حديث 2953، ص359.

نستنتج من ذلك انه لم يكن مال مدخر في عهد النبي صلى الله عليه وسلم، وقد عمل النبي عليه الصلاة والسلام على ايجاد نواه لبيت المال في الاسلام، فاستخدم من يكتب له الصدقات، ومن يتولى خرص النخل وكان يوزع الاموال على مستحقيها [1]مما يدل على ان قواعد بيت المال واحكامه قد وجدت فعلا في عهد النبوة. هذا وقد استمر الحال على ذلك مدة خلافة ابي بكر فكان اذا ورد المدينة مال من بعض البلاد احضر الى مسجد الرسول وفرق بين مستحقيه.

وفي خلافة عمر بن الخطاب رضي الله عنه اتسعت رقعة الفتوحات الاسلامية واستولى المسلمون على كثير من البلدان التي كانت خاضعة للفرس والروم وكثر عدد جند المسلمين ولم يكن من السهل ضبطهم بدون كتاب فأصبحت الحاجة ماسة الى استحداث ديوان لتحصى به الاموال واسماء الجند ومقدار الاعطيات فانشأ عمر ديوان بيت المال. يرى الماوردي ان اول من وضع الديوان في الاسلام هو عمر بن الخطاب[2]. ويذكر الامام الطبري ان وضعه له كان في السنة الخامسة عشر للهجرة.[3]

ويروي في سبب وضعه له ان ابا هريرة قدم عليه بمال من البحرين فقال له عمر ماذا جئت به؟ فقال خمسمائة الف درهم فاستكثره عمر وقال اطيب هو؟ قال نعم فقال: فصعد عمر المنبر فحمد الله واثنى عليه ثم قال ايها الناس قد جاءنا مال كثير، فان شئتم كلنا لكم وان شئتم عددنا لكم عدا. فقام اليه رجل فقال يا امير المؤمنين قد رأيت الاعاجم يدونون ديوانا لهم فدون انت لنا ديوانا. ويقال الذي اشار عليه بذلك هو الهرمزان، وقيل ان علي بن ابي طالب قال لعمر تقسم كل سنة ما اجتمع اليك من مال، ولا تمسك منه شيئا، وقيل ان عثمان قال: ارى مالا كثيرا يتبع الناس، فان لم يحصوا حتى يعرف من اخذ ممن لم يأخذ خشيت ان ينتشر الامر، فأشار عليه خالد بن الوليد ان يدون للناس ديوانا كما يفعل ملوك الشام، قيل فدعا عمر جماعة من شباب قريش، وامرهم ان يكتبوا الناس على منازلهم، وان يبدأوا بقرابة رسول الله الاقرب فالأقرب، وقد فضل عمر بين الناس في العطاء على قدر السابقة في الاسلام والقربى من رسول الله صلى الله عليه وسلم، وكان ابوبكر يرى التسوية بينهم في العطاء ولا يرى التفضيل بالسابقة لان الناس يستوون في المعاش واما اهل السابقة فأجورهم على الله.[4]

---

[1]- العسقلاني، ابو الفضل، فتح الباري بشرح صحيح البخاري، الجزء السادس، دار الفكر، بيروت، بدون تاريخ، ص177.

[2]- الماوردي، الاحكام السلطانية، مرجع سابق، ص 199.

[3]- الطبري، ابو جعفر محمد بن جرير، تاريخ الامم والملوك، الجزء الرابع، دار الفكر، بيروت، 1979، ص50.

[4]- الماوردي، مرجع سابق، ص200-201.

اما ديوان الاستيفاء وجباية الاموال فجرى على ما كان عليه بالشام والعراق فكان ديوان الشام بالرومية وديوان العراق بالفارسية فلم يزل امرهما جريا على ذلك الى زمن عبد الملك بن مروان فنقل ديوان الشام الى العربية سنة احدى وثمانين واما ديوان العراق فنقل الى العربية زمن الحجاج.[1]

مما سبق نعلم ان الاسباب التي ادت الى انشاء بيت المال في الدولة الاسلامية هي:

- اصبح للمسلمين جيش ثابت لم يكن قبل ذلك وانما كان الناس يدعون الى الجهاد حتى اذا انتهى القتال عاد الناس الى اعمالهم ولهم نصيب من الغنائم فكان لا بد من احصاء اسماء الجند وتقدير اعطياتهم فأصبحت الحاجة ماسة الى ايجاد ديوان بيت المال.[2]
- اصبح للدولة الاسلامية المترامية الاطراف موظفون من الولاة والقضاة والجباة يقومون بأعمال ثابتة ويأخذون عليها اجورا ورواتب فأصبحت الحاجة ماسة الى صرف رواتبهم لهم وتخصيص الاعطيات لهم.
- اصبح للدولة الاسلامية موارد ثابتة كالخراج المترتب على الاراضي التي تم فتحها وهو ايراد ثابت لبيت المال فأصبحت الحاجة ماسة لإيجاد مكان لحفظ الاموال ليصرف منه في المصالح العامة على مدار العام.
- دخلت تحت سلطان المسلمين دول وممالك كبيرة مما يستتبع قيام الدولة بخدمات واعمال تستلزم انفاقا.

ولهذه الاسباب مجتمعة اصبحت الحاجة ماسة لتأسيس ديوان بيت المال لحفظ الاموال واحصاء المستحقين وتوزيع الاموال عليهم وهذا ما اشار اليه كل من الامام الماوردي وابن خلدون.[3]

3/أهم وظائف بيت المال في الدولة الاسلامية:

من بين الوظائف مايلي:

- تقدير الايرادات العامة وبيان من تجب عليهم هذه الاموال وجبايتها من مصادرها الشرعية واحصاؤها والعناية بها وحفظها وفي ذلك يقول الامام الماوردي:"كل مال استحقه المسلمون ولم يتعين مالكه منهم فهو من حقوق بيت المال فاذا قبض صار بالقبض مضافا الى حقوق بيت المال سواء ادخل الى حرزه ام لم يدخل لان بيت المال عبارة عن الجهة لا عن المكان".[4]
- تقدير المصروفات والنفقات وبيان مستحقيها ثم صرفها في مصارفها الشرعية بما يحقق المصلحة العامة للامة.

---

[1]- الماوردي، نفس المرجع السابق، ص202-203.

[2]- الجويني، عبد الملك بن عبد الله، غياث الامم في التياث الظلم، دار الكتب العلمية، بيروت، 1997، ص241.

[3]- بالاعتماد على: - ابن خلدون، المقدمة، مرجع سابق، ص243.

- الماوردي، مرجع سابق، ص199.

[4]- الماوردي، الاحكام السلطانية، مرجع سابق، ص213.

وفي ذلك يقول الامام الماوردي:" فاذا صرف المال في جهته صار مضافا الى الخراج من بيت المال سواء خرج من حرزه او لم يخرج لان ما صار الى عمال المسلمين او خرج من ايديهم فحكم بيت المال جار عليه في دخله اليه وخرجه".[1]

➢ ادخار وحفظ المال الزائد عن حاجة المسلمين: فاذا فضلت حقوق بيت المال عن مصرفها فقد اشار بعض الفقهاء الى ان الفائض منها يدخر للنوائب والحوادث والطوارئ والحروب وهذا ما ذهب اليه الامام ابو حنيفة رحمه الله،[2] اما الشافعي فذهب الى انه يصرف في المصالح العامة للمسلمين ولا يدخر لان النوائب تعين فرضها عليهم اذا حدثت.[3]

اما متولي ديوان بيت المال فيقوم بالاختصاصات التالية:[4]

- مراقبة السجلات المالية للدولة وحفظها من غير زيادة تظلم بها الرعية او نقص لحق بيت المال ويثبت فيها ما قد يكون غير مثبت بعد ان يتحراه بدقة وعدل.
- يتأكد من ان عمال الدولة يقومون بتحصيل الايرادات وتوريدها الى بيت المال دون نقص او تأخير وانهم يقومون بتأدية الحقوق الى اصحابها وفقا للقواعد المعمول بها ويقوم كاتب الديوان بمحاسبة العمال على الايرادات والمصروفات فلا يخرج من الاموال الا ما علم صحته وهو يلزمهم برفع الحساب اليه.
- التحقق من الشكاوي الخاصة بالنواحي المالية والتي يقدمها المواطنون تظلما من العاملين لتحصيلهم ايرادات ازيد مما تفرضه القوانين والاحكام الشرعية او لعدم قيامهم بإعطاء الحقوق الى اصحابها كاملة في المواعيد المحددة.
- ارسال مفتشين للتفتيش على عمال الجباية والانفاق ومعاقبتهم ومحاسبتهم في حالة اخلالهم بواجباتهم.
- منع عمال الجباية والانفاق من قبول الهدايا لان قبولها يعد رشوة والسماح بها يدعو الى التهاون مع ارباب الاموال ويضع العمال موضع الشبهات.[5]

---

[1]- الماوردي ، نفس المرجع السابق، ص213.

[2]- الكاساني، علاء الدين ابوبكر بن مسعود، بدائع الصنائع في ترتيب الشرائع، الجزء الثاني، دار الكتب العلمية، بيروت، دون تاريخ، ص68-69

[3]- الجويني، غياث الامم، مرجع سابق، ص247.

[4]- الماوردي، الاحكام السلطانية، مرجع سابق، ص215،216.

[5]- شوقي عبده الساهي، مراقبة الموازنة العامة في ضوء الاسلام، الطبعة الثالثة، مطبعة حسان، القاهرة، 1983.ص119-120.

ثانيا: اهم موارد بيت المال في الاسلام.

تقسم موارد بيت المال في الاسلام الى قسمين: موارد دورية جارية متكررة: وهي التي تتسم بالدورية والانتظام ويتكرر ورودها في الميزانية العامة بانتظام وهي دعامة النظام المالي الاسلامي والمورد الرئيسي لبيت المال وتتكون من الزكاة و الجزية والخراج والعشور والضرائب.

و من موارد غير دورية وغير جارية متكررة: وهي التي لا تتسم بالدورية والانتظام ولا يتكرر ورودها في الميزانية العامة بانتظام وانما هي ايرادات استثنائية تحصل احيانا وتنقطع احيانا اخرى مثل الغنائم والفيء والقروض والتركات التي لا وارث لها والاموال التي ليس لها مستحق.[1]

وسنحاول التوضيح بإيجاز عن كل من هذه الموارد على حدة.

1/ الموارد الدورية الجارية المتكررة.

هي الموارد التي تتكر باستمرار في بيت المال وتدخله بصفة دورية ومنتظمة ونذكر منها:

1/1_ الزكاة:

تعرف الزكاة لغة: بالنمو والزيادة. فيقال: زكا المال او زكا الزرع، اي نما وزاد وكثر.[2]

وقد تعني كلمة الزكاة: المدح والثناء، قال تعالى:" فلا تزكوا انفسكم هو اعلم بمن اتقى"،[3] وقد تعني الزكاة ايضا: التطهر والطهارة، فيقال زكا فلان اي طهر من الدنس، اي كان المال المزكى به يطهر صاحبه، ويخلصه من تبعة الاثم ، والحرام المترتب على حبس اموال المستحقين، قال تعالى:" خذ من اموالهم صدقة تطهرهم وتزكيهم بها".[4]

وتعرف الزكاة اصطلاحا: بانها المال المقتطع والخارج في مصارفه.[5] ولقد وردت فرضية الزكاة في القران الكريم، والسنة النبوية والاجماع بصيغ متعددة منها:

- قال تعالى:" واقيموا الصلاة واتوا الزكاة واطيعوا الرسول لعلكم ترحمون".[6]
- وعن ابن عمر ان النبي صلى الله عليه وسلم قال:" بني الاسلام على خمس شهادة ان لا اله الا الله، وان محمدا رسول الله، واقام الصلاة، وايتاء الزكاة، وحج البيت من استطاع ايه سبيلا، وصوم رمضان".[7]

---

[1]- غازي عناية، المالية العامة والنظام المالي الاسلامي، الطبعة الاولى، دار الجيل، بيروت، 1990، ص158.

[2]- احمد عبد العزيز المزيني، الموارد المالية في الاسلام، الطبعة الاولى، ذات السلاسل للنشر، الكويت، 1994، ص125.

[3]- سورة النجم، الآية 32.

[4]- سورة التوبة، الآية 103.

[5]- احمد عبد العزيز المزيني، الموارد المالية في الاسلام، مرجع سابق، ص126.

[6]- سورة النور، الآية 56.

[7]- البخاري، صحيح البخاري، الجزء الاول، باب بني الاسلام على خمس ، ص16.

- ويقول ابن رشد:" واتفقوا على انها تجب على كل مسلم حر بالغ عاقل، مالك للنصاب ملكا تاما".[1]

ومما سبق فالزكاة ركن من اركان الاسلام الخمسة فرضها الله على المسلمين، تزكية لأموالهم وانفسهم، يتقربون بها اليه، يثاب فاعلها، ويعاقب تاركها، وهي حق معلوم في اموال الاغنياء، قد بين الشرع مقدارها، وجنسها، وموعدها، ووعائها. (وهذا ما سنتناوله بشيء من التفصيل في الفصل الخاص بالبدائل الشرعية لتمويل عجز الموازنة العامة في النظام المالي الاسلام باعتبار الزكاة اداة تمويلية).

2/1– الجزية:

تعريفها لغة: المكافاة على الشيء وقد تأتي بمعنى العقوبة والجزاء، فالجزاء يكون ثوابا ويكون عقابا.[2]

و يقول القاضي ابو يعلى:" الجزية مشتقة من الجزاء، اما جزاء على كفرهم بأخذها منهم صغارا واما جزاء على امساننا لهم لأخذها منهم رفقا".[3]

تعريفها اصطلاحا: مبلغ من المال يفرض على فئات معينة من اهل الذمة اما صلحا واما قهرا.[4]

هذا وتعد الجزية ضريبة مفروضة على رؤوس اهل الذمة على الذكور البالغين منهم القادرين على دفعها مساهمة منهم في مصاريف الدولة الاسلامية على المرافق العامة التي ينتفعون بها هم وغيرهم وكذلك يدفعونها مقابل توفير الحماية والرعاية لهم.

واما مقدارها فيعود لتقدير امام المسلمين في كل زمن مراعيا مقدرتهم على دفعها ومدى حاجة الدولة الاسلامية واكثر ما فرضت على الغني ثمانية واربعين درهما في السنة وعلى متوسط الغني اربعة وعشرين درهما في السنة وعلى محدود الدخل اثنا عشر درهما في السنة وتسقط الجزية بدخول الذمي في الاسلام او بموته.[5]

اما المراد باهل الذمة فيشمل جميع اصناف غير المسلمين فيعقد معهم عقد الذمة سواء كانوا من العرب ام من العجم وسواء كانوا من اهل الكتاب ام من عبدة الاوثان وذلك بناء على الواقع التاريخي حيث عومل جميع الناس من غير المسلمين معاملة اهل الذمة في الدولة الاسلامية علما بان اهل الذمة اليوم هم مواطنون بإقامة دائمة ويحملون جنسية الدولة الاسلامية.

---

[1]– احمد عبد العزيز المزيني، الموارد المالية في الاسلام، مرجع سابق، ص128.

[2]– جمال الدين ابن منظور، لسان العرب، الجزء الرابع عشر، دار صادر للطباعة والنشر، بيروت، دون تاريخ، ص146.

[3]– القاضي ابو يعلى محمد بن حسين الفراء، الاحكام السلطانية، الطبعة الاولى، دار الكتب العلمية، بيروت،1983،ص 153.

[4]– القرطبي، محمد بن احمد بن محمد بن رشد، بداية المجتهد ونهاية المقتصد، الطبعة السابعة، دار المعرفة، بيروت، 1985، ص323.

[5]– الكاساني، بدائع الصنائع، مرجع سابق، ص111–112.

3/1– الخراج: تعريفه لغة: الكراء والغلة.[1]

وتعريفه اصطلاحا: هو ما وضع على رقاب الارض من حقوق تؤدى عنها.[2]

واول ما فرض الخراج عمر بن الخطاب رضي الله عنه بسواد العراق بإجماع الصحابة. ذكر الامام ابو يوسف:" ان عمر بن الخطاب ارسل لسعد بن ابي وقاص قائلا: اذا اتاك كتابي هذا فانظر ما اجلب الناس عليك به الى العسكر من كراع ومال فاقسمه بين من حضر من المسلمين، واترك الارضين والانهار لعمالها ليكون ذلك في اعطيات المسلمين فانك ان قسمتها بين من حضر لم يكن لمن بعدهم شيء".[3]

هذا ويراعي في فرض ضريبة الخراج جودة الارض وخصوبتها ونوع المحصول وطريقة الري وقربها او بعدها عن الاسواق.[4]

4/1 – العشور:

تعريفها لغة: العشرة اول العقود وعشر: اخذ واحدا من عشرة وعشر القوم اخذ عشر اموالهم.[5]

تعريفها اصطلاحا: هو المال الذي يؤخذ من تجار اهل الحرب اذا دخلوا دار الاسلام.[6] والعاشر من نصبه الامام على الطريق ليأخذ الصدقات من التجار.[7]

مشروعيتها: ثبتت مشروعيتها بإجماع المسلمين زمن عمر بن الخطاب رضي الله عنه.[8] روى ابو داوود بسنده عن حرب بن عبيد الله عن جده عن ابيه قال: قال رسول الله صلى الله عليه وسلم:" انما العشور على اليهود والنصارى وليس على المسلمين عشور".[9]

ويذكر في سبب فرضها، ان ابا موسى الأشعري كتب الى عمر بن الخطاب رضي الله عنه: ان تجار المسلمين اذا دخلوا دار الحرب اخذوا منهم العشر قال: فكتب اليه عمر رضي الله عنه خذ منهم اذا دخلوا الينا العشر، وخذ من تجار اهل الذمة نصف العشر، وخذ من تجار المسلمين ربع العشر.[10]

---

[1]– ابن منظور، لسان العرب، الجزء الثاني، ص251.

[2]– ابو يوسف، يعقوب بن ابراهيم، كتاب الخراج، الطبعة الاولى، دار المعرفة، بيروت، 1979، ص23.

[3]– نفس المرجع السابق، ص23.

[4]– الماوردي، الاحكام السلطانية، مرجع سابق، ص 148.

[5]– ابن منظور، لسان العرب، الجزء الرابع، ص570.

[6]– ابو يوسف، كتاب الخراج، مرجع سابق، ص135.

[7]– احمد بن تيمية، السياسة الشرعية في اصلاح الراعي والرعية، الطبعة الثانية، دار الجليل، بيروت، 1988، ص36.

[8]– الكاساني، بدائع الصنائع، الجزء الثاني، مرجع سابق، ص 38.

[9]– ابو داود، السنن، الجزء الثالث، مرجع سابق، ص434، حديث 3046.

[10]– ابو عبيد القاسم بن سلام، كتاب الاموال، دار الفكر ، بيروت، 1988، ص566.

ويؤخذ العشر من تجار اهل الحرب من كل ما مروا به على العاشر وكان للتجارة وبلغت قيمته مائتي درهم فصاعدا، وان كانت القيمة اقل من مائتي درهم لم يؤخذ منه شيء، ولا يؤخذ منه مرة في الحول، الا اذا دخل دار الحرب ورجع لأنه يحتاج الى امان جديد.[1]

5/1- الضرائب:

اذا طرأت ظروف احتاج فيها المجتمع والدولة الاسلامية الى الاموال كان لولي الامر ان يحدد المبلغ الواجب تحصيله على ضوء ما تمليه الحاجات الضرورية للمجتمع، ثم يقوم بالتحصيل من كل فرد على حسب مقدرته ويساره وذلك بفرض الضرائب العادلة .

1/5/1- ادلة مشروعية الضرائب من الكتاب:

هناك آيات كثيرة تدل على مشروعية الضرائب نذكر منها:

قال تعالى:" ليس البر ان تولوا وجوهكم قبل المشرق والمغرب ولكن البر من امن بالله واليوم الاخر والملائكة والنبيين واتى على حبه ذوي القربى واليتامى والمساكين وابن السبيل والسائلين وفي الرقاب واقام الصلاة واتى الزكاة...".[2]

وجه الاستدلال بالآية الكريمة: قال اهل العلم: ان النص على كل من الانفاق والزكاة في اية واحدة قاطع بان كليهما يختلف عن الاخر، وانهما فريضتان مختلفتان. قال الامام القرطبي: قوله تعالى" واقام الصلاة واتى الزكاة" فذكر الزكاة مع الصلاة وذلك دليل على ان المراد بقوله تعالى" واتي المال على حبه" ليس الزكاة المفروضة لان ذلك سيكون تكرارا. واتفق العلماء على انه اذا نزلت بالمسلمين حاجة بعد اداء الزكاة فانه يجب صرف المال اليها. قال مالك رحمه الله: يجب على الناس فداء اسراهم وان استغرق ذلك اموالهم وهذا اجماع ايضا وهو يقوي ما اخترناه والله اعلم".[3]

فقوله تعالى واتي المال على حبه: استدل به العلماء على ان في المال حقا سوى الزكاة وبها كمال البر وهذا ارجح الاقوال والدليل ما رواه اهل السنن عن فاطمة بنت قيس قالت قال رسول الله عليه الصلاة والسلام" ان في المال حقا سوى الزكاة"[4] ثم تلا هذه الآية" ليس البر ان تولوا وجوهكم....".[5]

2/5/1- مشروعية الضرائب من السنة:

---

[1]- ابو يوسف، كتاب الخراج، مرجع سابق، ص133.

[2]- سورة البقرة، الآية 177.

[3]- القرطبي ، ابو عبد الله محمد بن احمد الانصاري، الجامع لأحكام القرآن، الطبعة الاولى، دار الكتاب العربي، القاهرة،1967،ص241.

[4]- الترميذي، ابو عيسى محمد بن عيسى، سنن الترميذي، الجزء الثاني، دار الفكر، بيروت، 1983، باب27، حديث654،ص 85.

[5]- القرطبي، الجامع لأحكام القرآن، مرجع سابق، ص 241.

ذكر العلماء مجموعة من الاحاديث التي تدعوا المسلمين الى التكافل والتراحم وان يقوم الاغنياء وذوو اليسار منهم بكفالة المحتاجين ومعونتهم وسد حاجاتهم منها قوله صلى الله عليه وسلم في اصحاب الصفة" من كان عنده طعام اثنين فليذهب بثالث ومن كان عنده طعام اربعة فليذهب بخامس او سادس".[1]

ومنها قول النبي عليه الصلاة والسلام:" من لا يرحم الناس لا يرحمه الله"[2] وعلق ابن حزم على هذا الحديث بقوله" من كان على فضلة ورأى المسلم اخاه جائعا عريان ضائعا فلم يغثه فما رحمه بلا شك وقال صلى الله عليه وسلم " المسلم اخو المسلم لا يظلمه ولا يسلمه".[3] قال الامام ابن حزم: من تركه بجوع ويعرى وهو قادر على اطعامه وكسوته فقد اسلمه[4]. قال صلى الله عليه وسلم" ترى المؤمنين في توادهم وتراحمهم وتعاطفهم كمثل الجسد اذا اشتكى منه عضو تداعى له سائر الجسد بالسهر والحمى".[5] فهذه الاحاديث وغيرها كثير توجب على القادرين من المسلمين كفالة المحتاجين منهم اذا لم تكف الزكوات لذلك الغرض وواجب الامام ان يتعهد المحتاجين فان لم يكن في بيت المال جعل كفالتهم في اموال الاغنياء وذلك بفرض الضرائب العادلة عليهم كما يقول العلماء.

3/5/1- مؤيدات الادلة من اقوال الصحابة في تشريع الضرائب:

قول الخليفة عمر بن الخطاب رضي الله عنه" لو استقبلت من امري ما استدبرت لأخذت فضول اموال الاغنياء فقسمتها على فقراء المهاجرين".[6]

كما قال علي بن الي طالب رضي الله عنه:" ان الله تعالى فرض على الاغنياء في اموالهم بقدر ما يكفي فقراءهم، فان جاعوا او عروا وجهدوا فبمنع الاغنياء وحق على الله تعالى ان يحاسبهم يوم القيامة ويعذبهم عليه".[7]

فقول عمر بن الخطاب وهو يومئذ امير المؤمنين وامام الامة حيث كان ينوي اخذ فضول اموال الاغنياء وقسمتها على الفقراء وفي هذا دليل على مشروعية الضرائب عند الحاجة اليها وان اخذها من الاغنياء وقسمتها على الفقراء موكول الى ولي الامر ما دامت الحاجات ماسة وليس في بيت المال ما

---

[1]- البخاري، محمد بن اسماعيل، صحيح البخاري، الطبعة الثالثة، الجزء السابع، دار ابن كثير، بيروت، 1987،ص 92.

[2]- نفس المرجع السابق، ص9.

[3]- مسلم، ابو الحسن مسلم بن الحجاج بن مسلم، الجامع الصحيح المسمى صحيح مسلم، الطبعة الاولى، دار احياء التراث العربي، بيروت، 1971،الجزء 16، حديث 2564، باب البر والادب والصلة،ص120.

[4]- ابن حزم، علي بن احمد بن سعيد، المحلى، الطبعة الاولى، دار الفكر، بيروت، لم يذكر سنة الطبع، ص157.

[5]- البخاري، صحيح البخاري، مرجع سابق، الجزء الثامن، ص12.

[6]- ابن حزم، المحلى، مرجع سابق، ص158.

[7]- نفس المرجع السابق، ص158.

يكفيهم ولم تف الزكوات ولا بقية الموارد بالفرض وهذا ما يفهم ايضا من بقية اقوال الصحابة ومن عملهم في مثل تلك الظروف.

4/5/1- موقف علماء المسلمين من فرض الضرائب:

لقد افتى علماء المسلمين في عصور مختلفة بوجوب امداد بيت المال بالمال اللازم عن طريق الضرائب التي يفرضها الامام العدل لدرء خطر او سد حاجة مع وجود العجز في بيت المال وشح الموارد اللازمة لتلبية النفقات ومما دفع العلماء الى هذا القول عدة اعتبارات اهمها:

- زيادة مسؤولية الدولة وارتفاع حجم الانفاق فيها بسبب رعايتها للصحة والتعليم واقامة الطرق اللازمة والمشاريع الاقتصادية ورعاية الامن ونفقات الدفاع المتزايدة والرعاية الاجتماعية وغير ذلك.
- ان مصادر الايرادات الاخرى غير الضريبية في الدولة الاسلامية من فيء وغنيمة وتبرع وخراج قد شحت بل وانعدمت لتغير الظروف والاحوال وانعدام تلك الموارد. ونتيجة لذلك فقد برزت حاجة الدولة الى المال وواجه علماء المسلمين تلك المشكلة بإصدار الفتاوى بجواز قيام الامام بفرض الضرائب العادلة على ذوي اليسار والقدرة المالية من المكلفين لمواجهة الطلب المتزايد في النفقات العامة التي عجزت الايرادات الاخرى عن تغطيتها.
- ان فرض الضرائب العادلة جاء تطبيقا لمبدأ التكافل الاجتماعي الذي نادى به الاسلام. فقد دعا الاسلام القادرين من المسلمين للقيام برعاية المحتاجين منهم وكفايتهم بما يحتاجونه من طعام وشراب ومسكن ولباس. واذا كان ذلك من واجبات الامام ولم يكن في بيت المال ما يكفي لسد حاجة الفقراء والمنكوبين والمشردين من المسلمين جاز لولي الامر ان يفرض الضرائب على القادرين من المسلمين لأداء هذا الواجب انسجاما مع قوله عليه الصلاة والسلام" مثل المؤمنين في توادهم وتراحمهم وتعاطفهم كمثل الجسد اذا اشتكى منه عضو تداعى له سائر الجسد بالسهر والحمى".[1]

مما تقدم يمكن استخلاص عناصر الضريبة في التشريع المالي الاسلامي بانها:

- فريضة مالية الزامية: والغالب ان تكون مالا نقديا يلزم بها الافراد والمؤسسات الانتاجية مقابل تمتعهم بالحقوق التي توفرها لهم الدولة الاسلامية وليست مقابل عائد معين.
- لابد في فرضها من مشاورة وموافقة ممثلي الامة حتى تكون بعيدة عن التعسف والظلم.
- ان الهدف من فرضها هو الانفاق في تحقيق المصالح العامة للمسلمين.

[1]- البخاري، صحيح البخاري، مرجع سابق، ص12.

ان المستعرض للنصوص الشرعية من الكتاب والسنة واقوال الصحابة وعلماء السلف يجد انه لا يباح لمؤسسة الحكم فرض الضرائب الا عند تحقق شروط معينة، وذلك لإبعاد الضرائب عن ظلم الحكام، ولكي لا يكون اخذ مال الناس دون وجه حق، ومن اهم تلك الشروط ما يلي:

- حالة الضرورة والحاجة: وهي الحالة التي تحتاج فيها الدولة الاسلامية للمال لينفق في المصالح العامة الضرورية، ولا يوجد مورد اخر يغني عن الضرائب، ومن تلك الضرورات التي يباح فرض الضرائب من اجلها حفظ الدين، والنفوس والنسل والعقل والمال، ويدخل ضمن ذلك حاجة المال للدفاع والامن، وتحقيق العدالة وسد حاجة الفقراء والمحتاجين، ورعاية الايتام والارامل وفتح الطرق، ومشاريع الري الضرورية، وغير ذلك من وجوه المصالح كبناء المدارس والمستشفيات ويظهر ذلك من النصوص الشرعية كقوله تعالى: "وجاهدوا اموالكم وانفسكم في سبيل الله"[1] وقوله صلى الله عليه وسلم" اطعموا الجائع وعودوا المريض وفكوا العاني– قال سفيان: العاني الاسير".[2]

- ان تراعي الدولة مبدأ ترشيد الانفاق العام وعدم اساءة استخدام المال العام. فلا يجوز ان تجمع الضرائب من الرعية ثم يتم هدرها وانفاقها في ما يحقق الشهوات والاهواء بل لابد من انفاقها في ما يحقق المصالح الضرورية للامة ويدفع عنها المفاسد والفتن وهذا واضح من كلام ائمة العدل والهدي ومنهم عمر بن الخطاب رضي الله عنه حيث يقول:" اني لا اجد هذا المال يصلحه الاخلال ثلاث: ان يؤخذ بالحق ويعطى في الحق ويمنع من الباطل، وانما انا ومالكم كولي اليتيم ان استغنيت استعففت وان افتقرت اكلت بالمعروف...ولكم علي ان لا اجتبي شيئا من خراجكم ولا مما افاء الله عليكم الا من وجهه ولكم علي اذا وقع في يدي ان لا يخرج مني الا في حقه".[3] وهذا ما اشار اليه العلماء ايضا حيث منعوا جباية الضرائب لتنفق في الامور الترفيهية والكمالية بل لابد من انفاقها في وجوه المصالح حسب الاهم فالاهم.

-ان فرض الضرائب مرهون بجباية الموارد المالية الاخرى في الدولة الاسلامية وعدم كفايتها سواء ما كان منها ثروات معدنية في باطن الارض، او موارد املاك الدولة، او غيرها من الموارد فاذا لم تف موارد الدولة المستغلة جميعها بمتطلبات الانفاق العام الضروري جاز بعدها لولي الامر ان يفرض الضرائب للوفاء بتلك المتطلبات، اما ان تفرض الضرائب والزكاة معطلة وموارد الدولة الاخرى غير مستغلة او مستغلة ولكن ليس لمصلحة الامة، فهذا لا يجوز لأنه خروج عن احكام الشرع وتوجيهاته وفيه تعطيل لفرائض مالية اوجبها الاسلام.

---

[1]- سورة التوبة، الآية 41.

[2]- البخاري، صحيح البخاري، مرجع سابق، الجزء السابع، ص87.

[3]- ابو يوسف، كتاب الخراج، مرجع سابق، ص117.

- العدل في جباية الضرائب ومراعاة المقدرة المالية للمكلفين: والعدل يقتضي المساواة بينهم في مقدار ما جبى منهم ما داموا متساوين في القدرة المالية ولابد ان تكون مساهمة كل فرد او مؤسسة منهم في الاعباء العامة تبعا لمقدرته وغناه وكذلك يجب ان يعفى من الضرائب الفقراء والمعدومون لعدم القدرة المالية لديهم وقد اعتبر الاسلام ملك نصاب الزكاة هو الحد الفاصل بين حد الغنى والفقر فمن يملك النصاب الزائد عن حاجته الاصلية فهو غني يملك القدرة على الدفع والا فهو فقير يستحق الاخذ من الزكاة مصداقا لقوله تعالى:" ويسالونك ماذا ينفقون قل العفو" [1]والعفو هو الفضل وما زاد عن الحاجات الاصلية.

-مشاورة ممثلي الامة واهل الحل والعقد: فلا يجوز للإمام ان يفرض الضرائب منفردا برايه وقراره بل لابد من مشاورة ممثلي الامة وخبرائها وذوي الاختصاص والراي فيها وموافقتهم على ذلك بعد التشاور والبحث لأنه لا يحل مال احد من الرعية الا للضرورة وهذا يعود لتقدير العلماء والمختصين الذين يعرفون مقدار حاجة الامة ومقدار ما يجب فرضه من الضرائب وذلك حسب الظروف والاحوال وذلك بناء على قوله تعالى:" وشاورهم في الامر". [2]

ومن كل ما سبق نجد ان الشريعة الاسلامية تجيز فرض الضرائب بعكس ما قد يعتقد البعض بان فرض الزكاة على المجتمع يمنع فرض الضريبة منعا للازدواج وهو خطأ كبير لانهم بهذا المفهوم يعتبرون الزكاة والضريبة امر واحد.

وهنا نجد انه من الضروري ان ننبه الى خطأ هذا الخلط الواضح بين امرين مختلفين، فالزكاة هي فريضة دينية وهي احد اركان الاسلام الخمسة، اما الضرائب فيقوم بفرضها الحاكم على الامة لإقامة المصالح العامة للمجتمع. ومقدار الزكاة مقدر بتقدير الشريعة لها لا يزيد ولا ينقص عن هذا المقدار كالعشر ونصفه بالنسبة للزروع والثمار وربع العشر بالنسبة للنقد وعروض التجارة كما ان لها مصارف خاصة بها حددها القران ولا يجوز الخروج عنها هذا بالإضافة الى ان الزكاة لا تلغى ابدا، اما الضرائب فليست محددة المقدار من قبل الشريعة فهي قابلة للزيادة والنقص بحسب الظروف وقد تلغى اصلا اذا انعدمت الحاجة اليها، ومن هنا يتبين ان الضرائب غير الزكاة من حيث مصدر التشريع ومن حيث المصارف والتقدير والدوام والاستمرار.

[1]- سورة البقرة، الآية 219.

[2]- سورة آل عمران، الآية 159.

2/ الموارد غير الدورية وغير الجارية المتكررة.

وهي عبارة عن ايرادات لا تتكرر باستمرار ولا تدخل الى بيت المال بشكل دوري ونوجزها فيما يلي:

1/2- الغنائم:

تعريفها لغة: من الغنم وهو الفوز بالشيء من غير مشتقة- وغنم الشيء فاز به.[1] وفي الاصطلاح:" اسم لما اصيب من اموال اهل الحرب واوجف عليه المسلمون بالخيل والركاب".[2] او هو "اسم للمأخوذ من اهل الحرب على سبيل القهر والغلبة".[3]

1/1/2- دليل مشروعية الغنائم من الكتاب:

قوله تعالى:" يسالونك عن الانفال قل الانفال لله والرسول".[4] وقوله تعالى:" واعلموا انما غنمتم من شيء فان لله خمسه وللرسول ولذي القربى واليتامى والمساكين وابن السبيل".[5] فالآية الكريمة تبين ان خمس الغنائم يوضع في بيت المال ويصرف لمن سمى الله في كتابه واربعة اخماسها يصرف للمقاتلين.

2/1/2- دليل مشروعية الغنائم من السنة: في الصحيحين عن جابر بن عبد الله قال: قال رسول الله صلى الله عليه وسلم:" اعطيت خمسا لم يعطهن نبي قبلي- الى ان قال: واحلت لي الغنائم ولم تحل لاحد قبلي".[6]

واما الاجماع: فقد قال الامام لبن تيمية:" لازالت الغنائم تقسم بين الغانمين من لدن رسول الله صلى الله عليه وسلم وحتى دولة بني امية وبني العباس".[7]

2/2- الفيء:

تعريفه لغة: الفيء مأخوذ من فاء بمعنى رجع. وسمي فيئا لان الله رده للمسلمين.[8]

تعريفه اصطلاحا: هو كل مال وصل من المشركين عفوا من غير قتال ولا بايجاف خيل ولا ركاب فهو كمال الهدنة والجزية واعشار متاجرهم.[9]

---

[1]- ابن منظور، لسان العرب، الجزء 12، ص443

[2]- الكاساني، بدائع الصنائع، مرجع سابق، الجزء7، ص113.

[3]- احمد عبد العزيز المزيني، الموارد المالية في الاسلام، مرجع سابق، ص105.

[4]- سورة الانفال، الآية 1.

[5]- سورة الانفال، الآية، 41.

[6]- البخاري، صحيح البخاري، مرجع سابق، الجزء 4، ص104.

[7]- ابن تيمية، السياسة الشرعية ، مرجع سابق، ص31.

[8]- نفس المرجع السابق، ص36.

[9]- الماوردي، الاحكام السلطانية، مرجع سابق، ص126.

1/2/2- مشروعيته من الكتاب: في قوله تعالى " ما افاء الله على رسوله من اهل القرى فلله وللرسول ولذي القربى واليتامى والمساكين وابن السبيل كي لا يكون دولة بين الاغنياء منكم".[1]

فقد بينت الآية الكريمة ان كل ما وصل للمسلمين بغير قتال فان مصيره الى بيت مال المسلمين ليصرف في المصارف التي ذكرها الله تعالى في كتابه وفي مصالح العامة للامة.

2/2/2- مشروعيته من السنة: فقد روي عن عمر بن الخطاب رضي الله عنه انه قال:"كانت اموال بني النضير مما افاء الله عز وجل على رسوله صلى الله عليه وسلم وكانت خالصة له وكان ينفق منها على اهله نفقة سنة وما بقي جعله في الكراع والسلاح".[2] هذا وقد اجتمعت الامة على ان الفيء من الاموال التي تستحق لبيت المال.

ويمكن ان يدخل تحت اسم الفيء: المال الذي تركوه فزعا من المسلمين، والجزية والخراج، والاموال التي يموت عنها من لا وارث له من اهل الذمة، ومال المرتد اذا قتل، وعشر تجارتهم.[3]

3/ الاموال التي ليس لها مستحق:

قال الامام الماوردي في بيان هذه الاموال: كل مال استحقه المسلمون ولم يتعين مالكه منهم فهو من حقوق بيت المال سواء دخل الى حرزه او لم يدخل، لان بيت المال عبارة عن الجهة ولا عن المكان".[4]

ويستند من قال بهذا القول الى حديث النبي صلى الله عليه وسلم" من ترك مالا فلورثته وانا وارث من لا وارث له اعقل عنه وارثه".[5]

ويدخل في الاموال التي ليس لها مالك معين تركة من لا وارث له حيث تنتقل هذه التركة الى ملكية بيت المال، وكذا سائر الاموال الضائعة التي لا يتعين لها مالك، مثل المال المعرض للضياع ولا يعرف صاحبه والودائع التي تعذر معرفة اصحابها سواء في ذلك العقار والمنقول.[6] ومن موارد بيت المال ايضا: الاوقاف التي لا متولي لها وذلك على شروط واقفيها اذا عرفت هذه الشروط.[7] ويعتبر ما يقدمه اهل البر والاحسان من تبرعات من ضمن ما يدخل في بيت مال المسلمين ويعتبر احد ايراداته.

---

[1]- سورة الحشر، الآية7.

[2]- البخاري، صحيح البخاري، مرجع سابق، الجزء 4، ص116.

[3]- احمد عبد العزيز المزيني، الموارد المالية في الاسلام، مرجع سابق، ص109.

[4]- الماوردي، الاحكام السلطانية، مرجع سابق، ص213.

[5]- البخاري، صحيح البخاري، مرجع سابق، الجزء 8، ص187.

[6]- الكاساني، بدائع الصنائع، مرجع سابق، الجزء2، ص68.

[7]- ابو حامد محمد بن محمد الغزالي، احياء علوم الدين، دار المعرفة، بيروت، بدون تاريخ، ص584.

المطلب الثالث: الايرادات والنفقات في النظام المالي الاسلامي.

ان الغرض الاساسي من الحصول على الموارد العامة في الدولة الاسلامية هو محاولة توفير ما تحتاج اليه المصلحة العامة من النفقات بالإضافة الى تأمين الافراد والجماعة وتحقيق اهداف المجتمع المتمثلة في السعي لحفظ مقاصد الشريعة. لذا قامت الشريعة الاسلامية بتخصيص بعض تلك الموارد العامة التي يجوز للدولة الاسلامية اللجوء اليها للإنفاق منها في اوجه معينة وقد ورد تحديد هذه الاوجه نصا، وتركت باقي الموارد المشروعة الاخرى لكي تعد مصرفا عاما على سائر المصالح العامة للدولة دون ان تقوم بتخصيصها.

اولا: الموارد المالية للدولة المعاصرة من وجهة نظر النظام المالي الاسلامي:

بعد هذا الاستعراض لاهم موارد الدولة الاسلامية وموارد الدولة الحديثة سابقا (في الفصل الاول من الباب الاول) كان لابد من التعرف على موقف التشريع الاسلامي من الموارد المالية للدولة المعاصرة بناء على المتغيرات والمستجدات الاقتصادية والمالية المعاصرة وبيان امكانية استفادة الدولة الاسلامية من تلك الموارد:

- بالنسبة لإيرادات ممتلكات الدولة في الاسلام فإنها تشبه الى حد كبير ممتلكات الدولة الحديثة حيث انها تتكون من قسمين هما:

- املاك الدولة الاسلامية العامة:" ملكية الجماعة": وهي الاموال التي تملكها الدولة الاسلامية ملكية عامة ويحق لجماعة المسلمين الانتفاع بها دون مقابل ومن واجب الدولة الاشراف عليها وتنظيم الانتفاع بها ومن امثلتها الطرق ومجاري الانهار والبحيرات والجسور والمساجد وينابيع المياه والمراعي العامة وذلك لقوله صلى الله عليه وسلم:" الناس شركاء في ثلاث: الماء والكلأ والنار" وفي رواية والملح.[1] وللدولة الاسلامية ان تستغل هذه الاملاك وتقيم عليها المشروعات العامة لمصلحة المسلمين.[2]

- املاك الدولة الاسلامية الخاصة: " ملكية بيت المال" وهي الاملاك التي تدر دخلا لبيت مال المسلمين وتتصرف فيها الدولة تصرف الافراد بأملاكهم الخاصة ولكن في نطاق المصلحة العامة للمسلمين ويدخل في هذا القسم اراضي الدولة الاسلامية والمصانع التي تملكها الدولة والبنايات والنقود والغابات والمناجم والمعادن ومنابع النفط والثروات التي تستخرج من البحار والانهار ويكون الدخل من منتجات هذه الاملاك سواء قامت الدولة ببيع منتجاتها او تأجيرها لمن يستغلها مقابل نصيب معين لبيت المال.

- اما بالنسبة للرسوم والضرائب" التوظيف": فهي من الامور الاجتهادية التي يجوز اللجوء اليها عند الحاجة كما سبق وذكرناها وذلك بعد الرجوع الى اهل الراي والاختصاص من المسلمين.

---

[1]- احمد عبد العزيز المزيني، الموارد المالية في الاسلام، مرجع سابق، ص102.

[2]- الكاساني، بدائع الصنائع، مرجع سابق، الجزء6، ص188.

- بالنسبة للمعونات الاجنبية: فلا يرى الشرع الاسلامي ما يمنع اصلا قبولها ما دامت غير مقيدة بشروط تتعارض مع المصلحة العامة للامة الاسلامية ولا تؤثر على الاستقلال السياسي وسيادة الدولة الاسلامية.
- اما بالنسبة للقروض العامة التي تعتبر احد المصادر التي تلجا اليها الدول المعاصرة لمواجهة العجز في ميزانيتها في العصر الحاضر، فالشريعة الاسلامية لم تحرم القرض او الاقتراض ، فالقرض اذا ما احسن اختيار مصدره واسلوب اصداره وطرق استخدامه فانه سيعود على الاقتصاد القومي بنتائج جيدة مما يساهم في تحقيق الاهداف الاقتصادية للمجتمع.[1] ولقد عرفت النظم المالية الاسلامية نظام لجوء الدولة الى الاقتراض كوسيلة او مورد غير عادي، اذا لم تكن موارد الدولة العادية كافية لتغطية الانفاق العام. فقد ذكر الماوردي:" لو اجتمع على بيت المال حقان وضاق عن كل واحد منهما جاز لولي الامر اذا خاف الفساد ان يقترض على بيت المال ما يصرفه"[2]، اذن فالقرض العام في اصله مشروع لتمويل احتياجات المجتمع التي يسبب ترك الانفاق عليها ضررا.

ان ما سبق لا يعني امكانية اللجوء الى الاقتراض العام في اي حال من الاحوال، حيث ان مشروعية الاقتراض ترتبط ارتباطا وثيقا بمسالة هامة، وهي موقف الاسلام من الفائدة ، فالشريعة الاسلامية تحرم الربا تحريما شديدا، ولا تقر اي معاملات تتم على اساسها، حيث يقول الله تعالى: "واحل الله البيع وحرم الربا".[3]

ثانيا: النفقات العامة في النظام المالي الاسلامي

ان النظام المالي الاسلامي يرى ان دور الانفاق العام يمكن ان يتعدى الامور الضرورية ليشمل تحقيق العديد من الحاجات الاخرى في المجتمع بل ان الامر يصل الى تحقيق الرفاهية الاقتصادية اذا ما توافرت لدى الدولة الاسلامية الموارد اللازمة لذلك، لذا وضع النظام الاسلامي العديد من القواعد والضوابط للنفاق العام مما يجعله اكثر انضباطا واكثر نفعا للمجتمع وهذا ما سنحاول التعرف عليه في هذا الجزء التالي:

1/ مفهوم النفقة العامة في الفكر الاسلامي:

ان اوضح تحديد للنفقة العامة في الفكر الاسلامي هو ما ذكره الماوردي اذ يقول:" وكل حق واجب صرفه في مصالح المسلمين فهو حق على بيت المال فاذا صرف في جهته صار مضافا الى الخارج من بيت المال سواء خرج من حرزه او لم يخرج لان ما صار الى عمال المسلمين او خرج من ايديهم فحكم بيت المال جار

[1]- حامد عبد المجيد دراز، مبادئ الاقتصاد العام، مرجع سابق، ص372.

[2]- الماوردي، الاحكام السلطانية، مرجع سابق، ص215.

[3]- سورة البقرة، الآية 275.

عليه".[1] ومن هذا النص نجد ان تحقيق المصالح العامة حق وواجب على بيت المال فاذا وجهت الاموال العامة الى تحقيق هذه المصالح بواسطة عمال الدولة كانت هذه الاموال نفقات عامة.

وبالاسترشاد بما اوضحه الماوردي من عناصر النفقة العامة فانه يمكن وبإجراء تعديل بسيط على تعريف النفقة العامة المقدم من علماء المالية في العصر الحديث التوصل الى تعريف للنفقة العامة في النظام المالي الاسلامي يناسب عصرنا الحالي بالإضافة الى التزامه لأحكام الشريعة، فتعرف باعتبارها "كم قابل للتقويم النقدي، يأمر بإنفاقه شخص من اشخاص القانون العام ، تحقيقا لمصالح المجتمع المحددة وفقا لأحكام الشريعة الاسلامية".

وبذلك نجد ان النفقة العامة في النظام المالي الاسلامي تتكون من ثلاثة اركان رئيسية:[2]

أ/ النفقة العامة كم قابل للتقويم النقدي: ان الركن الاول يتمثل في ان النفقة العامة تكون في صورة مال او نوعا من المال، ويعرف المال شرعا بانه:" كل ما له منفعة مباحة شرعا من نقد او عين او ارض او حيوان او زرع او ثروة وغير ذلك". فلا يشترط ان تكون مبلغا من النقود، وانما يكفي استخدام نوع من انواع المال أيا كان ذلك المال.

ب/ ان يكون الامر بالنفقة من اشخاص القانون العام: والركن الثاني يبين الصفة العامة للشخص القائم بالإنفاق، اي يجب ان يكون المال خارجا من ايدي عمال المسلمين اي الذين لهم الحق في التصرف في المال العام بإذن جماعة المسلمين، ويطلق عليهم في العصر الحديث اشخاص القانون العام، فلا يكفي ان يكون الانفاق من الاموال العامة كي يكون نفقة عامة بل لابد وان يكون ذلك بواسطة الامام او من ينوب عنه في ذلك.

ج/ ان تهدف النفقة العامة تحقيق صالح المجتمع في اطار الشريعة الاسلامية: والركن الثالث والاخير هو ضرورة ان تهدف النفقة الى اشباع احتياجات المجتمع وتحقيق مصلحة عامة مباحة شرعا تعود بالنفع على المواطنين. وبذلك فانه لكي تكون النفقة عامة صحيحة في النظام المالي الاسلامي فانه يجب ان تصرف على كل ما يجلب النفع للأفراد او يدفع الضرر عنهم في اطار من احكام الشريعة الاسلامية.

---

[1]- الماوردي، الاحكام السلطانية، مرجع سابق، ص342.

[2]- حسن صادق حسن، السياسة الاقتصادية في اطار النظام الاسلامي- الانفاق وضوابطه في الاقتصاد الاسلامي-، البنك الاسلامي للتنمية، المعهد الاسلامي للبحوث والتدريب، جدة، 1991، ص516،518.

2/ ضوابط وشروط النفقة العامة في النظام المالي الاسلامي:

لقد قامت الشريعة الاسلامية بوضع العديد من الضوابط والشروط التي يجب الالتزام بها عند القيام بالإنفاق العام، وسنقوم باستعراض كل منها فيما يلي:

الشرط الاول: ان يكون الانفاق في امر حلال، فان اي تصرف تقوم به الدولة الاسلامية لابد وان يكون في اطار من الشريعة الاسلامية بحيث يكون الهدف منه هو حفظ مقاصد هذه الشريعة ولا يتحقق ذلك الا بالالتزام بوجه عام بكل ما هو حلال والبعد عن كل ما هو حرام، وبالتالي فانه يجب على الدولة الاسلامية عند قيامها بإنفاق الاموال العامة الالتزام بالإنفاق على ما احله الله والبعد عن كل ما حرمه.

الشرط الثاني: ان يكون الهدف من الانفاق هو ارضاء الله سواء كان ذلك في حالة الرخاء او في حالة الشدة، فالدول تمر بها دورات من الرخاء والكساد و هي في كلا الحالتين يجب ان تستمر في الانفاق العام طبقا للحالة التي تمر بها، فتتوسع في حالة الرخاء، وتنكمش في حالة الكساد لكن دون امتناع عن اداء دورها في اشباع الحاجات الضرورية على الاقل.

الشرط الثالث: عند القيام بالإنفاق يجب مراعاة انه توجد بعض الموارد كالزكاة محددة المصارف التي لا يجوز الخروج عنها، وبذلك فانه لا يجوز للدولة اذا ما قامت هي بتولي جمع الزكاة والانفاق منها على المصالح العامة ان تنفقها على غير مصارفها الثمانية التي وردت بالآية الكريمة:" انما الصدقات للفقراء والمساكين والعاملين عليها والمؤلفة قلوبهم والغارمين وفي سبيل الله وابن السبيل فريضة من الله والله عليم حكيم".[1]

الشرط الرابع: يجب على الدولة عند القيام بالإنفاق العام مراعاة امر ضروري وهو ترتيب الاولويات، فيتم ترتيب النفقات العامة من حيث اولويتها على ضوء مفهوم الحاجة في النظام المالي الاسلامي الذي ينبني على معيار المصلحة العامة في الاشباع،[2] فيقول ابن تيمية في هذا الامر:" اما المصارف فالواجب ان يبتدئ بالاهم ثم المهم من مصالح المسلمين، لإعطاء ما يحصل للمسلمين به منفعة عامة".[3] وبذلك فانه تقع على الدولة مسؤولية مراعاة الاولويات عند قيامها بالإنفاق العام فتبدأ بالاهم ثم تنتقل الى ما يليه في الاهمية، فلا يقدم ما هو اقل اهمية على ما هو اكبر اهمية فلا يجوز ان تقدم الحاجيات على الضروريات ولا التحسينات على الحاجيات.

---

[1]- سورة التوبة، الآية 60.

[2]- حسن صادق حسن، الانفاق وضوابطه في الاقتصاد الاسلامي، مرجع سابق، ص515.

[3]- ابن تيمية، السياسة الشرعية ، مرجع سابق، ص73.

الشرط الخامس: يقوم الانفاق في النظام المالي الاسلامي على مبدأ الرشد الاقتصادي لما فيه من تحقيق لصالح المجتمع الاسلامي، فلقد نهت الشريعة الاسلامية عن التبذير في قوله تعالى :" لا تسرفوا انه لا يحب المسرفين"،[1] كما امر بالاعتذار بالاعتدال في الانفاق في الآية الكريمة:" والذين اذا انفقوا لم يسرفوا ولم يقتروا وكان بين ذلك قواما".[2] والآيتان السابقتان توضحان ان الانفاق يجب ان يتسم بعدم الاسراف وفي نفس الوقت بالبعد عن التقتير، وبذلك نجد ان التبذير والاسراف في المال ومن ضمنه المال العام منهي عنه ومحظور تماما بنص الآية.

قد يفهم البعض خطأ ان حث الشريعة الاسلامية على ترشيد الانفاق العام يعني بالضرورة تخفيضه، ولكن هذا الامر غير صحيح لان تخفيض الانفاق العام لا يؤدي بالضرورة الى ترشيده، بل ان ترشيد الانفاق العام قد يعني في بعض الحالات زيادته ان ظهرت ضرورة لذلك. فترشيد النفقة العامة في الاسلام يعني تبرير النفقة بما يحقق صالح المجتمع من وجهة نظر الشريعة، بمعنى ان ما يجب هو القيام بتخصيص الموارد المحدودة المتاحة للدولة في استخداماتها المحققة لأكبر قدر من العائد المعبر عنه بالمساهمة في تحقيق اهداف المجتمع الاسلامي.

وعلى هذا الاساس فانه يمكن التوصل الى ترشيد الانفاق العام في الدولة الاسلامية من خلال التحقق من ان ما يتم هو صرف المبلغ الملائم في المجال الملائم في التوقيت الملائم وبأفضل طريقة للاستخدام كل ذلك بهدف الوصول الى حفظ مقاصد الشريعة.

3/ موارد عامة لها مصارف محددة:

ان الشريعة الاسلامية قد خصصت بعض الموارد لأوجه انفاق معينة لا يجوز الحياد عنها، وهذه الموارد هي الزكاة ومصارف الغنائم والفيء التي ذكرناها سابقا، فتم تحديد مصارف الزكاة في الآية الكريمة: "انما الصدقات للفقراء والمساكين والعاملين عليها والمؤلفة قلوبهم وفي الرقاب والغرمين وفي سبيل الله وابن السبيل فريضة من الله والله عليم حكيم".[3] كما حدد الله تعالى في كتابه الكريم مصارف الغنيمة في قوله: "واعلموا انما غنمتم من شيء فان لله خمسه وللرسول ولذي القربى واليتامى والمساكين وابن السبيل".[4]

---

[1]- سورة الانعام، الآية 141.

[2]- سورة الفرقان، الآية، 67.

[3]- سورة التوبة، الآية 60.

[4]- سورة الانفال، الآية 41.

وحدد ايضا مصارف الفيء في قوله تعالى:" ما افاء الله على رسوله من اهل القرى فلله وللرسول ولذي القربى واليتامى والمساكين وابن السبيل كي لا يكون دولة بين الاغنياء منكم".[1]

وجعلت باقي الموارد تصرف في المصالح العامة للامة دون تحديد تلك المصالح وذلك ليكون لولاة امور المسلمين انفاق هذه الموارد في المصالح والمنافع العامة للامة الاسلامية حسب الظروف والاحوال مراعين في ذلك حاجات المجتمع مع الاخذ بعين الاعتبار الاهم فالاهم والاكثر ضرورة والاشد حاجة.

4/انفاق الموارد التي لم يخصص لها الشرع مصارف معينة:

من اهم الموارد التي لم يجعل لها الشارع مصارف معينة بل ان مصيرها الى بيت المال وتصرف في مصالح المسلمين العامة، الجزية والخراج والعشور المأخوذة من تجار اهل الذمة والمستأمنين، وكذلك خمس الغنيمة ومال من لا وارث له ومال جهل مالكه وكذلك الاموال المبعوثة بالرسالة الى الامام، فان جميعها محلها بيت مال المسلمين.

وتوزع النفقات حسب اهميتها فيبدأ بما يلي:[2]

- النفقات العسكرية: وتمثل اهم النفقات في الدولة الاسلامية بسبب ما كان يحيط بالدولة الاسلامية من اعداء سواء في الداخل ام الخارج مما اقتضى الاحتفاظ بجيش قوي مزود بالعتاد.
- نفقات الخدمات الاجتماعية: وتقسم الى الاقسام التالية:

- نفقات التكافل الاجتماعي: فقد الزم التشريع الاسلامي الدولة المسلمة ان تكفل لكل فرد حد الكفاية وهو الحد الادنى من المستوى اللائق للمعيشة بحسب ظروف الزمان والمكان .
- نفقات التعليم والثقافة والصحة: فقد اهتمت الدولة الاسلامية منذ نشأتها بالتعليم وحرص النبي عليه الصلاة والسلام على تعليم الصحابة الكتابة وفي عهد عمر كثرت الفتوح واسلمت الاعاجم واهل البوادي فامر ببناء المكاتب ونصب الرجال لتعليم الصبيان وتأديبهم.

- نفقات الخدمات الاقتصادية: (راس المال الاجتماعي).

هي تلك الخدمات التي تقوم بها الدولة لتحقيق اهداف اقتصادية ويدخل فيها بناء الجسور والسدود وشق القنوات وتامين مياه الشرب وشبكات المواصلات.

- مخصصات العمال والولاة والموظفين وهذه تشمل:

- عطاء امراء المسلمين، فيعطى الامام قدر ما يكفيه وعياله بالمعروف.
- رواتب الولاة والعمال والقضاة والموظفين وهؤلاء ايضا تكون نفقاتهم من بيت المال .

---

[1]- سورة الحشر، الآية 7.

[2]- ابو يوسف، كتاب الخراج، مرجع سابق، ص27.

المبحث الثاني: طبيعة الموازنة العامة في النظام المالي الاسلامي.

تمهيد:

لاشك ان اهمية اعداد الموازنة العامة تنبع من اهتمام الدولة بتنظيم نفقاتها، وايراداتها، وبشكل يؤدي الى التنسيق الكامل بين مختلف الخدمات والمرافق، والمفاضلة بين نوعيات الانفاق المختلفة، واجراء موازنة بين مختلف بنود الانفاق العام والايراد العام، حتى يكون بالإمكان تحقيق الهدف الاسمى لإعداد الموازنة في اشباع اكثر الخدمات ضرورة والحاحا، وفي ظل من التوازن الاقتصادي المنشود.

ان هذا التعريف الحديث للموازنة العامة ينطبق في مفاهيمه وعناصره على الموازنة العامة في الاسلام، ويلتقي معها في كثير من القواعد والاصول العامة التي تتناول تنظيم عناصر الموازنة الرئيسية، من ايرادات عامة ونفقات عامة وقواعد اعدادها. فضلا عن ذلك، سنرى تفوق المالية العامة الاسلامية في مجال اعداد الموازنة وتنظيمها، بأخذها لمبادئ، وقواعد، ومفاهيم تعتبر في هذه الايام حديثة، تحاول التشريعات المالية الحديثة تبنيها، وتطبيقها. ومن تلك القواعد على سبيل المثال: عدم وحدة الموازنة، وقاعدة التخصص فيها، وقاعدة عدم توازنها، وغيرها من القواعد والمفاهيم التي سنوضحها من خلال هذا المبحث.

المطلب الاول: ماهية الموازنة العامة في النظام المالي الاسلامي.

في هذا المطلب نقوم بمعالجة مفهوم الموازنة العامة في النظام المالي الاسلامي وعناصرها واهميتها، وحتى نلم بالخصائص والمفاهيم الاساسية التي يقدمها التصور الاسلامي في هذا الموضوع، نركز على ان المصدر الامثل والاساسي للتطبيق العملي للإسلام هو العصر النبوي والعصر الراشدي، محاولين في ذلك التطرق الى نشأة وتطور الموازنة العامة في التاريخ الاسلامي.

أولا: مفهوم الموازنة العامة في الاقتصاد الاسلامي.

لقد سبق وان عرفنا ان الموازنة العامة في الاقتصاد التقليدي هي عبارة عن تقدير وكذلك هي مرتبطة بفترة زمنية محددة، وهي ايضا تعبر عن اهداف الدولة الاقتصادية والاجتماعية، وارتباطها بالإيرادات والنفقات العامة، ولمعرفة مفهوم الموازنة في النظام المالي الاسلامي، فانه يتعين دراسة جوانب التعريف والخصائص سابقة الذكر.

1/ التقدير في الموازنة العامة:

اي توقع الايرادات والنفقات، وهذا امر متروك للاجتهاد في الدولة الاسلامية، الا ان هذه الموازنة كانت معروفة ومطبقة في عهد النبي صلى الله عليه وسلم والخلفاء الراشدين، فقد كان الرسول صلى الله عليه وسلم يكتب كل ما يرد اليه من ايرادات، وكان يجري تقديرا لها قبل ورودها، كان تقدير الايرادات ممثلا في

خرص الثمار، والخرص معناه التقدير بالظن، فقد كان حذيفة بن اليمام يتولى خرص الثمار، وكان الزبير بن العوام وجهم بن الصلت يكتبان اموال الصدقات، وكان عبد الله بن كعب الانصاري على خمس الغنائم.[1]

اما بخصوص النفقات فقد كان صلى الله عليه وسلم يحتفظ بسجلات بأسماء المسلمين وذرياتهم وكان يوزع الاعطيات طبقا لهذه السجلات. ثم عمل ابوبكر وعمر ومن بعدهم بنظام الخرص، وكان هذا النظام دليلا على وجود تقدير لبعض الايرادات في الدولة الاسلامية.

2/ الاعتماد في الموازنة العامة:

اي ان تعتمد التقديرات من طرف السلطة التشريعية، والسلطة التشريعية في الاقتصاد الاسلامي هم اهم الشورى، اي اهل الحل والعقد، ولكن الامور المالية في الاقتصاد الاسلامي تنقسم الى قسم حدده الشرع من جانب الايراد والنفقة، وقسم متروك للاجتهاد والنظر، فالقسم الاول يجب ان تتضمنه الموازنة كما شرع دون اجتهاد فيه، اما القسم الثاني فيشار فيه اهل الشورى، واذا اقر اهل الشورى الموازنة اعتبر ذلك اعتمادا لها. ومن هنا تبين ان الموازنة العامة في الدولة الاسلامية لابد لها من اعتماد من السلطة المختصة، ولكن هذا الاعتماد يكون وفقا لضوابط السياسة الشرعية في الاسلام.[2]

3/ ارتباط الموازنة العامة بفترة زمنية محددة:

كانت موارد الدولة الاسلامية في صدر الاسلام سنوية في جملتها، فهذه الزكاة مورد سنوي، وكذلك الحال بالنسبة للخراج والجزية.

وكذلك كان الحال بالنسبة للنفقات العامة، ومن هنا ارتبطت الموازنة العامة للدولة في الاقتصاد الاسلامي بمدة زمنية محدودة تمثلت في سنة.

4/ ارتباط الموازنة العامة بالأهداف الاقتصادية والاجتماعية.

الملاحظ ان الموارد العامة للدولة في الاقتصاد الاسلامي تؤدي دورا مهما في تحقيق الاهداف الاقتصادية والاجتماعية، هذه الزكاة لها دور مميز في حل المشكلات الاجتماعية من الفقر وغيرها وكذلك الحال بالنسبة للموارد الاخرى.

5/ ارتباط الموازنة العامة بالإيرادات والنفقات:

الموازنة العامة بعنصريها الايرادات والنفقات في الاقتصاد الاسلامي ترتبط بالدولة، واذا نظرنا ان الموازنة العامة تبرز بصورة منتظمة تقديرا للإيرادات والنفقات العامة، فإننا نجد ان الامام الماوردي قد ناقش تضمن الموازنة العامة للإيرادات والنفقات، حيث قال:" وان كان تقدير الاموال قاعدة، فتقديرها معتبر من وجهين،

[1]- خليفي عيسى، هيكل الموازنة العامة للدولة في الاقتصاد الاسلامي، دار النفائس، عمان، 2010، ص54.

[2]- سعد بن حمدان اللحياني، الموازنة العامة في الاقتصاد الاسلامي، مرجع سابق، ص31-32.

احدهما تقدير دخلها، وذلك مقدر من احد وجهين، اما بشرع ورد النص فيه بتقديره فلا يجوز ان يخالف، واما باجتهاد ولاه العبد فيما اداهم الاجتهاد الى وضعه وتقديره، ولا يسوغ ان ينقض، واذا ردت الى القوانين المستقرة ثمرت بالعدل وكان اضعافها بالجور ممحوقا، والثاني تقدير خرجها، وذلك مقدر من وجهين احدهما: بالحاجة فيما كانت اسبابه لازمة او مباحة. والثاني: بالمكنة حتى لا يعجز منها دخل، ولا يتكلف معها عسف"[1]، وقال ايضا:" والسابع: جباية الفيء والصدقات على ما اوجبه الشرع نصا واجتهادا من غير خوف ولا عسف، والثامن: تقدير العطايا وما يستحق في بيت المال من غير سرف ولا تقتير ودفعه في وقت لا تقديم فيه ولا تأخير".[2]

من خلال ما قاله الامام الماوردي يتضح ان الفكر الاسلامي عرف الموازنة العامة كأداة من ادوات التخطيط المالي من حيث انها اعتماد الايرادات والنفقات من السلطة التشريعية، وكذلك من حيث انها تعد كقائمة بتقدير الايرادات والنفقات العامة، وهذا ان دل على شيء فإنها تدل على سبق الفكر المالي الاسلامي في موضوع الموازنة.

ويجب الاشارة الى ان السبق في وجود الموازنة لا يعني الموازنة العامة المعروفة اليوم لأنها وليدة تقدم وتطور كبير في الفكر البشري، وانما نتكلم عن المبادئ الاساسية والاصول الجوهرية.

الا ان هذا لم يمنع وجود محاولات لتعريف الموازنة العامة في النظام المالي الاسلامي نذكر منها ما يلي: "بيان تقديري سنوي مفصل ومعتمد يحدد الايرادات والنفقات العامة التي تقوم بها هيئة عامة لتحقيق المصالح الشرعية في الدولة الاسلامية".[3]

ثانيا: اهداف الموازنة العامة في النظام المالي الاسلامي.

ان الموازنة العامة باعتبارها عنصر النظام المالي تحمل في طياتها اهدافا تسعى الى تحقيقها في مقدمتها تمكين الدولة من القيام بوظائفها العامة وتحقيق مصالح المجتمع. بالإضافة الى اهداف اخرى خاصة بها تخدم من خلالها النظام المالي، وليس في الاقتصاد الاسلامي ما يمنع الاخذ بهذه الاهداف، واهداف الموازنة العامة في النظام المالي الاسلامي تتمثل فيما يلي:

[1]- ابو الحسن علي الماوردي، تسهيل النظر وتعجيل الظفر، دار النهضة العربية، بيروت، 1981، ص178.

[2]- الماوردي، الاحكام السلطانية، مرجع سابق، ص18.

[3]- سعد بن حمدان اللحياني، الموازنة العامة في الاقتصاد الاسلامي، مرجع سابق، ص 33.

1/ اهداف سياسية:

وتتمثل هذه الاهداف في حفظ الامن الداخلي، من خلال استقرار الحكم الاسلامي، وارساء دعائمه، والعمل على اقامة وحفظ الخلافة، والجهاد، والأمر بالمعروف، والنهي عن المنكر، من خلال تمويل الجهات المختصة بهذه المهام.[1]

2/ اهداف اجتماعية:

فالموازنة تسعى الى ايجاد استقرار اجتماعي بما يضمن تحقيق تكافل اجتماعي، من خلال النهوض بالتعليم وكذلك الاهتمام بالصحة، وكذلك الاهتمام بالقضاء، وتوفير السكن الذي يعتبر اهم متطلبات المعاش.

3/ اهداف تخطيطية:

وتشمل تخطيط الموارد العامة، وتخطيط النفقات العامة، وتخطيط القوى العاملة، ويتضمن الهدف التخطيطي تخطيطا بعيدا، وتحديد البدائل وتحليلها ثم اختيار افضلها، وهو هدف مطلوب لأنه يساعد على ترشيد النفقات وكذلك ترشيد الطاقات المادية والبشرية.[2]

4/ اهداف رقابية:

تتمثل في رقابة على الاموال العامة في انفاقها وتحصيلها، وعدم تعرضها للضياع او السرقة او الاسراف والتبديد، وهو مبدأ مطلوب في الاسلام، يوافق مقصدا من مقاصد الشريعة الاسلامية وهو حفظ المال.

5/ اهداف ادارية:

ويتضمن هذا الهدف مراقبة اعمال الادارة الحكومية، والتأكد من ترابط الاموال العامة بالأهداف والاعمال الحكومية، وهو هدف يتضمن حسن توزيع الاموال العامة وفق الاولويات الشرعية التي لا تعرف الا بمعرفة الاعمال المراد انجازها.

ومن خلال ما سبق فان الموازنة العامة في الاقتصاد الاسلامي تساعد الدولة في تنفيذ سياستها العامة. ويمكن القول ايضا ان اهداف الموازنة العامة في النظام المالي الاسلامي قد تتشابه مع بعض اهداف الموازنة العامة في الاقتصاد التقليدي من حيث المبدأ الا انها تتميز وتنفرد عليها في اهداف اخرى.

---

[1]- محمد محمود حسن منطاوي ، الاطار العام للموازنة العامة في الدولة الاسلامية، مذكرة ماجستير، جامعة الازهر، القاهرة، 1990، ص61.

[2]- سعد بن حمدان اللحياني، الموازنة العامة في الاقتصاد الاسلامي، مرجع سابق، ص 39.

ثالثا: نشأة وتطور الموازنة العامة في الاقتصاد الاسلامي.

ان كون الموازنة العامة تنظيما ماليا لإيرادات ونفقات الدولة يعني.. وجودها مع قيام الدولة الاسلامية، فهي بمفهومها ومضمونها الاساسي نشأت في عهد الرسول صلى الله عليه وسلم، وخلفائه من بعده.

فالرسول صلى الله عليه وسلم كان سباقا في ارساء قواعد، وتنظيم الامور المالية لدولته الفتية، وكان يقدر احتياجاته المالية من الايرادات بل، وكان يحرص على تدوينها، كما هو الحال في تقدير وتدوين بنود الموازنة الحديثة. وكان يدون نفقاته المتوقعة والمنفذة في سجلات كثيرة، ويخصص لكل نوع من هذه النفقات موارده، وهذا هو جوهر الموازنة الحديثة.

فتقدير الايرادات العامة، وتدوينها اوكله صلى الله عليه وسلم الى نفر من الصحابة. فحذيفة ابن اليمان كان يتولى تقدير، اي خرص النخل، والزبير بن العوام وجهم بن الصلت مكانا يكتبان اموال الصدقات. وابو هريرة يتولى حفظ زكاة رمضان، ومروان بن الجدع الانصاري كان امين الرسول صلى الله عليه وسلم على سهمان خيبر، وعبد الله بن كعب الانصاري كان على خمس الغنائم، ومعيقيب بن ابي فاطمة كان يكتب المغانم. [1] وهذا يعني ان الرسول صلى الله عليه وسلم كان مطلعا على حجم الايرادات المتوفرة. وبالنسبة للنفقات العامة كان يدونها صلى الله عليه وسلم في سجلات معدة، ومنها سجلات تدون فيها اسماء المسلمين، وذراريهم حتى يوزع الاعطيات عليهم، طبقا لتلك السجلات والتي كانت ترتب ترتيبا ابجديا دقيقا تبعا للحرف الاول للاسم، وان تعددت الاسماء في الحرف الواحد، كان يراعى في الكتابة اسم الاب ثم اسم الجد.[2]

وقد روى ابو داود عن عوف بن مالك رضي الله عنه ان الرسول صلى الله عليه وسلم كان اذا اتاه الفيء قسمه في يومه، فأعطي صاحب الاهل حظين، واعطى الاعزب حظا، فدعينا، وكنت ادعى قبل عمار، فدعيت فأعطاني حظين، وكان لي اهل، ثم دعي بعدي عمار بن ياسر، فأعطى حظا واحدا.[3]

وهذا يعني عناية الرسول صلى الله عليه وسلم بالاحتفاظ بسجلات الانفاق تدون فيها اسماء المسلمين حسب الحروف الابجدية، سواء بالنسبة للاسم الاول، او الاب او الجد، وكذلك كانت هنالك سجلات انفاق تدون فيها اسماء المؤلفة قلوبهم، ومقدار اعطياتهم.[4]

---

[1]- غازي عناية، اصول الميزانية العامة في الفكر المالي الاسلامي- دراسة مقارنة-، الطبعة الاولى، دار جيل، بيروت،1989،ص13.

[2]- نفس المرجع السابق، ص14.

[3]- ابو يوسف، كتاب الخراج، مرجع سابق، ص36.

[4]- الكاساني، بدائع الصنائع في ترتيب الشرائع، مرجع سابق، ص45.

وكان الرسول صلى الله عليه وسلم يدخر جزءا من الإيرادات العامة، لمواجهة النفقات غير متوقعة،[1] كنفقات النوائب والمفاجآت، وكان امناءه على المال يحفظونه، جمعا وكتابة، وفي اماكن تواجد المال احيانا: كمراعي الابل، والغنم، ومخازن الحبوب و الثمار.

وكل هذا يعني الوجود الفعلي للموازنة العامة زمن الرسول صلى الله عليه وسلم وقد تابع خلفاءه من بعده، وعلى الاخص الخليفة عمر بن الخطاب رضي الله عنه تنظيمها، وضبطها في ظل من الاستحداث، والتوسعة، لتحقق موارد جديدة، وجعل العطاء سنويا بعد ان كان ينفق في وقت تحقق مورده.[2]

وكثيرا ما يقرر التشريع المالي الاسلامي ضبط وتنظيم شؤون الدولة الاسلامية المالية، وضمن ما هو شبيه بإعداد الموازنة بمفهومها الحديث. فالإمام النووي يقرر ان " على الامام ان يعتني بضبط المستحقين، ومعرفة اعدادهم، وأقدار حاجاتهم. بحيث يقع الفراغ من جمع الصدقات بعد معرفتهم او معها، ليتعجل حقوقهم، وليأمن هلاك المال عنده".[3]

رابعا: العلاقة بين الموازنة العامة وبيت المال في الاسلام.

سبقت الاشارة الى ان بيت المال في الاسلام هو الجهة التي تتولى العناية والاشراف على الشؤون المالية في الدولة الاسلامية وأن من بين وظائفه القيام على أعمال جباية الايرادات العامة وفق مصادرها الشرعية ثم تقدير المصروفات والنفقات وبيان مستحقيها واحصائهم وتقدير أعطياتهم مع الالتزام بالقوانين العادلة التي يرتبها القائمون بتلك الأعمال وكذلك حفظ الفائض من تلك الاموال وتنميتها وادخارها لوقت الحاجة.

اذا عرفنا هذا فإننا سنجد أن العلاقة وثيقة بين بيت المال من جهة والموازنة العامة للدولة من جهة اخرى خصوصا وأن الموازنة هي الخطة المالية السنوية التي تصدرها الحكومة بموافقة ممثلي الامة لتتضمن تقدير الايرادات العامة اللازمة لتغطية النفقات العامة وتوفير الاعتمادات اللازمة للقيام بالمشاريع النافعة في الدولة الاسلامية بقصد تحقيق الصالح العام ومن هنا يتبين أن الموازنة ما هي الا الخطة التي يعتمدها ويصدرها بيت المال لتنفيذ سياسات الدولة المالية سواء في تحصيل الايرادات وتقديرها أو في صرف النفقات اللازمة لتنفيذ الخطة الاقتصادية والاجتماعية للدولة علما بأن بيت المال في الاسلام هو أشبه ما يكون بوزارة المالية التي تقوم بإعداد الموازنة في الدولة المعاصرة ومن هنا يتبين لنا عمق العلاقة بين بيت المال والموازنة في الدولة الإسلامية.

---

[1]- غازي عناية، اصول الميزانية العامة في الفكر المالي الاسلامي، مرجع سابق، ص14.

[2]- نفس المرجع السابق، ص15.

[3]- الامام النووي، النفحة القدسية في شرح الأربعين النووية، الجزء الثاني، مكتبة الامام محي الدين النووي، ص337. على الموقع الالكتروني: http://www.islamspirit.com/play.php?catsmktba=2136 بتاريخ 2014/6/4.

أما الفرق بين الموازنة وبيت المال: فبيت المال ارتبط بالمكان خلافا للموازنة ولا يوجد شيء في الكتاب والسنة يحدد آلية عمل بيت المال انما تطور بيت المال من حيث الموارد والانفاق بتطور الدولة في الاسلام وبالتالي لا يوجد شكل محدد أو كيفية محددة لبيت المال.

وكذلك فان الموازنة العامة هدفها تخطيط الايرادات والنفقات من اجل الرقابة والمتابعة بينما بيت المال يهتم بالإيرادات الفعلية والنفقات الفعلية المتأتية وبالتالي فبيت المال أشبه ما يكون بوزارة المالية في ايامنا.

المطلب الثاني: مبادئ الموازنة العامة في النظام المالي الاسلامي.

يتفق مفكرو المالية العامة التقليدية والاسلامية على ان وضع قواعد لإعداد الموازنة العامة للدولة يهدف بالدرجة الاولى الى ضمان تسيير الرقابة على السياسة المالية للدولة، وضمان تحضير الموازنة بأسلوب اقتصادي مقبول، وبعيد عن الاسراف، مما يساعد بالتالي، على اداء الموازنة لدورها التنموي بحسن توظيف الاموال العامة، وانفاقها على نحو يضمن تنمية الموارد الانتاجية، وتحقيق التوازن الاقتصادي، والاجتماعي بالدرجة الممكنة.

و يتجلى تبلور قواعد اعداد الموازنة العامة في المالية العامة الاسلامية بصورة اوضح، واوسع واكثر فعالية، ويمكننا سرد هذه القواعد وتلخيصها في اربع: قاعدة السنوية، قاعدة التعدد، قاعدة التخصيص، قاعدة التوازن.

أولا: مبدأ السنوية.

يعتبر مبدأ السنوية اهم المبادئ التي تقوم عليها الموازنة العامة للدولة وكما سبق وان عرفنا بان مفهوم السنوية يعني ان تكون فترة الموازنة العامة التي تعد لها وتعتمد سنة.

لقد أخذت الموازنة العامة الاسلامية بمبدأ السنوية منذ 14 قرنا، حيث تمتد على مدى سنة هجرية، وكان يطلق على هذا المبدأ الحول حيث جاء في حديث الرسول صلى الله عليه وسلم قوله:" لا زكاة في مال حتى يحول الحول".[1]

واعتناق الفكر المالي الاسلامي لمبدأ السنوية نابع من ان هذا الاخير يتماشى وطبيعة الايرادات والنفقات الاسلامية، والدليل على ذلك:

[1]– محمد بن عبد الله بن ابراهيم الشباني، مالية الدولة على ضوء الشريعة الاسلامية، مرجع سابق، ص351.

1/ معظم الايرادات العامة للدولة الاسلامية سنوية:

فيما يتعلق بالإيرادات الاسلامية التي تقوم عليها السياسة الاسلامية فانه يتم تحصيل معظمها على اساس سنوي، فالزكاة فريضة مالية سنوية، وكذلك الجزية والخراج سنويان ايضا، حيث قال الماوردي فيهما: "الخراج والجزية يجبان بحلول الحول ولا يستحقان قبله".[1]

وكان الرسول صلى الله عليه وسلم ينفق على اهله من المال (مال الفيء) نفقة سنته ثم يأخذ ما بقي فيجعله مجعل مال الله،[2] وكان الرسول صلى الله عليه وسلم وخلفاءه يرسلون العمال لجمع الايرادات في بداية كل سنة، فقد ورد ان النبي صلى الله عليه وسلم لما صدر من الحج سنة عشر للهجرة وقدم المدينة حتى رأى هلال محرم (11هـ) بعث المصدقين الى العرب، وبعثهم الى كل ما اوطأ الاسلام من ارض يجمعون الصدقات ويواجهون بها الاحتياجات ويقدمون ما بقي الى الرسول صلى الله عليه وسلم.[3]

2/ معظم النفقات العامة للدولة الاسلامية ايضا سنوية:

ان النفقات العامة في النظام المالي الاسلامي كانت سنوية في مجملها، فالأعطيات في عهد ابي بكر كانت ثابتة في دوريتها، وجعل عمر بن الخطاب العطاء سنويا، وكان عمر يوزع الصدقات على مستحقي الزكاة سنويا، حيث قال لعامله على الصدقة:" ان بعثتك فاد اليها صدقة العام وعام أول".[4]

ولقد حدد الفقهاء مقدار ما يأخذه الفقير بما يكفيه لمدة سنة، حيث قال الامام الغزالي:" فلا يأخذن مالا كثيرا بل ما يتم كفايته من وقت اخذه الى سنة، فهذا اقصى ما يرخص فيه، حيث ان السنة اذا تكررت، تكررت اسباب الدخل".[5]

وعندما اراد عمر بن الخطاب رضي الله عنه تنظيم العطاء جمع الصحابة وقال:" ما ترون؟ فاني ارى ان اجعل عطاء الناس في كل سنة واجمع المال فانه اعظم للبركة".[6]

وعلى اعتبار ان الايرادات سنوية فيجب ان تكون النفقات سنوية، وهذا تأكيد لمبدأ سنوية الموازنة في الاسلام. ويقرر جمهور الحنابلة والمالكية سنوية العطاء للمحتاجين من اموال الزكاة.

---

[1]- الماوردي، الاحكام السلطانية، مرجع سابق، ص124.

[2]- البخاري، صحيح البخاري، مرجع سابق، الجزء الثامن، ص186.

[3]- خليفي عيسى، هيكل الموازنة العامة للدولة في الاقتصاد الاسلامي، مرجع سابق، ص54.

[4]- ابو عبيد القاسم بن سلام، كتاب الاموال، مرجع سابق، ص787.

[5]- ابو حامد محمد بن محمد الغزالي، احياء علوم الدين، مرجع سابق، ص224.

[6]- ابو يوسف، كتاب الخراج، مرجع سابق، ص44.

3/ استثناءات الخاصة بمبدأ السنوية:

ان مرونة التشريع الاسلامي في اقتضاء المصلحة العامة تقتضي الخروج على مبدأ سنوية الموازنة احيانا، فالزكاة يجوز اخراجها قبل حلول الحول، اذا اكتمل النصاب بل ولعاميين متتاليين، وبهذا يأخذ الحسن وسعيد ابن جبير والزهري ، وابو حنيفة، والشافعي، واحمد، واسحاق، وابو عبيد.[1]

ومن جهة اخرى يجوز تأجيل اخراج الزكاة، ولو اكتمل النصاب لعام مقبل او عامين.

ويستند الامام احمد على هذا الى ما فعله عمر بن الخطاب في عام الرمادة، حيث اجل اخذ الصدقات للعام الثاني، رفقا بالناس، ولما اصابهم من قحط ونقص في الثمرات.[2]

ويقرر ابو عبيدة جواز تأجيل الامام للصدقات من المواشي، اذا اقتضت الحاجة اليها، وعدم انقاصها.[3]

ولعل مرونة التشريع المالي الاسلامي في جواز الخروج على سنوية الموازنة العامة وجدت تطبيقا لها اخيرا في التشريعات المالية الحديثة، حيث اجازت هذه التشريعات ذلك، كما هو الحال بالنسبة للمشروعات الانمائية الكبيرة، حيث يستغرق تنفيذها العديد من السنوات،[4] وكما هو الحال بالنسبة لميزانية الدورة الاقتصادية التي تكتفي بتحقيق توازن الموازنة على مدار الدورة الاقتصادية بدلا من التوازن السنوي.

ثانيا: مبدأ التعدد.

ان طبيعة الفكر المالي الاسلامي لا تتفق مع مبدأ وحدة الموازنة التي نادى بها الفكر المالي التقليدي والتي تعني ضرورة ادراج جميع ايرادات الدولة ومصروفاتها في وثيقة واحدة، وسبب ذلك ان كل ايراد من الايرادات التي يعتمد عليها النظام المالي الاسلامي مرتبطة بوجه معين يصرف فيه، وبالتالي لا يجوز جمع اموال الزكاة الى غيرها من الايرادات الاخرى مثل الجزية والخراج وغيرها لان لكل ايراد مصرفا معينا،[5]

هذا ما قاله ابو يوسف " ولا ينبغي ان يجمع مال الخراج الى مال الصدقات والعشور".[6]

وبالتالي فان الفكر المالي الاسلامي اعتمد على قاعدة تعدد الموازنات وهي قاعدة مشتقة من فكرة التخصيص التي تهدف الى تحقيق التنمية الاقتصادية ورفع كفاءة استخدام المال العام، وضمان مكانة خاصة لنفقات الضمان الاجتماعي.

---

[1]- غازي عناية، اصول الميزانية العامة في الفكر المالي الاسلامي، مرجع سابق، ص28.

[2]- نفس المرجع السابق، ص28.

[3]- ابو عبيد القاسم بن سلام، كتاب الاموال، مرجع سابق، ص779-780.

[4]- يوسف ابراهيم يوسف، النفقات العامة في الاسلام، دار الكتاب الجامعي، القاهرة، 1980، ص491.

[5]- خليفي عيسى، هيكل الموازنة العامة للدولة في الاقتصاد الاسلامي، مرجع سابق، ص81.

[6]- ابو يوسف، كتاب الخراج، مرجع سابق، ص80.

ولعل ما يتفق مع طبيعة الايرادات الاسلامية وجود موازنات متعددة مثل ان توجد موازنة الزكاة، وموازنة اخرى للخراج، وموازنة اخرى للغنائم وهكذا، ولكن ومع هذا كله فان هناك خلاف قائم بين المفكرين الاسلاميين في موضوع وحدة الموازنة وتعددها .فهناك من يؤيد فكرة تعدد الموازنات، بضرورة اعداد موازنة خاصة لكل نوع من انواع الايرادات، وهناك من يعارض ذلك بحيث توضع جميع الايرادات والنفقات في موازنة واحدة، فلا تباين بين المصارف المالية لكل من الزكاة والخراج والفيء والجزية وخمس الغنائم.

ومما يجب الاشارة اليه ان بعض الايرادات الاسلامية لم تعد موجودة في عصرنا هذا مثل الغنائم والفيء وغيرها، وبالتالي فالراي الارجح ان نكتفي بموازنتين فقط، اولهما للزكاة وثانيهما للإيرادات الاخرى مع وجود مرونة في الاخذ بهذه القاعدة او الخروج عنها تحقيقا لمصلحة المجتمع.

كما يجب الاشارة الى ان السياسة المالية الاسلامية تقوم على مبدأ المالية المحلية اي جباية الايرادات الاسلامية بأنواعها، وانفاقها بصفة اساسية على المناطق التي تم الجباية منها، اي انفاق الموارد المحصلة محليا.

وفي حالة تحقيق فائض في احد الاقاليم فيتم ارساله الى بيت مال الدولة ليقوم بتوزيعه على الاقاليم الاخرى الاكثر احتياجا.

ومن خلال ما سبق يمكن ان نستنتج ما يلي:[1]

- تبني الفكر المالي الاسلامي لمبدأ تعدد الموازنات.
- عدد الموازنات مرتبط ارتباطا وثيقا بنوع الايراد الذي تم تناوله وكيفية انفاقه.
- ضرورة اعداد موازنات محلية لكل منطقة على حدة، ولكل نوع من انواع الايرادات.

ثالثا: مبدأ التخصيص.

تقوم الموازنة في النظام المالي الاسلامي على مبدأ التخصيص، والذي يعني تخصيص ايرادات معينة لأوجه انفاق محددة، ويعتبر الفكر المالي الاسلامي له السبق على الماليات العامة الحديثة في الاخذ بهذا المبدأ ويظهر ذلك جليا في تخصيص ايرادات الزكاة لكفاية المصارف الثمانية المذكورة في القرآن الكريم وبالتالي جرى تخصيصها في موازنة الضمان الاجتماعي، والدعوة الى الله، وضمن موازنة مستقلة تماما من الناحيتين الادارية والمالية عن الموازنة العامة الاساسية. كما خصصت ايرادات الخمس لبعض المصارف المحددة في القرآن الكريم، وكذلك ايرادات الفيء لنفقات بعض المصالح الاخرى.[2]

وكذلك فقد شملت قاعدة التخصيص الموازنة الاقليمية، حيث جرى تخصيص ايرادات الزكاة في اقليم معين لإنفاقها داخل الاقليم ذاته، وعدم ترحيلها الى الموازنة المركزية.

---

[1]- خليفي عيسى، هيكل الموازنة العامة للدولة في الاقتصاد الاسلامي، مرجع سابق، ص84.

[2]- غازي عناية، اصول الميزانية العامة في الفكر المالي الاسلامي، مرجع سابق، ص32.

وكذلك تخصيص ايرادات الزكاة المركزية داخل اقليمها، وكذلك تخصيص كل اقليم بفيئه ايرادا وانفاقا.

كما اخذ الفكر المالي الاسلامي بمبدأ عدم التخصيص فيما يخص الايرادات الاخرى غير محددة المصارف، بل ان مصرفها هو المصالح العامة للمسلمين. حيث يرى ابو يوسف ويقول:" ان الفيء لا يخمس، بل يصرف كله في مصالح المسلمين"،[1] وقال ابو عبيد كذلك:" عن الفيء يكون للناس عامة ولا خمس فيه"،[2] وعلى ذلك فكل الايرادات المتمثلة في الفيء هي الايرادات العامة الاخرى تنفق على كافة النفقات العامة دون تخصيص ايراد ما لنفقة معينة.

ولعل قاعدة التخصيص في اعداد بنود الموازنة تحقق اغراض المالية العامة الاسلامية والتقليدية على حد سواء في استحداث التنمية الاقتصادية، وفي كفاءة استخدام المال العام ،وذلك ضمانا من الشارع الاسلامي، لتحقيق الكفاية والعدالة في بعض بنود، واغراض الانفاق العام، و على رأسها نفقات الضمان الاجتماعي.

رابعا: مبدأ التوازن.

ان المتتبع لتاريخ الفكر المالي الاسلامي يدرك انه لم يكن يلتزم بمبدأ توازن الموازنة بل كان احتمال العجز والفائض قائما فيها، ففي عهد النبي صلى الله عليه وسلم كانت الايرادات اقل من النفقات، وبالتالي كان يضطر الى الانفاق بأكثر من الإيرادات، اي يجد نفسه مضطرا لإحداث عجز في الموازنة، وكان الرسول صلى الله عليه وسلم يعالج هذا العجز اما ب:

تحصيل بعض الايرادات مقدما قبل حلول ميعاد استحقاقها، كما كان يحدث احيانا من تعجيل الزكاة، ومنها تعجيل الرسول صلى الله عليه وسلم صدقة عمه العباس سنتين يقول عليه الصلاة والسلام:" انا كنا قد احتجنا فتعجلنا من العباس صدقة ماله سنتين".[3]

او عن طريق الاقتراض من الافراد حتى يجيء المال العام، فيقوم بسداد القرض، وقد اتبعت طريقة الاقتراض ايضا في عهد عمر بن عبد العزيز.[4] ولما جاء عمر بن الخطاب كثرت الاموال نتيجة الفتوحات الاسلامية، وزيادة الضرائب وحدث الفائض في بيت المال. ولقد اختلف الفقهاء في تصريف هذا الفائض :

---

[1]- ابو يوسف، كتاب الخراج، مرجع سابق، ص81.

[2]- ابو عبيد القاسم بن سلام، كتاب الاموال، مرجع سابق، ص285.

[3]- نفس المرجع السابق، ص777.

[4]- يوسف ابراهيم يوسف، النفقات العامة في الاسلام، مرجع سابق، ص278.

1/ رأي الامام الشافعي:

ولقد نادى بالتوازن في الموازنة، ودعا الى التوسع في الانفاق العام سواء عن طريق المزيد من العطاء او التوسع في خدمات الصالح العام، فهو بالتالي يدعو الى عدم الادخار للنوائب.

2/ رأي الامام ابو حنيفة:

لقد رأى ابو حنيفة ادخار الفائض في بيت المال لما ينوب المسلمين من حادث، اي استخدام الفائض كاحتياطي لسنوات العجز، فهو يرى ان التوازن بين الاجيال المختلفة والسنوات المختلفة.[1]

3/ رأي الامام الماوردي:

يرى الامام الماوردي تفضيل فائض بالموازنة، ويحذر من حدوث العجز وبخصوص التصرف في فائض الموازنة فانه يطرح رأيين بشأن التصرف فيه: رأي الشافعي الذي يدعو الى زيادة النفقات العامة في مجال التنمية الاقتصادية، وراي ابي حنيفة الداعي الى تكوين احتياطي سائل حتى لا يتم تكليف الممولين اعباء جديدة اذا دعت الحاجة مستقبلا.

اما ما يخص العجز في الموازنة فان الماوردي يقترح معالجة العجز من خلال تطبيق عدة سياسات منها:

- ضغط المصروفات غير الضرورية مع عدم تأجيل المصروفات الحتمية.
- تكليف المسلمين بما يعم ضرره، اي فرض ضرائب جديدة في حالات الازمات وايضا اللجوء الى القروض العامة.

وما يجب الاشارة له ان مبدأ التوازن في الموازنة العامة الاسلامية يتحقق في ظل التوازن الاقتصادي والاجتماعي، فلا مانع من احداث اختلال مقصود بالعجز او بالفائض حسب مصلحة المجتمع، لان الايرادات الاسلامية تتوقف معظمها على النفقات العامة، اي ان النفقة هي التي تحدد الايراد العام ولو ترتب عن ذلك حدوث حالة العجز، طالما ان النفقة في حدود المصلحة، وليس هناك اسراف في الانفاق العام، وتبين ذلك من التطبيق العملي في عهد الرسول صلى الله عليه وسلم عند قلة الايرادات وعهد عمر بن الخطاب عند كثرة الاموال.

خامسا: المحلية (اللامركزية).

فهذا المبدأ يقابل ظاهرة المركزية المالية. وتعني اعطاء سلطة تحديد النفقات وتحصيل الايرادات لبيت المال بالعاصمة الا ان الفكر الاسلامي يأخذ بديلا عنه من خلال مبدأ المحلية (اللامركزية) فلا يسجل في الموازنة العامة الا صافي المحليات.

[1]- غازي عناية، اصول الميزانية العامة في الفكر المالي الاسلامي، مرجع سابق، ص34.

فأهل كل بلد من البلدان احق بصدقتهم وبإيراداتهم ما دام فيهم من ذوي الحاجة واحد فما فوق وان اتى ذلك على جميع صدقاتهم حتى يرجع الساعي ولا شيء معه منها. والمركزية في التحصيل والانفاق أدت الى عدة مشاكل منها التضخم، ازدحام المدن، زيادة حدة المشاكل التوزيعية والانفاق في مناطق جغرافية محددة كالعاصمة.[1]

ولقد أرسى المشرع المالي الاسلامي قواعد الاقليمية في التنفيذ لبنود الميزانية العامة وضمن ما يسمى باللامركزية الآن، فانشأ دواوين الموارد والمصارف، فكان هناك الديوان المركزي لبيت مال المسلمين تسجل فيه مصادر الايرادات واوجه واصحاب النفقات. وكذلك دواوين الاقاليم وهي الدواوين اللامركزية، كل اقليم له ديوانه يمثل ميزانيته وضمن ابواب لكل باب مصادره ومصارفه.

فهناك بيت مال خاص بالخراج لكل ولاية يسمى ديوان الخراج يحصل الاموال وينفقها في مصارفها، وهناك ديوان الجزية، وديوان الغنائم، وديوان الضوائع ومصرفها فقراء المسلمين.

وقد قسم الخليفة عمر بن الخطاب رضي الله عنه الديوان الى عدة اقسام هي:

- ديوان الخراج: ويختص بموارد ونفقات الخراج والجزية.
- ديوان الزمام والنفقة: ويختص بموارد ونفقات الجند.
- ديوان الاقطاع.
- ديوان المعادن.
- ديوان الجند: ويختص بأسماء الجند ورواتبهم.

وكان على رأس كل ديوان رئيس ويشرف على الرؤساء مفتشون يسمون المراجع او النظار.[2]

واتجهت الدول الكبرى في ايامنا الحالية الى اللامركزية في اعداد الموازنة لما لها من آثار ايجابية وبالنظر الى أهمية الدور الذي تؤديه الزكاة كإحدى اهم الايرادات العامة في تنمية الخدمات ومدى الحكمة من فرض توزيعها محليا ومنع خروجها حتى تكفي محلها اجتماعيا وتنمويا.

[1]- محمود حسين الوادي، زكريا احمد عزام، المالية العامة والنظام المالي في الاسلام، الطبعة الاولى، دار المسيرة، عمان، 2000، ص324.

[2]- غازي عناية، اصول الميزانية العامة في الفكر المالي الاسلامي، مرجع سابق، ص57.

المطلب الثالث: أنواع الموازنة العامة في النظام المالي الاسلامي.

بعد التحليل السابق يمكن تصور عدة تقسيمات للموازنة العامة في النظام المالي الاسلامي، فهناك من أعطى تصور ثلاث موازنات وآخر تصور يقوم على أساس وجود موازنتين مستقلتين .

أولا: التقسيم الثنائي لموازنة الدولة الاسلامية.

يقوم النظام المالي الاسلامي على اساس وجود ميزانيتين مستقلتين كل منهما ذات موارد معينة تواجه بها نفقات معينة.

1/الموازنة العامة الاساسية:

وهي التي تواجه كل النفقات العامة، والتي تسد حاجات المسلمين العامة لكافة المسلمين، تتمثل مواردها في عائد ممتلكات الدولة من خراج، وجزية وضرائب اخرى على غير المسلمين، فضلا عن 8% من الغنائم.

وفيما يلي صورة مبسطة للميزانية العامة الاساسية في الاسلام:

الجدول رقم (4-1): الميزانية العامة الاساسية في الاسلام.

الايرادات	النفقات
اولا- الايرادات العادية:	**اولا- النفقات العادية:**
ايرادات املاك الدولة.	نفقات الرئيس الاعلى واعطيات اصحاب رسول الله.
الخراج.	اجور ومرتبات.
الجزية	مشتريات من السلع والخدمات.
العشور- الضرائب الجمركية.	سائر ما يتطلبه تحقيق المصلحة المتكررة، ونفقات المرافق المنتظمة.
خمس الغنائم	**ثانيا- النفقات غير عادية:**
خمس الركائز والمستخرج من البحر	نفقات الحرب.
ثانيا- ايرادات غير عادية:	نفقات التعمير لما خربته الحرب.
الهبات والاموال التي لا مالك لها	نفقات الطوارئ.
التوظيف	نفقات الوفود.
القروض العامة	نفقات التحويلات الى ميزانية الضمان الاجتماعي.
الوقف	

المصدر: محمود حسين الوادي، زكريا احمد عزام، المالية العامة والنظام المالي في الاسلام، مرجع سابق، ص324.

2/ موازنة الضمان الاجتماعي:

هي التي تختص بجانب محدد من الحاجات العامة، يتمثل في نفقات الضمان الاجتماعي الى جانب نفقات الدعوة الى الله. وتتمثل مواردها اساسا في ايرادات الزكاة الى جانب 12% من الغنائم، وكذلك الاعانات المقدمة من قبل الموازنة العامة الاساسية، وخاصة في حالة قصور موارد الزكاة عن مصارفها او تضاعف نفقاتها.

وفيما يلي صورة مبسطة عن ميزانية الضمان الاجتماعي:

الجدول رقم:(4-2): ميزانية الضمان الاجتماعي والدعوة الى الله تعالى.

الايرادات	***النفقات***
1) الزكاة.(ويدخل فيها العشور بالنسبة للمسلمين). 2) خمس الغنائم. 3) التحويلات في الميزانية العامة الاساسية.	نفقات تحقيق اغراض الضمان الاجتماعي. نفقات الدعوة الى الله تعالى.

المصدر: محمود حسين الوادي، زكريا احمد عزام، المالية العامة والنظام المالي في الاسلام، مرجع سابق، ص324.

ثانيا: التقسيم الثلاثي لموازنة الدولة الاسلامية.

فيما يلي نموذج لثلاثية الموازنة العامة للدولة في النظام المالي الاسلامي:

1/ موازنة الرعاية الاجتماعية:

هي موازنة تشمل في جانب الايرادات الزكاة على الاموال المتداولة (الصناعية والتجارية)، والزكاة على الدخول الزراعية، والركاز، والعشور من المسلم والخمس من الفيء والغنائم وبنفس الاسلوب تعد حسابات الجزية من اهل الذمة.

أما في جانب المصروفات يحتل الجانب الاكبر الرعاية الاجتماعية للفقراء والمساكين وابن السبيل والغارمين كما تتضمن اجور العاملين. ولكل اقليم موازنة يرحل الفائض منها لأقرب اقليم يحتاج الى الموازنة المركزية التي تسد من هذا الفائض، حل من عجز في محليات اخرى. او ترجع الى الميزانية الثالثة لتأخذ ما يسد العجز بالتوظيف. وتخصص موازنة مركزية لجوانب الاستخدامات التي لها الصفة السياسية بالمؤلفة قلوبهم وفي سبيل الله.

وفيما يلي صورة مبسطة عن موازنة الرعاية الاجتماعية المكونة من موازنة الزكاة المحلية، موازنة الجزية واهل الذمة، وموازنة الزكاة المركزية.

الجدول رقم (4-3): موازنة الزكاة المحلية.

الموارد العامة	النفقات العامة
زكاة الاموال.	الفقراء
زكاة التجارة.	المساكين
زكاة الزرع.	العاملون عليها
زكاة الركاز.	الرقاب
العشور من المسلم.	الغارمون
الخمس من الفيء والغنائم	ابن السبيل

المصدر: محمود حسين الوادي، زكريا احمد عزام، المالية العامة والنظام المالي في الاسلام، مرجع سابق، ص321.

جدول رقم (4-4): موازنة الجزية واهل الذمة.

الموارد	المصارف
جزية النقود:	الفقراء والمساكين.
جزية التجارة.	العاملون عليها.
جزية الزروع.	
جزية الركاز.	
العشور من الذمي.	

المصدر: محمود حسين الوادي، زكريا احمد عزام، المالية العامة والنظام المالي في الاسلام، مرجع سابق، ص322.

جدول رقم (4-5): موازنة الزكاة المركزية.

الموارد	المصارف
فائض الموازنات المحلية.	المؤلفة قلوبهم
التوظيف (حالة زيادة العجز عن الفائض)	في سبيل الله
	عجز الموازنات المحلية.

المصدر: محمود حسين الوادي، زكريا احمد عزام، المالية العامة والنظام المالي في الاسلام، مرجع سابق، ص322.

2/ موازنة بيت المال:

وتشمل أعمال الدولة من موارد بيت المال وهي على النحو التالي:

أ/ جارية: كالعشور من الحربي والجزية كبدل للجندية والثمن العام والرسوم.

ومصارفها الجارية هي الاجور والمرتبات والانفاق الجهادي والمستلزمات السلعية والخدمية التي تلزم للأجهزة الادارية الحكومية المختلفة.

ب/ تحويلية: في جانب الايرادات تشتمل على التبرعات وتركة من لا وارث له والمعونات من الخارج ومصارفها اعانات لمحدودي الدخل وسداد القروض واعانات استثمارية واعانات للخارج للاغاثة، للمنكوبين.

ج/ استثمارية: ومصارفها الاستثمارية التي تقوم بها الدولة مساندة للقطاع الخاص، بما لا يريده ولا يقدر عليه او يحتكره من فروض الكفاية التي تحتاجها الامة.

ومواردها الثمن الخاص وفائض الهيئات الاقتصادية والمعادن الظاهرة والخراج.

وفيما يلي صورة مبسطة عن شكل موازنة بيت المال:

جدول رقم (4-6): موازنة بيت المال.

الموارد	المصارف
ايرادات جارية:	**نفقات جارية:**
الجزية مقابل الجندية	اجور ومرتبات
العشور من الحرب	نفقات جهادية.
الثمن العام	مستلزمات سلعية.
الرسوم	مستلزمات خدمية.
ايرادات تحويلية:	نفقات جارية متنوعة.
تركة من لا وارث له	**نفقات تحويلية:**
تبرعات داخلية.	اعانات لمحدودي الدخل.
تبرعات خارجية.	سداد القروض
ايرادات استثمارية:	اعانات استثمارية
الثمن الخاص.	اعانات خارجية.
فائض الهيئات الاقتصادية_	**المصالح العامة:**
المعادن الظاهرة-	نفقات استراتيجية
الخراج.	نفقات استثمارية.
العجز:	**الفائض:**
المسدد من ميزانية الاستقرار	المرحل لميزانية الاستقرار.

المصدر: محمود حسين الوادي، زكريا احمد عزام، المالية العامة والنظام المالي في الاسلام، مرجع سابق، ص322-323.

3/ موازنة الاستقرار:

يرحل اليها فائض موازنة المصالح لصرفه على التحسينات او ابقائه كاحتياطي للمستقبل.

وقد اخذ بموازنة الاستقرار هذه برأي الحنفية الذين يرون ادخار الفائض لا انفاقه. اما المالكية فيتركون تقرير ذلك للإمام بما يتناسب مع المصلحة العامة للدولة.

وأما اذا حدث عجز في الموازنتين السابقتين فهو يسدد عن طريق التبرعات والقروض الحسنة واخيرا التوظيف.

وفيما يلي صورة مبسطة عن موازنة الاستقرار على الشكل التالي:

الجدول رقم (4-7): موازنة الاستقرار.

الموارد	المصارف
الفائض: عند حدوث زيادة في موازنة المصالح. التبرع القروض (للديون دون الانفاق) التوظيف.	**رصيد:** **العجز:** سواء من موازنة المصالح او الرعاية.

المصدر: محمود حسين الوادي، زكريا احمد عزام، المالية العامة والنظام المالي في الاسلام، مرجع سابق، ص323.

ثالثا: الحساب الختامي.

بعد الانتهاء من السنة المالية تقوم دوائر الدولة الاسلامية بإعداد الحساب الختامي. فتكلف كل هيئة محلية بعمل حسابها الختامي ويجمع في المركز ليظهر الحساب الختامي المجمع. ويظهر الحساب الختامي النتائج المالية للسنة الماضية وما بها من فائض او عجز.

فهو بيان بالمصروفات الفعلية والايرادات الفعلية وفي بعض الاحيان يلحق به بيانات عامة عن المركز المالي للدولة عن السنة المالية المعد عنها الحساب الختامي.

وبعد مراجعته من جهاز الرقابة المركزي يعرض على اهل الشورى لإقراره ومناقشته والاستفادة منه في اعداد الموازنات القادمة، وكثيرا ما كان يناقش الحساب الختامي في موسم الحج.

وهكذا فإننا نرى ان النظام المالي الاسلامي غني بالقواعد التي تضمن وتنظم تنفيذ بنود الموازنة العامة الاسلامية. ارسى المشرع المالي الاسلامي اسسها منذ اربعة قرنا وعلى اساس من العدالة والليونة والمصلحة العامة، مسترشدا بذلك بالمبادئ والاصول الكلية الشرعية في الفرضية والتطبيق.[1]

[1]- محمود حسين الوادي، زكريا احمد عزام، المالية العامة والنظام المالي في الاسلام، مرجع سابق، ص325.

المبحث الثالث: المراحل الاساسية لإعداد الموازنة العامة في الاسلام.

تمهيد:

ينبغي اتباع مبدأ المشاركة في اعداد الموازنات من قبل منفذي الاعمال على ان تجمع التقديرات بواسطة جهة مركزية لإعداد موازنة شاملة يتم عرضها على السلطة المختصة (مجلس الشورى) لإقرارها حتى تأخذ قوتها الالزامية وتصبح صالحة للتنفيذ.

وعليه سوف نتطرق في هذا المبحث الى دراسة المراحل الاساسية لإعداد الموازنة العامة للدولة في ضوء النظام المالي الاسلامي، من خلال التركيز على المراحل التالية: مرحلة الاعداد والتحضير، مرحلة الاعتماد، مرحلة الرقابة على التنفيذ.

المطلب الاول: مرحلة التحضير والاعداد.

وهي مرحلة من اختصاص السلطة التنفيذية، ويتم فيها تقدير الايرادات والنفقات العامة حسب جهاتها المختلفة وبحسب انواع الايراد والنفقة.

ولما كانت ادارة الاموال العامة جزء من تدبير شؤون الدولة، كما ان الموازنة العامة اسلوب من اساليب ادارة الاموال العامة في الدولة الاسلامية، والامام هو المسؤول عن هذه الموازنة العامة، ولكن لما كانت شؤون الدولة كثيرة وامورها متشبعة كان للإمام ان يستعمل عمالا، ويضع وزراء نوابا له في تصريف امور الدولة ومنها امور المالية، ولهذا فان الموازنة العامة وهي احدى الامور المالية للدولة يجوز للإمام ان يستنيب من يقوم بإعدادها وتقدير ارقامها.

وبناء على ما سبق فان ايكال اعداد الموازنة العامة للسلطة التنفيذية ممثلة في الوزارات والمصالح الحكومية امر شرعي. ولقد حدد القرآن الكريم والسنة المطهرة انواع الايرادات والنفقات العامة ومقاديرها، كما قام عمر بن الخطاب بتقدير بعض هذه الموارد كالخراج، وليس ادل على الاهتمام بإعداد الموازنة بأسلوب علمي ووضع دليل عمل يكفل عدالة جباية الايرادات العامة من ان امير المؤمنين هارون الرشيد طلب من قاضي قضاته ابي يوسف ان يضع له كتابا يجمع فيه جباية الخراج والعشور والصدقات (زكاة)، الجوالي (الجزية).

وكان في ذلك العصر اهم الايرادات العامة في الدولة الاسلامية، ولقد اجاب عليه ابو يوسف بقوله: "وقد كتبت له ما امرت به وشرحته لك وبينته فتفقهه واني لأرجو ان عملت بما فيه من البيان ان يوفر الله لك خراجك من غير ظلم مسلم ولا معاهد، ويصلح لك رعيتك".[1]

[1]- ابو يوسف، كتاب الخراج، مرجع سابق، ص83.

ولما افتتح عمر بن الخطاب السواد سأل اهل العراق: كم كنتم تؤدون على الاعاجم في ارضكم؟ فقالوا: سبعة وعشرون، فقال لا ارضى بهذا منكم، فرأى ان تمسح البلاد وجعل عليها الخراج وكان ذلك عنده اصلح لأهل الخراج، واحسن رداء وزيادة في الفيء من غير ان يحملهم ما لا يطيقون وفي ذلك يقوا ابو يوسف:" فللإمام ان ينظر فيما كان عمر جعله اهل الخراج، فان كانوا يطيقون ذلك اليوم وكانت ارضهم له محتملة والا وضع عليهم ما تحتمله الارض ويطيقه اهله".[1]

ومن مراحل اعداد الموازنة العامة في النظام المالي الاسلامي ما يلي:

1/ يحدد الامام مع اهل الحل والعقد الضوابط والاسس والسياسات التي يلزم ان تعد الموازنة وفقها، بما يضمن كفاءة الاعداد، ويكون ذلك في منشور مرسل الى المصالح والوزارات المختلفة، ويمكن الاستعانة بلجان فنية او وزير المالية.

2/ تتولى الادارات والوزارات الحكومية اعداد موازنتها وفق الاسس والضوابط ومراعاة السياسة التي حددتها الدولة عن طريق لجان مختصة، وفي الدولة العباسية وجد مجلس تابع لمجلس ديوان الجيش سمي بمجلس التقدير، مهمته تقدير مستحقات رجال الديوان من الاعطيات والارزاق، وهو يشبه تقدير بند الرواتب لموظفي الدولة، فهذا المجلس اشبع بلجان تقدير النفقات.[2]

3/ ترسل الادارات والوزارات موازناتها الى وزارة المالية التي تتولى توحيدها في موازنة موحدة للدولة، ويعد وزير المالية اقتراحاته بشان التعادل بين الايرادات والنفقات العامة، ويرسلها الى اهل الحل والعقد الذين يتولون ايجاد التعادل بين الايرادات العامة والنفقات العامة ثم تعتمد الموازنة وترسلها الى الرئيس، وبموافقة الرئيس تصبح قابلة للتنفيذ.

ويمكن تلخيص عملية تقدير الايرادات والنفقات العامة في الدولة الاسلامية كما يلي:

- استعمال ما يسمى بالتقدير المباشر وهذه الطريقة يمكن ان نلمس مثلها في عملية خرص الزكاة في صدر الدولة الاسلامية، وكذلك تقدير اهل الذمة ومتابعة زيادتهم ونقصانهم بدقة في كل سنة فيما يخص الجزية، وعند عملية التقدير المباشر يجب مراعاة الظروف المتوقعة والعوارض.
- لابد من توافر العلم بالأحكام المنظمة للمال والاتصاف بالأمانة والدين لمن يتولى التقدير، وفي هذا يقول الماوردي فيمن يتولى الزكاة:" ان يكون عالما بأحكامها...وان يكون من الخبراء وذوي الاختصاص وممن يوثق بدينه وامانته".[3]

---

[1]- ابو يوسف، نفس المرجع السابق، ص86.

[2]- خليفي عيسى، هيكل الموازنة العامة للدولة في الاقتصاد الاسلامي، مرجع سابق، ص92.

[3]- الماوردي، الاحكام السلطانية، مرجع سابق، ص180.

- اعتماد اسلوب التقدير الالي وهي الاسترشاد بالماضي عن طريق اخذ متوسط الايرادات والنفقات لأكثر من سنة ثم تعديلها وفقا لما سوف يقع من تطور في السنة القادمة.

ومن هنا يتضح ان اعداد الموازنة العامة في النظام المالي الاسلامي كان لها وجود فعلي في الدولة الاسلامية، حيث كان يتم الاعداد في شكل بيانات تقديرية في صور عينية ومالية.

المطلب الثاني: مرحلة الاعتماد والتنفيذ.

يقصد باعتماد الموازنة موافقة ممثلي الامة الاسلامية (ممثلي الشعب) على كل من النفقات العامة والايرادات العامة، وهم اهل الحل والعقد، بحيث تصبح صالحة للتنفيذ.

أولا: مرحلة الاعتماد.

ان النظام المالي الاسلامي يرى بخصوص الايرادات ما يلي:

- هناك ايرادات فرضها الله سبحانه وتعالى وبينها الرسول صلى الله عليه وسلم في كل من القرآن الكريم والسنة، واجمع المسلمون عليها، فإنها لا تحتاج الى اعتماد، ولأنه لا مجال للرأي فيها، ولا يملك ممثلو الشعب حق زيادتها او انقاصها.
- هناك موارد اخرى لابد من مراعاة حق جماعة المسلمين وحق من يقوم باستغلالها من الافراد كعائدات املاك الدولة والتي تخضع لتقدير السلطة التنفيذية وبالتالي فهي لا تحتاج لاعتماد ممثلي الامة ايضا.
- وهناك ايضا موارد تلجأ اليها الدولة الاسلامية، كفرض الضرائب الاجتهادية والتي تفرض بناء على اجتهاد المفكرين المسلمين واهل الحل والعقد، وهذا النوع من الايرادات يحتاج الى الاعتماد من ممثلي الشعب.

وبخصوص النفقات العامة فان النظام المالي الاسلامي يقر ما يلي:

هناك نفقات عامة حددها القرآن الكريم فهي لا تحتاج الى اعتماد. وهناك نفقات اخرى لابد فيها من الاعتماد والحصول على اذن عند صرفها، وفي هذا يقول سفيان الثوري وهو من كبار اصحاب المذاهب للمنصور "ما قولك فيما انفقت من مال الله ومال امة محمد بغير اذنهم".[1]

وفي عهد الامام الماوردي كان لابد من اعتماد ولي الامر لمستندات الصرف من بيت المال، عكس المقبوضات التي يكفي فيها بتوقيع صاحب بيت المال.

وفي هذا يقول الماوردي:" واما استيفاؤها من العمال، فان كانت خراجا الى بيت المال لم يحتج فيها الى توقيع ولي الامر، وكان اعتراف صاحب بيت المال بقبضها حجة في براءة العمال منها، وان كانت خراجا

[1]- يوسف ابراهيم يوسف، النفقات العامة في الاسلام، مرجع سابق، ص281.

من حقوق بيت المال ولم تكن خراجا اليه لم يمض العمال الا بتوقيع ولي الامر، وكان التوقيع اذا عرفت صحته مقنعة في جواز الدفع".[1]

وبخصوص ما يسمى بالاعتمادات الاضافية يقول القاضي ابو يعلى محمد بن الحسين الفراء:" واذا اراد هذا الامير ان يزيد في ارزاق الجيش لغير سبب لم يجز لما فيه من استهلاك مال من غير حق، واذا زادهم لحدوث سبب تقتضيه، نظر في السبب فان كان مما يرجي زواله كالزيادة لغلاء السعر او حدوث حدث او نفقة في حرب، جاز للأمير اذا دفع هذا من بيت المال، ولا يلزمه استئمار الخليفة فيها، لأنها من حقوق السياسة الموكلة الى اجتهاده، وان كان سبب الزيادة فيما يقتضي استقرارها على التأييد كالزيادة في الحرب ابلوا فيها وقاموا بالنصر حتى انجلت، وقف ذلك على استئمار الخليفة، ولم يكن له التفرد بإمضائها... ولا يجوز ان يفرض لجيشه مبتدأ الا بأمره".[2]

ومن هذا كله يفهم ما يلي:

- يلزم اعتماد السلطة العليا (الخليفة) اذا كان رفع الارزاق بصفة دائمة.
- لا يلزم اعتماد السلطة العليا في حالات الزيادة المؤقتة، بل يفوض اشخاص اخرون لهم صلاحيات معينة.
- لا يصح اقرار ارزاق ابتداء الا باعتماد السلطة العليا او بأمرها.

ولهذا فاستحداث أمر مالي لم تألفه الأمة كمرتب الخليفة او رئيس الدولة يلزم استشارة الامة، وراي اهل الاجتهاد فيه، ومن هنا تبين ان مرحلة الاعتماد وجدت في المالية العامة الاسلامية وهي من مهمة مجلس الشورى الممثل في اهل الحل والعقد في الدولة.

وبالتالي فالاعتماد هو اذن من السلطة التشريعية في الدولة الاسلامية للسلطة التنفيذية بالجباية والانفاق وفق الحدود والقواعد المرسومة في قانون الموازنة مع مراعاة موافقة الاحكام الشرعية وتحقيقها مصالح الأمة.

ثانيا: مرحلة التنفيذ:

يقصد بهذه المرحلة من الموازنة تحصيل الايرادات العامة وصرف اعتماداتها لتمويل مختلف اوجه النفقات العامة المقدرة. ففي عهد الرسول صلى الله عليه وسلم كان كل ما يرد من ايرادات ينفق في مصرفه ساعة وروده فالصدقات تنفق فيما بينه الله في كتابه، والجزية تصرف في حاجات الغزو والجهاد وسائر المصالح العامة، والغنائم تقسم اربعة اخماسها بين الغانمين وخمسها على ما بينه القران الكريم، وبالتالي لم يكن هناك فائض لأنه لم تكن الايرادات لحفظ المال في بيت المال.

---

[1]- الماوردي، الاحكام السلطانية، مرجع سابق، ص187.

[2]– القاضي ابو يعلى محمد بن حسين الفراء، الاحكام السلطانية، مرجع سابق ،ص 35.

وكذلك كان المال في عهد ابي بكر الصديق ، فكان كل مال يوجه الى مصارفه الشرعية، وجاء عهد عمر بن الخطاب فكثرت الاموال نتيجة كثرة الفتوحات الاسلامية، فأنشئت الدواوين، وكان يقيد فيها كل ايرادات الدولة الاسلامية، وكل المصارف من اصحاب الاعطيات، والمحتاجين، وكل من تجري عليه ارزاق بيت المال.

1/ ضوابط تحصيل الايرادات:

الايرادات العامة في الاقتصاد الاسلامي بعضها مخصص للإنفاق وبعضها متروك لاجتهاد الدولة الاسلامية، فبالنسبة للزكاة مثلا فانه يمكن ايكالها لإدارة تابعة لوزارة مثل وزارة المالية تقوم بتحصيلها عن طريق فروع لها على مستوى الاقاليم او الولايات، والافضل ان تكون ذات استقلال مالي واداري، اما الايرادات الاخرى فيمكن تحصيلها عن طريق الادارات والمصالح الحكومية المختصة.

1/1- **اتباع اللوائح والتعليمات:** ويعني ذلك امتثال عمال التحصيل للقواعد والتعليمات واللوائح الخاصة بالتحصيل وعدم الخروج عليها، وهذا القاضي ابو يوسف يؤكد على الخليفة توجيه العمال بقوله:" وتقدم الى من وليت ان لا يكون عسوفا لأهل عمله ولا محاقرا لهم... وان تكون جبايته الخراج كما يرسم له، وترك الابتداع فيما يعاملهم به".[1]

2/1- **اختيار العمال وتأهيلهم:** يجب اختيار العمال بعناية وتأهيلهم وتدريبهم على عملهم، وفي هذا يقول ابو يوسف موصيا الخليفة بحسن اختيار العمال "فمر يا امير المؤمنين باختيار رجل ثقة، امين عفيف، ناصح، مأمون عليك وعلى رعيتك فوله جميع صدقات البلدان".[2]

3/1- **عدم ظلم الممول:** وها هو الرسول صلى الله عليه وسلم يحث معاذ بن جبل على عدم الظلم عند تحصيل الاموال عندما بعثه الى اليمن حيث قال «إياك وكرائم اموالكم، واتق دعوة المظلوم فانه ليس بينه وبين الله حجاب".[3] ومن الظلم ان يأخذ من احد فوق ما هو مطلوب منه.

وهذا ابو بكر الصديق يقول ايضا:" هذه فريضة الصدقة التي فرض رسول الله صلى الله عليه وسلم على المسلمين، والتي امر الله بها رسوله، فمن سئلها من المسلمين على وجهها فليعطها، ومن سئل فوق ذلك فلا يعط...".[4] ولهذا وجب اختيار طريقة التحصيل التي لا تتيح للموظفين او العمال ظلم الافراد.

---

[1]- ابو يوسف، كتاب الخراج، مرجع سابق، ص227،288

[2]- نفس المرجع السابق، ص176.

[3]- البخاري، صحيح البخاري، كتاب الزكاة، باب اخذ الصدقة من الاغنياء مرجع سابق، الجزء الثاني، ص136.

[4]- نفس المرجع السابق، باب الزكاة الغنم الجزء الثاني، ص124.

4/1- **مراعاة مواعيد التحصيل**: يجب مراعاة المواعيد المقررة لتحصيل الايرادات، فالزكاة منها ما يحصل بحولان الحول، ومنها ما يحصل بالحصول على دخل، وكذلك الامر بالنسبة للجزية والخراج وغيرها من الايرادات الاسلامية.

5/1- **ضبط الايرادات وتحصيلها**: اتخذ الرسول صلى الله عليه وسلم كتابا للصدقات والمغانم، منهم الزبير بن العوام، وجهم بن الصلت، وحذيفة بن اليمان، كانوا يكتبون الصدقات، ومعقيب بن ابي فاطمة يكتب المغانم. وعليه يعتبر بيت المال في الدولة الاسلامية هو الذي يتولى عملية تحصيل الايرادات العامة.

2/ صرف النفقات:

في عملية صرف النفقات تسري القواعد نفسها التي سبق التطرق اليها في ضوابط تحصيل الايرادات العامة من الالتزام بالحدود الشرعية واللوائح التنظيمية، وكذلك حسن اختيار العمال وتأهيلهم، وضبط الانفاق، وتسجيله بما يسهم في مراقبة عملية الصرف، وضمان عدم التلاعب والتزوير، وكذلك لابد من السرعة في صرف المستحقات التي على الدولة في اقرب وقت على مستحقيها مما يمكن من وصول الحقوق الى اصحابها بأقصى سرعة ممكنة.

ويتطلب في عملية صرف النفقة عند تحديدها وجود اذن بالصرف ويعني ذلك ان النفقة لابد ان تكون بإذن سلطة او شخص له الحق في اصدار هذا الاذن، حيث يذكر الماوردي، وابو يعلى في اعمال كاتب الديوان ان منها اخراج الاموال، وان المستدعي لإخراج الاموال هو من نفذت توقيعاته.[1]

وفيما يخص الصرف فيعد بيت المال الجهة التي كانت تقوم بصرف النفقات في صدر الدولة الاسلامية، وكانت عملية الصرف تتم بموجب كتب تشبه الشيكات يصدر فيها الامر لصاحب بيت المال بصرف المبلغ المدون فيها، وكان ديوان بيت المال هو الذي يقوم بتسجيل عمليات الصرف.

المطلب الثالث: مرحلة الرقابة على التنفيذ.

تتفق التشريعات المالية ومنها التشريع المالي الاسلامي، من واقع المحافظة على المال العام على ضرورة رقابة بنود الموازنة العامة، بقسميها الايرادي التحصيلي و الانفاقي، وقبيل الالتزام والتقيد بقواعد الاعتماد، والتنفيذ، وطبقا لما هو مرسوم في الخطة، وما هو اكثر تحقيقا للعدالة والمصلحة العامة في التحصيل والصرف. وفي العادة تمارس رقابة الموازنة العامة عن طريق انواع واساليب رقابية تقوم بها اجهزة فنية متخصصة، ادارية او برلمانية، اشتهر منها نوعان: الرقابة الادارية والرقابة البرلمانية، اضاف اليها المشرع المالي الاسلامي نوع الرقابة الذاتية.

[1]- الماوردي، الاحكام السلطانية، مرجع سابق، ص188.

وتتناول الرقابة على الموازنة العامة في الاسلام ثلاثة انواع منها: الرقابة الادارية، الرقابة الشعبية، الرقابة الذاتية.

اولا: الرقابة الادارية.

تمثلت الرقابة الادارية في الاقتصاد الاسلامي في مراقبة ولي الامر بنفسه او من ينوب عنه، ومراقبة بيت المال، وكان هدف هذه الرقابة حماية الافراد من تعسف المسؤولين عن الامور المالية وحماية اموال الدولة من الضياع. وتستند قواعد الرقابة الادارية الى الاصول والمبادئ الشرعية العامة للحكم، وفيما يتعلق بالعدالة والرحمة في التكليف، والتنفيذ، غايتها المصلحة العامة. ولقد تكرست الرقابة الادارية على بنود الموازنة العامة في كل من بنود الايراد، اي التحصيل والانفاق اي الصرف، وبشكل اقرب فيه الى الرقابة اللاحقة السابقة.

ويقرر الامام الماوردي:" وعلى الخليفة ان يباشر بنفسه مشارفة الامور، وتصفح الاحوال، لينهض بسياسة الامة وحراسة الملة، ولا يعول على التفويض". ويقرر ايضا:" وعلى الامام ان يكون لسيرة الولاة متصفحا، وعن احوالهم مستكشفا، ليقويهم ان انصفوا، ويكفيهم ان عفوا، ويستبدل بهم ان لم ينصفوا".[1]

ويقرر الخليفة الفاروق عمر بن الخطاب رضي الله عنه، اصول الرقابة اللاحقة بقوله لمن حوله يوما:"ارأيتم اذا استعملت عليكم خير من اعلم، ثم امرته بالعدل اكنت قضيت ما علي؟ قالوا: نعم. قال: لا حتى أنظر في عمله اعمل بما امرته ام لا".[2]

ويقرر الخليفة العادل ايضا اصول الرقابة الادارية اللاحقة بقوله:" فلا والله يحضرني شيء من امركم فيليه احد دوني، ولا يتغيب عني. قالوا عن اهل الصدق والامانة، ولئن احسنوا لأحسن اليهم، ولئن اساؤوا لأنكلن بهم".[3]

وكان الخليفة الفاروق يمارس الرقابة في الجباية، والانفاق بنفسه، وبصفة دورية ومنتظمة، وكان يجتمع بعماله ووجهائه مرة واحدة في السنة في موسم الحج، يناقشهم ويحاسبهم فيما جبوا، وفيما انفقوا، وفيما حكموا، وقد تنوعت وتعددت اساليب الرقابة الادارية على الموازنة العامة للدولة الاسلامية ومنها ما يلي:

1/ الرقابة المحاسبية:

وذلك بمحاسبة الولاة والجباة في الجباية والانفاق، وبالإقرار، او بالرفض، والعقوبة بالعزل، وهذه سنة الرسول صلى الله عليه وسلم للحكام من بعده في المحاسبة والرقابة. وعندما جاءه عامله على صدقات بني سليم وابن اللتيبة الازدي وقال له: هذه الصدقات لكم، وهذه اهدي الى. غضب صلى الله عليه وسلم

---

[1]- غازي عناية، اصول الميزانية العامة في الفكر المالي الاسلامي، مرجع سابق، ص63.

[2]- الماوردي، الاحكام السلطانية، مرجع سابق، ص80.

[3]- غازي عناية، اصول الميزانية العامة في الفكر المالي الاسلامي، مرجع سابق، ص63.

وصعد المنبر وقال:" ما بال العامل نبعثه فيقول: هذا لكم وهذا اهدي الى، فلا جلس في بيت ابيه وبيت امه فينظر هل يهدى اليه ام لا !؟ والذي نفس محمد بيده، لا يأتي احد منهم بشيء الا جاء به على رقبته يوم القيامة، ان كان بعيرا له رغاء، او بقرة لها خوار، او شاة تيعر (تصيح) ثم رفع يده، حتى راينا عفرة ابطيه، ثم قال: اللهم هل بلغت، اللهم هل بلغت".[1]

وقال صلى الله عليه وسلم:" هدايا العمال غلول".[2]

وقد ارست السنة النبوية قواعد المحاسبة للعمال، وفيما جبوا، وفيما انفقوا، وبالثناء والثواب وبالعقوبة والاثم، فمنع الشطط في استغلال النفوذ، والاساءة في الجباية، والتبذير والاسراف في الانفاق، وقبول الهدايا والرشاوي، وفيما يعرف في التشريعات الوضعية: بمبدأ عدم اساءة استخدام السلطة.

وقد اقتدى الصحابة بسنته صلى الله عليه وسلم في المحاسبة، ومناقشة العمال والجباة.[3] فالخليفة العادل عمر بن الخطاب رضي الله عنه استحدث وظيفة المحاسب العام، واسندها الى الصحابي محمد بن مسلمة، وكان وكيله على العمال، والجباة ينظر في الشكايات ويحقق فيها، مستعينا بالعيون والرقباء على العمال، ويحاسب العمال بالعزل، والمصادرة لأموالهم، او مشاركتهم فيها، طبقا لتعاليم وحكم الخليفة في ذلك.[4]

كما اقتضت الرقابة المحاسبية تقديم العمال، والجباة اقرارات دورية عن اعمالهم في الجباية والصرف. فعامل الخراج كان يقدم اقراره الى كاتب الديوان، لفحصه والتأكد من سلامته وكذلك عامل العشور.

2/ الرقابة التفتيشية:

و ذلك بإرسال المراقبين، والمفتشين على الولاة في الجباية والانفاق. حيث كان الرسول صلى الله عليه وسلم يرسل مفتشا يكشف عن احوال هؤلاء العمال ويتبين سيرتهم ومدى اتباعهم لأوامره في جباية المال وانفاقه.

وقد احتذى الخلفاء الراشدون بالسنة النبوية في هذا النوع من الرقابة بالتفتيش، حتى ان الخليفة الفاروق كان يرسل المراقبين بصورة علنية، وبصورة سرية، وفيما يعرف بالعيون، لمراقبة العمال، واحاطة الخليفة بأخبارهم. وكذلك اقتضت المراقبة في زمنه منع دخول العمال، والجباة المدينة المنورة ليلا، للتأكد من حملهم، واموالهم.[5]

---

[1]- ابو عبيد القاسم بن سلام، كتاب الاموال، مرجع سابق، ص377.

[2]- الماوردي، الاحكام السلطانية، مرجع سابق، ص141.

[3]- ابو عبيد القاسم بن سلام، كتاب الاموال، مرجع سابق، ص381.

[4]- غازي عناية، اصول الميزانية العامة في الفكر المالي الاسلامي، مرجع سابق، ص65.

[5]- نفس المرجع السابق، ص66.

ووضع الامام ابو يوسف في كتابه الخراج، قواعد الرقابة التفتيشية في كتابه لأمير المؤمنين هارون الرشيد بقوله:" وأنا ارى ان تبعث قوما من أهل الصلاح، والعفاف، ممن يوثق بدينه، وأمانته، يسألون عن سيرة العمال، وما عملوا به في البلاد، وكيف جبوا الخراج على ما امروا به، وعلى ما وظف على اهل الخراج، واستقر. فاذا ثبت عندك وصح أحذوا بما استفضلوا من ذلك اشد الاخذ، حتى يؤدوا بعد العقوبة الموجعة والنكال، حتى لا يتعدوا ما امروا به وما عهد اليهم فيه. فان كل ما عمل به والي الخراج من الظلم والعسف، فإنما يحمل على انه قد امر به، وقد امر بغيره وان أحللت بواحد منهم العقوبة الموجعة انتهى غيره واتقى وخاف، وان لم تفعل هذا بهم تعدوا على اهل الخراج واجترؤوا على ظلمهم وتعسفهم واخذهم بما لا يجب عليهم، واذا صح عندك من العامل او الوالي تعد بظلم وعسف وخيانة لك في رعيتك واحتجان شيء من الفيء، او خبث طعمته او سوء سيرته، فحرام عليك استعماله والاستعانة به وان تقلده شيئا من امور رعيتك او تشركه في شيء من امرك، بل عاقبه على ذلك تردع غيره من ان يتعرض لمثل ما تعرض له واياك ودعوة المظلوم فإنها دعوة مجابة".

3/ الرقابة النصحية:

يمارسها الحاكم او الوالي، بالاستماع والاستفسار من العامة عن اخبار، وسيرة الجباة. وقد ارست السنة النبوية قواعد الرقابة النصحية، فقد كان الرسول صلى الله عليه وسلم يستفسر من الصحابة، والوفود القادمة للمدينة عن سيرة الجباة، ويأخذ بنصائحهم.[1]

ومما سبق فان ممارسة الرقابة الادارية على الموازنة العامة للدولة الاسلامية وعلى تواضعها، وضع الرسول صلى الله عليه وسلم قواعدها، واحتذى بها خلفاءه من بعده، والحكام المسلمون من بعدهم، مستحدثين، ومتبعين انجح انواع الرقابة الادارية في الجباية والانفاق معا، بعيدين عن التعسف والظلم، ومراعين قواعد العدالة في التطبيق والرقابة، وضمن الاصول والمبادئ الشرعية الكلية في الحكم والتصرف بالأموال العامة، جباية وانفاقا، تقيدا بتلك الاصول الشرعية، وتحقيقا لمصلحة المسلمين العامة في التكليف، والتنفيذ الماليين.

ثانيا: الرقابة الشعبية.

الرقابة الشعبية هي الرقابة التي يفرضها الشعب المسلم على ولي الامر ومن يعاونه على اساس ان الامام يستمد سلطاته من الشعب في الاسلام، اذ ان الخلافة هي عقد بين الامام والمسلمين يرتب لطرفيه حقوقا والتزامات.[2]

---

[1]- غازي عناية، اصول الميزانية العامة في الفكر المالي الاسلامي، مرجع سابق، ص68.

[2]- زكريا محمد بيومي، المالية العامة الاسلامية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1979، ص495-496.

فالإمام نائب في وظيفته عن الامة، توليه وتبقيه وتطيعه ما دام قائما على حدود الله وتعزله اذا انحرف عن الحدود واقتحم حدود الله، وهذا يعني ان الامة في الدولة الاسلامية من حقها مراقبة رئيس الدولة وسائر ولاته في اعمالهم وتصرفاتهم التي تخص شؤون الدولة بما فيها حق مراقبة تنفيذ الموازنة العامة.

وهذا الحق اقره القرآن الكريم بوجوب الامر بالمعروف والنهي عن المنكر وبذل النصيحة للولاة والحكام بقوله تعالى:" ولتكن منكم امة يدعون الى الخير ويأمرون بالمعروف وينهون عن المنكر واولئك هم المفلحون".[1] ويقول الرسول صلى الله عليه وسلم ايضا:" الدين نصيحة- قلنا- لمن؟ قال: لله ولكتابه ولرسوله ولائمة المسلمين وعامتهم".[2]

ولقد ارسى الخلفاء الراشدون هذا الحق للشعب، حيث دعوه لممارسة الرقابة على تصرفاتهم، ومن ذلك قول ابو بكر الصديق رضي الله عنه عند توليه الخلافة:" ايها الناس اني قد وليت عليكم ولست بخيركم فان احسنت فأعينوني، وان انا زغت فقوموني، أطيعوني ما أطعت الله ورسوله، فان عصيت الله ورسوله فلا طاعة لي عليكم".[3]

ولقد عرف الفكر الاسلامي عدة هيئات للرقابة الشعبية خاصة في مجال الانفاق العام هي:[4]

1/- مجلس يضم فقهاء الشريعة الذين وصلوا الى مرتبة من العمل تمكنهم من الاجتهاد واستنباط الاحكام العملية من ادلتها الشرعية.

2/- مجلس يضم اهل الحل والعقد، وهو هيئة شعبية تضم وجوه الناس ذوي المكانة فيهم، يتصفون بالعلم والمعرفة والراي والحكمة، مهمتهم الاشراف الشعبي على الحكام.

3/- جماعة الامر بالمعروف والنهي عن المنكر، تزاول نشاطها في كافة المجالات واهمها موارد الدولة ونفقاتها، وهناك ايضا نظم للرقابة المالية الاقتصادية المستقلة في الدولة ومنها نظام ولاية الحسبة التي تعرف بانها الامر بالمعروف اذا ظهر تركه، والنهي عن المنكر اذا ظهر فعله، واصلاح ما بين الناس.

وهذه الهيئة لها دورها في مراقبة الموازنة العامة للدولة وتنفيذها خصوصا في المجالات التالية:

- مراقبة المرافق العامة التي ينتفع بها جميع المسلمين.

---

[1]- سورة آل عمران، الآية 104.

[2]- الامام مسلم، صحيح مسلم، تحقيق محمد فؤاد عبد الباقي، دار الفكر، بيروت،1403هـ، كتاب الايمان، باب الدين النصيحة، الجزء الاول، ص 74.

[3]- ابو عبيد القاسم بن سلام، كتاب الاموال، مرجع سابق، ص10.

[4]- الماوردي، الاحكام السلطانية، مرجع سابق، ص6-21.

- مراقبة تحصيل ايرادات الدولة، واجبار المخفين لأموالهم الباطنة الممتنعين عن اداء الزكاة، وفي ذلك يقول الماوردي:" فيحتمل ان يكون المحتسب اخص بالإنكار عليه من عامل الصدقة، لأنه لا اعتراض للعامل في الاموال الباطنة".[1]

- مراقبة النفقات من حيث انفاقها في غير ابوابها الشرعية، وكشف الاسراف والبذخ عند القائمين بالإنفاق.

ثالثا: الرقابة الذاتية.

ويقصد بهذا رقابة الانسان على نفسه، اي ما يسمى برقابة الضمير، حيث يراجع الانسان تصرفاته قبل التنفيذ ويراقب نفسه في كل ما يتخذ من قرارات بالتحصيل او الصرف بان تكون تلك القرارات في حدود الشرع ام لا، وفي حدود ما قرره اولو الامر من انظمة ولوائح وان يكون في قراره مراعيا مصلحة الامة وحفظ اموالها ام لا.

والاسلام يعمل على ايجاد هذا النوع من الرقابة بالتذكير باطلاع الله سبحانه وتعالى على كل شخص وعمله بأعمال العباد ورقابته الدائمة لهم، حيث يقول تعالى:" ان الله كان عليكم رقيبا".[2] ويقول عز وجل: "يأيها الذين آمنوا اتقوا الله ولتنظر نفس ما قدمت لغد واتقوا الله ان الله خبير بما تعملون".[3]

كما ان عمر بن الخطاب كان يقول:" حاسبوا انفسكم قبل ان تحاسبوا"، [4]ولتحقيق هذه الرقابة وضمانها في امور الدولة وخاصة الامور المالية لابد من اختيار الفرد الاصلح، وهو الذي يتصف بالقوة والامانة.

ومن صور الرقابة الذاتية في الفكر المالي الاسلامي نذكر منها:[5]

- عندما فتح الله على المسلمين في معركة القادسية اقبل رجل من الجيش الى صاحب الأقباض وقدم اليه امانات من حقوق بيت المال كان يحملها فسأله سائل: هل اخذت منها شيئا؟ فأجاب والله لولا الله ما اتيتكم بها، فقالوا: من انت؟ فقال لهم والله لا اخبركم فتحمدوني، ولكن احمد الله وأرضى بثوابه.
- كان عمر بن عبد العزيز، ينظر في شؤون المسلمين على ضوء احدى شموع بيت المال، واذا بمحدث يسأله عن احواله، فيقوم عمر ويطفئ الشمعة ويضيء غيرها، فسأله محدثه عن سبب ذلك، فيقول عمر: كنت أضأت شمعة من مال المسلمين وأنا في مصالحهم، أما وقد سألتني عن حالي، فقد أضأت من مالي الخاص.

---

[1]- الماوردي ، نفس المرجع السابق، ص145-147.

[2]- سورة النساء، الآية 1.

[3]- سورة الحشر، الآية 18.

[4]- الترميذي، سنن الترميذي، مرجع سابق، الجزء الرابع، ص550.

[5]- يوسف ابراهيم يوسف، النفقات العامة في الاسلام، مرجع سابق، ص304-305.

➢ وعن عروة قال: خطب مروان بن الحكم فقال: ان أمير المؤمنين معاوية أمر بأعطياتكم وافرة غير منقوصة، وقد اجتهد نفسه لكم، وقد عجز من المال مائة الف... وقد كتب الى ان آخذها من صدقة مال اليمن اذا مرت علينا، قال فجثا الناس على ركبهم فنظرت اليهم يقولون لا، والله لا نأخذ منها درهما واحدا، أنأخذ حق غيرنا؟ انما مال اليمن صدقة، والصدقة لليتامى والمساكين، وانما عطاؤنا من الجزية فاكتب الى معاوية يبعث الينا ببقية عطائنا، فكتب اليه بقوله، فبعث اليه معاوية ببقيته.

ورقابة الضمير افضل رقابة ، وانجح وسيلة في المحافظة على الاموال العامة في الموازنة العامة، يعضدها شروط وصفات التقوى، والصلاح، والقدرة في تحمل الامانة في التصرف المالي.

وقد جمع المشرع المالي الاسلامي بين صفتي التقوى، والقدرة في تحمل الامانة. وظهر هذا في ما اورده المشرع الالهي في قصة سيدنا يوسف عليه الصلاة والسلام. قال تعالى:" وقال الملك: ائتوني به استخلصه لنفسي فلما كلمه قال: انك اليوم لدينا مكين امين قال: اجعلني على خزائن الارض اني حفيظ عليم".[1]

ومن هنا يتضح تميز الفكر المالي الاسلامي بهذا النوع من الرقابة الذاتية التي تحتل المقدمة في انواع الرقابة في الاسلام لما لها من دور في حفظ المال العام.

هذه هي طرق الرقابة على الاموال العامة بالخصوص على الموازنة العامة للدولة والتي عرفها وطبقها الفكر المالي الاسلامي، بحيث يمكن القول ان الاقتصاد الاسلامي يقر كل وسيلة مشروعة تحققها من اجل الحفاظ على الاموال العامة للمسلمين، فهناك رقابة ذاتية من داحل النفس على التصرفات في الاموال العامة وأهم أنواع الرقابات لأنها دائمة، ثم رقابة ادارية مهمتها فحص مدى تطبيق القوانين والقرارات من خلال كشف الانحرافات والتجاوزات وتقديم علاج لها، وهناك رقابة شعبية يفرضها الشعب على ولي الأمر ومعاونيه.

[1]- سورة يوسف، الآية 54،55.

خلاصة الفصل الرابع

ان دراستنا للموازنة العامة في النظام المالي الاسلامي أدت الى بلورة المفاهيم الخاصة المتعلقة بها، والتي تبدو إزاء المفاهيم المتعلقة بالموازنة العامة في النظام المالي التقليدي تبدو أكثر وضوحا، وأكثر سموا سواء من الشرعية والاستقلال او الأسبقية في التأصيل والإعداد.

وعليه فأهم ما يمكن استخلاصه من خلال هذا الفصل النتائج التالية:

- ان الاسلام وضع قواعد محددة مرنة صالحة للتطبيق لأي واقع اقتصادي حاضن لها من خلال إعمال الفهم والعقل بما فيه مصالح الناس والمجتمع، كما جعل النظام الاقتصادي الاسلامي نظاما موجها بأخلاق الاسلام التي توجع حركة الاقتصاد وتنظمه وتعطيه اتزانا عادلا واضحا بين الحقوق والواجبات.

- من مبادئ النظام المالي الإسلامي انه يؤكد على ضرورة محاربة الاكتناز والاحتكار وتشجيع العمل لتثمير فائض الأموال بما يساعد على تنمية ثروة الأمة. وبالتالي فان ملكية المال سواء اكانت ملكية عامة او خاصة ليست حقا مطلقا وانما هي مجرد خلافة لله تعالى وهي خلافة مقيدة بأوامره ونواهيه.

- ان بيت المال في الاسلام هو اشبه ما يكون بوزارة المالية في ايامنا المعاصرة ويقوم بنفس الدور الذي نقوم به حاليا ولذا نرى انه من الاهمية بمكان التعرف على القواعد والمرتكزات التي يقوم عليها بيت المال في الاسلام ومحاولة الاستفادة منها في الماليات المعاصرة بناء على الاحكام الشرعية وذلك من حيث الموارد والنفقات وحفظ المال العام.

- ان كثيرا من موارد بيت المال في الاسلام لم تعد موجودة في ايامنا المعاصرة مما يستلزم البحث عن موارد اخرى لإشباع النفقات العامة في الدولة الاسلامية بحيث لا تتعارض مع احكام الشرع من جهة وتتلاءم مع الظروف المختلفة بالأمة من جهة اخرى.

-يمكن تعريف الموازنة العامة في النظام المالي الاسلامي بانها:" مساواة معتمدة بين تقدير الايرادات العامة والنفقات العامة لفترة زمنية معينة ولتحقيق اهداف معينة". وهذا التعريف وان كان فيه شيء من التشابه في صورته مع تعريف الموازنة في النظام المالي التقليدي الا انه يختلف عنه في تفصيلاته، مثل شكل الاعتماد، والجهة المختصة به، وبعض بنود الايرادات والنفقات العامة وكذلك حدود الاهداف المقصودة.

-عرف النظام المالي الاسلامي الموازنة العامة منذ العهود الاولى ثم بدأ يتطور مفهومها واستخدامها تماشيا مع تطور واتساع رقعة الدولة الاسلامية.

- الاهداف الرقابية والادارية والتخطيطية للموازنة مطلوبة من حيث المبدأ في النظام المالي الاسلامي باعتبار انها تحقق مقاصد الشرعية. حيث نجحت الموازنة العامة في تحقيق التكافل الاجتماعي وتحقيق الامن الداخلي والخارجي ونشر الاسلام.

– الفكر المالي الإسلامي ينادي بضرورة قيام الموازنة على أساس تخصيص الإيرادات، على خلاف الفكر التقليدي، في حين يتمسك بقواعد الوحدة والسنوية والتوازن، كما أن الفكر المالي الإسلامي يظهر مرونة كبيرة في تطبيق هذه القواعد ويجيز الخروج عن أي من هذه القواعد عند الضرورة.

-لقد أبدع النظام المالي الاسلامي حينما تخطى قاعدة الوحدة الى التعدد في الموازنة العامة، وبلورته لموازنة الضمان الاجتماعي المستقلة الى جانب الموازنة العامة الاساسية.

- انفراد النظام المالي الاسلامي بتطبيق اسلوب اللامركزية في الشؤون المالية، حيث ان كل اقليم يختص بتحصيل ايراداته، والقيام بنفقاته محققا بذلك حاجات سكانه دون ان يكون للسلطة المركزية عليه إلا حق المراقبة والتوجيه والاشراف.

- فيما يتعلق بمراحل اعداد الموازنة العامة وطرق تقدير الإيرادات والنفقات العامة فان المطلوب فيها الاخذ بأفضل التنظيمات والاساليب التي تحقق للدولة الاسلامية حسن تخطيط امورها المالية، مع مراعاة الاولويات الشرعية في تقدير النفقات العامة.

-اعتماد الموازنة العامة من حق الامام بمشاورة اهل الحل والعقد من اهل العلم الشرعي واهل الخبرة والدراية بوجوه المصالح، ويكون اعتماد الموازنة بالنظر فيها من حيث تضمنها لكل الايرادات والنفقات الواجبة وخلوها من الايرادات والنفقات غير المشروعة، ومن حيث كونها محققة لمصالح الامة على افضل وجه.

-يضم النظام المالي الإسلامي نوعا من الرقابة لا توجد في النظام المالي التقليدي هي الرقابة الذاتية النابعة من الضمير الحي والخلق. كما يسبق الفكر المالي الاسلامي بتقرير الرقابة الشعبية التي لم يحققها الفكر المالي التقليدي الا من خلال ثورات شعبية وجهود كبيرة، بينما قرر الاسلام تلك الرقابة عن طريق القرآن الكريم والسنة المطهرة وسيرة الخلفاء والصحابة والتابعين.

وعليه يمكن أن نستنتج من هذا أن الموازنة العامة هي أداة من أدوات المالية العامة للدولة حدد الله بعض إيراداتها ونفقاتها ولم يتركها كلها للحاكم، ولكن ترك لولي الأمر تنظيم هذه المسألة، ولذلك يمكن القول أن الموازنة العامة في الإسلام من الناحية الفنية تنظيم كسائر التنظيمات التي تتطور بتطور المعرفة والعلوم، وتستفيد من ذلك بما ينسجم مع قواعدها، ولا يتعارض مع قواعد الشريعة الإسلامية.

و يذهب علماء الاقتصاد الإسلامي إلى القول بأن الأصل في الموازنة العامة للدولة الإسلامية أنها تتحاشى الوقوع في فخ العجز ,بحيث يتم الوقوف أولا على حجم الإيرادات، ثم تحدد النفقات في حدود هذه الإيرادات. ولكن ماذا لو تعرضت الدولة لما يجبرها على تحقيق عجز بموازنتها؟ وما هي الأدوات الإسلامية التي تحل محل الأدوات التقليدية وتكون بمثابة وسيلة لسد العجز في الموازنة العامة للدولة وتمويل التنمية. وهذا ما سنحاول التطرق إليه في الفصل الموالي.

الفصل الخامس:

البدائل الشرعية في تمويل عجز الموازنة العامة للدولة.

الفصل الخامس: البدائل الشرعية في تمويل عجز الموازنة العامة للدولة.

تمهيد:

تعاني غالبية الدول الإسلامية في العصر الحاضر من مشكلة عجز الموازنة العامة، ويترتب على ذلك، في معظم الأحيان، نتائج سلبية على الصعيد الاقتصادي والاجتماعي والسياسي، فتبرز الحاجة إلى معالجة هذا العجز نظراً لعدم إمكانية خفض المصروفات أو زيادة الإيرادات في الأجل القصير وذلك لإزالة هذا العجز.

وقد لجأت الدول الإسلامية في السابق إلى السحب من الاحتياطيات لتغطية العجز أو الاقتراض من الأسواق الدولية ، وفي بعض الحالات من السوق المحلية .

لما كان التعامل بالبدائل التقليدية كوسيلة لجذب المدخرات وجمع الأموال وإدارة السيولة لا يتفق والضوابط الشرعية كان من الضروري البحث عن أدوات استثمارية إسلامية لتحل محل الأدوات التقليدية وتكون بمثابة وسيلة لسد العجز في الموازنة العامة للدولة وتمويل التنمية .

فيقصد بصيغ التمويل الإسلامية تلك الأساليب أو الأدوات التي تستخدم في تمويل المشروعات العامة أو المشروعات الخاصة والتي تتفق مع العدل، والبعد عن الظلم، وتشجع على المشاركة المجتمعية الأكبر في الأنشطة الاقتصادية بالمجتمع.

كما تأخذ صيغ التمويل الإسلامية أحد الشكلين التاليين: صيغ البيوع (أو الديون) وصيغ المشاركة في الأرباح والخسائر أو الإنتاج، على النحو الذي سيتم تفصيله.

أما البيئة الإسلامية والتي يتم فيها تفعيل هذه الصيغ التمويلية فيقصد بها: تلك البيئة التي يتم الالتزام فيها بالقواعد والمبادئ الإسلامية التي تحكم اكتساب المال وإنفاقه على مستوى المجتمع، والأدوار التي يمكن أن تقوم به في التأثير على عجز الموازنة العامة، ومنها على سبيل المثال وظائف الدولة في البيئة الإسلامية، وتأثيرها على حجم الإنفاق العام، ومن ثم على مقدار عجز الموازنة العامة، ومنها أيضا، حجم الموارد المالية التي تحصل عليها الدولة، سواء المخصص منها للإنفاق على مصارف معينة كالزكاة، والموارد الأخرى التي تستخدم في سد حاجة المجتمع كالضمان الاجتماعي، والمصالح العامة .

وعليه ارتأينا تقسيم هذا الفصل إلى المباحث التالية:

المبحث الأول: عجز الموازنة العامة وأسبابه وأهم التشريعات التي تسهم في تخفيف العبء عن الموازنة العامة في النظام المالي الإسلامي.

المبحث الثاني: موقف التشريع الإسلامي من مصادر تمويل العجز التقليدية.

المبحث الثالث: مختلف البدائل الشرعية المقترحة لتمويل العجز في الموازنة العامة.

المبحث الأول: عجز الموازنة العامة وأسبابه وأهم التشريعات التي تسهم في تخفيف العبء عن الموازنة العامة في النظام المالي الإسلامي.

تمهيد:

نتيجة لتطور دور الدولة وتشبعه في العديد من مجالات الحياة اليومية، سياسيا، واقتصاديا، واجتماعيا، فقد ازداد حجم الإنفاق العام وأصبح يمارس ضغطا عنيفا على الموازنة العامة للدولة.

وعلى الرغم مما سبق فانه يوجد العديد من الأحكام الشرعية الصالحة للتطبيق في كل زمان ومكان، تسهم في تخفيف الضغوط والأعباء الإنفاقية عن الموازنة العامة للدولة ، وذلك بحيث إذا ما تم القيام بها بعيدا عن الموازنة العامة للدولة فإنها تعفي الموازنة العامة للدولة من القيام بها، وبالتالي يصير عبء الإنفاق العام أقل بكثير عما لو تحملته الموازنة العامة للدولة. وهذا ما سنحاول توضيحه من خلال هذا المبحث بالتطرق أولا إلى التعريف بالعجز في الموازنة والأسباب التي أدت إلى ذلك في ظل النظام المالي الإسلامي واهم التشريعات التي أقرها والتي يمكن أن تخفف من أعباء الموازنة العامة للدولة.

المطلب الأول: مفهوم عجز الموازنة العامة في الإسلام وأنواعه.

ظهر العجز في الموازنة العامة على مرّ تاريخ الدولة الإسلامية، ومع اختلاف الظروف والأحوال، إلا أن جانب الإيرادات العامة كثيرا ما عجز عن تغطية النفقات العامة لظروف مختلفة، كان أبرزها تأسيس الدولة الإسلامية وإرساء قواعدها، وما رافق ذلك من حاجة ماسة للإنفاق. والعجز الحكومي الذي نقصده هو عجز بيت المال عن النهوض بما يلزم من نفقات، إذ لم يكن مفهوم "الموازنة" مستخدما لمدة طويلة منذ ظهور دولة الإسلام.

أولا: توازن الموازنة العامة في الفكر المالي الإسلامي:

إن الموازنة المتوازنة هي التي تحقق تعادلا سنويا بين النفقات العادية والإيرادات العادية في جميع الظروف والأحوال الاقتصادية، وهذا ما يحاول النظام المالي الإسلامي تحقيقه.

1/ الفكر المالي الإسلامي يقوم على التوازن العام (الاقتصادي والاجتماعي) ولا يرفض التوازن الحسابي:

يقصد بقاعدة التوازن أن تتساوى الإيرادات مع النفقات دون عجز أو فائض، وقد ساد هذا المفهوم في الفكر الكلاسيكي حتى عام 1929م حينما ظهرت أفكار كينز الداعية إلى ضرورة تدخل الدولة لتحقيق التوظيف الكامل، ومن بعدها تم العدول عن مفهوم التوازن الحسابي للموازنة إلى التوازن الاقتصادي والاجتماعي أي العبرة بتحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية التي تستهدفها الدولة حتى ولو ترتب

على ذلك عجز في الموازنة العامة . [1]والفكر المالي الإسلامي يعتنق منذ البداية مبدأ التوازن بمعناه الاقتصادي والاجتماعي والذي لم يصل إليه الفكر المالي المعاصر إلا متأخرا.

وحتى يتحقق مبدأ التوازن العام فلابد من وجود إدارة مالية رشيدة، وهو ما تحقق بالفعل في ظل التشريع الإسلامي الذي أوجب على الحكومات الحث على تحقيق الوظائف الاقتصادية والاجتماعية من خلال سياسة الإنفاق العام، قال تعالى:" ثم في سلسلة ذرعها سبعون ذراعا فاسلكوه إنه كان لا يؤمن بالله العظيم ولا يحض على طعام المسكين".[2] ويقول سبحانه أيضا:" كلا بل لا تكرمون اليتيم ولا تحاضون على طعام المسكين".[3] فالدعوة هنا عامة لكل الأشخاص ويدخل فيها الحكومات دخولا أوليا لكونها صاحبة سلطة وسيادة.

ولقد تحقق هذا التوازن في تطبيقات الخلفاء الراشدين وعلى رأسهم الخليفة الأول أبي بكر الصديق الذي كان له دور كبير في الحفاظ على أموال المسلمين وإدارتها.

ومن أهم أسباب هذا التوازن في عهد أبي بكر الصديق رضي الله عنه:[4]

- قيام أبي بكر الصديق رضي الله عنه بقتال مانعي الزكاة مما ترتب عليه تدفق أموال الزكاة على بيت المال مما غطى حاجة المستفيدين.
- استمرار الصديق رضي الله عنه في سياسة الجهاد في سبيل الله مما ترتب عليه زيادة موارد الغنيمة وتدفقها على بيت المال.
- ترتب على سياسة الجهاد أن تمسك أهل الكتاب بدينهم ورضوا بالصلح ودفعوا الجزية وهي مورد هام لبيت مال المسلمين آنذاك.
- كان ممن يعملون للدولة لا يتعاطون أجرا مكتفين بثواب الله مما ترتب عليه توفير أجورهم لبيت مال المسلمين.
- كما أديت بعض الخدمات العامة للدولة تطوعا بدون نفقة عامة مثل الخدمات التعليمية ونشر الدعوة الإسلامية، ولا يخفى ما تكلفه الخدمات التعليمية من ميزانية الدولة المعاصرة.

---

[1]-عصام بشور، توازن الموازنة العامة، مرجع سابق، ص 125.

[2]– سورة الحاقة، الآيات (32،33،34).

[3]– سورة الفجر، الآيتان (17،18).

[4]– قطب ابراهيم محمد، السياسة المالية لأبي بكر الصديق، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة،1999،ص262.

2/ لا يتأثر التوازن العام بوجود فائض أو عجز في موازنة الدولة الإسلامية:

فقد كان التطبيق العملي للفكر المالي الإسلامي شاهدا على ذلك، فلم يكن الفائض نتيجة لفرض المزيد من الضرائب، أو كان العجز هيكليا، بل كان أسلوب الإدارة المالية الرشيدة هو السائد لتحقيق أهداف التوازن الاقتصادي والاجتماعي وهو هدف أسمى من التوازن الحسابي.

وقد تحقق الفائض في عهد النبي صلى الله عليه وسلم، وأبي بكر الصديق، وعمر بن الخطاب، وعمر بن عبد العزيز رضي الله عنهم جميعا.

فقد كان النبي صلى الله عليه وسلم يوزع الفائض أولا بأول ولا يبقى شيء عنده بعد ثلاثة أيام[1] ويدل على ذلك حديث النبي صلى الله عليه وسلم قال:" أطعموا الجائع، وعودوا المريض، وفكوا العاني" قال سفيان: والعاني: الأسير.[2]

فمن حديث النبي صلى الله عليه وسلم يدل على توفير ما تحتاج إليه هذه الأصناف الثلاثة من نفقات أي هي في حقيقتها التزامات تقع على عاتق الدولة الإسلامية من بيت مال المسلمين بتوفير اعتمادات مالية لإطعام الفقراء والمحتاجين والإنفاق على الصحة العامة وفك الأسرى حيث هو مطلب شرعي.

وقد جرى الأمر كذلك في عهد أبي بكر الصديق رضي الله عنه، فكان إذا ورد مال من بعض البلاد أحضره إلى مسجد الرسول صلى الله عليه وسلم وفرقه بين مستحقيه، ولما توفي أبو بكر جمع عمر الأمناء وفتح بيت المال فلم يجدوا فيه شيئا غير دينار سقط من غرارة.[3]

ويدل على ذلك: انه لما قدم مال البحرين على أبي بكر الصديق رضي الله عنه قام بتوزيعه كاملا فلم يبقى منه شيئا، وكان يفضل أن يوزع عطاء بيت المال أولا بأول على تكوين احتياطي لبيت مال المسلمين وذلك لسببين: الأول: تأسيا برسول الله صلى الله عليه وسلم. والثاني: اعتقاده أن أساس رخاء الأمة الإسلامية هو تقوى ابنائها أولا، ويساعدهم في تحقيق ذلك توفير مناخ اقتصادي ملائم.[4]

وذلك لقوله تعالى:" ولو أن أهل القرى آمنوا واتقوا لفتحنا عليهم بركات من السماء والأرض ولكن كذبوا فأخذناهم بما كانوا يكسبون".[5]

---

[1]– قطب ابراهيم محمد، النظم المالية في الاسلام، الهيئة المصرية العامة للكتاب، الطبعة 4، القاهرة، 1996، ص184.

[2]– البخاري، صحيح البخاري، مرجع سابق، الجزء الخامس، ص2055.

[3]– قطب ابراهيم محمد، النظم المالية في الاسلام، مرجع سابق، ص184.

[4]– قطب ابراهيم محمد، السياسة المالية لأبي بكر، مرجع سابق، ص265-266.

[5]– سورة الأعراف، الآية 96.

وفي عهد عمر بن الخطاب رضي الله عنه استمر النهج على ذلك بل زاد عليه تدوين الديوان، وهي عملية تنظيمية كان الغرض منها تنظيم العطاء والوارد إلى بيت المال.

وفي عهد عمر بن عبد العزيز أدت الإصلاحات المالية إلى توازن المالية العامة بل وتحقيق فائض كبير.

وفيما يتعلق بوجود العجز:

فقد حدث على عهد النبي صلى الله عليه وسلم إن قصرت أموال الزكاة عن مواجهة بعض أوجه الإنفاق المخصصة لها، ويدل على ذلك ما ورد عن قبيصة بن مخارق الهلالي قال تحملت حمالة، فأتيت رسول الله صلى الله عليه وسلم أسأله فيها فقال:" أقم حتى تأتينا الصدقة فنأمر لك بها"...،[1] ومعنى الحمالة: المال الذي يتحمله الإنسان أي يستدينه ويدفعه في إصلاح ذات البين، وإنما تحل له المسألة ويعطي من الزكاة بشرط أن يستدين لغير معصية.[2]

وفي عام الرمادة حيث أصاب المسلمون جهدا شديدا في عهد عمر بن الخطاب، فأبى عمر ألا يذوق سمنا ولا لبنا ولا لحما حتى يحي الناس،[3] وهكذا يضرب عمر بن الخطاب مثلا في تحمل آثار العجز وهو خليفة المسلمين شأنه في ذلك شأن عامة المسلمين.

وبعد أن زالت هذه الأزمة وأنفق عمر رضي الله عنه على المسلمين برء من هذه الأموال وقال: إنما هي أموال الله وليست ماله الشخصي أو من مال الخطاب.[4]

وهكذا يتضح مما سبق: تحقق فائض أو عجز في ميزانية الدولة الإسلامية، على أن ذلك لم يكن يؤثر على تحقق التوازن الاقتصادي والاجتماعي وذلك للأسباب التالية:

- وجود إدارة مالية رشيدة ومعتدلة تعمل على تحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية للدولة الإسلامية، مستهدية في ذلك بالقرآن الكريم والسنة النبوية المطهرة.

- توزيع الفائض أولا بأول واعتباره متقدما على تكوين احتياطي استراتيجي للدولة الإسلامية، وذلك بناء على أن الفكر الاقتصادي الإسلامي يقوم على جانبي العمل والعقيدة في نفس الوقت. فقد قال الله تعالى:" وما كان ربك ليهلك القرى بظلم وأهلها مصلحون"،[5] وقد فسر بعض العلماء الظلم هنا بالشرك،

---

[1]– صحيح مسلم، مرجع سابق، باب من تحل له المسألة، الجزء الثاني، ص 722.

[2]– يحي بن شرف النووي، شرح النووي لصحيح مسلم، الجزء السابع، دار احياء التراث العربي، بيروت، لبنان، 1929. ص133.

[3]– محمد بن جرير الطبري، تاريخ الطبري، دار الكتب العلمية، بيروت، الجزء الثاني، ص508.

[4]– أبوبكر أحمد بن الحسين بن علي البيهقي، السنن الكبرى، دار المعرفة، بيروت، لبنان، 1344هـ، ص456.

[5]– سورة هود، الآية 117.

أي أن الله تعالى ليقيم الدولة العادلة اقتصاديا حتى ولو كانت مشركة، فكيف يكون الحال بالدولة العادلة ماليا واقتصاديا والمعتدلة أخلاقيا ودينيا وتلتزم بأحكام العقيدة الإسلامية.

– إحساس الولاة والحكاة في العهد الراشد وفي ظل أحكام الفكر المالي الإسلامي بمسؤوليتهم تجاه شعوبهم وعدم الإسراف، والإنفاق الشخصي لهم مراعيا فيه الحالة المالية والاقتصادية لعامة المسلمين.

– الطبيعة الخاصة للإيرادات والنفقات العامة في ظل الفكر المالي الإسلامي التي تعتمد على مبدأ التخصيص – تخصيص إيرادات معينة لنفقات مذكورة على سبيل الحصر في كتاب الله تعالى– كالزكاة والفيء والغنائم.

ثانيا: التعريف بعجز الموازنة العامة في النظام المالي الإسلامي.

1/ التعريف اللغوي: للعجز معنيان في اللغة:[1]

أ–**الضعف وعدم القدرة:** وفي حديث عمر رضي الله عليه قال:" ولا تلثوا بدار معجزة"، أي: لا تقيموا ببلدة تعجزون فيها عن الاكتساب وطلب الرزق.[2]

وعن عروة بن الزبير قال: سمعت مروان بن الحكم قام على المنبر فقال:" إن أمير المؤمنين معاوية، قد أمر بأعطياتهم وافرة غير منقوصة، وقد اجتهد نفسه لكم، وقد عجز من المال مائة ألف...".[3]

ب– **ترك ما يجب فعله بالتسويف:** يقال: عجز يعجز عن الأمر إذا قصر عنه حتى فاته.

2/ التعريف الاصطلاحي لمفهوم العجز من ناحية الفكر المالي الإسلامي:

ورد في الفكر الاقتصادي الإسلامي تعاريف عديدة لعجز الموازنة كما يلي:

أ– تعريف ابن أبي الربيع،[4] والماوردي:[5] " هو أن يقصر الدخل عن الخرج".

ب–والتعريف الثاني لابن خلدون قال:" فيقصر دخل الدولة حينئذ عن خرجها ويطرق الخلل الثاني في الدولة وهو الذي من جهة المال والجباية ويحصل العجز والانتقاص"، وأورد له تعريفا آخر فقال: "فتكثر نفقاتهم ويعظم الخرج ولا يفي به الدخل على القوانين المعتادة".[6]

---

[1]– ابن منظور، لسان العرب، مرجع سابق.

[2]– ابو الفرج عبد الرحمن بن علي، غريب الحديث لابن الجوزي، الجزء الثاني، دار الكتب العلمية ، بيروت، 1985، ص314.

[3]– ابو عبيد القاسم بن سلام، كتاب الاموال، مرجع سابق، ص348.

[4]– عارف أحمد عبد الغني، سلوك المالك في تدبير المماليك، دار كنان، دمشق، 1996، ص107.

[5]– الماوردي، تسهيل النظر وتعجيل الظفر ، مرجع سابق، ص179.

[6]– ابن خلدون، مقدمة ابن خلدون، مرجع سابق، ص 215.

إن فكرة العجز في الفكر الإسلامي لها مدلول خاص، ويرجع ذلك إلى الطبيعة الخاصة للإيرادات والنفقات العامة في الإسلام. ولفهم العجز في الفكر الإسلامي فانه ينبغي التفرقة بين نوعين من الإيرادات.

الأول: الإيرادات محددة المصارف، والثاني: إيرادات لم تحدد مصارفها (من قبل الشارع).

فأما ما يتعلق بالنوع الأول: فلا يتصور وجود عجز فيها، وذلك لأنه يتم الإنفاق للإيرادات التي تم تجميعها أو الحصول عليها أولا بأول، وذلك على الأصناف المحددة سواء أكانت هذه الإيرادات قليلة أم كثيرة، وذلك مثل أموال الزكاة، وخمس الفيء والغنائم، لأنه قد ورد النص عليها في كتاب الله على سبيل الحصر، فإذا تصورنا انه قد تجمع لدى بيت مال الزكاة ما قيمته خمسون ، فانه تقسم على الأصناف الثمانية الواردة في كتاب الله، وذلك باستيعاب هذه الأصناف جميعا، ولا يختلف الحال إذا زادت قيمة الإيرادات إلى مائة أو ألف فانه يتم استيعاب هذه الأصناف جميعا، وكذلك بالنسبة لبيت مال الفيء والغنائم، وكل ما كان محدد المصارف.

وبالتالي فلا يتصور وجود عجز – بالمعنى المعاصر له- مع هذه الإيرادات قلت كانت آو كثرت، طالما انه يتم استيعاب أوجه الإنفاق جميعا ولا تحتاج إلى تمويل خارجي.

والثاني: الإيرادات التي لم تحدد مصارفها وذلك مثل: المصادرات المشروعة، والأموال التي لا مستحق لها، وواردات الدولة من ممتلكاتها العامة والخاصة، والضرائب والرسوم ، وأسهم في سبيل الله- في الزكاة، والغنائم، والفيء- عند القائلين بتوسيع نطاق هذا السهم ليشمل كل مجالات سبيل الله، وكذا ما يستجد من إيرادات لم تكن موجودة لدى عهد التشريع بشرط المشروعية كما سبق.

فانه من المتصور نظريا وأيضا في المجال التطبيقي وجود عجز في هذه الموازنات، بمعنى قصور في الإيرادات عن مواجهة الإنفاق العام، وذلك لأنه من الممكن تقدير الإيرادات والنفقات ابتداء، وطالما حصل هذا التقدير المبدئي، فانه يتصور وجود العجز، وذلك هو نفس الفكر المعاصر للموازنة العامة، حيث يتم تقدير النفقات العامة أولا، ثم تدبر الإيرادات اللازمة لذلك.

ولا يعني عدم تحديد البنود الدقيقة لمصارف هذا النوع من الإيرادات- عدم إمكان ذلك، بل أنها ليست مقدرة كذلك من قبل الشارع الحكيم، وذلك للتوسعة على الناس، وترك مجالات للاجتهاد في المصالح العامة للمسلمين.

ثالثا: أنواع عجز الموازنة العامة:

لا يزال تصنيف عجز الموازنة العامة تصنيفا تقليديا في النظام المالي المعاصر، ولا تظهر منه أي فائدة عند البحث عن وسائل الحل للعجز، أما في النظام المالي الإسلامي فانه قد تم الاستفادة من هذا التصنيف والاعتماد عليه في اختيار الأدوات التمويلية المناسبة لمواجهة العجز طبقا لسلم الأولويات في المنهج الإسلامي. وقد صنف عجز الموازنة إلى ثلاثة أنواع:

1/ العجز الطارئ المؤقت:

وهو العجز الذي يقع في الموازنة العامة في أثناء السنة المالية نتيجة تبدل الحالة الاقتصادية، فيعجز الدخل عن مقابلة الخرج، بسبب أزمة طارئة لمت بالاقتصاد كالحروب والكوارث الطبيعية.[1]

وهذا النوع من العجز مؤقت يزول بزوال السبب الذي أدى إلى حدوثه، وتستطيع الدولة معالجته بعد فترة قصيرة قد تكون في الموازنة القادمة.[2]

2/ العجز الهيكلي الدائم:

وهو العجز الذي يصيب موازنة الدولة بصفة دورية ومستمرة نتيجة حدوث خلل في الهيكل الاقتصادي يؤدي إلى قصور في الموارد عن مواجهة النفقات، وهذا النوع من العجز أكثر خطر من العجز المؤقت، فهو يشمل جميع البنية الاقتصادية للدولة،[3] وذلك كالعجز الذي أصاب موازنة الدولة في عهد عمر بن الخطاب رضي الله عنه، حيث استمرت الرمادة ست سنوات.

3/ العجز المقصود:

وهو العجز الذي تسمح به الدولة، في ظل السياسة المالية المتبعة، بشروط وضوابط محددة.[4] مثل ان تقوم الدولة بتخفيض الضرائب بهدف دفع التجار والصناعيين إلى زيادة استثماراتهم، وتقوم بالمقابل بتمويل العجز عن طريق الإصدار النقدي، وذلك لزيادة الطلب وتشجيع العرض.

---

[1]– مراد محمد حلمي، الميزانية العامة وقواعد إعدادها وتطبيقاتها في بعض الدول العربية، معهد الدراسات العربية العالمية، الطبعة1، 1960، ص35.

[2]– وليد خالد الشايجي، المدخل الى المالية العامة الإسلامية، دار النفائس، عمان، الأردن، 2005 ، ص86.

[3]– عصام بشور، توازن الموازنة العامة، مرجع سابق، ص85.

[4]– وليد خالد الشايجي، المدخل إلى المالية العامة الإسلامية، مرجع سابق، ص87.

المطلب الثاني: أسباب العجز في الموازنة العامة في ظل النظام المالي الإسلامي:

لقد كان من أولى المؤلفات التي وصلتنا في موضوع مالية الدولة هو "كتاب الخراج" لأبي يوسف، والذي كان الهدف من تأليفه الكشف عن الأسباب الحقيقية التي أدت إلى انكسار الخراج، ومعالجة الانحرافات التي حصلت من انخفاض مداخيل الدولة وتصحيحها، فهو من أولى الكتب التي عنيت بالإصلاح الاقتصادي، حيث كشف المساوئ وقدم الحلول، للانتقال بمالية الدولة من العجز إلى الوفر.

والأسباب التي تؤدي للعجز هي: الظروف الطارئة وتطور الوظائف الاقتصادية للدولة، وضياع بعض مواردها المالية، وإغفال قاعدة العدل في الجباية، والفساد المالي والإداري، والسياسات المالية، وضعف الرواتب والأجور. ويمكن بيان ذلك فيما يأتي:

أولا: الظروف الطارئة.

تحتاج الظروف غير العادية إلى المزيد من الإنفاق لمواجهتها، فمالية الدولة تتأثر بالأوضاع والسياسية والظروف الاقتصادية، فتختل الموازنة العامة وتزيد نفقاتها عن مواردها.

ففي زمن النبي صلى الله عليه وسلم سببت الأزمات وخاصة الغزوات وتكاليفها مزيدا من الإنفاق، مما أوقع موازنة الدولة في العجز، فالتجأ النبي صلى الله عليه وسلم لفرض ضرائب كما فعل في غزوة تبوك، [1]أو للاستلاف على بيت المال كما فعل في غزوة حنين، وذلك لتمويل العجز الحاصل في موارد الدولة آنئذ.

وكذلك هي الحال في عهد الخلفاء الراشدين، فان القحط الذي أصاب المدينة عام الرمادة سنة 18هـ، ألجأ الناس إلى أمير المؤمنين عمر بن الخطاب رضي الله عنه فأنفق فيهم ما بقي في بيت المال من الطعام والمال حتى نفذ،[2] وكتب عمر رضي الله عنه إلى أمراء الأمصار أن أغيثوا أهل المدينة ومن حولها، فانه قد بلغهم الجهد" فإذا أتاك كتابي هذا، فاحمل الخراج، فإنما هو فيء المسلمين، وعندي من قد تعلم قوم محصورون، والسلام"،[3] وما تعرض له بيت المال من نهب للأموال بعد استشهاد عثمان بن عفان رضي الله عنه.[4] فهذه الحوادث قد أثرت في موارد الدولة بالنقص، فأصيبت موازنة الدولة بالعجز.

---

[1]– الجويني، غياث الامم، مرجع سابق، ص258.

[2]– الطبري، تاريخ الطبري، مرجع سابق، الجزء الرابع، ص99.

[3]– سليمان محمد الطماوي، عمر بن الخطاب وأصول السياسة والادارة الحديثة دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1969،ص124.

[4]- الطبري، تاريخ الطبري، مرجع سابق، ص391.

وفي زمن خلافة علي كرم الله وجهه، تناقصت غلة الوارد من الخراج، لتفاقم الفتنة التي دفعت العديد من العمال إلى الامتناع عن أموال الصدقة نظرا لكثرة الفتن، واستمرار الفوضى في الحكم.[1]

وكذلك أثرت الاضطرابات السياسية والثورات أيام الأمويين في الزراعة والإنتاج الزراعي في العراق، كما كان للأوبئة تأثير مشابه أيضا، حيث تراجع الخراج في البصرة اثر الطاعون الجارف الذي عمها سنة 65هـ. والحال كذلك في الدولة العباسية، فقد تراجع وارد الشام أمام ارتفاع لوارد السواد في سنة 204هـ على ما كان عليه الأمر أيام الرشيد، للاضطرابات التي أعقبت الأزمة بين الأمين والمأمون ومن ثم تراجع واردها العام، وتعرضت أموال الدولة للنهب من الأتراك أيام المستعين 248هـ-252هـ وفرغت خزائن الدولة، بسبب الفتن والحروب والاضطرابات.[2]

فالأزمات السياسية أو الاقتصادية أو غيرها تؤدي إلى نقص موارد الدول، لما تحدثه هذه الأزمات والكوارث من آثار على مستوى النشاط الاقتصادين فتتأثر حصيلة موارد الدولة الطبيعية إلى النقصان، في الوقت الذي تزيد فيه الدولة من النفقات لتخفيف آثار هذه الأزمات وعلاجها، فتصاب مالية الدولة بخلل في موازنتها بين الموارد والصادرات.[3]

وعلى العكس مما سبق، فان الدول التي تنعم بالاستقرار تكون مواردها غزيرة " فالدولة المستقرة كثيرة الرزق بما استحكم لهم من الملك"،[4] وإذا كانت الموارد غزيرة، فلا يكون هناك داع للبحث عن مصادر مالية جديدة للدولة، لكفاية الموارد المعتادة لمتطلبات الإنفاق العام.

ثانيا: تطور الوظائف الاقتصادية للدولة الإسلامية.

إن تنظيم وظائف الدولة في النظام الإسلامي وتطورها يدخل في مهام السياسة الشرعية التي تراعي ظروف المجتمع وتطوره بما لا يخالف مصادر الشريعة ومقاصدها.

فقد ترى الدولة أن دورها الاقتصادي يتطلب الحياد، أو التدخل، أو القيادة، فلا حرج في هذا ما دامت تسعى لتطبيق المبادئ الاقتصادية الإسلامية ولا تخرج عنها " الإمامة موضوعة لخلافة النبوة في حراسة الدين وسياسة الدنيا".[5]

---

[1]– فؤاد عبد الله العمر، مقدمة في تاريخ الاقتصاد الإسلامي وتطوره، البنك الإسلامي للتنمية- المعهد الإسلامي للبحوث والتدريب، جدة، 2003، ص186،195.

[2]– الطبري، تاريخ الطبري ، مرجع سابق، الجزء الخامس، ص 612.

[3]– وليد خالد الشايجي، المدخل الى المالية العامة الاسلامية، مرجع سابق، ص92.

[4]– ابن خلدون، مقدمة ابن خلدون، مرجع سابق، ص211.

[5]– الماوردي، الاحكام السلطانية، مرجع سابق، ص13.

وقيام الدولة بهذه الوظيفة (سياسة الدنيا) يرجع إلى اجتهاد ولي الأمر المتصرف وفقا لضوابط المصلحة الشرعية وكلما رأت الدولة أن دورها يتطلب الفاعلية والتدخل تطلب هذا الدور منها زيادة في الإنفاق، فالنبي صلى الله عليه وسلم كان يمتنع عن الصلاة على المديون في بادئ الأمر، لئلا يتساهل الناس في الاستدانة ويهملوا الوفاء، فزجرهم عن ذلك بترك الصلاة عليه، فلما فتح الله عليه البلاد وكثرت الأموال صلى على من مات مديونا وقضى عنه، فقال عليه السلام:" ما من مؤمن إلا وأنا أولى به في الدنيا والآخرة. اقرؤوا إن شئتم:" النبي أولى بالمؤمنين من أنفسهم..." [1]فأيما مؤمن مات وترك مالا فليرثه عصبته من كانوا ومن ترك دينا أو ضياعا فليأتني، فأنا مولاه".[2]

فقد تطورت وظائف الدولة في عهد النبي صلى الله عليه وسلم حيث لم تكن من واجباتها أداء الديون عن مستحقيها، ثم أصبح فيما بعد من واجباتها" أفلا تراه صلى الله عليه وسلم كان حكمه الأول في الديون قبل الفتوح غير حكمه بعدها: أنه ألزم نفسه قضاءها عن المؤمنين عامة".[3]

ويرجع ابن خلدون احد أسباب زيادة النفقات العامة إلى تطور وظائف الدولة ، وذلك بانتقالها من حياة البداوة إلى الحضارة فيقول:" اعلم أن الدولة تكون في أولها بدوية كما قلنا، فتكون لذلك قليلة الحاجات لعدم الترف وعوائده...ثم لا تلبث أن تأخذ بدين الحضارة في الترف وعوائدها... فتحتاج الدولة إلى الزيادة في الجباية لما تحتاج إليه الحامية من العطاء والسلطان من النفقة، فيزيد في مقدار الوظائف والوزائع أيضا كما قلناه، ثم يزيد الخراج والحاجات والتدرج في عوائد الترف وفي العطاء للحامية".[4]

إن تطور دور الدولة الاقتصادي ونموه، قد ترافق مع ظهور موارد جديدة للدولة تستطيع عبرها زيادة التدخل في الحياة الاقتصادية، وتتجاوز بها حد الإنفاق الضروري لتصل إلى حد الإنفاق الحاجي أو الكمالي " فتكثر عوائدهم ويتجاوزون ضرورات العيش وخشونته الى نوافله ورقته وزينته... وتصير لتلك النوافل عوائد ضرورية في تحصيله"،[5] ولكن سيادة فلسفة التدخل الاقتصادي للدولة تتغير معها مقومات مالية الدولة، فتصبح الأولوية للإنفاق (كما في الفكر المالي الكينزي)، وتبقى هذه النظرة هي الحاكمة لمالية الدولة، حتى لو تعرضت مواردها للنقص، حيث " تعتاد تلك الحاجات لما يدعو إليها فتنقلب ضرورات"، ولا تستطيع الدولة حينها أن تخفض من مستوى الإنفاق العام بما يتناسب مع الوضع المالي الحاصل لمواردها

---

[1]– سورة الاحزاب ، الآية 6.

[2]– البخاري، صحيح البخاري، كتاب الاستقراض واداء الديون، باب الصلاة على من ترك دينا، الجزء الثالث، ص117.

[3]- ابو عبيد القاسم بن سلام، كتاب الاموال، مرجع سابق، ص309.

[4]– ابن خلدون، مقدمة ابن خلدون، مرجع سابق، ص208.

[5]– نفس المرجع السابق، ص127.

خوفا من نقمة المجتمع الذي سيتضرر من تغيير الدولة لسياستها المالية " فلا يجدون وليجة عنها"،[1] وتدخل حينها موازنة الدولة حالة العجز " فلا تزال مجموع الموارد في نقص والوظائف في زيادة... إلى أن ينتقص العمران"،[2] وهنا يدعى بصعوبة ضغط الإنفاق العام.

وخلاصة الأمر، هو أن زيادة الإنفاق في البداية تكون مصحوبة بموارد جديدة لكن في النهاية تتخلف هذه الموارد عن مواكبة سير الإنفاق العام، فتتباطأ الموارد عن ركب النفقات، ولا تستطيع الدولة أن تماشي حينها ركب الموارد بنفس السرعة التي تقلصت فيها، فتصاب موازنة الدولة بالعجز.

ثالثا: ضياع بعض الموارد المالية للدولة.

تتعدد الموارد المالية في الإسلام، وقد كانت الغنائم من أهم الموارد في عهد النبي صلى الله عليه وسلم وطيلة خلافة آبي بكر وعمر رضي الله عنهما " كان معظم الأموال غنائم احتوى عليها عساكر الإسلام بايجاف الخيل والركاب"[3]، وورد أن عمر بن الخطاب رضي الله عنه دخل السوق في خلافته فلم ير فيه في الغالب إلا النبط، فاغتم لذلك، فلما اجتمع الناس اخبرهم بذلك وعذلهم في ترك السوق، فقالوا:" إن الله أغنانا عن السوق بما فتح به علينا"،[4] فإذا انقطع الجهاد، انقطع بانقطاعه مورد الغنائم، لذلك لابد من تأمين مورد مالي دائم تعتمد عليه الدولة، إذ أن موارد الدولة لا يعول فيها على المغانم، وتنبه عمر بن الخطاب رضي الله عنه إلى هذا الأمر، فعمد إلى وقف أرض السواد، وفرض عليها خراجا يكون فيئا للمسلمين، وقال:" فكيف بمن يأتي من المسلمين فيجدون الأرض بعلوجها قد اقتسمت وورثت عن الآباء وحيزت"[5]، لذلك اهتم الخلفاء بالخراج أكثر من اهتمامهم بالجزية لان الخراج أكثر ثباتا من الجزية وأكثر دخلا. لكن أرض الخراج هذه، التي تعد أهم الموارد المالية الدورية الإسلامية وأثبتها،[6] والتي قال فيها عمر بن عبد العزيز رضي الله عنه:" لا اعلم شيئا أثبت لمادة الإسلام من هذه الأرض التي جعلها الله فيئا لهم"،[7] بدأت تتناقص مساحتها- وكان قد نهى عمر وعلي رضي الله عنهما عن شرائها- نتيجة التوسع في شرائها أيام الأمويين لمواجهة عجز الموازنة.[8]

1– ابن خلدون ، نفس المرجع السابق، ص128.

2– نفس المرجع السابق، ص208.

3– الجويني، غياث الامم، مرجع سابق، ص253.

4– عبد الحي الكتاني، التراتيب الادارية، دار إحياء التراث العربي، بيروت، بدون تاريخ، ص20.

5– ابو يوسف، الخراج، مرجع سابق، ص24.

6– محمد أمين صالح، النظام المالي والاقتصادي في الاسلام، مكتبة نهضة الشرق، القاهرة، 1984، ص29.

7 – ابو عبيد القاسم بن سلام، كتاب الاموال، مرجع سابق، ص175.

8- الجويني، غياث الامم، مرجع سابق، ص253.

وقد كان لهذا الأمر نتائج سيئة على الاقتصاد، أدت إلى تراجع الأراضي الخراجية وتحولها إلى عشرية، فقلّ وارد الخراج، وظهر عجز في موازنة الدولة. [1]فزادت الأزمات الاقتصادية تعقيدا وأصبحت النفقات على مر الأيام أكثر من الموارد، حتى جاء الخليفة الأموي عمر بن عبد العزيز رضي الله عنه، فقرر أن شراء المسلمين وامتلاكهم لهذه الأرض غير جائز وحاول أن يوقف بيعها لان المسلمين حينما يشترون تلك الأرض تصبح أرضا عشرية ويسقط عنها الخراج، وبذلك تقل الموارد المالية للدولة.[2]

إن الخراج الذي فرضه عمر بن الخطاب رضي الله عنه على السواد، لتأمين مورد مالي ثابت للدولة وجده ذخرا لها بعد توقف الفتوح خوفا من أن تقع موازنتها في العجز، فقد امتدت إليه أيدي الخلفاء الأمويين بالبيع والإقطاع، مما أدى إلى الوقوع في المحظور الذي لأجله منع عمر رضي الله عنه تقسيم السواد، وهو العجز.

ومن ثم فان بيع الملكيات العامة لعلاج الأزمات الاقتصادية أو تحقيق الإصلاح والتنمية قد فشل قديما – على ضوء التجربة في تحقيق المراد المدعى منه. وفي الوقت الراهن، تقدم برامج الخصخصة للبلدان النامية على أنها جزء أصيل من برامج الإصلاح الاقتصادي، وان وجود سياسة واضحة ومعلنة للخصخصة سيؤدي إلى تحسين الوضع الاقتصادي للبلد.[3]

وفي ظل عملية الخصخصة التي تقوم بها البلدان العربية، عليها أن تنظر لمصلحة شعوبها أولا في هذا الإجراء، وان تعيد تقويم هذه التجربة من كل جوانبها، لترى هل حققت فعلا ما كان مأمولا منها، في تخفيف أعباء التنمية عن القطاع العام، وتخفيف عجز الموازنة.[4]

رابعا: إغفال قاعدة العدل في الجباية.

يقول الماوردي:[5]" وأما الانتصاف –العدل– فهو استيفاء الحقوق الواجبة، واستخراجها بالأيدي العادلة، فان فيه قوام الملك، وتوفير أمواله، وظهور عزه، وتشييد قواعده، وليس في العدل ترك مال من جهة، ولا أخذه من غير وجهة، بل كلا الأمرين عدل، لا استقامة للملك إلا بهما"، فالعدل يدعو إلى الألفة، ويبعث على الطاعة وتنمو به الأموال.

---

[1]– محمد أمين صالح، النظام المالي والاقتصادي في الاسلام، مرجع سابق، ص95.

[2]– ابو عبيد القاسم بن سلام، كتاب الاموال، مرجع سابق، ص175.

[3]– زكي رمزي، انفجار العجز، مرجع سابق، ص 102.

[4]– محمد صبري، الخصخصة (تحويل الملكية العامة الى القطاع الخاص في ضوء الشريعة الاسلامية)، دار النفائس، عمان، الاردن، 2000، ص27-28.

[5] - الماوردي، تسهيل النظر وتعجيل الظفر في أخلاق الملك وسياسة الملك، مرجع سابق، ص187.

فالعدل في الجباية يعني: إسهام الفرد في الدفع الضريبي على قدر طاقته، وهذا يساهم في زيادة الجباية وغزارة الموارد المالية، وبالمقابل تساهم إغفال قاعدة العدل في ضعف موارد الدولة مما تسبب في عجز مواردها عن تلبية متطلبات الإنفاق.

وإذا كان التشريع المالي التقليدي قد عجز عن إيضاحها ، فان النبي صلى الله عليه وسلم والخلفاء الراشدين من بعده تدل على أنهم عرفوا قاعدة العدل في الجباية والتوزيع، وطبقوها في دولهم دون أي لبس أو غموض، فحصدوا نتائجها.

فالرسول صلى الله عليه وسلم كان يراعي قاعدة العدالة عند جباية الموارد، فيأمر عماله بالعدل، حتى أن النبي صلى الله عليه وسلم قد راعى الطاقة المالية للذمي، فقد ورد في وصيته لنصارى نجران بشأن دفع الجزية قوله:" ولا يجار عليه ولا يحمل منه إلا قدر طاقته وقوته على عمل الأرض وعمارتها وإقبال ثمرتها. ولا يكلف شططا، ولا يتجاوز به حد أصحاب الخراج من نظرائه".[1]

وأوصى عمر بن الخطاب رضي الله عنه عماله بالرفق والعدل، وقسط الخراج على أهل السواد. فقد راعى عمر رضي الله عنه في وضع الخراج ما تحتمله الأرض فلم يرهق أهلها أو يظلمهم،[2]ففاضت أموال الدولة في آخر عهده، فزاد في العطاء عن الكفاية، وعقد العزم على التسوية بين الناس في العطاء، لكن المنية أدركته قبل أن يتمكن من انجاز ذلك.[3]

ولقد ركزت المؤلفات التي تناولت علاج عجز مالية الدولة كثيرا على مسألة العدل في الجباية، لان الظلم في الجباية يؤدي إلى ترك الأرض التي هي مصدر الخراج، والنزوح إلى المدن، وشق عصا الطاعة،[4] لان الملك إذا رغب عن العدل رغبت الرعية عن الطاعة.[5]

فمن أولى الأعمال التي قام بها عمر بن عبد العزيز رضي الله عنه لإصلاح مالية الدولة المنكسرة، التخفيف في الجباية بإلغاء الرسوم الإضافية التي كانت في الغالب فوق طاقة دافعيها، في محاولة منه لتطبيق العدالة بين دافعي الضريبة، وعندما بعث إليه احد عماله يشكو الخراب ويطلب النجدة، بعث إليه قائلا: "حصنها بالعدل، ونق طرقها من الظلم".[6]

---

[1]- ابو عبيد القاسم بن سلام، كتاب الاموال، مرجع سابق، ص115-116.

[2]- الماوردي، الاحكام السلطانية، مرجع سابق، ص 130، 235.

[3]- ابو عبيد القاسم بن سلام، كتاب الاموال، مرجع سابق، ص116.

[4]- ابو يوسف، كتاب الخراج، مرجع سابق، ص89-101-102.

[5]- الماوردي، تسهيل النظر وتعجيل الظفر في أخلاق الملك وسياسة الملك، مرجع سابق، ص183.

[6]- ابو عبيد القاسم بن سلام، كتاب الاموال، مرجع سابق، ص83-84.

وخلاصة القول: إن حالات الوفر في مالية الدول ترافق معها تخفيف الجباية ومراعاة قدر المكلفين، لان الضرائب إذا قلت نشط الناس للعمل ورغبوا فيه، فيكثر الاعتمار ويتزايد لحصول الاغتباط بقلة المغرم، وإذا كثر الاعتمار كثرت إعداد تلك الوظائف، فكثرت الجباية التي هي جملتها، وإذا كثرت الضرائب ذهبت غبطة الرعايا في الاعتمار لذهاب الأمل من نفوسهم بقلة النفع إذا قابل بين نفعه ومغارمه وبين ثمرته وفائدته، فتنقبض كثير من الأيدي عن الاعتمار، فتنقص جملة الجباية حينئذ بنقصان تلك الوزائع منها.[1]

فإذا أرادت الدول تكثير الجباية فعليها تقليل مقدار الضرائب، حيث أخذت التشريعات الضريبية بقاعدة العدالة الضريبية، التي تنطلق من فكرة وجوب أن يساهم رعايا كل دولة في النفقات الحكومية بحسب مقدرتهم النسبية بقدر الإمكان، كل حسب قدرته وطاقته.[2]

وعلى ذلك، فان مبدأ فرض الضرائب طبقا للقدرة على الدفع مبدأ قديم، عملت الدولة الإسلامية به وقننته وطبقته قبل آدم سميث وغيره.

خامسا: الفساد المالي والإداري.

كانت الدولة في عصر النبي صلى الله عليه وسلم والخلفاء الراشدين دولة الشورى، وكان تولى الحكم تكليفا لا امتيازا، فالأموال ترد كلها لبيت المال، ثم يتم توزيعها وفقا للنص والمصلحة التي يراها الإمام بعد مشورة أهل الحل والعقد، في ظل نظام رقابي محكم لأموال الدولة، حيث بلغت دقة النظام الرقابي إلى معرفة مقدار العجز حتى لو كان درهما.[3]

فالخلفاء الراشدون لم يكن لهم أي سلطة اختصاص، أو أي امتيازات استثنائية على بيت المال دون بقية الناس، فليس لأحد أن يتصرف فيه بالأخذ أو العطاء ولو كان خليفة المسلمين.

وقد ساعد الخلفاء الراشدين على هذا، أن عمالهم كانوا من أهل التقوى والصلاح والكفاية، فعندما وضع خمس الفيء بين يدي عمر رضي الله عنه دهش لما رأى من إحضار المسلمين له كاملا، فالتفت إلى من حوله يقول: إن قوما أدوا هذا لأمناء، فأجابه علي رضي الله عنه:" انك عففت، فعفت رعيتك، ولو رتعت لرتعت".[4]

---

[1]- ابن خلدون، مقدمة ابن خلدون، مرجع سابق، ص207-208.

[2]– محمد عثمان شبير، الزكاة والضرائب في الفقه الاسلامي، منشور ضمن كتاب: ابحاث فقهية في قضايا الزكاة المعاصرة، الجزء الثاني، الطبعة 3، دار النفائس، الاردن، 2004، ص 587-588.

[3]– محمود المرسي لاشين، التنظيم المحاسبي للأموال العامة في الدولة الاسلامية، دار الكتاب اللبناني، بيروت، 1977، ص 11.

[4]- ابن تيمية، السياسة الشرعية ، مرجع سابق، ص29.

وبانتهاء عصر الراشدين انقلبت الخلافة ملكا، وكثرت عوائد وحوائج الملوك لما انغمسوا فيه من النعيم والترف،[1] وانتقلت وظيفة بيت المال من ضبط الموارد العامة للدولة وصرفها على مستحقيها ومحاسبة القائمين عليها، إلى أداة للتنفيذ بيد الملوك والخلفاء، يغدقون منه على أهل الولاء والطاعة ويحاربون به الخارجين عليهم.[2]

وقد ترافق مع انتقال الخلافة إلى الملك وتسلل مظاهر الفساد إلى الشخص الأول في الدولة، ترافق معه استخدامهم من العمال من يثقون باقتدارهم على جمع الأموال، فكان هو المعيار في استعمال الشخص من عدمه. فأمدوا الولاة بالسلطة وأطمعوهم بالمال، فعمد هؤلاء إلى إحراز الأموال لأنفسهم أيضا، واقتدى بهم عمالهم الصغار.[3]

إن الفساد الذي عمّ أرجاء الدولة، قد ولد ضعفا في الجهاز الرقابي لمالية الدولة، مما تسبب بتحول كثير من أموال الدولة إلى المتنفذين، وانتشر الظلم في الجباية ، فكل هذه الحوادث أضعفت الوارد لبيت المال وانكسر الخراج، لذلك اهتم علماء المالية العامة المسلمون بأمر متولي الخراج، وان الجهاز المتولي للجباية يجب أن تتوافر بين أعضائه التقوى والأمانة والإخلاص والكفاية. فلموظفي الخراج مكانة هامة، لأنهم قد يكونوا سببا في الوفر، وقد يكونوا سببا للعجز.[4]

فمظاهر الفساد التي أضعفت الجهاز الرقابي بعد عصر الخلفاء الراشدين، منعت الكثير من الموارد عن الوصول لخزانة الدولة، وأخرجت الكثير من أموال الدولة دون نفع عام يرجى منها، اللهم سوى كسب الطاعة وبسط النفوذ وتحقيق الثراء على حساب الأموال العامة، مما أوقع موازنة الدولة في العجز.[5]

سادسا: السياسة المالية.

تعرف السياسة المالية: بأنها الطريقة التي تحقق الدولة عبرها أهدافها، مستخدمة الأدوات المالية المتعددة من ضرائب ورسوم وقروض وموازنة...، لتحقيق أهداف مرغوبة من تنمية واستقرار وتطوير اقتصادي، وتجنب الآثار غير المرغوبة على الدخل والإنتاج والتوظيف.[6] فهي تهتم بالجانب التطبيقي العملي للمسائل المالية استنادا لحالة الاقتصاد الوطني، نتيجة دراسات وأبحاث تقوم بها الدولة، لذلك لا يجوز تقليد الدول

---

[1]– ابن خلدون، مقدمة ابن خلدون، مرجع سابق، ص208.

[2]– شوقي عبده الساهي، الفكر الاسلامي والادارة المالية للدولة، دار الكتاب المصري اللبناني، الطبعة 1،القاهرة، 1991، ص82.

[3]– محمد أمين صالح، النظام المالي والاقتصادي في الاسلام، مرجع سابق، ص71.

[4]– الماوردي، تسهيل النظر وتعجيل الظفر في أخلاق الملك وسياسة الملك، مرجع سابق، ص206.

[5]- ابو يوسف، كتاب الخراج، مرجع سابق، ص 108-110.

[6]– السيد عطية عبد الواحد، مبادئ واقتصاديات المالية العامة، مرجع سابق، ص 18-20.

في إجراءات السياسة المالية، لأنها تختلف من مرحلة إلى أخرى ومن دولة إلى دولة، فهي تتصف بعدم الاستقرار لمدة طويلة من الزمن.

فإذا غفلت الدولة عن صفة التقلب في السياسة المالية بين حالات الازدهار أو الركود الاقتصادي، واستخدمتها دون تعديل لفترة طويلة من الزمن، أو اتصفت بالجمود، تحولت السياسة المالية من أداة للبناء والتطور إلى وسيلة لإحداث الركود وخفض حجم الاستثمارات وتراجع معدلات نمو الإنتاج الوطني.[1]

ويعد ابن خلدون من أوائل الذين نبهوا لأهمية ودور السياسة المالية على موازنة الدولة من وفر أو عجز، وذلك عندما عارض تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية بناء على أن التدخل مضر بالرعايا، لما فيه من تعرض لأهل العمران، ومضايقة وفساد في الأرباح، ويؤدي إلى فساد الجباية، لأنه جاء في وقت لا حاجة فيه لتدخل الدولة، لأن الأوضاع الاقتصادية فيه بحالة توازن، والمنافسة قائمة في الأسواق، فإذا حصل تدخل انقبض الفلاحون عن الفلاحة وقعد التجار عن التجارة . فابن خلدون طالب الدولة بالحياد عندما يكون النشاط الاقتصادي للرعايا متوازنا، وطالبها بالتدخل لمعالجة الخلل والضرر من كساد وركود، وهذا ما تطبقه السياسات الاقتصادية المتقدمة في العالم، فإغفال السياسة الاقتصادية اللازمة للوضع القائم تضر برعايا الدولة، فتتلاشى أموالهم بالنفقات، ويكون حال الدولة حينها كحالهم " فعلى نسبة حال الدولة يكون يسار الرعايا وعلى نسبة يسار الرعايا وكثرتهم يكون مال الدولة".[2]

سابعا: ضعف الرواتب والأجور.

تشكل الأجور جزء كبير من حجم الإنفاق الاستهلاكي، وتتحدد أجور موظفي الدولة في الاقتصاد الإسلامي بالكفاية، ويجوز الزيادة عليها، لان تلك الزيادة تعود على الدولة بالنفع بما تحدثه من تحريك للطلب على السلع، وتزيد موارد الدولة، فان كانت الأجور دون الكفاية عاد ذلك على موارد الدولة بالنقص، لان قلة الإنفاق تؤدي لوقوع الكساد في الأسواق، فيضعف الطلب على السلع وتقل الأرباح، "فيقل الخراج لذلك".[3]

وكان أول كتاب كتبه عثمان بن عفان رضي الله عنه إلى عماله:" إن الله أمر الأئمة أن يكونوا رعاة، ولم يتقدم إليهم أن يكونوا جباة، وان صدر هذه الأمة خلقوا رعاة، ولم يخلقوا جباة، وليوشكن أئمتكم أن

---

[1]– علي كنعان، المالية العامة والاصلاح المالي في سورية، دار الرضا ، دمشق، 2003، ص 194- 213.

[2]– ابن خلدون، مقدمة ابن خلدون، مرجع سابق، ص209-215، 277.

[3]– نفس المرجع السابق، ص212.

يصيروا جباة، ولا يصيروا رعاة، إلا وان أعدل السير أن تنظر في أمور المسلمين"، فأمرهم بالرعاية قبل الجباية، وبأداء الواجبات قبل المطالبة بالحقوق ، وبالاعتمار قبل الجباية.[1]

فالرعايا ذخر الدولة، أن أيسروا كثر الخراج، وان قلت أرزاقهم وضعفت دخولهم، انعكس على مقدار الجباية، فصاحب السياسة الرشيدة مطالب بتحسين أحوال الرعية، لان الجباية والخراج تكثر بالعمارة والعطاء، وتقل بالشح والنقص على الرعية، وقد قال الفضيل بن عياض:" ما عظمت نعمة الله على عبد إلا عظمت مؤونة الناس عليه فمن لم يحمل تلك المؤونة فقد عرض تلك النعمة للزوال".[2]

هذه أهم العوامل التي أدت إلى قصور نفقات الدولة عن مواردها، وهي أسباب تتشابه لعجز موازنات الدول منذ القديم وحتى الآن لارتباط الإيرادات العامة بالظروف الاقتصادية والمالية والاجتماعية والسياسية التي تعيشها كل دولة.

المطلب الثالث: أهم التشريعات التي تسهم في تخفيف الضغوط الاتفاقية عن الموازنة العامة للدولة.

عرفنا مما سبق أن حدوث العجز في موازنة الدولة المالية، جاء نتيجة لضعف الإيرادات المالية للدولة وازدياد الإنفاق العام التي تقوم به سواء في مجالات الصحة أو التعليم أو الإنفاق الحربي أو الطرق والخدمات العامة التي تطالب الدولة بالقيام بها.

ولأجل هذا يتضح لنا أن الشريعة الإسلامية قد فرضت العديد من التشريعات المالية وأقرتها، وهي بمجموعها تتضمن كفالة الفقراء والمساكين والمحتاجين والمنكوبين والمرضى وذوي العاهات من المسلمين ، وتتضمن وجوب الإنفاق عليهم وتوفير الرعاية لهم وتعليمهم وعلاجهم، وإذا علمنا أن رعاية هؤلاء والإنفاق عليهم واجب على الإمام بان يخصص لهم كفايتهم من بيت المال تبين لنا ما لهذه التشريعات والأحكام من إسهام كبير في تخفيف العبء عن بيت المال، كما أنها كفيلة بتحقيق رغد العيش للأمة، وتحقيق التوازن بين الإنفاق والإيراد العام، ولكن هل لهذه التشريعات دورا اقتصاديا تستطيع أن تقوم به وتحقق مصالح للدولة والأمة عن طريق القيام بها، وكيف تستطيع هذه الأحكام أن تخفف العجز في الموازنة العامة للدولة.

ومن أهم هذه التشريعات : الزكاة – الوقف – التكافل الاجتماعي.

أولا: الزكاة.

[1]- الطبري، تاريخ الطبري، مرجع سابق، الجزء الرابع، ص244-245.

[2]- نفس المرجع السابق، الجزء الثالث، ص 584.

سبق بيان الزكاة من حيث تعريفها وأدلتها ومصارفها، [1]ويقتصر الحديث هنا على بيان أثر الزكاة في تخفيف الضغوط الاتفاقية عن الموازنة العامة للدولة، حيث تمارس الزكاة هذا الأثر من حيث: الأموال الخاضعة للزكاة، والمستحقين لها، ومن حيث نصابها، والقدر الواجب إخراجه منها، ومن حيث مبدأ الإقليمية في الزكاة، ومدى مشروعية توظيف الزكاة في مشاريع إنتاجية تدر ريعا دون تمليك فردي للمستحقين.

1/ من حيث الأموال الخاضعة للزكاة:

فالزكاة تفرض على الذهب والفضة، والأنعام من الإبل والبقر والغنم ، وعروض التجارة والزروع، والثمار، والركاز "هو كل مال وجد مدفونا من ضرب الجاهلية في أرض موات"، بالإضافة إلى زكاة الفطر.

وهذه الأموال في حقيقتها أموال نامية، وشرط النماء هو شرط أساسي لوجوب الزكاة، وبناء على علة النماء هذه فان الكثير من الفقهاء يرى أن كل ما استجد ويقع فيه النماء حقيقة أو تقديرا، أي بالتمكن من النماء والقدرة على الاستمناء، فان الزكاة تجب حينئذ في كل ما يتحقق فيه هذه العلة وذلك لان المقصود من شرعية الزكاة بالإضافة إلى الابتلاء، مواساة الفقراء على وجه لا يصير به المزكي فقيرا، بان يعطي من فضل ماله قليلا من كثير، والإيجاب في المال الذي لا نماء له يؤدي إلى خلاف ذلك مع تكرر السنين.[2]

وبناء على ما سبق: فان الزكاة تجب في الأموال التي لم تكن معروفة في عهد التشريع ، وقد استحدثت في هذه الأيام وزادت أهميتها ، ووجدت فيها علة النماء وذلك مثل: الآلات الصناعية كالسفن والمصانع والطائرات والسيارات، والعقارات المستغلة كالعمارات والفنادق والمطاعم، والأوراق المالية كالعملات والأسهم والسندات، وكسب العمل مثل الأجور والمرتبات وأرباح المهن الحرة، والثروة المعدنية كالمناجم والبترول، والثروة البحرية كالأسماك واللؤلؤ.[3]

2/ من حيث المستحقين للزكاة:

[1]– أنظر المطلب الثاني من المبحث الاول من الفصل الاول من الباب الثاني.

[2]– عزوز مناصرة، أثر الزكاة على الموازنة العامة للدولة في مجتمع معاصر، مذكرة ماجستير في الاقتصاد الاسلامي، كلية العلوم الاجتماعية والاسلامية، جامعة باتنة، 2006-2007، ص61.

[3]– محمد شوقي الفنجري، الاسلام والضمان الاجتماعي، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة، 1990،ص59.

فقد ورد النص عليهم صراحة في القرآن الكريم بقوله تعالى:" إنما الصدقات للفقراء والمساكين والعاملين عليها والمؤلفة قلوبهم وفي الرقاب والغارمين وفي سبيل الله وابن السبيل فريضة من الله والله عليم حكيم".[1] فهؤلاء الأصناف الثمانية هم:

- **الفقراء:** وهم الذين لا يجدون حد الكفاية وقد يجد نصف كفايته أو اقل وهم اشد حاجة من المساكين عند بعض الفقهاء.

- **المساكين:** وهم من يجدون أكثر كفايتهم أي أكثر من نصفها وهم أفضل حالة من الفقراء على خلاف بين الفقهاء في ذلك.[2]

- **العاملون عليها:** وهم المكلفون بتحصيلها وتوزيعها على المستحقين، أي الجهاز المالي والإداري القائم على أمر الزكاة.[3]

- **المؤلفة قلوبهم:** وهم من يرجى إسلامهم أو تأليف قلوبهم للإسلام أو إسلام نظرائهم، أو درء مخاطرهم عنه سواء أكانوا مسلمين أم غير مسلمين، وعلى ذلك فهذا المصرف بالتعبير الحديث هو نصيب الدعوة إلى الإسلام.[4]

- **في الرقاب:** وهم العبيد والإماء المكاتبون فيما سبق في العصور القديمة، وذلك لإعانتهم بالزكاة على أداء ما عليهم لإعتاقهم، وتستخدم في العصر الحديث في كل ما يؤدي إلى إنهاء الاستعباد والاستغلال بكافة صوره وأشكاله.[5]

- **الغارمين:** فالغرم هو الذي عليه الدين أكثر من المال الذي في يده، أو مثله أو أقل منه، فهم من استغرقت الديون أموالهم لأسباب مباحة لسد حاجاتهم الضرورية، أو بسبب كساد تجارتهم، أو نحو ذلك.[6]

- **في سبيل الله:** وهم الغزاة المتطوعون للجهاد حتى ولو كانوا أغنياء، وتوسع البعض في معنى " وفي سبيل الله" ليشمل الحج وكذلك يدخل فيه كل من سعى في طاعة الله تعالى وسبيل الخيرات إذا كان محتاجا وعلى ذلك فان هذا السهم يشمل بناء المساجد والمدارس، والمستشفيات، وطلاب العلم ونحو ذلك.[7]

---

[1]– سورة التوبة، الآية 60.

[2]– عزوز مناصرة، أثر الزكاة على الموازنة العامة للدولة في مجتمع معاصر، مرجع سابق، ص89.

[3]– محمد شوقي الفنجري، الاسلام والضمان الاجتماعي، ص76.

[4]– نفس المرجع السابق، ص 76.

[5]– نفس المرجع السابق، ص77.

[6]– الكاساني، بدائع الصنائع، مرجع سابق، ص45.

[7]– عزوز مناصرة، أثر الزكاة على الموازنة العامة للدولة في مجتمع معاصر، مرجع سابق، ص94.

- **ابن السبيل**: وهو المسافر أو من ينشئ السفر وهو محتاج في سفره ، وكان سفره في طاعة، وتوسع فيه البعض ليشمل الإنفاق على أبناء السبيل من شق للطرق وتعبيدها ، وتوفير للمؤن، والراحة لهم على الطريق.[1]

3/ من حيث نصاب الزكاة:

فنجد أن نصاب الزكاة في الأموال السابق بيانها هو ما زاد عن خمس من الإبل، أو ثلاثين من البقر، أو أربعين من الغنم، أو عشرين مثقالا ذهبا، أي عشرين دينارا نقودا ذهبية تزن 84,4 غراما من الذهب باعتبار المثقال أو الدينار الذهبي يزن نحو 4,22 غراما من الذهب الخالص، وهو كذلك في زكاة المال وعروض التجارة، أو خمسة أواق من الفضة أي مائتي درهم نقودا فضية، أو خمسة أوسق، أي نحو 650 كيلو غرام من الحبوب والحاصلات الزراعية.[2]

4/ من حيث مقدار الزكاة (القدر الواجب إخراجه):

فانه يختلف باختلاف المال الواجب فيه الزكاة ، فلا يؤخذ في أقل من أربعين شاة أي شيء، فإذا وصلت إلى الأربعين تؤخذ واحدة فقط، وكذلك يؤخذ 2,5% (أي العشر) من زكاة المال وزكاة التجارة، وما بين 5%-10% من زكاة الزروع والثمار، و20% من زكاة الركاز.

5/ من حيث مبدأ الإقليمية في الزكاة:

ويعني هذا المبدأ: أنه لا يجوز نقل الزكاة من بلد إلى أخرى، واستحب أكثر أهل العلم ذلك، فقد روي أن عمر بن عبد العزيز رضي الله عنه قام برد زكاة أتى بها من خراسان إلى الشام، حيث أمر بردها مرة أخرى إلى خراسان، ولان النبي صلى الله عليه وسلم حينما أمر معاذ بن جبل بأن يخبرهم أن عليهم صدقة تؤخذ من أغنيائهم فترد في فقرائهم، فهذا يختص بفقراء بلدهم، ولأن المقصود من الزكاة هو إغناء الفقراء بها، فإذا أبحنا نقلها أفضى إلى بقاء فقراء ذلك البلد محتاجين، وان خالف البعض ونقلوها خارج البلد أجزأت عنهم، كما يجوز نقل الفائض من الزكاة عن حاجة المحتاجين في أهل بلدة إلى أخرى.[3]

6/ مدى مشروعية توظيف الزكاة في مشاريع إنتاجية ذات ريع بدون تمليك فردي للمستحقين:

ويعد هذا من الموضوعات المعاصرة والتي تم بحثها ودراستها في ظلال مجمع الفقه الإسلامي.

ويعني ذلك التوظيف: أن يتم استثمار أموال الزكاة في مشروعات معينة بقصد تحقيق أرباح للمستحقين لها من الأصناف الثمانية، وذلك بدون تمليك فردي لأي صنف أو شخص من المستحقين.

---

[1]– أبو يوسف، كتاب الخراج، مرجع سابق، ص79.

[2]– محمد شوقي الفنجري، الاسلام والضمان الاجتماعي، ص61.

[3]– عزوز مناصرة، أثر الزكاة على الموازنة العامة للدولة في مجتمع معاصر، مرجع سابق، ص103-104.

وقد اختلف الباحثون المعاصرون في ذلك إلى ثلاثة آراء:

الرأي الأول: عدم الجواز مطلقا. وقد استدل هذا الرأي بما يلي:[1]

أ/ أن هذه الأعمال تعرض المال للربح والخسارة، وربما يترتب عليها ضياع أموال الزكاة.

ب/ إن توظيف أموال الزكاة في أي من المشاريع الإنمائية يؤدي إلى انتظار الفائدة المترتبة عليها، وهذا قد يستغرق وقتا طويلا فيكون سببا لتأخير تسليم أموال الزكاة لمستحقيها، ولأنهم ربما كانوا يعنون الجوع والفقر، وذلك بدون دليل شرعي، مع أن المطلوب هو تعجيل في أداء حقوقهم، كما قاله النووي في الروضة.

ج/ أن أموال الزكاة أمانة في أيدي المسؤولين عنها حتى يسلموها إلى أهلها، وشأن الأمانة الحفظ فقط، أما تصرف الإمام أو الساعي في أموال الزكاة بدون تمليك المستحقين لها أو صرفها عليهم فغير جائز إلا في المنافع التي لا تزول أعيانها كالركوب مثلا وشرب ألبانها وما شابه ذلك.

د/ إذا دعت الضرورة إلى إنشاء مشاريع حربية ، أو تصنيع المعدات والأدوات القتالية ونحوها من سهم سبيل الله، فانه يجوز للإمام أو من يقوم مقامه أن يجعل هذه المشاريع كالوقف على مصالح الجهاد، وله الخيار فيما يسترده من الغازي بعد انقضاء الحاجة منه وما لا يسترده منه ويعطيه تمليكا به باعتبار المصلحة العامة.

الرأي الثاني: يجوز بشرط ضمان حد الكفاية للفقراء:[2]

فقد ذهب هذا الرأي إلى أن توظيف الزكاة في مشاريع ذات ريع بلا تمليك فردي للمستحق لا يمكن أن يتم إلا إذا وجدوا مستحقوا الزكاة حقوقهم، وبقدر الكفاية المحددة لهم.

وقد استدل هذا الرأي بما يلي:

أ/ أنه لابد أن يعطي الفقير القدر الذي يخرجه من الفقر إلى الغنى ومن الحاجة إلى الكفاية على الدوام، فقد قال عمر بن الخطاب رضي الله عنه:" إذا أعطيتم فأغنوا" يعني الصدقة.[3]

ب/ قال القاضي عبد الوهاب: لم يحد مالك لذلك حدا، فانه قال يعطى لمن له المسكن والخادم والدابة التي لا غنى له عنها. والمسألة تحل للفقير حتى يأخذ ما يقوم بعيشه، ويستغنى به مدى الحياة.

---

[1]– آدم شيخ عبد الله، توظيف الزكاة في مشاريع ذات ريع بلا تمليك فردي للمستحق، مجلة مجمع الفقه الاسلامي، الدورة الثالثة، المجلد الأول، ص 337-354.

[2]– الشيخ تجاني صابون محمد، توظيف الزكاة في مشاريع ذات ريع بلا تمليك فردي للمستحق، مجلة مجمع الفقه الاسلامي، الدورة الثالثة، المجلد الأول، ص 313-316.

[3]– أبوبكر أحمد بن الحسين بن علي البيهقي، السنن الكبرى، الجزء السابع، مرجع سابق، ص23.

ج/ فإذا ما وجد كل ذي حق حقه من أموال الصدقة وفاضت، فيمكن بعد ذلك توجيهها إلى مثل هذا المشروع كما حدث في عهد عمر بن عبد العزيز، انه لما أبلغ بفيض الصدقة بعد توزيعها إلى المستحقين أمر بتزويج العزاب من أموال الصدقة.

الرأي الثالث: يجوز استثمار جزء من أموال الزكاة وليس كلها:[1]

فقد ذهب هذا الرأي إلى جواز استثمار أموال الزكاة وتوظيفها في مشاريع ذات ريع يعود على المستحقين من الأصناف الثمانية، على أن لا يستثمر كل مال الزكاة بل ينفق بعضه على المستحقين ويستثمر الباقي، وذلك من خلال هيئة رسمية – مؤسسة أو صندوق أو بيت الزكاة.. أو نحو ذلك- تؤسسها الدولة ويشترك في الإدارة الحكومة وممثلون عن المزكين.

وقد استدل هذا الرأي بالأدلة التالية:

- استثمر النبي صلى الله عليه وسلم وأصحابه ابل الصدقة وغنمها وأنعامها، وأنفق ذلك على الفقراء.
- يجوز تأجيل دفع الزكاة على مذهب أبي حنيفة، فيجوز استثمار أموال الزكاة بتأجيل دفعها على مستحقيها.
- توسع العلماء في معنى (سبيل الله) فشمل كل قربة إلى الله تعالى كبناء الملاجئ والمستشفيات وغيرها، فيجوز استثمار أموال الزكاة في مثل هذه المشروعات.
- دلت الآية الكريمة على وجوب إعطاء الغارمين وليس في الآية ما يمنع من أن يستثمروا أموال الزكاة، وقد أعطوها في استعادة تجارتهم أو صناعتهم أو في استغلالها زراعيا للإنفاق عليها.
- أن المصانع أو المشاريع التي تنشأ بقصد الربح لصالح جهات استحقاق الزكاة هي ملك للمستحقين عامة، ويجوز أن تكون ملكا لأصناف منهم تشرف عليه الدولة، وكما أن الدولة شخص اعتباري له أن يتملك كالمسجد والوقف، فالمؤسسة شخص اعتباري ينوب عن المستحقين، فلا مانع من أن يعتبر ملك هذه المصانع لجهات الاستحقاق تستثمرها وتديرها الدولة وبعض المزكين.
- أن موضوع تعرض المؤسسة للربح والخسارة، هو نفس موضوع تعرض المزرعة أو الضيعة التي تعطى للفقير ليستغلها، ونفس موضوع تعرض مال الزكاة الذي أعطي للتاجر الغارم ليستعيد تجارته، فقد يحرق الزرع أو يتلف وقد تخسر التجارة.
- أن الزكاة مال نام، فيمكن تعويض خسارة المشروعات من أموال الزكوات التالية وسدادها من الربح القادم.

[1]– عبد العزيز الخياط، فتوى في توظيف الزكاة واستثمارها، مجلة مجمع الفقه الاسلامي، الدورة الثالثة، المجلد الأول، ص 369-373.

– إن إنشاء المشروعات يفيد الأمة قطعا ويحي اقتصادها، ويدفع البطالة عن المحتاجين القادرين على العمل، ويستهدى في دفع الرسول صلى الله عليه وسلم السائل إلى العمل بالاحتطاب وعدم السؤال.

– أن معظم العلماء الباحثين والمفتين أجازوا استثمار بعض أموال الزكاة بعد إعطاء الفقراء والمساكين حاجتهم، ومن الفائض أو عند الضرورة، فأصبح مبدأ جواز الاستثمار قائما.

لذلك فان هذا الرأي يؤكد لهذه الأسباب وغيرها، جواز توظيف واستثمار بعض أموال الزكوات في المشروعات الخيرية والصناعية والتجارية، لصالح جهات الاستحقاق في الآية الكريمة، ولا سيما من جهات العاملين عليها، وفي الرقاب، والغارمين، وفي سبيل الله، وابن السبيل.

وبشأن **قرار مجمع الفقه الإسلامي** حول توظيف الزكاة في مشاريع ذات ريع بلا تمليك فردي للمستحق: "فيجوز من حيث المبدأ توظيف أموال الزكاة في مشاريع استثمارية تنتهي بتمليك أصحاب الاستحقاق للزكاة، أو تكون تابعة للجهة الشرعية المسؤولة عن جمع الزكاة وتوزيعها، على أن تكون بعد تلبية الحاجة الماسة الفورية للمستحقين وتوافر الضمانات الكافية للبعد عن الخسائر، والله أعلم".[1]

ويتضح مما سبق: أن المجمع يجيز استثمار أموال الزكاة بشرطين:

– تلبية الحاجات الماسة والفورية للمستحقين.

– توافر الضمانات الكافية للبعد عن الخسائر.

الترجيح: فيرى ترجيح الرأي الثاني القائل بجواز استثمار أموال الزكاة ، وذلك بعد ضمان حد الكفاية لهم، لأن الزكاة إنما جعلت للإغناء ، فلا يجوز الانتظار لحين حصول ثمرة هذا الاستثمار في حين أن أموال الزكاة نفسها موجودة، فهذا مخالف للشرع فضلا عن مخالفته لقواعد العقل السليم.

أما قرار مجمع الفقه الإسلامي الذي يشترط تلبية الحاجات الماسة والفورية فقط فليس كافيا، بل لابد من مراعاة غرضي المساواة والإغناء في الزكاة، وهما لا يتحققان مع الاقتصار على تلبية الحاجات الماسة والفورية فقط دون ضمان حد الكفاية.

والقول بعدم الجواز مطلقا أيضا مردود عليه بأنه يحرم الفقراء والمستحقين للزكاة من فرصة استثمار الفائض وتشغيل غيرهم في هذه المشروعات، لذلك يرى جواز استثمار الفائض، بعد توفير حد الكفاية. والله أعلم.

[1]– قرار مجمع الفقه الاسلامي رقم (3) د (3/07/86) بشأن توظيف الزكاة في مشاريع ذات ريع بلا تمليك فردي للمستحق، في دورة المؤتمر الثالث بعمان، الاردن من 11-16 أكتوبر1986، مجلة مجمع الفقه الاسلامي، الدورة الثالثة، المجلد الأول، ص 419-421.

ويترتب على الأحكام السابقة في الزكاة ما يلي:

أ/ أن وجود علة النماء في الأموال الزكوية يوجد فرصة أكبر لدخول العديد من الأموال المعاصرة، والتي لم تكن موجودة من قبل مما يوسع من هذه الدائرة ويزيد من حصيلة الزكاة.

ب/ أن الأصناف الثمانية المذكورة تمثل قطاعا عريضا في أي دولة من الدول، وبالتالي فان الإنفاق عليهم بما يحقق لهم حد الكفاية بميزانية مستقلة عن ميزانية الدولة، فانه يحقق وفرا كبيرا من ميزانية الدولة في المدى الحال وفي المستقبل.

ج/ أن وجوب نصاب الزكاة على النحو السابق بيانه- يعطي فرصة لإغناء المزكي وخصم تكاليف الإنتاج، لأنه لا صدقة إلا عن ظهر غنى.

د/ أن وجود شرط الحول في الزكاة- فيما عدا الزروع والثمار- يعطي فرصة لدوران رأس المال، وبالتالي زيادة المكسب للمشروعات الرابحة، وتعويض الخسارة للمشروعات الخاسرة، واعفاء هذه الاخيرة من الزكاة ما لم تبلغ نصابا.

هـ/ أن نسبة الاقتطاع الزكوي لا تؤدي نهائيا إلى التهرب من الزكاة لأنها نسبة بسيطة على الدخل أو رأس المال أو هما معا، وبالتالي فان نسبة التهرب منها سوف تكون قليلة والحصيلة سوف تكون أكثر.

و/ مبدأ الإقليمية أو المحلية في الزكاة – يزكي روح التعاون والتحفيز على أداء الزكاة- حيث لو وجدت قرية قد اكتفى فقرائها، وسائر المستحقين فيها من مال الزكاة، وأخرى مجاورة لها تحتاج، لأدى ذلك إلى تحفيز أغنيائهم، أو من يتهربون من الزكاة على دفع ما عليهم لصالح المستحقين، بالإضافة إلى أن هذا المبدأ يدعم روح المسؤولية عند الناس بتحمل أعبائهم المالية من تحصيل و إنفاق.

ز/ إن الأخذ بالرأي القائل بجواز توظيف الفائض من الزكاة بعد ضمان حد الكفاية في مشروعات إنتاجية يؤدي إلى تحويل هذه المشروعات فيما بعد إلى دافعة للزكاة، كما أنه يؤدي إلى تشغيل العمالة، وبالتالي تزيد الأموال التي يمكن تحصيلها من الزكاة، وهكذا التحول إلى مجتمع غني وليس مجرد مجتمع فقير يتسول الإعانات والهبات من الآخرين.

ح/ إن الإقبال على إتيان كل ما سبق مع الاعتقاد والإيمان بأن الزكاة هي فريضة من عند الله عز وجل، والاعتقاد كذلك في الثواب والعقاب، كل ذلك يؤدي إلى مضاعفة العزيمة، وبالتالي مضاعفة العمل وزيادة الحصيلة.

ط/ يلاحظ أن كل الأمور السابقة يمكن أن تتحقق بالاستقلال عن الموازنة العامة للدولة، وبالتالي يخفف العبء عنها من الناحية الانفاقية، وكذلك من ناحية الإدارة، حيث يمكن أن يعهد بإدارة الزكاة لأفراد منتخبين محلي ، ويكون ذلك تحت إشراف حكومي، وذلك نظرا لضعف الثقة في الحكومات المعاصرة.

ثانيا: الوقف وأثره في تخفيف العبء عن الموازنة العامة للدولة.

استطاع الوقف على مدار التاريخ الإسلامي أن يكون عاملا أساسيا في تحمل جزء من الأعباء المالية للدولة، وذلك لما قام به من دعم للنظام التعليمي، إضافة لذلك كان يشمل المستشفيات وقطاع الصحة وذلك بتكفل إيرادات الأوقاف بعلاج الفقراء والمساكين، مما وفر على الدولة وخفف عنها جزءا من أعبائها المالية ، وكذا الأمر بالنسبة للوقف لخدمة المصالح العامة وإنشاء البنى التحتية التي تحتاجها الدولة بشكل ملح، وتنفق عليها مبالغ من ميزانيتها، بل إن العجز الحاصل في ميزانيتها قد يكون من جراء إنفاقها على تأسيس هذه البنى، كشق الطرق وبناء الجسور ومد الأنهار...الخ .

1/ تعريف الوقف:

الوقف لغة: يعني الحبس والتسبيل،[1] والحبس: المنع.[2] وتحبيس الشيء: أي لا يورث ولا يباع ولا يوهب، ولكن يترك أصله ويجعل ثمره في سبيل الله.[3]

وتعددت عبارات الفقهاء في تعريفهم للوقف تبعا لاختلاف آرائهم في لزومه، وتأييده، وملكيته، وان اتفقت غالبا في المضمون، واشمل تعريف لمعنى الوقف أنه:" حبس العين وتسبيل ثمرتها، أو حبس العين والتصدق بمنفعتها"،[4] فالوقف هو حبس مال وتسبيل منافعه.

وتتعدد أنواع الوقف، فيمكن تقسيم الوقف وفقا لغرضه إلى: الوقف الأهلي (آو الذري) الذي يوقف على الذرية والأهل، والوقف الخيري الذي يوقف ابتداء على أعمال الخير العامة لمصالح المسلمين، كالفقراء، أو طلبة العلم، أو دور العلم، أو المساجد أو المستشفيات وما شابه ذلك من وجوه الخير، فضلا عن الوقف المشترك الذي يجمع بدوره بين الوقف الذري والوقف الخيري.

كما يمكن تقسيم الوقف وفقا لمحله إلى أوقاف عينية يكون فيها مال الوقف من الأعيان عقارا أو منقولا، وأوقاف حقوق ومنافع يكون فيها مال الوقف حقا ماليا متقوما أو منفعة قابلة لانتقال ملكيتها ، كالإجارة.

---

[1]– ابن منظور، لسان العرب، مرجع سابق، الجزء9، ص 359.

[2]– الفيروز آبادي، القاموس المحيط، دار الحديث، القاهرة، بدون تاريخ نشر، الجزء 2، ص329.

[3]– ابن منظور، لسان العرب، مرجع سابق، الجزء9، ص 359.

[4]– أشرف محمد دوابة، دعم الوقف للموازنة العامة للدولة، بحث مقدم الى منتدى قضايا الوقف الفقهية الرابع المنعقد بالعاصمة المغربية الرباط، 30مارس 2009، ص16.

2/ مشروعية الوقف:

الوقف من أعظم أنواع القربات إلى الله تعالى، وهو من الأمور المستحبة، وقد ثبتت مشروعيته بالكتاب والسنة والإجماع.

1/2- **من الكتاب:** قوله تعالى:" لن تنالوا البر حتى تنفقوا مما تحبون".[1] فلما سمع أبو طلحة هذه الآية الكريمة بادر بوقف أحب أمواله إليه وهي حديقة تسمى بيرحاء.

فعن أنس بن مالك قال:"كان أبو طلحة أكثر الأنصار بالمدينة مالا من نخل وكان أحب أمواله إليه بيرحاء وكانت مستقبلة المسجد، وكان رسول الله صلى الله عليه وسلم يدخلها ويشرب من ماء فيها طيب، قال انس: فلما أنزلت هذه الآية (لن تنالوا البر حتى تنفقوا مما تحبون) قام أبو طلحة إلى رسول الله صلى الله عليه وسلم فقال: يا رسول الله، إن الله تبارك وتعالى يقول (لن تنالوا البر حتى تنفقوا مما تحبون) وان أحب أموالي إلي بيرحاء، وإنها صدقة لله أرجو برها وذخرها عند الله، فضعها يا رسول الله حيث أراك الله. قال: فقال: رسول الله صلى الله عليه وسلم" بخ، ذلك مال رابح، ذلك مال رابح، وقد سمعت ما قلت، واني أرى أن تجعلها في الأقربين". فقال أبو طلحة: أفعل يا رسول الله، فقسمها أبو طلحة في أقاربه وبني عمه".[2]

2/2- **من السنة:** ما رواه ابن عمر رضي الله عنه قال:" أصاب عمر بخيبر أرضا فأتى النبي صلى الله عليه وسلم يستأمره فيها فقال: يا رسول الله إني أصبت أرضا بخيبر لم أصب مالا قط هو أنفس عندي منه فما تأمرني به قال:" إن شئت حبست أصلها وتصدقت بها"، قال: فتصدق بها عمر أنه لا يباع أصلها ولا يبتاع ولا يورث ولا يوهب، قال فتصدق عمر في الفقراء وفي القربى وفي الرقاب وفي سبيل الله وابن السبيل والضيف لا جناح على من وليها أن يأكل منها بالمعروف أو يطعم متمول فيه".[3]

ومعنى قوله: وتصدقت بها، أي بمنفعتها.

وأيضا حديث النبي صلى الله عليه وسلم قال:" إذا مات الانسان انقطع عنه عمله إلا من ثلاث، إلا من صدقة جارية ، او علم ينتفع به، أو ولد صالح يدعو له".[4]

وقد فسر العلماء الصدقة الجارية بالوقف، وفي ذلك دليل على صحة أصل الوقف وعظيم ثوابه.

3/2- **الإجماع:** فهو ظاهر من وقف رسول الله ووقف أصحابه من بعده، ولا يزال الناس يقفون من أموالهم إلى يومنا هذا من غير نكير منكر فكان ذلك اجماعا على مشروعية الوقف.

---

[1]– سورة آل عمران، الآية 92.

[2]– البخاري، صحيح البخاري، مرجع سابق، الجزء الثاني، ص530.

[3]– مسلم، صحيح مسلم، الجزء الثالث، ص 1255.

[4]- سنن الترميذي،كتاب الأحكام، باب في الوقف دار الخير، حديث رقم 1376، ص522.على الموقع الالكتروني:
http://library.islamweb.net/newlibrary/display

يقول القرطبي: " إن المسألة إجماع من الصحابة، وذلك أن أبا بكر ، وعمر، وعثمان، وعليا، وعائشة، وفاطمة، وعمرو بن العاص، وابن الزبير، وجابرا، كلهم وقفوا الأوقاف، وأوقافهم بمكة والمدينة معروفة مشهورة".[1]

وقال جابر رضي الله عنه:" لم يكن أحد من أصحاب النبي صلى الله عليه وسلم ذو مقدرة إلا وقف".[2]

3/ الأهداف والغايات من الوقف:

وبالنظر في صور الوقف الظاهرة في عهد النبوة يتضح أن الوقف اتجه لتحقيق ما يلي:[3]

- نشر الدعوة إلى الله وإقامة المساجد لإقامة شعائر الدين وتعليم أبناء المسلمين. ويتضح ذلك من تأسيس مسجد قباء والمسجد النبوي وجعلهما مركزين للعبادة والتعليم وتنظيم العمل الاجتماعي.
- توفير الأمن الغذائي للمجتمع المسلم ويتضح ذلك في تصدق أبي طلحة بنخيله وجعل ثمارها للفقراء من أهل قرابته، وفي البئر التي وقفها عثمان بن عفان رضي الله عنه على عامة المسلمين.
- إعداد القوة اللازمة لجعل الأمة قادرة على حماية نفسها والدفاع عن دينها وعقيدتها.
- توفير السكن لأفراد المجتمع، ويتضح ذلك من أوقاف عدد من الصحابة التي تمثلت في الدور والمساكن التي تم وقفها على الضيوف وأبناء السبيل أو على الذرية.
- إيجاد مصادر ثابتة لتمويل وإمداد المصالح العامة والمؤسسات الاجتماعية بما يلزمها من الوسائل لتلبية حاجات المجتمع المسلم.
- نشر روح التعاون والتكافل والتآخي التي تجعل من المجتمع المسلم وحدة واحدة.

ومن خلال هذا التحرير يتضح أن الوقف على مرفق عام، أو مصلحة عامة هو محل اتفاق، لم يخالف في هذا أحد من فقهاء المسلمين بعد أن انتشرت السنة النبوية المطهرة في الأقطار الإسلامية، وأصبحت معلومة لدى الجميع، وان كان ثمة خلاف فهو في بعض الفروع التي تؤثر قطعا في أصل المشروعية، والاختلاف في بعض أموره إنما هو قبيل الاختلاف في الشكليات والإجراءات ، لا في أصل التشريع.

4/ دعم الوقف للموازنة العامة للدولة:

[1]– القرطبي، الجامع لأحكام القرآن، دار الفكر بيروت، 1414هـ، الجزء6، ص339.

[2]– ابن قدامة، المغني، دار الفكر ، بيروت، 1424هـ، الجزء 6، ص 207-208.

[3]- أشرف محمد دوابة، دعم الوقف للموازنة العامة للدولة، مرجع سابق، ص 19.

إن دعم الوقف للموازنة العامة هو أمر مشروع، وقد يكون هذا الدعم مباشرا من خلال تمويل بعض بنود الموازنة العامة للدولة، وذلك في حالة وجود عجز في الموازنة، أو يكون هذا الدعم غير مباشر من خلال قيام الوقف بدور القطاع الثالث جنبا إلى جنب مع القطاع الحكومي والقطاع الخاص، وذلك من خلال إنشاء وتطوير المرافق والخدمات العامة، دون حاجة لارتباط ذلك بوجود عجز في الموازنة، وهو ما يخفف العبء على الموازنة العامة للدولة في نهاية المطاف.

والدعم المباشر للموازنة العامة للدولة من خلال الوقف ليس أمرا مطلقا، بل ينبغي أن يكون مرتبطا بوجود عجز في الموازنة العامة، وأن يراعى في استخدامه في سد هذا العجز الأولويات الإسلامية من ضروريات وحاجيات وتحسينات.

والضروريات تعني الأشياء التي لابد منها لقيام مصالح الدين والدنيا من حفظ النفس والعقل والدين والعرض والمال، فالضروريات لازمة لقوام حياة الناس واستقامتها ولا غنى للناس عنها، كتوفير الأمن للمواطنين من خلال حفظ حياتهم وأعراضهم وأموالهم، وتوفير الوسائل اللازمة لحفظ الصحة العامة وعلاج المواطنين، وتوفير الغذاء والكساء والإسكان، ونشر المعرفة في أمور الدنيا والدين ونحوها. وقد أشار النبي صلى الله عليه وسلم إلى الضروريات الأساسية في قوله صلى الله عليه وسلم:" من أصبح منكم آمنا في سربه، معافى في جسده، عنده قوت يومه فكأنما حيزت له الدنيا".[1]

ومن ثم يمكن توجيه ريع الوقف للمساهمة أولا في سد عجز الموازنة في الجوانب الضرورية.

أما الحاجيات هي التي تجعل حياة الناس أكثر يسرا وأقل عناء، فيحتاج إليها لرفع الضيق والحرج " وما جعل عليكم في الدين من حرج"،[2] فيمكن تحمل الحياة بدونها ولكن بمشقة زائدة. وما فوق ذلك فهو من مستوى الكماليات، التي تجعل حياة الناس أكثر رغدا ومتعة دون إسراف أو تبذير أو ترف، ويطلق عليها أيضا التحسينات لأنها تشير إلى ما استحسن عادة من غير احتياج إليه، ومن أمثلتها المأكل والمشرب الطيب، والملبس الناعم، والمركب الهنيء وغير ذلك من الأشياء التي تجعل الحياة على أحسن حال، وهي تتفق والمقاصد الشرعية في قوله صلى الله عليه وسلم:" من سعادة المرء الجار الصالح والمركب الهنيء والمسكن الواسع".[3]

ولا ينبغي للوقف أن يوجه ريعه للمساهمة في سد العجز المرتبط بالحاجيات دون أن يغطي العجز المرتبط بالضروريات، كما لا ينبغي أن يغطي العجز المرتبط بالكماليات دون أن يغطي العجز المرتبط بالضروريات

---

[1]– الترميذي، سنن الترميذي، مرجع سابق، الجزء الرابع، ص547.

[2]– سورة الحج، الآية 78.

[3]– أشرف محمد دوابة، دعم الوقف للموازنة العامة للدولة، مرجع سابق، ص 20.

والحاجيات، وفي كل ذلك يوازن بين حاجة المجتمع وحاجة الموازنة العامة للدولة، مع إعطاء الأولوية للحاجات المباشرة للمجتمع.

1/4- الجهات والأشخاص الذين يجوز الوقف عليهم:

إن الدارس للحضارة الإسلامية يقف معجبا كل الإعجاب بدور الأوقاف في المساهمة في صناعة الحضارة الإسلامية والنهضة الشاملة للأمة وتنمية المجتمع في كل جوانبه، فمن يقرأ تاريخ الوقف يجد أن ازدهار الأمة الإسلامية وسيادتها في العالم ارتبط ارتباطا وثيقا بازدهار الوقف، حيث انتشر الوقف ليغطي مختلف جوانب الحياة من النواحي الدينية والعلمية والثقافية والصحية والإنسانية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والخدمية.

فقد شمل الوقف الأوقاف على كفالة الفقراء والمساكين والأرامل والأيتام والضعفاء والمعوقين والغارمين وأبناء السبيل، وعلى المساجد وما يتعلق بصيانتها ووظائفها، ونشر الدعوة إلى الله، وعلى دور العلم من المدارس والجامعات وأساتذتها وطلابها، وعلى المكتبات والمستشفيات ودور الضيافة والاستراحة ودور الرعاية الاجتماعية وتزويج المحتاجين من الفتيان والفتيات، وإقامة أسبلة المياه الصالحة للشرب وتوفير البذور الزراعية وإجراء الأنهار وحفر الآبار، وإقامة الأربطة والحصون وإيجاد السلاح والعتاد للجهاد في سبيل الله وحماية دار الإسلام والدفاع عن مواطنيها، وتقديم الأموال للقرض الحسن وافتداء الأسرى وتحرير العبيد. [1]

2/4- شروط الواقفين والإنفاق العام ومشاريع التنمية:

اتفق الفقهاء على أن شرط الواقف كنص الشارع، فكما يجب مراعاة نص الشارع وإتباعه يجب أيضا مراعاة واعتبار شرط الواقف الموافق للشرع، فله أن يجعل ماله حيث شاء ما لم تكن معصية. هكذا رسم فقهاء الإسلام رحمهم الله الوقف الصحيح شرعا، وقرروا أن: " شرائط الوقف معتبرة إذا لم تخالف الشرع، والواقف مالك، له أن يجعل ما له حيث يشاء ما لم تكن معصية، وله أن يخص صنفا من الفقراء دون صنف وان كان الوضع في كلهم قربة". [2]

إن الاختلاف بين الفقهاء في شأن الشروط في الوقف راجع إلى من نظر إلى معنى العبادة في الوقف، ومن نظر إليه من باب المعاملات المالية، فمن نظر إلى معنى العبادة فيه لم يشترط إلا ما يكون قريبا من القربة أو مؤكدا لمعناها، ومن نظر إلى معنى المعاملة فيه أجاز الاشتراط فيه ما لم يكن موضع نهي، كما ذهب إلى ذلك الحنفية والمالكية.

---

[1]- أشرف محمد دوابة، دعم الوقف للموازنة العامة للدولة، مرجع سابق، ص 22.

[2]- نفس المرجع السابق، ص 23.

وعلى هذا فان شرط الواقف بدعم الموازنة العامة والإنفاق على مشاريع التنمية من ريع وقفه هو أمر متفق مع مقصد الوقف، ولا يجوز بأي حال من الأحوال تغيير شرط الواقف أو انتهاكه، فإذا خصص ريع وقفه لدعم التعليم أو الصحة أو العدالة أو مشروع حكومي تنموي بعينه مثلا فينبغي توجيه هذا الريع فيما خصص من اجله ما دام النشاط مشروعا.

ولعل في سعة المذهب الحنفي في الشروط العشرة ما يجعل مرونة للواقف في دعم الموازنة العامة للدولة، وهذه الشروط هي:[1]

أ/ الزيادة والنقصان:

الزيادة أن تزيد في احد الأنصبة، والنقصان أن ينقص من نصيب مستحق معين، أو جهة معينة، وليس للواقف أن يزيد في نصيب جهة إلا إذا كان قد شرط لنفسه ذلك، فإذا قال وقف ارضي على الموازنة العامة للدولة أن تكون غلاتها موزعة بين التعليم بحصة الثلث والصحة بحصة النصف، والعدالة بحصة السدس، فليس له أن يستطيع أن يزيد في حصة العدالة مثلا إلا إذا اشترط لنفسه ذلك، وفي حالة الزيادة لا بد أن ينقص من الحصص الأخرى، ففي هذه الصورة الزيادة والنقصان متلازمان وقد يكونا غير متلازمين، كأن يشترط مبلغا معينا لكل حصة من تلك الحصص، فيجوز أن يزيد من غير أن ينقص بان تكون من أصل غلة الوقف. والزيادة والنقصان تتناول مقدار الاستحقاق لا أصله، فلا يحرم مستفيد من كل الاستحقاق، ولكن قد يزيد أو ينقص إذا اشترطت الزيادة والنقصان، فليس له أن يمنع مستحقا من كل استحقاقه، ولكن له أن ينقصه أو يزيده.

ب/ الإدخال والإخراج:

الإدخال هو جعل من ليس مستحقا في الوقف من أهل الاستحقاق، فلو كان الوقف مثلا على التعليم في الموازنة العامة، فله أن يدخل مها الصحة مثلا إذا كان قد اشترط لنفسه الإدخال.

والإخراج أن يجعل المستحق غير موقوف عليه بان يخرجه من صفوف المستحقين فلا يكون من أهل الاستحقاق، فلو اشترط لنفسه أن يخرج من يشاء ويدخل من يشاء كان له، أن يخرج ما يراه من الاستفادة بريع الوقف، ويدخل غيره مكانه.

ج/ الإعطاء والحرمان:

[1]– أشرف محمد دوابة، نفس المرجع السابق، ص24.

الإعطاء أن يؤثر بعض المستحقين بالعطاء مدة أو دائما، والحرمان أن يمنع الغلة عن بعض المستحقين بالعطاء مدة أو دائما. فإذا قال وقفت على البحث العلمي والصحة في الموازنة العامة على أن تكون الغلة بينهما مناصفة، وشرط لنفسه العطاء والحرمان، فان له أن يعطي الغلة لإحداهما مدة، ويحرم الآخر مدة من الغلة هذه.

د/ الإبدال والاستبدال:

الإبدال يعني إخراج العين الموقوفة عن جهة وقفها ببيعها، والاستبدال شراء عين أخرى تكون وقفا بدلها، وعلى هذا يكون الإبدال والاستبدال في الواقع متلازمين، فالاستبدال لازم للإبدال، لأنه إذا خرجت العين من الوقف بالبيع يجب أن يحل محلها أخرى، وهذا إذا ذكر الشرطان معا، وإذا ذكر احدهما منفردا فانه يفسر بمعنى يجمعهما.

هـ/ التغيير والتبديل:

إذا ذكر هذا الشرطان مع غيرهما من الشروط العشرة، فانه يضيق تفسيرهما وموضوعهما في هذه الحال هو التغيير في مصارف الوقف فيجعلها مبلغا معينا بدل أن تكون حصصا، أو على بعض الموقوف عليه بدل أن تكون عامة، فإذا وقفت الغلة للموازنة العامة على أن توجه الغلة للبحث العلمي، فانه يجوز باشتراط التغيير أن يجعل الغلة توجه للصحة مثلا، وهكذا. والتبديل معناه التبديل في العين الموقوفة.

وإذا ذكر هذا الشرطان منفردين فإنهما يعمان عموما شاملا، فيشملان الإدخال والإخراج، والزيادة والنقصان، والإعطاء والحرمان، والإبدال والاستبدال، لان كلمة التغيير تشمل كل تغيير في المصرف، وكلمة تبديل تشمل كل تبديل في الأعيان.

إن دعم الموازنة العامة وفق هذه الشروط يفتح المجال لربط الوقف بالتنمية بأبعادها الاقتصادية والاجتماعية. فمن الناحية الشرعية يتم مراعاة في توجيه ريع الأوقاف التي يراد لها أن تخدم التنمية شروط الواقفين. ومن الناحية العملية فان الوقف يسهم بصورة ملحوظة في تحقيق أغراض التنمية بأبعادها الاقتصادية والاجتماعية للشعوب الإسلامية، ومن ثم الخروج من نفق التبعية، مع ضرورة الالتزام بالأولويات الإسلامية في توجيه ويع الوقف من ضروريات وحاجيات وتحسينات لتكون عملية التنمية شاملة وموضوعية.

3/4- إشراف ناظر الوقف على إنفاق الدولة لريع الوقف الداخل تحت نظارته:

تمثل إدارة الوقف عاملا رئيسيا في الحفاظ على أموال الوقف وتنميتها، وتأخذ إدارة الوقف في الإسلام عدة أشكال، فإما أن تكون للممول نفسه أو للناظر، ثم لوصي الواقف بعد وفاته، ولهذا أشار حديث وقف عمر رضي الله عنه حيث تولاه بنفسه ثم عهد بإدارته من بعده لأم المؤمنين حفصة رضي الله عنها ثم لأولي الأمر من أهلها.[1]

وفي حالة موت الممول وعدم تعيينه أحدا لولاية وقفه تكون الولاية لمستحق الوقف إذا كان معينا رشيدا وإلا لوليه، فان لم يوجد فللحاكم بحكم ولايته العامة. كما تكون الولاية للحاكم ابتداء إذا كان الوقف لغير معين، ولم يعين الممول نفسه ولا غيره للنظر عليه. ويشترط في مدير الوقف أن يكون أهلا للنظر بحيث يكون عدلا أمينا متمكنا، ويقع عليه مسؤولية القيام بشؤون الوقف وحفظه و عمارته وإصلاحه، وتنفيذ شرط الممول، والتصرف بما فيه مصلحة للوقف.

وفي ظل تنامي نظام المؤسسات تبدو أهمية النظارة المؤسسية للوقف، " فمن مميزات مؤسسة النظارة إمكانية إدارة الممتلكات الوقفية وما تدره من ريع بما يخدم الأغراض التنموية حسب الظرف الذي تعيشه كل دولة. وتكتسب مؤسسة النظارة أهمية بالغة في حالة دعم الموازنة العامة للدولة حيث تعكس طبيعة العلاقات المؤسسية التي تربط جمهور الواقفين بمؤسسة الوقف من جهة ومؤسسة الوقف بالموازنة العامة من جهة أخرى.

وهذا لا يعني بأي حال من الأحوال ترك المجال مفتوحا للدولة أن تتصرف بريع الوقف المخصص للموازنة كيفما تشاء، بل إن الأمر يتطلب قيام مؤسسة النظارة بالتأكد من أن تلك الأموال تم توجيهها فيما خصص لها.

والواقع أن الرقابة الذاتية من ناظر الوقف أمر قد يكون غير واقعي للرقابة على الدولة، ومن ثم فان المناسب في هذا الشأن توكيل الناظر هذه المهمة لجهة رقابية متخصصة مستقلة بالتنسيق مع الحكومة، حيث تقوم تلك الجهة الرقابية بفحص الحسابات الختامية وإعداد تقرير لناظر الوقف بمدى حدوث التزام حكومي في استخدام أموال الوقف في سد عجز الموازنة وفقا لما خصص له أو وجود مخالفات من عدمه.

ويعكس الواقع قيام وزارة الأوقاف في غالبية الدول الإسلامية بعمل النظارة على الوقف وإدارته، وان اختلفت آلية الإدارة من حيث الاستقلال عن السلطة التنفيذية كما هو الحال في الكويت من خلال دور الأمانة العامة للأوقاف، التي تتمتع باستقلالية وكيان مؤسسي متكامل خلافا لحالة وزارات الأوقاف في غالبية الدول الإسلامية. ويعد النموذج الكويتي هو الأكثر ملاءمة للتطبيق في دعم الموازنة العامة للدولة

[1] – ابن قدامة، المغني، الجزء 5، ص 377.

حفاظا على ريع الوقف من سيطرة السلطة التنفيذية على توجيهه بصورة مباشرة أو غير مباشرة، دون اعتبار لشروط الواقفين.[1]

4/4- الضمانات القانونية لإنفاق الجهات الرسمية لريع الوقف وفقا لشروط الواقفين:

في ظل تنامي الفساد الإداري وعدم ثقة بعض الشعوب في حكومتها وسوء إدارتها للأموال سواء من خلال تفشي المحسوبية والإسراف والتبذير والترف. قد يكون ذلك مبررا مقبولا لدى هؤلاء للخوف من عدم وصول ريع أوقافهم إلى محله في حال الرغبة في توجيه لدعم الموازنة العامة للدولة.

ويمكن التغلب على ذلك من خلال توفير ضمانات قانونية للتأكد من إنفاق ريع الوقف على بنود الموازنة العامة للدولة وفقا لشروط الواقفين، من خلال نص قوانين الأوقاف على طبيعة العلاقة بين الواقفين والجهات الرسمية للدولة، ووضع أسس رقابية شرعية ومالية لذلك من خلال خضوع الإنفاق لرقابة جهات رقابية مستقلة، فضلا عن رقابة البرلمان، ونشر قوائم وتقارير دورية تفصح بصورة كاملة عن استخدامات ريع الوقف تفصيلا في دعم الموازنة العامة للدولة، وبيان أهم الانحرافات وأسبابها ، وسبل علاجها، ورفع الأمر للقضاء إذا توجب ذلك.

5/4- ضوابط إنفاق ريع الخيرات العامة في بنود موازنة الدولة:

ريع الخيرات العامة الذي يكون موجها لوجوه البر دون تخصيصه لمصرف معين بذاته يمكن صرفه في المصالح العامة، وينبغي أن يوجه أساسا إلى الضروريات وفي مقدمتها علاج الفقر في المجتمع الإسلامي.

ويمكن مساهمة هذا الريع وفقا للأولويات الإسلامية – من ضروريات وحاجيات وتحسينات وتقديم حاجات المعوزين في المجتمع أولا- في دعم الموازنة العامة للدولة، والمساهمة في علاج العجز، سواء بصورة مباشرة أو غير مباشرة، مع أهمية تفعيل الدور الرقابي من خلال تقارير المتابعة والرقابة وتقويم الأداء، سواء أكانت رقابة شرعية من خلال التأكد من الالتزام بأحكام الشريعة الإسلامية في استخدام ريع الخيرات العامة في دعم الموازنة العامة، أو رقابة مالية من خلال التدقيق والفحص لاستخدامات ريع الخيرات العامة الموجه لدعم الموازنة العامة من قبل جهة مستقلة للتأكد من استخدامها فيما خصصت إليه، أو رقابة شعبية من خلال البرلمان إضافة إلى نشر القوائم والتقارير المالية الدورية عن استخدامات ريع الخيرات العامة الموجه لدعم الموازنة العامة ، وهو ما يعني تحقيق المصداقية في استخدام تلك الأموال، ويفتح الباب بطمأنينة اتجاه الأفراد والمؤسسات نحو تنمية الأوقاف.[2]

---

[1]- أشرف محمد دوابة، دعم الوقف للموازنة العامة للدولة، مرجع سابق، ص 29.

[2]- نفس المرجع السابق، ص30-32.

ثالثا: التكافل الاجتماعي و أثره في تخفيف العبء عن الموازنة العامة للدولة.

1/ تعريف التكافل:

التكافل في اللغة: مأخوذ من كفله يكفله، فهو كافل وكفيل أي ضامن وفي القرآن الكريم: " وكفلها زكريا"[1] أي ضمن القيام بأمرها، ويقال كفله أي ضمنه.[2]

أما الكافل فهو الذي كفل إنسانا يعوله وينفق عليه. فالكافل هو العائل، وهو أيضا: القائم بأمر اليتيم والمربي له [3]وفي الحديث الشريف:" أنا وكافل اليتيم كهاتين في الجنة".[4]

وعلى ذلك يمكن القول: أن المقصود من التكافل هو الضمان، والإعالة، والقيام بأمر الغير المحتاج إلى ذلك كالضعيف واليتيم.

والتكافل في المعنى الشرعي: هو التزام الأفراد بعضهم نحو البعض الآخر ليس فقط على سبيل التعاطف والمشاعر، والإحساس المعنوي من شعور بالحب والبر والأمر بالمعروف والنهي عن المنكر، وان كانت مطلوبة، ولكن أيضا باتخاذ المواقف الايجابية العملية، بالالتزام المادي من كل فرد قادر تجاه أخيه الذي يحتاج إليه، سواء أكان قريبا ذا رحم، أم بعيدا ذا حاجة، كأن يكون يتيما، أو ألمت به مصيبة من مرض أو نحوه.[5]

2/ الأدلة الشرعية على اعتبار التكافل في الإسلام:

حث الإسلام على التكافل الاجتماعي، فلقد تضمن القرآن الكريم والسنة النبوية الشريفة الكثير من النصوص التي تدعو المسلمين إلى التضامن والتعاون ورعاية الضعفاء والمحرومين وذوي الحاجات من أبناء المجتمع نذكر منها:

أ/ من القرآن الكريم: آيات كثيرة منها:

قوله تعالى:" ليس البر أن تولوا وجوهكم قبل المشرق والمغرب ولكن البر من آمن بالله واليوم الآخر والملائكة والكتاب والنبيين وآتى المال على حبه ذوي القربى واليتامى والمساكين وابن السبيل والسائلين وفي الرقاب وأقام الصلاة وآتى الزكاة".[6]

---

[1]– سورة آل عمران، الآية 37.

[2]– ابن منظور، لسان العرب، مرجع سابق، الجزء11، ص590.

[3]– نفس المرجع السابق، ص589.

[4]– مسلم ، صحيح مسلم، مرجع سابق، الجزء4، ص2287.

[5]– محمد شوقي الفنجري، المذهب الاقتصادي في الاسلام، مرجع سابق، ص177.

[6]– سورة البقرة، الآية 177.

ومنه قوله تعالى:" واعبدوا الله ولا تشركوا به شيئا وبالوالدين إحسانا وبذي القربى واليتامى والمساكين والجار ذي القربى والجار الجنب والصاحب بالجنب وابن السبيل".[1]

فهاتان الآيتان تقرران وجوب الإحسان إلى الوالدين وذوي القربى واليتامى والمساكين وتأمر بالإنفاق في سبيل الله ووجوه الخير فهي دعوة عامة لجميع القادرين في المجتمع لكي يقوموا بواجبهم في رعاية المحتاجين وكفالتهم ورعايتهم.

ب/ من السنة الشريفة: أحاديث كثيرة منها:

قوله عليه الصلاة والسلام:" المؤمن للمؤمن كالبنيان يشد بعضه بعضا".[2]

وقوله صلى الله عليه وسلم:" مثل المؤمنين في توادهم وتراحمهم وتعاطفهم كمثل الجسد اذا اشتكى منه عضو تداعى له سائر الجسد بالسهر والحمى".[3]

وقوله عليه الصلاة والسلام:" الساعي على الأرملة والمسكين كالمجاهد في سبيل الله أو كالذي يصوم النهار ويقوم الليل".[4]

فهذه الأحاديث وغيرها كثير تتضمن دعوة إلى التكافل والتعاون والتراحم بين أفراد المجتمع المسلم وتحث على إعالة اليتامى والأرامل والمساكين وكل من هم بحاجة إلى العون والمساعدة في المجتمع.

3/ الحالات التي يتحقق بها التكافل الاجتماعي في الإسلام:

فهو يتحقق بالعديد من الحالات والحقوق يتمثل اهمها فيما يلي:

1/3- نظام النفقات بين الزوجين والأقارب:

فقد بين الفقهاء أن لوجوب النفقة سببين هما:

أ/ القرابة: والقرابة التي تستحق بها النفقة هي قرابة الوالدين وإن علوا وقرابة الأولاد وإن سفلوا فتجب على الولد نفقة الأب والأم والجد والجدة لقوله تعالى:" وقضى ربك إلا تعبدوا إلا إياه وبالوالدين إحسانا"،[5] ومن الإحسان أن ينفق عليهما.

ولقوله صلى الله عليه وسلم:" إن أطيب ما أكل الرجل من كسبه إن ولده من كسبه".[6]

---

[1]- سورة النساء، الآية 36.

[2]- البخاري، صحيح البخاري، مرجع سابق، الجزء 7، ص14.

[3]- نفس المرجع السابق، ص12.

[4]- الترميذي، سنن الترميذي، مرجع سابق، الجزء 4، ص346.

[5]- سورة الاسراء، الآية 23.

[6]- الكاساني، بدائع الصنائع، مرجع سابق، الجزء 4، ص32.

أي أن ما يكسبه ولده يعتبر من كسبه وإذا كان كسب ولده كسبه كانت نفقته فيه لأن نفقة الإنسان من كسبه. ويجب على الأب نفقة الولد لما روي أبو هريرة أن رجلا جاء النبي صلى الله عليه وسلم فقال: يا رسول الله عندي دينار فقال أنفقه على نفسك قال عندي آخر فقال أنفقه على ولدك قال عندي آخر قال أنفقه على أهلك".[1]

وقد بين الفقهاء أن نفقة القريب لا تجب إلا على قريبه الموسر أو المكتسب الذي يفضل عن حاجته ما ينفق منه على قريبه ولا يستحق القريب النفقة على قريبه من غير حاجة فان كان موسرا لم يستحق لأنها تجب على سبيل المواساة والموسر مستغن عن المواساة.

ب/ الزوجية: فقد أوجب الإسلام نفقة الزوج على زوجته لقوله تعالى:" وإن كن اولات حمل فأنفقوا عليهن حتى يضعن حملهن"[2]. وقوله تعالى:" وعلى المولود له رزقهن وكسوتهن بالمعروف".[3]

وقد أجمعت الأمة على وجوب النفقة للزوجة بعد توفر شروط وجوبها حيث أن المرأة محبوسة بحبس النكاح حقا للزوج ممنوعة من الاكتساب بحقه فكان نفع حبسها عائدا عليه فكانت كفالتها عليه عملا بالقاعدة الشرعية-الخراج بالضمان- ولو لم تكن كفايتها عليه لهلكت.[4]

2/3- كفالة الأيتام ورعايتهم:

اليتيم هو من مات أبوه وتركه صغيرا وقد حث النبي عليه الصلاة والسلام على كفالة اليتيم وأمر بوجوب رعايته والإحسان إليه وبين أن جزاء كافل اليتيم هو مصاحبته في الجنة بقوله عليه الصلاة والسلام" إنا وكافل اليتيم في الجنة كهاتين وأشار بأصبعيه السبابة والوسطى".[5]

وما من شك أن اليتيم يحتاج إلى الرعاية والتوجيه والإحسان ويحتاج إلى النفقة اللازمة لمعيشته وتعليمه وكل هذا واجب أصلا على ذوي الأرحام والأقرباء فان لم يوجد من يكفله من أقاربه وأرحامه فالدولة مكلفة برعاية الأيتام وعليها أن تشرف عليهم وتنفق عليهم وتفتتح دور الرعاية والتربية لهم إن لم يوجد من يقوم بذلك من أهل الخير والصلاح.

---

[1]– مسلم، صحيح مسلم، مرجع سابق، الجزء 4، ص69.

[2]– سورة الطلاق، الآية 4.

[3]– سورة البقرة، الآية 233.

[4]– الكاساني، بدائع الصنائع، مرجع سابق، الجزء 4، ص16.

[5]– البخاري، صحيح البخاري، مرجع سابق، الجزء 7، ص10.

3/3- رعاية ضحايا الكوارث والمنكوبين:

فقد حث النبي صلى الله عليه وسلم على تفريج الكرب عن المكروبين وإغاثة المنكوبين ومن أصابتهم الجوائح والآفات وكذلك وردت الآيات الكريمة بمدح الذين يقدمون العون والمساعدة لأمثال هؤلاء من مثل قوله تعالى:" الذين ينفقون في السّراء والضراء والكاظمين الغيظ والعافين عن الناس والله يحب المحسنين".[1]

فقد بين العلماء أن الضراء المقصودة في الآية الكريمة تعني العسر والشدة والمرض والنوائب بأن ينفق على أهل الضر ويتصدق عليهم.[2] وأما السنة فمنها قوله عليه الصلاة والسلام:" من نفّس عن مسلم كربة من كرب الدنيا نفّس الله عنه كربة من كرب يوم القيامة ومن يسر على معسر في الدنيا يسر الله عليه في الدنيا والآخرة ومن ستر مسلما في الدنيا ستر الله عليه في الدنيا والآخرة والله في عون العبد ما كان العبد في عون أخيه".[3] ومن هنا يتبين لنا وجوب تقديم العون المادي من قبل الأغنياء في المجتمع لذوي الكرب والمنكوبين والمتضررين ورعايتهم والإنفاق عليهم وفي ذلك إسهام من ذوي اليسار في تخفيف العبء عن الموازنة العامة للدولة.

4/3- رعاية المرضى وذوي العاهات:

فقد يصاب كثير من الناس بالأمراض المزمنة والعاهات المستديمة ويصبحون عاجزين عن الإنفاق على أنفسهم وقد حث الإسلام ذوي اليسار من المسلمين على رعايتهم وكفالتهم والإنفاق عليهم وعلاجهم وبناء المستشفيات لذلك الغرض وتوفير الدواء ووسائل العلاج لهم امتثالا لقوله عليه الصلاة والسلام" مثل المؤمنين في توادهم وتراحمهم وتعاطفهم كمثل الجسد إذا اشتكى منه عضو تداعى له سائر الجسد بالسهر والحمى".[4] فإذا لم تكف أعمال البر والإحسان في رعاية هؤلاء المرضى فواجب الدولة رعايتهم من الموازنة العامة وبناء المستشفيات الخاصة لذلك وتوفير الأطباء لهم.

4/ أثر التكافل الاجتماعي في تخفيف العبء عن الموازنة العامة للدولة:

تلك هي أهم صور التكافل والتضامن في المجتمع الإسلامي، أما وسائل تحقيق هذا التكافل والتضامن في المجتمع الإسلامي فهي كثيرة، ولاشك أن جميع ذلك يسهم في سد حاجة المحتاجين ومن ثم تخفيف الأعباء المالية الواجبة على الدولة والموازنة العامة مما يتيح المجال أمام أولياء أمور المسلمين وأئمتهم لينفقوا الأموال على بقية المصارف التي تحقق الخير والمصلحة للأمة.

---

[1]- سورة آل عمران، الآية 134.

[2]- القرطبي، الجامع لأحكام القرآن، مرجع سابق، الجزء 4، ص206.

[3]- الترميذي، سنن الترميذي، مرجع سابق، الجزء 4، ص326.

[4]- البخاري، صحيح البخاري، مرجع سابق، الجزء 7، ص12.

المبحث الثاني: موقف التشريع الإسلامي من مصادر تمويل العجز الوضعية.

تمهيد:

تعتمد المناهج التقليدية على العديد من السياسات في إطار برامجها لعلاج عجز الموازنة العامة للدولة، فمنها سياسات تتعلق بتقليل الفجوة في الموارد بالقطاع الخاص ، وأخرى تتعلق بالإنفاق العام، وثالثة تتعلق بالموارد العامة.

ونتناول تقييم هذه السياسات من وجهة نظر النظام المالي الإسلامي على النحو الآتي:

المطلب الأول: تقييم السياسات المتعلقة بتقليل الفجوة في الموارد بالقطاع الخاص.

ومعنى فجوة الموارد بالقطاع الخاص: أي قلة الموارد المالية المتاحة للقطاع الخاص للاستثمار والتشغيل، وخاصة في الدول النامية.

ويرى صندوق النقد الدولي- كما سبق ذكره[1]- أن هذه الفجوة ناتجة عن زيادة الضرائب المفروضة على القطاع الخاص، والتي أدت إلى نقل نسبة كبيرة من الموارد المتاحة في هذا القطاع إلى القطاع الحكومي، وبالتالي فان علاجها- من وجهة نظر الصندوق- يكون بتخفيض الضرائب على دخول وإيرادات القطاع الخاص، وتقديم إعفاءات ضريبية على أرباح ودخول الاستثمارات المحلية والأجنبية، ومنع الرقابة على الأسعار، وتقديم تيسيرات جمركية على مستلزمات هذه الاستثمارات، وزيادة سعر الفائدة على الودائع الادخارية تشجيعا على الادخار.

كما يرى الصندوق أيضا: أن هذه الإجراءات وان كانت تؤدي إلى انخفاض الضرائب في بداية تنفيذ هذا البرنامج، إلا أنها تؤدي بعد ذلك إلى الزيادة في موارد القطاع الخاص، وبالتالي زيادة في التمويل العام فيما بعد.

أولا: تقييم هذه السياسات من منظور إسلامي.

فيما يتعلق بتخفيض الضرائب، فانه يجب في ذلك مراعاة عنصري الضرورة والمصلحة، وسائر الشروط الخاصة بفرض الضريبة ابتداء، وهذا ما سبق تفصيله[2]، كما سبق بيان ما يتعلق بالمنظور الإسلامي للإعفاءات الضريبية.

---

[1]- راجع المبحث الثالث، من الفصل الثالث- من الباب الاول.

[2]- انظر المبحث الاول، الفصل الاول – من الباب الثاني.

ثانيا: دور النظام المالي الإسلامي في تقليل فجوة الموارد في القطاع الخاص (زيادة الموارد في هذا القطاع).

يعمل الفكر الإسلامي على حل تلك المشكلة، من خلال الحث على العمل والاستثمار الخاص واحترام الملكية الخاصة، وتوفير مصادر التمويل المشروعة، في حدود الحرية الاقتصادية المقيدة بالحلال والحرام في المعاملات، ودفع الالتزامات المالية الشرعية من زكاة، أو ما يفرضه ولي الأمر من التزامات مالية بشروطها وضوابطها.

1/ الحث على العمل والاستثمار الخاص:

فقد جاء التشريع الإسلامي بنصوص صريحة تحث على الاستثمار في القطاع الخاص منها:

قوله تعالى:" هو الذي جعل لكم الأرض ذلولا فامشوا في مناكبها وكلوا من رزقه واليه النشور".[1] فالأمر بالمشي هو أمر بالاستثمار، والأكل من الرزق جني لثمرات هذا الاستثمار.

وقوله تعالى:" يا أيها الذين آمنوا إذا نودي للصلاة من يوم الجمعة فاسعوا إلى ذكر الله وذروا البيع ذلكم خير لكم إن كنتم تعلمون *فإذا قضيت الصلاة فانتشروا في الأرض وابتغوا من فضل الله واذكروا الله كثيرا لعلكم تفلحون".[2] فالأمر بالانتشار في الأرض بعد أن كان محظورا بسبب صلاة الجمعة يفيد الإباحة، لأن الأمر بعد الحظر يفيد الإباحة، وهو هنا يفيد إباحة الانتشار في الأرض لطلب فضل الله من ثمرات لهذا الانتشار، أي أن السعي لطلب الرزق بالعمل المباح مقرون حتما بفضل الله، وهو نتيجة مؤكدة للاستثمار والسعي في الأرض.

ومما سبق يمكن القول: بأن دعوة الإسلام إلى العمل، والسعي، والكسب، والابتغاء من فضل الله، والانتشار في الأرض والضرب فيها. كل ذلك إنما هو لطلب الثمرة المترتبة على ذلك، وهو المكسب والربح، سواء أكان عن طريق التجارة أم عمل مباحين، والآيات التي تدعو إلى ابتغاء الفضل من الله تعالى في القرآن الكريم كثيرة، وهي بمعنى التجارة كما سبق.

2/ احترام الملكية الخاصة في الإسلام:

– قدرت الشريعة الإسلامية الملكية الخاصة للإنسان على عكس بعض الأنظمة الاقتصادية المعاصرة – ولذلك أباحت الشريعة الإسلامية السعي في الأرض واكتساب الرزق، وما يترتب عليه من أموال بكافة أنواعها– فان هذه الأموال تدخل قطعا في ملك الإنسان.

---

[1]– سورة الملك، الآية 15.

[2]– سورة الجمعة، الآيتان 10،9.

– وقد جمت الشريعة الإسلامية الملكية الخاصة من الاعتداء عليها بأي طريق فقد ورد ذكر المال مضافا للإنسان في القرآن الكريم بقوله تعالى:" أموالكم" وفيه دلالة على اختصاص الإنسان بالمال على سبيل التملك، ومنها قوله تعالى:" يا أيها الذين آمنوا لا تأكلوا أموالكم بينكم بالباطل إلا أن تكون تجارة عن تراض منكم".[1]

فقد حرمت الآية الكريمة أكل الأموال بين الناس بالباطل، وأباحت تداولها بالتجارة، مع انتفاء شبهة أو أحوال الإكراه المادي والمعنوي في التعامل بأن تكون عن تراض كامل.

– كما حرمت الشريعة الإسلامية أيضا الاعتداء على مال الإنسان بأي شكل من أشكال الاعتداء عليه، وهذا ما أكده النبي صلى الله عليه وسلم في حجة الوداع بقوله:" كل المسلم على المسلم حرام دمه وماله وعرضه"[2] ، فقد جعل جرم الاعتداء على المال بقدر جرم الاعتداء على النفس والعرض.

– وإمعانا من الشريعة الإسلامية في حماية الملكية الخاصة فقد جعل الله تعالى للإنسان حرية العمل والكسب المباح، مع ضرورة تضافر عوامل الإنتاج من عمل ورأس مال وتنظيم، كما أباح له تملك الأرض الصحراوية التي يقوم باستصلاحها بعد إذن الإمام، بما يبذله من مال وعمل في سبيل استصلاحها، وذلك بنص حديث النبي صلى الله عليه وسلم:" من أعمر أرضا ليست لأحد فهو أحق" قال عروة قضى به عمر رضي الله عنه في خلافته[3].

– كما وضع التشريع الإسلامي قواعد خاصة لتداول الملكية الخاصة لحمايتها من العبث والاعتداء عليها مثل قواعد الميراث، والبيع والشراء والهبة والوصية والرهن وغير ذلك، فلم يتركها عبثا لأهواء الناس ونزعاتهم.

– واختصاص الإنسان بالملكية مقيد بقواعد الاستخلاف في الأرض، وذلك بالاكتساب من حلال والإنفاق في حلال، وتحريم الربا، ودفع ما يستحق على الأموال من زكاة بحكم الشرع، أو بفرض ولي الأمر، مثل ما قرره الفقهاء من أن في المال حق سوى الزكاة، أو ما يفرضه من ضرائب أو رسوم خدمات أو نحو ذلك.

كما أن الملكية الخاصة مقيدة كذلك بعدم جواز اكتناز المال، حيث أن مجاله الطبيعي والشرعي هو السوق، وذلك حتى لا تأكلها الزكاة، وهي مقيدة كذلك بألا تكون سببا في استغلال النفوذ، أو الاستطالة والتكبر على الناس.

فهي بذلك تسهم في تحقيق وظائفها المالية والاقتصادية والاجتماعية والأخلاقية وفق ما شرع الله ورسوله.

---

[1]– سورة النساء، الآية 29.

[2]- مسلم، صحيح مسلم، الجزء الرابع، ص 1986.

[3]- صحيح البخاري، الجزء الثاني، ص823.

3/ تعدد وتنوع مصادر التمويل في القطاع الخاص في الشريعة الإسلامية:

لم يقف التمويل في القطاع الخاص في الشريعة الإسلامية عند صيغة تمويلية واحدة، أو نشاط اقتصادي واحد، أو نوعية واحدة من المستثمرين، بل على العكس من ذلك كله.

فلقد أوجد التشريع الإسلامي صيغا تمويلية تتناسب مع النشاط الزراعي، فشرع من البيوع أنظمة عدة مثل: بيع المساومة والمرابحة، كما شرع أنظمة: الإيجار والمساقاة والمزارعة والسلم وغير ذلك، وهي كلها أنشطة تمويلية تتناسب مع النشاط الزراعي انتاجا وتسويقا.

كما أوجد التشريع الاسلامي أيضا صيغا تمويلية تتناسب مع النشاط الصناعي فشرع بيع السلم والاستصناع، كما اوجد أيضا صيغا تمويلية تتناسب مع النشاط التجاري مثل سائر أنواع البيوع السابقة.

وقد راعى التمويل الإسلامي للقطاع الخاص ما يلي:

- الخبرة التي قد تتوافر للبعض دون الآخر، وكذلك رأس المال الذي قد يتوافر للبعض دون الآخر، فشرع نظام المضاربة، حيث يقوم فيها شخص ذو خبرة (العامل) ليضارب برأس المال لشخص آخر لديه المال (رب المال) قد لا تتوافر لديه الخبرة أو القدرة للمضاربة في الأسواق.
- أهمية الاستثمار في مشروعات ضخمة تجارية أو صناعية، أو نحو ذلك، والتي تستوعب عمالة كثيفة، وتحقق أرباح هائلة، وتضييق عنها رؤوس الأموال المنفردة أو الضعيفة، فلذلك شرع الإسلام المشاركة، حيث يتحد رأس المال في شكل شركة كبيرة تسهم في الإنتاج الزراعي أو الصناعي أو نحو ذلك.
- ضرورة تضافر عوامل الإنتاج من عمل ورأس مال، وذلك حتى يصل إلى مرحلة التشغيل الكامل لعوامل الإنتاج.
- والتمويل الإسلامي بذلك يختلف ويمتاز عن التمويل الخاص الذي يعتمد على القروض الربوية، أو الاستثمارات الأجنبية التي غالبا ما تقوم باستغلال حاجات الدول الإسلامية للتمويل وتهيأ أسواقها المحلية لبضائع ومنتجات هؤلاء المستثمرين لتدمر صناعاتها الوطنية

4/ انخفاض نسبة الإقطاع الزكوي على القطاع الخاص:

حيث تتراوح هذه النسبة ما بين 2,5% على زكاة المال والتجارة، إلى نسبة ما بين 5% إلى 10% على زكاة الزروع والثمار، إلى 20% على زكاة الركاز، ويقيس عليها بعض الفقهاء زكاة البترول.

وهذا الاقتطاع بهذه النسبة اليسيرة لا يؤثر سلبا في الحافز على العمل الذي يتأثر بالاقتطاع الضريبي الكبير في الفكر المعاصر، وبالتالي فان الزكاة من شأنها أن تزيد حافز العمل وبالتالي زيادة الإنتاج، على عكس الاقتطاع الضريبي الكبير الذي يؤثر سلبا على حوافز العمل والإنتاج.

5/ مراعاة الشريعة الإسلامية لدورة الإنتاج والدورة الاقتصادية في الزكاة:

وذلك من خلال اشتراط الحول في الزكاة على جميع الأموال الزكوية، فيما عدا زكاة الزروع والثمار التي تدفع وقت الحصاد. ويمنح التشريع الإسلامي بذلك فرصة للمشروع الخاص لزيادة رأسماله وإنتاجه ودفع تكاليفه، والتعافي مرة أخرى إذ تعثر في خلال الدورة الاقتصادية القصيرة وهي فترة العام.

و**خلاصة ما سبق** في دور الفكر الإسلامي في تقليل فجوة الموارد في القطاع الخاص فانه يمكن القول: بأن الفكر الإسلامي قد سبق كل النظم االتقليدية والمعاصرة في تعظيم إيرادات القطاع الخاص، من خلال ما وضعه التشريع الإسلامي من حث على العمل والإنتاج، واحترام للملكية الخاصة في أدائها لوظائفها المالية والاقتصادية والاجتماعية والأخلاقية، وتنويع مصادر التمويل الإسلامي لتتناسب مع كافة الأشخاص والمؤسسات العامة والخاصة وخبراتهم وقدراتهم، وأنشطتهم المتنوعة.

وكذلك أيضا بالاقتطاع الزكوي البسيط في نسبته المئوية – إذا ما قورن بالاقتطاعات الضريبية المعاصرة- إلا انه عظيم الأثر في زيادة الإيرادات المالية للقطاع الخاص، مع إعطاء الفرصة المناسبة للمشروع الخاص للتعافي في دورة اقتصادية قصيرة مدتها عام واحد، يسمى بالحول، كشرط للاقتطاع الزكوي في معظم الحالات. وعلى ذلك فانه إذا تعاظمت الإيرادات في مجال القطاع الخاص على النحو السابق، فانه يمكن أن يكون شريكا تمويليا للقطاع الحكومي العام.

المطلب الثاني: تقييم السياسات المتعلقة بالإنفاق العام.

وتشمل هذه السياسات: تخفيض الإنفاق العام، وترشيده، وترتيب أولويات الإنفاق العام، وهذا ما نوضحه فيما يلي:

أولا: سياسة تخفيض الإنفاق العام.

ويتبنى هذا الاتجاه صندوق النقد الدولي والذي يرى إجراء خفض كبير في العديد من بنود الإنفاق العام مثل النفقات التحويلية ذات الطابع الاجتماعي مثل دعم السلع التموينية، وكذلك تخفيض الأجور وما يترتب عليها من علاوات ونحو ذلك، وتجميد التعيين الحكومي في الوظائف العامة لتقليل الإنفاق العام على الأجور، وكذلك التخلص من الدعم الاقتصادي الذي تتحمله الموازنة العامة للدولة لبعض مشروعات القطاع العام الخاسرة، وأن تمتنع الدولة عن الإنفاق الاستثماري إلا في بعض مشروعات البنية الأساسية التي يعزف عنها القطاع الخاص، وكذلك ضغط الإنفاق العام على الصحة والتعليم لإتاحة الفرصة للقطاع الخاص للاستثمار فيهما.

ومن منظور إسلامي فيما يتعلق بتخفيض الإنفاق العام على النحو السابق يمكن القول:

– فيما يتعلق بالنفقات العامة ذات الطابع الاجتماعي التي تهدف إلى مساعدة المحتاجين، أو توفير الحد الأدنى للمعيشة الإنسانية الكريمة، سواء أتمثلت في دعم أم أي بند آخر، فهي ما لا يمكن تخفيضها شرعا عن ضمان حد الكفاية لكل رعايا الدولة الإسلامية، وذلك بما يكفل لهم القيام بمهمة الخلافة والتعمير في الأرض، ولأن بيت مال المسلمين ملتزم بذلك.

– كذلك الحال فيما يتعلق بأجور ومرتبات العاملين بالدولة، فان بيت المال يكفل لهم أيضا حد الكفاية بما يضمن لهم عيشا كريما يغنيهم عن السؤال، ويضمن هيبة ونزاهة الوظيفة العامة في الدولة، وبالتالي فلا يجوز تخفيضها عن هذا الحد عملا بحديث النبي صلى الله عليه وسلم :" من ولي لنا عملا فلم يكن له زوجة فليتزوج، أو خادما فليتخذ خادما، أو مسكنا فليتخذ مسكنا، أو دابة فليتخذ دابة، فمن أصاب شيئا سوى ذلك فهو غال أو سارق".[1]

فقد بين النبي صلى الله عليه وسلم في الحديث السابق الحد الأدنى الذي لا يجوز النزول عنه بالنسبة للعاملين في الدولة.

– ويؤيد الشرع رأي الصندوق في عدم تحمل الدولة لدعم مشروعات القطاع العام الخاسرة، لأن في ذلك تضييع للمال وإسراف فيما لا جدوى منه، ومن مقاصد الشريعة الإسلامية حفظ المال، إلا إذا كان الغرض من هذا الدعم تحقيق أغراض اقتصادية أو اجتماعية أخرى مثل الحفاظ على الأسعار أو حفظ حد أدنى من المعيشة الإنسانية الكريمة.

– وكذلك فيما يتعلق بالإنفاق العام على البنية الأساسية، فتلتزم الدولة بالإنفاق على الضروري منه بما يحفظ على الإنسان دينه، ونفسه، وعرضه، وعقله، وماله، ثم الحاجي، ثم التحسيني على هذا الترتيب، وفقا لما يتاح للدولة من موارد، إلا أنه لا ينبغي لها بحال، أن تخفض الإنفاق العام الضروري على ذلك بما يضيع أي من الكليات الخمس، أو يخل بمهمة الإنسان في خلافة وتعمير الأرض.

– وفيما يتعلق بتخفيض الإنفاق العام على التعليم والصحة، فالإنفاق عليهما قد يكون ضروريا أو حاجيا أو تحسينيا، فما كان ضروريا منها فلا يجوز تخفيضه، ويعمل ولي الأمر في الحاجي والتحسيني بما يراه محققا للمصلحة العامة للمسلمين– وفقا لما يتاح في بيت المال من موارد.

ثانيا: سياسة ترشيد الإنفاق العام.

ويعني الوصول بالإنفاق العام إلى أقصى درجة من الكفاءة الاقتصادية والإنتاجية في كافة المجالات التي يقوم بتمويلها، وبأقل تكلفة ممكنة.

[1]- ابو داود، شرح سنن ابو داود "كتاب الخراج والفيء والامارة"، باب في أرزاق العمال، الحديث رقم2945، ص354.

ومن منظور إسلامي فانه يمكن القول: أن هذا المفهوم السابق لا يختلف عليه الفكر الإسلامي متمثلا في التشريع من الكتاب والسنة والمقاصد العامة للشريعة الإسلامية، وقواعد الفقه الكلية، وتطبيقات وممارسات الخلفاء الراشدين، ومن سار على نهجهم.

1/ تعريف الرشد في الإنفاق العام في الفكر الإسلامي:

ويمكن تعريفه بأنه:" الوصول بالإنفاق العام إلى أقصى درجة ممكنة من الكفاءة العامة والشاملة لكافة المجالات التي يقوم بتمويلها، وذلك تحقيقا لمقاصد الشريعة الإسلامية ومبادئها، في حفظ المصالح الدينية والدنيوية، وباستخدام الأدوات المشروعة لذلك.

ومن خلال هذا التعريف تتضح الخصائص التالية لمفهوم الرشد في الإنفاق العام في الفكر الإسلامي:

- أن هذا المبدأ يدخل ضمن مبادئ الشريعة الإسلامية التي جاءت في الكتاب والسنة، وتطبيقات المسلمين، ومقاصد الشريعة وقواعدها، ولم يأت نتيجة لمحاربة الإسراف في الإنفاق العام، أو سوء التطبيق، أو تطورا لمبادئ الفكر الاقتصادي المالي.
- أن هذا المبدأ ينسجم مع قواعد الشريعة الإسلامية في عدم فصل الدين عن الدنيا، فهو يهدف إلى تحقيق المصالح الدينية والدنيوية.

فيحقق المصالح الدينية بما يحفظ على الناس الدين والنفس والعرض والعقل والمال، كما يحقق مهمة الإنسان في عبادة الله تعالى تصديقا لقوله تعالى:" وما خلقت الجن والإنس إلا ليعبدون"[1]، وكذلك مهمة الخلافة في الأرض تصديقا لقوله تعالى:" إني جاعل في الأرض خليفة"[2]، وكذلك لعمارة الأرض تصديقا لقوله تعالى:" هو أنشأكم من الأرض واستعمركم فيها"[3]، كما يحقق المصالح الدنيوية برفع الحرج والمشقة عن الناس، لقوله تعالى:" وما جعل عليكم في الدين من حرج"[4]، وكذلك العدالة والمساواة والتوسعة على الناس.

2/ أهداف ترشيد الإنفاق العام في الشريعة الإسلامية:

يحقق ترشيد الإنفاق العام في التشريع الإسلامي نفس الأهداف التي يحققها الإنفاق العام، نظرا لارتباط مبدأ الرشد بالإنفاق العام نفسه، كما يهدف إلى الحفاظ على المال العام وحسن إدارته، وتوصيله الى مستحقيه، وعلى ذلك فهو يهدف إلى:

---

[1]- سورة الذاريات، الآية 56.

[2]- سورة البقرة، الآية 30.

[3]- سورة هود، الآية 61.

[4]- سورة الحج، الآية 78.

- إعلاء كلمة الله تعالى في الأرض من خلال إعمارها بما يخدم مصلحة الأفراد والمجتمع.
- تحقيق النمو الاقتصادي والاجتماعي المتوازن بين الأفراد في المجتمع بما يحقق فائدة كل المناطق وكل الأجيال الحاضرة والمستقبلة. [1]
- تحقيق حد الكفاية لكل رعايا الدولة الإسلامية سواء منهم من كان قائما بمصلحة عامة، أو كان عاجزا عن الكسب والعمل.
- إعادة توزيع الدخل، وذلك من خلال ما يقوم به الإنفاق من نقل جزئي للثروة من الأغنياء إلى الفقراء، وذلك في سائر التشريعات المالية في الإسلام.
- يهدف الإنفاق العام إلى تحقيق التشغيل لعوامل الإنتاج من محاربة للبطالة، وإيجاد لفرص عمل حقيقية، وإنشاء مشروعات جديدة، وتوفير رأس المال اللازم للتشغيل.
- يمكن أن يسهم الإنفاق العام في حل مشكلة التضخم من خلال الإنفاق لتوفير السلع والخدمات لزيادة جانب العرض مما يؤدي إلى توازن السوق.[2]

3/ ضوابط ترشيد الإنفاق العام في الفكر الإسلامي:

استقر الباحثون المعاصرون – في الفكر المالي الإسلامي– على أن هذه الضوابط تشمل ما يلي:

1/3- القوامة في الإنفاق العام:

ويقصد بها سلوك طريق الوسطية والعدالة بين منهجين متطرفين فاسدين نهى عنهما الشرع، وهما الإسراف والتبذير من جهة، والبخل والتقتير من جهة أخرى، وهذا ما نص عليه القرآن الكريم بقوله تعالى:" والذين إذا أنفقوا لم يسرفوا ولم يقتروا وكان بين ذلك قواما"[3]، وقوله تعالى:" ولا تجعل يدك مغلولة إلى عنقك ولا تبسطها كل البسط فتقعد ملوما محسورا".[4]

2/3- مبدأ المشروعية في الإنفاق العام:

وهذا المبدأ يعني: الالتزام في الإنفاق العام بالأحكام الشرعية المنظمة لعملية الإنفاق، وذلك بالإنفاق على ما أحله الله تعالى فقط، دون الإنفاق على الأمور المحرمة، وعلى ما يحقق المصالح العامة للمسلمين بما يجلب لهم نفعا ويدفع عنهم ضررا، وما يترتب على ذلك بالامتناع عن الإنفاق على إنشاء دور للهو أو تجديدها

---

[1]- المرسي السيد حجازي، ترشيد الانفاق العام بين الفكر الرأسمالي والفكر الاسلامي –دراسة مقارنة– بحث مقدم الى مؤتمر المالية العامة والمالية الاسلامية، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، ايام (6-8) نوفمبر 2006،ص6.

[2]– عبد المنعم فوزي، مالية الدولة والسياسة المالية، منشأة المعارف، الطبعة الاولى، الاسكندرية، 1967، ص76.

[3]– سورة الفرقان، الآية 67.

[4]– سورة الاسراء، الآية29.

أو القائمين عليها، وكذلك فيما يتعلق بالمؤسسات الربوية، وذلك إعمالا لمبدأ الاستخلاف في المال بقوله تعالى:" وأنفقوا مما جعلكم مستخلفين فيه"[1]، فالله هو المالك الحقيقي للمال، لذلك كان على من استخلف فيه هذا المال العمل فيه وفقا لشروطه وضوابطه.

3/3- حسن اختيار القائمين على الإنفاق العام:

وذلك لقوله تعالى:" ولا تؤتوا السفهاء أموالكم التي جعل الله لكم قياما"[2]،فقد دلت الآية الكريمة على ضرورة اختيار العناصر الأمينة وذات الخبرة التي تقوم على الأموال العامة، وذلك حتى يحسنوا إنفاقها على نحو ما أمر الله عزّ وجّل.

وأنه على الرغم من سلامة بعض النظم المالية المطبقة في الكثير من الأحيان، فان بعض العاملين ممن ليسوا على مستوى من الأخلاق الحسنة، أو التصرفات السليمة، أو الفهم لقواعد إدارة المال العام – تمكنوا من الاعتداء عليه- بالاختلاس أو السرقة أو نحو ذلك، فلذلك كان ضروريا النظر إلى حسن اختيار القائمين على هذا الإنفاق.

3/ 4- ملاءمة الإنفاق العام للأحوال المالية والاقتصادية للبلاد:

فقد قال تعالى:" قل من حرّم زينة الله التي أخرج لعباده والطيبات من الرزق قل هي للذين آمنوا في الحياة الدنيا خالصة يوم القيامة كذلك نفصّل الآيات لقوم يعلمون"[3].

وقد روي عن عمر بن الخطاب رضي الله عنه قوله: "إذا وسع الله عليكم فأوسعوا على أنفسكم".[4]

كما روي عن علي بن أبي طالب كرّم الله وجهه قوله:" إذا وسع الله عليكم فاجعلوه صاعا من بُر وغيره"[5]، وذلك في إشارة إلى صدقة الفطر.

ويستفاد مما سبق: أنه يجب مراعاة الأحوال المالية والاقتصادية في الإنفاق العام، بأن تكون في الوفرة على قدر هذه الوفرة والتوسعة في هذه الحالة، وإذا لم يكن هناك وفرة أو كانت هناك حالة ضرورة، فيجب أن يكون الإنفاق العام على قدرها، في حدود طاقة الدولة، بتقديم الضروريات على الحاجيات والتحسينات.

---

[1]- سورة الحديد، الآية 7.

[2]- سورة النساء، الآية 5.

[3]- سورة الأعراف، الآية، 32.

[4]- العسقلاني، ابو الفضل، فتح الباري بشرح صحيح البخاري، الجزء الأول، مرجع سابق، ص496.

[5]- نفس المرجع السابق.

4/ 4- العدالة في التوزيع:

وذلك امتدادا لمراعاة جانب العدل الذي أمر الله تعالى به في كل الأحوال والمجالات، فهو منهج إلهي ورسالة سماوية يحملها الرسل لإقامتها وإقرارها بين الناس، فقد قال الله تعالى:" لقد أرسلنا رُسلنا بالبينات وأنزلنا معهم الكتاب والميزان ليقوم الناسُ بالقسط"[1].

فقد بينت الآية الكريمة ضرورة قيام الناس بالقسط، والقسط هو العدل في أسمى صوره، والعدالة في التوزيع تأخذ مظهرين أساسيين:[2]

- الأول: العدالة بين أفراد المجتمع الواحد: وذلك لأن المال العام هو حق لكل فرد فيه، فلذلك يجب أن يوزع بينهم بناء على معايير موضوعية مثل: الخبرة، والكفاءة، والجهد، ونحو ذلك.
- والثاني: العدالة بين أقاليم الدولة: وذلك بأن يختص كل إقليم من أقاليم الدولة بإيراداته المحلية عملا بمبدأ الإقليمية في الزكاة، حيث توزع الزكاة في نفس إقليمها، ولا يجوز نقلها من بلد إلى آخر إلا للضرورة، وذلك يؤدي إلى مبادرة الأفراد بسداد ما عليهم من التزامات مالية يترتب عليها تحقيق نمو متوازن بين أقاليم الدولة.

و**الأثر المترتب على ترشيد الإنفاق العام**، بأن توجه النفقة العامة في مكانها الصحيح بأعلى كفاءة وأقل تكلفة أن تقل الحاجة إلى فرض المزيد من الضرائب لتمويل مزيد من الإنفاق، وبالتالي تزداد فرصة المشروع الخاص في النمو، مما يفتح الباب نحو تشغيل المزيد من العمالة، فتقل البطالة بذلك ويزداد الإنفاق الاستهلاكي، مما يؤدي إلى مزيد من التشغيل، وهكذا تقل الفجوات الاقتصادية والاجتماعية في المجتمع، مما يوفر الكثير من النفقات العامة الموجهة لعلاج الاختلالات السابقة، وبالتالي تقل نسبة العجز في الموازنة العامة للدولة.

ثالثا: سياسة ترتيب أولويات الإنفاق العام.

ويعني ذلك أن يتم ترتيب الإنفاق العام بحسب أهميته الاقتصادية والاجتماعية ترتيبا يتفق مع العقلانية الاقتصادية، ومبادئ ترشيد الإنفاق العام، وكذلك ضرورات التنمية والعدالة الاجتماعية، ومراعاة الأحوال العادية وحالات الضرورة، والأزمات المالية والاقتصادية.

ومن منظور إسلامي فيما يتعلق بترتيب أولويات الإنفاق العام فانه يمكن القول:

---

[1]- سورة الحديد، الآية 25

[2]- المرسي السيد حجازي، ترشيد الانفاق العام بين الفكر الرأسمالي والفكر الاسلامي –دراسة مقارنة–، مرجع سابق، ص12.

أ– أن ترتيب الأولويات– يعد مقصدا شرعيا– من مقاصد الشريعة الإسلامية في حد ذاته بصرف النظر عن تعلقه بالإنفاق العام، وفي ذلك يقول الشاطبي:" أن المقاصد الضرورية في الشريعة أصل للحاجية والتحسينية، فلو فرض اختلال الضروري بإطلاق، لاختلاّ (الحاجي والتحسيني) باختلاله بإطلاق...، وأن الضروري أصل لما سواه"[1]، أي من الحاجي والتحسيني، وقد سبق بيان ذلك كله بالتفصيل[2].

ب– اذا تعلقت الأولويات الشرعية بمقاصد الشريعة الإسلامية، وتعلق كليهما بالإنفاق العام فانه يمكن القول– وفقا لذلك: بضرورة تقديم الضروريات في الإنفاق العام على الحاجيات والتحسينات، وذلك على مستوى التنوع في بنود هذا الإنفاق، وهو نفس الشأن داخل النوعية الواحدة للإنفاق العام. بمعنى أن يُقدم ما كان ضروريا على الحاجي والتحسيني، كما يقدم الحاجي على التحسيني، مع مراعاة المحافظة على الحاجي والتحسيني لأنهما يؤديان في النهاية إلى المحافظة على الضروري، وذلك وفقا لما يتاح لبيت المال من موارد، يضيق ويتسع معها الإنفاق العام شكلا وموضوعا.

ج– مراعاة القواعد الفقهية العامة عند ترتيب أولويات الإنفاق العام:

1/ **مراعاة قواعد المصلحة**: مثل:

– قاعدة تصرف الإمام على الرعية منوط بالمصلحة ، حيث يجب على ولي الأمر أن يتصرف مع رعيته بما يحقق المصلحة وهي ما يجلب لهم نفعا، ويدفع عنهم ضررا.

فإذا تعلقت تلك القاعدة بالإنفاق العام، فان ولي الأمر منوط به الإنفاق بما يجلب النفع ويدفع الضرر، ولكن كيف يكون الحال إذا حدث تعارض بين المصالح بعضها البعض، أو بين المصالح والمفاسد؟

فإذا حدث تعارض بين المصالح، فيجب تقديم المصلحة العامة الكلية القطعية التي لا تخالف نصا تشريعيا على أي مصلحة أخرى يختل منها أي شرط من الشروط السابقة.

وإذا حدث تعارض بين المصالح والمفاسد فهذا ما تجيب عنه قاعدة:

" درء المفاسد مقدم على جلب المصالح" حيث يراعي ولي الأمر في الإنفاق العام، تقديم النفقات التي تؤدي إلى درء المفاسد على تلك التي تؤدي إلى جلب المصالح.

وذلك مثل تقديم نفقات الدفاع على نفقات التعليم، لأن الأولى تدفع الضرر عن بلاد المسلمين، وتدفع مفسدة احتلالها، وقتل المسلمين فيها، والثانية تجلب لهم نفعا، لذلك وجب تقديم الأولى على الثانية.[3]

---

[1]– ابو اسحاق الشاطبي، الموافقات في أصول الأحكام، الجزء الثاني، دار الفكر، بيروت، 790هـ،ص16.

[2]– انظر الى المطلب الثالث من المبحث الأول من هذا الفصل.

[3]– يوسف ابراهيم يوسف، النفقات العامة في الاسلام، مرجع سابق، ص201.

2/ مراعاة قواعد إزالة الضرر:

فإذا كانت القاعدة الفقهية، بأن الضرر تجب إزالته، إلا أن المشكلة تثار في حال تعارض الأضرار-كما سبق- في حال تعارض المصالح مع بعضها، أو المفاسد مع المصالح.

فالحال هنا: أن الضرر لا يزال بمثله، وبالمنطق أيضا لا يزال بما هو أكبر منه ضررا، ولكن الواجب في هذه الحالة هو إتباع القاعدة الفقهية:" يتحمل الضرر الخاص لدفع الضرر العام"، ومجال إعمال هذه القاعدة في الإنفاق العام، أن ما يدفع الضرر العام من الإنفاق العام، يقدم على ما يدفع الضرر الحاصل، وذلك في حال التعارض بينهما.

فإذا كان هناك مبلغا ماليا معينا مرصودا – على سبيل الإنفاق العام- لإنشاء مستشفى، فإن إنشاءها في مدينة كبيرة يقدم على إنشاءها في مدينة صغيرة[1]. ويتحمل أهل المدينة الصغيرة مشقة الانتقال إلى المدينة الكبيرة، وذلك دفعا لضرر أكبر يتحمله أصحاب المدينة الكبيرة.

ومما لا شك فيه أن الضرر مفسدة " فإذا تعارض مفسدتان روعي أعظمهما ضررا بارتكاب أخفهما".[2]

3/ مراعاة القواعد العامة في نظرية الضرورة:

فإذا كانت حالة السعة والاختيار تمثل حكم الأصل، فإن حالة الضرورة تمثل الاستثناء والتي يباح فيها ما لا يباح في غيرها " فالضرورات تبيح المحظورات" والاستثناء لا يتوسع فيه ولا يقاس عليه " وما أبيح للضرورة يقدر بقدرها"، وذلك بالاكتفاء بالقدر الذي تندفع به حالة الضرورة، بحيث لا يتعدى محلها.

وهذه القواعد تسري في الضروريات والحاجيات والتحسينات.

- فإذا كانت نفقات الدفاع ضرورية فإنها يجب ألا تزيد عن القدر الذي تندفع به حالة الضرورة من حماية الدولة ودفع شر الأعداء دون التنكيل بهم.

- وإذا كان إنشاء الطرق أو السدود أو القنوات من قبيل الحاجيات فلا ينبغي المبالغة فيها بما يزيد عن الحد المطلوب من توفير هذه الحاجيات.

- وكذلك بالنسبة للتحسينات كإنشاء الحدائق، والمرافق العامة التحسينية، فيجب أن يوجه الزائد عنها إلى أنواع أخرى من الضروريات ثم الحاجيات ثم الكماليات، وذلك حسب حاجة المجتمع[3] والمقدرة التمويلية لبيت المال.

---

[1]- يوسف ابراهيم يوسف ، نفس المرجع السابق، ص 202.

[2]- جلال الدين عبد الرحمن السيوطي، الأشباه والنظائر في قواعد فقه الشافعية، الطبعة الأولى، دار الكتب العلمية، بيروت، 1993،ص87.

[3]- المرسي السيد حجازي، ترشيد الانفاق العام بين الفكر الرأسمالي والفكر الاسلامي –دراسة مقارنة-، مرجع سابق، ص22.

المطلب الثالث: تقييم السياسات المتعلقة بزيادة الإيرادات العامة للدولة.

إن السياسات المعاصرة التي تهدف إلى زيادة الإيرادات العامة للدولة ليست على منهج واحد، بل يوجد منهجين أساسين في ذلك، وهما المنهج الانكماشي والمنهج التنموي، وهما ما نعرض لهما في هذا التقييم من وجهة نظر إسلامية.

أولا: تقييم المنهج الانكماشي.

والذي يعتمد في سياسته هذه على ما يتبناه صندوق النقد الدولي من ضرورة زيادة أسعار مواد الطاقة، وخاصة تلك الموجهة إلى الاستخدام العائلي، وزيادة رسوم الخدمات العامة كالنقل، والاتصالات، وخدمات التعليم والصحة، وإعادة النظر في فلسفة التعليم المجاني، وكذلك أيضا رفع أسعار بعض الضرائب غير المباشرة، وخاصة على السلع الضرورية، ومنتجات الصناعات التحويلية والخدمية، وفرض ضريبة على المبيعات، وكذلك أيضا خصخصة مشروعات القطاع العام.

ومن منظور إسلامي فإنه يمكن القول في هذا المنهج:

أ/ أنه يطالب بزيادة في أسعار المواد الضرورية للإنتاج مثل مواد الطاقة، وهذا من شأنه أن يؤدي إلى زيادة في تكلفة عوامل الإنتاج، وبالتالي فإنه يؤدي إلى زيادة في أسعار المنتجات النهائية، دون أن يقابل ذلك زيادة حقيقية في الدخول وهو ما يؤدي إلى التضخم، وضعف في القوة الشرائية للنقود، وهو ما يؤثر على أصحاب الدخول المحدودة والمتوسطة، ويضعف من الادخار، وهي نفس النتيجة التي يؤدي إليها رفع أسعار الضرائب غير المباشرة، وخاصة على السلع الضرورية، وكذلك الضريبة على المبيعات، لأن مثل هذه الضرائب قد فرضت على السلع الضرورية التي لا يمكن الاستغناء عنها.

ب/ أن الزيادة في رسوم الخدمات العامة والموجهة أساسا إلى أصحاب الدخول المحدودة والمتوسطة من شأنه أن يضر بأصحاب هذه الدخول، خاصة أن مثل هذه الخدمات تدخل في الضروريات التي يجب على الدولة –أساسا– أن توفرها لرعاياها بدون مقابل، أو بمقابل بسيط.

ج/ إن من شأن هذه السياسات السابقة، أنها تؤدي إلى الإخلال بالضروريات الأساسية في الشريعة الإسلامية، ولا تضمن حد الكفاية الذي قررته الشريعة لرعايا الدولة الإسلامية.

كما أن هذه السياسات تؤدي إلى الإضرار بالناس ولا تحقق لهم المصلحة بما يجلب لهم نفعا ويدفع عنهم ضررا، وولي الأمر تصرفه على رعيته منوط بما يحقق لهم تلك المصلحة، كما أنه يجب عليه إزالة الضرر عملا بالقاعدة الفقهية:" الضرر يزال"، وقاعدة:" لا ضرر ولا ضرار"، بل أنه إذا ترتب على هذه السياسات مشقة، فإنه يجب على ولي الأمر أن يتخذ من الإجراءات ما يجلب التيسير ويدفع هذه المشقة، عملا بالقاعدة الفقهية:" المشقة تجلب التيسير".

ثانيا: تقييم المنهج التنموي.

والذي يركز معظم اهتمامه على تنمية الإيرادات الضريبية، وذلك باتخاذ العديد من الإجراءات في ذلك، على أساس أن الضرائب تمثل نسب كبيرة من جملة الإيرادات العامة في الدول المتقدمة. ثم تتفاوت هذه النسب سلبيا في الدول النامية والدول النفطية، كما يهتم هذا المنهج أيضا بتنمية الإيرادات غير الضريبية.

وعلى ذلك فنتناول تقييم هذا المنهج من منظور إسلامي من خلال النظر في مبادئه الخاصة بتنمية الإيرادات المالية الضريبية، وغير الضريبية، وذلك على النحو التالي:

1/ تقييم سياسات المنهج التنموي في تنمية الإيرادات الضريبية:

والتي تتلخص في إعادة النظر في معدلات الضريبة بما يؤدي إلى زيادة حصيلتها، سواء أكان ذلك بزيادة سعرها أو نقصانه بحسب الأحوال الاقتصادية، وإعادة النظر في الإعفاءات الضريبية بما يخدم صالح الحصيلة الضريبية، ومكافحة التهرب الضريبي، والمتأخرات المالية، وذلك باستخدام أفضل الطرق المؤدية إلى ذلك.

ومن منظور إسلامي فانه يمكن القول في تقييم هذا المنهج:

- إن القول بصحة فرض الضرائب من منظور الشريعة الإسلامية وفقا للقواعد والضوابط السابق بيانها[1] والتي تتلخص في عنصري الضرورة والمصلحة، بالإضافة إلى عدالة الإمام، وضرورة أن يكون فرض الضريبة على الأغنياء دون الفقراء، فانه يترتب على ذلك أنه لا يوجد ما يمنع من اتخاذ الوسائل والإجراءات التي تؤدي إلى زيادة هذه الحصيلة الضريبية، وفقا لشروط وضوابط فرضها ابتداءً.

- يجب مراعاة قواعد المصلحة في العمل على زيادة الحصيلة الضريبية: بأن تكون هذه المصلحة كلية وعامة وقطعية وحقيقية، ولا تخالف نصا شرعيا-كما سبق ذكره- وأن تتمثل هذه المصلحة في جلب منفعة أو دفع مضرة أو كليهما، وأن يقدم درء المفاسد على جلب المصالح، وإذا كانت هناك مشقة معينة تعود على الأمة أو الدولة من جراء النقص في الحصيلة الضريبية، فانه يجب تيسيرها لأن مقاصد الشريعة تهدف إلى رفع الحرج والمشقة، أيضا عملاً بالقاعدة الفقهية " المشقة تجلب التيسير".

وهذا ما أكده ابن خلدون: حيث اعتبر أن تحقيق الزيادة في المال إنما يكون بإنفاقها في صلاح الرعية – أي ما يحقق مصالحهم- وإعطائهم حقوقهم، وذلك فيما نقله ابن خلدون في مقدمته من كتاب طاهر بن الحسين لابنه عبد الله بن طاهر، لما ولاه المأمون مصر، فقد جاء فيه: "واعلم أن الأموال إذا اكتنزت وادخرت في الخزائن لا تنمو، وإذا كانت في صلاح الرعية وإعطاء حقوقهم وكف الأذى عنهم نمت وزكت، وصلحت بها العامة، وترتب بها الولاية، وطاب بها الزمان، واعتقد فيها العز والمنفعة، فليكن كنز خزائنك

[1]- انظر الى المطلب الثاني من المبحث الأول- الفصل الاول من الباب الثاني.

تفريق الأموال في عمارة الإسلام وأهله... وتعهد ما يصلح أمورهم ومعاشهم، فانك إن فعلت ذلك قرّت النعمة لك واستوجبت المزيد من الله تعالى، وكنت بذلك على جباية أموال رعيتك وخراجك أقدر"[1].

– يجب مراعاة قواعد إزالة الضرر في العمل على زيادة الحصيلة الضريبية: وذلك لأن القاعدة الفقهية" أن الضرر يزال" وذلك إذا كان هناك ثمة ضرر يهدد الناس في الدين أو النفس أو العرض أو العقل أو المال، فهنا يجب إزالته، فلم تعين إزالة هذا الضرر بالمزيد من الحصيلة الضريبية، فلا يوجد ما يمنع شرعا من العمل على ذلك، شريطة ألا يتم إزالة الضرر بضرر مثله أو أكثر منه، وهذا ما يتطلب من ولي الأمر الموازنة بين المصالح والأضرار، وفقا لقواعد التشريع الإسلامي.

– يجب مراعاة قواعد الضرورة أيضا في العمل على زيادة الحصيلة الضريبية: وذلك لأن الضرورة إنما تقدر بقدرها ولا تتعدى محلها، فإذا كانت الضرورات تبيح المحظورات، فيجب ألا تتعدى هذه الضرورة محلها، وذلك نظرا لما تؤدي إليه كثرة الضرائب من ضعف الحافز على الإنتاج، وارتفاع الأسعار، والتحايل عليها بالتهرب منها أو تجنبها، لذلك فيجب عدم التوسع في فرض المزيد من الضرائب بما لا يجاوز حال الضرورة.

– يجب مراعاة قواعد العدالة في زيادة الحصيلة الضريبية: وذلك لأن العدالة هي أساس قامت عليه السموات والأرض، فالممولون حينما يشعرون بالعدالة في فرض الضرائب ابتداءً بمعنى المساواة في تحمل التكاليف والأعباء المالية، وفقا للمقدرة التكليفية للممول، والعدالة أيضا بمعنى ما يعود عليهم من منافع من الضرائب متمثلة في خدمات المرافق العامة، فإنهم بذلك يبذلون المزيد من الضرائب.

2/ تقييم سياسات المنهج التنموي في تنمية الإيرادات غير الضريبية:

والتي تتلخص في الاهتمام بالرسوم على الخدمات، وفوائض الهيئات الاقتصادية، وفوائض شركات وبنوك القطاع العام التي لا تخضع للخصخصة، والموارد النفطية، والإيرادات الرأسمالية الأخرى.

ومن منظور إسلامي فانه يمكن القول في تقييم هذا المنهج:

– أنه تسري جميع القواعد والأحوال السابقة فيما يتعلق بالمنظور الإسلامي لتقييم سياسات المنهج التنموي لتنمية الإيرادات المالية الضريبية، وذلك على مجال تنمية الإيرادات المالية غير الضريبية لنفس المنهج.

– أيضا ما سبق الإشارة إليه في رسوم الخدمات العامة الضرورية، فانه لا يجوز زيادتها بما يضر بأصحاب الدخول المحدودة والمتوسطة.

[1]– ابن خلدون، مقدمة ابن خلدون، مرجع سابق، ص717.

– يجوز الزيادة في الرسوم على الخدمات العامة التي يستخدمها الأغنياء فقط، وتكون بمثابة ضريبة مستترة أو غير مباشرة عليهم، كما يجوز الزيادة في هذه الرسوم على المستثمرين الأجانب، وذلك نظرا لما يحققه ذلك من زيادة في الحصيلة المالية.

– يضاف أيضا إلى ما سبق ألا تدخل هذه الرسوم في مجال الربا، بأن يفرض على القرض الحسن رسم مالي معين يساوي قيمة الفائدة المعينة لهذا القرض في السوق النقدي، لأن ذلك من باب التحايل على الربا.

المبحث الثالث: مختلف البدائل الشرعية المقترحة لتمويل العجز في الموازنة العامة.

تمهيد:

نحاول من خلال هذا المبحث التركيز على الأدوات الشرعية لتمويل العجز في الموازنة، بعد تقييم أساليب التمويل التقليدية، واقتراح أدوات شرعية ملائمة لعلاج العجز في الموازنة العامة للدولة، التزاماً لأمر المولى، وتفادياً لعيوب ومشاكل الأدوات التقليدية في معالجة عجز الموازنة.

المطلب الأول: السياسة المالية وتخفيض عجز الموازنة العامة.

تعطى السياسة المالية بشقيها (الإيرادات والنفقات) العناية القصوى في نظام الاقتصاد الإسلامي كوسيلة لعلاج مشكلة عجز الموازنة العامة، وهي تشمل بالضرورة اتخاذ الخطوات التالية:

أولا: سياسة تنمية الإيرادات.

وتستند هذه السياسة إلى مجمل الإجراءات التي طبقت في عهد الخليفة عمر بن الخطاب، حيث شملت استغلال كل ما يعظّم إيرادات خزينة الدولة ومنها استثمار أملاك الدولة كالأراضي، وما أقره الخليفة عمر بن عبد العزيز من بعده، بإصلاح كل ما من شأنه زيادة إيرادات صندوق المال، كاستغلال الأراضي المهملة، وفرض الخراج أو العشر عليها[1]،وهذه تقابل في المفاهيم الحديثة بعملية فرض الضرائب على نواتج الأرض أو استخدام نسبة معينة من الأرباح التي يحققها القطاع الخاص، وهذا الإجراء يضمن موارد إضافية دون الحاجة إلى أي شكل من الإنفاق، بالإضافة إلى أن التأثيرات الجانبية غالبا تكون ايجابية لأنها استندت أساسا إلى دعم الدولة، مما يضمن تخفيف البطالة التي تعاني منها معظم دول العالم.

وتعتبر (الزكاة) من أهم أدوات السياسة المالية التي تتناسب مع إجراءات تنمية الإيرادات، لأنها تفرض على الأموال النامية أو المفترضة النماء، ويشتق من هذا أنه كلما زادت أموال القطاع الخاص، زادت إيرادات الدولة نسبيا. وهنا لابدّ من الإشارة إلى أن الزكاة تعتبر من موارد الدولة الرئيسية، بالرغم من أن الشرع حدّد أوجه إنفاقها، وقد أورد الجويني الزكاة في " غياث الأمم" ضمن إيرادات الدولة السيادية التي تمليها الأئمة للرعية[2]، بينما يتفق معظم المعاصرين على ضرورة إعداد موازنة خاصة للزكاة[3]، وهذا يعني في الحقيقة أن الزكاة هي إيرادات تدخل بيت المال ثم يعاد صرفها على وجوهها الشرعية، وإن كانت في موازنات مستقلة إلا أن ذلك لا يعني استثناءها من أدوات السياسة المالية التي يمكن أن توجه إلى التخفيف من عجز الموازنة العامة – ولو بشكل غير مباشر- لأنها بتخفيف العبء عن الموازنة العامة إنما تعمل على

---

[1] احمد حسين يونس، معالجة عجز الموازنة العامة بين الفكر الاقتصادي المعاصر والفكر الاسلامي: دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص199.

[2]- الجويني، غياث الامم، مرجع سابق، ص147.

[3]- احمد حسين يونس، معالجة عجز الموازنة العامة بين الفكر الاقتصادي المعاصر والفكر الاسلامي: دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص199.

التقليل من العجز إن وجد. وهذا يعني أن معادلة التوظيف الاقتصادي التي نادى بها علماء الاقتصاد موجودة أصلا في نظام الإسلام، والذي يركز في علاج مشكلة العجز في الموازنة العامة على الناتج القومي الإجمالي.

ومفهوم استخدام الضرائب (كالجزية عن أهل الذمة، والخراج عن الأراضي المستغلة والعشور وأخماس المعادن....الخ) كإجراء هادف إلى زيادة الإيرادات العامة في الإسلام، ينطلق من مبدأ الضرورة التي تستوجب درء المفاسد. ومسألة فرض الضرائب لمعالجة العجز في الموازنة العامة ناقشها معظم العلماء والفقهاء قديما وحديثا، وتوصل جمهور العلماء إلى إمكانية فرض الضريبة في الاقتصاد الإسلامي، وقد استندوا في ذلك إلى بعض الآيات القرآنية والسنة النبوية وأقوال علماء المسلمين أما ما جاء في القرآن الكريم فقد استند العلماء إلى قوله تعالى:" ليس البرّ أن تولوا وجوهكم قبل المشرق والمغرب، ولكن البر من آمن بالله واليوم الآخر والملائكة والكتاب والنبيين وآتى المال على حبه ذوي القربى واليتامى والمساكين وابن السبيل والسائلين وفي الرقاب وأقام الصلاة وآتى الزكاة"[1]. يقول القرطبي في تفسير ذلك: أن المراد بقوله: "وآتى المال على حبه" ليس الزكاة المفروضة... واتفق العلماء على أنه إذا نزلت بالمسلمين حاجة بعد أداء الزكاة فانه يجب صرف المال إليها.

وأما السنة النبوية فقد جاءت لتؤكد المعنى الذي أشارت إليه الآيات القرآنية على أن في المال حقا سوى الزكاة، ففي حديث الرسول صلى الله عليه وسلم الذي رواه الترميذي عن فاطمة بنت قيس قالت: (سألت او سئل النبي صلى الله عليه وسلم عن الزكاة فقال: إن في المال لحقا سوى الزكاة" ثم تلا هذه الآية التي في البقرة" ليس البر أن تولوا وجوهكم..."الآية)، وقد ذكر القرطبي ذلك في تفسيره وبين إجماع العلماء عليه.

أما ما جاء في أقوال علماء المسلمين فقد تناول الجويني مسألة فرض الضرائب وفصّل القول، ومما قاله:

"وأجمع المسلمون أجمعون على أنه إذا اتفق في الزمان مضيّعون فقراء مملقون، تعيّن على الأغنياء أن يسعوا في كفايتهم "، ويقول " ولو لم يتدارك الإمام ما استرمّ (بلي) من سور المالك لأشقى الخلائق على ورطات المهالك"، ويضيف " والأمر في أخذ الأموال (فرض الضرائب) يجري على هذه الأحوال (الأزمات)"[2].

وعليه نقول انه لا ضير في الاقتصاد الإسلامي من فرض ضريبة معينة تراعي الطبقات الفقيرة، بشرط ان توجه إلى تغطية العجز في الموازنة العامة، لا إلى أغراض أخرى، على أن ينتهي العمل بهذه الضريبة مع انقضاء الحاجة، مع الأخذ بعين الاعتبار الالتزامات التي قد تظهر أو تترتب في المستقبل.

---

[1]- سورة البقرة، الآية 177.

[2]- الجويني، غياث الامم، مرجع سابق، ص119.

فإلى المدى الذي أشارت فيه آلية صندوق النقد الدولي إلى ضرورة توسيع القاعدة الضريبية بما يزيد الإيرادات العامة للدولة ، أشار الإسلام إلى إمكانية فرض ضريبة لا تؤثر على الاستثمارات الحقيقية والطبقات الفقيرة، فالإسلام أضاف بعدا آخر تمثل في ضمان العدالة للمواطنين عند فرض الضرائب، وذلك من خلال الطريقة التي تفرض بها ووقت اللجوء إليها.

ثانيا: سياسة ضبط وترشيد الإنفاق العام.

تبقى مشكلة فجوة الموارد التمويلية لمعظم دول العالم وخاصة النامية منها، تلك الفجوة التي لا يمكن أن تجسر عجز الموازنة العامة لمجرد الاعتماد على سياسة تنمية الإيرادات العامة[1]مشكلة صعبة، ولذلك يحث النظام الإسلامي على ترشيد الإنفاق العام وضبطه حتى لا يؤدي ذلك إلى زيادة العجز في الموازنة العامة، وفي ذلك يقترح الماوردي ضغط المصروفات غير الضرورية كأحد السياسات التي تؤدي إلى تقليل عجز الموازنة إذ يقول:[2]

"... وأما المستحق على بيت المال فضربان: إحداهما ما كان لبيت المال فيه حرزا فاستحقاقه معتبر بالوجود، فإذا كان المال موجودا فيه كان صرفه في جهاته مستحقا وعدمه مسقط لاستحقاقه، والضرب الثاني: أن يكون بيت المال له مستحقا فهو على ضربين: أحدهما أن يكون مصرفه مستحقا على وجه البدل كأرزاق الجند، وأثمان الكراع، والسلاح فاستحقاقه غير معتبر بالوجود وهو من الحقوق اللازمة مع الوجود والعدم، فان كان موجودا عجل دفعه كالديون مع اليسار وان كان معدوما وجب فيه على الأنظار كالديون مع الإعسار، والضرب الثاني أن يكون مصرفه مستحقا على وجه المصلحة والإرفاق دون البدل فاستحقاقه معتبر بالوجود دون العدم... فلو اجتمع على بيت المال حقان ضاق عنهما واتسع لأحدهما صرف فيما يصير منهما دينا فيه...".

وبتحليل هذا النص نجد أن اقتراح ضغط " ضبط" المصروفات إنما يكون بتأجيل الإرفاق أو الاقتراحات الجديدة ، أما المصروفات الحتمية، فلا تؤجل، لأن تأجيلها يجعلها دينا لابد من الوفاء به وذلك ما تتطلبه اللوائح المنظمة لإعداد الموازنات في الدول الحديثة بحيث تتضمن البنود والمصروفات الحتمية ثم يلي ذلك الاقتراحات الجديدة.[3]

---

[1]- يسري عبد الرحمن، فجوة الموارد التمويلية للدول الاسلامية، مختصر دراسة منشورة في مجلة الاقتصاد الاسلامي، العدد 125، ديسمبر/ يناير(1994/1993)، ص29.

[2]- الماوردي، الاحكام السلطانية، مرجع سابق.

[3]- صبري حسين، الموازنة العامة في الفكر الاسلامي، مجلة الاقتصاد الاسلامي، العدد 185، 1996، ص34.

ولا يقتصر مفهوم ترشيد النفقات فقط على ضبط وضغط النفقات إنما يتعداها إلى تحقيق الكفاءة في الإنفاق العام. والتي تشمل –كما تشير تقارير البنك الدولي– على وضع أولويات للإنفاق العام، وبهذا نجد أن الإنفاق العام في النظام المالي الإسلامي، قد قسمت إلى:" ضروريات، حاجيات، تحسينات"، وإذا ما أرادت الدولة مواجهة العجز فإنها تبدأ بالضروريات ولا مجال لتعديها للحاجيات والتحسينات. طالما هناك عجز في الموازنة العامة، أما الأوجه التي تخضع فعليا لترشيد الإنفاق العام، فتشمل الإنفاق الجاري الممكن وتأجيل المشاريع الجديدة التي تحتمل التأجيل.[1] ويعتبر التخفيض هنا نوعيا لا كميا وذلك من أجل حماية الطبقات الفقيرة وعدم زيادة العبء عليها.

ثالثا: سياسة الاقتراض العام.

وقد استخدمت القروض لتمويل العجز بالمفهوم الإسلامي في عهد الرسول صلى الله عليه وسلم وفي عهد الخلفاء التابعين من بعده ، وهذا الأسلوب يعتبر من السياسات الرئيسية التي انتهجتها برامج الإصلاح التنموية المعاصرة، ولكن الإسلام يحرص على وضع ضوابط عديدة على هذا الأسلوب، بل يكاد يحيّد أثره بالمفهوم الاقتصادي في حل مشكلة عجز الموازنة العامة.

ويمكننا التعرف على مدى نجاح الضوابط الإسلامية في مجال التمويل بالاقتراض لتسديد ومعالجة العجز في الموازنة العامة بالنظر إلى حجم المشكلات التي سببتها تلك القروض للدول المعاصرة، فهي لا تزال تعاني من ارتفاع حصيلة المخصصات الموجهة لخدمة الدين العام الناتج عن تلك القروض، ولعل أهم الضوابط الإسلامية على التمويل بالاقتراض تشمل مايلي:

أ/ إن النظام المالي الإسلامي يربط بين اللجوء للقرض وبين قبول المقرض لشروط العقد الإسلامي المبني على أساس المشاركة وليس على أساس الفائدة، والإسلام إذ يقر نظام المشاركة، فإنه يلزم الدولة إلى توجيه أموالها إلى منشآت الأعمال التي يتوقع أن تحقق ربحا، وهو الاستثمار الرأسمالي الذي تشير إليه آلية صندوق النقد الدولي، أي إن المال يجب أن يستخدم بطريقة منتجة بحيث إن المشاركين بالتمويل يمكن أن يحققوا الأرباح المتوقعة.[2]

ب/ إن النظام المالي الإسلامي يربط بين الاقتراض وبين القدرة على الوفاء.

ج/ ينظر إلى الاستقراض كأمر مؤقت لا كسياسة دائمة أو طريقة مستمرة للتمويل الحكومي.[3]

---

[1]– سامي رمضان، الميزانية العمومية في الدولة الاسلامية، المجلة العلمية للاقتصاد والتجارة، جامعة عين شمس، العدد2، 1990، ص929.

[2]– احمد حسين يونس، معالجة عجز الموازنة العامة بين الفكر الاقتصادي المعاصر والفكر الاسلامي: دراسة مقارنة،مرجع سابق، ص180.

[3]– مجمع الفقه الاسلامي التابع لمنظمة المؤتمر الاسلامي، مجلة مجمع الفقه الاسلامي، العدد 11، ص130.

د/ إن شرط أن يرجى لبيت المال مورد في المستقبل، شرط بسيط في زمننا الحاضر، الذي تعددت فيه موارد الحكومات وتنوعت بحيث أضحى الغالب على الظن هو تحقيق الإيراد مستقبلا.[1]

وعلى أساس ذلك فان الإسلام يطرح أسلوب الاقتراض العام، سواء بإصدار شهادات الدين العام، على أساس المشاركة أو المضاربة، و على غرار أذون الخزينة التي تصدرها الدول بالأسس الإسلامية، كما يطرح الإسلام فكرة القرض الحسن، والذي يشتق من قوله تعالى:" من ذا الذي يقرض الله قرضا حسنا فيضاعفه له، وله أجر كريم"، وهذا الأسلوب تلجأ إليه الدول عند الحاجة الضرورية، وتلتزم الدولة بإعادته للأفراد أو للمؤسسات عند انقضاء الحاجة، ويمكن أن يبرر استخدام سلطة الدولة الشرعية التي تهدف إلى تعظيم النفع وهذا المفهوم استخدم في الفكر الاشتراكي، وسبق أن تناوله بعض علماء الرأسمالية.

1/ معنى القرض الحسن:

ذهب بعض العلماء[2] إلى انه في معنى القرض الحسن ستة أقوال : احدها : أنه الخالص لله تعالى ، و الثاني : أن يخرج عن طيب نفس ،و الثالث: أن يكون حلالا ، و الرابع : أن نحتسبه لله تعالى و يرجو ثوابه منه ، و الخامس : ألا يتبعه منا و لا أذى ، و السادس : أن يكون من خير المال .

و ذهب القرطبي : إلى أن القرض الحسن ما قصد به وجه الله تعالى خالصا من المال الطيب .[3]

ومن الأقوال السابقة هي شروط يجب توافرها جميعا للقرض الحسن ، و على ذلك فيمكن لنا تعريف القرض الحسن بأنه : "كل عقد قرض خال من الربا ، ولم يشترط فيه النفع و لا الزيادة، و كان خالصا لوجه الله تعالى ،و من مال طيب ،و يخرج بطيب نفس، و يوجه إلى حلال ، و يحتسب فيه الأجر و الثواب من عند الله ، ثم لا يتبعه منا و لا أذى ، و هو من خيار المال ، فهو بذلك يكون عقد قربة و إرفاق .

2/الصور التمويلية المقترحة لتمويل عجز الموازنة العامة للدولة بعقد قرض حسن :

وفقا للمعايير السابقة ، فقد وجدت العديد من المقترحات تنصب جميعا في اقتراض الدولة من الأفراد أو المؤسسات أو الدول بدون فائدة ،و هذا الأمر و إن كان نادر الوجود في الواقع العملي – في الوقت المعاصر – حتى في الدول الإسلامية ، إلا انه يتفق مع شرع الله عز و جل .

---

[1]– احمد حسين يونس، مرجع سابق، ص181.

[2]– ابن الجوزي، زاد المسير في علم التفسير ، الجزء1، دار ابن حزم– المكتب الإسلامي، ، 1423 -2002، بيروت، ص290

[3]– ابو عبد الله محمد بن أحمد شمس الدين القرطبي، الجامع لأحكام القرآن – تفسير القرطبي، الجزء 19، دار الكتب المصرية، القاهرة، 1964م ، ص 58

و إتباع هذه الصور الإسلامية يتطلب إرادة حكومية قوية و تعاون شعبي من الناس، و اعتقاد بان الاستقرار إنما هو في إتباع شرع الله عز و جل ،وأن الفائدة التي تعود على الناس من القرض الحسن تتمثل في خدمات عامة تعود عليهم من الدولة في شكل تعليم متقدم وصحة و إسكان و غذاء، و خدمات أمنية، و ليست مجرد أموال تتمثل في مبلغ نسبي محسوب الى القيمة الاسمية للسند .

و على كل حال فان أهم هذه الصور تتمثل فيما يلي:

1/2– سندات القرض الحسن:

و صورتها: أن تقوم الدولة بإصدار سندات بقيمة اسمية معينة تمثل مبلغ القرض ، إذا احتاجت لتمويل سريع للعجز في الموازنة العامة ، و ذلك لفترة معينة ، تقوم بسداد قيمة هذا القرض عند حلول أجله دون زيادة على قيمته .و يحقق هذا النظام مزايا خلوه من الربا و الاستغلال، و إن كان ذلك يتطلب من الدولة العمل على زرع شعور الثقة لدى الأفراد لتقوي لديهم الحافز على التمويل دون انتظار عائد مادي ،بل المزيد من الخدمات المختلفة لهم و للأجيال المستقبلية ،و إن كان ذلك يتطلب القضاء على الفساد المالي و الإداري ، و حسن اختيار القائمين على الشؤون المالية للبلاد .

و على ذلك فيكون الحافز لدى الأفراد حافزا عقائديا مدعوما بالإيمان بحرمة الربا و أضراره ، و طاعة ولي الأمر الصالح الذي يعمل من اجل مصالحهم ، و ذلك بالإضافة إلى الحافز المادي المتمثل في الخدمات التي يحصدها الأفراد من الخدمات الحكومية التي تم إنفاق القروض فيها .

و الواقع أن الحكومة تصدر في كثير من الدول أنواعا من السندات ، التي يشتريها المواطنون لنوازع الوطنية و المسؤولية الاجتماعية ، راضين بما تحققه من فائدة تقل عن المستوى السائد لمثيلاتها المتاحة لهم شراءه من السوق و تصدر بشروط غير تنافسية مثل السندات الوطنية التي تصدرها حكومة الولايات المتحدة ، فليس مستبعدا إذا أن يقبل الناس مجتمع مسلم على الاكتتاب في هذه السندات رغم أنها لا تحقق لهم عائدا ماديا .[1]

2/2– سندات القرض الحسن تسهم في نقل العبء المالي عبر الأجيال :

و يبدو ذلك أكثر وضوحا في المشروعات طويلة الأجل التي تنتج آثارها بعد عدة سنوات مثل بناء الطرق و المطارات ،حيث يصبح الاقتراض بإصدار السندات أكثر ملائمة من فرض الضريبة ، لان السندات سوف تسدد في النهاية في أكثر الدول بفرض الضرائب ، و من ثم يمكن إرجاء ذلك فتفرض الضرائب على

[1] – محمد علي القري ، بيع الدين و سندات القرض و بدائلها الشرعية في مجال القطاع العام و الخاص ، مجلة مجمع الفقه الإسلامي، الدورة الحادية عشرة، المجلد الأول، ص 249.

الجيل الذي سيتمتع بالآثار المفيدة للمشروع ، وليس على الجيل الذي شهد بداية الإنشاء ،و تعطى السندات القدرة على تحويل العبء المالي عبر الأجيال فتحقق ذلك الغرض .[1]

و المشكلة التي تثور هنا هي تداول هذا النوع من السندات ، و ذلك حيث أن السند المذكور لا يمثل إلا النقود المؤجلة ،و لذلك تجرى عليه أحكام الصرف لا البيع ، ثم إن السند وثيقة دين لا حصة في استثمار ، و من ثم لا يجوز أن يتحدد له في الأسواق الثانوية سعر يختلف عن قيمته الاسمية .

و قد ظن البعض أن ظهور هذا النوع من السندات لا يستدعي بالضرورة ظهور سوق ثانوية إذ يمكن أن يحتفظ حامل السند بسنده حتى الأجل المحدد له ، لكن ذلك غير صحيح ، بل الأرجح ظهور تلك السوق الثانوية لان السند ليس له قوة إبراء قانونية و من ثم ليس بديلا للنقود ، و لذلك قد يضحي حامله ببعض قيمته في مقابل الزمن ، أي التعجيل بقبض مقابلة من النقد لحاجته العاجلة .

و إنما المشكلة في بيعه بالنقد بأقل من قيمته الاسمية قبل اجله كما تخصم الكمبيالات ، أما بيعه بنفس قيمته الاسمية فلا بأس به ، فقد أجاز المالكية بيع الدين بالنقل لغير المدين بشروط تباعد عن الغرر ، كما يرى ابن القيم جواز بيع الدين للمدين و لغيره ، و لا يمنع إلا صورة واحدة هي ابتداء الدين بالدين و هذه الصورة ليس فيها حسم من اجل الزمن. [2]

رابعا: سياسة فرض الضرائب (التوظيف).

كما هو معلوم لنا أن للدولة الإسلامية قديما مالية دورية تصب في إيرادات موازنتها العامة بشكل مباشر ودوري، سواء أكانت هذه الموارد خراجا يفرض على الأراضي التي فتحها المسلمون أم جزية تفرض على رقاب غير المسلمين من رعايا الدولة الإسلامية، أم عشورا تفرض على التجار.

والملاحظ أن هذه الموارد الدورية تصنف بشكلها العام على أنها نوع من التوظيف تفرضها النصوص والأحكام الشرعية سواء على المسلمين أو على غيرهم والذين يقيمون على الأراضي الإسلامية، وكانت هذه الموارد تستخدم مع الموارد المالية الأخرى غير الدورية (الفيء- أخماس الغنائم والركاز...الخ) في الإنفاق العام للدولة سواء في الإنفاق الحربي (تجهيز الجيوش والجهاد) أو شق الطرق وبناء المدارس والمستشفيات، أو فتح مجار للأنهار إلى غيرها من النفقات العامة للدولة.

وهذه الموارد المالية مجتمعة كفيلة بالقيام بالإنفاق العام للدولة الإسلامية، إلا أن توسع مساحة الدولة الإسلامية وازدياد النفقات العامة التي لابد من القيام بها، وارتفاع نسبة رعاياها في المجتمع المسلم أصبح هناك نوع من العجز في إيراداتها العامة، وهنا ظهرت مسألة التوظيف على الأموال.

---

[1] – محمد علي القري ،نفس المرجع السابق، ص250 .

[2] – نفس المرجع السابق ، ص 251

1/ تعريف التوظيف على الأموال:

أثيرت مسألة وجود حق في المال سوى الزكاة بين الفقهاء، ولكن ما ذهب إليه الجمهور في ذلك هو الجواز، في حال دعت الضرورة والحاجة إلى التوظيف وإذا تحقق فيه كافة الشروط التي وضعها الفقهاء.

ويُعرف التوظيف على الأموال عند الفقهاء بأنه:" إجراء يلزم الحاكم بموجبه القادرين ماليا على دفع مبالغ معينة لأغراض معينة مشروعة".[1] ومن هذا التعريف يلاحظ أن التوظيف (في النظام المالي الإسلامي) تفرضه الدولة الممثلة بحاكمها المسلم العادل وأنها تكون جبرا على كل قادر ماليا من رعايا الدولة الإسلامية ويراعي بفرضه مقدرته المالية فلا يفرض عليه أكثر من اللازم، وأن الغرض من فرضه مساعدة الدولة بالقيام بواجباته العامة ومساعدته في تغطية النفقات العامة وتحقيق أهداف سياسته العامة، خاصة في حالة أن خزائن الدولة المالية لا تكفي لتغطية هذه النفقات.

2/ سبب اللجوء للتوظيف على الأموال في الدولة الإسلامية الحديثة:

من أهم أسباب اللجوء للتوظيف على الأموال في الدولة الإسلامية الحديثة غياب الكثير من الموارد المالية الإسلامية القديمة التي كانت تُدخل الإيرادات المالية على خزانة الدولة، وذلك يعود للأوضاع السياسية التي تعيشها الأمة الإسلامية، فالفيء والخراج والجزية والغنائم (وهي من أساسيات الموارد المالية للدولة الإسلامية قديما) قد توقفت عن عملها تقريبا الآن، وذلك لوضع الأمة الإسلامية التي توقفت عن الفتوحات، حتى أن الزكاة لم تصبح من مسؤوليات الدولة في جبايتها وإنفاقها في مصارفها، ويمكن أن يكون المتبقي في هذه الموارد هو موضوع العشور التي أصبح بدلا منها (الضرائب الجمركية) مع اختلاف في وعائها واختلاف أفرادها الذين يدفعونها، ومع ازدياد النفقات والخدمات العامة التي على الدولة أن تقوم بها، ومع قلة وندرة الموارد المالية التي للدولة وللتطور السريع للاقتصاد العالمي، كان لابد للدولة من اللجوء لموضوع فرض التوظيف على أفرادها.

3/ شروط اللجوء للتوظيف على الأموال في الفقه الإسلامي:

بما أن التوظيف ليس واجبا في كل الأحوال، بل هو مصدر مؤقت يزول بزوال أسبابه، فقد وضع الفقهاء الذين أجازوه عددا من الشروط التي لابد أن تتوفر فيه لكي يصبح شرعيا ومنها:

- ✓ أن تكون هناك حاجة حقيقية إلى المال وذلك لتحقيق مصلحة يعتبرها الشارع كالجهاد أو إقامة المستشفيات ولا يوجد مورد آخر في الدولة عندها يجوز فرض التوظيف.

[1]– رفعت العوضي، الضريبة في النظام الاسلامي، بحث مقدم لمجلة المجتمع الملكي لبحوث الحضارة الاسلامية، مؤسسة آل البيت، عمان، الاردن، 1995، ص1059.

✓ أن يؤخذ فضول أموال الأغنياء أولا قبل غيرهم، فالتوظيف إجراء استثنائي يتسلط على الأموال، والاستثناءات تقدّر بقدرها فلا يتجاوز التوظيف حدود الكفاية لعامة الناس قبل البدء بفضول الأموال.

✓ أن تنفق حصيلة التوظيف في مصالح الأمة العامة، أو أن تنفق في الأمور التي جمعت من أجلها، لا أن تذهب لمظاهر الترف والبذخ.

✓ موافقة أهل الشورى والتخصص على فرضه لأن الأصل في الأموال الحرمة، وبراءة الذمة من التكاليف فلا يفرض بدون موافقة أهل الشورى.

4/ ضوابط التوظيف في النظام المالي الإسلامي:

وضع فقهاء المسلمين مجموعة ضوابط وقيود على التوظيف، فللمال الخاص حرمة في الإسلام، فلا يجب أخذه إلا بحقه، ولا يجوز الاقتطاع من أموال الأفراد إلا برضاهم. فقد روي عن رسول الله صلى الله عليه وسلم قوله:" لا يحل مال امرئ إلا لطيب من نفسه"[1]، وعنه عليه السلام أيضا:" من اقتطع مال امرئ مسلم بغير حق، لقي الله وهو عليه غضبان". وعندما يقرر الإسلام التوظيف يشترط شروطا كثيرة لصحتها، كعدالة الإمام، وعدم إمكانية سد العجز بطرق أخرى، ولعل أهم ضوابط التوظيف في هذا النظام:

✓ يجب تخفيض الضرائب غير المباشرة على الضروريات، فقد رأى عمر بن الخطاب بتخفيض الضرائب غير المباشرة على الحنطة والزيت- والتي كانت أهم الواردات الضرورية للطبقات الفقيرة- إلى النصف حتى يخفف العبء على هذه الطبقات من المجتمع، وهي نظرة ثاقبة تحاول الدول في القرن العشرين إتباعها.[2]

✓ يجب استخدام الضريبة كأداة لإيجاد التوازن الاقتصادي، إذ يجب أن تزيد إيراداتها في أوقات الرخاء الاقتصادي، وتنخفض في أوقات الأزمات الاقتصادية. وقد أشار إلى هذا الاتجاه ابن خلدون في مقدمته "إذ ربط بين إيرادات الضرائب والنشاط الاقتصادي، وأوضح أن خفض الضرائب المفروضة على دخول الأفراد لزيادة الاستثمار وإصلاح الطرق وتقوية الأرض يؤدي إلى زيادة النشاط الاقتصادي كما حذر من زيادة الضرائب للإنفاق على البذخ والترف دون الاستثمار، ولكن إذا زادت الدولة إيرادات الضرائب للإنفاق والاستثمار في التنمية الاقتصادية فذلك يساعد على إيجاد رواج اقتصادي.[3]

✓ لم تعرف الضرائب غير المباشرة في عهد الرسول عليه الصلاة والسلام وفي عهد أبي بكر ولذلك فان نظام هذه الضرائب هو من وضع الخليفة عمر بن الخطاب، فقد كتب لأبي موسى الأشعري عندما كتب

---

[1]- الكاساني، بدائع الصنائع، مرجع سابق، ص43.

[2]- عبد الجليل الهويدي، مبادئ المالية العامة في الشريعة الاسلامية، مرجع سابق،ص63.

[3]- نفس المرجع السابق، ص62.

له أبو موسى عن أخذ أرض الحرب العشر من تجار المسلمين فكتب إليه عمر" خذ منهم كما يأخذون من تجار المسلمين، وخذ من أهل الذمة نصف العشر ومن المسلمين من كل أربعين درهما وليس فيما دون المائتين شيء فإذا كانت مائتين ففيها خمسة دراهم وما زاد فبحسابه".[1]

ومن هنا نرى أن الخليفة عمر قد اتبع أسلوب المعاملة بالمثل، كما اتبع منهج حماية السلع الوطنية، وهذا أحد واجبات الحاكم لأن في إتباعه صلاح ورعاية لمصالح المسلمين.

المطلب الثاني: السياسة النقدية وتمويل العجز في الموازنة العامة.

ينظر للتضخم على أنه أحد أهم الأسباب التي تؤدي إلى زيادة عجز الموازنة العامة في مختلف دول العالم، وذلك لارتفاع تكاليف الخدمات التي تقدمها الحكومة من جهة، والناتجة عن انخفاض القوة الشرائية للعملة المحلية، ثم إلى ارتفاع حصيلة خدمة الدين العام (الدين+ فوائد الدين) من جهة أخرى، هذا بالإضافة إلى التأثير على ميزان المدفوعات، خاصة إذا كانت معدلات التضخم الداخلي أعلى من تلك السائدة في الأسواق العالمية التي تتعامل معها الدولة.

وقد كان التمويل التضخمي (إصدار نقود جديدة) حتى أمد قريب أهم وسائل تمويل العجز في الموازنة العامة، مما أدى إلى خلق مزيد من مشكلات العجز في الموازنة العامة، ولما كانت برامج الإصلاح الدولية تركّز على الإصلاحات النقدية كإجراء معزّز ومحكم لمسألة معالجة العجز في الموازنة العامة، فقد أعطى نظام الاقتصاد الإسلامي تصوراته الهادفة إلى إحداث الاستقرار الاقتصادي في الأسعار والتوظيف.

فإذا كان منشأ التضخم نابعا من زيادة الطلب الكلي والمبني على أساس "الرغبات غير المحدودة" للمجتمع، فإن نظام الاقتصاد الإسلامي يعالج هذه الرغبات من خلال تحديد مجالات الإنفاق العام–أي تحديد الرغبات– التي تأخذ أولويات محددة، فلا مجال لزيادة العرض ما دام معدل الطلب الكلي قد تم تأطيره، وهذا يعني لاحقا أن الأموال ستوجه نحو الاستثمار لا إلى الاستهلاك، وهذا بدوره كفيل بأن يزيد حصيلة الإيرادات العامة للدولة، وأن يرشد الإنفاق العام لها، والذي يحجّم في النهاية العجز في الموازنة العامة للدولة.[2]

ولاشك أن الإجراءات السابقة ستؤدي إلى تثبيت مستوى الأسعار، مما يعني إمكانية استفادة الدولة من استقرار عملتها الوطنية في تحسين ميزان المدفوعات وتغطية العجز التراكمي للموازنة العامة، وتوفير

[1]– عبد اللطيف ماجد عنوز، عجز الموازنة العامة الأردنية أسبابها..، مرجع سابق، ص 37.

[2]– احمد حسين يونس، معالجة عجز الموازنة العامة بين الفكر الاقتصادي المعاصر والفكر الاسلامي: دراسة مقارنة، مرجع سابق،ص199.

الموارد المالية والاحتياطات الأجنبية التي تستخدمها الدولة في علاج مشكلة العجز في الموازنة العامة بصورة غير مباشرة.

أولا: إصدار النقود في الدولة الإسلامية.

إن الباحث في النظام النقدي الإسلامي يجد أيضا أن إصدار النقود يعتبر من وظائف السلطة الحاكمة في الدولة الإسلامية ولا فرق في هذه الناحية بينها وبين الأنظمة الحديثة في هذا المجال وعلى هذا يجب أن تقتصر عملية إصدار النقود على البنك المركزي في الدولة المسلمة لتكون عملية الإصدار تحت إشراف الدولة وخاضعة لسيادتها ولا يجوز في النظام الإسلامي أن توكل عملية إصدار النقود إلى الأفراد أو المؤسسات الخاصة، يظهر ذلك مما وصلنا من أقوال العلماء والفقهاء المسلمين حيث يقول الإمام أحمد رحمه الله:" لا يصلح ضرب الدراهم إلا في دار الضرب بإذن السلطان لأن الناس إن رخص لهم ركبوا العظائم". فقد منع من الضرب بغير إذن السلطان لما فيه من الأفتيات عليه.[1]

وقال الإمام السيوطي:" يكره لغير الإمام ضرب الدراهم والدنانير وإن كانت خالصة، لأنه من شأن الإمام ولأنه لا يؤمن فيه من الغش والفساد".[2] وقال الإمام النووي:" يكره للرعية ضرب الدراهم وان كانت خالصة لأنه من شأن الإمام".[3]

وبناءً على ما تقدم من أقوال العلماء نقول أن الحكومة الإسلامية ممثلة في المصرف المركزي في الوقت الحاضر هي التي من حقها التفرد في إصدار النقود وهي الجهة القادرة على تحديد الكمية اللازمة من النقد، لحسن سير النشاط الاقتصادي في الدولة الإسلامية، دون الإضرار بمصالح الأفراد أو الجماعة، ولابد من تحقيق التوازن في عملية إصدار النقود بين كمية النقود المعروضة للتداول والطلب عليها بما لا يؤدي إلى التضخم أو الانكماش الذي يضر باقتصاديات الدولة وبالمراكز المالية للأفراد والمشروعات.[4]

وإذا رجعنا إلى البحث في إصدار النقود في الدولة الإسلامية نجد أن هذه الدولة قد تكلفت منذ نشأتها بإصدار النقود ووحدت جهة الإصدار فيها وكان ذلك تحت إشراف السلطة الحاكمة في الدولة الإسلامية تفاديا للمخاطر الناجمة عن تعدد جهات الإصدار لأن الناس كما يقول الإمام أحمد إن رخص لهم ركبوا العظائم نتيجة تلاعبهم بالنقود وغشها وتزييفها.

---

[1]– القاضي ابو يعلى محمد بن حسين الفراء، الاحكام السلطانية، مرجع سابق ،ص 181.

[2]– السيوطي، جلال الدين عبد الرحمن بن ابي بكر بن محمد، الحاوي للفتاوي، دار الكتب العلمية، الطبعة 2، بيروت، 1975، ص134.

[3]– النووي ، ابو زكريا يحي بن شرف، روضة الطالبين وعمدة المتقين، المكتب الاسلامي، الطبعة 2، بيروت، 1985، ص258.

[4]– ضياء مجيد الموسوي، الاصلاح النقدي، دار الفكر، الملكية للإعلام والنشر والتوزيع، الطبعة1، الجزائر، 1993، ص60.

هذا وقد اختلفت الروايات في بدء ضرب النقود في الدولة الإسلامية فقال سعيد بن المسيب إن أول من ضرب الدراهم المنقوشة عبد الملك بن مروان عام الجماعة سنة 74هـ.

وهكذا استمرت الدول والممالك الإسلامية على مر العصور تتولى إصدار النقود ولاشك أن ذلك يفيد في توحيد جهة الإصدار النقدي ويمنع تعدد النقود واختلافها مما يزيد من ثقة الأفراد فيها وكذلك فإن هذا يفيد في تمكين السلطة الحاكمة ممثلة في البنك المركزي من إحكام الرقابة على النقد بالتحكم في مقداره. وتتمثل عملية إصدار النقود بتحويل بعض الأصول الحقيقية أو النقدية كالذهب والعملات الأجنبية في الوقت الحاضر إلى وحدات نقد متداولة خاصة بالجهة التي أصدرتها ويخضع النظام النقدي الإسلامي للتغير في حجم الطلب على النقود فعندما يزيد حجم المعاملات بزيادة الإنتاج أو بزيادة الإيرادات فإن المصرف المركزي يقوم بزيادة الإصدار النقدي بخلاف الحالات التي يقل فيها حجم المبادلات.[1]

ثانيا: حكم إصدار الأوراق النقدية في الإسلام.

إن الكلام عن إصدار النقود يقودنا إلى محاولة التعرف على موقف علماء المسلمين من إصدار الأوراق النقدية المعاصرة المسماة " بأوراق البنكنوت" فقد قررت هيئة كبار العلماء بأكثريتها برئاسة إدارة البحوث العلمية والإفتاء بالمملكة العربية السعودية وذلك بعد استعراض الأقوال الفقهية في حقيقة الأوراق النقدية والاستماع لآراء بعض الخبراء المتخصصين في النقد الورقي والعلوم الاقتصادية أن الورق النقدي يعتبر نقدا قائما بذاته كقيام النقدية في الذهب والفضة وغيرهما من الأثمان، وأنه أجناس تتعدد بتعدد جهات الإصدار، فكل عملة ورقية جنس مستقل بذاته وله حكم النقدين الذهب والفضة في جريان الربا بنوعيه فيه وفي كافة الأحكام الشرعية المتعلقة بهما فلا يجوز بيع بعضه ببعض متفاضلا أو نسيئة وإن كانت الأوراق النقدية من جنس آخر فيجوز التبادل على أي صورة إذا كان يدا بيد فكل جنس قائم بذاته ويجب كذلك زكاة الأوراق النقدية إذا بلغت قيمتها أدنى النصابين من ذهب أو فضة أو كانت تكمل النصاب مع غيرهما من الأثمان والعروض المعدة للتجارة إذا كانت مملوكة لأهل وجوبها وجواز جعلها رأس مال في السلم والشركات وذلك لاشتمال النقد الورقي على خصائص النقدين من حيث أنه ثمن وبه تقوم الأشياء وتطمئن النفوس بتمويله وادخاره وفي اتخاذه سلعا تباع وتشترى ما في اتخاذ النقدين سلعة تباع وتشترى من الظلم والضرر والعدوان ولأن التحقيق في علة جريان الربا في النقدين هي مطلق الثمينة، والثمينة متحققة في الأوراق النقدية. وقد أخذ بهذا الرأي المجمع الفقهي الإسلامي في دورته الخامسة في ربيع الثاني عام 1402هـ.[2]

---

[1]- ابراهيم بن صالح العمر،النقود الائتمانية ودورها في اقتصاد اسلامي،دار العاصمة للنشر والتوزيع، الطبعة1،الرياض، 1414هـ، ص185.

[2]- ابحاث هيئة كبار العلماء في السعودية، حكم الاوراق النقدية، مجلة البحوث الاسلامية، المجلد الاول، العدد الاول، الرياض، 1409هـ، ص57.

ثالثا: موقف التشريع الإسلامي من الاعتماد على الإصدار النقدي كأسلوب في تمويل عجز الموازنة العامة.

سبقت الإشارة إلى أن العلماء المسلمين قد بينوا أن الجهة المخولة بإصدار النقود في الدولة الإسلامية هي الحكومة الإسلامية أو السلطة الحاكمة في بلاد المسلمين، وشددوا في منع تولي هذا الأمر من قبل أفراد الرعية، لئلا يحدث الغش والتزييف والتلاعب بالنقود وذلك حتى تزداد ثقة الناس بالنقود ولا تكون النقود معرضة للتقلب والتلاعب.

وبناءً على ذلك فإذا كان إصدار النقود من حق الدولة في الإسلام وبما أن واجب أولي الأمر النظر للأمة والقيام على شؤون الرعية بما يصلحها فإذا رأى أصحاب الاختصاص أن بإمكان الدولة اللجوء إلى الإصدار النقدي كأسلوب للتمويل ولسداد العجز في الموازنة الناتج عن زيادة المصروفات عن الإيرادات وللقيام بتنفيذ بعض المشروعات الكبرى النافعة والتي يحتاج تمويلها إلى موارد مالية كبيرة فلا أرى في أحكام الشريعة ما يمنع من ذلك ما دام هذا الإصدار يحقق المصلحة العامة المنسجمة مع مقاصد الشريعة الإسلامية بناءً على القاعدة الفقهية والتي مفادها:" أن تصرف الإمام على الرعية منوط بالمصلحة" ولا يختلف الإصدار النقدي من وجهة نظر الشريعة عن لجوء الإمام إلى فرض الضرائب أو اللجوء إلى القروض العامة غير الربوية عند الحاجة. إلا أنه يجب الحذر من المبالغة في الاعتماد على الإصدار النقدي كأسلوب في التمويل وذلك لأن اعتماد الحكومات المتزايد على الإصدار النقدي وزيادة حجم العملة الورقية زيادة مفرطة يؤدي إلى تعرض اقتصاديات الدول إلى حالة التضخم النقدي مما يؤدي إلى انخفاض مستوى الادخار المحلي الناتج عن ارتفاع الأسعار وهبوط قيمة العملة، وحتى لا تقع الدولة الإسلامية تحت وطأة التضخم النقدي فقد اقترح علماء الفكر المالي الإسلامي أكثر من نهج ونظام نقدي ومصرفي يستهدف الاستفادة من الإصدار النقدي في التمويل دون التعرض لخطر التضخم ومن هذه التوجهات ما يلي:

1/ اعتماد زيادة سنوية في عرض النقود تتناسب مع معدل النمو الحقيقي للدخل العام:

يمكن بناء على هذا الاقتراح تحديد التمويل بعجز الموازنة عند مستوى حد الأمان مع اعتماد زيادة سنوية في عرض النقود تتناسب تماما ومعدل النمو الحقيقي في الدخل الوطني، وذلك لأن تجاوز حد الأمان يؤدي الى ظهور التضخم ولكن كيف يمكن تحديد مستوى حد الأمان عند الإصدار الجديد مع الأخذ بعين الاعتبار أثر عملية تقديم الودائع بواسطة البنوك التجارية وكذلك حالة ميزان المدفوعات على زيادة عرض النقود.[1]

[1]- ضياء مجيد الموسوي، الاصلاح النقدي، مرجع سابق، 148.

إن معرفة حد الأمان هذا يتطلب معرفة الأثر المحايد لزيادة الإنتاج الوطني على مستوى الأسعار، فكما أن زيادة عرض النقود تؤدي إلى ارتفاع مستوى الأسعار فكذلك تؤدي الزيادة في حجم الناتج الوطني الحقيقي إلى تحييد أثر الزيادة في النقود على مستوى الأسعار بمقدار الزيادة في الناتج الحقيقي، وبناء على ذلك يمكن زيادة العرض الكلي للنقود بنفس نسبة الزيادة في الناتج الوطني الحقيقي دون التخوف من تعرض الاقتصاد الوطني إلى حالة التضخم، ويتم ذلك بربط مقدار الزيادة في النقود بمعدل نمو الناتج الوطني، فإذا بلغت الزيادة في الناتج الوطني 4%مثلا فيمكن الزيادة في عرض النقود بمقدار 4% دون التخوف من تعرض الاقتصاد الوطني إلى حالة التضخم، لأن الزيادة في النقود ستكون مطلوبة في هذه الحالة كي تقوم بوظيفتها كوسيلة مبادلة تتماشى مع الزيادة في الناتج الحقيقي، وبناء على هذا يجب الأخذ بعامل الزيادة في الناتج الحقيقي حتى يمكن تحديد مستوى حد الأمان للزيادة في عرض النقود، كذلك يجب الأخذ بعين الاعتبار عاملين آخرين الأول: تقديم الودائع من قبل البنوك التجارية على شكل قروض تقدم إلى القطاع التجاري، والثاني: أثر ميزان المدفوعات على عرض النقود الكلي، وبمعرفة أثر هذين العاملين على كمية النقود المطلوبة، عندئذ يمكن تحديد الباقي من كمية النقود عن طريق التمويل بعجز الموازنة "الإصدار النقدي" وهكذا يمكن الوصول إلى معرفة مستوى حد الأمان للتمويل بعجز الموازنة الحكومي ، ومثال ذلك: إذا كانت الزيادة في الناتج الوطني 4% والزيادة في عرض نقود الودائع بواسطة البنوك التجارية1% والزيادة في النقود عن الفائض في ميزان المدفوعات تساوي 1% أيضا عندئذ يتحدد مستوى حد الأمان بالتمويل بعجز الموازنة عند مستوى 2% ويصبح المجموع الكلي للزيادة في عرض النقود عند مستوى 4% وهو نفس معدل الزيادة في الناتج الوطني الحقيقي.[1]

2/ ربط عملية الإصدار النقدي بإقامة المشاريع الإنتاجية:

وذلك لزيادة إنتاج السلع والخدمات للمحافظة على استقرار قيمة الوحدة النقدية والمحافظة على مستوى الأسعار ومنع حدوث التضخم، فيمكن للدولة الإسلامية أن تستغل الإصدار النقدي الجديد في تمويل المشاريع الزراعية مثلا، مما يؤدي إلى حدوث زيادة في الإنتاج الزراعي تعادل الزيادة في الطلب الناتجة عن الإصدار النقدي، وهذه الزيادة في الإنتاج الزراعي تؤدي بدورها إلى خفض أسعار المنتوجات الزراعية، وبهذا تكون سياسة التمويل بالإصدار النقدي الجديد قد نجحت في تمويل المشروعات النافعة التي تؤدي إلى زيادة الإنتاج والحيلولة دون حدوث التضخم وارتفاع الأسعار وهبوط قيمة العملة.[2]

---

[1]– ضياء مجيد الموسوي ، نفس المرجع السابق، ص148.

[2]- عبد العال الصكبان، موجز في المالية العامة، شركة الطبع والنشر الأهلية، الطبعة1، بغداد، 1963، ص429.

وبالرجوع إلى أقوال العلماء المسلمين، نجد أن سياسة الإنفاق من بيت مال المسلمين على المشاريع الإنتاجية قد عمل بها في الدولة الإسلامية سواء كان المال المنفق ناتجا عن الإصدار النقدي أو من موارد بيت المال الأخرى، يدلنا على ذلك ما نصح به الإمام أبو يوسف، هارون الرشيد حيث قال:" ورأيت أن تأمر عمال الخراج إذا أتاهم قوم من أهل خراجهم فذكروا لهم أن في بلادهم أنهارا عادية قديمة وأرضين كثيرة غامرة، وأنهم إن استخرجوا لهم تلك الأنهار واحتفروها وأجري الماء فيها عمرت هذه الأرضون الغامرة وزاد في خراجهم ورأى أهل الخبرة والبصيرة أن في ذلك صلاحا وزيادة في الخراج أمرت بحفر تلك الأنهار، وجعلت النفقة من بيت المال- وأما البثوق والمسنيات والبريدات التي تكون في دجلة والفرات وغيرها من الأنهار العظام، فإن النفقة على هذا كله من بيت المال لأن مصلحة هذا على الإمام خاصة، لأنه أمر عام لجميع المسلمين فالنفقة عليه من بيت المال".[1]

وأما عن نوعية المشروعات التي يمكن للدولة الإسلامية القيام بها عن طريق الإصدار النقدي فهي المشروعات التي تؤدي إلى زيادة الطاقة الإنتاجية للاقتصاد العام وخاصة تلك المشروعات التي تنتج السلع الاستهلاكية والتي يزيد الطلب عليها وترتفع أسعارها، ولابد من اختيار المشروعات ذات الإنتاج السريع والعائد المرتفع والتي لا يحتاج انجازها إلى وقت طويل، لأن ظهور العائد السريع من هذه المشاريع يعود بالأسعار إلى الاستقرار فلا يحدث التضخم ولابد من إجراء دراسة شاملة لمعرفة السلع التي يكثر عليها الطلب نتيجة إنفاق النقود الجديدة.

ولابد كذلك أن تجري الدولة مراقبة للأسعار وخاصة للسلع الضرورية وأن توفرها بأسعار مناسبة ولا تلجأ الدولة إلى التمويل بالإصدار النقدي إلا في حالة وجود موارد بشرية عينية معطلة في الاقتصاد.[2]

ويمكن للدولة الإسلامية القيام بعمل المشاريع الإنتاجية بواسطة التمويل بأسهم المشاركة الحكومية أو سندات المشاركة الحكومية وبهذا تربط عملية التوسع النقدي بتوسع مماثل في السلع والخدمات مما يمكنها من الحفاظ على استقرار قيمة الوحدة النقدية ومنع حدوث التضخم وذلك لوجود زيادة في السلع والخدمات مقابل الزيادة في الإصدار النقدي.[3]

أما عن العناصر المقابلة للإصدار النقدي: فمن المعروف أن الضابط الشرعي لعملية إصدار النقود الورقية هو المصلحة المعتبرة شرعا، ويعود تقدير ذلك إلى السلطات النقدية المختصة المتمثلة في المصرف المركزي أو الحكومة، ولابد في عملية الإصدار النقدي من إيجاد عناصر تقابل كل وحدة نقدية مصدرة، لأن عملية

---

[1]- ابو يوسف، الخراج، مرجع سابق، ص109-110.

[2]- محمد سعيد فرهود، علم المالية العامة، معهد الادارة العامة، الطبعة1، السعودية، 1403هـ،ص491.

[3]- ابراهيم بن صالح العمر، النقود الائتمانية ودورها في اقتصاد اسلامي، مرجع سابق، ص281.

الإصدار تعني تحويلا لبعض الأصول الحقيقية أو النقدية إلى وحدات نقد خاصة بمصدرها، وهذه الأصول المقابلة للإصدار النقدي هي ما يسمى بغطاء الإصدار وقد يكون هذا الغطاء كاملا من الذهب أو جزئيا بالإضافة إلى العملات الأجنبية.[1]

هذا ويمكن للنظام النقدي الإسلامي الأخذ بهذه الأصول لأنها أحد المكونات الرئيسية لمقابلة الإصدار النقدي مما يمنح الثقة للنقود المصدرة ويتم الإصدار النقدي في هذه الحالة في مقابل السبائك الذهبية عندما تقوم الحكومة ببيع الذهب إلى المصرف المركزي فيزيد رصيد الحكومة من النقود الورقية التي أصدرها المصرف المركزي ويقل رصيدها من السبائك الذهبية.[2]

المطلب الثالث: السياسات المعززة لتمويل عجز الموازنة العامة في النظام المالي الإسلامي.

يقر النظام المالي الإسلامي بوجود القطاع الخاص وبالدور الذي يمكن أن يؤديه الأفراد والمؤسسات في سبيل التخلص من العجز في الموازنة العامة، وهو في سبيل ذلك يقرر مجموعة من الإجراءات التي تهدف إلى تمويل عجز الموازنة العامة، أهمها:

أولا: دور الصكوك الإسلامية في دعم الموازنة العامة.

تنقسم صيغ التمويل الإسلامية إلى قسمين قسم غير قابل للتداول، وهي الصكوك القائمة على الديون مثل صكوك المرابحة والسلم والاستصناع، وقسم آخر قابل للتداول وهي الصكوك التي تمثل حصصا شائعة في ملكية أعيان ومنافع مثل صكوك المشاركة، والمضاربة، والإجارة.

و تعتبر صكوك الإجارة الأداة المالية الإسلامية الأكثر كفاءة في تعبئة الموارد المالية الضخمة التي تحتاجها مشاريع البنى التحتية نظرا لجاذبيتها لدى أصحاب رؤوس الأموال من أفراد ومؤسسات لما تتميز به من مرونة في تحديد العائد (حيث يمكن ربط الأجرة بمؤشر معين يتم على أساسه احتساب الأجرة وتعديلها كل فترة إجارية) وقابلية هذه الصكوك للتداول كما تتميز بتدني مخاطرها، وإمكانية السيطرة على هذه المخاطر، مما يمكن الدول من استقطاب رؤوس الأموال المحلية، والعالمية، واستخدامها في التنمية المستدامة.[3]

---

[1]- ابراهيم بن صالح العمر، نفس المرجع السابق، ص252.

[2]- نفس المرجع السابق، ص254.

[3]- المرسي السيد أحمد الحجازي، صيغ التمويل الاسلامية وعلاج عجز الموازنة العامة في البيئة الاسلامية مع الاشارة للصكوك الاسلامية، مقال ضمن موسوعة الاقتصاد والتمويل الاسلامي على الموقع http://iefpedia.com/arab/، تاريخ الاطلاع: 2015/01/12.

1/ مفهوم الصكوك الإسلامية:

هي:" وثائق متساوية القيمة تمثل حصصا شائعة في ملكية أعيان أو منافع أو خدمات أو مشروع معين أو نشاط استثماري خاص، وذلك بعد تحصيل قيمة الصكوك وقفل باب الاكتتاب، وبدء استخدامها فيما أصدرت من أجله".[1]

أما الصكوك الإسلامية الحكومية فتعرّف على أنها :شهادات مالية تصدرها جهات حكومية مختلفة (المستفيد من الصكوك) تمثلها أو تنوب عنها وزارة المالية، و تقوم على أساس شرعي، ويتم تسويقها عبر البنوك وشركات الوساطة المالية للجمهور في داخل الدولة وخارجها.[2]

2/ الأهمية الاقتصادية:

- إن وجودها يثري بها الأسواق المالية الإسلامية لأنها الطرف المكمل للأسهم، والجناح الثاني للبورصة التي من خلالها تتحرك الأموال بحرية وسهولة.
- تلبي احتياجات الدولة في تمويل مشاريع البنية التحتية والتنموية بدلا من الاعتماد على سندات الخزينة والدين العام.
- تساعد على النهوض بالاقتصاد الإسلامي نظريا وعمليا، أما نظريا فهي استكمال لحلقات الاقتصاد بجانب البنوك وشركات التأمين الإسلامية، أما عمليا فإن وجود هذه الأدوات تساعد على رفع الحرج الديني عن المستثمرين.
- أن الوصول بفكرة الصكوك الإسلامية إلى مستوى التداول العالمي يوضح مدى سعة وحكمة وتكامل النظام المالي الإسلامي.[3]

3/ أنواع الصكوك الإسلامية:

تتنوع الصكوك الإسلامية تبعا لاختلاف نوع الموجودات التي تمثلها، وهذه الموجودات إما أن تكون من الأعيان أو المنافع أو النقود أو الديون مجتمعة أو متفرقة، والتي يمكن النظر إليها من خلال مساهمتها في التنمية الاقتصادية.

---

[1]- زياد الدماغ، دور الصكوك الإسلامية في دعم الموازنة العامة من منظور تمويل إسلامي، المؤتمر الدولي حول الخدمات المصرفية والتمويل الإسلامي: التقاضي عبر الحدود، يومي 15-16 جوان 2010، الجامعة العالمية الإسلامية، ماليزيا، ص 2.

[2]- سليمان ناصر، ربيعة زيد،" الصكوك الإسلامية كأداة لتمويل التنمية الاقتصادية ومدى إمكانية الاستفادة منها في الجزائر"، بحث مقدم إلى الملتقى الدولي حول منتجات وتطبيقات الابتكار والهندسة المالية بين الصناعة المالية التقليدية والصناعة المالية الإسلامية يومي 05و06 ماي 2014، جامعة سطيف.

[3]- زياد الدماغ، نفس المرجع السابق، ص2.

1/3- صكوك المضاربة أو المشاركة.

إن صكوك المضاربة هي أداة مالية إسلامية تم تطويرها في الواقع العملي حيث أقرها مجمع الفقه الإسلامي بمنظمة المؤتمر الإسلامي في مؤتمريه بتاريخ 8/30 - 9/2 /1987 وبتاريخ 6-1998/2/11 وأصدر قراراً في هذا الشأن يجيز هذا النوع من الأدوات .[1]

وتستطيع الدولة أن تقوم بتقليص عجز الموازنة من خلال تمويل بعض المشروعات العامة، عن طريق المضاربة والمشاركة، فهناك بعض المشروعات التنموية الضخمة والمهمة للدولة وللمجتمع، إلا أن الدولة تحتاج لكي تقوم بتنفيذها إلى موارد مالية ضخمة، ربما تعجز الموازنة العامة عن توفيرها، وفي هذه الحال يوجد متسع في الشريعة الإسلامية يسمح للدولة باستثمار أموال الأفراد المدخرة على أساس المضاربة والمشاركة في الربح والخسارة للشركات التي يباع إنتاجها في الأسواق وتحقق ربحا، فهذه المشروعات يمكن تمويلها عن طريق المضاربة والمشاركة في الربح والخسارة، كمشروعات استخراج المعادن، والصناعات الإستراتيجية وغيرها.

والقاعدة الأساسية التي تقوم عليها المشاركة هي تحمل المخاطر، فكل من تحملها ينبغي أن يحصل على ربح معقول، إذا حقق استخدامها عائدا ما، وبالمقابل عليه أن يقبل خسائرها إذا فشلت المشاركة في تحقيق هذا العائد، وهذا يعني أنه لا توجد مكافأة ثابتة سيأخذها الممول عن الأموال التي قدمها، علما بأن الأرباح والخسائر مسألة لا يمكن التأكد منها في البداية، حتى لو تبين أن المخاطر ضئيلة من خلال الدراسة المتعمقة للمشروع الذي يراد تمويله. [2]

وتأخذ صيغ المشاركة إحدى الصور التالية:

1/1/3- صيغ المشاركة في الربح والخسارة: وتنقسم بدورها إلى:[3]

أ/ المضاربة: لغة مشتقة من الضرب في الأرض، بمعنى السير فيها، قال تعالى: "وَآخَرُونَ يَضْرِبُونَ فِي الْأَرْضِ يَبْتَغُونَ مِن فَضْلِ اللَّهِ"[4]، وقد سمى العقد على هذا مضاربة، لأن المضارب يسير في الأرض غالبا لطلب الربح.

---

[1]- الشركة الأولى للاستثمار، البدائل الشرعية لمشاركة القطاع الخاص في تمويل الموازنة العامة للدولة، مقال ضمن موسوعة الاقتصاد والتمويل الإسلامي، على الموقع الالكتروني:http://iefpedia.com/arab/3441

[2]- المرسي السيد أحمد الحجازي، صيغ التمويل الاسلامية وعلاج عجز الموازنة العامة في البيئة الاسلامية مع الاشارة للصكوك الاسلامية، مرجع سابق.

[3]- نفس المرجع السابق.

[4]- سورة المزمل، الآية 20.

وتعني في أبسط صورها اشتراك شخصان في مشروع يقدم أحدهما العمل والإدارة ويقدم الآخر رأس المال، وتقسم الأرباح بينهما بناء على اتفاقهما، أما الخسارة فيتحملها صاحب رأس المال بمفرده، إذا لم يثبت وجود إهمال أو تهاون من قبل العامل (المضارب).

والشكل الأكثر ملائمة والذي يهدف إلى علاج عجز الموازنة العامة فهو أن يقوم البنك الإسلامي باعتباره وكيلا عن المستثمرين (المودعين) بتقديم رأس المال لهيئات الدولة، التي تتوفر لها الإدارة الجيدة للمشروعات، من بناء للمساكن وغيرها، فيقوم البنك الإسلامي بتقديم رأس المال للدولة التي تلعب دور المضارب في هذه الشركة ويتم تقاسم الأرباح بينهما على النحو الذي يتفقان عليه أما الخسائر فيحملها البنك الإسلامي بمفرده علن النحو المبين سابقا. ولكي تكون المضاربة صحيحة لا ينبغي أن يوجد ما يسمى بضمان العائد لصاحب رأس المال طبقا للقاعدة الفقهية " الغنم بالغرم".

وهكذا يمكن للدولة أن تقوم (ممثلة بمؤسساتها العامة) بدور المضارب على اعتبارها شخصية معنوية، فتقوم بتحصيل رأس المال للاستثمار في المشروعات الصناعية، وتستطيع أن تحصل الأموال من الأفراد، عن طريق اصدار أسهم بمقادير مالية محددة، بناء على ما ذكره الفقهاء من وجوب كون رأس المال المضاربة معلوما، ، فيقوم الأفراد بشراء أسهم المضاربة الحكومية، وتقوم مؤسسات الدولة العامة بالتصرف في تلك الأموال، بالاستثمار في المشروعات النافعة التي تحقق الربح، عن طريق وزارة المالية، ويتطلب هذا من الدولة اختيار المشروعات الأكثر نجاحا، حتى يزداد طلب الجمهور على تمويل مثل هذه المشروعات العامة.

أما مشروعية المضاربة فتأتي من القرءان الكريم ومن السنة النبوية الصحيحة، فيقول عز وجل :"وآخرون يضربون في الأرض يبتغون وجه الله..."[1]. كما كان صلى الله عليه وسلم مضاربا في أموال السيدة خديجة زوجته. والمضاربة جائزة بالإجماع.

ب/ الشركة: وهو الشكل الآخر للمشاركة في الربح والخسارة، وتعني مشاركة كل من العمل ورأس المال من جميع الأطراف، وتقسم الخاطر والأرباح بالنسب التي يتفقون عليها، أما الخسارة فتوزع بينهم وفقا لحجم رأس المال المقدم من كل منهم.

وبالنسبة لموضوع الدراسة تعني الشركة المشروعات المشتركة بين القطاع الخاص والقطاع العام فيستطيع البنك الإسلامي المشاركة مع الدولة في تمويل المشروعات التي يمكن أن تحقق عائدا، ومن ثم يمكن أن تنخفض حاجة الدولة إلى الاقتراض لتمويل قيمة رأس المال للمشروع بالكامل.

[1]- سورة المزمل، الآية 20.

وتستطيع الدولة، أيضا، إذا أرادت توفير رأس المال لتنفيذ المشروعات الكبيرة، ومشروعات الخدمات العامة أو الصناعات الثقيلة أن تلجأ للحصول على رأس المال اللازم لتمويل هذه المشروعات عن طريق إصدار أسهم تملك، ثم تطرحها للبيع لتمويل المشروعات الجديدة، ويتم طرحها عن طريق وزارات الصناعة والتجارة وذلك بناء على أسلوب المشاركة في الربح والخسارة.

وفي حالتنا هذه، تصبح إدارة المشروع مشتركة بين ممثلي الحكومة وبين المساهمين المنتخبين، من مجموع الأعضاء سواء كانوا أفرادا أم ممثلي المؤسسات التجارية والمالية، وإذا أرادت الحكومة أن يكون لها الأغلبية في أعضاء مجلس الإدارة، فلها ذلك إذا ساهمت بما يزيد عن نصف تكاليف المشروع، ولها كذلك رئاسة مجلس الإدارة.

وتعد هذه الصورة من المشاركة، في الحقيقة، من أهم نماذج التعاون داخل البيئة الإسلامية، حيث تساعد على استثمار الأموال، وتشغيل الأيدي البشرية المعطلة، والاستفادة منها في تحقيق التنمية الاجتماعية، وتستخدم في تمويل جميع الأنشطة، كما تتطلب جهودا وخبرات في البحث عن أفضل طرق الاستثمار والسبل الأقوى إلى نجاح المشروعات وربحيتها.

ولعل أحد الأشكال المهمة للمشاركة في الربح والخسارة هذه الأيام صناديق الاستثمار الإسلامية، حيث تعد من أهم صيغ تعبئة المدخرات في الوقت الحاضر. وأهميتها من أنها تحقق التكافل الاقتصادي بين الدول الإسلامية، وذلك بتسهيل نقل المدخرات من دول الفائض إلى دول العجز وأن تكون جزءاً من برنامج لتوطيد دعائم العمل المصرفي اللاربوي.

وصناديق الاستثمار هي محافظ تجتمع فيها المدخرات الصغيرة لتكون حجماً من الأموال يمكن أن يستفيد من ميزات التنويع والذي يؤدي إلى تقليل مخاطر الاستثمار. وتؤسس هذه الصناديق على صفة شركة استثمار، تشرف عليها جهات حكومية متخصصة لغرض الرقابة والتوجيه.

والصورة العملية لتطبيق المشاركة في الربح والخسارة على مستوي الدولة هي ما يسمى بأسهم المضاربة وأسهم المشاركة:[1] وتصدر أسهم المضاربة وأسهم المشاركة، عادة، دائمة لكنها يمكن أن تصدر مؤقتة بأجل معلوم، لأن الشركة ذاتها يمكن أن تحدد بأجل معلوم، كذلك يمكن إصدار أسهم المضاربة، بشكل خاص، لمدة لا تزيد عن السنة، كما يمكن توزيع الأرباح (والخسائر) بشكل شهري أو فصلي أو نصف سنوي. هذه الأسهم قابلة للتداول في السوق الثانوية، بأسعار تتحدد بقوى العرض والطلب، وعوائدها المحققة في السنوات السابقة والمتوقعة، أما ربحية هذه الأسهم فتحددها كفاءة المشروع ضمن معطيات

[1]- المرسي السيد أحمد الحجازي،مرجع سابق، ص12,

السوق. ويمكن إصدار هذه الأسهم من قبل الحكومات المحلية أو المركزية التي تحتاج إلى تمويل، وفي الحال الأخيرة، تستفيد الحكومات المركزية بإصدارها لهذه الأسهم، من تنويع الاستثمارات مما يوزع المخاطر ويخفف من عبئها.

وأخيرا فإن أسهم المضاربة وأسهم المشاركة تخفف من عجز الموازنة العامة لأنها لا تحتاج إلى إعادة سدادها، كما هو الحال لجميع الأدوات المالية القائمة على الملكية، لطبيعتها التي لا ترتب مديونية على الجهة المستفيدة من التمويل. كما أن هذا النوع من التمويل يحقق الربط الكامل بين التمويل من جهة واستعمال الحكومات للأموال التي تحصل عليها من جهة أخرى، مما يقلل من احتمالات التبذير والفساد والإتلاف وسوء الأمانة، مقارنة بالتمويل الذي يتم عن طريق الفوائد.

وكل هذا يرفع الكفاءة الإنتاجية، ويزيد من إنتاجية القطاع العام، وأخيرا فإن ربط التمويل، وإيراداته الدورية للممول- بالموجودات العينية – يسهل عملية الرقابة على الجهات المستفيدة من التمويل ويقلل هذا بالطبع من إساءة استعمال هذه الأموال.

2/1/3- **صيغ المشاركة في الإنتاج**: وتنقسم بدورها إلى:[1]

أ/ المزارعة: وتعني اشتراك صاحب الأرض مع المستأجر في إنتاج الأرض الزراعية، فيقدم المالك الأرض والبذور والآلة مثلا، ويقدم المستأجر العمل ويجوز الاشتراك بين صاحب الأرض والمزارع في المدخلات الزراعية.

ب/ المساقاة: وتعني تأجير العامل ليعمل في الأرض الزراعية دون مشاركة منه في تقديم مدخلات العملية الإنتاجية، وتطبق عادة على مزارع الفاكهة والتمور وغيرها.

فهي إذا عقد على استغلال الأشجار بين صاحبها وآخر يقوم على تربيتها وإصلاحها بحصة معلومة من ثمرها ، والمراد بالشجر هنا كل نبات تبقى أصوله في الأرض أكثر من سنة، ويشمل ذلك كل أصل ثابت كالنخل والتين والزيتون . ويشترط لصحتها أن تكون حصة كل من الطرفين في الغلة مقدرة بنسبة شائعه. وقد عامل الرسول (صلى الله عليه وسلم) والصحابة أهل خيبر على ذلك.

والصورة العملية لتطبيق المشاركة في الإنتاج على مستوي الدولة هي ما يسمى بحصص الإنتاج، وتأخذ الورقة المالية هنا شكل أسهم ملكية، حيث يتم مقاسمة الإنتاج بدلا من العائد كما هو الحال في المشاركة في الربح والخسارة، أما كيفية صدور حصص الإنتاج، وكيفية عملها فيمكن وضعها فيما يلي: تقوم الإدارة المعنية في الحكومة بإصدار حصص إنتاج، ودعوة الناس لشرائها ،ويتضمن عقد الاكتتاب في الحصة

[1]- المرسي السيد أحمد الحجازي، مرجع سابق، ص14.

توكيل الإدارة بشراء سلعة (أو مجموعة سلع) معمرة محددة بدقة، تكون من السلع الإنتاجية كالطائرات والبواخر والجسور ذات السعر المحدد عند العبور، ويحدد في الحصة نصيب المالك، من الإيراد الإجمالي للعين أو الأعيان المنتجة، وتقوم الإدارة بتشغيل هذه الأصول الإنتاجية، وتحمل جميع نفقات التشغيل ثم مقاسمة إجمالي العائد من مالكي الأصل حسب الاتفاق

يتضح من التحليل السابق أن هذه الصورة يمكن تطبيقها في المشروعات ذات الإيراد، أو مشروعات البنية التحتية التي يمكن صياغتها، بشكل يجعل لها إيراد، ولكن هذه الصورة لا تصلح للأصول الثابتة التي لا تدر إيرادا. وحصص الإنتاج أقل مخاطرة من أسهم الشركة والمضاربة، لأن الإيراد الإجمالي أضمن من الربح الصافي، وهي أقل مخاطرة تعرضا لسوء الأمانة لاقتصار المحاسبة على الإيرادات دون النفقات.

وأخيرا تتمتع حصص الإنتاج بالقابلية نفسها للتداول بالأسعار السوقية، التي تتأثر بعوائدها الماضية والمتوقعة، شأنها شأن الأدوات المالية القائمة على الملكية، كما يمكن فيها أن يحدد العمر الإنتاجي للأصل الثابت بآجال معروفة، كأن يكون خاضعا لامتياز لأجل محدود، أو يكون قابلا للنفاذ، كبئر للبترول.

2/3– صكوك الإجارة:

تعد الإجارة من أهم أساليب التمويل الإسلامية نظراً لما تتمتع به من مزايا إذا ما قورنت بكل من التمويل التقليدي وأشكال التمويل الإسلامية الأخرى كالمضاربة والمرابحة. وفضلا عن ذلك فهي تمثل أرضية مشتركة بين المؤسسات الإسلامية والمؤسسات التقليدية في التمويل بما يتيح فرصاً أكثر للتعاون بينهما.

أ/ **تعريفها:** الإجارة أداة تمويلية متفقة مع الشريعة الإسلامية، معرفة في كتب الفقه وفى العديد من الدراسات والفتاوى المعاصرة ، ويمكن إصدار صكوك تستند إلى عقد الإجارة المعروف شرعا. وهي أوراق متميزة وفريدة مقارنة بالأسهم والسندات ، وغيرها من الأوراق المالية.

وبالتالي فهي صكوك ذات قيمة متساوية تمثل ملكية أعيان مؤجرة، أو منافع أو خدمات، وهي قائمة على أساس عقد الإجارة كما عرفته الشريعة الإسلامية[1] .

ويمكن استعمال صكوك الإجارة والأعيان المؤجرة في تعبئة الموارد اللازمة للتمويل لكثير من المشروعات والنفقات الحكومية، إذ يمكن تمويل الإنشاءات العقارية ، عن طريق إصدار صكوك الأعيان المؤجرة ، كما يمكن استعمال هذه الصكوك في تهيئة الموارد المالية اللازمة لتمويل شراء الآلات، والمعدات والأجهزة والأثاث، وما شابه ذلك من أعيان ذات عمر طويل، إضافة إلى ذلك يمكن الإفادة من صكوك الأعيان المؤجرة ذات العمر القصير في تمويل شراء اللوازم والأجهزة مثل أجهزة الحاسب الآلي ، كما يمكن استخدام

[1]- الشركة الأولى للاستثمار، البدائل الشرعية لمشاركة القطاع الخاص في تمويل الموازنة العامة للدولة، مرجع سابق، ص15.

صكوك إجارة الخدمات في تمويل المشروعات في قطاعات مهمة، مثل التعليم ، والصحة، والهاتف، والنقل، ويمكن أيضا اللجوء إلى صكوك إجارة المنافع في تمويل برامج الإسكان والتنمية العقارية.

والجدير بالذكر أن الموارد المالية المعبأة عن طريق صكوك إجارة المنافع والخدمات، يمكن استعمالها في تمويل جميع أجزاء المشروع سواء كانت أعياناً رأسمالية معمرة ، أم أجوراً عمال وموارد استهلاكية، وذلك خلافاً للموارد المعبأة عن طريق صكوك الأعيان المؤجرة، التي لا يمكن استعمالها إلا في تمويل الأعيان المعمرة.

فيمكن على سبيل المثال، أن يتم تمويل بناء محطة للطاقة الكهربائية وتأجيرها كمباني ومعدات للدولة وهذا يمثل تأجيراً للأعيان الرأسمالية المعمرة. ويمكن وفقاً لترتيبات أخرى ، أن يتم تأجير المحطة وهي في حالة التشغيل بما فيها من كوادر بشرية و أنظمة معلومات للدولة، أي أن الدولة تستأجر المحطة في حالة تشغيل وتدفع مقابل ذلك إيجاراً ثابتاً وهذا الإيراد يستخدم في دفع رواتب الموظفين ومصاريف التشغيل والصيانة ويوزع الصافي على الملاك وهم حملة صكوك التأجير.

ومن صيغ الإجارة، الإجارة المنتهية بالتمليك، وتعني أن يوفر البنك الإسلامي أصلا من الأصول للدولة، وبعد أن تقوم الدولة بسداد القسط الأخير يصبح الأصل من حق الدولة. ولمشروعية هذ الصيغة، يقترح أنه بعد قيام الدولة بسداد قيمة الإيجارات للأصل، يباع لها الأصل بسعر السوق في عقد منفصل، وهناك من يقترح إمكانية تقديم الأصل بعد سداد أقساطه كهبة للدولة.

ب/ **خصائص صكوك الإجارة:** تتميز صكوك الإجارة بالخصائص التالية:[1]

- قابلية هذه الصكوك للتداول، وقلة المخاطر وخضوعها لعوامل العرض والطلب في السوق المالي، ومرونتها العالية، حيث يمكن إصدارها بآجال متعددة لأعيان مؤجرة عند بيع الصك.
- لا تمثل هذه الصكوك مديونية على الخزانة، فلا تكون هنالك حاجة لإطفائها.
- تتمتع معظم صور هذه الصكوك بدرجة عالية من الاستقرار والثبات في العائد، وبدرجة أيضا من العلم المسبق بمقدار العائد عند شراء الصك.
- يرتبط العائد على هذه الصكوك بإنتاجية الأصول المؤجرة والمنافع المحققة منها .
- إن استخدام صكوك الإجارة يرفع عن الدولة عبء تخصيص موارد ضخمة لبناء وتمويل المشروعات الكبرى .
- تناسب صكوك الإجارة المشاريع متوسطة الأجل وطويلة الأجل.

[1]– الشركة الأولى للاستثمار، نفس المرجع السابق، ص16.

- يمكن استعمال صكوك الإجارة من قبل البنك المركزي في عمليات السوق المفتوحة شأنها في ذلك شأن سندات الدين.
- توفر صكوك الإجارة للدولة ميزة تملك الأصل أو المشروع في نهاية العقد وذلك بأن يتم الاتفاق على حق الدولة في شراء الأصول المستأجرة بسعر يتم الاتفاق عليه بعد فترة.

3/3- صكوك السلم:

يستند السلم إلى مبادئ الشريعة الإسلامية، وقد صدر قرار مجمع الفقه الإسلامي لمنظمة الفقه الإسلامي في دورة مؤتمره التاسع في أبو ظبي بشأن السلم وتطبيقاته المعاصرة.

أ/ **تعريفه:** إن بيع السلم هو عقد يتم بمقتضاه دفع قيمة السلعة حالاً مع تأجيل استلام هذه السلعة إلى أجل متفق عليه بين الطرفين.

وبمقتضى هذا العقد تبيع الدولة " سلماً " سلعة محددة الأوصاف تنتجها بحيث يدفع المشتري الثمن للدولة حالاً على أن تقوم الدولة بتسليمه السلعة في أجل لاحق ، وهذا الأسلوب مناسب للدول التي لديها موارد طبيعية تبيعها كالنفط والفوسفات بل وحتى الطاقة الكهربائية. [1]

ب/**خصائص صكوك السلم** : لصكوك السلم خصائص أهمها:[2]

- يعتبر السلم وسيلة مناسبة لسد العجز المؤقت في ميزان المدفوعات فتطرح صكوك السلم شهرياً بينما يتم تسليم السلعة بعد شهر أو أكثر.
- يساهم عقد السلم في إيجاد أدوات قصيرة الأجل يمكن تداولها في السوق الثانوي.
- تمثل صكوك السلم أداة لتوظيف المدخرات المحلية في مجالات استثمار قصيرة الأجل.

4/3- صكوك المرابحة:

تعتبر المرابحة أداة تمويل رئيسية واسعة الانتشار تستخدمها المصارف وشركات التمويل والاستثمار الإسلامية، ويمكن أن تستخدم صيغة المرابحة لتمويل شراء المواد الخام والآلات والمعدات والسلع المعمرة ، ويمكن تمويل المرابحات في شكل صكوك ذات استحقاقات متتالية ، بحيث تخدم هدف السيولة لدى مشتريها، وعلى الرغم من عدم إمكانية تداول هذه الصكوك لأنها تدخل عندئذ في مسألة بيع الديون، إلا أن الجهة المصدرة لها يمكن أن تستردها شريطة ألا يتوسط في العملية طرف ثالث وذلك حسب فتوى مجمع الفقه الإسلامي بقراره رقم 7/2/66 في دورته السابعة في جدة.

---

[1]- الشركة الأولى للاستثمار ، نفس المرجع السابق، ص 17.

[2]- أحمد جابر بدران، الصكوك كأداة للتمويل بين النظرية والتطبيق، مجلة المسلم المعاصر، العدد 152، لبنان، 2014. على الموقع الالكتروني: http://almuslimalmuaser.org/index.php?option=com تاريخ الاطلاع: 2015/03/15.

ومن ناحية أخرى يمكن استخدام منتج المرابحة وطرح وحداته من خلال صندوق تجاري ، وهو ما قام بطرحه البنك الأهلي التجاري والذي يعد أكبر بنك في المملكة العربية السعودية بالأسلوب التالي : يجمع الصندوق الأموال ببيع وحدات للمستثمرين، وتمثل كل وحدة حصة من استثمار الصندوق، وتستخدم موارد الصندوق في صفقات تجارية قائمة على المرابحة بشراء السلع من الموردين وبيعها إلى المشترين على أساس الدفع الأجل، وتضاف الأرباح الناتجة عن هذا النشاط إلى الصندوق لتزيد قيمة كل وحدة، ويقدم الصندوق أساساً تمويلاً قصير الأجل، ويكون الحد الأقصى المسموح به لأي صفقة هو سنة واحدة . و تتميز صكوك المرابحة بالخصائص التالية:[1]

- تعتبر الأدوات المناسبة لتمويل شراء الأصول مع توفر المرونة في تحديد فترة السداد.
- تتميز صكوك المرابحة بأنها أداة ذات مخاطر محدودة بالنسبة للمستثمرين .
- إمكانية تحديد نسبة الربح عند التعاقد مما يتيح للمستثمر مقارنة العائد المتوقع مع عوائد الأدوات الاستثمارية الأخرى .

5/3- صكوك الاستصناع:

يمثل عقد الاستصناع اتفاقاً بين طرفين حيث يقوم الطرف الأول بالتعاقد مع الطرف الثاني لتصنيع منتجات محددة ، أو بناء مشاريع عمرانية ، أو مد الجسور أو الطرق ، أو إنشاء محطات الطاقة الكهربائية وتحلية المياه، وغيرها، وبحيث يسدد الطرف الأول المبلغ المحدد في العقد فور إنتاج السلع أو إنجاز المشروع، أو في تاريخ لاحق يتم الاتفاق عليه ، وعادة ما يقوم الطرف الثاني بالتعاقد من جانبه مع المصانع أو شركات المقاولات المختصة لتنفيذ المشروع حسب المواصفات المحددة من قبل الطرف الأول . وفي حالة الاتفاق على سداد قيمة المشروع في تاريخ لاحق أو على أقساط ، فإن قيمة العقد تكون أعلى بالنظر إلى تأجيل عملية السداد .

ويمكن طرح صكوك استصناع للاكتتاب العام وهي تمثل ديوناً على الدولة وتشبه صكوك المرابحة وبالتالي تنطبق عليها نفس المحاذير المتعلقة بتداول صكوك المرابحة كما ذكر آنفاً . [2]

---

[1]- أحمد جابر بدران، نفس المرجع السابق .

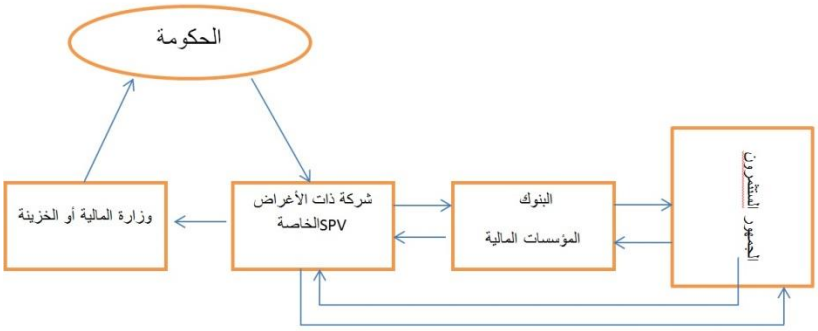
[2]- شوقي احمد دينا ، الجعالة والاستصناع ، تحليل فقهي واقتصادي ، البنك الإسلامي ، المعهد الإسلامي للبحوث والتدريب ، المملكة العربية السعودية ، جدة ، 1990 / 1991 ، ص29.

و عليه يُمكِنُ القولُ أنّ الدولةَ تقومُ بعرضِ صكوكٍ لا تخرجُ عن الأنواعِ الآتيةِ:

- صكوكٍ أساسُها الشراكةُ؛ و التي تكون إمّا صكوكَ مضاربةٍ أو مشاركةٍ.
- صكوكٍ أساسُها التأجيرُ؛ و التي تكون إمّا صكوكَ إجارةٍ متناقصةٍ، أومنتهيةٍ بالتمليك .
- صكوكٍ أساسُها البيعُ؛ والتي تكون إمّا صكوكَ مرابحةٍ، أوصكوكَ استصناعٍ، أوصكوكَ سَلَمٍ

و مهما اختلفتِ الصكوكُ المصدّرة إلاّ أنّ الحكومةَ تتبّعُ الآليَّةَ الممثَّلَة في الرسم البيانيّ الآتي:

الشكل (5-1) : آليَّةُ تمويلِ الصكوكِ للموازنة العامّة



المصدر: لوكريز سمية، الصكوك الاسلامية الأداة البديلة لتمويل عجز الميزانية/ دراسة حالة صكوك المضاربة، مجلة الاقتصاد الاسلامي العالمية، العدد يوليو 2015، على الموقع الالكتروني:giem.kantakji.com/article/details/ID/765 .

إنّ الملحوظَ من الشكلِ البيانيّ أنّه قد يتمُّ التعاملُ مباشرةً بين الحكومةِ و الشركةِ ذاتِ الأغراضِ الخاصَّة؛ و التي بدَورِها يُمكنُها مباشرةً عمليةُ عرضِ الصكوكِ إلى الجمهورِ دونَ تدخُّلِ البنوكِ و المؤسساتِ الماليةِ.

ثانيا: خصخصة المشاريع الحكومية (الخوصصة).

إن السبب الأساسي للدولة للقيام بهذه الخصخصة يعود إلى انخفاض كفاءة المشروعات العامة وتدني مستوى الخدمات التي تقدمها، الأمر الذي يحمل الدولة أعباءً مالية ضخمة في سبيل إنقاذ هذه المشروعات من الخسارة، ويعود انخفاض كفاءة المشروعات العامة أو حتى فشلها للأسباب التالية:[1]

- إن هذه المشروعات العامة غالبا ما تقوم على أسس غير اقتصادية، إذ أن معظمها قام لاعتبارات اجتماعية وسياسية وإيديولوجية، وتقوم هذه المشروعات ببيع سلعها بأسعار أقل من سعر التكلفة.
- عدم قدرة المشروعات العامة على تحقيق أرباحا تكون كافية لتغطية متطلبات الاستهلاك، أو لا تتمكن من توليد أموال داخلية للتوسع في أنشطتها الرأسمالية أو عملياتها الإنتاجية.
- تحوُّل بعض من هذه المشروعات العامة لعبء على موازنة الدولة، والسبب يعود لعدم كفاية الأرباح، حتى مع المساعدات والدعم المقدّم من الدولة على تغطية نفقاتها، مما يشكل ضغطا كبيرا على خزانة الدولة.

[1]– مصطفى حسين المتوكّل، الخصخصة (خلق آفاق جديدة أمام القطاع الخاص)، بحث منشور في مجلة المعلومات، المركز الوطني للمعلومات، العدد2، مارس 2001، ص5.

ومن أجل هذه الأمور تكون الدولة مجبرة على التخلص أو التخفيف من تملكها لهذه المشروعات العامة وذلك لما تشكله من عبء على خزانتها العامة، وتكون الخصخصة الطريقة المناسبة للدولة للتخفيف من هذه المشاريع.

1/ تعريف الخصخصة:

الخوصصة هي تمليك القطاع الخاص، من أفراد وشركات، المشروعات الحكومية.[1] ويقصد بها عادة زيادة الكفاءة الإنتاجية لهذه المشروعات، وإعفاء الحكومة من الأعباء الاقتصادية الناشئة عنها، وزيادة فعالية السوق ونظام الأسعار، وزيادة المنافسة، وعلى العموم التحويل بهذه المشروعات من النظام الحكومي إلى نظام السوق.

وتوجد في معظم الدول الإسلامية مشروعات حكومية عديدة يمكن خوصصتها عن طريق بيعها للقطاع الخاص المحلي. ومن هذه المشروعات مؤسسات الكهرباء، والماء، والنقل البحري، والمواصلات والنقل الداخلي، وحتى بعض الجسور والطرق السريعة، ويمكن وضع برنامج بحيث تتم تغطية العجز السنوي في الميزانية من إيرادات بيع هذه الأملاك العامة، على مدى سنوات عديدة، بحيث يباع كل سنة ما يكفي لسد العجز السنوي حتى نصل إلى توازن الموازنة العامة من خلال تفعيل العوامل ذات التأثير المتوسط والطويل الأجل في زيادة الإيرادات وتخفيض النفقات، على اعتبار أن ذلك هو الحل الأمثل لإنهاء العجز في الموازنة العامة.

ويلاحظ في هذا المجال أن جزءا كبيرا من عجز الموازنة العامة في كثير من البلدان الإسلامية ناشئ عن مشروعات الخدمات العامة نفسها، مما يعني أن خوصصة بعضها ستساهم في تخفيف العجز. فيكون للخوصصة تأثير مزدوج. فهي تدر إيرادات عامة من جهة لقاء ثمن بيع المشروعات، وهي تخفف العجز بإلغاء بعض أسبابه من جهة أخرى. وهذان التأثيران يعدّان مما يساعد على محاربة التضخم، وذلك بتعبئة إيرادات عامة غير تضخمية من جهة، وتخفيف النفقات العامة غير الكفؤة من جهة ثانية.

ولايرد هنا الاعتراض بأن الخوصصة هي (بيع المستقبل)، لأن خوصصة بعض المشروعات تزيد في كفاءتها وإنتاجيتها، وتوسع خدماتها، ففي خوصصتها إسهام في النمو الاقتصادي وزيادة العمالة والإنتاج المحلي، مما يزيد في الرفاه العام فضلا عن زيادة الطاقة الضريبية للاقتصاد.

[1]– منذر قحف، السياسات المالية (دورها وضوابطها في الاقتصاد الاسلامي)، دار الفكر، دمشق، سوريا، 1999، ص89.

2/ الضابط الرئيسي لعملية الخصخصة:

إن خصخصة القطاع العام وتحوّله للقطاع الخاص لا يتم إلاّ بضابط رئيس وهو:

أن تقوم الدولة باستثمار الأموال التي تجمّعت من حصيلة بيع المشروعات العامة، سواءً أكانت رابحة أم خاسرة، كبيرة أم صغيرة، إنتاجية أم مشاريع الخدمات العامة، أن لا تنفق هذه الأموال في أغراض استهلاكية أو تدخل كإيرادات في الموازنة تتحول إلى نفقات غير إنتاجية بل إن القصد من وراء خصخصة المشاريع العامة هو توفير مبالغ مالية تستطيع الدولة من خلالها أن تزيد حجم الناتج القومي وتحقق التوازن بين الإيرادات والنفقات، وذلك عن طريق استخدام الأموال لتأسيس مشاريع التنمية الاقتصادية والعمل على الإنفاق عليها، وذلك لتحقيق التنمية الاقتصادية المنشودة وللعمل على زيادة الناتج القومي مما يحقق ارتفاعا ملحوظا لمستوى معيشة الأفراد وارتفاعا في دخولهم.[1]

3/ طرق وأساليب الخصخصة:

تنقسم أساليب الخصخصة إلى نوعين، تستطيع الدولة من خلالها القيام بتحويل إدارة المشروعات من يدها ليد القطاع الخاص، وهذه الأساليب كالتالي:[2]

أ/ أساليب تنطوي على بيع جزئي أو كلي للمشروع: يلاحظ من هذا الأسلوب تحوّل إدارة المشروع بالكامل أو جزئيا بيد القطاع الخاص، مما يوفر على الدولة تكاليف ونفقات إدارته، ويعطي الدولة الوقت الملائم للتفرغ للمشاريع الأخرى التي يعزف عنها القطاع الخاص، ويتم هذا الأسلوب بالشكل التالي:

- ✓ الطرح العام للاكتتاب.
- ✓ الطرح الخاص للاكتتاب.
- ✓ تمليك العاملين وأعضاء الإدارة لحصة من رأس مال المشروع.

ب/ أساليب الخصخصة التي لا تتضمن عملية البيع: يلاحظ من هذا الأسلوب أن الدولة تبقى هي المتملكة للمشروع ولا تنتقل ملكيته للقطاع الخاص، بل يكون الهدف من ورائه الأمور التالية:

✓ **تقسيم المنشأة إلى وحدات مستقلة:** وهي باعتبار عملية تمهيدية للقيام بخصخصة المشروع، وقد تعد من باب الخصخصة باعتبار أن عملية التقسيم نفسها قد تتضمن بيع جزء من المشروع أرادت الدولة أن تتخلص منه.

---

[1]- محمد صبري، الخصخصة (تحويل الملكية العامة الى القطاع الخاص في ضوء الشريعة الاسلامية)، مرجع سابق، ص27.

[2]- مصطفى حسين المتوكّل، الخصخصة (خلق آفاق جديدة أمام القطاع الخاص)، مرجع سابق، ص 3.

✓ **جلب استثمارات خاصة إضافية:** وذلك إما لإعادة تأهيل المشروع العام أو لتمويل استثمارات جديدة، مع عدم تخلي الدولة عن أي جزء من المشروع وهي بهذا الشكل لا تتضمن شيئا من الخصخصة.

✓ **التأجير وعقود الإدارة:** وهو أمر يتضمن عملية خصخصة الإدارة وعمليات المشروع دون خصخصة ملكيته التابعة للدولة، وهو أمر يعود بالكثير من الفوائد، حيث أنه يوفر على الدولة نفقات تشغيل المشروع دون التخلي عن ملكيته، ويوفر لها دخلا سنويا نتيجة خصخصة إدارته، وكذلك تعمل هذه الخصخصة الإدارية على جذب المهارات التقنية والإدارية المتطورة وذلك بهدف زيادة كفاءة المشروع، الأمر الذي يعود بالفائدة على كلا الطرفين.

وبعد هذا العرض للخصخصة، كان لابد من التذكير بخطورة قيام الدولة بخصخصة المشاريع والقطاعات العامة دون مسؤولية، ولا ننسى حرص النظام الإسلامي على الملكيات العامة كما فعل عمر بن الخطاب رضي الله عنه بأراضي السواد التي فتحت ولم يوزّعها على المجاهدين، بل جعلها ملكية عامة تعود بالنفع على كافة المسلمين.

وعليه يلاحظ أن أبرز أنواع الخصخصة وأكثرها قربا للنظام الإسلامي خصخصة الإدارة التي لا تتضمن بيع أي جزء من الملكية للقطاع الخاص، حيث يوفّر هذا النوع الجهد والتكاليف على الدولة، ويدخل على ميزانيتها مبالغ مالية هي بحاجة إليها، مع بقاء رقبة المشروع في نطاق ملكيتها، ويعود بالنفع على القطاع الخاص أيضا لاستفادته من إدارة هذا المشروع وتحوّل جزء من إيراده إليه، أما بيع المشاريع العامة وخاصة الحيوية منها دون رقيب أو حسيب فإنه يخالف المبادئ التي وضعها النظام الإسلامي لحماية الملكية العامة التي حرص عليها.

خلاصة الفصل خامس.

يمكن أن يخلص هذا الفصل إلى النتائج التالية:

– إن احتمالات تحقق عجز الموازنة العامة تنخفض بصورة معنوية في البيئة الإسلامية لتوفر القواعد والمبادئ التي ترشد سلوك الإدارة العامة، ووجود البدائل التمويلية الإسلامية المبنية على المشاركة وعلى القروض الحسنة.

– يسهم عدد من التشريعات المالية الإسلامية في تخفيف العبء عن الموازنة العامة للدولة، وذلك كفريضة الزكاة، ونظم الوقف والتكافل الاجتماعي، وعلى الدولة محاولة الاستفادة من هذه التشريعات. فمؤسسة الزكاة تحقق تمويلا مستمرا يصل في بعض التقديرات إلى مابين 2%-7,5% من الناتج المحلي الإجمالي.

– لعل المرحلة الأولى لعلاج عجز الموازنة العامة هو تحقيق الرشد في الإنفاق العام لتوفير المال العام، من حيث تقديم الأهم من النفقات على المهم منها، ومن حيث ترتيب الأولويات للإنفاق العام، وإسلاميا تعني الأولويات أن تخصص الموارد الاقتصادية العامة وبرامج النفقات الاقتصادية وفقا لمقاصد الشريعة الإسلامية.

–يجوز للدولة أن تلجأ للقروض العامة لعلاج عجز الموازنة العامة شريطة انسجامها مع أحكام الإسلام التي تمنع القرض الربوي، وتمنع عقدها إلا عند الضرورة، التي يترتب علي عدم إشباعها تحقق الضرر العام بالأمة.

– تستطيع الدول الإسلامية تفعيل التشريعات المالية الإسلامية واستخدامها في إقامة المشروعات الكبرى، فيمكنها اللجوء المتزايد إلى الإجارة المالية لمشروعات البنية التحتية، التي يمولها وينفذها القطاع الخاص على أساس تنافسي، حسب المواصفات الحكومية. وقد يسهم هذا في زيادة الكفاءة ونقص الفساد، وتحقيق مزيد من التعاون بين الحكومات والقطاع الخاص. وقد تستطيع الحكومة دعوة القطاع الخاص للمساهمة في رأس المال المشروعات التجارية، دون أن تكون هناك رغبة في ترك إدارتها للقطاع الخاص، وهذا ما يجعل التمويل خاضعا لنظام يتم فيه تجنب الوصول السهل إلى الاقتراض القائم على الفائدة من قبل الحكومات. وذلك كشركة المضاربة والمساهمة وسندات القروض العامة اللاربوية عن طريق إشراك القطاع الخاص في إقامة المشروعات الاستثمار التي تعجز الخزانة العامة عن تمويلها.

– أن عجز الموازنة العامة (حال تحققه) في البيئة الإسلامية يكون ذا طبيعة مؤقتة، وغير متراكمة، نتيجة للقيود الكثيرة التي تفرضها الشريعة على الاقتراض، وأيضا لرشد الإنفاق العام.

– صيغ التمويل الإسلامية يمكن أن تكون أكثر فاعلية في حل مشكلة عجز الموازنة العامة، مقارنة بالسياسات الاقتصادية الانكماشية التي تقترحها المؤسسات الدولية للدول المدينة، والتي أوضحت تجربتها خلال العقود الثلاث الأخيرة أنها غير فاعلة في حل تلك المشكلة.

وقبل أن نختم هذا البحث كان لزاماً علينا أن نتعرض بشكل مختصر للتجارب الدولية التي تبنت إصدار صكوك تمويلية إضافة إلى تبني بعض السياسات الشرعية لتمويل عجز الموازنة العامة، لتبيان مدى فعالية البديل الشرعي في سد العجز في الموازنة العامة. وفي هذا الصدد سنتعرض للتجارب من خلال الفصل الموالي.

الفصل السادس:

فعالية البديل الشرعي في تمويل عجز الموازنة العامة للدولة

الفصل السادس: فعالية البديل الشرعي في تمويل عجز الموازنة العامة للدولة – عرض تجارب دولية– مع الاشارة الى الجزائر.

تمهيد:

في ظل قصور الطاقة التمويلية؛ باتت الدول النامية تعاني من عجز مستمر في موازناتها العامة، بل ازدادت نسبة تمويل هذا العجز اعتمادا على كل من اصدار النقد والقروض الخارجية، إلا أن هذه الأساليب لم تزد المشكلة إلا تعقيدا ولم تزد الحالة الاقتصادية في كثير من هذه الدول إلا سوءا، إضافة إلى قصورها عن تغطية العجز في الموازنة العامة، الأمر الذي أدى إلى تزايد وتفاقم مشكلة العجز في موازنات كثير من البلدان خاصة في العالم الإسلامي.

فاتساع مشكلة عجز الموازنة العامة في الدول الإسلامية؛ يجب أن يقابلها التفكير في استراتيجية جديدة للقضاء على تلك المشكلة؛ عن طريق البحث في التراث الاسلامي عن مقومات النهضة الاقتصادية والتفاعل مع مشكلات الاقتصاد والبيئة الاسلامية.

إن البحث عن بدائل لتمويل عملية التنمية يحقق من جهة أولى تخفيف العبء عن الموازنة العامة، فيقلص من اللجوء إلى القروض الخارجية، أو اقتراض الأموال من المصرف المركزي (التمويل بالعجز)، ويحقق من جهة ثانية مبدأ المشاركة مع القطاع الخاص في تمويل عملية التنمية في القطر.

فتزايد المؤسسات المالية الإسلامية في الآونة الأخيرة يجعلها بحاجة إلى تشكيلة متنوعة من الأدوات والمنتجات المالية الإسلامية المتوافقة مع أحكام الشريعة الإسلامية، حيث أصبح التطوير والابتكار في المنتجات المصرفية والأدوات المالية ضرورة حتمية للدول العربية والإسلامية عموما والبنوك الإسلامية بصفة خاصة، وذلك بسبب التحديات المختلفة التي تواجه هذه الدول سواء كان ذلك محليا أو دوليا، لذلك تعتبر الصكوك ذات أهمية كبيرة في الاقتصاد، وهي آلية تمويلية تتجه في ظل الاهتمام العالمي أيضاً، الى تعبئة الموارد وتغطية العجز في الموازنة العامة، وتمويل المشاريع خاصة ما يتعلق منها بالبنية التحتية .

ومما سبق نحاول من خلال هذا الفصل تناول بعض التجارب الدولية التي استعانت بمختلف البدائل الشرعية في تمويل العجز في موازناتها، مع الاشارة الى عجز الموازنة في الجزائر ومحاولة منها الاستفادة من هذه الأدوات الاسلامية. وهذا من خلال المباحث الآتية:

المبحث الأول: مبررات الاعتماد على البديل الشرعي في تمويل عجز الموازنة العامة للدولة.

المبحث الثاني: تجارب دولية في تمويل عجز الموازنة من منظور اسلامي.

المبحث الثالث: تمويل عجز الموازنة العامة في الجزائر بالاعتماد على البدائل الإسلامية.

المبحث الأول: مبررات الاعتماد على البديل الشرعي في تمويل عجز الموازنة العامة للدولة.

تمهيد:

تعد مشكلة العجز في الموازنة العامة من أكبر المشاكل الاقتصادية التي تؤرق الدول المتقدمة والنامية على حد سواء، بالأخص في ظل الأزمة العالمية الراهنة حيث اندفعت الدول إلى حشد السيولة على أمل التخفيف من وطأة الأزمة، إلا أن هذا الإجراء جعلها تغرق أكثر في مشكلة العجز في الموازنة العامة. وعموماً فإن الأزمة أفرزت شحاً كبيرا في الموارد المالية لتمويل الحكومات، ومن هنا توجهت الأنظار للأدوات المالية الإسلامية بوصفها فرصة هامة يمكن من خلالها توفير السيولة اللازمة وسد فجوة العجز الذي يتزايد بمعدل نمو متسارع من سنة إلى أخرى، وفي هذا المجال تمكنت السودان من خفض عجز الموازنة من 6% الى فائض بنسبة 6% [1]كنتيجة لاستخدام الصكوك الاسلامية التي تعتبر أداة من أدوات التمويل الاسلامي في امتصاص السيولة الزائدة.

وفي ذات السياق، اتجهت الحكومة البريطانية إلى البحث في أدوات التمويل الاسلامي للحصول على تمويل للخزينة البريطانية من السوق المالية الإسلامية، وكذلك حذت فرنسا الخطى من أجل اللحاق ببريطانيا ، بل لكي تكون السباقة في الحصول على الحصة الأكبر من التمويل الإسلامي في أوروبا.

ومما سبق يتضح لنا مدى أهمية ودور البدائل الشرعية في تمويل عجز الموازنة العامة أمام قصور البدائل التقليدية في ذلك. وهذا ما نحاول تبيانه في هذا المبحث.

المطلب الأول: خصائص التمويل الاسلامي.

التمويل الإسلامي بالمفهوم المعاصر، يمكن ان يقال عنه هو عبارة عن علاقة بين المؤسسات المالية بمفهومها الشامل و المؤسسات أو الأفراد ، لتوفير المال لمن ينتفع به سواء للحاجات الشخصية أو بغرض الإستثمار، عن طريق توفير أدوات مالية متوافقة مع الشريعة ، مثل عقود المرابحة أو المشاركة أو الإجارة أو الاستصناع أو السلم ، أو القرض الحسن .فمن خصائص نجاح التمويل الاسلامي ما يلي:

أولا: أهمية البيئة الإسلامية:

في الحقيقة، يمكن القول أن احتمالات حدوث عجز في الموازنة العامة في البيئة الإسلامية تنخفض مقارنة بغيرها من البيئات لأسباب متعددة منها:[2]

---

[1]– المجلس العالمي للبنوك والمؤسسات المالية الإسلامية، على الموقع:http://www.cibafi.org/NewsC بتاريخ 2015/2/3

[2]– المرسي السيد أحمد الحجازي، صيغ التمويل الاسلامية وعلاج عجز الموازنة العامة في البيئة الاسلامية مع الاشارة للصكوك الاسلامية، مقال ضمن موسوعة الاقتصاد والتمويل الاسلامي على الموقع http://iefpedia.com/arab/. بتاريخ 2014/5/24.

• تحدد وظائف الدولة في البيئة الإسلامية بما لايجعلها تتغول على القطاع الخاص. ذلك أن وظائف الدولة تتمحور حول حماية الدين وتحقيق الرفاه الاجتماعية لأبناء الوطن والنمو الاقتصادي. ذلك أن حجم السلع والخدمات العامة التي تلقى على عاتق الحكومة، هو من أهم محددات العجز في الموارد العامة.

• يضاف إلى ذلك تشجيع الدولة الإسلامية لأفراد ومؤسسات المجتمع المدني على تمويل انتاج وتوفير السلع العامة، وهذ التمويل غير الحكومي يحقق مزايا عدة منها:

– التخفيف عن الموازنة العامة للدولة واحتياجاتها المالية، ومن ثم على عجز الموازنة العامة،

– التخفيف من حجم الحكومة مما يقلل من مركزية القرار ومن الفساد والاستغلال للمراكز البيروقراطية،

– رفع مستوى الممارسات الديموقراطية بتوزيع قرارات حجم وأسعار السلع العامة بأيدي الأفراد والهيئات التبرعية والأقاف دون حصرها بيد الحكومة.

– تحسين كفاءة تقديم الخدمة، لأن العناصر البشرية للهيئات الخيرية يتوفر فيهم الحرص على أهداف المؤسسة، وتقديم التضحيات فضلا عن تمتعهم بالرغبة في خدمة المؤسسات الخيرية.

– تقليل التكاليف، وهو وجه من وجوه تحسين الكفاءة بسبب العمل التطوعي المقدم من أفراد هذه الجمعيات.

– تحسين وصول السلعة العامة إلى أكثر الناس حاجة لها لمحلية المؤسسات الخيرية، والدرجة الأعلى في دقة المعلومات.

• انخفاض معدلات الفساد في البيئة الإسلامية، إضافة إلى وضع الأولويات في الإنفاق العام نحو الضرورات مثل التعليم والصحة وغيرها وذلك قبل الانفاق على الحاجيات والتحسينات.

• وجود التعاليم الإسلامية التي تحث على الكفاءة (بشقيها الاقتصادي والإنتاجي) في استغلال الموارد العامة، ومنها قوله تعالى:" إن خير من استأجرت القوى الأمين" ومنها قوله تعالى:" وقل اعملو فسيرى الله عملكم ورسوله والمؤمنون، كما يقول صلى الله عليه وسلم إن الله يحب إذا عمل أحدكم عملا أن يتقنه.

ثانيا: خصائص الكفاءة التمويلية لأساليب التمويل الإسلامي :

تتميز صيغ التمويل الإسلامي بخصائص تجعلها تختلف عن الأساليب التقليدية، نبرزها في النقاط التالية[1] :

• **الخاصية الأولى** :ارتباط ربح الممول في جميع صيغ التمويل الإسلامي بالملكية، فاستحقاقه للأرباح بسبب موضوعي وشرعي هو الملك، وهذا عكس الصيغ والأساليب التمويلية الربوية التي تقوم على الاستغلال؛

[1]– صالح صالحي، عبد الحليم غربي، كفاءة صيغ وأساليب التمويل الاسلامي في احتواء الازمات والتقلبات الدورية، مداخلة ضمن الملتقى الدولي حول الازمة المالية والاقتصادية الدولية والحوكمة العالمية، يومي 20-21 اكتوبر 2009 بكلية العلوم الاقتصادية بجامعة سطيف، ص8.

- **الخاصية الثانية** :ارتباط انسياب التمويل بين أطراف العملية الاستثمارية بانتقال ملكيات وتدفق تيار من السلع، وهذا الأسلوب يقلّل من الطرق الربوية التي تحول الاقتصاد إلى اقتصاد رمزي؛ بحيث كل عملية انتقال للملكية أو السلع أو الخدمات تتطلب انتقال وانسياب عشرات الدورات المالية والنقدية.

ويعني الاقتصاد الرمزي حركة رؤوس الأموال بما في ذلك تقلبات أسعار الفائدة وتدفقات الائتمان، بينما يعني الاقتصاد الحقيقي حركة السلع والخدمات، ومع انتشار الأساليب الربوية لم يعد الاقتصاد الحقيقي للسلع والخدمات والاقتصاد الرمزي للمال والائتمان مرتبطًا أحدهما بالآخر ارتباطًا عضويًا بوصف الاقتصاد الرمزي تعبيرًا بالضرورة عن الاقتصاد الحقيقي، وهذا يدل على أن تلك الاقتصادات ترتبط فيها الأرباح في معظم الأحيان بتقليب وانتقال الأموال بغض النظر عن عمليات استثمارها؛ بينما يرتبط انتقال التمويل بعمليات الاستثمار ارتباطًا كبيرًا في ظل نظام المشاركة، وهذا يقلّل من التكاليف المترتبة عن انتشار الاستثمار الرمزي بدلا من الاستثمار الحقيقي.

ولقد انتشر التمويل الإسلامي بدرجة جعلت منه بديلا للتمويل التقليدي؛ لكن الديون التي تهدف للربح في التمويل الإسلامي لا تنشأ إلا مقابل نشاط حقيقي، من سلع ومنافع وخدمات .ولما كانت الفائدة الربوية في جوهرها دين في الذمة دون مقابل حقيقي؛ فإن استبدالها بعقود التمويل الإسلامية كالبيع الآجل والسلم، يحقِّق هدفين هما:

-تحجيم المديونية ومنع نموها دون ضوابط؛

-توجيه التمويل لتوليد القيمة المضافة وتعزيز النمو الاقتصادي؛ وهذا ما يسمح بتحقيق عائد للتمويل من خلال القيمة المضافة التي أسهم في إيجادها.

وهذا ما يبين الفرق بين كفاءة التمويل الإسلامي الذي يستحق عوائد المشاركة؛ لأنه يتم في إطار حركية اقتصادية حقيقية .بينما التمويل التقليدي لا يرتبط في معظم الأحيان بالنشاط الاقتصادي الحقيقي، ولا توجد آلية تضمن الارتباط بينهما، وهو ما يؤدي إلى تفاقم المديونية وتضخم فوائدها لتتجاوز القيمة المضافة التي ولَّدها أصل التمويل بأضعاف مضاعفة.

المطلب الثاني: أهمية وفعالية الادوات المالية الاسلامية.

تعود أهمية السياسة المالية الاسلامية الى الاثباتات الموجودة عبر التاريخ والتي برهنت فشل النظام المالي التقليدي برمته فهو لا يغدو عن كونه مجموعة وسائل مالية ربوية تضخمية، وبالمقابل برهن النظام المالي الاسلامي حق مشروعيته وكفاءته نبين ذلك من خلال هذا المطلب.

أولا: فشل الأدوات المالية التقليدية.

تتميز أدوات تمويل عجز الموازنة الاسلامية بالشرعية الدينية التي تجعل منها على قدر من الكفاءة في حل مشاكل الميزانية العامة، عكس أدوات تمويل العجز التقليدية التي اثبتت فشلها من خلال جملة الأزمات الاقتصادية التي توالت عبر الأزمان. فتمويل عجز الموازنة بالطريقة التقليدية لا يخرج عن كونه:[1]

1/ **إصدار أدوات الدين العام:** من سندات وأذونات الخزانة، وحرمة ربا القرض والسندات وأذونات الخزانة أمر مجمع عليه صدرت بشأنه فتاوى المجامع الفقهية، وآخرها قرار المجمع الفقهي لمنظمة المؤتمر الإسلامي رقم 6/11/63.

2/ **الاقتراض من البنك المركزي:** وتعني أن تلجأ الحكومات الى الأساليب التضخمية عن طريق إصدار نقدي جديد وفصلا عن ربوية هذا القرض بين الحكومة والبنك المركزي، فإنه يؤدي في الغالب الى التضخم، ومن ثم انهيار قيمة العملة وفقدان الثقة بها.

3/ **السحب من الاحتياطات:** أما فيما يخص اللجوء الى السحب من الاحتياطات، وبخاصة الاحتياطي العام الذي قد يحافظ على الانفاق الحكومي عند مستوى مقبول من النشاط الاقتصادي، لكن بمقارنة العائد من هذه الاحتياطات المستثمرة بمردود لإنفاق المحلي نجد أن هناك تضحية بعائد أعلى مما يمكن أن حصل عليه المجتمع من الإنفاق المحلي خصوصا إذا كان تمويلا لنشاطات استهلاكية ولكن تكلفتها على النشاط الاقتصادي الوطني مرتفعة.

والجدير بالذكر أنه فضلا عن كون هذه الوسائل التقليدية معظمها محرم، فإنها لن تحل مشكلة العجز، وإنما تدفعها الى الأمام وتنقلها من زمن حالي الى زمن الجيل القادم، وقد يتحول الى عبء إذا استمر العجز وتراكم الدين الخارجي، إذ ستساهم أعباء خدمة الدين في زيادة فجوة العجز واستمراريته.

ثانيا: فعالية السياسة المالية الاسلامية.

تنفرد السياسة المالية في الاقتصاد الاسلامي عن مثيلاتها في الأنظمة التقليدية بطابعها الخاص والذي يبرهن تميزها بعدة خصائص نذكر أهمها فيما يلي:

1/ التنظيم المحكم:

فلو أمعنا النظر فيما حوته الشريعة من تنظيمات مالية لأدركنا مبلغ ما أحرزته السياسة المالية في الاقتصاد الاسلامي من تقدم وارتقاء، فنجد نظاما ضريبيا متكامل كالضرائب على الدخل وتتضح من

[1]- عراب فاطمة الزهراء، علالي فتيحة، خصوصية السياسة المالية في معالجة عجز الميزانية في الاقتصاد الاسلامي، مداخلة ضمن الملتقى الدولي الاول حول: الاقتصاد الاسلامي، الواقع...والرهانات المستقبلية، المركز الجامعي بغرداية،يومي 23-24 فيفري 2010، ص15.

خلال زكاة الزروع والثمار، وضرائب على رأس المال كزكاة الأنعام والذهب والفضة وضرائب غير مباشرة كعشور التجارة أو ما يسمى بالضرائب الجمركية، مع الالتزام بالمبادئ التي يجب أن تراعى في فرائض المال من مبادئ العدالة والملاءمة واليقين والاقتصاد، إضافة الى الدعوة الى عدم الاكتناز وضرورة تثمير فائض الأموال فيما ينمي ثروة المجتمع ويكفل الاستقرار ويشيع العدالة الاجتماعية.[1]

2/ الالتزام بتداول المال بين جميع فئات المجتمع:

دوران المال في المجتمع هو الذي يحفظ الحياة ويحقق المصالح وينشئ نشاطا اقتصاديا، وعندما قسم النبي صلى الله عليه وسلم غنائم بني النضير أعطى المهاجرين الذين كانوا فقراء بسبب أنهم تركوا بمكة كل ما يملكون، ولم يعط من الأنصار الى رجلين فقيرين كما أشار اليه قوله تعالى في سورة الحشر:" ما أفاء الله على رسوله من أهل القرى فلله وللرسول ولذي القربى واليتامى والمساكين وابن السبيل كي لا يكون دولة بين الأغنياء منكم..."- توزيع الثروة وعدم حصرها في فئة معينة-. فوجدنا الآية تقرر مبدأ اقتصاديا كبيرا وهو وجوب تداول المال بين جميع فئات المجتمع وعدم اقتصاره على فئات محدودة من فئات المجتمع أي الأغنياء.

ولأجل التحقيق الفعلي لهذا المبدأ وجدنا الإسلام يفرض للفقراء حقا ثابتا في مال الأغنياء (الزكاة) ويفرض الانفاق على الضعفاء وغير القادرين على التكسب من الأبناء الأزواج والأقارب، كما يرغب في التصدق على الفقراء والمساكين وذوي الحاجات، ويجعل القيام بحاجات جميع المحتاجين الناس فرضا من فروض الكفايات، وكل ذلك يجعل المال يتحرك بين جميع فئات المجتمع، بخلاف النظام الربوي الذي يجعل الفرد مستأثرا بالمال ثم يقرضه للمحتاجين مستغلا لحاجتهم بالفائدة بضمان ما يملكون ليحجر عليه عند عجزهم عن الوفاء مما يؤدي الى تركز أغلب المال في يد فئة قليلة من الناس، ويجعل الباقين عبيدا لهم.

3/ القدرة على المرونة والتطور:

تحمل السياسة المالية في ثناياها عوامل التطور والمرونة التي تجعلها تتلاءم مع كل زمان ومكان، وبذلك فهي صالحة لمقابلة التطورات المستمرة بشرط أن لا يخل التطور بمبادئ الشريعة الاسلامية،[2] وأن لا تتسم المبادئ المالية بالجمود الذي يجعلها عاجزة عن تحقيق دواعي المصلحة العامة، وألا تكون كثرة الإجراءات حائلا دون انطلاق العملية المالية، كأن تجمع الزكاة وتنفق على المستحقين لها في البلد الذي جمعت فيه، وأن تتسم بالوضوح الكافي الذي يمكن من تفهم أوضاعها سواء بالنسبة للأفراد أو القائمين على تنفيذ أحكامها، طالما أن الفرد هو الذي يقع عليه عبئ المالية العامة لما يسدده من فرائض أو ضرائب.[3]

---

[1]- عبد المنعم فوزي، المالية العامة والسياسة المالية، دار النهضة العربية، بيروت، 1994، ص 419.

[2]- قطب ابراهيم محمد، السياسة المالية للرسول صلى الله عليه وسلم، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة، 1988، ص267.

[3]- قطب ابراهيم محمد، السياسة المالية لعمر بن الخطاب، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة، 1984، ص222.

4/ تحقيق المصلحة العامة:

إن المصلحة العامة مبدأ يحكم تصرف ولي الأمر في السياسة المالية، غير أنه في الاقتصاد الاسلامي ليس من الضروري أن تتساوى المصالح العامة في الأهمية والأولويات، وإنما هناك مصلحة عامة على مستوى الضروريات، وهناك مصلحة عامة أخرى على مستوى الحاجيات، ومصلحة عامة ثالثة على مستوى الكماليات، وإذا تنافست المصالح العامة قدمت المصالح العامة الضرورية على المصالح الأخرى، وإذا تنافست المصالح العامة الحاجية على المصالح العامة التحسينية قدمت المصالح العامة الحاجية، فرغم أن المصلحة العامة تمثل معيارا موضوعيا لإنفاق المال العام، فإن اختيارها يخضع لضوابط معينة في الاقتصاد الاسلامي.

كما أن السياسة المالية الاسلامية تنظيم مالي يركز جل اهتمامه في تمويل برامج التنمية الاقتصادية من خلال تسخير كل الموارد المالية اللازمة لتحقيق الاستقرار الاقتصادي، إذ أن جانبا من النجاح في معركة بناء المجتمع واستقراره إنما يرجع أولا وأخيرا الى مدى مساهمتها في منع ظهور التضخم بمنع كل أساليب التعامل السلبية كالغش والربا والاحتكار. فضلا عن كونها الأسلوب الأمثل لإعادة توزيع الدخل والاستثمارات على الاستخدامات الاقتصادية المختلفة، وبذلك تصبح السياسة المالية الأداة الفعالة لتشجيع الاستثمارات للاتجاه نحو المجالات الحيوية.

كما تركز على معالجة المشاكل الاقتصادية المختلفة، بما يسهم في تحقيق أهداف السياسة الاقتصادية الكلية وما يجعل أدواتها أكثر تأثيرا في مستويات الإنفاق والاستثمار.

وتتمتع السياسة المالية في الاقتصاد الاسلامي بالصلاحية الكاملة في توزيع الثروات والدخول بوضع القواعد لاكتساب الملكية والتوريث والوصية، بهدف منع تركيزها في جانب وحرمان جانب آخر من المجتمع، والعمل على انتشار رؤوس الأموال وعدم تركزها في يد فئة قليلة بمنع اكتناز المال لما له من مساوئ تعطيل المال، ومنع التعامل بالربا الذي يؤدي الى تعطيل الطاقات البشرية المنتجة ويحصر الثروة والأموال في يد طبقة معينة تتحكم في اقتصاد البلاد، ومنع الاحتكار والتدخل عند الضرورة صونا للمصلحة العامة.[1]

5/ نشر روح التعاون والتكافل بين أفراد المجتمع:

وخير مثال على ذلك إرادات مؤسسات الأوقاف حيث تعتبر مؤسسة الأوقاف من أكثر المؤسسات التي لعبت دورا هاما في الحياة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، بما يحقق لها من تراكم للموارد الموقوفة

[1]- عراب فاطمة الزهراء، علالي فتيحة، خصوصية السياسة المالية في معالجة عجز الميزانية في الاقتصاد الاسلامي، مرجع سابق، ص17.

لتغطية النفقات المتعلقة بمجالات مهمة كثيرة بالمجتمعات الاسلامية. حيث ساهم الوقف الطوعي الذي يبنى على روح التعاون والتكافل التي نمت عند المواطنين في تمويل العديد من المشاريع والخدمات العامة.

وقد عمل الاستعمار في الكثير من الدول الاسلامية على تفكيك هذه المؤسسات ولم تعمل السلطات التي نشأت بعد الاستقلال الى إعادة بناء الأمة بمسارها الحقيقي مما أدى الى تدني إرادات الدولة ولجوءها الى أدوات ربوية وتضخمية.[1]

علاوة على هذا فإن لإنفاق أموال الزكاة آثار اقتصادية بالغة الأهمية، من حيث ارتقاء حالة الفرد الاقتصادية، فهي تعمل على سرعة دوران رأس المال بما يعود على المجتمع بمزيد من الانتاج الذي من شأنه تزيد فرص الاستثمار وتحقق التوازن في توزيع الثروة بين الأفراد، وآثار اجتماعية تحقق التآلف بين الأفراد وتقلل من التفاوت الطبقي ما من شأنه أن يخلق جوا من الأمن والاطمئنان.

وعليه فإن السياسة المالية الاسلامية والتطور الاقتصادي يشكلان وحدة واحدة ولا يقوم بينهما تعارض بل بينهما وحدة الهدف في تحقيق الاستقرار والتوازن الاقتصادي الشامل والتخلص من الأزمات الاقتصادية.

المطلب الثالث: مقارنة سياسة النظام المالي الاسلامي مع سياسة صندوق النقد الدولي.

بعد أن ثبت من التحليل السابق للمدارس المالية التقليدية تفوق وسيطرة سياسة صندوق النقد الدولي كمنهجية لمعالجة العجز المالي، فسوف نجري مقارنة وتحليلا بين هذه المنهجية والمنهجية التي يقدمها النظام المالي الاسلامي، على أمل الوصول الى منهجية ملائمة، تأخذ من جوانب القصور في سياسة صندوق النقد، وجوانب القوة في سياسة النظام المالي الاسلامي، لنعطي في النهاية رؤى لمعالجة عجز الموازنة العامة.

رغم الاصلاحات الحديثة التي يتبناها الصندوق، والتي أجمع عليها مجموعة من الخبراء والمختصين، الا أنه وجد جوانب قصور في تلك السياسة بالمقارنة مع سياسة النظام المالي الاسلامي ومع وجود نقاط التقاء عدة إلا أن هناك تفوق واضح لسياسة النظام المالي الاسلامي من حيث:

1/ **الشمولية**: ففي النظام المالي الاسلامي يضع منهجية شمولية في معالجة العجز، تأخذ بعين الاعتبار الآثار الاجتماعية للعجز، في حين أن صندوق النقد فإنه يضع حلا لعجز الموازنة، ولا يأخذ بعين الاعتبار الآثار الاجتماعية للعجز.

2/ **منهجية الاصلاح**: يضع النظام المالي الاسلامي منهجية حل تتمثل في سياسات وقائية تحمي من الوقوع في العجز، وسياسة علاجية تعالج العجز إن وقع. بينما تعمل سياسة صندوق النقد على وضع وسائل علاجية فقط، فهي إن وقع العجز المالي تعالجه.

[1]– منذر قحف، دور السياسات المالية وضوابطها في إطار الاقتصاد الاسلامي، مرجع سابق، ص 20.

أ/ حجم الدولة: كلا النظامين يحدّ من حجم الدولة وتدخلها في الحياة الاقتصادية ومع إعطاء الحرية للقطاع الخاص فلا يلغي دور الدولة بل يبقى للدولة دور التوجيه والمراقبة.

ب/ الانفاق العام: كلا النظامين يدعوان الى ضرورة تقليص الانفاق العام، ولكن يختلف كل منهما في حجم هذا التقليص وحجم الانفاق الفعلي.

فالنظام الاسلامي يضع حدا أعلى للإنفاق لا يجوز تجاوزه، وحدا أدنى للإنفاق لا يجوز أن يقل عنه، وبهذه الطريقة يحمي الطبقة الفقيرة من تأثيرات ترشيد الانفاق كما يضع هذا النظام أولويات للإنفاق العام في ظل الحدود السابقة، بحيث يجب أولا تقديم النفقات الضرورية، فالحاجية، فالتحسينية. أما صندوق النقد يدعو الى ضبط الانفاق العام حتى ولو ترتب على ذلك الحاق الضرر بالطبقة الفقيرة، كما أنه يضع أولويات للنفقة العامة، ألاهم فالمهم وهكذا.

ج/ الاصلاح الضريبي: هذا الاصلاح كان يتم من خلال تنمية الموارد الذاتية، بحيث تصبح قادرة على تغطية النفقات العامة، وكان يتم ذلك من خلال النظام الاسلامي فقد عمل هذا النظام على تنمية الموارد الذاتية- الاصلاح الضريبي- من خلال:[1]

- تبسيط تخطيط أوعية الضرائب مع الميل الى أسعار ضريبية أقل.
- يستبعد فرض ضرائب على الفقراء مع عدم وجود إعفاءات لتشجيع الاستثمار أو الانتاج.

أما صندوق النقد فإن عملية الاصلاح الضريبي تتم من خلال:

- تبسيط تخطيط أوعية الضرائب مع أسعار أقل وعمليات تكيف أقل للقاعدة.
- تعزيز إدارة الضرائب لتحسين التحصيل، وتسهيل تحول هيكل الضرائب من الاعتماد على فئات سعرية مرتفعة للضريبة، الى الاعتماد على قواعد ضريبية أعرض.
- زيادة الضرائب على الاستهلاك، وتقليلها على الادخار.

د/ القروض: تعتبر القروض وسيلة تمويلية للعجز في حالة فشل الاجراءات الأولية المتمثلة في تقليص النفقات، أو تنمية الايرادات، حيث عمل النظام الاسلامي على:

- إدخال فكرة القروض الحسنة، التي لا تكون بفائدة، وهو بذلك يقلل نفقات الموازنة المترتبة على دفع فوائد القروض.
- طرح أساليب أخرى غير اللجوء للقروض تتمثل في أسلوب المشاركة أو المضاربة.

[1]- سامي رمضان، القواعد التنظيمية والمحاسبية لمالية الدولة في الفكر الاسلامي، المجلة العلمية للاقتصاد والتجارة،جامعة عين شمس، العدد2، 1991، ص 959.

أما صندوق النقد فإنه يعطي أولوية للاقتراض إذا كان الهدف هو تمويل مشاريع إنتاجية، في حين أن المشاريع غير الانتاجية (النفقات الاستهلاكية) فيتم تمويلها بالضرائب، وهي نفس الفكرة التي طرحها النظام الاسلامي، حيث أن شرط توفر الدخل في المستقبل هنا يتحقق من تلك المشاريع، فعندما تصبح تلك المشاريع قادرة على الانتاج، فإنه بذلك يتحقق شرط توفر دخل في المستقبل.

كما أن صندوق النقد يفضل سياسة اللجوء للاقتراض من القطاع الخاص (القروض الداخلية)، وهو بذلك يزيد حجم النفقات العامة.

هـ/ الاصدار النقدي: لم يذكر أحد من الفقهاء في النظام الاسلامي طريقة إصدار جديد للنقود لما له من آثار تضخمية سيئة. أما صندوق النقد: فقد رفض أصحاب هذا الفكر اللجوء لسياسة الاصدار النقدي لم يترتب عنه من آثار تضخمية.

مما سبق يتضح لنا أن النظام المالي الاسلامي يمكن أن يتفوق على سياسات صندوق النقد في معالجة عجز الموازنة، لما فيه من شمولية في الحل، فهو لا يتوقف عند معالجة مشكلة العجز المالي، بل يتعداها الى معالجة الآثار المترتبة على هذا العجز، اجتماعية كانت أم اقتصادية، ومن ناحية أخرى فإن النظام المالي الاسلامي يضع تصورات أولية للوقاية من الوقوع في العجز، ومعالجته إن وقع على عكس سياسة الصندوق، والتي تضع حلول لمعالجة العجز فقط، وتلك الحلول تعمل في جزء منها بشكل يعمق من تلك المشكلة، فعلاج المديونية بإعادة جدولتها حسب سياسة الصندوق هو ليس حل لها بل عملية تأجيل للحل وتحميل الأجيال المقبلة أعباء ضريبية لا ذنب لهم فيها، كما أن عملية ترشيد النفقات العامة قد يمس الطبقات الفقيرة. لذا وفي سبيل معالجة العجز المالي الأفضل أن يتم تبني سياسات النظام المالي الاسلامي لشموليتها في الحل .

ولكي يتسنى لدولة اليوم الأخذ بهذه المنهجية الاسلامية في الحل ينبغي إدخال بعض التعديلات لتتأقلم وتتلاءم مع المعطيات الحديثة للدولة مع الاستفادة من التسهيلات التي يقدمها صندوق النقد الدولي، وبذلك نستفيد من تسهيلات الصندوق وتحمي الطبقات الفقيرة من أضرار ترشيد النفقات.

والجدول التالي يعطي لنا مقارنة بين الأنظمة المالية المختلفة في مجال معالجة عجز الموازنة العامة للدولة مع استثناء النظام المالي الكلاسيكي بتقارب وجهات نظره في معالجة عجز الموازنة العامة مع سياسات صندوق النقد الدولي.

الجدول رقم (6-1): مقارنة بين الانظمة المالية في مجال معالجة عجز الموازنة العامة للدولة.

النظام / التوجهات العامة	الرأسمالي الكنزي	الاشتراكي	صندوق النقد الدولي	النظام الاسلامي
حجم القطاع العام	- زيادة دور الدولة. - تقييد القطاع الخاص	- زيادة دور الدولة. - تقليص دور القطاع الخاص.	- تقليص دور الدولة. - زيادة دور القطاع الخاص.	- إعطاء دور محدد الدولة. - تدعيم القطاع الخاص.
الانفاق العام	- زيادة الانفاق العام مع زيادة المعونات والمساعدات	- توسيع الانفاق العام.	- ضبط الانفاق العام، مع تقليص حجم المعونات والمساعدات	- ترشيد الانفاق العام، وترتيب أولوياته، مع وضع حدود للإنفاق.
الايرادات العامة	- تقليص الضرائب في أوقات الكساد، وزيادة سعرها أوقات الانتعاش.	- تقليص الضرائب من الناحية النظرية، وفرض ضرائب بسيطة من الناحية العملية.	- فرض ضرائب على الاستهلاك. - تقليص الضرائب على رأس المال. - تخفيض سعر الضريبة وتوسيع قاعدتها.	- تنمية الايرادات من خلال تحسين الجباية الضريبية. - فرض ضرائب تصاعدية. - تخفيض سعر الضريبة وتوسيع قاعدتها.
القروض	- زيادة القروض من خلال سعر الفائدة.	- التوجه للقروض الجبرية وقت الحاجة.	- تقييد القروض مع التوجه للقروض الداخلية عند الضرورة.	- طرح مفهوم جديد للقروض. - وضع ضوابط محددة للقروض.
المعايير المستخدمة	- استخدام مفاهيم اقتصادية تعالج التوازن الاقتصادي، وتغفل توازن الموازنة (التوازن السنوي).	- استخدام مفهوم التوازن الاجتماعي، بدلا من توازن الموازنة.	- استخدام معايير جديدة تعالج العجز.	- استخدام معايير وقائية، وعلاجية بحيث نظر نظرة شمولية للعلاج.
أولويات طرق المعالجة	- طرح مفهوم التوازن الاقتصادي والوصول اليه من خلال زيادة تدخل الدولة.	- اكتفى بالملكية العامة وإعطاء أولوية لتحقيق التوازن.	- تقليص النفقات العامة وزيادة الايرادات من خلال توسيع القاعدة الضريبية.	- يعمل على تنمية الايرادات. - عمل على وضع أولوية للنفقات العامة.

المصدر: عبد اللطيف ماجد عنوز، عجز الموازنة العامة الأردنية أسبابها..، مرجع سابق، ص 42.

المبحث الثاني: تجارب دولية في تمويل عجز الموازنة من منظور اسلامي.

تمهيد:

تجدر الإشارة إلى أن عددا من الدول تعاني موازناتها العامة عجزا مزمنا بات صفة هيكلية ملازمة لاقتصادها، وهو ما يستدعي وبإلحاح الوقوف على مسبباته وإيجاد الطرق الكفيلة للحد من تفاقمه.

ولقد شاع استخدام الصكوك الاسلامية كبديل للأدوات المالية التقليدية على مستوى العالم وكان لها أثر ايجابي في انشاء العديد من المشروعات في القطاعات الاقتصادية المختلفة ،مما أسهم في رفع الإنتاجية وزيادة الإنتاج، ومن ثم تزايد الاهتمام بها وتبنتها الحكومات وأصدرت صكوكا سيادية لتمويل مشروعات التنمية وتوفير السيولة اللازمة وسد العجز في موازناتها. إضافة الى مساهمة كل من الوقف والزكاة كأداتين للتخفيف من اعباء الموازنة العامة ،ودورهما التنموي في حل العديد من المشكلات الاقتصادية.

وعليه نتناول في هذا المبحث تجربة ماليزيا التي اعتبرت تجربة تنمية شاملة وناجحة ،كما أنها اتفقت الى مدى بعيد مع مبادئ وأسس الاقتصاد الاسلامي من خلال تصدرها صناعة الصكوك الاسلامية في العالم، ثم تجربة الكويت باعتبارها مؤهلة اكثر من غيرها لتطوير وتبني أدوات وصكوك إسلامية في ظل وجود عدد كاف من البائعين والمشترين في السوق ، وقدرة المؤسسات والشركات الاستثمارية للقيام بدور صانع السوق ، والرغبة الأميرية السامية نحو العمل على استكمال تطبيق أحكام الشريعة الإسلامية .

أما في الاخير نحاول التعرف على تجربة السودان في اصدار الصكوك الحكومية السيادية لتمويل عجز الموازنة العامة والتي كان لها اسهام في استعمال الأدوات المالية الاسلامية.

المطلب الأول: التجربة الماليزية.

أضحى النظام المالي الإسلامي في ماليزيا النموذج الأمثل للاقتصاد الإسلامي المتطور وساعده على هذا التنامي الاقتصادي الكبير وجوده في بيئة تتصف بالمزيد من الحرية والتنافس، وذلك تماشياً مع الاندماج المتزايد بين النظام المالي الإسلامي الماليزي والساحة المالية الإسلامية العالمية.

أولا: العوامل الاقتصادية والسياسية التي ساعدت على نجاح التجربة.

هناك مجموعة من العوامل ساعدت على نجاح تجربة ماليزيا في التنمية وهي كما يلي:[1]

1. المناخ السياسي لدولة ماليزيا يمثل حالة خاصة بين جيرانها، بل بين الكثير من الدول النامية، حيث يتميز بتهيئة الظروف الملائمة للإسراع بالتنمية الاقتصادية. لأن ماليزيا لم يتم استيلاء العسكريين على السلطة.

[1]- عبد الحافظ الصاوي، قراءة في تجربة ماليزيا التنموية، مجلة الوعي الإسلامي، العدد 532، بتاريخ 09/03/ 2010، وزارة الاوقاف والشؤون الاسلامية، الكويت، ص2-4.

2.يتم اتخاذ القرارات دائماً من خلال المفاوضات المستمرة بين الأحزاب السياسية القائمة على أسس عرقية، ما جعل سياسة ماليزيا توصف بأنها تتميز بأنها ديموقراطية في جميع الأحوال.

3.تنتهج ماليزيا سياسة واضحة ضد التفجيرات النووية، وقد أظهرت ذلك في معارضتها الشديدة لتجارب فرنسا النووية، وحملتها التي أثمرت عن توقيع دول جنوب شرق آسيا العشر المشتركة في "تجمع الأسيان" في العام 1995م على وثيقة إعلان منطقة جنوب شرق آسيا منطقة خالية من السلاح النووي وقد ساعد هذا الأمر على توجيه التمويل المتاح للتنمية بشكل أساسي بدلاً من الإنفاق على التسلح وأسلحة الدمار الشامل.

4.رفض الحكومة الماليزية تخفيض النفقات المخصصة لمشروعات البنية الأساسية، والتي هي سبيل الاقتصاد إلى نمو مستقر في السنوات المقبلة. لذا قد ارتفع ترتيب ماليزيا لتصبح ضمن دول الاقتصاد الخمس الأولى في العالم في مجال قوة الاقتصاد المحلي.

5.انتهجت ماليزيا استراتيجية تعتمد على الذات بدرجة كبيرة من خلال الاعتماد على سكان البلاد الأصليين الذين يمثلون الأغلبية المسلمة للسكان.

6.اهتمام ماليزيا بتحسين المؤشرات الاجتماعية لرأس المال البشري الإسلامي، من خلال تحسين الأحوال المعيشية والتعليمية والصحية للسكان الأصليين، سواء كانوا من أهل البلاد الأصليين أو من المهاجرين إليها من المسلمين الذين ترحب السلطات بتوطينهم.

اعتماد ماليزيا بدرجة كبيرة على الموارد الداخلية في توفير رؤوس الأموال اللازمة لتمويل الاستثمارات حيث ارتفاع الادخار المحلي الإجمالي بنسبة 40 % بين سنة 1970م وسنة 1993م، كما زاد الاستثمار المحلي الإجمالي بنسبة 50 % خلال الفترة عينها.

ويرى د. محمود عبد الفضيل أستاذ الاقتصاد بجامعة القاهرة،[1] أنه في الوقت الذي تعاني فيه بلدان العالم النامي من مثلث **المرض والفقر والجهل**، فإن ماليزيا كان لها ثالوث آخر دفع بها إلى التنمية منذ طلع الثمانينيات وهو مثلث **النمو والتحديث والتصنيع**، باعتبار هذه القضايا الثلاث أوليات اقتصادية وطنية، كما تم التركيز على مفهوم "ماليزيا كشراكة" كما لو كانت شركة أعمال تجمع بين القطاع العام والخاص من ناحية وشراكة تجمع بين الأعراق والفئات الاجتماعية المختلفة التي يتشكل منها المجتمع الماليزي من ناحية أخرى. ويضيف عبد الفضيل أن هناك عوامل أخرى ساعدت على نجاح التجربة التنموية في ماليزيا منها:

- أنها تعاملت مع الاستثمار الأجنبي المباشر بحذر حتى منتصف الثمانينيات، ثم سمحت له بالدخول ولكن ضمن شروط تصب بشكل أساسي في صالح الاقتصاد الوطني منها:

[1]– عبد الحافظ الصاوي ،نفس المرجع السابق، ص2.

– ألا تنافس السلع التي ينتجها المستثمر الأجنبي الصناعات الوطنية التي تشبع حاجات السوق المحلية.

– أن تصدر الشركة 50 % على الأقل من جملة ما تنتجه.

– الشركات الأجنبية التي يصل رأس مالها المدفوع نحو 2 مليون دولار يسمح لها باستقدام خمسة أجانب فقط لشغل بعض الوظائف في الشركة.

- أيضاً امتلاك ماليزيا لرؤيا مستقبلية للتنمية والنشاط الاقتصادي من خلال خطط خمسية متتابعة ومتكاملة منذ الاستقلال وحتى الآن، بل استعداد ماليزيا المبكر للدخول في القرن الحالي الواحد والعشرين من خلال التخطيط لماليزيا 2020م والعمل على تحقيق ما تم التخطيط له.
- وجود درجة عالية من التنوع في البنية الصناعية وتغطيتها لمعظم فروع النشاط الصناعي (الصناعات: الاستهلاكية – الوسيطة –الرأسمالية) وقد كان هذا الأمر كمحصلة لنجاح سياسات التنمية بماليزيا فيمكن اعتباره سبباً ونتيجة في الوقت عينه.

ثانيا: تجربة التنمية في ماليزيا وارتباطها بمبادئ الاقتصاد الاسلامي.

تقوم تجربة التنمية في ماليزيا على أنها تجربة ناجحة وأنها تجربة اتفقت إلى مدى بعيد مع مبادئ وأسس الاقتصاد الإسلامي، وإن لم يتم الإعلان صراحة عن هذا الانتماء. فقد اهتمت ماليزيا بتحقيق التنمية الشاملة لكل من المظاهر الاقتصادية والاجتماعية، مع الموازنة بين الأهداف الكمية والأهداف النوعية، مع الاهتمام بهذه الأخيرة. وتدلل الدكتورة "نعمت مشهور" على ما ذهبت إليه من خلال ما يلي:[1]

- في مجال التنمية المادية عملت ماليزيا على تحقيق العدالة بين المناطق، بحيث لا يتم تنمية منطقة على حساب أخرى، فازدهرت مشروعات البنية الأساسية في كل الولايات، كما اهتمت بتنمية النشاطات الاقتصادية جميعها، فلم يهمل القطاع الزراعي في سبيل تنمية القطاع الصناعي الوليد أو القطاع التجاري الاستراتيجي، وإنما تم إمداده بالتسهيلات والوسائل التي تدعم نموه، وتجعله السند الداخلي لنمو القطاعات الأخرى.
- كما اتفقت التنمية الماليزية مع المبدأ الإسلامي الذي يجعل الإنسان محور النشاط التنموي وأداته، فأكدت تمسكها بالقيم الأخلاقية والعدالة الاجتماعية والمساواة الاقتصادية، مع الاهتمام بتنمية الأغلبية المسلمة لسكان البلاد الأصليين من الملاويين وتشجيعهم على العمل بالقطاعات الإنتاجية الرائدة، فضلاً عن زيادة ملكيتهم لها. كما وفرت لأفراد المجتمع إمكانيات تحصيل العلم في مراحله المختلفة، وتسهيل التمرين والتدريب ورفع مستوى الإنتاجية، وترتيبات الارتفاع بالمستوى الصحي وتوقعات العمر، فنجحت

[1]– عبد الحافظ الصاوي ،نفس المرجع السابق، ص4.

في تحسين مستويات معيشة الأغلبية العظمى من أفراد الشعب كماً ونوعاً، وخصوصاً مع ارتفاع متوسط الدخل الفردي.

- كذلك انتهجت ماليزيا استراتيجية الاعتماد على الذات في الاضطلاع بالعبء التنموي، سواء البشري أو التمويلي، حيث عملت على حشد المدخرات المحلية اللازمة لاستغلال الموارد الإلهية المتاحة.
- أيضاً اهتمت ماليزيا بتجربة تحسين المؤشرات الاجتماعية لرأس المال البشري الإسلامي، سواء كان من أهل البلاد الأصليين أو من المهاجرين إليها من المسلمين الذين ترحب السلطات بتوطينهم، كما أسهم ارتفاع نصيب الملاويين في الملكية المشتركة للثروة في القطاعات الإنتاجية المختلفة، فضلاً عن القطاع المالي والمصرفي، إلى توفير رؤوس الأموال المحلية اللازمة لمختلف أوجه التنمية بصورة متزايدة والتي أسهمت في الإقلال من الديون الخارجية، وما يترتب عليها من زيادة عبء الدين الذي يرهق الموارد اللازمة للتنمية، فضلاً عن العواقب الوخيمة اجتماعياً وسياسياً.
- طبيعة دور الدولة في النشاط الاقتصادي في ماليزيا تتم من خلال القنوات الديموقراطية للشورى المتمثلة في الأحزاب الماليزية المتعددة التي توفر أوسع مشاركة ممكنة للناس في مناقشة جميع القضايا المتعلقة بالمصلحة العامة، ومتابعة السلطة التنفيذية في تطبيقها الجاد لجميع السياسات التي يتم الموافقة عليها.
- التزمت الحكومة الماليزية بالأسلوب الإسلامي السليم في ممارسة مختلف الأنشطة الاقتصادية وتوجيه الموارد، ففي حين عملت على تحويل ملكية مختلف المشروعات الاقتصادية إلى القطاع الخاص، فقد نمت مسؤولية الأفراد وأشركتهم عملياً في تحقيق الأهداف القومية، واحتفظت بسهم خاص في إدارة المؤسسات ذات الأهمية الاجتماعية والاستراتيجية، لعدم التخلي عن دورها في ممارسة الرقابة والإشراف عليها. ومن ناحية أخرى أسهمت الحكومة في التقليل من الآثار السلبية للتحول إلى القطاع الخاص عن طريق منح تأمين ضد البطالة للعاملين في الخدمات التي تم تحويلها إلى القطاع الخاص، مع وعدهم بأجور أعلى في المدى القريب، ولكن يؤخذ على الحكومة تجاهلها للاعتراضات الإسلامية على تحويل الموارد الطبيعية العامة إلى القطاع الخاص بدلاً من إبقائها في إطار الملكية المشتركة للمسلمين تحت مسئولية الدولة ورقابتها.

ثالثا: طبيعة عجز الموازنة العامة في ماليزيا.

تعد ماليزيا إحدى الدول المتطورة اقتصاديا في منطقة جنوب شرق آسيا التي أصبحت واجهة سياحية تقصدها مختلف الجنسيات العالمية بفضل الخطط التنموية و الاستراتيجية التي انتهجتها الحكومات الماليزية المتعاقبة و التي جعلت خمس جامعات حكومية تقع ضمن افضل (500) جامعة في العالم حسب تصنيف موقع شنغهاي المتخصص في تصنيف الجامعات الدولية.

إن انفتاح الاقتصاد الماليزي و تقديم التسهيلات لدعم الاستثمار الأجنبي المباشر و غير المباشر و خصوصا في القطاع السياحي ادى الى زيادة سنوية مستمرة في اسعار سلة المستهلك التي شكلت تحديا كبيرا للحكومة الماليزية و الذي دفعها آنذاك الى دعم اسعار الوقود و الكهرباء والسكر لتحقيق توازن بين المعروض السلعي والمعروض النقدي و التقليل من تأثير عامل التضخم، الذي قابله عجز في الموازنة بلغ (4,8) سنة 2012 الأمر الذي دعا الحكومة الى تقليل مستوى الانفاق الحكومي و زيادة الإيرادات من خلال اتخاذها جملة من القرارات اهمها القرار القاضي برفع الدعم عن أسعار البنزين و الكهرباء و السكر و قرار آخر رفعت به بعض الامتيازات المالية التي يتمتع بها وزراء الحكومة ذلك لانتهاج سياسة التقشف اعتبارا من 2014/1/1 .[1]

والجدول التالي يوضح لنا قيمة الفائض والعجز في موازنة دولة ماليزيا اضافة الى تطور الانفاق الحكومي في فترات مختلفة .

الجدول رقم (6-2): يبين المؤشرات الاقتصادية الخاصة بالموازنة العامة لدولة ماليزيا ما بين الفترة "1988-2014"

حكومة ماليزيا	القيم الحالية	القيم السابقة	القيم الأعلى	القيم الدنيا	الوحدة
موازنة الدولة	3,9-	4,50-	2,4	6,7-	%من الناتج المحلي الاجمالي
الدين الحكومي الى الناتج المحلي الاجمالي	54,80	53,30	80,74	31,80	%
قيمة موازنة الدولة	946.60	-6022.80	11959.00	-6855.5	MYR مليون
الإنفاق الحكومي	25896.00	24586.00	35552.00	12420.00	MYR مليون

source :http://www.tradingeconomics.com/malaysia/government-budget

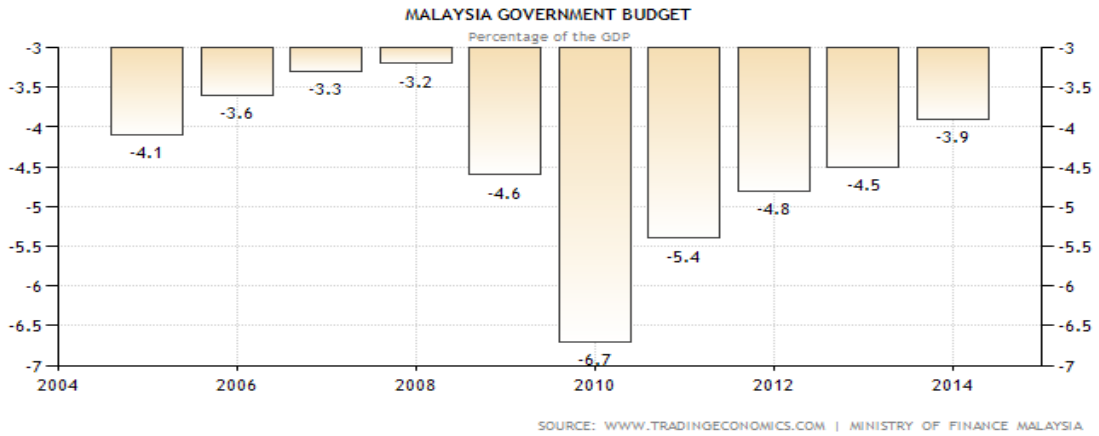
1/الموازنة العامة للدولة:

تفيد التقارير من قبل وزارة المالية الماليزية أن موازنة الحكومة تسجل عجزا يعادل 3.90 % من الناتج المحلي للبلاد في عام 2013. غير أن المتوسط بلغ -2.93% من الناتج المحلي الإجمالي من عام 1988 حتى عام 2013، ليصل إلى أعلى مستوى على الإطلاق من 2.40 %من الناتج المحلي الإجمالي في عام 1997 و مستوى قياسي من -6.70 %من الناتج المحلي الإجمالي في عام 2009.

و الشكل التالي يوضح موازنة دولة ماليزيا على النحو التالي:

[1]- حسن سامي،تأثير قرارات سد العجز في الموازنة العامة للحكومة الماليزية على التخصيص المالي للطلبة العراقيين الدارسين في ماليزيا وسبل معالجتها، مقال على موقع مؤسسة الحوار المتمدن http://www.ahewar.org/debat/show.art.asp?aid=394706، العدد 4328-2014، تاريخ الاطلاع 2014/12/04.

الشكل رقم (6-1): تطور الموازنة العامة لدولة ماليزيا خلال الفترة 2004-2014.

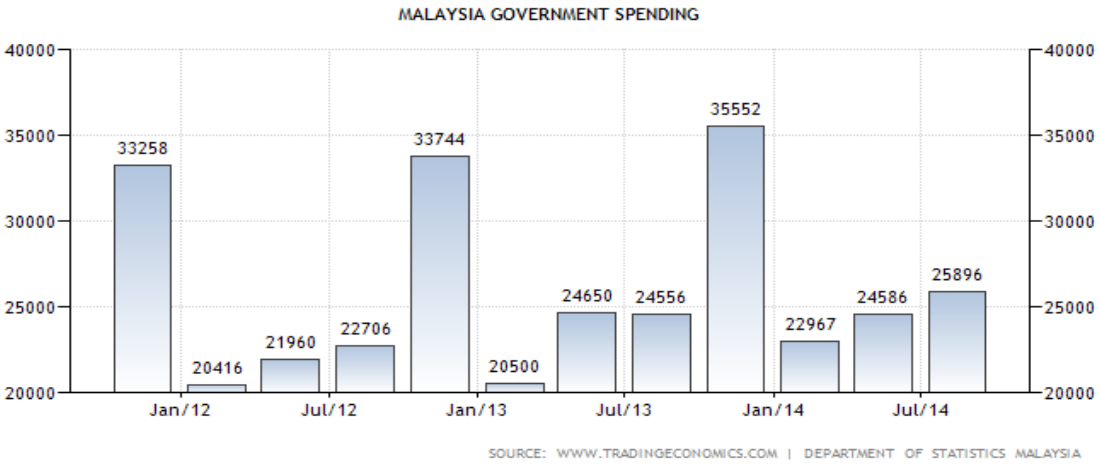


2/ الانفاق الحكومي في ماليزيا:

نلاحظ من خلال الشكل أدناه أن هناك زيادة في الإنفاق الحكومي في ماليزيا من MYR 24586 مليون في الربع الثاني من عام 2014 إلى MYR 25896 مليون في الربع الثالث من نفس السنة، بحيث بلغ متوسط الانفاق الحكومي MYR 20625،64 مليون خلال الفترة " 2005 -2014 "، ليصل إلى أعلى مستوى على الإطلاق بقيمة MYR 35552 مليون، في حين تفيد التقارير الربع الرابع من عام 2013 أنه وصل الى مستوى قياسي منخفض بلغ MYR 12420 مليون في الربع الأول من عام 2005.

و يتوضح ذلك من خلال الشكل الذي يبين تطور الانفاق الحكومي في ماليزيا خلال الفترة 2005-2014.

الشكل رقم (6-2): الانفاق الحكومي لدولة ماليزيا



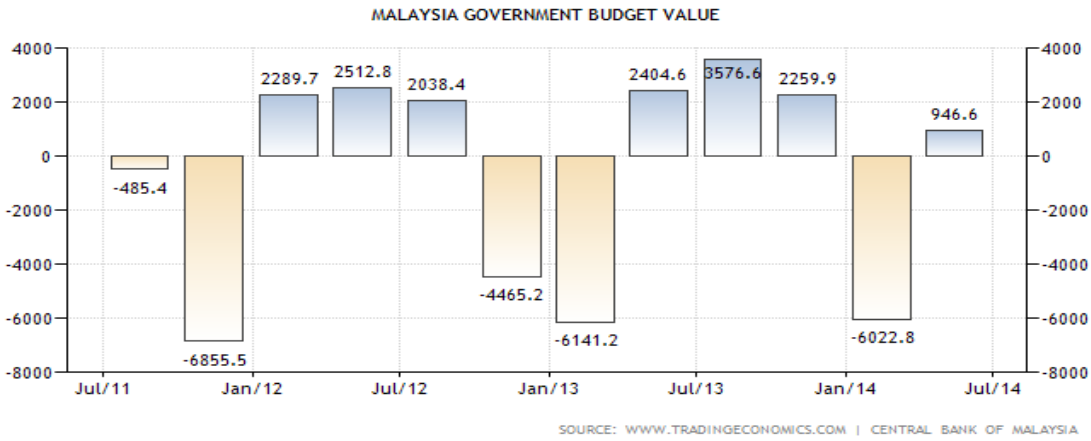
3/ قيم الفوائض والعجز لموازنة ماليزيا:

سجلت ماليزيا فائضا في الموازنة الحكومية بقيمة MYR 946.60 مليون في الربع الثاني من عام 2014. في حين بلغ متوسط قيمة الموازنة MYR 1778.13 مليون خلال الفترة "1981- 2014" ،

ليصل إلى أعلى مستوى على الإطلاق بقيمة MYR 11959 مليون في الربع الرابع من عام 2003 و انخفض الى مستوى قياسي بقيمة MYR 6،855،50- مليون في الربع الرابع من عام 2011.

والشكل الموالي يبين قيم الفوائض والعجز لموازنة ماليزيا خلال الفترة "1981- 2014".

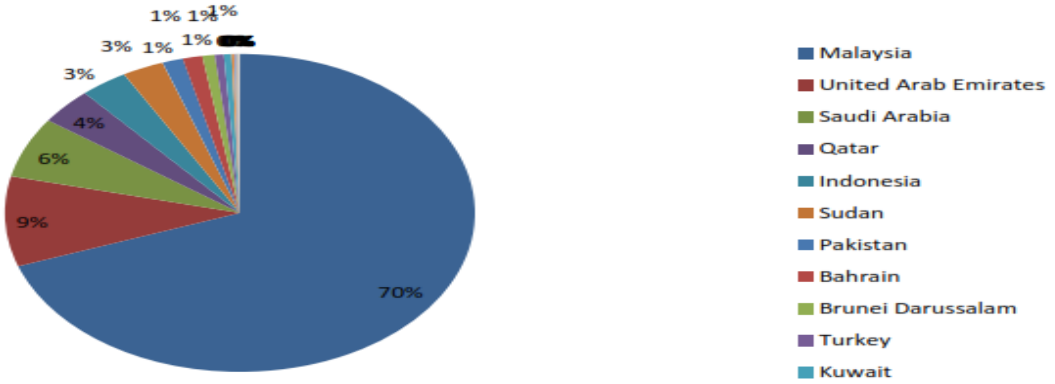
الشكل رقم (6-3): قيمة الموازنة لدولة ماليزيا



رابعا: دور ماليزيا في اصدار الصكوك الاسلامية لتمويل عجز الموازنة.

على الرغم من التحفظات الشرعية التي أثارها العديد من الفقهاء حول التجربة الماليزية في الصناعة المالية الاسلامية، فإن ماليزيا تحتل المرتبة الأولى عالميا من حيث إصدار الصكوك الاسلامية، كما هو موضح في الشكل رقم (6-4)، ولاشك أن الخبرة الماليزية وتطور قطاعها المالي قد ساعدها كثيرا في حصولها على المرتبة الاولى في هذا المجال، حيث صدر منها ما نسبته 70% من القيمة الاجمالية العالمية لإصدارات الصكوك بحسب البلد خلال الفترة "2001- جانفي 2013"، بقيمة تقدر بحوالي 324,5 مليون دولار أمريكي لحوالي 3045 إصدار، حيث أصدرت العديد من الصكوك لتمويل مشاريع البنية التحتية للدولة والشركات التابعة لها في سبيل تعزيز هذه الصكوك كأداة تمويلية، منها إصدارات باوستهد القابضة في ماليزيا لتمويل إنشاء محطة توليد الطاقة، وقد أطلقت ماليزيا سوق الصكوك في سنة 1996 من خلال شركة الرهن العقاري الوطنية الماليزية.

الشكل رقم (6-4): إصدارات الصكوك الاسلامية بحسب البلد خلال الفترة "2001- جانفي 2013"



Source : Sukuk Report-A comprehensive study of the global sukuk market, 3rdedition, IIFM ,Manama,Bahrain,April 2013,pp20,22 .

حيث تسيطر ماليزيا على صناعة الصكوك، إذ يبلغ حجم الصكوك لديها 62 بليون دولار امريكي (198,4) بليون زنجت ماليزي بنسبة 70% من سوق الصكوك العالمي بنهاية عام 2007.[1]

ويعتبر سوق الصكوك سوقا متسارع النمو إذ بدأت الأشكال الحديثة من الصكوك في الظهور في بداية التسعينات في ماليزيا تحت مسمى سندات الدين الاسلامية والتي تصدر من قبل القطاع الخاص والعام. وتعتبر السنوات من 1990-2000 السنوات التمهيدية لسوق الصكوك في ماليزيا، وكانت الصكوك في هذه الفترة مقصورة على الصكوك القائمة على الدين الناتج من المرابحة والبيع بالثمن الآجل، اضافة الى استخدام عقود الاستصناع لغرض خلق وانشاء الدين " التزام بالدفع" في بعض الصكوك ثم المتاجرة وتداول تلك الصكوك.

وبسبب تلك الاعتبارات (وهي أن الصكوك قائمة على الديون) لم تحظ تلك السندات " سندات الدين" بقبول عالمي خاصة في الخليج بسبب الاختلاف في فهم وتفسير الشريعة فيما يتعلق بإنشاء الديون والمتاجرة فيها وتداولها في الاسواق الثانوية.[2]

وبناء على حاجة السوق لصكوك مدعمة ومسنودة بأصول حقيقية " الإجارة مثلا" تحولت الصكوك من الدين الى صكوك مدعومة بالأعيان الحقيقية. إذ أضحى ذلك تحولا كبيرا في صناعة الصكوك الماليزية من الديون الى الأعيان والمنافع فأصبحت هياكل الصكوك تقوم على عقود المشاركة والملكية التي لا تفضي الى ديون " صكوك الإجارة والمشاركة والمضاربة"، مما أدى الى قبولها بشكل واسع.

وقد استخدمت الصكوك في تمويل كل القطاعات الاقتصادية بالبلاد بما في ذلك العجز في موازنة الدولة مما حقق قدرا جيدا من النمو، وتم التركيز على مشروعات البنية التحتية حيث تحتاج هذه المشروعات قدرا

[1] Ram Rating Services Berhard- Malaysian Sukuk Market Handbook -Ram Rating Services Berhard – Kuala Lumpur – N.D – p. 2.
[2] Securities Commission Malaysia - Islamic Capital Market: The Islamic Securities "Sukuk" Market – Kuala Lumpur - Lexis Nexis – 2009 – p : 14-18.

أكبر من التمويل، وشمل التمويل في هذا الإطار الموانئ، الطرق السريعة، محطات الكهرباء والاتصالات إضافة الى مشروعات العقار والمباني مما خفف من أعباء الموازنة العامة.

فالتوسع والتنوع في الصكوك من إجارة الى مشاركة ومضاربة واستصناع أملته ضرورات الطلب لتوزيع هذه الصكوك خارج ماليزيا لا سيما في دول الخليج ومن ثم كان لابد من تصميم صكوك تفي بالمتطلبات والتفضيلات الخاصة بالأسواق المستهدفة.

و بناء على ما سبق امتدت صناعة الصكوك الاسلامية الى اوروبا حيث طوعت بريطانيا القانون من أجل موافقته لإصدار الصكوك الإسلامية وذلك بعد أن قررت أن الوسيلة الأنسب لمواجهة عجز الموازنة هي عبر الصكوك الإسلامية، وكذلك حثت فرنسا الخطى من أجل اللحاق ببريطانيا بل من أجل أن تكون السباقة في الحصول على الحصة الأكبر من التمويل الإسلامي في أوروبا.

و تعمل حاليا ماليزيا على تطوير نموذج عالمي للصكوك لطرحه للتداول في العالم من خلال أفكار جريئة ولافتة ومتجاوزة عقبات العملة في سبيل أن تكون بيتا للسيولة العالمية عبر الصكوك، وفي الأردن تحاول وزارة المالية الخروج بالصيغة الأمثل للتغلب على العقبات التشريعية من أجل الدخول إلى سوق إصدارات الصكوك رغبة في تنويع سلة الحلول لعجز الموازنة.[1]

خامسا: تفعيل مؤسسة الزكاة والأوقاف في ماليزيا للتخفيف من اعباء الموازنة العامة.

اهتمت الدولة الماليزية بموضوع الزكاة اهتماما خاصا ، وتم تأسيس جهاز خاص للزكاة باسم " بيت المال" وجعلت تبعيته لمجلس الشؤون الاسلامية بالولاية الفدرالية "كوالالمبور" في فبراير سنة 1974، وذلك بمقتضى المادة 505 البند 60 (1) من القانون الخاص الذي صدر بذلك، وأصبح هذا الجهاز هو الجهة الرسمية المخولة قانونيا بتولي شؤون الزكاة جمعا وتوزيعا. وكان الغرض من تأسيس بيت المال أن يكون مؤسسة مالية إسلامية غرضها الإسهام في بناء المجتمع والبحث عن الحلول للمشكلات الاجتماعية في الولاية الفيدرالية من الناحية الاقتصادية والاجتماعية والخيرية، وذلك للتخفيف من اعباء الموازنة العامة والمساهمة في دعمها، وقد عهد الى بيت المال بعد تأسيسه بجملة من المهام أهمها:[2]

أ/ الاشراف على لجنة بيت المال والزكاة، ولجنة التنمية والاستثمار ، ولجنة مركز التدريب المهني والحرفي للفقراء والمساكين.

---

[1]- خولة فريز النوباني، تمويل عجز الميزانية بالصكوك الاسلامية، مجلة المصرفية الاسلامية، مقال على موقع الملتقى الفقهي: http://fiqh.islammessage.com/ تاريخ الاطلاع: 2014/08/25.

[2]- عبد الباري أوانج، استثمار اموال الزكاة وتطبيقاته المعاصرة في بيت المال بماليزيا، بحوث ودراسات، التجديد- المجلد 15، العدد 29، 2011، ص17.

ب/ جباية وحفظ وتوزيع أموال الزكاة والموارد المالية الأخرى لبيت المال.

ج/ الإسهام في توعية المجتمع بأهمية الزكاة وإصدار الكتيبات والرسائل التعريفية عن بيت المال و الزكاة.

1/ تحصيل الزكاة وتوزيعها:

لم تكد أموال الزكاة المحصلة منذ تأسيس " بيت المال" الى سنة 1990 الثمانية مليون رنجيت ماليزي سنويا، وفي نهاية سنة 1990 أنشأ مجلس الشؤون الإسلامية شركة خاصة، وعهد اليها بمهمة مخصوصة هي جمع الزكاة، وبدورها كونت هذه الشركة مركزا خاصا لجباية الزكاة باسم " مركز جباية وتحصيل الزكاة". ومنذ سنة 1991 صار هذا المركز هو الجهة الرسمية الوحيدة التي تتولى مسؤولية تحصيل الزكاة وتوزيعها. [1]

يقوم مركز تحصيل الزكاة بجمع الزكاة عن طريق الاتصال الشخصي المباشر وغير المباشر بالخيرين من رجال المال والأعمال، كما يقوم بالاتصال بالمؤسسات والشركات المختلفة ويدعوها ويحثها على إخراج الزكاة، مستخدما لذلك أساليب إحصائية دقيقة ونظم محاسبية متطورة. أما صرف أموال الزكاة الى مستحقيها فهو موكول الى بيت المال نفسه الذي سبق الكلام عليه. وقد كان لمركز تحصيل الزكاة أثر كبير في تحصيل أموال الزكاة التي شهدت زيادة مطردة في ايراداته خلال الفترة الممتدة من سنة 1991 الى سنة 2007 كما يظهر الجدول الآتي.

الجدول رقم (6-3): حصيلة الزكاة في مدينة كوالالمبور في ماليزيا خلال الفترة "1991-2007".

الوحدة: مليون رينجيت ماليزي

السنة	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
المبلغ	13.3	19,9	25,4	32,8	32,2	41,3	50,6	43,2	33,0	56	70,3	80,8	92,6	106,7	126,6	143,3	169,2

المصدر: عبد الباري أوانج، استثمار اموال الزكاة وتطبيقاته المعاصرة في بيت المال بماليزيا،مرجع سابق، ص18.

تميزت تجربة الولاية الفيدرالية باعتماد أساليب مبتكرة والمستحسنة في تطبيق الزكاة في واقع حياة المسلمين في ماليزيا وخاصة منذ سنة 1991 وهي محاولة جادة ومتطورة لإحياء فريضة الزكاة وتفعيل دورها في حياة المجتمع تحت ولاية الدولة، حيث يتم تحصيلها من مصادرها الشرعية في مختلف الأوعية المالية الزكوية، وذلك ما تعكسه بوضوح المبالغ المحصلة خلال السبعة عشرة سنة التي شملها الجدول.

2/ استثمار أموال الزكاة في تجربة بيت الزكاة:

[1]- عبد الباري أوانج، نفس المرجع السابق، ص18.

تعتبر استثمار أموال الزكاة من المسائل المستجدة ، حيث خضعت الى الاجتهاد الفقهي لعدد من العلماء و تبنته بعض الهيئات العلمية الشرعية وعلى رأسها مجمع الفقه الاسلامي الدولي بجدة التابع لمنظمة المؤتمر الاسلامي، وانتهى الى ترجيح الحكم عليها بالجواز مع مراعاة الشروط الواردة في ذلك.

فالفكرة في استثمار أموال الزكاة تقوم أولا بتعجيل توزيع أموال الزكاة على المستحقين بناء على تقدير الحاجة الماسة الفورية لهم، ثم يقوم الفائض من تلك الأموال بتوجيهها الى أوجه معينة من الاستثمار.

ومن بين الاستثمارات المتبعة في بيت المال بكولالمبور ، مشروع المركز الطبي الاسلامي الذي أصبح الآن المستشفى الاسلامي الرئيسي في كولالمبور، كذلك الاستثمار بشراء أسهم عادية في السوق المالي من البنك الاسلامي بماليزيا وشركة التأمين الاسلامي بماليزيا وبنك رعية بماليزيا ، اضافة الى الاشتراك في عقود المضاربة في الودائع الاستثمارية بالمصارف الاسلامية المحلية . ونظرا لكون هذه المؤسسات تحت رعاية البنك المركزي الماليزي، فإن استثمار بيت المال أمواله فيها تحقق له شرط توفر الضمانات الكافية كما حدده قرار مجلس المجمع.[1]

إن بيت المال هو مؤسسة مالية اسلامية تلعب دورا هاما في تحقيق القضاء على الفقر ولواحقه والبحث عن الحلول للمشكلات الاجتماعية من الناحية الاقتصادية من بينها العجز في الموازنة العامة ومحاولة منه التخفيف من أعباءها من خلال توفير مناصب شغل للعاطلين عن العمل بتمكينهم من مزاولة حرفة أو نشاط استثماري أو تجارة ...الخ، قد يستفيد الاقتصاد الوطني من وراء استغلال الطاقات العاطلة بتحويلها الى طاقات منتجة، وبالتالي فالدخول التي يحققها الأفراد من مزاولة حرفهم تخلق طلبا إضافيا أي زيادة في الانفاق تؤدي الى زيادة الانتاج، الأمر الذي يؤدي الى انعاش الاقتصاد والحد من الركود الاقتصادي.

3/ تجربة الوقف في ماليزيا:

تقوم تجربة التنمية في ماليزيا على انها تجربة اتفقت الى مدى بعيد مع مبادئ الاقتصاد الإسلامي وقد اهتمت ماليزيا بتحقيق التنمية الشاملة. اما في مجال القطاع الوقفي فتعد ماليزيا من الدول التي احدثت صيغ تتماشى والمستجدات المصرفية خاصة عن طريق شركات التأمين حيث تتجسد اهم مؤسسات هذا القطاع في صندوق الوقف الخيري والحج ومؤسسة الوقف في سلانقور وصندوق الحج والبنك الاسلامي الماليزي.

[1]– عبد الباري أوانج ،نفس المرجع السابق، ص24، بتصرف.

ان عملية الوقف قد بدأت في ماليزيا منذ دخول الاسلام إليها، إلا ان ادارة الممتلكات الوقفية تركت للمتولين دون ان تخضع لضوابط قانونية او اطار تنظيمي حتى عام 1952، اين اصدرت حكومة اقليم سيلانقور قوانينها المبنية على الشريعة الاسلامية ومنها ما تعلق بإدارة الوقف.[1]

1/3- استثمار ممتلكات الاوقاف في ماليزيا:

لقد تعددت مجالات الاستثمار الوقفي في ماليزيا منها: الاستثمار العقاري (شراء عقارات وتأجيرها، انشاء مباني على اراضي الوقف بعد الاستصناع او المشاركة او اي صيغة استثمارية اخرى مشروعة)، الاستثمار في المشروعات الخدمية، الاستثمار في العقارات الزراعية، الاستثمار في الاوراق المالية.[2]

2/3- استغلال واستثمار الاوقاف في ماليزيا:

ان معظم ممتلكات الوقف متمثلة في الاراضي لم تخضع لصيغة استثمارية سوى الإجارة فمعظم اراضي الاوقاف في بيراك على سبيل المثال مؤجرة بأجرة زهيدة لمدة تتراوح بين 66 الى 99 عام، كذلك في كل من ميلاكا وبينانق، وقد تمكن المستأجرون اثر هكذا عقود طويلة من انشاء مباني سكنية وتجارية على الاراضي الوقفية يستغلوها لمصلحتهم اثر اجرة زهيدة تذهب للوقف. ومن هذا الوضع تم تشكيل لجان استثمار استشارية للمجالس الاسلامية في هذه الاقاليم مهمتها تقديم المشورة المتخصصة حول نوع الاستثمار والنواحي المتعلقة بإنشائه ومصادر تمويله.

وانشأ المجلس الاسلامي بإقليم ميلاكا لجنة خاصة للإشراف على ادارة الاوقاف والبحث عن السبل والوسائل الملائمة لتنميتها وتطويرها. وفي اقليم بينانق انشأت هيئة استشارية لتقديم المشورة الفنية للمجلس الاسلامي فيما يتعلق بتقصي الجدوى الاقتصادية للمشاريع الوقفية الاستثمارية. وقد تمكن المجلس مستعين بمشورة لجنة الاستثمار من انجاز مشروع مبنى ب 22 شقة و 13 متجرا قدر ب 2000000 رينجيت ماليزي سنويا، ووقع المجلس الاسلامي عقدا مع الجهة الممولة يتقاضى بموجبه 2000 رينجيت ماليزي سنويا من عائدات المشروع لمدة 30 سنة تعود بعدا ملكية المشروع للمجلس.[3]

مشروع تبلغ كلفته التقديرية 700000 رينجيت ماليزي في اطار مباني تجارية وسكنية، كما يسعى المجلس لتمويل مشروع بقرض من الحكومة الفدرالية ومن المتوقع ان يبلغ العائد 85000 رينجيت ماليزي.

---

[1]- سامي محمد الصلاحات، دور الوقف في مجال التعليم والثقافة، دولة ماليزيا نموذجا، مجلة الاقتصاد الاسلامي، العدد 2، جامعة الملك عبد العزيز، 2005، ص 41.

[2]- حسين حسين شحاته، استثمار أموال الوقف، ملتقى الوقف الفقهي الأول الكويت: الامانة العامة للأوقاف للنشر.

[3]Zulkifli Hasan, Muhammad Najib Abdullah , The Investment of Waqf land as an Instrument of moslims economic Development in malaysia: Islamic Science University of Malaysia. -2008

عقب بدأ عمليات البنك الاسلامي الماليزي، شرع المجلس في تحويل استثماراته المصرفية الى ودائع استثمارية لدى البنك المذكور، وأصبحت الاوقاف النقدية والأسهم الوقفية الوسيلة المستخدمة من قبل المجالس الدينية في ماليزيا لتوليد الموارد المالية لتمويل الاستثمارات والأملاك الوقفية.

ومن اهم انجازات ادارة الوقف في ماليزيا صندوق الوقف الخيري والحج، فقد انشئ صندوق الوقف من طرف الجامعة الاسلامية 1999 يقوم على جمع التبرعات لحساب الصندوق الجامعي، لخدمة الطلبة من تامين دخل خاص بهم ومنح وقروض ، اما صندوق الحج التعاوني الماليزي فقد بدأ براس مال زهيد، واليوم يتعامل بمليارات الدولارات، يستثمر امواله بشكل ممتاز يحقق اهدافه السامية.[1]

المطلب الثاني: تجربة الكويت في تمويل عجز الموازنة بالبديل الشرعي.

تعاني الكويت مثلها مثل معظم دول العالم من تفاقم الفجوة بين حجم الإيرادات والنفقات العامة بالدولة منذ أوائل الثمانينات (السنة المالية 1982/81) على الرغم من تسميته حينذاك بالعجز الدفتري ، والذي تحول إلى عجز حقيقي في السنوات الخمس الماضية، ليصل في السنة المالية 93/92 إلى حوالي 1ر5 مليار دينار كويتي، وهو ما يعادل 20 % من قيمة الناتج المحلي الإجمالي (بشقيه النفطي وغير النفطي) وتزداد حدة هذا التحدي في المرحلة الراهنة التي شهدت تراجعا ملحوظا في حجم الاحتياطيات العامة للدولة (احتياطي عام واحتياطي أجيال قادمة) وتدني أسعار النفط وعوائده.

وتكمن أسباب العجز الأساسية في الدور المحوري للدولة في بناء وتحريك الاقتصاد المحلي، ودعم الأنشطة المحلية، مما يساهم في إيجاد أنماط استهلاكية مضرة بالاقتصاد، وضعف أو قلة الموارد المحلية من غير القطاع النفطي، علاوة على قلة موارد الدولة من الرسوم بالإضافة إلى عدم الجدية في ترشيد إنفاق القطاع العام وسيادة أنماط من السلوك السلبي، وعدم المساءلة ، الأمر الذي أهدر العديد من القيم والطرق القويمة في الصرف. كما كان لتعرض الدولة للعديد من الأزمات المتتابعة، وما أفرزته من أعباء مالية على الموازنة العامة للدولة، كالحرب العراقية، عظيم الأثر في تصاعد منحنى الإنفاق العام لدولة الكويت، في الوقت الذي اتسمت فيه الإيرادات بالتذبذب والانخفاض تارة أخرى، ناهيك عن ضعف الفرص الاستثمارية المحلية واعتماد القطاع الخاص على الدعم الحكومي[2].

[1] Hajah Mustafa Mohd Hanefah, Financing The Development of Waqf Property, the Experience of Malaysia and Singapore, Malaysia: Universiti Sains Islam Malaysia,2008 .

[2]– فريق معالجة عجز الموازنة العامة، دراسة الأدوات المقترحة لتمويل عجز الموازنة العامة، اللجنة الاستشارية العليا للعمل على استكمال تطبيق أحكام الشريعة الاسلامية–اللجنة الاقتصادية–، الديوان الأميري لدولة الكويت،1417هـ–1996م، ص 14.

أولا: عرض لعجز الموازنة العامة في دولة الكويت.

1/ نسبة العجز:

سجلت الموازنة العامة الكويتية عجزا وللمرة الأولى في تاريخها عام 1981، واعتبر هذا العجز آنذاك وقتيا، الا أنه في الحقيقة كان عجزا حقيقيا عانت منه الموازنة العامة الكويتية فترة طويلة ، وذلك نتيجة لتقلبات أسعار النفط اقتصاديا، أو بصورة غير مباشرة بسبب حربي الخليج الأولى والثانية.

وتزايد العجز وبلغ ذروته خاصة أثناء حرب الخليج الأولى 1991/90 حتى وصل الى 7368 مليون دينار كويتي وهو ما يزيد عن 230% من الناتج المحلي الاجمالي للكويت وفي عام 1992/91 وصل الى 5529 مليون دينار كويتي أي ما يجاوز 94% من الناتج المحلي الاجمالي.

والجدول التالي يوضح هذا العجز في الفترة (1982/81-1994/94)

الجدول رقم (6-4): تطور قيمة العجز ونسبته الى الناتج المحلي الاجمالي في الحساب الختامي للموازنة العامة لدولة الكويت في الفترة (1982/81-1994/94).

السنة المالية	العجز في الميزانية العامة	% من الناتج القومي الاجمالي
82/81	181	–
83/82	228	–
84/83	643	10
85/84	674	10
86/85	995	19
87/86	1302	21
88/87	780	14
89/88	876	12
90/89	185	3
91/90	7368	230
92/91	5529	94
93/92	1809	27
94/93	1494	تقديري
95/94	1776	تقديري
المجموع	23823	

المصدر: منذر قحف، تمويل العجز في الميزانية العامة للدولة من وجهة نظر إسلامية، دراسة حالة ميزانية الكويت، المعهد الاسلامي للبحوث والتدريب، البنك الاسلامي للتنمية، جدة، الطبعة الاولى، 1997، بحث رقم 39، ص 12.

حيث يشير الجدول السابق الى ازدياد العجز في الميزانية الكويتية، خاصة بعد حرب الخليج الأولى، فقد بلغ العجز التراكمي حتى ميزانية 1995/94 ما يقرب من 24 مليار دينار كويتي أي أكثر من 86 مليار أمريكي.

هذا بالإضافة الى أن السياسة النقدية اعتمدت على عدم التوسع في عرض النقود مما كان له أثره في المحافظة على مستويات أقل للتضخم لم تزد عن0,7% لمجموع عامي 1993/92 كوسيلة لتمويل عجز الموازنة. مع ملاحظة أن سندات الخزانة قد شهدت نموا كبيرا حيث سددت معظم عجز الموازنة في سنوات ما قبل الغزو العراقي، فقد بلغت نسبة الزيادة السنوية في أرصدة الدين العام المحلي 97%، و91%، و 83% من العجز الفعلي في الحساب الختامي للموازنة في السنوات الثلاث التي سبقت حرب الخليج (88/87-1990/89)، أما في السنوات التي تلت الحرب فقد استعاد الدين العام المحلي قدرته على الوفاء بعجز الموازنة، حيث زادت نسبة التوسع في الدين العام الى عجز الحساب الختامي للموازنة من 4% عام 1992، الى 25% عام 1993.[1]

2/ طبيعة العجز وأسبابه:

يوجد ارتباط كبير بين العجز في ميزانية الكويت، وتغير أسعار البترول وكمية انتاجه♣كما هو مرتبط بالإنفاق العام، فتشكل الايرادات النفطية أكثر من 88% من مجموع الايرادات العامة، أما الايرادات غير النفطية فهي لا تزيد عن 12% من مجموع الايرادات، وأهم عناصرها ايرادات الخدمات من النقل والمواصلات والكهرباء التي تشكل حوالي 5/3 من الايرادات غير النفطية يليها في ذلك الضرائب والرسوم الجمركية (حوالي 20% منها).[2]

وفيما يتعلق بالإيرادات ايضا فقد انخفضت العائدات الاستثمارية الخارجية التي تشكل احتياطيا للأجيال القادمة، والذي استخدم جزئيا في فترة الغزو، وبعد التحرير لتمويل العمليات العسكرية وإعادة الإعمار.

وفيما يتعلق بجانب النفقات: فكان طبيعيا أن تزيد وبنسبة كبيرة في فترة ما بعد التحرير لمجابهة آثار الغزو، وهو الأمر الذي انعكس على نسبة العجز في الميزانية الكويتية.[3]

3/ علاج العجز في موازنة الكويت:

جاء في البيان المالي للحكومة الكويتية حول مشروع موازنة عام 1995/94، أن الحكومة تسعى الى علاج العجز الموازنة العامة عن طريق زيادة الايرادات النفطية وذلك في ثلاث اتجاهات:

أ) زيادة الأسعار من خلال مباحثات أوبك.

ب) زيادة الحصة الانتاجية للكويت من خلال أوبك ايضا.

---

[1]– منذر قحف، تمويل العجز في الميزانية العامة للدولة من وجهة نظر إسلامية، دراسة حالة ميزانية الكويت، مرجع سابق، ص 13-14.

♣– حيث بلغ السعر العالمي لبرميل البترول وفقا لأسعار ماي 2008، 135 دولار للبرميل، وهو رقم قياسي لم يتم تسجيله من قبل.

[2]– نفس المرجع السابق، ص15-16.

[3]– أحمد منير نجار، دور الانفاق العام في تحقيق الاستقرار الاقتصادي –حالة دولة الكويت–، مجلة دراسات الخليج والجزيرة العربية، ص45-46.

ج) زيادة المضمون الصناعي في صادرات النفط عن طريق زيادة الجزء المصنع من خلال تنمية الصناعات البتروكيميائية.

وبالنسبة للإيرادات غير النفطية: فيأتي ذلك عن طريق تنويع الاقتصاد الكويتي باتخاذ اجراءات تتمثل في تخفيض أو إلغاء الدعم، وزيادة الضرائب.

أما جانب النفقات: فإنه يتطلب جهدا في إعادة هيكلة الاقتصاد الكويتي بإدخال القطاع الخاص شريكا في انتاج الخدمات العامة كالماء والكهرباء، الأمر الذي يخفف الضغط على الموازنة العامة الكويتية.

وقد قامت الحكومة الكويتية بالفعل في الخصخصة مستندة في ذلك الى المعطيات السابقة، والى دراسة البنك الدولي في تقريرها المقدم في يناير 1994، والذي انتهت فيه الى امكانية نقل ملكية بعض القطاعات الحكومية كالاتصالات والكهرباء الى القطاع الخاص.[1]

4/ تمويل العجز بالأدوات التقليدية في الموازنة الكويتية:

يتم تمويل العجز من ثلاثة مصادر هي: الاحتياطي العام، الاقتراض الخارجي، الاقتراض المحلي.

أ/ **الاحتياطي العام**: ويتم تكوينه من فائض الايرادات البترولية بنسبة معينة من هذه الايرادات، وقد استعملته الحكومة الكويتية أكثر من مرة في السبعينات، ولكنها لم تستعمله لتغطية العجز في الميزانية إلا في فترة الاحتلال العراقي وحرب الخليج ويبلغ نصيب الفرد الكويتي من مجموع الأصول الاستثمارية للاحتياطي العام واحتياطي الأجيال القادمة مبلغ 55404 و 61766 دولارا في عامي 1990-1995 على التوالي بالأسعار الثابتة لعام 1990.[2]

ب/ الاقتراض الخارجي: لم تلجأ الكويت اليه إلا في عام 1991 لإزالة آثار الحرب فعقدت قرضا بمبلغ 5,5 مليار دولار أمريكي لأجل متوسط يبدأ سداده مع فوائده عام 1995، حيث يستحق 2,6 مليار دولار من رأسمال وفوائد في هذا التاريخ، وفي عام 1996 يستحق 3,2 مليار دولار من رأسمال وفوائد ويستحق الباقي عام1997[3] .

ج/ الاقتراض المحلي: فقد استوعبت سوق المال المحلية حوالي ملياري دينار كويتي في شكل أذونات وسندات خزانة قصيرة الأجل ثم تسويقها الى البنوك التجارية، بحيث صارت تشكل ظاهرة مستمرة في

---

[1]– منذر قحف، تمويل العجز في الميزانية العامة للدولة من وجهة نظر إسلامية، دراسة حالة ميزانية الكويت، مرجع سابق، ص 16-17.

[2]– نفس المرجع السابق، ص 19.

[3]– نفس المرجع السابق، ص 20.

ميزانياتها كأداة استثمارية مصرفية قصيرة الأجل، كما ان البنك المركزي يستعملها في عمليات السوق المفتوحة بقصد التأثير على عرض النقود في الاقتصاد الكويتي.[1]

ثانيا: اقتراح نموذج اسلامي لتمويل عجز الموازنة العامة في دولة الكويت:

من خصائص الاقتصاد الكويتي فيما يتعلق بمسألة العجز في الموازنة العامة ما يلي:

– فالحكومة تقوم بتقديم خدمات عامة متعددة بأسعار تقل عن كلفتها الحقيقية مما يشكل مصدرا من أهم مصادر الضغط على الموازنة العامة.

– إن البترول ما زال يشكل المصدر الرئيسي للدخل القومي ولإيرادات الموازنة العامة، وسيبقى كذلك رغم زيادة القطاعات غير البترولية، ورغم كون النمو في القطاعات غير البترولية المصدر الأهم للزيادة في العمالة المحلية.

– إن مجموع نفقات الموازنة يشكل جزءا كبيرا من الدخل القومي، مما يعني أن الوظائف الاقتصادية التي تقوم بها الحكومة عديدة وكثيرة ومتنوعة، بحيث تستوعب النظر في تقليل ذلك، فضلا عما هو معروف من كون القطاع الخاص أكثر كفاءة من القطاع العام في تقديم الكثير من السلع والخدمات التي تقدمها الحكومة حاليا.

– إن عجز الموازنة العامة بدأ يعود تدريجيا الى مستوى قريب مما كان عليه قبل الحرب، ولكنه ما زال مرتفعا نسبيا إذا ما قورن مع السنوات الثلاث التي سبقت الحرب. ومع ذلك فإن العجز الحالي في الموازنة ليس بالقدر الذي يصعب على الاقتصاد الكويتي استيعابه، وبخاصة، أن جزءا مهما منه يعود الى سداد أقساط القرض الخارجي الناشئ عن فترة حرب الخليج.

– إن قدرة القطاع الخاص على تغطية عجز الموازنة عالية، سواء من حيث السيولة النقدية لدى المصارف، أو من حيث حجم الادخار الخاص مقارنا مع عجز الموازنة العامة.

وبناء على ما سبق قامت اللجنة الاستشارية العليا بدولة الكويت للعمل على استكمال تطبيق أحكام الشريعة الإسلامية ، والتزاماً بما أوضحته استراتيجية عمل اللجنة الاقتصادية منذ انتهاج مبدأ التعايش والتدرج في التحول نحو الاقتصاد الإسلامي بأقل تكلفة اجتماعية واقتصادية ممكنة . جاء إنجاز المشروع المرسوم بـ " الأدوات الشرعية المقترحة لتمويل عجز الموازنة العامة" استجابة فورية لمراعاة واقع البلاد ومصالحها في الحاضر والمستقبل. وعليه فقد تم إدراج مشروع الأدوات المقترحة لتمويل عجز وبناء الموازنة العامة للدولة، ضمن خطة اللجنة الاقتصادية، وبناء عليه تم تشكيل فريق عمل متخصص في المجال الاقتصادي، لصياغة المشروع.

[1]– منذر قحف، نفس المرجع السابق، ص 21.

1/ البدائل الشرعية المقترحة لتمويل العجز في موازنة الكويت:

ونعرض فيما يلي البدائل المقترحة لتمويل العجز في موازنة الكويت، مع ملاحظة أنه فيما عدا خوصصة بعض المشاريع الحكومية، فإن معظم الأدوات المقترحة لتمويل العجز هي أفكار جديدة تقوم على تجنب التمويل الربوي، وهي اقتراحات لم تسبق لها تجربة تطبيقية في أي بلد اسلامي آخر.

1/1- خوصصة بعض المشاريع الحكومية:

يلاحظ في هذا المجال أن طبيعة العجز في الموازنة العامة في الكويت متوسطة الأجل، كما أن جزءا كبيرا منه ناشئ عن مشروعات الخدمات العامة نفسها، مما يعني أن خوصصة بعضها ستساهم في تخفيف العجز. ويمكن تصميم شروط الخوصصة بحيث تستمر الحكومة في سياسة الرعاية الاجتماعية التي تراها مناسبة، وفي تحقيق سائر الأهداف الإنمائية سواء على المستوى الاقتصادي أم الاجتماعي، مع الاحتفاظ بسلطة رقابية من مستوى مناسب على المشروعات التي تتم خوصصتها، ودون التفريط بوطنية هذه المشروعات، بحيث ينحصر بيعها للمواطنين فقط.

ومن جهة أخرى، فإن الخوصصة تساعد في زيادة كفاءة هذه المشروعات، وتحسين انتاجيتها، و بالتالي تزيد من قدرتها على النمو في المستقبل، وامتصاص العمالة المحلية، فضلا عن امتصاص فائض السيولة من السوق النقدية، وتحصيل قيمة الممتلكات المباعة لتغطية عجز الموازنة.

وكذلك يمكن إعادة صياغة بعض المشروعات كالطرق والجسور لتصبح مشروعات ذات عائد أو ربح مشروع، حتى ولو كان من المرغوب فيه تقديم دعم سعري لمستعمليها لبعض سنوات قادمة.

وتمتاز هذه الطريقة في سداد العجز بأنها لا ترتب مديونية على الدولة تضطر في المستقبل الى سدادها، كما انها تيسر التخلص من المشروعات الخاسرة وذات الكفاءة القليلة، كما تساعد على التخلص من الدعم السعري الذي تقدمه الدولة لكثير من هذه الخدمات.

2/1- سندات الخدمات العامة:

سندات الخدمات العامة هي سندات تمثل منافع خدمات عامة تباع للناس وتدفع قيمتها عند بيعها. ومن أمثلة هذه السندات:[1]

أ/ سند يمثل خدمة نقل شخص واحد بالطائرة الدرجة السياحية من الكويت الى جدة مثلا مع العودة في أي وقت تتوفر فيه الأمكنة في الطائرة خلال الفترة من أول عام 1418هـ الى نهاية عام 1420هـ.

[1]- منذر قحف، نفس المرجع السابق، ص 22.

ب/ سند يمثل خدمة نقل شخص واحد مائة مرة في حافلات النقل العام في داخل مدينة الكويت خلال عام 1418هـ.

ج/ سند يمثل تعليم عشر حصص دراسية جامعية خلال السنوات الدراسية 1420-1425هـ.

د/سند يمثل خدمة معدات مؤسسة الهاتف في مكالمات خارجية تعادل ألف وحدة هاتفية مثلا تستخدم خلال الفترة من أول عام 1418هـ الى نهاية عام 1420هـ. وتعرّف الوحدة الهاتفية تعريفا دقيقا على أساس دولة/دقيقة.

هـ/ سند يمثل خدمة الاعلان التلفزيوني لمدة ثلاثة دقائق خلال عام 1417هـ.

و/ سند يمثل استعمال أجهزة ومعدات الكهرباء بوصل الأشرطة لاستجرار خدمتها بحيث يمثل السند خدمة عشرة آلاف كيلو واط، تستجر خلال الفترة من أول عام 1420هـ الى نهاية عام 1422هـ.

ويمكن أن تصدر وزارة المالية هذه السندات فتمثل بذلك عقد إجارة مع مشتري السند لتقديم الخدمة المذكورة تتعهد فيها الوزارة بالخدمة لقاء الأجرة – وهي قيمة بيع السند. وعند الاستحقاق تتعاقد الوزارة مع المؤسسة التي تنتج الخدمة- سواء أكانت خاصة في ذلك الوقت أم حكومية- على تقديم تلك الخدمة لحامل السند. وفي هذه الحالة يمكن لوزارة المالية استخدام حصيلة بيع السندات لدعم ايرادات الموازنة سدادا للعجز.

ويمكن الاستمرار بإصدار سندات ذات استحقاقات مستقبلية الى أن تبدأ المشروعات التنموية بالنضج وبالتأثير على زيادة الايرادات العامة بحيث يبدأ عجز الموازنة بالتناقص الى أن ينتهي. كما يمكن سداد قيمة المنافع المتعاقد عليها بموجب سندات الخدمات العامة الى المؤسسات المنتجة لهذه المنافع من حصيلة إصدارات جديدة لسندات خدمات عامة تعرضها وزارة المالية عند استحقاق الاصدار السابق منها.

ويمكن كذلك المؤسسات الخدمية نفسها، نحو مؤسسات الكهرباء والنقل والهاتف والجامعة وغيرها، أن تقوم بإصدار السندات، سواء من أجل مشروعاتها التنموية أم من أجل تمويل رأس مالها العامل . وهذه الحالة من إصدار السندات تستدعي رقابة حكومية لضمان قدرة الجهة المصدرة على تقديم الخدمة في موعدها.

أما أسعار إصدار هذه السندات فتأخذ بعين الاعتبار الأسعار الجارية للخدمات التي تمثلها وتوقعات أسعارها عند الاستحقاق، إضافة الى إتاحة عائد تمويلي لأن مشتري الخدمة قبل موعد استحقاقها إنما يفعل ذلك بقصد استرخاص الأجرة، شأنه شأن مشتري السلعة سلما.

وسندات الخدمات العامة سندات قابلة للتداول لأنها مبنية على عقد الاجارة، فليس فيها شرط القبض من قبل المستأجر الذي يحق له أن يؤجر ما استأجر قبل قبضه. فلا تنطبق هنا أحكام السلم، في السلع التي

تمنع بيع المسلم فيه قبل قبضه، لأن الاجارة ملك للمنفعة، فهي تملك عند عقد الاجارة ولا يشترط فيها القبض لأن قبض المنفعة يكون باستهلاكها، وقد اتفق الفقهاء على أن للمستأجر أن يؤجر ما استأجره، وان اختلفوا ببعض شروط ذلك.

وينبغي أن نلاحظ ان لهذه السندات بعض المخاطر. ولكن مخاطرها أقل من مخاطر سندات الدين العام. فلأنها دين على الدولة – دين بخدمة لا بسلعة– فإنها يمكن ان تعجز الدولة عن الوفاء بها. ولكن عجز الدولة عن الوفاء هو خطر تتعرض له جميع أدوات تمويل الدولة. والحكومة تستطيع دائما فرض الضرائب للوفاء بالتزاماتها.

وكذلك، فإن وجود هذه السندات في السوق والتزام الدولة بالوفاء بها، قد يغري الحكومة بالتحكم بأسعار انتاج هذه الخدمات، بحيث يتم انتاجها وبيعها بأسعار لا تزيد عن أسعار بيع السندات. ولكن ينبغي أن يلحظ في ذلك أنه تحكم نحو ثبات الأسعار وليس زيادتها، مما قد يضطر الدولة لزيادة كفاءتها الانتاجية من أجل القدرة على انتاج هذه الخدمات دون خسارة بسبب بيع هذه الخدمات بأسعار محددة مسبقا.

3/1– سندات الأعيان المؤجرة:

سندات الأعيان المؤجرة هي سندات تمثل ملكية أعيان مرتبطة بعقود إجارة لآجال متوسطة وطويلة. فيمكن لحكومة الكويت اصدارها بدلا من استملاك العقارات و الآلات والتجهيزات، (بلغت بنود وسائل النقل والمعدات والمشاريع الإنشائية والاستملاكات 375 مليون دينار في ميزانية 1995/1994، أي أكثر من خمس مجموع العجز ويمكن تمويل جزء غير قليل من هذه البنود عن طريق سندات الأعيان المؤجرة).[1]

فبدلا من استملاك العقار أو آلة توضيب الطرق الاسفلتية أو الطائرة، يمكن استئجارها وإصدار سندات ملكية أعيان مؤجرة قابلة للتداول لمالكيها.

أما الشكل الإجرائي فكما يلي: تحتاج الحكومة الى عقار ليكون مبنى لمحكمة، أو لوزارة الأوقاف، او تحتاج شركة الطيران الكويتية لطائرة جديدة، أو غير دلك، فتلجأ الى بيت التمويل الكويتي، أو أي بنك آخر (ولو كان يتعامل بالربا في اعماله الاخرى) لشراء العقار أو الآلة ثم تأجيرها للحكومة لمدة عشرين سنة، مثلا فتصدر للبنك ألف سند ملكية للطائرة المؤجرة أو العقار المؤجر، يمثل كل سند جزءا واحدا من ألف جزء من الطائرة أو العقار، وبذلك يكون من حق السند الحصول على واحد من الألف من الأجرة. ثم يقوم البنك المركزي الاسلامي بتسويق هذه السندات عن طريق طرحها في السوق المالية. أما مسائل الصيانة والتأمين ومقدار المخاطرة فهي مسائل سهلة المناقشة وقابلة للحل.

[1]– منذر قحف، نفس المرجع السابق، ص 54.بتصرف.

ويمكن لوزارة المالية، أو البنك المركزي ان ينشئ قسما متخصصا للإجارة يكون من مهامه إصدار سندات الاعيان المؤجرة للجمهور، والقيام بشراء العقار أو الآلة نيابة عن أصحاب السندات ثم تأجيرها للحكومة، فيقوم بذلك بنفس الدور الذي يقوم به الوسيط المالي مع فارق كونه وكيلا عن أصحاب السندات، فيكون شراء العين المؤجرة بعد بيع السندات.

كما يمكن للحكومة أن تبيع بعض عقاراتها القائمة بإصدار سندات ملكية أعيان عقارية وتستأجرها ثانية من حملة السندات فتحصل بذلك على ما يساعد في تغطية العجز في الميزانية من حصيلة بيع العقارات، في حين تبقى هذه العقارات تحت تصرف الحكومة بصفتها مستأجرا. والرأي الفقهي على جواز بيع العين واشتراط استئجارها من المشتري لأنهما مما يجوز اجتماعه من العقود.

4/1- سندات المقارضة:

هي سندات تمثل مشاركة في رأس المال للمشروعات التي من طبيعتها أنها ذات ربح أو عائد. فعندما تقوم الحكومة بهذا النوع من المشروعات، يمكن لها أن تمولها على أساس المضاربة بحيث لا يشارك أصحاب الأموال في اتخاذ القرار الاداري والاستثماري للمشروع، وتبقى الادارة بيد السلطة الحكومية، وواضح أن من شروط اصدار سندات المقارضة أن يكون المشروع محددا، ومما يمكن ان يكون له ذمة مالية مستقلة، مثال ذلك مشاريع تحلية المياه. ويكون عائد السند جزءا من ربح المشروع، بنسبة القيمة الاسمية للسند الى مجموع رأس مال المشروع . ويمكن للحكومة أن تحافظ على سعر مخفض للماء على الرغم من تمويل انتاجه وتوزيعه من سندات المقارضة، وذلك عن طريق دفع إعانة انتاجية لدعم السعر الى مشروع المياه بحيث يحافظ على ربحيته. وينبغي ان يلاحظ أنه يصعب تبرير مثل هذه الإعانة من الناحية الاقتصادية في معظم الأحيان، وبخاصة إذا استمرت لفترات طويلة.[1]

ويمكن أن تكون سندات المقارضة على نوعين – نوع خاضع للاستهلاك أو الإطفاء، بحيث ينتهي الأمر الى تملك الدولة للمشروع بعد إطفاء أو استهلاك جميع السندات. ولهذا النوع شروط ذكرها مجمع الفقه الاسلامي بقراره رقم 5د 88/8/4 في دورته الرابعة المنعقدة بجدة عام 1408هـ. وأهم هذه الشروط أن يكون إطفاء السند بقيمته السوقية. وأما النوع الثاني فلا يتضمن شرط الإطفاء بحيث تبقى ملكية السند دائمة لصاحبه.

[1]- منذر قحف، نفس المرجع السابق، ص 58.بتصرف.

5/1- أسهم الانتاج:

وهي أسهم ملكية، لمشروع تتم فيه مقاسمة الانتاج، بدلا من العائد الصافي. وهي تصلح لتمويل جسر وطريق يكون العبور فيه للسيارات برسم، مثل الخط السريع الى السعودية مثلا. أما كيفية صدور أسهم الانتاج، وكيفية عملها فيمكن وصفها فيما يلي:[1]

تقوم وزارة المالية أو البنك المركزي، بإصدار أسهم إنتاج للطريق المعين، ودعوة الناس لشرائها. ويتضمن عقد الاكتتاب في السهم توكيل الوزارة ببناء الطريق أو الجسر.

وتحدد في السهم حصة المالك، من الايراد الاجمالي لهذه العين المنتجة. وتقوم الادارة الحكومية بتشغيل الجسر أو الطريق، وتحمل جميع نفقات التشغيل والصيانة، ثم مقاسمة إجمالي العائد مع مالكي أسهم الانتاج. ويمكن أن تصدر أسهم الانتاج، ايضا، بدعوة لشراء أصل منتج قائم فعلا، مثل حديقة حيوانات يدخلها الناس بالأجرة ، أو منتزه عام أو حديقة لألعاب الأطفال يكون الدخول فيها برسم. فيكون بيعه على طريقة أسهم الانتاج خوصصة للمشروع، ثم تديره الادارة الحكومية على أساس المشاركة في الانتاج (إجمالي العائد).

وأسهم الانتاج يمكن تطبيقها، في المشروعات ذات الإيراد، أو مشروعات البنية الاساسية، التي يمكن صياغتها بشكل يجعل لها إيرادا، ولكنها لا تصلح للموجودات الثابتة غير ذات الإيراد.

وهي أقل مخاطرة من سندات المقارضة، لأن الإيراد الاجمالي أكبر من الربح الصافي في أي مشروع. على أن أسهم الإنتاج أكثر مخاطرة من صكوك الإجارة، لأن الاخيرة تتضمن تعاقدا على ثمن الخدمة، فهي اكثر تحديدا لإيرادها من اسهم الإنتاج.

6/1- سندات البترول:

هي سندات تقوم على بيع السلم المعروف. فهي تمثل كمية محددة من البترول تبيعه الدولة لحامل السند، ويستحق تسليمه في أجل محدد، وتدفع قيمة السند عند بيعه.

وتستطيع الدولة استعمال حصيلة سندات البترول لتغطية عجز الموازنة بشكل عام دون ارتباط هذه الحصيلة بمشروع معين. وعند استحقاق الأجل تقوم الدولة بنفسها ببيع البترول – نيابة عن صاحب السند بموجب وكالة ينص عليها السند نفسه- الى الغير وإعطاء ثمن البيع لمالك السند. ويكون ربح السند هو الفرق بين سعر شراء البترول (الذي تحدده الحكومة بحيث يغري المشتري) وسعر بيعه عند استحقاق أجله (الذي يحدده السوق في حينه).

---

[1]- منذر قحف، نفس المرجع السابق، ص 61.بتصرف

على أن سندات البترول قد تعترضها عقبة عملية عندما تكون الأسعار مضطربة بحيث يصعب التنبؤ بما ستكون عليه الأسعار عند الاستحقاق.

ويصعب التغلب على هذه العقبة لأن ذلك يتطلب التعاقد على بيع دين السلم قبل قبضه. وهو أمر يخالف الرأي السائد بين الفقهاء قديما وما اعتمدته مؤتمراتهم ومجامعهم المعاصرة حديثا.

7/1- التمويل بالمرابحة وسندات المرابحة:

يسهل تمويل بنود الموازنة المتعلقة بشراء السلع والمستلزمات والمعدات ووسائل النقل والاستملاكات عن طريق المرابحة مع البنوك الاسلامية أو غيرها.

ويمكن تحويل المرابحات الى سندات ذات استحقاقات متتالية، بحيث تخدم هدف السيولة لدى مشتريها. وإن كانت سندات المرابحة (وديونها) غير قابلة للتداول بغير قيمتها الاسمية، لأنها تدخل عندئذ ضمن مسألة بيع الديون. ومع ذلك فإن الجهة المصدرة، أي وزارة المالية، تستطيع استردادها بحطيطة شريطة أن لا يتوسط في العملية طرف ثالث، وذلك حسب فتوى مجمع الفقه الاسلامي بقراره رقم 7/2/66 في دورته السابعة المنعقدة في جدة عام 1992م. ويمكن تطبيق ذلك بأن تقبلها الوزارة في سداد الضرائب أو الرسوم الجمركية المستحقة لها عند حاملي السندات.

8/1- التمويل بالاستصناع:

التمويل بالاستصناع يصلح بصورة رئيسية للحصول على التمويل المتوسط الأجل من البنوك الإسلامية وغيرها. ويكون التمويل بالاستصناع بصورة رئيسية للإنشاءات وتوريد السلع والمعدات ووسائل النقل. ويكون ربح البنك الممول هو الفرق بين كلفة الإنشاءات وثمن بيعها للحكومة بعقد الاستصناع. فيقوم البنك الاسلامي بعقد استصناع لتقديم الإنشاءات أو المواد المصنوعة اللازمة للحكومة على أن تدفع قيمتها بعد ثلاث سنوات مثلا. ثم يتعاقد البنك –من الباطن- مع آخرين على القيام بالإنشاءات، أو على شراء المواد بثمن حال يدفعه لهم عند العقد.[1]

فمثلا يعقد البنك الاسلامي استصناعا مع وزارة التعليم أو وزارة الاتصالات، لبيعها استصناعا مباني المدارس، أو تركيبات للهاتف. وبعد توقيع هذا العقد – الذي يكون فيه الثمن مؤجلا أو منجما على أقساط عدة تبدأ بعد تسليم المبنى أو التركيبات، جاهزة للاستعمال – يقوم البنك الاسلامي بالدخول في استصناع آخر مع مقاول يقوم بتنفيذ البناء أو التركيبات ويكون دفع الثمن في هذا الاستصناع حالا، أو على أقساط تنتهي عند استلام البناء من قبل البنك الاسلامي. ويجعل البنك مدة التسليم في العقد الثاني

[1]- منذر قحف، نفس المرجع السابق، ص 68.بتصرف

أقل بوقت قصير (30 يوما مثلا) عن مدة التسليم التي التزم بها للجهة الحكومية، حتى يتيح فرصة للكشف على المبنى واستلامه.

أما حساب ربح البنك الاسلامي في هذه المعاملة (وهو الفرق بين ثمن المبيع في عقد الاستصناع الأول والثمن في عقد الاستصناع الثاني) فيحسب على اساس مدة التمويل بنسبة مئوية سنوية يتم احتسابها- عند دراسة العقد- على أساس المعدلات الرائجة في السوق. ويظهر العقد القيمة الاجمالية للمقاولة وهو المبلغ الذي تتعهد الجهة الحكومية بدفعه للبنك الاسلامي منجما في مواعيد المتفق عليها.

أما في حالة كون السلعة مما يشتريه البنك الاسلامي من السوق مباشرة، نحو حافلات نقل أشخاص مثلا أو صهاريج نقل الماء، فإن عقد الاستصناع فيها لا يختلف عن المرابحة للآمر بالشراء إلا بالاسم فقط.

2/ ربط أدوات التمويل الاسلامية المقترحة بمجموعات الانفاق في أبواب الموازنة العامة لدولة الكويت.

بعد التعرف على الادوات المالية الاسلامية المقترحة لتمويل العجز في موازنة دولة الكويت ، حاول فريق عمل اللجنة الاستشارية ربط هذه الأدوات المقترحة بجانب النفقات العامة في أبواب موازنة الدولة وأعطى نموذجا للتمويل الاسلامي لموازنة الدولة من خلال الجدول التالي [1] وقد تم الأخذ بما يلي:[2]

- تقسيم النفقات بالأبواب والمجموعات دون الاستطراد إلى الأنواع والبنود.
- ليس من الضروري ذكر كل الأدوات والاكتفاء بأهم الأدوات الشرعية المقترحة ذات الأولوية في مواجهة النفقات.
- قد يؤدي استخدام الدولة أدوات التمويلية إلى تحقيق وفورات مالية تستخدم في كافة البنود.
- الملاحظات الواردة بالجدول سوف تعمل على محاولة إبراز ما يلي:

أ - العائد المتوقع من استخدام الأداة.

ب - درجة المخاطرة في استخدام الأداة.

ج - المزايا الخاصة بكل أداة.

[1]– فريق معالجة عجز الموازنة العامة، دراسة الأدوات المقترحة لتمويل عجز الموازنة العامة، مرجع سابق، ص61.

[2]– انظر الملحق رقم (1).

ثالثا: دور الزكاة والأوقاف في دعم الموازنة العامة لدولة الكويت.

باعتبار ان مؤسسات الزكاة من مكونات القطاع الاقتصادي والمالي على المستوى الاقليمي والدولي، فتفعيل دور الزكاة والتنسيق بين مؤسساتها يكتسي أهمية خاصة بعدما عانت الدول النامية من ارتفاع عدد السكان ممن هم تحت خط الفقر في الأعوام الماضية مما جعل التطلع لمؤسسات الزكاة يصبح أمراً لازماً لتقوم بدورها في التخفيف من حدة الضغط على الموارد المالية العامة مما سينعكس إيجاباً على الموازنات العامة لهذه الدول.

1/ تجربة بيت الزكاة في الكويت:

أسست أول لجنة للزكاة في الكويت عام 1973 بجهود شعبية، وكانت تهدف الى جمع الزكاة التي يتقدم بها المسلمون طواعية، والقيام بتوزيعها في مصارفها الشرعية، وعلى إثر النجاح الذي حققته هذه اللجنة والاستجابة التي لقيتها من المحسنين ، اتخذ المسلمون من هذه الخطوة نقطة الانطلاق.

وفي سنة 1982 صدر القانون الخاص بالزكاة والذي قضى بإنشاء بيت الزكاة، ومما ورد فيه النقاط التالية:[1]

- تشكيل هيئة ذات ميزانية مستقلة،لها الشخصية الاعتبارية ويشرف عليها وزير الاوقاف والشؤون الاسلامية.
- يكون جمع الزكاة اختياريا وطوعيا، كما تقبل الهبات والتبرعات، وغيرها من الخيرات.
- تقدم الدولة إعانة سنوية، لتمكين بيت الزكاة من أداء مهمته الإنسانية والخيرية.
- تشكيل مجلس إدارة للصندوق ، يختص برسم السياسة العامة، ووضح اللوائح المالية والادارية، وتحديد أولوية ومقدار ما يصرف من الاموال في مصارف الزكاة الشرعية ،وفي أوجه الخير العام.

وقد كلفت وزارة المالية بتنفيذ قانون الزكاة بالرغم من وجود مؤسسة حكومية مختصة بفريضة الزكاة لأن هذا القانون لم يستهدف في تشريعه جباية جزء من فريضة الزكاة فقط، وإنما اضاف اليها هدفا آخر وهو "المساهمة في موازنة الدولة"، فالأموال التي تحصل بموجب هذا القانون، تنقسم الى جزأين: جزء يحول الى بيت الزكاة، كزكاة تصرف في مصارفها الشرعية، وجزء يضاف الى موازنة الدولة ، كضريبة على الدخل . لذلك رأى المشرع ألا يوكل تنفيذ هذا القانون الى بيت الزكاة الذي يعمل وفق أحكام الشريعة الاسلامية، وأوكل تنفيذه الى وزارة المالية، حتى لا يسبب حرجا لغير المسلمين أو أتباع الطوائف الأخرى، الذين يدفعون النسبة بنية المساهمة في الموازنة العامة، على أن تقوم وزارة المالية بتحويل مبالغ الزكاة —التي يصرح من دفعوها أنها زكاة– الى بيت الزكاة .

[1]– فلاح محمد،سماعي صليحة، دور التطبيقات المعاصرة للزكاة في تحقيق التنمية– تجربة بيت الزكاة الكويتي–،الملتقى الدولي الثاني حول دور التمويل الاسلامي غير الربحي (الزكاة والوقف) في تحقيق التنمية المستدامة، يومي 20-21 ماي 2013، جامعة البليدة، الجزائر، ص10.

ومما سبق فحصيلة بيت الزكاة الكويتي في تزايد مستمر نتيجة للأعمال المهمة التي تقوم بها هذه المؤسسة كل سنة، حيث توفر جميع الوسائل المادية والبشرية من مكاتب ثابتة ومتنقلة لجمع زكاة الأفراد والشركات وكذلك صرفها.

ويمكن ملاحظة أن ما يعادل 82,44% من الانفاق المحلي للزكاة يوجه الى الاستهلاك من خلال تقييم المساعدات الشهرية المقطوعة مثل التأثيث، البناء والترميم. وحسب التقرير السنوي الصادر عن بيت الزكاة الكويتي لسنة 2009 فقد بلغ عدد الأسر المستفيدة من المساعدات الاجتماعية حوالي 24 مليون دينار كويتي استفادت منها 34066 أسرة من إجمالي الانفاق العام الداخلي. أما عن استثمار أموال الزكاة فقد خصص بين الزكاة في الكويت 637 قرضا حسنا بقيمة اجمالية قدرت بأكثر من مليون ونصف مليون دينار كويتي، إضافة الى تخصيص مبالغ للمؤسسات الغارمة لإعادة إحياءها وهذا حسب التقرير السنوي لبيت الزكاة الكويتي سنة 1997، وقد عمل بيت الزكاة الكويتي الى رفع عدد القروض الحسنة الممنوحة الى 6% كل سنة بهدف التقليل من آثار النكبات وحالات الإعسار التي تتعرض لها الأسر وهذا حسب الاستراتيجية الموضوعة من قبل بيت الزكاة لسنة 2011[1].

إذا فبيت الزكاة الكويتي تعددت مجالات الإنفاق به، لتشمل العديد من البرامج و الأنشطة التي تساهم في تحقيق التنمية داخل الكويت و في دول العالم الإسلامي ككل. و لقد بلغ إجمال الإنفاق على المشاريع والأنشطة والبرامج الخيرية خلال خمسة و عشرون عاما (من سنة 1982 إلى 2007) حوالي: 1080128764.93 دولار أمريكي، ومن بين الأنشطة التي أنجزها البيت نذكر: مساعدات مالية لفائدة المحتاجين (من الأيتام و الأرامل والمطلقات، الشيوخ، المرضى، أسر السجناء، أسر المفقودين، ذو الدخول الضعيفة، العاطلون عن العمل، الغارمون، أبناء السبيل، السجناء،...)، تقديم قروضاً حسنة بدون فوائد لـ: المدينين، الغارمين، ترميم المنازل، العلاج و الدراسة في الخارج،... مشروع كسوة اليتيم و ولائم الإفطار في شهر رمضان في عدد من دول العالم الإسلامي، مشروع ذبح الأضاحي وتوزيعها على الأسر المحتاجة، بناء المدارس والمعاهد والمساجد في عدد من الدول.[2]

[1]– بيت الزكاة الكويتي، استراتيجية بيت الزكاة لسنة 2009 ، تقرير رقم 09،الكويت، 2011، ص41.

[2]– فلاح محمد،سماعي صليحة، دور التطبيقات المعاصرة للزكاة في تحقيق التنمية– تجربة بيت الزكاة الكويتي–،مرجع سابق ، ص11.

2/ القطاع الوقفي لدولة الكويت:

اتخذت التجربة الوقفية الكويتية منحنى جديدا لم يسبق له نظير في التاريخ المعاصر على مستوى دولة الكويت، فالبناء المؤسسي للقطاع الوقفي في دولة الكويت لا ينحصر في مؤسسة واحدة، بل يتكون من شبكة من المؤسسات، وذلك على النحو التالي:[1]

أ/ الأمانة العامة للأوقاف: وهي المؤسسة المركزية الرسمية التي تمثل الدولة في الإشراف على القطاع الوقفي، وتنظم العلاقات المتبادلة بين الجهات المنتمية اليه، وعلاقات تلك الجهات مع غيرها من مؤسسات المجتمع، ولها النظارة على أوقاف كثيرة.

ب/ الصناديق الوقفية المتخصصة: وهي صيغة مؤسسية استحدثت لتسهم في تحقيق أهداف إحياء سنة الوقف وزيادة الأوقاف الجديدة لعدة أغراض يختص كل من هذه الصناديق بواحد منها.

ت/ المشاريع الوقفية: وهي المشاريع التي تمارس من خلالها الأمانة العامة للأوقاف أنشطتها الخدمية في مختلف الميادين، وتتنوع مجالاتها بتنوع أغراض الصناديق الوقفية المتخصصة ، ومن خلال هذه المشاريع يتم الربط بين نشاط القطاع الوقفي وأنشطة مختلف القطاعات الرسمية والأهلية.

ث/ مؤسسات التنمية المجتمعية: بدأ العمل في هذا المجال بإنشاء الصندوق الوقفي الوطني للتنمية المجتمعية عام 1996، وهو الذي يرعى حركة العمل التنموي الوقفي في مختلف المناطق السكنية ويدعم تنظيماتها الوقفية المحلية.

ج/ جهاز الاستثمار الوقفي: وهو الجهاز الذي تم تطويره في إطار هيكل الأمانة العامة للاستثمار ليعنى بالاستثمار الوقفي من حيث أساليبه وأدواته ويتولى هذا الجهاز مهمة البحث عن فرص الاستثمار والتعرف على المشاريع وتقييمها.

1/2- تجربة الصناديق الوقفية: تهدف الصناديق الوقفية إلى المشاركة في الجهود التي تخدم إحياء سنة الوقف عن طريق طرح مشاريع تنموية اجتماعية ، والدعوة إلى الوقف عليها، وإنفاق ريع كل صندوق على غرضه المحدد، وذلك من خلال برامج عمل تراعي تحقيق أكبر عائد تنموي، بالإضافة إلى الترابط الوثيق فيما بين المشروعات التنموية الوقفية ، وبينها وبين المشروعات المماثلة التي تقوم بها الأجهزة الحكومية وجمعيات النفع العام. وفي ضوء ذلك تشمل النتائج العامة المتوقعة للصناديق الوقفية مايلي:[2]

---

[1]- عبد المحسن العثمان، تجربة الوقف في دولة الكويت- نماذج مختارة من تجارب الدول والمجتمعات الاسلامية-، المعهد الاسلامي للبحوث والتدريب، البنك الاسلامي للتنمية، 2003، جدة، المملكة العربية السعودية،ص 94-95.

[2]- نفس المرجع السابق، ص99.

– إحياء سنة الوقف بتجديد الدعوة إليه من خلال مشاريع ذات أبعاد تنموية تكون قريبة من نفوس الناس وقادرة على تلبية رغائبهم وحاجاتهم.

– تجديد الدور التنموي للوقف في إطار تنظيمي يحقق التكامل بين مشاريع الوقف ويراعي الأولويات وينسق بينها.

- تطوير العمل الخيري من خلال طرح نموذج جديد يحتذى به.
- تلبية حاجات المجتمع في المجالات غير المدعومة بالشكل المناسب.
- تحقيق المشاركة الشعبية في الدعوة إلى الوقف وإنشائه وإدارة مشاريعه.
- منح العمل الوقفي مرونة من خلال مجموعة قواعد تحقق الانضباط وتضمن في الوقت ذاته تدفق العمل وانسيابه.

2/2– المشاريع الوقفية: في إطار مساعي الامانة الرامية الى ايجاد اطر عملية جديدة تستوعب التوجهات الاستراتيجية نحو تفعيل دور الوقف في تنمية المجتمع، قامت الأمانة بإنشاء مشاريع ذات كيان مستقل من الناحية العملية والتنظيمية، بحيث يكون المشروع عبارة عن مرفق عام، أو نظام لتقديم خدمات أو أنشطة عامة، أو خدمة لفئة خاصة في المجتمع.

ومما ينبغي أن يلحظ أن المشروعات الوقفية بحكم طبيعتها وحجمها والإمكانات المرصودة لها وبنيتها التحتية. لا يمكن استيعابها في الأشكال القانونية المعهودة في قطاعات النشاط الحكومي (كإدارة، أو لجنة، أو مركز...الخ) وفي الوقت ذاته لا يمكن أن تتخذ تلك المشاريع شكل جمعيات النفع العام، ذلك لأن الجهات المساهمة في المشروع من هذه المشاريع مزيج من الجهات الرسمية والغير رسمية. كما أن هذه المشاريع ليست بالتأكيد مشاريع تجارية لتتخذ الأشكال القانونية للشركات.

إن التغيير في أسلوب إدارة الأوقاف من أسلوب الوزارة إلى أسلوب المؤسسة مع توفر ترتيبات إدارية أخرى مثل الاستقلالية في اتخاذ القرار والاستعانة بجهات استشمارية في تنفيذ بعض جوانب العملية الاستثمارية وتنوع أصول الأوقاف ودعم الدولة ووجود اقتصاد متحرك كلها عوامل ساهمت في تنامي العوائد الوقفية .

ونتيجة لذلك فقد زادت العوائد من 8370 ألف دينار (الدينار الكويتي= 3.6 دولار) في عام 1994 (تاريخ تأسيس الأمانة) إلى 30784 ألف دينار عام 2010 أي بمعدل زيادة سنوي بلغ 8.5% .

كما أن من جوانب التطوير هو في تحديد رأس مال للأمانة بعد حصر أصوله حيث زاد رأس مال الأمانة من 103638 ألف دينار عام 1994 إلى 210889 ألف دينار في عام 2010 أي بزيادة سنوية بلغت 4.1%. أما أصول الأمانة فقد بلغ معدل الزيادة السنوي من عام 1994 وحتى 2010 ما يقارب 4.78%. أما استثمارات الأمانة فقد زاد القيمة السوقية للاستثمار في الأوراق المالية كالأسهم، من 12,941 مليون دينار عام 1994 إلى 271,092 مليون دينار في عام 2010 أي نسبة زيادة سنوية بلغت 20.9% ، مما يؤكد أهمية الاستثمار الوقفي في الأدوات المالية مثل الأسهم.[1]

كما تظهر تجربة الأمانة العامة للأوقاف [2]حرصها على تنمية الجانب الاستثماري للوقف من خلال وضع استراتيجيات وسياسات خاصة بالاستثمار في هذا الإطار. وتسعى الإستراتيجية الاستثمارية للأمانة العامة للأوقاف إلى توزيع الأصول ما بين عقارية وهي الغالبة على المحفظة الاستثمارية وما بين محفظة متنوعة من الصناديق الاستثمارية والاستثمار المباشر والمساهمة في الشركات المختلفة. كما أسست الأمانة شركة الأملاك العقارية بالتعاون مع جهات خيرية حكومية وأخرى بغرض إدارة جميع الأملاك العقارية الوقفية وكذلك تطويرها. كما وضعت خطة لتطوير العقارات المتهالكة من خلال شركة متخصصة لإدارة المشاريع وبنائها خلال خمس سنوات. وتظهر تجربة الأمانة العامة للأوقاف خمسة ملامح رئيسية:

- وجود محفظة استثمارية من أوراق مالية ذات عوائد مرتفعة زادت أصولها بنسبة 20.9% سنويا.
- وجود إستراتيجية استثمارية ذات مؤشرات واضحة للأداء الاستثماري.
- وجود مخصص إعادة إعمار ووجود خطة تنفيذية لإعادة إعمار أعيان الوقف.
- وجود مجلس إدارة يحقق التولية أو النظارة الجماعية يضم نخبة من الأهالي وممثلي الجهات الحكومية.
- الاستعانة بجهات استثمارية متخصصة لتطوير أعيان الأوقاف وتحسين عوائدها.

وأخيرا، يتضح من أغراض الصناديق الوقفية المتعددة أن من أهم أهداف إنشاءها ربط النشاط الوقفي في الأمة بالاهداف التنموية والثقافية العامة وتفعيل التكامل المتبادل بين الوقف والجهات الاخرى الحكومية والشعبية باتجاه تحقيق الاهداف.

---

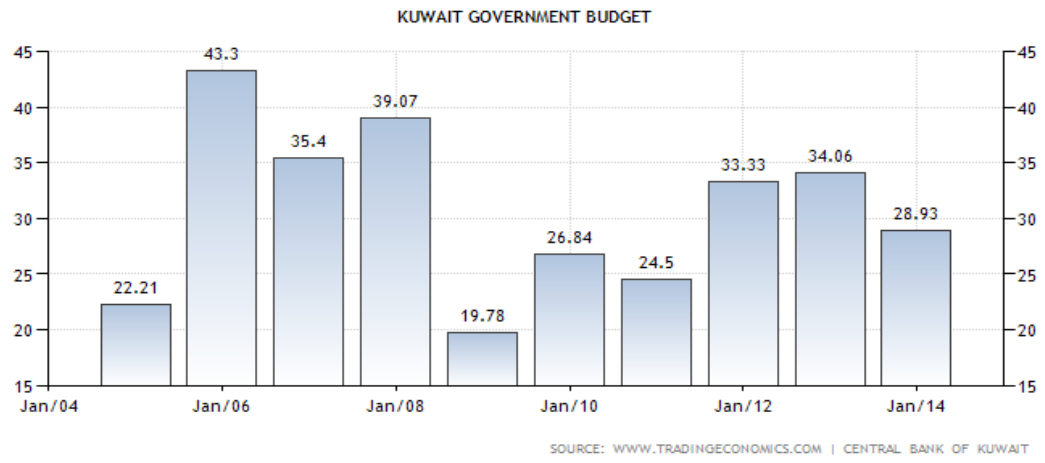
[1]- فؤاد عبدالله العمر، التحديات التي تواجه مؤسسة الوقف وتحسين البناء المؤسسي لمواجهتها ، تجربة الأمانة العامة للأوقاف في دولة الكويت، مجلة أوقاف ، العدد 5، السنة الثالثة، 1424هـ- 2003م، ص13.

[2]- نفس المرجع السابق، ص40.

رابعا: الوضع الحالي للموازنة العامة لدولة الكويت:

تتميز دولة الكويت بجغرافية صغيرة وغنية ومفتوحة نسبياً ويعتمد اقتصادها على النفط حيث يبلغ احتياطها الثابت رسمياً حوالي 102 مليار برميل أي حوالي 7.4% من احتياطيات النفط الخام في العالم وحوالي 21.6% من إحتياطيات النفط الخام بدول مجلس التعاون الخليجي حيث يعتبر الإحتياطى الثاني بعد المملكة العربية السعودية. ويبلغ مستوى الإنتاج الحالي حوالي 2.263 مليون برميل يومياً ومن المتوقع أن ينفذ احتياطها خلال 123 عام. ويُشكل البترول حوالي 50% الناتج المحلي الإجمالي ونسبة 95% من إجمالي إيرادات الصادرات ونسبة 80 % من الإيرادات الحكومية. ويشكل المناخ الكويتي عائقا للتنمية الزراعية، وبالتالي فإنها تعتمد كلياً على استيراد الأغذية باستثناء الأسماك كما أن حوالي 75% من مياه الشرب يتم تحليتها أو استيرادها، ويتجه الاقتصاد الكويتي بقوة نحو الأمام من خلال تحقيق قدرته في بناء الميزانية والفوائض التجارية والإحتياطيات الأجنبية على خلفية قوة الطلب على النفط في السوق العالمية خلال عام 2003 إلى أواخر عام 2008. وقد إنخفض الاقتصاد الكويتي في عام 2009 بسبب الأزمة المالية والاقتصادية العالمية؛ حيث صمدت الكويت في وجه الأزمة الاقتصادية بفضل فوائض الموازنة القوية التي تحققت نتيجة لارتفاع أسعار النفط، كما حققت الكويت فائض الموازنة الأحدى عشر في عام 2009 على التوالي. وأقرت الحكومة خطة التنمية الاقتصادية لعام 2009 والتي تستهدف إنفاق 140 مليار دولار أمريكى في خمسة سنوات لتنويع الاقتصاد بعيداً عن النفط ولجذب المزيد من الاستثمار وزيادة مشاركة القطاع الخاص في الاقتصاد. وسيكون لدى انتعاش الاقتصاد العالمى تأثيرا إيجابياً على الاقتصاد الكويتي.

الشكل رقم (6-5): تطور الموازنة العامة لدولة الكويت خلال الفترة (2004-2014)



سجلت الكويت فائضا في الموازنة العامة الحكومية يساوي 28.93% من الناتج المحلي للبلاد في عام 2013. حيث بلغ متوسط 8.22 % من الناتج المحلي الإجمالي من عام 1990 حتى عام 2013، ليصل إلى

أعلى مستوى على الإطلاق بمقدار 43.30 % من الناتج المحلي الإجمالي في عام 2005 و مستوى قياسي منخفض بلغ -151.31 % من الناتج المحلي الإجمالي في عام 1991.

وقد أدت أسعار النفط الكبيرة خلال الأعوام الستة السابقة إلى فائض ضخم في الموازنة حيث بلغت نسبة 30.3% من الناتج المحلي الإجمالي في عام 2008 مقارنةً بعام 2007 حيث كانت نسبتها 26.6% من الناتج المحلي الإجمالي وذلك على خلفية الطفرة النفطية العالمية. وقد انخفض هذا الفائض إلى 10.9% من الناتج المحلي الإجمالي في عام 2009 بسبب الأزمة المالية؛ وارتفع الفائض المالي بنسبة 20.6% في عام 2010 وبنسبة 17.7% من الناتج المحلى الإجمالي في عام 2011 على خلفيه انتعاش الاقتصاد العالمي. كما أنه بموجب القانون يتم إيداع 10% من إجمالي دخل الكويت في صندوق الاحتياطي الخاص وذلك لاستخدامه مستقبلاً عندما تتضاءل الإيرادات النفطية.

المطلب الثالث: تجربة السودان في تمويل عجز الموازنة.

تعد تجربة إصدار الصكوك الاسلامية في السودان تجربة رائدة ومميزة خاصة في مجال صناعة الصكوك الحكومية السيادية، والتي كانت من بين أهم أهدافها تعبئة الموارد لتمويل عجز الموازنة العامة وتمويل الأصول والمشاريع الحكومية، وفي نفس الوقت أداة مستوفية للمتطلبات الشرعية تصلح لإدارة السيولة داخل الجهاز المصرفي، والتي يعمل بها بنك السودان المركزي حاليا فيما يعرف بعمليات السوق المفتوحة للتحكم في عرض النقود، وتحتل السودان المرتبة السادسة عالميا ، حيث بلغت قيمة إصداراتها 13,34 مليار دولار أمريكي ، أي ما نسبته 3% من القيمة الاجمالية العالمية لإصدارات الصكوك بحسب البلد، ومن بين أهم المشاريع التي تم تمويلها عن طريق الصكوك مشروع سد مروري، والممول جزئيا بالصكوك الاسلامية من قبل حكومة السودان واعتمدت الصكوك في هياكلها على عقد الإجارة.[1]

أولا: تمويل عجز الموازنة العامة بالصكوك الاسلامية الحكومية في السودان.

لجأ السودان إلي استخدام أذونات الخزانة العامة أول مرة عام 1966 لسد عجز الموازنة .وكانت هناك محاولات لإنشاء سوق لتنظيم الأوراق المالية في عقد الستينيات من القرن الماضي إلا أن الفكرة رأت النور فعلياً عام 1994 بإجازة قانون سوق الخرطوم للأوراق المالية وقانون صكوك التمويل لعام 1995 لتنظيم اصدارات الصكوك المختلفة. في بداية التسعينات ادخلت تعديلات هيكلية علي تركيبة الاقتصاد السوداني تم بموجبها الغاء العمل بنظام سندات الخزينة باعتبارها آلية غير متطابقة مع توجهات الاقتصاد الاسلامي مما ادى الى التفكير في اصدار اوراق مالية حكومية تتفق مع توجهات الشريعة الاسلامية.

[1]- سليمان ناصر، ربيعة بين زيد، الصكوك الاسلامية كأداة لتمويل للتنمية الاقتصادية، مرجع سابق، ص11.

شهد الاقتصاد السوداني خلال النصف الاول من التسعينيات تراجعا كبيرا وتضخم حجم الاستدانة من النظام المصرفي وبلغت معدلات التضخم 133 % في عام 1996. كما ساءت علاقات السودان مع المؤسسات الخارجية المانحة وشح نظام المنح والقروض. فسعت الدولة لابتداع الأدوات والوسائل والآليات الكفيلة بتحقيق أهداف سياسات الاقتصاد الكلي وذلك بالاستخدام الأمثل للموارد المتاحة، وإيجاد آليات مناسبة لإنقاذ السياسات المالية تراعي الجانب التأصيلي للمعاملات المالية، وإمكانية التطبيق على نطاق الاقتصاد الكلي بما يتناسق مع سياسات مؤسسات التمويل الدولية المختلفة[1].

وفي إطار تنظيم المعاملات الإسلامية والتمويل الاسلامي تم إصدار قانون صكوك التمويل الحكومية لعام 1995، وأنشأت وزارة المالية والاقتصاد الوطني إدارة السندات الحكومية والتي عرفت فيما بعد بإدارة الصكوك الحكومية كإدارة متخصصة لتقوم بإصدار الاوراق المالية المختلفة، ولتساهم كذلك في توفير موارد اضافية وسد العجز في الموازنة العامة، وقد قامت الادارة بدراسات تفصيلية لإصدار شهادات المشاركة الحكومية (شهامة) بالتنسيق مع بنك السودان و صندوق النقد الدولي والبنك الاسلامي للتنمية بجدة.[2]

1/4- شهادات المشاركة الحكومية (شهامة) :

يمكن تعريف شهادة المشاركة الحكومية على أنها" عبارة عن صكوك أو شهادات مالية تصدرها وزارة المالية بصيغة المشاركة بواسطة شركة السودان للخدمات المالية في مقابل الأصول المملوكة جزئيا أو كليا في بعض الهيئات والمؤسسات والشركات المنتقاة".[3]

تم إصدارها لأول مرة في ماي 1999، وعلى الرغم من أن هذه الشهادات تهدف إلى توفير آليات للمصرف المركزي تعينه في إدارة السيولة، إلا أنها أصبحت خلال فترة وجيزة وسيلة فعاله لتمويل الموازنة العامة، تستطيع من خلالها الحكومة الحصول على موارد حقيقية من الجمهور لتغطية عجز الموازنة العامة بدلا من اللجوء للاستدانة من القطاع المصرفي، وتحمل شهادات شهامة قيمة اسمية ثابتة تمثل أنصبة محددة في صندوق خاص يحتوى على أصول الحكومة في عدد من المؤسسات الرابحة ومن أهم خصائصها ما يلي:

-تمثل وسيلة لتمويل عجز الموازنة وآلية لإدارة السيولة من قبل المصرف المركزي؛

-تمثل وسيلة لتجميع المدخرات القومية وتشجع المؤسسات والأفراد على استثمار فوائضهم وتساعد في تطوير سوق النقد؛

---

[1]- عثمان حمد محمد خير، تجربة السودان في مجال اصدار الصكوك الحكومية،بحث مقدم لورشة العمل التي أقامتها BDO بعنوان: "الصكوك الاسلامية،تحديات..تنمية وممارسات دولية" في عمان، الاردن، خلال الفترة 18-2010/7/19 ، ص2.

[2]- نفس المرجع السابق، ص3.

[3]- بدر الدين حسين جبر الله وآخرون، تقييم أدوات السياسة النقدية والتمويلية في السودان خلال الفترة 1980-2002، سلسلة الدراسات والبحوث، بنك السودان المركزي، دار مصحف افريقيا، 2004، ص34.

-لها فترة سريان محددة بعام كامل؛

-تسجل الشهادات بأسماء من يحملها في سجل خاص؛

-سهلة التسييل وقابلة للتحويل ويتم تداولها في سوق الخرطوم للأوراق المالية؛

-تعرض عن طريق مزادات في فترات محددة وتحكم عملية المزاد ضوابط محددة؛

-ليس لها عائد ثابت، وإنما يتحدد وفقا للنجاحات التي تحققها تلك المؤسسات المكونة للصندوق.

وتهدف شهادات شهامة إلى تحقيق الأهداف التالية:

- ✓ تشجيع وتجميع المدخرات القومية واستثمارها لتحقيق أهداف اقتصادية معينة؛
- ✓ تفعيل أسواق المال المحلية؛
- ✓ التحكم في عرض النقود؛
- ✓ تمويل عجز الموازنة العامة للحكومة؛
- ✓ مساعدة البنك المركزي في تنظيم السيولة بغرض تحقيق أهداف السياسة النقدية والتمويلية.

وتتلخص آلية عمل شهادات شهامة في طرح الشهادات للشراء عندما تريد وزارة المالية سحب السيولة من الاقتصاد ، أما عندما تريد ضخ السيولة في الاقتصاد فإنها توجه الشركة لشراء الشهادات أو خفض كمية الإصدار، وتصدر هذه الشهادات على فترات استحقاق متفاوتة هي :عام، تسعة أشهر، ستة أشهر وثلاثة أشهر، بفئات مختلفة هي: 100ألف دينار، 200 ألف دينار و 500 ألف دينار، وبذلك يتمكن كبار وصغار المستثمرين من الاستثمار فيها حسب المقدرة المالية لكل منهم والأجل الذي يرغب فيه.

ولقد ارتفع رصيد شهادات مشاركة الحكومة(شهامة) من 14,864.3 ألف شهادة بقيمة 7,432.1مليون جنيه بنهاية عام 2009 إلى 18,904.6 ألف شهادة بقيمة 9,452.3 مليون جنيه بنهاية عام2010 بمعدل زيادة قدره 27,2%.[1]

2/4- صكوك الاستثمار الحكومية (صرح) :

على الرغم من النجاح الكبير الذي حققته شهادات شهامة إلا أنه بات واضحاً وفي ظل التكلفة العالية لاستدانة الدولة عبر هذه الشهادات وخصخصة معظم الأصول الحكومية فقد برزت الحاجة الى استنباط واستحداث اوراق مالية جديدة تتوفر فيها شروط العقود الشرعية وتتسم بالمرونة وتنوع الفئات والآجال لتلبية متطلبات كافة المستثمرين وتتناسب مع مواردهم المتاحة . ولذلك جاء استنباط ما يعرف بالجيل الثاني للأوراق المالية والمتمثل في صكوك التنمية أو صكوك الاستثمار الحكومية والتي بدأ العمل بها في عام 2003.

[1]– بدر الدين حسين جبر الله وآخرون ،نفس المرجع السابق، ص 34-35.

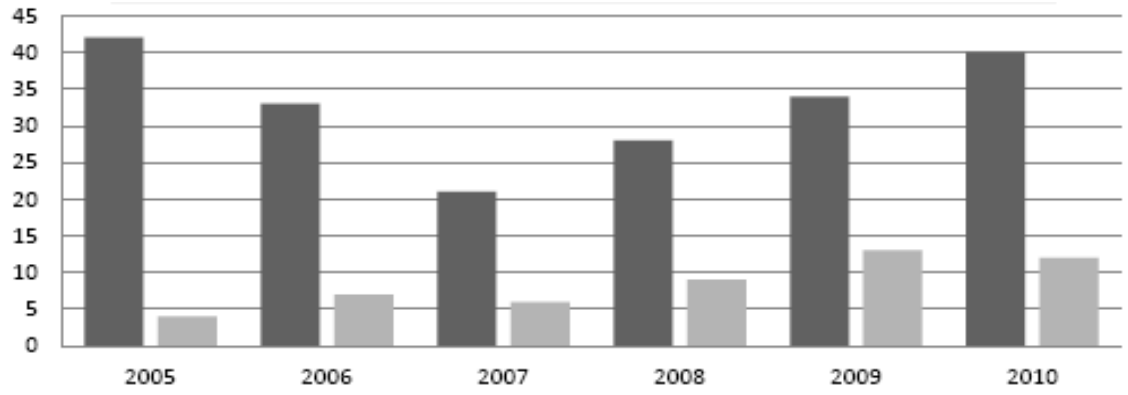
فصكوك الاستثمار الحكومية هي عبارة عن صكوك يمكن لحاملها المساهمة في تمويل الانفاق الحكومي (الرأسمالي و التنموي) عن طريق عقود الإجارة والمرابحة والمقاولة والاستصناع والسلم.... إلخ[1].

تستطيع صكوك الاستثمار الحكومية تلبية الاحتياجات المختلفة للدولة (مشتريات الدولة من معدات وآليات بالإضافة إلي التمويل التنموي للمشتريات المختلفة ومشروعات البني التحتية) كما تعطي حاملها أرباح سنوية شبه معلومة طيلة فترة الاصدار.

وقد شهدت الفترة من ماي 2003 إلى ديسمبر 2009 طرح اربعة عشر اصداراً لصكوك الاستثمار الحكومية تمت اكتتاباتها في فترات دورية في كل عام آخذة في الاعتبار احتياجات وزارة المالية لتمويل التنمية خلال العام، وقد بلغ حجم الموارد المحققة حوالي 2,237 مليون جنيه.[2]

والشكل التالي يبين عدد اصدارات الصكوك الحكومية السودانية خلال الفترة 2005-2010.

الشكل رقم (6-6): عدد اصدارات الصكوك الحكومية السودانية المدرجة بسوق الخرطوم للأوراق المالية خلال الفترة 2005-2010.



المصدر: التقرير السنوي 2010 ونشرات التداول الشهرية لسوق الخرطوم للأوراق المالية.

نلاحظ من خلال الشكل، أن عام 2010 شهد أكبر عدد في إصدارات الصكوك الحكومية المدرجة بسوق الخرطوم للأوراق المالية خلال الفترة 2005-2010، ويرجع ذلك وبشكل أساسي للعدد الكبير من إصدارات صكوك(شهامة) بالسوق في تلك السنة، ويلاحظ أن عامي 2006 و 2007 شهدا تراجعا في عدد الإصدارت المدرجة بالسوق، وقد سجل عام 2007 أعلى نسبة تراجع مقارنة مع عام 2005، إلا أن الاتجاه العام لعدد إصدارات الصكوك المدرجة في السوق ظهر في تزايد خلال السنوات

[1]- عثمان حمد محمد خير، تجربة السودان في مجال اصدار الصكوك الحكومية،مرجع سابق، ص7.

[2]- نفس المرجع السابق، ص9.

الأخيرة 2008-2010، كما نلاحظ أن عدد إصدارات (شهامة) تمثل ما نسبته 79 ٪ من إجمالي عدد الصكوك الحكومية في سوق الخرطوم للأوراق المالية وباقي النسبة 21 ٪ تمثل عدد إصدارات صكوك الاستثمار المدرجة بالسوق.

كما تمول صكوك الاستثمار (صرح) قطاعات التنمية المختلفة بنسبة 32% الولايات، 40 % تنمية قومية، والانتاج الزراعي ب5.4% .

الجدول رقم (6-5): استغلال الموارد حسب القطاعات الاقتصادية خلال الفترة 2003-2007.

البيان	المبلغ مليون دينار	النسبة
الخدمات(صحة، مياه، تعليم)	659	٪29.5
البنيات الاساسية	756	٪33.8
تمويل قطاعات انتاجية	138	٪6.2
مدخلات انتاج(البنك الزراعي)	199	٪8.9
انفاق تشغيلي	492	٪22
المجموع	2237	٪100

المصدر: بن ثابت علي، فتني مايا، التجربة السودانية والاردنية في التمويل بالصكوك الاسلامية والدروس المستفادة "الجزائر نموذجا"، مداخلة ضمن الملتقى الدولي الثاني للصناعة المالية الاسلامية – آليات ترشيد الصناعة المالية الاسلامية ، يومي 8 و9ديسمبر 2013، المدرسة العليا للتجارة، الجزائر ، ص 17.

3/4- شهادة ادارة اصول مصفاة الخرطوم للبترول(شامة):[1]

يتم اصدار شامة على اساس صيغة الاجارة بغرض حشد الموارد من المستثمرين عن طريق عقد الوكالة شرعية لتوظيفها لشراء اصول المصفاة وتأجيرها لوزارة المالية اجارة تشغيلية لتحقيق عوائد مجزية للمستثمرين فيها. وتتمثل آلية عمل شامة في أن تقوم العلاقات التعاضدية بين الاطراف الاتية:

- المستثمرون.
- الشركة.
- الوزارة وهي البائع لأمصل والمستأجر له بإجارة تشغيلية.

ويمكن القول بصفة عامة أن الصكوك التي تم إصدارها في السودان قد ساهمت مجتمعة بصورة فعالة في مشاريع التنمية والبنى التحتية وفي إدارة السياسة النقدية وحدت لحد ما من نسبة التضخم وساهمت كذلك في استقرار سعر الصرف، إضافة الى تمويل جزء من الموازنة العامة للدولة.

[1]- بن ثابت علي، فتني مايا، التجربة السودانية والاردنية في التمويل بالصكوك الاسلامية، مرجع سابق، ص20.

ثانيا: تجربة السودان في تفعيل مؤسسة الزكاة .

فقد صدر قانون الزكاة عام 1984 والذي جعل جباية الزكاة إلزامية على المسلمين وفرض ضريبة تكافل اجتماعي على غير المسلمين، ونظرا لوجود ثغرات في هذا القانون، فقد تم تغييره و إنشاء بيت للزكاة عام 1986 وقانون جديد للزكاة فصلها عن الضرائب كما فصل ديوان الزكاة عن وزارة المالية، وتمت معالجة الثغرات بقانون ثالث عام 1990 والذي توسع في إخضاع الأموال للزكاة وإلزام السودانيين الذين يعملون خارج السودان بتوزيع كل زكاة في مناطقها مع إعطاء الحق لديون الزكاة بتنفيذ الأحكام بواسطة المحكمة وبلغت حصيلة الزكاة سنة 2000 حوالي 9,11 مليار جنيه.[1]

كما أخذ المشرع في السودان، واقع الناس بعين الاعتبار، فترك للمزكي 20% من زكاته لتوزيعها بنفسه على معارفه حسبما كان سائدا من قبل، وجاء القانون اتحاديا ليطبق على جميع الولايات، وطلب عدم نقل الزكاة إلا بما يفيض عن حاجة المنطقة التي تخرج الزكاة، كما ربط الزكاة بالمسجد، وساهم في حل مشكلة الفقر وذلك بتمليك الفقير وسائل الانتاج المختلفة وفق دراسة الجدوى الاقتصادية، مع تقديم الخدمات الطبية، واستخدام أفضل الطرق العلمية الحديثة في تقدير الزكاة وجبايتها، وعند صرفها وتوزيعها، واستخدام الإحصائيات العلمية الدقيقة، والتخطيط والتقويم والطرق المحاسبية.

ثالثا: تجربة السودان في القطاع الوقفي.

بدأت التجربة الحديثة عام 1986 بإعادة تنظيم إدارة الاوقاف باسم" هيئة الاوقاف الإسلامية لتعمل دون التقيد بالأطر البيروقراطية للوزارة. وقد أعطيت هذه الهيئة صلاحيات واسعة إدارية وتنفيذية بالنسبة للأوقاف التي لا تعرف وثائقها ولا شروط واقفيها، وكذلك الأوقاف الجديدة التي تعمل الهيئة على استدراج الأموال اللازمة لإقامتها من جمهور المتبرعين.

ولكن النهضة الوقفية الحقيقية في السودان بدأت بعد عام 1991 حيث أصدرت الحكومة قرارات تمنح هيئة الاوقاف مزايا عديدة شملت تخصيص قطع للأوقاف في جميع مشروعات الأراضي الاستثمارية التي تستصلحها الحكومة، سواء في ذلك المساحات الزراعية الجديدة،أم في مشروعات المواقع الإسكانية والتجارية التي تنشئها.

والجدير بالاهتمام بالنسبة للتجربة السودانية هو قيام الهيئة باستخدام نموذج تنظيمي مبتكر يعمل أساسا على اتجاهين: اتجاه أول نحو استدعاء واستدراج أوقاف جديدة تدخل ضمن قنوات معينة مرسومة مسبقا،

[1]– عبد الرحمن يسري أحمد، تقويم مسيرة الاقتصاد الإسلامي، طبعة تمهيدية، مقدم ضمن المؤتمر العالمي الثالث للاقتصاد الاسلامي، جامعة أم القرى، كلية الشريعة والدراسات الاسلامية، 1426هـ-2005م، ص 17.

واتجاه ثان نحو استثمار وتنمية الاموال الوقفية سواء في ذلك الموروث من الأجيال السابقة أو التي تمنحها الدولة لهيئة الاوقاف.[1]

اما فيما يتعلق بعائدات استثمار أموال الوقف في السودان نجد أنها بلغت 1,8مليون جنيه سوداني عام 1979 قبل اتجاه الحكومة السودانية إلى الاهتمام بتنمية وتطوير الوقف وترتب عليه ارتفاع هذه العائدات إلى 16,7 مليون جنيه سوداني عام 1996 ثم إلى 20,3 مليون جنيه سوداني عام 1997.

وتشير الإحصائيات الرسمية في السودان إلى أن عائدات استثمار الوقف كانت تمثل 2% فقط من الدخل القومي عام 1996 في بداية التطوير ثم ارتفعت إلى 4% من الدخل القومي السوداني عام 1997. ويعني ذلك انه إذا ما تم تطوير الأوقاف القديمة الموجودة في 26 مدينة سودانية فإنها يمكن أن تضيف قدرا كبيرا من الزيادة في الدخل القومي السوداني ويكون هناك مؤسسة مالية وقفية هامة قادرة على تمويل المشروعات التنموية في السودان.[2]

توضح هذه الأمثلة الدور المباشر للأوقاف في الحياة الاقتصادية والاجتماعية للمجتمعات الإسلامية، وإن كان دور الأوقاف في الماضي أكبر نسبيا مقارنة بالوقت الحاضر. فالمشاركة بالوقف من قبل أثرياء الأمة يعمل على تقليل الأعباء الملقاة على عاتق الحكومات، ويجعل الأفراد أكثر استعدادا للمشاركة الفعالة في تبني هموم المجتمع والتخفيف من الاتكالية الشائعة لدى الناس بالاعتماد على جهود الحكومة فقط، فإن كل ذلك يؤدي إلى تخفيف العبء الملقى على عاتق الحكومات، وبالتالي إلى التخفيف من العجز في الموازنة العامة والتقليل من المديونية الداخلية والخارجية لتلك الدول.

رابعا: الدروس المستفادة من النماذج المدروسة (التجربة الماليزية، الكويت، والسودان) :

يمكن للجزائر في هذا الإطار العمل بهذه التجارب، فالأولى وظفت الصكوك لصالح اقتصادها، فكانت مقومات نجاحها من خلال وجود شفافية كاملة في عمليات الطرح، و كان مناخ الاستثمار بها مستوفيا لمعايير التقويم التي تتيحها المؤسسات العالمية، وأيضا استوفى شروط الائتمان وثقة المكتتبين في أداء الاقتصاد الماليزي. مما اتاح لها استخدام السياسات المالية؛ الضريبية والإنفاق الحكومي منها من أجل رفع المستوى المعيشي للمواطنين وكذلك إرتفاع نسبة الإنفاق على التعليم والقطاع الصحي كنسبة من الناتج

[1]– منذر قحف، الأساليب الحديثة في إدارة الأوقاف، بحث مقدم الى مركز رافد، المكتبة الوقفية: بحوث ودراسات، ص 14، على الموقع الالكتروني:http://rafed.org/?p=870 ، تاريخ الإطلاع 2015/03/05.

[2]– حمدي عبد العظيم،النتائج المترتبة عن تهميش الوقف الاسلامي، بحث مقدم الى المؤتمر الثالث للأوقاف بالمملكة العربية السعودية: الوقف الاسلامي "اقتصاد، وادارة، وبناء حضارة"، الجامعة الاسلامية 1430هـ-2009م، ص276.

المحلي الإجمالي. وإتباع سياسة النمو المتوازن للقطاعات الإقتصادية والإهتمام بالقطاعات المولدة للقيمة المضافة المرتفعة ومن أهمها؛ قطاع الصناعة وقطاع الخدمات وكذلك تكنولوجيا المعلومات.

أما تجربة الكويت فقد صاغت نموذج تمويلي يعتمد على البدائل الشرعية لتمويل الموازنة العامة رغم انه لم يطبق على ارض الواقع. لكنها استفادت من طرح بعض الصكوك الاسلامية في مجالات عدة من ابرزها مجالات الطاقة التي مولتها الكويت باستخدام الصكوك، وعليه يمكن للجزائر الاستفادة منها كونها تملك قطاع متميز في الطاقة، بحيث أن هذه الصيغة من الأدوات التمويلية الإسلامية تتيح المشاركة الشعبية لدعم احتياجات ومتطلبات التنمية الاقتصادية، وذلك من خلال توجيه الأموال التي يتم تجميعها من حصيلة الاكتتاب في هذه الصكوك نحو الاستثمار مباشرة في القطاعات الاقتصادية العامة والخاصة.

اما بخصوص السودان فيمكن القول ان تجربتها مميزة جدا خصوصا في مجال تمويل مختلف القطاعات الحيوية والاجتماعية كالصحة والتعليم والمياه، والتي عودت الجزائر هذه القطاعات تمويلها بشكل آلي وتلقائي وآني منذ الاستقلال، لما لا يفتح المجال مستقبلا للتمويل بالصكوك الإسلامية، هذا من جانب ومن جانب آخر يمكن للصكوك إسلامية أن تكون أداة فعالة لإدارة السياسة النقدية و التحكم في التضخم الذي بلغ رقما قياسيا في السنوات الماضية، كما أن أدوات السياسة النقدية المستحدثة كالعرض العلني للقرض وغيرها من الأدوات لم تصل لحد الآن إلى الأهداف المسطرة والمرجوة منذ إنشائها خلال التسعينات من القرن الماضي، ليس هذا فحسب وإنما حتى استخدامها إلى إجمالي الأدوات التقليدية لم يرق إلى المستوى المطلوب وليس المستهدف .فبنك السودان المركزي حاليا يستخدم الصكوك الإسلامية فيما يعرف بعمليات السوق المفتوحة للتحكم في عرض النقود، كما أن صكوك شامة بصيغة الإجارة لتوظيفها لشراء أصول مصفاة الخرطوم وتأجيرها لوزارة المالية إجارة تشغيلية لتحقيق عوائد تعد نموذجا لتمويل مشاريع مماثلة في الجزائر وما أكثرها .خصوصا وان الصكوك الإسلامية من أهم أدوارها زيادة السيولة وخصوصا بالدول المصدرة للنفط .كما يمكن لهذه الصكوك أن تفعل وتنشط بورصة الجزائر الراكدة منذ سنوات، خاصة بتنامي الوعي الشرعي والفقهي لدى الجمهور خلال السنوات الأخيرة وتشوق الكثيرين للتعامل وفق نظام مالي ومصرفي تتوافق أعماله مع أحكام الشريعة الإسلامية.

المبحث الثالث: تمويل عجز الموازنة العامة في الجزائر بالاعتماد على البدائل الإسلامية.

تمهيد:

تعتبر الجباية البترولية الوسيلة الأهم في تمويل عجز الموازنة العامة في الجزائر، حيث أن هذه الأخيرة بقيت لسنوات أطول تحتل الصدارة، لمساهمتها بأكبر نسبة في الجزائر، مما جعل سياستها التنموية عرضة للتقلبات الحاصلة في الأسواق العالمية، وهذا ما حدث فعلا إثر أزمة 1986 ، التي كانت إثر التدهور المفاجئ لأسعار النفط الذي أدى إلى نتائج عكسية متمثلة في انخفاض معدلات التبادل ودخل الصادرات بحوالي النصف، كما وصل العجز الشامل للموازنة إلى رقم قياسي.

فعدم كفاية الموارد المحلية وعجزها في تغطية كامل الحاجيات الوطنية كانت من الأسباب الرئيسية التي أدت إلى الوسائل غير الضريبية لتمويل عجز الموازنة العامة، كالإصدار النقدي واللجوء إلى الاستدانة بنوعيها وإلى المؤسسات الدولية، تتفاوت أهميتها تبعا للدور الذي تلعبه في موازنة الدولة من جهة وفي الاقتصاد الوطني من جهة أخرى، وهذه الإجراءات ذات أهداف اقتصادية واجتماعية وتنموية.

فمشكلة العجز سيعرض مستقبل البلاد الاقتصادي لخطر كبير ، ويعيق كل مؤشرات التنمية فيها، ولعل أخطر ما يتعلق بهذا الجانب من المشكلة أن تمس مستقبل الأجيال القادمة، مما يستدعي معه إعادة النظر في السياسة المالية العامة، لتجاوز أزمة العجز المالي بالموازنة.

لهذا نحاول من خلال هذا المبحث التنويه الى مدى اهمية الاستعانة بالبدائل الاسلامية للتخفيف من اعباء الموازنة العامة ، وتمويل العجز بها بعيدا عن النفط كوسيلة للتمويل قابلة للزوال.

فمن المعلوم أن الوقف والزكاة قدما أدوارا مهمة في التنمية الاقتصادية والاجتماعية، اضافة الى أن تبني استعمال الصكوك الإسلامية تعتبر كأداة لتمويل التنمية الاقتصادية في الجزائر.

المطلب الأول: طبيعة العجز في الموازنة العامة للدولة في الجزائر.

عرف الاقتصاد الجزائري منذ الاستقلال تغيرات عديدة ساهمت بشكل كبير في تغيير المفاهيم والايديولوجيات و كذا الاستراتيجيات، وبالتالي تغيير القرارات والأنظمة. وعليه يمكن رد عوامل تطور السياسة المالية بالجزائر الى ثلاث محددات متداخلة ومتكاملة، وهي: المحدد الاقتصادي والمذهبي المتمثل في حتمية تغيير الهيكل الاقتصادي، المحدد الاجتماعي المتمثل في ضغط الطلب على الخدمات العمومية، والمحدد المالي المتمثل في اليسر المالي الناتج عن قطاع المحروقات.

أولا: تطور أداء السياسة المالية بالجزائر:

إن السير الحسن للسياسة المالية واستقرار معدلات الدين العمومي والعجز الموازني هو مرهون أولا بالإيرادات العامة وخاصة منها الجباية البترولية، وبالتالي فإن القدرة على تحمل السياسة المالية والعجز الموازني

تبقى بدورها مرهونة بتقلبات أسعار النفط في الأسواق العالمية، وهذا ما يضفي ميزة الضعف على السياسة المالية بالجزائر. ومن أجل توضيح أكثر لهذه الوضعية نستعين في تحليلنا بالأشكال البيانية .1،2،3،4،5[1]

من خلال الأشكال البيانية 1و2و3و4و5، يتضح أن أهم ميزة تتصف بها النتائج الموازنية بالجزائر هي تبعيتها الكلية لتقلبات أسعار النفط، حيث شهدت الفترة 1975-2000 عجزا موازنيا أساسيا قدر ب 3% من الناتج المحلي الخام كمتوسط سنوي لهذه الفترة، وهذا ما أعطى ديناميكية غير محتملة للدين العمومي الى غاية بداية التسعينات، أين لعبت التعديلات الموازنية دورا مهما في تحويل هذا العجز الأساسي الى فائض قدر ب 2,3% من الناتج المحلي الخام كمتوسط سنوي للفترة 1996-2000.

وعليه فإن معظم مؤشرات التبعية توحي بأن عدم استقرار الايرادات البترولية كان هو المصدر الأساسي للتقلبات الموازنية في الجزائر، والجدول رقم (1)[2]يوضح بعض هذه المؤشرات.

كما يتضح أيضا من خلال الأشكال البيانية 1و2و3و4و5، مدى تأثر عجز الموازنة الأساسي بالإيرادات البترولية، مما جعل التوازنات الموازنية بالجزائر تتغير دوريا مع أسعار النفط فمثلا، انخفاض أسعار النفط سنة 1986 أدى الى ارتفاع حجم الدين العمومي خاصة منه المديونية الخارجية بحيث انتقلت نسبة خدمة المديونية من الناتج المحلي الخام من 8,27% سنة 1986 الى 21,07% سنة 1991، مما كان له الأثر السلبي على ملاءة الدولة ومدى القدرة على الاستمرار في تحمل السياسة المالية والعجز الموازني آنذاك.

عودة الارتفاع التدريجي لأسعار النفط ابتداء من الثلاثي الأخير لسنة 1999 انقلب بشكل ايجابي على مدى القدرة على التحمل الموازني بالجزائر، ونلمس ذلك من خلال تحسن الرصيد الموازني الكلي الذي انتقل من عجز قدره -3,7% من الناتج المحلي الخام سنة 1998 الى فائض قدره 13,6% من هذا الناتج سنة 2006. كما أدى إنشاء صندوق ضبط الموارد ابتداء من سنة 2000 الى استغلال تلك الراحة المالية في خفض نسبة الدين العمومي الكلي من الناتج المحلي الخام من 98,9% سنة 1995 الى حدود 16% من هذا الناتج سنة 2006.

أيضا من خلال جدول رقم (2)[3] ،نرى اتجاها عاما نحو ارتفاع الرصيد الموازني الأساسي عن فوائد الدين العمومي ابتداء من سنة 2000، وهذا ما يوحي بوجود قدرة نسبية على تحمل الدين العمومي.

وبناء على التحليل السابق، يمكن تقسيم تطور السياسة المالية و أدائها الاقتصادي الى أربع فترات:

---

[1]– انظر الى الملحق رقم 2،ص 428.

[2]– انظر الى الملحق رقم:2، ص429.

[3]– انظر الى الملحق رقم:2، ص429.

1/ فترة ما بعد الاستقلال (1963-1969):[1]

لقد أدى رحيل المستوطنين الاوربيين من الجزائر غداة الاستقلال الى انخفاض مهم في النشاط الاقتصادي وهذا ما أدى بدوره الى انخفاض الايرادات الجبائية، مما دفع بالسلطات المالية آنذاك الى البحث عن موارد مالية إضافية لإثراء خزينة الدولة، وذلك بفرض إجراءات مالية جديدة تمثلت خاصة في الرفع من التعريفة الجمركية والاعتماد على الضريبة المفروضة على الرواتب والأجور، مع تغريم الرواتب المرتفعة، إذ بلغت نسبة هذه الضرائب حوالي 20% في المتوسط من ايرادات الدولة خلال الفترة 1963-1969، أما نسبة حاصل الجمارك خلال نفس الفترة فقد بلغت حوالي 8% في المتوسط من مجموع الايرادات. ولتعزيز خزينة الدولة دائما، قامت السلطات ايضا بفرض ضريبة إجمالية وحيدة على الانتاج مع رفع نسب الضرائب غير المباشرة على المواد الكمالية أين بلغت نسبة هذه الأخيرة حوالي 22,6% في المتوسط من إجمالي الايرادات. في حين انتقل مستوى الجباية البترولية من 11,9% سنة 1963 الى 27,9% سنة 1969.

بالنسبة للسياسة الانفاقية، فقد عرفت هذه المرحلة إرادة الدولة الجزائرية في القضاء على التبعية الاقتصادية للاقتصاد الفرنسي، ولكن لعدم توفر القدرة والقوة الاقتصادية لقطاع الدولة فإنه كان غير ممكن الشروع في بناء نظام مركزي قوي، ويمكن ملاحظة ذلك من خلال ثبات نسبة الانفاق العام من الناتج المحلي الخام عند حدود 20% الى 25%، بحيث توجه معظم هذا الانفاق الى نفقات التسيير بنسبة فاقت 80% من مجموع الانفاق العام، بينما عرفت نفقات التجهيز نسبا محتشمة تراوحت ما بين 15 و 25% من هذا المجموع. ويمكن إرجاع ذلك الى نمط التسيير المنتهج في هذه الفترة وهو التسيير الذاتي الذي تم تطبيقه في الميدان الفلاحي نظرا لسيطرة هذا القطاع على الاقتصاد الجزائري آنذاك، أين كانت مساهمته في الناتج القومي تمثل 16,4%. وكذلك ضعف القطاع الصناعي بعد رحيل الأطر الفرنسية وقلة الموارد المالية، حال دون التدخل الكبير للدولة في الاقتصاد مما أدى الى تحقيق معدلات نمو محتشمة بلغت -4,8% سنة 1966، أما نسبة البطالة فقد بلغت في نفس هذه السنة حوالي 32,9%.

2/ فترة التخطيط (1970-1990):

خلال هذه الفترة، نرى أن السياسة الضريبية بالجزائر اعتمدت بشكل كبير على الجباية البترولية التي انتقلت من 24,7% من مجموع الايرادات سنة 1970 الى حوالي 50% من هذا المجموع سنة 1985، مع تجاوزها لنسبة 60% سنوات 1974،1980،1981 نظرا لارتفاع أسعار النفط خلال هذه السنوات أين بلغت: 35,93$، 36,83$، 46,04$ على التوالي، بالمقابل عرفت الجباية العادية نوعا من الانخفاض، إذ

[1] - Abderrahim chibi, Mohamed Benbouziane and Mohamed chekouri, The Macroeconomic effects of fiscal policy shocks in Algeria :an enpirical study, Economic Research Forum : Working paper series N°536, August 2010,Algeria, p5-6.

انتقلت من 75,3% من مجموع الجباية الكلية سنة 1970 الى حوالي 50% من هذا المجموع سنة 1985، مع تحقيق أدنى مستوى لها سنة 1981 بنسبة 33,6%، وهذا ما أدى الى الاحتفاظ بنفس هيكل الجباية خارج قطاع المحروقات، مع الرفع النسبي لنسب الضرائب المطبقة خاصة على ضريبة الانتاج وتعديل سلم حساب قيمة الضريبة على الرواتب والأجور ، وأيضا تعديل الضريبة على الأرباح الصناعية والتجارية. غير أن انخفاض أسعار النفط في الأسواق العالمية سنة 1986 (من 27,56$ للبرميل سنة 1985 الى 14,4$ سنة 1986) أدى الى انخفاض ايرادات الجباية البترولية بحوالي 20% (من 50% سنة 1985 الى 30% سنة 1986)، وهذا ما كان له انعكاس مباشر على ايرادات الدولة الكلية، بحيث انخفضت هي الأخرى من 38% من إجمالي الناتج المحلي الخام خلال الفترة 1981-1985-1990 الى 28% من هذا الإجمالي خلال الفترة 1986-1990.

ولأنه لا يمكن تخفيض الانفاق العام الذي كان في معظمه مكونا من النفقات الرأسمالية، فقد تحول الرصيد الموازني من فائض بنسبة 3,5% من إجمالي الناتج المحلي الخام في الفترة 1981-1985، الى عجز يبلغ حوالي -2,7% من هذا الاجمالي في الفترة 1986-1990.

بالنسبة للسياسة الإنفاقية، نعلم بأن الجزائر قامت في هذه الفترة بتبني الخيار الاشتراكي كمنهج للتنمية الاقتصادية ركزت فيه على القطاع الصناعي بغرض إحداث تنمية شاملة، وهذا ما استدعى تدخلا قويا للدولة في الحياة الاقتصادية عبر عنه ارتفاع الانفاق العمومي خلال هذه الفترة، إذ انتقل هذا الأخير من 25,98% من الناتج المحلي الخام سنة 1967 الى حوالي 43% من هذا الناتج سنة 1986. وقد تطلب هذا النموذج للتنمية المبني على نظرية الصناعات المصنعة استثمارات ضخمة حققت معدلات نمو اقتصادي جد ايجابية إذ بلغت نسبة 9,21% سنة 1978، كما امتصت عددا لا بأس به من اليد العاملة إذ انخفضت نسبة البطالة الى حوالي 13,28% سنة 1983، وهذا ما دفع الدولة خلال هذه الفترة الى توجيه سياستها المالية نحو هذا المجال بالرفع من انفاقها الاستثماري، معتمدة في تمويل ذلك على الجباية البترولية التي مثلت أهم مصدر للتمويل آنذاك، بالمقابل عرفت مستويات التضخم نوعا من الارتفاع إذ بلغت نسبة 17,52% سنة 1978 و 14,65% سنة 1981.[1]

3/ الفترة الانتقالية (1991-1998):

لقد كان للأزمة البترولية لسنة 1986 الوقع الكبير في الاقتصاد الجزائري، حيث ظهرت بوادر الانهيار بعد انخفاض أسعار المحروقات، والتي أظهرت ضعف النظام الاقتصادي خاصة فيما يتعلق بالحصول على الموارد المالية الموجهة لتمويل الاقتصاد، كما كشفت عن هشاشة نظام التراكم في القطاع الصناعي العمومي، ومنذ

[1] –Ibid , p7

بداية التسعينات، شرعت الجزائر في تطبيق مجموعة من الاصلاحات الاقتصادية من أجل تغيير نمط تسيير الاقتصاد والتخفيف من تبعية السياسة المالية للإيرادات النفطية، بحيث تم تبني قانون الاصلاح الضريبي سنة 1992.

لقد عرفت الايرادات العمومية في بداية هذه الفترة نوعا من التحسن نتيجة ارتفاع أسعار النفط في الاسواق العالمية، حيث ارتفعت من 14,92$ للبرميل سنة 1988 الى 23,73$ سنة 1990 بسبب حرب الخليج العربي، وكذلك نتيجة خفض قيمة الدينار الجزائري سنة 1991. أما فيما يخص الجباية العادية لفترة ما بعد الاصلاح، نجد أنها عرفت نوعا من الانخفاض إذا ما قارناها على الأقل بفترة ما بعد الأزمة البترولية 1987-1990، بحيث انتقلت من 41,47% من مجموع الجباية الكلية سنة 1993 الى حوالي 29,93% من هذا المجموع سنة 2004، وهذا باستثناء سنة 1998 التي بلغت فيها هذه النسبة 47,54% وهذا راجع بالدرجة الاولى الى انخفاض أسعار النفط في هذه السنة (من 19,09$ للبرميل سنة 1997 الى 12,72$ سنة 1998) مما كان له الأثر البين على انخفاض حصيلة الجباية البترولية.

إلا أن هذه الوضعية لم تؤد الى ارتفاع نسب الانفاق العمومي، بل على العكس انخفضت نسبة الانفاق العام من الناتج الداخلي الخام من 34,42% سنة 1988 الى 24,6% من هذا الناتج سنة 1991، ويرجع هذا بالدرجة الأولى الى تخلي الدولة عن النهج الاشتراكي والانتقال الى اقتصاد السوق من خلال التخلي التدريجي عن التدخل في الاقتصاد خاصة فيما يتعلق بدعم الأسعار، غير أن سنتي 1992، 1993 عرفتا نوعا من الارتفاع في نسب الانفاق العام، بحيث ارتفعت الى حوالي 40% من الناتج الداخلي الخام في المتوسط. ويرجع هذا الارتفاع الى رفع الأجور والرواتب وكذلك نفقات الشبكة الاجتماعية ابتداء من فبراير 1992 بحيث انتقلت من 71 مليار دج سنة 1991 الى 114,9 مليار دج سنة 1993، ضف الى ذلك ارتفاع نفقات التطهير المالي للمؤسسات العمومية.

ونظرا للإصلاحات الجوهرية التي مست جميع قطاعات الاقتصاد الوطني على إثر توقيع اتفاقية ستاند باي وتطبيق مخطط التعديل الهيكلي بالجزائر، فقد عرفت السياسة الانفاقية انخفاضا ملحوظا بنسبة 6,1% من سنة 1993 الى سنة 1998.[1]

ورغم الاصلاحات المنتهجة آنذاك والتي اهتمت فقط بإعادة الهيكلة التنظيمية للمؤسسات العمومية المصحوبة بتطهير مالي لهذه الأخيرة غير أنها لم تمس علاقات التشغيل. وعليه تقهقرت الحالة العامة للنمو الاقتصادي وللتشغيل نتيجة غياب الاستثمارات الجديدة من قبل المؤسسات الاقتصادية العمومية وخاصة في ظل تطبيق السياسة العامة وأهداف برنامج التعديل الهيكلي المطبق سنة 1994، ومنه أصبحت هذه

[1] - Ibid , p7. Adapté

المؤسسات بصورة مزمنة غير منتجة وبذلك وصلت معدلات البطالة الى مستويات مرتفعة حيث بلغت نسبة 28% سنة 1998. أما عن النمو الاقتصادي فقد عرف في هذه الفترة معدلات سالبة (-1% سنة 1988، -1,2% سنة 1991، -0,9% سنة 1994)، ونفس الشيء يمكن قوله عن معدلات التضخم التي وصلت الى أعلى مستوياتها سنة 1992 إذ بلغت حوالي 31,66%. غير أن أهم ما ميز هذه المرحلة هو ارتفاع حجم الدين العمومي للدولة نتيجة ارتفاع حجم المديونية الخارجية وتبني الدولة لسياسة التطهير المالي للمؤسسات العاجزة، إذ بلغ نسبة 98,9% من الناتج المحلي الخام سنة 1995، مما يدل على ضعف تمويل الدولة الذاتي للاقتصاد آنذاك، وهذا ما أسفر عن اختلال في المالية العامة للدولة أضفى ميزة عدم القدرة على الاستمرار في تحمل العجز الموازني.

4/ فترة الانعاش الاقتصادي (1999-2007):[1]

إن عودة ارتفاع أسعار المحروقات ابتداء من الثلاثي الأخير لسنة 1999 أضفى نوعا من الراحة المالية على هذه الفترة تم استغلالها في بعث النشاط الاقتصادي من خلال سياسة مالية تنموية، عبر عنها ارتفاع حجم الانفاق العام ضمن ما سمي بمخطط دعم الانعاش الاقتصادي، بحيث ارتفعت نسبة الانفاق العمومي من الناتج المحلي الخام من 28,31% سنة 2000 الى حوالي 34,87% سنة 2003. فمبلغ 155 مليار دولار الذي تم اعتماده خارج ميزانية الدولة لتمويل هذا البرنامج يعبر بوضوح عن رغبة الدولة في انتهاج سياسة مالية تنموية ذات طابع كينزي تهدف الى تنشيط الطلب الكلي من خلال تحفيز المشاريع الاستثمارية العمومية الكبرى. وقد ساهمت السياسة المالية بشكل ملحوظ في تحسين بعض المؤشرات الاقتصادية الكلية ظاهريا، لعل من أهمها انخفاض حجم المديونية الخارجية الى حدود 4.88 مليار دولار سنة 2007، وارتفاع نسب النمو الاقتصادي الى مستويات مقبولة، إذ بلغت نسبة 6,8% سنة 2003. نفس الشيء عرفته مستويات التشغيل أين انخفضت البطالة في الجزائر الى أكثر من النصف خلال السنوات الستة الماضية، إذ سجلت الأرقام الرسمية لسنة 2007 نسبة 11,8%. أما عن معدلات التضخم فقد وصلت الى أدنى مستوياتها حيث بلغت 0,33% سنة 2000 و 1,64% سنة 2005.

ثانيا: واقع تطور النفقات العامة والإيرادات العامة في الجزائر في الفترة 2000/2010.

تميزت السياسة الانفاقية في الجزائر خلال الفترة 2000-2010 بنمو الانفاق العام وارتفاع معدلاته، وهو ما يمكن أن نطلق عليه بالسياسة الانفاقية التوسعية، ويرتبط نمو الانفاق العام وتصاعد معدلاته ارتباطا وثيقا بالتطورات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية التي شهدتها الجزائر خلال هذه الفترة، وبالتوسع الظاهر في

[1] - Ibid , p8.

الخدمات الاجتماعية والتعليمية والصحية...الخ، الى جانب التوسع في الانفاق الاستثماري لتمويل المشاريع الاقتصادية ذات المنفعة العامة (مشاريع وخطط التنمية).

الجدول رقم (6-6) : تطور بنود الموازنة العامة في الجزائر خلال الفترة 2000-2014.[1]

الوحدة: مليار دينار.

السنوات	الايرادات العامة	معدل الزيادة في الايرادات %	النفقات العامة	معدل الزيادة في النفقات %	رصيد الموازنة
2000	1124 ,9	18,34	1178,1	22,5	-53,2
2001	1389,7	23,53	1321,0	12,12	+68,7
2002	1576,7	13,45	1550,6	17,38	+26,1
2003	1525,5	-3,24	1690,2	25,53	-164,7
2004	1606,4	5,30	1891,8	11,92	-285,4
2005	1714,0	06,69	2052,0	08,46	-338,0
2006	1841 ,8	07,45	2453 ,0	19,54	-611,2
2007	1949,0	05 ,82	3108,5	26,72	-1159,5
2008	2902,3	48 ,91	4191,0	34,28	-1288,7
2009	3275,3	12,85	4246,3	01,31	-971,0
2010	3061,3	-06,53	4512,8	06,27	-1451,5
2011	3198,4	4,47	5853,6	31	-2655,2
2012	3469,080	8,46	7058,1	22,5	-3589,02
2013	3820,00	10,11	6092,1	13,7	-2272,1
2014	4218,18	10,42	6980,2	15,9	-2762,02

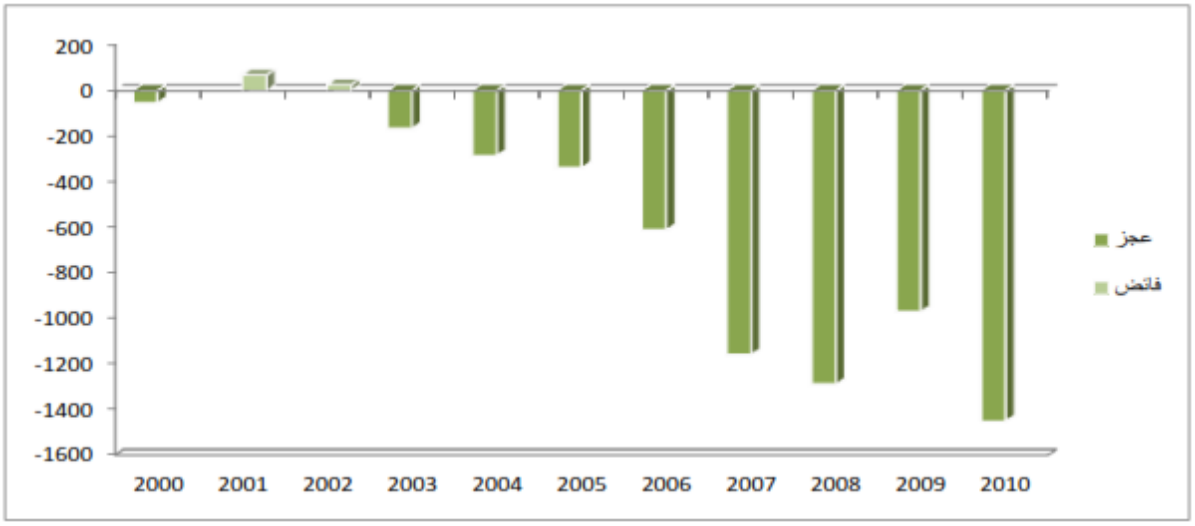
المصدر: مجموعة تقارير لبنك الجزائر عن الوضعية المالية للجزائر.

من خلال الجدول اعلاه نلاحظ أن الايرادات العامة قد عرفت زيادات مستمرة في قيمها خلال الفترة "2000-2014" باستثناء سنة 2003 التي شهدت نوعا من الانخفاض مقارنة بسنة 2002،وسنة 2010 التي عرفت هي الاخرى انخفاضا مقارنة بسنة 2009، وقد بلغ متوسط معدل الزيادة 12,05% خلال الفترة 2000-2010 ويعود السبب في ذلك أساسا الى ارتفاع حصيلة ايرادات المحروقات الناتج عن ارتفاع أسعار البترول خلال هذه الفترة. والامر نفسه بالنسبة للنفقات العامة حيث نلاحظ ارتفاع مستمر في حجم النفقات العامة خلال نفس الفترة، وقد بلغ متوسط معدل الزيادة خلال الفترة " 2001-2004" وهي الفترة التي شهدت برنامج دعم الانعاش الاقتصادي حوالي 11,78%، اما الفترة 2005-2009 وهي فترة البرنامج التكميلي فقد بلغ متوسط معدل الزيادة فيها حوالي 18,26% وهو دليل على استمرار الدولة

[1] * معدل الزيادة الخاص بالإيرادات والنفقات لسنة 2000 تم حسابه على أساس ايرادات 1999 وقدرت ب 950,5مليار دينار ونفقات سنة 1999 والتي قدرت ب 961,68 مليار دينار.

في سياستها التوسعية في الانفاق حيث تدعمت هذه الفترة ببرامج خاصة رصدت لصالح ولايات الهضاب العليا وولايات الجنوب، واستمرت زيادة الانفاق حيث بلغت نسبة الزيادة ما بين سنة 2009 و 2010 حوالي 16,65% وهذا راجع الى برنامج التنمية الخماسي "2010-2014" الذي رصد له 21.214 مليار دينار.

الشكل رقم (6-7): العجز والفائض في ميزانية الدولة في الجزائر خلال الفترة 2000-2010.



المصدر: من إعداد الباحثة بناء على الجدول السابق.

ما يمكن ملاحظته من الشكل أعلاه هو أن الموازنة العامة للدولة شهدت عجزا خلال الفترة 2000-2010، باستثناء سنتي 2001 و2002 أين حققت فائض ولكنه يظل بسيط مقارنة بالعجز المحقق في السنوات الاخرى، وقد عرف عجز الموازنة العامة ارتفاعا رهيبا خلال الفترة 2003-2010، حيث كان معدل نمو النفقات العامة أكبر بكثير من معدل نمو الايرادات العامة، وقد تقلص العجز سنة 2009 مقارنة بسنة 2008، لكنه عاود الارتفاع سنة 2010 ليصل الى أعلى قيمة خلال الفترة "2000-2010" بحوالي 1451.5 مليار دج، ويعود السبب الاساسي في تحقيق عجز في الموازنة الى الزيادة الكبيرة التي عرفتها النفقات العمومية جراء قيام الدولة ببرامج تنموية رصد لها مبالغ ضخمة في اطار سياسة الانعاش الاقتصادي.

1/ إعداد الموازنة بالرجوع الى السعر المرجعي.

طبقا للمادة 03 من قانون 21/90 المتعلق بالمحاسبة العمومية، فإن الموازنة العامة للدولة هي الوثيقة التي تقدر للسنة المدنية مجموع الايرادات والنفقات الخاصة بالتسيير والاستثمار ومنها نفقات التجهيز العمومي والنفقات بالرأسمال وترخص بها. وعليه يقع على عاتق السلطة التنفيذية وحدها مسؤولية التنفيذ ممثلة في

وزارة المالية ، حيث يتم صرف النفقات حسب الاعتماد المخصص لكل دائرة، وجباية الايرادات تقوم بها الجهات الحكومية المختلفة وصاحبة الاختصاص، بتحصيل ما ورد في قانون المالية (بنود الايرادات العامة).

ومما تقدم يمكن القول أن الموازنة العامة هي الوثيقة المالية ذات الأبعاد المتعددة، وصيغت في إطار قانوني متمثل في جملة من القواعد أو المبادئ تتقن صياغتها، وتنظم محتواها.

فالاقتصاد الجزائري اقتصاد نفطي، وهذا الأخير يعتبر أحد اهم المصادر الذي تعتمد عليه موارد الموازنة العامة وأساسها، وعليه فإن الحكومة الجزائرية تقوم بتحديد الموازنة السنوية على أساس أسعار النفط حيث تحدد سعر مرجعي للوحدة (كل برميل نفط) بالاستناد الى جملة من المعطيات الاقتصادية، وحتى السياسية التي تمس البلاد والعالم، ففي حالة تدني الأسعار في السوق الى ما دون السعر المرجعي تصبح الدول في انكماش اقتصادي أما في حالة ارتفاع الأسعار عن السعر المرجعي فإنه يصبح هناك فائض في الموازنة.

لذلك نلاحظ أنه خلال السنوات 2000- 2008 اعتمدت الحكومة سعرا مرجعيا يقدر ب 19 دولار للبرميل، وبعد ارتفاع أسعار النفط في السوق العالمية نهاية 2008 وبداية 2009 نصح الخبراء الماليين بضرورة رفع السعر المرجعي الى 37 دولار للبرميل، وهذا ما عملت به فعلا الدولة الجزائرية، فهذا السعر يتماشى والاوضاع المالية والاقتصادية العالمية حيث عرفت هذه الفترة ارتفاعا قياسيا في أسعار النفط.

وفي سنة 2010 قام وزير المالية الجزائرية بإعداد قانون المالية بناء على إبقاء السعر المرجعي 37 دولار للبرميل تحت ضغوط نواب المجلس الشعبي الوطني ، خاصة عند عرض قوانين المالية خوفا من بأن يكون العجز في الموازنة كبيرا، في حال إصرار الحكومة الى العودة على اعتماد 19 دولار كسعر مرجعي في إعداد قانون المالية.

أما خلال سنتي 2011-2012 فلم يتغير السعر المرجعي وتم اعتماد السعر 37 دولار للبرميل. في حين أعلن الخبراء الاقتصاديين والماليين بأنه سيتم دائما تسجيل عجز في الموازنة في حال اصرار الحكومة على الاعتماد على السعر المرجعي السابق، مما يستدعي وجوبا رفعه (السعر المرجعي) لتفادي الاختلالات، علما بأن السعر المرجعي الحقيقي الذي يتم اعتماده في بلدان أخرى هو 48 دولار للبرميل .

عند مقارنة السعر المرجعي الذي تستعمله الجزائر أثناء اعداد ميزانيتها مع الاسعار الحقيقية للنفط التي وصلت اليها السوق النفطية العالمية (التي ارتفعت من 24,3 دولار للبرميل الى أكثر من 100 دولار للبرميل سنة 2009) نلاحظ مدى الفارق بينهما، ما يعني هذا حتما وجود فوائض مالية كبيرة في الموازنة التي قد تصرف بطريقة غير عقلانية، لهذا لجأت الجزائر سنة 2000 الى انشاء صندوق ضبط الموارد الذي ينتمي الى الحسابات الخاصة للخزينة- أنشئ بموجب المادة 10 من القانون المالية التكميلي لموازنة 2000- هدفه الأساسي هو امتصاص فائض الايرادات النفطية من موازنة الدولة، وكذلك تسوية وسد عجز الموازنة

العامة. ويوضح لنا الجدول التالي موارد الصندوق خلال الفترة"2000-2011" واستخداماته المتعلقة بتمويل عجز الخزينة.

الجدول رقم (6-7): وضعية صندوق ضبط الموارد خلال الفترة "2000-2011".

السنوات	الموارد (مليار دج)	قيمة الاستخدامات المتعلقة بتمويل عجز الخزينة	النسبة%
2000	435,237	0	0
2001	356,001	0	0
2002	198,038	0	0
2003	476,092	0	0
2004	944,391	0	0
2005	2090,524	0	0
2006	3640,686	91,530	2,514
2007	4669,839	531,952	11,391
2008	5503,690	758,180	13,775
2009	4680,747	364,282	7,782
2010	4316,465	791,939	18,347
2011	4848,837	1761,455	36,327

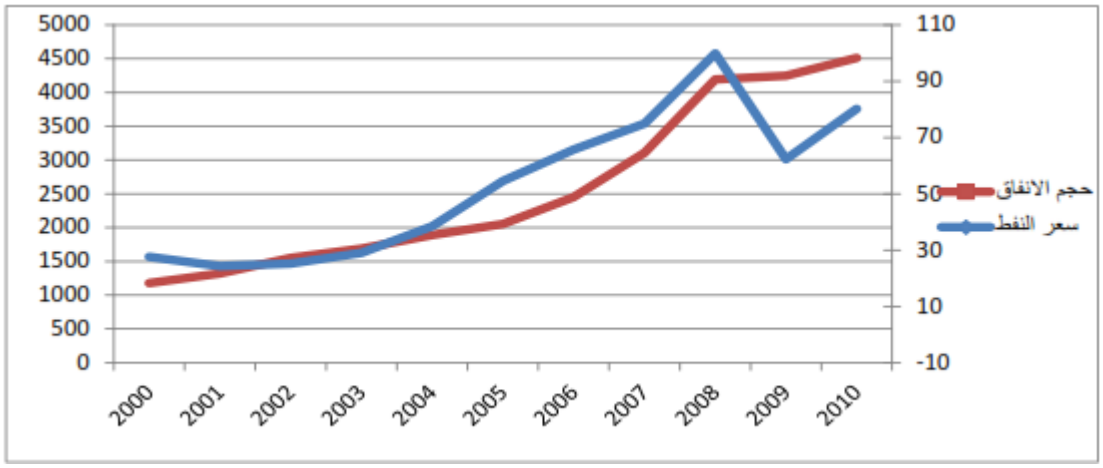
المصدر: بوفليح نبيل، دور صناديق الثروة السيادية في تمويل اقتصاديات الدول النفطية الواقع والآفاق مع الاشارة الى حالة الجزائر، أطروحة دكتوراه، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر3، 2011/2010، ص204.

من خلال الجدول أعلاه نلاحظ أن موارد الصندوق قد عرفت زيادة في قيمتها من سنة لأخرى باستثناء سنتي 2001 و2002 التي عرفت فيها نوعا من الانخفاض، والذي كان راجعا في الأساس الى انخفاض الجباية البترولية جراء انخفاض أسعار البترول الى ما دون 25 دولار للبرميل، كما نلاحظ أنه ابتداء من سنة 2006 أصبحت تستخدم موارد الصندوق في تغطية عجز الخزينة بناء على التعديلات التي أدخلت على أهدافه خلال هذه السنة حيث أدى التحسن في أسعار النفط الى تراجع مخاوف الحكومة بشأن انهياره على المدى المتوسط ما شجعها تقدم على استخدام موارده لتغطية عجز الخزينة الناتج عن التوسع في الانفاق الاستثماري، وقد ارتفعت نسبة تمويل العجز من الصندوق من 2.514 مليار دينار سنة 2006 الى 13.775 مليار دينار سنة 2008، لتتراجع قليلا سنة 2009 الى 7.782 مليار دينار، وكان القصد من تمويل جزء فقط من العجز بموارد الصندوق هو المحافظة على مستوى منخفض من التضخم.

2/ أسباب تزايد حجم الانفاق العام في الجزائر:

تجدر الاشارة الى ان حجم الانفاق العام بالجزائر مرتبط ارتباطا وثيقا بأسعار النفط التي سجلت هي الاخرى ارتفاعا كبيرا خلال الفترة 2000-2010.

الشكل رقم (6-8): علاقة أسعار النفط بحجم الانفاق العام بالجزائر.



المصدر: من إعداد الباحثة بناء على تقارير بنك الجزائر حول الوضعية المالية "2000-2010".

من خلال الشكل أعلاه تظهر لنا العلاقة الطردية ما بين اسعار النفط وحجم الانفاق، حيث كان التحسن في أسعار النفط السبب الأول في زيادة ايرادات الدولة ما سمح لها بالتوسع في الانفاق، وقد مثلت الجباية البترولية لوحدها ما يفوق 85,18% من حجم ايرادات الدولة خلال الفترة "2000-2010"، وقد سمح هذا الارتفاع في أسعار البترول بإنشاء صندوق ضبط الموارد الذي يعمل على امتصاص فائض ايرادات الجباية البترولية الذي يفوق تقديرات قانون المالية الذي يتم اعداده سنويا، وقد تم تأسيس هذا الصندوق من خلال قانون المالية التكميلي الذي صدر في 27 جوان 2000*. وكان مبرر إنشاء صندوق ضبط الموارد يكمن في رغبة الحكومة في استحداث آلية تعمل على ضبط الايرادات العامة للدولة وبالتالي الحفاظ على استقرار الموازنة العامة للدولة، مما يمكنها من تنفيذ مختلف السياسات والبرامج التنموية، بالإضافة الى التخفيف من حدة الصدمات التي يتعرض لها الاقتصاد.[1]

* نشير هنا الى أنه تم إجراء تعديلات على أهداف الصندوق بعدما كان يمول فقط عجز الموازنة الناتج عن انخفاض أسعار النفط تحت المستوى المحدد في قانون المالية، أصبح بموجب قانون المالية التكميلي لسنة 2006 يمول أي عجز في الخزينة دون تحديد أي سبب للعجز بشرط ألا يقل رصيده عن 740 مليار دينار، ومن ذالك الحين أصبحت تستخدم موارد الصندوق في تغطية عجز الموازنة الناتج عن التوسع في الانفاق الاستثماري من أجل حفز النمو الاقتصادي في إطار سياسة الإنعاش الاقتصادي التي تبنتها الدولة منذ سنة 2001.

[1]– بوفليح نبيل، دور صناديق الثروة السيادية في تمويل اقتصاديات الدول النفطية الواقع والآفاق مع الاشارة الى حالة الجزائر، مرجع سابق، ص200.

وإذا أردنا معرفة الأسباب التي كانت وراء الزيادة في الانفاق فلابد من معرفة هيكل الانفاق ما بين نفقات التسيير ونفقات التجهيز.

الجدول رقم (6-8): هيكل الانفاق العام في الجزائر خلال الفترة "2000-2014"

السنوات	إجمالي النفقات العامة	النفقات الجارية	معدل الزيادة	النسبة من إجمالي الانفاق%	النفقات الرأسمالية	النسبة من إجمالي الانفاق%	معدل الزيادة
2000	1178,1	838,9	/	71,2	339,2	28,8	/
2001	1321,0	798,6	-4,8	60,4	522,4	39,6	54,0
2002	1550,6	975,6	22,1	62,9	575,0	37,1	10,0
2003	1690,2	1122,1	15,0	66,3	568,1	33,7	-1,2
2004	1891,8	1251,1	11,4	66,1	640,7	33,9	12,7
2005	2052,0	1245,1	-0,4	60,6	806,9	39,4	25,9
2006	2453,0	1437,1	15,4	58,6	1015,1	41,4	25,8
2007	3108,5	1637,9	13,9	52,7	1434,6	47,3	41,3
2008	4191,0	2217,7	35,3	52,9	1973,3	47,1	37,5
2009	4246,3	2300,0	03,7	54,1	1946,3	45,9	-1,3
2010	4512,8	2683,8	16,6	59,4	1829,0	40,6	-6,0
2011	5853,6	3879,2	44,5	66,27	1974,4	33,72	7,9
2012	7058,1	4782,6	23,2	67,76	2275,5	32,23	15,2
2013	6092,1	4131,5	-13,6	67,81	1892,6	31,06	-16,8
2014	6980,2	4486,3	8,5	64,27	2493,9	35,72	31,7

المصدر: مجموعة تقارير لبنك الجزائر عن الوضعية المالية للجزائر.

يتضح من الجدول أعلاه أن النفقات الجارية مثلت النسبة الأكبر من الإنفاق طيلة الفترة "2000-2014" حيث قدر متوسط نسبتها خلال هذه الفترة ب 60,45%، ويعزى هذا الارتفاع الى مجموعة من العوامل أهمها ارتفاع أعباء الأجور والتحويلات الاجتماعية، بالإضافة الى عمليات سداد الدين العمومي، وفي المقابل سجلت النفقات الرأسمالية ما نسبته 39,55% من إجمالي الانفاق، وهي الأخرى عرفت نموا هاما من سنة الى أخرى ، إذ ارتفعت نسبتها من 28,8% من حجم الانفاق الاجمالي سنة 2000 الى 41,42% عام 2006 لتتجاوز هذه النسبة 45,84% سنة 2009 وهو تطور ناتج عن تنفيذ الحكومة لسياسة اقتصادية جديدة منذ سنة 2001 تعتمد على التوسع في الانفاق الحكومي الاستثماري من أجل رفع معدل النمو الاقتصادي.

وما نلاحظه من الجدول أعلاه أنه هناك تحول واضح لصالح النفقات الرأسمالية ابتداء من سنة 2005 الى غاية 2008 وهي تقريبا فترة البرنامج التكميلي للإنعاش الاقتصادي، حيث أنه وبالرغم من بقاء النفقات الجارية تفوق النفقات الرأسمالية، إلا أن معدلات نمو النفقات الرأسمالية كانت تفوق معدلات نمو النفقات

الجارية حيث قدر متوسط معدل نمو النفقات الجارية خلال هذه الفترة 16% في حين بلغ متوسط معدل نمو النفقات الرأسمالية 32,6%، وهذا بفضل المبلغ المرصود للبرنامج التكميلي لدعم النمو" 2005-2009" والذي قدر بحوالي 150 مليار دولار.

المطلب الثاني: دور الوقف وصندوق الزكاة الجزائري في تمويل عجز الموازنة العامة.

ما من شك أن لتاريخ الحضارة الاسلامية رصيد هائل من القيم والمفاهيم الاخلاقية والفكرية. ولاشك أن الاستغلال الأمثل لهذا المخزون من شأنه المساهمة بصفة فاعلة في نهضة الأمة من جديد، وإعادة بناء صرحها وتعزيز قدرتها حاضرا ومستقبلا. والضرورة تقضي باستخدام هذا المخزون لتسخير الطاقات والخبرات المعتبرة التي يتوفر عليها العالم الاسلامي لتتناسق ولغة العصر، وتوافق مفروضات الواقع الاجتماعي والاقتصادي ومتطلباته.

وإذا كان الاسلام قد قدم نماذج، ولا يزال، في ضبط مختلف أوجه حياة الأفراد والجماعات وتسييرها، معتنيا بصفة أساسية بالتنمية الفعلية للفرد والموارد، صاقلا لطرق التفكير وأنماطه، فقد أوجد الاسلام لذلك العديد من المؤسسات الخيرية والاجتماعية والتربوية، ومن تلك المؤسسات الوقف والزكاة، بل هما أهمها وأكثرها تفردا في تاريخ المجتمعات الاسلامية.

أولا: الأملاك الوقفية في الجزائر:

إذا كان الوقف نظاما عرفته المجتمعات الانسانية قديمها وحديثها وطورته لدرجة أثبتت مكانته الناجعة كوسيلة للتنمية الاجتماعية، فقد ظل الوقف منذ ظهور الاسلام سمة من سمات الأمة الاسلامية ومظهرا من مظاهر حضارتها، فاهتمت به الدول من حيث تعظيم موارده والمحافظة عليه من الاندثار والزوال.

1/نبذة تاريخية عن الاوقاف في الجزائر:

عرفت الاوقاف في الجزائر كمؤسسة اجتماعية دينية عريقة في الفترة الاسلامية التي سبقت مجيء الاتراك الى الحكم واستمرت في الانتشار والتوسع طيلة الفترة العثمانية، واكتسبت اهمية كبيرة خاصة في اواخر العهد العثماني وبداية الاحتلال الفرنسي واستحوذت على نسبة كبيرة من الممتلكات داخل المدن وخارجها مشكلة بذلك نظاما قائما بذاته.

ثم كثرت الاوقاف وانتشرت خاصة في أواخر القرن الثامن عشر الميلادي حتى اصبحت تستحوذ على مساحات واسعة من الممتلكات داخل المدن وخارجها حيث قدر بعض المؤرخين نسبتها بثلثي الأملاك الحضرية والريفية، ومن ثم أخضعت الأوقاف الى تنظيمات خاصة محكمة بهدف ضبط مواردها، وإخضاع

ريعها للتسجيل في دفاتر خاصة، والملاحظ أن تلك التنظيمات قد اتخذت شكل إدارة محلية مميزة، وجهاز إداري مستقل محدد الصلاحيات يتميز بمهارة المشرفين عليه.[1]

ولعل ما عرفته الأوقاف من تطور وتوسع في الفترة العثمانية كفيل بأن يجعل المرء يطلق على تلك المرحلة من تاريخ الوقف في الجزائر مرحلة الازدهار الوقفي، إذ بلغت الممتلكات الوقفية أوج عظمتها، وشكلت نظاما وافر الإسهام في تلبية حاجات المجتمع. غير ان هذا الكم الهائل من الممتلكات سرعان ما امتدت اليه يد المحتل وعملت على تطويقه وإنهائه.

إن سياسة الاستعمار الفرنسي الرامية الى هدم ما بنته مؤسسة الوقف كانت لها دوافعها ومسوغاتها إذ وجدت في نظام الوقف إحدى العراقيل الحائلة دون سياسات التوسع الاستيطاني التي كانت تسعى الى التمكين لها، وتنافس المبادئ الاقتصادية التي تروج لها، حيث إن الوقف في حد ذاته جهاز إداري ومؤسسة اقتصادية فعالة تحول دون المساس بالمقومات الاقتصادية والعلاقات الاجتماعية للجزائريين.

ولذا فقد عملت الغدارة الفرنسية جاهدة على إصدار العديد من القرارات والمراسيم التي تنص جميعها على رفع الحصانة عن الأملاك الوقفية وذلك بهدف إدخال هذه الاملاك في نطاق التعامل التجاري، والتبادل العقاري كي يسهل على المستوطنين امتلاكها والتحكم فيها.

وعند بزوغ فجر السيادة الوطنية، ونتيجة للفراغ القانوني الذي واجهته الدولة الجزائرية آنذاك، صدر أمر في ديسمبر 1962 يمدد سريان القوانين الفرنسية في الجزائر ما عدا تلك التي تمس بالسيادة الوطنية، وعندئذ لم تهتم الدولة برعاية الأوقاف المتبقية وصيانتها وحمايتها، بل استمر العمل بالقانون الفرنسي في تسيير الأملاك الوقفية، فلم تكتسب الأوقاف الشرعية الادارية اللازمة للقيام بدورها الحضاري والتنموي على الساحة الاقتصادية والاجتماعية، بل أن القوانين المتعلقة بالأملاك الوقفية آنذاك حصرت دور الأوقاف في ميادين محدودة، ومجالات ضيقة، مثل رعاية دور العبادة والكتاتيب وما الى ذلك.

إن الإهمال الذي تعرضت له الأملاك الموقوفة في الجانب التشريعي قبل الاستقلال وبعده كان له أثر سلبي بالغ على استمرارية هذه الممتلكات، فتعرض معظمها للاندثار خاصة العقارات بسبب تقادمها وعدم صيانتها، وضاعت معظم الوثائق والعقود الخاصة بالأملاك الوقفية، وتوقفت عملية الحبس.

ولم تكن الانطلاقة الفعلية في حماية الممتلكات الوقفية وإصلاح حالها إلا بصدور دستور 1989 الذي نص في المادة 49 منه على أن " الأملاك الوقفية وأملاك الجمعيات الخيرية معترف بها، ويحمي القانون تخصيصها" فأصبحت الأملاك الوقفية بدءا من ذلك الوقت تتمتع بالحماية القانونية الدستورية.

[1] – صالح الخرفي، الجزائر والأصالة النورية، الشركة الوطنية للنشر والتوزيع، الجزائر، بدون تاريخ، ص 171.

2/الهيكل الاداري والتنظيمي لتسيير الأوقاف في الجزائر:

يتم تسيير الأوقاف العامة من خلال مديرية الأوقاف التي أنشئت بموجب المرسوم الصادر في مايو 1986 والمتضمن هيكلة الوزارة تحت مسمى " مديرية الشعائر الدينية والأملاك الوقفية". وعند صدور دستور 1989 الذي نص كما أسلفنا على حماية الأملاك الوقفية، عدل اسم المديرية بمرسوم تنفيذي صدر في 1989 لتصبح " مديرية الأوقاف والشعائر الدينية".[1]

وتجدر الاشارة الى أن مهام هذه المديرية انحصرت في مهام المديرية الفرعية للأوقاف التي كانت تتولى مهمة التسيير الاداري والمالي للأوقاف في 48 ولاية من خلال موظفين معينين لتسيير الاوقاف على مستوى نظارات الشؤون الدينية (المديريات الولائية للشؤون الدينية).

وازدادت نشاطات الأوقاف بعد صدور قانون أبريل 1992 من خلال ملف استرجاع الأملاك الوقفية والأراضي المؤممة في إطار الثورة الزراعية. والمنشور الوزاري المشترك الصادر في يناير 1992 عن وزارتي الشؤون الدينية والفلاحة الذي حدد كيفية تطبيق مواد القانون المذكور المتعلقة باسترجاع الأوقاف المؤممة.

ثم استقلت الأوقاف بمديرية قائمة بذاتها هي " مديرية الأوقاف"، وذلك بموجب المرسوم التنفيذي الصادر في ديسمبر 1994، والذي يتضمن تنظيم الغدارة المركزية لوزارة الشؤون الدينية لتضم مديريتين فرعيتين هما:

- المديرية الفرعية للدراسات التقنية والمنازعات.
- المديرية الفرعية لاستثمار الاملاك الوقفية.

وأصبحت تبعا لذلك وزارة الشؤون الدينية هي الجهة المسيرة المباشرة للوقف العام (الخيري) بوصفها الوصي القانوني على الأوقاف العامة. بينما الوقف الخاص (الذري) يسير مباشرة من قبل المستفيدين من ريعه، ولا دخل للوزارة فيه سوى متابعته حتى لا يزول، أو دخولها كطرف لتسوية النزاع بين المختصمين حوله، مع ان الوقف الذري بطبعه خيري في المال.

إن النهوض بالوقف في الجزائر كي يؤدي الغرض الذي انشئ من اجله أمر حظي بقدر كبير من اهتمام المشرع الجزائري، حيث أعطى دستور 1989 كما ذكرنا الحماية الدستورية للوقف، وأكدها دستور 1996 المعدل. وتلا ذلك صدور سلسلة من القوانين الداعمة لمكانة الوقف، مثل قانون التوجه العقاري الذي يؤكد استقلالية الملكية الوقفية بتصنيفها ضمن الأصناف القانونية، الى جانب الملكيتين الخاصة والعامة. وعهدت قوانين الوقف بتسيير الأوقاف وإدارتها وحمايتها الى وزارة الشؤون الدينية.

---

[1]–محمود أحمد مهدي، نظام الوقف في التطبيق المعاصر" نماذج مختارة من تجارب الدول والمجتمعات الاسلامية"، ندوة نظمها المعهد الاسلامي للبحوث والتدريب التابع للبنك الاسلامي للتنمية ، جدة،1423هـ، ص 35.

3/الدور الاقتصادي للأوقاف في الجزائر وطرق استثمارها:

إن الدور الاقتصادي الذي تلعبه الأوقاف حاليا لا يتعدى ذلك الدور التقليدي الذي عرفت به في الغالب وهو تمويل بعض المساجد والمدارس القرآنية، أو الانتفاع بريعها بصفة مباشرة من طرف الجهة الموقوف عليها في حالة الأوقاف الخاصة. أما الأوقاف العامة فريعها يصب في حساب خاص بها لدى الخزينة المركزية ولا يستخدم منه إلا ما هو ضروري لتسديد نفقات العمليات المتصلة بالبحث عن الأوقاف المفقودة واسترجاعها، مثل نفقات الدراسات والقضايا المرفوعة للمحاكم، أو ما يستخدم لترميم بعض الأبنية القديمة.

ومن ثم هنالك حاجة الى توجه مستقبلي يجعل الأوقاف تتبوأ مكانها المرموق المؤثر اقتصاديا واجتماعيا. وتنحصر الاستثمارات الجديدة للأوقاف حاليا في ما يتم إنشاؤه من متاجر ملحقة بالمساجد، والمدارس القرآنية والمراكز الثقافية الإسلامية. أما استغلال الأوقاف القائمة فيتم عن طريق الإيجار بالتراضي بالنسبة للمساكن، وعن طريق المزاد العلني بالنسبة لاستغلال المتاجر والأراضي الفلاحية والبساتين المشجرة والأراضي الخالية، وتودع إيراداتها في حساب مركزي مجمد إذ لم تحدد لها مجالات صرف بعد.

إن الأوقاف بشكلها التقليدي، الثابت والمنقول، لا يمكن أن تضطلع بدور بارز في العملية التنموية لأنها لا تلبي شروط النماء الاقتصادي. والأوقاف في الجزائر بشكلها التقليدي تنقسم الى: أوقاف ثابتة كالمباني والأراضي الزراعية، وأوقاف منقولة كوقف المصاحف والكتب وغيرها.

والأوقاف كما هو معتاد باقية على هذه الصفة وتخضع الى شرط الواقف من حيث صرف المنفعة سواء أكان الى الذرية في حال الوقف الذري، أو الى جهة البر في حال الوقف الخيري، أو اليهما معا إن كان الوقف مشتركا. ولا توجد إمكانية لاقتطاع جزء من عائد الأعيان الموقوفة بغرض إعادة استثماره منعا للإخلال بشروط الواقفين.

4– إدارة الأوقاف وتنوع الوعاء الاقتصادي للأوقاف في الجزائر

ذكرنا بأن إدارة الأوقاف في الجزائر تكتسي طابعا مركزيا، بما جعل تفعيل البحث عن الأملاك الوقفية واسترجاعها رغم كل ما بذل من جهود تعرف تباطؤًا على كل المستويات، وهذا بالنظر إلى شساعة الأرض الجزائرية، وتخلف الأدوات الاتصالية وبطئها، مما عقّد من عملية إدارة الوقف الجزائري، علما أن الوقف في الجزائر متعدّد الأنواع، حيث يقدر عدد الأملاك الوقفية بـ9196 ملك وقفي تمثل مختلف القطاعات الاقتصادية من الإسكان إلى الخدمات، تساهم في تمويل وتنشيط الاقتصاد خاصة فيما يخص تخفيف العبء عن الموازنة العامة للدولة، من أهمها 1342 محل تجاري 754 أراضي بيضاء و 654 قطعة

أراضي فلاحية، و556 مرش وحمام، وأملاك أخرى مخصصة لعدة أنشطة ثانوية (مخازن، مكاتب، بساتين، وأشجار النخيل).[1]

كما حصرت وزارة الشؤون الدينية والأوقاف حصيلة الأملاك الوقفية في الجزائر خلال سنة 2014 في 9967 ملك وقفي، موزعة على سكنات إلزامية تقدر بـ 4020 ملك وقفي وسكنات عادية ب 2266 ومحلات تجارية تقدر ب 1388 ملك و760 أراضي بيضاء، 656 أراضي فلاحية، 571 مرشات وحمامات،118 بساتين، و37 مكتبا، من الأملاك الوقفية ولم تعط أهمية لحضارات، نوادي ومستودعات ومخازن، التي تقدر عددها ب 10 ملك وقفي.

ويفصل الجدول التالي الأملاك الوقفية وعددها ونسبتها المئوية من العدد الإجمالي الى غاية 2013/12/31 كالآتي :

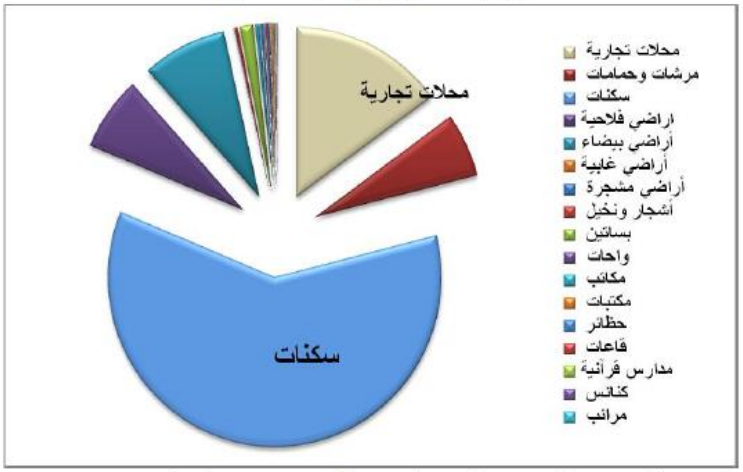
الجدول رقم(6-9): الأملاك الوقفية في الجزائر ونسبتها

الأملاك الوقفية	بيانها	نسبتها
السكنات	5537	60,20
المكتبات	03	0,03
المحلات التجارية	1376	14,96
اراضي فلاحية	655	7,12
المرشات (حمامات الوضوء)	560	6,09
مدارس قرآنية	08	0,09
اراضي بيضاء	754	8,20
المستودعات ومخازن	25	0,27
النوادي	03	0,03
البساتين	118	1,28
أشجار ونخيل	28	0,30
أراضي مشجرة	4	0.04
اراضي غابية	1	0,01
واحات	1	0.01
مكاتب	37	0.40
حظائر	22	0,40
قاعات	3	0,03
كنائس	27	0,29
مرائب	8	0,09
شاحنات	1	0,01
اضرحة	2	0,03

[1]- الإحصاء من طرف وزارة الشؤون الدينية والأوقاف إلى غاية 2013/12/31.

حضانات	10	0.11
وكالات	5	0.05
ملحقات	5	0.05
حشيش مقبرة	1	0.01
ينبوع مائي	1	0,01
بيعة	1	0.01
المجموع	9196	100

شكل رقم (1):تمثيل بياني لنسب الأملاك الوقفية



المصدر: الإحصاء من طرف وزارة الشؤون الدينية و الأوقاف إلى غاية 31/ 12/ 2013.

هذا التنوع في الوعاء الاقتصادي للأوقاف تجعل عملية تسييرها من حيث من يقوم بها تعتبر صعبة نوعا ما بالنظر إلى الطابع المركزي للأوقاف في الجزائر، واقتصار الإدارة اللامركزية على مكتب الأوقاف الذي ينتمي إلى مصلحة الإرشاد والشعائر الدينية والأوقاف.

5/ الاستثمار الوقفي في الجزائر.

بموجب قانون رقم 07/01 المؤرخ في 22 ماي 2001 فتح المجال لتنمية واستثمار الأملاك الوقفية سواء بتمويل ذاتي من حساب الأوقاف، أو بتمويل وطني عن طريق تحويل الأموال المجمعة إلى استثمارات منتجة باستعمال مختلف أساليب التوظيف الحديثة، وقد عملت الوزارة على بعث مشاريع وقفية نذكر منها:[1]

[1]- برتيمة عبد الوهاب،عبدلي حمزة، تجربة الجزائرفي التمويل غير الربحي: الزكاة والأوقاف، بحث مقدم الى المؤتمر الدولي حول منتجات وتطبيقات الابتكار والهندسة المالية بين الصناعة المالية التقليدية والصناعة المالية الاسلامية، يومي 5و6 ماي 2014، جامعة فرحات عباس سطيف، ص 10-14. بتصرف.

أ- مشروع بناء مركز تجاري وثقافي بوهران: وهو مشروع استثماري يتمثل في انجاز مركز تجاري وحظيرة سيارات ومركز ثقافي إسلامي ومرشات على أرض وقفية لوزارة الشؤون الدينية والأوقاف ، تقدر مساحته 738م^2 ، ويتم تمويله من طرف شركة استثمارية.

ب-مشروع بناء 42 محلاً تجارياً بولاية تيارت: تم تمويله من صندوق الأوقاف وهو لصالح فئة الشباب.

ج- مشاريع استثمارية بسيدي يحي ولاية الجزائر: تتمثل في انجاز مراكز تجارية وإدارية على أرض وقفية ممولة كلها من طرف مستثمرين خواص بصيغة الامتياز مقابل مبالغ مالية، و يعتبر هذا الاستثمار أكبر مشروع وقفي عصري حيث أن جزء من ريعه يخصص لمسجد الجزائر ، وسيبنى على ارض مساحتها 15000م^2 وتصل تكلفة هذا المشروع لـ4.800.000.000دج.

د- مشروع استثماري بحي الكرام (مكايسي) الجزائر: يعتبر نموذجاً للاستثمار الوقفي، لما تميز من مرافق اجتماعية وخدمات تتمثل في: مسجد، 132 مسكناً، 110 محلاً تجارياً، 45 مكتب، مركز تجاري وموقف للسيارات، عيادة متعددة الخدمات، فندق، بنك، دار الأيتام، زيادة على المساحات الخضراء، بدأ انجاز هذا المشروع سنة 2001، واشغاله وصلت إلى 70% من الانجاز، ويمتد على مساحة 3 هكتارات.

هـ- مشروع شركة ترانس وقف: وهي شركة ذات أسهم رأسمالها 33.940.000دج، أنشأت سنة 2007بموجب اتفاقية مبرمة بين وزارة الشؤون الدينية والأوقاف وبنك البركة، موضوعها نقل الأشخاص عن طريق سيارات الأجرة التي انطلقت في الاستغلال آنذاك بـ30 سيارة سمح بتشغيل 38 مواطنا من بينهم 7 عمال إدارة ومدير عام ، هدف الوزارة الوصية من اتفاقية الشراكة هو تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية من خلال الأوجه التي حددت في صرف أرباح الشركة بصفتها مؤسسة تجارية تعمل على ترقية الاستثمار في الأموال الوقفية، والذي سيؤدي إلى المساهمة في دعم موازنة الدولة وبالتالي تحقيق التنمية الاقتصادية الوطنية، بخلق مناصب عمل جديدة والقضاء على البطالة ولو جزئيا، والتفكير في توسيع نشاط الشركة عن طريق الأرباح المحصلة بدوره مساهمة فعالة في تنمية الاقتصاد.

و- المجمعات الوقفية: تمت برمجة 6 مركبات وقفية بكل من ولاية: سطيف، البليدة،عنابة، معسكر،ورقلة وبشار، وذلك للمساهمة في تفعيل المجتمع المدني وبعث النشاطات الخيرية والمساهمة في تنمية الأوقاف وإحياء سنة الوقف. استجابة لهذه الطلبات ولاية بشار، ورقلة وعنابة، حيث خصصت قطعة أرضية لهذه المشاريع وستنطلق الدراسات المعمارية المختلفة خلال سنة 2014.

6/ مستقبل الإدارة الوقفية في الجزائر:

الحديث عن مستقبل الإدارة الوقفية في الجزائر نابع من التطورات التي تعرفها وضعية الأوقاف في هذه الدولة المسلمة، وبالتالي يجب أن نذكر عددا من العناصر تعتبر مرتكزات أساسية للتفكير في مستقبل إدارة الأوقاف في الجزائر ومنها:[1]

- **تطور الاكتشافات العقارية الوقفية**، فالإحصاءات تتحدث عن أكثر من 4621 عقار وقفي تم استرجاعها وتوثيقها من طرف إدارة الأوقاف الجزائرية.
- **منازعات عقارية وقفية** كثيرة أمام العدالة 600 قضية تم الفصل فيها لصالح الأوقاف و400 قضية تنتظر الحل.
- **تسيير أوقاف متنوعة** تتوزع على 48 ولاية في بلد مساحته 2.3 مليون كيلومتر، يتولى متابعتها 26 وكيل أوقاف.
- **استثمارات وقفية جديدة** يتم تجسيدها وفق استراتيجية طويلة الأمد تحتاج إلى طاقم إداري متخصص وعلى درجة عالية من الخبرة في مجال متابعة ومراقبة وتسيير هذه المشاريع. (من هذه المشاريع: مشروع الجامع الأعظم للجمهورية الجزائرية، مشروع المركب الوقفي المتعدد الخدمات بولاية بجاية، مشروع المركب الوقفي المتعدد الخدمات بمدينة بوفاريك، مشروع الأربعين محلا للحرف التقليدية بولاية تيارت، مشروع المؤسسة الوقفية للنقل...إلخ)

لذا فإننا نرى أن الحديث عن **ديوان وطني للأوقاف** في الجزائر أصبح أكثر من ضرورة، وهذا نظرا لما يوفره هذا الديوان من إمكانات مادية وبشرية، وأيضا استقلالية في الإدارة والتسيير، فهذا الديوان إن وجد (يوجد مشروع مقترح للنقاش أودع لدى الأمانة العامة للحكومة) سيمكن إدارة الأوقاف من تجسيد العديد من الأهداف والتطورات نذكر منها:

- **اعتماد طاقم إداري متخصص**، وهذا لضمان الجدية والفعالية في إدارة الأوقاف الجزائرية التي ظلت لأمد بعيد تسير بطريقة أقل ما يقال عنها أنها غير فعالة، بل عطلت ترقية الأوقاف بما يتوافق والمعايير العلمية الحديثة في مجال الإدارة.
- **اكتشاف واسترجاع وتوثيق عقارات وقفية** ضاعت منذ العهد الاستعماري، وذلك من خلال مديرية البحث وحصر الأملاك الوقفية التي ستعزز بخبراء في مجال المسح والحفظ والتوثيق العقاري،

[1]- فارس مسدور، كمال منصوري، التجربة الجزائرية في إدارة الأوقاف: التاريخ والحاضر والمستقبل، مقال مقدم للنشر في مجلة الأوقاف، ص 24-25.

- **استقطاب أوقاف جديدة** من خلال استراتيجية إعلامية تعتمدها مديرية الإعلام والتسويق الوقفي تحث المحسنين على الوقف، وتعيد بعث ثقافة الوقف في الجزائر،
- **ترقية الاستثمارات الوقفية** بالاعتماد على مكتب خبرة ملحق بالديوان يعمل بالتنسيق مع مديرية الاستثمار الوقفي،
- **ترقية الصناديق الوقفية**، وذلك بالاعتماد على فكرة التخصص ونشر الأدوات المالية الوقفية وتطويرها لتصبح أداة تمويلية أساسية للمشاريع الاستثمارية الوقفية،
- **تعزيز المنظومة القانونية الوقفية** بما يوفر حماية أكبر للأملاك الوقفية، وهذا من خلال مديرية التنظيم والمنازعات، التي تدير قضايا النزاع الوقفي أمام الجهات القضائية، وأيضا تطرح قوانين وتنظيمات تحافظ على الأملاك الوقفية.
- **تطوير التعاون الدولي في مجال الأوقاف**، وهذا من خلال النشاطات التي تمارسها مديرية التعاون والعلاقات مع الخارج، والتي تبحث دائما عن سبل التعاون مع الهيئات العالمية المعتمة بالأوقاف (كالأمانة العامة للأوقاف بالكويت، الهيئة العالمية للأوقاف بالبنك الإسلامي للتنمية...إلخ).

وبالنظر الى التعقيد المتزايد الذي تتسم به الحياة المعاصرة، فإنه يتعذر على مؤسسة الوقف القيام بدور تنموي فعال، في غياب آلية تحول الأصول الموقوفة الى ثروة متجددة خاضعة لعملية تجدد رأس المال، وقادرة على تعزيز البنية الإنتاجية للأمة. ولعل الخروج من هذا الإشكال يبرز الحاجة الى آلية جديدة، تمكن من ممارسة الوقف طبقا لصورته التي أقرها الشرع الحنيف، وتخدم في ذات الوقت أهداف التنمية الاقتصادية والاجتماعية، ويتسنى ذلك من خلال نظر أهل العلم من فقهاء الأمة في هذه المسألة.

و يكتسي تفعيل دور الأوقاف في التنمية الاقتصادية من خلال دعمها للموازنة العامة للدولة وتوجيه المشروعات الاستثمارية أهمية خاصة، لا سيما في ظل ما تعانيه بعض الدول من أزمات اقتصادية خانقة. فعلى الرغم من الدور المتواضع الذي يلعبه الوقف إلى الآن في تقديم الخدمات العمومية التي يحتاجها المجتمع الجزائري كتوفير التمويل الضروري لكفالة طلبة العلم و ملاجئ الأيتام...و هو الدور الذي تكفلت به الدولة بشكل مباشر مستخدمة طرق أخرى لتمويله (كالتمويل المباشر من الخزينة العمومية)، و مما لا شك فيه أن الوقف سيساعد على رفع حمل كبير عن كاهل الدولة و المتمثل في توفير التمويل اللازم لبعض الأنشطة (كتلك المشار إليها: التعليم، كفالة الأيتام، الاهتمام بالطبقات الفقيرة من المجتمع وغيرها كثير....). و لا يمكننا بأي حال من الأحوال الزعم أن هناك جانب من الوقف قد تم إهماله في استراتيجيات الدولة (سواء للتنمية و محاربة الفقر...). لكن بعض جوانب القصور في الاهتمام به تعود لاعتبارات تاريخية (الحقبة الاستعمارية على وجه الخصوص) ثم لاعتبارات اجتماعية إلى حد ما، فاسترجاع

بعض الأوقاف من شأنه إثارة بعض المشاكل الاجتماعية و ربما السياسية، فبعض الأملاك الوقفية و التي أصبحت في الوقت الحالي أملاكاً خاصة أصبح من الصعب استرجاعها.

ثانيا: صندوق الزكاة الجزائري.

صندوق الزكاة مؤسسة دينية اجتماعية تعمل تحت إشراف وزارة الشؤون الدينية والأوقاف والتي تضمن له التغطية القانونية، وهو بمثابة مؤسسة خيرية تهدف إلى إحياء فريضة الزكاة وترسيخها في أذهان المسلمين الجزائريين وتحسين معاملاتهم وتحقيق مجتمع التكافل والتراحم والوقوف إلى جانب أهل الفقر و الحاجة.

تم تأسيسه سنة 2003 في ولايتين نموذجيتين هما عنابة و سيدي بلعباس، وذلك بفتح حسابين بريديين في محافظتين تابعين لمؤسسة المسجد بغرض تلقي أموال الزكاة و التبرعات من المزكين و المصدقين في شكل حوالات بريدية، كما أن زكاتهم لا تقبل إلا نقدا و لا تدفع بقوة القانون. و في سنة 2004 تم تعميم هذه العملية لتشمل كافة محافظات الوطن و ذلك بفتح حسابات بريدية على مستوى كل محافظة. يتكون من ثلاث مستويات تنظيمية: اللجنة الوطنية للزكاة و اللجنة الولائية لزكاة و اللجنة القاعدية للزكاة.

ولكي يحقق صندوق الزكاة نجاحا ويحقق أهدافه الكبرى وللوصول إلى غاياته المنشودة لا بد له من تقنيات فعالة يستخدمها عند تحصيل وتوزيع الزكاة على المواطنين، تخدم مصالح المزكي وتحفظ ماء وجه الفقير من مذلة السؤال في نفس الوقت و تجعل أنشطة الصندوق تتمتع بالمصداقية و الشفافية.

1/ تحصيل الزكاة بالجزائر:

هناك نوعين من أموال الزكاة التي يحصلها صندوق الزكاة: زكاة المال و زكاة الفطر.

أ- يتم تحصيل زكاة المال بثلاثة طرق: الصناديق المسجدية، الحوالات البريدية، الصكوك البنكية .

و نشير هنا أن الجالية الجزائرية المتواجدة خارج الوطن يمكنها أن تدفع زكاتها لصندوق الزكاة عن طريق تحويلها إلى الحساب الوطني لصندوق الزكاة (10-4780) بواسطة حوالة دولية أو غيرها.

كما أن بنك البركة الجزائري يعمل تحت تصرف الجالية الجزائرية المقيمة خارج الوطن، و يستقبل زكاة أموالهم عن طريق أرقام حسابات خاصة به.

ب- يتم تحصيل زكاة الفطر من قبل أعضاء لجنة المسجد لكل حي، حيث يتم تكليف الأئمة المعتمدين و أئمة المساجد بالشروع في عملية تحصيل زكاة الفطر ابتداء من منتصف شهر رمضان إلى غاية 28 رمضان لكل سنة وذلك على أساس الوكالة.

2/توزيع الزكاة بالجزائر: إن عملية توزيع أموال الزكاة تتم وفقا لما جاءت به التعليمة الوزارية (المنشور الوزاري رقم 2004/139) ومستندة إلى اجتهادات بعض الفقهاء فيما يتعلق بعملية الاستثمار، أما عن طريقة توزيع هذه الأموال فإنها تتم كما يلي:

- توزع على مصارفها الشرعية من الفقراء و المساكين وفقا للترتيب الوارد شرعيا و قانونا.
- التوزيع يتم وفق مبدأ محلية أي أن الأموال التي تجمع في محافظة معينة لا توزع إلا على أهل المحافظة.
- توزع حصيلة صندوق الزكاة الجزائري من زكاة المال وفق النسب التالية:

الجدول رقم (6-10): نسب صرف حصيلة زكاة المال في الجزائر

البيان	نسب صرف حصيلة الزكاة	
	الحصيلة أقل من 5 ملايين دج	الحصيلة أكثر من 5 ملايين دج
الفقراء و المساكين	%87.5	%50
مصاريف تنمية حصيلة الزكاة (قروض حسنة)	/	% 37.5
مصاريف تسيير صندوق الزكاة	%12.5 توزع كما يلي: 4.5 % لتغطية تكاليف نشاطات اللجنة الولائية. 6 % لتغطية تكاليف نشاطات اللجان القاعدية. 2 % تصب في الحساب الوطني لتغطية تكاليف نشاطات الصندوق على المستوى الوطني.	

المصدر: من إعداد الباحثة بالاستعانة بمنشور وزارة الشؤون الدينية و الأوقاف، رقم2004/139.

نلاحظ من الجدول السابق أن النسبة الأكبر من حصيلة الزكاة توزع لفائدة الفقراء و المساكين على شكل مساعدات مالية مقطوعة حيث تبلغ 87.5 % في حالة إذا لم تتعدى حصيلة الزكاة 5 ملايين دج، و تصل إلى 50% من الحصيلة الإجمالية في الحالة إذا تعدت حصيلة الزكاة في الولاية 5 ملايين دج، مع العلم أن نسبة 37.5 % من حصيلة الزكاة المخصصة لتنمية حصيلة الزكاة توزع لفائدة الشباب البطال من الفقراء على شكل قروض حسنة.

و قبل الشروع في عملية صرف الزكاة في كل ولاية، لا بد من تحديد قائمة الفقراء المستحقين للزكاة، ليتم بعدها تحديد طريقة صرف الحصيلة عليهم و مبلغ الاستفادة لكل واحد منهم. و عموما هناك طريقتي يعتمدها صندوق الزكاة في صرف أموال الزكاة:

- الدعم المباشر لصالح الفقراء و المساكين: تصنف العائلات الفقيرة حسب أولوية الاستحقاق و يعطى كل واحد منهم مبلغا يتراوح بين 2000 دج-5000 دج سنويا يستلمه من مصلحة البريد عن طريق الحوالات.

- الاستثمار لصالح الفقراء (القروض الحسنة) من الشباب الحاملين للشهادات و القادرين على العمل: تجار، فلاحين، حرفيين، خرجي الجامعات،...بحيث ليس لهم إمكانيات مالية تسمح لهم بإقامة مشروع

ولكن في نفس الوقت تؤهلهم قدراتهم المعرفية والبدنية للعمل والإنتاج، بحيث أن قيمة القرض الحسن تتراوح بين 50000 دج إلى 400000 دج، ومدة استرجاعه تتراوح بين 4 إلى5 سنوات حيث يقدم المستفيد أقساط شهرية أو ثلاثية، انطلاقا من الشهر السابع من الحصول على القرض الحسن.

- أما زكاة الفطر توزع كما يلي:

تشرع كافة المساجد بعملية توزيعها على المستحقين ابتداء من 28 رمضان لكل سنة مع ضرورة إيصالها إلى مستحقيها قبل صلاة عيد الفطر بعد دراسات ملفات طلبات الفقراء للزكاة من طرف أعضاء لجنة المسجد و أعضاء الحي و يمكن أن يشاركهم في ذلك حتى المزكين. و تقدم للعائلات الفقيرة مبالغ مالية تختلف قيمتها من مسجد لآخر (تتراوح بين 2000دج إلى 10000دج للعائلة الواحدة في ولاية تلمسان).

3/ الدور التنموي لصندوق الزكاة الجزائري:

ويمكن اختصار تقييم حصيلة الزكاة في الجزائر خلال الفترة 2003-2012 في الجدول التالي:

الجدول رقم(6-11):تطور حجم الحصيلة الوطنية لصندوق الزكاة الوطني خلال الفترة 2003-2012:

الوحدة : دينار جزائري

السنة	الحصيلة الوطنية بالدينار الجزائري
2003/1424	118.158.269,35
2004/1425	200.527.635,50
2005/1426	367.187.942,79
2006/1427	483.584.931,29
2007/1428	478.922.597,02
2008/1429	427.179.898,29
2009/1430	614.000.000,00
2010/1431	653.000.000،00
2011/1432	672.000.000،00
2012/1433	710.000.000

المصدر : وزارة الشؤون الدينية والأوقاف الجزائرية .

من خلال الجدول رقم (6-12) نلاحظ تزايد ملبغ الحصيلة الوطنية للزكاة حيث بلغت سنة 2003 ملبغ 118.158.269,35 دج ليصل سنة 2012 مبلغ 710.000.000،00 دج مما يوحي بالتطور الملحوظ لدور صندوق الزكاة الجزائري في جمع الزكاة بأنواعها المختلفة والجدول الموالي يبين كيفية توزيع أموال زكاة صندوق الزكاة الجزائري

الجدول رقم (6-12) توزيع أموال صندوق الزكاة الجزائري عام 2012:

البيانات	النسب %	المبالغ
الحصيلة الإجمالية للزكاة	%100	**710.000.000**
المبلغ المجموع في صناديق الزكاة	%82	**582.000.000**
المبلغ المحول مباشرة إلى الحساب الوطني لصندوق الزكاة	%2	**142.000.00**
المبلغ المخصص للجنة الولائية	%4,5	**3195000.00**
المبلغ المخصص للجنة القاعدية	%6	**426.000.00**
المبلغ الموزع للعائلات	%50	**355.000.000**
عدد العائلات المستفيدة	--	**250598**
المبلغ المحول لكل عائلة	--	**4000.00**
المبلغ المرصود للاستثمار	%37,5	**262.700.000**
عدد المستفيدين من الزكاة الموجهة للاستثمار	--	**3300**
المبلغ المحول لكل مستفيد	--	**80.000**

المصدر :وزراة الشؤون الدينية والأوقاف

فنظرا لحداثة تجربة صندوق الزكاة الجزائري لم يحقق نتائج كبيرة في الميدان التنموي و من خلال الإحصائيات الواردة في الجدولين السابقين يمكن تلخيص إنجازاته فيما يلي:

- نلاحظ أن العديد من الشباب استفادوا من القروض الحسنة المقدمة من طرف صندوق الزكاة بحيث سمحت هذه القروض لأكثر من 7500 فرد من فتح مؤسسات مصغرة و بالتالي الاستفادة من منصب شغل، و قد يوظفوا هؤلاء المستفيدين أفراد آخرين معهم في المستقبل وفي ذلك مساهمة فعلية في لعلاج مشكلة البطالة والفقر، ولكن هذا يبقى مرهون على مدى نجاح المشروع بحيث لابد من الاستعانة بالخبراء الاقتصاديين والماليين لدراسة الجدوى في عملية متابعة المشاريع الممولة.

– العديد من العائلات الفقيرة استفادت من المساعدات المالية المقدمة من حصيلة زكاة المال حيث بلغت حوالي 150000 عائلة سنة 2010، وحوالي 100000 عائلة مستفيدة من زكاة الفطر في نفس السنة، مع العلم أن جل هذه العائلات سوف توجه هذه المساعدات المتحصل عليها نحو الاستهلاك (الميل الحدي للاستهلاك للعائلات الفقيرة هو مرتفع) و هذا ما سوف يزيد من حجم الطلب على المواد الاستهلاكية ومن ثم زيادة الإنتاج و بالتالي زيادة الطلب على العمل – أي خلق مناصب للشغل- و لكن هذا يتوقف على مدى مرونة القطاع الإنتاجي.

– كما يجب الإشارة إلى أن توظيف العاملين عليها بصندوق الزكاة سوف يؤدي إلى زيادة حجم التوظيف والتخفيف من حدة مشكلتي البطالة و الفقر

– أتاحت القروض الحسنة للشباب العازفين عن المشاريع الربوية الفرصة في فتح مشاريع استثمارية، كون أن هذه القروض الحسنة يسترجعها صندوق الزكاة بدون فائدة، على خلاف البرامج الوطنية الأخرى التي تسترجع القروض بفوائد.

– القروض الحسنة التي يقدمها صندوق الزكاة سوف تسمح بـ مضاعفة مناصب الشغل في المستقبل نظرا لأنها تسترجع بعد مدة أقصاها 5 سنوات لتوزع بعدها على فقراء آخرين على شكل قروض حسنة تخلق مناصب شغل جديدة.

– المشاريع المصغرة تساهم في التخفيف من ضغط البطالة على ميزانية الدولة، كما أن خلق منصب شغل من طرف صندوق الزكاة يكلف أقل مما تكلفه البرامج الوطنية الممولة من طرف ميزانية الدولة وهذه نتيجة توحي بأهمية صندوق الزكاة في تحقيق التنمية بحيث أن مشكلة التنمية تكون دائما في التمويل، كما أنه كلما زاد حجم حصيلة الصندوق كلما تمكن من خلق مناصب شغل إضافية ويكون له بذلك دور كبير في معالجة مشكلة البطالة. وبالتالي التخفيف من أعباء الموازنة العامة للدولة.

المطلب الثالث: تحديات استخدام الجزائر للصكوك الاسلامية كبديل لتمويل العجز في الموازنة العامة.

ما أحوج الجزائر اليوم الى صيغ وآليات لتمويل مشاريعها التنموية بأسلوب المشاركة في الربح والخسارة، أي أنه لا يأخذ إلا حصة من عائد وربح المشروع، ويتحمل مخاطر هذه المشاريع وخسارتها، خاصة في مرحلة ما بعد النفط والبحبوحة المالية التي تعيشها.

والواقع أن حملة الصكوك أو المؤسسات المالية الإسلامية الممولة لا تمول إلا المشاريع ذات الجدوى الاقتصادية والتي يستطيع مدير المشروع فيها شراء المشروع في نهاية مدة التمويل من أرباح المشروع أو من موارده الأخرى.

1/ التحديات القانونية والتنظيمية التي تواجه صناعة الصكوك الاسلامية في الجزائر:

يشكل غياب الإطار التشريعي والقانوني الذي ينظم العمل بالصكوك الاسلامية في الجزائر عائقا رئيسيا وتحديا كبيرا في تفعيل التعامل بالصكوك الاسلامية وخاصة في مجال تمويل الخطط التنموية للبلد، ويمكن توضيح هذا العائق في عدة جوانب، بحيث لم يتضمن القانون المصرفي الجزائري والتنظيمات التي يصدرها مجلس النقد والقرض والتشريعات الجبائية ذات الصلة بالنشاط المصرفي والمالي أحكاما خاصة تهدف الى مراعاة خصوصيات والضوابط الشرعية للعمل المالي الإسلامي بشكل عام والصكوك الاسلامية بشكل خاص، باستثناء بعض المنتجات المالية الجديدة التي تنسجم موضوعيا من حيث المبدأ مع قواعد الشريعة الإسلامية دون أن يكون المقصود من وضع هذه الأحكام الخاصة مراعاة الأحكام الشرعية، بقدر ما كان الهدف ايجاد أساس قانوني لتطوير هذه المنتجات في السوق الجزائري بوصفها منتجات طورتها الصناعة المالية

التقليدية، والمقصود هنا منتجي الإجارة التمويلية أو ما يطلق عليه المشرع الجزائري (الإعتماد الإيجاري) والمشاركة في رأس مال الشركات ويسمى في القانون الجزائري برأس المال المخاطر، يضاف الى هاتين الحالتين نشاط إنشاء و إدارة المحافظ الاستثمارية المنصوص عليها في المادة 73 من قانون النقد والقرض.[1]

ولعله من الأهمية بمكان التنويه الى أن غياب الإعتراف القانوني الصريح بالصناعة المالية الإسلامية ككل وبالصكوك الاسلامية بشكل خاص لم يشكل عائقا يمنع وجودها والتعامل بها بقدر ما هو عامل كابح يحول دون تمكينها من ترجمة مبادئها وقواعدها الشرعية بشكل صحيح وكامل ومنسجم في الممارسة الميدانية للعمل المصرفي والمالي.[2]

وفيما يلي أهم المواد القانونية المنظمة للنشاط المصرفي والمالي الغير المنسجمة كليا مع التوصيف الشرعي لعملية إصدار والتعامل بالصكوك الاسلامية:

1/1– على مستوى قانون النقد والقرض: بالرجوع الى القانون رقم 10/90 لسنة 1990 والأمر رقم 03-11 المؤرخ في 26 اوت 2003 المتعلق بالنقد والقرض نلاحظ غياب تام لعقود التمويل الاسلامية والتي تصدر الصكوك الاسلامية على أساسها.

2/1– على مستوى القانون التجاري: لا يتيح القانون التجاري إصدار صكوك الاستثمار بصفتها تمثل حقوق ملكية متساوية القيمة ومشاعة في أعيان أو منافع أو حصص في شركات دون أن يكون لحامليها صفة المساهمين، فالقيم المنقولة التي يتيح القانون لشركات الأسهم إصدارها إما أسهم أو شهادات استثمار تمثل ملكية في رأس المال الشركة أو سندات بمختلف أنواعها تمثل ديونا عليها، ولأن الاستثمار في الأسهم لا يتنافى مع الضوابط الشرعية، إلا انها لا تشكل بديلا عن صكوك المشاركة أو المضاربة وغيرها كأدوات استثمار قصيرة أو متوسطة المدى ذات سيولة ويمكن عائد أعلى، أما السندات فكونها أدوات دين فلا يمكن التعامل بها لإقتران عوائدها بمعدل الفائدة المحرمة شرعا وعدم جواز تداولها بالقيمة السوقية حسب قانون العرض والطلب.[3]

3/1– على مستوى قانون توريق القروض الرهنية العقارية: بالرجوع الى القانون رقم 05/06 الصادر بتاريخ 20 فبراير 2006 والمتضمن توريق القروض الرهنية، فإنها لا تتوافق مع التكييف الشرعي لعملية التصكيك، ويلاحظ أن هذا القانون يعرف عملية التوريق بتحويل القروض الرهنية الى أوراق مالية، أي أنه

---

[1]– المادة 73 من الامر 03-11 المؤرخ في 26 أوت 2003، الصادر بالجريدة الرسمية، العدد 2003/52، ص12.

[2]– سليمان ناصر، ربيعة زيد،" الصكوك الاسلامية كأداة لتمويل التنمية الاقتصادية ومدى امكانية الاستفادة منها في الجزائر"، بحث مقدم الى الملتقى الدولي حول منتجات وتطبيقات الابتكار والهندسة المالية بين الصناعة المالية التقليدية والصناعة المالية الاسلامية يومي 05و06 ماي 2014، جامعة سطيف، ص17.

[3]– نفس المرجع السابق، ص18.

حصر عملية التوريق في الديون العقارية، وهذا لا يتوافق مع التكييف الشرعي لعملية التصكيك والتي تعني تحويل الأصول والموجودات الى أجزاء، يمثل كل منها صكا قابلا للتداول لأغراض الاستثمار في سوق المال وفق الضوابط والمعايير الشرعية.[1]

4/1– على مستوى قانون الضرائب: إن إصدار صكوك اسلامية قائمة على صيغ البيوع كالبيع الآجل والسلم والاستصناع وفق قواعدها الشرعية شكلا ومضمونا بصفتها صيغ ناقلة لملكية أعيان قد تؤدي الى معاملة ضريبية مجحفة بحق هذه الأدوات إذا ما قورنت بنظيرتها التقليدية، أي إذا طبقت عليها الأحكام الضريبية الخاصة بعقود البيع من ضريبة على القيمة المضافة والرسم على النشاط المهني اضافة الى الضرائب التي تخضع لها عائدات القيم المنقولة والمتمثلة في الضريبة على الدخل الإجمالي والضريبة على أرباح الشركات، لكون معدل الفائدة هو المشكل لوعاء الضريبة بالنسبة للسندات التقليدية، في حين أنه مشكل من كامل ثمن البيع أو الاستصناع في حالة صكوك البيع، وهو ما سيؤثر على تنافسية هذه الأداة مقارنة بغريمتها التقليدية.[2]

5/1– على مستوى بورصة القيم المنقولة في الجزائر (بورصة الجزائر): بالرجوع الى التقرير السنوي لسنة 2010، رفضت لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة COSOB إدراج الصكوك الاسلامية تحت مسمى (السندات الاسلامية) ضمن القيم المنقولة المتداولة في السوق الجزائرية مبررة ذلك بعدم وجود سند قانوني مدني أو تجاري يحكم فكرة الملكية المقيدة (دون حق الاستعمال) وعدم وجود نظام الشركة ذات الغرض الخاص SPV التي تقوم عليها هذه الأدوات.[3]

2/ الحلول المقترحة:

هناك العديد من الحلول الممكن إقتراحها على الهيئات المالية المعنية في الجزائر لإصدار والتعامل بالصكوك الإسلامية، ونورد أهمها ما يلي:

ضرورة وضع نظام قانوني وتشريعي وضريبي خاص ولوائح داخلية تنظم عملية إصدار وتداول وإطفاء الصكوك الإسلامية، إضافة الى تنظيم وتخصيص محاكم قضائية لحماية حقوق حملة الصكوك وبما يتفق وأحكام الشريعة، وهذا ما يستوجب إحداث التعديلات المناسبة على مستوى أهم ما يلي:

1/2– على مستوى قانون النقد والقرض: تتمثل في أهم ما يلي:[4]

---

[1]– المادة رقم 02 من القانون رقم 05/06 المؤرخ في 20 فبراير 2006، المتضمن توريق القروض الرهنية.

[2]– سليمان ناصر، ربيعة زيد، نفس المرجع السابق، ص18.

[3]– بدر الدين براحلية، إدراج الصكوك الإسلامية في القانون الجزائري، ورقة بحث مقدمة" للملتقى الدولي الثاني للصناعة المالية الإسلامية، آليات ترشيد الصناعة المالية الإسلامية"،المدرسة العليا للتجارة، الجزائر، 8 و 9 ديسمبر2013 ، ص21.

[4]– سليمان ناصر، ربيعة زيد، نفس المرجع السابق، ص18.

✓ إضافة بند في قانون النقد والقرض، يتم فيه الإعتراف بعقود التمويل الاسلامية (عقود المشاركة والمضاربة في تمويل المشاريع والعمليات التجارية مع تقاسم الربح والخسارة دون الحاجة الى المساهمة في رأس مال الشركات، إجارة المنافع والخدمات، المرابحة، السلم، الوكالة...وغيرها).

✓إضافة فقرة الى الفصل المتعلق بمراقبة البنوك وتكون خاصة بالمؤسسات المالية الاسلامية المتعاملة بالصكوك الاسلامية بوضع نظام متكامل للرقابة الشرعية بدأ بتعيين هيئة رقابة شرعية من ذوي الكفاءة والاختصاص من قبل الجمعية العامة للمساهمين تعنى بمراقبة احترام هذه المؤسسات للضوابط الشرعية عند إصدارها وتعاملها بالصكوك الإسلامية.

✓ توسيع مهام اللجنة المصرفية للتحقق من توفر البنوك والمؤسسات المالية التي تتعامل بالصكوك الاسلامية على نظام متكامل للرقابة الشرعية يكفل التزامها الفعلي بالضوابط الشرعية العامة والخاصة لإصدار وتداول الصكوك الاسلامية.

✓إعتبار المعايير الشرعية لهيئة المحاسبة والمراجعة للمؤسسات المالية الإسلامية AAOIFI إطارا مرجعيا لتقييم مدى التزام المؤسسات المتعاملة بالصكوك الاسلامية بضوابطها الشرعية

2/2– على مستوى القانون التجاري: إضافة فقرة للفصل المتعلق بالقيم المنقولة التي تصدرها شركات المساهمة تؤسس للصكوك الاسلامية ، بإعتبارها تمثل:

✓ حقوق ملكية مشاعة في أعيان أو منافع أو خدمات لصكوك المرابحة والسلم والاستصناع والإجارة.

✓ حقوق ملكية مشاعة في موجودات مشروع معين دون أن يكون لحاملها صفة وحقوق والتزامات المساهم (صكوك المشاركات كالمشاركة والمضاربة)، حيث يسمح بإضافة الصكوك الاسلامية كنوع من أنواع القيم المنقولة المتداولة في السوق المالي الجزائري والمذكورة في أحكام القانون التجاري بتداولها في بورصة الجزائر.

3/2– على مستوى قانون الضرائب: إدراج مادة في كل من قانون الضرائب المباشرة وقانون الضرائب الغير المباشرة وقانون التسجيل وقانون الطابع تنص على أن تعامل عمليات البيع والشراء للصكوك الاسلامية المصدرة ضريبيا كعمليات ائتمان على غرار القروض والائتمانات الربوية، دون تفضيل ولا تمييز تفاديا لأي ازدواجية ضريبية قد تتعرض لها هذه العمليات عملا بمبدأ الحياد الضريبي، وكما هو معمول به على عمليات الإجارة التمويلية.

وكإقتراح أن تعفى من الضرائب عوائد الصكوك الاسلامية المسعرة في البورصة أو المتداولة في السوق المنظمة لمدة معينة ابتداء من أول إدراج في السوق المالي، تبعا لأحكام المادة رقم 46 من قانون المالية لسنة

2009 والمطبق على الأسهم والسندات المدرجة في بورصة الجزائر، بهدف التشجيع على التعامل بالصكوك الاسلامية إصدارا وتداولا وإدراجا في البورصة.

4/2- على مستوى تنظيمات مجلس النقد والقرض:[1]

✓ التنظيم المحاسبي: تمكين المؤسسات المتعاملة بالصكوك الاسلامية من تقييد عمليات تداول السلع والمنافع والخدمات للصكوك الاسلامية طبقا للمعايير المحاسبية لهيئة المحاسبة والمراجعة.

✓ التنظيم المتعلق بالشروط المصرفية (أسعار الخدمات المالية): السماح بإدراج العوائد المتغيرة للصكوك الاسلامية مع استبعاد ضمان القيمة الاسمية للصكوك والعائد.

✓ التنظيم الاحترازي (معيار كفاية رأس المال): الأخذ في الاعتبار الطبيعة الاستثمارية للصكوك الاسلامية في ترجيح المخاطر المرتبطة بها، وذلك بالاستئناس بمعايير مجلس الخدمات المالية الاسلامية IFSB في هذا الشأن والمتمثل في معيار متطلبات كفاية رأس المال للصكوك والتصكيك والاستثمارات العقارية.

إضافة لما سبق لابد أن تتوفر في القانون الخاص بالصكوك الاسلامية ، النقاط التالية:[2]

- لابد من الاستفادة ومراقبة التجارب الدولية و تأصيل إصدار قانون للصكوك الاسلامية خاص بالجزائر.
- ضرورة التمييز بين المنشئ ووكيل الإصدار حيث أن هذا الاخير عادة ما يكون الشركة ذات الغرض الخاص، والفصل بينهما في الذمة المالية ضروري حتى لا يمكن لدائني المنشئ إدخال أموال وكيل الإصدار في الضمان العام.
- التحديد الدقيق للطبيعة القانونية للصكوك كأدوات ملكية وليس دين.
- تحديد مصادر القانون المطبق على هذه الصكوك (القانون الخاص بالصكوك ثم الشريعة الاسلامية)، ومنح الاختصاص القضائي للأقطاب المتخصصة مع ضرورة تكوينها في هذا المجال، وتضييق نطاق ضابط النظام العام في تنفيذ القرارات التحكيمية الخاصة بمنازعات الصكوك.
- فرض العقوبات الملائمة عند مخالفة الإصدارات للنصوص القانونية المنظمة (المخالفات الشرعية أو التنظيمية).
- تشكيل إما هيئة حملة الصكوك في كل إصدار أو هيئة وطنية عامة (جمعية وطنية) ممولة من جزء من رسوم الإصدار لحماية مصالح حملة الصكوك على الأقل.

ونقترح هنا في بداية التجربة أن تتولى هذه المهمة شركة إعادة التمويل الرهني SRH كشركة ذات غرض خاص SPV، وهو ما يتطلب إضافة بند في المادة الثانية من القانون رقم 05/06 المتعلق بتوريق القروض

---

[1]- سليمان ناصر ، نفس المرجع السابق، ص20.

[2]- بدر الدين براحلية، مرجع سابق، ص26.

الرهنية: يتضمن التعريف بالتصكيك الإسلامي، وإضافة مادة في الفصل الثاني من هذا القانون تتضمن كيفية إصدار وتداول وإطفاء الصكوك الاسلامية.

ووضع إطار كامل للتشريعات القانونية للتعامل بالصكوك الإسلامية، وذلك فيما يتعلق بالتنظيم القانوني لسوق التداول بالصكوك من جميع جوانبه، مثل قواعد التعامل، تحديد الوكالات المتخصصة في التقييم، تعيين شركات سماسرة وشركات وساطة متخصصة ومؤهلة في مجال التعامل بالصكوك الاسلامية في بورصة الجزائر.[1]

وفي هذا الصدد يمكن للجزائر احترام جملة من الشروط الواجب احترامها لإصدار الصكوك الإسلامية:

– وجود الضوابط الشرعية والمحاسبية والممارسات ذات الطبيعة المنمطة التي تنظم اصدار هذه الصكوك والتعامل فيها(معايير هيئة المحاسبة والمراجعة للمؤسسات المالية الاسلامية).

– الدعم الحكومي سواء بالتشجيع من خلال القوانين المنظمة لعمل الصكوك او من خلال اصدارها بواسطة البنك المركزي.

– زيادة الحاجة لرأس المال الكثيف لتمويل المشروعات التنموية الكبرى مثل مشروعات الطاقة والبترول والغاز الطبيعي، ومشروعات التشييد والاعمار العقاري الكبرى، فدولة قطر مثلا تمول ما يصل الى60 بليون دولار من مشروعات الطاقة بحلول عام 2012 وكذلك الكويت في حدود 46 بليون دولار في السنوات المقبلة لتطوير صناعة الطاقة.

– إمكانية استخدام الصكوك في تمويل الانفاق الخيري والاجتماعي بما يسهم في استدامة التنمية الاجتماعية من ذلك صكوك الوقف وصكوك القرض الحسن.

– تنامي الوعي المالي في اوساط المستثمرين من شأنه ان يسرع وتيرة الاستجابة لعمليات التصكيك.

– توفر الموجودات الجاذبة للمستثمرين والقابلة للتصكيك.

– متابعة الممارسات الدولية وتجاوز الممارسات التي أدت إلى أخطاء في مجال الصكوك الإسلامية يعتبر من الكفاءة المطلوبة للجهات المناط هذا العمل.

خلاصة الفصل السادس.

[1]– عبد المالك منصور :العمل بالصكوك الاستثمارية الإسلامية على المستوى الرسمي والحاجة إلى تشريعات جديدة، ورقة بحث مقدمة إلى مؤتمر المصارف الإسلامية بين الواقع والمامول، دائرة الشؤون الإسلامية والعمل الخيري بدبي، 31 مايو 3 –جوان 2009 م، ص 44-45.

لقد تناول الفصل مدى أهمية وفعالية الأدوات المالية الاسلامية مقارنة مع الادوات الوضعية من خلال عرض لبعض التجارب الدولية التي اعتمدت على البدائل الاسلامية في تمويل العجز في الموازنة العامة. وذلك بغية تحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية في ضوء أحكام وتوجيهات النظام الاقتصادي الإسلامي .وتنصب الأولويات في كيفية تحقيق العدالة والاستقرار الاجتماعي،و رفع وتيرة التنمية الاقتصادية والمحافظة على مستويات الاستقرار الاقتصادي بعيدا عن المعاملات الربوية التضخمية.

ومن أهم النتائج المتوصل اليها في هذا الفصل ما يلي:

– للصكوك الاسلامية دور كبير في تحقيق التنمية الاقتصادية، وذلك من خلال قدرتها على تعبئة الموارد وتمويل المشاريع الاستثمارية، وخاصة مشاريع البنى التحتية.

– توجد تجارب تطبيقية رائدة في العالم في استخدام الصكوك الاسلامية كأداة لتمويل التنمية الاقتصادية، أهمها التجربة الماليزية، وكذلك الاماريتية والبحرينية، وأيضا السودانية خاصة فيما يتعلق بالصكوك السيادية لتمويل عجز الموازنة العامة.

– للسودان تجربة رائدة ومميزة في إصدار الصكوك الحكومية (السيادية) بهدف تعبئة الموارد لتمويل عجز الموازنة والمشروعات الحكومية، ويستعملها بنك السودان المركزي حالياً لإدارة السيولة داخل الجهاز المصرفي في إطار ما يُعرف بعمليات السوق المفتوحة للتحكم في عرض النقود.

– تسهم عدد من التشريعات المالية الإسلامية في تخفيف العبء عن الموازنة العامة للدولة، وذلك كفريضة الزكاة، ونظم الوقف والتكافل الاجتماعي، وعلى الدولة محاولة الاستفادة من هذه التشريعات. فمؤسسة الزكاة شتحقق تمويلا مستمرا يصل في بعض التقديرات إلى مابين 2%-7,5% من الناتج المحلي الإجمالي،

– تبنت عدة دول التطبيقات المعاصرة للزكاة، من خلال انشاء مؤسسات زكوية أوصناديق أو جمعيات بهدف تنظيم ادارة جباية الزكاة وتوزيعها على مصارفها الشرعية.

– ساهمت التطبيقات المعاصرة للزكاة في تحقيق نتائج ملموسة في عدد من الدول، حيث ساهمت في تحقيق أهداف الزكاة ومقاصدها الشرعية، من خلال تنفيذ مشاريع وبرامج سمحت بالتخفيف من عجز الموازنة العامة من خلال محاربة الفقر وبالتالي تحقيق التنمية .

– يمكن للحكومات أن تشجع المحسنين في القطاع الخاص، على بناء وإدارة أكبر قدر من المؤسسات التعليمية، والصحية، ومساكن الفقراء والأيتام وسائر مشروعات الخدمة الاجتماعية، ولقد نهضت الأوقاف الخيرية عبر التاريخ الإسلامي بدور بالغ الأهمية في توفير مثل هذه الخدمات. ومن شأن إحياء هذه المؤسسة المساعدة جوهريا في تمويل مشروعات الرفاه الاجتماعي. وهذا ما أوضحته بعض التجارب الحديثة في القطاع الوقفي.

- الاوقاف في ماليزيا نموذج ناجح لمساهمته في تحقيق التنمية الاجتماعية المستديمة من خلال مساهمة اهم مؤسساته المتمثلة في: مؤسسة الوقف في سيلانقور، صندوق الحج، صندوق الوقف الخيري، البنك الاسلامي الماليزي.

- عرفت مرحلة انتقال الاقتصاد الجزائري إلى اقتصاد السوق تطور كبيرا في المالية العامة ، فأصبحت موازنة الدولة تتميز برصيدها السالب و ذلك لعدم قدرة الإيرادات العامة على تغطية نفقات الدولة خاصة و أن الإيرادات تعتمد بنسبة كبيرة على موارد الجباية البترولية و هذا ماجعلها تتأثر تأثيرا كبيرا بتقلبات أسعار النفط .

- نلاحظ تأخر الدولة الجزائرية في تأسيس صندوق الزكاة وهذا ما أدى إلى غياب ثقافة الزكاة من طرف الدولة والهيئات التابعة لها.

- تعتبر تجربة الجزائر في مجال تطبيق فريضة الزكاة حديثة إذا تمت مقارنتها بتجارب إسلامية أخرى، كما أن إيرادات الزكاة المحصلة عن طريق مصالح صندوق الزكاة خلال السنوات الأربع الأخيرة مازالت ضئيلة، الأمر الذي يحول دون مساهمتها في التنمية الاقتصادية والاجتماعية.

- توجد في الجزائر ثروة وقفية كبيرة، اهمها الاوقاف العقارية، بالرغم من جملة الاصلاحات وبالرغم من تطويرها وارتفاع مداخيلها الا انها دون حجم امكانات الاقتصاد الجزائري، الامر الذي اثر على حجم مساهمتها في التنمية الشاملة.

- هناك أنواع عملية عديدة من الصكوك يمكن استخدامها في تمويل المشاريع التنموية، ويمكن للجزائر أن تستفيد منها، خاصة في مرحلة ما بعد الاعتماد على النفط.

الخاتمة العامة

الخاتمة

تناول هذا البحث موضوع تمويل عجز الموازنة العامة للدولة بالبدائل الشرعية بالإضافة إلى البدائل التقليدية التي كانت تستعمل لعلاج هذا العجز، ونظرا لأن مشكلة العجز تعد المشكلة الأساسية في السياسات المالية لمعظم الدول لذا كان من الضروري محاولة ايجاد حلول لهذه المشكلة سواء على المستوى الوضعي أو المستوى الاسلامي.

ومن أهم النتائج والتوصيات المستخلصة من هذه الدراسة:

أولا: النتائج.

– تعرف الموازنة العامة في الاقتصاد الوضعي بأنها خطة توضع سنويا من قبل السلطة التشريعية لتقدير مختلف الإيرادات والنفقات وذلك لتحقيق عدة أهداف منها أهداف تخطيطية كالتنسيق في وحدات الجهاز الحكومي و أهداف رقابية كالتحقق من الالتزام بكافة القوانين. وبالتالي فالموازنة العامة تعكس من خلال نظامها وهيكلها اختيارات الدولة والتطورات الحاصلة.وهذا ما يحقق صحة الفرضية الأولى.

– ارتفاع حجم الإنفاق الحكومي نتيجة للزيادة في الاستخدامات الخاصة لبعض الهيئات الحكومية، يعتبر من أهم الأسباب لعجز الموازنة العامة بينما يقتضي سلوك مبدأ الرشد الاقتصادي أن لا توجه كل النفقات العامة للوفاء بالأغراض الاستهلاكية فحسب بل ينبغي أن يخصص جزء منها للأغراض الانتاجية والاستثمارية، بما يعود بالنفع على المجتمع ككل. وهذا ما يحقق صحة الفرضية الثانية.

– ان ظاهرة العجز بالموازنة العامة هي ظاهرة مركبة ومعقدة ولا يجوز ارجاعها الى سبب وحيد، فهناك شبكة من العوامل والمؤثرات التي أسهمت في حدوث هذا العجز وهي عوامل ومؤثرات بعضها يعود الى التغيرات التي حدثت في النفقات العامة وبعضها الآخر يتعلق بالتغيرات التي حدثت في الموارد العامة للدولة، كما اتضح لنا أن الاهمية النسبية لتلك العوامل تختلف من بلد لآخر ومن فترة لأخرى ومن هنا تبدو خطورة التعميم، وبالتالي خطورة أن يكون هناك علاج وحيد يصلح لجميع البلاد لمواجهة هذا العجز.

– اتجاه العجز في الموازنة العامة في البلدان النامية ومنها الإسلامية نحو التفاقم أمر يعكس اختلالا هيكليا في اقتصادها ، وتزامن ذلك مع ظهور أزمة التنمية في هذه البلاد من ناحية واقترانه بالصدمات الخارجية الكثيرة التي تلفتها هذه البلدان نتيجة للوضع الضعيف وغير المتكافئ الذي احتلته. وهذا ما يحقق الفرضية الثالثة.

– تتباين طبيعة المخاطر الناجمة عن العجز بتباين سبل تمويله سواء تضخميا أو غير تضخمي، فمعظم الدول تلجأ الى تغطية جانب كبير من العجز بالموازنة عن طريق التمويل التضخمي وليس بخفي تأثير التضخم السيء على الاقتصاد القومي .

– من المشكوك فيه أن تنجح الاجراءات الصارمة المالية والنقدية التي تنطوي عليها برامج التثبيت والتكييف الهيكلي في تحقيق تحسن في موازنات الدول التي تطبق هذه البرامج. لان هذه الاجراءات من شأنها تخفيض الموارد الحكومية

من ناحية وزيادة كلفة كثير من بنود الانفاق الحكومي من ناحية أخرى، وإزاء هذه الاجراءات لا يبقى أمام الدول التي تطبق هذه السياسات لكي تخفض من عجز موازنتها الا تخفيض حجم انفاقها الجاري الموجه للخدمات العامة وزيادة اسعار منتجات القطاع العام والخدمات الاجتماعية، فضلا عن تجميد الاستثمارات العامة وحصرها في أضيق الحدود، وهي الأمور التي تضر ضررا جسيما بمصلحة الفقراء ومحدودي الدخل وتؤدي الى ابطاء أو ايقاف عملية التنمية.

- يعتبر الهدف الحقيقي للبرامج التي جاء بها كل من المنهج الانكماشي والتنموي هو اجراء تحويلات هائلة للموارد من الحكومات والقطاع العام الى القطاع الخاص، وإضعاف سلطة الدولة في الحياة الاقتصادية.

- ينطوي المنهج الانكماشي لعلاج عجز الموازنة العامة و هو المنهج الذي يرد عادة في برامج التثبيت والتكييف الهيكلي التي يضعها صندوق النقد الدولي ومعه في ذلك البنك الدولي على مايلي:

✓هذه البرامج ذو طابع انكماشي كبير، فهي تؤدي عبر تخفيض الانفاق العام الجاري والاستثماري، وعبر السياسات المالية والنقدية الى إحداث كساد اقتصادي وطاقات عاطلة وبطالة وخفض واضح في مستوى المعيشة.

✓ان العبء الأكبر لعلاج العجز يقع على الفقراء ومحدودي الدخل، حيث يقع عليهم ضرر مؤكد من جراء البطالة وارتفاع ضروريات الحياة وإلغاء الدعم عن السلع التموينية وارتفاع أسعار منتجات القطاع العام.

✓ان التوسع الكبير الذي حدث في أذون الخزانة قد أدى الى زيادة هائلة في حجم الدين العام الداخلي، وهو أمر بات يهدد بتحول أعباء خدمة هذا الدين ممثلة في الأقساط والفوائد لأن تكون سببا رئيسيا في تزايد عجز الموازنة العامة مستقبلا، ورغم ذلك فان أنصار هذا المنهج يقترحون بيع مشروعات القطاع العام لتسديد عبء هذا الدين.

✓الهدف الجوهري من وراء هذا المنهج الانكماشي هو توفير الموارد التي تلزم لتقوية القدرة المالية للحكومة على خدمة ديونها الخارجية مستقبلا.

- مع تنوع مصادر التمويل الداخلية والخارجية لعجز الموازنة العامة في النظام المالي الوضعي، الا أنه أدى الى ازدياد حجم الدين العام الداخلي والخارجي تبعا لذلك، مما أدى الى زيادة الانفاق العام المخصص لفوائد وأقساط الديون ، بالإضافة الى خطر التضخم ،مما أدى الى زيادة العجز وبالتالي أصبحت صيغ التمويل في الاقتصاد الوضعي عاجزة عن تغطية العجز الموازني وإيجاد حلول له. وهذا ما يحقق صحة الفرضية الرابعة.

- رغم الاختلاف حول نشأة الموازنة العامة ووجودها في الفكر المالي الإسلامي؛ إلا أنه لا يمكن توقع وجود الموازنة العامة للدولة بالصورة المعروفة اليوم منذ 14 قرنا من الزمن؛ ذلك أن الشكل التي تتخذه الموازنة اليوم، إنما هو وليد التقدم الكبير الذي حققه الفكر البشري اليوم، غير أنه إذا كانت الموازنة العامة لا تخرج في جوهرها عن أن تكون تنظيما ماليا يقابل بين الإيرادات والنفقات، فيحدد العلاقة بينهما، ويوجههما معا لتحقيق السياسة المالية؛ بصرف

النظر عن بقية الشكليات التي يشترطها الفكر المالي الحديث؛ والتي تختلف من بلد للآخر؛ فإنه يمكن القول بأنها بهذا الشكل كانت معروفة ومطبقة في عهد الرسول صلى الله عليه وسلم والخلفاء الراشدين من بعده.

– وجدت الموازنة العامة للدولة في النظام المالي الإسلامي، منذ بدأت ترتسم معالم هذا النظام في المدينة المنورة بعد هجرة الرسول صلى الله عليه وسلم إليها، لوجود أركان الموازنة في تلك الدولة من موارد ونفقات عامة، واستقلالية النظام المالي عن سلطة الحاكم، على اعتبار أنه كان للشعب حق الاشراف والرقابة على مالية الدولة.

– تلتزم الموازنة في الاقتصاد الإسلامي بقاعدة التخصيص في بعض الإيرادات العامة، أما بقية قواعد الموازنة فالأمر فيها متروك للدولة الإسلامية تأخذ بما يناسب ظروفها ويحقق مصلحتها.

– اعتماد الموازنة في الدولة الإسلامية من حق ولي الأمر بمشاورة أهل الحل والعقد في الأمة.

– تهدف السياسة المالية في الاقتصاد الاسلامي الى الاستغناء عن الاساليب التقليدية الربوية والتضخمية وتعويضها بأساليب شرعية كفيلة بتغطية العجز وتحقيق التكافل الاجتماعي والتنمية الاقتصادية.

– يؤثر النظام المحدد لنشاط الدولة المالي في دور الموازنة العامة وقواعدها ،اعدادها وبما أن دور الدولة في النظام المالي الاسلامي تحدده المصلحة والحاجة، فان الموازنة الملائمة لهذا الدور هي الموازنة الدورية.

– للدولة في النظم المالية موارد عادية تواجه بها متطلبات الانفاق العام المعتادة، ولها موارد يمكنها اللجوء اليها لمواجهة وجوه الانفاق غير المعتادة، ولكل نظام مالي فلسفته الخاصة في تحديد موارده العادية وغير العادية، وأوجه استخداماتها فالضرائب في النظم الوضعية من أهم الموارد العادية، بينما هي في النظام المالي الاسلامي من الموارد غير العادية.

– سبق النظام المالي الاسلامي غيره من النظم في الاعتراف بعجز موازنة الدولة وسعيه لمعالجتها.

– إن عجز الموازنة العامة (حال تحققه) في البيئة الإسلامية يكون ذا طبيعة مؤقتة، وغير متراكمة، نتيجة للقيود الكثيرة التي تفرضها الشريعة على الاقتراض، وأيضا لرشد الانفاق العام. وأن احتمالات تحقق عجز الموازنة العامة تنخفض بصورة معنوية في البيئة الإسلامية لتوفر القواعد والمبادىء التي ترشد سلوك الإدارة العامة، ووجود البدائل التمويلية الإسلامية المبنية على المشاركة وعلى القروض الحسنة.

– لعل خط الدفاع الأول لعلاج عجز الموازنة العامة هو تحقيق الرشد في الإنفاق العام لتوفير المال العام، من حيث تقديم الأهم من النفقات على المهم منها، ومن حيث ترتيب الأولويات للإنفاق العام، وإسلاميا تعني الأولويات أن تخصص الموارد الاقتصادية العامة وبرامج النفقات الاقتصادية وفقا لمقاصد الشريعة الإسلامية.

– تسهم البدائل الإسلامية بشكل فعال في حل المشكلات الاقتصادية المعاصرة ومن بين هذه البدائل الزكاة والوقف والتكافل الاجتماعي ذلك أن جميع المشكلات الاقتصادية تؤدي بشكل مباشر الى كل من الفقر والتخلف وما ينبثق عنهما من البطالة وكثير من المشكلات الاجتماعية.

– وفرة حصيلة الزكاة تجعلها أداة مهمة في دورها التمويلي. ومما يساعد على وفرة حصيلة الزكاة : سعر الزكاة أو النسبة التي تفرض بها الزكاة وهذه النسبة تصل في بعض الثروات إلى 20% ولا تقل عن 2.5%، وبربط هذا السعر مع وعاء الزكاة فإن الحصيلة المترتبة تكون كبيرة . إضافة إلى أن وعاء الزكاة يشمل كافة أنواع المال في المجتمع وهذا يوسع قاعدة ووعاء الزكاة .أما تكرار جمع حصيلة الزكاة كل عام من شأنه أن يجعل الحصيلة وفيرة جداً.

– يعمل الوقف على تعزيز الموازنة العامة للدولة من خلال تكفله بكثير من النفقات التي تثقل كاهل الدولة وتعدّ في الوقت نفسه من أهم العوامل التي ترقى بالأمة إلى ركب الحضارة والتطور . بالإضافة إلى أنه يدر دخلاً لا يستهان به في المجال الاقتصادي، حيث يساهم في ترشيد دور الدولة من خلال التخفيض من نفقاتها الاجتماعية والثقافية، من خلال تحقيق العمالة والتوظيف،وبالتالي إحداث حركية اقتصادية في توزيع الدخول والثروات.

– صيغ التمويل الإسلامية يمكن أن تكون أكثر فاعلية في حل مشكلة عجز الموازنة العامة، مقارنة بالسياسات الاقتصادية الانكماشية التي تقترحها المؤسسات الدولية للدول المدينة، والتي أوضحت تجربتها خلال العقود الثلاث الأخيرة أنها غير فعالة في حل تلك المشكلة.

– اتضاح ما للصكوك والسندات الاسلامية من قدرة على الحلول كبديل لتمويل العجز في الموازنة العامة وذلك لما توجده للدولة من وسائل تستطيع من خلالها توفير مبالغ مالية تكون رافدا لإيراداتها العامة.

– تستطيع الدول الإسلامية تفعيل التشريعات المالية الإسلامية واستخدامها في إقامة المشروعات الكبرى، فيمكنها اللجوء المتزايد إلى الإجارة المالية لمشروعات البنية التحتية، التي يمولها وينفذها القطاع الخاص على أساس تنافسي، حسب المواصفات الحكومية. وقد يسهم هذا في زيادة الكفاءة ونقص الفساد، وتحقيق مزيد من التعاون بين الحكومات والقطاع الخاص. وقد تستطيع الحكومة دعوة القطاع الخاص للمساهمة في رأس المال المشروعات التجارية، دون أن تكون هناك رغبة في ترك إدارتها للقطاع الخاص، وهذا ما يجعل التمويل خاضعا لنظام يتم فيه تجنب الوصول السهل إلى الاقتراض القائم على الفائدة من قبل الحكومات. وذلك كشركة المضاربة والمساهمة وسندات القروض العامة اللاربوية عن طريق إشراك القطاع الخاص في إقامة مشروعات الاستثمار التي تعجز الخزانة العامة عن تمويلها، وبالتالي تشجيع وتوجيه فوائض القطاع الخاص نحو تمويل عجز الموازنة العامة. وهذا ما يحقق صحة الفرضية الخامسة.

– وُجدت الأدوات المالية الإسلامية المتبعة كبديل للأدوات المالية التقليدية المعتمدة على سعر الفائدة، لكن حتى تكون قادرة على تغطية كافة أوجه التمويل في الاقتصاد الوطني عليها عدم الاكتفاء بطرح البديل بل يجب أن تبادر إلى وضع إستراتيجية للابتكار والتطوير، حتى ترفع من كفاءة وفعالية هذه الأدوات المالية .

– استطاعت ماليزيا خلال فترة قصيرة من الزمن أن تصنع لنفسها نموذجا رائدا في مواجهة ظاهرة التخلف وإيجاد حلول لمعظم المشكلات الاقتصادية. فهي ليست بالدولة الإستعمارية التي استغلت ثروات غيرها في النهوض

باقتصادها كما أنها ليست بالدولة الغنية بالقدر الذي يكفيها للإنفاق العام بالاعتماد على عائدات مواردها الطبيعية كما هو الحال بالنسبة لبعض الدول العربية البترولية. وإنما صنع نجاحه بفضل السياسات والإستراتيجيات الرشيدة التي قامت على أساس الاستغلال العقلاني للموارد المتاحة، والإعتماد على مبدأ المساواة والعدالة الإجتماعية في تلك الإستراتيجيات بأبعادها السياسية ،والاقتصادية، والاجتماعية ،التي ارتقت بالتجربة الماليزية إلى نموذج يحتذى به في تحقيق التنمية، وفي محاربة مختلف المشاكل التي من شأنها أن تعيق عجلة التقدم والتطور. واعتمدت في ذلك على مبادئ الاقتصاد الإسلامي بتبنيها لمختلف أدوات التمويل الإسلامي. وهذا ما يحقق صحة الفرضية السادسة.

– توجد في الجزائر ثروة وقفية كبيرة، أهمها الأوقاف العقارية، بالرغم من جملة الإصلاحات وبالرغم من تطويرها وارتفاع مداخيلها إلا أنها دون حجم إمكانات الاقتصاد الجزائري، الأمر الذي اثر على حجم مساهمتها في التنمية الشاملة.

– لايزال استثمار الوقف في الجزائر يفتقد إلى الميكانيزمات والآليات التي تسمح له بلعب دوره في التنمية .إذ أن الجزائر تزخر بقاعدة أعيان وقفية ضخمة، متنوعة ومتعددة .ويمكن الاستثمار الأمثل للأعيان الوقفية من تحقيق التنمية المنشودة لا تقل أهميتها ودورها على القطاعين العام والخاص.

–هناك عوائق قانونية وتنظيمية وجبائية تحول دون نشر صناعة الصكوك الاسلامية في الجزائر، وتمثل تحديا كبيرا أمام إصدارها وتداولها وبالتالي الاستفادة منها كأداة لتمويل التنمية الاقتصادية .و هذا ما يحقق صحة الفرضية الاخيرة.

ثانيا: التوصيات.

وعلى ضوء النتائج المذكورة ، يمكننا تقديم جملة من الاقتراحات والتوصيات ، لنغلق باب هذا البحث ونفتح نوافذ عدة لآفاق البحث في الجوانب المكملة له ، وهي كما يلي:

– تحديد حد أقصى لحجم الانفاق العام، وذلك بهدف الحد من التزايد المستمر في هذا الانفاق سنويا على ان تقوم الحكومة بوضع مجموعة من الضوابط المالية والرقابية التي يمكن من خلالها تجنب إهدار المال العام.

– ترشيد الانفاق الاستثماري العام والذي يستأثر بنسبة مهمة من إجمالي الانفاق العام وهو ما يذهب لتمويل مشروعات البنية الأساسية والمشروعات العامة الأخرى، والترشيد هنا يستلزم مراجعة هذا الانفاق مراجعة دقيقة لالغاء المشروعات غير الضرورية في الظروف الحالية أو تأجيل البعض منها.

– هناك اجماع على أن التنمية صناعة محلية غير قابلة للاستيراد والتصدير، فالتنمية في بلداننا قد ارهقتها التقليد للنظم البعيدة عن ثقافتها وبيئتها، وهذا يتطلب اليوم ممارسة الابداع والابتكار لنظام اقتصادي يكون نتاجا لبيئتنا وثقافتنا ومعبرا عن آمالنا وتطلعاتنا، هذا ما تريده التنمية وهذا ما يريده منا ديننا.

– ضرورة عودة الدول الإسلامية إلى تطبيق النظام المالي الإسلامي، الذي ينبع من صميم عقيدة وبيئة الفرد،والذي يتسم بضوابطه وتشريعاته المتميزة، وانفراد بيت المال بمصادره وأدواته المالية، الكفيلة بتخطي الصعوبات المالية التي تعرفها هذه الدول.

– ان تطبيق النظام الاسلامي في تمويل عجز الموازنة يحتاج الى أمرين:

- سياسة اقتصادية فاعلة ومتحركة، تتمسسك بالمبادئ الاسلامية.
- تحديد أولويات عملها ونشاطها حسب المصالح الشرعية.

وهو ما يطلبه كل المهتمين بشؤون الاصلاح المالي وان اختلفت التعابير قليلا.

– العمل على الاستغلال الأمثل للأدوات المالية للموازنة العامة، كالأملاك العامة، بفرض الرقابة المحكمة،وحسن إدارتها بالصيغ الاستثمارية الإسلامية كالمرابحة والمشاركة ، والتي يقدمها الاقتصاد الإسلامي لتوسيع البناء وتشييد المرافق العامة ، باعتبارها إحدى المصادر الأساسية في تمويل التنمية الاقتصادية.

– يوصي البحث المزيد من الاهتمام بالدراسات الاقتصادية الاسلامية بالاضافة الى دراسة الكتب الشرعية ولا سيما الفقهية ومحاولة استنباط الفكر الاقتصادي الاسلامي منها.

– اصدار قانون للزكاة لتنظيم توزيع الزكوات على جميع الاصناف المقررة شرعا، اضافة الى ان يعهد بها الى هيئة مستقلة تجمع حصيلتها وتحقق أهدافها ويخصص لها موازنة مستقلة بكل اقليم، فقيام الدولة بشؤون الزكاة فيه حفظ لكرامة الفقراء والمساكين كما أنه يوصل الزكاة الى مستحقيها من المتعففين.

– نشر الوعي بأهمية الدور الذي يمكن للوقف القيام به في الحفاظ على رؤوس أموال المجتمع حيث تعطى الأولوية في الانفاق من عائد الأوقاف وليس من أصولها للحفاظ عليها وتنميتها مع ضمان انتقالها الى أجيال تتوارث منفعتها، لذلك ينبغي ضرورة تعديل قوانين الأوقاف بما يسمح بالحفاظ على الأوقاف وشروط واقفيها مع ادارة استثماراتها بصورة مجزية بما يحقق أهداف الوقف بطريقة أفضل.

–ضرورة إثراء الأملاك الوقفية من خلال تحويل الأملاك الخاصة إلى أوقاف, ذلك أن الوقف يعد عنصرا أساسيا في تنمية الاقتصاد الإسلامي وأنه ينبغي توسيع مجالاته ليشمل جميع فئات المجتمع لاسيما الفقراء منهم والأيتام والفئات المحرومة.

–التركيز على أهمية غرس ثقافة الوقف في المجتمع وتطويرها وأن يحتل صدارة اهتمام الفعاليات الاجتماعية باعتباره يساهم في تعزيز مكاسب الإرث الديني كما أنه يؤدي دورا في مجال التكفل بجانب من الحاجيات الاجتماعية للأفراد.

– العمل على ايجاد صيغ دولية للعمل الوقفي تتعدى البعد الاقليمي في اطار التكامل والتنسيق بين دول العالم الاسلامي.

– ضرورة بعث ودعم مؤسسة الزكاة في الجزائر، باعتبار أن صندوق الزكاة مؤسسة اجتماعية اقتصادية ، تقوم على ترشيد أداة الزكاة جمعا وصرفا، في إطار الشريعة الإسلامية والقوانين المعمول بها، والتي تخضع اليوم لوصاية وزارة الشؤون الدينية والأوقاف ولكن الدعم نقصد به التوسع والاستقلالية لتصبح مؤسسة قائمة بحد ذاتها،فاعلة في الاقتصاد الوطني ، لها هيكلها التنظيمي في الجانب المالي والمحاسبي ، وذلك باعتماد موازنة الزكاة.

– تسخير الوسائل الإعلامية المختلفة لتوضيح أهمية الزكاة وكيفية أدائها والدور الذي يمكن أن تلعبه في تحقيق التنمية الاقتصادية و الاجتماعية، و الإعلان عن حصيلة الزكاة وكيفية توزيعها.

– تدريس فقه الزكاة في الجامعات و المعاهد التعليمية المختلفة، و إصدار نشرات تثقيفية توضح أحكام و أهمية الزكاة الدينية ودورها الاقتصادي و الاجتماعي.

و إذا كان هذا البحث قد تناول دور وأهمية البدائل الشرعية في تمويل عجز الموازنة العامة للدولة ، فإن هناك جوانب هامة لها صلة بالموضوع تحتاج إلى دراسة أكثر تفصيلا وعمقا، نقترحها لأن تكون إشكاليات لمواضيع بحث في المستقبل مثل:

- دور الصكوك الاسلامية في دعم الموازنة العامة للدولة.
- أهمية وفعالية مؤسسات الزكاة والأوقاف في معالجة العجز في الموازنة العامة للدولة.

وفي الأخير نأمل أن نكون قد وفقنا في اختيار موضوع البحث وفي دراسته بالشكل الذي يحقق النفع العام بأن يكون مرجعا يستفيد منه الباحثون بوجه عام.

قائمة المراجع

أولا: قائمة المراجع باللغة العربية:

1/ المصادر:

1- القرآن الكريم.

2- الفيروز آبادي، القاموس المحيط، دار الحديث، القاهرة، بدون تاريخ نشر، الجزء 2،

3- ابن الجوزي، زاد المسير في علم التفسير ، الجزء1، دار ابن حزم- المكتب الإسلامي، ، 1423 -2002، بيروت.

4- ابن حزم، علي بن احمد بن سعيد، المحلى، الطبعة الاولى، دار الفكر، بيروت، لم يذكر سنة الطبع،

5- ابن خلدون، مقدمة ابن خلدون، دار احياء التراث العربي، الطبعة الرابعة، بيروت- لبنان، لم يذكر سنة الطبع،

6- ابن قدامة، المغني، دار الفكر ، بيروت، 1424هـ، الجزء 6

7- ابو داود، سليمان بن الاشعث، سنن ابو داود، الجزء الثالث، دون تاريخ،

8- ابو حامد محمد بن محمد الغزالي، احياء علوم الدين، دار المعرفة، بيروت، بدون تاريخ،

9- ابو عبيد القاسم بن سلام، كتاب الاموال، دار الفكر ، بيروت، 1988

10- ابو الفرج عبد الرحمن بن علي، غريب الحديث لابن الجوزي، الجزء الثاني، دار الكتب العلمية ، بيروت، 1985،

11- ابو يوسف، يعقوب بن ابراهيم، كتاب الخراج، الطبعة الاولى، دار المعرفة، بيروت، 1979،

12- احمد بن تيمية، السياسة الشرعية في اصلاح الراعي والرعية، الطبعة الثانية، دار الجليل، بيروت، 1988،

13- البخاري، محمد بن اسماعيل، صحيح البخاري، الطبعة الثالثة، الجزء السابع، دار ابن كثير، بيروت، 1987

14- البيهقي، أبوبكر أحمد بن الحسين بن علي ، السنن الكبرى، دار المعرفة، بيروت، لبنان، 1344هـ،

15- الترميذي، ابو عيسى محمد بن عيسى، سنن الترميذي، الجزء الثاني، دار الفكر، بيروت، 1983،

16- الجويني، عبد الملك بن عبد الله، غياث الامم في التياث الظلم، دار الكتب العلمية، بيروت، 1997،

17- السيوطي، جلال الدين عبد الرحمن بن ابي بكر بن محمد، الحاوي للفتاوي، دار الكتب العلمية، الطبعة 2، بيروت، 1975

18- السيوطي جلال الدين عبد الرحمن ، الأشباه والنظائر في قواعد فقه الشافعية، الطبعة الأولى، دار الكتب العلمية، بيروت، 1993

19- الشاطبي ابو اسحاق ، الموافقات في أصول الأحكام، الجزء الثاني، دار الفكر، بيروت، 790هـ

20- الطبري، ابو جعفر محمد بن جرير، تاريخ الامم والملوك، الجزء الرابع، دار الفكر، بيروت، 1979

21- الطبري محمد بن جرير ، تاريخ الطبري، دار الكتب العلمية، بيروت، الجزء الثاني.

22- العسقلاني، ابو الفضل، فتح الباري بشرح صحيح البخاري، الجزء السادس، دار الفكر، بيروت، بدون تاريخ،

23- القاضي ابو يعلى محمد بن حسين الفراء، الاحكام السلطانية، الطبعة الاولى، دار الكتب العلمية، بيروت،1983،

24- القرطبي ، ابو عبد الله محمد بن احمد الانصاري، الجامع لأحكام القرآن، الطبعة الاولى، دار الكتاب العربي، القاهرة،1967،

25- القرطبي، الجامع لأحكام القرآن، دار الفكر بيروت، 1414هـ، الجزء6.

26- القرطبي، محمد بن احمد بن محمد بن رشد، بداية المجتهد ونهاية المقتصد، الطبعة السابعة، دار المعرفة، بيروت، 1985،

27- القرطبي،محمد بن أحمد بن محمد ، الجامع لأحكام القرآن – تفسير القرطبي، الجزء 19، دار الكتب المصرية، القاهرة، 1964م.

28- الكاساني، علاء الدين ابوبكر بن مسعود، بدائع الصنائع في ترتيب الشرائع، الجزء الثاني، دار الكتب العلمية، بيروت، دون تاريخ،
29- الكتاني عبد الحي ، التراتيب الادارية، دار إحياء التراث العربي، بيروت، بدون تاريخ،
30- النووي ، ابو زكريا يحي بن شرف، روضة الطالبين وعمدة المتقين، المكتب الاسلامي، الطبعة 2، بيروت، 1985
31- النووي، النفحة القدسية في شرح الأربعين النووية، الجزء الثاني، مكتبة الامام محي الدين النووي
32- الماوردي، الاحكام السلطانية والولايات الدينية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1983،
33- الماوردي ابو الحسن علي ، تسهيل النظر وتعجيل الظفر، دار النهضة العربية، بيروت، 1981
34- جمال الدين بن منظور، لسان العرب المحيط، دار الجيل ودار لسان العرب، المجلد6، بيروت 1408هـ/1988م
35- جمال الدين ابن منظور، لسان العرب، الجزء الرابع عشر، دار صادر للطباعة والنشر، بيروت، دون تاريخ
36- عارف أحمد عبد الغني، سلوك المالك في تدبير المماليك، دار كنان، دمشق، 1996،
37- مسلم، ابو الحسن مسلم بن الحجاج بن مسلم، الجامع الصحيح المسمى صحيح مسلم، الطبعة الاولى، دار احياء التراث العربي، بيروت، 1971
38- يحي بن شرف النووي، شرح النووي لصحيح مسلم، الجزء السابع، دار احياء التراث العربي، بيروت، لبنان، 1929.

2/ الكتب:

1- ابراهيم بن صالح العمر،النقود الائتمانية ودورها في اقتصاد اسلامي،دار العاصمة للنشر والتوزيع، الطبعة1،الرياض، 1414هـ
2- إبراهيم قطب، الموازنة العامة، الهيئة المصرية العامة للكتاب، الطبعة الثالثة 1978،
3- أحمد الأشقر، الاقتصاد الكلي، الدار العلمية الدولية، عمان ، 2002،
4- احمد العسال، فتحي احمد عبد الكريم، النظام الاقتصادي في الاسلام: مبادئه واهدافه،مكتبة وهبة، الطبعة الثانية، القاهرة،1980
5- احمد جمال الدين موسى، النظريات والنظم النقدية والمصرفية، دار النهضة العربية ، القاهرة،2001،
6- احمد عادل حشيش،اقتصاديات المالية العامة- دراسة تحليلية لأصول الفن المالي لمالية الاقتصاد العام-،مؤسسة الثقافة الجامعية، الإسكندرية،1983
7- احمد عادل حشيش، أساسيات المالية العامة، دار النهضة العربية للطباعة والنشر، بيروت 1992،
8- احمد عبد العزيز المزيني، الموارد المالية في الاسلام، الطبعة الاولى، ذات السلاسل للنشر، الكويت، 1994،
9- احمد فريد مصطفى، المالية العامة بين النظرية والتطبيق، مؤسسة شباب الجامعة، الاسكندرية، 1979
10- السيد احمد عبد الخالق، النظرية النقدية، الاصدقاء للطباعة والنشر، المنصورة، القاهرة، 2003،
11- السيد عبد المولى السيد، المالية العامة-الأدوات المالية: النفقات العامة ومصادر الايرادات العامة ...،دار الفكر العربي، القاهرة، 1975
12- السيد عطية عبد الواحد، الموازنة العامة للدولة، دار النهضة العربية الطبعة الأولى، القاهرة 1996

13- السيد عطية عبد الواحد، مبادئ واقتصاديات المالية العامة (النفقات العامة- الايرادات العامة – الموازنة العامة) دراسة مقارنة بالفكر الاسلامي، دار النهضة العربية، القاهرة، سنة 2000

14- باهر محمد عتلم، المالية العامة، مطبعة المعرفة، الطبعة الثالثة، الإسكندرية 1985

15- برهان الدين جمل، المالية العامة- دراسة مقارنة، دار طلاس للدراسات والنشر،ط1، دمشق 1974

16- جمال لعمارة، أساسيات الموازنة العامة للدولة، دار الفجر للنشر والتوزيع الجزائر،2004

17- حاتم سامي عفيفي ، اقتصاديات النقود والبنوك، الطبعة الثانية، النسر الذهبي للطباعة، القاهرة، 2004

18- حامد عبد المجيد دراز، مبادئ الاقتصاد العام. مركز الإسكندرية للكتاب، 2001،

19- حامد عبد المجيد دراز، سميرة إبراهيم أيوب، مبادئ المالية العامة، الدار الجامعية الإسكندرية، 2002

20- حسن عواضة، المالية العامة (دراسة مقارنة)، دار النهضة العربية ط5، بيروت 1971،

21- حسين الصغير، دروس من المالية والمحاسبة العمومية، دار المحمدية العامة،1998 ،

22- حسين راتب يوسف ريان، عجز الموازنة العامة وعلاجه في الفقه الاسلامي، دار النفائس، الاردن،1999،

23- حمزة الجميعي الدموهي، الاقتصاد في الاسلام، مطبعة التقدم، القاهرة،1979،

24- خليفي عيسى، هيكل الموازنة العامة للدولة في الاقتصاد الاسلامي، دار النفائس، عمان، 2010،

25- رضا صاحب أبو حمد العلي، المالية العامة، الدار الجامعية للطباعة والنشر و الترجمة، البصرة العراق 2002

26- رضا صاحب أبو حمد، الخطوط الكبرى في الاقتصاد الوضعي،دار مجدلاوي للنشر والتوزيع، عمان الأردن 2006،

27- رضا عبد السلام، النقود والبنوك، المطبعة المحمدية، المنصورة- مصر،2005،

28- رفعت المحجوب، المالية العامة:"النفقات العامة"، دار النهضة العربية، القاهرة، 1972،

29- رفعت المحجوب، الطلب الفعلي مع دراسة خاصة بالبلاد الآخذة في النمو، دار النهضة العربية، القاهرة، 1980،

30- زكريا محمد بيومي، المالية العامة الاسلامية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1979،

31- زكي رمزي ، فكر الازمة، مطبوعات مكتبة مدبولي، القاهرة، 1987،

32- زكي رمزي، الصراع الفكري والاجتماعي حول عجز الموازنة العامة في العالم الثالث، دار سيناء للنشر، ط1، القاهرة 1992

33- زكي رمزي ، التضخم والتكيف الهيكلي في الدول النامية، دار المستقبل العربي، القاهرة، 1996،

34- زكي رمزي، انفجار العجز: علاج عجز الموازنة العامة للدولة في ضوء المنهج الانكماشي والمنهج التنموي، دار المدى للثقافة والنشر، ط1، دمشق 2000،

35- زينب حسين عوض الله، مبادئ المالية العامة، الدار الجامعية بيروت،1994.

36- زينب صالح الاشوح، الاقتصاد الوضعي والاقتصاد الاسلامي- نظرة تاريخية مقارنة-، دار النهضة العربية، القاهرة، بدون تاريخ،

37- سليمان محمد الطماوي، عمر بن الخطاب وأصول السياسة والادارة الحديثة دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1969،

38- سوزي عدلي ناشد، الوجيز في المالية العامة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2000

39- سيد البواب، عجز الموازنة العامة للدولة – النظرية والصراع الفكري للمذاهب الاقتصادية ومناهج العلاج، بدون دار نشر، 2000،

40- شوقي عبده الساهي، مراقبة الموازنة العامة في ضوء الاسلام، الطبعة الثالثة، مطبعة حسان، القاهرة، 1983.

41- شوقي عبده الساهي، الفكر الاسلامي والادارة المالية للدولة، دار الكتاب المصري اللبناني، الطبعة 1،القاهرة، 1991،

42- صالح الخرفي، الجزائر والأصالة النورية، الشركة الوطنية للنشر والتوزيع، الجزائر، بدون تاريخ،

43- ضياء مجيد الموسوي، الاصلاح النقدي، دار الفكر، الملكية للإعلام والنشر والتوزيع، الطبعة1، الجزائر، 1993،

44- عادل فليح العلي، اقتصاديات المالية العامة، دار الكتب للطباعة والنشر(الكتاب الثاني)، الموصل 1409هـ/1989م،

45- عبد الجليل الهويدي، مبادئ المالية العامة في الشريعة الإسلامية، دار الفكر العربي، القاهرة، 1983،

46- عبد الحميد ابراهيم سرحان، الاقتصاد في الاسلام، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة، 1987،

47- عبد الحميد القاضي، مبادئ المالية العامة، الدار الجامعية المصرية، مصر 1974،

48- عبد الرحمن يسري أحمد، تقويم مسيرة الاقتصاد الإسلامي، طبعة تمهيدية، مقدم ضمن المؤتمر العالمي الثالث للاقتصاد الاسلامي، جامعة أم القرى، كلية الشريعة والدراسات الاسلامية، 1426هـ-2005م،

49- عبد الرزاق فارس، الحكومة والفقراء والانفاق العام، دراسة لظاهرة عجز الموازنة العامة واثارها الاقتصادية والاجتماعية في البلدان العربية، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، 1997

50- عبد العال الصكبان، موجز في المالية العامة، شركة الطبع والنشر الأهلية، الطبعة1، بغداد، 1963

51- عبد الكريم صادق بركات، الاقتصاد المالي، الدار الجامعية، الإسكندرية،1998،

52- عبد الكريم عثمان، معالم الثقافة الاسلامية، دار اللواء، القاهرة،1871،

53- عبد المجيد قدي، مدخل إلى السياسات الاقتصادية الكلية دراسة تحليلية تقييمية،،ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 2000

54- عبد المجيد قدي، مدخل الى السياسات الاقتصادية الكلية، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة 2، الجزائر، 2005،

55- عبد المطلب عبد الحميد، السياسات الاقتصادية على مستوى الاقتصاد الكلي (تحليل كلي)، القاهرة: مكتبة زهراء الشرق، 1997،

56- عبد المنعم فوزي، مالية الدولة والسياسة المالية، منشأة المعارف، الطبعة الاولى، الاسكندرية، 1967

57- عبد المنعم فوزي، المالية العامة والسياسة المالية، دار النهضة العربية، بيروت، 1994،

58- عبد الهادي النجار، التحليل النقدي- دروس في النقود والبنوك والنظرية النقدية، مكتبة الجلاء الجديدة، المنصورة،1985

59- عبد الواحد عطية، الموازنة العامة للدولة، دار النهضة العربية، القاهرة 2000

60- علي كنعان، المالية العامة والاصلاح المالي في سورية، دار الرضا ، دمشق، 2003،

61- علي لطفي، ومحمد العدل، اقتصاديات المالية العامة، مكتبة عين شمس، القاهرة 1987/1986،

62- عوف محمود الكفراوي، النظام المالي الإسلامي-دراسة مقارنة-، مؤسسة الثقافة الجامعية،الطبعة2، الإسكندرية،سنة 2003،

63- غازي حسين عناية، التضخم المالي، دار الجيل، بيروت، الطبعة الاولى، 1992،

64- غازي عناية، اصول الميزانية العامة في الفكر المالي الاسلامي- دراسة مقارنة-، الطبعة الاولى، دار جيل، بيروت،1989،

65- غازي عناية، المالية العامة والنظام المالي الاسلامي، الطبعة الاولى، دار الجيل، بيروت، 1990،
66- فتحي خليل الخضراوي، النظرية الاقتصادية الكلية، كلية التجارة، جامعة طانطا، 1997،
67- قطب ابراهيم محمد، السياسة المالية لعمر بن الخطاب، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة، 1984،
68- قطب ابراهيم محمد، السياسة المالية للرسول صلى الله عليه وسلم، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة، 1988،
69- قطب ابراهيم محمد، النظم المالية في الاسلام، الهيئة المصرية العامة للكتاب، الطبعة 4، القاهرة، 1996،
70- قطب ابراهيم محمد، السياسة المالية لأبي بكر الصديق، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة،1999،
71- لبيب شقير، تاريخ الفكر الاقتصادي ، دار النهضة ، القاهرة،1984،
72- محمد أمين صالح، النظام المالي والاقتصادي في الاسلام، مكتبة نهضة الشرق، القاهرة، 1984،
73- محمد الصغير بعلي،يسرى أبو العلا، المالية العامة، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2003
74- محمد العناني، اقتصاديات المالية العامة ونظام السوق، الدار المصرية اللبنانية، الجزء الأول، القاهرة 1992،
75- محمد بن عبد الله بن إبراهيم الشباني، مالية الدولة على ضوء الشريعة الإسلامية، دار عالم الكتب ،الرياض 1993،
76- محمد حامد، النظم الاقتصادية المعاصرة، جامعة الملك سعود، الرياض،1987م-1407هـ،
77- محمد حمدي النشار، النظم الاقتصادية، جامعة أسيوط، مصر 1965
78- محمد زكي شافعي، مقدمة في النقود والبنوك، دار النهضة العربية للطباعة، القاهرة، 2000
79- محمد سعيد فرهود، علم المالية العامة، معهد الادارة العامة، الطبعة1، السعودية، 1403هـ
80- محمد سعيد فرهود، مبادئ المالية العامة، مديرية الكتب والمطبوعات الجامعية، الجزء الأول،حلب 1990
81- محمد شاكر عصفور، أصول الموازنة العامة، دار المسيرة للنشر، عمان، 1988،
82- محمد شوقي الفنجري، المدخل الى الاقتصاد الاسلامي، دار ثقيف للنشر والتأليف، الطبعة الاولى، المملكة العربية السعودية،1972 ،
83- محمد شوقي الفنجري، المذهب الاقتصادي في الاسلام، مكتبات عكاظ، جدة،1981،
84- محمد شوقي الفنجري، الاسلام والضمان الاجتماعي، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة، 1990،
85- محمد صبري، الخصخصة (تحويل الملكية العامة الى القطاع الخاص في ضوء الشريعة الاسلامية)، دار النفائس، عمان، الاردن، 2000،
86- محمد عباس محرزي، اقتصاديات الجباية والضرائب، دار هومة، الطبعة 4، الجزائر،2008،
87- محمد عبد المنعم عفر،الاقتصاد المالي الوضعي والإسلامي بين النظرية والتطبيق، مؤسسة شباب الجامعة، الإسكندرية1999
88- محمد عثمان شبير، الزكاة والضرائب في الفقه الاسلامي، منشور ضمن كتاب: ابحاث فقهية في قضايا الزكاة المعاصرة، الجزء الثاني، الطبعة 3، دار النفائس، الاردن،
89- محمد علي الليثي، عبد العزيز عجمية، التنمية الاقتصادية، مفهومها ونظرياتها ، الدار الجامعية، الاسكندرية،2001،
90- محمود المرسي لاشين، التنظيم المحاسبي للأموال العامة في الدولة الاسلامية، دار الكتاب اللبناني، بيروت، 1977
91- محمود حسين الوادي، زكريا احمد عزام، المالية العامة والنظام المالي في الاسلام، الطبعة الاولى، دار المسيرة، عمان، 2000
92- محمود رياض عطية، موجز المالية العامة، الطبعة الأولى، دار المعارف، القاهرة ،1998،

93- محي الدين الغريب، اقتصاديات النقود والبنوك، دار الهنا للطباعة، القاهرة، 1972،
94- مراد محمد حلمي، الميزانية العامة وقواعد اعدادها وتطبيقاتها في بعض الدول العربية، معهد الدراسات العربية العالمية، الطبعة1، 1960،
95- منذر قحف، السياسات المالية (دورها وضوابطها في الاقتصاد الاسلامي)، دار الفكر، دمشق، سوريا، 1999،
96- موفق محمد عبده، نظام الضرائب في الفقه الاقتصادي الاسلامي، المكتبة الوطنية، عمان، 2005،
97- وليد خالد الشايجي، المدخل الى المالية العامة الاسلامية، دار النفائس، عمان، الاردن، 2005
98- يوسف ابراهيم يوسف، النفقات العامة في الاسلام، دار الكتاب الجامعي، القاهرة، 1980،
99- يونس البطريق، المالية العامة، دار النهضة العربية ،بيروت، 1404هـ/ 1983،
100- يونس احمد البطريق، اقتصاديات المالية العامة، الدار الجامعية، الاسكندرية، 1985
101- يونس احمد البطريق، عبد الكريم صادق بركات، النظم الضريبية، الدار المصرية الحديثة، الاسكندرية ، 1995
102- يونس أحمد البطريق، "النظم الضريبية"، الدار الجامعية، الإسكندرية، مصر،2001،

3/ الرسائل والأطروحات:

1- احمد زهير شاميه، التضخم في الاقتصادات المتخلفة، رسالة دكتوراه في الاقتصاد، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، 1981
2- بوفليح نبيل، دور صناديق الثروة السيادية في تمويل اقتصاديات الدول النفطية الواقع والآفاق مع الاشارة الى حالة الجزائر، أطروحة دكتوراه، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر3، 2011/2010
3- جمال يرقي، أساسيات في المالية العامة وإشكالية العجز في ميزانية البلدية، رسالة مُقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم الاقتصادية (فرع التسيير)، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر، 2002
4- ديانا بولس الحصري، عجز الموازنة العامة ومعدل الفائدة في الأردن، مذكرة ماجستير في اقتصاد الأعمال، الجامعة الأردنية 2010،
5- ربيع جميل عنقة، عجز الموازنة العامة في سورية وأثره في ارتفاع الأسعار وإعادة توزيع الدخول خلال الفترة 1998-2008،مذكرة ماجستير في الاقتصاد، جامعة دمشق 2010،
6- عبد الرحيم الشافعي، الاقتصاد الاسلامي وتحديات العولمة، أطروحة دكتوراه في الحقوق وحدة التكوين والبحث: المالية العامة، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة الحسن الثاني- عين الشق، الدار البيضاء، المملكة المغربية، 2006-2007
7- عبد القادر باغوس، "دراسة تحليلية لعجز الموازنة العامة في الجزائر خلال الفترة(1982-1997)" .رسالة ماجستير غير منشورة، معهد العلوم الإقتصادية، جامعة الجزائر، 1999/1998
8- عبد اللطيف ماجد عنوز، عجز الموازنة العامة الأردنية أسبابها...طرق معالجتها، دراسة تحليلية للفترة (1981-1996)، مذكرة ماجستير في الإدارة العامة، جامعة اليرموك 1998،
9- عبد الله علي عجبنا فضل،محددات اصدار صكوك الاستثمار الاسلامية من قبل منظمات الأعمال:دراسة حالة تجربة السودان 1998-2011، أطروحة دكتوراة في ادارة الاعمال، جامعة السودان للعلوم والتكنولوجيا، سنة 2012،

10- عبده داوود سليمان، سياسات معالجة عجز الموازنة العامة في السودان في الفترة (1980_2005)، رسالة دكتوراه في الاقتصاد، كلية الدراسات العليا، جامعة ام درمان الاسلامية، 2007،

11- عزوز مناصرة، أثر الزكاة على الموازنة العامة للدولة في مجتمع معاصر، مذكرة ماجستير في الاقتصاد الاسلامي، كلية العلوم الاجتماعية والاسلامية، جامعة باتنة ، 2006-2007

12- فاروق احمد عيسى العزام،عجز الموازنة العامة وأثره على الاقتصاد الأردني،مذكرة ماجستير في الاقتصاد،الجامعة الأردنية1990

13- لبنى محمد عبد اللطيف، العلاقة بين السياسة النقدية والمالية، في ضوء تمويل عجز الموازنة العامة للدولة في مصر، رسالة دكتوراه في الاقتصاد، جامعة القاهرة، 1990

14- محمد عبد المعطي ابراهيم سالم، عجز الموازنة العامة واثره في توجيه السياسة الاقتصادية والاجتماعية في الفكر المعاصر والاسلامي دراسة تطبيقية على مصر، رسالة دكتوراه، تخصص الاقتصاد والمالية العامة، كلية الحقوق بجامعة عين شمس، مصر، 2011.

15- مصطفى محمد عثمان، اثر تغيرات سعر الصرف على مصادر تمويل عجز الموازنة العامة (دراسة مقارنة)، رسالة دكتوراه في الاقتصاد، جامعة عين شمس، القاهرة، سنة 2006

16- نبيلة سيد محمود، النظام المالي العام في الفكر الاسلامي، مذكرة ماجستير في الاقتصاد، كلية التجارة، جامعة عين شمس، القاهرة، 1988،

17- هالة فهد عبد الله عبد العزيز الحميدي، عجز الموازنة العامة في دولة الكويت والسياسات المالية لمواجهتها،مذكرة ماجستير في الاقتصاد، كلية التجارة جامعة عين شمس، القاهرة، 2002،

18- محمد محمود حسن منطاوي ، الاطار العام للموازنة العامة في الدولة الاسلامية، مذكرة ماجستير، جامعة الازهر، القاهرة، 1990،

19- وجيه احمد وجيه الخادم الوجيه، الموازنة العامة في النظام المالي الإسلامي، مذكرة ماجستير، كلية الشريعة والدراسات الإسلامية، جامعة اليرموك الأردن 1996

4/المنشورات والمجلات والملتقيات:

1- آدم شيخ عبد الله، توظيف الزكاة في مشاريع ذات ريع بلا تمليك فردي للمستحق، مجلة مجمع الفقه الاسلامي، الدورة الثالثة، المجلد الأول،

2- احمد النجار، المقومات الاقتصادية الاسلامية لمواجهة التحديات الايدلوجية، مجلة البنوك الاسلامية، العدد27، ديسمبر 1982،

3- احمد حسين يونس، معالجة عجز الموازنة العامة بين الفكر الاقتصادي المعاصر والفكر الاسلامي: دراسة مقارنة، مجلة الادارة العامة، الرياض، السنة الخامسة العدد الاول1419هـ- 1998م

4- احمد عبد الرحيم احمد، اثر سياسة التمويل التضخمي على الادخار المحلي الاجمالي في مصر، مجلة البحوث التجارية، كلية التجارة، جامعة الزقازيق، 1991

5- أحمد منير نجار، دور الانفاق العام في تحقيق الاستقرار الاقتصادي –حالة دولة الكويت–، مجلة دراسات الخليج والجزيرة العربية،

6- البنك الدولي، تقرير التنمية في العالم، 1991

7- الشيخ تجاني صابون محمد، توظيف الزكاة في مشاريع ذات ريع بلا تمليك فردي للمستحق، مجلة مجمع الفقه الاسلامي، الدورة الثالثة، المجلد الأول

8- أنور عبد الخالق عبد الله، الاتجاهات الحديثة للموازنة العامة، مجلة الإدارة سوريا، يوليو 1977،

9- بدر الدين حسين جبر الله وآخرون، تقييم أدوات السياسة النقدية والتمويلية في السودان خلال الفترة 1980-2002، سلسلة الدراسات والبحوث، بنك السودان المركزي، دار مصحف افريقيا، 2004

10- برتيمة عبد الوهاب،عبدلي حمزة، تجربة الجزائرفي التمويل غير الربحي: الزكاة والأوقاف، بحث مقدم الى المؤتمر الدولي حول منتجات وتطبيقات الابتكار والهندسة المالية بين الصناعة المالية التقليدية والصناعة المالية الاسلامية، يومي 5و6 ماي 2014، جامعة فرحات عباس سطيف.

11- حسن صادق حسن، السياسة الاقتصادية في اطار النظام الاسلامي- الانفاق وضوابطه في الاقتصاد الاسلامي-، البنك الاسلامي للتنمية، المعهد الاسلامي للبحوث والتدريب، جدة، 1991

12- رفعت العوضي، الضريبة في النظام الاسلامي، بحث مقدم لمجلة المجتمع الملكي لبحوث الحضارة الاسلامية، مؤسسة آل البيت، عمان، الاردن، 1995

13- زياد زنبوعة،منى خالد فرحات، بدائل تمويل عملية التنمية في سورية، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد 28، العدد الثاني، 2012، دمشق

14- سامي رمضان، الميزانية العمومية في الدولة الاسلامية، المجلة العلمية للاقتصاد والتجارة، جامعة عين شمس، العدد2، 1990

15- سامي رمضان، القواعد التنظيمية والمحاسبية لمالية الدولة في الفكر الاسلامي، المجلة العلمية للاقتصاد والتجارة،جامعة عين شمس، العدد2، 1991،

16- سامي محمد الصلاحات، دور الوقف في مجال التعليم والثقافة، دولة ماليزيا نموذجا، مجلة الاقتصاد الاسلامي، العدد 2، جامعة الملك عبد العزيز، 2005،

17- سعد بن حمدان اللحياني، الموازنة العامة في الاقتصاد الإسلامي، البنك الإسلامي للتنمية، جدة 1417هـ/1997،

18- سعيد النجار، الخصخصة والاصلاحات الهيكلية في الدول العربية، صندوق النقد العربي، ابوظبي، 1988

19- سهير معتوق، ظاهرة التضخم الركودي بين التأصيل النظري والواقع الفعلي ، الجمعية المصرية للاقتصاد السياسي والاحصاء والتشريع، مجلة مصر المعاصرة، العددين 413_414، يوليو واكتوبر 1988،

20- سوزي عدلي ناشد، أساسيات المالية العامة، منشورات الحلبي الحقوقية،ط1،بيروت لبنان، سنة 2008،

21- شوقي احمد دينا ، الجعالة والاستصناع ، تحليل فقهي واقتصادي ، البنك الإسلامي ، المعهد الإسلامي للبحوث والتدريب ، المملكة العربية السعودية ، جدة ، 1990 / 1991 .

22- صبري حسين، الموازنة العامة في الفكر الاسلامي، مجلة الاقتصاد الاسلامي، العدد 185، 1996

23- صلاح مهدي البيرماني، قياس وتحليل تفاعل عمل المضاعف والمعجل في الاقتصاد العراقي، مجلة العلوم الاقتصادية والادارية، المجلد 52/14، جامعة بغداد، سنة 2008

24- عبد الباري أوانج، استثمار اموال الزكاة وتطبيقاته المعاصرة في بيت المال بماليزيا، بحوث ودراسات، التجديد- المجلد 15، العدد 29، 2011،

25- عبد الحافظ الصاوي، قراءة في تجربة ماليزيا التنموية، مجلة الوعي الإسلامي، العدد 532، بتاريخ 09/03/ 2010، وزارة الاوقاف والشؤون الاسلامية، الكويت،

26- عبد العزيز الخياط، فتوى في توظيف الزكاة واستثمارها، مجلة مجمع الفقه الاسلامي، الدورة الثالثة، المجلد الأول،

27- عبد الله صعيدي، مفهوم النظام الاقتصادي في الاقتصاد الوضعي والفكر الاسلامي،مجلة اقتصادية،اوراق عمل151،العدد92،

28- عبد المحسن العثمان، تجربة الوقف في دولة الكويت- نماذج مختارة من تجارب الدول والمجتمعات الاسلامية-، المعهد الاسلامي للبحوث والتدريب، البنك الاسلامي للتنمية، 2003، جدة، المملكة العربية السعودية

29- عثمان حمد محمد خير، تجربة السودان في مجال اصدار الصكوك الحكومية،بحث مقدم لورشة العمل التي أقامتها BDO بعنوان: "الصكوك الاسلامية،تحديات..تنمية وممارسات دولية" في عمان، الاردن، خلال الفترة 18-2010/7/19.

30- عصام بشور،توازن الموازنة، منشورات جامعة دمشق،1983

31- عصام بشور، المالية العامة والتشريع المالي، منشورات جامعة دمشق 1995-1996.

32- فارس مسدور، كمال منصوري، التجربة الجزائرية في إدارة الأوقاف: التاريخ والحاضر والمستقبل، مقال مقدم للنشر في مجلة الأوقاف

33- فؤاد عبد الله العمر، مقدمة في تاريخ الاقتصاد الاسلامي وتطوره، البنك الاسلامي للتنمية- المعهد الاسلامي للبحوث والتدريب، جدة، 2003،

34- فؤاد عبدالله العمر، التحديات التي تواجه مؤسسة الوقف وتحسين البناء المؤسسي لمواجهتها ، تجربة الأمانة العامة للأوقاف في دولة الكويت، مجلة أوقاف ، العدد 5، السنة الثالثة، 1424هـ- 2003م،

35- فريق معالجة عجز الموازنة العامة، دراسة الأدوات المقترحة لتمويل عجز الموازنة العامة، اللجنة الاستشارية العليا للعمل على استكمال تطبيق أحكام الشريعة الاسلامية-اللجنة الاقتصادية-، الديوان الأميري لدولة الكويت،1417هـ-1996م،

36- مايا فتني ، التجربة البريطانية في اصدار الصكوك الاسلامية، مجلة الدراسات المالية والمصرفية، المجلد21، العدد الثالث،الاكاديمية العربية للعلوم المالية والمصرفية، عمان، الاردن، سنة 2013،

37- مرسي السيد حجازي ، دور الوقف في تحقيق التكافل الاجتماعي في البيئة الإسلامية، مجلة جامعة الملك عبدالعزيز : الاقتصاد الإسلامي، المجلد 19، العدد 2، 2006 م /1427 هـ

38- مجمع الفقه الاسلامي التابع لمنظمة المؤتمر الاسلامي، مجلة مجمع الفقه الاسلامي، العدد 11،

39- مصطفى حسين المتوكّل، الخصخصة (خلق آفاق جديدة أمام القطاع الخاص)، بحث منشور في مجلة المعلومات، المركز الوطني للمعلومات، العدد2، مارس 2001

40- محمد الزحيلي، تقويم التطبيقات المعاصرة للزكاة- ايجابيات- سلبيات، مجلة جامعة الشارقة للعلوم الشرعية والانسانية، المجلد4، العدد2، جوان 2007،

41- محمد عبد المنعم خميس، الموازنة العامة للدولة ودورها في التنمية الاقتصادية،مجلة الإدارة سوريا،أكتوبر 1971،

42- محمد علي القري ، بيع الدين و سندات القرض و بدائلها الشرعية في مجال القطاع العام و الخاص ، مجلة مجمع الفقه الإسلامي، الدورة الحادية عشرة، المجلد الأول،

43- منذر قحف، تمويل العجز في الميزانية العامة للدولة من وجهة نظر إسلامية، دراسة حالة ميزانية الكويت، المعهد الاسلامي للبحوث والتدريب، البنك الاسلامي للتنمية، جدة، الطبعة الاولى، 1997،

44- يسري عبد الرحمن، فجوة الموارد التمويلية للدول الاسلامية، مختصر دراسة منشورة في مجلة الاقتصاد الاسلامي، العدد 125، ديسمبر/ يناير(1994/1993)،

45- ابحاث هيئة كبار العلماء في السعودية، حكم الاوراق النقدية، مجلة البحوث الاسلامية، المجلد الاول، العدد الاول، الرياض، 1409هـ،

5/ الملتقيات والندوات:

1- أشرف محمد دوابة، دعم الوقف للموازنة العامة للدولة، بحث مقدم الى منتدى قضايا الوقف الفقهية الرابع المنعقد بالعاصمة المغربية الرباط، 30مارس 2009

2- المرسي السيد حجازي، ترشيد الانفاق العام بين الفكر الرأسمالي والفكر الاسلامي –دراسة مقارنة- بحث مقدم الى مؤتمر المالية العامة والمالية الاسلامية، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، ايام (6-8) نوفمبر 2006

3- بدر الدين براحلية، إدراج الصكوك الإسلامية في القانون الجزائري، ورقة بحث مقدمة" للملتقى الدولي الثاني للصناعة المالية الإسلامية، آليات ترشيد الصناعة المالية الإسلامية"،المدرسة العليا للتجارة، الجزائر، 8 و 9 ديسمبر2013 .

4- بن ثابت علي، فتني مايا، التجربة السودانية والاردنية في التمويل بالصكوك الاسلامية والدروس المستفادة "الجزائر نموذجا"، مداخلة ضمن الملتقى الدولي الثاني للصناعة المالية الاسلامية – آليات ترشيد الصناعة المالية الاسلامية ، يومي 8 و9ديسمبر 2013 ، المدرسة العليا للتجارة، الجزائر.

5- حسين حسين شحاته، استثمار أموال الوقف، ملتقى الوقف الفقهي الأول الكويتّ: الامانة العامة للأوقاف للنشر.

6- حمدي عبد العظيم،النتائج المترتبة عن تهميش الوقف الاسلامي، بحث مقدم الى المؤتمر الثالث للأوقاف بالمملكة العربية السعودية: الوقف الاسلامي "اقتصاد، وادارة، وبناء حضارة"، الجامعة الاسلامية 1430هـ-2009م

7- رياض المومني، دور الدولة في المجال الاقتصادي في فترة صدر الاسلام، ندوة مالية الدولة في صدر الاسلام، جامعة اليرموك، 1987،

8- زياد الدماغ، دور الصكوك الاسلامية في دعم الموازنة العامة من منظور تمويل اسلامي، المؤتمر الدولي حول الخدمات المصرفية والتمويل الإسلامي: التقاضي عبر الحدود، يومي 15-16 جوان 2010، الجامعة العالمية الاسلامية، ماليزيا.

9- سليمان ناصر، ربيعة زيد،" الصكوك الاسلامية كأداة لتمويل التنمية الاقتصادية ومدى امكانية الاستفادة منها في الجزائر"، بحث مقدم الى الملتقى الدولي حول منتجات وتطبيقات الابتكار والهندسة المالية بين الصناعة المالية التقليدية والصناعة المالية الاسلامية يومي 05و06 ماي 2014، جامعة سطيف.

10- صالح صالحي، عبد الحليم غربي، كفاءة صيغ وأساليب التمويل الاسلامي في احتواء الازمات والتقلبات الدورية، مداخلة ضمن الملتقى الدولي حول الازمة المالية والاقتصادية الدولية والحوكمة العالمية، يومي 20-21 اكتوبر 2009 بكلية العلوم الاقتصادية بجامعة سطيف.

11- طارق هزرشي، الامين لباز، مداخلة بعنوان: دراسة مقارنة لتمويل عجز الموازنة العامة بين الاقتصاد الاسلامي والاقتصاد الوضعي، الملتقى الدولي الاول حول الاقتصاد الاسلامي، الواقع والرهانات المستقبلية، الجلفة، 2011

12- عبد المالك منصور :العمل بالصكوك الاستثمارية الإسلامية على المستوى الرسمي والحاجة إلى تشريعات جديدة، ورقة بحث مقدمة إلى مؤتمر المصارف الإسلامية بين الواقع والمامول، دائرة الشؤون الإسلامية والعمل الخيري بدبي، 31 مايو 3 -جوان 2009م.

13- عراب فاطمة الزهراء، علالي فتيحة، خصوصية السياسة المالية في معالجة عجز الميزانية في الاقتصاد الاسلامي، مداخلة ضمن الملتقى الدولي الاول حول: الاقتصاد الاسلامي، الواقع...والرهانات المستقبلية، المركز الجامعي بغرداية،يومي 23-24 فيفري 2010،

14-

15- فؤاد عبد الله العمر، دراسة حول نموذج المؤسسة المعاصرة للوقف: الادارة والاستثمار، مقدم الى ندوة الوقف في تونس: الواقع وبناء المستقبل، يومي 28-29 فبراير 2012، الجمهورية التونسية

16- فلاح محمد،سماعي صليحة، دور التطبيقات المعاصرة للزكاة في تحقيق التنمية- تجربة بيت الزكاة الكويتي-،الملتقى الدولي الثاني حول دور التمويل الاسلامي غير الربحي (الزكاة والوقف) في تحقيق التنمية المستدامة، يومي 20-21 ماي 2013، جامعة البليدة، الجزائر

17- محمود أحمد مهدي، نظام الوقف في التطبيق المعاصر" نماذج مختارة من تجارب الدول والمجتمعات الإسلامية"، ندوة نظمها المعهد الاسلامي للبحوث والتدريب التابع للبنك الاسلامي للتنمية ، جدة،1423هـ

18- مصطفى محمود محمد عبد العال عبد السلام، الآثار التكافلية للوقف و إمكانية فعاليته في الوطن العربي، بحث مقدم الى المؤتمر الثالث للأوقاف بالمملكة العربية السعودية: الوقف الاسلامي "اقتصاد، وإدارة، وبناء حضارة"، الجامعة الاسلامية 1430هـ-2009م

6/ القوانين والقرارات:

1- القانون رقم 05/06 المؤرخ في 20 فبراير 2006، المتضمن توريق القروض الرهنية.

2- قرار مجمع الفقه الاسلامي رقم (3) د (3/07/86) بشأن توظيف الزكاة في مشاريع ذات ريع بلا تمليك فردي للمستحق، في دورة المؤتمر الثالث بعمان، الاردن من 11-16 أكتوبر1986، مجلة مجمع الفقه الاسلامي، الدورة الثالثة، المجلد الأول

3- بيت الزكاة الكويتي، استراتيجية بيت الزكاة لسنة 2009 ، تقرير رقم 09،الكويت، 2011،

4- التقرير السنوي 2010 ونشرات التداول الشهرية لسوق الخرطوم للأوراق المالية.

5- مجموعة تقارير لبنك الجزائر عن الوضعية المالية للجزائر.

6- وزارة الشؤون الدينية و الأوقاف، رقم2004/139.

8- الامر 03-11 المؤرخ في 26 أوت 2003، الصادر بالجريدة الرسمية، العدد 2003/52.

ثانيا: المراجع بالأجنبية:

1- Abderrahim chibi, Mohamed Benbouziane and Mohamed chekouri, The Macroeconomic effects of fiscal policy shocks in Algeria :an enpirical study, Economic Research Forum : Working paper series N°536, August 2010,Algeria

2- Brrill, Kenneth,"Fiscal Policy In A Developing Economy" in Economic Development, with spécial reference to East Asia,proceedings of a conference held by IEA. 1964

3- David, Wilfred L, Public finance, Planning And Economic Development, Macmillan press LTD. London and Basing Stoke, 1973

4- IMF :Confronting Budget Deficits ,Economic Issues,N^0 3,september 1996

5- –Grimoud(Andre) : Analyse Macro-économique,Mantchrestien,1990

6- Hajah Mustafa Mohd Hanefah, Financing The Development of Waqf Property, the Experience of Malaysia and Singapore, Malaysia: Universiti Sains Islam Malaysia,2008 .

7- Mustafa Kara, **Deficits budgétaires et stabilisations** . Expert au FMI, 1990

8- L .A.Gata and M.E. Terrones Silva, Fisicsl Deficit and Iflation, IMF , Working Paper, $N^0$03/65,2003 .

9- Luis Catao And Marco E.Terrenes, Fisical Deficit And Inflation , IMF Working Paper, 03/65/April2003

10- Peter L. Rousseau, Paul Wachtel**. Inflation, Financial Development and Growth** .November 3, 2000., See: **www.stern.nyu.edu/eco/wkpapers/workingpapers00/00-**

11- Ram Rating Services Berhard- Malaysian Sukuk Market Handbook -Ram Rating Services Berhard – Kuala Lumpur – N.D

12- –Rosen, Harvey S. :Public Finance, Homewood, Boston, 3rd .Ed,1992

13- Securities Commission Malaysia - Islamic Capital Market: The Islamic Securities "Sukuk" Market – Kuala Lumpur - Lexis Nexis – 2009

14- Sukuk Report-A comprehensive study of the global sukuk market, 3rdedition, IIFM , Manama,

Bahrain,April 2013

15- Zulkifli Hasan, Muhammad Najib Abdullah , The Investment of Waqf land as an Instrument of moslims economic Development in malaysia: Islamic Science University of Malaysia. -2008

ثالثا: مواقع الكترونية:

1- أحمد جابر بدران، الصكوك كأداة للتمويل بين النظرية والتطبيق، مجلة المسلم المعاصر، العدد 152، لبنان، 2014. على الموقع الالكتروني: http://almuslimalmuaser.org/index.php?option=com

2- الشركة الاولى للاستثمار، البدائل الشرعية لمشاركة القطاع الخاص في تمويل الموازنة العامة للدولة، مقال ضمن موسوعة الاقتصاد والتمويل الاسلامي، على الموقع الالكتروني: http://iefpedia.com/arab/3441

3- المجلس العالمي للبنوك والمؤسسات المالية الإسلامية، على الموقع: http://www.cibafi.org/NewsC

4- المرسي السيد أحمد الحجازي، صيغ التمويل الاسلامية وعلاج عجز الموازنة العامة في البيئة الاسلامية مع الاشارة للصكوك الاسلامية، مقال ضمن موسوعة الاقتصاد والتمويل الاسلامي على الموقع http://iefpedia.com/arab/.

5- http://www.tradingeconomics.com/malaysia/government-budget

6- بدون مؤلف، ماذا يعني علم المالية العامة؟ دراسة معدة من طرف وزارة المالية، الكويت، منشور على الموقع الالكتروني التالي: http://www.mof.gov.kw/study3.doc .

7- حسن سامي،تأثير قرارات سد العجز في الموازنة العامة للحكومة الماليزية على التخصيص المالي للطلبة العراقيين الدارسين في ماليزيا وسبل معالجتها، مقال على موقع مؤسسة الحوار المتمدن ،العدد 4328-2014. على الموقع: http://www.ahewar.org/debat/show.art.asp?aid=394706

8- خولة فريز النوباني، تمويل عجز الميزانية بالصكوك الاسلامية، مجلة المصرفية الاسلامية، مقال على موقع الملتقى الفقهي: /http://fiqh.islammessage.com

9- ريهام خفاجي، عبد الله عرفان، إحياء نظام الوقف في مصر...قراءة في النماذج العالمية، بحث مقدم الى مركز جون جرهارت للعطاء الاجتماعي والمشاركة المدنية، الجامعة الأمريكية بالقاهرة، على الموقع الالكتروني: http://www.aucegypt.edu/research/gerhart/rprogram/Documents/Waqf.pdf

10- دليلة عارف، عجز الموازنة العامة وسبل معالجته، ندوة الثلاثاء الاقتصادي، جمعية العلوم الاقتصادية،دمشق 1999، دراسة علمية منشورة على الموقع الالكتروني التالي: www.mafhoum.com/syr/articles99/dalilah/menu.htm

11- سنن الترميذي ، كتاب الاحكام، باب في الوقف، دار الخير، على الموقع الالكتروني: http://library.islamweb.net/newlibrary/display

12- عبد الناصر علي، الموازنة الدورية في الفكر المالي الاسلامي، بحث منشور على موقع نسيم الشام: www.nasseemalsham.com

13- لوكريز سمية، الصكوك الاسلامية الأداة البديلة لتمويل عجز الميزانية/ دراسة حالة صكوك المضاربة، مجلة الاقتصاد الاسلامي العالمية، العدد يوليو 2015، على الموقع الالكتروني: giem.kantakji.com/article/details/ID/765 .

14- منذر قحف، الأساليب الحديثة في إدارة الأوقاف، بحث مقدم الى مركز رافد، المكتبة الوقفية: بحوث ودراسات،على الموقع الالكتروني: http://rafed.org/?p=870

15- **http://www.islamspirit.com/play.php?catsmktba=2136**

16- FMI, rapport des services du fmi pour les consultations de 2010 au titre de l'article iv, n°11 /39 , mars 2010 . http://www.imf.org/external/french/pubs/ft/scr/2010/cr1139f.pdf

الملاحق

الملحق رقم (1)

جدول رقم (1-1): ربط الأدوات بمجموعات الصرف بأبواب الموازنة العامة لدولة الكويت

م	الباب	المجموعة	طبيعتها	أدوات التمويل الشرعية المقترحة	ملاحظات
1	الباب الأول المرتبات	1 – النقدية	المدفوعات النقدية التي تدفع لموظفي الجهات الحكومية نظير قيامهم بعمل أو جهد.	أدوات التمويل المتعلقة بالسياسة المالية + الوفورات المتحققة من استخدام الوسائل الأخرى للميزانية + التقيد بضوابط الإنفاق.	تقوم في مجملها على توفير سيولة نقدية لدى الخزانة العامة لهذا يمكن التوسع في الأساليب الأخرى لتشمل استيفاء الديون المؤجلة قبل أجل استحقاقها.
		2 – العينية والتأمينية	المزايا العينية والتأمينية التي تقدم للموظفين المستحقين كالملابس والأغذية وتذاكر السفر والعلاج الطبي وتعليم أبناء موظفي البعثات التمثيلية بالإضافة إلى حصة الحكومة في التأمينات الاجتماعية	أدوات التمويل في، الأحوال المؤقتة (التوظيف والاقتراض)+ الاستصناع والاستصناع الموازي للتأمينات.	الالتزام بضوابط الإنفاق إلى ابعد الحدود تقبل الرهن لدى الحكومة وأجهزتها المختلفة .
2	الباب الثاني: المستلزمات السلعية والخدمات	1- المستلزمات	قيمة الموارد والسلع التي تحصل عليها الجهة الحكومية لتحقيق الأهداف التي أنشئت من اجلها أو تساعدها في تنفيذ هذه الأهداف.	صكوك الاستصناع + الاستصناع الموازي + البيع الآجل + المرابحة للآمر بالشراء.	تأجيل دفع قيمتها بضمانات حكومية.
		2 – تكاليف الخدمات	قيمة الخدمات المؤداة من الغير واللازمة لتأدية نشاط الجهة الحكومية وتسيير أعمالها الجارية.	المشاركات + الإجارة والإجارة المنتهية بالتملك + الرسوم + صكوك المقارضة.	مرونة كبيرة في تطبيق المشاركات

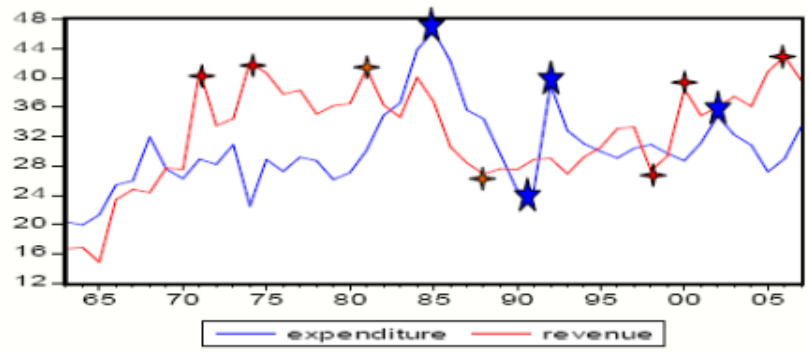
م	الباب	المجموعة	طبيعتها	أدوات التمويل الشرعية المقترحة	ملاحظات
3	الباب الثالث: وسائل النقل والمعدات والتجهيزات	1- وسائل النقل.	هي تكاليف شراء وسائل النقل البرية والبحرية والجوية.	صكوك الإجارة + التخلص من الأصول ببيعها وتأجيرها من الغير بعقود إجارة + تطبيق بعض أنواع عقود الاستصناع + عقود إجارة لأعيان منقولة لأغراض تشغيلية + صكوك المقارضة.	التركيز على صكوك الإجارة لانطباقها على طبيعة بنود الصرف في هذا الباب أكثر من غيرها + التقيد بضوابط الإنفاق العامة.
		2- المعدات والآلات.	هي تكاليف شراء المعدات والآلات.		
		3 – التجهيزات	هي تكاليف شراء الأجهزة والأثاث والبيوت الجاهزة.		
4	الباب الرابع: المشاريع الإنشائية والصيانة والاستملاكات العامة.	1- المشاريع الإنشائية	هي الاعتمادات التي تنفق في سبيل إقامة الموازنة سواء كانت مشاريع تتم خلال السنة المالية أو مشاريع يتم تنفيذها خلال عدة سنوات.	صكوك المقارضة+ بيع الأصول المملوكة في مشاريع مشتركة+ التخلص من الملكية العامة للمشاريع القابلة للمشاركة بعقود إجارة.	الاعتماد على تجزئة رأس مال الشركة بصورة مضاربة قابلة للتداول (الصيغة الشرعية لهذه السندات وفق قرار مجمع الفقه الإسلامي في دورته الرابعة بجدة فبراير 1988).
		2 – أعمال إنشائية صغيرة وصيانة المنشآت والمرافق	ووقاية المنشآت والمرافق لضمان بقائها على حالتها الأصلية واستمرارها في تأدية الخدمة التي أنشئت من أجلها بالصورة المطلوبة.	صكوك المقارضة صكوك الإجارة+ سندات السلم في الخدمات التي تقوم عليها الجهات الحكومية.	
		3- الاستملاكات العامة.	المبالغ النقدية التي تقوم الدولة بدفعها نظير استملاكها لأراض وعقارات الغرض منها تحقيق هدف عام على مستوى الدولة ويتم تعويض الأهالي عن قيمة ما أستملكته الدولة بثمن يساوي أو يزيد عن قيمته الاقتصادية والاجتماعية.	التوظيف+ الإتاوات أو الرسوم+ عقود المشاركة المنتهية بالتمليك+ النظر في الاستفادة من القروض الحسنة باستغلال الحسابات الجارية ومن ثم بيع تلك الاستملاكات للمواطنين.	تمويل هذه الاستملاكات من خلال أدوات تعزيز الإيرادات العامة بالدرجة الأولى.

م	الباب	المجموعة	طبيعتها	أدوات التمويل الشرعية المقترحة	ملاحظات
5	الباب الخامس: المصروفات المختلفة والمدفوعات التحويلية.	1-المصروفات المختلفة	هي المصروفات المختلفة التي لا تندرج ضمن التقسيم النمطي للأبواب، فهي مصروفات إجمالية متفرقة تبعاً لظروف خاصة تمليها اعتبارات السياسة العامة والصالح العام.	الاقتراض وفق الضوابط الشرعية+ صكوك الاستصناع + سندات السلم.	التوسع في التمويل بواسطة التوظيف أو الرسوم.
		2 – المدفوعات التحويلية الداخلية	هي المصروفات التي يتم دفعها دون عائد أو مقابل من السلع أو الخدمات وهذه المصروفات لا تدخل ضمن المنتج النهائي وتشمل تحويلات للأفراد ودعم المؤسسات الأهلية وإعانات عامة وتحويلات لهيئات ومؤسسات عامة بالإضافة إلى تعويض الأنشطة الخاصة والشركات.		تبعاً لنوع التمويل يمكن تصميم الأداة المناسبة.
		3 – المدفوعات التحويلية الخارجية	هي المدفوعات التي يتم دفعها للخارج كمساعدة أو إعانة لدول عربية وإسلامية وصديقة بهدف غرض عام القصد منه المساعدة الاقتصادية أو الاجتماعية. كذلك تشمل هذه المجموعة مخصصات الاشتراك في الهيئات والمنظمات الدولية، ونفقات علاج المواطنين بالخارج وغيرها من المدفوعات التحويلية الخارجية.	الوسائل الأخرى لسد الفجوة في الموارد المالية+ التنسيق مع المنظمات والدول الإسلامية والإقليمية+ السلم + الاستصناع.	التوعية الاجتماعية وزرع مبادئ التكافل الاجتماعية من خلال التشريع المالي+ القروض الحسنة.

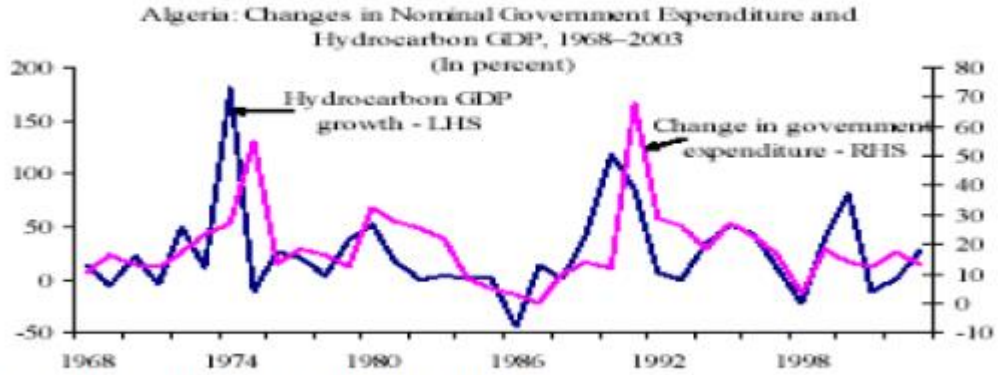
المصدر: فريق معالجة عجز الموازنة العامة، دراسة الأدوات المقترحة لتمويل عجز الموازنة العامة، اللجنة الاستشارية العليا للعمل على استكمال تطبيق أحكام الشريعة الاسلامية-اللجنة الاقتصادية-، الديوان الأميري لدولة الكويت،1417هـ-1996م، ص64-68.

الملحق رقم (2)

الشكل 1 : تطور الإنفاق الحكومي و الإيرادات العمومية (GDP %) للفترة 1963 -2007

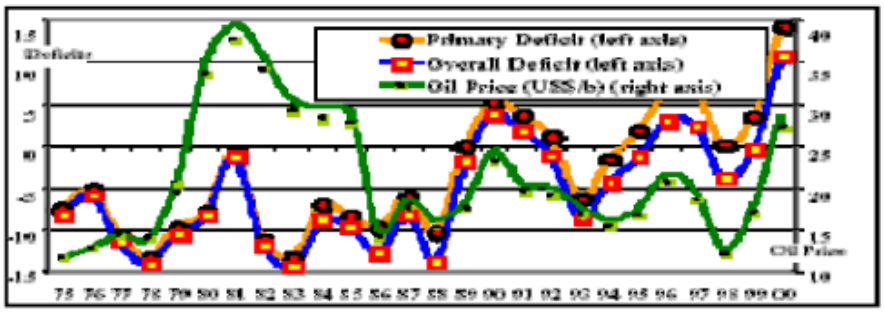


الشكل 2 : تطور تغير الإنفاق الحكومي و الناتج المحلي الخام المتأتي من المحروقات (%) :



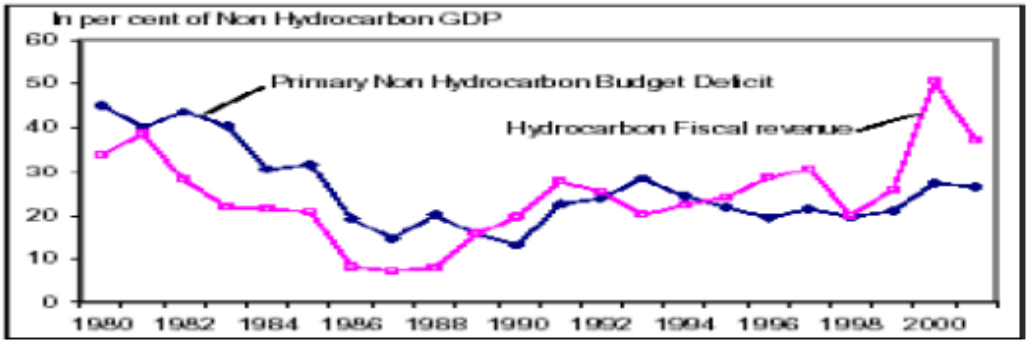
Source: IMF Country Report No: 05/50. (2005).P:6.

الشكل 4 : تطور كل من :عجز الموازنة الكلي، عجز الموازنة الأساسي، و أسعار النفط (GDP %) للفترة 1975 - 2000 :



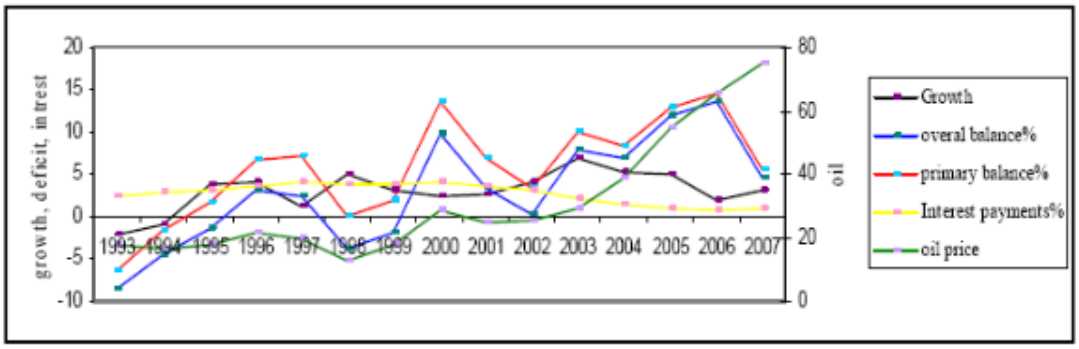
Source: World Bank Staff.

الشكل 3 : تطور كل من الإيرادات البترولية و عجز الموازنة الأساسي خارج قطاع المحروقات للفترة 1980 - 2000 :



Source: Document du Groupe de la Banque mondiale Rapport No. 25828-AL. (2003). P: 4.

الشكل 5 : تطور كل من: النمو لاقتصادي، عجز الموازنة الكلي، عجز الموازنة الأساسي، فوائد الدين العام و أسعار النفط (GDP %) للفترة 1993 - 2007 :



Source: Statistical appendix (1998/2004/2006/2009): IMF staff country report

لجدول 1 : مقارنة تقلبات النتائج الموازنية بالجزائر مع نظيرتها من الدول البترولية :

VOLATILITY INDICATOR	Region	75-80	81-85	86-90	91-95	96-00
Overall Balance/GDP	Algeria	3.9	7.0	7.0	4.7	6.4
	Oil Countries 1/	4.0	2.8	4.0	1.4	3.7
Primary Deficit/GDP	Algeria	3.8	7.1	5.7	4.8	6.2
	Oil Countries 1/	0.9	2.9	2.6	1.8	3.0
Total Revenue (real)	Algeria	10.9	10.1	17.1	20.2	29.4
	Oil Countries 1/	18.8	17.0	21.4	12.3	25.2
Hydro revenue (real)	Algeria	22.4	16.6	60.7	30.3	49.9
	Oil Countries 1/	27.4	26.8	39.7	13.8	35.5
Total Expenditure (real)	Algeria	13.2	7.7	11.8	22.3	6.0
	Oil Countries 1/	13.6	18.8	17.4	14.1	21.9
Current Expenditure (real)	Algeria	9.7	9.7	7.0	25.6	4.7
	Oil Countries 1/	11.3	17.0	12.1	7.0	23.5
Capital Expenditure (real)	Algeria	26.5	10.5	19.3	17.1	25.0
	Oil Countries 1/	24.5	29.1	34.6	63.6	30.1

1/ Selected, including Venezuela, Mexico, Nigeria, Saudi Arabia, and Indonesia

Source : Estimation de la Banque Mondial.

الجدول 2 : مقارنة العجز الأساسي بفوائد الديون بالجزائر (GDP %) :

2007	2006	2005	2004	2003	2002	2001	2000	1999	1998	1997	1996	1995	1994	1993	
5,36	14,41	12,85	8,25	7,44	3,3	7,5	13,9	3,4	0,09	6,31	2,2	1,7	1,6-	6,4-	العجز الأساسي
0.9	0.8	1,4	2.2	2,3	3,07	3,47	4	3.8	3.9	4	3,5	3,2	2,8	2,3	فوائد الدين

Sources: statistical appendix (1998/2004/2006/2009): IMF staff country report