دراسات في
علم المالية العامة المُقارن

«شرح قانون المالية العامة الموحد رقم ٦ لسنة ٢٠٢٢»

تأليـــــف

أ.د/عطيه عبد الحليم صقر

أستاذ المالية العامة في جامعات الأزهر،
وأم القرى، والجامعة الإسلامية
بالمدينة المنورة (سابقًا)

الموقع الإلكتروني www.profattisakr.net

البريد الإلكتروني M_attia_sakr@yahoo.com

الجزء الأول
الماليــة العامــة فــي الفكــر المعاصــر

الفصل الأول
قانــون الماليــة العامــة الموحــد
«الإصــدار - الاســم - الأهــداف»

وفيه مبحثان :

المبحث الأول : الإصدار، والاسم :

في الثامن من شهر فبراير عام ٢٠٢٢م أصدر في مصر القانون رقم ٦ لسنة ٢٠٢٢ بإصدار قانون المالية العامة الموحد، ونشر في العدد رقم ٥ مكرر (د) من الجريدة الرسمية، وعمل به من اليوم التالي لتاريخ نشره.

وترجع تسميه هذا القانون بقانون المالية العامة الموحد إلى ما يأتي:

١- أنه جاء بمواد مسلسلة تجمع القواعد التشريعية الخاصة بمالية الدولة، وتفسّر النصوص الدستورية المتعلقة بمالية الدولة، وتكمّل النصوص المتعلقة بالمعاملات المدنية والنصوص المتعلقة بالجرائم المالية التي اشتمل عليها القانونان المدني والجنائي.

٢- أنه حلّ محل القانون رقم ٥٣ لسنة ١٩٧٣ بشأن الموازنة العامة للدولة، والقانون رقم ١٢٧ لسنة ١٩٨١ بشأن المحاسبة الحكومية[1] وجمع بين أحكامهما معًا، وألغى كل حكم فيهما يخالف أحكامه.

٣- أنه أخذ بنظامي موازنة الأبواب والبنود، وموازنة البرامج والأداء، ووحّد عمليًّا بين أحكامهما.

٤- أنه اعتنق فكرة تطوير أنظمة الرقابة المالية، بما يتناسب مع الأخذ بنظام موازنة البرامج والأداء، وبما يحقق أعلى كفاءة ممكنة في استخدامات موارد الدولة، وبما يضمن تحقيق أهداف خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية والتنمية المستدامة.

٥- أنه مهّد لإصدار وثيقة سياسة ملكية الدولة، وقضى على التزاحم بين دور الحكومة ودور القطاع الخاص في ممارسة النشاط الاقتصادي، وفي تحديد نطاق ملكية الدولة للأصول، وفي تحديد أساليب وآليات تخارج الدولة من النشاط الاقتصادي والمنافسة غير المتكافئة مع القطاع الخاص.

٦- أنه سعى إلى تحقيق أعلى مستويات الشفافية والإفصاح في إعداد وتنفيذ الموازنة العامة وفي الرقابة عليها من خلال تبويباتها، وربط الاعتمادات المخصصة للجهات الحكومية بما تحققه كل جهة من نتائج إيجابية.

٧- أنه حظر على الجهات الحكومية والإدارية، فتح حسابات أو صناديق خاصة باسمها خارج نطاق البنك المركزي، دون موافقة مسبقة من وزير المالية.

---

(١) الصادر في ٢٥/ ٧/ ١٩٨١ والمنشور بالعدد رقم ٣١ تابع من الجريدة الرسمية في ٣٠ يوليه ١٩٨١، والذي صدرت لائحته التنفيذية بقرار وزير المالية رقم ١٨١ لسنة ١٩٨٢ ونشرت بالعدد رقم ١٤٥ من الوقائع المصرية في ٢٣ يونيه ١٩٨٢، والمعدل بالقانون رقم ١٣٩ لسنة ٢٠٠٦ الصادر في ١٧ يونيه ٢٠٠٦ والمنشور بالعدد رقم ٢٤ مكرر في ١٨/ ٦/ ٢٠٠٦ من الجريدة الرسمية.

المبحث الثاني
الأهداف

(١) التحرير الدقيق للمصطلحات الفنية ذات الصلة بمالية الدولة وقطع دائرة النزاع الفقهي حولها، وقد تصدّت المادة الأولى من القانون لتحقيق هذا الهدف فيما نصت عليه من أنه يقصد في تطبيق أحكام هذا القانون بالكلمات والعبارات التالية، المعنى المبين قرين كل منها، وأوردت في هذا الخصوص جملة من المصطلحات من أهمها:

المالية العامة:

والمعنى المحدد الذي أورده القانون لهذا المصطلح هو: أنه العلم الذي يبحث في جملة الوسائل المالية التي تستخدمها الدولة في تحقيق أهدافها العامة المختلفة.

وهذا المعنى يختلف عن المعنى الكلاسيكي (السابق) للمالية العامة والذي كان يشير إلى أنه العلم الذي يبحث في عناصر مالية الدولة (النفقات – الإيرادات – الميزانية العامة) وذلك حيث تتعدد وجوه هذا الاختلاف إلى:

١- تطوير لمحتوى العلم من عنايته بالبحث في نطاق ومضمون عناصره الأساسية إلى عنايته باقتصاديات هذه العناصر وأوجه استخداماتها كأدوات ووسائل لتحقيق أهداف.

٢- استخدام عناصر العلم كأدوات مالية لتحقيق وظائف متعددة من أهمها:

- تسيير دولاب العمل في الجهاز الإداري للدولة.
- تكوين احتياطي نقدي لرفع التصنيف الائتماني للدولة ومواجهة الأعباء المالية والمتغيرات الاقتصادية العالمية غير المتوقعة.
- مكافحة التضخم النقدي وتجنب الانكماش والخروج الآمن من الدورات الاقتصادية السّيئة.
- تحقيق الحماية الاجتماعية للطبقات الأكثر فقرًا والأشد احتياجًا في المجتمع.
- تحسين جودة حياة المواطنين كافةً.

- الاستغلال الأمثل لممتلكات الدولة المتدنية الإنتاجية.
- استثمار الموارد الطبيعية المتاحة المعطّلة وغير المستغلّة والتشغيل الكامل لها.
- تحقيق التوازن في ميزان المدفوعات وخفض العجز في الموازنة العامة للدولة.
- تخفيض حجم الدين العام وتحقيق التناسب بينه وبين الناتج القومي الإجمالي.

٣- توسيع دائرة النظر إلى المالية العامة من مجرد كونها علم ذو جوانب مالية فقط إلى كونها علم متعدد الجوانب والأهداف تندمج فيه مقررات علوم المالية العامة الثلاث (مالية الدولة، واقتصاديات المالية العامة والسياسات المالية).

٤- نقل التعامل مع علم وفن المالية العامة من حقل الدراسات النظرية البحتة للاقتصاد العام، أي من حقل الدراسات التحليلية للقواعد الحاكمة للجوانب الفنية لعناصر مالية الدولة (النفقات والإيرادات والميزانية العامة) وفقًا للأصول المتعارف عليها في علم المالية العامة الكلاسيكية (التقليدية القديمة) إلى حقل الاقتصاد الرقمي والتكنولوجيا الذكية الرقمية، كضرورة تقتضيها إدارة الدولة الوطنية العصرية على المستوى الاستراتيجي من كافة النواحي الاقتصادية والسياسية والاجتماعية، بعد تسارع الثورة المعلوماتية والتكنولوجية وما أدت إليه هذه الثورة من تداعيات في أداء عمليات النشاط المالي للدولة وضرورات التفاعل والتواصل بين جميع إداراتها وسياساتها العامة.

فقد أصبحت البيانات في عصر التحول الرقمي أحد أصول الدولة الاستراتيجية لتحقيق أهداف التنمية المستدامة، بل والتأثير على سلامة ودقة وسرعة أداء الدولة لنشاطها المالي فالبيانات المتعدة الأنواع والأبعاد والاستخدامات لها آثار واسعة النطاق ليس فقط على مستوى المبادلات التجارية الداخلية والدولية وإنما كذلك على مستوى التنمية الاقتصادية والاجتماعية وعلى تحديد مدى قدرة الدولة على تحقيق الاستقرار والازدهار، بحيث أصبح ضعف البنية التحتية الرقمية المالية والاقتصادية يشكل تحديًا خطيرًا لكثير من الدول النامية محدودة القدرات الاقتصادية، حيث كان من النتائج السلبية لهذا الضعف انتشار جرائم اختلاس وسرقة ونهب وتبديد المال العام، وانتشار

وتنوع وتجدد أساليب الجرائم الإلكترونية خاصةً في المجال المصرفي، ومما ساهم في انتشار هذه الجرائم محدودية المعارف بالاستخدامات الإلكترونية لدى المسئولين العموميين على حفظ وصيانة المال العام. ولا شك في أن امتلاك الدولة لاقتصاد رقمي ذكي وقوي يحقق لها وحدة أنظمتها المالية والاقتصادية، كما يحقق لها إحكام عمليات حوكمة الإدارات وتحقيق التنمية المستدامة وإضفاء القوة على المال العام.

لقد كانت للتطورات التي لحقت بدور الدولة ووظائفها في حياة المجتمع المعاصر أبعد الآثار والانعكاسات على مجالات الحياة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والمالية، وعلى تزايد مسئولياتها عن الإشباع العام للحاجات العامة لكل طبقات المجتمع، وذلك إلى الحد الذي بمكن القول معه بأن هذه التطورات قد أوجدت اقتصادًا عامًا له خصائصه وقواعده المميزة له عن الاقتصاد الخاص المتعلق بنشاط الأفراد.

ومع تزايد أهمية وحركة حركات الإصلاح الاجتماعي الرامية إلى تحسين جودة حياة المواطنين وتطوير أوضاعهم الاقتصادية، تزايد نطاق ونمو الاقتصاد العام في الهيكل الاقتصادي للمجتمع حيث أصبح نشاط الدولة يستوعب معظم نواحي النشاط الاقتصادي للمجتمع في جوانبه الصناعية والتجارية والصحية والتعليمية والإسكانية وغيرها.

ولقد كان علم المالية العامة الكلاسيكية أحد فروع ثلاثة لدراسة الاقتصاد العام، تنحصر أهدافه في تدبير ما يلزم الدولة من موارد مالية لازمة لتمويل ما تقوم به من إنفاق عام من خلال ما تضعه الميزانية العامة من قواعد وضوابط، وذلك من خلال معالجة الفن المالي للاقتصاد العام بالاقتصار على أصوله العلمية الأساسية الواجب مراعاتها كمبادئ أولية بغض النظر عن تقدم النظم الاقتصادية والمالية، وذلك بما يمكن القول معه بأن علم المالية العامة الكلاسيكية كان مجرد علم يعني بتحليل الظواهر وتنظير القواعد الأصولية الحاكمة لها، إلا أن التطور اللاحق لها والنظر إليها على أنها فنّ يعني باستحداث وصياغة التدابير التي تتصل بكيفيات وأساليب تحقيق وتطبيق القواعد

الأصولية النظرية التي تم التوصل إليها في عمليات التنظير لهذه القواعد من خلال البحث في علم المالية العامة. ومن خلال هذا التطور لعلم المالية العامة يمكن القول بما يلي:

١- اكتساب المالية العامة مفاهيم اقتصادية جديدة إلى جوار مفاهيمها التقليدية الكلاسيكية.

٢- اتساع نطاق علم المالية العامة وشموله لجوانب متعددة لا تقتصر فقط على البحث في القواعد والأساليب الفنية التي تتبعها الدولة وهي تقوم بإشباع الحاجات العامة فيما يتعلق بنفقاتها وإيراداتها وميزانيتها العامة، حيث أصبح علم المالية العامة يتفرع إلى ثلاثة فروع رئيسية:

أ) الاقتصاد المالي أو اقتصاديات علم المالية العامة ويختص بالبحث في الأوجه الاقتصادية والاجتماعية لمختلف القرارات المتعلقة بنفقات الدولة وإيراداتها وميزانيتها.

ب) السياسة المالية ويختص بالبحث في أهداف استخدامات نفقات الدولة وإيراداتها المالية والاقتصادية والاجتماعية.

ج) علم المالية العامة ويختص بالبحث في استنباط وتقعيد القواعد والأساليب الفنية التي تتبعها الدولة وهي بصدد إجراء نفقاتها وتحصيل إيراداتها العامة ووضع وتنفيذ ومراقبة ميزانيتها العامة.

وبهذا الاتساع أصبح علم المالية العامة ذو جوانب معرفية متعددة ومتطورة بتطور الواقع الاقتصادي والاجتماعي للمجتمع ومعطيات الجوانب المعرفية التي تتناولها.

ولما كان الإنتاج في الوقت الراهن هو المحور الأساسي لاهتمامات مختلف دول العالم، وهو يتوقف في كمّه ونوعه على ما ترسمه كل دولة من سياسات اقتصادية ومالية مواتيه له مع التطويع الدائم لهذه السياسات خدمة لأهدافه، فإن ذلك يستدعي لضرورة

أن يكـون الفـن المـالي في خدمـة الفـن الإنتـاجي، وأن يتطـور الفـن المـالي بتطـور الفـن الإنتاجي بحيث يتم استحداث قواعد وأساليب مالية مناسبة لتطورات الفنون الإنتاجية.

ولما كانت العمليات المالية الإلكترونية، في عصر التكنولوجيا الذكية الرقمية، تكتسب في الوقت الراهن أولوية خاصة في إدارة عناصر المالية العامة للدول، لما تتمتع به هذه العمليات من موثوقية، نظرًا لدخول أطراف رقابية من جهات خارجية متعددة عند تحصيل الدولة لمواردها وعند إجراء إنفاقها العام، وذلك بما يجعل العمليات المالية في التحصيل والإنفاق مرئية لأطراف عديدة مختصة في الدولة.

وقد كان لزامًا على قانون المالية العامة الموحّد رقم ٦ لسنة ٢٠٢٢ أن يمدّ نطاق الثورة الرقمية إلى النشاط المالي للدولة، وأن يأخذ بنظام الموازنة الإلكترونية، وذلك بما يعني الاعتماد على التكنولوجيا الرقمية في التعامل مع الموازنة العامة للدولة، وذلك كبديل عن نظام الموازنة العامة الدفترية الكتابية، تحقيقًا لما يأتي:

١- المتابعة اللحظية لحركة الإنفاق العام والإيرادات العامة، أي متابعة عمليات الصرف والتحصيل في نفس لحظة إجراء العملية، وذلك حتى تستطيع السلطات المالية تقدير الموقف في كل عملية من حيث سلامتها أو وقوع التجاوزات فيها، حتى يتم اتخاذ القرار المناسب إزاء كل عملية بمنتهى الدقة والسرعة.

٢- التعامل مع الأزمات المالية بالمرونة المطلوبة ودرء وقوع المفاجآت السلبية عند حدوث أزمة دولية، أو جائحة مفاجئة تؤثر على عملية التنمية أو تعرقل مسيرتها.

٣- ضمان استمرار عمليات التمويل للمشروعات القومية وتجنب العراقيل المفاجئة.

٤- التحديث السريع لعمليات النشاط المالي للدولة وبخاصة أنظمة الضرائب والجمارك والرسوم والفواتير الإلكترونية وفقًا لأحدث المعايير الدولية.

٥- رفع كفاءة التحصيل للأجهزة المنوط بها تحصيل الضرائب والرسوم.

٦- تحقيق الأمن السيبراني (أي أمن المعلومات المخزنة بالكمبيوتر) لممولي الضرائب ودافعي الرسوم وأغراض عناصر نفقات الدولة وإيراداتها، فلا يقتحمها أحد.

٧- تحقيق الأمن السيبراني للبنية التحتية المعلوماتية للاقتصاد الوطني وذلك عن طريق حماية شبكات نقل البيانات، والمراسلات، والأرشفة، والمعلومات السرية للبورصة.

(٢) الهدف الثاني من أهداف قانون المالية العامة الموحد:

الجمع في تحضير وتنفيذ الموازنة العامة للدولة بين موازنة الأبواب والبنود وموازنة البرامج والأداء[1].

وسوف نفصّل القول لاحقًا في التعريف بنوعي الميزانية.

(٣) الهدف الثالث من أهداف قانون المالية العامة الموحد:

تطوير نظام الرقابة على صرف المال العام بما يناسب تطبيق موازنة البرامج والأداء وبما يحقق الاستخدام الأمثل لموارد الدولة بكفاءة وفاعلية وبما يضمن تحقيق أهداف الخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية والأهداف الاستراتيجية للدولة:

من الثوابت المعلومة في علم المالية العامة أن ميزانية الدولة تمر بأربعة مراحل هي:

---

(١) ميزانية الأبواب والبنود هي: الشكل الذي يتم تقسيم الإنفاق العام فيه إما بحسب نوعه (جاري واستثماري أو رأسمالي) وإما بحسب الوحدات الإدارية الحكومية القائمة بالاتفاق العام (الوزارات والهيئات العامة والمصالح الحكومية)، وإما بحسب الوظائف التي تقوم بها الدولة (الدفاع والأمن والتعليم والصحة... إلخ)، وإما بحسب بنود الاتفاق (مشتريات الحكومة، المرتبات، المعاشات وغيرها) من مصروفات التشغيل والأعمال الجديدة وسوف يأتي لاحقًا مزيد من القول في ذلك.

(١) مرحلة التحضير (مرحلة الإعداد والاعتماد):

والتي تتصل بتحديد الحاجات العامة الجماعية التي يتعين على الحكومة إشباعها لجماهير المواطنين، وتحديد الموارد المالية التي تخصص لتغطية إشباع كل حاجة من هذه الحاجات، وتحقيق أهداف ومسئوليات الدولة الاقتصادية والاجتماعية وتقتصر هذه المرحلة على مجرد التقديرات لحجم النفقات والموارد المالية ووضع هذه التقديرات في صورة مقترحات، مع دمجها معًا فيما يعرف بمشروع الميزانية.

وتعتبر الإدارات الحكومية التنفيذية الجهة الوحيدة المنوط بها هذه التقديرات والمقترحات وذلك باعتبارها أكثر السلطات العامة في الدولة دراية بموارد الدولة وحاجاتها العامة وقدرتها المالية وبالتطورات والمتغيرات الاقتصادية الداخلية والدولية، وباعتبار الميزانية برنامجًا لعمل هذه الإدارات في السنة القادمة يتطلب ترتيب الحاجات العامة التي يتعين على الدولة إشباعها للمواطنين وفقًا لأولويات المنفعة العامة وعدم التداخل أو التضارب فيما بين الحاجات والمنافع، وبما يحفظ على السياسة المالية للدولة وحدتها، ، ويرفع من مستوى الكفاءة الإدارية بأقل قدر ممكن من النفقات العامة لأجهزة الدولة في مجموعها.

ضوابط التقدير:

لما كانت الميزانية العامة بطبيعتها تقوم على تقدير لحجم الموارد والنفقات لعام مالي قادم فإن هذا التقدير ينبغي أن يكون محكومًا بمجموعة من الضوابط من أهمها:

١- دقة التقدير وتقليل حجم الإنفاق الإداري لأدنى حد ممكن.

٢- واقعية التقدير واعتماده على بيانات إحصائية دقيقة وصادقة.

٣- أخذ المتغيرات الاقتصادية العالمية والمحلية في الحسبان عند تقدير حجم الإيرادات العامة وخاصة الضرائب والرسوم الجمركية.

(٢) المرحلة الثانية من مراحل إعداد وتحضير الميزانية العامة (مرحلة اعتماد السلطة التشريعية لتقديرات ومقترحات الحكومة لنفقات وإيرادات الدولة):

وتختص السلطة التشريعية (البرلمان) باعتبارها نائبة عن عموم المواطنين وممثلة لهم في مراقبة تصرفات الحكومة، بهذه المرحلة، وإجازة تقديرات الحكومة للموارد والنفقات.

أسس الاعتماد:

يقوم اعتماد الميزانية على الأسس التالية:

١- تقييم برامج الإنفاق العام وفقًا لأولويات الحاجات العامة التي يلزم إشباعها وأهمية كل حاجة والمنافع المتحصلة منها ومدى ضرورتها للمجتمع.

٢- المفاضلة والترجيع بين مصادر تمويل برامج الإنفاق العام المقترحة من جانب الحكومة.

٣- وقوف البرلمان على مختلف جوانب النشاط المالي للحكومة ووعي أعضاؤه بمتطلبات تنفيذ برامج الحكومة وأهدافها.

(٣) المرحلة الثالثة من مراحل الميزانية العامة للدولة (مرحلة التنفيذ/التطبيق الفعلي)

أيّ مرحلة تحصيل الحكومة للإيرادات التي وافق البرلمان على تحصيلها وإجراء النفقات المعتمدة، وتتولى الخزانة العامة أو وزارة المالية القيام بهذه المسئوليات نيابة عن الحكومة بمعاونة الإدارات والمصالح الحكومية المختصة.

وليس من المحتم على الحكومة إنفاق كل المبالغ المعتمدة من البرلمان، فإن اعتماد البرلمان لوجوه وبنود الاتفاق العام لا يعني ذلك، وإنما يعني أن تقوم الحكومة بالإنفاق في حدود هذه المبالغ على الوجوه المخصصة لها وعدم تجاوزها قبل أو دون موافقة البرلمان فإذا انعدمت الضرورة للاتفاق على أحد وجوه الاتفاق فإن المصلحة العامة تقتضي عدم تبديد المال العام في الاتفاق على هذا الوجه.

خطوات تنفيذ عمليات الإنفاق العام:

يمر إجراء النفقة العامة بثلاث خطوات هي:

١- الارتباط بالنفقة وتحديدها: أي اتخاذ السلطة المختصة لقرار القيام بالعمل الذي يتطلب مبلغ النفقة، أو حدوث واقعة معينة ترتب التزامًا على الدولة بإنفاق مبلغ معين تعويضًا عن خطأ، أو ثمنًا لمشتريات حكومية.

٢- التحديد أو التسوية لمبلغ النفقة وذلك بصدور قرار من الجهة المختصة بإلزام الدولة بدفع المبلغ الذي تم الارتباط عليه.

٣- الأمر بالصرف أي بدفع مبلغ النفقة إلى المستحق لها والسابق تحديده والارتباط به وذلك بصدور قرار من الإداري المسئول، وغالبًا ما يصدر هذا الأمر في صورة شيك لصالح صاحب الحق مسحوبًا على البنك المركزي للدولة، ممهورًا بتوقيع أحد موظفي الخزانة العامة من العاملين في إدارة الحسابات بالوزارات والمصالح الحكومية، من غير التابعين لها إداريًا أو وظيفيًا، ضمانًا لاستقلاله في مباشرة عمله في مواجه الجهة القائمة بالإنفاق.

التزامات الحكومة في مرحلة التنفيذ في جانب تحصيل الإيرادات:

إذا كانت الحكومة وهي بصدد تنفيذ الميزانية العامة مُلزمة بالإنفاق العام في حدود مبلغ الاعتماد المخصص لكل وجه من وجوه الإنفاق العام، فإنها أكثر التزامًا بتحصيل كافة الإيرادات التي تم اعتماد البرلمان لها، ولا تملك التنازل أو التقصير في تحصيل هذه الإيرادات وإلا وقعت تحت طائلة المحاسبة البرلمانية.

(٤) المرحلة الرابعة من مراحل الميزانية العامة للدولة:

مرحلة الرقابة على تنفيذ الميزانية وهذه المرحلة لا تخص السلطة التنفيذية (الحكومة) وحدها ولا السلطة التشريعية (البرلمان) وحدها، بل تتضافر في تحقيقها السلطتان معًا، ضمانًا لحسن تدبير وإدارة المال العام.

صور وأساليب الرقابة على تنفيذ الميزانية العامة للدولة:

يعرف فن المالية العامة عددًا من أساليب الرقابة يمكن إيجازها فيما يلي:

١- **أسلوب الرقابة وفقًا لتوقيت ممارستها والقيام بها:**

حيث تتنوع الرقابة وفقًا لهذا الأسلوب إلى نوعين رئيسيين هما:

أ) **الرقابة السابقة على التنفيذ (صرف النفقة العامة):**

وتعرف بالرقابة الوقائية أو المانعة من التجاوزات. وبموجب هذا الأسلوب يمتنع على أي وحدة إدارية حكومية الارتباط بأية مبالغ أو دفعها قبل الحصول على موافقة الجهة الرقابية المختصة وهذه الجهة الرقابية قد تكون إدارة فرعية داخلية في الوحدة التي تقوم بالصرف، وقد تكون جهة خارجية مستقلة عن هذه الوحدة (البنك المركزي مثلًا أو الجهاز المركزي للمحاسبات أو غيرهما)، وذلك حيث يلزم لإتمام عملية الصرف الحصول مقدمًا على إقرار الجهة الرقابية بسلامة عملية الإنفاق، وقيام هذه الجهة بفحص مستندات العملية والتأكد من صحتها، ووجود اعتماد لها، وعدم مخالفة إجراءات الارتباط للقوانين واللوائح والتعليمات.

ومن مزايا الرقابة السابقة على الصرف أنها تؤدي إلى تلافي المخالفات المالية وإلى تلافي وقوع المسئولين عن الصرف تحت طائلة المسئولية.

غير أن تطبيق هذا الأسلوب من الرقابة يكتنفه الكثير من الصعوبات العملية فيما يخص مراجعة ارتباطات المشروعات الإنشائية الضخمة ذات الارتباطات المالية الكبيرة والمتعددة والمترابطة والمتتابعة، حيث يصعب فحص كل ارتباط على حدة للكشف عما به من انحراف أو قصور، خاصة وأنّ أعمال هذه المشروعات لا تسمح بأن يستغرق الفحص والمراجعة مددًا زمنية طويلة تعطل سير العمل والإنجاز وتلحق أضرارًا بالمشروع.

ب) **الرقابة اللاحقة على الصرف:**

أنه إذا كان من غير المناسب إجراء الرقابة على الإيرادات العامة للدولة قبل تحصيلها ومن ثم اقتصاد الرقابة السابقة على الصرف على جانب الإنفاق العام من الميزانية العامة للدولة، فإنه من الواجب حفاظًا على المال العام إجراء الرقابة اللاحقة على كل من الصرف للنفقات العامة، والتحصيل للإيرادات العامة وذلك بعد انتهاء السنة المالية للدولة وعند استخراج الحساب الختامي لها، وذلك للتأكد من أن الحكومة قد قامت بتحصيل الإيرادات وإجراءات النفقات العامة على نحو ما تم اعتمادها من البرلمان في الميزانية العامة، والتثبت كذلك من أن ما تم تحصيله من الإيرادات العامة قد دخل بالفعل في خزانة الدولة.

صور وأساليب الرقابة اللاحقة:

يمكن أن تتخذ هذه الرقابة الأساليب التالية:

١- المراجعة الحسابية لمستندات كل عملية مالية لأغراض كشف المخالفات الواقعة فيها.

٢- وقوف الجهة الرقابية على مدى كفاءة الوحدة الإدارية الحكومية في الحفاظ على المال العام تحصيلًا وإنفاقًا.

وإذا كان من المتصور أن تكون جهة الرقابة إدارة متخصصة ثابتة للوحدة الإدارية الحكومية المنوط بها تحصيل الإيراد أو إجراء الإنفاق، فإن من الأفضل أن تتم الرقابة اللاحقة من جانب جهة خارجية متخصصة مستقلة إداريًا ووظيفيًا عن الوحدة الإدارية الحكومية حتى تكون بمنأى عن أي ضغط إداري في ممارسة عملها.

ومن المثالب التي تؤخذ على أسلوب الرقابة اللاحقة ما يلي:

١- عدم قدرته على منع ارتكاب الجرائم المالية ضد المال العام سواء وقعت عن عمد أو عن انحراف أو عن خطأ أو إهمال أو قصور، وذلك لعدم كشفه عنها قبل وقوعها، لوقوعها قبل الكشف عنه.

٢- مساهمته بطريق غير مباشر في ضياع المال العام، من حيث أن الكشف عن الجرائم المالية الموجهة إلى المال العام قد لا يتم إلا بعد وقت طويل نسبيًا، يمكن أن يكون المسئول عن اقتراف الجريمة قد مات أو انتقل إلى وظيفة أخرى أو أصبح ذا نفوذ يمكّنه من حفظ التحقيق ضده إلا أنه يمكن تفادى هذا المثلب الأخير بتقرير مسئولية الموظف العام عن جرائمه المالية ضد المال العام في كل أمواله حيًّا أو ميتًّا متى ثبت عمده أو تقصيره.

٢- **الأسلوب الثالث من أساليب الرقابة على الميزانية العامة للدولة:**

الرقابة أثناء تنفيذ الميزانية، أي خلال عمليات الصرف أو التحصيل الجارية والمتتابعة وذلك من خلال المتابعة المستمرة والدقيقة لهذه العمليات للتأكد من صحتها ومن مطابقتها للواقع، وهذا النوع من الرقابة يمكن ممارسته من جهتين:

أ) رقابة الرؤساء الإداريين على مرؤوسيهم من خلال فحص وتدقيق مستندات الصرف أو التحصيل، أو من خلال التقارير والوثائق التي يبعث بها المرؤوسين إلى الرؤساء عن العمليات المالية التي يقومون بها، ويعرف هذا النوع بالرقابة الذاتية أو الداخلية من جانب بعض جهات الإدارة على بعضها الآخر.

ب) رقابة بعض الجهات الإدارية أو القضائية الخارجية المستقلة على أعمال وتصرفات الإدارات المالية الحكومية، والتي تنهض بها جهات رقابية متخصصة غير خاضعة لإشراف السلطة التنفيذية يمنحها القانون سلطة التجريم والعقاب من الأخطاء والانحرافات المالية وإحالة المخالفين إلى القضاء الجنائي إذا اقتضى الأمر إحالتهم إليه، وذلك على غرار ما يختص به الجهاز المركزي للمحاسبات في مصر.

٣- **الأسلوب الرابع من أساليب الرقابة على تنفيذ الميزانية العامة:**

الرقابة النيابية السياسية من جانب السلطة التشريعية/ البرلمان بما له من سلطة أصيلة ومطلقة في رقابة المال العام وفي رقابة أعمال وتصرفات السلطة التنفيذية

(الحكومية) وبما يملكه من سلطة اعتماد وإصدار قانون الميزانية العامة، وتتميز هذه الرقابة بما يلي:

أ) الشمول والعمومية لجميع الاعتمادات الواردة في الميزانية العامة في جانبي النفقات والإيرادات حيث يتم التأكد من خلالها على التزام الحكومة بالتنفيذ الدقيق للصرف والتحصيل.

ب) الدوام والاستمرارية والامتداد الزمني لمرحلتي تنفيذ الميزانية وما بعد التنفيذ، فإن من حق البرلمان خلال السنة المالية للدولة وأثناء تنفيذ الميزانية استجواب الحكومة عن سير بعض العمليات المالية الخاصة بالصرف أو بالتحصيل، مساءلتها سياسيًا عن المخالفات والتجاوزات، ومن حق البرلمان كذلك رفض فتح الاعتمادات الإضافية التي تطلبها الحكومة عند وجود المخالفات بل ومناقشتها في سياستها المالية.

أما الرقابة البرلمانية اللاحقة على تنفيذ الميزانية العامة، فإنها تتم من خلال ما يعرف بقانون قطع الحساب (الحساب الختامي للدولة) والذي تعده الحكومة بعد اكتمال كافة الإجراءات المتعلقة بعمليات النفقات والإيرادات في نهاية السنة المالية وتطلب من البرلمان التصديق عليه تبرئة لذمتها المالية.

وقد أخذ قانون المالية العامة الموحد رقم ٦ لسنة ٢٠٢٢ في البابين الرابع والخامس منه بجميع أساليب الرقابة المتقدمة، وسوف يأتي مزيد من التفصيل لكل من الرقابة والضبط الداخلي والقوائم المالية والحساب الختامي عند شرحنا للمواد من (٥١-٦٨) من القانون.

(٤) الهدف الرابع من أهداف إصدار قانون المالية الموحد:

الدمج بين أحكام قانون الموازنة العامة للدولة رقم ٥٣ لسنة ١٩٧٣ وقانون المحاسبة الحكومية رقم ١٢٧ لسنة ١٩٨١ وإخراجهما معًا في قانون موحد للأسباب التالية:

أ) أنهما يخاطبان بأحكامها ويسريان على جهات إدارية واحدة وهي:

١- وحدات الجهاز الإداري للدولة (الوزارات والمصالح الحكومية الثابتة).
٢- وحدات الحكم المحلي (المحافظات والمراكز والمدن والأحياء والقرى ومديريات الخدمات التي تشملها موازنتها).
٣- الهيئات العامة ذات الطابع الخدمي وكافة الأجهزة التي تمولها الخزانة العامة للدولة.
٤- الجهات التي تتضمن القوانين أو القرارات الصادرة بشأنها قواعد خاصة فيما لم يرد بشأنه نص خاص في هذه القوانين والقرارات، والتي يطلق عليها الجهات الإدارية.
٥- الصناديق والحسابات الخاصة والمشروعات الممولة من الحسابات الخاصة.

ب) إنهما يتضمنان قواعد قانونية متطابقة في سبيل المحافظة على أموال الخزانة العامة في جانبي الإيرادات العامة والنفقات العامة ومن أبرز هذه القواعد ما يلي:

١- قواعد الرقابة المالية على النفقات العامة قبل صرفها، عند أو في أثناء مرحلة تنفيذ الموازنة وتأشيراتها، بما يشمل الاستخدامات والموارد الجارية والرأسمالية.
٢- نظم الضبط الداخلي التي تضعها الجهات الإدارية والتي تكفل المحافظة على أموالها وأصولها وحقوقها، وذلك وفقًا للأسس التالية:

- تخصيص إدارة مستقلة لكل نوع من أنواع الأنشطة المالية.
- فصل أعمال الوحدات الحسابية عن أعمال وحدات المخازن التي توجد بها أصول وموجودات الجهة.
- تنفيذ نظام الجرد المستمر والمفاجئ على المخازن والخزائن والسلف المستديمة.
- تحديد اختصاص كل عامل، وتوزيع العمل فيما بين العاملين بكل إدارة مالية.
- إجراء تعديل في اختصاص العاملين المنوط بهم مباشرة الأعمال المالية، ومراعاة عدم استمرار أيّ منهم في عمل واحد مدة تجاوز الخمس سنوات.

٣- تبويب وتسجيل العمليات المالية، بحيث تقسم المصروفات (النفقات) إلى ثمانية أبواب رئيسية على الترتيب التالي: الأجور وتعويضات العاملين، شراء السلع والخدمات، الفوائد المستحقة على الحكومة، الدعم والمنح والمزايا الاجتماعية المُقدّمة من الحكومة للمواطنين والجهات المستحقة، المصروفات الأخرى الجارية والاستثنائية، شراء الأصول الإنتاجية غير المالية (الاستثمارات)، حيازة الأصول المالية المحلية والأجنبية (الأسهم والسندات وأذون الخزانة)، سداد القروض المحلية والأجنبية المستحقة السداد.

أما موارد الدولة فإن العمليات المتعلقة بها تبوّب وتقسم إلى خمسة أبواب رئيسية هي: الضرائب، المنح، الإيرادات الأخرى (إيرادات الدومين العام العقاري والصناعي والتجاري والسياحي وغيرها)، المتحصلات من الأقراض ومبيعات الأصول المالية المملوكة للدولة، الاقتراض المباشر وغير المباشر من المصادر الداخلية والخارجية.

٤- إعداد الحسابات الختامية بوزارة المالية والتي تشتمل على ما يأتي:

أ) حساب المتابعة المالية الشهرية والذي يحتوي على جملة المصروفات والإيرادات المقيدة بالدفاتر الحسابية لغاية اليوم الأخير من كل شهر والذي يقدم في اليوم الرابع من الشهر التالي.

ب) الحساب المالي الشهري والذي يحتوي على جملة المصروفات والإيرادات الفعلية وأرصدة الحسابات المدينة والدائنة، ويقدم في اليوم العاشر من الشهر التالي بعد إقفال حساب الشهر السابق وضبط دفاتر المفردات على الإجماليات.

ج) الحساب المالي الربع سنوي والذي يحتوي على جملة المصروفات والإيرادات خلال الثلاثة شهور السابقة وأرصدة الحسابات المدينة والدائنة.

د) الحساب الختامي السنوي والذي يقدم إلى وزارة المالية في المواعيد المحددة بمنشور إعداد الحساب الختامي والذي يتضمن تقريرًا عن نتائج التنفيذ الفعلي

لموازنة الجهة الإدارية صاحبة الحساب، والداخلة في الموازنة العامة للدولة، والملحقة بها في نهاية السنة المالية.

وقد أفصحت نصوص الباب الخامس من قانون المالية العامة الموحد رقم ٦ لسنة ٢٠٢٢ عن تطابقها مع نصوص القانون رقم ١٢٧ لسنة ١٩٨١ بشأن المحاسبة الحكومية ولائحته التنفيذية رقم ١٨١ لسنة ١٩٨٢ في شأن التزام الجهات الإدارية والوحدات الاقتصادية بتقديم القوائم المالية والحسابات الختامية إلى وزارة المالية والجهاز المركزي للمحاسبات وذلك فيما نصت عليه المواد من (٦٢-٦٥) من قانون المالية العامة الموحد، وما نصت عليه المواد من (٥٣-٥٨) من اللائحة التنفيذية لقانون المحاسبة الحكومية.

وحسنًا ما فعله قانون المالية العامة الموحد، عندما دمج في هذا الشأن بين النصوص المتفرقة، وأتى بها جميعها في موطن واحد، وألغى بنص المادة الثالثة من قانون إصداره، كل حكم يخالف نصوصه في قانون المحاسبة الحكومية، وأرجأ إلغاء النصوص المخالفة لأحكامه من اللائحة التنفيذية لقانون المحاسبة الحكومية إلى حين إصدار وزير المالية اللائحة التنفيذية لقانون المالية العامة الموحد خلال سنة من تاريخ العمل به.

خطوات وإجراءات الدمج بين قانوني الموازنة العامة لسنة ١٩٧٣ والحاسبة الحكومية رقم ١٢٧ لسنة ١٩٨١:

(١) تعديل تصنيف الحسابات الحكومية المنصوص عليه في المادة الرابعة من القانون ١٢٧ لسنة ١٩٨١ بشأن المحاسبة الحكومية من حسابات الموازنة، وحسابات الأصول والخصوم والحسابات الوسيطة إلى تصنيفها إلى حسابات البرامج والاستخدامات والموارد، وحسابات الأصول والخصوم والحسابات النظامية، وذلك بأن يتم تصنيفها وتبويبها وفقًا لتقسيمات الموازنة العامة للدولة، ودليل إحصاءات مالية الحكومة.

(٢) إخضاع العاملين بالوحدات الحسابية بالجهات الإدارية فنيًا لإشراف مسئولي وزارة المالية.

(٣) إعداد نظم الرقابة الداخلية في الجهات الإدارية وفقًا للمعايير المحاسبية وقواعد وإجراءات ومعايير رفع كفاءة أداء الأعمال وتحقيق أهداف الجهة الإدارية.

(٤) إلزام الجهات الإدارية بإخطار الجهاز المركزي للمحاسبات بما يأتي:

- ما يقع فيها من حوادث الاختلاس والسرقة والحريق والتبديد والإتلاف والإهمال والتعدي على أملاكها يوم اكتشافها.
- تقديم قوائمها المالية وحسابها الختامي المتضمن لجميع التسويات الحسابية وأيّة تعديلات تجريها الجهة على القوائم المالية والحساب الختامي.
- تقديم تقرير أداء عن مدى تحقيق الأهداف والنسب المحققة منها وأسباب انحراف التنفيذ الفعلي للأهداف عن المستهدف منها.
- اختصاص الجهاز المركزي للمحاسبات بمراجعة القوائم المالية والحسابات الختامية للجهات الإدارية وتقديم تقرير بذلك إلى وزارتي المالية والتخطيط وإلى مجلس النواب مشفوعًا بتقييمه لأداء الجهة

والخلاصة: فإن قانون المالية العامة الموحد، قد جارى في أهدافه وأدواته المتغيرات المحلية والدولية المحيطة بالاقتصاد المصري، ونظر إلى مالية الدولة بمفهومها الواسع والشامل وبناءً على هذا المعنى الواسع للمالية العامة في القانون ٦ لسنة ٢٠٢٢ فقد أدمج المشرع فروع علم المالية العامة الثلاثة الكلاسيكية (مالية الدولة، واقتصاديات المالية العامة، والسياسة المالية) في فرع واحد هو المالية العامة الموحدة ونظر إليها من منظور واحد حيث لم يعد هناك علم يختص بالبحث في الأوجه الاقتصادية والاجتماعية لمختلف القرارات المتعلقة بعناصر المالية العامة (نفقات الدولة وإيراداتها وميزانيتها العامة) يعرف باقتصاديات المالية العامة كما لم يعد هناك

علم يختص بالبحث في استخدامات مختلف عناصر المالية العامة بقصد تحقيق أهداف معينة (اقتصادية واجتماعية وسياسية) غير الهدف المالي يعرف بالسياسة المالية.

وجهة نظر الدراسة الماثلة في هذا الدمج:

لقد جاء هذا الدمج نتيجة طبيعية لتعاظم دور الدولة المصرية في الجمهورية الجديدة في الحياة العامة للمجتمع والذي انعكس على تعاظم أهمية الدراسات التطبيقية للمالية العامة، فالتطور الذي حدث في طبيعة دور الدولة المصرية وتبنيها للمشاريع القومية العملاقة وفي مقدمتها تطوير الريف المصري بأكمله ورفع جودة حياة نحو ستين مليونًا من المواطنين فيما يعرف بمشروع حياة كريمة، كان ولا بد أن ينعكس على وظيفة المالية العامة، وعلى أهدافها، باعتبارها أحد أدوات السياسة الاقتصادية، حيث كان من الضروري تعبئة كافة موارد الدولة وتعظيم الاستفادة منها من أجل تمويل الاستثمارات العملاقة في هذه المرحلة، كما كان من الضروري تعظيم دور المالية العامة باعتبارها أحد أهم أدوات السياسة الاقتصادية، خاصة في ظل ضعف السياسة النقدية في معالجة نقص موارد الخزانة العامة من العملات الأجنبية، وتزايد أعباء الدين العام وعجز الموازنة العامة للدولة، والتضخم المستورد الناشئ عن ارتفاع أسعار الطاقة والمواد الغذائية في الأسواق العالمية نتيجة جائحة كورونا والحرب الروسية الأوكرانية.

وقد انعكست كل هذه العوامل مجتمعة على موضوع دراسات المالية العامة، حيث لم يعد من المقبول أن تقتصر هذه الدراسات على بحث كيفية تدبير الموارد المالية اللازمة لتغطية نفقات الدولة العامة، كما لم يعد من المقبول أن يكون جل اهتمام دراسات المالية العامة منصبًّا على بحث الأسباب الاقتصادية المتعلقة بظواهر النفقات والإيرادات العامة، وتحديد الآثار التي يرتبها النشاط المالي للدولة على الاقتصاد الوطني، ثم استخلاص القوانين العامة التي تخضع لها الظواهر المالية.

ومن هنا كان توجه القانون رقم ٦ لسنة ٢٠٢٢ نحو إخضاع دراسات المالية العامة لجميع العوامل السياسية والاقتصادية والاجتماعية والقانونية، وعدم قصرها على

الجوانب الاقتصادية وحدها. ومن المبررات التي يمكن الاستئناس بها في هذا التوجه ما يلي:

١- صعوبة الوقوف على حقيقة النشاط المالي للدولة في ظل الجمهورية الجديدة دون دراسة الجوانب القانونية والسياسية لنشاط الهيئات والمؤسسات المنفذة للمشاريع القومية العملاقة.

٢- تغاير واختلاف تنظيم وآثار الأدوات المالية التي تستخدمها الدولة في تنفيذ سياستها المالية (الإيرادات والنفقات والميزانية العامة) بتغير واختلاف البيئة والإطار العام السياسي والاجتماعي والقانوني الذي تعمل هذه الأدوات في ظله.

٣- التأثير المتبادل بين عناصر (أدوات) مالية الدولة وبين الأوضاع الاجتماعية والاقتصادية والسياسية والقانونية للمجتمع، فما من ضريبة أو رسم أو إنفاق عام إلا وله تأثيرات اجتماعية مباشرة وغير مباشرة، مقصودة وغير مقصودة، وذلك بما يدعو إلى تطوير مبادئ المالية العامة على ضوء تأثير الأدوات المالية على الحياة الاجتماعية في المجتمع، وبالمثل فإن بين مالية الدولة ونظامها السياسي تأثيرات متبادلة، فإيرادات الدولة ونفقاتها العامة تعكس اتجاهات نظامها السياسي، وتعد من آليات تحقيق أهدافه وشكل النظام السياسي في الدولة ينعكس هو الآخر على أدوات ماليتها كمًّا وكيفًا، وهناك جزء غير يسير من المشكلات التي يهتم علم المالية ببحثها مشكلات قانونية دستورية وإدارية وجنائية، وذلك من حيث إن القانون من الأدوات التنظيمية الرئيسية التي تلجأ إليها الدولة في فرض الضرائب والرسوم وربط الاعتمادات وإصدار الميزانية العامة ومكافحة الفساد المالي، وتنظيم سير المرافق العامة الخدمية والمالية. وعلاوة على ما تقدم فإن علاقة المالية العامة بالاقتصاد هي علاقة الجزء بالكل، وذلك من حيث إن الموارد الاقتصادية المتاحة للدولة يتم استخدامها في إنتاج وتوزيع السلع والخدمات اللازمة لإشباع الحاجات العامة للمجتمع ككل، ومن

حيث إن علم المالية العامة يهتم بدراسة النشاط المالي للدولة وهي بصدد إشباعها للحاجات العامة باستخدام الموارد المالية.

ومما سبق يتبين أن للمالية العامة جوانب متعددة اجتماعية واقتصادية وسياسية وقانونية، وقد أحسن قانون المالية العامة الموحد رقم ٦ لسنة ٢٠٢٢ عند ما لم ينظر إلى علم المالية العامة من جانب واحد فقط (الجانب المالي) وعندما دمج بين الفروع الكلاسيكية لعلم المالية العامة (مالية الدولة، اقتصاديات المالية العامة، السياسات المالية).

الفصل الثاني
إدارة الإنفاق العام في إطار قانون المالية العامة الموحد
من خلال (موازنة البرامج والأداء)

لقد كان المشرع المصري في ظل العمل بالقانون رقم ٥٣ لسنة ١٩٧٣ بشأن الموازنة العامة للدولة، المعدل بالقانون رقم ١١ لسنة ١٩٧٩ يأخذ بنظام موازنة الأبواب والبنود، وهي الموازنة التي يتم تبويب الإنفاق العام فيها، إما بحسب الوحدات الحكومية التي تجري الإنفاق العام مثل الوزارات والمصالح الحكومية، وإما بحسب التقسيم الوظيفي لوظائف الدولة كالدفاع والأمن والتعليم والصحة والعدالة وإما بحسب بنود الإنفاق العام الرئيسية مثل بند الأجور والمرتبات وبند المعاشات وبند المشتريات الحكومية، بحيث يكون لكل بند باب مستقل يدرج تحته ما يخص كل وحدة حكومية من الإنفاق المحقق لغرضه، وتجميع ما يخص كل وظيفة من وظائف الحكومة بمفرده، بحيث يكون للدفاع اعتمادًا إجماليًا مقداره (كذا) ويكون للتعليم وللصحة ولكل وظيفة من وظائف الدولة اعتمادًا إجماليًا مقداره (كذا).

وهي أيضًا التي يتم تقسيم الإيرادات العامة فيها، إما بحسب الجهة الإدارية التي تتولى تحصيل الإيراد وليس بحسب طبيعته، وإما بحسب طبيعة ومصدر كل إيراد فيقال مثلًا إيرادات الضرائب، إيرادات رسوم قناة السويس، إيرادات البترول والثروة المعدنية وهكذا في كل نوع مستقل من أنواع الإيرادات العامة، وذلك بحيث يتم تقسيم ميزانية الأبواب والبنود إلى أربعة تقسيمات رئيسية هي:

(١) **التقسيم الإداري**: والذي يتخذ الجهات الحكومية معيارًا لتصنيف وتبويب مختلف بنود النفقات والإيرادات العامة، فنقول مثلًا نفقات وزارة الصحة (كذا) وإيراداتها (كذا).

(٢) **التقسيم الوظيفي**: والذي يتم فيه تصنيف وتبويب النفقات العامة في مجموعات متجانسة لا بحسب الجهة الحكومية القائمة بالإنفاق، وإنما بحسب الوظائف

والخدمات العامة التي تقوم بها الدولة وتمولها من ميزانيتها العامة (الصحة، التعليم، الضمان الاجتماعي... إلخ).

(٣) **التقسيم النوعي**: والذي تبوّب فيه النفقات العامة التي يتم اعتمادها لكل وحدة من وحدات الاقتصاد العام، وفقًا للخدمة التي تعتمد النفقة العامة لإشباعها للمستفيدين وذلك بأن تبوّب نفقات وزارة الصحة مثلًا إلى نفقات خاصة بالمستشفيات الجامعية ونفقات خاصة بالوحدات الصحية الريفية، وأن تبوّب نفقات الوحدات الريفية إلى نفقات لتنظيم الأسرة ونفقات لمكافحة البلهارسيا وعلاج الأنيميا.

(٤) **التقسيم الاقتصادي**: والذي تقسم من خلاله الميزانية العامة إلى إيرادات ونفقات أو إلى تدفقات من جانب واحد، وتدفقات من جانبين، أو إلى عمليات جارية، وعمليات رأسمالية غير متكررة.

بعض المآخذ على ميزانية الأبواب والبنود:

لقد كشف العمل بالتقسيمات الإدارية والوظيفية والنوعية والاقتصادية في ميزانية الأبواب والبنود عن أوجه المآخذ والقصور التالية:

إن التقسيم الإداري والنوعي للنفقات العامة، يركز جلّ اهتمامه على كم ونوع السلع والخدمات التي تشتريها الوحدة الحكومية، وتشبع بها حاجاتها أو حاجات عملائها، لكنه يتغاضى عن الدوافع الحقيقية لشراء هذه السلع والخدمات، وعما إذا كان بالفعل قد تم إشباع الحاجات العامة من خلالها أم لا، كما أنه لا يكشف عن أوجه إهدار المال العام والإسراف في الإنفاق العام في عمليات الشراء أو في مراحل إشباع الحاجات العامة، فضلًا عن كونه لا يكشف عن كفاءة استعمال أو استخدام هذه السلع والخدمات.

وبالمثل فإن التقسيم الوظيفي للإنفاق العام لا يكشف عن دوافع ودواعي ومبررات تخصيص أو تمييز وجوه إنفاق معينة باعتمادات أكثر من غيرها من وجوه الإنفاق الأخرى.

ولأجل هذه الأسباب وغيرها، ومع تزايد وتعدد وتنوع أهداف برامج التنمية الشاملة والمستدامة، وتعدد جهات الإدارة الحكومية القائمة على تحقيقها، فقد تزايدت الحاجة إلى الأخذ بميزانية البرامج والأداء باعتبارها التطور الأحدث في فنون الميزانية العامة، والذي يظهر من خلاله تجاوب الميزانية العامة للدولة مع تزايد دور الدولة في النشاط الاقتصادي وضرورات تدخلها في حياة المجتمع، ومع تزايد نطاق الحاجات العامة التي أصبحت الدولة مُلزمة بإشباعها لمواطنيها، والتي تدعو بالضرورة إلى التزايد المستمر في الإنفاق العام، وهو الأمر الذي يلزم معه تطوير فن الميزانية العامة واستحداث تقسيمات جديدة لها، تتناسب مع ما طرأ على النشاط المالي للدولة من تطورات في ظل المتغيرات الاقتصادية الدولية المتسارعة من التغيرات المناخية والكوارث الطبيعية والأوبئة الصحية والحروب الإقليمية المتجاوزة لحدود أطرافها الجغرافية.

وقد كان ظهور ميزانية البرامج والأداء استجابة مباشرة لهذه التطورات، وقد جاءت استجابة القانون رقم ٦ لسنة ٢٠٢٢ بإصدار قانون المالية العامة الموحد لتطوير فن الموازنة العامة للدولة ممثلة في ما نصت عليه بعض مواده على النحو التالي:

(١) ما نصت عليه المادة الثانية من قانون الإصدار من أنه: «يطبق نظام موازنة الأبواب والبنود، مع التطبيق الكامل لموازنة البرامج والأداء في غضون أربع سنوات من تاريخ العمل بأحكام هذا القانون، مع مراعاة تطوير نظام الرقابة بما يناسب تطبيق موازنة البرامج والأداء، ويحقق الاستخدام الأمثل لموارد الدولة بكفاءة وفاعلية، ويضمن تحقيق أهداف الخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية والأهداف الاستراتيجية للدولة».

وواضح أن هذا النص يعطي لوزارة المالية في مصر فترة انتقالية يقوم على الدمج بين نظامي موازنة الأبواب والبنود وموازنة البرامج والأداء، وذلك إلى حين الانتقال الكامل للأخذ بنظام موازنة البرامج والأداء بعد نهاية هذه الفترة الانتقالية.

أما عن كيفية الأخذ بهذا النظام المزدوج وأسسه ومراحله فقد نصت المادة الثامنة من القانون رقم ٦ لسنة ٢٠٢٢ على أن: «تعد وتنفذ الموازنة العامة للدولة على أساس موازنة البرامج والغذاء... وتبوّب وفقًا لكل من التصنيف الاقتصادي، والتصنيف الوظيفي والتصنيف الإداري» والمعنى في هذا النص: التزام وزارة المالية في إعداد وتنفيذ الموازنة العامة بربط الاعتمادات المخصصة لكل نشاط أو عملية أو مشروع بالنتائج المستهدفة للخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية والأهداف الاستراتيجية للدولة، وذلك مع السماح بتقسيم الاستخدامات (النفقات العامة) تقسيمًا وظيفيًا أي تابعًا للوظيفة الأساسية لكل جهة إدارية في إطار برامجها المعتمدة، أو بتقسيم الاستخدامات والموارد تقسيمًا اقتصاديًا، إلى أبواب وبنود وأنواع بما يتوافق وإحصاءات مالية الحكومة العامة، أو بتقسيم جهات الإنفاق والتحصيل تقسيمًا إداريًا يقوم على أساس تصنيف أجهزة الدولة إلى أجهزة إدارية وأجهزة الإدارة المحلية، وأجهزة الهيئات العامة الخدمية.

وفي شأن التقسيم الاقتصادي للاستخدامات والموارد ومصادر التمويل العادية وغير العادية إلى أبواب وبنود، نصت المادة ١٢ من القانون رقم ٦ لسنة ٢٠٢٢ على أن:

أولاً: تقسم استخدامات الموازنة العامة للدولة إلى ما يأتي:

(١) <u>المصروفات ويتم تقسيمها إلى ستة أبواب:</u>

- الباب الأول: الأجور وتعويضات العاملين.
- الباب الثاني: شراء السلع والخدمات (المشتريات الحكومية).
- الباب الثالث: الفوائد (فوائد الديون المحلية والخارجية).
- الباب الرابع: الدعم والمنح والمزايا الاجتماعية.
- الباب الخامس: المصروفات الأخرى.
- الباب السادس: شراء الأصول غير المالية (الاستثمارات في الأصول العينية).

(٢) الإيرادات: ويتم تقسيمها إلى ثلاثة أبواب:

- الباب الأول: الضرائب.
- الباب الثاني: المنح والمساعدات.
- الباب الثالث: الإيرادات الأخرى (إيرادات الدومين العام العقاري والمالي والتعديني).

(٣) مصادر التمويل:

- الباب الأول: المتحصلات من الاقراض ومبيعات الأصول المالية والعقارية وغيرها.
- الباب الثاني: الاقتراض (القروض المحلية والأجنبية ومن البنك المركزي).

وعن كيفية مواجهة الالتزامات الطارئة والمتغيرات الاقتصادية المفاجئة، فإنه واستثناء من أحكام الدمج بين نوعي الموازنة العامة المُشار إليهما ومن تقسيمات وتصنيفات وتبويبات النفقات العامة السالفة الذكر تنص المادة ٢١ من القانون رقم ٦ لسنة ٢٠٢٢ على جواز أن تدرج ضمن برامج أو أبواب الاستخدامات بالموازنة العامة للدولة اعتمادات إجمالية لبعض الجهات، أو احتياطات عامة، دون التقيّد بالتصنيف الاقتصادي لهذه الأبواب، على أن لا يتجاوز ما يدرج كاعتمادات إضافية للجهة الواحدة نسبة خمسة في المائة من إجمالي الاعتمادات المدرجة لاستخداماتها بالموازنة العامة، وذلك مع استثناء القوات المسلحة والمحكمة الدستورية العليا من تحديد هذه النسبة.

أما عن قواعد تنفيذ الموازنة وأحكام الربط والتحصيل، فتنص المادة ٢٦ من القانون على اعتبار مجرد إصدار قانون ربط الموازنة ترخيصًا لكل جهة تتضمنها الموازنة في حدود اختصاصها، باستخدام الاعتمادات المقررة لها في البرامج المخصصة من أجلها، بحيث تكون كل جهة مسئولة عن اتخاذ الإجراءات اللازمة لتنفيذ موازنتها، وتحقيق الأهداف الاستراتيجية المحددة لها. ومما تقدم يتضح:

أن قانون المالية العامة الموحد رقم ٦ لسنة ٢٠٢٢ قد أتى بشكل خاص غير مسبوق لموازنة البرامج والأداء، يصعب وضع تعريف محدد له، وذلك لكونه يجمع في خصائصه بين الأسس والمقومات التالية:

١- اعتبار أهداف الخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية والأهداف الاستراتيجية للدولة، أساسًا له أولوية مطلقة في وضع الموازنة، بحيث تكون الموازنة الأداة الرئيسية والمقابل المادي لتنفيذ وتحقيق هذه الأهداف.

٢- اعتبار الموازنة نظامًا ماليًا يهدف إلى رفع كفاءة الإنفاق العام وزيادة فعاليته من خلال خطوات وإجراءات مادية ملموسة وإنجازات حقيقية تتمثل في:

- برنامج مالي واضح المعالم عن سنة مالية مقبلة يرتبط بتحقيق أهداف محددة تلتزم الحكومة بتحقيقها.
- مجموعة من الأنشطة والعمليات والمشروعات الواضحة المعالم، يقع على كل جهة حكومية تتضمنها الموازنة العامة، مسئولية تحقيق ما يقع تحت اختصاصها منها.
- قواعد محاسبية صارمة، لكل جهة حكومية تتضمنها الموازنة العامة عن تحقيق وظائفها ومسئولياتها، وعن مدى كفاءتها في إدارة واستخدام الاعتمادات المخصصة لها.
- إجراءات رقابية داخلية، تقوم على الشفافية والإفصاح والمساءلة للتأكد من سلامة وكفاءة كل جهة حكومية في تنفيذ أعمالها والبرامج المنوطة بها.
- تحديد برامج وأنشطة وعمليات كل وحدة حكومية، وتكلفة كل برنامج وتعبئة الموارد المالية اللازمة لتنفيذ كل برنامج أو عملية أو نشاط تمكينًا لكل وحدة من تحقيق مهامها.
- وضع مقاييس محددة للنشاط، ولكفاءة استخدام الموارد.
- تحديد مؤشرات الأداء المستهدف، واستخدام هذه المؤشرات أسسًا للمتابعة الدورية خلال مراحل تنفيذ البرامج.

- استخدام أسس محاسبية نقدية يتم من خلالها تسجيل الموارد لحظة تحصيلها وتسجيل النفقات لحظة إجرائها وليس عند سدادها أو استحقاقها.

المضامين العلمية لموازنة البرامج والأداء:

بالوقوف على ما أورده القانون رقم ٦ لسنة ٢٠٢٢، وما ذكره علماء علم المالية العامة من مضامين لموازنة البرامج والأداء، يمكننا إيجاز معالمها ومقوماتها، والقول بأنها:

نوع أو نظام الميزانية الذي يركز الاهتمام على الأعمال التي تنجزها الحكومة بدرجة أكبر من الاهتمام بالسلع والخدمات التي تشتريها الحكومة لإنجاز البرامج والأنشطة المكونة لهذه الأعمال. وبناءً عليه فإن ميزانية البرامج والأداء تتميز بكونها:

١- تعبيرًا ماليًا عن الأنشطة أو الوظائف الرئيسية لكل وحدة أو مصلحة حكومية.

٢- تركيزًا لاهتمام الوحدة أو المصلحة الحكومية بالعمل المنجز من جانبها أكثر من اهتمامها بوسائل إنجاز العمل.

٣- تبويبًا للإنفاق عن طريق تحديد الأعمال والأنشطة والبرامج التنفيذية لهذه الأعمال أي بحسب البنود التي يتطلبها كل برنامج وكل نشاط.

ولما كانت البرامج تنطوي على مجوعة من الأنشطة والعمليات والمشروعات التي تقوم بها الوحدة أو المصلحة الحكومية لتحقيق أهداف الدولة الاستراتيجية وأهداف خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية فيها، فإنه يمكن تعريف موازنة البرامج والأداء بأنها:

نظام مالي يهدف إلى رفع كفاءة وفاعلية الإنفاق العام من خلال ربط الاعتمادات المالية المخصصة لكل نشاط أو عملية أو مشروع بالنتائج المراد تحقيقها.

وإذا كان الأصل أن تكون لكل برنامج ميزانية، فإن ميزانية الأداء تهدف إلى تقييم نجاح البرنامج في تحقيق أهدافه، وبيان ذلك:

أن الوحدة الإدارية أو المصلحة الحكومية وهي في سبيل أداء نشاطها تضع لنفسها برنامجًا أو عدة برامج موزعة في تحقيقها وتنفيذها على عدة وحدات إدارية صغيرة تابعة (إدارات تنفيذية) تحقق كل واحدة منها جزءًا معينًا من البرنامج.

ولما كانت هذه الوحدة الإدارية الفرعية التنفيذية تابعة للوحدة الإدارية الأم (الوزارة أو الهيئة) فإن الوحدة الإدارية الأم تقع عليها مسئوليتان: مسئولية تحقيق البرنامج لأهدافه ومسئولية رقابة ومتابعة الوحدات الإدارية التنفيذية التابعة في الأداء، وفي إنفاق مخصصاتها من ميزانية البرنامج، وذلك من حيث إن نفقات البرنامج تتكون من مجموع نفقات وحدات الأداء التابعة.

وسوف يأتي لاحقًا وجود وجهين للتفرقة بين ميزانية البرامج وميزانية الأداء يتمثلان باختصار شديد في:

(١) أن النفقات العامة في ميزانية البرنامج يتم تقسيمها بين عدد من البرامج، خلافًا لميزانية الأداء فإن النفقات العامة فيها يتم تقسيمها بحسب الوحدات الفرعية القائمة على الأداء والتنفيذ الفعلي لما أنيط بها أداؤه من مهام أو من عمليات، وقد تتطابق الميزانيتان في حالة ما إذا كان الأداء (تنفيذ البرنامج) منوطًا بنشاط وحدة إدارية واحدة تابعة.

(٢) أن ميزانية البرامج توضع وتخصص لمواجهة نفقات تحقيق برامج مستقبلية تعتزم الوزارة أو المصلحة الحكومية بتنفيذها لاحقًا تحقيقًا لأهداف السياسة المالية للدولة بحسب خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية المستهدفة، خلافًا لميزانية الأداء فإنها تقيس مدى كفاءة ما تم وما تحقق من نتائج من أنشطة الوحدات الإدارية الأم والتابعة، حيث تعتبر البرامج التي تتضمنها ميزانية البرامج بمثابة الإطار العام الذي يتم قياس وتقييم الأداء في دائرته ووفقًا لما تضمنه كل برنامج من أهداف.

وعليه فإن ميزانية البرامج تعد من لوازم ومتطلبات التخطيط الشامل للميزانية العامة للدولة ومن لوازم ومتطلبات اتخاذ القرارات على المستويات التنظيمية العليا، خلافًا لميزانية الأداء التي تعد من لوازم ومتطلبات تقييم علم ونشاط وأداء الوحدات الإدارية الأم والتابعة معًا،

وتأسيسًا على ما تقدم نقول:

إن موازنة البرامج مجرد تقدير وتنبؤ لما تعتزم الوزارات والمصالح الحكومية أن تقوم به من البرامج والأنشطة المحققة لرسالتها وأهدافها خلال السنة القادمة، حيث تتولى الأجهزة المختصة بكل وزارة أو مصلحة حكومية إعداد هذه البرامج واعتمادها من السلطات المختصة وتقدير الاعتمادات المالية اللازمة لتنفيذها، على أن يتم هذا التنفيذ من خلال مقارنة مؤشرات الأداء الفعلية بمؤشرات الأداء المخططة على فترات زمنية متقاربة، لأغراض الوقوف على سلامة التنفيذ وتحديد المسئولية عن التقصير فيه.

أما موازنة الأداء فهي الإطار الفعلي والواقعي لقياس أداء كل وحدة حكومية في تنفيذ البرامج المنوطة بها في حدود الاعتمادات المالية المخصصة لكل برنامج تمهيدًا لتحديد المسئولية عن عدم تنفيذ الأعمال أو تحقيق الأهداف أو تجاوز الاعتمادات.

السمات المميزة لموازنة البرامج والأداء:

١- تحديد برامج أنشطة كل وحدة حكومية وتكلفة كل برنامج تمهيدًا لتعبئة الموارد المالية المتاحة للتنفيذ وتحقيق النتائج المستهدفة لنشاط الوحدة.

٢- تحقيق أقصى فعالية للنشاط وللموارد المالية المتاحة.

٣- وضع مقاييس محددة للنشاط والاعتمادات المالية ولاستخدامات الموارد.

٤- تحديد مؤشرات الأداء المستهدفة والتي يمكن اتخاذها أساسًا للمتابعة الدورية خلال أزمنة تنفيذ البرامج.

٥- ربط الاعتمادات المخصصة بالنتائج المراد تحقيقها، وذلك بما يؤدي إلى أن يأتي تنفيذ الموازنة مطابقًا ومحققًا لأهداف خطة التنمية، وبما يتطلب الربط بين معدل تكلفة كل عمل أو مشروع أو خدمة والعائد المحقق من العمل أو الخدمة.

ومن وجوه التفرقة بين ميزانية البرامج وميزانية الأداء:

(٣) تبويب الإنفاق العام في الميزانية العامة للدولة إلى ثلاثة أبواب وفقًا لثلاث تصنيفات:

أ) التصنيف الإداري الذي يعتمد الجهات التي يسري عليها قانون المالية العامة الموحد من وحدات الجهاز الإداري للدولة، ووحدات الإدارة المحلية،

والهيئات العامة الخدمية إلى ثلاث تصنيفات هي: (جهاز إداري، إدارة محلية، هيئات عامة خدمية)، ويخصص لهذا التصنيف أحد أبواب الميزانية.

ب) التصنيف الوظيفي والذي بمقتضاه يتم تقسيم الاستخدامات (النفقات العامة) وفقًا للوظائف التي تقوم بها الجهات الإدارية في إطار برامجها المعتمدة (تعليم، صحة، ثقافة، رياضة، استثمار).

ج) التصنيف الاقتصادي، والذي يتم فيه تقسيم الاستخدامات والموارد إلى أبواب ومجموعات وبنود وأنواع بما يتوافق وإحصاءات مالية الحكومة العامة.

(٤) أما فيما يتعلق بتبويب ميزانية البرامج والأداء للهيئات العامة الاقتصادية (أي التي تباشر بذاتها نشاطًا اقتصاديًا مثل هيئة المجتمعات العمرانية الجديدة، وهيئة الطاقة الجديدة والمتجددة وغيرهما) فإن تبويب ميزانياتها يتم وفقًا للنظام المحاسبي الموحد ووفقًا لكل من البرامج والتقسيم الوظيفي والنمطي لموازنات هذه الهيئات.

معايير التفرقة بين الميزانية التقليدية وميزانية البرامج والأداء:

هناك عدد من معايير التفرقة في الماهية وفي أسس الإعداد والتحضير والتنفيذ والتمويل بين الميزانية العامة التقليدية المعمول بها في إطار أحكام القانون رقم ٥٣ لسنة ١٩٧٣ بشأن الموازنة العامة للدولة المُعدل بالقانون رقم ١١ لسنة ١٩٧٩ وبين ميزانية البرامج والأداء التي تبنّاها قانون المالية العامة الموحد رقم ٦ لسنة ٢٠٢٢ ومن أهم وأبرز هذه المعايير ما يلي:

١- قصور الميزانية التقليدية عن تحقيق مطالب التخطيط والرقابة، نظرًا لاقتصارها على معاملة المصروفات (النفقات العامة) من خلال زاويتها المالية فقط، أي من خلال عدم تجاوز النفقات للاعتمادات المقررة لها، وذلك خلافًا لميزانية البرامج والأداء التي تنظر إلى كل نفقة وفقًا لجدواها الاقتصادية والمنافع المترتبة عليها.

٢- تهتم ميزانية البرامج والأداء بحصر والوقوف على ما تم إنجازه من أعمال وما تم تقديمه من خدمات خلال السنة المالية المنتهية، ومقارنة هذا الإنجاز بالتكلفة الفعلية له وقياس أداء كل وحدة أو مشروع بما أنجزته من منتجات مادية، وبناءً عليه:

فإن ميزانية البرامج والأداء تعطي صورة مالية واضحة لإنتاجية الموارد والنفقات العامة بما يمد الأجهزة الرقابية والمحاسبية بالبيانات الفعلية التي تساعدها في متابعة تنفيذ برامج وأنشطة الوحدات الإدارية الحكومية والمؤسسات والهيئات الاقتصادية، والوقوف على مدى تقدم أداءها وإنجازاتها ومدى تناسب هذا الأداء والإنجاز مع نفقات ومصروفات كل وحدة بالإضافة إلى إمكانية الاستفادة من هذه البيانات في إعداد وتحضير ميزانيات الأعوام القادمة وفي إعداد خطط التنمية المستقبلية.

٣- في الميزانية التقليدية يتم تبويب النفقات العامة الجارية إما بحسب الوحدات التنظيمية القائمة بالإنفاق (الوزارات والمصالح والإدارات الحكومية ووحدات الإدارة المحلية) حيث يتم تقسيم هذه الوحدات إلى قطاعات (التعليم، الصحة، الزراعة، الصناعة، الكهرباء، السياحة، الإسكان... إلخ) ويتم تقسيم كل قطاع إلى أقسام، ويخصص لكل قسم الاعتمادات اللازمة لنفقاته، أو يتم تبويب الإنفاق إلى بنود يخصص كل منها لفئة معينة من المصروفات (أجور وبدلات، مستلزمات سلعية، مصروفات جارية، تبرعات وإعانات، تعويضات وغرامات... إلخ) وذلك خلافًا لميزانية البرامج والأداء فإن تبويبها يقوم على أساس التبويب الوظيفي الإنجازي يتم من خلاله تحديد اختصاصات كل وحدة تنظيمية (وزارة أو مصلحة أو وحدة محلية) ثم توضع البرامج المناسبة لكل وحدة، والمشروعات المحققة لأهدافها، والإدارات الفرعية الداخلية المكلفة بتحقيق هذه الأهداف (وحدات الأداء التنفيذية) والاعتمادات المالية اللازمة لكل وحدة من وحدات الأداء، وهكذا يتم ربط كل بند من بنود الصرف بنشاط كل وحدة. ومن أهم النتائج المترتبة على هذا التبويب ما يلي:

أ) تزويد سلطات الرقابة بأسس واضحة تمكنها من متابعة تنفيذ الأهداف بدقة تامة.

ب) إعداد تقديرات الإنفاق على أساس برامج عمل محددة.

ج) ترجمة كافة الأعمال إلى خطط محددة الأهداف مع قياس عبء العمل وتكلفة وحدات الأداء والوقوف على مدى تحقق الأهداف والنتائج المتوخّاة منها.

د) تمكين هيئات الإشراف والمتابعة من مراجعة حسابات تكاليف كل عمل على مقدار الاعتماد المخصص له ومراجعة نتائج الأعمال وما حققته من عوائد بالنسبة لما كان مستهدفًا منها والوقوف على معدلات الأداء في مختلف الأعمال وتقييم نتائجها وذلك بما يخدم أغراض التخطيط والمتابعة والرقابة.

بعض الصعوبات التي تعترض تطبيق ميزانية البرامج والأداء:

١- صعوبة التحديد المسبق للتكاليف المباشرة وغير المباشرة لكل عمل تنفيذي.

٢- صعوبة إعداد نظم محاسبية موحدة لكافة الوحدات الإدارية الحكومية ووحدات الإدارة المحلية.

٣- صعوبة إعداد وتدريب العناصر البشرية القادرة على التعامل مع ميزانية البرامج والأداء إعدادًا وتنفيذًا.

٤- صعوبة تطوير القوانين واللوائح والقرارات المالية السارية وما تتضمنه من قواعد وإجراءات واستبدالها بما يتناسب وتتماشى مع متطلبات التنفيذ الدقيق لميزانية البرامج والأداء، وقد كانت هذه الصعوبة من دواعي اكتفاء المشرع المصري بإصدار القانون رقم ٦ لسنة ٢٠٢٢ مكونًا من ثمانية وسبعين مادة فقط، يحتاج معظمها إلى توضيحات فنية، ومنح وزير المالية مدة سنة كاملة من تاريخ العمل بالقانون لإصدار لائحته التنفيذية المتضمنة لهذه التوضيحات الفنية.

إلا أنه وعلى الرغم من هذه الصعوبات وغيرها، يبقى الأخذ بميزانية البرامج والأداء ضرورة مالية ملحّة في عصر الجمهورية الجديدة للأسباب التالية:

١- تلافي عيوب التقسيم الإداري والنوعي للإنفاق العام والذي يتغافل عن بيان المبررات الحقيقية لمشتروات أجهزة الدولة من السلع والخدمات، والذي يعجز

عن كشف أوجه الإسراف في شراء هذه المشتروات، أو حتى عن مدى كفاءة استخدامها وسلامة تخزينها والتصرف في رواكدها ومرتجعاتها.

٢- تلافي عيوب التبويب الوظيفي للإنفاق العام والذي يقسمه (يبّوبه) بحسب الوظيفة أو الخدمة العامة التي تؤديها الحكومة وتنفق المال العام لإشباعها للمواطنين، والمتعلقة بمدى أهمية الخدمة ومبررات تفاوت الاعتمادات المالية المخصصة لمختلف الخدمات ومدى كفاءة استخدام مبالغ الاعتمادات في الإشباع العام للخدمة وفي تحقيق جودة قيام الدولة بوظائفها على الوجه الأكمل.

إن الدولة المصرية في ظل قيام الجمهورية الثانية وقد تزايدت مسئولياتها عن تحقيق التوازن المالي والاقتصادي العام والإسراع بعمليات التنمية الاجتماعية والاقتصادية، وفي إطار زيادة وتعّقد نشاطها المالي والاقتصادي، وتعدد وتنوع الأنشطة والعمليات والمشروعات القومية العملاقة التي تقوم بها الأجهزة التنفيذية لتحقيق الأهداف الاستراتيجية، وفي ظل تداخل وتشابك وتعقد الأهداف والمسئوليات بين إدارات الدولة، كان لا بد لها أن توجد الوسائل الكفيلة بتدارك ما تعجز عنه التبويبات الإدارية والوظيفية والاقتصادية للميزانية في مختلف جوانبها من أجل إعادة تبويب النفقات العامة بحيث تتضح صورة ما تنجزه الدولة من أهداف وأعمال، وبحيث يتم التمييز بين مختلف الوظائف التي تقوم بها الدولة على أساس الأهداف المحددة لكل وظيفة، والفترة الزمنية اللازمة لتحقيق كل هدف وكمية العمل المطلوبة لتنفيذه وحجم النفقات العامة التي يتطلبها تحقيق كل هدف. وصفوة القول فيما تقدم:

إن قانون المالية العامة الموحد في دمجه لقانون الموازنة العامة للدولة رقم ٥٣ لسنة ١٩٧٣ وقانون المحاسبة الحكومية رقم ١٢٧ لسنة ١٩٨١ وفي أخذه بنظام موازنة البرامج والأداء قد واكب التغيرات العالمية التي يشهدها نمط إعداد الموازنة وتنفيذها ومراقبتها ووحّد الأطر القانونية المنظمة لذلك وأفصح عن الفلسفة الجديدة للأداء المالي للدولة المصرية.

الفصل الثالث
قانون المالية العامة الموحد
ومعالجاته لمشكلات وسلبيات
صناديق التأمين الخاصة

لعل من أخطر وأعقد المشكلات المالية التي كانت قائمة منذ عام ١٩٦٧ والتي واجهها بحسم مشكلة صناديق التأمين الخاصة التي كانت بابًا خلفيًا مشروعًا للفساد المالي فما هي الصناديق الخاصة، وكيف نشأت وتطورت واستفحل خطرها، وما هي علاقتها بمالية الدورة والميزانية العامة وما هي أدوات معالجة القانون رقم ٦ لسنة ٢٠٢٢ لمشكلتها، أسئلة ضبابية كثيرة نحاول الإجابة عليها فيما يلي:

أولًا: التعريف بالصناديق الخاصة:

لقد عرفتها المادة الأولى من قانون المالية العامة الموحد رقم ٦ لسنة ٢٠٢٢ بقولها: «الحساب الخاص أو الصندوق الخاص هو: حسابات أو صناديق تنشأ لأغراض محددة، تخصص فيها مواردها لمقابلة استخداماتها»، والواقع أن هذا التعريف معيب، حيث لم يفصح عن بيان الأمور التالية:

١- طبيعة الشخصية القانونية للصندوق الخاص.
٢- مصادر تمويل الصندوق الخاص.
٣- أحكام تأسيس الصندوق وتصفيته ودمجه.
٤- كيفية إدارة أموال الصندوق واستثماراته.
٥- استخدامات أموال الصندوق وتبوياتها.
٦- مدى تبعية الصندوق للبنك المركزي وأجهزة الرقابة المالية.
٧- مدى خضوع موارده واستخداماته لقواعد الميزانية العامة للدولة.

وقد كانت المادة الأولى من القانون رقم ٥٤ لسنة ١٩٧٥ بإنشاء صناديق التأمين الخاصة أو ضح في تعريفها لهذه الصناديق بأنها: كل نظام في أي جمعية أو نقابة أو هيئة، أو من أفراد تربطهم مهنة واحدة أو عمل واحد، أو أية صلة اجتماعية أخرى، تتألف بغير

رأس مـال ويكـون الغـرض منهـا، وفقًـا لنظامـه الأساسـي أن تـؤدي إلـى أعضـائه أو المستفيدين منه تعويضًا أو مزايا مالية أو مرتبات دورية أو معاشات محددة.

نشأة الصناديق الخاصة:

لقد نشأت فكرة إنشاء الصناديق الخاصة في أعقاب حرب يونيه ١٩٦٧ وتوجيه كل موارد الدولة نحو إعادة بناء القوات المسلحة، وعجز الميزانية العامة للدولة عن تمويل الكثير من أوجه الإنفاق العام، وإشباع الكثير من الخدمات العامة الضرورية، فكانت مبررات هذه الفكرة تنحصر في التخفيف من الأعباء المالية على الموازنة العامة وكانت أول سابقة لإنشاء الصناديق الخاصة مدعومة بإصدار قانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٦٧ الذي أقر إنشاء صندوق للنظافة يتبع المحليات يتم تمويله من خلال فرض رسوم نظافة لصالح مجالس المحافظات والمدن يتم تحصيلها شهريًا مع فواتير الكهرباء والمياه، حيث تم سحب جانب كبير من موارد الميزانية العامة المخصصة لإشباع الخدمات الاجتماعية العامة مثل النظافة والتعليم والصحة والإسكان وتوجيهها إلى الإنفاق الدفاعي، وذلك بما شكل ضغطًا على موارد الميزانية العامة في مصر، ومما زاد من أعباء هذا الضغط ارتفاع تكاليف الحرب الحديثة وفي مقدمتها تكاليف شراء العتاد الحربي وبناء وإنشاء التحصينات، والإمدادات اللازمة لأفراد القوات المسلحة من غذاء وملابس وأغطية وخيام وطرق ووسائل اتصال وغيرها، ولم يكن أمام مصر من سبيل في هذه الفترة سوى تحويل ما يمكن تحويله من موارد إشباع الحاجات المدنية إلى حاجات الدفاع والأمن القومي وتحرير الأرض التي احتلتها إسرائيل بعدوان ١٩٦٧.

وهكذا فرض الإنفاق الدفاعي على الميزانية العامة أعباء وتكاليف باهظة فاضطرت الدولة لذلك إلى فكرة إنشاء الصناديق الخاصة لتغطية تكاليف إشباع الخدمات الاجتماعية العامة. فالفكرة في حد ذاتها ومن حيث أهدافها لا غبار عليها، إلا أن التطبيق الفعلي لها انحرف بها عن مضمونها وأهدافها، ومع تطورها وبمرور الوقت أصبحت بابًا خلفيًا مشروعًا للفساد المالي والإداري ونهب وإهدار المال العام، حيث تحولت إلى أوعية موازية لميزانية الدولة في جميع الوزارات والمصالح الحكومية

والهيئات العامة ووحدات الحكم المحلي لفرض وتحصيل الرسوم والدمغات والغرامات والتبرعات الإلزامية لصالح الجهة المنشئة للصندوق الخاص تحت عنوان خادع برّاق هو: صندوق التأمين الخاص.

ومع مرور الزمن تغّولت هذه الصناديق في أسعار ما تفرضه على طالبي الخدمات الاجتماعية من الجهة المالكة للصندوق من رسوم ودمغات وغرامات وتبرعات إجبارية حتى أصبحت أرصدة الصندوق الواحد تتجاوز مئات الملايين من الجنيهات، وهي أرصدة لا تدخل إلى خزينة الدولة ولا علاقة للموازنة العامة بها، ولا رقابة للجهات الرقابية على ميزانية الدولة عليها، ولا تخضع للرقابة البرلمانية ولا لمناقشات واستجوابات أعضاء البرلمان وإن خضعت حساباتها الدفترية لمراجعة الجهاز المركزي للمحاسبات.

النشأة الرسمية للصناديق والحسابات الخاصة:

لقد كانت النشأة الرسمية للصناديق والحسابات الخاصة مقترنة بقانون الموازنة العامة للدولة رقم ٥٣ لسنة ١٩٧٣، حين أجازت المادة ٢٠ من هذا القانون إنشاء صناديق خاصة ووحدات ذات طابع خاص، ولم تشترط لذلك سوى صدور قرار من رئيس الجمهورية بإنشاء صندوق تخصص موارده لاستخدامات محددة، فاكتسبت هذه الصناديق بتلك المادة الشرعية القانونية.

وفوق ذلك أقرت المادة ٢٠ من القانون ٥٣ لسنة ١٩٧٣ للصندوق إعداد موازنة خاصة به خارج الموازنة العامة للدولة.

وعلى أثر صدور هذا القانون انتشرت وتشعبت الصناديق والحسابات الخاصة خارج ميزانية الدولة في كل الوزارات والأجهزة الإدارية والإدارة المحلية والهيئات العامة الخدمية والاقتصادية وغيرها من الأشخاص الاعتبارية العامة والشركات القابضة والتابعة وصدرت سلسلة من القوانين تعطي الحق للعديد من الجهات السيادية وغيرها في إنشاء صناديق خاصة ومن هذه القوانين على سبيل المثال: قانون التعليم رقم ١٣٩ لسنة ١٩٨١ وقانون الجامعات رقم ٤٩ لسنة ١٩٩٢.

ومع مرور الوقت وضعف الرقابة على موارد واستخدامات هذه الصناديق تحولت الصناديق والحسابات الخاصة إلى بؤر للفساد المالي والإداري، ومن ذلك:

١- أنها أصبحت منفذًا لخلق آلاف الوظائف الإدارية التي لا يعيّن عليها إلا أصحاب الخطوه والمحسوبية.

٢- أنها أصبحت حصّالات بنكية للسطو عليها من كبار المسئولين في أجهزة الدولة بما يقررونه لأنفسهم من مكافآت وحوافز وبدلات ومزايا مالية سخية، بعيدًا عن أعين مرؤوسيهم وعن مساءلة الأجهزة الرقابية الداخلية والخارجية.

٣- أنها تحولت إلى باب لإهدار المال العام وحجبه عن الدخول في خزينة الدولة وميزانيها العامة.

أسماء الصناديق:

لقد اتخذت الصناديق الخاصة أسماء وعناوين براقة منها:

١- صندوق التكافل الاجتماعي.

٢- صندوق الزمالة.

٣- صندوق رعاية العاملين.

٤- صندوق التأمين الصحي.

إلى غير ذلك من الأسماء التي يخالف جوهرها مظهرها.

الإشراف (الرقابة) على الصناديق والحسابات الخاصة:

أجازت المادة ٧ من القانون رقم ١٠ لسنة ١٩٨١ للهيئة العامة للرقابة المالية ممارسة بعض الاختصاصات والسلطات الرقابية على الصناديق والحسابات الخاصة لا تتعلق بتكوين موارد الصندوق أو باستخداماتها، حيث لم تضع حدًا أقصى لما يفرضه الصندوق على خدمات الجهة التابع لها من رسوم أو دمغات أو غرامات أو تبرعات إجبارية، كما لم تضع ضوابط على صرف موارد الصندوق، وإنما وقفت عند حدود ما يلي:

١- إخضاع الصندوق لإشراف ورقابة الهيئة عند إنشائه وتسجيله، وهو نوع من الرقابة القانونية قاصرة على استكمال الصندوق لشروط وإجراءات وأوراق التأسيس.
٢- إخضاعه للرقابة عند تعديل نظامه الأساسي.
٣- إخضاعه للرقابة عند ممارسة أعماله من خلال الفحص الدوري لها.
٤- إخضاعه للرقابة عند تصفيته إجباريًا أو اختياريًا أو عند دمجه في صندوق آخر وغاية ما تحققه هذه الأشكال الرقابية هو أن دور الهيئة في الرقابة على الصناديق الخاصة عند ممارسة أعماله هو التفتيش الدوري على هذه الأعمال من خلال استيفاء الإجراءات القانونية لها ومن خلال الفحص المكتبي لمستندات هذه الأعمال ومن خلال مدى توافق السياسات الاستثمارية للصندوق مع النسب المحددة باللائحة التنفيذية للقانون ٥٤ لسنة ١٩٧٥، والاكتفاء بإخطار الصندوق بملاحظات الفحص، دون الحق في اتخاذ أيّة إجراءات قانونية لمنع المخالفات المالية التي يكشف عنها الفحص.

إنهاء أعمال الصندوق:

أجازت المادة ٣١ من القانون رقم ١٠ لسنة ١٩٨١ للهيئة العامة للرقابة المالية إصدار قرار بتصفية الصندوق وشطب تسجيله في الحالات التالية:

١- إذا لم تكف موارد الصندوق أو أمواله بالوفاء بالتزاماته.
٢- إذا ثبت أن الصندوق لا يسير وفقًا لأحكام القانون أو القرارات المنفذة له أو نظامه الأساسي.
٣- إذا كانت أعماله الإدارية أو المالية مشوبة بالغسن أو بالتدليس.
٤- إذا توقف الصندوق عن مباشرة أعماله أو كان من مصلحة أعضائه تصفيته.
٥- إذا تم دمج الصندوق في صندوق آخر.
٦- إذا اتفق ثلثا أعضاء جمعيته العمومية على حله طبقًا للمادة ٢١ من القانون.

موقف الصناديق والحسابات الخاصة من قاعدة وحدة الميزانية العامة للدولة:

تقتضي الإدارة المثلى لمالية الدولة توفير الأموال العامة اللازمة لتسيير المرافق الحكومية وإشباع الحاجات العامة التي تقرر الدولة إشباعها للمواطنين، وهذا يتطلب رفع كفاءة استخدام جميع عناصر الأموال العامة فيما أعدت له قانونًا، وضبط عمليات جبايتها وإنفاقها ومراقبة تنفيذ ميزانيتها العامة رقابة فعالة تحول دون العبث بها وإعداد الحساب الختامي وتبيان المركز المالي للهيئات الحكومية، فالأموال التي في حوزة الخزانة العامة هي التي تحدد نشاط الدولة، وتعمّق أو تقلل من وظائف الدولة ودورها في حياة المجتمع.

ونظرًا للأهمية القصوى للميزانية العامة في الكشف عن السياسة المالية والاقتصادية للدولة فإن الفقه المالي يخضع إعدادها وتنفيذها لقواعد أساسية أربعة هي:

١- قاعدة السنوية.

٢- قاعدة الوحدة.

٣- قاعدة العمومية.

٤- قاعدة عدم التخصيص.

والذي يعنينا هنا هو قاعدة وحدة الميزانية: وهي تلك القاعدة التي تستوجب إدراج جميع إيرادات الدولة ومصروفاتها في وثيقة واحدة دون تشتيت لها في وثائق متعددة أو في ميزانيات مختلفة متداخلة أو مستقلة لكل أجزائها أو لبعضها.

إن قاعدة وحدة الميزانية تقتضي أن توضع في صورة متكاملة واضحة لكل ما يتعلق بالنشاط المالي للدولة، أي أن يتم من خلالها تصوير كل النشاط المالي للدولة في جدول محاسبي تقديري واحد يمكن من خلاله معرفة المركز المالي للدولة ككل.

فالتصوير التقديري لكل النشاط المالي للدولة على نحو شامل يمثل ضرورة لتمكين البرلمان من أن تكون إجازته للميزانية مبنية على تقدير لمختلف أوجه نشاط

الدولة، وذلك بما يستلزم شمول الميزانية لكل تفاصيل الإنفاق والإيراد بالنسبة لكل هيئة من هيئات الدولة.

وإذا كان الرأي في فن المالية العامة قد استقر على إجازة وجود ميزانيات ملحقة تتعلق ببعض أنواع النشاط لبعض الهيئات ذات الشخصية المعنوية التي تتمتع باستقلال نسبي في إدارتها، تضم إيرادات ونفقات الهيئة في وثيقة ملحقة بالميزانية العامة، على أن يضاف الفائض في هذه الميزانية الملحقة إلى الميزانية العامة.

فإن هذه الميزانية الملحقة لا تعد خروجًا على قاعدة وحدة الميزانية، وإن اعتبرت خروجًا على قاعدة عدم تخصيص إيراد معين لتغطية أوجه إنفاق معينة، فإن حكمة وجود هذه الميزانيات الملحقة تتمثل في وجود ظروف خاصة بنشاط بعض الهيئات تستلزم إدارة مالية خاصة تختلف عن إدارة الهيئات العامة الأخرى. ولعل من أبرز الاستثناءات الواردة على قاعدة وحدة الميزانية ما يلي:

١- الحسابات الخاصة بالخزانة: وهي تلك الحسابات التي تعد وسيلة فنية لتسجيل دخول بعض الموارد المالية إلى خزانة الدولة بمناسبة بعض العمليات الخاصة التي تقوم بها الخزانة العامة ولا تعتبر إيرادات عامة، كما تعتبر وسيلة فنية لخروج بعض الأموال من الخزانة العامة، لا تعد نفقات عامة عادية كالأموال التي تضطر الدولة لإنفاقها لأغراض وقتية أو استثنائية لمواجهة الكوارث الطبيعية والحروب والأوبئة. غير أنه يلزم عدم إنفاق هذه الأموال في أمور غير مبررة.

٢- ميزانيات الهيئات (أو المرافق العامة) القائمة بنشاط صناعي أو زراعي أو تجاري يستدعي حسن سيرها تخصيص ميزانيات مستقلة لها، تشتمل على إيرادات الهيئة أو المرفق، وتلحق بميزانية الدولة، حيث يضاف الفائض أو العجز في ميزانية الهيئة إلى الميزانية العامة مثل ميزانية الهيئة الهندسية للقوات المسلحة، وميزانية هيئة الطاقة الجديدة والمتجددة وغيرها من هيئات البريد والإذاعة وهيئة قناة السويس والمجتمعات العمرانية الجديدة.

ولا يقدح في قاعدة وحدة الميزانية ما كان معمولًا به في بعض الفترات من تقسيم الميزانية العامة في مصر إلى عدة ميزانيات منها:

١- الميزانية العامة للخدمات وتختص بالوزارات والمصالح والإدارات الحكومية ووحدات الإدارة المحلية.

٢- الميزانية الجارية للهيئات العامة التي ليس لها موارد مالية، وذات العجز في ميزانيتها.

٣- الميزانية الجارية للمؤسسات الاقتصادية التي تمارس بنفسها نشاطًا اقتصاديًا.

٤- الميزانية الجارية لصناديق التمويل التي أنشئت لأغراض خاصة مثل صندوق تمويل مشروع إنقاذ آثار النوبة، وصندوق تمويل مشروعات الآثار والمتاحف.

٥- ميزانية التحويلات الرأسمالية (الالتزامات العامة المحلية والخارجية والمساهمات الرأسمالية المخصصة لتدعيم الصادرات وغيرها).

٦- ميزانية صندوق الطوارئ المخصصة لمواجهة الاحتياجات الطارئة لتدعيم القوات المسلحة والدفاع المدني والإنفاق على مهاجري مدن القناة في أعقاب العدوان الإسرائيلي على مصر عام ١٩٦٧ والذي كان يمول من الدعم العربي لمصر ومن التبرعات والمعونات المحلية الأخرى. والرأي السائد في علم المالية العامة أنه أيًا كانت وجاهة أسباب تعدد الميزانيات الملحقة إلا أن هذا التعدد يعتبر معيبًا في حد ذاته من الناحية المالية البحتة.

التكييف القانوني لميزانية الصناديق الخاصة:

طبقًا لأحكام المادة ٢٠ من القانون رقم ٥٣ لسنة ١٩٧٣ بشأن الموازنة العامة للدولة فإن ميزانية الصناديق الخاصة، موازنات خاصة تابعة للجهة الإدارية أو المحلية أو الهيئة العامة الخدمية أو الاقتصادية أو غيرها من الأشخاص الاعتبارية العامة مالكة الصندوق، تقع خارج الميزانية العامة للدولة، وليست من الميزانيات الملحقة بالميزانية العامة، حيث لا تضاف فوائضها المالية إلى خزانة الدولة وميزانيتها العامة ولا يغطي عجزها المالي من الموازنة العامة. ومقتضى هذا الأمر المعيب ما يلي

١- أنه لا سيطرة لوزارة المالية ولا للبنك المركزي على موارد هذه الصناديق ونفقاتها.

٢- استقلال النظام الأساسي للصندوق بوضع كافة قواعد تحصيل الموارد وإجراء النفقات.

٣- عدم خضوع الصناديق الخاصة في إعداد وتنفيذ موازناتها الخاصة لجهات وأحكام وإجراءات الرقابة المالية التي تخضع لها الميزانية العامة للدولة بما فيها رقابة البرلمان.

٤- تحولها إلى بؤر وأبواب خلفية للفساد المالي والإداري تحت ستار القانون، وإهدار بلايين الجنيهات من الدخل القومي الإجمالي، كان يمكن توجيهها نحو خطط وبرامج التنمية وتحقيق الأهداف الاستراتيجية للدولة.

المعالجة القانونية الحديثة للأوضاع الشاذة في الصناديق الخاصة.

لقد كان من توجيهات فخامة الرئيس عبد الفتاح السيسي بعد تقلده لمهام ومسئوليات رئاسة الجمهورية معالجة الأوضاع الشاذة للصناديق الخاصة، وبصفة خاصة الأمور التالية:

١- تأخر صرف بعض هذه الصناديق لرواتب موظفيها والعاملين بها نظرًا لتضخم أجهزتها الإدارية وكثرة الأبواب الخلفية التي تتسرب منها مواردها، وذلك بما يؤثر على الاستقرار الوظيفي والمعيشي لهؤلاء الموظفين والعمال خاصة وأن رواتبهم ليست مربوطة على الميزانية العامة وإنما هي مربوطة على حسابات الصندوق.

٢- استقلال ميزانيات هذه الصناديق عن الميزانية العامة للدولة، وعدم خضوعها لأنواع وجهات الرقابة التي تخضع لها الميزانية العامة بما فيها الرقابة البرلمانية واستشراء الفساد المالي والإداري في عملياتها المالية.

٣- حرمان الاقتصاد العام للدولة من الإفادة من عشرات المليارات، في تنفيذ خطط التنمية الاجتماعية والاقتصادية للدولة.

٤- خروج هذه الصناديق عن أهداف نشأتها في دعم ميزانية الدولة على الإنفاق العام لإشباع الحاجات الاجتماعية العامة مثل التأمين الاجتماعي والصحي على العاملين في الإدارات الحكومية ووحدات الحكم المحلي والهيئات العامة الخدمية وغيرها، وتحولها إلى حصّالة لصرف المكافآت والحوافز والبدلات السخية لكبار المسئولين.

أبرز المعالجات القانونية لسلبيات الصناديق الخاصة:

(١) في ٣١ يناير ٢٠٢٢ صدر القانون رقم ٤ لسنة ٢٠٢٢ بأيلولة نسبة من أرصدة الصناديق والحسابات الخاصة والوحدات ذات الطابع الخاص وفوائض الهيئات إلى الخزانة العامة للدولة ونص هذا القانون في مادته الأولى على أنه:

«استثناء من الأحكام المنظمة للصناديق والحسابات الخاصة والوحدات ذات الطابع الخاص بوحدات الجهاز الإداري للدولة ووحدات الإدارة المحلية والهيئات العامة وغيرها من الأشخاص الاعتبارية العامة، تئول إلى الخزانة العامة للدولة نسبة من أرصدة الصناديق والحسابات الخاصة ذات الطابع الخاص في ٣٠/ ٦/ ٢٠٢١ لمرة واحدة» على النحو التالي:

- ٥٪ من الأرصدة التي تبلغ ٥ مليون ولا تجاوز ٧,٥ مليون جنيه.
- ١٠٪ من الأرصدة التي تزيد على ٧,٥ مليون ولا تجاوز ١٥ مليون جنيه.
- ١٥٪ من الأرصدة التي تزيد على ١٥ مليون جنيه.

ولا يسري حكم الفقرة الأولى من هذه المادة على:

- حسابات المشروعات البحثية الممولة من المنح أو الاتفاقيات الدولية أو التبرعات.
- حسابات المستشفيات الجامعية والمراكز البحثية والعلمية والإدارات الصحية والمستشفيات وصناديق تحسين الخدمات الصحية بها.
- مشروعات الإسكان الاجتماعي.

- صناديق الرعاية الصحية والاجتماعية للعاملين بالجهات المُشار إليها في الفقرة الأولى من هذه المادة، وكذلك صناديق التأمين الخاصة بهم.
- صناديق التأمينات والمعاشات الخاضعة لأحكام قانون التأمينات الاجتماعية والمعاشات الصادر بالقانون ١٤٨ لسنة ٢٠١٩.

المادة ٤: تلتزم الجهات المُشار إليها بالمادة الأولى من هذا القانون بتوريد النسب المنصوص عليها، خلال ثلاثين يومًا على الأكثر من تاريخ العمل بهذا القانون إلى الحساب المفتوح (بالبنك المركزي) لدعم موارد الموازنة العامة للدولة بالبنك المركزي المصري.

وفي حالة عدم التزام هذه الجهات بالتوريد، يرخص لوزارة المالية بخصم هذه النسب من الحسابات المخصصة لذلك.

م: ٥: ينشر هذا القانون في الجريدة الرسمية ويعمل به من اليوم التالي لتاريخ نشره.

(٢) المعالجات القانونية المستحدثة في قانون المالية العامة الموحد:

في تاريخ ٨ فبراير ٢٠٢٢ صدر قانون المالية العامة الموحد رقم ٦ لسنة ٢٠٢٢ واستحدث أحكامًا قانونية خاصة بالصناديق والحسابات الخاصة ومن أهم هذه الأحكام ما يلي:

١- عدم جواز إنشاء صناديق وحسابات خاصة إلا بقانون، وقد ألغى هذا الحكم، الحكم السابق عليه والذي نصت عليه المادة ٢٠ من القانون رقم ٥٣ لسنة ١٩٧٣ بشأن الموازنة العامة للدولة والذي كان يبيح إنشاء الصناديق الخاصة بقرار من رئيس الجمهورية.

٢- دمج موازنات الصناديق الخاصة في الميزانية العامة للدولة إعمالًا لقاعدة وحدة الميزانية وعدم تعددها.

٣- جواز تخصيص موارد معينة من موارد الميزانية العامة للدولة لبرامج واستخدامات محددة للصناديق والحسابات الخاصة، بشرط أن يتم هذا التخصيص بقانون.

٤- اعتبار الصناديق والحسابات الخاصة على مستوى الجهة التي تتضمنها الموازنة العامة للدولة (وحدات الجهاز الإداري للدولة/ الوزارات، ووحدات الإدارة المحلية/ المحافظات والمدن، والهيئات العامة الخدمية، وما يتبع هذه الجهات من وحدات ذات طابع خاص، والصناديق والحسابات الخاصة، والمشروعات الممولة من الحسابات الخاصة)، اعتبار الصناديق الخاصة بكل جهة من هذه الجهات، عند تعددها وحدة واحدة، يجوز النقل بين اعتماداتها وأرصدتها فيما بينها بموافقة السلطة المختصة بعد أخذ رأي وزارة المالية على هذا النقل.

٥- مكنة كل صندوق أو حساب خاص من إعداد موازنة خاصة به، ليس وفقًا لما ينص عليه نظامه الأساسي، وإنما طبقًا للقواعد والأحكام التي ينص عليها قانون المالية العامة الموحد رقم ٦ لسنة ٢٠٢٢.

٦- السماح لكل صندوق بتمويل برامجه واستخداماته عن طريق موارده الخاصة وذلك من حيث الأصل.

٧- تضمين الحساب الختامي للجهة الإدارية المنشئة للصندوق إيرادات واستخدامات الصندوق خلال السنة المالية.

وقد ورد النص على كل هذه الأحكام السبعة في المادة السابعة من قانون المالية العامة الموحد.

(٣) واستكمالًا للقواعد والإجراءات القانونية التنظيمية التي استحدثها قانون المالية العامة الموحد للصناديق والحسابات الخاصة فقد نصت المادة ٣٤ من هذا القانون على ما يأتي:

أ) منع الجهات الإدارية من فتح حسابات باسمها أو باسم الصناديق والحسابات الخاصة التابعة لها خارج البنك المركزي، إلا بشرطين هما:

- موافقة وزير المالية.
- أن تكون هذه الحسابات صفرية (الحساب الصفري هو: حساب يفتح لبعض الجهات الإدارية خارج البنك المركزي بموافقة وزير المالية، وتحول أرصدته يوميًا إلى حساب موازي يفتح لكل جهة من هذه الجهات بحساب الخزانة[1] الموحد بالبنك المركزي).

ب) الترخيص للبنوك المسجلة لدى البنك المركزي بفتح حسابات خاصة بعد موافقة وزير المالية، لما تتلقاه من تبرعات وإعانات أو هبات أو منح أو ما في حكمها من خارج الموازنة العامة للدولة، على أن يفرد لكل منها حساب خاص يتم الصرف منه في الغرض الذي أنشئ الحساب من أجله، على أن يختص رئيس الجهة أو من يفوضه بالتوقيع الأول ويختص مديرو ووكلاء الحسابات بالجهات الإدارية بالتوقيع الثاني على هذه الحسابات.

ج) إخضاع هذه الحسابات الخاصة لهذه البنوك لأحكام الرقابة اللازمة لضبطها بما لا يتعارض مع الشروط والقرارات الصادرة من كل بنك بقبول الأموال الخاصة به، وبما لا يتعارض مع أحكام اللائحة التنفيذية لقانون المالية العامة الموحد من إجراءات للرقابة عليها موردًا واستخدامًا.

د) استثناء وزارة الدفاع وهيئة الأمن القومي وجميع أجهزتها، والهيئة العامة للتأمين الصحي، والهيئة العامة للتأمين الصحي الشامل، وصناديق المعاشات والتأمينات التابعة للهيئة القومية للتأمين الاجتماعي، والهيئة القومية للبريد فيما يتعلق باستثمارات أموال المودعين لديها، وصناديق الرعاية الاجتماعية والصحية،

---

(١) حساب الخزانة الموحد: حساب تجميعي بالبنك المركزي المصري يشمل جميع حسابات وزارة المالية والهيئات العامة الاقتصادية وغيرها من حسابات الجهات الأخرى والحسابات المتنوعة ذات الأرصدة المفتوحة أو التي تفتح مستقبلًا لدى البنك المركزي المصري.

وصناديق التأمين الخاصة بالعاملين بالجهات الإدارية، استثناؤها من الخضوع للأحكام الواردة في المادة ٣٤ من قانون المالية العامة الموحد.

ولعل حكمة استثناء هذه الجهات من الخضوع لأحكام المادة ٣٤ هي الطبيعة الخاصة لها، وأهمية وضرورة الخدمات التي تؤديها وما يجب أن تتمتع به مواردها واستخداماتها من سرّية.

(٤) وإعمالاً لنص الفقرة الثانية من المادة السابعة من قانون المالية العامة الموحد فقد أعلن السيد وزير المالية في تاريخ ٨/ ٥/ ٢٠٢٢ أنه تم دعم الصناديق والحسابات الخاصة بالمحافظات بمبلغ ٢ مليار جنيه من الميزانية العامة للدولة في العام المالي ٢١/ ٢٠٢٢ حتى يتسنى لها صرف مرتبات العاملين بها في المواعيد المقررة شهريًا وتحقيق الاستقرار الوظيفي والحياتي لهم ولأسرهم، كما أعلن عن التوجه العام للدولة بتسكين هؤلاء العاملين على وظائف دائمة ممولة من الخزانة العامة.

(٥) وفي ٣١ أغسطس ٢٠٢٢ أعلن السيد وزير المالية أنه تم الانتهاء من حصر الصناديق والحسابات الخاصة، والوحدات ذات الطابع الخاص على مستوى الدولة، لبدء تقنين أوضاعها اعتبارًا من يناير ٢٠٢٣، ووضع لوائح موحدة للأنشطة المتشابهة لضمان الجودة والإدارة الرشيدة للمال العام، وذلك بما يحقق كفاءة إدارة المالية العامة وعلى وجه الخصوص إدارة الإنفاق العام، في ظل تفاقم العجز في الموازنة وازدياد الدين العام الداخلي والخارجي، والذي يلزم أن تلعب الموازنة العامة للدولة دورًا كبيرًا في معالجته وإعادة التوازن إليه، وذلك باعتبارها أداة رئيسية من أدوات السياسة المالية تقوم على تدبير الموارد وضبط الإنفاق.

الفصل الرابع
التنظيم الفني للمالية العامة
«دراسة لأهم جوانبه وأهدافه»

تمهيد:

درج الفقه التقليدي على تعريف المالية العامة بأنها العلم الذي يبحث في تحليل الحاجات العامة ووسائل إشباعها عن طريق الإنفاق العام من الموارد العامة المتاحة للدولة، وذلك وفقًا لتقدير مفصّل ومعتمد لبنود كل من النفقات والإيرادات يصدر سنويًا ويجيز للسلطة التنفيذية تحصيل الإيرادات وإنفاق المصروفات من بنودها المحددة وفي الأوجه المخصصة لها يعرف بالميزانية العامة.

ويعني التنظيم الفني للمالية العامة، تحديد الأوضاع والإجراءات الفنية المتعلقة بتحصيل الإيرادات العامة العادية وغير العادية، وإجراء النفقات العامة بكافة أشكالها وإدارة المالية العامة بما يضمن توفير الأموال العامة الكافية للإنفاق العام، وضمان استخدام هذه الأموال بكفاءة تامة فيما اعتمدت له من أغراض وضمان الانضباط والضبط المالي بعد جباية الأموال العامة عن طريق مراقبة إنفاقها مراقبة فاعلة تحول دون العبث بها، وذلك تحقيقًا لعدة أهداف من أهمها:

١- الاستدامة المالية للموازنة العامة.
٢- تحقيق الفائض الأولى وتجنب العجز في الميزانية.
٣- خفض الدين العام إلى الحدود الآمنة.
٤- تحقيق التوازن المالي للميزانية العامة.

وسوف نعني في هذا الفصل ومن خلال أربعة مباحث بالشرح والتحليل بالأمور التالية:

- المبحث الأول: الانضباط والضبط المالي للمالية العامة.
- المبحث الثاني: الاستدامة المالية للموازنة العامة.
- المبحث الثالث: فائض وعجز الميزانية العامة.
- المبحث الرابع: الدين العام والتوازن المالي.

وقد آثرنا بدء هذا المؤلف بهذا الفصل لما بين المالية العامة وتنظيماتها الفنية من صلات وثيقة تتجلى مظاهرها فيما ينطوي عليه كل تنظيم فني من زاوية مالية من حيث إنه إما أن يضفي عبئًا على الخزانة العامة وإما أن يساهم في توفير المال اللازم لها، وإما أن يزيد من طاقة وقدرة الأجهزة الإدارية للدولة على النشاط وتحقيق الأهداف وإما أن يقلل من طاقتها وقدرتها على الإنجاز.

المبحث الأول
الانضباط والضبط المالي للمالية العامة

يشير مفهوم الانضباط المالي إلى قدرة الدولة على إدارة نفقاتها وإيراداتها العامة المالية بشكل دقيق وفاعل، وعلى إدارة ماليتها العامة بطريقة أفضل وذلك بما يحقق أهدافها الاقتصادية والتنموية المرجوة، وبما يستجيب للمستهدفات المالية التي تتغياها، وذلك عن طريق:

١- تحديد الأهداف التي تسعى الدولة إلى تحقيقها، والتي ينبغي على القائمين بالانضباط المالي أخذها في الحسبان عند تنفيذ عناصر المالية العامة.

٢- حوكمة الموارد الضريبية بما يسهم في تحقيق العدالة الضريبية تدريجيًا وفي تحقيق الاستقرار في الطلب الكلي وفي تخفيض معدلات التضخم، وفي تحقيق التوازن بين الادخار والاستثمار، وفي استقرار الميزان التجاري وفي زيادة الصادرات وترشيد الواردات.

٣- ترشيد المشتريات الحكومية من أجل تحقيق الاستقرار في المستوى العام للأسعار وتحجيم العجز في الميزانية العامة للدولة.

٤- ضبط معدلات أجور العاملين في الجهاز الإداري للدولة بما يسهم في تحقيق الاستقرار في سوق العمل.

الآثار الاقتصادية الكلية للانضباط المالي:

١- تؤدي الضراب التصاعدية المتدرجة إلى الإسهام في تخفيف التفاوت وفي توزيع الدخل بين الأفراد، وإلى تحقيق الاستقرار في الطلب الكلي وتخفيض معدلات التضخم وإلى تحقيق التوازن بين مستوى الادخار والاستثمار.

٢- يؤدي ترشيد الإنفاق الحكومي إلى تحقيق الاستقرار في المستوى العام للأسعار، وإلى التخفيف من حدة الصدمات الاقتصادية الخارجية والأزمات المالية الداخلية، وإلى تجنب العجز المالي الكبير في الموازنة العامة والتخفيف من حدة الدين العام وذلك بما يحقق الرخاء المالي على المدى الطويل.

قواعد الانضباط المالي:

١- قاعدة توازن الموازنة العامة للدولة وذلك بما يقتضي التقليل من العجز الكلي فيها إلى المستوى المقبول (٣٪ من الناتج المحلي الإجمالي) وذلك من خلال ضبط وترشيد الإنفاق العام ورفع كفاءته والحد من الإنفاق العام غير المخطط.

٢- خفض الدين العام للموازنة العامة، بما لا يحدث آثارًا سلبية على الاقتصاد الكلي.

٣- ترشيد وضبط الإنفاق العام الكلي، والتشغيلي منه على وجه الخصوص.

٤- رفع كفاءة الجهاز الضريبي بما يسهم في زيادة الحصيلة الضريبية من القطاع غير الرسمي (الخفي) وبما لا يؤدي إلى زيادة العبء الضريبي على القطاع الرسمي.

٥- التمويل الذاتي للاستثمار خلال فترات الدورات الاقتصادية (التضخم والانكماش) وعند محدودية وصول الدولة إلى أسواق رأس المال الدولية.

متطلبات تحقيق الانضباط المالي:

١- ترشيد وضبط الإنفاق العام للدولة والتنفيذ الدقيق لمستهدفاته.

٢- التقدير السليم والواضح لحجم الإيرادات العامة والمساءلة عن دقة التقدير.

٣- الاستدامة المالية للموارد العامة.

٤- توحيد الأسس المحاسبية في مختلف دوائر ومؤسسات الدولة.

٥- منع الانحرافات المالية في الأجهزة الحكومية وتعزيز مبدأ المساءلة.

٦- الأخذ بميزانية البرامج والأداء بدلًا من موازنة البنود والأبواب.

٧- الأخذ بمبدأ الشفافية المطلقة في مشاريع الموازنة العامة.

الضبط المالي:

عبارة عن مجموعة الإجراءات الوقائية والعلاجية التي تتخذها الهيئات الرقابية لتفادي الاختلالات الناشئة عن أو المؤدية إلى الأزمات المالية، وإلزام الجهة المعنية بالقيام بالتدابير التصحيحية الضرورية بالقدر الذي يحول دون وقوع الأزمة وذلك مثل: أزمة سحب المودعين لودائعهم لدى أحد البنوك بما يعرض النظام المصرفي بأكمله

لأزمة مالية، فإن البنك المركزي باعتباره جهة رقابية على البنوك الخاضعة له، وبعد تحديده لمشكلة البنك المعّرض للإفلاس يمكنه اتخاذ كافة الإجراءات الوقائية والعلاجية لأوجه الاختلال لدى هذا البنك وفرض تنظيمات محددة لأنشطة هذا البنك، ووضع قواعد لتشغيله وإدارة المخاطر فيه واتخاذ التدابير التصحيحية لعملياته الإيجابية والسلبية، كما يمكنه كذلك ممارسة الإشراف المباشر على عملياته للتأكد من مدى التزامه بما وضعه من قواعد وإجراءات وقيامه بها في الوقت المناسب:

وبناءً عليه:

فإنه إذا كان الانضباط المالي ينطوي على إعادة هندسة نفقات الدولة وتقنين تخصيص مواردها العامة، بما يؤدي إلى زيادة كفاءة النفقة ورفع مردودها الاقتصادي والاجتماعي بالقياس إلى تكلفة تحصيل الإيراد المقابل لها، وذلك بما يعني إجراء الإنفاق العام وفقًا لأولويات محددة مسبقًا لكل نفقة بالنظر إلى مردودها.

فإن الضبط المالي آليات تنفيذية وأساليب وإجراءات رقابية وقائية أو علاجية لتفادي اختلالات هيكلية مالية أو اقتصادية ناشئة عن/ أو مؤدية إلى أزمات مالية وهي آليات من صنع الجهاز الرقابي المكلف بمتابعة نشاط الوحدة المالية أو الاقتصادية المعّرضة للوقوع في هذا الخلل، حيث يتم إلزامها بتنفيذ مرئيات الجهة الرقابية، وبهذا تتضح معايير التفرقة بين الانضباط المالي، والضبط المالي.

أهمية الانضباط المالي:

لأهمية الانضباط المالي وجوه متعددة من أهمها:

١- كبح جماح الإنفاق العام الترفي، ذي المردود الهامشي والترتيب المتأخر في قائمة الأولويات.

٢- خفض العجز في الموازنة العامة للدولة والحد من الديون ومن تكاليف خدمتها.

٣- تعظيم الإفادة من موارد الدولة ورفع كفاءة تخصيصها ومردودها.

٤- تعزيز النمو على المدى الطويل من خلال زيادة معدلات الاستثمار.

٥- تنمية الطاقات الإنتاجية في القطاعات الاستراتيجية.

٦- رفع قدرات الاقتصاد الوطني على الإنتاج والتصدير والمنافسة.

٧- خلق فرص عمل حقيقية وخفض معدلات البطالة والفقر.

٨- تحقيق الحماية الاجتماعية للفئات الأكثر حاجة.

٩- التوزيع العادل لثمار النمو وأعباء الإصلاح.
١٠- تعزيز كفاءة الدولة على تحصيل الإيرادات وتوفير الخدمات العامة الأساسية.
١١- ضبط معدلات الطلب الكلي والحد من فرص الوقوع في التضخم دون الحاجة إلى رفع أسعار الفائدة.
١٢- خلق فرص حقيقية لتعبئة موارد مالية إضافية.
١٣- إعطاء أولوية للإنفاق الاستثماري والاجتماعي لتحقيق الحماية الاجتماعية وتعزيز النمو.

آليات تحقيق ضبط أوضاع المالية العامة:

إن الحفاظ على المكتسبات الاقتصادية المتحققة وتحقيق المزيد من مستهدفاتها الرامية إلى تخفيف الآثار السلبية للمتغيرات الاقتصادية والدولية على مستوى معيشة أفراد المجتمع والارتقاء بالخدمات المقدمة لهم، وتوسيع شبكة الأمان الاجتماعي لفئاتهم الأكثر احتياجًا، أهداف يمكن تحقيقها عن طريق ضبط أوضاع المالية العامة ويبقى السؤال عن آليات تحقيق هذا الضبط، ونقترح لذلك ما يأتي:

١- رفع كفاءة الإنفاق العام بترشيده وتجنب إهدار المال العام بإنفاقه في أغراض هامشية.
٢- ضمان الاستغلال الأمثل لموارد الدولة بالتوظيف الأمثل لها والرقابة اللحظية على الإيرادات والمصروفات.
٣- ابتكار نظم وقواعد وإجراءات جديدة للمراجعة والمحاسبة وتطوير مفاهيم ومبادئ تصميم نظم المعلومات المحاسبية، بما يسهم في تحسين جودة التقارير المالية وإعداد التقديرات المحاسبية الدقيقة.
٤- تعزيز القدرة التنافسية للاقتصاد المصري ارتكازًا على تحفيز الاستثمار وتعزيز الأنشطة الإنتاجية والتصديرية، وفتح أبواب الاستثمار الحقيقي والمباشر وتمكين القطاع الخاص من تعميق مشاركته في النشاط الاقتصادي.
٥- ميكنة الاقتصاد العام والأخذ بأساليب التكنولوجيا العالمية المتطورة في تعزيز حوكمة دائرة النشاط الاقتصادي والرقابة اللحظية على إيرادات ومصروفات الدولة والرصد اللحظي لحصيلة الضرائب والجمارك وقيم الصادرات والواردات والتعاملات التجارية بين الشركات وبينها وبين المستهلكين عن طريق منظومة الفواتير والإيصالات الإلكترونية.

المبحث الثاني
الاستدامة المالية للموازنة العامة

وهي مصطلح يعبّر عن:

١- مدى قدرة الحكومة على إنجاز برامج عملها في مختلف أنشطتها الاقتصادية والاجتماعية دون تقويض مقدرتها المالية على إجراء إنفاقها العام مستقبلًا، كما يعبّر عن:

٢- مدى قدرة الحكومة على الوفاء بالتزاماتها المالية في السنة المالية الجارية والسنوات القادمة وذلك دون التأثر بالتحديات التي يمكن أن تواجهها المالية العامة للدولة مستقبلًا نتيجة لتصاعد مستويات عجز الميزانية العامة أو زيادة الدين العام الناشئة عن تصاعد الإنفاق العام. كما يعبّر هذا المصطلح عن:

٣- مدى قدرة الحكومة على تنفيذ خططها وبرامج أعمالها في مختلف نشاطاتها المالية مستقبلًا، دون تقويض لقدرتها على إجراء إنفاقها العام، وذلك فيما لو اضطرت إلى التوسع في هذا الإنفاق على المدى القصير، كما يعبّر عن:

٤- مدى قدرة الحكومة على تمويل إنفاقها العام من مواردها الذاتية بما يضمن كفاءة أدائها لنشاطها المالي ومواجهة أيّة مخاطر أو متغيرات اقتصادية حالية أو مستقبلية.

شروط تحقق الاستدامة المالية للموازنة العامة:

١- وجود فائض في الموازنة العامة يفي بسداد الدين العام.

٢- قدرة الدولة على تنفيذ خططها وبرامجها المالية وتمويلها ذاتيًا دون تعثر أو عجز عن إجراء الإنفاق الضروري على هذه البرامج والخطط.

٣- انعدام تراكم عجز الموازنة العامة للدولة بما يضطرها إلى إعادة ترتيب أولويات إنفاقها العام، أو البحث عن مصادر خارجية لتمويل عجز ميزانيتها أو لتمويل أعباء دينها العام (مديونيتها).

٤- قدرة الحكومة على الاستمرار في تنفيذ سياساتها المالية على المدى الطويل دون اللجوء إلى الاقتراض وزيادة الدين العام.

٥- قدرة الحكومة على تحقيق التوازن بين الملاءة والسيولة المالية، أي قدرتها على الوفاء بالتزاماتها المالية من مواردها الذاتية وقت استحقاقها.

أهمية الاستدامة المالية للموازنة العامة:

تتجلى وجوه هذه الأهمية فيما يأتي:

- ضمان استمرارية النشاط المالي للدولة دون معوقات مالية.
- ضمان استمرارية قدرة الدولة على خدمة ديونها السابقة وتجنب اللجوء إلى الاقتراض وزيادة مستوى الدين العام.
- تحقيق التوازن في الميزانية العامة وتجنب تمويل عجز الميزانية بالدين.
- تحقيق التنمية المنشودة.

مؤشرات تحقق الاستدامة المالية:

١- مؤشر نسبة الدين العام المحلي للناتج المحلي الإجمالي، حيث يمكن عن طريق هذا المؤشر تقييم (قياس) الموقف المالي للدولة، والوقوف على مدى التزام الحكومة بعدم تمويل أعبائها المالية بطريق الاقتراض.

٢- مؤشر عجز أو فائض الميزانية، والذي يمكن عن طريقه احتساب الفرق بين نفقات الدولة وإيراداتها العادية.

٣- مؤشر الفجوة الضريبية والذي يهدف إلى زيادة الحصيلة الضريبية بما يكفي لتحقيق متطلبات الاستدامة المالية، وتقليل الفرق بين الضرائب المحققة والمخططة.

العلاقة بين الموازنة العامة للدولة وبين الاستدامة المالية:

من المعلوم أن الموازنة هي أداة الحكومة في تحديد أهدافها وسياساتها وبرامجها وخطتها في استغلال مواردها على أوجه نشاطها، والوصول عن طريقها إلى تحقيق أهدافها.

ومن المعلوم أن توازن الميزانية يقتضي تقليل الفجوة بين نفقات الدولة وإيراداتها العامة العادية دون عجز ملموس أو زيادة (فائض).

ومن المعلوم أن الاستدامة المالية تقتضي استمرار الدولة في تنفيذ سياساتها المالية التي حددتها في ميزانيتها وتمويل برامج إنفاقها العام دون تعثر مالي أو عجز عن السداد ودون اللجوء إلى تمويل إنفاقها العام بالاقتراض والعجز، ومن هنا تصبح الاستدامة المالية الوجه التوازني للميزانية العامة والأداة الرئيسية في الحد من مشكلات إعداد وتنفيذ الميزانية.

المبحث الثالث
الفائــض الأوّلــى

هـو الفـرق بـين إيـرادات الموازنـة العامـة ومصـروفاتها بحيـث تظهـر الحسـابات الختامية للموازنة العامة زيادة إيجابية للإيرادات عن المصروفات، باستثناء الفوائد على الديون، ويمكن حسابه على النحو التالي:

نطرح المصروفات (النفقات العامة الكلية) مخصومًا منها الفوائد على الديون من الإيرادات العادية الكلية، ثم ننظر أيهما أكبر، فإن كان حجم الإيـرادات العاديـة أكـبر مـن حجم المصروفات بعد طرح الفوائد على الديون منها، كان لدينا فائض أوّلى، حتى وإن وجد عجز كلي بالموازنة العامة.

أهمية الفائض الأولى كمؤشر للمالية العامة:

يُعد هذا الفائض أحد العناصر المهمة المؤثرة في مسار الدين العام للدولة يمكنهـا من المقدرة على الاقتراض وزيادة الدين العام بأسعار فائدة منخفضة حيث يعكس هـذا الفائض مدى حاجة الدولة إلى الاقتراض مجددًا ومدى قدرتها على سداد ديونها.

أهم العوامل المؤدية إلى وجود فائض أوّلى:

١- زيادة الموارد العادية للدولة.
٢- تقليص حجم الإنفاق العام على الخدمات.
٣- تعزيز المراقبة على الأداء المالي للدولة.

الفرق بين الفائض الأوّلى والعجز الأوّلى:

يعكس المصطلحان مقدار الفرق بين نفقات الدولـة ومواردهـا العامـة ففـي حالـة زيادة النفقات الفعلية عن المـوارد الفعليـة، يكـون هنـاك عجـز أوّلـى، أمـا في حالـة نقـص النفقات الفعلية عن الموارد المحققة فإنه يكون هناك فائض أوّلى.

ويشير وجود فائض أوّلى في الموازنة العامة للدولة إلى سلامة ماليتها العامة وقدرتها على الاستمرار في تحمل أعباء الدين العام، كما يشير نقص حجم عبء الدين العام عن حجم الناتج المحلي الإجمالي إلى زيادة حجم الفائض الأوّلى.

العجز النقدي في الميزانية العامة:

هو الفرق بين النفقات العامة الفعلية التي تجريها الوزارات والهيئات والمؤسسات العامة وفقًا لبنود الميزانية العامة وما تم اعتماده لها من مخصصات مالية، وبين ما يتاح لها من إيرادات وذلك بما يؤدي إلى عجز الإيرادات عن تغطية النفقات العامة.

العجز الكلي للميزانية:

وهو عجز الموارد الكلية للدولة عن تغطية نفقاتها الكلية أو نقص الإيرادات العامة العادية للدولة عن نفقاتها العامة الكلية، وذلك حيث ينظر فيه إلى إجمالي النفقات العامة وإجمالي الإيرادات العامة للدولة.

أنواع العجز الكلي:

- **العجز الجاري**: وهو عبارة عن الفرق بين إجمالي إيرادات الدولة ونفقاتها الجارية أو التسييرية أو غير الرأسمالية التي لا يقابلها زيادة في ملكية الدولة من الأصول الرأسمالية الجديدة.
- **العجز التشغيلي**: وهو الذي يتطلب من الحكومة اللجوء إلى البرلمان لزيادة الاعتمادات المخصصة لبعض بنود الإنفاق العام نتيجة لعوامل طارئة مثل التضخم حيث لا تفي هذه الاعتمادات لمواجهة التزامات الحكومة إزاء هذه البنود.
- **العجز الشامل**: وهو الذي يعم ويشمل كافة القطاعات العامة ولا يقتصر على الجهاز الحكومي فقط، وهو عبارة عن الفرق بين مجموع موارد كافة قطاعات الدولة ومجموع نفقاتها العامة.

- **العجز الهيكلي**: عبارة عن عجز معدلات نمو الإيرادات العامة عن الملاحقة الدائمة لنمو النفقات العامة، حيث تتزايد النفقات العامة بدرجة أكثر تسارعًا من درجة تزايد الإيرادات العامة، بما يفرض على الدولة اللجوء إلى الدين العام أو التوقف الكلي أو الجزئي عن عمليات التنمية، أو اتخاذ إجراءات تصحيحية للعوامل المؤدية إليه مثل ارتفاع أعباء دعم السلع، أو ارتفاع أعباء خدمة الدين العام، أو القصور في الاستغلال الأمثل لأصول الدولة أو تضارب السياسات المالية، حيث يؤدي عدم اتخاذ الإجراءات التصحيحية له إلى احتمالية استمراره في تهديد الاستقرار النقدي والمالي للدولة، وخفض القوة الشرائية للعملة الوطنية وزيادة مستويات الدين العام.

العجز المنظّم للميزانية:

وهو العجز المقصود الذي يترتب على إنفاق الحكومة لمبالغ تفوق مواردها العامة المحصّلة، أو على التخفيض المتعمد للأعباء الضريبية على الدخول وذلك لأغراض متعددة منها:

- زيادة القدرة الشرائية للأفراد والمشروعات ورفع مستوى الطلب الخاص لهم.
- الخروج بالاقتصاد القومي من حالة الانكماش والكساد إلى حالة العمالة الكاملة.
- زيادة الطلب الكلي الفعال.
- التشغيل الكامل لعناصر الإنتاج المتاحة في المجتمع.

ويعدّ العجز المنظم من قبيل العجز المؤقت غير الدائم الذي تعود فيه الميزانية العامة إلى توازنها بمجرد التشغيل الكامل لعناصر الإنتاج المتاحة في المجتمع وتحقيق العمالة الكاملة في الاقتصاد القومي. حيث يشترط فيه عدم تجاوز الدولة للحد اللازم لتحقيق العمالة الكاملة وإلا تحوّل إلى تضخم زاحف أو متدرج يؤدي إلى ارتفاع

الأسعار وتدهور القوة الشرائية للنقد الوطني لما يرتبط به من إصدار نقدي جديد لتمويل تكلفته المالية.

التمويل بالعجز المنظم وفرص خلق التضخم:

إن تمويل الإنفاق على الاستثمار عن طريق عجز الميزانية في اقتصاد متخلف يجب أن تكون له حدود يقف عندها، حتى لا يخلق ضغوطًا تضخمية، وذلك لعدة أسباب منها:

١- قلة الطاقات الإنتاجية المعطلّة خاصة في مجال إنتاج السلع الاستهلاكية.

٢- ضعف مرونة الجهاز الإنتاجي في الاقتصاد المتخلف خاصة في إنتاج السلع الاستهلاكية.

٣- اقتران الزيادة في الدخول النقدية للطبقة العاملة نتيجة الإنفاق على الاستثمار بزيادة الطلب الاستهلاكي لهذه الطبقة خاصة على المواد الغذائية والسلع الضرورية.

٤- اقتران الزيادة في الطلب على المواد الغذائية بأحد أمور ثلاثة هي: (إما بنقص صادرات الدولة منها، أو بخلق الحاجة إلى استيراد المزيد منها، أو بارتفاع أثمانها السوقية).

وبناءً عليه:

فإنه إذا كان من الممكن الالتجاء إلى تمويل الاستثمار بطريقة عجز الميزانية في اقتصاد رأسمالي متقدم دون خشية حدوث خطر تضخمي، فإن الالتجاء إلى هذه الطريقة في اقتصاد متخلف يجب أن يكون بحذر شديد ولدرجة محدودة.

المبحث الرابع
الديـــن العـــام

تتعدد مفاهيم الدين العام باختلاف طبيعة ومصدر وغرض وآثار كل شكل من أشكاله على النحو التالي:

(١) قيل إنه الدين الخاص بتعاملات الحكومة مع قطاعات الاقتصاد القومي مع استبعاد الدين الخاص بتعاملات المؤسسات المالية الأخرى والتي تؤثر في المديونية الكلية للدولة ووفقًا لهذا التوجه يعرف الدين العام بأنه: «ما تقترضه الحكومة من خلال إصدار السندات وأذون الخزانة والأوراق المالية الأخرى من الهيئات الاقتصادية أو من بنك الاستثمار القومي أو من الجهاز المصرفي».

(٢) وقيل إنه الدين الذي تجريه جميع أجهزة الدولة الممولة من الميزانية العامة والهيئات الاقتصادية إضافة إلى موارد بنك الاستثمار القومي التي يتم توجيهها إما إلى الحكومة أو إلى الهيئات الاقتصادية أو إلى وحدات القطاع العام وذلك علاوة على ما تقترضه الحكومة من خلال إصدار الأوراق المالية (السندات وأذون الخزانة) أو من خلال الاقتراض المباشر من الجهاز المصرفي.

وعليه: يكون لدينا تعريفان للدين العام (مضيّق، وموسّع) على النحو السابق بيانه.

أقسام (أشكال) الدين العام:

١- ينقسم الدين العام بحسب مصدره وعملته إلى دين عام محلي ودين عام خارجي.

٢- وينقسم كل من الشكلين السابقين إلى:

- دين على الحكومة (أي على القطاعات الحكومية الممولة من الميزانية العامة للدولة).
- دين (مستحق) على الهيئات الاقتصادية.

- دين مستحق على القطاعات الاقتصادية المقترضة من بنك الاستثمار القومي ويمكن إجمال أقسام الدين العام المحلي في:

١- دين أجهزة الدولة المنضوية تحت جناح الموازنة العامة (أي الممولة منها).
٢- الدين المستحق على الهيئات الاقتصادية.
٣- دين بنك الاستثمار القومي.

أقسام الدين العام الخارجي:

الدين المُنعقد بالعملات الأجنبية والمستحق لأجانب والذي يتضمن القروض والتسهيلات الائتمانية والبنكية التي حصلت عليها جميع القطاعات الاقتصادية المحلية بما فيها القطاع الخاص، وينقسم إلى:

١- دين خارجي مستحق على الحكومة بمفهومها الموسّع المتضمن للأجهزة الممولة من الموازنة العامة وبنك الاستثمار، والهيئات الاقتصادية، وشركات القطاع العام، والذي يأخذ شكل القروض الثنائية المباشرة أو شكل القروض المعقودة مع منظمات ومؤسسات مالية دولية أو إقليمية مثل صندوق النقد الدولي أو البنك الدولي، أو شكل اكتتاب مؤسسات مالية أجنبية في سندات دولارية سيادية تطرحها الحكومة في الخارج وتتولى وزارة المالية خدمتها، أو شكل دين مستحق على البنك المركزي، أو على أحد بنوك الجهاز المصرفي، أو يأخذ شكل دين مستحق مضمون أو غير مضمون على إحدى وحدات القطاع الخاص.

المصادر الأساسية لدين أجهزة الموازنة العامة:

غالبًا ما يشكل دين أجهزة الدولة الممولة من الموازنة العامة النصيب الأكبر من الدين العام المحلي، ومن ثم فإنه ذو تأثير كبير على تطور وأعباء الدين العام بشكل كلي، وتعتمد هذه الأجهزة فيما تحصل عليه من قروض على:

١- ما تصدره من أوراق مالية (سندات وأذون خزانة).
٢- ما تحصل عليه من القروض والتسهيلات الائتمانية من الجهاز المصرفي.

٣- ما تحصل عليه من قروض من صناديق التأمينات الاجتماعية.
٤- ما تحصل عليه من قروض مباشرة من البنك المركزي.

أهمية أذون الخزانة في تمويل الدين المحلي للحكومة:

تكتسب أذون الخزانة أهمية كبرى في تمويل الدين المحلي للحكومة من الوجوه التالية:

١- قدرة الحكومة على تحديد حجمها ومعدل العائد عليها.
٢- قدرة الحكومة على طرحها في الوقت المناسب من خلال مزادات علنية.
٣- أنها مصدر لتمويل عجز الموازنة العامة من مدخرات الأفراد والمؤسسات المالية وغير المالية وبالتكلفة التي تحددها قوى السوق.
٤- أنها تمكن الحكومة من التوقف عن تمويل عجز الموازنة بالاقتراض من البنك المركزي.
٥- أنها أداة لتمكين البنك المركزي من امتصاص فائض السيولة بأيدي الأفراد والمؤسسات المالية ومن تحجيم التضخم النقدي.

الآثار السلبية لتمويل عجز الموازنة بأذون الخزانة (الدين السائر):

لما كانت أذون الخزانة ذات طبيعة مؤقتة ولمدة زمنية أقل من سنة فإن من أبرز آثارها السلبية ما يلي:

١- تكرار حاجة الدولة إلى إصدارها خلال فترات قصيرة.
٢- إلقاء عبء أكبر على الموازنة العامة يتمثل في نفقات الإصدار والفوائد المحددة عليها وسداد أصل الدين الناشئ عنها.
٣- أنها من معوقات الاستثمار الخاص ومن أسباب مزاحمة المشروعات الإنتاجية للقطاع الخاص الذي يفضّل أفراده الاستثمار عن إقامة المشروعات الاستثمارية الإنتاجية والحصول على الفوائد المقررة لها، فتكون لها آثار انكماشية.
٤- أنها لا تصلح لأن تكون أسلوبًا دائمًا لتمويل العجز في الموازنة العامة أو مصدرًا مفتوحًا لسد حاجات الدولة المالية دون ضوابط.

٥- أنها قد تكون مصدرًا لارتفاع مستوى الدين العام بصورة مستمرة خاصة إذا كان معدل الفائدة عليها أعلى من معدل الناتج المحلي.

٦- أنها أداة لإعادة توزيع الدخل القومي لصالح الأغنياء خاصة إذا تم إنفاق حصيلتها لأغراض الاستهلاك العام، فتكون لها آثار سلبية على التوازن الاجتماعي.

٧- أنها تثير تنافسًا حقيقيًا بين القطاع الخاص والقطاع الحكومي حول اقتسام المدخرات المعدّة للاستثمار، بما ينتج عنه الحد من الاستثمار الخاص.

٨- أنها قد تحد من نسبة الاحتياطي النقدي لدى البنوك التجارية ومن قدرتها على منح الائتمان للمستثمرين.

التوازن المالي للميزانية العامة:

يشير مفهوم التوان المالي للميزانية إلى التعادل التقريبي بين حجم النفقات التي تجريها الدولة وحجم الإيرادات التي تحصّلها في ظروف الإنفاق العادية، وذلك مع تجنب وجود عجز أو فائض كبير بينهما حيث يعد وجود هذا العجز أو الفائض في كليهما انحرافًا عن مبدأ توازن الموازنة، وإخلالًا بمبدأ التوازن الاقتصادي العام الذي وضعته النظرية الكنزية.

التوازن الاقتصادي:

مصطلح يشير إلى التناسب بين المتغيرات الاقتصادية الكلية التي تؤدي إلى استقرار المستوى العام للأسعار وزيادة معدلات النمو الاقتصادي، حيث يتحقق من خلال: التوازن بين العرض الكلي والطلب الكلي لسلع وخدمات الإنتاج والاستهلاك، والتناسب بين الأجور والأسعار، وبين الادخار والاستثمار، وبين الإنتاج والاستهلاك وبين الاستيراد والتصدير وبين عناصر الإنتاج المتاحة والتشغيل الكامل لها، وبين الموارد المحلية ومعدلات النمو وبين الدخول والضرائب، وبين النشاط العام للدولة والنشاط الخاص للأفراد وبين حجم التوظيف وحجم الإنتاجية.

آليات تحقيق التوازن المالي:

١- ترشيد الإنفاق العام وذلك عن طريق استهداف تحقيق أكبر قدر من المنفعة بأقل قدر من التكلفة وأعلى جودة من الخدمات.

٢- استخدام النفقة العام كأداة للتأثير على حجم الاستهلاك والادخار والاستثمار.

٣- تنويع مصادر الدخل القومي بالاستغلال الأمثل للإمكانات الاقتصادية والمالية التي تمتلكها الدولة.

٤- تحقيق التوازن بين الواردات والصادرات.

٥- ربط الإنفاق العام ببرامج وأهداف محددة وبمردودية النفقة في تحقيق المنفعة العامة.

٦- ربط نسبة الزيادة في النفقات العامة بنسب الزيادة في الإيرادات العامة المتوقعة مع مراعاة ظروف الدورة الاقتصادية التي تمر بها الدولة.

أذون الخزانة (المفهوم-التكييف-الآثار):

هي: أوراق مالية، تصدرها الحكومة المركزية، قابلة للتداول في سوق النقد للأوراق المالية (وهو سوق يتكون من المؤسسات المالية المتخصصة مثل بيوت السمسرة والمصارف التجارية وما يماثلها) والتي تتعامل في الأوراق المالية قصيرة الأجل.

ويمثّل إذن الخزانة صكّ مديونية، مدوّن عليه ما يفيد بأن لحامله الحق في استرداد مبلغ معين من المال سبق وأن اشترى به الصك من البنك.

وغالبًا ما يكون الصك قابلًا للتداول، ولا يتجاوز تاريخ استحقاقه سنة واحدة على الأكثر وذلك مع إمكانية بيعه في أي وقت بأقل قدر من الخسارة.

وغالبًا ما يحصل المشتري لإذن الخزانة على الفوائد المقررة عليه مقدمًا، وذلك بشرائه بأقل من قيمته الاسمية بمقدار الفائدة التي سيحصل عليها في تاريخ الاستحقاق، حيث يمثل الفرق بين مبلغ الشراء ومبلغ الاستحقاق (القيمة الاسمية) مقدار الفائدة.

وغالبًا ما يتم إصدار أذون الخزانة بمعدلات دورية غير متباعدة، ولا يحصل المشتري للأذن على ذات الأذن وإنما يحصل على إيصال يفيد الشراء.

وإذا كانت حصيلة بيع أذون الخزانة تمثل موردًا ماليًا غير عادي للحكومة لمواجهة عجز مؤقت في الميزانية العامة وذلك من حيث الأصل، إلا أنها ولكثرة لجوء الحكومات إليها قد أصبحت تشكل عبئًا ثقيلًا على الميزانية العامة سواء في خدمتها أو في رد أصولها للمكتبين فيها، كما أنها أصبحت مصدرًا ضخمًا لديون الدولة الداخلية، وأحد الأسباب الرئيسية لعجز الميزانية العامة.

آليات علاج الدين العام:

يُعد تضخم الدين العام وزيادة أعباء خدمته (أقساط وفوائد) من أكبر مصادر القلق لدى صانع القرار الاقتصادي، ومن أضخم العوائق أمام رسم وتنفيذ السياسات والبرامج الاقتصادية التنموية، في الدول الفقيرة خاصةً وفي مصر على وجه الخصوص، وذلك لما لمصر من تاريخ مؤلم مع الدين العام ومع تزايد مشاكلها الاقتصادية مع ارتفاع أعباء ديونها العامة الداخلية والخارجية وذلك لما يشكله الدين العام من ضغوط على بنية الاقتصاد القومي والاستقرار المالي والنقدي، ومن تحميل الأجيال القادمة لأعباء نفقات الجيل الحالي، وذلك فضلًا عن كون الدين الخارجي سببًا مباشرًا لتحويل جزء غير قليل من الموارد الاقتصادية المصرية إلى الخارج. وهي كلها دواعي أساسية لضرورة وضع حدود قصوى للدين العام بالنسبة إلى الناتج المحلي الإجمالي، وضرورة تنفيذ آليات محددة لعلاج مشاكله وتقترح الدراسة الماثلة الأخذ بهذه الآليات:

١- وضع حد أقصى للاقتراض الخارجي والداخلي، بحيث لا يتم اللجوء إلى الاقتراض إلا للضرورة القصوى.

٢- العمل الجاد على خفض نسبة الدين العام القائم.

٣- السعي نحو استبدال الدين العام الداخلي والخارجي ذات الآجال العقيدة والتكلفة (الفائدة) الأعلى بدين ذي آجال طويلة وأعباء أقل.

٤- الحد من الضمانات الحكومية لقروض الجهات والهيئات والمؤسسات العامة والتي تتكفل فيها وزارة المالية أعباء السداد عند عجز الجهة المقترضة عن الوفاء.

الفصل الخامس
الإدارة المالية لمالية الدولة
«المفهـوم - الأهـداف - الأدوات»

المفهـوم: يقصـد بـالإدارة الماليـة للماليـة العامـة للدولـة: مجموعـة العمليـات والإجراءات التنفيذية، التي تقوم بها السلطات العامة ذات السيادة لتحقيق ما يلي:

١- توفير الأموال العامة اللازمة لتسيير المرافق الحكومية.

٢- ضمان استخدام هذه الأموال بكفاءة تامة فيما تم اعتمادها له، وذلك من خلال:

أ) ضبط عمليات تحصيل وإنفاق المال العام.

ب) الرقابة الفاعلة لإعداد وتنفيذ الميزانية العامة.

ج) الإفصـاح عـن المركـز المـالي الحقيقـي للهيئـات الحكوميـة مـن خـلال الحسـاب الختامي للميزانية.

- **الأدوات:** وهـي مجموعـة السياسـات الاقتصـادية والماليـة والنقديـة والتجاريـة التـي تطبقهـا الدولـة في صـورة بـرامج وخطـط، لتجنـب التقلبـات الاقتصـادية، ولتحقيق أهداف اقتصادية واجتماعية محدودة مرتبطة بها، حيث تتنوع هذه السياسات إلى:

(١) السياسة الاقتصادية:

وهـي تعنـي مجموعـة الـبرامج والخطـط والأسـاليب والآليـات التـي تسـتخدمها الدولة لتحقيق أهداف اقتصادية من أبرزها:

- تحقيق الاستقرار في دخول الأفراد وتلافي تقلبات الدخول الفردية.
- تحقيق الاستقرار في الأسعار من خلال إحداث التوازن بين العرض والطلب.
- التشغيل الأمثل لعناصر الإنتاج المتاحة في المجتمع.
- منع الأسباب المؤدية إلى التضخم أو إلى الكساد والتخفيف من آثارهما عند وقوعهما.
- استقرار النشاط الاقتصادي بصفة عامة.

- التوزيع العادل للدخل والثروة بين الأفراد والطبقات بما يضمن توفير الضرورات الحياتية لجميع الأفراد والتوقف عند حدود التفاوت النسبي في الدخول وإعادة التوزيع عند وجود التفاوت الصارخ.

ويعتمد تحقيق السياسة الاقتصادية الرشيدة على الآليات والأدوات التالية:

أ) زيادة إنتاج السلع الاستراتيجية، والوصول إلى حد الاكتفاء الذاتي منها ومنع أو الحد من استيرادها.

ب) حفز المشروعات الإنتاجية الصغيرة ومتناهية الصغر ذات العمالة الكثيفة، والعمل على تكاملها والتنسيق بين أنشطتها والوصول بمنتجاتها إلى سلع أو خدمات قابلة للإشباع المباشر.

ج) خفض معدلات التضخم والبطالة وإهدار المال العام وتعظيم الاستفادة من الممتلكات.

د) توفير الحد الضروري من الحماية الاجتماعية للطبقات الأكثر فقرًا، والحيلولة دون تآكل الطبقة الوسطى.

ه) المعالجة الفاعلة لأسباب تعثر شركات قطاع الأعمال العام الخاسرة.

و) تمكين القطاع الخاص من المشاركة في جميع الأنشطة الاقتصادية، ومن تملك وإدارة الأصول العامة ضعيفة الإنتاجية لإدارتها بغير أساليب الإدارة الحكومية.

ز) تنويع النشاط الاقتصادي العام والخاص بما يسمح بتنويع مصادر الدخل القومي واستدامته المالية، وبما يؤدي إلى التخفيف من آثار التقلبات الاقتصادية.

(٢) السياسة المالية:

وهي أحد فروع السياسة الاقتصادية التي يمكن للسلطة التنفيذية إتباعها لتفادي أو للتخفيف من آثار التقلبات الاقتصادية ومعالجة تقلبات الدخل القومي، والهزّات الخارجية التي تعترض النشاط الاقتصادي في الدولة من وقت لآخر مثل الحروب والكوارث الطبيعية والتغيرات المناخية، وهي تعني: مجموعة البرامج والخطط

والأساليب والآليات التي تستخدمها الدولة أثناء قيامها بالنشاط المالي للقطاع العام وما يترتب على هذا النشاط من آثار على مختلف قطاعات الاقتصاد القومي.

أهمية السياسة المالية في تحقيق الاستقرار الاقتصادي:

تتفاوت الأهمية النسبية للسياسة المالية في تحقيق الاستقرار الاقتصادي بتفاوت درجة نمو وتقدم اقتصاد الدولة، حيث تلعب في الدول المتقدمة دورًا مهمًا في تقييم وتكييف مستويات وأنواع النفقات والإيرادات العامة، والسماح لميزانية الدولة بالتقلب بالعجز أو الفائض تبعًا لما إذا كان اقتصاد الدولة يمر بمرحلة تضخم أو بمرحلة انكماش وكساد، وذلك عن طريق تحديد مستوى الإنفاق العام وحجم الحصيلة الضريبية عند مستوى المحافظة على التشغيل الكامل لعناصر الإنتاج المتاحة مع السماح بتمويل الميزانية العامة بالعجز عند نقص الموارد العامة عن تغطية الإنفاق العام اللازم لتحقيق مستوى التشغيل الكامل لعناصر الإنتاج، ومع السماح بوجود فائض في الميزانية العامة عند زيادة الطلب الكلي على السلع والخدمات زيادة كبيرة لا تقابلها زيادة مماثلة في الناتج القومي، وذلك تلافيًا للوقوع في كساد أو في تضخم نقدي.

أما في الدول النامية والأقل نموًا والتي تحتاج إلى مزيد من الاستثمارات المباشرة لزيادة موارد المجتمع الإنتاجية، فتعمل السياسة المالية جاهدة على زيادة معدلات تمويل برامج التنمية الاقتصادية، وتغطية العجز في موارد الدولة العادية وذلك مع اتخاذ كل ما من شأنه التغلب على أية موجات تضخمية حال ظهورها.

أهداف السياسة المالية:

١- تهيئة البيئة المواتية لنمو وازدهار الاستثمار المباشر وغير المباشر.

٢- التخفيف من حدة التقلبات الاقتصادية (التضخم والانكماش) والهزّات الخارجية التي قد تطرأ على مستوى النشاط الاقتصادي الكلي، والتي قد تعصف بتوازن الميزانية العامة، والتي قد تؤثر على مستوى التشغيل الكامل لعناصر الإنتاج المتاحة.

٣- تحقيق العمالة الكاملة لموارد المجتمع المادية والبشرية، وسدّ أيّة ثغرات انكماشية أو تضخمية.

٤- تحقيق الاستقرار الاقتصادي للمجتمع والاستدامة المالية للموازنة العامة.

٥- تحقيق أكبر قدر من العدالة الاجتماعية في توزيع الدخول والثروات.

٦- ضبط مستوى الأثمان العام، بما يقيم التوازن بين حجم القوة الشرائية بأيدي الأفراد وحجم الناتج القومي من السلع والخدمات، وذلك عن طريق زيادة أو تخفيف العبء الضريبي على السلع والخدمات، أو عن طريق دعم وإعانة المنتجين أو المستهلكين، أو عن طريق تسعير المنتجات، وذلك لتحقيق واحد أو أكثر من أغراض التأثير على أنماط الاستهلاك، أو التأثير على حجم المنتجات، أو العمل على إعادة توزيع الدخل القومي لصالح الفئات الأكثر حاجة إلى الرعاية.

٧- ضبط مستوى الاستهلاك العام وذلك بما يقيم التوازن بين الادخار والاستثمار ويمكن تحقيق هذا الضبط عن طريق ما يأتي:

- توليد منافع إضافية في جميع السلع والخدمات بمراعاة مواصفات الجودة فيها وزيادة الإشباع منها.
- تخفيض أو زيادة ضرائب المبيعات ورسوم الإنتاج على مختلف السلع والخدمات بحسب درجة ضرورتها، وإعداد المستهلكين لها وحدود دخولهم، وذلك حيث يمكن تقييد استهلاك سلع أو خدمات معينة بزيادة ضرائب المبيعات ورسوم الإنتاج عليها كما يمكن رفع مستوى استهلاك سلع أو خدمات معينة بمنح منتجيها أو مستهلكيها إعانات نقدية أو عينية أو بعدم تحميلها بضرائب المبيعات والقيمة المضافة.

٨- تحقيق التوظيف الكامل للقوى البشرية والموارد الإنتاجية المتاحة في المجتمع وذلك عن طريق تهيئة البيئة المواتية للاستثمارات الجديدة ومساندتها، ومعالجة

أية بوادر تضخمية أو انكماشية قد تطرأ على مستوى الدخل كنتيجة لنقص الطلب الكلي الفعال أو لزيادة الإنفاق النقدي عن القدر اللازم لتحقيق العمالة الكاملة.

٩- تقريب/ تقليل التفاوت بين فئات المجتمع وأفراده في توزيع الدخول والثروات، وتوفير الرعاية الاجتماعية للفئات الأكثر فقرًا، وذلك عن طريق النفقات العامة التحويلية، والضرائب التصاعدية، حيث تقتطع الدولة من دخول وثروات الطبقات الغنية، وتحويل ما اقتطعته لدعم وحماية الطبقات الفقيرة، لرفع دخولها وتحسين مستوى معيشتها وزيادة حجم طلبها بما ينعكس إيجابًا على مستوى الاستثمار.

السياسة المالية والتنمية الاقتصادية:

تلعب الأدوات الثلاث للسياسة المالية (النفقات العامة والإيرادات العامة والميزانية العامة) دورًا رئيسيًا في توفير الموارد المالية اللازمة لتحقيق التنمية الاقتصادية وذلك حيث يمكن للحكومة عن طريق ترشيد إنفاقها العام بتجنب الإسراف فيه وإعادة تنظيم الإدارات الحكومية تنظيمًا من شأنه كفالة الكفاية المنشودة في أداء الخدمات العامة دون نقض أو منع لها، وعن طريق زيادة الحصيلة الضريبية، بتحسين أساليب الربط والتحصيل والحد من التجنب والتهرب الضريبي وتحصيل المتأخرات، وتتبع أنشطة القطاع غير الرسمي وفرض الضرائب عليها والأخذ بمنظومتي الفاتورة والإيصال الإلكتروني، والمفاضلة بين نوعي الضرائب المباشرة وغير المباشرة وبين مختلف أوعية الضرائب، بما يدرء الضرر عن الأنشطة الاقتصادية ويحقق العدالة بين الممولين، وزيادة العبء الضريبي على السلع الاستفزازية والأكثر رفاهية، يمكنها توفير المزيد من الموارد المالية اللازمة لمشاريع التنمية. فإنه وبلا شكّ أن الحكومة تستطيع بكفاءة استخدام هاتين الأداتين ليس فقط توفير التمويل اللازم لعمليات التنمية، وإنما استخدامهما كذلك كأداتين في تحقيق برامج التنمية، وذلك حيث يمكن لها عن طريق استخدام الضرائب تحقيق ما يأتي:

- إحكام الرقابة على السلع الاستفزازية والكمالية الأكثر عبئًا على الادخار والاستثمار.
- إحكام الرقابة على الاستثمارات الهامشية وغير الضرورية التي تنافس الاستثمارات الأكثر جدوى ومنفعة.
- حماية المنتجات الوطنية الناشئة غير القادرة على منافسة مثيلاتها المستوردة.

القروض كأداة من أدوات السياسة المالية:

تلعب القروض الداخلية غير التضخمية (وهي التي لا تأخذ شكل الإصدار النقدي الجديد والقروض لأغراض الاستهلاك) دورًا فاعلًا في تحقيق أهداف السياسة المالية، من حيث إنها تمتص قدرًا من السيولة الزائدة بأيدي الأفراد والمؤسسات المالية، مما يحدّ من حجم الطلب الكلي الفعال عند تزايده، وظهور بوادر التضخم النقدي، ومن حيث إنها توفر قدرًا من الموارد المالية اللازمة لتغطية متطلبات التنمية، ومن حيث إنه عند استهلاكها والوفاء بقيمتها للمقرضين، تعمل على زيادة السيولة بأيديهم وزيادة مستوى الطلب الكلي، ومن ثم معالجة بوادر الكساد/ الانكماش. وبناءً عليه:

فإن القروض الداخلية غير التضخمية أداة مشروعة، بل ومرغوبًا فيها لتوفير التمويل اللازم لعمليات التنمية ولمعالجة الدورات الاقتصادية، ولتفادي أضرار زيادة الأعباء الضريبية، سواء تحت هذه القروض في صورة إصدار سندات أو في صورة إصدار أذون على الخزانة العامة، تتيح للقطاع المصرفي قناة فاعلة في استخدام فوائض أرصدة الودائع لديه، والحصول على فوائد مرتفعة لتغطية تكلفة إدارته لودائع المودعين لديه، وتجعل من الائتمان المصرفي أداة فاعلة في المساهمة في تمويل مشروعات التنمية.

السياسة المالية وتحقيق الاستقرار الاقتصادي:

تلعب السياسة المالية الرشيدة دورًا فاعلًا في تجنب حدوث تذبذبات كبيرة في مستوى النشاط الاقتصادي في الدولة، فإن الدولة وهي تسعى جاهدة في إقامة مشاريع تنموية، تضطر إلى زيادة نفقاتها العامة الاستثمارية والتسييرية وذلك بما يجعلها عرضة لحدوث موجات تضخمية، ناتجة عن زيادة نفقاتها العامة زيادة لا تقابلها زيادة مماثلة في

الناتج القومي من السلع والخدمات، فإن مشاريع التنمية تحتاج إلى بعض الوقت للتشغيل وبدء الإنتاج التجاري القادر على مقابلة واستيعاب نفقات الإنشاء والتشغيل. وحينئذ تنعكس الزيادة في الإنفاق العام في شكل ارتفاع في المستوى العام للأسعار.

وعلى الحكومة عندئذ أن تستخدم من أدوات السياسة المالية ما يكفل الحد من هذه الموجة التضخمية وإعادة الاستقرار إلى الاقتصاد الوطني، فإنها تستطيع لتحقيق هذه الفرص، رفع أسعار ضرائب الاستهلاك أو فرض ضرائب استثنائية على الأرباح الاستثنائية أو إصدار قروض عامة، وذلك لامتصاص السيولة الزائدة الناتجة عن زيادة إنفاقها الاستثماري والتشغيلي.

السياسة المالية القائمة على التمويل بالعجز في الميزانية:

تستطيع الحكومة تعجيل عمليات التنمية، ورفع مستوى النشاط الاقتصادي وإحداث معدلات نمو مطّرد في الإنتاج والدخل والعمالة عن طريق إتباع سياسة استثمارية توسعية، كما تستطيع الحكومة توفير المزيد من الحماية الاجتماعية للطبقات الأكثر فقرًا بمنح المزيد من الإعانات النقدية والعينية، كما تستطيع الحكومة تخفيف الأعباء الضريبية على الدخول والثروات، لمدّ المجتمع بقوة شرائية إضافية وذلك كوسيلة مالية لتحقيق الاستقرار في مستوى الإنفاق النقدي الكلي للمجتمع.

غير أن هذه السياسات المالية التوسّعية تحتاج إلى تمويلات ضخمة قد تعجز عن الوفاء بها موارد الدولة العادية.

وفي هذه الحالة يمكن للحكومة عند وجود ضرورة للأخذ بأيّ من هذه السياسات أن تلجأ إلى تمويل العجز في الميزانية بأدوات التمويل غير العادية والتي تتمثل في:

١- الاقتراض من المصارف التجارية.

٢- الاقتراض من البنك المركزي.

إما الاقتراض من البنك المركزي فإنه يعني الإصدار النقدي الجديد، حيث يقوم البنك المركزي بطبع كمية النقود التي ترغب الحكومة في اقتراضها، ثم يتولى إدارتها مع نقود الإصدارات النقدية السابقة.

وإما الاقتراض من المصارف التجارية فإنه يأتي عن طريق التوسع في الائتمان المصرفي، لأغراض التأثير في: كمية العرض النقدي الكلي، أو في سعر الفائدة السائد في السوق، أو في حجم الاستثمار الخاص.

ويمكن للمصارف التجارية التوسع في الائتمان المصرفي بواحد أو أكثر من الطرق التالية:

- عمليات شراء الأوراق المالية في السوق المفتوحة.
- خفض نسب الاحتياطات إلى الودائع.
- خفض أسعار إعادة خصم الأوراق التجارية لدى البنك المركزي.

وذلك حيث يمكن لهذه الطرق أو الآليات زيادة قدرة البنوك على الأقراض ورفع حجم السيولة لديها، وزيادة قدرتها على تمويل الاستثمار الخاص، نتيجة لوجود احتياطي فائض تحت تصرفها.

وواضح أن التوسع في الائتمان المصرفي ينعكس إيجابيًا على السيولة في الوحدات الاقتصادية (الشركات الصناعية وغيرها) ويرفع من مستوى إنفاقها الاستثماري، ومن مقدرتها على تحقيق التنمية الشاملة.

السياسة المالية وإعادة توزيع الدخل:

يعد هدف تحقيق العدالة الاجتماعية في توزيع عوائد الإنتاج أحد الأهداف الكبرى للسياسة المالية الرشيدة، والأصل أن يتحقق هذا الهدف عن طريق تهيئة درجات إشباع متساوية من السلع والخدمات بين الأفراد، فإن لم يتحقق ذلك بسبب تفاوت دخول الأفراد، كان لزامًا على الحكومة أن تنقل أو تحول قدرًا من دخول الأغنياء لصالح إشباع حاجات الفقراء وزيادة إشباعهم الكلي من السلع والخدمات وذلك تضييقًا للهوة في مستوى المعيشة بين طبقات المجتمع والمحافظة على السّلْم والأمن

الاجتماعي وتوفيرًا للمستوى المعيشي اللائق الذي يتيح للفقير الحصول على حاجاته الأصلية من غذاء وسكن وكساء ودواء وتعليم ورعاية صحية وغيرها ويرفع من إنتاجيته ومن درجة رفاهيته.

آليات السياسة المالية في إعادة توزيع الدخل:

١- الضرائب التصاعدية على رؤوس الأموال المغلّة للدخل، حيث يمكن زيادة العبء الضريبي على الثروات ورؤوس الأموال المغلّة للدخل التي تقع في حوزة الطبقات الغنية، وتخفيض العبء الضريبي على دخل العمل (الأجور والمرتبات وما في حكمها) والتي يحصل عليها في الغالب الأعم أفراد الطبقتين الوسطى والدنيا.

٢- التعديل في أثمان المنتجات وعوامل الإنتاج وذلك عن طريق:

- رفع الحد الأدنى للأجور والمعاشات وما في حكمها.
- خفض أسعار السلع الضرورية ورفع أسعار السلع الترفيهية.
- تقديم الخدمات الأساسية كالصحة والتعليم للفقراء بالمجّان.

السياسة المالية للحد من التضخم:

لما كان التضخم على العكس من الكساد (الانكماش) فإنه يلزم للحد منه إتباع سياسات مالية عكسية تستخدم فيها الأدوات المالية التالية:

١- سحب فائض السيولة من المجتمع بكل ما يؤدي إلى إنقاصها في أيدي الأفراد والحد من قوتهم الشرائية وقدرتهم على الدفع.

٢- فرض ضرائب تصاعدية على ذوي الدخول المرتفعة للحد من المستويات المرتفعة لإنفاقهم الاستهلاكي.

٣- ترشيد استخدام التسهيلات المصرفية لأغراض الاستهلاك، والحد من التسهيلات التي تمنح للموردين وإخضاع هذه التسهيلات لرقابة البنك المركزي.

٤- الرقابة على أسعار السلع الاستهلاكية ومنع ارتفاعها إلى الحد الذي يشكل خطرًا على القوة الشرائية للعملة الوطنية.

٥- السعي نحو تحقيق التوظف الكامل للموارد الإنتاجية المتاحة، وتهيئة البيئة المواتية لازدهار الاستثمار ونموه، وسد أية ثغرة تضخمية ناتجة عن زيادة الإنفاق النقدي الكلي عن القدر اللازم لتحقيق التوظف الكامل دون ما تضخم.

السياسة النقدية والائتمانية كتدبير لكبح جماح التضخم:

مفهوم السياسة النقدية ومعيار التفرقة بينها وبين السياسة المالية:

السياسة النقدية هي مجموعة من الإجراءات والقوانين والقرارات المصرفية النقدية والتي تأخذ شكل التغيرات في أسعار الفائدة والصرف، وتهدف إلى خفض العرض الكلي للنقود في المجتمع، والتشدد في منح الائتمان المصرفي لأغراض الاستثمار، والحيلولة دون سرعة تداول النقود درءًا لتأثيرها على الأسعار، ويتولى تنفيذها البنك المركزي الوطني في كل دولة، ومجموعة البنوك التجارية الخاضعة لتعليماته.

أما السياسة المالية فهي مجموعة الإجراءات والقرارات التي تتخذها وزارة المالية وتنفذها عن طريق الميزانية العامة للدولة وتأخذ شكل التغيير في حجم وأنواع الإنفاق العام، وفي أسعار وأنواع الضرائب والرسوم القائمة والجديدة والإعفاءات التيسيرية منها، وفي إصدارات الدولة من القروض العامة الجديدة، وتهدف إلى التأثير عن طريق الأدوات المالية على حجم وتوزيع الدخول والثروات.

وقد تتداخل أدوات السياستان (النقدية والمالية) معًا، وعلى سبيل المثال فإن سحب السيولة الزائدة من السوق للحد من قدرة الأفراد على الشراء، قد يتم عن طريق رفع نسب احتياطي البنوك لدى البنك المركزي، أو عن طريق فرض ضرائب ورسوم جديدة أو طرح سندات قروض وأذون خزانة أمام الأفراد، وبالمثل فإن تشجيع الاستثمار قد يتم عن طريق تقديم تسهيلات مصرفية أو تيسيرات ضريبية.

غير أن الدراسات الموازنة بين السياستين (النقدية والمالية) تشير إلى أن إجراءات السياسة المالية أعقد وأكثر صعوبة عند اتخاذها من إجراءات السياسة النقدية وعلى سبيل المثال فإن خفض العرض الكلي للنقود عن طريق السياسة النقدية لا

يتطلب سوى قرار من البنك المركزي في مواجهة البنوك التابعة له بزيادة نسب احتياطاتها النقدية لديه أو برفع سعر الفائدة على القروض الاستهلاكية، أما إذا تم عن طريق السياسة النقدية بفرض ضرائب جديدة أو بزيادة أسعار الضرائب القائمة فإنه يحتاج إلى مشروع قانون تقدمه الحكومة إلى البرلمان، وإلى موافقة من جانب البرلمان، وإلى قبول شعبي بزيادة العبء الضريبي على الدخول.

أدوات السياسة النقدية:

تتركز أدوات السياسة النقدية لكبح جماح التضخم حول مجموعة الإجراءات المتصلة بعرض النقود والطلب عليها وذلك عن طريق زيادة العرض والطلب في حالات الكساد أو خفض العرض والطلب في حالات التضخم، وفي إجراءات يسيرة يمكن تغييرها من حين إلى آخر بحسب مقتضيات الأمور، إلا أنه يشترط فيها أن تكون صادرة عن الجهاز المصرفي في الدولة. وذلك نظرًا لما يتمتع به البنك المركزي من استقلالية في مواجهة الحكومة تمتّعه بالانفراد بإصدار القرارات الخاصة بالسياسة النقدية.

أهمية أدوات السياسة النقدية في كبح جماح التضخم:

تلعب هذه الأدوات دورًا بارزًا في علاج وكبح التضخم من زاوية أن زيادة السيولة في أيدي المستهلكين تمنحهم مزيدًا من القدرة على الشراء والدفع والاستهلاك وعند عجز الجهاز الإنتاجي في الدولة عن زيادة عرض السلع والخدمات الاستهلاكية لمواجهة الزيادة في الطلب عليها، فإن النتيجة الحتمية لذلك هي حدوث الموجات التضخمية، ومن هنا تصبح السياسة النقدية الرامية إلى خفض العرض الكلي للنقود في أيدي المستهلكين أداة فاعلة في كبح جماح التضخم.

ويملك الجهاز المصرفي مجموعة من الآليات لخفض العرض الكلي للنقود في المجتمع منها:

- كفّ البنك المركزي عن إصدار نقود جديدة.
- رفع مُعدل احتياطات البنوك التجارية لدى البنك المركزي بما يؤدي إلى تقليل قدرتها على منح الائتمان وخلق نقود الودائع.

- رفع أسعار الفائدة على الإيداع والإقراض، بما يؤدي إلى حفز أصحاب المدخرات على إيداعها لدى البنوك، ومن ثم إلى خفض الإنفاق الاستهلاكي لهم، وبما يؤدي إلى خفض طلب الأفراد للقروض الاستهلاكية تجنبًا لدفع الفوائد المرتفعة.
- إيحاءات البنك المركزي إلى رجال الأعمال بتغيير التوقعات المستقبلية للسوق النقدي وللنشاط الاقتصادي الكلي.

دور السياسة النقدية في كبح جماح التضخم:

للسياسة النقدية مساهمة فاعلة في تحقيق الاستقرار النقدي داخل الدولة وفي كبح جماح التضخم، وفي استقرار معدل الصرف للعملة الوطنية في مقابلة العملات الأجنبية، وذلك حيث تهدف السياسة النقدية إلى جعل العرض النقدي عرضًا متوازنًا لا يؤدي إلى تضخم ولا يؤدي إلى انكماش، وذلك عن طريق تحديد متوسط معقول للإصدار النقدي الجديد سنويًا، يعادل متوسط النمو في الاقتصاد الوطني.

كما تهدف السياسة النقدية إلى توجيه البنك المركزي الوطني إلى خلق نظام سعر صرف مرن للعملة الوطنية مقابل العملات الأجنبية، مبنى على قوى العرض والطلب وهادف إلى تحقيق استقرار الأسعار، وإلى تكوين مستويات كافية من الاحتياجات النقدية الدولية، وإلى الحد من المضاربات على العملات الأجنبية وافتعال طلب غير حقيقي عليها، وهو ما ينعكس سلبًا على قيمة العملة الوطنية وعلى أسعار السلع المستوردة وعلى رصيد الدولة من العملات الأجنبية وعلى دخول الطبقات محدودة الدخل.

إن تبني سياسة مرونة سعر الصرف يؤدي اقتصاديًا إلى زيادة تنافسية المنتجات المحلية لنظائرها الأجنبية ومن ثم إلى زيادة مستوى الصادرات، فضلًا عن خفض جاذبية الواردات نظرًا لارتفاع أسعارها نسبيًا بالنسبة لنظائرها المحلية.

إن مرونة سعر الصرف تخلق تلقائيًا ثمن التوازن للعملة الوطنية، يتحدد عندما تتعادل عند الكمية المطلوبة من العملة الوطنية مع الكمية المعروضة منها.

وإن السماح لسعر الصرف بالتقلّب وفقًا لظروف عرض العملة الوطنية والطلب عليها إنما يعني عدم الحاجة إلى الاحتياطي النقدي لدى البنك المركزي من العملات الأجنبية والذهب، لتسوية ما على المقيمين في الدولة أن يدفعوه للمقيمين خارجها نتيجة للعلاقات الاقتصادية المتبادلة بين هذه الدولة والدول الأخرى، وبذلك يعفى البنك المركزي من مهمّة حماية الاحتياطي النقدي للدولة، ويمنحه حرية اتباع أي سياسة يرغب فيها لتحقيق ما يعتقده أكثر أهمية من الأهداف الاقتصادية المختلفة حيث يستطيع مثلًا إتباع سياسة تهدف إلى تثبيت الأسعار، أو سياسة تهدف إلى تحقيق العمالة الكاملة.

لكنه يقع عليه عبء تحديد حجم العرض الكلي من نقده الوطني عند المستوى الذي تقتضيه متطلبات الاقتصاد الوطني، كما يقع عليه عبء تحمّل أية ضغوط سياسية من جانب الحكومة للحصول على كميات إضافية من النقود الوطنية تمول بها عجز الميزانية العامة للدولة بأسهل الطرق أي عن طريق الإصدار النقدي الجديد كبديل عن زيادة الضرائب أو عن ضغط وترشيد الإنفاق العام.

ولا شك بأن مسألة تحديد حجم العرض الكلي من النقد الوطني وفقًا لما تقتضيه متطلبات الاقتصاد القومي مسألة دقيقة للغاية وقد يؤدي تجاوزها إلى تعريض الاقتصاد الوطني لمخاطر الوقوع في دورة اقتصادية سيئة.

الحُجج التي تُساق لصالح أسعار الصرف المرنة:

إننا وفي ظل التعامل بالنقود الورقية غير القابلة للتحويل إلى ذهب، والقابلة فقط للتحويل إلى نقود ورقية لدول أخرى، نقف أمام ثلاثة أنظمة للصرف هي:

١- نظام ثبات الصرف الذي لا يمكن لسعر الصرف فيه أن يرتفع أو أن ينخفض إلا في حدود ضيقة جدًا، وقد كان هذا النظام معمولًا به في ظل العمل بقاعدة الذهب.

٢- نظام الرقابة على الصرف وهو النظام الذي تحتكر الدولة عن طريق جهاز خاص يطلق عليه (إدارة النقد) شراء وبيع العملات الأجنبية، بحيث يجبر كل حائز للنقد الأجنبي على بيعه إلى إدارة النقد بالشروط والأسعار التي تحددها هي، وبحيث

يجبر كل من يريد الحصول على النقد الأجنبي لأي سبب على شرائه من هذه الإدارة وفقًا للشروط والأسعار التي تحددها.

٣- نظام حرية الصرف وهو النظام الذي يسمح لسعر الصرف بالتقلّب وفقًا لظروف عرض العملة الوطنية والطلب عليها.

مزايا وعيوب نظام حرية/مرونة سعر الصرف:

لعل من أهم عيوب هذا النظام أنه يلحق الضرر بحركتي التبادل التجاري والاستثمارات بين الدولة والدول الأخرى ويأتي هذا الضرر من النواحي التالية:

- عدم يقين المصدّرين للسلع إلى الدولة التي تأخذ بهذا النظام، بمقدار الثمن الذي سيحصلون عليه إذا كان الثمن مقوّمًا بنقد أجنبي، وعدم يقين المستوردين بمقدار ما سيدفعونه، وذلك لأن هذا المقدار سوف يتوقف على سعر الصرف وقت الدفع والذي قد يختلف عن السعر وقت إبرام الصفقة.
- وبالمثل فإن المستثمر المنتمي إلى الدولة التي تأخذ بهذا النظام لن يستطيع معرفة مقدار ما سيدفعه من عملته الوطنية كتكلفة لمشروعه الاستثماري في دولة أخرى كما لن يستطيع معرفة مقدار ما سوف يسترده من أموال إذا اختلف سعر صرف عملته أو عملة الدولة موطن الاستثمار في وقت استرداد أمواله عن سعرها وقت إقامة المشروع.
- وبالإضافة إلى ذلك فإن تقلب سعر الصرف يعطي فرصة ذهبية للمضاربين على العملات لتحقيق أرباح كبيرة عن طريق بيعهم وشرائهم لعملات الدول ذات أسعار الصرف المتقلبة.
- وعلاوة على ما تقدم فإن عملة الدولة التي تأخذ بنظام الصرف المرن قد تتعرض للشائعات المغرضة من جانب المتربصين بها بما يفقدها الثقة في التعامل بها والقبول العام لها.

دور البنك المركزي في حماية نظام مرونة الصرف:

يستطيع البنك المركزي من خلال إدارة متخصصة من إداراته، العمل على استقرار عملته الوطنية وتخفيف حدة التقلب في سعرها، وذلك بالدخول مشتريًا لها في حالة ميل سعر صرفها إلى الانخفاض، والدخول بائعًا لها في حالة ميل سعرها إلى الارتفاع عن المستوى المرغوب فيه، وهو بهذا التدخل يؤثر على قوى العرض والطلب، تحقيقًا لاستقرار الصرف، وتجنيبًا للعملة الوطنية من التأثر بالتقلبات الطارئة في صرفها، والتي قد تحدث نتيجة لأسباب مؤقتة أو عابرة مثل حدوث المضاربة عليها.

أما إذا حدثت هذه التقلبات نتيجة لأسباب اقتصادية حقيقية أو طويلة الأجل مثل زيادة قيمة واردات الدولة عن صادراتها لسنوات متعددة، فإن على البنك المركزي عدم التدخل وترك سعر العملة يتحدد وفقًا لقوى عرضها والطلب عليها.

مع العلم بأن تدخل البنك المركزي للتخفيف من حدة التقلب الطارئ أو الطويل الأجل في سعر صرف عملته الوطنية عملية يكتنفها الكثير من الصعوبة خاصة في التمييز بين أسباب التقلب الطارئ والتقلب المزمن، كما أن هذا التدخل قد يفضي إلى نوع من الحروب الاقتصادية فيما بين الدول التي تختلف في سياساتها التجارية فيما يتصل بتشجيع الصادرات والتقليل من الواردات.

وعلى أية حال فإن نظام حرية/ مرونة الصرف إنما يسمح لقوى السوق (العرض والطلب) بالعمل التلقائي لإعادة التوازن في علاقات الدول التجارية الخارجية عن طريق التغيرات في سعر الصرف، مع إعطاء قدر أكبر من الحرية لكل دولة وفي تحقيق أهدافها في الاستقرار الاقتصادي وتحقيق العمالة الكاملة.

السياسات النقدية للبنوك المركزية إزاء التضخم المنفلت الناشئ عن الحرب الروسية الأوكرانية:

لقد خلقت الأزمات الاقتصادية الراهنة الناشئة عن تغير المناخ وما ترتب عليه من جفاف أنهار في بعض مناطق العالم وفيضانات مدمرة في مناطق أخرى ومن تصحّر وحرائق غابات ومن عواصف وزلازل وبراكين، والناشئة كذلك عن جائحة كورونا وما

ترتب عليها من إغلاقات في المنشآت الإنتاجية ومن تكاليف باهظة في الحصول على الأمصال واللقاحات، والناشئة مؤخرًا عن الحرب الروسية الأوكرانية وما ترتب عليها من ارتباك خطوط الإمداد العالمية وارتفاع تكاليف النقل والتأمين وتوقف صادرات المواد الغذائية من أماكن إنتاجها إلى أماكن استيرادها وارتفاع أسعار الغذاء العالمية، وانخفاض أو توقف صادرات الغاز والنفط الروسي إلى دول القارة الأوروبية وارتفاع أسعارها.

هذه الأزمات وغيرها خلقت سباقًا محمومًا بين البنوك المركزي في كافة دول العالم على رفع سعر الفائدة في محاولات سريعة لكبح جماح التضخم المنفلت الذي ساد العالم أجمع وحقق أرقامًا فوق التوقعات ولا يزال في تصاعد مستمر.

وقد قاد البنك الفيدرالي الأمريكي البنوك المركزية في غالبية دول العالم في رفع سعر الفائدة، حيث رفعها للمرة السادسة في اجتماعه الدوري في نوفمبر ٢٠٢٢ وحيث رفعها للمرة الحادية عشرة في اجتماعه الدوري في يوليو ٢٠٢٣ وذلك لأغراض امتصاص السيولة المفرطة للدولار الأمريكي، وكوسيلة لانخفاض الطلب الكلي الاستهلاكي، وحفز المدخرين على إيداع مدخراتهم لدى النوك بما يترتب عليه تراجع أسعار المستهلك، وقد توالت ردود الأفعال على قرار الفيدرالي الأمريكي في غالبية دول العالم حيث رفعت بنوك المملكة المتحدة ومصر والمملكة العربية السعودية ودولة الإمارات العربية المتحدة والبحرين وقطر وسلطنة عمان وغيرها من الدول أسعار الفائدة على الإيداع والإقراض في بنوكها.

وقد أدت هذه الارتفاعات المتتابعة لأسعار الفائدة إلى جملة من الآثار غير المحمودة من أهمها:

١- تراجع الاستثمارات الجديدة وتباطؤ الاستثمارات القديمة نتيجة لزيادة تكاليف الاقتراض وإحجام المستثمرين عن التوسع في الاستثمار.

٢- ارتفاع سعر صرف الدولار مقابل العملات الأخرى المرتبطة به ومن ثم انخفاض قيمة هذه العملات، وزيادة أعباء تكاليف المعيشة على الطبقات الأكثر احتياجًا إلى الحماية الاجتماعية والأكثر تضررًا من ارتفاع الأسعار، واضطرار حكومات

الكثير من الدول إلى اقتطاع جانب كبير من ميزانياتها العامة المخصصة للاستثمار وتوجيهه لتحقيق الحماية الاجتماعية لهذه الفئات.

٣- ارتفاع حجم الدين العام المحلي والدولي وخاصة في الدول المنخفضة الدخل بما يجعلها فريسة لحدوث الركود التضخمي.

٤- تغير مسار التدفقات الرأسمالية الاستثمارية إلى المسار العكسي وخروجها من الأسواق المالية الناشئة إلى الأسواق الأمريكية والأسواق الأكثر استقرارًا.

٥- إعادة توزيع الدخل والثروة لصالح الأغنياء وحائزي الدولار والعملات الدولية الأخرى، وخلق المضاربة على هذه العملات.

٦- وضع البنوك المركزي في الدول النامية في خيارات صعبة بين البحث عن آليات السيطرة على التضخم واحتواء آثاره السلبية والاستمرار في سياسة التيسير النقدي وبين تشديد سياساتها النقدية برفع أسعار الفائدة، وذلك في ظل حالة عدم اليقين من كون التضخم مؤقتًا ولا يحتاج إلى المزيد من سياسات التشدد أم أنه مستمر وطويل الأمد ويحتاج إلى تلك السياسات.

٧- زيادة تكلفة الواردات في الدول النامية التي يتم تسعيرها واستيرادها بالدولار الأمريكي باعتباره العملة الرئيسية المستعملة في معاملات التجارة الدولية، وذلك بما يترتب عليه زيادة مستوى التضخم في هذه الدول، واضطرارها إلى اللجوء إلى إجراءات تقشفية محلية، مما يؤدي إلى إبطاء النمو الاقتصادي فيها.

٨- وضع الدولار على قمة الأصول الجاذبة والملاذات الآمنة التي يلجأ إليها المستثمرون الدوليون الذين يريدون مظلّة آمنة لاستماراتهم أو مدخراتهم، وذلك بما ينعكس سلبًا على تذبذب أسواق الأسهم والسندات والذهب، وعلى تكلفة الإنتاج والاستيراد والدين الخارجي، وكافة المعاملات التي تتم بالدولار في الدول النامية وتعزيز احتمالات الركود الاقتصادي لديها.

٩- وضع المشروعات الصغيرة في الدول النامية أمام مأزق ارتفاع تكلفة الطاقة وتكلفة استيراد قطع الغيار والمواد الخام، وارتفاع تكلفة خدمة ديونها، وارتفاع مطالبات الأيدي العمالة فيها بزيادة أجورهم لمواجهة التضخم، وما يترتب على

كل ذلك من احتمالات التوقف عن النشاط أو تقليصه أو نقل عملياته إلى خارج حدود الدولة وتسريح العمال والدخول في دوامة التعثر والإفلاس.

١٠- تقليص أرباح شركات النقل الجوي والبحري وسلاسل الإمداد العالمية التي يتعين عليها دفع ثمن الوقود وقطع الغيار والصيانة الدورية والتأمين بالدولار الأمريكي وذلك بما ينعكس سلبًا على قدرتها على التوسع التوظيف واستمرارية التشغيل.

١١- وضع أسواق العقارات في الكثير من الدول على شفا الركود، والدخول في أزمات الرهون العقارية التي تهدد حياة مئات الملايين من مواطني هذه الدول الذين أصبحوا مطالبين بدفع ما يفوق طاقتهم من فوائد على رهونهم العقارية وذلك كأقساط شهرية على قروضهم العقارية، وذلك بما قد يضطر الكثير منهم إلى بيع منازلهم، أو إلى استحواذ البنوك المقرضة لهم على هذه المنازل، وهو ما يؤدي حتمًا إلى وقوع أزمات حادة في قطاع العقارات بهذه الدول.

١٢- زيادة حجم الإنفاق العام في الدول النامية على خدمة الدين العام الخارجي، فارتفاع أسعار الفائدة العالمية يجعل هذه الدول عاجزة عن سداد ديونها، نظرًا لتوسعها من قبل في الاقتراض من المؤسسات الدولية لتحفيز استثماراتها الداخلية ولمواجهة آثار جائحة كورونا، في الوقت الذي كانت فيه أسعار الفائدة العالمية منخفضة نسبيًا، لكنها الآن وبعد ارتفاع تكلفة خدمة الدين العام الخارجي لديها أصبحت مهددة بالعجز عن سداد ديونها الخارجية وذلك بما يهدد الاستقرار المالي فيها، ويجعلها أكثر حاجة إلى مزيد من الديون.

وبعد

فإن ما تقدم هو بعض الآثار السيئة المترتبة على رفع الفيدرالي الأمريكي لأسعار الفائدة على الدولار، على الاقتصاد العالمي، والتي يدركها جيدًا، ولا يستشعر مسئولية الولايات المتحدة الأمريكية عنها، لأن جلّ اهتمامه يتمحور حول خفض التضخم في

الداخل الأمريكي وحماية الوظائف المحلية دون الالتفات إلى ما يجره ذلك من ويلات أو خراب على اقتصادات الدول الأخرى.

إجراءات البنك المركزي المصري لكبح جماح التضخم المستورد والمحلي:

في إطار السياسة النقدية للبنك المركزي المصري لكبح جماح التضخم ودعم سعر صرف الجنيه المصري والمحافظة على النمو الاقتصادي وعلى الموارد الدولارية والسيطرة على تسرب العملة اتخذ البنك المصري حزمة من الإجراءات من أهمها:

(١) رفع سعر الفائدة بمقدار ١٠٠ مائة نقطة أساس في مارس ٢٠٢٢ أملًا في كبح جماح التضخم الآخذ في الصعود، ومواكبة للسياق العالمي الذي يتّسم بشديد السياسات النقدية من جانب البنوك المركزية.

(٢) رفع سعر الفائدة للمرة الثانية في مايو ٢٠٢٢ بمقدار مائتي نقطة أساس للوصول إلى معدل تضخم معتدل يدعم الاستقرار الاقتصادي ويجعل الاقتصاد في حالة توازن حركي منتظم يزيد من الناتج المحلي.

(٣) زيادة الاحتياطي الإلزامي للبنوك التجارية لدى البنك المركزي من ١٤٪ إلى ١٨٪ مما أدى إلى سحب قرابة ٦٠٠ ستمائة مليار جنيه من السيولة الزائدة لدى الجهاز المصرفي والحد من قدرتها على منح الائتمان وعلى خلق نقود الودائع.

(٤) في ٢٧/ ١٠/ ٢٠٢٢ أعلنت الحكومة المصرية التوصل إلى اتفاق على مستوى الخبراء بين الجانب المصري وصندوق النقد الدولي، بشأن برنامج الإصلاح الاقتصادي المصري الشامل والممتد لمدة أربع سنوات، بما يسمح لصندوق النقد الدولي بتقديم المساندة والدعم لهذا البرنامج، من خلال تقديم تسهيل ائتماني بقيمة ثلاثة مليارات دولار مع إمكانية حصول مصر على تمويل إضافي قدره مليار دولار من خلال صندوق المرونة والاستدامة الذي تم إنشاؤه حديثًا بصندوق النقد الدولي، وبما يسمح كذلك للجانب المصري بالحصول على حزمة تمويلية خارجية إضافية بشروط تمويلية ميسّرة تبلغ نحو خمسة مليارات دولار من خلال عدد من المؤسسات الدولية والإقليمية، وذلك كله لأهداف:

حماية استقرار الاقتصاد الكلي واستدامة الدين العام، وتحسين قدرة الاقتصاد المصري على مواجهة الصدمات الخارجية الناشئة عن أزمات المناخ وجائحة كورونا والحرب الروسية الأوكرانية، وتحقيقًا لأهداف تعزيز شبكة الأمان الاجتماعي والحماية الاجتماعية ومضاعفة الإصلاحات الهيكلية التي من شأنها دعم النمو وتوفير فرص عمل من خلال القطاع الخاص.

(٥) استحداث نظام صرف مرن للجنيه المصري يقوم على تحديد قيمته مقابل العملات الأخرى بواسطة قوى العرض والطلب في إطار نظام سعر صرف مرن (متغير) مع إعطاء الأولوية للهدف الأساسي للبنك المركزي والمتمثل في تحقيق استقرار الأسعار.

(٦) وفي اجتماع استثنائي للجنة السياسات النقدية بالبنك المركزي المصري عقد بتاريخ ٢٧/ ١٠/ ٢٠٢٢ قرر البنك المركزي رفع أسعار الفائدة بنسبة ٢٪ أي بمقدار مائتي نقطة أساس وذلك من عائد الإيداع والإقراض لليلة واحدة، وسعر العملية الرئيسية للبنك المركزي ليصل إلى ١٣,٢٥٪، ١٤,٢٥٪، ١٣,٧٥، على التوالي كما تم رفع سعر الائتمان والخصم بواقع ٢٪ أي ٢٠٠ نقطة أساس ليصل إلى ١٣,٧٥٪ وقد جاء قرار لجنة السياسات النقدية السالف الذكر لدعم أهداف استقرار الأسعار على المدى المتوسط، حيث من المتوقع أن تؤدي الزيادة في الأسعار العالمية والمحلية إلى ارتفاع معدل التضخم العام عن نظيره المستهدف من قبل البنك المركزي والبالغ ٧٪ في المتوسط خلال الربع الرابع من عام ٢٠٢٢. ولذا جاء قرار لجنة السياسات النقدية برفع الفائدة لاحتواء الضغوط التضخمية الناجمة عن جانب الطلب وارتفاع معدل نمو السيولة المحلية والتوقعات التضخمية والآثار الثانوية لصدمات العرض.

(٧) **العمل على بناء وتطوير سوق المشتقات المالية** بهدف تعميق سوق الصرف الأجنبي ورفع مستويات السيولة بالعملة الأجنبية. ومضمون هذا الإجراء هو:

أن البنك المركزي المصري يدرس إمكانية استخدام المشتقات المالية في صورة عقود مستقبلية للتحوّط من أخطار تقلّب سعر الصرف. ونظرًا لحداثة وغموض عقود المشتقات على أوراق النقد، فإننا سوف نخصّها بالتفصيل التالي:

مفهوم عقود المشتقات:

هي أحد عقود التغطية من مخاطر انخفاض قيمة الجنيه المصري في مقابل العملات الدولية الرئيسية وبخاصة (الدولار واليورو) وذلك في اتفاقات الدفع الآجلة والمستقبلية وفي اتفاقات المبادلات الحاضرة. أو هي:

أحد الأوراق أو الأدوات المالية المشتقّة في العقود الآجلة والمستقبلية وعقود المبادلة وإنما سميت بعقود المشتقات لأن قيمتها السوقية تشتق أو تتوقف كلّية على القيمة السوقية لأصل آخر يتم تداوله في سوق حاضر. وتطبيقًا لذلك:

فإن سعر الجنيه المصري في العقد المستقبلي يتوقف على سعره في السوق الحاضر الذي يتداول في مقابل الدولار أو اليورو أو أي عملة أجنبية أخرى.

الأنواع الرئيسية لعقود المشتقات:

تتنوع هذه العقود إلى ثلاثة أنواع هي:

١- العقود الآجلة والعقود المستقبلية.

٢- عقود الخيارات.

٣- عقود المبادلة.

وفيما يلي تعريف موجز بكل عقد من هذه العقود:

أولًا: العقود الآجلة والعقود المستقبلية:

هي عقد يبرم بين طرفين: مشتري للجنيه المصري، وبائع له، على أساس سعر للجنيه في مقابل الدولار مثلًا، يتم تحديده عند التعاقد، وعلى أن يتم التسليم في تاريخ لاحق. وفي أغلب الأحيان يكون من النادر إتمام عملية التسليم الفعلية للجنيه محل التعاقد، حيث تتم التسوية من خلال المقاصة. وتطبيقًا لذلك:

لو تم إبرام عقد بين طرفين على بيع وشراء مليون جنيه مصري، وكان سعر صرف الجنيه في مقابل الدولار $\frac{١}{٢٠}$ أي عشرين جنيهًا لكل دولار واحد، ثم ارتفع سعر صرف الجنيه في مقابل الدولار إلى $\frac{١}{١٥}$ أي خمسة عشر جنيهًا لكل دولار واحد فإن هذا يعني خسارة للبائع بمقدار خمسة جنيهات للدولار الواحد، كما يعني ربحًا للمشتري بنفس القيمة، والعكس في ذلك صحيح. وبذلك:

يكون العقد المستقبلي على الجنيه المصري من عقود المشتقات، لأن الزيادة في قيمة الجنيه بمقدار خمسة جنيهات للدولار الواحد، مستمدة من زيادة سعر صرفه في السوق الحاضر، والتي على أساسها تتحدد أرباح وخسائر طرفي العقد.

وتضمن التسوية النقدية التي لا تنطوي على تسليم فعلي للجنيهات المصرية المُتعاقد عليها، صلاحية هذه العقود للتغطية ضد مخاطر التغيرات السعرية لكل من الجنيه والدولار.

ثانيًا: عقود الخيارات:

تتنوع عقود الخيارات إلى نوعين: خيار شراء وخيار بيع أما عقد خيار الشراء فهو[1] عقد يبرم بين طرفين هما: المشتري، ومحرّر العقد، وهو عقد يعطى للمشتري الحق في شراء مليون دولار أمريكي مثلًا بسعر صرف قدره عشرون جنيهًا لكل دولار أمريكي لحظة التعاقد، على أن يتم تنفيذ صفقة الشراء في وقت لاحق، مع إعطاء المشتري الحق في تنفيذ العقد أو عدم تنفيذه بحسب رغبته، على أن يدفع المشتري لمحرر العقد في مقابل حق الخيار عند التعاقد، مكافأة غير قابلة للرد وليست جزءًا من قيمة الصفقة، سواء نفذ العقد أو لم ينفذه.

---

(١) **تنبيه**: محل العقد في عقد الخيار هو الخيار نفسه وليس الجنيه أو الدولار في هذا المثال.

وفي هذه الحالة لو أن سعر الدولار في تاريخ التنفيذ ارتفع ليصبح خمسة وعشرون دولار، فإن من مصلحة المشتري أن ينفذ العقد حيث يكون ربحه الصافي أربعة ملايين جنيه، بعد استبعاد قيمة المكافأة على أساس أنها غير قابلة للرد.

أما إذا انخفض سعر الدولار، فإن من مصلحة المشتري عدم تنفيذ العقد إذ لماذا يشتري الدولار بعشرين جنيهًا بينما سعر صرفه في سوق الصرف خمسة عشر جنيهًا فقط، وهو بمقتضى العقد يملك الحق في عدم تنفيذ العقد، وهو في نفس الوقت لا يملك استرداد مبلغ المكافأة لأنه غير قابل للرد.

وهنا تبدو قيمة عقد الخيار في حصر خسارة المشتري للدولار في قيمة المكافأة فقط مهما انخفضت قيمة الدولار في مقابل الجنيه، كما تبدو هذه القيمة كذلك فيما يعود على المشتري من مكسب فيما لو ارتفع سعر الدولار عن عشرين جنيهًا وبمقدار يزيد عن مقدار المكافأة. وهذا العقد يمكن إبرامه بين أحد البنوك التجارية وأحد المستوردين، بناءً على توقّع كل طرف لأسعار صرف الدولار في مقابل الجنيه المصري في سوق صرف حرة/ مرنة للجنيه المصري.

وأما عقد خيار البيع فهو عقد يبرم على خيار بيع البنك الأهلي مليون دولار إلى أحد المستوردين في أول يناير ٢٠٢٤ إذا كان سعر صرف الدولار ٢٦ ستة وعشرون جنيهًا مصريًا في هذا التاريخ، وذلك حيث يعتبر المستورد محررًا للعقد ويعتبر البنك بائعًا للدولار ويعتبر تاريخ تحرير العقد هو تاريخ إبرام الصفقة على أن يدفع المستورد (المحرر) مبلغ جنيه واحد عن كل دولار في مقابل ما حصل عليه من خيار تنفيذ العقد أو عدم تنفيذه، مكافأة له غير قابلة للرد. وعليه:

فإنه إذا جاء تاريخ التنفيذ وكان سعر صرف الدولار في السوق عشرين جنيهًا فقط، كان من حق المحرر عدم تنفيذ العقد طالما إنه يمكنه شراء الدولار بسعر أقل أما إذا وصل سعر صرف الدولار إلى ثلاثين جنيهًا فإن من مصلحة المحرر تنفيذ العقد وعليه أن يدفع للبنك قيمة العقد كاملة في تاريخ التنفيذ دون خصم للمكافأة من هذه القيمة.

ثالثًا: عقود المبادلات:

تتنوع عقود المبادلات إلى نوعين رئيسين هما:

(١) عقود مبادلة عملات.

(٢) عقود مبادلة أسعار بالفائدة.

أما عقد مبادلة العملات فهو:

عقد يبرم مثلًا بين شركة مصرية وشركة أمريكية حيث تكون الشركة المصرية في حاجة إلى دولارات أمريكية، ولديها القدرة على اقتراض الجنيهات المصرية من أحد البنوك المصرية، وحيث تكون الشركة الأمريكية في حاجة إلى الجنيهات المصرية ولديها القدرة على اقتراض الدولار من البنوك الأمريكية. وبمقتضى هذا العقد تقوم الشركة المصرية باقتراض ما تحتاجه الشركة الأمريكية من الجنيهات من البنوك المصرية، وفي المقابل تقوم الشركة الأمريكية باقتراض ما تحتاجه الشركة المصرية من دولارات من البنوك الأمريكية، ثم تقوم الشركتان بتبادل هذه العملات فيما بينهما بسعر الصرف الرسمي.

وفائدة هذا العقد بالنسبة لكلتا الشركتين هي: تجنب التعامل مع السوق الموازي غير الرسمي للعملتين المصرية والأمريكية، وتوفير احتياجات كل منهما من عملة الأخرى في الوقت المناسب. فضلًا عن تقليل تكلفة الاقتراض لكل من الشركتين.

وإما عقد مبادلة أسعار الفائدة:

فهو عقد يبرم بين أحد البنوك التجارية وإحدى شركات التأمين الوطنية أو العالمية، يلتزم بالبنك بموجبه بأن يدفع لشركة التأمين عن مبلغ اقتراض يتم الاتفاق عليه بينهما وليكن مثلًا مائة مليون دولار أمريكي، سعر فائدة ثابت وليكن مثلًا ٣٪ في مقابل أن تدفع شركة التأمين للبنك سعر فائدة متغير من ٣٪ إلى ٧٪ مثلًا وذلك في مقابل تعويض مخاطر يتم الاتفاق عليه بين الطرفين تحصل عليه شركة التأمين من البنك لا يقبل الردّ.

ويعتبر هذا العقد بالنسبة للبنك أداة من أدوات التغطية ضد مخاطر تغير أسعار الفائدة.

أهمية عقود المشتقات واستخداماتها:

تبدو أهمية عقود المشتقات من عدة وجوه منها:

(١) التغطية ضد مخاطر تقلّب أسعار العملات، وبيان ذلك:

إننا إذا افترضنا حالة مدّخر مصري لديه مبلغ مليون جنيه، وكان هذا المبلغ يعادل مائة ألف دولار أمريكي، لكن هذا المدخر يخشى أن تنخفض قيمة الجنيه، عندما يقرر صرفه (استبداله) بالدولار وقت حاجته إلى الدولار.

فإذا تحققت خشية المدخر وانخفض سعر الجنيه في مقابل الدولار إلى اثنى عشر جنيهًا بدلًا من عشرة جنيهات، فإنه يكون قد مُني بخسائر مقدارها مائتي ألف جنيه عند شرائه لمبلغ المائة ألف دولار.

فإذا افترضنا أن هذا المدخر تعاقد مع أحد البنوك التجارية على شراء عقد خيار بيع لمبلغ المائة ألف دولار، بسعر تنفيذ قدره عشرة جنيهات لكل دولار على أن يتم التنفيذ بعد مائة يوم من التعاقد، وذلك في مقابل مكافأة للبنك مقدارها جنيهًا واحدًا عن كل دولار.

فإذا افترضنا بقاء سعر صرف الدولار عند عشرة جنيهات لكل دولار، في التاريخ المتفق عليه لتنفيذ عقد الخيار، فإن خسارة هذا المدّخر تقتصر على الدولار وانخفاض سعر الجنيه في مقابلته إلى ثلاثة عشر جنيهًا لكل دولار، فإن صافي أرباح المدخر يكون مائتي ألف جنيه، لأنه سوف يحصل على مبلغ المائة ألف دولار بثمن إجمالي قدره مليون ومائة ألف جنيه فقط بدلًا من مليون وثلاثمائة ألف جنيه، وهنا نقول: إن عقد خيار البيع قد جنّب المدخر مخاطر تقلّب سعر صرف كل من الجنيه والدولار، والخلاصة فيما تقدم:

أن عقود المشتقات هي عقود مستقبلية للتحّوط من أخطار تقلّب سعر الصرف من شأنها توفير فرص أكبر لتدفق العملة حتى في أوقات عدم اليقين، وذلك من حيث إنها اتفاقات بين أطراف متقابلة (البنك والعميل) يتم من خلالها الاتفاق على شراء أو بيع عملة ما، مع تحديد سعر مسبق لهذه العملة يتم تنفيذ العقد مستقبلًا على أساسه، وذلك

دون تبادل فعلي للعملة، حيث يقتصر تنفيذ العقد على دفع أحد الطرفين الفرق بين السعر الآجل وسعر السوق الفوري.

وبهذا يمكن القول إن عقود المشتقات المالية أحد عوامل تهدئة سوق الصرف وأحد آليات مساعدة الشركات والمستثمرين للتحوّط من تقلبات أسعار العملات، والحدّ من المضاربة عليها.

الشرط الجوهري للتعامل على العملات بعقود المشتقات:

الأصل أن سعر الجنيه المصري مثلًا أو الدولار الأمريكي أو أية عملة وفقًا لأي عقد من عقود المشتقات المستقبلية السالفة الذكر، إنما هو مشتق من سعره في السوق الحاضر لذا فإنه يلزم لنجاح التعامل على العملة بأي عقد من عقود المشتقات أن يكون سعرها منضبطًا انضباطًا تامًا في السوق الحاضر، وإلا تعرضت لتقلبات شديدة عند التعامل عليها بعقود المشتقات إذا كان سعر صرفها في السوق الرسمي يختلف عن سعرها في السوق الموازي.

سؤالان مهمّان يثيرهما سوق المشتقات المالية وهما:

- كيف يؤدي سوق المشتقات المالية إلى تعميق سوق الصرف الأجنبي؟
- وكيف يؤدي هذا السوق إلى رفع مستوى السيولة بالعملة الأجنبية؟

وفي الإجابة على السؤال الأول نقول:

إن سوق المشتقات المالية يعمل على تنظيم قواعد عمليات الصرف الآجلة غير القابلة للتسليم، وذلك من حيث إنه اتفاق بين طرفين متقابلين (البنك والعميل) يتم من خلاله تحديد سعر محدد مسبقًا لشراء أو بيع دولار أمريكي مثلًا في المستقبل وذلك بالجنيه المصري، دون تبادل فعلي لأي من العملتين، وفي تاريخ تنفيذ العقد المتفق عليه بين الطرفين يدفع أحد الطرفين للآخر الفرق في سعر العملة الناتج عن الفرق بين سعرها في السوق الفوري وقت التعاقد وسعرها وقت التنفيذ وبالمثال يتضح المقال: لنفترض أن سعر الدولار في ١/ ١١/ ٢٠٢٢ وقت التعاقد يساوي ٢٤ جنيهًا مصريًا، وهناك مستثمر في حاجة إلى توفير مليون دولار بعد عام من أجل شراء مستلزمات إنتاج، ونظرًا

لتقلبات سعر الصرف يتخوف هذا المستثمر من ارتفاع سعر صرف الدولار إلى مستويات مجهولة وغير معلومة، وذلك بما يحول بين المستثمر وبين قدرته على تسعير منتجاته. وفي ظل سوق المشتقات المالية يمكن للمستثمر الاتفاق مع أحد البنوك على تثبيت سعر شراء مليون دولار بعد عام من التعاقد على أساس سعر ٢٦ جنيهًا للدولار.

وهنا يكون لدينا وقت تنفيذ هذا العقد ثلاثة سيناريوهات افتراضية يمكن أن تحدث وهي:

- السيناريو الأول: أن يتعادل سعر صرف الدولار في السوق مع سعر صرفه الآجل أي أن يكون سعره ٢٦ جنيهًا، وفي هذا السيناريو يتم تنفيذ العقد بدون أي تعويض لأي طرف، حيث لا مكسب ولا خسارة لأحد.
- السيناريو الثاني: أن يرتفع سعر صرف الدولار في السوق إلى مستوى ٢٨ جنيهًا للدولار، أي بمقدار ٢ جنيه عن السعر المتفق عليه في العقد وفي هذه الحالة، فإن المستثمر يربح هذا الفرق، لصدق توقعاته وصواب قراره بتثبيت سعر الصرف عند ٢٦ جنيهًا، وعلى البنك أن يدفع للمستثمر هذا الفرق، وعندئذ يستطيع المستثمر شراء المليون دولار من السوق بسعر ٢٨ جنيهًا، وأن يعوّض خسارته من الفارق الذي حصل عليه من البنك، فتكون التكلفة الفعلية ٢٦ جنيهًا.
- أما السيناريو الثالث: فهو أن يظل سعر صرف الدولار في وقت تنفيذ العقد عند مستواه في وقت التعاقد أي عند مستوى ٢٤ جنيهًا للدولار الواحد، وفي هذه الحالة على المستثمر أن يدفع للبنك ٢ جنيه عن كل دولار، ويمكن للمستثمر شراء المليون دولار من السوق بسعر ٢٤ جنيهًا علاوة على ما دفعه للبنك من تعويض.

وهكذا نرى أن هذا العقد قد مكّن المستثمر من تحديد تعاملاته المستقبلية وتسعير منتجاته وفقًا لقيمة محددة لكل من الدولار والجنيه، بصرف النظر عن سعر صرف كل من العملتين بعد عام من إبرام العقد، فإن سعر صرف الدولار بالنسبة

للمستثمر سيظل ثابتًا عند ٢٤ جنيهًا، وعلى ضوء ذلك فإن في استطاعته تقدير هامش أرباحه المستقبلية والحد من مخاطر تقلبات سعر الصرف. وبناءً على ذلك:

فإننا يمكننا اعتبار العقود المستقبلية على العملات من آليات الاستقرار، بالنسبة لشركات الاستثمار، تمكنّها من تحديد تكلفة دورة الإنتاج ومستلزماتها وتخطيط أسعار منتجاتها بشكل أمن.

أما بالنسبة للإجابة على السؤال الثاني:

وهو كيف يؤدي سوق المشتقات المالية إلى رفع/ زيادة مستوى السيولة بالعملة الأجنبية فنقول:

إن هذا السوق يعمل على تنظيم قواعد عمليات الصرف الآجلة، من خلال سعيه إلى تخفيف مخاطر تقلبات أسعار الصرف المفاجئة، وهذا من شأنه توفير فرص أكبر لتدفق العملات الأجنبية، وتهدئة سوق الصرف بالحدّ من إقبال المضاربين على شراء العملات الأجنبية لفرص المضاربة.

توقعات النمو الاقتصادي في ظل اضطرابات التضخم وأسعار الفائدة:

في العدد رقم ٤٩٦٤٢ من جريدة الأهرام المصرية الصادر بتاريخ ٥/ ١١/ ٢٠٢٢، حذّر البنك المركزي البريطاني من أن بريطانيا تتجه نحو أطول فترة ركود اقتصادي منذ مائة عام، وأنه سيكون ركودًا صعبًا للغاية لمدة عامين بالتزامن مع مضاعفة البطالة.

وجاء في العدد رقم ٤٩٦٥٢ من نفس الجريدة بتاريخ ١٥/ ١١/ ٢٠٢٢ تأكيد صندوق النقد الدولي لتوقعاته المتشائمة للاقتصاد العالمي، والتي أرجعها إلى تشديد السياسة النقدية في العديد من الدول، مع استمرار ارتفاع معدلات التضخم وضعف معدلات النمو واستمرار الخلل في الإمدادات وانعدام الأمن الغذائي الناجم عن أزمة أوكرانيا.

ومع موجة السباق التي وقعت في الربع الأخير من ٢٠٢٢ بين البنوك المركزية في العالم على رفع أسعار الفائدة في محاولات مستميته لكبح التضخم، فما زال التضخم يواصل الصعود وذلك بما يشير من وجهة نظر دراستنا الماثلة إلى أن هذه الدول قد أفرطت في طباعة أوراق النقد كسبيل سهل عند مواجهة أزماتها المالية، وكطريق ميسور لتغطية العجز في ميزانياتها العامة، وهو الأمر الذي سنناقشه في الفصل القادم.

الفائدة في الفكر المصرفي الحديث:

لا جدال لدينا أن الفائدة البنكية على القروض الشخصية الاستهلاكية تعتبر أحد وجوه ربا الديْن/ القرض المحرم شرعًا، وكلامنا في هذه الفقرة لا يندرج تحت نظريات تبرير الفائدة، وإنما هو بيان لدور الفائدة على مستوى الاقتصاد الكلي، لدورها في مكافحة التضخم، وفي حفز الادخار والاستثمار، وفي تعويض المدخرين عن التناقص المستمر في القيمة الحقيقية والقوة الشرائية لمدخراتهم النقدية، وفي كونها ليست زيادة على أصل قرض في مقابل أجل وإنما هي تكلفة عنصر من عناصر الإنتاج في عمليات إنتاج حقيقية شأنها شأن تكلفة عنصر العمل والأرض والمخاطرة.

إن التأصيل العلمي الدقيق للفائدة البنكية يفصح عن أنها لم تعد مجرد زيادة يحصل عليها البنك استغلالًا لحاجة المقترض الفقير، وإنما هي جزء من تكاليف الإنتاج لمشروع استثماري إنتاجي يرغب في توسيع نشاطه أو تحديث معدّاته أو زيادة خطوط إنتاجه وليس في إشباع حاجات أصلية ضرورية لصاحب المشروع أو من يعولهم، ولمزيد من تفصيل القول في ذلك نقول:

الفائدة وسعر الفائدة بين الاعتدال والإفراط:

هي: ما تدفعه الوحدات الإنتاجية، كجزء من تكاليف الإنتاج مقابل استخدامها لرؤوس الأموال، وهي أيضًا ما يدفعه المقرض في القرض الاستهلاكي نظير استخدامه لأموال الغير ورغبته في زيادة إنفاقه الاستهلاكي الحاضر عندما لا يسمح دخله أو ثروته بتحقيق هذه الرغبة، وهي أيضًا ما تدفعه الحكومة عند قيامها باستخدام تراكمات الأموال في الاقتصاد الوطني في استخداماتها/ نفقاتها الجارية أو الاستثمارية، وذلك

عندما لا تسمح مواردها العادية بتغطية هذه النفقات وهي أيضًا ما يدفعه الاقتصاد القومي لأصحاب رؤوس الأموال المهاجرة في مقابل عدم (تأجيل) عودة هذه الأموال إلى موطنها الأصلي لدعم اقتصادها الوطني. وهي أيضًا ما تدفعه الحكومات كحافز للاكتتاب فيما تصدره من أوراق مالية وأذون خزانة محلية ودولية، وكمقابل لما يقدم إليها من تسهيلات ائتمانية وقروض من المؤسسات المالية الوطنية والأجنبية.

ومن أكثر هذه الأنواع شيوعًا في الكثير من الدول ما تدفعه الوحدات الإنتاجية كجزء من تكاليف الإنتاج في مقابل استخدامها لأموال تمويل مشروعاتها الإنتاجية باعتبار هذه الأموال عنصرًا من عناصر الإنتاج التي لا تستطيع توفيرها ذاتيًا، ويستوي في هذا التمويل أن يأخذ شكل السلع الرأسمالية الإنتاجية أو الآلات الرأسمالية أو المواد الخام أو الشكل النقدي. وصفوة القول فيما تقدم:

أن الفائدة لم تعد مجرد زيادة يأخذها صاحب رأس المال من مقرض يقترض لسدّ حاجته الشخصية وإشباع حاجاته الأصلية الضرورية من مأكل ومشرب وملبس ومسكن وعلاج، لنفسه أو لمن يعولهم، استغلالًا لحاجته، لم تعد تلك الزيادة التي يأخذها صاحب رأس المال من تاجر يحمل على ظهره أو على ظهر بعير أو بعيرين موادًا استهلاكية يتنقل بها بين القرى والمدن كعروض تجارة يتربّح منها قليلًا من المال لكفاية حاجته وحاجة من يعول، خلال زمن توقف رحلاته التجارية، لم تعد تلك الزيادة التي يتقاضاها الدائن من مدينه في مقابل تمديد أجل الوفاء بدينه، لم تعد تلك الزيادة التي يحصل عليها أحد المتبايعين مقايضة من الآخر في بيوع الأصناف الستة الوارد ذكرها في السنة النبوية المطهرة (الذهب، الفضة، البُرّ، الشعير، التمر، الملح) وذلك عند خلو المبادلة من النقود لم تعد تلك الزيادة المشروطة التي يحصل عليها البائع من المشتري في مقابل تقسيط الثمن إلى أقساط دورية محددة، لم تعد تلك الزيادة التي يحصل عليها الدائن من مدينه كتعويض له عن التأخير في السداد أو التأمين من خطر ضياع الدين أو كشرط جزائي لإرغامه على الوفاء، لم تعد تلك الزيادة التي يأخذها الدائن من مدينه في نقد مثلي محدد معلوم الوزن والعيار لا تتغير قوته الشرائية من يوم إلى يوم ومن مكان

إلى آخر، ولا تختلف قيمته الاسمية عن قوته الشرائية، في نقد يعتبر في واقعه رمزًا للقيمة وليس قيمة، في نقد يعتبر في حقيقته مجرد معادل اجتماعي وافتراض حكومي لقيمة معينة يجري بها التبادل ويتم من خلالها التعامل في الأسواق، لم تعد تلك الزيادة التي يحصل عليها شخص بعينه استغلالًا لحاجة شخص آخر بعينه، بل أصبحت تجري بين مال ومال أو بين مال ونشاط اقتصادي مدرّ للمال أو بين مؤسسات وشركات مالية، لا مجال للاستغلال في التعامل بينها، لم تعد الفائدة تلك الزيادة التي لا يمكن اعتبارها جزءً من تكاليف الإنتاج لمشروع إنتاجي يرغب في توسيع نشاطه أو تحديث معدّاته أو في زيادة خطوط إنتاجه، وليس في إشباع الحاجات الأصلية والضرورية لأصحابه.

الفائدة إذن لا يمكن وصفها بواحد من الأوصاف المتقدمة حتى تنطبق عليها شروط القياس الصحيح على ربا الفضل أو على ربا الجاهلية، ولا يمكن القول في أهدافها بأن المال يولد المال، وإنما القول الصحيح فيها أن منافع المال هي التي تولّد المال، فإن طالب التمويل لمشروعه الإنتاجي إنما يطلبه لكونه أحد عناصر الإنتاج في مشروعه، ويقبل دفع الفوائد عليه باعتبارها بندًا من بنود تكلفة الإنتاج وعليه فإن رأس مال التمويل في ذاته لا يولّد الفائدة، وإنما الذي يولّدها هي استخدامات رأس المال في الإنشاء والتوسع والتشغيل وتحقيق الأرباح من خلال منتجات المشروع.

حتمية دفع الفائدة:

برزت في الاقتصاد الحديث مجموعة أسباب تحتّم دفع الفائدة سواء من جانب متلقي ودائع رأس المال أو من جانب طالب التمويل، ومن أهم هذه الأسباب:

(١) السياسة النقدية للبنك المركزي للحد من قدرة البنوك التجارية على التوسع في عمليات التمويل ومنح التسهيلات الائتمانية للأفراد والمشروعات، وذلك عن طريق رفع سعر الفائدة، وهي السياسة التي تقتضي من طالب التمويل المصرفي الموازنة بين ما يحصل عليه من أرباح وما يدفعه من فوائد.

(٢) السياسة النقدية للبنك المركزي للحد من التضخم، وذلك عندما يرفع فئات المستهلكين للسلع والخدمات ميلهم الحدي للاستهلاك وتيسّر البنوك

والمؤسسات الائتمانية السبل أمامهم للحصول على قروض وتسهيلات ائتمانية مفتوحة، وعندما تزيد الوحدات الإنتاجية مبيعاتها إلى المستهلكين بالأجل (التقسيط) وتحصل على أثمان مبيعاتها في صورة كمبيالات وتلجأ إلى البنوك لخصم/ حسم أو تعجيل دفع قيمة هذه الكمبيالات، ويرتفع بذلك حجم الاستهلاك الكلي للسلع والخدمات، ويعجز الجهاز الإنتاجي في الدولة عن تلبية الطلب الكلي المتزايد من السلع والخدمات، وعن زيادة العرض الكلي منها، وتتزايد الأسعار وينشأ التضخم الزاحف أو الجامح، فإن البنك المركزي يتحتم عليه لمواجه وعلاج التضخم أن يرفع سعر الفائدة حتى يزيد من تكاليف حصول المستهلكين على التمويل اللازم لنفقاتهم الاستهلاكية، ويرغمهم بذلك على الحد من ميلهم الحدي للاستهلاك.

(٣) الحفاظ على سعر صرف العملة الوطنية في مواجهة العملات الأجنبية، إذ كلما كانت الفائدة على إيداعها في بنوكها الوطنية مرتفعة كلما زاد الطلب عليها وكلما زادت رغبة المدخرين في الاحتفاظ بها واستقرت أسعار صرفها.

(٤) الحفاظ على الاستثمار الأجنبي في أدوات الدين الحكومي (السندات وأذون الخزانة) والتي تطرح بالعملة الوطنية، فإن المستثمر الأجنبي كلما حصل على فائدة أعلى، على مشترياته من هذه الأدوات، كلما حرص على الاحتفاظ بها.

(٥) تحجم الدولرة: يميل الأفراد في الدول النامية إلى الاحتفاظ بمدخراتهم بالدولار الأمريكي على أمل تحقيق ربح كبير من ارتفاع أسعار صرفه عالميًا، ويتسببون في افتعال طلب غير حقيقي على الدولار وفي إنقاص احتياطي الدولة منه وعجزها عن تمويل شراء وارداتها به، بما يؤدي في النهاية إلى ارتفاع الأسعار في الأسواق المحلية، وفي رفع سعر الفائدة على العملة الوطنية وتخفيضها على الدولار، ما يدفع المدخرين إلى العزوف عن الدولرة وعن الاحتفاظ بمدخراتهم بالعملات الأجنبية الأخرى.

(٦) تحفيز رؤوس الأموال الوطنية المهاجرة (التي يتم استثمارها خارج دائرة اقتصادها الوطني) على العودة إلى أوطانها، وذلك لأنه إذا كان سعر الفائدة في

البنوك الوطنية لأية عملة متدنيًا، تزايدت رغبة المدخرين في استثمار مدخراتهم لدى الدول التي تعطيهم أسعار فائدة أعلى، ولا سبيل لعودة هذه الأموال إلى أوطانها إلا برفع أسعار الفائدة في بنوكها الوطنية.

(٧) الفائدة هي الحافز الرئيسي لاستمرار الجهاز المصرفي بأكمله في القيام بوظائفه في إدارة الأموال والثروات وتمويل الاستثمار وتعزيز قدرة الشركات على الإنتاج وتوفير فرص الأقراض بصورة صحيحة وبناءة.

(٨) تُعد الفائدة من الآليات الفاعلة لتحفيز الادخار، وتشجيع الاستثمار المنتج والتحكم في عرض النقود بما يتلاءم مع الأوضاع الاقتصادية المرغوبة ويضمن التشغيل الكفء للموارد الاقتصادية واستقرار مستويات الأسعار والحفاظ على قيمة العملة الوطنية.

(٩) الفائدة من الآليات المهمة في التأثير على حجم الاقتراض وتوزيعه ومن ثم على حجم الإنتاج وتكلفته ونموه، وعلى حجم الطلب الكلي عن طريق التأثير في حجم الاستهلاك الجاري.

(١٠) الفائدة من الأدوات المهمة لتخفيف مخاطر العجز عن الوفاء بالديون وتغطية نفقات الوساطة المالية بين المدخرين وطالبي التمويل.

السعر التوازني للفائدة:

يمكن اعتبار أسعار الفائدة على الودائع والقروض والتسهيلات الائتمانية كلمة السرّ في توابع اقتصادية متعددة، فارتفاعها يعد كلمة السر في كبح جماح التضخم، والمبالغة في ارتفاعها كلمة السر في تعثر وربما إخفاق البنوك التجارية في إدارة مخاطر الائتمان وانخفاضها كلمة السر في زيادة قدرة البنوك التجارية على خلق النقود ومنح الائتمان وتيسير سبل الاقتراض أمام المقترضين، وعلى زيادة الطلب الكلي على سلع وخدمات الإنتاج والاستهلاك، وعلى زيادة فرص نشأة التضخم المحلي أو تفاقمه، وعلى نقص الصادرات وزيادة الواردات وانخفاض القوة الشرائية للعملة الوطنية، واعتدالها يمثل كلمة السر في توازن الأسواق والأسعار وزيادة فرص النمو الاقتصادي.

إن الفائدة هي أهم الأدوات الأولية للسياسة النقدية التي تستطيع الدولة باستخدامها أن تتحكم في مستوى التضخم الناتج عن ارتفاع الطلب الكلي ارتفاعًا لا يستطيع الناتج المحلي الإجمالي الاستجابة له بالجهاز الإنتاجي القائم في الدولة دون ارتفاع الأسعار، وفي هذه الحالة يلزم على الحكومة أن تخفض من مستوى الطلب الكلي باتباع سياسة نقدية انكماشية أو متشددة وذلك عن طريق تقليص عرض النقود، وتقليل كمية الأرصدة النقدية الحقيقية المتوفرة لإنفاق الأفراد، وذلك عن طريق رفع سعر الفائدة المصرفية لتحفيز الأفراد على إيداع ما بأيديهم من النقود في المصارف والتضحية الوقتية برغباتهم في الاستهلاك، طمعًا في الحصول على الفوائد المرتفعة، وسوف يؤدي هذا المسلك إلى انخفاض الطلب الكلي وتراجع حدّة التضخم والوصول بالأسعار إلى مستوى التوازن بين العرض والطلب على السلع والخدمات.

غير أن المبالغة في رفع أسعار الفائدة تؤدي إلى نتائج اقتصادية عكسية من أهمها:

النتائج غير المرغوبة للمبالغة في رفع أسعار الفائدة:

(١) إحداث اضطرابات في القطاع المصرفي قد تؤدي إلى إخفاق أو تعثر بعض البنوك في رد ودائع المودعين لديها وإعلان إفلاسها، وذلك على نحو ما شهدناه في بنك (سيليكون فالي) الأمريكي في الأسبوع الثاني من شهر مارس عام ٢٠٢٣ الذي إنهار في أقل من ٤٨ ساعة بعد فشل كل محاولات إنقاذه وتتلخص قصة هذا البنك في الآتي:

- لثماني مرات متتابعة في عام ٢٠٢٢ والربع الأول من عام ٢٠٢٣ واصل البنك الفيدرالي الأمريكي سياسته الرامية إلى كبح التضخم المرتفع في الولايات المتحدة عن طريق رفع أسعار الفائدة على الودائع المصرفية لدى البنوك التجارية الأمريكية حتى أوصلها إلى أعلى مستوى لها منذ عام ٢٠٠٦ بحيث وصلت إلى ٥٪ وذلك مع توقعات زيادات إضافية في الأشهر القادمة.
- كان بنك سيليكون فالي يستثمر قدرًا كبيرًا من الأموال المودعة لديه في سندات يحصل منها على فائدة واحد ونصف في المائة، وقد كانت هذه الفائدة

مجزية وقت شراء البنك للسندات حيث كان سعر الفائدة السائد في هذا الوقت واحد في المائة فقط.

- وبسبب الإغلاقات التي صاحبت فيروس كورونا، والحرب الروسية الأوكرانية التي نشبت في فبراير ٢٠٢٢ وارتفاع أسعار الطاقة والشحن والتأمين وعوامل أخرى متعددة، نشأ تضخم عالمي جامح، لجأت البنوك المركزية في غالبية دول العالم إلى مواجهته برفع أسعار الفائدة المصرفية وقد كان البنك الفيدرالي الأمريكية أكثر هذه البنوك مبالغة في رفع أسعار الفائدة.
- وعندما وصلت أسعار الفائدة في الولايات المتحدة إلى أكثر من ثلاثة أضعاف ما يحصل عليه بنك سيليكون فالي من السندات التي اشتراها اتجهت إدارة البنك إلى بيع هذه السندات بالخسارة، ثم طرح أسهم لتغطية هذه الخسارة، ولكن محاولتها باءت بالفشل.
- وقد وصلت مبيعات بنك سيليكون فالي من السندات إلى نحو واحد وعشرين مليار دولار بخسارة تجاوزت ٢,٢ مليار دولار.
- أدت هذه التداعيات لدى البنك إلى فزع المودعين والمستثمرين لديه وإلى التدافع على سحب ودائعهم لديه والتي تبلغ نحو ١٧٥ مليار دولار.
- عجز البنك عن تلبية طلبات السحب الكبيرة في عدة أيام قليلة والتي تجاوزت في مجموعها قرابة ٤٢ مليار دولار، حيث أراد المودعون استثمار أموالهم في شراء أذون الخزانة الأمريكية الآخذة فائدتها في الارتفاع.
- أدت هذه التطورات إلى انهيار أسعار أسهم الشركة المالكة للبنك وصار من الضروري غلق البنك ووضعه في عهدة مؤسسة تأمين الودائع الفيدرالية الأمريكية سعيًا إلى عدم انتقال التداعيات التي واجهت البنك إلى باقي بنوك الجهاز المصرفي الأمريكي بأكمله.
- وقد سارعت الحكومة الأمريكية على لسان الرئيس الأمريكي إلى تقديم رسالة طمأنة للمودعين لدى البنوك الأمريكية مفادها أن كل المودعين سيحصلون على ودائعهم كاملة.

- بيد أن آثار أزمة بنك سيليكون فالي قد انتقلت إلى بريطانيا التي سارعت بالتدخل لشراء فرع بنك سيليكون فالي من جانب بنك (ماتسن إس بي إس) الذي استحوذ على فرع سيليكون في المملكة المتحدة وتعهد بالالتزام بضمان حقوق جميع أموال المودعين، وذلك لمنع تكرار انهيار بنوك أخرى.
- وقد أحدث هذا الانهيار للبنك الأمريكي الخوف والقلق في معظم دول العالم من تكرار سناريو بنك (ليمان براذرز) الأمريكي الذي أعلن عن إفلاسه في ١٤ سبتمبر ٢٠٠٨ بسبب الخسارة التي وقعت في سوق الرهن العقاري عالي المخاطر وكان لإفلاسه تأثيرات سلبية على الكثير من أسواق النقد الدولية حيث كان ليمان رابع أكبر بنك استثماري في الولايات المتحدة، وقد كان للنزوح الجماعي لعملائه والخسائر الفادحة لمحفظته من الأوراق المالية وانخفاض قيمة أصوله بحسب تقارير وكالات التصنيف الائتماني، واقتنائه لموجودات أقل سيولة الدور الأكبر في إخفاق البنك في إدارة مخاطره وتعثره عن الوفاء بودائع المودعين ثم انهياره وإفلاسه، وهو الإفلاس الأكبر في تاريخ البنوك الأمريكية، والذي لعب دورًا رئيسيًا في تطور الأزمة المالية ٢٠٠٧/ ٢٠٠٨ وفي انخفاض الأسواق العالمية.
- وليس بنك سيليكون فالي هو البنك الأمريكي الأول والأخير في قائمة البنوك الأمريكية التي أعلنت إفلاسها، حيث تزامن مع إفلاسه إفلاس بنكين أمريكيين هما: سيجنيتشر، وسيلفير جيت، وبحسب قول المؤسسة الفيدرالية للتأمين على الودائع، فقد لقى هذا المصير البائس ٥٦١ مصرفًا أمريكيًا منذ عام ٢٠٠١ حتى عام ٢٠٢٢م. والذي يعنينا قوله هو الوقوف على عدة حقائق من أهمها:

(١) أنه عقب الحرب العالمية الثانية عقدت الأمم المتحدة مؤتمر بريتون وودز الذي أسفر عن توقيع اتفاقية دولية تحوي خططًا من أجل استقرار النظام المالي العالمي وترمي إلى تشجيع التجارة الدولية، وقد تأسس بمقتضاها صندوق النقد الدولي والبنك الدولي، وقد اعتمدت هذه الاتفاقية الدولار الأمريكي معيارًا

نقديًا دوليًا لكل عملات العالم الورقية بديلًا عن الغطاء الذهبي، وتعهدت أمريكا بتغطية كل دولار تطبعه بما يوازيه ذهبًا، وتثبيت قيمة الدولار في مقابل الذهب بما يعادل ٣٥ دولارًا لكل أونصة (أوقية) من الذهب.

(٢) في عام ١٩٧٤ نقضت أمريكا تعهدها السابق وطبعت الدولار دون أي غطاء ذهبي، وعوّمت سعره في مقابل الذهب، وقد تراجع هذا السعر حتى أصبح يتراوح ٢٠٠٠ دولار لكل أوقية من الذهب.

(٣) في أعقاب الإغلاقات التي أعقبت انتشار فيروس كورونا في فبراير ٢٠٢٠ قامت الحكومة الأمريكية بطباعة تريليونات الدولارات بدون غطاء وإتاحتها للتداول الداخلي والعالمي، ثم وقعت الحرب الروسية الأوكرانية في فبراير ٢٠٢٢ وارتفعت على أثرها أسعار الطاقة والغذاء والتأمين وتكلفة الإنتاج في كافة الدول.

(٤) وقد كانت النتيجة الحتمية لذلك هي: نشأة تضخم عالمي جامح منذ بداية من عام ٢٠٢١ بدأ يتصاعد ووصل إلى ذروته في أمريكا ودول القارة الأوروبية وفي كافة دول العالم قرب نهاية عام ٢٠٢٢.

(٥) وعلى مدار أقل من عام ونصف رفع البنك الفيدرالي الأمريكي أسعار الفائدة على الدولار إحدى عشرة مرة من صفر في المائة إلى خمسة ونصف في المائة تحت حجة مواجهة التضخم، مما أوقع البنوك المركزية في غالية دول العالم تحت ضغط مسايرة الفيدرالي الأمريكي في رفع أسعار الفائدة لديها بحيث باتت معدلات الفائدة في أغلب دول العالم عند أعلى مستوى لها منذ عام ٢٠٠٨.

توابع مبالغة الفيدرالي الأمريكي في رفع سعر الفائدة على الدولار:

لقد كان سلوك الفيدرالي الأمريكي في هذا الشأن بمثابة الزلزال العنيف الذي وقعت على أثره مجموعة من التوابع من أهمها:

١- إلقاء شبح الإفلاس الفعلي على بنوك أخرى في العالم حيث إنهار بنك كردي سويس السويسري، واضطر البنك المركزي السويسري الذي ساهم في صفقة استحواذ بنك يواس على مصرف كردي سويس، اضطر إلى رفع معدل الفائدة

الرئيسية، بمقدار نصف نقطة مئوية وصولًا إلى ٥ , ١٪، وحذا البنك المركزي النرويجي حذوه بعد دقائق معلنًا رفع الفائدة ربع نقطة مئوية وصولًا إلى ٣٪ كما أعلن بنك إنجلترا المركزي عن رفع الفائدة بمقدار ربع نقطة (٢٥ نقطة أساس) لتصل إلى ٢٥ , ٤٪ وهو أعلى مستوى لها منذ عام ٢٠٠٨.

٢- انخفاض أسهم دويتشه بنك الألماني في ٢٤/ ٣/ ٢٠٢٣ بأكثر من ١٠٪ في التعاملات المبكرة.

٣- وبحسب ما نقلته قناة العربية الإخبارية ونسبته إلى جي بي مورجان في ٢٣/ ٣/ ٢٠٢٣ خسرت البنوك الأمريكية الأضعف ودائع تقدر بترليون دولار منذ عام ٢٠٢٢ كما وقعت خسائر قوية لأسهم البنوك الأوروبية، وسط القلق من عدم قدرتها على تحمل زيادات سعر الفائدة المتتالية.

٤- نزوح مبالغ ضخمة من استثمارات الأجانب من الأسواق الناشئة، تعرف بالأموال الساخنة التي يتم استثماراها في الأوراق المالية (السندات وأذون الخزانة الحكومية) إلى السوق الأمريكي الذي ارتفعت فيه الفائدة إلى مستويات قياسية، وقد كان نصيب مصر من هذه الأموال الساخنة النازحة نحو أربعين مليار دولار أمريكي أدى نزوحها إلى خنق الاقتصاد المصري، واضطر البنك المركزي المصري إلى رفع أسعار الفائدة على الودائع في جهازه المصرفي.

٥- تحول سعر الفائدة من أداة لتشجيع الادخار إلى أداة استثمار رئيسية، فقد رأينا في مصر من يبيع بعض أصوله الرأسمالية الأقل إنتاجية، لإيداع أثمانها في بنكي الأهلي ومصر طمعًا في الحصول على فائدة تقدر بـ٢٥٪ في بدايات عام ٢٠٢٣.

٦- وضع ضغوط على الدول النامية في الاقتراض الأجنبي الذي ارتفعت تكلفة خدمته بما يفوق قدرة الجهاز الإنتاجي فيها على الوفاء بها.

٧- ارتفاع تكلفة خدمة الدين المحلي السيادي والمصرفي بما ينعكس سلبيًا على الاستثمار والإنتاج وعلى قدرة البنوك على خدمة الودائع لديها، وبل وعلى قدرتها في منح الائتمان للمستثمرين بسبب تراجع الاستثمار الخاص ومناخ الخوف السائد بين المستثمرين.

٨- لقد أدى ارتفاع أسعار الفائدة على الدولار إلى ارتفاع أسعاره في مواجهة معظم عملات العالم المرتبطة به وإلى فقد الكثير من العملات الوطنية للدول النامية جزءًا كبيرًا من قيمتها الحقيقية، وانعكس ذلك على ارتفاع الأسعار في أسواق هذه العملات بشكل مفاجئ بما في ذلك أسعار المستهلك وأسعار الطاقة والمواد الخام، وقد أحدث ذلك ارتباكًا اقتصاديًا في أسواق الكثير من شركات الإنتاج وشركات التطوير العقاري وشركات الاستيراد، ونتيجة لنشأة ضغوط تضخمية إضافية فوق التضخم العالمي الراهن.

تقيمنا لأوضاع التضخم العالمي الراهنة:

لقد كانت الولايات المتحدة الأمريكية سببًا مباشرًا في نشأة التضخم العالمي الراهن وجنوحه، وآية ذلك في ما يلي:

١- قيامها في العقد الأخير بطبع تريليونات الدولارات بدون غطاء وطرحها للتداول في أسواق العالم، بما يفوق قدرة الاقتصاد الأمريكي على مواجهة هذه الزيادة الهائلة في عرض الدولار، وهو الأمر الذي من شأنه نشأة التضخم.

٢- ما تشيعه بين الحين والآخر من عدم قدرتها على سداد ديونها لارتفاع سقفها.

٣- مسارعتها إلى رفع أسعار الفائدة تسع مرات متتالية في عام واحد والوصول بها إلى أرقام قياسية دون أدنى اكتراث بعواقب ذلك على اقتصادات الدول النامية أو على أسعار العملات المرتبطة بالدولار.

٤- إصرارها على استمرار الحرب الروسية الأوكرانية لأطول فترة ممكنة رغم ما أصاب الاقتصاد العالمي بسببها من ارتفاع فاحش في أسعار الطاقة والغذاء والتأمين وتكلفة الإنتاج.

٥- ترويجها لإفلاس ثلاثة بنوك أمريكية خلال أسبوع واحد نتيجة لأخطاء فنية وإدارية لا يتصور وقوعها من مدراء يجلسون على رأس بنوك تفوق الودائع لديها مئات المليارات من الدولارات، ولا يعقل إخفاقهم في إدارة المخاطر.

٦- وفي هذه المقدمات الخمس ما يثير الكثير من الريب والشكوك حول الأهداف الحقيقية للولايات المتحدة، ويطرح الكثير من الأسئلة من أهمها:

- هل تريد أمريكا الاستيلاء على ثروات العالم، بعد أن استولت على ذهب العالم عام ١٩٧٤ وذلك عن طريق خلق أزمات مالية تبدأ بها رؤوس الأموال العالمية دورة جديدة من الصفر؟
- أم هل تريد تدمير النظام الاقتصادي العالمي القائم وخلق نظام اقتصادي جديد قادر على مواجهة النظام الاقتصادي الذي تسعى الصين وروسيا والهند ودول البريكس إلى تشكيله؟
- أم هل تريد الاستيلاء على أرصدة واستثمارات الدول البترولية لديها؟
- أم هل تريد انفراد الدولار بالتربّع على عرش عملات العالم بعد محاولات بعض الدول الاستغناء عنه والتعامل فيما بينها بعملاتها الوطنية؟
- أم هل تريد أن يكتسب الدولار قيمة ذاتية حقيقية بعيدًا عن الاتفاقيات الدولية التي تفرض على العالم التبادل التجاري به؟

تساؤلات كثيرة تحتاج إلى إجابة للكشف عن الكيفية التي تدير بها أمريكا اقتصادات العالم.

وإلى أن يمكن الإجابة على هذه التساؤلات يتوجب على صناع السياسة النقدية والمالية والاقتصادية في مصر اتخاذ التدابير التالية:

١- تخفيض حدود الاستدانة بديون جديدة داخلية أو خارجية إلى القدر الضروري اللازم لمواجهة المتغيرات الاقتصادية المفاجأة. تلافيًا لزيادة أعباء الديون.

٢- إعادة توجيه نفقات الدولة نحو الأولويات الأكثر إلحاحًا.

٣- ضخ المزيد من التمويل لإنتاج السلع الاستراتيجية والتي يتم استيرادها من الخارج بالدولار ويستنزف المزيد من الاحتياطي النقدي وبخاصة القمح والذرة.

٤- تحفيز القطاع الخاص على الاستثمار الحقيقي المباشر والحلول محل الاستثمار الأجنبي سريع النزوح عند أدنى المخاطر.

٥- توفير قدر من الحماية الاجتماعية للطبقة الوسطى لمنع تآكلها وتفادي انهيار استثماراتها وتناقص مدخراتها، فضلًا عن الفئات الأكثر احتياجًا.

٦- تجنب الدخول في صراعات مسلحة تستنزف المزيد من الموارد الموجهة نحو التنمية.

٧- توفير أكبر قدر من الاستقرار السياسي والاجتماعي والاقتصادي والمالي والنقدي بما يوفر الأمان للمستثمرين وازدهار النشاط الاقتصادي وجذب السياحة.

٨- عقد اتفاقيات تجارية مع الدول الصديقة للتبادل التجاري بالعملات الوطنية أو للتبادل التجاري بالمقايضة المتكافئة من خلال اتفاقيات التجارة والدفع.

٩- الحد من جشع التجار في رفع أسعار المنتجات الوطنية دون مبرر.

١٠- تحفيز المنتجين المحليين للسلع الأساسية على زيادة معدلات الإنتاج وزيادة المعروض من منتجاتهم عن طريق توفير مواد الإنتاج الأولية لهم بأسعار ثابتة.

١١- ترشيد الطلب الحكومي على سلع الاستهلاك للحد من الطلب الكلي عليها.

١٢- الحد من اللجوء إلى التمويل التضخمي عن طريق طبع نقود ورقية لا يقابلها زيادة مماثلة في الناتج المحلي من السلع والخدمات.

١٣- حفز التصنيع المحلي خاصة في الصناعات التي تمتلك فيها مصر ميزة تنافسية مثل صناعات الأدوية والمنسوجات القطنية والمصنوعات الجلدية والخضراوات المعلّبة.

١٤- تحفيز قطاع السياحة الأجنبية وتيسير إجراءات قدوم وإقامة ومغادرة السائحين وإدارة القطاع بأساليب علمية حديثة.

١٥- توفير أعلاف الدواجن والماشية بأسعار مدعمة للعودة إلى إنتاج اللحوم البيضاء والحمراء وبيض المائدة من خلال المنازل والبيوت في الريف والمدن ومنع الاستيراد فإن شح الأعلاف وغلاء أسعارها في السوق سبب رئيسي لأحجام الناس عن هذا النشاط.

١٦- خفض أسعار الأسماك من خلال الاستثمار الأمثل لبحيرة ناصر وباقي البحريات والمزارع السمكية المملوكة للدولة، كي تعوض النقص في إنتاج اللحوم البيضاء والحمراء باعتبار الأسماك البديل الأفضل للحوم ومن الممكن زيادة إنتاجها بطرح ملايين الذريعة في الترع والمصارف والريّاحات وإتاحتها للصيد المجّاني.

عام التشاؤم:

في عدد من التصريحات الصادرة عنها خلال النصف الثاني من شهر مارس ٢٠٢٣ حذرت مديرة صندوق النقد الدولي (كريستا لياجور جيفا) من الصعوبات التي تواجه العالم ومن مخاطر عدم الاستقرار المالي العالمي، خلال الشهور المقبلة حتى عام ٢٠٢٤ والذي وصفته بأنه عام التشاؤم.

وترجع الأسباب الرئيسية لتلك الصعوبات والمخاطر إلى الموقف الأكثر تشددًا للفيدرالي الأمريكي في التحول من أسعار فائدة على الدولار في الأسواق الأمريكية منخفضة إلى أسعار فائدة وصلت إلى ٥٪، وهو التحول الذي أفضى إلى ما يأتي:

١- نشأة الكثير من المخاطر والاضطرابات في الأسواق المالية العالمية.
٢- انهيار ثلاثة بنوك أمريكية وتعرض العديد من البنوك الأوروبية لهزات عنيفة.
٣- استمرار تزايد معدلات التضخم العالمي وارتفاع أسعار الغذاء.
٤- تراجع قيمة العملات الضعيفة مقابل الدولار حيث وصلت قيمة هذا التراجع في الجنيه المصري إلى أكثر من ٥٠٪ في عام واحد.
٥- انسحاب المستثمرين في الأوراق المالية من الأسواق الناشئة ومنها مصر، إلى الولايات المتحدة.
٦- إحداث فجوات كبيرة في الميزان التجاري في الكثير من البلدان النامية التي تتزايد فيها وارداتها عن صادراتها، وتعاني من تفاقم مديونياتها الخارجية والداخلية.
٧- تزايد الطلب على الدولار لتغطية قيمة الواردات ولأسباب أخرى غير اقتصادية منها المضاربة عليه، والتحوط من المزيد من الانخفاض لقيمة العملة الوطنية.
٨- انخفاض معدلات الأمان أمام الاستثمار المباشر الأجنبي والوطني.

٩- عودة احتمالات وقوع أزمة مالية عالمية على غرار أزمة عام ٢٠٠٨ التي ترجع في أسبابها الرئيسية إلى سعر الفائدة المتدني على قروض التمويل العقاري والذي نشأ عنه التوسع المفرط في هذه القروض والزيادة الهائلة في الطلب على العقارات في الولايات المتحدة، والارتفاع المفاجئ وغير المبرر في أسعار العقارات، والتي انتهت بالتحول إلى كارثة مالية أفلس فيها بنك (ليمان براذرز) رابع أكبر بنك استثماري في أمريكا.

إن الفيدرالي الأمريكي ومن خلال مساعيه في عامي ٢٠٢٢/ ٢٠٢٣ لإبطاء وتيرة التضخم المحلي والعالمي وإفراطه في رفع أسعار الفائدة وعدم اكتراثه بالعواقب التي ستتبع هذا السلوك قد أحدث اضطرابًا في الأسواق الأمريكية والعالمية وكبّد الكثير من البنوك التجارية مئات المليارات من الخسائر، وبصفة خاصة تلك البنوك التي تحتفظ في محافظها المالية بسندات حكومية منخفضة العائد (الفائدة) والتي انهارت قيمتها أمام الارتفاع المفرط في أسعار الفائدة على الإيداع المصرفي وقد كان بنك (سيليكون فالي) نموذجًا لهذه البنوك المستثمرة في السندات الحكومية والذي اضطر إلى بيعها بخسائر بلغت نحو اثنين ونصف مليار دولار، والذي فوجئ بالمودعين لديه يسحبون من إجمالي ودائعهم نحو اثنين وأربعين مليار دولار في يوم واحد وهو مبلغ يعادل نحو ثلث إجمالي الودائع لديه، مما اضطر الفيدرالي الأمريكي إلى اتخاذ قرار بضمان جميع الودائع لدى جميع البنوك الأمريكية حتى الودائع غير المؤمّنة، وهي تكلفة باهظة تكبّدها الفيدرالي الأمريكي، إلا أنه كانت طوق النجاة الوحيد من الآثار الكارثية لإفراطه في رفع الفائدة على الودائع المصرفية والتي تواجه آلاف البنوك على مستوى العالم والتي أصبحت في حاجة إلى خطط إنقاذ من الخسائر الضخمة التي يمكن أن تتعرض لها نتيجة مسارعة بنوكها المركزية إلى مجاراة الفيدرالي الأمريكي في المبالغة في رفع أسعار الفائدة لدى أجهزتها المصرفية حتى توقف الهجرة المتسارعة لرؤوس الأموال الساخنة المستثمرة في أسواقها المالية وحتى تحقق أهدافًا أخرى سبقت الإشارة إليها... والخلاصة:

أسعار الفائدة سلاح ذو حدّين:

(١) أنه سلاح لكبح جماح التضخم فيما لو تم استعماله باعتدال وقدر محسوب.

(٢) أنه سلاح تختلف آثار من بنك مركزي إلى آخر بحسب قوة اقتصاده الوطني ومدى قدرتها على تحمل أعباء الديون الناشئة عن ارتفاعه.

(٣) أنه سلام مدمّر وذو آثار كارثية على اقتصادات وعملات الدول النامية والأقل نموًا فيما لو تم رفعه من جانب الفيدرالي الأمريكي، وتتزايد آثاره الكارثية مع كل رفع له وذلك لعدة أسباب من أهمها:

- أن الدولار الأمريكي هو المعيار المعتمد دوليًا في تحديد أسعار صرف العملات المرتبطة به بعد عقد اتفاقية بريتون وودز وذلك لكونه العملة الاحتياطية العالمية.
- أن الدولار الأمريكية هو المعيار المعتمد دوليًا في تحديد أسعار النفط العالمية.
- أنه المعيار المعتمد عالميًا في تحديد أسعار التبادل التجاري الدولي.
- أن أي رفع لسعر الفائدة على الدولار ينعكس على زيادة قيمته في مواجهة كافة عملات العالم الرئيسية والضعيفة، وينعكس على زيادة أسعار الطاقة وأسعار السلع التي يتم تداولها بين الدول به، وينعكس على زيادة أسعار المستهلك في كافة الدول.

(٤) أن المبالغة والجشع في رفع الفيدرالي الأمريكي لأسعار الفائدة على ودائع الدولار تخلق نوعًا جديدًا من التضخم العالمي وتقود إلى ركود اقتصادي عالمي وتقود إلى إفلاس البنوك التي تتكون محافظها المالية من سندات حكومية ذات أسعار فائدة أقل من سعر الفائدة على الودائع المصرفية.

(٥) إن مجرد مكافحة التضخم بدواء رفع معدل الفائدة في البنوك دون علاج أسبابه الحقيقة إنما هو علاج للعرض دون المرض، علاج تجرعّت البنوك التجارية على مستوى الكثير من دول العالم مرارته دون جدوى، علاج يحتاج إلى علاج آخر

أكثر منه مرارة لتخفيف أزمة المديونية الناتجة عنه، وما تتطلبه من خفض الإنفاق الحكومي وتقليل الخدمات الحكومية، بما يترتب عليه من تراجع مستويات المعيشة للمواطنين، وبما قد يؤدي إليه من اضطرابات اجتماعية لا تحمد عقباها.

(٦) إن المبالغة والتكرار في رفع أسعار الفائدة على الدولار قد أدت إلى زعزعة استقرار السياسات النقدية للدول الأخرى، وأورثت الدول التي تقوّم عملاتها به عبئًا ثقيلًا من الديون المقوّمة به وزعزعت أسعار صرف عملاتها.

(٧) أنه وإن كانت هذه المبالغة قد أدت إلى زيادة هيمنة الدولار على سائر عملات العالم إلا أنها قد أوقفته موقف التحدّي أمام هذه العملات، وهو التحدي الذي فرض على الكثير من دول العالم البحث عن إنشاء نظام نقد دولي قائم على تعدد العملات، ومن هذه الدول على سبيل المثال: مجموعة البريكس المكونة من الصين وروسيا والهند والبرازيل وجنوب إفريقيا والتي تعتزم في اجتماع قمة قاداتها المقبل في أغسطس من عام ٢٠٢٣ البحث في إمكانية إيجاد عملة موحّدة لها مدعومة بعدة معادن نفيسة، وفي إقامة روابط نقدية جديدة قائمة على إيجاد عملة أخرى بخلاف الدولار واليورو، قادرة على تحقيق أهدافها المشتركة وعلى فكّ الارتباط بالدولار.

ويأخذ موقف الصين في هذا الاتجاه دورًا ملحوظًا، حيث عقدت بعض الاتفاقات التجارية التي تعتمد عملات الدول الأطراف فيها كآلية لتسوية قيمة الصفقات فيما بينها ومن أبرز الدول الأطراف في هذه الاتفاقات التجارية (الصين وروسيا)، (الصين والمملكة العربية السعودية)، (الصين وفرنسا)، حيث توصلت الدولتان إلى اتفاق لتجارة الغاز الطبيعي المسال تتم تسويته باليوان الصيني والفرنك الفرنسي، وقد عقدت هذه الصفقة بين شركة النفط الوطنية الصينية وشركة توتال إنرجي الفرنسية من خلال بورصة شنغهاي للبترول والغاز الطبيعي.

ومن هذه الدول كذلك (الصين والبرازيل) اللتان توصلتا إلى اتفاق للتجارة بينهما باستخدام عملتيهما (اليوان الصيني والريال البرازيلي) وذلك دون الحاجة إلى

استخدام الدولار في معاملتهما التجارية التي تربو على مائة وخمسن مليار دولار سنويًا، وتتردد الأنباء إلى وجود مثل هذه الاتفاقيات بين الصين ومصر وبين الصين ودول الخليج العربي وبين مصر وروسيا ومصر والهند وبين مصر والبرازيل والخلاصة:

أن العالم قد بدأ يشهد مساع كثيرة لإنشاء نظام نقد دولي قائم على تعدد العملات الاحتياطية العالمية وفك الارتباط بالدولار كعملة وحيدة لاحتياطات البنوك المركزي أو كأداة لتسوية المبادلات التجارية.

وفي تطور جديد في هذا الاتجاه تم تأسيس بنك التنمية الجديد بتجمع البريكس[1] وقد انضمت مصر لتأسيس هذا البنك وذلك ضمن التوسعة الأولى لنطاق انتشار البنك عالميًا، ويأتي هذا الانضمام كخطوة على طريق توفير قنوات تمويلية جديدة وتحفيز التجارة بين دول التجمع، وتوفير النقد الأجنبي، عن طريق السماح لدول التجمع باستيراد السلع ومكونات الإنتاج دون الإستناد على الدولار الأمريكي كعملة محاسبية، والتعامل في التبادل التجاري بين دول التجمع بالعملات المحلية لدوله.

وجدير بالقول أن الدول المؤسسة لتجمع البريكس وهي الصين وروسيا والهند والبرازيل وجنوب إفريقيا عام ٢٠١١ قد أنشأت هذا البنك برأسمال قدره مائة مليار دولار، لتمويل مشاريع البنية الأساسية والتنمية المستدامة في الدول الأعضاء، ويعد هذا التجمع من أهم التجمعات الاقتصادية على مستوى العالم.

وبهذا يمكن القول: إن دول البريكس قد أسست لظهور نظام عالمي جديد يلغي دولرة النظام الحالي، ويسعى للقضاء على احتكار الدولار لعرش احتياطات البنوك

---

(١) والذي يرمز له برمز NDB والذي تم تأسيسيه في ديسمبر ٢٠٢١، وقد نشرت الجريدة الرسمية في مصر بتاريخ ٣٠ مارس ٢٠٢٢ تصديق الرئيس المصري السيسي على اتفاقية تأسيس البنك ووثيقة انضمام مصر لتجمع البريكس وعضوية البنك.

المركزية، وتسوية التجارة الخارجية للدول وجلوسه على قمة العملة العالمية المعيارية لغالبية عملات العالم والعملة الأكثر قوة وانتشارًا في العالم.

كما يمكن القول إن دول البريكس، والدول الخاضعة للعقوبات الأمريكية قد تحالفت لإسقاط الدولار عن عرشه على غرار إسقاط الجنيه الإسترليني من قبله، والترويج لإحلال العملات الوطنية محله، وإلغاء دولرة نظام النقد الدولي، والإفلات من سيطرة صندوق النقد الدولي والبنك الدولي وحقوق السحب الخاصة.

إن دول البريكس قد استطاعت خلال فترة زمنية وجيزة، تحقيق درجة مُرْضية من تنسيق السياسات وإقامة تعاون فعلي فيما بينها وقدمت لأعضاها حلولًا فعلية لتخفيف ضغط الدولار على عملاتها الوطنية، وقد أصبحت في موقف يسمح لها بإصدار عملة جديدة لتسهيل التجارة بينها، وتتردد الأخبار بشأن عزمها على مناقشة إصدار هذه العملة في اجتماع قمّتها السنوية التي تستضيفها جنوب إفريقيا في أغسطس ٢٠٢٣ مع إقرار اتفاقية مالية جديدة وإنشاء وسيلة للمدفوعات لا تعتمد على الدولار، ولعل فيما تقدم ما ينبئ عن بدايات الانصراف عن اتخاذ الدولار عملة رسمية وعن ربط قيمة (صرف) العملات الوطنية به.

السياسة التجارية:

تعريف السياسة التجارية:

هي إحدى فروع السياسة الاقتصادية الخاصة بمجال التجارة الخارجية وهي تعني: مجموعة الإجراءات التي تطبقها الحكومة في مجال التجارة الخارجية والتي تتعلق بالجوانب الاقتصادية التالية:

١- ترشيد وضبط الواردات من السلع والخدمات لضغط نفقات الدولة من النقد الأجنبي.
٢- دعم وإعانة الصادرات لزيادة موارد الدولة من النقد الأجنبي.
٣- الرقابة على أسعار صرف العملة الوطنية والتدخل لمساندتها عند الضرورة.

٤- التعديل في قرارات المستوردين والمصدّرين فيما يتعلق باستيراد أو تصدير سلع أو خدمات معينة، وتحديد الصرف الأجنبي لاستعمالات محددة.

أهداف السياسة التجارية:

بصفة أجمالية تهدف السياسة التجارية إلى تحقيق جملة أهداف اقتصادية من أهمها:

١- توفير المزيد من الموارد المالية للخزانة العامة كافية لتمويل الإنفاق العام بكل أنواعه (الاستثماري، التسييري، الاجتماعي، الدفاعي) عن طريق فرض رسوم جمركية على أنواع معينة من الواردات الاستفزازية.

٢- خفض العجز في ميزان المدفوعات والعمل على توازنه وذلك عن طريق ما يأتي:

- تخفيض قيمة العملة الوطنية، وذلك عند وجود مرونة في أسعار الصادرات والواردات وعدم زيادة أعباء الديون الخارجية المقوّمة بالعملات الأجنبية ووجود مرونة في الطلب الخارجي على صادرات الدولة.
- تقليل الطلب على الصرف الأجنبي مع زيادة المعروض منه أمام المستوردين.
- تقليل الطلب الداخلي على الواردات غير الضرورية والعمل على ترشيد استهلاكها.

٣- حماية الإنتاج المحلي من المنافسة الأجنبية غير المتكافئة وذلك عند ارتفاع تكلفة إنتاج المنتج الزراعي أو الصناعي أو الخدمي عن مثيله الأجنبي المستورد وذلك لحماية المنتجين المحليين ولضمان التشغيل الكامل لعناصر الإنتاج الوطنية المتاحة.

٤- حماية المنتجات الوطنية من مخاطر الإغراق والتمييز السعري بين أسعار السوق المحلية المرتفعة للسلعة وأسعار أسواقها الأجنبية المنخفضة، وذلك بهدف كسب الأسواق الأجنبية والسيطرة عليها وطرد المنافسين منها من المنتجين المحليين والأجانب لنفس السلعة، ثم التلاعب بأسعار السلعة فيما بعد، ويمكن

أن يتحقق هذا الهدف بفرض رسوم جمركية مرتفعة على سلع الإغراق حتى تتعادل أسعار سوقها مع السعر السوقي المحلّي لمثيلاتها المحلية والمستوردة، أو بمنع استيراد السلعة المغرقة.

٥- حماية الصناعات الوطنية الناشئة التي يتوقع نموّها والتي تتمتع بميزات نسبية أو بتوافر إمكانيات ازدهارها من المنافسة غير المتكافئة مع مثيلاتها في الدول الصناعية المتقدمة، وذلك متى كان من المتوقع وصول هذه الصناعات مستقبلًا إلى مرتبة الجودة والمنافسة العالمية وعدم الحاجة إلى الحماية.

٦- حماية الاقتصاد الوطني من التقلبات والهزّات الخارجية غير المرغوب فيها، وذلك على اعتبار أن التجارة الخارجية أحد المنافذ الرئيسية لدخول هذه التقلبات إلى الاقتصاد الوطني، وذلك لأن كلا من التضخم والكساد ليس لهما حدودًا جغرافية يتوقفان عندها وإنما هما ظواهر اقتصادية لها أبعاد وآثار عالمية كما أن الحروب والتغيرات المناخية والكوارث الطبيعية هزّات خارجية لها أبعاد وآثار اقتصادية عابرة للحدود. ويمكن للدولة عن طريق تجارتها الخارجية من الصادرات والواردات والحصص والرسوم الجمركية أن تتلافى الكثير من هذه التقلبات والهزات الاقتصادية.

٧- فرض نظام معدّل لتراخيص الاستيراد بمقتضاه، يتم قصر الاستيراد على السلع والخدمات الضرورية والاستراتيجية، وزيادة معدلات الرسوم الجمركية على السلع والخدمات الاستفزازية، وتفضيل الاستيراد من الدول التي تقبل دفع القيمة بالجنيه المصري أو بموجب اتفاقيات التجارة والدفع التي يتم تسوية قيمة الواردات المتبادلة فيها بطريق المقاصة وعلى فترات زمنية متباعدة.

٨- وإلى جانب الأهداف الاقتصادية المتقدمة للسياسة التجارية توجد مجموعة من الأهداف الاجتماعية يأتي في مقدمتها:

أ) حماية مصالح المنتجين للسلع الاستراتيجية مثل مزارعي القمح والأرز وقصب السكر والذرة، وحماية العمال المنتجين لمنتجات تنافسية مثل صناعات الأثاثات الخشبية والجلود والمنسوجات القطنية.

ب) تحقيق الأمن الغذائي أو الصحي أو الحربي وذلك عن طريق التوسع في إنتاج السلع الاستراتيجية والأدوية والأسلحة الدفاعية مهما ارتفعت تكلفة إنتاجها وفرض رسوم جمركية مرتفعة على الواردات من هذه السلع أو منع استيرادها وذلك حيث تستطيع الدولة عن طريق إجراءات سياستها التجارية تحقيق أمنها الغذائي والصحي والدفاعي بالتوسع في إنتاج ما يحقق لها أمنها المنشود.

أدوات السياسة التجارية:

تتمثل هذه الأدوات في جميع الوسائل التي تستطيع الدولة عن طريقها التأثير في حجم تجارتها الخارجية بطريق مباشر وغير مباشر، ومن أهم هذه الأدوات ما يأتي:

١- فرض الرقابة على صرف النقد الأجنبي، لأغراض التحكم في عمليات الاستيراد والتصدير وضمان عدم استخدام النقد الأجنبي المتاح للدولة إلا وفقًا لأولويات محددة تتناسب مع حجم العجز في ميزان المدفوعات وتمنع استنزاف رصيد الدولة من النقد الأجنبي في عمليات استيراد سلع استفزازية وغير ضرورية تحقيقًا لصالح بعض المستوردين، وذلك عن طريق الحد من فتح الاعتمادات المطلوبة من النقد الأجنبي لاستيراد هذه السلع، أو عن طريق إتباع أسعار صرف متعددة تتناسب مع الأهمية الاستراتيجية لكل سلعة مستوردة بحيث يتزايد سعر صرف النقد الأجنبي بالنسبة للسلع الكمالية والاستفزازية، وينخفض بالنسبة للسلع الضرورية، وبحيث يتم شراء النقد الأجنبي من المصدّرين للسلع التي تتمتع فيها مصر بميزات نسبية مرتفعة بسعر صرف أعلى من المصدرين للسلع التي يحتاج إليه السوق المصري كالأرز والأسماك.

٢- فرض رسوم جمركية قيميّة ونوعية بأسعار مرتفعة على الواردات المنافسة لمثيلاتها من الإنتاج المحلي، وعلى واردات السلع والخدمات غير الضرورية مثل الأرز البسمتي والثوم الصيني والتفاح التركي والمنسوجات القطنية وغيرها وذلك لأغراض تحقيق موارد للخزانة العامة وحماية الإنتاج المحلي المماثل.

٣- منح المصدّرين لبعض السلع والخدمات إعانة تصدير، لتمكينهم من زيادة صادراتهم ومن المنافسة في الأسواق العالمية للمصدّرين الأجانب لنفس السلع والخدمات، وذلك بشرط عدم ممارسة المصدّرين الوطنيين لسياسة الإغراق في أسواق الدول الأجنبية الأخرى.

٤- منع الاستيراد بدون تراخيص أو تصاريح تمنح للمستوردين تحدد لهم أنواع السلع والخدمات المسموح باستيرادها وكمياتها والاعتمادات المصرح لهم بها وذلك مع قصر تراخيص الاستيراد على واردات الدولة من السلع والخدمات غير الضرورية سواء للاستهلاك أو للإنتاج والاستثمار، حتى لا يؤدي هذا الإجراء إلى ارتفاع تكلفة الإنتاج المحلي أو تكاليف المعيشة على المواطنين.

٥- اتفاقيات التجارة والدفع: وهي اتفاقيات ثنائية تعقد بين دولتين بينهما تبادل تجاري، يتم من خلالها تسوية ديون كل دولة لدى الدولة الأخرى بطريق المقاصة أي في مقابل حقوقها، وتتميز بالخصائص التالية:

أ) انعقادها بمناسبة عمليات تبادل تجاري بين الدولتين.

ب) قصور الموارد الأجنبية لدى الدولتين عن تسوية ديونهما التجارية بالعملات الأجنبية.

ج) اقتصارها على أنواع محددة من السلع ينص عليها الاتفاق.

د) نفاذها لمدد زمنية محددة غالبًا ما تكون سنة واحدة، يتم بعدها تسوية الرصيد المتبقي لكل دولة بنفس الآلية مع إمكانية تجديدها لمدد زمنية مماثلة.

ه) انعقادها كوسيلة للتخلص من مشكلة ندرة العملات الأجنبية لدى أطرافها.

و) اقتصار نطاق سريانها على المعاملات الجارية بين أطرافها في شكل صادرات وواردات سلعية فقط وعدم سريانها على المعاملات الرأسمالية.

السياسة الائتمانية العامة:

هي إحدى آليات (أدوات) السياسة المالية التي تهدف إلى توفير التمويل اللازم لتغطية النفقات العامة عن طريق القروض العامة الداخلية والخارجية.

وذلك حيث تسهم السياسة الائتمانية العامة في تحقيق أهداف السياسة المالية من خلال ما تحدثه القروض العامة من آثار اقتصادية على الأثمان والاستهلاك والعمالة وعلى توزيع الدخل والثروة. وبيان ذلك:

أن للقروض العامة عبئًا نقديًا مباشرًا، يقاس بالنسبة للقروض الخارجية بحمله ما يتحمله اقتصاد الدولة المدينة من مدفوعات نقدية إلى الدائنين الخارجين تتمثل في الفوائد المقررة وأصل الديْن، وما تؤدي إليه هذه المدفوعات من نقص في حجم الرفاهية الاقتصادية لمواطني الدولة المدينة، يمكن تقديره بمقدار مساهمة كل مواطن في هذه المدفوعات، ومقدار حرمانه من استهلاك بعض السلع والخدمات.

كما يشمل هذا العبء النقدي عبئًا آخر غير مباشر يتمثل في إعاقة نمو الإنتاج المحلي للدولة المدينة بسبب ما يتم استقطاعه من المستثمرين من ضرائب لازمة لاستهلاك القرض الخارجي وخفض بنود الإنفاق العام المحفّز للاستثمار.

أما بالنسبة للقروض المحلّية/ الداخلية التي ينتمي فيها الدائنون والمدينون لدولة واحدة، فإن أثرها المباشر يتمثل في إعادة توزيع الثروة بين أفراد المجتمع، وما تحدثه هذه الإعادة من زيادة أو تقليل التفاوت في توزيع الثروات والدخول.

وفضلًا عن الأعباء النقدية المباشرة وغير المباشرة للقروض العامة، فإن لها آثارًا اقتصادية إيجابية وسلبية وتختلف بحسب المرحلة التي يمر بها القرض من حياته وما إذا كانت مرحلة انعقاده أو مرحلة إنفاقه أو مرحلة استهلاكه وذلك على النحو التالي:

(١) الآثار الاقتصادية للقرض في مرحلة انعقاده:

تتنوع الآثار الاقتصادية لعملية الاقتراض بتنوع مصدر الأموال المقترضة على النحو التالي:

أ- الاقتراض من الأفراد:

عند طرح الدولة سندات القرض العام لاكتتاب المواطنين أو الأجانب فيها، فإن آثار الاكتتاب عليهم وعلى عملياتهم الاستهلاكية تكون محدودة، حيث يكتتبون في

سندات القرض إما من مدخراتهم المعدة للاستثمار أو من حصيلة بيع ما يمتلكونه من سندات أخرى أو من عقارات، غير أن اكتتابهم في سندات القرض العام من حصيلة مدخراتهم المعدة للاستثمار يؤثر سلبًا على الاستثمار الخاص، كما أن اكتتابهم في سندات القرض العام من حصيلة بيع السندات الأخرى يؤثر سلبًا على أسعار السوق لهذه السندات ومن ثم على استثمارات الجهات المصدرة لها.

ب- الاقتراض من البنوك التجارية:

عند اكتتاب البنوك التجارية في سندات القرض العام من احتياطات السيولة الفائضة لديها، تكون للقرض العام آثار توسعية على أرباحها واستثماراتها وقدرتها المالية، وعند اكتتابها في هذه السندات من رأس مالها التشغيلي إذا لم يكن لديها فائض في السيولة، تكون للقرض العام آثار انكماشية إما على نشاطها واستثماراتها أو على ما اكتتبت فيه من سندات القروض السابقة التي تبيعها.

ج- الاقتراض من البنك المركزي:

يمكن للبنك المركزي الاكتتاب في سندات القرض العام، وذلك بإصدار نقدي جديد وخلق قوة شرائية جديدة يتم قيدها في حساب الحكومة لديه، على أن تفي منها الحكومة بحقوق أصحاب الحقوق عليها من المورّدين والمقاولين وغيرهم، ويترتب على الاقتراض من البنك المركزي آثار اقتصادية توسّعية في الغالب الأعم، وذلك لما يَحدثه الإصدار النقدي الجديد من زيادة في النفقات العامة والاستثمارات والدخول والودائع لدى الجهاز المصرفي واحتياطات البنوك التجارية لدى البنك المركزي.

وعلى وجه العموم فإنه ونظرًا لكون القروض العامة موردًا ائتمانيًا غير عادي من موارد الخزانة العامة، ونظرًا لكثرة وتنوّع الأسباب الملجئة للدولة إليها، وكثرة انعقادها وتعدد استخداماتها كأداة من أدوات السياسة المالية فإن لها في مرحلة انعقادها والاكتتاب في سنداتها آثارًا اقتصادية أوّلية تختلف طبيعتها في القروض الداخلية عنها في القروض الخارجية على النحو التالي:

الآثار الأولية للقرض الداخلي:

تتمثل هذه الآثار في:

١- تخفيض نسبة السيولة بأيدي الأفراد المخصصة للاستهلاك والاستثمار الخاص بما يساعد على كبح جماح التضخم النقدي وعلى توازن الطلب على سلع وخدمات الاستهلاك مع العرض الكلي لها ويؤدي إلى إعادة توزيع الدخل القومي لصالح الادخار.

٢- زيادة فرص توظيف السيولة الزائدة لدى القطاع المصرفي وزيادة التداول النقدي لنقود الودائع المصرفية، تبعًا لقدرة الجهاز المصرفي على خلق الودائع[1].

الآثار الأولية لانعقاد القرض الخارجي:

وتتمثل في:

١- تقوية أرصدة واحتياطات الدولة المقترضة من النقد الأجنبي.

٢- تحسين مركز ميزان مدفوعات الدولة المقترضة.

٣- التخفيف من حدة العوامل الانكماشية في السوق النقدي للدولة المقترضة.

(٢) الآثار الاقتصادية لإنفاق الدولة لأموال القرض:

الأصل أن تستخدم أموال القروض العامة باعتبارها مصادر غير عادية (استثنائية) لموارد الدولة، في تغطية أوجه إنفاق عام غير عادية، تؤدي بدورها إلى إحداث آثار توسعية في حجم النشاط الاقتصادي وإحداث زيادة في الإنتاج والدخل القوميين

---

(١) **وبالإضافة إلى ذلك فإن للقروض الداخلية آثارًا أولية أخرى من أهمها:**

- الحد من التجاء الدولة إلى الضرائب لتمويل إنفاقها غير العادي.
- امتصاص السيولة الزائدة لدى البنوك التجارية.
- نمو الأسواق النقدية والمالية بما يؤدي إلى زيادة النمو الاقتصادي في نظام اقتصاد السوق.

والإسراع في عمليات التنمية، وذلك عن طريق الإنفاق الاستثماري في مجالات الاستثمار الرئيسية وتنمية عوامل الإنتاج المتاحة في المجتمع كمًا وكيفًا تحقيقًا لأهداف رفع مقدرة الاقتصاد القومي على الإنتاج، أو لأهداف تكوين رؤوس أموال عينية جديدة منتجة تساهم في زيادة المقدرة الإنتاجية الكلية.

ويكتسب هذا الأصل المشار إليه ضرورته من زاوية أن استهداف الآثار التوسعية على الكميات الاقتصادية الكلية يعد ضرورة لمواجهة ما يحدثه إصدار القرض العام واكتتاب الأفراد في سنداته من آثار انكماشية على الاستثمار الخاص.

ولا يخفي ما للنفقات العامة الاستثمارية من آثار إيجابية توسعية على الناتج القومي وعلى تكوين رؤوس الأموال العينية الجديدة المنتجة وزيادة المقدرة الإنتاجية القومية وعلى زيادة الطلب الكلي اللازم للوصول بعوامل الإنتاج المتاحة إلى مستوى التشغيل الكامل.

(٣) الآثار الاقتصادية لخدمة واستهلاك القروض العامة:

أ) آثار خدمة واستهلاك القروض الداخلية: يمكن إجمال هذه الآثار فيما يأتي:

١- فرض ضرائب جديدة أو زيادة أسعار الضرائب القائمة.

٢- عقد قروض عامة جديدة (استبدال الدين القائم بدين جديد).

٣- إصدار نقدي جديد (تمويل تضخمي).

٤- زيادة الطلب الفعلي الاستهلاكي للأفراد المكتتبين في القرض.

ب) آثار خدمة واستهلاك القروض الخارجية:

١- زيادة أعباء ميزان المدفوعات ومطالبته بتدبير فوائد أقساط القرض بالعملات الأجنبية.

٢- حدوث آثار انكماشية على الكمية الاقتصادية الكلية (الناتج والدخل القوميين).

٣- إرغام الاقتصاد القومي إما على زيادة الصادات أو على تقليل الواردات أو عليهما معًا.

٤- عجز ميزان المدفوعات وانخفاض سعر صرف العملة الوطنية.

التصنيف الائتماني للدول:

إذا كانت القروض العامة في مرحلتي الإصدار والإنفاق (الاستخدام) تزيد من المقدرة المالية للدولة على إجراء عمليات الاستثمار والتنمية وترفع من مقدرة الاقتصاد القومي على تكوين رؤوس الأموال العينية الجديدة المنتجة.

إلا أنها وفي الوقت ذاته يجب أن تضبط وتقيّد بعدة عوامل واعتبارات تشكّل حدودًا لها وقيودًا على عقدها، ومن أهم هذه العوامل والاعتبارات على ما يلي:

١- عدم تجاوز حجمها لنسبة معينة من الدخل القومي تحددها مدى قدرة الاقتصاد القومي على خدمة وسداد القروض العامة، وهي نسبة تختلف من اقتصاد إلى آخر بحسب طبيعة البنيان الإنتاجي فيه، وبحسب حالة ما يمّر به من تضخم أو انكماش ومن توازن أو عجز في ميزان المدفوعات وبحسب حجم الادخار القومي.

٢- ومن أهم القيود المحددة لحجم القروض الداخلية: حجم الدخل الفردي الذي يمكّن الفرد من تغطية نفقاته الاستهلاكية وادخار ما تبقى منه، فإنه كلما كان هذا الحجم مرتفعًا كلما زاد الدخل عن حجم الاستهلاك الضروري وزادت مدخراته وكلما زادت مدخرات الأفراد تزايدت قدرتهم على أقراض الدولة، وتزايدت قدرة الدولة على عقد القروض الداخلية.

٣- قدرة الجهاز الإنتاجي في الدولة على استيعاب الزيادة في الإنفاق العام الاستثماري الناشئة عن الزيادة في الموارد العامة نتيجة لدخول حصيلة القرض إلى الخزانة العامة، وذلك لأن الاقتصاد القومي إذا كان يمر بمرحلة انكماش وركود يكون الجهاز الإنتاجي متعطّشًا إلى مزيد من الإنفاق الاستثماري لتنشيط عمل عوامل الإنتاج المتاحة والوصول بها إلى التشغيل الكامل ومن ثم زيادة حجم العمالة وزيادة الطلب الكلي، والعكس في ذلك صحيح إذا كان الاقتصاد القومي يمر بمرحلة تضخم، حيث تتيح حالة الركود والانكماش للدولة إمكانية التوسّع في إصدار القروض الداخلية لزيادة قدرتها على إجراء الإنفاق العام

الاستثماري، وحيث تتطلب حالة التضخم من الدولة إصدار القروض العامة الداخلية بالقدر الضروري اللازم لامتصاص القوة الشرائية الزائدة بأيدي الأفراد، رغبة في مكافحة التضخم، وبما لا يوقع الاقتصاد القومي في مرحلة ركود أو انكماش.

أما بالنسبة للقروض العامة الخارجية فإنها وبالنظر إلى ما ترتبه على الاقتصاد القومي من أعباء حقيقية لخدمتها (دفع فوائدها) واستهلاكها (سدادها) وما تمليه على الدولة من تحويل جزء من موارد النقد الأجنبي لديها إلى الخارج فإنها يجب أن تضبط وتقيّد بعدة قيود من أهمها:

١- قدرة الجهاز الإنتاجي للدولة المقترضة على استيعاب وتشغيل رأس مال القرض دون ظهور ضغوط تضخمية على إثر زيادة حجم السيولة المتاحة أو حجم الاستثمارات المتولدة عن استخدامات رأس مال القرض، أو بمعنى آخر: قدرة الاقتصاد القومي للدولة المقترضة على بناء وتكوين رؤوس أموال عينية جديدة منتجة عن طريق التشغيل الأمثل لعناصر الإنتاج المتاحة دون التسبب في إيجاد ندرة فيها أو في بعضها تؤدي إلى زيادة تكلفة إنتاجها أو إلى عدم تكامل وتضافر بعضها مع بعض وذلك بما يحد من حجم الاستثمارات الجديدة والعجز عن استخدام رأس مال القرض.

٢- اتساع حجم السوق وارتفاع متوسط دخول المواطنين وذلك بما يؤدي إلى زيادة قدرة الاقتصاد القومي على استيعاب حجم أكبر من مشاريع الاستثمار الجديدة.

٣- قدرة الاقتصاد القومي على تدبير العملات الأجنبية اللازمة لخدمة واستهلاك القروض الأجنبية وذلك إما بزيادة صادرات الدولة أو بتقليل وارداتها وذلك بإنتاج سلع وخدمات تحل محل هذه الواردات.

٤- على أن أهم الضوابط التي يلزم توفرها في تحديد حجم القروض الخارجية، أن يكون التصنيف الائتماني للدولة المقترضة على درجة تمنحها الجدارة

والصلاحية للحصول على القروض الأجنبية بأفضل الشروط المناسبة لها وبأقل الأعباء والضغوط على اقتصادها. وفيما يلي تعريفًا موجزًا بالتصنيف الائتماني للدول.

تعريف التصنيف الائتماني للدول:

هو عبارة عن: تقييم لاقتصاد كل دولة في صورة درجات أو تقديرات شبيهة بتقديرات ودرجات تقييم طلاب الجامعات وذلك مثل A-B-C-D-N.

أو هو:

مؤشر يتعلق بمدى قدرة الدولة على الوفاء بديونها الخارجية والداخلية على المدى القصير والمتوسط والطويل.

أو هو:

تقدير لمدى قدرة وملاءة الدولة وأهليتها للاقتراض، وقدرتها المالية على خدمته وسداده، ومن ثم جدارتها للائتمان، ويراعى فيه تاريخها في الوفاء بديونها وما يحيط بها من متغيرات اقتصادية.

أو هو:

صك لصلاحية أو عدم صلاحية دولة ما، للحصول على القروض من أسواق الائتمان والمؤسسات المالية الدولية وهو صك قابل للتعديل والتغيير من وقت لآخر بحسب نمو وتطور وازدهار وانكماش اقتصاد هذه الدولة.

أو هو:

معلومات مالية تقدمها مؤسسات مالية عالمية متخصصة يسترشد بها المقرضون الدوليون عن قدرة وملاءة دولة ما في سداد ديونها وعن المخاطر المتعلقة بهذه الديون واحتمالات تخلف الدولة عن التزاماتها الدولية.

وفي الجملة فإن كل هذه التعريفات تنتهي إلى أن التصنيف الائتماني للدولة عبارة عن تقدير لمدى أهليتها وجدارتها بعقد قروض أجنبية ومدى قدرتها المالية على خدمة واستهلاك هذه القروض.

مؤسسات/وكالات التصنيف الائتماني العالمية:

إن أهم وأشهر هذه الوكالات، أربعة وكالات، ثلاث منها أمريكية بريطانية والرابعة صينية، وفيما يلي تعريفها موجزًا بهذه الوكالات:

(١) وكالة/ مؤسسة (فيتش) الدولية للتصنيف الائتماني وهي: شركة تابعة لشركة هيرست أسسها الأمريكي (جون نولزفيتش) في ٢٤/ ١٢/ ١٩١٣ في نيويورك باسم شركة فيتسن للنشر، ثم اندمجت مع شركة IBC A المحدودة في لندن في ديسمبر ١٩٩٧ حيث اتخذت كل من نيويورك ولندن مقرًا رئيسيًا لها.

درجات التصنيف الائتماني لوكالة فيتش:

١) A.A.A	٢) A.A+	٣) A.A
٤) A.A-	٥) A+	٦) A
٧) A-		

والتصنيف بدرجات A يعني أن الدولة المقترضة الحاصلة على هذا الرمز ذات جدارة وقدرة ائتمانية عالية ولا تكتنف قروضها أية مخاطر وذلك بحسب تكرار الرمز A حيث يعني عدم تكراره وجود نسبة من المخاطر، بحيث تتزايد هذه النسبة كلما اتجهنا إلى الدرجة السابعة من التصنيف.

ثم يلي التصنيف بدرجات A:

التصنيف بدرجات B.B.B وما يتفرع عنها من درجات +B.B، B.B، -B.B، +B، B، -B، وهذا التصنيف يدل على أن الدولة التي تصنف به ذات جدارة ائتمانية متوسطة.

ثم يلي التصنيف بدرجات B:

التصنيف بدرجات C.C.C وما يتفرع عنها وهو يشير إلى أن الجدارة الائتمانية للدولة التي تصنف به مرتفعة المخاطر.

ثم يلي التصنيف بدرجات C:

التصنيف الأخير لوكالة فيتش وهو بدرجات D.D.D وهو يعني أن الجدارة الائتمانية للدولة التي تصنف به منعدمة وأن هذه الدولة متعثرة في الوفاء بقروضها الخارجية.

(٢) الوكالة العالمية الثانية للتصنيف الائتماني للدول (وكالة ستاندرد آند بورز) S&P وهي شركة خدمات مالية أمريكية تابعة لشركة مكفروهيل المتخصصة في نشر البحوث والتحليلات المالية عن الأسهم والسندات.

وهي بوصفها وكالة للتصنيف الائتماني للدول بقدرتها إصدار تصنيفات وتقييمات لائتمان الدول ودرجة ملاءتها وجدارتها المالية ومقدرتها على خدمة وسداد قروضها الخارجية والداخلية للجهات المقرضة.

وتعد هذه الوكالة إحدى وكالات التصنيف الائتماني المعتمدة من مجلس أوراق المال الأمر يكي، كمنظمة وطنية معترف بها للتصنيفات الائتمانية قصيرة ومتوسطة وطويلة الأجل.

وقد أنشئت هذه الوكالة عام ١٨٦٠ من جانب هنري فارنم وولده وليام هنري للمساعدة في جمع معلومات وافية عن الوضع المالي والتشغيلي لشركات السكك الجديدة في أمريكا، وفي سنة ١٩٠٦ أسس لوثرلي بليك مكتب إحصاء قياس تحت اسم ستاندرد ستاتستيك بور، بهدف توفير المعلومات المالية عن شركات خارج نطاق السكك الحديدية، وهي الشركة التي اندمجت في سنة ١٩٤١ مع الشركة الأولى لكي تكونا معًا شركة ستاندرد آند بورز، وفي سنة ١٩٦٦ استحوذت مجموعة شركات مكغروهيل عليها.

درجات التصنيف الائتماني لوكالة ستاندرد آند بورز:

تقيّم هذه الوكالة المقرضين بمقياس يبدأ من A.A.A وهو يعني أن الدولة التي تقيم به موثوقة ومستقرة ومن أفضل أنواع المقترضين ثم يأتي مقياس A.A وهو يعني أن الدولة ذات جودة ائتمانية مرتفعة وأن أقراضها معرّض لمخاطر أكبر قليلًا من المقياس الأول ثم تتوالى المقاييس مرتبة بحسب الجدارة الائتمانية للدولة ومخاطر أقراضها، حيث ترتب تنازليًا على النحو التالي: A.A، +A، A، B.B.B، B.B، B، C.C.C، C.C، C1، R، SD، D، NR.

وقد تم ترتيب هذه المقاييس بحسب عدة معايير من أهمها: مصداقية الدولة المقترضة في الوفاء بديونها، ملاءة الاقتصاد الوطني واستقراره، المخاطر المحيطة بالقرض، الأوضاع الاقتصادية للدولة المقترضة، مدى تعرض اقتصاد الدولة للتغيرات الاقتصادية للدولة المقترضة، مدى تعرض اقتصاد الدولة للتغيرات الاقتصادية الدولية، ومدى اعتماده على الظروف المواتية في الوفاء بالتزاماته درجات الضعف والخطورة في سندات القرض، احتمالات العجز عن خدمة القرض أو عن الوفاء بأصله.

(٣) الوكالة الثالثة للتصنيف الائتماني للدول: (وكالة موديز Moody's) هي: شركة قابضة أسسها جون مودي في عام ١٩٠٩ ومقرها الرئيسي نيويورك وتختص بإجراء الأبحاث الاقتصادية والتحليلات المالية وتقييم المؤسسات الخاصة والحكومية وتصنيف الدول من حيث القوة المالية والائتمانية، وتسيطر حاليًا على ما يقارب ٤٠٪ من سوق تقييم القدرة الائتمانية في العالم:

تصنيفات موديز:

يتم ترتيب هذه التصنيفات على النحو التالي:

(١) Aaa وهو يعني أن أقراض الدولة أقل درجات المخاطر.

(٢) Aa1، Aa2، Aa3 وهو مقياس لمقادير المخاطر والجدارة الائتمانية للدولة.

(٣) A1، A2، A3 وهي مقاييس للمستوى المتوسط لائتمان الدولة ودرجات مخاطر أقراضها على المدى الطويل.

(٤) Baa1، Baa2، Baa3 وهو تصنيف يدل على المستوى المتوسط لائتمان الدولة والمخاطر المتوسطة التي تحيط بإقراضها.

(٥) Ba1، Ba2، Ba3 وهو مقياس يشير إلى أن التزامات الدولة مشكوك فيها.

(٦) B1، B2، B3 وهو تصنيف يشير إلى ارتفاع مخاطر ائتمان الدولة.

(٧) Caa1، Caa2، Caa3 وهو تصنيف يشير إلى المخاطر الائتمانية المرتفعة جدًا وإلى تخلف الدولة عن الوفاء بالتزاماتها المالية.

(٨) Ca ويشير إلى تخلف الدولة المتكرر عن الوفاء بالتزاماتها.

(٩) C وهو التصنيف الأدنى في التقييم ويشير إلى أعلى درجة المخاطر.

وبالنسبة لتصنيفات وكالة موديز لقروض الدولة قصيرة الأجل، فيتم ترتيبها بحسب درجات قدرة الدولة على الوفاء بها، تنازليًا على النحو التالي:

١) Prime 1 ٢) Prime 2 ٣) Prime 3 ٤) Not Prime

(٤) الوكالة العالمية الرابعة المعترف بها دوليًا للتصنيف الائتماني للدول: وكالة داغونغ هي وكالة تصنيف صينية مقرها بكّين وهي الوكالة غير الأمريكية الوحيدة التي اكتسبت بعض الاعتراف من الإعلام الغربي المختص بالشئون المالية.

أهمية التصنيف الائتماني:

يلعب التصنيف الائتماني للدول دورًا بارزًا في منح الجدارة الائتمانية للحكومات ولسندات الدين وللمستثمرين، إذ هو بالنسبة للحكومات يعتبر مؤشرًا جيدًا على نجاح سياستها الاستثمارية والمالية والنقدية، وعلى درجة ملاءتها المالية ومصداقيتها في الوفاء بديونها وجدارتها في عقد قروض جديدة بشروط ميسّرة، وهو بالنسبة لسندات الدين يعتبر مؤشرًا لدى قوة السند أو ضعفه، ومدة ما يتمتع به من مزايا وما يحيط به من مخاطر ومدى جدارته في الاكتتاب فيه أو الانصراف عنه، وهو بالنسبة للمستثمرين يعتبر مصدرًا للطمأنينة أو للتخوف والحذر أو لطلب المزيد من المزايا.

وبالجملة فإنه يعتبر مصدرًا مهمًا لتزويد أسواق المال بالمعلومات المطلوبة عن جودة الديون والقروض الخارجية للدول، والمخاطر المحيطة بها والجدارة الائتمانية لجهات إصدارها.

المعايير التي يتم على أساسها التصنيف الائتماني للدولة:

١- البيانات المالية التي تصدرها الدولة عن مواردها والتزاماتها من النقد الأجنبي وعن فائض وعجز ميزانيتها العامة وميزانها التجاري وحجم احتياطاتها من النقد الأجنبي والتي تكشف عن مدى قدرتها أو عجزها عن الوفاء بالتزاماتها الدولية.

٢- تاريخ الدولة في سداد ديونها والتزاماتها الدولية السابقة وسجلها الائتماني السابق.

٣- الأداء التشغيلي لأجهزة الدولة ومؤسساتها المالية في إدارة ماليتها العامة.

٤- الاستقرار الأمني والسياسي والاقتصادي والمالي والضريبي للدولة.

٥- إجمالي حجم القروض الداخلية والخارجية القائمة وعدم تجاوز حجم الديون للنسبة المعترف بها دوليًا من الناتج الإجمالي للدولة.

٦- مدى قدرة اقتصاد الدولة على استيعاب الصدمات والمتغيرات الدولية الطارئة.

٧- مقادر ما يمكن للدولة أن تحصل عليه من المساندات والمنح من الأصدقاء عند مرور اقتصادها بمتغيرات دولية طارئة.

ولما كان التصنيف الائتماني تعبيرًا عن درجة الملاءة وتحليلًا تجريه وكالة متخصصة لمعرفة مدى أهلية وقدرة دولة ما على الوفاء بقروضها، فإن المفترض فيه أن يكون واقعيًا ومبنيًّا على بيانات حقيقية، وأن يكون حياديًا ومنزّهًا عن التسييس وذلك لأن انحرافه عن هذه المعايير يؤدي إلى عدم استقرار الأسواق المالية وربما حدوث انهيارات اقتصادية في اقتصادات الدول المستهدفة، كما يؤدي إلى قصور كفاءة المعلومات وعدم الثقة فيها وتعذر اتخاذ القرارات الاستثمارية من جانب المؤسسات المالية بشكل صحيح.

الفصل السادس
النظرية العامة في مالية الدولة

النشاط المالي للدولة:

يشير هذا المصطلح في مفهومه العام إلى جهود الدولة في إنتاج الأشياء المادية والخدمات اللازمة لإشباع الحاجات العامة للمواطنين باستخدام مواردها النقدية المتاحة وتوزيع هذه المنتجات، تحقيقًا لما يجب عليها القيام به من وظائف لازمة لاستقرار ورفاهية المجتمع وأمنه، وتوطيدًا لما يجب أن تكون عليه العلاقة بين السلطات العامة والشعب.

ولما كان النشاط الذي تقوم به الدولة وهي في سبيل إشباع الحاجات العامة لمواطنيها يتعلق بتدبير الموارد المالية اللازمة لتحقيقه، وتحويل هذه الموارد إلى المرافق الخدمية عن طريق موازنة عامة سنوية موحّدة متوازنة شاملة هادفة إلى إنتاج كل ما يشبع الحاجات العامة اللازمة لاستقرار المجتمع وأمنه ورفاهيته، فقد عرف هذا النشاط بالنشاط المالي تمييزًا له عن أنشطة الدولة الأخرى الاقتصادية والاستثمارية السياسية والدفاعية.

إن جوهر النشاط المالي للدولة يتمثل في قيامها بمختلف هيئاتها ومؤسساتها ومرافقها العامة بأداء الخدمات المشبعة للحاجات العامة، بما يتطلبه ذلك من حصولها على موارد مالية كافية، ومن إنفاق لهذه الموارد على إنشاء البنية الأساسية اللازمة لإنتاج الخدمات ومن تهيئة لهذه البنية الأساسية لإنتاج الخدمة، ومن ضمان استمرارية تشغيل هذه البنية الأساسية، ضمانًا لاستمرارية الإشباع. وعلى سبيل المثال:

فإننا إذا اعتبرنا مكافحة فيروس كورونا حاجة عامة يتعين على الدولة إشباعها، فإن أداء الدولة للخدمة يستلزم توفير الأمصال اللازمة لتحصين المواطنين ضد الفيروس، إما بشرائها من مراكز الأبحاث العالمية، أو بإنشاء مراكز أبحاث محلية لإنتاجها، كما يستلزم إعداد مراكز خاصة للتحصين مزودة بالأطباء والممرضين

والثلاجات وأدوات التحصين الصحية وغير ذلك من عناصر البنية الأساسية لأداء الخدمة.

ولكي تقيم الدولة هذه البنية الأساسية لأداء الخدمة يتعين عليها إنفاق مبالغ مالية قد تكون طائلة، وقيام الدولة بهذا الإنفاق مرهون بحصولها على إيراد مالي. ومن هنا نقول: إن الدولة تقوم بنشاط مالي جوهره، حصولها على موارد نقدية من الضرائب والرسوم والثمن العام ومن ممتلكاتها الخاصة وما تتلقاه من منح وغيرها، وهذا النشاط المالي الذي قامت به الدولة غير مقصود لذاته، وإنما هو وسيلة لتمكينها من القيام بالخدمات العامة التي تشبع الحاجات العامة.

ماهية الحاجة العامة:

لما كان النشاط المالي للدولة يهدف في الأساس إلى إشباع الحاجات العامة، كانت الحاجة العامة هي أساس هذا النشاط والمحددة لنطاقه ولتطوره والحاجة العامة هي: مصلحة أو منفعة إنسانية متطورة ومتزايدة لا تخص فردًا بذاته، بل تعني الجماعة كلها، يتم إشباعها بمعرفة هيئة/ سلطة عامة وتتحقق بإشباعها منافع عامة ويتم تحديدها وفقًا لعوامل سياسية واقتصادية واجتماعية.

تطور نطاق الحاجة العامة:

تتنوع الحاجات الإنسانية إلى نوعين:

أ) حاجات تحفظ على الإنسان كيانه المادي واستمرارية حياته إلى حين وفاته باعتباره كائنًا حيًا له حق الحياة ومنها حاجته إلى المأكل والمشرب والملبس والمأوى.

ب) حاجات تفرضها متطلبات العيش في جماعة وضرورات المحافظة على المعيشة المشتركة بين أفراد المجتمع ومنها الحاجة إلى الأمن وصد العدوان الخارجي واللجوء إلى القضاء.

وبصفة عامة فإن الحاجات العامة هي وليدة التطور والتقدم الحضاري للمجتمع، وما يعكسه هذا التطور من تطلعات متزايدة نحو الرفاهية وتحسين جودة الحياة. وعلى ذلك فإن الحاجات الإنسانية تتوقف في تحديد نطاقها ونوعها وخصائصها ومضمونها على درجة التطور والرقي الحضاري في المجتمع وعلى قدرة موارد الجماعة الذاتية على إنتاجها وإشباعها لأفراد المجتمع.

ولما كانت المنافع المولدة للحاجة العامة منافع جماعية لا يمكن استبعاد بعض الأفراد من التمتع بها، ولا يؤدي انتفاع البعض بها إلى حرمان أو انتقاص انتفاع الباقيين بها فإن إشباعها لا يرتبط بمقدرة الأفراد على دفع أثمانها، فإن الأساس الذي تستند إليه ليس هو القدرة على الدفع بل هو القرار السياسي الذي تتخذه السلطات الحاكمة على ضوء أهمية الحاجة وأعداد المنتفعين بمنافعها ومدى توافر الموارد المالية لإنتاجها، والقيود السياسية المقيدة لدور الدولة في إنتاجها ومدى كفاءتها في إنتاجها بأقل تكاليف ممكنة وبناء على ما تقوم:

فإن فكرة الحاجة العامة فكرة متطورة ومتغيرة من دولة إلى أخرى، ومن وقت إلى آخر في الدولة الواحدة، وذلك وفقًا لتطور فلسفة الدولة ودرجة تحضرها وظروفها الاقتصادية.

تقسيمات الحاجات العامة: للحاجات العامة تقسيمات متعددة من أهمها:

(١) حاجات عامة خدمية مرفقية بمقابل عادل يتصل إنتاجها ببعض المرافق العامة التي تنشؤها الدولة لحماية الأفراد من استغلال رأس المال الخاص فيما لو تولّى إنتاجها مثل الكهرباء ومياه الشرب والصرف الصحي والنقل الجماعي والسكك الحديدية والعلاج الاقتصادي إلى غير ذلك من الحاجات التي لو ترك للقطاع الخاص احتكار إنتاجها لارتفعت أثمانها ارتفاعًا باهظًا ومرهقًا للطبقات المتوسطة والفقيرة.

(٢) حاجات تشبعها الدولة لبعض المواطنين لتحقيق أهداف اجتماعية خالصة مثل معاشات تكافل وكرامة والمعاشات الاستثنائية لأسر شهداء العمليات الإرهابية

وإعانات البطالة الناشئة عن انتشار الأوبئة وإعانات المشروعات المتوقفة في فترات الأوبئة.

(٣) حاجات المجتمع العامة التي يتم إشباعها دون طلب من الأفراد مثل الأمن الداخلي والدفاع والعدالة القضائية.

خصائص الحاجة العامة:

(١) أنها حاجة إنسانية: أي متعلقة بتحقيق منفعة أو مصلحة للإنسان، سواء كانت هذه المنفعة مباشرة كإقامة السدود وحفر القنوات لحماية الإنسان من مخاطر السيول والفيضانات، وعلى ذلك: فإن حاجة الحيوان إلى الرفق به ليست من قبيل الحاجات العامة موضوع البحث: فالحاجة الإنسانية هي فقط التي تحفظ كيان الإنسان ووجوده.

(٢) أنها حاجة جماعية لا تخص فردًا بذاته، بل تعني الجماعة كلها.

(٣) أنها حاجة متطورة ومتزايدة بتطور وتزايد مستويات معيشة الأفراد والدخل القومي للدولة ومدى تدخلها في حياة المجتمع والتقدم التقني العالمي، والمتغيرات المحلية والدولية المحيطة.

(٤) أنها لا يتم إشباعها إلا بواسطة أو بمعرفة أو عن طريق هيئة عامة خدمية أو سلطة عامة من سلطات الدولة التشريعية أو التنفيذية أو القضائية.

(٥) أنه يلزم لإشباعها انفاق مالي عام يتم اعتماده من خزانة الدولة وموارد ميزانيتها العامة.

(٦) أنه يلزم لاعتبارها حاجة عامة صدور قرار سياسي من سلطة إصدار القرار، فإن مطالبات الجماهير الملحّة لا تعتبر حاجة عامة، يمكن اعتماد مبلغ من ميزانية الدولة لإشباعها لأصحابها إلا إذا قررت السلطة العامة المختصة اعتبار الطلب حاجة عامة وذلك في حدود إمكاناتها المالية.

أنواع الحاجات العامة:

تتنوع الحاجات العامة إلى:

(١) حاجات عامة غير قابلة لتجزئة عرضها أو لتجزئة الطلب عليها ولا يتوقف إشباعها لمن يرغب في إشباعها له على دفع ثمنها وفقًا لقانون العرض والطلب، ومن أبرز نماذجها الحاجة إلى تحقيق الأمن الداخلي للمواطنين، والدفاع ضد الأخطار الخارجية، وإقامة العدل بين الناس عن طريق القضاء، فإن الدولة ملزمة بإشباع هذه الحاجات للقادرين ولغير القادرين على دفع أثمانها عن طريق مواردها السيادية، حتى ولو لم يطلبها بعض الأفراد، فالدولة ملزمة ببناء جيش قوي وجهاز شرطة كامل وتوفير محاكم بجميع درجاتها وتخصصاتها النوعية، وإتاحة فرصة التمتع بخدمات جميع هذه المرافق لجميع الأفراد بلا مقابل، متى كانت الخدمة المطلوبة لا تتميز بالخصوصية فإن لكل فرد حق التمتع بالحماية القضائية وحماية الشرطة لحياته وممتلكاته والعيش في أمان من مخاطر الاحتلال الأجنبي لبلاده وتتميز هذه الحاجات بكونها شاملة لجميع الأفراد ودائمة وإجبارية.

(٢) حاجات قابلة لتجزئة عرضها وتجزئة الطلب عليها وبالتالي فإنه يمكن إشباعها لمن يدفع أثمانها، واستبعاد غير القادرين على دفع ثمنها من إشباعها لهم.

إلا أن هذه الحاجات تتميز بتدخل بعض العوامل السياسية والاجتماعية في تحديد أثمانها حيث يمكن رفع هذا الثمن على القادرين على الدفع، وتخفيضه للطبقات الفقيرة، ومن ذلك على سبيل المثال السفر بالقطارات فإن ثمن تذكرة السفر يتفاوت بتفاوت درجة المقعد، والحاجة إلى مسكن خاص يتفاوت ثمن إشباعها باختلاف نوع الوحدة السكنية (إسكان اجتماعي، متوسط، فوق المتوسط، فاخر) والحاجة إلى التعليم يتفاوت ثمنها باختلاف المرحلة التعليمية فهي مجانية بالنسبة للتعليم الإلزامي وشبه مجانية بالنسبة للتعليم الجامعي وفوق الجامعي. والأصل في إشباع الحاجات القابلة للتجزئة هو تعادل ثمن الخدمة مع تكلفة إنتاجها، إلا أن هناك من الخدمات ما تفوق

أثمانها الفعلية تكلفة إنتاجها مثل تسجيل العقارات في الشهر العقاري وفيها يكون غرض الدولة هو الحصول على موارد مالية غزيرة.

الاعتبارات الحاكمة للدولة في إشباع الحاجات العامة:

(١) تحقيق أكبر منفعة عامة ممكنة بأقل نفقة عامة ممكنة (ترشيد الإنفاق العام).

(٢) الموازنة بين النفقة العامة، والمنفعة الجماعية التي تعود على الجماعة ككل.

(٣) إقامة التوازن الاقتصادي والاجتماعي بين طبقات المستفيدين من المنافع العامة.

(٤) استغلال الموارد المعطّلة، فالدولة المصرية قد أشبعت حاجة المواطنين العامة إلى تملك أراضي البناء خارج المدن المكتظة بالسكان عن طريق ترفيق أراضي الظهير الصحراوي لهذه المدن، وعرض هذه الأراضي بأثمان معتدلة، فأشبعت بذلك حاجة عامة واستغلّت موارد كانت معطّلة.

الأدوات المالية:

تتكون الأدوات المالية في علم المالية العامة من ثلاث أدوات هي:

(١) الإنفاق العام:

وهو أولى الأدوات المالية التي تستخدمها الدولة وهي في سبيل إشباعها للحاجات العامة بصور متعددة منها:

أ) الإنفاق على إنتاج أو على شراء الأموال والخدمات اللازمة لإشباع الحاجات العامة.

ب) النفقات التحويلية الاجتماعية لمساعدة وإعانة الطبقات الفقيرة في حالات الأوبئة، والكوارث الطبيعية والبطالة والمرض والعجز والشيخوخة.

ج) النفقات التحويلية الاقتصادية لإعانة المشروعات المتعثرة وحفز التصدير وتشجيع الاستثمار وتخفيض أثمان بعض المنتجات الضرورية.

د) النفقات الاستثمارية لإقامة وتشغيل المشروعات الإنتاجية.

(٢) الإيرادات العامة:

وهي ذلك الجزء من الناتج القومي النقدي ومن عوامل الإنتاج العينية الذي تقتطعه الدولة من الأفراد في صورة ضرائب أو رسوم أو دمغات، أو تحصل عليه كإيراد من دومينها العام ومن الإصدار النقدي الجديد، أو تحصل عليه من القروض الداخلية والخارجية ومن الإعانات والمنح والتعويضات والغرامات الجنائية.

(٣) ومن جملة النفقات العامة والإيرادات العامة تتكون الميزانية العامة للدولة والتي لا تعدو أن تكون تنظيمًا ماليًا للمقابلة الكميّة بين النفقات والإيرادات العامة وتحديد العلاقة بينهما وتوجيههما معًا لتحقيق السياسة المالية للدولة.

وتشكل هذه الأدوات مجتمعة ما يعرف بعناصر علم المالية العامة أو الاقتصاد العام.

ماهية الاقتصاد العام ومعايير التفرقة بينه وبين الاقتصاد الخاص:

الاقتصاد العام هو: ذلك الفرع من الاقتصاد القومي الذي يختص بالبحث في نشاط الدولة الذي يهدف إلى إشباع الحاجات العامة، ويخضع لقراراتها وتقديراتها لنفقاتها ومواردها العامة ويتركز اهتمامه الرئيسي لا على إنتاج السلع المادية، وإنما على إنتاج المنافع الاجتماعية وتحقيق أكبر قدر ممكن من إشباعها بأقل تكلفة ممكنة، وذلك من خلال رفع كفاءة استخدام الأدوات المالية لتحقيق الأهداف العامة للدولة.

هذا فضلًا عن أن الأدوات المالية ليست إلا كميات اقتصادية تؤثر بالزيادة والسلب في الاقتصاد القومي وتتأثر به، فكلما انتعش الاقتصاد القومي زادت مقدرته على ضخ الموارد المالية التي تخص السلطة العامة، والعكس في ذلك صحيح، وهو ما يعني قيام علاقات تبادلية بين موارد السلطة العامة وبين الكميات الاقتصادية في الاقتصاد القومي.

ونعني بالكميات الاقتصادية هنا ما يلي: الناتج القومي الإجمالي ودخول عوامل الإنتاج، والإنفاق القومي الإجمالي، وهي الكميات التي يتم اقتطاع جزء منها في صورة ضرائب ورسوم وثمن عام وحصول السلطة العامة على هذا الجزء في صورة موارد مالية

للخزانة العامة، وهو ما يعني أن الاقتصاد العام يشكل جزءًا من الاقتصاد القومي أو الاقتصاد الخاص، جزءًا له قواعده الفنية الخاصة وقواعده القانونية.

مكانة الأدوات المالية في مالية الدولة واقتصادها العام:

ما من شك في اعتماد مالية كافة دول العالم في تحقيق أغراضها على النفقات العامة والإيرادات العامة بمختلف أنواعها، غير أن الخلاف الرئيسي بين ماليات الدول ينحصر في ثلاثة وجوه هي:

١) المفاضلة في الاختيار بين أنواع النفقات العامة وأنواع الإيرادات اللازمة لتغطيتها.
٢) تقدير حجم (مقدار) كل من النفقات والإيرادات العامة.
٣) تحديد الأهمية النسبية لكل وجه من وجوه الإنفاق على حدة ولكل مصدر من مصادر الإيراد وبيان ذلك:

أن التطور الذي لحق بطبيعة الدولة وتنوع وتغيّر أهدافها كانت له انعكاساته على تنوع وتعدد نفقاتها العامة، وتغير الأهمية النسبية لكل وجه من وجوه إنفاقها العام ولكل مصدر من مصادر إيرادها العام. فبعد أن كانت الدول تقتصر في إنفاقها العام على إشباع الخدمات العامة الاجتماعية الضرورية (الأمن والدفاع والعدالة) وفي إيراداتها العامة على المصادر العادية (الضرائب والرسوم وإيرادات الدومين العام العقاري) اضطرت وتحت ضغط الأزمات الاقتصادية العالمية الناشئة عن الحربين العالميتين الأولى والثانية إلى تعميق التدخل في حياة المجتمع الاقتصادية والاجتماعية، ووجدت نفسها مسئولة مسئولية مباشرة عن إقامة التوازن الاقتصادي والاجتماعي بين طبقات المجتمع، وعن تحقيق التشغيل الكامل لعناصر الإنتاج المتاحة المعطّلة وعن مكافحة البطالة وتوفير فرصة عمل لكل من يرغب فيه، وعن منح إعانات ومساعدات اجتماعية ومعاشات استثنائية للطبقات الأكثر فقرًا عند وقوع الكوارث الطبيعية وانتشار الأوبئة والحروب الأهلية إلى غير ذلك من أنواع النفقات الاستثنائية المتزايدة بتزايد المتغيرات

الدولية المحيطة، وبخاصة التضخم المستورد الناشئ عن ارتفاع أسعار المواد الغذائية في الأسواق العالمية نتيجة لانقطاع خطوط الإمداد العالمية وتعثر حركة التجارة الدولية.

وإزاء هذه التطورات الاقتصادية السلبية، لم يعد أمام غالبية دول العالم من خيارات سوى اللجوء إلى تحصيل موارد مالية من مصادر استثنائية مثل الدين الداخلي والخارجي وإصدار السندات الدولية وأذون الخزانة المحلية، والإصدار النقدي الجديد غير المغطّى بزيادة مقابلة له في الناتج القومي الإجمالي، واستجداء المنح والمساعدات الأجنبية المشروطة، إلى غير ذلك من مصادر الإيرادات غير العادية اللازمة لتغطية النفقات العامة الاستثنائية ولكل دولة في هذا الخصوص أن تفاضل بحسب الظروف المعيشية التي تمر بها بين النفقات التحويلية والنفقات الاستثمارية وبين الاكتفاء بتحصيل الموارد العادية أو اللجوء إلى تحصيل موارد استثنائية، ولها في كل ما تقدم أن تحدد الأهمية النسبية لمقدار كل نفقة وحجم كل إيراد، على أنها ينبغي عليها عند تحصيل مواردها من الضرائب والرسوم أن توفق بين أمرين متعارضين وهما: اعتبارات العدالة والملاءمة واعتبارات الحصيلة، أي أن توفق بين مصلحة الممول، ومصلحة الخزانة العامة، ولها في سبيل هذا التوفيق ما يلي:

١) إعفاء شرائح الدخل الدنيا من الضرائب أو تخفيض الضريبة عليها.
٢) إعفاء الاستهلاك للسلع الضرورية من ضريبة القيمة المضافة أو تخفيضها عليها.
٣) إعفاء دخل العمل من الضريبة أو فرض ضريبة تصاعدية بالشرائح عليه.
٤) الاكتفاء بفرض ضرائب نوعية على فروع الدخل أو فرض ضريبة تكميلية على مجموعه.
٥) قصر دور الإيرادات العامة على تغطية النفقات العامة أو توسيع دورها لتكوين احتياطي نقدي لمواجهة الأعباء غير المتوقعة، أو لمحاربة التضخم أو لإعادة توزيع الدخل والثروة وتقليل التفاوت بين الطبقات الاجتماعية أو لمحاربة الاحتكار.

الأهداف الرئيسية للأدوات المالية:

يمكن رد هذه الأهداف إلى ثلاث طوائف هي:

أ) ضمان تخصيص أفضل للموارد المالية القومية ويتحقق هذا الهدف إما عن طريق ترك هذه الموارد بين الأفراد لاستثمارها إذا كان الاستثمار الخاص أعلى إنتاجية من استثمارات الدولة، وإما عن طريق تحويل جزء من هذه الموارد من الأفراد إلى الدولة وذلك عند شيوع الإنفاق الخاص الترفي الاستهلاكي وحاجة الدولة إلى مزيد من الموارد لإقامة مشروعات إنتاجية عملاقة يعجز أو يعزف الأفراد عن القيام بها، حيث يكون الهدف من هذا التخصيص هو: إعادة توزيع الموارد المالية القومية من إشباع الحاجات الاستهلاكية الترفية الخاصة إلى إقامة المشروعات الاستثمارية العملاقة.

ب) ضمان إعادة توزيع الدخل القومي لصالح طبقات المجتمع الفقيرة للحد من التفاوت الصارخ بين طبقات المجتمع أو لتحقيق العدالة الاجتماعية.

ج) ضمان أفضل استخدام للموارد المالية القومية لتحقيق التنمية الاجتماعية والاقتصادية والتشغيل الكامل لعناصر الإنتاج المتاحة المعطّلة والحد من البطالة ومحاربة التضخم.

وإذا كانت هذه الأهداف الثلاثة متكاملة في تحقيق أغراض التنمية والازدهار الاقتصادي إلا أنها قد تتعارض مع بعضها في بعض الأحيان، ومن ذلك على سبيل المثال:

- أن هدف تحقيق العدالة الاجتماعية من خلال الإعفاءات الضريبية أو تقديم الدعم النقدي للطبقات الفقيرة قد يتعارض مع هدف زيادة الموارد المالية اللازمة لتحقيق التنمية.
- إن هدف تخفيض الاستهلاك الكلي قد يؤدي إلى ركود أو انكماش اقتصادي أو إلى الأضرار بالمشروعات المنتجة لسلع الاستهلاك.

- إن هدف امتصاص السيولة الزائدة بيد الأفراد لمحاربة التضخم قد يؤدي إلى ركود تضخمي وفي مثل هذه الحالات التي قد تتعارض فيها أهداف استخدام الدولة لأدواتها المالية يأتي دور السياسة المالية الرشيدة في المفاضلة بين الأهداف وتقديم أكثرها أهمية في تحقيق التوازن الاقتصادي والتنمية على أقلها أهمية.

دور السياسة المالية في تحييد استخدامات الأدوات المالية:

تلعب السياسة المالية دورًا مهمًا في تحديد كمّ وحجم الإنفاق العام والإيرادات العامة وفي تحقيق المفاضلة بين أوجه الإنفاق العام، ومصادر الإيرادات العامة، وذلك بما يؤدي إلى تحقيق الاستقرار الاقتصادي والحد من التفاوت بين الدخول، وتحييد استخدامات الأدوات المالية. وبيان ذلك:

أن السياسة المالية تسعى إلى تحقيق الاستقرار الاقتصادي والسماح لميزانية الدولة بالتقلّب تبعًا لأوجه الدورة الاقتصادية المختلفة، فإذا انخفض حجم الإنفاق الكلي عن الحد اللازم لتحقيق التشغيل الكامل لعناصر الإنتاج المتاحة، كان لزامًا على الحكومة أن تلجأ إلى تمويل الميزانية بالعجز كي تزيد من حجم الإنفاق وتحقق التشغيل الكامل، وإذا زاد الطلب الكلي على السلع والخدمات زيادة لا تقابلها زيادة في الدخل الحقيقي للمجتمع كان على الحكومة أن تلجأ إلى التمويل بالفائض أي إلى زيادة الضرائب لامتصاص السيولة الزائدة تلافيًا لحدوث تضخم نقدي، حيث يجب على السياسة المالية المساهمة في التغلب على عجز الموازنة عند حدوث انكماش اقتصادي والتغلب على أي موجة تضخمية حال ظهورها كي يتم البناء الاقتصادي للاقتصاد القومي على أسس مستقرة.

أهمية دراسة علم المالية العامة:

تتعاظم في الوقت الحاضر أهمية دراسة عناصر النشاط المالي للدولة، بفعل الدور المتزايد المنوط بالدولة بالقيام به، في إشباع الحاجات العامة للمواطنين وفي إدارة الحياة الاقتصادية داخلها، وذلك بما ينعكس تلقائيًا، على وظيفة المالية العامة وأهدافها،

باعتبارها أحد أدوات السياسة الاقتصادية في أية دولة، وفي أي نظام اقتصادي أيًا كانت درجة تقدمه، وذلك حيث يناط بالمالية العامة تحقيق الوظائف التالية:

١) توفير الإيرادات العامة للدولة، اللازمة لتغطية نفقاتها العامة المتزايدة.
٢) تحقيق الاستقرار الاقتصادي والنقدي.
٣) إعادة توزيع الدخل الوطني لصالح الطبقات الاجتماعية الفقيرة بما يحقق أكبر قدر من العدالة الاجتماعية.
٤) ضمان تحقيق النمو المضطرد للاقتصاد الوطني من خلال ضمان تنفيذ خطط التنمية الاقتصادية.
٥) تعبئة الموارد الاقتصادية الوطنية اللازمة لتمويل الاستثمارات العامة

وبالنظر إلى أهمية وتزايد وظائف المالية العامة، تبرز أهمية دراستها كعلم نظري تطبيقي له جوانب وصلات قانونية واقتصادية وسياسية واجتماعية. من الصعوبة بمكان الوقوف على حقيقة النشاط المالي للدولة إلا من خلالها.

ما هية علم المالية العامة:

قديمًا كان يمكن تعريف المالية العامة بأنها العلم الذي يبحث في نفقات الدولة وإيراداتها العامة، أو بمعنى آخر: العلم الذي يتناول تحليل الحاجات العامة للدولة، وآليات أو وسائل حصولها على إيرادات عامة لتغطية أوجه إنفاقها على إشباع حاجاتها العامة.

وفي ظل هذا المفهوم للمالية العامة، كانت المالية العامة، مالية محايدة، أي لا تهدف إلى إحداث أية تغيرات على الحياتين الاقتصادية والاجتماعية داخل الدولة فالضرائب والرسوم يجب فرضها عند أقل مستوى وبما لا يؤثر على النشاط الإنتاجي أو الاستهلاكي للأفراد، وبما لا يؤثر كذلك على الأثمان أو على الأجور أو على التوزيع الأوّلي للدخل القومي، وكذا الإنفاق العام للدولة يجب أن لا يتعدى حدود المحافظة على الأمن والسكينة العامة والدفاع عن الدولة، وما لا بد منه من الوظائف الأساسية المنوطة بالدولة.

وقد ظلت المالية العامة محايدة ردحًا طويلًا من الزمان إلى أن وقعت الأزمة المالية العالمية ١٩٢٩-١٩٣٢، ثم توالت الحروب، وتزايد حجم الإنفاق العام على هذه الحروب، وظهرت الأفكار الاشتراكية التي فتحت الباب أمام مطالبات الأفراد لحكوماتهم بضرورة تدخل الدولة في الميدان الاقتصادي لقيادة قاطرة التنمية الاقتصادية والشاملة ورفع مستويات المعيشة وإشباع الحاجات الضرورية لهم في مجال الخدمات التعليمية والصحية والإسكان والشباب والرياضة وخلق الوظائف العامة للحد من البطالة في صفوف الشباب وغير ذلك من أوجه الإنفاق العام الحقيقي والتمويلي.

وقد كان من شأن هذا التطور في وظائف الدولة، أن أصبح من واجبات الدولة الرئيسية، توجيه وإدارة الاقتصاد القومي بما يحقق رفاهية الشعب حاضرًا ومستقبلًا.

وقد انعكس هذا التطور في دور الدولة ووظائفها على عناصر المالية العامة الثلاث (النفقات العامة، والإيرادات العامة، والميزانية العامة) فبعد أن كانت الضرائب والرسوم والقروض العامة مجرد أدوات أو وسائل لحصول الدولة على إيرادات مالية للخزانة العامة، لمواجهة نفقات الدولة الضرورية تحولت هذه الأدوات إلى آليات لتحقيق أهداف اقتصادية واجتماعية مثل:

١- التخفيف من حدة التقلبات (الدورات) الاقتصادية.

٢- التأثير على مستويات الدخول القومية والفردية، وإعادة توزيع الدخل القومي لصالح الطبقات الفقيرة بما يحقق التوازن الاجتماعي العام والعدالة الاجتماعية.

٣- حماية الناتج الوطني من المنافسات التجارية غير النزيهة.

وبالمثل، فإنه وبعد أن كانت النفقات العامة نفقات محايدة قاصرة على إشباع الحاجات العامة الضرورية للمواطنين، ولا تهدف إلى تدخل الدولة في الحياتين الاقتصادية والاجتماعية بما يؤثر على التوازن الاقتصادي والاجتماعي القائم، فقد اتسعت دائرة الإنفاق العام وتعددت ميادينه وأهدافه.

وبعد أن كانت ميزانية الدولة مجرد تقدير معتمد من السلطة التشريعية لنفقات الدولة وإيراداتها عن السنة المالية القادمة، لا تهدف إلا إلى إيجاد توازن حسابي بين

إيرادات الدولة ونفقاتها العامة، فقد تحولت إلى أداة رئيسية من أدوات السياسة المالية للدولة الهادفة إلى تحقيق الرفاهية والنمو الاقتصادي والعدالة الاجتماعية، بحيث ينعكس من خلالها دور الدولة في النشاط الاقتصادي والحياة الاجتماعية، حيث كان من شأن هذا التحول في وظائف الميزانية العامة، أن تحول التوازن فيها من التوازن الكمّي أو الحسابي إلى التوازن العام الذي يعتبر النشاط المالي للدولة جزءًا من نشاطها الاقتصادي والذي لا يرى حرجًا من إحداث عجز منظّم في الميزانية.

انعكاس التطور في مفهوم ووظائف المالية العامة على التعريف الحديث لها:

لقد كان من شأن التطور الذي لحق بعناصر المالية العامة نتيجة للتطور في وظائف الدولة، أن تغيرت نظرة العلماء إلى نطاق وطبيعة ومفهوم علم المالية العامة، فبعد أن كانت المالية العامة مجرد علم إنساني نظري يبحث في عناصر النشاط المالي للدولة، بما يحقق التوازن الحسابي والكمّي بين إيرادات الدولة ونفقاتها العامة، أصبحت المالية العامة، فنًّا سياسيًا وعلمًا اجتماعيًا يرمي إلى دراسة:

١- تحديد وتقسيم الحاجات العامة التي يجب على الدولة إشباعها للمواطنين.
٢- تحديد طبيعة دور الدولة في المرحلة الآنية من حياة المجتمع اقتصاديًا واجتماعيًا.
٣- تكييف مستويات الإنفاق العام والإيرادات العامة بما يتلاشى الآثار السيئة لكل منهما وبما يحقق مستويات أعلى من الرقابة على النشاط المالي للدولة.
٤- دراسة مجموعة العلاقات الاقتصادية والاجتماعية والقانونية التي تنشأ عندما تقوم الدولة بنشاطها المالي الذي يستهدف إشباع الحاجات العامة.
٥- دراسة كيفية توزيع العدالة بين أفراد المجتمع وتحقيق التوازن بين المصالح الخاصة للأفراد والمصالح العامة للمجتمع.
٦- دراسة أنسب الوسائل والطرق لتعظيم الاستفادة من الموارد المالية المحدودة للدولة في إشباع أكبر قدر من الحاجات العامة، وذلك بما يحقق الاستقرار

الاقتصادي والاجتماعي في الدولة، وتجنب مخاطر الأزمات الاقتصادية والمالية.

وبناءً على ما تقدم يمكننا أن نقول: إن المالية العامة المعاصرة هي: العلم الذي يعني بدراسة اقتصاديات النشاط المالي للحكومة (الدولة) من خلال دراستها لمجموعة العلاقات الاقتصادية والقانونية التي تنشأ عندما تستخدم الدولة عناصر نشاطها المالي لتحقيق أهدافها.

القيم الأخلاقية في المالية العامة:

لا جدال في أن استخدام الكميات المالية المتمثلة في حجم الإنفاق العام وحجم الإيرادات العامة، يترتب عليه بقصد أو بدون قصد آثار اجتماعية، وهذه الآثار قد تكون إيجابية وقد تكون سلبية، وعلى سبيل المثال:

فقد كانت المالية المحايدة تهدف إلى ضمان المحافظة على الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية القائمة، بما ينشأ عنه من ضمان استقرار المجتمع اقتصاديًا واجتماعيًا أما في ظل المالية الحديثة (المعاصرة) فقد أصبح من أهم أهدافها ضمان التوازن الاجتماعي والاقتصادي في الدولة، حيث يتمثل ضمان التوازن الاجتماعي في التأثير عن طريق الضرائب التصاعدية والنفقات التحويلية على كيفية إعادة توزيع الدخل القومي لصالح الطبقات الفقيرة محدودة الدخل، وذلك بما يضمن ارتفاع مستوى معيشة هذه الطبقات وإحداث تنمية اجتماعية واقتصادية متوازنة، وبما يضمن كذلك الحد من تضخم ثروات الطبقات الفنية.

ومما لا جدال فيه أن هذا الهدف يستند إلى قيم ومبادئ أخلاقية، فإن المالية العامة وقد أصبحت أداة رئيسة في إعادة التوازن الاجتماعي والاقتصادي في المجتمع، وتحقيق العدالة الاجتماعية فإنها بذلك تغدو علمًا أخلاقيًا.

علم السياسة المالية:

يمكن تعريف السياسة المالية بأنها: مجموعة من البرامج التي تضعها وتنفذها الدولة مستخدمة فيها عناصر ماليتها العامة وبخاصة: مصادرها الإيرادية، وبرامجها الإنفاقية لإحداث آثار مرغوبة، وتجنب آثار غير مرغوبة على كافة متغيرات النشاط الاقتصادي والاجتماعي والسياسي تحقيقًا لأهداف المجتمع[1].

وعلى حد تعبير البعض فإنه يمكن تعريف السياسة المالية كذلك بأنها[2]: دراسة تحليلية للنشاط المالي (للدولة) وما يستتبع هذا النشاط من آثار بالنسبة لمختلف قطاعات الاقتصاد القومي، وهي تتضمن فيما تتضمنه:

١- تكييفًا كميًّا لحجم النفقات العامة والإيرادات العامة.

٢- تكييفًا نوعيًا لأوجه الإنفاق العام ومصادر الإيرادات العامة وذلك بغية تحقيق أهداف معينة في طليعتها:

أ) النهوض بالاقتصاد القومي ودفع عجلة التنمية.

ب) إشاعة الاستقرار (الاقتصادي والاجتماعي) وتحقيق العدالة الاجتماعية.

ج) إتاحة الفرص المتكافئة للمواطنين (في ممارسة النشاط الاقتصادي).

د) التقريب بين طبقات المجتمع والحد من التفاوت بين الأفراد في توزيع الدخول والثروات.

---

(١) أ.د/ حامد عبد المجيد دراز، دراسات في السياسات المالية، مؤسسة شباب الجامعة بالإسكندرية، ١٩٨٤م، ص٩.

(٢) أ.د/ عبد المنعم فوزي، المالية العامة والسياسة المالية، دار النهضة العربية، بيروت، ١٩٧٢، ص٢١.

أسس السياسة المالية:

لقد كانت السياسة المالية في الفكر المالي الكلاسيكي الذي كان قائمًا حتى نهاية العشرينات من القرن الماضي (القرن العشرين) تنهض على ثلاثة أسس رئيسية هي:

١- تحديد أوجه الإنفاق العام على سبيل الحصر، وكذا تحديد مصادر الإيرادات العامة بما يكفي فقط لتغطية أوجه الإنفاق العام السابق تحديدها دون فوائض مالية.

٢- ضرورة تحقيق مبدأ الحياد المالي في كافة النشاطات الاقتصادية للدولة التي يمتنع عليها إحداث أية تغيرات متعمدة في أوجه الحياتين الاقتصادية والاجتماعية.

٣- الالتزام التام بمبدأ التوازن الحسابي والكمي في الميزانية العامة، بحيث ينعدم وجود العجز أو الفائض في بنود الميزانية السنوية.

وفي نهاية الثلاثينيات من القرن الماضي وفي أعقاب الأزمة المالية العالمية وما صاحبها من كساد اقتصادي عالمي خلال الفترة ١٩٢٩-١٩٣٢، وظهور المبادئ الاقتصادية للمدرسة الكينزية المناقضة والمناهضة لمبادئ المدرسة الكلاسيكية والتي ألقت بالعبء الرئيسي على الدولة والمسئولية الكاملة في التدخل في النشاط الاقتصادي بكل ما يتاح لها من آليات وأدوات السياستين الاقتصادية والمالية، لتحقيق أهداف المجتمع الاقتصادية والاجتماعية والسياسية.

كان من الضروري حتى تضطلع الدولة بمسئولية التدخل في الحياتين الاقتصادية والاجتماعية لمجتمعها، وضع أسس جديدة للسياسة المالية تتماشى مع الدور المنوط بالدولة.

وقد كان للاقتصادي العالمي (هانسن Hansen) وتلاميذه الفضل الكبير في تحليل نظرية كينز (Keynes) وفي بلورة أسس السياسة المالية الجديدة التي سادت حتى نهاية الأربعينيات من القرن الماضي، والتي تتبلور في:

١- ضرورة تدخل الدولة عن عمد في النشاط الاقتصادي وهجر فكرة حياد الدولة.

٢- رفض مبدأ التوازن الكمي والحسابي بين جانبي النفقات والإيرادات العامة في ميزانية الدولة.

٣- إتاحة الفرصة للدولة في استخدام أساليب التمويل بالعجز أو بالفائض وفقًا لمتطلبات النشاط الاقتصادي، في مرحلتي الكساد والتضخم، وذلك بما يتيح للدولة أن تتخذ من الأساليب والسياسات المالية ما يمكنها من التأثير مباشرة على أحد أو كل مكونات الطلب الكلي الفعال، لترفع منحنى الطلب الكلي إلى أعلى في مرحلة الكساد، أو لتخفض منحنى الطلب الكلي الفعال إلى أسفل في مرحلة التضخم.

وبعد التطبيق العملي لأفكار مدرسة (هانسن) المالية تبين نجاح تطبيقها في اقتصادات الدول المتقدمة، حيث كان لهذه الأفكار الفضل في إخراج هذه الاقتصادات من حالة الكساد التي صاحبت الأزمة المالية العالمية لعام ١٩٢٩، وفي معالجة الضغوط التضخمية التي ظهرت في هذه الاقتصادات في أعقاب الحرب العالمية الثانية.

غير أن هذا النجاح لا يدعونا إلى القول بصلاحية هذه الأفكار للتطبيق على اقتصادات الدول النامية والأقل نموًا، فإن لهذه الاقتصادات مشاكلها الاقتصادية الخاصة والمغايرة، لما وضعت هذه الأفكار لمعالجته في اقتصادات الدول المتقدمة، ومن أبرز هذه المشكلات ما يلي:

١- تدني مستوى التشغيل لعناصر الإنتاج المتاحة.

٢- ارتفاع معدلات البطالة الإجبارية والمقنعة.

٣- انخفاض معدلات الادخار والاستثمار الفردي والقومي.

٤- عدم مرونة الجهاز الإنتاجي، وعدم قدرتها على الاستجابة لآليات السياسة المالية واستخداماتها لأساليب التمويل بالعجز أو بالفائض.

٥- ضعف أو ترهّل الجهاز الإنتاجي.

وقد كانت هذه المشكلات من أبرز المعوقات أمام تطبيق أفكار (هانسن) على اقتصادات الدول النامية، ومن ثم فشلها في تحقيق ما هدفت إليه من زيادة الإنتاج

والدخل القومي وتحقيق التنمية الاقتصادية، بل على العكس أدى تطبيق أفكار (هانسن) على اقتصادات الدول النامية، فيما يتعلق بزيادة الطلب الكلي الفعال إلى توالي الموجات التضخمية وتزايد حدّتها، ومن ثم إلى تدهور معدلات التنمية الاقتصادية، وانهيار أو تآكل الطبقة الوسطى الاجتماعية.

وما ذلك إلا لأن الجهاز الإنتاجي في الدول النامية لا يتصف بالمرونة الكافية حتى يمكن اعتبار الطلب الكلي الفعال هو المحدد الرئيسي لمستوى النشاط الاقتصادي.

أسس السياسة المالية في الفكر المعاصر:

حتى يكتب النجاح لأي سياسة مالية معاصرة ينبغي أن تنهض على الأسس التالية:

١- التعبئة الشاملة لكافة القوى والطاقات الإنتاجية في المجتمع.
٢- تحليل النشاط الاقتصادي بدقة وفقًا لنماذج علمية سليمة.
٣- تشخيص المتغيرات الرئيسة ذات الصلة بظهور أو بتفاقم المشكلة الاقتصادية ومن أبرز هذه المتغيرات: الأجور، الدخول، الادخار، الاستثمار.
٤- تصميم السياسة المالية القادرة على إحداث التغيرات الاقتصادية المرغوبة على هذه المتغيرات مباشرة.
٥- التوزيع العادل لعائد الإنتاج بما يتفق والجهد الذي ساهمت به كل وحدة إنتاجية.
٦- استخدام عناصر المالية العامة (النفقات والضرائب والرسوم) في إعادة توزيع الدخل القومي بما يتفق مع مصالح الطبقات الاجتماعية الفقيرة والمتوسطة.
٧- تهيئة البيئة المواتية لازدهار الاستثمار الخاص.
٨- التخفيف من حدة التقلبات التي قد تطرأ على مستوى النشاط الاقتصادي الكلي، والتي قد تقصف بالتوازن العام للاقتصاد القومي، وبخاصة: التضخم والانكماش.

٩- التوقف في الإنفاق النقدي الكلي عند القدر الذي يهيئ للمجتمع عمالة كاملة لعناصر الإنتاج المتاحة فيه دون تضخم.

١٠- توجيه كافة أدوات السياسة المالية (حجم ونوع الإنفاق العام، حجم ونوع الإيرادات العامة، جهاز الأثمان، الاستهلاك والادخار والاستثمار) لخدمة التوازن الاقتصادي والاجتماعي العام، وفقًا لآثارها الاقتصادية والاجتماعية والسياسية.

الفصـــل السابـــع

عناصر المالية العامة:

يعالج علم المالية العامة ثلاثة موضوعات رئيسة، يطلق عليها البعض (عناصر) ويطلق عليها البعض الآخر (أدوات) وهذه العناصر أو الأدوات هي بذاتها أبرز أدوات السياسة المالية، وهي:

١- النفقات العامة للدولة.

٢- الإيرادات العامة للدولة.

٣- الميزانية العامة للدولة.

وإنما كانت هذه الأدوات عناصر للمالية العامة من حيث إن قيام الدولة بإشباع الحاجات العامة للمواطنين يتطلب البحث في كيفية تدبير الموارد المالية اللازمة لتغطية أوجه الإنفاق العام اللازم لذلك، كما يتطلب تحديد أولويات الإنفاق المحقق لهذا الإشباع للحاجات العامة، وهنا تأتي نظرية المالية العامة لكي تنافس الأسس التي يمكن على ضوئها حصر وتحديد الحاجات العامة بكافة أنواعها، وفقًا لأولويات الإشباع الملحّة، ولكي تبحث كذلك في القواعد العلمية والأصول الفنية التي يجب على الدولة الأخذ بها في تدبير ما يلزمها من موارد مالية عادية أو استثنائية تحقيقًا لأهداف الدولة ووفقًا لسياستها المالية.

ولا يقف الأمر بنظرية المالية العامة عند الاهتمام فقط في بحث واستخلاص القواعد والمبادئ التي تعين الدولة في رسم وتنفيذ سياستها المالية، وإنما يتعدى ذلك إلى البحث في أفضل الطرق والوسائل لتطبيق هذه القواعد والمبادئ، وكذا البحث في أنجح الوسائل للرقابة المالية على تنفيذ الميزانية العامة للدولة.

وهكذا يتضح أن علم المالية العامة علم يهتم بدراسة مجموعة العلاقات القانونية والاقتصادية التي تنشأ عندما تستخدم الدولة الأدوات المالية من نفقات عامة وإيرادات عامة وميزانية عامة، لتحقيق أهداف الدولة السياسية والاقتصادية والاجتماعية، كما يتضح كذلك أن العناصر أو الأدوات المكونة لعلم المالية العامة ثلاثة هي:

١- النفقات العامة.

٢- الإيرادات العامة.

٣- الميزانية العامة.

وسوف نولى بمشيئة الله تعالى هذه العناصر مزيدًا من التفصيل في الأبواب الثلاثة التالية:

العنصر الأول
النفقات العامة

تمهيد:

انتهينا فيما تقدم إلى وجود ثلاثة أدوات مالية تستخدمها الدولة لتحقيق تدخلها في حياة المجتمع وإنجاز وظائفها الضرورية والقيام بنشاطها المالي، وتقع النفقات العامة في أولوية هذه الأدوات، باعتبارها الأداة الرئيسية لتمويل وظائف الدولة وتحقيق سياساتها الاجتماعية والاقتصادية، بل والسياسية.

وفي حديثنا عن النفقات العامة سوف نهتم بأمور كثيرة منها: تعريف النفقة العامة وبيان تقسيماتها، وحدودها، وضوابطها، وآثارها الاجتماعية والاقتصادية واستخداماتها كإحدى وسائل السياسة المالية في تحقيق آثار وأهداف مرسومة مقدمًا، وسوف نتناول ذلك من خلال ستة مباحث رئيسية.

المبحث الأول
تعريف النفقة العامة وشرح التعريف

هي: «مبالغ نقدية تخرج من ميزانية الدولة بواسطة شخص معنوي عام يتم إنفاقها لأغراض تحقيق منافع عامة وإشباع حاجات عامة».

شرح التعريف: يحتوي هذا التعريف على أربعة عناصر رئيسية هي:

(١) النفقة العامة مبالغ نقدية.

(٢) النفقة العامة تخرج من الميزانية العامة للدولة.

(٣) النفقة العامة يقوم بها شخص معنوي عام.

(٤) النفقة العامة يتم صرفها لأغراض تحقيق منافع عامة وإشباع حاجات عامة.

أولاً: النفقة العامة مبالغ نقدية:

أي المقابل النقدي لما تشتريه الدولة من سلع وخدمات لازمة لتسيير المرافق العامة، أو لشراء ما يلزم مشروعاتها الاستثمارية من سلع إنتاجية ومواد أولية، أو لتمكين الطبقات والجهات المستحقة للمنح والإعانات والمساعدات من شراء احتياجاتهم من لوازم المعيشية والإنتاج، حيث يلزم في ظل اقتصاد السوق الذي يعتمد في مبادلاته على النقود لا على المقايضة، أن يكون المقابل لكل هذه الأغراض مقابلًا نقديًا، يستوي في ذلك أن يحصل المستفيد عليه في صورة نقدية مباشرة أو غير مباشرة حيث يعتبر من قبيل النفقة العامة، نظائر كثيرة لما يلي: العلاج على نفقة الدولة، المساكن البديلة للمتضررين من الفيضانات والسيول، فإن العبرة في مثل هذه النظائر بالتكلفة التي تحملتها الخزانة العامة للمنفعة المقدمة للمستفيد، فالخزانة العامة تحملت تكلفة نقدية في شراء خدمة العلاج المجاني على نفقة الدولة، وتحملت تكلفة نقدية في بناء وإعداد المسكن البديل، ولا عبرة حينئذ بحصول المستفيد على نقود أو على أشياء عينية وذلك خلافًا للأرض غير المرفّقة التي تقدمها الدولة مجانًا لأصحاب المشروعات في المدن الصناعية الجديدة، فإنه لا يعد منها من قبيل النفقة العامة سوى التكلفة النقدية للمرافق (الطرق، الكهرباء، الغاز الطبيعي، المياه، الأمن وغيرها) أما الأرض ذاتها فلا تعتبر من قبيل النفقة العامة لأن الخزانة العامة لم تتحمل مقابلًا نقديًا لها.

واتخاذ النفقة العامة للصفة النقدية، إنما يتناسب مع الصفة النقدية التي تتخذها الموارد العامة للدولة، فالدولة تحصل على إيراداتها العامة من الضرائب والرسوم والثمن العام والقروض والإصدار النقدي في صورتها النقدية لا العينية، هذا فضلًا عن أن الأساس النقدي لكل من النفقات والإيرادات العامة هو أنسب الأسس للرقابة المالية على عمليات الصرف والتحصيل، وذلك باعتباره أساسًا محاسبيًا يتم من خلاله تسجيل الموارد عندما يتم تحصيلها، وتسجيل الاستخدامات (الإنفاق) عندما يتم سدادها، وفي

اشتراط الأساس النقدي لإعداد وتنفيذ الموازنة العامة في مصر تنص المادة ١٠ من قانون المالية العامة الموحد رقم ٦ لسنة ٢٠٢٢ على أن: تعد وتنفذ الموازنة العامة للدولة وفقًا للأساس النقدي. كما تنص المادة ٥ من القانون رقم ١٢٧ لسنة ١٩٨١ بشأن المحاسبة الحكومية الملغى بقانون المالية العامة الموحد على أن: يراعي الأساس النقدي في استخدام حسابات الموازنة. كما تنص المادة الخامسة من القانون رقم ١٣٩ لسنة ٢٠٠٦ بتعديل بعض أحكام قانون المحاسبة الحكومية (الملغى) على أن: «تسجل المعاملات المتعلقة باستخدامات وموارد الموازنة العامة للدولة، وفقًا للأساس النقدي».

هذا وقد أطلق قانون المالية العامة الموحد رقم ٦ لسنة ٢٠٢٢ على الإنفاق العام لفظة الاستخدامات حيث قسمها وفقًا للمادة ١٢ منه إلى ثمانية أبواب.

ثانيًا: العنصر الثاني من عناصر تعريف النفقة العامة:

النفقة العامة تخرج من الموازنة العامة للدولة، وقد صرحت بذلك الفقرة الخامسة عشرة من المادة الأولى من قانون المالية العامة الموحد رقم ٦ لسنة ٢٠٢٢ بقولها: الإنفاق الحكومي: كل ما يتم إنفاقه من موازنات الجهات الإدارية التي تتضمنها الموازنة العامة للدولة، والهيئات العامة الاقتصادية والشركات المملوكة للدولة (وذلك باعتبارها ممولة من الموازنة العامة للدولة) وعلى ذلك فإنه لا يعتبر من قبيل الإنفاق العام حتى ولو ترتب عليه إشباع حاجات عامة أو تحقيق منافع عامة، الإنفاق الذي تجريه الجهات التالية:

١- جمعيات المجتمع المدني التي تعتمد في تمويلها على اشتراكات أعضائها أو على التبرعات والصدقات الجارية من فاعلي الخير من مواطني ومؤسسات الدولة.

٢- الجهات الممولة من المنح والمساعدات الدولية. وتطبيقًا لذلك: فإنه لا يعد من قبيل النفقات العامة ما أنفقته جمعية الأورمان الخيرية على بناء وتشغيل الصرح الطبي العملاق بصعيد مصر لعلاج سرطان الأطفال والكبار فإن تكلفة إنشاء وتشغيل مثل هذه الصروح الخدمية يتم تمويلها من التبرعات والصدقات

والصدقات الجارية من فاعلي الخير، كما لا يعد من قبيل النفقات العامة كذلك كراتين المساعدات العينية التي تقدمها وزارة الأوقاف من حصيلة الأوقاف الخيرية لديها، والتي تقدمها جمعيات التحالف الوطني للعمل الخيري التنموي للطبقات الأكثر احتياجًا في رمضان والعيدين، والتي تجمع تكلفتها من تبرعات المحسنين وصدقاتهم وزكواتهم، فإن هذه التكلفة ليست من الاعتمادات المدرجة في الموازنة العامة فضلًا عن أن القائمين على إجرائها ليسوا من الأشخاص المعنوية العامة، وإنما هم من أشخاص القانون الخاص الذين لا يتمتعون بالسلطة الآمرة، ولا يستندون في تصرفاتهم إلى قواعد القانون الإداري ولا يملكون إصدار القرارات الإدارية ولم تمنحهم الدولة أية صفة سيادية في إجراء هذا الإنفاق. وبناءً عليه:

فإن مثل هذا الإنفاق يعد من قبيل النفقات الخاصة للجهات القائمة به حتى وإن ترتب عليه نفع عام، أو أشبع حاجات جماعية. وعلى أية حال:

فإن نص المادة الثالثة من قانون المالية العامة الموحد يكشف عن أن النفقات العامة تقتصر على المخصصات المالية للبرامج التي يقوم بها كل من الجهاز الإداري للدولة ووحدات الإدارة المحلية، والهيئات العامة الخدمية، وما يتبعها من وحدات ذات طابع خاص والصناديق والحسابات الخاصة، والمشروعات الممولة من الحسابات الخاصة والشرط الجوهري في اعتبار هذه المخصصات نفقات عامة هو أن تكون لها اعتمادات في الموازنة العامة.

ثالثًا: النفقة العامة يقوم بها شخص معنوي عام:

والمعنى في ذلك هو أنه يلزم لاعتبار النفقة نفقة عامة أن تصدر عن السلطة المركزية للدولة أو عن إحدى هيئاتها أو مؤسساتها العامة ذات الشخصية المعنوية والتي تتمتع بالصفة السيادية وتستند في تصرفاتها إلى قواعد القانون العام (الدستوري والإداري) وتتدخل بموجبها الجهة القائمة بالإنفاق في الحياتين الاجتماعية والاقتصادية للمجتمع، ويمكن أن تكون مصدرًا لإيراد عام.

رابعًا: استهداف إشباع حاجة عامة أو تحقيق منفعة عامة:

ويهدف هذا العنصر إلى إخراج النفقة العامة من الاستخدامات المحققة للمصالح الخاصة لبعض الأفراد، وذلك ضمانًا لتحقيق أقصى إنتاجية للمال العام، عن طريق توليد أكبر قدر من المنافع عند استخدامه وذلك لأن المبرر المنطقي والمعقول لإنفاق المال العام هو إشباع الحاجات العامة وتحقيق النفع العام، حتى لا يستأثر بعض الأفراد أو بعض فئات المتجمع دون غيرهم بموارد الدولة.

المبحث الثاني
تقسيمات النفقة العامة

درج علماء المالية العامة على تقسيم النفقات العامة إلى عدة تقسيمات متداخلة تتجلى أهميتها من الوجوه التالية:

١- استظهار طبيعة النفقة وأغراضها وآثارها.

٢- الوقوف على التكلفة المالية لكل نشاط من أنشطة الدولة.

٣- إجراء الرقابة الفاعلة على إنفاق الدولة للمال العام.

أهم التقسيمات التي قال بها علماء المالية العامة:

(١) التقسيم المستند إلى الآثار الاقتصادية للنفقة على الدخل القومي.

(٢) التقسيم المستند إلى الغرض المستهدف تحقيقه من المنفعة العامة.

(٣) التقسيم المستند إلى التأثير الاقتصادي للنفقة العامة على النشاط الخاص للأفراد.

أنواع النفقات العامة المتفرعة عن هذه التقسيمات:

أولاً: التقسيم المستند إلى الآثار الاقتصادية للنفقة على الدخل القومي:

(١) يتفرع عن هذا التقسيم نوعان رئيسان من أنواع النفقات العامة وهما:

أ) النفقات العامة الحقيقية أي التي تحصل الدولة على مقابل مادي لها إما في صورة سلع أو في صورة خدمات أو في صورة أصول رأسمالية جديدة منتجة تزيد من حجم الدخل القومي وهذه النفقات الحقيقية تتفرع بدورها إلى فرعين (أحدهما) يعرف بالنفقات التسييرية أو التشغيلية لدولاب الجهاز الإداري للدولة مثل الرواتب والأجور وأثمان المشتروات الحكومية المستهلكة من السلع والمهمات والخدمات (والثاني) يعرف بالنفقات الاستثمارية أي التي تستهدف إنشاء وبناء أصول رأسمالية جديدة منتجة أو تحديث وتجديد وزيادة الخطوط الإنتاجية للأصول القائمة ومن هذه النفقات نفقات بناء المصانع واستصلاح واستزراع الأراضي البور، وتحديث وتجديد آلات ومعدات الإنتاج بالمنشآت القائمة.

ب) النفقات العامة التحويلية أو الناقلة التي تستهدف دعم الطبقات الأكثر احتياجًا من المواطنين، والتي تقوم على أساس تحويل جزء من الدخل والناتج القومي إلى هذه الطبقات عديمة أو محدودة الدخل لتحسين جودة حياتها، ولا تحصل الدولة على مقابل عيني أو مادي لها ومن صور وأشكال هذا النوع: الإعانات والمساعدات الاجتماعية ومعاشات الضمان الاجتماعي وتكافل وكرامة، والتي تقدمها الدولة للفئات الاجتماعية الأكثر فقرًا واحتياجًا لتحسين جودة حياتهم.

(٢) أما التقسيم الثاني فإنه يتفرع عنه مجموعة كبيرة نسبيًا من أنواع الإنفاق العام مرتبطة بما تؤديه الدولة من وظائف وبأوجه تدخلها في حياة المجتمع الاقتصادية والاجتماعية ومرتبطة كذلك بالأغراض غير النهائية للنفقات العامة ومن صور وأشكال هذا النوع: نفقات التعليم والصحة وتحقيق العدالة، والدفاع والأمن وتسيير المرافق العامة والضمان الاجتماعي، إلى غير ذلك من الأنواع التي تتعدد بتعدد أغراضها وأهدافها بما في ذلك النفقات الاستثمارية. وواضح أن هذا التقسيم يتداخل ويتشابه كثيرًا مع باقي التقسيمات الأخرى للإنفاق العام.

(٣) وأما التقسيم الثالث والذي يعتمد على معيار التأثير الاقتصادي للنفقة العامة على النشاط الخاص للأفراد والمشروعات الخاصة، أي على معيار مدى تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية للمجتمع، وتغوّلها في النشاط الإنتاجي عن طريق القطاع العام ومدى تحجيمها لنشاط القطاع الخاص، فإن الإنفاق العام يتفرع في هذا التقسيم إلى:

أ) إنفاق ليس له تأثير مباشر على تحجيم النشاط الخاص أو تقييده وكبح جماحه ومن أمثلته نفقات الدفاع والأمن والعدالة وحفظ كيان الدولة ونظامها العام.

ب) إنفاق داعم ومكمّل للنشاط الخاص، ومنه نفقات التعليم والتدريب والتأهيل المهني والصحة وإقامة البنية التحتية الأساسية اللازمة لزيادة الاستثمارات من طرق وجسور وترفيق لمدن صناعية جديدة إلى غير ذلك من الدعم اللوجستي للنشاط الخاص.

ج) إنفاق يمثل تدخّلًا سافرًا في النشاط الخاص، ويؤدي إلى تحجيمه وكبح جماحه وينافسه في أسواق سلعه ومنتجاته، ومن أمثلته إنتاج شركات القطاع العام

لسندويتشات الفول والطعمية والسمك المشوي وغير ذلك من المشروعات الصغيرة والمتناهية الصغر التي يجب أن ينفرد بها النشاط الخاص، ويتفرع القطاع العام لإقامة المشروعات القومية الكبرى.

ثانيًا: التقسيمات التي لا تستند إلى معايير اقتصادية:

قد تستدعي الظروف المالية والمتغيرات الاقتصادية الخاصة بالدولة أن تجري نفقاتها العامة بمراعاة اعتبارات واقعية عملية (غير نظرية) اعتبارات سياسية أو إدارية أو وظيفية تدعوها إلى عدم الالتزام بالتقسيمات التي نادى بها علماء المالية العامة، وذلك تمشّيًا مع ظروفها الخاصة. ومن أبرز هذه التقسيمات العملية:

(١) التقسيم الوظيفي الذي يقوم على تنوع الوظائف المنوطة بالدولة، بحيث تتعدد الاعتمادات الإجمالية للنفقات بتعدد ما تؤديه الدولة من وظائف في المجتمع، ولعل من أهم وأوضح الوظائف التي تقوم بها الدولة: الوظيفة الإدارية المتمثلة في تسيير كافة المرافق الخدمية من أمن داخلي وصحة وتعليم وثقافة وإعلام وبحث علمي ونقل ومواصلات وكهرباء وطرق إلى غير ذلك من الوظائف الخدمية المتزايدة بتزايد المستوى الحضاري للدولة وتزايد مواردها العامة.

(٢) التقسيم الدوري للنفقات العامة: والذي ينهض على معيار التكرر الدوري لمسمّى النفقة في الميزانيات المتعاقبة، أو عدم تجددّها وتكررها إلا على فترات متباعدة. ووفقًا لهذا المعيار تنقسم النفقة العامة إلى ثلاثة أنواع:

أ) نفقة عادية متجددة متكررة في ميزانية الدولة لعدة سنوات سابقة ولا يتوقع انقطاعها في السنوات القادمة مثل المرتبات والمعاشات والمشتروات الحكومية اللازمة لتشغيل وتسيير المرافق العامة الخدمية، فإن مثل هذه النفقات وإن تغيّر مقدارها من ميزانية لأخرى، إلا أنها ثابتة ومتجددة ومتكررة تحت نفس المسمى في الميزانيات المتعاقبة.

ب) نفقة غير عادية (استثنائية) وهي على العكس في كل ما تقدم في النفقة العادية حيث لا توجد ولا تخصص لها اعتمادات مالية إلا إذا دعت الحاجة أو الضرورة إليها

غير أن هذا لا يمنع من تكررها إذا استمرت الحاجة الاستثنائية الداعية إليها وذلك مثل نفقات مكافحة الأوبئة الطارئة، ونفقات إزالة آثار الكوارث الطبيعية.

ج) وقد جرى الفقه المالي على التصريح للدولة في تغطية وجوه نفقاتها العادية من مواردها العامة العادية (الضرائب، والرسوم، والثمن العام وإيرادات الدومين العام العقاري والمالي والتجاري) كما جرى على التصريح لها في تغطية نفقاتها غير العادية وغير المتوقّعة، وغير القابلة للتقدير الدقيق، من الموارد العامة غير العادية (القروض الداخلية والخارجية والإصدار النقدي الجديد، وقبول المنح والمساعدات الدولية).

د) وأخيرًا فإنه يندرج تحت هذا التقسيم نوع ثالث من أنواع النفقات العامة وهي النفقات التسييرية أو التشغيلية اللازمة لانتظام دولاب العمل في كافة المرافق العامة الخدمية في الدولة، ويدخل فيها نفقات إنشاء أو تجديد البنية التحتية اللازمة لانتظام واستمرار هذه المرافق في أداء خدماتها.

(٣) التقسيم الجغرافي للنفقات العامة:

يعتمد هذا التقسيم على النطاق الجغرافي لسريان النفقة العامة والمنافع المتولّدة عنها وما إذا كان هذا النطاق يشمل إقليم الدولة كاملًا أو يخص ولاية أو محافظة أو مدينة أو قرية بعينها. وبناءً على هذا الحيّز الجغرافي لسريان النفقة أو منافعها فإن الإنفاق العام يتنوع إلى نوعين رئيسيين هما: (أولهما) نفقات عامة قومية (وثانيهما) نفقات عامة إقليمية أو محلية.

أما النفقات العامة القومية فهي التي تجريها الحكومة المركزية أو إحدى هيئاتها أو مؤسساتها العامة لتسيير مرفق عام خدمي يشبع حاجات، تهمّ الأمة في مجموعها باعتبارها كيانًا سياسيًا واحدًا ومن أمثلتها: نفقات الدفاع والقضاء والتمثيل السياسي والقنصلي والخارجي وأما النفقات العامة الإقليمية أو المحلية فهي التي تجريها المجالس المحلية للمحافظة أو للمدينة لتسيير مرفق عام يقتصر في تقديم خدماته على مواطني المحافظة أو المدينة ويراعي ظروف وحاجات كل إقليم أو محافظة أو مدينة

على حدة، ويمكن أن تتغير فيه الحاجات المستهدفة من إقليم إلى آخر، وتدرج اعتماداته في الميزانيات المستقلة للوحدات المحلية.

تقيمنا لتقسيمات النفقات العامة وترتيبها داخل كل تقسيم:

تتلخص الفكرة الجوهرية في هذه التقسيمات في تحقيق الاعتبارات التالية:

١- تجميع أنواع النفقات المتطابقة أو المتوافقة في طبيعتها أو أغراضها في مجموعات محددة.

٢- إمكانية التمييز بين المجموعات المختلفة للنفقات العامة.

٣- الوصول من خلال تجميع النفقات والتمييز بينها إلى ترتيب أولويات الإنفاق العام بحسب أهميتها النسبية والمنافع المتولدة عنها.

٤- الوقوف على مقدار التوازن بين حجم الإنفاق وبين ما يرتبه من أعباء على الاقتصاد القومي وعلى دافعي الضرائب والرسوم.

٥- الوقوف على مقدار مساهمة كل نوع من الإنفاق في تنمية الاقتصاد القومي.

٦- الوقوف على أهمية وضرورة الإنفاق على الأوجه الداخلة في كل تقسيم.

التقسيمات الوضعية للنفقات العامة في قانون المالية العامة الموحد:

بدراسة التقسيمات التي أخذ بها قانون المالية العامة الموحد رقم ٦ لسنة ٢٠٢٢ نلاحظ ما يأتي:

١- أن هذا القانون يميل إلى الأخذ ببعض الاعتبارات التي تخرج بتقسيمه للنفقات العامة في الميزانية المصرية عن الاعتبارات النظرية التي يقول بها علماء المالية العامة.

٢- أن هذا القانون يجمع في اعتبارات تقسيمه للنفقات العامة بين الاعتبارات الإدارية، والاعتبارات الوظيفية، فهو من جهة يخصص اعتمادات إجمالية للجهات الإدارية، والهيئات العامة الاقتصادية، والهيئات والأجهزة العامة المستقلة، والوحدات الاقتصادية (الشركات) المملوكة للدولة بنسبة تزيد على خمسين في المائة.

وهو من جهة ثانية يصنف الاستخدامات (النفقات العامة) في الميزانية تصنيفًا ثلاثيًا يعتمد على التصنيف الوظيفي لها، أي وفقًا للوظائف التي تقوم بها الجهات الإدارية في إطار برامجها المعتمدة، كما يعتمد على التصنيف الاقتصادي الذي يقسم النفقات إلى أبواب وفصول وبنود بما يتوافق مع الإحصاءات المالية للحكومة، كما يعتمد ذلك على التصنيف الإداري الذي يقسم الجهات التي تجري الإنفاق إلى الجهاز الإداري للدولة، وأجهزة الإدارة المحلية، والهيئات العامة الخدمية.

٣- أنه يخرج من نطاق الجهات التي تدرج اعتماداتها في الموازنة العامة للدولة ما يلي:

أ) الهيئات العامة الاقتصادية وصناديق التمويل ذات الطابع الاقتصادي التي يصدر بتحديدها قرار من رئيس مجلس الوزراء والتي تعد بشأنها موازنات خاصة مستقلة، والتي تقتصر العلاقة بينها وبين الموازنة العامة للدولة على الفائض من ميزانياتها الذي يؤول إلى الخزانة العامة، وما يتقرر لهذه الموازنات من قروض ومساهمات.

ب) الوحدات الاقتصادية (الشركات) التي لا تمتلك فيها الدولة نسبة تزيد على الخمسين في المائة من رأسمالها ومكوناتها، والتي تقتصر العلاقة بين موازناتها وبين الموازنة العامة للدولة على ما يؤول إلى الخزانة العامة كحصة من توزيعات أرباحها وما قد يتقرر لهذه الوحدات من قروض أو مساهمات من موازنة الدولة.

٤- أن هذا القانون قد اعتمد في تقسيم النفقات العامة في مادته الثانية عشرة على معيار اقتصادي مختلط يجمع بين عدة آثار اقتصادية مباشرة لها حيث قسّمها إلى ثمانية أبواب تندرج تحتها النفقات العامة تحت أنواع متعددة منها: الحقيقية والتحويلية والاستثمارية والرأسمالية وخدمة الدين العام والنفقات الإدارية.

ولعل التقسيم الذي اعتمدته المادة ١٢ من قانون المالية العامة الموحد إلى أبواب يرجع إلى أن الدستور المصري ينص على اعتماد البرلمان للموازنة العامة بابًا بابًا وعلى عدم جواز نقل أيّ اعتماد من باب إلى آخر إلا بموافقة البرلمان، وعلى عدم جواز

تجاوز اعتماد أي باب إلا بموافقة البرلمان على فتح اعتماد إضافي جديد، وذلك وفقًا لما تنص عليه المادة ٣٦ من ذات القانون.

٥- أن قانون المالية العامة الموحد وباستقراء نصوصه، يميل إلى الأخذ بالتقسيم الإداري للنفقات العامة، كما يميل إلى ربط بنود إنفاق كل باب بأداء كل جهة إدارية وإنجازها لبرامجها في إطار الخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية والأهداف الاستراتيجية للدولة.

المبحث الثالث
حدود (حجم) الإنفاق العام

يعد التزايد المستمر في حجم الإنفاق العام ظاهرة مالية سائدة في كل دول العالم ومصاحبة لدرجة النمو والتقدم الحضاري، وتزايد مطالبات المواطنين بإشباع مزيد من الحاجات العامة لهم، ولهذا التزايد المستمر في حجم النفقات العامة نوعان من الأسباب نوجز الكلام عنهما فيما يأتي:

الأسباب الحقيقية:

وهي بطبيعتها أسباب متغيرة ومتزايدة ومن أهمها:

- زيادة معدلات النمو الاقتصادي وارتفاع معدلات الناتج المحلي الإجمالي والدخل القومي وزيادة قدرة الدولة على توفير الموارد المالية العامة اللازمة لنفقاتها.
- زيادة النشاط الإنتاجي للدولة، وتوسعها في استخدام الأدوات التكنولوجية في الإنتاج والتخزين والتسويق.
- تمتع الدولة بالاستقرار السياسي والاقتصادي والاجتماعي وانصراف أجهزتها إلى إحداث التنمية الشاملة والمستدامة وإلى تحسين جودة حياة مواطنيها.
- زيادة مستويات التعليم والثقافة والوعي لدى الشعوب ومطالباتهم بإشباع مزيد من الحاجات العامة لهم مثل نظرائهم من شعوب الدول المتقدمة.

وترجع الحكمة في تسمية هذه الأسباب بالأسباب الحقيقية لثلاثة أمور: (أولها) ما يترتب على النفقة من زيادة حقيقية في المنافع المتولّدة عنها، (والثاني) أهمية بل وضرورة الحاجة العامة التي تشبعها النفقة في رفع مستويات المعيشة وتحسين حياة المواطنين (والثالث) ما يترتب على النفقة من اتساع نطاق النشاط المالي للدولة ومن زيادة العبء المالي على الموازنة العامة. ومن زيادة نصيب الفرد من الخدمات التي تقدمها الدولة.

الأسباب الظاهرية/ غير الحقيقية لتزايد الإنفاق العام:

وهي مجموعة الأسباب التي تتزايد معها الاعتمادات المالية في الموازنة العامة دون أن يصاحبها تزايد حقيقي في حجم وعدد المنافع والخدمات التي تقدمها الدولة للأفراد، ودون أن تحقق النفقة أية إشباع جديد لأية حاجات عامة جديدة، وهذه الأسباب كثيرة ومتعددة ومن أهمها:

- سوء الإدارة المالية للمال العام في الأجهزة الإدارية القائمة على الإنفاق العام ومن مظاهر ذلك: الاختلاس، الإهمال، وتضارب القرارات، والإسراف، وتضخم أعداد الموظفين وزيادتهم عن حاجة العمل إلى غير ذلك من مظاهر سوء الإدارة.
- الحروب الأهلية والصراعات القبلية والنزاعات العرقية وما يترتب عليها من تعطل وتوقف المرافق الخدمية عن النشاط، ومن ظهور طوائف المستغلّين أغنياء الحرب الذين يبيعون خدماتهم بأسعار جشعة مبالغ فيها.
- الحروب الإقليمية والدولية وما يترتب عليها من توقف سلاسل الإمداد التجارية العالمية ومن زيادة في أسعار الشحن والتأمين وفي أسعار الطاقة والغذاء، ومن زيادات متتالية في أسعار الواردات.
- التضخم النقدي المحلي والمستورد وما يترتب عليه من تدهور القوة الشرائية لوحدات النقود الوطنية ومن ارتفاعات متتالية في المستوى العام للأسعار بالنسبة لمشتروات الحكومة من السلع والخدمات دون أن يقابلها زيادة في كمية السلع والخدمات المشتراه وما يترتب عليه كذلك من تحميل الخزانة العامة لأعباء متزايدة من أسعار الفائدة على الودائع والقروض التي اضطرت الدولة إلى رفعها باعتبارها أداة من أدوات سياستها النقدية اللازمة لكبح جماح التضخم.
- التزايد المستمر في أعداد السكان من المواليد الجدد، فإن كل مولود جديد يطالب دولته بتوفير الرعاية الصحية والتعليمية والاجتماعية والغذائية والوظيفية له، بما يضطر الدولة إلى زيادة إنفاقها العام على رعاية المواليد الجدد، دون أن يقابل

هذه الزيادة زيادة مماثلة في حجم أو نوع أو كم الحاجات العامة التي يتم إشباعها سواء للمواطنين القدامى أو للمواليد الجدد.

- وأخيرًا فإن التغيرات المناخية وما يتولد عنها من فيضانات أو جفاف أو حرائق قد تتطلب لإزالة آثارها مزيدًا من الإنفاق العام الذي يشكل خسارة صافية لميزانية الدولة.

ضوابط وحدود الإنفاق العام:

تقتضي سلامة المالية العامة أن تلتزم الجهات الإدارية القائمة على أمر الإنفاق العام بمجموعة من الضوابط الهادفة إلى تحجيمه وتناسبه مع النشاط المالي للدولة ومع أغراضه الفعلية، دون تقتير أو تبذير. ويمكن إجمال هذه الضوابط فيما يلي:

(١) تحقيق أكبر قدر من المنفعة بأقل قدر من النفقة: وذلك بتوجيه الإنفاق العام إلى الأنشطة الأعلى على إنتاجية والأكثر منفعة والأقدر على زيادة الناتج القومي من السلع والخدمات، وذلك من أجل تحقيق أكبر منفعة لأفراد المجتمع في مجموعهم من وراء إنفاق موارد دولتهم، بما ينعكس بالزيادة على حصة ونصيب كل فرد من خدمات الدولة وبما يترتب عليه من تحقيق أقصى منفعة اجتماعية من نفقات الدولة.

(٢) تعظيم إنتاجية النفقة العامة: وذلك عن طريق تجنب الإسراف والتبذير في كل وجه من وجوه إنفاقها، وتجنب الارتجالية في تقديرها وفي تحديد بنودها وقيامها على دراسات جدوى حقيقية، وعدم اعتمادها إلا إذا قامت دواعي جدّية تبرّر إجراؤها، وذلك حتى لا يتم إنفاقها في أوجه غير مجدية وغير مفيدة، وحتى لا تضطر الدولة إلى اعتماد مبالغ إضافية لإنفاقها على أوجه الإنفاق المفيدة، ويمكن تحقيق هذا الضابط بقصر الإنفاق العام على إشباع الحاجات العامة الحقيقية الفعلية والضرورية مع الالتزام بالقدر اللازم فقط من النفقة.

(٣) التزام كل جهة إدارية عند الارتباط أو التعاقد على أية بند من بنود الإنفاق العام بالاعتمادات المخصصة للبند، وبالأغراض المحددة التي يخصص الاعتماد

لأجلها، إلا إذا وجد فائض معادل في بنود الباب الأخرى وكان مرخّصًا باستخدامه لتغطية مبلغ التجاوز، وذلك مراعاة لضرورة احترام التدابير التشريعية والرقابية المنصوص عليها في الموازنة العامة والقوانين واللوائح والقرارات المالية الأخرى.

(٤) ملاءة الخزانة العامة وقدرتها على تدبير الاعتمادات المالية اللازمة لتغطية النفقة العامة غير المدرجة في ميزانية الجهة الإدارية دون زيادة في حجم أو أعباء الدين العام ودون اقتطاع كبير من الدخل القومي يلحق ضررًا بالمقدرة الإنتاجية القومية أو يؤثر تأثيرًا مباشرًا على هيكل الإنتاج أو على هيكل التوزيع العادل للدخل القومي.

(٥) مراعاة التوازن النسبي بين حجم النشاط الاقتصادي للدولة وحجم إنفاقها العام وذلك درءً لحدوث أي تقلبات اقتصادية (تضخم أو انكماش) وذلك لأن للنفقة العامة تأثيرًا مباشر وغير مباشر في حجم الطلب الفعلي، المحدّد لمستوى النشاط الاقتصادي، حيث يكون من المناسب في حالة الانكماش وضعف مستوى الطلب الفعلي عن الحد اللازم لتحقيق التشغيل الكامل لعناصر الإنتاج المتاحة، زيادة حجم الإنفاق العام بالقدر اللازم لرفع مستوى الطلب الفعلي وتحقيق التشغيل الكامل لعناصر الإنتاج المتاحة، والعكس في ذلك صحيح في حالة التضخم.

(٦) المحافظة على القيمة الحقيقية (القوة الشرائية) لوحدات النقد الوطني: وذلك حيث تؤدي الزيادة المطردة في الإنفاق العام إلى زيادة دخول الأفراد والمشروعات وزيادة قدرتهم الشرائية، وزيادة طلبهم الفعلي على سلع الاستهلاك ومتطلبات الإنتاج الأوّلية، ولا خطر في ذلك إذا كان الجهاز الإنتاجي في الدولة يتمتع بالمرونة والقدرة على مواجهة الزيادة في الطلب الفعلي، بزيادة مماثلة في العرض الكلي من سلع الاستهلاك ومواد الإنتاج، وإنما يقع الخطر إذا كان الجهاز الإنتاجي ضعيفًا وجامدًا وغير قادر على إحداث الزيادة المماثلة في العرض الكلي.

حيث تكون المحصّلة النهائية لذلك هي وجود عرض كلي ثابت ومحدود في مواجهة طلب فعلي كلي متزايد، والنتيجة الحتمية لذلك هي ارتفاع المستوى العام للأسعار، وانخفاض أو تدهور القوة الشرائية للنقود، ولهذا يلزم ضبط الإنفاق العام عند الحدود التي لا يؤثر فيها قيمة النقود المتداولة.

المبحث الرابع
الآثار الاقتصادية المباشرة للنفقات العامة

نعني بالآثار الاقتصادية المباشرة: مجموعة النتائج المرغوبة التي يلزم توجيه النفقات العامة لتحقيقها، والتي يتم استخدام النفقة العامة كأداة ووسيلة لإنجازها، والتي تتحدد من خلالها أهداف السياسة المالية للدولة، وتتعدد هذه الآثار بتعدد الوظائف والأدوار والأنشطة المالية التي تتدخل بها الدولة في حياة المجتمع، حيث تشتمل على ما يأتي:

(١) زيادة الأصول الرأسمالية المنتجة من خلال الإنفاق الاستثماري على بناء وإقامة أصول عينية جديدة، أو تجديد ورفع الكفاءة الإنتاجية للأصول القائمة من مصانع ومزارع ومتاجر ومساكن وغيرها، وهي الزيادة التي تؤدي إلى زيادة القوى المادية للإنتاج ورفع المقدرة الإنتاجية الكلية للاقتصاد القومي.

(٢) تنمية عوامل/ عناصر الإنتاج المتاحة في المجتمع، كمًّا وكيفًا من خلال الإنفاق العام على التعليم والتدريب والتأهيل المهني لليد العاملة، ومن خلال توطين التكنولوجيا الإنتاجية المتقدمة والإنفاق على الأخذ بالقواعد والأصول العلمية والفنية في عمليات الإنتاج والتخزين والتسويق للمنتجات.

(٣) توفير الخدمات اللوجستية اللازمة لزيادة الاستثمار الحقيقي والمباشر من خلال الإنفاق على إقامة وترفيق المدن والمناطق الصناعية الجديدة، وعلى شق وتمهيد الطرق والمحاور التي تسّهل عملية التنقل بين مناطق الإنتاج وأسواق الاستهلاك وترفع القيمة الرأسمالية للعقارات التي تمر بها.

(٤) رفع مستوى الطلب الكلي الفعال للقطاع الحكومي على سلع وخدمات الاستهلاك والإنتاج بما يؤدي إلى زيادة الناتج المحلي الإجمالي والوصول بعناصر الإنتاج المتاحة في المجتمع إلى مستوى التشغيل الكامل، فإن الطلب العام المتمثل في مشتروات الحكومة من السلع والخدمات اللازمة لتسيير العمل في الجهاز الإداري والمرافق العامة في الدولة جانب لا يستهان به من الطلب

الكلي الفعال، الذي يؤدي تنشيطه إلى آثار إيجابية على كافة مستويات العمالة والإنتاج والناتج والدخل القومي الإجمالي، والضبط المالي للميزانية العامة وزيادة فاتورة الصادرات وخفض فاتورة الواردات والحد من الديون وتخفيض العجز في الميزانية والقدرة على تعبئة المزيد من الموارد العامة وتحقيق الاستقرار الاقتصادي.

المبحث الخامس
الآثار الاقتصادية غير المباشرة للإنفاق العام

يؤدي الإنفاق العام إلى آثار متتالية غير مباشرة على كل من الإنتاج والدخل والاستثمار والادخار، وذلك عن طريق مبدأ معجّل الاستثمار الذي يرتبط بالاستثمار المشتق أو التابع الذي يستجيب تلقائيًا للزيادة في الدخل والزيادة في الطلب على سلع وخدمات الاستهلاك، وذلك من حيث إن الزيادة في الطلب على سلع وخدمات الاستهلاك، تؤدي إلى الزيادة في الطلب على سلع وخدمات الإنتاج، ومن ثم إلى تحفيز المستثمرين على زيادة إنتاجها استجابة لزيادة الطلب عليها وبناءً عليه: فإن الاستثمار في إقامة مشروعات سلع وخدمات الإنتاج يعتبر استثمارًا مشتقًا عن الزيادة في الطلب على سلع وخدمات الاستهلاك.

ولما كان من شأن الإنفاق العام أن يحصل الأفراد والمشروعات الخاصة على مقابل ما يبيعون للدولة من سلع وخدمات وأن تزيد دخولهم ومدخراتهم واستثماراتهم تبعًا لذلك، فإن الاستثمار الخاص في مشروعات إنتاج سلع وخدمات الاستهلاك والإنتاج معًا يعد استثمارًا مشتقًا ومتولدًا عن الاستثمار الذاتي أو المستقل الذي تقوم به الدولة من خلال إنفاقها العام على إقامة بنيته الأساسية، وبالمثال يتضح المقال:

لو افترضنا أن الدولة قررت إقامة مصنع للسيارات الكهربائية، فإن تكلفة إقامة هذا المصنع تندرج تحت الإنفاق الاستثماري، ويندرج هذا الاستثمار تحت ما يعرف بالاستثمار المستقل أي غير التابع أو المتولّد عن غيره، والأثر الذي يحدثه في زيادة الإنتاج والدخل القومي يرتبط بمضاعف الاستثمار وهو أثر اقتصادي مباشر للإنفاق على إقامة المصنع.

ويترتب على إقامة هذا المصنع حفز بعض مستثمري النشاط الخاص على إقامة عدة مشروعات استثمارية لتزويد هذا المصنع باحتياجاته من الإطارات والفرش الداخلي للسيارة والزجاج والطلاء وغير ذلك من الاحتياجات اللازمة لتجهيز السيارة، وهذه الاستثمارات التي يقوم بها النشاط الخاص بهدف تحقيق الربح توصف

بالاستثمارات التابعة أو المتولدة أو المشتقّة عن الاستثمار المستقل الذي أقامته الدولة، وما تحدثه هذه الاستثمارات المشتقّة من زيادة في الإنتاج القومي وفي دخول ومدخرات المستثمرين القائمين بها والعاملين فيها وكل من له علاقة بها تعتبر آثارًا اقتصادية غير مباشرة للاستثمار المستقل للدولة، معظمّة لآثاره المباشرة ومضاعفة لها. وبناءً عليه يمكن القول:

بأن الإنفاق العام للدولة على إقامة المصنع أدى إلى زيادة الإنتاج والدخل القومي ليس فقط بمقدار مبيعات المصنع، ولكن بمقادير مضاعفة يمكن تحديدها في ضوء ما تؤدي إليه من زيادة في الاستثمارات المشتقة ومن زيادة في دخول ومدخرات القائمين بها والعاملين فيها.

المفهوم الاقتصادي لمصطلح مضاعف الاستثمار ومعجّل الاستثمار:

ينصرف مفهوم مضاعف الاستثمار إلى الآثار المتعددة الناتجة عن الإنفاق العام للدولة من خلال ما يعرف بدورة توزيع الدخول الناشئة عن هذا الإنفاق، فإن الإنفاق العام الأوّلى للدولة يدخل في حيازة عدد كبير من الأفراد والمشروعات في صورة أجور ومرتبات وأثمان لخدمات ومواد أولية، والدخل الذي يحصل عليه كل فرد أو مشروع يخصص جزءًا منه لإشباع حاجاته الاستهلاكية، ويدّخر الباقي طبقًا لميله الحدي لكل من الاستهلاك والادخار، ويشكّل الجزء الذي يخصصه لاستهلاكه دخولًا جديدة لمن يبيعون له سلع وخدمات الاستهلاك، وهؤلاء يوزعون دخولهم بين الاستهلاك والادخار، بحيث تظل حركة ودورة توزيع الدخول مستمرة إلى ما لا نهاية، وبذلك يمكن القول: إن الإنفاق العام الأول للدولة أدى إلى سلسلة غير متناهية من الإنفاق الخاص للأفراد والمشروعات، تزيد في مجموعها عن مقدار الإنفاق الأول للدولة، وتؤدي آثارها الإيجابية إلى زيادات غير متناهية في حجم الاقتصاد القومي وهذا هو ما يعرف بأثر مضاعف الاستثمار ومدى ارتباطه بالزيادات المتتالية في دخول واستهلاك الأفراد ومدى تأثير دورات توزيع الدخول الناتجة عنه على الإنتاج القومي.

مفهوم مصطلح معجّل الاستثمار:

ينصرف مفهوم هذا المصطلح إلى أثر زيادة حجم الإنفاق العام للدولة أو نقصه على حجم الاستثمار فإن الإنفاق الأول للدولة يؤدي من خلال مضاعف الاستثمار إلى سلسلة غير متناهية من الإنفاق الخاص للأفراد وإلى زيادة الطلب الكلي على سلع وخدمات الاستهلاك وهذه الزيادة تحفز المنتجين لسلع وخدمات الاستهلاك إلى توسيع طاقاتهم الإنتاجية وإلى زيادة طلبهم لسلع وخدمات الإنتاج من المواد الأولية والوسيطة، وإلى توسيع دائرة استثماراتهم ومشاريعهم. وبهذا يمكن القول:

إن معجل الاستثمار تعبير عن الزيادات المتتالية في الاستثمارات المشتقّة والمتولدة عن زيادة الطلب الفعلي الاستهلاكي الناتج عن الإنفاق الأول للدولة، وذلك حيث تؤدي الزيادة في الإنفاق العام للدولة إلى زيادة دخول الأفراد والمشروعات الخاصة، وإلى زيادة مقدرتهم الشرائية لسلع وخدمات الاستهلاك، وإلى زيادة حجم الطلب الفعلي على سلع وخدمات الاستهلاك، وحيث تؤدي الزيادة في هذا الطلب إلى زيادة حجم الاستثمار في إنتاج سلع وخدمات الاستهلاك، ومن ثم إلى زيادة حجم الطلب الفعلي على سلع وخدمات الإنتاج، والمحصّلة النهائية من كل ذلك هي:

إن الزيادة في الإنفاق العام أدت بطريق مباشر إلى زيادة حجم الاستثمار المستقلّ وأدت بطريق غير مباشر إلى زيادة حجم الاستثمار المشتق أو المتولّد عن زيادة الطلب الفعلي على سلع وخدمات الاستهلاك. وبهذا يمكن القول:

إن أثر الإنفاق العام (الأول) للدولة لا يتوقف عند زيادة دخول الأفراد وزيادة مقدرتهم الشرائية وزيادة طلبهم الفعلي لسلع وخدمات الاستهلاك وفقًا لمبدأ المضاعف وإنما يتعداه إلى إحداث زيادة في الاستثمارات المشتقة أو التابعة الهادفة إلى إنتاج سلع وخدمات الاستهلاك التي زاد الطلب عليها، وذلك وفقًا لمبدأ معجّل الاستثمار.

الاستخدامات المرغوبة وغير المرغوب فيها لمضاعف ومعجّل الاستثمار:

من المسلم به أن الإنفاق العام يحدث آثار مباشرة وغير مباشرة على الناتج والدخل القومي، يمكن تحديدها عن طريق مضاعف ومعّجل الاستثمار، وهذه الآثار قد تكون آثارًا توسّعية بالزيادة عن طريق زيادة الإنفاق العام، وقد تكون آثارًا انكماشية على كل من الناتج والدخل القومي، وقد تكون آثارًا انكماشية على الرغم من زيادة الإنفاق العام. وحتى يمكن تجنب الآثار الانكماشية فإنه يلزم ما يأتي:

- عدم تمويل الزيادة في الإنفاق العام عن طريق زيادة العبء والاستقطاع الضريبي من الدخول والثروات، حتى لا يؤدي زيادة العبء الضريبي إلى تناقص الاستثمار الخاص، أو عرقلة دورات توزيع الدخول وإنفاقها بما يترتب عليه تناقص الاستثمار المشتق.
- عدم تمويل الزيادة في الإنفاق العام عن طريق زيادة الدين العام الداخلي أو الخارجي حتى لا ترتفع أعباء الدين العام بما يترتب عليه حدوث أو تفاقم العجز في الموازنة العامة.
- أن يتم تمويل الزيادة في الإنفاق العام من فائض الميزانية، وعند وجود بعض عوامل الإنتاج معطّلة أو غير مشغلة تشغيلًا كاملًا، حتى يؤدي تشغيلها إلى زيادة في العرض الكلي من المنتجات المادية تقابل الزيادة في الإنفاق العام.
- أن يتمتع الجهاز الإنتاجي في الدولة بدرجة كافية من المرونة تجعله قادرًا على الاستجابة لزيادة الإنفاق العام بزيادة مماثلة في الناتج القومي من السلع والخدمات الاستهلاكية والإنتاجية التي سوف يتزايد الطلب الفعلي عليها.

المبحث السادس
الآثار الاجتماعية للإنفاق العام

في بدايات عام ٢٠٢٠ تضافرت ثلاثة عوامل عالمية في إحداث أزمة غذاء عالمية غير مسبوقة، أملت على كل دول العالم مضاعفة نفقاتها الاجتماعية، وهذه العوامل هي:

(١) المتغيرات المناخية التي اجتاحت مناطق كثيرة لإنتاج الغذاء في العالم من سيول وفيضانات وارتفاعات وانخفاضات غير مسبوقة في درجات الحرارة ومن حرائق غابات ومحاصيل زراعية، ومن تغيرات في جينات النباتات والمحاصيل ونفوق الملايين من رؤوس الماشية التي تشكل مصدر الغذاء البروتيني الرئيسي للإنسان، ولم يسلم من هذه التغيرات مصدر واحد لغذاء الإنسان.

(٢) جائحة فيروس كورونا (كوفيد-١٩) التي اجتاحت كل دول العالم بسرعة فائقة وأصابت غالبية سكان الكرة الأرضية، وأودت بحياة الملايين من البشر، واستلزمت إجراءات الاحتراز منها منع التجمعات البشرية وإغلاق الكثير من مناطق الإنتاج، وتوقف عجلة الإنتاج في الكثير من منشآته، ونقص المعروض من منتجات الغذاء والدواء والكساء على مستوى العالم، فضلًا عن تكاليفها الباهظة في شراء الأدوية والأمصال الواقية منها أو المخففة لأعراضها.

(٣) ثم وقعت في فبراير ٢٠٢٢ الحرب الروسية الأوكرانية، والتي تحولت من كونها حرب إقليمية محدودة إلى حرب عالمية بالوكالة، أرادت أوروبا وأمريكيا من ورائها إذلال روسيا وهزيمتها وإخراجها من دائرة الدول الكبرى، ورفضت روسيا الهزيمة وأنفق طرفا الحرب مئات البلايين من الدولارات، والذي يعنينا من هذه الحرب هو آثارها الكارثية على مستوى العالم والتي من أهمها:

أ) توقف أو تعطل حركة سلاسل الإمداد البحرية والجوية العالمية التي تنقل مئات الملايين من أطنان الغذاء والمنتجات الضرورية من مناطق إنتاجها في الدول الصناعية الكبرى إلى مناطق استهلاكها في الدول المستوردة لها، والتي تنقل عبر

عشرات الآلاف من السفن والبواخر التي تجوب مختلف البحار الدولية والمحيطات.

ب) ارتفاع تكلفة التأمين والشحن والنقل البحري والجوي نظرًا لارتفاع المخاطر وأسعر الطاقة المحركة.

ج) توقف عجلة إنتاج وتصدير القمح والذرة وفول الصويا وزيت الطعام وغيره من الحبوب والمواد الغذائية والأعلاف اللازمة لغذاء الإنسان ومزارع الدواجن على مستوى العالم، والذي تصادف أن الدولتين المتحاربتين (روسيا وأوكرانيا) تنتج منه ما يفوق ثلث الإنتاج العالمي.

د) ارتفاع أسعار الطاقة الأحفورية (البترول والغاز الطبيعي) والتي تعد الدولتان المتحاربتان من دول العام الرئيسية في إنتاجها وذلك بسبب العقوبات الاقتصادية التي فرضتها أمريكا والدول المتحالفة معها على روسيا والتي كان من أبرزها حظر استيراد النفط والغاز من روسيا وفرض سعر إجباري له، وهو الأمر الذي أدى إلى توقف الكثير جدًا من المصانع والمنشآت الإنتاجية الأوروبية التي كانت تعتمد على الغاز الروسي الرخيص السعر عن الغاز المستورد من أمريكا والدول الأخرى المنتجة له والذي تفوق أسعاره أربعة أضعاف الغاز الروسي، وقد أدى توقف الإنتاج في هذه المنشآت إلى ندرة عالمية في منتجاتها وإلى تضاعف أثمانها.

ه) أدت العوامل الأربعة السابقة مجتمعة إلى ارتفاع غير مسبوق في أسعار الغذاء والطاقة والتأمين والشحن وواردات الدول النامية من مواد الإنتاج اللازمة لتشغيل منشآتها الإنتاجية، وإلى ارتفاع غير مسبوق في أسعار السلع والمواد الغذائية والاستهلاكية والإنتاجية في الدول النامية ومنها مصر.

و) أدى جشع البنك الفيدرالي الأمريكي في رفع أسعار الفائدة على الدولار الأمريكي تحت هدف كبح جماح التضخم في الولايات المتحدة، والذي تكرر وقوعه لعشر مرات متتالية في عامي ٢٠٢٢، ٢٠٢٣ وبلغت نسبته ٢٥ , ٥٪ إلى اضطراب النظام المالي العالمي الذي ترتبط تجارته الخارجية بالدولار الأمريكي، حيث كان من نتائجه ما يلي:

- تسابق البنوك المركزية في كثير من دول العالم ومنها مصر إلى رفع أسعار الفائدة على القروض والودائع المصرفية في بنوكها التجارية وبنوك الاستثمار لديها.
- هجرة الأموال الساخنة المستثمرة في أسواق المال الناشئة في الدول النامية ومنها مصر إلى الخارج للحصول على الفوائد الأعلى ومخاطر الاستثمار الأقل في الدول الكبرى حيث هاجر من مصر إلى الخارج قرابة الأربعين مليار من الدولارات، استنزفت جانبًا كبيرًا من احتياطات النقد الأجنبي لدى مصر.
- تحميل الخزانة العامة في الدول النامية ومنها مصر عبئًا ثقيلًا في خدمة الدين العام الداخلي والخارجي، نتيجة لرفع أسعار الفائدة بنسب غير مسبوقة.
- ارتفاع سعر صرف الدولار الأمريكي في مواجهة العملات الوطنية المرتبطة به، في كثير من دول العالم، وهو ما يعني تخفيض سعر صرف هذه العملات في مواجهة الدولار، مما أفقد الكثير من مواطني هذه الدول الثقة في عملاتهم الوطنية وتوجههم إلى تحويل مدخراتهم بعملاتهم الوطني إلى ذهب أو إلى دولار، كملاذ آمن لهذه المدخرات، وهو الأمر الذي أدى إلى تحويل الدولار إلى سلعة وخلق المضاربة عليه وخلق سوق سوداء أو موازية للطلب عليه، حيث تحول الطلب على الدولار من الطلب عليه كعملة دولية لازمة لعمليات الاستيراد، إلى الطلب عليه باعتباره سلعة بديلة عن الذهب تحقق ملاذًا آمنًا لمن يحتفظ بها في مواجهة مخاطر تخفيض أو تقويم أسعار صرف العملة الوطنية.
- وقد كان من نتائج جشع الفيدرالي الأمريكي في رفع أسعار الفائدة على الدولار بالنسبة لمصر، خلق أزمة خانقة في احتياطي البنك المركزي المصري من الدولار، وهي الأزمة التي منعت البنك المركزي من الاستجابة لطلبات المستوردين لسلع وخدمات الإنتاج والاستهلاك، تمويل وارداتهم بالدولار لدفع التزاماتهم تجاه المصدّرين لها بموجب الاعتمادات المستندية المرتبطين بها، بما ترتب عليه تكدّس هذه الواردات في الموانئ ومنافذ

الوصـول وتحمّـل المسـتوردين للشـروط الجزائيـة التـي تفرضـها علـيهم الاعتمادات المستندية، إضافة إلى غرامات التأخير في تسلّم الواردات، التي تفرضها عليهم الموانئ ومنافذ الوصول، فما كان من وراء ذلك إلا أن أضاف المسـتوردون مـا تكبـدوه مـن فـروق أسـعار شـراء الـدولار مـن السـوق السوداء/ الموازية، ومن غرامات تأخير سحب وارداتهم من منافذ الوصول ومن شروط جزائية، إضافة إلى ما يتوقعوه من ارتفاعات جديدة في أسعار وارداتهم عند معاودة استيرادها مرة أخرى قادمة، علاوة على ما يريدون تحقيقه من أرباح على نشاطهم، أضافوا كل ذلك على السلع والخدمات المستوردة، فارتفعت أسعار المستهلك في السوق المصري ارتفاعًا صارخًا، حتى تجاوز في بعض السلع والخدمات إلى ضعفي الثمن الأصلي القديم لها، وحتى أصبح سعر بعض السلع يقدر كل ساعة ويتفاوت في اليوم الواحد عدة مرات، وحتى أصبح بعض المستوردين يحجمون عن بيع ما في مخازنهم من السلع انتظارًا لمزيد من الارتفاع في أسعارها في الغد القريب.

وبحسب الإحصاءات الرسمية الصادرة عن الأجهزة المختصة في مصر فقد تجاوز ارتفاع المتوسط العام لمستوى الأسعار في المدن المصرية نسبة الأربعين في المائة وبلغت نسبة الانخفاض في سعر صرف الجنيه المصري في مقابل الدولار في البنك المركزي أكثر من ثمانين في المائة من سعر الصرف القديم، وتجاوزت نسبته المائة في المائة في السوق السوداء/ الموازية.

وليس من المستغرب إزاء كل هذه التطورات أن يقبل الكثير من المدخرين على سحب ودائعهم بالجنيه المصري لدى البنوك التجارية والاحتفاظ بها في صورة سبائك أو جنيهات أو مشغولات ذهبية، حتى بلغت مشتريات المصريين من الذهب في الثلث الأول من عام ٢٠٢٣ نحو سبعة أطنان من الذهب بحسب ما أذاعته غرفة تجارة الذهب في مصر، حيث كان سعر الجرام يتحدد في كل صفقة على حدة وليس في بداية أو نهاية تعاملات اليوم أو الأسبوع كما كان الحال في الماضي.

نتائج الانفلات في أسعار السوق في مصر:

١- فتح شهية بعض التجار إلى الاحتكار وإلى مزيد من رفع الأسعار.
٢- إلحاق الضرر بصغار المدخرين من أصحاب الودائع لدى البنوك التجارية، الذين يتعيشون من فوائد مدخراتهم.
٣- زيادة معاناة أصحاب الدخل الثابت والمحدود من تكاليف المعيشة.
٤- زيادة نسبة الفقر وحدّته لدى الطبقة الفقيرة.
٥- زيادة مسئولية الدولة عن الحماية الاجتماعية للسوق ولجميع الفئات المتضررة من ارتفاع الأسعار، وللإنتاج المحلي.

إجراءات تدخل الدولة لتخفيف آثار النتائج السالفة:

اتخذت الحكومة المصرية عن طريق الإنفاق العام الاجتماعي مجموعة من الإجراءات الفعلية لتخفيف أعباء التضخم وارتفاع الأسعار وانخفاض صرف الجنيه المصري من أهمها:

(١) رفع أسعار الفائدة على الودائع المصرفية، وهو أحد إجراءات السياسة النقدية المعمول بها دوليًا، والذي يهدف إلى تحفيز الأفراد على الادخار وإيداع مدخراتهم لدى المصارف التجارية، وامتصاص السيولة الزائدة بأيديهم، وتوفير التمويل المحلي اللازم للمشروعات الإنتاجية الوطنية، وتعويض المدخرين عن تناقص القوة الشرائية لمدخراتهم، وخفض مستويات الطلب الكلي على سلع وخدمات الاستهلاك وخفض مستوى المضاربة على الدولار أو على الذهب كملاذ آمن، وإغراء المدخرين للدولار والعملات الأجنبية الأخرى على استبدالها بالعملة الوطنية (الجنيه) الأكثر عائدًا، ثم هو إجراء يهدف كذلك إلى حفز رؤوس الأموال الساخنة الأجنبية المستثمرة في السوق المالية المصرية على البقاء في مصر.

(٢) إفساح المجال لجمعيات ومؤسسات التحالف الوطني للعمل الخيري والتنموي لتقديم مساعدات عينية للطبقات الاجتماعية الأكثر احتياجًا في جميع محافظات

الجمهورية من خلال ما يسمى بكراتين رمضان، وهو نشاط اجتماعي وإن كان الشرع الحنيف يحث عليه لما فيه من إطعام الطعام، إلا أن لنا عليه بعض التحفظات من أهمها:

- أنه خلق منافسة على كمية محدودة من المواد الغذائية المعروضة في الأسواق بين مؤسسات التحالف الوطني الأكثر قدرة على الشراء وبين الأفراد العاديين الأقل قدرة، ورفع من مستوى الطلب الكلي الفعال على هذه المواد، بما أدى بالضرورة إلى زيادة أسعارها وإلى تفاقم ندرتها في الأسواق.
- أن هذه الكراتين وعلى فرض سلامة وصولها إلى مستحقيها قد وصلت إلى أفراد وأسر غير حاجة إلى ما بداخلها من المواد الغذائية، وذلك لحصولهم شهريًا على نفس هذه المواد تقريبًا على بطاقات التموين، بحيث يمكن اعتبار ما بداخل الكراتين من الأرز والسكر والزيت والمسلى الصناعي موادًا غذائية إضافية غير ضرورية وليت أن مؤسسات التحالف الوطني قد منحت هذه الأسر في كوبونات بنفس قيمة الكرتونة تتيح للأسرة شراء احتياجاتها الفعلية من الدواء والكساء واللحوم والدواجن وملابس العيد من أماكن محددة استطاعت هذه المؤسسات توفير هذه المواد فيها بمعرفتها دون ضغط على المتاح منها في السوق أمام الأفراد العاديين ودون زيادة للطلب الكلي الفعال عليها.

أو ليت أن هذه المؤسسات قد استوردت أو أنتجت مئات الملايين من ذريعة الأسماك وألقت بها في المجاري المائية لنهر النيل من الترع والمصارف وأتاحت لجميع أفراد المجتمع الصيد منها بالمجان، وأن يأكلوا لحمًا طريًا طازجًا بديلًا عن اللحوم الحمراء واللحوم البيضاء (الدواجن) التي يعجزون عن شرائها.

أو ليت هذه المؤسسات قد استثمرت أثمان هذه الكراتين في إنتاج أعلاف الدواجن والحيوانات، وفي تفريخ صغارها ثم قامت بتوزيع أعداد من صغارها وكميات

من أعلافها على ربات البيوت في الأسر والقرى الأكثر احتياجًا بالمجان أو حتى بسعر التكلفة.

أننا نؤكد هنا أنه لا حل للأزمة الاقتصادية الخانقة التي تعاني منها مصر حاليًا وبخاصة أزمة نقص الدولار، إلا بتعظيم الإنتاج وترشيد الاستهلاك، إلا بتخفيض الاستيراد وقصره على لوزام الإنتاج، وليس بتيسير سبل الاستهلاك وتنويع سلعه وتوفير منافذه.

وها نحن اليوم نشاهد على شاشات الفضائيات إعلانات من جمعيات ومؤسسات التحالف الوطني للعمل الخيري، بل ووزارة الأوقاف للاكتتاب في صكوك الأضاحي بالتقسيط المريح، ولا مدخل لنا للاعتراض على شعيرة الأضحية فهي سنّة مؤكدة حث عليها الشرع الحنيف، ولكن لنا في فعل أمير المؤمنين عمر بن الخطاب خليفة رسول الله ﷺ قدوة حسنة، فإن الدولة قد مرّت في عهده بعام يسمى عام الرمادة، قلّت فيه الأمطار وتصحّرت الأراضي الزراعية وهلك الحرث والنسل وشحّت فيه المواد الغذائية فما كان من عمر الخطاب رضي الله عنه إلا أن منع الدولة من تحصيل الزكاة المفروضة على أموال الأغنياء في هذا العام، لإتاحة الفرصة أمامهم لإغاثة المحتاجين إلى الطعام وزيادة المعروض منه في الأسواق، وبعد أن استسقى الناس في العام التالي وأنزل الله المطر وأحيا الأرض بعد موتها، عادت الدولة إلى تحصيل الزكاة ولسنا أتقى لله من عمر، ولا أخوف من الله من عمر ولا أكثر إيمانًا بالله من عمر فهل يكون لنا في فعله قدوة حسنة في عام الأزمة الاقتصادية التي تعاني منها مصر، هل يمكن لوزارة الأوقاف وجمعيات ومؤسسات التحالف الوطني الخيرية أن تستورد عدة ملايين من رؤوس الأغنام والماعز والأبقار من السودان أو من الصومال أو من تشاد أو من جيبوتي أو من البرازيل أو من أي جهة أخرى، وأن تقوم بتوزيع هذه الرؤوس حيّة على الأسر الأكثر احتياجًا والأكثر قدرة على تربية ورعاية الماشية من أجل استيلادها والإفادة من نسلها وألبانها وأصوافا بدلًا من ذبحها والتهامها في يوم واحد أو يومين.

(٣) ومن أبرز الإجراءات التي اتخذتها الحكومة المصرية لتخفيف آثار التضخم العالمي وارتفاع أسعار الغذاء: تقديم حزمة من الإنفاق الاجتماعي الهادف إلى تحسين جودة حياة الطبقات الأكثر احتياجًا ورفع المعاناة عن الطبقات محدودة الدخل، تتمثل في:

أ) برنامج حياة كريمة الذي يستهدف تنمية جميع قرى الريف المصري على عدة مراحل وتحسين جودة حياة نحو ستين مليونًا من المواطنين وذلك عن طريق تطوير كل قرية على حدة بحسب احتياجاتها إلى المرافق الخدمية من مدارس ومستشفيات وصرف صحي ومياه شرب نقية ومساجد ومجمعات خدمية حكومية وشبكات غاز طبيعي وتليفونات وإنترنت، وغير ذلك من الخدمات العامة، وكل ذلك على نفقة الدولة دون تحميل المواطنين لأية أعباء مالية، وقد تم اعتماد مئات المليارات من الجنيهات المرشحة للتزايد المستمر مع تزايد أسعار المواد المستخدمة في إقامة هذه المرافق، ويعد هذا البرنامج من أضخم برامج الدعم الاجتماعي على مستوى العالم.

ب) معاشات تكافل وكرامة والتي يحصل عليها الطبقات المعدومة الدخل والأسر التي لا عائل لها وتتزايد حاجتها إلى المساعدات المالية.

ج) برنامج دعم العمالة غير المنتظمة والذي يكفل لكل عامل باليومية وغير مسكّن على عمل دائم منتظم، ويتعرض للعمل يومًا والتوقف عن العمل أيامًا، بحسب فرص العمل المتاحة أمامه، والذي اضطر إلى التوقف عن العمل أثناء زمن انتشار فيروس كورونا (كوفيد-١٩) واضطرار الكثير من أماكن العمل إلى الأغلاق، وإزاء هذا الوضع تدخلت الدولة لصرف مساعدات مالية دورية لعمال المياومة دعمًا لهم ولأسرهم على مواجهة أعباء المعيشة.

د) منح العاملين بالدولة من أصحاب الأجور والرواتب الثابتة زيادات متتالية في أجورهم ورواتبهم مع تخفيف ضريبة المرتبات عليهم حتى تكون زيادة رواتبهم زيادة حقيقية وغير صورية، ومنح أصحاب المعاشات زيادات سنوية متتالية وزيادات استثنائية إعانة لهم على مواجهة أعباء التضخم وغلاء المعيشة.

٥) وقد تدخلت الحكومة المصرية عن طريق الإنفاق الاجتماعي لضبط الأسواق والحد من جشع بعض التجار ودأبهم على احتكار السلع الاستهلاكية والإنتاجية والرفع المتوالي والمستمر للأسعار، وقد جاء هذا التدخل عن طريق طرح كل من وزارة الداخلية في برنامجها (كلنا واحد) وطرح وزارة الزراعة من منافذها الخاصة، وطرح وزارة التموين من منافذها في شركتي النيل والأهرام للمجمعات الاستهلاكية وفي مئات السيارات المتنقلة التي تجوب سائر المحافظات والمدن والقرى على مستوى الجمهورية وطرح القوات المسلحة من خلال منافذها الثابتة والمتحركة، حيث طرحت كل هذه الجهات غالبية سلع ومواد الاستهلاك الغذائية والمنزلية بأسعار تصل نسبة التخفيض فيها إلى نحو ثلاثين في المائة عن أسعار السوق، وهو الأمر الذي أدى إلى تهدئة أسعار السوق وخلق منافسة حقيقية مع تجار السوق.

وكم كما نودّ أن تفرض الدولة سعر إلزاميًا يتم تدوينه على غلاف كل سلعة وأن تضرب بيد من حديد على رؤوس التجار الجشعين والمحتكرين الذين يرفعون الأسعار بلا مبرر أو بمعدلات مبالغ فيها أو تحت ذرائع ارتفاع صرف الدولار.

وبناءً على ما تقدم يمكن القول: إن للإنفاق العام الاجتماعي آثار مباشرة على التخفيف من آثار التغيرات المناخية والتقلبات الاقتصادية الدولية والمحلية، فضلًا عن آثاره في إعادة توزيع الدخل القومي لصالح الطبقات الأكثر فقرًا في المجتمع وذلك باعتباره أداة مالية لها تأثير متعاظم على توزيع الإنتاج المادي على المستهلكين له، من خلال توزيعه مجانًا أو بأسعار التكلفة على فئات مخصوصة دون غيرها. وبيانًا لذلك نقول:

إن للإنتاج عناصر مادية تتضافر في خلق المنتجات العينية من السلع والخدمات وتتمثل هذه العناصر في: الطبيعة (الأرض) والعمل، ورأس المال، والتنظيم، والفن الإنتاجي المتقدم. ومن المسلم به أن المنتجات المادية أو العينية لا تقصد لذاتها، وإنما تقصد لأغراض بيعها بأثمان نقدية للمحتاجين إليها من المستهلكين الأفراد ومن

المشروعات الإنتاجية لسلع وخدمات الاستهلاك النهائي، إذا كانت هذه المنتجات سلعًا وسيطة تدخل في إنتاج سلع نهائية صالحة للإشباع المباشر للحاجات.

فإذا ما تم الإنتاج وتم بيع مكوناته المادية من السلع والخدمات، يحصل التوزيع الأوّلي لأثمان بيع هذه المكونات، وذلك بحصول كل عنصر من عناصر الإنتاج شارك في عمليات الإنتاج على نصيبه من الثمن، حيث تحصل الطبيعة (الأرض) على نصيبها متمثلًا فيما يعرف بالريع، وحيث يحصل العمل على نصيبه متمثلًا في الأجر وحيث يحصل عنصر رأس المال على نصيبه متمثلًا في الفائدة، وحيث يحصل عنصر التنظيم الذي تولّى عملية المزج والتأليف بين العناصر الثلاثة المتقدمة، والوصول بها إلى منتجات نهائية أو وسيطة على نصيبه فيما يعرف بالربح، وحيث يحصل المبتكر أو المخترع الذي ساهم باختراعه في رفع الكفاءة الإنتاجية لعناصر الإنتاج أو في زيادة القيمة المضافة على المنتجات، أو في تحسين جودتها والوصول بها إلى مستوى المواصفات العالمية، يحصل على نصيبه فيما يعرف بحق الاختراع أو الاسم أو العلامة التجارية وبحصول كل أصحاب كل هذه الأنصبة على مستحقاتهم من أثمان بيع المنتجات يتم ما يعرف بالتوزيع الأوّلي للدخل القومي.

عيوب/مخاطر التوزيع الأوّلي:

بتوالي العمليات الإنتاجية وتوالي حصول كل صاحب عنصر من عناصر الإنتاج على نصيبه من أثمان بيع المنتجات ينشأ ويتزايد ما يعرف بالطبقات الاجتماعية (الأغنياء، والفقراء) والتي يتزايد التفاوت بينها بمرور الأيام والسنين، ويخلق التفاوت الصارخ بين الطبقات خطورة على أمن وسلامة المجتمع ودرجات متفاوتة من الحقد الاجتماعي والجرائم الاجتماعية. ولذلك كان من أهم وظائف الدولة وهي في سبيلها إلى حفظ الأمن ونشر السلام الاجتماعي أن تعمل على إعادة توزيع الدخل القومي وأن تتدخل للتأثير على هيكل التوزيع الأوّلي ذاته، وذلك عن طريق أدوات ماليتها العامة.

دور الدولة في التأثير على هيكل التوزيع الأوّلي

يمكن للدولة الوصول إلى تحقيق هذا الدور عن طريقين رئيسين هما:

(١) استخدام الإنفاق العام الحقيقي في خلق عوامل إنتاج جديدة، وتمليكها للفقراء حيث يكون لهم نصيب من أثمان بيع منتجاتها ومن الزيادة الحاصلة بسببها في الدخل القومي. وعلى سبيل المثال فإن الدولة المصرية قد استصلحت واستزرعت مئات الآلاف من الأفدنة في توشكا وشرق العوينات والفرافرة وغيرها، وهي تسعى إلى تعميرها بالسكان المهاجرين إليها من الدلتا والوادي القديم، فلو أن الدولة قد ملّكت لكل فرد من المهاجرين الجدد خمسة أفدنة أو أكثر أو أقل لكان له نصيب في الدخل القومي من الأرض الجديدة. وقياسًا على هذا المثال توجد في مصر عشرات الأمثلة منها: الأكشاك والمحلات التي تبنيها الدولة تحت الكباري الجديدة وعلى جانبي الطرق الجديدة وتملكها للحرفيين والباعة الجائلين، وكذا ورش النجارة ومعارض الموبليا التي أقامتها الدولة في منطقة الروبيكي، إلى غير ذلك من عشرات بل مئات الأمثلة لما أنشأته وأقامته الحكومة المصرية من عناصر إنتاج جديدة أتاحت من خلالها لمن يمتلكوها أو يستأجروها فرصة الحصول على نصيب من التوزيع الأوّلي للدخل القومي، بعد أن لم يكن لهم فيه نصيب، وذلك حيث أدى إنتاج هؤلاء الأفراد وغالبيتهم العظمى من الفقراء لسلع وخدمات جديدة إلى خلق أو زيادة الدخول الحقيقية لهم. وبذلك يمكن القول:

إن النفقات الحقيقية للدولة تسهم في التأثير على هيكل التوزيع الأوّلي للدخل القومي وفي خلق دخول جديدة لأفراد لم يكن لهم نصيب في هذا الدخل.

(٢) تخارج الدولة من ملكية شركات ومنشآت القطاع العام وتوسيع دائرة القطاع الخاص في ملكية هذه الشركات إما بطرح أسهمها للاكتتاب العام في السوق المالية وإما بنقل ملكيتها مباشرة للعاملين فيها أو لمستثمرين جدد من القطاع الخاص فإن هذا التخارج يتيح لأفراد جدد الحصول على نصيب من أثمان بيع منتجات هذه الشركات.

دور الدولة في إعادة توزيع الدخل القومي لصالح الطبقات الأكثر فقرًا:

قد تستجّد في حياة الدولة اعتبارات اجتماعية أو اقتصادية أو سياسية تدعوها إلى إعادة توزيع الدخل القومي بين الفئات الاجتماعية المختلفة، أو إلى إعادة التوزيع لصالح الأقاليم المهّمشة والأقل حظًّا من مشاريع التنمية التي تقيمها الدولة، أو إلى إعادة التوزيع لصالح قطاعات وفروع الإنتاج الأكثر أهمية من الناحية الاستراتيجية وبناءً عليه: فإن إعادة التوزيع تأخذ أحد مسارات ثلاثة أو تأخذها مجتمع، لكنها وفي جميع هذه المسارات تنصر ف إلى تحقيق الأهداف التالية:

١- إدخال تعديلات على الدخل الحقيقي للطبقات الفقيرة والذي يمكن الحصول عليه من عمليات التوزيع الأوّلي، بما يؤدي إلى زيادة هذا الدخل.

٢- إدخال تعديلات على توزيع وتوطين مشروعات التنمية لصالح الأقاليم والمناطق الأقل حظًا من المشاريع التي تقيمها الدولة، بما يؤدي إلى التنمية المتسارعة لهذه الأقاليم.

٣- إدخال تعديلات على قطاعات وفروع الإنتاج لصالح القطاع أو القطاعات التي باتت تشكل أهمية قصوى لحياة الدولة في وقتها الراهن، بما يؤدي إلى تعظيم الاهتمام بقطاع الزراعة وزراعة المحاصيل الاستراتيجية كالقمح أو الذرة على وجه الخصوص أو إلى الاهتمام بقطاع الصناعة وبخاصة تصنيع المصانع أو إلى الاهتمام بقطاع السياحة وبخاصة السياحة العلاجية مثلًا، وهكذا في كل قطاع إنتاجي بات يشكل أهمية قصوى في حياة الدولة.

أدوات السياستين المالية والاقتصادية التي يمكن استخدامها لإعادة التوزيع:

أولًا: أدوات السياسة المالية:

يمكن للدولة أن تستخدم كلًا من الإنفاق العام والضرائب والرسوم، لإجراء التعديلات على الدخول النقدية والحقيقية للأفراد والمشروعات، فارتفاع العبء الضريبي على الدخول المرتفعة يحّد منها وتقليل العبء الضريبي على الدخول المتدنية يرتفع بها، والنفقات التحويلية المتمثلة في تقديم التعليم المجاني والصحة المجانية

والضمان الاجتماعي لأصحاب الدخول المتدنية يرتفع بهذه الدخول ارتفاعًا حقيقًا، وذلك لأنها تتم بلا مقابل وبغرض رفع مستوى معيشة بعض الأفراد والطبقات، ومثلها علاوة غلاء المعيشة التي يحصل عليها العاملون كل عام ومعاشات تكافل وكرامة، إلى غير ذلك من أنواع ومسميات النفقات التحويلية التي تهدف إلى إدخال تعديلات على التوزيع الأوّلي للدخل القومي عند عدم توازنه أو انعدام العدالة فيه.

وإذا كانت النفقات التحويلية الاجتماعية السابق الإشارة إليها تؤدي إلى إعادة التوزيع في صورة نقدية، فإن النفقات التحويلية الاقتصادية وهي الإعانات التي تمنح لبعض المشروعات بغرض تخفيض أثمان منتجاتها مثل الإعانات التي تمنح لمزارع الدواجن في صورة إعفاءات ضريبية أو في صورة بيع أعلاف وأمصال وأدوية لها بأسعار مدعمة من الدولة، هذا النوع من الإنفاق يؤدي إلى إعادة توزيع الدخل القومي في صورة عينية، حيث يحصل المستهلك النهائي لإنتاج مزارع الدواجن على دجاجة بثمن تكلفة إنتاجها أو بهامش ربح بسيط للمزرعة.

ثانيًا: أدوات السياسة الاقتصادية:

تلعب الفوائد على الودائع المصرفية باعتبارها من أهم أدوات السياسة النقدية والاقتصادية دورًا مهمًا في إعادة توزيع الدخل القومي لصالح المودعين الذين يعتمدون في معيشتهم على هذه الفوائد، من حيث أنها تعد تعويضًا لهم عن انخفاض سعر صرف العملة الوطنية، وبمثابة الإعانة لهم على مواجهة ارتفاع أسعار المعيشة بسبب التضخم.

نظرية الإيرادات العامة

تـؤدي الدولـة في حيـاة المجتمـع مجموعـة متزايـدة مـن الوظـائف الاجتماعيـة والاقتصادية والأمنية والإدارية، ومن الطبيعي أن يؤدي تزايد وظائف الدولة إلى تزايد إنفاقها العام اللازم لتمكينها من أداء وظائفها، ومن الطبيعي أن يؤدي تزايد الإنفاق العام للدولة إلى تزايد حاجاتها إلى موارد (إيرادات) عامة ليس فقط لتغطية هذا الإنفاق وإنما لتحقيق أهداف ومسئوليات أخرى منوطة بالدولة منها على سبيل المثال: زيادة حجم الاستثمار وتحقيق تكافؤ الفرص في توزيع وإعادة توزيع الدخل القومي، ومكافحة التضخم.

وإزاء هذا التزايد المستمر في حجم الإنفاق العام وأغراضه، وفي حاجة الدولة إلى مزيد من الإيرادات العامة، تعددت مصادر وأشكال الإيرادات العامة وتنوعت إلى:

١- إيرادات الدولة من ممتلكاتها العقارية العامة وتعرف باسم (إيرادات الدومين العام).

٢- إيرادا الدولة من حقوقها السيادية في فرض الضرائب والرسوم على دخول وثروات من يحملون جنسيتها أو يقيمون إقامة دائمة على أرضها ويحصلون على أرباح من نشاطهم الاقتصادي فيها.

٣- إيرادات الدولة من قيامها بالنشاط الإنتاجي المتعدد المجالات.

٤- إيرادات الدولة من إصداراتها لسندات القروض العامة الداخلية والخارجية.

٥- إيرادات الدولة من اقتراضها من اقتصادها القومي والمعروفة باسم الإصدار النقدي الجديد.

٦- إيرادات الدولة من المنح والمساعدات والإعانات والتعويضات الداخلية والخارجية

ويتّجه الفقه المالي إلى وضع هذه الأنواع الستة من الإيرادات العامة في ثلاثة تقسيمات رئيسية هي:

أ) الإيرادات الأصلية وغير الأصلية، حيث تأتي الأولى من ممتلكات الدولة العامة والخاصة، وتأتي الثانية من باقي المصادر.

ب) الإيرادات السيادية الجبرية، والإيرادات غير السيادية، حيث تأتي الأولى باستخدام الدولة لحقوق سيادتها وما تتمتع به من سلطة إجبار الأفراد والمشروعات على دفعها والالتزام بها وهي (الضرائب والرسوم) وتأتي الثانية من باقي المصادر.

ج) الإيرادات العادية الدورية والإيرادات الاستثنائية غير الدورية، حيث تأتي الأولى بصفة دورية منتظمة، وتأتي الثاني بصفة استثنائية غير دورية وغير منتظمة ويختلف الوزن النسبي لكل نوع من أنواع هذه الإيرادات حجمًا ونوعًا للاعتبارات التالية:

- حجم ونوع النفقة العامة التي يلزم تحصيل الإيراد لتغطيتها.
- أهمية الدور والوظيفة التي تؤديها الدولة في حياة المجتمع ومدى مسئوليتها عن أدائها.
- حجم ومجالات النشاط الإنتاجي والاستثماري الذي تقوم بها الدولة.
- المتغيرات والتقلبات الاقتصادية التي تمر بها الدولة.

وذلك حيث لا يسمح للدولة زيادة العبء الضريبي وهي تمر بمرحلة انكماش أو زيادة الإعفاء الضريبي وهي تمر بمرحلة تضخم، أو التوسع في الدين العام عند انخفاض الناتج القومي الإجمالي، أو تثبيت أسعار الفائدة عند هروب رأس المال الساخن من أسواقها المالية، أو مفاجأة المستثمرين بفرض أنواع جديدة وباهظة من الرسوم عند حرصها على جذب المزيد من الاستثمارات الحقيقية المباشرة فلكل حال مقتضاه.

خطة البحث في هذا الباب:

جريًا على سنّة علماء المالية العامة في تقسيم الإيرادات العامة. فإننا سوف نقسم هذا الباب بحسب مصادر الإيرادات إلى خمسة فصول، نخصص كل فصل منها لمصدر واحد من الإيرادات التالية: إيرادات الدومين العام والخاص، الضرائب، الرسوم، القروض العامة، الإصدار النقدي الجديد.

الفصل الأول
إيرادات الدولة من دومينها العام والخاص

إن القاعدة المعمول بها دوليًا هي: إن الدولة مالكة لكل مال لا مالك له، ووارثة لكل مال لا وارث له من الأفراد، وقد اصطلح علماء المالية العامة على إطلاق لفظ الدومين على جميع ممتلكات الدولة سواء كانت عقارات أو منشآت صناعية أو مقاصد سياحية أو مولات ومحلات تجارية، أو أوراق مالية أو مشاركات استثمارية مع القطاع الخاص وبناءً عليه فإن أشكال الدومين العام لا حصر لها حيث يدخل فيها: الصحاري والجبال والأنهار الداخلية والطرق والكباري والمطارات والموانئ البحرية والآبار الجوفية، والشواطئ البحرية، والآثار، والمقاصد السياحية، وآبار النفط والغاز ومناجم الذهب والفحم والمحاجر وغير ذلك من الأشكال التي لا حصر لها.

أقسام الدومين:

يقسم علماء المالية العامة ممتلكات الدولة إلى قسمين رئيسين هما:

العنصر الأول: الدومين العام:

وهو كل عنصر من عناصر الملكية، يخضع في تكوينه وإداراته لأحكام القانون العام، وليس معدًّا لأن يكون مصدرًا للإيرادات العامة إلا على سبيل الاستثناء وفي مقابل خدمات إضافية، وذلك مثل جميع المرافق العامة الخدمية والأمنية والطرق والكباري والمنتزهات العامة، وغير ذلك من ممتلكات الدولة التي يكون للأفراد حق الانتفاع بها بدون مقابل، إلا إذا قدمت الدولة خدمات إضافية، فإن لها أن تفرض رسم خدمة بسيط في مقابل الانتفاع بهذه الخدمة مثل بعض الطرق المميزة والمزودة بخدمات إغاثة أو إسعاف أو استراحات أو محطات وقود، فإن للدولة أن تحصل رسم سير على هذه الطرق يعرف بالكارتة في مقابل هذه الخدمات الإضافية التي لا توجد في الطرق العادية.

الدومين الخاص:

وهو جميع عناصر الملكية التي تمتلكها الدولة ملكية شبيهة بملكية القطاع الخاص في أسباب كسبها وأسلوب إدارتها وأهداف تشغيلها، إذ هي تخضع في أسباب كسبها لنفس أسباب كسب الملكية المنصوص عليها في القانون المدني وعلى الأخص منها: العقد، وتخضع في أسلوب إدارتها للأساليب التجارية القائمة على المنافسة، وهي لا تستهدف في تشغيلها تقديم خدمات مجانية للمتعاملين معها بل تهدف إلى تحقيق الربح المناسب الذي لا إفراط فيه ولا تفريط.

والأصل أن عناصر الدومين الخاص التي تنشؤها الدولة لأغراض الاستثمار والاستغلال هي المصدر الرئيسي لإيرادات الدولة العادية، نظرًا لقابليتها وصلاحيتها للاستغلال المباشر، وهذا لا يمنع من تحويل عناصر الدومين العام إلى الدومين الخاص عن طريق ترفيقها وتجهيزها للاستغلال، وعلى سبيل المثال: فإن المنطقة الاقتصادية لقناة السويس وفقًا لطبيعتها السابقة كانت من عناصر الدومين العام لمصر، إلا أنها بعد ترفيقها وتجهيزها وتزويدها بالبنية التحتية اللازمة للاستثمار، قد تحولت إلى أهم عناصر الدومين الخاص الجاذبة للاستثمار الحقيقي والمباشر، وكذلك الحال بالنسبة لمساحات شاسعة من الأراضي الصحراوية في القاهرة الجديدة والعاصمة الإدارية وتوشكا وشرق العوينات والفرافرة وغرب المنيا وغيرها كانت أراضي صحراوية مهملة إلا أنها بعد ترفيقها بشق الطرق إليها وتزويدها بالماء والكهرباء ونشر الأمن في ربوعها وإقامة البنية التحتية اللازمة لتعميرها، قد تحولت رمالها إلى ذهب أصفر وبعد أن كان سعر المتر المربع في القاهرة الجديدة والرحاب ومدينتي ونور والمستقبل جنيهات معدودات إذا به يقفز من أرقام الآحاد إلى أرقام الألوف. وبناءً على ما تقدم نقول:

١- إن عناصر الدومين الخاص تعد من أهم مصادر الإيرادات العادية للدولة.

٢- إن عناصر الدومين العام قابلة بالترفيق والتزويد بالبنية التحتية اللازمة للاستثمار والاستغلال إلى التحول إلى عناصر الدومين الخاص.

٣- إن عناصر الدومين الخاص قابلة للتعدد والاختلاف باختلاف شكلها القانوني والفن المالي المستخدم في إدارتها واستغلالها، وطبيعة النشاط الاقتصادي الذي أعدت من أجله أو تصلح للقيام به وهل هو نشاط زراعي، أو صناعي، أو تجاري، أو سياحي، أو تعديني، أو مالي.

٤- إن عناصر الدومين الخاص تنقسم وتتعدد مسمياتها بتعدد النشاط الذي أعدّ العنصر للقيام به فإذا أعد العنصر لإنتاج سلعة صناعية أو خدمة سياحية كان الدومين صناعيًا أو سياحًا.

٥- إن الأهمية النسبية لكل عنصر أو نوع من أنواع الدومين الخاص ترتبط بالقرار السياسي الذي صدر بإقامته فصحراء العاصمة الإدارية الجديدة موجودة وقائمة منذ تاريخ مصر القديم وكانت أحد عناصر الدومين العام التي تشكل عبئًا على الدولة في حفظ الأمن فيها، لكنها وبصدور القرار السياسي بتخصيصها لإقامة عاصمة إدارية فوقها تزايدت أهميتها.

المصدر الثاني للإيرادات العامة: الرسوم:

أولًا: النظرية العامة للرسوم[1]:

ماهية الرسم: الرسم عبارة عن: مبلغ نقدي يدفعه الفرد جبرًا إلى الدولة بمناسبة أو مقابل حصوله على خدمة خاصة.

وواضح أن التعريف المتقدم يحتوي على ثلاثة عناصر سنتناولها بالتفصيل:

---

(١) راجع: أ.د. / عاطف صدقي ومحمد أحمد الرزاز – المالية العامة، ص٢٨٩، أ.د. رفعت المحجوب، المالية العامة، ص٢٩٦، أ.د. / زين العابدين ناصر، ص٨٣، أ.د. أحمد جامع، ص٩٤، أ.د. / علي لطفي، اقتصاديات المالية العامة، ص٧٧، أ.د. / محمد نور وحمدي العناني، ص٢٤٧، أ.د. / عادل حشيش اقتصاديات المالية العامة، ص١٤٥.

أولًا: الرسم مبلغ نقدي:

فشأنه في ذلك شأن الضريبة والإنفاق العام حيث تعتمد الماليات المعاصرة على النقود سواء في الإنفاق أو في الإيرادات.

ثانيًا: الرسم يدفع جبرًا إلى الدولة:

أثار عنصر الجبر أو الإلزام في الرسم خلافًا بين فقهاء علم المالية العامة على خلاف الضرائب، حيث ذهب البعض إلى أن الرسم يعتبر مقابل خدمة أو منفعة خاصة يحصل عليها دافعه من الدولة أو أحد أشخاص القانون العام. ومن ثم فإن له حرية الاختيار بين أن يطلب هذه المنفعة أو الخدمة ويدفع الرسم المقرر عليها وبين أن لا يطلبها ولا يدفع أية رسوم، فهو إذن يتمتع بحرية الاختيار في دفع الرسم أو عدم دفعه وبالرغم من وجاهة هذا الاتجاه من الناحية النظرية، إلا أن الفرد عملًا أو قانونًا يضطر غالبًا إلى دفع الرسوم ويقتصر اختياره فقط على طلب الخدمة أو عدم طلبها.

فإذا طلبها فلا حرية له في دفع عدم الرسم بل يصبح إجباريًا حيث أن الدولة لا تتفاوض معه في قيمته بل تحدده بإرادتها المنفردة.

كما أن عنصر الاختيار يختفي في كثير من الحالات حتى في طلب الفرد للخدمة الخاصة من الدولة، فإنها قد تفرض عليه وتلزمه بتلقي خدمات خاصة وتفرض عليها رسومًا معينة والأمثلة على ذلك كثيرة، فالتعليم الإلزامي لمن هو في سن السادسة لا حرية للفرد في التعلم بل تلزمه به الدولة وتحصل منه على رسوم دراسية مقابل تلقيه العلم، وكذلك التطعيم الإجباري ضد الأمراض في مراحل الصبا أو حالات السفر، وبالمثل رسوم النظافة التي تحصلها البلديات من أصحاب العقارات المبنية.

فهذه الرسوم وغيرها كثير ليس للفرد حرية الاختيار في طلب الخدمة المفروضة عليها أو عدم طلبها، بل تلزمه الدولة بالطلب، وقد يقف المقنن وراء الدولة في إلزام الفرد بطلب هذه الخدمة بتقرير عقوبة جنائية عن تخلفه عن طلبها.

ومن جهة ثالثة فأن الاحتجاج بحرية الفرد في طلب الخدمة محل الرسم مردود عليه بأن هذه الحرية ثابتة كذلك في الضرائب إذ يستطيع ممول ضريبة الأرباح التجارية

مثلًا أن لا يخضع لها بعدم مزاولته للنشاط التجاري والمتفق عليه بين الفقهاء هو أن الضريبة تدفع جبراً.

وواضح أن العنصرين المتقدمين: النقدية والإجبار يقربان الرسم إلى حد كبير من الضرائب. غير أن العنصر الثالث من عناصر تعريف الرسم هو الذي ينطوي على معيار التفرقة بينهما.

فالرسم يدفع في مقابل أو بمناسبة خدمة خاصة أو منفعة محددة يحصل عليها دافعه من الدولة أو إحدى هيئاتها أو وحداتها المحلية ووفقًا لذلك فإن الواقعة المنشئة للرسم هي حصول الفرد على خدمة خاصة بصفته الشخصية أو استفادته مع مجموعة أشخاص معينين بخدمة جماعية تؤديها لهم الدولة فالتلميذ الذي حصلت منه الدولة على رسم التعليم حصل على منفعة خاصة، وأصحاب العقارات المبنية في أحد الشوارع حين يدفعون رسوم نظافة أو تجميل حصل كل منهم على نصيب من منفعة جماعية.

طبيعة الخدمة (مميزاتها):

تتميز الخدمة التي تفرض الدولة رسمًا على من يطلبها أو تقدم له أولًا بأنها خدمة عامة من حيث مكنة جميع الأفراد من طلبها والانتفاع بها، وثانيًا بقابليتها للتجزئة أو الانقسام، وهذه الخاصية الأخيرة لازمة أو ضرورية من عدة وجوه هي:

إمكانية تحديد مقدار استفادة دافع الرسم منها وبالتالي تحديد قيمة الرسم الذي يدفعه في مقابلها، وبناءً على ذلك فإن طبيعة الخدمة إذا كانت لا تسمح بتجزئة عرضها أو الطلب عليها فإنها لا تكون وعاءً للرسم حتى ولو ترتب عليها استفادة الأفراد من قيام الدولة بإشباعها لهم وذلك مثل الدفاع والأمن، حيث تواجه الدولة الإنفاق عليهما من إيراداتها السيادية الأخرى خلاف الرسم.

وإلى جانب هاتين الميزتين يوجد شرط خاص يتعلق بتنظيم الانتفاع من الناحية العملية وهو: تجدد طلب الأفراد على الخدمات محل الرسوم حيث يسمح تكرار الطلب وتجدده على هذه الخدمات بإمكانية إنشاء الدولة لمرافق أدائها.

ويثير كون الرسم في مقابل خدمة خاصة موضوع التناسب بين حجم هذه الخدمة وقيمة الرسم الذي يدفع في مقابلها والاتجاه الغالب[1] بين كتاب المالية العامة، أنه يجب أن يتحقق التناسب بين سعر الرسم ونفقة الخدمة التي يؤدي عنها الرسم، ذلك لأن الدولة لا تهدف من فرض الرسوم إلى الحصول إلى إيراد للخزانة العامة لتنفق منها على مختلف المرافق العامة، وإنما تقصد مجرد تدبير نفقة الخدمة التي يؤدي عنها الرسم وحدها دون غيرها من الخدمات التي تؤديها الدولة وتغطى تكاليفها إما بواسطة رسوم أخرى أو بواسطة الضرائب، فالرسم باعتباره مقابل خدمة يجب أن يتحدد عند الحد الذي تكفي عنده حصيلته لتغطية نفقات هذه الخدمة، وليس المقصود أن يتناسب سعر الرسم الذي يدفعه كل فرد مع نفقة الخدمة التي تؤدي له شخصيًا، وإنما المقصود أن لا تتجاوز حصيلة الرسم الذي تحصله الدولة من المستفيدين من خدمة معينة مجموع نفقات المرفق الذي يؤدي هذه الخدمة.

ووفقًا لذلك، فليس هناك ما يمنع من تفاوت قيمة الرسم الذي يدفعه مجموعة من الأفراد عن نفس الوحدة من الخدمة، فرسوم رفع الدعوى أمام القضاء. قد يعفى منها البعض، وقد تحصل على قيمة الدعوى أو تبعًا لدرجة التقاضي.

وإذا كان معيار إجمالي نفقات المرفق العام محددًا لسعر الرسوم على خدماته على النحو المتقدم، فإن هناك معايير أخرى تتدخل لتحديد سعر الرسم أهمها:

أ- نسبة خصوصية المنفعة، فكلما انفرد بالمنفعة شخص واحد كلما كانت قيمة الرسم المتحصل عليها مرتفعة، على أننا نميل إلى الرأي القائل بأن هذه القيمة إذا ارتفعت عن نفقات المرفق الذي يقدم الخدمة فإنها تعتبر ضريبة بالنسبة للجزء الزائد، وذلك مثل رسوم التسجيل أمام الشهر العقاري، فالمستفيد بخدمة توثيق تصرفاته هو شخص واحد في كل توثيق، وإذا تناسب الرسم مع قيمة الخدمة فلا

---

(١) أ.د. / عاطف صدقي، ومحمد أحمد الرزاز، ص٢٩٤.

اعتراض على كونه رسمًا، أما إن تجاوز بكثير قيمة الخدمة وبالتالي قيمة نفقات المرفق العام (الشهر العقاري) وتحول إلى مصدر إيرادي للدولة، فإن القدر الزائد الذي حصلته الدولة على قيمة الخدمة وقيمة نفقات المرفق يعتبر ضريبة على التداول أو حتى على رأس المال.

أما إذا استفاد بالمنفعة أشخاص آخرون بخلاف شخص دافع الرسم وذلك بنسب متفاوتة تقل عن منفعته فإن الرسم ينبغي أن يتحدد بأقل من نفقة الخدمة على أن تغطي الدولة الفرق بين الرسم المتحصل ونفقة الخدمة الفعلية من حصيلة إيراداتها السيادية الأخرى، وذلك مثل رسوم التعليم والتقاضي.

ب- أهمية الخدمة وجماعية الانتفاع بها: قد تتأثر الدولة في تحديدها لسعر الرسم بأهمية الخدمة وضرورتها لمصلحة الجماعة، بحيث يترتب على حرمان غير القادر على دفع الرسم المقابل للانتفاع بها ضرر خاص بالنسبة له وعام بالنسبة للمجتمع أو تفويت مصلحة خاصة أو عامة، وذلك مثل تطعيم الأطفال وتحصينهم ضد مرض شلل الأطفال مثلًا وهنا فإن الدولة إذا لم يكن في وسعها إجراء مثل هذه الخدمات مجانًا وتغطية نفقاتها من الضرائب أو أي إيراد سيادي آخر، فإنها على الأقل ينبغي أن تخفض سعر الرسم إلى أدنى حد ممكن.

ولمزيد من إيضاح النظرية العامة للرسم فإننا سوف نتناول فما يلي معايير التفرقة بين الرسم والضريبة، وبينه وبين الثمن العام وبينه وبين مقابل التحسين:

أولًا: معايير التفرقة بين الرسم والضريبة:

يتفق كل منهما في الصفة النقدية التي يدفع عليها، وفي صفة الإجبار أو الإلزام غير أنهما يختلفان في المقابل الذي يحصل عليه الممول في كل منهما ويترتب على هذا الاختلاف اختلاف نطاقهما، فالممول في الضريبة يدفعها بدون مقابل نفع خاص يعود عليه، ومن ثم فإن الأساس الفني لها يتمثل في التضامن الاجتماعي المقترن بسيادة الدولة على رعاياها إذ من ضرورات هذا التضامن أن يساهم الأفراد في تحمل أعباء

دولتهم أما الرسم فإنه يدفع على نحو ما رأينا في مقابل نفع خاص يعود عليه وهذا هو الأصل في نظرية الرسم.

ويتفرع عن هذا الاختلاف اختلاف آخر يتمثل في نطاق كل منهما فإن الضريبة تأخذ صفة العمومية المادية والشخصية وتكون بحسب الاتجاه الغالب حديثًا على أساس المقدرة التكليفية الفردية، أي أن الأفراد يتحملونها وفقًا لطاقتهم بمعنى أنها تراعي مراكزهم المالية. أما الرسم فهو على خلاف ذلك، حيث لا تظهر فيه صفة العمومية المادية أو الشخصية، كما أنه غير مراعي فيه مقدرة ممولة التكليفية حيث لا يزداد سعره بارتفاعها، كما لا ينخفض بانخفاضها وإنما نظرًا لاعتبارات أخرى لمسناها عند بحثنا لتناسب سعره مع الخدمة المؤداه.

وهناك أيضًا مجموعة أخرى من معايير التفرقة بين الرسم والضريبة يقع في مقدمتها تحديد موطن كل منها، فموطن الرسم هو الدولة التي تلقي الممول فيها الخدمة التي دفع عنها الرسم، أما موطن الضريبة فهو مختلف باختلاف منهج القوانين الضريبية في الأخذ بنوعيات التبعية السياسية (الجنسية) والاقتصادية (دولة مصدر الإيراد) والاجتماعية (دولة الإقامة) وتتدخل الاتفاقات الدولية لتجنب الازدواج الضريبي بقدر كبير في تحديده.

وبالرغم من وجود هذه الاختلافات المتعددة إلا أن خيوط التفرقة بين الرسم والضريبة ما تزال دقيقة، ويرجع ذلك إلى عدد من العوامل في مقدمتها:

أ- تعمد بعض الدول الخروج بقيمة الرسم عن طبيعته القانونية، بما يخلع عليه شروط الضريبة خاصة فيما يتعلق بتناسبه مع المقدرة التكليفية، فقانون التوثيق في مصر يفترض قوة المركز المالي لمشتري العقارات ويفرض عليه عند توثيقها أو تسجيلها رسومًا مرتفعة تخرج بها عن حدود تكلفة الخدمة وتدخلها في نطاق الضريبة على نحو ما رأينا.

ب- تعمد بعض القوانين الضريبية وصف بعض الضرائب بالرسوم، فمثلًا الضريبة الجمركية ما زالت تعرف في مصر بالرسوم الجمركية وكذلك ضريبة الدمغة

وضرائب المرور في قناة السويس مثلًا وعلى الطرق السريعة ما زالت تعرف وتحصل على أنها رسوم.

ثانيًا: معايير التفرقة بين الرسم والثمن العام:

هناك مجموعة من معايير التفرقة بين الرسم والثمن العام يقع في مقدمتها:

١- طبيعة المقابل في كل منهما، فالفرد عندما يدفع رسمًا للدولة يحصل في مقابله على خدمة، أما الثمن العام فإنه يقابل سلعة مادية تنتجها إحدى مشروعات الدولة (منتجات القطاع العام).

٢- الطبيعة القانونية لكل منهما: فالطبيعة القانونية للرسم أنه من حيث الأصل مساهمة من المستفيد بالخدمة في تحمل كل أو جزء تكاليف إنتاجها، أما الثمن العام فإنه إيراد مالي للدولة، يفترض فيه أنه معادل لتكاليف إنتاج السلعة على الأقل.

٣- الطبيعة القانونية للمرفق العام الذي يحصل الرسم والثمن العام، فالمرفق العام الذي يحصل الرسم هو مرفق إداري خدمي، أي يقتصر دوره على أداء الخدمات للأفراد، أما المرفق العام الذي يحصل الثمن العام فهو إحدى مشروعات الدولة الاقتصادية (الصناعية أو التجارية).

٤- نطاق سلطة الدولة في تحديد كل من الرسم والثمن العام فإن سلطة الدولة في تحديد قيمة الرسم سلطة آمرة تحدده وفقًا لمعايير تكلفة الخدمة ومدى أهميتها وعدد المستفيدين بها، أما سلطة الدولة في تحديد الثمن العامة فتحدها حدود ظروف إنتاج المرفق العام للسلعة وما إذا كان تداولها يخضع لقوى السوق (العرض والطلب) في حالة المنافسة الكاملة أو يخضع للاحتكار، فيتحدد في الحالة الأولى عند ملتقي العرض بالطلب، بينما يحكم تحديده في الحالة الثانية اعتبارات مالية أو اجتماعية أو سياسية على نحو ما رأينا.

٥- الأثر الذي يحدثه القرار السياسي بتخفيض كل منهما على المرفق العام المنتج للسلعة أو الخدمة: فصاحب القرار السياسي إن تدخل لتخفيض الثمن العام عن

نفقة إنتاجه فإن قراره يؤثر على المركز المالي للمشروع الاقتصادي المنتج وربما أدى ذلك إلى تصفيته. أما إن تدخل لتخفيض الرسم عن نفقة إنتاج الخدمة فإن ذلك لا يؤثر على المرفق الخدمي حيث تضمن الدولة استمرار بقائه بما تخصصه له من نفقات في ميزانية خدماتها.

٦- الرسم يفرض بقانون أو بناءً على قانون، أما الثمن العام فإنه يتحدد بمعرفة إدارة المشروع الاقتصادي

ثالثًا: معايير التفرقة بين الرسم ومقابل التحسين:

إن مقابل التحسين عبارة عن: مبالغ نقدية يدفعها جبرًا ملاك العقارات التي تستفيد بمشروعات الأشغال العامة في نظير ارتفاع قيمة ممتلكاتهم، فإذا أقامت الدولة بعض مشروعات الصرف المغطى أو المكشوف لتحسين تربة وإنتاجية الأرض الزراعية في منطقة معينة مثلًا وترتب على ذلك ارتفاع القيمة المادية أو السوقية لهذه الأرض، فإن من حق الدولة أن تحصل من ملاكها على مقابل تحسين. ووفقًا لذلك فإن مقابل التحسين متشابه مع الرسم في بعض الوجوه ويختلف عنه في وجوه أخرى فيتشابه معه في أن كلًا منهما في مقابل خدمة خاصة تؤديها الدولة للممول، ويختلف عنه في وجوه أخرى في مقدمتها:

أ- أن مقابل التحسين يدفع مرة واحدة أما الرسم فيتجدد دفعه بتجدد الطلب عليه.

ب- أن مقابل التحسين يقتصر دفعه على ملاك العقارات فقط (الأراضي الزراعية والعقارات المبنية) أما الرسم فيتسع فيه نطاق العمومية الشخصية بمعنى أنه يمتد ليشمل أي طالب خدمة خاصة من خدمات الدولة.

المصدر الثالث للإيرادات العامة الضرائب

تقديم وتقسيم:

تعتبر الضرائب من أهم مصادر الإيرادات العامة في الوقت الحاضر ولا تكتسب الضرائب أهميتها حاليًا من كونها مصدرً إيراديًا سياديًا فقط بل ترجع هذه الأهمية كذلك إلى كفاءة استخدامها كأداة هامة من أدوات السياسة المالية للدولة لتحقيق كثير من الأهداف السياسية والاجتماعية والاقتصادية، وكما يرى أستاذنا الدكتور زين العابدين ناصر فإنه كلما كان التنظيم الفني للضريبة قائمًا على فكرة العدل والمساواة واحترام المبادئ والأصول العلمية المستقرة التي تكفل إيجاد نوع من التوازن بين كيان الدولة والمجتمع ككل، ومصلحة الفرد باعتباره ممولًا، فإنه يصبح بالفعل التعبير عن الكيان الواحد لأفراد الجماعة كلها الذي يكفل أساسًا تحقيق مصالحهم العامة والخاصة.

وسوف نتناول هنا ماهية الضريبة وأساسها الفني مرجئين الحديث عن التنظيم الفني للضريبة إلى الجزء الخاص بالتشريع الضريبي المصري.

ماهية الضريبة وأساسها الفني[1]:

يمكن تعريف الضريبة بأنها: مبالغ نقدية يدفعها الأفراد جبرًا إلى الدولة بدون مقابل وبصفة نهائية لتحقيق أغراض مالية واقتصادية واجتماعية.

---

(١) **راجع في ماهية الضريبة وأساسها الفني بصفة عامة**

أ.د./ منيس أسعد عبد الملك، اقتصاديات المالية العامة، ١٩٧٠، مطبعة مخيمر، ص٤٠، وأيضًا: أ.د./ رياض الشيخ، المالية العامة، ط٢، دار النهضة العربية، ص٢٠ وما بعدها، وأيضًا: أ.د./ عبد المنعم فوزي، المالية العامة والسياسة المالية، منشأة المعارف، ص٥٧، وأيضًا: الأستاذان/ محمود عبد الفضيل ومحمد رضا العدل، مبادئ المالية العامة، ط١، دار النهضة العربية ص٦٥ وما بعدها، وأيضًا: أ.د./ حامد عبد المجيد دراز، المالية العامة، ص١٥٧ وما بعدها، مؤسسة شباب الجامعة، وأيضًا: الأستاذان/ حسن الغرباوي وجلال بكير، أصول المالية العامة، ص١١١ وما بعدها، وأيضًا: د./ محمد حليمي مراد، مالية الدولة، ص١٥١ وما بعدها، وأيضًا: أ.د./ زين العابدين ناصر، ص٩٦ وما بعدها، وأيضًا: أ.د./ عاطف صدقي ومحمد أحمد الرزاز، ص١٠٥ وما بعدها، وأيضًا: أ.د./ رفعت المحجوب، المالية العامة، ص٢٦.

وواضح أن التعريف المتقدم يحتوي على مجموعة من العناصر، وللوقوف على حقيقة الضريب ينبغي الوقوف عندها بالبحث والتحليل، أما عناصره فهي:

١- الضريبة مبالغ نقدية.

٢- الضريبة تقتطعها الدولة أو يدفعها الأفراد إليها جبرًا (عنصر الجبر والإلزام).

٣- الضريبة تدفع دون مقابل نفع خاص يعود على ممولها.

٤- الضريبة تدفع بصفة نهائية.

٥- الضريبة تحقق أهدافًا مالية واقتصادية واجتماعية.

العنصر الأول: الصفة النقدية في الضريبة:

نظرًا لأن الاقتصاديات المعاصرة اقتصاديات نقدية فإن القاعدة العامة في دفع الضرائب هي: نقدية الضريبة حيث أن الضرائب العينية باتت غير ملائمة لطبيعة الاقتصاديات المعاصرة، لا نقول لعدم عدالتها، فإن الأعيان عند تحصيلها كضرائب يمكن تقويمها تقويمًا عادلًا، وكذلك الحال عند دفعها كنفقات عامة وإنما ترجع عدم ملاءمتها لما تسببه للدول المعاصرة من ارتفاع نفقات جبايتها وتخزينها إلى حين إنفاقها.

العنصر الثاني:

الضريبة تقتطعها الدولة أو يدفعها الأفراد إليها جبرًا فعنصر الجبر والإلزام أوضح ما يكون في الضريبة عنه في غيرها من الإيرادات السيادية العادية حيث يعتبر فرضها وجبايتها من أعمال السيادة، ولا يخرج الضريبة عن طبيعتها المتقدمة أنها تفرض بموافقة نواب الشعب (البرلمان) حيث يظل للدولة سلطة وحق الانفراد بوضع تنظيمها الفني فهي التي تحدد دون أخذ رأي الممولين وعاءها وسعرها ومموليها وطرق تحصيلها ولها في ذلك حق استخدام طرق التنفيذ الجبري في سبيل الحصول عليها وتقديم المتهرب للمساءلة الجنائية.

العنصر الثالث: الضريبة تدفع دون مقابل نفع خاص يعود على الممول:

وفقًا لهذا العنصر فإن الممول حين يدفع الضريبة فإنه يدفعها باعتباره عضوًا في الجماعة بصرف النظر عن مقدار النفع الخاص الذي يعود عليه من وراء دفعها، فهو قد يتحمل بها دون أن يعود عليه أي نفع وقد يستفيد بمنافع متعددة دون أن يتحمل بأية ضرائب، وليس معنى ذلك أن الممول لا ينتفع من الإنفاق العام، فإنه دون شك بوصفه فردًا في الجماعة يستفيد بصفة عامة من هذا الإنفاق، ولكن استفادته تأتي من كونه عضوًا في الجماعة وليس باعتباره دافعًا للضريبة.

العنصر الرابع: الضريبة تدفع بصفة نهائية:

إن معيار التفرقة بين الضريبة والقرض العام هو نهائية الدفع أي عدم جواز استرداده أو المطالبة به فالفرد حين يدفع الضريبة ليس من حقه استردادها مرة أخرى فهو يدفعها بصفة نهائية – خلافًا للقرض العام الذي يكون من حقه استرداده مع فوائده مرة أخرى.

العنصر الخامس: الضريبة تحقق أهدافًا مالية واقتصادية واجتماعية:

لقد كانت الضريبة في ظل المالية الكلاسيكية تمثل تحويلات إجبارية من ذمة الأفراد إلى ذمة الدولة المالية للمساهمة في تحمل أعباء الإنفاق العام، ومعنى هذا أن الضريبة لم تكن تحقق أية أهداف غير الهدف المالي أي إيجاد إيراد عام يكفي لتغطية الإنفاق العام، ومن ثم فإن الدولة لم يكن في استطاعتها فرض ضرائب تزيد في حصيلتها عن حجم الإنفاق العام.

وقد لفتت الثورة الصناعية وما صاحبها من تراكم لرؤوس الأموال في أيدي البعض واشتداد حدة التفاوت الطبقي بين أفراد المجتمع، كما لفت الكساد العالمي الذي وقع عام ١٩٢٩ – ١٩٣٢م وما أعقبه من ازدياد نشاط الدولة في جميع ميادين النشاط. لفت الأنظار إلى أهمية استخدام الضرائب باعتبارها أداة مالية، لإحداث آثار متعمدة وتحقيق أغراض اجتماعية واقتصادية محددة سلفًا وهو الأمر الذي سنعود إلى تفصيله عند بحثنا لآثار الضرائب وعلى أية حال فإن أغراض أو أهداف الضريبة

المعاصرة لم تعد تنحصر في مجرد ضمان مورد مالي عام لتغطية الإنفاق العام بل امتد إلى إمكانية استخدامها لتحقيق كثير من الأغراض الاجتماعية والاقتصادية والسياسية.

الأساس الفني للضريبة «التكييف القانوني للضريبة»:

لقد أصبح من المسلم به في الوقت الحاضر حق الدولة في فرض وتحصيل الضرائب ممن تربطهم بها إحدى التبعيات الثلاث (السياسية – الاقتصادية – الاجتماعية) غير أن الفقه المالي وهو بصدد بحثه لموضوع الضرائب قد تردد بين اتجاهين في تبرير حق الدولة في فرض الضرائب وإلزام الأفراد بها، وينتمي الاتجاه الأول إلى فكرة العقد المالي الاجتماعي التي قال بها قديمًا كثير من الفقهاء أمثال جان جاك روسو، وهو يزومونتسكيو وميرابو وبرودون والفزيوكرات.

بينما ينتمي الاتجاه الثاني إلى فكرة التضامن الاجتماعي المقترن بسيادة الدولة.

ونتناول فيما يلي جهتي نظر هذين الاتجاهين:

أولاً: نظرية أو فكرة العقد المالي:

ذهب أنصار هذه النظرية إلى افتراض عقد ضمني غير مكتوب نشأ بين التجمعات الأولى وقياداتها (سلطاتها العامة) يلتزم بمقتضاه الأفراد بدفع الضرائب مقابل المنافع التي يحصلون عليها، أي اعتبار الضريبة ثمنًا للمنافع التي تقدمها السلطة العامة لأفرادها، ولكن أنصار هذه النظرية اختلفوا فيما بينهم في تحديد طبيعة هذا العقد وبيان ماهيته[1].

فذهب بعضهم إلى اعتبار الضريبة ناتجة عن عقد بيع خدمات حيث يدفعها الممول كثمن للخدمات العامة التي يتلقاها من جانب الدولة ويجب طبقًا لمنطق هذا الرأي أن تتناسب قيمة الضريبة التي يدفعها الفرد مع الخدمات التي تقدمها له الدولة.

---

(١) راجع: أ.د./ زين العابدين ناصر، ص١٠٥.

ويظهر فساد هذا الرأي من عدة وجوه: فهو يعتمد أولًا على أن المنافع أو الخدمات التي تقدمها الدولة للأفراد في مقابل الضريبة يمكن تجزئة عرضها أو الطلب عليها ومن ثم يمكن تقدير ما يخص كل فرد منها بالنقود. وهذا الافتراض غير مسلم به في الواقع إذ أن هناك كثيرًا من السلع والخدمات الاجتماعية غير القابلة للتجزئة أو الانقسام ومن ثم فأن ما يحصل عليه كل فرد لا يمكن تقديره بالنقود لعدم إمكانية قياس أو تقدير كمية المنافع التي يحصل عليها وذلك مثل خدمة الأمن.

كما أنه يفترض من جهة ثانية أن الضريبة ثمن للخدمة ولو صح ذلك لترتب عليه نتيجة غير منطقية، تتمثل في أن الطبقات الفقيرة في المجتمع هي التي ستتحمل معظم العبء الضريبي لأنها أكثر الفئات استفادة من الخدمات العامة.

وأخيرًا فإن الأفراد قد يتحملون العبء الضريبي دون أدنى استفادة يحصلون عليها من وراء إنفاق حصيلتها، كما لو تم الإنفاق العام في صورة تحويلات رأسمالية أي سداد لقرض عام قديم استفادت منه الأجيال السابقة وتركت عبء سداده للأجيال الحالية.

ولذلك فإن أنصار هذه النظرية قد بحثوا عن تكييف قانوني آخر لماهية وطبيعة هذا العقد فقال فريق منهم بأنه عقد تأمين، فالدولة في نظرهم بمثابة شركة تأمين والأفراد عندما يدفعون الضرائب إليها فإنهم يدفعون قسط تأمين حيث يتنازلون عن جزء من ثرواتهم أو مدخراتهم في مقابل تأمين الدولة لباقيها من كافة المخاطر وهذا الرأي مردود عليه باستحالة تكييف العلاقة بين الدولة على تقديم خدمة التأمين لرعاياها فقط على أموالهم وأشخاصهم بل تمتد إلى ما هو أبعد من ذلك إلى تحقيق جميع مصالحهم العامة فضلًا عن أن الواقع أن تعويض الدولة لبعض رعاياها لما أصابهم من مخاطر أو كوارث يكون من منطلق إعانتهم على مواصلة نشاطهم وليس على النحو الذي نقضي به أية نصوص تأمينية. ولهذا اتجه فريق ثالث من أنصار هذه النظرية إلى تكييف قانوني آخر لماهية هذا العقد وطبيعته فقالوا: بإنه عقد شركة تمثل الدولة مجلس إدارتها، ويعتبر الأفراد شركاء مساهمون في رأس مالها، فالضريبة حينئذ تعتبر مساهمة الفرد في رأس مال الشركة حتى تستطيع النهوض بنشاطها، والمنافع التي تؤديها الدولة للأفراد بمثابة عائد لهم لما دفعوا في رأسمال هذه الشركة.

وواضح كذلك فساد هذا الرأي إذ لا يمكن تكييف العلاقة بين الدولة ورعاياها على أنها عقد شركة، فالعلاقة بينهما أكبر بكثير من قيامها على المنافع المادية البحتة كما هو الحال بين الشركاء في الشركة أو بينهم وبين هذه الشركة، كما أنه ليس في مكنة الفرد أن ينسحب من دولته كما يستطيع الشريك الانسحاب من الشركة عند ضعف مركزها المالي. فالعلاقة بين الفرد والدولة لا تقوم فقط على المصالح المادية وإنما هي علاقة مركبة من مجموعة علاقات ومصالح سياسية ومعنوية وأدبية واقتصادية.

ثانيًا: نظرية التضامن الاجتماعي:

تقوم هذه النظرية على أساس أن وجود الدولة التي ترعى مصالح رعاياها ضرورة اجتماعية وسياسية، ويقتضي النظام العام في الدولة ضرورة قيام التضامن الاجتماعي بين أفرادها، وبينهم وبين الدولة ومن مقتضيات الصورة الأخيرة من هذا التضامن أن يساهم الأفراد الذي يحملون جنسية هذه الدولة في أعبائها العامة حتى تتمكن الدولة من إشباع حاجاتهم العامة.

ومن ثم فإن التضامن الاجتماعي يؤسس حق الدولة في فرض الضرائب على رعاياها، كما يعطي التكييف القانوني لالتزام الأفراد بهذه الضرائب.

غير أن سهولة المواصلات والاعتبارات المالية الخاصة ببعض الدول أديا إلى أن تسمح الدولة لبعض الرعايا الأجانب في الإقامة على أرضها أو بناء مشروعات اقتصادية منتجة عليها ومن ثم إلى نشأة نوعي التبعية الاجتماعية والاقتصادية.

فالأجنبي المقيم على أرض الدولة يتمتع بمرافقها ويحظى بنصيب من خدماتها العامة ومن ثم يحصل على جزء من إنفاقها العام.

وكذلك الأجنبي المستثمر لماله في الدولة يحصل على نصيب من إنتاجها القومي. وضرورة قيام التضامن الاجتماعي بين الدولة والرعايا الأجانب لا تنهض أساسًا لتحملهم بأعباء الدولة لسبب بسيط وهو أنهم أجانب غير وطنيين ومن ثم كان لا بد من البحث عن أساس تكميلي للتضامن الاجتماعي، يخضع بمقتضاه هؤلاء الأجانب لضريبة دولة الإقامة أو مكان الاستثمار.

وبالنظر إلى ما وجه إلى نظرية التضامن الاجتماعي من النقد السابق، فقد عمد أنصارها إلى تطويرها إلى نظرية: التضامن الاجتماعي المقترن بسيادة الدولة وذلك حتى يخولوا للدولة فرض ضرائبها بمالها من حق السيادة على كل أجنبي يقيم على أرضها، وعلى المشروعات الإنتاجية الأجنبية التي تعمل وتحقق أرباحًا على أرضها وتحت ظل سيادتها، وتعد هذه النظرية المطورة الأساس الفني المقبول حاليًا لفرض الضريبة.

قواعد فرض الضريبة:

يرى الفقه الضريبي الغالب حاليًا أن أية ضريبة يجب أن تستند عند فرضها إلى أربعة قواعد رئيسية هي:

(١) العدالة.

(٢) اليقين.

(٣) الملاءمة.

(٤) الاقتصاد في نفقات التحصيل.

ويضيف البعض قاعدة خامسة هي: السنوية، وفيما يلي شرحًا موجزًا لكل قاعدة:

أولاً: العدالة:

الضريبة العادلة هي الضريبة التي تفرض على قدر الطاقة من المخاطبين بها، وتوازن بين مصلحة الدولة في الحصول على حصيلة ضريبية معقولة، وبين مصلحة المكلفين بها في عدم إرهاقهم بمعدل (سعر) مرتفع قد يرغمهم على التوقف عن النشاط الإنتاجي أو التحول عنه إلى نشاط آخر.

والضريبة العادلة هي التي تفرض على كل ممول بقدر طاقته وبلا استثناء أو محاباة لبعض الأشخاص أو الأنشطة.

وقد ثار الخلاف بين فقهاء الضريبة حول أي الضريبتين أكثر عدالة الضريبة النسبية (التي تفرض على الجميع بسعر نسبي موحد) أم الضريبة التصاعدية التي تقسم

دخل الممول إلى شرائح، وتفرض بأسعار متدرجة على كل شريحة بما يناسبها من سعر كأن يتم تقسيم الدخل إلى شرائح على النحو التالي:

- الشريحة الأولى من (١) جنيه إلى ١٠٠٠ جنيه ويتم إعفاؤها لمواجهة أعباء الممول.
- الشريحة الثانية من ١٠٠١ إلى ٢٠٠٠ جنيه وتفرض عليها الضريبة بنسبة ٢٪ مثلًا.
- الشريحة الثالثة من ٢٠٠١ إلى ٣٠٠٠ جنيه وتفرض عليها الضريبة بنسبة ٣٪ مثلًا.
- الشريحة العاشرة من ٩٠٠١ إلى ١٠٠٠٠ جنيه وتفرض عليها الضريبة بنسبة ١٠٪ مثلًا.
- الشريحة الحادية عشرة: أكثر من ١٠٠٠٠ جنيه وتفرض عليها الضريبة بنسبة ١٥٪ مثلًا.

ويتجه الرأي الغالب في الفقه الضريبي حاليًا، إلى اعتبار الضريبة التصاعدية التي تراعي شخصية الممول وأعبائه العائلية، الأكثر تحقيقًا للعدالة الضريبية.

ثانيًا: اليقين:

ويقصد باليقين أن تفرض الضريبة على أساس قواعد قانونية واضحة وثابتة يستطيع الممول في ظلها أن يعرف على وجه اليقين مقدار ما عليه من ضرائب قبل أن يقدم على النشاط الخاضع للضريبة، وذلك حتى لا يفاجأ بما هو خارج توقعه ودراساته، وتحقيقًا لهذه القاعدة يلزم أن تكون قواعد ربط وتحصيل الضريبة وتنظيمها الفني على قدر من الشفافية والوضوح والبعد عن الغموض كما يلزم أن تكون الإقرارات الضريبية التي يطلب من الممول تقديمها إلى مصلحة الضرائب متسمة بالبساطة، والوضوح وأن يتلقى الممول المعاملة الكريمة من جانب المتعاملين معه من مأموري الضرائب.

ثالثًا: الملاءمة:

وهي قاعدة ضريبية مؤداها أن يتم تحصيل الضريبة من الممول في وقت يساره لا في وقت إعساره، وهي قاعدة تقتضي أن يتم انتظار الممول المعسر غير القادر على الدفع إلى وقت رواجه وذلك إما عن طريق تقسيط الضريبة المستحقة عليه على عدة أقساط أو إنظاره كلية من عامه الذي أعسر فيه، ولهذه القاعدة تطبيق رائع في أصول الشريعة الإسلامية، فالقرآن الكريم يقول: ﴿وَءَاتُواْ حَقَّهُۥ يَوْمَ حَصَادِهِۦ﴾[1]، فيوم الحصاد هو يوم الرواج والقدرة على الدفع، وقد امتنع أمير المؤمنين عمر بن الخطاب عن تحصيل الزكاة في عام الرمادة، فلما كان العام التالي حصّل زكاة عامين.

رابعًا: الاقتصاد في نفقات التحصيل:

يشكّل الهدف المالي للضريبة أحد أهم أهداف فرضها وتحصيلها، وتشكل أعباء الربط والتحصيل أحد أهم أسباب نقص الحصيلة، وتأتي هذه القاعدة، لكي تمنع من تضخيم الإدارة الضريبية بالعمالة الزائدة، ومن منح الرواتب والحوافز والمكافآت لأفرادها بشكل مبالغ فيه، وذلك حتى لا تلتهم نفقات التحصيل، جل أو معظم الحصيلة الضريبية، فتفقد الضريبة بذلك أحد أهم أهدافها.

ولهذه القاعدة تطبيق رائع عند فقهاء الشريعة الإسلامية، فإنهم يمنعون أن يحصل العاملون على جمع (تحصيل) الزكاة، على أكثر من ثمن الحصيلة على اعتبار أن العاملين على الزكاة أحد أصناف المستحقين الثمانية، ومن ثم يكون لهم سهم لا يتجاوز ثمن الحصيلة.

---

(١) سورة الأنعام: الآية ١٤١.

أشكال النظم الضريبية:

يمكننا في إيجاز أن نعرف النظام الضريبي من الناحية التنظيمية (القانونية) فيه بأنه: مجموعة الأنظمة التي تفرض أوضاعًا معينة متعلقة بتحديد الأشخاص المكلفين بأداء الضريبة وتحديد طرق وأساليب قياس المادة الخاضعة للضريبة تمهيدًا لتعيين القدر المالي للالتزام بدين الضريبة واتخاذ إجراءات تحصيله وتمويل خزانة الدولة به، وللنظام الضريبي ركنان أساسيان هما:

(١) غاية النظام أو أهدافه.

(٢) وسيلة النظام لتحقيق غاياته.

وتختلف أهداف أو غايات النظام الضريبي من دولة إلى أخرى، بل أنها تختلف في الدولة الواحدة من مرحلة إلى أخرى، وذلك تبعًا لاستخدامات الضريبة كأداة في يد الدولة لتنظيم وتوجيه قطاعات اقتصادها القومي، وتحقيق تدخلها في حياة المجتمع وتوجيهها لمظاهر الحياتين الاقتصادية والاجتماعية فيه.

فالدولة قد تستخدم زيادة العبء الضريبي أو تخفيضه لمعالجة ظاهرتي التضخم والانكماش، والدولة قد تستخدم سياسة التمييز في المعاملة الضريبية بين قطاعات (مجالات) الاستثمار، لتوجيه الاستثمار أو صرفه عن مجالات معينة، وهكذا.

وأما الركن الثاني من أركان النظام الضريبي:

فأنه ينطوي على عنصرين هما:

١- **العنصر الفني:**

وهو مجموعة القواعد القانونية التي تمكّن الدولة من الاستقطاع الضريبي، والتي تتفق وظروف البيئة التي ستسري عليها وتحدد الأهداف التي يسعى المجتمع إلى تحقيقها.

٢- **العنصر التنظيمي:**

وهو عبارة عن التنظيمات الإدارية التي تنهض بمهمات الربط والتحصيل (مصلحة الضرائب) وكلما كان الجهاز الضريبي على درجة عالية من الكفاءة والخبرة، كلما كان في ذلك تيسير على الممولين ووفرة في الحصيلة وإتاحة لفرصة تطوير النظام الضريبي بأكمله، ولا تمكن كفاءة النظام الضريبي في مجرد وجود قوانين ضريبية سليمة، بل أنها تكمن بالإضافة إلى ذلك في سلامة وكفاءة الجهاز الضريبي.

أشكال النظم الضريبية:

تتعدد أنواع الضرائب وتختلف صورها الفنية باختلاف الزمان والمكان، ولكل نوع من هذه الأنواع مزاياه وعيوبه، ولذلك: فإن النظم الضريبية المقارنة لا تقتصر على الأخذ بنوع واحد من أنواع الضرائب دون سواه بل تحاول كل دولة أن تختار مزيجًا متكاملًا من أنواع الضرائب، وأن تصوغه في أكثر صور التنظيم الفني ملاءمة، لتحقيق أهداف المجتمع، ولعل هذا هو سر اختلاف النظم الضريبة من دولة إلى أخرى.

وإذا استعرضنا النظم الضريبية المعاصرة لوجدنا أن المالية العامة الحديثة تعرف عدة أشكال منها:

- فالنظام الضريبي في المملكة العربية السعودية لا يأخذ بضرائب الدخل على الأشخاص الطبيعيين ولا بضرائب الثروة والتداول والمبيعات، وإنما يفرض ضريبية دخل وحيدة على أرباح الشركات المملوكة للأجانب.
- وهناك نظم ضريبة تغلب الضرائب المباشرة، وأخرى تغلب الضرائب غير المباشرة وثالثة تجمع بين نوعي هاتين الضريبتين ومن هذه النظم النظام الضريبي المصري.
- وهناك نظم ضريبية تغلب ضرائب الدخل وأخرى تغلّب ضرائب رأس المال والثروة والتقسيمات السابقة إنما تندرج تحت معيار تحمل العبء الضريبي والمادة الخاضعة للضريبة، أما وفقًا لمعيار تحديد وعاء الضريبة فإن النظم الضريبية تتخذ أشكالًا أخرى منها:

- نظم تغلب الضرائب النوعية على فروع الدخل، وأخرى تتوّج هذه الضرائب النوعية بالضريبة العامة على مجموع إيرادات الممول، وثالثة تأخذ بنظام الضريبة الموحدة على مجموع دخل الأشخاص الطبيعيين، أو الاعتباريين.

ولا يخفي أن عملية الاختيار بين هذه النظم المختلفة، تخضع لاعتبارات وعوامل متعددة تحيط بموضوع فرض الضرائب على وجه العموم.

ولا يخفي كذلك أن نجاح الدولة في اختيار النظام الضريبي الأمثل يتوقف على مدى معرفة السلطات المالية فيها بعقيدة المجتمع وكافة أوضاعه الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والأهداف التي يسعى هذا النظام إلى تحقيقها، بل ودرجة الوعي الضريبي لدى المكلفين بالضريبة.

ولكن، هل يملك المنظّم الضريبي لدولة ما، الحرية المطلقة في اختيار أي نظام ضريبي يشاء؟ الواقع أن الأوضاع الاقتصادية ودرجة الوعي الضريبي عاملات مهمات يتحكمان في اختيار البناء الضريبي المناسب لكل دولة.

فالاقتصادات المتخلفة تتطلب أنظمة ضريبية تختلف عن الأنظمة التي تأخذ بها الاقتصادات المتقدمة والفنية، وعلى سبيل المثال:

فإن الضرائب المباشرة (الضريبية المباشرة هي الضريبية التي يتحمل المكلف بها بالعبء النهائي لها، دون أن يكون في استطاعته نقل عبؤها إلى غيره) لا تناسب كثيرًا الدول ذات الاقتصاد المتخلف للاعتبارات التالية:

١- انخفاض مستوى دخول الأفراد، بما يجعل غالبية الدخول أقل من حد الإعفاء الضريبي، وهو الأمر الذي تفقد معه الضرائب المباشرة في البلدان المتخلفة والنامية هدفها المالي.

٢- تتميز الاقتصادات المتخلفة بانتشار ظاهرة الاستهلاك المباشر للمنتجات الأولية وخاصة الزراعية، وهذا الأمر يفرض صعوبة تقدير الدخول الناتجة عن الأنشطة الاستهلاكية وفرض الضرائب المباشرة على الدخول الناتجة عنها.

٣- تتطلب الضرائب المباشرة وجود جهاز ضريبي كفء يحقق الاتصال المباشر بين الإدارات الضريبية والممولين، كما تتطلب قدرًا أكبر من الوعي الضريبي لدى الممولين، وهو ما لا يتوافر فعليًا في البلدان المتخلفة.

السياسة الضريبية ودورها في جذب/طرد الاستثمارات الوطنية والأجنبية:

يعني مصطلح السياسة الضريبية: استخدام الدولة لضرائبها الوطنية بكافة أنواعها، لإحداث آثار مرغوبة، وتجنب آثار أخرى غير مرغوب فيها على الدخل والإنتاج والاستهلاك والاستثمار والتوظيف وإعادة توزيع الدخل، وعلى وجه العموم لإحداث التنمية والاستقرار الاقتصادي، فالضرائب هنا لا تعتبر وسيلة للجباية فقط، وإنما هي أداة من أدوات السياسة المالية للدولة تحقق بها ما تشاء من أغراض بالإضافة إلى غرضها المالي المتمثل في حصول الدولة على قدر من الموارد المالية العامة العادية. ولأغراض البحث في هذا الموضوع سوف نقسمه إلى قسمين:

الأول: الموطن الضريبي وحدود سلطة المشرع الوطني في فرض ضرائبه.

الثاني: الضريبة كعائق أو عامل طرد للاستثمار.

الموطن الضريبي وحدود سلطة المشرع الوطني في فرض ضرائبه:

الموطن الضريبي للأشخاص الطبيعيين:

إن حق الدولة في فرض الضرائب العامة لم يعد قاصرًا في مواجهة مواطنيها فقط، وإنما امتد ليشمل كل من ينتمي إليها بإحدى التبعيات الثلاث:

١- **التبعية السياسية (الجنسية)**: وتعني أن يكون من حق الدولة التي ينتمي إليها الممول، ويحمل جنسيتها، أن تفرض عليه ضرائبها لأنه تابع لها سياسيًا.

٢- **التبعية الاجتماعية (الموطن أو الإقامة)**: وتعني إعطاء الحق للدولة التي يقيم فيها الممول بصفة معتادة في فرض ضرائبها عليه.

٣- **التبعية الاقتصادية (موقع المال – أو مصدر الإيراد)**: وتعني أن يكون من حق الدولة التي يقع فيها المال مصدر الإيراد الخاضع للضريبة أن تفرض ضرائبها

عليه، وقد أخذ المشرع الضريبي المصري في نطاق فرض ضرائبه عند تحديده للأشخاص الخاضعين لها بأنواع التبعيات الثلاث المشار إليها وعلى سبيل المثال:

فإنه أخضع الأشخاص الطبيعيين المقيمين عادة في مصر لضريبة الدخل الموحدة عن دخولهم المتحققة في مصر وفي خارج مصر، وهذا الإخضاع له ما يبرره، فالممول المقيم عادة في مصر يتمتع بخدمات الدولة ومرافقها العامة، ومن حقها عليه إزاء ذلك أن يساهم بجزء من نفقاتها العامة.

كما أنه أخضع الأشخاص الطبيعيين غير المقيمين عادة في مصر للضريبة عن دخولهم المحققة في مصر، ولهذا الإخضاع ما يبرره كذلك، حيث كانت مصر في هذه الحالة، موقعًا للمال المستثمر، ومصدرًا للدخل الخاضع للضريبة، فمن حقها وقد هيأت للمال المستثمر المناخ والمجال والاستقرار المناسب للاستثمار أن تحصل على جزء من إيراده.

فضلًا عن أنه أخضع الوطنيين لضرائبه، سواء عن دخولهم المحققة في مصر أو خارج مصر، ولعل أوضح مثال للأخيرة ما كان يعرف بالضريبة على مرتبات العاملين المصريين في الخارج.

معيار الموطن الضريبي إذًا بالنسبة للأشخاص الطبيعيين يتحدد وفقًا لإحدى أنواع التبعيات الثلاث المشار إليها ولا تثور أية مشكلة في تحديده إلا إذا تنازعت دولتان أو أكثر السيادة الضريبية على دخل أو سلعة أو ثروة، ويكون ذلك عندما تتعدى العلاقات الاقتصادية بين الأفراد أو المشروعات الحدود الدولية لأكثر من دولة فهنا يثور التنازع: لأي دولة من هذه الدول تكون السيادة في فرض الضريبة؟ هل تكون لدولة موطن الممول، أو لدولة منشأ السلعة أو لدولة مصدر الإيراد؟

ويعرف التنازل المشار إليه بظاهرة الازدواج الضريبي الدولي وقد تكفلت الاتفاقات الجماعية والثنائية بين الدول، وما نشأ عنها من قواعد قانونية وعرفية دولية بوضع حلول لهذه الظاهرة، كما تتكفل القوانين الضريبية لكل دولة بالقضاء على

الصعوبات الأخرى لتحديد الموطن الضريبي بالنسبة للضريبة على الأشخاص الطبيعيين[1].

الموطن الضريبي للأشخاص الاعتبارية:

إن فكرة الموطن الضريبي للأشخاص الطبيعيين تختلف عنها بالنسبة للأشخاص الاعتباريين أو المعنويين.

ويقصد بالشخص المعنوي أو الاعتباري شركات الأموال على وجه الخصوص (شركات المساهمة، التوصية بالأسهم، والشركات ذات المسئولية المحدودة) حيث تتمتع هذه الشركات وحدها بالشخصية الاعتبارية.

أما شركات الأشخاص (شركات التضامن، والتوصية البسيطة، وشركات المحاصة) فإن موطنها الضريبي يتحدد تبعًا لموطن الأشخاص الطبيعيين المكونين لها.

ولا تثور أية صعوبة في تحديد الموطن الضريبي بالنسبة للشركات الوطنية سواء كانت شركات أموال أو أشخاص، حيث يتم تكوينها وتسجيلها وتحديد جنسيتها ومحل إقامتها وفقًا للتشريع الوطني.

لكن الصعوبة تثور، ويختلف تحديد الموطن الضريبي بين الدول بالنسبة للشركات الأجنبية التي تعمل خارج حدود بلدها، كما تثور الصعوبة كذلك في هذا الخصوص بالنسبة لفروع هذه الشركات.

ويكمن موطن الصعوبة المشار إليه في وجود عدد من المعايير المعترف بها دوليًا، في تحديد الموطن الضريبي لشركات الأموال، ومن هذه المعايير:

---

(١) أ.د./ السيد عبد المولى، الضرائب والمعاملات الدولية، دار النهضة العربية، ١٩٩١، ص١٧ وما بعدها، بتصرف.

١- **مركز الإدارة الفعلي**: أي المكان الذي يدار منه نشاط الشركة، بيد أن التشريعات الضريبية تختلف في تفسير مركز الإدارة الفعلي، وهل يقصد به المكان الذي تتخذ فيه القرارات المهمة الخاصة بإدارة الشركة؟

أم المكان الذي تتخذ فيها القرارات اليومية المتعلقة بإدارة الشركة؟

إن بعض التشريعات الضريبية المقارنة تأخذ بهذا المعيار، وبعضها الآخر يأخذ بالمعيار الثاني.

٢- بلد التأسيس: ويعطى هذا المعيار السيادة في فرض الضريبة على أرباح شركات الأموال للبلد الذي تم تحرير وشهر عقد التأسيس وفقًا لقانونه.

٣- بلد مصدر الدخل (الإقليمية) وقد تأثر هذا المعيار بمبدأ التبعية الاقتصادية لتحديد السيادة الضريبية للدولة على مقدار الدخل المتحقق فيها وقد تفرع عن هذا المعيار عدد من المعايير منها:

أ- مركز المصالح الحيوية: أي المكان الذي تتركز فيه أموال الممول أو أنشطته أو الذي يباشر فيه بصفة معتادة نشاطًا مهنيًا.

ب- البلد الذي يشتغل فيه المشروع، ولو عن طريق ممثل تجاري مفوض، وذلك عن الأرباح المتحققة فيه.

ج- البلد الذي تتحقق فيه الدورة التجارية الكاملة: أي مجموعة الأنشطة المتزامنة أو المتلاحقة اللازمة لتحقيق الربح الخاضع للضريبة (تعاقد، استيراد، بيع) (تصنيع، تجميع، عرض، بيع) وتعتبر المعايير المستندة إلى فكرة التبعية الاقتصادية، أكثر المعايير انتشارًا في التشريعات الوطنية، لتحديد السيادة الضريبية للدول، وإن كان هذا لا يمنع بعض الدول من الأخذ بالمعايير الأخرى.

المعيار الذي أخذ به المشرع الضريبي المصري في فرض الضريبة على أرباح شركات الأموال:

أخذ المشرع الضريبي المصري في فرض الضريبة على أرباح شركات الأموال بمعيار الإقليمية أو مصدر الدخل الخاضع للضريبة، حيث تنص المادة ١١١ من القانون

١٥٧ لسنة ١٩٨١ المعدلة بموجب أحكام القانون ١٨٧ لسنة ١٩٩٣ في شأن تحديد نطاق الضريبة على أرباح شركات الأموال المشتغلة في مصر أيًا كان الغرض منها، بما في ذلك الأرباح الناتجة عن مباشرة نشاط في الخارج ما لم يكن متخذًا شكل منشأة مستقلة. وتسري الضريبة على:

١- شركات المساهمة وشركات التوصية بالأسهم والشركات ذات المسئولية المحدودة الخاضعة لأحكام القانون رقم ١٥٩ لسنة ١٩٨١ أو الخاضعة لأية قوانين أخرى وغيرها من الأشخاص الاعتبارية الأخرى فيما عدا الخاضعين لأحكام الكتاب الأول من هذا القانون.

٢- بنوك وشركات ووحدات القطاع العام.

٣- البنوك والشركات والمنشآت الأجنبية التي تعمل في مصر، سواء أكانت أصيلة ولو كان مركزها الرئيسي في الخارج أو كانت فروعًا لهذه البنوك والشركات والمنشآت بالنسبة للأرباح التي تحققها عند مباشرة نشاطها في مصر.

٤- الهيئات العامة وغيرها...

فهذه الضريبة تفرض على صافي الأرباح التي تحققها شركات الأموال داخل مصر بصرف النظر عن جنسية أصحابها أو محل إقامتهم، غير أن المشرع قد فرق فيما يبدو من ظاهر نص المادة المتقدمة بين شركات الأموال الوطنية والأجنبية حيث أخضع للضريبة في مصر الأرباح الناتجة من مباشرة نشاط الشركات الوطنية في الخارج ما لم تكن فروع هذه الشركات أو مكاتبها في الخارج متخذة شكل منشأة مستقلة، فعندئذ لا تخضع أرباحها المتحققة في الخارج للضريبة على أرباح شركات الأموال في مصر.

أما بالنسبة للبنوك والشركات والمنشآت الأجنبية التي تعمل في مصر فإنها تخضع للضريبة المصرية عن الأرباح التي تحققها عند مباشرة نشاطها في مصر أيًا كانت جنسية أو محل إقامة أصحابها، وسواء أكانت هذه الشركات أصلية ولو كان مركزها الرئيسي في الخارج، ما دامت تمارس نشاطها في مصر، أو كانت فروعًا لهذه البنوك أو الشركات والمنشآت فمعيار الخضوع للضريبة المصرية هو: تحقق الدخل أو الإيراد الخاضع

للضريبة من نشاط يخضع للضريبة في مصر ولا تختلف فكرة الموطن الضريبي بالنسبة للأشخاص الاعتبارية في ظل قانون الضريبة على الدخل في مصر عنها في ظل قانون الاستثمار الصادر بالقانون رقم ٢٣٠ لسنة ١٩٨٩ إلا فيما يتعلق بالشكل القانوني للمشروع.

ومن وجهة نظرنا فإن الاختلاف المشار إليه قصد به توسيع قاعدة أو نطاق المشروعات التي تتمتع بالضمانات والمزايا والإعفاءات التي قررها المشرع للمشروعات المقامة في ظل قانون الاستثمار وطبقًا لأحكامه.

فالمشروع طبقًا لنص المادة ٢/ أ من قانون الاستثمار المشار إليه يقصد به: كل نشاط أيًا كان شكله القانوني، يدخل في أوجه الاستثمار الواردة بالمادة الأولى من القانون، وتوافق عليه الهيئة العامة للاستثمار طبقًا للقواعد والإجراءات المنصوص عليها في هذا القانون والقرارات الصادرة له. أي سواء اتخذ هذا المشروع شكل شركة أشخاص أو شركة أموال، وسواء كان لهذا الشكل وجود مادي (مقرًا مستقلًا أو كان فرعًا أو مكتبًا للبيع) أو اقتصر وجوده على الوجود الوظيفي فقط بأن كان المشروع يمارس نشاطه في مصر بواسطة ممثلين له يأتمرون بأمره من الخارج والمهم أن يكون للمشروع ثمة وجود في مصر، وأن يباشر فيها نشاطًا اقتصاديًا طبقًا لأحكام قانون الاستثمار.

لم تعد إذن سلطة المشرع الضريبي الوطني لأي دولة في فرض ضرائبه، قاصرة فقط على الوطنيين، سواء كانوا أشخاصًا طبيعيين أو اعتباريين، فقد غدا من المسلم به على نحو ما تقدم أن من حق المشرع الضريبي لأية دولة أن يخاطب بضرائبه الأشخاص الطبيعيين وفقًا لإحدى التبعيات الثلاثة المشار إليها، وإن يخاطب بضرائبه الأشخاص الاعتبارية وفقًا لأي من معايير الموطن الضريبي المتقدمة.

الضريبة كعائق أو عامل طرد للاستثمار:

إن المستثمر – سواء كان وطنيًا أو أجنبيًا على استعداد لأن يتحمل المخاطر التجارية لمشروعه، بحيث إن هذه المخاطر لا تشكل عائقًا أمام قيام المشروع

الاستثماري إذا ما اتخذ المستثمر قرار الاستثمار حيث يكون قد أعد نفسه لتجنبها أو تلافيها، إلا أنه يفكر كثيرًا ويتردد طويلًا أمام المخاطر غير التجارية، ومن بينها الضرائب، خاصة إذا كانت تشكل أسلوبًا مقنعًا لنزع الملكية أو مصادرة رؤوس الأموال الخاصة، وغالبًا ما تمنع مثل هذه الضرائب المستثمر من اتخاذ قرار الاستثمار.

وإذا كان المستثمر الوطني قد تضطره الظروف أحيانًا لتحمل العبء الضريبي المرتفع الذي تقتطعه الدولة من أرباحه، اكتفاء بما يفيض منها من عائد الاستثمار، إلا أن المستثمر الأجنبي، وهو يتحمل مخاطر استثمار أمواله خارج بلده، وموطنه، لا بد وأن يوازن بين عائد استثماراته المتوقع في بلده وفي خارج بلده، وهو لن يتجه إلى الاستثمار الخارجي إلا إذا كان العائد المتوقع من ورائه يفوق عائد استثماره في بلده بما يعادل على الأقل مخاطر الاستثمار الخارجي.

والسؤال الذي يطرح نفسه هو: هل يمكن أن تكون الضريبة إحدى وسائل نزع أو مصادرة الملكية الخاصة وتدخل بالتالي في إطار المخاطر غير التجارية للاستثمار؟ والجواب: نعم إن الضريبة قد تكون أداة لنزع أو مصادرة الملكية الخاصة في حالات متعددة منها:

١- إذا ارتبط دين الضريبة أو معدلها بواقعة أخرى لا صلة لها بوعائها أي لا صلة لها بواقعة تحقق الدخل الخاضع لها، كأن تربط الضريبة مثلًا على منشآت الاستثمار بنسبة معينة لا من الأرباح الفعلية أو الصافية، وإنما من رأس المال المصرح به أو المصدر أو المدفوع، أو أي واقعة أخرى خلاف تحقق الدخل الخاضع لها (الوعاء).

٢- أن تفضى الضريبة إلى تآكل وعائها أو الانتقاص الجسيم منه، كأن تفرض الضريبة مثلًا في مشروعات الاستثمار على مجرد تملك ما يصدره المشروع من أوراق مالية بنسبة معينة من القيمة الاسمية لهذه الأوراق أو من رأس المال المصدر للمشروع، ويتحدد لاستحقاقها تاريخ لا يرتبط بنشاط المشروع، أو بما

إذا كانت الورقة تدر عائدًا أم لا، أو بما إذا كان المشروع يحقق ربحًا أم خسارة، ومن نماذج هذا النوع من الضريبة:

ضريبة الدمغة النسبية التي كانت مفروضة في مصر بموجب المادة ٨٣ من القانون رقم ١١١ لسنة ١٩٨٠ الملغاة بموجب المادة الأولى من القانون رقم ١١٥ لسنة ١٩٩٥، حيث كانت هذه الضريبة تستحق سنويًا على السندات أيًا كانت جهة إصدارها، وجميع الأسهم والحصص والأنصبة الصادرة من الشركات المصرية سواء كانت مساهمة أو توصية بالأسهم أو ذات مسئولية محدودة، وسواء مثلث تلك الأسهم والحصص والأنصبة والسندات في صكوك أو لم تمثل وسواء سلمت الصكوك إلى أصحابها أو لم تسلم وذلك على النحو التالي:

(أ) نسبية: ثمانية في الألف من متوسط سعر الورقة خلال الستة أشهر السابقة على تاريخ استحقاق الضريبة، وذلك بالنسبة للأوراق المالية المقيدة والمتداولة في البورصة.

(ب) نسبية: اثنا عشر في الألف من القيمة الأسمية للأوراق غير المقيدة في البورصة أو المقيدة بها، التي ترى مصلحة الضرائب أن العمليات التي تمت بشأنها في البورصة من القلة بحيث لا يمثل متوسط أسعارها القيمة الحقيقية لها.

(ج) نسبية: اثنا عشر في الألف من قيمة رأس مال الشركات المساهمة وذات المسئولية المحدودة غير الممثل في أسهم أو حصص أو أنصبة.

(د) نوعية: مائة وثمانون قرشًا...

وتخفض الضريبة إلى النصف خلال السنتين الأوليين من تاريخ تأسيس الشركة وقد كانت المادة ٨٥ من قانون ضريبة الدمغة رقم ١١١ لسنة ١٩٨٠ المشار إليه تنص على أن: تسري الضريبة من تاريخ مزاولة الشركة عملها، أو من تاريخ صدور القرار

المرخص في تأسيسها، أو من تاريخ نشر المحرر الذي أسست بمقتضاه، أي هذه التواريخ أسبق[1].

٣- أو تفرض الضريبة على رأس مال لا يغل دخلًا وبصفة دورية متجددة (سنوية) ولمدة غير محدودة، حيث تشكل الضريبة في هذه الحالة عدوانًا على الملكية الخاصة وأداة لمصادرتها أو نزعها، لأن الأصل في رأس المال خاصة إذا كان لا يغل دخلًا تؤخذ منه الضريبة أنه يشكل وعاءً ضريبيًا تكميليًا، بحيث لا يلجأ المشرع إلى فرض الضريبة عليه إلا استثناء ولمرة واحدة أو لفترة محدودة بحيث لا تلتهم الضريبة كامل وعائهم أو تمتص معظم جوانبه.

وقد قضت المحكمة الدستورية العليا في مصر بأن فرض ضريبة دورية مباشرة على رأس مال لا يغل دخلًا، ولفترة غير محدودة ينطوي على عدوان على الملكية بالمخالفة لنص المادة ٣٤ من الدستور بما يناقض مفهوم العدالة الاجتماعية التي نصت عليه المادة ٣٨ من الدستور[2].

فالضريبة إذًا قد تشكل عدوانًا على الملكية وقد تكون أداة لمصادرتها ونزعها بغير حكم قضائي.

ومن هنا نستطيع القول بأن الضريبة قد تحدث آثارًا سلبية إزاء الاستثمار يكون من نتيجتها إحجام رأس المال – خاصة الأجنبي – عن التوجه إلى المناطق أو الدول ذات العبء الضريبي المرتفع، والتي تشكل فيها الضريبة بمختلف أنواعها خطرًا على

---

(١) حكم المحكمة الدستورية العليا في القضية رقم ٩ لسنة ١٧ قضائية دستورية جلسة ٧/ ٩/ ١٩٩٦، الجريدة الرسمية، العدد ٣٧، في ١٩/ ٩/ ١٩٩٦.

(٢) حكم المحكمة الدستورية العليا في القضية رقم ٥ لسنة ١٠ قضائية دستورية جلسة ١٩/ ٦/ ١٩٩٣.

رأس ماله، أو تقلل فيها نسبة الاستقطاعات الضريبية من حجم العائد المتوقع للاستثمار.

ومن هنا أيضًا تأتي أهمية ودور السياسة الضريبية في إزالة العوائق والأخطار التي تحدثها الضريبية أمام الاستثمار، وفي حفز وتشجيع رؤوس الأموال الوطنية والأجنبية على الاستثمار في البلد المعني.

ومن هنا أيضًا تأتي أهمية ودور السياسة الضريبية في إزالة العوائد والأخطار التي تحدثها الضريبة أمام الاستثمار، وفي حفز وتشجيع رؤوس الأموال الوطنية والأجنبية على الاستثمار في البلد المعني.

ومن هنا أيضًا نستطيع القول: بأن السياسة الضريبية للدولة تلعب دورًا فعالًا في جذب أو طرد الاستثمارات الوطنية والأجنبية على حد سواء ولكن متى تكون الضريبة عائقًا أمام الاستثمار ومتى تكون حافزًا له.

أو بمعنى آخر: متى تكون عامل طرد للاستثمار، ومتى تكون عامل جذب له؟

والإجابة على هذا السؤال ذات شقين: يتعلق أولهما: بمجموع الضرائب التي تفرض على المجتمع الضريبي ككل وما تحدثه من آثار على كل من الاستهلاك والادخار ويتعلق الثاني: بالضرائب التي تفرض على المشروعات الاستثمارية وما تجريه من توزيعات، ولكل من هذين الشقين آثار إيجابية وسلبية على النحو التالي:

أثر الضريبة على الاستهلاك والادخار العام والخاص:

إن الطاقة الضريبية للمجتمع إذا كانت قد بلغت حدها الأمثل، فإن فرض أي ضريبة جديدة يعني أن الفرد خاصة من طبقة ذوي الدخل المحدود سوف ينعدم لديه الميل الحدي للادخار، ويقل عنده الميل الحدي للاستهلاك بمقدار العبء الضريب الجديد، كما أن الضريبية الجديدة كذلك سوف تؤثر بالسلب على الميل الحدي للادخار عند ذوي الدخول المرتفعة، وهذا يعني أنها تؤدي إلى خفض كل من الاستهلاك والادخار الفرديين، بما مؤداه التأثير سلبًا على الاستثمار الخاص المباشر وغير المباشر.

غير أن هذه الضريبة في جانب الاقتصاد العام قد تؤدي إلى زيادة الادخار العام وحجم الاستثمار العام إذا وجهت حصيلتها إلى تمويله، أما إذا وجهت إلى تغطية بعض جوانب الإنفاق العام الجاري، فإنها سوف تؤدي عمومًا إلى خفض الميل الحدي للادخار والاستثمار معًا.

إلا أنه وإزاء تأثير الضريبة على كل من الاستهلاك والادخار، تجب التفرقة بين طائفتين من الضرائب[1].

الأولى: ويكون تأثيرها كبيرًا على الحد من الادخار وهي الضرائب التي تصيب مباشرة مصادر الادخار وهي الضرائب التي تفرض على رأس المال، والضرائب التي تصيب أرباح بعض الأنشطة الاقتصادية، فتجعل الاستثمار فيها غير مريح، وينتمي إلى هذه الطائفة: الضرائب على دخول رأس المال، والضرائب التصاعدية التي تفرض على الشرائح العليا من الدخل، والتي تخصص عادة للادخار، والضرائب الخاصة على الأرباح، والتي تخصص لاحتياطي المشروعات، والضرائب على الأصول الرأسمالية، والضرائب على التركات.

والطائفة الثانية من الضرائب قد تؤدي، بطريق غير مباشر إلى تشجيع المدخرات، وهو أثر تحققه إذا ما نتج عنها الحد من الاستهلاك، ويدخل في هذه الطائفة: الضرائب على الإنفاق، والضرائب على السلع الاستهلاكية والرسوم الجمركية.

غير أننا نلاحظ أن الكلام ليس على إطلاقه بالنسبة لطائفة الضرائب الثانية المشار إليها، فإما أن يقصد بالاستهلاك فيها: الاستهلاك الترفي وإما أن يقصد بالادخار فيها: الادخار العام، أما بالنسبة للسلع التي يعتبر الطلب فيها قليل أو عديم المرونة فإن فرض الضرائب غير المباشرة عليها سوف يؤدي بالقطع إلى انعدام الميل الحدي للادخار الخاص، أو على الأقل خفضه بنسبة العبء الضريبي الناشئ عنها.

---

(١) أ.د/ السيد عبد المولى، المالية العامة، دار الفكر العربي، ١٩٧٥، ص٣١٥.

أثر الضريبة على مشروعات الاستثمار وتوزيعاتها:

إن الضريبة على مشروعات الاستثمار قد تكون من ضرائب الدخل أو من ضرائب رأس المال، ولكل من هاتين الطائفتين آثار سلبية على الاستثمار الخاص.

فالضريبة على رأس المال خاصة التي لا تؤخذ من دخله ومن نماذجها ضريبة الدمغة النسبية التي كانت مفروضة في مصر بموجب المادة ٨٣ من القانون ١١١ لسنة ١٩٨٠ قبل إلغائها والسابق الإشارة إليها، كانت تستقطع في بعض أوضاعها من أصل رأس المال، فقد كانت الواقعة المنشئة لها تتمثل في مجرد تملك الأوراق المالية (أسهم، سندات، أنصبة، حصص تأسيس) للمشروع وبالتالي فإنها كانت تؤثر ليس فقط على الكفاية الحدية لرأس المال (معدل الربح) بل كان يمكن أن تفضى على المدى الطويل إلى الانتقاص الجسيم من رأس المال ذاته، وهو ما كان يشكل عقبة أمام الاستثمار.

أما الضريبة على دخل المشروعات خاصة التصاعدية، فإنها بما تؤدي إليه من خفض أرباح المنظمين بما يعني التقليل من الكفاية الحدية لرأس المال أي معدل الربح المتوقع له، فإن أثرها على الاستثمار يتوقف على سعر الفائدة السائد في السوق وعلى مجالات الاستثمار التي تفرض عليها، فإن كان معدل سعر الفائدة السائد في السوق يفوق الكفاية الحدية لرأس المال المستثمر أي معدل الربح المتوقع للمشروع الاستثماري، كان أثر الضريبة أخطر على إقامة مشروعات جديدة للاستثمار، وقد يدفع المشروعات القديمة إلى التصفية أو على الأقل عدم التوسع في النشاط القائم.

أما إذا كان معدل سعر الفائدة السائد في السوق أقل من الكفاية الحدية لرأس المال فإن أثر هذه الضريبة ينصرف إلى توجيه الاستثمارات نحو المجالات أو الأنشطة الأقل في العبء الضريبي، وهنا يمكن استخدام الضريبة كأداة لتوجيه الاستثمار نحو المجالات المرغوب فيها من الدولة.

ونعيد مرة ثانية طرح السؤال المتقدم: متى تكون الضريبة عامل طرد للاستثمار ومتى تكون عامل جذب له؟ ومن وجهة نظرنًا فإن:

الحالات التي يمكن أن تكون فيها الضريبة عامل طرد للاستثمار تتمثل في:

(١) عدم استقرار النظام الضريبي:

وذلك عن طريق كثرة وتلاحق التعديلات التشريعية فيه، إذ يخل ذلك بقاعدة هامة من قواعد فرض الضريبة وهي قاعدة اليقين التي بموجبها تكون الضريبة معلومة وواضحة ومحددة للممول بشكل يقيني لا غموض فيه ولا إبهام وبدون مفاجآت مستقبلية، إذ من الأهمية بمكان بالنسبة للفرد العادي والمستثمر من باب أولى ما دام مخاطبًا بالضريبة أن يعرف مقدمًا، مدى التزامه بها على وجه التحديد وبصورة واضحة حتى يحدد موقفه ويبني دراساته من منطلق معرفته بمدى ما يلتزم به من ضرائب بوضوح وبلا تحكم، وينصرف ذلك إلى كل ما يتعلق بالضريبة من حيث تحديد وعائها وسعرها وموعد الوفاء بها وطريقة دفعها، فإن المستثمر وهو يقوم بدراسة الجدوى لمشروعه، يدخل الضريبة كعنصر من عناصر التكاليف بالنسبة لرأس المال وللدخل المتوقع، فإذا كان النظام الضريبي للدولة المضيفة للاستثمار يتسم بالاستقرار، كانت دراسات جدوى المشروع أقرب إلى الصحة، وكان الاستثمار في هذا البلد أدعى للاطمئنان، والعكس صحيح عندما لا يتسم النظام الضريبي بالاستقرار.

(٢) التمييز في المعاملة الضريبية:

إن التمييز في المعاملة الضريبية يأخذ أشكالًا متعددة، فهو قد يكون تمييزًا بين الوطنيين والأجانب، وهو في هذه الحالة قد يكون مباشرًا أو غير مباشر، وقد يكون تمييزًا بين مجالات الاستثمار وهو في هذه الحالة قد يكون مقصودًا أو غير مقصود.

أما بالنسبة للشكل الأول وهو التمييز بين الوطنيين والأجانب، فإنه قد يكون مباشرًا عندما يلزم كل منهما عن نفس النشاط والواقعة المنشئة للضريبة بعبء ضريبي مختلف لصالح الوطني أو المقيم، كما أنه قد يكون غير مباشر عندما تفرض ضريبية لا يتمتع فيها الأجنبي أو غير المقيم بالإعفاءات الشخصية المقررة لصالح الوطني أو المقيم مراعاة للأعباء العائلية أو كحد أدنى لازم للمعيشة، كذلك عندما تفرض ضريبة في دولة نامية مستوردة لرأس المال على دخل المشروعات الاستثمارية الضخمة، التي

لا تقوي رؤوس الأموال الوطنية على إقامتها، فتبدو هذه الضريبة أنها عامة وموحدة بالنسبة إلى ذوي المراكز الاقتصادية المتساوية من الوطنيين والأجانب، ولكنها في حقيقتها غير ذلك، حيث لا تصيب إلا الأجانب فقط، لأن الوطنيين غير قادرين على تأسيس مثل هذه المشروعات التي فرضت عليها الضريبية.

وأيًا كان نوع التمييز في هذا الشكل فإنه وبدون شك يؤثر في المناخ الاستثماري للدولة المستوردة لرؤوس الأموال بما يؤثر على تدفقها إليها بل وقد يدفعها إلى الهرب من تلك السوق الاستثمارية التمييزية خشية أن تتحمل بأعباء ضريبية جسيمة تؤثر على عائدها الاستثماري أو على اقتصاديات المشروع نفسه.

وأما بالنسبة للشكل الثاني من أشكال التمييز المتقدمة وهو التمييز في المعاملة الضريبية بين مجالات الاستثمار، عن طريق تقرير معاملة أشد بالنسبة للأنشطة والمجالات المراد انكماشها، وبالجملة استخدام ضريبية ممتازة بالنسبة للمجالات الاستثمارية المراد تشجيعها نوعيًا أو جغرافيًا، وتقرير معاملة الضريبة من خلال هذه المعاملة التمييزية كأداة للتأثير على هيكل الاستثمارات أو لتوجيهها بين الأنشطة والمجالات المختلفة للاستثمار، وفي هذه الحالة يكون التمييز مقصودًا، وسواء كان مقصودًا أو غير مقصود فإنه يؤثر سلبيًا على الاستثمار، بتركزه في المجالات الأقل خطورة والأكثر أمانًا أو التي يمكن تصفيتها بسهولة، بما يجعل اقتصاد الدولة أكثر سيولة وأكثر حساسية للضغوط التضخمية. وهنا لا تؤثر السياسة الضريبة التي تنتهجها الدولة باتباع سياسة التمييز المشار إليها على الاستثمار فقط وإنما يمتد أثرها إلى النظام الاقتصادي للدولة ذاته.

(٣) ومن الحالات التي تكون فيها الضريبة عامل طرد للاستثمار الإفراط والمغالاة في نطاق الضرائب أو في معدلاتها. فأنه إذا كان الاستثمار في أية دولة يتوقف على الموازنة بين عاملين هما: سعر الفائدة، والثمرة (الكفاية) الحدية لرأس المال[1]

(١) أ.د./ محمد حلمي مراد، أصول الاقتصاد، مطبعة مصر، ١٩٥٨، ص٢١٢.

أي نسبة الربح الذي يتوقع المستثمر الحصول عليه، وكلما كانت الثمرة الحدية لرأس المال، أعلى من سعر الفائدة، وجد الاستثمار، والعكس صحيح بما يعني أنه إذا شكلت الأعباء الضريبية المبالغ فيها ضغطًا على الكفاية الحدية لرأس المال بحيث لا يتناسب المتبقي منها مع المخاطر التجارية الأخرى للاستثمار. فإن النتيجة المنطقية لذلك هي عدم انسياب رأس المال الأجنبي للاستثمار المباشر في ذلك البلد، بل وهروب ما أتى إليه منه.

وتلافيًا لحدوث مثل هذه النتيجة فإن غالبية الأسواق الجاذبة للاستثمار تعمد إلى الإعفاء الكلي أو الجزئي أو المؤقت من الضرائب لمشروعات الاستثمار أو تخفيض العبء الضريبي عليها، وفقًا لمعايير تضعها لذلك.

(٤) تعقد النظام الضريبي بما لا يسمح للممول أو الإدارة الضريبية بسهولة فهمه أو تطبيقه: وهذا التعقيد الكامن في النظام قد يرجع إلى كثرة وتلاحق وتشتت التشريعات والضرائب الأصلية والمعدلة والمكملة والإضافية والمركزية والمحلية والدفاع والجهاد والأمن القومي والتركات والإيلوله ورسم الدمغة النسبي ورسم الدمغة النوعي ورسوم التوثيق والشهر إلى غير ذلك من القائمة الطويلة لأسماء وأنواع الضرائب والرسوم الأمر الذي يجعل من العسير على رجل الإدارة الضريبي الإلمام به فضلًا عن المستثمر الوطني ناهيك عن المستثمر الأجنبي ومما يزيد من صعوبة فهم النظام الضريبي أن التعقيد الكامن فيه قد يرجع بالإضافة إلى تعدد أنواع الضرائب والرسوم فيه إلى اختلاف قواعد ربط كل ضريبة ورسم منها بما يعني اختلاف طريقة تحديد وعاء كل ضريبة أو رسم وبما يعني تعدد إجراءات وطرق الربط والطعن والتحصيل وتعدد الإدارات المختصة بالجباية التي يطلب من المستثمر التعامل معها مما قد يدفعه أحيانًا أما إلى التهرب الضريبي أو الهروب برأسماله إلى خارج نطاق تطبيق هذا النظام الضريبي المعقد مؤثرًا السلامة والنجاة برأس ماله منه.

وتفاديًا لحدوث مثل هذه النتيجة أكد الأستاذ فخري سعد الدين عوض رئيس مصلحة الضرائب العامة (السابق) في مصر في دراسته التي قدمها إلى المؤتمر الضريبي الثامن حول الأنظمة الضريبية وسياسة الاستثمار في إفريقيا بعنوان النظام الضريبي وتشجيع الاستثمار، أكد على أن أهمية العلاقة بين النظام الضريبي والاستثمار أدت إلى مضاعفة الدور الذي تقوم به الإدارة الضريبية، فهي إلى جانب التزامها بتحقيق الهدف المالي للضريبة لتمويل الخزانة العامة، أصبحت أيضًا مسئولة عن تشجيع الاستثمار في إطار سياسة استثمار محددة الأهداف، وأضاف: أن علاقة الإدارة الضريبية بسياسة الاستثمار تظهر بأنها هي المسئولة عن تنفيذ التشريع الضريبي في مواجهة المشروعات الاستثمارية، بما يتضمنه هذا التشريع من إعفاءات وحوافز ضريبية محددة وغير محددة المدة وأن على الإدارة وهي بصدد تنفيذ التشريع الضريبي أن تراعي العديد من المحددات التي من شأنها أن يحقق هذا التشريع هدفه في تشجيع الاستثمار وهي:

- الإدراك الكامل لأحكام التشريع الضريبي لتشجيع الاستثمار من خلال إجراء الدورات التدريبية للعاملين في الحقل الضريبي.
- السرعة في إصدار التعليمات التفسيرية والتنفيذية من جانب الإدارة الضريبة لمواد القانون.
- السرعة في اتخاذ إجراءات فحص وربط الضريبة للمشروعات الاستثمارية.
- محاولة الاتفاق مع الممول دون الالتجاء إلى القضاء.
- السرعة في إنهاء الخلافات التي تنشأ بسبب الاختلاف حول تطبيق بعض مواد الاتفاقيات الدولية لتجنب الازدواج الضريبي.
- السرعة في الرد على استفسارات الممولين حول الضريبة المفروضة عليهم.
- تحديث أدوات العمل في مأموريات الضرائب.
- إنشاء مأموريات للضرائب في مواقع تجمع المشروعات الاستثمارية.

(٥) كما تكون الضريبة عامل طرد للاستثمار إذا تحققت ظاهرة الازدواج الضريبي الداخلي أو الدولي في تشريع دولة ما، ولم تعمل هذه الدولة على تلافيه:

والازدواج الضريبي يعني: خضوع نفس الممول للضريبة ذاتها أو لضريبتين من نفس النوع عن ذات الوعاء والمدة لسلطة مالية واحدة أو أكثر. وحتى يمكن تمييز ظاهرة الازدواج الضريبي عن غيره من الظواهر التي يمكن أن يحدث بشأنها تعدد أو تكرار لدفع الضريبة فإنه يشترط لتحقيقه الشروط الآتية:

١- وحدة الشخص الخاضع للضريبة قانونيًا أو اقتصاديًا.

٢- وحدة المادة الخاضعة للضريبة (الوعاء).

٣- وحدة الضرائب التي تفرض على الممول بمعنى أن تكون هذه الضرائب من نفس النوع أو من نفس الطبيعة وإن اختلفت تسميتها.

٤- وحدة المدة أو المناسبة أو الواقعة التي تدفع عنها الضرائب[1].

والازدواج الضريبي قد يكون داخليًا وقد يكون دوليًا، فيكون داخليًا عندما تتولى السلطة المالية لدولة واحدة مخاطبة الممول الواحد بضريبتين أو أكثر من ذات النوع عن وعاء واحد لمدة أو مناسبة أو واقعة واحدة. على نحو ما تقدم.

ويكون دوليًا: عندما تقوم أكثر من سلطة مالية لأكثر من دولة بتطبيق تشريعاتها الضريبية على نفس الممول والوعاء والواقعة أو المدة التي تدفع عنها الضريبة فيجد الممول نفسه مخاطبًا بنفس الضريبة عن نفس الوعاء والمدة من قانون أكثر من دولة، بحيث تستند كل دولة إلى إحدى التبعيات الثلاث: الجنسية، الموطن أو الإقامة، مصدر الإيراد أو موقع المال. فيتعدد فرض نفس الضريبة عليه بواسطة السلطة المالية لأكثر من دولة.

---

(١) د/ عطيه عبد الحليم صقر، الازدواج الضريبي في التشريع المالي الإسلامي والمعاصر، رسالة ماجستير، كلية الشريعة والقانون بالقاهرة، مايو ١٩٨٠.

ويشكل الازدواج الضريبي بنوعيه الداخلي أو الدولي عائقًا أمام الاستثمار الوطني والأجنبي على حد سواء حيث يتضاعف معه العبء الضريبي الملقى على المال المستثمر، وهو ما يعني انخفاض الثمرة أو الكفاية الحدية لرأس المال، ويكون المستثمر أزاءه في موقف المقارنة بين سعر الفائدة السائد في السوق، والكفاية الحدية لرأس المال في الدولة التي لا يتجنب تشريعها الضريبي لهذه الظاهرة والكفاية الحدية لرأس المال في الأسواق الاستثمارية الأخرى وقد تتسبب هذه الظاهرة في إعاقة الاستثمار.

لذلك تعمد الدول الجاذبة للاستثمارات إلى تجنب هذه الظاهرة إما عن طريق تعديل تشريعها الداخلي أو عن طريق الاتفاقات الدولية الثنائية أو متعددة الأطراف، بحيث تحدد بنود الاتفاقية طريقة أو كيفية فرض الضرائب فيما بين أطرافها ونسب وشروط الضريبة أو الأتاوة التي يمكن لكل طرف أن يحصلها من رعايا أو رؤوس أموال الطرف الآخر.

وقد عنيت جمهورية مصر العربية بعقد الكثير من الاتفاقيات لتجنب الازدواج الضريبي مع بعض الدول العربية والأجنبية حرصًا منها على خلق المناخ الملائم للاستثمار في مصر، وتعظيمًا للكفاية الحدية لرأس المال المستثمر فيها.

(٦) فرض ضريبة دورية على رأس المال المستثمر ذاته وليس على الربح المتولد عنه: من المتفق عليه بين النظم الضريبية المقارنة أن الدخل هو أنسب الأوعية التي يمكن أن تفرض عليها الضرائب الدورية العامة، وأنه إذا كان ولا بد من فرض الضريبة على رأس المال فإنها ينبغي أن تكون استثناء ولمرة واحدة أو لمدة محدودة كما ينبغي كذلك أن تغترف من الدخل المتولد عنه، وليس من رأس المال ذاته وذلك حتى لا تؤدي الضريبة بوعائها أو تؤدي إلى الانتقاص الجسيم منه، ومن هذا المنطلق فإنه من الخطأ فرض ضريبة دورية على رأس مال لا يغل دخلًا يمكن جبايتها منه، بما يعرضه ذاته لخطر الانتقاص منه أو فنائه على المدى

البعيد، فإن المستثمر ليس من الغفلة بحيث يفترض منه أن يأتي برأسماله إلى سوق استثمار تشكل فيه الضريبة خطرًا على رأس المال ذاته.

الحوافز الضريبية لتشجيع الاستثمار في مصر:

مفهوم الحوافز وأنواعها ومحدداتها:

تعني كلمة حوافز الاستثمار: كل ما من شأنه أن يدفع بالاستثمار قدمًا نحو الزيادة والنمو من قوانين وإجراءات إدارية وخطوات عملية من جانب الدولة المضيفة له.

ويمكن تقسيم حوافز الاستثمار إلى نوعين: ضريبية وغير ضريبية، وفي كلمة موجزة فإن الحوافز غير الضريبية تعني: كل ما من شأنه تحقيق الأمن والاستقرار وتعظيم العائد للمستثمر ورأس المال معهًا وسوف نعني بالحديث عن الحوافز غير الضريبية.

الحوافز غير الضريبية لتشجيع الاستثمار في مصر:

بداية فإنه يمكن تقسيم هذه الحوافز إلى مجموعتين على النحو التالي:

الأولى: الحوافز السياسية:

وهي التي تعني بتوفير الأمن والاستقرار للمستثمر ورأس المال ومن أهم صورها المطلوبة:

١- تأمين رأس المال من أية إجراءات تتخذها السلطات العامة في البلد المضيف بالذات أو بالواسطة يكون من شأنها حرمان المستثمر من حقوقه الجوهرية الأصلية أو التبعية على استثماراته مثل: المصادرة والتأميم وفرض الحراسة ونزع الملكية والاستيلاء الجبري ومنعه من استيفاء حقه لدى الغير أو من التصرف في

ممتلكاته، وتأجيل الوفاء بديونه المطلوبة له إلى أجل غير معقول إلى غير ذلك من النماذج التي تشكل عدوانًا على ملكيته لرأس المال[1].

٢- تأمين رأس المال من مخاطر الحروب والاضطرابات الداخلية كالثورات والانقلابات والفتن وأعمال العنف ذات الطابع العام التي تتعرض بموجبها أصول المستثمر المادية للخطر المباشر[2].

الثانية: الحوافز الاقتصادية:

وهي التي تعني بتخفيض تكاليف المستثمر سواء في مرحلة، إنشاء وتأسيس المشروع أو في مرحلة مزاولة النشاط وبالجملة تلك التي تؤدي إلى تعظيم أرباح المستثمر دون أن تنتقص من أصل رأس ماله[3]. ومن أهم صور هذه الحوافز المطلوبة:

١- توفير قدر معقول من رأس المال الاجتماعي أو ما يعرف بالبنية الأساسية للمجتمع مثل: الطرق الممهدة، المساكن اللائقة، المواصلات بأنواعها البرية والجوية والبحرية التي تربط بين العاصمة ومناطق الاستثمار وبينها وبين العالم الخارجي وكذا توفير وسائل الاتصالات السلكية واللاسلكية، والطاقة والمياه والصرف الصحي والخدمات التعليمية والطبية، والترفيهية والثقافية، وبالجملة كل ما من شأنه توفير إقامة مستقرة للمستثمر وأسرته، وموظفيه وعماله، وكذا كل ما من شأنه توجيه رأس المال المستثمر، إلى إقامة المشروع أو تشغيله دون إهداره أو جزء منه في إقامة الخدمات الضرورية المشار إليها له.

٢- الحماية الجمركية: وتأخذ الحماية المطلوبة لتشجيع الاستثمار إحدى صورتين:

---

(١) د. هشام صادق، النظام العربي لضمان الاستثمار ضد المخاطر غير التجارية، منشأة المعارف، ١٩٧٧، ص١٢٨.

(٢) المرجع السابق، ص١٤٤.

(٣) أ.د./ حامد دراز، دراسات في السياسيات المالية، ١٩٨٧، ص١٤٠.

الأولى: السماح لمشروعات الاستثمار الأجنبي المباشر بأن تستورد بدون ضرائب جمركية أو بضرائب جمركية منخفضة بحسب الأحوال، وتبعًا لطبيعة كل مشروع استثماري، بأن تستورد الأصول الرأسمالية والعدد والآلات والمعدات والتركيبات ووسائل النقل الخاصة بها والمواد الأولية غير المتوفرة في السوق المحلية والمستلزمات السلعية التي تكون رأس المال العيني للمشروع في مرحلة التأسيس والإنشاء مع امتداد هذا الإعفاء أو التخفيض إلى ما يستلزمه تشغيل المشروع حال حياته من قطع غيار ومواد أولية وآلات ومعدات ووسائل نقل ومستلزمات إنتاج أخرى تبعًا لطبيعة كل مشروع على حدة.

الثانية: أما الصورة الثانية من صور الحماية الجمركية المطلوبة لتشجيع الاستثمار فتتمثل في فرض ضرائب جمركية حامية على الواردات من السلع والخدمات المماثلة لما تنتجه مشروعات الاستثمار وذلك حماية للمشروعات الوطنية من المنافسة الأجنبية، التي قد تكون غير متكافئة غير أننا لا نحبذ استمرار فرض الضرائب الجمركية الحامية إلى ما لا نهاية فإن ذلك قد يغري مشروعات الاستثمار على عدم العناية بجودة منتجاتها والدخول في معترك المنافسة العالمية سواء في الأسواق المحلية أو الخارجية، وإنما يجب أن يتم ذلك لفترة محددة في بداية تشغيل مشروعات الاستثمار وحتى يمكنها التغلب على معوقات التشغيل الفنية مثل استخدام العمال الأقل مهارة، أو انخفاض جودة المدخلات المستخدمة من الصناعات المحلية أو عدم توفر بعض الصناعات المكملة محليًا، أو عدم توفر إمكانيات الصيانة السليمة للعدد والآلات المستخدمة محليًا، أو عدم توفر إمكانيات الصيانة السليمة للعدد والآلات المستخدمة محليًا، إلى غير ذلك من المعوقات الفنية للتشغيل على أن نطاق هذه الحماية يجب أن يمتد إلى كافة مشروعات الاستثمار في الدولة المضيفة دون أن يكون قاصرًا على المشروعات الوطنية أو الأجنبية فقط ودون أن يؤدي إلى خلق احتكار من جانب أحداهما في مواجهة الأخرى القائمة أو الناشئة.

موقف المشرع المصري من الحوافز غير الضريبية:

لقد قدمت مصر حوافز وتيسيرات متعددة في المجالات غير الضريبية لتشجيع الاستثمار المباشر الوطني والأجنبي على حد سواء ومن مظاهر ذلك:

١- أقامت البنية الأساسية لعدد من المدن والمناطق العمرانية الجديدة وأصلحت هياكلها في المدن القديمة، وأنفقت على ذلك عشرات المليارات من الجنيهات حتى توفر على المستثمر الكثير من نفقات الخدمات لمشروعه.

٢- أقامت علاقات جوار طيبة مع الدول المجاورة حتى تخلق البيئة المستقرة للاستثمار.

٣- وهي وإن لم تضمن تشريعات الاستثمار لديها نصوصًا تؤمن مشروعات الاستثمار من مخاطر أعمال العنف ذات الطابع العام (الإرهاب) إلا أنها لا تتوانى في القضاء عليه واستئصال شأفته بمختلف الوسائل.

٤- حرصت على أن ينص قانون الاستثمار لديها على تأمين مشروعات الاستثمار من مخاطر التأميم والمصادرة والاستيلاء ونزع الملكية وإلغاء تراخيص الانتفاع بالعقارات المرخص لمشروعات الاستثمار بالانتفاع بها والتسعير الجبري ومن الحجز على أموالها أو تجميدها أو التحفظ أو فرض الحراسة عليها عن غير طريق القضاء، ومن خضوع المباني السكنية الاستثمارية لنظام تحديد القيمة الإيجارية المنصوص عليه في القوانين الخاصة بإيجار الأماكن، وقد أكدت على ذلك في قانون حوافز وضمانات الاستثمار الصادر بالقانون رقم ٨ لسنة ١٩٩٧.

٥- حرصت مصر كذلك على أن ينص قانون الاستثمار لديها على استثناء مشروعات الاستثمار من الخضوع لبعض أحكام قوانين التعامل بالنقد الأجنبي بشروط خاصة فيما يتعلق بحق المشروع في فتح حساب أو حسابات بالنقد الأجنبي في البنوك المسجلة لدى البنك المركزي مع ترك تحديد موارد واستخدامات هذه الحسابات للائحة التنفيذية ليكون تعديلها على ضوء الواقع والمتغيرات في صالح مشروعات الاستثمار أيسر وأسهل.

٦- كما حرصت مصر كذلك على تقديم تيسيرات متعددة لمشروعات الاستثمار في مجال تصدير منتجاتها وفي مجال استيراد ما تحتاج إليه سواء بذاتها أو عن طريق الغير في إنشائها أو التوسع فيها أو تشغيلها من مستلزمات إنتاج ومواد وآلات ومعدات وقطع غيار ووسائل نقل مناسبة لطبيعة نشاطها.

٧- كما حرصت على تقديم تيسيرات ومزايا أخرى لمشروعات الاستثمار في مجال تصدير رأس المال المستثمر ذاته أو أرباحه أو أجور الخبراء الأجانب فيه إلى الخارج، وفي مجال حق صاحب رأس المال في إجراء التصرفات الناقلة للملكية للغير على المال كله أو على جزء منه، وسمحت للمالك الجديد في التمتع بنفس المزايا والضمانات التي كان يتمتع بها سلفه.

وإذا كانت الحوافز غير الضريبية المتقدمة تحقق للاستثمار المباشر بنوعيه الوطني والأجنبي عوامل الأمان والاستقرار وتعظيم العائد الإجمالي للمشروعات فإن، الحوافز الضريبة لا تقل أهمية من حيث تعظيم العائد الصافي للاستثمار عن الحوافز غير الضريبية إذ لا يخفى أن تقليل نسبة أو حجم الاستقطاعات الضريبية من صافي أرباح المشروع تزيد من حجم هذا الصافي بما يغري المستثمر القديم على التوسع في مشروعه وبما يغري غيره على إقامة مشروعات ذات عائد مجز.

ويثير البعض موضوع المقارنة بين نوع الحوافز الاقتصادية المتمثل في إعفاء واردات المشروع الاستثماري من رأس المال العيني المتمثل في العدد والآلات والمعدات ومستلزمات الإنتاج والتشغيل من الضرائب الجمركية وبين إعفاء أرباح المشروع الاستثماري من ضريبة الدخل وبعض الضرائب الأخرى حيث يؤدي الإعفاء الأول إلى تخفيض التكاليف الثابتة ويقلل من مشاكل تمويل المشروع ويزيد من

احتمالات تحقق الربح بينما لا يضر المستثمر كثيرًا أن يدفع الضرائب إذا ما اكتمل المشروع وتحقق الربح[1].

غير أن هذه المقارنة والتفضيل ينبغي ألا يؤخذ على إطلاقه فالمستثمر قد يفضل الأخذ بالحوافز الضريبية خاصة التي قد تمتد لفترة طويلة من حياة المشروع أو لما بعد تصفيته عن الإعفاءات الجمركية خاصة إذا كانت نسبتها في البلد المضيفة للاستثمار بسيطة، والعبرة هنا ليست بالمقارنة بين أنواع الحوافز وإنما هي بتكامل هذه الأنواع والمزج بينهما تبعًا للسياسة الضريبية للدولة المضيفة وأهداف وظروف المجتمع السياسية والاقتصادية. وينتهي البعض إلى أن اتباع السياسة الجمركية التي تميز في منح الإعفاءات الجمركية لمستلزمات الإنتاج اللازمة لأنواع الاستثمارات المرغوبة، ومنح الحماية الجمركية لكافة الاستثمارات المباشرة الوطنية والأجنبية لفترة محددة في بدء نشاطها، وانتقاء الحوافز الضريبية التي تؤدي إلى تعظيم العائد الصافي للاستثمارات ذات الأولوية في خطة التنمية العامة للدولة لهو قمة الترشيد للاستثمار الأجنبي المباشر.

العوامل المحددة لحجم حوافز الاستثمار الضريبية وغير الضريبية:

إن إفراط دولة ما في منح حوافز ضريبة أو غير ضريبة لتشجيع الاستثمارات لديها قد لا يؤدي بالضرورة إلى زيادة حجم الاستثمارات المباشرة وطنية كانت أم أجنبية فيها فهناك مجموعة من العوامل والاعتبارات تقع خارج نطاق الحوافز الضريبة وغيرها تحدد قوة الجذب للاستثمارات المباشرة في كل دولة، ومن ثم فإنه ينبغي الاسترشاد بها عند تحديد سياسة الاستثمار وتقرير الحوافز المشجعة له، إذ يعد الإفراد أو التقتير في منح هذه الحوافز عند توفير أو عدم توفر هذه العوامل والاعتبارات إخلال بالسياسة المثلى للاستثمار. ومن أهم هذه العوامل:

---

(١) أ.د./ حامد دراز، ص١٤٣، مرجع سابق.

١- حجم السوق المحلي للدولة المضيفة للاستثمار، فكلما اتسع السوق المحلي لها بزيادة عدد سكانها، كان ذلك في حد ذاته عامل جذب للاستثمار حيث يسمح ذلك لمشروعات الاستثمار بالإنتاج للسوق المحلي إلى جانب الإنتاج للتصدير، وعندئذ قد يفضل المستثمر العائد القليل مع الإنتاج المتواصل والكثير على العائد المرتفع في الأسواق المحدودة الأخرى.

٢- المناخ والموقع الجغرافي المتميز: فأسواق الاستثمار ذات الطقس المعتدل طوال العام القريبة أو ذات الاتصال المباشر بالأسواق العالمية الأخرى أكثر جذبًا للاستثمار الأجنبي المباشر من الأسواق المغلقة أو المكلفة في عمليات الاتصال بالأسواق الأجنبية الأخرى.

٣- الموارد الطبيعية (الطاقة، المياه، التربة الزراعية، المراعي) وغيرها من الموارد الطبيعية كلها عوامل جذب للاستثمار المباشر سواء في مجال الزراعة أو التصنيع الزراعي أو الصناعة أو غيرها حيث يمكن للمشروعات الحصول بسهولة على مستلزمات الإنتاج والمواد الأولية اللازمة للتشغيل.

٤- الظروف الاقتصادية والاجتماعية: فكلما تمكنت دولة ما من تكوين رأس مال اجتماعي مناسب للاستثمار وأقامت المرافق العامة الضرورية له، وكلما كان العاملون في هذه الدولة على درجة معقولة من التدريب والمهارة والتعليم والثقافة وبالجملة كلما ارتفعت إنتاجيتهم كلما كان سوق الاستثمار في هذه الدولة أوسع وأرحب من غيرها من الدول التي لم تأخذ بهذا العامل، حتى ولو كانت الحوافز التي تقدمها لتشجيع الاستثمار أقل نسبيًا من غيرها.

٥- الظروف السياسية: لا شك أن الظروف السياسية التي تعيشها أي دولة تلعب دورًا بارزًا في تحديد حجم سوق الاستثمار لديها فالصراع على السلطة، والحروب الأهلية والاضطرابات الداخلية، وأعمال العنف ذات الطابع العام والعلاقات المتوترة مع دول الجوار وتوالي الثورات والانقلابات والتغيرات الوزارية فيها والحكم المطلق الذي تخضع له، لا شك أنها كلها اعتبارات لا تخلق البيئة الصالحة أو المناسبة للاستثمار المباشر بنوعية الوطني والأجنبي مهما قدمت

هذه الدولة من حوافز ضريبية أو غير ضريبية، حيث لن تجني من وراء هذه الحوافز سوى زيادة تكلفة استقدام الاستثمار الأجنبي المباشر، دون تغيير يذكر في حجم رؤوس الأموال الأجنبية المتجهة إليها والعكس صحيح في كل ما مر.

هذه العوامل والاعتبارات يجب أن تؤخذ في الاعتبار عند تقرير حجم الحوافز الضريبية وغير الضريبية لتشجيع الاستثمار بحيث يمكن استخدام هذه الحوافز كأداة لسد ما لا تتمتع به الدولة من هذه العوامل، وبحيث يمكن استخدام هذه العوامل كأساس لزيادة حوافز الاستثمار أو التقليل منها بحسب الأحوال.

أشكال الحوافز الضريبية وإشكالاتها:

من الأمور البديهية أن فعالية الحوافز الضريبية في تشجيع أو توجيه الاستثمار تتوقف على وجود النظام أو الكيان الضريبي المؤثر في اتخاذ قرارات الاستثمار، فإذا انتفى وجود هذا النظام أو ضعف الكيان الضريبي بما يسمح بالتهرب أو بتجنب الجزء الأكبر من الضرائب المستحقة نظرًا لوجود الكثير من الثغرات التشريعية التي تمكن من ذلك أو كانت معدلات الضرائب المفروضة وبالتالي حجم العبء الضريبي الملقى على عاتق مشروعات الاستثمار من التفاهة بما لا يؤثر على اتخاذ قرارات الاستثمار، فإن تقرير الحوافز الضريبية لتشجيع الاستثمار أو محاولة استخدامها لتوجيهه تكون غير ذات معنى أو تأثير[1].

أشكال الحوافز الضريبية:

يعرف الفقه الضريبي المقارن أربعة أشكال للحوافز الضريبية، لعلها تشكل أهم أنواعها وهي:

---

(١) د. عصام الدين مصطفى نسيم، النظام القانوني للاستثمارات الأجنبية الخاصة في الدول الآخذة في النمو، دار النهضة العربية، ١٩٧٢، ص١٢٨.

١- الأسعار (المعدلات) التمييزية.
٢- الإعفاء المؤقت (الإجازة الضريبية).
٣- معونات أو منح الاستثمار.
٤- الاستهلاك المعجل للأصول الرأسمالية.

أولًا: الأسعار أو المعدلات التمييزية:

ويرتبط التمييز في معدل أو سعر الضريبة في هذا الشكل من أشكال الحوافز الضريبية لا بجنسية المستثمر أو بنوع النشاط الاستثماري، وإنما يرتبط عكسيًا مع عدد المتغيرات الأخرى مثل: حجم المشروع، حجم المستخدم فيه من العمالة الوطنية، حجم التصدير، نسبة ما يحققه من أهداف خطة التنمية العامة للدولة، حجم المدخلات من المنتج المحلي بحيث يسمح الارتباط العكسي بين معدل الضريبة وحجم المشروع مثلًا بتخفيض معدل أو سعر الضريبة كلما اتسع حجم المشروع عن حد افتراضي معين بهدف استقطاب وإقامة المشروعات الإنتاجية الضخمة بينما يتزايد المعدل كلما صغر حجم المشروع عن الحد الافتراضي الذي يضعه المشرع بهدف الحد من إقامة المشروعات الصغيرة التي لا تقوى على استخدام الفن الإنتاجي المتقدم أو المنافسة في الأسواق العالمية، وهكذا في كل المتغيرات الأخرى حيث يمكن تخفيض معدل أو سعر الضريبة كلما زاد عدد العمالة الوطنية المستخدمة في المشروع عن حد معين أو زادت نسبة صادراته أو نسبة ما يحققه من أهداف الخطة أو كلما زاد حجم مدخلاته من المنتج الصناعي أو الزراعي المحلي، ويتزايد سعر الضريبية تدريجيًا كلما قلت نسبة استخدام المشروع الاستثماري من هذه المتغيرات إلى الحد الذي يتساوى فيه المعدل الضريبي لهذه المشروعات مع ما تخضع له مشروعات القطاع الخاص المماثلة المقامة وفق أحكام القوانين الأخرى غير قانون الاستثمار.

ثانيًا: الإعفاء المؤقت أو الإجازة الضريبية:

وهو الشكل الغالب من أشكال الحوافز الضريبية لتشجيع الاستثمار المباشر: ويعني هذا الشكل منح مشروعات الاستثمار إعفاءً مؤقتًا من مجموع الضرائب أو من

بعضها لعدد من السنوات في بداية حياتها يتمتع خلالها المستثمر بإجازة من التعامل مع مصلحة الضرائب المختصة، ثم ينتهي الإعفاء بانتهاء هذه المدة أو الإجازة المحددة سلفًا[1].

وقد تتفاوت مدة الإعفاء تبعًا لحجم المشروع أو مكان إقامته أو مدى أهميته أو مجاله الاستثماري أو حجم العمالة الوطنية المستخدمة فيه أو حجم صادراته أو حجم مدخلاته من المنتجات المحلية أو تبعًا لمعايير أخرى يفضلها المشرع وقد يكون الإعفاء المشار إليه كليًا أو جزئيًا أو متدرجًا على سنوات الإعفاء بحيث تكون نسبته في السنوات الأولى من حياة المشروع أعلى من نسبته في السنوات التالية.

وقد يرتبط هذا الإعفاء لا بأجل واحد محدد سلفًا بعدد من السنوات وإنما بأقرب أجلين إما بعدد من السنوات أو بتحقيق قدر معين من الأرباح منسوب إلى رأس مال المشروع الاستثماري، كأن يشترط المشرع التمتع بهذا الإعفاء إما لخمس سنوات مثلًا وإما بتحقيق المشروع لأرباح صافية قيمتها مائة في المائة أو أكثر أو أقل من رأس ماله، بحيث تنتهي مدة الإعفاء بالوصول إلى أي من الأجلين المشار إليهما.

بعض المشاكل والسلبيات المرتبطة بهذا الشكل من الحوافز الضريبية[2]:

على الرغم من أن الشكل المتقدم للحوافز الضريبية هو الأكثر شيوعًا بين تشريعات الدول النامية الجاذبة للاستثمار الأجنبي إلا أنه ينطوي في جانبه العملي على بعض المشاكل والسلبيات والمحاذير الجديرة بالتنبيه عليها وضرورة تلافيها ومن هذه السلبيات والمحاذير[3]:

---

(١) أ. حامد دراز، ص١٥١، مرجع سابق.

(٢) أ.د. عبد الواحد الفار، الجوانب القانونية للاستثمارات العربية والأجنبية في مصر، عالم الكتب، ص١٤١.

(٣) أ.د. حامد دراز، ص١٥١، مرجع سابق.

١- مشكلة تحديد بدء مدة سريان الإعفاء وهل تبدأ هذه المدة من تاريخ إعطاء الموافقة النهائية للمستثمر بإقامة مشروعه أو من تاريخ بدء تشغيل المشروع؟ إن التحديد بناءً على التاريخ الأول قد يؤدي إلى عدم تمتع المشروع بهذا الإعفاء حيث قد تستغرق فترة إنشاء المشروع مدة الإعفاء، أو قدرًا كبيرًا منها، وبهذا ينعدم أو يقل أثر هذا الحافز، لدى المشروع، والمستثمر معًا وبالمثل فإن التحديد وفقًا للتاريخ الثاني أي من بدء التشغيل الفعلي للمشروع قد يضيع على الدولة جانبًا من مواردها العامة، حيث قد يعمد المستثمر بناءً على تقديره الخاص، وتبعًا لمصالحه الذاتية إلى إطالة مدة إنشاء المشروع.

والحل المقترح لذلك هو: إعطاء المستثمر مدة معقولة لإقامة المشروع تبدأ من تاريخ الموافقة النهائية من الجهة المختصة على إنشائه بحيث تبدأ فترة هذا الإعفاء بانتهاء هذه المدة إذا لم يكن المشروع قد بدأ التشغيل بالفعل وإلا فإنها تبدأ من تاريخ بدء التشغيل أي التاريخين أقرب إلى الموافقة النهائية على إقامة المشروع.

٢- قد تمنح بعض الدول ومنها مصر نفس فترة الإعفاء للتوسعات في المشروعات وهو الأمر الذي قد يؤدي إلى تداخل فترات الإعفاء وبالتالي صعوبة تحديد الأرباح الناتجة عن المشروع الأصلي والتوسعات اللاحقة فيه خاصة إذا لم تتخذ تلك التوسعات شكل خطوط إنتاج جديدة مستقلة، وإنما اندمجت في خطوط إنتاج المشروع الأصلي وهنا فإن حسابات التوسعات قد تتداخل مع حسابات المشروع الأصلي ويصعب بالتالي فصل أرباح المشروع الأصلي عن أرباح التوسعات اللاحقة.

والحل المقترح لذلك هو: إمساك المستثمر لدفاتر منتظمة لكل من المشروع الأصلي والتوسعات اللاحقة أو معاملة التوسعات ضريبيًا وفقًا لحصتها في رأس المال الإجمالي للمشروع.

٣- وهناك مشكلة أخرى تثور إزاء الإعفاء المؤقت من الضريبة وهي أن المشروعات وفقًا لطبيعة كل مشروع تختلف إزاء فرص تحقيق الربح عند بداية التشغيل

وبالتالي عند بداية مدة سريان الإعفاء فهناك مشروعات تحقق خسارة في بداية التشغيل خاصة إذا كانت جودة المدخلات الصناعية المحلية أو مهارة العمال الوطنيين محدودة أو متدنية، وهناك مشروعات أخرى قد تحقق أرباحًا ضئيلة في بداية التشغيل للاعتبارات المحيطة بطبيعتها، وهناك مشروعات ثالثة تحقق أرباحًا طائلة. ولا يفيد من هذا الشكل من أشكال الحوافز الضريبية إلا النوع الأخير من المشروعات بينما قد يكون من مصلحة النوعين الأوليين تقرير ترحيل الخسائر إلى الأمام بما يسمح بخصم خسائر تشغيل المشروع في سنواته الأولى من أرباحه في سنواته التالية.

والحل المقترح لذلك هو تفاوت مدة الإعفاء بحسب طبيعة المشروع والعائد المتوقع منه بحيث لا تكون مدة الإعفاء موحدة بالنسبة لكافة المشروعات.

٤- ومشكلة رابعة تثور إزاء كيفية احتساب قسط الاستهلاك بالنسبة لآلات المشروع عند نهاية مدة الإعفاء الضريبي المؤقت، ولتوضيح ذلك نفترض أن مدة الإعفاء المؤقت للمشروع هي خمس سنوات، من بداية التشغيل مثلًا، استخدام خلالها المشروع آلاته ومعداته والمفترض أنه لم يخصم من أرباحه أقساط استهلاك هذه المعدات خلال مدة الإعفاء فكيف يتسنى له بعد نهاية هذه المدة حساب أقساط الاستهلاك للوصول إلى ربحه الصافي الخاضع للضريبة على الأرباح التجارية والصناعية؟

إننا نكون إزاء افتراضين عند خصم أول قسط للاستهلاك بعد نهاية مدة الإعفاء الضريبي المؤقت هما: أن يحتسب هذا القسط على أنه القسط الأول لاستهلاك العدد والآلات وهو الأقرب إلى تحقيق هدف الإعفاء المؤقت الممنوح للمشروع ولكن هذا الافتراض قد يؤدي إلى تخلف الفن الإنتاجي للمشروع في السنوات الأخيرة من العمر الإنتاجي الافتراضي لهذه العدد والآلات حيث سيحتفظ بها المشروع إلى أن تنتهي أقساط استهلاكها بالرغم من نهاية عمرها الإنتاجي.

أما الافتراض الثاني فهو أن يحتسب هذا القسط على أنه القسط السادس من أقساط استهلاك العدد والآلات وهو افتراض يفقد الإعفاء الضريبي المؤقت للمشروع من أية ميزة حقيقة له حيث أن قيمة قسط الاستهلاك قد تستغرق صافي دخل المشروع في سنوات تشغيله الأولى فيما لو كان خاضعًا للضريبة.

والحل المقترح لذلك هو رفع نسبة الخصم المعتبر قسطًا للاستهلاك من أرباح المشروع بعد نهاية مدة الإعفاء الضريبي المؤقت بحيث يتم استهلاك قيمة العدد والآلات مع نهاية عمرها الإنتاجي الافتراضي وبما يسمح بتعويض فترة الإعفاء المؤقت التي لم تخصم خلالها أقساط استهلاك آلات المشروع.

٥- على أن أهم سلبيات الإعفاء الضريبي المؤقت لمشروعات الاستثمار، من وجهة نظرنا هي: أن هذا الشكل من الحوافز الضريبية لتشجيع الاستثمار قد يؤدي إلى اتجاه مشروعات الاستثمار نحو المجالات التجارية أو نحو الصناعات الاستهلاكية سريعة أو مرتفعة العائد وذات المخاطر المحدودة والسيولة المرتفعة، حيث لا يتطلب إنشاؤها وجود أصول رأس مالية كثيرة، حتى إذا ما انتهت مدة الإعفاء الضريبي الممنوح سارع المستثمر إلى تغيير مجال نشاطه ليتمتع بمدة إعفاء جديدة أو إلى تصفية مشروعه وتصدير رأس ماله إلى دولة أخرى، حيث لا تتطلب تصفية مثل هذه المشروعات إجراءات معقدة أو تستغرق زمنًا طويلًا أو تثير مشاكل بالنسبة له لارتفاع نسبة السيولة فيها وانخفاض حجم أصولها الرأسمالية بما مؤداه أن يتحول الاستثمار الذي تغيته الدولة من وراء تقرير الحوافز الضريبية المشجعة له إلى استثمار استهلاكي غير حقيقي سرعان ما تتلاشى آثاره بالنسبة لها.

والحل المقترح لذلك هو: أن تحدد الدولة مجالات الاستثمار المرغوبة والحيوية بالنسبة لاقتصادها وأن تقرر لها الأولوية في منح التراخيص الخاصة بها، وأن تمنع أو تخفض من منح الترخيص للمشروعات الأخرى غير الحيوية، مع ربط الإعفاء الضريبي المشار إليه بأهمية المشروع أو بنوعية منتجاته أو بمدى مساهمته في زيادة

الصادرات أو في تحقيق خطة التنمية الاقتصادية العامة للدولة، أو بأية اعتبارات أخرى تمنع من وجود ظاهرة المشروعات الاستثمارية الاستهلاكية غير الإنتاجية.

ثالثًا: معونات أو منح الاستثمار:

تأتي فكرة معونات الاستثمار كنوع من الحوافز المتضمنة معنى التعويض عما فقده المستثمر من قيمة حقيقية للأصول الرأسمالية لمشروعه من العدد والآلات، حيث أن المتبع حتى الآن من طرق لاحتساب أقساط الاستهلاك للعدد والآلات لا تضمن سوى استرداد المشروع للقيمة الأصلية التي تم شراء هذه الأصول بها عند إنشاء المشروع أو توسيعه، موزعة على عدد من السنوات بحسب العمر الإنتاجي الافتراضي لكل أصل.

إلا أن القيمة المجمعة لما حصل عيه المشروع من أقساط أصوله الرأسمالية عند استحقاق القسط الأخير منها لا تكفي بسبب ظاهرة الغلاء المطرد في الأسعار لشراء أصل إنتاجي مماثل فضلًا عن أنها لا تكفي من باب أولي لشراء أصل متطور يستخدم فنًا إنتاجيًا أفضل وأحدث، وهنا يمكن القول بأن المشروع الاستثماري وإن كان قد حصل على القيمة الشرائية لأصوله المستهلكة، إلا أنه لم يحصل على قيمتها الحقيقية لوجود الفرق السعري بين قيمة الأصل عند إنشاء المشروع وقيمة الأصل المماثل عند استبدال الأصل القديم به، ومن هنا تولدت فكرة معونات الاستثمار.

وتنقسم معونات الاستثمار إلى نوعين:

أولهما ويأخذ شكل تنازل الدولة عن جزء من ضريبة الأرباح التجارية والصناعية المستحقة على المشروع، يمثل الضريبة المستحقة على الفرق بين احتساب قيمة الأصول الرأسمالية وفقًا لطرق المحاسبة التقليدية واحتسابها وفقًا لطريقة إعادة التقويم، حيث تقتضي الطريقة الأولى تقسيط ثمن الشراء الفعلي للأصول الرأسمالية للمشروع على عدد من السنوات بحسب الطبيعة والعمر الإنتاجي لكل أصل، مع خصم كل قسط من الربح الإجمالي للمشروع للوصول إلى الربح الصافي السنوي الخاضع للضريبة بصرف النظر عن ارتفاع الأسعار وما إذا كان ثمن شراء الأصل الرأسمالي وقت

الحصول على آخر أقساطه يمثل قيمته الحقيقية أو يكفي لشراء أصل جديد مماثل له أم لا. أما الطريقة الثانية فإنها تأخذ أثر ارتفاع الأسعار في الحسبان، عند تقدير قسط الاستهلاك للأصل الرأسمالي القائم، حيث يتم بمقتضاها احتساب قيمة الأصل الرأسمالي القائم لا على أساس السعر المشترى به، وإنما على أساس القيمة السوقية للأصل الجديد المماثل له من مختلف الوجوه الفنية.

وقد انتقد هذا النوع من معونات الاستثمار من حيث أنه يصعب تطبيقه من الناحية العملية، ومن حيث إن المستثمر يحصل على المعونة المشار إليها بغض النظر عما إذا كان سيقوم باستبدال أصوله الرأسمالية المستهلكة أم أنه سوف يصفي مشروعه في نهاية عمرها الإنتاجي الافتراضي.

أما النوع الثاني من معونات الاستثمار فإنه يتلخص في منح المستثمر الحق في أن يخصم من ربحه الإجمالي وصولًا إلى الربح الصافي الخاضع لضريبة الأرباح التجارية والصناعية بالإضافة إلى قسط استهلاك أصوله الرأسمالية نسبة من تكلفة الأصول الرأسمالية الجديدة تتراوح بين ٢٠-٤٠٪ وقد تلجأ بعض الدول إلى ربط هذه المنحة الاستثمارية بعملية الاستبدال الفعلي للأصل الرأسمالي القائم.

رابعًا: الاستهلاك المعجل لقيمة الأصول الرأس مالية:

بما يعني استهلاك قيمة هذه الأصول خلال فترة زمنية أقل من فترة حياتها الإنتاجية الافتراضية.

وتتعدد طرق الاستهلاك المعجل للأصول الرأسمالية كما تتعدد مزايا كل طريق، بما يجعل هذا الحافز من أهم وأفضل الحوافز الضريبية للاستثمار ومن أهم هذه الطرق:

١- **طريقة الاستهلاك الحر:**

وفيها تمنح مصلحة الضرائب للمستثمر الحق في تحديد المبلغ السنوي الذي يرغب في خصمه كقسط استهلاك لأصوله الرأسمالية للوصول إلى وعاء ضريبة الأرباح طالما أن مجموع أقساط الاستهلاك لا يتجاوز تكلفة الأصل بما يعني حق الممول في خصم قيمة الأصل بالكامل في سنة شرائه إذا رغب في ذلك وكانت أرباحه تسمح به، ولا

شك أن هذه الطريقة تعطي فرصة أكبر للمستثمر في توسيع وتحديث خطوط إنتاجه بصفة مستمرة.

٢- وهناك طرق أخرى للاستهلاك المعجل المُشار إليه:

منها طريقة القسط المبدئي والاستهلاك الخمسي، وبموجب الطريقة الأول تقسم قيمة الأصول الرأسمالية إلى قسمين ثم يقسم القسم الثاني منها إلى أجزاء تدفع في شكل أقساط سنوية، على أن يضم القسط الأول، المسموح بخصمه وصولًا إلى وعاء ضريبة الأرباح القسم الأول من قيمة الأصول كقسط مبدئي وأحد أجزاء القسم الثاني ثم يتوالى سنويًا خصم بقيمة أجزاء القسم الثاني كأقساط سنوية وبموجب طريقة الاستهلاك الخمسي تقسم قيمة الأصول الرأسمالية على خمسة أقساط تخصم جميعها من أرباح المشروع في السنوات الخمس الأولى من حياته، بغض النظر عن العمر الإنتاجي الافتراضي لهذه الأصول.

ولا شك أن الاستهلاك المعجل لقيمة الأصول الرأسمالية للمشروع الاستثماري أيًا كانت طريقته يعطي دفعة قوية للمشروع في التوسع والتحديث وزيادة الاستثمار فضلًا عن تجنبه لدفع ضرائب الأرباح التجارية والصناعية مدة الاستهلاك حيث لا يتوقع أن يتبقى من أرباح المشروع شيء تفرض عليه الضريبة بعد خصم قيمة قسط الاستهلاك منها، فضلًا عن كون الاستهلاك المعجل المشار إليه يعتبر إحدى ضمانات الاستثمار (خاصة في الدول التي لا تتمتع بالاستقرار السياسي) من المخاطر غير التجارية.

موقف المشرع المصري إزاء الحوافز الضريبية لتشجيع الاستثمار في مصر:

يمكن تقسيم المراحل التي استخدم فيها المشرع المصري الحوافز أو التيسيرات الضريبية لتشجيع الاستثمار في مصر إلى ثلاث مراحل هي:

الأولى: لم تعرف فيها القوانين المنظمة للاستثمار في مصر التيسيرات الضريبية كأسلوب لتشجيع الاستثمار الوطني أو الأجنبي على حد سواء.

الثانية: استخدام فيها المشرع المصري بحذر التيسيرات الضريبية كحافز لتشجيع الاستثمار الأجنبي في مصر.

الثالثة: جارى أو تسابق فيها المشرع المصري مع التشريعات الأجنبية الأخرى لدول مناطق الجذب للاستثمارات الأجنبية في استخدام التيسيرات الضريبية كحافز للاستمارات الوطنية والأجنبية على حد سواء.

تقييم موقف المشرع المصري من استخدام الضريبة كحافز للاستثمار في مصر:

إن الضريبة يمكن أن تستخدم كأداة لجذب أو استمرار الاستثمارات الوطنية والأجنبية، حيث يمثل تخفيف العبء الضريبي على مشروعات الاستثمار وما تقوم به من توزيعات على المساهمين أو الشركاء فيها، أحد مظاهر تعظيم الكفاية الحدية لرأس المال المستثمر، وقبل أن نتناول موقف المشرع المصري من استخدام الضريبة كحافز للاستثمار في مصر نرى أنه من المناسب أن نتعرض بالبحث لأربع موضوعات ذات صلة وثيقة بموقف المشرع الوطني المشار إليه وهي:

١- الإعفاءات الضريبية بين المؤيدين والمعارضين.
٢- هل الإعفاء الضريبي حق للمستثمر أو ميزة تقدم له؟
٣- ما هي القيمة الحقيقية للإعفاءات الضريبية بالنسبة للمستثمر؟
٤- ما هي مبررات أو دوافع منح المستثمرين حوافز ضريبية من جانب الدول المضيفة؟

أولًا: الإعفاءات الضريبية لمشروعات الاستثمار بين المؤيدين والمعارضين:

أثار منح مشروعات الاستثمار في بداية مرحلة تشغيلها إعفاءات ضريبية جدلًا بين بعض فقهاء المال والاقتصاد، ومن أهم ما وجه إلى هذا الأسلوب من انتقادات ما يلي:

١- إن الإعفاء من ضريبة الأرباح التجارية والصناعية يمنح في حقيقة الأمر إلى المشروعات التي لا تحتاج إلى إعانة، حيث إن المشروعات المستحقة حقيقة إلى الإعانة (المشروعات ذات الأصول الرأسمالية الكبيرة، وكذا المشروعات بطيئة العائد) لا تحقق أرباحًا في بداية تشغيلها، بسبب التكلفة العالية للإنشاء أو لأسباب ترجع إلى طبيعتها وبالتالي فإنها لا يتصور خضوعها للضريبة عند بداية

التشغيل إما لانعدام أرباحها أو لقلة هذه الأرباح، فلا تستفيد من تقرير هذا الأعفاء.

وذلك بخلاف المشروعات سريعة العائد وكذا التي تحقق أرباحًا طائلة منذ بداية تشغليها، فإنها هي التي تستفيد من تقرير هذا الإعفاء مع كونها في غير حاجة إليه لدرء خطر التوقف عنها، حيث ما تقرر هذا الإعفاء إلا لتحسين معدل العائد وبالتالي المركز المالي للمشروع في بداية تشغيله خاصة إذا ما كان العائد المتوقع له في هذه المرحلة ضعيفًا بما يعني انخفاض الكفاية الحدية لرأس المال بما يؤدي إلى إحجام المستثمر عن إقامته، فمنعًا من حدوث هذه النتيجة، تقرر الإعفاء المشار إليه وبذلك يتضح أن الأثر أو النتيجة المترتبة على الإعفاء تناقض الهدف الذي تقرر من أجله.

٢- أن نظام الإعفاء الضريبي لمشروعات الاستثمار الجديدة يسبب عجزًا في الموارد المالية العامة للدولة من جهتين: فهو من جهة يضيع على الدولة جزءًا من حصيلتها الضريبية كان يمكن أن تحصله من أرباح مشروعات الاستثمار الجديدة، وهو من جهة ثانية: يغري المشروعات القائمة التي نشأت في ظل قوانين أخرى ولم تستفد من هذا الإعفاء بالمطالبة بالمعاملة بالمثل، وما دامت الدولة قد خرقت عمومية ضرائبها بهذا الاستثناء فإنها لا تملك أن ترفض مطلب المعاملة بالمثل من المشروعات غير المستفيدة من الإعفاء تحقيقًا للعدالة الضريبة التي يناقضها معاملة المشروعات المتماثلة في نشاطها وطبيعتها معاملة تمييزية، ومن جهة ثالثة فإن هذا الإعفاء قد يغري كافة أنواع المشروعات الاقتصادية بممارسة ضغوطها على الدولة للمطالبة بتوسيع دائرة الإعفاءات، واستمراء المطالبة بالمزيد منها حتى يتحول الاستثناء إلى قاعدة وتتحول المنحة إلى حق مكتسب، وتكون المحصلة النهائية لذلك هي فقد الدولة لجانب هام من مواردها المالية العامة هذا فضلًا عن كون التوسع في الإعفاءات الضريبية يصيب النظام الضريبي للدولة المضيفة للاستثمار، بنوع من الجمود، وعدم القدرة على التطور.

٣- ويقرر البعض أن نظام الإعفاء الضريبي كحافز للاستثمار الأجنبي لا يحقق ما يهدف إليه لأن المستثمر الأجنبي يحتفظ بميزة هذا النظام ما دام الربح المعفي باقيًا في الدولة التي تحقق فيها، ولأن معظم الدول المصدرة لرأس المال -بما فيها الولايات المتحدة الأمريكية- تفرض الضريبة على الربح حين يعود إلى وطنه، ولذا فإن الإعفاء ليس إعفاء بالمعنى الصحيح بمقدار ما هو تأخير في سداد الضريبة فإذا سددت آخر الأمر فإنها تذهب لحكومة الدولة المصدرة لرأس المال، والتي يفترض أنها أقل حاجة إليه من حكومة الدولة النامية المضيفة لرأس المال التي تحقق الربح فيها[1].

إلا أنه وعلى الرغم من وجود ووجاهة هذه الانتقادات، فإن نظام الإعفاء الضريبي يلعب دورًا أساسيًا في جذب الاستثمارات إلى الدول المستوردة لرأس المال، ولا تجد هذه الدول بديلًا عن هذا النظام كحافز لتشجيع رأس المال الأجنبي الخاص على الوفود إليها وإن كانت سياسة تطبيق هذا النظام، تختلف بطبيعة الحال، من دولة لأخرى باختلاف الظروف السائدة في كل دولة.

ثانيًا: هل الإعفاء الضريبي حق للمستثمر أم ميزة تقدم له؟

إننا إذا نظرنا إلى الإعفاء الضريبي الذي يتقرر لمشروعات الاستثمار في بداية مرحلة تشغيلها، لتعظيم أرباحها وتدعيم مركزها المالي، من وجهة نظر الدولة فسوف نجد أنه حق كان للدولة تحصيله عن أرباح هذه المشروعات ولكنها تنازلت عنه بمحض إرادتها تحقيقًا للأهداف المشار إليها، ومن ثم فإنه يعد أحد مزايا الاستثمار في هذه الدولة.

ولكننا إذا نظرنا إلى هذا الإعفاء من وجهة نظر المقدرة التكليفية للمستثمر في بداية مرحلة تشغيل مشروعه. وما يتحمله من نفقات تشغيل إضافية لتدريب وتأهيل

---

(١) د. إبراهيم شحاته، معاملة الاستثمارات الأجنبية في مصر، دار النهضة العربية، ١٩٢، ص١٣٢.

العمال الوطنيين على استيعاب التكنولوجيا الحديثة والتعامل مع آلات ومعدات المشروع وما يتحمله من خسائر عدم جودة منتجاته، الناشئة عن المدخلات الصناعية المحلية المطلوب منه استعمالها، وما قد يتحمله كذلك، من خسائر ناتجة عن انخفاض الأسعار في السوق المحلي عن الأسعار العالمية، وكلها أسباب تضعف من المقدرة التكليفية للمستثمر وتقلل بالتالي من طاقته الضريبية الفردية، فمن وجهة النظر هذه يمكن اعتبار الإعفاء المشار إليه حقًا للمستثمر، حتى يدخل المشروع في نطاق الإنتاج التجاري الذي يمكنه من تغطية أوجه نفقاته، وتحقيق الفائض الذي يستطيع أن يدفع منه الضريبة.

ثالثًا: ما هي القيمة الحقيقية للإعفاءات الضريبية بالنسبة للمستثمر:

تثير الإعفاءات الضريبة على اختلاف مداها تساؤلًا حول قيمتها الحقيقية كحافز على تشجيع الاستثمار الأجنبي إذ أن الإعفاء الضريبي في الدولة المضيفة للاستثمار قد لا يكون ذو فائدة للمستثمر، إذا كانت دولته تفرض ضرائب بمعدلات مساوية أو بمعدلات أعلى على نفس الوعاء الضريبي، وتعفيه بموجب نصوص قانونها أو في معاهدة مع الدولة المضيفة من الضرائب التي تفرضها في حالة ما إذا دفع ضرائب من نفس النوع في البلد المضيف للاستثمار أو تسمح بخصم ما دفعه من ضرائب في الدولة المضيفة من وعاء الضريبة في دولته منعًا للازدواج الضريبي الدولي.

ففي مثل هذا الوضع يترتب على إعفاء المستثمر الأجنبي من الضريبة في الدولة المضيفة عدم سريان النصوص المانعة للازدواج الضريبي وخضوعه بالتالي للضريبة في دولته دون إعفاء.

وبهذا لا يحقق المستثمر أية فائدة ولا يشكل الإعفاء حافزًا له، في حين تتحقق خسارة محققة للدولة المضيفة دون مقابل حقيقي تجنيه.

إلا أن الإعفاء من الضريبة في الدولة المضيفة يمثل حافزًا حقيقيًا إذا كان المستثمر معرضًا لتحقق الازدواج الضريبي، أي لدفع الضريبة في دولته أيضًا على أي حال أي سواء دفعها في دولة مصدر الإيراد أو لم يدفعه، وكذلك إذا كانت المعدلات الأصلية

للضريبة في الدولة المضيفة أعلى من معدلات الضريبة في دولته، حتى إذا كان معفيًا من دفع الضريبة في دولته إن هو دفعها في الدولة المضيفة، إذ ينتهي الأمر في حالة إعفائه في الدولة المضيفة بأن يدفع المستثمر ضريبة في دولته ذات معدل أدنى. كما يكون للإعفاء من الضريبة في الدولة المضيفة قيمة كبيرة للمستثمر إذا لم تكن هناك ضرائب مفروضة في دولته على الدخل الذي يحققه في الخارج، كما هو الحال في أكثر الدول العربية المصدرة لرؤوس الأموال، لذلك فإن الإعفاء الضريبي الذي قد لا يشكل حافزًا هامًا في ظروف أخرى، يعتبر ذو قيمة كبيرة بالنسبة لتشجيع الاستثمارات الوافدة من الدول العربية الغنية بالذات.

رابعًا: مبررات (دوافع) منح المستثمرين حوافز ضريبية من جانب الدولة المضيفة:

توجد مجموعة من المبررات أو الدوافع التي تملى على الدول النامية المضيفة، للاستثمارات الأجنبية المباشرة على وجه الخصوص، تقديم حوافز ضريبية لجذب هذه الاستثمارات وتشجيع الاستثمار الوطني المباشر لديها، ومن ذلك:

١- فشل الدول النامية في الاعتماد كليًا على القطاع العام للنهوض بمتطلبات التنمية الاقتصادية عن طريق القروض العامة الخارجية والداخلية بل وفشلها في إدارة ما أقامه القطاع العام من مشروعات اقتصادية، وبما أدى إلى تدهور الإنتاج لديها كمًا وكيفًا، بل وإلى غرقها في مستنقع الديون بنوعيها الخارجية والداخلية خدمة وأداء، بل وإلى غرق مشروعات القطاع العام ذاتها في مستنقع السحب على المكشوف من البنوك الوطنية لتمويل برامج إنفاقها العادية، بحيث لم يعد أمام هذه الدول غير إفساح المجال للنشاط الخاص للنهوض بالعبء الرئيسي للتنمية تاركًا للدولة ما يعجز أو يعزف عن إقامته من مشروعات إما لضخامة تكاليف الإنشاء أو لقلة العائد المتوقع من ورائها. ولما كانت النظم السياسية والاقتصادية في هذه الدول غير مستقرة غالبًا، وهو الأمر الذي يجعل المستثمر سواء كان وطنيًا أو أجنبيًا أكثر حرصًا على استرداد رأس ماله المستثمر في هذه الدول في أقرب

وقت ممكن لذا فلا مناص لجذب الاستثمارات إلى هذه الدول من تعظيم ربح الاستثمار لديها في سنواته الأولى، فإن ذلك يغري المستثمر ويطمئنه على استرداد رأس ماله في وقت مبكر تحسبًا لأية مفاجآت في النظام السياسي أو الاقتصادي للدولة المضيفة.

٢- قد يكون في منح الحوافز الضريبية خاصة للاستثمارات الأجنبية المباشرة نوع من التعويض للمستثمر عن غربة رأس ماله من موطنه الأصلي إلى موطن اقتصادي آخر مختلف في أيديولوجيته وثقافته واحترامه للملكية الفردية عن الموطن الأصلي لرأس المال.

٣- إن الحوافز الضريبية هي الآن من أكثر أساليب الحوافز انتشارًا بين اقتصاديات الدول الجاذبة للاستثمار الأجنبي المباشر ولا مفر أمام أية دولة نامية من الخضوع لقواعد المنافسة بين أسواق الاستثمار لجذب هذا النوع من الاستثمار إلى أراضيها.

استعراض وتقييم موقف المشرع المصري من استخدام الحوافز الضريبية لتشجيع الاستثمار في مصر:

سبق وأن قسمنا في التقديم لهذا الفصل المراحل التي مر بها المشرع المصري في استخدام الضريبة كحافز للاستثمار في مصر إلى ثلاث مراحل، وسوف تعني هنا ببيان هذه المراحل على النحو التالي:

المرحلة الأولى: وهي المرحلة الممتدة زمنيًا من ٢ أبريل ١٩٥٣ حتى ٣٠ سبتمبر ١٩٧١ والتي عمل فيها بأحكام القوانين والقرارات الجمهورية الآتية: القانون رقم ١٥٦ لسنة ١٩٥٣ بشأن استثمار المال الأجنبي في مشروعات التنمية الاقتصادية، والمعدل بالقانون رقم ٤٧٥ لسنة ١٩٥٤، والقرار الجمهوري رقم ٢١٠٨ لسنة ١٩٦٠ بشأن استثمار رأس المال الأجنبي المعدل بالقرار الجمهوري رقم ٤٣٧ لسنة ١٩٦١، وفي هذه المرحلة يبدو أن المشرع المصري كان مقتنعًا تمامًا بالوهم الذي كان الفكر الاشتراكي يروج له، من حيث أنه لا ضرورة مطلقًا لتقديم أية حوافز للاستثمارات

الأجنبية المباشرة في أراضيها، إلا أن تفتح أبوابها وتعطي إشارة البدء بذلك فقط، وسوف تجد طوفانًا من رؤوس الأموال الأجنبية، وسيلًا من المستثمرين الأجانب المترصدين لفرص الاستثمار فيها فإن الدول الرأسمالية المتقدمة بما لديها من تراكمات وفوائض لرأس المال أكثر اضطرارًا لتصديرها إلى الخارج، وذلك حتى تتخلص من فائض إنتاجها وحتى يستمر معدل النشاط الاقتصادي لديها عند مستواه اللائق. لقد كان الفكر الاشتراكي في المرحلة المشار إليها يروج لمعادلة وهمية لا تثبت إلا لديه مؤداها: أن طرفي الاستثمار الأجنبي المباشر (الدولة المستوردة لرأس المال، والدولة المصدرة له) كل منهما في أمسّ الحاجة إلى الآخر، ومن ثم فلا داعي لأن تقدم الدولة المضيفة للاستثمار الأجنبي المباشر أية حوافز لجذبه، فإنه آت إليها رغمًا عنه وما عليها قبل أن تفتح أبوابها.

الجـزء الثانـي
النظـام المالـي الإسلامـي

الفصـل الأول
مدخـل لدراسـة النظـام المالـي الإسلامـي

ماهية النظام المالي الإسلامي:

يمكننا تعريف النظام المالي الإسلامي بإنه: مجموعة القواعد التشريعية الواردة في نصوص القرآن الكريم والسنة النبوية، المنظمة لعناصر النشاط المالي للدولة من نفقات وإيرادات وميزانية عامة، سواء كانت الدولة المطبقة لها هي دولة صدر الإسلام، أو الدولة المدنية المعاصرة، وذلك على اعتبار الترادف والتماثل بين النظام وبين التشريع. وأن هناك فرقًا بين النظام وبين النشاط المطبق لهذا النظام.

فإن النظام أو التشريع المالي الإسلامي قد يختلف وقد يتفق مع النشاط المالي للدولة الإسلامية في مختلف عصورها التاريخية، تبعًا لمدى التزام الحكومة القائمة في كل مرحلة أو عصر بأصول التشريع المالي، فالنشاط المالي للدولة ما هو إلا انعكاس للنظام السياسي والاجتماعي والاقتصادي القائم فيها، حيث يتولد عن هذا الانعكاس سمات عامة يصطبغ بها النشاط المالي لها فيعمل على تحقيق الأهداف والغايات السياسية والاجتماعية والاقتصادية التي تتغياها. وعليه:

فأن النشاط المالي للدولة يتطور بتطور دورها في حياة مجتمعها، هذا التطور الذي أدى بدولة الخلافة الإسلامية إلى الاقتراب من التشريع المالي الإسلامي أحيانًا، والابتعاد عنه في أحيان أخرى، وعلى ذلك فإننا لا نستطيع أن نقول بأن كل الممارسات والعمليات المالية في النشاط المالي لدولة الخلافة الإسلامية وما تلاها من العصور، من مكونات التشريع (النظام) المالي الإسلامي، إذ الصحيح أن الممارسات والعمليات والإجراءات المالية التي كانت تتم في نطاق وإطار دولة الخلافة الإسلامية إنما هي من مكونات الاقتصاد العام أو المالية العامة أو مالية الدولة الإسلامية سواء في دولة الخلافة الراشدة (دولة صدر الإسلام) أو في عصور الدولة الإسلامية التالية. لذلك:

فإني أنبه الدارسين والباحثين إلى ضرورة التفرقة بين التشريع المالي أو النظام المالي الإسلامي كتشريع أو نظام وبين ما يتم في إطاره من عمليات مالية متصلة بالنشاط المالي للدولة بعناصره الثلاث (النفقات، الإيرادات، الميزانية العامة) فالتشريع أو النظام المالي إنما هو أصول وقواعد تشريعية ضابطة وموجهة لمالية الدولة ونشاطها المالي، أما النشاط المالي للدولة فإنه لكي يكون متصفًا بالصفة الإسلامية يجب أن يكون تطبيقًا أمينًا ودقيقًا للقواعد التشريعية وفي إطارها.

ما هية النظام المالي المعاصر:

جرى المعرف في الفقه المالي المعاصر على تسمية النظام باسم القانون أو التشريع، ولا مشاحة في الاصطلاح، ويضم النظام المالي المعاصر مجموعة من القوانين من أبرزها:

١- قانون الميزانية.

٢- مجموعة قوانين الضرائب على الدخل والثروة والإنفاق والتداول.

٣- القانون الجمركي.

ما هية علم المالية العامة:

هو العلم الذي يبحث في النشاط المالي للدولة بعناصره الثلاث (الإنفاق العام، الإيرادات العامة، الميزانية العامة) وفقًا لما تضعه الدولة من قوانين، وعليه: فإن علم المالية العامة يبحث بصفة أساسية في المبادئ التي تحكم النشاط المالي للدولة، الذي يتمثل في حصولها على الموارد المالية التي تغطي بها نفقاتها العامة كوسيلة للقيام بالخدمات التي تشبع بها الحاجات العامة لشعبها، وبناءً عليه:

فإن مبادئ وقواعد علم المالية العامة ينبغي وضعها داخل إطار التشريع المالي للدولة بمعناه العربي المعاصر، ولما كان التشريع المالي فرعًا من فروع القانون العام، لذا فإنه يمكن القول بأنه يستمد أحكامه من مصدرين رئيسيين هما: الدستور (النظام الأساسي للحكم) والقواعد العامة للقانون الإداري، حيث يحدد دستور الدولة أصول

تحديد وجباية الإيرادات العامة، وكيفية إنفاقها في إطار أسس وضوابط محددة، لإعداد وإقرار ومراقبة تنفيذ الميزانية العامة للدولة. وتطبيقًا لذلك:

فإن النظام الأساسي للحكم أو الدستور يتناول بأحكامه الشئون المالية للدولة التالية:

أ- أحكام تحصيل إيرادات الدولة، وتسليمها إلى الخزانة العامة للدولة.

ب- قيد الإيرادات وصرفها بموجب الأصول المقررة نظامًا.

«عدم جواز الالتزام بدفع مال من الخزانة العامة إلا بمقتضى أحكام الميزانية العامة فإن لم تتسع به بنود الميزانية وجب أن يكون بموجب قانون خاص».

«تحديد السنة المالية للدولة، وتقدير الإيرادات والمصروفات لتلك السنة، وذلك قبل بدء السنة المالية بشهر على الأقل، فإذا حالت أسباب اضطرارية دون صدورها وحلّت السنة المالية الجديدة، وجب السير على ميزانية السنة السابقة حتى صدور الميزانية الجديدة».

وإما المصدر الثاني لعلم المالية العامة فهو: مجموعة الأنظمة (القوانين) التي وضعت خصيصًا لتنظيم عناصر العلم الثلاثة سالفة الذكر، ومن أهم هذه الأنظمة في المملكة العربية السعودية على سبيل المثال:

١- نظام ضريبة الدخل:

وهو النظام الذي صدر لأول مرة بتوقيع الملك عبد العزيز يرحمه الله برقم ١٧/ ٢/ ٢٨/ ٣٣٢١ وتاريخ ٢١/ ١/ ١٣٧٠هـ الموافق ٢/ ١١/ ١٩٥٠م والذي أدخلت عليه الكثير من التعديلات بموجب عدة مراسيم ملكية متعاقبة كان من آخرها المرسوم الملكي رقم م/ ٣٧ وتاريخ ٤/ ٥/ ١٣٩٥هـ بإلغاء الضريبة المقررة على الدخل الشخصي الذي يحصل عليه الأفراد الأجانب العاملون في المملكة.

٢- **نظام ضريبة الطرق**:

الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/ ١٧ وتاريخ ١٢/ ٥/ ١٣٨٦هـ والذي تم إلغاؤها بموجب المرسوم الملكي رقم م/ ٤٥ وتاريخ ٢٤/ ٧/ ١٣٩٤هـ.

٣- **نظام جباية أموال الدولة**:

الصادر بموجب الأمر السامي رقم ٥٧٣٣ وتاريخ ٤/ ٥/ ١٣٥٩هـ، والذي نص على أن تجبى الضرائب والرسوم المقررة وبدلات الالتزام وذمم الموظفين والأفراد وجميع عائدات الدولة وفقًا لأحكامه.

٤- **أحكام ديوان المراقبة العامة**:

الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/ ٩ وتاريخ ١١/ ٢/ ١٣٩١هـ والذي حددت المادة السابعة منه اختصاصات الديوان: بالرقابة اللاحقة على جميع إيرادات الدولة، ومصروفاتها، وكذا مراقبة كافة أموال الدولة المنقولة والثابتة ومراقبة حسن استعمال هذه الأموال واستغلالها والمحافظة عليها.

وتنفيذًا لهذه الأحكام فقد طلبت المادة (٨) من النظام، أن يعمل الديوان على إعداد اللوائح التنفيذية وإيجاد الأجهزة اللازمة التي تكفل:

- التحقق من أن جميع إيرادات الدولة ومستحقاتها من أموال وأعيان وخدمات قد أدخلت في ذمتها وفقًا للنظم السارية، وأن كافة مصروفاتها قد تمت وفقًا لأحكام الميزانية السنوية، وطبقًا للنظم واللوائح الإدارية والمالية والحسابية النافذة.
- التحقق من أن كافة أموال الدولة المنقولة والثابتة تستعمل في الأغراض التي خصصت من أجلها من قبل الجهة المختصة.

٥- **نظام وظائف مباشرة الأموال العامة**:

الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/ ٧٧ وتاريخ ٢٢/ ١٠/ ١٣٩٥هـ والمعدل بالمرسوم الملكي رقم م/ ٥ وتاريخ ١٤/ ٤/ ١٤٠٠هـ والذي يخضع لأحكامه جميع

من يشغل الوظائف العامة التي تتعلق مباشرة بحفظ الأموال النقدية والأعيان المنقولة والطوابع والأوراق ذات القيمة.

٦- **نظام الجمارك**:

الصادر بالمرسوم الملكي رقم ٤٢٥ وتاريخ ٥/ ٣/ ١٣٧٢هـ ولائحته التنفيذية.

٧- **نظام (قانون) الجمارك الموحد لدول مجلس التعاون لدول الخليج العربية**:

الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/ ٤١ وتاريخ ٣/ ١١/ ١٤٢٣هـ والمنشور بجريدة أم القرى في عددها رقم ٣٩٣٠ وتاريخ ٢٧/ ١٢/ ١٤٢٣هـ.

٨- **نظام فريضة الزكاة**:

الصادر بالمرسوم الملكي رقم ١٧/ ٢/ ٢٨/ ٣٣٢١ وتاريخ ٢١/ ١/ ١٣٧٠هـ الموافق ٢/ ١١/ ١٩٥٠م والمعدل بموجب عدة مراسيم ملكية لاحقة، كان من آخرها المرسوم رقم ٦١ وتاريخ ٥/ ١/ ١٣٨٣هـ باستيفاء الزكاة كاملة من جميع الشركات المساهمة وغيرها من الأفراد الخاضعين للزكاة، وتوريد جميع المبالغ المتحصلة منها إلى صندوق مؤسسة الضمان الاجتماعي.

٩- على أن من أهم المصادر الخاصة المنظمة للمالية العامة في المملكة وفي غيرها قانون (نظام) ميزانية الدولة، والأصل في الميزانية العامة أنها تقوم على فكرتين رئيستين هما: التوقع، والإجازة.

فأما عن التوقع فإنه يتمثل في تقدير أرقام تمثل المبالغ التي ينتظر أن تحصل عليها الدولة من المصادر المختلفة للإيرادات العامة، وكذلك تقدير للأرقام التي يتوقع أن تنفقها جميع جهات الدولة، خلال فترة مستقبلية غالبًا ما تكون سنة قادمة.

وإما عن الإجازة فيقصد بها اختصاص السلطة التنظيمية في الدولة بالموافقة على توقعات الحكومة من إيرادات عامة ونفقات عامة، فالحكومة هي التي تقوم بإجراء

التوقعات باعتبارها جهة تنفيذ الميزانية أي جهة تحصيل الإيرادات وصرف النفقات العامة، ولكن يبقى للسلطة التنظيمية (التشريعية) في الدولة سلطة إجازة هذه التوقعات قبل إحالة الميزانية إلى الحكومة لتنفيذها.

وبعد موافقة (إجازة) السلطة التنظيمية للميزانية، يصدر نظام يسمى نظام ربط الميزانية، وهو نظام يحدد الرقم الإجمالي لكل من النفقات والإيرادات العامة ويرفق به في العادة جدولان يشتمل أحدهما على تفصيلات النفقات، ويشتمل الآخر على تفصيلات الإيرادات.

ولا يعتبر نظام ربط الميزانية، نظامًا (قانونًا) إلا من الناحية الشكلية فقط.

أما من الناحية الموضوعية فإن نظام ربط الميزانية عمل تنفيذي إداري لأنه لا يتضمن قواعد عامة مجردة كتلك التي تتضمنها الأنظمة بالمعنى الفني الدقيق لكلمة النظام، بل يحدد إيرادات الدولة وتوزيعها بين أوجه الإنفاق خلال سنة مقبلة. وعليه فإننا نعتبر الميزانية عمل إداري يتخذ شكل النظام (القانون).

ويمكننا القول: إن الميزانية العامة للدولة هي أساس النشاط المالي لها والأساسي لسنّ أو تعديل جميع الأنظمة المالية فيها، فنظام ربط الميزانية هو نظام الأنظمة المالية جميعًا، إذ من المقرر أن الأنظمة التي تفرض الرسوم بصفة عامة والرسوم الجمركية بصفة خاصة، والضرائب بأنواعها، وكذا الأنظمة التي تصرح للحكومة بعقد القروض العامة والتي تصدر بالموافقة على الحساب الختامي للدولة، معتبرة في عداد الأنظمة المالية، وعلى ضوء نظام ربط الميزانية تصدر أو تعدل أنظمة الضرائب والرسوم والقروض حسبما تقتضيه حاجات الإنفاق العام وحجم إيرادات الدولة من دومينها الخاص.

أخطاء يجب أن تصحح:

(١) يخلط بعض الكتاب الماليين الشرعيين بين النظام المالي الإسلام كنصوص شرعية مستمدة من الكتاب والسنة، وبين الوقائع والتطبيقات العملية لهذه النصوص في عصور الخلافة الإسلامية (وهي العصور التي أعقبت دولة الخلافة الراشدة إلى حين إلغاء الخلافة العثمانية) حيث يعتبرون هذه الوقائع والتطبيقات مع ما قد يكون فيها من مخالفات للنصوص التشريعية، جزءًا من النظام المالي الإسلامي، وهذا من وجهة نظرنًا خطأ ننبه إلى عدم الوقوع فيه، فالنظام المالي الإسلامي نصوص محكمة ثابتة، والوقائع والتطبيقات العملية نشاط مالي للدولة يمكن الحكم عليها بمعيار الشريعة تبعًا لمدى اتفاقها أو مخالفتها للأحكام الشرعية التي وردت بها النصوص التشريعية.

(٢) كما يخلط بعض الكتاب الماليين الشرعيين بين النظام المالي الإسلامي وبين النظام الاقتصادي الإسلامي حيث يعطون للمؤلف عنوان (الاقتصاد الإسلامي)، ثم يبحثون في داخل الكتاب في أحكام الزكاة والخراج والجزية والعشور والملكية، وتراهم تارة أخرى يعنونون للكتاب بعنوان النظام الإسلامي ويبحثون في وسائل الملكية والتخطيط والنقود والزكاة وغير ذلك من المسائل المتنوعة، وتارة يعنونون بعنوان جامع للنظاميين المالي والاقتصادي الإسلامي، وهذا خلط لا نوافق عليه في ظل عصر التخصص الدقيق واتضاح الرؤية والفرق بين شتى العلوم المالية.

ونحن نرى أن بين النظام المالي والنظام الاقتصادي، وبين النشاط المالي للدولة والنشاط الاقتصادي للأفراد، وبين النشاط المالي للدولة، والسياسة المالية لها حدودًا وفواصل لا يجوز إغفالها.

فالنظام المالي هو:

مجموعة القواعد التشريعية العامة والمجردة التي تحكم وتضبط عناصر النشاط المالي للدولة (الإنفاق العام، تحصيل الإيرادات العامة، تنفيذ الميزانية العامة).

والنظام الاقتصادي هو:

مجموعة القواعد التشريعية العامة والمجردة التي تحكم وتضبط النشاط الاقتصادي العام والخاص فيما يتصل بعمليات الإنتاج والاستهلاك والتداول والأسواق والتوزيع.

والنشاط المالي للدولة:

(وهو الذي يعبر عنه أحيانًا بالمالية العامة وأحيانًا بالاقتصاد العام وأحيانًا بمالية الدولة) هو مجموعة العمليات التي تجريها الدولة وهي بصدد إجراء إنفاقها العام على كافة وجوهه بفرض إشباع الحاجات العامة وهي بصدد تحصيل الإيرادات العامة من الضرائب والرسوم والاقتراض الداخلي والخارجي وبيع منتجات قطاعها العام، وبالجملة: مجموعة العمليات التي تنهض بها الدولة وهي بصدد تنفيذ الميزانية العامة.

أما النشاط الاقتصادي العام والخاص فهو:

مجموعة العمليات التي يقوم بها المنتج للمزج بين عناصر الإنتاج المختلفة لغرض إنتاج سلعة أو خدمة قابلة للإشباع المباشر للحاجات الإنسانية، وكذا مجموعة العمليات التي يقوم بها المستهلك في سعيه لإشباع حاجاته الاستهلاكية باعتباره عنصرًا من عناصر الطلب الخاص أو الطلب العام (الكلي) وكذا مجموعة العمليات التي تتم من جانب التجار في سبيل تداول السلع والخدمات في الأسواق، والتي تتم من جانب الدولة في سبيل ضبط وتنظيم الأسواق وعمليات التبادل فيها، وكذا مجموعة العمليات التي تتم في سبيل توزيع عوائد أو ناتج العمليات الإنتاجية على عناصر الإنتاج التي تضافرت مع بعضها لتحويل المواد الخام غير القابلة للإشباع المباشر للحاجات الإنسانية إلى سلع أو خدمات نهائية قابلة للإشباع المباشر، فالنشاط الاقتصادي يختلف

بالكلية عن النشاط المالي من حيث الأساس الفني لكل منهما، وإن كنا لا ننكر وجود الصلة القوية بينهما من زاوية التأثير المتبادل لكل منهما على الآخر.

فالتوسع في النشاط الاقتصادي من شأنه أن يحدث رواجًا اقتصاديًا في المجتمع ويزيد من الطاقة الضريبية القومية والفردية، ومن ثم يمكن الدولة من فرض المزيد من الضرائب لزيادة مواردها العامة، وامتصاص فائض السيولة لدى المشروعات والأفراد للحد من ظاهرة التضخم، والعكس صحيح، فإن الانكماش في النشاط الاقتصادي العام والخاص من شأنه أن يحدث كسادًا وأن يدفع الدولة إلى تخفيض أو إلغاء بعض الضرائب، وتقديم الدعم للمشروعات الإنتاجية، والتوسع في الإنفاق العام التحويلي والرأسمالي لزيادة السيولة بأيدي الأفراد وانعكاس الطلب الكلي الفعال للعودة سريعًا إلى التشغيل الكامل لعناصر الإنتاج وإحداث التوازن الاقتصادي العام.

وإذا كان النشاط المالي للدولة يتكون من ثلاثة عناصر على نحو ما قدمنا فإن

السياسة المالية للدولة:

تعني حزمة (مجموعة) من الإجراءات والأساليب والضوابط والأهداف والأغراض التي تتغيّاها وتنتهجها وهي في سبيل تنفيذ ميزانيتها العامة، فهي حين تجري إنفاقها العام لا تنفق لمجرد الإنفاق وضياع المال العام، وإنما تستهدف من وراء الإنفاق العام تحقيق غايات معينة يمكن أن تكون الحد من التفاوت الطبقي في المجتمع، أو تقديم الدعم للمشروعات الإنتاجية، أو زيادة تدخلها في الحياتين الاجتماعية والاقتصادية، أو لتحقيق أهداف وغايات أخرى متنوعة.

وهي حين تفرض ضرائب جديدة، أو حين تلغي أو تخفض ضرائب قائمة، أو حين ترفع من أسعار رسومها الجمركية، أو حين تخفض من أثمان منتجات قطاعها العام إنما تستهدف تحقيق غايات وأهداف معينة في حياة المجتمع وهي تفعل كل ذلك من خلال سياسة مالية مرسومة ومحددة السياسة المالية إذن ليست هي ذات النشاط المالي للدولة وإنما هي أهداف وغايات ووسائل وأساليب وضوابط تحقيق أهداف هذا النشاط.

أسس ومبادئ المالية العامة الواقعة في إطار قواعد التشريع المالي الإسلامي:

تنهض المالية العامة المحكومة والمنضبطة بقواعد وضوابط التشريع المالي الإسلامي على مجموعة من الأسس والمبادئ منها:

١- لزوم أن يكون الإنفاق عامًا كان أو خاصًا في سبيل الله قال تعالى: ﴿وَأَنفِقُوا۟ فِى سَبِيلِ ٱللَّهِ وَلَا تُلْقُوا۟ بِأَيْدِيكُمْ إِلَى ٱلتَّهْلُكَةِ وَأَحْسِنُوٓا۟ ۛ إِنَّ ٱللَّهَ يُحِبُّ ٱلْمُحْسِنِينَ﴾[1]، وسبيل الله هنا هو: كل وجوه الخير والنفع العام والخاص، والمراد بالإنفاق هو: صرف المال إلى وجوه المصالح الخاصة والعامة، وقد اقترن الإنفاق في الآية بسبيل الله لكي يكون هذا الاقتران تنبيها على الأمر بالإنفاق ووجوبه، والتنبيه على أن المال لما كان مملوكًا لله حقيقة فإن إنفاقه ينبغي أن يكون في سبيله، وقد وضع التشريع (النظام) المالي الإسلامي ضوابط لهذا الإنفاق، نجملها فيما يلي:

أ- أعطاه حكمًا شرعيًا يتراوح بين الوجوب والندب.

ب-اعتبر الإحجام عنه سببًا خاصًا للهلاك لا يجري على قياس (تهلكة).

ج- جعل له مردود القرض ﴿مَّن ذَا ٱلَّذِى يُقْرِضُ ٱللَّهَ قَرْضًا حَسَنًا﴾[2] في الأجر والثواب.

د- اشترط في محله أن يكون من كسب طيب ﴿أَنفِقُوا۟ مِن طَيِّبَٰتِ مَا كَسَبْتُمْ﴾[3].

ه- وضع له آدابًا يجمل بالمنفق أن يلتزم بها.

٢- أخذ التشريع الإسلامي في بعض أنواع الموارد المالية العامة بقاعدة تخصيص إنفاق حصيلتها على مصارف محددة، أي أنه قد أخذ بما يعرف في الماليات المعاصرة بالميزانيات المستقلة أو الملحقة، وفي غير ذلك من الإيرادات أخذ بمبدأ عمومية الموازنة العامة على نحو ما سيأتي لاحقًا.

---

(١) سورة البقرة: الآية ١٩٥.

(٢) سورة البقرة: الآية ٢٤٥.

(٣) سورة البقرة: الآية ٢٦٧.

٣- أقر التشريع الإسلامي نظام جباية الموارد المالية العامة على أساس ديني فعلى المسلمين فرائضهم المالية، وعلى غير المسلمين من رعايا الدولة الإسلامية فرائضهم المالية، وكما أنه لا يجوز فرض الجزية على المسلم فإنه لا يجب فرض الزكاة على غير المسلم، وقد أقام التشريع الإسلامي جباية الفرائض العامة على:

أ- العدالة ومراعاة المقدرة التكليفية الحقيقية للمخاطب بالفريضة المالية.

ب-التيسير ورفع الحرج في تحديد السعر، وفي حصر الأوعية وفي إجراءات التحصيل.

ج- منع الازدواج (دفع الفريضة نفسها في العام الواحد مرتين) حيث لا ثنا في الصدقة.

د- الملاءمة في التحصيل، فالدفع لا يكون إلا وقت رواج الممول، قال تعالى: ﴿وَءَاتُواْ حَقَّهُۥ يَوْمَ حَصَادِهِۦ﴾.

٤- أقر التشريع الإسلامي مبدأ الرقابة على تنفيذ الميزانية العامة للدولة، واستنّ لذلك نظامي الحسبة والتغرير، وشرع تحريم الغلول.

٥- أقر التشريع الإسلامي مبدأ التوسط والاعتدال، سواء في إجراء الإنفاق العام والخاص حيث حرم الإسراف والتقتير، أو في تحصيل الإيرادات العامة بمنع الفرائض المرهقة للمكلفين فقد ورد في الأثر: «المعتدي في الصدقة كمانعها» والمعنى في هذا الأثر: أنه يجب على عامل الصدقة مراعاة الاعتدال وعدم المغالاة حتى لا يكون عليه من الإثم ما على المانع لها من الإثم.

٦- استوفى التشريع الإسلامي في جميع موارده المالية جميع الأركان الفنية اللازمة للربط والتحصيل، فالأسعار محددة، والوعاء محدد، والمكلفون بالفريضة معينون بالوصف، والإعفاءات منها محددة ووقت التحصيل وكيفيته معينان محددان.

الفصل الثاني
الموارد المالية للدولة
في إطار النظام المالي الإسلامي

تتعدد الموارد المالية الوارد ذكرها في التشريع (النظام) المالي الإسلامي فتشمل:

١ – الزكاة.

٢ – الفيء بتقسيميه (الجزية والخراج).

٣ – خمس الغنائم والركاز والمستخرج من البحار.

٤ – عشر الأموال التجارية لغير المسلمين (القائمة مقام الرسوم الجمركية).

والذي نريد أن ننبه عليه أن هذه الموارد ليست جميعها موارد عامة للدولة بل يخضع كل مورد منها لتفضيلات سوف نعني بذكرها في هذا الفصل الذي سوف نقسمه -إن شاء الله- إلى أربعة مباحث على الترتيب السابق وعلى النحو التالي:

المبحث الأول
(الزكاة)

المبحث الأول
علاقة الدولة بالزكاة

جرى من يسمون أنفسهم بكتاب الاقتصاد الإسلامي على إدراج الزكاة ضمن الموارد المالية العامة للدولة الإسلامية، وهذا خطأ ننبه من مغبّه الوقوع فيه فإننا نخشى أن تستغل بعض حكومات الدول الإسلامية الفقيرة هذا التخريج الفقهي وتلتهم حصيلة الزكاة باعتبارها موردًا من موارد خزانتها العامة وتجري عليها قواعد ميزانيتها العامة والتي تقضي بجعل جميع إيرادات الدولة شائعة الاستعمال في مواجهة كافة النفقات العامة للدولة. ومن شأن هذا المسلك تعطيل العمل بالآية الكريمة: ﴿إِنَّمَا ٱلصَّدَقَٰتُ لِلْفُقَرَآءِ وَٱلْمَسَٰكِينِ وَٱلْعَٰمِلِينَ عَلَيْهَا وَٱلْمُؤَلَّفَةِ قُلُوبُهُمْ وَفِى ٱلرِّقَابِ وَٱلْغَٰرِمِينَ وَفِى سَبِيلِ ٱللَّهِ وَٱبْنِ

ٱلسَّبِيلِ فَرِيضَةً مِّنَ ٱللَّهِ وَٱللَّهُ عَلِيمٌ حَكِيمٌ ﴾[1]، حيث خصصت الآية الكريمة انفاق حصيلة الزكاة لثماني طوائف من المستحقين ليس من بينهم بصورة مباشرة الدولة ولا خزانتها العامة. ونحن من جانبنا سوف نناقش هذه القضية فيما يلي:

صلة الدولة بالزكاة:

نرى أنه يجب على الدولة شرعًا تحصيل الزكاة على وفق أصولها الشرعية ووضع حصيلتها في مصارفها الشرعية المحددة.

أما أساس وجوب التحصيل فقوله تعالى: ﴿ خُذْ مِنْ أَمْوَٰلِهِمْ صَدَقَةً ﴾[2]، فإن لفظ خذ الوارد في الآية الكريمة وإن كان خطاب مواجهة لرسول ﷺ إلا أنه غير مختص به وحده، بل تشاركه فيه كل سلطة عامة تتولى قيادة الدولة الإسلامية، والفائدة في مواجهة النبي ﷺ بالخطاب، أنه هو الداعي إلى الله والمبين عنه معنى ما أراده فقدم اسمه ليكون سلوك الأمة في شرائع الدين على حسب ما ينهجه لهم.

وقد ثبت أن أبا بكر الصديق حين تولى الخلافة، وفوجئ ببعض القبائل تمتنع عن دفع الزكاة لعمّال الدولة، قال: والله لو منعوني عقال بعير كانوا يؤدونه إلى رسول الله لقاتلتهم على منعه.

ويحدثنا التاريخ الإسلامي إن عمر بن الخطاب ومعه نفر من الصحابة قالوا لأبي بكر حين علموا بعزمه على قتال مانعي دفع الزكاة لعمال الدولة، كيف تقاتل من قال لا إله إلا الله، والرسول ﷺ يقول: «أمرت أن أقاتل الناس حتى يقولوا لا إله إلا الله، فإذا قالوها عصموا مني دماءهم وأموالهم إلا بحقها» - وفي رواية أخرى: إلا بحق الإسلام – وحسابهم على الله.

---

(١) سورة التوبة: الآية ٦٠.

(٢) سورة التوبة: الآية ١٠٣.

وتحكى هذه الواقعة: أن أبا بكر الصديق رضي الله عنه قد فهم أن عصمة الدماء والأموال متعلقة بأمرين هما: كلمة التوحيد، وحق الدماء والأموال، وبعض الفقهاء يرجع الضمير في كلمة (بحقها) على كلمة التوحيد، وأن الصديق قد فهم أن حق الدماء والأموال، أو حق كلمة التوحيد هو الزكاة.

ويذكر المناوي في شرحه (فيض القدير – شرح الجامع الصغير – جـ٢ – ص٨٩ حديث رقم ١٦٣٠) قوله: (إلا بحقها) أيّ الدماء والأموال معصومة إلا عن حق يجب فيها، فالباء بمعنى (عن، أو من) أي فقد عصموها إلا عن حقها أو من حقها، أو بحق كلمة التوحيد، وحقها ما تبعها من الأفعال والأقوال الواجبة التي لا يتم الإسلام إلا بها، حيث يطالب المتلفظ بكلمة التوحيد بفروض الإسلام ومنها الزكاة، فالعصمة متعلقة بأمرين: كلمة التوحيد وحقها أي حق الدماء والأموال على التقدير السابق، والحكم إذا تعلق بوجوده شرطان لا يقع دون استكمال وقوعهما.

ويرى الشوكاني في نيل الأوطار (جـ٣، ص١٠٢) أن عمر بن الخطاب رضي الله عنه تعلق بظاهر الكلام قبل أن ينظر في آخره ويتأمل شرائطه، فقال له أبو بكر: إن الزكاة حق المال، يريد أن القضية قد تضمنت عصمة دم ومال، متعلقة بأطراف شرائطها، والحكم المتعلق بشرطين لا يحصل بأحدهما والآخر معدوم، ثم قايسه بالصلاة ورد الزكاة إليها في قوله: (ولله لأقاتلنّ «بصفة الدولة» من فرق بين الصلاة والزكاة) فكان في ذلك دليل على أن قتال الممتنع من أداء الصلاة لا خلاف عليه، فرد أبو بكر المختلف فيه إلى المتفق عليه.

وقد اجتمع في هذه القضية الاحتجاج من عمر بالعموم، ومن أبي بكر بالقياس ودل ذلك على أن العموم يخص بالقياس، وأن جميع ما تضمنه الخطاب الوارد في الحكم الواحد من شرط واستثناء مراعى فيه ومعتبر صحته.

ووجه الاستدلال من الآية الكريمة ﴿خُذْ مِنْ أَمْوَالِهِمْ صَدَقَةً﴾ ومن مبادرته ﷺ فور نزولها بإرسال عمّال تحصيل الزكاة إلى كل أرض دخلها الإسلام، ومن قتال الصدّيق لما نعى دفع الزكاة إلى الدولة لإرغامهم على الدفع إليها هو: ثبوت الصفة السيادية للدولة في مواجهة الأفراد في تحصيل زكاة أموالهم، هذه الصفة الي أورد الشوكاني وجهًا آخر لثبوتها

مستنبطًا من وصية رسول الله ﷺ لمعاذ بن جبل رضي الله عنه حين بعثه إلى اليمن وقال له: «تؤخذ من أغنياتهم وترد على فقرائهم» تدل بظاهرها على أن الإمام (الدولة) هو الذي يتولى قبض (تحصيل) الزكاة، وصرف حصيلتها على مستحقيها إما بنفسه أو بنائبه، فإن امتنع أحد عن دفع الزكاة إليه أخذت منه قهرًا.

وقد روى الإمام مالك في الموطأ، وأبو عبيد في الأموال أن أبا بكر الصديق كان إذا أعطى الناس أعطياتهم يسأل الرجل: هل عندك مال وجبت عليك فيه الزكاة؟ فإن قال نعم أخذ من عطائه مقدار زكاة ماله، وإن قال لا سلم إليه عطاءه ولم يأخذ منه شيئًا.

كما روى الإمام مالك في الموطأ كذلك عن عائشة بنت قدامه عن أبيها أنه قال: كنت إذا جئت عثمان بن عفان أقبض عطائي سألني، هل عندك مال وجبت عليك فيه الزكاة، فإن قلت نعم أخذ من عطائي زكاة ذلك المال وإن قلت لا، دفع إليّ عطائي. ونحن نقول: ما كان للصدّيق رضي الله عنه ولا لعثمان رضي الله عنه أن يحجزا زكاة المال من المنبع لو لم يكن رأيهما قد استقر على ثبوت الحق للدولة في تحصيل الزكاة، بل ووجوب نهوضها بهذا الواجب الديني، فإن لفظ «خذ» الوارد في الآية فعل أمر والأمر للوجوب والله ورسوله أعلى وأعلم.

هل تعتبر حصيلة الزكاة إيرادًا ماليًا عامًا:

نحن نرى أن صفة العمومية إن كانت تعني العمومية المادية والشخصية المتوفرتين في وعاء الزكاء والمخاطبين بها فإن الزكاة تعتبر موردًا ماليًا عامًا لأنها تفرض على كل مالٍ نامٍ بالفعل أو بالقوة بالنص أو بالقياس، ولأنها تفرض على كل مسلم امتلك نصابًا زكويًا فاضلًا عن حاجته الأصلية بصرف النظر عما إذا كان رجلًا أو امرأة أو صبيًا عاقلًا أو مجنونًا.

أما إذا أريد بصفة العمومية، إدخال الحصيلة في نطاق المال العام الذي يجوز للدولة صرفه في جميع وجوه الإنفاق العام إعمالًا لقاعدتي وحدة الميزانية العامة وعمومتيها، دون مراعاة لتخصيص إنفاق حصيلة الزكاة على طوائف مستحقيها الثمانية المحصورين في الآية الكريمة المتقدمة فإننا نقول لا، إن الزكاة ليست إيرادًا ماليًا عامًا.

لكن لنا وجهة نظر نود أن نفتح باب الاجتهاد حولها وأدعو زملائي الباحثين أن يولوها بعض عنايتهم، إذ ماذا لو قامت بالدولة بعض أوصاف الاستحقاق الواردة في الآية الكريمة، بإن كانت الدولة قائمة على تحصيل الزكاة، أو كانت من الغارمين، أو تولت كما هو الواقع في زماننا شئون إعداد الجيش والدفاع عن أرض الإسلام، هل تستحق الدولة أجزاء الحصيلة المخصصة لأصحاب هذه الصفات بوصفها من العاملين على الزكاة أو بوصفها من الغارمين أو بوصفها راعية لشئون الجهاد والحرب والقتال في سبيل الله، لا بوصفها دولة. ولمزيد من التوضيح نقول:

الدولة عاملة على الزكاة:

العامل على الزكاة هو: كل من له صلة بتحصيل الزكاة، وكل من له صلة بوضع (إنفاق) الحصيلة في مصارفها الشرعية، والأصل التشريعي هو: أن العامل على الزكاة يستحق بالنص نصيبًا من الحصيلة حتى ولو كان غنيًا ذا مال، لأنه يأخذ (يستحق) بوصف العامل لا بوصف الفقر أو المسكنة.

والسؤال الذي نطرحه هو: هل لو كانت الدولة هي القائمة والمهيمنة على عمليات التحصيل والإنفاق لفريضة الزكاة، يكون لها الحق في الحصول على قدر من الحصيلة بوصفها من العاملين عليها.

ونحن نرى أنه لا يوجد ما يمنع من ذلك شريطة أن لا يتجاوز قدر ما تحصل عليه الدولة ثمن الحصيلة، على أساس أن الحصيلة توزع بالتساوي على الثمانية الأصناف من المستحقين الذين حصرتهم الآية الكريمة.

ويكمل هذا الاجتهاد الفردي اجتهاد آخر مؤدّاه، أن على الدولة أن توجّه القدر الذي تحصل عليه بهذا الوصف إلى صندوق خاص لدعم أجور ورواتب العاملين في الدولة، على أساس أن الوظائف العامة مترابطة متشابكة متكاملة، يصعب عزل بعضها عن بعض، وذلك مع اتساع نطاق الزكاة في زماننا سواء من حيث الأوعية الزكوية أو من حيث المخاطبين بالزكاة، بما يتطلب اتساع قاعدة العاملين على تلقي وفحص الإقرارات الزكوية وعلى ربط وتحصيل الزكاة، وعلى اعتماد وصرف الأموال المستحقة

لكل مستحق وكل هذه العمليات لم تعد من السهولة واليسر كما كانت في عصر التشريع، وذلك لتغير أنماط وأشكال الدخول والأموال وتعددها، وتغير ذمم الأفراد وتلونها فوجب بأن تكون الإدارة المالية للزكاة على درجة من الخبرة والاتساع.

هذا فضلًا عن أن غالبية العاملين في الدولة من أصحاب الدخل الثابت والمحدود وهم في الغالب الأعم منهم من مستحقي الزكاة بوصفي الفقر والمسكنة وإعطاؤهم من الزكاة ليس خروجًا على النص بقدر ما هو إعمال له، فهم في غالب أحوالهم الذين يحسبهم الجاهل أغنياء من التعفف تعرفهم بسيماهم لا يسألون الناس إلحافًا وأحسب أن هذا الاجتهاد الفردي قد يخفف بعض الأعباء عن كاهل الميزانية العامة للدولة، وقد يكون فيه تنظيم لدفع الزكاة إلى مستحقيها على أقساط شهرية وعلى مدار العام.

ويمكن الاستئناس على صحة هذا الاجتهاد بالقياس على فعل أمير المؤمنين عمر ابن الخطاب رضي الله عنه، حيث دوّن الدواوين وفرض الأعطيات السنوية لمستحقيها من حصيلة مال الفيء، ولم يعترض عليه أحد، وإذا تقرر ذلك في صرف مال الفيء، الذي خصص القرآن الكريم مصارفه كالزكاة، فلأن يتقرر ذلك في حصيلة الزكاة من باب أولى، لأن مصارف الزكاة أوصع وأعم وأشمل لعدد أكبر من طوائف المستحقين عن مصارف الفيء، فإن خمس حصيلة الفيء مخصص لخمس طوائف من المستحقين، وقد اجتهد أمير المؤمنين عمر في إنفاق الأربعة الأخماس المتبقية على مصالح الفقراء المهاجرين، والذين تبوء الدار من قبلهم (الأنصار) والذين جاءوا من بعدهم. قال تعالى: ﴿مَّآ أَفَآءَ ٱللَّهُ عَلَىٰ رَسُولِهِۦ مِنْ أَهْلِ ٱلْقُرَىٰ فَلِلَّهِ وَلِلرَّسُولِ وَلِذِى ٱلْقُرْبَىٰ وَٱلْيَتَٰمَىٰ وَٱلْمَسَٰكِينِ وَٱبْنِ ٱلسَّبِيلِ كَىْ لَا يَكُونَ دُولَةًۢ بَيْنَ ٱلْأَغْنِيَآءِ مِنكُمْ ۚ وَمَآ ءَاتَىٰكُمُ ٱلرَّسُولُ فَخُذُوهُ وَمَا نَهَىٰكُمْ عَنْهُ فَٱنتَهُوا۟ ۚ وَٱتَّقُوا۟ ٱللَّهَ ۖ إِنَّ ٱللَّهَ شَدِيدُ ٱلْعِقَابِ ۝٧ لِلْفُقَرَآءِ ٱلْمُهَٰجِرِينَ ٱلَّذِينَ أُخْرِجُوا۟ مِن دِيَٰرِهِمْ وَأَمْوَٰلِهِمْ يَبْتَغُونَ فَضْلًا مِّنَ ٱللَّهِ وَرِضْوَٰنًا وَيَنصُرُونَ ٱللَّهَ وَرَسُولَهُۥٓ ۚ أُو۟لَٰٓئِكَ هُمُ ٱلصَّٰدِقُونَ ۝٨ وَٱلَّذِينَ تَبَوَّءُو ٱلدَّارَ وَٱلْإِيمَٰنَ مِن قَبْلِهِمْ يُحِبُّونَ مَنْ هَاجَرَ إِلَيْهِمْ وَلَا يَجِدُونَ فِى صُدُورِهِمْ حَاجَةً مِّمَّآ أُوتُوا۟ وَيُؤْثِرُونَ عَلَىٰٓ أَنفُسِهِمْ وَلَوْ كَانَ بِهِمْ خَصَاصَةٌ ۚ وَمَن يُوقَ

شُحَّ نَفْسِهِۦ فَأُو۟لَٰٓئِكَ هُمُ ٱلْمُفْلِحُونَ ﴿٩﴾ وَٱلَّذِينَ جَآءُو مِنۢ بَعْدِهِمْ يَقُولُونَ رَبَّنَا ٱغْفِرْ لَنَا وَلِإِخْوَٰنِنَا ٱلَّذِينَ سَبَقُونَا بِٱلْإِيمَٰنِ وَلَا تَجْعَلْ فِى قُلُوبِنَا غِلًّا لِّلَّذِينَ ءَامَنُوا۟ رَبَّنَآ إِنَّكَ رَءُوفٌ رَّحِيمٌ ﴿١٠﴾﴾[1].

ونحن نرى أن الدولة التي تباشر تحصيل الزكاة ووضع حصيلتها في مصارفها الشرعية بنفسها إن كانت في غير حاجة إلى هذا القدر من الحصيلة، فلترد حصتها على باقي المستحقين، ونثني في ذلك على موقف المملكة العربية السعودية، إذ تورد جميع المبالغ المتحصلة من فرضية الزكاة إلى صندوق مؤسسة الضمان الاجتماعي (راجع المرسوم الملكي رقم ٦١ وتاريخ ٥/ ١/ ١٣٨٣هـ).

الدولة أحد الغارمين:

الغارم وفقًا لتعريفات فقهاء الشريعة الإسلامية واحد من اثنين هما:

أ) شخص استدان في مباح وعجز عن سداد ديونه.

ب) شخص تحمّل بحمالة (دية قتيل) لإصلاح ذات البين.

والغارم في منطوق لفظ القرآن الكريم لا يعطى من الزكاة على وجه التمليك وإنما تسدد عنه ديونه من حصيلة الزكاة، فإن الآية الكريمة ﴿* إِنَّمَا ٱلصَّدَقَٰتُ لِلْفُقَرَآءِ وَٱلْمَسَٰكِينِ وَٱلْعَٰمِلِينَ عَلَيْهَا وَٱلْمُؤَلَّفَةِ قُلُوبُهُمْ وَفِى ٱلرِّقَابِ وَٱلْغَٰرِمِينَ وَفِى سَبِيلِ ٱللَّهِ وَٱبْنِ ٱلسَّبِيلِ ۖ فَرِيضَةً مِّنَ ٱللَّهِ ۗ وَٱللَّهُ عَلِيمٌ حَكِيمٌ﴾[2]، قد قسمت طوائف المستحقين الثمانية إلى قسمين:

١- القسم الأول وهو يضم الأربعة الأصناف الأولى، وقد صدرت الآية إعطائهم بلام الملك، فهم يتملكون ما يحصلون عليه من نصيب.

٢- والقسم الثاني وهو يضم الأربعة الطوائف الأخيرة وقد صدّرت الآية إعطاءهم بفي التي هي للظرفية، فهم لا يتملكون ولا يُملكون نصيبهم من حصيلة الزكاة

---

(١) سورة الحشر: الآيات ٧-١٠.

(٢) سورة التوبة: الآية ٦٠.

وإنما تنفق الزكاة في مصالحهم، فالرقيق يُشترى من حصيلة الزكاة ويتم إعتاقه، والغارم يُسدّد عنه ديونه وابن السبيل تشتري له تذكرة سفره إلى بلاده وهكذا.

وإذا كان الغارم هو الشخص الذي يستدين في مباح ويعجز عن السداد، أي أنه معين بالوصف لا بالذات، فإن السؤال الذي نطرحه وندعو إلى الحوار الهادئ حوله، ماذا لو كان هذا الشخص شخصًا اعتباريًا (معنويًا) وماذا لو كانت هي الدولة.

إننا نشاهد في عصرنا أن غالبية الدول التي تنتمي إلى الإسلام دول فقيرة مدينة بل غارقة في الديون الداخلية والخارجية، استدانت لأغراض التنمية الاجتماعية والاقتصادية، أو لمواجهة حروب دفاعية فرضت عليها أو لأغراض تمويل واردات استهلاكية لرعاياها، وهي أغراض في جملتها مباحة، وهي دول عاجزة عن السداد وتتراكم عليها فوائد الديون والقروض على مدار السنين بما يلتهم الجانب الأكبر من مواردها وبما يسبب لها من صعوبات ومشاكل داخلية وخارجية قد تفقد الدولة معها سيادتها وقرارها الخارجي. فهل يمكن والحالة هذه أن تدخل الدولة في نطاق الغارمين، وتستحق قدرًا من حصيلة الزكاة بهذا الوصف لتسديد ديونها، سؤال يراودنا ونفتح الحوار حوله من أهل الذكر.

اعتراض ودفعه:

قد يقول قائل: وماذا لو كان السلطان جائرًا، وماذا لو كانت الدولة لا تضع المال العام في مواضعه، ونكتفي هنا بنقل هذه الروايات:

أ- روى البيهقي في السنن الكبرى في كتاب الزكاة عن هنيد مولى المغيرة بن شعبة -وكان على أمواله بالطائف- قال: قال المغيرة: كيف تصنع في صدقة أموالي؟ قال (هنيد): منها ما أدفعه إلى السلطان، ومنها ما أتصدق به، فقال (المغيرة): مالك وما لذلك؟ قال (هنيد): أنهم يشترون بها البزور، ويتزوجون بها النساء ويشترون بها الأراضي، قال: فادفعها إليهم، فإن النبي ﷺ أمرنا أن ندفعها إليهم، وعليهم حسابهم.

ب- روى أبو عبيد القاسم بن سلام في الأموال عن ابن عمر رضي الله عنهما قال: «ادفعوا الزكاة إلى الأمراء، فقال له رجل: إنهم لا يضعونها مواضعها فقال: وإن».

ج- روى أبو عبيد في الأموال عن ابن عمر قال: «ادفعوها (أي الزكاة) إلى من ولاه الله أمركم، فمن برّ فلنفسه، ومن أثم فعليها».

الدولة متولية أمر الجهاد والتعليم المجاني:

من المصارف المنصوص عليها مصرف (في سبيل الله) وسبيل الله على الرأي الراجح من أقوال الفقهاء هو: الجهاد والدفاع عن دين الله بحماية حوزة الدين ونشر دعوته، وقد جرى العمل في عصر التشريع ودولة صدر الإسلام وخلافته الراشدة على صرف هذا المصرف على تجهيز المجاهدين في سبيل الله، حيث كان المجاهد المنقطع للجهاد عن العمل والكسب يعطي من الزكاة، أو يصرف زكاة ماله على تجهيزاته ومعداته القتالية، وقد ورد في الحديث النبوي الشريف: «من جهّز غازيًا في سبيل الله فقد غزا، ومن خلف غازيًا في أهله بخير فقد غزا».

ويرى بعض الفقهاء أن مصرف في سبيل الله يشمل الجهاد وطلب العلم لما ورد في الحديث الشريف: «من خرج في طلب العلم فهو في سبيل الله حتى يرجع» وبعض فقهاء الشريعة الإسلامية يوسعون مصرف في سبيل الله إلى كل وجوه المصالح العامة.

وإذا كان الجهاد فيما مضى من عصور دولة صدر الإسلام والخلافة الراشدة عملًا فرديًا في أصله، حيث كان يطلب من كل مجاهد في سبيل الله إمساك فرسه وإعداد سلاحه وعتاده ومؤنته، حتى إذا ما أذن مؤذن الجهاد، تجمّع المجاهدون وراء القيادة التي تختارها الدولة وانطلقوا نحو الوجهة المحددة لهم، دون أن تتحمل الدولة الكثير من النفقات الحربية، قال تعالى: ﴿لَّيْسَ عَلَى ٱلضُّعَفَآءِ وَلَا عَلَى ٱلْمَرْضَىٰ وَلَا عَلَى ٱلَّذِينَ لَا يَجِدُونَ مَا يُنفِقُونَ حَرَجٌ إِذَا نَصَحُوا۟ لِلَّهِ وَرَسُولِهِۦ ۚ مَا عَلَى ٱلْمُحْسِنِينَ مِن سَبِيلٍ ۚ وَٱللَّهُ غَفُورٌ رَّحِيمٌ ﴿٩١﴾﴾[1].

---

(١) سورة التوبة: الآيات ٩١-٩٢.

فإن الوضع في زماننا قد تغيّر، فلم تعد معدات القتال (الجهاد) السيف والرمح ولم يعد في مقدور المجاهدين إمساك طائرة أو مدفع أو دبابة أو قنبلة، وتولت الدول والحكومات إعداد الجيوش وتدريبها وتسليحها وبناءً المعسكرات لأفرادها ومعداتها، وتحمل رواتب جنودها، وضباطها، والاحتفاظ لنفسها بحق إعلان قرار الحرب والسِّلم، وتتحمل الدول والحكومات في سبيل الله نفقات عامة عسكرية وحربية باهظة سواء في أوقات السلم أو في أوقات الحرب أو في سبيل إزالة آثار العدوان عليها والسؤال الذي نطرحه، وندعو إلى الحوار الهادئ حول الإجابة عليه هو: هل يمكن للدولة المنتمية إلى الإسلام أن تحصل على ثمن حصيلة الزكاة بما يعادل مصرف (في سبيل الله) لا بوصفها دولة وإنما بوصفها غازيًا أو مجاهدًا في سبيل الله، انطلاقًا من مبدأ مرونة الفقه الإسلامي وصلاحية الشريعة لكل زمان ومكان، وعلى وجه الخصوص إذا ضاقت ميزانية الدولة عن تحمل فاتورة الحرب الباهظة.

هل يغني دفع الضريبة عن الزكاة المفروضة:

يتحمل المسلم في كثير من الأقطار الإسلامية الكثير من الضرائب المباشرة على الدخل والثروة، وغير المباشرة على الإنفاق والتداول، فهل يغنيه دفع هذه الضرائب عن دفع الزكاة، ونحن نرى قولًا واحدًا هو:

إن الزكاة تختلف بالكلية عن الضريبة في أساس فرضية كل منهما، فالأساس في فرضية الزكاة هو الأمر القرآني الصريح في قوله تعالى: ﴿وَءَاتُواْ ٱلزَّكَوٰةَ﴾[1] فأن صيغة الأمر في الفعل (آتوا) حقيقية في الوجوب، وورود الطلب بهذا الفعل المخصوص (آتوا) يفيد معنيين هما: لزوم الإعطاء، والإتيان (الفعل).

أما الأساس الفني لفرض الضريبة فهو: أن فرضها عمل من أعمال السيادة المستندة إلى فكرة التضامن بين الأفراد والدولة، فالأفراد ملزمون بدفع الضرائب للدولة حتى تتمكن من النهوض بأعبائها ومسئولياتها تجاههم.

---

(١) سورة البقرة: الآية ٤٣.

وبالإضافة إلى ذلك فإن الزكاة عبادة مالية وجهة تقرب إلى الله عز وجل بامتثال ما أمر به بدفعها إلى مستحقيها، وهذا المعنى غير موجود في الضريبة باعتبارها تكليفًا ماليًا ومساهمة من الممول في تحمل جزء من نفقات دولته.

هذا فضلًا عن أن الزكاة تشريع أبدي محدد السعر والوعاء والنصاب والمخاطب به والمصارف، أما الضريبة فقابلة للإلغاء والتعديل بالنقص والزيادة بحسب حاجة الدولة وما تستهدفه من فرضها. وإذا كان ذلك كذلك فإن دفع الضريبة لا يغني عن دفع الزكاة بالنسبة للمسلم.

غير أن لنا وجهة نظر خاصة في التأثير المتبادل بين الضريبة والزكاة نوجزها فيما يلي:

أولًا: من المعلوم أن الضريبة بعد ربطها على الممول تشكل دينًا ممتازًا للدولة على الممول، تستطيع الدولة تحصيله منه بطريق التنفيذ المباشر على أمواله دون حاجة إلى الالتجاء إلى القضاء لإرغامه على الدفع، فهي بمالها من سيادة وسلطان تستطيع بيع أمواله بالمزاد واستيفاء دين الضريبة قهرًا، فضلًا عن عقابه جزائيًا وسياسيًا عند تهربه، حيث تعد واقعة التهرب الضريبي جريمة مالية تستوجب عقاب مرتكبها.

وقد ذهب الشافعي في القديم – كما يذكر الشيرازي في المهذب – إلى أن المسلم لو كان له مال من أموال الزكاة وعليه دين يستغرقه أو ينقص المال عن النصاب فإنه لا تجب فيه الزكاة، لأن ملكه غير مستقر، لأنه ربما أخذه الحاكم بحق الغرماء فيه، وقال في الجديد: تجب فيه الزكاة لأن الزكاة تتعلق بالعين، والدين يتعلق بالذمة، فلا يمنع أحدهما الآخر.

وقد ذهب الحنفية –كما يذكر البابرتي في شرح العناية على الهداية– إلى أن الدين الذي يمنع من وجوب الزكاة هو: الدَيْن الخالص للعباد، أو الذي له مُطالِبٌ من جهة العباد يستوي فيه الدين الحال والمؤجل الدفع، وعللوا ذلك بأن المال مشغول بالحاجة الأصلية للمزكي، أي معد لما يدفع الهلاك حقيقة أو تقديرًا، لأن صاحبه يحتاج إليه لأجل قضاء الدين، دفعًا للحبس والملازمة عن نفسه، وكل ما هو كذلك اعتبر معدومًا،

ولأن الديْن ينقص حقيقة الملك في المال حيث لصاحب الديْن أن يأخذه من غير رضاء ولا قضاء فكان ملكًا ناقصًا.

ويستدل الحنفية فيما ذهبوا إليه إلى فعل عثمان بن عفان رضي الله عنه، فإنه كان إذا أهلّ رمضان خطب في الناس قائلًا لهم: «ألا إن شهر زكاتكم قد حضر فمن كان له مال وعليه دين، فليحسب ماله بما عليه ثم ليزكِ الباقي (بقية ماله) وكان ذلك بمحضر من الصحابة ولم ينكر عليه أحد»، فكان إجماعًا منهم على أنه لا تجب الزكاة في القدر المشغول بالدين من مال المزكي، وبه يتبين أن مال المدين خارج عن عمومات الزكاة، لأنه محتاج إليه حاجة أصلية لأن قضاء الدين من الحوائج الأصلية، والمال المحتاج إليه حاجة أصلية لا يكون مال زكاة لأنه لا يتحقق به غنى، ولا صدقة إلا عن ظهر غنى كما ورد في الحديث، وعليه نقول:

بأن الزكاة وإن كانت تختلف عن الضريبة، وبالنظر إلى كون الضريبة واجبة الدفع إلى الدولة لا محالة، وبالنظر إلى كونها من الديون الممتازة التي هي أعلى رتبة من الديون العادية في وجوب الدفع ولزومه، فإننا نرى ووفاقًا لما ذهب إليه الحنفية والشافعي في القديم، خصم دين الضريبة من وعاء الزكاة، وزكاة المال الباقي إن بلغ نصابًا وحال عليه الحول وكان فائضًا عن الحاجة الأصلية.

ونحن إذ نرجح ذلك فإننا لا نستطيع إطلاق القول بأن الضرائب تغني عن الزكاة -فهو قول لا نقبله ولا نرتضيه- والذي نرتضيه هو القول بوجوب الزكاة في القدر غير المشغول بدين الضريبة بشرائطها المتقدمة.

ثانيًا: خصم الزكاة المؤداة من وعاء الضريبة: إننا إذا كنا قد انتهينا فيما تقدم إلى خصم دين الضريبة من وعاء الزكاة، فإن من الرأي السديد كذلك القول بخصم الزكاة المؤداة من وعاء الضريبة قبل ربطها تأسيسًا على أن الزكاة تكليف شرعي لازم، وهي من هذا المنطلق ومن منطلق كونها عبادة يأثم مانعها ويعاقب دنيويًا وآخرويًا، فإنها بذلك تُعد من تكاليف الدخل، وليست من استعمالاته، حيث يعتبر إخراجها من لوازم الطهر والنماء والبركة للدخل، ومن ثم فإنها من لوازم الحصول على الدخل مطهّرًا من شوائب الحصول عليه.

هل في المال حق سوى الزكاة:

نقل النووي في المجموع، والغزالي في إحياء علوم الدين والطبري في تفسيره، والجصاص وابن العربي في أحكام القرآن الكريم وأبو عبيد في الأموال وابن رشد في المقدمات وغيرهم، الخلاف في هذه المسألة، ويتلخص هذا الخلاف في وجود اتجاهين بين الفقهاء، يرى أولهما: أنه ليس في المال حق سوى الزكاة، ويرى الثاني: أن في المال حقًا سوى الزكاة. وذلك على النحو التالي:

أولًا: رأي من نفى أن في المال حقًا سوى الزكاة:

ذهب المتأخرون من الفقهاء أن الحق الوحيد الواجب في المال هو الزكاة، فمن أخرج زكاته فقد طهّر ماله وبرئت ذمته ولا يطالب بعدها بشيء آخر إلا أن يتطوع رغبةً منه في مزيد من الأجر والثواب من الله، حيث نسخت الزكاة ما عداها من الحقوق، وقد نقل هذا الرأي عن الضحاك بن مزاحم وقد استدل أيضًا هذا الرأي بأدلة كثيرة منها:

١- ما رواه الترمذي في سننه في باب إذا أديت زكاة مالك فقد قضيت ما عليك إن النبي ﷺ قال: «إذا أديت زكاة مالك فقد قضيت ما عليك»، حيث يفيد هذا الحديث حصر ما يجب على المسلم أداؤه في المال في فريضة الزكاة فقط.

٢- ما رواه البيهقي في سننه في باب ما أدى زكاته فليس بكنز، أن النبي ﷺ قال: «ليس في المال حق سوى الزكاة».

وقد تأول أصحاب هذا الاتجاه النصوص الشرعية المثبتة لوجود حق في المال سوى الزكاة بثلاث تأويلات وهي:

أ- أن هذه الحقوق كانت مشروعة قبل فرض الزكاة، فلما فرضت الزكاة نسخت كل حق كان قبلها.

ب- أن هذه الحقوق مطلوبة على سبيل الندب والاستحباب لا على سبيل الوجوب واللزوم.

ج- أن هذه الحقوق مطلوبة على سبيل الوجوب في حالات الضرورة فقط وليس في حالات السعة والاختيار.

ثانيًا: رأي القائلين بأن في المال حقًا سوى الزكاة:

وهذا الرأي منقول عن عائشة وعمر وعلي وأبي ذر وابن عمر وأبي هريرة والحسن بن علي وفاطمة بنت قيس، وصح عن الشعبي ومجاهد وطاووس وعطاء ومجاهد والنخعي، وقد استدل أصحابه بأدلة كثيرة منها:

١- قوله تعالى: ﴿وَءَاتَى ٱلْمَالَ عَلَىٰ حُبِّهِۦ ذَوِى ٱلْقُرْبَىٰ وَٱلْيَتَٰمَىٰ وَٱلْمَسَٰكِينَ وَٱبْنَ ٱلسَّبِيلِ وَٱلسَّآئِلِينَ وَفِى ٱلرِّقَابِ﴾[1].

٢- قوله تعالى: ﴿يَٰٓأَيُّهَا ٱلَّذِينَ ءَامَنُوٓا۟ أَنفِقُوا۟ مِمَّا رَزَقْنَٰكُم مِّن قَبْلِ أَن يَأْتِىَ يَوْمٌ لَّا بَيْعٌ فِيهِ وَلَا خُلَّةٌ وَلَا شَفَٰعَةٌ﴾[2].

٣- ظاهر نصوص الكثير من آيات القرآن والأحاديث النبوية التي ورد الأمر فيها بإنفاق المال واقترن الطلب بالإنفاق بفرائض وواجبات دينية أخرى كالإيمان بالله والصلاة والزكاة، فإن هذا الاقتران يدل على وجوب الإنفاق لكن الشارع الحكيم لما عدل عن لفظ الزكاة في تسمية هذا الإنفاق بها كان هذا دليلًا على أنه فرض آخر سواها، وآية: ﴿لَّيْسَ ٱلْبِرَّ أَن تُوَلُّوا۟ وُجُوهَكُمْ قِبَلَ ٱلْمَشْرِقِ وَٱلْمَغْرِبِ﴾[3] الآية شاهد صدق على ذلك فالإيمان بالله واليوم الآخر، والملائكة والكتاب والنبيين، وإقامة الصلاة، وإيتاء الزكاة، والوفاء بالعهد، والصبر في البأساء والضراء وحين البأس، جميعها عناصر أساسية لا يتحقق بدونها صدق العقيدة والعبادة والأخلاق، فلماذا يكون إيتاء المال على حبه ذوي القربى واليتامى... ومن سمى الله معهم، وهو وحده النافلة والمندوب في الآية كلها.

---

(١) سورة البقرة: الآية ١٧٧.

(٢) سورة البقرة: الآية ٢٥٤.

(٣) سورة البقرة: الآية ٢٥٤.

ولو صحت دعوى نسخ كل صدقة في القرآن الكرم بالزكاة، لكان قوله تعالى في آية ﴿لَّيْسَ ٱلْبِرَّ﴾: و(وآتي الزكاة) ناسخًا لقوله تعالى في نفس الآية ﴿وَءَاتَى ٱلْمَالَ عَلَىٰ حُبِّهِۦ﴾ فيقرر جزء الآية حكمًا ينسخه الجزء الآخر، وهذا غير معقول.

هذا فضلًا عن كون آية ﴿لَّيْسَ ٱلْبِرَّ﴾قد اشتملت على خبر ووصف لأهل البر والتقوى والأخبار لا تنسخ، لأن نسخها يكون تكذيبًا لقائلها وتعالى الله عن ذلك علوًا كبيرًا.

منشأ النزاع وتحرير محله:

لنا في تحرير محل النزاع وبيان أسباب نشأته وجهة النظر التالية:

١- يتعلق هذا النزاع بالحقوق الواجبة في المال بخطاب من الشارع الحكيم، دون الحقوق التي يمكن لولي الأمر أن يفرضها على المال استنادًا إلى دليل المصالح المرسلة فإن الكثير من العلماء قد أعلى لولي الأمر هذا الحق إعمالًا لمقتضيات السياسة الشرعية في مواجهة متطلبات الإنفاق العام التي تضيق بها مالية الدولة وخزانتها العامة فقد ذكر ابن العربي في أحكام القرآن أنه إذا نزلت بالمسلمين حاجة بعد أداء الزكاة فإنه يجب صرف المال إليها باتفاق العلماء، وقد نقل في ذلك عن الإمام مالك قوله: يجب على كافة المسلمين فداء أسراهم وإن استغرق ذلك أموالهم.

٢- لا خلاف بين العلماء بين وجوب الحقوق الواردة في النصوص الشرعية من غير الزكاة في حالات الضرورة، ومن ذلك نفقة الأبوين والزوجة والقريب بل وصدقة التطوع، يقول صاحب إعانة الطالبين: «وتسنّ صدقة التطوع وقد تجب، كأن يجد مضطرًا، ومعه ما يطعمه فاضلًا عنه».

٣- الخلاف بين العلماء في هذه المسألة ينحصر إذًا في الحقوق الواردة في خطاب الشارع الحكيم في حالات الضرورة، ولغير من تلزم المخاطب نفقته بأمر من الشارع.

٤- ونحن نرى أن هذا النزاع قد نشأ بين العلماء لثلاثة أسباب رئيسية هي:

(أ) كثرة ما شاع عند المتأخرين من أن الزكاة قد نسخت حكم الوجوب لكل صدقة أو إنفاق في القرآن والسنة.

(ب) اتجاه الكثير من علماء عصر تابعي التابعين إلى تأويل الإنفاق المأمور به في الكثير من النصوص الشرعية بأن مقصوده هو الزكاة وليس فريضة أخرى غيرها ومن ذلك قوله تعالى: ﴿وَيَسْـَٔلُونَكَ مَاذَا يُنفِقُونَ قُلِ ٱلْعَفْوَ﴾[1]، حيث قالوا: إن العفو هو الزكاة.

(ج) اقتران الكثير من النصوص الشرعية المثبتة للحقوق المالية سوى الزكاة، بقرائن تحمل الأمر فيها على الندب بدل الوجوب، فحمل المتأخرون من العلماء الندب على التطوع.

الرأي الراجح لدينا:

الذي نراه راجحًا في هذه المسألة هو رأي القائلين بأن في المال حقًا سوى الزكاة وذلك لما يأتي:

١- أن القول بغير ذلك يهدر حكم الوجوب في ظاهر الأوامر الواردة في النصوص الشرعية بطلب الإنفاق من أوعية المال التي لا تفرض فيها الزكاة بحسب الأصل.

٢- صريح الطلب بالإنفاق وتكرر الأمر به في القرآن الكريم لأكثر من خمسين مرة في خمسة عشر آية مكية وثمان وثلاثين آية مدنية، نستبعد أن تكون جميعها قد نزلت قبل السنة الثانية من الهجرة حتى تصح لدينا دعوى نسخ الزكاة لحكم الوجوب في كل طلب بالإنفاق ورد في القرآن والسنة.

٣- اقتران الطلب بالإنفاق غير الزكوى بكثير من الفرائض والواجبات والطاعات بما يدل على تشريكه في الحكم مع ما اقترن به.

---

(١) سورة البقرة: الآية ٢١٩.

معايير التفرقة بين الزكاة والحقوق الواجبة في المال غيرها:

لنا أن الحقوق الواجبة في المال سوى الزكاة تختلف عن الزكاة ذاتًا، ومحلًا، ومصرفًا، وجهة أداء، وعقوبة على الترك.

- **أما اختلافهما ذاتًا**: فإن أداء الزكاة يسقط الفرض عن المكلف به، خلافًا للإنفاق الواجب فإنه لا يسقط فرضًا، بل يكسب ثوابًا وطاعة.
- **وأما اختلافهما محلًا**: فإن محل الزكاة هو النصاب النوعي من كل مال نام بالفعل أو بالقوة (تحقيقًا أو تقديرًا) ومحل الإنفاق الواجب هو الدخل المتراكم لدى المنفق.
- **وأما اختلافهما مصرفًا**: فإن مصارف الزكاة محددة بالنص في الآية الكريمة (٦٠) من سورة التوبة، أما مصارف هذه الحقوق فمطلقة حيث يجوز أن تعم مستحقي الزكاة وغيرهم، وهي في الأقربين أولى لقوله تعالى: ﴿يَسْـَٔلُونَكَ مَاذَا يُنفِقُونَ ۖ قُلْ مَآ أَنفَقْتُم مِّنْ خَيْرٍ فَلِلْوَٰلِدَيْنِ وَٱلْأَقْرَبِينَ وَٱلْيَتَٰمَىٰ وَٱلْمَسَٰكِينِ وَٱبْنِ ٱلسَّبِيلِ ۗ﴾[1].
- **وإما اختلاهما في جهة الأداء**: فإن الزكاة يتعلق أداؤها بثلاث جهات، فهي حق لله، وحق للمستحقين لها، وحق للمال، وقد تقدم الحديث: «أمرت أن أقاتل الناس» الحديث والذي تعلقت عصمة الدماء والأموال فيه بأمرين هي: كلمة التوحيد، وحق للدماء والأموال، ثم إنها في الوقت نفسه حق لأصناف التوحيد أي لله، وحق للدماء والأموال، ثم إنها في الوقت نفسه حق لأصناف المستحقين الثمانية، وقد تصدّر استحقاق الأربعة الطوائف الأولى من المستحقين لها بلام الملك، لما يفيد تملكهم لما يستحقون منها قال تعالى:

---

(١) سورة البقرة: الآية ٢١٥.

﴿ ۞إِنَّمَا ٱلصَّدَقَٰتُ لِلۡفُقَرَآءِ وَٱلۡمَسَٰكِينِ وَٱلۡعَٰمِلِينَ عَلَيۡهَا وَٱلۡمُؤَلَّفَةِ قُلُوبُهُمۡ ﴾[1] وقد أثبتت الآية الكريمة كونها حقًا للمال قال تعالى: ﴿ وَءَاتُواْ حَقَّهُۥ يَوۡمَ حَصَادِهِۦ ﴾.

أما الحقوق الواجبة في المال سوى الزكاة فإن أداءها يتعلق بجهتين هما: أنها حق لله، وحق للعباد متعلق بالمال وليست حقًا للمال، حيث لم يشترط المشرع لها نصابا معينًا ولا أوعية مال محددة ولا نماء للمال، ولو كانت حقًا للمال لاشترط لها المشرع أن ما تجب فيه من المال النامي نصابًا، فدل ذلك على أنها حق للعباد متعلق بالمال. قال تعالى: ﴿ وَفِيٓ أَمۡوَٰلِهِمۡ حَقّٞ لِّلسَّآئِلِ وَٱلۡمَحۡرُومِ ﴾[2]، وقال سبحانه: ﴿ وَٱلَّذِينَ فِيٓ أَمۡوَٰلِهِمۡ حَقّٞ مَّعۡلُومٞ ۝٢٤ لِّلسَّآئِلِ وَٱلۡمَحۡرُومِ ﴾[3]، وقال عز وجل: ﴿ وَءَاتِ ذَا ٱلۡقُرۡبَىٰ حَقَّهُۥ وَٱلۡمِسۡكِينَ وَٱبۡنَ ٱلسَّبِيلِ وَلَا تُبَذِّرۡ تَبۡذِيرًا ۝٢٦ ﴾[4] وقال عز من قائل: ﴿ فَـَٔاتِ ذَا ٱلۡقُرۡبَىٰ حَقَّهُۥ وَٱلۡمِسۡكِينَ وَٱبۡنَ ٱلسَّبِيلِۚ ذَٰلِكَ خَيۡرٞ لِّلَّذِينَ يُرِيدُونَ وَجۡهَ ٱللَّهِۖ ﴾[5].

وأما اختلافهما في عقوبة ترك الأداء:

فإن عقوبة ترك أداء الزكاة تختلف بحسب ما إذا كان التارك منكرًا جاحدًا لها، أو مقرابها ولكنه ممسك عن إخراجها، أما الأول فإنه يعامل معاملة المرتد وتؤخذ منه جبرًا ويقاتل عليها وأما الثاني فإنه ليس مرتدًا، لكنها تؤخذ منه وشطر ماله، لما رواه الإمام أحمد وأبو داوود والنسائي وصححه الحاكم عن بهز بن حكيم عن أبيه عن جده قال: قال رسول الله ﷺ: في كل سائمة ابل في أربعين بنت لبون... من أعطاها مؤتجرًا بها فله أجرها، ومن منعها فأنا آخذها وشطر ماله عزمة من عزمات ربنا لا يحل لآل محمد منها

---

(١) سورة التوبة: الآية ٦٠.

(٢) سورة الذاريات: الآية ١٩.

(٣) سورة المعارج: الآيتان ٢٤ – ٢٥.

(٤) سورة الإسراء: الآية ٢٦.

(٥) سورة الروم: الآية ٣٨.

شيء، أما عقوبة ترك أداء الحقوق الأخرى الواجبة في المال فغير مقدرة شرعًا وقاصرة على اللوم في الدنيا والوعيد في الآخرة.

المبحث الثاني
(الزكاة والوظيفة الاجتماعية لرأس المال)

الآثار الاقتصادية للزكاة:

إننا لا نبالغ إذا قلنا: إن الزكاة تشريع متكامل الأركان والأهداف والآثار، في استطاعته دائمًا إذا أُحسن تنظيمه وتطبيقه أن يجد حلًّا لكافة المشكلات الاجتماعية والاقتصادية التي تعاني منها الأقطار الإسلامية التي أهملته واستبدلته بأنظمة ضريبية متغيرة، ونبين فيما يلي جملة من الأهداف والآثار الاقتصادية التي يتغياها الشارع الحكم من تشريع الزكاة:

(١) إقامة توازن اجتماعي واقتصادي عادل بين طبقات المجتمع:

وهو هدف وأثر تستطيع الزكاة تحقيقه من خلال:

أ- تحويل جانب من دخول الأغنياء إلى الفقراء والمساكين:

وغيرهم من الطوائف الثمانية التي شملتهم الآية (٦٠) من سورة التوبة، وهم في حقيقتهم أصحاب الحاجات العامة الحقيقين في كل مجتمع، وإعطاؤهم الزكاة يُعد إنفاقًا تحويليًا اجتماعيًا يهدف إلى إذابة الفوارق بين طبقات المجتمع، وهو في الوقت نفسه يُعد إنفاقًا تحويليًا اقتصاديًا يهدف إلى انتشال من وقع في وهدة الفقر ليكون عضوًا منتجًا في الجماعة، ويتضح ذلك جليًا في إعطاء من أثقلته الديون (الغارم) إذ بدل أن يعجز عن الوفاء ويتعرض لإشهار إفلاسه إن كان تاجرًا، ويقضي على سمعته التجارية، فإن الشارع يعطيه هو وأمثاله لكي ينهض على قدميه مرة أخرى ويواصل نشاطه الإنتاجي.

ونحن نرى أن تخصيص الشارع الحكيم حصيلة الزكاة لثمانية طوائف من المستحقين سواء بتمليكها لهم أو بإنفاقها في مصالحهم على نحو ما تقدم، إنما يتفوق في أثره الاقتصادي العام في الماليات المعاصرة، إذ كثيرًا ما يترتب على الإنفاق العام في الماليات المعاصرة زيادة في التفاوت الطبقي في المجتمع، وبين دخول وثروات أفراده، فعلْية القوم من أصحاب المراكز والمناصب العليا في المجتمعات المعاصرة غالبًا ما

يستحوذون لأنفسهم وذويهم على ناتج وثمرات النفقات العامة إما في صورة علاج طبي على نفقة الدولة في الخارج، وإما في صورة أراض زراعية مستصلحة جديدة، أو أراضي بناء جهزتها الدولة بالمرافق أو مساكن كانت الدولة قد أقامتها للفقراء، وإما في صورة قروض وتسهيلات ائتمانية، وإما في صورة تصاريح استيراد مُعفاة من الضرائب والرسوم وإما في صورة شراء لأصول القطاع العام عد خصخصتها بأبخس الأسعار وغير ذلك الكثير والكثير مما يتواكب عليه علْية القوم في المجتمعات الحديثة من ثمرات الإنفاق العام للدولة، غير تاركين لعامة الناس إلا النذر اليسير من الثمرات التي لا يعبئون بها لضآلتها، وذلك بما يترتب عليه زيادة في التفاوت بين طبقات المجتمع، وقد عالج الشارع الإسلامي الحكيم في تشريع الزكاة هذه الظاهرة المجتمعية السلبية بأسلوبين هما:

(أ) تخصيص حصيلة الزكاة لثماني طوائف من المستحقين:

والنص على أن يمتلك أربعة منهم مقدار ما يستحقوه من الحصيلة، وعلى أن تصرف مستحقات الأربعة الآخرين في مصالحهم الخاصة، ونتذكر في هذا الشأن مشهدًا تشريعيًا رائعًا هو: أن رسول الله ﷺ قبل أن تنزل الآية (٦٠) من سورة التوبة في شأن تحديد وجوه إنفاق حصيلة الزكاة، كان يتولى بنفسه ورأيه واجتهاده توزيع الحصيلة على من يراه مستحقًا، فلمزه المنافقون واتهموه بالمجاملة والمحاباة، وإلى هذا الإتهام أشارت الآية (٥٨) من سورة التوبة بقولها: ﴿وَمِنْهُم مَّن يَلْمِزُكَ فِي ٱلصَّدَقَٰتِ فَإِنْ أُعْطُواْ مِنْهَا رَضُواْ وَإِن لَّمْ يُعْطَوْاْ مِنْهَآ إِذَا هُمْ يَسْخَطُونَ﴾[1] وقطعًا لهذا الاتهام المشين غير اللائق، أوردت الآية (٦٠) من نفس السورة وفي كلام متصل، أسلوب إنفاق (توزيع) حصيلة الزكاة بقولها ﴿إِنَّمَا ٱلصَّدَقَٰتُ لِلْفُقَرَآءِ وَٱلْمَسَٰكِينِ وَٱلْعَٰمِلِينَ عَلَيْهَا وَٱلْمُؤَلَّفَةِ قُلُوبُهُمْ وَفِي ٱلرِّقَابِ وَٱلْغَٰرِمِينَ وَفِي سَبِيلِ ٱللَّهِ وَٱبْنِ ٱلسَّبِيلِ ۖ فَرِيضَةً مِّنَ ٱللَّهِ ۗ وَٱللَّهُ عَلِيمٌ حَكِيمٌ﴾، وبعد نزولها

(١) سورة التوبة: الآية ٥٨.

قال عليه الصلاة والسلام: «إن الله لم يرض في قسم الصدقات بقسمة نبي مرسل ولا ملك مقرب، وإنما تولى تقسيمها بنفسه».

(ب) أما الأسلوب الثاني لفاعلية الزكاة:

في الحد من التفاوت الطبقي في المجتمع فإنه يقوم على ثلاثة أسس هي: (**الأول**): نفي كل شبهة تحوم حول إنفاق حصيلتها على مستحقيها الفعليين، وتحقيقًا لذلك يروى لنا الإمام مسلم في صحيحه أن عبد المطلب بن ربيعة، والفضل بن العباس انطلقا إلى رسول الله ﷺ يسألانه أن يستعملهما على الصدقة، فقال عليه الصلاة والسلام: «إن الصدقة لا تحل لمحمد ولا لآل محمد» وذلك على الرغم من أنهما طلبا العمل والحصول على أجر العمل، ولم يطلبا الصدقة بوصفهما من المستحقين لها.

(**والثاني**): تحريم حصول الأغنياء على أي قدر من حصيلة الزكاة وإن قلّ وبأي طريق كان (مباشرًا أو غير مباشر) وقد تقرر هذا الحكم الشرعي بمقتضى حديث رسول الله ﷺ: «لا تحل الصدقة لغني ولا لذي مرة سوى».

والمراد بالغني هنا هو: المالك للنصاب المخاطب بدفع الزكاة، وأما ذي المرة السوى فهو القادر على العمل الواجد له، فإن يحرم عليه الحصول أو الاستفادة من إنفاق حصيلة الزكاة بوصفه مستحقًا، لا بوصفه عاملًا عليها إن اشتغل بالفعل في شئون إنفاقها أو تحصيلها، فإن كان من العاملين في الدولة وراتبه الشهري لا يكفيه فهو من جملة المساكين المستحقين للزكاة بوصف المسكنة، لأن المسكين كما يعرفه الفقهاء هو من عنده مال أو دخل لا يكفي ضرورات حياته وحياة من يعولهم قال تعالى: ﴿أَمَّا ٱلسَّفِينَةُ فَكَانَتْ لِمَسَٰكِينَ يَعْمَلُونَ فِي ٱلْبَحْرِ فَأَرَدتُّ أَنْ أَعِيبَهَا وَكَانَ وَرَآءَهُم مَّلِكٌ يَأْخُذُ كُلَّ سَفِينَةٍ غَصْبًا﴾[1] فقد سماهم الله تعالى مساكين، وهم يمتلكون سفينة يعملون عليها في البحر لأن رزقهم

(١) سورة الكهف: الآية ٧٩.

بسببها لم يكن يكفي ضرورات حياتهم، وهكذا فإن كل من كان له مال أو رزق لا يكفي ضرورات حياته يُعد مسكينًا مستحقًا للزكاة حتى ولو كان موظفًا أو عاملًا لدى الدولة.

(ج) وأما الأساس الثالث:

لزيادة فاعلية الزكاة في الحد من التفاوت الطبقي فهو ما يمكننا أن نطلق عليه (الحد من نفقات التحصيل) وذلك عن طريق تحريم حصول العامل عليها (موظفو الإدارة المالية للزكاة) على أي قدر من الحصيلة، أو استفادتهم بأي وجه من وجوه الاستفادة منها، فوق الأجر المحدد لهم، فلا رشوة ولا هدايا خاصة بالعمال، فهي جميعها في نظر الشارع الحكيم غلول والغلول نار وعار على صاحبه في الدنيا والآخرة، وفي المقابل فإن العامل الأمين، أحد المتصدقين، روى البخاري ومسم عن بريدة الأسلمي رضي الله عنه أن النبي ﷺ: قال: «هدايا العمال غلول»، وروى الإمام أحمد عن عبادة بن الصامت رضي الله عنه قال: قال رسول الله ﷺ: «لا تغلّوا فإن الغلول نار وعار على أصحابه في الدنيا والآخرة»، وروى البخاري بسنده عن أبي موسى الأشعري رضي الله عنه قال: قال رسول الله ﷺ: «إن الخازن المسلم الأمين الذي يعطي ما أمر به كاملًا وموفرًا، طيبة به نفسه، حتى يدفعه إلى الذي أمر به أحد المتصدقين».

(٢) محاربة اكتناز الأموال:

وهذا هو الهدف والأثر الاقتصادي الثاني لتشريع الزكاة، وهو يعني منع تعطيل المدخرات الخاصة عن أداء وظيفتها الاقتصادية في الاستثمار والتنمية، بغية الوصول إلى التشغيل الكامل لعناصر الإنتاج المتاحة في المجتمع.

فقد توعد المشرع الإسلامي الحنيف المكتنزين للمال المعطّلين له عن أداء دوره في التنمية بالعذاب الشديد، قال تعالى: ﴿وَٱلَّذِينَ يَكۡنِزُونَ ٱلذَّهَبَ وَٱلۡفِضَّةَ وَلَا يُنفِقُونَهَا فِي سَبِيلِ ٱللَّهِ **(وجوه النفع العام)** فَبَشِّرۡهُم بِعَذَابٍ أَلِيمٖ ٣٤ يَوۡمَ يُحۡمَىٰ عَلَيۡهَا فِي نَارِ جَهَنَّمَ

فَتُكۡوَىٰ بِهَا جِبَاهُهُمۡ وَجُنُوبُهُمۡ وَظُهُورُهُمۡۖ هَٰذَا مَا كَنَزۡتُمۡ لِأَنفُسِكُمۡ فَذُوقُواْ مَا كُنتُمۡ تَكۡنِزُونَ ﴿٣٥﴾﴾[1].

وقد حارب المشرع الإسلامي الحكيم اكتناز المال بأدوات مالية أخرى منها: اعتبار رأس المال النقدي سواء أخذ شكل أرصدة نقدية أو مسكوكات ذهبية وفضية مدخرة (مكتنزة) ما لا ناميًا بالقوة، سواء نمّاه صاحبه بالاستثمار المباشر أو عطله عن الاستثمار، وفرض عليه الزكاة في كلتا الحالتين.

ولما كانت الزكاة لا تفرض على صافي الدخل فقط، وإنما تفرض على رأس المال وما يغله من دخل في خلال العام الزكوي -فيما عدا زكاة الزروع والثمار- فإن من شأن هذه الطبيعة الخاصة للزكاة أن تحفز رأس المال على الاستثمار في مجالات الاستثمار المجزية، وإلا تعرض الرصيد النقدي للفناء مع مرور الأعوام الزكوية، ولأجل هذا حث الرسول ﷺ وليّ اليتيم على استثمار ما وليه من أموال يتيمه ولا يتركه حتى لا تأكله الصدقة، يقول ﷺ: «ألا من ولىَ يتيمًا له مال فليتجر فيه ولا يتركه فتأكله الصدقة» وفي رواية أخرى: «ابتغوا في أموال اليتامى لا تذهبها الزكاة» والمعنى في هذين الحديثين: أن مال اليتيم إذا ترك على حاله بدون استثمار وتنمية بالتجارة ونحوها من طرق الاستثمار المشروعة، فإنه يتناقص كل عام بما يخرج منه من زكاة حتى يفني وينقص عن النصاب، ويتحول اليتيم إلى فقير، مستحق للزكاة بعد أن كان غنيًا دافعًا لها. وعليه:

فإننا نستطيع القول بأن الزكاة ليست عبئًا ماليًا على المال، وإنما هي حافز ينبغي استخدامه في إحداث آثار توسيعية في الإنتاج، وأثرها في ذلك يفوق أثر الضريبة الحافزة على زيادة الإنتاج، أو ما يعرف بالآثار المعّوضة للضريبة إذ بالإضافة إلى أن الزكاة تدفع المنتجين إلى ضغط نفقات الإنتاج الأخرى وزيادة إنتاجية رؤوس أموالهم، حتى يتسنى

---

(١) سورة التوبة: الآيتان ٣٤ – ٣٥.

لهم تعويض ما بذلوه من زكاة والمحافظة على مستوى دخولهم السابقة على فرض الزكاة، فإنها وباعتبارها عبادة وجهة قربى إلى الله عز وجل تدفع المنتجين إلى التوسع في أنشطتهم وعملياتهم الإنتاجية لنيل المزيد من التقرب إلى الله ببذل المزيد من المال في سبيله تعالى.

(٣) إعادة توزيع الدخل القومي لصالح الطبقات الأقل دخلاً:

يتضافر في الإنتاج على مستوى النشاط الاقتصادي الخاص والعام أربعة عناصر رئيسة تعرف بعناصر (عوامل) الإنتاج وهي: الطبيعة (ويرمز لها بالأرض) والعمل ورأس المال والتنظيم، ويستحق كل عنصر من هذه العناصر الأربعة عائدًا من ناتج العملية الإنتاجية التي شارك فيها، ويقول الاقتصاديون المعاصرون بأن الأرض أو الطبيعة تستحق الحصول على عائد يسمى (الريع) ويستحق العمل عائدًا يسمى (الأجر) ويستحق رأس المال عائدًا يسمى (الفائدة) ويستحق المنظم (الجهة الإشرافية) عائدًا يسمى (الربح).

وتعرف عملية توزيع ناتج العملية الإنتاجية على عناصر الإنتاج التي شاركت فيها، بالتوزيع الأوّلي للدخل.

وغالبًا ما ينتج عن التوزيع الأوّلي للدخل تفاوت في دخول الأفراد وثرواتهم وذلك بما يؤدي إلى ظهور التفاوت الطبقي في المجتمع، وعلى مر السنين تتزايد وتتسع الفوارق بين الطبقات، وهذه نتيجة طبيعية مترتبة على أن من يملك عنصرًا من عناصر الإنتاج يحصل على عائده، ومن لا يملك لا يحصل على شيء، ومن يملك أكثر من عنصر يحصل على أكثر من عائد، فإذا كانت طبقة الأغنياء هي المالكة في العادة لكل عناصر الإنتاج -عدا عنصر العمل- فهنا ينقسم المجتمع إلى طبقتين فقط هما: أغنياء وفقراء، وتتزايد الهوة بين طبقتيه ويتعرض أمنه الاجتماعي لمزيد من المخاطر التي أبى الشارع الإسلامي الحكيم تعريض المجتمع الإسلامي لها، فجاء تشريع الزكاة أداة رئيسة في يد النظام المالي الإسلامي لإعادة توزيع الدخل القومي.

وتتجه عملية إعادة توزيع الدخل القومي إلى استخدام الزكاة كأداة لاقتطاع جزء من دخول وثروات الأغنياء وتحويله مباشرةً إلى الفقراء بهدف الحد من تراكم الثروة

لدى الأغنياء، ورفع المستوى المعيشي والاجتماعي والاقتصادي للفقراء وتتم عملية إعادة توزيع الدخل القومي عن طريق الزكاة في أربعة اتجاهات هي:

١- إعادة التوزيع بين الطبقات الاجتماعية المحلية.

٢- إعادة التوزيع بين مختلف عوامل الإنتاج.

٣- إعادة التوزيع بين مختلف فروع وأنشطة الإنتاج.

٤- إعادة التوزيع بين مختلف أقاليم الدولة الإسلامية.

وقبل أن نتناول هذه الاتجاهات الأربعة فإننا نلفت الأنظار إلى ما يلي:

مميزات الزكاة كأداة لإعادة توزيع الدخل القومي:

إن الزكاة باعتبارها عبادة مالية وجهة تقرب إلى الله عز وجل، وبالنظر إلى أسلوب فرضها واعتدال سعرها وتخصيص إنفاق حصيلتها وعمومية مستحقيها، تتميز باعتبارها أداة لإعادة توزيع الدخل القومي عن كافة أشكال الضرائب المعاصرة من الوجوه التالية:

(أ) وقوع العبء الزكوي (مقدار الفريضة) الفعلي على عاتق الأغنياء، ولما كان هذا العبء مراعى فيه معنى العبادة، فإن إمكانية نقله إلى غير المزكى الأصلي، تزيد أو تنقص معنى العبادة الذي يحرص المزكى على تحقيقه بل قد تدخل عملية أداء الزكاة في مزالق وأبواب الرياء والشرك الخفي وهذا أمر يحرص المسلم الذي أدى زكاة ماله بكامل حريته واختياره ورغبته في نيل الرضا والثواب من الله، على عدم الوقوع فيه، وعليه:

فإن نقل عبء فريضة الزكاة من مؤديها، وتحميل الغير بها يكاد أن يكون منعدمًا، وإزاء ذلك يمكن القول: إن فاعلية الزكاة في إعادة توزيع الدخل القومي تفوق كافة أشكال الضرائب المعاصرة، التي يمكن فيها نقل العبء من الممول (دافع الضريبة الرسمي إلى الغير (المتحمل بالعبء الحقيقي للضريبة) إذ في هذه الحالة تفقد الضريبة (خصوصًا الضرائب غير المباشرة) كل أثر لها في استخدامها كأداة لإعادة توزيع الدخل القومي، إذ المقصود من استخدام الفريضة المالية سواء كانت هذه الفريضة زكاة أو ضريبة، كأداة لإعادة التوزيع، أن تقتطع اقتطاعًا حقيقيًا جزءًا من دخول وثروات

الأغنياء، لكي تحّد من تراكم الدخل والثروة لديهم، ومن التفاوت الطبقي بينهم وبين فقراء مجتمعهم، ومن ثم فإن هذا الأثر يقل أو يزيد بمقدار إمكانية نقل عبء الفريضة من دافعها الأصلي إلى غيره.

(ب) أن جميع حصيلة الزكاة تدخل في ذمة المستحقين المالية، دون أن يتحملوا في سبيل الحصول على مستحقاتهم (دخولهم النقدية أو العينية) منها أية نفقات أو تكاليف مالية، ومعنى هذا: أن ما يحصل عليه المستحق من الزكاة يعد إضافة حقيقية إلى ذمته المالية، فإذا ما أخذنا في الاعتبار أن الجزء المتقطع من مال المزكي كزكاة كان اقتطاعًا حقيقيًا، كانت الزكاة لهذين الاعتباريين أداة حقيقية لإعادة توزيع الدخل القومي لصالح الطبقات الفقيرة في المجتمع، فهي:

اقتطاع حقيقي من ذمة أو من دخول الأغنياء، وإضافة فعلية إلى ذمم ودخول المستحقين، ومجردة عن أية نتائج عكسية أو سلبية في اتجاه زيادة حدة التفاوت بين طبقات المجتمع.

(ج) أن الزكاة تفرض تقريبًا على جميع الأموال النامية، بما فيها المدخرات الخاصة، فصفة النماء الفعلي أو التقديري (الحكمي) للمال شرط لوجوب الزكاة فيه، كما يذكر الزيلعي في تبيين الحقائق في عباراته: «يشترط لوجوب الزكاة أن يكون (أي المال) ناميًا حقيقية أو تقديرًا» فما لا نماء فيه مثل الأموال المُعدة للاستعمال الشخصي كالسيارة للركوب أو المنزل للسكن فيه، أو حلي المرأة للتحلي والزينة، لا زكاة فيه، وكون الزكاة تفرض على كل مال نام حقيقة أو تقديرًا، يعطى فرضيتها درجة من العموم والشمول لجميع الأموال والدخول، وبذلك تتسع قاعدة فرضيتها لتشمل أكبر عدد من الممولين (دافعي الزكاة) وأغلب مكونات الأموال والدخول، فيكون تأثيرها على إعادة توزيع الدخل القومي أعم وأشمل، بالمقارنة بالضرائب الحديثة التي يمكن أن نرى فيها الكثير من الإعفاءات الضريبية لأنواع كثيرة من أموال وشركات الاستثمار وأنواع كثيرة من رؤوس الأموال والدخول.

(٤) تشجيع الاستثمار:

هذا هو الأثر الاقتصادي الرابع لفريضة الزكاة ويتضح كما يلي:

إن حصيلة الزكاة باعتبارها أهم الأدوات المالية الإسلامية لإعادة توزيع الدخل القومي -على نحو ما سبق بيانه- تتوجه إلى طوائف معينة من المستحقين يتزايد لديها الميل المدي للاستهلاك[1] بدرجة تستغرق كل الحصيلة.

ثم لا يقف أثر الزكاة عند هذا الحد، فإن الجزء من الدخل القومي الذي أنفقه، مستحقو الزكاة، يمثل دخلًا جديدًا للأفراد الذين وصل إليهم (من فئات التجار والمنتجين وباعة السلع والخدمات الاستهلاكية التي أنفق مستحقو الزكاة مستحقاتهم على شرائها) ولا يقف أثر الزكاة عند هذا الحد، فإن ما حصل عليه هؤلاء الأفراد من مستحقي الزكاة يذهب بدوره إما إلى الاستهلاك أو إلى الادخار، طبقًا للميل الحدي للاستهلاك والادخار لدى هؤلاء الأفراد. وبذلك:

تستمر حلقة توزيع الدخول بين جميع أفراد المجتمع خلال ما يعرف بدوره الدخل التي تتمثل في: الإنتاج ⇦ الدخل ⇦ الاستهلاك ⇦ الإنتاج.

وبعبارة أخرى:

فإن حصيلة الزكاة التي تمثل الزيادة الأولية في دخول وإنفاق مستحقيها خلال سنة الاستحقاق، تؤدي إلى سلسلة متوالية من النفقات التي تتناقص أو تتزايد طبقًا للميل الحدي للاستهلاك، ولكنها في مجموعها تزيد عن مقدار حصيلة الزكاة في سنة الاستحقاق. والسبب في ذلك يرجع إلى:

---

(١) الميل الحدي للاستهلاك: عبارة عن نسبة الزيادة في الاستهلاك إلى الزيادة في الدخل (على معنى أنه كلما زاد الدخل ارتفع معدل الاستهلاك)، وهو ما يسمى بدالة الاستهلاك، أما الميل الحدي للادخار فهو: نسبة الزيادة في الادخار إلى الزيادة في الدخل (على معنى أنه كلما زاد الدخل ارتفع معدل الادخار).

كمية الإنتاج المضافة بسبب إنفاق حصيلة الزكاة لسنة الاستحقاق وهو ما يعرف بأثر مضاعف الاستثمار الذي يوضح أثر الإنفاق الأوّلى في الدخل القومي (مضاعف الاستثمار هو: الاسم الذي يطلق على المعامل العددي الذي يوضح مقدار الزيادة في الدخل، التي تترتب على الزيادة في الاستثمار، فإذا زاد الأخير بمقدار مليون جنيه، وزاد الدخل القومي تبعًا لذلك بمقدار ٢ مليون جنيه فإن المضاعف في هذه الحالة يساوي (٢) مليون جنيه).

ومن المعلوم أن زيادة الاستثمار بمقدار معين تؤدي إلى زيادة في الدخل القومي بمقدار أكبر من مقدار الزيادة التي طرأت على الاستثمار، لأن الأفراد الذين تزداد دخولهم نتيجة للإضافة التي حدثت في الإنفاق والاستثمار يقومون بإنفاق جزء من هذه الزيادة في دخولهم على الاستهلاك، الأمر الذي يؤدي إلى زيادة الدخل القومي، ويؤدي بالتالي إلى زيادة إنفاق المنتجين والمشتغلين في الصناعات والسلع الاستهلاكية. وهكذا يتزايد الدخل القومي مرة ثانية، وتستمر زيادته إلى أن تصل إلى المستوى الذي يجد الناس فيه أنفسهم، أنهم يرغبون في ادخار مبالغ مساوية لأموالهم المستثمرة، ويتوقف حجم المضاعف على مقدار ما يستهلكه الأفراد من الزيادة التي تطرأ على دخولهم.

وثمة ملاحظة هنا جديرة بالاهتمام:

وهي: ارتفاع أثر مضاعف الاستثمار لحصيلة الزكاة من حيث إن الجزء الأكبر من هذه الحصيلة يوجه لاستهلاك المستحقين لها.

وحتى لا يجنح الميل الحدي للاستهلاك لمستحقي الزكاة، بحيث يؤدي إلى الارتفاع المفاجئ في مقدار الطلب العام بدون زيادة مماثلة في العرض الكلي من السلع والخدمات الاستهلاكية، مما قد ينتج عنه نوع من التضخم، فقد اتخذ المشرع الإسلامي الحكيم عدة تدابير احترازية لمنع خطر التضخم المحتمل فأمر بما يلي:

أ- التوسط في الإنفاق بصفة عامة.

ب- إعطاء الحق لكل ذي مصلحة أن يطلب الحجر على السفية (المبذر لماله).

ج- إقامة الجهاز الإنتاجي المرن القادر على التجاوب والتعاطي مع الزيادات المتتالية في الاستهلاك، نتيجة لتتابع توزيع حصيلة الزكاة على مستحقيها كل عام، بحيث لا يؤدي الطلب المتزايد من قبل المستحقين على سلع وخدمات الاستهلاك إلى موجات تضخمية، تتسبب في الارتفاع في الأسعار والانخفاض في القوة الشرائية للنقود، حيث اعتبر المشرع الإسلامي التنمية الاقتصادية فريضة وعبادة، أما أنها فريضة فلقوله تعالى: ﴿هُوَ أَنشَأَكُم مِّنَ ٱلْأَرْضِ وَٱسْتَعْمَرَكُمْ فِيهَا﴾[1] أي كلفهم بعمارتها واستغلالها وأما أنها عبادة، فلقوله ﷺ: «ما من مسلم يغرس غرسًا أو يزرع زرعًا فيأ كل منه طير أو إنسان أو بهيمة إلا كان له به صدقة» ومن هذين النصين نرى.

أن الشارع الإسلامي الحنيف إذ يجعل من قضية التنمية الاقتصادية فريضة وعبادة فإنه بذلك يعزز من العامل النفسي والديني لدى المسلم على تحقيقها.

ومن جهة ثانية فإن فريضة الزكاة:

لا تؤثر فقط على دفع وزيادة الاستثمار من خلال أثر مضاعف الاستثمار، بل تؤثر عليه كذلك من خلال أثر معجّل الاستثمار، أو الاستثمار المولّد (ينصرف اصطلاح معجل الاستثمار في التحليل الاقتصادي إلى: أثر زيادة أو نقص الإنفاق على حجم الاستثمار) وبيان هذا الأثر:

أن الزيادة في الإنفاق على الطلب على سلع وخدمات الاستهلاك من جانب مستحقي الزكاة نتيجة لتوزيع حصيلتها عليهم، تؤدي إلى حفز المنتجين لهذه السلع والخدمات إلى زيادة إنتاجها لرواج الطلب عليها، وهو الأمر الذي يؤدي بالضرورة إلى زيادة الطلب على السلع والمواد الإنتاجية، بما يؤدي في النهاية إلى التشغيل الكامل لعناصر الإنتاج المتاحة في المجتمع. وبعبارة أخرى:

---

(١) سورة هود: الآية ٦١.

فـإن رواج الطلـب علـى سـلع وخـدمات الاسـتهلاك يرتـب زيـادة الصـناعات الاستهلاكية، وخلق التوظف التبعي أو الثانوي (وهذا هو أثر المضاعف).

ورواج صناعات سلع الاستهلاك، يؤدي إلى رواج الطلب على السلع الإنتاجية المستخدمة في صناعات السلع الاستهلاكية، حيث يقبل المنتجون على زيادة طاقاتهم الإنتاجية بزيادة طلبهم على الاستثمار وذلك بشراء الآلات والمواد الأولية التي تلزم لعملياتهم الإنتاجية.

وهنا يلتقي أثر مضاعف الاستثمار، بأثر معجّل الاستثمار، ويرتّبا معًا زيادة في حجم الإنتاج، نتيجة للإنفاق على السلع الاستهلاكية بنسبة أكبر من الإنفاق الأول (وهذا هو أثر المضاعف) الأمر الذي يؤدي إلى زيادة الاستثمار (أثر المعّجل أو الاستثمار المولّد) فالمعجّل إذًا يوضح أثر نسبة التغير في الإنتاج على الاستثمار، حيث تؤدي الزيادة الأولية في الإنفاق إلى إحداث زيادة في الاستثمار بنسبة أكبر. وعلى ذلك:

فإن توزيع حصيلة الزكاة على مستحقيها يرتب آثارًا مباشرة وآثارًا غير مباشرة على الاستهلاك وعلى الإنتاج، بل وعلى حجم التوظف في المجتمع المسلم من خلال الأثر الخاص بعاملي مضاعف الاستثمار، ومعجل الاستثمار، ويرتبط أثر إنفاق حصيلة الزكاة على طلب سلع وخدمات الاستهلاك، بالأثر المترتب على الإنتاج نتيجة لفعل كل من العامليْن السابقين معًا.

فإنفاق المستحقين لحصيلة الزكاة لا يؤثر فقط على زيادة الطلب على سلع وخدمات الاستهلاك بتأثير عامل المضاعف، بل يؤثر كذلك على الإنتاج كنتيجة غير مباشرة لعمل المضاعف نفسه، وكذلك القول بالنسبة لأثر عامل معجل الاستثمار، من حيث إنه لا يؤثر على الإنتاج فقط، بل يعود فينتج أثره غير المباشر على الاستهلاك كذلك.

(٥) التوجيه الاقتصادي الأكفأ لعناصر الإنتاج المتاحة:

عناصر الإنتاج اصطلاح اقتصادي يعبّر به عن مجموعة العوامل التي تتضافر مع بعضها لإخراج المنتج النهائي في أي عملية إنتاجية وهي أربعة (الطبيعة أو الأرض

والعمل ورأس المال والتنظيم «المنظّم») وهذه العناصر هي الثروة القومية التي تحرص كل دولة على تشغيلها وعدم تعطيلها، وما تقدمت الدول المتقدمة إلا لأنها عرفت كيف تستغل وتشغل عناصر الإنتاج المتاحة لديها أفضل استغلال، وما تخلفت الدول المتخلفة إلا لأنها لا تجيد تشغيل عناصر الإنتاج المتاحة لديها.

وقد استخدم المشرع الإسلامي الحنيف الزكاة كأداة لتوجيه عناصر الإنتاج نحو التشغيل الأكفأ والأفضل لخدمة قضية التنمية.

وقد سبق أن رأينا كيف أن رسول الله ﷺ حث وليّ اليتيم على استثمار مال يتيمه حتى لا تأكله الزكاة، فكانت الزكاة أداة دافعة لاستثمار هذا المال، حتى يعوض عائد الاستثمار النسبة التي تنقصها الزكاة من رأس المال.

كما سبق أن رأينا كيف أن المشرع الإسلامي الحكيم منع اكتناز المال وفرض الزكاة في رأس المال المكتنز رغم أنه معطّل عن التشغيل، وذلك حتى يدفع المكتنز إلى استثمار رأس ماله حتى يعوض النقص الذي أوقعته الزكاة به.

ومعلوم أن الثروة العقارية إن كانت معدّة للاستعمال عن طريق السكن أو الزراعة بحسب الأحوال لا زكاة في عينها، حيث يتم تشغيلها كعنصر من عناصر الإنتاج في المجتمع، فإن أمسكها مالكها لغرض الإتجار فيها وعطّلها عن التشغيل انتظارًا لارتفاع أسعار السوق، فإنها تتحول إلى مال تجارة وتجب الزكاة كل عام في قيمتها السوقية، حتى ولو لم تدر دخلًا سنويًا مثال ذلك الشقق السكنية إن اشتراها أو بناها الشخص لسكناه فلا زكاة فيها لأنها من حوائجه الأصلية، وإن اشتراها باعتبار (بنية) أن يكون ثمنها مالًا مدخرًا يمسكه لبضعة أعوام انتظارًا لارتفاع أسعار السوق فإن فيها الزكاة على أصل ثمنها وما تولد عنه من أرباح (أي على قيمتها السوقية) في نهاية كل حول يمسكها فيه، فالزكاة هنا أداة لمنع المضاربة في الأسواق على أسعار العقارات، ومنع تعطيلها عن التشغيل باعتبارها من عناصر الإنتاج، ويمثل هذا يمكن القول في الأوراق المالية (الأسهم والسندات) وفي جميع السلع القابلة للتخزين والاحتكار والمضاربة على أسعارها في الأسواق.

وهكذا يمكن القول بأن المشرع الإسلامي الحكيم قد استخدم الزكاة كأداة لتحفيز عناصر الإنتاج المتاحة في المجتمع على التشغيل الكامل خدمة لقضية التنمية.

المبحث الثالث
معالم التنظيم الفني للزكاة

(١) الزكاة فريضة دينية اجتماعية سيادية:

أما أنها فريضة دينية فواضح من كونها أحد أركان الإسلام الخمس، وأما أنها فريضة اجتماعية فلأنها تستمد أساسها الفني من ضرورة التضامن الاجتماعي بين أصحاب الدخول والثروات ورؤوس الأموال وبين المستحقين المتواجدين في نفس موطن المال الخاضع للزكاة، يدل على ذلك قوله ﷺ: «تؤخذ من أغنيائهم فترد على فقرائهم».

وأما أنها فريضة مقترنة بسيادة الدولة، فلما تقدم من ضرورة تحصيل الدولة لها بما تملكه على الأفراد من سيادة وسلطان.

ولعل اجتماع هذه المعالم الثلاث في فريضة الزكاة هو سرّ نجاحها وبقائها وصلاحها للتطبيق في كل زمان وفي كل مكان، بدرجة لم يستطع أي نظام ضريبي نابع من أي نظام اقتصادي أن يصل إليها، والشاهد على ذلك هو حجم الحصيلة فإن الحصيلة الضريبية الفعلية دائمًا وفي جميع السنوات أقل بكثير من الحصيلة المستهدفة أو المتوقعة، مهما تعاظمت كفاءة الإدارة الضريبية، والسبب في ذلك هو كثرة حالات الغش والتزوير في الإقرارات الضريبية وكثرة حالات التجنب والتهرب الضريبي إما لعدم اقتناع الممولين بأهداف النظام أو لعدم شعورهم بالعدالة أو المساواة، أو لأسباب أخرى يدركها أي متابع لبرامج تحصيل الضرائب.

أما بالنسبة للزكاة فإن حصيلتها يوم أن كانت تحصلها الدولة قد فاقت كل التوقعات والتصورات، ونكتفي في ذلك بذكر واقعة تحققت ونقلها أبو عبيد القاسم بن سلام في كتاب الأموال بسنده: أن معاذ بن جبل لم يزل باليمن عاملًا على الزكاة منذ أرسله رسول الله ﷺ إلى خلافة عمر بن الخطاب، فلما كان العام الأول من خلافة عمر، بعث إليه معاذ بثلث صدقة (زكاة) أهل اليمن، فأنكر عمر هذا التصرف من معاذ وقال له: لم أبعثك جابيًا ولا آخذ جزية، ولكن بعثتك لتأخذ من أغنياء الناس، فتردها على

فقرائهم، فقال معاذ: إليك بشيء ما بعثت وأنا أجد أحدًا يأخذه مني، فلما كان العام الثاني بعث معاذ إلى عمر بشطر الصدقة (أي نصفها) فتراجعا بمثل ذلك، فلما كان العام الثالث بعث معاذ إلى عمر بصدقة (زكاة) أهل اليمن كلها، فراجعه عمر بمثل ما راجعه به من قبل فقال معاذ: ما وجت أحدًا (فقيرًا) يأخذ مني شيئًا.

فلنتأمل في أهل بلد ليس فيهم فقيرًا أو مسكينًا أو مستحقًا واحدًا، وفي عصر حاكم بلغت فيه الدولة الإسلامية من الاتساع وكثرة بنود الإنفاق العام ما لم تبلغه من قبل، وفي حصيلة فريضة مالية واحدة تحدث فائضًا في بيت مالها الخاص إلى الحد الذي عزم معه عمر بن الخطاب أن يزوّج من لا زوجة له، وأن يوظف خادمًا لمن لا خادم عنده وغير قادر على خدمة نفسه، ونفس هذا الفائض في ميزانية الزكاة هو الذي دعا الخليفة الخامس عمر بن عبد العزيز لأن يأمر بمن ينادي في الناس كل يوم أين المساكين، أين الغارمين ويعدد طوائف المستحقين لتقضى لكل واحد حاجته ولم نذهب بعيدًا وقد حدث فائض في ميزانية الزكاة على عهد رسول الله ﷺ، بما مكنّه عليه السلام أن يقول بصفته السلطة العليا في الدولة: «أنا أولى بالمؤمنين من أنفسهم، فمن ترك ما لاً فلورثته ومن مات وعليه دين فعليّ قضاؤه» وذلك بعد نزول قوله تعالى: ﴿ٱلنَّبِيُّ أَوۡلَىٰ بِٱلۡمُؤۡمِنِينَ مِنۡ أَنفُسِهِمۡۖ وَأَزۡوَٰجُهُۥٓ أُمَّهَٰتُهُمۡۗ وَأُوْلُواْ ٱلۡأَرۡحَامِ بَعۡضُهُمۡ أَوۡلَىٰ بِبَعۡضٖ فِي كِتَٰبِ ٱللَّهِ مِنَ ٱلۡمُؤۡمِنِينَ وَٱلۡمُهَٰجِرِينَ إِلَّآ أَن تَفۡعَلُوٓاْ إِلَىٰٓ أَوۡلِيَآئِكُم مَّعۡرُوفٗاۚ كَانَ ذَٰلِكَ فِي ٱلۡكِتَٰبِ مَسۡطُورٗا﴾[1].

(٢) الزكاة فريضة على الدخل تارة وعلى رأس المال أخرى وعلى الاثنين تارة ثالثة:

فهي واجبة على رأس المال المتداول والدخل الناتج عنه في النقود وعروض التجارة وما يلحق بهما، وهي واجبة على الدخل فقط الناتج عن رأس المال الثابت (الأرض الزراعية) في زكاة الخارج من الأرض وما يلحق بها وهي واجبة على رأس المال المنقول والدخل الناتج عنه في زكاة النعم وما يلحق بها، وتفصيل ذلك:

---

(١) سورة الأحزاب: الآية ٦.

إن الزكاة في النقد وعروض التجارة واجبة على رأس المال وصافي الربح الناتج عنه، لأن الربح نماء وهي لا تجب إلا في المال النامي بالفعل أو بالقوة ولاستحالة المحافظة أو الوقوف على حول كل ربح للتجارة على حدة مع اضطراب الأسواق في كل لحظة ارتفاعًا وانخفاضًا إذا ما أوجبنا على التاجر أن يستقبل بكل ربح حولًا جديدًا.

وأما أنها واجبة على رأس المال المتداول (عروض التجارة) دون رأس المال الثابت مثل المحل التجاري وما يلحق به من التجهيزات والسمعة التجارية والعلامة التجارية وباقي عناصر المحل التجاري الأخرى التي لم يتم شراؤها بنية أو لغرض إعادة بيعها والربح منها، وذلك مع مراعاة أن زكاة التجارة إنما تجب في قيمة العروض التي نوى بها التجارة إذا بلغت نصابًا، لا في نفس العروض، لأن النصاب معتبرا بالقيمة، فهي محل الوجوب، والقيمة إذا لم توجد عينًا فإنها مقدرة شرعًا وعلى ذلك فإن التاجر إذا اشترى بنية البيع ثلاثمائة كيلو أرز مثلًا، وكان سعر السوق لهذه الكمية يوم حولان الحول يساوي قيمة نصاب التجارة وهو ما يشترى به مقدار ٨٥ جرامًا من الذهب عيار ٢١ قيراط خالي الصنعة (خام) وجبت عليه زكاة التجارة مع أن الثلاثمائة كيلو أرز لا تساوي نصاب الزروع وهو ما يعادل تقريبًا ٥٥٠ إلى ٦٠٠ كيلو من الحبوب المقتاته، وذلك لأن العبرة في تقدير نصاب زكاة عروض التجارة بقيمتها السوقية يوم حولان الحول مقدرة بنصاب الذهب وهو ما يعادل (٨٥) جرامًا من الذهب عيار ٢١/ ٢٤ كما ثبت فيما عثر عليه من دنانير عبد الملك بن مروان.

وأما أن زكاة التجارة لا تجب في رأس المال الثابت للتاجر مثل عناصر المحل التجاري فلأن هذا المال مجردًا عند شرائه من نية التجارة فيه وهو من لوازم التجارة التي يتكرر استخدامها مع كل عملية تجارية، لكننا نرى أن التاجر إذا باع أحد عناصر المحل التجاري مثل اسم المحل أو العلامة التجارية فإن المقابل الذي يحصل عليه يُعد نماءًا لتجارته وعليه إضافته إلى أرباح الحول (العام) الذي حصل عليه فيه وزكاته مع حول عامه، فإن كان الثمن نسبة من أرباح المشتري كل عام، فعلى البائع ضم هذه النسبة إلى ربح كل حول وتزكيتها في كل عام يحصل عليها مع أصوله المتداولة وأرباحه الأخرى.

أما الأصول الرأسمالية الثابتة التي يمسكها المسلم بنية الاستعمال أو الاستغلال لا بنية التجارة مثل الأرض الزراعية العمارات السكنية فلا زكاة عليها بل تجب الزكاة على الناتج منها فقط بحسب الأحوال، فإن كانت أرضًا زراعية فالزكاة واجبة على الزرع الخارج منها بنسب متفاوتة هي العشر أو نصف العشر تبعًا لأسلوب ري المزروعات، وهي خاضعة لاختلاف الفقهاء فيما تجب فيه الزكاة من المزروعات، وهل تجب في كل ما أخرجت الأرض كما يرى الحنفية، أو في كل ما يقتات ويدخر فقط كما يرى الشافعية أو في كل ما يقتات ويدخر ويكال كما يرى الحنابلة في الرأي الراجح عندهم.

وعلى كل الأحوال فإن الزكاة واجبة على صاحب المحصولات الزراعية سواء كان هو المالك للأرض أو المستأجر لها.

أما إذا كان رأس المال الثابت أرضًا زراعية أو عمارات سكنية أو محلات تجارية مؤجرة للغير أي معدة للاستغلال لا للاستعمال الشخصي للمالك فإن الزكاة تجب في الأجرة الناتجة منها باعتبارها زكاة مال، أي أن وجوبها مشترط فيه بلوغ نصاب زكاة النقود (أي ما يعادل ٨٥ جرامًا من الذهب الخام خالي الصنعة ٢١/ ٢٤) ومشترط فيه كذلك حولان الحول وعدم الاشتغال (غير مشغول) بالحاجة الأصلية للمزكي. والله ورسوله أعلم.

(٣) الزكاة فريضة مالية تحديدية لا توزيعية:

والمعنى في هذه الخاصية أننا سواء قلنا إن الزكاة مفروضة على رأس المال والدخل المتولد عنه، أو مفروضة على الدخل الناتج فقط دون رأس المال فإنها فريضة تحديدية لا توزيعية وبيان ذلك:

أن المشرع الإسلامي الحنيف هو الذي تولى تحديد سعرها (أي نسبة الفريضة الواجبة إلى المادة الخاضعة لها والتي يجب على المزكي التنازل عنها لصالح المستحقين).

والمشرع الإسلامي في ذلك لم يكتف بتحديد المبلغ الإجمالي الواجب تحصيله كزكاة، مع ترك المهمة للسلطة التنفيذية في الدولة لأن تقسم عبء الزكاة على أقاليمها

الإدارية، أو على الأفراد إما بالتساوي أو بحسب المقدرة التكليفية لكل فرد أو إقليم، فإن مثل هذه الفريضة التوزيعية لا يحقق قاعدتي العدالة والمساواة المطلوبتان في الفرائض المالية العادلة.

(٤) الأصل في الزكاة أنها فريضة مالية محلية:

يتم إنفاق حصيلتها في مكان تحصيلها أي على مستحقي نفس المكان الذي تعلقت أبصارهم وأحلامهم بالأموال الكائنة في دائرة إقامتهم، حيث يحقق حصولهم على جزء من نماء هذه الأموال قدرًا وافيًا من السلام والأمن الاجتماعي، ونزع فتيل الحقد والحسد من قلوب المستحقين على ذوي الثروات والدخول، اللهم إلا إذا لم يوجد مستحق للزكاة في محل التحصيل، فإن الحصيلة تنقل إلى الأقرب فالأقرب من البلدان المجاورة إلى أن تصل إلى بيت مال الزكاة العام، لينفقها الإمام في ما يراه من مصارفها الشرعية، وقد جرى الخلاف بين الفقهاء في مسألة نقل حصيلة الزكاة من مكان تحصيلها إلى مكان آخر على النحو التالي: ذهب الشافعية إلى عدم جواز نقلها مع وجود مستحقيها أو بعضهم في محل وجوبها، وأجاز المالكية نقل أكثرها من بلد الوجوب في حالة وجود من هم أشد حاجة من مستحقي بلد الوجوب، وكره الحنفية نقلها عن بلد الوجوب إلا في حالتين هما: نقلها لقريب أو لمن هم أحوج من مستحقي بلد الوجوب، ومنع الحنابلة النقل مطلقًا إلى بلد تقصر إليه الصلاة مع وجود مستحق لها في بلد الوجوب.

(٥) اتجه التشريع المالي الإسلامي إلى تنويع الصدقات:

على مصادر الدخل المختلفة، ففرض الزكاة بصفة أصلية على الاستغلال الزراعي والحيواني والتجاري ثم توّج هذه الزكوات بزكاة النقود المدخرة من مختلف مصادر الدخل بشرطيها النصاب والحول، ثم أوضح الفقهاء علة الوجوب في هذه المصادر الأربعة وهي صفة النماء الحقيقي أو التقديري، وهي علة القياس لوجوب الزكاة في كل ما يستحدث من مصادر الدخل بخلاف هذه المصادر الأصلية.

ثم أقام المشرع الحكيم إلى جوار نظام الزكاة:

نظامًا آخر للصدقات المندوبة تعددت فيه أنواع الصدقات تبعًا لتعدد الواقعة المنشئة لكل صدقة ومناسبة ندبها ومصدر وعائها، وهي في مجموعها صدقات تكميلية أو إضافية على مجموع دخل المسلم من مختلف مصادره تستهدف تطهير وتنمية الدخل الذي لم تفرض عليه الزكاة، ومنه على سبيل المثال الدخل الناتج من العمل سواء اتخذ شكل راتب أو أجرًا أو حافزًا أو مكافأة أو بدل أو أي شكل آخر من أنواع الدخول الناتجة عن العمل، فإن المشرع الإسلامي وبالنظر إلى أن دخل العمل دخل ضعيف من جهة كون العامل أو الموظف ينفق في سبيل الحصول عليه الكثير من التكاليف، ومن حيث إن العامل أو الموظف ينقطع في الغالب ويتفرغ كلية لأداء العمل ومن ثم تنعدم لديه مصادر الدخل الأخرى، ومن أجل ذلك يعرف بأنه من أصحاب الدخل الثابت أو المحدود، ومن حيث إن العامل أو الموظف يوجه كل دخله من العمل في الغالب الأعم لمواجهة متطلبات ونفقات معيشته ومعيشة أسرته، لذلك فإن المشرع الإسلامي الحكيم وبالنظر إلى هذه الاعتبارات قد اعتبر دخل العمل دخلًا ضعيفًا ولم يفرض عليه الزكاة.

إلا أن المشرع قد ندب على دخل العمل صدقة تطوع إذا رغب العامل أو الموظف في تطهير وتنمية دخله وزيادة بركته، أخرجها طواعية بالقدر الذي تجود به نفسه وعلى من يرى من المستحقين ممن لا تجب عليه نفقتهم أو ممن تجب عليه نفقتهم حتى اللقمة يضعها في فم زوجته له بها صدقة كما ورد في الحديث الشريف.

فهذه الصدقة صدقة إضافية مكملة لصدقة الفرض (الزكاة) وليست فريضة قال تعالى: ﴿ ٱلَّذِينَ يَلْمِزُونَ ٱلْمُطَّوِّعِينَ مِنَ ٱلْمُؤْمِنِينَ فِى ٱلصَّدَقَٰتِ وَٱلَّذِينَ لَا يَجِدُونَ إِلَّا جُهْدَهُمْ فَيَسْخَرُونَ مِنْهُمْ سَخِرَ ٱللَّهُ ﴾ فالآية الكريمة ﴿ وَٱلَّذِينَ لَا يَجِدُونَ إِلَّا جُهْدَهُمْ ﴾ على تقدير محذوف هو ناتج أو عائد جهدهم وهو الأجر أو الراتب وما يلحق بهما، ومن قبل تم وصف الصدقة بالتطوع والمتصدق بها بالمتطوع (المطوعين). كما تتنوع صدقات التطوع إلى أنواع أخرى بحسب مصدر الدخل وغرض ندبها، كما سنرى فيما بعد.

(٦) الزكاة فريضة مالية مباشرة:

على الدخول والثروات، لا على الإنفاق أو على التداول، فالزكاة فريضة مالية مباشرة من حيث إن المتحمل النهائي لعبئها هو المزكي نفسه الذي يريد طواعية واختيارًا أن يؤدي عبادة بنية التقرب بأداها إلى الله عز وجل، حتى وإن كان في استطاعته أن ينقل عبأها إلى غيره، كالتاجر مثلًا الذي يمكنه أن يضيف مقدار زكاة تجارته على أسعار السلع التجارية المتداولة لديه، إلا أنه ولحرصه على تطهير نشاطه وبركة ماله وأداء عبادته بنفسه فإنه يؤثر أن يتحمل بعبء زكاة تجارته على نقله إلى عملائه.

والزكاة فريضة مالية مباشرة من حيث إن المشرع الحكيم يحمّل بعبئها الدخول والثروات بعد تراكمها (تجميعها) وبلوغها نصابًا وحولان الحول على هذا النصاب عند مالكه دون أن يكون مشغولًا بحاجاته الأصلية وهي على هذا النحو لا تهدف إلى تحميل الدخول بها لحظة الإنفاق الاستهلاكي لها، أو إلى إخضاع رؤوس الأموال (الثروات) لعبئها عند تداولها فالمشرع الإسلامي الحكيم قد استكمل بفريضة الزكاة سيطرته على الدخول والثروات بناءً على تحقق شرطي النصاب والحول، وترك لصاحب المال إخراج صدقات التطوع عند تحقق واقعتي استهلاك دخله أو تداول ثروته قال تعالى: ﴿وَيُطْعِمُونَ ٱلطَّعَامَ عَلَىٰ حُبِّهِۦ مِسْكِينًا وَيَتِيمًا وَأَسِيرًا﴾[1]، وقال سبحانه: ﴿وَفِيٓ أَمْوَٰلِهِمْ حَقٌّ لِّلسَّآئِلِ وَٱلْمَحْرُومِ﴾[2] وقال عز وجل: ﴿وَإِذَا حَضَرَ ٱلْقِسْمَةَ أُوْلُواْ ٱلْقُرْبَىٰ وَٱلْيَتَٰمَىٰ وَٱلْمَسَٰكِينُ فَٱرْزُقُوهُم مِّنْهُ﴾[3]، وقد وردت هذه الآية في سياق حديث القرآن الكريم عن انتقال التركة من المورث إلى الورثة، وهو طريق رئيس لتداول الثروة، حيث أرشدت الآية إلى إعطاء من يحضر قسمة التركة من أولى القربى واليتامى والمساكين ممن لا نصيب لهم مقدر شرعًا

---

(١) سورة الإنسان: الآية ٨.

(٢) سورة الذاريات: الآية ١٩.

(٣) سورة النساء: الآية ٨.

من التركة، رزقًا أي صدقة تطوع غير مقدرة شرعًا. وفي هذه الصدقة إشارة إلى أن تداول الثروة ومن قبلها الإنفاق الاستهلاكي للدخل، لا تعتبران في نظر المشرع الإسلامي واقعتان منشئتان لفريضة مالية مقدرة، وإن أمكن اعتبارهما كذلك بالنسبة لصدقة التطوع. والله ورسوله أعلم.

(٧) الزكاة فريضة مالية مراعى فيها مبدأ التشخيص:

تشخيص الفريضة أو شخصيتها كمصطلح مالي يعني: مراعاتها للمركز الشخصي والمالي والاجتماعي للمخاطب بها، وذلك بإدخال مجموعة من العوامل على سعرها أو على وعائها بهدف تحقيق أكبر قدر من العدالة عن طريق التمييز بين المخاطبين بحسب طاقة ومقدرة كل مخاطب، ومن أهم مظاهر التشخيص في الزكاة ما يلي:

أ- إعفاء دخل العمل سواء اتخذ شكل الراتب أو الأجر أو الحافز أو المكافأة نظرًا لضعفه ولأنه لا يحقق الغنى المشترط لوجوب الزكاة في قوله ﷺ.

ب- إعفاء ما دون النصاب من كل مال زكوي، من الزكاة لأن هذا القدر في الغالب يكون مشغولًا بالحاجة الأصلية لصاحبه، الذي يمسكه كحد أدنى لازم لمعيشته.

ج- إعفاء المال المشغول بالدَيْن والحاجات الأصلية لصاحبه.

د- إعفاء المال غير النامي (العوامل وغير السائمة من الأبل والبقر، ويقاس عليه: السيارة الخاصة، وكل ماله كلفة ونفقة على صاحبه تنقص أو تستغرق نماءه).

ه- إقرار مبدأ التفاوت في أسعار الزكوات باختلاف مصدر الدخل، فزكاة الاستغلال الزراعي تختلف في سعرها عن زكاة الأرباح التجارية، عن زكاة الثروة الحيوانية

(٨) تلافي المشرع الثنى (الازدواج) في زكاة الفريضة:

روى المناوي عن الديلمي في كنوز الحقائق المطبوع أسفل الجامع الصغير للسيوطي جـ٢، صـ١٧٢ أن رسول الله ﷺ قال: «لا ثناء في الصدقة»، ولفظ المناوي بالكسر والمدّ، وقد روى أبو عبيد في الأموال نفس الحديث بلفظ «لا ثنى في الصدقة» بالكسر والقصر، وذكر أبو عبيد وجهين في معنى الثنى، (أولهما) ترديد الشيء وتكريره، (والثاني) أن لا تؤخذ الصدقة مرتين في العام الواحد.

ويعرف مصطلح الثنى في الصدقة لدى علماء الضريبة المحدثين بالازدواج الضريبي، ويعرفوه بأنه: إخضاع الشخص الواحد أكثر من مرة لنفس الضريبة، أو لضريبة أخرى من نفس النوع، بالنسبة لنفس المال، والمدة. وعليه فإن الازدواج الضريبي يقتضي لتحققه ما يلي:

(أ) وحدة الضريبتين أو تشابههما.

(ب) وحدة الممول.

(ج) وحدة الوعاء.

(د) وحدة السنة الضريبية.

(ه) وحدة الواقعة المنشئة لدين الضريبة.

والحديث المتقدم يعد نصًا في منع فرض الزكاة نفسها مرتين في العام الواحد على نفس المزكي ونفس المال (لمزيد من التفصيل راجع: رسالتنا للماجستير بعنوان: الازدواج الضريبي في التشريع المالي الإسلامي والمعاصر دراسة مقارنة، كلية الشريعة والقانون بالقاهرة، جامعة الأزهر، ١٩٨٠م).

(٩) لماذا كانت الزكاة تشريعًا أبديًا:

نحن نرى أن المشرع الحكيم قد راعى في تشريع الزكاة ثلاثة مبادئ رئيسة ترتقي بالزكاة إلى مرتبة التشريع الأبدي الصالح لكل زمان ومكان وهي:

(أ) التجاوب مع نفسية المخاطبين بها: فهي زكاة أي رمز للطهر والنماء والبركة وهي عبادة وجهة قربى إلى الله، وحصيلتها بعيدة عن عبث الحكام في إنفاق المال العام، بل هي موجهة إلى تحقيق التضامن والتكافل والتراحم الاجتماعي.

(ب) أنها فريضة محددة بقدر الطاقة من المكلفين (المخاطبين) بها، بلا جور عليهم ولا تفريط في حق المستحقين لها، فهي إذن تشريع متوازن كما يراعى فيه مصالح المستحقين، لا تهدر فيه مصالح المخاطبين.

(ج) أنها محددة الأسعار والمعدلات تحديدًا لا يجوز لأحد التلاعب فيه وهي محددة الإعفاءات تحديدًا لا يقبل المجاملة ولا المحاباة لبعض الطوائف من

المستثمرين أو أصحاب الثروات، وهي محددة المستحقين تحديدًا لا يقبل الاستثناءات، إنها بهذا التحديد فريضة واضحة في جميع جوانبها وضوحًا يؤدي إلى علم المخاطب بها علمًا يقينًا بالتزاماته المالية وميعاد الوفاء بها وطريقة دفعها وإلى من يدفعها وأهداف دفعها.

المبحث الرابع
التنظيم الفني للزكاة
في نظام الزكاة في المملكة العربية السعودية
باعتباره تطبيقًا عمليًا صالحًا للتعميم

نقصد بالتنظيم الفني للزكاة: تحديد الأساليب والأوضاع والإجراءات الفنية المتعلقة بفرض الزكاة وتحصيلها من المكلفين بها، ثم التصرف في حصيلتها وفقًا لأحكام الشريعة الإسلامية، ونظام الزكاة النافذ في المملكة العربية السعودية باعتبارها الدولة الرائدة ذات النموذج الواضح لنظام (قانون) الزكاة.

وننوه هنا إلى أن دراسة التنظيم الفني للزكاة تتطلب دراسة ثلاثة موضوعات رئيسة هي:

١- اختيار المادة (الوعاء أو المال) الخاضعة للزكاة وأساليب تحديد حجمها.
٢- أساليب وإجراءات تحديد سعر الزكاة على كل صنف من صنوف المال.
٣- الأساليب والإجراءات التي تتبعها مصلحة الزكاة في ربط وتحصيل الزكاة.

وقبل أن نتناول هذه الموضوعات الثلاث، نتناول في إيجاز تطور تحصيل الزكاة بمعرفة الدولة في المملكة العربية السعودية.

تطور تحصيل الزكاة في المملكة العربية السعودية:

(١) بتاريخ ٢١/ ١/ ١٣٧٠هـ الموافق ٢/ ١١/ ١٩٥٠م صدر المرسوم الملكي رقم ١٧/ ٢/ ٢٨ بفرض ضريبة على دخل الأفراد الشخصي وعلى الدخل أو الربح الذي تدره استثمارات رؤوس الأموال في داخل المملكة العربية السعودية، وقد نصت المادة ٢٠ والأخيرة من مواد نظام ضريبة الدخل على أن تسري الضريبة المقررة بهذا النظام لأول مرة اعتبارًا من محرم ١٣٧٠ (١٣/ ١٠/ ١٩٥٠م) وقد تكون هذا النظام من عشرين مادة وتناول التنظيم الفني للضريبة على الدخل الشخصي، والتنظيم الفني لضريبة الدخل على استثمار رأس المال.

(٢) وفي تاريخ ٢٩/ ٦/ ١٣٧٠هـ الموافق ٧/ ٤/ ١٩٥١م صدر المرسوم الملكي رقم ١٧/ ٢/ ٢٨/ ٨٦٣٤ مكونًا من أربع مواد فقط على النحو التالي:

- **المادة الأولى**: وتنص على اعتبار أحكام ضريبة الدخل المفروضة بموجب نظام ضريبة الدخل الصادر بالمرسوم ١٧/ ٢/ ٢٨/ ٣٣٢١ السابق الذكر خاصة بالأفراد والشركات الذين لا يحملون الرعوية (الجنسية) السعودية.
- **المادة الثانية**: وتنص على أن: «تستوفي من الأفراد والشركات الذين يحملون الرعوية (الجنسية) السعودية الزكاة الشرعية وفقًا لأحكام الشريعة الإسلامية».
- **المادة الثالثة**: وتنص على أن: «تعتبر أحكام هذا المرسوم نافذة اعتبارًا من تاريخ ٢١/ ١/ ١٣٧٠هـ الموافق ٢/ ١١/ ١٩٥٠م وهو تاريخ تطبيق أحكام المرسوم رقم ١٧/ ٢/ ٢٨/ ٣٣٢١».
- **المادة الرابعة**: وهي خاصة بتبليغ المرسوم لمن يلزم لتنفيذ أحكامه.

(٣) بتاريخ ٨/ ٩/ ١٣٧٠هـ الموافق ١٣/ ٦/ ١٩٥١م صدر المرسوم رقم ١٧/ ٢/ ٢٨/ ٨٧٩٩ بالموافقة على أن تكتفي الدولة بتحصيل نصف الزكاة الشرعية المفروضة على النقود وعروض التجارة، أي ما يعادل واحد وربع في المائة وأن يترك ثمن العشر الباقي للرعايا السعوديين ينفقونها (يخرجونها) بأنفسهم على المستحقين الذين فرض الله الزكاة لهم وحسابهم على الله.

أما بالنسبة لزكاة الأنعام وثمار الأرض فتستوفي من قبل الجهات المختصة (مصلحة الزكاة) كما كانت تستوفى في السابق.

(٤) بتاريخ ١٢/ ٩/ ١٣٧١هـ الموافق٥/ ٦/ ١٩٥٢م صدر توجيه ملكي بالسماح لأهل القصيم (فقط) بجباية وتوزيع زكاة عروض التجارة بأنفسهم.

(٥) بتاريخ ١٤/ ٣/ ١٣٧٦هـ الموافق ١٩/ ١٠/ ١٩٥٦م صدر المرسوم الملكي رقم ١٧/ ٢/ ٢٨/ ٥٧٧ وهو يحمل في طياته أمرين هما:

أ) استيفاء الزكاة كاملة وفقًا لأحكام الشريعة من كافة الرعايا السعوديين على السواء، واستيفاؤها كذلك من الشركات السعودية التي يكون كافة الشركاء

والمساهمين فيها من السعوديين، واستيفاؤها كذلك من الشركاء السعوديين في الشركات المؤلفة من سعوديين وغير سعوديين.

ب) بانتهاء العمل بالمرسوم الملكي رقم ١٧/ ٢/ ٢٨/ ٨٦٣٤، والمرسوم الملكي رقم ١٧/ ٢/ ٢٨/ ٨٧٩٩.

لكن الأمر الملكي رقم ١٠٠٧٩ الصادر بتاريخ ٧/ ٩/ ١٣٧٦هـ الموافق ٧/ ٤/ ١٩٥٦م قد أعاد استيفاء نصف الزكاة بدلًا من استيفائها كاملة.

(٦) واعتبارًا من تاريخ ١٤/ ٤/ ١٣٧٦هـ الموافق ١٧/ ١١/ ١٩٥٦ توالت إصدار الأوامر الملكية في شأن معاملة البحرينيين، والكويتيين، والقطريين بنفس معاملة السعوديين في استحصال الزكاة الشرعية منهم بدلًا من ضريبة الدخل.

(٧) واعتبارًا من تاريخ ٥/ ١/ ١٣٨٣هـ صدر المرسوم الملكي رقم ٦١/ ٥/ ١ وهو ينص على:

أولًا: تجبى الزكاة كاملة من جميع الشركات المساهمة وغيرها والأفراد ممن يخضعون للزكاة.

ثانيًا: تورد جميع المبالغ المتحصلة إلى صندوق مؤسسة الضمان الاجتماعي.

(٨) بتاريخ ٧/ ٨/ ١٣٧٠هـ صدر قرار وزير المالية رقم ٣٩٤ بإنشاء مصلحة الزكاة والدخل وهي تختص بما يلي:

أ- تحصيل الزكاة الشرعية من الرعايا السعوديين.

ب- تحصيل الضرائب المفروضة على الأفراد والشركات من غير السعوديين.

وذلك من خلال إداراتها وفروعها بمختلف مدن ومناطق المملكة مع العناية بتبسيط وتوحيد إجراءات التقدير (الربط) والتحصيل، والحرص على إصدار التعليمات التفسيرية المستندة إلى الفتاوي الشرعية كلما استجدت عناصر جديدة لأوعية الزكاة، وعلى أن تقوم المصلحة بحصر المكلفين بالزكاة من الأفراد والشركات التجارية أو الصناعية أو المهنية ومطالبتهم بسداد المستحقات المتوجبة عليهم بعد تحديد رؤوس أموالهم وفقًا لطبيعة نشاطهم، وذلك من واقع الدفاتر المنتظمة التي تظهر نتيجة الأعمال

من ربح أو خسارة خلال العام الزكوي بالنسبة لمن يمسك دفاتر منتظمة، أو عن طريق التقدير الجزافي لغير الممسكين لدفاتر منتظمة.

وننتقل الآن بعد هذه المقدمة الموجزة عن التنظيم التشريعي للزكاة في المملكة العربية السعودية، إلى التنظيم الفني للزكاة في المملكة، والذي سوف نتناوله من خلال الأصول الشرعية (الفقهية) وقرارات وزير المالية ومنشورات وتعاميم مصلحة الزكاة والدخل وذلك باعتبار هذا التنظيم نموذجًا صالحًا لتطبيقه في أماكن أخرى يتقرر فيها تفعيل تحصيل الزكاة من جانب سلطات الدولة.

المطلب الأول
وعاء الزكاة

يقصد بوعاء الزكاة: الموضوع أو المادة أو المال الذي تجب فيه الزكاة وتنصرف دراستنا لوعاء الزكاة إلى تحديد ثلاثة موضوعات رئيسية هي:

(أ) اختيار المادة أو الموضوع أو المال الذي تفرض عليه الزكاة وهل هو ثروة، أو دخل، أو نشاط معين أو تصرف شرعي.

(ب) تحديد المناسبة التي تفرض بشأنها الزكاة، حيث لا يكفي لتحديد وعاء الزكاة مجرد تحديد المادة الخاضعة لها، وكونها ثروة أو دخلًا، بل يتطلب الأمر الوقوف على مصدر الثروة أو الدخل، والظروف التي تستغل فيها الثروة أو يتم الحصول فيها على الدخل، والظروف الشخصية والعائلية للشخص الحائز على الثروة، أو الحاصل على الدخل.

(ج) طرق تقدير وعاء الزكاة. ونتناول هذه الموضوعات تباعًا في كل نوع من أنواع الزكوات الأربع الأصلية (النقديين، عروض التجارة، النشاط أو الاستغلال الزراعي، النشاط أو الاستغلال الرعوي «زكاة النعم»).

أولًا: زكاة النقدين:

وهي التي يعبّر عنها فقهاء الشريعة الإسلامية بخمسة تعبيرات هي:

١- زكاة النقد.
٢- زكاة الذهب والفضة.
٣- زكاة العين.
٤- زكاة النّاض.
٥- زكاة الأثمان.

ويعبر بعض فقهاء الشافعية عن زكاة الفضة بتعبير (زكاة الورق) بكسر الراء وهو: الفضة مضروبة كانت على هيئة دراهم أو غير مضربة (تبرا) والورق بفتح الواو وكسرها، وبكسر الراء وسكونها: أي الفضة.

والاتجاه الغالب في الفقه الحنفي في التعبير عن الزكاة النقد، بزكاة المال من حيث إن المال في الأصل هو: ما يملك من الذهب والفضة، ثم اطلق على كل ما يقتنى ويملك من الأعيان، ويخصص ابن عابدين في حاشيته المال في عرف فقهاء الحنفية بالنقد والعروض المعدة للتجارة فقط باعتبار أنها تقدر بالمال، ويخرج من المال ما سوى ذلك من السوائم وغيرها.

والاتجاه الغالب في فقه المالكية، هو التعبير عن النقد بالعيْن، أي بالوصف الذاتي للمعدنين الثمنين اللذين يضرب منهما النقد الشرعي، فالإمام مالك في الموطأ يقول: باب الزكاة في العين من الذهب والورق والشيخ النفراوي في الفواكه الدواني يقول: باب في بيان أحكام زكاة العين أعني الذهب والفضة.

وقد ترددت عبارات فقهاء الحنابلة في التعبير عن النقد، فتارة يعبرون عنه بالأثمان وتارة أخرى: بالذهب والفضة، فصاحب الشرح الكبير يقول: باب زكاة الأثمان وهي: الذهب والفضة، وهما الأثمان، فلا تدخل فيها الفلوس ولو رائجة. ويجمل بنا في هذا الشأن أن نعرف ببعض المصطلحات ذات الصلة:

١- النقدين وهما: الذهب والفضة.

٢- النضّ والناضّ: وهو مصطلح يراد به الذهب والفضة.

٣- العين: يختص بالذهب.

٤- الرقة: يختص بالفضة.

٥- النقد: أصله الإعطاء، ثم أطلق المنقود من باب إطلاق المصدر على اسم المفعول وقيل: النقد ضد العرض والدين فيشمل المضروب وغيره وقيل: النقد هو المضروب من الذهب والفضة خاصة.

وأما النضّ: فعلى لغة أهل الحجاز اسم للدراهم والدنانير، وكذلك أيضًا الناضّ، قال أبو عبيد: إنما يسمونه ناضًّا إذا تحول عينًا بعد إن كان متاعًا لأنه يقال: ما نضّ بيدي منه شيء أي ما حصل وأما العين: فهو في الأصل اسم لما ضرب من الدنانير، ويطلق العين على النقد، وأما الوَرِق بكسر الراء والإسكان للتخفيف: فهي الفضة المضروبة،

والورق: المال من الدراهم ويجمع على أوراق (راجع: مؤلفنا: زكاة العملات الورقة، دار النهضة العربية، ١٤١٣، صـ١٤٩).

حكمة إيجاب الزكاة في النقدين:

إن السؤال الذي نطرحه هنا هو: ما هي الحكمة من إيجاب (فرض) الزكاة في النقدين هل هي النماء الحكمي أو المفترض فيهما، والذي يعبر عنه فقهاء الشريعة الإسلامية بأنه النماء بالقوة، وإذا كان الأمر كذلك، فلماذا اختلف الفقهاء حول زكاة الحلى المباح، أليس هو الآخر مصنوعًا من الذهب والفضة وهو مال نام بالقوة كذلك، ولماذا أجمعوا على إسقاط نسبة الغش الظاهرة في النقد المعدني المغشوش، مع كونها معدة للنماء والتجارة بها إلحاقها بما تختلط به من المعدنين الثمينين؟

أم أن حكمة إيجاب الزكاة في النقدين ترجع إلى ثمنيتهما، أي اعتبارهما في نظر المشرع الإسلامي الحكيم، معيارًا للقيم وأثمانًا للمبيعات وأداتي تبادل وإذا كان الأمر كذلك: فلماذا اختلف الفقهاء حول إيجاب الزكاة في نسبة الغش القليلة وغير المستهلكة في الدراهم والدنانير، ولماذا لم يلحقوا نسبة الغش المرتفعة فيهما بجنس ما هي مختلطة به من الذهب والفضة، ويوجبوا الزكاة في كل ما هو مضروب من المعدنين الثمينين (الذهب والفضة) ومخلوطًا بغيره طالما كانت رائجة في التعامل بها كالنقدين الخالصين، بل لماذا رفض جمهور الفقهاء فرض الزكاة في فلوس النحاس حتى ولو كانت رائجة في التعامل ألم تكن الدراهم والدنانير المغشوشة وفلوس النحاس أثمانًا للمبيعات وأروشا للجنايات ومهورًا للنساء، وكان يتم بها تقدير الديات وقيم المتلفات ونصاب القطع في السرقة، وعلى أساسها تحدد درجة الثراء، وتؤدى بل كفضل في أدائها لوظائف النقود، ما تم استحداثه حاليًا من النقود الورقية الإلزامية ولماذا أيضًا اختلف الفقهاء في إيجاب الزكاة في الحلى المباح والمصوغ والنقرة من الذهب والفضة مع أنها ليست أدوات تبادل؟

أم أن حكمة إيجاب الزكاة في النقدين هي جوهر المعدن النفيس أي عينه، خاصة وأن من الفقهاء من صرح بذلك، كما قال ابن قدامة في المغني: «إن الأثمان تجب الزكاة في أعيانها، فلا تعتبر قيمتها».

وإذا كان الأمر كذلك: فلماذا اعتبر جمهور الفقهاء في زكاتها الوزن لا العدد؟ ولماذا كان الانتفاع المباح بالمعدنين الثمينين مسقطًا لوجوب الزكاة فيهما عند بعضهم، ولماذا صرح جمهور فقهاء الشافعية بأن الزكاة لا تتعلق بجوهرهما، إذ لا غرض في ذاتهما.

بل لماذا اختلف الفقهاء حول وجوب الزكاة في أموال الصيارفه فإن فقهاء الشافعية يرون عدم وجوبها نظرًا لاستبدال الصيارفة أموالهم ساعة فساعة، فالمال الثاني غير الأول حقيقة، فينقطع الحول لكل مال لحظة استبداله بالآخر، خلافًا لفقهاء الحنفية الذين يقولون، بإن وجوب الزكاة كان في الدراهم والدنانير متعلق بمعناها وعينها، ومعناها قائم بعد الاستبدال، فلا ينقطع الحول به.

أم أن حكمة إيجاب الزكاة في النقدين هي الاستغناء عن الانتفاع بهما لحول كامل، وهو الأمر الذي يعد قرينة على الغني، وإذا كان الأمر كذلك فلماذا يقول فقهاء الحنفية والظاهرية بوجوب الزكاة في الحلي المباح لجوهره أي لذاته مع كونه معدًا لاستعمال مباح وينتفع به فعلًا؟

أم أن حكمة إيجاب الزكاة في النقدين ترجع إلى الثمنية مع المالية الذاتية أي باعتبار أنهما صارا بأصل الخلقة معيارًا للقيم، وأثمانًا غالبة للأشياء مع القيمة المالية الذاتية التعادلية لهما، فقد كان سعرهما كعملة تقاس بها أثمان سائر الأشياء، مساويًا تمامًا لوزن الجوهر النفيس فيهما.

أم أن الحكمة في إيجاب الزكاة في النقدين مركبة من جميع ما تقدم من الاعتبارات بحيث تجب الزكاة فيهما: لنمائهما، وثمنيتهما المالية، ولعينهما وللاستغناء عن الانتفاع بهما لحول كامل.

أم أن حكمة إيجاب الزكاة في النقدين تعبدية خافية علينا، فنحن كمسلمين أمرنا بزكاتهما وما علينا إلا الطاعة والامتثال دون خوض في إرادة الشارع وإذا كانت الحكمة تعبدية، فهل يمكن التزيّد في هذه العبادة المالية، ومن ثم تكليف الناس بفرض الزكاة على أوعية للمال لم يرد بشأنها نص من الشارع الحكيم، مع وجود ذلك الإعلان الصريح الواضح من رسول الله ﷺ والذي أعلنه على رؤوس الإشهار في حجة الوداع: «ألا إن دمائكم وأموالكم عليكم حرام كحرمة يومكم هذا في بلدكم هذا في شهركم هذا»، وذلك عن طريق إيجاب الزكاة في أوراق النقد التي يتم التعامل بها حاليًا تعميمًا لحكم العلة في كل ما تتحقق فيه النقدية وتحقيقًا للمناط، وهو الأمر الذي يدعونا وبشدة إلى التصدي لبحث زكاة الورق النقدي أو أوراق النقد المعاصرة.

زكاة الورق النقدي «النقود الورقية»:

أنبه في البداية وأحُّذر من أن ينقل عني بسوء نية أو بحسن نية أنني أقول بعدم وجوب الزكاة في النقود الورقية، فهذا ما لا أتغيَّاه ولا أقول به ولا أعمل به ولا أسعى إليه، وإنما هي ضرورات البحث العلمي التي تدعو إلى إعمال العقل في علة (حكمة) فرض الزكاة على هذا الوعاء وفي كيفية تقدير نصاب الزكاة في هذا الوعاء، وهل يقدر عددًا أم يقدر على أساس القيمة بالفضة، أو على أساس قيمته ذهبيًا، أو على أساس قيمته بالدولار بعد أن تحولت معظم الأقطار الإسلامية عن قاعدة الذهب إلى قاعدة الدولار، وربطت أوراقها النقدية بالدولار، أو تقدر قيمة النصاب على أساس القيمة بحقوق السحب الخاصة، أو على أساس قيمته بسلِّة من العملات الدولية، هذه تساؤلات تبحث عن إجابة لها، فلم يعد يكفي ونحن في ظل أزمة مالية عالمية طاحنة قد تؤدي إلى انهيار مالي واقتصادي عالمي، لم يعد يكفي أن نقول: ما دامت النقود الورقية قد حلّت في التعامل بها محل الذهب والفضة فإن الزكاة تجب فيها ثم نترك الناس حيارى لا يدرون كيف يزكون أرصدتهم، أو نترك الفقه الإسلامي خاليًا من معيار دقيق لتقدير قيمة النصاب في الأوراق النقدية ومن بيان لعلة أو حكمة فرض الزكاة فيها.

وبداية نقول: إن النقود الورقية تشكل بالنسبة للكافة جانبًا رئيسًا من جوانب الثروة والدخل، وتؤدي ولكن بكفاءة متفاوتة قوة وضعفًا وظائف النقدين الثمينين (الدينار والدرهم) في كونها: أداة للتبادل، ومعيارًا للقيمة، ومخزنًا للثروة، وقاعدة للمدفوعات الآجلة. ولكنها:

١- ليست مالًا ناميًا بالقوة: فالمدخر لها والمحتفظ بها خسران، فقوتها الشرائية أي قيمتها الحقيقية في تدهور مستمر بفعل عوامل التضخم الذي ارتبط وجوده بنشأتها، ومن ثم فإنها لا نماء في ذاتها.

٢- وثمنيتها متناقصة بل متدهورة ومن ثم فإنها ليست معيارًا (مقياسًا) دقيقًا للقيم، إذ هي في ذاتها تخضع لتقلبات في أسعارها تبعًا لعوامل كثيرة منها: المضاربة عليها في أسواق النقد، وقوة وضعف وزيادة ونقص الناتج القومي لبلد الإصدار، وكثيرًا ما نجد أن العملات الورقية الضعيفة التابعة للدولار الأمريكي ترتفع وتنخفض تبعًا لأسعار الدولار العالمية.

٣- وارتباطها بالذهب حاليًا أصبح شبه منعدم، وذلك بعد أن تم استبدال قاعدة الذهب في نظام الصرف الدولي بقاعدة الدولار، وشهد العالم وأقر بالنهاية الرسمية للدور النقدي للذهب منذ أبريل عام ١٩٧٨م، وذلك بعد أن صار الدولار الأمريكي غطاء لإصدار الكثير من العملات ومعيارًا لقيمتها بدلًا عن الذهب، وبعد القرار الذي اتخذته الولايات المتحدة الأمريكية في ١٥ أغسطس عام ١٩٧١م بإنهاء قابلية تحويل الدولار إلى ذهب.

والحديث حول الخصائص الذاتية للنقود الورقية حديث طويل طويل وحتى لا يطول بنا المقام حوله فإننا وفي كلمة موجزة نقول باستحالة التماثل بين نقدي المعدنين الثمينين، وبين النقود الورقة، ومن الخطأ الكبير أن نعطيها نفس أحكام النقدين الشرعية.

أحكام زكاة الكاغد (النقود الورقية النائبة):

الكاغد هو: صكوك ورقية ظهرت في باكورة إصدار النقود الورقية، وتميزت بتغطيتها بكامل قيمتها الاسمية ذهبًا، مع احتفاظ السلطات النقدية المصدرة لها بهذا

الغطاء لديها في خزائنها، واستعدادها الدائم برد قيمتها ذهبًا لحاملها وقت طلبه، وعليه: فقد كان الكاغد في حقيقته نقدًا ورقيًا نائبًا عن ذهب مودع لدى جهة الإصدار وإن شئت فقل: كانت الكواغد سندات دين أو سندات أمانة لحاملها.

والواقع أن هذه الأوراق (الكواغد) لم تكن نقودًا بالمعنى الفني الدقيق، بل كانت بديلًا عن النقود المعدنية الثمينة (الدينار) فإطلاق لفظ النقود عليها باعتبارها إحدى وسائل الدفع من قبيل المجاز.

ولقد كان قبول الأفراد للتعامل بالكواغد، راجعًا إلى ثقتهم في وجود ما يعادلها من الذهب لدى جهة إصدارها، وفي قدرة واستعداد هذه الجهة لرد قيمة الكاغد الورقي ذهبًا لحامله وقت طلبه.

والنموذج الرئيس لهذه الكواغد في المملكة العربية السعودية هي (إيصالات الحج) التي أصدرتها مؤسسة النقد العربي السعودي في ١٨ ذي القعدة ١٣٧٢هـ الموافق ٢٣ يوليو ١٩٥٣م، والتي صدرت من ثلاث فئات تعادل الريال والخمسة ريالات والعشرة ريالات، وقد كانت مغطاة بكامل قيمتها بمسكوكات فضية وذهبية وقد كان الإيصال يحمل على وجهه تعهدًا مرقومًا هذا نصه: «نشهد بأن المؤسسة تقتني في خزينتها بجدة مبلغ (ريال، خمسة، عشرة ريالات عربية بحسب فئة كل إيصال) تحت طلب حامل هذا الإيصال، وهو قابل للصرف الكامل وتدفع قيمته فور تقديمه من قبل حامله إلى أي مركز من مراكز المؤسسة».

إلا أن نسبة الغطاء في الإصدار الثاني من هذه الإيصالات قد تراجعت إلى نحو ٣٥٪ فقط، وذلك بسبب ما لاقته هذه الإيصالات من قبول عام في التداول حتى بعد انتهاء موسم الحج، وتوسع مؤسسة النقد في عملية الإصدار ومع تراجع نسبة الغطاء تراجعت المؤسسة عن تحويلها إلى ريالات فضية أو جنيهات ذهبية سعودية.

ومع صدور المرسوم الملكي رقم ٦ لسنة ١٩٦٠ والذي عرف باسم مرسوم نظام العملة منحت مؤسسة النقد العربي السعودي صلاحية إصدار عملة ورقية بدلًا من إيصالات الحج المتداولة، مع ضرورة احتفاظ المؤسسة بغطاء كامل من الذهب

والعملات الأجنبية القابلة للصرف بالذهب (وهي إشارة واضحة إلى الدولار الأمريكي حيث كان هو النقد الأجنبي الوحيد القابل للتحويل إلى ذهب في هذا الوقت) وذلك مقابل ما تصدره المؤسسة من عملات.

وفي ظل هذا المرسوم أصدرت مؤسسة النقد العربي السعودي أول ريال ورقي سعودي إلزامي في المحرم من عام ١٣٨١/ ١٩٦١ بمحتوى ذهبي قدره (١٩٧٤ , ٠) من الجرام بسعر تعادلي قدره أربعة ريالات ونصف مقابل الدولار الواحد.

وقد جرى الخلاف بين فقهاء الشريعة الإسلامية المحدثين في حكم زكاة الكواغد (النقود الورقية النائبة) فذهب فريق منهم إلى عدم وجوب زكاة العيْن فيها، وذهب آخرون إلى وجوبها، ولكل فريق أدلته. على النحو التالي:

اتجاه (فريق) القائلين بالمنع:

يمثل هذا الاتجاه: الشيخ محمد بن أحمد عليش مفتي المالكية في مصر والمتوفي عام ١٢٩٩هـ الموافق ١٨٨١م وذلك في كتابه: فتح العلي المالك في الفتوى على مذهب الإمام مالك جـ١ صـ١٦٤، طبعة مصطفى الحلبي، ١٩٥٨م، وأيضًا: الشيخ عثمان بن حسنين بري الجعلي المالكي السوداني في كتابه: سراج السالك شرح أسهل المسالك، جـ١، صـ١٧٤، طبعة مصطفى الحلبي، وكذا: الشيخ/ محمد حسنين مخلوف العدوي المالكي في رسالته المسماة: التبيان في زكاة الأثمان التي فرغ من كتابتها في نهاية ذي الحجة عام ١٣٢٧هـ أكتوبر ١٩١٨م.

وإنما حرصنا على إثبات هذه التواريخ للتأكيد على أن أوراق النقد التي أفتى متأخرو فقهاء المالكية بعدم وجوب زكاة العين فيها ما كانت تعرف في وقتها بالنقود النائبة القابلة للتحويل إلى ذهب وأعني بها الجنيه الورقي المصري الذي منح البنك الأهلي المصري ترخيص إصداره بموجب الأمر العالي الصادر في ٢٥ يونيو ١٨٩٨م والذي أوجب على بنك الإصدار أن يغطي ما يصدره من أوراق بما لا يقل عن خمسن في المائة من قيمتها ذهبًا وأن يحتفظ بها في خزائنه بالقاهرة وأن يغطي الباقي بسندات تختارها الحكومة مع جواز أن يحتفظ بها البنك في مقره الرئيس في لندن، هذه الأوراق

النقدية التي أوجب فيها الأمر العالي المُشار إليه على بنك الإصدار تحويلها بنفس القيمة التي أصدرت بها، ذهبًا لحاملها وقت الطلب، والتي كانت تتعادل في قيمتها مع الجنيه الذهبي المصري المحتوي على مائة قرش وعلى وزن ثمانية جرامات ونصف الجرام من الذهب من عيار ١٠٠٠/ ٨٧٥ أي من عيار ٢١ من ٢٤، والتي كان مكتوبًا على وجهها العبارة التالية: «يتعهد البنك الأهلي المصري بدفع (رد) قيمة هذا السند إلى حامله ذهبًا وقت الطلب» هذه الأوراق النقدية التي ظلت قابلة للصرف بالذهب منذ إصدارها عام ١٨٩٨م حتى صدور أمر ٢ أغسطس عام ١٩١٤م بفرض السعر الإلزامي لها، ومنع تحويلها (رد قيمتها) ذهبًا.

هذه الأوراق النقدية التي أفتى فقهاء المالكية المتأخرون بعدم وجوب زكاة العين فيها كانت أوراقًا تنوب عن أو تستخدم في التداول بدلًا من النقود الذهبية الحقيقة، ومع تمتعها بهذه الخاصية، فإنهم أفتوا بعدم وجوب زكاة العين فيها، وإليكم طائفة من أقوالهم:

يقول الشيخ عليش في إجابته على سؤال وجه إليه نصه: «ما قولكم في الكاغد الذي فيه ختم السلطان، ويتعامل به كالدراهم والدنانير، هل يزكي زكاة العين، أو العرض (عروض التجارة)، أو لا زكاة فيه؟» فأجاب بما نصه: «لا زكاة فيه، لانحصارها (أي الزكاة) في النعم، وأصناف مخصوصة من الحبوب والثمار، والذهب والفضة، ومنهما: قيمة عرض المدير (التاجر المدير) وثمن عرض المحتكر (التاجر المحتكر) والمذكور ليس داخلًا في شيء منها، ويقرب لك ذلك: أن الفلوس النحاس المختومة بختم السلطان المتعامل بها لا زكاة في عينها لخروجها عن ذلك، قال في المدونة: ومن حال الحول على فلوس عنده، قيمتها مائتا درهم، فلا زكاة عليه فيها، إلا أن يكون مديرًا فيقوّمها كالعروض» انتهى كلامه.

وفي الطراز، بعد أن ذكر عن أبي حنيفة والشافعي وجوب الزكاة في عينها (أي فلوس النحاس) واتفاقهما على تعلقها بقيمتها، وعن الشافعي قولين في إخراج عينها قال: والمذهب (أي عند المالكية) أنها لا تجب في عينها، إذ لا خلاف أنه لا يعتبر وزنها

ولا عددها، وإنما المعتبر قيمتها، كما في عين الورق والذهب والحبوب والثمار، فلما انقطع تعلقها بعينها جرت على حكم جنسها من النحاس والحديد وشبهه. والله أعلم.

ملاحظاتنا ومرئياتنا لفتوى الشيخ عليش المتقدمة:

(١) الكاغد الذي يسأل عنه السائل كما يعرفه ابن عابدين في حاشيته جـ٤، صـ١٧، هو: القرطاس المكتوب فيه، وقد حدد السائل في سؤاله خصائص الكاغد الذي يقصده وهي: (أ) أن عليه ختم السلطان (ب) أنه يتعامل به كالدراهم والدنانير، والمعنى في ذلك: أنه يحمل تصديقًا من الدولة على قيمته الاسمية، واعتماد منها له كعملة (أداة تبادل) وأنه يلقى القبول العام بين الأفراد في التعامل به.

والسائل يسأل: هل تجب فيه زكاة العين باعتباره يؤدي وظائف النقود أم أن فيه زكاة التجارة باعتباره يحمل قوة شرائية، أم أنه لا زكاة فيه.

(٢) وقد أفتى الشيخ عليش في عبارة قاطعة بأنه لا زكاة فيه.

(٣) وقد استدل الشيخ عليش بأن الزكاة واجبة في أصناف مخصوصة من المال واردة على سبيل الحصر، والكاغد ليس من بينها.

(٤) وتشير الفتوى إلى أن الشيخ عليش يعتبر زكاة النقدين واجبة في العين من الذهب والفضة لعينهما لا لسبب آخر يضمهما وهو كونهما رؤوس الأموال أو قيم المتلفات أو غير ذلك من الأسباب.

(٥) اعتبر الشيخ عليش فلوس النحاس المختومة بخاتم السلطان أي المسكوكة بواسطة الدولة والتي يتم التداول بها كأدوات تبادل، أصلًا يقاس عليه زكاة الكاغد (النقود الورقية النائبة) ولم يقسها على النقدين المضروبين من الذهب والفضة، مع أنها كانت تحل محلها في التعامل.

(٦) ونحن لا نتفهم وجه عدم إيجاب الشيخ عليش لزكاة التجارة في قيمة الكاغد بشرطيها (النصاب والحول) ما دام أنه قد قاسه على فلوس النحاس وما دام أن هذا الكاغد يعتبر بديلًا عن فلوس النحاس في كونه أداة للتبادل وفيما يحمله من قوة شرائية.

أما صاحب سراج السالك فيقول:

«وأما ورق البنكنوت فلا تجب فيه الزكاة، وإن بلغ نصابًا، لأنه من العروض والزكاة خاصة بالعين، كما في فتاوى الشيخ عليش، وأما في التعامل به بين الناس وفي التجارة، فإنه بمنزلة العين، ولذا يكون فيه الربا في التعامل ما دام رائجًا، كما في زماننا هذا، بل هو في التعامل به بين العامة أشرف من العين وخصوصًا عند التجار» انتهى كلامه، ونحن من جانبنا نبرز من هذه العبارة ما يلي:

(١) يبدو أن ورق البنكنوت، وهو الاسم القديم للنقود الورقية، نسبة إلى البنوك التي تصدرها، وهو الطور الثاني للنقود الورقية بعد تحولها إلى نقود إلزامية ومنع صرفها بالذهب من بنك الإصدار، والذي أعقب طور النقود النائبة السابق بيانه، والذي ظهر في مصر على أثر قرار ٢ أغسطس ١٩١٤م، والذي أعقب في المملكة العربية السعودية الإصدار الأول لإيصالات الحج عام ١٩٥٣م، نقول: يبدو أن ورق البنكنوت هو الذي كان متداولًا في الأسواق وقت كتابة عبارة الشيخ المتقدمة.

(٢) لعل الشيخ يقصد من الزكاة غير الواجبة في أوراق البنكنوت زكاة العيْن، وإن بلغت قيمته الاسمية نصابًا.

(٣) ولعل الشيخ يقصد من الربا الذي يجري في أوراق البنكنوت، ربا القرض.

أما الشيخ محمد حسنين مخلوف:

وكيل الجامع الأزهر ومدير المعاهد الدينية سابقًا، فقد تناول في رسالته: «التبيان في زكاة الأثمان» حكم زكاة النقود الورقية في المطلبين الرابع والخامس، وقبل أن نورد نص كلامه نمهّد لذلك بعدد من المقدمات على النحو التالي:

(١) تناول الشيخ في المطلب الرابع زكاة الكواغد وقطع الجلود وغيرهما مما يتخذه الناس أدوات للتبادل، بينما تناول في المطلب الخامس زكاة ما أسماه بالأوراق المالية (النقدية) الجاري التعامل بها في عصره، وجهد في تخريجها وفقًا لأربع تخريجات، فقد خرّجها على زكاة الديْن المعروف عند الفقهاء، كما خرّجها على

زكاة الدَيْن العرفي، كما خرجها باعتبار المال المحفوظ بخزانة بنك الإصدار (غطاء الإصدار) وأخيرًا فإنه خرّجها باعتبار قيمتها الوضعية (الاسمية).

(٢) وبالنسبة لزكاة الكواغد فقد قصد بها الشيخ مخلوف -رحمه الله- تلك الأشياء التي جرى التعامل بها في بعض الجهات أثمانًا للمقومات، كما يتعامل بالدينار والدرهم، بدون أن يكون لها من النقود ما يعادلها في المصارف الرسمية، (ويبدو أن الشيخ حسنين مخلوف -رحمه الله- يقصد بهذه الكواغد: الجنيه الورقي المصري في بداية إصداره في الفترة ما بين عامي ١٨٩٨ – ١٩١٤م حيث جعلت الحكومة المصرية سعره اختياريًا، ولم تلزم المصريين بقبوله وفاء لديونهم، وحيث كان البنك الأهلي المصري وهو بنك إصداره في هذا الوقت قبل إنشاء البنك المركزي المصري، غير مُلزم بتغطية كامل إصداراته منه بالذهب، بل كان الغطاء عبارة عن ٥٠٪ خمسين في المائة ذهبًا، يحتفظ البنك بها في خزائنه بالقاهرة، أما باقي الغطاء فكان أوراقًا مالية (سندات) تختارها الحكومة المصرية، ويحتفظ البنك بها في مقره الرئيس في إنجلترا، وحيث كانت الغلبة في هذه الفترة للتعامل بالجنيه الذهبي المصري الذي ضربه محمد علي، وبالجنيه الاسترليني).

(٣) ولقد كان مدخل الشيخ مخلوف في بيان حكم زكاة هذه الكواغد هو طريق قياسها على فلوس النحاس التي لم يكن لها سعرًا تعادليًا مضمونًا من الدولة، وإنما كان المعتبر في تقدير قيمتها التعادلية هو ما تحتوي عليه من مادة النحاس الأحمر ومن صناعة السكّ، ولذا فإنها كانت توزن بالقبّان كل مائة وثمانية عشر رطلًا مصريًا (وقيل كل مائة وأحد عشر رطلًا) بمبلغ ٥٠٠ خمسمائة درهم (الرطل المصري يعادل الآن ٠,٤٤٤ من الكيلوجرام والمائة وثمانية عشر رطلًا تعادل ١١٨ × ٠,٤٤٤ = ٥٢,٣٩ كيلو).

وقياس الشيخ مخلوف للكواغد على فلوس النحاس، يجري في الكواغد نفس الخلاف بين الفقهاء في حكم زكاة الفلوس، كما يفتح باب الخلاف حول ما إذا كانت

زكاة النقدين معلولة فيمتنع هذا القياس، وواضح أن الشيخ مخلوف يختار أنها غير معلولة، ولذا فإنه لم يجر قياس الكواغد على النقدين، وإنما قاسها على الفلوس.

(٤) أعطى الشيخ مخلوف وجهًا للتفرقة بين فلوس النحاس وبين الكواغد يتمثل في إنه: إذا كان لفلوس النحاس قيمة ذاتية شبه تعادلية ألحقتها بالنقدين عند من قال من الفقهاء بوجوب الزكاة فيها، فإن الكواغد ذات قيمة غير تعادلية لقيمتها الاسمية حيث لا تلتزم جهة إصدارها بإمساك غطاء إصدار ذهبي يتعادل مع قيمتها الاسمية (الرقم المدون على وجهها).

(٥) حرر الشيخ مخلوف محل النزاع في زكاة الكاغد وهو: هل تجب فيه زكاة العيْن أم لا؟ أما إذا اتخذت الكواغد للتجارة بها، فقد ذهب الشيخ إلى أنه لا نزاع في زكاتها زكاة عروض التجارة باعتبار قيمتها، قياسًا على فلوس النحاس واعتقادنا أن الشيخ يرحمه الله يميل في احتساب القيمة في نصابها إذا اعتبرت عروض تجارة إلى قيمتها الحقيقية (أي قوتها الشرائية باعتبارها مخزنًا للثروة ولا تحمل في حقيقتها سوى القدرة على شراء قدر معين من السلع والخدمات) وذلك لأن الانتفاع بها كما يرى الشيخ منوط بقوتها دون قيمتها الذاتية كورقة.

(٦) انتهى الشيخ مخلوف يرحمه الله في كلامه عن الكواغد، إلى أن مجرد اتخاذها أثمانًا رائجة، يصيّرها كالنقود أو كعروض التجارة -كما تقدم- في الفلوس النحاس عند الحنفية، ونحن لم نقف على وجه هذا الرأي، وهل ينزلها الشيخ منزلة النقود، أم يلحقها بها، أم يجعلها عدديات متقاربة أم يجعلها سلعة في الأصل ثمنًا بالاصطلاح والعرف، أم يجعل لها شبهًا بالثمن وهي عروض في الأصل، وذلك وفقًا لاتجاهات فقهاء الحنفية في حكم زكاة فلوس النحاس، وعلى كل حال، فإنه يمكن الاستئناس بقول الشيخ «والظاهر من كلام الحنفية أن وجوب الزكاة في الفلوس إذا كانت أثمانًا رائجة إنما هو لإلحاقها بالعروض المعدة للتجارة لا بالنقدين» حيث تدل عبارته هذه أنه يجعل للكواغد شبهًا بالنقود وهي عروض في الأصل.

النص المنقول عن الشيخ حسنين مخلوف:

وننتقل الآن إلى ذكر نص كلام الشيخ حسنين مخلوف يرحمه الله وسوف نقسم كلامه إلى ست فقرات لكي تقابل المقدمات الست أعلاه والتي مهدنا بها لكلام الشيخ.

(١) المطلب الرابع: في زكاة الكواغد وقطع الجلود ونحوهما: هذه الأشياء قد جرى التعامل بها في بعض الجهات أثمانًا للمقومات، كما يتعامل بالدينار والدرهم، بدون أن يكون لها من النقود ما يعادلها في المصارف الرسمية.

(٢) فهل حكمها حكم الفلوس النحاس، بتنزيل قيمتها الوضعية منزلة القيمة الخلقية (يقصد بالقيمة الوضعية: القيمة الاسمية أو الدفترية أو المحاسبية أي الرقم المدون على وجه الورقة أي فئة الورقة وهل هي من فئة الخمسة أو العشرة أو الخمسين أو المائة)، (أما القيمة الخلقية فيقصد بها: القيمة الذاتية أي قيمة المعدن أو الجوهر النفيس الذي في العملة الذهبية، أو الورق والأحبار والألياف التي في الورقة النقدية)، فيجري فيها ما جرى في زكاة الفلوس الجدد من الخلاف، بناءً على أن زكاة النقدين معلولة أو غير معلولة، أو بناءً على إلحاقها بسلع التجارة، نظرًا إلى أنها أثمان رائجة أو عدم إلحاقها بها (أو ليس لها حكم الفلوس) فلا زكاة فيها اتفاقًا.

(٣) ويفرق بينها وبين الفلوس، بأن الفلوس لم تلحق بالنقدين على القول بزكاتها، إلا باعتبار كونها من معدن ذي قيمة أصلية (معدن النحاس) لأن الوجوب في زكاة العين على القول بتعليله منوط بالثمنية المالية، أي القيمة الذاتية بأصل الخلقة، الكائنة في جوهر المعدن الثمين، الذي جعله الشارع أثمانًا مطلقة للحاجيات المعيشية بجميع أنواعها، فالعلة في الحقيقة لزكاة الفلوس ليست مجرد الثمنية الوضعية (أي اصطلاح أو تعارف الناس على جعلها ثمنًا للأشياء) بل هي الثمنية مع المالية الذاتية، وحينئذ فلا يلحق بها في وجوب الزكاة إلا ماله شبه بها من هذه الجهة.

والكواغد وقطع الجلود ونحوها ليست كذلك، بخلاف الفلوس، فإنها وإن كانت من معدن أقل قيمة من الذهب والفضة، إلا أنها ذات قيمة أصلية يعتد بها، ولا يخفى أن

هذا الفرق إنما يظهر في كواغد وقطع جلود قيمتها تافهة أقل من قيمة معدن النحاس، أما إذا كانت مصنوعة (مسكوكة) من كغود وجلود جيدة بصفة تجعلها في درجة الفلوس وترفعها إلى قيمتها، أو أعلى، فلا يظهر الفرق المذكور إذ أصل كل منهما عروض جعلت أثمانًا ورؤوس أموال، كغيرها من المقومات وحيث تكون الكواغد وقطع الجلود كالفلوس، يجري فيها الخلاف المذكور (أي في وجوب أو عدم وجوب الزكاة في عينها).

(٤) والكلام في زكاتها (أي الكواغد) زكاة النقدين الواجبة على المالك مطلقًا تاجرًا أو غيره، وأما إذا اتخذت للتجارة فلا نزاع في زكاتها زكاة النقدين الواجبة على المالك مطلقًا تاجرًا أو غير تاجر، وأما إذا اتخذت للتجارة فلا نزاع في زكاتها زكاة العروض باعتبار قيمتها، كما تقدم في زكاة فلوس النحاس.

والظاهر أن القيمة تعتبر حسب التعامل بها، لأن الانتفاع منوط بها دون قيمتها الذاتية قلّت أو كثرت، ولأن الوجوب في أموال التجارة معلق بالمعنى وهو المالية، والقيمة والأموال كلها في هذا المعنى جنس واحد.

(٥) وعلى ذلك فمجرد اتخاذ الكواغد وقطع الجلود أثمانًا رائجة يصيرها كالنقود أو كسلع التجارة -كما تقدم- في الفلوس عند الحنفية.

وفي حواشي الرهوني قال مالك في الفلوس: لا خير فيها نظرة (أي إلى أجل) بالذهب ولا بالورق، ولو أن الناس أجازوا بينهم الجلود حتى تكون لها سكة وعيْن لكرهتها أن تباع بالذهب والورق نظرة، ولا يجوز فلس بفلسين، وفي موضع آخر قال: ولو جرت الجلود بين الناس مجرى العين، المسكوك لكرهنا بيعها بذهب وورق نظرة. وقد جرت عادة الإمام مالك أن يعبّر بالكراهة عما يشمل الحرمة، وهو ظاهر في أن الكواغد وقطع الجلود ونحوها متى جرى التعامل بها كانت كالفلوس سواء.

وبعد أن نقل الشيخ مخلوف يرحمه الله فتوى الشيخ عليش السابق ذكرها عقّب على عبارة الإمام مالك الواردة في المدونة: «ومن حال الحول على فلوس عنده قيمتها مائتا درهم فلا زكاة عليه، إلا أن يكون مديرًا فيقومها كالعروض» فقال (أي الشيخ

مخلوف) وظاهر قوله في المدونة: «إلا أن يكون مديرًا فيقومها كالعروض» أي كعروض التجارة، أنها تقوم مطلقًا سواء كانت سلع تجارة أو أثمانًا فيها، وحينئذ يقومها كالعرض وتزكى زكاته، أي باعتبار قيمتها لا باعتبار عينها، وأما إذا كانت مدخرة عنده، أو مستعملة في قضاء حوائجه المستهلكة أو المقتناة، فلا زكاة فيها لا باعتبار عينها ولا باعتبار قيمتها على المشهور.

والحاصل: أن الكواغد التي يتعامل بها في بعض البلاد كالدراهم والدنانير، إن استعملت في التجارة ثمنًا أو مثمنًا زكيت زكاة عروضها، بشرط أن يتوفر فيها شروط زكاة العروض، وإن لم تستعمل كذلك، فلا زكاة فيها، وذلك ما يقتضيه تسويتها بالفلوس النحاس، فإن أصلها عروض كالكواغد، جرى التعامل بها أثمانًا للأشياء كما يتعامل بالدينار والدرهم.

وغايته أن الفلوس قد قيل بزكاتها كالنقدين باعتبار قيمتها، وقد علمت مبناه وأنه إلحاقها بالنقدين أو عروض التجارة، فيجري مثله في الكواغد، لأنها أثمان تعومل بها وأصلها من العروض كالنحاس.

ويوجه الشيخ مخلوف رحمه الله فتوى الشيخ عليش فيقول: وظاهر أن السؤال والجواب مفروضان في الكاغد الذي يتعامل به في غير التجارة، كالمدخر أو المستعمل في حوائجه المستهلكة أو المقتناة، فإنه لا زكاة فيه على المشهور مطلقًا، لا زكاة عين ولا زكاة عرض، أما إذا تعومل به في التجارة فيزكى زكاة العرض بشرطيه كالفلوس الجدد.

وواضح مما تقدم أن الشيخ مخلوف يرحمه الله، قد أقحم في كلامه قطع الجلود معطوفة على الكواغد، لكي يدخل الكواغد تحت قول الإمام مالك الذي قال به في قطع الجلود (ولو أن الناس أجازوا بينهم الجلود حتى تكون لها سكة وعيْن... وقوله: ولو جرت الجلود بين الناس مجرى العين المسكوك...) ولا بأس من ذلك.

وواضح كذلك أن الشيخ مخلوف جعل فلوس النحاس أصلًا يقاس عليه في باب زكاة الكاغد، بعد افتراض أنها مطبوعة على ورقة ذات قيمة غير تافهة.

وواضح كذلك أنه -يرحمه الله- قد جهد في إيجاب زكاة العين في الكواغد لكنه اصطدم بالمنع وفقًا لنصوص مذهبيه، فاكتفى بإيجاب زكاة التجارة فيها بشروطها، ثم

اتجه إلى مذهب الحنفية لكي يوجب الزكاة في قيمتها قياسًا على فلوس النحاس إذا صارت أثمانًا رائجة سواء توفرت فيها شروط التجارة أم لا كما في الشرنبلالية.

ونحن نرى: أن قياس الكواغد على فلوس النحاس قياس بعيد، فضلًا عن أن إيجاب الزكاة في فلوس النحاس على الوجه الذي رجحه الشيخ مخلوف ليس مجمعًا عليه لدى فقهاء الحنفية، أما أنه قياس بعيد: فإن الراجح لدينا أن كل عملة منهما (الكواغد والفلوس) لها خصائصها الذاتية التي قد تمنع من هذا القياس، فقد كان للفلس قيمة ذاتية شبه تعادلية وقد ثبت تاريخيًا أن قيمته إلى الدرهم كانت تعادل ١ : ٤٨، خلافًا للكاغد.

فإننا إذا افترضنا تنزيل قيمته الاسمية منزلة القيمة الخلقية للفلس لاستحال هذا الافتراض، لأن القيمة الاسمية للكاغد تفوق كثيرًا قيمته الذاتية كورق وأحبار وعلامات ضوئية وألياف صناعية، خلافًا للفلس الذي كان يحتوي من معدن النحاس على قيمة ذاتية تفوق قيمته الإسمية كفلس يتم به التداول.

وأما أن إيجاب الزكاة في فلوس النحاس ليس مجمعًا عليه لدى فقهاء الحنفية، فالواقع أن لهم في ذلك خمسة اتجاهات منها أنها إذا لم تكن معدة للتجارة فلا زكاة فيها، وترجيح أحد هذه الاتجاهات بعينه والاقتصار عليه ترجيح بلا مرجح.

وعلى ذلك: فإن الكواغد وعلى فرض قياسها على فلوس النحاس تجب في قيمتها زكاة التجارة بشرطيها (النصاب والحول).

ثانيًا: زكاة النقود الورقية الائتمانية الإلزامية:

وهي الطور التالي للنقود الورقية النائبة، وهي التي يتم التعامل بها حاليًا، والفرق بين النقد الائتماني الإلزامي وبين النقود النائبة، يمتد إلى التعهد الذي كان مكتوبًا على وجه الورقة النقدية النائبة والذي يلزم بنك الإصدار برد قيمة الورقة لحاملها ذهبًا وقت طلبه، كما يمتد إلى حرية الناس في التعامل بها أو عدم التعامل بها.

ولعل أهم ما يميز النقود الائتمانية الإلزامية هو: انقطاع الصلة نهائيًا بين قيمتها كنقد (القيمة الاسمية أو الدفترية أو المحاسبية) وبين قيمتها الذاتية كورقة وأحبار

وألياف وعلامات، وهذه النقود الائتمانية ليست سوى ديون تترتب لحاملها لا على بنك الإصدار كما كان الشأن في النقود النائبة ولا في ذمة دولة الإصدار، وإنما على الاقتصاد القومي لبلد الإصدار أي على الناتج القومي، أي على رصيد الجماعة من السلع والخدمات، فما هي إلا مجرد صك دين يحتوي على قوة شرائية متدهورة يومًا بعد يوم ولا يخول لحامله أية حقوق سوى أن يشتري به قدرًا من الناتج القومي لبلد إصداره من السع والخدمات، بقدر قيمته الاسمية. وعليه:

فإن الورقة النقدية الائتمانية الإلزامية ما هي إلا صك دين من نوع خاص على مدين غير معين، وغير قابل للاسترداد، وإنما هو قابل للاستبدال بقدر قيمته الاسمية بقدر من رصيد الجماعة من السلع والخدمات.

حقيقة النقود الورقية الإلزامية عند فقهاء المسلمين المحدثين:

النقود الورقية الإلزامية هي: أوراق النقد التي يلزم الأفراد المقيمون في دول إصدارها قانونًا بالتعامل بها وقبولها كأداة للوفاء بالالتزامات وإبراء الذمة وهي الشكل الأخير الذي انتهت إليه أوراق البنكنوت وأصبحت نقودًا في ذاتها بعد أن كانت سندات دين على جهة إصدارها، بحيث أصبحت هذه الأوراق تستمد قوتها كأداة للوفاء بالالتزامات وإبراء الذمة، لا من خصائصها الذاتية، وإنما من القانون الذي خلع عليها صفة النقود ومن قبول الأفراد للتعامل بها على وضعها الجديد، حيث لا يوجد أمامهم غيرها.

وقد عرض موضوع (الورق النقدي) الإلزامي على هيئة كبار العلماء برئاسة إدارات البحوث العلمية والإفتاء والدعوة والإرشاد في المملكة العربية السعودية وأعدت في هذا الشأن اللجنة الدائمة للبحوث العلمية والإفتاء بحثًا في حكم الأوراق

النقدية، تم إدراجه للمناقشة في جدول أعمال الهيئة لدورتها الثالثة المنعقدة في شهر ربيع الثاني عام ١٣٩٣هـ[1].

والذي نريد أن ننبه عليه الآن هو:

١- أن هذا البحث قد تم إعداده في شهر ربيع الثاني عام ١٣٩٣هـ أي منذ نحو ٣٧ سبع وثلاثين سنة سابقة على كتابة هذه المحاضرات.

٢- أن ما ورد في هذا البحث من أحكام شرعية للأوراق النقدية كانت صحيحة في وقت إعداد البحث ومتفقة مع حقيقة الأوراق النقدية المتداولة في هذا الزمان غير أن الأوراق النقدية قد شهدت مستجدات وتطورات خلال الفترة من وقت إعداد البحث حتى وقتنا الحاضر، هذه التطورات أخرجت الأوراق النقدية المتداولة حاليًا عن حقيقتها وقت إعداد البحث إلى حقيقة جديدة تتطلب إعادة النظر في أحكامها الشرعية، وتدعو هيئة كبار العلماء إلى إعادة بحث حكم الأوراق النقدية من جديد، لإعطائها الحكم المناسب لحقيقتها القائمة حاليًا.

٣- أن الأوراق النقدية الصادرة عن مؤسسة النقد العربي السعودي قد تغيرت في حقيقتها وجوهرها بتعديل نظام إصدارها، إذ من المعلوم أن أول نظام للعملة الورقية صدر في المملكة كان بمقتضى المرسوم الملكي رقم ٦ لسنة ١٩٦٠ والذي منح المؤسسة صلاحية إصدار عملة ورقية مغطاة بكامل قيمتها ذهبًا وعملات قابلة للصرف بالذهب بديلًا من إيصالات الحج وألزم المؤسسة بأن تدفع عند الطلب لحامل الورقة كامل قيمتها ريالات عربية ووضع تعهد بذلك على وجه الورقة، وقد اختفى هذا التعهد مع بدايات عهد الملك فهد يرحمه الله.

رؤيتنا لقرار هيئة كبار العلماء في حكم الأوراق النقدية:

أولًا: إن المستند الرئيس في قرار الهيئة -الموقرة- هو قول شيخ الإسلام ابن تيمية رحمه الله (وأما الدرهم والدينار، فما يعرف له حد طبعي ولا شرعي، بل مرجعه إلى

---

(١) نشر هذا البحث في مجلة البحوث الإسلامية، العدد الأول، عام ١٣٩٥هـ، ص١٩٧-٢٢٢.

العادة والاصطلاح، وذلك لأنه في الأصل لا يتعلق المقصود به، بل الغرض أن يكون معيارًا لما يتعاملون به، والدراهم والدنانير لا تقصد لنفسها، بل هي وسيلة إلى التعامل بها، ولهذا كانت أثمانًا... والوسيلة المحضة التي لا يتعلق بها غرض لا بمادتها ولا بصورته يحصل بها المقصود كيف كانت) أ. هـ.

ونحن نفهم من عبارة شيخ الإسلام أمور كثيرة نكتفي منها هنا بأمرين هما:

أ- أن شيخ الإسلام يرحمه الله يجعل من وحدة النقد أيًا كانت مادتها أو صورتها معيارًا للقيمة في المعاملات الجارية بين الناس.

ب- أن شيخ الإسلام يشترط لانضباط هذا المعيار في ذاته أن لا يتعلق به غرض لا بمادته ولا بصورته. وبيان ذلك:

أن الوحدة النقدية إنما هي في حقيقتها معيارًا أي مقياسًا تقاس به قيم سائر السلع والخدمات، شأنها في ذلك شأن المتر باعتباره مقياسًا للأطوال وشأن الترمومتر باعتباره مقياسًا لدرجة حرارة جسم الإنسان، وشأن سائر أنواع المقاييس والمكاييل والموازين الأخرى، فالنقود إذن مقياس أو معيار ترد إليه قيمة مختلف السلع والخدمات، لأننا نستطيع أن تتعرف على قيمة كل سلعة أو خدمة بردها إلى القيمة (الثمن) التي تباع بها في الأسواق، فنعرف أن هذه الساعة أعلى قيمة من هذا القلم وهكذا.

وحتى تكون الوحدة النقدية معيارًا للقيمة، فإنه يجب أن تكون منضبطة في ذاتها، لا تتغير قيمتها يومًا بعد يوم، إذ لو كانت قيمتها متغيرة فإنها لا تصلح لأن تكون معيارًا تقاس به سائر القيم، فالمتر في جميع محلات بيع الأقمشة مائة سنتيمتر من يوم أن اتخذ مقياسًا للأطوال وفي مختلف بلدان العالم، والكيلوجرام في جميع محلات البقالة ألف جرام ويوجد في كل دولة من دول العالم هيئة لدمغ وعيار المقاييس والمكاييل والموازين وضبطها. وعليه:

فإن الوحدة النقدية (الريال مثلًا) حتى تكون معيارًا منضبطًا للقيمة يجب أن تتمتع في ذاتها بانضباط قيمتها، فلا تتغير قيمتها يومًا بعد يوم والنقود الورقية على وجه الخصوص ومن يوم نشأتها تحتوي على أربع قيم مختلفة ومنقطعة الصلة بعضها

بالبعض، أما القيمة الأولى فهي القيمة الاسمية أو الدفترية أو المحاسبية وهي الرقم المدون على وجه الورقة، وأما القيمة الثانية فهي القيمة الذاتية أي قيمة الألياف والأحبار والعلامات الضوئية التي تصنع منها الورقة وهي لا تتعادل مع القيمة الاسمية، وأما القيمة الثالثة فهي القيمة الحقيقية أي القوة الشرائية للورقة، وهي قيمة متدهورة يومًا بعد يوم، فما كنا نشتريه منذ أسبوع بالريال الورقي لا نستطيع اليوم شراؤه بنفس الريال، وهذا ملاحظ ولا جدال فيه، وأما القيمة الرابعة فهي القيمة التعادلية أي سعر صرف الورقة، وهي أيضًا قيمة سريعة التغير صعودًا وهبوطًا بفعل عوامل وأسباب اقتصادية عديدة خارجية وداخلية.

وقد كان الأمر على خلاف ذلك في الدينار والدرهم، حيث لم يكن للدينار إلا قيمة واحدة، فقد كانت قيمته الذاتية تعادل قيمته الاسمية تعادل قوته الشرائية وكان سعر صرفه ثابتًا في مواجهة الدرهم والفلس، فقد كان يحتوي على مقدار من الذهب (٢٥ , ٤ جرام) لو تم صهره وتحويله إلى سبيكة ما كان ليباع بأكثر من دينار، ومع ذلك فإن رسول الله ﷺ وحتى يكون الدينار معيارًا منضبطًا في ذاته للقيمة، عندما وجد أن بعض الدنانير أكبر من بعض أو أدنى وزنًا أو أكثر خلطًا بالنحاس والحديد أرشد إلى التعامل بها وزنًا لا عددًا وأن يتم التعامل بها وفقًا لنسبة الذهب الخالص فيها.

وحدة النقد إذن يجب أن تكون منضبطة في ذاتها حتى تؤدي وظيفتها كمعيار للقيمة، وهذا ما نفهمه من قول شيخ الإسلام ابن تيمية: إن الغرض من الدرهم والدينار (أو ما يقوم مقامها من النقود) أن يكون معيارًا لما يتعامل به الناس.

وحتى تكون الوحدة النقدية معيارًا منضبطًا للقيمة في ذاتها فإن شيخ الإسلام قد اشترط فيها أن لا يتعلق بها غرض لا بمادتها ولا بصورها ونحن نرى أن هذا الشرط لا يتحقق في النقود الورقية، لأن مختلف دول العالم تستخدم عملية الإصدار النقدي كمورد لتغطية العجز في الميزانية العامة، فيما يعرف بالتمويل التضخمي كما تستخدم العرض الكلي لها والطلب الكلي عليها كوسيلة لمكافحة الدورات الاقتصادية.

نعم أنه ومن الناحية النظرية يعتبر التمويل التضخمي للميزانية العامة موردًا استثنائيًا وغير عادي من موارد الإيرادات العامة، لكن الكثير من الدول قد اتخذت من

الإصدار النقدي أو التمويل التضخمي موردًا عاديًا، تلجأ إليه كثيرًا لتغطية العجز في ميزانيتها العامة، وهي بذلك تفسد قاعدة النقود الورقية وتفسد نظامها النقدي، وليس أدل على ذلك من الانهيار الشديد والتدهور المستمر في القوة الشرائية لغالبية إن لم يكن لكل العملات الورقية في العالم. وبناءً عليه:

فإننا نرى أن لا نقحم كلام شيخ الإسلام ابن تيمية في هذا التخبط النقدي الحاصل في النظام النقدي العالمي القائم على النقود الورقية، حتى لا نتخذ من شيخ الإسلام شماعة نعلق عليها أخطاءنا واضطراب عملاتنا الورقية ومن ثم التناقض بين واقعها وبين ما نعطيه لها من أحكام شرعية.

ثانيًا: وفي رؤيتنا الثانية لقرار هيئة كبار العلماء: نوافق على ما انتهت إليه الهيئة -الموقرة- من اعتبار النقد الورقي نقدًا قائمًا بذاته، كقيام النقدية في الذهب والفضة وغيرها من الأثمان ولكننا نقول: ما دمنا قد انتهينا إلى أن الورق النقدي نقدًا قائمًا بذاته، فإن هذا القول يستوجب أن نعطيه الحكم الشرعي المناسب لذاتيته، ولا نجري عليه الأحكام الشرعية التي نجريها على نقد المعدنين الثمينين (الدرهم والدينار) خصوصًا فيما يتعلق بربا الديون وزكاة العين، وإذا كنا نوافق الهيئة الموقرة على جريان ربا البيوع بنوعيه (الفضل والنساء) في الورق النقدي، فإننا نطالب الهيئة الموقرة بإعادة البحث في جريان ربا الفرض في الورق النقدي في ظل التغير الشديد والمستمر (التدهور) في القوة الشرائية (القيمة الحقيقية) له، فإن الربا قد حرّم بالنص القرآني لدفع الظلم لا عن المقترض فقط، وإنما عن طرفي عقد القرض معًا (المقترض، والمقرض) قال تعالى: ﴿وَإِن تُبْتُمْ فَلَكُمْ رُءُوسُ أَمْوَٰلِكُمْ لَا تَظْلِمُونَ وَلَا تُظْلَمُونَ﴾[1] فإن هذا النص قد دفع ظلم المقرض على المقترض بمنع أخذ الزيادة على مبلغ القرض، وفي الوقت ذاته منع من إيقاع الظلم عل المقرض بسبب القرض، يستوي في ذلك ظلمه عن طريق المماطلة في الوفاء بماله، أو ظلمه بإعطائه أقل من رأس ماله عددًا أو قيمة، ولا شك أن القرض إذا تم

---

(١) سورة التوبة: الآية ٩١.

بالورق النقدي، ثم لحق بهذا الورق تدهور في قوته الشرائية ما بين انعقاد القرض والوفاء به، فإن في سداد مبلغ القرض بالقيمة الاسمية للقرض ظلم وغبن يلحق بالمقرض، وكما أن الشارع الحكيم لم يرض بظلم المقترض بأخذ الزيادة منه، فإنه كذلك لم يرض بظلم المقرض بالوفاء له بأقل من قيمة مبلغ القرض، فالتشريع الإسلامي تشريع متوازن بين طرقي هذه العلاقة ومن أجل إقامة هذا التوازن فإننا ندعو إلى ربط الديون والالتزامات المؤجلة بالرقم القياسي للأسعار.

ثالثًا: وفي رؤيتنا الثالثة والأخيرة لقرار هيئة كبار العلماء: فإننا نوافق على قرار الهيئة الموقرة بوجوب زكاة القيمة في الأوراق النقدية، وليس زكاة العين، لا باعتبار الأوراق النقدية عروضًا تجارية وإنما باعتبارها مخزنًا للثروة، أي بمالها من قدرة على شراء العروض وذلك إذا بلغت قيمتها نصاب الذهب، أي إذا بلغ مجموع ما يمتلكه المخاطب بالزكاة من النقود الورقية ما يشتري (٨٥) خمسًا وثمانين جرامًا من الذهب الخام خالي المصنعية من عيار واحد وعشرين، بسعر يوم حولان الحول على ما يمتلكه من هذه النقود فاضلً عن حاجته الأصلية وحاجة من يعولهم من الزوجات والأبناء القصر والوالدين.

وإنما لم نوجب الزكاة في قيمة نصاب الفضة، لأن الفضة في زماننا قد رخصت رخصًا فقدت معه سعر التعادل الذي كانت عليه في زمن التشريع وهو واحد إلى عشرة من سعر الذهب، حيث كان الدينار من الذهب يعادل عشرة دراهم فضية، أما في زماننا فإنها تعادل تقريبًا أربعة في المائة ولو حسبنا نصاب الزكاة في الأوراق النقدية بسعر الفضة لأصبح النصاب يعادل ٢٠٠×٩٧ , ٢×٤ حيث النصاب في الفضة هو مائتي درهم، ووزن الدرهم بجرامات عصرنا يعادل على القول الراجح من أقوال العلماء ٩٧ , ٢ جرامًا، وكل ذلك مضروبًا في سعر الجرام وهو تقريبًا أربعة ريالات، فيكون المجموع يساوي ٢١٣٦ ريالًا وهذا المبلغ لا يتحقق به الغنى، وقد قال ﷺ: «لا صدقة إلا عن ظهر غنى»، والله تعالى أعلى وأعلم، وصلى الله وسلم وبارك على نبينا محمد وآله وصحبه والتابعين لهم بإحسان إلى يوم الدين.

الفصل الثاني
الموارد المالية العامة السيادية
في إطار النظام المالي الإسلامي

موضوع هذا الفصل هو: الموارد المالية المشروعة بخطاب من الشارع الإسلامي الحكيم والممولة لخزينة الدولة العامة، حيث الأصل في هذه الموارد أنها غير مخصصة للإنفاق على مصارف بعينها كما هو الحال في الزكاة، وتنحصر هذه الموارد في:

١- الجزية.
٢- الخراج.
٣- خمس المعادن والركاز وما يستخرج من البحار.
٤- خمس الخمس من الفيئ والغنيمة.

وفيما يلي بيان موجز بكل إيراد من هذه الإيرادات على ترتيبها السابق.

أولاً: الجزية:

الجزية هي: ضريبة سيادية تفرض على المقيمين من أهل الكتاب في كنف وحماية ورعاية الدولة الإسلامية، لا لإقرارهم على الكفر وإنما مساهمة منهم في تحمل جزء من أعباء الدولة التي يعيشون في حمايتها.

الأساس التشريعي لضريبة الجزية:

ونعني به المصدر أو السند التشريعي الذي استمدت منه الدولة الإسلامية سلطتها في فرض وتحصيل الجزية من رعاياها من أهل الذمة، وهو: قوله تعالى: ﴿ قَٰتِلُواْ ٱلَّذِينَ لَا يُؤۡمِنُونَ بِٱللَّهِ وَلَا بِٱلۡيَوۡمِ ٱلۡأٓخِرِ وَلَا يُحَرِّمُونَ مَا حَرَّمَ ٱللَّهُ وَرَسُولُهُۥ وَلَا يَدِينُونَ دِينَ ٱلۡحَقِّ مِنَ ٱلَّذِينَ أُوتُواْ ٱلۡكِتَٰبَ حَتَّىٰ يُعۡطُواْ ٱلۡجِزۡيَةَ عَن يَدٖ وَهُمۡ صَٰغِرُونَ ﴾[1].

---

(١) سورة التوبة: الآية ٢٩.

وأما من السنة فآثار كثيرة منها ما رواه أبو عبيد في الأموال، أنه ﷺ كتب إلى أهل اليمن كتابًا جاء فيه: «وأنه من أسلم من يهودي أو نصراني فإنه من المؤمنين، له مالهم، وعليه ما عليهم، ومن كان على يهوديته، أو نصرانيته، فإنه لا يفتن عنها وعليه الجزية».

وقد سمى القرآن الكريم هذه الضريبة جزية، ولا غضاضة في ذلك ولا مشاحة في الاصطلاح، وليس في هذه التسمية، وقد تقبلها أهل الكتاب في غابر الأيام ولم يأتقوها، فإن الجزية في لغة القرآن الكريم اسم لما يؤخذ من أهل الذمة كضريبة على كسب اليد أو كخراج عما يحوزه من الأرض الزراعية مأخوذة من الجزاء أو المكافأة أو القضاء، وكلها معان تدل على أنها بدل عن تأمينهم والدفاع عنهم، باعتبار أنهم غير مخاطبين بالجهاد.

ونحن لا نرى صحة الرأي القائل بأن الجزية قد وجبت بدلًا عن قتل الذمي أو عن قتاله، أخذًا من ظاهر الآية الكريمة ٢٩ من سورة التوبة، المتقدمة، حيث يكون المعنى في الآية على القول بأن الجزية بدل عن القتل هو: أن ممولي الجزية إما أن يدفعوها وإما أن يقتلوا، وحيث يكون معناها على القول بأنها بدل عن القتال: استمرارية قتال الذميين حتى يعطوا لجزية، وهذا الأمر غير مستقيم فعلًا وواقعًا فأهداف الجهاد في سبيل الله أسمى بكثير من مجرد الحصول على المال.

ولكننا نؤيد القول بأن الأساس الفني للجزية هو: أنها فرضت بدلًا عن مشاركة أهل الذمة المقيمين في حماية الدولة الإسلامية، في الجهاد والقتال ضد أعداء الدولة، ذلك لأن الجهاد إنما يوجه إلى من يشاركهم في الكفر، وفي مشاركتهم فيه ما قد لا تحمد عقباه فالكفر كله ملة واحدة، فكانت الجزية إذًا بدلًا عن نصرة الدولة التي يقيمون في ظل حمايتها وأمنها وعلى العموم: فإن الجزية ضريبة تاريخية، لا يعني إعادة بحثها هنا الدعوة إلى إعادة فرضها والعمل بها وإنما هو لأغراض البحث العلمي فقط وتصحيح بعض المفاهيم المغلوطة عنها.

الممولون الخاضعون لضريبة الجزية:

خصت الآية الكريمة المتقدمة بالذكر جانبًا من الممولين الخاضعين لضريبة الجزية وهم: الكفار من أهل الكتاب، ثم ألحقت السنة النبوية بهم: كل من له شبهة كتاب مثل المجوس. واختلف الفقهاء في عبدة الأوثان من غير العرب.

- فهم عند الحنفية: يجوز فرضها عليهم لجواز استرقاقهم.
- وهم عند الشافعية: لا يجوز أخذها منهم وإقرارهم على أوثانهم، لأن الله عز وجل قد أمر بقتالهم بقوله: ﴿وَقَٰتِلُوهُمْ حَتَّىٰ لَا تَكُونَ فِتْنَةٌ وَيَكُونَ ٱلدِّينُ كُلُّهُۥ﴾[1] وأما مشركو العرب والمرتدين، فلا يقبل منهم إلا الإسلام.

الإعفاءات من ضريبة الجزية:

أعفى التشريع الإسلامي من جملة ممولي الجزية بعض الطوائف المخصوصة، وترجع هذه الإعفاءات إلى نوعين من الأسباب هما:

١- أسباب تخص غير القادرين على قتال المسلمين من أهل الذمة وهم: النساء وصغار السن (الصبية) والمجانين والمرضى بأمراض مزمنة وكبار السن المقعدين والمكفوفين والرهبان الذين لا يخالطون الناس ولا قدرة لهم على العمل.

٢- أسباب تخص طوائف من أهل الذمة تعجز دخولهم ومواردهم عن دفع مقدار الجزية وهم: العبيد، والأجراء، والفقراء غير الواجدين للعمل، والمساكين الذين يطلبون الصدقات.

---

(١) سورة الأنفال: الآية ٣٩.

وعاء الجزية:

ذهب بعض فقهاء علم المالية العامة والقانون الضريبي المعاصرين إلى أن الجزية ضريبية رؤوس، أي أنها تفرض على الأفراد بحكم وجودهم في إقليم الدولة وبصرف النظر عن امتلاكهم أو مقدار امتلاكهم للثروة، وإن كان أصحاب هذا الرأي قد اختلفوا حول ما إذا كانت الجزية ضريبة بسيطة ذات سعر موحد، أو ضريبة مدرجة ذات أسعار متفاوتة بتفاوت الثروات.

وأنا لا اتفق مع هذا الرأي والراجح عندي: أن الجزية أقرب إلى كونها ضريبة تفرض على رأس المال وتؤخذ من دخله، ومراعى فيها الدخل والثروة معًا.

فالمشرع الإسلامي الحكيم في تشريع الجزية يعتبر الإنسان واحدًا من رؤوس الأموال باعتباره المصدر الرئيس لكل أنواع الدخل.

والمشرع الإسلامي قد فرض الجزية في النص القرآني الكريم ﴿عَنيَدٍ﴾ حيث يرشد لفظ اليد الوارد في الآية الكريمة إلى أن اليد هي وسيلة أو أداة الكسب الرئيسة عند غالبية الناس على الأقل في زمن التشريع الأول، وهي عندما تقدمت عليها لفظة (عن) فإن هذا التقديم يعطي تفسيرًا أوضح لحكمة وجود اليد، واللفظتان معًا ﴿عَن﴾، ﴿يَدٍ﴾ تعطيان حكمة تشريع الجزية وتحديد وعائها.

فإن حرف الجر ﴿عَن﴾ المشهور فيه عند أهل اللغة، أنه: للمجاوزة، والمجاوزة في اللغة تعني: البُعد، وفي الاصطلاح تعني: بعد الشيء عن المجرور بها بواسطة إيجاد مصدر الفعل الذي قبلها. وبناءً على ذلك يكون تقدير الآية «باعدوا القتال عن اليد التي تعطي الجزية بسبب الإعطاء وهي صاغرة عن نبل شرف الجهاد بالنفس في سبيل الله لكفرها».

ولعل حكمة وجود هاتين اللفظين ﴿عَن﴾،﴿يَدٍ﴾ في الآية الكريمة تساعدنا على فهم التوصل إلى حقيقية الوعاء في ضريبة الجزية وهو: كسب اليد العاملة القادرة على العمل الواجدة له، وتساعدنا كذلك على تفهم إسقاط بعض الفقهاء للجزية عن كل يد غير قادرة على العمل أو غير واجدة له استنادًا إلى قياس الجزية على الخراج فإن

الأخير لا يفرض على الأرض غير المنتجة، فقد ذكر المرغيناني في الهداية، وذكر غيره من فقهاء الحنفية أن الجزية لا تفرض على الفقير غير المعتمل (غير العامل) واستدل على ذلك بدعوى الإجماع، حيث لم يفرضها سيدنا عثمان بن عفان رضي الله عنه على فقير غير معتمل، وكان ذلك بمحضر من الصحابة ولم ينكر عليه أحد فكان إجماعًا، الهداية للمرغيناني، جـ٢، صـ١١٩.

وبناءً على ما تقدم أقول:

إن الجزية لو كانت مفروضة على الرؤوس بغض النظر عن الثروة أو عن إمكانية تحصيلها، لا التزم بها كل فرد من أهل الذمة ذكرًا كان أو انثى، صغيرًا أو كبيرًا، حرًا أو عبدًا، غنيًا أو فقيرًا، قادرًا على العمل أو غير قادر عليه، عاملًا أو غير عامل، لكن هذا الوضع هو خلاف ما أجمع عليه فقهاء المسلمين.

ولو كانت الجزية مفروضة على الأموال فقط لا التزم بها الأغنياء ذكورًا وإناثًا، كبارًا وصغارًا، عاقلين أو مجانين، وأعفى منها من هم دونهم، ولكنها مفروضة على الرجال البالغين بشرط القدرة على العمل.

معدل (سعر) ضريبة الجزية:

إن معدل (سعر) الجزية وفقًا لظاهر نص الآية المتقدمة غير محدد، حيث ترك في تقديره إلى السلطة المالية العامة التي عليها أن توازن بين أمرين هما:

١- المقدرة التكليفية (الطاقة الضريبية) الفردية للممولين المخاطبين بالجزية.

٢- عدم الإضرار بالحصيلة كمورد سيادي عام للدولة.

ومن هذا المنطلق وجدنا أن تقدير أمير المؤمنين عمر بن الخطاب رضي الله عنه قد اختلف عن تقدير سيدنا رسول الله ﷺ وأن تقدير الأمويين قد اختلف عن هذين التقديرين، وأن تقدير الفقهاء قد اختلف تبعًا لاختلاف نظرهم عند موازنة كل فقيه بين الأمرين السابقين.

فسيدنا رسول الله ﷺ عندما بعث معاذًا إلى اليمن أمره أن يأخذ من كل حالم (بالغ لسن الرشد) دينارًا أو ما قيمته دينار، وذلك دون تفرقة بين غني وفقير، باعتبار أن هذا المقدار هو الحد الأدنى الذي لا يرهق المكلف بالجزية في كل عامه.

فلما تولى عمر بن الخطاب رضي الله عنه أمور الخلافة، قسّم أهل الجزية إلى ثلاث طوائف: أغنياء وفقراء، ومتوسطي الحال، وفرض على كل طائفة الطاقة الضريبية التي يتحملها دخلها في ذلك العصر وكان المقدار كما يذكر أبو يوسف في الخراج هو: ثمانية وأربعين درهمًا، وأربعة وعشرين واثنى عشر درهمًا.

فلما كان عصر الاستنباط الفقهي اختلف الفقهاء في معدل (سعر) الجزية تبعًا لاختلافهم في قياس المقدرة التكليفية الفردية على النحو التالي:

١- تمسك الحنفية بسنة سيدنا عمر وعثمان (الهداية للمرغيناني، جـ٢، صـ١١٨).

٢- وذهب الشافعية إلى أن حدها الأدنى دينارًا أو ما قيمته من الأعيان وأجازوا للسلطات المالية في الدولة مشاحة الأغنياء في المعدل والذي أراه:

أن سعر ضريبة الجزية كان على قدر الطاقة الضريبية الفردية، أو هو كما ذكر الإمام البخاري فيما يرويه عن سفيان بن عيينه أنه قال لمجاهد: ما شأن أهل الشام عليهم أربعة دنانير، وأهل اليمن عليهم دينار واحد؟ قال: جعل ذلك من قبل اليسار.

ثانيًا: الخراج:

ذكر ابن منظور في لسان العرب للخراج سبعة معان منها: أنه الاتاوة، وأنه ضريبة يؤديها العبد إلى سيده كل شهر، وأنه الفيء، وأنه الأجر، وأنه: الجزية، وهو: اسم لما يؤخذ من أموال الناس، كما ذكر ابن منظور أن الخراج الذي وظفه أمير المؤمنين عمر بن الخطاب على السواد (اسم لأراضي الشام والعراق ومصر) وأرض الفيء فإن معناه: الغلّة، لأن عمر أمر بحصر السواد ودفعها إلى الفلاحين الذين كانوا فيها على غلة يؤدونها كل سنة ولذلك سمى خراجًا، ثم قيل للجزية خراجًا لأنها كالغلة الواجبة على الأرض.

ونحن نرى أن التنظيم الفني للضريبة خاصة فيما يتعلق بملكية الممول لوعاء الضريبة يمنع من دخول الخراج تحت وصف الضريبة، وهو ما سنبحثه فيما يلي:

التنظيم الفني للخراج:

يعد الوعاء الذي يفرض عليه الخراج نقطة الخلاف الرئيسة التي تمنع من انطباق الوصف المالي للضريبة على الخراج، وذلك حيث بحث الفقهاء السابقون الخراج من ناحيتين هما:

١- الأرض التي يفرض عليها الخراج.

٢- الأساس الفني لالتزام الأفراد بالخراج.

أما بالنسبة للأرض التي يفرض عليها الخراج فإن المشرع الإسلامي قد استحدث ثلاثة أنظمة مالية للأرض التي يفتحها المسلمون، وذلك مع اختلاف حكم إعمال كل واحد منها بحسب الطريقة التي يتم بها افتتاح الأرض على النحو التالي:

(أ) أرض أسلم عليها أهلها، فهي لهم ملك أيمانهم ولا يجب عليهم فيها إلا زكاة الزروع والثمار، تؤخذ من أغنيائهم وترد على فقرائهم.

(ب) أرض صالح أهلها المسلمين على خراج معلوم، فهي على ما تم الصلح عليه لا يلزمهم أكثر منه.

(ج) أرض افتتحها المسلمون بقتال، وهي التي تعددت فيها آراء الفقهاء على النحو التالي:

- قال بعضهم هي غنيمة تقسم على وفق تقسيم الغنيمة وقد ذهب إلى ذلك الشافعية.
- وقالت الحنفية: بل أمرها يرجع إلى الإمام، إن رأى أن يجعلها غنيمة فعل كما فعل رسول الله ﷺ بأرض خيبر، وإن رأى أن يوقفها على المصالح العامة فعل، كما فعل عمر بن الخطاب في أراضي العراق والشام ومصر.

ومنشأ هذا التعدد في الأقوال كما يذكر ابن رشد الحفيد في بداية المجتهد هو ما يظن من التعارض بين ظاهر آيتي الأنفال (الغنيمة) والحشر (الفيء) فآية الأنفال تقتضي

بناءً على ظاهرها أن كل ما غنم يتم تخميسه، أما آية الحشر فقد جاء فيها قوله تعالى: ﴿وَٱلَّذِينَ جَآءُو مِنۢ بَعۡدِهِمۡ﴾[1] عطفًا على من أوجب الله عز وجل لهم الفيء، وفي هذا العطف ما يمكن أن يفهم منه أن جميع الحاضرين والآتين من بعدهم شركاء في الفيء. وعلى ذلك:

فمن رأى أن الآيتين متواردتين على معنى واحد، وأن آية الحشر مخصصة لآية الأنفال، استثنى الأرض من جملة ما تقع عليه الغنيمة وهو ما فعله عمر بن الخطاب في أراضي الشام والعراق ومصر، وما قالت به الحنفية.

ومن رأى أن الآيتين ليستا متواردتين على معنى واحد، وأن آية الأنفال خاصة بالغنيمة وآية الحشر خاصة بالفيء على ما هو الظاهر قال: تخمس الأرض ولا سيما أن رسول الله ﷺ قد قسّم أرض خيبر بين الغزاة وقالوا: الواجب أن تقسّم الأرض لعموم الكتاب وفعله ﷺ الذي يجري مجرى البيان للمجمل فضلًا عن العام وهذا ما تمسك به الشافعية.

هذا وقد تعددت آراء الفقهاء كذلك في شأن التوفيق بين ما قد يبدو من تعارض في ظاهر النصوص الواردة في شأن معاملة هذه الأرض وخاصة ما يلي:

١- فعل رسول الله ﷺ، حيث قد عامل أهل خيبر بمقتضى نصوص الغنيمة، بينما عامل أرض بني النضير ومكة بمقتضى نصوص الفيء وهي كلها أرض افتتحت بقتال.

٢- فعل عمر بن الخطاب رضي الله عنه في أرض العراق والشام ومصر حيث قد عاملها بمقتضى نصوص الفيء على الرغم من أنها افتتحت بالقتال، ويمكن رد هذه الأقوال والآراء إلى طائفتين هما:

---

(١) سورة الحشر: الآية ١٠.

(أ) ذهب جمهور الفقهاء إلى أن الأرض التي افتتحت بالقتال تصير وقفًا أي ملكًا عامًا للمسلمين بجميع أجيالهم.

(ب) ذهب الحنفية إلى أن الإمام مخير بين نزع ملكيتها من أصحابها ووقفها على المصالح العامة، وبين ترك ملكيتها لأصحابها الأصليين ووضع الخراج عليها.

التكييف الشرعي لفعل عمر بن الخطاب في أراضي الشام والعراق ومصر:

من الثابت تاريخيًا أن عمر بن الخطاب رضي الله عنه بعد أن فتح الله على الدولة الإسلامية أرض الشام والعراق ومصر، اجتمع عليه قادة الجيوش الفاتحة وطلبوا تقسيم هذه الأرض على المجاهدين المشاركين في افتتاحها باعتبارها غنيمة، لكن عمر وقد عرّفه الله عز وجل وجه الصواب والحق في الآيات الكريمة من ٧-١٠ من سورة الحشر من قوله تعالى: ﴿ مَّآ أَفَآءَ ٱللَّهُ عَلَىٰ رَسُولِهِۦ مِنْ أَهْلِ ٱلْقُرَىٰ فَلِلَّهِ وَلِلرَّسُولِ وَلِذِى ٱلْقُرْبَىٰ وَٱلْيَتَٰمَىٰ وَٱلْمَسَٰكِينِ وَٱبْنِ ٱلسَّبِيلِ كَىْ لَا يَكُونَ دُولَةًۢ بَيْنَ ٱلْأَغْنِيَآءِ مِنكُمْ ۚ وَمَآ ءَاتَىٰكُمُ ٱلرَّسُولُ فَخُذُوهُ وَمَا نَهَىٰكُمْ عَنْهُ فَٱنتَهُوا۟ ۚ وَٱتَّقُوا۟ ٱللَّهَ ۖ إِنَّ ٱللَّهَ شَدِيدُ ٱلْعِقَابِ ﴿٧﴾ لِلْفُقَرَآءِ ٱلْمُهَٰجِرِينَ ٱلَّذِينَ أُخْرِجُوا۟ مِن دِيَٰرِهِمْ وَأَمْوَٰلِهِمْ يَبْتَغُونَ فَضْلًا مِّنَ ٱللَّهِ وَرِضْوَٰنًا وَيَنصُرُونَ ٱللَّهَ وَرَسُولَهُۥٓ ۚ أُو۟لَٰٓئِكَ هُمُ ٱلصَّٰدِقُونَ ﴿٨﴾ وَٱلَّذِينَ تَبَوَّءُو ٱلدَّارَ وَٱلْإِيمَٰنَ مِن قَبْلِهِمْ يُحِبُّونَ مَنْ هَاجَرَ إِلَيْهِمْ وَلَا يَجِدُونَ فِى صُدُورِهِمْ حَاجَةً مِّمَّآ أُوتُوا۟ وَيُؤْثِرُونَ عَلَىٰٓ أَنفُسِهِمْ وَلَوْ كَانَ بِهِمْ خَصَاصَةٌ ۚ وَمَن يُوقَ شُحَّ نَفْسِهِۦ فَأُو۟لَٰٓئِكَ هُمُ ٱلْمُفْلِحُونَ ﴿٩﴾ وَٱلَّذِينَ جَآءُو مِنۢ بَعْدِهِمْ يَقُولُونَ رَبَّنَا ٱغْفِرْ لَنَا وَلِإِخْوَٰنِنَا ٱلَّذِينَ سَبَقُونَا بِٱلْإِيمَٰنِ وَلَا تَجْعَلْ فِى قُلُوبِنَا غِلًّا لِّلَّذِينَ ءَامَنُوا۟ رَبَّنَآ إِنَّكَ رَءُوفٌ رَّحِيمٌ ﴾[1] فإن أمير المؤمنين عندما قرأها قال: ما من أحد من المسلمين إلا وله في هذا المال نصيب، ورفض تقسيم هذه الأرض باعتبارها غنيمة، وأشار على عشرة من كبار الصحابة فأشاروا عليه بما رأى.

والثابت تاريخيًا أن عمر أوقف ملكية رقبة هذه الأرض على المصالح العامة واستبقى الأرض بأيدي ملاكها الأصليين، على أن يدفعوا إلى الدولة خراجًا معلومًا

---

(١) سورة الحشر: الآيات ٧-١٠.

بقدر ما تطبق الأرض، بلا إرهاق للمزارعين وبلا تفريط في الفيء، وجعل هذا الخراج إيرادًا عامًا للدولة يضم إلى ميزانية بيت المال ويوجه إلى تغطية جميع وجوه الإنفاق العام للدولة.

والذي نراه صوابًا أن الخراج، لم يكن يحمل معنى العقوبة لا على الأرض التي افتتحت بقتال، ولا على ملاك هذه الأرض الأصليين، وإنما كان مؤنه للأرض شأنه في ذلك شأن زكاة الخارج من الأرض، ولو كان يحمل معنى العقوبة لما كان يمكن فرضه على من أسلم وفي حيازته أرضًا خراجية أو على المسلم إذا امتلك أرضًا خراجية، فإن الذمي إذا أسلم تسقط عنه الجزية بالإجماع، ولا يسقط عنه الخراج إذا كان يحوز قبل إسلامه أرضًا خراجية، فالصحيح كما ذكرنا أنه كان مؤنة للأرض الزراعية، وذلك لأن مؤنة الشيء ما به صلاحه وقوامه، بقاء الأرض بأيدي أهلها وشق الطرق إليها وتوصيل المياه لها بشق الترع والقنوات، وجعل الأرض بصفة دائمة صالحة للزراعة بواسطة ما تقوم به الدولة من مشاريع البنية التحتية والاستثمارات الرأسمالية، إنما يتم مما يؤديه مالك الأرض من خراج عن هذه الأرض إلى الدولة، فالخراج مؤنة للأرض.

حكم ملكية الأرض الخراجية:

اختلف الفقهاء في ملكية رقبة الأرض على قولين (أولهما) ذهب الأئمة مالك والشافعي وأحمد في أحد قوليه، وأبو حنيفة في أحد وجهين من مذهبه إلى أن الأرض التي يتم افتتاحها بقتال تنزع ملكيتها من أيدي أهلها وتؤل إلى الدولة لتصير وقفًا على المصالح العامة لا يجوز بيعها ولا شراؤها ولا هبتها ولا رهنها ولا وقفها، وإنما تستبقى مليكة المنفعة وحق الانتفاع فقط في أيدي الملاك الأصليين للأرض، ويمكن تداول حق الانتفاع وانتقال ملكيته من يد إلى يد بالبيع والشراء والميراث والوصية والهبة وغيرها من العقود الناقلة للملكية.

(والثاني) وهو الوجه الثاني من مذهب أبي حنيفة وأحمد أن هذه الأرض تكون مملوكة لأهلها رقبة وانتفاعًا، يجوز لهم بيعها وشراؤها وإجراء كافة التصرفات الناقلة لملكية رقبتها أو منفعتها.

الأساس الفني للخراج:

بناءً على قول الجمهور في شأن ملكية رقبة الأرض الخراجية، يكون الأساس الفني أي السبب المنشئ لحق الدولة في فرض وتحصيل الخراج هو: أنه ثمن للمنفعة الناشئة عن استغلال الأرض الخراجية، أي أنه أجرة للأرض، ولكن هذه الإجارة إجارة مؤبدة، ترتبط فيها الأجرة بعين الأرض وبقائها صالحة للزراعة وإن انتقلت حيازتها من ذمي إلى مسلم، وإن أسلم عليها الذمي الذي كان مالكًا أصليًا لها. أما مقدار هذه الأجرة فإنها تقدر بقدر ما تطبقه الأرض بحسب جودتها وصلاحيتها للزراعة دون إرهاق للحائز الزارع لها، والأمر في هذا التقدير يرجع إلى الإمام. وبناءً على ذلك: فإن المسلم إذا حاز الأرض الخراجية يمكن أن يجتمع عليه فيها: زكاة الزرع، والخراج.

ويمكن التخريج لاجتماع زكاة الخارج من الأرض مع الخراج على المسلم بأن الفريضتين مختلفتان ذاتًا ومحلًا وسببًا ومصرفًا على النحو التالي:

أما اختلافهما ذاتًا، فإن الزكاة عبادة والخراج مؤنة للأرض.

وأما اختلافهما محلًا: فإن محل الزكاة هو المحصول الناتج من الأرض، ومحل الخراج هو رقبة الأرض.

وأما اختلافهما سببًا: فإن سبب فرضية الزكاة هو الإسلام والانقياد لأوامر الشارع والامتثال والطاعة، وسبب فرضية الخراج هو افتتاح الأرض عنوة ولو دخل أهلها في الإسلام طواعية واختيارًا لكانت الأرض عشرية لاخراجه وأما اختلافهما مصرفًا: فإن مصارف الزكاة محددة بالنص القرآني الكريم من قوله تعالى: ﴿ ۞ إِنَّمَا ٱلصَّدَقَٰتُ لِلْفُقَرَآءِ وَٱلْمَسَٰكِينِ وَٱلْعَٰمِلِينَ عَلَيْهَا وَٱلْمُؤَلَّفَةِ قُلُوبُهُمْ وَفِى ٱلرِّقَابِ وَٱلْغَٰرِمِينَ وَفِى سَبِيلِ ٱللَّهِ وَٱبْنِ ٱلسَّبِيلِ ﴾ وأما الخراج فإن حصيلته تعتبر إيرادًا ماليًا عامًا للدولة وموردًا من موارد ميزانيتها العامة، توجه لتغطية جميع وجوه الإنفاق العام في الدولة.

أما على القول الثاني وهو الوجه الثاني من مذهبي الحنفية والحنابلة فإن الأساس الفني للخراج هو: أنه مؤنة للأرض الزراعية، أي ثمن للأمن والاستغلال معًا، أي تكلفة لازمة للمحافظة على أمن الأرض وبقائها بأيدي أهلها صالحة للزراعة.

التكييف المالي للخراج:

إننا وبعد هذا العرض الموجز للخراج نستطيع توصيفه من وجهة نظر الأنظمة المالية المقارنة بواحد من توصيفين هما:

(١) أنه وبناءً على رأي جمهور الفقهاء يعد: إيرادًا للدومين العقاري الخاص للدولة الإسلامية (لفظة الدومين: تطلق على ممتلكات الدولة الخاصة).

(٢) أما على الوجه الثاني من مذهبي أبي حنيفة وأحمد فهو:

مبلغ من المال أو جزء من الناتج الزراعي يدفعه الحائز للأرض الخراجية إلى السلطة العامة في الدولة في مقابل تأمين الدولة لبقاء هذه الأرض بيده صالحة للزراعة.

أحكام العشور (الرسوم الجمركية):

العاشر: اسم للشخص الذي كان ينصبه الإمام على محاور الطرق التجارية ليأخذ العشور من التجار المارين به، وتأمن التجار بمقامه من اللصوص وقاطعي الطريق وهو في زماننا يماثل الدوائر الجمركية التي تقيمها الدولة على منافذ الدخول والخروج البرية والبحرية والجوية من وإلى أراضيها.

وفي ظل الحكم الإسلامي والدولة الإسلامية فرضت العشور ابتداءً في زمن عمر بن الخطاب لمعاملة تجار الدول المجاورة غير الإسلامية بالمثل، حتى تحسن هذه الدول معاملة التجار المسلمين، فإن التجار المسلمين شكوا إلى عمر بن الخطاب أنهم كلما دخلوا بتجاراتهم أقاليم الدول المجاورة، أخذت هذه الدول عشر ما معهم من تجارة، فقال عمر: نأخذ من تجارهم مثل ما يأخذون من تجارنا، ونصب لذلك مقارًا للعاشر على مفارق الطرق والمنافذ البرية والبحرية للدولة الإسلامية.

ويمكن التأسيس لفريضة العشور بأنها إنما فرضت في مقابل حماية الدولة للتجار وتأمين الطرق التي يسيرون فيها بتجاراتهم من اللصوص وقاطعي الطريق.

عشور التجار المسلمين:

جرى العمل على تحصيل ربع العشر من قيمة التجارة التي يمر بها التاجر المسلم على العاشر، والحكم الشرعي في ذلك هو: أن هذه القيمة زكاة تجارة توضع حصيلتها في مصارف الزكاة، ولا تحصل من التجار إلى مرة واحدة في العام وإن مرّ على العاشر مرارًا.

عشور التجار الذميين:

جرى العمل على تحصيل نصف العشر من قيمة عروض التجارة التي يمر بها التاجر الذمي على العاشر، وكما يذكر أبو عبيد في الأموال بأن هذا العمل قد جرى بمقتضى عقود صلح أبرمت بين عمر بن الخطاب وبين تجار أهل الذمة، وذلك من حيث إن حاجة التاجر الذمي إلى حماية الدولة له ولتجارته أكثر من حاجة التاجر المسلم لأن طمع اللصوص وقطاع الطريق في أموال أهل الذمة أكثر من طمعهم في أموال المسلمين.

شروط تحصيل العشور:

اشترط الفقهاء لوجوب وتحصيل العشور شرطين هما:

١- أن يكون ما مع التاجر من عروض مصحوبًا بنية التجارة فيه، فإن كانت هذه العروض معدة للاستعمال الشخصي أو لأي غرض آخر غير التجارة فلا عشور عليها.

٢- أن تبلغ قيمة هذه العروض المعدة للتجارة نصاب التجارة، فإن نقصت عن النصاب فلا عشور، وقد اختلف الفقهاء في تحديد قيمة هذا النصاب، فهو بالنسبة للتاجر المسلم مائتي درهم أو عشرين دينارًا، وذهب أبو يوسف إلى معاملة التاجر الذمي من حيث النصاب معاملة التاجر المسلم لأن له ما للمسلمين وعليه ما عليهم وكذلك يرى أبو يوسف في نصاب عشور التاجر الحربي.

فهـرس الموضوعـات

الموضـــــوع	الصفحة
الجزء الأول المالية العامة في الفكر المعاصر	٢
الفصل الأول قانون المالية العامة الموحد	٢
المبحث الأول: الإصدار، والاسم	٢
المبحث الثاني: الأهداف	٤
الهدف الأول: التحرير الدقيق	٤
الهدف الثاني: الجمع بين موازنة الأبواب وموازنة البرامج والأداء	٩
الهدف الثالث: تطوير نظام الرقابة على صرف المال العام	٩
ضوابط التقدير	١٠
صور وأساليب الرقابة	١٣
الهدف الرابع: الدمج بين قانوني الموازنة والمحاسبة الحكومية	١٦
أسباب الدمج	١٦
خطوات وإجراءات الدمج	١٩
وجهة نظر الدراسة في هذا الدمج	٢١
الفصل الثاني: إدارة الإنفاق العام في إطار قانون المالية العامة الموحد من خلال موازنة البرامج والأداء	٢٤
التعريف بموازنة البرامج والأداء	٢٤
بعض المآخذ على ميزانية الأبواب والبنود	٢٥
تقسيمات المصروفات والإيرادات	٢٧
المضامين العلمية لموازنة البرامج والأداء	٣٠

الموضـــــوع	الصفحة
السمات المميزة لموازنة البرامج والأداء	٣٢
معايير التفرقة بين موازنتي الأبواب والبرامج	٣٣
بعض الصعوبات التي تعترض تطبيق موازنة البرامج والأداء	٣٥
الفصل الثالث قانون المالية العامة الموحد ومعالجاته لمشكلات وسلبيات صناديق التأمين الخاصة	٣٧
التعريف بصناديق التأمين الخاصة	٣٧
نشأة وتطور الصناديق الخاصة	٣٨
الرقابة على الصناديق والحسابات الخاصة	٤٠
موقف الصناديق والحسابات الخاصة من قاعدة وحدة الميزانية	٤٢
التكييف القانوني لميزانية الصناديق الخاصة	٤٤
المعالجة القانونية الحديثة للأوضاع الشاذة في الصناديق الخاصة	٤٥
معالجات قانون المالية الموحد	٤٦
الفصل الرابع: التنظيم الفني للمالية العامة «تمهيد»	٥١
المبحث الأول الانضباط والضبط المالي للمالية العامة	٥٣
الآثار الاقتصادية الكلية للانضباط المالي	٥٣
قواعد ومتطلبات الانضباط المالي	٥٤
الضبط المالي	٥٤
أهمية الانضباط المالي	٥٥
آليات تحقيق ضبط أوضاع المالية العامة	٥٦
المبحث الثاني الاستدامة المالية للموازنة العامة	٥٧

الموضـــــوع	الصفحة
شروط تحقيق الاستدامة المالية	٥٧
أهمية الاستدامة المالية	٥٨
مؤشرات تحقق الاستدامة المالية	٥٨
العلاقة بين الموازنة العامة والاستدامة المالية	٥٩
المبحث الثالث الفائض الأوّلى مفهومه وأهميته	٦٠
أهمية الفائض الأولى كمؤشر للمالية العامة:	٦٠
الفرق بين الفائض الأوّلى والعجز الأوّلى	٦٠
العجز النقدي والعجز الكلى للميزانية	٦١
العجز المنظم للميزانية	٦٢
التمويل بالعجز المنظم	٦٣
المبحث الرابع: الدين العام – مفهومه وأشكاله	٦٤
أقسام الدين العام الخارجى	٦٥
المصادر الأساسية لدين أجهزة الموازنة العامة	٦٥
أهمية أذون الخزانة في تمويل الدين المحلى للحكومة	٦٦
الآثار السلبية لتمويل عجز الموازنة بأذون الخزانة	٦٦
التوازن المالى للميزانية العامة	٦٧
التوازن الاقتصادي	٦٧
آليات تحقيق التوازن المالى	٦٨
أذون الخزانة (المفهوم – التكييف – الآثار)	٦٨
آليات علاج الدين العام	٦٩

الموضـــــوع	الصفحة
الفصـل الخـامس الإدارة الماليـة لماليـة الدولـة «المفهـوم – الأهـداف – الأدوات»	٧٠
آليات تحقيق السياسة الاقتصادية	٧١
السياسة المالية (أهميتها – أهدافها)	٧١
السياسة المالية والتنمية الاقتصادية	٧٤
القروض كأداة من أدوات السياسة المالية	٧٥
السياسة المالية وتحقيق الاستقرار الاقتصادي	٧٥
السياسة المالية القائمة على التمويل بالعجز في الميزانية	٧٦
السياسة المالية وإعادة توزيع الدخل	٧٧
السياسة المالية للحد من التضخم	٧٨
السياسة النقدية (الأدوات – الأهمية)	٧٩
دور السياسة النقدية في كبح جماح التضخم	٨١
أسعار الصرف المرنة	٨٢
مزايا وعيوب مرونة سعر الصرف	٨٣
دور البنك المركزي في حماية نظام مرونة الصرف	٨٤
السياسة النقدية للبنوك المركزية إزاء التضخم المنفلت	٨٤
إجراءات البنك المركزي المصري لكبح جماح التضخم	٨٨
عقود المشتقات (المفهوم – الأنواع)	٩٠
العقود الآجلة والمستقبلية	٩٠
عقود الخيارات	٩١

الموضـــــوع	الصفحة
عقود المبادلات	٩٣
أهمية عقود المشتقات واستخداماتها	٩٤
سؤالان مهمان حول سوق المشتقات المالية	٩٥
توقعات النمو الاقتصادي في ظل اضطرابات التضخم وأسعار الفائدة	٩٧
الفائدة في الفكر المصرفي الحديث	٩٨
حتمية دفع الفائدة	١٠٠
السعر التوازني للفائدة	١٠٢
النتائج غير المرغوبة للمبالغة في رفع سعر الفائدة	١٠٣
توابع مبالغة الفيدرالي الأمريكي في رفع سعر الفائدة	١٠٦
تقييمنا لأوضاع التضخم العالمي الراهنة	١٠٨
عام التشاؤم	١١١
أسعار الفائدة سلاح ذو حديث	١١٣
السياسة التجارية (التعريف والأهداف)	١١٦
أدوات السياسة التجارية	١١٩
السياسة الائتمانية العامة	١٢٠
القروض العامة (مفهومها – أشكالها – آثارها)	١٢١
الآثار الاقتصادية لإنفاق وخدمة القروض العامة	١٢٣
التصنيف الائتماني للدول	١٢٥
تعريف التصنيف الائتماني للدول	١٢٧
وكالات التصنيف الائتماني العالمية وتصنيفاتها	١٢٨

الموضـــــوع	الصفحة
أهمية التصنيف الائتماني ومعاييره	١٣١
الفصل السادس النظرية العامة في مالية الدولة	١٣٣
النشاط المالي للدولة	١٣٣
ماهية الحاجة العامة وتعددها وتطور نطاقها	١٣٤
تقسيمات الحاجات العامة	١٣٥
خصائص الحاجة العامة	١٣٦
أنواع الحاجات العامة واعتبارات إشباعها	١٣٧
الأدوات المالية	١٣٨
ماهية الاقتصاد العام	١٣٩
مكانة الأدوات المالية في الاقتصاد العام	١٤٠
الأهداف الرئيسية للأدوات المالية	١٤٢
دور السياسة المالية في تحديد استخدامات الأدوات المالية	١٤٣
أهمية دراسة علم المالية العامة	١٤٣
ماهية علم المالية العامة	١٤٤
تطور مفهوم ووظائف المالية العامة	١٤٦
القيم الأخلاقية في المالية العامة	١٤٧
علم السياسة المالية	١٤٨
أسس السياسة المالية في الفكرين التقليدي والمعاصر	١٤٩
الفصل السابع: عناصر المالية العامة	١٥٣
النفقات العامة (التعريف)	١٥٤

الموضـــــوع	الصفحة
النفقة العامة مبالغ نقدية	١٥٥
النفقة العامة تخرج من الموازنة العامة	١٥٦
النفقة العامة يقوم بها شخص معنوي عام وتشبع حاجة عامة	١٥٧
تقسيمات النفقة العامة	١٥٩
التقسيم المستند إلى الآثار الاقتصادية للنفقة	١٥٩
التقسيمات غير المستندة إلى معايير اقتصادية	١٦١
التقسيمات الوضعية للنفقة في قانون المالية العامة الموحد	١٦٣
حجم الإنفاق العام والأسباب الحقيقية والظاهرية لتزايده	١٦٧
ضوابط وحدود الإنفاق العام	١٦٨
الآثار الاقتصادية المباشرة للنفقات العامة	١٧١
الآثار الاقتصادية غير المباشرة	١٧٣
مضاعف ومعجّل الاستثمار	١٧٤
مفهوم معّجل الاستثمار	١٧٥
استخدامات مضاعف ومعجّل الاستثمار	١٧٦
الآثار الاجتماعية للإنفاق العام	١٧٧
نتائج الانفلات في أسعار السوق	١٨١
إجراءات تدخل الدولة لتخفيف آثار انفلات السوق	١٨١
التوزيع الأوّلى للدخل القومى (المفهوم والمخاطر)	١٨٥
دور الدولة في التأثير عل هيكل التوزيع الأولى	١٨٧
دور الدولة في إعادة توزيع الدخل القومى	١٨٨

الموضـــــوع	الصفحة
أدوات السياستين المالية والاقتصادية لإعادة التوزيع	١٨٨
إيرادات الدولة من الدومين العام	١٩٢
مفهوم وأقسام الدومين العام	١٩٢
الدومين الخاص	١٩٣
إيرادات الدولة من الرسوم (النظرية العامة للرسوم)	١٩٤
تعريف الرسم ومعايير التفرقة بينه وبين الضريبة	١٩٥
معايير التفرقة بين الرسم والثمن العام	٢٠٠
معايير التفرقة بين الرسم ومقابل التحسين	٢٠١
ماهية الضريبة وأساسها الفنى	٢٠٢
الأساس الفنى للضريبة	٢٠٥
قواعد فرض الضريبة	٢٠٨
أشكال النظم الضريبية:	٢١١
السياسة الضريبية ودورها في جذب/ طرد الاستثمارات	٢١٤
الموطن الضريبى للأشخاص الطبيعيين	٢١٤
الموطن الضريبى للأشخاص الاعتبارية	٢١٦
معيار فرض الريبة على أرباح شركات الأموال	٢١٧
الضريبة كعامل طرد للاستثمار	٢١٩
أثر الضريبة على الاستهلاك والادخار العام والخاص	٢٢٣
أثر الضريبة على مشروعات الاستثمار وتوزيعاتها	٢٢٥
الحالات التى تكون فيها الضريبة عامل طرد للاستثمار	٢٢٦

الموضـــــوع	الصفحة
الحوافز الضريبية لتشجيع الاستثمار في مصر	٢٣٢
مفهوم الحوافز وأنواعها ومحدداتها	٢٣٢
الحوافز غير الضريبية	٢٣٢
موقف المشرع المصري من الحوافز غير الضريبية	٢٣٥
العوامل المحددة لحجم حوافز الاستثمار	٢٣٧
أشكال الحوافز الضريبية وإشكالاتها	٢٣٩
تقييم موقف المشرع المصري من الحوافز الضريبية	٢٤٨
الإعفاءات الضريبية بين المؤيدين والمعارضين	٢٤٨
هل الإعفاء الضريبى حق للمستثمر أو ميزة تقدم له	٢٥٠
القيمة الحقيقية للإعفاءات الضريبية	٢٥١
مبررات منح المستثمرين حوافز ضريبية	٢٥٢
الجزء الثاني النظام المالى الإسلامى	٢٥٥
الفصل الأول مدخل لدراسة النظام المالى الإسلامى	٢٥٥
ماهية النظام المالى الإسلامى	٢٥٥
عرض للأنظمة المالية في المملكة العربية السعودية	٢٥٧
نظام فريضة الزكاة	٢٥٩
أخطاء يجب أن تصحح	٢٦٠
أسس ومبادئ المالية العامة الواقعة في إطار قواعد التشريع الإسلامى	٢٦٤
الموارد المالية للدولة في إطار النظام المالى الإسلامى	٢٦٦
علاقة الدولة بالزكاة	٢٦٦

الموضـــــوع	الصفحة
هل تعتبر حصيلة الزكاة إيرادًا ماليًا عامًا	٢٦٩
هل يغني دفع الضريبة للدولة عن دفع الزكاة	٢٧٥
هل في المال حق سوى الزكاة	٢٧٨
معايير التفرقة بين الزكاة والحقوق الواجبة في المال غيرها	٢٨٢
الآثار الاقتصادية للزكاة	٢٨٥
المبحث الثاني: الزكاة والوظيفة الاجتماعية لرأس المال	٢٨٥
الزكاة وإقامة توازن اجتماعي واقتصادي بين طبقات المجتمع	٢٨٥
الزكاة ومحاربة اكتناز الأموال	٢٨٨
الزكاة وإعادة توزيع الدخل القومي لصالح الفقراء	٢٩٠
الزكاة وتشجيع الاستثمار	٢٩٣
الزكاة والتوجيه الاقتصادي الأكفأ لعناصر الإنتاج	٢٩٦
المبحث الثالث: معالم التنظيم الفني للزكاة	٢٩٩
الزكاة فريضة دينية اجتماعية سيادية	٢٩٩
الزكاة فريضة على الدخل تارة وعلى رأس المال أخرى	٣٠٠
الزكاة فريضة مالية تحديدية لا توزيعية	٣٠٢
الزكاة فريضة مالية محلية	٣٠٣
الزكاة فريضة مالية مباشرة	٣٠٥
الزكاة فريضة مالية مراعى فيها مبدأ التشخيص	٣٠٦
تلافي المشرع مثالب الازدواج في فرض الزكاة	٣٠٦
لماذا كانت الزكاة تشريعًا ماليًا أبديًا	٣٠٧

الموضـــــوع	الصفحة
المبحث الرابع: التنظيم الفنى للزكاة في المملكة العربية السعودية	٣٠٩
تطور تحصيل الزكاة في المملكة	٣٠٩
وعاء الزكاة	٣١٣
زكاة النقدين (مفهومها وحكمتها)	٣١٣
زكاة النقود الورقية	٣١٧
أحكام زكاة النقود الورقية النائبة	٣١٧
اتجاه فريق القائلين بالمنع	٣٢٠
زكاة النقود الورقية الائتمانية الإلزامية	٣٢٩
حقيقة النقود الورقية الإلزامية	٣٣٠
قرار هيئة كبار العلماء في المملكة العربية السعودية في حكم الأوراق النقدية	٣٣١
رؤيتنا لقرار الهيئة الموقرة	٣٣١
الفصل الثاني الموارد المالية العامة السيادية في إطار النظام المالى الإسلامى	٣٣٦
أولاً: الجزية وأساسها التشريعى	٣٣٦
الممولون الخاضعون لضريبة الجزية	٣٣٨
الإعفاءات من ضريبة الجزية	٣٣٨
وعاء ضريبة الجزية	٣٣٩
معدل (سعر) ضريبة الجزية	٣٤٠
ثانيًا: الخراج: ماهيته وتنظيمه الفنى	٣٤١
التكييف الشرعى لفرض الخراج	٣٤٤
حكم ملكية الأرض الخراجية	٣٤٥

الموضـــــوع	الصفحة
الأساس الفنى للخراج	٣٤٦
التكييف المالى للخراج	٣٤٧
رابعًا: العشور (الرسوم الجمركية)	٣٤٧
ضريبة العشور (المفهوم وشروط التحصيل)	٣٤٨
فهرس الموضوعات	٣٤٩