الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

وزارة التعليم العالي و البحث العلمي

جامعة الدكتور مولاي الطاهر سعيدة

كلية: الحقوق و العلوم السياسية.

قسم: العلوم السياسية.

صنع السياسة العامة وفق المنظور الإسلامي:

السياسة المالية أنموذجا

مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر في العلوم السياسية

تخصص سياسات عامة وتنمية.

إعـداد الطالبة :

– لرابي فاطمة.

تحت إشراف الأستاذ:

– د. زيدان جمال.

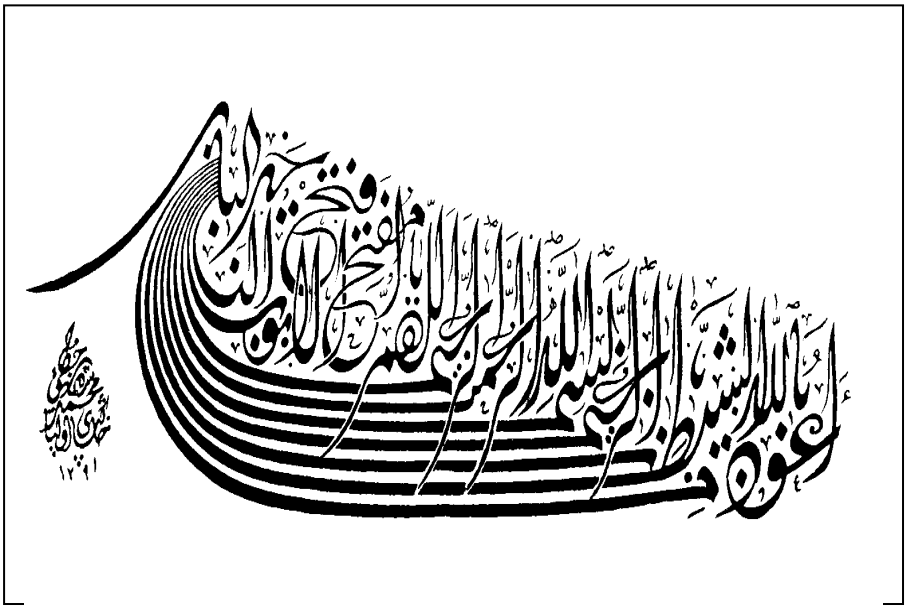
أعضاء لجنة المناقشة:

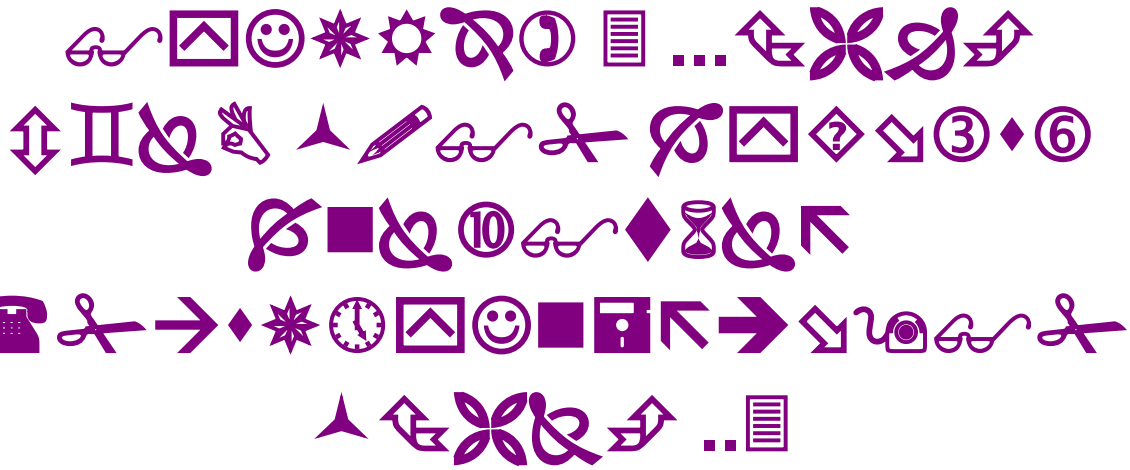
–.....**رئيسا.**

–..... **مشرفا ومقررا.**

–.....**عضوا مناقشا.**

السنة الجامعية: 1435-1436 هـ/ 2015-2016م.



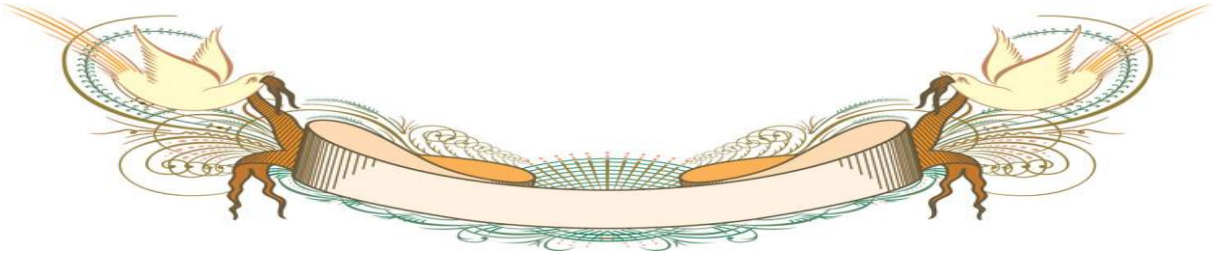


سورة فاطر الآية رقم 28

****

قال رسول اللّه صلى اللّه عليه وسلم :-
من سلك طريقا يلتمس فيه علما سهل اللّه
له به طريقا إلى الجنة

رواه البخاري



كلمة شكر وتقدير

"قل اعملوا فسيرى الله عملكم ورسوله والمؤمنون."

لله عز وجل الحمد والثناء العظيم على عونه وتوفيقه إيانا لإنجاز هذا العمل؛ ونسأله أن يكون في ميزان حسناتنا.

إلهي لا يطيب النهار إلا بطاعتك، و لا تطيب اللحظات إلا بذكرك و لا تطيب الآخرة إلا بغفرانك.

إلى من بلغ الرسالة وأدى الأمانة إلى نبي الرحمة ونور العالمين سيدنا محمد عليه الصلاة السلام.

نشكر الأستاذ والدكتور المشرف "*زيدان جمال* " الذي لم يبخل علينا، و كان له الفضل في تقديم التوجيهات القيمة، فله منا أصدق التحيات وأنبل عبارات التقدير.

ونقدم الشكر الجزيل إلى كل أساتذة كلية العلوم السياسية والعلاقات الدولية وخاصة أساتذة ماستر تخصص: سياسات عامة وتنمية.

و نوجه شكرنا للأساتذة الأفاضل أعضاء لجنة المناقشة لقبولهم مناقشة هذه المذكرة

وإلى كل من أسدى لنا العون من قريب ومن بعيد أعظم امتنانا

كذلك لا ننسى عمال الإدارة نتقدم لهم بالشكر الجزيل.

كما نشكر كذلك كل من ساهم من بعيد أو من قريب في إنجاز هذا العمل المتواضع

الإهداء

خير الكلام كلام الله وخير الهدى هدى رسوله، خير القول قول الحقيقة اللهم أنت رجاءنا إذا انقطعت الأسباب ففرج عنا إذا أغلقت الأبواب، ومنك نطلب جزيل الأجر والثواب، فعاملنا يا ربنا بعفوك وأحسن لنا الختام.

والحمد لله الذي أعاننا بالعلم، و زيننا بالحلم و أكرمنا بالتقوى و أجملنا بالعافية

أتقدم بإهداء عملي المتواضع إلى :

إلى من سهرا و تعبا و ترقبا النجاح.

إلى من غرسا في روحي قيما و مبادئ هي شريعتي في الحياة

سيبقيان تاجا على جبيني أفتخر بما قدماه لي.

إلى حضن الوالدة الدافئ

وإلى الذين لن أنسى صورة رسمتها في ذاكرتي ما حييت، لن أنسى حلما كان بداية لطموح إلى أبي وأخي

_ رحمهما الله_

إلى بسمة الحياة و فرحتها، زهور العائلة: إيمان، سارة، امهيدي ، أية، جمال، والكتكوت الجديد في العائلة محمد منير .

إلى من قاسمتني حلاوة هذا العمل و كانتا أختا لي و ستبقيان: صافية، سعيدة.

إلى حلاوة الدنيا و بهجتها صديقاتي: هوارية، هاجر،فضيلة، نور الهدى،شهرزاد.

إليك يا أستاذي والدكتور الفاضل: زيدان جمال.

إلى كل من أنارني بكلمة ..... بفكرة ....

إلى كل الإخوة و الأخوات ، و أفراد العائلة كبيرا و صغيرا لرابي و حشمان .

وبالأخص : زينب، مليكة، الحاج، وعلي.

إلى كل الأصدقاء و كل من قدم يد المساعدة من قريب و من بعيد، وخاصة أختي خديجة وفاطنة ونصر الدين،كريمة ، وكل الأصدقاء في كلية العلوم السياسية وخاصة قسم السياسات العامة والتنمية.

مقدمة

تعتبر الدراسات القائمة في حقل السياسة العامة من أهم المجالات البحثية ضمن العلوم السياسية التي أولت اهتماما بدراسة أنماط الأنظمة السياسية، وتقويم أدائها ومدى فاعليتها داخل حكومات دولها، وفي هذا الإطار اهتم العديد من الباحثين ومراكز البحوث والدراسات، بدراسة السياسة العامة من جميع نواحيها سواء من حيث مضمونها وكيفية صنعها والطريقة التي تطورت بها أساليب عمل الحكومات في رسم السياسات العامة والهياكل التنظيمية وحتى الاقتصادية لها وكذلك تأثرها بالعوامل الخارجية والبيئية بمختلف ميادينها والتغيرات الحاصلة فيها، وما تحتويه من قيم وانعكاسات على نوعية السياسات المتخذة في كل قطاع؛ ولكل دولة نظام سياسي يحكمها ونظام اقتصادي يوجهها. وكل المؤثرات سواء كانت إيديولوجيا أو ثقافية أو سياسية، ويحدد هذا النظام السياسي نوع النظام الاقتصادي من إمكانيات وواقع اقتصادي وظروف اقتصادية أيضا، هل هي محفزة،داعمة ،منافسة، تحتم على صانع السياسة العامة اختيار سياسة عامة أخرى

وفي ظل التغيرات التي أصبح يشهدها العالم وخاصة الاقتصادية منها أضحت كل مشكلة اقتصادية تؤرق دول عالم الثالث نظرا لما تشهده هده الدول من أزمات تكاد تعصف بكيانها مما دفع بالدولة للبحث عن السبل والبدائل من اجل مواجهة هذه المشاكل. وإلى وقت قريب كان اقتصاد الدول يعتمد بنسبة كبيرة على الميدان الصناعي والسلع الاستهلاكية والإنتاج البترولي، و بمرور الوقت ظهرت بعض المفاهيم

التي تدعو لتكامل مجالات الحياة، و إدراج الميدان الخدماتي لسيرورة الوتيرة الاقتصادية و من بينها السياسات الاقتصادية، التي هي مجموع السياسات المتخذة من طرف الدولة والتي منها: السياسة المالية، والسياسة النقدية، ومختلف السياسات الأخرى التي تعتمدها الدولة في المجالات المختلفة كالإنتاج والتوزيع والأجور وغيرها.

إن من أهم مقومات الاقتصاد الناجح المتطور توفر التمويل اللازم لتنفيذ المشاريع على اختلاف أنواعها، ولطالما سعت الجهات المعنية إلى إيجاد الطرق المثلى للتمويل وذلك إما باللجوء إلى النظام البنكي أو السوق المالي والنقدي ، ويعتمد النجاح في تنفيذ السياسة العامة على توافر التمويل اللازم، فالتمويل مرحلة رئيسية من مراحل رسم السياسة العامة كما أنه ضرورة حيوية لعملية تنفيذ السياسة العامة بما تنطوي عليه من تخطيط وتنظيم وتوظيف وإنتاج ،والتمويل قرار سياسي بمقدار المال العام الذي تخصصه الحكومة لتنفيذ سياسة عامة ومصدر هذا المال هو **السياسة المالية والنقدية**. كما أن السياسة العامة هي سياسة استخدام أدوات المالية العامة من برامج الإنفاق العام والإيرادات العامة من أجل تحقيق أهداف محددة. وتتميز بدورها **السياسة المالية** للدولة عن غيرها من السياسات الاقتصادية بالأدوات المستخدمة وهي إيرادات عامة ونفقات عامة، وتجمعهما الميزانية العامة للدولة هي الأداة التي يعتمد عليها في تحديد نفقات الدولة ومواردها، ولذا يمكن اعتبار الميزانية العامة قائمة جرد بالسياسات العامة التي تكلف السلطة التنفيذية والإدارة العامة بتنفيذها خلال السنة المالية، وتكتسب ميزانية الدولة أهمية خاصة في دراسة السياسة العامة باعتبارها أحد الأساليب المتاحة لتقييم السياسة العامة والحكم على فعاليتها وجدارتها. والأصل في ميزانية الدولة أنها خطة مالية تتضمن تقديرات للنفقات والإيرادات العامة لفترة مقبلة تقوم بإعدادها السلطة التنفيذية وتحول إلى السلطة التشريعية قبل تنفيذها وتعكس الخطط التنموية التي ترسمها الدولة لتحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية.

وتعتبر **السياسة المالية** الطريق التي تنتهجها الدولة في تخطيط الإنفاق العام وتدبير وسائل تمويله كما يظهر في الموازنة العامة، بما يحقق أهدافها الاقتصادية والاجتماعية والسياسية في ظل ما تعتنقه من عقائد وفي حدود إمكانيتها المتاحة، ومن هذا المنطلق يجدر الإشارة إلى أن **السياسة المالية** تتعلق بالإجراءات التي تستخدمها السلطات المالية لتحديد النشاط المالي والأدوات التي تمكنها من التدخل في النشاط الاقتصادي وتكييف إنفاقها العام مع إيراداتها العامة بالأسلوب الذي يكفل لها تحقيق الإستقرار الاقتصادي والعدالة الاجتماعية. ينطوي الإسلام كنظام شامل للحياة على تنظيمات قاعدية للحياة في كافة جوانبها الاقتصادية والاجتماعية والسياسية وغيرها، وله سياساته الاقتصادية التي تتفق مع الإطار العام لنظامه الاقتصادي

المتميز. وتقوم السياسة الاقتصادية في الاقتصاد الإسلامي ومنها **السياسة المالية**، على المعلومات التي يقدمها علم الاقتصاد الإسلامي، وإلى جانب ذلك فإنها تعكس جوانب غير اقتصادية كالقيم الاجتماعية والحقائق السياسية للحياة، وتتفق مع نظام المجتمع، وتأخذ في اعتبارها المفاهيم والإجراءات الشرعية التي تسهر الدولة على فرض احترامها.

والسياسة الاقتصادية هي أداة تستخدمها الحكومة لتحقيق أهداف النظام الاقتصادي، والسياسة الاقتصادية في الاقتصاد الإسلامي تمثل جزءا من السياسة الشرعية فيما يتعلق بالنواحي الاقتصادية، **والسياسة المالية الإسلامية** فرع من فروع هذه السياسة الشرعية وتشمل جميع القرارات ذات الصبغة المالية التي يتخذها ولي الأمر أو من ينوب عنه، سواء كان اجتهادا منه لتطبيق نص شرعي أو اجتهاد منه لتحقيق مقاصد الشريعة الإسلامية. وهي بذلك تعني استخدام الدولة الإسلامية لإيراداتها ونفقاتها لتحقيق أهدافها في ضوء القواعد والأصول الإسلامية الحاكمة.

فالشريعة الإسلامية توفر النظم والتشريعات الاقتصادية والاجتماعية المختلفة ، كالزكاة والوقف والميراث والوصية والكفارات وغيرها، التي إذا تم تفعيلها وتطويرها والربط بينها لامكن تحقيق التكافل الاجتماعي في أمتنا بفعالية أكبر، ولأمكن التخفيف من حدة المشاكل الاقتصادية والاجتماعية في ظل التطورات الحاصلة في المجتمعات المتقدمة.

وتعد الزكاة من بين الآليات والأدوات التي تعمل بأبعادها المختلفة، الديني، الاقتصادي، الاجتماعي، السياسي، فبالإضافة إلى أنها تعتبر الصدقة الجارية التي ساهمت في صنع الحضارة الإسلامية ،وحافظت على هوية الأمة، وكانت للدولة عونا في حماية موازنتها العامة من العجز وكانت موردا مهما لصنع التقدم والازدهار و الرخاء للمجتمع فهو يعمل في مجار الاقتصاد. والتي تعني إضافة إلى الرأس المال الاجتماعي التكافلي. وتمتد الاستفادة منه ببقاء الأصل الذي يطول عمره الإنتاجي بالإعمار والتجديد المستمرين. وعن الجباية في أي نظام اقتصادي هي أداة لتغذية خزينة الدولة بالمال اللازم والكافي لمباشرة أعمالها المختلفة في كل المجالات، و لتغطية مختلف نفقاتها خلال مدة زمنية تمثل عادة سنة واحدة، وتسعى الدول الإسلامية في الوقت الراهن إلى وضع نظام مالي متكامل يساهم في خلق فعالية اقتصادية، لهذا تتناول هذه الدراسة السياسة المالية لدولة السعودية من خلال الميزانية العامة للدولة ومكوناتها من إيرادات و نفقات عامة والضوابط الحاكمة لهما، والآثار الاقتصادية والاجتماعية التي تتضمنها ميزانيتها وكيفية إعدادها وتنفيذها، من خلال أحد أهم أدوات **السياسة المالية الإسلامية** وهي الزكاة وجبايتها.

وفي إعداد هذه الدراسة تمت الاستعانة **بدراسات سابقة** ذات صلة بالموضوع، غير أن تلك الدراسات ذات بعد اقتصادي ، ومن بينها دراسة حاولت في مجملها وصف الزكاة كأداة من أدوات السياسة المالية في الاقتصاد الإسلامي وهو كتاب للدكتور محمد عوف الكفراوي" **السياسة المالية والنقدية في ظل الاقتصاد الإسلامي**" وهو من أوائل من كتب في هذا الموضوع، وأطروحة دكتوراه لمسعود دراوسي بعنوان" **السياسة المالية ودورها في تحقيق التوازن الاقتصادي**" والتي كانت تتمحور في أهمية البحث عن أدوات السياسة المالية ومصدر قوتها، وأنها تمثل إحدى أهم المؤشرات الأساسية في توجيه مسار النشاط الاقتصادي وتحقيق التوازن الاقتصادي. وهناك أيضا العديد من الدراسات التي عالجت الزكاة وفي مجملها وصفتها بأنها أداة للسياسة المالية في الاقتصاد الإسلامي ومن هذه الدراسات عمل بحثي ليوسف عبد الله القرضاوي بعنوان " **لكي تنجح مؤسسة الزكاة في التطبيق المعاصر**" وقد أوضح أسباب عدم تحقيق مؤسسات الزكاة في التطبيق المعاصر أهدافها الاجتماعية والإنسانية و الإسلامية وقدم مجموعة من النصائح لتحسين عمل تلك المؤسسات من حيث الإدارة وحسن التوزيع وتوسيع قاعدة إيجاد الزكاة ونصائح أخرى من أجل إنجاح مؤسسات الزكاة في العالم الإسلامي. ودراسة أخرى لحسين شحاتة ، بعنوان: " **التطبيق المعاصر للزكاة**" حيث ركزت هذه الدراسة على أحكام وحساب الزكاة وقد أزالت الكثير من الغموض الذي كان يسودها لأنها أوعية زكوية مستحدثة، ومنها أحكام وحساب زكاة المقاولات والاستثمارات العقارية، والمستغلات، والمال المستفاد، وكسب العمل، وغيرها، وأوصى الباحث بإنشاء مؤسسات زكوية، تقوم بكافة أعمال الزكاة من جباية وتوزيع باعتبارها من مسئوليات ولي الأمر، وتعتبر جزءاً من النظام المالي الإسلامي، واشترط أن يكون لهذه المؤسسات الزكوية هيئة فتوى ورقابة شرعية، من مهامها التأكد من صحة تطبيق فقه الزكاة والفتاوى الصادرة في الأمور المعاصرة، ففي ذلك طمأنينة للمزكي ولمستحقي الزكاة.

وأما بخصوص السياسات العامة فكان لها نصيب من الدراسات وذلك من خلال كتاب الدكتور فهمي خليفة الفهداوي **بعنوان:**" **السياسة العامة منظور كلي في البنية والتحليل**"، والذي قدم فيه تحليلا فنيا متخصصا حول السياسة العامة علي صعيد المفاهيم والنظريات، بالإضافة إلى أنماط السياسة العامة و مرتكزاتها البنيوية، كما أشار إلى تحليل السياسة العامة كأسلوب علمي وإطار منهجي للتعامل مع القضايا السياسية، وكذا توظيف العلم والمعرفة العلمية وتطويعهما لخدمة السياسة.والأهم في هذا المؤلف هو تشخيص القوى الفاعلة في صنع السياسة العامة الرسمية

وغير الرسمية، وكل المتغيرات البيئية التي تدخل في توجيه الفاعلين من ثقافة سياسية وظروف اجتماعية وثقافية... الخ. ومن الأدبيات المتخصصة والإسهامات الفذة في حقل السياسات العامة،و ما جاء به أندرسون جيمس في مؤلفه" **صنع السياسات العامة** "، المترجم من طرف الأستاذ الدكتور عامر الكبيسي، حيث يعد الكتاب من أبرز الأدبيات التي تناولت بأكبر تخصص وتفصيل في النشاط عملية صنع السياسات العامة، وبين كذلك أن السياسة العامة لم تعد مجرد خطة إرشادية آنية، وإنما محصلة لمجموعة من القوى الفاعلة في النظام السياسي سواء كانت رسمية أو غير رسمية ، وهذا عبر جميع مراحل السياسة العامة التي طرحها أندرسون من تحديد المشكل إلى وضع السياسات حيز التنفيذ إلى معرفة آثارها وصداها من خلال التقييم.

هذه بعض أهم الأدبيات التي كونت لنا صورة عامة ساعدتنا علي بلورة موضوع دراستنا "**صنع السياسة العامة وفق المنظور الإسلامي: السياسة المالية أنموذجا**" ، حيث يقع اختيارنا لهذا الموضوع في نقطة الوسط بين هذه المصادر والتي ركزت من جهة على السياسة العامة كمحصلة لقوى فاعلة في النظام السياسي ، ومن جهة أخرى على السياسة المالية في النظام الاقتصادي الوضعي ، ووجه مقارنته في النظام الاقتصادي الإسلامي ، وعلى أي أساس الربط بين المفهومين؛ السياسة العامة والسياسة المالية.

ويأتي هذا البحث ليعبر عن تلك **الأهمية العلمية**، وكذلك عن معالم السياسة المالية في الاقتصاد الوضعي والاقتصاد الإسلامي، حيث سيكون الاهتمام عبر هذا البحث منصبا على أنموذج لدولة المملكة العربية السعودية، من خلال دراسة سياستها المالية عن طريق جباية زكاتها بوصفها عملية يمكن دراسة السلوكات السياسية والإنسانية والدينية والاقتصادية والاجتماعية؛ وفهم أبعادها الكلية في إطار نظام سياسي يحكمه القانون الإلهي بقوة الكتاب وسنة نبيه صلى الله عليه وسلم. ثم إقامة التحليلات المنهجية لتشير إلى معالم السياسة في المجتمع ويعمل على تعليلها كظاهرة ديناميكية وبالتالي فهي تترجم لعملية صنع السياسة العامة من زاوية واسعة وفعالة.

وما يزيد هذا البحث أهمية **عملية** هو أن العديد من البلدان الإسلامية تسعى حاليا إلى إصدار تشريعات أو قوانين لتطبيق فريضة الزكاة على أكمل وجه، أو لجعلها ملزمة قانونا من صيغتها التطوعية ومن هذه الدول السودان وماليزيا وباكستان، والمملكة العربية السعودية، فلا يخفى على أحد ما لفريضة

الزكاة من أهمية بوصفها الركن الثالث من أركان الإسلام، ولكونها تمثل الثقل الكبير في الاقتصاد الإسلامي ؛ ولذلك تناولتها الدراسات الاقتصادية المختلفة، وأثبتت وما زالت تثبت عظمة هذه الفريضة من الجانب الاقتصادي ؛ لتضيف هذه العظمة إضافة جديدة لعظمة هذا الدين كمنهج حياة متفرد صالح لكل زمان ومكان.

ومن **أهم الدوافع** التي جعلتنا نختار هذا الموضوع منها، ما هو **موضوعي** منطلقه شعورنا بأهمية الموضوع ، فمثل هذه الدراسات فوائد اقتصادية جمة، وحتى اجتماعية على المستوى الكلي و الجزئي فكان الدافع الأساسي الذي حثنا على اختيار البحث في هذا الموضوع ، ولإحياء سنن الإسلام وتأكيد صلاحية الشريعة الإسلامية لكل زمان ومكان، إضافة إلى كون الموضوع في حد ذاته قابلا للبحث والدراسة ، ومنها ما هو **ذاتي** وهو الرغبة في دراسة موضوع السياسات العامة والسياسات المالية على وجه التحديد إضافة إلى زيادة الإطلاع و الوصول إلى نتائج في هذا المجال تفيدنا وتفيد زملاءنا الطلبة لتكوين رصيد معرفي و معلوماتي حول هذا الموضوع، و بحكم الانتماء الحضاري والإسلامي. وحرصا على تفعيل التراث الفكري في هذا المجال كما يمكن اعتبار ميولي الشخصية نحو إبراز مزايا الاقتصاد الإسلامي وذلك بالتصرف إلى أساليب المقارنة الحيوية لكل الأفكار الاقتصادية حافزا على الخوض في هذا المجال بالإضافة .

و يرجع اختيارنا لهذا البحث إلى الأهمية القصوى التي يكسبها هذا الموضوع والتي تتجلى فيما يشهده العالم من تغيرات وتحديات في ظل التطورات الاقتصادية والتي تعمل على نشر نظام اقتصاد رأسمالي وسوق حرة الذي فشل في تحقيق العدالة الاجتماعية، وما ترتب عليه من اتساع نطاق الفقر وزيادة الفجوة بين الأغنياء والفقراء، ومحاولات العالم والبلدان المسلمة بشكل خاص في البحث عن آليات لعلاج ذلك وتوجهه نحو تطبيق صورة مشابهة للزكاة الإسلامي. يمكن القول أنه يتمثل في الحرص على تكوين مرجعية فكرية بشأن السياسة المالية الإسلامية من حيث العوامل المؤثرة فيها وأهدافها ، من خلال معالجتنا لهذا الموضوع تبين لنا أن الهدف من دراستنا له هو إحياء العمل بنظام الزكاة وجعله أداة فعالة لتنمية المجتمعات الإسلامية من كل جوانب الحياة الاقتصادية، الاجتماعية، الثقافية وحتى السياسية ، ودور السياسة المالية في تحقيق التوازن بين الإيرادات العامة والنفقات العامة من خلال الآليات الخاصة بالاقتصاد الإسلامي.

بالإضافة إلى الظروف الخاصة التي اعترضننا في إنجاز هذا العمل ، واجهتنا **صعوبات** وعقبات أخرى منها أنه موضوع جديد وغير متناول وبالتالي صعوبة في ضبط المفاهيم و قلة الدراسات المتعلقة بالموضوع، خاصة الكتب والمراجع المتعلقة السياسة المالية الإسلامية في إطار سياسي وليس اقتصادي، فكل الدراسات ذات توجه اقتصادي والتي انتهجتها الدول .والتضارب في الإحصائيات باختلاف مصادرها الشيء الذي أخذ منا الكثير من الوقت ، والذي استدعى الدقة والتحرر قصد اختيار وانتقاء الأكثر والأقرب إلى الصحة.كما أن هناك صعوبة في حصر حدود الدراسة لهذا البحث إذ أنه يتميز باتساع وتشعب مواضعه، وإن هذه الصعوبات التي أتينا على سردها ربما كانت شاقة أحياناً ولكنها بالتأكيد كانت شيقة إذ هي التي أضفت نكهة خاصة ونمت رغبة ملحة على مواصلة البحث.

وفي ضوء ما سبق ذكره تبرز معالم **المشكلة** التي نعالجها من خلال السؤال الرئيسي التالي: **كيف تصنع سياسة عامة في المنظور الإسلامي؟** وبمعنى أخر **ماهي المحددات والآليات التي تضبط صنع سياسات عامة في النظام الإسلامي؟** ويتم تناول هذه الإشكالية الرئيسية من خلال بعض الأسئلة الفرعية التي تساهم في توضيح بعض جوانبها، ومنها: ما هو مفهوم السياسة المالية، والسياسة المالية في الاقتصاد الإسلامي وما هي أدوات وأهداف كل منهما؟ وكيف يمكن تطبيق هذه السياسة المالية في دولة إسلامية؟ وما مدى توافق واختلاف كل من السياسة المالية في الاقتصاد الوضعي والسياسة المالية في الاقتصاد الإسلامي ؟

وللإجابة على هذه الأسئلة ارتأينا أخذ إطار **مكاني** وهي دولة إسلامية معاصرة دولة المملكة العربية السعودية أنموذجا. وذلك لرؤية ما مدى تطبيقها للنظام الإسلامي في ضوء سياستها المالية، ومن خلال أداة من أدوات السياسة المالية الإسلامية وهي الزكاة وطرق جبايتها.

وعلى ضوء العرض السابق لمشكلة البحث تم صياغة مجموعة من الفرضيات :

الفرضية الأولى: تعتبر السياسة المالية جزءا لا يتجزأ من النظام الاقتصادي الوضعي والإسلامي، وتسعى لتحقيق أهدافها من خلال أدواته وسياساته الذاتية التي تتسم بالتكامل والانسجام والفعالية.

الفرضية الثانية: تتأثر عملية صنع السياسة المالية في الدولة الإسلامية.

الفرضية الثالثة: تشكل الزكاة محددا رئيسيا الذي تدور حوله جميع جوانب السياسة المالية الإسلامية.

الفرضية الرابعة: إن نجاح السياسة المالية في الدولة الإسلامية مرهون بوجود مؤسسات للزكاة بطابع قانوني في البلدان العربية والمسلمة.

الفرضية الخامسة: السعي لتنمية القدرات المعرفية في موضوع السياسة المالية في النظم الاقتصادية المعاصرة والاقتصاد الإسلامي ومن خلا جباية الزكاة، ولإثراء مجموعة الدراسات التي تتكامل مع موضوع البحث.

لقد آثرنا في هذه الدراسة استخدام عدة مناهج علمية بحسب متطلبات عناصر الموضوع، ومنها المنهج **التاريخي** حيث كان لابد من وضع متغيرات الدراسة في سياق تاريخي معين ومعرفة أيضا تطور السياسات العامة والسياسة المالية وما وصلت إليه العلاقة بينهما خاصة في عالمنا المعاصر، وكذلك لإعطاء تصورات عن الظروف التي تحكم العلاقة بين الظاهرتين وهو عنصر مساعد في عملية التحليل من خلال إعطاء الأدلة والتواريخ خاصة أن دراستنا تتعلق بدراسة السياسة المالية لدولة المملكة العربية السعودية؛بالإضافة إلى استخدام و**المنهج الوصفي التحليلي** الذي سمح باستعراض أهم التطورات الاقتصادية في البلد، و تحليل الجوانب الهامة لها، حتى يتم توضيح كل جانب من جوانب الدراسة،وتم الاعتماد على استخدام هذا المنهج لكونه من أكثر المناهج استخداما في الدراسات الاجتماعية والاقتصادية، وذلك في كل من المدخل والفصلين الأول والثاني في وصف مختلف المفاهيم المتعلقة السياسة العامة و السياسة المالية، والسياسة المالية الإسلامية، مع استنباط مختلف المعايير التي تم توظيفها في الفصل الثالث، كما تم استخدام **منهج دراسة الحالة** ، لغرض جعل دراستنا أكثر صلة بالواقع ونابعة منه و قد ارتأينا أيضا ربطها بواقع السياسات العامة في المملكة من زاوية ودورها في صنع هذه السياسات الاقتصادية من زاوية أخرى، وذلك من خلال دور مؤسساتها الاقتصادية والاجتماعية كهيئة استشارية تلعب دورا في صنع السياسات العامة وتقديم استشارات ووجهات نظر حول السياسات المتخذة في المجالين الاقتصادي والاجتماعي، ولذلك كان لابد من الاستعانة بمنهج دراسة الحالة وذلك بجمع البيانات العلمية المتعلقة بالوحدة محل الدراسة وذلك بمعرفة مختلف المراحل التي مرت بها هذه المؤسسة وطريقة بنائها وإطارها القانوني وحدود وظيفتها لكن يتطلب هذا المنهج الاستعانة بأدوات تحليلية لجمع البيانات حول حالة الدراسة والتقرب منها أكثر وهذه الأدوات تتمثل في **تحليل المضمون** وذلك من خلال تحليل تقارير وإصدارات و مراسيم وقوانين من نظامها الأساسي للحكم إلى بيان وزارة المالية ومن خلال الوصف الموضوعي والكمي والكيفي لها ومن أجل الوصول إلى استنتاجات حول دور هذا الأخير في صنع السياسات العامة في المملكة العربية السعودية من خلال سياستها المالية، **والمنهج الإحصائي** فلا

تخلو أي دراسة في العلوم السياسية والاجتماعية عموما من الإحصاءات والأرقام كأدلة صادقة وشواهد وكأحد أساليب وصف الظواهر وإثبات الحقائق العلمية وذلك من خلال إعطاء بعض الإحصائيات حول المعلومات المقدمة من المصادر إلى صناع السياسة وكذلك بعض الإحصائيات حول ميزانية وجباية الزكاة في المملكة العربية السعودية. أما بالنسبة **الاقترابات المنهجية** فإن بناء تحليل موضوعي للموضوع قيد الدراسة، يتطلب الحديث عن الاقتراب القانوني من خلال دراستها في إطار قانوني لكل من دستور المملكة و الأنظمة واللوئح والمراسيم الملكية. وقد تم اللجوء إلى الاقتراب المؤسسي كونه مناسبا أثناء الحديث عن مؤسساتها التي ساهمت بشكل كبير في صنع هذه السياسة المالية.

من أجل التسلسل المنهجي في تحليل الدراسة تم تقسيمها إلى مدخل بالإضافة إلى ثلاث فصول رئيسية وفقا لما يلي:

لقد تطرقنا بادئ الأمر إلى **مدخل تمهيدي** بين فيه دراسة حول مفاهيم أساسية في التأصيل النظري و المفاهيمي للدراسة من خلال تقديم الإطار النظري للسياسة العامة، الذي بينا فيه المفاهيم حسب الزوايا والمناظير التي يحددها الباحثين والمتخصصين في هذا الحقل، وقد تناولنا العناصر الأساسية المكونة للسياسة العامة بما تتضمنه من تعريفات لها و إلى مستوياتها وخصائصها وأهميتها وأهدافها، كما كان الحديث عن السياسة في الإسلام في المنظورين الغربي الأوروبي و المنظور العربي الإسلامي، ثم تم التطرق في **الفصل الأول** في مبحثين والمعنون بالسياسة المالية، وتطرقت الدراسة بالاعتماد على مختلف المراجع مع تحليل المعلومات التي تتضمنها هذه المراجع، في المبحث الأول إلى مفاهيم أساسية حول ماهية السياسة المالية من خلال مفهوم السياسة المالية ووظائفها ونشأتها وتطورها ومختلف أنواعها، ثم في المبحث الثاني عن الأهداف وأدوات السياسة المالية والعوامل المؤثرة فيها.

أما **الفصل الثاني** فقد تناولت الدراسة فيه السياسة المالية الإسلامية، وقد تطرقنا فيه في المبحث الأول إلى مفهوم المال في الإسلام وبينّا ذلك من خلال القرآن الكريم والسنة النبوية الشريفة، واصطلاح فقهاء الدين واللغة ثم بين أهميته من خلال الرؤية الإسلامية إلى المال، وفي المبحث الثاني تحدثنا عن ماهية السياسة المالية الإسلامية وكانت دراسة في تطور الفكر المالي الإسلامي، ثم مفهوم السياسة المالية الإسلامية، تطورها ثم أخيرا أدواتها.

وفي **الفصل الثالث** جاءت الدراسة حول صنع السياسة المالية في المملكة العربية السعودية، وقد ركزت الدراسة فيه على القيام بدراسة، في المبحث الأول عن الحكومة والسياسات العامة في المملكة العربية السعودية. وفي مبحث الثاني السياسة المالية في المملكة العربية السعودية وذلك لجعل دراستنا أكثر ارتباطا بالواقع، وذلك بتبيان الدور كل من السياسة المالية والزكاة أكثر أهمية في السياسات الاقتصادية للمملكة عن طريق ميزانيتها العامة وجبايتها للزكاة من خلال مؤسساتها وخاصة مصلحة الزكاة والدخل.

حيث أن الغرض من إعداد هذه الدراسة هو مقارنة بين السياسة المالية المعاصرة و السياسة المالية الإسلامية و ليس المفاضلة، إنما تبيان ما مدى نجاعة هذه السياسة في إطار الشريعة الإسلامية وهل ستتبنى الدول الإسلامية هذه السياسة؟ فالإسلام دين كامل في علاج حاسم لكافة المشاكل في الحاضر والمستقبل. أما الخاتمة فقد تضمنت خلاصة للدراسة، وفي الأخير أرجو الله الكريم أن أكون قد وفقت في عرض ودراسة وتحليل هذا الموضوع.

فصل أول

السياسة المالية

تشمل السياسة الاقتصادية مجموعة من السياسات ذات الطابع الكمي، كالسياسة التجارية والسياسة النقدية والائتمانية وسياسة سعر الصرف والسياسة المالية.

وتحتل السياسة المالية مكانة هامة بين السياسات الأخرى، بحكم الدور الكبير الذي تقوم به تحقيق الأهداف المتعددة التي ينشدها الاقتصاد الوطني، كما أنها تعتبر مجموعة الإجراءات التي تتخذها الحكومة من خلال الميزانية العامة للدولة في إطار ما يعرف السياسة المالية العامة ،من خلال تقدير مفصل للإيرادات والنفقات المعتمدة في الدولة ، بغية تحقيق أهداف اقتصادية وغير اقتصادية معينة . لذلك تم تخصيص هذا الفصل لتقديم السياسة المالية من خلال التطرق في المبحث الأول إلى مفهومها

وعرض جملة من التعاريف الخاصة بها، وكذا استعراض نشأتها التاريخية ، وأنواعها على أن يتم في المبحث الثاني من نفس الفصل إلى توضيح أهداف السياسة المالية وأدواتها والعوامل المؤثرة فيها .

مبحث الأول: ماهية السياسة المالية.

ظهرت محاولات واجتهادات عديدة في محاولة لتعريف السياسة المالية، وذلك باختلاف المرحلة الزمنية و الظروف الفكرية والاقتصادية والاجتماعية والسياسية التي سادت العالم عبر مر العصور.

مطلب أول: مفهوم السياسة المالية ووظائفها.

تعتبر السياسة المالية عنصر أساسي في السياسة الاقتصادية للدولة ومصدر قوة ومحرك لاقتصادها، وفي هذا الإطار يمكن تقديم مفهوم للسياسة المالية ووظائفها.

1- مفهوم السياسة المالية:

يزخر الفكر المالي بتعريفات مختلفة لمفهوم السياسة المالية نسوق بعضها على سبيل المثال و ليس على سبيل الحصر،فالسياسة المالية تاريخيا مشتقة من كلمة فرنسية "Fisc" وتعني بيت المال أو الخزانة وعلى ذلك فإن المصطلح كان يجب أن يكون مرادف لمصطلح "**المالية العامة**" كما هو الحال في اللغة الإنجليزية أين يجمع بين الإيراد الحكومي والنفقات وسياسات الدين كما أن لفظ "**السياسة** " في اللغة العربية قد يستخدم ليعني برنامج عمل في مجال معين فنقول السياسة الإسكانية أو السياسة المالية أوالسياسة الإنمائية و لفظ Politique في اللغة الفرنسية ذات مدلول شامل يعادل مفهوم لفظ السياسة في اللغة العربية[1]

وهناك تعريف آخر لا يخرج عن مضمون التعريفات السابقة، يوضح أن السياسة المالية هي تلك السياسات و الإجراءات المدروسة والمتعمدة المتصلة بمستوى ونمط الإنفاق الذي تقوم به الحكومة من ناحية و بمستوى و هيكل الإيرادات التي تحصل عليها من ناحية أخرى[2].

وتعرف أيضا : بأنها ذلك الجزء من سياسة الدولة الذي يتعلق بتحقيق **إيرادات** الدولة عن طريق الضرائب و غيرها من الوسائل و كذلك بتقرير مستوى و نمط **إنفاق** هذه الإيرادات،ثم إن الحكومة عن

[1] عطية عبد الواحد، **دور السياسة المالية في تحقيق التنمية الاقتصادية**. القاهرة: دار النهضة العربية، ط2، 1993، ص 17.

[2] Philip . A. klein**, the Management of Market**, Oriented Economics A Comparative Perspective Wadswor the Publishing company, Belmont, California, 1973, p176.

طريق هذه السياسة تستطيع أن تؤثر على مستوى الطلب الكلي في الدولة و بالتالي على مستوى النشاط الاقتصادي[1].

من خلال هذا التعريف يظهر حصر السياسة المالية في جانب الإيرادات فقط ثم يبين غاية السياسة المالية بوسيلتها عند تحقيق هذه الإيرادات عن طريق الضرائب، و قد اختصر أيضا هذا التعريف على حصر السياسة المالية في مجرد تحقيق النفقات عن طريق أداة واحدة و متمثلة في الضرائب و تأثيره على مستوى الطلب الكلي و النشاط الاقتصادي بصفة عامة.وبالتالي هي ذلك الجزء من سياسة الحكومة الذي يتعلق بتحقيق إيرادات الدولة عن طريق الضرائب و غيرها من الوسائل و ذلك بتقرير مستوى و نمط إنفاق هذه الإيرادات.

من جهة ثانية قد تعرف السياسة المالية بأنها تعبر عن **البرنامج** الذي تخططه الدولة بإرادتها مستخدمة فيه مصادرها **الإيرادية** و برامجها **الانفاقية** لإحداث آثار مرغوبة و تجنب الآثار غير المرغوبة على كافة متغيرات النشاط الاقتصادي و الاجتماعي و السياسي تحقيق لأهداف المجتمع[2].

لقد لخص التعريف الآنف مفهوم السياسة المالية في النقاط التالية:

– إن السياسة المالية تمثل برنامج عمل حكومي،تعدى الدولة بإرادتها السيدة و المنفردة.

– كل سياسة مالية لابد و أن تتضمن مصادر إيراداتها و كذا برامج نفقاتها، على أن تضبط مجموع النفقات بضمان الإيرادات (لا نفقة إلا بوجود مصدر للإيرادات).

من خلال ما تقدم ودون نسيان تعريف رائد فكرة **التدخلية***في القرن الماضي **جوهن كينز** الذي تحدث في الموسوعة العالمية:

« Tout les décisions concernant les recettes et les dépenses publiques constituent la politique financière »[3].

كما تعرف بأنها" الطريق الذي تنتهجه الحكومة لتخطيط نفقاتها و تدبير وسائل تمويلها".[4]

---

[1] عبد العزيز فهمي هيكل، **موسوعة المصطلحات العربية.** القاهرة: دار النهضة العربية، 1980، ص 323.

[2] حامد عبد المجيد دراز، **السياسات المالية** الإسكندرية:(ب د ن)،1999 ، ص 15.

***التدخلية:** وهي ضرورة تدخل الدولة باستخدام السياسة الملائمة للوصول إلى الوضع التوازني المنشود.

[3] **Encyclopédie Universel France Droit de propriété Intellectuel et Industrielle réservé.** 1995 ,p 35 .

[4] محمد صفوت العمري،**اقتصاديات المالية العامة والسياسة المالية،ج2، الموازنة العامة والسياسة المالية.** بغداد: مطبعة التعليم العالي، 1988، ص 443.

بينما يعرفها البعض بأنَّها سياسة استخدام أدوات المالية العامة من برامج الإنفاق و الإيرادات العامة لتحريك متغيرات الاقتصاد الكلي مثل: الناتج القومي و العمالة و الاستثمار لتحقيق الآثار المرغوبة.[1]

كما **يعرفها وجدي حسين** في كتابه المالية الحكومية بأنها: أسلوب أو برنامج عمل مالي تتبعه الدولة عن طريق استخدام أدواتها المختلفة – إيرادات عامة، نفقات عامة... لتحقيق أهدافها الاقتصادية والاجتماعية و السياسية".[2]

من خلال التعاريف السابقة يمكن القول أنها جميعها تتفق في أن السياسة المالية هي أداة الدولة للتأثير في النشاط الاقتصادي بغية تحقيق الأهداف الاقتصادية، والاجتماعية،بمعنى استخدام الحكومة لبرامج الإنفاق والإيرادات العامة التي تنتظم في الموازنة العامة لأحداث الآثار المرغوبة على التنمية، ومعالجة مشاكل الاقتصاد.

وهناك تعريف آخر للسياسة المالية: "يمكن اعتبارها على أنها مجموعة من القواعد و الأساليب والوسائل والإجراءات و التدابير التي تتخذها الدولة لإدارة النشاط المالي لها، لتحقيق مجموعة من الأهداف الاقتصادية خلال فترة زمنية معينة".[3]

كما وتعني السياسة المالية برامج العمل التي تعدها السلطة التنفيذية لاستخدام مواردها المالية، للتأثر على النشاط الاقتصادي و ضبطه و ذلك من خلال الأدوات الآتية: – الضرائب، الانفاق الحكومي، الدين العام الإعانات الاقتصادية و الاجتماعية.[4]

ويمكن التعبير عنها بأنها استخدام أنشطة حكومية مالية معينة في تنمية و استقرار الاقتصاد و هذه الأنشطة هي أدوات السياسة المالية: الضرائب، القروض العامة، الميزانية، النفقات العامة....إلخ و يجب أن تنسق و تدمج مع الضوابط النقدية، و الاقتصادية و ضوابط الائتمان.[5]

السياسة المالية هي استخدام الميزانية من الضرائب، والقروض العامة ونفقات المختلفة، واستخدام لأوعية الميزانية في تحقيق النمو المتوازن. كما تعتبر دراسة تحليلية للنشاط المالي للقطاع العام وهي

---

[1] محمود حسين الوادي،زكرياء أحمد عزام،**المالية العامة و النظام المالي.** عمان: دار المسيرة للنشر والتوزيع، 2000، ص 182.

[2] وجدي حسين، **المالية الحكومية والاقتصاد العام.** مصر:(ب د ن) 1988،ص 431.

[3] عبد المنعم فوزي،**المالية العامة و السياسة المالية.** القاهرة: مكتبة عين الشمس ،1985، ص 42.

[4] فاطمة إبراهيم خلف ،" السياسة المالية و الفساد الإداري و المالي دراسة تطبيقية في مصر للمدة 1980- 2008 "، **المجلد 4،العدد 7، مجلة الأنبار للعلوم الاقتصادية والإدارية** ، 2011، ص 03.

[5] السيد عطية عبد الواحد، **دور السياسة المالية في تحقيق التنمية الاقتصادية، التوزيع العادل للدخول، التنمية الاجتماعية.** مصر: دار النهضة العربية، 1993، ص22.

تتضمن تكييف كمي لحجم الإنفاق العام و الإيرادات العامة، و كذلك تكييفا نوعيا بغية دفع عجلة التنمية، و تحقيق العدالة الاجتماعية و التقليل من التفاوت بين الأفراد في توزيع الدخول و الثروات. [1]

وتعرف أيضا: بأنها ُتعنى بدراسة النشاط المالي للاقتصاد العام بوحداته المختلفة ذات طبيعة اقتصادية وإدارية[2]

وتعرف على أنها :" مجموعة إجراءات تتخذ من قبل السلطات الحكومية بهدف تعديل حجم النفقات العامة أو الحصيلة الضريبية، من أجل خدمة الأهداف الاقتصادية و بالأخص معالجة البطالة و التضخم، بحيث يكون أثر استعمال النفقات العامة بالزيادة نفس آثار تخفيض الضرائب و العكس". [3]

وبالتالي فالسياسة المالية:هي مجموعة الإجراءات التي تستهدف تعبئة الموارد المالية و توزيعها واستخدامها لتنفيذ وظائف الدولة الاقتصادية الاجتماعية، السياسية و بعبارة أخرى فإنها تتضمن تكييفا كميا لحجم الإنفاق العام والإيرادات العامة و تكييفا نوعيا لأوجه هذا الإنفاق و مصادر هذه الإيرادات بغية تحقيق أهداف معينة؛ ولا شك في أن السياسة المالية هي تعبير عن السياسة العامة للدولة، و بتحديد سياستها الاقتصادية والتي تتحدد بطبيعة النظام الاقتصادي. وتتمثل محدداتها في:

-توفير جهاز مصرفي قادر على تطبيق السياسة النقدية التي تخدم السياسة المالية،

-توفير إدارة كفؤة،

-تنظيم عمل السوق المالي،

-الاستفادة من التطور والتقدم العلمي و استخدامه في عمل المؤسسات العامة.

2-وظائف السياسة المالية:

انطلاقا من أن السياسة العامة لها ثلاث أبعاد رئيسية اجتماعي،اقتصادي،و سياسي فتصنف وظائف السياسة المالية على هذا المنوال:

2-1 **الوظيفة الاجتماعية:** السياسات المالية من أولويتها تلبية الحاجات الاجتماعية للمواطنين، وتمويلها للعديد من البرامج القطاعية ذات الطابع الاجتماعي و الخدماتي، فغالبا ما تكون دافع تلك السياسات المالية ربحية اجتماعية و ليس ربحية اقتصادية ، بمعنى الإنفاق في مجالات غير مربحة

[1] غازي حسين عناية، **التضخم المالي.** الإسكندرية: بمؤسسة شباب الجامعة 2006، ص 146.
[2] هشام مصطفى الجمل: **دور السياسات المالية في تحقيق التنمية الاجتماعية دراسة مقارنة بين النظام المالي الإسلامي والنظام المالي المعاصر.** مصر: شركة الجلال للطباعة،، ط 1، 2006، ص6.
[3] Dominik Salvadore ;eugene dinlio **:principes d'économie** (coure et probléme ; séries-schaum).MG.graw.Hill paris . p 96.

بالمنطق الاقتصادي و لكن تحقق الاستقرار الاجتماعي مثلا النفقات المخصصة للتعليم، وإعانة الفئات المعوزة وذوي الحاجات الخاصة كالمعاقين و أرامل...إلخ)أو حتى الإنفاق المخصص للخدمات الصحية العمومية التي تقوم بهما المؤسسات الصحية بالمجان .

2-2 **الوظيفة الاقتصادية :**[1]

أ- التوظيف الكامل لعناصر الإنتاج بحيث لا يبقى عنصر إنتاجي معطل، و هذا يؤدي إلى استقرار الوضع الاقتصادي و الاجتماعي،و السياسي.

ب- المحافظة على قيمة النقود و ذلك ببعض الإجراءات المالية كالاعتماد على الموارد المحلية مما يؤدي إلى استقرار العام للأسعار

ج- المحافظة على مستوى الثروة و الدخول.

3-2 **الوظيفة السياسية:** وهنا نشير إلى أن وجود السياسة المالية، و بالرغم من مظهرها المالي والاقتصادي، إلا أنها تعكس توجها سياسيا معينا للنخبة الحاكمة، ذلك أن برنامج أي سياسة مالية لا يخرج عن الخيار الإيديولوجي التي تتبناه السلطة الحاكمة، و المعتقدات السياسية التي تؤمن بها.إذ يمكن اعتبار السياسة المالية تجسيدا ماليا للإيديولوجية النظام الحاكم ، ففي الحكومات الاشتراكية تتراء السياسة المالية بطابع اجتماعي إذ تغطي الأولويات للبرامج الاجتماعية كذلك يظهر الاهتمام بدعم القطاع العام في الاستثمار. والتركيز في عملية الموازنة على الوصول إلى حد الكفاية في تخصيص الموارد ضمن نطاق القطاع العام وتحقيق التوازن من خلال ضمان الرأي السديد وتحكيم العقل ومنه تحقيق التنمية الاقتصادية.[2]

مطلب ثاني: نشأة و تطور السياسة المالية.

شهدت السياسة المالية تطورات تاريخية مختلفة،يمكن إيجازها في المراحل التالية:

1. السياسة المالية في العصور القديمة:

[1] طارق الحاج، **المالية العامة**. الأردن:دار الصفاء للنشر والتوزيع،2009، ط1، ص 201.

[2] غازي عبد الرزاق النقاش، **المالية العامة (تحليل أسس الاقتصاديات المالية)**. الأردن: دار وائل للنشر والتوزيع، ط3، 2003، ص27.

كانت السياسة المالية تظهر في العصور القديمة، تقليدية للغاية إذ كانت مالية الدولة مرتبطة بمالية الحاكم وله الحق في التصرف المطلق وعدم وجود رقابة من أحد، ويرجع تأخر تطور الأفكار المالية إلى عدة أسباب تتمثل بعضها في :

- عدم اهتمام المفكرين القدماء و تظهرهم بدون احترام لماديات الحياة بصفة عامة.
- سيطرة الدولة المطلقة
- بساطة الحياة الاقتصادية

ومن خلال بحث الكتاب والمؤلفين عن أصول السياسة المالية في هذه العصور اتضح أن العصر الفرعوني كان أول الخيوط التي كان للدولة فيها إسهامات ومظاهر عديدة للسياسة المالية، ثم العصر اليوناني فالعصر الروماني.

1-1 **العصر الفرعوني:** عرفت الدولة المصرية نظام ضرائب مباشر وغير مباشر والرسوم الجمركية كأدوات للسياسة المالية من جانب الإيرادات وقد فرضت السلطة ضرائب مباشرة على دخل الثروة العقارية والمنقولة و فرضت أيضا الرسوم الجمركية على الحاصلات المستوردة من الخارج و لعل قصة سيدنا يوسف عليه السلام لأبلغ دليل على وجود السياسة المالية في ذلك العصر حيث طبق النبي يوسف عليه السلام برنامج مالي و اقتصادي محكم حال دون أزمة اقتصادية محققة.[1]

2-1 **العصر اليوناني :** تعد كتابات كل من أفلاطون وأرسطو من أهم الكتابات الفلسفية التي تحتوي على الكثير من مبادئ الفكر المالي كما أن أفكارهم كان لها الأثر الكبير على مسيرة الفكر المالي حتى الوقت الحاضر فقد اهتما بتحقيق العدالة بين المواطنين في التوزيع والأسعار ومنع الاستغلال والاحتكار وهذا يمثل أهداف السياسة المالية الحالية، فمن جانب الإنفاق فقد اتفق كل منهما على ضرورة الإنفاق على التعليم والتدريب إلا أنهما اختلفا في طريقة التوزيع حيث رأى أفلاطون أن يكون التوزيع بالتساوي بين أفراد المجتمع في حين رأى أرسطو أن تكون استفادة الأفراد متناسبة مع ماساهم به في تحقيق الموارد العامة إضافة إلى مناداة أفلاطون بالملكية الجماعية في حين نادى أرسطو بفكرة الملكية الخاصة التي تحقق زيادة الإنتاج .[2]

[1] الجمل، **مرجع سابق.** ص ص39-40 .

[2] حمدي عبد العظيم، **السياسات المالية والنقدية دراسة مقارنة بين الفكر الوضعي والفكر الإسلامي.** الإسكندرية: دار الجامعة للنشر، 2007، ص 182.

3-1 **العصر الروماني:** يرى البعض أن الفكر الروماني كان له تأثير محدود على السياسة المالية و أنه تأثر بالفكر الإغريقي،إلا أنه خلف وراءه تراثا قانونيا أثرى العالم كله، و أهم ماخلفه الفكر الروماني هو نشؤ فكرة "**القانون الطبيعي**" الذي نظم الحياة الاقتصادي، ويرى البعض أن العصر الروماني يمثل جذور مشتركة بين العصور القديمة و العصور الوسطى مستندين في ذلك إلى كفاءة النظام الإداري والمالي حيث عرف الرومان تنظيما إداريا و ماليا على درجة كبيرة من الكفاءة حيث كان النظام الروماني يقوم بتعداد السكان كل (05)خمس سنوات و يقدر قيمة المقاطعات تمهيدا لفرض الضرائب عليها.

وسادت فكرة لا مركزية الضريبة على أفراد الطبقات العليا، و كانت الضرائب تنقسم إلى نوعين: – ضرائب عقارية – ضرائب متدرجة. بالإضافة إلى ضريبة التركات و ضريبة البيوع، حيث تعتبر الضرائب عمل من أعمال السلطة تؤخذ بواسطة السلطة المركزية وتوجه حصيلتها لتغطية أداء المرافق العامة وعلى رأسها مرفق الدفاع.

وفي فترة القرنيين الرابع والخامس ميلادي كادت السياسة المالية تختفي تماما لأن الحاكم في هذه الفترة كان يسيطر عل جميع الإيرادات وأهمل الحصر والإحصاءات التي كان يقام بها.

وأصبحت مالية الحاكم والدولة واحدة لا تفرقة بينها، حتى نهاية العصر الروماني وبداية العصور الوسطى [1].

2. السياسة المالية في العصور الوسطى:

ويقصد بهذا العصر هو تلك الحقبة من الزمن التي تمتد من سقوط الإمبراطورية الرومانية في ق5 م إلى ق15 م، وما يعرف أيضا عليها بأنها مرحلة الركود الفكري والاقتصادي، كما تميزت أوربا آنذاك بسيطرة الكنيسة على الحياة المدنية والاقتصادية،و قد ظهر فلاسفة عكفو على دراسة الفلسفة اليونانية القديمة، وإضافة أرائهم الخاصة ومن أبرز ما جاء به هؤلاء الفلاسفة :

- أهمية التدخل الحكومي لتنظيم استخدام الأفراد لممتلكاتهم الخاصة بحيث لاتتعارض مع الصالح العام.
- ضرورة إشراك المالكين للثروة للأفراد الذين لا يمتلكون شيئا في استخدام ما لديهم من ثروة.
- حق الدولة في مراقبة الأسعار ووضع حدود دنيا وقصوى لها.

[1] الجمل. **مرجع سابق**، ص ص 45-46.

– عدم جواز فرض الضرائب أو تحديد مقدارها إلا بمعرفة وموافقة ممثلي فئات الشعب المختلفة رجال الدين، النبلاء، عامة الشعب.[1]

3. السياسة المالية في العصر الحديث:

لقد ساهمت أراء مذاهب مختلفة في هذا العصر في مدى تطور السياسة المالية وتدخل الدولة ودورها في الحياة الاقتصادية وانعكاس ذالك على أدوات سياستها المالية منذ أواخر القرن 15، ومن بين هذه المذاهب الفكرية : المذهب التجاري (الموركانتيلي)، الطبيعي، التقليدي، والنيوكلاسيكي.

3-1 السياسة المالية عند التجاريين:

لقد كان هذا المذهب سيدا على أفكار الاقتصاديين منذ منتصف القرن 15 وحتى النصف الثاني من القرن18 عشر وقد أطلق عليه البعض مصطلح "**المعدنيين**" إشارة إلى أهمية المعدن النفيس في نظريات كاتبيه؛ وفي الوقت نفسه استخدام مصطلح " التجاريين" لبعض الكتابات التي دافعت عن الفائض في الميزان التجاري.

ومن أهم ما تميز به هذا العصر:

- تحرر العبيد وهجرة الفلاحين من الإقطاعيات إلى المدن؛
- ازدياد التوسع في النشاط التجاري؛
- اكتشاف المعدن النفيس الذي سمي بهذا العصر.[2]

وقد تمثلت مظاهر تدخل الدولة في:

- فرض الرسوم الجمركية الكبيرة على الواردات وذالك بهدف حماية المنتج المحلي.
- تخفيض الرسوم على المواد الأولية .
- إعانة الصادرات ومنح الامتيازات لإنتاج أو تصدير سلع معينة .
- تحديد الأجور والأسعار.

ورغم الاهتمام الكبير للتجاريين وتعظيم لدور التجارة الخارجية وتحقيق فائض في الميزان التجاري أدى إلى ظهور مساوئ عديدة كظهور الاستعمار بأشكاله،وقيام الحروب بين الدول. وذلك بحثا عن فتح أسواق

[1] عبد العظيم: **مرجع سابق**، ص 190.

[2] الجمل ، **مرجع سابق**، ص50.

جديدة لتصريف منتجاتها، وأهملت الزراعة مما أدى مرة أخرى إلى مهاجمة مبدأ تدخل الدولة في الشؤون الاقتصادية، وظهر مذهب جديد يقوم على مبدأ الحرية الفردية ألا وهو المذهب الحرّ أو المذهب الطبيعي.

3-2 السياسة المالية عند الطبيعيين (المذهب الحر أو الفيزوقراط):

ظهرت أفكار المذهب الطبيعي في فرنسا في منتصف القرن 18، وقد أقاموا مذهبهم على أساس فكرة "**القانون الطبيعي**" و التي تقوم على أساس:

- احترام فكرة الملكية لجميع صورها و عدم تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية إلا في حدود ضيقه من خلال توفير الأمن و الحماية.
- احترام الحرية الاقتصادية ومنها حرية التجارة الداخلية والخارجية كما أنهم اهتموا بالزراعة كونها المصدر الحقيقي للثروة في نظرهم و اعتبار باقي القطاعات عقيمة لذلك نادوا بفرض الضرائب على الناتج الصافي الذي يخرج من الزراعة فقط و عدم فرض أي ضرائب على أي نشاط آخر.[1]

3-3 السياسة المالية في الفكر التقليدي (الدولة الحارسة):

تعتبر المدرسة الكلاسيكية هي امتداد لمناقشات من سبقهم و قد بنيت على مجموعة من الأسس منها:

- سيادة مبدأ الحرية الاقتصادية و أن مصلحة المجتمع هي مصلحة مجموع الأفراد
- أن الدافع الفردي هو أساس السياسة المالية و يقتصر على دور الدولة على تحقيق الأمن والنظم.
- حيادية الدولة وعدم تدخلها في الحياة الاقتصادية واكتفائها بتوفير الأمن و العدالة و المرافق العامة، أو كما تسمى"بالدولة الحارسة" و أن لا يؤثر نشاط الحكومة على نشاط القطاع.[2]

- مبدأ التوازن الحسابي للموازنة العامة للدولة حيث تتساوى النفقات العامة مع الإيرادات العامة، وفي اعتقادهم أن توزن الميزانية يضمن تحقيق الحياد المالي للدولة.

[1] الجمل، **مرجع سابق** ص ص51-52.

[2] عوف محمود الكفراوي: **السياسة المالية والنقدية في ظل الاقتصاد الإسلامي (دراسة تحليلية مقارنة)**. مكتبة الإشعاع للطباعة والنشر ،1997، ط1، ص 152.

لقد فشلت السياسة المالية التقليدية في معالجة التقلبات الاقتصادية الحارة التي أفرزتها الحرب العالمية الأولى، وتبين أن التمسك بها لا يحقق أهداف اقتصادية بل يلحق الضرر باقتصاديات الدول.

3-4 السياسة المالية في الفكر الحديث(الدولة المتدخلة):

لقد كانت الأزمة الاقتصادية العالمية 1929 الحد الفاصل الذي أثبت فيه كانت فيه عدم نجاعة السياسة المالية وفق المذهب الكلاسيكي، و ظهر بذلك المذهب النيوكلاسيكي و الذي كان من أبرز رواده الاقتصادي **كينز** و الذي برهن على إمكانية حدوث توازن اقتصادي في أي مستوى من مستويات التشغيل، وبين التناقص بين مصلحة الفرد و المجتمع ؛ وأن الدولة ليست أقل إنتاجية من القطاع الخاص،و نتيجة لهذا التطور الذي عرفه الفكر الإنساني و ما صاحبه من أحداث اقتصادية وسياسة واجتماعية،بدأت أفكار جديدة تظهر وتنتشر مثل انتشار الروح الديمقراطية ومطالبة الدولة بالمزيد من الخدمات وكذا ظهور قوة النقابات العمالية...إلخ و نتيجة لهذا التطور أصبح تدخل الدولة أمر مقبول، بل أصبح تدخل الدولة أمر مقبول بل أصبح إلزاما عليها القيام بخدمات اقتصادية واجتماعية بالإضافة إلى قيامها بوظائفها الأساسية

مما سبق يلاحظ أن هذه السياسة المالية قد ساهمت في معالجة الكساد العالمي و التضخم الذي حدث عقب الحروب العالمية، و نجحت هذه السياسة عند تطبيقها في اقتصاديات الدول المتقدمة وذلك من خلال السعي لتحقيق الاستقرار الاقتصادي و باكتمال جهازها الإنتاجي و بنيتها الأساسية و تنظيماتها المؤسسية ومقومات نموها الاقتصادي و منه تكون أهم وظيفة للسياسة المالية في هذه الدول هو البحث عن وسائل العلاج و الإصلاح لما يتعرض له هذا الكيان من مشاكل و إختلالات.

أما في المجتمعات الاشتراكية لا شك في أن السياسة المالية تختلف عن تلك المتبعة في المجتمعات الرأسمالية المتقدمة و يرجع ذلك لاختلاف الأسس الموجهة للإنتاج و التوزيع،حيث أن المجتمعات الاشتراكية تتخذ من الملكية العامة لأدوات الإنتاج أساس لاقتصادها و من التخطيط الشامل أسلوبا لإداراتها. [1]

وأيا كان الدور الذي تلعبه السياسة المالية سواء في الاقتصاديات الرأسمالية أو الاشتراكية فإنها إحدى السياسات الاقتصادية.

[1] عادل أحمد حشيش، **أساسيات المالية العامة.** الإسكندرية: دار المعرفة الجامعية، 1996، ص ص 50-52.

مطلب ثالث:أنواع السياسات المالية.

ويمكن التمييز بين نوعين من السياسة المالية إحداها سياسات مالية خاصة بتمويل بالعجز والأخرى سياسات مالية متمثلة التمويل بالفائض:

1-السياسة المالية المتمثلة في التمويل بالعجز: و يكون من خلال الطرق الآتية:

1-1 التوسع في النفقات العامة: تتمثل في زيادة الدولة من نفقاتها على المرافق الخدماتية وعلى المشروعات العامة، كما تزيد من النفقات التحويلية كالزيادة في الإعانات عل ذوي الدخول المحدودة ، والعاطلين عن العمل...إلخ، وتأخذ هذه الإعانات الحكومية شكلا نقديا أو عينيا مثل : الملابس،الخدمة الصحية...إلخ وهذا النوع من الدعم يزيد من مقدرة الأفراد على الإنفاق، مما يؤدي بدوره إلى زيادة الاستثمار و زيادة العمالـة.

1-2 التسريع في سداد جزء من القروض العامة:حيث أن قيام الدولة بسداد قروضها قبل موعد الاستحقاق يدفع بالقوة الشرائية للمجتمع إلى الأمام، ويكون ذلك عن طريق إحلال النقود محل الأوراق المالية في صناديق البنوك مما يزيد من الاحتياطي النقدي لها و مقدرتها على التوسع في الائتمان المصرفي.

1-3 تخفيض الإيرادات الضريبية:والهدف من وراء هذا التخفيض هو بعث قوة شرائية جديدة في المجتمع،حيث يشير علماء المالية إلى أن تخفيض الضرائب يزيد من صافي الدخل الفردي و بالتالي من زيادة الإنفاق الاستهلاكي، وهذا بشرط أن ينفق هؤلاء الأشخاص الذين مسهم التخفيض تلك الزيادة في صافي الدخل على السلع الاستهلاكية والخدمات،ولا يكتفوا بإضافتهم إلى أرصدته النقدية.

2-السياسة المالية المتمثلة في التمويل بالفائض: يوجد عدة أساليب لتطبيق هذا النوع من السياسات المالية[1]:

2-1 زيادة الإيرادات الضريبية: و يستعمل هذا الأسلوب خاصة في أوقات التضخم الاقتصادي، حيث يهدف إلى امتصاص القوة الشرائية للأفراد،و قد لا يكون لهذا الأسلوب أثر إلا إذا انصب على تقليل الاستهلاك و هنا يقع الأثر السلبي على أن المتأثر بهذه الزيادات تكون فئة لدخول المتدنية.

[1] سالكي سعاد: **دور السياسة المالية في جذب الاستثمار الأجنبي المباشر-دراسة بعض دول المغرب العربي.** (أطروحة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في التسيير الدولي للمؤسسات، تخصص مالية دولية، جامعة أبوبكر بلقايد، تلمسان 2010-2011)، ص 14.

2-2 التوسع في إصدار القروض العامة: و يعني ذلك أن تقترض الحكومة من الجمهور عن طريق إصدار أوراق مالية و بيعها للجمهور، و يكون ذلك الاقتراض إما اختياريا أو إجباريا.

2-3 الحد من الائتمان المصرفي: و يكون ذلك عن طريق سياسة البنك المركزي المتمثلة في بيع الأوراق المالية في السوق المفتوحة،رفع نسبة الاحتياطي،سعر إعادة الخصم،و كل هذا للتأثير على كمية النقود المعروضة و سعر الفائدة،و بالتالي التأثير على حجم الاستثمار.[1]

مبحث ثاني: أهداف وأدوات السياسة المالية والعوامل المؤثرة فيها.

تكتسي السياسة المالية مكانة هامة بين السياسات الاقتصادية وهذا راجع للدور الذي تقوم به في تحقيق الأهداف المتعددة التي ينشدها الاقتصاد الوطني، وذلك بفضل أدواتها المتعددة التي تعد من أهم أدوات الاقتصادية، بالإضافة إلى العوامل المؤثرة في السياسة المالية.

مطلب أول: أهداف السياسة المالية.

للسياسة المالية أهداف متعددة تسعى الدولة إلى تحقيقها عن طريق مجموعة من الإجراءات، والتدابير المتخذة نذكر أهمها في النقاط التالية:

1-التخصيص الأمثل للموارد المجتمعية: يملك المجتمع في لحظة معينة مجموعة من الموارد المحدودة والنافذة ،وأخرى متجددة، و تسعى إلى إيجاد كفاءات من أجل إنتاج مختلف السلع والخدمات التي تلبي الاحتياجات الأساسية والمتزايدة للمجتمع، وذلك عن طريق الدور التوجيه، والتحفيز للقطاع العام والخاص مستخدمة أدوات يطلق عليها اسم أدوات السياسة المالية منها ما يتعلق بالإيرادات العامة للدولة وأخرى بالنفقات العامة.

2- التوزيع العادل للثروات والدخل: إن تحقيق الهدف السابق يؤدي إلى تعظيم و تنوع الإنتاج بمختلف أنواعه السلع و الخدمات،حيث تستخدم السياسة المالية أدواتها من أجل توزيعه توزيعا عادلا على أفراد المجتمع،وذلك عن طريق مجموعة من الإجراءات المتعلقة بالتوزيع الأولي للثروة والتوزيع العادل للدخل

[1] سالكي ، **مرجع سابق** ، ص15.

المحقق نتيجة استخدام مصادر الثروة، والتوزيع التوازني لتصحيح الاختلالات الناتجة عن استخدام الموارد المتاحة.[1]

3- تحقيق الاستقرار الاقتصادي: من أهم أهداف السياسة المالية تحقيق حد أدنى من الاستقرار في الإنتاج و التشغيل حيث أن الاستقرار الاقتصادي لا يعني الجمود و الركود في القطاعات الاقتصادية المختلفة، بل يعني الوقاية من التقلبات المستمرة في الإنتاج و مقدار الدخل،و مستوى الأسعار،في الأطوار الاقتصادية من ركود ،كساد ،فانتعاش فتضخم،فتسبب في اختلال الحياة الاقتصادية تنشأ عنها مصاعب في المجالين الاقتصادي و الاجتماعي فيأتي تدخل الدولة من أجل تدارك الإختلال أو التخفيف منه و ذلك عن طريق استخدام أدوات السياسة المالية[2]

4-التوازن العام: التوازن بين مجموعة الإنفاق القومي (نفقات الأفراد للاستهلاك والاستثمار بالإضافة إلى نفقات الحكومة)؛ و بين مجموع الناتج القومي بالأسعار الثابتة، في مستوى يسمح بتشغيل جميع عناصر الإنتاج المتاحة، حيث تلجأ الدولة إلى استخدام أدوات كثيرة و متنوعة للوصول إلى هذه الأهداف، و أهمها الضرائب والقروض و الإعانات و المشاركة مع الأفراد في تكوين المشاريع و غيرها.

5-التوازن المالي: يقصد به استخدام موارد الدولة على أحسن وجه،بحيث ينبغي أن لا تستخدم القروض إلا لأغراض إنتاجية، وأن لا تلجأ الدولة لزيادة وسائل الدفع إلا في حدود التوسع في المعاملات، وزيادة الإنتاج.[3]

6-التوازن الاقتصادي: إن السياسة المالية لأي دولة تركز جل اهتماماتها في تمويل برامج التنمية الاقتصادية ودفع عجلة التقدم الاقتصادي،و يرجع ذلك إلى مدى مساهمة السياسة المالية مساهمة عالة في الحيلولة دون تذبذب النشاط الاقتصادي.[4] فالدولة اليوم لم تعد تقف على الحياد بالنسبة إلى القضايا الاقتصادية و الاجتماعية، فهي في أمس الحاجة إلى رسم السياسة المالية.[5]

---

[1] صالحي صالح، **المنهج التنموي البديل في الاقتصاد الإسلامي:دراسة للمفاهيم والأهداف والأولويات وتحليل للأركان والسياسات والمؤسسات.** القاهرة: دار الفجر للنشر والتوزيع، ط1، 2006، ص 498.

[2] موسى ابراهيم: **السياسة الاقتصادية و الدولة الحديثة**، ط1،بيروت:دار المنهل ،1998، ص 13.

[3] عبد الحميد عبد المطلب:**السياسات الاقتصادية على مستوى الاقتصاد القومي**. القاهرة:مجموعة النيل العربية، ط1،2003، ص41.

[4] عبد المنعم، **مرجع سابق** ،ص 387.

[5] عبد المطلب ، **نفس المرجع والمكان**، ص43.

7- **التوازن الاجتماعي:**و يعني أن يصل المجتمع إلى أعلى مستوى ممكن من الرفاهية في حدود إمكانيات هذا المجتمع و ما تقتضيه العدالة الاجتماعية و التوازن بشكل عام هو تحقيق العدالة في توزيع الدخل القومي، بحيث يختفي التفاوت الشديد في مستويات المعيشة،بحيث تختفي مظاهر الصراع الطبقي يسود الإسلام الاجتماعي.[1]

تجدر الإشارة إلى أن هناك أهداف أخرى متعلقة بالسياسة المالية، يمكن إيجازها في العناصر الآتية فإنها تتمحور أساسا فيما يلي:

أ- **التنمية الاقتصادية:**إن أهمية المبالغ المعدة للاستعمال في موازنة الدولة و تعدد أوجه اتفاقها وكذا تنوع طرق اقتطاعها كل ذلك أدى إلى جعلها في خدمة التنمية الاقتصادية فيما يخص النفقات يتوجب على الدولة أن تجعل استعمالها منتجا بصورة مباشرة أو غير مباشرة، أي أن تساهم النفقات التي تجريها الدولة في إعادة تكوين الدخل الوطني و رأس المال المقتطع.

أما فيما يخص الإيرادات يجب أن تتأكد الدولة من إنتاجيتها، بمعنى أن تتكون من الدخل والثروة اللذين غذتهما النفقات و أن يعطي كتلة من الإيرادات، لكن دون أي شيء إلى الإنتاج الوطني.

ب- **تسوية التوازن الاقتصادي:** بإمكان السياسة المالية أن تؤدي مساعدة فعالة لتسوية الأوضاع الاقتصادية فهي تعوض اللاتوازن الاقتصادي بالتوازن في الموازنة، فعندما تظهر بوادر الانحطاط تلجأ السلطة إلى استثمارات عامة للتخفيف من حدة الوضع،أما في فترات الازدهار فتحد السلطة من الاستثمار العام، وأيضا بإمكان السياسة المالية أن تؤدي مساعدة مجدية لتسوية الأوضاع الاقتصادية، من هذا تنشأ نظرية الموازنة الدورية التي يقوم توازنها ليس خلال سنة معينة بل خلال دورة معينة.[2]

ج- **تحقيق العدالة الضريبية:** لعل واجب الدولة في تحقيق العدالة الاجتماعية يتضمن في جوهره تحقيق العدالة الضريبية ذلك لأن العدالة الشاملة التي تسيطر على علاقات التبادل الخاصة تقمع المجال أمام العدالة التوزيعية التي تهدف إلى إعطاء كل فرد المجتمع حقه من الحاجات الضرورية ذلك لأن الدولة تلعب دور المعدل فبالعملية التدخلية فهي تقتطع من الأفراد حقوق مقابل خدمات تؤديها إليهم في دوره الحياة،فالدولة تفرض على جمهور المواطنين الذين يتمتعون بسكنات اجتماعية (ملك عين،كراء

[1] عبد الفتاح عبد الرحمان عبد المجيد، **اقتصاديات المالية العامة**. جامعة المنصورة كلية التجارة مكتبة الجلاء، 1983. ص 430.

[2] حامد عبد المجيد دراز،**السياسات المالية**.الإسكندرية:(بدون دار النشر)، 1999، ص 18 .

اجتماعي)ضريبة سنوية تسمى بضريبة العقار،و هذا الحق المقتطع من المواطن ليس تعسف من طرف الدولة، بل هو مقابل الخدمات التي تقدها الدولة للمجتمع المتمثلة في مجانية التعليم،و التطبيب.[1]

كما ويمكن إيجاز بعض الأهداف الأخرى في:

- ضمان المستوى الأمثل من السيولة المالية و بالتالي قدرة المؤسسة على مواجهة الاستحقاقات المالية،و تفادي مخاطر التوقف عن الدفع.
- تحقيق مردودية عالية عن طريق تدني تكاليف الاستدانة والأموال الخاصة؛ تمويل الاستثمارات[2].

مع اتساع دور الدولة في النشاط الاقتصادي،أصبح من الضروري على السياسة المالية تحقيق التوازن في جوانب الاقتصاد الوطني وأن تعمل الحكومة على أن يتناسب نشاطها مع نشاط الأفراد وينسجم معه و توحد الأهداف والجهود، مع الإشارة إلى كون أهداف السياسة المالية تختلف حسب النظم الاقتصادية، ومدى تطور المجتمعات أو تخلفها، فالهدف المالي هو التسيير الحسن لموارد الدولة مع مراعاة الاستقرار الاقتصادي والعدالة الاجتماعية، وتعتمد الحكومة سياستها المالية من خلال أدواتها؛ الإيرادات والنفقات العامة لتحقيق أهداف المجتمع الاقتصادية و الاجتماعية.**فالتوازن المالي** هو الاستخدام الأمثل لموارد الدولة بالشكل الذي يتلائم و حاجات الخزانة العامة من جهة و مصلحة الممول من جهة أخرى.والتوازن الاقتصادي، يعني التوصل إلى حجم الإنتاج الأمثل بالتوازن بين نشاط القطاع العام و القطاع الخاص.أما التوازن الاجتماعي، فهو الوصول إلى أعلى مستوى ممكن من الرفاهية للأفراد في حدود إمكانيات المجتمع.

مطلب ثاني:أدوات السياسة المالية.

تتمثل أدوات السياسة المالية من إيرادات ونفقات عامة وموازنة عامة وهي كالأتي:

1. الإيرادات العامة:

تمثل الإيرادات العامة من أهم أدوات السياسة المالية، مما يدفع إلى التساؤل عن مفهومها و أنواعها.

1.1 تعريف الإيرادات العامة: هي الأموال التي تحصل عليها الحكومة سواء بصفتها السيادية أو من أنشطتها و أملاكها الذاتية، أو من مصادر خارجية، سواء كانت قروضا داخلية أو خارجية، أو مصادر

[1] فريد صالح، **السياسة الاقتصادية**. بيروت: (بدون دار النشر)، ط2، 1964، ص147.

[2] يوسف قريشي،إلياس بن ساسي، **التسيير المالي دروس و تطبيقات**. عمان:دار وائل للنشر و التوزيع ،ط1،2006، ص236

تضخمية لتغطية الإنفاق العام خلال فترة زمنية معينة، أوهي كذلك الوصول إلى تحقيق عدد من الأهداف الاقتصادية و الاجتماعية والمالية.[1]

2.1 أنواع الإيرادات العامة:

وتتمثل أنواع الإيرادات في:

أ. **إيرادات أملاك الدولة:** حيث يشكل هذا القسم من الإيرادات منبع عام و مصدر مستمر يستطيع توفير أموال شبه مضمونة وتنقسم بدورها حسب علماء المالية إلى:

ب.

أولا–أملاك الدولة العامة(الدومين العام):

ويقصد بها الأموال العقارية والمقولة التي تملكها الدولة، وهي أملاك غير قابلة للتصرف فيها من قبل الأفراد مثل: الغرف، المتاحف و المباني الحكومية...و قد ينتفع بها الأفراد مجانا أو مقابل دفع رسوم كمبالغ رمزية.

ثانيا– أملاك الدولة الخاصة (الدومين الخاص):

وهي الأموال التي تملكها الدولة ملكية خاصة، وتخضعها لأحكام القانون الخاص،و يتحصل الأفراد على خدمات ومنافع هذه الأملاك بمقابل يدفعونه للدولة،كالأراضي التي تقوم الدولة ببيعها أوتأجيرها وهناك الدومين الخاص العقاري: أراضي–مباني...الخ والدومين الخاص المنقول أو المالي: النقود–الأسهم و السندات، و يمثل الدومين الخاص مصدر مهم من مصادر إيرادات الدولة.[2]

ب. إيرادات الضريبة:

أولا– مفهوم الضرائب :تعرف الضريبة(Taxe, Impot) بأنها فريضة نقدية يدفعها الفرد جبرا إلى الدولة أو إحدى الهيئات العامة المحلية بصفة نهائية مساهمة منه في تحمل التكاليف والأعباء العامة دون أن يعود عليه نفع خاص مقابل دفع الضريبة.[3]

---

[1] بوزيان عبد الباسط: **دور السياسة المالية في استقطاب الاستثمار الأجنبي المباشر،دراسة حالة الجزائر1994–2004**، (مذكرة ماجستير في العلوم الاقتصادية فرع نقود و مالية. الجزائر، 2006–2007)، ص 78.

[2] عبد المطلب ، **مرجع سابق**، ص 65.

[3] خبابة عبد الله: **أساسيات في اقتصاد المالية العامة** ، الإسكندرية: مؤسسة شباب الجامعة للنشر،2009، ص151.

كما يعرفها الأستاذ جاستون جيز(Gaston Géze)بأنها:" أداء نقدي تفرضه السلطة على الأفراد بطريقة نهائية وبلا مقابل بقصد تغطية الأعباء العامة".[1]

ثانيا- أنواع الضريبة :

إن من أهم تقسيمات الضرائب التي يجمع عليها جل كتاب الاقتصاديين، تلك التي تميز بين **الضرائب المباشرة** التي تمس الدخل والثروة وبين **الضرائب غير المباشرة** التي تمس التداول والإنفاق ، فبالرغم من أهمية هذا التقسيم إلا أنه حتى الآن لا يوجد معيار دقيق للتميز بين هذين النوعين لذا نجد عدد معاير يتم على أساسها التفرقة بين هذين النوعين من الضرائب:

- **معيار الثبات والاستقرار:** حيث تعتبر الضريبة مباشرة إذا ما فرضت على مادة تتميز بالثبات والاستقرار كالحصول على دخل دوري متجدد مثلا، وتعتبر غير مباشرة إذا ما فرضت على وقائع استثنائية تتميز بعدم الثبات كاقتناء سلعة معينة.
- **معيار التحصيل:** حسب هذا المعيار تعد الضريبة مباشرة إذا ما تم تحصيلها وفق الجداول يبين فيها اسم المكلف ومقدار الدخل الخاضع للضريبة مثل الضرائب على الدخل أو رأس المال..إلخ وتعتبر الضرائب المباشرة إذا ما تم تقديرها وتحصيلها بناء على اتصال مباشر مع إدارة الضرائب والمكلف، وتعتبر الضريبة غير مباشرة يتم تحصيلها بناءا على جداول معدة سابقا.

ج. الرسم: يعرف الرسم **Taxe Fee** على أنه عبارة عن مبلغ من النقود يدفعه الفرد إلى الدولة مقابل نفع خاص يحصل عليه من جانب إحدى الهيئات العامة،ويقترن هذا النفع الخاص بالنفع العام الذي يعود على المجتمع كله من تنظيم العلاقة بين الهيئات العامة و الأفراد.[2]

د. القرض العام: وهو عقد تبرمها الدولة أو إحدى هيئاتها العامة مع الجمهور أو مع دولة أخرى، تتعهد بموجبه على سداد أصل القرض، و فوائده عند حلول موعد السداد، و ذلك الإذن يصدر من السلطة المختصة.[3]

يمكن من التعريف استخلاص صفات للقرض العام هي:

---

[1] حشيش، **مرجع سابق**، ص 151.

[2] أحمد عادل حشيش، **مرجع سابق** ، ص136.

[3] عادل فليح العلي، طلال محمود كفراوي،**اقتصاديات المالية العامة ج2،الإيرادات العامة للدولة و الموازنة العامة للدولة**،العراق:دار الكتب للطباعة والنشر،جامعة الموصل، ص 230.

- **القرض العام عقد:** حيث الطرف المتعاقد الأول هو الدولة أو إحدى هيئاتها و هو ما يسمى بالمفترض (مدين)،والطرف المتعاقد الثاني هو الجمهور أو دولة أخرى، وهو ما يسمى بالمقرض (الدائن) وبموجب هذا العقد يتعهد المدين بتسديد القرض عند حلول نوعد الوفاء به.مع فوائد مترتبة عليه وبموجبه أيضا يتعهد بتقديم قيمة القرض إلى المدين.
- **القرض العام الذي يصدر طبقا لإذن من السلطة المختصة:** حيث يستمد مشروعيته من السلطة المختصة(السلطة التشريعية)،حيث لا يمكن للدولة أو إحدى هيئاتها أن تبرم عقد قرض دون ذلك الإذن ، وذلك حتى تسهل عملية الرقابة و اختيار أحسن لأوجه الإنفاق.

هـ. الإعانات المالية الخارجية: تعد الإعانات الخارجية أحد مصادر الإيرادات العامة للدولة،و تكون إما في شكل نقدي حيث يستخدم في تغطية العملة المحلية،وفي تمويل الخطط التنموية وتحقيق النمو الاقتصادي. وإما في شكل عيني ويتمثل في التقديم المباشر للسلع كالحبوب،و الأسلحة الدفاعية من طرف الدول الغنية إلى الدول الفقيرة،كما تكون الإعانات مشروطة حيث ترتبط غالبا بشروط سياسية، عسكرية كدخول الدولة في تحالف مع الذي يقدم لها الإعانات،أو أن تتبنى سياستها... أو غير مشروطة وتكون عادة لأسباب إنسانية.

2. النفقات العامة:

كما وتمثل النفقات العامة أهم ثاني أدوات السياسة المالية، مفهومها و أسباب تزايد هذه النفقات

1.2 مفهوم النفقات العامة:

تعرف النفقة العامة بأنها:"مبلغ من المال تستعمله الدولة أو إحدى هيئاتها الرسمية لتحقيق غرض عام.[1]

إنها إذن:"مبلغ من النقد ينفقه شخص عام بقصد أداء خدمة ذات نفع عام".

من خلال التعريفين السابقين يمكن استخلاص أركان النفقة العامة كما يلي:

أ. **النفقة العامة مبلغ نقدي:**إن التطور الذي شهده النشاط الاقتصادي جعله ينتقل عبر الزمن من نظام المقايضة إلى النظام النقدي أين أصبحت النقود تلعب الدور الهام في المعاملات الاقتصادية.

ب. **صدور النفقة عن جهة أو شخص عام:**معنى ذلك أن المبلغ النقدي يجب أن يخرج من ذمة الدولة ممثلة بالشخص أو لهيئة لعامة و يقصد بالشخص العام الهيئات الحكومية سواء كانت محلية أو مركزية مثل الولاية، الوزارة، البلدية...

[1] مصطفى الفار، **إدارة المالية العامة**.(ب ب ن): دار أسامة للنشر والتوزيع، ط1،2008،ص 50.

ج.**تهدف إلى تحقيق المصلحة العامة:**و ذلك بأن يهدف الإنفاق إلى تحقيق منفعة عامة أي لقضاء مصلحة عامة و ليس لإشباع حاجة خاصة و لذلك تحرص دساتير الدول على وجوب مراقبة الإنفاق العام و ترشيده بما يحقق النفع العام.

2.2 أسباب تزايد النفقات العامة:

هناك نوعين من أسباب تزايد هذه النفقات هما: الأسباب الظاهرية و الأسباب الحقيقية.

أ. **الأسباب الظاهرية:**الأسباب الظاهرية لازدياد النفقات العامة في الآتي:

أولا: انخفاض قيمة النقود: إن انخفاض قيمة النقود يمكن شرحه بما يعرف بالتضخم والذي يعني الارتفاع المتزايد والمستمر للسلع خلال فترة من الزمن،هذا الارتفاع يترتب عليه الزيادة في عدد الوحدات النقدية للحصول على كمية معينة من السلع و الخدمات، كما يمكن الحصول عليها بكمية من النقود أقل لو لم يحدث التضخم،و من هنا تنشأ تلك العلاقة الطردية بين الأسعار ،والنفقات العامة،لذا فإن انخفاض كمية النقود يؤدي إلى زيادة ظاهرية في النفقات العامة.[1]

ثانيا: تغير أساليب إعداد الموازنة:في السابق كانت الموازنات تعد على أساس قاعدة الصوافي أي تخصيص الإيرادات العامة بما يسمح للهيئات العمومية بإجراء مقاصة بين إيراداتها و نفقاتها حيث لا يظهر إلا فائض الإيرادات عن النفقات.أما في الوقت الحالي و بانتقال الدول إلى نظام الموازنة الإجمالية واعتماد مبدأ الشمول فكل النفقات العامة للدولة تظهر في الموازنة العامة ، كما أن اللجوء إلى تعدد الموازنات يؤدي إلى حودث تداخل بينها. وبالتالي يظهر ما يسمى بظاهرة التكرار (وهو ثبات مقدار النفقة العامة كل سنة وقد تتغير كمياتها و مقاديرها بالزيادة أو النقصان) في حساب النفقات العامة بالميزانية.

ثالثا:زيادة السكان:حيث أن زيادة عدد السكان تؤدي بشكل منطقي إلى زيادة النفقات العامة.

ب. **الأسباب الحقيقية:** وتفسر بمجموعة من الأسباب:

أولا:الأسباب السياسية: إن انتشار الديمقراطية والأفكار الاشتراكية في المجتمعات المعاصرة قد أدى إلى تعمق مسؤولية الدولة اتجاه أفرادها وخروجها من عزلتها إلى الانفتاح على العالم الخارجي،من خلال التعاون المتبادل والمصالح المشتركة، هذا الأمر الذي يعد انعكاسا لما طرأ على المفهوم السياسي

[1] طاهر الجنابي: **علم المالية العامة والتشريع المالي**، بغداد:دار الكتب للطباعة والنشر، ص155.

المعاصر للدولة من تغييرات أثرت في نطاق وطبيعة العلاقات الداخلية والخارجية، ولعل أهم الأسباب السياسية التي أدت إلى زيادة النفقات العامة ما يلي:

-انتشار الديمقراطية من خلال الأنظمة البرلمانية أين يتولى ممثلي الشعب الدفاع عن حقوق ومصالح المواطنين من خلال المطالبة بتحسين مستوى معيشته، وتلبية حاجياته وإضافة إلى هذا فإن انتشار المجالس النيابية على المستوى المحلي يساهم بدوره في زيادة النفقات العامة.

-تعدد الأحزاب السياسية وقيام كل حزب خلال فترة حكمه بزيادة الإنفاق العام بغية كسب أصوات الجماهير وتأييدهم، وكذا تنفيذ برنامجه الانتخابي لبقائه على هرم السلطة.

-العلاقات الدولية:حيث أن انفتاح الدولة على العالم الخارجي يتطلب عدة إجراءات من بينها التمثيل الخارجي والمشاركة في الكثير من المنظمات والهيئات الدولية، فتجد السفارات،التمثيل السكاني والعسكري، كل هذا ساهم في الزيادة في النفقات العامة.

-المنح والمساعدات والقروض: حيث أن الواجب الذي يفرضه التعاون والتضامن الدولي سيساهم كثيرا في زيادة النفقات العامة، حيث تلجأ كثير من الدول إلى تقديم إعانات سواء نقدية أو عينية للدول الصديقة لها وذلك بغرض مساعدتها على تحقيق التنمية الاقتصادية أو معالجة أزمة ما...إلخ.

ثانيا: الأسباب الإدارية: إن المهام والمسؤوليات التي تضطلع بها الدولة في الوقت الحالي تستلزم وجود موظفي الحكومة للقيام بالأعمال الإدارية، كما تتطلب توفير المواد واللوازم للقيام بتلك الأعمال، وكلما اتسعت أعمال الدولة فإن إنفاقها العام سوف يزداد. كما أنه وفي الدول النامية بالخصوص يزداد هذا النوع من النفقات وذلك لانتشار الاختلاسات والرشاوي والفساد الإداري.

ثالثا: الأسباب الاجتماعية[1]: لقد ساعد نمو الوعي الاجتماعي في الدولة المعاصرة وانتشار الأفكار الاشتراكية وقوة الطبقة العاملة إلى إحداث مسؤولية جديدة للدولة ألا وهي تحقيق التوازن الاجتماعي من خلال تحسين توزيع الدخل، وإقامة العدالة الاجتماعية وتوفير الخدمات لجميع الفئات الاجتماعية في الميادين المختلفة من صحة وتعليم وثقافة وإسكان...إلخ، ومما لا شك فيه أن تحمل هذه المسؤولية سيستدعي إنفاق أموال طائلة لتنفيذ تلك البرامج الاجتماعية.

[1] قدي عبد المجيد: **المدخل إلى السياسات الاقتصادية الكلية دراسة تحليلية**، ،الجزائر: المطبوعات الجامعية، ط2،2005، ص186.

رابعا: الأسباب الاقتصادية : ومردها يعود إلى تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية ومشاركتها فيها والمتمثلة في مسؤولية تحقيق التوازن الاقتصادي،فزيادة الدخل الوطني يمكن الدولة من زيادة إنفاذها دون أن يترتب عن ذلك بالضرورة زيادة الأعباء المترتبة على الأفراد، إضافة إلى التنافس الاقتصادي بين الدول أيا كانت أسبابه يؤدي إلى زيادة النفقات العامة،إما في صورة إعانات اقتصادية للمؤسسة الوطنية لتشجيعها على التصدير أو لتشجيعها على الإنتاج للصمود في وجه المنافسة الأجنبية،كما أنه و بصفة خاصة في الوقت الراهن فإنه على الدول المتخلفة اقتصاديا مسؤولية كبيرة في محاربة التخلف،وإحداث التنمية الاقتصادية والاجتماعية، الأمر الذي أدى إلى اتساع نطاق نشاط الدولة الذي يترتب عليه بدوره زيادة في النفقات العامة

خامسا: الأسباب العسكرية:تعد النفقات الحربية(نفقات الدفاع) من أهم فقرات النفقات الحكومية، و يرجع ذلك إلى أن الدولة وحدها هي الموكلة بمهمة الدفاع سواء الداخلي أو الخارجي، وتتضمن النفقات العسكرية مرتبات وأجور الموظفين العاملين بذلك السلك، وكذا الآلات والمعدات الحربية ونفقات الصيانة...إلخ [1] سواء في أوقات الحرب أو السلم و لعله ومهما بلغ حجم تلك النفقات إلا أن الأمان والطمأنينة الذي تخلقه ويحسه المواطنين يجعل منها مبررة. [2]

3. الموازنة العامة:

تعتبر الموازنة العامة من أهم أدوات السياسة المالية، ويتم الحديث عنها من خلال مفهومها وقواعدها ومراحل هاته الموازنة العامة:

1.3مفهوم الموازنة العامة : تعرف الموازنة العامة بأنها:"تقدير مفصل و معتمد للنفقات العامة والإيرادات العامة عن فترة مالية مستقبلية غالبا ما تكون سنة".[3]

كما تعرف على أنها:"عملية توقع و إجازة لنفقات و إيرادات الدولة العامة عن فترة زمنية مقبلة، غالبا ما تكون سنة،تعبر عن أهدافها الاقتصادية و المالية.[4]

وعليه فإن الموازنة العامة ترتكز على عنصرين أساسيين هما: التقدير و الاعتماد.

---

[1] قدي، **مرجع سابق**، ص186.
[2] **نفس المرجع** ، ص187.
[3] محمد حلمي الطوابي: **أثر السياسات المالية الشرعية في تحقيق التوازن المالي العام في الدولة الحديثة-دراسة مقارنة-** ، (ب د ن) :دار الفكر الجامعي للنشر ،ط1،2007، ص 18.
[4] حشيش، **مرجع سابق**، ص 269.

فأما **التقدير** فيخص الإيرادات العامة التي ينتظر الحصول عليها من طرف السلطة التنفيذية، وكذا النفقات العامة التي ينتظر أن تقوم بها الدولة لإشباع الحاجات العامة. وأما عن **الاعتماد (الإجازة)** فتعني التصديق من طرف السلطة التشريعية على برنامج الموازنة المقترح سلفا من طرف الهيئة التنفيذية، وهذا التصديق هو الذي يجعل مشروع الموازنة يتحول إلى قانون يجيز للحكومة إنفاق المصروفات وتحصيل الإيرادات.

كما تجدر الإشارة أن الإجازة بالنسبة للنفقات العامة تعطي الحكومة الحق في صرف ذات المبلغ المبين في المشروع، في حين الإجازة بالنسبة للإيرادات لا يتضمن أي خيار للحكومة في تحصيلها أوعدمه، لأنها واجبة التحصيل طبقا لنصوص القوانين الخاصة بكل دولة، وعليه فإن الموازنة ماهي إلا مشروع يتم اعتمادها من طرف السلطة التشريعية لتصبح عبارة عن ميزانية.

2.3 قواعد الموازنة العامة:

تنحصر قواعد الموازنة العامة في الآتي:

أ. قاعدة وحدة الموازنة: و يقصد بها أنها تدرج جميع الإيرادات العامة للدولة و نفقاتها العامة في وثيقة واحدة،و تستند هذه القاعدة التقليدية إلى هدفان أساسيان هما:

أولا–هدف سياسي: من خلاله يتم تسهيل عملية الرقابة على الميزانية من طرف السلطة التشريعية، و هذا لا يمكن حدوثه إذا كانت الميزانية مجزأة لعدد كبير من الميزانيات،و قد يحدث في ذلك لتقسيم أن لا يندرج أحد بنود الإنفاق أو الإيرادات مما يؤدي إلى خطأ في اتخاذ القرارات الصائبة.

ثانيا–هدف مالي: و يتم من خلال مساعدة الدولة على بيان واضح لمركزها المالي، و ذلك من خلال المقارنة بين الإيرادات والنفقات و بالتالي تحديد العجز أو الفائض في ميزانية الدولة و طرق علاجهما.

ب. قاعدة سنوية الموازنة:ويقصد بها أن يتم التحضير والإعداد والتصديق على نفقات الدولة، وإيراداتها بصفة دورية و المقدرة بسنة واحدة. ولعل من مبررات اتخاذ السنة الواحدة كفترة دورية وأنه لو كانت أقل من سنة فهذا سوف لا يعطي الوقت الكافي للسلطة التنفيذية لإنجاز الإنفاق العام أوجباية الإيراد العام، أما إذا كانت الفترة أكثر من سنة فإن هذا من شأنه أن يضعف عملية الرقابة على السلطة التنفيذية،كما يصعب عملية تقديرالإيرادات والنفقات بسبب التغيرات البيئية غير المتوقعة.[1]

[1] نوزاد عبد الرحمان الهيتي،منجد عبد اللطيف الخشالي: **اقتصاديات المالية العامة.** الأردن:دار المناهج والتوزيع،ط1،2006، ص149.

ج. قاعدة عمومية (شمولية)الموازنة:

ويقصد بها إدراك جميع الإيرادات و النفقات العامة مهما قل شأنها بالاسم والمبلغ دون إجراء مناقصة بينهما، كما لا يجوز تخصيص إيراد معين لنفقة معينة، وتحقق ميزتين أساسيتين هما:

- من جهة تحد من الإسراف في الإنفاق العام، لأن إدراك جميع النفقات والإيرادات العامة مهما كانت صغيرة في الميزانية تمثل نوعا من الرقابة الداخلية الفعالة عند التنفيذ.
- من جهة أخرى تضمن تأكيد حق السلطة التشريعية في مراقبة كل النفقات مهما كان حجمها والإطلاع على كل الإيرادات.

د. قاعدة عدم التخصيص: ويعني وجوب عدم تخصيص إيراد معين لسد نفقة معينة،فمثلا لا يجوز تخصيص حصيلة الضرائب الجمركية على السيارات لإنشاء الطرق أو صيانتها،و لعل الحكمة ما وضع هذه القاعدة هو تفادي الإسراف في حالة زيادة الإيرادات العامة على ما يجب سده من إنفاق أوحالة العكس في حالة انخفاض حصيلة الإيرادات العامة قد يؤدي إلى عدم تقديم الخدمات العامة،كما تساعد على عدالة الإنفاق العام، فلا تحصل جهة إنفاق على تخصيص أكبر من غيرها مما يساعد على تحقيق أهداف الدولة حسب الأولويات.

هـ. قاعدة توازن الموازنة: فهي ذات أهمية كبيرة باعتبارها مؤشر على حسن استخدام المال العام وكضمان لاستمرار الثقة في مالية الحكومة و المحافظة على الاستقرار المالي والاقتصادي والسياسي للدولة، ويعني التوازن الموازن أن تتساوى جملة الإيرادات مع النفقات العامة. [1]

3.3 مراحل دورة الموازنة العامة:

ويقصد بدورة الموازنة العامة مجموع المراحل التي تمر بها الموازنة من إعداد و تنفيذ ومراقبة وإعادة إعدادها مرة ثانية لفترة مستقبلية و تتمثل هذه المراحل في:

أ. مرحلة التقدير: ويقصد بها التحضير للميزانية عن طريق تقدير النفقات و كذا الإيرادات، ولأن هذه المرحلة تعتمد على مبدأ التقدير فإنه قد تحدث زيادة أو نقصان في فقرة من الفقرات لذلك وجب الإلزام بمبدأ الدقة إلى أقصى حد حتى لا تتفاجأ الدولة أثناء التنفيذ بغير ما توقعت.و لذلك فالاتجاه السائد في

[1] منصور ميلاد يونس: **مبادئ المالية العامة**،(ب د ن): المؤسسة الفنية للطباعة والنشر،2004، ص 196.

مختلف الأنظمة أن إعداد الموازنة و التحضير الأولي لها يتم بمعرفة السلطة التنفيذية(الإدارة العامة) نظرا لما تتبع به هذه الأخيرة من إمكانيات ووسائل تسمح بذلك.[1]

ب. مرحلة الاعتماد: لقد اعتمد في بداية القرن 19 عندما تسلم البرلمان الإنجليزي الصلاحيات المالية المتعلقة بالضرائب و كيفية إنفاقها، ثم انتقل بعد ذلك إلى سائر دول العالم في مقدمتها فرنسا، والمقصود بالاعتماد هو المصادقة على برنامج السلطة التنفيذية بعد عرضها على السلطة التشريعية لمناقشتها و فحص أوجه الإنفاق و أوجه الإيرادات و بالتالي إعطاء الشرعية للموازنة العامة.

ج. مرحلة التنفيذ: تتحمل السلطة التنفيذية في الدولة مسؤولية تنفيذ الموازنة من خلال الوزارات والهيئات والمؤسسات العامة،و يقصد بتنفيذ الموازنة العامة تحصيل الإيرادات العامة و صرف النفقات العامة كما حدد في قانون الموازنة، و يمكن شرح عملية تنفيذ الموازنة العامة على النحو التالي[2]:

أولا– صرف بنود النفقات العامة: حيث يتم تحديد صرف المال العام بمقدار اعتمادات الصرف لكل بند من بنود النفقات العامة، و تستند في ذلك السلطة التنفيذية إلى اعتماد "**مبدأ تخصيص الاعتماد**" حيث لا يمكن صرف مبلغ معين من غرض خصص له إلى غرض آخر لم يخصص له ؛ وإن التزم الأمر وجب حصول السلطة التنفيذية على موافقة السلطة التشريعية ، كما تجدر الإشارة إلى أن صرف النفقات ليس بالأمر السهل حيث تمر بمراحل متتالية:

–**عقد النفقة:** ومعناه أن تتخذ السلطة التنفيذية قرار ينج عنه دين في ذمة الدولة يجب عليها سداده

– **تحديد النفقة أو تصفية النفقة** : حيث يصدر من السلطة التنفيذية بما يسمى بمذكرة التصفية حيث تحوي هذه المذكرة معلومات حول قرارات السلطة التنفيذية بتقدير مبلغ الدين ووقت استحقاقه وأنه لم يسدد بعد ، وتقديم ما يثبت ذالك بالوثائق الرسمية وبعدها يتم خصم مبلغ الدين من الاعتماد المخصص للنفقة.

– **أمر الصرف:** وهو الأمر الموجه إلى أمين الصندوق بالهيئات الحكومية بصرف مبلغ معين لشخص طبيعي أو اعتباري على أن يصدر ذالك الأمر من جهة رسمية أو مفوضة.

– **صرف النفقة:** وهو دفع المبلغ الصادر عن الأمر بالصرف من صندوق الجهة المعنية إما في شكل نقدي أو في شكل شيك، ويتولى التوقيع على الظروف إلى جانب الوزير المدير السؤل وموظف وزارة المالية.

[1] خبابة ، **مرجع سابق** ، ص264.
[2] نوزاد ، والخشالي: **مرجع سابق**، ص ص 147- 148.

ثانيا- تحصيل الإيرادات العامة: يتم من خلال الجهات الحكومية للدولة المختلفة من وزارات، هيئات... كل حسب اختصاصه وذالك في إطار ما نصت عليه القوانين والأنظمة الصادرة بهذا الخصوص، وتعتمد عملية جباية الإرادات على قاعدة "**عدم تخصيص الإيرادات العامة**" حيث أن جميع الإيرادات تصب في مجموعة واحدة دون أن نميز إيراد معين لسد نفقة معينة، كما أنه ليس شرطا أن تتساوى النفقات العامة والإيرادات العامة.

أثناء تنفيذ الموازنة العامة قد يحصل طارئ يتطلب نوع جديد من الإنفاق، لذالك تلجأ السلطة التشريعية للموافقة على فتح **إعتمادات إضافية** تتمثل في :

***الإعتمادات التكميلية** : وهي التي تقر لتكملة إعتمادات واردة في الموازنة العامة وتثبت عند التنفيذ لعدم كفايتها.

* **الإعتمادات غير العادية** : وهي التي تكون لمواجهة نفقات جديدة لم ترد في الموازنة العامة أصلا.[1]

د. مرحلة الرقابة : بعد إتمام المراحل الثلاثة السابقة تأتي مرحلة ضرورية , ولا بد من المرور بها وهي مرحلة الرقابة وذلك للتأكد من حسن إدارة الأموال العامة ومن مدى تطابق تقديرات الموازنة مع الموازنة الفعلية ، وتتعدد أوجه الرقابة بحسب المعيار المعتمد،فمن حيث التوقيت رقابة سابقة ورقابة لاحقة أما من حيث المصدر فثمة رقابة إدارية(ذاتية) رقابة برلمانية (تشريعية) ورقابة مستقلة.

أولا- من حيث التوقيت:

- **الرقابة السابقة** : حيث تتمثل في إجراء عمليات المراجعة (التدقيق) قبل الصرف ، ويعني ذالك عدم جواز الارتباط بأي نوع من أنواع الإنفاق إلا بعد الحصول على إذن من الجهة المختصة من قبل الدولة بالرقابة على الإنفاق ، وقد يتولى هذا النوع من الرقابة نفس الجهة التي تتولى عملية الإنفاق ، وقد تم من قبل جهة خارجية.[2]

- **الرقابة اللاحقة** : من خلال تسميتها فإنها رقابة تبتدئ عند انتهاء السنة المالية واستخراج الحساب الختامي للموازنة العامة للدولة ، وذالك للتأكد من قيام الجهات المختصة بتحصيل الإيرادات وإيداعها فعلا للخزينة ، ومن الجهات المختصة بالإنفاق،قد أنفقت تلك الإعتمادات في أبوابها المحددة سلفا.

[1] الحاج:**مرجع سابق**، ص 178.
[2] عادل فليح العلي: **مالية الدولة**، العراق: دار زهران للنشر والتوزيع،2008،ص 518.

ثانيا– من حيث المصدر:

– **الرقابة الإدارية:**وهي رقابة تمارسها السلطة التنفيذية على نفسها بذلك يقال لها رقابة ذاتية، كما أنها قد تكون سابقة أو لاحقة، أو قد تجمع بينهما.

– **الرقابة البرلمانية(التشريعية):لا** ينتهي دور السلطة التشريعية بمجرد التصديق على الموازنة العامة وإقرارها بل يتعداه إلى الرقابة على تنفيذها، و ذلك للتحقق من مدى التزام السلطة التنفيذية، بالإعتمادات المخصصة في الموازنة، و تعد هذه الرقابة أكثر عمومية من الرقابتين الإدارية و القضائية،و ذلك لما تتمتع به من رقابة مطلقة.

– **الرقابة المستقلة:** يقوم بهذه الرقابة أجهزة مستقلة عن السلطة التنفيذية، و تعد الرقابة المستقلة،من أهم أنواع الرقابة ذلك لأنها تتمتع بمصداقية و شفافية عاليتين حيث أنها و في عمها تبتعد عن جميع أنواع الضغوط التي يمكن أن تمارس على الأشخاص القائميين بالأنواع الأخرى من الرقابة، كما أنها تتمتع بتوفير الحماية للأشخاص القائمين بها أو عرقلة برامجها و خططها، و من ثم يمكن لهذا النوع من الرقابة أن يعطي تفصيلا دقيقا و جزئيا عن الموازنة العامة.[1]

مطلب ثالث: العوامل المؤثرة في السياسة المالية:

عرفت المالية العامة بأنها دراسة الآثار القانونية و السياسية و الاقتصادية لإيرادات و لنفقات الموازنة العامة، لذلك هناك عوامل عديدة تؤثر في السياسة المالية منها ما يؤثر بالإيجاب و التشجيع ومنها ما يؤثر عكس ذلك، على النحو التالي:

1. العوامل السياسية:

إن كل نظام ضريبي معتمد،ناتج عن قرار سياسي متخذ،ذلك أن التشريعات الضريبية سواء في الدول المتقدمة أو المتخلفة تعكس بعدا سياسيا،يحكم أن السلوك السياسي و المواقف السياسة التي يتخذها الحاكم تعتمد كثيرا على السياسة المالية المنتهجة،الأمر الذي يؤكد بأن العامل السياسي له بالغ الأثر في صنع السياسات المالية،فمن المؤكد أن الحزب الحاكم يقوم بتصميم السياسة المالية في الدولة وفق معتقداته السياسية و الإيديولوجية التي يؤمن بها، وهو ما يكسب وظائف السياسة المالية الطابع السياسي وقد تم الإشارة إليه في فقرات سابقة.

[1] العلي، **مرجع سابق** ، ص524.

إن التأثير المتبادل بين السياسة المالية و العوامل السياسية يظهر بوضوح في الاقتطاع العام من الدخل الوطني كما أن تحديد قيمة وتوزيع هذا الاقتطاع و قرارات استعماله تثير مشكلات سياسية هامة، و يمكن توضيح الأثر المتبادل من خلال النقاط الآتية:

1.1 تأثير الظواهر المالية على السياسة الداخلية:

يمكن للسياسة المالية أن تؤثر على الحياة السياسية سواء عن طريق النظم السياسة،حيث أن كل نظام سياسي يمارس اختصاصات مالية يستخلص من هذا الواقع سلطة سياسية أعلى من سلطة البرلمان واختصاصه المالي**(التشريع المالي)** وتفوق وزير المالية لأنه الوحيد المسؤول عن تحقيق التوازن بين نفقات وإيرادات الدولة.

كما له الحق في الإطلاع على جميع القرارات التي يمكن اتخاذها من طرف زملائه و المتعلقة بالنفقات.[1]ومن أجل السماح له بإنجاز عمله المالي اعترف له بامتيازات قانونية اشتق منها زيادة سلطته السياسية.

كما يمكن للسياسة المالية أن تمارس تأثيرها على الحياة السياسية من خلال تأثيرها على الأحداث السياسية ذات الأصل المالي أي الناتجة عن أسباب مالية و ضريبة كوطأة العبء الضريبي على الطبقات الفقيرة.

2.1 تأثير العوامل السياسية على السياسة المالية:

يمكن أن ينظر لهذا التأثير من (3) ثلاث نواحي:

أ. **تأثر البنايات السياسية** نجد أن الطبقة الحاكمة في أي تاريخ تمثل عنصرا هاما للتوجيه المالي للدولة،أي أن السياسة المالية وحجم توزيع النفقات، وتحصيل الإيرادات مكيفة بقدر كبير حسب النظام السياسي السائد،أي أن الفئة ذات التفوق السياسي تستعمل سلطتها المالية للمحافظة على سيطرتها في الدولة سواء عن طريق سياسة الضريبة أو حتى عن طريق النفقات العامة التي أصبحت تستخدم كوسيلة تأثير اجتماعي و اقتصادي قوية مثل ما هو معروف بالنفقات الحكومية و الإعانات.

ب.**أما من ناحية تأثير الوقائع والاعتبارات السياسية**،هو أن الأحداث السياسية الهامة لها انعكاسات على السياسة المالية لما لها من تأثير على إمكانيات الإيرادات و ما تحدثه من تغيرات في قيمة و محل

[1] عطية عبد الواحد السيد، **دور السياسة المالية في تحقيق التنمية الاقتصادية التوزيع العادي للدخول، التنمية الاجتماعية،وضبط التضخم**، القاهرة:دار النهضة العربية ، ط1993،1.ص 143.

النفقات العامة و من هذه الوقائع السياسية نجد الأحداث العسكرية و ما لها من تأثير واضح على السياسة المالية،و كذا الاضطرابات الاجتماعية التي هي الأخرى لها انعكاسات على السياسة المالية،و عادة تؤدي هذه الاضطرابات إلى عرقلة عمل المصالح الضريبية الذي ينعكس هو الآخر على التحصيل الضريبي[1].

ونجد في الوقت المعاصر ملامح التدخل بين الاعتبارات السياسة و السياسة المالية تظهر جليا أثناء الحملات الانتخابية،قد يأخذ البرنامج طابعا ماليا مثل المطالبة بتخفيض الضرائب أو إلغاء نوع معين من الضرائب حيث تنفيذ أي برنامج سياسي يكون عن طريق نفقات جديدة.

ج.التأثير المتبادل بين الموازنة العامة و العوامل السياسية: الميزانية هي ذلك التصريح الدوري الممنوح من البرلمان إلى السلطة التنفيذية بتحصيل الإيرادات وصرف النفقات، ومن هذا يبدو جليا التفوق التشريعي على السلطة التنفيذية الناتج عن تطور تاريخي طويل،كما توجد علاقة وثيقة بين الموازنة و البرلمان،فقد ظهرت الموازنة أحيانا كعامل لدعم البرلمان و أخرى عامل لاندثاره.

إن المتتبع للعلاقات المتبادلة بين الاعتبارات السياسية و السياسة المالية يلاحظ أنهما سياستان لا يمكن الفصل بينهما، ومن الناحية التقنية نجد قرار خاص بكمية الإنفاق و قرار خاص بتمويل هذا الإنفاق، و لا يمكن اعتبارهما قرارين منفصلين.

نلخص إلى أن إمكانيات عمل السياسة المالية على الوجه الصحيح تكون أكبر في النظم السياسية ذات الحكم الديمقراطي، كما أن فعالية أداء السياسة المالية في الدول المستقلة تكون أكبر منها في الدول المستعمرة.

2- العوامل الإدارية:

من العوامل الهامة التي تؤثر في السياسة المالية ثمة العوامل الإدارية التي تؤثر في هذه الأخيرة، وتتأثر بها، حيث أن الجهاز الإداري الكفء يهيئ للسياسة المالية فعالية كبيرة في تحقيق أهدافها,.غير أن تأثير العوامل الإدارية على السياسة المالية تأثير متبادل فكلاهما يؤثر و يتأثر بالآخر و ذلك على النحو التالي:

[1] عطية، **مرجع سابق** ،ص 144.

1.2 تأثير العوامل الإدارية على السياسة المالية:

إن هذا التأثير هو تأثير مزدوج فهناك أثر البنيات الإدارية و كذلك تأثير السياسة الإدارية و ذلك من خلال:

أ. **تأثير البنيات الإدارية على السياسة المالية**[1]: هناك بعض البنيات الإدارية تحتاج إلى نفقات كبيرة لأنها تحتوى على عدد كبير من المرافق و ما تتطلبه من عنصر بشري و مالي قد لا يكون متوفرا في الدولة المعينة،كذلك في حالة اعتماد الأسلوب اللامركزية على نحو موسع فإنه يؤدي إلى زيادة النفقات لأن الهيئات المحلية ذات الاستقلالية المالية تميل عادة إلى المبالغة في نفقاتها،كما أن هناك اتجاه مفاده أن الإدارة المحلية أقل صلاحية من الإدارة المركزية من ناحية تحصيل الضرائب.[2]

ب.تأثير السياسة الإدارية على السياسة المالية: للسياسة الإدارية مظاهر عديدة لها انعكاسات مالية كالمؤسسات و المنشآت الإدارية،فبناء المصانع و المنشأة العامة في جهة ما تكون مصدر موارد مالية هامة لما يفرض على المصنع من ضرائب مختلفة، كما أن هذا الصنع يساهم في زيادة النشاط الاقتصادي للناحية عن طريق تنمية الاستهلاك و منه زيادة الموارد المالية.

2.2 تأثير السياسة المالية على المؤسسات الإدارية:

إن السياسة المالية تؤثر في الكيانات الإدارية تأثيرا مزدوجا،فهناك تأثير على المؤسسات الإدارية و كذلك على السياسة الإدارية و ذلك كما يلي:

أ. **تأثير العمليات المالية على المؤسسات الإدارية:** نجد على الساعة الإدارية أن أي جهاز يمارس اختصاصات مالية فإنه يستمد من ذلك تدعيما لسلطاته كما أن الحكم على مدى استقلالية الهيئات اللامركزية يتبع مدى استقلالها المالي،أي على مدى السلطات المالية الممنوحة لها و لهذا لا يكون الاستقلال حقيقيا إلا إذا كان للهيئة المحلية إيرادات مستقلة مثل إيرادات أملاكها (الدومين)مع التمتع بحرية الإنفاق دون اللجوء إلى السلطة التشريعية للحصول على التصريح بالإنفاق،و في حالة انعدام الحرية المالية للهيئة المحلية تكون اللامركزية صورية حتى و إن كانت لها اختصاصات قانونية واسعة و منه يمكن القول أن استقلال المالية هو مقياس حقيقي للامركزية.

[1] عطية، **مرجع سابق**، ص 145.
[2] **نفس المرجع** ، -ص173.

ب.تأثير العمليات المالية على السياسة الإدارية: ويتضح التأثير بالنسبة للجماعات المحلية، و المنشآت العامة حيث أن السياسة الإدارية لهذه الهيئات محكومة باعتبارات مالية ففي حالة توفر الموارد المالية الناتجة عن أملاكها أو ضخامة الوعاء الضريبي،فعندئذ تكون سياسة توسيعية فهناك نفقات مختلفة و استثمارات عديدة تسمح بتحسين التنمية المحلية لما توفره من مرافق عامة جديدة،أما إذا كانت الموارد المالية غير كافية حينئذ يجب على الهيئات المحلية إتباع سياسة مالية انكماشية أي أنها تكتفي بالمرافق الضرورية فقط دون تجديد أي جديد، مما سبق يتضح أن حياة الهيئات المحلية مكيفة كثيرا بأحوال السياسة المالية[1].

في الأخير هناك تأثير متبادل بين السياسة المالية و العوامل الإدارية،بحيث كلاهما يؤثر و يتأثر بالآخر و حتى تتحقق السياسة المالية فلا بد أن يتوفر الجهاز الإداري لكفء الذي تتوفر فيه الإمكانيات البشرية و الفنية و إلا كان جهازا جامدا و يكون معوقا فعليا لفعالية السياسة المالية و هذا مانجده في الدول المتخلفة.

في ذات الصدد، يمكن إضافة مجموعة من العوامل التي تؤثر هي الأخرى في السياسة المالية سلبا وإيجابا،والتي تتمثل في الآتي :

- **العوامل المحددة للسياسة المالية:** تقوم السياسة المالية في الدولة على عدة عوامل أهمها:

1-مستوى الوعي الضريبي في البلد ووجود جهاز إداري كفؤ: بما أن للضريبة دور كبير في الإيرادات العامة لأي دولة، و هي تتناسب تناسبا طرديا مع درجة التقدم الاقتصادي للدول،أي من التحصيل فكلما كان الاقتصاد متقدما كانت الحصيلة أوفر من ناحية الطاقة الضريبية،حيث هناك إمكانية فرض و تحصيل ضرائب كبيرة، و تعتمد جميع الضرائب على درجة الوعي الضريبي من جهة وعلى مستوى كفاءة الجهاز الذي يقوم على التحصيل، و بالتالي فإن مستوى الوعي الضريبي ووجود جهاز إداري كفؤ عاملان محددان لمدى قدرة السياسة المالية على تحقيق أهدافها بالنسبة للاقتصاد.

2-مدى تقدم المؤسسات العامة و كفاءتها: بما أن المؤسسات العامة تتولى مسؤولية النفقات في مجال اختصاصها، كما يتم تحديدها في الميزانية العامة،و بالتالي فإن لمدى تقدم المؤسسات و كفاءتها دورا في

[1] عطية **: مرجع سابق** ،ص 185.

ترجمة الميزانية العامة،و عندما يقوم صانعو السياسة المالية بتخصيص إنفاق عام لمؤسسةعمومية، و تقوم المؤسسة بإنفاق دون تبديد أو إسراف،فإن ذلك يبين مدى كفاءة المؤسسات العمومية و العكس.

3-وجود سوق مالي: من السياسات التي يتبعها البنك المركزي للتأثير على الأوضاع الاقتصادية سياسة السوق المفتوحة،و بالتالي فإن وجود سوق مالي يوفر أو يفتح مجالا كبيرا أمام واضعي السياسة المالية والنقدية* في رسم السياسة المالية المناسبة و هذا يقود إلى وجود سوق مالي منظم في بلد معين،يؤدي إلى تحديد ووضع سياسات مالية ملائمة لأهداف السياسة الاقتصادية، و لا يمكن اعتماد سياسة مالية ناجحة في بلد يوجد فيه سوق مالي منظم لتطبيقها في بلد لا يوجد فيه سوق مالي.[1]

[1] أحمد فريد مصطفى،سهير محمد السيد حسن ، **السياسات النقدية والبعد الدولي لليورو.** الإسكندرية:مؤسسة شباب الجامعة ،2000،ص60.

***السياسة النقدية** : هي إجراءات وقواعد تتخذها الدولة من خلال البنك المركزي بهدف تحقيق الاستقرار الاقتصادي و تفادي الأزمات التي يتعرض لها الاقتصاد الوطني.

خلاصة الفصل:

إن السياسة المالية للدولة بطيئة ومتصلبة لأسباب قانونية ودستورية ويكون التصويت عليها من طرف البرلمان وتميل بصفة خاصة إلى تشجيع التوسع الاقتصادي، كما تعتبر واسعة النطاق من حيث حجمها ومداها خاصة فيما يخص التأثير على الدخول ؛كما أنها تؤثر في سوق الإنتاج عن طريق أدواتها.

وتلعب السياسة المالية دورا كبيرا في مختلف النظم الاقتصادية، ففي النظام الاشتراكي تسعى إلى تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية، في حين تتجه في النظام الرأسمالي إلى تحقيق الاستقرار. لأنّ تدخل الدول في هذا النظام الأخير أقل منه نوعا ما مقارنة بدرجة تدخلها في النظام الأول غير أنّه يمكن القول أنّ السياسة المالية في كلا النظامين وجهان لعملة واحدة وهو تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية المرغوبة.

ومنه نجد أنّ السياسة المالية المعاصرة قد شهدت تطوّرات جوهرية أين أصبحت أداة الدولة لتوجيه الإنتاج والإشراف على النشاط الاقتصادي دون تعرضه لمراحل الكساد والرواج التي تعصف به بين الحين والآخر.وأخيرا أنّ مصطلح السياسة المالية كان ولا يزال محطة أنظار المهتمين بالحياة الاقتصادية كونها من أدوات الدولة للتدخل والتحكم وذلك من أجل تحقيق التوازن على المستوى الداخلي والخارجي.

وهنا السؤال المطروح ما المقصود بالسياسة المالية الإسلامية في العالم الإسلامي وخاصة الدول العربية والفروق الجوهرية بين السياسة المالية الإسلامية، والسياسة المالية بمفهومها العام وسيكون في ذلك من خلال الفصل الثاني المعنون بالسياسة المالية الإسلامية.

فصل ثاني

السياسة المالية الإسلامية

تعتبر السياسة المالية عنصرا أساسيا في السياسة الاقتصادية للدولة في الاقتصاد الإسلامي، فهي دراسة تحليلية للنشاط المالي لما تتضمنه من تكييف كمي لحجم النفقات العامة والإيرادات العامة، وتكييف نوعي لأوجه الإنفاق العام ومصادره، وتسعى إلى تحقيق أهدافها في حدود الإمكانيات المتاحة لها، بما يدفع عجلة التنمية إلى الأمام ، في إطار المبادئ التي تتبناها، والأسس التي تقوم عليها،وتكتسي السياسة المالية في الاقتصاد الإسلامي أهمية بالغة؛ إلا أن غياب التجربة الإسلامية المعاصرة يحول دون تجاوز البحث مرحلة الدراسة النظرية، واقتصاره على تحليل ما ينبغي أن يكون ابتداءً من تحديد الأهداف والأولويات التي يجب الانطلاق منها.ويتضمن هذا الفصل مفهوم السياسة المالية الإسلامية باعتبارها وسيلة من وسائل الدولة الرئيسية للتدخل في النشاط الاقتصادي، نظرا لارتباطها الوثيق بكافة نواحي الحياة الاقتصاديةولعل أهم ما يندرج نحو ذلك،هو التطرق في المبحث الأول إلى تعريف المال في الإسلام من خلال القرآن الكريم والسنة الشريفة واجتهاد الفقهاء وفي اللغة ، ثم التحدث في المبحث الثاني عن تطور الفكر المالي ثم مفهومها، ودور السياسة المالية في تحقيق أهدافها من خلال مختلف أدواتها. علما بأن الدولة تعتمد على أدوات السياسة المالية في القيام بوظائفها المالية والاقتصادية من إيرادات عامة وهي المصادر التمويلية، ونفقات عامة وهي المصارف التي تغطي مصالح الدولة وهو ما سوف نوضحه.

مبحث أول: المال في الإسلام.

المال وسيلة لتبادل المنافع بين الناس، وتقويم المجهود المبذول في العمل والجزاء عليه، ويعرف المال في الإسلام من خلال القرآن الكريم والسنة النبوية الشريفة؛ وجمهور الفقهاء واللغة. وذلك كالأتي:

مطلب أول: المال في القرآن الكريم السنة النبوية الشريفة.

جاء المال في القران الكريم والسنة النبوية الشريفة بمفاهيم مختلفة، ويشرح للناس حق الانتفاع بما في أيديهم من مال.

1-المال في القرآن الكريم:

تحدث القرآن الكريم عن المال في آيات كثيرة حيث ورد بصريح اللفظ مفردا و جمعا، ونكرة ومعرفة، ومضافا وغير مضاف نحو ست و ثمانون مرة (86 مرة)، و ذلك في مجالات عديدة كالبيع، والشراء و الزراعة والصناعة، و تحريم الإسراف و التبذير و الكنز، والربا و تطفيف الكيل والميزان وآيات الزواج و الطلاق، و المواريث و الحدود و الكفارات[1] ،متضمنة هذه الكلمة مدلولات مختلفة بحسب وضعها الآية و المناسبة التي أنزلت بشأنها، فمثلا **قوله تعالى:**

[1] نزيه عبد المقصود محمد مبروك، **صناديق الاستثمار.** الإسكندرية: دار الفكر الجامعي، ط1، 2006، ص 17.

وقوله عز وجل: [1]

ففي هاتين الآيتين الكريمتين نجد أن الله سبحانه و تعالى قد أضاف المال إلى البشر و لكن هذه الإضافة لا تدل على ملكيتهم الحقيقية للمال و إنما تدل فقط على أن الناس قد ملكوا حق الانتفاع به بكل ما يقتضيه هذا الحق من التصرف و الاستهلاك و الاستثمار.

و قوله سبحانه: [2]

ففي هذه الآية دلالة على أن الإسلام وهو دين الحياة،لا يحارب الغرائز الفطرية في حب المال، والحرص على التمتع به، وقد طغى على تفكير الإنسان وهذا ما يعرضه لأهلاك نفسه وولده في سبيل الحصول عليه.

و قوله تعالى [3] فيه دلالة على أن المال يعد معيارا لقياس درجة إيمان العبد بربه سبحانه و تعالى. [4]

و ذكر الله عز وجل في قرآنه العزيز الحكيم بعض الآيات التي تتحدث عن المال و الأموال و من هذه الآيات نذكر: **قال سبحانه وتعالى:**

[1] سورة الذاريات الآية رقم 19.
[2] سورة النساء الآية رقم 10.
[3] سورة الفجر الآية رقم 20.
[4] سورة أل عمران الآية رقم 186.

وفي قوله: [1]

وقوله عز وجل: [2]

وقوله أيضا: [3]

، وقال سبحانه وتعالى: [4]

وقوله تعالى: [5]

؛ وقوله: [6]

وقوله سبحانه: [7]

وقوله أيضا: [8]

[1] سورة البقرة الآية رقم177.
[2] سورة البقرة الآية رقم 274
[3] سورة الكهف الآية رقم 44.
[4] سورة المؤمنون الآية رقم 55.
[5] سورة نوح الآية رقم 21.
[6] سورة الإسراء الآية رقم 64.
[7] سورة الحديد الآية رقم 19.
[8] سورة آل عمران رقم الآية 10.

وقال [1] ؛ وقوله سبحانه: [2] ؛ وقوله: [3] ؛ وقوله تعالى: [4] ؛ وقوله سبحانه: [5] ؛وقوله أيضا: [6]

وقوله أيضا: [7]

وقوله تعالى أيضا: [8] . وقوله أيضا: [9]

[1] سورة الأنعام الآية رقم 152.
[2] سورة الإسراء الآية رقم 35.
[3] سورة الليل الآية رقم 11.
[4] سورة الهمزة الآية رقم (02 – 03)
[5] سورة المسد:الآية رقم 02.
[6] سورة البقرة الآية رقم 154.
[7] سورة البقرة الآية رقم 261-262.
[8] سورة التوبة الآية رقم 103.
[9] سورة الصف الآية رقم 11.

كما يمكن ملاحظة أن بعض النصوص القرآنية نسبت المال للأفراد، من ذلك:

قوله تعالى: ﴿وَلَا تُؤْتُوا السُّفَهَاءَ أَمْوَالَكُمُ الَّتِي جَعَلَ اللَّهُ لَكُمْ قِيَامًا وَارْزُقُوهُمْ فِيهَا وَاكْسُوهُمْ وَقُولُوا لَهُمْ قَوْلًا مَعْرُوفًا﴾[1]؛

وقوله سبحانه: ﴿آمِنُوا بِاللَّهِ وَرَسُولِهِ وَأَنْفِقُوا مِمَّا جَعَلَكُمْ مُسْتَخْلَفِينَ فِيهِ فَالَّذِينَ آمَنُوا مِنْكُمْ وَأَنْفَقُوا لَهُمْ أَجْرٌ كَبِيرٌ﴾

كل هذه الآيات تفيد أن البشر لا يملكون المال، وإنما يملكون حق الانتفاع به، فالمال مال الله وهو مالك كل شيء، وقد سخره للبشر لينتفعوا به.

والقاعدة أن النصوص القرآنية لايترك بعضها البعض، وإنما تؤخذ جملة وتفسر مجتمعة، والتفسير الصحيح الذي يرفع التناقض يقتضي اعتبار نسبة المال للبشر نسبة مجازية، أنه نسبه إليهم لوجوده في أيديهم ولما لهم من حق الانتفاع به في الحدود التي رسمها سبحانه عز وجل.[3]

2-المال في السنة النبوية الشريفة:

أولت السنة النبوية للمال عناية كبيرة متناولة مدلوله في أحاديث كثيرة منها مارواه **عبد الرحمن بن أبي بكرة عن أبيه أن رسول الله صل الله عليه وسلم قال:**" فإن دمائكم وأموالكم وأعراضكم عليكم حرام، كحرمة يومكم هذا في شهركم هذا ، في بلدكم هذا فليبلغ الشاهد الغائب"[4] . فهذا الحديث فيه دلالة على

[1] سورة البقرة الآية رقم 188.
[2] سورة التوبة الآية رقم 111.
[3] عبد القادر عودة، **الإسلام و أوضاعنا السياسية**.جدة :الدار السعودية للنشر و التوزيع،ط1،1984،ص55.
[4] محي الدين أبو زكريا يحي بن شرف الشافعي، **صحيح مسلم بشرح النووي، كتاب القيامة :باب تغليظ تحريم الدماء والأعراض والأموال.** القاهرة: دار الحديث، ط1، 1998، ص 184.

تغليظ، تحريم الاعتداء على المال نظرا لأنه قوام الحياة، وهو أحد مقاصد الشريعة الإسلامية إلى جانب الدين والنفس والعرض والنسل؛ و ماراواه **قيس عن عبد الله قال : قال رسول الله صل الله عليه وسلم:**"لاحسد إلا في اثنين رجل آتاه الله مالا فسلطه على هلكته في الحق وآخر أتاه الله الحكمة فهو يقضي بها ويعلمها "[1].هذا الحديث فيه دلالة على ضرورة استخدام المال في الحق وبما يعود بالنفع عليه وعلى الأمة كلها .

مطلب ثاني: المال في اصطلاح فقهاء الدين و اللغة.

يمثل المال عصب الحياة ووسيلة لتأمين متطلبات الحياة وحفظ كرامة الإنسان وهو رزق من أرزاق الله، ويتطلب تحديد مفهوم المال توضيح معناه في اصطلاح الفقهاء و اللغة كما يلي:

1. المال في اصطلاح فقهاء الدين :

عرف المال في اصطلاح الفقهاء من خلال فقهاء الحنفية، والفقهاء من المالكية والشافعية والحنابلة، كل حسب وجهة نظره:

اختلفت عبارات الفقهاء في تحديد معنى المال نظرا لتباين وجهات النظر، غير أنها وإن اختلفت في بعض صياغتها فهي متقاربة في المفهوم، والفريقين هما على النحو الآتي:

فقهاء الحنفية: عرف فقهاء الحنفية المال بتعريفات كثيرة، رغم اختلاف الألفاظ التي استعملوها للدلالة عليه متحدة من حيث المعنى،وهي في جملتها لا تخرج عن كون المال أي شيء يميل الإنسان إلى حيازته، ويمكن ادخاره للانتفاع به وقت الحاجة [2]، فالمال هو كل ما يمكن حيازته و الانتفاع به على وجه معتاد،فلا يكون الشيء مالا، إلا إذا توفر فيه أمران **الأول:**إمكانية حيازته و**الثاني:**إمكانية الانتفاع به. وبذلك لم يعتبروا المنافع أموال خلاف للفريق الثاني.[3]

---

[1] محمد بن إسماعيل بن إبراهيم بن المغيرة البخاري، **صحيح البخاري، كتاب الاعتصام بالكتاب والسنة: باب في اجتهاد القضاة بما أنزل الله تعالى،** القاهرة: مكتبة صلاح الدين، 1998، ص399.

[2] محمد أمين (ابن عابدين)، **حاشية رد المحتار على الدار المختار، شرح تنوير الأبصار**. ط2،ج4، (ب د ن:مكتبة البابي الحلبي.)،1966، ص 100.

[3] نذير بن محمد الطيب أوهاب،" **حماية المال العام في الفقه الإسلامي" ، المملكة العربية السعودية:** الأكاديمية نايف العربية للعلوم الامنية. 2001، ص 12.

وذهب فقهاء أو جمهور الفقهاء من المالكية و الشافعية و الحنابلة في تعريف المال بتعريفات مختلفة أيضا و كثيرة منها أن المال هو كل ما له بين الناس و أجاز الشارع الانتفاع به و لو مالا.[1]

ومنها أيضا أن المال هو:"ما يقع عليه الملك و يستبد به المالك عن غيره إذا أخذ من وجهه، ويستوي في ذلك الطعام و اللباس على اختلافهما.[2]

ومن ذلك فإن عنصر المالية عند جمهور الفقهاء ليس من الواجب عندهم إمكانية إحرازه بنفسه،بل يكفي أن تكمن حيازته بحيازة الأصل والمصدر،ولا شك أن المنافع تحاز بحيازة مجالها ومصادرها،فإن من يحوز سيارة مثلا يمنع غيره أن ينتفع بها إلا بإذنه.

ومن ذلك فإن المال أمران؛ **الأول:** أن يكون الشيء له قيمة بين الناس، و من ثم فإن الأشياء التي لا نفع منها ليست لها قيمة و لا تعتبر مالا،و**الثاني:** أن يكون الشيء ذا قيمة بين الناس مما أباح الشارع الانتفاع به كالحبوب و الدار و ما إلى ذلك من سائر الأشياء التي أباحها الشارع للانتفاع بها،و من ثم فإن الأشياء التي حرمها الشارع كالميتة والخنزير والخمر لا تعتبر من قبيل المال[3].

وقد أخذ علماء التشريع الوضعي بهذا الرأي، فاعتبروا المنافع من الأموال كما اعتبروا حقوق المؤلفين، و شهادات الاقتراع و أمثالها مالا.

والمرجع هنا أن تعريف الحنفية للمال أقرب إلى المعنى اللغوي الذي ذكرته المعاجم العربية.

يقول ابن نجيم في البحر الرائق:" ...و المال،- كما صرح به أهل الأصول – ما يُتَمول و يُدَخر للحاجة، وهو خاص بالأعيان"[4].

2- المال في اللغة:

لقد وردت كلمة المال في معاجم اللغة العربية بمعان متشابهة، فقد ورد في القاموس المحيط أن:**المال:**"هو ما ملكته من كل شيء".[5]

---

[1] جلال الدين عبد الرحمان بن أبي بكر السيوطي،**الأشباه و النظائر.في قواعد و فروع فقه الشافعية**،تحقيق طه عبد الرؤوف،عماد البارودي ، القاهرة:المكتبة التوفيقية، **(ب س ن)** ، ص **543.**

[2] أبي إسحاق الشباطي،**الموافقات في أصول الشريعة.** بيروت: دار المعرفة ،المجلد الثاني (ب س ط)، ص 17.

[3] يوسف محمود عبد المقصود، **الموارد المالية في الدولة الإسلامية.** القاهرة:دار المحمدية،ط1،1400هـ-1980م،ص**14.**

[4] ابن نجيم زين الدين بن إبراهيم، **البحر الرائق، شرح كنز الدقائق.** القاهرة: دار الكتاب الإسلامي، ط 2،(د ت ن) ، ج 2، ص 217.

[5] الفيروز أبادي ، **القاموس المحيط** . بيروت: دار احياء التراث العربي ،2003، ص 977.

ويعود أصل كلمة **المال** من: مأل: رجل و مَئِلُ:ضخم كثير اللحم تَارٍ،و قد مَأَلَ يَمْأَلُ: تَمَلأَ وضَخُمَ.[1]

و ورد أيضا في لسان العرب أن المال هو ما ملكته من جميع الأشياء و يرى ابن الأثير أن المال في الأصل يملك من الذهب و الفضة ثم أطلق على كل ما يقتني و يملك من الأعيان.[2]

وسمي المال مالا لميلان الطبع إليه ،وادخاره لوقت الحاجة و التصرف فيه على وجه الاختيار.[3]

المال يعني ما ملكته من جميع الأشياء وجمعه **أموال**، والمال في الأصل ما يملك من الذهب وفضة، وأكثر ما يطلق للمال عند العرب من ابل ومواشي بشكل عام لأنها كانت أكثر أموالهم.[4]

والمال هو كل ما يقتنيه و يحوزه الإنسان بالفعل، سواء كان عينا أم منفعة،أو منافع الأشياء، كما يعبر عن المال في القانون أنه حق ذو قيمة مالية أيا كان هذا الحق سواء كان عينا أم شخصيا أم حق من الحقوق الفنية أو الصناعية.[5]

وجاء في **الأحكام السلطانية**:"...كل مال استحقه المسلمون، و لم يتعين مالكه منهم فهو من حقوق بيت المال،فإن القبض صار بالقبض مضافا إلى حقوق بيت المال، سواء أدخل إلى حرزه أو لم يدخل لأن بيت المال، عبارة عن جهة لاعن المكان، وكل حق واجب صرفه في مصالح المسلمون، فهو حق على بيت المال..."[6]

وعليه فإن كلمة المال في اللغة تطلق على كل ما خلقه الله لينتفع به الإنسان، فالأرض وما عليها من عقارات و منشآت و ما تخرجه ثمارا و معادن و ما توصل إليه الإنسان من تسخير قوي للطبيعة والانتفاع بالطاقات في البر و البحر كل ذلك يعد **مالا**.

وللمال العام عدة تعريفات عديدة و واسعة فيمكن القول باختصار أن المال العام هو ما تكون ملكيته للناس جميعا، أو لمجموعة منهم لهم حق الانتفاع منه دون أن يختص به أو يستغله أحد لنفسه.[7]

مطلب ثالث: الرؤية الإسلامية إلى المال.

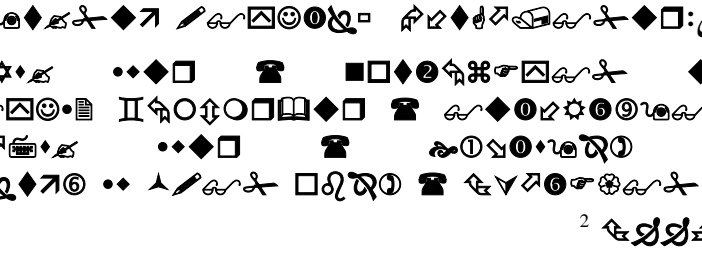
[1] ابن منظور، **لسان العرب**. بيروت: دار صادر، المجلد السادس،ط1، 1997،ص 7.
[2] ابن منظور،**لسان العرب**. بيروت: دار صادر، المجلد الحادي عشر، (بدون سنة النشر)،ص 635.
[3] عبد المقصود. **مرجع سابق** ،ص12.
[4] أسعد محمد الطيب، **المال قوام الدنيا والدين** .(دون بلد النشر):دار ابن حزم للطباعة والنشر والتوزيع،1997،ص 8.
[5] Http://www.uoer.com/vb/attachment المال في الإسلام، معهد الإمارات التعليمي. الأحد 11.01.2015. 10:12 .
[6] الماوردي ، **الأحكام السلطانية** ، بيروت:دار الكتاب العربي، ط3 ،1999، ص 354.
[7] حسين شحاتة حسين، **حرمة المال العام** .مصر:دار النشر للجامعات، 1999،ص19.

للدولة في الإسلام منذ تأسيسها على يد الرسول صلى الله عليه و سلم في المدينة، أجهزة وإن كانت بسيطة في عهده صلى الله عليه و سلم،بما تقتضيه طبيعة تلك المرحلة وظروفها، و قد كان تسيير هذه الأجهزة يتسم بقمة الشفافية و الكفاءة العالية.

ثم تطورت أجهزة هذه الدولة في عهد الخلفاء الراشدين بما يناسب تغير أحوال الناس،واتساع دائرة مصالحهم، و تطور العصر، ثم كانت النقلة النوعية لهذه الأجهزة عند توسع الدولة الإسلامية طولا وعرضا مع التطور الاقتصادي و الإداري،الذي صاحب ذلك في عهد الدولة الأموية ،و كان الخليفة عمر بن عبد العزيز **مثالا** لذلك حيث كان له الفضل في الأداء المتميز للدولة بالحرص الشديد على الأموال العمومية، وردها إلى بيت المال بما في ذلك بيت الخلافة،كما كان له الفضل في الإدارة الفعالة للاقتصاد حين قضى على العجز المالي الحكومي ووصل بالمجتمع إلى مرحلة من الكفاف الاقتصادي،فأصبح لا يعثر على فقير تُمنح له الصدقة.

وكانت النقلة أكبر في عهد الدولة العباسية مع سبط الدولة لنفوذها شرقا وغربا، والتطور الاقتصادي والإداري الذي اتسمت به هذه الفترة.

وعنى الإسلام بالمال عناية فائقة و قد نظر إليه على أنه وسيلة و ليس غاية بحد ذاته،فهو وسيلة تساعد الإنسان على الحياة،فأمر المولى عز وجل عِبَادَهُ أن يجعلوا من المال وسيلة للتقرب إليه و الفوز بالحياة الطيبة في الآخرة.[1] **قال تعالى:**



[2]

ولهذا ينظر الإسلام إلى المال نظرة تقدير و تكريم لأن المال في الحقيقة **مال الله،** و الإنسان مستخلف في هذا المال للانتفاع و التداول بالطرق التي شرعها الله سبحانه و تعالى لخدمة المجتمع ؛و قد سوى بين الناس جميعا في فرص الحصول على المال و الانتفاع به، و دعاهم لحيازة المال و تملكه عن طريق العمل المشروع و الكسب الحلال و جعل السعي للحصول على المال من الطرق المشروعة فريضة :"...فاليد العليا خير من اليد السفلى" [3]

[1] أحمد مصطفى عفيفي: **استثمار المال في الإسلام،** ، القاهرة :مكتبة وهبة، ط١ ، 2003، ص172.
[2] سورة القصص الآية رقم 77.
[3] صحيح البخاري **حديث رقم (1472)**،ص 179.

وحث المولى عز وجل على السعي و الانتشار في الأرض ابتغاء فضل الله،و هو الكسب والحصول على الرزق الحلال. **قال تعالى:**﴿فَإِذَا قُضِيَتِ الصَّلَاةُ فَانتَشِرُوا فِي الْأَرْضِ وَابْتَغُوا مِن فَضْلِ اللَّهِ وَاذْكُرُوا اللَّهَ كَثِيرًا لَّعَلَّكُمْ تُفْلِحُونَ﴾[1]

فهذه الآية فيها أمر مباشر من الله عز وجل إلى العباد بالانتشار في الأرض ليأخذ كل واحد مكانه في عمله ابتغاء فضل الله و هو الحصول على الرزق، لذلك كان عراك بن مالك رضي الله عنه إذا صلى الجمعة و انصرف، وقف على باب المسجد و قال: اللهم إني أجبت دعوتك و صليت فريضتك وانتشرت كما أمرتني فارزقني من فضلك، وأنت خير الرازقين.[2] وحث رسول الله صلى الله عليه وسلم على السعي لاكتساب المال فقال صلى الله عليه و سلم فيما رواه الزبير بن العوام:"لأن يأخذ أحدكم أحبله فيأتي بحزمة من حطب على ظهره فيبيعها فيكف الله بها وجهه خير له من أن يسأل الناس أعطوه أم منعوه".[3]

ويقول صلى الله عليه وسلم:" من أمسى كالاً من عمل يده أمسى مغفورا له".[4]

ويقول :"ما أكل أحد طعاما قط خيرا من أن يأكل من عمل يده،و إن نبي الله داود عليه السلام،كان يأكل من عمل يده".[5] و هو يحث على العمل وذلك واضح الدلالة على مفهوم العمل في الإسلام.

إن الإسلام يقر كل عمل من شأنه أن يسد به الإنسان حاجاته لأنه لو تحقق ذلك من كل فرد من أفراد المجتمع المسلم فإنه سوف يرقى و يتقدم،و لأنه دين الإنسانية فإنه يدعو إلى أن يكون المال في أيدي الناس وسيلة للخير والتعاون والتراحم.و من هنا حرم كل معاملة من شأنها تؤدي إلى أكل المال بالباطل كالسرقة والربا...إلخ.[6]

فالإسلام ينظر إلى المال نظرة واسعة شاملة لكل ما ينبغي أن يكون عليه المسلم في تعامله مع المال من حيث كيفية الحصول عليه وإنفاقه بما يعود بالخير على المجتمع المسلم.كما وله وظيفة

---

[1] سورة الجمعة الآية رقم 10.

[2] ابن كثير، **تفسير القرآن العظيم**، ج4، بيروت:دار الأندلس، 1966، ص 397.

[3] ابن حجر فتح الباري:**شرح صحيح البخاري.** مكتبة الكليات الأزهرية، ج9-بدون سنة الطبع-باب كسب الرجل عمله بيده-حديث رقم 2075، ص155.

[4] أبو القاسم سليمان بن أحمد الطبراني،**المعجم الأوسط** .القاهرة:دار الحرمين، 1994، ج7، ص289.

[5] صحيح البخاري رقم الحديث**(2072)**، ص246.

[6] السيد عطية عبد الواحد، **الاتجاهات الاجتماعية و الثقافية في النظم الاقتصادية الرأسمالية،الاشتراكية- الإسلام**. القاهرة:دار النهضة العربية،1996 ،ص ص124-125.

اجتماعية فهو ليس لمصلحة صاحبه فقط و لكن مخصص أيضا لصالح الجماعة، و من ثم يلزم على صاحب المال أن ينميه لسد حاجته و حاجات من حوله بما لا يتعارض مع تعاليم الشرع ، وتؤدي تنمية المال إلى تكامل الدورة الاقتصادية له و بما يعود بالخير على المجتمع ككل و ذلك بسبب إقامة فرص العمل لأفراد المجتمع، و بتسهيل حاجاته.

و بناء على ما سبق فالفرد ملتزم بالتوجيهات التي يقررها الشرع بالنسبة للمال سواء في الحصول عليه أو كيفية إنفاقه و استثماره و تتمثل هذه التوجيهات فيما يلي:

- عدم استغلال الفرد لأخيه بسبب المال أو إهدار كرامته،
- عدم حبس المال عن التداول بين الناس أو اكتنازه بين الأشخاص المعنيين،
- استخدام الفائض عن حاجة الفرد في خدمة المجتمع و أن يكون ذا قيمة أو منفعة الأمر الذي يؤدي إلى حمايته و المحافظة عليه.

و المال في المنهج الإسلامي:

هو أن الإسلام لم يغفل شأن المال كونه أهم مقومات الحياة على هذه الأرض

لقوله تعالى: ﴿ [illegible] ﴾[1]، كما لم يعتبر لكثرة المال مقياس للدرجات لقوله تعالى: ﴿ [illegible] ﴾[2] ، فالمال من أقوى المؤثرات على الإنسان في هذه الحياة ولإنسان في طمع مستمر حتى لو غرق فيه، لقوله صلى الله عليه وسلم : "**عجبا لأبن أدم، لو كان له واديين من ذهب لتمن أن يكون لهما ثالث**"، وقد تضمنت الشريعة الإسلامية القواعد التي تحكم المال وإنفاقه وتداوله وذلك كما ورد في القرآن الكريم والسنة الشريفة عند الفقهاء؛ **وقوله سبحانه :** ﴿ [illegible] ﴾

[1] سورة الكهف الآية64.
[2] سورة الحجرات الآية 13.

وقوله عز وجل أيضا: [1]

إذن المال هو كل ما يرغب الإنسان في اقتنائه أو امتلاكه، وهو ملك لله والإنسان مستخلف فيه ومحبب إلى النفس البشرية، فهو **نعمة** إذا سخرت لطاعة الله، و**نقمة** إذا أنفق فيما يغضب الله وابتلاء **لاختبار** درجة إيمان المسلم وقوام الحياة، وهو وسيلة وليس غاية وإن المال **زائل** بزوال الإنسان وإن ماعند الله خير وأبقى.

ويقول الدريني فتحي :" المال مقصد أساسي بالنسبة للفرد والأمة والدولة على السواء... فالدولة ملاك أمرها في النهوض بوظائفها وإقامة مرافقها وتنفيذ مشاريعها وهو المال، ولذا كان مقصداً أساسيا يجب إيجاده وتنميته وحفظه والتصرف فيه على الوجه المشروع...فضلا عن أنه سبب من أسباب القوة ونحن مأمورون بأعدادها تمكينا من الدولة من الدفاع عن كيانها ووجودها ونشر رسالتها في الأرض".[3]

فالمال ضروري لإقامة أمور الدين،و به يستطيع الناس العيش وتقوى نفوسهم وأبدانهم للقيام بالدعوة والجهاد في سبيل الله كما يتعين على الحاكم المسلم اتخاذ الإجراءات المناسبة لتوفير الأموال اللازمة لذلك. والحديث عن المال في الإسلام قد لا يكفي موسوعة بأكملها ؛ لأنه توجد العديد من الأمور غير واضحة حتى الآن ، ويبقى المال نعمة ونقمة للمسلم ،ويجب عليه الحفاظ عليها، ولا يجعل المال يسيطر عليه ، فالمال ليس إلا وسيلة وليس غاية ، فقال الله سبحانه وتعالى في القرآن الكريم أن المال والبنون زينة حياة الدنيا.و تستخدم السلطات المالية مختلف إجراءات السياسة المالية لتحديد نشاطها المالي والاقتصادي، طالما أن السياسة المالية في الاقتصاد الإسلامي لم تتخذ مبدأ الحياد المالي، وأن لها أهمية كبيرة في تصحيح الآثار الناجمة عن الإجراءات الكمية التوسعية للسياسة النقدية، وتعديل كل من الهيكل الاقتصادي والاجتماعي فضلا عن الخصائص التي تتميز بها عن باقي السياسات المالية في الفكر الوضعي.

مبحث ثاني: ماهية السياسة الإسلامية.

قبل الحديث عن مفهوم السياسة المالية في الإسلام ، وجب التحدث عن تطور الفكر المالي في الاقتصاد الإسلامي.

[1] سورة الحديد الآية 7.
[2] سورة الإسراء الآية 6.
[3] فتحي الدريني، **خصائص التشريع الإسلامي في السياسة والحكم مؤسسة الرسالة .** بيروت :(ب د ن)،ط2،1987،ص228.

مطلب الأول: تطور الفكر المالي في الاقتصاد الإسلامي.

مر الفكر المالي الإسلامي بمراحل، تميزت مرحلتها الأولى منذ نزول الوحي على الرسول الكريم صلى الله عليه وسلم، ثم تلت تلك المرحلة الخلافة الراشدة كما تميزت المرحلة الثالثة بالحكم الملكي إبان الخلافتين الأموية و العباسية.

أولا: الفكر المالي في عهد الرسول صلى عليه و سلم:

وقد مرت هذه المرحلة بمرحلتين، كانت الأولى قبل الهجرة وثانيتها بعد الهجرة:

1- **مرحلة ما قبل الهجرة النبوية:** حيث لم تقف الدولة الإسلامية و لم يكن للجماعة المسلمة بمكة المكرمة ميزانية واضحة ولا نظام مالي محدد، وكان ينفق على حاجات المسلمين من أموال القادرين تتطوعا و إيثارا؛ فكانوا يأكلون من أموال خديجة رضي الله عنها و أبي بكر الصديق وعثمان بن عفان رضي الله عنهما،أثناء حصارهم بشعب أبي طالب فكانوا ينفقون المال على أنفسهم بما لديهم من أموال و على جموع المسلمين.
2- **مرحلة ما بعد الهجرة النبوية:** [1]استقر حال المسلمين بالمدينة بعد أن آخى رسول الله صلى الله عليه و سلم المهاجرين و الأنصار بعد أن ترك المهاجرون كل ما لديهم في مكة المكرمة .فعرضوا عليهم مشاركتهم في أموالهم إلا أنهم أَبوأ ذلك و أصبحوا مقبلين على العمل في جو الطمأنينة من خلال ابتعادهم عن أذى قريش، وأما من لم يجد عملا منهم أو غير قادر فكانوا يأخذون من النفقات الخاصة بأهل **الصفة** *مصداقا و استمر الأمر على هذا المال و الأنصار يقسمونهم وينفقون عليهم.

ثم بدأ كيان الدولة الإسلامية بالتشكل،و بدأت تتحدد إيراداتها و نفقاتها، حيث فرضت الزكاة في السنة الثانية للهجرة، ثم الغنائم،ثم الفيء،ثم الجزية و لم تكن لها نفقات كثيرة لعدم وجود موظفين دائمين لهم رواتب ثابتة، أما جباة الزكاة فيأخذون أجورهم من حصيلتها، و أما المجاهدين فيأخذون من الغنائم، و كان رسول الله صلى الله عليه و سلم يحث أغنياء الصحابة في حالات التي لم تكن

[1] عوف محمود الكفراوي، **سياسة الإنفاق العام في الإسلام.** الإسكندرية: مؤسسة شباب الجامعة، (د،ط)،1989 ص 33.

* أهل **الصفة:** الفقراء،والمساكين ، العاملين عليها، والمؤلفة قلوبهم، الرقاب(الأسرى)،في سبيل الله(الجهاد) ،ابن السبيل. **الغارمين(المديونين).**

الإيرادات كافية لتمويل نفقات الدولة الإسلامية والغزوات التي كان يقوم بها المسلمون مثلا، ومنها تجهيز عثمان بن عفان رضي الله عنه لجيش العسرة.

ثانيا:الفكر المالي في عهد الخلفاء الراشدين:

الفكر المالي مرن تطور مع تطور وظائف الدولة الإسلامية، ففي بداية عهد الدولة الإسلامية كانت الأموال غير كثيرة نسبيا بل لا تكاد تفيض عن حاجات الدولة والأفراد المتنوعة والمستمرة، وهذا نلمسه من خلال الفكر المالي في عهد الخلفاء الراشدين كل بعصره وزمانه:

1- في عهد أبي بكر الصديق رضي الله عنه تميزت فترة خلافته بعد وفاة الرسول صلى الله عليه وسلم محاولة امتناع بعض الناس عن دفع الزكاة فعزم على قتالهم و قال:"**و الله لو منعوني عقالا كانوا يؤدونه إلى رسول الله صلى الله عليه و سلم لقاتلتهم على منعه**"[1]أما النظام المالي هو امتداد للفترة النبوية، فكان رضي الله عنه ينفق كل موارد الدولة، ولا يستبقي منها شيئا.

2- في عهد عمر بن الخطاب رضي الله عنه،و قد تميزت فترة خلافته رضي الله عنه بفتح بلاد فارس و مصر و أكثر أرض الشام،فازدادت موارد بيت المال و تنوعت ، فوظف القضاة و الولاة ورتب الجندية للحرب،مما تطلب إنشاء الديوان لحفظ الأموال وإحصاء، المستحقين وتوزيع الأموال عليهم[2]، وكانت سياسته في المال سياسة واضحة ، روعي فيها المصالح العامة والخاصة، وتنوعت الإيرادات حيث فرض رضي الله عنه الخراج على الأراضي المفتوحة عنوة أو عنوة صُلْحاً، كما فرض العشور على التجار الذين يمرون بتجارتهم على الحدود الإسلامية، والجزية والفيء والغنائم...[3] ، وأمام كثرة الموارد وتعددها ظهرت المشروعات التي تحتاج إلى نفقات عديدة أيضا، كما ظهرت ضرورة وجود إدارة مالية تهتم بإنفاق المال، فأوجد "ديوان الخراج".[4] وعلى هذا النحو كان عمر رضي الله عنه يتابع تنظيم الموازنة العامة لبيت المال ضمن الإطار التنظيمي لها؛ والذي وضعه الرسول صلى الله عليه وسلم.

3- في عهد عثمان بن عفان رضي الله عنه، فبعد توليه الخلافة وجد نظاما ماليا محكما، وأساسا ثابتا وقويا، فلم يغير من سياسة عمر رضي الله عنه ولا من نظامه ولا من حكمه، وزادت

[1] صحيح البخاري،**كتاب الاعتصام بالكتاب و السنة،باب الاقتداء بسنن رسول الله.** رقم الحديث 6741.
[2] الكفراوي ، **مرجع سابق**، ص47.
[3] أحمد عبد الهادي طلخان،**مالية الدولة الإسلامية المعاصرة** . القاهرة : مكتبة وهبة ، ط1992،1، ص162.
[4] أحمد الحضري، **السياسة الاقتصادية والنظم المالية في الفقه الإسلامي.** (ب ب ن): دار الكتاب العربي ،1986، ص 458.

الفتوحات واستقرت جباية الخراج و الجزية، وزادت الأموال زيادة عظيمة وأصبح كل من الخراج والجزية موردان كافيان لبيت المال بالإضافة إلى الأموال الطاهرة وهي المواشي السائمة، والزروع (الثمار)، هذا ما زاد من الإيرادات العامة ،و قد تخلى عن تكليف الحياة بجمع الأموال الباطنة من نقود وعروض تجارة لكثرتها والحرج من تحري مقاديرها فترك لأصحابها أمر تقديرها وإخراجها.[1]

4- في عهد علي بن أبي طالب كرم الله وجهه، لقد سار على نهج أبي بكر الصديق وعمر بن الخطاب رضي الله عنهما ، وكانت السياسة المالية في عهده أقرب إلى سياسة عمر بن الخطاب رضي الله عنه،حيث كان شديد الزهد في المال، حريص على أن لا يعطي إنسان أكثر مما يستحق، فأخذ بمبدأ المساواة في العطاء و لم يفرق في ذلك بين أهله و عشيرته و لا بين عربي ولا أعجمي و من خلال ترشيد إنفاق المال العام و عدم حبسه له (المال)؛ أعاد الصرامة إلى بيت المال على المسلمين.[2]

كما اعتنى بإصلاح المرافق العامة و صيانتها خدمة للتنمية الاقتصادية،حيث أرسل إلى أحد ولاته قائلا:" **و تفقد أمر الخراج بما يصلح أهله فإن في صلاحه و صلاحهم صلاحا لمن سواهم إلا بهم لأنهم عيال على الخراج و أهله،و ليكن نظرك في عمارة الأرض- يقصد التنمية الاقتصادية - أبلغ من نظرك في استجلاب الخراج – في الجباية – لأن ذلك لا يدري إلا بالعمارة، و من طلب الخراج بغير عمارة أخرب البلاد و أهلك العباد و لم يستقم أمره إلا قليلا، و إنما يكون خراج الأرض من إعواز أهلها الإسراف الولاة على الجمع وسوء ظنهم بالبقاء وقلة انتفاعهم بالخير**".[3]

ثالثا: الفكر المالي في العهدين الأموي والعباسي:

لقد امتدت هذه المرحلة من عهد النبوة إلى عهد الخلفاء الراشدين ليصل إلى ظهور عصر الملوك، في عهد الدولة الأموية والعباسية:

1- الفكر المالي في العهد الأموي: في هذه المرحلة أو الفترة انقلبت الخلافة إلى ملك ، فأصبحت تنفق الأموال الكثيرة على المصالح الخاصة ببيوت الولاة والحكام ، أصبحت التفرقة غير دقيقة بين الأموال

[1] زكريا محمد البيومي ، **المالية العامة الإسلامية.** القاهرة :دار النهضة العربية ،1979،ص 40.
[2] الكفراوي **مرجع سابق** ، ص72.
[3] طلخان، **مرجع سابق** ، ص 277.

الخاصة والمال العام كما كان في العهد الراشد ، ومما حدث في هذه الفترة كثرة الضياع سواء من خلال شرائها أو الاستيلاء عليها وتحويل الأراضي الخراجية إلى أراضي عشرية فصارت الأراضي الزراعية ملكا لأشخاص بعد أن كانت للدولة كما زادت الضرائب خاصة بعد أن أسلم الكثير من أهل الذمة ونقصت الإيرادات العامة فحاول الأمويون الحصول على الأموال ولو كانت بطرق مخالفة للتشريع الإسلامي[1] ، ومثال ذلك مطالبة عبد الملك بن مروان أخاه عبد العزيز وضع الجزية على من أسلم من أهل الذمة إلا أن قاضي مصر ابن حجيرة تصدى للوالي، واستمر ذلك إلى أن جاء عمر بن عبد العزيز الذي بادر برد الحقوق لأصحابها وإلغاء الهدايا التي كانت تؤخذ في السابق ،وبعد موته ما لبث أن عادت الأمور إلى سابق سيرتها من الظلم والجور والإسراف بما لا تقره الشريعة الإسلامية .[2]

2- **الفكر المالي في العهد العباسي:** ازداد ميل الخلفاء العباسيين إلى الترف والرخاء واستمر الحال المالي كما كان عليه في ملوك بني أمية ، حيث كان العباسيون يقطعون الأراضي إلى خواصهم ، ورغم زيادة الفتوحات الإسلامية ووصولها إلى أراضي الروم إلا إن إسرافهم جعلهم يفرضون ضرائب جديدة مثل ضريبة الأسواق التي كانت تفرض على المحلات التجارية .واستنابوا من يقوم مقامهم في مباشرة الأعمال فاستخدموا من يباشر أمورهم في الدولة تم استحدثوا منصب الوزارة ، الحسبة وغيرها.

من خلال السرد التاريخي للفكر المالي الإسلامي فإن العصور الأولى كانت موارد الدولة الإسلامية تكون كافية لتغطية مختلف نفقات بين المال العادية منها أو الاستثمارية كلمة توفر شرطا العدل والزهد، وقد تميزت بالتعبير عن الإطار العام للموازنة العامة للدولة الإسلامية، وقد اكتمل الجانب الفكري باكتمال النصوص والضوابط الشرعية من القرآن الكريم والسنة الشريفة، والشاملة لبيان أنواع الايرادت والنفقات العامة. أما إذ ساد الظلم والإسراف فإن هذه الموارد لا تكون كافية مهما كثرت، ومحاولة البحث في بعض المشكلات المالية التي تواجه المجتمع.

مطلب ثاني: مفهوم السياسة المالية الإسلامية.

[1] الكفراوي، **نفس المرجع و المكان** ، ص 73.
[2] بيومي ،**مرجع سابق**،ص41-49.

تعد السياسة المالية في الاقتصاد الإسلامي فرعا من فروع السياسة الشرعية و تعرف بأنها :"جميع القرارات ذات الصيغة المالية التي يتخذها و لي الأمر أو من ينوب عنه، سواء كان اجتهادا منه لتطبيق نص شرعي أو اجتهادا منه لتحقيق مقاصد الشريعة بصفة عامة".[1]

ويقصد بها:"استخدام الدولة الإسلامية لإيراداتها و نفقاتها لتحقيق أهدافها في ضوء القواعد والأصول الإسلامية الحاكمة في هذا المجال".[2]

تلخيصا لما سبق تعني السياسة المالية في الدولة الإسلامية: "مجموعة القرارات والإجراءات التي تتخذها الدولة الإسلامية في إيراداتها و نفقاتها، بهدف تحقيق المقاصد الشرعية الخمسة، المتمثلة في الدين، النفس و العقل و النسل و المال".و ذلك من خلال تحقيق أهداف بعينها و هي:

– تخصيص الموارد الاقتصادية وفقا لأولويات الدولة الإسلامية إذ أنها السبيل لبلوغ الأهداف العامة للدولة الإسلامية.

– تحقيق الاستقرار الاقتصادي لارتباطه بالتشغيل التام للموارد الاقتصادية واستقرار الأسعار،وكلاهما يتعلق بحفظ المال كأحد المقاصد الشرعية.

– تحقيق التنمية الاقتصادية لأهميتها في إعانة الدولة على أداء وظائفها الدينية و الدنيوية.

– تحقيق عدالة توزيع الدخل القومي لارتباطه بسد حاجات المحتاجين و الذي يعبر أساسا واجب من واجبات الدولة الإسلامية، والتي بإنجازها يتحقق الهدف الأساسي في السياسة المالية في الإسلام ألا وهو تحقيق أهداف ومصالح العباد في العاجل و الآجل.[3]

فهي الطريق الذي تنتهجه الدولة في تخطيط الإنفاق العام وتدبير وسائل تمويله كما يظهر في الموازنة العامة للدولة.[4] وهذا ما يحقق و تعتمد الدولة أن تحققه من أهدافها الاقتصادية و الاجتماعية والسياسية في حدود إمكانياتها المتاحة.

فبالإشارة إلى أن السياسة المالية تتعلق بالإجراءات التي تستخدمها السلطات المالية لتحديد النشاط المالي،و الأدوات تمكنها من التدخل في النشاط الاقتصادي، وتكييف إنفاقها مع إيراداتها العامة،بالأسلوب

---

[1] شعبان فهمي عبد العزيز، **السياسة المالية و دورها في إصلاح الاقتصاد الإسلامي** .محاضرة مقدمة إلى مؤتمر التحديات المعاصرة الاقتصاد المصري، القاهرة: من 2 إلى 03 جويلية،1995،ص 05.

[2] شوقي دنيا، **دروس في الاقتصاد الإسلامي (النظرية الاقتصادية)**.الرياض: مكتبة الخريجي،1404هـ /1984 م، ص 356.

[3] أحمد مجذوب، **السياسات المالية في الاقتصاد الإسلامي.** (ب ب ن): دار جامعة أم درمان الإسلامية، ط1،1996،ص 96.

[4] عبد المطلب عبد المجيد، **السياسات الاقتصادية بتحليل جزئي و كلي**، القاهرة:مكتبة زهراء الشرق، 1997، ص239.

الذي يكفل لها تحقيق الاستقرار الاقتصادي، والعدالة الاجتماعية؛ كما يتضح أن السياسة المالية الإسلامية لم تأخذ بمبدأ الحياد المالي،ذلك أن الدولة بتحصيلها للإيرادات لتغطية نفقاتها تشبه المضخة الماصة الكابسة، حيث تمتص الإيرادات من الطبقات القادرة ، لتعيد توزيعها على الطبقات المحتاجة.

هذا وتتمتع السياسة المالية في الاقتصاد الإسلامي بمرونة كاملة،لأنها ترتبط بتحقيق أهداف الدولة الإسلامية،و لذلك فهي لا تجمد على نمط معين من السياسات، فإذا ظهرت في أي طريق سلكت السياسة المالية ذلك الطريق كلما كان أكثر كفاءة، و أسرع في تحقيق أهداف الدولة الإسلامية.

فالسياسة المالية الإسلامية هي جميع القرارات ذات الصبغة المالية التي يتخذها و لي الأمر أو من ينوب عنه لما يتضمنه من تكييف كمي لحجم النفقات والإيرادات العامة، و تكييف نوعي لأوجه الإنفاق العام ومصادره.

كما تنفرد السياسة المالية في الاقتصاد الإسلامي بطابع خاص وهذا لما تتميز به من مبادئ، فالمصلحة العامة تمثل معيارا موضوعيا للإنفاق العام،كما تخضع بعض الإيرادات لمبدأ التخصيص، وهي التي ورد النص الشرعي بتخصيصها كالزكاة مثلا.

مطلب ثالث: تطور السياسة المالية في الفكر الإسلامي وخصائصها.

اقترن الفكر المالي بنشأة نظم الحكم منذ القدم،و ذلك من خلال تولي فئة معينة إدارة الشؤون السياسية والاجتماعية والاقتصادية في القبيلة أو الجماعة أو المجتمع ، بهدف تنظيم العلاقات المختلفة بين الأفراد فيما بينهم، و بين نظام الحكم، فالفكر المالي أقدم من حيث النشأة من الفكر النقدي الذي تأخر بسبب تأخر الحاجة، و ظهور النقود بعد مرحلة المقايضة،و قد كانت أهم الأفكار في الفكر التقليدي ثم الفكر الكينزي ، و قد اختلف الفكر المالي من مرحلة إلى أخرى[1]، و ذلك تبعا لتطور الدولة ونظامها الاقتصادي، فكانت السياسة المالية في الفكر الإسلامي متدخلة منذ نشأتها حيث كانت تهدف إلى تحقيق الضمان الاجتماعي ،و التنمية الاقتصادية بما يحقق إقامة الدين و سياسة الدنيا، كما ولم تَعرف الدولة الإسلامية الحياد المالي اتجاه النشاط الاقتصادي وذلك لاتسامها الإيجابي بالتدخل لتحقيق الأهداف الاقتصادية، الاجتماعية والسياسية التي تتطلبها ظروف المرحلة ومن أمثلة ذلك:

[1] أحمد مجذوب أحمد علي: **السياسة المالية في الاقتصاد الإسلامي**.السودان :هيئة الأعمال الفكرية،ط2003،2،ص 84.

أولا: تحقيق هدف إعادة توزيع الدخل القومي، و قد تجلى ذلك في مواقف كثيرة وعظيمة تنطلق من سعي الدولة الإسلامية لتحقيق التكافل الاجتماعي بما يضمن الحياة الكريمة لكل المواطنين.

فبعد هجرة الرسول صلى الله عليه و سلم، آخى بين المهاجرين و الأنصار الذين بايعوه على نصرته بكل ما يملكون إنْ هو هاجر إليهم، فأعطى الأنصار أنصاف ثمار أموالهم على أن يكفوهم المئونة مما ضمن للمهاجرين أسباب العيش الكريم وسط إخوانهم الأنصار .

وفي السنة الثانية للهجرة فرضت الزكاة و خصص الجزء الأكبر منها للفقراء و المساكين لتبقى تشريعا ربانيا دائما، وأصبحت الزكاة موردا أساسيا لتمويل نفقات الضمان الاجتماعي.

تقديم إعانات مالية لدعم و تمكين الدولة الإسلامية بما يضمن تماسكها خاصة في المراحل الأولى للدعوة الإسلامية.[1]

ثانيا:تنويع مصادر الإيرادات العامة، و نستشف ذلك خلال الإسهامات الكبيرة للفاروق رضي الله عنه في المواقف التالية:

– عدم تقسيم أرض العراق و توزيعها بين الفاتحين، و فرض الخراج عليها لتصرف حصيلته في تنويل النفقات العامة التي زادت و توسعت مع زيادة و اتساع الفتوحات الإسلامية[2]، و كان فرض الخراج قرارا هاما لما يمتاز به من خصائص تخدم أهداف الدولة الإسلامية فهو يمتاز بـ:

أ–**الوفرة:** حيث بلغت في عهد الفاروق(رضي الله عنه)مائة و عشرين ألف دهم،و في عهد عمر بن عبد العزيز(رضي الله عنه)مائة و عشرين ألف ألف درهم (مئة وعشرون مليون).

ب–المرونة:وذلك من خلال إمكانية زيادة أو تخفيض مقدار حصيلته بحسب حاجة الدولة الإسلامية، حيث يفرض على كل أرض أن يترك فائض للمزارعين من محاصيلهم و بما لا يفوت **الإيراد** على المسلمين فيترك تقدير ذلك إلى الحاكم، مما يجعله أداة مهمة من أدوات السياسة المالية.

ج–الدورية:حيث يمكن أن يفرض الخراج كوظيفة أي بقدر معين من المال على مساحة معينة أو يفرض مقاسمة أي منتوج كالخمس و الثلث. و ما إلى ذلك.

[1] مجذوب، **نفس المرجع والمكان**. ص 85.
[2] وليد خالد الشايجي، **المالية العامة الإسلامية**. الأردن،دار النفائس ، ط1،2005،ص 54.

– العمل بنظام الضرائب غير المباشرة على الواردات أو الرسوم الجمركية–العشور– و كان الهدف من ذلك:

المعاملة بالمثل، حيث كتب أبو موسى الأشعري إلى عمر بن الخطاب (رضي الله عنه):"**أن تجارا قبلنا من المسلمين يأتون أرض الحرب* فيأخذون منهم العشر، فكتب إليه عمر(رضي الله عنه): خذ أنت منهم كما يأخذون من تجار المسلمين،و خذ من أهل الذمة نصف العشر**". حيث يمكن أن تعتبر العشور سياسة مالية بالنظر إلى الإيراد المالي الذي تحققه أو سياسة تجارية. [1]

على العموم إن السياسة المالية في الاقتصاد الإسلامي،هي سياسة تقوم على مبدأ التدخل لتحقيق مصلحة الفرد و المجتمع،بصور مختلفة بحسب الظروف الاقتصادية سواء بتأجيل أو تعجيل أو تنويع الإيرادات، أو بإحداث أو إلغاء نفقات جديدة، هذا بخلاف السياسة المالية الوضعية التي بمراحل متغيرة حيث أن السياسة المالية الإسلامية مصدرها التشريع الرباني الذي لا تشوبه شائبة من القرآن الكريم والسنة النبوية الشريفة، ومصدر السياسة المالية الوضعية بشري يمتاز بالقصور والنزاعات الشخصية.

وتعد السياسة الاقتصادية في الإسلام جزءا من السياسة الشرعية ، وهي العلم الذي يبحث فيه عما تدبر شؤون الدولة الإسلامية من القوانين والمنظم التي تنفق وأصول الإسلام كما ولم تعرف الحياة خلال مسيرتها وتمتاز بوجود نوعين من القواعد والأصول التي تقوم عليها أولاها ثابت مستمد من الكتاب والسنة ويشكل الإطار العام للفكر الاقتصادي الإسلامي ، ونوع ثاني متغير يتحدد من اجتهادات والمختصين في كل عصر وكل بيئة مما يجعل الاقتصاد الإسلامي صالح لكل زمان ومكان.

- **خصائص وأهمية السياسة المالية الإسلامية :**

تمتاز السياسة المالية الإسلامية بجملة من الخصائص والأهمية ،وتتمثل في الآتي:

1– خصائص السياسة المالية الإسلامية:

تنفرد السياسة المالية في الإسلام بطابع خاص الذي يبرز تميزها بالمبادئ الآتية:

[1] أبو عبيد القاسم بن سلام، **الأموال** . بيروت:دار الحداثة،(د،ط).1988 ص ص 51-52.

***أرض الحرب:** وهي أرض قد جلا عنها أهلها، فلم يبق بها ساكن ولا لها عامر فكان حكمها للإمام وكانت هذه الأرض المصفاة تزرع لصالح الخزانة.

1-1 مبدأ المصلحة العامة : وهو المبدأ يحكم تصرف ولي الأمر في السياسة المالية، غير أنه في الاقتصاد الإسلامي ليس من الضروري أن تتساوى المصالح العامة في الأهمية والأولويات ، وإنما هناك مصلحة عامة على مستوى الضروريات وأخرى على مستوى الحاجيات ، وثالثة على مستوى الكماليات، ورغم أنها تمثل معيارا موضوعيا لإنفاق المال العام ، فإن اختيارها يخضع لضوابط معينة في الاقتصاد الإسلامي.

1-2 مبدأ التخصيص: يصعب القول أن الإيرادات العامة في ظل الاقتصاد الإسلامي تخضع لقاعدة عدم التخصيص، لأن هناك من الإيرادات العامة قد تم تخفيضها بنص شرعي على جهات صرف محدودة كالزكاة منها . والهدف من هذا التخصيص؛ توفير حد الكفاية لكل محتاج في المجتمع وتوفير الرعاية والقضاء على الفروق الاجتماعية، أما الإيرادات غير مخصصة بنص شرعي فتوجه إلى إنجاز المصالح العامة.

1-3- مبدأ الرشد: و تتميز السياسة المالية في الإقتصاد الإسلامي بالحكمة و العدل و الرشد في جباية و إنفاق الأموال العامة،حيث تتسم الإيرادات العامة التي مصدرها الزكاة بالمحلية جمعا و إنفاقا[1].

1-4-مبدأ المرونة والتطور: تحمل السياسة المالية في ثناياها عوامل التطور و المرونة التي تجعلها تتلائم مع كل زمان و مكان، و بذلك فهي صالحة لمقابلة التطورات المستمرة بشرط أن لا يخل التطور بمبتدئ الشريعة الإسلامية.[2]

2- أهمية السياسة المالية في الاقتصاد الإسلامي:

تكمن أهمية السياسة المالية الإسلامية في:

- كونها الأداة التي يمكن استخدامها لتصحيح آثار السياسة النقدية و الناتجة عن الإجراءات الكمية التوسعية.(فالسياسة المالية تعني استخدام الضرائب والإنفاق الحكومي أي مجموعة الإجراءات التي تتخذها الدولة بما يتصل بنفقاتها وإيراداتها، في حين تستخدم السياسة النقدية نسبة الاحتياطي القانوني وسعر الخصم وعمليات السوق المفتوحة كأدوات لتحقيق أهداف الاقتصادية، حيث تؤثر السياسة المالية تأثيرا مباشرا على قدرة البنك المركزي في تحقيق هدف الاستقرار الأسعار كهدف رئيس للسياسة النقدية.)

[1] فهمي ، **مرجع سابق**،ص 21.
[2] محمد إبراهيم قطب، **السياسة المالية للرسول.** القاهرة :الهيئة المصرية العامة للكتاب، 1988، ص276.

– تعتبر الأداة الفعالة لتشجيع الاستثمارات للاتجاه محو المجالات الحيوية وأيضا لحماية الصناعات الوطنية من المنافسة الأجنبية.

– تنظيم مالي سيقيم به ميزان الحياة،و بالنظر إلى ماحوته الشريعة من تنظيمات مالية فإنها تحرز هدفا مهما من تقدم و ارتقاء فنجد نظاما ضريبيا كالضرائب على الدخل مثلا و تتضح ذلك من خلال زكاة الزروع و الثمار و ضرائب غير مباشرة كعشور التجارة أو ما سمي بالضرائب الجمركية.

– الالتزام بالمبادئ التي يجب أن تراعى في فرائض المال من مبادئ العدالة والملائمة واليقين والاقتصاد.[1]

– الدعوة إلى عدم الاكتناز و ضرورة تثمير فائض الأموال في ما ينمي ثروة المجتمع و يكفل الاستقرار والعدالة الاجتماعية.

– تهتم بتمويل برامج التنمية فضلا عن تمويل الميزانية العامة للدولة و ذلك من خلال تسخير كل إمكانياتها لتوفير الموارد المالية اللازمة لدفع التنمية.

– كما تركز على معالجة المشاكل الاقتصادية المختلفة بما يسهم بتحقيق أهداف السياسة الاقتصادية الكلية وما يجعل أدواتها أكثر تأثيرا في مستويات الإنفاق والاستثمار.[2]

مطلب رابع: أدوات السياسة المالية الإسلامية.

نجد أهم الوظائف المالية التي تحقق أهداف السياسة الاقتصادية و يحمل **الماوردي** هذه الوظائف في:"جباية الفيء،و الصدقات على ما أوجبه الشارع نصا و اجتهادا من غير خوف و لاعسف"[3]،و تسعى الدولة جاهدة لتحقيق أهداف مجتمع، وذلك من خلال استخدام كافة الأدوات، ووسائل السياسة المالية التي تمكنها من التأثير في حجم الإيرادات العامة ،واتجاهات النفقات العامة.

فوظائف الدولة الإسلامية المالية تتمثل في:

- أدوات السياسة المالية المرتبطة بالإيرادات العامة.
- أدوات السياسة المالية المرتبطة بالنفقات العامة.

[1] محمد عبد المنعم عفر،وأحمد فريد مصطفى،**الاقتصاد المالي الوضعي و الإسلامي بين النظرية و التطبيق**.الإسكندرية :مؤسسة شباب الجامعة، 1999، ص 331.

[2] عبد المنعم فوزي،**المالية العامة و السياسة المالية**.بيروت:دار النهضة (ب س)، ص 419.

[3] الماروردي،أبو حسن علي، **الأحكام السلطانية و الولايات الدينية**،بيروت:دار الكتب العلمية،1985،ص 52.

1. الإيرادات العامة في الاقتصاد الإسلامي:

يقصد بها مجموعة الأموال التي تحصل عليها السلطات الحكومية لتنفيذ السياسات المالية المرسومة والإنفاق على المرافق و المشروعات العامة،و تتنوع في إيرادات دورية اعتيادية ، وهي التي تتكرر بصفة دورية في الموازنة العامة باعتبارها الدعامة الأساسية للنظام المالي في الاقتصاد الإسلامي، وهناك ما يورد بصفة منقطعة، ويتمثل في إيرادات غير دورية أو طارئة.

1.1 – الإيرادات العامة الدورية أو الاعتيادية:

وتتميز بانتظام و دورية الانسياب سنويا ووفرة حصيلتها، وهي تمول الميزانية العامة بموارد ثابتة وبصفة دورية ما يمكن الدولة من القيام بمسؤوليتها في تحقيق مقاصد الشريعة ؛وهي: الزكاة،الخراج، والجزية، العشور، وإيرادات أملاك العامة للدولة (الحكومية) و الرسوم،الفيء..إلخ.

أ. **الزكاة:** تعتبر الزكاة المورد الرئيسي الدائم لتمويل النفقات العامة و تتميز بوفرة حصيلتها[1]،فهي جهاز مستقل مجهز بفيض من التمويل المستمر،و قد حملت الشريعة هذا الجهاز مسؤولية تقديم خدمات اجتماعية كثيرة،و يصرف في المشروعات الاجتماعية ما يحقق من الضغط على الميزانية و يقلل من عجزها إن وجد.[2]

فالزكاة إيراد عام تجبيه الدولة ،و يدخل خزانتها، والمبالغ المحصلة سوف تحرر جزء هاما من لموارد العامة، و من بين الإجراءات التصحيحية بنقل جانب من فضول أموال الأغنياء إلى الفقراء، أوفي الإمكان نقل الزكاة أو جزء منها مع تفضيل أهل الحاجة من موطن استحقاقها، حتى تتحقق العدالة الاجتماعية بين مختلف مناطق الدولة.

و قد وردت آيات و أحاديث كثيرة منها **قوله تعالى:** ... [3]

[1] عوف محمود الكفراوي، **السياسة المالية و النقدية في ظل الاقتصاد الإسلامي.** الإسكندرية: مكتبة الإشعاع،1997،ص 45.
[2] منذر قحف،**تمويل العجز في الميزانية العامة من وجهة نظر إسلامية.** جدة:البنك الإسلامي للتنمية، 1997، ص26.
[3] سورة المزمل الآية رقم 20.

ب.الخراج: و يعتبر مصدرا هاما من مصادر الإيرادات العامة للدولة التي تمنع تفتيت الملكية الزراعية.[1] وهي ضريبة تفرضها الدولة الإسلامية على الأرض التي فتحها المسلمون سواء بالحرب أو السلم، و سواء بقيت ملكيتها لأصحابها أو تحولت إلى ملكية الدولة مع بقاء أصحابها للعمل فيها.

ومن أدلة ذلك أو مشروعية ذلك فعل عمر بن خطاب رضي الله عنه،في أرض العراق والشام ، حيث رفض تقسيم الأرض على الفاتحين بعد استشارة الصحابة في ذلك؛ و بالتالي فهو ما تحصل عليها الدولة عن طريق إلزام أصحاب الأراضي بالمساهمة في الأعباء العامة.[2] وعليه فإنها أجرة الأراضي التي تعتبر ملكيتها للمسلمين عامة،يدفعها المستثمر المنتفع بها.

ج. الجزية: و هي ضريبة تضعها الحكومة الإسلامية على أغنياء أهل الذمة لترد على فقرائهم، وتفرض على الرجال القادرين على القتال، و سبب مشروعيتها هو عدم إجبار غير المسلمين على الحرب ،وعدم كرههم في اعتناق الإسلام، وهي تفرض بنفس نسبة الزكاة، و عليه فهي تعد فريضة مالية تفرض جبرا على الرؤوس ممن يدخل في ذمة المسلمين من أهل الكتاب ، وذلك تحقيق لمبدأ التوازن بين رعايا الدولة، فهي نظير لحماية المسلمين من الأعداء دون مشاركة منهم في الدفاع عن أنفسهم.[3]

د. الفيء:وهو ما أخذ من الكفار من غير قتال أو بعد الاستسلام.

هـ. العشور:وهي فريضة فرضها عمر رضي الله عنه على التجار غير المسلمين من باب المعاملة بالمثل، أما المسلمين فتفرض بنسبة ربع العشر (4/1)، وهي تعادل نسبة الزكاة؛ و العشور ضريبة عينية لا تراعى شخص المكلف، كما أنها قيمية تفرض على أساس نسبة مئوية معينة من قيمة السلعة[4]، فتفرض حماية التجارة الداخلية من المنافسة.كما تعد مساهمة التجار بجزء من أرباح تجارتهم تغطيه لتكاليف الخدمات ، والمرافق العامة،و هي ما تسمى اليوم بالرسوم الجمركية.

و. الأملاك العامة للدولة(المشاريع الحكومية): في إطار السياسة الشرعية فإن الدولة تتدخل لإقامة بعض المشاريع لخدمة الحاجات العامة من خلال جلب المصالح و درء المفاسد، ومن أدلة مشروعيتها أن الرسول صلى الله عليه و سلم، حمى أرض البقيع لترعى فيها خيل المسلمين،و امتناع عمر رضي الله عنه ،عن توزيع أراضي العراق على الفاتحين، و من الأهداف الكبرى هو محاربة الفقر، و تحقيق التنمية

[1] نعمت عبد اللطيف مشهور، **اقتصاديات المالية العامة الإسلامية و الوضعية**.القاهرة :مطبعة العمرانية،1998،ص 70.
[2] محمد المبارك، **نظام الإسلام**. بيروت : دار الفكر، ط3، 1972، ص142.
[3] كمال يوسف محمد،**فقه الاقتصاد العام.** (ب د ن)، ستابرس للطباعة و النشر،ط1،1990،ص 322.
[4] الكفراوي، **مرجع سابق**، ص 77.

الاقتصادية والاجتماعية التي تبرر إقامة مثل هذه المشاريع ،و يتحتم على الدولة القيام بهذه المشاريع للحصول على مصادر إضافية للدخل و تستهدف الدولة القيام بالمشاريع الصناعية والزراعية و الخدمية لتحقيق إيراد مالي.[1]

ز. **الرسوم:** و هو مبلغ نقدي جبري تُحصله الدولة نظير تقديمها لخدمة خاصة ذات طابع إداري يغلب عليها النفع العام كالرسوم إصدار جوازات السفر، تسجيل العقارات، والطوابع البريدية[2].

2.1. الإيرادات العامة غير دورية أو الطارئة:

تعتبر الإيرادات غير دورية من أدوات السياسة المالية الإسلامية،فهي ليست سنوية، و تسهم في مواجهة ما قد يطرأ على المجتمع من ظروف استثنائية.

فلقد كانت الدولة الإسلامية في عصر النبوة والخلفاء الراشدين ، و خاصة دولة الخلافة إضافة إلى عهد الخليفة عمر بن عبد العزيز؛ مواردها الاعتيادية كافية لتغطية مختلف نفقات الدول الإسلامية،أما ما يحدث اليوم من عدم كفاية الإيرادات العادية فسببه تخلي الدولة عن واجباتها الشرعية من إقامة الدين وسياسة الدنيا، فقد تخلت عن فريضة الزكاة جباية و إنفاقا،و ضعفت في مواجهة الأعداء ،فألغيت الموارد الجهادية،فازدادت تخلفا وهوانا و ذلك لاعتمادها في تسيير اقتصادياتها على النظم الغربية و الشرقية.[3]

ولا يمكن التسليم في إقامة الدولة الإسلامية بعدم كفاية الإيرادات العادية، وضرورة البحث عن مصادر إيرادية جديدة كالتوظيف أو الضرائب و القروض العامة، و في حالة عدم كفاية هذه الإيرادات تلجأ الدولة الإسلامية إلى إصدار نقدي جديد يتمثل في:

أ. **التوظيف" الضرائب**": التوظيف يكون بفرض تكاليف إضافية في أموال الأغنياء بما يكفر حاجة الفقراء فتسد حاجتهم من بيت مال الزكاة، ففرض الضرائب ينبغي أن يراعي فيه قواعد الشريعة الإسلامية في رعاية مصالح الناس، وتوفير العدالة الكاملة في فرضها وجبايتها و صرفها، و أن تكون هناك حاجة حقيقية للمال مع عدم وجود مصدر آخر سوى الضرائب.[4]

---

[1] جمال لعمارة:**النظام المالي في الإسلام**، الجزائر:دار النبأ، 1996،ص 28

[2] كمال، **مرجع سابق**، ص 223

[3] فوزي عطوي، **المالية لعامة**. بيروت : منشورات حلبي الحقوقية،(ب د ط).2003،ص121.

[4] رفيق يونس المصري ، **أصول الاقتصاد الإسلامي**. دمشق:دار القلم،ط1999،3 ،ص 235.

ويعرف الفكر المالي الإسلامي التوظيف بأنه:"إجراء مؤقت يلجأ إليه ولي الأمر لمواجهة ظروف غير عادية، إذا كانت الخزينة عاجزة عن تمويل الأعباء العامة التي تتطلبها مثل هذه الظروف، و هو محدد بالمقدار الذي يكفي لدفع هذه الظروف و مواجهتها".

و بالتالي يمكن اعتبارها أداة مالية لتحقيق العدالة الاجتماعية التي هي أحد أهداف النظام المالي.

ب.القروض:يعتبر مصدر استثنائي من مصادر الإيرادات العامة في المالية العامة الإسلامية، والالتجاء إليه كمورد غير دوري إذا لم تكن موارد الدولة العادية كافية لتغطية الإنفاق العام، كما تلجأ إليه الدولة في حالات الأزمات والحروب من أجل تغطية نفقات غير متوقعة[1]، و يحصل على القروض من الأفراد والشركات والمؤسسات المالية غير المصرفية و المصارف المقيمة داخل إقليمها لتغطية النفقات الضرورية وعدم احتواء عملية الاقتراض على الربا.

ج.الإصدار النقدي:و يقصد به لجوء الدولة إلى إصدار كمية جديدة من النقود لتغطية العجز في الميزانية العامة و توفير احتياجات الدولة في الحالات غير العادية، و أهم الضوابط الشرعية للإصدار النقدي هو توحيد جهة الإصدار في المؤسسة العامة كالمصرف المركزي أو الإدارة الحكومية،فالضابط الشرعي هو المصلحة المعتبرة شرعا[2]،والمالية العامة الإسلامية تقر الإصدار النقدي الذي يمول مشروعات إنتاجية، وتوظف العمال و تحد من البطالة، و ذلك على المدى الطويل.

2. النفقات العامة في الاقتصاد الإسلامي:

يستعمل الإنفاق العام كأداة فعالة لتحقيق أهداف اجتماعية واقتصادية سواء من خلال ضغطه، وترشيده أوالتوسع فيه لذا نجد أن النفقات العامة في النظام المالي الإسلامي تنقسم إلى نفقات مخصصة للمصارف، ونفقات غير مخصصة المصارف.

والإنفاق العام هو أن تقوم الدولة الإسلامية بأداء خدمات عامة مختلفة و يستلزم أداء تلك الخدمات استخدام جزء من خزينة الدولة في تلبية حاجات العامة للرعايا،و هي قدر من المال داخل في الذمة المالية للدولة،يقوم ولي الأمر أو من ينوب عنه باستخدامه في إشباع حاجة عامة وفقا لمعايير الشريعة الإسلامية.

[1] مشهور، **مرجع سابق.** ص ص 74- 75.
[2] إبراهيم صالح العمر:**النقود الائتمانية دورها و آثارها في الاقتصاد الإسلامي**، الرياض:دار العاصمة،1414 هـ/ 1994، ص 251.

فالنفقة العامة هي وسيلة لزيادة الدخل القومي و الثروة و أداة للعمران و التقدم،حيث تساهم في تنمية المجتمع، ورفع مستوى معيشته، وتعمق دور السياسة المالية في تحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية، من تحقيق لأغراض اقتصادية كعمارة الأرض و تنمية موارد البلاد، كما تستخدم لتحقيق أغراض اجتماعية مثل نفقات الضمان الاجتماعي التي تكفل لكل فرد حد الكفاية من خلال انفاق حصيلة الزكاة[1].

- و يستخدم الإنفاق العام في قسمين:

1.2. النفقات العامة مخصصة المصارف:

و قد حددها الشارع في مَصْرِفها و لا يحق لولي الأمر التدخل فيها،فهي موجهة لمصارف معينة و تأتي الزكاة من بين الإجراءات التصحيحية بنقل جانب من فضول أموال الأغنياء إلى فقراء،فتصرف على شكل نفقات تحويلية اجتماعية للأفراد،و قد حدد مصارف الزكاة القرآن الكريم في الآية الكريمة

لقوله تعالى: ﴿إِنَّمَا الصَّدَقَاتُ لِلْفُقَرَاءِ وَالْمَسَاكِينِ وَالْعَامِلِينَ عَلَيْهَا وَالْمُؤَلَّفَةِ قُلُوبُهُمْ وَفِي الرِّقَابِ وَالْغَارِمِينَ وَفِي سَبِيلِ اللَّهِ وَابْنِ السَّبِيلِ فَرِيضَةً مِنَ اللَّهِ وَاللَّهُ عَلِيمٌ حَكِيمٌ﴾ [2]

الفقراء والمساكين: هم الذين ليس عندهم مال يكفيهم؛ والفقير أشد حاجة، والمسكين أحسن حالاً منه، وإذا أطلق أحدهما دخل فيه الآخر، فإذا قيل: الفقراء دخل فيهم المساكين، وإذا قيل المساكين دخل فيهم الفقراء، وهم من لم يكن عندهم كفاية، يعني عندهم بعض الشيء ولكنه يسير لا يكفيهم ولا يقوم بحالهم فيعطون من الزكاة ما يكفيهم سنتهم، كل سنة يعطون ما يكفيهم ويكفي عوائلهم في حاجاتهم الضرورية سنة كاملة.

أما العاملون عليها: فهم العمال الذين يوكلهم ولي الأمر في جبايتها والسفر إلى البلدان والمياه التي عليها أهل الأموال حتى يجبوها منهم، فهم جباتها وحفاظها والقائمون عليها يعطون منها بقدر عملهم وتعبهم على ما يراه ولي الأمر.

والمؤلفة قلوبهم: هم الذين يطاعون في العشائر، وهم السادات من الرؤساء والكبار، والذين يطاعون في عشائرهم بحيث إذا أسلموا أسلمت عشائرهم وتابعوهم، وإذا كفروا، كفروا معهم، وهم الكبار والرؤساء

[1] مشهور، **مرجع السابق**، ص180.
[2] سورة التوبة رقم الآية 60.

الذين يتألفون في الإسلام، ويعطون من الزكاة ليقوى إيمانهم، أو ليسلم نظيرهم، أو ليحموا جانب الإسلام من الأعداء، فيعطون من الزكاة ما يكون سبباً لقوة إيمانهم، أو لدفاعهم عن الإسلام، أو لإسلام من وراءهم وأشباه ذلك.

وفي الرقاب: هم الأرقاء الذين يعطون من المال ما يعتقون به رقابهم، وهم المكاتبون الذين يشترون أنفسهم من سادتهم بأموال منجمة مرتبة فيعطون من الزكاة ما يقضي به دينهم وتعتق به رقابهم، ويجوز على الصحيح أيضاً أن يشترى منها أرقاء فيعتقون، فيشتري صاحب الزكاة منها أرقاء فيعتقهم منها، فإن هذا داخل في الرقاب، ويدخل في ذلك على الصحيح أيضاً عتاق الأسرى، أسرى المسلمين بين الكفار، يدفع من الزكاة للكفار الفدية حتى يطلقوا المسلمين وحتى يفكوا أسرهم.

أما الغارمون: فهم أهل الدين الذين يستدينون الأموال في حاجاتهم المباحة، وحاجات عوائلهم أو لإصلاح ذات البين، يتحملون المال ليصلحوا بين الناس عند قيام الفتن والشرور والعداوات والشحناء، يقوم الإنسان ليصلح بين الناس ويتحمل أموالاً للإصلاح بينهم، فيعطى هذا المتحمل ولو كان غنياً يعطى ما تحمله من الزكاة؛ لأنه قد سعى في خير وقام في خير، كما يعطى المدين العاجز عن قضاء الدين في حاجات نفسه وحاجات عياله يعطى من الزكاة ما يُسَدُّ به الدين.

وفي سبيل الله: هم أهل الجهاد، وهم المجاهدون الغزاة يعطون في غزوهم ما يقوم بحاجاتهم من السلاح والمركوب والنفقة إذا لم يحصل لهم هذا من بيت المال، يعطون من الزكاة ما يقيم حالهم ويعينهم على جهاد أعدائهم من الخيل والإبل وأنواع الآلات من ذلك والنفقة والسلاح حتى يجاهدوا أعداء الله.

وابن السبيل: وهم الذين ينتقلون من بلاد إلى بلاد فينقطعون في الطريق إما لذهاب نفقتهم في الطريق إذا طال السفر عليهم، أو لأن عدواً من قطاع الطريق أخذهم وأخذ أموالهم، أو لأسباب أخرى ذهبت نفقاتهم، فيعطون من الزكاة ما يوصلهم إلى بلادهم ولو كانوا أغنياء؛ لأنهم في الطريق ليس عندهم ما يقوم بحالهم ولا يلزمهم الاقتراض، بل يجب أن يعطوا في الطريق ما يسد حاجاتهم إلى أن يصلوا بلادهم التي فيها أموالهم.

فالزكاة فيها خير عظيم ومصالح جمة للمسلمين في صرفها في هذه الجهات الثمان، فلها أثر عظيم في كفاية الناس وإعانتهم على ما أوجب الله عليهم، والتخفيف مما يثقل عليهم من الديون وغير ذلك مما يهمهم كعتق الرقاب، وتزويد المجاهدين بما يعينهم، ومساعدة أبناء السبيل ،إلى غير ذلك مما يدخل في الأصناف الثمانية، وهذا من لطف الله ومن عظيم إحسانه إلى عباده حيث جعلهم متعاونين غنيهم يساعد فقيرهم، فيتعاونون على البر والتقوى مما أعطاهم الله.

وتساهم مؤسسة الزكاة في حل المشاكل الاقتصادية والاجتماعية من خلال النفقات، فالواجب على ولي الأمر أن يراعي حاجة الأصناف.

وعليه فإن تخصيص بعض المصارف بالزكاة إنما هو إتباع للحاجة و المصلحة، فسلطة ولي الأمر في إنفاق الزكاة مرتبطة بالنظر في مصلحة المصارف، وحاجتهم و تحقيق مقصود الزكاة و هدفها.

2.2. النفقات العامة غير مخصصة المصارف:

وهي متروكة لولي الأمر لأن الشارع لم يحدد لمصادرها في مصارف محددة ليتصرف فيها حسب ما تقتضيه السياسة الشرعية و استشارة أهل الرأي. [1]

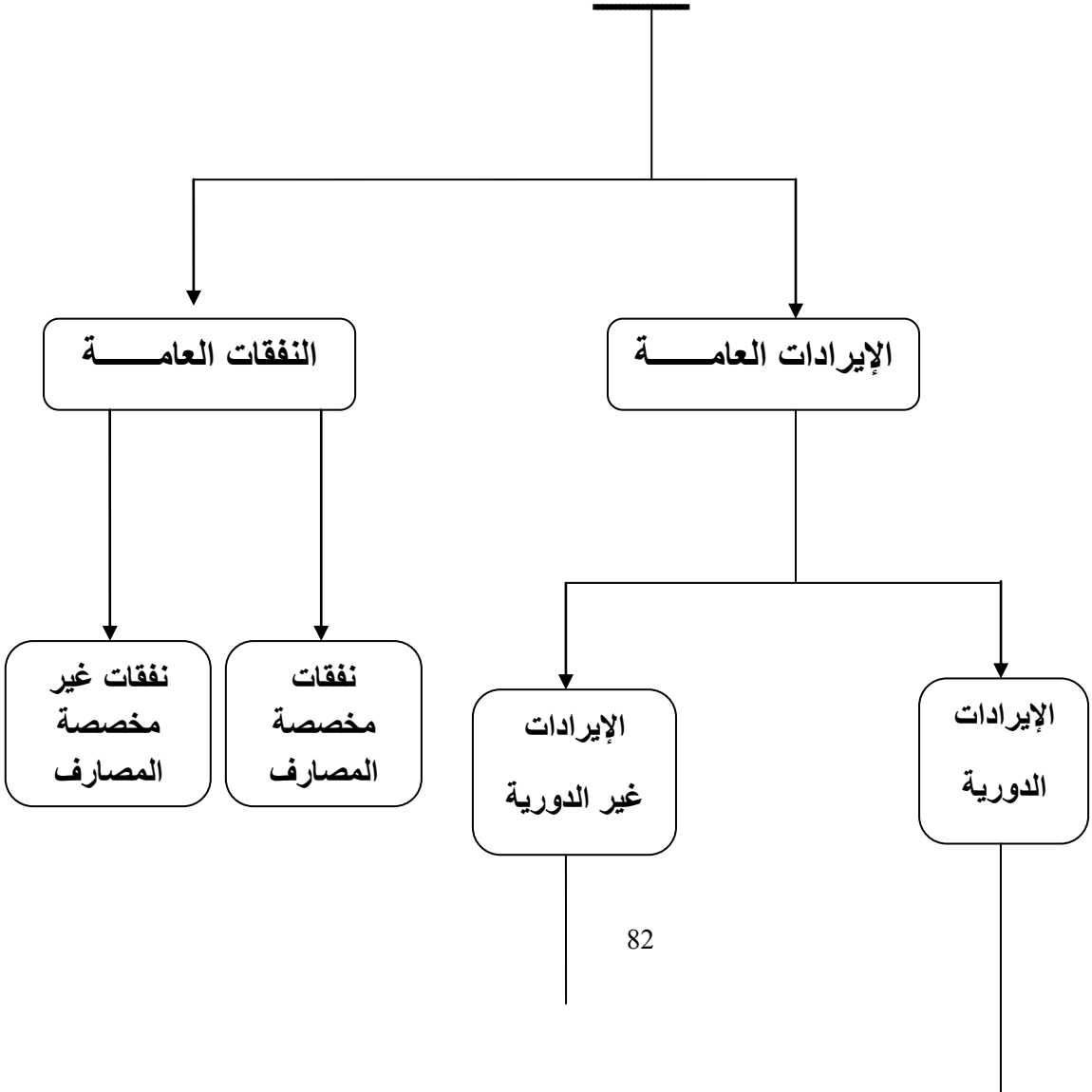
والخبرة في تحديد أوجه إنفاق هذه الأموال و مقاديرها بما يحقق المصالح العامة للمسلمين،[2] كالإنفاق على التعليم، و الصحة العامة يهدف خلق مجتمع منتج، والإنفاق على الإسكان، وعلى تنمية الموارد الطبيعية، و التوسع في الإنفاق الزراعي و الصناعي.

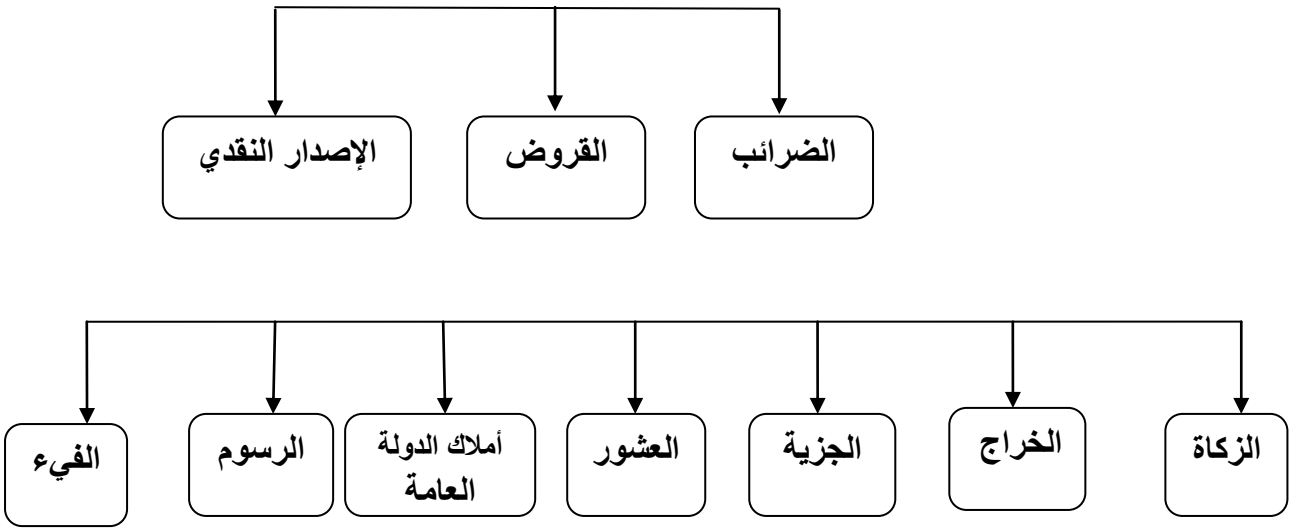
فالنفقات غير مخصصة المصارف هي كل النفقات الموجهة للمصالح العامة دون تخصيص لها معينة بل هي متروكة في توجيهها لنظر ولي الأمر، واجتهاده لما يحقق المصلحة للأمة، و بالتالي فهي أداة مالية مرتبطة بالأولويات في الإنفاق العام،الذي يترتب وجوده المصالح العامة وفقا لأهميتها لِيَتِمَ تحقيقه ضمن ترتيبه الحقيقي دون إخلال بمصالح أكبر.

والشكل التالي يوضح أدوات السياسة المالية الإسلامية:

[1] خالد بن سعد المقرن:**الأسس النظرية للاقتصاد الإسلامي**،الرياض: مكتبة الملك فهد الوطنية،2003، ص 329- 230.
[2] المقرن، **مرجع سابق.** ص 230.

أدوات السياسة المالية في الاقتصاد الإسلامي





من إعداد الطالبة.

خلاصة الفصل:

إذن السياسة المالية الإسلامية هي أسلوب تستطيع به الدولة الإسلامية من خلال القائمين على شؤون الحكم وأن يديروا مصالحها على الوجه الأكمل، ويكون ذلك عن طريق إقرار ما فيه المصلحة مع ترتيبها بتقديم ما ينفع الضرورة، وتقديم الأهم على المهم. إذا يبدأ أولا بالضروريات ثم الحاجيات ثم التحسينات فالكماليات ، وهذا من أجل إشباع حاجات الناس وتوفيرها لهم على الوجه الأكمل وذالك من خلال توفير الموارد اللازمة والمتمثلة في الزكاة ، الخراج، الجزية ، والعشور ،الفيء والغنائم. فالسياسة المالية الإسلامية، هي الطريقة التي تتم من خلالها المعاملات المالية وفق الشريعة الإسلامية وذالك ضمن إطار النظام المالي الإسلامي.

ويتعين على الدولة في العصر الحاضر أن تتدخل في حجم و نوع و توقيت الإيرادات والنفقات العامة بحسب حالة النشاط الاقتصادي، و بما يحقق أهداف سياستها الاقتصادية،فتتميز الإيرادات العامة بتحقيق درجة عالية من العدالة بما يحقق النمو و الاستقرار الاقتصاديين كما تستخدم النفقات العامة كأداة فعالة لتحقيق أهداف اجتماعية و اقتصادية سواء من خلال ضغطها و ترشيدها أو التوسع فيها.

فصل ثالث

صنع السياسة المالية في المملكة العربية السعودية

المملكة العربية السعودية من أهم دول العالم، لما تتمتع به من مساحة وسكان وأكبر إنتاج بترولي في العالم وتحكم المملكة العربية حسب مانص عليه دستورها وفقا للشريعة الإسلامية، وهو النظام الأساسي الذي يوضح حقوق الدولة ومسؤوليتها اتجاه المواطنين، ويعتبر الملك رئيس الدولة خادم الحرمين الشريفين ورئيس مجلس الوزراء، وعاصمتها **الرياض** ونمط نظام حكمها **ملكي**، يومها الوطني **23 سبتمبر**، ويقوم الحكم في المملكة على أساس العدل والشورى والمساواة وفق الشريعة الإسلامية.

والمملكة هي البلد الوحيد في العالم الذي يحمل اسم عائلة – **آل سعود**– والتي لعبت دورا مهيمنا بدرجات متفاوتة من النجاح في أجزاء من شبه الجزيرة العربية، كما أنها المنطقة الوحيدة في العالم العربي التي لم تختبر هيمنة الاستعمار الغربي؛ وتشتهر المملكة بشكل خاص على أنها قوة رائدة في إنتاج النفط، وهذا ما يجعلها ذات تأثير كبير على الاقتصاد العالمي الذي يعتمد بشكل كبير على النفط.

وسيتم التطرق في هذا الفصل إلى مبحثين، الأول هو الحديث عن الحكومة والسياسة العامة في المملكة من خلال الجهاز الحكومي وطبيعة نظام الحكم وسلطاته، ثم إلى سياساتها العامة وفي المبحث الثاني الحديث سيكون عن كيف تصنع سياسة مالية في دولة عربية إسلامية ؟وذلك من خلال التكلم عن السياسة الاقتصادية للمملكة ،ثم عن ميزانية الدولة السعودية وكيفية إعداد تلك الموازنة وإسقاطها من خلال بيان المالية ليختتم المبحث بالحديث عن السياسة المالية والزكاة، و جباية الزكاة في المملكة العربية السعودية، وعن مؤسستها مصلحة الزكاة والدخل وكيفية تسييرها لجباية الزكاة.

مبحث أول: الحكومة والسياسات العامة في المملكة العربية السعودية.

تحتل المملكة العربية السعودية القسم الأكبر من شبه الجزيرة وهي دولة عربية إسلامية ذات سيادة تامة دينها الإسلام ودستورها كتاب الله تعالى وسنة رسوله صلى الله عليه وسلم ؛ تقع المملكة في أقصى الجنوب الغربي من قارة أسيا يحدها غربا البحر الأحمر وشرقا الخليج العربي والإمارات العربية المتحدة وقطر وشمالا الكويت والعراق والأردن وجنوبا اليمن وسلطنة عمان كما وتشغل أربعة أخماس شبه جزيرة العرب بمساحة تقدر بأكثر من 2250000 كيلومتر مربع وعدد سكانها 21,4 مليون نسمة بكثافة 7,9 نسمة للكيلومتر مربع، وعملتها الريال السعودي،وتعتمد المملكة في تاريخها رسميا تقويما هجريا،المستند على هجرة الرسول صلى الله عليه وسلم من مكة إلى المدينة المنورة، والعطلات الرسمية هي عطلة نهاية الأسبوع الخميس والجمعة ،وعطلة عيدي الفطر والأضحى.

مطلب أول: الجهاز الحكومي في المملكة العربية السعودية.

تنقسم المملكة العربية السعودية إلى 13 منطقة إدارية، تنقسم بدورها إلى محافظات. وهذه المناطق، وهي: مكة المكرمة والرياض والمنطقة الشرقية وعسير والمدينة المنوّرة وجازان والقصيم وتبوك وحائل ونجران والجوف والباحة والحدود الشمالية. وقد أقرها المرسوم الملكي لعام 1992، والمملكة العربية لها جهاز حكومي وإداري، وسيكون الحديث عن النطاق الحالي لنشاطات القطاع الحكومي، ومعوقات الأداء في القطاع الحكومي في المملكة العربية السعودية، ثم الرقابة المالية وتقييم الأداء المالي، والرقابة الإدارية،ودور الدولة في النشاط الاقتصادي.

أولاً : النطاق الحالي لنشاطات القطاع الحكومي :

خلال العقود الثلاثة الماضية توسعت نشاطات القطاع الحكومي في المملكة العربية السعودية بشكل كبير، نتيجة لعدد من الاعتبارات منها: افتقار المملكة إلى مشروعات البنية الأساسية في بداية السبعينيات عجز القطاع الخاص عن توفير الموارد المالية والإمكانات الإدارية لتنفيذ المشاريع الاقتصادية كبيرة الحجم خاصة في بداية التنمية الاقتصادية التي شهدتها المملكة[1]. ورغبة الدولة في إعادة توزيع الدخل المتنامي من البترول في شكل خدمات ومنافع عامة تقدم لجميع فئات المجتمع بأسعار منخفضة في جميع مناطق المملكة. ثم رغبة الدولة في تنويع مصادر الدخل القومي ، حيث قامت بإنشاء المشاريع الكبرى في عدد من المجالات التي تتمتع فيها المملكة بميزة نسبية. ولهذه الأسباب المجتمعة توسعت نشاطات القطاع الحكومي، واتسع نطاق مسؤوليات الدولة، وذلك تبعاً لمتطلبات النمو الذي تشهده المملكة، ويمكن تحديد النطاق الحالي لنشاطات القطاع الحكومي كما يلي :

أ- **المصالح الحكومية:** تتمثل في الوزارات التي تقوم بالدور الأساسي للدولة مثل الأمن والدفاع والقضاء والتعليم والصحة. وتخضع هذه الوزارات لنظام الخدمة المدنية والنظم العسكرية ولا تتمتع بالاستقلال المالي أوالإداري، كما تخضع للمعايير الرقابية واللوائح المالية المتبعة في الحكومة، ويتم تمويل مصروفاتها من ميزانية الدولة، وما تحققه من إيرادات يتم توريده لخزانة الدولة.

ب- **المؤسسات العامة:** تقوم المؤسسات العامة بإدارة بعض النشاطات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والتي لا يمكن أن تدار بنفس الطريقة التي تدار بها المهام التقليدية التي تقوم بها المصالح الحكومية. هذه المؤسسات قصد من إنشائها أن تعمل على تحقيق المصلحة العامة وفق معايير الكفاية والفعالية في الأداء. وتتميز هذه المؤسسات بأنها تتمتع في إدارتها لهذه النشاطات بشخصية اعتبارية مستقلة عن شخصية الدولة، ولها ميزانيتها المستقلة، إلا أن هذا لا ينفي رقابة الدولة على هذه المؤسسات. مثال ذلك المؤسسات الاقتصادية والمؤسسات الخدماتية والمؤسسات الاستثمارية والتمويلية والمؤسسات التعليمية والتدريبية والاستشارية.

ج- **الشركات الحكومية:** تقوم الشركات الحكومية بإدارة نشاطات اقتصادية، قد تملكها الدولة كاملة أو تمتلك جزءاً من رأسمالها. وتتميز هذه الشركات بالمرونة والتحرر الإداري ، كما تعمل في ظل القوانين

[1] حجرة حسن، **الإنتاجية (كفاءة العمل) في القطاع الحكومي وطرق تحسينها**. في: ندوة الإنتاج في القطاع الحكومي، الرياض: معهد الإدارة العامة، (1407هـ/1987م). ص 27.

التي تطبق على شركات القطاع الخاص. مثال ذلك الشركة السعودية للصناعات الأساسية (سابك) ، شركة التعدين السعودية (معادن)، وشركة الاتصالات السعودية.[1]

د- **خطوط التداخل بين القطاعين الحكومي والخاص** :" كان ملتون فريدمان شغوفاً بالقول بأنه لا يوجد ما يسمى (باللا سياسة) ، وأياً كان ما تفعله الحكومات ، فهي تؤدي مهمة ما؛ فإذا لم تطبع أوراق النقد فتلك سياسة، وإذا طبعتها فتلك سياسة أيضاً. وينطبق الأمر نفسه على جميع المجالات الأخرى التي تشارك فيها الحكومة... "[2]، لذا فإن أي عمل تقوم به الحكومة هو سياسة لها تأثيرها على الأداء الاقتصادي سلباً أو إيجاباً، وعليه فإن السياسة الجيدة التي تتخذها الحكومة سوف تعزز الاستقرار الاقتصادي والاجتماعي ، ودفع التنمية الاقتصادية ، وحفظ التوازن الداخلي والخارجي للاقتصاد القومي، في حين تؤدي السياسة الرديئة إلى عكس ذلك ، فضلاً عن أن السياسة الرديئة جداً قد تعصف بالتنمية وتعود بها إلى الوراء عقوداً عديدة؛ ولذا فإن السياسة بشكل عام ، والسياسة الاقتصادية (المالية والنقدية) بشكل خاص لهما دور كبير في رفع مستوى المعيشة وخلق بيئة أكثر ملائمة للتنمية الاقتصادية ، من خلال تفعيل دور هذه السياسات لتحسين أداء القطاع الحكومي والخاص وزيادة كفاءتهما وفاعليتهما. غير أن تحسين الأداء الاقتصادي قد يختلف من بلد لآخر ويرجع ذلك إلى دراية واجتهاد صانعي السياسة ، ومدى تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي.

إن تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي، سواء على المستوى الجزئي أو الكلي، يسلم به أغلب المفكرين الاقتصاديين ولا يوجد خلاف جوهري حول الدور الأساسي الذي تقوم به الدولة في عملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية. وفي هذا الصدد يشير مصباح العريبي إلى أن " ... الدولة تعمل على خلق الإطار القانوني والاستقرار والأمن لتحقيق الرفاهية الاجتماعية وضمان الظروف الملائمة لنظام السوق دون التدخل المباشر، أو التأثير في آلية النظام السوقي. بمعنى أن دور الدولة ينبغي أن يكون محايداً إلا بمقدار ما يسد الثغرات ويكمل النقص الذي قد يظهر في عمل السوق وآلياته "[3].

---

[1] حجرة ، **مرجع سابق**،ص 29.

[2] دورنبوش رودجر. **سياسات الاقتصاد المفتوح: مفاهيم ودراسات في مجال الأداء الاقتصادي**، البنك الدولي للإنشاء والتعمير ، واشنطن 1994م، ص11.

[3] العريبي مصباح ، **تعقيب على بحث نشوء القطاع العام وتطويره في الوطن العربي** . ندوة القطاع العام والخاص في الوطن العربي. بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية بالتعاون مع الصندوق العربي للإنماء الاقتصادي والاجتماعي، 1990م،ص38.

وتتمثل أهمية قرارات اللجنة العليا للإصلاح الإداري في تنظيم الهياكل الإدارية للعديد من الوزارات والمصالح الحكومية ، وفي إجراء تعديلات في كثير من التنظيمات والهياكل الإدارية القائمة، مما ساعد على تطوير أعمال تلك الوزارات والمصالح من خلال تحديد مهامها واختصاصاتها والقوى العاملة التي تحتاج إليها. أما قراراتها الإجرائية التي تشمل عدداً من الأجهزة الحكومية أو معظمها أوتخص موضوعاً واحداً وفائدته تعود على جميع الأجهزة ، فإن أهمها:

(أ) قرار اللجنة العليا للإصلاح الإداري رقم (5) وتاريخ 1384/4/11هـ(1965)، والذي قضى باستبدال المجلس الأعلى للتخطيط (الذي أنشىء عام 1380هـ) بالهيئة المركزية للتخطيط المكونة من اثني عشر اقتصادياً ويديرها رئيس برتبة وزير يرتبط برئيس مجلس الوزراء ، ومن مهامها: وضع خطط خماسية للتنمية الاقتصادية ، وعمل الدراسات الاقتصادية اللازمة للبلاد ، ومعاونة الوزارات والدوائر المستقلة في شؤون التخطيط ، وتقديم المشورة الفنية لولي الأمر. وبموجب هذا القرار أوكلت بمديرية الميزانية بوزارة المالية والاقتصاد الوطني مهمة دراسة وضع ميزانية المشاريع (الباب الرابع من الميزانية العامة للدولة) نقلاً من المجلس الأعلى للتخطيط ، بحيث تتبع في هذا الشأن مختلف الوسائل التي تتبعها لأبواب الميزانية الأخرى ، على أن ينقل إلى المديرية المذكورة الموظفون الذين كانوا يؤدون الأعمال المتعلقة بهذا الموضوع بالمجلس الأعلى للتخطيط. واعتماداً على هذا القرار ، تقرر ما يلي: إنشاء جهاز للتنظيم والإدارة بوزارة المالية والاقتصاد الوطني ومكتب وكالة إدارة التعاون الفني بديوان رئاسة مجلس الوزراء، ليقوم بالاختصاصات التي كان يقوم بها قسم المعونة الفنية بالمجلس الأعلى للتخطيط. وينشأ في كل وزارة ودائرة مستقلة جهاز للتخطيط خاص بها على أن تتشاور كل وزارة ودائرة مستقلة مع الهيئة المركزية للتخطيط في تشكيل وتنظيم ذلك الجهاز الذي يجب أن يكون حلقة الاتصال بينهما فيما يتعلق بشئون التخطيط.

ثانيا: معوقات الأداء في القطاع الحكومي في المملكة العربية السعودية :

خلال هذه العقود الثلاثة الماضية قامت المملكة العربية السعودية بتنفيذ خططها التنموية الاقتصادية والاجتماعية. فقد قامت بتوفير الخدمات الأساسية من أمن وتعليم وخدمات صحية وإنشاء البنية التحتية في جميع المجالات، إلى جانب قيامها بإنتاج السلع والخدمات التي من المفترض أن يتكفل القطاع الخاص بالنصيب الأوفر منها.وكان من نتيجة هذا الدور قيام مؤسسات اقتصادية تملكها أو تُسهم فيها أو تشارك في إدارتها الدولة، وهو ما يدل على تصميم الدولة على تحمل مسؤولية التنمية الاقتصادية الشاملة وما يترتب على ذلك من تبعات. ولهذا السبب تحملت الموارد المالية والقدرات الإدارية للقطاع العام أكثر

من طاقتها؛ ولابد من الأخذ بنظرة واقعية بشأن ما يمكن توقعه من القطاع الحكومي في ظل المتغيرات الاقتصادية الجديدة.

وهناك شعور عام في البلدان المتقدمة والنامية على حد سواء بأن الحكومات تؤدي أعمالاً كثيرة ومتشعبة، ولكن بمستوى قليل من الكفاءة و بتكلفة باهظة، وهذا ما أثار الكثير من التساؤلات حول إنتاجية وأداء الأجهزة الحكومية، والأسباب التي أدت إلى مثل هذا الوضع كثيرة ومتشابكة ، ومن الصعب خلو تأثير بعضها على بعض. ولكن هذا لا يمنع من البحث عن الأسباب، وليس الغريب أن تهتم الدولة والمواطنون، والصحافة ورجال الفكر والجامعات ومعاهد التنمية بالبحث عن أداء أفضل في القطاع الحكومي ، وتعود الأسباب إلى كثير من العوامل نذكر منها:

1- **تشعب أعمال الحكومة:** إن وضع المملكة قد يختلف عن معظم دول العالم، حيث تعتمد في حياتها الاقتصادية على دخلها من البترول وهي ثروة مملوكة للدولة. هذه الثروة ساعدت الحكومة في تنفيذ خططها التنموية الاقتصادية والاجتماعية. وكما هو الحال في جميع البلدان النامية، قامت المملكة ببناء العديد من المشاريع ذات الطابع التجاري مثل مشاريع الكهرباء والاتصالات والنقل والصناعات التحويلية، وتختلف سيطرة الدولة على تلك المشاريع باختلاف أشكالها القانونية، غير أن هناك تشابهاً كبيراً في الممارسات الإدارية التي تتبعها تلك المشروعات وكذلك في تأثيرها المالي على ميزانية الدولة، وهناك تسليم بأن بعض تلك المشروعات يمكن أن تدار بأسلوب تجاري ناجح دون إثقال كاهل المالية العامة.

2- **معوقات إدارية:** إن الأجهزة الحكومية بمعظم البلدان النامية تواجه العديد من معوقات الإنتاجية وإدارة الأداء. ورغم أنها تتمتع بإمكانيات الدول المتقدمة من حيث الدخل المالي إلا أنها بحاجة ماسة إلى تنمية إدارية، ويعبر عن ذلك " بالجهود التي تبذل لتطوير الجهاز الإداري من خلال وضع الهياكل التنظيمية الملائمة ، وتبسيط نظم العمل وإجراءاته ، وتطوير مهارات القوى العاملة، وتحسين بيئة العمل، وذلك لتحقيق خطة التنمية الاقتصادية بكفاءة عالية وبأقل التكاليف "[1]

3- **معوقات تنظيمية** : إن من أهم أسباب تحسين الإنتاجية والأداء في المنظمات ، بشكل عام ، وجود التنظيم الذي يحدد العلاقات والارتباطات بين جميع العاملين في المنظمة، ويساعد على تجنب الازدواجية ووضوح السلطات وتفويض الصلاحيات وتقليل المستويات الإدارية الهرمية وتيسير الإجراءات بما يؤدي إلى تحسين الإنتاجية والأداء بشكل عام؛ وفي دراسة قام بها محمد محيسن عن الإنتاجية في القطاع

[1] الطويل محمد بن عبد الرحمن، **دور الإدارة العامة في التنمية الاقتصادية**. بحوث ندوة أهمية الإدارة للتنمية، الرياض: معهد الإدارة العامة، 1399هـ/1979، ص 38.

الحكومي توصل إلى أن المعوقات التي تتعلق بالتنظيم الإداري تتلخص في ضعف ممارسة وظيفة التخطيط بسبب انشغال القيادات الإدارية بأعمال تنفيذية. وضعف التنسيق بين الوحدات والإدارات على مستوى الجهاز الواحد وبين الأجهزة المختلفة على مستوى الدولة. والروتين الذي يحكم أعمال الحكومة وتعقيد الإجراءات الذي تعمل به الأجهزة الحكومية. وأن الرقابة في معظم الأجهزة الحكومية في المملكة تنحصر في المتابعة الشخصية وهي بمفردها لا تشكل أسلوباً رقابياً فعالاً. ويضيف أن هذه العناصر مجتمعة أسهمت في ضعف إنتاجية وأداء القطاع الحكومي وزيادة تكاليف الأعمال التي تقوم بها الأجهزة الحكومية [1]

4- **ضعف كفاءة وفاعلية النفقات العامة:** [2] يلعب الإنفاق العام دوراً حاسماً في التنمية ، فمن خلاله يتم توفير البنية الأساسية اللازمة لها وتهيئة الخدمات الاجتماعية الضرورية للوفاء بالاحتياجات الأساسية للسكان، والتي تؤثر في مسار النمو الاقتصادي وفي توزيع منافعه على السواء؛غير أن تدني الإيرادات العامة للدولة والتي فرضها انخفاض أسعار البترول، وواقع تضخم الميزانية للأجهزة الحكومية، وقلة الشفافية، وزيادة عجز الميزانية في التسعينيات أدى إلى ضعف تحقيق أهداف الإنفاق العام في كثير من الدول النامية، الأمر الذي يستدعي ترشيد الإنفاق العام وتحسين توزيعه بين أوجه النشاطات المختلفة.

مما لا شك فيه أن هناك حاجة إلى اضطلاع الحكومة بالوظائف الأساسية مثل الدفاع وإقرار القانون والنظام. لذا تكون هناك حاجة إلى دور الحكومة حينما يكون من المتوقع ألا يوفر القطاع الخاص القدر اللازم من السلع والخدمات الأساسية التي يستفيد منها المجتمع بشكل عام، مثل: التعليم الأساسي (الابتدائي)، الرعاية الصحية، النقل، ولكن وفق معايير وضوابط تحد من تدخل الدولة في إنفاق الموارد الاقتصادية على نشاطات اقتصادية يستطيع القطاع الخاص أن يؤديها بشكل أفضل، هذا يعني أن على الحكومة إعادة صياغة دورها في النشاط الاقتصادي بما يرشد إنفاقها تبعاً لأولويات مدروسة وواضحة.

ففي المملكة العربية السعودية يلاحظ أن الإنفاق الجاري خلال الفترة من عام (1995-1999م) ظل يستحوذ على النصيب الأكبر من إجمالي المصروفات العامة (جدول رقم 1)، حيث تردد بين ما يزيد عن(75% - 88%)، والباقي لمصروفات المشاريع العامة. وهذا له تأثيره سلبي على الاستثمارات

---

[1] محيسن محمد الحسن. **الإنتاجية ومعوقاتها في القطاع الحكومي بالمملكة**. في ندوة " الإنتاج في القطاع الحكومي ومعوقاتها "، الرياض: معهد الإدارة العامة، 1400هـ/ 1980م، ص ص 36 - 37.

[2] الغيث ، محمد بن عبد الله، "الإنتاجية في القطاع الحكومي: المفهوم، المعوقات، وسائل وطرق تحسين الإنتاجية". **الإداري** ،العدد 41 ، (ذو القعدة 1410هـ/ يونيه 1990م)، ص 129.

العامة اللازمة لدعم التنمية بشكل مباشر؛ لذلك فإن هناك حاجة لإعادة النظر في بنود ميزانية الدولة بهدف إعادة توجيه الأثر النهائي للإنفاق العام ، كما أن هناك حاجة لتقييم دقيق للمشاريع العامة من حيث السلامة الاقتصادية لها. و أيضاً من حيث جدواها التقنية والإدارية والمالية وتأثيرها في مقابلة احتياجات وتطلعات المكونات المتعددة للمنظمة التي نفذت المشروع العام.

جدول(1) : يبين الجدول الإيرادات والمصروفات الفعلية*

الوحدة: (مليار ريال[1])

	1995 1416/1415	1996 1417/1416	1997 1418/1417	1998 1419/1418	1999 1420/1419
إجمالي الإيرادات	146	179.1	205.5	141.6	147.5
إيرادات النفط	105.7	136	160	80	104.5
الإيرادات الأخرى	40.8	43.1	45.5	61.6	43
إجمالي المصروفات	173.9	198	221.3	190	183.8
مصروفات المشاريع	42.2	50.5	58.4	44.3	21.6
مصروفات جارية	131.7	147	162.8	145.7	162.2
العجز	27,4	19	15.8	48.4	36.3

وفي المملكة العربية السعودية يتضح أثر أسعار النفط على الأداء المالي للدولة ، حيث تشكل الإيرادات النفطية الجزء الأساسي من إجمالي إيرادات الدولة ، وتصل في المتوسط (عن الفترة من 1995-1999م) إلى حوالي (75%) من إجمالي الإيرادات كما هو مبين في الجدول. وهذا الارتباط الكبير بين الإيرادات المتوقعة للبترول والميزانية العامة للدولة له تأثيره على الاستثمارات العامة اللازمة لدعم التنمية بشكل مباشر، فمتى كان هناك تحسن في أسعار النفط أدى إلى زيادة إجمالي الإيرادات وهو ما ينعكس إيجاباً على زيادة النفقات العامة في حين أن انخفاض إجمالي الإيرادات بسبب انخفاض أسعار البترول ينعكس سلباً على حجم الإنفاق العام وبوجه خاص على مصروفات المشاريع.

[1] المصدر: التقرير السنوي لمؤسسة النقد العربي السعودي. العدد السادس والثلاثون والعدد الرابع والثلاثون لعام 1998م ، 2000م (ص: وص: 146) على التوالي.

وركز محللو المالية العامة و راسمو السياسة اهتمامهم على ميزانية الحكومة باعتبارها المحدد الرئيسي للسياسة المالية. وكان تحليل مالية الميزانية العامة يترك لخبراء القطاعات المختلفة بشكل عام، دون رصد للأداء المالي لهذه القطاعات ومدى تحقيقها للأهداف المرسومة لها وتأثيرها على السياسات الاقتصادية القومية، وترتب على ذلك ضعف الانضباط المالي والافتقار إلى الوضوح والشفافية. وإن تعزيز الانضباط المالي ليس مجرد التحكم في المصروفات والتأكد من أن القواعد المالية قد روعيت، ولكن الانضباط يذهب إلى تحديد مقدرة الجهاز الحكومي على زيادة الكفاءة في تخصيص الموارد المالية المتاحة، وتحسين شفافية التقارير المالية والمتابعة المالية للجهاز الحكومي، وزيادة فاعلية الأداء.

ورغم الجهود التي تقوم بها وزارة المالية والاقتصاد الوطني في تحسين أداء الميزانية العامة إلا أنه لا تزال هناك ثلاثة اختلالات في ميزانية الدولة هي: الاعتماد الكبير على إيرادات النفط ، تدني حجم الإنفاق على المشاريع العامة بسبب ضخامة الإنفاق على بند الأجور، وأخيراً ارتفاع حجم الدين العام.

ثالثا– دور الرقابة المالية وتقييم الأداء المالي :

إن الهدف الرئيسي من الرقابة بشكل عام هو الكشف عن الانحرافات بغرض تصحيحها. وتعتمد هذه المهمة اعتماداً كبيراً على كيفية قياس الأداء والتي بدورها تحدد نوع الرقابة؛ ومن أهم مجالات الرقابة، الرقابة المالية، ورقابة أداء البرامج والمشروعات العامة، حيث إنها تلعب دوراً حاسماً في ضبط الإيرادات والنفقات العامة ، مما ينعكس بشكل كبير على تحسين أداء وإنتاجية القطاع الحكومي، غير أن قصور الرقابة وتقييم الأداء يعودان إلى ضعف تحقيق الأهداف العامة للدولة ، وإلى نقص وضوح هذه الأهداف. والرقابة المالية في الأجهزة الحكومية في المملكة تركز على: [1] " التأكد من سلامة الإجراءات والتصرفات في أمور الإيراد والصرف وقيود التسوية، وتنفيذ المشروعات، وإقفال وإعداد الحسابات الختامية، وفي أعمال المناقصات والمزايدات وإبرام العقود، والتصرف في أموال الدولة وموجوداتها الثابتة والمنقولة "، وجميعها تؤكد على سلامة وضبط الإجراءات وأنها تتم وفقاً للأنظمة والتعليمات النافذة، وتمارس هذه المهام برقابة داخلية من الجهاز التنفيذي نفسه، وبرقابة خارجية من قبل أجهزة الرقابة المركزية المستقلة، حيث تقوم وزارة المالية والاقتصاد الوطني بالرقابة السابقة للتنفيذ، في حين يقوم *ديوان المراقبة العامة[2] بالرقابة اللاحقة للتنفيذ.

---

[1] الغيث محمد بن عبدالله. **أجهزة الرقابة المالية المركزية في الإدارة العامة في المملكة العربية السعودية**. الرياض: معهد الإدارة العامة، 1995م، ص223.

[2] **ديوان المراقبة العامة:** هو جهاز رقابي على الأجهزة والوزارات الحكومية في المملكة العربية السعودية ويهدف للرقابة على كافة الإيرادات والمصروفات العامة للمملكة وله نظام وهو كيان مستقل مرجعه المباشر ملك المملكة العربية السعودية.

نما القطاع الحكومي في المملكة نمواً سريعاً في جميع المجالات خلال العقود القليلة الماضية ، وظهرت العديد من المشكلات في إدارة السياسة المالية ، ولم تتمكن الإيرادات العامة من ملاحقة الإنفاق العام ، مما ترتب عليه ظهور العجز في الميزانية العامة وزيادة القروض ، وأنفقت مبالغ كبيرة من الأموال العامة على استثمارات غير مجدية اقتصادياً على حساب الاستثمارات اللازمة لدعم التنمية.

فبالرغم ما تقوم به الأجهزة الرقابية الحكومية المركزية مثل وزارة المالية والاقتصاد الوطني وديوان المراقبة العامة من دور كبير في الرقابة المالية على الإنفاق العام، فإن هناك حاجة إلى أن تركز الرقابة المالية على الاستخدام الأمثل للموارد المالية.

رابعا– دور الرقابة الإدارية :

والرقابة الإدارية من أهم ركائز الإدارة وإحدى وظائفها الأساسية، وهي المؤشر الحقيقي لنجاح أي عمل إداري، حيث تسعى إلى توحيد الإمكانيات المادية والبشرية وتوجيه جهودها لتحقيق الأهداف المخطط لها. وهي تشمل جميع أنواع الرقابة التي تمارسها المنظمات للتأكد من تحقيق الأهداف بأكبر قدر من الكفاءة وفي الوقت المناسب وكشف أي خطأ أو تقصير أو انحراف. ويشير إبراهيم المنيف إلى أن " الرقابة تعني الضبط في أوسع معانيه، وفي المفهوم الإداري يقصد بها التأكد من مدى تحقيق النشاط الإداري للأهداف المقررة، أي التحقق من أن ما يتم إنجازه هو مطابق لما تقرر في الخطة الموضوعة ".[1]

ويقسم الباحثون الرقابة الإدارية إلى رقابة داخلية تمارسها كل وزارة أو مصلحة أو مؤسسة على أوجه النشاط الذي تؤديه من خلال مستويات التنظيم المختلفة ، ورقابة خارجية تمارسها أجهزة مستقلة في المملكة، مثل وزارة الخدمة المدنية وهيئة الرقابة والتحقيق، وتواجه أجهزة الرقابة الإدارية المركزية في المملكة بعض العقبات في سبيل تنفيذ مهامها لخصها عثمان الأحمد في تشخيصه للعقبات التي تواجه الديوان العام للخدمة المدنية (حالياً وزارة الخدمة المدنية) بـ " عقبات تتعلق بالجوانب التنظيمية والإجرائية للأجهزة الإدارية، أو بالسلوك الوظيفي للعاملين بتلك الأجهزة الإدارية في تطبيقها لنظم ولوائح الخدمة المدنية " [2]وبالتالي فإن الرقابة الإدارية كبقية عناصر العملية الإدارية تهدف إلى زيادة الكفاءة والفاعلية الإدارية.

خامسا– دور الدولة في النشاط الاقتصادي:

---

[1] المنيف إبراهيم، **الإدارة : المفاهيم والأسس والمهام**. الرياض: دار العلوم، 1980م، ص158.

[2] الأحمد، عثمان بن إبراهيم **أجهزة الرقابة الإدارية والمالية في المملكة العربية السعودية: دراسة تحليلية للديوان العام للخدمة المدنية** ، ندوة أجهزة الرقابة المالية والإدارية ، الرياض: معهد الإدارة العامة ، 1405هـ/1985م، ص123.

إن التوجهات الجديدة في الاقتصاد والمال والتجارة والعلاقات الدولية والتي عرفت باسم " العولمة "، تؤكد على تحرير الأسواق وتقليص تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي ، بحيث يقتصر دور الدولة على دعم تحسين أداء القطاع الحكومي والخاص وزيادة كفاءتهما وفاعليتهما من خلال:

- التنسيق بين الأهداف الاقتصادية والاجتماعية لتحسين الأداء الاقتصادي.
- توزيع الموارد الاقتصادية لزيادة الاستثمار الحكومي في البنية التحتية الاقتصادية والاجتماعية (الأمن والتعليم الأساسي والصحة والرعاية الاجتماعية) وتعزيز مشاركة القطاع الخاص في النشاط الاقتصادي.
- استخدام السياسات المالية والنقدية لتوجيه قوى السوق وليس للتحكم فيها،والمرونة في استخدام أدوات السياسة المالية والسياسة النقدية بما يخدم الاقتصاد القومي بشكل عام.
- تحديث الأنظمة والقوانين والتأكد من تطبيقها وتفعيلها بما يخدم الأهداف القومية.
- تأسيس وتنظيم مؤسسات السوق المالية ووضع المعايير والأنظمة الخاصة بها ومراقبتها.
- ضمان الشفافية ونشر المعلومات ذات المصداقية عن الشئون الاقتصادية بشكل عام ، والسوق المالية بشكل خاص؛ و لبلوغ أداء أفضل في القطاع الحكومي وتقوية الاقتصاد الوطني فيجب أن:

1- يتمتع القطاع الحكومي في المملكة العربية السعودية بتوافر البنى التحتية اللازمة لإدارة الإنتاج والأداء وذلك بفضل ما أقامته الدولة من تجهيزات ومنظمات ونظم ولوائح في جميع الميادين الإنتاجية والخدماتية. كما يتميز القطاع الحكومي بسوق مفتوحة على الأسواق الخارجية تضمن حرية المعاملات والتحويلات المالية والنقدية وتبادل السلع والخدمات وتشجيع الاستثمارات الداخلية والأجنبية في المملكة.

2- هناك مستوى جيد من الشراكة بين القطاع الحكومي والقطاع الخاص في المملكة يتمثل في إعانات نقدية ودعم الدولة لنشاطات القطاع الخاص في جميع الميادين الصناعة والزراعة والتجارة والتدريب والتوظيف وحماية المنتجات الوطنية. كما تتمثل الشراكة بين القطاعين بتخصيص بعض المشروعات العامة، وتبادل المعلومات والأساليب في إدارة الأعمال والإنتاج ومن ذلك تجارب التنظيم والتغيير والتدريب.[1]

مطلب ثاني:نظام الحكم في المملكة العربية السعودية وسلطاتها.

[1] الأحمد، **مرجع سابق**، ص 125.

لقد رسمت كل دولة عربية لنفسها سياسات تخدم منطلقاتها، وتنبثق من التشريعات والقوانين التي تعمل في ظلها، وتشمل هذه السياسات؛ الأهداف العليا للدولة ، فلسفة نظامها الأساسي ، القيم والتقاليد، إضافة إلى ما تتطلبه عملية التطوير من سياسات وتتركز أبرز سمات السياسات للدولة العربية في:

– التركيز على الشخصية الوطنية للدولة وتعميق الولاء في نفسية المواطن وعقله.

– الدفاع عن السياسة العامة للدولة ، وقرارات مسؤوليها،

– بروز ظاهرة التنوع الوظيفي نتيجة التطور الاقتصادي، والاجتماعي، والتنمية الوطنية الشام (السياسية، الاقتصادية ، الثقافية، الاجتماعية،...الخ).

وتعتبر المملكة العربية السعودية وحدة إستراتيجية في النظام الإقليمي والعربي الإسلامي، وذلك لما تتمتع به من ثروات طبيعية هائلة، في مقدمتها النفط ولها موقع إستراتيجي يتوسط الجزيرة العربية ، وطول حدودها البرية والبحرية؛ وهذه الامتيازات تعمل في اتجاهين متعاكسين فمن جهة تمكن النظام السياسي من ممارسة نفوذ أكبر للتأثير على المستوى الإقليمي، ومن جهة تجعلها محل أنظار وأطماع الجيران والقوى الكبرى في العالم. ويمثل النظام السياسي في المملكة العربية السعودية حالة خاصة بين النظم السياسية المعاصرة من حيث أن الشريعة الإسلامية تمثل مصدر السلطات العليا لهذا النظام، كما أنها المرجعية الفكرية التي تمثل الإطار العام للسياسات داخل المجتمع، وهذا يعني اختلاف كبير عن النظم السياسية الأخرى، فالنظم الديمقراطية الغربية ترى في الشعب مصدرا للسلطات؛ في حين ترى النظم الأخرى مرجعيتها في الايدولوجيات الوضعية. غير أن ما يميز النظام السياسي في المملكة هو أهمية الاتصال بينه وبين كافة أفراد المجتمع لتحقيق الأهداف العامة للنظام الاجتماعي بوجه عام ، وتستمد مادتها ومضمونها من الإسلام دينا وعقيدة ومنهج الحياة، كما تشير أول موادها أن منهج الدولة ونظامها السياسي وسياستها قائمة جميعها على كتاب الله وسنة رسوله، ولهذا فهي تنتهج منهجا ينسجم في مضمونه مع السياسة العامة للدولة، وهي واضحة المعالم ثابتة الأسس والخصائص. وبالرغم من أن النظام السياسي نظام ملكي، لاتخرج السلطة السياسية فيه عن آل سعود الملكية، إلا أن هذه العائلة تستمد شرعيتها من تبنيها الإسلام في الحكم ، ودفاعها عن الشريعة الإسلامية، وتطبيق لأحكامها في البلاد، بحيث لا يستطيع أحد أن يعارضها على ذلك.[1]

[1] بلعيد صادق، "دور المؤسسات الدينية في دعم الأنظمة السياسية في البلاد العربية "، **المستقبل العربي**، العدد 208، بيروت : مركز دراسات الوحدة العربية، 1988، ص 2 .

وتتمتع أيضا بامتيازات كبيرة وتستشار في القضايا الإستراتيجية للبلاد، وفي بعض الأحيان تشارك في أهم القضايا السياسية، كما ويتمتع النظام السياسي السعودي باستقرار سياسي وآلية مرنة في التداول على السلطة؛ وكذا يستمد شرعيته من تطبيق للإسلام، والعمل على حمايته وخدمته؛ وتبني القرآن الكريم والسنة النبوية الشريفة كمرجعية لنظام الحكم[1] ، وهذا ما نص عليه دستور المملكة العربية السعودية.

وفي ضوء هذه السياسات فإنها تعمل على خدمة سياسة الدولة القائمة وصيانة المصالح العليا للمواطنين، وتعميق عاطفة الولاء للوطن، كما تقوم بعرض سياسات الدولة عرضا موضوعيا؛ كما منحت للمواطن حق التعبير عن رأيه بكل حرية في ظل ضوابط الشريعة الإسلامية، وأكدت على احترام حقوق الأفراد والجماعات، وإشعارهم بمسؤوليتهم المباشرة تجاه مجتمعهم.

ومن أهم الركائز التي يقوم عليها النظام السياسي السعودي: "وكما قال الملك فهد بن عبد العزيز هي: – عقيدة التوحيد، التي تجعل الناس يخلصون العبادة لله وحده.

- شريعة الإسلام التي تحفظ الحقوق والدماء، وتنظم العلاقة بين الحاكم والمحكوم، وتضبط التعامل بين أفراد المجتمع، وتصون الأمن العام.
- نشر الدعوة الإسلامية وحمل لوائها بحيث أن الدعوة إلى الله أعظم وظائف الدولة الإسلامية وأهمها.
- تحقيق الوحدة الإيمانية التي هي أساس الوحدة السياسية، والاجتماعية.
- إيجاد بنية عامة صحيحة وصالحة ومجردة من المذكرات والانحرافات وتعيين الناس على الاستقامة والصلاح.
- الأخذ بأسباب التقدم وتحقيق النهضة الشاملة التي توفر الحياة والمعاش، وتراعي مصالح الناس في ضوء هدى الإسلام ومقاييسه.
- تحقيق الشورى التي أمر الإسلام بها، وصلح من يأخذ بها إذ جعلها من صفات المؤمنين.
- أن يظل الحرمان الشريفان مظهرين للطائفيين والعاكفين والركع السجود، وبعيدين عن كل مايحول دون أداء مناسك الحج والعمرة والعبادة على الوجه الصحيح.
- الدفاع عن الدين والمقدسات والمواطنين والدولة."[2]

أولا– الدستور:

[1] **نفس المرجع** ، ص 3.

[2] هاشم عبده هاشم، **صناعة القرار في المملكة العربية السعودية**، جدة: مطابع دار الفنون للطباعة والنشر والتغليف، 1994. ص 158.

الدستور هو مجموعة القواعد والمبادئ وأحكام عامة تحدد طبيعة الدولة وهويتها ونظامها الأساسي، كما تنظم وتقيد سلطات الدولة الثلاث، وتبين حقوق وواجبات المواطنين إضافة على وظائف الدولة التي يجب القيام بها، ويعرف فاضل الدستور بأنه:" الوثيقة القانونية العليا التي تضمن المبادئ السياسية الرئيسة، التي تجب أن تحكم الحياة السياسية بل الاقتصادية والاجتماعية لدولة ما"[1]، ويعتبر هو القانون أو النظام الأعلى الذي يحدد القواعد الأساسية لشكل الدولة ونظام الحكم فيها، وشكل الحكومة وينظم السلطات العامة فيها والعلاقة بينها.

– **والمبادئ العامة التي تحكم الدولة والمجتمع السعودي:** إن جميع الأنظمة واللوائح المعمول بها في المملكة العربية السعودية وفي مقدمتها النظام الأساسي للحكم الذي يعتبر المظلة السياسية والقانونية للدولة مستمد من القرآن الكريم وسنة رسوله محمد صلى الله عليه وسلم، وقد تضمن النظام الأساسي للحكم عدة مبادئ عامة تحكم الدولة والمجتمع السعودي وذلك من خلال نصوص كثيرة منها:

1– **شكل الدولة:** وهي دولة ملكية، عربية إسلامية تدين بالإسلام ومصدر تشريعها كتاب الله وسنة رسوله صلى الله عليه وسلم، وقد نصت المادة الأولى من النظام الأساسي للحكم على ذلك، وتعتبر اللغة العربية لغة رسمية وعاصمتها الرياض، وعيدا الدولة هما عيد الفطر والأضحى وتقويمها هو الهجري، كما أشارت إلى شكل العلم وأنه لا ينكس أبدا لأنه حامل لكلمة –**لاإله إلا الله محمد رسول الله**– كما حدد النظام النشيد الدولة وأوسمتها.

2– **مقومات المجتمع السعودي:** وتطرق النظام الأساسي للحكم في ذلك إلى:

– وجوب الطاعة والولاء لله تعالى ولرسوله صلى الله عليه وسلم، والملك واحترام النظام.

– اعتبار الأسرة النواة الأساسية لبناء المجتمع مع ضمان تنشئة إسلامية لأفرادها وقيام المجتمع السعودي على أساس الاعتصام بحبل الله وتعزيز الوحدة الوطنية وروح التضامن بين أفراد مجتمعها.

– اعتماد سياسات تعليمية لتنشئة الفرد على القيم الإسلامية وتهيئتهم ليكونوا أعضاء نافعين في بناء المجتمع.

3– **الحقوق والواجبات:** خصص لها الباب الخامس من دستور المملكة، وقد اشتمل على جملة من الحقوق اعتبرها النظام من المقومات الأساسية للمجتمع السعودي،وذلك بأن تحمي الدولة عقيدة الإسلام وتطبق شريعته بما يتوافق مع كتاب الله وسنة رسوله, كما تكفل الدولة حق المواطن وأسرته، فقد تضمن

[1] فاضل صدقة بن يحي، "دور مجلس الشورى في السياسة الخارجية للمملكة"، **مجلة الشورى**، العدد 234، الرياض، محرم 1431 هـ/2011م، ص171.

الأحكام الخاصة بمقومات المجتمع السعودي ورعاية الأسرة وجميع أفرادها ، والتعليم ومحو الأمية والثقافة وتشجيع البحث العلمي وصيانة التراث الإسلامي [1]؛ وله الحق في الرعاية الصحية وتناول حرية الملكية الخاصة وحرمتها، وخطر المصادرة العامة للأموال، وعدم فرض الضرائب والرسوم إلا عند الحاجة وعلى أساس العدل؛ وتجبى الزكاة وتنفق في مصارفها الشرعية، وتوفير الأمن لجميع المواطنين والمقيمين وحرية المساكن والمراسلات البرقية، والبريدية، والمخابرات الهاتفية وغيرها من وسائل الاتصال، وكافة حقوق المواطن وأسرته في حالة الطوارئ والمرض والعجز، والشيخوخة ودعم نظام الضمان الاجتماعي وتشجيع المؤسسات والأفراد على الإسهام في الأعمال الخيرية؛ وتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية، وتطرق أيضا النظام الأساسي للحكم إلى حماية حقوق الإنسان بصفة عامة، فالمادة(26) تنص على:" أن تحمي الدولة حقوق الإنسان، وفق الشريعة الإسلامية"[2].

والملاحظ تركيز النظام الأساسي للحكم في هذا الباب على الحقوق الاجتماعية والاقتصادية مع شبه التغاضي عن الحقوق السياسية؛ إلا أنها في المادة 32 من الدستور، فإن له الحق في اللجوء السياسي إذا اقتضت المصلحة العامة ذلك؛ كما تحدد الأنظمة والاتفاقيات الدولية قواعد وإجراءات تسليم المجرمين، كما يمنع وجود أحزاب سياسية في المملكة قد تم حظر هذه الأحزاب السياسية من العمل في المملكة العربية السعودية منذ بداية الحكم الملكي،وقد طالبت العديد من عرائض الإصلاح الدولة بالسماح بالجمعيات والأحزاب السياسية، إلا أنها باءت بالفشل. تعمل بعض المجموعات البارزة دون غطاء قانوني، مثل حزب الأمة الإسلامية.

- **النظام الأساسي للمملكة العربية السعودية:** يشير النظام الأساسي للحكم في المملكة العربية السعودية إلى أن دستور المملكة هو كتاب الله تعالى وسنة رسوله صلى الله عليه وسلم، في مادته الأولى؛ كما ذكرت المادة السابعة من النظام بأنه يستمد الحكم في المملكة سلطته من كتاب الله وسنة رسوله وهما الحاكمان على هذا النظام وجميع أنظمة الدولة، وكما يتبين أن الدستور هو مجموعة القواعد ومبادئ تبين شكل الدولة، ونظام الحكم فيها وتحديد السلطات، واختصاص كل سلطة وعلاقتها ببعضها البعض؛ وحقوق وواجبات الحاكم والمحكوم، فإن هذا التعريف ينطبق على النظام الأساسي للحكم، وفيما يخص المادة الأولى من النظام الأساسي التي تنص على أن دستور المملكة الكتاب والسنة، يمكن القول أن القرآن الكريم والسنة النبوية هي المرجع لهذا النظام وغيره من أنظمة الدولة. أما فيما يخص المادة السابعة

[1] النظام الأساسي للمملكة العربية السعودية، **باب الحقوق والواجبات**.
[2] النظام الأساسي للحكم في المملكة العربية السعودية، المادة 26.

من النظام الأساسي، فالكتاب والسنة هما مصدر هذا النظام الأساسي للحكم، ولكن قد لا تجد فيه تفصيلا لجميع الأمور التي تنظم الدولة، ونظام الحكم فيه. ولهذا دعت الحاجة إلى إصدار نظام أساسي للحكم لا يخالف الشريعة ليكون بمثابة دستور للبلاد، ويحدد هويتها وشكلها وكيفية انتقال السلطة وتكوين السلطات واختصاصها والعلاقة بينها ، والحقوق والواجبات[1].

ويعد النظام الأساسي للحكم الصادر عام 1412هـ/ 1992م دستور المملكة المستمد من الكتاب والسنة، كما يعد الوثيقة الدستورية الأم للمملكة، وقد اشتمل على عدة قواعد دستورية، وهي كالأتي:

شكل الدولة وهويتها قد حددتها المواد من01 إلى 04 من الباب الأول في النظام الأساسي، ونظام الحكم وآلية انتقال الحكم فيها وتم تنظيمها في المواد 05 إلى 08 من الباب الثاني حيث يبن نوع نظام الحكم بأنه ملكي وكيفية اختيار ولي العهد ومسؤولياته،كما أن هناك السلطات العامة في الدولة في الباب السادس وقد نصت المادة 44 من الدستور بأن سلطات الدولة هي: السلطة التنظيمية ،التنفيذية، القضائية. وجاء في الباب الخامس في مواده 23 إلى 43 وهو باب الحقوق والحريات العامة للأفراد، وأهم الحقوق والواجبات التي تقع على عاتق الدولة كحماية العقيدة الإسلامية وتطبيقها وخدمة الإسلام والمسلمين ومن الواجبات الي يقدمها الأفراد والمجتمع الحماية والرعاية الصحية، والتعليمية والاجتماعية للفرد والمجتمع. وحماية الوطن والمواطن؛ أما المبادئ المالية تم تنظيمها في المواد من 72 إلى78 من النظام الأساسي حيث نصت على احترام الملكية العامة والخاصة، وتحقيق التنمية ، وكيفية فرض الرسوم والضرائب وإيرادات الدولة، وجاء في الباب الثامن في مواده 79و80 أن هناك رقابة مالية لاحقة على جميع إيرادات الدولة ومصروفاتها (نفقاتها)، والثانية رقابة إدارية على حسن أداء الأجهزة الحكومية وتطبيق الأنظمة[2].

-**مؤسسات نظام الحكم:** كما تم الحديث عنه سابقا فإن نظام الحكم ملكي وقد نصت عليه المادة الخامسة والسابعة من النظام الأساسي حيث يكون الحكم للملك وأبناء الملك آل سعود وأبناء الأبناء، ويبايع المواطنون الأصلح منهم على كتاب الله سبحانه وتعالى وسنة رسوله؛ كما ويختار ولي العهد ويعفى بأمر ملكي. أما المادة السابعة من النظام الأساسي للحكم يستمد سلطته من الكتاب والسنة، ويقوم بالحكم على أساس العدل والشورى والمساواة وفق الشريعة الإسلامية.

[1] مطر بن عبد المحسن الجميلي، "دور مجلس الشورى بالمملكة العربية السعودية في رسم ومتابعة السياسات الداخلية والخارجية للمملكة"، (أطروحة مقدمة استكمالا لمتطلبات الحصول على درجة دكتوراه الفلسفة في العلوم الأمنية، قسم العلوم الإدارية، كلية الدراسات العليا، **جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية**، الرياض،1433هـ/2012م)، ص 50.

[2] دستور المملكة العربية السعودية، 1992.

1. الملك: ويعتبر الحجر الأساس في دولة السعودية وهذا مانص عليه الدستور وحسب طبيعة الحكم الذي هو ملكي وقد جاء النظام الأساسي للحكم بمواد تحدد صلاحيات الملك وذلك من خلال:

نصت المادة السادسة من الدستور على أن الملك يبايع من طرف المواطنين على كتاب الله وسنة رسوله صلى الله عليه وسلم، على السمع والطاعة؛ كما يعتبر رئيس مجلس الوزراء ويعاونه في ذلك أعضاء مجلس الوزراء وفقا لهذا النظام وله صلاحيات فيما يخص الشؤون الداخلية والخارجية وتنظيم الأجهزة الحكومية والتنسيق بينها.

وله الحق في تعيين وإعفاء نواب رئيس مجلس الوزراء وأعضائه بأمر ملكي، ويعتبرون أيضا مسؤولين بالتضامن مع الملك عن تطبيق الشريعة الإسلامية والأنظمة والسياسات العامة للدولة ، وله الحق أيضا في حل المجلس وإعادة تكوينه[1].

وقد جعل بعض الصلاحيات بتفويض منه لولي العهد بأمر ملكي، وله أيضا صلاحية أنه يصدر أمر ملكيا بإنابة ولي العهد في حالة سفره إلى الخارج في إدارة شؤون الدولة ورعاية مصالح الشعب، وهو يشرف على القوات الدفاعية باعتباره قائد القوات العسكرية، وله أن يعلن حالة الطوارئ والحرب، ويستقبل ملوك الدول ورؤساءها ويعين ممثليه لدى الدول.[2]

2. نظام مجلس الوزراء: لقد تطرق النظام إلى عدد من القواعد الدستورية، حيث يترأس الملك مجلس الوزراء، ويقوم برسم السياسات الداخلية والخارجية والمالية والاقتصادية والتعليمية والدفاعية وجميع الشؤون العامة والإشراف على تنفيذها (نص المادة 19) ، كما يتولى المجلس اقتراح ودراسة مشروعات الأنظمة واللوائح والمعاهدات، والاتفاقيات الدولية ويصوت عليها ويتخذ القرارات بشأنها وبعد ذلك ترفع القرارات إلى الملك للموافقة عليها، ولا تصبح نافذة إلا بعد موافقة الملك وصدور مرسوم ملكي، ويتم تعيينهم أو إعفائهم من مناصبهم بأمر ملكي من الملك أو أحد نوابه[3].

3. نظام مجلس الشورى: وقد اشتمل على عدة قواعد دستورية منها:

إبداء الرأي في السياسات العامة للدولة التي تحال إليه من مجلس الوزراء، كما يقوم المجلس بدراسة الأنظمة واللوائح والمعاهدات والاتفاقيات الدولية والامتيازات ، واقتراح مايراه بشأنها، وترفع قرارات المجلس إلى الملك الذي يحيلها إلى مجلس الوزراء،ففي حالة اتفاق وجهات النظر بين المجلسين الشورى والوزراء فإن الملك يصدر الموافقة عليها، وإذا ما اختلفت وجهات النظر يعاد الموضوع إلى مجلس الشورى ليبدي

[1] المادة 56- 57 من النظام الأساسي للحكم للمملكة.
[2] المادة 58_66 من النظام الأساسي للحكم للمملكة.
[3] الجميلي، **مرجع سابق** ، ص 52.

مايراه بشأنه ويرفع إلى الملك لاتخاذ القرار فيه. ويتكون المجلس من 150 عضوا يختارهم الملك من أهل العلم والخبرة والاختصاص وتحدد كافة شؤونهم بأمر ملكي[1].

ثانيا – سلطات الدولة في المملكة العربية السعودية:

إن الحكومة هي التي تدير الدولة من خلال مؤسساتها، وأن الحكومة في جوهرها هي عنصر التنسيق الأساسي للمجتمع، فهي بمثابة الكيان الأم الذي تتمازج فيه وتتفاعل بداخله الكيانات السياسية، الاجتماعية، والقانونية، والاقتصادية، والثقافية التي تتكامل فيها مختلف نشاطات المجتمع. **ويرى حسن أبشر الطيب**أنها: "أداة الدولة في تحقيق إرادتها وممارسة سلطتها ووظائفها، وتتمثل الحكومة في كل المؤسسات التي تعتمد عليها الدولة في وضع سياساتها وتنفيذ وتحقيق امتثال المواطن للقواعد العامة المشتركة؛ إن الحكومة بهذا المفهوم لاتقتصر على المؤسسات التنفيذية وحدها، وإنما تشمل بذات القدر مؤسسات السلطة التشريعية، والسلطة القضائي، وهي في جوهرها وأساليبها،تمثل الركن التنظيمي للدولة، الذي يقوم على إدارة وتنظيم وتنسيق شؤون المجتمع" .[2] ويعرف **فاضل صدق** الحكومة بأنها:" السلطة العليا العامة في الدولة بفروعها الثلاث، السلطة التشريعية، السلطة التنفيذية، السلطة القضائية، وكل ما يتعلق بذلك من أمور"[3]. وفي المملكة العربية السعودية خصص لسلطات الدولة الباب السادس وقد نصت المادة 44 من الدستور أن: " تتكون السلطات في الدولة من:- السلطة القضائية – السلطة التنفيذية – السلطة التنظيمية.

وتتعاون هذه السلطات في أداء وظائفها وفقا لهذا النظام وغيره من الأنظمة والملك هو مرجع هذه السلطات."

ومن خلال هذه المادة فإن هناك تقسيم واضح واستقلال شبه نسبي لكل من السلطات وانبثاقها من السلطة الملكية، فالملك هو الذي يجعل الأجهزة الأخرى بالتفويض من قبله تمارس مهامها.

1- السلطة التشريعية في المملكة: تعد الشريعة الإسلامية المصدر الأول للتشريع في المملكة ثم الرئيس ثانيا، وهناك من يسميها **بالسلطة التنظيمية** والتي تكمن في مجلس الوزراء بمشاركة مجلس الشورى، ومن اختصاصات السلطة التشريعية بسن الأنظمة واللوائح حيث نصت عليه المادة 67 من النظام الأساسي للحكم، ويساهم كل من الملك، ومجلس الوزراء والشورى في السلطة التشريعية حيث يعد الملك صاحب كل السلطات والعنصر الرئيسي في العملية التشريعية في المملكة، وقد أوضحته المادة 44

[1] الجميلي، **نفس المرجع والمكان** ، ص 53.

[2] حسن أبشر الطيب، **الدولة العصرية دولة مؤسسات**. القاهرة: الدار الثقافية للنشر، 2000، ص13.

[3] صدقة ، **مرجع سابق**، ص 165.

من الدستور في فقرته الثانية بأنه المرجع الأول للسلطات وله الحق في التشريع، وذلك عن طريق إصدار أوامر ملكية لتنظيم أمر من الأمور كإصداره للأنظمة الأساسية للحكم.

ويعين الملك رئيس وأعضاء مجلس الشورى، وتحتاج قرارات المجلس إلى موافقة الملك لتصبح قانونا؛ كما يعين أيضا مجلس الوزراء، ويعفيهم وله حل المجلس، وإعادة تشكيله ولا تصبح قراراته نافذة ونهائية إلا بعد موافقة الملك عليها، كما أنه عضو في مجلس الوزراء وله حق الاقتراح والتصويت على المشاريع.

ولمجلس الوزراء دور تشريعي واضح، وهو أن لكل وزير الحق في أن يقترح مشروع نظام أولائحة تتعلق بأعمال وزارته، وتصدر الأنظمة والمعاهدات والاتفاقيات الدولية والامتيازات وتعدل بموجب مراسيم ملكية وذلك بعد دراستها من مجلس الوزراء.

وكذا لمجلس الشورى دور بارز في العملية التشريعية وهو أيضا يقوم بدراسة الأنظمة واللوائح والمعاهدات والاتفاقيات الدولية ، واقتراح مايراه بشأنها؛ وكذا تعدل بموجب مراسيم ملكية بعد دراستها من مجلس الشورى، وله أيضا اقتراح مشروع نظام جديد أو اقتراح تعديل نظام نافذ ودراسة ذلك في المجلس، وقرارات المجلس ترفع إلى الملك.

إن الأوامر الملكية بتشريع نظام معين يسبقها دراسة تلك المشاريع في المجلسين الوزراء والشورى، أن المجلسين يرفعان قراراتهما واقتراحاتهما إلى الملك بعد دراسة الموضوع ليتخذ القرار في ذلك[1].

2- السلطة التنفيذية في المملكة:وتعد السلطة التنفيذية الجهة الثانية التي تنفيذ قرارات وتشريعات السلطة التشريعية،فالسلطة التنفيذية تختص فقط بتنفيذ ما تقرره الجهة المشرعة، وفي بداية تكوين المملكة كان الملك بمثابة السلطة التنفيذية في المملكة،حيث كانت له جميع الصلاحيات.[2] وتتكون السلطة التنفيذية في المملكة ومجلس الوزراء بما يضمه من وزارت ومؤسسات وهيئات عامة، وقد بين النظام الأساسي للحكم اختصاصات السلطة التنفيذية في المملكة وبصفة الملك رئيس للدولة و رئيس للمجلس الوزراء، وقمة هرم السلطة التنفيذية و قد نصت المادة 55 من النظام الأساسي على أنه: " يقوم الملك بسياسة الأمة سياسة شرعية طبقا لأحكام الإسلام، و يشرف على تطبيق الشريعة الإسلامية، و الأنظمة والسياسة العامة للدولة وحماية البلاد و الدفاع عنها " [3]

والملك هو الذي يوجه السياسة العامة للدولة و يكفل التوجيه و التنسيق و التعاون بين مختلف الأجهزة الحكومية وله الإشراف عليها،و هو الذي يراقب تنفيذ الأنظمة و اللوائح و القرارات كما أنه على

[1] الجميلي، **مرجع سابق**، ص58.
[2] صدقة ،**مرجع سابق**،ص 182.
[3] المادة 55 من الدستور .

جميع الوزارات و الأجهزة الحكومية الأخرى أن ترفع إلى رئيس مجلس الوزراء خلال تسعين يوما(90) من بداية كل سنة مالية تقريرا عما حققته من إنجازات.

ويعتبر مجلس الوزراء الركن الثاني من أركان السلطة التنفيذية بعد الملك و ذلك لهيمنته على الوزارات، والأجهزة الحكومية الأخرى، ومن أهم الأدوار التنفيذية للمجلس هو أن المجلس يرسم السياسة العامة للدولة و يشرف على تنفيذها وهو أيضا المرجع للشؤون المالية و الإدارية في سائر الوزارات، والأجهزة الحكومية، و باعتبار السلطة التنفيذية المباشرة فله كل الصلاحيات للهيمنة على شؤون التنفيذ ويدخل أيضا في اختصاصاته التنفيذية مراقبة تنفيذ الأنظمة و اللوائح و القرارات ومتابعة أيضا تنفيذ الخطة العامة للتنمية وأيضا من صلاحيات المجلس أن يدرس ميزانية الدولة ويصوت عليها فصلا فصلا وتصدر بموجب مرسوم ملكي، و لا يجوز للحكومة أن تعقد قرضا إلا بعد موافقة مجلس الوزراء و صدور مرسوم ملكي بذلك"[1].

3- السلطة القضائية في المملكة: ويقصد بها أنها التي لها الحق الأساسي في تفسير القانون وتطبيقه، والحكم على مدى الالتزام به، ما يعني أنها الهيئة العليا المسؤولة عن الفصل في النزاعات والخلافات التي تظهر في المجتمع من خلال تطبيق القوانين التي تضعها السلطة التشريعية.[2] وجاء في النظام الأساسي للحكم في مادته 46: "القضاء سلطة مستقلة ولاسلطان على القضاة في قضائهم لغير سلطان الشريعة الإسلامية". وبذلك فإن مصدر القضاء هو الشريعة الإسلامية من كتاب الله وسنة نبيه صلى الله عليه وسلم؛ وجاء أيضا في مادتيه 49-53 بأن السلطة القضائية في المملكة تتكون من قسمين هما: المحاكم أو القضاء العادي، ومن ديوان المظالم أو القضاء الإداري.

3-1 القضاء العادي: وهو ما أشار إليه هذا النظام إلى أن المحاكم تتكون من المحكمة العليا ثم محاكم الاستئناف ثم محاكم الدرجة الأولى والمكونة من المحاكم العامة ومحاكم الأحوال الشخصية ثم المحاكم التجارية والمحاكم العمالية... ولكل من هذه المحاكم اختصاصاتها وفقاً للنظام، ويجيز النظام كذلك للمجلس الأعلى للقضاء إحداث محاكم أخرى متخصصة في مجالات أخرى بعد موافقة الحاكم، وتختص كل منها بالمسائل التي ترفع إليها طبقاً لهذا النظام، ويجوز للمجلس الأعلى للقضاء إحداث محاكم متخصصة أخرى بعد موافقة الملك.

[1] عصام بن سعيد، **"الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية في المملكة"**، (بحث منشور لنيل شهادة الدكتوراه من جامعة القاهرة كلية الحقوق، الرياض: الميمان للنشر والتوزيع، ص ص 37-47.

[2] صدقة، **مرجع سابق**، ص 184.

3 -2 ديوان المظالم: نظرًا لأن المملكة العربية السعودية قد نشأت نشأة إسلامية فقد عملت على إرساء قواعد العدالة بالنسبة للمواطنين والمقيمين كافة، ونظرًا لأن القرآن الكريم لم يضع تنظيماً تفصيليًا للسلطة القضائية وترك للأمة الإسلامية أن تختار لكل عصر ما يتلاءم مع أوضاعه وظروفه، فقد طورت المملكة في عام 1373هـ نظام ولاية المظالم الذي كان معمولا به منذ عهد الملك عبد العزيز وأسندت مهامه إلى إدارة عامة باسم ديوان المظالم تابعة لديوان مجلس الوزراء ثم طور إلى نظام مستقل بالمرسوم رقم 2 /13 /8759 في17/9/ 1374هـ ؛ وديوان المظالم هو هيئة قضاء إداري مستقل ويرتبط مباشرة بالملك. وبموجب المرسوم الملكي رقم 95 في 1402/6/25هـ يختص في النظر في المنازعات التي تنشأ من ممارسة السلطة التنفيذية لاختصاصاتها ومنها مبدأ المساواة وعدم التمييز ويعتبر من الأجهزة الهامة لإنصاف المرأة في حالة إثبات الظلم الواقع عليها.و محاكمه الشرعية تتكون من الآتي: مجلس القضاء الأعلى، ومحكمة التمييز، المحاكم العامة، المحاكم الجزئية. ولكل من هذه المحاكم اختصاصات محددة بينها نظام القضاء بالتفصيل، وهي تختص بالفصل في المنازعات التي تنشأ بين الأفراد والإدارة نتيجة ممارستها وظيفتها باعتبارها سلطة عامة، وقد صدر أمر ملكي برقم أ / 14 في 1426/2/23هـ الموافق ل 2005/02/02م بالموافقة على الترتيبات التنظيمية الجديدة لأجهزة القضاء وفض المنازعات ، واستكمال الإجراءات النظامية لتعديل الأنظمة التي تأثرت بها في ضوء ذلك. وعليه فقد تم تغيير مسمى مجلس القضاء الأعلى ليكون بمسمى المجلس الأعلى للقضاء، وسيكون اختصاصه النظر في شؤون القضاة الوظيفية، والنظر في شؤون المحاكم من تحديد الاختصاص المكاني والنوعي، بينما سيتم الإبقاء على مسمى المحاكم العامة مع تعديل اختصاصها بحيث تختص في كل المنازعات. كما تضمن النظام الجديد تحويل المحاكم الجزئية إلى محاكم جزائية وحصر اختصاصها في الفصل في الجرائم الجنائية[1].

مطلب ثالث: السياسات العامة في المملكة العربية السعودية.

مع تضخم دور السلطة التنفيذية في ظل تزاحم العمل الحكومي، برز دور البرلمان في التأثير على السياسات العامة، نظرا لما يتمتع به من قدرة على التعبير على المطالب الشعبية وأولويات الرأي العام، وتقوم الحكومات بالعديد من الأنشطة والأعمال التي من شأنها تحقيق أهدافها ، وكذلك الأفراد والجماعات في مجتمعها والسياسات العامة هي ماتقوم به الحكومة أو تعتزم القيام به لتحقيقها لأهداف مستقبلية ومن زاوية إدارية عرف **بيترز Peters** السياسة العامة بأنها: "جموع من الأنشطة الحكومية التي تؤثر في حياة

[1] تقرير هيئة الأمم المتحدة، " **اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة**، "التقرير الجامع للتقريرين الأولي والثاني الدوريين المقدم من طرف المملكة العربية السعودية، رقم 07-29665، 2007/03/29. ص 11.

الناس سواء أقامت الحكومة بهذه الأنشطة بنفسها أم قامت بها من خلال مندوبين أو وكلاء لها"[1]. وقد تنبه ابن خلدون في مقدمته الشهيرة إلى أهمية السياسة العامة في حياة الشعوب:" لابد للعمران البشري من سياسة ينتظم بها".[2] وبالنسبة للمملكة العربية السعودية ومن أجل إيجاد مجتمع متحضر ينعم بالأمن والتنمية والاستقرار، فلا بد من وجود سياسات عامة تضع الأطر العامة وتحدد الأهداف المستقبلية من أجل البناء والتطور السياسي والإداري، والاقتصادي، والاجتماعي، وتقوم عدد من الجهات والأجهزة الحكومية بأدوار متداخلة في رسم ومتابعة السياسات العامة في المملكة، وعلى رأس تلك الأجهزة : الملك، ثم مجلس الوزراء ثم مجلس الشورى والوزارات والأجهزة الحكومية الأخرى وذلك:

1- **دور الملك في رسم السياسات العامة:** وقد حدد النظام الأساسي للحكم اختصاصات وصلاحيات الملك بصفته ملكا للدولة ورئيسا لمجلس الوزراء وجاءت المادة 55 من الدستور، وحددت دور الملك في رسم السياسة العامة. وكان من أدواره: توجيه السياسات العامة الداخلية للدولة والخارجية، والتوقيع على قرارات مجلس الوزراء، يمثل الدولة أمام سائر أشخاص القانون الدولي، والموافقة والتصديق على المعاهدات والاتفاقيات الدولية.

2- **دور مجلس الوزراء في السياسات العامة:** ولمجلس الوزراء الدور الرئيسي في رسم السياسات العامة للمملكة، وقد أوضحت ذلك المادة 19 من نظام مجلس الوزراء، والتي نصت على: " يرسم مجلس الوزراء السياسة الداخلية والخارجية، والمالية والاقتصادية والتعليمية والدفاعية ، وجميع الشؤون العامة للمملكة، ويشرف على تنفيذها".[3] ومن أهم أدواره:

بما أن تنفيذ السياسات العامة يتم عبر الوزارات الأجهزة الأخرى، ومجلس الوزراء مشرفا عليها، فبالتالي فهو يشرف على رسم السياسات العامة، وباعتباره السلطة التنفيذية، فمن اختصاصاته: مراقبة تنفيذ الأنظمة واللوائح والقرارات، متابعة تنفيذ الخطة العامة للتنمية، وإنشاء لجان تتحرى عن سير أعمال الوزارات والأجهزة الحكومية الأخرى؛ وله أيضا دور في رسم السياسة المالية وتقرر ذلك في المادة 25 أنه لايجوز للحكومة أن تعقد قرضا إلا بعد موافقة مجلس الوزراء، وصدور مرسوم ملكي بذلك، وأيضا له دور في رسم السياسات المالية وهذا ما أوضحته المادة 26 بأنه:" يدرس مجلس الوزراء ميزانية الدولة ويصوت عليها فصلا فصلا وتصدر بموجب مرسوم ملكي." ويرفع وزير المالية

[1] Peters,B, Guy**. American public Policy :Promise and Performance**, Chatham .House,Publisers,NY,USA ; 1999 ,P 4.

[2] عبد الرحمان بن خلدون، **مقدمة ابن خلدون**، لبنان: دار إحياء التراث العربي ،1988، ص 302.

[3] المركز الوطني للوثائق، 1431هـ/2011، ص 12.

والاقتصاد الوطني الحساب الختامي للدولة عن العام المالي المنقضي إلى رئيس مجلس الوزراء لإحالته مجلس الوزراء لغرض اعتماده.[1]

3- **دور الوزارات في السياسات العامة:** وهي أيضا من أهم الجهات المعنية بالسياسات العامة، وهذا لأنها معنية برسم سياستها والتخطيط لها، ومعنية أيضا بتنفيذ ومتابعة تلك السياسات؛ كما أن الوزير من جهة يتولى أعمال السلطة التنفيذية الإدارية في وزارته، فهو بذلك مسؤول عن تنفيذ السياسات العامة للدولة فيما يخص شؤون وزارته، وكذلك يتولى أعمال السلطة التشريعية والسياسية في مجلس الوزراء، فالوزير كعضو مجلس الوزراء يشارك في رسم السياسات العامة.[2] ويمكن تقسيم تلك الجهات الأخرى إلى قسمين؛ هما **جهات رسمية ، وغير رسمية،** فالجهات الرسمية: هي تجمعات اتحادية تعمل على من خلال منظمة مصرح لها رسميا، ولها جهاز إداري وأعضاء. فهي إما تكون جماعات رسمية ذات مصالح خاصة كمنظمات رجال الأعمال التي ترعاها الغرف التجارية، أو ذات مصالح عامة كالجماعات الحرفية مثل جمعية المحامين والمحاسبين وغيرها، وأيضا المؤسسات الصحفية والإعلامية، والجمعيات الخيرية، والمجتمع المدني لها دور كبير في التأثير على السياسات العامة. والجهات غير رسمية: وهي تجمعات تقليدية غير رسمية لا تنشأ لتحقيق هدف معين، ولكنها جزء من النظام الاجتماعي، كما تلعب دورا مهما في السياسة العامة للدولة.[3] كما تتيح تلك الجماعات لصانع السياسة العامة معرفة متطلبات الجماعات المختلفة ، وردود الأفعال حيال تلك السياسات، والاتصال بين القادة السياسيين، وممثلي تلك الجماعات لمعرفة وجهات النظر، وتساعد تلك الجهات في تطبيق بعض السياسات العامة كسياسة الخصخصة مثلا ، وتقدم تلك الجهات لصانعي السياسات العامة بالمعلومات المتخصصة والمتعلقة بنشاط تلك الجهة.

وعليه ومن خلال هذه الأدوار فإن صنع أو رسم السياسات العامة من قبل الملك، ابتداءا بحكم كونه ملك البلاد، ومرجع السلطات العامة، ورئيس مجلي الوزراءّ، وموجه السياسات العامة، فيحيلها إما لمجلس الوزراء أو مجلس الشورى لدراستها وإبداء الرأي فيها، وكون مجلس الملك مفتوح فقد يتبادل الرأي والمشورة مع نخب المجتمع ، وأصحاب المصالح كالعلماء، والمشايخ، ومسؤولي الجهات ذات العلاقة، ثم يصدر بها توجيها ملكي.

[1] المادة 26 من النظام الأساسي لمجلس الوزراء.
[2] نوفل، **مرجع سابق**، ص 410.
[3] العتيبي، **مرجع سابق**، ص 82.

ويرسم مجلس الوزراء السياسات العامة، وله **اقتراح** سياسات معينة أو تعديلها، وترفع إلى الملك لاتخاذ قراره؛ ولمجلس الشورى **إبداء** الرأي في السياسات العامة واقتراح سياسات معينة أو تعديلها ورفعها إلى الملك لاتخاذ قراره؛ وتدرس الوزارات السياسات الخاصة بها سواء بناء على توجيه من الملك أو من مجلس الوزراء، وسواء كانت سياسات جديدة أو قديمة ثم ترفع إلى مجلس الوزراء ليدرسها ثم يرفعها إلى الملك؛ كما تسهم الجهات الأخرى كالنخب وأصحاب المصالح والجهات الأخرى الحكومية وغير الحكومية في رسم السياسات العامة من خلا الرفع للجهات العليا بالمعلومات الخاصة بها ومطالبها وشرح احتياجاتها.

مبحث ثاني: السياسة المالية في المملكة العربية السعودية.

يعتبر الاقتصاد السعودي إحدى أكبر الاقتصاديات في الشرق الأوسط بدعم من الإيرادات النفطية، وقوة القطاع الخاص والإنفاق الحكومي، هذا وتعتبر أكبر منتج للنفط في منظمة الدول المصدرة للنفط، والثانية على مستوى العالم، فسيكون الحديث عن السياسة الاقتصادية للمملكة، والميزانية العامة للمملكة، السياسة المالية من خلال جباية الزكاة في المملكة.

مطلب أول: السياسة الاقتصادية السعودية.

عبر السنوات الماضية أنشأت المملكة العربية السعودية نظاماً مالياً قوياً يهدف إلى خدمة الاقتصاد بفاعلية. ويقوم هذا النظام على قاعدة عريضة تضم مجموعة من المؤسسات التي تقدم مجموعة واسعة من الخدمات المالية للمدخرين والمستثمرين. وهو نظام يتسم بقدر كبير من الكفاءة واستخدام التقنية الحديثة، ويخضع لرقابة صارمة ويعمل وفق أسس سليمة. وقد أثبت هذا النظام قوته و مرونته خلال أزمة الخليج في مطلع التسعينات وكذلك الأزمات المالية الأخيرة التي حدثت في آسيا وروسيا والبرازيل والأرجنتين وتركيا. وظل خلال تلك الأحداث الأخيرة متماسكاً ومستقراً. ويضم النظام المالي السعودي بوجه عام المؤسسات المالية والمصرفية وسوق رأس المال؛ وتشمل هذه المؤسسات بصورة رئيسة مؤسسة النقد العربي السعودي[1]، وأحد عشر مصرفاً، ومؤسسات حكومية مستقلة تشمل مصلحة معاشات التقاعد

[1] **مؤسسة النقد العربي السعودي:** وهي المصرف المركزي للمملكة العربية السعودي. ومضى على تأسيسها خمسون سنة، حيث أنشئت بتاريخ الخامس والعشرين من شهر رجب 1371هـ الموافق 20 إبريل 1952م. ومارست منذ إنشائها دوراً حيوياً في توطيد وتنمية الاقتصاد السعودي من خلال تطوير نظام نقدي للبلاد يرتكز على إصدار وإدارة العملة الوطنية، وتعزيز نمو النظام المالي وضمان استقراره، والمحافظة على استقرار الأسعار المحلية وسعر الصرف. وبالإضافة إلى كونها مصرف الحكومة، تقوم المؤسسة بإدارة احتياطيات البلاد من النقد الأجنبي.

والمؤسسة العامة للتأمينات الاجتماعية، ومن بينها مؤسسة النقد العربي السعودي، وهي المصرف المركزي للمملكة، وقمة النظام المالي السعودي. وقد ساهمت مؤسسة النقد العربي السعودي من خلال السياسة النقدية بشكل فعَّال في نمو الاقتصاد السعودي بتوفيرها بيئة تمتاز بالاستقرارالنقدي والمالي. حيث تهدف السياسة النقدية إلى المحافظة على استقرار الأسعار المحلية وأسعار صرف الريال؛ وتحقيقاً لهذا الغرض، فقد حرصت المؤسسة دائماً على توجيه سياستها النقدية بالتنسيق مع السياسة المالية. وتم تصنيف المملكة حديثا كواحدة من أفضل الاقتصاديات من بين مجموعة الدول الكبرى العشرين(G20)من قبل صندوق النقد الدولي من حيث النمو الاقتصادي، والوضع المالي، وقد شهدت السياسة الاقتصادية للمملكة تطورًا هائلا وملحوظًا خلال العقود الماضية وفي فترة قياسية، حيث شمل هذا التطور جميع الأنشطة الاقتصادية والاجتماعية والخدماتية...إلخ، كما تميز هذا التطور بالقوة الاقتصادية بحيث أصبحت المملكة من الدول الأعلى دخلا في العالم. ومعلوم أن النفط باعتباره الركيزة الأساسية والعمود الفقري للاقتصاد السعودي، وفي ضوء التقلبات الشديدة في أسعار هذه السلعة العالمية الإستراتيجية ، فإن الحكومة السعودية تعمل في اتجاهين، الأول محليًا بتنويع القاعدة الاقتصادية جاهدة للفكاك من هذه المعضلة الاقتصادية وتعدد مصادر الدخل، والثاني عالميًا ببناء سوق نفطية عالمية أكثر استقرارًا.

وبالرغم من الإنجازات التي حققتها المملكة في إطار تنويع قاعدتها الاقتصادية، إلا أن إيرادات النفط الخام مازالت تشكل المصدر الرئيس للإيرادات العامة، والتي تتسم بعدم الاستقرار نتيجة للتقلبات الحادة التي تتعرض لها الأسواق العالمية للنفط من حين لآخر، مما يتطلب تكثيف الجهود لتنويع القاعدة الاقتصادية بالمملكة العربية السعودية، وقد سعت المملكة إلى تحقيق أعلى مردود اقتصادي واجتماعي من خلال استغلال مواردها من الغاز الطبيعي وتطوير صناعة غاز متكاملة ضمن خطة طويلة الأجل حتى عام 2025م، ولهذا أبرزت تطورات في المساهمات النسبية لكل من قطاع الزراعة والصناعة، وكذلك القطاعين التجاري والمصرفي، ثم تناولت مجالات المؤهلة للإسهام بفاعلية في تنمية وتنويع القاعدة الاقتصادية بالمملكة؛ومن أبرز تلك المجالات: الصناعات البترولية والغاز وأيضاً الصناعات البتروكيماوية والصناعات المعتمدة عليها، إذ تركز المملكة على تطوير هذه الصناعات وتوسيع إسهاماتها في الناتج المحلي الإجمالي، نظراً لأن هذه الصناعات تعتمد أساساً على البترول والغاز الطبيعي الذي يتوفر في المملكة قدر كبير منها، أما قطاع التعدين فيمثل أيضاً أحد المجالات الهامة في التنمية خصوصاً وأن المملكة تتمتع بأكبر ثروة معدنية في منطقة الخليج، إلا أن عمليات استغلالها مازالت

محدودة كذلك، ويعتبر قطاع السياحة مجالاً واعداً نظراً لأن المملكة تمتلك العديد من المقومات السياحية ومناطق الجذب السياحي، ومع أن نمو القطاع السياحي وإسهاماته في الناتج المحلي الإجمالي مازالت متواضعة، وأن السياحة الخارجية مازالت تشكل عبئاً كبيراً على ميزان المدفوعات، و بالرغم من التطور الذي شهده القطاع الصناعي في المملكة العربية السعودية خلال العقود الثلاثة الماضية، إلا أن مساهمته في الناتج المحلي الإجمالي لا تزال قليلة مقارنة مع الدور المأمول من هذا القطاع[1].

ويعتمد اقتصاد المملكة العربية السعودية بصفة رئيسية على النفط، حيث تنعم المملكة بأكبر احتياطي نفطي مؤكد في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا؛ ويمثل هذا الاحتياطي من النفط الخام في العالم بنحو 266.7 مليار برميل، وهو ما يعادل نسبة 57% من احتياطيات دول مجلس التعاون الخليجي ونسبة 29% من إجمالي احتياطيات أوبك ونسبة 16% من الاحتياطي العالمي. ولهذا نجد عائدات النفط على رأس الاقتصاد السعودي إذ تشكل نحو 92% من إيرادات الحكومية و50% من الناتج المحلي الإجمالي.[2] كما وتحتل المملكة المرتبة الأولى كأكبر مُنتج ومُصدر للبترول في العالم، حيث أنها تلعب دوراً قيادياً في منظمة الدول المصدرة للبترول (أوبك) وذلك لإنتاجها 28% من إجمالي إنتاج أوبك.ولهذا يؤثر إنتاج النفط الخام وأسعار الطاقة والإنفاق الحكومي بشكل كبير على النمو الاقتصادي في المملكة؛ وبعد الربيع العربي لجأت الحكومة بالاستعانة باحتياطاتها النقدية لتمويل برامج ضخمة للإنفاق الاجتماعي كي تتمكن البلاد من احتواء أي أثر محتمل لهذه التطورات؛ لكن مثل هذه التدابير لا تتمتع بالاستدامة، بل تحتاج المملكة لتشجيع التنويع الاقتصادي وتقليص الارتباط بتقلبات أسعار النفط وخلق فرص عمل مستدامة لشريحة الشباب المتنامية في البلاد.

مطلب ثاني: الميزانية العامة للمملكة العربية السعودية:

في عصر العولمة والسباق السريع بين جميع الدول للاستغلال الموارد والإمكانيات المتاحة لتحويلها إلى اقتصاد قوي ومتين يجعلها قادرة على التقدم والنمو والازدهار , نحتاج إلى (الموازنة العامة) لمعرفة وضع الدولة ومقدرتها " ولا خلاف على أهمية دور الموازنة العامة في أي دوله في تطوير الأداء في المنظمات العامة بها، وتعتبر الموازنة العامة للدولة أداة رئيسيه للتنمية الاقتصادية والاجتماعية وتشكل الموازنة وإعدادها رافدا أساسيا في اغناء السياسة والجهد التنموي وتلمس الاحتياجات وأولويات التنمية،

[1] http:// www .lelibrary.mediu.edit/my. BOOK 10:21 على الساعة 2015/06/4.الأفاق المستقبلية للاقتصاد المملكة يوم الخميس

[2] http: // www. Alkhabeer.com./PDF هنري ج. شاوول رئيس استراتيجيات الاستثمار، **الخبير المالي، 2013-2014.**

وتحاول الموازنة العامة أن تعطي فكره موسعه عن جميع الإيرادات والنفقات الحكومية.[1] وتوسع دور الدول في الحياة الاقتصادية والاجتماعية، قد أدى إلى حصول تغييرات مهمة في مفهوم ومحتوى الموازنة، فهذه لم تعد كالسابق مجرد وسيله لحصر احتياجات الحكومة والإيرادات العامة للأموال للانجاز مهامها المحدودة ، بل أصبحت لها وظائف أخرى تكاد تكون أساسيه ، وبالأخص استخدامها كوسيلة مفضلة لضبط السياسة المالية للدولة وتحقيق أهدافها وتنفيذ سياستها الاقتصادية , فالموازنة قد أصبحت ذات صله وثيقة باقتصاد الدول المعاصرة، وهذا هو أهم الملامح التي تميز الموازنة العامة الحديثة عن الموازنة العامة التقليدية وقد أصبح العنصر المالي سبب رئيسي لنجاح أي دولة في العالم، وبالرغم من التكاليف التي ستدفعها الدولة لإعدادها وتنفيذها إلا أن ايجابياتها ستكون أكبر من تكلفتها حيث تستطيع الدولة أن تتنبأ عن المشاكل المستقبلية المواجهة لها، ورغبة المملكة العربية السعودية للوصول إلى مصاف الدول العالمية أوجب عليها أن تقوم بمعرفة مواردها وضبط مصروفاتها، وهذا يتم عن طريق الموازنة العامة .

أولا- تطوير الموازنة العامة في المملكة العربية السعودية: تعد الموازنة العامة للدولة بمثابة الأداة التي تعكس استراتيجياتها في الاستفادة من هذه الموارد المحدودة واستخدامها الاستخدام الأمثل. وبالتالي فإنه يمكن اعتبار أن هيكل الموازنة الأداة أو المؤشر الذي يعكس خيارات الدولة ومراحل تطورها. ومن هنا ظهرت أهمية التنسيق والتوافق بين تطور أنشطة الدولة في مجالاتها الاقتصادية والإدارية المختلفة وبين وسائل التخطيط لها وتنفيذها والرقابة عليها من خلال الموازنة العامة، والمملكة العربية السعودية شأنها في ذلك شأن باقي الدول تمر بمراحل تطور في شتى المجالات، مما يستدعي عمليات تخطيط على درجة عالية من الكفاءة تمكنها من الاستفادة من مواردها واستخدامها الاستخدام الأمثل. من هذا المنطلق تأتي أهمية الموازنة وضرورة مواكبتها للتطورات في المجالات الأخرى. وبهذا فإن الهدف هو دراسة أساليب ومفاهيم الموازنة العامة، ومراحل تطورها من النواحي العلمية والنظرية ومدى إمكانية الاستفادة من ذلك في تطوير الموازنة العامة في المملكة بما يخدم أغراض التخطيط والرقابة على الموارد العامة في ظل الظروف والمتغيرات المعاصرة؛[2] **و**هناك قواعد عامة لميزانية الدولة يجب الالتزام بها عند تـ**ن**فيذ

[1] اللوزي سليمان أحمد ، القطامين أحمد عطا الله ، **دراسة تحليلية للموازنة العامة في الأردن (من سنة 1979-1989م)** . مجلة جامعة الملك سعود . المجلد الثامن . 1996م ص 84.

[2] الأربعاء 2015/05/06، على الساعة 09:05. http://vb.g111g.com/attachments/f82/44736d1289282619doc

الميزانيات الفرعية لكل جهة حكومية ، وعادة يتضمن المرسوم الملكي الذي تعتمد به ميزانية الدولة أهم تلك القواعد.

كما تتضمن التعليمات التي تصدرها وزارة المالية عقب صدور كل ميزانية التعليمات التفصيلية لتلك القواعد وما جب ملاحظته والتقيد به في تنفيذ الميزانية[1].

وتتركز بعض القواعد العامة للميزانية كما يلي:

1. يجب الحرص على استيفاء الإيرادات طبقا للأنظمة المالية وإيداعها إلى مؤسسة النقد العربي السعودي وفروعها في المواعيد المحددة، لحساب وزارة المالية والاقتصاد الوطني.

2. تصرف النفقات وفق الميزانية والتعليمات الخاصة بها.

3. تتم المناقلات بين فصول وفروع وأبواب الميزانية بناء على تقرير مشترك من الوزير المختص أورئيس الإدارة ذات الميزانية المستقلة، ووزير المالية والاقتصاد الوطني ، وتتم كذلك وفق بنود كل من الأبواب الأول والثاني بقرار منهما بشرط أن لا يزيد ما ينقل إلى أي بند عن نصف الاعتماد الأصلي المرصود في الميزانية فيما عدا بنود الرواتب فلا يجوز النقل منها إلا بناء على تقرير مشترك بين الوزير المختص ووزير المالية. ويلاحظ أن وزارة المالية والاقتصاد الوطني تضمن تعليمات ما يؤدي على بنود الميزانية في بعض السنوات حظرا على النقل من بعض البنود مثل البند المخصص لنفقات المرافق العامة كالماء والكهرباء أو البنود الأخرى بهدف قصر ما يعتمد في تلك البنود على النفقات المخصصة لها.

4. لا يجوز استعمال الاعتماد **في** غير ما خصص له أو إصدار أمر بالصرف بما يجاوز الاعتماد أو الارتباط بأي مصروف ليس له اعتماد **في** الميزانية.

5. لا يجو إصدار أي قرار أو توقيع أي عقد يكون من شأنهما أن يرتبا التزاما على سنة مالية مقبلة إلا إذا كانت هناك استثناءات.

6. على الأجهزة الرقابية متابعة تطبيق ما تضمنه قرار مجلس الوزراء رقم 52 بتاريخ 1420/3/7، وكذلك ما تضمنته المادة (3/ج) من نظام تأمين مشتريات الحكومة وتنفيذ مشروعاتها، و**في** حالة وجود مبرر قوي بتجزئة المشتريات والأعمال يتم ذلك بعد التنسيق مع وزارة المالية.

[1] http:// www.maktoobblog.com/search_blog 20.09.2012/الميزانية العامة في المملكة العربية السعودية الثلاثاء 14.07.2015

7. إذا ظهر خلال السنة المالية أن هناك مبالغ تم الالتزام بها خلال السنوات الماضية بما يجاوز الاعتماد المقرر تعين عرض الموضوع على مجلس الوزراء إذا كان التجاوز ناتجا عن تصرف غير مبرر وإلا جاز لوزير المالية والاقتصاد الوطني الإذن بصرف تلك المبالغ من اعتمادات السنة المالية.

8. لا يجوز تعديل المراتب المعتمدة في الميزانية بالرفع ولكن يجوز تخفيضها بقرار من وزير الخدمة المدنية بناء على توصية من لجنة مكونة من مندوبين من وزارة المالية والاقتصاد الوطني ووزارة الخدمة المدنية والجهة ذات العلاقة.

9. يصدر وزير المالية والاقتصاد الوطني التعليمات اللازمة لتنفيذ الميزانية في حدود القواعد المنصوص عليها في مرسوم إصدار الميزانية.[1]

ثانيا– دورة الموازنة العامة :و بوصفها برنامجا سنويا حكوميا ، تعبر عن توجهات السلطة العامة للسنة المقبلة ، وتترجم بصورة رقمية جميع أنشطة الدولة والإصلاحات المحتمل إدخالها، وفي معظم الأحيان ينص دستور الدولة على أن هذه الفترة هي سنة واحدة ، التزاما بمبدأ سنوية الموازنة ؛ أي أن تكون المدة الزمنية التي تغطي الموازنة العامة سنة واحدة ، وتتم على أساسها مصادقة السلطة التشريعية على الموازنة ، كما يتم تنفيذ الموازنة خلال هذه السنة وذلك من خلال دورة الموازنة العامة:

أ– **إعداد وتحضير الموازنة العامة:** في المملكة العربية السعودية نصت المادة 29 من نظام مجلس الوزراء الصادر بالأمر الملكي بتاريخ 3 ربيع الأول 1414هـ/1994 على ما يلي : "الملك رئيس مجلس الوزراء هو الذي يوجه السياسة العامة للدولة ويكفل التوجيه والتنسيق والتعاون بين مختلف الأجهزة الحكومية ويضمن الانسجام والاستمرار والوحدة في أعمال مجلس الوزراء"؛[2] لما كان إعداد الموازنة العامة من قبل السلطة التنفيذية يستغرق وقتا طويلا، واتسام عملياته الإدارية بالتعقيد ، حيث تشترك في إعداده جهات متعددة ، كانت تلجأ الدول إلى إتباع أحد النظامين الآتيين عند إعداد الموازنة هما : يضع الأول مسئولية إعداد الموازنة في يد وزارة المالية، ويضعه الثاني في يد مكتب خاص للموازنة، حيث يتولى الإشراف الإداري على عملية إعداد الموازنة.[3] وللموازنة خطوات في الإعداد والتحضير وهي في معظم العمليات تتشابه فيما يخص خطوات إعداد وتحضير الموازنة في مختلف الدول، وهي كالتالي:

---

[1] http:// www.maktoobblog.com/search_blog 20.09.2012الميزانية العامة في المملكة العربيةالثلاثاء 14.07.2015 السعودية

[2] نظام مجلس الوزراء، المادة 29.

[3] الدوري مؤيد عبد الرحمان، والجنابي، وطاهر موسى،**إدارة الموازنات العامة. عمان: دار زهران للنشر**، 1999م، ص96.

1- أن تقوم السلطة العليا المسئولة عن تحديد الإجراءات الخاصة بالتنظيم المالية في الدولة ،وهي في الغالب وزارة المالية، بإصدار تعميم خاص إلى جميع الجهات الحكومية لتخبرها فيه بقرب انتهاء السنة المالية , وببدء الفترة الزمنية التي يجب أن تعد مشروعات الميزانية خلالها .

2- تقوم الوزارات والجهات الأخرى بالتعميم على إداراتها ووحداتها المختلفة وتزويدها بالنماذج المقدمة من وزارة المالية ثم مطالبتها بتقديم توقعاتها عن نشاطاتها وأعمالها للسنة المالية القادمة. وتقديم مقترحاتها بخصوص إعداد الموازنة الخاصة بها، ثم تقدمها إلى وزارة المالية .

3- تتسلم وزارة المالية أو اللجنة العليا للموازنة مقترحات الجهات الحكومية المختلفة ثم تبدأ بالتحاور والتشاور والمناقشة مع الجهات صاحبة العلاقة وذلك بهدف تعديل هذه المشاريع والوصول حولها إلى مواقف نهائية ، ثم بعد دراسة المشروع ترفع من قبل وزير المالية بعد ذلك إلى مجلس الوزراء .

4- يستلم مجلس الوزراء أو السلطة التنفيذية مشروع الموازنة ثم يبدأ بدراسته ومناقشته بعناية مع وزير المالية، وإجراء أية تعديلات يراها مناسبة، ومن ثم يتم وضع الموازنة في صورتها شبه النهائية، حيث يتم رفع المشروع العام للموازنة إلى السلطة السياسية العليا (السلطة التشريعية) للمناقشة النهائية والمصادقة .

ومن أجل أن تكون الموازنة العامة شاملة قدر الإمكان، يتطلب منها أن تتضمن جميع العمليات المالية التي تقوم بها الدولة بما فيها الإعانات من الأجهزة الحكومية، والهيئات العامة المختلفة، وتلك المخصصة إليها من الموازنة، بحيث تدرج هذه العمليات بصورة إجمالية ، ينعكس من خلالها حجمها الحقيقي الكامل، ولتؤمن وضوح الصورة في إعداد الموازنة وتحضيرها أيضا[1].

ب- المصادقة على الموازنة العامة: وتختلف مرحلة التصديق على الموازنة عن مرحلة التحضير والإعداد، بالنظر لطرحها أمام السلطة التي تملك حق التصديق على الموازنة وهي مصادقة السلطة التشريعية؛ وفي الوقت الذي كانت تحيطها السرية خلال فترة إعدادها من قبل السلطة التنفيذية فان طرحها لمرحلة التصديق يجعلها عرضة أكثر للمناقشة وتأثر كل من له مصلحة في تعديلها "[2] ويتضح مما سبق أن السلطة التشريعية في المملكة العربية السعودية (مجلس الوزراء) تكون مهمتها مناقشة تلك الموازنات والتصويت عليها بصفة مهامها التشريعية. ومصادقة الموازنة في المملكة العربية السعودية تصدر برسوم ملكي على غرار ما يتم بالنسبة لصدور الأنظمة أو القوانين وفق نص النظام الأساسي للحكم الصادر

[1] المنظمة العربية للعلوم الإدارية ، **الموازنات الحكومة في الدول النامية** . الأردن: ن منشورات المنظمة للعلوم الإدارية ، 1987 ، ص19.

[2] الدوري وآخرون ,**مرجع سابق**، ص109 .

بالأمر الملكي رقم أ\90 وتاريخ 17\8\1412هـ على أن ((يحدد النظام السنة المالية للدولة، وتصدر الميزانية بموجب مرسوم ملكي، وتشتمل على تقدير الإيرادات والمصروفات لتلك السنة، كما نص نظام مجلس الوزراء الصادر بأمر ملكي بتاريخ 3 ربيع الأول 1414هـ/1994م على ما يلي : يدرس مجلس الوزراء ميزانية الدولة ويصوت عليها فصلا فصلا وتصدر بموجب مرسوم ملكي. أي أن مصادقة الموازنة في المملكة العربية السعودية تكون من خلال مجلس الوزراء.

ج- تنفيذ الموازنة العامة: ولتنفيذ الموازنة العامة في المملكة وجب توفر إطار قانوني و الإشراف على التنفيذ كالأتي:

1. **الناحية القانونية لتنفيذ الموازنة العامة :** فلابد أن تتم عمليات التنفيذ طبقا للإطار القانوني الذي يرسم لها سواء من حيث مواعيد أو إجراءات صرف النفقات المخصصة لكل باب أو فصل منها، أومن حيث العلاقة بين هذه الأبواب أو الفصول أو من حيث مواعيد تقديم الدورية والنهائية عن سير عمليات التنفيذ ومحتويات كل منها... الخ
2. **الإشراف على تنفيذ الموازنة العامة:** تتولى وزارة المالية أو المكتب المركزي للموازنة عملية الإشراف على تنفيذ الموازنة العامة بعد اعتمادها من قبل السلطة التشريعية؛ وتقوم بتوزيع النفقات العامة على الموازنات المعنية إما بدفعه واحده أو على فترات زمنية ، محاولة بذلك توزيع عملية الإنفاق على السنة حسب طبيعة النظام الذي تسير عليه الدولة، وهذا يعني أن النفقات المعتمدة لوزارة معينة لا يعني أن لهذه الوزارة أو تلك تنفيذ عملية صرف هذه النفقات وفقا لم يراه مناسبا. كما أن هناك رقابة مستمرة تمارسها وزارة المالية خلال عملية التنفيذ.
3. **تعليمات تنفيذ الموازنة العامة**[1]: تقوم وزارة المالية عادة تعليمات تنفيذ الموازنة التي يطلق عليها أحيانا بقواعد تنفي الموازنة، وتشتمل هذه التعليمات على مجموعتين من القواعد وهي كالتالي :

1.3 مجموعة قواعد تنفيذ الموازنة من الوجهة الإدارية : وتركز هذه المجموعة على أساليب تنفيذ الاعتمادات المرصودة بالموازنة ، وطرق التنفيذ وتشير بعض هذه القواعد إلى الأحكام التشريعية ذات العلاقة بتنفيذ هذه الاعتمادات، كما تحدد هذه القواعد الصلاحيات وتوضح السلطات المسئولة عن تنفيذ الاعتمادات والإيرادات.

[1] شكري فهمي محمود، **الموازنة العامة ماضيها وحاضرها ومستقبلها في النظرية والتطبيق.**(ب ب ن) :المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع , 1990م ،ص92.

2.3 مجموعة قواعد التنفيذ المحاسبي للموازنة: وتركز هذه المجموعة على بيانات سلطات وصلاحيات الصرف والقبض والإجراءات المالية المتعلقة بالمعاملات المالية الخاصة بهذا الصرف، أو القبض من إجراءات نقدية وأسلوب السحب على الخزينة أو البنوك.

و تبدأ مرحلة تنفيذ الموازنة العامة بأن يقوم جهاز الموازنة العامة بوزارة المالية في أي دولة بتبليغ كل جهة من الجهات المدرجة بالموازنة العامة بمذكرة خاصة بموازنتها كما اعتمدتها السلطة التشريعية ويوضح بها بين الزيادة أو الخفض الذي تناول اعتمادات موازنتها للسنة المالية السابقة وتبلغ كذلك بقرارات الربط، وكذلك يقوم جهاز الموازنة العامة بموافاة هذه الجهات بالجداول التفصيلية لموازنتها.[1]

د- رقابة ومتابعة الموازنة العامة: تعتبر التقارير المالية التي تصاحب عملية تنفيذ الموازنة من أهم الوسائل في تحقيق إدارة سليمة. و لقد جرت العادة على تقديم البيانات المحاسبية على مستوى الدولة إلى الجهات ذات العلاقة، كوزارة المالية وديوان الرقابة المالية، والدوائر الإحصائية ولا تعدو أن تكون هذه البيانات المحاسبية عادة نتيجة مباشرة للتنفيذ المحاسبي للموازنة. وبالرغم من اختلاف أساليب العرض التقليدية المتعارف عليها والخاصة بنتائج تنفيذ الموازنة فإنها تكاد تكون واحدة من حيث الهدف من هذا العرض الذي يركز على عرض حسابات الموازنة في ختام السنة المالية ؛ ولا بد من وجود نظام محكم ومرن للمتابعة يكون بمقدوره كشف أية أخطاء أو انحرافات قبل انتشار آثارها ويمكن اقتراح ما يلي :

- تطبيق نظام المتابعة الشهرية الذي يكون من أهم أهدافه .
- تطبيق نظام المتابعة الربع سنوية, والذي يهدف إلى تقديم كشوف بإيرادات ونفقات كل جهة عن الفترة المنصرمة، تهدف إلى تحديد اتجاهات النفقات والإيرادات مقرونة بما تم تقديره في الموازنة.
- الأخذ بفكرة الاعتماد التكميلي التي مفادها أن يتم تخصيص اعتمادات مالية في نهاية كل باب رئيسي من أبواب الموازنة ويكون بمقدور الجهات المعنية بالإنفاق، وأن تلجأ للأخذ من هذه الاعتمادات عندما يتبين لها أن التقديرات المحددة لا تفي بالمتطلبات الواقعية التي أثبتتها التطبيقات والممارسات العملية.

كما وتهدف الرقابة المالية إلى التأكد من أن أوجه الإنفاق ومصادر الإيرادات جميعها صدرت بناء على إجراءات وتعليمات سليمة ،وانه لم يحدث هناك أي تسيب أو تلاعب مالي أدى إلى ضياع المال

[1] محمد قطب إبراهيم، **الموازنة العامة للدولة**. مصر: الهيئة المصرية العامة للكتاب 1978م، ص141.

العام ، وهناك نوعين من الرقابة هما : الرقابة السابقة وهي رقابة وقائية أو مانعة، وتختص بالنفقات فلا رقابة سابقة على تحصيل الإيرادات ، أما الرقابة اللاحقة فتبدأ عادة بعد انتهاء السنة المالية واستخراج الحساب الختامي، وعلى خلاف الرقابة السابقة فهي تهتم بالنفقات والإيرادات معا. [1]

ثالثا- ميزانية المملكة من خلال بيان الميزانية العامة للعام 2015 م : لقد أعلنت المملكة العربية السعودية عن ميزانيتها للعام 2014 -2015، من خلال وزارة المالية نتائج مالية في صور تبين أرقام الميزانية الفعلية للسنوات السابقة، والأرقام المتوقعة لعام 2015 في المملكة العربية السعودية وقد قدمته الوزارة المالية:

وجاء بيان من وزارة المالية للمملكة، وبمناسبة صدور الميزانية العامة للدولة للعام المالي 1436هـ/1437هـ(2015/2016م) يَسُرَّ وزارة المالية إيضاح النتائج المالية للعام المالي 1435هـ/1436هـ(2014/2015م) ، واستعراض الملامح الرئيسية للميزانية العامة للدولة للعام المالي الجديد 1436/1437هـ(2015/2016م) ، وتطورات الاقتصاد الوطني، وذلك فيما يلي:

أ- النتائج المالية للعام المالي 1435/1436هـ(2014/2015م):

- **الإيرادات العامة:** و تصل الإيرادات الفعلية في نهاية العام المالي إلى (1,046) ألف وستة وأربعين مليار ريال بزيادة نسبتها 22%عن المقدر لها بالميزانية منها89% تقريباً تمثل إيرادات بترولية،

-**المصروفات** " **النفقات العامة**": وتبلغ المصروفات الفعلية في نهاية العام المالي (1,100) ألف ومئة مليار ريال بزيادة (245) مئتين وخمسة وأربعين مليار ريال، وبنسبة 28,7% عما صدرت به الميزانية بعجز قدره (54) أربعة وخمسين مليار ريال، نتيجة لما استجد خلال العام المالي من مصروفات، وفي ما يخص البرنامج الإضافي الممول من فائض إيرادات الميزانيات السابقة والتي تقدر ب 22 اثنين وعشرون مليار ريال والتي تمول من حسابات المفتوحة لهذا الغرض بمؤسسة النقد العربي السعودي، وتشمل هذه الزيادة في مصروفات تغطية الزيادة في صرف على الأعمال التنفيذ لمشروع خادم الحرمين الشريفين والأماكن المقدسة لتوسيع المسجد الحرام والمسجد النبوي الشريف، ومشاريع عسكرية وأمنية وأخرى، والمبالغ التي ترتبت نتيجة التعديل في بعض اللوائح كلائحة أعضاء هيئة التدريس واللائحة الصحية، وتثبيت بعض فئات الموظفين، وتعديل مستويات المعلمين والمعلمات، وزيادة القبول في

[1] الشاهين عبد الرحيم عبد اللطيف . **إدارة الموازنة الاتحادية لدولة الإمارات العربية المتحدة بين الواقع والطموح** . دورية محكمة :الإدارة العامة ، العدد الثالث . 1417هـ /1997م، ص447.

الجامعات،واستكمال تعويضات نزع ملكية العقارات، والزيادة في الإنفاق على بعض المشاريع الأخرى التنموية والخدماتية والمساعدات الدولية وقد بلغ عدد العقود التي طرحت خلال هذا العام وتمت مراجعتها من قبل الوزارة بما فيها مشاريع الممولة من فوائض إيرادات الميزانيات السابقة نحو2572 عقد قدرت قيمته الاجمالية حوالي 184 مئة وأربعة وثمانين مليار ريال.

-**الدَّين العام:** بلغ حجم الدين العام بنهاية العام الماضي 1435/1434هـ(2013) "60,118,000,000" ستين مليار ومئة وثمانية عشر مليون ريال ويمثل نسبة 2,1% من الناتج المحلي الإجمالي لعام 2013 مقابل 82% لعام 2003. ويتوقع أن يبلغ حجم الدين العام في نهاية العام 1436/1435هـ إلى مايقارب 44,260,000,000 أربعة وأربعين مليار ومئتين وستين مليون ريال ويمثل 1,6% من الناتج المحلي الإجمالي المتوقع لعام 2014.

ب -الميزانية العامة للدولة للعام المالي القادم 1437/1436هـ(2016/2015):

وقد قدرت الميزانية العامة للدولة للعام المالي 1437/1436هـ (2016/2015) بحيث:

-قدرت الإيرادات العامة بمبلغ715 سبع مئة وخمسة عشر مليار ريال.

-وحددت النفقات العامة بمبلغ 860 ثمان مئة وستين مليار ريال. [1]

ج- الملامح الرئيسية للميزانية العامة للدولة للعام المالي القادم 1437/1436هـ(2016/2015):

في ظل ظروف اقتصادية ومالية دولية تتسم بالتحدي حيث انخفض النمو الاقتصادي العالمي عن مستوياته السابقة كما انخفض سعر البترول إلى أدنى مستوى له منذ 2009م، إضافة إلى عوامل عدم الاستقرار في بعض المناطق المحيطة، وانسجاما مع سياسة المملكة المالية المعاكسة للدورات الاقتصادية لتقوية وضع المالية العامة وتعزيز استدامتها على المديين المتوسط وطول الأجل، وضمان مواصلة اعتماد المشاريع التنموية والخدماتية الضرورية للنمو الاقتصادي، ببناء احتياطيات مالية من الفوائض المالية الناتجة من ارتفاع الإيرادات العامة للدولة في بعض الأعوام للاستفادة منها عند انخفاض هذه الإيرادات في أعوام لاحقة. [2] وستستمر المملكة بناء على التوجيهات السامية بالاستثمار في المشاريع والبرامج التنموية لقطاعات التعليم والصحة والخدمات الأمنية والاجتماعية والبلدية، التجهيزات الأساسية والنقل والموارد الاقتصادية وصناديق التنمية المتخصصة والتعاملات الالكترونية، ودعم البحث العلمي بما

[1] http:// www.mof-gov.sa/pdf 08/10/2015 11:12 بيان وزارة المالية لسنة 2014-2015 للمملكة العربية السعودية

[2] بيان وزارة المالية، **مرجع سابق.**

يحقق التنمية المستدامة لهذا الجيل والأجيال القادمة، وإيجاد مزيد من فرص العمل للمواطنين، مع بذل المزيد من الجهد للحد من النفقات الجارية خاصة نفقات الرواتب والأجور والبدلات وما في حكمها والتي تمثل قرابة 50% من النفقات المعتمدة بالميزانية.

وتجدر الإشارة إلى أنه تم التنسيق بين وزارة المالية ووزارة الاقتصاد والتخطيط بشأن الربط بين الميزانية وما تضمنته خطة التنمية العاشرة التي تبدأ في العام المالي 1437/1436هـ (2016/2015)، فقد تضمنت الميزانية برامج ومشاريع جديدة ومراحل إضافية لبعض المشاريع التي سبق اعتمادها تبلغ قيمتها الإجمالية نحو 185 مئة وخمسة وثمانين مليار ريال، ووفقا للمتبع سيتم إدراج المشاريع الجديدة للجهات الحكومية على مواقع تلك الجهات، وعلى موقع وزارة المالية.

وفيما يلي استعراض لأبرز ماتضمنته الميزانية العامة للدولة من اعتمادات مخصصة للإنفاق على القطاعات الرئيسة.

1- قطاع التعليم: بلغ ماتم تخصيصه لقطاع التعليم والتعليم العالي وتدريب القوى العاملة ما يقارب (217) مئتين وسبعة عشر مليار ريال، ويمثل حوالي نسبة 25% من النفقات المعتمدة بالميزانية. وتضمنت الميزانية مشاريع جديدة للمجمعات التعليمية والمدارس لكافة المراحل التعليمية في مختلف مناطق المملكة والمعامل والمخابر والبنى التحتية للجامعات ومعاهد وكليات التدريب حيث اعتمدت الميزانية 164 مئة وأربعة وستين مشروع جديد، كما سيستمر الصرف على المشاريع التي يتم تنفيذها حاليا بكافة مناطق المملكة وفقا لمراحل التنفيذ والباقي في تكاليفها أكثر من (280) مئتين وثمانين مليار ريال ،ففي مجال التعليم العام سيستمر العمل في تنفيذ مشروع الملك عبد الله بن عبد العزيز لتطوير التعليم "تطوير" البالغة تكاليفه(9) تسعة مليارات ريال خاصة من خلال شركة "تطوير التعليم القابضة"، وقد صرف من تلك التكاليف ما يقارب مبلغ (1,7) مليار وسبع مئة مليون ريال. وقد بدأ تنفيذ برنامج تطوير التعليم العام البالغة تكاليفه 80 ثمانين مليار ريال، منها (42,5)اثنين وأربعين وخمس مئة مليون ريال لتنفيذ مباني لمجمعات تعليمية ومدارس لكافة مراحل التعليم للبنين والبنات على مدى خمس سنوات مالية، و(1,1)مليار ومئة مليون للتعليم الالكتروني. وفي مجال التعليم العالي تضمنت الميزانية اعتماد مشاريع جديدة القائمة لوزارة التعليم العالي وكافة الجامعات بتكاليف تقارب مبلغ (12,3)اثني عشر مليار وثلاث مئة مليون ريال لتنفيذ البنى التحتية لبعض الجامعات والتجهيزات لبعض المرافق القائمة والجديدة. وقد خصص أيضا اعتماد لنفقات اللازمة لافتتاح 3 ثلاث

جامعات جديدة هي (جامعة جدة ، جامعة بيشه، جامعة حفر الباطن). كما أنه هناك برنامج الخادم الحرمين الشريفين وهو البعثات إلى الخارج والذين تشرف عليهم وزارة التعليم العالي مايزيد عن (207) مئتين وسبعة ألاف طالب وطالبة مع مرافقيهم بنفقات سنوية تبلغ (22,5) اثنين وعشرين مليار وخمس مئة مليون ريال، هذا عدا الموظفين المبتعثين من الجهات الحكومية. كما تم في مجال التدريب التقني والمهني اعتماد تكاليف لإنشاء كليات ومعاهد جديدة وإفتتاح وتشغيل عدد من المعاهد المهنية والمعاهد العليا للبنات لزيادة الطاقة الإستيعابية للكليات والمعاهد التابعة للمؤسسة العامة للتدريب التقني والمهني، كما تم في مجال التدريب التقني والمهني اعتماد تكاليف لإنشاء مشروع جديد لتشغيل كليات التميز بتكاليف تبلغ(2,4) مليارين وأربع مئة مليون ريال .

2- **الخدمات الصحية والتنمية الاجتماعية:** وقد بلغ ما خصص لقطاع الخدمات الصحية بقطاعيها المدني والعسكري، والتنمية الاجتماعية حوالي (160) مئة وستين مليار ريال، وتضمنت مشاريع صحية لاستكمال إنشاء وتجهيز مستشفيات ومراكز الصحة الأولية بجميع مناطق المملكة، مشاريع لبناء (3) ثلاثة مستشفيات جديدة و(11)مركزا طبيا، إضافة إلى تجهيز عدد من المرافق الصحية والإسكان وتطوير المستشفيات. وفي مجال الخدمات الاجتماعية فقد تضمنت الميزانية مشاريع جديدة لإنشاء (16) مقرا للأندية الرياضية، و(5) مقرات وصالات لذوي الاحتياجات الخاصة، ومكاتب الضمان الاجتماعي ودعم إمكانات وزارة الشؤون الاجتماعية لتحقيق أهداف التنمية الاجتماعية. وقد بلغ المخصص للعام المالي القادم 1437/1436هـ حوالي (30) ثلاثين مليار ريال[1].

3- **الخدمات البلدية:** تبلغ الاعتمادات المالية المخصصة لقطاع الخدمات البلدية والذي يشمل وزارة الشؤون البلدية والقروية والأمانات والبلديات ما يقارب(40) أربعين مليار ريال منها أكثر من خمسة مليارات وخمس مئة مليون ريال ممولة من الإيرادات المباشرة للأمانات والبلديات.وسيتم الاستمرار في الصرف على المشاريع المعتمدة من الأعوام المالية السابقة والباقي في تكاليفها حوالي (144) مئة وأربعة وأربعين مليار ريال.

4- **التجهيزات الأساسية والنقل:** وقد بلغت مخصصات قطاع التجهيزات الأساسية والنقل حوالي (63) ثلاثة وستين مليار ريال، وتضمنت الميزانية مشاريع جديدة وإضافات للمشاريع المعتمدة للطرق

[1] بيان وزارة المالية، **مرجع سابق.**

والمواني‌ء والخطوط الحديدية والمطارات والخدمات البريدية وتبلغ التكاليف التقديرية لتنفيذها حوالي (33,5) ثلاثة وثلاثين مليار وخمس مئة مليون ريال .

5- الموارد الاقتصادية: والمخصص لقطاعات الموارد الاقتصادية بلغ حوالي 60 ستين مليار ريال. وتضمنت الميزانية مشاريع جديدة وزيادات لمشاريع قائمة تبلغ حوالي (23) ثلاثة وعشرين ريال لتوفير مياه الشرب وتعزيز مصادر المياه، وتوفير خدمات الصرف الصحي، وإنشاء السدود وحفر الآبار ، وإنشاء محطتي تحليه جديدة منها محطة تعمل بالطاقة الشمسية، وإنشاء مرافق لصيد الأسماك ومحاربة الآفات الزراعية، مع الاستمرار بالصرف على المشاريع المعتمدة من الأعوام المالية السابقة في هذا القطاع. تكاليفها حوالي(142) مئة واثنين وأربعين مليار ريال.

6- صناديق التنمية المتخصصة وبرامج التمويل الحكومية: إضافة إلى برامج الاستثمار من خلال الميزانية ستواصل صناديق التنمية المتخصصة وبنوك التنمية الحكومية تقديم القروض التي تهدف إلى دعم القطاعات الصناعية والزراعية،والعقارية وقطاعي التعليم والخدمات الصحية الأهلية وستساهم هذه القروض . في توفير فرص وظيفية للمواطنين ودفع عجلة النمو [1]. ويبلغ حجم ما تم صرفه من القروض التي تُقَدَّم من قبل صندوق التنمية العقارية، وصندوق التنمية الصناعية، والبنك السعودي، والبنك الزراعي وصندوق الاستثمارات العامة وبرامج الإقراض الحكومي منذُ إنشائها وحتى نهاية العام المالي الحالي 1436/1435هـ الموافق ل 2016/2015م حوالي (587) خمس مئة وسبعة وثمانين ملياراً مليار ريال، ويُتَوَقَّع أن يُصرف للمستفيدين من هذه القروض خلال العام المالي القادم 1437/1436 الموافق ل 2016/2015م أكثر من (73,7) ثلاثة وسبعين مليار وسبع مئة مليون ريال، باستثناء برنامج الإقراض الحكومي يتم تمويله من الموارد الذاتية لتلك المؤسسات المالية وبخصوص برنامج تمويل الصادرات السعودية الذي ينفذه الصندوق السعودي للتنمية فقد بلغ إجمالي المخصص لبرنامج الصادرات السعودية منذُ تأسيس البرنامج إلى نهاية العام المالي الحالي أكثر من 34 أربعة و ثلاثين مليار ريال.

د- تطورات الاقتصاد الوطني:

1الناتج المحلي الإجمالي:من المتوقع أن يبلغ الناتج المحلي الإجمالي هذا العام 1436/1435 (2014م) وفقاً لتقديرات مصلحة الإحصاءات العامة والمعلومات (2.821.722.000.000) ألفين

[1] بيان وزارة المالية، **مرجع سابق.**

وثمان مئة وواحد وعشرين مليار وسبع مئة واثنين وعشرون مليون ريال بالأسعار الجارية بمعدل نمو نسبته 1,09%، ويتوقع أن يحقق الناتج المحلي للقطاع غير البترولي بشقيه الحكومي والخاص نموا بنسبة 8,21% حيث يتوقع أن ينمو القطاع الحكومي بنسبة 6,06% والقطاع الخاص بنسبة 9,11% أما القطاع النفطي فقد يشهد انخفاضا في قيمته بنسبة 7,17% بالأسعار الجارية.

2 .**التجارة الخارجية وميزان المدفوعات:** وفقاً لتقديرات مؤسسة النقد العربي السعودي من المتوقع أن تبلغ القيمة الإجمالية للصادرات السلعية حوالي (1,348,353,000,000) ألف وثلاث مئة وثمانية وأربعين مليار وثلاث مئة وخمسين مليون ريال بانخفاض نسبته 4,4% عن العام المالي السابق،أما الحساب الجاري لميزان المدفوعات فيتوقع أن يحقق فائضا مقداره (398,991,000,000) ثلاث مئة وثمانية وتسعون مليار وتسع مئة وواحد وتسعون مليون ريال في العام المالي الحالي مقارنة بانخفاض نسبته 19,8% للعام المالي الماضي. [1]

3 . **التطورات النقدية والقطاع المصرفي:** سجل عرض النقود بتعريفه الشامل خلال الأشهر العشرة الأولى من العام المالي الحالي نمواً نسبته 10,4%، وارتفعت الودائع المصرفية بنسبة 11% ، وخلال العشرة الأشهر الأولى من العام المالي الحالي ارتفع إجمالي مطلوبات البنوك من القطاعين العام والخاص بنسبة 13,8%، وواصلت البنوك دعم قدراتها المالية إذ ارتفعت رؤوس أموالها واحتياطاتها خلال الفترة نفسها بنسبة 11,1 %.

4 . **السوق المالية:** : واصلت هيئة السوق المالية خلال العام المالي الحالي عدد من الخطوات الهادفة لتنظيم إصدار الأوراق المالية وتطوير أسواقها وتوفير المزيد من العدالة والشفافية والإفصاح في معاملاتها، حماية المستثمرين وتعزيز ثقتهم في السوق المالية السعودية. ولتوسيع قاعدة السوق المالية وتوفير فرص التمويل والنمو للشركات الوطنية وزيادة القنوات الاستثمارية، وبذلك طرحت وحدات صناديق الاستثمار جديدة ليصبح إجمالي عدد الصناديق 263 صندوق.

5. **تطورات اقتصادية ومالية وتنظيمية أخرى:** استمر تنفيذ المرحلة الثانية من "المشروع الوطني للتعاملات الالكترونية الحكومية" الذي تم إطلاقه في العام الحالي لدعم مبادرات ومشاريع الخطة التنفيذية الثانية للتعاملات الالكترونية الحكومية(2012-2016)، وقد حققت المملكة المرتبة 36 من بين 193 دولة في المؤشر العام للجاهزية، كما جاءت المملكة ضمن أفضل 20 دولة في تقديم

[1] بيان وزارة المالية،**مرجع سابق**،

الخدمات الالكترونية الحكومية، وقد ساهم نظام السداد الالكتروني من خلال سداد تسهيل عملية دفع الرسوم وأجور الخدمات الحكومية، حيث بلغ إجمالي المدفوعات التي تتم عبر هذا النظام منذ انطلاقه ما يقارب (313) ثلاث مئة وثلاث عشر مليار ريال، بزيادة نسبتها 12%؛ وقد أكد تقرير مشاورات صندوق النقد الدولي مع المملكة لعام 2014 أن اقتصاد المملكة حقق نمو قويا للغاية في السنوات الأخيرة وكان من الاقتصاديات الأفضل أداء على مستوى بلدان مجموعة العشرين، وأن المملكة دعمت الاقتصاد العالمي من خلال دور المساند في سوق النفط العالمية. وقد أشاد المديرون التنفيذيون بالأداء الاقتصادي القوي للمملكة الذي يرتكز على أساسيات قوية، كما رحبوا بجهود تعزيز كفاءة الإنفاق العام وخطة إنشاء وحدة للمالية العامة الكلية. وبدأت مؤسسة النقد العربي بالتطبيق الإلزامي الكامل لنظام مراقبة شركات التمويل وذلك اعتبارا من 16 محرم 1436هـ الموافق ل 9 نوفمبر 2014. وتمت الموافقة على عدد من الأنظمة والتنظيمات الجديدة والقواعد والإجراءات وتشمل النظام الجزائي لجرائم التزوير، نظام الرعاية الصحية نظام المجالس البلدية ، تنظيم الدعم السكاني، وإعادة تنظيم جمعية حماية المستهلك[1].

مطلب ثالث: السياسة المالية والزكاة.

تهدف السياسة المالية بالرغم من التفاوت في تطبيقاتها من دولة إلى أخرى تبعا للفلسفة الاقتصادية السائدة ولطبيعة المشكلات القائمة، إلى تحقيق الاستقرار الاقتصادي، وتوزيع الموارد برشد وفعالية وتحقيق التنمية الاقتصادية، ولتحقيق هذه الأهداف لابد أن تكون أدوات السياسة المالية على درجة كبيرة من المرونة، وبتحليل أهدافها في الاقتصاد الوضعي سيتضح مدى إمكانية كون الزكاة أداة للسياسة المالية، في ظل كونها ذات طبيعة ثابتة ومرنة في جوانبها المختلفة سواء في أوعيتها أو أنصبتها أو مصارفها.ويصعب القول بأن الزكاة يمكن أن تكون أداة للسياسة المالية مع التسليم بوجود أثار ناتجة عنها ولكنها أثار تلقائية ليست ناتجة عن تدخل كمي أو كيفي فيها، بل هي أثار ناتجة عن عملية تطبيقها في المجتمع المسلم جباية وإنفاقا بإشراف الدولة الإسلامية؛ إن طبيعة الزكاة ووضعها الشرعي الأصيل أن تكون بنظام وأن تدفع إلى بيت مال المسلمين، وإلى من يلي أمرهم من الخلفاء والأمراء، فالزكاة ليست إحسانا فرديا، وإنما تنظيم اجتماعي تشرف عليه الدولة ويتولاه جهاز إداري منظم، وجباية من تجب عليهم، وصرفا إلى من تجب عليهم.[2]

---

[1] بيان وزارة المالية، **مرجع سابق.**

[2] أبو الحسن علي الندوي، **الأركان الأربعة**. الكويت: دار القلم، ط 4، 1398هـ/1979م، ص 113.

تأخذ الزكاة مكانها في شريعة الله، ومكانها في النظام الإسلامي،لا تطوعا ولا تفضلا من فرضت عليهم، فهي فريضة محتمة معلومة ،ولا منحة ولا جزافا من القاسم الموزع ؛ إنها إحدى فرائض الإسلام، تجمعها الدولة المسلمة بنظام معين، لتؤدي به خدمة اجتماعية محددة[1]، ومن هذا المنطق قامت الكثير من الدول العربية والإسلامية بمحاولات في العصر الحاضر لتطبيق فريضة الزكاة، فجاءت التطبيقات متعددة ومتنوعة، غير أن هناك كثيرا من القضايا التي تعوق تقدم هذه التجارب ونجاحها من أبرزها امتناع الأفراد أو تهربهم من دفع الزكاة بحجة ظلم الحكام، لكن الوضع الشرعي للزكاة هو أن تتولى الدولة مسؤولية تطبيقها جمعا و إنفاقا.

وإن السواد الأعظم من الناس الاعتقاد بأن فريضة الزكاة ما عرفت إلا بقدوم الإسلام، لكن المتتبع للأديان السابقة و تاريخها،والعارف بكتاب الله عز وجل يعلم يقينا بأن هذه الفريضة نادى بها الأنبياء قبل هذا؛ و لعل أفضل ما يستدل به على ذلك ما بينه المولى عز وجل في كتابه العزيز حيث أخبر عن رسله من قبل، فإسماعيل عليه السلام كان يأمر أهله بالصلاة و الزكاة،فقد قال عنه سبحانه و تعالى:

" ﴿وَكَانَ يَأْمُرُ أَهْلَهُ بِالصَّلَاةِ وَالزَّكَاةِ وَكَانَ عِندَ رَبِّهِ مَرْضِيًّا﴾[2] ، و قد أوحى بها من بعده إلى كل من أنبياءه إسحاق و يعقوب عليهما السلام لقوله تعالى:" ﴿وَوَهَبْنَا لَهُ إِسْحَاقَ وَيَعْقُوبَ نَافِلَةً وَكُلًّا جَعَلْنَا صَالِحِينَ * وَجَعَلْنَاهُمْ أَئِمَّةً يَهْدُونَ بِأَمْرِنَا وَأَوْحَيْنَا إِلَيْهِمْ فِعْلَ الْخَيْرَاتِ وَإِقَامَ الصَّلَاةِ وَإِيتَاءَ الزَّكَاةِ وَكَانُوا لَنَا عَابِدِينَ﴾[3] ، و أمر بها بني إسرائيل كذلك و لم يستثني سبحانه و تعالى نبيه عيسى عليه السلام من هذه الرسالة، فقال تعالى:" ﴿وَأَوْصَانِي بِالصَّلَاةِ وَالزَّكَاةِ مَا دُمْتُ حَيًّا * وَبَرًّا بِوَالِدَتِي وَلَمْ يَجْعَلْنِي جَبَّارًا شَقِيًّا * وَالسَّلَامُ عَلَيَّ يَوْمَ وُلِدْتُ وَيَوْمَ أَمُوتُ وَيَوْمَ أُبْعَثُ حَيًّا﴾[4]

[1] سيد قطب: **في ظلال القرآن**. القاهرة،دار الشرق، ط16، 1410هـ/1990، ص 1668.

[2] سورة مريم الآية رقم 55.

[3] سورة الأنبياء ، الآيتين رقم 72-73.

[4] سورة مريم الآيتين رقم 30-31.

ومن خلال كل ذلك يمكن استنباط بأنه لا بد وأن لهذه الفريضة جملة من الحكم والأسرار، و إلا لماذا حث عليها المولى عز وجل أنبياءه من قبل؟ و لماذا جعلها أحد أسس و مباني هذا الدين ووصفه بالكمال؟ إذا فما هي الزكاة؟ هل هي مجرد عبادة يتقرب بها الإنسان إلى الله عز وجل عن طريق تكرمه على أخيه الإنسان؟ أم أنها فريضة مؤسسة لها من الخصائص، والأهداف ما يمكنها من حل العديد من المشكلات التي لا زالت تتخبط فيها المجتمعات؟

1- تعريف الزكاة : وتعرف الزكاة لغة واصطلاحا.

1-1. الزكاة لغة: الزكاة هي البركة و النماء*[1]، والطهارة والصلاح[2]. و قد استعملت هذه المعاني جميعها في القرآن الكريم و الحديث الشريف. ومن ذلك قوله تعالى: ﴿ 📖❐▫◾■🖬◾☒◽ ✍♦𝕀 ∞◽🖒▲☝◽𝓎🖒 ✍🖋🖒 [3] أي أفلح من زكى نفسه بطاعة الله عز وجل فطهرها من الذنوب[4].

1-2.الزكاة اصطلاحا: قبل الحديث عن تعريف الزكاة اصطلاحا أو شرعا من خلال سرد عدد من تعريفات الفقهاء، فقد انقسم العلماء في تعريفاتهم للزكاة إلى قسمين، القسم الأول عرف الزكاة كعين، وهي الطائفة من المال المزكى بها، والقسم الثاني عرفها كفعل هو وفعل الفريضة أي كيفية أدائها والقليل منهم حاول الجمع بين المعنيين، و لكن دون أن يصلوا إلى التعريف الجامع، فتعريف الزكاة حقيقة يجب أن يشمل على وصف عين الزكاة ، ووصف كيفية فعلها وذلك أنها عبادة يتعبد المسلم ربه بفعل عينها بالكيفية المأمور بها شرعا.

وأوردت بعض تعريفات الفقهاء للزكاة:

- عرفها الحنفية بأنها: تمليك جزء مخصوص من مال مخصوص لشخص مخصوص عينه الشارع لتحقيق رضا الله تعالى و تزكية النفس و المال والمجتمع.[5]
- عرف المالكية الزكاة بأنها:" إخراج جزء مخصوص من مال مخصوص بلغ نصابا لمستحقه إن تم الملك و حول غير معدن و حرث".[6]

---

[1] ***النماء:*** في اللغة الزيادة، ومعناه أن يكون من شأنه أن يدر على صاحبه ربحا، وفائدة أي دخلا أو غلة أو إيرادا.

[2] مجمع اللغة العربية، **المعجم الوسيط**. مصر: دار المعارف، ط2، مجلد الثاني،1972، ص 398.

[3] سورة الشمس الآية رقم 09.

[4] ابن كثير إسماعيل، **تفسير القرآن العظيم**. مصر: عيسى اليابي الحلبي، م4، ص 516.

[5] الميداني، **اللباب في شرح الكتاب، كتاب الزكاة**. بيروت: المكتبة العلمية، م1، ص 136.

[6] الدسوقي محمد بن أحمد بن عرفة،**حاشية الدسوقي على الشرح الكبير**. (ب ب ن) :دار إحياء الكتب العربية،(ب ط)،ج1، ص 430.

- وعرفها الشافعية بأنها: " اسم صريح لأخذ شيء مخصوص من مال مخصوص على أوصاف مخصوصة لطائفة مخصوصة".[1]
- وعرفها الحنابلة بأنها: "حق واجب في مال مخصوص لطائفة مخصوصة في وقت مخصوص"[2]
- وعرفها أبوإسحاق الحنبلي بأنها: حق يحي من مال خاص الطائفة مخصوصة، في وقت مخصوص".[3]
- تعريف القرضاوي:" حق مقدر فرضه الله في أموال المسلمين لمن سماهم في كتابه العزيز الحكيم من الفقراء والمساكين وسائر المستحقين،وشكرا لنعمته، وتقربا إليه وتزكية للنفس والمال"[4].
- تعريف وزارة الأوقاف السعودية بأنها:" حصة مقدره من المال فرضها الله عزوجل للمستحقين الذين سماهم في كتابه الكريم، أو هي مقدار مخصوص في مال مخصوص لطائفة مخصوصة"[5]

والزكاة في الشرع يراد بها: الحق الواجب في مال المسلم لطائفة مخصوصة، و هذه الطائفة هي التي ورد ذكرها في قوله تعالى"

والقرآن والسنة النبوية يستعملان لفظ الزكاة، كما يستعملان [6] يستعملان لفظ الصدقة للدلالة على الزكاة الواجبة، كما في الآية السابقة، وكما قال في قوله تعالى:"

"، وكما قال صلى الله عليه وسلم في حديث معاذ" ... فأخبرهم أن الله فرض عليهم [7] صدقة من أغنيائهم فترد على فقرائهم..."[8].

---

[1] الماوردي،أبو حسن، **الحاوي الكبير في فقه مذهب الإمام الشافعي**.(ب ب ن): دار الكتب العلمية، 1999،ج3، ص 71.

[2] البهوتي منصور يوسف، **كشاف القناع عن متن القناع**،دار الفكر،ج2، 1982، ص1.

[3] أبو إسحاق الحنبلي و برهان الدين محمد بن عبد الله، **المبدع في شرح المقنع**. (ب ب ن): المكتب الإسلامي، ج2، 2000، ص 290.

[4] القرضاوي، **فقه الزكاة**. ج 2، القاهرة: مكتبة وهبة ، ط 21، 1994/1414، ص 1053.

[5] محمد بن سالم بن عبد الله الدهشلي، "**نحو صندوق خليجي ، المعوقات والحلول، تقدير اقتصادي إسلامي**" رسالة ماجستير، تخصص اقتصاد ومصارف، كلية الشريعة والدراسات الإسلامية، جامعة اليرموك،2012-2013، ص 14.

[6] سورة التوبة، الآية رقم 60.

[7] سورة التوبة، الآية رقم 103.

[8] صحيح البخاري مع شرحه فتح الباري:357/3، صحيح مسلم مع شرحه للنووي:199/1.

وبذلك الزكاة من الفرائض التي أجمع الصحابة رضوان الله عليهم جميعا و من بعدهم علماء الأمة على مر العصور على فرضيتها بأدلة من الكتاب والسنة والإجماع. وبالتالي هي عبارة عن مبلغ من المال يخرجه المسلم تبعا لشروط معينة ينفق في أوجه محددة.

2- تعريف الجباية: وتعرف أيضا لغة و شرعا(اصطلاحا).

2-1. لغة: ويقال : جبيت المال أجبيه جباية، و جبيت الماء في الحوض[1]، وقال ابن الأثير:" الاجتباء افتعال من الجباية، وهو استخراج الأموال من مظانها"[2]، وجبى وجبي الخراج والماء والحوض يجباه يجباه ويجبيه: بمعنى جمعه؛ وفي حديث أبي هريرة رضي الله عنه: كيف أنتم إذا لم تجتبوا دينارا ولا درهما؟، والاجتباء: افتعال من الجباية، وهو استخراج الأموال من مظانها"[3].

2-2.الجباية شرعا: هي عمل كلف الله به السلطان ليأخذ هو أومن ينوب عنه أموال الزكاة من أغنياء المسلمين طوعا أو كرها[4] و عليه فأركان الجباية هي:

مال الزكاة: أي وجود مال زكاة نتج عن بلوغ أموال الأغنياء النصاب و حال عليها الحول.

جاه السلطان: و هو الجاه الذي يتمتع به السلطان من وظيفته الرسمية كحاكم للدولة الإسلامية.

العاملون عليها: هم نواب السلطان على جباية الزكاة، حيث يمثلونه بصفة رسمية ومباشرة، كولي أمر المسلمين.**والأغنياء:** وهم من أمرهم الله بإيتاء الزكاة من ما بلغت أموالهم النصاب و ذلك بأن يؤدنها إلى السلطان أو من ينوب عنه. ويعتبر السلطان هو العمود الفقري للجباية بصفته الفاعل الأول في تطبيق الزكاة في أرض الواقع.

إذاً الزكاة تشجع على البذل والعطاء، وتنمي الكرم والسخاء؛ كما أنها ثالث أركان الإسلام وإحدى دعائمه العظام، فهذه العظمة تتجلى في أنها قرينة الصلاة التي هي عماد الدين وأسمى العبادات، وفي أكثر من موضع في القرآن الكريم، حتى أنه لا تكاد توجد آية في كتاب الله عز وجل ذكرت فيها الصلاة إلا وذكرت معها الزكاة أو الإنفاق ، وكذلك جاءت الأحاديث النبوية تقرن الصلاة بالزكاة، وقد وردت كلمة الزكاة في القرآن 30 مرة ومنها 27 مرة ذكرت فيها مقترنة بالصلاة في نفس الآية الكريمة.[5]

---

[1] ابن زكريا أبو الحسين أحمد بن فارس، **معجم مقاييس اللغة**. بيروت: دار الجبل،ج2 1999، ص 503.

[2] ابن الأثير، **النهاية في غريب الحديث و الأثر**. بيروت: المكتبة العلمية،ج2، (د ت ن)، ص 238.

[3] حسن أيوب، **كتاب الزكاة في الإسلام**. سلسلة رسالة المسجد (ب ب ن)و (ب ت)، ص 5.

[4] الدهشلي، **مرجع سابق**. ص 58.

[5] القرضاوي يوسف، **فقه الزكاة، دراسة مقارنة لأحكامها وفلسفتها في ضوء القرآن الكريم**. ط1، القاهرة: مؤسسة الرسالة، 2005، ص 43.

الزكاة فريضة إلزامية لا خيار للإنسان المسلم في تركها إذا استوفت الشروط اللازمة لأدائها، يؤديها المسلم طاعة لله ورسوله، والزكاة لها طبيعة مالية. لأنها تنصب على الأموال و تساهم في المالية العامة للدولة الإسلامية،فهي إيراد من إيرادات الدولة، و في نفس الوقت تظهر في جانب النفقات العامة حيث إنفاقها في الأوجه المخصصة لها شرعا، و بذلك تظهر مقاديرها إيرادا و إنفاقا في جانبي لموازنة العامة للدولة. كما تعتبر مورد هام من الموارد المالية للدولة في النظام المالي الإسلامي فهي اقتطاع مالي من دخول ثروات المكلفين تقوم به الدولة، و يتطلب هذا الاقتطاع تحقق شروط معنية يكون واجب، و منها ما هو مرتبط بوعاء الزكاة نفسه فما المقصود بوعاء الزكاة؟

و يعرفها الفكر الاقتصادي الإسلامي: بأنها فريضة مالية إلهية تقتطعها الدولة أو من ينوب عنها من الأشخاص العامة أو أفراد قصرا و بصفة نهائية دون أن يكون هناك مقابل (نفع معين للمكلف) تفرضها الدولة طبقا للقدرة التكلفية للممول و تستخدم في تغطية نفقات لمصارف المحددة في القرآن الكريم[1]

ومن هذا التعريف يمكننا استخلاص عناصر الزكاة وهي:

الزكاة فريضة **مالية، قصرية حكومية نهائية** بلا مقابل، وهي فريضة لتحقيق مقتضيات السياسة المالية الإسلامية، وعليه فهي فريضة مالية يدفعها المسلم المكلف نقدا أوعينا وذلك استنادا إلى نصوص القرآن والسنة النبوية؛ فالمولى سبحانه و تعالى يقول:

" ﴿ خُذْ مِنْ أَمْوَالِهِمْ صَدَقَةً تُطَهِّرُهُمْ وَتُزَكِّيهِم بِهَا وَصَلِّ عَلَيْهِمْ إِنَّ صَلَاتَكَ سَكَنٌ لَّهُمْ وَاللَّهُ سَمِيعٌ عَلِيمٌ ﴾ [2] وبذلك هو أخذ أموالهم سواء نقدا أو عينا دون تخصيص، والزكاة فريضة قصرية فهي فريضة يدفعها المكلف قصرا وجبرا و بصفة إلزامية ولا يكون للفرد حق الاعتراض عليها، وهي التي تفرضها الحكومات أو الحكام أو من ينوب عنهم على اعتبار أنهم ينفذون هذه الفريضة ويتم جبايتها من الأفراد.ونهائية بمعنى أنه لا يجوز استردادها. والزكاة بلا مقابل و ذلك أن الزكاة تدفع دون أن يكون هناك منفعة مقابل تحصيلها فالمسلم الغني يدفعها ولا ينتظر المقابل ويحصل عليها المسلم الفقير، وباقي المصارف الثمانية.

[1] إيهاب عيد،**محاضرات نظام الزكاة و الضرائب**، كلية الدراسات التطبيقية http://www.faculty.ku/edu.sa /pdf 12:57 h 2015_09_03 و خدمة المجتمع. السعودية.

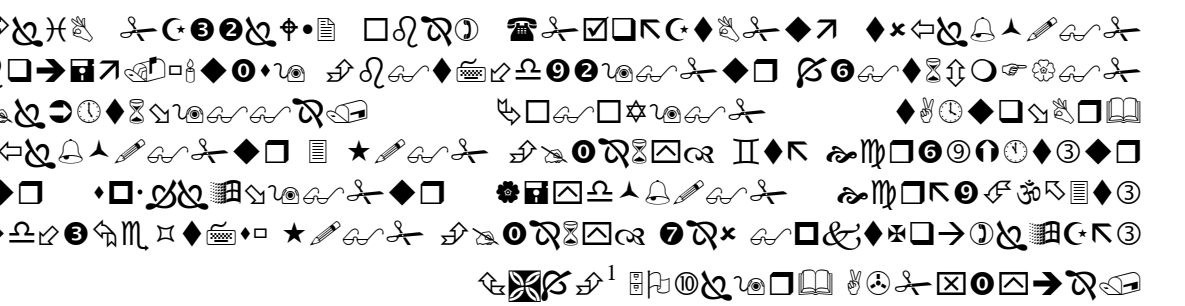
[2] سورة التوبة، الآية رقم 103.

وبالتالي لتحقيق مقتضيات السياسة المالية الإسلامية للزكاة لها مصارف ثمانية هي: الفقراء،المساكين، العاملين عليها، المؤلفة قلوبهم، الرقاب، الغارمين، في سبيل الله و ابن السبيل؛ فالزكاة تحقق الأهداف الاقتصادية، المالية والاجتماعية...إلخ.

أما وعاء الزكاة: فهو المادة التي تخضع للزكاة وتصف بالوضوح و التي تتمثل إما في رأس المال، أو الدخل فأما:

1.زكاة على رأس المال فهي تتمثل:

1.1- **زكاة الثروة الحيوانية:**وتجب الزكاة في الإبل،البقر،الغنم، وأن يكون المال المزكى خال من الدين.

2.1- **زكاة النقدين:** وتشمل الذهب والفضة و هما معدنان نفسيان و قد نظرت لهما الشريعة نظرة خاصة، واعتبرتها ثروة نادرة و أوجبت فيها الزكاة لقوله تعالى: "  [1]

3.1- **زكاة عروض التجارة** : وتشمل كل ما يعد التجارة من المال على اختلاف أنواعه،و ما يشمل الآلات و الأمتعة و الأرض و غيرها من العقارات ما عدا النقدين (ذهب _فضة) و دليل وجوب الزكاة في عروض التجارة قوله تعالى:" [2]

4.1- **زكاة الأسهم والسندات:** الأسهم والسندات[3]أموال قد اتخذت للشراء والبيع والكسب ، والإنجاز فهي إذن عروض تجارة، فكان لها أن تكون وعاء للزكاة ككل أموال التجارة، ولا يوجد فرق بين السهم والسند

[1] سورة التوبة، الآية رقم 34.

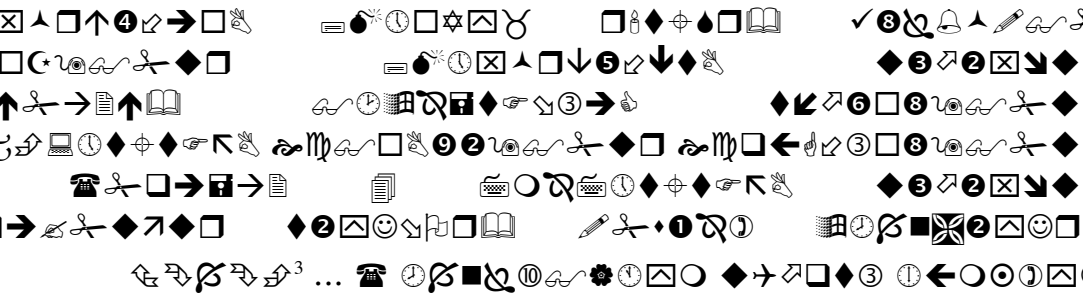
[2]سورة البقرة، الآية رقم 267.

[3] **السهم:** صك قابل للتداول يصدر عن شركة مساهمة يعطي للمساهم ليمثل حصته في رأس مال الشركة و يتمثل عائدة في النتيجة السنوية لأعمال الشركة سواء بالربح أو الخسارة. **والسند:** قرض طويل الأجل تتعهد الشركات المقترضة بموجبه أن تسدد قيمته في تواريخ محددة.

بل يعاملان معاملة واحدة في فرض الزكاة فيؤخذ منها نهاية كل حول (عام) 2,5 % من قيمتها في الأسواق[1]

2.الزكاة على الدخل و تشمل:

1.2- **زكاة الزروع والثمار**: إن الزكاة واجبة في كل ما أخرجت الأرض مما يقصد زراعته نماء الأرض وتستغل به الأرض مثل: القمح، الشعير،الزيتون، التين والأعشاب الطبية...إلخ، وهذا تبعا لقول الإمام أبو حنيفة، وهو أقوى المذاهب في هذه المسألة، و لم يحصر الزكاة في الأصناف الأربعة التي كانت معروفة قديما وهي: الشعير،القمح،التمر،الزبيب. بل عممها على أنواع أخرى من المحاصيل الزراعية[2].ومقدار الزكاة هو 10 % إذا سقيت الأرض بماء المطر، بينما التي تسقى بالعيون فمقداره 5% ولا يشرط الحول في زكاة الزروع والثمار، و ذلك تبعا لقوله تعالى: " ✉ ❐◆❑➔♎◆❐



2.2- **زكاة المستغلات:** والمقصود بها الأموال التي لم تعد للبيع ولا للتجارة وإنما أعدت للنماء، وأخذت منافعها ببيع من يحصل منه من نتائج أو كراء. وهناك اتجاهان: **فالأول** يقررون أن الزكاة غير واجبة في المستغلات وذلك لأن الفقهاء قالوا لا زكاة في دور السكنى ولا أدوات المحترفين ولا دواب الركوب، ولا أثاث المنزل ولا غيرها، لذلك المحكم هو أن لا زكاة في المستغلات الحديثة وإن كبر إنتاجها. **والثاني** يقرر أن الزكاة واجبة في المستغلات الحديثة من مصانع عمارات ونحوها، و قد استندوا على أن علة وجوب الزكاة هي النماء،و بتوفره توجب الزكاة و تخرج الزكاة إما بمعاملتها معاملة النقود، فلا تؤخذ الزكاة كل حول ولكن تؤخذ من إيرادها وغلتها.[4]

3.2- **زكاة الأشخاص (زكاة الفطر):** فرض الرسول الله صلى الله عليه وسلم زكاة الفطر طهرا للصائمين من اللغو وإطعاما للمساكين على كل كبير وصغير وذكر وأنثى ، وأمر بالا يتعدى أدائها صلاة

[1] صالح بن غانم السدلان ، **زكاة الأسهم و السندات و الورق النقدي**.(ب ب د): دار بلدسية للنشر و التوزيع، ط3، 1995، ص ص 15 -16.

[2] حسام الدين بن موسى عفانة، **يسألونك عن الزكاة**. فلسطين: منشورات لجنة زكاة القدس، ط1،2007، ص 70.

[3] سورة الأنعام، الآية رقم 141.

[4] محمد موفق عبده، **الموارد المالية العامة، في الفقه الاقتصاد الإسلامي،و دورها في التنمية الاقتصادية**. عمان: دار حامد للنشر والتوزيع، ط1،2004،ص36.

عيد الفطر وان تم إخراجها بعدها فتعتبر صدقة، وحددها بصاع من التمر أو الشعير، ولا تقتصر زكاة الفطر عليهما، بل يمكن إخراجها صاعا من المواد الأساسية للبلاد والصاع ما يعادل ثلاث كيلوغرامات في الوقت الحالي.[1]

الزكاة واجبة على الأغنياء في أموالهم و ليس شرعا أو إحسانا تمنح منهم للفقراء و المحتاجين فهي فريضة إجبارية أمر الله سبحانه بأخذها من المكلفين بها، وتنفيذا لذلك كان الرسول صلى الله عليه وسلم يقوم بجمعها و يرسل ولاته وعماله يتبعونها من القبائل التي أسلمت بعيدة عنه و قد استخدم رسول الله صلى الله عليه وسلم عدة عمال لجباية الزكاة.

ويمكن القول أن الزكاة كانت تدفع للدولة على كل جميع الأموال النامية، وتفرض على جميع المسلمين وفقا لمقدرتهم التكليفية، كما أن الزكاة تميز في المعاملة بين أنواع الأموال وتختار الأساليب الملائمة للتقدير والجباية مع مراعاة لظروف المكلف.

أما مصاريف الزكاة فقد حددها القرآن الكريم و هم ثمانية وفقا للآية الكريمة قال الله تعالى:" ☒ ☒ و قد كان لنا الحديث عنهم في الفصل الثاني للسياسة المالية الإسلامية من خلال أدواتها.

وأيضا بما أن الجباية تتعلق بأخذ المال، والمال كما يقال شقيق الروح، والناس في إيمانهم متفاوتون، و كثير منهم أصابهم البخل والشح،و بما أن الجباية فريضة واجبة لا تخضع لأهواء الأغنياء و إنما يجب أن تؤخذ منهم ولو جبرا، فإن فعل جباية الزكاة يتطلب فاعلا ذا قوة عظيمة لأنه يواجه أقوياء المجتمع وعلية القوم، لينتزع منهم جزءا من أموالهم التي هي مصدر قوتهم.

3.القواعد الفنية لموازنة الزكاة: يقصد بالقواعد الفنية لموازنة الزكاة المبادئ التي تحكم مختلف عملياتها، إعدادا وتنفيذا، ضمان لحسن إدارة الأموال الزكوي، وترتبط قواعد موازنة الزكاة ارتباطا وثيقا بطبيعة إيرادات الزكاة ونفقاتها، وتعد بعضها قواعد استقر عليها الفكر المالي الحديث، وتمثل مبادئ

[1] Muhammed Salih Al-Munajjid, **How much zakat al-fitr is and when it should be paid, Islamic Propagation Office in Rabwah,** Riyadh, Islamhouse.com, 2009, p. 2.

أساسية لإعداد الموازنة العامة للدولة، إلا أن لموازنة الزكاة ما يميزها من القواعد بالنظر إلى طبيعة إيراداتها المخصصة المصارف[1] وفيما يلي عرض موجز لقواعد موازنة الزكاة:

أولا :قاعدة السنوية: القاعدة العامة أن الزكاة لا تجب في مال حتى يحول عليه الحول، أي مرور عام على ملكية النصاب المقرر للزكاة، و يستثنى من ذلك زكاة الخارج من الأرض، فتجب في كل ما يخرج منها ولا يشترط فيها الحول. ولقد كان شرط حولان الحول على المال لتحقيق علة النماء التي تجب على أساسها الزكاة، وبالنظر للوعاء الخاضع للزكاة، وأن معظمه يتكون من الدخل أو الناتج المتولد من استخدام عناصر الإنتاج المتاحة في المجتمع، وبالتالي فإن حصيلة الزكاة ترتبط ارتباطا وثيقا بمستوى النشاط الاقتصادي. وغالبا ما تقتطع الزكاة كجزء من ذلك الناتج السنوي للنشاط الاقتصادي، ولا شك أن هذه الحصيلة تتجدد سنويا مع دورة النشاط الاقتصادي في كل عام[2] ، حيث أن النفقات ترتبط غالبا بفترة الإيرادات وهي السنة، فإن السنة إذا تكررت تكررت معها أسباب الدخل، ووجبت فيها زكاة المال، واستحق فيها أهلها نصيبهم ، مما يجعل من السنوية قاعدة أساسية لعنصري موازنة الزكاة.

وإن الفكر المالي الإسلامي سمح بالخروج على مبدأ سنوية الضريبة إذا ما اقتضت ذلك المصلحة العامة، ومن أمثلة ذلك ما يقرره غالبية الفقهاء من أنه متى تحقق سبب وجوب الزكاة وهو النصاب الكامل جاز تقديم الزكاة قبل حلول الحول ...ومن ناحية أخرى يجوز تأخير وقت إخراج الزكاة لحاجة أو مصلحة معتبرة تقتضي ذلك، لكن هناك فرق بين فترة الموازنة وفترة التحصيل أو الإنفاق، فالموازنة العامة مجرد تقدير للنفقات والإيرادات العامة، أما التحصيل والإنفاق فهما يتعلقان بتنفيذ الموازنة، فقد تكون الموازنة العامة ملتزمة بمبدأ السنوية، ومع ذلك فإن عملية التحصيل والإنفاق قد تكون يومية أو شهرية.

ثانيا :قاعدة التوازن: إن مبدأ التوازن في الموازنة مبني على أساس أنه لا يجوز للدولة أن تخطط موازنتها بشكل يحقق فائضا في الإيرادات العادية عن النفقات، كما لا يجوز أن تخطط موازنتها على نحو تزيد فيه النفقات عن الإيرادات العادية مما يعني اللجوء للإيرادات غير العادية لتمويل العجز؛ وتساوي تقدير إيرادات الزكاة مع مصارفها ليس هدفا يجب السعي لتحقيقه في موازنة الزكاة، فالزكاة يجب تحصيلها سواء إحتاج إليها الناس أم استغنوا عنها، وإيراداتها تتصف بالاستمرارية والتجدد من منطلق

[1] جمال لعمارة، **موازنة الزكاة في ضوء مصرف " في سبيل الله".** ورقة مقدمة للملتقى الدولي حول مؤسسات الزكاة في الوطن العربي جامعة سعد دحلب، البليدة يومي 10-11جويلية 2004، ص 8.

[2] عبد الله طاهر ، **حصيلة الزكاة وتنمية المجتمع ، اقتصاديات الزكاة.** جدة :البنك الإسلامي للتنمية، 1417ه/1997م، ص 547.

وجوبها في المال من حيث المبدأ وليس منطلق الحاجة والاستغناء. وهي أيضا محددة المصرف والغرض،وسواء ضاقت أو اتسعت لا تنفق إلا فيما أشارت إليها آيات القرآن[1]. ففي حالة تحقيق فائض في موازنة الزكاة المحلية فإن هذا الفائض يرحّل إلى موازنة الزكاة المركزية. وأما في حالة تسجيل عجز في موازنة الزكاة المحلية، وكان مقدار العجز ذو تأثير سلبي على تحقيق أهداف الزكاة محليا، عندئذ يتم استدراك النقص أو تمويل العجز من خلال إجراءات السياسة المالية والتي منها: مخصصات مؤسسة الزكاة المركزية، الإيرادات التطوعية لأفراد المجتمع، تعجيل الزكاة وتحصيلها مقدما لسنة أو سنتين، توظيف أموال جديدة على القادرين من أفراد المجتمع[2].

ثالثا :قاعدة التخصيص: تقوم الموازنات الحديثة على أساس مبدأ عمومية الموازنة على كافة النفقات العامة والإيرادات العامة بحيث لا تخصم نفقات أي مرفق من إيراداته ولا يخصص إيراد معين لنفقة معينة. وهذا المبدأ يخالفه في المالية الإسلامية مبدأ تخصيص إيرادات معينة لنفقات معينة .فمصارف الزكاة محددة بآية: ﴿ ﴾ [3].

إن مبدأ التخصيص رُوعي بدقة تامة فيما يتعلق بتخصيص حصيلة الزكاة لتحقيق أهداف الضمان الاجتماعي والدعوة إلى الله، وقد جرى الأمر على تخصيص موازنة مستقلة تماما من الناحيتين الإدارية والمالية عن موازنة الدولة.[4]

رابعا :قاعدة المحلية: هذه القاعدة تقابل ظاهرة مركزية المالية، وإذ يختص كل إقليم من أقاليم الدولة الإسلامية بإيراداته أخذاً بمبدأ اللامركزية. فالزكاة تنفق في محل وجوبها ولا يجوز نقلها،عكس الضريبة في القانون الوضعي الذي يعتبر عمل سيادي يخضع إلى مبدأ المركزية بمعنى أن الأموال الضريبة تجبى وتحول إلى الادارة المركزية في العاصمة.

مطلب رابع: جباية الزكاة في المملكة العربية السعودية.

[1] محمد الغزالي، **الإسلام والأوضاع الاقتصادية**. دمشق: دار القلم ، 1421هـ/2000م، ص 171.
[2] لعمارة، **مرجع سابق**، ص 11.
[3] سورة التوبة ، الآية رقم60
[4] زكريا محمد بيومي، **المالية العامة الإسلامية**. القاهرة: دار النهضة العربية، ص 481.

هناك ست (06) دول إسلامية نصت أنظمتها على نوع من الإلزام بدفع الزكاة للدولة هي: الجمهورية اليمنية، المملكة العربية السعودية، و ماليزيا، و ليبيا، و باكستان ، و السودان،وهي مؤسسات زكاة قائمة على جمع زكاة بقوة القانون، ويختلف تمول الإلزام لأنواع الزكاة والأموال الزكوية من دولة إلى أخرى[1]، وهناك مؤسسات زكاة قائمة على جمع الزكاة طواعية، والتي لم تصدر فيها أنظمة قانونية لتحصيل الزكاة وتوزيعها وقد قامت عدة بلدان إسلامية بإنشاء هيئات وصناديق للزكاة ذات استقلال مالي وشخصية اعتبارية منها ، بيت الزكاة في الكويت، وصندوق الزكاة في الأردن، ومثله في كل من البحرين والعراق والجزائر وغيرها، وتعتمد معظم الهيئات الحكومية على الاتصال المباشر بدافعي الزكاة أو انتظار الاتصال بهم لدفع زكواتهم وليس القصد هو حصرها وإنما الهدف هو إبراز القوانين المثبطة أو المؤسسات التي تعتمد على القانون في جمع وتحصيل زكاتها وكنموذج أخذت الزكاة في المملكة العربية السعودية. وأهم ما يميز التطبيق العملي لفريضة الزكاة فيها ما يلي:

– تؤخذ الزكاة على وجه الإلزام من الأنعام، الزروع و الثمار، و عروض التجارة التي تشمل كل الأموال المعدة للإستثمار سواء كان ذلك في التجارة أو الصناعة أو الخدمات، و قد تولت الدولة جباية عررض التجارة في تاريخ متأخر وكان سنة 1370هـ/1950م. وبالنسبة لأموال الدولة ومؤسساتها وإدارتها لا تخضع للزكاة، و سيتثنى من هذا المبدأ حصة الحكومة السعودية في رأس مال الشركات و البنوك، لأن تلك الشركات ذات شخصية مستقلة و غرض تجاري[2].

وتعتبر المملكة أول البلاد الإسلامية في عالم اليوم التي بدأت ومضت في تطبيق أحكام الشريعة الإسلامية عموما والزكاة منها على وجه الخصوص، فمنذ 1320هـ/ 1900م أصبح الكتاب والسنة دستور الحكم في المملكة وطبقت أحكام الشريعة الإسلامية، وأقيمت الحدود وبقيت جباية الحكومة لزكاة الزروع والثمار والأنعام تنفيذا للركن الثالث من الإسلام[3].

ويظهر من هذه العبارة أن المملكة بدأت بالزكاة في هذه الأموال باعتبارها أموال ظاهرة، وتركت في تلك الفترة ما عداها لاعتبارها أموال باطنة، ولذلك أشارت المادة 05 من اللائحة التنفيذية لنظام الزكاة الصادرة سنة 1370هـ/1950م بأنه يستمر على تقدير زكاة المواشي والزروع، وفقا للأوامر والتعليمات

---

[1] منذر قحف، **(النماذج المؤسسية التطبيقية لتحصيل الزكاة و توزيعها في البلدان و المجتمعات الإسلامية)، الإطار المؤسسي للزكاة أبعاده و مضامينه**. جدة: البنك الإسلامي للتنمية 1416 / 1995، ص 215.

[2] منذر قحف، **تحصيل وتوزيع الزكاة في المملكة العربية السعودية ، المواد العالمية لبرنامج التدريب على تطبيق الزكاة في المجتمع المعاصر**. جدة: البنك الإسلامي للتنمية، 1416هـ/1995، ص ص 331–333.

[3] عبد العزيز جمجوم، **فريضة الزكاة وتطبيقاتها العملية في المملكة العربية السعودية**. ندوة الزكاة الثانية، 1989، ص 39.

الصادرة بكيفية تحقيقها وتحصيلها على مقتضى الأحكام الشرعية، وذلك من خلال تنظيم جباية الزكاة بموجب المرسوم الملكي رقم 8634/28/2/17 بتاريخ 1370هـ/1951م.

وحسب التطور التاريخي لتشريع الزكاة في المملكة أن هناك إدارتان منفصلتان تقومان على إدارة الزكاة؛ الأولى منها **الإمارات المختلفة** والتي تشرف وتدير منذ القدم زكاة الزروع والثمار والأنعام جباية وتوزيعا، والثانية **مديرية مصلحة الزكاة والدخل** التابعة لوزارة المالية والاقتصاد الوطني، والمنشأة بموجب القرار الوزاري رقم 394 في 1370/8/7هـ -1951م، والتي تقوم على إدارة تحصيل زكاة عروض التجارة ثم تحولها كاملة لمصلحة الضمان الاجتماعي التابعة لوزارة العمل والشؤون الاجتماعية لتقوم بصرفها في وجوهها.

1- البنية التشريعية والتنظيمية لجباية الزكاة وتوزيعها في المملكة:

أولا: البنية التشريعية: تستند عملية جباية وتوزيع الزكاة في المملكة العربية السعودية إلى عدد من المراسيم الملكية، ولا يوجد قانون أو نظام تشريعي خاص بجباية الزكاة، وإنما تفعيل المراسيم عن طريق إصدار أوامر تنفيذية تبين الخطوات العملية لجباية الزكاة، وسيكون الحديث عن تاريخ المراسيم ثم القرارات التنفيذية.

1- تاريخ المراسيم: وقد بدأ تطبيق الزكاة في المملكة العربية السعودية في عهد الملك عبد العزيز عام 1951م بموجب المرسوم الملكي رقم 8634/28/2/17 بتاريخ 1370/06/29هـ الموافق 04/07/ 1951م، والقاضي بأن تستوفى الزكاة وفقا لأحكام الشريعة الإسلامية على عروض التجارة من الأفراد والشركات الذين يحملون الرعوية السعودية، واستثنى غير السعوديين من المسلمين باعتبارهم خاضعين لضريبة الدخل، وقد تحدث المرسوم عن تحصيل الزكاة ولم يتحدث عن صرفها باعتبار أن مصارفها ذكرتها الآية الكريمة من سورة التوبة، وبدأ تطبيقه بمفعول رجعي وهو تاريخ تطبيق نظام ضريبة الدخل (وهي خاصة بغير السعوديين) أي أول محرم عام 1370هـ الموافق ل 1950/10/13م[1]. وتم التعديل لبعض أحكام هذا المرسوم بنفس السنة، وذلك بصدور مرسوم الملكي رقم 8799/28/2/12 في 1370/90/8 هـ الموافق ل 1951/06/13م، وقد ذكر المشرع وصرح على ذكر أسباب التعديل بقوله: " وبالنظر لأن الزكاة الشرعية أكثر من ضريبة الدخل، وبالنظر لما رأيناه من رغبة رعايانا في أن يتولوا هم بأنفسهم توزيع قسم من زكاة أموالهم، وعروض تجارتهم على ضعفاء ذوي قربى أو مساكين ممن فرض

[1] منذر قحف، **تحصيل وتوزيع الزكاة في المملكة العربية السعودية ، المواد العالمية لبرنامج التدريب على تطبيق الزكاة في المجتمع المعاصر**. جدة: البنك الإسلامي للتنمية، ط2، 2001، ص 339.

الله الزكاة لهم". ثم جاء التعديل الذي أمر الدولة بجباية نصف الزكاة فقط بقوله: " فعلى بيت المال أن يستوفى من رعايانا ثمن العشر أي واحدا وربعا في المائة، ويترك العشر الباقي لرعايانا، ينفقونه بأنفسهم على المستحقين الذين فرض الله الزكاة لهم وحسابهم على الله"، وفي عهد الملك سعود صدر المرسوم الملكي رقم 577/28/2/17 بتاريخ 1376/03/14هـ الموافق ل 1956/10/19م، والذي أمر أن تجبى الزكاة كاملة فقد نص على مايلي: " تستوفى الزكاة كاملة وفقا لأحكام الشريعة الإسلامية الغراء من كافة الرعايا السعوديين على السواء، كما تستوفى من الشركات السعودية التي يملكها كافة الشركاء والمساهمين فيها من السعوديين، كما تستوفى أيضا من الشركاء السعوديين في الشركات المؤلفة من سعوديين وغير سعوديين"[1]. وتوالت التعديلات من ملك إلى أخر، وكان أخر تعديل في عهد الملك فهد بصدور المرسوم الملكي رقم م/40 في 1405/07/2هـ الموافق ل 1985/3/23م، والذي أمر بأن تجبى الزكاة كاملة من جميع الشركات والمؤسسات وغيرها، والأفراد ممن يخضعون للزكاة.

أما فيما يخص صرف أموال الزكاة، فقد صدر المرسوم الملكي رقم 71 بتاريخ 1383/01/05هـ الموافق ل 1963م بتوريد جميع المبالغ المتحصلة من الزكاة إلى صندوق مؤسسة الضمان الاجتماعي، علما أن وكالة الضمان الاجتماعي تابعة لوزارة الشؤون الاجتماعية ومن هنا نجد الفصل التام بين جهاز جباية الزكاة وجهاز صرفها[2]، ويتضح من هذا السرد للتشريعات أن نظام الزكاة في المملكة العربية السعودية لايعتمد على قانون خاص للزكاة، وإنما يعتمد على مجموعة من التشريعات هي عبارة عن مراسيم ملكية، وقرارات وزارية وتعاميم إدارية؛ والخاضعون لجباية الزكاة في المملكة هم الأفراد الذين يتمتعون بالرعوية السعودية أو برعوية إحدى دول مجلس التعاون الخليجي، ممن يمارسون أنشطتهم داخل المملكة في عروض بالإضافة إلى الشركات السعودية بكل أنواعها عن حصص الشركاء السعوديين أو مواطني مجلس التعاون الخليجي، والتي تمارس نشاطها داخل المملكة.[3]

---

[1] مصلحة الزكاة والدخل، **قسم الأنظمة واللوائح** بتاريخ 2015/08/06 .http//:www.dzit.gov.sa/taxlaw/taxlawRegulations2.shtml على الساعة 11:16.

[2] "دليل المكلف في ضوء متطلبات فريضة الزكاة والنظام الضريبي السعودي"، **مجلة مصلحة الزكاة والدخل**، الرياض، ط2، 1412هـ/1992م، ص 10.

[3] فرحان محمد عبد الحميد، **مؤسسات الزكاة وتقييم دورها**، رسالة دكتوراه في جامعة اليرموك، المملكة الأردنية، 2008، ص 50.

2- القرارات التنفيذية: صدرت اللائحة التنفيذية التي نظمت التعليمات بتنظيم تحصيل الزكاة على عروض التجارة بالقرار الوزاري 393 بتاريخ 1370/8/6هـ الموافق ل 1951/5/13م.[1] والتي احتوت على 20 عشرين مادة ومن أهم تلك المواد مايلي:

- تستحق الزكاة على جميع الأفراد والشركات الذين يحملون الرعوية السعودية على السواء ذكورا أوإناثا بالغين أو قاصرين أو محجور عليهم في ختام كل عام وفقا لأحكام الشريعة.

- تعتبر رؤوس الأموال وغلاتها وكل الواردات والأرباح والمكاسب التي تدخل على الأفراد والشركات المذكورة خاضعة للزكاة بمقتضى نصوص الأحكام الشرعية فيها.

- تقدر الزكاة على العروض التجارية والممتلكات والمقتنيات النقدية بموجب أقيامها التي تقوّم بها في نهاية السنة طبقا للنصوص الشرعية الواردة فيها.

- يستمر على تقدير زكاة المواشي والأنعام والزروع وفقا للأوامر والتعليمات الصادرة بكيفية تحقيقها وتحصيلها على مقتضى الأحكام الشرعية بحيث تؤخذ على نفس الطريقة الجاري العمل بها.

- جميع الأفراد والشركات الذين يزاولون أعمالا تجارية أو صناعية ملزمون بمسك دفاتر حسابية منظمة يبين فيها رأس المال وما دخل عليهم أو خرج منهم في كل ما يتعلق بالأعمال التي يمارسونها في خلال كل عام لتكون مرجعا لتحقيق الزكاة المفروضة عليهم شرعا، ويشترط أن تكون هذه الدفاتر مصدقة من المحكمة التجارية أو كتاب العدل في الجهات التي لا يوجد فيها محكمة تجارية.

- يجب على كل من تجب عليه الزكاة شرعا من الأفراد والشركات أن يقدم في الشهر الأول من كل سنة إلى مأموري المالية المختصين بتحصيل الزكاة بيانا يحتوي على مقدار قيمة مايملكه من أموال وبضائع وممتلكات ومقتنيات نقدية وما يربحه منها التي تجب عليه الزكاة فيها، ومقدار زكاتها الواجبة شرعا.

- يقوم الموظف المكلف بتحقيق وتحصيل الزكاة بتدقيق البيانات المقدمة من الأفراد والشركات المبحوث عنهم، ويحق له تدقيق دفاتر وقيود المكلفين بالزكاة عند الاقتضاء للتوثق من صحة البيانات، وبعد التوثق منها يبلغ المكلف بمقدار ما يجب عليه أداؤه بإشعارات رسمية.[2]

ثم أصدرت وزارة المالية قرارها الوزاري رقم 394 بتاريخ 1370/8/7هـ الموافق ل 1951/5/14م بإنشاء المديرية العامة لمصلحة الزكاة والدخل، وكان مقر المصلحة آنذاك مدينة جدة.[3] واقتصر تطبيقها

---

[1] دليل المكلف في ضوء متطلبات فريضة الزكاة والنظام الضريبي السعودي، **نفس المرجع**، ص 11.

[2] مصلحة الزكاة والدخل، قسم الأنظمة واللوائح، **مرجع سابق**.

[3] **مجلة الزكاة والدخل**، العدد 5، 1326هـ/1906م، ص 46.

منذ البداية على المواطنين السعوديين، ولحقهم في ذلك مواطنو دول الخليج اعتبارا من عام 1405هـ /1986م، بموجب المرسوم الملكي رقم 4/506/5 بتاريخ 1405/3/19هـ -1986م. الصادر بالموافقة على تسوية المعاملة بين كافة مواطني دول الخليج ضريبيا في المملكة وبين المواطن السعودي سواءً كانوا أشخاصا طبيعيين أو معنويين بمعاملتهم جميعا بالزكاة وليس بضريبة الدخل عن أنشطتهم في المملكة، وقد تم تطبيقه بموجب قرار وزاري، إلا أن هذا المرسوم غير واضح بالنسبة فيما لو كان أحد مواطني دول الخليج غير مسلم هل تفرض عليه الزكاة أم الضريبة؟.

ثانيا- البنية التنظيمية لجباية الزكاة في المملكة:

نظرا لأن المملكة لم تخص تطبيق فريضة الزكاة إلى الآن بمؤسسة مستقلة بذاتها، وإنما أوكلت تطبيق الزكاة إلى مؤسسات حكومية تتبع عددا من الوزارات لها مهام وظيفية مشابهة وقائمة بذاتها، حيث كلفت لتطبيق الزكاة وزارتان هما: وزارة المالية التي كلفت بالجباية، ووزارة الشؤون الاجتماعية التي كلفت بالتوزيع، فزكاة الأنعام تجبى بالتعاون مع وزارة الداخلية، وزكاة القمح تجبى بواسطة المؤسسة العامة لصوامع الغلال ومطاحن الدقيق التابعة لوزارة الزراعة؛ لذلك شخّص بعض المختصين تطبيق الزكاة بالمملكة على مبدأ الفصل بين جهازي التحصيل والصرف، لهذا فقد تعددت الأجهزة التي تتولى جباية وتوزيع الزكاة بالمملكة، فهناك أربعة أجهزة هي:

1. وحدة زكاة الزروع والثمار والأنعام التابعة لإدارة الإيرادات العامة بوزارة المالية،
2. المؤسسة العامة لصوامع الغلال ومطاحن الدقيق، التابعة لوزارة الزراعة(جباية الزكاة الحبوب)،
3. وكالة الضمان الاجتماعي، التابعة لوزارة الشؤون الاجتماعية (توزيع الزكاة)،
4. مصلحة الزكاة والدخل(جباية عروض التجارة)، والتي هي من أهم مؤسساتها وذلك لأنها تعتبر أكبر وعاء زكوي في المملكة والحديث سيكون عن هذه المصلحة كنموذج عن جباية الزكاة فيها .

1- مصلحة الزكاة والدخل في المملكة العربية السعودية:

بعد صدور المرسوم الملكي 3321/28/2/17 بتاريخ 1370/1/21هـ- 1951م وما تضمنته المادة بإنشاء إدارة خاصة للضرائب في وزارة المالية،[1] تم إصدار قرار رقم 430 في 1370/7/1هـ-1951م بتأسيس إدارة خاصة للضرائب في وزارة المالية وكانت هذه الإدارة عبارة عن قسم خاص بديوان الواردات العامة ويتولى تحقيق الضريبة وجبايتها إما عن طريق إقرار المكلف أو عن طريق التحقيقات

[1] وزارة المالية، **مجموعة أنظمة، ضريبة الدخل وضريبة الطرق وفريضة الزكاة حتى نهاية العام 1396هـ** ، الرياض: مطبع الحكومة، 1406هـ/1986م، ص 25.

والتدقيقات بالرجوع إلى قيود الجمارك وغيرها، والاطلاع على الدفاتر والمستندات لدى الأفراد والمصارف والشركات والجهات الرسمية وغير رسمية التي يتعامل معها المكلف وهو المسؤول ماديا ومعنويا عن كل إساءة أو قصور تحدث في هذه الشؤون وفي عدم استيفاء الضريبة بأوقاتها المحدودة.

ونظرا لكثرة أعمال الإدارة وأهمية ماتقوم به من تحقيق وتحصيل للزكاة والضريبة، بات من الضروري إنشاء جهاز مستقل تحت مسمى مديرية مصلحة الزكاة والدخل وهي مؤسسة حكومية تتبع وزارة المالية، مهمتها جباية زكاة عروض التجارة وتحصيل الضريبة، أسست بموجب القرار الوزاري رقم 394 في 1380/8/7م-1961م في مدينة جدة ، ثم انتقل مقرها الرئيسي إلى العاصمة الرياض؛ ولها فروع في جميع مناطق المملكة. وتختص مصلحة الزكاة والدخل بالمهام التالية:

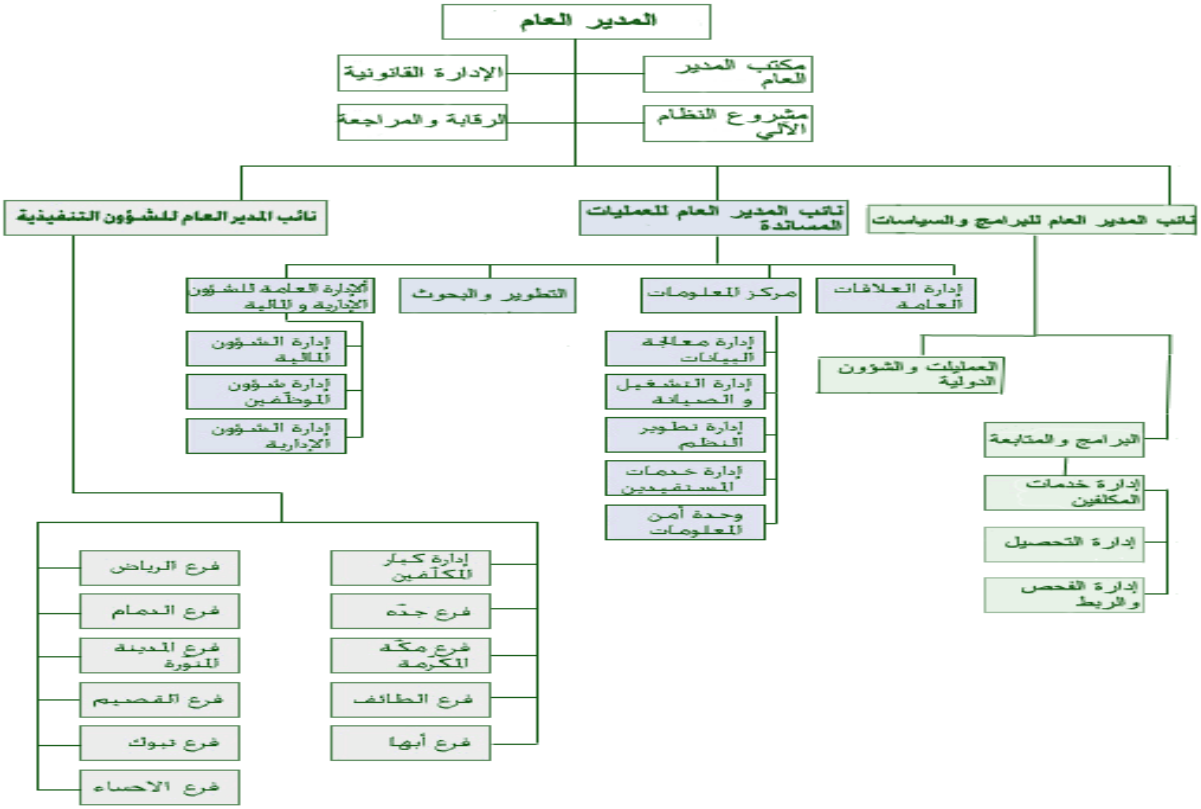
- جباية الزكاة من المكلفين السعوديين والخليجين أصحاب التراخيص الرسمية لمزاولة الأنشطة التجارية أو الصناعية أو المالية أو الخدماتية فقط، أما بقية الأموال النقدية والعينية المكتسبة من خارج نطاق المؤسسات المرخصة كالحسابات المصرفية مثلا فلا سلطة علهيم من قبل مصلحة الزكاة والدخل، ولاتوجد أي جهة حكومية تطالبهم بدفع زكاة أموالهم. ماعدا أصحاب المواشي والمزارع فهناك جهات مختصة في وزارتي الداخلية والمالية ولا تدخل في اختصاصاتها.[1]
- فحص وجباية الضريبة على حصص الشركاء غير سعوديين في شركات الأموال، ممن يمارسون نشاطهم في المملكة من خلال منشأة دائمة أو يحققون دخلا من مصادره في المملكة.
- متابعة المكلفين واتخاذ ما يلزم من إجراءات لضمان تسديدهم للمستحق عليهم من الزكاة الشرعية.
- العمل على إصدار التقارير الإحصائية، ورفع التقارير سنوية عن أهم انجازات المصلحة شاملا الإيرادات والمصروفات الفعلية والمقدرة إلى الجهات المختصة.

2-الهيكل التنظيمي لمصلحة الزكاة والدخل[2]:

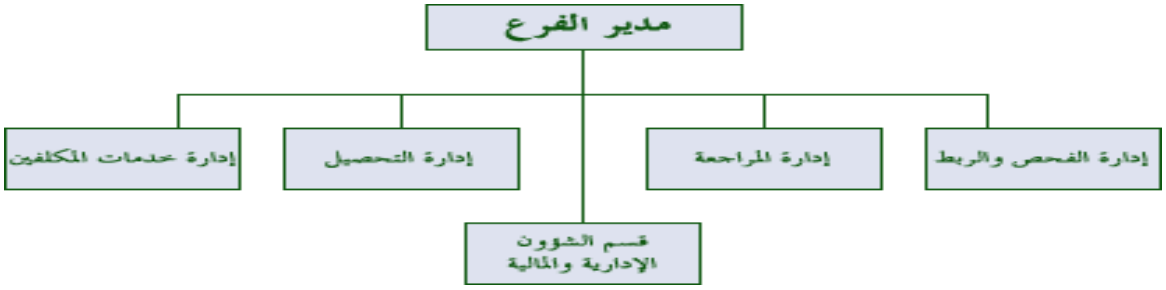
ويمثل الشكل التالي مخطط لهيكل التنظيمي لمصلحة الزكاة والدخل في المملكة العربية السعودية وهيكل لفروعها.

[1] الدليل التنظيمي، **الأهداف والمهام**، ط2، 1426هـ/2005م، ص 10.

[2] مصلحة الزكاة والدخل http://www.zakat.gov.sa



الهيكل التنظيمي للفروع:



3-جباية الزكاة في المملكة العربية السعودية:

وتجبى الزكاة كاملة من طرف الحكومة السعودية، وفقاً لأحكام الشريعة الإسلامية من كافه الرعايا السعوديين سواء كانوا ذكوراً أو إناثاً بالغين أو قاصرين أو محجوراً عليهم في ختام كل عام وفقاً لأحكام الشريعة الإسلامية، وتستوفى من الشركات السعودية التي يكون كافه الشركاء والمساهمين فيها من

السعوديين، كما تستوفى أيضاً من الشركاء السعوديين في الشركات المؤلفة من سعوديين وغير سعوديين[1].

تعتبر الزكاة أو نظام الزكاة وفقا للمرسوم الملكي الذي صدر في 29 جمادى الثانية 1370 هـ الموافق ل 1951/4/7م تحت رقم 8634/28/2/17، والمعدل بالمرسوم الملكي الصادر برقم 28/2/17/ 8799 في8 رمضان 1370 هـ الموافق ل 1951/6/13م، ونشر هذا المرسوم وعمل به ابتدءا من غرة المحرم 1376هـ الموافق ل 1956/8/8م ، كما أصدر مجلس الوزراء بناءاً على اقتراح وزير المالية القرارات اللازمة لتنفيذه، هو النظام الذي تطبقه المصلحة على مكلفي الزكاة على كل من رؤوس الأموال وغلاتها وكل الواردات والأرباح التي يحصل عليها الأفراد والشركات السعودية خاضعة للزكاة بمقتضى نصوص الأحكام الشرعية فيها؛ ويتم ربط الزكاة على الأفراد والشركات التي تزاول أعمالا تجارية أو صناعية استنادا إلى دفاتر حسابية منظمة، والتي يوضح فيها رأس المال وإيراداتهم" مداخيلهم " ومصروفاتهم، لكل الأعمال الممارسة سنويا، كما يشترط أن تكون المعلومات المدونة في الدفاتر الحسابية مصدقة من طرف المحكمة التجارية، أو كتاب العدل، بالنسبة للجهات التي لا توجد فيها محكمة تجارية، وتقدر الزكاة في حال عدم وجود هذه الدفاتر، بناء على تحديد قيام البضائع والآلات والأدوات والمقتنيات والممتلكات وذلك استنتاجا من الموجودات بكاملها في نهاية العام، أو بصورة تقديرية لمن ليس لهم موجودات ظاهرية[2]، ويفرض المرسوم الملكي على كل من تجب عليه الزكاة شرعاً من الأفراد والشركات أن يقدم في الشهر الأول من كل سنة إلى المختصين بتحصيل الزكاة بياناً يحتوي على مقدار قيمة ما يملكه من الأموال والبضائع والممتلكات والمقتنيات النقدية وما يربحه منها، والتي تجب عليها كلها الزكاة ومقدار زكاتها الواجبة شرعاً؛ كما يقوم الموظف المكلف بتحقيق وتحصيل الزكاة، بتدقيق البيانات المقدمة من الأفراد والشركات المبحوث عنهم ويحق له تدقيق دفاتر وقيود المكلفين بالزكاة عند الاقتضاء للتأكد من صحة البيانات، وبعد التأكد منها يبلغ المكلف بمقدار ما يجب عليه أداؤه بإشعارات رسمية،فإذا وجد المكلف بالزكاة أن المبلغ المراد تسديده غير مطابق لواقعه، يحق له أن يعترض عليه باستدعاء يرسل عن طريق البريد المسجل إلى الجهة التي أشعرته بذلك خلال ستين يوماً من تاريخ وصول الإشعار إليه، وإلا سقط حقه في الاعتراض والمراجعة، ويجب عليه أداء المبلغ المراد أداؤه؛ وتقوم الجهة التي تلقت

---

[1] http://dzit.gov.sa/taxpayers، 22:15، 2013/11. مصلحة الزكاة والدخل. 10:23 على الساعة 2015/07/06، يوم الاثنين

[2] محمد سعيد فرهود، كما حسين إبراهيم، **نظام الزكاة وضريبة الدخل– دراسة نظامية محاسبية مقارنة**– المملكة العربية السعودية: إدارة البحوث للنشر والتوزيع، ص 309.

الاعتراض بتقديمه إلى اللجنة البدائية التي تتألف من الأمير أو من ينوب عنه وعضوية القاضي وأكبر مأمور مالي في المنطقة وثلاثة أشخاص من وجوه البلدة ينتخبهم المجلس الإداري سنوياً، وتقوم هذه اللجنة بتدقيق اعتراضات المكلفين ويحق لها أن تراجع قيود ودفاتر وحسابات ومستندات أصحاب المؤسسات والتجار وكل ما يرشدها إلى التعرف على الحقيقة حيث يكون قرارها في غضون خمسة عشر يوماً من تاريخ الاعتراض.[1]

وبصدور المرسوم رقم 2272/17 بتاريخ 1403/6/28هـ كاستجابة لرغبة بعض الجهات الحكومية في تبسيط الإجراءات الخاصة بالشراء المباشر في حدود مئة ألف ريال والسماح بالصرف دون إرفاق شهادة تسديد الزكاة، فقد تقرر إلغاء شروط وجوب تقديم شهادة الزكاة عند صرف الأقساط النهائية لعمليات الشراء المباشر في حدود مئة ألف ريال ، على ألا يخل ذلك بالتزام الجهات الحكومية بإبلاغ مصلحة الزكاة والدخل بصورة من العقود والمكاتبات المتبادلة بينها وبين التجار بغرض تأمين مشترياتها بالشراء المباشر وذلك لتحقيق الزكاة عليهم واستيفائها منهم[2].

3-1. ولتحديد وعاء الزكاة في المملكة العربية السعودية فإنه يتحدد بإحدى الأساليب التالية :

أ- **العناصر التي تدخل في حساب وعاء الزكاة:** رأس المال المدفوع، ويضاف إليها جميع أرصدة المخصصات والاحتياطيات التي مرت عليها سنة كاملة عدا مخصص الاستهلاك؛ والأرباح الناتجة عن السنوات السابقة؛ والقروض المستخدمة في تمويل وشراء أصول ثابتة أو استثمارات؛ رصيد الحساب الجاري الدائن لصاحب الشركة أو الشركاء السعوديين؛ الأرباح تحت التوزيع المحتجزة؛ وصافي ربح العام المعدل الإجمالي ويخصم منها: صافي قيمة الأصول الثابتة؛ الخسائر المعدلة طبقاً لقوانين المصلحة بعد تعديلها بالمخصصات التي أضيفت لصافي الربح العام السابق؛ خسائر السنة المعدلة؛ رصيد مصاريف التأسيس وما قبل التشغيل؛ الاستثمارات في رؤوس أموال شركات أخرى؛ وفي سندات التنمية الحكومية السعودية؛ الزكاة الواجبة السداد ويمثل وعاء الزكاة مضروبا في سعر الزكاة2.5% .

ب- تحديد وعاء الزكاة وفقاً لطبيعة النشاط :

يتحدد وعاء الزكاة وفقا لطبيعة النشاط على النحو التالي:

أولا- رأس المال العامل: يحدد رأس المال العامل بكافة الطرق والوسائل الممكنة سواء بالرجوع إلى السجل التجاري أو عقود تأسيس الشركة ونظامها أو أي أوراق أخرى، وإذا ما ظهر أن حقيقة رأس المال

[1] مصلحة الزكاة والدخل، **مرجع سابق.**
[2] فرهود، **مرجع سابق**. ص 311.

العامل تغاير ما صرح به المكلف، تقوم المصلحة بتقدير رأس المال العامل لغرض الزكاة بما يتناسب مع حجم النشاط وعدد دورات رأس المال حسبما جرى عليه العرف في كل صناعة أو تجارة أو نشاط.

ثانيا –الأرباح الصافية: يتم تقدير الأرباح الصافية في ضوء مجموع العمليات التي باشرها المكلف خلال السنة وبما لا يقل عن 15% من الواردات العامة التي تؤيدها مستندات أو يتم تقديرها على أساس عدد دورات رأس المال، أو استناداً إلى مؤشرات أو معلومات أخرى تتوفر لدى المصلحة.

3-2. الخاضعون للزكاة في المملكة العربية السعودية: الأفراد الذين يتمتعون بالرعوية السعودية أو برعوية إحدى دول مجلس التعاون الخليجي ممن يمارسون أنشطتهم داخل المملكة العربية السعودية في عروض التجارة؛ والشركات السعودية بكافة أنواعها عن حصص الشركاء السعوديين أو مواطني دول مجلس التعاون الخليجي، وكذلك عن حصصهم في الشركات المسجلة في إحدى دول مجلس التعاون الخليجي وتمارس نشاطها داخل المملكة العربية السعودية.

وتعتمد المملكة العربية السعودية على الزكاة كإيراد زكوي وضريبي، حيث تفرض الزكاة على السعوديين والخليجين بالاتفاق استنادا إلى مجلس التعاون الخليجي، في حين تفرض الضريبة على الدخل على غير المقيمين أو المقيمين غير السعوديين بممارستهم لنشاط أو إنشائهم لشركة معينة.

وقد ألغت المملكة العربية السعودية العديد من الضرائب التي كانت مفروضة في النظام الضريبي القديم، ويرجع ذلك إلى ارتفاع إيراداتها البترولية، فأبقت على ضريبة الدخل والرسوم الجمركية على الواردات من السلع الأجنبية؛ والنظام الضريبي السعودي غير منهكا للسعوديين وذلك لدفعهم الزكاة دون الضريبة على الدخل.

خلاصة الفصل:

عاشت الأمة الإسلامية مدة طويلة تحت نير الاستعمار، الذي عمل على نهب خيراتها الاقتصادية، ولم يكتف بذلك بل سعى إلى طمس هويتها وإبعادها عن أصولها، وتشكيكها في صلاحية شريعتها في

معالجة مشكلاتها؛ واليوم وقد حصلت البلدان الإسلامية على حريتها في تدبير شؤونها، بدأت بعد اختبارها لمختلف الحلول المستوردة تدرك أهمية الحلول الإسلامية في مداواة عللها وعلى رأسها العلل الاقتصادية، ويأتي الاهتمام بتطبيق فريضة الزكاة وهي ركن من أركان الإسلام وقرينة الصلاة، كما أنها العبادة الوحيدة ذات الطابع المالي الخالص.

وباعتبار المملكة العربية السعودية أول البلاد الإسلامية في عالم اليوم التي مضت في تطبيق الشريعة الإسلامية عموما والزكاة منها على وجه الخصوص، وإقامة الحدود وتقررت جباية الحكومة لزكاة الزروع والثمار والأنعام.

غير أن الوضع في أغلب مجتمعاتنا الإسلامية المعاصرة يقوم على نقيض هذه الصورة،فالضريبة تعتبر أحد المصادر الرئيسية للتمويل ووسيلة فعالة تمكن الدولة من التدخل في الحياة الاقتصادية، والاجتماعية و توجيه النشاط الاقتصادي حتى أصبح القانون الضريبي مرتبط ارتباط وثيق بإعداد الموازنة وإقرارها، وعلى هذا الأساس غالبا ما تحدد الضرائب أو تعدل أو تتغير أسعارها أو يتقرر الأعضاء منها عند إصدار قانون الموازنة. والضريبة الإسلامية في المملكة العربية السعودية، تطبق في صورة الزكاة فقط، والتي كانت تقوم الحكومة السعودية بجبايتها من السعوديين فقط سابقا، وفي الوقت الحالي السعوديين ودول الخليج، والمكلف السعودي الذي يقوم بإخراج الزكاة دون دفع الضرائب على الدخل.

وتجدر الإشارة إلى أن استقلالية موازنة الزكاة عن الموازنة العامة للدولة ترتب عنه الخروج عن قاعدة وحدة الموازنة، وهذا لا يحدث أي خلل على مستوى إدارة وتنظيم الموازنة العامة، خاصة في ظل التوجه نحو إقرار استثناءات على قاعدة الوحدة، ومن ذلك اعتماد الموازنات الملحقة والموازنات المستقلة والموازنات غير العادية إلى جانب الموازنة العامة في الدول الحديثة.

والزكاة إلى وقت قريب متروكة لضمائر المسلمين لا فرق بينهما و بين الصدقات التطوعية، مرتبطة بالإيمان و مدى التمسك بتعاليم الإسلام، و في العقود الأخيرة فقط بدأت الأمة تعود إلى دينها الأمر الذي يدفع بالكثير من المسلمين إلى محاولة تحقيقها في واقع مجتمعاتهم، و تعددت بذلك التجارب في هذا المجال، بل إن بعض الدول الإسلامية أخذت تعيد الزكاة إلى موقعها الأصلي من اهتمامات الدولة، فهي من صميم وظائفها في إقامة الدين و سياسة الدنيا.

خاتمة

إن طريق العودة إلى الحياة الإسلامية أمر مرغوب لكنه محفوف بالمخاطر و الصعاب التي تستدعي شد الهمم، وتسخير القدرات العلمية لتعبيد هذا الطريق قبل الخوض فيه، و من واجبنا كمسلمين التطلع إلى مكانتنا بين الأمم، وأن نستدرك العجز النظري الذي نعاني منه بعد غياب عن المسرح العالمي لفترة طويلة ، بل إن الموروث لا يجدي نفعا إذا نحن لم نتمكن من استيعاب ما يدور من حولنا في عالم يشهد الكثير من التطورات ، خاصة في المجال السياسي، الاقتصادي، والاجتماعي.

أعتقد أنه يصعب إيجاد إجابة كافية إذا ما اقتصر تحليلنا على الجوانب الاقتصادية,إذ أن الجوانب السياسية تلعب هي الأخرى دورا بالغاً في مثل هذه الظاهرة الاقتصادية، فقد عُرفت المالية العامة بأنها دراسة الآثار القانونية و السياسة و الاقتصادية لإيرادات و نفقات الموازنة العامة فهي تؤثر في السياسة المالية ومنها ما يؤثر بالتشجيع و منها ما يؤثر عكس ذلك، لهذا ينبغي مراعاة هذه الآثار، التي قد مست كل من الدول المتقدمة و المتخلفة.وكانت السياسة المالية هي الخادمة للسياسة العامة ،فهي المسؤولة عن إمدادها بالأموال لنفقاتها وأصبحت بذلك المعاون للسياسة بالإضافة إلى الوظائف الاجتماعية و الاقتصادية التي أُوكلت لها. والتأثير المتبادل بين السياسة المالية و السياسة العامة يظهر بوضوح، في أن السياسة المالية تؤثر على الحياة السياسية عن طريق النظم السياسية، حيث أن كل نظام سياسي يمارس اختصاصات مالية. وسلطة سياسية أعلى، وتكون عادة من الأحكام القانونية التي تحدد نظامه في البرلمان؛ ووزير المالية يعتبر الوحيد المسؤول عن تحقيق التوازن بين نفقات وإيرادات الدولة ، وله الحق في الإطلاع على جميع القرارات التي يمكن اتخاذها من طرف زملائه والمتعلقة بالنفقات،واعترف له بامتيازات قانونية اشتق منها زيادة سلطته السياسية. والسماح له بإنجاز عمله المالي. كما وتمارس السياسة المالية تأثيرها على الحياة السياسية من خلال تأثيرها على الأحداث السياسية ذات الأصل المالي. كما أن السياسة تؤثر بالسياسة المالية من خلال التأثير في الطبقة الحاكمة في أيّ وفي أيّ تاريخ وهي عنصر هام للتوجيه المالي للدولة، أي أن السياسة المالية و حجم توزيع النفقات وتحصيل الإيرادات مكيفة بقدر كبير حسب النظام السياسي السائد، أي أنَّ الفئة ذات التفوق السياسي تستعمل سلطتها المالية للمحافظة على سيطرتها في الدولة سواء عن طريق السياسة الضريبية أو حتى عن طريق النفقات العامة التي أصبحت تستخدم كوسيلة تأثير اجتماعي واقتصادي قوية مثل ما هو معروف بالنفقات الحكومية والإعانات.

كما توجد علاقة وثيقة بين الموازنة و البرلمان ، فقد ظهرت الموازنة أحياناً كعامل لدعم البرلمان و أحياناً أخرى عامل لاندثاره. والعلاقة بين السياسة و السياسة المالية تظهر في أنَّهما سياستان لا يمكن الفصل بينهما، من الناحية التقنية فالقرار يكون في الإنفاق وتمويل هذا الإنفاق وتمثلت في السياسات الاقتصادية، فالسياسة المالية وباعتبارها جزء من النظام المالي المعاصر، والتي بدورها تساهم في وصول الدولة إلى أهدافها المرجوة، وذه الأخيرة تمثل مكون من مكونات النظام الاقتصادي الوضعي، وتستخدم السلطات المالية السياسة المالية باعتبارها وسيلة من وسائلها من حيث التغييرات التي يمكن إجراءها على إدارة

النفقات العامة وإدارة الإيرادات العامة، ولما تتضمنه من حلول كفيلة بمعالجة بعض المشكلات العامة التي تواجه الدولة. وباعتبار الموازنة العامة للدولة هي الوسيلة الأساسية لإخضاع السلطة التنفيذية لرقابة السلطة التشريعية فيما يتعلق بالتصرف في الموارد المالية العامة، ولكل سلطة مهام في كل مرحلة من المراحل التي تمر بها الموازنة خلال دورتها، وعليه يجب العمل على ضمان عدم التداخل والازدواجية بين السلطتين ومهامهما، فهناك هدفان أساسيان للموازنة أولهما رسم السياسة المالية للدولة في فترة سنة مالية مقبلة وثانيهما تحديد برامج الإنفاق الحكومي لنفس السنة مع فرض رقابة مالية وقانونية على تنفيذه، ولهذا تعتبر الموازنة أهم أدوات السياسة المالية في تحقيق الاستقرار الاقتصادي وضمان تحقيق التشغيل الكامل للموارد الاقتصادية في المجتمع من خلال التحكم في حجم الإنفاق العام والإيرادات العامة وإعادة توزيع الدخل والثروات من خلال السياسة الضريبية والإنفاقية، ولهذا يجب أن تعنى الموازنة العامة بعناية خاصة.

وتعتبر السياسة المالية في الاقتصاد الإسلامي تنظيم مالي يستقيم به ميزان الحياة، فهي دراسة تحليلية للنشاط المالي لما تتضمنه من تكييف كمي لحجم النفقات العامة والإيرادات العامة وتكييف نوعي لأوجه الإنفاق العام ومصادره، بما يحقق أهدافها الاقتصادية والاجتماعية.و تستخدم السياسة المالية في الاقتصاد الإسلامي الإيرادات العامة جنبا إلى جنب مع النفقات العامة، كأدوات تسعى من خلالها إلى تحقيق أهدافها التي تتدرج في إطار أهداف النظام الاقتصادي الإسلامي الذي تتبناه، وتنصب الأولويات في كيفية تحقيق العدالة الاجتماعية وإيجاد التوازن الاجتماعي واستقرار وتيرة التنمية الاقتصادية والمحافظة على مستويات الاستقرار الاقتصادي. يستخدم الإنفاق العام كأداة مرنة لتوزيع الدخل القومي على نحو يحقق الكفاية والعدالة للأولويات التي تستهدف خلق مجتمع التوازن الاجتماعي بدون فوارق، وتمثل المصلحة العامة معيارا موضوعيا لإنفاق المال العام في السياسة المالية . كما تقوم أهدافها على مبدأ التضامن بين جميع الأفراد، وأن دور الدولة هو السهر على تحقيق الأهداف الكبرى للأمة من أجل تحقيق الكفاءة والفعالية في استخدام الموارد العامة لابد من إخضاع الإنفاق العام لمعايير الجدوى الاقتصادية، وإن إنفاق عاما أكثر رشدا واقتطاعا عاما أكثر جدوى وتجارة خارجية أكبر ربحا، وسياسة نقدية وماليا أكثر فعالية، وموازنة عامة أكثر شفافية من شأنها مجتمعة أن تحقق التوازن الاقتصادي. وقد تناول البحث مختلف الأدوات التي تمكن السياسة المالية في الاقتصاد الإسلامي من القيام بوظائفها المالية والاقتصادية والاجتماعية في ضوء أحكام وتوجيهات النظام الاقتصادي الإسلامي ومن بين هذه الأدوات الزكاة والتي تعتبر نظام مالي متكامل محكم لا تسوده مشاكل ضريبية، يساهم في القضاء على الطبقية بين أفراد المجتمع المسلم، كما يساهم

في تحقيق التنمية الاقتصادية، نجد أن الضريبة المعاصرة تتسم بطابع الإكراه الذي يشعر به المكلف والذي يؤدي إلى الوقوع في مشاكل ضريبية وأبرزها التهرب الضريبي، وبالتالي عدم توازن النظام الضريبي وانخفاض فعاليته.كما لم يبقى من تطبيقات الضرائب الإسلامية في البلدان المعاصرة سوى الزكاة والتي تعتبر عبادة مالية يقوم بها الأفراد في معظم البلدان دون رقابة حكومية. والمسلم به أن الزكاة لها طبيعة وأهداف مغايرة تماما لطبيعة أدوات السياسة المالية وأهدافها، ومغايرة لها في مجال عملها، ولذلك لا يمكن أن ينطبق لفظ السياسة المالية على الزكاة وحدها وبالتالي تهتم السياسة المالية بتحديد حاجات الفقراء والمساكين من خلال توجيه الفائض من المال من الجهات الغنية نحو الجهات الأقل غنى، وهنا يتجلى الدور الرئيسي للزكاة باعتبارها إحدى الإيرادات العامة بمساهمتها الفعالة في إتمام وظائف السياسة المالية في الاقتصاد الإسلامي، كآلية تهدف إلى التخفيف من المعاناة الاجتماعية والاقتصادية.

وكل ما يتكئ عليه من يرى أن الزكاة أداة من أدوات السياسة المالية مثل جواز تعجيلها أوتأجيلها أوأداؤها نقدا أوعينا؛ إنما هو مرتبط بمصلحة مستحقيها أو دافعيها كما قرر الفقهاء ، وليس المتغيرات الاقتصادية المختلفة أوحالة الاقتصاد من تضخم أو كساد و مع التسليم التام بوجود آثار اقتصادية ناتجة عن عملية تطبيق الزكاة في المجتمع المسلم، فإن وجود تلك الآثار لا يعني أنها أداة للسياسة المالية ؛ الأمر مهم وهو صعوبة تكييف الزكاة لتحقيق تلك الآثار، وهذا مالا يكون في السياسة المالية، فالسياسة المالية عملية مقصودة وتستهدف إحداث آثار اقتصادية تكيف من أجلها أدوات السياسة المالية ؛ بخلاف الزكاة فآثارها الاقتصادية إنما هي نتائج عفوية لتطبيق الزكاة كما لايمكن تكييف الزكاة لتحقيقها. وينتج عن إنفاق أموال الزكاة آثار اقتصادية بالغة الأهمية، من حيث ارتقاء حالة الفرد الاقتصادية، فهي تعمل على سرعة دوران رأس المال بما يعود على المجتمع بمزيد من الإنتاج الذي من شأنه تزيد فرص الاستثمار وتحقق التوازن في توزيع الثروة بين الأفراد، وأثار اجتماعية تحقق التآلف بين الأفراد وتقلل من التفاوت الطبقي من خلال سد الحاجات الضرورية ما من شأنه أن يخلق جوا من الأمن والاطمئنان. كما و تهدف السياسة المالية في الاقتصاد الإسلامي إلى تحقيق الاستقرار الاقتصادي من خلال محاربتها للبطالة، والتخفيف من حدة التقلبات الاقتصادية بتعجيل أوتأخير صرف الزكاة حسب ما يقتضيه الصالح العام، ورغم التغير القائم في أنواع الضرائب إلا أنها تبقى تستند إلى نفس الأساس النظري، وتبنى الضرائب بما يتناسب والأهداف المرغوب فيها من طرف الدولة. كما تبنى على أربعة قواعد أساسية كما حددها أدم سميث والمتمثلة في العدالة، الملائمة، اليقين، والاقتصاد في النفقات وتختلف أنواع الضريبة باختلاف الوعاء الضريبي لها، فنجد ضريبة على الأشخاص، وأصبحت لا تطبق في الوقت الحالي في معظم الدول، والضريبة على الأموال حيث يعتبر المال الوعاء الرئيسي في الوقت

الراهن، ولكن النظام المالي الإسلامي سبّاق باتخاذ القواعد سابقة الذكر كأسس للضريبة، والإسلام دين عدل فرض الزكاة ببلوغ النصاب حتى لا يكون ذلك مجحفا على المسلمين، كما فرض ضريبة الجزية بالرغم من أنها على الأشخاص إلا أنه راعى ما يملكه المكلفون من أموال. وقد اهتم بالإيرادات الضريبية، التي أساسها القرآن الكريم والسنة النبوية الشريفة، والمورد الأساسي الإسلامي هو الزكاة، التي فرضت بقيم نسبية وأخرى تصاعدية، وقد حُققت العدالة في فرضها، وأخذت في عين الاعتبار الظروف الشخصية للمسلم، كما فرضت كل من ضريبة، وضريبة الخراج ، وضريبة العشور والتي فرضت على الأعمال التجارية من باب المعاملة بالمثل وما يميز الزكاة هو تحديد المصارف الثمانية للزكاة والتي وضحت في القرآن الكريم، بهدف ديني، اجتماعي أكثر منه مالي،وتساهم الزكاة في علاج مشكلة الفقر، بتوفير مناصب عمل للفقراء وبالتالي توفير دخل دائم من جهة، وإعطاء الفقراء والمساكين العاجزين نصيبهم من أموال الزكاة من جهة أخرى. ويرجع أثر كل من السياسة المالية المعاصرة والإسلامية على التنمية الاقتصادية، فالأولى تساهم في التنمية الاقتصادية من خلال الميكانزمات المستخدمة من طرف الدولة، وذلك إما بتخفيض معدل الضريبة إذا أرادت الدولة زيادة الاستثمار في مجال معين، أو بتحريك معدل الضريبة نحو الارتفاع أو الانخفاض لمواجهة حالات الكساد والتضخم، والثانية تساهم مباشرة في النمو الاقتصادي، من خلال إنفاق المبالغ المخصصة من الزكاة للفقراء والمساكين ...كما أن فرض الزكاة على رؤوس الأموال المعطلة يحفز على الاستثمار، وبالتالي فتأثيرها إيجابي على التنمية الاقتصادية.

وبالنسبة للمملكة العربية السعودية نرى أن دور القطاع الحكومي في المملكة العربية السعودية في النشاط الاقتصادي هو دور مهم وأساسي، وهناك أسباب جوهرية دعت الدولة للتدخل في النشاط الاقتصادي بشكل مباشر كمؤسسة للمشاريع الكبرى وممولة لاستثماراتها ومديرة لها ، مثل: إقامة البنية الأساسية في مختلف المجالات ، وصناعة النفط وصناعة البتروكيماويات ، أو من خلال تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي بشكل غير مباشر من خلال توفير الحوافز المقدمة للقطاع الخاص، ومن أبرزها القروض الميسرة للمشروعات الخاصة والتي يقدمها الصندوق السعودي للتنمية، وتصل إلى (50%) من تكلفة المشروع في بعض الأحيان.أما بخصوص سياستها العامة مجلس الوزراء يرسم السياسات العامة، وله اقتراح سياسات معينة أو تعديلها، وترفع إلى الملك لاتخاذ قراره؛ أما مجلس الشورى فله إبداء الرأي فيها واقتراح سياسات معينة أو تعديلها ورفعها إلى الملك لاتخاذ قراره؛ وتدرس الوزارات السياسات الخاصة بها سواء بناء على توجيه من الملك أو من مجلس الوزراء، وسواء كانت سياسات جديدة أو قديمة ثم ترفع إلى مجلس الوزراء ليدرسها ثم يرفعها إلى الملك وعليه فإن صنع أو رسم السياسات العامة تكون من قبل

الملك، و بخصوص سياستها المالية تم دراستها عن طريق مؤسستها في جباية الزكاة ففيها لم يفرض الدين الإسلامي الحنيف ضرائب على المسلمين فكل ما كانوا يدفعونه هو الزكاة، ولكن أجاز فرض الضرائب كإيراد عام مؤقت، في أوقات الضرورة والاحتياج إلى ذلك فقط. ولم تعد الضريبة الإسلامية مطبقة في الدول المعاصرة إلا الزكاة، ففي أغلب الدول تخرج من طرف المسلمين طوعا، بموجب أنهاا فريضة من الله سبحانه وتعالى وطاعة له، أما ضريبة الجزية، ضريبة الخراج وضريبة العشور تم الاستغناء عنها، ويعود ذلك إلى جملة التغيرات التي واجهتها البلدان الإسلامية، وكسبب رئيسي التبعية الاستعمارية. والذي نزع كل المقومات الدينية فيها، واستبدل النظام الضريبي الإسلامي الذي يستند إلى الأحكام الشريعة الإسلامية بالنظام الضريبي الوضعي القائم على القوانين والتشريعات التي سنها الإنسان.ولا تعتمد المملكة العربية السعودية على أنواع عديدة من الضرائب، بل تتمثل إيرادتها الضريبية والزكوية في جباية الزكاة من السعوديين، وفرض ضريبة الدخل على غير السعوديين إضافة إلى الضريبة على الواردات من السلع الأجنبية، وتحتسب إيرادات الزكاة في المملكة العربية السعودية في الإيرادات العامة للدولة إلى جانب الضرائب المفروضة على غير السعوديين. فهناك إدارتان منفصلتان تقومان على إدارة الزكاة، الأولى منها **الإمارات المختلفة** والثانية مديرية **مصلحة الزكاة والدخل** التابعة لوزارة المالية والاقتصاد الوطني ؛ ومضى التطبيق في المملكة بأخذ زكاة الأموال، حيث بدأ الإلزام بدفع زكاة عروض التجارة للدولة، وبقيت النقود والحسابات الجارية وودائع الاستثمار و الذهب و الفضة من الأموال التي لا يلزم المكلفون بدفع زكاتها للدولة. وتجدر الإشارة إلى أن استقلالية موازنة الزكاة عن الموازنة العامة للدولة ترتب عنه الخروج عن قاعدة وحدة الموازنة، وهذا لا يحدث أي خلل على مستوى إدارة وتنظيم الموازنة العامة، خاصة في ظل التوجه نحو إقرار استثناءات على قاعدة الوحدة، ومن ذلك اعتماد الموازنات الملحقة والموازنات المستقلة والموازنات غير العادية إلى جانب الموازنة العامة في الدول الحديثة.

وأخيرا يمكن القول بالرغم من بعض أوجه التشابه من ناحية مفهوم وقواعد بين السياسة المالية المعاصرة والسياسة المالية الإسلامية إلا أنه في حقيقة الأمر كل منهما مستقل عن الآخر،و التي تعتبر الزكاة نظام مالي متكامل محكم لا تسوده مشاكل ضريبية، يساهم في القضاء على الطبقية بين أفراد المجتمع المسلم، كما يساهم في تحقيق التنمية الاقتصادية، كما لم يبقى من تطبيقات الضرائب الإسلامية في البلدان المعاصرة سوى الزكاة والتي تعتبر عبادة مالية يقوم بها الأفراد في معظم البلدان دون رقابة حكومية التي تم اتخاذها في السنوات الماضي، وبخصوص حقيقة المال فإن الإنسان لا يملكه ملكا حقيقيا مطلقا، إنما هو مستخلف فيه، ومن ثم لا يحل له إتلافه أو تعطيله بكنزه وحبسه عن التوظيف في مطالب الحياة.

ويقتضي التطبيق العملي لهذا الرأي عند بعض الباحثين، أن تنشأ في كل دولة وزارة خاصة يطلق عليها اسم (وزارة الزكاة)، وتكون مهمتها جباية الزكاة من أوعيتها وتوزيعها على مستحقيها، وأن تكون لهذه الوزارة سلطة مستقلة عن الدولة تحول دون اختلاط موازنتها مع الموازنة العامة للدولة، على أن ترتبط بالدولة ارتباطا إداريا حتى تكون لها صفة الرسمية.

وكما قال الماوردي في كتابه – **أدب الدنيا والدين**– «فليس دين زال سلطانه إلا بُدِّلت أحكامه، وطُمست أعلامه، وكان لكل زعيم فيه بدعة، ولكل عصر في وهيه . ضعفه أثر». كلمة حكيمة من عالم خبير، لها ما يصدِّقها من شواهد التاريخ البعيد والقريب على السواء، وهي من جهة أخرى تبين الترابط الوثيق بين حفظ الدين وبين السلطان و النظام السياسي؛ إذ السلطان حارس، وما لا حارس له فهو ضائع،أو يوشك أن يضيع.

وعندما ينتشر العلم بتلك المسائل ويقوى بين الناس؛ فإنه ستظهر خطوات أخرى تلي تلك الخطوة، والله الموفق لكل خير. ومستقبل السياسة متوقف على قدرة المسلمين على التغلب على التحديات والمعوقات، وليس من الواضح أن يتم في المنظور القريب التغلب عليها إلا أن يحدث شيء غير عادي، ولكن هذا لا يمنع من البداية والثبات على العمل حتى يؤتي ثماره، والخطوة الأولى في هذا المجال هي نشر العلم بذلك وإيصاله لفئات الشعب المختلفة؛ كل بالطريقة التي تناسبه

لا يفوتني في نهاية هذا البحث إلا أن أذكر أنّ كل عمل بشري لابد أن يوجد فيه من النقص والهفوات التي يسبق القلم إليها أو يذهل الفكر عنها، فإن أحسنت فمن الله الحمد والشكر وإن كانت الأخرى فمن نفسي، وسبحان من أبى أن يكون الكمال إلا لكتابه، ولكن حسبي أن الله يعلم ما في الصدور.

وآخر دعوانا أن الحمد لله رب العالمين . وصلى الله وسلم على نبينا محمد وعلى آله وصحبه ومن سار على هداه واقتفى أثره إلى يوم الدين ...آمين

الملاحق

الملحق 01: النظام الأساسي للحكم في المملكة العربية السعودية

النِظام الأساسي للحكم

4147هـ /8/ صدر بالأمر الملكي رقم أ 09 /في72

4147هـ /0/ ونشر بجريدة أم القرى العدد 9902 في7

الباب الأول

المبادئ العامة

المادة الأولى :المملكة العربية السعودية دولة عربية إسلامية، ذات سيادة تامة، دينها الإسلام، ودستورها كتاب الله تعالى وسنة رسوله، صلى الله عليه وسلم ولغتها هي اللغة العربية وعاصمتها مدينة الرياض.

المادة الثانية :عيدا الدولة هما عيدا الفطر والأضحى ..وتقويمها هو التقويم الهجري.

المادة الثالثة :يكون علم الدولة كما يلي:

أ .لونه أخضر.

ب .عرضه يساوي ثلثي طوله.

ج .تتوسطه كلمة لا اله إلا الله محمد رسول الله، تحتها سيف مسلول ولا يُنكس العلم أبداً.

ويبين النِظام الأحكام المتعلقة به.

المادة الرابعة :شعار الدولة سيفان متقاطعان.و نخلة وسط فراغهما الأعلى..ويحدد النِظام نشيد الدولة وأوسمتها.

الباب الثاني

نظَام الحكم

المادة الخامسة(:بعد التعديل)أ –نظَام الحكم في المملكة العربية السعودية ملكي.

ب –يكون الحكم في أبناء الملك المؤسس عبد العزيز بن عبد الرحمن الفيصل آل سعود وأبناء الأبناء. ويُبايع الأصلح منهم للحكم على كتاب الله تعالى وسنة رسوله صلى الله عليه وسلم.

ج –تتم الدعوة لمبايعة الملك واختيار ولي العهد وفقا لنظام هيئة البيعة.

د .يكون ولي العهد متفرغاً لولاية العهد وما يكلفه به الملك من أعمال.

هـ .يتولى ولي العهد سلطات الملك عند وفاته حتى تتم البيعة.

المادة السادسة : يبايع المواطنون الملك على كتاب الله تعالى وسنة رسوله، وعلى السمع والطاعة في العسر واليسر، والمنشط والمكره.

المادة السابعة : يستمد الحكم في المملكة العربية السعودية سلطته من كتاب الله تعالى وسنة رسوله.. وهما الحاكمان على هذا النظَام وجميع أنظمة الدولة.

المادة الثامنة : يقوم الحكم في المملكة العربية السعودية على أساس العدل والشورى والمساواة وفق الشريعة الإسلامية.

الباب الثالث

مقومات المجتمع السعودي

المادة التاسعة : الأسرة هي نواة المجتمع السعودي ..ويُربّى أفرادها على أساس العقيدة الإسلامية وما تقتضيه من الولاء والطاعة لله ولرسوله ولأولي الأمر ..واحترام النظَام وتنفيذه وحب الوطن والاعتزاز به وبتاريخه المجيد.

المادة العاشرة : تحرص الدولة على توثيق أواصر الأسرة والحفاظ على قيمها العربية والإسلامية ورعاية جميع أف ا ردها وتوفير الظروف المناسبة لتنمية ملكاتهم وقدراتهم.

المادة الحادية عشرة : يقوم المجتمع السعودي على أساس من اعتصام أف ا رده بحبل الله وتعاونهم على البر والتقوى والتكافل فيما بينهم وعدم تفرقهم.

المادة الثانية عشرة : تعزيز الوحدة الوطنية واجب وتمنع الدولة كل ما يؤدي للفرقة والفتنة والانقسام.

المادة الثالثة عشرة : يهدف التعليم إلى غرس العقيدة الإسلامية في نفوس النشء، وإكسابهم المعارف و المهارات، وتهيئتهم ليكونوا أعضاء نافعين في بناء مجتمعهم محبين لوطنهم معتزين بتاريخه.

الباب الرابع

المبادئ الاقتصادية

المادة الرابعة عشرة : جميع الثروات التي أودعها الله في باطن الأرض أو في ظاهرها أو في المياه الإقليمية أو في النطاق البري والبحري الذي يمتد إليه اختصاص الدولة وجميع موارد تلك الثروات ملك للدولة وفقاً لما يبينه النظَام.

ويبين النظَام وسائل استغلال هذه الثروات وحمايتها وتنميتها لما فيه مصلحة الدولة وأمنها واقتصادها.

المادة الخامسة عشرة : لا يجوز منح امتياز أو استثمار مورد من موارد البلاد العامة إلاّ بموجب نظَام.

المادة السادسة عشرة : للأموال العامة حرمتها وعلى الدولة حمايتها وعلى المواطنين والمقيمين المحافظة عليها.

المادة السابعة عشرة : الملكية و رأس المال والعمل مقومات أساسية في الكيان الاقتصادي والاجتماعي للمملكة وهي حقوق خاصة تؤدي وظيفة اجتماعية وفق الشريعة الإسلامية.

المادة الثامنة عشرة : تكفل الدولة حرية الملكية الخاصة وحرمتها ..ولا ينزع من أحد ملكه إلا للمصلحة العامة على أن يُعوض المالك تعويضاً عادلاً.

المادة التاسعة عشرة :تحظر المصادرة العامة للأموال ولا تكون عقوبة المصادرة الخاصة إلاّ بحكم قضائي.

المادة العشرون :لا تفرض الضرائب والرسوم إلا عند الحاجة وعلى أساس من العدل ولا يجوز فرضها أو تعديلها أو إلغاؤها أو الإعفاء منها إلا بموجب النظَام.

المادة الحادية والعشرون : تجبى الزكاة وتنفق في مصارفها الشرعية.

المادة الثانية والعشرون :يتم تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية وفق خطة علمية عادلة.

الباب الخامس

الحقوق والواجبات

المادة الثالثة والعشرون : تحمي الدولة عقيدة الإسلام ..وتطّبق شريعته وتأمر بالمعروف وتنهى عن المنكر وتقوم بواجب الدعوة إلى الله.

المادة الرابعة والعشرون : تقوم الدولة بإعمار الحرمين الشريفين وخدمتهما ..وتوفر الأمن والرعاية لقاصديهما بما يُمَكّن من أداء الحج والعمرة والزيارة بيسر وطمأنينة.

المادة الخامسة والعشرون : تحرص الدولة على تحقيق آمال الأمة العربية والإسلامية في التضامن وتوحيد الكلمة ..وعلى تقوية علاقاتها بالدول الصديقة.

المادة السادسة والعشرون : تحمي الدولة حقوق الإنسان ..وفق الشريعة الإسلامية.

المادة السابعة والعشرون : تكفل الدولة حق المواطن وأسرته في حالة الطوارئ والمرض والعجز والشيخوخة وتدعم نظَام الضمان الاجتماعي وتشجع المؤسسات والأفراد على الإسهام في الأعمال الخيرية.

المادة الثامنة والعشرون : تيسِّر الدولة مجالات العمل لكل قادر عليه ..وتسن الأنظمة التي تحمي العامل وصاحب العمل.

المادة التاسعة والعشرون : ترعى الدولة العلوم والآداب والثقافة ..وتُعنى بتشجيع البحث العلمي وتصون التراث الإسلامي والعربي وتسهم في الحضارة العربية والإسلامية والإنسانية.

المادة الثلاثون : توفر الدولة التعليم العام ..وتلتزم بمكافحة الأمية.

المادة الحادية والثلاثون : تُعنى الدولة بالصحة العامة وتوفر الرعاية الصحية لكل مواطن.

المادة الثانية والثلاثون : تعمل الدولة على المحافظة على البيئة وحمايتها وتطويرها ومنع التلوث عنها.

المادة الثالثة والثلاثون : تنشئ الدولة القوات المسلحة وتجهزها من أجل الدفاع عن العقيدة والحرمين الشريفين والمجتمع والوطن.

المادة الرابعة والثلاثون : الدفاع عن العقيدة الإسلامية والمجتمع والوطن واجب على كل مواطن ويبيّن النظَام أحكام الخدمة العسكرية.

المادة الخامسة والثلاثون : يبين النظَام أحكام الجنسية العربية السعودية.

المادة السادسة والثلاثون : توفر الدولة الأمن لجميع مواطنيها والمقيمين على إقليمها ولا يجوز تقييد تصرفات أحد أو توقيفه أو حبسه إلاّ بموجب أحكام النظَام.

المادة السابعة والثلاثون : للمساكن حرمتها ..ولا يجوز دخولها بغير إذن صاحبها ولا تفتيشها إلاّ في الحالات التي يبينها النظَام.

المادة الثامنة والثلاثون : العقوبة شخصية ولا جريمة ولا عقوبة إلا بناء على نص شرعي أونص نظَامي ولا عقاب إلاّ على الأعمال اللاحقة للعمل بالنص النظَامي.

المادة التاسعة والثلاثون : تلتزم وسائل الإعلام والنشر وجميع وسائل التعبير بالكلمة الطبية وبأنظمة الدولة وتُسهم في تثقيف الأمة ودعم وحدتها ويُحظر ما يؤدي إلى الفتنة أو الانقسام أو يمس بأمن الدولة وعلاقتها العامة أو يسيء إلى ك ا رمة الإنسان وحقوقه وتبين الأنظمة كيفية ذلك.

المادة الأربعون : المراسلات البرقية والبريدية والمخابرات الهاتفية وغيرها من وسائل الاتصال مصونة ولا يجوز مصادرتها أو تأخيرها أو الاطِّلاع عليها أو الاستماع إليها إلا في الحالات التي يبينها النظَام.

المادة الحادية والأربعون : يلتزم المقيمون في المملكة العربية السعودية بأنظمتها وعليهم مراعاة قيم المجتمع السعودي واحترام تقاليده ومشاعره.

المادة الثانية والأربعون : تمنح الدولة حق اللجوء السياسي إذا اقتضت المصلحة العامة ذلك وتحدد الأنظمة والاتفاقيات الدولية قواعد واجراءات تسليم المجرمين العاديين.

المادة الثالثة والأربعون : مجلس الملك ومجلس ولي العهد، مفتوحان لكل مواطن ولكل من له شكوى أو مظلمة ومن حق كل فرد مخاطبة السلطات العامة فيما يعرض له من الشؤون.

الباب السادس

سلطات الدولة

المادة الرابعة والأربعون : تتكون السلطات في الدولة من..

السلطة القضائية – السلطة التنفيذية – السلطة التنظيمية.

وتتعاون هذه السلطات في أداء وظائفها وفقاً لهذا النظَام وغيره من الأنظمة، والملك هو مرجع هذه السلطات.

المادة الخامسة والأربعون :مصدر الإفتاء في المملكة العربية السعودية كتاب الله تعالى وسنة رسوله صلى الله عليه وسلم ويبين النظَام ترتيب هيئة كبار العلماء وإدارة البحوث العلمية والإفتاء واختصاصاتها.

المادة السادسة والأربعون : القضاء سلطة مستقلة ..ولا سلطان على القضاة في قضائهم لغير سلطان الشريعة الإسلامية.

المادة السابعة والأربعون : حق التقاضي مكفول بالتساوي للمواطنين والمقيمين في المملكة ويبين النّظام الإجراءات اللازمة لذلك.

المادة الثامنة والأربعون : تطبق المحاكم على القضايا المعروضة أمامها أحكام الشريعة الإسلامية وفقاً لما دل عليه الكتاب والسنة وما يصدره ولي الأمر من أنظمة لا تتعارض مع الكتاب والسنة.

المادة التاسعة والأربعون : مع مراعاة ما ورد في المادة الثالثة والخمسين من هذا النظَام تختص المحاكم في الفصل في جميع المنازعات والجرائم.

المادة الخمسون : الملك أو من ينيبه معنيون بتنفيذ الأحكام القضائية.

المادة الحادية والخمسون : يبين النظَام تكوين المجلس الأعلى للقضاء واختصاصاته كما يبين ترتيب المحاكم واختصاصاتها.

المادة الثانية والخمسون : يتم تعيين القضاة وإنهاء خدمتهم بأمر ملكي ..بناء على اقتراح من المجلس الأعلى للقضاء وفقاً لما يبينه النظَام.

المادة الثالثة والخمسون : يبين النظَام ترتيب ديوان المظالم واختصاصاته.

المادة الرابعة والخمسون :يبين النظَام ارتباط هيئة التحقيق والادعاء العام وتنظيمها واختصاصاتها.

المادة الخامسة والخمسون :يقوم الملك بسياسة الأمة سياسة شرعية طبقاً لأحكام الإسلام ويشرف على تطبيق الشريعة الإسلامية والأنظمة والسياسة العامة للدولة وحماية البلاد والدفاع عنها.

المادة السادسة والخمسون : الملك هو رئيس مجلس الوزراء ويعاونه في أداء مهامه أعضاء مجلس الوزراء وذلك وفقاً لأحكام هذا النظَام وغيره من الأنظمة ويبين نظَام مجلس الوزراء صلاحيات المجلس فيما يتعلق بالشؤون الداخلية والخارجية وتنظيم الأجهزة الحكومية والتنسيق بينها.كما يبين الشروط اللازم توافرها في الوزراء وصلاحياتهم وأسلوب مساءلتهم وكافة شؤونهم ..ويعدل نظَام مجلس الوزراء واختصاصاته وفقاً لهذا النظَام.

المادة السابعة والخمسون :أ –يعين الملك نواب رئيس مجلس الوزراء و الوزراء الأعضاء بمجلس الوزراء ويعفيهم بأمر ملكي.

ب –يعتبر نواب رئيس مجلس الوزراء والوزراء الأعضاء بمجلس الوزراء مسؤولين بالتضامن أمام الملك عن تطبيق الشريعة الإسلامية والأنظمة والسياسة العامة للدولة.

ج –للملك حل مجلس الوزراء وإعادة تكوينه.

المادة الثامنة والخمسون : يعين الملك من في مرتبة الوزراء ونواب الوزراء ..ومن في المرتبة الممتازة .. ويعفيهم من مناصبهم بأمر ملكي وذلك وفقاً لما يبينه النظَام.

ويعتبر الوزراء ورؤساء المصالح المستقلة مسؤولين أمام رئيس مجلس الوزراء عن الوزارات والمصالح التي يرأسونها.

المادة التاسعة والخمسون : يبين النظَام أحكام الخدمة المدنية ..بما في ذلك المرتبات والمكافآت والتعويضات والمزايا والمعاشات التقاعدية.

المادة الستون : الملك هو القائد الأعلى لكافة القوات العسكرية وهو الذي يعين الضباط ويُنهي خدماتهم وفقاً للنظَام.

المادة الحادية والستون : يعلن الملك حالة الطوارئ والتعبئة العامة والحرب ويبين النظَام أحكام ذلك.

المادة الثانية والستون : للملك إذا نشأ خطر يهدد سلامة المملكة أو وحدة أ راضيها أو أمن شعبها ومصالحه أو يعوق مؤسسات الدولة عن أداء مهامها أن يتخذ من الإجراءات السريعة ما يكفل مواجهة هذا الخطر وإذا رأى الملك أن يكون لهذه الإجراءات صفة الاستمرار فيتخذ بشأنها ما يلزم نظَاماً.

المادة الثالثة والستون : يستقبل الملك ملوك الدول ورؤسائها ويعين ممثليه لدى الدول ..ويقبل اعتماد ممثلي الدول لديه.

المادة الرابعة والستون : يمنح الملك الأوسمة وذلك على الوجه المبين بالنظَام.

المادة الخامسة والستون : للملك تفويض بعض الصلاحيات لولي العهد بأمر ملكي.

المادة السادسة والستون : يصدر الملك في حالة سفره إلى خارج المملكة أمراً ملكياً بإنابة ولي العهد في إدارة شؤون الدولة ورعاية مصالح الشعب ..وذلك على الوجه المبين بالأمر الملكي.

المادة السابعة والستون : تختص السلطة التنظيمية بوضع الأنظمة واللوائح فيما يحقق المصلحة أو يرفع المفسدة في شؤون الدولة وفقاً لقواعد الشريعة الإسلامية ..وتمارس اختصاصاتها وفقاً لهذا النظَام ونظَامي مجلس الوزراء ومجلس الشورى.

المادة الثامنة والستون : ينشأ مجلس للشورى ..ويبين نظَامه طريقة تكوينه ..وكيفية ممارسته لاختصاصاته واختيار أعضائه .وللملك حل مجلس الشورى وإعادة تكوينه.

المادة التاسعة والستون : للملك أن يدعو مجلس الشورى ومجلس الوزراء إلى اجتماع مشترك وله أن يدعو من يراه لحضور هذا الاجتماع لمناقشة مايراه من أمور.

المادة السبعون : تصدر الأنظمة والمعاهدات والاتفاقيات الدولية والامتيازات ويتم تعديلها بموجب

مراسيم ملكية.

المادة الحادية والسبعون : تُنشر الأنظمة في الجريدة الرسمية وتكون نافذة المفعول من تاريخ نشرها ما لم يُنَصْ على تاريخ آخر.

الباب السابع

الشؤون المالية

المادة الثانية والسبعون : أ –يبين النظَام أحكام إيرادات الدولة وتسليمها إلى الخزانة العامة للدولة.

ب –يجري قيد الإيرادات وصرفها بموجب الأصول المقررة نظَاماً.

المادة الثالثة والسبعون : لا يجوز الالتزام بدفع مال من الخ ا زنة العامة إلا بمقتضى أحكام الميزانية فإن لم تتسع له بنود الميزانية وجب أن يكون بموجب مرسوم ملكي.

المادة الرابعة والسبعون : لا يجوز بيع أموال الدولة أو إيجارها أو التصرف فيها إلاّ بموجب النظَام.

المادة الخامسة والسبعون : تبين الأنظمة أحكام النقد والمصارف والمقاييس والمكاييل والموازين.

المادة السادسة والسبعون : يحدد النظَام السنة المالية للدولة وتصدر الميزانية بموجب مرسوم ملكي وتشتمل على تقدير الإيرادات والمصروفات لتلك السنة وذلك قبل بدء السنة المالية بشهر على الأقل. فإذا حالت أسباب اضطرارية دون صدورها وحلت السنة المالية الجديدة وجب السير على ميزانية السنة السابقة حتى صدور الميزانية الجديدة.

المادة السابعة والسبعون : تعد الجهة المختصة الحساب الختامي للدولة عن العام المالي المنقضي وترفعه إلى رئيس مجلس الوزراء.

المادة الثامنة والسبعون : يجري على ميزانيات الأجهزة ذوات الشخصية المعنوية العامة وحساباتها الختامية ما يجري على ميزانية الدولة وحسابها الختامي من أحكام.

الباب الثامن

أجهزة الرقابة

المادة التاسعة والسبعون : تتم الرقابة اللاحقة على جميع إيرادات الدولة ومصروفاتها والرقابة على كافة أموال الدولة المنقولة والثابتة ويتم التأكد من حسن استعمال هذه الأموال والمحافظة عليها ورفع تقرير سنوي عن ذلك إلى رئيس مجلس الوزراء. ويبين النظَام جهاز الرقابة المختص بذلك وارتباطه واختصاصاته.

المادة الثمانون : تتم م ا رقبة الأجهزة الحكومية والتأكد من حسن الأداء الإداري وتطبيق الأنظمة .ويتم التحقيق في المخالفات المالية والإدارية ويُرفع تقرير سنوي عن ذلك إلى رئيس مجلس الوزراء.

ويبين النظام الجهاز المختص بذلك وارتباطه واختصاصاته

الباب التاسع

أحكام عامة

المادة الحادية والثمانون : لا يحل تطبيق هذا النظَام بما ارتبطت به المملكة العربية السعودية مع الدول والهيئات والمنظمات الدولية من معاهدات واتفاقيات.

المادة الثانية والثمانون : مع عدم الإخلال بما ورد في المادة السابعة من هذا النظَام لا يجوز بأي حال من الأحوال تعطيل حكم من أحكام هذا النظَام إلا أن يكون ذلك مؤقتاً في زمن الحرب أو في أثناء إعلان حالة الطوارئ ..وعلى الوجه المبين بالنظَام.

المادة الثالثة والثمانون : لا يجري تعديل هذا النظَام إلا بنفس الطريقة التي تم بها إصداره.

الملحق02: نظام مجلس الوزراء

نظَام مجلس الوزراء: صدر هذا النِظام بالأمر الملكي رقم أ/13 تاريخ 1414/3/3 هـ ونشر بجريدة أم القرى العدد 3468 في 1414/3/10هـ:

مادة (1) : مجلس الوزراء هيئة نظَامية يرأسها الملك

مادة (2) : مقر مجلس الوزراء مدينة الرياض ويجوز عقد جلساته في جهة أخرى من المملكة.

مادة (3) : يشترط في عضو مجلس الوزراء ما يلي :- أ- أن يكون سعودي الجنسية بالأصل والمنشأ. ب-أن يكون من المشهود لهم بالصلاح والكفاية. ج- أن لا يكون محكوما عليه بجريمة مخلة بالدين والشرف.

مادة (4) : لا يباشر أعضاء مجلس الوزراء أعمالهم إلا بعد أداء اليمين الآتية : " اقسم بالله العظيم أن أكون مخلصا لديني ثم لمليكي وبلادي وأن لا أبوح بسر من أسرار الدولة وأن أحافظ على مصالحها وأنظمتها وأن أؤدي أعمالي بالصدق والأمانة والإخلاص."

مادة (5) : لا يجوز الجمع بين عضوية مجلس الوزراء وأية وظيفة حكومية أخرى إلا اذا رأى رئيس

مجلس الوزراء أن الضرورة تدعو إلى ذلك.

مادة (6) : لا يجوز لعضو مجلس الوزراء أثناء توليه العضوية أن يشتري أو يستأجر مباشرة أو بالواسطة أو بالمزاد العام أيا كان من أملاك الدولة ، كما لا يجوز له بيع أو إيجار أي شيء من أملاكه إلى الحكومة وليس له مزاولة أي عمل تجاري أو مالي أو قبول العضوية لمجلس إدارة أي شركة.

مادة (7) : تعقد اجتماعات مجلس الوزراء برئاسة الملك رئيس المجلس أو أحد نواب الرئيس وتصبح قراراته نهائية بعد موافقة الملك عليها.

مادة (8) : يتم تعيين أعضاء مجلس الوزراء وإعفاؤهم من مناصبهم وقبول استقالاتهم بأمر ملكي ، وتحدد مسؤولياتهم وفقا للمادتين السابعة والخمسين والثامنة والخمسين من النِظام الأساسي للحكم.ويبين النِظام الداخلي للمجلس حقوقهم.

مادة (9) : مدة مجلس الوزراء لا تزيد عن أربع سنوات يتم خلالها إعادة تشكيله بأمر ملكي ، وفي حالة انتهاء المدة قبل إعادة تشكيله يستمر في أداء عمله حتى إعادة التشكيل.

مادة (10) : يعتبر الوزير هو الرئيس المباشر والمرجع النهائي لشئون وزارته ويمارس أعماله وفق أحكام هذا النِظام والأنظمة واللوائح الأخرى.

مادة (11) : أ- النيابة عن الوزير في مجلس الوزراء لا تكون إلا لوزير آخر وبموجب أمر يصدر من رئيس مجلس الوزراء. ب- يتولى نائب الوزير ممارسة صلاحيات الوزير في حالة غيابه.

مادة (12) : يتألف مجلس الوزراء من :- أ- رئيس مجلس الوزراء. ب- نواب رئيس مجلس الوزراء. ج- الوزراء العاملين. د- وزراء الدولة الذين يعينون أعضاء في مجلس الوزراء بأمر ملكي. هـ- مستشاري الملك الذين يعينون أعضاء في مجلس الوزراء بأمر ملكي.

مادة (13) : حضور اجتماعات مجلس الوزراء حق خاص بأعضائه فقط وبالأمين العام لمجلس الوزراء ويجوز بناءً على طلب الرئيس أو أحد الأعضاء بعد موافقة رئيس مجلس الوزراء السماح لأحد المسئولين أو الخبراء بحضور جلسات المجلس لتقديم ما لديه من معلومات وإيضاحات على أن يكون حق التصويت خاصاً بالأعضاء فقط.

مادة (14) : لا يعتبر اجتماع مجلس الوزراء صحيحا إلا بحضور ثلثي أعضائه ولا تكون قراراته نظَامية إلا بعد صدورها بأغلبية الحاضرين وفي حالة التساوي يعتبر صوت الرئيس مرجحا ، وفي الحالات الاستثنائية يكون انعقاد المجلس صحيحا بحضور نصف أعضائه ولا تكون قراراته نظَامية في هذه الحالة إلا بموافقة ثلثي أعضائه الحاضرين ، ولرئيس مجلس الوزراء تقدير الحالات الاستثنائية.

مادة (15) : لا يتخذ مجلس الوزراء قرارا في موضوع خاص بأعمال وزارة من الوزارات إلا بحضور وزيرها أو من ينوب عنه ما لم تدع الضرورة لذلك.

مادة (16) : مداولات المجلس سرية أما قراراته فالأصل فيها العلنية عدا ما اعتبر منها سريا بقرار من المجلس.

مادة (17) : يحاكم أعضاء مجلس الوزراء عن المخالفات التي يرتكبونها في أعمالهم الرسمية بموجب نظَام خاص يتضمن بيان المخالفات وتحديد إجراءات الاتهام والمحاكمة وكيفية تأليف هيئة المحكمة.

مادة (18) : يجوز لمجلس الوزراء أن يؤلف لجانا من بين أعضائه أو من غيرهم لبحث مسألة مدرجة بجدول أعماله لتقديم تقرير خاص عنها ويتولى النظَام الداخلي للمجلس بيان اللجان وسير أعمالها.

مادة (19) : مع مراعاة ما ورد في النظَام الأساسي للحكم ونظَام مجلس الشورى يرسم مجلس الوزراء السياسة الداخلية والخارجية والمالية والاقتصادية والتعليمية والدفاعية وجميع الشئون العامة للدولة ويشرف على تنفيذها . وينظر في قرارات مجلس الشورى ، وله السلطة التنفيذية وهو المرجع للشئون المالية والإدارية في سائر الوزارات والأجهزة الحكومية الأخرى.

مادة (20) : مع مراعاة ما ورد في نظَام مجلس الشورى تصدر الأنظمة ، والمعاهدات ، والاتفاقيات الدولية ، والامتيازات ، وتعدل بموجب مراسيم ملكية بعد دراستها في مجلس الوزراء.

مادة (21) : يدرس مجلس الوزراء مشروعات الأنظمة واللوائح المعروضة عليه ويصوت عليها مادة مادة ثم يصوت عليها بالجملة وذلك حسب الإجراءات المرسومة في النظَام الداخلي للمجلس.

مادة (22) : لكل وزير الحق بأن يقترح مشروع نظَام أو لائحة يتعلق بأعمال وزارته. كما يحق لكل عضو من أعضاء مجلس الوزراء أن يقترح ما يرى مصلحة من بحثه في المجلس بعد موافقة رئيس مجلس الوزراء

مادة (23) : يجب نشر جميع المراسيم في الجريدة الرسمية وتكون نافذة المفعول من تاريخ نشرها ما لم ينص على تاريخ آخر.

مادة (24) : للمجلس باعتباره السلطة التنفيذية المباشرة الهيمنة التامة على شئون التنفيذ والادارة، ويدخل في اختصاصاته التنفيذية الأمور الآتية :- 1- مراقبة تنفيذ الأنظمة واللوائح والقرارات. 2- إحداث وترتيب المصالح العامة. 3- متابعة تنفيذ الخطة العامة للتنمية. 4- إنشاء لجان تتحرى عن سير أعمال الوزارات والأجهزة الحكومية الأخرى أو عن قضية معينة وترفع هذه اللجان نتائج تحرياتها إلى المجلس في الوقت الذي يحدده لها وينظر المجلس في نتيجة تحرياتها وله إنشاء لجان للتحقيق على ضوء ذلك والبت

في النتيجة مع مراعاة ما تقضي به الأنظمة واللوائح.

مادة (25) : لا يجوز للحكومة أن تعقد قرضا إلا بعد موافقة مجلس الوزراء وصدور مرسوم ملكي بذلك.

مادة (26) : يدرس مجلس الوزراء ميزانية الدولة ويصوت عليها فصلاً فصلاً وتصدر بموجب مرسوم ملكي.

مادة (27) : كل زيادة يراد إحداثها على الميزانية لا يكون إلا بموجب مرسوم ملكي.

مادة (28) : يرفع وزير المالية والاقتصاد الوطني الحساب الختامي للدولة عن العام المالي المنقضي إلى رئيس مجلس الوزراء لإحالته إلى مجلس الوزراء لغرض اعتماده.

مادة (29) : الملك رئيس الوزراء هو الذي يوجه السياسة العامة للدولة ويكفل التوجيه والتنسيق والتعاون بين مختلف الأجهزة الحكومية ويضمن الانسجام والاستمرار والوحدة في أعمال مجلس الوزراء. وله الإشراف على مجلس الوزراء والوزارات والأجهزة الحكومية وهو الذي يراقب تنفيذ الأنظمة واللوائح والقرارات.

وعلى جميع الوزارات والأجهزة الحكومية الأخرى أن ترفع إلى رئيس مجلس الوزراء خلال تسعين يوما من بداية كل سنة تقريرا عما حققته من إنجازات مقارنة بما ورد في الخطة العامة للتنمية خلال السنة المالية المنقضية ، وما واجهها من صعوبات وما تراه من مقترحات لحسن سير العمل فيها.

مادة (30) : يدخل في تشكيلات مجلس الوزراء الإدارية الأجهزة الآتية : أولاً : ديوان رئاسة مجلس الوزراء. ثانياً : الأمانة العامة لمجلس الوزراء. ثالثاً : هيئة الخبراء.

ويبين النظَام الداخلي لمجلس الوزراء تشكيلات هذه الأجهزة واختصاصاتها وكيفية قيامها بأعمالها.

مادة (31) : يصدر النظَام الداخلي لمجلس الوزراء بأمر ملكي.

مادة (32): لا يجري تعديل هذا النظَام إلا بالطريقة التي تم بها إصداره.

الملحق03: نظام مجلس الشورى

نظَام مجلس الشورى: صدر بالأمر الملكي الكريم رقم (أ/91) وتاريخ 1412/8/27هـ ونشر بجريدة أم القرى في عددها رقم (3397) وتاريخ 1412/9/2هـ:

المادة الأولى : عملاً بقول الله تعالى (فبما رحمة من الله لنت لهم ولو كنت فظاً غليظ القلب لانفضوا من حولك فأعف عنهم واستغفر لهم وشاورهم في الأمر فإذا عزمت فتوكل على الله إنّ الله يحب المتوكلين) وقوله سبحانه (والذين استجابوا لربهم وأقاموا الصلاة وأمرهم شورى بينهم ومما رزقناهم ينفقون) واقتداء برسول الله صلى الله عليه وسلم في مشاورة أصحابه وحث الأمة على التشاور. ينشأ مجلس الشورى ويمارس المهام المنوطة به وفقاً لهذا النِظام والنِظام الأساسي للحكم ملتزماً بكتاب الله وسنة رسوله محافظاً على روابط الأخوة والتعاون على البر والتقوى.

المادة الثانية : يقوم مجلس الشورى على الاعتصام بحبل الله والالتزام بمصادر التشريع الإسلامي ويحرص أعضاء المجلس على خدمة الصالح العام والحفاظ على وحدة الجماعة وكيان الدولة ومصالح الأمة.

المادة الثالثة : يتكون مجلس الشورى من رئيس ومائة وخمسين عضواً يختارهم الملك من أهل العلم والخبرة والاختصاص وتحدد حقوق الأعضاء وواجباتهم وكافة شئونهم بأمر ملكي.

المادة الرابعة : يشترط في عضو المجلس الشورى ما يلي : أ- أن يكون سعودي الجنسية بالأصل والمنشأ. ب- أن يكون من المشهود لهم بالصلاح والكفاءة. ج- ألا يقل عمره عن ثلاثين سنة.

المادة الخامسة : لعضو مجلس الشورى أن يقدم طلب إعفائه من عضوية المجلس إلى رئيس المجلس وعلى الرئيس أن يعرض ذلك على الملك.

المادة السادسة : إذا أخل عضو مجلس الشورى بواجبات عمله يتم التحقيق معه ومحاكمته وفق قواعد

وإجراءات تصدر بأمر ملكي.

المادة السابعة : إذا خلا محل أحد أعضاء مجلس الشورى لأي سبب يختار الملك من يحل محله ويصدر بذلك أمر ملكي.

المادة الثامنة : لا يجوز لعضو مجلس الشورى أن يستغل هذه العضوية لمصلحته.

المادة التاسعة : لا يجوز الجمع بين عضوية مجلس الشورى وأي وظيفة حكومية أو إدارة أي شركة إلا إذا رأى الملك أن هناك حاجة إلى ذلك.

المادة العاشرة : يُعين رئيس مجلس الشورى ونائبه والأمين العام للمجلس ويُعفون بأوامر ملكية وتحدد مراتبهم وحقوقهم وواجباتهم وكافة شئونهم بأمر ملكي.

المادة الحادية عشرة : يؤدي رئيس مجلس الشورى وأعضاء المجلس والأمين العام قبل أن يباشروا أعمالهم في المجلس أمام الملك القسم التالي : "أقسم بالله العظيم أن أكون مخلصاً لديني ثم لملكي وبلادي وألاّ أبوح بسر من أسرار الدولة وأن أحافظ على مصالحها وأنظمتها وأن أودي أعمالي بالصدق والأمانة والإخلاص والعدل."

المادة الثانية عشرة : مقر مجلس الشورى هو مدينة الرياض. ويجوز اجتماع المجلس في جهة أخرى داخل المملكة إذا رأى الملك ذلك.

المادة الثالثة عشرة : مدة مجلس الشورى أربع سنوات هجرية تبدأ من التاريخ المحدد في الأمر الملكي الصادر بتكوينه. ويتم تكوين المجلس الجديد قبل انتهاء مدة سلفه بشهرين على الأقل وفي حالة انتهاء المدة قبل تكوين المجلس الجديد يستمر المجلس السابق في أداء عمله حتى يتم تكوين المجلس الجديد ويُراعى عند تكوين المجلس الجديد اختيار أعضاء جدد لا يقل عددهم عن نصف عدد أعضاء المجلس.

المادة الرابعة عشرة : يلقي الملك أو من ينيبه في مجلس الشورى كل سنة خطاباً ملكياً يتضمن سياسة الدولة الداخلية والخارجية.

المادة الخامسة عشرة : يبدي مجلس الشورى الرأي في السياسات العامة للدولة التي تحال إليه من رئيس مجلس الوزراء وله على وجه الخصوص ما يلي : أ- مناقشة الخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية وإبداء الرأي نحوها. ب- دراسة الأنظمة واللوائح والمعاهدات والاتفاقيات الدولية والامتيازات واقتراح ما يراه بشأنها. ج- تفسير الأنظمة. د/ مناقشة التقارير السنوية التي تقدمها الوزارات والأجهزة الحكومية الأخرى واقتراح ما يراه حيالها.

المادة السادسة عشرة : لا يكون اجتماع مجلس الشورى نظَامياً إلا إذا حضر الاجتماع ثلثا أعضائه على الأقل بمن فيهم الرئيس أو من ينوب عنه ولا تكون القرارات نظَامية إلا إذا وافقت عليه أغلبية المجلس.

المادة السابعة عشرة : ترفع قرارات مجلس الشورى إلى الملك ويقرر ما يحال منها إلى مجلس الوزراء، إذا اتفقت وجهات نظر مجلسي الوزراء والشورى تصدر القرارات بعد موافقة الملك عليها. وإذا تباينت وجهات النظر في المجلسين يعاد الموضوع إلى مجلس الشورى ليبدي ما يراه بشأنه ويرفعه إلى الملك لاتخاذ ما يراه.

المادة الثامنة عشرة : تصدر الأنظمة والمعاهدات والاتفاقيات الدولية والامتيازات وتُعدل بموجب مراسيم ملكية بعد دراستها من مجلس الشورى.

المادة التاسعة عشرة : يكّون مجلس الشورى من بين أعضائه اللجان المتخصصة اللازمة لممارسة اختصاصاته وله أن يؤلف لجاناً خاصة من أعضائه لبحث أي مسألة مدرجة بجدول أعماله.

المادة العشرون : للجان مجلس الشورى أن تستعين بمن تراه من غير أعضاء المجلس بعد موافقة رئيس المجلس.

المادة الحادية والعشرون : يكون لمجلس الشورى هيئة عامة تكون من رئيس المجلس ونائبه ورؤساء لجان المجلس المتخصصة.

المادة الثانية والعشرون : على رئيس مجلس الشورى أن يرفع لرئيس مجلس الوزراء بطلب حضور أي مسئول حكومي جلسات مجلس الشورى إذا كان المجلس يناقش أموراً تتعلق باختصاصاته وله الحق في النقاش دون أن يكون له حق التصويت.

المادة الثالثة والعشرون: لمجلس الشورى اقتراح مشروع نظام جديد أو اقتراح تعديل نظام نافذ ودراسة ذلك في المجلس، وعلى رئيس مجلس الشورى رفع ما يقرره المجلس للملك.

المادة الرابعة والعشرون : على رئيس مجلس الشورى أن يرفع لرئيس مجلس الوزراء طلب تزويد المجلس بما لدى الأجهزة الحكومية من وثائق وبيانات يرى المجلس أنها ضرورية لتسهيل سير أعماله.

المادة الخامسة والعشرون : يرفع رئيس مجلس الشورى تقريراً سنوياً إلى الملك عما قام به المجلس من أعمال وفقاً لما تبينه اللائحة الداخلية للمجلس.

المادة السادسة والعشرون: تسري أنظمة الخدمة المدنية على موظفي أجهزة المجلس ما لم تقضِ اللائحة الداخلية بغير ذلك.

المادة السابعة والعشرون : يكون لمجلس الشورى ميزانية خاصة تعتمد من الملك ويتم الصرف منها وفق قواعد تصدر بأمر ملكي.

المادة الثامنة والعشرون : يتم تنظيم الشئون المالية بمجلس الشورى والرقابة المالية والحساب الختامي وفق قواعد خاصة تصدر بأمر ملكي.

المادة التاسعة والعشرون : تنظم اللائحة الداخلية لمجلس الشورى اختصاصات رئيس مجلس الشورى ونائبه والأمين العام للمجلس وأجهزة المجلس وكيفية إدارة جلساته وسير أعماله وأعمال لجانه وأسلوب التصويت كما تنظم قواعد المناقشة وأصول الرد وغير ذلك من الأمور التي من شأنها توفير الضبط والانضباط داخل المجلس بحيث يمارس اختصاصاته لما فيه خير المملكة وصلاح شعبها وتصدر هذه اللائحة بأمر ملكي.

المادة الثلاثون : لا يجري تعديل هذا النِظام إلا بالطريقة التي تم بها إصداره

الذرائع

الموقع العام General Location

Location:

The Kingdom of Saudi Arabia lies at the furthermost part of southwestern Asia. It is bordered in the north by Kuwait, Iraq and Jordan, in the east by the Arabian Gulf, United Arab Emirates and Qatar, in the south by Yemen and Oman, and in the west by the Red Sea.

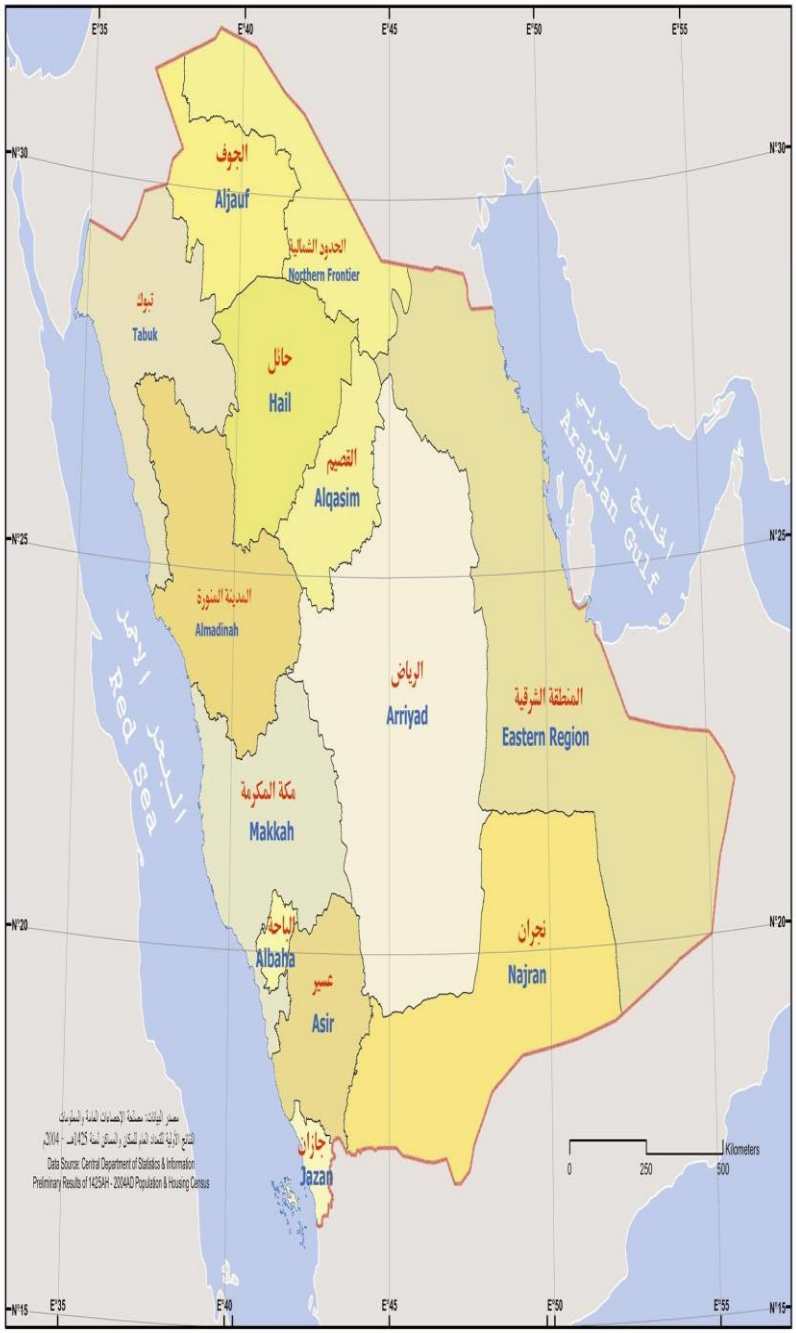
الموقع:

تقع المملكة العربية السعودية في أقصى الجنوب الغربي من قارة آسيا حيث يحدها شمالا كل من الكويت والعراق والأردن وشرقا الخليج العربي والإمارات العربية المتحدة وقطر وجنوبا اليمن وسلطنة عمان وغربا البحر الأحمر.

خريطة المملكة العربية السعودية Kingdom of Saudi Arabia Map

الموقع العام للمملكة The Kingdom General Location

التقسيم الاداري للمملكة Kingdom Administrative Division



التقسيم الاداري

تنقسم المملكة العربية السعودية الى 13 منطقة ادارية (امارات) وتنقسم المنطقة الادارية الى مركز الامارة وعدد من المحافظات. ويوضح الجدول التالي التقسيم الاداري للمملكة:

Administrative Division

The Kingdom of Saudi Arabia is divided into 13 regions (emirates). In addition to the headquarters of the region (emirate), each region is divided into a number of governorates. The following table shows the regions (emirates) of the kingdom.

عدد المحافظات No. of Gov.	المنطقة الادارية Region
19	الرياض
	Arriyad
11	مكة المكرمة
	Makkah Almukarramah
6	المدينة المنورة
	Almadinah Almunawwarah
10	القصيم
	Alqasim
10	المنطقة الشرقية
	Eastern Region
11	عسير
	Asir
5	تبوك
	Tabuk
3	حائل
	Hail
2	الحدود الشمالية
	Northern Frontier
13	جازان
	Jazan
7	نجران
	Najran
6	الباحة
	Albaha
2	الجوف
	Aljauf

Medit. Sea
SYRIA
Baghdad
IRAQ
IRAN
المملكة العربية السعودية
N
Psl
JOR.
Cairo
Suez Canal
Sinai
الجوف
KUW.
Kuwait
30°
تبوك
الخليج العربي
الدمام
القطيف
بريدة
عنيزة
الخبر
EGYPT
المدينة
Ad Dawḥah (Doha)
25°
ينبع
الرياض
الهفوف
QATAR
Abu Dhabi
U.A.E.
الخرج
المملكة العربية السعودية
مكة المكرمة
جدة
Treaty Boundary
الطائف
OMAN
20°
بيشة
القنفذة
SUDAN
نجران
Arabian Sea
جيزان
ERITREA
Asmara
San`ā' (Sanaa)
YEMEN
15°
0 150 300 mi
0 150 300 km
ETH.
40°
45°
50°
55°

العراق
عرعر
منطقة الجوف
منطقة الحدود الشمالية
سكاكا
تبوك
منطقة حائل
منطقة تبوك
الدمام
الخليج العربي
منطقة القصيم
قطر
خليج عمان
منطقة المدينة المنورة
الرياض
الامارات العربية المتحدة
المدينة المنورة
منطقة الرياض
المنطقة الشرقية
منطقة مكة المكرمة
جدة
منطقة الباحة
مكة المكرمة
منطقة نجران
منطقة عسير
سلطنة عمان
البحر الأحمر
الباحة
أبها
نجران
منطقة جازان
البحر العربي
اليمن
جازان
خليج عدن
468 kilometer

قائمة المراجع

I. المصادر:

أ . القرآن الكريم.

ب. السنة النبوية الشريفة:

1. صحيح البخاري مع شرحه فتح الباري:357/3، صحيح مسلم مع شرحه للنووي:199/1.
2. صحيح البخاري،**كتاب الاعتصام بالكتاب و السنة،باب الاقتداء بسنن رسول الله.** رقم الحديث 6741.
3. صحيح البخاري رقم الحديث**(2072)**.
4. صحيح البخاري **حديث رقم (1472)**.
5. الباري ابن حجر فتح:**شرح صحيح البخاري.** مكتبة الكليات الأزهرية، ج9–بدون سنة الطبع–باب كسب الرجل عمله بيده–حديث رقم 2075.
6. البخاري محمد بن إسماعيل بن إبراهيم بن المغيرة، **صحيح البخاري، كتاب الاعتصام بالكتاب والسنة: باب في اجتهاد القضاة بما أنزل الله تعالى،** القاهرة: مكتبة صلاح الدين، 1998،
7. الشافعي محي الدين أبو زكريا يحي بن شرف ، **صحيح مسلم بشرح النووي، كتاب القيامة :باب تغليظ تحريم الدماء والأعراض والأموال.** القاهرة: دار الحديث، ط3، 1998.

II. قائمة المراجع باللغة العربية:

أ– الكتب:

1. إبراهيم المنيف، **الإدارة: المفاهيم والأسس والمهام.** الرياض: دار العلوم، 1980م.
2. إبراهيم محمد قطب، **الموازنة العامة للدولة.** مصر: الهيئة المصرية العامة للكتاب 1978م.
3. إبراهيم موسى، **السياسة الاقتصادية و الدولة الحديثة،** ط1، بيروت:دار المنهل ،1998،
4. ابن الأثير، **النهاية في غريب الحديث و الأثر.** بيروت: المكتبة العلمية،ج2، (د ت ن).
5. ابن القيم الجوزيه: **الطرق الحكمية في السياسة الشرعية.** تحقيق حامد الفقي، القاهرة: مكتبة السنة المحمدية ،1953.
6. ابن خلدون عبد الرحمان ، **مقدمة ابن خلدون،** لبنان: دار إحياء التراث العربي ،1988.
7. ابن عابدين أمين محمد ، **حاشية رد المحتار على الدار المختار، شرح تنوير الأبصار.** ط2،ج4، (ب د ن:مكتبة البابي الحلبي.)،1966.
8. أبشر حسن الطيب، **الدولة العصرية دولة مؤسسات.** القاهرة: الدار الثقافية للنشر، 2000.

9. أندرسون جيمس، **صنع السياسات العامة**. ترجمة عامر الكبيسي ، عمان: دار الميسرة للنشر والتوزيع، ط3، 2007.

10. أبو حسن علي الماوردي ، **الأحكام السلطانية** ، بيروت:دار الكتاب العربي، ط3 ،1999.

11. (ـ، ـ)،**الأحكام السلطانية و الولايات الدينية**،بيروت:دار الكتب العلمية،1985.

12. (ـ،ـ)، **الحاوي الكبير في فقه مذهب الإمام الشافعي**.(ب ب ن): دار الكتب العلمية،ج3 ، 1999.

13. أحمد فريد مصطفى،سهير محمد السيد حسن، **السياسات النقدية والبعد الدولي لليورو**. الإسكندرية:مؤسسة شباب الجامعة ،2000.

14. أوهاب الطيب نذير بن محمد،" **حماية المال العام في الفقه الإسلامي**" ، **المملكة العربية السعودية**: الأكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية. 2001 .

15. أيوب حسن ، **كتاب الزكاة في الإسلام**. سلسلة رسالة المسجد (ب ب ن)و (ب ت).

16. البيومي زكريا محمد ، **المالية العامة الإسلامية**. القاهرة :دار النهضة العربية ،1979.

17. الجمل هشام مصطفى: **دور السياسات المالية في تحقيق التنمية الاجتماعية دراسة مقارنة بين النظام المالي الإسلامي والنظام المالي المعاصر**. مصر: شركة الجلال للطباعة،، ط1، 2006.

18. الجنابي طاهر، **علم المالية العامة والتشريع المالي**، بغداد:دار الكتب للطباعة والنشر.

19. الحاج طارق ، **المالية العامة**. الأردن:دار الصفاء للنشر والتوزيع، ط1،2009.

20. الحضري أحمد ، **السياسة الاقتصادية والنظم المالية في الفقه الإسلامي**. (ب ب ن): دار الكتاب العربي ،1986.

21. الحنبلي أبو إسحاق و محمد بن عبد الله برهان الدين ، **المبدع في شرح المقنع**. (ب ب ن): المكتب الإسلامي، ج2، 2000.

22. الخزرجي ثامر كامل محمد، **النظم السياسة الحديثة والسياسات العامة**. الأردن: دار المجدلاوي للنشر والتوزيع، ط 1،2004.

23. الدريني فتحي ، **خصائص التشريع الإسلامي في السياسة والحكم مؤسسة الرسالة**. بيروت :(ب د ن)،ط2،1987.

24. الدليل التنظيمي، **الأهداف والمهام**، ط2، 2005م.

25. السدلان صالح بن غانم ، **زكاة الأسهم و السندات و الورق النقدي**.(ب ب د): دار بلدسية للنشر والتوزيع، ط3، 1995.

26. السيد عبد الواحد عطية ، **دور السياسة المالية في تحقيق التنمية الاقتصادية**. القاهرة: دار النهضة العربية، ط1، 1993.

27. (ـ، ـ)، **دور السياسة المالية في تحقيق التنمية الاقتصادية التوزيع العادي للدخول، التنمية الاجتماعية، وضبط التضخم**، القاهرة:دار النهضة العربية ، ط2،1993.

28. (ـ، ـ)، **الاتجاهات الاجتماعية و الثقافية في النظم الاقتصادية الرأسمالية، الاشتراكية. الإسلام**. القاهرة:دار النهضة العربية،1996 .

29. السيوطي جلال الدين عبد الرحمان بن أبي بكر ،**الأشباه و النظائر.في قواعد و فروع فقه الشافعية**،تحقيق طه عبد الرؤوف،عماد البارودي ، القاهرة:المكتبة التوفيقية، (ب س ن) .

30. الشايجي وليد خالد ، **المالية العامة الإسلامية**. الأردن،دار النفائس ، ط1،2005.

31. الشباطي أبي إسحاق، **الموافقات في أصول الشريعة**. بيروت: دار المعرفة ،المجلد 2 (ب س ط).

32. الطيب أسعد محمد، **المال قوام الدنيا والدين** .(دون بلد النشر):دار ابن حزم للطباعة والنشر والتوزيع،1997.

33. الطوابي محمد حلمي، **أثر السياسات المالية الشرعية في تحقيق التوازن المالي العام في الدولة الحديثة–دراسة مقارنة–** ، (ب د ن) :دار الفكر الجامعي للنشر ،ط1، 2007.

34. العلي عادل فليح ، كفراوي طلال محمود، **اقتصاديات المالية العامة ج2،الإيرادات العامة للدولة و الموازنة العامة للدولة**،العراق:دار الكتب للطباعة والنشر،جامعة الموصل.

35. (ـ،ـ)، **مالية الدولة**، العراق: دار زهران للنشر والتوزيع،2008.

36. العمر إبراهيم صالح،**النقود الائتمانية دورها و آثارها في الاقتصاد الإسلامي**، الرياض:دار العاصمة،1414 هـ / 1994.

37. العمري محمد صفوت ،**اقتصاديات المالية العامة والسياسة المالية،ج2، الموازنة العامة والسياسة المالية**. بغداد: مطبعة التعليم العالي، 1988.

38. العزاوي وصال نجيب ، **مبادئ السياسة العامة**، الأردن: دار أسامة للنشر والتوزيع، ط1، 2004.

39. الغزالي محمد ، **الإسلام والأوضاع الاقتصادية**. دمشق: دار القلم ، 2000م.

40. الفار مصطفى ، **إدارة المالية العامة**.(ب ب ن): دار أسامة للنشر والتوزيع، ط1،2008.

41. الفهداوي فهمي خليفة: **السياسة العامة منظور كلي في البيئة والتحليل**. الأردن:دار الميسرة ،ط1، 2001.

42. القريوتي محمد قاسم ، **رسم وتنفيذ وتقييم وتحليل السياسة العامة**. عمان: مكتبة الفلاح للنشر والتوزيع، 2006.

43. الكفراوي عوف محمود: **السياسة المالية والنقدية في ظل الاقتصاد الإسلامي (دراسة تحليلية مقارنة)**. الإسكندرية: مكتبة الإشعاع للطباعة و النشر ، ط1 ،1997.

44. (ـ، ـ)، **سياسة الإنفاق العام في الإسلام**. الإسكندرية: مؤسسة شباب الجامعة، (د،ط)،1989.

45. المبارك محمد ، **نظام الإسلام**. بيروت : دار الفكر، ط3، 1972.

46. المصري رفيق يونس ، **أصول الاقتصاد الإسلامي**. دمشق:دار القلم،ط3، 1999.

47. المقرن خالد بن سعد،**الأسس النظرية للاقتصاد الإسلامي**،الرياض: مكتبة الملك فهد الوطنية، 2003.

48. المنظمة العربية للعلوم الإدارية، **الموازنات الحكومة في الدول النامية**. الأردن: ن منشورات المنظمة للعلوم الإدارية، 1987.

49. المنوفي كمال:**السياسة العامة وأداء النظام السياسي** .القاهرة: مكتبة النهضة المصرية، 1988.

50. النبراوي فتيحة ، مهنا محمد نصر ، **تطور الفكر السياسي في الإسلام**. ج 2، القاهرة: دارالمعارف، 1984.

51. الندوي أبو الحسن علي ، **الأركان الأربعة**. الكويت: دار القلم، ط 4، 1979م.

52. النقاش غازي عبد الرزاق ، **المالية العامة (تحليل أسس الاقتصاديات المالية)**. الأردن: دار وائل للنشر والتوزيع، ط3، 2003.

53. الهيتي صلاح الدين ، **تحليل أسس الإدارة العامة منظور معاصر**.عمان: دار اليازوري العلمية للنشر، ط1 ، 2009.

54. الهيتي نوزاد عبد الرحمان ، الخشالي منجد عبد اللطيف، **اقتصاديات المالية العامة**. الأردن:دار المناهج والتوزيع،ط1،2006.

55. الوادي محمود حسين ، عزام زكرياء أحمد ،**المالية العامة و النظام المالي**. عمان: دار المسيرة للنشر والتوزيع، 2000.

56. بن سلام أبو عبيد القاسم ، **الأموال** . بيروت:دار الحداثة،(د،ط)،(ب س ن).

57. جمجوم عبد العزيز ، **فريضة الزكاة وتطبيقاتها العملية في المملكة العربية السعودية**. ندوة الزكاة الثانية، 1989.

58. حسن توفيق إبراهيم: **النظم السياسية العربية الاتجاهات الحديثة في دراستها** . لبنان: مركز الوحدة العربية، ط1(بدون سنة).

59. حسين وجدي ، **المالية الحكومية والاقتصاد العام**. مصر:(ب د ن) 1988.

60. حشيش عادل أحمد ، **أساسيات المالية العامة**. الإسكندرية: دار المعرفة الجامعية، 1996.

61. خليفة عبد الرحمان ، **في علم السياسة الإسلامي**. الإسكندرية: دار المعرفة الجامعية ،ط1، 1990.

62. دراز حامد عبد المجيد ،**السياسات المالية**.الإسكندرية:(بدون دار النشر)، 1999.

63. دنيا شوقي،**دروس في الاقتصاد الإسلامي (النظرية الاقتصادية)**.الرياض: مكتبة الخريجي، 1404هـ /1984 م.

64. راشد الغنوشي، **الحركة الإسلامية و مسألة التغيير**. لندن: المركز المغاربي للبحوث والترجمة، 2000.

65. رودجر دورنبوش ، **سياسات الاقتصاد المفتوح: مفاهيم ودراسات في مجال الأداء الاقتصادي**، واشنطن :البنك الدولي للإنشاء والتعمير ، 1994م.

66. شحاتة حسين حسين ، **حرمة المال العام** .مصر:دار النشر للجامعات، 1999.

67. صالح صالحي ، **المنهج التنموي البديل في الاقتصاد الإسلامي:دراسة للمفاهيم والأهداف والأوليات وتحليل للأركان والسياسات والمؤسسات**. القاهرة: دار الفجر للنشر والتوزيع، ط1، 2006.

68. صالح فريد، **السياسة الاقتصادية**. بيروت : (بدون دار النشر)، ط2، 1964.

69. طاهر عبد الله ، **حصيلة الزكاة وتنمية المجتمع ، اقتصاديات الزكاة**. جدة :البنك الإسلامي للتنمية، 1417هـ/1997م.

70. طلخان أحمد عبد الهادي ،**مالية الدولة الإسلامية المعاصرة** . القاهرة : مكتبة وهبة ، ط1، 1992.

71. عبد الحميد فرحان محمد ، **مؤسسات الزكاة وتقييم دورها**، رسالة دكتوراه في جامعة اليرموك، المملكة الأردنية، 2008.

72. عبد المجيد عبد الرحمان عبد الفتاح، **اقتصاديات المالية العامة**. جامعة المنصورة كلية التجارة مكتبة الجلاء، 1983.

73. عبد المجيد عبد المطلب، **السياسات الاقتصادية بتحليل جزئي و كلي**، القاهرة:مكتبة زهراء الشرق، 1997.

74. عبد المجيد قدي، **المدخل إلى السياسات الاقتصادية الكلية دراسة تحليلية**، ،الجزائر: المطبوعات الجامعية، ط2،2005.

75. عبد المطلب عبد الحميد،**السياسات الاقتصادية على مستوى الاقتصاد القومي**. القاهرة:مجموعة النيل العربية، ط1، 2003.

76. عبد العظيم حمدي ، **السياسات المالية والنقدية دراسة مقارنة بين الفكر الوضعي والفكر الإسلامي**. الإسكندرية: دار الجامعة للنشر، 2007

77. عبد الله خبابة، **أساسيات في اقتصاد المالية العامة** ، الإسكندرية: مؤسسة شباب الجامعة للنشر،2009.

78. عبد المقصود يوسف محمود ، **الموارد المالية في الدولة الإسلامية**. القاهرة:دار المحمدية،ط1، 1400هـ-1980م.

79. عبده محمد موفق، **الموارد المالية العامة، في الفقه الاقتصاد الإسلامي،و دورها في التنمية الاقتصادية**. عمان: دار حامد للنشر والتوزيع، ط1، 2004،

80. عبده هاشم هاشم، **صناعة القرار في المملكة العربية السعودية**، جدة: مطابع دار الفنون للطباعة والنشر والتغليف، 1994.

81. عطوي فوزي ، **المالية لعامة**. بيروت : منشورات حلبي الحقوقية،(ب د ط).2003.

82. عفانة حسام الدين بن موسى ، **يسألونك عن الزكاة**. فلسطين: منشورات لجنة زكاة القدس، ط1، 2007.

83. عفيفي أحمد مصطفى، **استثمار المال في الإسلام**. القاهرة:مكتبة وهبة، ط1، 2003.

84. عفر محمد عبد المنعم ،و مصطفى أحمد فريد ،**الاقتصاد المالي الوضعي و الإسلامي بين النظرية والتطبيق**.الإسكندرية :مؤسسة شباب الجامعة، 1999.

85. عمر السيد، **مفهوم السياسة في المنظور الإسلامي**. محاضرات الموسم الثقافي،القاهرة: مركز الدراسات المعرفية،2009.

86. عناية غازي حسين ، **التضخم المالي**. الإسكندرية: بمؤسسة شباب الجامعة 2006، ص 146.

87. عودة عبد القادر ،**الإسلام و أوضاعنا السياسية**.جدة :الدار السعودية للنشر والتوزيع،ط5،1984.

88. فرهود محمد سعيد ، كما حسين إبراهيم، **نظام الزكاة وضريبة الدخل- دراسة نظامية محاسبية مقارنة**- المملكة العربية السعودية: إدارة البحوث للنشر والتوزيع.(ب ت).

89. فهمي محمود شكري ، **الموازنة العامة ماضيها وحاضرها ومستقبلها في النظرية والتطبيق.**(ب ب ن) :المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع , 1990م .

90. فوزي عبد المنعم ،**المالية العامة و السياسة المالية.** القاهرة: مكتبة عين الشمس ،1985.

91. فوزي عبد المنعم ،**المالية العامة و السياسة المالية.**بيروت:دار النهضة (ب س).

92. قريشي يوسف، بن ساسي إلياس، **التسيير المالي دروس و تطبيقات.** عمان:دار وائل للنشر والتوزيع، ط1،2006.

93. قحف منذر، **تمويل العجز في الميزانية العامة من وجهة نظر إسلامية.** جدة:البنك الإسلامي للتنمية، 1997.

94. (ـ،ـ)، (**النماذج المؤسسية التطبيقية لتحصيل الزكاة و توزيعها في البلدان والمجتمعات الإسلامية)، الإطار المؤسسي للزكاة أبعاده و مضامينه.** جدة: البنك الإسلامي للتنمية 1995م.

95. (ـ،ـ)، **تحصيل وتوزيع الزكاة في المملكة العربية السعودية ، المواد العالمية لبرنامج التدريب على تطبيق الزكاة في المجتمع المعاصر**،ط1. جدة: البنك الإسلامي للتنمية، 1995م.

96. (ـ،ـ)، **تحصيل وتوزيع الزكاة في المملكة العربية السعودية، المواد العالمية لبرنامج التدريب على تطبيق الزكاة في المجتمع المعاصر**، ط2. جدة: البنك الإسلامي للتنمية، 2001.

97. قطب سيد: **في ظلال القرآن.** القاهرة،دار الشرق، ط16، 1990.

98. قطب محمد إبراهيم ، **السياسة المالية للرسول.** القاهرة :الهيئة المصرية العامة للكتاب، 1988.

99. لعمارة جمال:**النظام المالي في الإسلام**، الجزائر:دار النبأ، 1996.

100. مؤيد عبد الرحمان الدوري ، والجنابي، وطاهر موسى،**إدارة الموازنات العامة.** عمان: دار زهران للنشر، 1999م.

101. مبروك نزيه عبد المقصود محمد، **صناديق الاستثمار.** الإسكندرية: دار الفكر الجامعي، ط1، 2006.

102. مجذوب أحمد ، **السياسات المالية في الاقتصاد الإسلامي.** (ب ب ن): دار جامعة أم درمان الإسلامية، ط1،1996.

103. مجذوب أحمد، أحمد علي: **السياسة المالية في الاقتصاد الإسلامي**.السودان :هيئة الأعمال الفكرية،ط2، 2003.

104. محمد بن عبدالله الغيث، **أجهزة الرقابة المالية المركزية في الإدارة العامة في المملكة العربية السعودية**. الرياض: معهد الإدارة العامة، 1995م.

105. مشهور نعمت عبد اللطيف ، **اقتصاديات المالية العامة الإسلامية و الوضعية**.القاهرة :مطبعة العمرانية،1998.

106. مصطفى أحمد حسين ، **تحليل السياسات، مدخل جديد للتخطيط في الأنظمة الحكومية**. دبي: مطابع البيان التجارية، ط1، 1994.

107. منصور يوسف البهوتي ، **كشاف القناع عن متن القناع**،دار الفكر،ج2، 1982.

108. هلال علي الدين و آخرون، **تحليل السياسات العامة في الوطن العربي**.القاهرة: مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة،2004.

109. هيكل عبد العزيز فهمي ، **موسوعة المصطلحات العربية**. القاهرة: دار النهضة العربية، 1980.

110. وان مونتجومري، **الفكر السياسي الإسلامي المفاهيم الأساسية**،(**ترجمة**: صبحي حديدي)، بيروت: دار الحداثة ،1981.

111. وزارة المالية، **مجموعة أنظمة، ضريبة الدخل وضريبة الطرق وفريضة الزكاة حيى نهاية العام 1396هـ** ، الرياض: مطبع الحكومة، 1986م.

112. ياغي عبد الفتاح: **السياسات العامة النظرية والتطبيق**. مصر : منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 2010.

113. يوسف القرضاوي ، **فقه الزكاة**. ج 2، القاهرة: مكتبة وهبة ، ط 21، 1994.

114. (ـ،ـ)، **فقه الزكاة، دراسة مقارنة لأحكامها وفلسفتها في ضوء القرآن الكريم**. ط1، القاهرة: مؤسسة الرسالة، 2005.

115. يوسف محمد كمال ،**فقه الاقتصاد العام**. (ب د ن)، ستابرس للطباعة و النشر،ط1، 1990.

116. يونس ميلاد منصور: **مبادئ المالية العامة**،(ب د ن): المؤسسة الفنية للطباعة والنشر،2004.

ب- المجلات والموسوعات:

1- الموسوعات والقواميس:

1. أبادي الفيروز ، **القاموس المحيط** . بيروت: دار احياء التراث العربي ،2003.

2. ابن منظور، **لسان العرب**. بيروت: دار صادر، المجلد السادس،ط1، 1997.

3. ابن منظور،**لسان العرب**. بيروت: دار صادر، المجلد الحادي عشر، (بدون سنة النشر)،

4. إبن منظور، **لسان العرب**. بيروت: دار إحياء التراث العربي، 1996.

5. بن إبراهيم ابن نجيم زين الدين ، **البحر الرائق، شرح كنز الدقائق**. القاهرة: دار الكتاب الإسلامي، ط2 ،(د ت ن) ، ج 2.

6. ابن كثير، **تفسير القرآن العظيم**، ج4، بيروت:دار الأندلس، 1966،

7. مجمع اللغة العربية، **المعجم الوسيط**. مصر: دار المعارف، ط2، مجلد الثاني،1972.

8. إسماعيل ابن كثير ، **تفسير القرآن العظيم**. مصر: عيسى اليابي الحلبي، م4.

9. الميداني، **اللباب في شرح الكتاب، كتاب الزكاة**. بيروت: المكتبة العلمية، م1.

10. بن عرفة الدسوقي محمد بن أحمد ،**حاشية الدسوقي على الشرح الكبير**. (ب ب ن) :دار إحياء الكتب العربية،(ب ط)،ج1.

11. أبو الحسين أحمد بن فارس ابن زكريا ، **معجم مقاييس اللغة**. بيروت: دار الجبل،ج2 1999.

12. الطبراني أبو القاسم سليمان بن أحمد ،**المعجم الأوسط** .القاهرة:دار الحرمين، ج7 ، 1994.

2- المجلات:

1. أبشر حسن الطيب ، "المحاور النظرية والتجريبية لعلم السياسة العامة"،**مجلة الإداري** ، العدد 52، مسقط ، 1993.

2. صادق بلعيد ، "دور المؤسسات الدينية في دعم الأنظمة السياسية في البلاد العربية "، **المستقبل العربي** ، العدد 208، بيروت : مركز دراسات الوحدة العربية، 1988.

3. صدقة بن يحي فاضل، "دور مجلس الشورى في السياسة الخارجية للمملكة"، **مجلة الشورى**، العدد 234، الرياض، 2011م.

4. عبد اللطيف الشاهين عبد الرحيم. "إدارة الموازنة الاتحادية لدولة الإمارات العربية المتحدة بين الواقع والطموح" . **دورية محكمة** :الإدارة العامة ، العدد الثالث . 1997م.

5. محمد بن عبد الله الغيث، "الإنتاجية في القطاع الحكومي: المفهوم، المعوقات، وسائل وطرق تحسين الإنتاجية". **الإداري** ،العدد 41 ، يونيه 1990م.

6. خلف فاطمة إبراهيم ،" السياسة المالية و الفساد الإداري و المالي دراسة تطبيقية في مصر للمدة 1980- 2008 "، المجلد 4،العدد 7، **مجلة الأنبار للعلوم الاقتصادية والإدارية** ، 2011.

7. "دليل المكلف في ضوء متطلبات فريضة الزكاة والنظام الضريبي السعودي"، **مجلة مصلحة الزكاة والدخل**، الرياض، ط2، 1412هـ/1992م.

8. سليمان أحمد اللوزي ، عطا الله القطامين أحمد ، دراسة تحليلية للموازنة العامة في الأردن (من سنة 1979-1989م) . **مجلة جامعة الملك سعود** . المجلد الثامن . 1996م.

9. **مجلة الزكاة والدخل**، العدد 5، 1326هـ/1906م.

ج .- النصوص القانونية والمراسيم:

1-دستور المملكة العربية السعودية، 1992

2-النظام الأساسي لمجلس الوزراء.

3- _النظام الأساسي لمجلس الشورى.

4-المركز الوطني للوثائق، 1431هـ/2011.

5- http:// www.dzit.gov.sa/taxlaw/taxlaw Regulations2.shtml. مصلحة الزكاة والدخل، **قسم الأنظمة واللوائح** بتاريخ 2015/08/06 على الساعة 11:16

د- التقارير الرسمية:

1-التقرير السنوي لمؤسسة النقد العربي السعودي. العدد السادس والثلاثون والعدد الرابع والثلاثون لعام 1998م ، 2000م.

2-تقرير هيئة الأمم المتحدة، " **اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة**، "التقرير الجامع للتقريرين الأولي والثاني الدوريين المقدم من طرف المملكة العربية السعودية، رقم 07-29665، 2007/03/29.

3- http:// www.mof-gov.sa/pdf 08/10/2015 11:12 بيان وزارة المالية لسنة 2014-2015 للمملكة العربية السعودية

هـ - الرسائل والأطروحات الجامعية:

1-الدهشلي محمد بن سالم بن عبد الله ، "**نحو صندوق خليجي ، المعوقات والحلول، تقدير اقتصادي إسلامي**" رسالة ماجستير، تخصص اقتصاد ومصارف، كلية الشريعة والدراسات الإسلامية، جامعة اليرموك،2012-2013.

2- الجميلي مطر بن عبد المحسن ، "دور مجلس الشورى بالمملكة العربية السعودية في رسم ومتابعة السياسات الداخلية والخارجية للمملكة"، (أطروحة مقدمة استكمالا لمتطلبات الحصول على درجة دكتوراه

الفلسفة في العلوم الأمنية، قسم العلوم الإدارية، كلية الدراسات العليا، **جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية**، الرياض،1433هـ/2012م.

3- بن سعيد عصام ، "**الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية في المملكة**"، (بحث منشور لنيل شهادة الدكتوراه من جامعة القاهرة كلية الحقوق، الرياض: الميمان للنشر والتوزيع.

4-سعاد سالكي، **دور السياسة المالية في جذب الاستثمار الأجنبي المباشر-دراسة بعض دول المغرب العربي.** (أطروحة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في التسيير الدولي للمؤسسات، تخصص مالية دولية، جامعة أبوبكر بلقايد، تلمسان 2010-2011)،

5-عبد الباسط بوزيان: **دور السياسة المالية في استقطاب الاستثمار الأجنبي المباشر،دراسة حالة الجزائر1994-2004**، (مذكرة ماجستير في العلوم الاقتصادية فرع نقود و مالية. الجزائر، 2006-2007).

و – المطبوعات:

1- بن لرنب منصور ،**محاضرات نظام الحكم في الإسلام**. مطبوعة ألقيت على طلبة الدراسات العليا، جامعة الجزائر،معهد العلوم السياسية والعلاقات الدولية، 2000.

2- عبد العزيز فهمي شعبان ، **السياسة المالية و دورها في إصلاح الاقتصاد الإسلامي** .محاضرة مقدمة إلى مؤتمر التحديات المعاصرة الاقتصاد المصري، القاهرة: من 2 إلى 03 جويلية،1995.

ز – الندوات:

1- حسن حجرة ، **الإنتاجية (كفاءة العمل) في القطاع الحكومي وطرق تحسينها**. في: ندوة الإنتاج في القطاع الحكومي، الرياض: معهد الإدارة العامة، (1407هـ/1987م).

2-مصباح العريبي ، **تعقيب على بحث نشوء القطاع العام وتطويره في الوطن العربي** . ندوة القطاع العام والخاص في الوطن العربي. بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية بالتعاون مع الصندوق العربي للإنماء الاقتصادي والاجتماعي، 1990م.

3- محمد بن عبد الرحمن الطويل، **دور الإدارة العامة في التنمية الاقتصادية.** بحوث ندوة أهمية الإدارة للتنمية، الرياض: معهد الإدارة العامة، 1979م.

4- الحسن محيسن محمد، **الإنتاجية ومعوقاتها في القطاع الحكومي بالمملكة**. في ندوة " الإنتاج في القطاع الحكومي ومعوقاتها "، الرياض: معهد الإدارة العامة، 1980م.

5- عثمان بن إبراهيم الأحمد، **أجهزة الرقابة الإدارية والمالية في المملكة العربية السعودية: دراسة تحليلية للديوان العام للخدمة المدنية** ، ندوة أجهزة الرقابة المالية والإدارية ، الرياض: معهد الإدارة العامة ، 1985م.

6- لعمارة جمال ، **موازنة الزكاة في ضوء مصرف " في سبيل الله"**. ورقة مقدمة للملتقى الدولي حول مؤسسات الزكاة في الوطن العربي جامعة سعد دحلب، البليدة يومي 10-11جويلية 2004.

ح- الدراسات المنشورة عبر الانترنت:

1. الشيخ رفاعي سرور :**التصور السياسي للحركة الإسلامية** ،http://www.ahmaqdese.net

2. إيهاب عيد،**محاضرات نظام الزكاة و الضرائب**، كلية الدراسات التطبيقية و خدمة المجتمع. السعودية http:// www.faculty.ku/edu.sa .PDF 12:57 h 03_09_2015

3. هنري ج. شاوول رئيس استراتيجيات الاستثمار، **الخبير المالي، 2013-2014.** http: // www. Alkhabeer.com./PDF

4. المال في الإسلام، معهد الإمارات التعليمي. الأحد 11.01.2015 .10:12 Http://www.uoer.com/vb/attachment

5. الأفاق المستقبلية للاقتصاد المملكة يوم الخميس 2015/06/4.على الساعة 10:21 http:// www .lelibrary.mediu.edit/my. BOOK

6. الأربعاء 2015/05/06، على الساعة 09:05 http://vb.g111g.com/attachments/f82/44736d1289282619doc

7. http:// www.maktoobblog.com/search_blog 20.09.2012الميزانية العامة في المملكة العربية الثلاثاء 14.07.2015 السعودية

8. يوم الاثنين 2015/07/06، على 2013/11، 22:15، الساعة 10:23. مصلحة الزكاة والدخل http://www;dzit.gov.sa/taxpayers

9. مصلحة الزكاة والدخل http://www.zakat.gov.sa

III. **باللغة الأجنبية:**

a- Livres:

1. Armand Serge, Boudeville Nicolas, Evaluer **des politiques et programmes** . Paris**:** édition de la performance, 2004.

2. Salvadore Dominik ;eugene dinlio **:principes d'économie** (coure et problème ; sériesschaum).MG.graw.Hill paris .

3. **Encyclopidia Universal** France Droit de propriété Intellectuel et Industrielle الموسوعةréservé. 1995 .

b-Books:

1. A. klein Philip **, the Management of Market**, Oriented Economics A Comparative Perspective Wadswor the Publishing company, Belmont, California, 1973.

2. Al-Munajjid Muhammed Salih, **How much zakat al-fitr is and when it should be paid, Islamic Propagation Office in Rabwah,** Riyadh, Islamhouse.com, 2009 .

3. Guy Peters,B**. American public Policy : Promise and Performance**, Chatham .House, Publisers, NY, USA ; 1999

4. Miller David, **ED Blak wellency clopedia of polical thought The U K.** Oscford. 2000.

الفهرس

الفهـــرس **الصفحة**

مقدمة..... أ-ح

مدخل..... **09**

فصل الأول: السياسة المالية..... 23

مبحث الأول: ماهية السياسة المالية 24

مطلب أول: مفهوم السياسة المالية ووظائفها..... 24

مطلب ثاني: نشأة وتطور السياسة المالية..... 29

مطلب ثالث: أنواع السياسة المالية..... 34

مبحث الثاني: أهداف وأدوات السياسة المالية والعوامل المؤثرة..... 35

مطلب أول: أهداف السياسة المالية..... 35

مطلب ثاني:أدوات السياسة المالية. 38

مطلب ثالث:العوامل المؤثرة في السياسة المالية..... 49

فصل الثاني : السياسة المالية الإسلامية 56

مبحث الأول: المال في الإسلام..... 58

مطلب أول: المال في القرآن الكريم والسنة النبوية الشريفة. 58

مطلب ثاني: المال في اصطلاح فقهاء الدين واللغة..... 62

مطلب ثالث: الرؤية الإسلامية إلى المال..... 64

مبحث الثاني: ماهية السياسة المالية الإسلامية..... 68

مطلب أول: تطور الفكر المالي الإسلامي..... 68

مطلب ثاني: مفهوم السياسة المالية الإسلامية..... 72

مطلب ثالث: تطور السياسة المالية في الفكر الإسلامي..... 73

مطلب رابع: أدوات السياسة المالية الإسلامية..... 77

فصل ثالث:صنع السياسة المالية في المملكة العربية السعودية 87

مبحث الأول:الحكومة والسياسات العامة في المملكة العربية السعودية..... 88

مطلب أول:الجهاز الحكومي في المملكة العربية السعودية..... 89

مطلب ثاني:نظام الحكم في المملكة وسلطاتها..... 98

مطلب ثالث:السياسات العامة في المملكة العربية السعودية..... 108

مبحث الثاني:السياسة المالية في المملكة العربية السعودية..... 110

مطلب أول: السياسة الاقتصادية السعودية..... 110

مطلب ثاني: الميزانية العامة للمملكة العربية السعودية..... 113

مطلب ثالث:السياسة المالية والزكاة..... 125

مطلب رابع: جباية الزكاة في المملكة العربية السعودية..... 135

خاتمة 146

الملاحق 153

الخرائط..... 172

قائمة المراجع 176

فهرس 190

الملخص:

إنّ السياسة المالية لأيّ دولة ما هي إلاّ البرنامج الذي تخططه تلك الدولة وتنفذه مستخدمة فيه مصادرها الإيرادية وبرامجها الإنفاقية لإحداث آثار مرغوبة وتجنب أثار غير مرغوبة على كافة متغيّرات النشاط الاقتصادي والاجتماعي والسياسي وذلك لتحقيق أهداف المجتمع(عمالة ، استقرار ونمو اقتصادي، توازن في ميزان المدفوعات ، التوازن الاقتصادي العام، تقليص الفجوة في الدخول بين أفراد المجتمع ...الخ)؛ إن تحقيق السياسة المالية لما سبق من أهداف يعني رفع معدلات نمو الاقتصاد الوطني ورفع

مستويات معيشة أفراد المجتمع وتجنب تقلب النشاط الاقتصادي بين الكساد من ناحية والتضخم من ناحية أخرى مما يؤثر ايجابيا على المستويين الفردي والوطني، وتعدّ الموازنة العامة لأيّ دولة في العالم بصفة عامة هي المعبّر الصادق عن أهداف تلك السياسة وكذلك الوسيلة الرئيسية لتحقيق رقابة السلطة التشريعية على أداء السلطة التنفيذية لوظائفها وتنظيمها لموارد الدولة وضمان حسن استخدامها إذ أنها البرنامج المالي للخطة عن سنة مالية مقبلة والمصممة لتحقيق أهداف محدّدة وذلك في إطار الخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية طبقا للسياسة العامة للدولة ،وهذا ما جعل السياسة المالية تحظى بجانب من الاهتمام من صانعي القرار.

فموضوع تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية مرّ بعدة مراحل اختلف هذا الدور في كل مرحلة منها، حيث أنّ الاتجاه العام في مسار هذه المراحل كان زيادة دور الدولة وتدخلها في النشاط الاقتصادي لما تملكه من إمكانيات مالية ومؤسسية ، وتطوّر دور الدولة في النشاط الاقتصادي انعكس على السياسة المالية التي عرفت هي الأخرى تطورا كبيرا، ففي الفكر الكلاسيكي كانت السياسة المالية محايّدة، شأنها في ذلك شأن الفكر الذي تعمل من خلاله ولذلك كانت تمتد لتشمل مرافق محدودة ومعدودة، أما في الفكر المعاصر أصبحت السياسة المالية متدخلة في كافة المجالات، وذلك بسبب التطورات الاقتصادية والإيديولوجية والأحداث المتعددة التي أجبرت السياسة المالية على التخلي عن مفهوم الحياد؛ وتلعب السياسة المالية دورا كبيرا في مختلف النظم الاقتصادية، ففي النظام الاشتراكي تسعى إلى تحقيق التنمية الاقتصادية في حين تتجه في النظام الرأسمالي إلى تحقيق الاستقرار؛ غير أنّه يمكن القول أنّ السياسة المالية في كلا النظامين وجهان لعملة واحدة وهو تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية ، كما نجد أنّ السياسة المالية المعاصرة قد شهدت تطوّرات جوهرية أين أصبحت أداة الدولة لتوجيه الإنتاج والإشراف على النشاط الاقتصادي دون تعرضه لمراحل الكساد والرواج التي تعصف به بين الحين والآخر، وعليه فإن مفهوم السياسة المالية كان ولا يزال محط أنظار المهتمين بالحياة الاقتصادية كونها من أدوات الدولة للتدخل والتحكم وكذا التوجيه لمختلف قطاعاتها بهدف تحقيق التوازن على المستوى الداخلي والخارجي للدولة.

إنّ تطور دور الدولة وتعدد وظائفها انعكس على الموازنة، حيث لم يعد يقتصر على إقامة معادلة متعادلة بين النفقات اللازمة لتسيير مصالح الدولة من جهة، وبين الإيرادات من جهة أخرى. وإنما أصبح له علاقة بالجانب الاقتصادي وحتى السياسي والاجتماعي، ومن ثم لم يقتصر النظر على التوازن الرقمي

للموازنة بل تعداه إلى توازن أكبر، وقد تلجأ الدولة أحيانا لإحداث عجز في الموازنة لمواجهة الآثار الضارة لفترات الكساد والتضخم والعمل على استيعابها أو على الأقل التخفيف من حدتها، كما أنّ إحداث عجز الموازنة يمكن أن يكون وسيلة لتحريك الاقتصاد الراكد، سواء عن طريق استثمارات جديدة لزيادة الإنتاج أو إنقاص الضرائب وبالتالي زيادة دخول الأفراد مما يؤدي إلى زيادة الطلب على السلع والخدمات، ولما سبق يصبح على السياسة المالية أنّ توازن مالية الدولة بما يتفق ويتلاءم مع توازن الاقتصاد الوطني، من خلال استخدام أي أداة من الأدوات المشار إليها فيما سبق لتحقيق أغراض مختلفة عديدة التي تلعب دورا مهما في الحكومات وتستخدم لتحقيق أهدافها.

بعد استعراضنا للسياسة المالية اتضح لنا أنها ذات أهمية بالغة و ذلك من خلال أدواتها وما لها من تأثير على جميع التغيرات الاقتصادية كما تمثل الأداة التي تستخدمها الحكومة لمعالجة المشكلات الاقتصادية والاجتماعية، وقدرتها على ترشيد استخدام الأموال العامة، وتحقيق أقصى إنتاجية من هذه الأموال، كذلك لا يمكن إنكار فعالية هذه الأدوات والدور الهام الذي يمكن أن تلعبه في الوقت الحاضر من خلال تأثيرها على حجم العمالة و الدخل الوطني ومستويات الأسعار ومستويات الاستثمار وأخيرا تعتبر الأدوات المالية من الوسائل الفعالة التي تستخدمها الدول لتحقيق التوازن المالي.

فإذا كانت السياسة المالية على هذه الأهمية في تحقيق أهداف السياسة الاقتصادية و أن هذه الأخيرة تعتمد على سياسات أخرى فالسؤال الذي يطرح هو كيف لسياسة مالية إسلامية أن تحقق أهدافا في تحقيق الاستقرار الاقتصادي، وأن تكون لها فعالية أكثر وأن تؤدي إلى تحقيق أهداف السياسة الاقتصادية العامة للدولة؟.

تكتسي السياسة المالية الإسلامية أهمية قصوى من حيث أن مشكلة التمويل في الدول الإسلامية ترجع إلى فشل هذه الدول في تعبئة ما لديها من فرائض كامنة ومعطلة فإذا اختبرنا ما هو مطبق في العالم الإسلامي من نشاطات وأساليب تمويلية في ضوء معيار الانسجام والتوافق مع البيئة فإنه يتضح لنا أن هذه الأنماط لا تمد بصلة إلى البيئة و الواقع المعاش في هذه الدول حيث تسود نظرة مغايرة للمال وعما يطمح إليه الفرد أو يعتقده وكانت النتيجة أنه لم يفلح في بلدان المسلمين أي صورة من صور التمويل المتبعة في بلدان العالم الغربي.

فقد بينا أن القاعدة التي قام على أساسها الاقتصاد الكلاسيكي و التي تنص على أن الإنسان ليس اجتماعي بل هو إنسان اقتصادي يؤمن بالمصلحة الشخصية كهدف أعلى له في كل ميادين النشاط الاقتصادي فقد افترض الاقتصاديون منذ البدء أن كل فرد في المجتمع يستوحي اتجاهه العملي في نشاطه الاقتصادي، من مصلحته المادية الخاصة دائما، وأخذوا يستكشفون القوانين العلمية التي تتحكم في مثل هذا المجتمع. وقد كان افتراضهم هذا على نصيب كبير من الواقع ، بالنسبة إلى المجتمع رأسمالي أوروبي وطابعه الفكري والروحي ومقاييسه الخلقية و العملية غير أن من الممكن أن يحدث تحول أساسي في القوانين الاقتصادية لحياة المجتمع، مجرد تغيير هذا الأساس ومواجهة مجتمع يختلف عن المجتمع الرأسمالي في القاعدة بعامة سلوك أفراده ، و في الأفكار والقيم التي يؤمنون بها ، إذ ليس هذا افتراضا بل هو واقع نعيشه، فإن المجتمعات تختلف في العوامل التي تحدد لها دوافع السلوك والقيم العملية في الحياة، فقد توصلنا إلى أن المجتمع الإسلامي يختلف في القاعدة العامة لسلوكه ومقاييسه العملية، ومحتويات الروحية والفكرية عن المجتمع الرأسمالي كل الاختلاف، فرغم أنه لا يعالج أحداث الاقتصاد معالجة علمية ولكنه يؤثر على هذه الأحداث ومجراها الاجتماعي تأثيرا كبيرا بوصفة يعالج مجرى تلك الأحداث .

إن تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية يعتبر من المبادئ المهمة في الاقتصاد الإسلامي الذي تمنحه القوة والقدرة على الاستيعاب والشمول فقد رأينا أن هذا التدخل لا يقتصر على مجرد تطبيق الأحكام الثابتة في الشريعة بل يمتد إلى ملئ منطقة الفراغ من التشريع فهي حرص من ناحية على تطبيق العناصر الثابتة من التشريع وتضع من ناحية أخرى العناصر المتحركة وفقا للظروف. ففي مجال التطبيق رأينا أن الدولة تتدخل في الحياة الاقتصادية لضمان أحكام الزكاة التي ترتبط ارتباطا مباشرا بالحياة الأفراد الاقتصادية ، فتحول مثلا دون التهرب من دفعها كما تمارس الدولة نفسها تطبيق الأحكام التي ترتبط بها مباشرة فتوزع الزكاة في وجوهها المعروفة وذلك لإحداث التوازن العام في الحياة الاقتصادية بالطريقة التي سمح بها الإسلام بإتباعها لتحقيق تلك المبادئ.

إن الدراسات التي تطرقت إلى قضايا التنمية الاقتصادية تؤكد على أهمية و دور السياسة المالية في إنجاح الجهود التنموية المبذولة من طرف الدولة بهدف تحقيق الاستقرار الاقتصادي، وقد ناقشت هذه الدراسة كيف تصنع سياسة عامة من منظور إسلامي وكان لابد من التمهيد للدراسة بإطار مفاهيمي شمل سياسات عامة ومالية وسياسة مالية إسلامية ودراسة إن كان ممكنا صنع هذه السياسة في دولة عربية

إسلامية، وذلك لتزويد الباحث بالخبرة لفهم جذور المشكلة وأبعادها المختلفة وتوظيف كل ذلك لفهم أبعاد للدراسة ومن ثم القدرة على التحليل واشتمل هذا البحث على:

بيان مفهوم السياسة المالية و السياسة المالية الإسلامية من الناحية النظرية ، ثم السياسة المالية المطبقة في المملكة العربية السعودية وذلك من خلال جبايتها للزكاة التي تقوم بدور حاسم في إقامة التوازن المادي بين الفئات الاجتماعية، ولها آثار توزيعية بالنسبة لمن تصرف لهم، وذلك بضمان حد الكفاية، وكيفية تنظيمها وتسييرها، وقانونا من خلال مؤسساتها.

وأظهر البحث أهمية السياسة المالية في الحياة الاقتصادية كما بينت هدفه لمحاولة الكشف عن السياسة المالية المثلى لتحقيق الدولة اقتصاد أفضل وأنجع لتقدم الدول العربية خاصة والإسلامية عامة. وأوضحت منهجه للوصول إلى كشف الحقائق العلمية والحلول العملية الممكنة، وقد تناول الباحثون هذا الموضوع ، لكن كلها كانت دراسات اقتصادية محضة ومن بينهم كانت هناك دراسة للدكتور محمد عوف الكفراوي" **السياسة المالية والنقدية في ظل الاقتصاد الإسلامي**" وكان من الأوائل الذين تحدثوا عن هذه السياسات في الاقتصاد الإسلامي، وأطروحة دكتوراه لمسعود دراوسي بعنوان" **السياسة المالية ودورها في تحقيق التوازن الاقتصادي**" والتي كان فحواها البحث في أدوات السياسة المالية ومصدر قوتها، وأنها إحدى أهم المؤشرات الرئيسية في توجيه مسار النشاط الاقتصادي وتحقيق التوازن الاقتصادي.وكذلك دراسات عن الزكاة من خلال دراسة لحسين شحاتة ، بعنوان: " **التطبيق المعاصر للزكاة**" حيث ركزت هذه الدراسة على أحكام وحساب الزكاة وقد أزالت الكثير من الغموض الذي كان يسودها لأنها أوعية زكوية مستحدثة. وأيضا في مجال دراسة السياسة العامة كانت هناك دراسة لخليفة الفهداوي **بعنوان:**" **السياسة العامة منظور كلي في البنية والتحليل**"، والذي قدم فيه تحليلا فنيا متخصصا حول السياسة العامة علي صعيد المفاهيم والنظريات، بالإضافة إلى أنماط السياسة العامة و مرتكزاتها البنيوية، كما أشار إلى تحليل السياسة العامة كأسلوب علمي وإطار منهجي للتعامل مع القضايا السياسية، وكذا توظيف العلم والمعرفة العلمية وتطويعهما لخدمة السياسة. كل هذه الدراسات ساعدت في جعل موضوع الدراسة يرتبط في نقطة واحدة وهي جعل الموضوع يكون تحليله سياسي أكثر منه اقتصادي ولهذا كان السؤال المطروح هو: **كيف تصنع سياسة عامة في منظور إسلامي؟** حيث تعتبر السياسة المالية جزءا لا يتجزأ من النظام الاقتصادي الوضعي والإسلامي، وتسعى لتحقيق أهدافها من خلال أدواته وسياساته.

وعلى ضوء العرض السابق لمشكلة البحث تم صياغة مجموعة من الفرضيات :

الفرضية الأولى: تعتبر السياسة المالية جزءا لا يتجزأ من النظام الاقتصادي الوضعي والإسلامي، وتسعى لتحقيق أهدافها من خلال أدواته وسياساته الذاتية التي تتسم بالتكامل والانسجام والفعالية.

الفرضية الثانية: تتأثر عملية صنع السياسة المالية في الدولة الإسلامية بالقيم والمبادئ الإسلامية.

الفرضية الثالثة: تشكل الزكاة محددا رئيسيا الذي تدور حوله جميع جوانب السياسة المالية الإسلامية.

الفرضية الرابعة: إن نجاح السياسة المالية في الدولة الإسلامية مرهون بوجود مؤسسات للزكاة بطابع قانوني في البلدان العربية والمسلمة.

الفرضية الخامسة: السعي لتنمية القدرات المعرفية في موضوع السياسة المالية في النظم الاقتصادية المعاصرة والاقتصاد الإسلامي ومن خلا جباية الزكاة، ولإثراء مجموعة الدراسات التي تتكامل مع موضوع البحث.

تهدف الدولة من خلال سياستها المالية الإسلامية إلى المعالجة العادلة لتوزيع الدخول والثروات، بغية منع تركيزها في يد فئة قليلة من الأفراد ، وتتبع في ذلك نظم وأساليب التوزيع غير المباشرة، كالزكاة التي توجه إلى جهات النفع العام والفقراء والمساكين، لتنهض بعملية إعادة توزيع الدخل لصالح هذه الجهات، فضلا على ذلك وسائل التوزيع التوازني المباشر، وذلك بالعمل على إيجاد الاستقرار الاجتماعي من خلال توظيف أموال الأغنياء في حالة عدم كفاية موارد الزكاة، وإيجاد ملكية مصونة تحافظ على حقوق الأفراد دون حدوث تضارب للمصالح العامة أو إخلال بها، وقد أوجدت السياسة المالية في الاقتصاد الإسلامي مجموعة من المعالجات الهادفة إلى تعميم توزيع الثروة، كمنع اكتناز المال الذي يؤدي إلى تخلف أحد عناصر الثروة والإنتاج عن المساهمة في حركة النشاط الاقتصادي، بما يؤدي إلى تقليل حركة التدفق الدائري للدخل، ومنع المعاملات الربوية التي تؤدي إلى انحراف التوزيع الأمثل الذي يحقق العدالة الاجتماعية، واللجوء إلى التسعير الجبري صونا للمصلحة العامة،و اتخذت السياسة المالية في الاقتصاد الإسلامي قاعدة تخصيص الإيرادات العامة بغية ترشيد القرار المالي، فكل إيراد مالي عادي أو استثنائي يقابله إنفاق عادي أو استثنائي، فهناك من الإيرادات العامة التي أوجه إنفاقها محددة وما مهمة الدولة سوى الاجتهاد في طرق وآليات جمعها وكذلك كيفية توزيعها، ومثال على ذلك الزكاة، وذلك بهدف ضمان حقوق ثابتة لصالح الفئات المخصصة لهم، أما ما لم يرد النص بتخصيصها فتترك لاجتهاد ولي الأمر، وذلك بإنفاقها على أساس المصلحة العامة، فيراعى ترتيب الضروريات ثم الحاجيات ثم التحسينيات، كما توظف السياسة المالية الإسلامية كافة أدواتها لمواجهة متطلبات التنمية الاقتصادية، فتؤدي الزكاة باعتبارها إيرادا، دورا هاما في إقامة المشاريع

الاستثمارية بعد إشباع حاجات مستحقيها، كما يظهر أثر الإنفاق العام من زاوية الإنتاج على طاقة الأفراد في العمل والادخار، وكذلك على القدرة في توجيه عناصر الإنتاج نحو أفضل استعمالاتها بما يحدث رواجا اقتصاديا، فضلا على ذلك فإنها تهدف إلى إيجاد الاستقرار الاقتصادي وتفادي كل حالات الاختلال، فتؤدي الزكاة دورها في محاربة البطالة من خلال تمكين عنصر العمل من المساهمة في العملية الإنتاجية، أو بتأخير أو تعجيل الزكاة حسب حالات التضخم والانكماش، كما يمكن للدولة من خلال سياستها المالية تكييف مستوى إنفاقها للاحتفاظ بالتوازن الاقتصادي، فتؤجل الإنفاق العام على بعض أو كل المشروعات الكمالية، أو تلغي الإنفاقات غير الضرورية لتسهم بذلك في تخفيف الطلب بما يحقق انخفاض الأسعار ومن المهم أن نشير هنا أن هذه الدراسة صنع سياسة عامة إسلامية، تعتبر نقطة انطلاق ضرورية استندنا عليها في تبيان ما مدى فعالية أدواتها في تخطي العقبات المالية، وبلوغ الأهداف الاقتصادية والاجتماعية المرجوة ومدى توافق الاقتصاد الإسلامي مع الاقتصاد الوضعي من خلال سياسة مالية مطبقة في دولة عربية إسلامية هي المملكة العربية السعودية.

وتعد الزكاة من أعظم فرائض الإسلام ، فهي الركن الثالث من أركان الإسلام الخمسة فرضها الله جل وعلا لتقوم بدور لا يمكن أن يقوم به أي نظام بشري مشابه ؛ ألا وهو ضمان العيش الكريم، ونظرا لهذه الأهمية فقد عني كثير من الباحثين المعاصرين في الاقتصاد الإسلامي بهذه الفريضة واجتهدوا في البحث في تطويرها ومحاولة الاستفادة منها في معالجة كثير من الاختلالات الهيكلية في الاقتصاد المعاصر، ومن ذلك اتخذتها السياسة المالية أداة تهدف إلى معالجة تلك الاختلالات الهيكلية كالتضخم والكساد واستندوا في ذلك على بعض تشريعات الزكاة، وأقوال الفقهاء المبنية على تلك التشريعات؛ مثل جواز تقديم الزكاة وتأخيرها، وعدم أخذها أحيانا، وأخذها تارة نقدا وتارة عينا؛ لإحداث أثر على الحالة الاقتصادية من تضخم أو كساد؛ بل ذهب بعضهم إلى ماهو أبعد من ذلك وقالوا بإمكانية أن يعتبر للزكاة سعر على أساسه تؤخذ ممن وجبت عليهم ويمكن ربط هذا السعر بالحالة الاقتصادية ومستوى التضخم أو الكساد القائم، إلا أن المتتبع لتشريعات الزكاة وأقوال الفقهاء يجد أن الزكاة تشريع توقيفي في كل تطبيقاتها؛ سواء من حيث الأموال الواجبة فيها، وأنصبتها، ومقدار الواجب فيها وكذلك مواقيت إخراجها، ومن يستحقها، وكل اجتهاد خرج عن ذلك فقد علله الفقهاء وربطوه بمصلحة من تجب عليهم ومن تجب لهم ليس إلا ، أما ربط ذلك بالحالة الاقتصادية العامة فأرى أن ذلك يخرج الزكاة عن وظيفتها التي شرعت من أجلها، فمن غير المقبول شرعا أن يمنع الفقراء من الزكاة بحجة ارتفاع مستوى التضخم مثلا، ولا يعني ذلك أن الزكاة في معزل عن التأثير في الاقتصاد بشقيه الكلي والجزئي فتأثيرها لاخلاف عليه، إنما

الخلاف يكمن في هذا التأثير، هل هو تأثير موجه وهو ما تهدف إليه السياسة المالية، أم هو تأثير تلقائي ناتج عن تطبيق تلك الفريضة في المجتمع المسلم.

كما استطعنا من خلال هذه الدراسة بأن نتوصل إلى الزكاة مستقلة استقلالا تامة عن المفاهيم والعناصر والغرض والنظريات والقواعد والأنواع فقد توصلنا إلى أن الزكاة تختلف اختلافا جذريا فهي نظام فريد من نوعه مالي واقتصادي واجتماعي وسياسي و خلقي وديني معا فهي نظام مالي اقتصادي ذلك لكونها عبارة عن اقتطاع مالي محدود يقتطع من الأموال والدخول لينفق من أجل المصلحة العامة وهي نظام اجتماع، ذلك أنها تسعى جاهدة لتأمين المجتمع من العجز و الكوارث كما تسعى لتحقيق التضامن الاجتماعي بين أفراد المجتمع كما أن الدولة هي التي تتولى جبايتها كما تتولى توزيعها في مصارفها وهي بالتالي نظام سياسي.

وقد يتساءل البعض عن أسباب عدم إنشاء مؤسسات للزكاة حتى الآن، وعن أسباب عدم تقديم أية أبحاث تهدف إلى إنشائها، رغم شعور الجميع بوجود خلل في آليات جباية الزكاة، وأن المليارات من أموال الزكاة لا تُجبَى لتصل إلى أصحابها الشرعيين؛ والجواب يكمن في عدم توفر مقومات إنشاء صناديق للزكاة، بل واستحالة قيامه في ظل الواقع الذي يتمثل في بُعد الفقهاء عن تشخيص الوضع القانوني للدولة، الذي يحدد حقوقها وواجباتها تجاه مواطنيها وبقية المسلمين، مما أدى إلى إصدارهم فتاوى لا تمت بأغلبها إلى الواقع بصلة، ما أدى إلى تعطيل شبه كامل لدور الزكاة في حياة المسلمين، والإيمان العميق بأن شريعة الإسلام صالحة لكل زمان ومكان، وأن أي خلل في حياة المسلمين يستحيل أن يكون سببه عجز الفقه الإسلامي عن إصلاحه، وإنما يكمن الخلل في عدم تمكن الفقهاء من التشخيص الصحيح للمعطيات التي تؤثر في الأحكام، وتتمثل في معطيات الواقع السياسي والاقتصادي والقانوني المتغير بطبيعته مع الزمن، والذي ينبغي معرفته حتى تبنى الأحكام الفقهية وفق الآثار المترتبة عليه، مما يؤدي إلى صدور فتاوى جديدة، تواكب تلك المتغيرات، وتقلل من اعتماد الفقهاء على القياس أو ترجيح بعض الأحكام التي أفتى بها الفقهاء الأوائل وفق معطيات مختلفة تماماً.

وباعتبار المملكة العربية السعودية من أولى البلدان الإسلامية في عالم التي مضت في تطبيق الشريعة الإسلامية عموما والزكاة خصوصا، وإقامة الحدود وتقررت جباية الحكومة لزكاة الزروع والثمار والأنعام، فقد وجد أن الخلل الكبير في عمل تلك المؤسسات والذي يؤدي إلى حرمان مستحقي الزكاة من

عشرات المليارات سنوياً وهذا راجع إل النقص في التشريعات وقلة الوعي بالأهمية الشرعية والاقتصادية والاجتماعية لجباية الزكاة.

وإن كانت السياسة المالية تتضمن الضرائب والإنفاق العام معا ،فأن المملكة العربية السعودية اعتمدت أساسا على الإنفاق العام دون الضرائب، وذلك بسبب أن الضرائب تشكل جزءا هامشيا في موازنة المملكة وان الإنفاق العام هو المتغير المهيمن على النشاط الاقتصادي ويتم تمويله من إيرادات النفط حيث يؤثر الإنفاق الحكومي للدولة على الأنشطة الاقتصادية كافه وذلك من خلال ما تقدمه الحكومة من دعم للمواد الاستهلاكية والاستثمار والخدمات العامة من جهة وما تقدمه من قروض وإعانات للمواطنين من جهة أخرى.

وتعد عائدات النفط المصدر الرئيس للدخل في اقتصاديات المملكة وفي ظل الملكية العامة للنفط استخراجا وتكريرا وتوزيعا أصبح للإنفاق الحكومي في المملكة دور أساسي في حقن هذه العائدات في جميع القطاعات الاقتصادية ومن ثم في قيادة النشاط الاقتصادي بأكمله. لذا فأن من المتوقع أن يكون هناك تأثير كبير ومباشر لمستوى عائدات النفط وما يطرأ عليها من تقلبات في الأسواق العالمية على مستوى الإنفاق العام والإيراد الكلي للاقتصاد، وهناك أسباب جوهرية دعت الدولة للتدخل في النشاط الاقتصادي بشكل مباشر كمؤسسة للمشاريع الكبرى وممولة لاستثماراتها ومديرة لها، مثل: إقامة البنية الأساسية في مختلف المجالات ، وصناعة النفط وصناعة البتروكيماويات، أو من خلال تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي بشكل غير مباشر من خلال توفير الحوافز المقدمة للقطاع الخاص،أما بخصوص سياستها العامة فمجلس الوزراء يرسم السياسات العامة، ويرفعها إلى الملك لاتخاذ قراره؛ ومجلس الشورى هو الآخر له إبداء الرأي فيها أيضا واقتراح سياسات معينة أو تعديلها ورفعها إلى الملك لاتخاذ قراره؛ وتدرس الوزارات السياسات الخاصة بها سواء بناء على توجيه من الملك أو من مجلس الوزراء، وسواء كانت سياسات جديدة أو قديمة ثم ترفع إلى مجلس الوزراء ليدرسها ثم يرفعها إلى الملك ليصادق عليه، وعليه فإن صنع أو رسم السياسات العامة تكون من قبل الملك، وبخصوص سياستها المالية فيتم دراستها وتفعيلها عن طريق مؤسستها في جباية الزكاة ففيها لم يفرض الدين الإسلامي الحنيف ضرائب على المسلمين فكل ما كانوا يدفعونه هو الزكاة.

وأخيرا يمكن القول بالرغم من بعض أوجه التشابه من ناحية مفهوم وقواعد بين السياسة المالية المعاصرة والسياسة المالية الإسلامية إلا أنه في حقيقة الأمر كل منهما مستقل عن الآخر، والتي تعتبر

الزكاة نظام مالي متكامل محكم لا تسوده مشاكل، يساهم في القضاء على الطبقية بين أفراد المجتمع المسلم، كما يساهم في تحقيق التنمية الاقتصادية، وبخصوص حقيقة المال فإن الإنسان مستخلف فيه لا يملكه ملكا حقيقيا ، ومن ثم لا يحل له إتلافه أو تعطيله بكنزه وحبسه عن التوظيف في مطالب الحياة، ولم يبقى من تطبيقات السياسة المالية الإسلامية في الدول المعاصرة سوى الزكاة والتي تعتبر عبادة مالية يقوم بها الأفراد في معظم البلدان دون رقابة حكومية.

وكمقترح لتفعيل الزكاة في الدول العربية والمسلمة فإنه يجب وضع:

– مقترح لقانون الزكاة واللوائح التنفيذية، والهيكل التنظيمي، وتوزيع المسؤوليات وآليات الجباية والتوزيع.

– نموذج لمكاتب توزيع الزكاة التي ستكون في الدول الفقيرة لتكون قنوات توزيع الصندوق الزكاة.

والأصل في جباية الزكاة أن يكون إلزامياً، وباسم ولي الأمر (الملك، الأمير، الرئيس)، لتوافر الجاه اللازم للجباية التي لا يمكن تطبيقها بالشكل الأمثل إلا به.

وتوصي الدراسة بأن يقوم فقهاء الاقتصاد الإسلامي بمناقشة مقترح بشأن حكم زكاة أموال الدولة، الذي سيمكن الزكاة أن تكون أعظم وعاء زكوي في التاريخ، وسيغير الخارطة الاقتصادية في العالم الإسلامي.

وختاما تجدر الإشارة إلى المشاكل التي وجهناها في عمل هذه الدراسة والتي من أهمها نقص المراجع المتخصصة وصعوبة الحصول على المعلومة بل استحالة الحصول عليها في بعض الأحيان إضافة إلى عدم توفر كتابات وتحاليل كافية، يجب أن تعترف أنه رغم خصوصية بعض عناصر الموضوع وأهميتها؛ إلا أننا لن نوفها حقها الكامل و لكن نأمل أن تكون هذه الدراسة بداية بحث مواضيع من هذا القبيل.