

طبيعة النفقات العامة في النظام المالي الإسلامي

إن نفقات الدولة الإسلامية يمكن تقسيمها إلى قسمين، يمثل الأول منهما النفقات مخصصة المصارف ، وهي تلك النفقات التي تحددت في النظام الإسلامي بصورة تفصيلية ، ويمثل الثاني النفقات غير مخصصة المصارف ، وهي التي تركت لاجتهاد ولي الأمر بمشورة أهل الحل والعقد ، حيث يتم توجيهها وتخصيصها على النحو الذي يحقق المصلحة للأمة الإسلامية.

إن أبرز مثال للنفقات مخصصة المصارف هو الزكاة ، فالزكاة كما هو معلوم تحددت مصارفها بنص الآية القرآنية في قوله تعالى : (**إنما الصدقات للفقراء والمساكين والعاملين عليها والمؤلفة قلوبهم وفي الرقاب والغارمين وفي سبيل الله وابن السبيل...**) الآية. ويمكن تقسيم نفقات الزكاة وظيفيا إلى نفقات اجتماعية وإدارية ، ونفقات عقائدية ، فالنفقات الاجتماعية والإدارية يدخل تحتها مصرف الفقراء ، والمساكين والعاملين على الزكاة ، ومصرف الرقاب ، والغارمين ، وابن السبيل ، أما النفقات العقائدية فيدخل تحتها مصرف سبيل الله ، والمؤلفة قلوبهم.

وهذا التقسيم مستفاد من أن للزكاة مقصودين ، أحدهما سد خلة المسلمين ، والثاني معونة الإسلام وتقويته. فالمقصود الأول تحققه النفقات الاجتماعية ، والمقصود الثاني تحققه النفقات العقائدية . ومن جهة أخرى فإنه يمكن تقسيم نفقات الزكاة نوعيا إلى نفقات عينية ، ونفقات نقدية باعتبار أن الزكاة تجمع بين كل من الطبعيتين.

ويكون التقسيمان السابقان جنبا إلى جنب . ويمكن أن يفصل التقسيم الوظيفي لبيان ما يدخل تحت كل وظيفة من مصارف.

ومن فوائد هذا التقسيم أن يساعد على التمييز بين تلك النفقات التي توزع على مصارفها محليا أي في داخل الإقليم ، والنفقات التي يكون من الأولى

تركها للحاكم يتولى توجيهها في مصارفها ، فالنفقات الاجتماعية يترك إنفاقها محليا في الإقليم الذي أخذت منه الزكاة ، أما النفقات العقائدية فهذه تؤخذ حصتها من زكاة كل إقليم ليتولى ولي الأمر صرفها.

ويبين الجدول التالي صورة التقسيم السابق:

نقدية	عينية		
		الفقراء والمساكين العاملون على الزكاة الرقاب الغارمون ابن السبيل	نفقات اجتماعية وإدارية
		المؤلفة قلوبهم سبيل الله	نفقات عقائدية

أما النفقات غير مخصصة المصارف فهي متروكة لاجتهاد أولي الأمر ، إلا أنهم مطالبون في إنفاقها بمراعاة حسن توجيهها وتخصيصها ، وذلك يكون بالإفاق منها على مصالح الأمة وفق الأولويات الشرعية فيبدأ بالأهم فالأهم من مصالح المسلمين.

إن ترتيب الإنفاق العام وفق أولويات معينة يمكن الدولة من التحكم في مستوى الإنفاق وترشيده وتخصيصه بكفاءة ، وهذا ما توصي به التقارير الدولية ، فقد جاء في تقرير البنك الدولي أنه (يجب أن تحدد الحكومات أولويات إذا أرادت أن تتحكم في المستوى الإجمالي للإنفاق وأن تخصصه بكفاءة).

يبقى بعد ذلك كيفية تحديد تلك الأولويات في الاقتصاد الإسلامي وطريقة ترتيبها . يقترح البعض أن يتم تقسيم النفقات العامة وفقا للوازم الخمسة المعروفة ، حيث تأتي لوازم حفظ الدين في المرتبة الأولى ، وذلك بما تشمله من تفصيلات ، ثم تأتي لوازم حفظ النفس ، ثم لوازم حفظ العقل ، ثم لوازم حفظ النسل ، ثم لوازم حفظ المال ، فيخصص لكل من هذه اللوازم باب من أبواب الإنفاق على الترتيب السابق ، ويتم في الوقت نفسه تقسيم نفقات كل باب إلى مستويات ثلاثة مرتبة على النحو التالي - الضروريات ثم الحاجيات ثم

التحسينيات حيث تمثل هذه المستويات بنوداً في داخل كل باب ، ويختص بكل بند وباب كميات معينة من السلع والخدمات اللازمة لتلك البنود والأبواب.

ومن فوائد هذا التقسيم والترتيب أنه بمراعاته للأولويات الشرعية في الاقتصاد الإسلامي فإنه يحقق الربط بين الأهداف الحكومية للإنفاق العام وتقسيمات الموازنة العامة وتبويباتها ، وهو بهذا يساعد في ترشيد النفقات الحكومية وحسن تخصيصها.

وإلى جانب هذا التقسيم فإنه يمكن للدولة الإسلامية أن تأخذ بأي تقسيم من التقسيمات المعتادة ، ونظراً لأن المتبع عادة في الموازنة هو تقسيمها إدارياً فإنه يمكن أن تقسم النفقات إلى فصول تمثل الإدارات الحكومية المختلفة

القسم الثاني

سياسات النفقات العامة في النظام الاقتصادي الإسلامي وضوابطها الشرعية

لدراسة سياسات الإنفاق العام، في النظام الإسلامي لا بد لنا من التأكيد أن هذه السياسات تقوم على فهم واستيعاب الدور أو الوظيفة الاقتصادية التي يضعها هذا النظام على عاتق الدولة بمؤسساتها المتعددة. ولكن البحث في الوظائف الاقتصادية للدولة الإسلامية أمر نجد مكانه في غير هذه الورقة، ولغير جمهور الحاضرين في هذه الندوة. ومع ذلك فإنه لا بد لي من أن أذكر القارئ الكريم بأن يستحضر في ذهنه ذلك الدور أو تلك الوظائف، لأنها تشكل الأساس الأول والرئيسي للحديث عن سياسات الإنفاق العام. وسياسات الإنفاق العام هي التي تتحكم بحجم النفقات العامة (مقدار الإنفاق) وتركيبها البنوي (جهة الإنفاق)، يقصد تحقيق الأهداف الاقتصادية، وغير الاقتصادية، للدولة.

ويمكن، من وجهة النظر الإسلامية، تقسيم النفقات العامة إلى ثلاثة أقسام: هي النفقات العامة التي تتطلبها الوظائف الأساسية للدولة في النظر الإسلامي، والنفقات التي تقتضيها الوظائف التي يمكن للدولة أن تقوم بها إذا توفرت لها المصادر التمويلية اللازمة،

والنفقات التي تتعلق بأعمال تنفق الأمة على تكليف الدولة بها، وتحدد لها مصادر اتفاقية للتمويل.

ولا شك أن هنالك مجموعة من الضوابط العامة التي تتحكم بسياسة الإنفاق العام في الدولة الإسلامية، بكل أنواع النفقات، وذلك إضافة إلى الضوابط المتعلقة بسياسة كل نوع من أنواع الإنفاق العام، الأمر الذي يجعلنا نرتب البحث على أن يبدأ بالضوابط العامة لسياسة الإنفاق ثم الضوابط الخاصة بكل نوع منه. وسنذكر هذه الضوابط دون التفصيل في حجمها وتم أهميتها لأنها صارت معروفة ومفصلة في الكتابات الإسلامية المعاصرة :

1 - الضوابط العامة في الإنفاق العام في الدولة الإسلامية

وهي التي تتعلق بكل أنواع النفقات العامة. فان طبيعة النظام الإسلامي بأكمله تجعل من الدولة حارسة للدين والبيضة معا. وحراسة الدين وصون أرضه وأهله يقتضيان أن يكون المعيار الأول للإنفاق العام هو تحقيق المصلحة العامة في هذا الإنفاق. وهذا يتطلب أن يكون هدف النفقة هو القيام بالوظائف المناطة بالدولة الإسلامية من دفاع عن الدين وأرضه وأهله، وتنفيذ أحكامه وإعمال نصوصه في المجتمع (الأمن الخارجي والداخلي)، والإنفاق على الإدارة

العامة، وكفالة الحد الأدنى من المعيشة، وغير ذلك مما هو داخل في وظائف الدولة الأساسية والفرعية.

فالضابط الأول في سياسة الإنفاق العام هو أن تدور هذه السياسة مع المصلحة العامة دائماً. فيحدد كل من حجم النفقة أو مقدارها، وجهة الإنفاق بحيث تحقق المصالح العامة للأمة، ولا توجه إلى مصالح أفراد معينين، حاكمين كانوا أو محكومين، ولا فئات معينة، فيطفأ السراج الذي يغذيه الدهن المشتري من المال العام عندما يبدأ الحديث عن شخص الخليفة وقضاياها الخاصة.

يلي ذلك ضابط الكفاءة في الإنفاق العام والكفاءة تعني أن يعمل على تحقيق المصلحة بأقل ثمن، فلا يكون إسراف ولا تبذير في الإنفاق العام، ولا توضع النفقة في غير مواضعها الشرعية.

والضابط الثالث هو عدم التحيز إلى فئة الأغنياء في النفقة، مع جواز التحيز إلى فئة الفقراء حتى يغنوا. وهو أمر تدل عليه نصوص كثيرة في الكتاب والسنة، وفي إجراءات الخلفاء الراشدين⁹²، ويشمل ذلك ما يتحدث عنه الفقهاء

من عدم جواز اختصاص المقربين من الحكومة ببعض المنافع الناتجة عن الإنفاق العام.

والضابط الرابع هو الإفادة من المبادرات الشخصية للقطاع الخاص، وعدم محاولة الحلول محله، بل دعمه، وتنشيطه وهو أمر تدل عليه النصوص والأحداث والأحكام الكثيرة، سواء منها ما تعلق بتوزيع الغنائم، وأحكام الزكاة، والعطايا في العهد النبوي والراشدي، ووقائع الحمى وقيود ذلك وشروطه، وأحداث ترك المزارعين في خيبر وأراضي السواد ومقاسمتهم، وأحكام أخرى كثيرة منها ما يتعلق بصيانة الأنهار العامة، وفتح القنوات، وتيسير سبل الانتفاع بها، مما يشير إليه أبو يوسف في كتاب الخراج، وغيره من العلماء أيضا. ومنها ما يتعلق بالقواعد الأساسية للنظام الاقتصادي الإسلامي نحو مبادئ الملكية الخاصة، والحرية الشخصية وغير ذلك.

والضابط الخامس هو ضابط الالتزام الأحكام الشرعية في الإنفاق فلا تقع النفقات العامة إلا في الواجبات والمباحات، وتجتنب المحرمات.

وقد يتصل هذا الضابط بالذي يليه ويتعلق به، وهو الضابط السادس: ضابط الالتزام بالترتيب الشرعي للأولويات فللأحكام الشرعية درجات، من

واحبات، ومندوبات، ومباحات، وغيرها. وهنالك أيضا درجات داخل كل زمرة من الأحكام. فالواجبات على درجات، وكذلك المندوبات والمباحات. ولعل في التصنيف الذي ارتضاه كثير من العلماء لما يتعلق بمقاصد الشريعة من حفظ للأصول الخمسة، وترتيب ما يحفظها من أمور إلى ضروريات لا بد منها، وحاجيات يقع الحرج من دونها، وتحسينات تكمل وتجمل، لعل في هذا التصنيف ما يجعل الالتزام بهذه الأولويات في الإنفاق العام هو الأكدر والأشد، وبخاصة أن الحكومة هي وكيلة الأمة في رعاية مصالحها كما تشير إلى ذلك الأقوال المشهورة للخليفين الأولين أبي بكر وعمر، رضي الله عنهما.

2 - الضوابط الشرعية الخاصة بكل نوع من أنواع الإنفاق العام:

أما بالنسبة لما يخص النفقات الواجبة على الدولة، مما يدخل في وظائفها الرئيسية من صون للدين وحراسة للدنيا، فإن الضابط الأول والأهم فيما يتعلق بها هو تحقيق الأهداف الشرعية فيها. فإذا جاع الفقير فلا مال لأحد. لأن الواجب الذي ينبغي أن ترعاه الدولة هو كفالة الفقراء والاحتاجين، والإنفاق الذي يسد جوعتهم ويكسو عريهم في الضروريات الحياتية، كالمأكل والمأوى، والضروريات الشرعية مثل ستر العورة. وإذا انتهكت حرمة من حرمت الأمة أو

خيف انتهاكها أنفقت الدولة ما يحتاجه صون تلك الحرمة وردع الأعداء عنها. فالضابط في هذا النوع من الإنفاق العام هو تأدية الدور التي وضع على كاهل الدولة، مجده الضروري، مهما تطلب ذلك من الأموال. وينطبق هذا الضابط أو المعيار، إضافة إلى الضوابط العامة التي أشرنا إليها سابقاً، على كل إنفاق عام من شأنه وطبيعته تأدية الوظائف الأساسية للدولة الإسلامية، بما في ذلك الدفاع عن الدين والدنيا، وتطبيق الشريعة، وصون أموال الناس وحقوقهم من خلال فعاليات القضاء والأمن والرعاية الاجتماعية، وضمان إشباع الحاجات الأساسية للناس، والأمر بالمعروف والنهي عن المنكر فيما يتعلق بالحياة العامة والحاجات المجتمعية، مما يمكن التعبير عن معظمه بأنه ينطبق عليه المبدأ المعروف في الاقتصاد باسم مبدأ فشل نظام الأسعار أو مبدأ فشل نظام السوق⁹³.

أما بالنسبة للنوع الثاني من النفقات العامة، وهي تلك التي تتحملها الدولة عندما تتوفر لها الموارد التي تقوم بأمرها. فهي تشمل المستويين الحاجي والتحسيني من الوظائف الأساسية للدولة، إضافة إلى جميع ما تعرف بالخدمات العامة من ماء وكهرباء واتصالات

وتصريف صحي، وما تقدمه بلدان كثيرة من خدمات صحية وتعليمية واجتماعية وغيرها. والضابط في أمر السياسة الإنفاقية المتعلقة بها هو توفر الموارد المالية التي تبيح الشريعة استعمالها في هذه النفقات، نحو الخراج (عوائد الأملاك العامة)، والجزية، وميراث من لا وارث له.

وبالنسبة للنوع الثالث من النفقات العامة، وهو النوع التوافقي الذي تنفق الأمة على تكليف الحكومة بالقيام بأعبائه، وتحمل مسؤولياته، على الرغم من أنه غير داخل فيما يجب عليها أساسا، وتفرض من الجبايات ما يسعها (في حالة عدم توفر الموارد المباحة لمثل هذا الإنفاق)، فإن ضابط السياسة الإنفاقية فيها هو الالتزام بما خصصته الأمة من نفقات لتأدية هذه المهمات. وفي هذا فإن اتفاق الأمة على إضافة مهمات جديدة للدولة مع إضافة مصادر تمويلية ضريبية للقيام بأعبائها، يوسع من دائرة الإنفاق العام ولكنه يقيد السلطة التنفيذية بالالتزام بالأهداف والأعمال التي حددت لاستعمال هذه الضرائب.

ومن أنواع النفقات العامة الشائعة في كثير من البلدان الإسلامية المعونات لأسعار السلع والخدمات وهذه المعونات تتخذ نوعين رئيسيين : 1) معونات إنتاجية، تدفع لمنتجي بعض السلع والخدمات. منها ما يكون بشكل شراء منتجاتهم بسعر محدد يزيد عن سعر السوق، مثل التزام الدولة بشراء القمح بسعر محدد. ومنها ما يكون بتقديم مبالغ من

الميزانية العامة لدعم عملياتهم الإنتاجية، نحو ما يقدم للمدارس مثلاً من معونات نقدية أو عينية. ومنها ما يتخذ شكل تقديم بعض عناصر الإنتاج بسعر مخفض أو مجاناً، كالماء والكهرباء والأرض للمصانع وغيرها. (2) ومعونات استهلاكية تتخذ شكل بيع بعض السلع والخدمات للمستهلك محدد مخفض يقل عن التكلفة⁹⁴، أو مجاناً في بعض الأحيان. وأوضح أشكال هذه المعونات معونات السلع الغذائية الرئيسية، كالخبز والأرز والسكر، ومعونات أسعار البنزين، والمعونات التي تتخذ شكل أسعار مخفضة لبعض الخدمات التي تنتجها مؤسسات تملكها الحكومة، أو تقديم بعضها مجاناً، مثل الكهرباء، والماء، والهاتف، وجمع النفايات والتخلص منها، وتصريف المياه المستعملة، وغير ذلك.

وتلعب معونات الأسعار، وبخاصة الاستهلاكية منها، دوراً مهماً في بعض الدول في زيادة عجز الميزانية، حيث تشكل جزءاً مهماً من الإنفاق الحكومي. وتعلق بها ثلاث نقاط مهمة ينبغي الإشارة إليها في معرض الحديث عن ضوابط الإنفاق.

1- إن الأصل الشرعي أن يعان الفقراء بحسب حاجتهم مع البدء بمجد الكفاف. وإن المعونات السعوية للسلع الغذائية الرئيسية قد تتوفر فيها هذا المعنى. فالفقير

الذي يستهلك كمية أكبر من السلعة المعانة يحصل بطبيعة الحال على كمية أكبر من المعونة الحكومية. ولكن هذا المعيار قد لا يتوفر في جميع السلع والخدمات المعانة. بل إن بعض إعانات الأسعار قد يفيد منها الأغنياء أكثر من الفقراء. من أمثلة ذلك إعانات أسعار بنزين السيارات ووقود الطائرات، وإعانات الكهرباء والماء والهاتف والصرف الصحي وجمع القمامة، فإن معظم هذه السلع والخدمات قد يختص بغير الفقراء، مثل بنزين السيارات الخصوصية في معظم البلدان الإسلامية، ونحوه الهاتف، وكذلك الكهرباء في بلدان إسلامية كثيرة. لذلك، فإن المعيار الشرعي يقتضي أن يكون الضابط الأول في سياسات الإعانات السعرية هو اختيار السلع المعانة بحيث يتحقق وصول الإعانة للفقراء في سداد حاجاتهم الأساسية.

2- إن تحقيق مبدأ العدالة التوزيعية القائل بأن لا يختص الأغنياء بمنافع من الخدمات الحكومية دون الفقراء يقتضي أن يكون الضابط الثاني في سياسات الإنفاق على الإعانات السعرية هو تحديد الإعانات والتغيير فيها بحيث تتناسب المعونة عكسياً مع استعمال الأغنياء لها. فإعانة سعر الكهرباء تنعدم، أو تنقلب إلى زيادة سعرية Surchage إذا تجاوز الاستهلاك مقدارا معيناً يعتبر من استهلاك

الأغنياء، أو إذا استعملت الكهرباء لأهداف مثل إنارة المسابح والحدائق الخاصة، وما يشبه ذلك من أنواع الاستهلاك التي يختص فيها غير الفقراء .

3- يضاف إلى ذلك أن الشريعة تعلق أهمية كبيرة على المصدر التمويلي للنفقة الحكومية، وبخاصة فيما يتعلق بما يقصد به إيصال منافع وإعانات مباشرة للأفراد. ولدنا في التراث الإسلامي الذي أشرنا له في القسم الأول من هذه الورقة ما يدل على أن العطايا والمنح الحكومية كانت من الإيرادات الحكومية غير المخصصة، نحو الخراج وسائر الإيرادات المتحصلة من الأملاك العامة، وعشور التجارة، وما يشبه ذلك من إيرادات عامة. وإذا كانت الشريعة تبيح تمويل الإنفاق على الإعانات السعيرية للفقراء من الزكاة (لأنها بمثابة توزيع عيني بدل التوزيع النقدي). وإذا كان من الفقهاء من يقول بجواز فرض الضرائب على الناس لتمويل الإنفاق على الوظائف الأساسية للحكومة الإسلامية، فإن الإعانات السعيرية لغير الفقراء ينبغي أن يكون تمويلها من مصادر الإيرادات العامة غير المخصصة وغير الضريبية، أي من أنواع خراج الأملاك العامة، نحو عوائد البترول والمعادن الأخرى. وبالتالي فإن الضابط الثالث في سياسات الإعانات السعيرية التي لا تخصص لسداد الحاجات

الأساسية للفقراء هو أن يكون مصدرها التمويلي من الإيرادات العامة غير المخصصة وبشكل محدد أن لا يكون المصدر زكويًا ولا ضريبيًا.

استعمال سياسات الإنفاق العام في محاربة التضخم

إذا لاحظنا أن معظم أحوال التضخم تعني أن حجم الإنفاق في المجتمع يزيد عن حجم السلع والخدمات المتوفرة، وذلك بغض النظر أسباب التضخم، فإن تقليل الإنفاق العام يساعد، على العموم، في الحد من الضغط التضخمي، لأنه ينقص من الطلب على السلع والخدمات المتاحة في المجتمع⁹⁵. ولكن من المهم جدا النظر إلى أنواع النفقات العامة التي يتم تخفيضها عند استخدام سياسة الإنفاق العام في محاربة التضخم، بالنظر إلى عدة اعتبارات داخلية وخارجية..

فالإنفاق التنموي على مشروعات البنية الأساسية يؤدي إلى زيادة الدخل مع تأخر الزيادة في الإنتاج المحلي، بما يتناسب مع طول فترة نضوج المشروع وبدئه بإنتاج التدفقات السلعية والخدماتية المرجوة منه. وكذلك الإنفاق على المشروعات التنموية الأخرى ذات الإنتاج السلعي والخدمي مما يتأثر بفترة التأسيس والإعداد لبدء الإنتاج.

وكذلك يختلف تأثير الإنفاق العام على التضخم حسب الجزء من الإنفاق الذي يتم في السوق المحلية مقارنا مع ما يتم في السوق الخارجية، فيقل تأثير الإنفاق العام على التضخم كلما كبر المضمون الخارجي من الإنفاق العام.

ومن جهة أخرى، فإن الإنفاق العام الهادف إلى إغاثة الفقراء ورعايتهم يعتبر تضخميا، على الرغم من الحاجة إليه من منطلقات العدالة وحقوق الإنسان، في معظم الأحيان. الأمر الذي يجعل التراجع عنه صعبا جدا من الوجهتين الشرعية والاجتماعية، مما يستدعي التفكير في أسلوب عبقري يقوم على الإبقاء على الرعاية الاجتماعية الضرورية دون التضحية بالسياسة الكابحة للتضخم. ولعل النموذج الزكوي في ذلك - على بساطته، وكونه بدهيا جدا لأنه من دين الفطرة، يضع الأساس لهذا الأسلوب العبقرى المطلوب، ألا وهو أن يتم تمويل الرعاية الاجتماعية الاقتصادية للفقراء من أموال الأغنياء. مما يقلل الآثار التضخمية لنفقات الرعاية الاجتماعية، إلى درجة الصفر، أو قريبا جدا منها، بسبب تمويلها الكامل من أموال الأغنياء. ولعل في بعض النصوص والآثار ما يؤكد هذا المعنى. من ذلك الحديث المعروف أن الزكاة "تؤخذ من أغنيائهم وترد على فقرائهم" والآخر المنسوب إلى علي بن أبي طالب أنه ما جاع الفقراء إلا بتقصير من طرف الأغنياء.

وإن في تطبيق هذا المعيار في تمويل الكثير من نفقات الرعاية الاجتماعية -
وبخاصة الإعانات السعرية للسلع الأساسية والخدمات العامة بما فيها الكهرباء والماء
والهاتف والنظافة والصحة والتعليم وغير ذلك كثير - ما سيخفف من الآثار التضخمية
لهذا النوع من النفقات إلى حدود بعيدة جدا.