المحاضرة الأولى: نشأة الميزانية العامة للدولة وتطورها.

لقد عرف الفكر المالي موضوع الميزانية العامة منذ القدم، فقد ارتبطت فكرة الميزانية وتطورها بوجود الدولة وتطور وظيفتها، حيث أن تحقيق التوازن بين ما تجبيه الدولة من موارد وما تنفقه من أموال لإشباع الحاجات العامة للمجتمع عرفت عمليا منذ أن عرف الإنسان الدولة، فقد تضمنت بعض مؤلفات أرسطو وأفلاطون فقرات كثيرة تتعلق بمالية الدولة والأصول التي يجب أن تقوم عليها، كما تضمن الفكر الإسلامي من خلال ما ورد في القرآن الكريم إشارة واضحة إلى إقرار النظرة المستقبلية للأمور بناء الظروف والمعطيات السائدة[1].

مرت الميزانية العامة للدولة بالعديد من المراحل والتطورات منذ نشأتها في العصور القديمة وفي الإسلام إلى غاية العصر الحديث، وسنعرض ذلك فيما يلي:

أولا- نشأة الميزانية العامة في العصور القديمة

ظهرت الميزانية العامة على شكل نفقات وإيرادات منذ ظهور الدولة، حيث لم تكن الميزانية العامة موجودة في المجتمعات القبلية والعشائرية بسبب محدودية النفقات والإيرادات وسهولة توزيعها حسب الأولويات والمفاضلة دونما حاجة إلى ميزانية عامة لتبويب وتنظيم الإيرادات والنفقات، ولكن ما إن انتظمت المجتمعات البدائية في شكل دول، ففرضت ثم ازدادت الضرائب حتى أصبح المجتمع يفكر في كيفية تنظيم هذه التكاليف التي كانت في بعض الأحيان مجحفة، من أجل ضبطها وملاءمتها مع قدرات المجتمع وإمكانية التصرف بعائداتها.

ففي الحضارة الرومانية فقد ظهرت الميزانية بشكل بدائي في زمن الإمبراطور (ميزو)، حيث كانت نفقات الدولة وإيراداتها مبوبة بشكل سنوي[2].

كما عرفت الحضارة المصرية القديمة أولى أشكال الميزانية قبل غيرها من الحضارات، إذ قام سيدنا يوسف عليه السلام بإعداد ميزانية القمح المتوقع حصاده في الدولة ثم حدد حجم الإنفاق والاستهلاك بناء على ذلك، وهذا ما جاء في قوله تعالى: (**قَالَ اجْعَلْنِي عَلَى خَزَآئِنِ الأَرْضِ إِنِّي حَفِيظٌ عَلِيمٌ**)[3].

أما في العراق القديم فقد تمكن السومريون والآشوريون والبابليون من إقامة تنظيمات حكومية تعد الأولى في العالم، ووجدوا قواعد خاصة للمقاسات التجارية والصناعية والزراعية والحرفية، وتطورت هذه التنظيمات وازدهر باستمرار حكمها وتوالى حكامها، فضلا عن معرفتهم للإيرادات والنفقات وكيفية موازنتها بشكلها الكلاسيكي، وقد كان اكتشاف الألواح الطينية في المناطق الأثرية في العراق خاصة في أور وأشور وبابل، دليلا واضحا على وجود تسجيلات محاسبية ورقابية لموجودات خزائن الدولة، ويعتبر اكتشاف التسجيلات المحاسبية والرقابية لموجودات خزائن الدولة دليلا واضحا على وجود هذه التنظيمات[4].

ثانيا- نشأة الميزانية العامة في الإسلام

---

[1] لعمارة جمال، أساسيات الموازنة العامة للدولة، المفاهيم والقواعد والمراحل والاتجاهات الحديثة، دار الفجر للنشر والتوزيع، القاهرة، 2004، ص7.

[2] سيروان عدنان ميرزا الزهاوي، الرقابة المالية على تنفيذ الموازنة العامة في القانون العراقي، الدائرة الإعلامية لمجلس النواب العراقي، بغداد، 2008، ص11.

[3] القرآن الكريم، سورة يوسف، الآية 55.

[4] سيروان عدنان ميرزا الزهاوي، مرجع سابق، ص 11.

من الواضح أن الدين الإسلامي الحنيف قد نظّم أمور الحياة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، فهو دين ودولة، لذلك من البديهي أن الميزانية العامة كانت موجودة وتطورت مع الزمن منذ تكوين الدولة الإسلامية في عهد الرسول (صلى الله عليه وسلم) ومرورا بالخلافات الإسلامية المتعاقبة، ففي بداية نشوء الإسلام خلال الثلاث عشرة سنة الأولى عندما كان الرسول (صلى الله عليه وسلم) في مكة لم تظهر الميزانية العامة بشكل واضح، حيث كانت إيرادات المسلمين محدودة تتكون من المساعدات المقدمة من الصحابة، ويقوم الرسول (صلى الله عليه وسلم) بتوزيعها على المسلمين وبعض الأمور الضرورية، بالإضافة إلى أن أكثر الآيات القرآنية في هذه الفترة كانت عقائدية تنظم علاقة الفرد مع ربه وإيمانه بالله ورسله والملائكة، والكتب السماوية والقضاء والقدر...الخ، أما بعد هجرة الرسول (صلى الله عليه وسلم) إلى المدينة فقد بدأ مفهوم الدولة الإسلامية بالتبلور خاصة بعد أن ازداد عدد المسلمين وتوسعت رقعة الدولة الإسلامية، بالإضافة إلى نزول الآيات القرآنية التي كانت تنظم الأمور الاقتصادية للدولة، كتلك الخاصة بتحديد مصادر إيرادات الدولة الإسلامية وأوجه إنفاقها والتي من بينها ما يلي[5]:

1- الغنائم: الغنيمة هي المال الذي يملك في دار الحرب، وحكمه أن يخمس فيأخذ الإمام خمسه فيتصرف فيه بالمصلحة للمسلمين ويقسم الأربعة أخماس الباقية على أفراد الجيش الذين حضروا المعركة، سواء من قاتل أم لم يقاتل، لقوله تعالى (**وَاعْلَمُواْ أَنَّمَا غَنِمْتُم مِّن شَيْءٍ فَإِن لِلّهِ خُمُسَهُ وَلِلرَّسُولِ وَلِذِي الْقُرْبَى وَالْيَتَامَى وَالْمَسَاكِينِ وَابْنِ السَّبِيلِ**)[6].

2- الفيء: هو ما تركه الكفار والمحاربون من أموال وهربوا عليه قبل أن يداهموا ويقاتلوا وحكمه أن الإمام يتصرف فيه بالمصلحة العامة والخاصة للمسلمين كالخمس من الغنائم. مصداقا لقوله تعالى (**مَا أَفَاء اللّهُ عَلَى رَسُولِهِ مِنْ أَهْلِ الْقُرَى فَلِلَّهِ وَلِلرَّسُولِ وَلِذِي الْقُرْبَى وَالْيَتَامَى وَالْمَسَاكِينِ وَابْنِ السَّبِيلِ كَيْ لَا يَكُونَ دُولَةً بَيْنَ الْأَغْنِيَاء مِنكُمْ**).[7]

3-الخراج: الخراج هو ما يضرب على الأراضي التي فتحها المسلمون، فإن الإمام مخير أن يقسمها بين المقاتلين وبين أن يوقفها على المسلمين، ويضرب على من هو تحت يده من مسلم وذمي خراجا سنويا مستقرا ينفق بعد جبايته في الصالح العام للمسلمين، كما فعل عمر(رضي الله عنه) فيما فتحه من أرض الشام والعراق ومصر.

4-الجزية: وهي ضريبة مالية تؤخذ من أهل الذمة نهاية السنة وتؤخذ من الرجال البالغين دون الأطفال والنساء، وتسقط عن الفقير المعدم والعاجز عن الكسب من مريض وشيخ وهرم، أما أهل الصلح فيؤخذ منهم ما صالحوا عليه، وبإسلامهم يسقط عنهم كافة، وحكم الجزية أنها تصرف من المصالح العامة، والدليل على وجود الجزية في الإسلام قوله تعالى(**قَاتِلُواْ الَّذِينَ لاَ يُؤْمِنُونَ بِاللّهِ وَلاَ بِالْيَوْمِ الآخِرِ وَلاَ يُحَرِّمُونَ مَا حَرَّمَ اللّهُ وَرَسُولُهُ وَلاَ**

---

[5] نفس المرجع، ص ص 12- 14.

[6] القرآن الكريم، سورة الأنفال، الآية 41.

[7] القرآن الكريم، سورة الحشر، الآية 7.

يَدِينُونَ دِينَ الْحَقِّ مِنَ الَّذِينَ أُوتُواْ الْكِتَابَ حَتَّى يُعْطُواْ الْجِزْيَةَ عَن يَدٍ وَهُمْ صَاغِرُونَ).[8]

أما في عهد الخلافة الراشدة فقد سار أبو بكر الصديق(رضي الله عنه) على النهج نفسه الذي سار عليه الرسول (صلى الله عليه وسلم) في كيفية تحصيل الإيرادات وصرفها، أما في عهد الخليفة عمر بن الخطاب (رضي الله عنه) فقد ازدادت الفتوحات وتوسعت رقعة الدولة وازدادت الإيرادات لتشمل الصدقات بأنواعها والعشر والخراج والجزية والغنائم والفيء والأنفال وتركة من لا وارث له، وكل ما ليس له مالك، وتبعا لاتساع رقعة الدولة وزيادة الإيرادات زادت النفقات أيضا، فبالإضافة إلى الأوجه المحددة في القرآن والسنة للإنفاق قام الخليفة عمر (رضي الله عنه) بالإنفاق لتحقيق النفع العام لتعمير البلاد وإصلاحها وشق الترع وإقامة الجسور، وكل ذلك جعل الإمام يفكر بإنشاء دواوين خاصة كتبويب وتنظيم للنفقات وإيرادات بشكل ميزانية عامة. وبعد وفاة عمر (رضي الله عنه)، تولى عثمان بن عفان(رضي الله عنه) خلافة المسلمين وقد سار على خطى عمر في سياسته المالية مع عدم تشدده في التقشف الذي كان سائدا، وذلك بسماحه للمسلمين باستعمال ثرواتهم الخاصة في تشييد القصور وغير ذلك من الاستعمالات التي تعود بالنفع الخاص، وقد زادت إيرادات الدولة في عهده وكثرت الأموال بفعل اتساع رقعة الدولة الإسلامية فيه وكثرة الفتوحات، إذ أصبح العائد من الجزية والخراج يغني عن جميع الصدقات، وبذلك فإن المسلمين يدفعون الزكاة إلى بيت المال بأنفسهم من دون حاجة إلى تعيين جباة، فأصبح المسلمون أمام تكليف ديني فقط. أما علي بن أبي طالب (رضي الله عنه وكرم الله وجهه)، فإنه عندما تولى الخلافة اتبع سياسة من سلفوه في إدارة أموال الدولة الإسلامية، على الرغم من كثرة المشاكل السياسية والدينية في عصره[9].

في عهد الأمويين كانت الجباية تجري بطريقة التلزيم (التقبيل) فيجمع كل عامل الأموال في ولاية، فينفق ما شاء أن ينفق، ويقدم ما عليه للخليفة الذي تتجمع عنده موارد الولايات جميعا، فيتصرف فيها كيف يشاء وبقدر ما يشاء غير مقيد بميزانية أو قانون، وكذلك الحال في عهد العباسيين، إذ كثرت الضرائب وتنوعت الموارد، وكان أهمها الزكاة والجزية والخراج والعشور وعشور السفن وأخماس المعادن وغيرها، وقد أدى ذلك إلى زيادة الموارد المالية للدولة، ومع كل ذلك لم توضع ميزانيات بالمعنى المعروف حاليا، لأن الموارد كانت تأتي من دون تعيين فينفق منها ما ينفق دون نهج خاص أو خطة موضوعية ويدخل الباقي في بيت المال وللخليفة حق التصرف به كيف يشاء، فليسرف ويقتر وفق إرادته، والتنظيم كان ينحصر آنذاك بتسجيل الوارد والصادر في جدول تدل على ما حدث دون أن تحدد ما سيحدث[10].

مما تقدم نلاحظ أن الدولة الإسلامية وضعت قواعد للجباية ونظمت بيت المال ودونت فيه إيرادات الدولة ونفقاتها، وهذا يعني أن فكرة الميزانية العامة بمفهومها الحديث لم تظهر إبان الدولة الإسلامية، ولو أن مقوماتها ومبادئها وممارستها من حيث الجباية والإنفاق كانت موجودة.

ثالثا- نشأة الميزانية العامة للدولة في العصر الحديث

---

[8] القرآن الكريم، سورة التوبة، الآية 29.

[9] سيروان عدنان ميرزا الزهاوي، مرجع سابق، ص ص 13-14.

[10] سيروان عدنان ميرزا الزهاوي، مرجع سابق، ص 14.

اختلفت الآراء حول تحديد نشأة الميزانية العامة في العصر الحديث، إذ يرى البعض أن الميزانية العامة في العصر الحديث ظهرت في جمهوريات البندقية وجنوا وفلورنسا في إيطاليا، بينما يرى آخرون أن الميزانية العامة في العصر الحديث ظهرت عند الجرمانيين، لأنهم منحوا شعوبهم حق إقرار الميزانية انطلاقا من مبدأ السيادة الشعبية. لكن أغلب الفقهاء والدارسين يذهبون إلى أن فكرة الميزانية العامة بمفهومها الحديث يعود تاريخ ميلادها إلى ثورة 1688 في إنكلترا، وثورة 1789 في فرنسا، وبعد ذلك انتقلت مبادئها إلى بقية الدول الحديثة[11].

فقد ظلت البلاد الغربية إلى غاية القرن الثامن عشر جاهلة للمفهوم الشائع اليوم للميزانية العامة، حيث كانت الدول الأوروبية طوال فترات، لا تفصل المالية العامة للدولة عن المالية الخاصة للحاكم، بل كانت الأموال تجمع في خزانة واحدة، بحيث تعتبر الإيرادات والنفقات العامة من الأموال الخاصة للحاكم، فلم يكن هناك تفريق بين النفقات العامة التي تستخدم لإشباع الحاجات الخاصة لأسرة الحاكم وحاشيته، وتلك التي تستعمل لتمويل الحاجات العامة للمجتمع، وكذلك الحال بالنسبة للإيرادات التي تجمع من أفراد المجتمع على اختلاف مستوياتهم وطبيعة أعمالهم[12].

من هنا فإن تنظيم المالية العامة ونشأة الميزانية العامة في الدول الغربية على الأسس والمبادئ المتعارف عليها اليوم قد جاء نتيجة لتطور الحياة، وإسراف بعض الحكام في تحصيل الضرائب مما أدى إلى تنامي الاحتجاج والغضب الشعبي في شكل ثورات تسعى إلى وضع حد لسلطة الحاكم في فرض الضرائب وفي طريقة جبايتها وإنفاقها، مما أدى إلى نشوء حق الشعب في مناقشة محتويات الميزانية العامة واعتمادها، وقد كان لهذا أثر في ظهور الميزانية العامة وتطورها في الدول الأوروبية، وبالأخص في بريطانيا وفرنسا، وفق ثلاثة مبادئ رئيسية تطورت كما يلي[13]:

1- اعتماد البرلمان للإيرادات العامة: في القرون الوسطى لم يكن هناك فصل واضح بين مالية الملوك ومالية الدولة وكانت القاعدة السائدة أن الملك ينفق من ماليته الخاصة، وبمرور الزمن أخذت النفقات العامة تزداد وتتوسع لكي تغطي الحاجات العامة المتزايدة من جهة وتكاليف الحروب المتكررة من جهة أخرى، في نفس الوقت مالت إيرادات الإنتاج إلى الهبوط والثبات في أحسن الأحوال نتيجة الإسراف وتناقص حصيلة الدومين الملكي، مما قاد الملوك إلى فرض الضرائب باستمرار ومن دون أخذ رأي البرلمان، فالملوك كانوا يحاولون دوما العبث بحق البرلمان في إقرار فرض الضرائب مما أدى إلى صراع انتهى بتفوق البرلمان خلال القرن التاسع عشر، إذ قرر الملك (شارل الأول) في عام1628(إعلان الحقوق) الذي يقضي بعدم مشروعية فرض أي ضريبة مباشرة لم يأذن بها البرلمان، وفي سنة 1688 قررت (وثيقة الحقوق) عدم شرعية جباية الأموال في غير القدر والكيفية التي يأذن بها البرلمان.

2- اعتماد البرلمان للنفقات العامة: إن سلطة التاج الملكي البريطاني كانت مطلقة في التصرف بالإيرادات كيفما تشاء حتى بعد أن أصبح من حق البرلمان

---

[11] نفس المرجع، ص 15.

[12] لعمارة جمال، تطور فكرة ومفهوم الموازنة العامة للدولة، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، العدد الأول2001، ص103.

[13] سيروان عدنان ميرزا الزهاوي، مرجع سابق، ص 16.

حصرا اعتماد الإيرادات العامة وفرض الضرائب، ولكن بعد هذا التاريخ أصبح الملك مقيدا نوعا ما بشرح كيفية صرف بعض النفقات التي تتطلب تغطيتها فرض ضرائب استثنائية، وإن سلطة الملك هذه كانت تعتبر من الامتيازات الملكية وكان أي عمل يقوم به البرلمان من أجل الرقابة على الإنفاق يعد تجاوزا غير مشروعا من السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية، وقد تغيرت هذه القاعدة بشكل تدريجي وبطيء، إذ لم يتمكن البرلمان من مناقشة جميع النفقات العامة نظرا لصعوبة التمييز بين النفقات العامة ونفقات الملك الخاصة، وبعد ثورة 1688 وإقرار (وثيقة الحقوق) وجعل البرلمان صاحب السلطة الوحيدة لاعتماد الإيرادات، حينها استطاع البرلمان التمييز بين النفقات الحربية والنفقات الأخرى في الوقت الذي بقيت فيه النفقات المدنية ممتزجة بنفقات الملك، مما جعلها في مأمن من نقاش البرلمان الذي كان يكتفي بوضع مبلغ ما تحت تصرف الملك سمي (القائمة المدنية) ليصرف منه على الإغراض الشخصية له والمصالح المدنية، أما النفقات العسكرية فقد أصبح البرلمان يجتمع بخصوصها كل سنة ومناقشتها ومن ثم اعتمادها، ولكن عندما تولت الملكة فيكتوريا العرش في سنة 1837 فصلت نفقات الملك عن النفقات المدنية، وبذلك أصبح البرلمان صاحب الحق في مناقشة كافة نفقات الدولة ما عدا النفقات الخاصة لمخصصات الملك.

3- الاعتماد الدوري للإيرادات والنفقات: بعد المراحل السابقة تمكن البرلمان الانكليزي من تطبيق قاعدة المناقشة الدورية للإيرادات والنفقات العامة، إذ تولى فحص ومناقشة النفقات العسكرية وكذلك تحصيل الضرائب وصرف حصيلتها كل سنة بشكل دوري، أما مخصصات العرش وأنواع بسيطة من الضرائب والنفقات فالبرلمان يوافق عليها مرة واحدة في بداية تسلم الملك العرش ولمدة حكمه ما لم توجد ضرورة ملجئة توجب تعديلها، وبذلك استقرت قاعدة سنوية أو دورية التصديق على الميزانية وتحقق للبرلمان الانكليزي الإشراف الكامل على ميزانية الدولة.

أما في فرنسا، فقد كانت هناك هيئة شبه نيابية مؤلفة من الأشراف ورجال الكنيسة وأهل المدن تتمتع بحق الموافقة على الضرائب وتراقب حصيلتها خلال القرن الرابع عشر، مما يدل على أن مبادئ الميزانية استقرت في فرنسا قبل انكلترا إلا أن ما منع استمرار هذه الهيئة ممارسة الرقابة على حصيلة الضرائب والموافقة على فرضها هي قوة الملوك وسيطرتهم التي أجبرت هذه الهيئة على التنازل عن حقها لهم، وقد بقيت سيطرة الملوك وحريتهم المطلقة في جباية الضرائب، واستعمال حصيلتها زمنا طويلا .

لقد مرت فرنسا بالمراحل نفسها تقريبا التي مرت بها انكلترا مع بعض الاختلافات البسيطة، إذ كان المبدأ المسلّم لدى الفرنسيين أن تمول النفقات العامة بإيرادات الدومين الملكي ولا يستعان بالضرائب إلا استثناءا وبصفة مؤقتة، ويشترط لجواز هذه الجباية موافقة الهيئة التشريعية المذكورة، وقد تم التنازل عن هذا المبدأ إكراما للملك آنذاك لما حققه من انتصار على انكلترا، فأصبح الملك يدعو البرلمان من وقت لآخر كي يصدر موافقته على جباية الضرائب حتى تنال قبول الشعب، واستمر هذا الوضع حتى قيام الثورة الفرنسية سنة 1789، فأقرت الدساتير المتعاقبة حق المجالس النيابية في مناقشة النفقات العامة ومن ثم حق الاعتماد السنوي للضرائب والنفقات العامة.

يتضح مما تقدم أن انكلترا وفرنسا هما الأصلان اللذان انبثقت منهما الميزانية العامة للدولة، فمن انكلترا وفرنسا ظهرت القواعد الأساسية والمبادئ الأولية التي تقوم عليها الميزانية بمفهومها الحديث، وعن طريق هاتين الدولتين انتقل مفهوم وتطبيق الميزانية العامة للدولة في شكلها المعاصر إلى بقية دول العالم.