كلية الحقوق
قسم الاقتصاد والمالية العامة

إدارة الدين العام المحلي ودور السياسة المالية في ترشيده

(دراسة تطبيقية – مقارنة)

رسالة مقدمة لنيل درجة الدكتوراه فى الحقوق

من الباحث

محمد عيسى عليوة زهران

لجنة المناقشة والحكم على الرسالة:

أ.د / عبد الله عبد العزيز الصعيدي (مشرفاً ورئيساً)

أستاذ الاقتصاد والمالية العامة – كلية الحقوق – جامعة عين شمس

أ.د / محمد عبد المنعم حبشي (عضواً)

أستاذ الشريعة الإسلامية – كلية الحقوق – جامعة عين شمس

أ.د / رمضان صديق محمد (عضواً)

أستاذ الاقتصاد والمالية العامة وعميد كلية الحقوق سابقاً – جامعة حلوان

أ.د / صفوت عبد السلام عوض الله (مشرفاً وعضواً)

أستاذ ورئيس قسم الاقتصاد والمالية العامة – كلية الحقوق – جامعة عين شمس

١٤٣٦هـ – ٢٠١٥ م

كلية الحقوق
قسم الاقتصاد والمالية العامة

صفحة العنوان

اسم الباحث: محمد عيسى عليوة زهران

اسم الرسالة : إدارة الدين العام المحلي ودور السياسة المالية في ترشيده

(دراسة تطبيقية – مقارنة)

الدرجة العلمية: الدكتوراه.

القسم : الاقتصاد والمالية العامة

الكلية: الحقوق.

الجامعة: جامعة عين شمس.

سنة التخرج: ٢٠٠٠

سنة المنح: ٢٠١٥

كلية الحقوق
قسم الاقتصاد والمالية العامة

رسالة دكتوراه

اسم الباحث: محمد عيسى عليوة زهران

اسم الرسالة : إدارة الدين العام المحلي ودور السياسة المالية في ترشيده

(دراسة تطبيقية – مقارنة)

اسم الرسالة : إدارة الدين العام المحلي ودور السياسة المالية في ترشيده

لجنة المناقشة والحكم على الرسالة:

أ.د / عبد الله عبد العزيز الصعيدي (مشرفاً ورئيساً)

أستاذ الاقتصاد والمالية العامة – كلية الحقوق – جامعة عين شمس

أ.د / محمد عبد المنعم حبشي (عضواً)

أستاذ الشريعة الإسلامية – كلية الحقوق – جامعة عين شمس

أ.د / رمضان صديق محمد (عضواً)

أستاذ الاقتصاد والمالية العامة وعميد كلية الحقوق سابقاً – جامعة حلوان

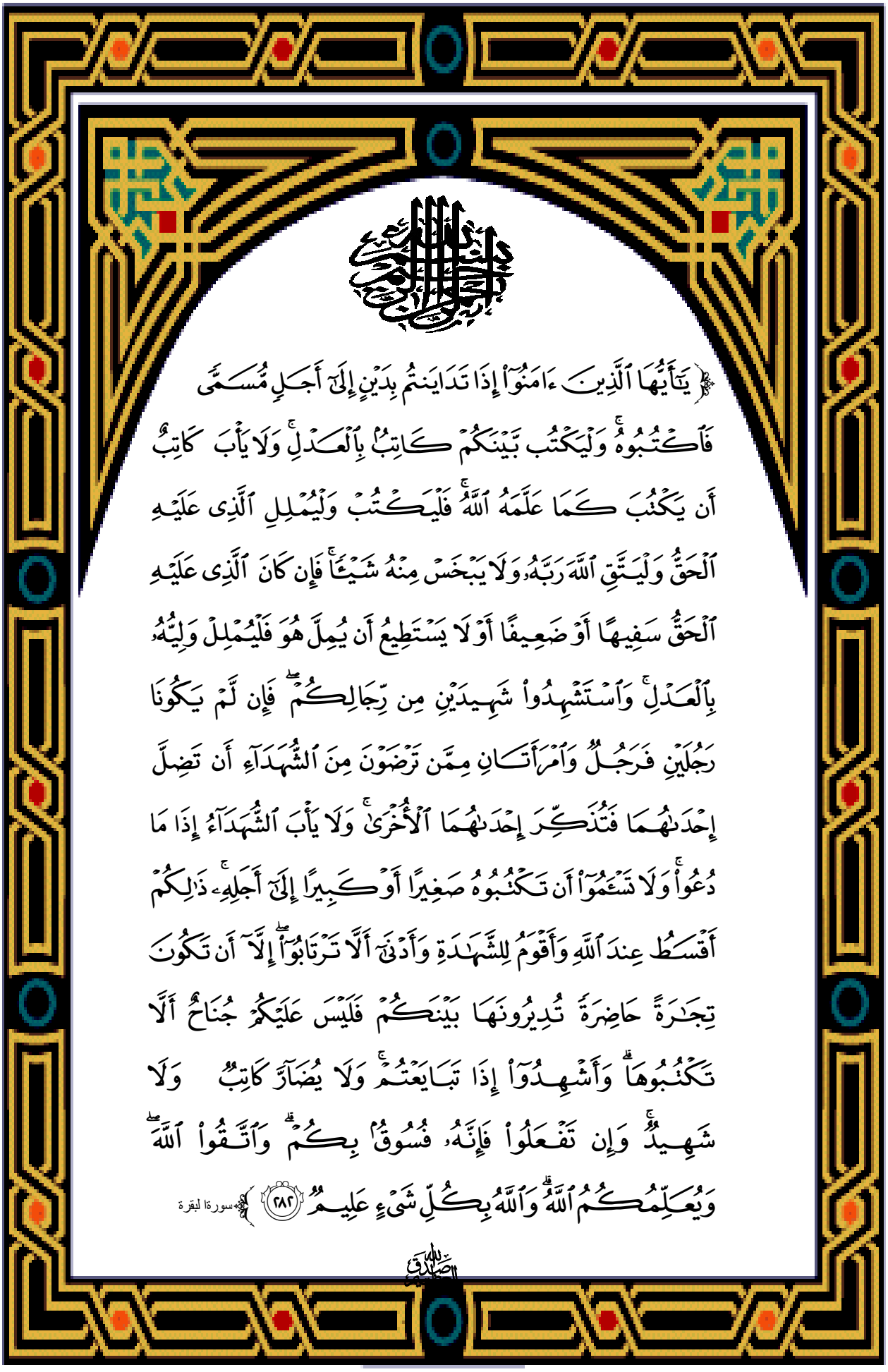
أ.د / صفوت عبد السلام عوض الله (مشرفاً وعضواً)

أستاذ ورئيس قسم الاقتصاد والمالية العامة – كلية الحقوق – جامعة عين شمس

الدراسات العليا

ختم الإجازة: **أُجيزت الرسالة:** **بتاريخ / /**

موافقة مجلس الكلية **موافقة مجلس الجامعة**



﴿ يَٰٓأَيُّهَا ٱلَّذِينَ ءَامَنُوٓاْ إِذَا تَدَايَنتُم بِدَيۡنٍ إِلَىٰٓ أَجَلٖ مُّسَمّٗى
فَٱكۡتُبُوهُۚ وَلۡيَكۡتُب بَّيۡنَكُمۡ كَاتِبُۢ بِٱلۡعَدۡلِۚ وَلَا يَأۡبَ كَاتِبٌ
أَن يَكۡتُبَ كَمَا عَلَّمَهُ ٱللَّهُۚ فَلۡيَكۡتُبۡ وَلۡيُمۡلِلِ ٱلَّذِي عَلَيۡهِ
ٱلۡحَقُّ وَلۡيَتَّقِ ٱللَّهَ رَبَّهُۥ وَلَا يَبۡخَسۡ مِنۡهُ شَيۡـٔٗاۚ فَإِن كَانَ ٱلَّذِي عَلَيۡهِ
ٱلۡحَقُّ سَفِيهًا أَوۡ ضَعِيفًا أَوۡ لَا يَسۡتَطِيعُ أَن يُمِلَّ هُوَ فَلۡيُمۡلِلۡ وَلِيُّهُۥ
بِٱلۡعَدۡلِۚ وَٱسۡتَشۡهِدُواْ شَهِيدَيۡنِ مِن رِّجَالِكُمۡۖ فَإِن لَّمۡ يَكُونَا
رَجُلَيۡنِ فَرَجُلٞ وَٱمۡرَأَتَانِ مِمَّن تَرۡضَوۡنَ مِنَ ٱلشُّهَدَآءِ أَن تَضِلَّ
إِحۡدَىٰهُمَا فَتُذَكِّرَ إِحۡدَىٰهُمَا ٱلۡأُخۡرَىٰۚ وَلَا يَأۡبَ ٱلشُّهَدَآءُ إِذَا مَا
دُعُواْۚ وَلَا تَسۡـَٔمُوٓاْ أَن تَكۡتُبُوهُ صَغِيرًا أَوۡ كَبِيرًا إِلَىٰٓ أَجَلِهِۦۚ ذَٰلِكُمۡ
أَقۡسَطُ عِندَ ٱللَّهِ وَأَقۡوَمُ لِلشَّهَٰدَةِ وَأَدۡنَىٰٓ أَلَّا تَرۡتَابُوٓاْۖ إِلَّآ أَن تَكُونَ
تِجَٰرَةً حَاضِرَةٗ تُدِيرُونَهَا بَيۡنَكُمۡ فَلَيۡسَ عَلَيۡكُمۡ جُنَاحٌ أَلَّا
تَكۡتُبُوهَاۗ وَأَشۡهِدُوٓاْ إِذَا تَبَايَعۡتُمۡۚ وَلَا يُضَآرَّ كَاتِبٞ وَلَا
شَهِيدٞۚ وَإِن تَفۡعَلُواْ فَإِنَّهُۥ فُسُوقُۢ بِكُمۡۗ وَٱتَّقُواْ ٱللَّهَۖ
وَيُعَلِّمُكُمُ ٱللَّهُۗ وَٱللَّهُ بِكُلِّ شَيۡءٍ عَلِيمٞ ﴿٢٨٢﴾ سورة البقرة

صدق الله العظيم

اهـــداء

أهدي هذا البحث إلى معلم البشرية ورسول الإنسانية محمد صلي الله عليه وسلم وإلى أساتذتي أعضاء لجنة الإشراف والحكم والمناقشة كما أهديه إلى زملائي من الباحثين في هذا المجال، كما أهديه إلى روح والدي رحمه الله وأسكنه فسيح جناته وجعله في الفردوس الأعلى مع النبيين والصديقين والشهداء والصالحين وحسن أولئك رفيقا كما أهديه إلى نبع العطاء إلى والدتي أطال الله في عمرها، وإلى أشقائي وشقيقاتي، وإلى زوجتي وولَدَيَّ.

شكر وتقدير

الحمد لله الذي حبباني في طلب العلم والشكر له على ما حباني به من نعم وفيرة وخيرات كثيرة هيأت لي إكمال هذا البحث العلمي المتواضع، فهذا مقام الشكر والتقدير والعرفان بالجميل والاعتراف بالفضل لأهله، يقول رسول الله ﷺ :" من لا يشكر الناس لا يشكر الله "، ويقول الإمام علي ابن أبي طالب كرم الله وجه:

ما الفضل إلا لأهل العلم أنهـــم علي الـهدي لمن استهدى أدلاء
وقدر كل امرئ ما كان يحسنــه والجــاهلون لأهل العلم أعــداء
ففز بعلم وعش تحيـــا به أبــدا النــاس موتى وأهل العلم أحياء

فلا يسعني إلا أن أتقدم بفائق امتناني وجزيل شكري إلي العالمين الجليلين معالي **الأستاذ الدكتور عبد الله عبد العزيز الصعيدي** الأستاذ بقسم الاقتصاد والمالية العامة بكلية الحقوق جامعة عين شمس، و معالي **الأستاذ الدكتور صفوت عبد السلام عوض الله** أستاذ ورئيس قسم الاقتصاد والمالية العامة بكلية الحقوق جامعة عين شمس، فلقد أعطياني من وقتهما الثمين ولم يبخلا علىَّ بعلمهما الغزيز، فلساني يعجز عن شكرهما ولا أملك غير الدعاء لهما بأن يطيل الله في عمرهما وأن يجزيهما عني خير الجزاء فهو نعم المولى ونعم النصير، كما لا يفوتني أن أشكر معالي **الأستاذ الدكتور محمد إبراهيم الشافعي** المشرف السابق علىَّ والذي حالت ظروف سفره إلى الخارج دون إتمام إشرافه علي هذا البحث، فله خالص الشكر والتقدير على ما بذل من نصح وإرشاد وتوجيه لي طوال فترة إشرافه على هذا البحث.

ولا يزال الشكر موصلا حيث أتقدم بخالص الشكر والتقدير والعرفان بالجميل لأستاذيَّ الكريمين العالمين الجليلين: معالي **الأستاذ الدكتور محمد عبد المنعم حبشي** أستاذ الشريعة الإسلامية بكلية الحقوق جامعة عين شمس، **ومعالي الأستاذ الدكتور رمضان صديق محمد** أستاذ الاقتصاد والمالية العامة وعميد كلية الحقوق سابقاً بجامعة حلوان، وذلك لتفضلهما بقبول مناقشة هذه الرسالة رغم ضيق وقتهما وكثرة أشغالهما.

واخيراً أسال الله العلى القدير أن يجزي هؤلاء جميعا وكل من ساهم معي في إخراج هذا البحث إلى حيز الوجود خير الجزاء إنه نعم المولى ونعم المجيب.

الباحث

مقدمة

شهد الاقتصاد المصري منذ بداية التسعينات تحولات وتغيرات جوهرية في البيئة الاقتصادية؛ وذلك من خلال اتباع سياسات الإصلاح المالي والنقدي وفقاً لبرنامج الإصلاح الاقتصادي الذي تم الاتفاق عليه مع صندوق النقد الدولي في يناير عام ١٩٩٠، والذي تضمن مجموعة من السياسات والإجراءات الاقتصادية التي طبقت بهدف الوصول إلى استعادة التوازن الاقتصادي؛ حيث كان الاقتصاد المصري يعاني من اختلالات هيكلية متمثلة في عدة أمور؛ أهمها العجز المتزايد في الموازنة العامة للدولة، واستمرار هذا العجز وتزايده هو أحد الأسباب الرئيسية لتزايد الدين العام، وبالتالي تدخلت السياسة المالية لتطبق برنامج الإصلاح الاقتصادي، مستهدفة من وراء ذلك خفض ذلك العجز المستمر في الموازنة العامة.

وتعاني مصر كغيرها من الدول النامية من عجز مستمر ومتزايد في موازنتها العامة، ويرجع ذلك في الغالب إما لسوء توظيف الإيرادات العامة أو لتزايد النمو في النفقات العامة بصورة تفوق بشكل كبير النمو في الإيرادات العامة، ولذلك يتم تمويل أغلب هذا العجز من خلال الدين العام المحلي.

ويلعب الدين العام المحلي دوراً هاماً في الدول النامية؛ حيث يساهم في تمويل التنمية الاقتصادية وتحفيز الطلب الكلي في المجتمع إذا ما كان العائد من الإنفاق الممول من خلال الدين العام المحلي أكبر من أعباء خدمة الدين العام المحلي في المستقبل، أما إذا كانت الزيادة في الدين العام المحلي وأعبائه أكبر من العائد على الإنفاق الممول منه فإن ذلك يؤثر بشكل سلبى على معدلات النمو الاقتصادي.

وبالنظر إلى حجم الدين العام المحلي في مصر نجد أنه قد زاد بمعدلات كبيرة ترتب عليها تزايد الأعباء المالية (الفوائد، والأقساط).

ولقد أكدت التطورات الاقتصادية أهمية دور السياسة المالية في إدارة الدين العام المحلي والتي ساهمت في إزالة الكثير من المخاوف التي كانت تثأر بتزايد حجم الدين العام وما يترتب عليه من آثار.

وهكذا أصبحت سياسة الدين العام المحلي تحظى باهتمام كبير بجانب أدوات السياسة الاقتصادية الأخرى للتأثير على المتغيرات الكلية في الاقتصاد القومي.

ولقد مرت الفترة المحددة لهذه الدراسة بثورة ٢٥ يناير ٢٠١١ مما كان له أثره على الاقتصاد المصري، حيث شهدت تلك الفترة وما بعدها قرارات اقتصادية أثرت على الاقتصاد المصري بشكل عام وعلى جانب النفقات العامة بشكل خاص.

كما أن فقهاء الشريعة الإسلامية لهم وجهة نظر في موضوع الدين العام المحلي من حيث ماهيته، وأسباب تزايد حجمه، والآثار الاقتصادية والاجتماعية المترتبة عليه، كما أنهم يقدمون حلولاً ومقترحات نابعة من روح الشريعة الإسلامية مصدرها القرآن الكريم والسنة النبوية الشريفة وغيرها من المصادر الشرعية.

أهمية البحث:-

تعتبر مشكلة الدين العام المحلي من أكبر المشكلات الاقتصادية التي تواجه الاقتصاد المصري، حيث تكمن هذه المشكلة في أنه يستخدم في الغالب في تمويل عجز الموازنة العامة؛ مما يعني أنه إنفاق لا يقابله إنتاج ينعكس إيجابياً على الاقتصاد القومي، كما أن مشكلة الدين العام المحلي أيضاً في تزايد مستمر نتيجة تزايد حجمه وتزايد الآثار السلبية التي تنعكس على

انخفاض معدل النمو الاقتصادي وضعف معدلات الاستثمار والادخار والارتفاع العام للأسعار وما ينتج عنه من تدهور في قيمة العملة المحلية، فضلاً عن ضعف أداء سوق الأوراق المالية.

وإذا كان الأمر كذلك فإن موضوع الدين العام المحلي يكون من الأهمية بمكان بما له من أثر كبير في الميدان الاقتصادي ويضعه الاقتصاديون في مقدمة اهتماماتهم، لذا أحاول من خلال هذا البحث الوصول إلى ما يلي:

- تعظيم الآثار الإيجابية الناجمة عن الدين العام المحلي في مصر.
- تخفيض الآثار السلبية الناجمة عن الدين العام المحلي في مصر.
- الوصول لأسلوب مناسب لإدارة الدين العام المحلي في مصر.

وذلك من خلال الآتي:

- تقييم دور السياسات التي تستخدم في إدارة الدين العام المحلي في مصر بهدف خفض الدين العام المحلي والأعباء المترتبة عليه.
- دراسة الآثار الاقتصادية والمالية المترتبة على الدين العام المحلي
- موقف الشريعة الإسلامية من الدين العام المحلي وطريقة إدارته.

مشكلة البحث:

تتمثل مشكلة البحث في ظاهرة تزايد حجم الدين العام المحلي، وما يترتب عليه من تزايد في الأعباء المالية والآثار الاقتصادية، وتزامن هذه الزيادة مع تزايد عجز الموازنة العامة للدولة وضرورة تدخل السياسة المالية لإدارة الدين العام المحلي بالتنسيق بينها وبين السياسات الاقتصادية الأخرى، وذلك لوضع حجم الدين العام المحلي في الحدود الآمنة له. **ولذلك قمت بتقسيم هذا البحث إلى ثلاثة أقسام:**

القسم الأول ويشتمل على الجانب النظري للدين العام المحلي بينما يشتمل **القسم الثاني على** دراسة تطبيقية للدين العام المحلي في مصر، أما **القسم الثالث** فيشتمل على موقف الشريعة الإسلامية وكيفية تعاملها مع الدين العام المحلي.

منهج الدراسة:

يعتمد الباحث على الأسلوب التحليلى والأسلوب الاستقرائي من خلال تجميع البيانات والمعلومات اللازمة من البحوث، والاستنتاج المنطقى من خلال تحليل خصائص وأبعاد المشكلة معتمداً على المراجع باللغة العربية والانجليزية والبيانات المتوفرة عن الدين العام المحلي، وذلك بهدف الوصول إلى وضع السياسات الاقتصادية الملائمة لتحقيق الهدف من البحث في ضوء الموضوعية وعدم التحيز، وبعد ذلك أقوم بعرض رؤيتي وترجيح الآراء والسياسات التي أميل إليها من وجهة النظر العلمية.

ولما كان هذا البحث مقارناً بالشريعة الإسلامية فقد عزوت الآيات القرآنية إلى سورها مع ذكر رقم الآية، وقمت بتخريج الأحاديث النبوية الشريفة من كتبها المتخصصة، واستعنت بالعديد من الكتب في الفقه الإسلامي للتعرف على رأي فقهاء الشريعة الإسلامية في موضوع الدين العام المحلي، ومدى توافق رأيهم مع رأي فقهاء الاقتصاد والمالية العامة.

الفترة الزمنية:

إن الفترة الزمنية لدراسة موضوع الدين العام المحلي في هذا البحث تبدأ من بداية الإصلاح الاقتصادي في مصر عام ١٩٩١ مروراً بثورة ٢٥ يناير ٢٠١١ وحتى عام ٢٠١٢.

فروض البحث:

يقوم البحث على عدة فروض تتمثل في الآتي:-

١- الدين العام له آثار إيجابية على الموازنة العامة للدولة في مصر، وذلك من خلال تمويل عجز الموازنة العامة من الموارد الحقيقية.
٢- الدين العام له آثار إيجابية على تنمية البنية الأساسية في مصر.
٣- الدين العام المحلي لا يمثل في حد ذاته مشكلة؛ لأنه يعتبر أداة من أدوات السياسة المالية للدولة، وإنما الإسراف في استخدامه هو الذي يؤدي إلى تزايد حجم الأعباء المترتبة عليه بما يفوق قدرة الدولة على تحمله.
٤- تتوقف إمكانية نجاح سياسة إدارة الدين العام المحلي في الحفاظ على وضع حجم الدين العام المحلي في الحدود الآمنة له، وعلى قدرتها على التنسيق مع السياسات الاقتصادية الأخرى، وإعادة هيكلة هذا الدين، واستخدامه بما يؤدي إلى تخفيف أعبائه على الاقتصاد القومي.

صعوبات البحث:

تتلخص صعوبات البحث فيما يلي:-

- اختلاف البيانات والإحصائيات بين المصادر؛ مما يجعل الباحث أمام مسئولية التدقيق والبحث في أكثر من مصدر للوقوف على صدقها.
- تغير الأرقام يوماً بعد يوم فيما يخص خدمة الدين؛ الأمر الذي ترتب عليه ضرورة متابعة الأرقام من خلال الكتب والدوريات المتخصصة.
- ندرة المراجع التي تتناول موضوع الدين العام المحلي فى الفقه الإسلامى.

خطة البحث:

يشتمل هذا البحث على مقدمة، وثلاثة أقسام، وخاتمة:-

تشتمل المقدمة على أهمية البحث، ومشكلته، وفروضه، والأساس الذي يقوم عليه منهج الدراسة، والفترة الزمنية للدراسة، وصعوبات البحث.

وأما الأقسام فهى كما يلي:

القسم الأول:

يتناول الإطار النظري للدين العام المحلي ودور السياسة المالية في إدارته.

ويشتمل على ثلاثة أبواب:

الباب الأول: الدين العام المحلي وتطوره في الفكر الاقتصادي، ويشتمل على ثلاثة فصول، **الفصل الأول:** يتناول ماهية الدين العام المحلي في الفكر الاقتصادي، **والفصل الثاني:** يتناول أنواع الدين العام المحلي ومبررات اللجوء إليه، أما **الفصل الثالث:** فيتناول تطور الفكر الاقتصادي في رؤيته للدين العام المحلي.

الباب الثاني: يتناول أساسيات الدين العام المحلي، ويشتمل على أربعة فصول **الفصل الأول:** إصدار الدين العام المحلى، **والفصل الثاني:** يتناول مشاكل الدين العام المحلي وحدوده الآمنة، أما **الفصل الثالث:** فيتناول أسباب تزايد حجم الدين العام المحلي، وأخيراً **الفصل الرابع:** يتناول الآثار الاقتصادية والاجتماعية المترتبة على الدين العام المحلي.

الباب الثالث: يتناول دور السياسة المالية في إدارة الدين العام المحلي، ويشتمل على ثلاثة فصول، **الفصل الأول:** يتناول مفهوم ووظائف إدارة الدين العام المحلي، **والفصل الثاني:** يتناول عوامل نجاح إدارة الدين العام المحلي، أما **الفصل الثالث:** فيتناول مشاكل وأهداف إدارة الدين العام المحلي والسياسات المختلفة والطرق الحديثة لإدارته.

أما القسم الثاني:

فيتناول الجوانب التطبيقية للدين العام المحلي في مصر وكيفية إدارته في الفترة من (١٩٩٠-١٩٩١ / ٢٠١١-٢٠١٢).

ويشتمل على ثلاثة أبواب:

الباب الأول : يتناول الدين العام المحلي وتطوره في مصر، ويشتمل على ثلاثة فصول، **الفصل الأول:** يتناول مفهوم الدين العام المحلي وتطوره وحدوده الآمنة، **والفصل الثاني:** يتناول مكونات الدين العام المحلي، أما **الفصل الثالث:** فيتناول أسباب تزايد حجم الدين العام المحلي.

الباب الثاني: يتناول الآثار الاقتصادية والاجتماعية المترتبة على الدين العام المحلي في مصر. ويشتمل على فصلين، **الفصل الأول:** يتناول الآثار الاقتصادية المترتبة على الدين العام المحلي، **والفصل الثاني:** يتناول الآثار الاجتماعية المترتبة على الدين العام المحلي.

الباب الثالث: يتناول دور السياسة المالية في إدارة الدين العام المحلي في ظل الإصلاح الاقتصادي في مصر، ويشتمل على ثلاثة فصول، **الفصل الأول:** يتناول الملامح العامة للاقتصاد المصري في ظل الإصلاح الاقتصادي قبل وبعد ثورة ٢٥ يناير، **والفصل الثاني:** يتناول إدارة الدين العام المحلي في ظل الإصلاح الاقتصادي، أما **الفصل الثالث:** فيتناول المنهج المقترح للسياسة المالية لترشيد الدين العام المحلي وتحسين كفاءة إدارته.

و أخيراً القسم الثالث:

يتناول الدين العام المحلي وكيفية إدارته في الفقه الإسلامي

ويشتمل على ثلاثة أبواب:

الباب الأول: يتناول الدين العام المحلي وموقعه بين الإيرادات الإسلامية، ويشتمل على فصلين، **الفصل الأول:** يتناول ماهية الدين العام المحلي في

المالية الإسلامية، وأما **الفصل الثاني:** فيتناول أنواع الدين العام المحلي وموقعه بين الإيرادات الإسلامية.

الباب الثاني: يتناول أساسيات الدين العام المحلي في المالية الإسلامية، ويشتمل على فصلين، **الفصل الأول:** يتناول أسباب تزايد حجم الدين العام المحلى في المالية الإسلامية، أما **الفصل الثاني:** فيتناول الآثار الاقتصادية والاجتماعية المترتبة على الدين العام المحلي في المالية الإسلامية.

أما **الباب الثالث:** فيتناول إدارة الدين العام المحلي والبدائل الإسلامية التي تغني عن الاقتراض الربوي في المالية الإسلامية، ويشتمل على فصلين، **الفصل الأول:** يتناول إدارة الدين العام المحلي في المالية الإسلامية، أما **الفصل الثاني:** فيتناول البدائل الإسلامية التي تغني عن الاقتراض الربوي في المالية الإسلامية.

وأخيراً يشتمل هذا البحث على **خاتمة** تتضمن أهم النتائج التي تم التوصل إليها، والتوصيات التي تساهم في محاولة التغلب على جوانب الضعف التي تعتري موضوع الدين العام المحلي، وذلك من خلال اتباع سياسات اقتصادية تتوافق مع طبيعة وظروف الاقتصاد المصري، والاستفادة مما قدمته الشريعة الإسلامية من سياسات اقتصادية تساهم في حل هذه المشكلة.

القسم الأول

الإطار النظري للدين العام المحلي
ودور السياسة المالية في إدارته