

## الصكوك السيادية

بين البحث عن المشروعية وحفظ الأصول العامة

سعيد عضاج

باحث في سلك الدكتوراه

جامعة القاضي عياض-المغرب

توفيق الفناني

باحث في سلك الدكتوراه

جامعة القاضي عياض-المغرب

### الحلقة (١)

تلجأ الدول والحكومات في ظل حاجتها المستمرة للسيولة المالية من أجل تلبية أغراض تمويلية واستثمارية وتشغيلية وغيرها، إلى مختلف الأدوات والوسائل التي يمكن أن تقدم حلا من هذه الناحية، ومن هذه الأدوات التي باتت تستخدمها الدول والحكومات خصوصا في الدول الإسلامية، ما يعرف بالصكوك السيادية، التي ظهرت أول مرة منذ حوالي عقد من الزمن، وقد عرفت انتشارا واسعا وسريعا منذ ظهورها، لكن رغم هذا الانتشار والإقبال عليها من طرف الدول والحكومات، نرى أن هناك من ينتقدها، بدعوى أن هيكلتها وإصدارات الصكوك السيادية الحالية في الأسواق المالية تتضمنها بعض المخالفات الشرعية.

تطرح قضية الصكوك السيادية إشكالا مفاده أن الأصول السيادية للدولة لا تصلح للملكية الخاصة، لأن ذلك يخل بالسيادة في حالة التعثر وعدم القدرة على الالتزام بحقوق حملة الصكوك، حيث يعد حامل الصك مالكا، وهو ما يعرض ممتلكات الدولة لسيطرة الخواص. هذا الأمر جعل مهندسي الصكوك السيادية يضعون هيكلتها لهذه الصكوك تتلافى خطر تفويت أصول الدولة، مع حفظ حق تملك الأصول لحملة الصكوك. ومن هنا جاز أن نطرح السؤال الآتي: ما مدى جواز التنازل عن التمليك الكامل للأصول في الصكوك السيادية، إلى التمليك النفعي لها؟

وللإجابة عن هاته الإشكالية سنحاول تقسيم الموضوع إلى مبحثين رئيسين: الأول: سنعالج من خلاله حقيقة الصكوك السيادية وأهم أنواع هياكل إصدارها في الأسواق المالية وتأصيلها في الشرع. والثاني سنخصصه للحديث عن إصدارات الصكوك السيادية، وأبرز الإشكالات الشرعية التي تثار حولها.

### المبحث الأول: حقيقة الصكوك السيادية وتأصيل أهم هياكل إصدارها.

سنتحدث في هذا المبحث عن مفهوم الصكوك السيادية وأهميتها، وأهم خصائصها، (كمطلب أول)، وفي (المطلب الثاني)، سنحاول تأصيل أهم هياكل إصدار الصكوك السيادية المطبقة حالياً، والممكن تطبيقها في المستقبل.

### المطلب الأول: مفهوم الصكوك السيادية وأهميتها.

**أولاً: تعريف الصكوك السيادية: الصكوك لغة:** جمع صك ويراد به: وثيقة بمال أو نحوه، وفي اللغة العربية يقال: صكه صكا أي دفعه بقوة، وفي القرآن الكريم: فصكت وجهها (الذاريات: ٢٩)، أي لطمته تعجبا، وصكت الباب أي أغلقته، والصك لفظ معرب يقصد به وثيقة بمال أو نحوه<sup>1</sup>.

**واصطلاحاً:** عرف التصكيك بأنه إصدار أوراق مالية قابلة للتداول، ومبنية على مشروع استثماري يدر دخلاً<sup>2</sup>. وهناك من عرفه بأنه وضع موجودات دارة للدخل كضمان أو أساس مقابل إصدار صكوك تعتبر هي ذاتها أصولاً مالية<sup>3</sup>. أما المقصود بالصكوك السيادية: فهي الصكوك التي تصدرها الدولة، وتحمل نفس معنى الصكوك عموماً من حيث التداول، وعدم قبولها للتجزئة، حيث تقوم الدولة بموجبها ببيع بعض الأعيان (الأصول) المحددة والمملوكة للدولة، أو بيع منافعها، ويتم توظيف قيمتها في الغرض الذي أصدرت من أجله الصكوك، سواء في مجال المشاريع التنموية، أو البنية التحتية، أو الاستعانة بها في معالجة عجوزات الميزانية، بدل الالتجاء إلى الاقتراض الخارجي، الذي له تأثيرات سلبية تضر بسيادة الدولة<sup>4</sup>. ويمكن تعريفها أيضاً بأنها تلك الصكوك التي تصدرها الحكومة أو الهيئات العامة أو وحدات الإدارة الترابية، أو غيرها من الأشخاص الاعتبارية العامة، وتصدر على أساس أصول مملوكة للدولة (المرافق

1 لسان العرب، مادة (صك)

2 - انظر: قرار مجمع الفقه الإسلامي الدولي رقم: (137/15/3).

3 - سندات الإجارة والأعيان المؤجرة، منذر قحف، جدة: المعهد الإسلامي للبحوث والتدريب، 2000م، ص 34

4 - الصكوك السيادية من بيع العين إلى بيع حق الانتفاع، علي محي الدين القره داغي، المؤتمر العالمي الحادي عشر لعلماء الشريعة في المالية الإسلامية، (سوق رأس المال الإسلامي والمصرفية الإسلامية: تقويم القضايا العالقة)، كوالبور-ماليزيا، 2-1 نونبر 2016، ص 3.

العمومية)، وهي أداة مالية تستخدمها الحكومات كبديل للسندات<sup>1</sup>. وقد تحدثت بعض التشريعات عن الصكوك السيادية وقامت بتعريفها<sup>2</sup>، فيما أقرتها معظم التشريعات ضمناً، وذلك عند الحديث عن الجهات المخول لها إصدار الصكوك، إذ يتم الإشارة إلى الصكوك التي تصدرها الدولة أو الحكومة. ولا تخرج هذه التعريفات القانونية في المجمل عما ذكرنا. ولإشارة فوصف الصكوك بالسيادية لا يغير من حكمها، وإنما هي تسمية لتمييز هذا النوع من الصكوك عن الصكوك التي يصدرها القطاع الخاص (صكوك الشركات والبنوك)، وتبقى الأحكام والضوابط التي تحكمها هي نفس تلك التي تحكم الصكوك الإسلامية عامة. ثم إن هناك مسألة مهمة تتعلق بإصدار الصكوك السيادية، وهي أنها تنقسم لنوعين: صكوك سيادية محلية، وهي تلك التي تصدر في السوق المحلية، وتكون بالعملة المحلية للبلد، ويستفيد منها المستثمرون المحليين، كالبنوك والشركات، وغيرها حسب الغرض والغاية من الإصدار في السوق الوطني، والنوع الثاني هو الصكوك السيادية الدولية، وهي التي تصدر بالعملة الدولية الرائجة، مثل الدولار، وتطرح في الأسواق الدولية، بحيث يكون الاكتتاب فيها مفتوح لجميع الجنسيات.

### ثانياً: أهمية الصكوك السيادية وخصائصها:

**أهمية الصكوك السيادية:** تمثل الأدوات المالية عموماً – بالنظر للدور الذي تلعبه في السياسات الاقتصادية والمالية – عنصراً رئيساً، إذ باتت مما لا غنى عنه في السياسات المالية والنقدية، وبخاصة في ظل الدور الذي لعبته السندات التقليدية بالنسبة للدول والحكومات. وقد شكل ظهور الصكوك المالية في الآونة الأخيرة في الأسواق المالية نقلة مهمة بالنسبة للعديد من الدول والحكومات، خصوصاً في المجتمعات الإسلامية، حيث أتاحت لها تلبية وتغطية مجموعة من الاحتياجات التمويلية، فهي بالإضافة

1 - الأدوات المالية الإسلامية للتمويل الحكومي، محمد عمر عبد الحليم عمر، ورقة مقدمة إلى ندوة الصناعة المالية الإسلامية، المعهد الإسلامي للبحوث والتدريب التابع للبنك الإسلامي للتنمية بجدة في الفترة 15-18 أكتوبر 2000، الإسكندرية، ص 16.

2 - من التشريعات التي عرفت الصكوك السيادية نذكر على سبيل المثال:

- المشرع الإماراتي: جاء في قرار مجلس إدارة الهيئة رقم (16) لسنة 2014 بشأن نظام الصكوك، (الصكوك الحكومية: الصكوك الحكومية: الصكوك التي تصدرها الحكومة الاتحادية أو الحكومات المحلية أو الهيئات الحكومية التابعة لها أو أي شخص اعتباري عام أو الشركات المملوكة بالكامل للحكومة وفقاً للشريعة الإسلامية).

- المشرع الليبي: جاء في القانون رقم (4) لسنة 2016 بشأن الصكوك، (الصكوك الحكومية: الصكوك التي يكون المصدر فيها إحدى الوزارات أو الهيئات أو المؤسسات العامة، أو الشركات المملوكة للدولة).

إلى كونها تمثل أداة مقابلة للسندات وتقوم بالأدوار التي كانت تؤديها مع مراعاة الأحكام الشرعية<sup>1</sup>، فهي أيضا أداة تتيح حولا جديدة لا تتيحها السندات. ومن هنا تظهر حاجة الدول والحكومات للصكوك السيادية، فهي وسيلة لأداء عدة مهام، نذكر منها:

– تمويل عجز الميزانية: ولعل هذه هي أول غاية تسعى لها الدول والحكومات من خلال التشريع للصكوك، وهي غاية مشروعة ومقبولة، وتساهم الصكوك في تحقيق هذه الغاية مساهمة فعالة، وما يؤكد ذلك هو الإقبال على هذه الأداة من مختلف البلدان الإسلامية والغربية واستغنائهم عنه السندات.

– تمويل مشاريع البنى التحتية: تعد الصكوك أداة مناسبة لتحقيق هذا الغرض المهم للدول والحكومات، خصوصا أن المشاريع الكبرى، كالطرق، والسدود، وغيرها، تحتاج لمدة طويلة لإنشائها، وهنا يظهر تنوع الصكوك، إذ تعد صكوك الإجارة النوع الملائم لهذا التمويل، وقد ظهر هذا في مجموعة من التطبيقات العملية في عدد من البلدان.

– توجيه الاقتصاد: تمثل الصكوك السيادية وسيلة مهمة يمكن أن تلجأ إليها البنوك المركزية، والسلطات الإشرافية، لتوجيه الاقتصاد المحلي وتنفيذ السياسات المطلوبة، أو لتحقيق الاستقرار الاقتصادي داخل البلد في الجوانب المالية والنقدية، فهي أداة مستقرة القيمة، ومتدنية المخاطر، ولها مواصفات تؤهلها لتوجيه السيولة في الاقتصاد<sup>2</sup>.

كانت هذه بعض أوجه حاجة الدول والحكومات للصكوك السيادية ودرجة أهميتها بالنسبة لها.

### خصائص الصكوك السيادية:

لن نتحدث هنا عن خصائص الصكوك السيادية التي تميزها عن باقي الأوراق المالية، كالسندات والأسهم، لأنها لا تختلف عن خصائص الصكوك عامة، ولكن سنقتصر في بحثنا هذا على تلك الخصائص التي تميزها عن الصكوك الخاصة (صكوك الشركات والبنوك مثلا)، وذلك بالنظر إلى أن

1 - عندما نقول أن الصكوك الإسلامية، ومنها الصكوك السيادية، موافقة للشريعة، فالمراد بذلك بالدرجة الأولى شرعيتها من الناحية النظرية، والشكل التي ارتضاه علماء الشريعة لها من حيث أساسها، أما ما يتعلق بالتطبيق، فالحكم يكون على كل إصدار على حدة، ومدى موافقته للشرع من عدمه.

2 - ينظر: التحديات الشرعية لهيكل الصكوك الحالية، محمد علي القري، ورقة مقدمة إلى ندوة التحديات في إصدار الصكوك، التي تنظمها الهيئة الإسلامية العالمية لإدارة السيولة، 10/31-11/2013م، كوالالمبور- ماليزيا، ص 5.

طبيعتها وخصوصيتها قد يكون لها أثر في الحكم عليها. ومن أبرز خصائص الصكوك السيادية نذكر<sup>1</sup>:

- غرض الصكوك السيادية هو تحقيق المصالح العامة، مثل تمويل مشاريع عامة تحقق مصالح لمجموع الناس أو لبعضهم دون تعيين، كمشاريع البنية التحتية والخدمات الأساسية للمواطنين، أو توفير أوراق مالية من أجل إدارة الاقتصاد وتحقيق الاستقرار الاقتصادي، أو نقل عبء التنمية الاقتصادية عبر الأجيال. بينما غرض الصكوك الخاصة تحقيق المصالح المباشرة لمصدرها.
- نقل ملكية الأصول في الصكوك السيادية يثير إشكالا، لا يثار في إطار الصكوك الخاصة، إذ يترتب على ذلك ملكية مجموعة قليلة من الأفراد لأصول هي في الأصل ملكية عامة لجميع الناس، وتكون المشكلة أكثر حدة عندما يفتح المجال لغير المواطنين بالاستثمار في هذه الصكوك، إذ يعني ذلك من الناحية القانونية ملكية الأجانب لأصول لا يجوز لهم ملكيتها في القوانين السارية. فهذان خاصيتان مهمتان، لا بد من مراعاتها قبل الحكم على الصكوك السيادية.

#### المطلب الثاني: تأصيل هياكل إصدار الصكوك السيادية:

سنتناول في هذا المطلب التأصيل الشرعي، لأحد أهم هياكل إصدار الصكوك في الأسواق المالية الحالية، وهي كل من أسلوب الإجارة بأنواعها، ثم أسلوب حق الانتفاع، وذلك بشكل مجمل ودون الخوض في التفاصيل.

#### الفرع الأول: أسس الإجارة كأسلوب للتمويل الحكومي:

تعد الإجارة نوع من البيع يقع على منافع الأعيان، ولذا يعرفها الفقهاء بأنها "تمليك المنافع بعوض، سواء كان ذلك العوض عينا أو دينا أو منفعة"<sup>2</sup>. والذي يهمنا هنا هو إجارة الأعيان، وهي تلك التي يمكن استخدامها في التمويل الحكومي بأسلوبين، الأول: البيع بشرط التأجير، أو الوعد بإعادة الاستئجار، ومثال ذلك أن الحكومة بدلاً من أن تقترض بفائدة لإنشاء مبنى مثلا، فإنها تصدر صكوك إجارة تجمع بموجبها الأموال اللازمة من المكتتبين، وتنشئ بها المبنى، ويكون هذا المبنى مملوكاً لحملة الصكوك، ثم تستأجر المبنى بمبلغ معين يمثل عائداً على الصكوك، أو أن يكون لديها المبنى موجود مثلاً فتبيعه لحملة

1 - نقل ملكية الأصول السيادية، محمد علي القرني، ورقة مقدمة في لقاء الطاولة المستديرة الرابعة، "تحديات إصدار الصكوك"، الهيئة الإسلامية لإدارة السيولة، كوالالمبور-ماليزيا، 10-11 ماي، 2016م، ص 2-3.  
2 - معجم المصطلحات الاقتصادية والمالية في لغة الفقهاء، نزيه حماد، دار القلم-دمشق، ط1، ص 20.

الصكوك وتستأجره منهم. والأسلوب الثاني: يتمثل في نظام التأجير التمويلي أو المنتهي بالتمليك، والذي بموجبه تتفق مع ممول لإنشاء المبنى واستئجاره منه مدة من الزمن، ثم تنتقل ملكيته في نهاية المدة إلى الحكومة<sup>1</sup>. وعموماً فالذي يناقش هنا مسألتان، الأولى: حكم إجارة العين المستأجرة للمؤجر قبل قبضها، والثانية: حكم إجارة العين المستأجرة للمؤجر بعد قبضها. فأما ما يتعلق بالمسألة الأولى، وهي إجارة العين المستأجرة للمؤجر قبل قبضها، فقد تبين أن العلماء اختلفوا حولها ما بين مانع ومجيز. ولكن الذي يظهر هو رجحان جوازها بشروط وتقييدات، أهمها ألا يكون ذلك حيلة على الربا، أو أحد صور العينة<sup>2</sup>. أما المسألة الثانية: وهي إجارة العين المستأجرة للمؤجر بعد قبضها، فقد ترجح هي الأخرى جوازها بعدة أدلة<sup>3</sup>، وبنفس تقييدات المسألة الأولى. ومن جهة ثانية اشترط الفقهاء جملة من الشروط في تأجير المستأجر للعين المستأجرة، وأهم هذه الشروط بالنسبة لموضوعنا، أن تكون الإجارة الثانية مساوية للإجارة الأولى في المدة أو أقل منها، وأن يكون المستأجر الثاني مساوياً للمستأجر الأول في الضرر أو أقل منه، ثم أن تكون الأجرة في الإجارة الثانية مساوية للأجرة في الإجارة الأولى أو أقل منها.

### الفرع الثاني: ماهية حق الانتفاع كأسلوب جديد للتمويل الحكومي

#### أولاً: مفهوم حق الانتفاع:

يمثل حق الانتفاع حق يخول صاحبه استعمال الشيء بما يتفق وطبيعته، ثم إذا استعمل في المباحات وما يتوقف استعماله على الإذن مجاناً، فهو الترخيص أو الإذن في أن يباشر الشخص بنفسه فقط الانتفاع، فلمن أذن له الانتفاع ويمتنع في حقه أن ينقله لغيره بعوض أو بغير عوض. ويعرف حق الانتفاع في القانون بأنه حق يبيح استعمال شيء يخص الغير واستغلاله بسائر صور الاستغلال المباحة للمالك

1 - انظر: الأدوات المالية الإسلامية للتمويل الحكومي، محمد عبد الحليم عمر، ورقة بحث لندوة الصناعة المالية الإسلامية، التي يعقدها: المعهد الإسلامي للبحوث والتدريب - التابع للبنك الإسلامي للتنمية بجدة، في الفترة 15-18 أكتوبر 2000م - بالإسكندرية، ص 35-36.

2 - للمزيد من التفصيل، ينظر: صكوك الإجارة دراسة فقهية تأصيلية تطبيقية، حامد علي ميرة، ط 1، 2008م، دار اليمان، بنك البلاد، ص 139-141-142.

3 - ومن جملة ما ذكروا من هذه الأدلة:

- أن كل عقد جاز مع غير العاقد جاز مع العاقد، كالبيع.

- الأصل في المعاملات الحل والإباحة، ولا يوجد مانع شرعي من إجارة المستأجر للعين المؤجرة على مالها.

- أن منفعة العين المستأجرة مملوكة للمستأجر ملكاً تاماً بعقد الإجارة المستوفي لشروطه، وعليه فيجوز له التصرف في ملكه بنفسه، أو بتأجيره على غيره سواء على مالك العين، أم على غيره.

الأصلي؛ مع الالتزام بإعادته إلى مالكه بعد ذلك<sup>1</sup>. وجاء حق الانتفاع في معظم القوانين العربية بمعنى الحق العيني الذي يخول المنتفع سلطة استعمال واستغلال شيء غير قابل للاستهلاك، أو حق للغير، وينتهي حتما بموت المنتفع. لكن المقصود عندنا هنا هو ما يعرف بحق الانتفاع (العقاري) المستحدث، وهو الذي تكون فيه ملكية العين منزوعة من المالك - من حيث التصرف - مادامت المنفعة مملوكة للغير في صورة حق عيني، فتكون العين ملكا لطرف، وحق الانتفاع لطرف آخر له غنمه وعليه غرمه دون مسؤولية على ملك العين<sup>2</sup>.

### ثانياً: أحكام حق الانتفاع المتعلقة بالصكوك:

أشار الدكتور عبد الباري مشعل إلى أهم هذه الأحكام، وهي كالآتي<sup>3</sup>:

- يتحمل مالك العين التكاليف غير المعتادة للانتفاع بالعين، مثل مصروفات الصيانة الأساسية وكذا الإصلاحات الجسيمة المتعلقة بها، ما لم يشترط على المنتفع تحملها، وألا يتعارض ذلك مع منع تحميل المستأجر في عقد الإجارة الصيانة الأساسية، لأن حق الانتفاع ليس إجارة على كل وجه.
- يجوز أن يكون حق الانتفاع العقاري محلاً لصكوك قابلة للتداول، لمدة مجموعها أقل من مدة حق الانتفاع، لأنه من قبيل بيع المنفعة، ولا يمنع من ذلك كون العقار مؤجراً لأطراف أخرى، لما فيه من شبه البيع.
- جواز قيام مالك العين ببيع حق الانتفاع بعقار لمطور، ليقوم بالبناء عليه وتأجير تلك المباني، سواء كانت إجارة عين بعد البناء، أو إجارة موصوفة في الذمة قبل البناء.
- جواز بيع حق الانتفاع لعين مؤجرة، مع نفاذ عقد الإيجار في حق المنتفع الجديد، فيحل محل من باعه في حقوق عقد الإجارة والتزاماته.
- لا يجوز لمالك العين أن يبيع حق الانتفاع ثم يشتريه إلا مع انتفاء شروط تحقق العينة.

1 - كشف القناع عن حق الانتفاع، محمد أنس بن مصطفى الزرقا، المؤتمر الفقهي الرابع للمؤسسات المالية الإسلامية، فندق كراون بلازا- الكويت، 21-22 دجنبر، 2011م، ص 8.

2 - انظر: حق الانتفاع العقاري، عبد الستار أبو غدة، المؤتمر الفقهي الرابع للمؤسسات المالية الإسلامية، فندق كراون بلازا- الكويت، 21-22 دجنبر، 2011م، ص 6.

3 - صكوك حقوق الانتفاع، عبد الباري مشعل، مجلة الاقتصاد الإسلامي العالمية، العدد 61، يونيو 2016، ص 72 (بتصرف).