وزارة التعليم العالي و البحث العلمي
جامعة ديالى
كلية القانون و العلوم السياسية
قسم القانون

اهمية القروض في الايرادات العامة للدولة

بحثٌ تقدّم به الطالب
(علي احمد اسماعيل)
إلى مجلس كلية القانون و العلوم السياسية - قسم القانون وهو جزء
من متطلبات نيل شهادة البكالوريوس

إشراف
م.م عمار ياسين كاظم

١٤٣٨هـ ٢٠١٧م

بسم الله الرحمن الرحيم

﴿سُورَةٌ أَنزَلْنَاهَا وَفَرَضْنَاهَا وَأَنزَلْنَا فِيهَا آيَاتٍ بَيِّنَاتٍ

لَّعَلَّكُمْ تَذَكَّرُونَ﴾

صدق الله العظيم

سورة النور: آية ١

الاهداء

الى منـــارة العلـــم والامـــام الحـــق المبـــين الامـــي الـــذي علـــم المتعلمـــين ، الى ســـيد الخلـــق اجمعـــين رســـولنا الامـــين ســـيدنا محمد (صلى اللّه عليه وسلم واصحابه اجمعين)

الى جميـــع اســـاتذتي في قســـم القـــانون واخـــص بهـــم مشـــرف بحثي م.م عمار ياسين كاظم .

الى الـــذين ينـــيرون بنـــور الهـــادي الامـــين الى الـــذين تقـــع نظـــراتهم بـــين طيـــات هـــذا البحـــث لبـــاب العلـــم قاصـــدين و الطريق الحق متبعين .

الى مـــن ســـعى وســـقاني الراحـــة والهنـــاء الى الـــذي لم يبخـــل شئ في دفعي لطريق النجاح الى والدي الحبيب.

الى مـــن حـــبهم يجـــري في عروقـــي ويلهـــج بـــذكراهم فـــؤادي الى اخوتي و اخواتي حفظ الاحياء منهم ورحم الاموات .

الشكر و الامتنان

نحمد اللّه ونشكره تعالى على نعماته الكثيرة ونشكره سبحانه على اعظم نعمة العقل و العلم .

واحب ان اشكر اساتذتي في كلية القانون و العلوم السياسية على مابذلوه من جهد و الوقت من اجل ايصال المادة العلمية ولا انسى مشرف المادة (م.م عمار ياسين كاظم) البحثية الذي كان له الدور الفعال في تقديم المساعدة والنصيحة فجزاه اللّه الف خير .

والشكر موصول الى اصحابي وزملائي من الطلبة الذين وقفوا الى جانبي خلال اربع سنوات لولاهم لما وصلت الى هذه النتيجة فجزاهم اللّه الف خير .

اقرار المشرف

اشهد ان هذا البحث الموسوم بـ (اهمية القروض في الايرادات العامة للدولة) قد جرى تحت اشرافي في كلية القانون و العلوم السياسية \ جامعة ديالى وهو جزء من متطلبات نيل شهادة البكالوريوس في القانون .

المشرف : **م.م عمار ياسين كاظم**

التوقيع :

التاريخ : \ \ **٢٠١٧**

المحتويات

الموضوع	الصفحة
المقدمة	١
المبحث الاول : ماهية القروض العامة	٢
المطلب الاول : معنى القروض و انواعها	٣
المطلب الثاني : طرق اصدار القروض العامة وانقضائها	١٠
المبحث الثاني : دور القروض في الايرادات العامة للدولة	١٧
المطلب الاول : الطبيعة الاقتصادية و القانونية للقروض العامة	١٨
المطلب الثاني : اهمية القروض العامة بالنسبة للايرادات العامة للدولة	٢٣
الخاتمة	٢٧
المصادر	٢٩

المقدمة:

يعتبر القرض العام من مصادر الإيرادات العامّة للدولة، وهو من الإيرادات الإئتمانية. فقد تحتاج الدولة إلى تغطية نفقاتها المتزايدة، بعد أن تكون قد استنفذت كافة إيراداتها العامة، فتلجأ إلى اقتراض مبالغ تحتاجها لتستكمل بها إيراداتها العادية المتحصل عليها من أملاك الدولة و الرسوم و الضرائب.

تعتبر القروض العامة موردا من موارد الدولة التي لا تتصف بالدورية و الانتظام بل و تعتبر من وجهة نظر الفكر التقليدي موردا غير عادي تلجأ إليه الدولة بصورة استثنائية بحتة من أجل تغطية نفقات غير عادية.

كما يعد القرض وسيلة فعالة في حوزة الدولة لتعبئة الإدخار التي لا تستطيع الضريبة الحصول عليه، و أنه يشكل وسيلة لتفريغ العبء المالي بين المقرضين و المكلفين.

و القروض العامة لا تعد أداة تمويلية فحسب، بل أداة من أدوات السياسة المالية و الاقتصادية في كثير من الأحيان، لذا فإنه ينبغي على الدولة استخدامها بحذر شديد لخدمة الأغراض الاقتصادية للدولة نظرا لثقل عبئها على الاقتصاد الوطني.

تعتبر القروض العامة احد مصادر الإيراد العام والقروض العامة تختلف في أنواعها من حيث كونها داخلية أو خارجية وحتى الداخلية منها فقد يكون بعضها قروض طويلة الأجل أي قروض يكتتب فيها عن طريق سوق الأوراق المالية ،مثل السندات واذونات الخزينة ،أما القروض قصيرة الأجل – الداخلية- فهي عبارة عن التسهيلات الائتمانية التي يمنحها الجهاز المصرفي للدولة ولهيئاتها العامة أو لشركات القطاع العام و ذلك لمقابلة الإنفاق الجاري أو بعض الظروف الطارئة والتي تتطلب زيادة سيولة المشروع.

وبالرغم من الخلافات التي تثار بشان القروض وخطورة الاعتماد عليها كمصدر من مصادر الإيراد العام نظرا للمشاكل التي تثيرها من حيث أعبائها الاقتصادية فما زالت من المصادر الهامة لتغطية النفقات الغير العادية . بل على العكس فقد تزايدت أهميتها وتزايد حجمها بالنسبة لمعظم دول العالم ولا سيما الدول الأخذة في النمو والتي تفتقر إلى موارد تمويل مشروعاتها التنموية.

المبحث الأول

ماهية القروض العامة

تعتبر كلمة قرض أساسا عن « الثقة في التسديد » و القرض العمومي يعبر بالتالي عن الثقة في قيام الدولة بتسديد مستحقاتها، و حتى في العلاقات الخاصة عندما يقوم شخص (المقترض) بوضع تحت تصرف شخص آخر مبلغا من المال (المقترض) بسبب الثقة الموجودة بينهما، و هو نفس الشيء الذي يمكن قوله فيما يخص القرض العمومي [1] .

يمكن القول أن القروض هي من أفعال الثقة بين الأفراد، ويتجسد القرض في ذلك الفعل الذي يقوم بواسطته شخص ما هو الدائن، والمتمثل في حالة القروض البنكية في البنك ذاته، يمنح أموال إلى شخص آخر هو المدين، أو يعد يمنحها أياما أو يلتزم بضمانه أمام الآخرين، وذلك مقابل ثمن أو تعويض هو الفائدة.

ويتضمن القرض الذي يعطي لفترة هي أصلا محدودة في الزمن لوعد من طرف المدين بتسديد بعد اقتضاء فترة يتفق عليها مسبقا بين الطرفين، وهناك الكثير من الأمور هي التي تدفع البنك إلى القيام بهذا الفعل، فالقرض قبل كل شيء هو الغاية من وجوده كما سبقت الإشارة إلى ذلك.

سوف يتم التطرق في هذا المبحث الى ماهية القروض العامة وسوف يتم تناول هذا المبحث في المطلبين الاتيين :

المطلب الاول : معنى القروض وانواعها .

المطلب الثاني : طرق اصدار القروض العامة وانقضائها

١- محمد عباس محرزي" اقتصاديات المالية العامة" ، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ص ٣٤٨.

المطلب الأول

معنى القروض وانواعها

هو مبلغ من المال تحصل عليه الدولة من الأفراد أو المصارف أو غيرها من المؤسسات المالية المحلية أو الدولية مع التعهد برد المبلغ المقترض مع الفوائد المترتبة عليه في التاريخ المحدد للتسديد وفقا لشروط العقد .

يمكن تعريف القرض العام على أنه " :استدانة أحد أشخاص القانون العام (الدولة، الولاية،البلدية ...) أموالا من الغير مع التعهد بردها إليه بفوائدها"، فهو بذلك من الإيرادات الغير عادية التي تلجأ إليها الدولة عند تخوفها من ردة الفعل الشديدة والاستياء العام من جانب المكلفين في حالة لجوءها الى الرفع قيمة الضرائب.[1]

و من خلال تحليل هذين التعريفين يمكن تحديد أوجه التشابه و الإختلاف بين كل من القرض و الضريبة باعتبارهما من مصادر الإيرادات العامة للدولة.

أ – أوجه التشابه:

١- إن القرض العام يعتبر موردا من الموارد التي تحصل عليها الدولة، و هو بذلك يتشابه مع الضريبة التي تعتبر من أهم الموارد على الإطلاق.

٢- الأشخاص الطبيعيين أو المعنويين، هم الذين يتحملون عبء كل منهما.

٣- كل من القرض العام و الضريبة يستلزم صدور قانون خاص بهما. [2]

ب- أوجه الإختلاف :

١- الضريبة تدفع بصورة نهائية، إذ لا تلتزم الدولة بردها للأفراد و لا يرد فوائد عنها، عكس القرض.

٢- الضريبة تدفع جبرا بموجب السلطة السيادية لدولة، أما القرض فهو يدفع بصورة إختيارية من جانب المقرض (بغض النظر عن القرض الإجباري الذي يعد صورة استثنائية عن القاعدة العامة).

١- د. عبد المجيد الحكيم:" الموجز في شرح القانون المدني العراقي"، الجزء الأول، في مصادر الالتزام ، مع المقارنة والموازنة بين الفقه الغربي والفقه الإسلامي، ط ٣، بغداد، شركة النشر والطبع الأهلية، ١٩٦٩، ص ١٠٦

٢- طارق الحاج:" المالية العامة"، دار صفاء للنشر و التوزيع، (عمان)، طبعة ١٩٩٩، ص ١٠٤.

٣- إن حصيلة الضريبة لا تخصص نحو الإنفاق في مجال معين، استنادا إلى مبدأ عدم تخصيص الإيرادات العامة لوجهة محددة، أما حصيلة القرض العام فإنها تخصص لإنفاق معين، يحدده القانون. [١]

كما تميز القرض العام عن بعض صور الدين العام حيث يتشابه القرض العام بعد عقده و إعتباره دينا في ذمة الدولة مع ديون الدولة الأخرى، كالمرتبات و المعاشات و التعويضات التي يحكم بها عليها أو التي تقدرها لمن تنزع ملكيته للمنفعة العامة، و غير هذا من صور الإلتزامات و إن اختلفت أسباب كل منها، إلا أن القرض العام يختلف عن هذه الديون من حيث طريقة حسابه في الميزانية العامة، فديون الدولة عدا القروض العامة لا تظهر إلا في جانب واحد و هو جانب النفقات، أما القرض العام فإنه يظهر في الجانبيين معا و إن لم يكن ذلك في الوقت نفسه، فيظهر في جانب الإيرادات وقت تحصيل المبالغ المكتتب عليها، و في جانب النفقات وقت الوفاء و وقت دفع الفوائد المستحقة عنه. [٢]

لهذا سوف يتم تقسيم هذا المطلب الى ثلاث فروع :

اولاً : قروض من حيث مصدرها المكاني،

ثانياً : قروض من حيث حرية المكتتب

ثالثاً : قروض من حيث أجلها (مدتها).

١-د. عبد العال الصكبان: "مقدمة في علم المالية العامة والمالية العامة في العراق "، الجزء الأول، ط ١، بغداد مطبعة العاني، ١٩٧٢، ص ٥٦.

٢- محمد عباس محرزي: "اقتصاديات المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية"، الجزائر ، ص ١٥١.

الفرع الاول : قروض من حيث مصدرها المكاني:

١- القرض الخارجي:

هو ذلك القرض الذي تحصل عليه الدولة من الحكومات الأجنبية أو من الأشخاص الطبيعيين أو المعنويين المقيمين في الخارج، و كذلك القروض التي تحصل عليها الدولة من الهيئات الدولية مثل : البنك الدولي للتنمية و التعبير B.I.R.D و صندوق النقد الدولي F.M.I و الهيئة الدولية للتنميةA.D.I [١] ، و تلجأ الدولة إلى الإقتراض الخارجي لسببين رئيسيين هما :

١- عدم كفاية المدخرات القومية لتمويل النفقات العامة.

٢- حاجتها إلى العملات الأجنبية كي تتسنى لها استيراد ما تحتاج إليه من الآلات و المهمات لمشروعات التنمية الاقتصادية.

و بالتالي فإن الإقتراض العام يمكن الدولة المقترضة من زيادة مواردها الاقتصادية.

و تتميز هذه القروض بمرونة شروطها كطول آجالها و انخفاض أسعار فائدتها أحيانا إلى ٠ % و قبول الوفاء كليا أو جزئيا بالعملة أو بالسلع الوطنية، و تأجيل سداد الأقساط في حالات الضرورة (و كمثال على ذلك قروض الهيئة الدولية للتنمية (ADI). [٢]

و رغم كل هذه المزايا فإن للقروض الخارجية مجموعة من العيوب الجوهرية فهي:

أ- ليست متاحة لجميع الدول التي ترغب في الحصول عليها فالتيارات السياسية و العلاقات الدولية تلعب دورا هاما في إمكانية الحصول عليها.

ب- إن قروض الهيئات الدولية فلها إشتراطات عديدة مالية أو سياسية قاسية قد تؤثر على اقتصاد الدولة الطالبة للقرض.

٢- القرض الداخلي:

هو ذلك القرض الذي تحصل عليه الدولة من الأشخاص الطبيعيين أو المعنويين المقيمين في إقليمها بغض النظر عن جنسياتهم سواء كانوا مواطنين أم أجانب [٣].

وتتمتع الدولة بالنسبة للقروض الداخلية بحرية كبيرة إذ أنها تضع شروط القرض المختلفة ، وتبين المزايا الممنوحة للمقترض ، وكيفية السداد، كذلك فان طاقة الدولة على الاقتراض الداخلي اكبر بكثير من طاقتها على الاقتراض من الخارج إذ أنها لا تستطيع إن تملى شروطها

١- حامد عبد المجيد دزار و محمد عمر أبو دوح:" مبادئ المالية العامة " ، مصر ، الدار الجامعية، شارع زكريا عنيم، الإبراهيمية، الإسكندرية، طبعة ٢٠٠٥، ص ٤٥.

٢- المصدر السابق ، ص ٤٧

٣- حامد عبد المجيد دزار و محمد عمر أبو دوح، المصدر السابق ، ص ٤٥ – ٤٧.

على دولة أخرى أو على المدخرين خارج حدود إقليمها ولكن تعمل على إغرائهم بالمزايا العديدة. إما في الداخل فتعمل الدولة على نجاح قروضها باستغلالها لكافة الاعتبارات السياسية و الاجتماعية،فتثير في نفوس المواطنين روح الوطنية والواجب الوطني لتدفعهم إلى الاكتتاب. كذلك فإنها تطرح قروضها بعد دراستها للوضع الاقتصادي السائد ومعرفة العوامل المهيأة لإنجاح القروض، كتوافر المدخرات واستعداد المدخرين على الاكتتاب في السندات الحكومية لما تهيئة لهم من استثمار مضمون بمزايا لا تقل عما هو سائد في السوق. إلى جانب ذلك فهي تخفض من قيمة إصدار السندات لإعطاء الفرصة لصغار المدخرين للاكتتاب، وتتجنب الدولة فقدان ثقة الأفراد في ائتمانها بمحافظتها على الاستقرار النقدي وعملها على عدم ارتفاع الأسعار. [1]

ومما يزيد من طاقة الدولة على الاقتراض الداخلي انه لا يترتب على القروض الداخلية اقتطاع من ثروة الإقليم ، إذ أن ما تحصل عليه الدولة من أموال المكتتبين يعاد توزيعه بواسطة النفقات العامة ، فالقرض يؤدي إلى تعديل في توزيع واستخدام الدخول وتعديل في الهيكل الاجتماعي. ويتحدد مدى نفعه أو العبء المترتب عليه بالمقارنة بين استخدام المقرضين لأموالهم وكيفية استخدام الدولة لهذه الأموال.

ومن الجدير بالذكر أن يتم في هذا المجال استعراض أهم مصادر الاستدانة الداخلية التي تلجأ إليها الدولة: [2]

١- القروض من المصرف المركزي.

٢- القروض من المصارف التخصصية ومقدارها ٧.٥% من وسطي الودائع الشهرية لهذه المصارف لقاء فائدة محددة

٣- اكتتاب المؤسسات ذات الطابع الاقتصادي بإسناد الدين العام لقاء نسبة لا تتجاوز ٣٥% من أموالها لدى المصارف (بدون فائدة).

٤- حصيلة شهادات الاستثمار التي تحول شهريا من مصرف التسليف الشعبية.

١-د. عادل فليح العلي: "المالية العامة والتشريع المالي والضريبي" ، ط ١، دار الحامد للنشر والتوزيع، ٢٠٠٣،ص٦٤.

٢- د. محمود حسين الوادي ود. زكريا أحمد عازم: "المالية العامة والنظام المالي في الإسلام"، ط ١، عمان، دار المسيرة للنشر والتوزيع ، ٢٠٠١ ، ص ٧٢ .

الفرع الثاني : قروض من حيث حرية المكتتب:

و ينقسم إلى قسمين : هناك القروض الإختيارية و هناك القروض الإجبارية.

١- القرض الإختياري:

الأصل في القروض أن تكون إختيارية، و تترك الدولة الحرية للأفراد و الهيئات في الإكتتاب دون إكراه، فيكون الدافع للإكتتاب هو كون العملية مجزية ماديا نتيجة سعر الفائدة المرتفع أو كفالة الدولة لدفع قيمة القرض عند الإستحقاق [١].

أي أن القرض الاختياري هو الذي تحصل عليه الدولة من المقرضين طواعية و اختيارا بحيث لا يدفعهم إلى الإقبال عليه إلا مزاياه المادية أو المعنوية، و الأصل في القروض تكون اختيارية تتم بناءا على تعاقد قانوني سليم، فتقوم الحكومة بتحقيق شروط العقد و تفاصيله و مزاياه ثم تترك للأفراد و الهيئات حرية الإكتتاب في هذا القرض دون مباشرة أي نوع من أنواع الإكراه أو الضغط [٢].

٢- القرض الإجباري:

عندما تخشى الدولة عدم إقدام مواطنيها أو الهيئات الوطنية على الاكتتاب تعمد إلى الضغط للحصول على المبلغ اللازم له، وتلجأ الدولة إلى هذا الأسلوب الاستثنائي في الأوقات التي تعقب الحروب، أو لمقاومة التضخم، و القروض الإجبارية تتم نتيجة لضعف الثقة في الدولة في الوقت الذي تكون فيه بحاجة ماسة للأموال أو لتحقيق أموال اقتصادية كتحقيق الاستقرار النقدي و لم يتوفر المال اللازم لذلك [٣].

١- طارق الحاج:" المالية العامة" ، الأردن، دار صفاء للنشر و التوزيع، شارع السلط، عمان، الطبعة الأولى من ١٩٩٩ م – ١٤٢٠ هـ، ص ١٠٧.

٢-حامد عبد المجيد دراز و محمد عمر أبو دوح: " مبادئ المالية العامة" ، مصر: دار الجامعة، الإسكندرية، طبعة ٢٠٠٥، ص ٤١.

٣- طارق الحاج، مرجع سابق، ص ١٠٧.

الفرع الثالث : من حيث أجل القروض:

تنقسم القروض وفقا لهذا المعيار إلى قروض محددة الأجل و هي : القروض المؤقتة، و أخرى غير محددة الأجل و تدعى بالقروض المؤبدة.

١- القروض المؤبدة:

يقصد بالقروض المؤبدة التي لا تحدد الدولة أجلا للوفاء بها مع إلتزامها بدفع الفوائد المستحقة عليها طوال فترة القرض إلى أن يتم الوفاء به.

و القروض المؤبدة تتميز بأن الدولة تكون حرة في تحديد الوقت الأكثر ملاءمة لظروفها الاقتصادية و المالية للوفاء به (فائض في ميزانيتها)، إلا أنه يعاب عليها أن الدولة قد تستعمل هذه القروض كرخصة لتأجيل الدفع مما يؤدي إلى تراكم الديون و تزايد الديون و تزايد أعباء الفوائد مما يؤثر سلبا على الاقتصاد الوطني. [١]

٢- القروض المؤقتة:

هي تلك التي تحدد الدولة موعدا معينا لنا للوفاء بها و تلتزم به أمام المكتتبين في القرض، حتى لو لم يكن هذا الميعاد ملائما لظروفها الاقتصادية و المالية، فتزداد ثقة الأفراد المكتتبين في الدولة. و يمكن تقسيم القروض المؤقتة إلى :

☆ **قروض قصيرة الأجل :**

تعرف هذه القروض بالقروض السائرة أو العائمة، و تصدر الدولة هذه القروض في مدة لا تتجاوز في أغلب الأحيان السنتين، من أجل الوفاء باحتياجاتها المؤقتة خلال السنة المالية. و تسمى السندات التي تصدر بها هذه القروض بـ : " **أذونات الخزينة** "، و غالبا تلجأ الدولة إلى إصدارها لمواجهة العجز الموسمي في الميزانية و ذلك نتيجة تأخر الحصول على بعض الإرادات المقررة في الميزانية (كالضرائب)، فتظطر الدولة إلى إصدار أذونات الخزينة لمدة عدة أشهر، و تقدمها للبنك المركزي أو البنوك التجارية مقابل الحصول على قيمتها [٢].

في هذه الحالة، تؤدي أذون الخزينة إلى زيادة الكمية النقدية المطروحة في التداول إما عن طريق الإصدار الذي يقوم به البنك المركزي، أو عن طريق توسيع البنوك التجارية في منع الإئتمان، و بالإضافة إلى ذلك فقد يقوم الجمهور على شراء هذه الأذون و التي عادة ما تكون

١- هشام محمد صفوت العمري :" اقتصاديات المالية العامة والسياسة المالية "، الجزء الأول بغداد ، مطبعة التعليم العالي ، ١٩٩١،ص ٧٨ .

٢- محمد عباس محرزي، اقتصاديات المالية العامة، ص ٣٥٧ – ٣٥٨.

قابلة للخصم لدى البنوك، و عند وصول حصيلة الإيرادات المنتظرة، تقوم الدولة بتسديد قيمة هذه الأذون المكتتبين فيها[١].

☆ **قروض متوسطة و طويلة الأجل :**

يقصد بالقروض متوسطة أو طويلة الأجل تلك القروض التي تعقد لمدة تزيد عن سنتين و تقل عن ٢٠ عاما و يطلق على هذين النوعين مصطلح " **القروض المثبتة** ".

- و تعقد الدولة أيا من هذين النوعين لتغطية عجز دائم أو طويل الأجل في الميزانية العامة بحيث لا تكفي الإيرادات العادية الخاصة بالسنة المالية لتغطيته ، و الوفاء بهذا القرض يتم إما في موعد تحدده الدولة من تاريخ الإصدار، و إما من خلال فترة ممتدة بين تاريخين. [٢]

خصائص القرض العام:

يتميز القرض العام بمجموعة من الخصائص هي :

١- **يتم إبرام القرض بصورة إختيارية :** فالدولة لها مطلق الحرية في طلب الحصول على قرض من عدمه، كما أن الجهة المقرضة لها الحرية في منع القرض للدولة الطالبة له، و لها الحق في الرفض، إلا في حالات استثنائية خاصة في حالة الحروب حيث يتعلق القرض بالقرض الداخلي، فبإمكان الدولة أن تفرض على مواطنيها الإكتتاب.

٢- **يدفع القرض بشكل مبلغ من المال:** و الشائع في القروض أن تدفع بشكل نقدي، سواء بالعملة المحلية أو بأي عملة أخرى، و يورد إلى خزينة الدولة بهذا الشكل النقدي، الإستثناء الوحيد في القرض أن يدفع بشكل عيني هو عندما يوجه القرض لتمويل مشروع معين أو إنجاز خطة تنموية معينة من خلال منتوجات الجهة المقرضة، و هذا ما هو منتشر في الدول النامية.

٣- تتعهد الدولة بإعادة القرض إلى الدائن مع الفوائد السنوية المترتبة عليه ضمن الشروط المتفق عليها، لذا يصطلح على القرض " **الضريبة المؤجلة** ".[٣]

٤- **يستند القرض إلى تشريع :** حيث تقوم الحكومة بإبرام القرض إستنادا إلى إذن مسبق يصدر من قبل السلطة التشريعية.

١-زينب حسن عوض الله :" مبادئ المالية العامة، لبنان" ، الدار الجامعية، بيروت، طبعة ١٩٩٤ م، ص ٢٢٧ – ٢٢٨.

٢- زينب حسن عوض الله:" مبادئ المالية العامة، لبنان" ، الدار الجامعية، بيروت، طبعة ١٩٩٤ م، ص ٢٢٧ – ٢٢٨.

٣-د. نواف كنعان:" القانون الإداري الأردني، الكتاب الثاني"، ط ١ ، مطابع الدستور التجارية، عمان، ١٩٩٨، ص ٨٤ .

المطلب الثاني

طرق اصدار القروض العامة وانقضائها

تعتبر القروض من أهم أوجه استثمار الموارد المالية ، فهي تمثل الجانب الأكبر من الأصول، كما يمثل العائد المتولد عنها الجانب الأكبر من الإيرادات.

ونظرا للأهمية التي تحتلها القروض على مستوى نشاطات الأفراد والمؤسسات، أصبح من الضروري أن يولي المسئولون عناية خاصة بالقروض من خلال وضع سياسة ملائمة تضمن سلامتها.

ويستلزم عقد القروض العامة منذ إصدارها حتى الوفاء بها عدة تنظيمات تقنية تتصل بعملية الإصدار ذاتها و طرقها المختلفة و إنقضاء هذه القروض إنتهاء الأعباء المالية لها و التخفيف منها كما هناك العديد من الآثار المترتبة عن القروض.

ينظم القرض العام بطريقه تقنية مرورا بمرحلتين أساسيتين ، لذى سوف يتم تقسيم هذا المطلب الى فرعين :

الفرع الاول : إصدار القرض

الفرع الثاني : إنقضاء القرض.

الفرع الاول : إصدار القرض العام

يقصد بإصدار القرض العام تلك العملية التي تحصل الدولة عن طريقها على المبالغ المكتتب بها في سندات القرض من المكتتبين في نظير تعهدها بردها و دفع فوائدها طبقا لشروط عقد القرض و تصدر القروض العامة عادة بموجب قانون شكلي و نقصد بكلمة شكلي أنه (القانون) لا يضم قواعد آمرة توجه للقائمين في الدولة، و عادة ما تصدر القروض بقانون، و ذلك لأن خدمة هذه القروض تتم من حصيلة الضرائب [1].

و هناك ثلاث طرق تلجا إليها الدولة لإصدار القرض العام إما عن طريق الإكتتاب العام أو البيع للبنوك أو البيع للبورصة.

١. الإكتتاب العام :

في هذه الحالة تتولى الدولة بنفسها طرح سندات القرض العام للإكتتاب فيها مباشرة إلى من يريد ذلك من الأشخاص الطبيعيين و الإعتباريين محددة ميعاد الإكتتاب ونهايته .

- و شروط القرض و المزايا التي تمنح للمكتتبين فيه (عن طريق المزايدة).

- و تتميز هذه الطريقة بأنها توفر على الدولة المبالغ أو العمولات التي تدفع للبنوك و ذلك في حالة إصدار القرض العام بالبيع للبنوك، و يعاب عليها أن الدولة قد لا تكون على درجة كافية من الدراية بأحوال السوق المالي و النقدي مما قد يحدث مجموعة من المعوقات عند إصدار القرض العام. [2]

٢. البيع للبنوك:

يتم إصدار القرض في هذه الحالة عن طريق بيع الدولة للبنك أو لمجموعة من البنوك أو المؤسسات المالية مجموع سندات القرض مقابل عمولة تمثل الفرق بين المبلغ الإسمي للقرض و المبلغ الذي تدفعه البنوك فعلا للدولة ثمنا للسندات المباعة لها.

و تترك للبنوك الحرية في إعادة بيع السندات للجمهور مباشرة، أو في سوق الأوراق المالية بسعر تحدده البنوك كما تريد هي. و تتميز هذه الطريقة بأن الدولة تحصل بسرعة على المبلغ الذي تريد إقتراضه، لكن يعاب عليها أن الدولة تتنازل عن السندات بسعر منخفض حتى

١-زينب حسن عوض الله:" مبادئ المالية العامة، لبنان"، الدار الجامعية، بيروت، طبعة ١٩٩٤ م، ص ٢٣٠ .

٢-محمد عباس محرزي:" إقتصاديات المالية العامة" ،ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر.ص٣٦١م

تتمكن البنوك من الربح و هو بطبيعة الحال يفوق كثيرا ما تحصل عليه حينما تستعين بها الدولة في طريق الإكتتاب العام. [1]

٣. البيع في البورصة:

في هذه الحالة تقوم الدولة بعملية إصدار القرض العام على غرار ما تفعله المشروعات الخاصة، فتعرض سندات القرض للبيع في سوق الأوراق المالية (البورصة) و تبيعها بحسب السعر الذي تراه في صالحها كل يوم، و تمتاز هذه الطريقة بأنها تمكن الدولة من متابعة التقلبات في أسعار البورصة و إنتهاز الفرصة لبيع السندات في أنسب الأوقات [2].

و يتضمن نظام إصدار القروض الشروط التالية :

أ- قيمة القرض العام:

و يقصد به المبلغ الذي يصدر به و قيمة هذا المبلغ إما أن تكون محددة عند البداية و هو ما يسمى بالقرض محددا القيمة و إما أن تكون غير محددة و هو ما يعرف بالقرض غير محدد القيمة .

ب- أنواع سندات القرض العام:

تأخذ سندات إصدار القرض العام شكلا من ثلاثة :

- **السندات الإسمية :** و تكون السندات إسمية إذا إشتملت على إسم مالكها، حيث تقوم الدولة في هذا النوع من السندات بوضع سجل خاص بالدين تقيد فيه أسماء المكتتبين في القرض العام و تحتفظ به في وزارة المالية، و لا تنقل ملكية هذه السندات إلا إذا تغيرت البيانات الواردة في السجل، كما أن فائدة السند لا تؤدي إلا لمن تكون الملكية مقيدة على إسمه. و هي صعبة التداول.

- **السندات لحاملها :** و في هذا الشكل لا تقيد أسماء مالكي السندات لدى إدارة القروض، بل يعتبر حائز السند هو مالكه، و من هنا فإن ملكيتها (هي و عربوناتها) تنتقل بالتسليم باليد، و لهذا فإن حائز السند هو مالكه، و تمتاز السندات لحاملها بتسهيل تداولها، لكن يعيبها أنها لا تحفظ حق مالكيها. [3]

- **السندات المختلطة:** وهذه السندات تكون اسمية بالنسبة للمبلغ المكتتب به وتقيد أسماء المكتتبين في سجل خاص ولا تنتقل ملكيتها إلا بتغيير البيانات المثبتة في السجل، كما أنها تكون لحاملها

١- حامد عبد المجيد دراز،و محمد عمر أبو دوح:"مبادئ المالية العامة" ،مصرمصدر سابق ، ص ٦٦.
٢-زينب حسن عوض الله، مصدر سابق، ص ٢٣٢
٣-محمد عباس محرزي :" اقتصاديات الجزائر " ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر.ص ٣٦٦ .

بالنسبة لقبض فوائدها حيث يتك دفع هذه الفوائد لمن يتقدم بالقسائم دون حاجة للتحقق من شخصيته. [1]

ج- سعر الإصدار و فائدة القرض:

قد يصدر القرض بأحد السعرين، سعر التكافؤ أو بأقل من سعر التكافؤ. في الحالة الأولى : الدولة تصدر السند بقيمته الإسمية، أما في الحالة الثانية : فتصدره بأقل تلك القيمة. أما الفرق بينها فيسمى بجائزة السداد و الغرض منها التحفيز على الإكتتاب في القرض العام.

أما عن سعر الفائدة، فإن الدولة غالبا ما تراعي في تحديدها مجموعة من الإعتبارات أهمها حالة الأسواق و مركز إئتمان الدولة، و حجم مبلغ القرض المطلوب و مدته، و إحتمال تغيير سعر الفائدة، و المزايا التي تمنحها للمقرضين [2].

د- مزايا و ضمانات القرض العام:

لا تقتصر المزايا التي تمنح للمكتتبين في القروض على مجرد دفع فائدة سنوية عن المبالغ المكتتب بها، إلى جانب رد القيمة المكتتب بها في الوقت المحدد بطبيعة الحال، بل تتعداها إلى كثير من الوسائل و الأساليب التي يقصد بها ترغيب الجمهور في الإكتتاب في القروض العامة، و من أهم هذه المزايا و أبرزها ما ذكرناه سابقا و ما يعرف بـ **مكافآت السداد** [3].

١- زينب حسن عوض الله :" مبادئ المالية العامة، لبنان "، الدار الجامعية ، بيروت، طبعة ١٩٩٤، ص ٢٣٧.
٢-زينب حسن عوض الله ،مصدر سابق ، ص ٢٣٧.
٣- زينب حسن عوض الله ،" مبادئ المالية العامة " ، مصدر سابق ، ص٢٣٨

الفرع الثاني : إنقضاء القرض العام:

يقصد بإنقضاء القرض العام التخلص من العبء المالي فيه و الذي يتمثل فيه الإلتزامات التي تترتب على الدولة بسبب هذه القروض تجاه المقرضين، و تتم عملية إنقضاء القرض إما : بالوفاء، التثبيت، التبديل أو الإستهلاك (الوفاء الجزئي) ، ويتم بثلاث طرق أساسية هي كالتالي :

١- **الوفاء:**

يقصد بالوفاء رد قيمة القرض بأكمله إلى المكتتبين فيه، و ذلك في تاريخ استحقاقه، و لا يتصور إنقضاء القرض العام بواسطة الوفاء إلا بالنسبة للقروض محددة المبلغ و قصيرة الأجل، لكي تتمكن الدولة من تدبير سدادها من مواردها العادية [١].

٢- **التثبيت:**

يقصد به قيام الدولة بتحويل القرض قصير الأجل، عندما يحل أجله إلى قرض متوسط الأجل أو طويل الأجل، و يتم التثبيت عن طريق إصدار قرض المتوسط أو طويل الأجل بنفس مبلغ القرض قصير الأجل، مع سماح لحملة السندات الأخيرة بالإكتتاب بالقرض الجديد عن طريق تقديم أذونات الخزينة العمومية التي يملكونها، و عندئذ فإنه يتم تثبيت القرض قصير الأجل في الحدود التي يقبل فيها أصحاب السندات الإكتتاب في القرض الجديد . [٢]

٣- **التبديل:**

يقصد بتبديل الدين العام أن تستبدل الدولة بدين مرتفع الفائدة دينا جديدا ومنخفض الفائدة مما يترتب عله تخفيف عبء الخدمة الدين على الخزينة العمومية.

فكأن عملية التبديل على هذا النحو تؤدي إلى تغيير الدين ذاته، عن طريق عقد قرض جديد و الوفاء بالقرض القائم في نفس الوقت، و هذه عملية تبديل الدين العام، التي يطلق عليها خطأ " **تحويل الدين**". و الغرض من التبديل أساسا هو تخفيف عبء الدين على الخزانة العامة [٣].

و هناك ثلاث أنواع من التبديلات :

- **التبديل الإختياري :** و فيه تعطي الدولة للدائنين أو حاملي سندات القرض المراد تبديله حق الخيار بين الإحتفاظ بسنداتهم طبقا للأوضاع الأصلية، و بين قبول الإكتتاب في سندات القرض

١-محمد عباس محرزي،" اقتصاديات المالية العامة" ، مصدر سابق ، ص ٣٧٠ .
٢-هشام محمد صفوت ، "اقتصاديات المالية العامة و السياسة المالية" ، مصدر سابق ، ص ٨٥
٣-محمد عباس محرزي،" اقتصاديات المالية العامة " ، مصدر سابق ، ص ٣٧٠.

الجديد ذي الفائدة الأقل، و تعتبر الدولة أن من لم يقدم على الخيار في الموعد المحدد قد قبل الأمر الأول [1].

- **التبديل القهري :** و فيه تلزم الدولة حاملي سندات القرض العام المرتفع الفائدة المرتب تبديله بقبول سندات الدين الجديد المنخفض الفائدة دون أية مراعاة لرغبتهم أو لرأيهم، و واضح أن التبديل في هذه الحالة لا بعد و أن يكون قناعا، يخفي قرار الحكومة لتخفيض سعر الفائدة لإيراداتها المنفردة فقط دون موافقة الدائنين. [2]

- **التبديل الإجباري :** و فيه تعرض الدولة على حاملي سندات القبض المرتب دينه الخيار بين أمرين : قبول سندات جديدة بقرض جديد ينص على فائدة أقل، أو أن تجبر حاملي سندات الدين القائم الذين لا يريدون قبول سندات الدين الجديد مقابل سنداتهم على قبول إستيراد قيمة هذه السندات و من ثم ينقضي الدين العام بالنسبة إليهم. و غالبا ما تعتبر الدولة أن من لم يقدم على الإختيار في الموعد المحدد قد قبل الأمر، و هذا النوع من التبديل هو الأكثر شيوعا و هو وحده المقصود عند الكلام عن تبديل الدين.

و يتوقف نجاح عملية التبديل على مجموعة من الشروط منها :

١. مدى ثقة الأفراد في الدولة.
٢. معدل سعر الفائدة الذي تقرره الدولة عند إجراء التبديل.
٣. كمية ما يستبدل من سندات.

- و تعتمد عملية التبديل على هذه الشروط الثلاثة زيادة على الشروط الأخرى مساعدة على إنجاح العملية المتقدمة

ثالثاً: إستهلاك القرض العام:

يقصد بإستهلاك القرض العام سداده تدريجيا برد قيمته إلى حاملي السندات على دفوعات متتالية خلال فترة معينة تنص عليها شروط إصدار القرض.

١- محمد عباس محرزي:" اقتصاديات الجزائر " ، مصدر سابق ، ص ٣٧١ .
٢- محمد عباس محرزي: " اقتصاديات الجزائر " ، مصدر سابق ، ص ٣٧٢.

أ- **أساليب إستهلاك القرض العام:**

هناك ثلاث أساليب أساسية لإستهلاك القرض يمكن تلخيصها بالاتي :

١- الاستهلاك على أقساط سنوية محددة: و في هذا الأسلوب الذي يعتبر من أكثر أساليب التقنية إستعمالا في إستهلاك القرض، تدفع الدولة سنويا لحملة السندات جزءا من قيمتها الأصلية بالإضافة إلى الفائدة المستحقة، و ذلك حتى يتم إستهلاك سندات القرض بعد فترة من الزمن.

٢- الاستهلاك بطريقة القرعة: و في هذا الأسلوب تقوم الدولة عند حلول أجل إستهلاك الدين بإخراج نسبة معينة من السندات كل عام في عملية " **قرعة** " و دفع قيمة السندات التي تخرج من عملية السحب بالقرعة كاملة لأصحابها، و تتكرر العملية حتى يتم استهلاك كافة سندات القرض العام.

٣- الاستهلاك بالشراء في البورصة: و في هذه الطريقة تلجأ الدولة إلى شراء سندات القرض من البورصة كأي مشتري آخر و تتخلص من هذا من عبء الدين العام بنسبة ما تشتريه في البورصة من سندات. [١]

ب- **تدبير موارد الاستهلاك القرض العام:**

من الأهمية بمكان أن تعمل الدولة من التخلص ما أمكن من عبء ديونها العامة من القروض و ذلك بتخصيص أكبر قدر ممكن من الموارد المالية لخدمتها، ومن بين هذه الموارد مثلاً:

١- الاقتطاع من إيرادات الميزانية: هذه الإيرادات قد يكون مصدرها هو الفائض الناتج عن زيادة الإيرادات على النفقات مما يساعد على خدمة الدين و تقصير مدة استهلاكه، و يتحقق هذا الفائض أغلب الأحيان عند زيادة حصيلة الضرائب عن النفقات العامة، و من هنا يقال أن القرض لا يعدو أن يكون ضريبة مؤجلة.

٢- صندوق استهلاك الدين : و يكفل إنشاء هذا الصندوق استقلال عملية الاستهلاك الدين العام عن إيرادات السلطتين التنفيذية و التشريعية و ضمان سيرها في طريقها المرسوم بما يحقق مصلحة الدولة في التخلص من ديونها و بهدف هذا الصندوق إلى إعطاء صفة منظمة لعملية استهلاك الدين العام. [٢]

١- د. عادل فليح العلي :" المالية العامة و التشريع المالي و الضريبي " ، مصدر سابق ، ص ٨٦

٢- د. نوفل كنعان ، القانون الاداري الاردني "، الكتاب الثاني ، ط١ ، مطابع الدستور التجاري ، عمان ، ص ٧٨

المبحث الثاني

دور القروض في الايرادات العامة للدولة

بالرغم من تضارب الشروح حول المفاهيم الاقتصادية للقروض إلا أن الجميع يتفق في كونها مبلغ مالي مدفوع من طرف الجهاز المصرفي للأفراد والمؤسسات بهدف تمويل نشاط اقتصادي في فترة زمنية محددة، وذلك بمعدل فائدة مسبقا، وبتغيير آخر، فإن القروض المصرفية تعتبر عملية تحويل مؤقتة لرأس المال من زبون اقتصادي لآخر وذلك قصد استغلاله في نشاط إنتاجي أو استهلاكي، يسدد المبلغ مضافا إليه قيمة الفائدة التي تعتبر تعويضا للمقرض على وان هذه المبالغ التي تدر على الدوله اموالا تضيف على الايرادات الاخرى لها ، وتم تقسيم هذا المبحث الى مطلبين :

المطلب الاول : الطبيعة الاقتصادية و القانونية للقرض العام

المطلب الثاني : اهمية القروض العامة

المطلب الاول

الطبيعة الاقتصادية و القانونية للقرض العام

إن أهم ما يميز الاقتصاد اللاربوي هو غياب الفائدة من معاملاته المختلفة ، وهذا يؤدي إلى غياب القروض العامة ، وبالتالي عدم تمكن الحكومة من تمويل عجز موازناتها بالاقتراض من القطاع الخاص ، وربما لهذا السبب ترددت كثير من الدول الإسلامية في إلغاء الفائدة في اقتصاداتها ، حيث أصبح الاقتراض الحكومي ظاهرة اقتصادية تمارس في جميع أنحاء العالم لسد العجوزات الموسمية ، المتكررة وغير المتكررة ، الناتجة عن قصور إيرادات الدولة المختلفة عن نفقاتها الاستهلاكية والتنموية . ففي الوقت الحالي نجد كثيرًا من الدول تعتقد أن سد باب الاقتراض العام يؤدي إلى عجز الدولة عن القيام بوظائفها الاقتصادية والاجتماعية والسياسية المختلفة ، ولكن بعض المتخصصين لا يرون ذلك ، بل إن بعضهم يرى أن تمويل العجز عن طريق الاقتراض العام يؤدي إلى الشعور بالاسترخاء المالي، وهذا ما لا يمكن تحمله في الأجل المتوسط ، وسوف يؤدي إلى الإضرار بالاقتصاد من خلال التضخم واختلال ميزان المدفوعات وارتفاع معدلات الفائدة وسوء تخصيص الموارد وانخفاض معدلات النمو وزيادة البطالة ومن ثم التوترات الاجتماعية ، وسوف يتم تقسيم هذا المطلب الى فرعين :

الفرع الاول : الطبيعة الاقتصادية

الفرع الثاني الطبيعة القانونية

الفرع الأول : الطبيعة الاقتصادية

تختلف المدرستان التقليدية و الكنزية في تحديد الطبيعة الاقتصادية للقروض العامة لذلك سوف يتم التطرق اليها كما يلي :

١- عند المدرسة التقليدية:

لقد صنف هذا الفكر التقليدي القروض العامة ضمن الأمور غير المرغوب فيها و التي يجب الحد منها، حيث أن موقف الفكر المالي الكلاسيكي من القروض العامة كان إنعكاسا طبيعيا لأمرين هامين هما :

١- النظرية الاقتصادية التقليدية التي تؤمن بتلقائية توازن التشغيل الكامل.

٢- مساوئ توسع الدول الحديثة في القروض العامة في مرحلة النمو الاقتصادي الذي شهدته هذه الدول. [١]

حيث أدى إنشغال هذا الفكر المالي إزاء ظاهرة خروج الدولة عن مبدأ توازن الميزانية إلى تحديد الحالات التي يمكن للدولة أن تلجأ فيها إلى الضرائب، و أخرى يمكن للدولة فيها أن تلجأ إلى القروض و انتهى إلى ضرورة عدم التوسع في القروض و إلى أهمية تغطية النفقات العادية بالضرائب على أن تغطى النفقات غير العادية بالقروض، باعتبار أن القرض من الأموال المعدة للإستثمار الخاص، و قد بنى التقليديون رأيهم المناهض للقروض العامة على مجموعة من الافتراضات أهمها :

- ثبات كمية النقود المعروضة.
- عدم إنتاجية الإنفاق الحكومي، و كون العمالة كاملة.

٢- عند المدرسة الكينزية:

مع إنتشار الأزمات الاقتصادية و ما تستتبعه من بطالة فقد الفكر التقليدي أساسه الاقتصادي، و ظهر فكر جديد قوامه ضرورة تدخل الدولة في مثل هذه الحالات و الذي تجلى فيما يعرف بالنظرية الكينزية، و قد خلصت هذه النظرية إلى ضرورة تدخل الدولة لرفع الدخل الفعلي إلى المستوى اللازم لتحقيق التشغيل الكامل و مع كفاية السياسة النقدية و السياسة الضريبية في ذلك الوقت، فقد وجدت هذه النظرية في التوسع في الأنفاق العام و من ثم الخروج عن مبدأ توازن الميزانية، عاملا من عوامل إقامة التوازن الاقتصادي ففتحت بذلك الطريق أما

١-محمد عباس محرزي:" اقتصاديات المالية العامة" ، مصدر سابق ، ص ٢٢٣.

الأخذ بمبدأ عجز الميزانية، أي أمام الإلتجاء إلى القروض لتغطية النفقات العامة سواء أكانت الميزانية استثمارية أم استهلاكية و بذلك سقطت التفرقة التي أقامها الفكر التقليدي في مجال تغطية النفقات العادية و ذلك بهدف رفع الطلب الفعلي. [1]

و القروض العامة تضمن إستمرار النمو الاقتصادي حيث يمكنها توفير فرص التوظيف للمدخرات المعطلة في حالة إنخفاض فرص الاستثمار الخاصة، و بالتالي فهي تعرقل وقوع أزمة اقتصادية، كما أنها تقوم بإمتصاص جزء من القوة الشرائية الزائدة عن حاجة السوق رغبة في تحقيق توازن بين الطلب الفعلي و التشغيل الكامل، و بالتالي تمنع قيام التضخم على أن تقوم الدولة برد المبالغ المقترضة بعد أن تتمكن من معالجة مشكلة التضخم و القضاء عليها. [2]

كذلك تتمثل أهمية القروض العامة خاصة الخارجية منها في النهوض بالتنمية الاقتصادية خاصة في الدول النامية، هذه التنمية التي لا يمكن أن تتحقق أمام احتياج الدول المتخلفة إلى العملات الأجنبية لإستيراد مستلزمات التنمية، و لا أمام إنخفاض نسبة الأموال المدخرة، و فيما سبق تبرير الإلتجاء إلى القروض علما أن معظم الدول النامية تعاني في مرحلة التنمية الاقتصادية من عجز في موازين مدفوعاتها.

١- طارق الحاج :" المالية العامة "،مصدر سابق ، ص ٤٢

٢- حامد عبد المجيد دراز و محمد عمر ابو دوح :" مبادئ المالية العامة "، مصدر سابق ، ص ٦٤

الفرع الثاني : الطبيعة القانونية

تميزت الطبيعة القانونية للقرض العام بما يلي :

١- التطور القانوني للقرض العام:

يتم القرض العام بتبادل إرادة طرفين، شخص عام مقترِض (الدولة) من ناحية و المقترضون (الأفراد أو المصارف أو غيرها من المؤسسات المالية) من ناحية أخرى،حيث ينتج عن هذا العقد إلتزام المقرض بتسليم مبلغ معين من المال بينما يلتزم المقترض بدفع الفوائد و تسوية أصل الدين لدى حلول موعد سداده. [١]

و القروض بهذا المعنى لا يرجع تاريخها إلا لأواخر القرن ١٨. أما قبل ذلك فقد كان الأمراء و الملوك إذا احتاجوا للنقود لجأروا إلى الاقتراض من المالتين على أساس الثقة الشخصية بهم، و كانوا غالبا ما يرهنون أراضيهم أو جواهر التاج لضمان ما يفترضونه، أو يتنازلون للدائنين عن تحصيل بعض الضرائب أثناء مدة معينة يسدد من حصيلتها الدين و فوائده، أما في الوقت الحاضر فإن القروض الحديثة تتميز ببعض الصفات الأساسية أولها، أن القرض أبح يعقد باسم الدولة لا باسم رئيسها، و ثانيها : أن الدولة لم تعد تقدم ضمانا أو رهنا لما تقترض بل إن الضمان لسداد الديون و الفوائد هو كل مواردها. و ثالثها : أن هذه القروض أصبحت تأخذ شكل سندات تعطى للمقرضين و يمكنهم التصرف فيها إلى غيرهم.

٢- الأحكام الدستورية للقرض العام :

لقد ثار الخلاف في الفقه المالي حول تكييف طبيعة هذا العقد و لكن الرأي الراجع يعتبره عقدا من عقود " القانون العام " يخضع لكافة القواعد و الأحكام التي تسري على تلك العقود، فهو عقد ملزم لطرفيه يرتب حقوقا للدائن و التزامات على المدين لا يجوز المساس بها في الظروف العادية. [٢]

و تتطلب المبادئ الدستورية العامة في معظم الدول ضرورة موافقة ممثلي الشعب على إصدار القروض العامة، حيث تتم موافقة المجالس النيابية على هذا الإصدار بقانون و هو قانون إجرائي من ناحية الشكل و ليس من ناحية الموضوع، أي أنه لا يخلق قواعد قانونية مجردة، و القانون الذي يصدر بالقرض شأنه في ذلك شأن القانون الذي يصدر بربط الميزانية، فهو لا يتضمن قواعد آمرة كما هو الحال في سائر القوانين الأخرى، و إنما كل ما يتضمنه هذا القانون

١-- محمد عباس محرزي:" اقتصاديات المالية العامة"، مصدر سابق، ص ٢٢٥.

٢- مصدر نفسه ، ص ١٢٦ – ١٢٧.

هو مجرد موافقته السلطة التشريعية، على قيام السلطة التنفيذية بإصدار قرض عام بمبلغ معين و طبقا لشروط و مزايا معينة، أما ما يتعلق بالشروط و الأوضاع القانونية الأخرى للقرض، كطريقة الإصدار ذاتها و سعر الفائدة، إلى غير ذلك من التفصيلات فأمرها متروك للحكومة تقرره على النحو الذي تراه ملائما.[1]

و يرجع اشتراط موافقة المجالس المشار إليها إلى أسباب سياسية و اقتصادية أهمها :

* ضرورة موافقة المجالس النيابية على الإيرادات العامة التي تحصل عليها الدولة و كيفية إنفاقها لها، و يعتبر حق هذه المجالس في اعتماد القروض نتيجة منطقية لحقها في فرض الضرائب، لأنه اذا أجيز للسلطة التنفيذية الالتجاء إلى الإقتراض دون موافقتها، لعمدت إلى ذلك في كل حالة يرفض فيها نواب الشعب فرض ضرائب جديدة، هذا فضلا عن أن المناقشة النيابية للنفقات المغطاة عن طريق الاقتراض تؤدي إلى الحد من الإسراف الحكومي.

* تهيئ مناقشة القرض العام الفرصة التشريعية و الرأي العام لمعرفة مبررات القرض و نواحي إنفاقه المختلفة مما يزيد من ثقة أصحاب الأموال في الإئتمان العام من ناحية و ما يمكن من الإعلان عن القرض و يساعد على نجاحه من ناحية أخرى.

١- د. محمود حسين الوادي و زكريات احمد :" المالية العامة و النظام المالي في الاسلام " ، مصدر سابق ، ص٧٩.

المطلب الثاني

اهمية القروض العامة

للقروض العامة اهمية واسعة و متباينة على النشاط الاقتصادي و التوازن الاقتصادي الإجمالي للدولة ، و هي تعتبر من أدوات المالية العامة، التي تغر النظرة إليها مع تغيير دور الدولة الحارسة إلى المتدخلة إلى المنتجة، فلم تعد مصدرا إستثنائيا من مصادر الإيرادات العامة، بل أصبحت الدولة تستعين بها لإحداث آثار اقتصادية و اجتماعية ، و من بين الآثار الاقتصادية للقروض العامة تحديد أثر القروض على الاستهلاك و الإدخار و كذلك أثر القروض على الاستثمار و على زيادة الكتلة النقدية و كذلك أثرها في توزيع العبء المالي العام ، وسوف يتم تقسيم هذا المطلب الى ثلاث فروع :

الفرع الاول : اهمية القروض على الاستهلاك و الادخار

الفرع الثاني : اثر القروض على الاستثمار وعلى زيادة الكتلة النقدية

الفرع الثالث : اهمية القروض في توزيع العبء المالي العام

الفرع الاول : اهمية القروض على الاستهلاك و الإدخار:

تأثر القروض العامة على الاستهلاك و الإدخار من خلال ما تؤدي إليه من إعادة الدخل القومي، و عادة ما يتم هذا التوزيع لصالح الميل للإدخار على حساب الاستهلاك. [1]

١- أثر القروض على الاستهلاك:

إن القروض تؤثر سلبا على الميل للإستهلاك فمن المعروف أن الأفراد يحصلون على دخول معينة، هذه الدخول توجه عادة إلى الاستهلاك أو يوجه جزؤها الأكبر للاستهلاك لكن بفضل المزايا و الضمانات و التسهيلات التي تمنحها الدولة للمكتئبين في القروض العامة، و عادة ما تكون لصالح صغار المدخرين، و بالتالي سيوجهون جزء من هذا الدخل إلى الإدخار هذا ما سيخفض من الميل للاستهلاك. [2]

٢- أثر القروض على الإدخار:

ان الإغراءات المادية و المالية التي تمنحها الدولة من أجل تشجيع الأشخاص الطبيعيين و الإعتباريين من أجل الإكتتاب في سندات القروض العامة، سيجعل توظيف المدخرات (أي مدخرات الأفراد) في السندات الحكومية أكثر سهولة و أمنا و أقل خطرا من توظيفها في السندات الخاصة، و هذا ما يؤدي إلى رفع الميل للإدخار.

الفرع الثاني : أثر القروض العامة على الاستثمار و على زيادة الكتلة النقدية

يقسم هذا الفرع الى نقطتين هما : أثر القروض على الاستثمار و أثرها على زيادة الكتلة النقدية.

١- أثر القروض العامة على الاستثمار:

يترتب على عقد القروض، و ما يتبعه من دفع فوائد منتظمة و أصل الدين إلى المقترضين إنخفاض الأرباح المحتملة، و من ثم إنخفاض الكفاية الحدية لرأس المال، و بالتالي إنخفاض الميل للاستثمار، أضف إلى ذلك أن التوسع في القروض العامة يجعل الدولة ترفع من سعر الفائدة كوسيلة جذب للأفراد للإكتتاب في سندات القروض العامة، و ارتفاع سعر الفائدة يؤثر بالسلب

١- زينب حسن عوض الله : " مبادئ المالية العامة " ، مصدر سابق ، ص ٢٣٧.

٢-د. محمود سامي عبد الحميد و د . محمد السعيد الدقاق :" القانون الدولي العام " ، مصدر سابق ، ص٥٣.

فـي الميـل للاسـتثمار الخـاص، فـالأفراد المكتتبـون فـي القـروض العامـة يسـحبون أمـوالهم مـن الاستثمارات الخاصة، مما يسبب ضررا معتبرا بالاستثمارات الخاصة. [1]

٢- أثر القروض على زيادة الكتلة النقدية:

تقترن القروض التي تقدمها البنوك إلى الدولة بزيادة كمية النقود المطروحة في التداول و يترتب على ذلك أنه حال وصول الاقتصاد إلى مرحلة التشغيل الكامل فإنها تحدث آثارا تضخمية بالغة الخطورة. و يشكل هذا النوع من القروض نسبة كبيرة من مجموع القروض العامة، فإكتتاب البنوك في القروض العامة يتم عادة عن طريق خلق كمية جديدة من النقود، يتم ذلك على النحو التالي : [2]

أ – حينما يقوم البنك التجاري بإكتتاب في القروض العامة فإنه يفعل ذلك عن طريق إصدار نقود جديدة.

ب- تؤدي إعادة خصم سندات الخزينة لدى البنك المركزي إلى زيادة الكتلة النقدية.

ج- تقوم، عادة، البنوك التجارية التي تكتتب في السندات الحكومية بخلق ودائع إئتمانية جديدة مقابل ما يدخل محفظتها المالية من هذه السندات. و معنى ذلك أن السندات الحكومية، و خاصة أذون الخزينة، تدخل في حسابات نسبة السيولة المصرفية التي تحدد حجم الودائع، و تؤدي بالتالي إلى زيادة الودائع الإئتمانية.

د- قد يحدث أن تترك الدولة المبالغ التي اقترضتها من البنوك التجارية لدى هذه البنوك في شكل وديعة على أن تقوم بإستخدامها في الوفاء بإلتزاماتها و في هذه الحالة يكون النظام المصرفي ككل قد أكتتب في القروض العامة بنقود كتابية إضافية.

الفرع الثالث : أثر القروض في توزيع العبء المالي العام:

يوزع القرض العبء المالي له بين المقرضين و المكلفين بالضرائب كما أنه يرتب نوعين من الأعباء، فهناك العبء المالي للقرض و كذلك العبء الاقتصادي للقرض.

١- العبء المالي للقرض:

و هو يمثل عبء على الخزينة العمومية للدولة أي الخزينة هي التي تتحمل الإلتزامات التي تقدمها الدولة للمكتتبين في القرض العام.

١- محمد عباس محرزي:" اقتصاديات المالية العامة"، مصدر سابق ، ص ٣٦٦ .

٢- حامد عبد المجيد دراز :" مبادئ المالية العامة " ، مصدر سابق ، ص ٧٥ .

٢- العبء على الاقتصاد الوطني:

و هو عبء على الاقتصاد الوطني أي مدى ثقل القرض على الحياة الاقتصادية بكل جوانبها منذ لحظة الإصدار حتى السداد و القرض هذا لا يلقي فقط عبئا اقتصاديا على الاقتصاد الوطني، بل يوزعه على الفئات المختلفة و الأجيال المختلفة، مما يؤثر على الإنتاجية الوطنية و الرفاهية الاقتصادية، فالعبء الاقتصادي للقروض يرتبط أساسا بالأفراد الذين يتحملون هذا العبء، و لا يمثل القرض عبئا اقتصاديا إلا إذا كانت أضراره تفوق منافعه.

إن الإشكالية التي يمكن طرحها، هل يمكن اعتبار القرض عبئا عاما حقيقيا على الجيل الذي قام بالإكتتاب فيه أم ينتقل هذا العبء إلى الجيل المستقبلي ؟

إن الإجابة عن هذه الإشكالية تقودنا في البداية بتحديد الأطراف التالية : [1]

١. إن القرض في مرحلة أولى، يؤدي إلى الحد من اللجوء إلى الضرائب و ذلك يعني تخفيف العبء عن المكلفين الحاليين، و خاصة أصحاب الدخول المحدودة. و من ثم تتحسن أوضاعهم المالية و تزيد مدخراتهم و يعظم ميلهم نحو الاستثمار.
٢. في مرحلة ثانية، تقوم الدولة بدفع الأفراد إلى الإكتتاب في القرض العام عن طريق اقتطاع جزء من مدخراتهم و تحويلها إلى الدولة.

و هو ما يعني حرمان المقرضين من مدخراتهم، أي جزء الوسائل النقدية التي يستفدونها في شراء السلع و الخدمات، التي يستخدمونها لإشباع حاجياتهم. و يمثل ذلك تضحية مؤقتة، هي مدة القرض، مقابل ما يحصلون عليه من فوائد القرض و أصله و المميزات الأخرى.

و يرى التقليديون إلى أن القرض يعفي الجيل الحاصر للإكتتاب من عبء النفقات العامة التي يقوم بها، و يلقى في ذات الوقت العبء على الأجيال القادمة، و قد بنى الفكر التقليدي و نظريته على أساس أن القرض مورد غير عادي لا يتم اللجوء إليه إلا لتغطية نفقات غير عادية.

أما أصحاب النظرية الحديثة، فيرون أن القرض يمثل عبء فقط على الجيل الحاضر دون أن يمتد إلى الأجيال القادمة.

١- هشام محمد صفوت العمري :" اقتصاديات المالية العامة و السياسة المالية "، مصدر سابق، ص٩٣

الخاتـمـة

و في الأخير يمكن القول بأن القرض العام يعتبر موردا هاما من موارد الدولـة أو إيـرادات الدولة الغير الضـريبية و لكنـه قد يؤثر سلبا علـى الخزينـة العموميـة لأنـه يثقل كاهلهـا من خـلال خدماته المتمثلة في الفوائد التي تدفع و كذلك في الأقساط و خير مثال على ذلك الجزائر، الجزائر التي عانت و مازالت تعاني من المديونية الداخليـة و الخـارجيـة هذه الأخيـرة التـي شـهدت ارتفاعـا في ١٩٩٤ – ١٩٩٥ بسبب أثر إعادة الجدولة التـي مست الدين الخـارجي و كذا تطهير المحـافظ المالية للبنوك، و قد تمت إعادة جدولة الديون الجزائرية مع نـادي باريس و لندن.

ومن المفيد أن يؤخذ بعين الاعتبار أنه لا يمكن أن يـتم تحقيق تنميـة حقيقيـة و مستدامة من خلال الاعتماد الدائم على القروض سواء أكانت هذه القروض محليـة أو خـارجيـة لـذلك أعتقد بـأن اللجوء على القروض المحلية أن يتم ضمن حدود ضيقة و أن يكون لفترات قصـيرة و بمعدلات فائدة منخفضـة نسبيا و ذلك لأن المعدلات المرتفعة تدل على الحالـة غير الصـحية للأوضـاع التـي يتم فيها الاقتراض و تدل على غياب ثقة الجمهور بأذون الخزانة .

الاستنتاجات

- اصدار القروض العامة بموجب قوانين شكلية
- لسندات القروض العامة ثلاث اشكال : سندات رسمية ، سندات لحاملها ، سندات مختلطة
- لاستهلاك القرض العام سداده تدريجيا برد قيمته الـى حـاملي السندات عل دفوعـات خـلال فترة معينة تنص عليها شروط اصدار القرض .
- للقروض اهمية على الاستهلاك و الادخار للدولة
- للقروض اهمية على الاستثمار و زيادة الكتلة النقدية .
- للقروض اهمية في توزيع العب المالي العام للدولة .

المقترحات

- اصدار قانون خاص يبين فيه كافة التفصيلات التي تحيط بعمليـة اصـدار القروض العامـة بمختلف انواعها و اشكال السندات فعلينا التمييز بين انواع القروض العامة وبين الاشكال التي من الممكن ان تصدر بها.
- ان يكون للبنك المركزي الدور الفعال في هذا المجال دون ان يقتصر علـى وزيـر الماليـة، او تشكيل لجنة متخصصة بهذا الشأن.

- تعديل قانون الادارة المالية و الدين العام بالشكل الذي يزال به الغموض و الابهام المحاط بنصوصه.
- اصدار القرض العام ووجوب اطلاع البرلمان على مبررات الاقتراض والغرض منه ، وتحاط العملية المذكورة بضمانات أهمها مرورها بالبرلمان وصدور قانون كلما تطلب اصدار قرض سواء أكان داخليا او خارجيا .
- أرجو من الله أن نكون قد قدمنا بحثا شاملا و وافيا عن أهمية القروض العامة في اقتصاديات الدول.

المصادر

- القرآن الكريم

١. حامد عبد المجيد دراز، و محمد عمر أبو دوح:"مبادئ المالية العامة"، دار الجامعة- الاسكندرية ، مصر ،ط٢٠٠٥ .

٢. د. عادل فليح العلي:" المالية العامة والتشريع المالي والضريبي"، ط ١، دار الحامد للنشر والتوزيع، ٢٠٠٣

٣. د. عبد العال الصكبان:" مقدمة في علم المالية العامة والمالية العامة في العراق"، الجزء الأول مطبعة العاني، ط ١، بغداد ، ١٩٧٢

٤. د. عبد المجيد الحكيم:" الموجز في شرح القانون المدني العراقي، الجزء الأول"، في مصادر الالتزام ، مع المقارنة والموازنة بين الفقه الغربي والفقه الإسلامي، ط ٣، بغداد، شركة النشر والطبع الأهلية، ١٩٦٩

٥. د. محمد سامي عبد الحميد و د. محمد السعيد الدقاق ود. ابراهيم أحمد خليفة:" القانون الدولي العام، الإسكندرية"، منشأة المعارف، ٢٠٠٤

٦. د. محمود حسين الوادي ود. زكريا أحمد عازم:" المالية العامة والنظام المالي في الإسلام"، ط ١، عمان، دار المسيرة للنشر والتوزيع ، ٢٠٠١

٧. د. نواف كنعان:" القانون الإداري الأردني، الكتاب الثاني"، ط ١ ، مطابع الدستور التجارية، عمان ، ١٩٩٨

٨. زينب حسن عوض الله :" مبادئ المالية العامة، لبنان"، الدار الجامعية – بيروت-ط ١٩٩٤ .

٩. طارق الحاج:"المالية العامة" دار الصفاء للنشر و التوزيع،شارع السلط- عمان- ط١ ١٩٩٩ م – ١٤٢٠ هـ.

١٠. محمد عباس محرزي:"اقتصاديات الجزائر" ديوان المطبوعات الجامعية ، ٢٠٠٢

١١. هشام محمد صفوت العمري :" اقتصاديات المالية العامة والسياسة المالية "، الجزء الأول ، مطبعة التعليم العالي، بغداد ، ١٩٩١