دور القروض العامة في تمويل عجز الموازنة في العراق

أ.م. معتز علي صبار
mutzalisabbar@gmail.com
جامعة الانبار / كلية القانون والعلوم السياسية

The role of public loans in financing the budget deficit in Iraq

Assist. Prof. Mutz ali sabbar
University of anbar -college of law and political Science

المستخلص/ يعد القرض العام موردًا هامًا من موارد الدولة المالية غير الضريبية، بيد أنه يعد مصدر استثنائي، وقد يؤثر سلبًا على الخزينة العامة، لأنه يثقل كاهلها من خلال خدماته المتمثلة في الفوائد التي تدفع عن مدة القرض، وكذلك في الأقساط، ومن المفيد أن تؤخذ بعين الاعتبار أنه لا يمكن أن يتم تحقيق تنمية حقيقية ومستدامة من خلال الاعتماد الدائم على القروض، سواء أكانت هذه القروض محلية أو خارجية، لذلك ينبغي أن يتم اللجوء إلى القروض المحلية وفي حدود ضيقة، ولفترات قصيرة، وبمعدلات فائدة منخفضة نسبيا، وذلك لأن معدلات الفائدة المرتفعة تدل على الحالة غير الصحية للأوضاع التي يتم فيها الاقتراض، كما تدل على غياب ثقة الجمهور بمالية الدولة وبأذونات الخزانة ونظرًا لاعتبار القروض ضريبة مؤجلة، تؤثر على مستوى الإنفاق العام والاستثمار العام بالتوسع على حساب الإنفاق الاستثماري العام والخاص، كما يظهر أثر القرض كعبء مالي من خلال الغرض من النفقات، إذ يشكل عبئًا ماليًا إذا استخدم لتغطية نفقات استهلاكية، ويعد منتجًا إذا استخدم لتغطية النفقات الاستثماريةومهما يكم من أمر، لا يمكن تجاهل فعالية هذا الإيراد (القروض العامة) على اختلاف أنواعه، والدور الهام الذي يؤديه من خلال تأثيره على مجمل متغيرات النشاط الاقتصادي. ونظرًا لهذه الأهمية وما تشهده الإيرادات من تراجع مما يؤثر سلبًا على مسار التنمية، استوجب إيجاد آليات من أجل تنمية وتفعيل الموارد المالية للمساهمة في دفع عجلة التنمية **الكلمات المفتاحية:** القروض العامة، الموازنة العامة، عجز الموازنة.

Abstract /The public loan is an important non-tax financial resource of the state, but it is an exceptional source, and it may negatively affect the public treasury, because it burdens it through its services represented in the interests that are paid for the term of the loan, as well

as in installments, and it is useful to take into account It is not possible to achieve real and sustainable development through permanent reliance on loans, whether these loans are local or foreign, so resort to local loans should be made within narrow limits, for short periods, and at relatively low interest rates, because high interest rates indicate On the unhealthy state of the situations in which borrowing takes place, it also indicates the lack of public confidence in the state's finances and treasury bills .Given that loans are considered a deferred tax, it affects the level of public spending and public investment by expanding at the expense of public and private investment spending. The impact of the loan as a financial burden appears through the purpose of the expenditures, as it constitutes a financial burden if used to cover consumer expenses, and is productive if used to cover investment expenses. .Whatever the case may be, the effectiveness of this revenue (public loans) of all kinds, and the important role it plays through its impact on the overall variables of economic activity, cannot be ignored. Given this importance and the decline in revenues, which negatively affects the development path, it is necessary to find mechanisms for the development and activation of financial resources to contribute to advancing the development wheel .**Keywords:** public loans, public budget, budget deficit.

المقدمة

عرفت البشرية القرض منذ القدم, وتعامل به الناس في النقود وغيرها, ومع مرور الزمن زادت الحاجة إلى القروض وتعددت النطاق الذي كان مقتصرًا على تلبية احتياجات فردية تتعلق بمطالب الحياة اليومية التي تضمن العيش الكريم، وتحولت إلى احتياجات عامة وضخمة يتوقف عليها مصير الأغلبية في تمويل المشاريع وتحقيق التنمية كما تعد القروض العامة من الأمور الحساسة في مالية أية دولة، فالقروض العامة يجب أن تجد لها مبررًا واضحًا لعقدها وذلك لآثارها المتعددة والمهمة، إذ إنَّها تعد في بداية الحصول عليها موردًا ماليًا للدولة، لكنها تمثل نفقة عند حلول موعد سدادها، لقد صار القرض يؤدي دورًا أكثر أهمية وبروزًا لأنه أصبح ينقل الموارد ممن يملك إلى من لا يملك، أو إلى من يملك ويطمح إلى المزيد، كما أن تطور وظائف الدولة نتج عنه زيادة الاهتمام بالمصادر التي تغذي الخزينة العامة بالأموال، والحرص على تطويرها بما يؤمن للدولة حصولها على الموارد اللازمة لتغطية نفقاتها المتزايدة، ولغرض بحث دور القروض العامة في تغطية عجز الموازنة العامة للدولة

سوف نبحث الموضوع من خلال مبحثين، يتعلق الأول بالتعرف على ماهية القرض العام، ويكرس المبحث الثاني لبيان دور القروض العامة في سد عجز الموازنة العامة.

- **أهمية البحث**

١. إن دراسة القرض العام، أمر يحظى باهتمام طرفيه أي المقرض والمقترض على حد سواء. باعتبار أن القرض العام من التصرفات التي تولد التزامات قانونية متقابلة على عاتق طرفيه، الدولة المقترضة والمقرضون الدائنون.
٢. تتضح أهمية البحث القانوني في القروض العامة إذا ما علمنا أن المبالغ المقترضة من قبل الإدارة، لا تمثل موردًا نهائيًا للخزينة العامة بل تلتزم الإدارة بردها مع الفوائد السنوية، ومن ثم وجب بيان الأساس القانوني لهذا الالتزام ومعرفة مصدره .
٣. إن تناول الجوانب القانونية للقرض العام بالتحليل والتوضيح، من شأنه أن يبصر المقرضون بحقوقهم، فمن المقرر بداهة أن المقرض لا يمكن أن يطالب بحقوقه أو يدافع عنها قبل أن يعرفها. كما أن من شأن هذه البحوث أن تسهم في تطوير الوعي القانوني لأفراد المجتمع ومؤسساته المالية مما يسهل على الإدارة عملية الاقتراض.

إشكالية البحث إنَّ الاشكالية المحورية التي يدور بحثنا حول معالجتها تتبلور بالتساؤل التالي:

- ما مدى مساهمة القروض العامة في تمويل عجز الموازنة العامة الدولة؟وتتفرع عن هذا التساؤل مجموعة من التساؤلات تتمثل في الآتي:

١. ماذا يقصد بالقروض العامة؟
٢. ما العوامل التي تدفع الدولة للاقتراض؟
٣. ما خيارات الحكومة أمام الاقتراض العام؟
٤. ما الآثار والانعكاسات التي تعترض القروض العامة؟

منهجية البحث سوف تعتمد هذه الدراسة- بشكل أساس- على المنهج الوصفي التحليلي- التأصيلي لملاءمته للأهداف المتوخاة، بصدد استجلاء الملامح المختلفة لإشكالية البحث المتمثلة بـ(دور القروض العامة في سد عجز الموازنة العامة للدولة). إذ إنَّ استخدام المنهج الوصفي يظهر من خلال عرض مختلف المفاهيم المتعلقة بالقروض العامة، بينما المنهج التاريخي يظهر من خلال التطرق إلى مختلف التنظيمات والعوامل والمخاطر التي تحصل من هذه القروض، أما المنهج التحليلي، فيتجلى من خلال تحليل الإشكال والمعطيات الاقتصادية.

- **خطة البحث** من أجل الإحاطة بالموضوع، ارتأينا تقسيم الدراسة على مبحثين، سنتناول في المبحث الأول ماهية القروض العامة، من خلال التطرق إلى مفهوم القروض العامة (المقصود بالقروض العامة، أنواعها وطبيعتها القانونية)، وبدوره سوف نقسمه على مطلبين، يحتوي كل مطلب على فرعين أما المبحث الثاني سنتناول فيه دور القروض في سد عجز موازنة الدولة العامة، ومن خلال تقسيمه على مطلبين، يحتوي كل مطلب على فرعين أيضًا، ثم ننهي البحث بخاتمة نضمنها أهم النتائج التي توصلنا إليها، وكذلك ما نرتأيه من مقترحات تصب في خدمة موضوع الدراسة.

المبحث الأول

التعريف بالقرض العام

يبنى القرض العام على وجود عقد بين كل من الدولة المقترضة والمقرض سواء كان (فرد، مؤسسة، دولة)، ويتطلب لإتمام إبرام هذا العقد حصول الدولة المقترضة أو إحدى مؤسساتها على ترخيص من قبل الجهة المختصة وهي عادة تتمثل بالسلطة التشريعية الوطنية، مع الأخذ بنظر الاعتبار كل الآثار التي تترتب على عملية الاقتراض في الجوانب الاقتصادية أو المالية أو السياسية، كما أن عقد القرض العام له طبيعة قانونية معينة كان محلًا لنقاش فقهاء القانون وفيما اذا كان هذا العقد يعد من عقود القانون الخاص أم من عقود القانون العام، وبناء على ذلك سوف نبحث كل من مفهوم القرض العام، وكذلك الطبيعة القانونية لعقد القرض العام، ومن خلال مطلبين كما يلي:

المطلب الأول/ مفهوم القرض العام/ يعد القرض أحد الموارد المهمة التي تعتمد عليها الدولة في تمويل حاجاتها المختلفة في الوقت الحاضر, ويختلف مفهوم القرض من باحث لآخر كل حسب تخصصه وحسب وجهة نظره، لذا تعمدت تقديم تعاريف مختلفة لتوضيح الرؤية أكثر, وارتبط ظهور القروض العامة بالعجز المالي أو أحيانًا بالحاجة المالية المتزايدة للدولة، فأصبحت أداة مالية سنوية تستخدمها الدولة لتمويل برامجها الاقتصادية، وخاصة المشاريع الكبرى، ولذلك تصدى علماء المالية لهذه الظاهرة وعرفوها بتعاريف عديدة ركزت في مجملها على آلية الحصول على القروض والأهداف المتوخاة وطريقة التسديد, كما أن القرض يؤدي دورًا أكثر أهمية وبروزًا لأنه أصبح ينقل الموارد ممن يملك إلى من لا يملك، أو إلى من يملك ويطمح إلى المزيد، والقرض العام يشكل نوعًا من الواردات الاستثنائية التي تلجأ إليها الدولة

من أجل تغطية نفقات غير عادية. وفي ضوء ذلك سنوضح تعريف القرض العام، وكذلك تحديد طبيعته القانونية، وذلك في فرعين كما يلي:

الفرع الأول/ تعريف القرض العام/ سوف نبين هنا تعريف القرض العام لغة واصطلاحًا، وذلك في النقاط التالية:

أولًا: القرض لغة "هو الائتمان والمقصود به تلك الخدمات المقدمة للعملاء التي يتم بمقتضاها تزويد الأفراد والمؤسسات والمنشآت في المجتمع بالأموال اللازمة، علي أن يتعهد المدين بسداد تلك الأموال وفوائدها والعملات المستحقة عليها والمصاريف دفعة واحدة أو علي أقساط في تواريخ محددة حسب العقد وتدعم تلك العملية بمجموعة من الضمانات التي تكفل البنك استرداد أمواله في حالة توقف العميل عن السداد بدون أي خسائر" ولقد تم ذكر القرض في القرآن والسنة قال تعالى: ﴿مَنْ ذَا الَّذِي يقرض اللَّهَ قَرْضًا حَسَنًا فيضاعفه لَهُ أَضْعَافًا كثيرةً وَاللَّهُ يَقبضُ وَيَبْسُطُ وَإِلَيْهِ تُرْجَعُونَ﴾[1] كما قال تعالى: ﴿وَقالَ اللَّهُ إِنِّي مَعَكُمْ لَئِنْ أَقَمْتُمُ الصَّلاةَ وآتيتم الزَكاةَ وَآمَنْتُمْ بِرُسُلِي وَعَزَرْتُمُوهُمْ وأَقْرَضْتُمُ اللَّهَ قَرْضًا حَسَنًا لَأُكَفِرَنَ عَنْكُمْ سيئاتكم وَلَأُدْخِلَنَّكُمْ جَنَاتٍ تَجْرِي مِنْ تَحْتِهَا الْأَنْهارُ فَمَنْ كَفَرَ بَعْدَ ذلِكَ مِنْكُمْ فَقَدْ ضَلَّ سَواءَ السبيل﴾[2] وقال أيضًا: ﴿مَنْ ذَا الَّذِي يقرض اللَّهَ قَرْضًا حَسَنًا فيضاعفه لَهُ وَلَهُ أَجْرٌ كريم﴾[3] وقال سبحانه وتعالى: ﴿إِنْ تُقْرِضُوا اللَّهَ قَرْضًا حَسَنًا يضاعفهُ لَكُمْ ويغفر لَكُمْ وَاللَّهُ شَكُورٌ حليم﴾[4] إنّ الأحاديث النبوية في هذا السياق كثيرة، فقد روي عن أبي هريرة قال: قال رسول الله صلى الله عليه وسلّم: "من نفّس عن مؤمن كربة من كرب الدنيا، نفّس الله عليه كربة من كرب يوم القيامة، ومن يسّر على معسر يسّر الله عليه في الدنيا والآخرة، ومن ستر مسلما ستره الله في الدنيا والآخرة والله في عون العبد ما كان العبد في عون أخيه"[5].

ثانيًا: تعريف القرض اصطلاحًا: ذهب بعض الكتاب إلى أن القرض العام عبارة عن (مبلغ من المال تستدينه الدولة بعقد يستند إلى صك تشريعي ويتضمن مقابل الوفاء).[6]وعرف آخرون القرض العام بأنه (مبلغ من النقود تحصل عليه الدولة من السوق الوطنية أو

---

(1) سورة البقرة, اية ٢٤٥

(2) سورة المائدة, الآية ١٢

(3) سورة الحديد, الآية ١١

(4) سورة التغابن, الآية ١٧

(5) أخرجه مسلم، الجامع الصحيح، كتاب الذكر والدعاء والتوبة والاستغفار، حديث برقم ٦٩٩

(6) د. عصام بشور، المالية العامة والتشريع المالي، ط ٧،دمشق،مطبعة جامعة دمشق، ٩٩٦،ص٣٤٩

الخارجية، وتتعهد برده ودفع فائدة عنه وفقًا لشروط معينة).[١] وكذلك هو (مبلغ من المال تحصل عليه الدولة أو إحدى هيئاتها العامة من الغير بموجب عقد يستند إلى إذن مسبق من السلطة التشريعية وتتعهد الدولة برد القرض ودفع الفوائد المترتبة عليه وفق الآجال المحددة.[٢] والقروض هي مبلغ من المال تحصل عليه الدولة من الأفراد أو المؤسسات الوطنية أو الأجنبية يتضمن مقابل الوفاء ويؤدي إلى إشباع الحاجات المالية المتزايدة للدولة ويساعدها على تحقيق أهدافها الاقتصادية والاجتماعية والسياسية" نستنتج من هذه التعاريف أن عمليات الاقتراض تعتمد على ثلاثة عناصر:

١- الثقة: لكي يتحقق عامل الثقة علي العميل أن يقدم للمصرف ضمانات قيمتها المالية تفوق قيمة القرض.

٢- المدة: هي الأجل الذي يستفيد منه المقترض بالأموال المقرضة وتتحدد هذه المدة بعد توقيع اتفاقية القرض.

٣- الوفاء بالتسديد: الوفاء بإرجاع ما اقترضه مضافًا إليه فائدة.[٣] يلاحظ من التعاريف سالفة الذكر أن القروض العامة مبالغ تقترضها الدولة من الجهات التي تتوافر لديها الأموال وتتعهد بإرجاعها حسب الاتفاق فهي عقود مالية بين الأفراد أو المؤسسات المالية وبين الدولة ينتج منها العديد من الآثار الاقتصادية والاجتماعية والسياسية في الاقتصاد الوطني.

وبناء على هذا التعريف فإن القروض العامة تتميز بالخصائص التالية التي تميزها من بقية أدوات الدولة المالية، وأهم خصائص القروض العامة هي:

١. مبلغ من المال: ويقصد بذلك أن الدولة تحدد حاجتها المالية إلى القروض ثم تطرح سنداتها على الاكتتاب العام لكي تجمع بعدها المبالغ التي تحتاج إليها نقدًا؛ لأن الأنظمة السابقة كانت تعتمد على القروض العينية أما بعد تطور العلاقات النقدية فقد أقلعت الحكومات عن القروض العينية إلى القروض النقدية.

٢. يقوم بالاقتراض العام: الدولة أو من ينوب عنها من الأجهزة الحكومية (المركزية واللامركزية) مثل وزارة المالية . بعض الوزارات المختصة، المحافظة . البلدية... وغيرها من

---

(١) د. محمد طاقة وهدى العزاوي، اقتصاديات المالية العامة، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، ط٢، ٢٠١٠، ص١٨٤.

(٢) د. سالم الشوابكة، القروض العامة الداخلية في الاردن، بحث منشور في مجلة الحقوق، السنة الثالثة والعشرون- العدد الثالث،١٩٩٩، ص ١٣٩.

(٣) د. عبدالكريم صادق بركات، المالية العامة، مؤسسة شباب الجامعة، القاهرة، ١٩٧٩، ص ٢٨٣.

الإدارات العامة التي تتمتع بالشخصية المعنوية، لأن جميع هذه المؤسسات تمثل الدولة في مجال عملها، لكن هذه الجهات لا تستطيع الاقتراض إلا بعد الحصول على موافقة السلطة التنفيذية (الحكومة) والحكومة تحصل على موافقة السلطة التشريعية لأنها الجهة الوحيدة المكلفة بمراقبة عمل الحكومة ومحاسبتها في نهاية السنة المالية، لذلك تحتاج الحكومة باستمرار إلى موافقة السلطة التشريعية عند كل واقعة مالية (جباية الضرائب إنفاق . اقتراض).

٣. يقدم الأفراد أو المؤسسات المالية الوطنية أو الأجنبية القروض للجهات الحكومية، فقد يتم الاتفاق بين المقترض (الحكومة) والمقرضين (المؤسسات) مباشرة على تقديم قرض بمبلغ معين وبفائدة محددة ولفترة زمنية يتم الاتفاق عليها أو قد تطرح الدولة سندات الدين العام في سوق الأوراق المالية وتسمح لمن يرغب في الإقراض، ويتحدد في متن السند المبلغ، والفائدة، وفترة التسديد، وتكون هذه السندات قابلة للتداول في سوق النقد، ويختلف نوع القرض وتأثيره في الحياة الاقتصادية والاجتماعية تبعًا للجهة المقرضة.[١٠]

٤. يتضمن القرض العام مقابل الوفاء: أي يتحدد في عقد القرض المبلغ والفائدة وزمن السداد، وإذا كانت سندات تطرح في سوق المال يتحدد في متنها المبلغ وزمن السداد وتباع بقيمة سوقية أي تحسم الفائدة مسبقًا من قبل المشتري أما في فترة السداد فإن الحكومة تسدد المبلغ الموجود في متن السند (القيمة الاسمية).

وتختلف القروض العامة عن الضرائب بأنها وسيلة مالية ليست نهائية، أي يجب على الدولة ردها لأصحابها، في حين تكون الضرائب وسيلة مالية نهائية وإلزامية، أي لا يتوجب على الدولة ردها لأصحابها، كما يتوجب عليها رد القروض لأصحابها مع الفائدة أيضًا، لذا يتوجب على الدولة عندما تقترض أن تفكر في العبء المالي الناجم عن القرض، وهذا يلزمها ألا تستخدم إيرادات القروض العامة إلا في الإنفاق الاستثماري المنتج الذي يمكن أن يقدم مردودًا أكبر من فائدته في المستقبل.

٥. تستخدم الدولة القروض العامة لتحقيق أهدافها الاقتصادية والاجتماعية والسياسة، ففي المجال الاقتصادي تقترض الدولة لتمويل برامجها الاقتصادية، مثل تمويل إقامة مشاريع البنية التحتية أو إقامة مصانع عامة أو مؤسسات خدمية يحتاج إليها الاقتصاد الوطني؛ لأن إقامة هذه المشاريع بأنواعها سوف يشجع على زيادة الإنتاج والاستثمار الأمر الذي يؤدي إلى زيادة

(١٠) زكريا محمود بيومي، مبادئ المالية العامة، مطبعة جامعة القاهرة، الكتاب الجامعي، ١٩٧٨، ص ٧٦.

معدلات النمو الاقتصادي.[١] وفي المجال الاجتماعي قد تقترض الحكومة لتمويل البرامج الاجتماعية، كالصحة والتعليم والثقافة والرياضة وإقامة الجامعات والمدارس وغيرها الأمر الذي يؤدي إلى تحسين الظروف الاجتماعية ورفع المستوى المعيشي للسكان إن هذه الأهداف التي تسعى الدولة إلى تحقيقها إنما تهدف في نهاية المطاف إلى تحسين الظروف المعاشية وتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية في البلاد. كما أن الخصائص التي تتمتع بها القروض العامة توضح جوهر ومكنون هذه الظاهرة المالية وأهدافها التي تصب في خدمة المجتمع وتطوره في نهاية الأمر.

الفرع الثاني/ الطبيعة القانونية للقرض العام/ تعدُّ صيغة القروض العامة صيغة قانونية، أي إن عقد القرض هو عقد قانوني يترتب عليه مجموعة من الآثار الاقتصادية والاجتماعية أن القرض هو اتفاق بين طرفين، المقرض (الأفراد أو المؤسسات...) والمقترض (الحكومة). ويتحدد في متن هذا العقد: مبلغ القرض، الفائدة، فترة السداد، وإذا قامت الدولة بطرح سندات الدين العام في الأسواق المالية، فإن السند ذاته يشكل عقدًا يتوضح في متنه المبلغ وفترة السداد ويباع بالقيمة السوقية التي تقل عادة عن القيمة الاسمية بمقدار الفائدة، وعلى الدولة السداد عند فترة الاستحقاق، وبناء على ذلك فإن الطبيعة القانونية للقروض تتمثل في:

أ . القرض العام يتم بموجب عقد، ويعد هذا العقد من العقود الإدارية بحسبانه يتعلق بنشاط مرفق عام يسعى إلى تحقيق منفعة عامة ويتضمن شروطًا غير مألوفة في عقود القانون الخاص، وهذا ما يميزه من غيره من الإيرادات.

ب . القرض العام يستند إلى صك تشريعي: فتقوم الحكومة بعقد القرض وإصدار أسناد الدين العام استنادًا إلى إذن مسبق يصدر من قبل السلطة التشريعية، يتضمن موافقتها على الاستدانة من أجل تغذية خزينة الدولة، ويقتصر هذا الإذن عادة على مبادئه الأساسية، كتحديد مبلغ القرض، مدته، معدل فائدته، ويترك للحكومة أمر تنظيم القرض فنيًا.[٢]وما يميز القروض الحالية عن القروض السابقة ما يلي:

أ . تعقد القروض الحالية باسم الحكومة لا باسم الملك أو الامبراطور أو السلطان.

ب . لا تقدم الدولة الضمانات للقروض الحالية، في حين كانت تقدم في الماضي الأملاك أو المجوهرات الملكية ضمانًا للسداد.

---

(١) د. عبد الكريم صادق بركات، المصدر السابق، ٢٨٥.

(٢) محمد خالد مهايني، المالية العامة والتشريع الضريبي، منشورات جامعة دمشق، دمشق ٢٠٠٠، ص ١٢٣.

ج . تأخذ القروض العامة الحالية صيغة السندات ويعطى لكل مقترض السند الذي اشترك به ويمكنه بيع هذا السند إلى مقرض آخر.

إن الوسيلة الوحيدة والفعالة لإخراج الاقتصاد من الركود هي القروض العامة، وإنفاق هذه القروض على المشاريع الكبرى أو الخدمات، مما يؤدي إلى توليد دخول جديدة تدفع المنظمين لزيادة حجم الاستثمار.[١]لقد أصبحت القروض العامة في العصر الحديث، وخاصة بعد الحرب العالمية الثانية، أداة مالية عادية تلجأ إليها الحكومات سنويًا وفي أكثر دول العالم؛ لأن النفقات العامة تتزايد سنويًا بفضل التطور الاقتصادي والاجتماعي، وبفضل التطور التقني الذي لم يتوقف بعد. لذلك غدت القروض العامة وسيلة مالية عادية تستخدمها الدولة من أجل تحقيق أهدافها العامة.

المطلب الثاني/ أنواع القروض العامة/ تنقسم القروض العامة الى أنواع متعددة، وكل تقسيم من هذه التقسيمات يرتكز إلى معيار معين، وسوف نتطرق إلى مختلف هذه المعايير، التي ستعطي لنا صورة واضحة لأنواع القروض العامة وتنقسم القروض العامة على ثلاثة أنواع رئيسة، وهي: القروض من حيث مصدرها المكاني، ومن حيث حرية الاكتتاب، ومن حيث أجلها (مدتها)وفي بحثنا سنقصر الكلام على القروض من حيث مصدرها المكاني، وهما نوعين:

الفرع الأول/ القروض الداخلية/ هو ذلك القرض الذي تحصل عليه الدولة من الأشخاص الطبيعيين أو المعنويين المقيمين في إقليمها بغض النظر عن جنسياتهم سواء كانوا مواطنين أم أجانب.[٢] وتعد القروض الداخلية من أهم مصادر تمويل عجز الموازنة العامة للدولة، فتستعمل لتعبئة المدخرات وتمويل الإنفاق العام على وجه التحديد، بحيث تلجأ إليها الدولة عند عجز السياسة الضريبية من تغطية النمو المتزايد في النفقات العامة، وتعرف القروض العامة الداخلية بالدين العام الداخلي، بأنها مجموعة الأموال المقترضة من قبل الحكومة، وتكون الجهات المقترضة ممثلة في الجمهور والمؤسسات المالية غير المصرفية والجهاز المصرفي.

ويعد اللجوء إلى القروض الداخلية بواسطة أدوات الدين العام الممثلة في سندات الخزينة من الأساليب الرئيسة لتمويل عجز الموازنة العامة وخصوصًا في الدول المتقدمة،

(١) محمد خالد مهايني, المصدر نفسه. ص١٢٤.
(٢) حامد عبد المجيد دارز، محمد عمر أبو دوح، مبادئ المالية العامة، دار الجامعة، مصر, ٢٠٠٥, ص٤١.

فتصنف هذه الأدوات ضمن مصادر التمويل غير التضخمية لعلاج عجز الموازنة العامة؛ لأنه في هذه الحالة يمول العجز بمدخرات حقيقية لا تؤثر في نمو العرض النقدي ومنه لا يكون لها تأثير في زيادة المستوى العام للأسعار، بحيث تعرف هذه القروض بالقروض الحقيقية؛ لأنه يتم التخلي عن جزء من القوة الشرائية التي يمتلكها الأفراد والوحدات الاقتصادية لصالح الدولة.[١]

الفرع الثاني/ القروض الخارجية/ هو ذلك القرض الذي تحصل عليه الدولة من الحكومات الأجنبية أو من الأشخاص الطبيعيين أو المعنويين المقيمين في الخارج، وكذلك القروض التي تحصل عليها الدولة من F.M.I*، وصندوق النقد الدولي B.M.R.D* الهيئات الدولية مثل: البنك الدولي للتنمية والتعمير A.D.I* والهيئة الدولية للتنمية.[٢] تلجأ الدولة لهذا الاقتراض عندما تعجز مصادر التمويل الداخلية بما فيها الاقتراض عن توفير التمويل الضروري، أو تكون الدولة بحاجة لعملات أجنبية لتغطية عجز ميزان مرفوعاتها، ومن ثم نلاحظ أن الدولة تلجأ لهذا النوع من الاقتراض عندما لا تكون المصادر الداخلية للاقتراض كافية لتمويل عجز الميزانية العامة لذلك تلجأ للمصادر الخارجية؛ لأنه هو السبيل الوحيد لعلاج وتمويل هذا العجز، فهو عبارة عن عقد يربط الدولة مع المؤسسات المالية الدولية كصندوق النقد الدولي، والبنك الدولي، وأيضًا المؤسسات الإقليمية بحيث يكون هذا العقد بالعملات الأجنبية.

فيعد هذا النوع من الأدوات غير التضخمية لتمويل عجز الموازنة العامة للدولة، ويستعمل لسد نفقات الدولة بالعملات الأجنبية، وذلك عند قصور المدخرات المحلية عن توفير متطلبات حاجات النفقات العامة، فتوفر هذه القروض قوة شرائية جديدة للدولة ومنه زيادة كمية الموارد الاقتصادية، وهو ما يؤدي إلى زيادة الثروة الوطنية ومنه زيادة الموارد الاقتصادية المتاحة للاستعمال.[٣]ولقد لجأت معظم الدول النامية لهذا النوع من الاقتراض خصوصًا في فترة الثمانينات من القرن الماضي، وتوسعت فيه وهو ما وفر لها مصدرًا من مصادر التمويل

---

(١) لحسن دردوري، سياسة الميزانية في علاج عجز الموازنة العامة للدولة، دراسة مقارنة الجزائر- مصر"، أطروحة دكتوراه، ٢٠١٤، العلوم في العلوم الاقتصادية، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، بسكرة، ٢٠١٣، ص١٤٨.

(٢) حامد عبد المجيد دراز، محمد عمر أبو دوح، مصدر سابق، ص٤٥- ٤٧.

(٣) حامد عبد المجيد دارز، مبادئ الاقتصاد العام ، مؤسسة شباب الجامعة للطباع والنشر، الإسكندرية، دون سنة نشر، ص٣٤٤.

من جهة، ووسع ثقل المديونية الخارجية من جهة أخرى, ومن ثم نقول أن الاقتراض يكلف بالنسبة للدول التي تلجأ إليه، وتلجأ الدولة إلى هذا النوع من الاقتراض في حالة عدم توفر مصادر التمويل الداخلية من أجل تمويل عجزها الموازن، ومن ثم عدم كفاية المدخرات المحلية لتمويل المشاريع الضرورية للتنمية يؤدي للجوء لهذه القروض.[1] وتختلف طبيعة القروض الخارجية وشروطها باختلاف الجهة المقرضة وبشكل عام تقسم مصادر القروض الخارجية على:

أ- القروض من البنوك التجارية وأسواق المال الدولية: وتمنح هذه القروض وفقًا لأسعار السوق بأسعار فائدة مرتفعة وفترات استحقاق قصيرة، وما تتميز به أن الحصول عليها سريع مقارنة بالمصادر الأخرى.

ب- القروض الحكومية الرسمية: وتعرف هذه القروض بالقروض الثنائية، وتمنح بموجب اتفاقيات رسمية بين الدول بحيث تختلف شروطها من دولة لأخرى، وشروطها تكون عادة أسهل من حيث سعر الفائدة، وفترة الاستحقاق من القروض التجارية.

ج- القروض من المنظمات الدولية: وتعرف هذه القروض بالقروض الميسرة وتقدم من طرف الهيئات والمنظمات الدولية مثل صندوق النقد الدولي، والبنك الدولي، ومن بين مميزاتها أنها تمنح بشروط ميسرة من حيث أسعار الفائدة وفترة الاستحقاق، وفي الغالب ما تكون موجهة لأغراض معينة ولكن بالرغم من أهمية هذا المصدر إلا أنه أصبح في السنوات الأخيرة سببًا رئيسًا للكثير من الأزمات الاقتصادية التي تعاني منها الدول النامية؛ وذلك بسبب التدخلات والقيود التي تفرضها الجهات المقترضة على هذه الدول، ومن هنا يمكن القول أن القروض الداخلية تختلف عن القروض الخارجية من عدة وجوه من أهمها:

١- أن القروض الداخلية لا تؤثر على الثروة القومية بالزيادة أو النقص، وإنما تنقل جزءًا من هذه الثروة من الأفراد المكتتبين في القرض إلى الدولة أو العكس، فهي إعادة توزيع جزء من الثروة القومية لصالح الأفراد.

٢- أما القروض الخارجية فإنها تؤثر على الثروة القومية بالزيادة أو النقص، فإصدارها يعد زيادة للثروة القومية فينتقل جزء من ثروة البلاد الأخرى إلى الدولة. أما سداد القروض وفوائدها يؤدي إلى نقص الثروة القومية فينتقل جزء منها من الدولة إلى الدول الأخرى.

---

(1) عجام هيثم صاحب، سعود محمد علي، فخ المديونية الخارجية للدول النامية، الأسباب والاستراتيجيات، دار الكندي للنشر والتوزيع، الأردن، ٢٠٠٦، ص٧٥.

٣- يقوم القرض الداخلي بتحميل الاقتصاد القومي عبء الادخار الذي يمثله، أي عبء الحرمان من الاستهلاك، فيشكل بذلك عبئًا على أفراد الجيل الحاضر. أما القرض الخارجي فإنه يعفى الجيل الحاضر من عبء هذا الادخار.

٤- لا تؤثر القروض الداخلية التي تعقد بالعملة الوطنية على سعر الصرف أو ميزان المدفوعات سواء عند إصدارها أو عند سداد أقساطها وفوائدها.

وقد يؤدي القرض الخارجي على خلاف القرض الداخلي إلى تدخل الدول الأجنبية المقرضة في الشؤون الداخلية للدولة المقترضة، أو قد تفرض شروط معينة لا تتفق مع سياسة الدولة المالية والاقتصادية والاجتماعية وإذا لم تستطع الدولة الوفاء بالتزاماتها المالية المترتبة عن القرض الخارجي، فقد يؤدي هذا إلى التدخل العسكري من الدولة المقرضة للضغط على الدولة المقترضة في الوفاء بالتزاماتها.[١]

المبحث الثاني

دور القروض العام في سد عجز الموازنة

تعد الموازنة العامة المحور الأساس الذي تدور في ظله نفقات الدولة وإيراداتها، ولوجودها أهمية كبيرة لا تكاد تستغني عنها الدول اليوم، ولا سيما وأنها تتجسد فيها العلاقات المترابطة والمركبة بين مؤسسات الدولة المختلفة تشريعية وتنفيذية وقضائية ومستقلة وغير ذلك، علاوة على أنَّه تتحدد من خلالها علاقة الحكومة والقطاعات العامة بالأنشطة والقطاعات الخاصة. ولأهمية هذا الموضوع سنتناول هنا وبالتفصيل أبرز المعالم الأساسية المتعلقة بدور القروض في سد عجز الموازنة، ومن خلال مطلبين كما يلي:

المطلب الأول/ خيارات الحكومة في الاقتراض/تلجأ الدولة إلى الاقتراض العام الذي يعد نوعًا من الإيرادات الاستثنائية من أجل تغطية نفقات غير عادية، وذلك في حالات خاصة كاستنفاد الطاقة الضريبية الوطنية الشيء الذي تتنافى معه إمكانية فرض الدولة للمزيد من الضرائب على مواطنيه، وان لا تترتب عن ذلك آثار اقتصادية بالغة الخطورة كتدهور النشاط الاقتصادي ومستوى المعيشة، كما تلجأ الدولة إلى الاقتراض العام ولو لم تصل الضرائب إلى الحجم الأمثل، ولكن فرض المزيد منها قد يؤدي إلى إحداث ردود أفعال عنيفة واستياء من جانب المكلفين بها. تمول ميزانية الدولة في العادة بواسطة الإيرادات العادية من ضرائب ورسوم وغيرها

(١) عجام هيثم صاحب، سعود محمد علي، مصدر سابق، ص٧٥.

, إلا أنه إذا حدث ولم تكف تلك الموارد، وكانت الدولة في حاجة إلى موارد إضافية، فإنها قد تلجأ إلى الموارد غير العادية المتمثلة في القروض العامة، أي أن الدولة لا تلجأ إلى القروض إلا في حدود ضيقه. ويمكن تلخيص التجاء الدولة للاقتراض بنقطتين:

أولًا: عندما تبلغ الضرائب حدها الأقصى حيث يكون المعدل الضريبي قد بلغ حجمه الأمثل، وهذا يعني أن المقدرة التكليفية القومية قد استنفدت، بحيث لا يعد ممكنًا لجوء الدولة إلى مزيد من الضرائب وإلا عد سلوكها هذا مهددًا للنشاط الاقتصادي والمستوى المعيشي للأفراد .

ثانيًا: عندما يكون للضرائب ردود فعل اجتماعية عنيفة حتى قبل بلوغ مستوى الضرائب حدها الأقصى التي تعد معرقلات اجتماعية أو عوامل اجتماعية تمنع من التمادي في أخذ الضرائب على سبيل المثال الإضرابات التي تحصل في بعض الدول نتيجة لفرض الضرائب، ومن ثم لم يعد القرض العام يعقد في الأوقات الحرجة فقط، إنما بات يشكل أداة مهمة من أدوات السياسة المالية التي تلجأ إليها الدول لتحقيق أهداف اقتصادية معينة على سبيل المثال الحد من البطالة أو معالجة التضخم.[١] كما أننا سنبين خيارات الحكومة في عملية الاقتراض لمواجهة عجز الموازنة، ومن خلال فرعين:

الفرع الأول/ تفضيل القرض الداخلي/ تعد القروض الداخلية من أهم مصادر تمويل عجز الموازنة العامة للدولة، فتستعمل لتعبئة المدخرات وتمويل الإنفاق العام على وجه التحديد، بحيث تلجأ إليها الدولة عند عجز السياسة الضريبية من تغطية النمو المتزايد في النفقات العامة، وتعرف القروض العامة الداخلية بالدين العام الداخلي، بأنها مجموعة الأموال المقترضة من قبل الحكومة، وتكون الجهات المقترضة ممثلة في الجمهور والمؤسسات المالية غير المصرفية والجهاز المصرفي.[٢]

ويعد اللجوء إلى القروض الداخلية بواسطة أدوات الدين العام الممثلة في سندات الخزينة من الأساليب الرئيسة لتمويل عجز الموازنة العامة وخصوصًا في الدول المتقدمة، فتصنف هذه الأدوات ضمن مصادر التمويل غير التضخمية لعلاج عجز الموازنة العامة لأنه في هذه الحالة يمول العجز بمدخرات حقيقة لا تؤثر في نمو العرض النقدي، ومنه لا يكون لها تأثير في زيادة المستوى العام للأسعار، بحيث تعرف هذه القروض بالقروض الحقيقية لأنه يتم التخلي عن جزء

(١) د. رائد ناجي أحمد, علم المالية العامة والتشريع, العاتك لصناعة الكتاب, ط١, ٢٠١٢، ص٧٠.
(٢) حامد عبد المجيد دارز، محمد عمر أبو دوح، مبادئ المالية العامة، دار الجامعة، مصر، ٢٠٠٥، ص٤١.

من القوة الشرائية التي يمتلكها الأفراد والوحدات الاقتصادية لصالح الدولة[١]ومن هنا يمكن القول: إنَّ القروض الداخلية تختلف عن القروض الخارجية من عدة وجوه من أهمها:

١- أن القروض الداخلية لا تؤثر على الثروة القومية بالزيادة أو النقص، وإنما تنقل جزءًا من هذه الثروة من الأفراد المكتتبين في القرض إلى الدولة أو العكس، فهي إعادة توزيع جزء من الثروة القومية لصالح الأفراد أما القروض الخارجية فإنها تؤثر على الثروة القومية بالزيادة أو النقص، فإصدارها يعد زيادة للثروة القومية فينتقل جزء من ثروة البلاد الأخرى إلى الدولة المقترضة. أما سداد القروض وفوائدها فإنه يؤدي إلى نقص الثروة القومية، فينتقل جزء منها من الدولة إلى الدول الأخرى.

٢- يقوم القرض الداخلي بتحميل الاقتصاد القومي عبء الادخار الذي يمثله, أي عبء الحرمان من الاستهلاك، فيشكل بذلك عبئًا على أفراد الجيل الحاضر. أما القرض الخارجي فإنه يعفى الجيل الحاضر من عبء هذا الادخار.

٣- لا تؤثر القروض الداخلية التي تعقد بالعملة الوطنية على سعر الصرف أو ميزان المدفوعات سواء عند إصدارها أو عند سداد أقساطها وفوائدها قد يؤدي القرض الخارجي على خلاف القرض الداخلي إلى تدخل الدول الأجنبية المقرضة في الشؤون الداخلية للدولة المقترضة، أو قد تفرض شروط معينة لا تتفق مع سياسة الدولة المالية والاقتصادية والاجتماعية.[٢] وإذا لم تستطع الدولة الوفاء بالتزاماتها المالية المترتبة عن القرض الخارجي، فقد يؤدي هذا إلى التدخل العسكري من الدولة المقرضة للضغط على الدولة المقترضة في الوفاء بالتزاماتها.

الفرع الثاني/ اعتماد الحكومة على القروض الخارجية/ القروض الخارجية هي القروض التي تستدينها الدولة من أشخاص دولية أو من أشخاص خاصة أجنبية. وعادة ما يتم الاكتتاب في هذه القروض بالعملة الأجنبية أن المقرضين في القروض الخارجية صنفان:

الصنف الأول: أشخاص دولية مثل الدول والمنظمات الدولية الاقتصادية سواء أكانت منظمات دولية أم إقليمية.

---

(١) لحسن دردوري، سياسة الميزانية علاج عجز الموازنة العامة للدولة، دارسة مقارنة الجزائر مصر، بسكرة, ص١٤٨.

(٢) طارق الحاج، المالية العامة، دار صفاء للنشر والتوزيع، الأردن، ١٩٩٩، ص١٠.

الصنف الثاني: أشخاص أجنبية خاصة مثل البنوك التجارية والأفراد الذين يكتتبون في سندات الدولة عند طرحها في أسواق المال الدولية.[١]

إن بإمكان الدولة، ممثلة بوزارة المالية، أن تبرم قروضًا داخلية مع أشخاص معنوية عامة، سواء أكانت أشخاصًا إقليمية مثل الأقاليم، والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، أو أشخاصًا مرفقية مثل المصارف التجارية الحكومية، أو مع أشخاص خاصة مثل المصارف التجارية الخاصة والأفراد. ولكن لا يجوز للإدارة أن تقترض من البنك المركزي ، لأن المشرع كقاعدة عامة منع البنك المذكور من إقراض الدولة أو أي شخص من أشخاصها بيد أنه يجوز للإدارة أن توكل البنك المركزي لينوب عنها في إدارة عمليات الاقتراض الداخلية والخارجية.[٢]

عادة ما تلجأ الدولة للقروض الخارجية في حالة عدم كفاية المدخرات أو رؤوس الأموال الوطنية للقيام بالمشروعات الإنتاجية الضرورية, وتمويل عملية التنمية الاقتصادية وأما لعدم كفاية حصيلة الدولة من العملات الأجنبية لتغطية العجز في ميزان مدفوعاتها. وفي جميع الحالات تستخدم الدولة بنفسها هذه القروض الأجنبية وليس بواسطة أصحابها الأجانب. وذلك لتحقيق أهدافها الوطنية والتنموية. وأهم أسباب لجوء الدولة لهذه القروض ما يأتي:

أ- لا تستطيع المدخرات الوطنية تغطية السندات المطروحة للاكتتاب.

ب . تريد الدولة إقامة مشاريع ضخمة لا تستطيع القروض المحلية تمويلها.

ج . تريد الدولة تمويل المستوردات أو تصحيح الاختلال في ميزان المدفوعات.

إن هذه الأسباب تدفع الدولة إلى الاقتراض الخارجي، لكن هذه القروض تختلف في آثارها عن القروض الداخلية، ولكل نوع عدد من المزايا والسلبيات التي تميزه من النوع الآخر، يمكن إجمالها فيما يلي:

أ . لا يزيد القرض الداخلي الثروة القومية لأنه يحول الأموال من الأفراد إلى الدولة، في حين يزيد القرض الخارجي الثروة القومية (ولو مؤقتًا) لأنه ينقل الأموال من دولة مقرضة خارجية إلى داخل الدولة.

---

(١) د. محمود رضا فتح الله، استدامة الدين الخارجي، اختبار للحالة المصرية، بحث منشور في مجلة بحوث اقتصادية عربية، العدد ٤٢، السنة الخامسة العشرة، ٢٠٠٨، ص٤٥.

(٢) نصت الفقرة (١) من المادة (٢٦) من قانون البنك المركزي الصادر بموجب أمر سلطة الائتلاف المؤقتة المنحلة رقم (٥٦) والمنشور في الوقائع العراقية عدد (٣٩٨٢) في ٢٠٠٤ والتي جاءت تحت عنوان (حظر إقراض الحكومة) بأن (لا يمنح البنك المركزي العراقي أية اعتمادات مباشرة أو غير مباشرة للحكومة أو لأي هيئة عامة أو جهة مملوكة للدولة .....).

ب . لا يؤثر القرض الداخلي في سعر صرف العملة الوطنية، في حين يؤدي القرض الخارجي إلى تحسين ميزان المدفوعات عند الحصول عليه، ويتأثر سعر الصرف إيجابًا. أما عند سداد القرض فيتأثر سعر الصرف سلبًا؛ لأنه يحول القطع الأجنبي إلى الخارج.

ج . يؤدي القرض الداخلي إلى تحويل الاستهلاك من طبقة إلى أخرى، أما القرض الخارجي فيزيد الطلب المحلي ويحصل الرواج في الاقتصاد نظرًا لدخول وسائل دفع جديدة.

يعد القرض أحد الموارد المهمة التي تعتمد عليها الدولة في تمويل حاجاتها المختلفة في الوقت الحاضر وفسر التجاء الدول إلى القروض العامة عدة أسباب هي:

١- وجود مشاريع ضخمة كإقامة شبكات الطرق والجسور ومحطات توليد الكهرباء والسدود وغيرها من المشاريع التي تحتاج إلى نفقات كبيرة تعجز الموارد السنوية للدولة عن مقابلتها . كما أن العدالة تقتضي عدم تحميل جيل واحد لعبئها ولذا يصار إلى القرض كوسيلة لتمويل ولتوزيع العبء بين الجيل الحاضر وأجيال المستقبل.

٢- تضطر الدولة إلى الاقتراض عندما تكون بحاجة لمواجهة نفقات حربية عاجلة، وتكون الضرائب قد وصلت إلى حد بحيث لم يعد المجتمع قادرًا على تحمل أي زيادة في كميتها .

٣- قد تفضل الدولة طريقة التمويل بالقرض للوصول الى المدخرات المكتنزة بدلًا من فرض الضرائب عليها إذا شعرت أن هناك قدرًا من الاكتناز في المجتمع، وأن من الممكن إقناع جمهور المكتنزين عن طريق المزايا الممنوحة عن القرض مما حفزهم على إخراج أموالهم المكتنزة وإقراضها للدولة.

٤- تلجأ الدولة إلى الاقتراض في حالة وجود خطر التضخم للتقليل من القوة الشرائية بيد الافراد والمشروعات، مما منع زيادة الطلب فتقضي بذلك وبغيرها من السياسات على خطر التضخم.[١]

المطلب الثاني/ الجهة المختصة بإقرار القرض العام/ ثار الجدل حول الطبيعة الاقتصادية للقرض العام، فالبعض يرى أن القرض العام لا يمثل استقطاب تقوم به الدولة ويتحدى له الاقتصاد القومي، وذلك على أساس أن الدولة تقوم بدفع فوائد القرض طيلة حياته ومبدأ أصله عندما يحين موعد الوفاء به، وينصب رأي آخر إلى أن القرض العام يمثل إسقاطًا باهظًا للتكاليف من وجهة نظر الاقتصاد القومي، إذ فضلًا عن العبء الذي يتحمله الاقتصاد متمثلا في أصل الدين يوجد ما يزيد ثقلًا في صورة فوائد تلتزم الدولة بدفعها، وينتهي هذا الرأي إلى

(١) د. عبد العال الصكبان, علم المالية العامة, ط٣، ج١, دار الجمهورية, بغداد, ١٩٦٦، ص٣٨٧- ص٣٨٨.

أن الدين العام يعد إفقار للاقتصاد القومي، ومن ثم يتعين عدم اللجوء إليه على سبيل الاستثناء، وهذا في الوقت الذي يعده إثراء الاقتصاد القومي وينصح صانعي السياسة المالية بالتوسع في الاقتراض العام.[١]

وتتطلب المبادئ الدستورية العامة في معظم الدول ضرورة موافقة ممثلي الشعب على إصدار القروض العامة، إذ تتم موافقة المجالس النيابية على هذا الإصدار بقانون، وهو قانون إجرائي من ناحية الشكل وليس من ناحية الموضوع، أي أنه لا يخلق قواعد قانونية مجردة، والقانون الذي يصدر بالقرض شأنه في ذلك شأن القانون الذي يصدر بربط الميزانية، فهو لا يتضمن قواعد آمرة كما هو الحال في سائر القوانين الأخرى، وإنما كل ما يتضمنه هذا القانون هو مجرد موافقته السلطة التشريعية، على قيام السلطة التنفيذية بإصدار قرض عام بمبلغ معين وطبقًا لشروط ومزايا معينة، أما ما يتعلق بالشروط والأوضاع القانونية الأخرى للقرض، كطريقة الإصدار ذاتها وتقرره على الذي تراه مناسبًا.[٢]

ويرجع اشتراط موافقة المجالس المشار إليها إلى أسباب سياسية واقتصادية أهمها:

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

٢. تهيئ مناقشة القرض العام الفرصة التشريعية والرأي العام لمعرفة مسوغات القرض، ونواحي إنفاقه المختلفة، مما يزيد من ثقة أصحاب الأموال في الائتمان العام من ناحية، وما يمكن من الإعلان عن القرض ويساعد على نجاحه من ناحية أخرى.[٣]

كذلك نسلط الضوء في هذا المبحث على الدساتير العراقية منذ ميلاد الدولة العراقية الحديثة, وأول ما نبدأ بالتأكيد نتطرق إلى القانون الأساس لعام ١٩٢٥إذ تم النص في الباب السادس منه والمتعلق بالأمور المالية المادة (٩٥) "لا يجوز للحكومة أن تعقد قرضًا، أو

(١) محمد عباس محرزي, اقتصاديات المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ٢٠٠٨، ص٢٦٦.
(٢) محمد عباس محرزي، المصدر نفسه، ص٢٢٦.
(٣) محمد عباس محرزي، المصدر نفسه، ص١٢٦-١٢٧.

تتعهد بما يؤدي إلى دفع مال من الخزينة العمومية، إلا بموجب قانون خاص، هذا إذا لم يكن قانون الميزانية مساعدًا على ذلك" مادة (١٠٠) يجب أن يعرض وزير المالية على مجلس النواب، أولًا جميع اللوائح القانونية لتخصيص الاموال، أو تزييد التخصيصات المصدقة، أو تنقيصها، أو إلغائها، وكذلك قانون الميزانية، وجميع اللوائح الخاصة بالقروض التي تعقدها الحكومة.[١] لم يتم النص في الدستور المؤقت لعام ١٩٥٨ إشارة إلى موضوع عقد القروض, وفي الدستور المؤقت لعام ١٩٦٤ توجه المشرع الدستوري وجهة مختلفة وربما كان هو الأساس في هذا التوجه لحد الآن، إذ تمَّ النص في الفصل الثالث المتعلق بالسلطة التنفيذية الفقرة ثانيًا، الحكومة – اختصاصات الحكومة– المادة (٦٩) تمارس الحكومة الاختصاصات الآتية:– عقد القروض ومنحها في حدود السياسة العامة للدولة.[٢]

وربما أنيط هذا الاختصاص بالسلطة التنفيذية نتيجة للظروف المحيطة، وعدم انعقاد مجلس الأمة كمجلس يمارس السلطة التشريعية.

أما بالنسبة للدستور المؤقت ٢١ أيلول ١٩٦٨ ، فقد تضمن الفصل الثالث/ السلطة التنفيذية/ أولًا الحكومة "عقد القروض ومنحها في حدود السياسة العامة للدولة"، وهنا نلاحظ الاستمرارية في إعطاء هذه الصلاحية أو الاختصاص للسلطة التنفيذية.[٣]، وفي ضوء ذلك سنبحث قانونية القرض العام، وكذلك تخصيص القرض العام، من خلال فرعين كما يلي:

الفرع الأول/ قانونية القرض العام/ أشرنا سابقًا أن من خصائص القرض العام هو صدوره بقانون ولعل هذا الأمر أضحى من المبادئ الدستوريةٌ العامة التي لا تحتاج إلى نص وضع للتأكيد عليه ورغم ذلك فإن هذا الأمر أشارت إليه معظم الدساتير. وعلى الرغم من أن القرض العام كما بينا لا يصدر إلا بقانون ألا أن هذا القانون لا تضمن قواعد عامة ومجردة.

كما هو الحال في سائر القوانين بل كل ما يتضمنه هو الموافقة على لجوء الحكومة إلى إصدار قرض معين وتقرير شروطه الأساسية كمبلغه ومزاياه التي تمنح للمكتتبين تاركًا للحكومة تقرير الشروط القانونية للقرض على النحو الذي تراه ملائمًا وذلك لتحديد سعر الفائدة وكيفية الإصدار وشكل السندات وغير ذلك من الإجراءات الفنية التي يقتضيها إصدار القرض

(١) الدساتير العراقية ودراسة مقارنة بمعايير الحقوق الدستورية الدولية، ط١، المعهد الدولي لحقوق الإنسان، كلية الحقوق، جامعة ديبول، ٢٠٠٥، ص٢٦-٢٧.
(٢) الدساتير العراقية ودراسة مقارنة بمعايير الحقوق الدستورية الدولية، المصدر السابق، ص٧٣.
(٣) الدساتير العراقية ودراسة مقارنة بمعايير الحقوق الدستورية الدولية، المصدر السابق، ص٢٦.

العام, القانون الصادر بالموافقة على القرض العام يعد إذنًا قانونًا من الناحية الشكلية وليست الموضوعية، وعلى أثر ذلك نجد أن هنالك خلافًا برز بين الفقهاء حول التكييف القانوني للقرض العام ويمكن بيان ذلك بالآتي:

الرأي الأول: بما أن القرض العام لا يصدر إلا بقانون فإنه يعد عملًا تشريعيًا يصدر بقانون، ويلغى بقانون آخر.

الرأي الثاني: أن القرض العام يعد عملًا من أعمال السيادة على أساس أن الدولة تهدف من ورائه غالبًا تحقيق سياسية أو عسكرية، ومن ثم يجوز لها تغيير شروطه وأوضاعه بإرادتها بما لها من سلطة وسيادة على أراضيها ومواطنيها.

الرأي الثالث: القرض العام هو عقد ينشئ حقوق والتزامات متبادلة لكل من الدولة والمكتتبين فيه تتمثل في التزام هؤلاء المكتتبين بتقديم المبالغ التي اكتتبوا بها إلى الدولة، والتزام الأخيرة بسدادها مع الفوائد المترتبة عليها طبقًا لشروط القرض.[١]

على أن هذا العقد ليس من عقود القانون الخاص، وإنما من عقود القانون العام أي أنه يدخل ضمن مفهوم العقود الإدارية وليست العقود الخاصة، وذلك لسببين:

السبب الأول: لأنه تعلق بنشاط مرفق عام من مرافق الدولة تسعى لتحقيق منفعة عامة وتسمو على المنافع الخاصة.

السبب الثاني: لأنه يتضمن شروطًا استثنائية غير مألوفة في عقود القانون الخاص كالمزايا القانونية التي منحها المدين إلى المقرض من إعفاءات ضريبية، وفوائد مرتفعة جوائز، ومكافآت سداد وغيرها من المزايا التي لا يمكن أن تتضمنها العقود الخاصة[٢].

علاوة على ذلك فأن الدولة تستطيع أن تؤخر آجال سداد القرض العام أو خفض أسعار الفائدة في بعض الأحيان لا سيما في القروض الداخلية دون الاحتكام إلى قاعدة العقد شريعة المتعاقدين المعروفة في إطار العقود الخاصة أي أن قوة الطرفين المتعاقدين متكافئة، وعليه فأن المنازعات التي تثار بشأن هذه العقود منازعات إدارية تطبق عليها أحكام القانون الإداري، ويفصل فيها القضاء الإداري لا سيما في الدول التي تتبع نظام القضاء المزدوج.

---

[1] (P.M.Gaudement,Finances publiquse (Emprunt et impôt) Éd.ment,1975, p 10 – 17

(٢) د.جهاد سعيد خصاونة, المالية العامة والتشريع الضريبي وتطبيقاتها العملية وفق التشريع الأردني, ط١, دار وائل للطباعة والنشر, عمان، ١٩٩٩, ص١٦٧.

وعلى العموم فأننا لو أردنا أن نقدر الآراء الثابتة لأمكننا القول: إنه لا يمكن الاعتداد بالرأيين الأولين الذين يذهبان إلى اعتبار القرض العام عمل تشريعي أو عمل من أعمال السيادة، يمكن التخلص منه طالما اقتضت ذلك المصلحة العامة التي تمثلها الدولة المقترضة. إذ إن هذا الأمر يؤدي إلى هدم الثقة بمالية الدولة، ومن ثم إلى إضعاف ائتمناها، فكأنَّ الدولة قد ضحت بسمعتها المالية وائتمانها في المستقبل مقابل ثمن عاجل مخالف لمقتضيات الحق واحترام العهود. وحتى لو حدث وأصدرت السلطة التشريعية قانونًا يتضمن إنكارًا للدين وإسقاط التزام الحكومة بالوفاء به فأن كل ما يحققه ذلك هو حرمان المقرضين من الحماية القانونية التي يستطيعون بها الحصول على حقوقهم قبل الدولة لكنه لا يقضي على الدين الذي تلتزم به الدولة فيصبح بمثابة التزامًا طبيعيا متعلقًا بذمتها. وعليه فأن الراجح هو الرأي الأخير الذي يعد عقد القرض العام من عقود القانون العام الذي لا يتحقق إلا باتحاد الإيجاب الصادر من المقترض (الدولة) بالقبول الصادر من المقرض المكتتبين على نحو يقع أثره على المعقود عليه، أي أن محل العقد هو مبلغ القرض. إذ إنَّ الدولة تستقل وحدها بتحديد شروط القرض المختلفة كسعر الفائدة، والمزايا الممنوحة للمقرضين وغير ذلك، وعلى الغير سوى القبول بالاكتتاب وفقًا لهذه الشروط أو الامتناع كلية عن الاكتتاب فيه. ويترتب على الطبيعة العقدية للقرض العام وجوب احترام الدولة لشروط القرض العام وعدم المساس بها.

فلا يجوز للدولة أن تغير من شروط القرض العام بإرادتها المنفردة على نحو يضر بمصالح المكتتبين. ولا يخفى ما لهذا من أثر محمود على ائتمان الدولة إذ إنَّه يدخل الثقة في نفوس المواطنين، وغيرهم من أشخاص معنوية فيه، فيقدمون على الاكتتاب في قرض الدولة بكل طمأنينة اعتمادًا على احترامها بتعهداتها في شروط القرض وعدم تغييرها بإرادتها والقرض العام، ذلك أنه تنعدم في هذه القروض حرية الفرد في الاكتتاب بل فرضًا عليه الاكتتاب فرضًا، ومن ثم لا يمكن اعتبار العلاقة بين الدولة والمكتتب علاقة عقدية محضة.[١] بل هي أقرب منها إلى كونها خاضعة لأعمال السيادة، كما في الضريبة وأداة الدولة في هذا الخضوع هي القانون، فبإمكانها أن تلزم فئة معينة بالتنازل عن جزء من مدخراتها على سبيل القرض الإجباري بموجب عمل تشريع تصدره السلطة التشريعية.

(١) د. يونس أحمد البطريق، المالية العامة، بيروت، بلا دار نشر، ١٩٨٤، ص١٥٥.

الفرع الثاني/ تخصيص القرض العام/ يتوقف توزيع العبء العام بين الأجيال على طبيعة النفقات العامة التي تخصص لتغطيتها، ويمكن تلخيصها فيما يلي:

أ- استخدام القروض في تغطية نفقات استثمارية أو في توزيع نفقات تحويلية تنتهي إلى استهلاك دون تحمل للجيل الحاضر تضحية ما، ولا يمثل عبئًا حقيقيًا، إنما عبء على الأجيال المستقبلية.(١)

ب- استخدام القروض في تغطية نفقات استثمارية تدر دخلًا لتغطية فوائد القرض ولسداده لا تحمل الجيل القادم عبئًا في حين تحمل الجيل الحالي عبئًا حقيقيًا.

ج- تدفع القروض المستخدمة في تغطية النفقات الاستثمارية من الإنتاجية القومية، ومن الدخل القومي ولا تشكل عبء على الجيل القادم الذي يستفيد من آثاره، ويمثل عبئًا على عبءٍ على الجيل الحاضر في ظل عدم ضمان أن الأعباء الضريبية لا تؤدي إلى سوء توزيع الدخل القومي.

د- تلجأ الدولة إلى الاقتراض لتمويل برامجها في ظل قصور مواردها الاعتيادية أو حالة عجز في الموازنة العامة سواء باللجوء إلى الإقراض الداخلي لامتصاص السيولة الزائدة بهدف تخفيض معدلات التضخم، وللقروض آثار مختلفة على مختلف متغيرات النشاط الاقتصادي، وحسب مصدر القرض ومراحله.(٢)

الخاتمة

بعد أن انتهيت من كتابة بحثي القروض العامة، والخوض في جميع جوانبه، والتعمق في تفاصيله, لا بدَّ من نتائج ومقترحات نلخصها بالآتي:

أولًا: الاستنتاجات:

١. يعد القرض العام من عقود القانون العام، وتحديد من عقود القانون الإداري كونه يتضمن سمات غير متوافرة ضمن عقود القانون الخاص، كما يتطلب لإصداره موافقة السلطة التشريعية الوطنية لغرض تقدير طبيعة الآثار التي تترتب عليه سواء في الجوانب السياسية والاقتصادية والمالية.

٢. لا تعد القروض العامة أداة تمويلية فحسب، وإنما هي من أهم أدوات السياسة المالية والاقتصادية للدولة، أي وسيلة من وسائل التوجيه الاقتصادي، يتعين على الدول

(١)سالم محمد الشوابكة،المالية العامة والتشريعات الضريبية،دار الثقافة للنشر والتوزيع،الأردن، ٢٠١٥، ص٣٧٩.
(٢) محرزي محمد عباس، مصدر سابق، ص٣١٣.

استخدامها بحذر شديد لخدمة الأغراض الاقتصادية للدولة، في ضوء علاقتها بمستوى الدخل القومي، ومدى التأثير الذي تمارسه فيما يتعلق به.

٣. إن تجنب الاستخدامات السيئة للقروض وآثارها المترتبة على ذلك لا تكون بمعارضة لجوء الدولة إلى القروض العامة، وإنما بالعمل على أن تأخذ السياسة الائتمانية العامة الموضوعة، وفقًا لقواعد وأصول علمية مدروسة، مكانها الصحيح بين بقية عناصر السياسة المالية، بحيث تساهم هذه العناصر جمعاء في تحقيق أهداف الدولة الاقتصادية والاجتماعية.

٤. تمتد آثار القروض العامة إلى المتغيرات الرئيسة في الاقتصاد القومي، فتساهم في التوسع في الإنفاق والاستثمار العام على حساب الإنفاق والاستثمار الخاص، مما يؤثر بالنتيجة على مستوى الدخل القومي. كما أنها تؤثر في الكمية النقدية المتداولة، وفي الميل الحدي للاستهلاك والادخار فضلًا عن أنها تؤثر بشكل كبير في توزيع العبء المالي العام بين الأجيال المتلاحقة (الجيل الحالي والأجيال القادمة).

ثانيًا: التوصيات:

١. في ضوء تبني الحكومة العراقية خيار الاقتراض لتمويل عجز الموازنة ينبغي عليها أن تعمل على توظيف مبالغ القروض في مجالات مجدية اقتصاديًا، من خلال تطوير الجهاز الإنتاجي، وإنشاء مشاريع تنموية كبرى في مجالات الطاقة والصناعة وقطاع الأسكان والزراعة, وليس من أجل تغطية النفقات الجارية، التشغيلية، كالرواتب فحسب.

٢. على الحكومة وواضعي الخطط الاقتصادية في البلاد, العمل على إيجاد سياسات وأدوات مالية بديلة تعزز الجانب الاستثماري، وتساعد على تحقيق النمو من خلال خلق وتعظيم الإيرادات غير النفطية لتقليص الاعتماد على الاقتراض مستقبلًا.

٣. ضرورة ضبط وتقليص بنود النفقات الجارية، ومحاربة الفساد، وهدر المال العام، وسوء الإدارة الذي يقدر باستهلاكه لثلث مبالغ الموازنة العامة.

٤. السيطرة على إيرادات المنافذ الحدودية، واستحصال الضرائب والرسوم الجمركية والمقدرة ب(٢مليار دولار شهريًا)، التي تذهب إلى مافيات الفساد منذ عام ٢٠٠٣.

٥. السعي الجاد إلى تحصيل الديون الحكومية المستحقة على شركات الاتصال وغيرها من الجهات والمؤسسات التي تعمل داخل العراق.

٦. تعزيز دور القطاع الخاص من خلال سن التشريعات اللازمة لتسهيل اضطلاعه بمشاريع تنموية وحيوية في الاقتصاد العراقي، وتوفير بيئة استثمارية لرؤوس الأموال المحلية والأجنبية لتخفيف الضغط على الموازنة العامة، وتقليل مسؤوليات الدولة الكبيرة.

قائمة المصادر

- **القرآن الكريم.**

أولًا: الكتب:

١.حامد عبد المجيد دارز، مبادئ الاقتصاد العام، مؤسسة شباب الجامعة للطباع والنشر، الإسكندرية، دون سنة نشر.
٢.حامد عبد المجيد دارز، محمد عمر أبو دوح، مبادئ المالية العامة، دار الجامعة، مصر, ٢٠٠٥م.
٣.حامد عبد المجيد دارز، محمد عمر أبو دوح، مبادئ المالية العامة، دار الجامعة، مصر، ٢٠٠٥م.
٤.د. جهاد سعيد خصاونة, المالية العامة والتشريع الضريبي وتطبيقاتها العملية وفق التشريع الأردني, ط١, دار وائل للطباعة والنشر, عمان، ١٩٦٧م.
٥.د. رائد ناجي أحمد, علم المالية العامة والتشريع, جامعة الفلوجة, ط١، ٢٠١٢م.
٦.د. عبد العال الصكبان, علم المالية العامة, ط٣, دار الجمهورية, بغداد, ١٩٦٦م.
٧.د. عبد الكريم صادق بركات، المالية العامة، مؤسسة شباب الجامعة، القاهرة، ١٩٧٩م.
٨.د. عصام بشور، المالية العامة والتشريع المالي، ط ٧، دمشق، مطبعة جامعة دمشق، ١٩٩٦م.
٩.د. محمد حلم مراد, مالية الدولة, مطبعة مصر, القاهرة , ١٩٦٤م.
١٠.د. محمد طاقة وهدى العزاوي، اقتصاديات المالية العامة، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، ط٢، ٢٠١٠م.
١١.د. يونس أحمد البطريق، المالية العامة، بيروت، بلا دار نشر، ١٩٨٤م.
١٢.الدساتير العراقية ودراسة مقارنة بمعايير الحقوق الدستورية الدولية، ط١، المعهد الدولي لحقوق الإنسان، كلية الحقوق، جامعة ديبول، ٢٠٠٥م.
١٣.زكريا محمود بيومي، مبادئ المالية العامة، مطبعة جامعة القاهرة، الكتاب الجامعي، ١٩٧٨م.
١٤.سالم محمد الشوابكة، المالية العامة والتشريعات الضريبية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، ٢٠١٥م.
١٥.طارق الحاج، المالية العامة، دار صفاء للنشر والتوزيع، الأردن، ١٩٩٩م.
١٦.عجام هيثم صاحب، سعود محمد علي، فخ المديونية الخارجية للدول النامية، الأسباب والاستراتيجيات، دار الكندي للنشر والتوزيع، الأردن، ٢٠٠٦م.
١٧.لحسن دردوري، سياسة الميزانية علاج عجز الموازنة العامة للدولة، دراسة مقارنه الجزائر، مصر,٢٠١٤م.
١٨.محمد بن أبي بكر بن عبد القادر الرازي، مختار الصحاح، ط١، بيروت، دار الكتاب العربي، ١٩٦٧م.
١٩.محمد خالد مهايني، المالية العامة والتشريع الضريبي، منشورات جامعة دمشق، دمشق ٢٠٠٠م.
٢٠.محمد عباس محرزي, اقتصاديات المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ٢٠٠٨م.
٢١.الموسوعة العربية الشاملة- الموسوعة القانونية المتخصصة, دمشق، ١٩٨١م.

ثانيًا: الرسائل والأطاريح: لحسن دردوري، سياسة الميزانية في علاج عجز الموازنة العامة للدولة، دراسة مقارنة الجزائر- مصر، أطروحة دكتوراه، ٢٠١٤ العلوم في العلوم الاقتصادية، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، بسكرة، ٢٠١٣م.

ثالثًا: البحوث:

١. د. سالم الشوابكة، القروض العامة الداخلية في الأردن، بحث منشور في مجلة الحقوق، السنة الثالثة والعشرون- العدد الثالث، ١٩٩٩م.
٢. د. محمود رضا فتح الله، استدامة الدين الخارجي، اختبار للحالة المصرية، بحث منشور في مجلة بحوث اقتصادية عربية، العدد ٤٢، السنة الخامسة العشرة، ٢٠٠٨م.