

جامعة أهل البيت (عليهم السلام)

كلية القانون

## محاضرات مادة المالية العامة والتشريع المالي

(المرحلة الثانية)

للعام الدراسي ٢٠١٩-٢٠٢٠

إعداد الأستاذ الدكتور

كمال عبد حامد آل زيارة

الحاجات العامة

- ما هو المغزى من توضيح معنى الحاجات العامة؟
- ١ - بمعرفة الحاجات العامة نتمكن من تحديد النشاط المالي، ان الغاية من تحديد النشاط المالي هو الوصول الى تحديد الحاجات العامة.
  - ٢ - التمييز بين النشاط العام والنشاط الخاص.
  - ٣ - إن التمييز بين نوعي النشاط يقودنا الى التمييز بين المالية العامة والمالية الخاصة.

### الحاجات الفردية والحاجات الجماعية

- كمدخل لتوضيح الحاجات العامة يجب التمييز بين الحاجات الفردية والحاجات الجماعية:
- **الحاجات الفردية:** هي الحاجات التي يتولى الفرد أمر إشباعها والتي تترك له حرية التصرف بها، مثال ذلك الحاجة الى الغذاء، الحاجة الى الملابس، وهذه حاجات فردية مادية. وهناك حاجات فردية روحية، كالحاجة الى أداء الشعائر الدينية.
  - **الحاجات الجماعية:** هي الحاجات التي يتم إشباعها بصورة جماعية من قبل المجتمع ككل. مثال ذلك: الحاجة الى الأمن والحاجة الى الدفاع والحاجة الى العدل.

### ما هي مواصفات الحاجات الجماعية؟

- ١ - عدم قابليتها للانقسام والتجزئة.
- ٢ - ان استهلاك فرد معين منها لا يؤثر أو ينقص من استهلاك الآخرين لها.
- ٣ - تعذر استبعاد أحد أفراد المجتمع من الاستفادة منها سواء أسهم في تمويلها أم لم يسهم.

### الحاجات العامة والحاجات الخاصة:

ما هي المعايير المعتمدة للتمييز بين الحاجات العامة والحاجات الخاصة؟  
هناك أربعة معايير للتمييز بين الحاجات العامة والحاجات الخاصة هي:

- ١ - من يقوم بالإشباع؟
  - ٢ - تحديد الشخص الذي يحس بالحاجة.
  - ٣ - معيار اقتصادي يتمثل بقانون أقل مجهود ممكن.
  - ٤ - المعيار التاريخي الذي يأخذ بنظر الاعتبار الملابس والظروف التاريخية.
١. **المعيار الأول:** يتعلق بطبيعة من يقوم بالإشباع. فإذا قام النشاط العام بتلبية هذه الحاجات فهي حاجات عامة، أما إذا قام النشاط الخاص بتلبية هذه الحاجات فهي حاجات خاصة. بناءً على ذلك نستطيع القول إن الحاجات العامة هي الحاجات التي تتولى السلطة العامة أمر إشباعها من خلال الإنفاق العام.

٢. **المعيار الثاني:** تحديد طبيعة الشخص الذي يحس بالحاجة. فإذا كانت فردية فهي حاجات خاصة. وإذا كانت جماعية فهي حاجات عامة.

٣. **المعيار الثالث:** معيار اقتصادي يتعلق بقانون أقل مجهود ممكن، أي تحقيق أكبر ما يمكن من المنفعة بأقل ما يمكن من النفقة. عندما تقوم كفرد بالمقارنة بين العائد من تلبية حاجة معينة والكلفة التي تتحملها عندئذ نقول إن الحاجة هي حاجة خاصة. أما إذا لم يؤخذ هذا القانون بنظر الاعتبار فهنا يمكن ان نقول ان هذه الحاجات إنها عامة.

٤ - **المعيار الرابع:** المعيار التاريخي. منذ نشوء الدولة تم تعزيز ذلك من خلال الفكر التقليدي. إذ باتت بعض الأنشطة تعد في نطاق مهام الدولة حصراً، ولذلك فهي تعد حاجات عامة، ومن ذلك على سبيل المثال الدفاع والأمن والعدل.

### المالية العامة والمالية الخاصة:

ترتب على اختلاف طبيعة وأهداف النشاط الخاص عن النشاط العام تميّز المالية العامة عن المالية الخاصة وعلى النحو الآتي: -

١- **من حيث الهدف:** إن هدف المالية العامة هو تحقيق المصلحة العامة أي أنها لا تسعى من خلال نشاطها إلى تحقيق الربح. وبعبارة أخرى فإن الربح الاجتماعي (المنفعة الاجتماعية) وليس الربح المادي هو هدف المالية العامة، أما المالية الخاصة فإن الباعث والهدف للنشاط هو تحقيق أقصى ما يمكن من الأرباح.

٢- **من حيث تحصيل الإيرادات:** تحظى الدولة (كما هو معروف) بسلطة الإلزام والإكراه، وهي سلطة نابعة من حقها في السيادة، وترتب على ذلك أن أصبح للدولة الحق في فرض الضرائب والقروض الإلزامية والإصدار النقدي الجديد وحق الاستيلاء والتأميم، وعلى العكس فالأفراد لا يتمتعون بمثل هذه السلطة ويعتمدون في تحصيل إيراداتهم على الطرق الاختيارية كالاتفاق والتعاقد بوصفها وسيلة لبيع منتجاتهم.

٣- **من حيث الأسبقية في تقدير الإنفاق والإيراد:** تتحدد في المالية العامة أوجه الإنفاق أولاً ثم يتم البحث عن تدبير الموارد لهذه النفقات، في حين يتم في المالية الخاصة تحديد الموارد أولاً ثم تتحدد النفقات في ضوء تلك الموارد، والسبب في ذلك أن الدولة بما لها من سلطة الإلزام والإكراه تستطيع الحصول على الإيرادات التي تحتاجها، وهذا على العكس تماماً بالنسبة للأفراد الذين لا يستطيعون بل ولا يحق لهم تحصيل الموارد عن طريق الإلزام. ومن هذا المنطلق يسود مبدأ أولوية النفقات على الإيرادات في المالية العامة بينما يسود مبدأ أولوية الإيرادات على النفقات في المالية الخاصة.

٤- من حيث الملكية: تختلف المالية العامة عن المالية الخاصة من حيث شكل الملكية، ففي حين تكون ملكية وسائل الإنتاج للمجتمع ككل تكون ملكية وسائل الإنتاج في المشروعات الخاصة للفرد أو لمجموعة من الأفراد، لهذا فإن الدافع للنشاط يختلف في كل منهما.

### علاقة علم المالية العامة بالعلوم الأخرى:

المالية العامة هي مظهر من المظاهر الاجتماعية، بالنتيجة فإن لها علاقة مع باقي المظاهر والعلوم الاجتماعية، كالاقتصاد والقانون والسياسة والاجتماع .... الخ.

١ . علاقة علم المالية بعلم الاقتصاد: ما هو الاقتصاد وكيف نعرف علم الاقتصاد؟ علم الاقتصاد يُعنى بعملية الاختيار بين الموارد النادرة لتلبية الحاجات المتعددة. وعلم المالية يشكل في هذا الإطار جزءاً من علم الاقتصاد لأنه من خلال المالية العامة تبحث الدولة أو القطاع العام عن الإيرادات لتلبية النفقات العامة التي تسهم في إشباع الحاجات العامة. ومن هذا المنطلق فإن علم المالية هو علم لا يتجزأ عن علم الاقتصاد.

٢ . علاقة علم المالية العامة بالعلوم السياسية: علم السياسة يبحث بالعلاقة بين السلطات العامة، أي فيما بينها من جهة وبينها وبين المواطنين من جهة أخرى. علم المالية يتكون من عناصر وأدوات رئيسية، وهي النفقات العامة والإيرادات العامة والموازنة العامة. من خلال إلقاء نظرة على دولة معينة وهل هي استبدادية أو ديمقراطية أو هل هي مركزية أو لا مركزية ... الخ، نستطيع ان نحكم على طبيعة المالية العامة في تلك الدولة.

سياسة الدولة ترشدنا الى طبيعة المالية العامة فيها والعكس صحيح، اذ من خلال القاء نظرة على الموازنة العامة وبشكل خاص فقرة النفقات العامة نستطيع الاستدلال على طبيعة سياسة هذه الدولة.

٣ . علاقة علم المالية العامة بالقانون: هناك علاقة وثيقة بين المالية العامة والقانون، فالقانون: هو الأداة التنظيمية التي يلجأ إليها المشرع لوضع القواعد العامة الملزمة في شتى المجالات ومنها الميدان المالي. ومن هذا المنطلق نلاحظ ان جميع عناصر المالية العامة ممثلة بالإيرادات والنفقات والموازنة تأخذ شكل قواعد قانونية. إذن نستطيع القول إن كل عناصر المالية العامة تستند الى قواعد قانونية، وصلة الربط بين المالية العامة والقانون تتمثل في التشريع المالي، والذي يمكن تعريفه بما يأتي: {هو عبارة عن مجموعة القواعد القانونية التي تنظم شؤون الدولة المالية وبخاصة دراسة ظواهر المالية العامة من الجوانب الاقتصادية والاجتماعية وتحديد العلاقات بين تلك الظواهر}.

وهناك صلة وثيقة بين المالية العامة والقانون من خلال القانون الإداري، فيما أن هناك جزء من المرافق العامة يكون دوائر مالية مثل دائرة الكمارك ودائرة الضرائب لذلك فهي تخضع للقانون الإداري وهذا يمثل حلقة وصل أخرى بين المالية العامة والقانون.

## النفقات العامة:

قبل الخوض في تعريف النفقات العامة وأنواعها لا بد من مدخل تاريخي.

الفكر الاقتصادي الذي كان سائداً في معظم دول أوروبا خلال الربع الأخير من القرن الثامن عشر وطوال القرن التاسع عشر والثالث الأول من القرن العشرين تحديداً الى أزمة الكساد الأعظم (١٩٢٩ - ١٩٣٣)، هو الفكر التقليدي أو الفكر الكلاسيكي. هذا الفكر يقوم على أساس إعطاء الحرية للأفراد في أداء الأنشطة الاقتصادية دون تدخل الدولة فالشعار الأساس الذي رفعه الكلاسيك (دعه يعمل دعه يمر). ويتحدث عالم الاقتصاد (آدم سميث) عن يد خفية هي التي تحرك الاقتصاد تلقائياً، بل يقول (آدم سميث) أنه حيثما وضعت الدولة يدها على نشاط اقتصادي معين أصيب ذلك النشاط بالشلل التام. لهذا دعى الكلاسيك الى ضرورة عدم تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي والاجتماعي، وعلى هذا الأساس سميت الدولة في زمن الكلاسيك بالدولة الحيادية.

س/ لماذا سميت الدولة في زمن الكلاسيك بالدولة الحيادية؟

ج/ لأنها غير متدخلة في النشاط الاقتصادي والاجتماعي.

لكن هل معنى ذلك أن الدولة ليس لها دور على الإطلاق؟

الجواب، كلا. فقد حددت نشاطات معينة للدولة كي تقوم بها، فالمهام المناطة من قبل الكلاسيك متمثلة بتحقيق الأمن الداخلي والخارجي، وتوفير العدل. هذه هي الوظائف الرئيسية للدولة وما عدا ذلك لا يحق للدولة أن تسهم بأي نشاط آخر ومن هذا المنطلق أيضاً أطلق الكلاسيك على الدولة اسم الدولة الحارسة.

س/ لماذا أطلق على الدولة تسمية الدولة الحارسة في إطار الفكر الكلاسيكي؟

ج/ لأن وظائف الدولة مقتصرة على توفير الأمن الداخلي والدفاع عن الوطن وتحقيق العدل داخل المجتمع.

بناءً على ذلك ولكون وظائف الدولة محدودة سوف يكون الإنفاق العام محدوداً أيضاً ونتيجة لذلك تكون الإيرادات العامة اللازمة لتمويل النفقات العامة قليلة أيضاً، بل أن الكلاسيك لا يحبذون إلا جمع الإيرادات العامة وبخاصة الضرائب على قدر النفقات العامة. إذن فالنتيجة هي أن الموازنة العامة تكون متوازنة لأن الإيرادات تساوي النفقات.

استمر هذا الوضع حتى أزمة الكساد الأعظم ١٩٢٩ - ١٩٣٣ التي اجتاحت الدول الرأسمالية الكبرى والتي رافقتها بطالة واسعة النطاق بحيث باتت المدرسة الكلاسيكية عاجزة عن إيجاد الحلول لهذه الأزمة. وهنا جاءت الحلول على يد العالم الاقتصادي جون ماينرد كينز الذي ركز على ضرورة إنعاش الطلب من خلال سياسة الأشغال العامة ومن ثم ضرورة تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي والاجتماعي، وهكذا بفعل النظرية الكينزية لم تعد الدولة حيادية بل أصبحت تدخلية، ولم تعد الدولة حارسة فقط بل أصبحت لها نشاطات في إطار السياسة الاقتصادية والاجتماعية. ونتيجة لهذه السياسة التدخلية ارتفعت النفقات العامة

بصورة كبيرة وازدادت الإيرادات العامة تبعاً لذلك. ولم يعد شرط توازن الموازنة هو الأساس بل من وجهة نظر كينز أن الأساس يتمثل بضرورة وجود اقتصاد مستقر خالي من المشاكل حتى لو تمخض عن ذلك أن الإيرادات أعلى من النفقات أو العكس.

وأسهمت العديد من العوامل بخروج الدولة عن حيادها، وكان لها أثراً مهماً في ذلك، ومن هذه العوامل<sup>١</sup>:-

(١) لم تبق النفقات العامة مقتصرة على تمويل وظائف الدولة التقليدية (الدفاع، الأمن، العدل)، وإنما أصبحت من أهم أدوات السياسة الاقتصادية والاجتماعية بعد أن تغير شكل الدولة الاقتصادي وحجمه بالإضافة إلى دورها الاجتماعي وما يترتب عليه من التزامات سياسية.

(٢) اتسمت الزيادة في النفقات العامة بالاستمرار حيث باتت تشكل نسبة مهمة من الدخل القومي.

(٣) القبول الاجتماعي لاتساع غرض الإيرادات العامة بحيث يشمل المجالين الاقتصادي والاجتماعي ولا يقتصر على نطاق تمويل النفقات العامة.

### تعريف النفقات العامة:

النفقة العامة هي مبلغ نقدي يقوم بتنفيذه شخص عام بهدف تحقيق نفع عام.

### عناصر النفقة العامة (صفات النفقة العامة):

١- **النفقة العامة مبلغ نقدي:** معنى ذلك أن العنصر الأساس فيما يتعلق بالنفقات العامة هو استخدام النقود. والدولة تتجه نفقاتها في ثلاثة أوجه رئيسية هي:

(أ) الإنفاق الجاري أي الإنفاق الاستهلاكي من قبل الدولة اللازم لتسيير الأنشطة الاجتماعية والاقتصادية.

(ب) الإنفاق الاستثماري في بناء المؤسسات والمنشآت وغيرها من المشاريع الاستثمارية.

(ج) الإعانات التي تقدمها الدولة سواء أكانت للأشخاص الطبيعية أم للأشخاص المعنوية.

هذه النفقات الثلاث يجب أن تكون جميعها بالنقود وما عدا ذلك أي شيء عيني لا يحسب ضمن النفقات العامة. بل إن الإيرادات اللازمة لتمويل النفقات العامة هي أيضاً نقدية وهذا سبب آخر يجعل من النفقات العامة مبلغاً نقدياً. إن وضع نفقات الدولة بصورة نقدية يسهل كثيراً من العمل المحاسبي، كما يسهل عمل الجهات الرقابية المختلفة في متابعة عملية تنفيذ الإنفاق.

٢ - **النفقة العامة تصدر من الدولة أو إحدى هيئاتها:** قد تكون الدولة هنا دولة موحدة أو اتحادية، المهم أن تكون النفقة صادرة من مؤسسة تشكل جزءاً من الاقتصاد العام أو السلطة العامة أي أن تتمتع بشخصية معنوية تمتلك سلطة التصرف بالمال العام. والأمر يختلف من دولة إلى أخرى، ففي دول نلاحظ أن المجالس

١ - د. طاهر الجنابي، علم المالية العامة والتشريع المالي، دار الكتب للطباعة والنشر، ١٩٩٥. ص ١٥-١٦.

المحلية مثل مجالس الشعب تعطى صلاحية لإصدار النفقات، وفي دول أخرى قد تعطى هذه السلطة الى دويلات. والتبرير القانوني في إعطاء هذه السلطة الى الدولة هو أن الدولة لها السلطة في إنفاق المال العام عبر شخصياتها.

س/ إذا قام أحد الأشخاص ببناء مستشفى وكان هدفه ليس الربح المالي بل تحقيق المنفعة العامة، فهل يعد ذلك من قبيل الإنفاق العام أم الخاص؟

ج/ يعد ذلك إنفاقاً خاصاً لأنه لم يصدر من الدولة أو من إحدى هيئاتها.

أخيراً فيما يتعلق بهذه الفقرة فإن فرنسا لها وجهة نظر خاصة، فهي ترى ان قيام الدولة ببناء مشاريع إنتاجية أو اقتصادية هدفها الربح (أي أن الدولة تتجه نحو الهدف الذي يسعى إليه الفرد بالدرجة الرئيسية). في هكذا حال يعتبر الفقه الفرنسي هذا الإنفاق من قبيل الإنفاق الخاص، في حين يرى الآخرون أن هذا الإنفاق هو إنفاقاً عاماً طالما هو صادر عن الدولة.

٣ - أن هدف النفقة العامة هو تحقيق نفع عام: نقصد بالنفع العام هو النفع الذي يعود على عامة المجتمع، لكن لماذا يجب أن يكون هدف النفقة العامة هو تحقيق النفع العام؟ الجواب: هو أن الدولة يجب ان تساوي بين الأفراد في شمولهم بالنفع العام مقابل فرضها للضرائب على الأفراد وهذا لا يعني أن الأفراد متساوون في الضرائب المفروضة عليهم بل أن الضرائب تفرض على كل فرد حسب دخله. وعلى قدر تعلق الأمر بهذا الموضوع بما أن الأفراد متساوون في تحمل الأعباء العامة وبخاصة الضرائب لذلك فمن المنطقي التمتع بنفس القدر من المنفعة التي تعود عليهم من هذه الأعباء.

### صور النفقات العامة:

يمكن تحديد صور النفقات العامة بما يأتي:

١. المرتبات والأجور التي تدفعها الدولة الى الموظفين والعمال والمتقاعدين العاملين في أجهزتها.
٢. قيم السلع والخدمات التي تبتاعها الدولة وتهدف من ذلك الى إشباع الحاجات العامة.
٣. الإعانات المختلفة التي تقدمها الدولة الى مختلف الفئات الاجتماعية أو الى الدول والمنظمات الدولية.
٤. تسديد أقساط وفوائد الدين العام الذي تفرضه الدولة. (سيتم شرح هذه الفقرة لاحقاً عند التطرق لموضوع القرض العام بوصفه إيراد للدولة)

**أولاً - المرتبات والأجور:** تعرّف المرتبات والأجور: بأنها المبالغ النقدية التي تقدمها الدولة للأفراد العاملين في أجهزتها المختلفة فعلاً ثمناً للخدمات التي يقدمها هؤلاء لها أو الذين عملوا فيها فترة من الزمن ثم وصلوا سنأ يجعل استمرارهم في العمل متعزراً فأحالتهم الدولة الى التقاعد. وهناك أنواع متعددة للمرتبات والأجور نحددها بالأنواع الآتية:

**أ) مرتب رئيس الدولة:** المقصود برئيس الدولة هو رئيس الجمهورية أو الملك ويفترض في كل دولة من الدول أن يتم فيها تحديد مرتب لرئيس الدولة وعادة ما تكون مرتبات الملوك أعلى من مرتبات رؤساء الجمهوريات.

كيف يجري تحديد مرتب رئيس الجمهورية؟ هناك ثلاث طرق تعتمد على الدولة وهي:

١. بعض الدول تلجأ إلى إصدار قانون إلى جانب قانون الموازنة، يتحدد بموجب مرتب رئيس الدولة وهذه الطريقة لها محاسن ولها عيوب. **المحاسن:** أنه عندما يصدر قانون سنوي يتحدد بموجب مرتب رئيس الدولة سوف يأخذ بنظر الاعتبار التطورات الاقتصادية في البلد وبشكل خاص حالة التضخم (ارتفاع الأسعار). **العيوب:** البرلمان هو الجهة التشريعية التي تصدر هذا القانون، والبرلمان فيه أحزاب قد تكون موالية لرئيس الدولة وقد تكون معارضة له، وبالنتيجة فإن الأحزاب المعارضة يمكن أن تستغل مسألة مناقشة راتب رئيس الدولة لكي تطعن فيه.
٢. تحديد مرتب رئيس الدولة عند تعيينه، وهذه الطريقة تتجاوز العيب الموجود في الطريقة الأولى لكن عيوبها تتمثل بأنها تمتاز بعدم المرونة لأنها لا تأخذ بنظر الاعتبار التطورات في المستوى المعاشي وحالة التضخم في البلد.
٣. هي التي تقوم على تحديد مرتب رئيس الدولة عند تعيينه لكنها تأخذ بنظر الاعتبار إمكانية إصدار قانون لتعديل هذا المرتب حيثما اقتضت الضرورة ذلك.

**ب) مرتبات أعضاء البرلمان:** تلجأ العديد من الدول إلى تحديد مكافآت نقدية لأعضاء البرلمان فيها والسبب في ذلك هو لحماية عضو البرلمان من الضغوطات المالية التي تمارس عليه والتي قد تدفعه لتغيير المواقف التي يعتقد بها ويتبناها. وهناك سبب آخر يؤدي إلى دفع مكافآت نقدية مجزية إلى أعضاء البرلمان يتمثل بمحاولة جذب العقول أو أصحاب الكفاءات والشهادات العليا لكي يرشحوا أنفسهم ويكونوا أعضاء في السلطة التشريعية.

هناك طريقتان لتحديد مرتبات أعضاء البرلمان، **الأولى:** يتم تحديد المكافآت النقدية فيها استناداً إلى الدستور. **والثانية:** تقوم على تحديد المكافآت النقدية لأعضاء البرلمان من خلال قانون.

إن عيب الطريقة الأولى: هو عدم مواكبة التطورات الاقتصادية ومستويات المعيشة وحالة التضخم.

وعيب الطريقة الثانية: أن القانون يتم تشريعه من قبل أعضاء البرلمان وبالتالي فإنهم قد يحددوا لأنفسهم مكافآت نقدية مبالغ فيها.

**ج) مرتبات الموظفين:** هذه تحظى بأهمية كبيرة نتيجة لأعداد العاملين في أجهزة الدولة والذين يقدمون الخدمات لها فيحصلون بالمقابل على المرتبات. وعند تحديد مرتب الموظف يجب الأخذ بنظر الاعتبار مجموعة من الأمور أو العوامل:



١. ضرورة الأخذ بنظر الاعتبار المستوى المعاشي لأنه إذا كان مرتب الموظف غير مجزي مقارنة بتكاليف المعيشة، فإن هذا يترتب عليه انتشار ظاهرة الرشوة من المراجعين وسرقة الاموال العامة، أي تسود حالة من الفساد المالي والإداري.

٢ - ضرورة أن ينسجم مرتب الموظف مع طبيعة وخطورة العمل الذي يقوم به وما يحمل من مؤهل علمي أو فني، ويجب التمييز بين الأعمال الكتابية والأعمال الفنية إذ يجب أن يحظى الموظفون الذين يمارسون أعمالاً فنية بمرتبات أعلى.

٣ - يجب الأخذ بنظر الاعتبار عند تحديد مرتب الموظف في القطاع العام مستوى مرتبات الأجور في النشاط الخاص، وبعبكسه سوف يشكّل القطاع الخاص عامل جذب للموظفين لكي يتركوا القطاع العام ويتحولوا الى العمل في النشاط الخاص.

٤ - يجب دراسة مستوى المرتبات في البلدان المجاورة والبلدان المتقدمة اقتصادياً عند تحديد مرتب الموظف وإذا لم يحصل ذلك فإن الكثير من العاملين في أجهزة الدولة وبشكل خاص أصحاب الكفاءات منهم سوف يهاجروا باتجاه البلدان الأخرى وبخاصة المتقدمة التي تقدم لهم الامتيازات والمغريات المادية والمعنوية لجذبهم للعمل فيها.

٥ - يجب ان يكون هناك وضوح للموظف عند تحديد مرتبه عند التعيين وكذلك يجب ان يتسم السلم الوظيفي والترقيات بالوضوح.

**د) مرتبات المتقاعدين:** ويقصد بها المبالغ النقدية التي تقدمها الدولة بصورة دورية الى الأفراد الذين سبق وأن عملوا في أجهزتها المختلفة ثم بلغوا من السن ما يجعل استمرارهم في الخدمة العامة أمراً متعذراً فأحالتهم الدولة الى التقاعد. ويختلف المرتب التقاعدي عن التأمين لأن الأخير يتم دفعه وفقاً للأقساط المتفق عليها في العقد المبرم بين المؤمن والمؤمن لصالحه، في حين ان المرتب التقاعدي تدفعه الدولة بصرف النظر عن ذلك، كما إن علاقة الموظف بالدولة هي علاقة تعاقدية غير مكتوبة غالباً وأحياناً مكتوبة. كذلك يختلف المرتب التقاعدي عن المكافأة لأن من أبرز خصائص الأخيرة انها تُدفع لمرة واحدة أو عدة مرات، في حين أن المرتب التقاعدي يتصف بالدورية والانتظام.

**ثانياً - أثمان مشتريات الدولة:** تمثل قيم الأدوات والمعدات والآلات والخدمات التي تقوم الدولة بتخصيصها لإشباع الحاجات العامة. وفي هذا الموضوع يمكن إثارة المسائل الآتية:

أ) من حيث السلطة التي تقوم بالإشراف على عملية الشراء: هل تكون هذه السلطة مركزية أو لا مركزية؟ إذا كانت طبيعة المشتريات بسيطة فيمكن ان تتولاها سلطة لا مركزية ولجان المشتريات خير مثال على ذلك. أما إذا كان العمل كبيراً ويتطلب جهد الدولة، عندئذ تتولى السلطة المركزية ذلك العمل وتوفر مستلزماته على عاتقها.

ب) من حيث الكيفية التي يتم الحصول بها على هذه المستلزمات: في هذا الجانب قد يتم الشراء مباشرة من قبل الموظفين في الهيئة أو المؤسسة العامة أو عن طريق آخر يتمثل بالتعاقد مع المقاولين

والموردين لغرض توفير حاجة مؤسسات الدولة من المستلزمات المتنوعة. وفي الدول الاشتراكية يكون الموضوع بيد الدولة التي تتولى عملية الشراء بنفسها ولا يجري التعامل مع المقاولين.

(ج) من حيث الأسلوب الذي يتم به التعاقد مع المقاولين وهل هو طريق المناقصة أو الممارسة؟: المناقصة هي دعوة سرية مفتوحة بشروط معلنة. وهنا من حق أي فرد أو شخصية معنوية أن يقدم العطاءات والعروض لتأدية الأشغال العامة أو توفير مستلزمات معينة. أما أسلوب الممارسة فيحصل فيه ان تعقد الدولة اتفاقاً مع مقاول معين دون إعلان الموضوع على شكل مناقصة.

**ثالثاً - الإعانات:** تعد الإعانات تياراً من الإنفاق تقرر الدولة دفعه الى فئات اجتماعية أو للهيئات العامة والخاصة دون أن يقابله تيار من السلع والخدمات تحصل عليها الدولة. وازداد دور الإعانات واعتمادها من الدول في عصرنا الراهن نتيجة لتطور المالية العامة الحديثة وزيادة تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي والاجتماعي. والإعانات تقسم بصورة عامة الى قسمين، هما:

١ . **الإعانات الدولية:** وتتمثل في المبالغ النقدية التي تدفعها دولة الى أخرى، أي أنها تُقدم من دولة تمتلك فائض الى دولة أخرى بسبب مشاركة الأخيرة لها في الاتجاه السياسي. كما هو الحال في الإعانات التي تقدمها الولايات المتحدة الأمريكية الى (إسرائيل) أو الإعانات التي كان يقدمها الاتحاد السوفيتي (سابقاً) الى بلدان أوروبا الشرقية، وقد يكون السبب إنسانياً كما هو الحال في الإعانات التي تقدم للدول التي تتعرض الى كوارث طبيعية كالزلازل والفيضانات وغيرها.

٢ . **الإعانات الداخلية:** وتتمثل في المبالغ النقدية التي تدرجها الدولة في موازنتها العامة وتوجهها للأغراض التالية:

(أ) **الإعانات الإدارية:** وهي الإعانات التي تقدمها الدولة الى مرفق عام معين أو هيئة معينة لتمكينها من تسير امورها بشكل أفضل، وهناك عدد من الأسباب يجعل الدولة تقدم مثل هذه الإعانة. مثال ذلك إذا كانت هناك مؤسسة عامة معينة مسؤولة عن مواجهة كارثة طبيعية معينة وحصل عجزاً مالياً (النفقات أعلى من الإيرادات) في هذه المؤسسة نتيجة لوقوع هذه الكارثة الطبيعية، في هذه الحالة ممكن للدولة أن تقدم الإعانة الى تلك المؤسسة لكي تتمكن من تغطية ذلك العجز.

(ب) **الإعانات الاقتصادية:** وهي الإعانات التي تقدمها الدولة أما لحماية الإنتاج الوطني من المنافسة الأجنبية أو لحماية المستهلك من ارتفاع الأسعار، وقد تقدم الإعانات الاقتصادية لتشجيع الصناعة التصديرية لأنها توفر العملات الصعبة.

(ت) **الإعانات الاجتماعية:** تقوم الدولة بتقديمها في أكثر من باب، فهناك مثلاً الإعانات التي تقدمها الدولة للعاطلين عن العمل حتى توفر لهم مستوى معقول من المعيشة أو حالة الإعانات التي تقدمها الدولة لدور العجزة والأيتام.

(ث) **الإعانات السياسية:** وهي الإعانات التي تقدمها الدولة الى حزب معين أو الى منظمة جماهيرية معينة وخاصة إذا كان هناك توافق بين الاتجاه السياسي للدولة والاتجاه السياسي لكل من هذا الحزب أو هذه المنظمة الجماهيرية.

التقسيم الاقتصادي للنفقات العامة

السبب في هذا التقسيم هو تسهيل عملية الرقابة. نستعين هنا بالتقسيم الذي وضعه الاقتصادي "بيجو" حيث قسم النفقات العامة من حيث أثرها الاقتصادي على الدخل القومي الى نفقات حقيقية وأخرى تحويلية، فإذا أدت زيادة النفقات العامة إلى زيادة في الدخل القومي كانت نفقات حقيقية، أما إذا لم تؤد زيادة النفقات إلى أية زيادة في الدخل القومي كانت نفقات تحويلية:

١. **النفقات الحقيقية:** ويقصد بها تلك النفقات التي تنفذها الدولة مقابل الحصول على السلع والخدمات أو رؤوس الأموال الانتاجية ومن أمثلتها المرتبات والاجور والإنفاق الجاري والإنفاق الاستثماري. وعندما تقوم الدولة بتنفيذ هذه النفقات فإنها تحصل على مقابل سواء أكان عملاً أم سلعة أم خدمة، الأمر الذي يترتب عليه زيادة في الدخل القومي. وضمن إطار النفقات الحقيقية نوضح المقصود بكل من النفقات الجارية والنفقات الاستثمارية، حيث تتمثل الأخيرة في الطلب على السلع الإنتاجية في صورة زيادة وسائل الإنتاج الثابتة سواء أكان في شكل بناء أساس للقيام بالخدمات بالنسبة للمشروعات الخدمية أم في صورة وضع أساس للقيام بالإنتاج بالنسبة للمشروعات الإنتاجية. أما النفقات الجارية (الاستهلاكية) فهي التي تضمن إدارة معينة أو إدارة خدمة أو تشغيل وحدة إنتاجية.

٢. **النفقات التحويلية:** وهي النفقات التي لا يترتب عليها حصول الدولة على سلع وخدمات ورؤوس أموال، وإنما تقوم الدولة بتحويل جزء من الدخل القومي من الفئات الاجتماعية التي تملك دخلاً عالية إلى أخرى محدودة الدخل، فهي مجرد نقل للقوة الشرائية بين الشرائح الاجتماعية ولا تحصل الدولة منها على أي مقابل وبذلك يبقى الدخل القومي ثابتاً. كمثال توضيحي لهذه النفقات تقوم الدولة مثلاً بفرض ضرائب تصاعدية على ذوي الدخل المرتفع لتقدمها على شكل إعانات ومنح سواء للأفراد أو لبعض المؤسسات الاجتماعية، ويطلق على هذه النفقات التحويلية هنا عملية إعادة توزيع الدخل القومي التي تختلف بدورها عن عملية توزيع الدخل القومي، فتوزيع الدخل القومي هي: واحدة من الفعاليات الاقتصادية التي يحصل بموجبها أصحاب عناصر الإنتاج على عوائد عناصر الإنتاج، أما بالنسبة لعملية إعادة توزيع الدخل القومي والتي نحن بصددتها فتكون من خلال السياسة المالية للدولة وقد يكون هدفها اقتصادي أو اجتماعي من خلال تقليل التفاوت في توزيع الدخل بين الأفراد .

التقسيم غير الاقتصادي (والذي يتمثل بالتقسيم الإداري والوظيفي أو الخدمي):

يعتمد هذا التقسيم على تجميع الخدمات ذات الطبيعة المتجانسة من حيث الوظائف الأساسية التي تؤديها الدولة، وفي هذا النطاق يمكن التمييز بين الأنواع المختلفة من النفقات وكما يأتي:

١. **الوظيفة الاقتصادية للدولة:** ويقصد بها عملية تنفيذ خدمات عامة لتحقيق هدف اقتصادي كبناء المشاريع الإنتاجية (الصناعية والزراعية) والكهرباء والنقل لتعزيز الاقتصاد القومي.

٢. **الوظيفة الاجتماعية:** وهدفها النهوض بعبء الخدمات الاجتماعية، كالإعانات والمنح المقدمة لذوي الدخل المحدود والإعانات المقدمة للعاطلين عن العمل والعجزة والإيتام وذوي الاحتياجات الخاصة (المعوقين).

٣. **الوظيفة الإدارية:** وتتعلق بتسيير الأنشطة في المرافق العامة مثل الوظائف المتعلقة بالحفاظ على الأمن الداخلي والجانب الثقافي واستمرار العلاقات الخارجية والبحث العلمي.

### مقومات الإنفاق العام

ويقصد بها المبادئ والضوابط التي يجب احترامها عند قيام الإدارات بتنفيذ الإنفاق العام، ويمكن تحديدها بثلاثة مبادئ وهي:

١. تحقيق المنفعة القصوى للمجتمع.
٢. تعظيم إنتاجية النفقة العامة (الاقتصاد بالنفقات).
٣. تأمين تحقيق المنفعة وسلامة التصرف بالنفقة العامة.

**المبدأ الأول:** يجب ان تتجه النفقة العامة لتحقيق المنفعة العامة ولا تتجه بأي حال من الأحوال نحو تحقيق منافع خاصة كما هو الحال في بعض البلدان النامية التي يحظى البعض من شرائحها أو من أفراد المجتمع فيها بقسم متميز من الإنفاق العام لما يمتلكون من نفوذ سياسي أو اقتصادي أو اجتماعي.

**المبدأ الثاني:** أي تحقيق أقصى منفعة عامة باستخدام أقل ما يمكن من النفقة العامة ويسمى هذا مبدأ الاقتصاد في النفقات.

**سؤال / هل يعني الاقتصاد بالنفقات تقليل النفقات بأكبر قدر ممكن؟ الجواب:** لا يعني تقليل النفقات، إنما يعني الاستخدام الأفضل للنفقة العامة لتحقيق أكبر قدر من المنفعة العامة؛ أي التحذير من التبذير المالي واستخدام الأموال بصورة عقلانية.

**سؤال / هل هناك عملية ربط بين التبذير المالي من قبل الدولة وبين التهرب الضريبي من قبل الأفراد؟ الجواب:** توجد علاقة بين التبذير المالي والتهرب الضريبي بسبب فقدان ثقة الأفراد بالدولة، الأمر الذي يدفع الى ظاهرة التهرب الضريبي.

**الإنتاجية:** هي علاقة بين المخرجات والمدخلات أو بين الإنتاج من جهة وعوامل الإنتاج من جهة أخرى، فإذا قسمنا الإنتاج على كل عوامل الإنتاج نحصل على الإنتاجية الكلية. وإذا قسمنا الإنتاج كله على أحد عوامل الإنتاج نحصل على الإنتاجية الجزئية.

الإنتاج / العمل (عدد العمال أو عدد ساعات العمل) = إنتاجية العمل.

الإنتاج / عدد الآلات والمكائن = إنتاجية رأس المال.

الإنتاج / عدد الدونمات = إنتاجية الأرض.

المنفعة العامة / النفقة العامة = إنتاجية النفقة العامة.

**سؤال /** متى يحصل تعظيم إنتاجية النفقة العامة؟ **الجواب:** ان مبدأ تعظيم إنتاجية النفقة العامة يتحقق من خلال المعادلة الأخيرة وهو تحقيق أقصى منفعة عامة باستخدام نفقة عامة معينة أو الحصول على منفعة عامة معينة باستخدام أقل ما يمكن من النفقة العامة.

**المبدأ الثالث:** يتمثل بالسؤال: ما هي السبل التي يجب اعتمادها لتأمين تحقيق المنفعة وسلامة التصرف بالنفقة العامة؟ أي بعبارة أخرى ما هو السبيل لتحقيق المبدأين السابقين؟ **والجواب:** سبيل الدولة الى تحقيق المبدأين السابقين هو من خلال الرقابة، وهناك ثلاثة أنواع من الرقابة هي:

- (أ) **الرقابة الإدارية:** تقوم بها وزارة المالية من خلال موظفيها المنتشرين في دوائر وهيئات الدولة، وهنا يثار سؤال: هل هذه الرقابة سابقة للإنفاق أم لاحقة له؟ **الجواب:** إنها سابقة للإنفاق.
- (ب) **الرقابة المالية المستقلة:** تكون مستقلة لأن الجهة التي تقوم بها هي جهة مستقلة أو خارجة عن الهيئة التي تقوم بالإنفاق، ومثالها في العراق ديوان الرقابة المالية. **سؤال:** هل أن هذه الرقابة سابقة للإنفاق أو لاحقة له؟ **الجواب:** يمكن ان تكون هذه الرقابة سابقة للنفقات، كما هو الحال في المراقب المحاسب في بريطانيا، ومن الممكن أن تكون رقابة لاحقة للإنفاق كما هو الحال في المحكمة المحاسبية في فرنسا أو ديوان الرقابة المالية في العراق.
- (ت) **الرقابة البرلمانية:** وهذه الرقابة تتم من قبل السلطة التشريعية باعتبار أن هذه السلطة هي من ناقش مشروع الموازنة العامة بما في ذلك النفقات العامة وهي من أصدر قانون الموازنة العامة، وعليه فإن هذه السلطة تمارس الرقابة للتأكد من التوافق بين ما تم إصداره في القانون (أي الموازنة العامة) وبين ما تم تنفيذه فعلاً.

### ظاهرة زيادة النفقات العامة:

تسببت أزمة الكساد الأعظم ١٩٢٩ - ١٩٣٣، بالإضافة إلى الكساد السلعي، ببطالة واسعة النطاق .... بحيث كادت هذه الأزمة ان تنهي النظام الرأسمالي بالكامل لولا المعالجة التي قدمها (كينز)، والقائمة على تدخل الدولة (من خلال سياسة الأشغال العامة) والذي انعكس على زيادة النفقات العامة (كما تم توضيحه سابقاً).

وهناك عوامل أخرى أسهمت في زيادة تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي ومنها انتشار الفكر الاشتراكي في بعض البلدان (مثل الاتحاد السوفيتي السابق والصين) والذي أسهم بزيادة تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي. إضافة الى عامل آخر ظهر في الحرب العالمية الأولى، إذ قامت بعض البلدان الرأسمالية ومنها بريطانيا بسحب بعض الانشطة من القطاع الخاص وتحويل ملكيتها إلى الدولة وهذا ما رفع من مستويات الإنفاق العام.

لكل هذا ازداد تدخل الدولة وأصبحت لها مهام عديدة. ومنذ ذلك الحين ونتيجة لتدخل الدولة ازدادت النفقات العامة. لكن مع ذلك هناك أسباب مختلفة أدت وتؤدي الى زيادة النفقات العامة وهذه الأسباب تقسم الى نوعين هما:

النوع الأول: الأسباب الحقيقية.

النوع الثاني: الأسباب الظاهرية.

**سؤال / ما هو الفرق بين الأسباب الحقيقية والأسباب الظاهرية؟**

**الجواب:** إن المعيار الاساس للتمييز بين الأسباب الحقيقية والأسباب الظاهرية للنفقات العامة يتمثل بتحقيق المنفعة العامة من عدمه، فإذا كانت الأسباب التي تؤدي الى زيادة النفقات العامة حقيقية معنى ذلك بانها تنعكس بالزيادة على النفع العام للمجتمع، أما إذا كانت الزيادة في النفقات العامة ظاهرية فقط ففي هذه الحالة لا تؤثر على المنفعة العامة للمجتمع. وهناك معيار (أكثر دقة وقابل للقياس كمياً) يسمى متوسط نصيب الفرد من الخدمات العامة ويستخرج من قسمة الخدمات العامة على عدد السكان يمكن استخدامه للتمييز بين النفقات العامة الحقيقية والظاهرية. فإذا زاد هذا المتوسط معنى ذلك أن الزيادة في النفقات العامة حقيقية، أما إذا بقي المتوسط على حاله نقول عنها انها زيادة ظاهرية فقط.

١ - الأسباب الحقيقية لزيادة النفقات العامة:

وتقسم إلى عدة أسباب وعلى النحو الآتي:

- (أ) الأسباب الاقتصادية: يمكن تقسيم الأسباب الاقتصادية لزيادة النفقات العامة الى ما يأتي:
١. زيادة الدخل القومي: والتي سوف تؤدي الى زيادة العوائد والإيرادات التي تحصل عليها الدولة وهذا ما يمكن الدولة من زيادة النفقات العامة.
  ٢. قيام الدولة ببناء المشروعات: بالنظر إلى كون الدولة أصبحت منتجة وتدخل مختلف الميادين بما في ذلك الأنشطة الإنتاجية، لذلك بات من المنطقي زيادة النفقات العامة نتيجة لذلك.
  ٣. عندما تسود حالة الانكماش الاقتصادي : ان هذا يعني ان جو التشاؤم هو الذي يسود بدلاً من جو التفاؤل، وهذا يعني انخفاض مهم في مستوى الاستثمارات بالنسبة للقطاع الخاص نتيجة لانخفاض الأرباح الأمر الذي يؤدي الى انخفاض في مستوى الأجور لدى القطاع الخاص وكذلك زيادة في نسبة العاطلين عن العمل وهذا ما يؤدي بدوره الى انخفاض في مستوى الطلب الكلي، هنا يأتي دور الدولة التي تقوم بالاستثمارات (العامة أو الحكومية) من أجل تشغيل العاطلين عن العمل وزيادة في مستوى الأجور والمرتبات للتعويض عن النقص الحاصل في الطلب الكلي، وهذا ما يتمخض عنه زيادة في النفقات العامة.

إن كل هذه الأسباب الاقتصادية تعد من قبيل الزيادة الحقيقية للنفقات العامة لأنها تؤدي الى زيادة في متوسط نصيب الفرد من الخدمات العامة.

(ب) الأسباب الاجتماعية: يمكن ان نحصرها بسببين أساسيين هما:

١. الهجرة من الريف الى المدينة: تؤدي الى زيادة النفقات العامة والسبب في ذلك هو نتيجة لزيادة الخدمات العامة التي يحتاجها المواطن في المدينة مقارنة بالريف.

٢. زيادة التعليم كماً ونوعاً: في ظل حالة الجهل لا يوجد أحد يطالب بالإعانات والتأمين وكذلك ضرورة العناية التامة بالعجزة والأيتام، لكن في ظل زيادة الوعي نتيجة لزيادة التعليم كماً ونوعاً تزداد هذه المطالبات وغيرها وتزداد بالمحصلة النفقات العامة وتنعكس بالنفع العام على المجتمع.

(ث) الأسباب السياسية: يمكن التطرق الى الأسباب السياسية وراء زيادة النفقات العامة من ثلاث زوايا:

١. ان حالة التعددية الحزبية في بلد ما تعني بالتأكيد تسابقاً لتقديم الخدمات العامة، حيث يقوم عادة الحزب الحاكم، لكسب أصوات الناخبين في الانتخابات، بتقديم خدمات عامة الأمر الذي يؤدي الى زيادة في النفقات العامة.

٢. ان زيادة عدد الدول المستقلة تعني أيضاً زيادة في الإنفاق العام نتيجة للتكاليف المتولدة عن اتساع التمثيل الدبلوماسي وتهيئة السفارات والقنصليات.

٣. زيادة النفقات العامة المتولدة عن الاشتراك أو المساهمة في المنظمات الدولية.

(ج) الأسباب الإدارية: نتيجة لكون الدولة أصبحت متدخلة ومنتجة، إذن بات من المنطقي أن يزداد عدد المشاريع والمرافق العامة وكذلك يزداد عدد العاملين في أجهزة الدولة الأمر الذي يترتب عليه زيادة في النفقات العامة لتسيير أمور هذه المرافق من جهة وزيادة أجور ومرتبوات العاملين من جهة أخرى.

(ح) الأسباب المالية: في السابق لم تكن الدولة تلجأ الى القرض العام إلا في الظروف الاستثنائية والطارئة، لكن في الوقت المعاصر باتت الدولة تلجأ الى القرض العام بشكل أوسع نطاقاً بل ان بعض الدول تفضل القروض العامة على الضرائب لما تتطلبه الأخيرة من تشريع قانوني. إن زيادة النفقات العامة تتأتى هنا من اتساع الفوائد بالإضافة إلى التسهيلات التي تقدمها الدولة لتشجيع المقرض مثل الإعفاء من الرسوم أو الضرائب.

(خ) الأسباب العسكرية: من ضمن الأسباب الحقيقية هو الزيادة في الإنفاق العسكري سواء في زمن الحرب أم في زمن السلم، وتعد زيادة النفقات العسكرية من ضمن الأسباب التي تنعكس إيجابياً على المنفعة العامة من منطلق أن أية تجربة تبنى في بلد ما لا يكون لها معنى ولا تحظى بالاستمرارية ما لم تكن هناك قوة عسكرية قادرة على حمايتها. لكن يجب أن لا يكون الإنفاق العسكري مبالغ فيه وعلى حساب باقي الميادين والأنشطة المدنية.

## ٢ - الأسباب الظاهرية لزيادة النفقات العامة:

١. ارتفاع المستوى العام للأسعار وانخفاض قيمة النقود: تعني حالة التضخم النقدي ارتفاعاً في المستوى العام لأسعار السلع والخدمات في بلد معين وانخفاض في الوقت نفسه في قيمة عملته، وعندما تسود حالة التضخم النقدي في بلد ما فإنها تؤدي إلى تضخيم في أرقام النفقات العامة لذلك

البلد، وهذا لا يعني وجود أية زيادة في النفع العام أو في مستوى نصيب الفرد من الخدمات العامة لأن الأمر لا يعدو كونه خداعاً نقدياً.

٢. **اختلاف الفن المالي:** سابقاً كانت بعض الدول تعتمد على ما يسمى بالموازنة الصافية عند تسجيل القيد المحاسبي، أي تستخدم أسلوب المقاصة حيث تخصم النفقات من الإيرادات في كل مرة ويسجل صافي الإيرادات فقط لذلك تظهر الأرقام في الموازنة بصورة متواضعة. أما في الوقت الراهن فقد اعتمدت الدول أسلوب الموازنة الشاملة والذي يعتمد تسجيل كل النفقات وكل الإيرادات الأمر الذي يجعل من الأرقام متضخمة. إن الفرق بين الأسلوبين يظهر تفاوتاً كبيراً في أرقام النفقات العامة حيث تكون الأرقام أعلى في الفن الثاني مقارنة بالفن الأول وهذا لا يعني زيادة حقيقية في النفقات العامة إنما هي زيادة ظاهرية فقط.

٣. **اتساع أقاليم الدولة وزيادة عدد سكانها:** إن المعيار الذي تم اعتماده للتمييز بين الزيادة الحقيقية والزيادة الظاهرية للنفقات العامة هو متوسط نصيب الفرد من الخدمات العامة، لذلك عندما تضاف أقاليم جديدة إلى دولة معينة وتقدم خدمات عامة لهذا الإقليم أو يجري تقديم الخدمات العامة للزيادة الحاصلة في عدد السكان، فإن الزيادة في النفقات المتحققة في كلا الحالتين السابقتين تعد زيادة ظاهرية لأن متوسط نصيب الفرد للسكان الأصليين من الخدمات العامة لا يتأثر.

### الآثار الاقتصادية للنفقات العامة:

النفقات العامة لها آثار اقتصادية متعددة، فكل نفقة تقوم بتنفيذها الدولة تترتب عليها مجموعة من الآثار، في هذه الحالة عندما تقوم الدولة بتنفيذ أية نفقة يجب عليها حساب الآثار التي يمكن أن تتمخض عن هذه النفقة لذلك يطلق عليها البعض النفقات الوظيفية أو وظيفة النفقات. وقبل الدخول في بحث الآثار الاقتصادية للنفقات العامة علينا أن نميز بين وظيفتين للدولة فيما يخص النفقات.

نستطيع أن نقسم الاقتصاد العام إلى قسمين: قطاع عام بالمعنى الضيق وقطاع عام بالمعنى الواسع. القطاع العام بالمعنى الضيق يتمثل بالوظائف التي تقوم بها الدولة بوصفها سلطة أمرة أي أنها الوظائف التنظيمية والسيادية للدولة. أما القطاع العام بالمعنى الواسع فهو يتأتى من الوظائف التي تقوم بها الدولة بوصفها دولة منتجة أي أن هذه الوظائف تقوم بها الدولة من منطلق وظيفتها الإنتاجية والاقتصادية.

ويمكن التطرق هنا إلى نوعين من الآثار المترتبة على زيادة النفقات العامة أحدهما على الإنتاج القومي والآخر على الاستهلاك القومي.

### # أثر زيادة النفقات العامة على الإنتاج القومي:

زيادة النفقات العامة —> زيادة الطلب الكلي —> زيادة الإنتاج القومي —> زيادة الاستخدام (التشغيل)

عند بحث أثر النفقات العامة على الإنتاج القومي تؤخذ النفقات بصورة عامة، أي أننا هنا لا نفرص بين الوظيفة التنظيمية والسيادية للدولة من جهة، والوظيفة الإنتاجية والاقتصادية من جهة أخرى. إن زيادة



النفقات العامة تعني في الغالب زيادة في الطلب الكلي، حيث ان النفقات العامة تعتبر عنصر إضافة أو حقن للاقتصاد القومي، ولكن علينا في هذا الإطار أن نميز بين نفقات عامة حقيقية وأخرى تحويلية، فالأولى تؤدي حتماً الى زيادة الطلب الكلي، أما الثانية فتعتمد على طريقة استخدام المستفيدين للدخول المستلمة. وعندما تحصل الزيادة في الطلب الكلي يؤدي ذلك الى زيادة في الإنتاج القومي وخاصة إذا كانت هناك مرونة في الجهاز الانتاجي، وان زيادة الانتاج القومي يؤدي بدوره الى زيادة استخدام القوى العاملة إلا إذا كانت هناك حالة الاستخدام الكامل.

ولكي نبحث أثر النفقات العامة على الإنتاج القومي بصورة تفصيلية نقسم النفقات الى الأنواع الآتية:

أ - النفقات الانتاجية.

ب - النفقات الاجتماعية.

ج - النفقات العسكرية.

**أ - النفقات الانتاجية:** يمكن التطرق الى هذا النوع من النفقات من خلال جانبين، جانب الدولة المنتجة، وجانب الإعانات. ففي ظل التطور الحديث للمالية العامة أصبحت الدولة تدخل مباشرة ببناء المشاريع وإنتاج الخدمات والسلع الاستهلاكية والاستثمارية، وهذا ما يعني بالمحصلة زيادة في الإنتاج القومي، أما في جانب الإعانات فسابقاً كان للإعانات وظيفة واحدة تتمثل بحماية المستهلك من ارتفاع الأسعار، فعندما تقدم الدولة الإعانات الى مشروع معين سوف يسهم ذلك بتقليل تكاليفه ومن ثم انخفاض في مستوى أسعار منتجاته وهذا ما يعني بالمحصلة دعماً للمستهلك. أما في ظل التطور الحديث للمالية العامة فقد باتت للإعانات أهداف أخرى تسهم من خلالها الدولة بزيادة الإنتاج القومي. ومن ذلك ما يأتي:

(١) تقوم الدولة في بعض الاحيان بتقديم الإعانات الى بعض المشاريع التي تقوم بإنتاج سلع وخدمات مهمة وخاصة إذا شهدت تلك المشاريع حالة عجز في ميزانيتها وذلك لتشجيع المنتجات في هذه المشاريع وهنا قد تكون الإعانة سلبية من خلال إحداث فراغ ضريبي يتمثل بالإعفاء من بعض الضرائب أو جميعها، أو إعانة إيجابية التي تكون على شكل مبلغ من النقود يقدم الى هذه المشاريع لتعزيز نفقاتها.

(٢) تتعرض بعض المشاريع الى حالة من التقادم بالنسبة لآلاتها ومعداتنا فتقوم الدولة هنا بتقديم الإعانات الإيجابية لتمكين هذه المشاريع من إحلال آلات ومعدات حديثة ومتطورة بدلاً من القديمة والمستهلكة الأمر الذي يسهم بزيادة تكوين رأس المال في الدولة ومن ثم زيادة في الإنتاج القومي.

**ب - النفقات الاجتماعية:** يمكن تقسيم هذا النوع الى تحويلات نقدية وتحويلات عينية من السلع والخدمات. فالنوع الأول من التحويلات يقدم على شكل إعانات مثل إعانات البطالة وإعانات الضمان الاجتماعي وإعانات لذوي الدخل المحدود، وهذه الإعانات تقدم لفئات يكون ميلها الحدي للاستهلاك مرتفعاً وخاصة نحو السلع الأساسية أو السلع الضرورية، الأمر الذي يعني بالمحصلة زيادة الإنتاج القومي من هذه السلع لتلبية الطلب المتزايد عليها. أما التحويلات العينية من السلع والخدمات فتقوم الدولة بتقديمها في بعض

الاحيان بهدف زيادة إنتاج سلعة معينة. على سبيل المثال قد تقوم الدولة ببناء مساكن لبعض الفئات في المجتمع وهذا يعني بالإضافة الى هدفه الاجتماعي تحقيق زيادة في الطلب على المواد الإنشائية الأمر الذي يترتب عليه زيادة في إنتاج هذه المواد لتلبية الطلب المتزايد عليها.

**ج - النفقات العسكرية:** كان الفكر الكلاسيكي (التقليدي) لا يؤمن بوجود الدولة المنتجة ويعتبر كل النفقات العامة نفقات استهلاكية، ومن ضمن ذلك النفقات العسكرية، أما في ظل التطور الحديث للمالية العامة فيمكن للنفقات العامة العسكرية أن يكون لها أثر على الإنتاج القومي انكماشياً أو توسعاً. فالقطاع العسكري يمكن ان يزاحم القطاع المدني على الموارد أو عناصر الإنتاج، وهذا يؤدي الى ندرتها من جهة وارتفاع أسعارها من جهة أخرى الأمر الذي يحدث أثراً انكماشياً على الإنتاج القومي. أما الأثر التوسعي للنفقات العسكرية على الإنتاج القومي فيمكن أن ننظر إليه من جانبين:

أ - إسهام القطاع العسكري ببناء رأس المال الاجتماعي (البنى التحتية) مثل المطارات والجسور والطرق وهذا ما يسهم بتعزيز الإنتاج القومي.

ب - تسهم حالة الحرب من خلال ما تولده من تحدي للعلماء والباحثين بالعديد من الإنجازات والابتكارات العلمية. وعندما تضع الحرب أوزارها يمكن ان تنقل هذه الإنجازات والمبتكرات من القطاع العسكري الى القطاع المدني وبما يوسع من الإنتاج القومي. كما يمكن ان تسهم النفقات العسكرية بتعزيز حالة ميزان المدفوعات للبلدان إذ من الممكن أن تدخل النفقات العسكرية في ظل ما يسمى بسياسة تصنيع السلاح من أجل التصدير أو التعويض عن الاستيراد بما يؤدي إلى توفير عملة أجنبية للبلد ومن ثم يسهم بتحسين حالة ميزان المدفوعات تجاه الدول الأخرى.

➤ **الآثار المرتبطة بالاستهلاك القومي:** يمكن ان ننظر الى أثر النفقات العامة على الاستهلاك القومي من ثلاث زوايا:

١. الاستهلاك الحكومي: فكلما زادت النفقات الجارية (الاستهلاكية) أدى ذلك الى ارتفاع في مستوى الاستهلاك القومي.

٢. المرتبات والاجور: سواء كانت مقدمة للمستمرين بالخدمة أم المتقاعدين، وللمرتبات والاجور أيضاً أثر إيجابي على الاستهلاك القومي، أي تحدث أثر توسعي بهذا الاستهلاك.

٣. الإعانات: ويمكن ان نتناولها في جانبين:

أ) الإعانات التي تقدم الى الأفراد والفئات الاجتماعية ذات الميل الحدي المرتفع للاستهلاك: مثل إعانات البطالة والضمان الاجتماعي والإعانات المقدمة لذوي الدخل المحدود وهذه عادة ما تسهم بزيادة الاستهلاك القومي.

ب) الإعانات التي تقدم الى المشاريع والتي تقوم بتقليل تكاليف الإنتاج ومن ثم أسعار المنتجات للمشاريع، هذا ما يسهم حسب قانون الطلب بزيادة الاستهلاك القومي، لكن هنا يجب الانتباه الى مصدر تمويل هذه الإعانات من الإيرادات. فإذا قام الأفراد بدفع هذه الإيرادات من مدخراتهم فهذا يعني ان مستوى استهلاكهم بقي على ما هو عليه والنتيجة تبقى ارتفاعاً في مستوى

الاستهلاك القومي. اما إذا كانت هذه الإيرادات مأخوذة من حصة الاستهلاك الفردي في هذه الحالة سوف يسهم بتقليل مستوى الاستهلاك القومي.

## الإيرادات

لقد سبق وان قسمنا النفقات الى قسمين:

١. النفقات التي تقوم الدولة بتنفيذها بوصفها سلطة أمرة لها دور تنظيمي وسيادي (قطاع عام بالمعنى الضيق).
٢. النفقات التي تقوم الدولة بتنفيذها من خلال نشاطها الاقتصادي والإنتاجي (قطاع عام بالمعنى الواسع). ان هذا التقسيم يمكن ان يُعتمد أيضاً في الإيرادات العامة، فهناك إيرادات تحصل عليها الدولة بوصفها سلطة أمرة ولا تقدم لها مقابل كما هو الحال بالضرائب. بالمقابل هناك إيرادات تحصل عليها الدولة من خلال دورها الإنتاجي والاقتصادي وتحصل على مقابل لها كما هو الحال في إيرادات الدولة من الدومين. ففي الوقت التي تقدم الدولة سلع وخدمات الى الأفراد تحصل على مقابل ممثلاً بالثمن العام. أما الرسوم فهناك من يصنفها بالقسم الثاني باعتبار ان الرسم تحصل عليه الدولة مقابل الخدمات التي تقدمها للأفراد، وهناك البعض الذي يعتبر الرسم حالة خاصة من الإيرادات ذلك لان نسبة هذا الرسم قليلة وهو كإيراد غير مجزي تجاه الخدمات التي تقدمها الدولة.

### إيرادات الدولة من الدومين:

الدومين هو كلمة فرنسية وترجمتها هي: **ممتلكات الدولة**. والدومين نوعان:

#### (١) الدومين العام. (٢) الدومين الخاص.

(١) **الدومين العام:** ويمثل الأموال التي تملكها الدولة أو هيئاتها العامة وتخضع لأحكام القانون العام وتكون مخصصة للنفع العام، مثل: الجسور، الانهار والطرق ... الخ، والقاعدة العامة في الدومين العام هو ان يكون الاستخدام مجاناً من قبل الأفراد ولكن في بعض الاحيان تفرض رسوم من قبل الدولة على استخدام الدومين العام وذلك لمبررات عدة. ومن ذلك تحقيق إدامة أو صيانة الدومين العام أو للتعويض عن تكاليف البناء أو لتنظيم استخدام هذه الممتلكات من قبل الأفراد.

(٢) **الدومين الخاص:** ويمثل الأموال التي تملكها الدولة أو هيئاتها العامة ملكية خاصة وتخضع لأحكام القانون الخاص وتكون مخصصة للاستغلال الاقتصادي ويمكن التصرف فيها بالبيع كما يمكن تملكها بالتقادم طويل الأجل من قبل الأفراد ويكون لها إيراداً محسوماً على العكس من الدومين العام.

تطور إيرادات الدولة من الدومين الخاص:

في السابق كان الملوك يعتبرون الدومين الخاص يمثل جزءاً من أملاكهم نتيجة الخلط بين ملكية الملك وملكية الدولة، ولكن نتيجة لحالة التثنت في الملكيات وتوزيعها فيما بين الأمراء اضمحل الدومين الخاص واستعان الملوك بدلاً عنه بالضرائب الاختيارية، وعندما وجدوا أن هذه الضرائب غير مجزية تحولوا الى الضرائب الإجبارية، أما بعد أزمة الكساد الأعظم في الثلاثينات من القرن الماضي، عاد الدومين الخاص ليشكل من جديد حيزاً واسعاً من إيرادات الدولة التي أصبحت إنتاجية وتقوم ببناء المشروعات المختلفة.

مصادر الدومين

| <u>الدومين العقاري</u> | <u>الدومين الاستخراجي</u> | <u>الدومين الصناعي والتجاري</u> | <u>الدومين المالي</u> |
|------------------------|---------------------------|---------------------------------|-----------------------|
| ١. أراض زراعية         | ١. معادن                  | ١. مشاريع إنتاجية               | ١. الأسهم             |
| ٢. غابات               | ٢. مناجم                  | ٢. مشاريع خدمية                 | ٢. السندات            |
| ٣. أبنية سكنية         |                           |                                 |                       |

ملاحظة: السهم هو حق ملكية والسند هو حق دائنية.

إيرادات الدولة من الرسوم:

الرسم: (مبلغ نقدي جبري يدفعه الأفراد للدولة مقابل نفع خاص يتم الحصول عليه منها، ويقترن النفع الخاص الذي يحققه الأفراد بالنفع العام الذي يحصل عليه المجتمع من خلال تنظيم العلاقة بين الهيئات والأفراد). وبناءً على ذلك يمكن تحديد الخصائص الآتية للرسم:

١. الصفة النقدية.
٢. الصفة الجبرية.
٣. المقابل أو المنفعة الخاصة.
٤. تحقيق النفع العام والخاص معاً.

١. **الصفة النقدية:** كما مر بنا سابقاً فإن الإيرادات والنفقات تكون عموماً على شكل مبالغ نقدية ولا يخرج الرسم عن هذه القاعدة إذ يكون بصورة نقدية وليست عينية.

٢. **الصفة الجبرية:** يحصل الفرد على خدمة طالما أنه قام بدفع الرسم، أما صفة الإيجاب فتكمن في أن الفرد لا يحصل على أية خدمة إذا امتنع عن دفع الرسم، هذا من ناحية ومن ناحية أخرى فإن الدولة عندما تقوم بإصدار الرسم فإن ذلك يكون بصورة قانون وبالنتيجة فهي تملك الامتياز على أموال المدين، ومن حق الدولة مقاضاة الشخص الذي يحصل على خدمة دون أن يدفع الرسم.

٣ . **المقابل أو المنفعة الخاصة:** عندما يقوم الفرد بدفع الرسم فإنه يحصل على منفعة خاصة ممثلة بخدمة معينة، فمثلاً عندما يقوم الفرد بدفع الرسوم القضائية هنا سوف يحصل على مقابل يتمثل بالعمل على حل نزاع معين أو قضية معينة أو مثلاً عندما يقوم الفرد بدفع رسوم في دائرة التسجيل العقاري هنا سوف تقدم له خدمة ممثلة بتوثيق عقد معين.

٤ . **تحقق النفع الخاص والعام معاً:** عندما يحصل الفرد على منفعة معينة من دفعه الرسم فإن هذه المنفعة الخاصة تقتزن بالمحصلة نفع عام للمجتمع، فعلى سبيل المثال: عندما يقوم الفرد بدفع الرسوم القضائية ويحقق منفعة خاصة في المجال القضائي هنا يمكن ان ينعكس ذلك بالنفع العام على المجتمع من خلال تحقيق الطمأنينة والأمن والاستقرار.

### الرسم والاتاوة:

إن الاتاوة: هي مبلغ نقدي جبري تفرضه الدولة على أصحاب العقارات بنسبة المنفعة التي حققوها من جراء قيامها ببعض الأشغال أو الاعمال العامة، ومن أمثلتها الطرق والماء والمجاري بالنسبة للأبنية السكنية أو حفر قنوات الري بالنسبة للأراضي الزراعية. إن وجه التشابه الأساس بين الرسم والاتاوة يتمثل في أن كلاهما يدفعه الأفراد ليحصل على خدمة معينة، ولكن مع ذلك هناك أوجه اختلاف بين الإيرادين نحددها من خلال المعيارين الآتيين:

- ١) **درجة الإكراه أو الإجبار:** في الاتاوة تكون درجة الإكراه أكبر، فالفرد مالك العقار الذي حصل على خدمات معينة مجبر على دفع الاتاوة، في حين الرسم يمكن للفرد أن يستغني عن الخدمة وبالتالي لا يقوم بدفع الرسم.
- ٢) **المكلف بالدفع:** في الرسم يكون المكلف بالدفع أي فرد يحقق نفع خاص من خدمة معينة، أما في الاتاوة فالمكلف بالدفع هو صاحب العقار الذي ازدادت قيمة عقاره نتيجة لتقديم الخدمات من قبل الدولة.

➤ **أساس فرض الرسم:** إن إصدار الرسم أو فرضه يكون عادة بقانون صادر من السلطة التشريعية سواء أكان برلمان أو أي سلطة تشريعية أخرى، لكن في ظل توسع المرافق العامة وما صاحب ذلك من تعقيد في الإجراءات الادارية باتت العديد من الدول تترك موضوع فرض الرسم أو تعديل مقداره للسلطة التنفيذية التي تقوم بإصدار القرارات الإدارية بشرط ألا تتقاطع تلك القرارات مع القوانين السارية، وضمن هذا الإطار يمكن تحديد الحالات الآتية:

١. لا يمكن للسلطة التنفيذية القيام بفرض رسوم جديدة إلا بالعودة الى القانون.
٢. إذا تطلب نشاط معين القيام بفرض رسم معين فلا يمكن للسلطة التنفيذية أن تعطي الإذن بذلك إلا بالعودة الى القانون.
٣. لا تقوم السلطة التنفيذية بتعديل أسعار الرسوم زيادة أو نقصاناً إلا بالعودة الى القانون أيضاً.

**أهمية الرسوم في المالية العامة ومستقبلها:**

من خلال ما تقدم يمكن تسجيل الانتقادات والملاحظات الآتية على الرسم بوصفه إيراداً من إيرادات الدولة:

١. في معيار العائد/الكلفة، يلاحظ أن الكلفة التي تتحملها الدولة متمثلة بالخدمات التي تقدمها هي في غالب الاحيان أعلى من العائد التي تحصل عليه الدولة ممثلاً بالرسم.
  ٢. لا يمكن إصدار الرسم أو تعديله إلا بالعودة الى القانون وعليه فإنه يعد من الإيرادات المقيدة.
  ٣. أن جانب العدالة الاجتماعية مفقود الى حد ما في هذا الإيراد، فالرسم لا يأخذ بنظر الاعتبار المقدرة التكاليفية لدافعيه.
- لكل ما تقدم فقد أصبح الرسم يأخذ دوراً متناقصاً مقارنة بالإيرادات الأخرى وبخاصة الضرائب والقروض العامة.

**الثمن العام والرسم:**

- **كيفية تحديد الثمن العام:** يمكن تحديد الثمن العام في ضوء الهدف الذي تسعى الى تحقيقه الدولة وهنا يمكن ان نميز بين الأهداف الاجتماعية والاقتصادية:
- (١) إذا كان هدف الدولة اجتماعي أي انها تحاول مثلاً ان توفر نوع معين من السلع الى فئات اجتماعية محددة، في هذه الحالة يمكن ان يكون الثمن العام متواضعاً بحيث تتكبد الدولة خسارة معينة بدلاً من تحقيق الربح نتيجة إنتاج سلعة معينة.
  - (٢) أما إذا كان هدف الدولة تحقيق أكبر ما يمكن من الإيرادات العامة فيمكن ان تعتمد احدى الطريقتين الآتيتين في تحديد الثمن العام:
- أ- **المنافسة:** قد تسمح الدولة للقطاع الخاص بإقامة مشاريع مماثلة للمشاريع العامة التي تنتج سلعاً معينة وبالتالي تبدأ الدولة بمنافسة القطاع الخاص على أساس مفهوم الكفاءة الاقتصادية، حيث تقوم الدولة بمحاولة تحسين النوعية وتقليل التكاليف ومن ثم تخفيض الأسعار الأمر الذي يؤدي الى تصريف السلع المنتجة في المشاريع العامة. إن هذه الطريقة في تحديد الثمن العام تعتمد على قوى السوق أو ما يمكن تسميتها بقوى العرض والطلب.
  - ب- **الاحتكار:** قد لا تسمح الدولة للقطاع الخاص بإنتاج سلعة معينة وبالتالي فإنها تقوم باحتكارها أي يجري تحديد الثمن العام على أساس الاحتكار من الدولة وعادة تقوم الدولة باحتكار السلع بشرط ألا يترتب على ذلك إي ضرر اجتماعي وأن تكون السلعة المحتكرة واسعة الانتشار وأن يكون الطلب عليها غير مرن وخير مثال على ذلك التبغ.

إن الإيرادات التي تحصل عليها الدولة بواسطة الاحتكار هي أعلى من الإيرادات التي تحصل عليها عن طريق المنافسة وقد اختلف المختصون في المالية العامة على تفسير ذلك، فالبعض منهم يعتبر ذلك بمثابة ضريبة مستترة في حين لا يرى البعض أن للموضوع علاقة بالضريبة إنما هو إيراد متأتي من ارتفاع الثمن العام في المشروعات العامة.

➤ **كيفية تحديد الرسم:** يمكن تحديد الرسم من قبل الدولة من خلال إتباع القواعد الآتية:

١. يكون فيها تناسباً بين الرسم الذي يدفعه الأفراد وكلفة الخدمة التي يحصلون عليها، هنا لا ينبغي ان تكون مقارنة بين رسم يدفعه أحد الأفراد وكلفة الخدمة التي حصل عليها وإنما تكون المقارنة بين إجمالي الرسوم التي يحصل عليها مرفق عام معين وإجمالي التكاليف التي يتحملها هذا المرفق ممثلة بقيمة الخدمات التي يقدمها للأفراد خلال فترة زمنية معينة ولتكن سنة مثلاً.
٢. يكون فيها الرسم رمزياً تجاه قيمة الخدمات التي تقدمها الدولة وهذا يحصل في بعض أنواع الخدمات العامة كالتعليم والصحة، وتبرير ذلك أن هذه الخدمات تتضمن نفع عام الى جانب النفع الخاص وبالتالي لا ينبغي أن تمول من الرسم فقط الذي يدفعه الأفراد المنتفعين مباشرة وإنما يجب تمويلها من قبل المجتمع ككل عن طريق الضرائب.
٣. يكون الرسم فيها كبيراً تجاه كلفة الخدمة وهذا يحصل في الخدمات التي تحاول الدولة الحد من الطلب عليها مثل رسوم السفر. إن هذه القاعدة الثالثة يفسرها البعض من المختصين في المالية العامة على أنها تحمل في طياتها ضريبة مستترة لأن جزء من الرسم المدفوع لا يحصل الفرد على مقابل له.

### مقارنة بين الثمن العام والرسم:

أولاً: أوجه التشابه:

- ١- كل من الثمن العام والرسم تحصل عليه الدولة بمقابل (سلعة أو خدمة) تقدمها للأفراد.
- ٢- كل من الثمن العام والرسم ممكن ان يتضمن ضريبة مستترة.
- ٣- كل من الإيرادين يمكن أن يكون مساوي أو أقل أو أعلى من الكلفة التي تتحملها الدولة.

ثانياً: أوجه الاختلاف:

| ت | الثمن العام  | الرسم                                  |
|---|--|--|
| ١ | يحقق نفعاً خاصاً   | يحقق نفعاً عاماً الى جانب النفع الخاص  |
| ٢ | يتم تحديده من خلال المنافسة (العرض والطلب) أو من خلال الاحتكار | يتحدد من خلال القانون                  |
| ٣ | يكون اختيارياً   | يحمل صفة إجبارية                       |
| ٤ | دوره في تزايد مقارنة بالإيرادات الأخرى                         | دوره في تناقص مقارنة بالإيرادات الأخرى |
| ٥ | ليس للدولة امتياز على أموال المدين                             | للدولة حق امتياز على أموال المدين      |

## القروض العامة

سابقاً لم تكن الدولة تلجأ الى القرض العام إلا في الأوقات الحرجة أو الظروف الاستثنائية مثل الكوارث الطبيعية، أما في وقتنا الحاضر فقد زاد استخدام القرض العام بوصفه أحد الإيرادات المهمة وهناك أكثر من سبب وراء ذلك، ومن هذه الاسباب أن الضريبة التي تحتل المرتبة الأولى في الإيرادات لدول العالم بشكل عام لا يمكن التماذي في جبايتها وتجاوز الحدود الاقتصادية والاجتماعية:

١. بالنسبة للعامل الاقتصادي: لا يمكن لدولة من الدول أن تتجاوز الحصيلة الضريبية المثلى أو العبء الضريبي الأمثل وذلك لأن جباية الضرائب في حدود أعلى من المقدرة التكلفة للأفراد سوف يكون على حساب مستواهم المعيشي من جهة وعلى حساب استثماراتهم الخاصة ومن ثم عموم التنمية الاقتصادية من جهة أخرى.
٢. بالنسبة للعامل الاجتماعي: فقد يكون معرقل للجباية الضريبية حتى وإن لم تصل الضريبة بعد الى العبء الأمثل ولدنيا كثير من الأمثلة التي تعد معرقلات اجتماعية أو عوامل اجتماعية تمنع من التماذي في أخذ الضرائب، على سبيل المثال الإضرابات التي تحصل في بعض الدول نتيجة لفرض الضرائب.

أن القرض العام لم يعد يفرض في الأوقات الحرجة فقط (كالحروب والكوارث الطبيعية) وإنما بات يُشكل أداة مهمة من أدوات السياسة المالية التي تلجأ إليها الدول لتحقيق أهداف اقتصادية معينة، على سبيل المثال الحد من البطالة أو معالجة التضخم.

➤ **تعريف القرض العام:** مبلغ من المال تحصل عليه الدولة من خلال اللجوء الى الغير (الأفراد - المصارف - المؤسسات المالية) وتتعهد برده مع الفوائد المترتبة عليه خلال مدته ووفقاً لشروطه.

### مقارنة بين الضريبة والقرض العام:

أولاً: أوجه التشابه:

- أ- ان كل من الضريبة والقرض العام يصدر بقانون.
- ب- ان كل من الضريبة والقرض العام يتحملة المكلفون (أي دافعي الضرائب) فالمكلف يدفع ضريبة، هذا من جانب ومن جانب ثاني عندما تقوم الدولة بتسديد القرض غالباً ما تلجأ الى الأفراد المكلفين مرة أخرى لدفع الضرائب والمساهمة بتسديد القرض العام.

ثانياً: أوجه الاختلاف:

| ت | الضريبة                          | القرض العام                           |
|---|----------------------------------|---------------------------------------|
| ١ | تكون إجبارية                     | يكون اختياريًا                        |
| ٢ | لا تتم إعادتها الى الأفراد       | يتم استرجاعه مع الفوائد المترتبة عليه |
| ٣ | لا يكون لها وجه إنفاق محدد سلفاً | يتوجه عادة نحو إنفاق معين             |



إن هذه الفروقات بين الإيرادين المذكورين قد بدأت بالنقصان أو الزوال التدريجي، فعلى سبيل المثال وصفنا القرض بأنه اختياري في حين أن العديد من دول العالم الآن تفرض قرض عام إجباري، كذلك ذكرنا بأن القرض العام يعاد إلى الأفراد والمؤسسات مع الفوائد المترتبة عليه وفي وقتنا الحاضر نلاحظ اقتراب القرض العام من الضريبة وذلك لطول فترة التسديد من ناحية ولاستغلال الدولة لسلطتها الأمره وعدم دفعها للفوائد (أحياناً) من ناحية أخرى.

### مقارنة بين القرض العام والإصدار النقدي الجديد:

ابتداءً لا بد من التمييز بين مصطلحين عادة ما يحصل خلط بينهما، وهما الدين العام والقرض العام، فالدين العام : يمثل الالتزامات التي تقع على عاتق الدولة والتي يفترض أن تقوم بتسديدها، على سبيل المثال: تقديم الدولة للتعويضات عند استملاك أراضي معينة من الأفراد أو الالتزامات التي تقع على عاتق الدولة من أثمان لتمشية أمور وأعمال مرافقها العامة، من هذا المنطلق فإن الدين العام عند تسجيله في الموازنة العامة فإنه يدخل في باب النفقات العامة، أما القرض العام فإنه يدخل في كلا جانبي الموازنة العامة فعند الإصدار والاكنتاب يسجل في جانب الإيرادات وعند التسديد يسجل في جانب النفقات .

على هذا الأساس فإن القرض العام: يمثل كإيراد عبء أو ذمة على الدولة أن تقوم بتسديده أو الوفاء به، وهنا يتشابه القرض العام مع إيراد آخر قد تلجأ الدولة إليه لتغطية نفقاتها العامة وهو الإصدار النقدي الجديد والذي يعني إصدار العملة أو الأوراق النقدية الجديدة وعرضها للتداول، والجهة التي تقوم بعملية الإصدار هي البنك المركزي.

إن الإصدار النقدي الجديد يتشابه مع القرض العام في أنه أيضاً يشكل ذمة أو عبء على الاقتصاد القومي برمته، وعليه فإن المطلوب الوفاء بهذه الذمة، ويتم ذلك عن طريق طرح السلع والخدمات في الأسواق وبما يتناسب مع المضاف من النقد المتولد من عملية الإصدار وإلا سوف تحصل حالة من التضخم وارتفاع في المستوى العام للأسعار. استناداً إلى ذلك فإن هناك شرطان يجب توفرهما عند عملية إصدار النقود:

١. أن يكون هناك جهاز إنتاجي مرن وكفاء قادر على الاستجابة لمتطلبات الزيادة في الطلب المتولدة من الإصدار النقدي الجديد.
٢. أن تكون هناك عناصر إنتاجية معطلة أو غير مستغلة.

وبعكسه إذا لم يتوفر هذان الشرطان فإن التضخم حاصل لا محالة. كذلك يجب أن تكون عملية الإصدار النقدي الجديد على شكل جرعات تدفع للتداول وألا تكون على شكل دفعة واحدة ويجب أن يتم إيقاف هذه الجرعات من قبل المعنيين عندما يشعرون بأن الأمور قد بدأت تسير باتجاه التضخم ومن ثم يمكن الاستمرار بضح العملات النقدية عندما تتم معالجة الأمر من خلال طرح السلع والمنتجات. ويمكن الربط مباشرة بين القرض العام والإصدار النقدي الجديد وذلك عندما يقوم البنك المركزي بشراء السندات التي تصدرها الدولة ومن ثم الاحتفاظ بهذه السندات لدى البنك المذكور وتقديم أثمانها إلى الدولة ممثلة بوزارة المالية لكي تقوم بعملية تنفيذ النفقات العامة وهنا يجري التمويل إما من خلال قيام البنك

المركزي بالإصدار النقدي الجديد أو من خلال تقديم ذلك من الاحتياطي النقدي غير المطروح في التداول والذي يؤدي أيضاً إلى زيادة في المعروض النقدي.

### أنواع القروض العامة

يمكن تقسيم القروض العامة إلى عدة أنواع في ضوء اعتماد معايير معينة وكما يأتي:

١. القروض الداخلية والخارجية.
٢. القروض الاختيارية والإجبارية.
٣. القروض المؤقتة والمؤبدة.

١. القروض الداخلية والخارجية: القرض الداخلي: وهو القرض الذي يكون الاكتتاب فيه من قبل الأفراد الذين يقيمون في داخل الدولة أي يتم تمويل القرض العام هنا من المدخرات الوطنية. أما القرض الخارجي: فيكون الاكتتاب فيه من قبل الأفراد المقيمين خارج الدولة أي يتم تمويل القرض من المدخرات الأجنبية سواء أكان للأشخاص الطبيعية أم المعنوية. عادة ما تكون الفوائد قليلة نسبياً في القرض الداخلي مقارنة بالفوائد التي تمنح بالقرض الخارجي وذلك لتشجيع أصحاب رؤوس الأموال الأجانب على الاكتتاب في هذا القرض بل وفي بعض الأحيان تقوم الدولة بمنح ضمانات وامتيازات أخرى في القرض الخارجي فضلاً عن الفوائد. كذلك يمكن أن يتحول القرض من داخلي إلى خارجي عندما يقوم الأجانب بشراء السندات من الأشخاص الموجودين في الداخل، كما يمكن أن يتحول القرض من خارجي إلى داخلي عندما يقوم الأفراد الموجودين في الداخل بشراء السندات من الأفراد الموجودين في الخارج

٢. القروض الاختيارية والإجبارية: إن الأصل في القرض العام أن يكون اختيارياً على أساس أن القرض العام هو صورة من صور الاستثمار وبالتالي ينبغي أن يكون الأفراد أحراراً في عملية الاكتتاب، لكن أخذ القرض في العديد من دول العالم وبخاصة في الدول النامية يتحول من اختياري إلى إجباري أي بات الأفراد مجبرون على الاكتتاب في القرض. إن من الممكن أن يصدر القرض أصلاً في صورة إجبارية، ومن الممكن أن يتحول القرض من اختياري إلى إجباري وذلك عندما تخل الدولة بشروط القرض وتؤخر موعد سداد الفوائد دون موافقة المقرضين. كذلك فإن القرض الإجباري يحتل حالة وسط بين القرض الاختياري والضريبة، وكلما زادت صفة الإلزام اقترب القرض الإجباري من الضريبة وابتعد عن القرض الاختياري. هناك عدة أسباب تدفع الدولة باتجاه القرض الإجباري وهي:

(أ) عدم ثقة الأفراد بالدولة أي عدم ثقتهم بقدرة الدولة وحالتها الاقتصادية التي يشككون في إمكانية تسديدها للأقساط والفوائد.

(ب) يتم اللجوء إلى القرض الإجباري في بعض الحالات الاستثنائية مثل الحروب والكوارث.

(ت) عندما يشهد اقتصاد الدولة حالة من التضخم فيتم اللجوء إلى القرض الإجباري من أجل امتصاص السيولة النقدية وبالتالي الحد من التضخم أي يجري استخدام القرض العام هنا بوصفه أداة من أدوات السياسة المالية.

٣. القروض المؤقتة والمؤبدة: القرض المؤقت: هو القرض الذي تحدد فيه فترة زمنية للتسديد، ويقسم القرض المؤقت إلى ثلاثة أنواع هي:

**(أ) القرض قصير الأجل:** وهو الذي يكون لفترة زمنية تقل عن سنة، فعندما يحصل عجز مؤقت في الموازنة العامة بانتظار ان تحصل الدولة على إيرادات في الوقت اللاحق يمكن ان تلجأ الدولة خلال فترة الانتظار هذه الى إصدار أذونات الخزانات العادية التي يمكن ان تشتري من قبل المصارف والمؤسسات المالية والتي يجب أن تطفأ خلال السنة المالية نفسها. أما إذا كان العجز حقيقي، أي أن النفقات متفوقة فعلاً على الإيرادات، هنا تقوم الدولة بإصدار أذونات الخزانة غير العادية التي تشتريها المصارف والمؤسسات المالية وتقوم بدفع ثمنها الى الدولة لاستغلاله في تغطية هذا العجز والتي يمكن أن يتم إطفائها خلال السنة المالية اللاحقة.

**(ب) القرض متوسط الأجل:** وهو الذي يكون لفترة زمنية تتراوح بين السنة والخمس سنوات.

**(ت) القرض طويل الأجل:** وهو الذي يكون لفترة تتجاوز الخمس سنوات. إن الدولة عادة ما تلجأ الى النوعين الأخيرين من القروض العامة وذلك أما دعماً للمجهود الحربي أو للإسهام في تمويل التنمية الاقتصادية.

**اما القروض المؤبدة: فهي القروض التي تكون غير محددة فيها فترة التسديد. والقروض المؤبدة فيها محاسن ومساوئ من وجهة نظر الدولة. المحاسن:** أن الدولة تختار الوقت المناسب للتسديد وهذا الوقت قد يكون:

**(أ) وجود فائض في الموازنة العامة أي أن تكون الإيرادات متفوقة على النفقات.**

**(ب) وجود انخفاض في أسعار الفائدة في السوق المالية الأمر الذي يمكن أن تستغله الدولة لكي تسدد بمبالغ قليلة نسبياً. أما المساوئ:** فتنتمثل في تراكم الأعباء على الحكومات المتعاقبة، فبسبب عدم تسديد هذه الحكومات يمكن أن يحصل التراكم المالي الذي يشكل فيما بعد عبء ليس من السهولة تحمله وبالنتيجة سوف تضعف ثقة الأفراد بالدولة.

### الطبيعة الاقتصادية والقانونية للقرض العام

**أولاً: الطبيعة الاقتصادية للقرض العام:** يمكن ان نتناول الموضوع من وجهة نظر الفكر التقليدي (الكلاسيكي) والفكر الحديث (الكينزي):

**(أ) الفكر التقليدي:** لقد مر بنا الفكر الكلاسيكي سابقاً والذي يؤمن بأن للدولة وظائف محدودة وبأن نفقاتها متوازنة على قدر هذه الوظائف، وبالنتيجة تكون الإيرادات قليلة أيضاً ومساوية للنفقات وعليه فان الموازنة العامة في حالة توازن. على هذا الأساس يرفض الكلاسيك مسألة اللجوء الى القرض العام لأنهم يؤمنون أن الدولة هي مستهلكة وليست منتجة وعليه عندما يؤخذ هذا القرض فإنه سوف يستعمل لأغراض استهلاكية (وليس استثمارية تتولد عنها أرباح تعين الدولة على تسديد القرض). إذن لم يبق للدولة إلا أن تسدد أعباء القرض العام من خلال المزيد من الضرائب وهذا ما يرفضه الكلاسيك لأنه سيكون على حساب الاستثمارات الخاصة. ومن هذا المنطلق يرفض الكلاسيك مسألة اللجوء الى القرض العام.

ب) النظرية الحديثة: على العكس من الفكر التقليدي فقد أكدت النظرية الحديثة على ضرورة تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي والاجتماعي، وهذه النظرية تعود بالأساس الى عهد الثلاثينيات من القرن العشرين والى الاقتصادي (كينز) صاحب المعالجة الشهيرة لأزمة الكساد الأعظم (١٩٢٩ - ١٩٣٣م)، والذي وضع نظريته تطبيقاً على البلدان المتقدمة التي تمتلك جهازاً إنتاجياً مرناً ولديها عناصر إنتاجية غير مستغلة. إن المبدأ الأساس الذي تؤمن به النظرية الحديثة هو استخدام النفقات العامة والإيرادات العامة بوصفها أدوات هامة في السياسة المالية خصوصاً، والسياسة الاقتصادية عموماً ولا يخرج القرض العام عن هذا المبدأ، إذ تؤكد النظرية الكينزية على إمكانية استخدام القرض العام كأداة في السياسة المالية لتحقيق أهداف اقتصادية معينة مثل معالجة ظاهرة الكساد والانكماش الاقتصادي من جهة والتضخم النقدي من جهة أخرى:

١. إذا سادت في اقتصاد معين حالة من الكساد الاقتصادي وتزامن معها منطقياً حالة من البطالة والانكماش الاقتصادي فإن المحصلة جو من التشاؤم يسود بين أصحاب رؤوس الأموال الأمر الذي يدفع باتجاه تقليل الاستثمارات الخاصة ومن ثم المزيد من البطالة. فإذا فرضنا هنا وجود مدخرات فائضة فيمكن للدولة أن تستفيد من هذه المدخرات وأن تقوم بإصدار قرض عام، وبما أن الدولة في ظل الفكر الحديث هي دولة منتجة ومستثمرة، إذن يمكن لها ان توظف الأموال المتأتية من القرض العام في استثمار معين، الأمر الذي يؤدي الى تشغيل العاطلين عن العمل ومن ثم ارتفاع في مستوى الأجور والمرتبات، أي زيادة في الطلب الفعلي الكلي الذي يمكن أن يسهم في معالجة الكساد الاقتصادي.
٢. أما إذا كانت هناك حالة من التضخم في اقتصاد معين فيمكن أيضاً استخدام القرض العام هنا من أجل امتصاص السيولة النقدية الفائضة ومن ثم تقليل مستوى الطلب الفعلي الكلي، وهذا ما يسهم في الحد من ظاهرة التضخم.

**ثانياً: الطبيعة القانونية للقرض العام:** إن القرض العام وبخاصة القرض الاختياري هو عقد بين طرفين هما الأفراد والمؤسسات المالية من جهة والدولة من جهة أخرى. يتعهد الطرف الأول بتقديم مبلغ من المال وتتعهد الدولة برده مع الفوائد المترتبة عليه. في السابق كانت القروض العامة تعقد باسم الأمير أو الملك الذي يقدم الضمانة لتسديد القرض كأن يكون رهن أراضي أو غير ذلك، لكن بعد التوسع والتعقيد في الإجراءات الإدارية وبعد التوسع في المالية العامة حصلت عدة تغييرات في القروض العامة تتمثل بما يأتي:

- أ- أن القرض العام بات يعقد باسم الدولة وليس باسم رئيسها ملكاً كان أم رئيس جمهورية.
- ب- لم تعد الدولة تقدم أية ضمانة إذ أن ضمانتها تتمثل بما تملكه من موارد مختلفة.
- ت- باتت القروض العامة تكون على شكل سندات يجري تداولها بين الأفراد والمؤسسات المالية.

على الرغم من تعدد وجهات النظر حول القرض العام إلا أن الرأي المرجح هو أنه: **عقد من عقود القانون العام ومن ثم فإنه خاضع لجميع الأحكام التي تسري على هذا النوع من العقود فهو ملزم لطرفيه المقرض أو الدائن من جهة والمقرض أو المدين ممثلاً بالدولة من جهة أخرى.** فقد أشارت معظم الدساتير في دول العالم الى أن القرض العام يصدر بقانون وبالتالي فإنه من مسؤولية السلطة التشريعية التي تحدد طبيعة هذا القرض والشروط المترتبة عليه. لكن بعد التوسع والتعقيد في المالية العامة أصبحت الكثير

من الإجراءات تترك للسلطة التنفيذية ومن ذلك على سبيل المثال كيفية الحصول على القرض العام وإجراء التغييرات في أسعار الفائدة على أن يكون ذلك متطابقاً مع القانون. إن السؤال الذي يتبادر الى الذهن هو لماذا لا يترك موضوع القرض العام كلياً الى السلطة التنفيذية؟ وللإجابة على هذه السؤال هناك عاملان:

**العامل الأول:** إن السلطة التشريعية هي التي تقوم بإصدار القوانين المتعلقة بكل الإيرادات بما في ذلك إصدار القانون الضريبي، فلو ترك أمر القرض العام كلياً الى السلطة التنفيذية لأمكنها في أي وقت ترفض فيه السلطة التشريعية إصدار قانون ضريبي معين أن تلجأ الى إصدار قرض عام تعويضاً عن الضريبة، وعليه لا يترك أمر القرض العام للسلطة التنفيذية وإنما بات الأمر أيضاً وأسوة بالإيرادات الأخرى من اختصاص السلطة التشريعية.

**العامل الثاني:** عندما يقوم البرلمان بمناقشة القرض العام فإن هذا يمكن ممثلي الشعب والرأي العام من الاطلاع على حيثيات هذا القرض وتفاصيله المختلفة، وهذا يمكن أعضاء البرلمان من ممارسة الرقابة على هذا القرض فيما بعد ويعطي في الوقت نفسه ثقة للأفراد بهذا القرض.

هناك رأي يقول إن القرض العام تنظمه الدولة وتصدره بقانون ويمكن لها فيما بعد أن تلغيه بقانون قبل أن تسدد أقساط وفوائد القرض، أي أن الدولة غير خاضعة الى سلطان في هذا الأمر، لكن هذا الرأي في حالة صحته وتطبيقه سوف تكون له آثار سلبية لأنه يتنافى مع شروط العقد في القانون العام وبالتالي يمكن ان يضعف من ثقة الأفراد بالدولة.

### شروط القرض العام وطرق تسديده

**(١) شروط القرض العام:** هي مجموعة الأوضاع التي تحيط بإصدار القرض العام من حيث: قيمته، شكل سندات، سعر هذه السندات والفائدة المقررة، والمزايا والضمانات الممنوحة للمكنتبين.

أ- **قيمة القرض العام:** هناك طريقتان يمكن ان تلجأ إليهما الدولة، **الطريقة الأولى:** هي ان تقوم سلفاً بتحديد مبلغ القرض وتصدر السندات على أساس ذلك وعندما تجمع الدولة المبلغ المحدد تتوقف عن بيع المزيد من السندات وعادة ما تلجأ الدولة الى هذه الطريقة إذا أرادت أن تمول وجه محدد من أوجه الإنفاق. **الطريقة الثانية:** وهي ان تقوم الدولة بتحديد فترة زمنية معينة تسمح للجمهور من خلالها بشراء السندات وتجمع الدولة بهذه الطريقة أكبر ما يمكن من المبالغ النقدية وذلك لتمويل نفقات حربية أو تنموية، إذاً فإن هذا النوع من قيمة القرض تلجأ إليه الدولة في أوقات: الحروب والأزمات الاقتصادية والكوارث الطبيعية

ب- **شكل السندات:** هناك ثلاثة أشكال للسندات وهي: **(١) السندات الإسمية:** وهذه السندات يسجل اسم مالكة في سجلات خاصة توضع عادة في وزارة المالية ولا يحق لأي شخص آخر غير مالك السندات أن يحصل على الفوائد المترتبة على السند، وهذه تمتاز بعد إمكانية سرقتها لكن ما يعاب عليها بعدم مرونتها. **(٢) السندات لحاملها:** وهذه السندات يحصل عليها الحائز عليها وتمتاز بالمرونة من حيث التداول. **(٣) السندات المختلطة:**

وهي السندات التي تجمع بين مزايا النوعين السابقين، فصاحب السند مثبت اسمه في سجل خاص لكن في الوقت نفسه من يحمل السند يستطيع من خلال كوبونات خاصة أن يحصل على الفوائد المترتبة عندما يحين وقت السداد.

ت- **أسعار السندات وأسعار الفائدة:** ابتداءً ما هو الفرق بين سعر التكافؤ والسعر الأقل من سعر التكافؤ؟ الجواب: إن قيمة السند تتمثل (بالقسط زائداً الفائدة)، فإذا طرحت الدولة السندات بنفس هذا السعر يطلق عليه سعر التكافؤ، أما إذا طرحت سندات بسعر أقل من هذه القيمة يقال إنها طرحت بأقل من سعر التكافؤ، وعادة ما تطرح الدولة قيمة السندات بسعر التكافؤ عندما تجد بأن ذلك متوافقاً في السوق المالية. أما بالنسبة للسعر الأقل من سعر التكافؤ فعادة ما يطرح للأفراد لجذبهم نحو الاكتتاب في سندات القرض العام. أما كيف يحدد سعر الفائدة؟ فأسعار الفائدة عادة تحددتها عوامل العرض النقدي والطلب على النقود فكل العوامل المؤثرة على العرض النقدي وكل العوامل المؤثرة على طلب النقود تؤثر على سعر الفائدة وتتحكم بها. أما عن الفترة الزمنية لتسديد الأقساط والفوائد المترتبة على القروض ففي أغلب الأحيان يكون التسديد لمرتين في السنة أي مرة واحدة كل ستة أشهر، لأنه إذا قامت الدولة بالتسديد لمدة أكبر من ستة أشهر فإن الكثير من ذوي الدخل الواطئة من المكتتبين سوف يتأثرون لأنهم يعولون على القسط والفائدة لتسيير أمورهم الخاصة، أما إذا كان التسديد لأقل من ستة أشهر فهذا يشكل عبء على العاملين في أجهزة الدولة المسؤولين عن مسألة تسديد الأقساط والفوائد.

### المزايا والضمانات الممنوحة للمكتتبين:

هناك العديد من المزايا التي تعطي للمكتتبين لتشجيعهم على الاكتتاب في سندات القرض العام من ذلك مثلاً:

١. مكافأة السداد: وتمثل الفرق بين القيمة التي يدفعها المقرض وقت الاكتتاب وما يحصل عليه في وقت السداد.
  ٢. جوائز اليانصيب: التي تمنح على أساس القرعة المستندة الى أرقام السندات.
  ٣. إعفاء قيمة السند والفوائد المترتبة عليه من الضرائب.
  ٤. السماح بتسديد الضرائب من خلال السندات أي إعطائها صفة السيولة النقدية.
- إن أبرز الضمانات التي يحتاجها المكتتبون هي حماية أموالهم المقرضة من آثار التضخم وانخفاض قيمة العملة، ففي الكثير من البلدان يرى الأفراد بأنه لا فائدة من الإسهام في القروض العامة لأن التضخم سوف يمتص الفوائد المترتبة عليها بل في بعض الأحيان يقلل حتى من قيمة السند عندما يتم استلامها وقت السداد. على هذا الأساس لجأت الدول على تقديم الضمانات ومن خلال طرق متعددة لحماية المقرض من التضخم وأهم هذه الطرق هي:
- (١) منح سعر فائدة مرتفع للقرض العام على أساس أن ذلك يمكن أن يعوض الفرد في حالة انخفاض قيمة العملة. لكن ما يعاب على هذه الطريقة أنها تكلف الخزنة العامة تكاليف باهظة

من ناحية ومن ناحية أخرى فهو اعتراف ضمني من الدولة بأنها ستشهد حالة من التضخم خلال الفترة القادمة أي فترة القرض.

(٢) ربط قيمة السند وقت الاكتتاب وقيمه مع الفوائد في وقت السداد مع سعر الذهب السائد في السوق. أي يجري التسديد هنا على أساس سعر الذهب. لكن ما يعاب على هذه الطريقة هو أن الذهب سلعة ويخضع ثمنها الى الكثير من المتغيرات المتعلقة بالعرض والطلب وعليه يمكن إذا ارتفع سعر الذهب أن تتحمل الدولة أعباء إضافية كبيرة، أما مسألة الهبوط أي لو حصل وإن انخفضت قيمة الذهب في وقت السداد مقارنة بوقت الاكتتاب فلا يتم اعتماد الهبوط هنا ويعمل بالذهب على أساس اتجاه الصعود.

(٣) ربط قيمة السند وقت الاكتتاب ووقت السداد مع الفوائد بسعر إحدى العملات الأجنبية أي السداد هنا على أساس سعر العملة في وقت السداد، لكن ما يعاب على هذه الطريقة أنها مرتبطة بسعر عملة أجنبية وهذه العملة قد يتغير سعرها لأسباب عديدة لا علاقة للبلد الذي قام بإصدار القرض بهذه العوامل، واعتماد هذه الطريقة في حالة ارتفاع سعر العملة الأجنبية سوف يحمل الخزنة العامة تكاليف باهظة وأيضاً فإن ربط القرض بعملة أجنبية معناه الاستهانة بمشاعر البلد والاستخفاف بالعلمة الوطنية.

(٤) هذه الطريقة هي عادة أفضل من كل الطرق السابقة وتتمثل بربط قيمة السند وقت السداد مع الفوائد المترتبة عليه بالأرقام القياسية للأسعار. أي يجري السداد هنا مع الأخذ بنظر الاعتبار الارتفاع الحاصل في المستوى العام للأسعار من خلال اعتماد الأرقام القياسية لأسعار مجموعة من السلع وذلك بأخذ سنة أساس وإعطائها رقم (١٠٠) ثم حساب مدى الارتفاع في الأسعار خلال السنوات اللاحقة وذلك بالمقارنة بسنة الأساس.

### ➤ طرق إصدار القرض العام

هناك عدة طرق يمكن ان تعتمدها الدولة في عملية إصدار القروض العامة ومن ذلك:

(١) الاكتتاب العام المباشر: في هذه الطريقة تقوم الدولة ببيع السندات بصورة مباشرة الى الجمهور حيث تحدد موعد ابتداء القرض والمزايا والضمانات المقدمة للمكتتبين وهنا تتولى بعض المؤسسات القيان بعملية بيع السندات كالمصارف التجارية والبنك المركزي ومكاتب البريد ووزارة المالية. ومن مزايا هذه الطريقة انها تمكن الدولة من بيع السندات بسعر مرتفع نسبياً (مقارنة بطريقة الاكتتاب المصرفي). كما تمكن الدولة من ممارسة الرقابة والإشراف على عملية إصدار القرض العام وبيع السندات، لكن من مساوئ هذه الطريقة أنه يحصل في بعض الأحيان عدم تمكن الدولة من تعضية مبلغ القرض العام الأمر الذي يزعزع من ثقة الأفراد بالدولة هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى ان الدولة قد لا تمتلك نفس خبرة المؤسسات المالية في عملية تداول السندات.

(٢) الاكتتاب المصرفي: في هذه الطريقة تقوم الدولة ببيع السندات الى المصارف بسعر منخفض نسبياً وتقوم هذه المصارف بدورها ببيع السندات الى الجمهور اما عن طريق البورصة أو بصورة مباشرة. ومن مزايا هذه الطريقة للدولة، انها تضمن للدولة الحصول على مبلغ القرض بصورة

سريعة ومضمونة. لكن من مساوئها أن الدولة سوف تبيع بسعر منخفض نسبياً إلى المصارف لكي تتمكن هذه الأخيرة من البيع بسعر أعلى إلى الجمهور والحصول على الفوارق أو الأرباح. إذن فإن العوائد في هذه الطريقة هي أقل من العوائد في الطريقة الأولى بسبب انخفاض سعر السندات.

٣) الاكتتاب بالمزايدة: هنا في هذه الطريقة تترك السندات للمزايدة من قبل الجمهور والمؤسسات المالية على أن تقوم الدولة بتحديد سعر أو حد أدنى للسند ثم تسمح بعدئذ للمزايدة. ومنطقياً لا يمكن أن يتجاوز سعر السند من خلال المزايدة سعر التكافؤ (قيمة السند + الفائدة).

٤) الإصدار في البورصة: يتمثل بطرح الدولة للسندات في البورصة وبذلك تكون أسعار السندات خاضعة للعرض والطلب عليها، وعليه يجب على الدولة الانتباه لأن طرح كميات كبيرة من السندات وعلى شكل دفعة واحدة يمكن أن يؤدي إلى انخفاض سعرها وهذا ما يضر بالنتيجة بالدولة نفسها.

### ➤ انقضاء القرض العام

ويقصد به إطفاء القرض العام أي انتهاء العبد المالي المترتب على الدولة إزاء المقرضين والذي يتمثل بالفائدة وأصل المبلغ المقرض ويتم انقضاء القرض بطريقتين:

أولاً: التخلص من الدين العام الناتج عن القرض كلياً بالوفاء به.

ثانياً: استهلاك الدين الذي لا يعد وأن يكون صورة من صور الوفاء الجزئي له.

أولاً) الوفاء بالقرض العام: ويقصد به أن تقوم الدولة بتسديد القرض بصورة كاملة وعلى شكل دفعة واحدة وهذا ما يحصل عادة بالنسبة للقروض قصيرة الأجل حيث تتخلص الدولة من العبد كلياً. أما القروض متوسطة الأجل وطويلة الأجل فعادة ما تقوم الدولة بالوفاء الجزئي لها وهذا ما يسمى باستهلاك القرض العام والذي سنأتي عليه لاحقاً.

سؤال: هل يمكن للدولة أن تسدد القرض العام بالنسبة للقروض المؤقتة قبل أوان التسديد؟

الجواب: هناك وجهتا نظر للإجابة على هذا السؤال:

١. يرى فيها البعض إمكانية ذلك طالما أن الموضوع يعود بالفائدة على الأفراد الذين سيحصلون على الاقساط زائداً الفوائد بصورة مبكرة.

٢. ترى أن القرض العام هو عقد بين الدولة والمقرضين وبالتالي لا يجوز للدولة أن تسدد قبل أوان التسديد إلا إذا نص العقد على ما يسمح بذلك.

ثانياً) استهلاك القرض العام: ويقصد به سعي الدولة للتحرر من القرض العام نهائياً من خلال تسديده إلى حاملي السندات بصورة دفعات متتالية تتم من خلال فترة محددة تتضمنها شروط إصدار القرض، وهناك ثلاثة أساليب لاستهلاك القرض العام هي:



أ- *الاستهلاك السنوي للقرض العام*: ويتمثل هذا الأسلوب بقيام الدولة باختيار مجموعة من السندات وإطفائها من خلال تسديد مبلغ السند مع الفوائد المترتبة عليه وهذه الطريقة غير محبذة من قبل المقرضين وبخاصة من ذوي الدخل العالي الذين يتمنون بدلاً عنها البقاء دائنين وبأكبر ما يمكن من السندات الى الدولة وهذا ما يمنحهم فائدة مرتفعة أو أن يحصلوا بشكل كامل على مبلغ القرض مع الفوائد وبالتالي التوجه نحو وجه آخر من أوجه الاستثمار.

ب- *الاستهلاك بالقرعة*: في هذه الطريقة تقوم الدولة ممثلة ببعض الاجهزة الحكومية بإجراء قرعة لاختيار مجموعة من السندات التي يتم إطفائها حينما يحين أجل التسديد. وهذه الطريقة تحمل نفس عيوب الطريقة السابقة.

ت- *استهلاك القرض العام من خلال قيام الدولة بشراء السندات من البورصة*: في هذه الطريقة تدخل الدولة كمشتريّة للسندات من سوق الاوراق المالية وذلك في حالة انخفاض أسعار السندات مقارنة بسعر التكافؤ (القسط + الفائدة) الذي تسدد الدولة فيما بعد على أساسه. بمعنى ان الدولة في هذه الطريقة تستفيد من الفارق من خلال شراء السند بسعره المنخفض السائد في البورصة مقارنة بسعر التكافؤ الذي تسدد عادة بموجبه، لكن على الدولة الانتباه هنا، لأن قيامها بتوليد طلب مرتفع على السندات يؤدي الى ارتفاع في أسعارها ومن ثم عدم إمكانية ديمومة شراءها لهذه السندات.

### ➤ تدبير الموارد لاستهلاك القرض العام

تسعى الدولة الى التخلص من عبء ديونها العامة من القروض كلما أمكنها ذلك من خلال تخصيص

الموارد اللازمة لخدمتها، ويمكن للدولة الاستعانة بالطرق التالية:

- ١) عندما يكون هناك فائض في الموازنة العامة أي تكون الإيرادات العامة أعلى من النفقات.
- ٢) يمكن للدولة أن تلجأ الى الجباية الضريبية لتسديد القرض العام، وهنا تتجسد المقولة التي تشير الى أن القرض العام هو ضريبة مؤجلة.
- ٣) تتمثل بجمع الإيرادات من أوجه مختلفة ووضعها ضمن ما يعرف بـ (صندوق استهلاك القرض العام)، حيث يستغل هذا الصندوق لأغراض التسديد.
- ٤) تقوم الدولة في بعض الاحيان بالإصدار النقدي الجديد لاستثمار ذلك في تسديد القروض العامة لكن يجب الانتباه هنا، لأن هذا الإصدار الجديد قد يؤدي الى التضخم إذا لم يرافقه طرح سلع وخدمات في الاقتصاد القومي المعني بالأمر.