محاضرات في علم المالية العامة/ لطلبة المرحلة الثانية / قسم القانون

المدرس المساعد شهد اياد

للعام الدراسي 2018-2019

المحاضرة الاولى

النفقات العامة

مفهوم النفقةالعامة: مبلغ نقدي يقوم بتنفيذه شخص عام بهدف تحقيق نفع عام جماعي.

عناصر النفقة

1- النفقة العامة مبلغ من النقود

ان العنصر الاساس للنفقة العامة هو استخدام مبلغ من النقود الذي يمثل الثمن لاحتياجات الدولة من سلع وخدمات اساسية لتأمين سير المرافق العامة وثمناً لرؤوس الاموال الانتاجية التي هي بحاجة اليها لتنفيذ المشروعات الاستثمارية التي تتولى امر تنفيذها.

ومن مزايا استخدام النقود في الانفاق انه يسهل من عمل النظام المالي حيث انه يركز مبدأ الرقابة على النفقات العامة تأميناً لافضلية استخدامها وفقاً للقواعد التي تحقق المصلحة العامة.

2- صدور النفقة العامة عن الدولة او احدى هيئاتها العامة.

تصدر النفقة العامة عن الدولة او هيئة من هيئاتها بما في ذلك هيئات الاقتصاد العام ومؤسساته التي تتمتع بشخصية معنوية، وبناء على ذلك لا تعد المبالغ التي ينفقها الاشخاص الخاصة الطبيعية والمعنوية عامة حتى لو هدفت الى تحقيق نفع عام ، فأذا تبرع شخص بمبالغ لبناء مستشفى مثلا فلا يعد ذلك نفقة عامة وانما يدخل ضمن اطار الانفاق الخاص.

3- هدف النفقة العامة تحقيق نفع عام

ان النفقات العامة تهدف اساساً الى اشباع الحاجات العامة وتحقيق النفع العام وبهذا المعنى لا تعد نفقات عامة تلك التي لا تشبع حاجة عامة و لاتحقق نفعاً عاما للافراد.

وبالتالي يمكن تعريف النفقة العامة بأنها مبلغ نقدي يخرج من الذمة المالية للدولة اواي شخص من اشخاص القانون العام لتحقيق النفع العام.

صور النفقات العامة

1- الاجور والمرتبات التي تدفعها الدولة الى الموظفين والعمال والمتقاعدين والعاملين في اجهزتها.
2- قيم السلع والخدمات التي تبتاعها الدولة وتهدف من ذلك الى اشباع الحاجات العامة.
3- الاعانات المختلفة التي تقدمها الدولة الى مختلف الفئات الاجتماعية او الى الدول والمنظمات الدولية.
4- تسديد اقساط وفوائد الدين العام الذي تقترضه الدولة.

وسيتم بحث هذه الصور تباعاً وكما يلي:

<u>اولا: الاجور والمرتبات</u>

وتعرف بأنها مبالغ مالية تقدمها الدولة الى الافراد العاملين في اجهزتها المختلفة فعلاً ثمنا للخدمات التي يقدمها هؤلاء لها ، اوالذين عملوا لديها

فترة من الزمن ثم وصلوا الى سن معين من العمر يجعل استمرارهم في العمل متعذراً فأحالتهم الدولة الى التقاعد.

اما انواع الاجور والمرتبات فهي :

1- مرتب رئيس الدولة

2- مرتب اعضاء البرلمان

3- مرتبات الموظفين

4- المرتبات التقاعدية.

ثانياً: اثمان مشتريات الدولة

وتمثل قيم الادوات والمعدات والالات والخدمات التي تقوم الدولة بأبتياعها وتخصيصها لاشباع الحاجات العامة.

وتكون معالجة هذا الموضوع كالاتي:

1- من حيث السلطة التي تقوم على الاشراف على عملية الشراء فقد تكون سلطة مركزية واحدة او سلطات لا مركزية متعددة.

2- من حيث الكيفية التي يتم الحصول بها على هذه المستلزمات ، فقد تقوم بها الهيئات العامة عن طريق شراء هذه الاحتياجات من السوق مباشرة او ان تودع مسألة توفيرها الى مقاولين وموردين مختصين.

3- اما من حيث الاسلوب الذي يتم به الحصول على المقاولين وهل هو طريق المناقصة ام الممارسة.

والمناقصة تكون بدعوة سرية مفتوحة بشروط معلنة ويقدم الراغبون للاشتراك بها عروضهم وعطاءاتهم للتعاقد على الاشغال العامة. او توريد مهمات او ادوات ومواد ولوازم الى الدولة.

ثالثا: الاعانات

تعد الاعانات تيارا من الانفاق تقرر الدولة دفعه الى فئات اجتماعية او للهيئات العامة والخاصة دون ان يقابله تيار من السلع والخدمات التي تحصل عليه الدولة.

وتكون الاعانات على صورتين :

1- الاعانات الدولية ، 2- الاعانات الداخلية

1- الاعانات الدولية: وتتمثل في المبالغ النقدية التي تدفعها دولة معينة الى دولة اخرى اذا وجد لديها فائض .

2- الاعانات الداخلية:

وهي المبالغ النقدية التي تدرجها الدولة في موازنتها العامة وتوجه لأغراض ادارية، اقتصادية، اجتماعية، سياسية.

أ- الاعانات الادارية: وهي المبالغ النقدية التي تقدمها الدولة الى الهيئات

العامة او الهيئات المحلية التي تتمتع بشخصية معنوية لمساعدتها على القيام بواجباتها ويتم تخصيص هذه المبالغ لتغطية العجز المالي في موازناتها.

ب- الاعانات الاقتصادية: وهي المبالغ التي تدفعها الدولة الى بعض المشروعات الاقتصادية لدعم موقفها لتستطيع الوقوف بوجه المنافسة الاجنبية ، وهدفها تشجيع وحماية الانتاج الوطني ومحارة ارتفاع الاسعار.

ج- الاعانات الاجتماعية: وهي مبالغ تدفعها الدولة الى الهيئات او الافراد لغرض تحقيق اهداف اجتماعية ، فهناك اعانات تخصصها الدولة للافراد العاطلين عن العمل اي انها اعانات ضد البطالة.

د- الاعانات السياسية:وهي التي تقدم الى المنظمات والمؤسسات التي تربطها الدولة رابطة سياسية على مستوى الفكر والعقل.

مقومات النفقات العامة وحجمها

المحاضرة الثانية

مقومات الانفاق العام

1- تحقيق المنقعة القصوى للمجتمع

ان شرط تحقيق المنفعة القصوى من النفقة العامة اساسي حيث لا يمكن تبرير هذه النفقة الا بمقدار المنافع التي يحققها المجتمع من النفقة في مجال معين، كما ان تدخل الدولة في نطاق عمليات الانفاق لا يجد مبررا له الا بذلك.

2- تعظيم انتاجية النفقة العامة (الاقتصاد)

ان الاقتصاد في الانفاق شرط اساسي حيث ان المنفعة العامة لا يمكن تصورها الا اذا كانت قد تحققت من خلال استخدام اقل نفقة ممكنة ، لذلك يتعين على الهيئات والمشروعات العامة مراعاة قاعدة الاقتصاد عند قيامها بتنفيذ عمليات الانفاق العام .

ولا يتوقف تحقيق الاقتصاد في حجمه فقط وانما ينبغي العمل على زيادة الانتاجية .

3- تأمين تحقيق المنفعة وسلامة التصرف بالنفقة العامة

ويتم ذلك من خلال تقنين النشاط المالي للدولة حيث يتمثل ذلك في درجة احترام المنفذين لقواعد الاجراءات القانونية التي تتطلبها النصوص التشريعية عند تنفيذ النفقة العامة من خلال اساليب الرقابة بشتى صورها.

وتاخذ الرقابة اشكالا متعددة (الرقابة الادارية ، الرقابة المحاسبية المستقلة):

- الرقابة الادارية: عادة تتولاها وزارة المالية من خلال موظفيها العاملين في المؤسسات الاخرى وتنحصر مهمة هؤلاء بعدم السماح بصرف اي مبلغ الا اذا كان وارداً في قانون الموازنة وفي حدود الاعتماد المقرر له، وهذه رقابة سابقة على الانفاق.
- رقابة محاسبية مستقلة: تتولى مهمة التاكد من ان جميع عمليات الانفاق قد تمت بصورة قانونية وفي حدود النصوص الواردة في قانون الموازنة

حدود النفقات العامة

يتحدد حجم النفقات العامة تبعا لمدى المقدرة المالية في الحصول على الايرادات التي تؤمن تغطية هذه النفقات، اي ان تكون الدولة تتمتع بتدبير موارد ماليتها العامة بمقدرة اوسع من تلك التي يملكها الافراد .

وعليه سوف يتم توضيح مفهوم المقدرة التكليفية للدولة في الانفاق العام، وكالاتي:

1- المقدرة التكليفية القومية:ويقصد بها قدرة الوحدات الاقتصادية للاقتصاد القومي ككل على المساهمة الضريبية اي بلوغ اقصى حصيلة ضريبية يمكن استقطاعها من الدخل القومي ويطلق عليها العبء الضريبي الامثل ، والذي يعرف بأنه(اقصى قدر من الاموال يمكن تحصيله بواسطة الضرائب في حدود الدخل القومي وتركيبه، وذلك في ظل النظام السياسي والاجتماعي السائد دون احداث اي ضغوط اقتصادية وسياسية

2- المقدرة التكليفية الجزئية

ويقصد بها مقدرة الاشخاص الطبيعية والمعنوية على المساهمة من خلال دخولهم في تحمل الاعباء العامة، وتتقابل هذه المقدرة مع الدخل الصافي الذي يمثل جزء الدخل المستقطع من الوحدات الاقتصادية بعد خصم نفقات الحصول عليه ، وتتوقف هذه المقدرة على عاملين هما:

أ- طبيعة الدخل: تزداد المقدرة التكليفية للوحدات الاقتصادية كلما اتجهت دخولها نحو الارتفاع والاستقرار، حيث ان المعلوم ان الدخول الناشئة عن تملك وسائل الانتاج تتميز باستقرار اكبر من تلك المتولدة عن العمل بالنظر لتعويض الاخيرة لاخطار البطالة والحالة الصحية للعاملين وللعديد من المؤثرات البيولوجية والنفسية .

ب – كيفية استخدام الدخل

وتتحدد من خلال نمط استخدام هذه الوحدات لدخولها وذلك لتأمين الا يكون الجزء المستقطع من الدخل من خلال الضرائب كبيراً بحيث لا يتيح الفرصة للافراد ما يؤمن لهم حدا معيناً من الاستهلاك. ويوفر لهم الاحتفاظ بجزء اخر للانفاق على غير الحاجات الاساسية.

ظاهرة زيادة النفقات العامة

يمكن تقسيم الاسباب المؤدية الى زيادة النفقات العامة الى اسباب حقيقية واسباب ظاهرية:

أ- الاسباب الحقيقية للنفقات العامة

ويقصد بها زيادة المنفعة الحقيقية الناشئة عن هذه النفقات لشخص معين بالذات خلال فترتين زمنيتين مختلفتين بنسبة اقل منها او بدون عبء جديد، وتكون على ستة انواع وكالاتي:

1- الاسباب الاقتصادية : ومثالها التوسع في اقامة المشروعات الاقتصادية .

2- الاسباب الاجتماعية: ومثالها هجرة السكان من الريف الى المدينة وبالتالي تؤدي الى زيادة النفقات العامة المخصصة للتعليم والصحة والنقل والمواصلات والماء والكهرباء بسبب ان حاجات سكان المدن اكبر من حاجات سكان الريف.

3- الاسباب السياسية: ومثالها انتشار المبادئ والنظم الديمقراطية ونمو مسؤولية الدولة وعلاقاتها الخارجية وتعدد الاحزاب السياسية.

4- الاسباب الادارية: ومثالها تطوردور الدولة وزيادة تدخلها في الحياة الاقتصادية والاجتماعية ادى الى زيادة عدد المؤسسات والادارات والمرافق العامة وبالتالي زيادة عدد الموظفين في ادارات الدولة .

5- الاسباب المالية: ومثالها لجوء الدولة الى اصدار سندات ذات فئات مختلفة لتشجيع الافراد على الاكتتاب بها وتغطية قيمة قروضها بشروط مناسبة.

6- الاسباب الحربية: بالنظر الى توسع نطاق الحروب والاستعداد لها وما ينشأ عن ذلك من زيادة في الانفاق العسكري في وقت السلم والحرب وتتفاوت هذه النفقات بين دولة واخرى من حيث الزيادة او تسوية اثارها بين الدول بحسب مركزها السياسي والاقتصادي في الصراع الدولي

ب- الزيادة الظاهرية للنفقات العامة

وهي تلك الزيادة التي لا يقابلها زيادة في نصيب الفرد من الخدمات التي تقدمها الدولة. وتكون على ثلاثة انواع :

1- انحفاض قيمة النقود: ويقصد به هبوط القوة الشرائية لوحدة النقد من السلع والخدمات وهذا يعود الى ارتفاع المستوى العام للاسعار، اما انخفاض قيمة النقود على مستوى النفقات العامة فتكون ظاهرية في جزء منها ، اي ان الزيادة في النفقات تؤدي الى ارتفاع الاسعار لا الى زيادة حجم السلع والخدمات التي تم شراؤها او انتاجها بالنفقات العامة.

2- اختلاف الفن المالي: وتكون من خلال التغيير في الفن المالي وتغيير طريقة قيد الحسابات المالية.

3- توسع مساحة اقليم الدولة او زيادة عدد سكانها: مما يؤدي الى زيادة حجم الانفاق .

الاثار الاقتصادية للنفقات العامة

المحاضرة الثالثة

الاثار المباشرة للنفقات العامة

تتولى الدولة في العصر الحديث نوعين اساسيين من الوظائف في المجتمع، اولهما تقدم خدمات عامة للمواطنين، وثانيهما تأخذ على عاتقها مسؤولية تنظيم بعض اوجه النشاط التي كانت سابقاً من اختصاص الافراد.

كما انه يمكن تقييم الاثار الاقتصادية للانفاق العام من خلال البحث عن نوع النفقة العامة وما اذا كانت داخلة ضمن نفقات الدولة التي تقوم بتنفيذها بصفتها سلطة عامة ذات سيادة على اقليمها بالمعنى الضيق او تقوم بتنفيذها بصفتها سلطة منظمة للنشاط الاقتصادي وتقع على عاتقها مسؤولية رعايتها بالمعنى الواسع .

وعليه سوف نقوم بتوضيح كل من الاثار المرتبطة بالانتاج القومي، والاثار المرتبطة بالاستهلاك القومي وتأثيرها على النفقات العامة للدولة .

اولاً: الاثار المرتبطة بالانتاج القومي

تؤثر النفقات العامة على الانتاج والقوى العاملة من خلال تأثيرها على حجم الطلب الكلي الفعلي ، وذلك لان النفقات التي تنفذها الدولة تشكل جزءً مهما من هذا الطلب الذي تزداد اهميته كلما زاد حجم تدخلها في النشاط الاقتصادي والاجتماعي وتشكل النفقات الحقيقية طلبا على السلع والخدمات في حين ان النفقات التحويلية يتوقف اثرها على اسلوب تصرف المستفيدين من هذه النفقات ، كذلك ترتبط اثار النفقات العامة في الانتاج بمدى تأثير الانتاج الكلي الفعلي في حجم الانتاج والقوى العاملة وهذا يتوقف على درجة مرونه الجهاز الانتاجي ، ومن اجل الوقوف على تأثير النفقات العامة على الانتاج القومي سنتعرف على اثار الانواع الرئيسية لتلك النفقات:

1- النفقات الانتاجية، 2- النفقات الاجتماعية ، 3- النفقات العسكرية

1- النفقات الانتاجية

تتولى الدولة تنفيذ هذه النفقات بصورة مباشرة من خلال قيامها بالانتاج ، وان تقدم اعانات اقتصادية الى بعض المشروعات الخاصة او العامة لتحقيق هدف اقتصادي معين، حيث تساهم في انتاج السلع والخدمات بقصد اشباع الحاجات الاستهلاكية العامة، كما تقوم بأنتاج رؤوس اموال عينية معدة للاستثمار.

ويمكن التمييز بين نوعين من الاثار التي تسببها الاعانات الاقتصادية للمشروعات الخاصة:

أ- الاعانات السلبية: وفيها تقوم الدولة بتغطية عجز نشأ عن نشاط المشروع ، وتريد الدولة تشجيع هذا النشاط من شأنه ان يجذب اليه رؤوس الاموال الاخرى. حيث يجد المنظمون لهذا النشاط في هذه الاعانه ما يشجعهم على الاستمرار به.

ب- الاعانات الايجابية: وهي التي تقدم الى المشروع وتؤمن له حد ادنى لاسعار منتجات المشروع حيث يحقق ربحا معقولا للمنظمين ويكون القصد منها تغطية عجز المشروع الناشيء من قيامه بنشاط اقتصادي معين.

2- النفقات الاجتماعية: وتأخذ شكل تحويلات نقدية صرفة او صورة تحويلات عينية في شكل سلع وخدمات، ويتحدد هدف هذه النفقات في الصورة الاولى الى تحويل جزء من القوة الشرائية لمصلحة فئات محدودة الدخل مثل اعانات البطالة ومساعدات الضمان الاجتماعي، اما الصورة الثانية التي تتمثل بتحويلات عينية فأن اثرها المباشر هو تشجيع استهلاك السلع والخدمات التي تعطيها الدولة الاولوية .

3- النفقات العسكرية : وتزداد هذه النفقات في فترة الحرب عن فترة السلم وتشكل عبئا كبيرا على الموازنة العامة في دول عديدة، ولقد صنف الفكر المالي التقليدي النفقات العكسرية ضمن النفقات الاستهلاكية الغير منتجة اما الفكر المالي الحديث يميل الى التمييز بين انواع هذه النفقات حيث يعد بعضا منها منتجا والبعض الاخر مستهلكا بحسب ظروف الدولة التي تمر فيها الانفاق العسكري وهما الاثار الانكماشية والاثار التوسعية.

س: ماهي الاثار التي تصيب الانتاج القومي جراء النفقات العسكرية؟

ج- تسبب النفقات العسكرية اثرين هما(اثار انكماشية ، اثار توسعية)، الاثار الانكماشية وهي التي تتكون عندما تقوم الدولة بتمويل بعض عناصر الانتاج من القطاع المدني المخصص لاشباع الحاجات الخاصة الى العمليات العسكرية، وعندئذ يتقلص حجم الانتاج العادي للافراد ويفضي الى التقليل من الاستهلاك الخاص، مما يؤدي الى ارتفاع الاسعار وبالتالي انخفاض الاستهلاك الكلي للمجتمع.

اما الاثار التوسعية فهي تصيب الانتاج القومي عند تأسيس صناعات معينة او منشأت حيوية مثالها المطارات والموانئ والسدود التي يستفيد منها الاقتصاد القومي في الانتاج المدني خلال فترة ما بعد الحرب وقبل انتهاء الحرب

ثانيا: الاثار المرتبطة بالاستهلاك القومي

1- نفقات الاستهلاك الحكومي: ويتضح اثارها من خلال زيادة الاستهلاك الذي تقوم به الدولة وهي بصدد اشباع الحاجات العامة من انفاق قد يتخذ شكل سلع او مهمات تتعلق بأداء الوظيفة العامة او لاعمال المرافق والمشروعات.

2- نفقات الاستهلاك المتعلقة بالاجور والمرتبات: وتظهر هذه الاثار عندما تخصص الدولة جزء من النفقات العامة للمرتبات والاجور بصورة معاشات لموظفيها وعمالها ويتجه الجزء الاكبر من الدخول نحو اشباع الحاجات الاستهلاكية الخاصة من السلع والخدمات.

الايرادات العامة

المحاضرة الرابعة

اولا: ايرادات الدولة من الدومين

ويتحدد نطاقها بالموارد التي تحصل عليها الدولة من هذه المصادر لتحقيق الاشباع العام وانواعه هي (الدومين العام ، الدومين الخاص).

ويقصد بالدومين ممتلكات الدولة بصرف النظر عن طبيعتها عقارية او منقولة ونوع ملكيتها عامة او خاصة.

1- الدومين العام: وهي الاموال التي تملكها الدولة او هيئاتها العامة وتخضع لاحكام القانون العام، وتكون مخصصة للنفع العام ، مثالها(الانهار والطرق والحدائق العامة)، ولاتتقاضى الدولة ثمنا من الافراد لقاء استخدامهم لكن تفرض عليها رسوما احيانا للانتفاع كالرسوم التي تفرضها مقابل زيارة الحدائق العامة او المتاحف او على عبور الطرق .

2- الدومين الخاص: الاموال التي تملكها الدولة ملكية خاصة ويمكن التصرف بها بالبيع وتدر ايرادا محسوسا بعكس الدومين العام.

ثانيا: ايرادات الدولة من الرسوم

الرسم: يعرف بأنه مبلغ نقدي جبري يدفعه الافراد للدولة مقابل نفع خاص يتم الحصول عليه منها، ويقترن النفع الخاص الذي يحققه الافراد بالنفع العام الذي يحصل عليه المجتمع من خلال تنظيم العلاقة بين الهيئات والافراد فيما يتعلق بأداء الخدمات العامة.

خصائصه:

1- الصفة النقدية: يمثل الرسم مبلغ نقدي يدفعه الفرد مقابل الحصول على خدمة خاصة تقدمها له الدولة.

2- الصفة الجبرية: يتسم بصفة الاجبارية وعدم دفعه يحرم من التمتع بهذه الخدمة.

3- المقابل او المنفعة الخاصة:وتاخذ هذه الخدمة كعملا تتولاه الدولة لمصلحة الفرد مثالها (الرسوم القضائية في الفصل بالمنازاعات)

4- تحقق النفع العام والخاص معا: اي ان الفرد عندما يدفع المبلغ ينتفع بخدمة لا يتمتع بها غيره،

الفرق بين الرسم والاتاوة والثمن العام

الاتاوة: مبلغ نقدي جبري تفرضه الدولة على اصحاب العقارات بنسبة المنفعة التي حققوها جراء قيامها ببعض الاشغال او الاعمال العامة، ومن امثلتها الطرق والكهرباء والماء والمجاري بالنسبة للابنية ، او حفر القنوات والمصارف التي تسهل ارواء او صرف الارض الزراعية.

الثمن العام: وهو الايرادات التي تحصل عليها الدولة من خلال نشاطها الصناعي والتجاري الذي يشبه نشاط الافراد.

اوجه الشبة والاختلاف بين الرسم والثمن العام

أ- اوجه الشبه

1- كل منهما يدفع بقصد الحصول على نفع خاص يتمثل بالخدمة المقدمة من المرفق العام او سلعة من منتجات المشروعات العامة.

2- كل منهما مساو لتكاليف الخدمة او السلعة المستهلكة او اكبر او اقل منها.

3- كل منهما يتمن ضريبة مستترة.

ب- اوجه الاختلاف

1- يدفع الثمن مقابل نفع خاص متأتي من السلعة التي تبيعها المشروعات العامة في حين الرسم يدفع مقابل نفع خاص يقترن بنفع عام يؤديه المرفق للمجتمع.

2- يتحدد الثمن العام بناء على قوانين العرض والطلب في ظل المنافسة الكاملة ،بينما يتحدد الرسم بناء على قانون او قرار اداري .

3- يدفع الثمن العام اختياراً ولا يتمتع الدولة ازاء ذلك مقاضاته امام المحاكم بحق امتياز على اموال المشتري،اما الرسم يدفع جبراً وتتمتع الدولة في تحصيله بحق امتياز على اموال المشتري.

تحديد الثمن في حالتي المنافسة والاحتكار المالي

ان علم الاقتصاد يفرق بين اذا كانت الحالة التي تمارس من خلالها الدولة نشاطا تجاريا وصناعيا بصورة منافسة لمشروعاتها مع المشروعات الخاصة، وتلك التي تتمتع بها الدولة بمركز احتكاري فيما يتعلق بمبيع السلع والخدمات التي تنتجها مشروعاتها.

1- حال المنافسة: ففي حالة المنافسة الكاملة بين مشروعات الدولة الصناعية والتجارية والمشروعات المماثلة التي تعقد ملكيتها لافراد فأن الدولة لا تحتكر بيع المنتجات وانما تحاول تخفيض السعر الى المستوى الذي تبيع به مشروعات الافراد او اقا منه بهدف تحقيق ايراد مالي (ربح).

2- حالة الاحتكار: ففي هذه الحالة تقوم الدولة بأحتكار المشروع من خلال منع المروعات الاخرى من ممارسة نفس النشاط الصناعي والتجاري الذي تقوم به (مثالها صناعةالتبغ).

القروض العامة

المحاضرة الخامسة

القروض العامة

قد تحتاج الدولة في احيان كثيرة الى انفاق مبالغ كثيرة في وجه محدد من وجوه الانفاق العام لا تسمح الايرادات الاعتيادية ولذلك تلجأ الى القرض العام كوسيلة لتحصيل من خلالها على الموارد المالية اللازمة ، وتلجأ الدولة الى القروض في حالتين هما:

1- عندما تبلغ الضرائب حدها الاقصى ، بحيث يكون المعدل الضريبي قد بلغ حجمه الامثل وهذا يعني ان المقدرة التكليفية القومية قد استنفذت بحيث لا يعد ممكنا لجوء الدولة الى مزيد من الضرائب والا كان سلوكها هذا مهددا للنشاط الاقتصادي.

2- عندما يكون للضرائب ردود فعل اجتماعية عنيفة حتى قبل بلوغ مستوى الحالة السابقة، وهذا يعني ان للضرائب حدودا اقتصادية وحدودا اجتماعية تقيد قدرة الدولة على استخدامها، عندئذ تكون القروض وسيلة فعالة بيد الدولة لتجميع المدخرات التي تعجز الضرائب عن القيام بها.

تعريف القرض العام

مبلغ من المال تحصل عليه الدولة من خلال اللجوء الى الغير(الافراد، المصارف، المؤسسات المالية) وتعهد برده مع الفوائد المترتبة عليه خلال مدته المحددة وفقاً لشروطه.

انواع القروض العامة

يختلف تقسيم القروض بأختلاف المعيار الذي تستند اليه كل تقسيم وعليه يمكن تمييز القروض على ثلاثة انواع:

1- القروض الداخلية والقروض الخارجية

2- القروض الاختيارية والقروض الاجبارية

3-القروض المؤبدة والقروض المؤقتة

1- القروض الداخلية والقروض الخارجية

يكون القرض داخليا اذا كان السوق الداخلي الذي يعقد فيه القرض داخل الدولة، وهذا يتطلب توفر المدخرات الوطنية عن حاجة السوق المحلي للاستثمارات الخاصة بحيث تكون كافية لتمويلها لتغطية مبلغ القرض الداخلي ويطلق عليه احيانا القرض الوطني للاشارة الى استخداماته الحقيقية كتخليص الدولة من نفقات الحروب التي خاضتها او تمويل مشروعات التنمية او تخليصها من اعباء ديون خارجية ثقيلة، ولكن هذا النوع من القروض لا يحمل اي امتيازات الى المكتتبين كالفوائد المرتفعة.

اما القرض الخارجي فأن المكتتبين في سنداته هم المقيمون في الخارج الدولة ومن ثم الاكتتاب في سوق المالي الخارجي حيث تتوجه الدولة الى المدخرات الاجنبية في دولة اخرى عندما لا توجد مدخرات وطنية .

او تلجا الدولة الى مؤسسات التمويل الدولي لاقراضها وغالبا ما تخلع الدولة على سندات هذا القرض بعض الضمانات والمزايا بالاضافة الى الفوائد.

غير انه يمكن ان يتحول القرض من قرض خارجي الى داخلي وبالعكس ، حيث تعمد الدولة عند تحسن ظروفها واوضاعها الاقتصادية قبل حلول اجل القرض، فتقوم الدولة او مواطنوها بشراء سندات القرض من الدائنين في الخارج وقد يتحول القرض الى قرض خارجي بعد ان كان داخلي اذا ما تحولت ملكية السندات من الاشخاص المقيمين في الداخل الى ملكية الاشخاص المقيمين خارج حدود الدولة

2- القروض الاختيارية والقروض الاجبارية

الاصل في القرض ان يكون اختياريا ويقصد به ان يكون الافراد احراراً في الاكتتاب في سندات القرض من عدمه، حيث ان الفرد اقدر من غيره على تقييم ظروفه الخاصة والاعتبارات المالية والاقتصادية المحيطة به من خلال المقارنة مع فرص الاستثمار المتاحة.

وتستطيع الدولة ان تفرض على الاشخاص قروضا اجبارية وفقا للاوضاع التي يقرها القانون ، وغالبا ما يكون القرض الاجباري داخليا لان سلطة الدولة في قسر الافراد على الاكتتاب في قروضها تتحدد بنطاق اقليمها .

وقد تحول الدولة القروض الاختيارية التي تعاقدت عليها الى قروض اجبارية اي من خلال تاجيل موعد تسديده دون ان تحصل على موافقة المكتتبين على هذا التاجيل.

3- القروض المؤبدة والقروض المؤقتة

يعد القرض مؤبدا اذا كانت الدولة لا تلتزم بالوفاء به مع فوائده خلال المدة المقررة وتقرر هذه الصفة لصالح الدولة حيث يجوز لها الوفاء بالقرض المؤبد في اي وقت دون ان يحق للمقرضين الاعتراض على ذلك.

اما القرض المؤقت فان الدولة ملزمة بالوفاء به في وقته المحدد وفقاً للاسس المعتمدة في قانون الاصدار، حيث تحدد رد القرض مع فوائده بعد مرور خمس او عشر سنوات من تاريخ صدوره، او تسديده بين تاريخين محددين.

وتقسم القروض المؤقته الى ما يأتي:

أ- القروض قصيرة الاجل

ب- القروض متوسطة الاجل

أ- القروض قصيرة الاجل تدفعها الدولة في نهاية لا تتجاوز سنة واحدة وتستخدمها الدولة لسد عجز نقدي مؤقت خلال السنة المالية.

ب- اما القروض متوسطة الاجل فتكون مدتها من سنة الى خمس سنوات .

شروط اصدار القرض العام

1- مبلغ قيمة القرض :

قد يصدر قانون القرض العام بقيمة محددة وقد تكون قيمته غير محددة فيصبح محدد القيمة اذا حدت الدولة المبلغ الذي يصدر به مقدماً وتصدر السندات في حدود هذا المبلغ.

حيث يقفل باب الاكتتاب بمجرد تغطيته او بأنتهاء المدة المحددة له .

وقد لا تحدد الدولة قيمة القرض وانما تحدد مدة معينة تقبل جميع الاكتتابات التي تقدم خلالها ويحدث ذلك عندما تكون الدولة بحاجة الى مبالغ مالية كثيرة ، ويحدث ذلك في اوقات الحروب والازمات الاقتصادية التي تواجهها.

2- شكل سندات القرض

تأخذ شكل سندات القرض التي تصدرها الحكومة ثلاثة اشكال (اسمية – لحاملها – مختلطة).

أ- السندات الاسمية: وتكون اسمية اذا اشتملت على اسم مالكها وتكون هذه السندات خاصة حيث تقوم الدولة بمسك سجل خاص بالدين تقيد فيه اسماء المكتتبين بالقرض العام تودعه في وزارة المالية.

ولاتنقل ملكية هذه السندات الى الغير الا بعد ان يتم تغيير البيانات الواردة في السجل ، كما ان الفائدة لهذا النوع من القروض لا تسلم الا للشخص المالك لانه يكون مسجلة باسمه وبالتالي فأنها تحمي اصحابها من الشرقة والضياع ، الا ان ما يعيبها ان تداولها يكون غير مرن.

ب- السندات لحاملها: وهذه السندات لاتحتوي على اسم المالك وبالتالي فأنها لا تخضع للشروط المذكورة في السندات الرسمية وتنتقل ملكيتها بمجرد التسليم باليد (الحيازة في المنقول سند الملكية).

ج- السندات المختلطة: وهذا النوع من السندات يأخذ شكلا مختلطا بين الاسمية من حيث تسجيلها باسم المالك وعدم نقل ملكيتها الا بعد تغيير البيانات ومن جهة اخرى تشبه السندات لحاملها حيث ان الكوبونات المرفقة معها اي كوبونات الفوائد تكون لحاملها بأمكان اي شخص ان يستلم مبلغ الفوائد بمجرد انتقال حيازة السند اليه.

3- سعر الاصدار والفائدة

قد يصدر القرض بأحد السعرين (سعر التكافؤ او اقل من سعر التكافؤ) :

أ- سعر التكافؤ: اذا اصدرت الدولة سندات بسعر التكافؤ اي قيمة السند + الفائدة =100 دينار

ب- غير متكافيء : ويكون عندما تصدر الدولة سندات باقل من قيمتها مثالها قيمة السند+ الفائدة = 100 دينار وتقوم بأصداره ب90 دينار وعند السداد تقوم بدفع 100 دينار هنا يعتبر امتياز بالنسبة للمكتتب وتلجا اليها الدولة عند احتياجها الى مبالغ مالية كبيرة وعلى وجه الاستعجال

طرق اصدار القرض وانقضاءه

المحاضرة السادسة

طرق اصدار القرض

تستطيع الدولة ان تلجأ الى عدة طرق لاصدار قوضها العامة ومنها (الاكتتاب العام، الاكتتاب المصرفي، الاكتتاب بالمزايدة، الاصدار بالبورصة):

1- الاكتتاب العام المباشر: وبموجب هذه الطريقة تتولى الدولة بنفسها طرح سندات القرض العام للاكتتاب بها مباشرة وتقديمها الى من يطلبها محددة بداية الموعد وانتهائه وشروط القرض والمزايا التي تمنح للمكتبين، ويقوم من يرغب بالاكتتاب بشراء السندات من البنوك التجارية او المركزية او وزارة المالية ومكاتب البريد، وتتميز هذه الطريقة بأنها توفر على الدولة مبالغ مالية تحصل عليها البنوك في حالة ما اذا قامت باصدار قرض .

2- الاكتتاب المصرفي

تبيع الدولة بموجب هذه الطريقة الى البنك (البنوك او المؤسسات المالية) عن جميع سندات القرض مقابل مبلغ معين ومن ثم يترك للبنك حرية بيع السندات للجمهور مباشرة او في سوق الاوراق المالية بالسعر الذي تحدده هذه البنوك وتتميز هذه الطريقة بأنها تتيح للدولة بالحصول على المبلغ الذي تريد اقتراضه الا ان مايعيب عليها ان الدولة تتنازل عن السندات بسعر منخفض من اجل ان تتيح للبنوك تحقيق الربح الذي يفوق كثيرا ما تحصل عليه لو استعانت بها الدولة في طريقة الاكتتاب العام.

3- الاكتتاب بالمزايدة

تتلخص هذه الطريقة بقيام الدولة بعرض سندات القرض على من يرغب بشرائها عن طريق المزايدة دون ان تحدد سعرا ادنى للقرض وقد تقبل الدولة في هذه الحالة الاكتتاب بالسندات القرض بسعر دون السعر التعادل الذي يمثل المبلغ الاسمي الذي يصدر به السند وتتعهد الدولة برده كما تحسب الفائدة على اساسه وتعطي الاولوية على من يرغب بشرائها اولا سندات القرض باقرب الاسعار من السعر الاسمي فلو حددت الدولة سعر التعادل ب 100 دينار واعلنت قبولها للاكتتاب للقرض بسعر 90 دينار للسند كحد ادنى وهو سعر التعادل فلو زادت المبالغ المطلوب الاكتتاب بها عن مبلغ القرض فأنها توافق على طلبات الاكتتاب التي تتضمن اعلى الاسعار.

4- الاصدار في البورصة

اذا لجأت الدولة الى اصدار القرض العام في البورصة فتكون قد سلكت على غرار ما تفعله المشروعات الخاصة حيث تعرض السندات القرض للبيع في سوق الاوراق المالية (البورصة) وتبيعها بالسعر الذي يحقق مصلحتها كل يوم وتمتاز هذه الطريقة بأنها تتيح للدولة متابعة التقلبات في اسعار البورصة الا ان ما يعيبها انها محدودة المدى بسبب عدم استطاعة الدولة ان تعرض كمية كبيرة من السندات في وقت واحد والا انخفض سعرها.

انقضاء القرض العام

يقصد بأنقضاء القرض العام اطفاءه اي انتهاء العبء المالي المترتب على الدولة ازاء المقرضين الذي يتمثل بالفائدة واصل المبلغ المقترض ويتم انقضاء القرض بطريقتين : اولهما التخلص من الدين العام الناتج عن القرض كليا بالوفاء به . ثانيهما استهلاك الدين الذي لا يعدو ان يكون صورة من صور الوفاء الجزئي له.

أ- <u>وفاء القرض العام</u>

وهو المسلك الطبيعي لانقاضاء الدين العام ويقصد به تسديده دفعة واحدة من خلال رد القيمةالاسمية للسندات الى اصحابها وغالبا ما يقتصر الوفاء بهذا المعنى على القروض التي تتخلص الدولة من عبئها المالي من الموارد المادية (قروض قصيرة الاجل ومبالغها قليلة) اما القروض الضخمة طويلة الاجل ومتوسطة الاجل فلا تلجا الدولة

للوفاء بها دفعة واحدة وانما تستهلكها على مدى سنوات.

و تحدد الدولة موعدا لانقضاءه في حالة القرض المؤبد حيث تستطيع الوفاء به متى ارادت لان شرط عدم انقضاء الدين هنا لمصلحة الدولة لا للدائنين ولها ان تتنازل عنه متى وجدت ان ذلك يحقق مصلحتها على ان التخلص من هذه الديون يكون بطريقة الاقساط وليس بطريقة السداد الكامل بالنظر لضخامة مبلغها، في حين ان الاصل في القرض الاجل ان يسدد في موعد استحقاقه طبقا للاوضاع المقررة في عقد القرض

ب- استهلاك القرض العام

يقصد بأستهلاك القرض سعي الدولة للتحرر منه نهائيا من خلال تسديده الى حامليها بصورة دفعات متتالية ، وهناك عدة اساليب فنية لاستهلاك القرض العام تستطيع الدولة اتباعها وهي:

1- الاستهلاك على اقساط سنوية محددة:

وتدفع الدولة بموجبه جزء من قيمتها الاصلية لحامل السند سنويا بالاضافة الى الفائدة المستحقة عليها الى ان يتم استهلاك السندات بعد مدة من الزمن غير ان ما يعيب هذا الاسلوب انه يجزء عملية دفع قيمة السندات لاصحابها، وقد تكون قيمة اقساطها سنوياً قليلة بحيث لا يحقق ميزة للدائنين وبقائهم دائنين لفترة طويلة تحقق فائدة كبيرة لهم .

2- الاستهلاك بطرق القرعة

ويتم عند حلول اجل الاستهلاك حيث يجري اخراج نسبة معينة من السندات في كل سنة في عملية (قرعة) ويتم تسديد قيمتها لاصحابها كاملة وتتكرر هذه العملية الى ان يتم استهلاك جميع السندات. الا ان ما يعيبها هو عنصر المفاجأة للدائنين الذين تخرج سنداتهم للقرعة ويستردون قيمتها.

3- الاستهلاك من خلال تدخل الدولة بشراء سنداتها من سوق الاوراق المالية:

ويتم ذلك عندما يكون سعر السندات في البورصة اقل من سعر التعادل او ان قيمتها دون القيمة الاسمية الاصلية وتربح الدولة من عملية الشراء هذه الفرق بينهما ، اما اذا كانت اسعار السندات في البورصة تتجاوز سعر التعادل فأن الدولة تحجم من شراءها لانه يجعلها تدفع اكثر من قيمتها.

الاثار الاقتصادية للقروض العامة

المحاضرة السابعة

الاثار الاقتصادية للقروض العامة

تمثل القروض العامة مورداً ائتمانيا وتؤثر على الاواضاع الاقتصادية والاجتماعية والسياسية في الدولة، اذ ان الاسباب التي تدفع الدولة اليها اصبحت كثيرة ومتنوعة.

ولذلك لا بد من توضيح المراحل التي يمر بها القرض العام حيث ان لكل مرحلة اثاراها الاقتصادية (مرحلة الاقتراض، مرحلة انفاق الاموال المقترضة، مرحلة تسديد الدين)

اولا: الاثار المترتبة على الاكتتاب

اذا لجأت الدولة الى رأس المال الخاص فعادة ما يكتتب الافراد في سندات القروض العامة من مدخراتهم التي تنتظر الاستثمار او من حصيلة ما لديهم من سندات المشروعات الخاصة وتكتتب بها ايضا الهيئات الخاص من المؤسسات المالية كشركات التأمين وبنوك الادخار ويترتب على استعادة الدولة على هذا الاسلوب اقتطاعها جزء من القوة الشرائية التي سبق وكانت داخلة في التداول ، الامر الذي يحدث اثاراً اقتصادية تتصل بالادخار والاستهلاك والاستثمار.

اما الاستثمار فبصرف النظر عما يلحق القروض من انفاق فأن اثرها انكماشي بسبب ما يترتب على الاقتراض العام من انخفاض في كمية الاموال التي يملكها الافرد والمعدة للتظيف وبخاصة اذا اشترت السندات الجديدة شركات التأمين او غيرها من المؤسسات المالية الخاصة.

اما اذا استعانت الدولة بالمؤسسات المالية المتخصصة كالبنوك التجارية والبنك المركزي فأن الاموال المقترضة يختلف وضعها حيث لا تستمد الدولة مبغ القرض من مدخرات موجودة ناتجة عن دخول سابقة ، وانما توسع نقدي وائتماني يضيف قوة شرائية جديدة ويترتب على ذلك زيادة في التداول النقدي تبعاً لقدرة النظام المصرفي على خلق الودائع.

وفي هذه الحالات فأن القوة الشرائية الجديدة تنضاف الى تلك التي كانت موجودة في التداول من قبل ولايترتب على الاقتراض من البنوك التجارية في الظروف العادية اي اثار انكماشية، بسبب ان القوة االشرائية التي تستخدمها في شراء السندات العامة جديدة وناشئة عن التوسع في الائتمان.

ب- الاقتراض برؤوس الاموال الاجنبية

تشكل القروض الخارجية نوعا متميزا من الناحية الاقتصادية بالنسبة للدولة الدائنة والمدينة على حد سواء بالنظر لما لها من اثار دولية خاصة ويترتب على هذه القروض المقدمة من قبل الدول الاجنبية او احدى الهيئات الدولية المتخصصة في مجال الاقراض لدولة معينة ، وضع قوة شرائية تحت تصرف الدولة المقترضة التي تستعين بها في تقوية ارصدتها من العملات الاجنبية او لاستخدامها في شراء سلع من الخارج وتؤدي هذه القروض على فرض حسن استخدامها الى تحسين مركز ميزان مدفوعاتها في كلتا الحالتين .

ومن المعلوم ان مصدر رؤوس الاموال هو القوة الشرائية المقتطعة من الخارج حيث تاخذ شكل عملات او سلع او خدمات توضع في متناول الدولة المقترضة.

ثانيا: اثار الانفاق المقترضة من الداخل والخارج

أ- <u>الاثار المترتبة على انفاق القروض الداخلية</u>

في حالة انفاق القرض الداخلي داخل حدود الدولة فأنه يترتب على ذلك مجموعة من الاثار التوسعية اكثر مما لانفاق حصيلة الضرائب ويزداد مدى هذه الاثار اذا كان مصدر الاموال المقترضة اموالا غير موظفة عاطلة او مكتنزة او اموالا خلقتها البنوك التجارية والبنك المركزي عن طريق التوسع في الائتمان، وعندما تتفق الدولة حصيلة القرض تنتقل ودائع الدولة لدى الافراد.

اما في الدول النامية فأنها قد تتعرض للتضخم اذا انفقت الاموال المقترضة في تكوين رؤوس الاموال اي في زيادة معدل تراكم رأس المال حيث تقوم الدولة بدور ايجابي في التنمية الاقتصادية بالنظرالى ان عملية التصنيع تحول الايدي العاملة عن الزراعة وعن انتاج سلع الاستهلاك فيقل انتاج سلع الاستهلاكيةمع زيادةطلب عليه ويرتفع مستوى الاسعار

ب- الاثار المترتبة على انفاق القروض الخارجية في الداخل

ان قيام الدولة بأنفاق حصيلة القرض الخارجي في الداخل يكون معه حدوث التضخم اذا كان الاقتصاد مهيئاً لذلك اكبر مما لو كان القرض داخليا وانفق في الداخل بسبب انه لا يترتب على القرض الخارجي امتصاص اي قوة شرائية في الدولة المقترضة حيث تقوم هذه الدولة باستخدام القوة الشرائية التي حصلت عليها من القرض الخارجي لمنافسة الافراد على السلع والخدمات بل ويشتد هذا التنافس مما قد يؤدي اما الى زيادة الانتاج الداخلي واما الى رفع الاسعار الى حد يكفي الى استبعاد جزء من الطلب الفعلب في السوق المحلي يكفي لان تستطيع الدولة سد احتياجاتها.

3- الاثار المترتبة على خدمة العبء المالي للقروض العامة

أ- <u>اثار تسديد القروض الداخلية</u>

يترتب على تسديد الدولة لدينها العام الداخلي من حصيلة الضرائب اقتطاع جزء من دخول دافعي الضرائب وتحويله الى اموال توزع على المكتتبين في القروض (الدائنين).

وغالبا ما يتم توجيه هذه الاموال نحو استثمارات مختلفة وعندئذ تكون ازاء فرضين:اولهما ان يكتتب اصحاب الدين بعد الوفاء به في قروض عامة جديدة وعندئذ تتحدد الاثار الاقتصادية الجديدة للقرض الجديد وفقاً لكيفية استخدم الدولة لمبلغ القرض ، وثانيهما: ان يقوم اصحاب الدين بأستثمارات خاصة وعندئذ يترتب على ذلك زيادة في حجم المدخرات الامر الذي يؤدي الى احداث انخفاض في سعر الفائدة.

ب- اثار تسديد القروض الخارجية

يترتب على القروض الخارجية عبء حقيقي يتحمله الاقتصاد القومي في الدولة المقترضة حيث عليها ان ترد اصل الدين مع الفوائد المترتبة عليه مما يتطلب اقتطاع جزء من القوة الشرائية من المستهلكين او المستثمرين في الداخل (وهو اقتطاع جزء من الناتج القومي لحساب الدائنين الاجانب) وتحويله خارج الدولة وفاء لالتزاماتها.

ولذلك ينبغي توجيه القروض الاجنبية نحو زيادة الاستثمارات ورفع مستوى الدخل وانتاج السلع المطلوبة في الخارج او تلك التي تشبع السوق المحلي توفيراً للعملات الاجنبية

الموزانة العامة

المحاضرة الثامنة

تعريف الموازنة العامة وسماتها

تعريف الموازنة العامة: خطة تتضمن تقديرا لنفقات الدولة وايراداتها خلال فترة قادمة غالبا تكون سنة ويتم هذا التقدير وفق الاهداف التي تسعى اليها السلطة السياسية.

اما سمات هذه الموازنة فهي:

1- الموازنة العامة توقع:

اي انها تمثل بيانات لتوقعات ما تنفقه وما تحصله السلطة التنفيذية من ايرادات خلال فترة قادمة تقدر بسنة، حيث تتولى هذه السلطة تحديد هذا التوقع قبل عرضه على السلطة التشريعية وعندئذ فأن بنود النفقات والايرادات وحجمها ما هي الا برنامج عمل الدولة خلال الفترة المحددة له حيث تعكس سياياتها في جميع المجالات السياسية والاقتصادية والاجتماعية .

2- الموازنة العامة اجازة

تقوم المجالس النيابية في الدول ذات الانظمة الديمقراطية بأعتماد الموازنة اي الموافقة على توقعات السلطة التنفيذية عن نفقات السنة القادمة وايراداتها اذ على الرغم من السلطة التنفيذية هي التي تقوم بأعداد الموزانة العامة الا ان المصادقة عليها تكون من قبل السلطة التشريعية.

قواعد الموازنة العامة

افرزت المالية العامة القديمة جملة من القواعد التي تنظم وتحكم الموازنة العامة وعملية تقديمها الى السلطة التشريعية لاعتمادها وهي اربع قواعد: (وحدة الموازنة- سنوية الموازنة – عمومية وشمولية الموازنة- توازن الموازنة).

1- وحدة الموازنة:

ويقصد بوحدة الموازنة ان تدرج جميع نفقات الدولة وايراداتها في وثيقة واحدة والمقصود بالموازنة هنا هي موازنة الدولة وحدها، وبالتالي لا يعد استثناء من هذه القاعدة وجود موازنات عامة اخرى خاصة للاشخاص عاميين غير الدولة ، موازنة البلديات مثلا حيث ان البلدية شخص عام مستقل عن الدولة.

2- سنوية الموازنة

ويقصد بها ان يتم التحضير والاعداد والتصديق لنفقات الدولة وايراداتها بصورة دورية اي كل عام اي ان الموازنة العامة ينبغي ان تعتمدها السلطة التشريعية سنويا، وتمثل نشاطاتها سنة تقويمية وفي حالة ما اذا لم يحدد الاعتماد فأن الحكومة لا تستطيع انفاق اي مبلغ.

وتدق المشكلة عندما يدق التزام بذمة الحكومة بدفع مبغ مالي خلال سنة واحدة الا ان الدفع الفعلي لهذا المبلغ يتم بعد ان تكون السنة قد وضعت اوزارها او ان ينشأ حق للحكومة في تحصيل مبلغ ما خلال السنة نفسها ولا يتحقق التحصيل الفعلي له الا بعد انتهاء السنة والواقع ان مثل هذه المشكلة يختلف حلها من دولة الى اخرى حسب التشريعات السارية في الدولة المعنية.

ويجب ان نفرق بين طريقتين لحل هذه المشكلة :

1- الاساس النقدي ، 2- اساس الاستحقاق

1- الاساس النقدي: وفيه ينظر الى الموازنة على انها حساب للخزانة العامة حيث تغلب عليها وجهة النظر المالية ، ويكون حساب السنة المالية الختامي على اساس ما انفق وما تم تحصيله فعلا خلال السنة المالية بصرف النظر عن تاريخ نشوء التزام الدولة بالدفع او تاريخ نشوء حقها في التحصيل.

2- اساس الاستحقاق: فيتم حساب السنة المالية الختامي على اساس المبالغ التي التزمت الدولة بدفعها حتى ولو لم يتم دفعها خلال السنة المعنية كذلك المبالغ التي نشأ حق الدولة في تحصيلها حتى ولو لم يتم تحصيلها فعلا خلال السنة نفسها.

3- قاعدة عمومية وشمولية الموازنة

ويقصد بهذه القاعدة ان تظهر جميع تقديرات النفقات والايرادات في وثيقة واحدة دون اجراء مقاصة بين الاثنين ، وان يسجل في هذه الوثيقة بالتفصيل كل تقدير لنفقة او ايراد دون ان يحدث مقاصة بين نفقات بعض المرافق.

وهذا يعني ان الموازنة لا تظهر سوى رصيد الفرق بين تقديرات نفقات المرافق وتقديرات ايراداته (الموازنة الصافية).

وقد روعيت هذه القاعدة في جميع الدول تقريبا نتيجة توسع نطاق حقوق المجالس النيابية في الرقابة على اعمال السلطة التنفيذية، وهذا من شأنه ان يحد من ظاهرة الاسراف الحكومي في الانفاق.

4- قاعدة توازن الموازنة

اقرت النظرية التقليدية التوزان السنوي بين النفقات العامة والايرادات بشكل مطلق واعتبرت ان من حسن ادارة المالية يتطلب توازن بين جانبي الايرادات والنفقات من خلال تفادي مخاطر العجز في الموازنة وما قد يترتب على تغطيته من اثر تضخمي او فائض لا تستطيع الدولة التصرف به .

لذلك اذ يترتب على الاصدار النقدي الجديد زيادة في وسائل الدفع دون ان تقابلها زيادة في انتاج السلع وينتج عنه ارتفاع في اسعار السلع وبالتالي يؤدي الى ظهور حلقة تضخمية تتدهور فيها قيمة النقود.

او قد تقوم الدولة بالاقتراض مما يرتب على عاتقها عبء ثقيل في رد القروض مضافاً اليه الفوائد .

دورة الموازنة العامة

المحاضرة التاسعة

دورة الموازنة العامة

ان الموازنة العامة تمر باربعة مراحل وهي (مرحلة التحضيرو الاعداد ، مرحلة اعتماد الموازنة، مرحلة تنفيذ النفقات والايرادات، مرحلة الرقابة على تنفيذ الموازنة).

اولا: مرحلة التحضير والاعداد

يتحدد العمل المالي في هذه المرحلة بوضع تقديرات للنفقات العامة والموارد العامة لفترة قادمة وتتولى هذه المسؤولية في صورة مشروع الموازنة للادارات الحكومية بصفتها جزءا من الجهاز التنفيذي في الدولة وفي المرحلة الثانية يخضع المشروع مع المقترحات لدراسة السلطة التشريعية ومناقشتها تمهيداً للتصديق على المقترحات وبالتالي مشروع الموازنة.

دور السلطة التنفيذية في مرحلة التحضير

ان السلطة التنفيذية هي التي تتولى امر الانفاق العام او تحصيل الايرادات العامة من خلال الادارات الحومية في معظم دول العالم فهي التي تتولى اعداد تقديرات الموازنة ويتم ذلك من خلال وضع بيان مفصل بالنفقات والايرادات العامة عن فترة قادمة ، وتشرف على هذه العملية وزارة المالية او الخزانة في العادة.

أ- اختصاص السلطة التنفيذية بأعداد الموازنة

1- تتولى ادارة المؤسسات التابعة للدولة فهي اقدرمن غيرها في تحديد متطلبات هذه الادارات من الانفاق.

2- لها المام تام بالقدرة المالية القومية في الدولة بحكم عملها وطبيعة الاقتصاد القومي .

3- تمثل برنامج سياسي للحكم والادارة .

ب- طرق تقدير النفقات والايرادات في الموازنة

هناك عدة طرق لتقدير النفقات والايرادات وهي:

1- تقدير النفقات

يتطلب ان يكون التقدير حقيقيا ويتم تقديرها وفقا للحاجات المتوقعة مع مراعاة الدقة.

2- تقدير الايرادات

ان تقدير الايرادات اكثر صعوبة واشد تعقيدا حيث يفرض تقديرها التنبؤ بجميع المتغيرات الاقتصادية لتحديد مصادر الايراد المتنوعة وخاصة الضرائب ومن اشهر طرق التقدير (1- التقدير الالي ، 2- التقدير المباشر)

أ- التقدير الالي

تعتمد طريقة التقدير الالي على وضع قواعد لتقدير الايرادات تجنبا

للاجتهادات الشخصية ومنها طريقة السنة قبل الاخيرة حيث يتم وضع تقديرات الموازنة الجديدر على اساس الايرادات الفعلية المدرجة في الحساب الختامي .

ب- التقدير المباشر

تهدف الى اتنبؤ الى كل مصدر من مصادر الايرادات وتقدير حصيلته بناء على دراسة مباشرة، حيث تقوم كل مؤسسة حكومية بتقدير ما تتوقع تحصيله من رسوم وايرادات اخرى.

ثانيا: مرحلة اعتماد الموازنة

تتولى السلطة التشريعية مهمة اعتماد الموازنة بصفتها ممثلة للشعب.

دور السلطة التشريعية في مرحلة اعتماد الموازنة

ان معظم الدول تقوم السلطة التشريعية بمناقشة النفقات العامة واعتمادها من اجل ان تستطيع تقييم برامج الانفاق على اساس الحاجات العامة واهمية كل منها دون ان تتأثر بالايرادات او تتقيد بها ، ثم تنتقل بعد ذلك بمناقشتها للايرادات من خلال البدائل المتاحة لتمويل برنامج الحكومة الانفاقي فأذا ما اعتمدت السلطة التشريعية الموازنة يصدر بها قانون وتصبح واجبة التنفيذ.

غير ان هذه الاجراءات ليست واحدة في جميع الدول ففي الولايات المتحدة ومصر والمانيا يجري العمل بالموازنة القديمة اي يسمح للوزارات والهيئات بالانفاق في حدود مبالغ الانفاق ومعدلاته التي سبق وان اعتمدت في العام المنصرم.

اما في المملكة المتحدة فيستخدم نظام الاعتمادات الجزئية حيث تستحصل موافقة مجلس العموم على اعتمادات جزئية لبعض المؤسسات المهمة كالحربية .

ثالثا: تنفيذ النفقات والايرادات في الموازنة

يقصد بها الفترة التي تبدأ من تبليغ جهات التنفيذ بموازنتها التي تم التصديق عليها وتنتهي بفعل هذه الجهات لحسابات اليوم الاخير من هذه السنة واعداد الحساب الختامي لعملية التنفيذ للسنة المنتهية ويتولى عملية التنفيذ للموازنة السلطة القائمة لتنفيذها وهي السلطة التنفيذية.

1- تنفيذ النفقات العامة

تتمثل تنفيذ النفقات العامة بمجموعة من الخطوات تمر بها عملية الصرف وتستهدف المحافظة على اموال الدولة ومنع سوء استخدامها من خلال الرقابة على تنفيذ الموازنة.

أ- الارتباط بالنفقة وعملية تحديدها.

ينشا هذا الارتباط اذا اتخذت السلطة التنفيذية قرارا يتضمن انفاقا من جانب الدولة او نتيجة واقعة معينة يترتب عليها التزام للدولة بأنفاق مبلغ معين ، مثالها التزام الدولة بدفع تعويض عن خطأ معين ومسؤول عنه كأن تسقط شجرة على راس شخص مار في الشارع العام وفي هذه الحالة ينشأ الارتباط في النفقة نتيجة هذه الواقعة المادية الا ان هذا الارتباط في هذه الحالة غير ارادي.

ب- الامر بدفع النفقة وصرفها

يتمثل الامر بدفع في صورة قرار يصدر من الادارة المختصة ويتضمن امر بدفع النفقة التي تم الارتباط بها من قبل الادارة ويتم تحديدها ، غالبا ما يكون تحديد النفقة ودفعها بقرار واحد.

اما الخطوة الاخيرة فهي عملية صرف او دفع النفقة العامة ويقصد بها الدفع الفعلي للمبلغ الذي صدر به امر الدفع الى ذوي العلاقة اي الدائن وغالبا ما يأخذ صورة اذن على البنك المركزي الذي تحفظ حسابات الدولة فيه

الرقابة على تنفيذ الموازنة واساليبها

المحاضرة العاشرة

1- الرقابة على تنفيذ الموازنة من حيث الزمن

أ- الرقابة السابقة على التنفيذ

يطلق على الرقابة السابقة اسم الرقابة الوقائية وتتمثل في تنفيذ عمليات المراجعة والرقابة من قبل الصرف.

وتتم الرقابة السابقة من الداخل حيث تمارسها الجهة التي تقوم بالصرف نفسها وقد تتولاها جهة خارجية كما هو الحال في بعض بلدان العام كالمملكة المتحدة ، ايطاليا، بلجيكيا.

ولها صور متعددة اذ قد تقتصر على مجرد التصريح للبنك المركزي بوضع المبالغ التي تمت الموافقة على صرفها تحت تصرف الامرين لدى وحدات الاقتصاد العام ليتم الانفاق منها .

ب- الرقابة اللاحقة

تبدا الرقابة اللاحقة عند انتهاء السنة المالية وتحضير الحساب الختامي للدولة .

وتقتصر على مراجعة المستندية للعمليات المالية لكشف المخالفات المالية وقد تمتد لتبحث مدة كفاءة الوحدة الادارية لاستخدام الاموال العامة ومن اجل تحقيق هذه الرقابة اهدافها يقتضي الامر ان تمارسها جهة خارجية مستقلة عن السلطة التنفيذية وان تمنح ضمانات كافية لحمايتها من تعسف السلطة التنفيذية.

ويأخذ البعض على اسلوب الرقابة اللاحقة انها لا تمكن من الكشف على المخالفات المالية الا بعد ان يتم انفاق الاموال العامة فعلا .

ج- الرقابة اثناء التنفيذ

تتمثل هذه الرقابة في العمليات المتابعة التي تجريها الجهات المختصة في الدولة على نشاط السلطة التنفيذية المتعلق بالنفقات والايرادات العامة الواردة في الموازنة.

وتمارس هذه الرقابة في العادة المجالس النيابية.

2- الرقابة على تنفيذ الموازنة من حيث نوعها

الرقابة ذات طابع قضائي:

أ- الرقابة الذاتية:

تتمثل هذه الرقابة في ممارسة الرؤساء على مرؤسيهم ورقابة موظفي وزارة المالية من خلال مدير الحسابات ومشرفين عمليات الصرف التي يأمر بها الوزراء او من ينوب عنهم وهي على نوعين:

1- الرقابة الموضوعية: وتنعي انتقال الرئيس الى موقع عمل مرؤوسه ويدقق في اعماله، وينتقل رئيس المصلحة الى مكاتب رؤساء الدوائر او رئيس الدائرة الى مكاتب الموظفين الذين يتبعونه.

2- الرقابة على اساس المستندات: وهي فحص الرئيس لاعمال مرؤوسيه من خلال التقارير والوثائق التير يرفعها اليها ومن امثلتها تولي وزارة المالية الرقابة على تنفيذ الموازنة وخاصة النفقات.

ب- الرقابة المستقلة او القضائية

يعهد بهذه الرقابة الى جهة قضائية مستقلة لا تمارس السلطة التنفيذية مهمة الاشراف عليها ، ويعهد الى هذه الجهة احيانا سلطة محاكمة المسؤولين عن الاخطاء والانحرافات المالية واصدار عقوبات بشأنها.

2- الرقابة السياسية على تنفيذ الموازنة

تعرف الرقابة التي تمارسها المجالس النيابية بالرقابة السياسية وهي اكثر عمومية من الرقابة الادارية والقضائية بالنظر الى انها تتمتع بسلطة مطلقة في الرقابة المالية والواقع ان لهذه الموازنة امران:

اولهما: ان السلطة التشريعية تمثل الرقيب الحقيقي بما تقوم به السلطة التنفيذية من اعمال .

وثانيهما: ان ما يهم السلطة التشريعية هو التعرف على مدى احترام السلطة التنفيذية لاجازة الانفاق والايراد الممنوحين للحكومة.

الحساب الختامي

نصت المادة 2 من قانون اصول المحاسبات العامة على الحساب الختامي (المدة اللاحقة للسنة المالية والمخصصة لتسوية الحسابات الموقوفة التي تعذر تسويتها خلال السنة المالية المختصة لغرض عرض حسابات قياس النتيجة ولا يجوز ان تحتوي على معاملات قبض او دفع فعلية ، وتبدأ من اليوم الاول من كانون الثاني من السنة المالية الجديدة وتنتهي في اليوم الثلاثين من شهر حزيران).

وان الهدف من الحساب الختامي هو لضمان تحقيق النفقات العامة لاقصى قدر ممكن من المنافع للمجتمع.

ولهذا اقتضت الضرورة السرعة في وضع حساب ختامي لتستطيع السلطة التشريعية دراسة وجوه الانفاق في السنة المنتهية ، وقد اتجهت بعض الدول الى تشكيل لجان متخصصة لوضع تقرير الحساب الختامي.

اساليب عرض الحساب الختامي

1- العرض التفصيلي: يتضمن درج نفقات وايرادات الدولة مفصلا على مستوى المواد والفصول.

2- العرض الاداري: يستند على مفردات التصنيف الاداري للنفقات في الموازنة العامة .

3- العرض النوعي: ويعتمد على تجميع النفقات العامة المتكررة حسب انواعها وفي حساب واحد.

4- العرض الوظيفي: ويكون من خلال تجميع النفقات العامة حسب طبيعة الخدمات العامة التي غذتها النفقات نفسها.

5- العرض الجغرافي: يعتمد على تجميع بيانات النفقات او الايرادات حسب مناطقها الجغرافية.

6- العرض النسبي: ويكون هذا العرض من خلال عرض النتائج بشكل نسب مئوية دون استخدام الارقام.

7- العرض البياني: ويتضمن توضيح الحساب الختامي بشكل رسوم بيانية او خطوط