(المحاضرة الثالثة)
م.د ضحى علي سلمان

3-القروض العامة
وهي المبالغ التي تحصل عليها الدولة او احدى هيئاتها العامة من الغير بموجب عقد يستند الى اذن مسبق من السلطة التشريعية وتتعهد الدولة برد القرض مع الفائدة وفق الآجال المحددة والهدف من القرض هو لتغطية العجز في الموازنة العامة أو لتمويل مشروعات استثمارية كبرى، من **أبرز** خصائص القرض العام ما يأتي:

أولاً: القرض العام مبلغ من المال

يُعد القرض العام مبلـغاً من المال تدفعه الجهة المقرضة (الأفراد أو المؤسسات) إلى الدولة، ويُمكن أن يكون هذا المبلغ نقداً أو عيناً.

وتُعد الصفة النقدية هي الغالبة في القروض العامة في العصر الحديث، شأنها في ذلك شأن الرسوم، إذ غالباً ما تُبرم القروض العامة على شكل مبالغ مالية تُودع في موازنة الدولة.

ومع ذلك، فإن الصفة العينية للقرض العام لا تزال قائمة في بعض التطبيقات العملية، وخاصة عندما يشترط المقترض – كأن تكون دولة أو مؤسسة صناعية – أن يتم تصريف منتجاته أو تجهيزاته للغير عن طريق قرض مخصص لتمويل مشروع معين تُستخدم فيه تلك المنتجات.

ومن الأمثلة على ذلك القرض الذي منحه الاتحاد السوفيتي للعراق عام 1959، إذ لم يُسلَّم مبلغ القرض نقداً، بل تعهدت حكومة الاتحاد السوفيتي بتسليمه على شكل مكائن وآلات تُقدَّم للعراق ضمن حدود قيمة القرض المتفق عليها.

2.القرض العام يدفع من احد اشخاص القانون العام او الخاص:

تلجأ الدولة إلى الاقتراض من الأشخاص الطبيعيين أو المعنويين، سواء أكانوا من المواطنين الذين يتمتعون بجنسيتها أم من الأجانب .كما قد تلجأ إلى الاقتراض من الدول الأجنبية أو من المؤسسات المالية الوطنية أو الأجنبية أو الدولية، وذلك بحسب حاجتها التمويلية وظروفها الاقتصادية.

ومن الطبيعي أن يختلف أثر القرض العام في الحياة الاقتصادية والاجتماعية تبعاً للجهة المقرضة فالقروض الداخلية غالباً ما تُسهم في تنشيط الادخار الوطني وتدوير رأس المال داخل الدولة، في حين أن القروض الخارجية قد تُؤثر في السيادة الاقتصادية للدولة المقترضة، وتُرتب عليها التزامات مالية وسياسية تختلف باختلاف شروط الجهة الدائنة وأهدافها.

3.القرض العام يدفع الى الدولة:

يُعد القرض العام أحد أنواع الإيرادات العامة التي تُرفَد بها الموازنة العامة للدولة .وبناءً على ذلك، فإن عقد القرض العام يقتصر على أحد أشخاص القانون العام، سواء تمثّل هذا الشخص في السلطة المركزية، أو في المؤسسات العامة المرفقية التي تتمتع بشخصية معنوية واستقلال مالي وإداري، أو في السلطات المحلية على مستوى الإقليم أو المحافظة أو المدينة.

4.القرض العام يتم بموجب عقد:

تُحصَّل القروض العامة بموجب عقد يُبرم بين طرفين رئيسيين:

- الطرف الأول :وهو المدين المقترض، ويتمثل عادة في الدولة أو إحدى الهيئات أو المؤسسات العامة الإقليمية أو المرفقية، التي تتعهد برد مبلغ القرض مع فوائده السنوية المترتبة عليه، وذلك وفقاً لأحكام العقد وخلال فترة السداد المحددة.

- الطرف الثاني :وهو الدائن المقرض، الذي يتعهد بتقديم مبلغ من المال للطرف الأول بموجب الاتفاق، لقاء استرداده لاحقاً مع الفوائد المحددة في العقد.

وبذلك يُعد عقد القرض العام من العقود المالية التي تقوم على التزامات متبادلة بين الدولة والمقرض، ويهدف إلى تمويل حاجات الدولة العامة دون اللجوء إلى فرض ضرائب جديدة.

5.القرض العام يصدر بقانون:

يُبرم عقد القروض العامة وتُصدر سندات الدين العام استناداً إلى إذن مسبق من السلطة التشريعية، يتضمن موافقة ممثلي الشعب على اقتراض مبلغ معين من المال بهدف تمويل الموازنة العامة للدولة.

ويقتصر هذا الإذن التشريعي في الغالب على تحديد المبادئ العامة، مثل مقدار القرض، الغاية منه، المدة، والمزايا الأساسية وضماناته، بينما تُترك التفاصيل الفنية والتنظيمية للحكومة، كـ طريقة الإصدار، وسعر الفائدة، والمزايا الممنوحة للمكتتبين في القرض العام.

وقد أشار إلى ذلك قانون الدين العام في العراق لسنة 2004، حيث نصت الفقرة (2) من القسم (2) منه على أن لوزير المالية الحق في تحديد شروط سندات الدين الحكومي، وهو ما يعكس توزيعاً واضحاً للاختصاص بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، بحيث تضع الأولى الإطار العام وتضبط حدود الاقتراض، بينما تتولى الثانية التنفيذ العملي والتفاصيل الفنية.

6.القرض العام يتضمن مقابل الوفاء:

يُعد القرض العام من الإيرادات المالية غير العادية للدولة، إذ يتميز بأنه يُدفع إلى خزينة الدولة بصورة مؤقتة وبمقابل، بخلاف الضريبة التي تُعد إيراداً نهائياً يُحصَّل دون مقابل مباشر.

وتتعهد الدولة بموجب عقد القرض برد مبلغ القرض إلى الدائن مضافاً إليه الفائدة المتفق عليها، وذلك مقابل إقراضه أمواله لخزينة الدولة طوال مدة القرض.

ويترتب على ذلك أن الاقتراض يُشكّل عبئاً مالياً على الدولة، الأمر الذي يُلزمها منطقياً واقتصادياً بعدم اللجوء إلى القروض العامة إلا لتمويل النفقات الاستثمارية المنتجة، أي تلك التي تساهم في تحقيق عائد اقتصادي مستقبلي يُمكّن الدولة من سداد القرض وفوائده دون المساس بالاستقرار المالي.

ولهذا السبب يُعد القرض العام الإيراد الوحيد الذي يُسجَّل في باب الإيرادات عند تحصيله، ثم يُدرج في باب النفقات عند سداده مع فوائده، مما يعكس طبيعته المؤقتة وغير النهائية ضمن النظام المالي للدولة.

أنواع القروض:

تنقسم القروض من حيث النطاق الى داخلية وقروض خارجية، ومن حيث الحرية في الاكتتاب الى قرض اختياري واجباري، اما من حيث توقيته يقسم الى قرض مؤقت وقرض مؤبد، وسنبين التقسيمات وفق الاتي:

1) القروض الداخلية والقروض الخارجية:

يُعد القرض الداخلي ذلك القرض الذي يُكتتب فيه من قبل الأشخاص الطبيعيين والمعنويين المقيمين داخل الدولة، أي عندما يتم عقد القرض في السوق المالي الوطني.

ويستلزم عقد القرض الداخلي توافر مدخرات وطنية كافية لتغطية قيمة القرض، إضافة إلى ضرورة تحديد شروط ومزايا مناسبة تشجع المواطنين والمؤسسات الوطنية على الاكتتاب فيه.

ويُبرم هذا النوع من القروض عادة بالعملة الوطنية، ولا يتضمن مزايا خاصة للمكتتبين، كما تكون أسعار الفائدة فيه بسيطة ومحدودة، نظراً لطبيعة العلاقة القائمة بين الدولة ومواطنيها، والتي تقوم على الولاء والثقة المتبادلة أكثر من الدافع الربحي.

يُعرف القرض الخارجي بأنه القرض الذي يُكتتب فيه من قبل أشخاص أو مؤسسات مقيمة خارج الدولة، أي عندما يتم عقد القرض في السوق المالي الخارجي .وقد يشمل ذلك أفراداً أجانب، مؤسسات مالية دولية مثل صندوق النقد الدولي، أو دولاً أجنبية.

وعادةً ما يُبرم هذا القرض بالعملة الأجنبية، مثل الدولار، ويكون مصحوباً بأسعار فائدة مرتفعة مقارنة بالقروض الداخلية.
وتتجه الدولة إلى عقد القرض الخارجي بشكل رئيسي بسبب عدم كفاية رؤوس الأموال الوطنية اللازمة لتمويل المشروعات الإنتاجية الضرورية، إذ يتيح هذا القرض توفير التمويل اللازم لتنفيذ المشاريع التنموية والاستثمارية الكبرى التي يصعب تمويلها داخلياً.

2) القروض الاختيارية والقروض الاجبارية:

يُعد القرض العام اختيارياً، بمعنى أن الأفراد أحرار في الاكتتاب به أو عدم الاكتتاب، مع مراعاة ظروفهم المالية والاقتصادية، ومقارنتها بالفرص الاستثمارية الأخرى المتاحة لهم.
ويُعتبر الأصل في القروض العامة أنها اختيارية، إذ لا تستخدم الدولة في سبيل الحصول على هذه القروض سلطتها أو سيادتها، بل تقوم بتقديم مزايا وفرص استثمارية مضمونة للمكتتبين بسنداتها.
في القروض الإجبارية، لا يُترك للأفراد الحرية في الاكتتاب، بل يُجبرون على الاشتراك وفقاً لما تحدده الدولة أو الجهة المصدرة للقرض بموجب قانون الإصدار .وقد يبدأ القرض اختيارياً ثم يتحول إلى إجباري، وذلك عندما تؤجل الدولة ميعاد سداده دون اخذ راي المكتتبين.
ويقترب القرض الإجباري من الضريبة بقدر ما يبتعد عن خصائص القرض الاختياري، إذ يمكن اعتباره وسيلة للحصول على الإيرادات فطبيعة الإلزام تجعله يشبه الضريبة في صبغتها الإلزامية، لكن يظل هناك اختلاف جوهري بينهما، حيث يتضمن القرض الإجباري التزام الدولة برد المبلغ المقترض مع الفوائد المترتبة عليه للمكتتبين، ما يجعله أداة تمويل مؤقتة مع ضمان استرداد رأس المال والفوائد، على عكس الضريبة التي تُعد إيراداً نهائياً لا يُرد.
تلجا الدولة إلى القرض الإجباري لأسباب عدة، من أبرزها:

1. عدم ثقة الدولة في إقبال الأفراد على الاكتتاب:
إذ قد يتردد الأفراد في المشاركة في القرض العام بالمبلغ المطلوب إذا تُركت لهم حرية الاكتتاب، وخاصة عندما تكون الحالة المالية للدولة متأزمة أو تعاني من أزمات اقتصادية مترددة.

2. مواجهة آثار التضخم:
عندما يصاحب التضخم ارتفاع في الأسعار وانخفاض كبير في قيمة النقود، تضطر الدولة للجوء إلى القرض الإجباري كوسيلة لامتصاص جزء من السيولة النقدية المتاحة لدى الأفراد، وبالتالي الحد من آثار التضخم على الاقتصاد.

بهذه الطريقة، يصبح القرض الإجباري أداة تمويلية واستقرار اقتصادي تستخدمها الدولة في ظروف استثنائية لضمان تحقيق الإيرادات اللازمة وحماية الاقتصاد من التقلبات المالية الحادة.

3) القروض المؤبدة والقروض المؤقتة:

هناك نوعان من القروض العامة يمكن تمييزهما حسب التزام الدولة بالسداد:

- القروض المؤبدة:
في هذا النوع، لا تكون الدولة ملتزمة برد قيمة القرض مع فوائده خلال فترة زمنية محددة، تكون الدولة وحدها من يقرر الوقت المناسب للوفاء بالقرض وفوائده دون اعتراض من الدائنين، ويتميز هذا النوع بأنه مناسب للدولة من الناحية المالية، إذ تقوم بسداد القرض عندما تتوفر لديها الموارد اللازمة.

أما الجانب السلبي، فيحدث عندما لا تسدد الدولة القروض خلال فترة معينة بانتظام، إذ قد يؤدي ذلك إلى الاقتراض المتكرر، مما يسبب تراكم الديون وتعذر سدادها لاحقاً.

- القـــــــــــــــــــــــــروض المؤقتـــة:
في هذا النوع، تلتزم الدولة بسداد قيمة القرض مع الفوائد المترتبة عليه خلال فترة محددة ووفقاً للأوضاع والشروط المقررة في عقد القرض، ويعتبر هذا النوع أكثر انتظاماً ووضوحاً في الالتزامات المالية للدولة، مما يمنح المقرضين ثقة أكبر ويقلل من المخاطر المرتبطة بتراكم الديون.

وتقسم القروض المؤقتة الى ثلاث اقسام:

- قروض قصيرة الاجل:

وتقوم الدولة بإصدار القروض قصيرة الأجل لتلبية الاحتياجات المالية المؤقتة للخزانة العامة خلال السنة المالية، وذلك لمواجهة عجز نقدي مؤقت في موازنة الدولة.

ويتم ذلك عادةً عبر إصدار سندات مالية قصيرة الأجل، مثل أذونات الخزانة أو حوالات الخزينة، التي تُعد أدوات تمويلية مؤقتة توفر السيولة اللازمة للدولة لتغطية الالتزامات المالية العاجلة دون اللجوء إلى قروض طويلة الأجل أو زيادة الضرائب.

- قروض متوسطة الاجل:

تُعرف القروض المتوسطة الأجل بأنها القروض التي تزيد مدتها عن سنة واحدة ولا تتجاوز خمس سنوات ومن أهم أدواتها (سندات الخزانة غير العادية)، والتي يمكن أن تكون سندات اسمية أو لحامله ، يمكن تداول هذه السندات في السوق المالية، ويتميز سعر الفائدة عليها بالملاءمة، بحيث يكون أقل من أسعار الفائدة على القروض الطويلة الأجل

تُعد هذه القروض وسيلة مناسبة لتغطية احتياجات الدولة التمويلية المتوسطة المدى دون الالتزام بفوائد مرتفعة أو ديون طويلة الأجل

- قروض طويلة الاجل:

القروض الطويلة الأجل هي القروض التي تتجاوز مدتها خمس سنوات وتمتد عادة إلى عشرين أو خمس وعشرين سنة، وتلجأ الدولة إلى هذا النوع من القروض لتغطية عجز مالي نهائي في موازنة الدولة أو لمواجهة ما يُعرف بـ العجز المالي الدائم.

ومن أهم أدوات القروض الطويلة الأجل:

- السندات الحكومية طويلة الأجل، والتي تكون عادة سندات لحاملها، وقابلة للتداول في الأسواق المالية، وتُستخدم لتمويل مشاريع الدولة الكبرى أو لسد العجز المستمر في الموارد المالية.