

الجذور التاريخية للدين العام والموازنة العامة¹

The historical roots of the public debt and the public budget

م.د سعدون منخي عبد

Saadoun M Abed

كلية الادارة والاقتصاد

جامعة الفلوجة

dr.sadounmankhi@uofallujah.edu.iq

الباحث. عمر محمود ناجي

Omar M Naji

كلية الادارة والاقتصاد

جامعة الفلوجة

Cae.omn@uofallujah.edu.iq

تاريخ استلام البحث 2022/8/11 تاريخ قبول النشر 2022/9/20 تاريخ النشر 2024/7/5

المستخلص

يمكن وصف الدين بأنه مؤشر مالي للأداء الاقتصادي للدولة وبالتالي فهو أحد العوامل المؤثرة في المتغيرات الاقتصادية الكلية، هناك أسباب للدين العام منها أسباب داخلية وأخرى خارجية فكان للقروض الخارجية تأثير واضح في تزايد حجم هذا الديون وبهذا فقد تعددت المدارس الفكرية التي عالجت موضوع الدين العام إذ استند الفكر الكلاسيكي الى قانون ساي الخاص بالأسواق والذي ينص على أن العرض يخلق الطلب وأن دور الدولة ينحصر في (الامن الداخلي، الدفاع الخارجي، العدالة) وقد عالجت المدارس الاخرى موضوع الدين العام من زوايا عديدة وكان من أسباب الدين العام هو عجز الموازنة العامة ومن هنا كان لابد من ربط بين الدين العام والموازنة العامة وكيفية معالجة هذين المتغيرين من خلال الآراء المتباينة للمدارس الفكرية.

الكلمات المفتاحية : الدين العام ، الموازنة العامة ، المالية

Abstract

Debt can be described as a financial indicator of the state's economic performance and therefore it is one of the factors affecting the macroeconomic variables. There are reasons for public debt, including internal and external causes. External loans had a clear impact on the increase in the size of this debt. Thus, there were many schools of thought that dealt with the issue of public debt as it was based Classical thought to Say's Law of Markets, which states that supply creates demand and that the state's role is limited to (internal security, external defense, justice) Other schools have dealt with the issue of public debt from many angles, and one of the causes of public debt is the deficit of the public budget. Hence, it was necessary to link the public debt and the public budget and how to address these two variables through the different opinions of schools of thought.

Keywords : the public debt and the public budget

¹ -بحث مستل من رسالة الماجستير الموسومة تحليل العلاقة بين التغيرات في هيكل الدين العام وتأثيرها على الموازنة العامة في الاقتصاد العراقي للمدة (2005-2020)

المقدمة

يعد الدين العام إحدى مؤشرات الأداء الاقتصادي وقد طور بعض الاقتصاديين استخدام هذه الاداة بما يتوافق مع حاجة الدولة اليها ، وهذا من المفاهيم التي تعمل على استقرار متغيرات الاقتصاد الكلي ، وكذلك تعمل على تحسين موقف الدولة ماليا واقتصاديا لذا سنركز في هذا البحث على المفهوم النظري للدين العام وموقف النظريات الاقتصادية منه وكيفية قيام الدولة في خدمة ديونها السابقة فضلا عن الاستخدام الامثل لديونها الجديدة . اما الموازنة العامة تختلف من وجهة نظر المدارس الفكرية وطبيعة السياسات والفلسفة الاقتصادية المتبعة في كل دولة، والتحول الذي تحدثه الموازنة في القطاعات له تأثير مباشر على عملية الإنتاج ، وبالتالي على الناتج المحلي الإجمالي ، اذ اصبحت الموازنة لها تأثير مباشر على الحياة والأنشطة الاقتصادية من خلال أدواتها، فالموازنة هي الأداة التي تستطيع الدولة من خلالها التحول ومواكبة التطورات الحرجة في المجتمع والاقتصاد من خلال الاستثمارات والبرامج التي تساهم في تحويل الدورة الاقتصادية وتفعيل النشاط الاقتصادي مع التغيير المستمر لدور الدولة وتطور النشاط الاقتصادي ، اذ يختلف عامة الجمهور في حقيقة الموازنة من وجهة النظر على أنها خطة مالية ، وهناك أيضا حقيقة أنها خطة عمل ، ووصفها البعض بأنها مجموعة برامج ، فيما وصفها آخرون بأنها وثيقة سياسية واقتصادية يمكن توظيفها والاعتماد عليها.

أهمية البحث:

تتبع أهمية البحث من أهمية الدين لدين العام وأسبابه وبالتالي كيف يتأثر بعجز الموازنة السنوية .

مشكلة البحث:

أن الدين العام يتباين سنوياً وقد نظرت المدرس التقليدية والمعاصرة الى هذا الدين من زوايا مختلفة وبالتالي كيف يمكن الربط بين الدين العام والموازنة العامة .

فرضية البحث:

ينطلق البحث من فرضية مفادها

ان الفكر التقليدي اختلف في علاجه لموضوع الدين العام والموازنة عن الفكر المعاصر وبالتالي فأن تغيرات الدين العام والموازنات أدى الى تدخل الدولة.

هدف البحث:

يهدف البحث الى

- تعريف الدين العام وأسبابه.
- مفاهيم الموازنة العامة.
- رؤية المدارس الفكرية للدين العام والموازنة.

المحور الاول: الاطار النظري والمفاهيمي للدين العام:

اولاً مفهوم الدين العام The concept of public debt

في بعض الاحيان تكون الايرادات العامة غير كافية لتغطية النفقات العامة فان هذا الفرق بينهما يمكن تغطيته من خلال عدة طرق اهمها الاصدار النقدي الجديد والاقتراض من الداخل عندما تصدر الدولة مقابل هذه القروض سندات تسمى سندات الدين العام وان مجموع ما تصدره الدولة من سندات الدين العام خلال الزمن مطروحاً منه ما تم سداد الدين منه، (الطاهر، 1988: 369) يعرف الدين العام بأنه العقد الذي يتم بين الطرفين المدين والدائن وان يلتزم من خلاله الطرف المدين، غالباً ما تكون الحكومة او احدى مؤسساتها العامة على سداد اقساط القرض والفوائد المترتبة عليه في حالة الاقتراض من الخارج او اخماد سندات القرض مع سداد فوائد في حالة الاقتراض من الداخل خلال مدة زمنية معينة وبتاريخ محدد وبسعر فائدة متفق عليه في عقد القرض المبرم ، ضمن طريقة معينة للسداد متفق عليها مسبقاً بين الطرفين (الجنابي ، الفاتل ، 1985 : 215)، اما منظمة الوحدة الافريقية فعرفت الدين العام بأنه مجموعة الالتزامات المالية المستحقة في مدة محدده وهي الالتزامات التي تعاقبت عليها دولة مركزية او هيئه عامة او تعاقد عليها القطاع الخاص (صندوق النقد الدولي ، 1986: 223).

ثانياً : جذور الدين العام وفقاً للمدارس الفكرية:

عند الرجوع الى تاريخ الفكر الاقتصادي او الفكر الاقتصادي عموماً نجد ان المدارس الفكرية اختلفت في نظرتها الى موضوع الاقتراض بين المؤيد والرافض لهذا النوع من التمويل وعلية سنتناول المدارس الفكرية الآتية:

1- : المدرسة الكلاسيكية:

ظهر الفكر الكلاسيكي خلال القرنين الثامن عشر والتاسع عشر معتمداً على قانون ساي الخاص بالأسواق التي تشير الى ان كل عرض يخلق طلب ينتج عن افتراضات نحو النظام الرأسمالي تلقائياً الى التوازن على مستوى التوظيف الكامل للموارد الانتاجية وبناء عليه سيقصر تأثير الدولة بشكل اساسي على اربعة مجالات رئيسية تتمثل في الدفاع والامن والعدالة والمرافق العامة الاساسية (القاضي ، 1975 : 6)، إذ ترى المدرسة الكلاسيكية ان على الحكومة الانسحاب من النشاط الاقتصادي والاهتمام بكيفية تمويل مجالات الانفاق، اذ تجعل الايرادات العامة دائماً مساوية للنفقات العامة بناء على مبدأ رصيد الموازنة والتمويل بدون أي تدخل اقتصادي او اجتماعي او اغراض سياسية ويجب ضغط الموازنة العامة لتغطية نفقات الجمهور من خلال الايرادات العادية (الضرائب) ورفض الفكر الكلاسيكي بشكل قاطع فكرة اللجوء الى القروض او زيادة اصدار النقد بسبب ايمانهم بمزايا الحرية الاقتصادية وعدم تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي الا في اضيق الحدود تحسب القروض كضرائب مؤجلة أذ تلجأ الحكومة الى زيادة الضرائب عندما يحين وقت سداد القرض وهنا يتم تحويل الثروة من دافعي الضرائب الى حملة السندات اي تحويل عبء الضرائب من المستهلكين الى المستثمرين إذ ان حاملي السندات هم الاشخاص غير القادرين على الاستثمار وفي هذه الحالة سيتم تمويل الاستهلاك الحالي على حساب الادخار ثم الاستثمار، اذ يرى الكلاسيك ان الضرائب فرضت على الاستهلاك لا على الادخار لانهم اعتقدوا ان الادخار سيتحول بالكامل الي استثمار كان رأى الاقتصادي (ديفيد ريكاردو) حول فكرة الدين العام هو ان العبء الحقيقي لذلك الدين ليس فقط المدفوعات السنوية لحاملي السندات الحكومية ولكن ايضا خسارة رأس المال الرئيس (دراز ، 1988 : 19).

ومن جانبه أعرب الاقتصادي ديفيد هيوم عن معارضته للقروض العامة بكل قوة ووضوح مشيراً إلى أن الأمة إما أن تدمر ديونها العامة أو أن القروض العامة تدمر الأمة، دعم آدم سميث في كتابه (ثروة الأمم) ديفيد هيوم في اعتراضه على الديون الضخمة التي تقترب الآن من جميع الدول الكبرى في أوروبا ومن المرجح أن تؤدي إلى انهيارها على المدى الطويل ولهذا قال آدم سميث إن الاقتراض الحكومي ينتج عنه نقص في رأس المال المتاح للأفراد وإن استثماره لا يكمل الاستثمار الخاص بل يتنافس معه، استندت آراء كل من هيوم وسميث في مقاومة النمو في الدين العام إلى مفهوم الدين الخاص موقفهم من القروض العامة وقد ينبع من اقتراضهم أن الحكومات ليست مسؤولة عن استخدام الموارد التي تقع في أيديهم (محمود، 1971 : 153)، وانتهى الفكر الكلاسيكي بضرورة عدم اللجوء إلى القروض إلا في حالات استثنائية (كالحروب والكوارث الاقتصادية) وأهمية تغطية المصروفات العادية بالضرائب والنفقات غير العادية بالقروض مما يبرر بنقص الأموال المعدة للقروض الخاصة استثماراً ولهذا يضحوا بضرورة سداد الديون العامة وخاصة القروض إن هذه الآراء المعارضة للقروض العامة قد استندت إلى افتراضات من أهمها استقرار كمية الأموال المقدمة لمنع التضخم والانفاق الحكومي غير المنتج والتوظيف الكامل (الجنابي، 1990 : 238).

2- المدرسة الكنزوية:

مع اكتمال الجهاز الانتاجي في الدول المتقدمة وانتشار الازمات الاقتصادية فيها وخاصة أزمة الكساد الكبير (1929-1932) فقد الفكر التقليدي أساسه الاقتصادي مما فرض ظهور فكر جديد قائم على ضرورة تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي لرفع مستوى الطلب الفعال لتحقيق التشغيل الكامل وهكذا فإن النظرية الكنزوية قد ابرزت تدخل الدولة في الشؤون الاقتصادية (حشيش، 1977 : 431)، مثّل الفكر الكنزي الثورة المضادة للفكر الكلاسيكي وظهرت تلك الأفكار من الاقتصادي جون ماينارد كينز الذي انتقد أفكار ساي وقانونه للأسواق الذي ينص على أن (العرض يخلق الطلب ويكون مساوياً له) بسبب إهماله التام لجانب الطلب وتركيزه على جانب العرض فقط، أما بالنسبة لكينز فقد أظهر عكس ذلك تماماً أنه لا يؤمن بصحة قانون ساي وربما يكون العكس هو الصحيح بمعنى أن الطلب يخلق العرض، ويعتقد كينز أن المنتجين ينتجون تلك الكمية التي ينخفض عليها الطلب وهذا الطلب هو الذي يؤدي إلى إنتاج السلع والخدمات اللازمة لتلبية هذا الطلب، إن نقطة البداية هي إجمالي الطلب وليس إجمالي العرض، أثبت كينز أن حالة عدم التوازن في الاقتصاد تنشأ من عدم التوازن بين إجمالي العرض وإجمالي الطلب ويتم نشوء الدورات الاقتصادية وفقاً لذلك (بشاي، 1981 : 36)، ومع عدم كفاية السياسة النقدية والسياسة الضريبية في ذلك الوقت وجدت هذه النظرية في التوسع في الانفاق العام ومن ثم كان الانحراف عن مبدأ توازن الميزانية عاملاً في تحقيق التوازن الاقتصادي وبالتالي فتح الطريق أمام إدخال مبدأ عجز الموازنة أي اللجوء إلى القروض لتغطية النفقات العامة سواء كان الاستثمار أو الاستهلاك ودع كينز إلى استخدام كل من السياسات المالية والنقدية معاً إذ يؤدي خفض سعر الفائدة إلى خفض تكاليف الإنتاج وزيادة حافز الاستثمار وكذلك تخفيض الضرائب وزيادة الانفاق العام في مجال الخدمات العامة لامتناس البطالة وخلق الدخل النقدي كل هذا يؤدي إلى زيادة حجم الطلب الكلي حتى لو أدى ذلك إلى خلق عجز في الموازنة العامة (Lester, 1993): 369.

3- : المدرسة الحديثة (الفكر الحديث):

ظهرت أفكار المدرسة الحديثة بقيادة فريدمان في الخمسينيات والتي ترى ان النظام الرأسمالي ليس به عيوب خطيرة تعرضه للأزمات بل أن العيوب تقع خارج النظام وهو ما يمثل عائقاً أمام عمل قوي لسوق التلقائية بسبب تدخل الحكومة، ولقد كان الكلاسيكيون الجدد يؤمنون باليد الخفية التي تحقق الانسجام بين المصلحة الذاتية والمصلحة العامة وتولت مدرسة شيكاغو مسؤولية إعادة أزمات ومشاكل النظام الرأسمالي الى الأفكار الكينزية وكانت أفكار فريدمان من أهم ملامح هذه المدرسة إذ كانت أفكاره معنية بالمال والسياسة النقدية (Blenheim, 1989 :222)، إذ وجه فريدمان معظم انتباهه الى تحقيق الاستقرار النقدي وليس تحقيق التوظيف الكامل كما أراد كينز حينها، وأشار فريدمان الى ان هذا الاستقرار لا يمكن تحقيقه الا بتعديل كمية المعروض النقدي من حيث نموه وبما يتناسب مع نمو الناتج الحقيقي بمعنى يحدد معدل نمو ثابت لعرض النقد من قبل السلطات النقدية وبمقدار يتفق مع معدل النمو الاقتصادي على المدى الطويل لذلك لا بد من الضغط على جميع مصادر نمو العرض النقدي ومن اهم هذه المصادر نمو عجز الموازنة العامة للدولة، إذ يمول ذلك من خلال الاصدار النقدي ورفع ضرائب الدخل وزيادة الدين العام الداخلي، إذ يعتقد النقاد أن السياسة المالية التوسعية القائمة على زيادة الانفاق الحكومي اذا اقترنت بسياسة نقدية مطابقة لن تؤدي الى زيادة في أسعار الفائدة في السوق ومن ثم انخفاض في الانفاق الخاص وسيؤدي الى الزيادة في الانفاق العام آثار التوسعية على مدى القصير عند الطلب والناتج الكلي وهنا نرى أن هناك انفاقاً بين الكينزيين والنقديين حول فاعلية السياسة المالية التوسعية الى جانب السياسة النقدية المرنة (F.Aftalionetp, 1981, 66)، أما على المدى الطويل فإن أثر المزاخمة وأثر الانكماش لزيادة الانفاق الحكومي يكتمل بالإنفاق على القطاع الخاص وبالتالي إجمالي الدخل إذا أدت الزيادة في الانفاق الحكومي الى زيادة اقل في حجم إجمالي الدخل فان تأثير المزاخمة يكون جزئياً، ولكن في حالة لجوء الحكومة الى الاقتراض عن طريق اصدار اوراق مالية جديدة وبيعها للجمهور فستحدث منافسة بين السندات العامة والسندات الخاصة على حجم محدد نسبياً من المدخرات الخاصة المخصصة للإقراض ولأن السندات الحكومية هي بدائل قريبة لسندات القطاع الخاص، فإن الزيادة في مبيعات السندات العامة ستدفع أسعار الفائدة في السوق الى الأعلى ومن ثم سينخفض دافع القطاع الخاص للاقتراض من سوق الارصدة النقدية المتاحة للإقراض مما يؤدي الى انخفاض مبيعاتها من السندات الخاصة وبما انها توجد علاقة طردية بين تكلفة حيازة الاموال والتغيرات في سعر الفائدة ادى ارتفاع أسعار الفائدة الناجم عن زيادة اصدارات السندات الحكومية في السوق المالية مما يؤدي الى حث القطاع الخاص غير المصرفي على تقليل الاحتفاظ بالأرصدة النقدية السائلة؛ لأن الاحتفاظ بها أصبح أكثر تكلفة من ذي قبل سيؤدي هذه القطاع الى زيادة العروض من المدخرات المخصصة للإقراض وستصبح الاموال متاحة بشراء السندات العامة والخاصة أيضاً وشراء السلع والخدمات في هذه الحالة تنخفض الآثار الضاغطة لخفض الانفاق الخاص نتيجة زيادة الانفاق الحكومي ويستمر نمو الناتج الاجمالي حتى لو كان معتدلاً على الرغم من حقيقة أن الزيادة في الانفاق الحكومي لا تستند الى اصدار نقدي جديد.

(M.Benisyetp, 1982: 342).

المحور الثاني : اسباب الدين العام

هنالك العديد من الاسباب الداخلية والخارجية للدين العام ويمكن تقسيمها كالاتي:

أولاً: الأسباب الداخلية للدين العام (The internal causes of public debt)

1- عجز الموازنة العامة للدولة:

ينتج عن ارتفاع وظائف الدولة وتعدد مهامها حصول ارتفاع في نفقاتها العامة الداخلية للدولة على إيراداتها العامة للدولة التي يتم الحصول عليها وذلك بسبب عدم التوافق الزمني بين النفقات العامة والحصول على الإيرادات العامة مما يؤدي إلى ظهور مشكلة عجز مالي للدولة الذي يعرف بالعجز النقدي، لذا يجب على الدولة تغطية هذا العجز عن طريق الاقتراض إما من الأفراد أو البنوك أو المؤسسات لذا تقوم الدولة بإصدار اذون الخزانة العادية لتغطية نفقاتها العامة عندما تحصل على الإيرادات العادية (كالرسوم والضرائب) (داود ، 2009 : 20).

2- ضعف المدخرات المحلية:

تجزأ مصادر التمويل في كافة الدول إلى مصادر تمويل داخلية كالادخارات المحلية وإلى مصادر تمويل خارجية كالاستثمارات الأجنبية المباشرة وغير المباشرة والقروض الخارجية ، وإن حجم المدخرات الداخلية في الدول النامية ماعدا النفط يتصف بالتدني والتواضع ، مقارنة مع حجم الحاجات المطلوبة للتنمية أي مما يجعل الدول النامية الرغبة في تبني برنامج ومشاريع تنموية كبيرة بالرغم من نقص حجم المدخرات الوطنية في تلك الدول فإن ذلك يؤدي إلى حدوث فجوة موارد محلية مما يدفع الدول النامية اللجوء إلى الاقتراض الخارجي لتمويلها ، إلا أن هذه القروض تشارك في حل المشكلات التي تعاني منها الدول النامية مثل ندرة أو شحة الموارد المالية المحلية اللازمة لتمويل التنمية الاقتصادية في تلك الدول ، يمكن التخفيف من اعباء تمويل التنمية على الأجيال الحالية عن طريق إشراك الأجيال اللاحقة في تسديد أصل الديون المستحقة والفوائد المترتبة عليها (كاظم ، 2014 : 31).

3- اتباع سياسة احلال الواردات من خلال القطاع الصناعي:

إنتهجت معظم الدول النامية نمط التصنيع والمعروف بسياسة أحلال الواردات وترك أثراً كبيراً في زيادة الاعتماد على الاقتراض الخارجي أي أن هذه السياسة لم تنجح في تحقيق أهدافها أي تقوم بتحسين أوضاع ميزان المدفوعات وتحقيق الواردات مما أسفر عن زيادة الاعتماد على السوق الخارجي في توفير السلع الوسيطة والاستثمارية (رمزي زكي ، 1986 : 66).

4- سوء استغلال القروض:

تعد سياسة الدين الخارجي ليست صحيحة التي تعد من العوامل التي أدت إلى تضخم المديونية الخارجية لغالبية الدول النامية ، إن هذه الدول لم تضع لنفسها سياسة واضحة وسليمة اتجاه مديونيتها الخارجية ويمكن توضيح سوء استغلال القروض بعدة نقاط (اسماعيل ، 2009 : 246 ، 247).

أ- عدم توفر جدول زمني مناسب لتسديد خدمة الديون اقساط مضافاً إليها الفوائد بسبب عدم توفر جهة مركزية مسؤولة عن الاقتراض الأجنبي.

ب- قبل استنفاد امكانيات التمويل من الصناديق يجب الاتجاه نحو الاقتراض قصير الاجل ذو التكلفة العالية.

ج- تعد الجهات المختلفة في الدولة التي تقوم بالاقتراض وعم التنسيق فيما بينهما والتي تؤدي في النهاية إلى تورط الدولة في الكثير من القروض مما يؤدي إلى صعوبة معرفة مقدار هذه القروض التي تفوق حاجاتها الفعلية (بنك الاسكندرية، النشرة الاقتصادية: 82).

5- هروب رؤوس الاموال الى الخارج:

لقد عم الفساد المالي والاداري والسياسي اجهزة الدولة وهيئاتها في معظم الدول النامية والذي نجم هذا الفساد هو نهب الجانب الاكبر من القروض الخارجية وتهريبها الى الخارج وأودعت في البنوك الاجنبية لحساب رجال الاعمال واصحاب النفوذ والسلطة المقربين منهم مما ادت هذه الظاهرة الى تراكم الديون وفشل خطط التنمية .

ثانياً: الاسباب الخارجية للدين العام (External causes of public debt)

1- ارتفاع اسعار الفائدة:

إن الارتفاع الذي طرأ على اسعار الفائدة في اسواق المالية الدولية اثر واضح في تفاقم ازمة الديون التي تجاوزت الكثير من البلدان الفوائد الزائدة المدفوعة قيمة التمويل الاضافي الصافي وتحمل البلدان المدينة مبالغ مرتفعة عبر السنين واصبح بند خدمة الدين يمثل نصيبا مهما من صافي الديون ويستحوذ على مبالغ كبيرة من النقد الاجنبي (سلمان ، المجلد 43 ، العدد 39 ، 2011 : 283)

2- تقلبات اسعار المواد الخام في السوق العالمية:

ان تدهور شروط التبادل التجاري للبلدان المصدرة لهذه المواد ادى الى انخفاض اسعار المواد الاولية المصدرة لأسواق العالمية مما ادى الى عجز ميزان المدفوعات الذي يرفع من الميل الى الاستدانة الخارجية ان الزيادة في اسعار النفط الخام قد تؤدي الى اثر كبير على ارتفاع مديونية الدول النامية المستوردة للنفط (كاظم ، 2014 : 31).

3- الافراط في القروض الخارجية:

تلجا العديد من الدول النامية الى الاقتراض الخارجي عندما يكون هناك سهولة في الحصول على الاقتراض الاجنبي وبأسعار فوائد متواضعة في بداية السبعينيات الا ان سرعان ما اصبحت تلك الفوائد تمارس اثرها السلبي في تراكم الديون لذا اتجهت نحو الزيادة منذ نهاية السبعينيات وهنا لجأت الجهات الدائنة الى ما يعرف بأسعار الفائدة المتغيرة او المعمومة ساعدة البنوك التجارية الدولية على التوسع في الاقراض الدولي من خلال الفوائض لتغطية للدول المصدرة للنفط من خلال طاقاتها الاستيعابية الى اسواق النقد الدولية وقد تبنت هذه البنوك التجارية الدولية بتشجيع من حكوماتها بإعادة تدوير الفوائض التغطية استعمالها في اقراض الدول النامية (مرطان ، المجلد 40 ، العدد 43 ، 1989 : 193-194).

4- السياسات الحمائية:

اصبحت السياسات الحمائية التي تطبق في الدول المتقدمة تشكل حاجزا امام صادرات الدول النامية الامر الذي ينعكس سلبا على حصيلة الصادرات لذا تقوم الدول المتقدمة برفع الرسوم الجمركية على السلع المستوردة او تحديد كمياتها وهذاما يتعارض مع مبدأ حرية التجارة مما ادى الى اختلال ميزان المدفوعات لتلك الدول وارتفاع مديونيتها، وان اكثر الآراء والتحليلات الاقتصادية ترى بان تحرير التجارة في الدول المتقدمة يمكن ان تؤدي الى ارتفاع اسعار صادرات الدول النامية عندما تقرر الدول المتقدمة برفع الحواجز غير الجمركية . لهذا يتضح اثر العوامل الخارجية في تخفيض عوائد التصدير من العملات الاجنبية التي تمثل المصدر الرئيسي لتمويل

التنمية وخدمة الديون كنتيجة حتمية تؤدي الى ارتفاع الاعتماد على الاقتراض الاجنبي، بل تراكمه عبر السنين (حسين ، 1988 : 160).

المحور الثالث: لإدارة الدين العام:

أولاً : إدارة الدين العام:

إن الحفاظ على الديون ضمن حدود يمكن السيطرة عليها وكذلك تحمل خدماتها ، وكذلك إدارة الأزمات في حالة حدوثها، كلها قضايا مهمة تقع على عاتق إدارة الديون في البلدان النامية، لذلك فإن إدارة الدين لها تأثير كبير على ضبط شروط التفاوض والاستفادة منها لصالحها، من الضروري فهم مفهوم إدارة الدين والتنسيق بين السلطات المختلفة للوصول إلى نموذج لإدارة الدين. في هذا الموضوع سنتناول مفهوم إدارة الدين العام وأهمية التنسيق بين السياسات المالية والنقدية لإدارة الدين العام. (F.Aftalionetp, 1981: 88).

ثانياً: مفهوم إدارة الدين العام:

تعرف إدارة الدين العام بأنها عملية وضع استراتيجية لإدارة دين الحكومة ومتابعتها لتوفير المبلغ المطلوب من التمويل بحيث تكون هناك قدرة على سداد الفوائد المستحقة والاستعداد لاستهلاك أصل الدين ، سواء كان قرضاً داخلياً (سندات ، أدون خزانة ، إلخ) أو قروضاً خارجية عندما يحين وقت استهلاكها، بالإضافة إلى تحقيق أهداف الحكومة المتعلقة بالمخاطر والتكاليف ، وأي أهداف عامة أخرى حددتها الحكومة لإدارة الدين السيادي ، مثل إنشاء والحفاظ على سوق فعال للأوراق المالية الحكومية (صندوق النقد الدولي ، 2001 : 2) ، وإدارة الدين العام لها من الجوانب الإيجابية والسلبية المحتملة، إذ أن الدين الحكومي طويل الأجل يمكن أن يكون مفيداً لأنه يهدف إلى تعزيز النمو الاقتصادي من خلال خيارات الاستثمارات الحكومية الرشيدة، والتي تعد عنصراً مهماً في تمويل التنمية الاقتصادية والاجتماعية، ويمكن للدين العام، الذي يتم إنفاقه بطريقة إنتاجية على مشاريع البنية التحتية والحد من الفقر، أن يمنع ظهور أزمة الديون (الامم المتحدة ، 2005 : 9).

ثالثاً: أهمية إدارة الدين العام

يمكن تلخيص أهمية إدارة الدين العام على النحو الآتي (صندوق النقد الدولي ، 2001 : 2).

1- في ظل مجموعة واسعة من الظروف المختلفة ومن منظور الاقتصاد الكلي الأوسع للسياسة العامة ، يجب على الحكومات أن تسعى لتحقيق من قدرة اقتصادها على تحمل مستوى ومعدل نمو الدين العام ، وفي نفس الوقت تكون قادرة على تحقيق الأهداف المتعلقة بالتكاليف والمخاطر. يشارك قائمون الديون السيادية مع مستشاري السياسة المالية والنقدية اهتمامهم بالحفاظ على مديونية القطاع العام عند مستوى مستدام وباستراتيجية موثوقة لخفض مستويات الديون المفرطة. يجب على قائمون الديون التأكد من أن سلطات المالية العامة تدرك تأثير احتياجات التمويل الحكومي ومستويات الدين على تكلفة الاقتراض.

2- كان الدين أحد العوامل المهمة التي خلقت أزمات اقتصادية في العديد من البلدان عبر التاريخ ، وكثيراً ما ظهرت الأزمات بسبب التركيز المفرط للحكومات على قدرة الاقتصاد على تغطية التكاليف من خلال مبالغ كبيرة من الديون قصيرة الأجل أو الديون عند أسعار الفائدة المتغيرة. وقد أدى ذلك إلى تعرض الموازنات الحكومية بشكل خطير لظروف السوق المالية المتغيرة ، بما في ذلك التغيرات في الجدارة الائتمانية للبلد المعني عندما يكون من

الضروري لتمديد مدة الدين. كما تشكل الديون المقومة بالعملات الأجنبية مخاطر معينة ، ويمكن أن يؤدي الاعتماد المفرط على الديون المقومة بالعملات الأجنبية إلى ضغوط على سعر الصرف أو ضغوط نقدية ، أو كليهما إذا تردد المستثمرون في إعادة تمويل الدين الحكومي المقوم بالعملات الأجنبية. من خلال الحد من مخاطر أن تصبح الإدارة الحكومية لمحفظه ديونها مصدرًا لعدم الاستقرار في القطاع الخاص ، فإن الإدارة الحكيمة للديون الحكومية ، جنبًا إلى جنب مع السياسات السليمة لإدارة الالتزامات الطارئة ، يمكن أن تقلل من حساسية البلدان لآثار العدوى والمخاطر المالية.

3- تعد محفظة الدين الحكومي عادة أكبر محفظة مالية في البلدان، وغالبًا ما تشتمل هذه المحفظة على هياكل مالية معقدة ومحفوفة بالمخاطر، ويمكن أن تعرض موازنة الحكومة والاستقرار المالي في البلد المعني ، وقد أبرزت التجارب الأخيرة حاجة الحكومات للحد من تراكم القروض بهدف توفير السيولة والمخاطر الأخرى التي تجعل اقتصاداتها حساسة بشكل خاص للصدمات الخارجية، لذلك فإن الإدارة السليمة للمخاطر في القطاع العام ضرورية أيضًا لإدارة المخاطر في قطاعات الاقتصاد الأخرى ، لأن الكيانات الفردية داخل القطاع الخاص تواجه عادة مشكلات كبيرة عندما تؤدي الإدارة الضعيفة لمخاطر الديون السيادية إلى الحساسية لأزمات السيولة.

4- أبرزت العديد من الأزمات السابقة في سوق الدين أهمية الممارسات السليمة لإدارة الديون والحاجة إلى سوق رأس مال فعال وقوي. على الرغم من أن سياسات إدارة الدين الحكومي قد لا تكون السبب الوحيد أو حتى السبب الرئيس لهذه الأزمات، إلا أن هيكل الاستحقاق وأسعار الفائدة وتكوين العملات لمحفظه الدين الحكومي غالبًا ما ساهمت في تفاقم الأزمة، التي تؤدي إلى ممارسات إدارة الديون المحفوفة بالمخاطر، حتى مع سياسات الاقتصاد الكلي السليمة ، إلى زيادة حساسية الاقتصاد للصدمات الاقتصادية والمالية. يمكن أحيانًا معالجة هذه المخاطر بسهولة من خلال اتخاذ تدابير مباشرة نسبيًا ، مثل تمديد آجال استحقاق الديون. من خلال تعديل مبلغ واستحقاق وتكوين احتياطات النقد الأجنبي ، وإعادة النظر في المعايير والترتيبات التنظيمية المتعلقة بالالتزامات المحتملة.

5- عادة ما تكون مكونات الدين العام خطرة نتيجة السياسات الاقتصادية غير الملائمة، إذا كانت أسس سياسة الاقتصاد الكلي ضعيفة ، فقد لا تكون الإدارة الجيدة للديون السيادية كافية وحدها لمنع حدوث الأزمة. تقلل سياسات إدارة الديون السليمة من حساسية البلدان للأزمات والمخاطر المالية ، لأنها تبذل جهودًا تحفيزية لإنشاء سوق مالي أوسع وتحقيق التعميق المالي. تدعم التجربة الحديثة الحجة ، على سبيل المثال ، أن أسواق الدين المحلية المتطورة يمكن أن تكون بمثابة بديل للتمويل المصرفي (والعكس صحيح)، مما يساعد الاقتصادات على تحمل الصدمات المالية.

رابعاً: تنسيق السياستين النقدية والمالية لإدارة الدين العام:

شهدت العلاقة بين البنوك المركزية والسلطات السياسية تبايناً بين التدخل المفرط والحرية المقيدة تقريباً خلال القرنين الماضيين. في القرن التاسع عشر ، سادت أفكار الحرية الاقتصادية، وكانت القاعدة الذهبية هي السائدة، ثم استعاد جزء من الاستقلال بعد استقرار الوضع الاقتصادي. وبعد الحرب العالمية الثانية ، عندما تم الترويج على نطاق واسع للأفكار الكينزية المؤيدة لتدخل الدولة في الحياة الاقتصادية ، مما أثر على استقلال البنوك مرة أخرى ،

والأحداث التي أعقبت ذلك، وأبرزها تحول معظم دول العالم إلى اقتصاد السوق وتكامل الأسواق العالمية مع صعود الأصوات المطالبة بجعل البنوك المركزية مستقلة عن الجهاز الحكومي في صنع القرار (كامل ، 2010 :1).

في ضوء ما تقدم، كانت إدارة الدين العام متذبذبة أيضاً وفقاً للعلاقة بين البنك المركزي والسلطات المالية في الدول. ومن طبيعة العلاقة بين السلطات السياسية من جهة والبنوك المركزية من جهة أخرى حيث أصبح هناك توجه نحو فصل دور البنك المركزي في رسم السياسة النقدية وتنفيذها ودوره كوكيل ومستشار مالي للحكومة وكذلك تجاه الحد من الاقتراض الحكومي المباشر من البنك المركزي لتمويل العجز في الموازنة العامة للدولة من خلال توفير بدائل أخرى تتمثل في تمويل هذا العجز وتطوير سوق لتداول الأوراق المالية الحكومية والذي يرتبط بدوره بضرورة تطوير أسواق المال المحلية واستخدامها. أدوات في إدارة السياسة النقدية على أساس آليات السوق ومن هنا تبرز أهمية التنسيق بين السياستين النقدية والمالية في تطور الأسواق المالية لضرورة وضع استراتيجية لإدارة الدين العام (صندوق النقد الدولي والبنك المركزي ، 2001 : 13)

بعد هذا العرض يمكن التفريق بين المفاهيم الثلاثة من خلال ما يلي (Bilin, 2003: 485):

السياسة النقدية: يشير المفهوم التقليدي للسياسة النقدية هي مجموعة الأدوات التي تتحكم في المعروض النقدي من أجل مطابقة كمية السلع والخدمات المقدمة لتحقيق استقرار الأسعار.

السياسة المالية: وتوجه إجراءاتها وقراراتها إلى إيرادات الموازنة من الضرائب والرسوم والإيرادات الأخرى ونفقات الموازنة على اختلاف أنواعها لتحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية للدولة.

إدارة الدين العام: والتي تشير إلى عملية وضع وتنفيذ استراتيجية لإدارة الدين الحكومي أذ يتم توفير المزيد من مصادر تمويل تلك الديون ، وتحقيق الأهداف الحكومية المتعلقة بالمخاطر والتكاليف ، بالإضافة إلى أي أهداف عامة أخرى للحكومة وضعت في إطار إدارة الدين العام ، مثل: إنشاء سوق فعال لتداول الأوراق المالية الحكومية.

بالاعتماد على ما تقدم ومتابعته على مدد زمنية مختلفة، نرى أن الآثار التضخمية لعجز الموازنة تظهر بشكل واضح في ظل غياب تطور الأسواق المالية وعدم استقلالية البنك المركزي، بالإضافة إلى عدم وجود آلية فعالة لتحصيل الضرائب والاعتماد على تكوين النقود كمصدر وحيد لتمويل العجز المالي، بل على العكس من ذلك، فإن تطوير الأسواق المالية ومنح الاستقلال للبنك المركزي يؤدي إلى توافر مصادر غير تضخمية لتمويل العجز المالي.

خامساً: أثر إدارة الدين العام على السياسة النقدية:

يمكن تفسير آثار الدين العام على السياسة النقدية من خلال ما يلي (World, 2003: 133)

1- تؤثر استراتيجية إدارة الدين الحكومي على أداء السياسة النقدية ، لأنها تمثل قيوداً على الاستقلال الفعلي للبنك المركزي. وسائل إدارة الدين العام تؤثر أيضاً على أسعار الفائدة. تعقد العمليات المالية الحكومية مهمة للبنك المركزي في السيطرة على المجاميع النقدية ، إذا اتسم معدل الزيادة في الدين العام بعدم الاستدامة ، فإن مصداقية السياسة النقدية ستتأثر سلباً وسترتفع أسعار الفائدة. في حالة الدول التي تسمح بحركات رأس المال ، يؤدي ارتفاع أسعار الفائدة بدوره إلى تدفق رؤوس الأموال من الخارج ، وما ينتج عن ذلك من ضرورة اتخاذ إجراءات لتعقيم تأثير هذه التدفقات من قبل البنك المركزي ، مما يؤدي إلى التعقيد من الإدارة النقدية.

2- ارتفاع الدين العام كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي يؤثر سلباً على مصداقية وفعالية السياسة النقدية ، حيث يترتب عليه مخاطر تتمثل في اكتساب هذا العجز للوضع النقدي أو تحويل هذا العجز إلى نقود في المستقبل ، وهو مؤشر على ضعف أداء المالية العامة. ، وإذا تفاقت مشكلة الديون فالحل المناسب هو الحاجة إلى إجراء إصلاح مالي من شأنه سد العجز في الموازنة العامة من خلال مصادر متعددة لتمويل هذا العجز ، ويتم تمويله من خلال الأسواق المالية بدلاً من الاقتراض المباشر من البنك المركزي ، مما يؤدي إلى آثار تضخمية.

3- إن ارتفاع نسبة الدين العام إلى الناتج المحلي الإجمالي له تأثير سلبي على النشاط الاقتصادي ، حيث يدفع الحكومة إلى رفع الضرائب لتمويلها ، ويؤدي إلى زيادة الضغوط لرفع أسعار الفائدة الحقيقية ، وإزاحة الحكومة عن الاستثمار الخاص. وعندما تصل الحكومة إلى حالة يتعذر فيها تمويل العجز المالي ، يجب عليها في هذه الحالة ترشيد الإنفاق أو زيادة الإيرادات ، بينما يتعين على السياسة المالية أن تمارس أداءً فعالاً في تحقيق الاستقرار الاقتصادي وبالتالي دور السياسة المالية. يتجه لمواجهة تلك التقلبات الاقتصادية الدورية وعدم مواجهة تلك التقلبات.

4- تؤثر إدارة الدين العام على الطلب على النقود بعدة طرق ، حيث يؤدي الاحتفاظ المتزايد بالأوراق المالية الحكومية إلى تحقيق تأثير الثروة في ظل عدم تحقيق الفرضية الريكاردية المكافئة (تشير فرضية المكافئ الريكاردية (Ricardian Equivalence) إلى أن تأثير الزيادة في الإنفاق الحكومي على الطلب الكلي لا يتغير سواء تم تمويل تلك الزيادة من خلال الاقتراض أو فرض ضريبة ثابتة القيمة) وبالتالي زيادة الطلب على النقد الحقيقي تعتبر الأرصدة والأوراق المالية الحكومية التي يسهل تصفيتها بديلاً للأرصدة النقدية ، مما يقلل من الطلب على تلك الأرصدة ، وإذا كان الدين الحكومي غير مستدام ، فقد تؤدي توقعات التضخم إلى انخفاض الطلب على النقود.

المحور الرابع: الإطار النظري والمفاهيمي للموازنة العامة.

أولاً: مفهوم الموازنة العامة (The concept of the general budget)

هناك عدة مفاهيم للموازنة العامة تختلف من وجهة نظر المدارس الفكرية وطبيعة السياسات والفلسفة الاقتصادية المتبعة في كل دولة، والتحول الذي تخلقه الموازنة في القطاعات له تأثير مباشر على عملية الإنتاج ، وبالتالي على الناتج المحلي الإجمالي ، إذ أصبحت الموازنة لها تأثير مباشر على الحياة والأنشطة الاقتصادية من خلال أدواتها (رمو ، 1993 : 26) ، فالموازنة هي الأداة التي تستطيع الدولة من خلالها التحول ومواكبة التطورات الحرجة في المجتمع والاقتصاد من خلال الاستثمارات والبرامج التي تساهم تحويل الدورة الاقتصادية وتفعيل النشاط الاقتصادي مع التغيير المستمر لدور الدولة وتطور النشاط الاقتصادي في العديد من المتغيرات الاقتصادية ، حاولوا التكيف مع التطوير المستمر لهذا الدور إن آلية تحقيق التوازن في الموازنة تحاول الاستجابة لهذا التطور والتغيير ، وقد اختلفت طبيعة رؤية الموازنة. يختلف عامة الجمهور في حقيقة الموازنة من وجهة نظره أنها خطة مالية ، وهناك أيضاً حقيقة أنها خطة عمل ، ووصفها البعض بأنها مجموعة برامج ، فيما وصفها آخرون بأنها وثيقة سياسية واقتصادية (العمارة ، 2001 : 112).

تعرف الموازنة العامة بأنها بيان تقديري لما قد تنفقه الحكومة وما يتوقع تحصيله من المال خلال مدة زمنية معينة ، لكن ما نلاحظه في هذا التعريف هو أنها احتفظت بتعريف الموازنة العامة في الإطار المالي فقط، دون إظهار الدور الذي تلعبه الموازنة كخطة مالية ذات أهداف اقتصادية واجتماعية (دراز ، 2000 : 427) .

ويمكن تعريفها أيضاً على أنها خطة مالية حكومية تتضمن تقديرات للمصروفات والإيرادات العامة لسنة مالية مقبلة وتعتمدها السلطة التشريعية قبل تنفيذها وتعكس الأهداف الاقتصادية والاجتماعية التي تتبناها الحكومة (الشيخ ، 1965:195).

ثانياً: تطور الموازنة العامة حسب المدارس الفكرية

1- دور الموازنة العامة في الفكر التقليدي (الكلاسيكي)

ظهرت المدرسة الكلاسيكية لأول مرة وسادت أفكارها في بريطانيا في نهاية القرن الثامن عشر (العيساوي ، الوادي ، 2000 : 52)، وظلت معظم الأفكار التي جاءت من تلك النظرية مقبولة للاقتصاديين حتى العقد الثلاثين من القرن العشرين (1929-1931)، ومن بين رواد هذه المدرسة، آدم سميث، وديفيد ريكاردو جون ستيوارت ميل ، وألفريد مارشال، وبيجو، وساي ... إلخ، ومن أهم الفرضيات التي استندت إليها هي ضرورة إبعاد الدولة عن التدخل في النشاط الاقتصادي وترك الأفراد أحراراً في أنشطتهم الاقتصادية لأنهم قادرون على ممارستها وفقاً لما تمليه عليه مصلحتهم الشخصية ووجود يد غير مرئية، على حد تعبير آدم سميث، يوجه الاقتصاد تلقائياً لتحقيق مصلحة المجتمع (البيرماني ، 1987 : 112-127).

في ضوء هذه الافتراضات حدد آدم سميث واجبات الدولة على النحو التالي:

- حماية المجتمع من العدوان الخارجي.
- إقامة العدل وحماية الأمن الداخلي.
- القيام بالعمل الذي لا يقوم به الفرد لعدم وجود ربح منها.

ومن نتائج التمسك بالفرضيات السابقة أن التقليديين يؤمنون بمبدأ حيادية السياسة المالية ، الأمر الذي تسبب في خسارة الموازنة العامة لكل تأثيرها الفعال على الاقتصاد الوطني ، ويفسر ذلك على أساس أن الدولة هي نفسها. منظمة سياسية بحتة لا ينبغي أن تتدخل في المجالات الاقتصادية والاجتماعية. ونتيجة لهذا السلوك ، اقتصر الإنفاق العام على تمويل المرافق العامة ، وأصبح دور الموازنة العامة هو تأمين التوازن المالي بين الإيرادات والنفقات العامة ، الأمر الذي دعا التقليديين إلى رفض كل من عجز وفائض الموازنة العامة. وبذلك أصبح رصد الموازنة هو المبدأ المثالي الذي يجب تحقيقه بين النفقات. والإيرادات العامة ، وقد ظل هذا المبدأ محترماً لدرجة أن التقليديين لم يفكروا حتى في إمكانية حدوث عجز مؤقت في الموازنة خوفاً من تأثير معين على الاقتصاد الوطني. ونتيجة لذلك ، تم تحديد الموازنة العامة بشكل ضيق أعطاه دوراً محايداً يمكن الدولة الراعية من القيام بوظائفها الأساسية دون أن يكون لها آثار توزيعية اقتصادية أو اجتماعية ، وكان حجم المبالغ الواردة في الموازنة محدوداً. باعتبارها أغراضاً محدودة تسعى إلى تحقيقها ، وربما المفاهيم الأولى لمعنى الميزانية ، التي جسد مفهومها التقليدي ما ظهر في إنجلترا واستخدم بطريقة أو بأخرى في دول أوروبية أخرى ، حيث كان للبرلمان الحق في مناقشة عامة النفقات والإيرادات ، كما كان لها الحق في الموافقة تم تعريف الموازنة على أنها الوثيقة التي تحتوي على نفقات الحكومة وإيراداتها، والتي يجب أن يوافق عليها البرلمان خلال فترة دورية مدتها عام واحد (الكرخي، 1999 : 30)، وفي 31 مايو 1862، التي نصت على أن الموازنة هي (الأداة التي يتم فيها تقدير واعتماد الإيرادات والنفقات السنوية للدولة وللمصالح الخاضعة للقواعد ذاتها) (الظاهر، 2007 : 41).

2- دور الموازنة العامة في الفكر الحديث:

إن الحرية الاقتصادية القائمة على الملكية الفردية، يتضح من خلالها الحقائق والأحداث، التي فشلت بلا شك في ضمان استدامة النظام العالمي، إذ يعد مبدأ التوظيف الكامل، الذي افترضته الحرية الاقتصادية، حالة نادرة وعليه، عانى الاقتصاد العالمي خلال مدة الكساد الكبير (1929-1933) من أزمة حادة بدأت الأوهام من معظم افتراضات الفكر التقليدي ونظرياته وأثبتت عدم ملاءمة للواقع الجديد، إذ ظهرت سنوات الأزمة وعلامات هذه النظرية عام 1936 عندما نشرها الخبير الاقتصادي الإنجليزي، في كتابه الشهير **The General Theory of Use**، وأكد كينز أن الموازنة العامة للدولة تمثل قطاعاً حيوياً له أهمية كبيرة وتأثيرات عميقة على القطاعات الأخرى التي تدخل في موازنة الاقتصاد الوطني. ونتيجة لذلك، تبلور الدور الذي تلعبه السياسة المالية في تحقيق الاستقرار الاقتصادي، ويمكن لهذه السياسة من خلال تكييفها مع مستويات النفقات والإيرادات العامة وأنواعها أن تؤثر على مستويات الاستقرار الاقتصادي. الدخل القومي والعمالة، كما أوضح أن الدرس ليس موازنة الدولة بل الأهم هو ميزان الاقتصاد الوطني حتى لو أدى ذلك إلى اختلال في الموازنة العامة على المدى القصير على الأقل (الجنابي 1990: 41)، لتلافي الآثار الضارة للدورات الاقتصادية، من خلال هذا المنطق أخرج كينز السياسة المالية من عزلتها التقليدية عن القطاعات الأخرى للاقتصاد الوطني، وألغى إلى حد كبير مبدأ حيادية السياسة المالية وفكرة أنه من الضروري الحفاظ على توازن الميزانية العامة. في الحياة الاقتصادية، لم يقتصر هذا الدور على التدخل ولمعالجة الأزمات، امتد ليشمل الهياكل الاقتصادية والاجتماعية. كما أحدث هذا التطور تطوراً مماثلاً في مالية الدولة الرأسمالية، إذ مثلت الموازنة العامة صورة لدور الدولة الاقتصادي وأداة لتحقيق أهدافها الاقتصادية والاجتماعية والسياسية وعليه، وبناءً على ما ورد أعلاه، فقد تم إعادة تحديد الميزانية العامة لتناسب مع طبيعة الدور الجديد المنوط بها كأداة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية المستدامة، ولم تعد الموازنة مجرد وثيقة نفقات عامة والإيرادات، لكنها أصبحت، كما يراها **Wildavsky**، الوثيقة التي تترجم الموارد المالية إلى أهداف بشرية (Noreen, 1997, 306).

3- دور الموازنة العامة في الفكر النقديين (مدرسة شيكاغو)

تعتقد هذه النظرية أنه من خلال التركيز على تأثير الطرد أو الاستبعاد في الخارج، فإن الوظيفة الاقتصادية هي تدخل في مصلحة الاقتصاد القادر على تصحيح نفسه بنفسه. ترى أن الموازنة العامة لها تأثير سلبي على موضوع تخصيص الموارد، وأن على الدولة أن تترك هذا الجانب للقطاع الخاص باعتباره أكثر كفاءة في تخصيص الموارد، وبالتالي فإن تقليص حجم الميزانية وتقليل عجزها له أثر سلبي. الأثر الإيجابي في تخصيص الموارد بين الإمكانات التنافسية وبالتالي التأثير على مستوى الكفاءة الاقتصادية (زكي، 1992: 29-33)، نظرية فريدمان هي تحليل لجانب الطلب على النقود وهي أكثر شمولاً من التحليل الكلاسيكي والكينزي (شندي، 2010: 96)، وترى هذه النظرية أن زيادة النفقات تؤدي إلى مزيد من عجز الموازنة وعجز ميزان المدفوعات، وبالتالي تأثيرها على القطاع الخاص من حيث الإنتاج. على العكس من ذلك، فإنه يفسر أيضاً سياسة العجز التي لا تؤثر على الدخل من خلال المضاعف إذا تم تمويل العجز عن طريق الاقتراض من الجمهور وبالتالي سيؤدي إلى زيادة سعر الفائدة ومن ثم تقليل الاستثمار لذلك، يُعد تأثير المزاحمة هو التأثير الأكثر احتمالاً لهذا العجز ولكن إذا تم تمويل العجز

عن طريق إصدار نقود إضافية ، فإن هذا سيؤدي إلى ضغوط تضخمية وبالتالي سيؤدي إلى زيادة المعروض النقدي لذلك هم إعطاء أهمية للقضاء على عجز الموازنة في نطاق مكافحة التضخم وأن هناك صلة بين تقليص العجز وخفض الطلب الزائد ، حيث يعتقد الرهبان أن تمويل العجز من خلال الأموال المدارة سيؤدي إلى زيادة مهمة في الإنتاج ، لأن الإنفاق الخاص وسيؤدي هذا التمويل إلى زيادة المعروض النقدي. إنه يؤدي إلى زيادة في الإنتاج على المدى القصير فقط ولكن إذا كان التمويل من خلال الأموال المدارة ، فإن الناتج سيزداد حتى على المدى الطويل (ابدجمان ، 1999 : 334)، لذلك، ترى هذه المدرسة أن السياسة المالية تمارس تأثيراً غير مباشر على إجمالي الطلب ، على عكس الكنزيين ، وذلك من خلال تأثيره على سعر الفائدة وسرعة تداول الأموال، إذ يؤدي رفع سعر الفائدة إلى انخفاض الائتمان المصرفي وزيادة المعروض النقدي. كما سعوا لإثبات حقيقة أن عجز الموازنة العامة يؤدي إلى رفع أسعار الفائدة ومزاحمة القطاع الخاص إذا سعت الحكومة إلى الاقتراض من الجمهور، إذ يقابل التأثير التوسعي لدور الحكومة انخفاض في طلب القطاع الخاص (الظاهر، 2007 : 16).

4- دور الموازنة العامة في مدرسة التوقعات العقلانية

تعود أصول مدرسة التوقعات العقلانية إلى دراسة أجراها جون موث في عام (1961) في سياق البحث عن أجزاء من الحقيقة تضاف إلى النظرية الاقتصادية. ، لتوفير فرصة لقبول أي آراء قد تخرج الاقتصاد من أزمنته ، إذ ركزت هذه المدرسة على تطوير نظرية عامة تستمد من الفكر الكلاسيكي وتتجاوز وجهات نظر فريدمان ومقترحاته ، مما يؤدي إلى سياسة متوافقة مع الرأسمالية دفع النظام الرأسمالي للخروج من أزمنته المتفاقمة في التزامن بين البطالة والتضخم (المعموري: 2007 ، 146) تشير نظرية التوقعات العقلانية للموازنة العامة من الرؤية ديفدريكارو للسياسة المالية ، والتي تنص على أن جميع الأنشطة الاقتصادية تستجيب عموماً للتغيرات في مستوى ووقت الطلب الحكومي ومستويات الضرائب. يجب على الحكومة رفع الضرائب لدفع الفائدة على اقتراضها الجديد في وقت معين في المستقبل ، ولكن في ظل وجهة نظر ريكاردو ، يتمتع الأفراد بتوقعات عقلانية حول السياسة المستقبلية. سيبقى مقدار التخفيض الضريبي وحجم استهلاكهم دون تغيير. وعليه ، فإن رؤية ريكاردو تظهر أن التغييرات الضريبية لا تؤثر على الاستهلاك ، بالإضافة إلى أن الدين الحكومي عبارة عن دين صافٍ من وجهة نظر الأفراد لموازنة تلك الأصول في حساباتهم العقلية مع القيمة الحالية للضرائب التي يتعين عليهم دفعها لها تخدم ذلك الديون (هاوس_ سامو يلسون، 2006: 742).

المحور الخامس: اهداف الموازنة العامة (Objectives of the general budget)

اولاً: الاهداف والغايات المالية لأدواتها

وهي عبارة عن وثيقة مالية توثق المصادر التي تمول الإيرادات العامة خلال السنة المالية وتوضح الجداول التفصيلية للنفقات العامة والأغراض التي استخدمت من أجلها ، وبالتالي فهي تكشف عن واقع الوضع المالي وكذلك التأكد من أن المركز المالي (احتياطيات البنك المركزي) أذ يعكس التوازن بين جانبي المصروفات والإيرادات سلامة المركز المالي سواء كان هذا الرصيد حقيقياً أم لا، كما يظهر الفائض أو العجز ومدى تأثيرها على الجوانب الاقتصادية المختلفة في الدولة (العلي ، كداوي 1989 : 277).

ثانياً: الأهداف والغايات السياسية:

من الناحية السياسية تُعد الموازنة العامة ذات أهمية كبيرة في الدول ذات الأنظمة التمثيلية والديمقراطية ، في إطار تكليف السلطة التنفيذية بتقديمها سنويًا إلى المجالس التمثيلية ، وذلك للسماح لممثلي الشعب بإنفاق النفقات العامة وتحصيل الإيرادات. وذلك لأن الهياكل السياسية الشاملة التي ترتبط ارتباطًا وثيقًا بالحكم الديمقراطي دون أن تكون مترادفة معها ، تشكل المكون الأخير لمعظم استراتيجيات التنمية ، وكل مكون من هذه المكونات يخلق في حد ذاته التحديات الرئيسية في مجال السياسة العامة ، ويصل إلى المزيج المناسب من هذه المكونات لخلق دورة تنمية إيجابية هو أحد التحديات التي تواجه استراتيجية التنمية الوطنية.

(مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية، تقرير التجارة والتنمية ، جنيف ، 2007 : 39)

ثالثاً: الأهداف والغايات الاقتصادية:

تستخدم الموازنة العامة لتحقيق هدف التشغيل الكامل ، كما تستخدم كوسيلة لتحقيق الاستقرار الاقتصادي على مستوى التوظيف الكامل (من خلال أدائها لوظائف الخصخصة والاستقرار). كما تعتبر الموازنة العامة أداة يمكن من خلالها للدولة أن تؤثر على مسار الأنشطة الاقتصادية المختلفة ، وخاصة آلية عجز الموازنة (تمويل العجز) وفوائدها كأداة لتحقيق الاستقرار الاقتصادي المناسب على مستوى التشغيل المناسب (العلي ، 2008: 467).

رابعاً: الأهداف والغايات الاجتماعية

تتعلق الأهداف الاجتماعية للموازنة العامة بهدف تحقيق العدالة الاجتماعية وتقليل الفروق بين الطبقات وتحقيق الرفاهية الاجتماعية (من خلال أدائها لوظيفة التوزيع وإعادة التوزيع)، ولا شك أن تحمل هذه المسؤولية يتطلب إنفاق أموال ضخمة. لتنفيذ تلك البرامج الاجتماعية. وهي تتأثر بنفقات وإيرادات الموازنة بالنسبة للنتائج المحلي الإجمالي ، وتحقق استدامتها من خلال وجود موازنة عامة متوازنة على المدى الطويل، وهو أمر ضروري لتلافي زيادة الدين العام (سعاد ، 2011 : 41).

المحور السادس: قواعد الموازنة العامة (general budget rules)

تتضمن الموازنة العامة عدة قواعد تحكم إعدادها وإقرارها، وتعكس الطابع الإداري والسياسي للموازنة ومن أهم هذه القواعد هي:

أولاً: القاعدة السنوية:

يتطلب مبدأ القاعدة السنوية أن يتم تحديد الموازنة لسنة مالية واحدة إذ أن تقديرات الموازنة العامة تكون لمدة زمنية محددة ، عادة ما تكون سنة. بين المدد الزمنية. يتطلب إعداد الموازنة ومناقشتها واعتمادها وقتاً وجهداً لا يقل عن عام، ويصعب إعداد تقديرات دقيقة لبعض

المصروفات والموارد إذا تجاوزت مدة الموازنة عاماً ، وذلك بسبب طول المدة وضعف الرقابة

(شبلبي ، 1994 : 59).

ثانياً: قاعدة الشمولية والعمومية:

يقضي هذا المبدأ أن تكون الموازنة العامة شاملة لجميع المصروفات والإيرادات ، إذ تظهر الإيرادات إجمالاً دون خصم أي نوع من المصاريف المتعلقة بتحصيلها ، ويتم صرف المصروفات في حدود الاعتمادات المخصصة في الموازنة العامة فقط. استثناءات من هذا المبدأ مبالغ التأمين التي يدفعها المقاولون لضمان مسؤوليتهم مع الدولة

والهبات التي يطلب المانحون من الدولة إنفاقها لغرض معين، كما أن العمومية تعني أن الموارد والنفقات مشتركة فلا يجوز تخصيص إيرادات معينة لتغطية نفقات معينة ، لأن التخصيص قد يفقد مرونة الموازنة العامة بالإضافة إلى ذلك ، قد يؤدي إلى هدر إذا كان مبلغ الإيرادات المخصصة للنفقات كبيراً ، أو قد يضر بأداء الخدمة إذا كان مبلغ الإيرادات المخصصة للنفقات أقل من النفقات اللازمة لأداء الخدمة ، وهنا يؤدي إلى استغلال الموارد بين مختلف جوانب الإنفاق بأفضل طريقة ممكنة. (عواد ، 2013 : 276).

ثالثاً: قاعدة الوحدة:

وتعني أن الموازنة الواحدة تحتوي على جميع نفقاتها وإيرادات قطاعاتها المختلفة في وثيقة واحدة حتى يعرف الراغبون في الاطلاع عليها المركز المالي وتقديره. ويستثنى من ذلك الموازنات المستقلة ، لأنها تمول نفقاتها بنفسها ولا يلجأ إليها إلا في حالات الطوارئ مثل العجز والخسائر لتوطيد وضعها المالي ، وكذلك الموازنات التكميلية التي تمولها الدولة بالكامل ، حيث تمنحهم الدولة نوعاً من المرونة إذ يمكن تحقيق مصالحهم بعيداً عن بيروقراطية الحكومة (العلي ، 2009: 331).

رابعاً: قاعدة الوضوح:

تتطلب هذه القاعدة أن تتسم الموازنة العامة بالوضوح الكافي الذي يساعد على فهم محتويات وتفصيل الموازنة ، إذ أنها لا تشمل الاعتمادات الإجمالية بل التفصيلية. ومن طرق الوضوح جدولة وعرض الموازنة بوسائل بسيطة ومقبولة ، وكذلك إمكانية استخدام الأشكال الهندسية والرسومات .

خامساً: قاعدة المرونة:

وتعني سهولة تنفيذ الميزانية ، مع مراعاة الاحتمالات المختلفة التي قد تواجهك خلال العام ، والبحث عن بدائل لها. من ناحية ، لتخصيصات نفس الفصل من ناحية أخرى).

سادساً: قاعدة التوازن:

تنص هذه القاعدة على أهمية إيجاد توازن رقمي بين نفقات الموازنة وإيراداتها ، أي أن جانب الإنفاق يساوي جانب الإيرادات ومع ذلك ، فإن قاعدة التوازن قد تزعجها. نتيجة الظروف التي تمر بها الدولة كالحروب والكوارث أصبح مبدأ وجود عجز في الموازنة شائعاً، يتم معالجة العجز إما عن طريق الاقتراض أو ضغط الإنفاق ، أو زيادة الإيرادات منه ، بما في ذلك الإيرادات الضريبية ، أو كليهما (ضغط الإنفاق وزيادة الإيرادات) (Rebecca, 2011: 58).

ختاماً: نرى أن فريدمان ركز على تحليل جانب الطلب على النقود وهو بذلك كانت رؤيته أكثر شمولاً من التحليل الكلاسيكي والكنزي ، وأعتقد أن زيادة الانفاق في ظل ظروف معينة لا تؤدي إلا الى مزيد من عجز الموازنة وأن تأثير ذلك ينعكس سلباً على القطاع الخاص.

الاستنتاجات:

توصل البحث الى الاتي:

1. اختلاف الفكر التقليدي عن الفكر المعاصر في النظر الى الدين العام والموازنة العامة.
2. ان الدين العام عبء مالي تتحمله الاجيال الحالية والاجيال اللاحقة وبذلك يتطلب الامر ترشيد الانفاق.
3. ان تمويل الموازنة من خلال القروض يزيد من أعباء الدين العام ،خاصة اذا كان التمويل عن طريق القروض الخارجية.
4. بالإمكان تحقيق أثر الدين العام من خلال زيادة الحصيلة الضريبية وبالتالي تمويل الموازنة.

التوصيات:

1. دراسة الفكر الاقتصادي والنظرية الاقتصادية عند الشروع بدراسات تتعلق بالدين العام والموازنة لمعرفة كيف تبنت الدول اليات ادارة الدين العام واعداد الموازنة السنوية.
2. عند اعداد الموازنة ضرورة السعي الى تخفيض الدين العام بالاعتماد على مصادر تمويل داخلية.
3. ان الديون ذات طبيعة تراكمية لذا يجب عدم اللجوء اليها الا في الضرورة القصوى.

المصادر

1. الجنابي، طاهر . الفتال، زهير جواد (1985)، اقتصاديات مالية العامة ، الجامعة المستنصرية مطبعة جامعة بغداد ، بغداد ، العراق.
2. الجنابي ، طاهر (1990)، دراسات في المالية العامة ، مطبعة المستنصرية ، بغداد.
3. حشيش ،عادل احمد (1977)، اصول الفن المالي للاقتصاد العام ، دار المطبوعات الجامعة ، الاسكندرية .
4. بشاي ، كامل فهمي (1981)، دور الجهاز المصرفي في التوازن المالي ، الهيئة المصرفية العامة للكتاب.
5. دراز ، حامد عبد المجيد (1988)، دراسات في السياسات المالية ، الار الجامعة للطباعة والنشر والتوزيع ، الاسكندرية.
6. رمزي زكي (1986)، الديون العالمية الامبريالية الجديدة ، السياسة الدولية ، دراسات الوحدة العربية، القاهرة.
7. الطاهر، عبدالله الشيخ محمود (1988)، مقدمة في اقتصاديات المالية العامة ، جامعة سعود.
8. القاضي، عبد الحميد محمد (1975)، مبادئ المالية العامة ، دراسة الجامعة المصرية.
9. محمود ، احمد عبدة (1971)، مبادئ المالية العامة دراسة في الاقتصاد العام، دار المعارف ، مصر.
10. مرطان ، سعيد بن مرطان ،(1989) معضلة الدول النامية في الخروج من مصيدة الديون الخارجي ، مجلة العلوم الاجتماعية ، المجلد 40، العدد 43 .
11. كاظم ، حيدر جواد ، (2014)، قياس اثر الدين العام في بعض المتغيرات الاقتصادية في دول عربية مختارة، رسالة ماجستير جامعة الكوفة .
12. داود ، علي عدنان ،(2009) مديات فاعلية سياسة وادارة الدين العام في تحفيز النشاط الاقتصادي لدول مختارة ، رسالة ماجستير ، كلية الادارة والاقتصاد ، جامعة المستنصرية.
13. بنك الاسكندرية ، (1987) النشرة الاقتصادية ، الاسكندرية ، المجلد التاسع عشر.
14. سليمان، عمرو محمد محمود ،(2011) الانتقال من مفهوم الاستدانة المالية الى مفهوم الاستدانة الاقتصادية ، مجلة العلوم الاجتماعية ، المجلد 43، العدد 39 الكويت.
15. حسين ، مصطفى مهدي ، (1988) واقع افاق مديونية العالم الثالث بين الامكانيات الوطنية ومتغيرات الاقتصاد الدولي ، افاق اقتصادية ، العدد36، تشرين الاول.
16. صندوق النقد الدولي ،(1986) دليل احصاءات مالية لحكومة ، الجزء الاول .
17. اسماعيل ، محمد محروس ،(2009) المشكلة الاقتصادية المصرية ، ابعادها ، اسبابها.
18. العلي ،عادل فليح، طلال كداوي (1989)، اقتصاديات المالية العامة (الإيرادات العامة والموازنة العامة للدولة) ، الكتاب الثاني ، دار الكتب للطباعة والنشر ، جامعة الموصل .

- 19.رمو ، وحيد محمود، (1993) ،اثر انخفاض التخصيصات المالية في إعداد الموازنة الجارية ،رسالة ماجستير ، قسم المحاسبة ، كلية الإدارة والاقتصاد ، جامعة بغداد.
- 20.الشيخ ، رياض(1965)،المالية العامة في الرأسمالية والاشتراكية ، دار النهضة العربية القاهرة.
- 21.الكرخي ، مجيد عبد جعفر(1999)،الموازنة العامة للدولة ،الجامعة المستنصرية ، مديرية دار الكتب للطباعة والنشر ، بغداد.
- 22.رمو ، وحيد محمود، (1993) ،اثر انخفاض التخصيصات المالية في إعداد الموازنة الجارية ،رسالة ماجستير ، قسم المحاسبة ، كلية الإدارة والاقتصاد ، جامعة بغداد.
- 23.البيرماني ،خزعل ،(1987)،مبادئ الاقتصاد الكلي ، مطبعة الديواني ،بغداد.
- 24.العلي، عادل فليح ،(2008)،المالية العامة والقانون المالي والضريبي - الطبعة الأولى - دار زهران للنشر والتوزيع.
- 25.دراز، حامد عبد المجيد،(2000) ،مبادئ المالية العامة ،مركز الإسكندرية للكتاب ، بيروت.
26. العمارة، جمال،(2001) تطور فكرة ومفهوم الموازنة العامة للدولة، بحث منشور في مجلة العلوم الإنسانية، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر، العدد الأول.
- 27.العيساوي ،كاظم ،(2000) محمود الوادي ،الاقتصاد الكلي- تحليل نظري وتطبيقي ،ط، ادار المستقبل للنشر و التوزيع، عمان.
- 28.سعاد، سالكي، (2011)، دور السياسة المالية في جذب الاستثمار الأجنبي، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في التسيير الدولي للمؤسسات، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير.
- 29.شبلي ، خطار، (1994)، العلوم المالية -الموازنة - الطبعة الثالثة ، الكتاب البنان ، بيروت.
- 30.عواد ، فتحي احمد نيبان ، (2013)، اقتصاديات المالية العامة ، الطبعة الاولى ، دار الرضوان للنشر والتوزيع ، عمان.
- 31.شندي ،أديب قاسم ،(2010) النقود والبنوك ، دار الضياء للطباعة والتصميم ، النجف الاشرف ، ط1.
- 32.مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية، تقرير التجارة والتنمية ، جنيف ، 2007.
- 33.المعموري ،عبد علي كاظم ،(2007) تاريخ الافكار الاقتصادية، ج2، مركز حمورابي للنشر ، بغداد، ط1.
- 34.العلي ، عادل (2009)، المالية العامة والقانون المالي والضريبي-ج1 ، ط1 ، دار اثراء للنشر والتوزيع الاردن.
- 35.هاوسن سامويلسن ، (2006)، علم الاقتصاد مكتبة لبنان ناشرون الطبعة الاولى لبنان.

- 36.الظاهر،عدنان محسن ، (2007)، الموازنات العامة في الدول العربية، منشورات البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة،UNDP.
- 37.زكي ، رمزي ،(1992)، الصراع الفكري والاجتماعي حول عجز الموازنة العامة في العالم الثالث، سينا للنشر، ط1، القاهرة .
- 38.ابدجمان، مايكل، (1999)، الاقتصاد الكلي النظرية والسياسة ، ترجمة وتعريب محمد إبراهيم منصور ، دار المريخ، ط1،الرياض – السعودية.
- 39.كامل، منى ، الإطار النظري للتنسيق بين السياستين المالية والنقدية، 2010 [.https://www.google.iq/#q=1](https://www.google.iq/#q=1)
- 40.الامم المتحدة ، (2005) ادارة الدين الخارجي وحالة الدين في منظمة الاسكوا اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي اسيا نيوبيورك.
41. صندوق النقد الدولي والبنك الدولي (2001) المبادئ التوجيهية لإدارة الدين العام.
- Lester ,chandler, (1993), Economic so money and Banking price tan1.
- 2.F.AFtalion et, (1981), p,poncet,lemonetarisme, Paris, p.U.E .
- 3.M.Benisyetp ,pascallon, (1982) ,notes Leffetdeviction ,Revue de economic politique. No
- 4.Rebecca Simson, and others,(2011), Overseas Development Institute) London,
5. Noreen R.H.Garrison & E.W (1997) Managerial Accounting, Eighth edition, IRWIN, Chicago,
- 6.Bernheim ,ANE,(1989),Wclasical perspective on Budget Deficits, journal of Economics' perspectives 1,3.no spring ,
- 7.Bilin, Neyapti,(2003) “Budget Deficit and Inflation: The Roles of Central Independence and Financial Market Development”, Contemporary Economic Policy, Vol., October.
- 8.World Economic Outlook,(2003) “Public Debt in –Emerging Markets: Is It_Too High”, Chapter 3, September.