

المحاضرة الثامنة

القروض العامة

تعتبر القروض العامة من مصادر الإيرادات العامة للدولة، وهي من الإيرادات الائتمانية غير العادية وغير المنتظمة، ينبغي على الدولة استخدامها بحذر وبما يخدم أهدافها المالية والاقتصادية، نظرا لثقل عبئها على الاقتصاد الوطني، لذلك يفترض ألا تلجأ الدولة إلى القروض العامة إلا بصفة استثنائية بغرض تغطية نفقات معينة، كالعجز في ميزانيتها العامة أو استعمالها في المشاريع الاستثمارية المربحة التي تعود على الاقتصاد الوطني، باعتبارها ديونا مؤجلة الدفع تتعهد الدولة بردها بفوائدها المترتبة عنها عند حلول ميعاد استحقاقها.

وسنتولى التطرق إلى مفهوم القرض العام والتنظيم التقني له

أولا مفهوم القرض العام

1/ تعريف القرض العام

تعرف القروض العامة بأنها "مجموع المبالغ المالية التي تحصل عليها الدولة من الغير، مع التعهد بردها إليه مرة أخرى عند حلول ميعاد استحقاقها وبدفع فوائد القرض وفقا لشروطه"

كما تعرف أيضا بأنها اكتتاب في شكل سندات لدين في ذمة الدولة اتجاه أشخاص طبيعية أو معنوية من داخل الدولة أو من خارجها، كالحكومات الأجنبية والمؤسسات المالية البنكية الدولية مثل صندوق النقد الدولي مع تعهد الدولة المقترضة بسداد مبلغ القرض ودفع الفوائد المتراكمة عن رأس مال القرض وفق الشروط المحددة في عقد القرض"

يتبين مما تقدم من تعريفات بأن القروض العامة عبارة عن مبالغ مالية تحصل عليها الدولة من الغير، وتتعهد بردها بفوائدها في مواعيد محددة ومتفق عليها في العقد، وتتميز بكونها إيرادات مخصصة لتغطية نفقات معينة.

2/ طبيعة القرض العام

اختلف الفقه في تحديد طبيعة القرض العام، وانقسم إلى اتجاهين مختلفين، لكل منهما رؤيته الخاصة لطبيعة القرض العام ففي حين يعتبره الاتجاه الأول بأنه ذو طبيعة قانونية يعتبره الآخر بأنه ذو طبيعة اقتصادية.

2- 1 الطبيعة القانونية للقرض: يرى غالبية الفقه بأن القرض العام ينشأ بموجب اتفاق بين طرفين، وبعد من العقود الإدارية، تنطبق عليه كافة الأحكام التي تسري على هذه العقود، ويقوم على تراض بين كل من الدولة من جهة من المكتب بقيمة القرض العام من جهة أخرى، وهو يرتب حقوقا والتزامات لكلا الطرفين المتعاقدين.

2- 2 الطبيعة الاقتصادية للقرض العام: انقسم أصحاب الاتجاه الذي يرى بأن القرض العام هو ذو طبيعة اقتصادية بين كل من دعاة الفكر التقليدي ودعاة الفكر الحديث، حيث يرى أنصار المدرسة التقليدية بأن القرض العام لا يمد الدولة بإيرادات حقيقية وماهو إلا ضريبة مؤجلة، وغالبا ما تلجأ الدولة إلى فرض ضرائب إضافية لتسديده عندما يحين وقت الوفاء به، فهو لا يعطي سوى حلولا ظرفية، ويشكل عبئا ماليا ثقيلا عندما يحين أجل تسديده مع الفوائد المتراكمة عنه، خاصة بالنسبة للقروض الخارجية.

لذلك يرى أنصار هذا الاتجاه بأنه ينبغي على الدولة ألا تتدخل في تسيير شؤون الأشخاص المتعلقة بالاستثمار والادخار، وما عليها سوى المحافظة على توازن الميزانية العامة، وبذلك فهم يعارضون لجوء الدولة للاقتراض إلا في حالات محدودة جدا، لأنه سيزيد من الأعباء الضريبية بالنسبة للأجيال القادمة عندما يحين أجل سداده.

خلافًا لذلك، يعتقد أنصار المدرسة الحديثة بأن للقرض العام أهمية بالغة في تنمية الاقتصاد الوطني، وبأنه لا يؤدي إلى التضخم والعجز في الميزانية العامة إلا عندما يتم توجيهه لتغطية نفقات التسيير باعتبارها نفقات غير منتجة للثروة ويغلب عليها الطابع الاجتماعي.

3/ أهداف القرض العام : أصبح القرض العام يشكل ظاهرة أساسية في الاقتصاد الحديث، من خلال مساهمته في خلق الثروة الوطنية والحفاظ على توازن الميزانية العامة، خاصة وأنه لا يفضي إلى أي انعكاس سلبي مباشر على أسعار المواد الاستهلاكية خلافا للضرائب التي

تؤدي إلى ارتفاعها بشكل آلي، وغالبا ما تلجأ الدولة إليه لتحقيق أهداف محددة، نجد من أهمها مايلي:

- توسيع الجهاز الإنتاجي في الدولة وزيادة الثروات الوطنية
- تعبئة جميع الموارد المالية والعملية الصعبة على وجه الخصوص
- المحافظة على توازن الميزانية العامة في حالة عجز الإيرادات العامة عن تغطية النفقات العامة، خاصة خلال فترة الأزمات المالية والاقتصادية
- زيادة الحصيلة الجبائية دون الحاجة إلى رفع أو فرض ضرائب ورسوم جديدة قد تكون لها تبعات اجتماعية يصعب على المكلفين تحملها.

5/ أنواع القروض العامة : عرفت القروض العامة في ظل الاقتصاد الحديث تطورا كبيرا واتساعا هاما في مجالات استخدامها، إذ ظهرت قروض عديدة ومختلفة، تصنف حسب الأهداف المخصصة لها، ويتم تقسيمها بالاستناد إلى العديد من المعايير، سواء من حيث حرية الاكتتاب في القرض العام أو من حيث مصدره وكذلك من حيث الأجل المحدد له.

5-1 تقسيم القروض العامة من حيث حرية الاكتتاب في القرض : تنقسم القروض العامة وفقا لهذا المعيار إلى قروض اختيارية إذا تم الاقبال عليها طوعية، وقروض اجبارية في حالة ما إذا اضطر المقرض إلى اللجوء إليها.

5-1-1 القروض الاختيارية : يكون اللجوء إلى القرض العام بالأساس اختياريا، باعتبار أن العقد مبني على التراضي، حيث يتمتع الأشخاص بمطلق الحرية في

الاكتتاب في القرض حسب ظروفهم المالية والاقتصادية، ودون أن يتم اجبارهم على شراء سندات القرض، فلا يكون الاكتتاب إلا برضا المكتتب، حيث تعطي له الحرية الكاملة في الموافقة على شروط الاكتتاب.

5-1-2 القروض الاجبارية: تلجأ الدولة إلى القروض الإجبارية في الحالات الاستثنائية وعندما تمر بظروف صعبة، فتلزم مواطنيها بأن يقرضوها مبالغ مالية بفوائد أو بغير فوائد،

على أن تتعهد بإعادة هذه المبالغ عندما تتحسن وضعيتها المالية، فقد يحدث أن تضعف ثقة المواطنين في الدولة فلا يقدمون على الاكتتاب في القروض، وهذا في فترات الأزمات المالية الاقتصادية أو عندما تضعف القدرة الشرائية للمواطنين وترتفع الأسعار نتيجة تدهور قيمة العملة الوطنية بسبب التضخم، فتلجأ الدولة إلى القروض الاجبارية لامتناس أكبر قدر ممكن من السيولة النقدية للحد من آثار التضخم الضارة بالاقتصاد، وتشجيع الادخار الوطني. إلا أنه ونظرا للآثار السلبية للقروض الاجبارية، غالبا ما لا يتم اللجوء إليها إلا في حالة الضرورة القصوى، حيث تفضل الدولة اللجوء إلى الإصدار النقدي الذي يبقى رغم خطورته على الاقتصاد الوطني أهون بكثير من القروض الاجبارية.

5.2 تقسيم القروض العامة من حيث أجلها : تنقسم إلى :

5.2-1 القروض المؤبدة : تتمثل في القروض التي لا تتعهد الدولة بتسديدها عند تاريخ معين، ولا تحدد أجلا للوفاء بها، مع التزامها بدفع الفوائد المستحقة عليها طوال فترة هذه القروض إلى أن يتم الوفاء بها كاملة، ودون أن يكون للمكاتب الحق في مطالبتها باسترداد قيمة القروض، التي يتوقف تسديدها على إرادة الدولة بمعنى أنها تكون لها مطلق الحرية في تحديد الوقت المناسب للوفاء بهذه القروض عندما تتحسن ظروفها المالية والاقتصادية.

5.2-2 القروض المؤقتة : تتمثل في القروض التي تتعهد الدولة بتسديدها كلية في تاريخ محدد ومضبوط مسبقا، حتى وإن كان الموعد المحدد للسداد غير ملائما لظروفها الاقتصادية والمالية ويمكن تقسيم القروض المؤقتة إلى قروض قصيرة ومتوسطة وطويلة الأجل على النحو التالي:

1/ القروض قصيرة الأجل: تعرف كذلك بالقروض السائرة أو العائمة، تعقد لمدة لا تتجاوز في الغالب سنتين، من أجل وفاء الدولة باحتياجها خلال سنة مالية، وغالبا ما يلجأ إليها لسد العجز المالي المؤقت للخزينة العمومية نتيجة التأخر في تحصيل بعض الإيرادات المقررة في الميزانية العامة، فتضطر الدولة إلى إصدار أذونات أو سندات الخزينة لمدة قصيرة لا تتعدى بضعة شهور، تقدمها للبنك المركزي للحصول على اصدار نقدي جديد أو تقدم للبنوك التجارية

مقابل الحصول على قيمتها، وقد تقوم هذه الأخيرة ببيعها إلى الجمهور وهو ما يؤدي إلى خلق أوراق مالية جديدة وزيادة الكتلة النقدية المطروحة في التداول، الأمر الذي قد يتسبب في ارتفاع نسبة التضخم .

2/ القروض متوسطة وطويلة الأجل: تعرف هذه القروض بالقروض المثبتة، وتعد لمدة تزيد عن السنتين وتقل عن العشرين عاما تلجأ الدولة لمواجهة العجز الدائم أو المستمر في الميزانية العامة عندما لا تكفي الإيرادات العادية لتغطيته، ويكون الوفاء بهذه القروض إما في موعد محدد أو خلال فترة معينة بين تاريخين محددين.

ثانيا/ التنظيم التقني للقروض العامة

تتطلب القروض العامة منذ إصدارها الى غاية الوفاء بها اتباع العديد من الإجراءات القانونية والتقنية المعقدة، ولذلك تقتضي دراسة التنظيم التقني للقروض العامة تحديد الكيفيات التي تصدر بموجبها والطرق التي تنقضي بها

1 اصدار القرض العام: يقصد بإصدار القرض العام تلك العملية التي تحصل الدولة بمقتضاها على المبالغ المكتتب بها عن طريق طرح السندات، ويقوم الأفراد بالاكتتاب فيها وفقا للشروط التي ينص عليها التشريع الساري المفعول، أي أنها تلك العملية التي تحصل الدولة بمقتضاها على مبلغ القرض وفق للشروط التي ينص عليها القانون، وهو نظرا لأهمية وخطورة اصدار القرض العام اشترطت العديد من الدول أن تكون عملية اصدار القرض بموجب نص قانوني، انطلاقا من فكرة أنه باعتبار أن الوفاء بقيمته يتم من حصيلة الضرائب، وبما أن هذه الأخيرة لا تحدث ولا تعدل إلا بقانون فهو كذلك يجب أن يصدر بقانون وان كانت موافقة البرلمان على اصدار القرض العام ماهي في الحقيقة إلا اجراء شكلي، حيث يكفي بمراقبة مدى مراعاة الحكومة للضمانات والامتيازات التي تمنح للمكتتبين.

أما فيما يتعلق بطريقة الإصدار وسعر الفائدة فتتولى الحكومة تحديدها حسب الظروف التي تراها مناسبة على أن المر يختلف بالنسبة للقروض الاجبارية التي يشترط لإصدارها تحديد القانون لكافة الأوضاع والشروط المتعلقة بإصدارها، نظرا لطبيعتها التي تختلف تماما عن

القروض الاختيارية. تتطلب عملية إصدار القرض العام، تحديد قيمة القرض وأنواع السندات بالإضافة إلى توضيح طرق الاكتتاب

1.1 قيمة القرض: يقصد بها مقدار مبلغ القرض الذي يكون إما محددا عند منح هذا القرض، فيسمى بالقرض محدد القيمة أو يكون غير محدد فيسمى بالقرض غير محدد القيمة، ويمكن أن نميز بين هذين القرضين

1.1.1 القرض العام المحدد القيمة: يكون القرض محدد القيمة عندما تتولى الدولة تحديد المبلغ مسبقا وتقوم بإصدار السندات بقيمته، وبعد وصول الاكتتاب إلى المبلغ المطلوب، تتوقف عملية بيع السندات لتحقيق الهدف من عملية إصدار السندات.

2.1.1 القرض العام غير المحدد القيمة: تلجأ الدولة إلى القرض غير محدد القيمة عندما تدعو إلى الاكتتاب في قرض غير محدد المقدار ولكم ضمن آجال معينة، حيث لا تتوقف عملية الاكتتاب إلا بنهاية هذه الآجال، وبذلك فإن مقدار القرض يتحدد بحلول هذا التاريخ وغالبا ما تلجأ إلى عدم تحديد مبلغ القرض في الحالات التالية:

- عندما تحتاج الدولة ألا يغطي القرض المبلغ الذي حددته أو تتخوف من حدوث امتناع عن الاكتتاب، الأمر الذي قد يؤدي إلى التأثير في الأوضاع المالية للدولة.
- عندما يصعب على الدولة تقدير القدرة الشرائية لدى المكتتبين.

2/ أنواع سندات القرض: يأخذ القرض العام عدة أشكال، سواء من حيث قيمة السندات أو من حيث إمكانية تداولها، حيث يمكن أن نميز بين الأشكال التالية:

1.2 السندات الاسمية: تتمثل في السندات التي يقيد اسم مالكيها في سجل خاص للدين، لتكون محمية من السرقة والضياع ويتم حفظها في إدارة القروض العامة في وزارة المالية، وتسلم لمالكيها شهادة تثبت حقه اتجاه الدولة.

2.2 السندات لحاملها: خلافا للسندات الاسمية لا يقيد اسم مالكيها في سجل خاص وتخضع لقاعدة الحيابة في المنقول سند الملكية، ويعتبر حامل السند هو المالك دون الحاجة لإجراء أي

قيد أو أي إجراء قانوني، ورغم أنها تمتاز بسهولة تداولها إلا أنه ما يعاب عليها قابليتها للضياع والسرقة، لعدم تقييد اسم مالكيها في السجل.

2-3 السندات المختلطة: تأخذ هذه السندات شكلا وسطا بين الاسمية والسندات لحاملها، حيث يتم قيد اسم المكتتب فيها في سجل خاص، ولا تنتقل ملكيتها إلا بعد تغيير البيانات الواردة في هذا السجل، أما بالنسبة للفائدة، فيمكن أن يحصل عليها كل من يتقدم بالسند حتى ولو لم يكن هو المكتتب في السند، وبذلك فإن هذا النوع من السندات يجمع بين مزايا السند الاسمي المتمثلة في الحماية التي يوليها الدولة للمكتتب ومزايا السند لحامله من خلال إمكانية تداوله عن طريق الحياة.

3/ طرق الاكتتاب في القرض العام: يمكن أن تلجأ الدولة في عملية الاكتتاب إلى العديد من الطرق، تتمثل أساسا:

3.1 الاكتتاب العام المباشر: تعتبر الطريقة الأكثر شيوعا بين طرق الاكتتاب، وتقتضي أن تقوم الدولة عن طريق الخزينة العمومية بعرض سندات القرض على الجمهور مباشرة للاكتتاب فيها مع تحديد موعد بداية ونهاية الاكتتاب والشروط والمزايا التي تمنح للمكتتبين، ويتم اللجوء إلى هذه الطريقة لقلّة نفقاتها إذ توفر على الدولة العمولة التي يتقاضاها الوسطاء في الطرق الأخرى وتسمح لها بفرض رقابة صارمة تحول دون المضاربة بسندات القرض.

إلا أن لهذه الطريقة العديد من المساوئ، منها عدم تغطية القرض بأكمله مما يؤدي إلى فقدان الثقة في مالية الدولة من طرف المكتتبين.

3.2 الاكتتاب المصرفي: تقتضي هذه الطريقة أن تقوم الدولة بإصدار القرض عن طريق الاكتتاب المصرفي، حيث تضطلع المصارف بدور الوسيط في تغطية القرض، حيث تتنازل لمصرف أو مجموعة من المصارف عن كل سندات القرض مقابل مبلغ معين وتترك لها حرية إعادة بيع هذه السندات مباشرة للجمهور.

3-3 الاكتتاب بالمزايدة: تعرض الدولة في هذه الطريقة سندات القرض للمزايدة على الجمهور أو على المؤسسات المالية أو عليهما معا، وذلك بعد تحديد سعر أدنى للإصدار ثم تقوم بتخصيص مبلغ السند لمن يعطي أعلى سعر ثم من يليه حتى يتم تغطية القرض بأكمله.

تستخدم هذه الطريقة بالنسبة للسندات الخزينة العمومية في حساب جاري، حيث تصدر هذا النوع من السندات عن طريق طلب العرض بعد أن يتقدم المكتتبين بعروضهم حسب نسب الفائدة أو السعر، على أن يرسوا طلب العرض على أفضل العروض.

3-4 الاكتتاب في البورصة: تلجأ الدولة إلى بيع السندات في بورصة الأوراق المالية، إذا كان مبلغ القرض صغيرا وهي ليست في حاجة سريعة إليه، كما تعتمد هذه الطريقة كذلك عندما تكون أسعار البورصة مرتفعة للرفع من قيمة المداخل، إلا أن هذه الطريقة تواجه مخاطر عديدة، خاصة في حالة عرض كمية كبيرة من السندات للبيع دفعة واحدة، وهو ما قد يؤدي إلى عدم وجود طلب كافٍ لاقتناء هذه السندات وانخفاض حاد في قيمتها، وارتفاع سعر الفائدة بالمقابل، مما يشكل عبئا ماليا إضافيا على الدولة، لذلك يتعين على طرح السندات في البورصة على مراحل حتى لا تفقد قيمتها.

4/ انقضاء القرض العام: ينقضي القرض بالطرق التالية:

4.1 الوفاء بالقرض العام: ويقصد به رد قيمة القرض العام كاملة إلى المكتتبين فيه، مع جميع الفوائد المترتبة عليه عندما يحين موعد سداذه، حيث يعد الوفاء الصورة العادية لانقضاء القرض العام.

4.2 تثبيت القرض العام: يراد به قيام الدولة بتحويل القرض قصير الأجل إلى قرض متوسط أو طويل الأجل، مع الاحتفاظ بنفس قيمته وهذا عندما يحل موعد سداذه، أي أن تقوم باستبدال القرض قصير الأجل عند موعد انقضائه بقرض جديد متوسط أو طويل الأجل بنفس مبلغ القرض الأول مع السماح لحملة سندات القرض قصير الأجل بالاكتتاب في القرض الجديد عن طريق تقديم أذونات الخزينة العمومية التي يملكونها حتى يتم تثبيت القرض قصير الأجل في الحدود التي يقبل فيها أصحاب السندات الاكتتاب في القرض الجديد.

يكون تبديل القرض العام إما اختياريا بأن يقبل المكتتبين عملية التبديل، وقد يكون اجباريا عندما تلزم الدولة المكتتبين على الدخول في القرض الجديد ذي الفائدة المنخفضة، وهذا في حالة عدم قدرة الدولة على رد قيمة القرض عند حلول أجله.

يعاب على طريقة تثبيت القرض العام، اهتزاز ثقة المكتتبين في مالية الدولة، لذلك يستحسن عدم اللجوء إليها إلا في حالات محددة.

3.4 تبديل القرض العام: يقصد به إحلال قرض جديد محل قرض قديم يساويه في المبلغ وبسعر فائدة منخفض، وهذا بغرض تخفيف عبئ الديون على ميزانية الدولة، ويكون التبديل إما اجباريا أو اختياريا وهذا على النحو التالي:

- يكون التبديل إجباريا إذا قامت الدولة بتخفيض سعر الفائدة دون موافقة الدائنين وهو ما قد يؤدي إلى إضعاف ثقتهم فيها والاضرار بمصداقيتها المالية والائتمانية،
- يكون التبديل اختياريا عندما تعلن الدولة عن رغبتها بتخفيض سعر الفائدة، وتعطي للدائنين حرية الاختيار بين قبول تخفيض الفائدة وتبديل القرض أو استرداد قيمته الأصلية.

4.4 استهلاك القرض العام: يراد به تخفيض رأس مال القرض وتقليص ما يدفع من فوائد، وبذلك فهو نوع من الوفاء الجزئي للقرض العام يسمح بتخفيف العبء على ميزانية الدولة وتعتبر هذه الطريقة من أكثر الآليات شيوعا في انقضا القرض العام لاسيما القرض المتوسط وطويل الأجل، ويكون الاستهلاك إما اختياريا أو اجباريا، حيث يمكن التمييز بينهما على النحو التالي:

4.1 الاستهلاك الاجباري: نجده في القروض المؤقتة وواجبة الوفاء في الموعد المحدد لها، ويكون الأجل في هذه القروض مقررًا لمصلحة الدائن والمدين، حيث لا يجوز للدولة القيام بتسديدها قبل حلول الموعد المحدد لها، ويتم الاستهلاك في هذه الحالة بعدة صور وهي:

الاستهلاك العام على أقساط سنوية محددة: تدفع الدولة في هذه الحالة سنويا لجميع حاملي السندات قسطا يتضمن الفائدة السنوية وجزء من أصل القرض.

الاستهلاك بالقرعة: يتم ذلك عن طريق اخراج بعض السندات سنويا عن طريق القرعة على أن تسدد قيمتها الاسمية لأصحابها كاملة.

4- 2 الاستهلاك الاختياري: يطبق هذا النمط على القروض المؤبدة عندما لا تكون الدولة ملزمة برد القرض في أجل معين وبإمكانها استهلاكه متى تشاء وبالطريقة التي تريدها، حيث عادة ما تقوم الدولة بالتسديد عندما تكون وضعيتها المالية جيدة، ولا تتأثر بشكل كبير عند الوفاء بالقرض.