الفصل الرابع : القروض العامة

تمهيد :

ذكرنا سابقا أن الضرائب تعتبر من المصادر المهمة للإيرادات العامة، إلا أنه في أحيان كثيرة قد لا تكفي حصيلتها لتغطية النفقات العامة، فتلجأ الدولة في هذه الحالة للقروض العامة، وبهذا يعتبر القرض العام موردا من موارد الدولة الاستثنائية (غير العادية) .

ولجوء الدولة الى القروض العامة يأتي من عاملين أساسيين وهما :

– عندما تبلغ الضرائب حدها الأقصى، بمعنى آخر الوصول الى الحجم الأمثل من نسبة الضرائب بحيث لا يعد ممكناً اللجوء الى مزيد من الضرائب. إلا كان سلوكها مهدداً للنشاط و مستوى المعيشة.

– عندما يكون للضرائب ردود فعل اجتماعية عنيفة، وهذا يعني أن للضرائب حدوداً اقتصادية وحدوداً اجتماعية تقيد قدرة الدولة على استخدامها.

ولا يقتصر اللجوء إلى القروض العامة، على الهدف التمويلي فقط، وإنما أصبحت القروض العامة في الفكر الاقتصادي الحديث أداة من أدوات السياسة المالية التي يعتمد عليها لتحقيق الأهداف الاقتصادية.

وتأسيسا على ما سبق سنتناول مفهوم القروض العامة وتقسيماتها المختلفة ، وتنظيمها الفني.

المبحث الأول . مفهوم القروض العامة وتقسيماتها المختلفة:

تعد القروض العامة من بين المصادر الهامة الاستثنائية لإيرادات الدولة ويستدعي البحث فيها عرض مفهومها وكذا التقسيمات المختلفة لها.

المطلب الأول . مفهوم القروض العامة :

يمكن تعريف القروض العامة بأنها " المبالغ المالية التي تحصل عليها الدولة من الغير، مع التعهد بردها إليه مرة أخرى عند حلول ميعاد استحقاقها وبدفع فوائد عنها".

وتجدر الإشارة إلى أن القرض العام يتشابه و يختلف مع الضريبة في العديد من الجوانب:

وتتمثل أوجه التشابه بين القرض العام والضريبة في :

- أن القرض العام يعتبر مورد من موارد الدولة، وهو بذلك يتشابه مع الضريبة التي هي من أهم الموارد العامة.
- أن الأشخاص الطبيعية أو المعنوية هم الذين يتحملون عبء كل منهما، الأمر واضح بالنسبة إلى الضرائب أما بالنسبة للقرض فيتحمله دافع الضرائب في نهاية المطاف وتفسير ذلك أن الدولة عندما تقترض تقوم بإدراج قيمته في جانب الإيرادات بالميزانية العامة ولما تقرر الدولة الوفاء به تقوم بتسجيله في جانب النفقات في الميزانية، وعندما تضعه في جانب النفقات فلابد للدولة من البحث عن مورد تحصل منه على إيراد يغطي هذه النفقات

وهذا المورد ليس سوى فرض ضريبة جديدة أو رفع معدل ضريبة قائمة بالفعل، مما يعني في التحليل الأخير أن الذي يتحمل عبء القروض العامة في النهاية هم المكلفون بالضريبة.

- أن كلا من القرض العام والضريبة يستلزم صدور قانون خاص بهما.

- كلاهما من أدوات السياسة المالية.

أما أوجه الاختلاف بين القرض العام والضريبة فتتمثل في:

- إن الضريبة تدفع بصورة نهائية، إذ لا تلتزم الدولة بردها للأفراد كما لا تلتزم بدفع فوائد عنها، أما القرض العام فإن الدولة تلتزم برده مع فوائده .

- إن الضريبة تدفع جبرا بموجب السلطة السيادية للدولة، لذلك فإن الضريبة تعد من الموارد السيادية للدولة، أما القرض فالمبدأ العام أنه يدفع بصورة اختيارية من جانب المقرض رغبة منه في استثمار أمواله و تغذية موارد الدولة، و يعد القرض الإجباري صورة استثنائية عن القاعدة العامة.

- فيما يتعلق بحصيلة القروض العامة فهي تحتمل التخصيص أي يمكن تخصيصها لغرض معين أو تمويل مشروع بذاته بينما الحصيلة الضريبية غير قابلة للتخصيص طبقا لقاعدة عدم التخصيص .

- القروض العامة تزيد من الإيرادات عند الحصول عليها و تزيد من النفقات العامة عند تسديدها، بينما الضرائب تزيد من الإيرادات العامة فقط.

المطلب الثاني - تقسيمات القروض العامة :

هناك تقسيمات متعددة للقروض العامة حسب الزاوية التي ينظر إليها منها: فحسب النطاق المكاني للإصدار تقسم إلى قروض داخلية وقروض خارجية، وحسب حرية الاكتتاب تقسم إلى قروض اختيارية وقروض إجبارية ، وحسب الأجل تقسم إلى قروض مؤبدة و قروض مؤقتة، وحسب الغرض إلى قروض مثمرة وقروض عقيمة، وحسب القابلية للتسويق إلى قروض قابلة للتسويق وقروض غير قابلة للتسويق .

أولا. من حيث النطاق المكاني للإصدار :

تنقسم القروض العامة حسب هذا المعيار إلى قروض داخلية (وطنية) وخارجية (أجنبية).

1. القروض الداخلية:

" يكون المقرض فيها أحد الأشخاص الطبيعية أو المعنوية المقيمين داخل إقليم الدولة بغض النظر عن جنسيته وعادة ما تكون بالعملة المحلية وتستعمل لمعالجة العجز المالي* في الإيرادات العامة."

---

* - **العجز المالي:** عندما تقل الإيرادات العامة المقدرة لسنة مقبلة عن النفقات العامة المقدرة لنفس السنة. أما **العجز النقدي** يحدث نتيجة عدم توازن مؤقت بين الإيرادات العامة و النفقات العامة . فقد يحدث أحيانا بالرغم من توازن الميزانية العامة و إمكانية تغطية النفقات من الإيرادات سنويا ، إلا أن الدولة لا تمتلك سيولة نقدية لتنفق منها لتأخر الجباية .

2 . القروض الخارجية:

يكون المقرض فيها أحد الأشخاص الطبيعية أو المعنوية من خارج الدولة، رعايا أجانب، دول، منظمات وهيئات دولية، (صندوق النقد الدولي).

ثانيا . من حيث حرية الإكتتاب :

تنقسم القروض العامة حسب هذا المعيار إلى قروض اختيارية وقروض إجبارية:

1. القروض الاختيارية:

وتعرف بأنها" القروض التي تحصل عليها الدولة من أفراد ومؤسسات بطريقة اختيارية ودون إكراه من السلطة العامة، حيث يكون الدافع للإكتتاب المزايا المادية أو المعنوية .

2.القروض الإجبارية:

"وهي القروض التي يكتتب فيها الأفراد و المؤسسات الخاصة أو العامة بطريقة جبرية والقروض الإجبارية هي حالة استثنائية لأن الأصل في القروض الاختيار".

إن القروض الإجبارية لاتلجأ إليها الدولة إلا في الظروف الإستثنائية مثل الحروب والأزمات المالية وكذلك عندما تضعف ثقة الأفراد في المركز المالي للدولة .

وقد فرضت فرنسا في أواخر القرن الثامن عشر ومطلع القرن التاسع عشر هذه القروض الإجبارية تحت عنوان "القروض على الأغنياء".

كذلك لجأت الجزائر إلى هذا النوع من القروض في سنة 1994 ، حين قرر رئيس الحكومة آنذاك أحمد أو يحي، الإقتطاع من رواتب العمال والموظفين من أجل تسديد رواتب عمال آخرين، أعلنت المؤسسات التي كانوا يشتغلون بها الإفلاس.

ثالثا. من حيث المدة (الأجل) :

تنقسم القروض العامة حسب هذا المعيار إلى قروض مؤبدة (المستديمة ، المطلقة) و قروض مؤقتة (القابلة للإستهلاك ، المقيدة):

1 . القروض المؤبدة :

القرض المؤبد هو القرض الذي لاتلتزم الدولة بتسديده في فترة زمنية محددة وتنتهز الدولة الفرصة المواتية لتسديده مثل تحقيق فائض في الميزانية أو ترى أن أحوال السوق مناسبة من حيث أسعار الفائدة.

ومن المشاكل التي تنشأ في الغالب من القرض المؤبد هو تراكم الفوائد حتى عند مجيء حكومات متعاقبة فإنها ستواجه صعوبة عند سدادها ولذلك تتراكم المبالغ مما يكلف الدولة عبئ ثقيل في آخر المطاف .

2 . القروض المؤقتة :

بالنسبة للقروض المؤقتة فإنها تنقسم إلى ثلاثة أقسام:

2 .1 . القروض قصيرة الأجل:

فهي القروض التي لا تتجاوز موعد سدادها عن السنة الواحدة وقد تلجأ إليها الدولة عندما يكون هناك ضرورة للإنفاق قبل تحصيل الإيرادات وتسدد الديون بعد تحصيل الإيرادات .

2 .2 . القروض متوسطة الأجل :

هو الذي يكون لفترة زمنية تتراوح بين السنة والخمس سنوات .

2 .3 . القروض طويلة الأجل :

هو الذي يكون لفترة زمنية تتراوح بين السنة و الخمس سنوات.

إن الدولة عادة ما تلجأ إلى النوعين الأخيرين من القروض العامة وذلك إما دعما للمجهود الحربي أو للإسهام في تمويل التنمية الاقتصادية.

رابعا . من حيث الغرض (الهدف):

تنقسم القروض العامة حسب هذا المعيار إلى قروض مثمرة وقروض عقيمة:

1. القروض المثمرة :

هو الذي ينفق على مشروع استثماري يأتي بإيراد ويسدد أصل الدين مع الفوائد المترتبة عليه، وهو من أكثر القروض إنتاجية.

2. القروض العقيمة : هو الذي ينفق على مشروعات لا تأتي بإيرادات لتسديد القرض وفوائده، ولكن له فوائد عامة للاقتصاد وللمجتمع.

خامسا ـ من حيث قابلية القروض للتسويق :

تنقسم القروض العامة حسب هذا المعيار إلى قروض قابلة للتسويق وقروض غير قابلة للتسويق :

1. القروض القابلة للتسويق :

وهي القروض التي تصدر سنداتها لحاملها وبالتالي تكون قابلة للبيع والشراء في سوق الأوراق المالية .

2. القروض غير القابلة للتسويق :

وهي القروض التي تصدر سنداتها بقيمة إسمية وتسجل في سجلات خاصة وغالبا ما ينص على عدم إمكان تحويلها للغير أو عدم قابليتها للتسويق، ومن ثم فإن حامل سندات هذه القروض لايستطيع أن يتعامل بها في سوق الأوراق المالية .

المبحث الثاني . التنظيم الفني للقرض العام :

يتطلب عقد القروض العامة تنظيما فنيا يتصل بعملية الإصدار ذاتها، من حيث شروطها وطرقها المختلفة وانقضائها بانتهاء الأعباء المالية والتخفيف منها . وذلك على النحو التالي :

المطلب الأول . شروط إصدار القرض العام

حين تعتزم الدولة إصدار قرض ينبغي عليها أن تراعي المواصفات أو الشروط التالية لكل قرض تصدره وهو :

ـ أن تحدد مبلغ القرض .

ـ أن تحدد سعر الفائدة (مع مراعاة لحالة السوق المالية وظروف الطلب والعرض على النقود).

ـ أن تحدد سعر الاصدار (أي القيمة الاسمية لكل سند من سندات القرض)، نوع السندات المصدرة وفئاتها.

ـ أن تحدد طريقة الاكتتاب: تمتلك السلطات العامة منافذ متعددة لبيع سندات القرض العام ويتم هذا وفق الطرق التالية :

1. الإكتتاب العام المباشر :

وطبقا لهذا الأسلوب تقوم الدولة بطرح سنداتها للجمهور، على أن يوضح السند شروط القرض من حيث الفترة الزمنية للسداد ومعدل الفائدة ...إلخ .

ومن يرغب في الإكتتاب يتوجه مباشرة إلى دوائر وزارة المالية المكلفة ببيع السندات وتعد هذه الطريقة الأكثر شيوعا .

2. الإكتتاب المصرفي :

في أحيان كثيرة تجد الدولة أن الطريقة الأولى المباشرة تحتاج بعض الوقت للتحصيل قيمة القرض، لهذا فهي تلجأ إلى الطريقة الثانية (الإكتتاب عن طريق المصارف) إذ تقوم الدولة ببيع السندات بشكل إجمالي إلى المصارف مقابل منح المصارف خصم من قيمة القرض كعمولة على بيع السندات نيابة عن الجهات المالية، على أن تقوم المصارف مع التعامل مع الجمهور في بيع السندات، أي تقوم المصارف بمثابة الوسيط بين الدولة والجمهور في بيع السندات ، وبهذا ضمنت الدولة تحصيل قيمة القرض في وقت سريع و إن كان على حساب الإيراد المالي بسبب العمولة التي تمنحها الدولة للمصارف.

3. الإكتتاب عن طريق الأسواق المالية:

ويتم الإصدار بهذه الطريقة بأن تطرح الدولة سنداتها في سوق الأوراق المالية (البورصة) شأنها شأن أية شركة أو مؤسسة خاصة وفي هذه الحالة تلجأ الدولة إلى طرح جزء من سنداتها في البورصة و لا تستطيع أن تطرح كل سنداتها حتى لايزيد العرض فتخفض قيمة السندات، وهي من خلال هذه الطريقة تستطيع أن تتابع تطورات أسعار السندات فتبيع عند ارتفاع الأسعار وتحجم عن البيع عند انخفاض أسعار السندات وهي بذلك لاتحدد هي السعر بل يتحدد و فقا لأسعار السوق .

ويعاب على هذه الطريقة أن الدولة لاتستطيع أن تحصل على كامل قيمة القرض وبالتالي لايمكنها أن تطرح القروض التي تحتاجها دفعة واحدة وخاصة القروض التي تحتاجها لمواجهة ظروف طارئة .

4 – بيع سندات القرض العام بالمزاد:

تلجأ الحكومة وفقا لهذه الطريقة إلى عرض سندات القرض العام للبيع على كل من الجمهور والبنوك والمؤسسات المالية على أساس سعر أدنى تحدده لها بحيث تدعو المكتتبين إلى تقديم عروضهم للحصول على السندات بأسعار لا تقل عن هذا السعر الأدنى، فإذا ازدادت كمية السندات المكتتب فيها عن الكمية المعروضة فإن الحكومة تقوم بتخصيص السندات للمكتتبين الذين قدموا أعلى الأسعار، وقد تتخذ هذه الطريقة شكلا آخر بأن تحدد الحكومة أعلى سعر فائدة و تدعو المكتتبين إلى تقديم عروضهم للحصول على السندات بأقل سعر فائدة ممكن، بحيث يفضل المكتتبون الذين عرضوا أقل سعر للفائدة .

المطلب الثاني : إنقضاء القرض العام

ينقضي الإلتزام الواقع على عاتق الدولة جراء القرض العام بحالات مختلفة تتمثل فيما يلي :

أولا . الوفاء : حيث يتم انقضاء القرض العام بالوفاء به تماما اتجاه الجهة المقرضة، لدى حلول أجله بالنسبة للقروض العامة المؤقتة وغالبا مايتم ذلك على أقساط و دفعات .

ثانيا . الإستهلاك :يقصد باستهلاك القرض العام سداد قيمته تدريجيا على عدة دفعات إلى حاملي سنداته خلال فترة معينة وفقا لما تقضي به شروط الإصدار.

ثالثا . تبديل القرض العام :يقصد بتبديل القرض العام استبدال قرض عام قديم ذي فائدة مرتفعة بقرض عام جديد ذي فائدة منخفضة .

رابعا. تثبيت القرض العام: و يقصد به قيام الدولة بتحويل القرض قصير الأجل، عندما يحل أجله إلى قرض متوسط الأجل أو طويل الأجل .

خامسا . الإعفاء: دولة تتنازل لدولة أخرى عن قرضها بمحض إرادتها وقد يكون ذلك بدرجة أساسية لأغراض سياسية .

و كمثال على ذلك : إلغاء الجزائر لديون بقيمة 902 مليون دولار على 14 دولة إفريقية الأقل نموا عضو في الإتحاد الإفريقي بمناسبة الذكرى الخمسين لإنشاء منظمة الوحدة الإفريقية في العام 1963 الذي تحولت في العام 1999 إلى الإتحاد الإفريقي .

وقرار الإلغاء للديون يمس كل من البنين وبوركينافاسو والكونغو، إثيوبيا، غينيا، غينيا بيساو، موريتانيا، مالي، موزمبيق، النيجر، ساوتومي وبرانسيبي ، السنغال ، السيشل و تنزانيا.

سادسا. إنكار القرض العام:

إنكار القرض العام فهو إعلان الدولة عن امتناعها عن سداد أصل الدين وفوائده، وهذا بالطبع يؤدى الى اهتزاز ثقة الأفراد والمقرضين فى الدولة كما أنه لا يتفق مع مبدأ العدالة .

وتلجأ الحكومة الى إنكار القرض العام حينما تكون قد تعرضت لغبن وظلم عن عقد القرض العام، كما أنها قد يكون لها أهداف اجتماعية خاصة اذا كان المقرضين من أغنياء القوم .

لذلك يجب أن تراعى الدولة عند إصدار القروض مدى استيعاب الاقتصاد الوطني لها ومدى قدرتها على سداد القروض العامة حتى لا يحدث حالات لانكار القروض العامة تؤدى الى فقد الثقة فى الدولة .