المحور الرابع: القروض العامة

تعد القروض العامة من بين المصادر الهامة الاستثنائية لإيرادات الدولة ويستدعي البحث فيها عرض مفهومها وشروط انعقادها وكيفية انقضائها، ودراسة القرض العام كإيراد غير عاد تستلزم البحث في تعريفه وإصداره وآثاره وحالات انقضائه.

أولا: تعريف القروض العامة

يمكن تعريف القرض العام على أنه: "استدانة أحد أشخاص القانون العام (الدولة، الولاية، البلدية ...) أموالا من الغير مع التعهد بردها إليه بفوائدها"، فهو بذلك من الإيرادات الغير عادية التي تلجأ إليها الدولة عند تخوفها من ردة الفعل الشديدة والاستياء العام من جانب المكلفين في حالة لجوءها إلى رفع قيمة الضرائب.

ثانيا: أنواع القروض

هناك ثلاث معايير يمكن أن تقسّم القروض العامة تبعا لها:

أ/ من حيث النطاق المكاني لمصدرها:

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

1– فالداخلية (intérieur): وتسمى القروض الوطنية ويكون المقرض فيها أحد الأشخاص الطبيعية أو المعنوية المقيمين داخل إقليم الدولة بغض النظر عن جنسيته، وغالبا ما توجه هذه القروض لتغطية نفقات حرب أو تمويل مشاريع التعمير والبناء نتيجة ما دمرته الكوارث الطبيعية أو الوفاء بدين خارجي على الدولة وفي هذه الحالات غالبا ما تكون نسبة الفوائد التي تقدمها الدولة بسيطة أو منعدمة.

2– أما الخارجية (Extérieur): فيكون المقرض فيها أحد الأشخاص الطبيعية أو المعنوية من خارج الدولة (رعايا أجانب، دول، منظمات وهيئات دولية كصندوق النقد الدولي).

و يختلف القرض الداخلي عن الخارجي من عدة جوانب:

– القرض الداخلي لا يزيد عمليا في الثروة القومية لصالح الدولة، خلافات للقرض الخارجي الذي يزيد من الثروة الوطنية بنقل جزء من الثروة الخارجية إلى الثروة الوطنية لكن بالمقابل فان عبء تسديده وفوائده يقع على عاتق المقيمين في الدولة ويؤثر على حجم الثروة الوطنية بالنقصان بنقل جزء منها من داخل الدولة إلى خارجها.

– يضيف القرض الخارجي رصيدا من الثروة بالعملة الأجنبية، عكس القرض الوطني.

– يؤدي القرض الخارجي إلى تدخل الجهة المقرضة (دولة، صندوق نقد دولي) إلى التدخل في الشؤون الداخلية للدولة المقرضة.

– القاعدة أن القروض الخارجية عادة ما تكون اختيارية، بينما القروض الداخلية تكون اختيارية، أو إجبارية.

ب – من حيث حرية الاكتتاب في القرض: وطبقا لهذا المعيار تنقسم القروض العامة إلى:

1– القروض الاختيارية volontaires Emprunts: وهي القروض التي يكون فيها الأشخاص أحرارا في الاكتتاب فيها دون إكراه من السلطة العامة (الدولة)، وهي حينئذ تقوم على أساس تعاقدي.

2– القروض الإجبارية: وهي القروض التي يجبر فيها الأشخاص على الاكتتاب فيها حيث تمارس الدولة سلطتها السيادية بشأنها فلا يكون للأفراد حرية في الاكتتاب في القرض وتلجأ الدولة إليها في حالة ضعف ثقة المواطنين في الدولة خاصة في فترات عدم الاستقرار والأزمات الاقتصادية وكذا في حالات التضخم حيث يرتفع مستوى الأسعار نتيجة تدهور قيمة النقود فتلجأ الدولة للقرض من أجل امتصاص اكبر قدر من الكتلة النقدية الفائضة للحد من أثار التضخم.

ولا تلجأ الدولة للقروض الإجبارية إلا في أضيق نطاق وفي حالات الضرورة وحتى في هذه الحالات قد تفضل اللجوء إلى الإصدار النقدي الجديد من اللجوء للقروض.

ج– من حيث اجل القرض: و تنقسم القروض العامة من هذه الناحية إلى:

* **المؤقتة (القابلة للاستهلاك– Amortissables)**: هي القروض التي تلتزم الجهة الإدارية المقترضة بالوفاء بها في الآجال و الأوضاع الواردة في قانون إصدارها، بغض النظر عن ظروفها الاقتصادية والمالية وهذا يزيد من ثقة المكتتبين في الدولة ويأخذ هذا النوع من القروض صورة قروض قصيرة الأجل والتي لا تتجاوز في الغالب سنتين وتلجأ إليها الدولة غالبا لمواجهة العجز الموسمي في الميزانية، أو متوسطة أو طويلة الأجل ويقصد بها تلك التي تعقد لمدة تزيد عن سنتين وتقل عن عشرين سنة وتلجأ الدولة لهذا النوع لتغطية عجز دائم أو طويل الأجل في الميزانية العامة بحيث لا تكفي الإيرادات العادية الخاصة بالسنة المالية لتغطيته (كأن يجعل اجل القرض مابين سنة 2015 وسنة 2021).

* **الدائمة Perpétuels**: وهي تلك التي لا تلتزم الدولة بالوفاء بها في أجل معين مع التزامها بدفع فوائدها إلى غاية تاريخ الوفاء بها مع حرية الدولة في تحديد الوقت الأكثر ملائمة لظروفها الاقتصادية والمالية للوفاء به حيث يجوز لها الوفاء بالقرض المؤبد في أي وقت دون أن يكون للدائنين في ذلك حق الاعتراض. وهذا قد يؤدي لتراكم الديون وأعباء الفوائد المترتبة.

ثالثا: شروط إبرام القرض العام

يمكن تقسيم شروط إبرام القرض العام إلى شروط موضوعية وإجرائية:

1– الشروط الموضوعية: تتمثل في ضرورة استعمال الأموال المقترضة في قطاعات تؤدي إلى تكوين فائض في الإنتاج، ولتقدير أهمية المشروع توفد المنظمة المطلوب منها القرض خبراءها الفنيين لدراسة هذا المشروع لمعرفة إمكانية قدرة الدولة على الوفاء بالقرض وفوائده، وبناءا على الدراسة المنجزة يصدر قرار منح القرض، والدولة الدائنة لا تدفع المبلغ دفعة واحدة بل على مراحل بعد التأكد في كل مرة من أن الأقساط المدفوعة قد صرفت فعلا على المشروع الذي من اجله ابرم اتفاق

القرض إذ أن الدولة المقرضة هي التي تشرف على تنفيذ اتفاقية القرض فعكس الضرائب التي لا تخصص نحو إنفاق في مجال معين فان القرض العام يخصص لإنفاق معين يحدده القانون.

2– الشروط الإجرائية: يتعين على المشرع قبل إصدار القرض العام أن يحدد بدقة مجموعة من المعطيات تتعلق بالموارد الطبيعية للدولة والخبرة المتوفرة لديها وسياسة الدولة الاقتصادية وحالتها التجارية حتى تضمن فعالية الدين وإمكانية الوفاء به.

3– إصدار القرض العام: يقصد بإصدار القرض العام العملية التي بمقتضاها تحصل الدولة على المبالغ المكتتب بها عن طريق طرح سندات ، يقوم الأفراد بالاكتتاب فيها وفقا للشروط التي ينص عليها التشريع الساري المفعول وطبقا للفقرة 15 من المادة 122 من دستور 1996 فإن إصدار القروض العامة يتطلب صدور قانون من البرلمان (المجلس الشعبي الوطني)، ذلك أنها وسيلة يردّ أصلها و فائدتها كالضرائب لذا يجب أن تفرض بقانون يبدي بموجبه البرلمان موافقته على قيام الحكومة بإصدار قرض عام.

ويثير موضوع إصدار القرض العام التطرق إلى المسائل الأساسية التالية:

3–1– مبلغ القرض العام:

يصدر القرض العام محدد القيمة أو غير محدد القيمة.

أ– القرض محدد القيمة: وذلك في حالة ما إذا حددت الدولة – مسبقا حدا أعلى للمبلغ الذي تريد أن تقترضه ويتوقف الاكتتاب عند بلوغ هذا المبلغ.

ب– القرض غير محدد القيمة: وذلك في حالة ما إذا لم تحدد الدولة أو الجهة الإدارية المقترضة مبلغا، لذلك وفي هذه الحالة تقوم الدولة بتحديد تاريخ معين ينتهي الاكتتاب بنهايته، وبذلك فان مقدار القرض يتحدد بحلول هذا التاريخ وغالبا ما تلجأ إليه الدولة في الحالات التي تحتاج فيها إلى الحصول على مبالغ كبيرة لتغطية أزمة أو كارثة مثل أوقات الحروب والكوارث.

4– سندات القرض:

يأخذ القرض لدى إصداره شكل سندات تتمثل عادة في:

4–1– السندات الاسمية –Titres nominatifs: وهي تلك السندات التي يقيد اسم مالكها في سجل خاص للدين، يحفظ في إدارة القروض العامة بوزارة المالية وتسلم له شهادة باسمه تثبت حقه تجاه الدولة، وتعتبر تلك الشهادة نفسها هي السندات الاسمية ويتطلب نقل ملكيتها تعديل البيانات الواردة في السجل والشهادة وبغير ذلك لا يعتد بنقل ملكيتها وبذلك تمثل حماية لمالكها ضد خطر السرقة والضياع.

4–2– السندات لحاملها –Titres au porteur: وهي تلك التي لا يقيد اسم مالكها في سجل خاص بل القاعدة أن حائز السند هو مالكه، ولا يتطلب نقل ملكيته القيام بأي إجراء قانوني وعادة ما تلحق بهذه السندات قسائم قابلة للانفصال عن السند الأصلي، يعبر كل منها عن الفائدة المستحقة في تاريخ معين وتدفع الفوائد عن طريق تقديم القسيمة في التاريخ المحدد.

ويتم الاكتتاب في سندات القروض العامة بإحدى الطرق التالية:

– الاكتتاب العام المطروح على الجمهور مباشرة، وفيه تعرض الدولة السندات على الجمهور مباشرة مع تحديد موعد بداية ونهاية الاكتتاب والشروط والمزايا التي تمنح للمكتتبين، وتتميز هذه الطريقة بأنها توفر على الدولة مبالغ العمولة التي يتقاضاها الوسطاء كالبنوك مثلا وتتطلب هذه الطريقة ثقة الجمهور في مالية الدولة؛

– البيع للبنوك والمصارف نظير عمولة معينة، وهنا تلعب البنوك دور الوسيط في تغطية القرض عن طريق قيام الدولة ببيع سنداتها إلى البنوك مقابل عمولة تحصل عليها، ويتم بيع القرض للبنك الذي يقدم أفضل الشروط ومن مزايا هذه الطريقة ضمان الدولة تصريف جميع السندات وحصولها على حصيلة القرض على وجه السرعة، ويعاب عليها حرمان الدولة من مبلغ هام يتمثل في الفرق بين المبلغ الاسمي للقرض والمبلغ الذي تدفعه البنوك فعلا؛

– البيع في سوق الأوراق المالية، وفي هذه الحالة تلجأ الدولة لبيع السندات في بورصة الأوراق المالية إذا كان مبلغ القرض محدودا وكانت الدولة في غير حاجة سريعة أو عاجلة إليه.

رابعا: انقضاء القرض العام

ينقضي الالتزام الواقع على عاتق الدولة جراء القرض العام بحالات ووسائل مختلفة:

1– الوفاء: يقصد بالوفاء رد قيمة القرض بأكمله إلى المكتتبين فيه، و يتم انقضاء القرض العام بالوفاء به تماما تجاه الجهة المقرضة لدى حلول أجله، وهذا أمر لا غنى عنه إذا أرادت الدولة الاحتفاظ بثقة المقرضين في انتمائها.

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

3– التبديل: يقصد بتبديل القرض العام "Conversion de la dettepublique" استبدال قرض عام قديم ذي فائدة مرتفعة بقرض عام جديد ذي فائدة منخفضة، وهذا التبديل إما أن يكون إجباريا أو اختياريا، كما قد يتم الاتفاق على تحويل هذه القروض إلى استثمارات أو تحويلها إلى جزء من رأسمال بعض المؤسسات في إطار الخوصصة وهو أمر شائع في السنوات الأخيرة.

3–1– شروط نجاح التبديل:

- أن تكون ظروف الدولة مواتية لتبديل القرض، وذلك من حيث اطمئنان المكتتبين إلى المركز المالي للدولة؛
- أن يكون سعر الفائدة للقرض الجديد مساوي أو أكثر من سعر الفائدة السائد في السوق، وإلا فإن المكتتبين سوف يفضلون استرداد أموالهم أو استثماراتهم بسعر الفائدة السائد في السوق؛
- أن تقوم الدولة بتقرير مزايا جديدة لترغيب المكتتبين في تبديل القروض ومنها مثلا إعفاء القروض الجديدة من الضرائب.

4– الإعفاء: وذلك بأن يتم الاتفاق بين الدول بشكل جماعي أو انفرادي على إعفاء الدولة المدينة من ديونها أو من جزء منها نظرا لظروفها أو لتحفيزها على القيام بإصلاحات معينة.

خامسا: الآثار السلبية والإيجابية المترتبة عن القروض

1– الآثار السلبية: وتتمثل هذه الآثار في:

– السداد بالعملة الصعبة، إذ أن الديون الممنوحة من الهيئات الرسمية يجب تسديدها بعملة البلدان المقرضة وبالدولارات بالنسبة لأغلبية الهيئات الدولية، لذا تضطر الدول عادة إلى اللجوء لقروض جديدة أو بتشجيع المنتجات الوطنية ويستدعي تشجيع الاستثمارات الدولية بمنحها امتيازات معتبرة (وصلت في الجزائر لحد التكفل بمصاريف المنشآت الضرورية للاستثمار والإعفاء لمدة 10 سنوات من الضريبة على أرباح الشركات بموجب الأمر 03/01 م 20 أوت 2001 المتعلق بتطوير الاستثمار (ج ر 47) والذي تمت الموافقة عليه بالقانون رقم 16/01 المؤرخ في 21 أكتوبر 2001 (ج ر 62) ، كما شجع صندوق النقد الدولي إجراء تعديل في القطاع العام لحساب القطاع الخاص وهو ما انتهجته الجزائر بموجب الأمر 04/01 م 20 أوت 2001 المتعلق بتنظيم المؤسسات العمومية الاقتصادية وتسييرها وخوصصتها (ج ر 47).

– التدخل في الشؤون الداخلية للدول المستفيدة من القرض: سبقت الإشارة إلى أن الدول المقرضة عادة ما تربط عملية القرض بالظروف السياسية والاقتصادية للدول المقترضة، وقد يصل ذلك إلى حد اشتراطها قيام هذه الدولة إجراء تعديلات في النصوص القانونية والتخلي عن النهج الاقتصادي السابق، وهذا يعد مساس بسيادة الدول الداخلية وهذه التبعية المالية والسياسية وسيلة للإدماج الحتمي للعالم الثالث في الاقتصاد العالمي، لذا غالبا ما تلجأ الدول إلى الاقتراض من المنظمات والمؤسسات المالية الدولية.

– أنها تؤثر سلبا على الميل للاستثمار حيث أن الدولة عادة ما ترفع سعر الفائدة كوسيلة لجذب الأفراد للاكتتاب في سندات القروض العامة، مما يجعلهم يسحبون أموالهم من الاستثمارات الخاصة.

– أنها تزيد من الأعباء على الخزينة العمومية نتيجة الامتيازات التي تقدمها الدولة للمكتتبين في القرض العام، وعادة ما تربط الدول الغنية منح القروض بضرورة تصريف منتجاتها نحو الدول النامية، وتراعي في ذلك نوعية نظام الحكم والظروف السياسية لذا تفضل الدول النامية للمنظمات الدولية دفعا للإحراج السياسي، وعادة ما تلجأ إليها الدولة عند عدم كفاية الادخار الوطني.

إذا **سلبيات** القروض العامة يمكن تلخيصها فيما يلي:

- القروض الداخلية لا تمثل زيادة حقيقية للقوة الشرائية داخل الدولة، وعند التسديد يحول جزء من دخول الأفراد الذي حصلت عليه الدولة منهم عن طريق الضرائب إلى الأفراد المقرضين والمستحقي السداد، وبالتالي يستفيد أكثر من يحوز على سندات أكثر ولا يستفيد أكثر من له سندات أقل أو ليس له سندات إطلاقا، ما يؤدي إلى عدم عدالة توزيع الدخل بين أفراد المجتمع؛

- القروض الخارجية في حالة السداد تمثل عبئا على ميزان المدفوعات، وإذا كانت موجهة للاستهلاك فالأجيال القادمة هي من تتحمل عبئها؛
- عند سداد القروض العامة، يؤثر بالسلب على بعض عناصر الإنفاق العام خاصة النواحي الاجتماعية، ويقلل القوة الشرائية للأفراد؛
- يؤثر على الاستهلاك والادخار بالنقص، لأن مصدر القروض الداخلية هو جزء من دخول الأفراد، وفي ذلك نقص للاستثمار وزيادة الإنتاج؛
- قد تلجأ بعض الدول لزيادة إصدار النقد بغرض سداد القروض العامة، ما ينتج عنه آثار تضخمية لها بالغ الضرر على أصحاب الدخول الثابتة؛
- قد تعجز الدولة عن سداد القروض العامة، ما يضطرها إلى تغيير شروط السداد المتفق عليها سابقا، ما يضعف الثقة في الدولة، مما يدفع الأفراد لعدم الاكتتاب في القروض العامة مرة أخرى؛
- قد تعجز الدولة عن سداد القروض الخارجية، ما قد يعرضها للمساومة على سيادتها، أو التبعية السياسية للدولة المقرضة، أو فرض قيود عليها.

2/الآثار الإيجابية:

– تلعب المؤسسات المالية كصندوق النقد الدولي والبنك الدولي للإنشاء والتعمير دور هام في تجنب انهيار اقتصاد الدول التي تعرف عجز مالي وبالتبعية الحفاظ على الاستقرار الداخلي وقد مرت معظم الدول المصنعة حاليا كالولايات المتحدة الأمريكية وكندا واستراليا بمرحلة استعانت فيها برؤوس الأموال الأجنبية في القرن 19 من اجل الإسراع بتنميتها.

(إذ قام نيكولاي تشاوسيسكو في رومانيا بإلغاء كل استدانة خارجية بلا قيد أو شرط وبعد أن كان الدين الخارجي يمثل 11 مليار دولار سنة 1980 تم تسديده كليا في أفريل 1989 فحرم بذلك الشعب الروماني بشكل فضيع إذ لجأ لتخفيض الواردات بنسبة 40 % ما بين سنة 1980 و1984)

– صندوق النقد الدولي يساعد ويساهم في تعزيز حقوق الإنسان إذ بادرت الجماعة الدولية بتخفيض ديون الدول النامية بما يقدر بحوالي 76 مليار دولار سنة 1995 سعيا للحد من الفقر مثلما حدث مع بوركينافاسو، رواندا الكاميرون وكمبوديا وأوغندا والفيتنام واشترطت الدول الكبيرة لمنح هذه المساعدات بضرورة احترام حقوق الإنسان.

ومن أمثلة المؤسسات المالية الدولية

– صندوق النقد الدولي (مؤسسة مالية دولية تأسست سنة 1944 بعد معاهدة "بريتون وودس" بهدف مساعدة الدول الأعضاء التي تعاني صعوبات في ميزانها التجاري ويضم كل الدول الأعضاء في الأمم المتحدة تقريبا، وتساهم الدول الأعضاء في الصندوق حسب قدرتها المالية، ويمكن لأي دولة أن تحصل على قرض عادي دون شرط إذا لم يتجاوز 25%

من حصة مساهمتها، كما يمكنها الحصول على قروض مشروطة لا تتجاوز في أقصى الاحتمالات ضعف حصتها والمقصود بالقروض المشروطة يعني أن على الدولة إتباع سياسة اقتصادية منبثقة عن توصيات صندوق النقد الدولي وتحت متابعته.

–والصندوق الدولي للبناء والتعمير (مؤسسة مالية دولية تأسست سنة 1944 بعد معاهدة "بريتون وودس" لترتيب النظام النقدي الدولي بعد انتهاء الحرب العالمية الثانية وهو المؤسسة الدولية الثانية بعد صندوق النقد الدولي يمد الدول التي تعاني عجزا في ميزان مدفوعاتها بمساعدات قصيرة الأجل خاصة الدول التي تضررت من الحرب لتتمكن من إعادة البناء وقروض هذا البنك مشروطة ويعمل بتكامل مع صندوق النقد الدولي.

أما عندما يتعلق الأمر بإعادة جدولة الديون أي تأجيل وتمديد أجال تسديد الديون المستحقة خلال فترة زمنية معينة ليتم سدادها خلال فترة زمنية أطول مع زيادة في فوائد الدين الذي أعيدت جدولته فيتم اللجوء إلى نادي باريس بخصوص الديون الرسمية (وقد لجأت الجزائر إليه سنة 1994 واثر ذلك إيجابيا على اقتصاد الجزائر بانخفاض تكاليف خدمة الديون من 82 % سنة 1993 إلى 42% في سنة 1995 إلى 31% سنة 1996، والى نادي لندن (اللجنة التوجيهية العامة للبنوك التجارية) بخصوص الديون التجارية (وقد لجأت إليه الجزائر سنة 1995 وغطى اتفاقها معه الديون المستحقة التسديد في 1997 أي ما يعادل 3.23 مليار دولار وأعيد جدولة هذه الديون إلى 15 سنة وكذا تحويل بعض الدين إلى أسهم في رأس المال) وهدف إعادة الجدولة هو ربح الوقت لان البلد المعني يتوقع تحسن ميزانيته.

إذا يمكن تلخيص أهم **إيجابيات** القروض العامة كما يلي:

- على اعتبار نفقات الدولة متكررة ومواعيد تحصيل الضرائب تتركز في موسم معين من السنة يصبح القرض هو الوسيلة الوحيدة لتغطية النفقات العامة حتى موعد تحصيل الضرائب.
- القروض التي تستخدم في العمليات الإنشائية والاستثمارية سوف تؤتي ثمارها للأجيال القادمة فيعتبر تأمينا لهم.
- في حالة الحروب والدفاع عن كيان الدولة والمواطنين والمحافظة على المشروعات الاقتصادية تشكل القروض أهمية بالغة في تغطية مصروفات الحرب حيث تعجز الإيرادات العادية عن مواجهة هده المصروفات.
- في حالة الكوارث والأوبئة والزلازل العنيفة وما شابه ذلك مما يضر بالصالح العام، ولم تكن متوقعة، فإن القروض في هذه الحالة هي المنفذ لدرئ الطوارئ.
- في الدول الرأس المالية تعتبر القروض العامة وسيلة فعالة في علاج خطر الدورة الاقتصادية في أوقات الكساد، تتدخل الدولة لزيادة إنفاقها على الاستهلاك والاستثمار بغرض تشغيل العاطلين الذي بدوره يؤدي إلى خلق الطلب الفعال الذي ينقد الدولة من خطر الدورة الاقتصادية وتفادي الأزمات.
- في حالة التضخم تعتبر القروض أحسن الوسائل لامتصاص القوة الشرائية الزائدة فتنخفض كمية النقود المتداولة ما يقلل من حالة التضخم.
- القروض الأجنبية ضرورية لتمويل مشروعات استغلال الموارد غير المستغلة في الدول التي تعاني من نقص رأس المال.