

القروض العامة الداخلية في الأردن

الدكتور سالم الشوابكة
كلية الحقوق - جامعة مؤتة

مقدمة:

تعتبر ظاهرة ازدياد القروض العامة إحدى الصفات المالية البارزة للدول النامية ذات الموارد المحدودة، ومنها الأردن خاصة بعد عقد الستينيات، إذ بدأ الدين العام الخارجي عام ١٩٤٩ في حين بدأ الدين العام الداخلي عام ١٩٦٩، ثم زادت سرعة تكوين هذه القروض في عقد السبعينيات ووصلت أوجها في النصف الثاني من عقد الثمانينيات.

وإذا كان التمويل العادي للأجهزة الحكومية يتم بواسطة حصيللة الإيرادات من ضرائب وغيرها خصوصاً إذا كانت هذه الحصيللة تكاد تغطي نفقات الدولة. ومن الصعوبة بمكان تغطية نفقات الدولة أو مشروعات طموحه تهدف الدولة إلى تحقيقها. فهل تقف عند هذا الحد وتعتمد الدولة على مواردها المتواضعة، مما يعني عدم قدرتها على تحقيق أهدافها، أم تلجأ إلى وسيلة أخرى تتمثل بالاقتراض تمكنها من تحقيق ما تهدف إليه؟ لذلك وجدت في الاقتراض سبيلاً منشوداً لتغطية النفقات الجارية والرأسمالية وسد الفجوتين الادخارية والعملات الأجنبية التي تعاني منها ولتمويل عمليات تكوين رأس المال لاستخدامه بالاستثمارات الداخلة في نشاطها بالإضافة إلى أسباب أخرى تحقق أهدافاً اقتصادية واجتماعية، تتمثل بالإسراع بالنمو الاقتصادي ودرء الأزمات وتحسين توزيع الدخل وتحقيق الاستقرار الاقتصادي بامتصاصه للقوة الشرائية الفائضة.

والذي دفعني لاختيار القرض العام موضوعاً لبحثي هو أن القروض العامة أصبحت المشكلة الرئيسية التي يعاني منها الاقتصاد الأردني ولكنه

من الصعب تغطية القروض العامة الداخلية والخارجية في بحث واحد، لذلك اخترت الكتابة أولاً في القروض العامة الداخلية.

وسوف نتناول موضوعات هذا البحث في فصلين :

الفصل الأول: التعريف بالقرض العام وطبيعته.

الفصل الثاني: أصول تنظيم إصدار القرض العام الداخلي في الأردن، ومن ثم، خاتمة وتوصيات.

الفصل الأول

تعريف بالقرض العام وطبيعته:

عُرف القرض بأنه تمليك مال أو شيء مثلي لآخر على أن يرد مثله قدرأً ونوعاً وصفة إلى المقرض عند نهاية مدة القرض^(١) ويقابل هذا النص في التقنين المدني المصري المادة (٥٣٨) وعرفته بأنه عقد يلتزم به المقرض أن ينقل إلى المقرض عند نهاية القرض شيئاً مثله في مقداره ونوعه وصفته.

ونخلص من هذين النصين أن عقد القرض محله يكون مالا، والمال هو كل عين أو حق له قيمة مادية في التعامل أو كل شيء يمكن حيازته مادياً أو معنوياً والانتفاع به انتفاعاً مشروعاً ولا يخرج عن التعامل بطبيعته أو بحكم القانون يصح أن يكون محلاً للحقوق المالية^(٢) أو شيئاً مثلياً^(٣) وهو ما تماثلت أحادها أو أجزاؤها أو تقاربت بحيث يمكن أن يقوم بعضها مقام بعض عرفاً بلا فرق يعتد به وتقدر قي التعامل بالعدد أو القياس أو الكيل أو الوزن، غير أنه في الغالب ما يكون القرض مبلغاً من النقود ويقوم المقرض بنقل ملكيته للمقرض شريطة استرداده إما مالا أو شيئاً مثلياً عند نهاية مدة القرض، ويلاحظ منه بأن المشرع قد قصد منه القروض الجارية في التعامل بين الأفراد، في حين أن القرض العام قرض من طبيعة معينة كما يتضح لنا ذلك فيما بعد باعتباره هو مجال بحثنا، وقد تعرضت له التشريعات القانونية إما صراحة أو بالإشارة.

عرّفت المادة الثانية من قانون الدين العام^(٤) الدين العام بأنه الالتزامات

(١) المادة ٦٣٦ من القانون المدني رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٦.

(٢) المادتين ٥٣ و ٥٤ من القانون المدني.

(٣) المادة ١/٥٦ من القانون المدني.

(٤) قانون الدين العام رقم ٩٦ لسنة ١٩٦٦ المنشور بالجريدة الرسمية العدد رقم

١٩٥٨ تاريخ ٢٢/١٠/١٩٦٦ صفحة ٢١٥.

المرتتب على الحكومة دفعها تسديداً للأموال التي تقترضها من الأشخاص بمقتضى أحكام قانون الدين العام.

وقد ورد تعريف آخر للدين الحكومي حسب مقتضى أحكام المادة الثانية من النظام المالي^(٥) بأنه أي قروض تعاقدت عليها الدائرة (أي وزارة أو مؤسسة أو سلطة. أو هيئة عامة تدخل موازنتها ضمن الموازنة العامة للحكومة) أو كفلتها الحكومة من أي شخص طبيعي أو معنوي أو الهيئات الخاصة المحلية أو الخارجية أو من الحكومات وبيوت المال أو المؤسسات الدولية نظير تعهدا برد المبالغ المسحوبة والكلفة الإضافية المترتبة عليها وفق الاتفاقات المتعلقة بها.

وقد عرّف جانب من الفقه القرض العام بأنه المال الذي تجمعها الدولة عن طريق اكتتاب الجمهور أو المصارف وغيرها من المؤسسات المالية بأسناد تصدرها لهذه الغاية - وتسمى أسناد الدين العام - مقابل تعهدا بدفع فائدة معينة إلى المكتتبين وبرد المبالغ المقرضة وفقاً لشروط القرض^(٦).

كما عرّف بأنه مبلغ من المال تستدينه الدولة بعقد يستند إلى صك تشريعي ويتضمن مقابل الوفاء^(٧).

وعرّف أيضاً بأنه مبلغ من المال تحصل عليه الدولة عن طريق الالتجاء إلى الجمهور أو المصارف أو غيرها من المؤسسات المالية مع التعهد برد المبالغ المقرضة ودفع الفوائد طوال مدة القرض وفقاً لشروطه^(٨).

(٥) المادة (٢) القرائن من النظام رقم ٣ لسنة ١٩٩٤ النظام المالي المنشور بالجريدة الرسمية تاريخ ١٥/٣/١٩٩٤ ص ٢٨٧.

(٦) انظر: نور الله نور الله، محاضرات في المالية العامة وتشريعات الضرائب، دمشق. مطبعة الإنشاء ١٩٦٤، ص ١٦٢.

(٧) انظر: د. عصام بشور، المالية العامة والتشريعات المالية، دمشق، مطبعة جامعة دمشق، ١٩٩٤، ص ٣٤٩.

(٨) انظر: د. عبدالكريم صادق بركات ورفاقه، المالية العامة/ القاهرة، مؤسسة شباب الجامعة، ١٩٧٩ ص (٢٨٣).

ومهما تعددت التعاريف إلا أنها تتفق على عناصر رئيسية للقرض العام وتتمثل بما يلي:

- ١ - محل القرض يكون مالاً وغالباً ما يكون ذلك نقوداً أو أي شيء مثلي آخر.
- ٢ - المقترض وتكون الحكومة ممثلة بوزارة أو دائرة أو مؤسسة أو سلطة عامة.
- ٣ - المقرض ويكون إما شخصاً معنوياً أو طبيعياً.
- ٤ - الكلفة الإضافية وهي الالتزامات المالية المترتبة على المبالغ المالية المسحوبة المتمثلة بالفوائد والعمولات والمصاريف وغيرها.
- ٥ - الاتفاقية أو عقد القرض باعتباره من العقود الشكلية.

الفرع الثاني

طبيعة القرض العام

يعرف القرض العام بأنه اتفاق بين طرفين تتولد عنه حالة قانونية هي نشوء الدين العام في ذمة أحد الطرفين والتزامه بأداء الفوائد ورد أصل الدين بعد أجل محدد في حين يلتزم الطرف الأخير بتسليم الطرف الأول قدراً معلوماً من المال، وللقرض العام طبيعتان:

الأولى: قانونية

الثانية: اقتصادية

أولاً: طبيعة القرض العام من الوجهة القانونية:

من الصفات البارزة للقرض العام أنه تعاقدية أي يتم برضا الطرفين حيث تتبادل به إرادة شخص عام مقترض (الدولة أو إحدى دوائرها) من ناحية، والمقرضين من ناحية أخرى، فيرتبط الإيجاب الصادر من الدولة بواسطة الجهة المختصة وغالباً ما يكون وزير مالىتها بالقبول الصادر من المقرضين، وتنشأ عن ذلك حقوق والتزامات مالية متقابلة في جانب كل من المقرض والمقترض بحيث يلتزم الأول بتسليم مبلغ معين من المال بينما يلتزم الآخر بدفع الفوائد ورد أصل الدين بعد أجل محدد.

ومع ذلك فإن الفقه يميل إلى اعتبار القرض العام من العقود الإدارية لأنه يتعلق بإدارة المرافق العامة وأن إرادة المتعاقدين تنصرف ابتداءً إلى إخضاع القرض العام لنظام قانوني خاص من أنظمة القانون العام يتمثل باستقلال إرادة الدولة بوضع الشروط الخاصة بالقرض وتحديد سعر الفائدة وتقرير المزايا الممنوحة للمكاتب به، ومن ثم، على الأفراد تحديد مواقفهم منذ البداية سواء بقبول الاكتتاب أو رفضه^(٩). مما دفع بعض المالبين إلى تشبيه القرض العام بعقود الإذعان، غير أن هذه الصفة العقدية بالنسبة للقرض العام لا تلبث أن تفقد كل صفتها التعاقدية عندما تعمل الدولة على إرغام المواطنين على الاكتتاب بالقروض كما هو الحال بالنسبة للقروض الإجبارية، حيث تتجلى بها إرادة السلطة العامة المنفردة^(١٠) وتنعدم فيها إرادة الأفراد بقبول أو رفض الاكتتاب بها، أما القروض الاختيارية فإن الدولة تلتزم بالشروط والأوضاع التي تقررت ابتداءً دون أن تمسها أو تلحق ضرراً بالدائنين لها أو تجري عليها أية تغييرات إلا إذا وافقها على ذلك الأفراد الدائنون لها.

في حين يرى جانب آخر من الفقه^(١١) أن القرض العام لا يكون ذا طبيعة عقدية وإنما هو يمثل عملاً من أعمال السيادة، لأن الدولة تقصد منه تحقيق مصلحة عامة.. في مجال من المجالات السياسية أو الحربية أو الاقتصادية أو الاجتماعية. إلا أن الأخذ بهذا التكيف يؤدي إلى التسليم بحق الدولة في التدخل في شروط القرض العام بإرادتها المنفردة ويؤدي ذلك إلى اعتبار القرض مجرد عمل تشريعي يصدر وبصورة قانون يمكن الدولة من التدخل بقانون آخر تلغى به قانون القرض العام، وهذا ما يؤثر في سمعة الدولة وزعزعة الثقة في انتمائها.

(٩) انظر: د. سليمان الطماوي، العقود الإدارية، دراسة مقارنة/ القاهرة، مطابع عين شمس ص ١٣٣.

(١٠) انظر د. زين العابدين ناصر- المالية العامة والنظام الضريبي المصري، دار النهضة العربية ١٩٧٤، ص ٢٦٧.

(١١) المرجع السابق ص ٢٦٧.

لذلك فإن الرأي الراجح هو اعتبار القرض عقدًا من عقود القانون العام يخضع لجميع القواعد والأحكام التي تسري على تلك العقود، فهو عقد ملزم لطرفيه يرتب حقوقاً للدائن (المقرض) والتزامات على المدين (المقترض) لا يجوز المساس بها في الظروف العادية.

وتتطلب المبادئ الدستورية العامة في معظم الدول ضرورة موافقة ممثل الشعب على إصدار القروض العامة، حيث تتم موافقة المجالس النيابية على هذا الإصدار بقانون، وهو قانون إجرائي من ناحية الشكل وليس من ناحية الموضوع. أي أنه لا يخلق قواعد قانونية مجردة، والقانون الذي يصدر بالقرض العام شأنه في ذلك شأن القانون الذي يصدر بربط الموازنة، فهو لا يتضمن قواعد أمرّة كما هو الحال في سائر القوانين الأخرى، وإنما كل ما يتضمنه هذا القانون هو مجرد موافقة السلطة التشريعية على قيام (الحكومة) بإصدار قرض عام بمبلغ معين وطبقاً للشروط والأوضاع القانونية الأخرى للقرض، كطريقة الإصدار ذاتها وسعر الفائدة، إلى غير ذلك من التفاصيل التي يكون أمرها متروكاً للحكومة تقررهما على النحو الذي تراه ملائماً.

ويرجع اشتراط موافقة السلطة التشريعية إلى أسباب سياسية واقتصادية أهمها^(١٢):

١ - ضرورة موافقة المجالس النيابية على الإيرادات العامة التي تحصل عليها الدولة وكيفية إنفاقها، ويعتبر حق هذه المجالس في اعتماد القروض نتيجة منطقية لحقها في فرض الضرائب.

٢ - تهية مناقشة القرض العام الفرصة للسلطة التشريعية والرأي العام لمعرفة مبررات القرض ونواحي إنفاقه المختلفة مما يزيد من ثقة أصحاب الأموال في الائتمان العام من ناحية، وما يمكن من الإعلان عن القرض ويساعد على نجاحه من ناحية أخرى.

(١٢) الدكتور عادل أحمد حشيش - أصول المالية العامة، مؤسسة الثقافة الجامعية، ١٩٨٣، ص ٢٦٦.

وقد كان لاشتراط صدور القرض العام بقانون أثره بالنسبة لبعض الفقهاء في تفسيرهم لمدى التزام الدولة واقتراحها لتعهداتها، فقد اعتبره البعض عملاً تشريعياً ينظمه قانون ويلغيه قانون آخر، واعتبره آخرون عملاً من أعمال السيادة لا تخضع الدولة فيه لسلطان، فليس هناك أي التزام قانوني يجبرها على الوفاء بالتزاماتها، بل يقع عليها التزام أدبي فقط في هذا المجال، ولكن هذه الآراء منتقدة واعتناقها يؤدي إلى زعزعة الثقة في الدولة وإهدار ائتمانها فضلاً عن تضييع حقوق الأفراد التي شرعت القوانين الوضعية لحمايتها.

فالقرض العام هو عقد في جوهره يتم بتقابل الإيجاب من الحكومة والقبول من جانب المكتب، الأمر الذي يوجب على الدولة احترام التزاماتها، وما القانون إلا شرط لإجازة إصدار القرض.

هذا، وقروض الدولة في فرنسا هي من العقود التي تدخل المنازعات بشأنها في اختصاص القضاء الإداري بنص القانون. ومن ثم، فإنها تعتبر إدارية بتحديد القانون^(١٣). ولهذا فقد ذهب رأي إلى التمييز بين قروض الدولة وقروض غيرها من الأشخاص العامة، وقصر الصفة الإدارية على الأولى دون الثانية.

ولكن الرأي الحديث يسوي في هذا الصدد بين النوعين، فيعتبر العقد في الحالتين إدارياً أو مدنياً وفقاً لطبيعته الذاتية، وإن كان الغالب في قروض الدولة أنها عقود إدارية.

ثانياً: الطبيعة الاقتصادية للقرض العام:

تطورت النظرة إلى القروض العامة بتطور الدولة وتغير طبيعة نشاطها وزيادة التطور الاقتصادي واختلفت تبعاً لذلك النظرة إليها من حيث الوجهة

(١٣) حكم لمجلس الدولة، مجلة الإدارة سنة ١٩٥٥ ص ٢٣ مشار إليه في العقود الإدارية ١٩٨٤ - د. سليمان الطماوي - ص ١٣٣.

الاقتصادية. بينما اعتبرت في الفكر الكلاسيكي أو التقليدي أنها وسيلة غير عادية تلجأ إليها الدولة بصورة استثنائية لتأمين الموارد اللازمة لتغطية ما تواجهه الدولة من نفقات غير عادية، نجد أن النظريات الحديثة تقف موقفاً مخالفاً لهذه الفكرة وسنعرض لكلتا النظريتين بشيء من الإيجاز.

١ - النظرية التقليدية:

ساد هذا المفهوم خلال القرن التاسع عشر وتأثر بأفكار المدرسيون أمثال آدم سميث وريكاردو وساي وستيورات، وملخص أفكارهم أنهم لا يحبذون الاقتراض، ذلك لأن القروض ليست في النتيجة سوى ضريبة مؤجلة وتعطل الإنتاج وتؤدي إلى الإنفاق العقيم والتضخم ورفع سعر الفائدة بمنافستها للأفراد على الاقتراض وسوء توزيع الدخل وزيادة الأعباء العامة المتمثلة بدفع الفوائد وسداد أصل الدين، فعد آدم سميث أن القروض العامة تنقص من رؤوس الأموال المتاحة للفعالية الفردية والتي هي أساس التقدم الاقتصادي وأن نفقات الدولة العامة لا تنمي الاستثمار الخاص بل تنافسه، وأكد ريكاردو ما ذهب إليه آدم سميث من أن النفقات العامة تكون على حساب توظيف أموال القطاع الخاص، واقترح نتيجة لذلك أن تعتمد الدولة على تحويل نفقاتها الاستثنائية بواسطة الضرائب لا القروض، وذهب ساي هذا المذهب نفسه، فمدخرات الأفراد إذا ما ذهبت إلى الدولة كانت نفقة عقيمة في حين أنها تصبح منتجة إذا استثمرها القطاع الخاص، في حين أن ستيورات لم يمانع باقتراض الدولة إذا كان القرض العام حافزاً لزيادة حجم الادخار العام. وقد جاءت معارضة المدرسة الكلاسيكية للالتجاء إلى القروض لما ترتبه من آثار ضارة وأعباء على الاقتصاد القومي واستخدام هذه القروض لتغطية النفقات العسكرية، ولقد استندت النظرية التقليدية في رفضها للقروض العامة إلى الحجج التالية^(١٤):

(١٤) الدكتوران علي لطفي ومحمد رضا العدل / اقتصاديات المالية المحلية مكتبة عين شمس، ١٩٨٧، ص ١٩٨.

- ١ - تؤدي القروض التي تحصل عليها الدولة عن طريق زيادة الإصدار النقدي إلى حدوث ارتفاع كبير في الأسعار، ومن ثم، نشأة التضخم وما يترتب عليه من آثار ضارة بالاقتصاد القومي. والواقع أن هذا التفكير يتفق مع التحليل الكلاسيكي التي يقوم على فكرة أن كل ادخار لا بد أن يتميز، والاعتقاد بأنه سيادة مسألة من البطالة على نطاق واسع غير محتمل الوقوع، وافترض أن الحالة السائدة هي التوظيف الكامل.
 - ٢ - تعمل القروض العامة على الحد من نشاط القطاع الخاص، ويرى أنصار النظرية التقليدية أن ذلك يؤدي إلى خسارة مؤكدة لأن الدولة تنفق حصيلة القروض في أغراض غير إنتاجية، وحتى لو أنفقت الدولة حصيلة القروض في أغراض إنتاجية فإن هذا في رأي الكلاسيكيين يعني خسارة للمجتمع، اعتقاداً منهم بأن الاستثمار العام أقل مستوى وأقل نفعاً من الاستثمار الخاص، إذ يقول آدم سميث: إن الدولة يزداد نفعها بقدر عدم تدخلها في النشاط الاقتصادي.
 - ٣ - لا تجد الدولة عادة مشقة كبيرة في إصدار القروض العامة بعكس الحال بالنسبة للضرائب التي كثير ما تثير الأفراد وتبعث على التذمر ولا سيما إذا كانت أسعارها مرتفعة، لذلك يرى الاقتصاديون الكلاسيكيون أن سهولة حصول الدولة على الأموال عن طريق إصدار القروض العامة يؤدي إلى الإسراف في الإنفاق.
 - ٤ - تؤدي القروض العامة إلى سوء توزيع الدخل القومي بين أفراد المجتمع ويرجع ذلك إلى أن نسبة كبيرة من سندات القروض العامة تكتتب بها الطبقات ذات الدخل المرتفع التي ترغب في استثمار أموالها. ولا شك أن حصول أفراد هذه الطبقات على فوائد القروض يؤدي إلى زيادة دخولهم، ومن ثم، زيادة الفوارق في توزيع الدخل القومي.
 - ٥ - تؤدي القروض العامة إلى زيادة العبء على الموازنة العامة للدولة. وذلك بسبب تحميلها بأقساط استهلاك القروض وفوائدها.
- غير أن هذه النظرية لا يمكن أخذها على إطلاقها ويكون للاقتراض

الأمثل استخدام مبرراته القانونية والاقتصادية وغيرها والتي يمكن إجمالها فيما يلي:

أ - الأجيال الحالية: ستتحمّل نصيبها من القروض، وذلك باقتطاع جزء من دخولها وثرواتها لتكتتب بالاسناد العام، وهي عندما تعمل على بناء الطرق والسدود والموانئ والسكك وغيرها من الأعمال الممولة بقروض فإنها ستتحمّل نصيبها سواء بالاقتطاع من ثرواتها أو المساهمة باليد العاملة، اللذين من الممكن استخدامهما في إنتاج سلع أخرى.

ب - الأجيال القادمة: لا تتحمّل في الواقع أي اقتطاع من قوتها الشرائية، وليس هناك تحويل لليد العاملة من إنتاج السلع الاستهلاكية إلى المشروعات الإنمائية فضلاً عن أن هذه المشروعات تشكل بنية تحتية يحتاجها الجيل القادم ولازمة له، وسيقوم على تنفيذها إن لم تنفذ ويستفيد من واردات هذه المشروعات والاقتطاعات التي حصلت في عهد الجيل السابق لسداد أصل الدين وعبئته، وبالتالي لا يتحمّل أية أعباء اقتصادية وما أصابه فقط هو تحديد حريته في التصرف الكامل بالموارد العامة للمشروع، وذلك من خلال تخصيص جزء من موارده لتسديد المكتتبين بالقرض يحرم منها الجيل الحالي بصورة مؤقتة ولحين انتهاء أعباء القرض العام.

٢ - النظرية الحديثة:

ساد مفهوم هذه النظرية في القرن الحالي، وتطور مفهوم القرض العام نتيجة اتساع وظائف الدولة، فاعتبر القرض العام مصدراً عادياً وأداة مهمة من الأدوات التي تستعين بها الدولة، لتنفيذ سياستها الاقتصادية والاجتماعية، ولهذه القروض أهمية يمكن الإشارة إليها في أنها تؤدي إلى زيادة الإنتاج ورفع مستوى الدخل القومي، وتشغيل الأيدي العاملة ومحاربة البطالة بالإضافة إلى تحقيق التوازن الاقتصادي وإعادة توزيع الدخل القومي.

وقد بيّن بعض الكتاب الذين اعتنقوا أفكار هذه المدرسة، أمثال فيشر وهوبز وكينز واتخذوا موقفاً مخالفاً لمفهوم النظرية التقليدية، إذ اعتبروا القرض العام وسيلة عادية لتمويل نفقات الدولة تلجأ إلى الاقتراض حسب

الظروف السائدة لا حسب طبيعة النفقة التي يتعين عليها القيام بها^(١٥)، فأشاروا إلى أهمية الدور الاقتصادي الذي يقوم به القرض العام ومدى النفع منه والتي يمكن إجمالها، بأنه أداة مهمة من الأدوات التي تستعين بها الدولة على تنفيذ سياستها الاقتصادية والاجتماعية وزيادة الإنتاج ورفع مستوى الدخل القومي وإعادة توزيعه وتشغيل الأيدي العاملة ومحاربة البطالة بالإضافة إلى تحقيق التوازن الاقتصادي.

واستندت كذلك هذه النظرية في تأييدها للقروض العامة إلى الحجج التالية^(١٦):

١ - يقول كينز في نظريته العامة: إنه في المجتمعات الرأسمالية تكون الثغرة بين الاستهلاك والدخل الكلي عند مستوى التوظيف الكامل كبيرة جداً إلى درجة أن الاستثمار الخاص لا يكفي لسدها، لذلك فإذا أرادت هذه المجتمعات تجنب البطالة فلا بد من تكملة الاستثمار الخاص بالإنفاق العام. أو تقليل هذه الثغرة بدفع الميل للاستهلاك.

ولكن كينز يعتقد أنه لا يمكن رفع الميل للاستهلاك في المجتمعات الرأسمالية لدرجة يستطيع معها تحقيق مستويات عالية من التوظيف. لذلك فهو يرى أن عبء تحقيق التوظيف الكامل لا بد أن يقع على كل الإنفاق العام، ويقول كينز: يجب أن يكون (خلاقاً) للدخل أي يمثل إنفاقاً جديداً يكون إضافة إلى الطلب الكلي الفعال. لذلك يمكن القول إن القروض العامة تلعب دوراً رئيسياً في التنمية الاقتصادية، ومن الأمثلة على ذلك، الدور المهم الذي لعبته القروض العامة في تصنيع المانيا وروسيا خلال القرن التاسع عشر.

٢ - ويرى بعض الاقتصاديين الذين ينتمون إلى المدرسة الحديثة وعلى رأسهم وليم بيغفردج أن القروض تلعب دوراً مهماً في حل مشكلة البطالة. فعندما

(١٥) عبدالكريم صادق بركات وزملاءه/ المالية العامة / مرجع سابق ص ٢٨٩.
(١٦) الدكتوران علي لطفي ومحمد رضا العدل - اقتصاديات المالية العامة - مرجع سابق ص ٢٠٣.

تقترض الحكومة وتنفق حصيلة القروض على إقامة بعض المشروعات العامة، يؤدي ذلك إلى زيادة فرص التوظيف لتشغيل العمال العاطلين، ومن ثم، زيادة الطلب على السلع والخدمات الاستهلاكية مما يكون له أثر توسعي على صناعة السلع الاستهلاكية.

٣ - يرى بعض الاقتصاديين وعلى رأسهم هانسن أن القروض تؤدي إلى زيادة الثروة القومية والدخل القومي، فعندما تصدر الدولة قرضاً عاماً قد يكتتب به الأفراد عن طريق (تحرير أموالهم المكتنزة) وفي هذه الحالة تكون القروض العامة قد أدت إلى استخدام الأموال المعطلة وتوجيهها إلى الاستثمار.

٤ - تعتبر القروض العامة في رأي كثير من الاقتصاديين مصدراً رئيسياً وسياسة سليمة لتمويل البرامج الاستثمارية الضخمة التي لا تقوى عليها الموازنة العامة للدولة من مواردها العادية.

٥ - يرى مؤيدو القروض العامة أنه يمكن التغلب على معظم إن لم يكن جميع المساوئ التي يسوقها المعارضون.

- بالنسبة لاحتمال أن تؤدي القروض العامة إلى سوء توزيع الدخل القومي بين أفراد المجتمع، يمكن تخفيض قيمة السند وجعله في متناول الجميع وبصفة خاصة صغار المستثمرين.

- بالنسبة لاحتمال أن تؤدي القروض العامة إلى التضخم، من المؤكد أن هذا لن يحدث طالما أن المجتمع لم يصل إلى مرحلة التوظيف الكامل.

- بالنسبة لاحتمال منافسة القطاع العام للقطاع الخاص، يمكن التغلب عليها بإجراء تنسيق بين نشاط هذين القطاعين.

الفصل الثاني:

أصول تنظيم إصدار القروض العامة الداخلية في الأردن

من خلال هذا الفعل سوف نعالج عملية إصدار القرض بشكل عام، ومن ثم، تنظيم إصدار القرض العام الداخلي في الأردن.

الفرع الأول:

إصدار القرض العام

يقصد بعملية إصدار القرض^(١٧) تلك العملية التي تحصل الدولة عن طريقها على حصيلة القرض فتطرحه على وجه العموم طالبة من الأفراد الاكتتاب به طبقاً للشروط والأوضاع التي ينص عليها قانون إصداره، وإصدار القرض العام يتطلب نظراً لخطورته وأهميته ضرورة إصداره بقانون يحمل موافقة السلطة التشريعية عليه، فقد نصت العديد من الدساتير على عدم جواز إصدار القروض العامة إلا بقانون، لكنه وإن صدر بقانون فإنه ليس قانوناً من الناحية الموضوعية ولا يعدو أن يكون قانوناً شكلياً لأنه لا يحتوي على قواعد أمر^(١٨). وما يتضمنه هذا القانون هو موافقة البرلمان على تولي الحكومة إصدار قرض عام بمبلغ محدد وطبقاً لشروط جوهرية معينة تتضمن مقدار القرض وفائدته وأجل سداذه، أما ما يتعلق بالتنظيم الفني والأوضاع القانونية كطريقة الإصدار ومواعيدها والنواحي المتعلقة بأدائه واستهلاكه فأمرها متروك للحكومة تقررده وفقاً لاعتبارات المصلحة العامة ومقتضياتها، في حين أن جانباً آخر من الفقه اعتبر القرض العام «رغم صدور قانون بموافقة البرلمان على إصداره عقداً من عقود القانون العام

(١٧) د. زين العابدين ناصر - علم المالية العامة - مرجع سابق، ص ٣٦٦.

(١٨) د. محمود رياض عطية - موجز في المالية العامة - مرجع سابق، ص ٣٧٥.

تسري عليه جميع الالتزامات التي تحكم هذه العقود وتنشأ عنه حقوق والتزامات مالية لكل من الدولة والمقرضين، كالتزام المقرضين بتقديم المبالغ وفوائدها إليهم طبقاً لشروط القرض»^(١٩).

وعليه، فإن القرض متى أُجيز بقانون إلا أنه يترك للحكومة طريقة تحديد أساليب إصداره وتفاصيله وشروطه وتنظيم الأحكام الخاصة به والنواحي المتصلة بأدائه واستهلاكه.

وطالما نحن بصدد عملية إصدار القرض العام فما هو موقف المشرع الأردني وهل اشترط أخذ موافقة مجلس الأمة على القرض العام، وما هو دور البرلمان في إصدار هذا القرض؟

للإجابة عن هذا التساؤل وحيث تغيب التمثيل التشريعي عن البلاد رداً من الزمن خلال الفترة ما بين عام ١٩٦٨ وحتى عام ١٩٨٤ فقد كانت الحكومة تعتمد إلى إصدار القرض ضمن اتفاقيات مع الجهات الخارجية المقرضة مباشرة أو بالاكتتاب بالقرض العام الداخلي، وبالتالي يمكن إدراجها أو تصنيفها ضمن اختصاصات السلطة التنفيذية في سن القوانين وإدارة شؤون البلاد تحت فصل القوانين المؤقتة. فالدستور الحالي قبل التعديل بالمعاهدات الأخرى ومن ضمنها التي تحمل خزانة الدولة شيئاً من النفقات كما نصت عليها الفقرة الثانية من المادة ٣٣ فإن المجلس العالي للدستور وبقرار سابق له^(٢٠) قد ميز بين نوعين من المعاهدات والاتفاقيات، فالمعاهدات والاتفاقيات المتعلقة بالعلم والتحالف والتجارة والملاحة لا تكون نافذة المفعول في كل حال إلا إذا وافق عليها مجلس الأمة بقطع النظر عن ماهيتها والالتزامات التي تترتب بموجبها نظراً لطبيعتها ودرجة مساسها

(١٩) د. عبد الحميد محمد القاضي - اقتصاديات المالية العامة والنظام المالي في الإسلام - مرجع سابق، ص ٢١٢.

(٢٠) قرار المجلس العالي لتفسير الدستور رقم ٢ تاريخ ٢٨/١/١٩٥٥ المنشور في الجريدة الرسمية العدد رقم ١٢٢٤ تاريخ ١٦/٤/١٩٥٥.

بحقوق الدولة الأساسية وسلطاتها وسيادتها على إقليمها البري والبحري والجوي.

أما المعاهدات الأخرى والاتفاقات كالتي يترتب عليها تحميل خزينة الدولة شيئاً من النفقات فإن نفاذها لا يحتاج لموافقة مجلس الأمة إذا لم يترتب عليها مثل هذه الآثار، وتعتبر نافذة بمجرد إبرامها من قبل السلطة التنفيذية دونما حاجة إلى موافقة مجلس الأمة نظراً لعدم خطورتها.

ولكن الدستور الحالي وبعد التعديل^(٢١) قد قيد صراحة المعاهدات والاتفاقات التي يترتب عليها أو ينتج عنها تحميل خزانة الدولة شيئاً من النفقات أو مساس بحقوق الأردنيين العامة أو الخاصة بآلا تكون نافذة إلا إذا وافق عليها مجلس الأمة، وبالتالي تكون موافقة مجلس الأمة شرطاً أساسياً لنفاذ المعاهدة في حالتين:

الحالة الأولى: عندما يترتب على خزانة الدولة شيء من النفقات ويكون ذلك بالأعباء المالية المتمثلة بتسديد المبالغ المستحقة والكلفة الإضافية المترتبة عليها.

الحالة الثانية: عندما يترتب على إتمام إجراءات المعاهدة مساس بحقوق الأردنيين العامة أو الخاصة.

ورغم أن النص الدستوري صريح بضرورة أخذ موافقة مجلس الأمة إلا أن الحكومة لا تلجأ إلى إصدار القروض بقانون ولا تقوم بعرضها أولاً بأول على مجلس الأمة ولكنها تقوم بالحصول على الاقتراض الخارجي من خلال التفويض التشريعي الصادر للسلطة التنفيذية من قبل البرلمان بقانون الموازنة العامة لتغطية الفرق بين المنح المنتظرة والمنح المدفوعة أو لأسباب أخرى تقدرها الحكومة وفق مقتضيات المصلحة العامة. أما القرض الداخلي

(٢١) بموجب التعديل المنشور في الجريدة الرسمية العدد رقم ٢٥٢٣ تاريخ ١٠/١١/١٩٧٤.

فقد نظم بقانون الدين العام وحدد سقف الاقتراض فيه وأشكال الدين وانتهاء أعبائه.

ولاشتراط إصدار القرض بقانون من قبل السلطة التشريعية أهمية بالغة من الناحيتين السياسية والاقتصادية تتمثل بـ:

١ - إن تصويت البرلمان ومناقشته لمبررات القرض ونواحي إنفاقه يتيح الفرصة أمام السلطة التشريعية المتمثلة للمكتتبين لمناقشة آثاره السياسية والاقتصادية والاجتماعية مما يؤكد على مبدأ الرقابة الشعبية على أعمال السلطة التنفيذية ويسوغ مدى حاجة الدولة إلى النفقات المزمع الاقتراض لأجلها مما يعزز الثقة لدى أصحاب المال في الائتمان العام ويكون خير وسيلة للإعلان عنه بكل وسائل الدعاية والمساعدة على نجاحه.

٢ - باعتبار القرض مورداً عادياً لتغطية نفقات الدولة ولكون هذه الإيرادات والنفقات يصدق عليها بقانون^(٢٢)، وهو قانون الموازنة العامة، كما أن المبالغ المتأتية من هذه الديون يجب أن تؤدي إلى الخزنة المالية وأن تدخل ضمن موازنة الدولة مما يتيح الفرصة أمام السلطة التشريعية لفرض رقابتها الفعالة والمحافظة على صلاحياتها التشريعية في مجال المال العام للحد من إطلاق يد الحكومة أو اللجوء إلى الاقتراض في كل مرة يرفض فيها البرلمان الموافقة على فرض ضرائب جديدة، وكذلك وسيلة للحد من إسراف السلطة التنفيذية حال مناقشة البرلمان للنفقات المغطاة بالاقتراض.

طرق إصدار القرض العام:

أولاً: الاكتتاب العام.

ويتمثل هذا الأسلوب بقيام الدولة مباشرة بطلب الجمهور سواء الأفراد أو الهيئات داخل حدود إقليمها للاكتتاب باسناد الدين العام مباشرة ومن دون وساطة البنوك معتمدة في ذلك على ما تمتلكه الدولة من وسائل إعلام مختلفة.

(٢٢) راجع الفقرة ٦ من المادة ١١٢ من الدستور الأردني.

وتقوم السلطات المالية بتحديد شروط القرض وموعد الاككتاب وتاريخ إغلاقه وكيفية الاككتاب المتمثل بطلب هذه السلطات كامل قيمة الاككتاب أو جزء منها، ويجري الاككتاب بواسطة موظفين مختصين لهذه الغاية، ويتم عادة لدينا في الأردن عن طريق البنك المركزي والبنوك المرخصة، حيث يتقدم المدخرون إلى الموظف المختص بطلبات يبينون فيها السندات التي يرغبون شراءها وعددها وقيمتها ويدفعون جزءاً من هذه القيمة تثبيتاً لطلباتهم.

وبالاككتاب العام قد يزداد الطلب على سندات القرض وقد تتلقى الجهات المشرفة على عملية الاككتاب طلبات تزيد قيمتها على القرض المحدد القيمة، فما الذي يجب عمله هنا؟

هنا لا بد من التمييز بين القرض العام المحدد وغير المحدد، فإن القرض المحدد بمبلغ معين أو سقف أعلى لا يجوز تجاوزه، واككتاب الأفراد والهيئات بضعفي المبلغ المحدد مثلاً فإنه يصار إلى تخفيض حصة كل مكتب بمقدار النصف، مع مراعاة حد أدنى في العادة لصغار المكتتبين تشجيعاً لهم على الادخار. أما إذا كان القرض غير محدد القيمة فإنها تقبل جميع الاككتابات التي يشترك بها المدخرون إذا كانت خلال المدة المحددة للاككتاب، وتلجأ الدولة أحياناً إلى عدم تحديد القرض عندما تكون حاجتها كبيرة لمبالغ نقدية يصعب تحديدها مسبقاً أو تخاف عدم تغطية قيمة القرض بكامله وخصوصاً عندما لا تتمتع الدولة بثقة في الأوساط المالية.

ثانياً: - الاككتاب المصرفي (الاككتاب عن طريق وسيط).

تحدد الدولة بادیء الأمر مبلغ القرض وسعر الفائدة والأجل الذي ستقوم فيه بسداد أصل الدين، ثم تتصل بمصرف أو أكثر ليقدم لها قيمة القرض مقابل حصوله على صلاحية أو حرية في التصرف بالاككتاب، وهذا العمل من قبل المصرف يأخذ إحدى صورتين^(٢٣).

(٢٣) د. نور الله نور الله - محاضرات في المالية وتشريعات الضرائب، مرجع سابق، ص ١٧٢.

الأولى: دور المصرف يكون وسيطاً مالياً حيث يتلقى اكتتابات الجمهور بالاسناد العام لحساب الدولة لقاء عمولة ميسرة.

الثانية: قيام المصرف بشراء الاسناد العامة لحسابه الخاص بأقل من قيمتها الاسمية، ومن ثم، يعيد بيعها للجمهور بقيمتها الاسمية مع الاحتفاظ لنفسه بما قد لا يستطيع تصريفه منها، وبذلك يتحمل مخاطر العملية ويكسب الفرق بين القيمة الاسمية للسندات المشتراة، وثمان إعادة بيعها للجمهور وما تدفعه فيها الدولة، وتشبه هذه العملية عملية إعادة خصم الأوراق التجارية بين الجمهور والبنك وأسلوبها شبيه بأسلوب تلزيم جباية الضرائب، وتتميز طريقة الإصدار المصرفي بسرعة حصول الدولة على مبلغ القرض وتجنبها كثيراً من التعقيدات الإجرائية، كما يؤدي إلى تدعيم ثقة الأفراد بالمكانة المالية للدولة، وما يعيب هذه الطريقة أن المصارف لا تقوم بدورها كوسيط في العملية بالمجان، وإنما نظير حصولها على فائدة تمثل خسارة الدولة مبلغاً كبيراً نسبياً يذهب إلى هذه المصارف مقابل قيامها بعملية الاكتتاب أو تحمل مخاطرها.

ثالثاً: - الإصدار بالبورصة.

ويقصد به الاكتتاب عن طريق سوق الأوراق المالية، وبهذا الأسلوب تقوم الدولة في هذا النوع من الإصدار ببيع سندات القرض في سوق الأوراق المالية بالطريقة نفسها التي يقوم فيها الأشخاص ببيع أسهمهم وسنداتهم، غير أنه يفترض فيها البيع على شكل دفعات صغيرة بالسعر المحدد في السوق حتى لا ينخفض سعرها، وتتصف هذه الطريقة بالبساطة والسهولة واختصار كلفة العمولة، وتلجأ الدولة إلى هذا الأسلوب عندما يكون مبلغ القرض بسيطاً أو عندما تقوم بتجزئة القرض إلى أجزاء تعرضها في السوق لتتمكن من المحافظة على قيمة القرض للاكتتاب به من قبل الأفراد. ومن عيوب هذه الطريقة أن هذا الأسلوب يصح أصلاً لعرض قليل من الأسهم والسندات، ويتضح ذلك بأن الدولة إذا قامت بعرض مجموعات كبيرة من

سنداتها دفعة واحدة فإن ذلك سيؤدي إلى انخفاض أسعار هذه السندات وفقاً لقاعدة العرض والطلب إضافة إلى أن طرحها لسندات الاكتتاب مرة واحدة يفوت عليها فرصة الحصول على قيمة القرض بالحال وإنما عليها الانتظار طويلاً ريثما تتم عملية بيع جميع السندات.

رابعاً: الاكتتاب بالمزايدة أو المناقصة.

سيتم ذلك بقيام الدولة بعرض سندات الاكتتاب بالقرض للجمهور والمصارف والمؤسسات والشركات وغيرها على دفعات عندما لا تكون في حاجة سريعة لقيمة القرض والحد الأدنى لسعر الفائدة على القرض، بعدها تدعو المكتتبين لتقديم عروضهم للحصول على هذه السندات بأسعار لا تقل عن الحد الأدنى الذي تقرره الدولة لثمن السند بحيث يحصل عليه من يدفع سعراً أعلى وينجح هذا الأسلوب عندما يكون سعر الإصدار أدنى من سعر السند الحقيقي، ومثاله أن تحدد الدولة سعر الإصدار الأدنى بـ ٩٥ ديناراً للسند الحقيقي، الذي قيمته ١٠٠ دينار، ويتم الاكتتاب بما يزيد عن الحد الأدنى فإذا زادت المبالغ المكتتب بها عن مبلغ القرض قبلت الاكتتابات المتضمنة أعلى سعر، ثم التي تليها حتى تتم عملية تغطية القرض، وقد استخدمت هذه الطريقة كل من الولايات المتحدة الأمريكية وفرنسا عام ١٩٦٣ في إصدار سندات الخزينة، وكما تأخذ هذه الطريقة أسلوب المزايدة، فإنها أيضاً تأخذ شكل المناقصة على سعر الفائدة، وذلك بأن تحدد الحكومة سعراً أعلى للفائدة كأن يكون ٥٪ وتدعو المكتتبين لتقديم عروضهم للحصول على سندات بأقل من سعر فائدة المصرف وليكن ٢,٨٪ أو ٢,٧٪ أو ٢,٥٪ وهكذا بحيث إذا تم الاكتتاب تعطى الأولوية بالاكتتاب للمكتتب المتقدم بأقل سعر ثم الذي يليه وهكذا حتى تتم عملية تغطية كامل قيمة القرض، وغالباً ما يتم الاكتتاب بهذا الأسلوب في سندات أذونات الخزينة، ذلك لأنها دين قصير الأجل يستحق السداد بعد ثلاثة أشهر من إصداره.

الفرع الثاني أشكال الدين العام الداخلي في الأردن

اتخذ الدين العام الداخلي في الأردن عدة أشكال هي:

أولاً: أدونات الخزينة.

ثانياً: السندات الحكومية.

ثالثاً: سندات المؤسسات العامة المكفولة من قبل الحكومة.

رابعاً: الاقتراض من الجهاز المصرفي والمؤسسات العامة.

أولاً: أدونات الخزينة:

لقد عرّفها قانون الدين العام^(٢٤) بأنها الصك أو الكمبيالة الصادرة عن خزينة الحكومة والتي تنتقل ملكيتها بمجرد التسليم، وتنص على حق حاملها في استيفاء قيمتها في التاريخ المحدد. ويعتبر هذا النوع من السندات الشكل الأسبق بالظهور^(٢٥) حيث تم العمل به في بداية عام ١٩٦٩، وقد لجأت إليه الحكومة كوسيلة لتغطية العجز في موازنة الدولة الناجم عن عدم التطابق الزمني ما بين الإيرادات العامة والنفقات العامة لكون أموال الخزينة الجاهزة لا تفي بالالتزامات المترتبة عليها حيث يتم إصدارها وطرحها بشكل شهري لهاتين الغايتين فضلاً عن أنها أداة نقدية للسيطرة على عرض النقد ومعدلات السيولة.

وتتسم هذه السندات بسهولة تحويلها إلى نقد بإعادة خصمها^(٢٦) لدى البنك المركزي وبأن أجل سدادها قصير بحيث تستحق السداد بعد ثلاثة

(٢٤) المادة ٢ من قانون الدين العام رقم (١) لسنة ١٩٧١.

(٢٥) خطة التنمية الاجتماعية ١٩٨٦ - ١٩٩٠، وزارة التخطيط، ص ٢٢.

(٢٦) المادة ٢٩ من قانون البنك المركزي رقم ٢٣ سنة ١٩٧١.

أشهر من إصدارها وبإعفاء من ضريبة الدخل^(٢٧) ما نسبته ٥٠٪ من الأرباح الناشئة عن الاستثمار فيها ويتدنى سعر الفائدة عليها المتراوح بين (٤٪- ٥٪) سنوياً وتحدد فئاتها بخمسة آلاف وعشرة آلاف وخمسين ألف دينار.

وتتقدم طلبات الشراء فيها على الأغلب من قبل البنوك لعدم إقبال الأفراد على شرائها وانخفاض معدل فائدتها وارتفاع قيمة فئاتها، في حين تقدم البنوك على شرائها لاستثمار ما لديها من فائض نقدي لقصر أجل هذه السندات وقلة المخاطر التي يتعرض لها البنك وسهولة تحويلها إلى نقد.

أما بالنسبة لطريقة «إصدار أذونات الخزينة» نجد أن البنك المركزي يحدد بالاتفاق مع وزارة المالية قيمة الأذونات المطلوبة وتواريخ إصدارها واستحقاقها والفائدة عليها وتاريخ فض العطاءات، وترسل نشرات بها إلى البنوك التجارية المحلية وغيرها التي تتقدم بعطاءاتها إلى البنك المركزي، وعند فض العطاءات في التاريخ المحدد يقوم البنك المركزي بإخطار البنوك والمؤسسات المتقدمة بالمبالغ المقبولة أو نسبة منها، وفي تاريخ إصدار الأذونات يقوم البنك المركزي بالخصم على حسابات البنوك والهيئات التي قبلت عطاءاتها، ويصدر البنك المركزي أذونات مبيناً بها اسم البنك المكتتب، والمبلغ المكتتب به وتاريخ كل من الإصدار والاستحقاق ويوقع كل من محافظ البنك المركزي ووزير المالية أو من ينوب عنهما بالتوقيع على هذه الأذونات. وفي تاريخ الاستحقاق يخصم البنك المركزي على حساب وزارة المالية القيمة الاسمية للأذون زائداً الفوائد عليها وتضاف إلى حساب البنك أو المؤسسة المكتتبه، ويعمل البنك المركزي بالاشتراك مع وزارة المالية على تجديد الأذونات في تواريخ استحقاقها^(٢٨).

(٢٧) المادة ١٣/ب من قانون الدين العام.

(٢٨) د. فيصل فخري مراد/د. عدنان الهندي / مبادئ الإدارة المالية العامة واقتصادياتها، ص ١٢٣.

ثانياً: السندات الحكومية^(٢٩):

وهي السندات المسجلة والسندات لحاملها وأذونات الخزينة الصادرة بمقتضى أحكام قانون الدين العام، وقد سبقت الإشارة إلى تعريف كل من السند المسجل لحامله، في حين أن القانون لم يوضح الغاية من إصدار هذه السندات، إلا أنه يمكن معرفة وتقدير هذه الأسباب والدواعي من الظروف الاقتصادية التي تمر بها البلاد ومن خلال الآراء والأفكار التي طرحها علماء المالية العامة. غير أننا نجد أن الحكومة قد أجازت لنفسها الاقتراض من الجمهور^(٣٠) بين الحين والآخر بمقتضى أحكام قانون الدين العام.

وتتسم هذه السندات بأنها دين متوسط الأجل، تعقد لتمويل المشروعات الإنمائية التي تتطلب وقتاً طويلاً لتنفيذها، وأن معدل الفائدة فيها يتراوح عادة ما بين ٦٪ - ٩٪، وقد أورد المشرع قيداً على حجم اقتراضها، إذ نصت الفقرة الأولى من المادة الخامسة من قانون الدين العام على أنه لا يجوز في أية سنة أن يزيد مجموع القيمة الاسمية الإجمالية للسندات الصادرة المسجلة ولا لحاملها على مقدار النفقات الرأسمالية المقدرة في قانون الموازنة العامة لتلك السنة كما لا يجوز أن يزيد مجموع القيمة الاسمية الإجمالية للسندات الصادرة في أية سنة على ما نسبته ٢٠٪ من النفقات الرأسمالية الفعلية للسنة السابقة، وتأخذ هذه السندات ثلاثة أشكال هي، سندات التعمير، وسندات التنمية، وسندات الخزينة.

أ - سندات التعمير:

وهي سندات لحاملها، إذ لا تسجل باسم مالكيها وتنتقل ملكيتها من شخص لآخر بمجرد حياتها وتنص على حق حاملها في استيفاء قيمتها الاسمية والفوائد والجوائز المستحقة في المواعيد المحددة لها.

(٢٩) المادة (٣) من قانون الدين العام رقم ١ لسنة ١٩٧٠.

(٣٠) المادة ٣/أ من قانون الدين العام رقم (١) لسنة ١٩٧١.

وقد تم إصدارها في أوائل عام ١٩٧١ لمواجهة الظروف الاقتصادية التي تلت حرب حزيران ١٩٦٧ والاضطرابات الداخلية عام ١٩٧٠ اللذين أديا إلى شل حركة الاقتصاد الوطني. لذلك لجأت الدولة إلى هذا النوع من السندات «كوسيلة رئيسية لتجميع المدخرات من الأفراد وتوجيهها نحو المجالات الإنتاجية وكمورد مالي للخزينة لمواجهة التزايد في إنفاقها الإنمائي وخاصة بعد أن أخذ الأردن بأسلوب التخطيط الاقتصادي»^(٣١).

وتتصف هذه السندات بأنها من أنواع القروض الداخلية المتوسطة الأجل، إذا كانت فترة الاستحقاق لها خمس سنوات وقد تم إطفاء^(٣٢) جميع إصداراتها بنهاية عام ١٩٧٨ / ومعدل فائدتها معتدل نسبياً تراوحت قيمتها بين ٦ - ٧ سنوياً دفعت على قسطين متساويين وتم إصداره في ثلاث فئات (عشرة دنانير - مائة دينار - ألف دينار)، وقد تقرر لها إعفاء تام من ضريبة الدخل وأية رسوم وضرائب حكومية أو بلدية.

ب - سندات التنمية:

هي سندات مسجلة بقيمتها الاسمية باسم مالكيها في سجلات خاصة ولا تنتقل ملكيتها إلا بعد إجراء القيد في هذه السجلات لدى البنك المركزي حيث تشكل القيود المدونة في سجل السندات لدى البنك ثباتاً قانونياً لملكية حاملها.

وقد بدأ إصدارها عام ١٩٧٣ لتغطية احتياجات الخزينة لتمويل المشروعات التنموية المرتبطة بخطة التنمية.

وتتصف هذه السندات بأنها من أنواع القروض الداخلية المتوسطة الأجل إذ تراوحت آجالها بين ٥ - ١٠ سنوات، وبفائدة بين ٦,٢٥ - ٩٪ سنوياً تدفع على قسطين متساويين، وحددت فئات إصدارها بخمسة دنانير

(٣١) د. فيصل فخري مراد والدكتور عدنان الهندي/مبادئ الإدارة المالية واقتصادياتها، ص ١٢٦.

(٣٢) البنك المركزي الأردني / التقرير السنوي للأعوام ١٩٧١ - ١٩٧٨.

ومضاعفاتها، مما دفع الأفراد للمساهمة بالاكتتاب بها إلى جانب البنوك ومؤسسات الإقراض المتخصصة والمؤسسات المالية وصناديق الادخار وصندوق التقاعد والشركات.

ويجري تحديد قيمتها وتواريخ إصدارها واستحقاقاتها والفائدة عليها والجوائز الممنوحة بموافقة وزير المالية بالتنسيق مع محافظ البنك المركزي. وتكون هذه السندات مسجلة ولا تنتقل ملكيتها من شخص لآخر إلا بعد اتخاذ إجراءات شكلية لدى الجهات المختصة للتثبت من هوية الشخص الذي ينتقل إليه السند وهوية الشخص المالك له.

ويسمح الاكتتاب بهذه السندات للأشخاص الطبيعيين والاعتباريين المقيمين وغير المقيمين، غير أنه يجوز للأشخاص الطبيعيين والاعتباريين غير المقيمين طلب تحويل قيمة السندات وفوائدها المستحقة بالدينار أو أية عملة أجنبية قابلة للتحويل إذا ما تم دفع قيمة السندات المكتتب بها بالعملة الأجنبية.

ويجري الاكتتاب بها بتقديم طلب الاكتتاب على النموذج المقرر إلى البنك المركزي في عمان وفرعيه في إربد والعقبة أو بواسطة البنوك والشركات المرخصة وفروعها في المملكة، شريطة أن يكون طلب الاكتتاب مصحوباً بكامل القيمة المحددة للسندات المكتتب بها أو معززاً بتفويض بقيد القيمة على حساب البنك المركزي، ويجوز للأشخاص الطبيعيين والاعتباريين غير المقيمين الاكتتاب بهذه السندات من حساب غير المقيم بالدينار أو حوالة واردة من الخارج بعملة أجنبية قابلة للتحويل، في حين أن الطلب الوارد إلى البنك المركزي في وقت متأخر بعد انتهاء فترة الاكتتاب المقررة عند الإصدار يتم بيع أصحابها سندات من محفظة البنك المركزي بالقيمة الاسمية مضافاً إليها الفوائد المتراكمة عن الفترة من تاريخ الإصدار وحتى تاريخ البيع لكون البنك له الحق بالاكتتاب بهذه السندات بالقيمة الاسمية والتعامل بها، وفي كلتا الحالتين يشعر البنك المركزي الأردني المكتتب خطأً بقيمة السندات المخصصة له، وتسلم وثائق ملكية السندات إلى أصحابها خلال مدة أقصاها

شهر واحد من تاريخ الإصدار أو تاريخ تسليم الطلب الوارد بعد انتهاء فترة الاكتتاب، كما أنه يجوز التعامل بهذا النمط من السندات وامتلاكها من خلال قاعة سوق عمان المالي مما يكسبها صفة إعطاء هذه السندات إمكانية تحويلها إلى سيولة نقدية عند الطلب لدى مالکها، وقد أعفيت الأرباح الناشئة عن الاستثمار بها بما في ذلك الجوائز من ضريبة الدخل أو أية ضرائب ورسوم أخرى كحافز للأشخاص الطبيعيين والاعتباريين للاكتتاب بها بهدف إيجاد التمويل اللازم لخطط التنمية المتعاقبة^(٣٣).

ج - سندات الخزينة:

وهي سندات مسجلة بقيمتها الاسمية باسم مالکها في سجلات خاصة ولا تنتقل ملكيتها إلا بعد إجراء القيد في هذه السجلات لدى البنك المركزي الأردني، حيث تشكل القيود المدونة في سجل السندات لدى البنك إثباتاً قانونياً لملكية حاملها لها.

(٣٣) تقرر عدة خطط للتنمية الاقتصادية والاجتماعية:

- أ - في الستينات وضع برنامج للسنوات السبع ١٩٦٤ - ١٩٧٠.
- ب - أعيد صياغته ليصبح برنامج للسنوات السبع ١٩٦٤ - ١٩٧٠ وتوقف العمل به عام ١٩٦٧ نتيجة حرب حزيران وما نجم عنها من احتلال للضفة الغربية ثم حدوث الاضطرابات الداخلية.
- ج - خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية ١٩٧٣ - ١٩٧٥ / وزارة التخطيط.
- ز - خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية ١٩٧٦ - ١٩٨٠ / وزارة التخطيط.
- هـ - خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية ١٩٨١ - ١٩٨٥ / وزارة التخطيط.
- و - خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية ١٩٨٦ - ١٩٩٠ / وقد توقف العمل بها في أواخر حزيران ١٩٨٨ بسبب الأزمة الاقتصادية الحادة التي مر بها الأردن.
- ز - بعدها ١٩٨٩ - ١٩٩٣ وضع برنامج التصحيح الاقتصادي وقد حقق نجاحات في السنة الأولى ١٩٨٩، أما في السنة الثانية ١٩٩٠ فقد واجه الأردن أزمة الخليج وما أفرزته من آثار سلبية على الاقتصاد.
- ح - خطة التنمية السباعية ١٩٩١ - ١٩٩٨ وتهدف إلى تحقيق النمو الاقتصادي والاستقرار النقدي والمالي والتخلص من الاختلالات التي تعيق الاقتصاد.

وقد بدأ إصدارها منذ منتصف ١٩٨٦، حيث لجأت إليها الحكومة كمورد تعويض لتغطية نفقات الدولة على مدار أشهر السنة نظراً لوجود تفاوت زمني بين الإيرادات والنفقات.

ويتسم هذا النوع من السندات بأنه قرض داخلي متوسط الأجل لا تزيد مدة استحقاقه عن سنتين وتتراوح معدلات الفائدة السنوية للإصدارات المختلفة بين ٥ - ٧,٥٪ سنوياً تدفع على قسطين متساويين إضافة إلى الفرق الذي يتقاضونه بين القيمة الاسمية للسندات وبين سعر الإصدار الذي يدفع عند الشراء.

ويكون إصدار هذه السندات على أي من الشكلين التاليين:

أ - سندات خزينة مسجلة وتنتقل ملكيتها من شخص لآخر بموجب نقل أصولي، وتصدر وثائقها بفئة عشرة آلاف دينار ومضاعفاتها.

ب - سندات خزينة لحاملها وتنتقل ملكيتها من شخص لآخر بمجرد التسليم ويشكل إبراز السندات وقسائم الفوائد المرفقة بها إثباتاً قانونياً لملكية حاملها لها عند السداد أو الدفع وتصدر وثائقها بفئة خمسمائة ألف دينار.

تطرح هذه السندات للاكتتاب البنوك والشركات المالية المرخصة ومؤسسات الإقراض المخصصة وشركات التمويل والإقراض التعاقدية وشركات التأمين والوساطة المالية، ويجوز للأشخاص الطبيعيين والاعتباريين الآخرين شراء سندات الإصدار من محافظ البنوك والشركات المالية المرخصة التي تتولى الاكتتاب نيابة عنهم ضمن ما تكتتب به البنوك والشركات المالية نفسها.

وتطرح هذه السندات للاكتتاب بها بالقيمة الاسمية، ويتم الاكتتاب بها بالتقدم بطلبات الاكتتاب بالسندات على النموذج المقرر إلى البنك المركزي في عمان مباشرة، شريطة أن يكون الطلب مصحوباً بكامل القيمة المحددة للسندات المكتتب بها أو معززاً بتفويض بقيد القيمة على حساب المكتب لدى البنك المركزي الأردني إذا كان المكتب عميلاً للبنك المركزي الأردني.

بعدها يقوم البنك المركزي بإشعار المكتتبين خطياً بقيمة السندات المخصصة لهم وتسليمهم وثائق ملكية السندات خلال مدة أقصاها أسبوع من تاريخ إقفال باب الاكتتاب، وقد أعفيت الأرباح الناشئة عن الاستثمار في هذا النوع من السندات من ضريبة الدخل وأية ضرائب ورسوم.

ثالثاً: سندات المؤسسات العامة المكفولة من قبل الحكومة:

هي سندات مسجلة تم بموجبها حصول عدد من المؤسسات العامة^(٣٤) من الأشخاص والهيئات على مبالغ نقدية بسعر فائدة وتاريخ استحقاق محددين وقد قام البنك المركزي نيابة عن هذه المؤسسات صاحبة الإصدار بحيث كانت مكفولة من الحكومة واعتبرت من أشكال الاقتراض الداخلي طويل الأجل، إذ تراوحت آجال استحقاق هذه السندات بين (٥ - ٩) سنوات وصدرت من فئة العشرة دنانير ومضاعفاتها، وتم اللجوء إليها في دعم مسيرة التنمية الأردنية بشكل عام وتطوير مشروعات البنية التحتية بشكل خاص، حيث بدأ بإصدار هذا النوع من السندات منذ عام ١٩٧٦، أي مع تنفيذ خطة التنمية الخمسية الأولى.

رابعاً: الاقتراض من البنك والجهاز المصرفي:

يأخذ هذا الاقتراض شكل الاقتراض من البنك المركزي ومن الجهاز المصرفي والمؤسسات العامة كالضمان الاجتماعي وصندوق التقاعد وغيرها.

١ - الاقتراض من البنك المركزي:

لجأت الحكومة إلى هذا الأسلوب من الاقتراض لتغطية العجز لديها بسبب نقص الإيرادات الفعلية، إضافة إلى أن أموال الخزنة العامة الجاهزة من الإيرادات الفعلية والسندات الحكومية والمنح والقروض الخارجية

(٣٤) القسم السابع، العلاقات مع الحكومة من قانون ٢٣ نسخة ١٩٧١ قانون البنك المركزي.

المتوافرة لا تكفي لتغطية الالتزامات المختلفة والمترتبة على الخزانة العامة، لذلك تلجأ إلى الاقتراض من البنك المركزي لسرعة تأمين السيولة النقدية اللازمة والمطلوبة بدلا من اللجوء إلى أي أسلوب آخر من أشكاله الاقتراض الداخلي أو الخارجي كون ذلك يتطلب اتخاذ إجراءات شكلية معقدة، وأن سقف الاقتراض المسموح به قد نفذ، إضافة إلى تخفيف العبء عن الخزانة العامة من ترتيب أية أعباء أخرى لأي شكل من أشكال الاقتراض الداخلي فضلا عن أن ذلك يتطلب اتخاذ إجراءات شكلية معقدة، وقد اتخذت السلف ثلاثة أشكال هي:

السلف العادية، والسلف على الأرباح، والسلف الاستثنائية

١ - السلف العادية:

نصت المادة ٤٩ من قانون البنك المركزي على أنه يجوز للبنك المركزي أن يقدم للحكومة سلفة من دون فائدة لتغطية أي عجز مؤقت ناتج عن زيادة المصروفات الحكومية على الواردات شريطة ألا تزيد السلفة التي تقدم في أي وقت بمقتضى أحكام هذه المادة على ٢٠٪ من الواردات المحلية المقدرة في قانون الموازنة المعمول به عند تقديم السلفة..

وهذه السلفة يقدمها البنك المركزي بوصفه بنكاً للحكومة ووكيلها المالي^(٣٥) سيما وأنها تحصر إيرادات الحكومة وحساباتها وإنفاقها به عملاً بمقتضى أحكام قانون البنك المركزي، ومن هذا النص نجد أنه قد حدد الدولة بإمكانية اللجوء إلى ما يلي:

- جواز حق البنك المركزي في تقديم السلفة أو عدم تقديمها عملاً بمقتضى النص، غير أنه من الناحية العملية يتم التنسيق بين محافظ البنك المركزي ووزير المالية.

(٣٥) القسم السابع، العلاقات مع الحكومة من قانون ٢٣ لسنة ١٩٧١، قانون البنك المركزي الأردني.

- تقديم سلفة مالية تمنح للخزانة العامة للدولة لتوفير أموال لتغطية العجز النقدي المؤقت والنتائج عن زيادة المصروفات الحكومية على الإيرادات ولعل هذا هو الدافع الرئيس لتقديم السلفة.
- تحديد سقف أعلى لهذه السلفة لا يتجاوز ٢٠٪ من الإيرادات العامة المحلية المقدرة في قانون الموازنة العامة للسنة المالية المعمول بها عند تقديم السلفة.
- خلو هذه السلفة من تحميل الخزانة العامة للدولة من أية أعباء مالية لهذا الدين كالفوائد مثلاً، إذ لو تقرر تحديد فائدة معينة فإنها في نهاية السنة وعند التسديد تؤول حصيلتها من الفوائد إلى الخزانة العامة للدولة.
- عدم تحديد مدة زمنية لسداد هذه السلفة وإنما تسدد عندما تتحسن الإيرادات وتقل النفقات.

ب - السلف على الأرباح:

نصت المادة (٩/أ) من قانون البنك المركزي على أنه يحتفظ البنك المركزي باحتياطي عام قيمته ٢٠٪ عشرون بالمائة من الربح الصافي للبنك المركزي في كل سنة مالية، ويدفع الباقي أي (ثمانون بالمائة) من الربح الصافي، ويجوز للمحافظ أن يدفع سلفات للخزينة من أصل نصيب الحكومة الذي سيتحقق من هذه الأرباح، ويتم تسديد السلفات ودفع رصيد الأرباح المستحقة في آخر يوم عمل من السنة.

وهذا النوع من السلفات تلجأ إليه الحكومة بنص تشريعي كحق تقرر لها تمارسه عندما تستنفد حدها الأقصى من السلف العادية أو عندما ترغب بتنويع أدوات الدين العام، ويكون على شكل دفعات تقدم إلى الحكومة من أصل الأرباح التي ستتحقق في نهاية العام المالي الجاري العمل به.

وقد حددت ملامح في إطار هذا النص القانوني يمكن الإشارة إليها بما يلي:

- ١ - حق البنك المركزي بالاحتفاظ بما نسبته ٢٠٪ من الربح الصافي للبنك المركزي في كل سنة مالية وبقيدته في حساب الاحتياطي العام للبنك.
- ٢ - تكليف البنك المركزي بتأدية أو دفع الباقي، أي ثمانون بالمائة من الربح الصافي للخزانة المالية للدولة.

٣ - جواز اقتضاء الحكومة لحقها من الأرباح الـ ٨٠٪ على شكل سلف يقدمها البنك المركزي على حساب هذه الأرباح، ويجري بالعادة التنسيق بين وزارة المالية والبنك المركزي حسب إمكانيات السيولة النقدية والمالية لتغذية حساب الخزينة.

٤ - تكليف البنك المركزي بإجراء التقاص المالي والنقدي اللازمين لتسديد السلفات المالية الممنوحة للحكومة على حساب الأرباح في نهاية السنة، ومن ثم، تقديم رصيد الأرباح المستحقة في آخر يوم عمل.

ولكن السؤال الذي يثور هو كيف تتحدد قيمة الأرباح الصافية؟

للإجابة عن ذلك، نجد أن المادة السابعة^(٣٦) من قانون البنك المركزي قد حددت رأس مال البنك المركزي، كما حددت المادة الثامنة منه^(٣٧) كيفية زيادة رأسمال البنك، فضلاً عن أن الفقرتين (ب، ج) من المادة التاسعة قد بينت الأساس القانوني والمالي لكيفية تحديدها وتأديتها، فقد نصت الفقرة (ب) على دفع جميع الأرباح الصافية للحكومة عندما يزيد مقدار الاحتياطي العام على مثلي رأس المال، في حين أوضحت الفقرة (ج) كيفية تحديد الأرباح الصافية عندما نصت على أنه تنقرر الأرباح الصافية لأغراض هذه المادة بعد حسم جميع المدفوعات والنفقات الإدارية والمساهمات في صندوق الادخار الخاص بموظفي البنك المركزي ومستخدميه وأية احتياطات خاصة لمصروفات أخرى متوقعة أو لمقابلة أي نقص في موجودات البنك.

هذا فيما إذا حقق البنك أرباحاً، ولكن ماذا لو لم يحقق البنك أرباحاً وتحققت خسارة، فما الذي يجب عمله؟

(٣٦) المادة ٧ تنص «يكون رأسمال البنك المركزي (٢٠٠٠,٠٠٠) مليوني دينار أردني وتملكه الدولة بكامله».

(٣٧) المادة ٨ تنص «تجوز زيادة رأسمال البنك المركزي بتحويل هذه الزيادة من الاحتياطي العام للبنك إلى رأس المال، وذلك بقرار يتخذه مجلس الوزراء على تنسيب المجلس».

الفقرة(د) من المادة التاسعة من قانون البنك المركزي أجابت عن هذا التساؤل، فقررت بأنه إذا لم تكف الاحتياطات لتغطية أية خسارة في حساب الأرباح والخسائر المالية لأية سنة مالية فعلى الحكومة أن تدفع المبلغ الكافي لهذه التغطية خلال الأشهر الثلاثة الأولى من السنة المالية التي تليها مباشرة، بمعنى أنه تغطي الخسارة من الاحتياطات المقتطعة سابقاً وإن لم تكف تدفع الحكومة الفرق ضمن مدة الثلاثة أشهر الأولى من السنة التي تتحقق بها الخسارة.

ج - السلف الاستثنائية:

بالرجوع إلى قانون الدين العام وقانون البنك المركزي أو النظام المالي للدولة لا نجد نصاً تشريعياً يشير إلى هذا النمط من السلف، في حين أن السلف العادية والسلف على الأرباح قد نص عليهما قانون البنك المركزي بالمادتين (٤٩،٩) منه. أما السلف الاستثنائية فإنها تصدر بالاستناد إلى الصلاحيات المخولة إلى لجنة الأمن الاقتصادي^(٣٨) إذ نصت المادة الخامسة من تعليمات الإدارة العرفية للشؤون المالية والاقتصادية^(٣٩) على أنه:

«تنظر اللجنة المذكورة في جميع القضايا والمسائل المالية والاقتصادية والمصرفية والجمركية التي تنشأ ولا تعالجها القوانين والأنظمة العادية

(٣٨) تتألف لجنة الأمن الاقتصادي من السادة: وزير المالية رئيساً ووزراء الاقتصاد الوطني والنقل ومحافظ البنك المركزي أعضاء.

(٣٩) الأحكام العرفية تعلن بإرادة ملكية بناء على قرار من مجلس الوزراء (راجع المادة ١٢٥ - ١ من الدستور) ولا يتطلب نص المادة ١٢٥ المذكورة عرض إعلان أو تعليمات الإدارة العرفية على السلطة التشريعية لمناقشتها وإقرارها أو رفضها سواء قبل الإعلان أو قبل وضع التعليمات، وقد صدرت الإرادة الملكية السامية بالموافقة على قرار مجلس الوزراء بتاريخ ١٩٦٧/٧/٥ تعليمات الإدارة العرفية للشؤون المالية والاقتصادية رقم ٢ لسنة ١٩٦٧ المنشورة بالجريدة الرسمية تاريخ ١٩٦٧/٧/١٦.

المعمول بها بصورة مرضية وتفصل فيها على الوجه وبالشروط التي تراها مناسبة لتأمين المصلحة العامة رغم أحكام أي تشريع آخر، ولا تكون قراراتها خاضعة للمراجعة أمام أية جهة أخرى».

وتتخذ لجنة الأمن الاقتصادي قرارها باستصدار السلف الاستثنائية عندما تجد أن حاجة الخزنة المالية ماسة إلى سيولة نقدية لمواجهة الالتزامات المالية المترتبة عليها أو لتغطية العجز النقدي المؤقت في موازنتها بعد أن يتبين لها أن أموال الخزنة المالية الجاهزة وأذوناتها لا تكفي لسد هذه الالتزامات وأن الحكومة قد استنفدت سقف الاقتراض المسموح به بالسلف العادية والسلف على الأرباح. عندها تقرر اللجنة (لجنة الأمن الاقتصادي) استصدار سلفة استثنائية بالمبلغ الذي تراه مناسباً دون أن تحدد أجلاً للوفاء بها تدفع للخزنة المالية من قبل البنك المركزي بوصفه بنك الحكومة ووكيلها المالي.

غير أن الاعتماد على البنك المركزي بصورة مستمرة وبمقادير تتجاوز تطور الإنتاج له أسوأ الأثر على اقتصاديات البلاد.

وتتسم السلف الاستثنائية بما يلي:

- ١ - أن السلف الاستثنائية لم تحدد بقانون وإنما ترك أمر تقديرها للجنة الأمن الاقتصادي بالشروط التي تراها مناسبة لتأمين المصلحة العامة.
- ٢ - لا يجوز اللجوء إليها إلا في أضيق الأحوال وبعد استنفاد استخدام الأموال الجاهزة والأذونات والسندات والسلف العادية والسلف على الأرباح.
- ٣ - أن فرض الفائدة على هذا النمط من السلف بيد لجنة الأمن الاقتصادي بما لها من صلاحيات تهدف للمحافظة على الأمن المالي والاقتصادي للمملكة، فضلاً عن أن تقرير هذه الفوائد سيؤول في النهاية إلى الخزنة المالية.
- ٤ - إمكانية استخدام حصيلة هذه السلفة لتغطية العجز النقدي المؤقت في الخزنة المالية، وبالتالي يمكن استغلالها للنفقات العادية والرأسمالية على حد سواء.

٥ - عدم تحديد مدة زمنية للوفاء بها وإنما بالعادة تسدد من فائض الحساب الجاري لدى الحكومة أو من إصدارات الدين العام أو المساعدات المالية الخارجية.

أما حول آلية إصدار هذه السلفة، فإن وزير المالية يقوم بالكتابة إلى لجنة الأمن الاقتصادي ويدعوها للاجتماع وغالباً ما يتم ذلك في البنك المركزي كلما دعت الحاجة إلى ذلك للنظر في الطلب المقدم منه حول منح الخزنة المالية سلفة استثنائية لتغطية حاجتها إلى السيولة النقدية لمواجهة الالتزامات المترتبة عليها، وتتخذ اللجنة قرارها بالإجماع بعد دراسة الطلب، وفي حالة الاختلاف في الرأي يكون القول الفصل لمجلس الوزراء على مقدار السلفة واستخداماتها وأية أمور تتعلق بها.

ثانياً: الاقتراض من البنوك التجارية:

يقوم نظام البنوك التجارية^(٤٠) في الأردن على أساس البنوك ذات المركز الرئيسي في عمان والفروع في مدن المملكة وقراها المختلفة، كما أن على كل بنك مركزه الرئيسي في الخارج تعيين مدير إقليمي لفروعه في المملكة بمقتضى تفويض رسمي من البنك الرئيسي تخوله تلقي المخابرات الرسمية التي تقتضيها طبيعة عمل البنك وتجعله مسؤولاً مسؤولاً كاملة أمام السلطات الأردنية، فضلاً عن أنه لا يجوز لأي بنك مرخص كشركة أردنية فتح فروع له بالخارج أو تغيير مكان فرع قائم من قطر إلى آخر إلا بعد الحصول على موافقة البنك المركزي الأردني.

وتحصل البنوك التجارية على الأموال اللازمة لتمويل عملياتها الاقتراضية من مصدر أساسي هو الودائع ومن مصدريين مكملين هما تسهيلات البنك المركزي^(٤١) والاقتراض الخارجي. وتعمل هذه البنوك على

(٤٠) راجع المواد ١٠، ٩، ٧ من قانون البنوك رقم ٢٤ لسنة ١٩٧١ المنشور في عدد الجريدة الرسمية ١، ٢٣ تاريخ ١٩٧١/٥/٢٥ والمعدل بموجب القانون رقم ١١ لسنة ١٩٩٢ المنشور في عدد الجريدة الرسمية رقم ٣٨٠٨ تاريخ ١٩٩٢/٣/١.

(٤١) انظر: المادة ٣٩/ب من قانون البنك المركزي.

أسس تجارية تهدف إلى تحقيق الربح وتجنب الخسارة، حيث تمنح قروضاً قصيرة ومتوسطة الأجل بفائدة مرتفعة مستخدمة هذه الموارد في عمليات تمويل الاقتصاد المحلي وبشكل خاص إلى قطاعي التجارة والصناعة وإلى الإقراض العام وهو موضوع بحثنا.

تقوم البنوك التجارية بخلق القوة الشرائية نتيجة الاحتياطات المتوافرة لديها من خلالها عملها على جلب الودائع وتشجيع الادخار، ومن ثم، تفعيل هذه الاحتياطات باستخدامها وسيلة للإقراض العام. وقد أخذ شكل الاقتراض الحكومي من البنوك التجارية عدة أشكال تتلخص فيما يلي:

أ - استخدام حصيلة الاحتياطات الزائدة لدى البنك في شراء أذونات الخزينة والسندات الحكومية، وهي إحدى أدوات الدين العام الداخلي، أو شراؤها للاسناد العامة بأقل من قيمتها ثم تعمل بعد ذلك على توظيفها لحسابها لدى الجمهور بقيمتها الاسمية وتربح الفرق. وقد سبق التعرض لذلك عند شرح أشكال الدين العام الداخلي.

ب - اقتراض الحكومة المباشر من هذه البنوك لتمويل مشروعات معينة أو عاجلة، سواء من بنك بمفرده أو تجمع بنكي ومؤسسات إقراض متخصصة لإصدار قروض مجمعة بالدينار على أسس تجارية تلجأ إليها الحكومة حسب الحاجة أو لتمويل مشروعات تأخذ قروضها من القطاع البنكي على شكل قروض متوسطة الأجل وتعيد إقراضها إلى مؤسسات الإقراض المتخصصة بشكل قروض طويلة الأجل وتحمل الخزينة فرق العبء المترتب على ذلك.

«التوصيات»

إن الإدراك العميق لمشكلة الاقتراض يتطلب اتخاذ إجراءات على المدى القصير والبعيد بإيجاد حلول تحول دون أن تصبح المديونية وخدمتها خطراً يهدد المستويات المعيشية ومستوى النمو الاقتصادي والاجتماعي قاصدة في النتيجة إلى تحقيق هدف زيادة الاعتماد على الذات، ويمكن إجمال التوصيات التي تتعلق بالدين العام الداخلي كما يلي:

أولاً: السلفات:

لوحظ بأن السلفة الاستثنائية تحدد بناء على قرار تتخذه لجنة الأمن الاقتصادي وأن السلفة على الأرباح تحددها الأرباح المتوقعة للبنك المركزي، أما السلفة العادية فقد حددتها المادة ٤٩ من قانون البنك المركزي بما لا يتجاوز ٢٠٪ من الواردات المحلية الفعلية للسنة المالية السابقة أو لمعدل ثلاث سنوات سابقة حتى تعطى قدرًا من التوازن والاستقرار بدلاً من ربطها بـ ٢٠٪ من الواردات المحلية المقدرة في قانون الموازنة العامة المعمول به عند تقديم السلفة سيما وأن هذه الواردات عرضة للتذبذب من سنة لأخرى وبعضها متغير في السنة نفسها ويتأثر بغيره من العوامل كالضرائب الجمركية والضريبة على الدخل.

ثانياً: السندات الحكومية:

قرر المشرع في المادة ٥/أ من قانون الدين العام السماح للحكومة بإصدار سندات مسجلة وسندات لحاملها لا يزيد مجموع قيمتها الاسمية الإجمالية لها في أية سنة على ما نسبته ٢٠٪ من النفقات الرأسمالية الفعلية للسنة السابقة، والأفضل أن تربط بنسبة ٢٠٪ من النفقات الرأسمالية التي تضم المشروعات السابقة والمشروعات الإنمائية الممولة من القروض والمنح الفنية.

ثالثاً: أذونات الخزينة:

حددت الفقرة (ب) من المادة الخامسة من قانون الدين العام جواز إصدار أذونات الخزينة بما يعادل ٢٥٪ من معدل الواردات المحلية المحصلة في السنوات المالية الثلاث الأخيرة التي تم إقفال حساباتها أو مجموع النقد المتداول إليها أكثر، وقد لوحظ تجاوز السنة الأولى (معدل الإيرادات المحلية) إلى مستوى يقل عن النسبة ذاتها للمعادلة الثانية (مجموع النقد المتداول) وبه تتجلى سمة إطلاق يد الحكومة في الاقتراض، ومن الأفضل إلغاؤها واعتماد النسبة الأولى لأنها تعطي قدراً من الواقعية والاستقرار.

رابعاً: وضع التشريعات القانونية اللازمة للتأثير في توجيهات الادخار والاستثمار والإنتاج في القطاع الخاص من خلال حصر الادخار والإنتاج المحلي من السلع المحلية واستخدام نظام ضريبي وتعرفة جمركية تتلاءم مع بعضها بهدف تحقيق السياسة المالية، آخذة بعين الاعتبار مستلزمات تمويل خطط التنمية والموازنة العامة بالإضافة إلى تحضير الفعاليات المصرفية القائمة لنشر الوعي وفتح الفروع المتعددة لها للتشجيع على الادخار وجذب المدخرات.

خامساً: بموجب المادة ١٧/أ من قانون الدين العام يقوم البنك المركزي بإصدار الدين العام وإدارته، ومن المناسب أن تضم إدارة الدين العام الداخلي في عضويتها مندوبين عن وزارتي المالية والتخطيط، لكون الأولى هي الجهة المعنية بالسداد وتحمل أعباء الدين وهي صاحبة الصلاحية بإدارة السياسة المالية للبلاد، والثانية هي صاحبة النظر بالقروض من الجهة الفنية، والمشرفة والمتابعة لخطط التنمية، وبالتالي تقوم بإعداد منهاج عمل دراسات الجدوى الفنية والاقتصادية للمشروعات التنموية.

سادساً: تفعيل دور البنك المركزي، بحيث تشمل رقابته جميع المؤسسات المصرفية والشركات المالية التي تقبل الودائع وتحقيق معايير كفاية رأس المال والسيولة المعتمدة وتشجيع البنوك وهذه المؤسسات على القروض البنكية المجمعة لتمويل المشروعات الاقتصادية المختلفة وبشكل

خاص طويلة الأجل منها بالإضافة إلى خلق أدوات مصرفية جديدة تسهم بتأمين الصادرات الأردنية وتمويلها.

سابعاً: التحكم في نمو عرض النقد يتلاءم ومعدل نمو الناتج المحلي الحقيقي بقصد المحافظة على معدل منخفض للتضخم النقدي والكف عن الإصدار النقدي دون التغطية له بما يجره من عواقب وخيمة تضعف من قيمة القوة الشرائية وتهز الثقة بالائتمان الخاص بها.