

القروض العامة من حيث آثارها والتخفيف منها في الأردن

الدكتور سالم محمد الشوابكة
قسم القانون العام
كلية الحقوق - جامعة مؤتة

تمهيد

تلجأ الدولة إلى الاقتراض لأسباب كثيرة، قد تكون مالية أو اقتصادية، وذلك لسد العجز المؤقت الناتج عن عدم التوافق بين الإيرادات والنفقات على مدار السنة، أو مجابهة العجز الحقيقي الذي يعود إلى عدم كفاية الموارد العادية، أو بغية تنفيذ مشروعاتها الاقتصادية والتنموية والاجتماعية، أو وسيلة لإعادة توزيع الدخل، أو لمجابهة التضخم، وغيرها من الأسباب الموجبة للاقتراض، وعندما تكثر هذه الديون تنوء بحملها موازنة الدولة وتعجز عن الوفاء بها كلياً أو جزئياً، مما يُخلف آثاراً سياسية واقتصادية واجتماعية، تختلف عن الآثار الناجمة عن بقية موارد الدولة من جهة، فتلجأ الدولة حينما تحسّ بثقل العبء المالي للقروض العامة إلى محاولة اتّباع أساليب متعددة للتخلّص من الدين العام مع دفع فوائده إلى أصحابه. وهذه هي الصورة الطبيعية لانتهاك العبء المالي للقروض، ولكن في كثير من الأحيان لا تستطيع الدولة السير تبعاً لهذه الصورة بل تقتصر قدرتها على اتّباع أساليب تختلف في طبيعتها ومدى آثارها، بحيث تبقى علاقة الدائنية والمديونية بين المقرضين وبينها، ولكن في ظروف وأوضاع تخفّف معها على الدولة أعباء القروض المالية.

ولذلك أثرنا في هذا البحث أن نجعله في فصلين: الأول: يتعلّق بآثار القروض العامة؛ والثاني: كيفية التخفيف من الأعباء المترتبة على القروض العامة.

الفصل الأول

آثار القروض العامة

وتتنوّع هذه الآثار، بين آثار سياسية واقتصادية واجتماعية، لذلك سوف نستعرض هذه الآثار على التوالي.

المبحث الأول

الآثار السياسية

للقرض العام آثار سياسية تتّضح مخاطرها^(١) بصفة خاصة عند استعمال الأموال المقترضة وتبديدها لبذخ أو سلع استهلاكية غير لازمة دون غرض منتج. فعند استحقاق الدين لا يوجد ما يقابل الوفاء به، ولا سيّما أنّ هذه الأموال قد أنفقت في غير محلّها وأصبحت تشكّل عبئاً ثقيلاً على الاقتصاد الوطني تعجز عن الوفاء به وخدمته، عند ذلك تقوم الدولة الدائنة^(٢) بوسائل ضغط أو إكراه على الدولة وتتدخل في شؤونها الداخلية محافظة على مصالح رعاياها الدائنين، وتقيم على ماليتها رقابة دولية قد تنجو الدولة من خطرها بالحكمة والحذر، كما حدث لجمهوريات أمريكا الوسطى والجنوبية، وما حدث لليونان عام ١٨٩٨، وقد يؤدي إلى ضياع استقلالها السياسي والاقتصادي كما حدث للإمبراطورية العثمانية والجزائر ومصر في الربع الأخير من القرن التاسع عشر. حيث بدأ التدخل السياسي مع الديون الأجنبية التي اقترضتها الحكومة المصرية، ومن دونها كان سيخيّم عليها شبح الإفلاس، واضطرت للرضوخ إلى الرقابة الأجنبية، ثم الاحتلال البريطاني ومن ثم هدر الكرامة الوطنية^(٣).

(١) د. زين العابدين ناصر، علم المالية العامة والنظام الغربي المصري - القاهرة، دار النهضة العربية، ١٩٧٤، ص ٣٥٨ - ٣٦٠.

(٢) د. قيس أسعد عبدالمك، اقتصاديات المالية العامة، القاهرة، دار المعارف بمصر، ١٩٦٥، ص ٣٦٧.

(٣) د. عبدالفتاح عبدالرحمن عبدالحميد، اقتصاديات المالية العامة، المنصورة، مكتبة الجلاء، ١٩٨٢، ص ٣٠٠.

أمّا في الوقت الحاضر وحيث إنه ليس لتوقّف الدولة أو امتناعها عن دفع ديونها أي جزاء قانوني^(٤). إلّا أنّ لذلك آثاراً سلبية سواء على الصعيد الداخلي أو الخارجي، كالتدخّل في شؤونها أو ربط مصيرها السياسي والاقتصادي بالدولة الدائنة، أو فرض تحالف عسكري معها^(٥)، أو اشتراط إنفاق الأموال المقترضة في وجوه معينة تفيد المقرضة كتأمين المواصلات والموانئ أو شراء منتجات الدولة الدائنة.

وحيث إنّ الأردن بلد صغير محدود الإمكانيات وشحيح الموارد، ويُعدّ بحقّ النموذج والقُدوة للدول النامية سواء من حيث الإصلاح السياسي أو الاقتصادي أو الاجتماعي، فضلاً عن أنّه تقع عليه مهمة كبيرة، وهي الخطر الجسيم المتمثّل في الدفاع عن وطنه وأمته باعتباره يقع على أطول خط للدفاع ضد إسرائيل، وأنّه يلتزم باستمرار بتطوير نفسه لمواكبة المهمة المطلوبة منه وتوفير الأمن والاستقرار والمناخ المناسب لتحقيق النمو، فقد اقترض لذلك مبالغ طائلة تفوق حصة الفرد من الناتج القومي، وكان يعتمد في ذلك أصلاً على دعم الدول العربية الشقيقة التي أعلنت في منتصف الثمانينيات عزمها على التخلّي عن تقديم المساعدات المطلوبة منها تجاهه، في الوقت الذي ظلّ فيه الأردن يطور نفسه على تلك الوتيرة مع تناقص الدعم المقدّم إليه، وشبه توقف لحوالات الأردنيين العاملين في الخارج واحتوائه هجرات سكانية، كلّ ذلك ترتّب عليه أعباء أثقلت كاهل الموازنة العامة وميزان المدفوعات، الأمر الذي دفع الحكومة إلى إجراء إصلاحات اقتصادية تهدف إلى تخفيف أعباء خدمة الدين العام عن الاقتصاد الوطني، فعملت على شراء بعض الديون الخارجية الحكومية والتجارية بخضم كبير، واستبدلت ببعض الديون القائمة ديوناً شروطها أيسر وأسعار فائدها أقل، وذلك بالتعاون مع بعثات صندوق النقد الدولي والتي وجدت في ذلك

(٤) د. عبد الحميد محمد القاضي، اقتصاديات المالية العامة والنظام المالي في الإسلام، القاهرة، دار الجامعات المصرية، ١٩٨٠، ص ٢٢٩.

(٥) د. قيس أسعد عبد الملك، مرجع سابق، ص ٣٥٥.

مجالاً واسعاً للتدخل في السياسة الضريبية، ممّا أثقل كاهل المواطنين خاصة بزيادة أعباء ضريبة الاستهلاك، علماً بأنّ الضريبة المباشرة (ضريبة الدخل) وهي الضريبة التي تصيب الدخل الحقيقية قد خفضت بناء على توجيهات صندوق النقد الدولي، وكذلك التدخل في السياسات الحكومية في مختلف المجالات، وكلها وإنّ عدّت تدخلات فإنّها في مجملها إصلاحات تهدف إلى تحقيق الغاية المرجوة، وهي تقليص فجوة العجز في الموازنة العامة أو في الميزان التجاري، ممّا يؤدي في النهاية إلى استقرار سعر صرف الدينار.

المبحث الثاني الآثار الاقتصادية للقرض العام

تتوقّف الآثار الاقتصادية للقرض العام على عوامل كثيرة منها^(٦)؛ مصدر هذه الأموال، فقد يكون القرض داخلياً أو خارجياً، فإنّ كان داخلياً، فهل مصدره المدّخرات الموجودة أم خلق قوة شرائية جديدة دون تغطية كالاقتراض من البنك المركزي؟ ويتوقّف كذلك على طريقة استخدام القرض، فهل وجّهت حصيلته نحو نفقات استهلاكية أم نحو تمويل نفقات رأسمالية واستثمارية؟ ففي الحالة الأولى يصبح القرض عبئاً ثقيلاً^(٧) على الاقتصاد الوطني، في حين أنّه في الحالة الثانية يكون رافداً له وقادراً على خدمة أعبائه وجلب الإيرادات لصالح الخزينة العامة. ولبيان هذه الآثار، لا بدّ من التمييز بين الآثار المترتبة على القرض العام الداخلي سواء الحقيقية منها أو الصورية، والآثار المترتبة على القرض العام الخارجي، ومن ثمّ أثر كلا القرضين على الاقتصاد الأردني.

(٦) د. عصام بشور، المالية العامة والتشريع المالي، دمشق، مطبعة جامعة دمشق، ١٩٩١، ص ٣٨٨.

(٧) د. عبدالحميد محمد القاضي، مرجع سابق، ص ٢٤٢.

المطلب الأول

آثار القروض العامة الداخلية والخارجية

سنعرض من خلال هذا المطلب أثر القروض الداخلية ومن ثمّ القروض الخارجية على التوالي.

أولاً: القرض الداخلي وآثاره^(٨):

عند إصدار القروض العامة على (شكل سندات)، تحصل الدولة على جزء من القوة الشرائية الموجودة تحت تصرّف الأفراد والمشروعات الخاصة، ثمّ تقوم بإنفاق حصيلة هذه القروض لتحقيق أغراضها المختلفة، وأخيراً تقوم الدولة في مرحلة ثالثة بسداد هذه القروض، وبهذا تختلف الآثار الاقتصادية حسب هذه المراحل، على الرغم من أنّ هناك تداخل بينها، ينعكس على تداخل هذه الآثار.

فإصدار القرض العام الداخلي، يعني مزاحمة الحكومة للقطاع الخاص على المدّخرات المتاحة مما يؤدي إلى تراجع الاستثمار الخاص، ومن ثمّ تراجع الدخل، وبشكل عام تكون آثاره انكماشية، إلاّ أنه يجب أن يلاحظ أنّ هذا الأثر لا يتحقّق في جميع الأحوال، بل على العكس، يمكن أن تكون هناك مدخرات معطّلة، وزائدة عن حاجة السوق، ويمكن للقروض العامة أن تعمل على تعبئتها والاستفادة منها. ومن ناحية أخرى فقد يشجّع الاقتراض العام التداول النقدي، ومن ثمّ زيادة عرض النقد، وذلك عن طريق التوسّع في الائتمان المصرفي. فعندما يحصل المكتتبون في القرض على سندات عامة، يكون بإمكانهم تقديمها كضمان للاقتراض من البنوك.

أمّا ما يتعلّق بسداد القروض، فيترتّب على ذلك عدّة آثار اقتصادية أهمّها ما يلي:

(٨) د. السيد عبدالمولى، المالية العامة، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٧٥، ص ٤٣٢.

أ - إعادة توزيع الدخل القومي، ويتوقف ذلك على كيفية تمويل النفقات العامة، والتي تخصص لخدمة القروض العامة واستهلاكها. فإذا كان التمويل من الضرائب، فإنه يحمد ما لا تحمد عقباه بإعادة توزيع الدخل لصالح الفئات الغنية على حساب الفئات الفقيرة.

ب - يترتب على خدمة استهلاك الدين العام، تنشيط للطلب الفعلي في الاقتصاد، وتبدو أهمية الأثر واضحة في فترات الانكماش الاقتصادي.

ج - يترتب على خدمة استهلاك القروض العامة، تشجيع للمدخرات الخاصة، إذا ما كان الميل للاستثمار مرتفعاً، ويتحقق هذا الأثر إذا تم تمويل خدمة الدين العام عن طريق الضرائب، والتي تحد من الاستهلاك، بينما يتلقى مالكو السندات العامة (ذوو الدخل المرتفعة)، مبالغ نقدية تتمثل في خدمة استهلاك الدين العام وتشجيعهم على زيادة مدخراتهم، أما إذا كان الاقتراض على شكل توسع ائتماني (اقتراض من الجهاز المصرفي) فتكون الآثار مختلفة عن الاقتراض بوساطة إصدار سندات، وتتمثل آثار مثل هذا النوع فيما يلي^(٩):

إنّ مثل هذا الاقتراض، الذي يستمد الأموال المقترضة من مدخرات موجودة، ناتج عن توسع نقدي وائتماني، أي حق إضافة قوة شرائية جديدة، ويترتب على ذلك زيادة التداول النقدي، تبعاً لقدرة الجهاز المصرفي، على خلق الودائع التي تنتج عن تضافر عدة عوامل، مثل إقبال الأفراد على إيداع أموالهم لدى البنوك، واحتفاظ البنوك باحتياط يقل عن قيمة الودائع الأصلية، وإقبال الأفراد على الاقتراض من البنوك (السياسة النقدية للبنك المركزي).

وتلجأ الدولة إلى الاقتراض، إما من البنك المركزي، وإما من البنوك التجارية، حيث تؤدي هذه الطريقة إلى زيادة كمية النقود، ومن ثم ارتفاع الأسعار، وعلى ضوء ذلك فإنّ هذا النوع من الاقتراض لا يصلح اللجوء إليه في

(٩) عبدالكريم صابق بركات، دراسة في الاقتصاد المالي، مؤسسة شباب الجامعة، الإسكندرية، ١٩٨٣، ص ٢٣٩.

حالة وصول الاقتصاد إلى مستوى قريب من التشغيل الكامل، أو عدم مرونة الجهاز الإنتاجي كما هو في الدول النامية.

– الآثار الاقتصادية للقرض الصوري:

هذا القرض لا يختلف في حقيقته عن قيام الدولة بإصدار نقدي جديد دون تغطية^(١٠). بحيث يكون هذا الإصدار موازياً لقيمة القرض العام الذي سيؤدي حجمه إلى زيادة الاحتياطات لدى البنوك التجارية التي تمكنها من زيادة متتالية في حجم الائتمان العام، ومن ثم لا تختلف الآثار المترتبة على القرض الصوري عن الآثار الناجمة عن التضخم لزيادة كمية النقد والمتمثلة في ارتفاع الائتمان وزيادة كمية النقد المتداولة وضعف القوة الشرائية لها. مما يرتب آثاراً في مجالات الاستهلاك والادخار والاستثمار وإعادة توزيع الدخل القومي، ويؤثر في التصدير والاستيراد ويؤدي إلى ارتفاع نفقات الإنتاج وغيره من تلك الآثار السيئة.

ثانياً: القروض الخارجية:

الاقتراض الخارجي يؤدي إلى زيادة حجم الموارد المالية المتاحة^(١١) وخصوصاً النقد الأجنبي الذي يمكن إعادة استخدامه في شراء سلع استهلاكية أو إنتاجية أو لتدعيم ميزان المدفوعات الخارجية وتقويمه، وعليه فإن آثاره الخارجية تعتمد كلياً على طريقة استخدامه^(١٢)، فإذا استخدم في استيراد السلع الاستهلاكية، فإن ذلك سيؤدي حتماً إلى إهدار قيمة القرض وزيادة عبئه المالي والنقدي على الموازنة العامة وميزان المدفوعات الخارجية، أمّا إذا استخدم في

(١٠) د. عبد الحميد محمد القاضي، اقتصاديات المالية العامة والنظام المالي في الإسلام، مرجع سابق، ص ٢٤٦.

(١١) د. أحمد فريد والدكتورة سهير محمد السيد حسن، الاقتصاد المالي بين النظرية والتطبيق، القاهرة، مؤسسة الشباب، ١٩٨٩، ص ٢٩٠.

(١٢) د. عبدالكريم صادق بركات، دراسة في الاقتصاد المالي، القاهرة، مؤسسة شباب الجامعة، ١٩٨٣، ص ٢٤٤.

شراء سلع إنتاجية فإنّ ذلك سيؤدي إلى زيادة الإنتاج، ومن ثمّ زيادة الدخل القومي من خلال ربط سداد القرض عند تحقّق إنتاج المشروعات التي استخدمت حسيّلة القرض بتمويلها أو على أساس التصدير للسلع المنتجة من أجل هذه القروض.

– أثر الديون الخارجية وخدمتها في اقتصادات الدول النامية:

إنّ أثر الديون الخارجية كرصيد قائم أو خدمة دين، إذ تؤثر سلبياً على القطاعات الاقتصادية. والموازن المختلفة، إذ تظهر بصورة الدائن والمدين، في ميزان المدفوعات على شكل تدفّق داخل عند السحب، وتدفّق خارج عند الوفاء بخدمة الدين، ولهذا فإنّ أثره سيكون ذا حدين، حيث تختلف الآثار باختلاف الأنشطة، لذلك فإنّه سيتم بحث أثرها في الأنشطة الاقتصادية المختلفة، كل على حدة، ولتوضيح ذلك سنأخذ بعين الاعتبار الأمور التالية:

أ – أثر المديونية الخارجية في المدخرات المحلية:

يعرّف الادخار على أنّه: عدم استهلاك جزء من الدخل، وقد يقصد به مجموعة من الأموال الفائضة عن الاستهلاك. فيعرف بأنّه الجزء غير المستهلك من الدخل، أو الزيادة في الدخل عن الإنفاق على الاستهلاك^(١٣).

إنّ عدم التخطيط للاقتراض الرشيد الذي يهدف إلى رفع الإنتاجية وزيادة الاستثمارات التي ترفع من إنتاجية الاقتصاد الوطني في ظل سياسة اقتصادية جادة لتحقيق تنمية اقتصادية مستقلة، ستكون نتائج الاقتراض في هذه الحالة سلباً على مدخرات البلاد، ولها التأثير الواضح في سلوكيات الاستهلاك، بحيث تؤدي إلى زيادة الاستهلاك المحلي والمستورد، وفي النهاية إلى إيجاد اختلال واضح (فجوة) بين معدل الادخار المحلي، ومعدل الاستثمار المطلوب، ومن ثم الحاجة إلى المزيد من الاقتراض، حيث أجريت دراسات على هذا الموضوع مفادها أنّ رأس المال الأجنبي إنّ لم يكن مبنياً على دراسة واضحة لتحقيق التنمية الاقتصادية، فإنّ ذلك سوف

(١٣) د. رفعت المحجوب، دراسات اقتصادية إسلامية، مطبعة المدني، ص ١٧١.

يؤثر سلباً في قوى الادخار المحلي في هذه البلدان، على شكل إضعاف القدرة الادخارية، ومن جانب آخر تغذية الاستهلاك المحلي^(١٤).

لهذا فإنّ القروض الخارجية لم تكن بديلاً عن الادخارات المحلية المطلوبة لتحريك الفعاليات الاقتصادية وتنميتها، بل ستكون عبئاً على الاقتصاد الوطني، ومصدراً لهروب رؤوس الأموال إلى الخارج، يعكس ما تتوقعه كثير من الدول النامية بأنّ ما يحصل عليه المجتمع من موارد خارجية يمكن رده - مستقبلاً - بتسريع معدل نمو النشاطات الاقتصادية، بشكل يفوق معدل نمو عبء الدين^(١٥) كون عبء المديونية يعد نسبة لا يستهان بها، تضاف إلى إجمالي الاستهلاك، وتؤخذ كمؤشر مهم للنتاج المحلي الإجمالي الذي يُعد من ثم إضعافاً لقدرة الدول النامية على تكوين المدخرات المحلية.

وبيّن الجدول رقم (١) نسبة خدمة الدين الخارجي لعدد من الدول النامية^(١٦):

جدول رقم (١)

البيان / السنة	١٩٧٠	١٩٨٠	١٩٨٢	١٩٨٤	١٩٨٦	١٩٨٨	١٩٨٩
معدل خدمة الدين من الناتج الإجمالي.	٧,٥٪	١١,٧٪	١٥٪	١٦,٨٪	٢١,٨٪	١٨,٥٪	١٨,٦٪

مما يلاحظ في الجدول أعلاه أنّ خدمة الدين تلتهم (١١,٧٪) من الناتج القومي الإجمالي لعام ١٩٨٠، و(٢١,٨٪) لعام ١٩٨٦، و(١٨,٥٪) لعام ١٩٨٨.

(١٤) Anisor: Forgeing Capital and Domestic savings: A test of Heavemos Hypothesis with cross-country data), in Review of Economics and Statistics, Vol. 50, Feb., 1968.

(١٥) M. M. El-Iman, The Role of Foreign Capital in Long-term Development, Memo, No. 1156, INP, Cairo, 1976, P. 2.

(١٦) World Bank, World Tables 1987-90 External Dept. of Developing Countries, Washington, D.C. Vol. L, P. 130.

أما إذا حاولنا إدخال إجمالي الاستهلاك، فإنه لم يتبقّ لغايات الاستهلاك إلا نحو (٧٨,٥٪) من الدخل القومي في عام ١٩٨٦، وهو لا يكفي لوفاء الحكومة بخدماتها الواسعة، في معظم الدول النامية، كما يدل على أنّ خدمة الدين التي تشارك الفوائد فيها بنصيب لا يستهان به، هي فعلاً ادخارات وطنية مسلوقة، ولذلك فإنه طوال فترة السداد سيبقى الاقتصاد الوطني منهكاً ومترهلاً، ممّا يعني أنّ الاقتراض سيبقى مصدراً مهماً للتمويل وكبديل عن المدخرات المحلية سنوات طويلة، وسيترتب على ذلك إضعاف للقدرة الادخارية التي ستنتهي بحلقة مفرغة لا تنتهي، وحتى في طلب العون والمساعدة، لا بل ستنتهي إلى الخضوع لتوجيهات المنظمات الدولية من أجل الحصول على الجدولة.

ب - تأثير الديون الخارجية في التبعية الاقتصادية:

ليس غريباً أن تكون العلاقة وثيقة بين التخلف الاقتصادي والتبعية للدول المتقدمة، حيث يعبر مدى ارتفاع نسبة الديون الخارجية، إلى إجمالي الناتج المحلي، عن مدى التبعية الاقتصادية.

ويمكن أن يستدل على مدى التبعية من خلال ارتفاع أهمية المديونية القائمة، منسوبة إلى الناتج القومي الإجمالي، وارتفاعها إلى نسب عالية تفوق القدرة الذاتية، لا بل تفوق موجودات بعض الدول النامية من الأصول الحكومية. ومن جانب آخر، فإنّ ارتفاع هذا المؤشر يعني مقياساً لمدى اعتماد اقتصادات الدول النامية على التمويل الخارجي، والتي تنعكس على التهام جزء كبير من الناتج القومي أو المحلي إجبارياً كخدمة للديون. وقد يكون للديون الخارجية تأثير واضح في التعامل التجاري، مما يؤدي إلى زيادة الواردات من السلع والخدمات من الدول الدائنة، وهذا يرتبط أساساً بشروط التعاقد على القروض، كما هو في الجدول رقم (٢) الذي يوضح توزيع صادرات الدول النامية^(١٧).

(١٧) البنك الدولي، تقرير عن التنمية في العالم، مركز الأهرام للترجمة، القاهرة، ١٩٨٧، ص ٦٣.

جدول رقم (٢)

مليار دولار

الدول الاشتراكية	الدول النامية	الدول الصناعية	صادرات الدول النامية إلى
٣	٤٠	٦٣	١٩٨٠
٤	٤٢	٧٧	١٩٨٣
٦	٤٥	٩٦	١٩٨٤
٩	٤٣	٩٧	١٩٨٥

وكذلك الجدول رقم (٣) الذي يوضّح صادرات الدول الصناعية^(١٨).

جدول رقم (٣)

مليار دولار

الدول الاشتراكية	الدول النامية	الدول الصناعية	صادرات الدول الصناعية إلى
٤٢	٢٣٠	٦٢٤	١٩٨٠
٣٧	٢١١	٥٨٥	١٩٨٣
٣٩	٢٠٦	٦٤٨	١٩٨٤
٥٠	١٩٧	٦٩٦	١٩٨٥

من خلال الجدولين السابقين نلاحظ مدى التبعية في التجارة الخارجية، وعدم التكافؤ بينهما، والتي من شأنها تطوير تفاقم العجز في الميزان التجاري، ومن ثم إحداث عجز في ميزان المدفوعات، هذا بالإضافة إلى أنّ صادرات الدول

(١٨) البنك الدولي، مرجع سابق، ص ٦٣.

النامية تأتي على شكل موارد استخراجية أولية، وإنتاج زراعي تتحكم الأسواق المتقدمة في تحديد أسعارها. حيث تباع في الأسواق العالمية بأسعار ضئيلة لوجود مواد بديلة بكلفة أقل وغير ذلك من العوامل، حيث تقدر الخسارة في حصة الصادرات لـ ٤٨ بلداً، نامياً للفترة من (١٩٨٠ - ١٩٨٣) بما يقرب من ٢٨ مليار دولار أمريكي^(١٩).

حيث أدت هذه الظروف مجتمعة إلى الحاجة إلى التمويل الخارجي، على شكل اقتراض ومساعدات، وما هي إلا فترة قصيرة حتى حان موعد الوفاء بخدمة الدين العام، الذي انعكس على موازين مدفوعات الدول بشكل سلبي^(٢٠). وعلى أي حال، فإنّ للقرض العام الداخلي أو الخارجي منها آثاراً ترتبط بشكل أساسي مع مصدر هذه الأموال، وطريقة استخدامها يمكن إجمالها فيما يلي:

- مزاحمة القطاع العام للقطاع الخاص في جذب أموال المدخرين^(٢١) يؤدي إلى رفع سعر الفائدة وتقويت الفرصة على القطاع الخاص في توظيف هذه الأموال في القطاعات الصناعية والتجارية والزراعية وغيرها توظيفاً أمثل.
- يترتب على رفع سعر الفائدة الميل نحو الادخار^(٢٢)، وتخفيف الاستهلاك، بحيث تكون الفروق الناشئة عن ذلك رؤوس أموال يمكن توظيفها في مشروعات إنتاجية.
- الإنفاق العام من حصة القرض يكون مصدر دخل^(٢٣) بالنسبة لبعض

(١٩) أونكتاد، التجار والتنمية، تقرير ١٩٨٥، منتدى الفكر العربي، عمان، الأردن، سنة ١٩٨٧.

(٢٠) International Monetary Fund. (IMF), World Economic Outlook, April, 1985.

(٢١) د. محمد دويدار، دراسات في السياسة المالية، الجزء الأول، الإسكندرية، المكتب المصري الحديث للطباعة والنشر، ١٩٦٨، ص ٣٠١.

(٢٢) د. رفعت المحجوب، المالية العامة. القاهرة، دار النهضة العربية، ١٩٨١، ص ٣٤٦.

(٢٣) د. عبد الكريم صادق بركات، دراسة في الاقتصاد المالي، مرجع سابق، ص ٢٣٣.

الأفراد العاطلين عن العمل، وذلك من خلال استخدام القرض في المشروعات التي تحتاج إلى أيدي عاملة.

- يؤدي القرض العام إلى التضخم بسبب الدخول الجديدة أو نتيجة استرداد المقرض لأمواله ويمكن معالجتها بزيادة عرض السلع في الأسواق بنسبة ارتفاع الطلب عليها.

- كما أن القروض تؤدي إلى التضخم، فهي أيضاً وسيلة لمعالجته ومكافحته، فعند زيادة القوة الشرائية يزداد الطلب على العرض وترتفع الأسعار فتطرح الدولة أسناد الدين العام بهدف امتصاص الفائض النقدي لتعيد التوازن إلى سابق عهده.

- يؤدي التوسع في القروض العامة إلى تطور الأسواق المالية ونموها^(٢٤) فتؤثر هذه المؤسسات في تكوين الدولة الاقتصادي، كما حدث في بريطانيا في مطلع القرن التاسع عشر، ولعل سوق عمان كان استجابة لتوسع الحكومة في الاقتراض وتسهيل مهمة المواطن في عملية شراء الأسهم والسندات وبيعها دون عناء.

- القروض هي الوسيلة الوحيدة إذا لم تكن الموارد السياحية والعادية كافية للاستثمار، فلا بد من اللجوء إليها سواء لتغطية العجز المؤقت أو لمجابهة العجز الحقيقي أو لتنفيذ مشروعاتها الإنمائية أو لامتصاص الفائض النقدي.

ج - الخضوع لتوجيهات المنظمات الدولية:

إن أولى ملاحظات السيطرة تظهر من خلال ملاحظة حقوق الاكتتاب في أسهم رأس المال في البنك الدولي، وحقوق التصويت، إذ يلاحظ أن سيطرة الدول الغربية بشكل كبير ومذهل، قد زاد من فرص تدخل مثل هذه المؤسسات في شؤون الدول المدينة، ومس سيادتها، واقتصادها، لضمان سداد الديون المترتبة عليها، كنتيجة لتعثر مسيرة التنمية الاقتصادية للدول النامية، مما يدعو إلى توجه أكثر الدول النامية لجولة ديونها، لنقص ما تمتلكه هذه الدول من العملات

(٢٤) د. رفعت المحجوب، المالية العامة، مرجع سابق، ص ٣٣٨.

الأجنبية، ومن ثم لا بد من الخضوع لشروط صندوق النقد الدولي، والتي تمس بالأنماط السلوكية والاستهلاكية، وتأثيرها تأثيراً مباشراً في ارتفاع أسعار المواد الاستهلاكية، بتقليص الإنفاق العام وظهور طبقات فقيرة تتجه إلى احترام الجرائم الاجتماعية، سعياً وراء لقمة العيش، وطبقة أخرى تزداد ثراءً، استفادت من هذه الشروط، هذا بالإضافة إلى تدهور القوة الشرائية لتركها تتحدد من خلال ديناميكية السوق، بعيداً عن قيود تثبت قيمتها، وتنخفض مستويات الدخل لمئات الملايين من سكان العالم الثالث بسبب تخفيض قيمة العملة المحلية وإطلاق حرية الأسعار^(٢٥)، ورفع الدعم عن بعض المشروعات الحكومية التي تمس المواطن مباشرة، وإلغاء الرقابة والقيود المفروضة على التجارة الخارجية.

إنّ مثل هذه الشروط وغيرها تجعل الدول المدينة (النامية) تدور في دائرة التبعية للدول الدائنة الرأسمالية، والخضوع لتوجيهاتها بوساطة المنظمات الدولية، التي لا تفيد إلا مصالح الدول الرأسمالية الدائنة باستخدامها نماذج اقتصادية ثابتة لا تصلح لكل الدول، لاختلاف المقومات والظروف الاقتصادية والاجتماعية لكل دولة عن الأخرى. حتى وصل الأمر في تحديد كل ظروف العيش والعمل للدولة المدينة، ففي البرازيل مثلاً تم التحول من زراعة الفاصوليا السوداء، والتي تمثل الغذاء الرئيس للشعب إلى إنتاج الصويا التي ينبغي تصديرها للبلدان الغنية كحلف للحيوانات، وهكذا أصبحت البرازيل تستورد قمحاً بمبلغ مليار دولار سنوياً^(٢٦).

د - أثر المديونية في التضخم في البلدان النامية:

إنّ التضخم كظاهرة نقدية، يمكن تعريفه من خلال أسبابه، فهو عبارة عن زيادة كمية النقود تؤدي إلى ارتفاع في الأسعار، لهذا فإنّ الاقتراض الخارجي ما هو إلا تدفق نقدي داخلي، وهنا لا بد من بيان نوع القرض وشكله والهدف

(٢٥) جمال السائح، طريق الموت مغروس بالديون، مجلة الاقتصاد الإسلامي، العدد ٦٩ إبريل، ١٩٨٧، ص ٢٥.

(٢٦) جريدة العرب اليوم. العدد ١٠، سنة ١٩٩٧، الأردن، مقالة بعنوان: أزمة الديون العالمية، د. يحيى شقير، ص ٢٧.

منه؛ لأنه قد يعد الدافع الرئيس في إحداث التضخم بدرجاته المختلفة، فإذا كان القرض منتجاً بناءً أو إقامة بنية تحتية، فإنه لا بد من مشاركة الاقتصاد الوطني من خلال الإنفاق المحلي، مما يؤدي إلى زيادة عرض النقود، وقد يكون ذلك من خلال زيادة الإصدار النقدي، والذي يؤدي من ثم إلى رفع الأسعار.

أما إذا كان القرض تصديرياً، والذي يمتاز بالتقيد، حيث يخضع إلى شروط نقل وتأمين ومصدر لشراء، مما يؤدي إلى رفع كلفة الاستيراد للبلد المدين، والذي يؤدي إلى رفع السعر النهائي على المستهلك في البلد المدين، وفي النهاية ترتفع أسعار السلع البديلة في السوق المدين، تحت تأثير معدلات طلب عالية.

- وعلى أي حال، فإنّ البلاد ذات المديونية العالية تعد أكثر الدول ارتفاعاً في معدلات التضخم، وقد يستدل على ذلك من خلال هذا الجدول المبين أدناه.

معدلات التضخم في دول العالم في الفترة من ١٩٨١ - ١٩٨٥

البلد/السنة	١٩٨١	١٩٨٢	١٩٨٣	١٩٨٤	١٩٨٥
الشرق الأوسط	١٥,٢	١٢,٧	١٢,٢	١٤,٨	١٢,٢
الدول الصناعية	٨,٨	٧,٢	٥,٠	٤,٢	٣,٧
الدول النامية	٢٥,٩	٢٥,٤	٣٣,٠	٣٨,٦	٣٨,٩
اليابان	٣,٢	٢,٠	٠,٧	١,٢	١,٦

يلاحظ من الجدول السابق أنّ الدول النامية قد ارتفع معدل التضخم فيها ليصل إلى ٣٨,٩ في عام ١٩٨٥، في حين انخفض إلى ١,٦ في اليابان، و٣,٧ في الدول الصناعية^(٢٧).

(٢٧) التقرير الاقتصادي العربي الموحد، ١٩٨٨، ص ٢٠١.

المطلب الثاني

آثار القروض في الاقتصاد الأردني

سنعرض في هذا المطلب إلى أثر القرض العام الداخلي، ومن ثم أثر القرض العام الخارجي.

أولاً: أثر القرض العام الداخلي في الاقتصاد الأردني:

تشكّل أدوات القرض العام الداخلي من أدونات، وسندات خزينة، وسندات تنمية وسلف عادية واستثنائية يقدّمها البنك المركزي بالإضافة إلى قروض تقدّم من البنوك التجارية أو مؤسسات الإقراض المتخصصة. والجدول التالي يوضح هذه العناصر خلال السنوات من ١٩٩١ - ١٩٩٧^(٢٨) بين تطور حجم هذا الدين وعناصره.

خلاصة الدين العام الداخلي (بالمليون دينار)

السنة	١٩٩١	١٩٩٢	١٩٩٣	١٩٩٤	١٩٩٥	١٩٩٦	١٩٩٧
الرصيد القائم من أدونات الخزينة	٢٤٢	٢٥٦	٢٥١	٢٥٠	٢٥٢	٢٥٧	٢٥٥
الرصيد القائم من سندات الخزينة	٤٨	٣٢	٣٢	٣٢	٣٠	٣١	٣٢
الرصيد القائم من سندات التنمية	١٥٦,٥	١٥٠,٥	١٥٠,٥	١٥٠,٥	١٥٢,٥	١٥٢,٥	١٥١,٥
مجموع الأرصدة القائمة لأدوات الدين العام الداخلي	٤٤٦,٥	٤٣٨,٥	٤٣٣,٥	٤٣٢,٥	٤٣٤,٥	٤٤٠,٥	٤٣٨,٥
القروض الداخلية من المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي والبنوك المحلية	٨٩,٥	٧٧,٦	٦٣,٦	٦٠	٦٢,٥	٦٤	٦٣,٥
سلفة البنك المركزي العادية	١٧٥,٦	١٦٦,٤	٢١٥	٢١٥	٢١٧	٢١٧	٢١٨
سلفة البنك المركزي الاستثنائية	٣٩٠	٣٩٠	٣٩٠	٣٩٠	٣٩٠	٣٩٥	٣٩٥
المجموع	١١٠١,٦	١٠٧٢,٥	١١٠٢,١	١٠٩٧,٥	١١٠٤	١١١٦,٥	١١١٥

(٢٨) وزارة المالية، مديرية التمويل.

يتبين من الجدول السابق أنَّ هناك استقراراً نسبياً في حجم الدين العام الداخلي، إلا أنَّ رصيد هذا الدين يعود إلى تراكمات موازنات سابقة لجأت إليها الحكومة في تمويل عجوزاتها الكبيرة في موازنتها السابقة، حيث إنَّ الحكومة تعتمد على هذا المصدر من التمويل وفق القوانين المرعية (قانون الدين العام)، البنك المركزي، الموازنة العامة، الحسابات الختامية، ومن المعلوم أنَّ الحكومة تعاني من عجز مزمن في الموازنة العامة، وهذا يعني أنه ليس هناك من مصادر للتمويل لتقليل الرصيد القائم للدين العام الداخلي بشكل ملموس، علماً بأنَّ الحكومة لجأت إلى عناصر هذا النمط من الاقتراض للمعالجة الجزئية لعجز الموازنات للسنوات السابقة بما تسمح به القوانين المرعية، وبذلك يمكن القول بأنَّ هذا المصدر من التمويل لم تعتمد عليه الحكومة في السنوات القليلة الماضية لزيادة قدرتها الإنفاقية، وبذلك يكون له أثر ضئيل جداً في الاقتصاد الأردني، وهذا يعني أنَّ الحكومة المركزية قد استنفدت أدوات الدين العام الداخلي، بمعنى آخر، إنَّ القوانين المنظمة لهذه الأدوات لا تسمح للحكومة باقتراض مزيد من الأموال من هذه الأدوات، وليس هناك توجّه لدى الحكومة بزيادة حجم هذا الدين بسبب استنفاد هذه الأدوات وحتى تتمشى مع سياسات التصحيح الاقتصادي المتضمن أحد موضوعاتها إفساح المجال للقطاع الخاص وعدم مزاحمة القطاع العام له على الاقتراض الداخلي، فضلاً عن أنَّ إجراءات التعديل في القانون لزيادة هذه النسبة من الأدوات أمر يتطلب اتخاذ إجراءات قانونية معقّدة بعرضها على مجلس الأمة لإصدار القانون المناسب بشأنها.

ثانياً: أثر القرض العام الخارجي في الاقتصاد الأردني:

لقد زاد حجم المديونية الخارجية للأردن في عقد الثمانينيات زيادة ملحوظة، وزادت تبعاً لذلك معدلات خدمة الدين العام من أقساط وفوائد، وذلك نتيجة التقلّب الحاد في أسعار السلع وزيادة حجم العجز المزمّن في ميزان المدفوعات. وبمعنى آخر، وجدت الدولة في الاقتراض الخارجي وسيلة لتغطية انخفاض المدخّرات المحلية ومعالجة الفجوة التمويلية التي تعاني منها ولا تزال لتحقيق أهداف رسمتها لنفسها بعد أن عجزت حصيلة صادراتها ومدخّراتها

المحلية عن تحقيق تلك الأهداف، وتبعاً لذلك فقد ارتفع رصيد الديون الخارجية للأردن بشكل مطرد وأصبح من أهم المشكلات التي تعاني منها.

لقد بلغ حجم المديونية الخارجية للأردن (٦٨٧٧) مليون دولار، استأثرت الدول الصناعية بما نسبته ٦٢,٦٪ من حجم هذه المديونية، تليها المؤسسات الدولية بما نسبته ١٩,٢٪، وبقسمة هذا الدين على عدد السكان، فإن ما يصيب الفرد الواحد من المديونية هو ١١٦٠ ديناراً تقريباً، وهي نسبة مرتفعة جداً وتعدّ من أعلى النسب العالمية بما يساوي ١٢٨٪ من الناتج المحلي الإجمالي للبلاد^(٢٩)، وتؤثر المديونية بشكل مباشر في ميزان المدفوعات^(٣٠).

ومن المعلوم أنّ ميزان المدفوعات يتكوّن من العناصر الرئيسة التالية: الميزان التجاري السلعي (صادرات ومستوردات من السلع)، وميزان الخدمات، وحساب رأس المال وقسم التمويل الذي يبيّن طريقة معالجة العجز، فالدارس لميزان المدفوعات للأعوام من ١٩٨٩ - ١٩٩٢ يتّضح له أنّ العجز يتلخّص فيما يلي:

السنة	١٩٨٩	١٩٩٠	١٩٩١	١٩٩٢
العجز (مليون دينار)	٤١٩,٥	٧٦٠,٩	٢٦٧,٦	٤٨٦,٦

ويتبيّن لنا بأنّ السبب المباشر لهذا العجز هو خدمة الدين الخارجي، ممّا حدا بالدول الدائنة إلى مساعدة الأردن من خلال إعادة جدولة أقساط القروض الخارجية وفوائدها للدول الصناعية، وذلك بتأجيل سداد الأقساط والفوائد إلى ما بعد انقضاء فترة السماح التي تقدّر بـ ٥ - ٧ سنوات، وذلك حتى يتمكن الأردن من إعادة استخدام ما يحصل عليه من عملات أجنبية ومصادر تمويل من مساعدات وقروض للوفاء بالتزاماته الخارجية الضرورية وتسديد الأقساط وفوائد المؤسسات الدولية التي لا تخضع لإعادة الجدولة والالتزامات الأخرى الضرورية.

(٢٩) وزارة التخطيط، خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية، ١٩٨٦ - ١٩٩٢، ص ٤٠.

(٣٠) وزارة التخطيط، مرجع سابق، ص ٣٢.

ويتضح أنَّ عبء خدمة الدين الخارجي على الاقتصاد الأردني من خلال مقاييس إحصائية ومالية يمكن تلخيصها في الجدول الآتي الذي بين حجم المديونية وخدماتها والصادرات خلال الأعوام من ١٩٨٩ - ١٩٩٧^(٣١):

السنة	١٩٨٩	١٩٩٠	١٩٩١	١٩٩٢	١٩٩٣	١٩٩٤	١٩٩٥	١٩٩٦	١٩٩٧
- رصيد الدين الخارجي المسحوب وغير المسدد في نهاية المدة (مليون دولار)	٦٦٥٩	٥٦٧٤	٧٣٤٦	٦٨٤٤	٤٣٦٤	٥٤٢٨	٥٥٠٥	٥٧٥٧	٦٤٧٠
- الأقساط والفوائد	١٣٧٩	١٣٤٠	١٢٨٢	١٤٤٣	١٢٦٠	١٣٤٠	١٣٨٠	١٤١٠	١٤٦٠
- الناتج المحلي الإجمالي	٤٠٥٤	٣٩٤٣	٤٠٨٥	٤٧٨٧	٤٢٨٨	٤٣٧٢	٤٦٨١	٤٩٠٥	٥١٤٧
- الصادرات من السلع والخدمات	٢٤٥٢	٢٦٢٨	٢٦٤٣	٢٨٦١	٢١٢٠	٢٤٢٤	٢٧١٢	٣٠٨٩	٣٤٣٣
- نسبة رصيد الدين الخارجي إلى الناتج المحلي	١٦٤,٢٪	١٤٣,٩٪	٧٩,٨٪	١٤٣٪	١٢٥٪	١٢٤٪	١١٧٪	١١٧,٣٪	١٢٥٪
- نسبة رصيد الدين الخارجي إلى الصادرات	٢٧١,٥٪	٣١٥,٥٪	٢٧٧,٨٪	٢٣٩,٢٪	٢٥٣٪	٢٢٣,٩٪	٢٠٢,٩٪	١٨٦,٣٪	١٨٨,٤٪
- المقبوضات من العملات الأجنبية بما فيها المساعدات ومخدرات العائدين	٣٦٧٤	٣٨١٥	٤٣٥٤	٤٧٦١	٤٣٥٤	٤٨١٥	٤٦٤٧	٣٩٨٧	٣٨٩٦

يتبين من خلال الجدول أعلاه خلال الفترة الزمنية من ١٩٨٩ - ١٩٩٧ بأنَّ نسبة الدين العام الخارجي إلى الصادرات قد انخفضت من ٢٧١,٥٪ عام ١٩٨٩ إلى ١٨٨,٤٪ خلال عام ١٩٩٧، بالإضافة إلى أنَّ حجم المديونية إلى الناتج المحلي الإجمالي قد انخفض من ١٦٤,٢٪ عام ١٩٨٩ إلى ١٢٥٪ عام ١٩٩٧، ويعود هذا التحسُّن في هذه النسب إلى عوامل كثيرة أهمها: التغيرات الهيكلية في حجم المديونية الخارجية والتي تتلخَّص في إلغاء بعض العقود وإعادة شراء بعضها الآخر (القروض الروسية، والقروض التجارية)، وحرص الحكومة على عدم اقتراض القروض الصعبة ما أمكن مع السعي إلى الحصول على قروض سهلة وميسَّرة ذات معدلات فائدة منخفضة مع فترة سماح طويلة

(٣١) وزارة التخطيط، خطة التنمية، مرجع سابق، ص ٣٣.

وفترة سداد طويلة أيضاً لمشروعات استثمارية يجري تحديدها مسبقاً ضمن البرامج الاستثمارية في قانون الموازنة العامة.

ومن ثم فقد أثّرت القروض العامة في الاقتصاد من خلال النتائج التالية:

- انخفاض متوسط أجور العمالة، في حين أدّى ارتفاع تكاليف المعيشة إلى تراجع معدلات الادخار الفردي.
- انكشاف الدينار الأردني بشكل مفاجئ في عامي (١٩٨٨ - ١٩٨٩)، نتج عنه انخفاض قيمة الدينار، ممّا أدّى إلى ارتفاع حجم المديونية الخارجية.
- توقّع مزيد من الانخفاض في قيمة العملة المحلية عام ١٩٨٩، أدّى إلى موجة تخلّص من الدينار مقابل العملات الأخرى، ممّا ترتّب عليه نفاذ الاحتياطي النقدي، ومن ثم وضع الأردن في موقف أكثر حرجاً أمام الدائنين، وفقدان السمعة الائتمانية، ومن ثم الخضوع إلى توجيهات البنك والصندوق الدوليين، طالباً جدولة الدين.
- تأثّر الناتج الإجمالي (المحلي، والقومي)^(٣٢). في الاقتصاد الأردني بالدين العام، من خلال تمويل الاقتراض العام لإجمالي الاستثمارات، إلّا أنّه لوحظ من خلال استخدام معاملات المرونة الداخلية أنّ تسارع نمو إجمالي الاقتراض العام لم يرافقه نمو موازٍ في الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي خلال الفترة من ١٩٨٠ - ١٩٨٨.
- أثر الدين العام في فجوة الموارد يأتي من خلال الفجوة الادخارية التالية التي رافقت الاقتصاد الأردني للفترة من ١٩٨٠ - ١٩٩٢، في حين يؤخذ على الاقتراض العام أنّه يغذي الاستهلاك الكلي ممّا زاد في العجز في الادخارات، ومن ثم زيادة الحاجة إلى التمويل.
- أثر الاقتراض العام في المستوى العام للأسعار (التضخم)، وقد لوحظ بأنّ هذا الأثر جاء بشكل غير مباشر، فقد أثّر الاقتراض العام في توسّع عرض النقد، ومن ثم زيادة الأسعار.

(٣٢) البنك المركزي، التقرير السنوي، ١٩٩٤.

- إنَّ المديونية الخارجية أعطت الحق للدائنين (من خلال توصيات الصندوق والبنك الدوليّين) حق التصرّف في مقدرات الأردن وخيراته، بحجة تخفيف عبء التنمية الاقتصادية عن الحكومة وتخفيف الحمولة الزائدة، فقد أوصى ببيع القطاعات الاقتصادية إلى القطاع الخاص (الخصخصة).

المبحث الثالث

أثر القروض العامة الاجتماعية

لا يمكن أخذ هذا الأثر بمنأى عن الأثر السياسي والاقتصادي للقروض العامة، إذ يتفاعل العاملان الأخيران، فإنَّ محل تأثيره يكون المجال الاجتماعي المتمثّل في توزيع الأعباء المترتبة على ذلك بين الطبقات الاجتماعية المختلفة أولاً، وبين الأجيال المختلفة ثانياً.

أولاً: توزيع الأعباء المالية بين الطبقات الاجتماعية

يختلف مدى أثر توزيع العبء المالي بين الطبقات الاجتماعية تبعاً لنوع القرض وإنتاجيته، ففي القروض الداخلية التي تغطى من الطبقات الغنية والتي عادة تكتتب بسندات القروض العامة تخفّف العبء الضريبي عن الطبقات الأخرى الفقيرة، إذا كانت الدولة تعتمد على الضرائب مصدراً لتمويل نفقاتها العامة^(٣٣).

غير أنّنا نعود ونقول إنّ طريقة استخدام القرض هي التي تؤدي دوراً بارزاً في توزيع هذه الأعباء، فإنَّ استخدامها في نفقات إنتاجية يؤدي إلى تشغيل الأيدي العاملة وجلب إيرادات للخزانة المالية، ويخفّف من عبء فرض الضرائب أو الاقتراض اللاحق، أمّا استخدامها في نفقات استهلاكية فإنّه عبء على الاقتصاد الوطني يقتضي سداذه، عندها تقوم الدولة بفرض الضرائب لتسديد التزامات القروض، ويعود هذا العبء على الطبقات الفقيرة، وخصوصاً إذا كانت

(٣٣) د. رفعت المحجوب، المالية العامة، مرجع سابق، ص ٣٤٠.

الدولة تعتمد على الضرائب غير المباشرة، ومن ثم يكون تقسيم الأعباء قد تمّ بصورة مؤقتة^(٣٤).

ثانياً: توزيع الأعباء المالية بين الأجيال

تؤثّر القروض العامة في توزيع الأعباء المالية بين الأجيال الحالية والمقبلة، منها وفقاً لإنتاجية القرض، وتبعاً لنوع النفقة التي مولّها القرض على النحو المتقدّم تناوله عند بحث آثار القروض الاقتصادية. فباستخدام القرض من قبل الجيل الحالي في نفقات استهلاكية فإنّه يقتطع جزءاً من ثرواته لسداده ويتحمّل الجيل المقبل أعباءه لتسديد الرصيد المتبقي من خلال الضرائب التي تفرض عليه، وعندها تصبح المقولة القائلة: (إنّ القروض ليست في النتيجة سوى ضريبة مؤجلة تخلّصت منها الأجيال الحالية وألقت بعبئها على عاتق الأجيال المقبلة)^(٣٥). في حين أنّ هذه المقولة تبدو من حيث الظاهر، إلاّ أنّها تتفق مع حقيقة الواقع إذا ما استخدمت حصيلة القرض في تمويل نفقات إنتاجية للأسباب الآتية:

- الأجيال الحالية تحملت نصيبها واقتطعت جزءاً من ثرواتها ودخلها لتكتفي بالاسناد العام للقرض وتشكل الحصيلة العامة للقرض المستخدمة في مشروعات إنتاجية ورأسمالية، كالطرق والسدود والموانئ والسكك الحديدية... إلخ، الممولة عادة بقروض قد حرمت نفسها من استخدامها في إنتاج سلع استهلاكية^(٣٦).
- ليست الأجيال الحالية هي التي تتحمل عبء القرض، ذلك لأنّ المشروعات الائتمانية المحولة بقروض من شأنها تطوير الدخل وزيادة موارد البلاد، بحيث تمكنها من تسديد أعباء القرض من الإيرادات المالية التي حققتها من جراء تنفيذ المشروع الاستثماري، وبذلك يكون الجيل المقبل هو الذي قد

(٣٤) د. عبدالكريم صادق بركات، دراسة في الاقتصاد المالي، مرجع سابق، ص ٢٠٠.

(٣٥) عبدالكريم صادق بركات، الاقتصاد المالي، مرجع سابق، ص ٢٠٠.

(٣٦) د. زين العابدين ناصر، المالية العامة، مرجع سابق، ص ٣٦٥.

تحمل عبء القرض، والجيل الحالي استفاد من أصول المشروع ووارداته، ويكون ما أصاب الجيل المقبل هو تحديد حرية الدولة في التصرف الكامل في موارد المشروع الإنتاجي من خلال التزامها بتخصيص جزء منه لتسديد المكتتبين بالقرض، يحرم منها الجيل الحالي بصورة مؤقتة ولحين انتهاء أعباء القرض. فضلاً عن أنَّ هذا المشروع الاستثماري هو ضروري ولازم، وقد أنجزه الجيل الحالي بكلفة تقل عن الكلفة التي يتحملها الجيل المقبل فيما لو قام بهذا المشروع نتيجة عوامل كثيرة^(٣٧).

(٣٧) د. رفعت المحجوب، المالية العامة، مرجع سابق، ص ٣٤١.

الفصل الثاني

أساليب تخفيف أعباء القروض العامة

إنّ الوفاء بالقرض العام يشكّل سبيلاً لانقضائه مرّة واحدة والتخلص من عبئه، كما أنّ استهلاكه بصورة تدريجية يشكّل السبيل نفسه على مدار حياة القرض، ومع ذلك تلجأ الدولة إلى اتباع أساليب أخرى تهدف منها إلى التخفيف من الأعباء المالية للقرض العام بالتخلص من القرض بعقد قرض آخر جديد، كما هو في حالتي التثبيت والتبديل، أو عن طريق استهلاك القرض العام، وسنتناول هذه الطرق على التوالي:

المبحث الأول

التخلص من القرض بعقد قرض آخر

ويكون ذلك عن طريق تثبيت القرض العام، أو تبديل القرض العام.

المطلب الأول:

تثبيت القرض العام

يقصد بتثبيت القرض العام قيام الدولة بتمويل قرضها العام من قرض سائر أو قصير الأجل عند ميعاد استحقاقه إلى قرض متوسط أو طويل الأجل على سبيل التأبيد أو التوقيت، وذلك بإصدار قرض جديد بمبلغ القرض نفسه وأجل جديد مختلف^(٣٨).

ويأخذ التثبيت أحد الشكلين الآتيين تبعاً لتدخل الدولة أو عدمه، فإنّ أجبرت الدولة المقرضين على ذلك يكون التثبيت إجبارياً، أو تترك لهم الخيار فيكون التثبيت اختيارياً.

(٣٨) د. زين العابدين ناصر، المالية العامة، مرجع سابق، ص ٣٨٤.

والتثبيت الإيجابي^(٣٩) تفرضه الدولة بإرادتها المنفردة، وذلك بإجبار الدائنين على قبول القرض الجديد بدلاً من القرض القديم، وهذا الأسلوب شكل من أشكال الامتناع عن التسديد وإخلال بشروط العقد، وذلك أنّ الدولة لا تمتنع امتناعاً نهائياً عن التسديد وإنّما تؤجّل موعد السداد فقط. ومثال ذلك ما حدث في إيطاليا سنة ١٩٢٦، ويعاب على هذا الأسلوب أنّه يضعف الثقة في مالية الدولة ويضرّ بالائتمان العام، كما لا يصحّ اللجوء إليه في دولة القانون ولا يوجد له تطبيقات عملية في الأردن.

أمّا التثبيت الاختياري فهو أن تطرح الدولة أسناد دين عام جديد للاكتتاب به عند استحقاق القرض قصير الأجل، وللمكتتب في القرض القديم حرية الاختيار أو عدمه بالاكتتاب في القرض الجديد، وإلا تكون الدولة ملزمة بالوفاء له بأمواله، وتستخدم حصيلة الأموال المكتتب بها في القرض الجديد سواء من المكتتبين الجدد أم القدامى حملة السندات للقرض القديم في إطفاء سندات من لا يريد التثبيت من سندات القرض القديم، ويتوقّف نجاح التثبيت على معدل فائدة القرض الجديد المثبت والمطروح إسناده العام للاكتتاب به، وعيب هذا الأسلوب أنّه مكلف للخزانة المالية للدولة^(٤٠).

المطلب الثاني: التبديل

يقصد بتبديل القرض العام إحلال^(٤١) قرض عام جديد منخفض الفائدة محل قرض عام قديم مرتفع الفائدة، وذلك بعمليتين متلازمتين ومرتبطينتين بعضهما ببعض، الأولى هي تسديد القرض القديم ذي الفائدة المرتفعة، والثانية قرض جديد بمعدل فائدة أقل، هادفة من ذلك إلى وضع شروط أكثر ملاءمة للمدين تتمثّل في تخفيض سعر الفائدة، ومن ثمّ تخفيض عبء الدين العام.

(٣٩) المرجع السابق نفسه، ص ٣٨٥.

(٤٠) المرجع السابق نفسه، ص ٣٢٦.

(٤١) د. عبدالفتاح عبدالرحمن عبدالمجيد، اقتصاديات المالية العامة، المنصورة، مكتبة الجلاء،

١٩٨٢، ص ٣٠٠.

ومن المعروف أنَّ التبديل يسري على الديون المثبتة مؤبدة أو مؤقتة لأجل متوسط أو طويل، أمّا القروض القصيرة الأجل (الدين السائر) فيسري عليها التثبيت لا التبديل على النحو الذي سبقت مناقشته في التثبيت.

وتلجأ الدولة إلى هذا الأسلوب عند انخفاض سعر الفائدة السائدة في السوق المالي عن سعر فائدة القرض عند التعاقد لتقوم بإصدار إسناد جديد لإطفاء الإسناد القديم، بهدف تخفيف إجمالي العبء المالي عن الدين العام. إلا أنَّ الخلاف يثور حول مدى أحقيّة^(٤٢) الدولة في تبديل قروضها العامة.

جرى التمييز بين إذا ما كان القرض مؤبداً أو لأجل، فإنَّ كان القرض مؤبداً فإنَّ للدولة الحقَّ في الوفاء بالدين في الوقت الذي يلائمها؛ لأنَّ شرط التأييد مقرّر لمصلحتها ابتداءً، ولكن الأمر مختلف بالنسبة للقروض المؤجلة، إذ يرى بعض الفقه^(٤٣) أنَّه ليس من حق الدولة تبديل القرض أو سداذه قبل حلول أجله؛ لأنَّ أجل القرض بفائدة تقرّر لمصلحة الطرفين (الدائن والمدين) معاً، وأنَّ سداد القرض قبل أجله أو تخفيف مقدار الفائدة يشكّل إخلالاً لعقد القرض، ويرون أنَّ الخروج من هذه المسألة يكون باحتفاظ الدولة المسبق لنفسها عند إصدار القرض بحق التبديل أو السداد قبل حلول أجله، في حين يرى جانب آخر من الفقه أنَّ من حقَّ الدولة تبديل القرض أو سداذه قبل حلول أجله ولو لم تحتفظ لنفسها بهذا الحق عند إصدار القرض أو لم يجزه التشريع المالي رعاية لها في تحقيق المصلحة العامة على النحو المتقدم ذكره عند مناقشة أحكام الوفاء.

أولاً: أنواع التبديل

تتمّ عملية التبديل إمّا بصورة إجبارية، وإمّا اختيارية، وإمّا مستترة.

(٤٢) د. رفعت المحجوب، المالية العامة، مرجع سابق، ص ٣٢٥.

(٤٣) د. زين العابدين ناصر، علم المالية العامة، مرجع سابق، ص ٣٢٦.

١ - التبديل الاختياري:

عندما تقوم الدولة بطرح قرض جديد بفائدة منخفضة لإطفاء سندات القرض ذي الفائدة المرتفعة تخيّر حملة سندات الأخير^(٤٤) بين أمرين^(٤٥)، إمّا تخفيض سعر الفائدة، وإما تسديد الدين بقيمته الاسمية، ويتم التبديل إذا اختار الدائن تخفيض الفائدة ضمن مدة زمنية غالباً ما تكون بين أسبوع وشهر.

ويتم اللجوء إلى هذا الأسلوب عندما ينخفض سعر الفائدة السائد في السوق المالي دون مستوى سعر الفائدة على قروض الدين العام المختلفة، ويتوافر إلى جانب ذلك بعض العوامل السياسية والاقتصادية والمالية الملائمة للتبديل، فالاستقرار السياسي والثقة بالدولة واستبعاد شبح الحرب فضلاً عن الظروف الاقتصادية المواتية للتبديل عندما لا يكون هناك مجال آخر أمام المدخر لتوظيف أمواله غير الاكتتاب بإسناد الدين العام أو أنّ الطلب على رأس المال أقل من عرضه، فكلها عوامل تدعو المدّخر وتحثّه على تفضيل الاحتفاظ بإسناد الدين العام عن طريق تبديله من خلال إسهامه في القرض الجديد.

٢ - التبديل الإجباري:

وذلك بأنّ تخفض^(٤٦) الدولة سعر الفائدة، أو أن تلجأ^(٤٧) إلى قهر حاملي سندات القرض ذي الفائدة المرتفعة بقبول سندات جديدة بقرض جديد ينص على سعر فائدة أقل دون موافقة الدائنين، مستخدمة ما لها من حقّ السيادة، وهو إجراء خطر يغلب عليه الطابع التحكيمي المجافي لقانونية عقد القرض بإرادة منفردة تقوم بها الدولة بقصد إحداث تعديل في أحد الشروط الجوهرية والرئيسية في عقد القرض، وهو سعر الفائدة دون أخذ أي اعتبار لإرادة الدائن أو رغبته.

(٤٤) المرجع السابق نفسه، ص ٣٧٨.

(٤٥) د. رفعت المحجوب، المالية العامة، مرجع سابق، ص ٣٢٥.

(٤٦) د. عبدالمجيد محمد القاضي، اقتصاديات المالية العامة، مرجع سابق، ص ٣٣٤.

(٤٧) د. زين العابدين ناصر، علم المالية العامة، مرجع سابق، ص ٣٨٦.

وعيب هذا الأسلوب أن تخفيض الفائدة يعد إنكاراً جزئياً للقرض^(٤٨) ويسيء إلى مكانة الدولة ويضرّ بالثقة بها وبمركزها المالي ويفوّت الفرصة عليها مستقبلاً لعقد قرض تكون في أمسّ الحاجة إليه. ويجب تحاشي هذا النمط بقدر الإمكان ما لم تكن حاجة الدولة المادية سيئة للغاية ولم يكن هناك بديل آخر.

أمّا ما هو جارٍ العمل به في الأردن، فإنّنا لا نجد تطبيقات عملية للتبديل الإلزامي، في حين نجد أنّ التشريعات القانونية^(٤٩) قد قرّرت التبديل الاختياري عندما قرّرت الحق دائماً للمالك في استيفاء قيمة السندات في الموعد المحدّد للوفاء بالإصدار المراد تحويله إلى إصدار آخر ضمن مدّة معلومة يجري الإعلان عنها أو الاستثمار بالسند الجديد المحول.

٣ - التبديل المستتر^(٥٠):

ويكون ذلك عندما تقرّر الدولة تخفيض فائدة القرض بطريقة غير ظاهرة، كفرض ضريبة على فوائد القرض أو تخفيض قيمة عملتها النقدية، مما يؤدّي إلى تخفيض القيمة الحقيقية للفوائد.

ثانياً: أشكال التبديل

يتخذ التبديل عدّة صور أهمها؛ التبديل على التكافؤ، والتبديل بسعر أقل من سعر التكافؤ، والتبديل مع دفع الفرق.

(١) التبديل على التكافؤ:

وهو أكثر صور التبديل شيوعاً^(٥١) واتباعاً، وذلك بأنّ تعرض الدولة على الدائن من حملة السندات بين تسديدها بقيمتها الاسمية نقداً، أو تسلّم سندات

(٤٨) د. رفعت المحجوب، المالية العامة، مرجع سابق، ص ٣٢٥.

(٤٩) م ١٥ من قانون الدين العام رقم (١) لسنة ١٩٧١.

(٥٠) د. عبدالكريم صانق بركات، دراسة في الاقتصاد المالي، القاهرة، مؤسسة شباب الجامعة، ١٩٨٣، ص ٢٢٧.

(٥١) د. عبدالحميد محمد القاضي، اقتصاديات المالية العامة، مرجع سابق، ص ٢٣٥.

من الدين الجديد بالقيمة الاسمية نفسها بسعر فائدة أقل من سعر الفائدة على القرض السابق ويتناسب مع سعر الفائدة السائد في السوق المالي. ولا يجري في العادة تخفيض الفائدة مرّة واحدة دائماً وإنما على دفعتين أو أكثر وعلى فترات زمنية متباعدة تيسيراً على حملة السندات بدلاً من خفضها مرّة واحدة.

(٢) التبديل بسعر أقل من سعر التكافؤ:

يفترض هذا النوع وجود قرضين^(٥٢) للدولة يجري التعامل فيهما في سوق الأوراق المالية، أحدهما تزيد قيمته السوقية عن سعر التكافؤ، والآخر تنخفض قيمة سندهات عن سعر التكافؤ، كأن يكون السند الأول سعره الفعلي (١١٠) دنانير، في حين أنّ قيمته الاسمية (١٠٠) دينار، ويقل بفائدة مقدارها ٥٪، والثاني قيمته الاسمية (٧٥) ديناراً وسعره الفعلي (٧٠) ديناراً ويقل فائدة مقدارها ٣٪، فإنّ الدولة تستطيع أن تتّبع أحد أسلوبين:

أ - أن تعرض على حملة سندات القرض الأول تخفيض الفائدة بنسبة معينة لتصبح ٤٪ بدلاً من ٥٪ مثلاً، أو أن يقبلوا سداد رأس المال وهذه هي الطريقة العادية.

ب - أن تقوم باستبدال أربعة سندات من القرض الثاني بثلاثة سندات من القرض الأول، وعيب هذا النمط كما هو واضح أنّه لا يؤدي إلى تخفيض الدين العام وإنما يؤدي إلى زيادة القيمة الاسمية للدين بما يقرب من الثلث ولا يحقق الغاية المرجوة منه.

(٣) التبديل مع دفع الفائدة:

تفترض هذه الطريقة وجود قرضين^(٥٣) للدولة كلاهما يجري التعامل بسندات إصداره في سوق الأوراق المالية، وسعرهما دون سعر التكافؤ، كأن يكون الأول فائدته ٤,٥٪ وسعره في السوق (٩٥) ديناراً، والآخر فائدته ٣٪ وسعره في السوق (٧٥) ديناراً، عندها تعرض الدولة على المكتتبين في القرض

(٥٢) د. محمد دويدار، دراسات في السياسة المالية، مرجع سابق، ص ٢٨٨.

(٥٣) د. عبدالحميد القاضي، اقتصاديات المالية العامة، مرجع سابق، ص ٢٣٥.

العام تبديل سنداتهم التي ينخفض سعرها عن سعر التكافؤ بآخر ذي سعر فائدة يقل عن السعر الذي أصدرت به القرض، على أن يكون سعر الفائدة الجديد مساوياً لسعر الفائدة السائد في السوق المالي^(٥٤)، أو أن تقوم باستبدال سنيين من القرض الأول قيمتهما السوقية (١٩٠) ديناراً بثلاث سندات من القرض الثاني قيمتها السوقية (٢٢٥) ديناراً على أن يدفع المستبدل الفرق المتحقق بين ثمن ثلاث السندات مطروحاً منه ثمن السنيين وهو (٣٥) ديناراً.

وإن كان من حسنة هذه الطريقة توجيه الدين العام في النهاية، فإنها تحمّل الدولة أعباء إضافية (الحصول على كميات جديدة من رأس المال النقدي تكون بمثابة قروض جديدة)^(٥٥) في الوقت الذي تسعى فيه الدولة إلى تخفيف أعباء الدين العام.

ثالثاً: الشروط اللازمة لنجاح عملية التبديل

حتى تنجح عملية التبديل يفترض أن يختار حملة السندات التبديل وليس التسديد، وحتى تعتمد الدولة اختيارهم التبديل لا بُدَّ أن تستوثق السبل لتضمن نجاح العملية، وهي تتضمن شروطاً تتعلق أساساً بسعر السند في السوق وسعر الفائدة على القرض الجديد، ويدعم ذلك ثقة الأفراد بالانتماء العام للدولة واختيارها الوقت المناسب لإجراء عملية التبديل، بالإضافة إلى تقرير بعض المزايا للمكتتبين بالقرض الجديد تحثهم على عملية التبديل.

١ - ارتفاع القيمة السوقية^(٥٦) لسندات القرض عن سعر التكافؤ، بحيث يكون هذا الارتفاع دائماً وليس مؤقتاً أو عرضياً، فإن كان السند أقل من سعر التعادل سارع الأفراد إلى قبول السداد بالقيمة الاسمية للسند. أمّا إذا كان مساوياً له فإنهم يكونون مخيرين بين تبديل السند أو استيفاء قيمته الاسمية، وأمّا إذا كان أكثر من سعر التكافؤ فإن ذلك يكون حافزاً للأفراد على عملية التبديل.

(٥٤) د. يوسف البطريق، المالية العامة، بيروت، دار النهضة العربية، ١٩٨٤، ص ١٦٣.

(٥٥) د. محمد دويدار، دراسات في السياسة المالية، مرجع سابق، ص ٢٨٩.

(٥٦) د. يونس البطريق، المالية العامة، مرجع سابق، ص ١٦١.

٢ - ألا يقل سعر الفائدة للقرض الجديد البديل عن سعر الفائدة السائد في السوق^(٥٧)، أو أعلى منه قليلاً حتى يكون حافزاً للأفراد على التبديل، وإلا سيعطل الأفراد حملة السندات المراد تبديلها أو استرداد قيمتها نقداً، ومن ثم إعادة استثمارها في أوجه تدر لهم فائدة أكبر، غير أنه يشترط لعملية التبديل أن تكون الفائدة موازية لسعر الفائدة السائد في السوق أو يزيد عنه ارتفاعاً نسبياً بسيطاً وتقل عن نسبة الفائدة الأصلية على سندات القرض الأول حتى تتحقق الغاية المقصودة من عملية التبديل، وهي قبول حملة أصحاب السندات عملية التبديل مما يترتب عليه تخفيض عبء الدين العام.

٣ - توافر ثقة الأفراد في الدولة^(٥٨) وسلامة مركزها المالي من خلال مراعاتها لقانونية العقد والوفاء به وعدم لجوئها إلى أي وسيلة لا تدعم الائتمان العام كاللجوء إلى القروض الإجبارية، أو التبديل الإجباري، أو فرض ضرائب على الفوائد، أو تخفيض العملة، أو إسقاط أي ميزة أعطيت ابتداءً عند التعاقد.

٤ - اختيار الظروف السياسية^(٥٩) والاقتصادية المناسبة لإجراء عملية التبديل^(٦٠).

يساعد الاستقرار السياسي في الداخل أو الخارج والبعد عن شبح الحروب على نجاح التبديل، وبخلاف ذلك فإن أصحاب رؤوس الأموال يفضلون السيولة النقدية على الاستثمار وعن التبديل، فضلاً عن أن عدم وجود ركود اقتصادي أو اضطراب مالي أو فترات كساد كلها حوافز تدفع إلى توظيف الأموال في استثمارات طويلة الأجل بما فيها التبديل لسندات القرض الجديد.

ومن هنا نجد الفرق بين تثبيت القرض العام والتبديل، إذ إن الدولة عندما تتبّع أسلوب تثبيت القرض فإنها تلجأ إلى تقديم مزايا جديدة للمقرضين القدامى ما يعوّضهم عن استرداد قيمة ديونهم حالاً، لذلك غالباً ما تعتمد الدولة

(٥٧) د. زين العابدين ناصر، علم المالية العامة، مرجع. سابق، ص ٣٨٩.

(٥٨) د. زين العابدين ناصر، علم المالية العامة، مرجع. سابق، ص ٣٨٩.

(٥٩) د. عبدالحميد القاضي، اقتصاديات المالية العامة، مرجع سابق، ص ٢٢٧.

(٦٠) د. يونس البطريق، المالية العامة، مرجع سابق، ص ١٦١.

إلى رفع سعر الفائدة عند إجراء التثبيت مما يزيد من العبء المالي للدولة. أما بالنسبة لتبديل القرض، فإن الدولة تلجأ إلى التبديل، بأن تستبدل بدينها ذي الفائدة المرتفعة ديناً جديداً منخفض الفائدة، فكأن عملية التبديل على هذا النحو تؤدي إلى تغير الدين ذاته. وهناك شروط لنجاح عملية التبديل وهي^(٦١):

- ١ - انخفاض سعر الفائدة في السوق وقت التبديل عما كان عليه وقت عقد القرض القديم.
- ٢ - توافر الثقة في الحكومة ووجود المال الكافي في السوق وقيام الظروف السياسية الملائمة حتى يقبل الجمهور على الاكتتاب في القرض الجديد.
- ٣ - ألا تبالغ الحكومة في الاستفادة من ظرف انخفاض الفائدة بل يتعين عليها أن تجعل الفائدة أعلى قليلاً من الفائدة الجارية.

المبحث الثاني

استهلاك القرض العام

استهلاك القرض العام هو قيام الدولة بالتخلص تدريجياً^(٦٢) من عبء القرض الأصلي مع فوائد، أو هو سداد قيمته تدريجياً^(٦٣) على دفعات إلى حاملي سندات خلال فترة معينة وفقاً لما تقضي به شروط إصداره، وبذلك يكون الاستهلاك شكلاً من أشكال التخفيف من أعباء القروض العامة عند السداد، إذ إن الدولة بهذا الإجراء تخفف به رأس مال القرض ومن ثم فوائده.

فإذا كان الدين مؤبداً وانخفضت قيمة سندات عن سعر التكافؤ وتحقق في موازنة الدولة وفراً يمكن تخصيصه واستخدامه لإطفاء سندات الدين العام فليس هناك ما يمنعها من استهلاك قروضها من هذا النمط في أي وقت تشاء ولا سيما أن عدم تعيين أجل للوفاء بالدين المؤبد أمر مقرر لمصلحة الدولة^(٦٤) من حقها

(٦١) د. محمد حلمي مراد، مالية الدولة، مطبعة نهضة مصر، القاهرة، ١٩٦٣، ص ٢٩٢.

(٦٢) د. زين العابدين ناصر، المالية العامة، مرجع سابق، ص ٣٩٠.

(٦٣) د. عبدالحميد القاضي، اقتصاديات المالية العامة، مرجع سابق، ص ٢٢٧.

(٦٤) محمود رياض عطية، موجز في المالية العامة، القاهرة، دار المعارف، ١٩٦٢، ص ٤٠١.

النزول عنه في الوقت الذي تريده وبالطريقة التي تراها مناسبة لعملية الاستهلاك، كأن يكون على أقساط سنوية أو بطريقة القرعة أو شراء سندات من سوق الأوراق المالية بصورة تدريجية حتى لا يؤثر ذلك في أسعار السندات.

أمّا إذا كان الدين لأجل، فمن الفقهاء من يرى عدم حق الدولة في استهلاك القرض قبل حلول موعد استحقاقه وخصوصاً أنّ الأجل قد اشترط تبعاً لمصلحة طرفي العلاقة، وأنّ كلاهما قد رتب أوضاعه المالية على هذا الأساس. وفي الوقت نفسه رأوا بأنّ الدولة إذا اشترطت لنفسها حق التسديد المسبق بحيث يكون لها حق اختيار الأوقات المناسبة للتسديد، أو أنّ التشريعات المعمول بها في الدولة تجيز لها أداء دينها قبل حلول أجله، فليس هناك ما يمنع ذلك. في حين يرى الجانب الآخر من الفقه جواز حق الدولة في استهلاك قروضها، بما في ذلك الدين الذي لم يحل أجله دون حاجة إلى نص تشريعي خاص في شروط الإصدار أو التشريع المالي المعمول به، كخصوصية تقرّرت لمصلحة الدولة رعاية للمصالح العام.

وحتى تتمكن الدولة من استهلاك القرض العام لا بدّ لها من اتباع طريقة معلومة لاستهلاك القرض بعد تدبير موارد مالية كافية لعملية الاستهلاك. لذا سنتعرض في هذا البحث إلى مسألتين أساسيتين، تتعلّق الأولى بأساليب استهلاك القرض العام أو طريقه، وتتّصل الثانية بتدبير الموارد المالية لاستهلاك القرض العام.

المطلب الأول

أساليب استهلاك القرض العام

تختار الدولة بشأن استهلاك القرض العام الأسلوب الملائم لها، إمّا باستهلاكه على أقساط سنوية، وإما بطريقة القرعة، وإما بشراء سندات من سوق الأوراق المالية.

أولاً: الاستهلاك على أقساط سنوية محدّدة:

وهي أكثر طرق الاستهلاك شيوعاً وخصوصاً في مجال القروض العامة الطويلة الأجل^(٦٥)، حيث تخصص الدولة في كل سنة إلى حملة السندات قسطاً معيناً لإطفاء القرض، بحيث يشتمل هذا القسط على الفوائد المترتبة على جميع الإسناد غير المستهلكة مضافاً إليه جزء من رأس مال الدين، ومثاله كما لو كانت المدة المحدّدة لاستهلاك القرض عشر سنوات، فإنّ الدولة تسدّد قيمة كل سند مع فوائده على عشرة أقساط سنوية متساوية يحتوي كل قسط منها على جزء من أصل الدين والفوائد، بحيث يكون في السنوات الأولى الجزء الذي يمثل الفوائد أكبر نسبياً، ثم يأخذ بالتناقص كلما قرب أجل السداد، وذلك لقيام الدولة بالوفاء بجزء من رأسمال القرض على مدار سنوات الاستهلاك حتى يتم السداد التام.

ويؤخذ على هذه الطريقة أنها تضر بصغار حملة السندات؛ لأنّها لا تمكنهم من المحافظة على رؤوس أموالهم^(٦٦) وتشجعهم على إنفاق كل ما يدفع لهم لعدم تميزهم^(٦٧) بين ما يعد دخلاً وما يعد جزءاً من رأس المال، وبذلك يبددون مدخراتهم ويميلون نحو الاستهلاك بدلاً من الادخار، فضلاً عن أنهم قد قاموا بترتيب أوضاعهم المالية على أساس استثمار هذه المبالغ وليس إنفاقها، كما أنّها لا تمكن الدائن من الحصول على رأس ماله دفعة واحدة^(٦٨)، تمكّنه من إعادة استخدامه على الوجه الذي يراه مناسباً للاستفادة منه.

ثانياً: الاستهلاك بطريق القرعة

وذلك بأن تسدد الدولة كل سنة عدداً من السندات بطريقة القرعة، وتردها إلى أصحابها بقيمتها الاسمية، ويتم ذلك إمّا سناً وإمّا على أساس أرقام

(٦٥) د. رفعت المحجوب. المالية العامة، مرجع سابق، ص ٣٢٩.

(٦٦) د. زين العابدين ناصر، المالية العامة، مرجع. سابق، ص ٣٢٩.

(٦٧) د. عبدالكريم صادق بركات، دراسة في الاقتصاد المالي، القاهرة، مؤسسة شباب الجامعة، ١٩٨٣، ص ٢٣٠.

(٦٨) د. زين العابدين ناصر، المالية العامة، مرجع. سابق، ص ٣٩١.

السندات الفردية أو الزوجية، وإما على أساس اختيار المجموعات^(٦٩)، ومثاله لو كانت القيمة الاسمية للدين مليون دينار موزعة على مائة ألف سند بطريق القرعة وترد قيمتها إلى أصحابها بالقيمة الاسمية، وتتفق هذه الطريقة مع طريقة الاستهلاك السنوي في أنّ كليهما تخفف من إجمالي عبء الدين العام واستوفي به بقيمته الاسمية، ويختلفان بأنّ الاستهلاك بطريق القرعة يؤدي إلى سداد القيمة الكاملة لعدد معين من تلك السندات كل سنة على خلاف الاستهلاك السنوي القائم على ردّ نسبة معينة من قيمة جميع السندات.

وما يعيب هذه الطريقة عنصر المفاجأة^(٧٠) التي تحل بالدائنين الذين ترد إليهم قيمة سنداتهم الاسمية في وقت ربما لا يجدون فرصة مواتية لإعادة استثمار قيمتها، فضلاً عن الضرر الذي قد يلحق بالدائنين حملة السندات إذا كان سعرها في سوق الأوراق المالية قد ارتفع فوق سعر التكافؤ، عندئذ ترد إليهم بقيمتها الاسمية، وبخلاف ذلك تكون هذه الطريقة مفيدة وفي صالح الدائن إذا كانت قيمة السندات في السوق المالية منخفضة، فيمكن استردادها بقيمتها الاسمية عند الاكتتاب وإعادة توظيفها بشراء سندات جديدة من السوق المالي بأقل من قيمتها الاسمية ويربح الفرق بينهما.

ثالثاً: الاستهلاك عن طريق شراء السندات من السوق المالي

عندما ترى الدولة بأنّ سعر السندات في سوق الأوراق المالية قد بدأ بالانخفاض وسيحل انخفاضها من قيمتها الاسمية ومتوافر لديها فائض نقدي، فإنّها تتدخل بشراء سندات الدين مباشرة من السوق المالي وتقوم باتلافها رابحة الفرق بين القيمة الاسمية للسندات التي تكون مدينة بها بحسب الأصل وسعر السداد المنخفض، وبذلك يكون في الإمكان تغطية شراء سندات أخرى بقيمة هذا الفرق.

(٦٩) د. زين العابدين ناصر، المالية العامة، مرجع سابق، ص ٣٩١.

(٧٠) د. زين العابدين ناصر، المالية العامة، مرجع سابق، ص ٣٩٢.

ويفضل أن تتم عملية الشراء على فترات لا دفعة واحدة^(٧١)؛ لأنَّ إقبالها على شراء السندات من السوق المالي مرّة واحدة سيؤدي حتماً إلى ارتفاع سعرها وفقاً لقاعدة العرض والطلب وانعكاسات كل منهما على الآخر.

في حين أنّه إذا كانت قيمة السندات في السوق المالية بأكثر من قيمتها الاسمية^(٧٢) فإنّه ليس من مصلحتها أن تقبل على شراء هذه السندات؛ لأن ذلك يكلفها عبئاً مالياً إضافياً هي في غنى عنه وفي إمكانها استخدام وسيلة أخرى كالاستهلاك السنوي أو الاستهلاك بالقرعة.

المطلب الثاني

تدبير الموارد المالية اللازمة لعملية الاستهلاك

ليس كافياً أن تتوافر النية الصادقة لدى الدولة لاستهلاك الدين العام بل يتطلب الأمر توافر الأموال التي تكفي لدفع قيمة السندات للدائنين. فما الأموال التي تستطيع الدولة أن تعتمد عليها في عملية التمويل؟

تستطيع الدولة الاعتماد على مواردها العادية بالموازنة العامة كتخصيص المبالغ اللازمة أو الاقتطاع من الإيرادات العامة، وقد تنشئ صناديق خاصة للاستهلاك تباشر استثمار موارده عن طريق الفائدة المركبة.

أولاً: رصد المخصصات اللازمة لتسديد السندات

وذلك بأن تدرج الدولة ضمن موازنتها العامة المبالغ اللازمة لتسديد قيمة السندات التي يحل ميعاد استحقاق أقساطها أثناء السنة المالية كأسلوب متّبع في الأردن^(٧٣)، إذ يتضمّن قانون الموازنة العامة سنوياً المبالغ المقرّرة كتسديدات لأقساط الدين العام في بند مستقل عن المبالغ المقرّرة لتغطية

(٧١) د. رفعت المحجوب، المالية العامة، مرجع سابق، ص ٣٢٩.

(٧٢) د. زين العابدين ناصر، المالية العامة، مرجع سابق، ص ٣٩٢.

(٧٣) الجداول الملحقّة بقانون الموازنة العامة، وزارة المالية، فوائد الدين العام.

فوائده. غير أنَّ الدولة ربما لا ترتبط عادة عند عقد القرض بطريقة معينة لاستهلاكه وأجل محدّد إذا كانت قيمته صغيرة، حيث تستطيع الوفاء به مباشرة من وفورات الموازنة العامة الجارية^(٧٤) ضمن الفصل نفسه أو من رصيد المخصصات المقرّرة لهذه الغاية. أمّا إذا كان القرض كبيراً نسبياً فإنّها تلجأ إلى تحديد أجل الوفاء به على أقساط سنوية.

ثانياً: الاقتطاع من الإيرادات العامة الدائنة

وذلك بأن تقوم الدولة بتخصيص^(٧٥) جزء من إيراداتها الذاتية يتم اقتطاعه وخصوصاً من الضرائب في حالة وجود فائض في الموازنة العامة تستخدم حصيلته في استهلاك القروض العامة، ولا يوجد في الأردن قانون^(٧٦) يجيز تخصيص جزء من واردات الدولة لاستهلاك القروض العامة، إذ تتقيّد جميع الوزارات والدوائر الحكومية بأداء جميع ما يقبض لديها من الضرائب وغيرها من واردات الدولة إلى الخزنة المالية، وتدخل ضمن موازنتها ويجري إنفاقها بقانون حسب الأصول، وإن تجاوز ذلك يؤدي إلى مخالفة مبدأ شيوع الموازنة العامة أو عدم تخصيص الموارد^(٧٧). غير أننا نرى أنّ كثيراً من الدول قد لجأت إلى إنشاء صناديق لاستهلاك القروض^(٧٨) تمده بمبلغ أصلي يعد كرأس مال وبمبلغ سنوي آخر، أو قد تقوم بتخصيص نوع معين من الضرائب أو جزء من إيراداتها العامة ليشترى الصندوق مما يتجمع لديه من حصيلة ذلك سندات الدين العام من سوق الأوراق المالية، حيث يقوم بإعدامها أو حفظها، فإذا احتفظ بها تسلم الصندوق فوائدها السنوية واستعملها في شراء سندات أخرى.

(٧٤) تجيز قوانين الموازنة العامة إجراء نقل المخصصات من برنامج إلى آخر، أو من مادة إلى أخرى بموافقة وزير المالية، الموازنة العامة، وزارة المالية.

(٧٥) د. زين العابدين ناصر، المالية العامة، مرجع سابق، ص ٣٩٣.

(٧٦) المادتان ١١٢ و ١١٥ من الدستور الأردني.

(٧٧) د. نور الله نور الله، محاضرات في المالية العامة، دمشق، مطبعة الإنشاء، ١٩٦٤، ص ٣٢٦.

(٧٨) د. رفعت المحجوب، المالية العامة، مرجع سابق، ص ٣٢٩.

ولكن ما جرى عليه العمل في الأردن حول مثل هذه الصناديق نجد بأنَّ قانون الدين العام قد نصَّ على تأسيس (صندوق الوفاء)^(٧٩) لغاية الوفاء بأي إصدار من إصدارات الدين العام وأوكل مهمة إدارته إلى البنك المركزي الذي من واجباته استثمار أموال الصندوق بشراء سندات الإصدار ضمن شروط الإصدار والأحكام العامة في قانون الدين العام.

ثالثاً: الاستهلاك بطريق الفائدة المركبة (نظرية بريس)

مقتضى هذه النظرية أن تنشئ الدولة صندوقاً للاستهلاك^(٨٠) يتمتّع بذاتية مستقلة تمده الدولة بمبلغ أصلي يعد كرأس مال، وبمبلغ سنوي^(٨١) تزوّده به الخزينة مهما كانت ظروفها المادية تمكن الصندوق من القيام بشراء سندات الدين العام دون أن يقوم بإعدامها وأن يحتفظ بها ويتقاضى الفوائد المترتبة عليها من الدولة ليعيد استخدام حصيلة هذه الفوائد في شراء سندات أخرى باستمرار، ويظل باستمرار يباشر هذه الطريقة فتزداد الفائدة، ومن ثمَّ يزداد المال بحيث يسمح باستهلاك كامل الدين.

هذه النظرية رغم ما يبدو عليها من صحة من الوجهة الحسابية، فقد وجّه إليها كثير من الانتقادات التي يمكن إجمالها فيما يلي:

- ١ - تدخل الدولة لشراء كميات كبيرة من السندات الحكومية سوف تترتب عليه زيادة في أسعار هذه السندات ويشكل عبئاً مالياً إضافياً على الخزنة المالية^(٨٢)، مما يتعذّر معه على الصندوق شراء كميات كبيرة منها.
- ٢ - إنّ هذه النظرية تتطلب من السلطات المالية الاستمرار بمد الصندوق بمبالغ سنوية حتى ولو واجهت أزمة من الأزمات^(٨٣) وهذا أمر لا يتفق وطبيعة الأشياء.

(٧٩) المادة ١٦ من قانون الدين العام رقم ١ لسنة ١٩٧١.

(٨٠) د. زين العابدين ناصر، المالية العامة، مرجع. سابق، ص ٣٩٤.

(٨١) د. رفعت المحجوب، المالية العامة، مرجع سابق، ص ٣١.

(٨٢) د. رفعت المحجوب، المالية العامة، مرجع سابق، ص ٣٣١.

(٨٣) د. زين العابدين ناصر، المالية العامة، مرجع. سابق، ص ٣٩٥.

- ٣ - إنّ شراء السندات الحكومية وعدم إعدامها لغايات استيفاء الفائدة عنها لا يؤدي إلى تخفيف الأعباء المالية الحقيقية، وذلك لأنّه لم يكسب من هذه العملية شيئاً، وعلة ذلك أنّ الأثر التراكمي للفائدة المحقق أصلاً للخزانة المالية والواجب أدائه إليها يقوم الصندوق باقتطاعه لنفسه، وهذه العملية هي ادخار في حد ذاتها؛ لأنّ الدولة دفعت من نفسها إلى نفسها ممثلة في الصندوق.
- ٤ - إنّ إجمام الصندوق عن إعدام السندات وتوافر رصيد نقدي لديه لشراء السندات الحكومية يغري الدولة على التصرف بهذا الرصيد إذا اشتدت حاجتها إلى الأموال.

الخاتمة

منذ مطلع الثمانينيات تصاعدت مشكلة المديونية وأصبحت من أهم القضايا المطروحة على الاقتصاد الوطني، إذ ربطت الحكومة الأردنية طموحاتها التنموية (الاقتصادية والاجتماعية) بعوامل خارجية (مساعداً ومنح وتحويلات عاملين) مفترضة الاستثمارية والمبالغة فيها على غرار خطة ١٩٧٦ - ١٩٨٠. في حين أنّ مثل هذه العوامل تخضع لمعايير خارجية لا سيطرة عليها (سياسية واقتصادية)، ومن ثم فإنّ الاقتراض العام كان مصدراً مهماً لتمويل العجز الناتجة عن عدم دقة التنبؤ.

ومع ذلك فقد نالت المديونية في الآونة الأخيرة أهمية كبيرة ومتزايدة من البحث والدراسة والتحليل، فكانت عنواناً لكثير من المؤتمرات والندوات واللقاءات، لذا وفي سبيل مواجهة الاحتمالات المترتبة على تضخم المديونية ومواجهة تأثيرات الكساد الاقتصادي، فقد اتخذ الأردن مجموعة من السياسات المالية والنقدية والإجراءات بالتنسيق مع بعثات صندوق النقد الدولي لتغطية العجز المتزايد في موازنتها وفي احتياطاتها النقدية وترشيد نفقاتها بهدف التوصل إلى نتائج إيجابية تمكّن الاقتصاد الأردني من استعادة عافيته.

يمكن القول بشكل عام بأنّ الاقتصاد الأردني خلال النصف الثاني من عقد الثمانينيات قد شهد أزمة اقتصادية حادة تمثلت في انخفاض معدلات الادخار المحلي وحصيلة الصادرات والزيادة في الطلب على الاستهلاك والاستيراد، وتوسّع في برامج الانفاق الاستثمارية والاستهلاكية إلى الحدود التي تجاوزت الإمكانيات والموارد الذاتية وتغيير شروط الإقراض وهيكلتها التي أصبحت أكثر تعقيداً، إذ ارتفع سعر الفائدة وانخفضت فترة السماح وعنصر الإعانة وتحول معظمها إلى ديون تجارية، فضلاً عن الدور القومي الكبير الملقى على عاتق الأردن، وتوقّف المساعدات العربية المقررة التي كان مقابلها عقد قروض خارجية تمّ تمويلها من الناتج القومي فيما بعد نتيجة توقّف المساعدات،

بالإضافة إلى ارتفاع نسبة البطالة وتزايد الهجرات السكانية وهبوط حوالات الأردنيين العاملين في الخارج، كل هذه العوامل جعلت الأردن بلداً غير قادر على تحمّل عبء مديونيته الخارجية، ممّا دفع السلطات المالية إلى الاعتراف بهذه الحقيقة وأوصت بضرورة ضبط الإنفاق وتقليص العجز في الموازنة العامة وضرورة الاعتماد على الذات من خلال التنمية المتوازنة في التوجه نحو زيادة الاستثمار ورفع مستوى الإنتاج والتوسّع في التصدير، بالإضافة إلى تبني برنامج تصحيح اقتصادي للفترة من ١٩٨٩ - ١٩٩١ مستهدفة بالدرجة الأولى معالجة الاختلالات في هيكل ميزان المدفوعات والموازنة العامة مع الحفاظ على نسبة نمو معقولة.

وبناءً على ذلك، نوصي من خلال هذا البحث أن تتّبع سياسات تخفيض الإنفاق الاستهلاكي العام والخاص:

– سياسة تخفيض الإنفاق الاستهلاكي الخاص:

- لقد شكّل الإنفاق الاستهلاكي الخاص نسبة عالية من إجمالي الإنفاق الاستهلاكي، ومن ثمّ فإنّه يمكن ضبط هذا الإنفاق على النحو التالي:
- إعادة النظر في سياسة منح الائتمان بهدف ضبطه أكثر ممّا هو عليه.
- تحديث دراسة الكلفة للخدمات الحكومية بهدف زيادة أسعارها.
- فرض قوانين لتعميم صناديق الادخار والإسكانات في المؤسسات العامة الحكومية والشركات المساهمة العامة، وتفعيل هذا الادخار في مجالات التنمية والاستثمار.
- تفعيل دور القطاع الخاص المحلي في المشاركة في مشروعات اقتصادية وتوسيع قاعدة المشاركة لفئات الأفراد بهدف جذب المدخرات الفردية.

– سياسة تخفيض معدلات نمو الإنفاق الاستهلاكي العام:

على الرغم من انخفاض هذا المؤشر منسوباً إلى إجمالي الإنفاق الاستهلاكي في الاقتصاد الأردني، فإنّه يمكن تقليص نمو النفقات من خلال الآتي:

- تخفيض الإنفاق العام في الموازنة العامة للحكومة، من خلال بنود الإنفاق الجاري (شؤون دولية، الإعانات، المساعدات، الفوائد).
- تحديث أساليب تحصيل ضريبة الدخل وتطويرها، للحد من التهرب الضريبي.
- تحديث أساليب تحصيل ضريبة المبيعات وتطويرها.
- تفعيل القطاع الخاص وإشراكه في مشروعات اقتصادية، مما يخفف من انفراد الحكومة في تحمّل عبء التنمية.
- **سياسة النمو الاقتصادي:**
- جذب الاستثمارات الخارجية، من خلال تهيئة بيئة استثمارية ملائمة، وتقليص تدخّل الحكومة من خلال تبسيط الإجراءات المتعلقة بالترخيص، والاستيراد والتصدير.
- تخفيض العجز التجاري في ميزان التجارة الدولية، والذي يتفاقم سنة بعد سنة، حيث يمكن التوصل إلى ذلك عن طريق تسريع تنمية الصادرات بشكل يفوق نمو الواردات.