

القروض العامة في فلسطين Public loans in Palestine

رامي زكريا رمزي مرتجى

جامعة القرآن الكريم وتأسيس العلوم، السودان

ramyzm2007@hotmail.com

تاريخ الاستلام: 2023/02/25 تاريخ القبول للنشر: 2023/05/05

ملخص:

تعتبر القروض العامة أحد أشكال التمويل للخزينة العامة، وعادةً ما تلجأ الدولة لمثل هذا الخيار عند استنفاد الخيارات الأخرى، وقد اشترط المشرع الفلسطيني على الجهات المختصة الحصول على موافقة من المجلس التشريعي، وذلك بصفته ممثلاً عن الشعب، ورغم هذا الشرط إلا أن التعاقد على القروض لا يعدو كونه شكلاً من أشكال العقود، ولا تحتاج شروطه ومضامينه إلى صدور قانون خاص بذلك. الكلمات المفتاحية: القروض العامة، القروض الخارجية، القروض الدولية، تمويل الخزينة، الخزينة العامة.

Abstract:

Public loans are a form of financing for the public treasury, and the State usually resorts to such an option when other options are exhausted. The Palestinian legislator has required the competent authorities to obtain approval from the Legislative Council. In his capacity as representative of the people, despite this requirement, the contracting of loans is only a form of contract, and its terms and contents do not require the enactment of a specific law.

key words: Public loans, external loans, international loans, treasury finance, public treasury.

مقدمة:

إن من الطبيعي أن تسعى الدولة لتغطية نفقاتها من الموارد المالية المتنوعة الموجودة والمتوفرة لها، وقد كان أول مصدر لهذه الإيرادات في النظام المالي السابق للدولة هو الدومين⁽¹⁾ وعند الحديث عن الدومين يقصد بذلك الدومين الخاص وهو أملاك الدولة الغير مخصصة للنفع العام وهي أقدم أنواع الإيرادات العامة حيث وجدت على مختلف العصور والأزمان. وفي إطار ذلك تقوم الدولة بتغطية احتياجاتها من خلال الإيرادات العادية والدورية، ولكن قد تضطر الدولة في أوقات الأزمات والقلقل والحروب إلى إقرار نفقات غير عادية فتحتاج في مقابلها إلى إيرادات غير عادية، والإيرادات غير العادية تتمثل في أمرين وهما: القروض العامة والإصدار النقدي الجديد، وقد نصت جُل القوانين على شروط خاصة وأحكام معينة تتعلق بالقروض العامة وأشكالها وطرق جلبها والحصول عليها وسنحاول خلال هذا البحث المتواضع تسليط الضوء على هذا المصدر المهم من الإيرادات المالية العامة للدولة، أما الإصدار النقدي الجديد فهو قيام الدولة بإصدار كمية جديدة من النقود غير المتداولة في الأسواق المالية ولكن ولخطورة هذه الخطوة فقد جعلت أغلب التشريعات إصدار النقود الجديد مشروطاً بموافقة البرلمان وفي الحدود التي يحددها، وذلك حتى لا يحصل التضخم داخل الدولة.

أهمية البحث:

تنبع أهمية هذا البحث في أنه يساهم مساهمة بسيطة في تسليط الضوء على القروض العامة في فلسطين بسبب الحاجة الملحة لتغطية كثرة نفقات دولة فلسطين بسبب حداثة نشأتها، ومدى وجود ضمانات في التشريع الفلسطيني في سبيل عدم إرهاب الأجيال القادمة بسداد القرض العام من بعد استهلاكه من قبل الجيل الحاضر.

مشكلة البحث:

يمكن صياغة مشكلة البحث في السؤال الرئيس التالي: هل أستطاع المشرع الفلسطيني تنظيم القروض العامة بكافة صورها؟ وهل يحتاج قانون الدين العام إلى تعديل فيما يخص بتنظيم القروض العامة في فلسطين؟

أسئلة البحث:

- 1- ما هي أنواع القروض العامة؟
- 2- هل هناك شروط خاصة لإصدار القروض العامة؟

¹ يطلق لفظ الدومين على ممتلكات الدولة أي كانت طبيعتها وأي كان نوع ملكية الدولة لها عامة أو خاصة، وهو نوعان الدومين العام والدومين الخاص. عبد المولى، 1978، ص187.

3- ما هي طرق انتهاء القروض العامة؟

فرضيات البحث:

- 1- القروض العامة من الإيرادات غير الدورية.
- 2- القروض العامة تعقد بقانون من البرلمان.
- 3- عقد القرض العام من عقود الإدارة الخاصة.
- 4- القروض العامة الخارجية لها آثار سلبية على الدولة.

منهج البحث:

يقوم منهج البحث على الاعتماد بشكل رئيس على إتباع المنهج العلمي التحليلي والوقوف على القروض العامة كإيراد من إيرادات الدولة كما ورد في القوانين والفقه.

خطة البحث:

- المبحث الأول: ماهية القروض العامة.
- المطلب الأول: تعريف القروض العامة وخصائصها
- المطلب الثاني: أنواع القروض العامة
- المبحث الثاني: الطبيعة القانونية والاقتصادية للقرض العام
- المطلب الأول: الطبيعة القانونية للقرض العام
- المطلب الثاني: الطبيعة الاقتصادية للقرض العام
- المبحث الثالث: تنظيم القروض العامة في فلسطين.
- المطلب الأول: إصدار القروض العامة
- المطلب الثاني: انقضاء القروض العامة

المبحث الأول: ماهية القروض العامة

إن التعرض للقروض العامة كأحد الإيرادات العامة في الدولة يستلزم منا أن نتعرض إلى تعريف القروض العامة وخصائص هذه القروض مع تعداد أنواع القروض العامة وكذلك التطرق إلى أسباب اللجوء إلى مثل هذا المورد المالي للدولة.

المطلب الأول: تعريف القروض العامة وخصائصها وأسبابها:

يمكن تعريف القرض العام⁽²⁾ "بأنه عبارة عن مبلغ نقدي تستوفيه الدولة من الغير (سواء كان هذا الغير من الأفراد أو البنوك أو الهيئات الخاصة أو الدولية أو من الدول الأخرى) وتتعهد الدولة برده وبدفع الفائدة عنه وفقاً لشروط عقد القرض"⁽³⁾

وباستقراء العديد من التعريفات فنجد أن نعرف القرض العام: بأنه عبارة عن المبلغ النقدي الذي تحصل عليه الدولة بعد موافقة السلطة التشريعية فيها من الغير بناء على عقد تبرمه معه ويتضمن هذا العقد شروط ومدته وقيمة الفائدة المقررة لها.

إن التعهد بوفاء القرض هو الصفة المميزة للقرض العام عن غيره من إيرادات الدولة المختلفة، فهو قد وجد على أساس تعاقدية بين الدولة وبين المقرضين، وهو بذلك يختلف عن الضريبة والتي تدخل إلى الخزينة العامة بدون أن تكون الدولة ملزمة بردها لدافعها، بينما إيرادات الدولة من القروض تدخل الخزينة العامة على هيئة دين واجب السداد بعد أجل معين وقد تلزم الدولة بسداد قيمة متفق عليها في عقد القرض تكون زائدة عن المبلغ الأساسي والتي يطلق عليها الفائدة.⁽⁴⁾

الفرع الأول: خصائص القرض العام:

ويمكن لنا من خلال تحليل تعريف القرض العام الانتهاء إلى مجموعة من الخصائص التي يتمتع ويتميز بها القرض العام عن غيره وهي على النحو التالي:

- 1- القرض العام مبلغ نقدي: وإن كان القانون المدني الفلسطيني أجاز أن يكون القرض عبارة عن مال نقدي أو عيني مثلي حيث نص على أن "القرض عقد يلتزم بمقتضاه المقرض ينقل إلى المقرض ملكية مبلغ من النقود أو شيء مثلي آخر على أن يرد إليه المقرض عند نهاية القرض شيئاً مثله في مقداره ونوعه وصفته" إلا أن قانون الدين العام الفلسطيني رقم (24) لسنة 2005، قد أوضح أن القرض العام الذي يعتبر جزء من الدين العام لا يرد إلا على مبلغ نقدي مثل باقي إيرادات الدولة، فقد نصت المادة (1) من القانون "الدين العام: الرصيد القائم للالتزامات المالية الحكومية، غير المسدد والمترتب عليها دفعه تسديداً للالتزاماتها"⁽⁵⁾.

2 لغة: بفتح القاف؛ معناه القطع وأما في الشريعة الإسلامية "هو دفع مال لمن ينتفع به ويرد بدله." تاريخ الزيادة

<http://www.alukah.net/sharia/0/64934/#ixzz41moLE8N> 2023/02/24

³ غانم، 2015، ص 116.

⁴ الخطيب، 2007، ص 236.

⁵ غانم، 2015، ص 117.

- 2- القرض العام يتم اختياراً: يمتاز القرض العام بأنه اختياري فيؤخذ من المقرض بإرادة حرة منه، حيث يدفع المقرض مبلغ القرض بصورة اختيارية وفق الشروط الناظمة للعقد القرض، وهذه الشروط يتم التوصل إليها بالتفاوض بين الجهة المقرضة والجهة المقرضة، ولكن تفتقد هذه الخاصية عندما تقع الدول بأزمات اقتصادية ومالية خطيرة أو تواجه عدواناً خارجياً، ففي مثل هذه الظروف تلجأ الدولة إلى القروض الإجبارية من مواطنيها فتكون القروض حينها إلزامية، لا تختلف عن الضريبة سوى أنها غير نهائية، أي أن المقرض يستعيدها مع الفوائد في المستقبل ويبقى الإيجار استثناءً على أصل القرض وهو الاختيارية⁽⁶⁾.
- 3- لا بد أن يكون المقرض شخصاً معنوياً عاماً: يشترط لاعتبار القرض قرضاً عاماً أن يكون المقرض -المدين- شخصاً من أشخاص القانون العام المركزية أو اللامركزية سواء كانت الدولة أو أحد الأشخاص المعنوية العامة الأخرى مثل الأشخاص الإقليمية أو المحلية أو الأشخاص المصلحة أو المرفقية⁽⁷⁾.
- 4- القرض العام يستند إلى صك تشريعي: قبل أن تقوم الحكومة بالبدء بإجراءات التعاقد من أجل القرض العام لا بد لها من الحصول على إذن مسبق من السلطة التشريعية بالموافقة على الاقتراض وزيادة الدين العام، على اعتبار أن السلطة التشريعية يوجد بداخلها ممثلي الشعب، ويكون في الغالب هذا الإذن شامل للأمور الأساسية كقيمة القرض ومدته ومعدل الفائدة بينما يترك الأمور الفنية للحكومة، وقد نص القانون الأساسي الفلسطيني المعدل في المادة (92) على أن "تعقد القروض العامة بقانون، ولا يجوز الارتباط بأي مشروع يترتب عليه إنفاق مبالغ من الخزينة العامة لفترة مقبلة إلا بموافقة المجلس التشريعي".⁽⁸⁾
- 5- القرض العام يتضمن مقابل الوفاء: يختلف القرض عن باقي إيرادات الدولة المختلفة في أنه يدخل خزينة الدولة بصورة مؤقتة، وتتعهد الدولة بإعادة قيمة القرض إلى

⁶ الخطيب، 2007، ص 237، 236.

⁷ غانم، 2015، ص 117.

⁸ السلطة الوطنية الفلسطينية. القانون الأساسي المعدل لسنة 2005. الوقائع الفلسطينية: العدد الممتاز. المادة 92.

الدائن وفقاً لشروط العقد، مضافاً إليه فوائد سنوية إذا كان قد تم الاتفاق على وجودها⁽⁹⁾.

الفرع الثاني: أسباب اللجوء إلى القرض:

لا تعتبر القروض العام تصرفاً محموداً من الوجهة المالية في جميع الظروف، كما أنها لا تعتبر إجراء مذكوماً في كافة الحالات، بل لا بد من النظر إلى طبيعة النفقة التي يعقد القرض من أجلها من ناحية، وإلى مبلغ تحمل الطاقة الضريبية للمزيد من الضرائب من ناحية أخرى. أولاً: طبيعة النفقة التي يعقد القرض من أجلها: إن النفقات العامة العادية التي يستعديها تمكين الأفراد من ممارسة نشاطهم والمحافظة على كيان الدولة الاجتماعي يجب أن يتحملها الجيل الحاضر وليس من العدالة في شيء أن يتم إلقائها على عاتق الأجيال القادمة خصوصاً عندما نتحدث عن القروض طويلة الأجل، ولكن يمكن الالتجاء إلى القرض في حالة ظهور النفقات الاستثنائية التي لا يمكن مواجهتها عادة بالموارد السنوية العادية للميزانية. ولكن النفقات غير العادية على نوعين: نفقات غير منتجة كنفقات الحرب ونفقات منتجة كمد السكك الحديدية وإنشاء قطار وغيرها من مشاريع الري وتوليد الكهرباء.

ويحسن فيما يخص النوع الأول من النفقة غير العادية أن لا يتم الإسراف في الالتجاء إلى القروض لأنها ستؤدي إلى زيادة الأعباء العامة على الجيل القادم دون أن يكون لها أثر في زيادة الثروة القومية التي تساعد على تحمل هذه الأعباء، أما النوع الثاني من النفقات غير العادية فإنها على العكس تماماً ستؤدي إلى زيادة الثروة القومية ويصبح أداء الدين أمراً سهلاً ويسيراً. ولأن النفقات الطارئة التي أنفقت ستعود بالنفع على الأجيال القادمة فلا بأس بأن تساهم في تكاليفها⁽¹⁰⁾.

ثانياً: قد تصبح الطاقة الضريبية لا تسمح بزيادة العبء الضريبي وذلك عندما تكون الحالة الضريبية قد وصلت إلى حدها الأقصى وإذا ما تم اللجوء إلى الضريبة فإن أثرها سيكون وخيم على النشاط الاقتصادي والمعيشي، وكذلك فإن الضريبة لها آثار طبيعية على أنفس المكلفين من الممكن أن تؤدي إلى ردود فعل عنيفة، فيتم في هذه الحالة اللجوء إلى القروض لتسد عبء النفقات الزائد⁽¹¹⁾.

⁹ الخطيب، 2007، ص 238.

¹⁰ مراد، 1960، ص 239.

¹¹ غانم، 2015، ص 118.

المطلب الثاني: أنواع القروض العامة

تتعدد أنواع القروض العامة إلى عدة أنواع وأقسام متنوعة بحسب طبيعة الأساس الذي يقوم عليه التقسيم.

فتقسم بالنسبة إلى مصدرها إلى قروض داخلية وقروض خارجية، أما بالنسبة إلى حرية الأفراد في الاكتتاب في سنداتها إلى قروض اختيارية وقروض إجبارية، أما بالنظر إلى مدة الأجل فتقسم إلى قروض مؤبدة وقروض مؤقتة وسوف نتناول كل هذه الصور بالشرح والتحليل وذلك على النحو التالي:

أولاً: القروض الداخلية والخارجية:

ويقصد بالقروض الداخلية تلك التي يكتتب في سندات أشخاص داخل الدولة المقترضة أي أن الدولة تلجأ إلى المدخرات القومية التي تسمح بتغطية مبلغ القرض العام، ويتطلب ذلك أن يكون هناك فائض من هذه المدخرات عن حاجة السوق الداخلي للاستثمارات الخاصة⁽¹²⁾. ولقد تبني المشرع الفلسطيني القروض الداخلية، حيث نص قانون الدين العام⁽¹³⁾ على أنه على أن "الدين العام الداخلي: الالتزامات المالية المترتبة على الحكومة دفعها تسديداً للأموال التي اقترضتها بموجب سندات حكومية أو من بنوك محلية أو مؤسسات مالية محلية أخرى".

كما تنص المادة (22) من ذات القانون على أنه "يجوز للحكومة الاقتراض من البنوك المحلية أو أية مؤسسات مالية أخرى بالقدر الذي يحدده قانون الموازنة العامة السنوي". أما القرض الخارجي فهو الذي يكتتب في سندات أشخاص من خارج الدولة المقترضة، فالدولة في هذه الحالة تتجه إلى المدخرات الأجنبية في دولة أخرى أو تلجأ إلى مؤسسة من مؤسسات التمويل الدولي لإقراضها، وتجدر الإشارة إلى قيام العديد من الدول عند تحسن أوضاعها الاقتصادية بتحويل القروض الخارجية إلى قروض داخلية، وذلك قبل حلول أجله من خلال قيام الدولة أو رعاياها بشراء سندات القرض من الدائنين المقيمين في الخارج⁽¹⁴⁾.

¹² المدهون، 2010، ص86.

¹³ المادة (1) من قانون الدين العام الفلسطيني رقم 24 لسنة 2005م.

¹⁴ المدهون، 2010، ص87.

ومن خلال التعريفين السابقين تتضح لنا عدة فروق بين القروض الداخلية والقروض الخارجية وهي⁽¹⁵⁾:

- 1- القرض الداخلي يحقق الحصول على جزء من القوة الشرائية بالعملة المحلية، أما القرض الخارجي فيحقق الحصول على جزء من القوة الشرائية الأجنبية، لذا له أهمية كبيرة في حالة عجز ميزان مدفوعات الدولة أو حالة معاناتها من النقص من احتياطيها من العملات الصعبة اللازمة للتمويل عملية التنمية الاقتصادية.
- 2- القرض الداخلي لا يعدو كونه نقلا للقوة الشرائية من أيدي المكتتبين إلى الدولة، دون إحداث زيادة في القوة الشرائية، فيما القرض الخارجي يؤدي إلى زيادة القوة الشرائية للدولة المقترضة وهو ما يزيد من معدلات الاستثمار والتشغيل.
- 3- القرض الداخلي يحمل الاقتصاد القومي عبء الادخار أي عبء الحرمان من الاستهلاك للجيل الحاضر، بينما القرض الخارجي يعفي الجيل الحاضر من عبء الادخار.
- 4- القرض الداخلي ليس له عواقب سياسية أما القرض الخارجي قد يؤدي إلى تدخلات أجنبية على المستويين السياسي والاقتصادي، في حالة عدم قدرة الدولة على الوفاء بالالتزامات المترتبة عليه كما حدث في فترة حكم الخديوي إسماعيل حيث انتهى المطاف باحتلال إنجلترا لمصر.

وبالنظر في هذه المقارنة البسيطة والسريعة ما بين القروض العامة الداخلية والخارجية نستنتج أن القروض العامة الخارجية خطيرة للغاية لما تؤدي إليه من إمكانية تدخل الدول المقرضة في بعض شؤون الدولة المقترضة ومن المخاطر التي تحفه من العديد من الجهات، فإن ذلك يدعو الدولة إلى الحذر التام قبل الإقدام على خطوة الاقتراض الخارجي.

ثانياً: القروض الاختيارية والقروض الإجبارية:

القروض الاختيارية: وهي التي تعلن الدولة عن مقدارها وشروط الاكتتاب فيها وموعد سدادها وجميع شروط العقد. ثم تترك للجمهور حرية الإقراض أو عدمه وعليه تتم القروض الاختيارية بإرادة أطراف عقد القرض الحرة ويتم الاكتتاب فيه بدافع ذاتي من المقترضين دون إكراه أو إجبار سواء كان القرض داخلي أم خارجي ويراعى المقترضين في القروض الاختيارية

¹⁵ نصار، 2012، ص 125، 126.

ظروفهم الخاصة والاعتبارات المالية والاقتصادية التي تحيط بها من مقارنة فرص الاستثمار الأخرى المتاحة لهم⁽¹⁶⁾.

ونجاح القروض الاختيارية متوقف على عدة عوامل منها⁽¹⁷⁾:

- 1- توافر الأموال لدى أفراد المجتمع وهذه الأموال فائضة عن تلبية متطلبات حياة الأفراد بعبارة أخرى يجب توافر نوع من الادخار لدى المواطنين
- 2- توافر الميل العام لدى الأفراد للاكتتاب بمثل هذه القروض وهذا الأمر متعلق بنوع الاستجابة لدى المواطنين، ولكن أغلب الدول النامية تكون الاستجابة للقروض الاختيارية محدود بسبب سوء العلاقة الغالبة بين المواطنين والسلطة، ومن الناحية الفنية أيضاً فإن القروض الاختيارية نوعان وهما القروض الوطنية والقروض التجارية.

القروض الوطنية: هي التي تطرحها الحكومات على أفراد شعبها معتمدة على دوافعهم الوطنية وانتمائهم للبلد وحماسهم للتطور الاقتصادي القومي وبالتالي فإن الميزات المادية التي تقدمها للأفراد محدودة، لأنها تعتمد على الدافع الوطني الذاتي وغالباً يكون الإقبال على مثل هذه القروض قليل جداً⁽¹⁸⁾.

أما القروض الإجبارية فهي تلك القروض التي تستعمل فيها الدولة ماله من سلطة في إجبار الجمهور على إقراضها، فالقرض الإجباري لا يترك للأفراد والمشروعات الخاصة حرية الاكتتاب في سندات وإنما يجبرون عليه بالأوضاع التي يقرها قانون إصدار القرض وهذا النوع من القروض لا يتصور وجوده إلا في القروض الداخلية. والأصل في القروض أن تكون اختيارية، بالنسبة للمقرضين، وعنصر الاختيار هذا، يعد أحد أهم العناصر المميزة للقرض العام عن الضريبة، غير أن هذا الأصل يرد عليه بعض الاستثناءات، لاسيما في الوقت الحاضر، فقد تلجأ الدولة إلى إجبار الأفراد والمشروعات الداخلية على إقراضها، في مقابل التعهد لهم برد المبالغ التي تقترضها وبدفع الفوائد عنها، وغالباً ما يتم عقد القروض الإجبارية دون تقرير أية فوائد عنه وقد يبدأ القرض اختيارياً، ثم ينقلب إجبارياً بعد ذلك، فمد أجل القرض بالإرادة المنفردة للدولة يعني نشأة قرض إجباري كما وأن الدول في الغالب عندما تقوم بتأميم المشروعات

¹⁶ غانم، 2015، ص 124.

¹⁷ الخطيب، 2007، ص 241.

¹⁸ الخطيب، 2007، ص 242.

الخاصة وبعد تقدير قيمة التعويض تعتمد إلى صرفه في شكل سندات حكومية تستحق الدفع بعد مدة معينة وقد تكون على فترات زمنية طويلة وبذلك تكون حصلت على قيمة التعويض دون موافقة الدائنين، ومن أمثلة القروض الإجبارية ما قامت به الحكومة الفلسطينية في عام 2007 من تحويل رواتب موظفي الحكومة إلى مدخرات لهم بدون استئذانهم بسبب الحصار الذي فرض عليها في حينها⁽¹⁹⁾.

ثالثاً: القروض المؤبدة والقروض المؤقتة:

القروض المؤبدة تلك القروض التي لا تحدد الدولة ميعاداً للوفاء بها، مع التزامها بدفع الفوائد المستحقة عليها طوال فترة القرض إلى أن يتم الوفاء به.

ورغم أن القروض المؤبدة تطلق العنان للدولة في تحديد الوقت الأكثر ملائمة لظروفها الاقتصادية والمالية للقيام بالوفاء بالقرض، إلا أنه يعاب عليها أن الدولة قد تستخدم هذه الحرية بصورة تضر الاقتصاد الوطني، لأن الدولة ستحاول استخدام هذه الرخصة بتأجيل دفع مبلغ القرض وهو ما يؤدي إلى تراكم الديون عليها.

أما القروض المؤقتة فهي تلك القروض التي تحدد الدولة ميعاداً للوفاء به وتلتزم به أمام المكتتبين في القرض مع دفع قيمة فائدته في تلك المدة⁽²⁰⁾. و تتنوع القروض المؤقتة إلى عدة أنواع وهي:

تنقسم القروض من حيث الفترة الزمنية إلى قروض طويلة الأجل ومتوسطة الأجل وقصيرة الأجل.

ولا بد من الإشارة إلى أنه لا يوجد فاصل دقيق بين القروض طويلة الأجل ومتوسطة الأجل من حيث المدى الزمني لكل منهما، إلا أن الفقه يذهب إلى أن القروض المتوسطة هي غالباً ما تكون لمدة تزيد على سنة وتقل عن عشر سنوات، أما القروض طويلة الأجل يقصد بها تلك القروض التي تزيد مدتها عن العشر سنوات، ويطلق على هذين النوعين اصطلاح الدين المثبت أو (القروض المثبتة)⁽²¹⁾.

القروض العامة طويلة الأجل: وهي القروض التي تطول فترة سدادها إلى أكثر من عشر سنوات مع بقاء معدل الفائدة ساري في حقها، وعادة ما تتم هذه القروض بشروط ميسرة

¹⁹ غانم، 2015، ص 123، 124.

²⁰ نصار، 2012، ص 126، 127.

²¹ عبد المولى، 2010، ص 501.

وتقدمها جهات دولية مثل البنك الدولي للإنشاء والتعمير، وتجدر الإشارة إلى أن هذا النوع من القروض يتجه عادة نحو تمويل المشروعات طويلة الأجل التي لا تحقق عائداتها إلا بعد أمد بعيد، أو المشروعات المتعلقة باحتياجات البلاد من المرافق الأساسية كالطرق والسدود ومشروعات الكهرباء وغيرها، فطبيعة النفقات المتمثلة في هذه المشاريع يتناسب مع هذا النوع من القروض⁽²²⁾.

وقد أشار المشرع الفلسطيني في قانون الدين العام إلى عدم جواز اللجوء إلى القروض طويلة الأجل⁽²³⁾ حيث نص على عدم جواز زيادة الفترة ما بين القرض وسداده عن عشر سنوات.

القروض العامة متوسطة الأجل: وتلجأ الحكومة عادةً إلى إصدار القروض متوسطة أو طويلة الأجل لعلاج العجز الجوهري في الموازنة العامة أو العجز الدائم أو لتمويل مشروعات التنمية أو لتمويل نفقات الدفاع والحروب⁽²⁴⁾.
القروض العامة قصيرة الأجل: وهي عبارة عن القروض التي تتراوح مدتها بين عدة أشهر إلى سنة.

وغالباً ما تتصف هذه القروض بأنها قروض تجارية تقدمها البنوك بغرض تمويل عمليات التجارة الخارجية أو تمويل احتياجات المحاصيل الزراعية، وعادة ما تلجأ الحكومات إلى هذا النوع من القروض من خلال إصدار ما يسمى بأذونات الخزنة وهي صكوك تصدرها الخزنة العامة أو وزارة المالية لأجل قصير، يكون أقل سنة وغالباً ما تقوم البنوك التجارية بشراء هذه الأذونات نظراً لأنها تتصف بسيولة عالية، كما أن أجالها قصيرة وتحقق عائدات مضمونة وإن كانت بنسب منخفضة، والسبب الرئيس لمثل هذه القروض هو أن إيرادات الدولة غير ثابتة المقدار طوال العام، وتحاول الدولة في الأشهر الأخيرة من السنة المالية المحافظة على حجم النفقات المقررة، وذلك في مقابل عدم ثبات قيمة الإيرادات المتوقعة فتلجأ الدولة إلى إصدار أذونات الخزنة والتي تقوم بتسديدها بعد تدفق إيراداتها العامة بمعدلات كبيرة⁽²⁵⁾.

²² الأيوبي، 1998، ص152.

²³ قانون الدين العام رقم 24 لسنة 2005، المادة 16.

²⁴ غانم، 2015، ص 126، 127.

²⁵ الأيوبي، 1998، ص153.

وقد أورد المشرع الفلسطيني تعريفاً خاصاً بحالة أذونات الخزينة فعرّفها بأنها "الصك الصادر عن الحكومة والذي تسجل قيمته باسم مالكه ولا تزيد مدته على سنة" (26) وأما عن تنظيمها فقد نص على ألا تزيد مدتها عن سنة واحدة (27).

المبحث الثاني: الطبيعة القانونية والاقتصادية للقرض العام

المطلب الأول: الطبيعة القانونية للقرض العام:

تقتضي المبادئ الدستورية العامة في كافة الدول النيابية بوجود موافقة ممثلي الشعب على إصدار القروض العامة نظراً لأنها تؤدي إلى ارتباط الدولة بالتزامات مالية -أداء الفوائد السنوية وأقساط الاستهلاك- لعدة سنوات مقبلة. وقد نصت جُل التشريعات المعاصرة على وجوب أخذ موافقة البرلمان على أي قرض عام تنوي الدولة اقتراضه، على أنه إذا كان إصدار القرض العام يتم بقانون أو بناء على قانون، فإن تدخل السلطة التشريعية لا يقع ضمن اختصاصها التشريعي في وضع قواعد قانونية عامة ومجردة وإنما بناء على توزيع الاختصاصات المالية بين سلطات الدولة المختلفة؛ فالقانون الخاص بإصدار القرض العام ليس من صفة القانون سوى الشكل لأنه لا يعني أكثر من إذن للحكومة بعقد القرض (28).

وقد نص المشرع الفلسطيني في القانون الأساسي مثله مثل باقي التشريعات الدستورية على أنه "تعقد القروض العامة بقانون، ولا يجوز الارتباط بأي مشروع يترتب عليه إنفاق مبالغ من الخزينة العامة لفترة مقبلة إلا بموافقة المجلس التشريعي". (29).

وباستقراء النصوص القانونية الواردة في التشريعات الفلسطينية والخاصة بالمالية العامة الفلسطينية فإننا نجد أن القوانين التي تنظم القروض العامة هي: قانون رقم (7) لعام 1998 الخاص بتنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية وكذلك قانون الدين العام رقم (24) لعام 2005م.

نصت المادة (39) من قانون الدين العام على أنه: "تعرض اتفاقيات الدين العام الخارجي على المجلس التشريعي للموافقة عليها وتنشر في الجريدة الرسمية".

²⁶ قانون الدين العام رقم 24 لسنة 2005، المادة 1.

²⁷ قانون الدين العام رقم 24 لسنة 2005، المادة 16.

²⁸ مراد، 1960، ص 235.

²⁹ القانون الأساسي المعدل لسنة 2005، المادة 92.

ويفهم بمفهوم المخالفة بأن القروض الداخلية لا تعرض على المجلس التشريعي وفي حقيقة الأمر إن هذه المادة تثير شبهة عدم الدستورية لتعارضها مع المادة (92) من القانون الأساسي والمشار إليها أعلاه والتي تتطلب موافقة المجلس التشريعي على جميع عقود القرض العام على أن تصدر بقانون والتي لم تخصص القروض الداخلية عن الخارجية بل ساوتها في وجوب عرضها على المجلس التشريعي وهناك فرق بين موافقة المجلس التشريعي على أمر معين وبين أن تصدر بقانون، ولقد جاءت عبارة القانون الأساسي مطلقة بأن تعقد القروض العامة بقانون والمطلق يؤخذ على إطلاقه وعليه تظم القروض العامة الداخلية والخارجية المبرمة باسم الدولة⁽³⁰⁾.

ونشير إلى مسألة اقتراض الهيئات المحلية بكفالة السلطة الوطنية الفلسطينية من خلال نص قانون الهيئات المحلية⁽³¹⁾ الذي أجاز الاقتراض بكفالة السلطة التنفيذية بعد أخذ الموافقة من قبل مجلس الوزراء، وقد أوضح قانون تنظيم الموازنة العامة⁽³²⁾ وجوب قيام وزارة المالية بدراسة المركز المالي لأي جهة تريد الاقتراض بكفالة السلطة الوطنية وكذلك أوجب ذات القانون⁽³³⁾ على الجهات التي تحصل على قرض بكفالة السلطة الوطنية أن تقوم بتقديم تقارير دورية ربع سنوية إلى وزارة المالية عن مركزها المالي وحساباتها الختامية، ويرى الدكتور هاني غانم أن القيد الوارد في القانون الأساسي والذي يقضي بوجوب موافقة المجلس التشريعي وصدر قانون خاص بالقرض أنه لا يسري على المجالس المحلية لأنها تعتبر بمنزلة برلمان محلية من جهة، ولأن ثمة وصاية إدارية تمارسها جهات الإدارة المركزية على اختصاص المجالس في هذا الشأن من جهة أخرى⁽³⁴⁾.

وبالرغم من أن القرض لا ينشأ إلا بعد صدور قانون يأذن بإبرامه، فإن العلاقة بين الدولة المقترضة وبين المقترضين لا تعد علاقة ناشئة عن القانون وخاضعة له بحيث يمكن إدخال التعديل عليها بين وقت وآخر بمقتضى قانون جديد؛ فقانون القرض هو مجرد شرط للالتجاء الحكومة إلى الاقتراض، أي أنه أمر يخص الحكومة، أما عن القرض في ذاته فهو عقد يتم بتقابل الإيجاب الصادر من وزير المالية أو الخزانة والقبول من جانب المكتب في القرض

³⁰ غانم، 2015، ص138.

³¹ قانون رقم 1 لسنة 1997 بشأن الهيئات المحلية، المادة 21.

³² قانون رقم 7 لسنة 1998 بشأن تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية، المادة 60.

³³ قانون رقم 7 لسنة 1998 بشأن تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية، المادة 62.

³⁴ غانم، 2015، ص139، 138.

العام. وينبغي على هذا التصور لفكرة القرض عدم جواز تعديل القرض أو شروطه من الناحية القانونية السليمة إلا بعد موافقة المكتتبين، وبلا شك فإن هذا التكييف القانوني لعقد القرض يعطي الراحة والأمان للمكتتب وذلك بعكس النظريات القائلة بأن القرض عمل من أعمال السيادة⁽³⁵⁾.

وسنحاول بشيء من الإيجاز التعرض لطبيعة القانونية لعقد القرض:

يعرف العقد في القانون بصفة عامة على "أنه توافق إرادتين على إحداث أثر قانوني معين، سواء كان هذا الأثر هو إنشاء التزام أو نقله أو تعديله أو إنهاؤه" ويجوز استثناء إصدار القروض العامة الإجبارية وفي حالات استثنائية لمواجهة الأزمات المالية والاقتصادية الصعبة وهذه الأخيرة قرارات إدارية حيث تصدر بإرادة منفردة للإدارة وهي إما قرارات فردية أو لتنظيمية. وعليه فالقرض العام عقد بين المقترض - الدولة أو أحد أشخاص القانون العام - والمقرض وهو أحد الأفراد أو المصارف أو الشركات أو المؤسسات المالية أو دولة أجنبية.

وعقود الإدارة لا تعد كلها عقود إدارية فعقود الإدارة قد تكون عقوداً خاصة تماثل عقود الأفراد وتخضع لقواعد القانون الخاص، وقد تكون عقوداً إدارية تخضع لقواعد قانونية متميزة هي قواعد القانون الإداري والعقد الإداري شأنه شأن العقد المدني من حيث العناصر الأساسية لتكوينه، ولا يعدو أن يكون توافق إرادتين على إحداث أثر قانوني معين، فالعقود أياً كان نوعها تتفق في جوهرها وأركانها.

وقد استقر الفقه والقضاء المصري والفلسطيني على تعريف العقد الإداري بأنه العقد الذي يبرمه شخص معنوي من أشخاص القانون العام، بقصد إدارة مرفق عام، أو بمناسبة تسييره، وأن تظهر فيه نية الإدارة في الأخذ بأسلوب القانون العام، وذلك بتضمين العقد شرطاً أو شروطاً استثنائية غير مألوفة في عقود القانون الخاص⁽³⁶⁾.

المطلب الثاني: الطبيعة الاقتصادية للقرض العام:

لقد تدرجت النظرة الاقتصادية إلى القرض العام من فترة إلى أخرى فقد كان الفكر التقليدي يؤكد ويحذر من أن القروض العامة تجلب الخراب الاقتصادي للدولة وتؤثر على عجلة الإنتاج وتحمل الدولة ما لا تستطيعه، بينما وبعد مضي فترة على أصحاب الفكر التقليدي وحدوث الأزمات الاقتصادية المتتالية في العديد من الدول خرج من ينادي بوجود

³⁵ مراد، 1960، ص 236.

³⁶ غانم، 2015، ص 129، 128.

الاستعانة بالقروض بشتى أشكالها وذلك من أجل الخروج من تلك الأزمات، ولا يخفى على أي عاقل ما للقروض العامة من تأثير على عجلة الاقتصاد ودورانها حيث قد أضحت عاملاً مؤثراً من عوامل التأثير المالي والاقتصادي، ولذلك سنقوم بالتعرف على الفكر المالي التقليدي والفكر المالي الحديث ورؤيتهم للقرض كأداة اقتصادية مؤثرة.

أ- الفكر المالي التقليدي⁽³⁷⁾: يعارض الفكر المالي التقليدي للالتجاء إلى القروض العام، حيث يرى أنصار هذا الفكر بأن عملية الاقتراض من جانب الدولة هي بمثابة تحويل جزء من القوة الشرائية من أصحاب رؤوس الأموال إلى الدولة. ولما كانت الدولة من وجهة نظرهم لا تستطيع الاستفادة من هذه الأموال في أغراض إنتاجية، فغن ذلك معناه فقط حرمان المجتمع من المشروعات التي كان أصحاب تلك الأموال يزمعون القيام بها وذلك في حالة الاقتراض الداخلي. وأما إذا كان الاقتراض خارجياً فإنه طبقاً لوجهة نظرهم عبارة عن تحويل جزء كم ثروة المجتمع إلى الدائنين خارج البلاد، وفاء بما على الدولة من أقساط وأعباء أخرى، كما أنه يترتب عليه تحميل الأجيال القادمة أعباء هذا الدين.

ب- الفكر المالي الحديث⁽³⁸⁾: ومع انتشار الأزمات الاقتصادية وما نتج عنها من بطالة فقد الفكر التقليدي الأساس الاقتصادي الذي كان يسير عليه، وكانت الحاجة ماسة لتدخل الدولة في مثل هذه الحالات والقضاء على الأزمات المالية ومن ثم الحد أو القضاء على البطالة، والتي تجلت فيما يعرف بالنظرية الكينزية والتي خلصت إلى ضرورة تدخل الدولة لرفع الطلب الفعلي – الطلب على أموال الاستهلاك والطلب على أموال الاستثمار- إلى المستوى اللازم لتحقيق التشغيل الكامل ومن ثم تم هجر المفهوم التقليدي للمالية العامة والذي يقضي بالتوازن المالي بين النفقات والإيرادات. ومهما يكن فإن المالية الحديثة استخدمت القرض كمورد تمويلي حقيقي لتحسين مستوى النشاط الاقتصادي للأسباب التالية⁽³⁹⁾:

1- القرض وسيلة لتعجيل التنمية الاقتصادية إذا ما تم إحسان استخدامه.

³⁷ الأيوبي، 1998 ص 154.

³⁸ مراد، 1960، ص 238.

³⁹ القيسي، 2010، ص 74.

2- القرض الداخلي وسيلة لتحويل الأموال المعطلة والمكتنزة والبعيدة عن الأسواق الاقتصادية إلى قوة اقتصادية.

3- القرض الداخلي يشكل اقتطاعاً لجزء من الدخل القومي والقوة الشرائية وتحويلها إلى الدولة أو أحد أشخاص القانون العام.

4- يساعد القرض على امتصاص القوة الشرائية الزائدة لدى الأفراد مما يؤدي إلى انتهاء حالة التضخم الناتجة عن زيادة الطلب بسبب وجود السيولة النقدية.

5- يساهم القرض في القضاء على البطالة ورفع مستوى الدخل لدى الطبقات ذات الدخل المحدود إذا ما تم استخدامه على الوجه الصحيح.

وبالنظر إلى الأغراض الاقتصادية التي يستخدم فيها القرض العام فقد نص قانون الدين العام⁽⁴⁰⁾ على الحالات التي يجوز الاقتراض الحكومي فيها ومنها ما يعتبر ذو طبيعة اقتصادية فقد نص على أن "يقتصر الاقتراض الحكومي على أي من الأغراض الآتية: 1- تمويل عجز الموازنة العامة. 2- دعم ميزان المدفوعات. 3- تمويل المشاريع المدرجة في قانون الموازنة العامة أو أي قانون آخر لمواجهة الحالات الطارئة. 4- إعادة هيكلة الدين العام"

المبحث الثالث: التنظيم الفني للقروض العامة:

بعد ما بينا في المبحث السابق ماهية القرض العام وطبيعته القانونية والاقتصادية، ومدى الاحتياج له في ظل تطور المالية العامة في الدولة، فإنه لا بد من التعرض أيضاً للآلية التي يتم من خلالها إصدار القرض العام والخطوات التي يمر بها الإصدار وأنواع السندات التي يصدر بها، وكيفية سداد هذا القرض الذي يعتبر جزء من الدين العام.

الفرع الأول: المقصود بإصدار القرض العام:

ونقصد بإصدار القرض العام: العملية التي بمقتضاها تحصل الدولة على المبالغ المكتتب بها عن طريق طرح سندات، يقوم الأفراد بالاكتتاب فيها وفقاً للشروط التي ينص عليها قانون إصدار القرض العام مع تعدها برد قيمته مع فوائده⁽⁴¹⁾.

ويتضح لنا من خلال التعريف السابق أن هنالك شروط وإجراءات لا بد منها في إصدار القرض العام، وذلك كتعيين مبلغ القرض وشروط إصداره وسعر فائدته ونوع السندات المصدرة، وكذلك طريقة الاكتتاب ومن ثم التعرّيج على مزايا وضمائمات القرض العام.

⁴⁰ قانون الدين العام رقم 24 لسنة 2005، المادة 12.

⁴¹ نصار، 2012، ص 129.

1- مبلغ القرض: ويقصد به المبلغ الذي يصدر به القرض وهو على ضربين إما أن يكون محدد القيمة أو غير محدد القيمة، فإن قامت الدولة بتحديد المبلغ الذي يصدر به مقدماً ويتم إصدار القرض محدد القيمة إذا قامت الدولة بتحديد المبلغ الذي يصدر به مقدماً ويتم إصدار السندات في حدود هذا المبلغ فحسب، حيث يقفل الاكتتاب فيه بمجرد تغطيته وعليه إذا حدد القانون مقدار القرض بمبلغ معين فإن الاكتتاب لا يتوقف عند بلوغ هذا المبلغ، مع الإشارة إلى أن ذلك لا يحول دون تخطي الاكتتاب لهذا المقدار ولكن في مثل هذه الحالة يتم إنقاص نصيب كل مكتتب إلى الحد الذي تراه الدولة مناسباً، ويقوم المكتتبون غالباً في حالة ثقتهم بنجاح القرض بشراء كمية سندات أكبر مما يريدون لكي يحصلوا على كمية السندات التي يريدون عند إنقاصها.⁽⁴²⁾

وقد تقوم الدولة بإصدار قرض غير محدد القيمة وذلك عند قيام الدولة بعدم تحديد المبلغ المراد جمعه من خلال القرض بل تحدد وقتاً لإغلاق الاكتتاب، وتقوم الدولة بقبول كل الاكتتابات التي تمت خلال المدة المحددة، وتلجأ الدولة إلى هذا الشكل من القروض في حالات عديدة منها الحالات التي لا تستطيع تقدير حجم حاجتها النقدية كحالة الحروب أو الكوارث، وأيضاً في حالات ضعف ثقة الجمهور في الدولة وقوتها المالية، وقد تستهدف الدولة بذلك سحب ما يوجد لدى الجمهور من طاقة شرائية فائضة عن حاجتهم.⁽⁴³⁾

وقد خول قانون الدين العام⁽⁴⁴⁾ لوزير المالية بالتشاور مع محافظ سلطة النقد ومدير عام هيئة سوق رأس المال سلطة وضع خطة إصدار السندات الحكومية وشروط الاكتتاب فيها. وكذلك حدد ذات القانون⁽⁴⁵⁾ صلاحية وزير المالية بوضع شروط إصدار السندات الحكومية والقيمة الإجمالية لأي إصدار، وكذلك أيضاً⁽⁴⁶⁾ تحديد فئات السندات والنصوص المحررة عليها وأصافها وأشكالها بقرار من مجلس الوزراء بعد تنسيب وزير المالية.

2- الفائدة السنوية: تحدد الدولة عند إصدار القرض سعر الفائدة المقررة له ولا يكاد يخلو قرض من الفائدة السنوية، وتتخذ الحكومة سعر الفائدة الجاري في السوق

⁴² غانم، 2015، ص 140.

⁴³ هويدي، 1983، ص 362.

⁴⁴ قانون الدين العام رقم 24 لسنة 2005، المادة 13.

⁴⁵ قانون الدين العام رقم 24 لسنة 2005، المادة 14.

⁴⁶ قانون الدين العام رقم 24 لسنة 2005، المادة 15.

المالية أساساً لتحديد سعر فائدة القرض مع مراعاة حالة ائتمان الدولة، ومقدار المبلغ المقترض ومدة القرض والتغيرات المنتظرة أن تطرأ على سعر الفائدة في السوق. مع عدم جواز النزول كثيراً عن السعر الجاري حتى لا يؤدي إلى عدم الإقبال على الاكتتاب في القرض إلا في حالة وجود مزايا أخرى في ذات القرض، وأيضاً عدم المبالغة في سعر الفائدة من أجل إنجاحها وذلك لعدم إقبال كاهل الدولة بأعباء خدمة الدين.

ولا بد من الإشارة إلى وجود أكثر من معدل للفائدة حيث يجب التمييز بين المعدل الاسمي للفائدة والمعدل الحقيقي لها، فالمعدل الاسمي: هو المبلغ المنصوص عليه في سندات الإصدار للقرض، وأما المعدل الحقيقي: فتحسب على أساس المبلغ المدفوع فعلاً عند الإصدار⁽⁴⁷⁾.

فإذا كانت قيمة السند الاسمية مائة دينار ويدفع عنه فائدة سنوية قدرها أربعة دنانير، فإن الفائدة الاسمية تكون 4% ولكن إذا كان المكتتبون دفعوا ثمن السند ثمانين دينار فقط وقت إصداره فإن الفائدة الحقيقية للقرض تكون 5%.

وتضع بعض الدول بجانب سعر الفائدة الميز من المزايا والمحفزات للاكتتاب في القرض ومن هذه المزايا:

1. المحافظة على قيمة رأس المال، 2. مكافآت السداد، 3. جوائز النسيب، 4. الضمانات: ويوجد نوعان من الضمانات وهي شخصية أو عينية، 5. الإعفاء أو المقاصة من الضرائب⁽⁴⁸⁾.
- وقد وضع المشرع الفلسطيني العديد من الضمانات والمزايا للقرض العامة منها:
- أ- لا يجوز تعديل أي شرط من شروط إصدار السندات الحكومية بعد الإعلان عنها وتداولها⁽⁴⁹⁾.
- ب- يعد الدين العام الداخلي الصادر بمقتضى هذا القانون وفوائده وجوائزه المستحقة ديناً ممتازاً⁽⁵⁰⁾.
- ت- يعتبر الدين العام التزاماً مطلقاً غير مشروط على الحكومة ويسدد من مواردها، وترصد في الموازنة العامة سنوياً المبالغ الكافية لتسديد استحقاقاتها وخدمته⁽⁵¹⁾.

⁴⁷ مراد، 1960، ص 251.

⁴⁸ غانم، 151، 153-2015. مراد، 1960، ص 252-253.

⁴⁹ قانون الدين العام رقم 24 لسنة 2005، المادة 17.

⁵⁰ قانون الدين العام رقم 24 لسنة 2005، المادة 24.

⁵¹ قانون الدين العام رقم 24 لسنة 2005، المادة 28.

ث- تعفى الأرباح الناشئة عن الاستثمار في السندات الحكومية وفوائدها وجوائزها المستحقة من الضرائب⁽⁵²⁾.

ثانياً: الشكل القانوني للسندات القرض:

تصدر سندات إصدار القرض في عدة أشكال للاكتتاب فيها وتطرحها الدولة إما على شكل سندات اسمية أو لحاملها أو مختلطة.

أ- السندات الاسمية: وهي السندات التي يذكر فيها أسماء أصحابها وتفيد تلك الأسماء في سجل خاص ولا تنقل ملكية هذا السندات إلا بتغيير البيانات المدونة في السجل ولا تعطى فائدة السند الاسمي إلا لأصحاب السند نفسه أو من يمثله بشكل قانوني، ويمتاز هذا النوع من السندات بحماية حقوق أصحابها من خطر ضياع أو سرقة السندات، وإن كان يعاب عليها صعوبة انتقال ملكيتها لما تتطلبه من إجراءات⁽⁵³⁾.

وقد نظم قانون الدين العام الفلسطيني⁽⁵⁴⁾ السندات الاسمية ونص على وجود سجل خاص بالسندات الحكومية ينظم عند دائرة الدين العام حيث نص على "تنظم الدائرة سجلاً يسمى سجل السندات الحكومية يفيد فيه ما يأتي: 1- اسم مالك السند الحكومي. 2- البيانات الأساسية للسند الحكومي والفائدة المترتبة عليه. 3- أي تغيير يقع على ملكية السند الحكومي أو رهنه أو حجزه".

ب- السندات لحاملها: هي التي لا يفيد اسم مالكيها في سجل خاص والقاعدة فيها أن الحياة سند الملكية وعادة ما تلحق بهذا السندات قسائم أو كوبونات قابلة للانفصال عن السند الأصلي، ويعبر كل منها عن الفائدة المستحقة في تاريخ معين. وتمتاز هذه السندات بسهولة التداول إلا أنها يعاب عليها خطر السرقة والضياع⁽⁵⁵⁾.

ت- السندات المختلطة: وهي سندات وسط ما بين النوعين السابقين، فتكون السندات اسمية لمن قام بالاكتتاب في القرض العام، فيفيد اسمه في سجل خاص للدين ولا تنتقل ملكيتها إلا بعد تغيير البيانات المدونة في السجل، ولكن الحكومة لا تمنع في أن تكون فوائد القرض لحامل الكوبون الخاص بالفوائد دون التحقق من شخصيته⁽⁵⁶⁾.

⁵² قانون الدين العام رقم 24 لسنة 2005، المادة 25.

⁵³ الخطيب، 2007، ص 249.

⁵⁴ قانون الدين العام رقم 24 لسنة 2005، المادة 7.

⁵⁵ نصار، 2012، ص 132.

⁵⁶ هويدي، ص 368.

ثالثاً: طرق الاكتتاب في السندات العامة:

وهي الخطوة العملية لبدء تكوين القرض العام وتختار الدولة عند حاجتها للاكتتاب بين أربع طرق، فإما أن يتم الاكتتاب العام أو بالاكتتاب عن طريق البنوك أو الإصدار في البورصة والاكتتاب بالمزايدة.

أ- الاكتتاب العام المباشر: وفقاً لهذا الأسلوب تقوم الدولة نفسها بطرح سندات القرض العام للاكتتاب فيها مباشرة إلى الجمهور مع تحديد بداية ونهاية ميعاد الاكتتاب، ويتولى بيع السندات موظفو الدولة من خلال وزارة المالية أو بمكاتب البريد أو البنك المركزي أو البنوك التجارية، وتمتاز هذه الطريقة والتي تعد الأكثر شيوعاً في الوقت الحاضر بأنها توفر العمولة التي يتقاضها الوسطاء، كما تضمن رقابة الدولة على عملية الإصدار منعا لاستئثار كبار الرأسماليين بسندات القرض. ولكن يعاب عليها أنها قد تؤدي إلى عدم تغطية قيمة القرض كاملة (57).

ب- الاكتتاب عن طريق المصارف: حيث تتفق الدولة مع مصرف أو أكثر أن يأخذ على عاتقه عرض سندات القرض على الجمهور وشراء ما يفيض منها عن اكتتابه، وذلك مقابل أخذه السندات بسعر يقل عن سعر التعادل على أن يبيعها بالقيمة الاسمية فيستفيد من الفرق لقاء سمسرة البيع والمخاطرة التي يتعرض لها في حالة عدم الاكتتاب من قبل الجمهور، (58).

ت- الإصدار في سوق الأوراق المالية (البورصة): تعتمد الدولة أحياناً إلى إصدار القرض في بورصة الأوراق المالية، فتتولى بيع سندات القرض في بورصة الأوراق المالية، فيتم بيع سندات القرض على دفعات بحسب سعر السوق، وتمتاز هذه الطريقة بسهولة من الناحية العملية، وبتمكينها الدولة من انتهاز فرص ارتفاع الأسعار في البورصة لبيع سندات القرض، ولكن أتباع هذه الطريقة غير ميسور إلا إذا كان مبلغ القرض غير كبير، وكانت حاجة الدولة غير عاجلة للمال، ذلك لأن طرح كمية كبيرة من السندات في فترة قصيرة يؤدي إلى تدهور أسعارها (59).

ث- الاكتتاب بالمزايدة: في حقيقة الأمر يعتبر الاكتتاب بالمزايدة أحد صور الاكتتاب العام المباشر، بحيث تعرض الدولة للمزايدة سندات القرض على الجمهور أو البنوك أو المؤسسات المالية أو عليهم جميعاً، وقد تقبل الدولة في مثل هذه الحالات الاكتتاب في سندات القرض بسعر أقل

⁵⁷ غانم، 2015، ص 145.

⁵⁸ الخطيب، 2007، ص 251.

⁵⁹ مراد، 1960، ص 249.

من سعر التكافؤ- بدون التعادل- وكلنها في نفس الوقت تحدد سعر أدنى لقيمة السندات، وتعلن أنها سوف تباع السندات لمن يدفع أعلى الأسعار من ضمن المرشحين للاكتتاب، وعليه فإنها تعطي أولوية الموافقة على طلبات الاكتتاب لمن يتقدم بشراء سندات القرض بأعلى سعر يزيد عن الحد الأدنى الذي تقبله (60).

المطلب الثاني: انقضاء القروض العامة:

يراد بانقضاء القروض العامة أي التخلص من العبء المالي فيها والذي يتمثل في الالتزامات التي تترتب على الدولة بسبب هذه القروض تجاه المقترضين، وهي الفائدة التي تدفعها الدولة لأصل المبلغ المقترض. ويتجه الدين العام إلى الازدياد مع زيادة الأعباء المالية على كاهل الدولة، وفي حالة عدم قيام الدولة باتخاذ الإجراءات المناسبة لإنهاء الدين العام والتخفيف من آثاره، فإن ذلك يهدد الدولة بالإفلاس أو بالتخفيض الرسمي لقيمة عملتها.

ولقد تنبه المشرع الفلسطيني في قانون الدين العام إلى ذلك، فقد نص على عدم جواز زيادة مدة القرض عن عشر سنوات ولأذونات الخزينة عن سنة واحدة (61).

وتملك الدولة في سبيل تخفيف العبء المالي للقروض العامة بأربعة طرق رئيسية وهي: الوفاء والتثبيت والتبديل والاستهلاك.

أولاً: الوفاء: من الالتزامات الطبيعية التي يرتبها عقد القرض وجوب سداؤه وهو الطريقة الطبيعية لانتهاء عقد القرض، فيجب على الدولة تسديد ديونها المتمثلة في القروض عندما يحين ميعاد الوفاء بها أو قبل ذلك الموعد، ويعتبر التزام الدولة بموعد الوفاء من الأمور التي تدعم مركزها المالي والاقتصادي ويشجع الأفراد والمؤسسات والدول على الاكتتاب في قروضها (62).

ثانياً: التثبيت: يعني قيام الدولة بتحويل القرض قصير الأجل عندما يحل أجله، إلى قرض متوسط أو طويل الأجل، ويتم التثبيت عن طريق إصدار قرض متوسط الأجل أو طويل الأجل بنفس مبلغ القرض قصير الأجل مع السماح لحملة سندات الأخير، بالاكتتاب في القرض

⁶⁰ غانم، 2015، ص 151.

⁶¹ قانون الدين العام رقم 24 لسنة 2005، المادة 16.

⁶² الخطيب، 2007، ص 253.

الجديد عن طريق تقديم أذونات الخزانة التي يملكونها، وعندئذ يتم تثبيت القرض قصير الأجل في الحدود التي يقبل فيها أصحاب السندات الاكتتاب في القرض الجديد⁽⁶³⁾.

وإذا لم يرغب حاملوا السندات قصيرة الأجل بالاكتتاب في القرض الجديد فإن الدولة تكون ملزمة برد قيمة القرض، وقد يكون التثبيت اختيارياً أو إجبارياً، فيكون اختيارياً عندما يكون لحاملي أذونات الخزانة الاختيار بين الحصول على قيمة القرض أو تحويله، أما إذا ألزمت الدولة حاملي الأذونات على الاكتتاب بسنداتهم في القرض الجديد فيكون تثبيتاً إجبارياً⁽⁶⁴⁾.

ويتوقف نجاح التثبيت الاختياري مرهون باقتراب سعر الفائدة للقرض المثبت من السعر الجاري على نظائره من القروض في السوق المالية لأن انخفاضه عنها يصرف حملة السندات عن الاكتتاب فيها ويجعلهم يفضلون استرداد قيمتها⁽⁶⁵⁾.

ثالثاً: التبديل: ويقصد بتبديل القرض العام أي إحلال قرض جديد بسعر فائدة منخفض محل القرض القديم ذو الفائدة المرتفعة مما يترتب عليه تخفيف عبء الدين على الخزانة العامة، والتبديل أيضاً قد يكون اختيارياً أو جبراً، وتعتبر عملية التحويل قانونية ومشروعة ما دام للدولة حق التبديل بمقتضى شروط عقد القرض⁽⁶⁶⁾.

رابعاً: الاستهلاك: يقصد باستهلاك الدين العام أي رد قيمته بصورة تدريجية للمكتتبين فيه مما يؤدي إلى تخفيض ما يدفع عنه من فوائد، فهو إذن يفوق التحويل من حيث تخفيض العبء عن الخزانة وكذلك يحقق التخلص من الدين نهائياً فهو وفاء جزئي، وهو بذلك يختلف عن التحويل والتثبيت اللذان يؤدي كل منهما إلى خلق دين جديد⁽⁶⁷⁾، ويأخذ استهلاك الدين من حيث طريقته أشكالاً مختلفة منها⁽⁶⁸⁾:

1. الاستهلاك على أقساط سنوية محدودة النهاية، 2. الاستهلاك عن طريق الشراء من البورصة: 3. الاستهلاك بالقرعة.

وتقوم الدولة بتخصيص مبلغ لاستهلاك الدين العام عبر عدة طرق ونذكر أهمها⁽⁶⁹⁾:

⁶³ نصار، 2012، ص 135.

⁶⁴ نصار، 2012، ص 135.

⁶⁵ عباس، 2008، ص 321.

⁶⁶ عباس، 2008، ص 322.

⁶⁷ عباس، 2008، ص 322.

⁶⁸ مراد، 1960، ص 259. عباس، 2008، ص 323-324.

⁶⁹.

طريقة موارد الميزانية: وذلك بأن تشمل ميزانية الدولة كل عام على اعتماد مخصص لاستهلاك القرض ويغطي بالإيرادات العادية، وهذا أمر يدل على حسن سياسة الحكومة المالية وسلامة تدبيرها، طريقة صندوق الاستهلاك: وذلك بأن تنشئ الدولة تأكيداً لرغبتها في الاستهلاك صندوقاً خاصاً ويغذى بمبالغ سنوية من الميزانية أو تخصص له بعض مواردها، فيتولى سنوياً شراء جانب من سندات الدين العام بطريقة منتظمة ويعدمها.

وتتحرر الدولة من ديونها بطريقة من الطرق السابقة وبهذا ينقضي دينها انقضاء مشروعاً، ما دامت لم تخل بالالتزامات التي التزمت بها في عقد القرض، ولكن قد ينقضي دين من الديون بإفلاس الدولة إفلاساً كلياً، وذلك بأن تمتنع أو تتوقف الدولة عن دفع فوائده أو أصله على حسب الطريقة المتفق عليها، وقد يكون الإفلاس جزئياً إذا أخلت الدولة بشروط القرض التعاقدية كأن تجبر دائنيها على استرداد قيمة سنداتهم قبل ميعاد استحقاقها، وأن تفرض عليهم تثبيتها أو تبديلها أو استهلاكها على خلاف ما تعاقدت به معهم⁽⁷⁰⁾، ويمكن أن يكون الإفلاس جزئياً في حالة تخفيض أصل الدين أو تخفيض فوائده أو فرض ضريبة خاصة على سندات أو كوبونات أو تجميد الكوبونات وإرغام الدائنين على أن يأخذوا مقابلها سندات، أو من خلال تخفيض قيمة العملة مما يقلل من قوة النقود الشرائية ويضر بمن يعتمدون على فوائدهم كمصدر دخل حقيقي لهم⁽⁷¹⁾.

الخاتمة

من خلال ما استعرضنا في بحثنا المتواضع في الإطار النظري والموضوعي للقروض العامة والتنظيم الفني لها، قد تبين لنا وجود خصائص تميز القرض العام عن غيره من إيرادات الدولة وكذلك اعتبار القرض كإيراد ائتماني للدولة، مع الإطلاع وبشكل موسع على مجموعة القوانين الفلسطينية النازمة للموازنة العامة ولدين العام داخل فلسطين، والتعرض أيضاً لأقسام القروض العامة والفائدة الاقتصادية المرجوة من استخدام كل نوع من تلك الأنواع، وأيضا تم الخلوص إلى كيفية إصدار القروض العامة والمراحل التي يمر بها هذا الإصدار إلى جانب طرق انتهاء القرض العام.

وبناء على ما سبق توصلنا من خلال البحث إلى عدة نتائج وتوصيات:

أولاً: النتائج:

⁷⁰ عباس، 2008، ص 320.

⁷¹ عباس، 2008، ص 321.

1. أن القروض العامة تستخدم في المشاريع الحيوية والتي تمس بالمصلحة المباشرة للفرد.
2. أن القرض العام يعتبر عقد من عقود الإدارة.
3. خطورة القروض الخارجية على استقرار الدولة وسيادتها إذا لم يتم تنظيمه بشكل جيد.
4. اعتبار القروض أداة اقتصادية ومالية قوية ومؤثرة على الدولة بأسرها.
5. وجوب موافقة البرلمان على القروض العامة التي تريدها الحكومة.
6. عدم قيام السلطة الوطنية الفلسطينية بالاقتراض لمشاريع تنمية وإنما من أجل تغطية عجز الموازنة فقط.

ثانياً: التوصيات:

1. نوصي بتعديل المادة (39) من قانون الدين العام الفلسطيني رقم (24) لعام 2005 والتي قد تثور حولها شبهة عدم دستوريته بسبب معارضتها لنص القانون الأساسي.
2. ضرورة عقد ورش عمل وندوات ومحاضرات لتوضيح أهمية القروض العامة وأثارها الاقتصادية والقانونية على الصعيد الداخلي والخارجي.
3. ضرورة تفعيل الدور الرقابي البرلماني على قيام الهيئات المحلية بالاقتراض مما يجعلها تتنبه قبل الإقدام على مسألة الاقتراض.

لائحة المراجع

- الأيوبي، عمر، (1998)، المالية العامة، بدون دار نشر.
- الخطيب، خالد، شامية، أحمد، (2007)، أسس المالية العامة، دار وائل للنشر، الأردن.
- عباس، محرز، (2008)، اقتصاديات المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر.
- عبد المولى، السيد، (1978)، المالية العامة دراسة للإقتصاد العام، دار الفكر العربي، مصر.
- غانم، هاني، (2015)، المالية العامة والتشريع الضريبي في ضوء النظام المالي والضريبي لدولة فلسطين، مكتبة نيسان للطباعة والتوزيع، فلسطين.
- القيسي، أعاد، (2010)، المالية العامة والتشريع الضريبي، دار الثقافة لنشر والتوزيع، الأردن.
- المدهون، نافذ، (2010)، الوجيز في المالية العامة والتشريع الضريبي وتطبيقاتها العملية وفقاً للتشريع الضريبي الفلسطيني، مكتبة ومطبعة دار المنارة، فلسطين.
- مراد، محمد، (1960)، مالية الدولة، مطبعة نهضة مصر، مصر.
- نصار، وائل، (2012)، الوجيز في المالية العامة من إشارة خاصة بالتشريعات المالية والضريبية الفلسطينية، فلسطين.

- هويدي، عبد الجليل، (1983)، المالية العامة، دار الفكر العربي للطباعة والنشر، مصر.