القروض الأجنبية ودورها في التنمية

أ.د. بديع جميل القدو

كلية الرافدين الجامعة / قسم إدارة الأعمال

kaddobj@yahoo.com

المستخلص:

حاولت هذه الدراسة التعرف على تجارب دول نامية في استخدام القروض الأجنبية لتحقيق التنمية الاقتصادية في بلدانها، كما استعرضت مبررات لجوء تلك الدول إلى القروض الأجنبية والدور الذي لعبته في سد الفجوة بين المدخرات المحلية والاستثمار لأغراض التنمية. لم تكن تجارب كل من الأردن ومصر والسلطة الفلسطينية ناجحة في الإفادة من تلك القروض مع استمرارها في تحمل أعباء تلك الديون رغم جدولتها وشطب نسب منها. حالة العراق تختلف عن حالات الدول الثلاث السابقة بسبب توافره على موارده النفطية التي تغنيه عن اللجوء إلى الاقتراض الخارجي حتى بداية السبعينات من القرن الماضي. ومع ذلك فانه لجأ إلى الإقراض والاقتراض لدوافع سياسية وتكنولوجية أثرت على استقلالية قراراته الاقتصادية وتحميل الأجيال اللاحقة أعباء هذه القروض رغم جدولة بعضها وشطب البعض الآخر.

كان لتعدد الجهات المقرضة والمقترضة أن أدى إلى عدم الإفادة من تلك القروض وكان لشروط الاقتراض اثر في الحد من تحقيق نتائج ايجابية منها. خلص البحث إلى نتائج وتوصيات حول كيفية الإفادة من القروض الأجنبية وتوجيهها نحو القطاعات المتخلفة في البلد.

مقدمة:

تعاني العديد من الدول النامية من تخلف قطاعاتها الإنتاجية التي يحتاج تمويلها إلى رؤوس أموال كبيرة يوجه الجزء الرئيسي منها نحو استيراد المكائن والآلات الرأسمالية من الدول المتقدمة، في وقت تعاني من عجز كبير في حاجتها إلى العملات الصعبة لتمويل مشاريعها التنموية إضافة إلى معاناة تلك الدول من نقص في مدخراتها المحلية. هذا الواقع يدفع هذه الدول النامية نحو اللجوء إلى البلدان المتقدمة والمؤسسات الدولية لطلب المعونة لسد الفجوة بين متطلبات الاستثمار والعرض المتاح من الادخارات المحلية.

ورغم التوصيات الدولية العديدة الموجهة إلى الدول المتقدمة بتخصيص نسبة 1% من ناتجها القومي الإجمالي للمساهمة في تنمية اقتصاديات الدول النامية، إلا إن الالتزام بذلك لم يصل إلى الدرجة المطلوبة[1].

ومما يجب ملاحظته انخفاض أسعار صادرات الدول النامية من المواد الأولية إلى الدول المتقدمة، بينما يحصل العكس بالنسبة لأسعار صادرات الدول المتقدمة من السلع الرأسمالية إلى الدول النامية. وبالإضافة لذلك فان المساعدات والقروض المقدمة إلى الدول النامية تقدم بفوائد عالية، وشروط قاسية أحيانا، مما يولد عبئا كبيرا على الدول النامية عندما يحين موعد تسديد أقساط تلك القروض وفوائدها مما يجعل الإفادة من تلك المساعدات والقروض محدودة جدا إن لم تكن معدومة. ومع ذلك فان الدول النامية تضطر إلى القروض الأجنبية للمساعدة في سد الفجوة في العملات الأجنبية التي تعاني منها وتعزيز احتياطياتها من العملات الصعبة وإدارة عجلة التنمية على أن توضع الأسس والمعايير الاقتصادية السليمة لاستخدامها وتوزيعها ومن ثم تسديدها مع الفوائد المستحقة عليها.

أهمية البحث:

تكمن أهمية هذا البحث في التعرف على مصادر القروض وكيفية استثمارها وكلفتها والالتزامات المترتبة عليها وتوزيعها قطاعيا ومناطقيا والأسس المعتمدة في ذلك مع القدرة على الوفاء بتلك الالتزامات.

مشكلة البحث:

لقد وقعت العديد من الدول النامية ومنها العراق اتفاقيات قروض ومساعدات مع دول ومؤسسات عالمية لدوافع عديدة، ومع ذلك فان الاستفادة من هذه القروض

[1] Nurkse, R., Patterns of Trade and Economic Dev., Stockholm, 1960, P. 36.

والمساعدات قليلة جدا إن لم تكن معدومة، فكيف تستخدم وتوزع وتتابع هذه الاتفاقيات ومدى قدرة تلك الدول على سدادها.

فرضيات البحث:

كي يلجا أي بلد إلى طلب القروض والمساعدات لا بد من:

1. وجود حاجة ماسة إليها لتنفيذ المشاريع والخطط الاستثمارية.
2. إن القروض الأجنبية لم تؤد دورا في توفير متطلبات التنمية في الدول المقترضة بإزالة الاختلافات الهيكلية الاقتصادية (المادية) والاجتماعية (غير المادية) بقدر ما تضيف من أعباء جديدة على اقتصادات تلك الدول.
3. مراعاة جدوى تلك المشاريع وشروط القروض من حيث الفوائد وفترات السماح والتسديد.

أهداف البحث:

يهدف البحث، بقدر ما يمكن أن يتوافر عليه الباحث من بيانات ومعلومات تخص الموضوع ومشكلة البحث، إلى:

1. التعرف على مصادر القروض ومجالات توظيفها والتنمية المتحققة من استخدامها اقتصاديا واجتماعيا.
2. المشاكل والمعوقات التي تواجه توزيع واستخدام القروض وتقديم المقترحات المناسبة لمعالجة تلك المشاكل والمعوقات.

منهجية البحث:

قسم البحث إلى ثلاثة مباحث الأول للتعرف على مفهوم القروض الأجنبية وأنواعها ومبررات اللجوء إليها ومزايا وعيوب الاقتراض واهم المؤسسات الدولية المانحة لتلك القروض زاما المبحث الثاني فقد استعرضت فيه تجارب الأردن وجمهورية مصر العربية والسلطة الوطنية الفلسطينية وجمهورية العراق في مجال تمويل التنمية بالقروض والمساعدات الأجنبية. وخصص المبحث الثالث للتعرف على أساليب تقدير مبالغ القروض الأجنبية التي يحتاجها البلد وعلاقتها بالتنمية المنشودة. أما الجزء الأخير من البحث فتناول أهم ما توصل إليه البحث من استنتاجات وعرضت التوصيات المناسبة لذلك.

المبحث الأول: مفهوم القروض الأجنبية وأنواعها ومبررات اللجوء إليها

مقدمة:

ينظر إلى الاقتراض الخارجي بأنه وسيلة لدفع عجلة التنمية في البلدان المقترضة، وقد أيد هذه الفكرة (فكرة اللجوء إلى الاقتراض الخارجي) بعض الاقتصاديين بينما عارضها آخرون، ولكل من هذين الفريقين مبرراته والمأخذ عليه. بعد أن استقلت العديد من الدول النامية في أعقاب الحرب العالمية الثانية وتطلع شعوبها إلى ما وصلت إليه مستويات معيشة شعوب الدول المتقدمة، ازدادت الضغوط على الدول المتقدمة لتلعب دورها في تقديم الإعانات لزيادة سرعة تنمية اقتصاديات الدول النامية. لكنه حتى السبعينات وما بعدها " لم تكن برامج الإعانات في الحقيقة إلا عناصر الحرب الباردة، وان إقامة التنمية الاقتصادية تعتبر جزءا من خطة تامين التبعية السياسية "[2]. وقد أبدت هذه الفكرة الكثير من الكتابات الاقتصادية التي تؤكد دور العامل السياسي في تقديم الإعانات الاقتصادية[3] ولقد كانت تلك الإعانات توزع حسب الأهداف الستراتيجية وأنها ثنائية توجه لإعانة حكومات نظم معينة بدلا من استنادها على أسس اقتصادية، كما واجهت صادرات الدول النامية الكثير من العقبات بسبب القيود التي فرضتها التكتلات الدولية على وارداتها من الدول غير الاعضاء فيها مثل السوق الأوربية المشتركة ومنطقة التجارة الأوربية الحرة إضافة إلى الاتفاقية العامة للتجارة والتعريفات الكمركية.

اولا. مفهوم القروض الأجنبية وأنواعها:

هناك أكثر من تعريف للقرض الأجنبي، فقد عرف بأنه " اتفاق بين الحكومة أو إحدى مؤسساتها مع مصدر خارجي للحصول على موارد مالية أو حقيقية مع الالتزام بإعادة تسديد تلك الموارد والمبالغ المستحقة عليها (الفوائد) خلال فترات زمنية قادمة تتفق عليها عند عقد القرض[4] وعرف القرض الخارجي من قبل البنك الدولي بأنه

[2] Arora, R. S., the Background, in "The Seminar" Feb. 1968, New Delhi, P. 14.

[3] Myrdal, G. An International Economy, Problems and Prospects, Rout. And Keg. Ltd., London, 1959, P. 125.

[4] Areskoug, K., External Public Borrowing, Its Role in Economic Development, Praeger Pub., N. Y., 1969, P. 7.

"الموارد (الحقيقية أو المالية) التي يمكن الحصول عليها من غير المقيمين والقابلة للتسديد بعملات أجنبية أو سلع وخدمات "[5].

لقد اتفقت جميع التعاريف على أن القرض الخارجي يجب أن يكون من مصدر خارجي (أفراد، مؤسسات، حكومات) وان يسدد مع الفوائد المستحقة عليه في فترة زمنية قادمة محددة.

القروض الأجنبية توفر للمقترض قوة شرائية إضافية (زيادة الموارد الممكن التصرف بها) تمكن من استيراد السلع الرأسمالية والاستهلاكية لكن الصورة تختلف عندما يحين موعد التسديد لان ذلك يتطلب التخلي عن جزء من القوة الشرائية وتقل الموارد التي يمكن التصرف بها[6].

وبالنسبة إلى القروض الأجنبية فيمكن تقسيمها إلى[7]:

1. حسب طبيعة وشروط دفع وآجال تسديدها:

أ. قروض سهلة: فترة سدادها طويلة، معدل الفائدة منخفض أو معدوم أو الإعفاء من سداد الأقساط الأولى وفوائدها، وان يكون التسديد بالعملة المحلية أو بالسلع التي ينتجها المشروع الممول بالقرض. ولذا فقد تعتبر معونات.

ب. قروض صعبة: تقدم وفق شروط تجارية من حيث أسعار الفائدة وشروط التسديد.

2. من حيث مدة السداد: تقسم القروض إلى:

أ. قصيرة ومتوسطة الأجل وتتراوح بين سنة إلى اقل من خمس سنوات.

ب. طويلة الأجل ويمتد اجلها إلى فترة تزيد على الخمس سنوات، وتمتاز بوجود فترة سماح لحين جني ثمار القرض.

---

[5] World Bank, World Debt Tables, Dec. 1981, P. 111.

[6] بركات، عبد الكريم صادق؛ دراز، حامد عبد المجيد، علم المالية العامة، مؤسسات شباب الجامعة، الإسكندرية، مصر، 1971، ص 496.

[7] رجب، معين محمد، المالية العامة، جامعة الأزهر في غزة، فلسطين، الطبعة الثالثة، 1995، ص 111-112.

ثانيا. التطور التاريخي للقروض الخارجية:

بعد أن كان العالم يعيش في ظل ندرة العملات الصعبة في الخمسينات والستينات، أصبح يعيش في السبعينات وفرة في السيولة وذلك بسبب تحرك البنوك التجارية الدولية نحو الدول النفطية التي حققت فوائض سببها ارتفاع أسعار النفط وبدأت تقرض هذه الأموال إلى الدول النامية بكميات كبيرة وبأسعار فائدة متغيرة دون مراعاة قدرة الدول المقترضة على السداد، لكنها (الدول المقرضة) تمكنت من تنشيط حركة التجارة ثم التصدير والإنتاج والتشغيل والاستثمار. أما الدول النامية فكانت تحلم بان هذه القروض سوف تمكنها من تحقيق التنمية وبالتالي تمكينها من الإيفاء بالتزاماتها في التسديد[8].

وفي الثمانينات ازداد استثمار الدول النفطية لأموالها في البنوك الدولية فأصبحت مصدرة للأموال، بينما ازدادت ديون دول العجز المالي بسبب الاستدانة من البنوك التجارية الدولية التي أصل أموالها دول الفائض، فازدادت أسعار الفائدة إلى مستويات عالية وأصبحت هذه الدول عاجزة عن دفع الفوائد المستحقة على هذه القروض مما اضطرها إلى المطالبة بجدولة ديونها عدة مرات حتى نهاية الثمانينات، وزاد الأمر سوءا بازدياد المديونية ومعدلات البطالة والتضخم فيها إضافة إلى تردي مستويات المعيشة وتوقف التنمية، وكان الحل بتحويل الديون إلى سندات مدتها (30) سنة مكفولة بسندات الخزانة الأمريكية التي أصدرت خصيصا لكل دولة على حدة.

أما موقف المفكرين الاقتصاديين من فكرة لجوء الدولة إلى الاقتراض فانقسم إلى فريقين. فريق الكلاسيكيين عارض ذلك لما يترتب عليه من آثار اقتصادية ضارة وأعباء ثقيلة على الاقتصاد القومي، واعتبرت القروض مصدرا استثنائيا يلجا إليه في أضيق الحدود. أما في الفكر المالي الحديث فينظر إلى القروض بأنها سلاح بيد الدولة تستخدمه في توجيه الاقتصاد القومي إلى المجالات التي تحقق أهداف المجتمع[9]. فالقروض يجب أن يزداد حجمها في فترات الرواج لتمتص القوة الشرائية الزائدة والأموال المعطلة، بينما تسدد تلك القروض عند الكساد لزيادة الأموال السائلة.

[8] منتدى الفكر العربي، الأرصدة والمديونية العربية للخارج، السياسات البديلة لحماية الأرصدة ومواجهة المديونية، عمان، 1987 ص 87-88.

[9] بركات، عبد الكريم صادق وآخرون، المالية العامة، مؤسسة شباب الجامعة، القاهرة، 1979، ص 286.

ثالثا. مبررات اللجوء الى القروض الخارجية:

تدور اقتصاديات الدول النامية في حلقة مفرغة أطلق عليها الحلقة المفرغة للفقر The vicious circle poverty لأنها تعاني من ضعف الادخار المحلي بسبب تدني مستوى الدخل الحقيقي وتوزيعه بين أفراد المجتمع مما يؤثر على كفاءة الإنتاج التي مردها انخفاض الرأسمال المستخدم في الإنتاج بسبب ضعف القدرة على الادخار. هذا الواقع يستلزم اللجوء إلى المدخرات الأجنبية لملء الفجوة بين معدل الاستثمار المطلوب تحقيقه للوصول إلى النمو المستهدف ومعدل الادخار المحلي والتي يطلق عليها Saving Gap.

إن لجوء الدول النامية إلى القروض الأجنبية يعود إلى الدوافع التالية:

1. قلة الادخارات المحلية ونقص الموارد المالية نتيجة تخلف في الاستغلال الكامل لثرواتها الطبيعية .
2. احتياجات برامج وخطط التنمية من السلع الرأسمالية التي لا تتوفر محليا.
3. العجز المزمن في موازين مدفوعاتها.
4. تخلف قطاع الصناعة المحلية ذات الطابع التصديري لكونه لا يزال في المراحل الأولى للنمو، إضافة لكونه ذي طابع استهلاكي موجه نحو السوق المحلية. وفوق كل ذلك فان النتيجة الإجمالية للصادرات المحلية لا تشكل إلا نسبة قليلة من مجموع الاستيراد، التي تتزايد بمعدلات أعلى من تزايد الصادرات وتزايد مستمر في عجز الميزان التجاري.

إن اللجوء إلى الاقتراض الخارجي يتطلب الإعداد المسبق لبعض الدراسات عن المتغيرات الأساسية للاقتصاد الوطني وصولا إلى تحديد القدرة الاستيعابية (حجم رؤوس الأموال المنقولة إلى البلد الذي تحدده فرص الاستثمار القائمة فيه) وإمكانية مواجهة أعباء القروض في المستقبل والاستخدام الاقتصادي لهذه القروض في المشاريع الاستثمارية وفق الأولويات التي يتطلبها الوضع الاقتصادي، ومدى مساهمتها في تحقيق معدلات متزايدة في نمو الدخل القومي من خلال زيادة معدلات الاستثمار فيه[10]. ولقد وضعت العديد من الدراسات والنماذج الاقتصادية انطلق بعضها من زاوية تحليل وتقييم المشاريع المراد تمويلها بالقروض وربط ذلك بطبيعة السياسات النقدية والاقتصادية من اجل الاطمئنان على قدرة البلد في تسديد أعباء القروض. وظهرت دراسات أخرى تؤكد أهمية النظرة طويلة الأجل إلى القروض وعلاقتها بالنمو الاقتصادي.

[10] الإمام، محمد محمود، القروض وعلاقتها بالتنمية طويلة الأجل، معهد التخطيط القومي، القاهرة، مذكرة رقم (2) / 1967، ص 2.

معظم هذه الدراسات بنيت على نماذج تفترض إعطاء قيم معينة وشائعة لبعض المتغيرات الإجمالية في الاقتصاد النامي مثل معدل نمو الدخل القومي، الميل الحدي للادخار، معامل رأس المال، معدل نمو السكان وغيرها، ثم دراسة الآثار الناجمة عن لجوء الاقتصاد إلى الاقتراض الخارجي عن طريق ربط المتغيرات المذكورة بأحجام القروض وأسعار الفائدة وطول فترة السماح والسداد، مع بيان طبيعة العوامل التي تساعد في تحقيق معدل أعلى للنمو كنتيجة للاقتراض عما كان يمكن أن يحصل بدون الاقتراض خلال فترة زمنية معينة والحدود القصوى للقروض التي يمكن اللجوء إليها لضمان استمرار النمو ودرجة التخلص من أعباء القروض وطول الفترة الزمنية اللازمة لتحقيق ذلك. والى جانب القروض الخارجية لدعم جهود التنمية في الدول النامية فقد تحصل هذه الدول على مساعدات مالية خارجية تتخذ أشكال عدة منها:

أ. مساعدات اقتصادية مالية لا تحمل التزاما بتسديدها وهذه تقدم لدول أنظمتها تستجيب لإملاءات الدول المانحة وشروطها.

ب. مساعدات عسكرية ترتبط بالاعتبارات السياسية والستراتيجية للدول التي تقدمها، علما بان إعادة تسديد قيمتها تمثل عبئا كبيرا على الموارد الاقتصادية للبلد المستلم لها.

وقد تتخذ المساعدات الخارجية أشكالا أخرى مثل:

أ. الاستثمار المباشر وذلك بتمويل إقامة مشاريع معينة في بلدان أخرى مع تقديم الخبرة الفنية لانجازها والإشراف عليها لضمان استعادة الأموال المستثمرة مع أرباحها.

ب. السندات الحكومية: وهذه تطرحها الدولة التي تحتاج إلى عملة صعبة يتم شراؤها من قبل المستثمرين وتودع أقيامها تحت تصرف الدولة المعنية لدعم جهودها التنموية.

ج. الهبات والمعونات وهذه تقدمها الدول المستعمرة إلى الدول التي كانت مستعمرة تابعة لها ولا شروط تسديدها، وقد ترتبط هذه المعونات بالكوارث الطبيعية والمجاعات.

د. قروض المؤسسات الدولية وشروطها أكثر مرونة واقل عبئا على موازين المدفوعات من حيث أسعار الفائدة (6%-7.5%) وفترة سداد لا تتجاوز العشرين سنة، ويؤخذ في الاعتبار عند تقديمها قدرة البلد على التسديد قبل تقديم أي قرض.

هـ. فائض السلع الزراعية حيث تقدمها الدول التي لديها فائض في إنتاجها من السلع الزراعية وفق اعتبارات واستراتيجيات معينة للدول المانحة وللتخلص من أعباء خزن تلك السلع.

رابعا. مزايا وعيوب القروض الأجنبية:

لا تخلو القروض الأجنبية من الايجابيات والمزايا التي تحققها للدول التي تحصل عليها ناهيك عن ما يحققه تقديم تلك القروض للدول التي تقدمها من النواحي الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والستراتيجية، وفي أدناه أهم مزاياها للدول المقترضة:

1. عرض خيارات اكبر أمام الدول المقترضة في توفير العديد من الموارد الاقتصادية خلال فترة زمنية معينة لزيادة معدل الاستثمار.
2. إعادة توزيع الموارد الاقتصادية وزيادة قدرة الدولة على الاستيراد لمستلزمات الإنتاج.
3. زيادة التكوين الرأسمالي عن طريق ما توفره القروض الأجنبية من فرص وإمكانات لاستيراد السلع الرأسمالية اللازمة لتنفيذ مشاريع التنمية والدعم الفني للقدرات المحلية وتطوير الطاقات الإنتاجية.
4. توفير فرص تدريب للكادر المحلي في البلدان المقدمة للقروض في مجالات تكنولوجية متقدمة.
5. استكمال العجز في الموارد المحلية لضمان تطوير الطاقات الإنتاجية وتوفير فرص عمل مما يساعد في تحسين مستوى معيشة أفراد المجتمع وتطوير مستوى دخلهم.
6. قد تساعد قروض أجنبية في تطوير قطاعات الإنتاج التصديري وتوفير أسواق خارجية له.

ورغم المزايا أعلاه للبلدان المقترضة، فان القروض الأجنبية لا تخلو من عيوب أهمها[11]:

1. التأثيرات السلبية في أسعار صرف العملات المحلية.
2. تستلزم تحقيق فوائض تمكن من تسديد مستحقات القروض في مواعيدها.

[11] زكي، رمزي، الديون والتنمية والقروض الخارجية وآثارها على البلاد العربية، دار المستقبل العربي، القاهرة، 1985، ص 136

3. تمثل الفوائد على القروض عبئا ثقيلا على اقتصاد البلد المقترض لكونها تقلل من الموارد المتاحة للبلد والتي كان بالإمكان توجيهها نحو الادخار.

4. القرض وشروطه سلاح بيد الدولة المقرضة قد يستخدم للتأثير في المواقف السياسية واستقلال القرار فيها خاصة عند عدم توفر القدرة على الإيفاء بشروط القرض مما يخلق ضعفا في مواقف البلد المقترض.

5. قد يستخدم القرض في مجالات غير إنتاجية مما يزيد من أعباء الدولة المقترضة مما يستلزم اختيار المجال السليم لإنفاقه وتحقيق مردودات ايجابية من عقده[12] [12].

6. قد تلحق بعض المساعدات الدولية الضرر في الإنتاج المحلي وخاصة عند تقديم معونات الفوائض الزراعية.

ومع هذه المآخذ على القروض والمساعدات الخارجية فليس هناك إجبار على عقد مثل هذه القروض والمساعدات مما يستلزم أن يقوم البلد المقترض بإعداد دراسات الكلفة والمردود Cost-Benefit قبل اتخاذ قرار التوجه نحو عقد مثل هذه القروض.

خامسا. المؤسسات الدولية والتمويل[13] :

كان للمؤسسات الدولية حتى نهاية الخمسينات دور محدود في تمويل التنمية في الدول النامية ذلك لان الدول المتقدمة تقدم المساعدات والتمويل على أساس ثنائي بدلا من تقديمها عن طريق المؤسسات الدولية. وقد جاء التوسع في التمويل الدولي اثر زيادة عدد المؤسسات الدولية خلال الستينات إضافة لتأسيس الهيئات الإقليمية الاقتصادية للأمم المتحدة ومصارف التنمية الإقليمية. ويلاحظ انه حتى بعد الستينات لم تبد الأقطار المتقدمة اهتماما خاصا بالمؤسسات الدولية عدا تلك التي ليست لها ارتباط تاريخي مع الأقطار النامية مثل الأقطار الاسكندنافية وألمانيا وبريطانيا واليابان والولايات المتحدة وفرنسا فاستمرت تفضل تقديم إعاناتها على أساس ثنائي رغم توصيات المؤتمرات الدولية حول الموضوع بضرورة توزيع الموارد المالية لأغراض التنمية على أساس دولي متعدد الأطراف مع تحمل تلك المؤسسات جزءا من التكاليف المحلية للاستثمار في المشاريع التنموية وان توزع نسب متزايدة من الأموال عن طريق مصارف التنمية.

تقسم المؤسسات الدولية ذات العلاقة بالتمويل الخارجي إلى نوعين:

[12] إبراهيم، محمد فؤاد، القروض العامة، دار الجليل للطباعة، فلسطين، 1982، ص 36-37.

[13] وزارة التخطيط، المؤسسات الدولية وعلاقة العراق بها، الدائرة الاقتصادية، قسم التخطيط المالي، 1973.

النوع الأول يحصل على الأموال بصورة رئيسية من الأسواق الرأسمالية ويعيد إقراضها بشروط اعتيادية مثل البنك الدولي وبنك التنمية الأمريكي. أما النوع الثاني فيعتمد على التبرعات الدولية والحكومية ويعيد تقديمها بشروط ميسرة كقروض سهلة أو هبات مثل مؤسسة التنمية الدولية وبرنامج التنمية للأمم المتحدة وصندوق التنمية الأوربي.

فبالنسبة للبنك الدولي فانه يحصل على أمواله من مساهمات الأعضاء وطرح السندات في الأسواق الرأسمالية وبيع قروضه واستلام خدمة الديون على قروضه ودخله من عملياته. جميع قروضه يجب أن تضمنها الحكومات التي تحصل عليها وتعطى أهمية خاصة لقدرة الدولة المقترضة على التسديد.

تستخدم قروض البنك الدولي لشراء السلع عن طريق المناقصات الدولية، وتمويل الطرق وأنابيب النفط وتقديم الائتمان الزراعي وبناء الموانئ والتعليم والمواصلات وصيد الأسماك والسياحة.

أما شركة التمويل الدولية IFC فتعمل مع القطاع الخاص في الدول النامية وتقدم القروض للمشاريع السياحية والمنافع العامة والزراعة والخدمات.

أما مؤسسة التمويل الدولية IDA فتقدم القروض بشروط سهلة، بمدة سداد تبلغ (50) سنة وبدون فائدة أو أجور التزام باستثناء نفقات خدمة الدين وقدرها 0.75% لتغطية النفقات الإدارية.

مصدر أموالها من المساهمات والتبرعات التي تقدمها الدول لأعضاء وتحويلات البنك الدولي من دخله الصافي. أما قروضها فتقدم للدول التي لا يتجاوز متوسط دخل الفرد فيها من الناتج القومي الإجمالي (300) دولار[14].

أما برنامج التنمية للأمم المتحدة UNDPفهو اكبر مصدر للتمويل المتعدد لترويج نقل الخبرات والمعرفة الفنية واستقصاء مجالات الاستثمار. رأسماله يعتمد على التبرعات الاختيارية للحكومات.

المصارف الإقليمية Regional Banks أسس أولها بنك التنمية الأمريكي من قبل الولايات المتحدة الأمريكية و (19) قطر في أمريكا اللاتينية عام 1959. يحق للحكومات الأعضاء فيه والسلطات المحلية والمشاريع الخاصة الاقتراض منه.

أما بنك التنمية الآسيوي ADBفبدا العمل عام 1966 وأعضاؤه (33) دولة ويمول مشاريع وإعداد الدراسات وتقديم ضمان القروض لمصارف التنمية. وهناك مؤسسات تمويلية أخرى مثل بنك التنمية الأفريقي والبنك الإسلامي للتنمية والبنك الكويتي

[14] Kamarek, A.," The Allocation of Aid by the World Bank Group" in Finance and Development, Sept. 1972, P. 25.

والصندوق العراقي وصندوق التنمية الأوربي وبنك الاستثمار الأوربي والأقطار الاشتراكية (سابقا) التي تعتمد على اتفاقيات ثنائية ومتعددة مع الحكومات.

ويلاحظ على تدفق الموارد المالية إلى الدول النامية ما يلي:

1. أنها ترتبط بستراتيجية الأقطار المتقدمة والوضع السياسي والعسكري للمنطقة والقطر.

2. تمثل الدول الصناعية المتقدمة المرتبة الأولى في تدفق الموارد المالية إلى الدول النامية تليها المؤسسات الدولية ثم الأقطار الاشتراكية (سابقا) وصندوق النقد العربي.

3. شروط الإقراض من مختلف مصادره من الأسس المهمة في عقد القروض. فالأقطار الرأسمالية حددت نسبة 1% من ناتجها القومي الإجمالي للإقراض موزعة 0.7% إعانات و 0.3% رؤوس أموال خاصة. ويلاحظ منذ السبعينات تحسن نسبي في هذه الشروط منها زيادة فترة الاستحقاق والسماح وانخفاض معدل سعر الفائدة.

4. إن القروض الأجنبية ليست متاحة لجميع الدول التي تحتاجها، كما أن العديد من الدول النامية تجد صعوبة في خدمة ديونها مما دفع مصادر الإقراض إلى التحفظ في سياساتها الاقراضية. إذ وجد إن الدول التي يتراوح معدل خدمة الدين* فيها بين 10-20% من إجمالي الصادرات قد تواجه صعوبات كبيرة في الحصول على مزيد من القروض الخارجية في الأسواق العالمية الرئيسية[15].

* معدل خدمة الدين يمثل (الأقساط + الفوائد المستحقة) / إجمالي الصادرات من السلع والخدمات.

[15] Prest, R. A., Public Finance in Underdeveloped Countries, London Ebenezer and Baylis and son, Ltd. 1965.

المبحث الثاني: تجارب دولية مختارة في تمويل التنمية بالقروض والمساعدات الخارجية

مقدمة:

أعدت وحدة بحث خاصة بدراسة القروض في وزارة التخطيط العراقية عام 1973 دراسة تحليلية تطبيقية مقارنة حول القروض الأجنبية ودورها في تمويل التنمية استعرضت فيها تجارب العديد من الدول النامية في مجال تمويل تنمية اقتصادياتها عن طريق القروض والمساعدات الخارجية منذ الخمسينات حتى بداية السبعينات من القرن الماضي وتوصلت إلى استنتاجات وتوصيات محددة[16] وفي أدناه عرض لتجارب كل من الأردن وجمهورية مصر العربية والسلطة الوطنية الفلسطينية وجمهورية العراق والتطورات الحاصلة في استخدام القروض الأجنبية. وفي ضوء ما أتيح من بيانات:

اولا. <u>تجربة الأردن:</u> لا تمتلك الأردن من الموارد المحلية ما يمكن استغلاله إلى أقصى طاقة تمكنه مما جعلها قاصرة عن تغطية نفقاته الجارية مصحوبة بتزايد السكان المحليين والمتوافدين إليها بسبب الحروب في المنطقة مما تسبب في ارتفاع معدل البطالة وعجز الميزان التجاري الناتج عن تزايد استيراد السلع الاستهلاكية لعدم كفاية ما ينتج محليا لسد الطلب المتزايد والدعم الحكومي لتلك الاستيرادات.

كل هذه المعطيات دفعت الأردن إلى الاقتراض من الخارج إضافة إلى المساعدات الكبيرة التي يتلقاها من الدول العربية والأجنبية واشتراط توزيعها حسب معايير غير اقتصادية مما افقد تلك الإعانات والقروض أهميتها في تحقيق التنمية.

تعددت وتغيرت الجهات المسؤولة عن عقد القروض ومع ذلك فانه يتم تحديد الحاجة إلى القروض وشروطها سنويا وفق موازنة ترسم لهذا الغرض.

لقد تزايد حجم القروض الخارجية بدرجة كبيرة منذ النصف الثاني من السبعينات وأوائل الثمانينات مقارنة بما كان عليه بسبب تدني المساعدات وتحويلات العاملين وتراجع الطلب على صادرات الأردن من السلع والخدمات رغم محدوديتها. كل هذه المتغيرات أدت بالأردن إلى الاقتراض الخارجي رغم ارتفاع أسعار الفائدة من 4.7% خلال الفترة 1973-1980 إلى حوالي 8.1% خلال الفترة 1981-1988، واستخدام

[16] للتفصيل تراجع دراسة وزارة التخطيط العراقية حول القروض الأجنبية ودورها في التنمية - مصدر سابق.

جزء كبير من تلك القروض لخدمة الدين الذي ازداد من 153.6 مليون دولار عام 1967 إلى مستوى 7575.5 مليون دولار عام 1990 والى 8336.6 عام 1999[17].

وبذلك أصبح الأردن غير قادر على الوفاء بالتزاماته مما دفعه إلى [18]:

أ. جدولة ديونه مع نادي باريس غطت 2.9 مليار دولار من الأقساط والفوائد.

ب. جدولة الديون التجارية مع نادي لندن غطت 862 مليون دولار من الأقساط والفوائد.

ج. شراء بعض الديون ومبادلتها بحسومات كبيرة ومغرية ساهمت في تخفيض الدين الخارجي.

ترتب على الخطوات أعلاه نتائج ايجابية منها:

أ. تراجع رصيد الدين القائم الخارجي من 8.3 مليار دولار عام 1990 إلى 7.6 مليار دولار عام 1999.

ب. تراجع معدل خدمة الدين المستحق كنسبة من الصادرات السلعية والخدمية من 52.7% عام 1990 إلى 33.1% نهاية عام 1997.

ت. تراجع معدل الفائدة على القروض الخارجية من 8.1% خلال الفترة 1981-1988 إلى ما متوسطه 4.7% خلال الفترة 1989-1999.

ثانيا. تجربة جمهورية مصرا لعربية: توجهت مصر نحو الاقتراض الخارجي والمساعدات التي تقدمها الدول المانحة ومن أهمها الولايات المتحدة الأمريكية والدول الاشتراكية (سابقا) والمؤسسات الرأسمالية الدولية وصناديق التنمية الإقليمية والدول العربية. وقد ربطت معظم هذه القروض والمساعدات بالظروف السياسية والعلاقات بين مصر والجهات المقدمة للقروض والمساعدات. وفي ضوء تجربة مصر في مجال العلاقة بين القروض والمساعدات الأجنبية وتأثيرها على التنمية في مصر يلاحظ الآتي:

[17] البنك المركزي الأردني، النشرة الإحصائية الشهرية، أيار/ 2000، ص 51.

[18] صادق، علي توفيق؛ لطيفة، نبيل عبد الوهاب، سياسة وإدارة الدين العام في البلدان العربية، صندوق النقد العربي، معهد السياسات الاقتصادية، سلسلة بحوث ومناقشات حلقات العمل / العدد 4، مارس 1998 أبو ظبي، ص 98.

أ. توجيه الجزء الأكبر من هذه القروض والمساعدات نحو السلع الاستهلاكية وخاصة تلك المقدمة من دول تعاني من فائض السلع الزراعية كالولايات المتحدة الأمريكية.

ب. تمويل بناء السد العالي الذي يوفر الطاقة الكهربائية ولأغراض الري وقد احتل الجزء الأكبر من قروض الاتحاد السوفيتي السابق.

ج. مولت الاستيرادات العسكرية والتكنولوجيا الصناعية من بعض القروض الأجنبية.

د. كان الجزء المستخدم من قروض مصر متدنيا في وقت يزيد من العبء على ميزان المدفوعات.

هـ. الأقساط والفوائد على هذه القروض تزيد عن المبالغ المسحوبة سنويا من تلك القروض.

و. رغم النمو المحدود الذي تحقق قبل عام 1975 إلا إن هذا النمو توقف بعد سنة 1986 مما تسبب في تفاقم البطالة وحدة الفقر، والتوقف عن تسديد أعباء الزبون الخارجية مما اضطر مصر إلى اللجوء إلى إعادة جدولة ديونها وإعفائها من بعض الديون لمواقفها السياسية، مما خفض من الضغط على ميزان المدفوعات.

ثالثا. تجربة السلطة الوطنية الفلسطينية[19]: للآثار السلبية التي تركها الاحتلال الإسرائيلي على موارد فلسطين في مجالات البنية التحتية والقطاعات الاقتصادية المختلفة، مما تسبب في الحاجة إلى مزيد من الدعم الخارجي لبناء الدولة وتحريك التنمية عقب الإعلان عن قيام دولة فلسطين.

عقب الإعلان عن قيام الدولة وللبدء في استغلال الموارد المحلية وجذب موارد المواطنين في الشتات مدعومة بالقروض والمساعدات الأجنبية وضعت الخطة التنموية الأولى عام 1988 هادفة تلبية الحاجات الأساسية للمواطن وخلق فرص العمل وترميم البنى التحتية. أما مصادر الاقتراض فتشمل الدول الكبرى والبنك الدولي والصناديق العربية والدولية، بلغت مبالغ تلك القروض والمساعدات حوالي (600) مليون دولار خلال الفترة 1994-1999. ويلاحظ على هذه القروض أنها ربطت بأهداف سياسية مؤثرة على استقلالية القرار الفلسطيني.

[19] للتفصيل يراجع/ عبادي، ميساء وليد احمد، القروض الأجنبية ودورها في التنمية الاقتصادية، مصدر سابق ص 96-97.

وبالإضافة إلى ذلك يلاحظ ما يلي:-

أ. إن هذه القروض تمثل المصدر الأساسي لتمويل برامج التنمية.

ب. تراجعت في الآونة الأخيرة المعونات المقدمة مع انخفاض كفاءة استخدامها وربطت بالتقدم في خطوات التسوية مع إسرائيل.

ج. تحول العون من أهداف تنموية إلى تمويل خطوات التسوية ومنع انهيارها.

د. كان نصيب البنى التحتية من القروض حوالي 45.5% من إجمالي القروض بينما كان نصيب قطاعي الصناعة وزيادة الهجرة للقطاع الزراعي 6.8% فقط.

هـ. كان نصيب المدن من المشاريع التنموية اكبر من نصيب القرى والريف مما خلق المزيد من الخلل التنموي وزيادة الهجرة إلى المدن.

و. معظم القروض كانت بشروط ميسرة في معظم الحالات ومع ذلك لا بد من اعتمادها على معايير الجدوى الفنية والاقتصادية مع مراعاة العوائد وفترات السداد.

ز. تشابك وتعدد الجهات المسؤولة عن عقد القروض ومتابعة السحب منها وإنفاقها على المشاريع التي عقدت من اجلها مما قد يتسبب في هدر أموالها وتناقض دوافع اللجوء إلى الاقتراض .

رابعا. <u>التجربة العراقية:</u> المهمة الأساسية للدولة هي تحقيق التنمية وذلك بتعبئة المدخرات المحلية وتوجيهها نحو الاستثمار الذي يحقق أهداف التنمية، ومتى ما عجزت هذه المدخرات عن تحقيق ذلك تلجأ الدولة إلى رأس المال الأجنبي بصوره المختلفة ومن مصادره المختلفة مع السعي لزيادة الصادرات وزيادة متحصلاتها من النقد الأجنبي لضمان سداد أقساط وفوائد القروض حسبما اتفق عليه بين الجهات المقرضة والبلد المقترض / العراق.

بالنسبة للعراق لا يعتبر الحصول على رأس المال اللازم للتنمية الاقتصادية مشكلة أساسية على عكس أحوال الدول النامية الأخرى، ومع ذلك فقد لجأ العراق إلى القروض الأجنبية لتمويل بعض مشاريع التنمية أو لتغطية جزء من نفقات الميزانية الاعتيادية. ويلاحظ على تجربة العراق في هذا المجال الآتي[20]:

[20] وحدة البحث الخاصة بدراسة القروض الأجنبية ودورها في التنمية، دراسة تحليلية تطبيقية مقارنة حول أسس سياسة الاقتراض والإقراض في العراق، بغداد، ميسان، 1973.

أ. لم يلجأ العراق إلى الاقتراض قبل عام 1950 وإنما بالحصول على سلف من شركات النفط العاملة في العراق آنذاك بدون فوائد وتسدد بأقساط متساوية بالمقاصة من المبالغ المستحقة عن حصته في عائدات النفط.

ب. أول قرض أجنبي عقد عام 1950 بمبلغ (12) مليون دولار لتمويل مشروع الثرثار. سحب منه فقط (6.4) مليون دولار وسدد بداية 1955.

ج. بعد ثورة تموز 1958 عقدت اتفاقيات تعاون اقتصادي وفني مع الدول الاشتراكية لتقديم قروض وخبرات فنية.

د. بلغ عدد القروض مع الدول والمؤسسات الأجنبية منذ 1959 لغاية 1972/9/30 (74) قرضا مقدارها (522) مليون دينار تركزت في مجالات التصنيع والنقل والمواصلات حصة الدول الاشتراكية منها 53.7%.

هـ. جاء هذا التوسع في الاقتراض ليعكس توجهات الخطة 1974/70 التي أكدت على تجاوز الاقتصاد على الموارد المحلية الذاتية إلى توفير موارد إضافية من قروض وخيرات فنية.

و. أما مصادر القروض ومقاديرها ونسبها والمسحوب منها فكانت كالأتي:

المصـــــدر	مبلغ القرض (مليون دينار)	المسحوب منه	النسبة %
الدول الاشتراكية (تعاون اقتصادي وفني)	280.168	65.624	23.4
الدول الاشتراكية (خارج الاتفاقيات)	43.890	28.800	65.6
دول أوربا الغربية واليابان	101.188	53.272	52.6
مؤسسات مالية دولية وعربية	32.474	14.687	45.2
الكويت	48.635	48.635	100.0
أبو ظبي وليبيا	10.788	3.278	30.4
الولايات المتحدة(فائض زراعي)	4.823	4.832	100.0
المجمـــــــــــوع	**521.966**	**219.128**	**42.0**

***المصـــــدر**: البنك المركزي العراقي/ نشرات إحصائية سنوية متفرقة.

ز. تسديد أقساط قروض اتفاقيات التعاون الاقتصادي والفني مع الفوائد يكون بالنفط الخام وبالأسعار السائدة الحرة عالميا.

ح. تعطى للعراق حرية اختيار المشاريع التي تمولها القروض إضافة إلى استيراد المكائن والآلات من الدول المقرضة مع توفير الخبرات الفنية منها.

ط. كثرة مصادر القروض تطلب تعدد دراسات الجدوى الفنية والاقتصادية لكل مشروع يموله القرض مما جعل تلك الدراسات ضعيفة المستوى مع إهمال الاعتبارات الاقتصادية ولكون القروض كانت عينية وليست نقدية.

ي. تراوحت أسعار الفائدة بين 2.0-2.5% والتسديد بالنفط والكبريت والمنتجات الزراعية والسلع نصف المصنعة.

ك. السحب على القروض يكون مرتبطا بالشراء من الدول المقرضة وإذا كانت حاجة للاستيراد لسلع مكملة من دولة ثالثة فتسديد هذا الجزء يكون بالعملة الأجنبية وبسعر فائدة مختلف ويستحق من تاريخ الشحن أو بعد سنة من تسليم جميع المكائن والآلات بغض النظر عن نصبها وتشغيلها.

ل. ما يلاحظ على القروض التي عقدها العراق لغاية 1972/9/30 إن نسبة 68% منها لم تكن مخصصة لقطاع معين وإنما لعدة قطاعات ولأغراض مختلفة مما جعل من الصعب، خاصة مع عدم وجود جهة مركزية متخصصة لمتابعة ما يتعلق بهذه القروض، متابعة السحب عليها والإفادة منها. أما نسبة 32% من تلك القروض فكانت مخصصة لمشاريع محددة، ومع ذلك لم تتجاوز نسب السحب منها نسبة 25% رغم تحمل العراق أقساط وفوائد تلك القروض حتى وان لم يبلغ المشروع الممول من القرض مرحلة التشغيل. والجدول أدناه يوضح ذلك:

القطـــــاع	مبلغ القرض(م.د.)	المسحوب منه	نسبة السحب%
صناعة النفط	79.8	25.6	32.1
النقل والمواصلات	40.6	21.4	52.7
القطاع الصناعي	23.4	13.0	55.5
القطاع الزراعي	14.4	9.7	67.4
قطاع الكهرباء	7.8	6.4	82.1
المجمـــــوع	**193.0**	**76.1**	**39.4**

المصـــدر: البنك المركزي العراقي / نشرات إحصائية سنوية متفرقة.

ولم يقتصر الأمر على تدني نسبة السحب من القروض المعقودة بل تجاوز ذلك إلى تدني نسب الإنفاق من مخصصات الخطط الاستثمارية وكما موضح أدناه:

الخطـــــة الاستثمـــارية	نســـــبة التنفيـــذ المالـــــي %
1955/3/31-1951/4/1	54.6
1959/12/30-1955/4/1	59.7
1961/10/17-1959/12/31	33.5
1965/3/31-1961/10/18	45.9
1970/3/31-1965/4/1	65.0
1975/3/31-1970/4/1	69.7
1975/12/31-1975/4/1	85.2 (تسعة أشهر)
1976/12/31-1976/1/1	58,8
1985-1980	68.2
1990-1986	57.2
1995-1991	88.2
2000-1996	68.9
2005-2001	63.3
2010-2006	61.0

المصـــدر: وزارة التخطيط ، الجهاز المركزي للإحصاء، المجموعات الإحصائية السنوية.

وهذا دليل على محدودية الطاقة الاستيعابية للاقتصاد العراقي.

م. بالرغم من توفر الموارد المالية المتأتية من عائدات النفط، فان لجوء العراق إلى القروض الخارجية ربما يكون دافعه الحصول على مستلزمات ومقومات تستورد لأغراض عسكرية تفرضها الجهات المقرضة كشروط إضافية لمنح القروض. لقد

ترتب على العراق أقساط وفوائد بلغت لغاية 1972/9/30 مبلغ 47.7 مليون دينار أقساط ومبلغ 15.7 مليون دينار فوائد مستحقة.

ن. أدى ارتفاع أسعار النفط إلى تحقيق إيرادات كبيرة دفعت إلى وضع ما سمي بالخطة الانفجارية وتوجه العراق ليس فقط إلى مزيد من التخصيصات الاستثمارية بل والى المشاركة في تقديم قروض لدول نامية أخرى بلغت حصة الخطة منها على شكل أقساط وفوائد خلال الفترة 1980-1990 مبلغ 92.3 مليون دينار في وقت حصل على قروض خارجية بمبلغ 27.7 مليون دينار خلال الفترة 1980-1982 رغم عدم الحاجة إليها في تلك الفترة سوى استجابة لشروط الجهة المقرضة.

هـ. عقدت بعض القروض الخارجية لتمويل الإنفاق الاستهلاكي وبعضها قروض نقدية ولشراء فرائض السلع الزراعية، فهذه كانت نسبة السحب منها 100%.

و. ساد نوع من الاعتقاد بان القروض الأجنبية يمكن أن تسهم بشكل فعال في التعجيل بالتنمية، وهذا يؤدي إلى تقدير حجم الموارد الإضافية اللازمة لتمويل الاستثمارات التي يتطلبها رفع معدل النمو فوق ما تسمح به الموارد الذاتية التي تكفلها المدخرات القومية، لكنه كلما كان الهدف أكثر طوحا كلما زادت الموارد الواجب تمويلها عن طريق الاقتراض، وكلما كان الاقتصاد ملزما بتسديد هذه القروض في المستقبل مضافا إليها الفوائد المترتبة عليها، كلما كان المعدل المستهدف للنمو يجب أن لا يصل إلى الحد الذي يبقى فيه معدل الاستثمار دائما فوق معدل الادخار.

ز. لما كانت اغلب القروض الخارجية التي وقعها العراق غير مبنية على أسس علمية مدروسة وسياسة مالية تحدد مدى الحاجة إليها، ناهيك عن عدم الفصل بين الحاجة إلى الموارد المالية والخبرات الفنية المطلوبة لتنفيذ المشاريع التي تمولها تلك القروض وعن قدرتها على تنفيذ المشاريع المذكورة، سيما وان الدراسات الفنية والاقتصادية للمشاريع الممولة بالقروض وجهل الأجهزة المحلية المنفذة بما تحويه اتفاقيات تلك القروض من التزامات وتفاصيل مما يحد من الإفادة منها وانجاز المشاريع التي تمول عن طريقها بالموعد المحدد لها رغم التزام العراق بتسديد الأقساط والفوائد لبعض القروض التي تمول استيراد المكائن والآلات والمواد قبل نصب وتشغيل المشروع.

ح. بسبب الحروب التي خاضها العراق منذ الثمانينات والتسعينات في القرن الماضي والحصار المفروض عليه ولغاية احتلال القوات الأمريكية للعراق في 2003/4/9 وتوجيه الموارد والإمكانات المحلية والمتاحة له من الخارج لمواجهة تلك الظروف والإنفاق المتزايد على الاستيرادات العسكرية، ولمحدودية البيانات والبيانات المفصلة التي تمكن الباحث من التحليل والاستنتاج، فان ما أمكن الحصول عليه من البيانات يشير إلى الأتي:

1. مجموع الديون الخارجية الواجب على العراق الالتزام بتسديدها مع الفوائد المترتبة عليها بعد التخفيضات التي حصل عليها من قبل الدائنين مبلغ

13442379227.23 دولار (ثلاثة عشر بليون وأربعمائة واثنين وأربعين مليون وثلاثمائة وتسعة وسبعون ألف ومائتين وسبعة وعشرين دولار وثلاثة وعشرين سنتا).

2. هذه الديون ترتبت لدول نادي باريس وخارج النادي الحكومية وللقطاع الخاص الأجنبي ودول مجلس التعاون الخليجي يلتزم العراق بتسديدها بموجب اتفاقيات ثنائية يوقعها العراق مع تلك الدول، وقيامه بشراء بعض تلك الديون بتسديد نقدي يعادل 10.25 سنت لكل دولار من إجمالي ديونها على العراق ويشطب الباقي، مما يحمل الأجيال القادمة سياسات وإجراءات سينوء بها البلد لسنين طويلة قادمة.

المبحث الثالث: تقدير القروض الأجنبية وعلاقتها بالتنمية

تؤكد معظم دراسات التنمية على أهمية رأس المال في تحديد معدل نمو الناتج القومي ويتوضح ذلك بالمعادلة التالية:

$$\text{معدل نمو الدخل} = \frac{\text{الزيادة في الدخل}}{\text{الاستثمار اللازم لها}} \times \frac{\text{الاستثمارات اللازمة}}{\text{المستوى الحالي للدخل}}$$

حيث يبين المقدار الأخير معدل الاستثمار بينما المعدل السابق له يمثل معكوس معامل رأس المال أي مقدار ما يلزم من استثمارات لزيادة الدخل بمقدار دينار واحد أي أن:

$$\text{معدل نمو الدخل} = \frac{\text{معدل الاستثمار}}{\text{معامل راس المال}}$$

ومن هذه المعادلة يتضح انه لزيادة معدل النمو لا بد من تحقيق احد أو كلا أمرين:

1. رفع معدل الاستثمار.
2. خفض معامل رأس المال.

وقد يكون البديل الثاني أسهل نوعا ما نتيجة زيادة فاعلية رأس المال إلا أن هناك حدودا لما يمكن فعله في هذا المجال فضلا عن تعرض هذا المعامل للارتفاع وليس للانخفاض وخاصة عندما يتم التوجه نحو القطاعات المتطورة وأساليب الإنتاج كثيفة رأس المال.

من هنا يتم اللجوء إلى بديل التأثير في معدل الاستثمار لتحقيق معدل النمو المستهدف. وفي الأجل الطويل لا بد أن تتجه الدولة نحو تمويل استثماراتها من مدخراتها المحلية. أما في الأجل القصير فإنها تفاضل بين أسلوبين:

أ. الاعتماد على مواردها الذاتية وذلك بتحديد حجم الاستثمار بحدود معدل الادخار المتحقق أي أنها لكي تزيد معدل النمو لا بد من زيادة معدل الادخار، لكن لذلك حدود تفرضها ضرورة الضغط على الاستهلاك المنخفض بالأساس إضافة إلى انه لكي يؤدي الادخار دوره في زيادة تكوين رأس المال لا بد أن تصدر الدولة سلعا تستورد مقابلها سلعا رأسمالية مع مراعاة الميزة النسبية في ذلك والمنافسة الدولية لتلك الصادرات.

ب. أن ترفع الدولة معدل الاستثمار أعلى من معدل الادخار وذلك باللجوء إلى الاقتراض من الخارج مما يوفر لها مزيدا من السلع الرأسمالية المستوردة دون ما يقابلها من صادرات سلع محلية. إن هذا الاقتراض يفرض على الدولة لاحقا تسديد ما اقترضت وذلك بان تدخر ما يفوق الاستثمارات المطلوبة لكي تتمكن من تصدير الفائض الذي يمكنها تسديد القروض وإلا استحال عليها تسديد القروض.

إن النهج الأكثر اعتمادا في الدول النامية هو المزج بين مصادر التمويل المحلية والخارجية رغم استمرار وجود الفجوة بين مصدري التمويل والتي يصبح جسرها محددا مهما في إمكانية الوصول إلى معدل النمو المستهدف.

يمكن التعرف على أهمية القروض الخارجية في التنمية الاقتصادية من خلال نماذج تقدير الفجوة ومنها نموذج **H. Harrod** الذي بموجبه يمكن تحديد مقدار القرض المطلوب للوصول إلى معدل النمو المستهدف في الدخل[21] شريطة توفر البيانات اللازمة:

$$C-S=a$$

$$a=m-x/y$$

[21] للتفصيل يراجع: طريف، خليل فريد، قروض الأردن الخارجية ودورها في التنمية الاقتصادية، دائرة الأبحاث والدراسات، البنك المركزي الأردني، شباط، 1984، ص 10-12.

حيث: C = صافي التراكم الرأسمالي

S = الميل المتوسط للادخار

a = مقدار القرض

m = الميل للاستيراد

x = معدل الصادرات

y = مستوى الدخل

من ذلك يتبين إن فجوة العملات الأجنبية تؤدي إلى التأثير سلبا على المدخرات المحلية بسبب عدم إمكانية استيراد السلع الرأسمالية اللازمة لتعزيز الاستثمار وعدم القدرة على إنتاجها محليا، ثم الحصول على موارد إضافية من العملة الأجنبية ستؤدي إلى زيادة حجم الاستثمار ومعدل النمو.

يمكن إجمال ما تحققه القروض للدول النامية بالاتي:

1. المساعدة في تغطية فجوة العملات الأجنبية وذلك بدعمها للاحتياطيات من تلك العملات شريطة توزيع استخداماتها وفق أسس ومعايير اقتصادية.
2. تحويل الدول المستخدمة للقروض إلى اقتصاديات ذاتية النمو بالاعتماد على مواردها الذاتية دون حاجة إلى المزيد من التمويل الخارجي.
3. عندما تكون الموارد المحلية قاصرة عن تمويل الاستثمار المطلوب لتحقيق النمو المستهدف فان المجتمع يواجه واحدا من الاحتمالات التالية[22]:

أ. القبول بمعدل نمو يتناسب مع الموارد المحلية.

ب. تعبئة الفوائض المتراكمة لدى الفئات الغنية من المجتمع ليتسنى رفع معدل الادخار.

ج. اللجوء إلى الاقتراض من الخارج والاستثمارات الأجنبية لسد فجوة الموارد المحلية مع تحمل الأعباء المستقبلية الناتجة عن ذلك.

[22] زكي، رمزي، الديون والتنمية بالقروض الخارجية وآثارها على البلاد العربية، دار المستقبل العربي، 1985، ص 19-25.

والبديل الأكثر اعتمادا في الدول النامية هو الجمع بين مصادر التمويل المحلي والخارجي رغم استمرار وجود الفجوة التي يصبح تغطيتها محددا مهما في إمكانية الوصول إلى معدل النمو المستهدف. ويمكن الوصول إلى تحديد أهمية القروض الخارجية في التنمية الاقتصادية، إذا ما توفرت البيانات المطلوبة عن المتغيرات المستخدمة للوصول إلى ذلك يمكن استخدام النموذج التالي[23]:

$$G= (a+s)k$$

حيث أن:

G = معدل نمو الدخل القومي خلال فترة زمنية معينة.

a = القرض الذي تم استلامه.

s = الميل المتوسط للادخار.

k= معدل التغير في الدخل إلى رأس المال.

فإذا افترض أن معدل النمو في الدخل المخطط له هو G^* وان k ثابتة عندئذ: $G^*/k= c$ حيث **(c)** تمثل صافي التراكم الرأسمالي خلال فترة زمنية معينة منسوبا إلى التغير في الدخل وهو رأس المال اللازم لتحقيق معدل النمو المخطط.

أما حجم المساعدات اللازمة لتحقيق معدل النمو المخطط فيمكن الوصول اليه بتحديد ما يطلق عليه فجوة الادخار وهي $c-s=a$.

وإذا زاد الطلب على العملات الأجنبية عن العرض المتاح منها والمتحقق من الصادرات تظهر فجوة العملات الأجنبية التي تخفض معدل النمو ما لم تملا بالمساعدات والقروض الخارجية. وهذه الفجوة تحسب كالأتي:

$$X=\overline{X}$$
$$M=mY$$

حيث $\overline{X}$ = قيمة الصادرات وتكون معطاة أو مستقلة.

M = قيمة الاستيرادات.

[23] طريف، خليل فريد، قروض الأردن الخارجية ودورها في التنمية الاقتصادية، دائرة الأبحاث والدراسات، البنك المركزي الأردني، شباط، 1984، ص 10-12.

m = الميل للاستيراد.

Y = مستوى الدخل.

وتكون فجوة العملات الأجنبية = $\overline{X}$ -mY أو a=m-x/Y حيث (a) تمثل قيمة القرض المطلوب لملء فجوة العملات الأجنبية.

إن فجوة العملات الأجنبية تؤثر سلبا على المدخرات المحلية من خلال عدم القدرة على استيراد السلع الرأسمالية اللازمة لتعزيز الإمكانات المحلية ولذلك فان القروض الأجنبية ستؤدي إلى زيادة حجم الاستثمار ومعدل النمو.

جدير بالملاحظة إلى أن تطبيق النموذج أعلاه للفجوتين على اقتصاد العراق، وغيره من الدول النامية يعتمد على البيانات الموثوقة والقدرة على الحصول عليها للتمكن من إجراء التقديرات المطلوبة لمبالغ القروض الأجنبية اللازمة لدعم الموارد المحلية تحقيقا للتنمية المطلوبة، ما لم تتغير الظروف والعوامل السياسية الداخلية والخارجية التي تؤثر على قيم المتغيرات المذكورة والأخذ بنتائجها.

الاستنتاجات والتوصيات

أولا. الاستنتاجات:

من تجارب الدول النامية في الاقتراض الخارجي لتمويل تنمية اقتصادياتها يمكن استنتاج ما يلي:

1. بعد استغلال هذه الدول لمواردها الذاتية بأعلى نسب ممكنة، ولعدم كفاية هذه الموارد لتحقيق التنمية المنشودة لجأت إلى الاقتراض الخارجي.
2. تلعب التجارة الخارجية دورا مهما في التنمية الاقتصادية ويعتمد ذلك على مكانة هذه التجارة في الاقتصاد الوطني.
3. يمكن أن تكون القروض الخارجية منشطة للتجارة الخارجية.
4. بالنسبة لتجربة الاقتراض الخارجي في العراق يلاحظ:

أ. لم يكن لجوء العراق إلى القروض الخارجية وفق أسس علمية وسياسة مالية تحدد قدرته على استغلال موارده الذاتية وعند عجز تلك الموارد عن سد متطلبات التنمية يتم اللجوء إلى القروض الخارجية.

ب. عدم وجود جهة مركزية مسؤولة عن دراسة القدرة الاستيعابية للاقتصاد العراقي وتحديد حجمها والحاجة إليها وأفضل مصادرها وانسب شروطها

والآثار المترتبة عليها والمتابعة والإشراف على السحب منها مع غياب الشفافية والرقابة الإدارية والمالية.

ج. كان المفاوض العراقي ضعيفا أمام الجهة المقرضة لعدم توافره على تفاصيل ما يتفاوض عليه من شروط اوالصلاحيات التي تمكنه من حماية موقفه في قرارات فرضت عليه مسبقا.

د. اغلب القروض والمنح التي حصل عليها العراق كانت ترتبط بمواقف سياسية للبلد المقرض تجاه العراق وتحديد استخدامها في مجالات قد لا تحظى بالأولوية في استثماراته.

هـ. ظهرت في الآونة الأخيرة حالات فساد وإفساد في العديد من العقود التي وقعها العراق مع غياب المحاسبة لمرتكبي تلك الحالات حماية للمال العام.

و. تعدد الجهات العراقية المتعاقدة وعدم توحيد الشروط التي تحمي حقوق البلد ناهيك عن ضعف الكادر المؤهل للقيام بذلك من تخطيط ورقابة ومتابعة التنفيذ.

ثانيا. التوصـــيات:

1. ضرورة التحري عن الموارد والإمكانات المحلية واستثمار أقصى طاقاتها وصولا إلى تحديد الحاجة إلى المصادر الخارجية للتمويل.

2. أن توجه القروض الأجنبية لتمويل مشاريع إنتاجية كبيرة وخاصة تلك التي تتطلب خبرة فنية وتكنولوجية متطورة.

3. أن توضع القروض الأجنبية في إطار واضح يفي بمتطلبات التنمية في البلد كي لا يكون تأثيرها سلبيا على اقتصاده.

4. لأجل إدارة القروض التي بذمة العراق حاليا وتلك التي سيعقدها في المستقبل، لا بد من إنشاء هيئة وطنية مركزية تضم وتتابع تنفيذ السياسات الاقتراضية أو الاقراضية للبلد، تتكون قيادتها العليا من الوزراء المختصين يعاونهم جهاز فني استشاري يتولى:

أ. تحديد الطاقة الاستيعابية للاقتصاد العراقي ومدى الحاجة إلى القروض الأجنبية لتمويل التنمية.

ب. متابعة تنفيذ استخدامات القروض في الأوجه المتعاقد عليها.

ج. وضع الأسس العامة الواجب مراعاتها عند الدخول في أية عملية إقراض أو اقتراض وتوزيعها مناشيء وقطاعات ومناطق.

د. عدم السماح لأية جهة أخرى بعقد اتفاقيات اقتراض مع أية جهة أجنبية إلا بعد مصادقة الهيئة العليا عليها.

هـ. حصر وتوثيق كافة عمليات الاقتراض والإقراض ومتابعة تنفيذ شروطها من قبل كافة الأطراف.

و. دعم الهيئة بكادر علمي مؤهل ذو خبرة في هذا المجال وتخويله صلاحية الاطلاع وتشخيص العقبات والخلل في كافة العقود الموقعة من اجل تقديم التوصيات المناسبة لعلاجها.

المصادر

أولا. المصادر العربية

[1] البنك المركزي الأردني، النشرة الإحصائية الشهرية، أيار / 2000.

[2] طريف، خليل فريد، قروض الأردن الخارجية ودورها في التنمية الاقتصادية، دائرة الأبحاث والدراسات، البنك المركزي الأردني، شباط / 1984.

[3] زكي، رمزي، الديون والتنمية بالقروض الخارجية وآثارها على البلاد العربية، دار المستقبل العربي، 1985.

[4] الصكبان، عبد العال، موجز في علم المالية العامة، الطبعة الأولى، شركة الطبع والنشر الأهلية، بغداد، 1963.

[5] بركات، عبد الكريم صادق؛ دراز، حامد عبد المجيد، المالية العامة، مؤسسة شباب الجامعة، القاهرة 1979.

[6] صادق، علي توفيق؛ لطيفة، نبيل عبد لوهاب، سياسة وإدارة الدين العام في البلدان العربية، صندوق النقد العربي، معهد السياسات الاقتصادية، سلسلة بحوث ومناقشات حلقات العمل/ العدد 4، مارس 1998، أبو ظبي.

[7] ابراهيم، محمد فؤاد، القروض العامة، دار الجليل للطباعة، فلسطين، 1982.

[8] الإمام، محمد محمود، القروض وعلاقتها بالتنمية طويلة الأجل، معهد التخطيط القومي، مذكرة رقم 2 تسلسل 6، القاهرة، ديسمبر، 1967.

[9] رجب، معين محمد، المالية العامة، الطبعة الثالثة، جامعة الأزهر في غزة، جمعية الاقتصاديين الفلسطينيين، فلسطين، 1995.

[10] منتدى الفكر العربي، الأرصدة والمديونية العربية للخارج، السياسات البديلة لحماية الأرصدة ومواجهة المديونية، عمان، الأردن، 1987.

[11] عبادي، ميساء وليد احمد، القروض الأجنبية ودورها في التنمية الاقتصادية، رسالة ماجستير مقدمة إلى جامعة النجاح الوطنية، كلية الدراسات العليا، نابلس، فلسطين، 2001.

[12] وزارة التخطيط، وحدة البحث الخاصة بدراسة القروض، القروض الأجنبية ودورها في التنمية- دراسة تحليلية تطبيقية مقارنة حول أسس سياسة الاقتراض والإقراض في العراق، بغداد، نيسان، 1973.

[13] وزارة االتخطيط، المؤسسات الدولية وعلاقة العراق بها، الدائرة الاقتصادية، قسم التخطيط المالي، بغداد، 1973.

[14] وزارة التخطيط، الجهاز المركزي للإحصاء، المجموعات الإحصائية السنوية.

ثانيا. المصادر الأجنبية

[1] Al-Najar, S., Foreign Aid to U.A.R., I. N. P., Cairo, 1964.

[2] Areskoug, K., External Public Borrowing, Its Role in Economic Development, Praeger Pub., N.Y., 1969.

[3] Arora, R. S., The Background, in: "The Seminar", New Delhi, Feb., 1968.

[4] El-Imam, M. M., Contribution of Foreign Loans to the Process of Long term Development, "Memo", Paper Presented at Vienna Institute for Development, (No Date).

[5] Gunnar Myrdal, An International Economy: - Problems and Prospects, Routledge and Kegan Paul, Ltd., London, 1959.

[6] I. B. R. D., External Public Debt Study, R. 71-78, October, 1972.

[7] Kamarek, A., "The Allocation of Aid by the World Bank Group", in Finance and Development, September, 1972.

[8] Matsushita, S., The Economic Effect of Public Debts, N. Y., A. M. S., Press, Inc., 1969.

[9] Nurkse, R., Problems of Capital Formation in Underdeveloped Countries, Oxford Basil, Blackwell, 1953.

[10] Shah, M., Developing Countries and UNCTAD, Vera and Co. Ltd., New Delhi, 1968.

[11] World Bank, World Debt Tables, Dec., 1981.

Foreign Loans and Their Role in Economic Development

Prof. Dr. Badie Jamil Al-Kaddo

Al-Rafidain University College\ Dept. of Business Admin.

E-mail: kaddobj@yahoo.com

Abstract: *This study attempted to shed light on borrowing policies in, Jordan, ARE, PLO and Iraq in order to bridge the gap between internal savings and investments.*

Jordan, ARE and PLO benefits from foreign loans in their developments efforts were limited.

The case of Iraq is deferent in that it was and is endowed by oil resources which help not only minimizing foreign loans needs but also to extend loans to other developing countries. It resorted to foreign borrowing due to political, technological, institutional and government loaners conditions imposed with their loans to the extent affected its decisions and impose heavy burdens on future generations despite rescheduling and forgiveness by loaners.

The sources of Iraq's foreign borrowings as well as the contracting, receiving and following up these loans were too many to the extent that minimizes their impact on development objectives.

Finally, some recommendations were offered to help better planning contracting, managing and controlling these loans in order to develop the needy sectors of Iraq's economy.