

قانون التنفيذ وأثره الاقتصادي والاجتماعي

ورقة سياسات صادرة عن المنتدى الاقتصادي الأردني

لجنة الدراسات
"ورقة سياسات رقم PP04/2021"

© حقوق الطبع والنشر 2021، لجنة دراسات المنتدى، الإدارة التنفيذية للمنتدى
ورئيس وأعضاء مجلس إدارة المنتدى، وأعضاء الهيئة العامة.

أصبح الأردن يعاني من ظاهرة مجتمعية خطيرة تهدد المجتمع الأردني سواء على المستوى الاجتماعي ام على مستوى الاستقرار الاقتصادي خاصة للشركات الصغيرة والمتوسطة والأفراد بسبب ما يسمى بحبس المدين لما له من آثار وتبعات اجتماعية مما عززت المطالبة بإلغاء الحبس بشكل كلي وفوري لما له من نتائج على الدورة الاقتصادية.

ترتبط الحياة اليومية للفرد والمؤسسات ارتباطا وثيقا بالمعاملات التجارية او ما يسمى بتبادل السلع بين المنتجين أنفسهم وبين الأفراد والمنتجين ولتسهيل التبادل التجاري ظهرت سلع وسيطة وتطورت مع الزمن خاصة مع الثورات الصناعية لتتعدد وسائل الدفع من العملات الورقية وبطاقات الائتمان وصولا الى وسائل الدفع الالكتروني المتعددة وكذلك أنظمة الحوالات، وبشكل متواز كانت الحضارات الإنسانية تقوم بتطوير تشريعاتها الناظمة لضمان حفظ الحقوق بين المتعاملين قدر الإمكان لذلك نرى هناك تغييرات جوهرية في كثير من القوانين مع الزمن لتواكب سرعة التطور خاصة التطور الذي حدث خلال العقدين الماضيين من ثورة الاتصالات الى ثورة الذكاء الصناعي وما وازاها من تطور وسائل الدفع الالكتروني ووصولاً إلى العملات الرقمية، ولكن في بعض اقتصادات العالم الثالث ومنها الأردن نرى ان هناك تأخر في تطوير التشريعات الناظمة للحياة الاقتصادية نتيجة لما يسمى بعلم التنمية بطاقة الاستيعاب مشتقا من ضعف الإمكانيات الاقتصادية.

لذلك نرى أن التشريعات الناظمة للمبادلات المالية وجدت بالثمانينيات من القرن الماضي ولم تشهد هذه تطورا جذريا لمواكبة سرعة التطور الاقتصادي وبالتالي المساهمة في دعم البيئة الاقتصادية والاجتماعية، ومن هذه التشريعات قانون التنفيذ وما يسمى بحبس المدين؛ حيث شهدت معظم الدول العالمية تعديلات جذرية لأنظمتها وتشريعاتها لتتوافق مع مبدأ إلغاء العقوبات السالبة للحريات ودعم حقوق الإنسان ومنح الفرصة للمتعثرين بتصويب أوضاعهم المالية، وذات الوقت نفسه المحافظة على حقوق الدائن وفق بنية تحتية متوافقة ومتطورة تتميز ببدائل مبتكرة تراعي جميع الحقوق، وتم تنفيذها بطريقة تدريجية تراعي التعاملات المالية آنذاك. إن الأفكار المطروحة لرفع الحماية الجزائية عن الشيكات على سبيل المثال تعد سهلة من الناحية التشريعية لكن من حيث الواقع معقدة لارتباطها بمصانع، وشركات، وبنوك، ومؤسسات الإقراض، والتعاملات الفردية، كما إن التوجه لتعديل حبس المدين وإلغاء العقوبة الرادعة بشكل فجائي قد يساهم في تحول كامل معاملات البيع الأجل إلى نقد مما يعني انخفاض حاد في حجم التعاملات التجارية لعدم توفر بديلة عن ما هو أجل.

نلاحظ من خلال بيانات البنك المركزي أن عدد الشيكات التي تم إصدارها لعام 2020 انخفضت إلى ما يقارب 34 مليار دينار أردني مقابل 40.5 مليار دينار أردني في عام 2019، في حين أن الشيكات المرتجعة لعدم كفاية الرصيد ارتفعت إلى ما يقارب 1.3 مليار دينار أردني في عام 2020 بنسبة تصل إلى 3.8٪، مقارنة مع عام 2019 والتي بلغت 273 مليون دينار أردني أي ما نسبته 2.4٪ من قيمة مجموع الشيكات.

يستعرض المنتدى من خلال هذه الورقة بعض التحديات الحالية للقانون ومقترحات لإيجاد بنية تحتية شاملة وسليمة تحقق التوازن والتطبيق الفعال، وهي كما يلي:



اعتبار الشيكات أداة ائتمان بدلاً من الوفاء:

إن الصعوبات التي يواجهها الأفراد العاديين وصفار التجار في الحصول على القروض البنكية ولدت طرق بديلة خارج النظام الائتماني عبر مر السنين منها؛ الدفع من خلال الشيكات مما زاد فرصة التداول خارج النظام المصرفي بشكل كبير مع التأكيد أن القوانين والتشريعات الناظمة في البنك المركزي الأردني تشير إلى أن الشيكات هي أداة دفع غير معلقة على شرط واجب الأداء بالإطلاع أي أنها تمثل الوفاء وليس ائتمان، أيضاً لم تقتصر التحويلات على الأفراد وصفار التجار وإنما بعد التداول الكبير جداً ضمن منظومة الشيكات أصبحت البنوك التجارية من حيث الممارسة وبمعرفة البنك المركزي تقبل بها كأداة لضمان القروض إلى أن أصبحت جزء من أدوات الائتمان عند البنوك التجارية، حيث يتم إيداع الشيكات الآجلة ويتم تقديم تسهيلات مقابلها. تعد هذه الخطوة أحد الأخطاء التي ارتكبتها النظام المالي عبر الزمن وبمساعدة الجميع مما ولد ظل في النظام المالي وظهور عقوبات الحبس، وأصبحت أدوات الائتمان سواء الكمبيالة أو الشيكات لقضاء الحاجات مع ضمان الحبس للمدين في حالة عدم السداد مما ساهم في جعل المدين يبذل الجهد في السداد وساهم في اطمئنان الدائن وزيادة ضماناته.

كما لاحظ المنتدى أن بعض الدوائر الحكومية تقبل بالشيكات المؤجلة مثل دائرة الضريبة والجمارك وأمانة عمان والمؤسسة العامة للضمان الاجتماعي.

المنظومة الائتمانية:

إن محدودية أدوات الائتمان في النظام المصرفي وشركات ومؤسسات التمويل ولدت البدائل الغير قانونية والخارجة عن النظام المصرفي والتجاري السليم وساهمت في خلق أدوات تتعارض مع حقوق الإنسان وأهمها التعامل بالشيكات بكل أنواع التعاملات بين المدين والدائن. تنبته الدول العالمية المتقدمة لهذا الأمر منذ وقت طويل وأوجدت أدوات بديلة بطرق تشريعية تحافظ على الحقوق والحريات وعلى إعطاء الفرص للمتعثرين بتصويب أوضاعهم المالية وعودتهم للنشاط الاقتصادي من ناحية ومن ناحية أخرى أوجدت الوسائل الرادعة للممارسات الاقتصادية الغير سليمة.

ومن الأمثلة الفعالة في الدول المتقدمة وجود قاعدة بيانات ائتمانية شاملة لا تخضع لموافقة الدائن أو المدين، إضافة إلى وجود تصنيف منصف لهذه البيانات يتم الاعتماد عليه عند الحكم على القدرة الائتمانية لطالب الائتمان، كما يتوفر أنظمة إلكترونية متصلة فيما بينها تساعد في قراءة الموقف الائتماني بشكل شمولي، مما ولد التحول للائتمان غير النظيف وخلق الائتمان الفعال، حيث أن آلية تصنيف المعلومات الائتمانية اعتبرت وسيلة إيجابية لطالب الائتمان لتقديمها كبينة لإظهار الملاءة المالية والقدرة على الوفاء بالالتزامات إضافة إلى السجل الائتماني المرمز (Credit Scoring) والذي لا يسمح بالاستئجار أو الاقتراض في حال كان منخفضاً وفقاً للبيانات الائتمانية لكل شخص (Credit History).



المدين والدائن:

تقسم معادلة القانون إلى المدين والدائن وفي كل جزء قسمين، قسم تعثر وتضرر وقسم تظاهر لتحقيق فائدة، فالمدين المتعثر هو الذي تعثر نتيجة توقف عمله أو خسارته لمصدر رزقه وهو متضرر، وهناك المتعثر الدائن الذي تعثر نتيجة تعثر المدين المتعامل معه وبذلك أصبح الدائن بحكم متعثره متعثرًا، أما المدين بقصد فهو الذي يمتهن النصب خصوصاً في ظل هذه الظروف. وهناك دائن تجاري قدم دين تجاري صحيح ودائن ذو ربح فاحش والذي نص عليه القانون في المادة رقم 20 لسنة 1934 والجدير بالذكر هنا أن هذا القانون لم يفعل ولم يلفى، لذا يرى المنتدى أهمية تفعيل قانون الربح الفاحش أو Loan Sharks المطبق في الولايات المتحدة الأمريكية، وهو عند استغلال حاجة المقترض ودفعه لدفع فوائد فاحشة، فالمقرض هو من يدخل السجن عوضاً عن المقترض كونه استغل حاجته.

كما يرى المنتدى إلى أهمية التفرقة ما بين المتعثر ومن تظاهر بالتعثر وعدم معاملتهم بنفس الطريقة، وضع حد أدنى للقضايا التي من الممكن أن يتم حبس المدين بها لان حبس صفار المدينين لن يجدي نفعا بتحصيل الأموال للدائنين.

أثر حبس المدين على تطور المنظومة الائتمانية:

يرى المنتدى إن قانون حبس المدين شكل ضماناً للدائنين مما أدى إلى تراجع التطور في المنظومة الائتمانية وأدواتها لغياب الحاجة التطويرية ووجود رادع الحبس، في حين أن الحكومة بمختلف دوائرها قد تقبل أحياناً بالشيكات الأجلة وبنفس الوقت البنوك تصدر دفاتر الشيكات دون أي سقوف، مما يدل أن المنظومة تعتمد بشكل رئيس على الحبس كأداة ردع للمدين مما يوفر الضمانة للدائن وعليه فإنه يتوجب تغيير نهج التعامل لأن حبس المدين لا يقتصر أثره على تقنين الحريات للمتعثرين وإنما على تطوير الأساليب الائتمانية في المستقبل ووسائل الرادعة.

الاستنتاجات التوصيات:

من حيث المبدأ فإن المنتدى يدعو إلى إلغاء العقوبة السالبة لحرية المدين على أن يسبق ذلك تهيئة البنية التشريعية والفنية اللازمة لتطبيق هذا المبدأ ويتمثل ذلك في ما يلي:

- يوصي المنتدى بتطوير الأدوات الائتمانية وخاصة منظومة المعلومات الائتمانية (Credit Bureau)، وتعزيز هذه الثقافة لدى المتعاقدين واجراء المقتضى القانوني اللازم لتعزيز هذه الثقافة.
- يوصي المنتدى بايجاد منتج (تأمين الديون) لدى شركات التأمين، حيث تفتقر البيئة الاقتصادية في الأردن إلى منتجات تأمين الديون ضمن منظومة داعمة للدائن والمدين وحمائنتهم.



- يوصي المنتدى بتعزيز ثقافة الاحتواء المالي بهدف تقليل النقد المتداول، وتطوير أدوات دفع جديدة ضمن التعاملات الإلكترونية.
- يوصي المنتدى بمعالجة ما هو حاصل خارج النطاق المصرفي خلال السنوات الماضية وعدم النظر فقط إلى حبس أو عدم حبس المدين بل إلى الأسباب الرئيسية ويلزم ذلك إجراء المكنة التشريعية وتهيئة البنية التحتية والفنية قبل اعتماد مبدأ عدم حبس المدين.
- يرى المنتدى أهمية وجود منظومة كاملة متكاملة تمنع الاستغلال في السوق الائتماني لصغار المقترضين وتطوير قانون الربا الفاحش رقم 20 لسنة 1934.
- يوصي المنتدى بأهمية وجود نسب الزامية من البنك المركزي تجبر فيها البنوك التجارية لإقراض أصحاب الشركات الصغيرة والمتوسطة، بنسب إقراض من كامل التسهيلات الائتمانية لا يقل عن 10% من إجمالي التسهيلات.
- يوصي المنتدى بأن يتم إيقاف الشيكات الأجلة واستبدالها بمنظومة مماثلة للأسهم فهناك أسهم ممتازة وكذلك العادية، فمن يمتلك شيكات ذات ميز ممتازة يتحمل البنك مسؤوليته ومن يمتلك شيكات ذات ميز عادية يتحمل العميل (الدائن) المسؤولية.
- يرى المنتدى أننا بأمر الحاجة إلى توفير مظلة واضحة لتحديد القدرة المالية وسقوف الديون المناسبة لكل شخص أو مؤسسة وإيجاد وسائل وقائية لحماية الحقوق من خلال منظومة معلوماتية ائتمانية توضح الملائة المالية للمدين، دون شروط وأهمية إيجاد Credit History لمعرفة وضع المدين اذا عليه شيكات أو لا، يقوم بدفع الفواتير المستحقة ومتى يقوم بدفع هذه المستحقات، إن برنامج "كريف" لا يشكل الحل الأمثل فعلى سبيل المثال في الولايات المتحدة الأمريكية وغيرها من الدول لا ينظر للمبالغ في الحساب فقط وإنما يوزنها Credit Scoring ولا يسمح بالاستئجار أو الاقتراض في حال كان منخفض.
- يجب إيجاد بدائل صارمة في موضوع حبس المدين مثل حجز على الأموال مع منع من السفر لحين انتهاء التقاضي، أو إعلان إفلاس المدين لمدة 5 سنوات في حالات تعمد عدم السداد "النصب والاحتيال" أو الى حين سداد المستحقات التي على المدين وغيرها من التشريعات الرادعة أو إيجاد عقوبات مالية صارمة للحسابات المالية للمدين وإلغاء معاملاته.

