



جمهورية العراق
وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
جامعة ميسان
كلية القانون - قسم القانون العام
الماجستير

التنظيم القانوني للقروض الخارجية في العراق

رسالة تقدمت بها الطالبة

هدى حسين عبد الله

إلى مجلس كلية القانون - جامعة ميسان

وهي جزء من متطلبات نيل شهادة الماجستير في القانون العام

بإشراف

أ. د. رحيم حسين موسى

2022م

1443هـ

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

﴿مَنْ ذَا الَّذِي يُقْرِضُ اللَّهَ قَرْضًا حَسَنًا فَيُضَاعِفَهُ لَهُ

أَضْعَافًا كَثِيرَةً وَاللَّهُ يَقْبِضُ وَيَبْسُطُ وَإِلَيْهِ تُرْجَعُونَ﴾

صدق الله العلي العظيم

سورة البقرة: الآية (245)

الإهداء

إلى محور الكون وسرُّ الوجود أمل المظلومين ورفيق الزمان على مرِّ العصور، المنتظر
المهدي (عج)

إلى معنى التفاني والمحبة والحنان ملاكي الحارس، بسمة الوجود، وزهرة الحياة،
وسرُّ ديمومتها أمي الحبيبة، دام وجودك.

إلى سندي في السراء والضراء مثلي الأعلى في هذه الحياة، إلى من منحني الحرية في
الدراسة ودعمني، أبي العزيز، دمت سامناً.

إلى أخوتي وأخواتي ومن قضيت معهم أجمل أيام حياتي، بهم أكبر وعليهم أعتد...
ومن وجودهم استمد العزم والقوة والمثابرة.

(نغم، مريم، أفراح، علاء، حيدر، ضرغام)

حبيبي أحمد لا تظن أني أسقطتك من تعداد الأخوة بل خصصتك بها انفراداً، رحمك
الله.

إلى من يحلو الإخاء بهم، وتميزوا بالعطاء والحب، إلى ينابيع الصدق النقي، زملائي
الأعزاء (فاطمة، زينب، دينا، إيلاف، أكرم، حيدر)

أهدي ثمرة جهدي البسيط

الباحثة

شكر وعرفان

قال تعالى: ﴿وَإِذْ تَأَذَّنَ رَبُّكُمْ لَئِن شَكَرْتُمْ لَأَزِيدَنَّكُمْ...﴾ صدق الله العلي العظيم

الهي لا يطيب العمل إلا بشكرك ولا تستقيم الحياة إلا بطاعتك، تفضل علينا بودادك أن تتقبل شكرنا يا من علمني العطاء بدون انتظار.

إن من واجب الوفاء والاعتراف بالامتنان والعرفان أن أتقدم بالشكر الجزيل والتقدير إلى كل من ساعدني في إتمام هذا العمل، أخص بالذكر الأستاذ الفاضل الدكتور (رحيم حسين موسى) والذي أحاطني بنصائحه وارشاداته القيمة وأبهرنني بسعة صدره وجمال أخلاقه، فكان لي نعم المشرف والأستاذ.

كما وأتقدم بالشكر الجزيل إلى أساتذتي الأفاضل في كلية القانون -جامعة ميسان، أ.م.د. جعفر كاظم جبر عميد الكلية، و أ.م.د. علاء نافع كطافة رئيس قسم القانون العام والذي كان أبا وعونا لجميع طلبة القسم ، و أ.م. حيدر عرس عفن معاون العميد للشؤون العلمية، وجميع أساتذتي في مرحلتي البكالوريوس والماجستير. كما وأشكر الأخوات والأخوة العاملين وأمناء المكتبات في كل من مكتبة كلية القانون-جامعة ميسان، و مكتبة كلية القانون ومكتبة كلية الادارة والاقتصاد في جامعة بغداد ، ومكتبة كلية الادارة والاقتصاد في جامعة المستنصرية، ومكتبة كلية الحقوق في جامعة النهرين، ومكتبة الروضة الحيدرية، ومكتبة العتبة الحسينية، ومكتبة العتبة العباسية، على ما أبدوه من تعاون في سبيل الحصول على المصادر العلمية اللازمة بسهولة ويسر.

واشكر كل من ساعدني من قريب أو بعيد في إنجاز هذا العمل

الباحثة

المستخلص

تبحث هذه الدراسة عن كيفية تنظيم المشرع العراقي للقروض الخارجية وذكر أهم الأحكام القانونية المرتبطة بهذا الموضوع، إذ أن القروض الخارجية وبعد تزايد الإقبال عليها في الآونة الأخيرة من الحكومة العراقية أضحت موضوعاً يستحق التركيز والاهتمام؛ وذلك من خلال تحليل النصوص القانونية الناظمة له من حيث أساسها وطبيعتها القانونية وماهية عناصره وأركانه ومراحل إبرامه، كما وركزت الدراسة على قواعد وآليات السلطات والأجهزة المختصة بالرقابة على القروض الخارجية.

إن عملية الاقتراض الخارجي ليست عملية مجردة بل تقترن بملحقاتها؛ كونها التزاماً قانونياً مع الدول والمؤسسات المالية الدولية، وما يستلزمه هذا الارتباط من شروط وسياسات وبرامج اقتصادية، من شأنها أن تترك آثاراً واضحة على البلد المقترض والعراق خصوصاً، لذا تم التطرق إلى نوعية تلك الآثار والمتمثلة بالآثار القانونية والسياسية والاقتصادية وما أدت إليه من إحداث نقلة نوعية في طبيعة النظام الاقتصادي في العراق.

كما ان عملية الاقتراض الخارجي تتم على وفق ضوابط قانونية محددة لا ينبغي تجاوزها عند تخصيص القروض الخارجية أو انفاقها، مما اقتضى معها تركيز الرقابة عليها لضمان مراعاتها عند التنفيذ.

ولعل من أهم النتائج التي توصل اليها في هذا الموضوع تشظي الأحكام القانونية التي تحكم عملية الاقتراض الخارجي، ولا يجمعها نظام قانوني واحد.

كما تمت التوصية إلى الجهات المختصة بتفعيل رقابة الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية والإسراع بتشكيلها كونها تمثل ضماناً قانونية تراعي حقوق الإقليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم من تخصيصات القروض الخارجية.

المحتويات

الصفحة	العنوان
ب	الآية القرآنية
ج	الإهداء
د	شكر وعرفان
هـ	المستخلص باللغة العربية
و-ح	فهرست المحتويات
4-1	المقدمة
47-5	الفصل الأول: الإطار المفاهيمي للقرض الخارجي وأحكام انعقاده
24-7	المبحث الأول: مفهوم القرض الخارجي
13-7	المطلب الأول: معنى القرض الخارجي
10-7	الفرع الأول: تعريف القرض الخارجي
13-10	الفرع الثاني: تمييز القرض الخارجي عما يشبهه به
24-13	المطلب الثاني: أساس وطبيعة القرض الخارجي
16-13	الفرع الأول: الأساس القانوني للقرض الخارجي
24-17	الفرع الثاني: الطبيعة القانونية للقرض الخارجي
48-25	المبحث الثاني: أحكام انعقاد القرض الخارجي
33-25	المطلب الأول: الجوانب الشكلية في القرض الخارجي
29-25	الفرع الأول: شروط القرض الخارجي
33-30	الفرع الثاني: الضمانات السيادية للقرض الخارجي
48-33	المطلب الثاني: الجوانب الموضوعية في القرض الخارجي
38-34	الفرع الأول: أركان القرض الخارجي
48-38	الفرع الثاني: إبرام القرض الخارجي
81-49	الفصل الثاني: الآثار المترتبة على القرض الخارجي
66-51	المبحث الأول: الآثار القانونية والسياسية المترتبة على القرض الخارجي

الصفحة	العنوان
59-51	المطلب الأول: الآثار القانونية المترتبة على القرض الخارجي
56-52	الفرع الأول: حقوق الطرف المقرض والتزاماته
60-56	الفرع الثاني: حقوق الطرف المقرض والتزاماته
66-60	المطلب الثاني: الآثار السياسية المترتبة على القرض الخارجي
63-61	الفرع الأول: أثر القرض الخارجي على السيادة الوطنية
66-63	الفرع الثاني: أثر القرض الخارجي على الأمن الوطني
81-67	المبحث الثاني: الآثار الاقتصادية المترتبة على القرض الخارجي
74-67	المطلب الأول: آثار القرض الخارجي على السياسة المالية
70-68	الفرع الأول: أثر القرض الخارجي على الانفاق العام
74-70	الفرع الثاني: أثر القرض الخارجي على العجز في الموازنة العامة
81-74	المطلب الثاني: آثار القرض الخارجي على السياسة النقدية والتنمية
77-75	الفرع الأول: أثر القرض الخارجي على السياسة النقدية
81-77	الفرع الثاني: أثر القرض الخارجي على التنمية الاقتصادية
125-82	الفصل الثالث: الرقابة على القرض الخارجي
98-84	المبحث الأول: مضمون الرقابة على القرض الخارجي
90-84	المطلب الأول: نطاق الرقابة على القرض الخارجي
87-85	الفرع الأول: مشروعية الرقابة على القرض الخارجي
90-87	الفرع الثاني: الرقابة الموضوعية على القرض الخارجي
98-90	المطلب الثاني: ضوابط الرقابة على القرض الخارجي
95-90	الفرع الأول: المعايير الدستورية في تخصيص وتوزيع القرض الخارجي
98-95	الفرع الثاني: محددات انفاق القرض الخارجي
125-99	المبحث الثاني: الجهات المختصة بالرقابة على القرض الخارجي
110-99	المطلب الأول: دور السلطات الاتحادية في الرقابة على القرض الخارجي
104-100	الفرع الأول: رقابة السلطة التشريعية على القرض الخارجي
108-104	الفرع الثاني: رقابة السلطة التنفيذية على القرض الخارجي
110-108	الفرع الثالث: رقابة السلطة القضائية على القرض الخارجي

الصفحة	العنوان
125-110	المطلب الثاني : دور الهيئات المستقلة في الرقابة على القرض الخارجي
114-111	الفرع الأول : رقابة ديوان الرقابة المالية على القرض الخارجي
118-114	الفرع الثاني : رقابة هيئة النزاهة على القرض الخارجي
125-118	الفرع الثالث : رقابة الهيئات المستقلة الخاصة على القرض الخارجي
131-126	الخاتمة
147-132	الملاحق
164-148	المصادر والمراجع
A	المستخلص الانكليزي

المقدمة

المقدمة

أولاً: موضوع الدراسة

تعدّ القروض الخارجية أحد الوسائل المهمة التي تلجأ إليها الدول لتغطية النفقات العامة، وقد كان ينظر إلى القروض الخارجية بوصفها إيراداً غير عادي يتم اللجوء إليه في الظروف الاستثنائية، فتطورت زوايا النظر إلى عملية الاقتراض الخارجي بتحوّل وانتقال دور الدول من دولة حارسة تقتصر مهامها على الأمن والدفاع والعدالة إلى دولة متدخلة خاصة في مجال الاقتصاد والمالية العامة؛ فازدادت أعباء ومسؤولية الدولة باضطراد لازدياد الحاجات المتعددة للمجتمع؛ لا سيما البلدان في طور النمو التي لا تملك القدر الكافي من رؤوس الأموال لتغطية حاجاتها العديدة كما في مجالات التنمية والاستثمار؛ فبادرت باللجوء إلى الاقتراض الخارجي لعدم كفاية إيراداتها العامة.

فالدولة تلجأ كأصلٍ عام إلى مصادر التمويل الخارجي عندما تعجز مصادر التمويل الداخلي عن تحقيق التنمية الاقتصادية، أو عن سدّ العجز الموجود في الموازنة العامة للدولة أو في ميزان مدفوعاتها.

وبتطبيق المعطيات المذكورة اعلاه، فإنه لم يكن العراق يصنّف قبل الألفية الثانية من القرن الواحد والعشرين من ضمن الدول ذات الاقبال المتزايد على الاقتراض الخارجي؛ لاكتفاء اقتصاده بتغطية كافة الحاجات المحلية، غير أنّه بعد التغيير السياسي الذي شهده العراق في العام 2003 عانت الموازنة العامة الاتحادية من عجز دائم نتيجة تزايد النفقات العامة، إضافة إلى عملية إعادة جدولة ديونه السابقة، وتأثره بالأزمة المالية العالمية لسنة 2009، وبانخفاض أسعار النفط، وعدم استقرار الوضع الأمني والسياسي في البلد، مما اضطره الى اللجوء للاقتراض الخارجي لسد العجز في الموازنة العامة الاتحادية، فضلاً عن حاجته للأنفاق على الخدمات العامة والتشغيلية والأنفاق العسكري، إضافة إلى الاستثمار واستنهاض قطاعي الصناعة والزراعة المتدهورين.

من هنا كانت الحاجة إلى بيان القواعد والأحكام القانونية التي تحكم هذا الجانب من الإيرادات العامة؛ إذ يمثل التنظيم القانوني للاقتراض الخارجي مسألة في غاية الأهمية، وهو ما يتمثل بضرورة معرفة الأساس القانوني الذي يستند إليه القرض الخارجي لاكتساب المشروعية كنشاط صادر عن الإدارة العامة، فضلاً عن تحديد الطبيعة القانونية للقروض الخارجية والشروط العامة المرتبطة بهذا الموضوع، وطريقة استخدامه وتوجيهه الوجهة السليمة بما يحقق التنمية المبتغاة من عملية الاقتراض الخارجي.

كما لا يمكن النظر إلى القروض الخارجية واحكامها القانونية وآثارها المترتبة عليها، بمعزل عن تواجدها وملحقاتها، خاصة فيما يتعلق باقتراض عملية الاقتراض الخارجي بشروط وسياسات وبرامج اقتصادية من المؤسسات المالية الدولية وما يترتب عليها من آثار متنوعة ومتعددة.

ثانياً: أهمية الدراسة

- الأهمية النظرية: تعدّ مسألة القروض الخارجية من الموضوعات الديناميكية التي تشكل دعماً للاقتصاد الوطني واحد ادوات السياسة المالية لمعالجة الخلل في الموازنة العامة، كما انها تعد من القضايا التي تمس سيادة الدولة، لما يترتب عليها من آثار قانونية وسياسية خطيرة ، وما لها من تأثير على النظام الاقتصادي العراقي الذي يعدّ الضابط المتحكم في سياسات الدولة الداخلية والخارجية، كما تكمن أهمية الاقتراض الخارجي في أنه يعدّ سلاحاً ذا حدين، بسبب ما يمكن أن ينتج عن إساءة استخدامه من أخطار قد تؤدي إلى عجز الدولة عن الوفاء بالتزاماتها القانونية على المستوى الداخلي والدولي.

- الأهمية العملية: إن معرفة الأحكام القانونية المتعلقة بموضوع القرض الخارجي والاطلاع عليها يمثل جانباً توعوياً للرأي العام، واطلاعاً معرفياً للجهات المختصة في الدولة مما يشكّل عاملاً ضاعطاً يفرض ضرورة الالتزام بهذه الاحكام على المستوى القانوني من قِبَل الجهات المكلفة بالقيام بعملية الاقتراض الخارجي في الحكومة وعدم الانحراف بها أو إساءة استخدامها على نحو غير مشروع.

ثالثاً: إشكالية الدراسة

تتمحور اشكالية الدراسة عند البحث في الأحكام القانونية المنظمة للقروض الخارجية في وجود نظام قانوني غير منضبط يحكم القروض الخارجية في العراق، وذلك بسبب تشطي النصوص القانونية التي تعالج عملية الاقتراض الخارجي، كما أن طبيعة الآثار التي ترتبها الأخيرة ومدى خطورتها آثار مشكلة مدى فاعلية وتكامل الجهات الرقابية المختصة ومدى قدرتها على ضبط الانحراف المالي بالغاية التي تم الاقتراض لأجلها، ويتفرع عن ذلك الأسئلة الاتية:

1- ما الأحكام القانونية النازمة للقروض الخارجية، وعلى أي أساس قانوني تستند عملية الاقتراض الخارجي؟

2- من هي الجهة المختصة بالاقتراض الخارجي، وما إجراءات ابرامه؟

3- ما الآثار التي ترتبها القروض الخارجية، ومن هي الأجهزة المختصة بالرقابة عليها؟

رابعاً: منهج الدراسة ونطاقها

من أجل الوصول إلى الأهداف والغايات المرجوة من الدراسة التي تتمثل حدودها المكانية بجمهورية العراق، سيتم اعتماد المنهج التحليلي القائم على أساس تحليل النصوص ذات العلاقة بالتنظيم القانوني للقروض الخارجية في دستور جمهورية العراق لسنة 2005 النافذ، والنصوص التشريعية التي تختص ببيان عملية الاقتراض الخارجي كقانون الإدارة المالية الاتحادي رقم (6) لسنة 2019، وقوانين الموازنة العامة الاتحادية والقسم الثاني (الدين العام) من قانون الإدارة المالية والدين العام رقم (95) لسنة 2004 الملغى، فضلاً عن تحليل نصوص الاتفاقيات الدولية للقروض الخارجية التي التزم بها العراق مع الدول والمؤسسات المالية الدولية.

خامساً: هيكلية الدراسة

لأجل توضيح موضوع التنظيم القانوني للقروض الخارجية في العراق وإبراز الإجابة على إشكاليات الدراسة، اقتضى ذلك بحث الموضوع في خطة قوامها ثلاثة فصول، تتجسد بما يأتي:

1- الفصل الأول: الإطار المفاهيمي للقرض الخارجي وأحكام انعقاده، وبحثنا ذلك في ظل تسليط الضوء على مفهوم القرض الخارجي في المبحث الأول، ومن ثم بحثنا أحكام انعقاد القرض الخارجي في المبحث ثاني.

2- الفصل الثاني: الآثار المترتبة على القرض الخارجي، فتناولنا في المبحث الأول الآثار القانونية والسياسية المترتبة على القرض الخارجي، وخصصنا المبحث الثاني لدراسة الآثار الاقتصادية المترتبة على القرض الخارجي.

3- الفصل الثالث: الرقابة على القرض الخارجي، وتناولنا في المبحث الأول مضمون الرقابة على القرض الخارجي، وكان المبحث الثاني حول الجهات المختصة بالرقابة على القرض الخارجي.

الفصل الأول

الإطار المفاهيمي للقرض الخارجي وأحكام انعقاده

الفصل الأول

الإطار المفاهيمي للقرض الخارجي وأحكام انعقاده

لا أحد يشك بمدى حاجة الدولة الى موارد مالية متعددة لتغطية نفقاتها العامة نتيجة تزايد الأعباء الملقاة على عاتقها فتلجأ الى الاقتراض سواء كان محلياً أو خارجياً- سنتقتصر دراستنا حول الاقتراض الخارجي فقط - لتلبية هذه المتطلبات واحتياجاتها المالية، فعندما تلجأ الدولة الى ممارسة هذا النشاط والتمثل بالاقتراض الخارجي فأنها تمارسه وفقاً لنظام قانوني معين.

وفي ظل تنامي حجم الاقتراض الخارجي وما رافقه من تزايد خطورة الإقبال عليه بكثافة في العراق ولتفاقم حجم أعبائه وتعاضم دور الجهات المقترضة في ضبط ذلك السلوك، الأمر الذي يحيل إمعان النظر في طبيعته وأحكامه القانونية ومحاولة تأصيله نظرياً في ضوء القانون الداخلي والقانون الدولي بات امراً يلامس الواقع.

فقد درجت البحوث العلمية عند الدخول في موضوع ما، خاصة إذا كان متعلقاً بالجوانب القانونية منه، إلى بيان مفهومه وطبيعته وما يتعلق به من أحكام قانونية تنظم هذا الموضوع ولا يخرج عن ذلك موضوع الاقتراض الخارجي، فهو يمثل التزاماً قانونياً على الدولة يثير حوله بعض التساؤلات حول الأساس القانوني الذي يحكمه وطبيعته القانونية ومن هي الجهة المختصة بالاقتراض الخارجي؟ وما هي ضمانات هذا القرض؟ وما الإجراءات المتبعة في إبرامه؟ وغيرها من التفاصيل المتعلقة به؛ لذا نجد لزاماً علينا تسليط الضوء على بيان ذلك من خلال مبحثين:

المبحث الأول: مفهوم القرض الخارجي

المبحث الثاني: أحكام انعقاد القرض الخارجي

المبحث الأول

مفهوم القرض الخارجي

إن بيان مفهوم القرض الخارجي وما يندرج تحته من موضوعات تستدعي الولوج في تحديد معناه وتوضيح مفهومه، فضلاً عن أن البحث في القرض الخارجي من الناحية القانونية يحيلنا إلى ضرورة إبراز الأساس القانوني السليم الذي تنطلق منه تصرفات السلطة العامة والطبيعة القانونية لاتفاق القرض الخارجي، وسنسلط الضوء على معنى القرض الخارجي في المطلب الأول، ثم نعرض أساس وطبيعة القرض الخارجي في المطلب الثاني.

المطلب الأول

معنى القرض الخارجي

عندما يكون هنالك موضوع معين محوراً للبحث، يكون من المنطقي تحديد المراد من هذا الموضوع مبدئياً، لذا فإن تحديد معنى القرض الخارجي وما يتعلق به يقتضي منا الوقوف على تعريف القرض الخارجي في الفرع الأول وتمييزه عما يشته به في الفرع الثاني.

الفرع الأول

تعريف القرض الخارجي

إن الوقوف على معنى شيء يقتضي تصوره، والتصور فرع العلم به، وكي نحيط علماً بمعنى القرض الخارجي اقتضى ذلك المرور بالتعريف اللغوي والاصطلاحي لمفهوم القرض الخارجي وكما يأتي:

أولاً: التعريف اللغوي

القرض لغة: ما تعطيه من مالك لتقضاه⁽¹⁾. ويقال: استقرض منه بمعنى، طلب منه القرض، واقترض منه، أخذ منه القرض.⁽²⁾

(1) مجد الدين الفيروز آبادي، القاموس المحيط، ط2، دار احياء التراث العربي، بيروت، 2003، ص830.

(2) محمد بن أبي بكر الرازي، مختار الصحاح، ط1، دار الكتاب العربي، بيروت، 1967، ص53.

يتضح من ذلك أنّ القرض يعطى فيسترد، فهو لا يكون على سبيل ملكية القرض وعدم استرجاعه، بل يكون واجب الإعادة على الطرف المقترض.

قال تعالى: ﴿مَنْ ذَا الَّذِي يُقْرِضُ اللَّهَ قَرْضًا حَسَنًا فَيُضَاعِفَهُ لَهُ وَلَهُ أَجْرٌ كَرِيمٌ﴾⁽¹⁾.

وعند الإحاطة أكثر بمصطلح القرض، نجد في اللغة الفرنسية مصطلح (Crédit). وفي اللغة الإنجليزية مصطلح (Loan)، يشيران إلى معنى (القرض، الائتمان، التسليف، الاعتماد)⁽²⁾.

وقد وجدنا أنّ المشرع العراقي قد استخدم مصطلح الائتمان في الاتفاقيات المعقودة بين العراق والأطراف المقرضة الأجنبية، على القرض الخارجي⁽³⁾.

ثانياً: التعريف الاصطلاحي

يعرف القرض العام بأنه: ((مبلغ من المال تستدينه هيئة عامة - الدولة أو غيرها - من الجمهور مع التعهد برد المبلغ المقترض ويدفع فائدة عنه طوال مدة القرض؛ وذلك وفقاً لإذن يصدر من البرلمان أو من يخوله ذلك، يتضمن مقدار القرض وفائدته ومدته وكيفية تسديده))⁽⁴⁾.

إنّ القرض العام يشمل القروض الداخلية (المحلية) والقروض الخارجية، ويختص محل بحثنا بالثاني دون الأول، لذلك سنركز في التعريفات الواردة بشأنه.

فقد عرّف القرض الخارجي 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 الفترات الزمنية التي يتفق عليها عند عقد القرض))⁽⁵⁾.

(1) سورة الحديد (الآية: 11).

(2) عباس عبد الغني، مسؤولية المصرفي في القانون الجزائري، رسالة ماجستير، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2005، ص13.

(3) المادة الثانية الفقرة (2) من قانون تصديق الاتفاقية المالية (مشروع تجهيز المياه الطارئ)، المعقود بين جمهورية العراق ومؤسسة التنمية الدولية التابعة الدولي رقم (18) لسنة 2009. المنشورة في جريدة الوقائع العراقية، العدد 4185، السنة الثانية والخمسون، 2011.

(4) د. عبد العال الصّكبان، علم المالية العامة، ط3، دار الجمهورية، بغداد، 1966، ص388.

(5) Kaj Areskoug, External public Borrowing, its rolc in Economic Development, New York: Praeger Publishers, 1969, P.7.

وعند ملاحظة التعريف أعلاه نجد أنه لم يحدد المصادر الخارجية للاقتراض كالمؤسسات الدولية أو غيرها. لكن ما يحسب له أنه اطلق التعبير فيما يخص محل القرض عندما ذكر أنها موارد مالية أو حقيقية، ولم يقيدھا بالمبالغ المالية فقط.

بينما رأى جانب آخر أن القرض الخارجي: ((هو ذلك القرض الذي تحصل عليه الحكومة من الاشخاص الطبيعيين او المعنويين المقيمين في الخارج، وكذلك القروض التي تحصل عليها الدولة من الهيئات الدولية مثل: البنك الدولي للإعمار والتنمية (IBRD)، وصندوق النقد الدولي (I.M.F)، والهيئة الدولية للتنمية (IDA)) (1).

ويلاحظ على التعريف المذكور أنه ركز على أشخاص القانون الدولي وأشخاص القانون الخاص الأجنبي دون تحديد طبيعة هذا القرض أو تحديد عناصره التي يتوافر عليها القرض.

وعُرف أيضاً بأنه: ((المبالغ التي اقتترضها اقتصاد قومي ما، والتي تزيد مدة القرض فيها عن سنة واحدة، وتكون مستحقة الأداء للجهة المقرضة عن طريق الدفع بالعملات الأجنبية أو عن طريق تصدير السلع والخدمات إليها. ويكون الدفع اما عن طريق الحكومات او الهيئات الرسمية المتفرعة عنها، أو عن طريق الهيئات الضامنة الرسمية لالتزامات الافراد والمؤسسات الخاصة)). (2)

وعلى الرغم من أن التعريف أعلاه قد ذكر عناصر القرض وأشخاصه كافة، إلا أنه لم يحدد طبيعته القانونية وكذلك لم يُدرج القروض غير المضمونة ضمنها.

وقد عرفت اتفاقية فيينا لعام 1983، القروض الخارجية بأنها: ((التزام مالي على دولة اتجاه دولة أخرى، او منظمة أو أي شخص آخر من اشخاص القانون الدولي نشأ وفقاً للقانون الدولي)). (3)

بينما عرّفه صندوق النقد الدولي على أنه: ((الدين الذي تبلغ مدة استحقاقه الاصلية او المحددة أكثر من سنة واحدة، وهو مستوجب لأفراد أو لهيئات من غير المقيمين ويسدد بعملات أجنبية او بسلع او خدمات)). (4)

1)Philippa Bois,Iraq, journal d'uneurop'e'n, collection, Historite & actualit, Editions publibook, 2009, P.5.

2) د. رمزي زكي، الديون والتنمية، ط1، دار المستقبل العربي، القاهرة، 1985، ص56.

3) المادة (33) من اتفاقية فيينا لخلافة الدول في ممتلكات الدولة ومحفوظاتها وديونها لعام 1983.

4) صندوق النقد الدولي، إدارة الدين الخارجي، الوثيقة رقم INST XII/91/11/6، واشنطن، 1991، ص40.

الجدير بالملاحظة في أن التعريف المذكور يشير إلى توجُّه المؤسسات الماليتين الدوليتين من حيث احتساب أن القروض المقدمة إلى (الأفراد) والهيئات على اعتبارها قروضاً خارجية وهو ما يختلف مع التوجُّه العام للفقهاء المالي الذي حصر جواز ذلك بموافقة الدولة التي ينتمي لها الفرد أو الهيئة المقترضة.

فيما أشارت لجنة القانون الدولي في تعريف القروض الخارجية على انه: ((التزام مالي دولي))⁽¹⁾، ونجد أن هذا التعريف قد ركز على كون القروض الخارجية على أنها التزام قانوني يقع على عاتق الطرفين تترتب عليه مسؤولية دولية عند الاخلال به.

أما بالنسبة إلى المشرِّع العراقي فقد عزَّفه في قانون الإدارة المالية رقم (95) لسنة 2004 الملغى بأنه: ((أموال استلمت مقابل التزام قانوني بإعادة دفعها))⁽²⁾. أما قانون الإدارة المالية الاتحادي رقم (6) لسنة 2019 المعدل لم يعرف القرض العام.

بدورنا ولتقريب معنى القرض الخارجي، وبالاستفادة من كافة التعريفات أعلاه، نستنتج ان القرض الخارجي هو اتفاق بين الحكومة او هيئاتها العامة مع الدول ومصادر الإقراض الأجنبية المتعددة (مؤسسات مالية، اشخاص خاصة) على مبلغ من المال، بناء على مجموعة من القواعد القانونية والأسس المالية السائدة، مع التعهد بسداد الدين ودفع الفوائد في الآجال المستحقة له، وفقاً للشروط المتفق عليها.

الفرع الثاني

تمييز القرض الخارجي عما يشته به

بغية تمييز القرض الخارجي عن بعض الموضوعات التي قد تتداخل معه وتشتبه به سوف نتناول تمييز القرض الخارجي عن القرض الداخلي والإعانة الدولية فيما يلي:

أولاً: تمييز القرض الخارجي عن القرض الداخلي

يعرف القرض الداخلي بأنه: ((الاكتتاب في سندات القرض بواسطة اشخاص طبيعيين او اعتباريين داخل الدولة المقترضة، أي عندما يكون السوق المالي الذي يعقد فيه القرض داخل الدولة))⁽³⁾.

1) د. رياض صالح أبو العطا، ديون العالم الثالث في ضوء احكام القانون الدولي، دار النهضة العربية، بدون رقم طبعة، القاهرة، 1993، ص67.

2) المادة (2) الفقرة (3) من قانون الإدارة المالية والدين العام رقم (95) لسنة 2004 الملغى.

3) د. عادل حشيش، اساسيات المالية العامة، دار النهضة العربية للطباعة والنشر والتوزيع، 1992، ص220.

ويشترك القرض الداخلي مع القرض الخارجي في أن القائم بالاقتراض هو شخص واحد يتمثل بالدولة. وأن حصيلة نوعي القرض كلاهما يعد إيراداً غير نهائي في خزينة الدولة، كذلك أن كلاً من القرض الداخلي والخارجي لا يصدر الا بقانون من السلطة التشريعية تأذن بإبرامه.

بينما يتميز القرض الخارجي عن القرض الداخلي في مسائل متعددة منها:

1- من ناحية التكييف القانوني:

إن الطبيعة القانونية للقرض الداخلي هي عقد إداري، بينما الطبيعة القانونية للقرض الخارجي قد تكون عقداً إدارياً فيما إذا كان الشخص المقرض من اشخاص القانون الخاص الأجنبي، أو معاهدة دولية إذا كان الشخص المقرض من أشخاص القانون الدولي العام وبالتالي؛ فإن القرض الداخلي يخضع إلى القانون الوطني، أما القرض الخارجي؛ فإنه يحكمه القانون المختص وفقاً لتكييفه القانوني.

2- من ناحية عبء الالتزام:

إن القرض الداخلي يُحْمَل الاقتصاد القومي عبء الادخار الذي يمثله، أي عبء الحرمان من الاستهلاك وهو ما يمثل عبئاً عينياً على الجيل الحاضر والمستقبل.⁽¹⁾

في المقابل يعني القرض الخارجي الجيل الحاضر من عبء هذا الادخار⁽²⁾، وأن القرض الخارجي تترتب عليه مطالب سياسية وقانونية من حيث التدخل في شؤون الدولة وسيادة البلد المقترض، بينما القرض الداخلي يخلو من ترتيب هكذا أثر.

3- من ناحية الوظيفة التي يؤديها:

إن القرض الخارجي يحقق للدولة قوة شرائية بالعملات الأجنبية، مما تنعكس أهميته بالنسبة لحال العجز في ميزان المدفوعات، أو حالة النقص في احتياطي العملة الأجنبية، أما القرض الداخلي فإنه

1) د. أنور إسماعيل الهواري، القروض الخارجية والتنمية الاقتصادية، أطروحة دكتوراه، جامعة القاهرة، كلية الحقوق، 1999، ص25.

2) د. محمد صالح الدالي، المشاكل القانونية للقروض الخارجية، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة حلب، 1999، ص35.

يمكن الدولة من الحصول على جزء من القوة الشرائية (مدخرات الافراد) بالعملة الوطنية لما يوفره لها من عملات محلية، فهو لا يؤثر ابتداء او انتهاء في سعر الصرف او ميزان المدفوعات.⁽¹⁾

ثانياً: تمييز القرض الخارجي عن الإعانات الدولية

الإعانات الدولية أو ما يعرف بالمساعدات والمنح الدولية، هي: ((الإعانات التي تقوم بدفعها دولة إلى دولة أخرى أو منظمة دولية أو أي شخص من اشخاص القانون الدولي العام الأخرى أو إلى أية جماعة أو فرد خارج حدود إقليمها ومن غير مواطنيها)).⁽²⁾

هذا وقد تكون الإعانات الدولية نقدية أو عينية، فالأولى تدفع نقداً بينما الثانية قد تكون على شكل أدوية أو مساعدات طبية أو خدمية او سلعية⁽³⁾، وبذلك تشترك الإعانات الدولية مع القروض الخارجية في أن كلاهما يمثلان ايراداً يدخل إلى خزانة الدولة، كما أنهما يعدان بالنسبة للدولة أو المؤسسة التي تدفعها انفاقاً من جانبيهما وائراداً بالنسبة للطرف المتلقي.

غير أن الإعانات الدولية تمتاز عن القروض الخارجية في عدة أمور أهمها:

1- من ناحية المصدر:

إن مصدر القرض الخارجي قد يكون شخصاً من أشخاص القانون الخاص الأجنبي او شخصاً من اشخاص القانون الدولي العام. بينما الإعانات الدولية فلا يكون مصدرها الا شخصاً من أشخاص القانون الدولي العام. وقد تلتقي القروض الخارجية الدولية مع الاعانة الدولية من حيث المصدر، إلا أنهما يمتازان في القرض الخارجي الخاص، وبالتالي فالقرض الخارجي يكون أعم من الاعانة الدولية.

2- من ناحية الرخصة التشريعية:

إن القرض الخارجي يتطلب صدور قانون أو رخصة تشريعية من قبل البرلمان، في حين لا يتوفر ذلك كشرط لقبول تلقي المساعدات الدولية، نظراً للالتزامات المالية المترتبة على القرض الخارجي وما يصاحبها من آثار ومخاطر قانونية وسياسة واقتصادية.

(1) د. أنور إسماعيل الهواري، القروض الخارجية والتنمية الاقتصادية، مصدر سابق، ص27.

(2) د. أحمد الدخيل، المالية العامة من منظور قانوني، ط1، مطبعة جامعة تكريت، العراق، 2013، ص56.

(3) د. مهى السليفاني، النظام القانوني للقرض العام الخارجي، ط1، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2017، ص53.

3- من حيث صيغة الايراد النهائي:

يكون القرض الخارجي ايراداً غير نهائي لخزينة الدولة؛ وذلك لالتزامها بتسديد القرض وارجاعه مع الفوائد المتفق عليها، بينما تمثل الإعانات الدولية ايراداً نهائياً لخزينة الدولة.

4- من ناحية المقابل:

لا تتوفر الاعانة الدولية على مقابل مادي جراء تلقيها، بينما القرض الخارجي فإنه ينطوي على مقابل مادي يجب استرداده متمثلاً بأصل الدين والفوائد وفقاً للاتفاق المنعقد بين المقرض والمقترض.

المطلب الثاني

أساس وطبيعة القرض الخارجي

إن كل تصرف أو نشاط يصدر عن الإدارة لا بد أن يكون مستنداً إلى أساس قانوني وإلا وُصِمَ هذا النشاط بانعدام مشروعيته، وهذا ما يعد من أهم مقومات أو معوقات الدولة القانونية؛ لذا عندما تقتض الدولة العراقية لا بد أن يكون ذلك منطلقاً من سند قانوني يمنحها حق ممارسة هذا التصرف؛ وغالباً تنظم الدساتير ممارسة هذه المكنة القانونية، فضلاً عن تشريعاتها ذات العلاقة، كما ارتأينا أن يركز بحثنا في تحديد الطبيعة القانونية للقرض الخارجي وفقاً لتقسيمه حسب نوع الشخصية القانونية للطرف المقرض، فيما اذا كان شخصاً من أشخاص القانون الخاص الأجنبي أو شخصاً من أشخاص القانون الدولي العام، وعليه سوف نركز في هذا المجال على الأساس القانوني للقرض الخارجي في الفرع الأول، والطبيعة القانونية للقرض الخارجي في الفرع الثاني.

الفرع الاول

الأساس القانوني للقرض الخارجي

تستند عملية الاقتراض الخارجي في العراق إلى أسس دستورية وتشريعية تضيء المشروعية على هذا النشاط الإداري، وتتمثل هذه الأسس بالتالي:

أولاً: الأساس الدستوري للقرض الخارجي

إن سلطة الاقتراض الخارجي تجد اساسها الدستوري بعد تغيير النظام السياسي السابق الغاء دستور العراق المؤقت لسنة 1970م، وتولي سلطة الائتلاف المنحلة للحكم، في قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة 2004 الملغى.⁽¹⁾

(1) منشور في جريدة الوقائع العراقية ذي العدد 3981 ، بتاريخ 2003/12/31 .

حيث تم النص في الباب الثالث منه المتعلق بالحكومة العراقية الانتقالية في المادة (25) على اختصاصات الحكومة العراقية الانتقالية الحصرية على أن: ((تختص الحكومة العراقية الانتقالية بالشؤون التالية حصراً... (أ) - رسم السياسة الخارجية والتمثيل الدبلوماسي والتفاوض بشأن المعاهدات والاتفاقيات الدولية والتوقيع عليها وإبرامها، ورسم السياسة الاقتصادية والتجارية الخارجية وسياسات الاقتراض السيادي)).

وعلى نهجه سار دستور جمهورية العراق لسنة 2005، والذي الغى بنفاذه قانون إدارة الدولة العراقية رقم (71) لسنة 2004، فقد أشار إلى الاختصاصات الحصرية للسلطة الاتحادية فنص على أنه (تختص السلطات الاتحادية بالاختصاصات الحصرية الآتية: أولاً- رسم السياسة الخارجية وسياسات الاقتراض والتوقيع عليها وإبرامها ورسم السياسة الاقتصادية والتجارية الخارجية السيادية).⁽¹⁾

كما أشار المشرع الدستوري الى القروض الخارجية حين نص على أن ((تؤسس بقانون هيئة عامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية وتضطلع بالمسؤوليات الآتية: أولاً- التحقق من عدالة المنح والمساعدات والقروض الدولية...)).⁽²⁾

من خلال ملاحظة ما أشار اليه المشرع الدستوري العراقي نجد أنه قد صرح بأن تختص السلطة الاتحادية برسم سياسة الاقتراض الخارجي، والآخر اسلوب قانوني تتبعه الدولة في اللجوء إلى المؤسسات المالية المتخصصة، والافراد للاقتراض لسد حاجاتها للموارد المالية؛ إذ يعد الاقتراض من الموارد الائتمانية للدولة سواء كانت اتحادية او غير اتحادية.⁽³⁾

كما يلاحظ ان المشرع الدستوري لم ينص صراحة على الجهة او الكيفية التي يتم بها ابرام القروض الخارجية العامة، ولم يُشر اليها ضمن اختصاصات مجلس النواب او السلطة التنفيذية بشأن الصلاحية بإبرامها بشكل صريح وواضح بل جعلها ضمن اختصاص السلطات الاتحادية والتي تدرج تحتها السلطات (التشريعية، التنفيذية، القضائية)، ولم يحدد الجهة المختصة بإبرامها.

(1) المادة (110) الفقرة (اولاً) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005.

(2) المادة (106) الفقرة (اولاً) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005.

3) Markus Freitag & Adrian Vatter, Decentralisation and Fiscal Disciplining sub-national Government: Evidnce from the swiss Federal system, irst publ. in: publius 38, 2008, P.279.

لذا وفي ظلّ هذا الإغفال الواضح في مسألة تنظيم القروض العامة والخارجية خاصة يكون موقف المشرع الدستوري قد اكتنفه نقص تشريعي كبير؛ إذ أن اغلب الدساتير تتناول هذه المسألة بالتنظيم وتجعل سلطة الاقتراض منوطة بالسلطة التنفيذية، أما سلطة مناقشة قانون القرض فتعهد بها إلى السلطة التشريعية.⁽¹⁾

وبهذا النقص الذي شاب الوثيقة الدستورية يكون النظام الدستوري العراقي وهو في آخر مراحل تطوره التاريخي قد سجّل تراجعاً تشريعياً يجعله قاصراً عن بلوغ أول وثيقة دستورية عرفها العراق.⁽²⁾

وفي ضوء ذلك نقترح على المشرع العراقي تعديل الدستور وتضمينه نصاً صريحاً ينظم فيه مسألة الاقتراض العام فضلاً عن القرض الخارجي، على ان يوكل الاختصاص باعتماد القرض العام إلى البرلمان، شريطة أن تكون سلطة مناقشة مشروع قانون القرض واقراره شركة بين مجلسي البرلمان (النواب والاتحاد) يمارسانها على سبيل الانفراد، لضمان حقوق الشعب والإقليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم من تخصيصات القروض الخارجية وتوزيعها بشكل عادل ومنصف.

ثانياً: الأساس التشريعي للقروض الخارجي

يجد الاقتراض الخارجي اساسه القانوني في التشريع العادي، حيث نظم قانون الادارة المالية والدين العام رقم (95) لسنة (2004) الملغى، الصادر عن سلطة الائتلاف المنحلة أحكام القرض في القسم العاشر منه.

1) د. غانم عبد دهش الكرعاوي، تنظيم الاختصاصات الدستورية الثنائية في نظام الثنائية البرلمانية، المركز العربي للنشر والتوزيع ودار نيبور للطباعة والنشر والتوزيع -العراق، ط1، 2017، ص337.

2) نظم القانون الاساسي العراقي لسنة 1925م مسألة القروض العامة في المادة (95) منه والتي نصت على: ((لا يجوز للحكومة ان تعقد قرضاً، او تتعهد بما يؤدي إلى دفع المال من الخزينة العمومية، إلا بموجب قانون خاص، هذا إذا لم يكن قانون الميزانية مساعداً على ذلك))، كما نصت المادة (100) منه على الاجراءات التي يتوجب على الحكومة القيام بها في حال التجائها إلى الاقتراض، فقد نصت المادة (100) على انه: ((يجب ان يعرض وزير المالية على مجلس النواب، اولاً- جميع اللوائح القانونية... وجميع اللوائح الخاصة بالقروض التي تعقدها الحكومة))، فيكشف النص بوضوح ان السلطة التنفيذية مختصة بأعداد واقتراح قانون القرض، كما ان السلطة التشريعية وظيفتها المناقشة والموافقة على القانون، وهذا التنظيم يعد من مميزات القانون الاساسي العراقي الذي عجز الدستور العراقي الحالي النافذ لسنة 2005، ان يجاريه.

وقد بقي هذا القانون نافذاً حتى صدور قانون الادارة المالية الاتحادي رقم (6) لسنة (2009) المعدل، فألغى القانون الجديد قانون الادارة المالية والدين العام، وقد اقتصر الالغاء على القسم (أ) منه وأبقى على القسم (ب) قانون الدين العام نافذاً، إلى حين صدور قانون جديد يحل محله.

وقد نظم قانون الادارة المالية الاتحادي في الفصل السابع منه القروض الخارجية بعنوان (القروض والضمانات)، وحدد الجهة المختصة بالاقتراض والمتمثلة بوزير المالية الاتحادي، ومن أهم ما جاء به قانون الادارة المالية الاتحادي الجديد انه نصّ على أن الاختصاص بالاقتراض الخارجي يعد من الاختصاصات الحصرية للسلطة الاتحادية ولا يشترك الاقليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم بهذا الاختصاص مع السلطة الاتحادية عدا احقيتها بالاقتراض المحلي دون الخارجي.⁽¹⁾

إلا أن قانون الادارة المالية الاتحادي النافذ رقم (6) لسنة 2019، لم يحدد أحكام تفاصيل القرض الخارجي الأخرى مثل الحدود القصوى لمبلغ القرض الخارجي أو الفوائد والمدد... الخ، بل أحال تنظيم ذلك الى الموازنة العامة الاتحادية، ينظمها من خلال تعيين الجهة المختصة بالاقتراض أو تخويلها وكالة عن الحكومة العراقية وتحديد الفائدة والضمانات اللازمة لإصدار القرض.⁽²⁾

لذلك نجد استثناء من مبدأ سيادة القانون في الشؤون المالية، بات مستقراً في العراق عند نظر البرلمان لقانون الموازنة العامة الاتحادية منح ترخيص عام للحكومة بتحويل ابرام القرض العام بكافة صوره ومنها الخارجي، لما تقتضيه المصلحة العامة وفقاً للمبدأ المعروف ب (الترخيص الموازني).⁽³⁾ وبناءً على ذلك فقد جاءت المادة (2) الفقرة (ثانياً) من قانون الموازنة العامة الاتحادية لسنة 2013، بأن: ((يخول وزير المالية الاتحادي صلاحية الاستمرار بالاقتراض من صندوق النقد الدولي... البنك الدولي... لتغطية العجز المتوقع في الموازنة العامة))، وهكذا سرت بقية قوانين الموازنة العامة الاتحادية بتحديد الجهات المقترضة منها وتحديد مبالغ القروض وكذلك حدود الضمانات القصوى، كما سار على ذلك قانون الاقتراض المحلي والخارجي رقم (5) لسنة 2020م، ونص في المادة (1) الفقرة (اولاً) منه على: ((تخويل وزير المالية الاتحادي صلاحية الاقتراض محلياً وخارجياً...)).

(1) المادة (40) الفقرة (اولاً) من قانون الادارة المالية الاتحادي رقم (6) لسنة 2019، المعدل .

(2) المادة (39) الفقرة (اولاً، ثانياً) قانون الادارة المالية الاتحادي المعدل.

(3) د. غانم عبد دهش الكرعاوي، تنظيم الاختصاصات الدستورية في نظام الثنائية البرلمانية، مصدر سابق، ص 337.

الفرع الثاني

الطبيعة القانونية للقرض الخارجي

تعددت اتجاهات الفقه المالي وتفرقت شيعاً في تحديد طبيعة القرض الخارجي، فمنهم من رآه قرصاً سيادياً او قانونياً، وبين من يراه عقداً او معاهدة، ونظراً إلى عدم دقة التكييف الاوول والثاني وعدم تأييده من جملة من فقهاء قانون المالية العامة⁽¹⁾، فإننا سنعمد في تحديد التكييف القانوني لتفانق القرض الخارجي فيما اذا كان المقرض شخصاً من أشخاص القانون الخاص، فانه يعد عقداً ادارياً أو شخصاً من أشخاص القانون العام فيوصف بانه معاهدة دولية، لذلك سنبحث هذه المسألة عبر نقطتين:

أولاً: القرض الخارجي عقد إداري

يتم هذا القرض بتبادل إرادة طرفين، شخص عام مقترض (الدولة) من جهة، و شخص من اشخاص القانون الخاص الأجنبي من جهة أخرى.

هذا وقد ذهب أغلب كتّاب المالية العامة الى احتساب القرض المعقود بين الدولة وشخص من اشخاص القانون الخاص الاجنبي عقداً⁽²⁾، ينتج عنه التزام احد الطرفين بتقديم مبلغ معين من المال فيما يلتزم الطرف الاخر بدفع الفوائد ورد اصل الدين.⁽³⁾

لقد تفاوتت التكييفات القانونية لأنصار الطابع التعاقدى للقرض الخارجي، فمنهم من عدّه عقداً من عقود القانون الخاص، ويختص بالفصل في كافة النزاعات الحاصلة بشأنه القانون العادي.⁽⁴⁾

1 (د. طاهر الجنابي، علم المالية العامة والتشريع المالي، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، ط منقحة، 2009، ص 79.

د.محمد خصاونة،المالية العامة النظرية والتطبيق،دار المناهج للنشر والتوزيع،الاردن،عمان،ص90.ابو احمد رضا صاحب،المالية العامة،الدار الجامعية للطباعة،البصرة،2002،ص288.

2 (د. رضا صاحب ابو حمد آل علي، المالية العامة،الدار الجامعية للطباعة،2002، ص 288. د. طاهر الجنابي، علم

المالية والتشريع المال، مصدر سابق، ص79. هشام صفوت العمري،اقتصاديات المالية العامة والسياسة المالية،ج

1، ط2،مطبعة التعليم العالي،بغداد،1988،ص258.د.جهاد سعيد خصاونة،علم المالية العامة والتشريع الضريبي

بين النظرية والتطبيق،ط1،دار وائل للنشر،عمان،2010،ص276.د.طاهر موسى عبد واخرون،اقتصاديات المالية

العامة،مطبعة جامعة بغداد،بغداد،1985،ص216.د.زسعدى بسيسو،موجز علم المالية العامة والتشريع المالي

العراقي،مطبعة التفيض،بغداد،1950،ص361.

3 (د. عبد الكريم صادق بركات وآخرون، المالية العامة،الدار الجامعية،1986، ص 253.

4 (د. محمد جمال مطلق الذنبيات، النظام القانوني لعقد القرض العام،الدار العلمية الدولية للنشر والتوزيع، دار الثقافة،

عمار، ص 42.

إلا أن الرأي الراجح اتجه الى احتسابه عقداً من عقود القانون العام، إذ ذهب أغلب فقهاء القانون الإداري والمالي الى ان القرض الخارجي العام يعد عقداً ادارياً يخضع الى القانون الاداري والقضاء الاداري في الدول ذات النظام المزدوج⁽¹⁾ .

وحيث أن من الثابت في الآراء الفقهية والتطبيقات القضائية بأنه لا يعد عقداً ادارياً كل عقد تبرمه الادارة؛ لأنها تبرم نوعين من العقود، عقود خاصة وعقود ادارية⁽²⁾، فقد اقتضى ذلك البحث عن معيار لتحديد نوع العقد الذي تبرمه الادارة، وبما انه لم تعد مساهمة الادارة كطرف في العقد معياراً كافياً للتمييز، كما لا يكفي اتصال العقد الذي تبرمه الادارة بالمرفق العام لإضفاء الصفة الادارية على العقد، بل ان اختيار المتعاقدين لوسائل القانون العام يعدّ شرطاً وفاضلاً لتمييز العقود الادارية.⁽³⁾

وسنوضح كل معيار من هذه المعايير تباعاً:

١ - مساهمة الادارة كطرف في عقد القرض الخارجي

يعدّ هذا العنصر من البديهيّات؛ ذلك انه لا يجوز ان يوصف عقد بأنه اداري، الا اذا كان احد اطرافه على الاقل جهة إدارية.⁽⁴⁾

ويستوعب مدلول الادارة التي يتطلب تواجدها طرفاً في العقد لإضفاء الصفة الادارية عليه، كافة الاشخاص المعنوية العامة، وهي اما ان تكون اشخاصاً اقليمية اي تتحدد على اساس اقليمي كالدولة والمحافظات والمراكز والاقضية والنواحي، او اشخاصاً مرفقية تتحدد على اساس ممارسة نوع النشاط كالوزارات والجامعات ودوائر الدولة.⁽⁵⁾

1 (د. سليمان محمد الطماوي، الاسس العامة للعقود الإدارية، الفكر العربي، القاهرة، ط٤، 1984، ص133. د. طعيمة الجرف، القانون الاداري، مكتبة القاهرة الحديثة، القاهرة، 1970، ص237. د. محمد جمال مطلق الذنبيات، النظام القانوني لعقد القرض العام، مصدر سابق، ص 224. د. سامي جمال الدين، اصول القانون الاداري، دار المطبوعات الجامعية، ط1، 1993، ص333.

2 (د. علي محمد بدير وآخرون، مبادئ واحكام القانون الاداري، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، 2011، ص46.

3 (المصدر نفسه، ص47.

4 (د. محمد الشافعي ابو راس، العقود الادارية، ص23.

- PDF created with Pdf factory pro trial version www.pdfactory.com.

5 (د. نصري منصور نابلسي، العقود الادارية، منشورات زين الحقوقية، ط2، بيروت، 2012، ص 22؛ محمد رفعت عبد الوهاب، النظرية العامة للقانون الاداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2012، ص 556.

2- أن يتصل القرض بنشاط مرفق عام

تعد صلة العقد الإداري بالمرفق العام من أهم ما يلزم لإلحاق الصفة الإدارية بالعقد، ومن ثم خضوعه للنظام القانوني المتميز للعقود الإدارية، حيث إن مقتضيات الإدارة وتسيير المرفق العام بانتظام واطراد قادرة على تبرير ما يحتويه النظام القانوني للعقود الإدارية من خروج عما هو مألوف⁽¹⁾. وفي تحديد المرفق العام فإن المشرع قد عد كافة مرافق الدولة اشخاصاً معنوية عامة سواء أكانت طبيعة أنشطتها إدارية صرفة أم صناعية أو تجارية⁽²⁾، فجميع المرافق يسري عليها ذات قانون الخدمة المدنية رقم (24 لسنة 1960) الذي يطبق على موظفي الدولة.

3- الشروط الاستثنائية غير المألوفة

إن الفكرة الرئيسية في العقود الإدارية هي اختيار الإدارة وسائل القانون العام بتضمين العقد شروطاً استثنائية غير مألوفة في القانون الخاص، وهو دليل انصراف نية الإدارة إلى الأخذ بأساليب القانون العام⁽³⁾ ومن هذه الشروط كحق الإدارة في التنفيذ المباشر وحققها في تعديل العقد وكذلك حق الإدارة في توقيع الجزاء على المتعاقد معها، ولها إنهاء العقد بإرادتها المنفردة⁽⁴⁾.

فإذا توافرت هذه المعايير الثلاثة مجتمعة في عقد الإدارة حينها يكون تكييفه القانوني عقداً إدارياً، ولما كان عقد القرض الخارجي محتوياً على هذه الشروط نعت من قبل الفقهاء على أنه عقد إداري، حيث إن الدولة عندما تتعاقد مع شخص خاص أجنبي فأنها تضع شروطاً غير مألوفة في القانون كما أنها تحدد شروط القرض بنفسها وتستخدمه لغاية المرافق العامة، بدورنا فأنا نؤيد ما توجه إليه الفقه الإداري والمالي من تكييف لعقد القرض الخارجي بأنه عقد إداري.

أما بالنسبة إلى الجهة القضائية المختصة بالنظر في مسائل القروض الخارجية في العراق وعلى الرغم من تبني المشرع العراقي النظام القضائي المزدوج غير أن مسألة العقود الإدارية يكتنفها الغموض

(1) د. سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، مصدر سابق، 334.

(2) وفي هذا الصدد تنص المادة (7) من قانون وزارة الصناعة والمعادن رقم (8) لسنة 1998 على أن (المرفق العام هو وحدة إنتاجية أو خدمية أو بحثية أو تصميمية أو تنفيذية تابع لوزارة الصناعة والمعادن) وأكدت المادة (8) من نفس القانون (ينتمتع المرفق العام بالشخصية المعنوية وبالاستقلال المالي والإداري لتحقيق أهدافه المنصوص عليها في هذا القانون) كما نصت المادة الأولى من قانون الشركات العامة رقم (22) لسنة 1997 على أن (الشركة العامة، الوحدة الاقتصادية المحولة ذاتياً والمملوكة للدولة بالكامل التي تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري).

(3) د. مفتاح خليفة عبد الحميد، إنهاء العقد الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2007، ص 43.

(4) د. ماهر صالح علاوي الجبوري، مبادئ القانون الإداري، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، دون سنة طبع، ص 226.

رغم الغاء المحاكم الادارية وتعديل قانون مجلس الدولة بالقانون رقم (106) لسنة 1989، الذي تم به إنشاء محكمة القضاء الاداري في العراق، فقد استبعد القانون المذكور منازعات العقود الادارية من اختصاص المحكمة.⁽¹⁾

وبقي القضاء العادي صاحب الولاية في نظر المنازعات المتعلقة بالعقود الادارية، إذ تنص المادة (29) من قانون المرافعات المدنية رقم (83) لسنة 1969 على أن: (تسري ولاية المحاكم المدنية على جميع الاشخاص الطبيعية والمعنوية بما في ذلك الحكومة وتختص بالفصل في كافة المنازعات الا ما استثنى بنص خاص).

ثانياً: القرض الخارجي معاهدة دولية

ذهب بعض كُتّاب المالية العامة إلى أن القرض المعقود بين الدولة واشخاص القانون الدولي العام يعد معاهدة دولية⁽²⁾، وفي ضوء ذلك عرفت معاهدة القرض الخارجي بأنها (معاهدة يتم بموجبها تسليف مبلغ من النقود لمدة محددة).⁽³⁾

وتعرف المعاهدة في القانون الدولي العام بانها(الاتفاق الدولي المعقود بين الدول في صيغة مكتوبة والذي ينظمه القانون الدولي، سواء تضمنته وثيقة واحدة او وثيقتان متصلتان أو أكثر ومهما كانت تسميته)⁽⁴⁾، نظراً لأن التعريف أعلاه قصر المعاهدة على الدول فقط، فقد عرفها المشرع العراقي بأنها:

((توافق إرادات مثبت بصورة تحريرية أيأ كانت التسمية بين جمهورية العراق او حكومتها وبين دولة اخرى او حكومتها، او منظمة دولية او أي شخص من اشخاص القانون الدولي، تعترف به جمهورية العراق لغرض احدث اثار قانونية تخضع لأحكام القانون الدولي بصرف النظر عن تسمية الوثيقة او عدد الوثائق التي يدون فيها احكام التوافق كالمعاهدة او الاتفاق او الاتفاقية او البروتوكول، او الميثاق او

1) د. مازن ليلو راضي، حماية الامن القانوني في النظم القانونية المعاصرة، المركز العربي للنشر والتوزيع، ط1، 2020، ص 219.

2) د. حيدر وهاب عبود، دراسة في الطبيعة القانونية للقروض العامة، مجلة كلية الحقوق، جامعة النهريين، س 14، ع 1، 2012؛ د. أحمد الدخيل، المالية العامة من منظور قانوني، مصدر سابق، ص 222.

3) د. احمد الدخيل، المالية العامة من منظور قانوني، مصدر سابق، ص 179.

4) المادة (2) فقرة (1 / أ) من اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات لسنة 1969.

العهد او المحضر المشترك او المذكرات او الرسائل او الكتب المتبادلة او غير ذلك من التسميات، ويشار اليها في هذا القانون بالمعاهدة⁽¹⁾.

هذا وقد رأى جانب من الفقه ان اتفاقية القرض الخارجي تمتاز عن مثيلاتها من المعاهدات بأركانها لا بخصائصها⁽²⁾، بينما ذهب اخرون الى انها تمتاز عن غيرها من المعاهدات بخصائصها⁽³⁾؛ لذلك فأنا سوف نتطرق الى خصائص معاهدة القرض الخارجي لتمييزها عما يشابهها.

1- معاهدة القرض الخارجي اتفاقية عقدية

في القانون الدولي العام عندما يتم تحديد نوع الاتفاقية وفقاً للمعيار الموضوعي فتقسم الى معاهدات عقدية ومعاهدات شارعة، وتعد الاتفاقية عقدية إذا كانت مبرمة بين شخصين من أشخاص القانون الدولي العام، في شأن خاص بها ولا تلزم الا الدول الموقعة عليها، ولا يتعدى اثرها الى غيرها من حيث الإلزام دولاً ليست طرفاً فيها، الا ان ذلك لا يعني امتناع الدخول لطرف ثالث في معاهدة القرض، بل يجوز ذلك لضمان تنفيذ القرض والمقترض لألتزامها ببنود المعاهدة، بينما المعاهدات الشارعة فهي التي تبرم بين مجموعة كبيرة من الدول تتوافق ارادتها على انشاء قواعد عامة مجردة تهم الدول جميعاً⁽⁴⁾، وبذلك يتضح ان معاهدة القرض هي معاهدة عقدية؛ اذ انها تنظم احكام أطراف القرض فقط.

أما من ناحية المعيار الشكلي، فأنها تقسم الى معاهدات ثنائية اذا كانت معقودة بين شخصين من اشخاص القانون الدولي، ومعاهدات جماعية اذا كانت معقودة بين اكثر من شخصين من اشخاص القانون الدولي⁽⁵⁾.

لذا يمكن القول ان القرض الخارجي الدولي من الناحية الموضوعية يعد اتفاقية عقدية بينما من الناحية الشكلية فتعد اتفاقية ثنائية بوصفها بين شخصين من أشخاص القانون الدولي العام.

(1) المادة (1/اولاً) من قانون عقد المعاهدات رقم(35) لسنة 2015.

(2) د. احمد الدخيل، المالية العامة من منظور قانوني، جامعة تكريت، ط1، 2013، ص180.

(3) د. حيدر وهاب عبود، دراسة في الطبيعة القانونية للقروض العامة، مصدر سابق، ص 22.

(4) د. عصام العطية، القانون الدولي العام، المكتبة القانونية، بغداد، 2012، ص59.

(5) المصدر نفسه، نفس الصفحة.

2- إن معاهدة القرض الخارجي اتفاقية مالية

عادة ما يتم في ظل قواعد القانون الدولي تقسيم المعاهدات من حيث المحتوى أو الموضوع الذي تتناوله الاتفاقية، ولخصوصية اتفاقية القرض الخارجي من خلال محلها، فإن الموضوع الذي تعالجه هو (المال) سواء كان نقدياً ام عينياً⁽¹⁾، بالتالي فإن القرض الخارجي الدولي يعد اتفاقية مالية.

كما أن هذه الاتفاقية المالية قد تتخذ تسميات اخرى غير المعاهدة المالية، مثل (الاتفاق او الاتفاقية، البروتوكول، الميثاق، العهد، المحضر المشترك، الكتب المتبادلة او المذكرات والرسائل)⁽²⁾، ويطلق عليها في العراق تسمية ب (الاتفاقية المالية)⁽³⁾.

إذ نصت المادة (1) من قانون تصديق الاتفاقية المالية المعقودة بين الحكومة العراقية ومؤسسة التنمية التابعة للبنك الدولي رقم (85 لسنة 2007) المنشورة في جريدة الوقائع العراقية⁽⁴⁾، على أن: (تصدق جمهورية العراق الاتفاقية المالية... المتعلقة بالقرض المقدم من المؤسسة المذكورة...).

وهذا ما نجده في المادة الاولى من قانون تصديق الرسائل والمذكرتين المتبادلتين ومحضر المباحثات المتعلقة بالقرض الياباني الى جمهورية العراق بنصها: (تصدق جمهورية العراق الرسائل والمذكرتين المتبادلتين ومحضر المباحثات... المتعلقة بالقرض الياباني)⁽⁵⁾.

3- إن القرض الخارجي الدولي ذو شروط مجحفة وقاسية

تتصف شروط المنظمات والمؤسسات المالية الدولية في جميع القروض التي تقدمها بأنها قاسية وتعسفية، وتتراوح طبيعة هذه الشروط بين شروط سياسية تدخلية في شؤون الدول المقترضة وانتهاك سيادتها، والتدخل في شؤونها ونظمها الاجتماعية والسياسية والاقتصادية.

(1) ياسر حسين علي الشبلاوي، ضمانات الاقتراض الدولي وجزاء الاخلال به، اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة النهرين، 2019، ص29.

(2) المادة (1) من قانون عقد المعاهدات النافذ رقم (35) لسنة 2015، منشور في جريدة الوقائع العراقية العدد 4383.

(3) في قانون تصديق اتفاقية القرض المعقودة بين العراق والبنك الدولي للأعمار والانماء عام 1966 والتي اوردت وصف الاتفاقية والصفة المالية في مادتها الاولى بالقانون رقم (72) في (1966/8/21) المنشور في جريدة الوقائع العراقية العدد (1305) في 1966/8/25.

(4) منشور في جريدة الوقائع العراقية في العدد (4052) السنة التاسعة والاربعون في 2007.

(5) قانون تصديق الرسائل والمذكرتين المتبادلتين ... بتاريخ 2012/5/29 منشورة في جريدة الوقائع العراقية ذات العدد (4278) بتاريخ 27/ايار/2013.

فتشترط المنظمات الدولية في جميع القروض التي تقدمها ان تكون مضمونة من الدولة المقترضة ويشمل الضمان اصل القرض، وفوائده، وكافة المصاريف التي تقع على عاتق المقترض، ومن أبرز شروط هذه المؤسسات المالية شرط صندوق النقد الدولي بالإشراف المباشر على التنفيذ في العراق، وشرط آخر يتعلق بالمصالحة الوطنية.⁽¹⁾

يظهر مما تقدم أن العراق يعدّ اتفاقيات القرض الخارجي معاهدات دولية وما يؤكد ذلك، أن قوانين تصديق اتفاقيات القروض ترد في جريدة الوقائع العراقية تحت تصنيف الاتفاقيات والمعاهدات الدولية.

كما أن مصادقة رئيس الجمهورية على اتفاقيات القرض الخارجي تستند إلى اختصاصه في تصديق المعاهدات حيث ورد في قوانين مصادقة رئيس الجمهورية في قانون تصديق الرسالتين والمذكرتين المتبادلتين ومحضر المناقشات المتعلقة بالقرض الياباني قانون رقم (12) لسنة 2013⁽²⁾، جاء فيه: ((بناءً على ما أقره مجلس النواب طبقاً لأحكام البند أولاً من المادة (61) والبند (ثانياً) من المادة (73) من الدستور⁽³⁾...قرر رئيس الجمهورية...))، وبما أن المادة (73/ثانياً) أناطت برئيس الجمهورية صلاحية المصادقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية، بالتالي فإن اتفاقية القرض الخارجي تعدّ معاهدة دولية وتخضع لأحكام القانون الدولي في العراق، تتطلب مصادقة رئيس الجمهورية على الاتفاقية المالية للقرض الخارجي.

وبالنسبة إلى موقف المشرع العراقي من عقود القرض الخارجي واتفاقياته وتحديد القانون الواجب التطبيق على القرض الخارجي في العراق، فإنه قد حسم الأمر حينما نص في المادة (1/ثانياً) من تعليمات تنفيذ العقود الحكومية رقم (2) لسنة 2014، على أنه: ((لا تسري أحكام هذه التعليمات على ... أ- المشاريع والعقود لدوائر الدولة والقطاع العام الممولة من الدول الاجنبية او المنظمات الدولية او

(1) نشرة الدين العام لسنة 2017، باللغة الانكليزية، موقع الوزارة الرسمي على شبكة الانترنت. www.maf.gov.iq

(2) منشورة في جريدة الوقائع العراقية، العدد (4278) بتاريخ 2013/5/27.

(3) تنص المادة 73/ثانياً من الدستور النافذ على أن (يتولى رئيس الجمهورية... ثانياً-المصادقة على المعاهدات...).

الاقليمية او المنظمات الحكومية والمنفذة استناداً الى اتفاقيات او بروتوكولات خاصة تبرم مع جهة التعاقد العراقية، وتطبق احكام هذه التعليمات في حالة عدم وجود نص يمنع من تطبيقها⁽¹⁾.

وهذا ما أكدته الاتفاقيات المعقودة بين العراق واليابان⁽²⁾، والاتفاقية المالية المعقودة بين العراق ومؤسسة التنمية الدولية التابعة للبنك الدولي⁽³⁾، اللتان اشترطتا تطبيق أحكام اتفاقية القرض على الاتفاق المالي المنعقد بينهما.

(1) الجدير بالذكر ان المشرع العراقي قد انتهج ذات الاتجاه في القانون الخاص؛ حيث نصت المادة (1/25) من القانون المدني العراقي رقم على: (يسري على الالتزامات التعاقدية قانون الدولة التي يوجد فيها الموطن المشترك للمتعاقدين اذا اتحدا موطناً، فاذا اختلفا يسري قانون الدولة التي تم فيها العقد، هذا ما لم يتفق المتعاقدان او تبين من الظروف ان قانوناً اخر يراد تطبيقه).

(2) المادة (1/2) في قانون تصديق الرسائل والمذكرتين المتبادلتين ومحضر المباحثات المتعلقة بالقرض الياباني لجمهورية العراق الموقعة بتاريخ (9/نيسان/2007) المنشورة في جريدة الوقائع العراقية العدد (4194) السنة 2011/6/20، وكذلك نصت بقية الاتفاقيات على نفس الشرط والمنشورة في الجريدة الرسمية بالأعداد (4381،4286،4388،4278،4418).

(3) المادة (2/3) من اتفاقية اعادة تأهيل الطرق الطارئ، من الاتفاقية المنشورة في جريدة الوقائع العراقية الرسمية بتاريخ 2007/9/27، العدد (4049)، كذلك نصت الاتفاقيات المعقودة بين العراق ومؤسسة التنمية الدولية في اعداد متفرقة على ذات الشرط، منها الاعداد على سبيل المثال: (4185،4184،4185).

المبحث الثاني

أحكام انعقاد القرض الخارجي

إن العلاقة القانونية المتولدة عن ارتباط أطراف القرض الخارجي خاضعة لقواعد قانونية متعددة، يجعلها في إطار يحتوي القرض الخارجي وينظم أحكامه القانونية، مما ينتج عن التزامها سواء كان عقداً أم معاهدة نظاماً قانونياً يحكم جوانبه الشكلية والموضوعية، ولتوضيح ذلك نقسم هذا المبحث إلى مطلبين، نتناول في المطلب الأول الجوانب الشكلية للقرض الخارجي، ونتكلم عن الجوانب الموضوعية في مطلب ثانٍ.

المطلب الأول

الجوانب الشكلية في القرض الخارجي

بغية الوقوف على الجوانب الشكلية التي تكون خاضعة لإرادة أقطاب عقد أو اتفاق القرض الخارجي من ناحية وجودها وعدمها وبيانها فإننا سنتناول في هذا المطلب شروط القرض الخارجي في الفرع الأول، والضمانات السيادية للقرض الخارجي في الفرع الثاني.

الفرع الأول

شروط القرض الخارجي

إن كل عملية اقتراض لا تخلو من توافر عدة شروط فيها ينبغي تواجدها؛ كي تتم عملية الاقتراض، تتفاوت هذه الشروط وتختلف حسب الأطراف المتعاقدة والظروف المحيطة بعملية الاقتراض وتتمثل هذه الشروط في أربع نقاط تكاد لا يخلو منها أي عقد أو اتفاقية قرض خارجي، وسنذكرها تباعاً.

أولاً: الفائدة

هي ذلك التعويض المقابل أو المكافأة التي يدفعها شخص إلى شخص آخر نظير استعمال النقود لمدة معينة⁽¹⁾، على الرغم من اعتبار غالبية الفقه المالي الفائدة ضمن قائمة المزايا الممنوحة

(1) د. مهى حاجي شاهين السليفاني، تنزيلات في قانون ضريبة الدخل، ط1، منشورات زين الحقوقية، لبنان، 2013، ص68.

للمقرضين⁽¹⁾، إلا ان الرأي الراجح أنها تعد شرطاً من شروط القرض العام فضلاً عن القرض الخارجي⁽²⁾.

وهذا ما تبناه المشرع العراقي في (الفقرة الثانية) من القسم الثاني (الدين العام) من قانون الادارة المالية رقم(95) لسنة 2004 الملغى، حيث جاء بالنص على أن: ((لوزير الحق بتحديد شروط سندات الدين الحكومي قبل إصدارها، على سبيل المثال.... ب- السعر المعروض به ومعدّل الفائدة، ت- أسلوب حساب معدّل الفائدة)).

من هنا يتضح ان من صلاحية وزير المالية العراقي ان يحدد مقدار الفائدة وكيفية حساب معدّلها عند الاقتراض بواسطة السندات السيادية، أما بالنسبة إلى أسعار الفائدة في الاتفاقيات المعقودة في القرض الخارجي أو العقود فأنها تختلف أسعارها ارتفاعاً وانخفاضاً وفقاً لمصدر القرض، فالاقتراض من المصادر الأجنبية الخاصة (كالبنوك التجارية، والبنوك الإقليمية) تكون ذات فائدة مرتفعة قياساً بمصادر القرض العامة كالدول والمؤسسات المالية.⁽³⁾

وتراعي الدولة في تحديد سعر الفائدة ما يأتي:⁽⁴⁾

أ- حالة الأسواق المالية.

ب- مركز ائتمان الدولة وثقة المجتمع الدولي في اقتصادياتها.

ج- مقدار مبلغ القرض ومدته.

كما يؤخذ بنظر الاعتبار تغيير سعر الفائدة والمزايا التي تمنحها الدولة للمقرضين.

1) د. محمد سعيد فرهود، علم المالية العامة، معهد الإدارة العامة، الرياض، 1982، ص469. د. محمد حافظ الرهوان، مبادئ

فن المالية العامة، بدون ذكر المطبعة، القاهرة، 2008، ص275. عبد العال الصكبان، مقدمة في علم المالية العامة،

مصدر سابق، ص441.

2) د. مها السليفاني، النظام القانوني للقرض الخارجي، مصدر سابق، ص126.

3) د. رمزي زكي، الديون والتنمية، مصدر سابق، ص81.

4) د. احمد عبد الرحيم، الدين العام وعجز الموازنة العامة في مصر، دار النهضة العربية، القاهرة، 2009، ص265؛ د.

عادل حشيش، أصول المالية العامة، مصدر سابق، ص27؛ منصور ميلاد يونس، مبادئ المالية العامة، المؤسسة

الفنية للطباعة والنشر، 2004، ص90.

وقد نظم المشرع العراقي الفوائد والاقساط التي تدفعها الحكومة الاتحادية في بند مستقل في الموازنة العامة الاتحادية بعنوان النفقات السيادية، وهي النفقات التي تستخرج قبل أي استقطاع آخر من الإيرادات العامة، حيث يكون لها الأولوية بالاستقطاع واستخراجها قبل أي نفقات أخرى، كما تذكر في ملحق الموازنة العامة ضمن جداول يذكر فيها الجهة المقرضة والفوائد والاقساط.

2- المدة

تصنف القروض الخارجية من حيث الاجال أو مدد الاستحقاق إلى:⁽¹⁾

أ- قروض قصيرة الأجل: وهي التي لا تتجاوز سنة واحدة.

ب- قروض متوسطة الأجل: وهي القروض التي تتراوح بين سنة - خمس سنوات.

ج- قروض طويلة الأجل: وهي القروض التي تكون مدتها أكثر من خمس سنوات دون حد لسنوات معينة، وتستخدم هذه القروض عادة لتمويل مشروعات التنمية.

هناك تناسباً عكسياً بين معدل الفائدة ومدة القرض، فكلما زادت مدة القرض كلما انخفض سعر الفائدة وكلما قصرت مدة القرض ارتفع سعر الفائدة، ويختص وزير المالية في العراق بتحديد مدة القرض والعملية التي تصدر بها السندات.

3- العملة

إن اختيار العملة التي يتم بها السداد راجع لاعتبارات ذات طابع نقدي كأن يكون لديهم الثقة في استقرار هذه العملة أو مراعاة المتغيرات المحتمل حدوثها في قيمة العملة.⁽²⁾

ونظراً لتعاظم استدانة العراق من سوق الدولار الأمريكي والمؤسسات المالية الدولية والاقليمية متعددة الأطراف، إضافة إلى القروض الثنائية فقد ارتفع نصيب القروض الخارجية واجبة الأداء بالدولار الامريكي بنسبة 56.2%. بينما كانت نسبة اليورو 15%، اما الين الياباني فقد بلغت نسبته 17.6% لعام 2015⁽³⁾، مما يشير إلى هيمنة الدولار الامريكي على استحقاق الوفاء في القروض الخارجية، لذا

(1) د. طاهر الجنابي، علم المالية العامة والتشريع المالي، مصدر سابق، ص75.

(2) د. محمد صالح الدالي، المشاكل القانونية والاقتصادية للقروض الخارجية، مصدر سابق، ص166.

(3) استراتيجية الدين العام في العراق، وزارة المالية، نشرة باللغة الإنكليزية، ص8.

فقد ارتبط عبء خدمة المديونية الخارجية بأي تغيير يطرأ على سعر صرف الدولار الأمريكي سلباً أو إيجاباً، خاصة إذا لم يعوض ذلك ارتفاعاً في اسعار صادرات البلد.⁽¹⁾

4- فترة السماح

وقد يطلق عليها بمدة الإمهال، وتعرف هذه المدة بأنها عدد السنوات التي تمنح للدولة المقترضة لاستثمار القرض في مشروعاتها الائتمانية التي يمولها البنك (المصدر) قبل أن تبدأ في سداد الأقساط المستحقة للقرض⁽²⁾، وتختلف هذه الفترات حسب حجم القرض ومدة السداد، وفقاً لمراعاة ظروف البلد المقترض المختلفة والمتفاوتة، من حيث قدرتها على السداد في الوقت المحدد.

وفي ذات السياق هنالك نوع آخر من الشروط التي ترافق القروض الخارجية وهي الشروط الخاصة بالمؤسسات المالية الدولية وخصوصاً شروط صندوق النقد الدولي على العراق وما تسهم فيه من آثار مستقبلية تؤثر على مصير البلد.

ومن الشروط التي اشترطها صندوق النقد الدولي في إطار البرنامج التصحيحي الهيكلي كشرط للموافقة على منح القرض الخارجي للعراق "ان تقوم الحكومة العراقية بتخفيض النفقات العامة في الموازنة العامة، رفع الدعم عن البطاقة التموينية، التوجه نحو خصخصة شركات القطاع العام، فتح المجال للاستثمار الأجنبي..."⁽³⁾، وغيرها من الشروط التي تكاد تكون واحدة لكل من يقترض من صندوق النقد الدولي ما عدا اختلافات طفيفة تتفاوت تبعاً لطبيعة الموارد للبلد المقترض، اما الشروط العامة التي ذكرناها بداية فأنها تختلف حسب المؤسسات المالية أو الدول والمصادر الخاصة الأجنبية من حيث الارتفاع والانخفاض، ويمكن إيضاح ذلك من خلال ملاحظة الجدول رقم (1).

(1) د. رمزي زكي، أزمة القروض الدولية الأسباب والحلول المطروحة، المستقبل العربي، 1987، ص44.

(2) د. أمين محمد أحمد منصور، التنظيم القانوني للبنوك الدولية الإقليمية - دراسة في ظل قواعد التنظيم الدولي، أطروحة دكتوراه، جامعة القاهرة، 2001، ص427.

(3) همسة قصي عبد اللطيف، علاقة العراق بصندوق النقد الدولي بعد عام 2003، بحث في مركز دراسات النهريين، جامعة النهريين، 2003، ص13.

الجدول رقم (1)

توضيح الشروط العامة للقرض الخارجي

السنة	فترة السماح	مدة القرض	مدة الفائدة	مبلغ القرض	مصدر القرض
2007	10 سنوات	40 سنة	0,65%	5 مليار دولار	القرض الياباني
2007	10 سنوات	35 سنة	0,75%	500 مليون دولار	مؤسسة التنمية الدولية
2008	8 سنوات	16 سنة		400 مليون يورو	القرض الإيطالي
2010	4 سنوات	15 سنة	0,6%	250 مليون دولار	البنك الدولي للإنشاء والتعمير
2010	3 سنوات	5 سنوات	0,20%	1,6 مليار دولار	صندوق النقد الدولي
2014	5 سنوات	15 سنة	1,5 %	355 مليون دولار	البنك الدولي للإنشاء والتعمير
2017	_____	5 سنوات	2,1% مضمونة من الحكومة الأمريكية	1 مليار دولار	سندات سيادية
2017	_____	5,5 سنوات	6,57 بدون ضمان	1 مليار دولار	سندات سيادية

الجدول: أعداد الباحثة، المصدر (الموقع الرسمي لوزارة المالية/ قسم الاقتراض)

يوضح الجدول رقم (1) ان الشروط العامة في العراق، بالنسبة إلى مدة الامهال فقد تراوحت بين 3-10 سنوات، بينما فترة السداد كانت بين 5-40 سنة، مما يشير إلى ان فترة السماح ومدة السداد اخذت في بداية الاقتراض صعوداً ثم انخفضت في السنوات الأخيرة، كما اننا نلاحظ ان سعر الفائدة كانت صفرية في الغالب بينما نلاحظ الاقتراض بالسندات السيادية المضمونة كانت فائدتها أقل من السندات غير المضمونة حيث بلغت فائدة السندات المضمونة 2%، بينما بلغت السندات السيادية غير المضمونة 6%.

على العموم فإن الشروط العامة تشير إلى انها كانت ميسرة على عكس الشروط الخاصة التي ذكرناها آنفاً، حيث ان تطبيقها يؤدي إلى آثار اجتماعية واقتصادية سلبية.

الفرع الثاني

الضمانات السيادية للقرض الخارجي

نظراً للمخاطر التي ترافق منح القرض بشأن عدم تنفيذ الطرف الآخر لالتزاماته والمخاطر الاقتصادية والسياسية ومخاطر التأمين، فقد يتطلب الاقتراض الخارجي اصدار ضمانات تضمن تسديد الدين والوفاء بالالتزام من جانب الطرف المقترض، فالبحث عن الاستقرار المالي والابتعاد عن احتمالات المخاطر من تقلبات سياسية واقتصادية كان وراء تزايد الطلب على الضمانات وتعددتها، وتكمن أهمية الضمانات في أنها تمثل استقطاباً للمقرضين وجذبهم إضافة إلى الفائدة التي تعود على البلد المقترض وذلك من خلال حصوله على قرض بشروط ميسرة أيسر من القروض غير المضمونة، فقد تكون هذه الضمانات عقوداً أو اتفاقيات مستقلة تماماً عن القرض الخارجي واتفاقياته أو قد تكون ضمن اتفاق القرض أو العقد.

سنتناول عبر نقطتين الاحكام القانونية فيما يخص الضمانات السيادية وأشكال الضمانات التي تصدر من البلد المقترض.

أولاً: الاحكام القانونية للضمانات السيادية

أناط المشرع العراقي اختصاص اصدار الضمانات بوزير المالية⁽¹⁾ يخوله بذلك مجلس الوزراء وبموافقة مجلس النواب، وقد اعتاد المشرع العراقي في قوانين الموازنة العامة تخويل وزير المالية بصلاحيه اصدار الضمانات، إلا ان هذه الصلاحيه ليست مطلقة بل مقيدة بما يأتي:

- 1- أن يكون اصدار الضمانات بموافقة رئيس مجلس الوزراء⁽²⁾، ومصادقة مجلس النواب.⁽³⁾
- 2- يتمثل نطاق وسقف الضمانات بالحدود القصوى المحددة في قانون الاقتراض الخارجي أو في قانون الموازنة العامة الاتحادي.⁽⁴⁾

(1) المادة (39/ثانياً) من قانون الإدارة المالية الاتحادي رقم (6) لسنة 2019 المعدل.

(2) نصت المادة (39/ ثانياً) أ) على ان ((لوزير المالية وبموافقة رئيس مجلس الوزراء اصدار الضمانات ضمن الحدود القصوى المقررة في الموازنة العامة الاتحادية)).

(3) ونصت المادة(12/ رابعاً) من قانون الادارة المالية رقم (6) لسنة 2019 المعدل. على ان ((لمجلس النواب... رابعاً: المصادقة على القروض والضمانات السيادية والاتفاقيات الدولية)) نصت المادة (2/ ثانياً/19) من قانون الموازنة العامة لسنة 2018 على ان ((تكون جميع الضمانات السيادية عن المشاريع الاستثمارية بموافقة مجلس الوزراء ومصادقة مجلس النواب))، منشور في الوقائع العراقية، العدد (4485)، تاريخ 2018/4/2.

(4) المادة (39/ثانياً) من قانون الإدارة المالية الاتحادي رقم (6) لسنة 2019، المعدل.

3- يجب توفير التخصيصات المالية اللازمة لتسديد هذه الضمانات في قانون الموازنة العامة الاتحادية.⁽¹⁾

ويتم ادراج قائمة بالضمانات الصادرة على الحكومة الاتحادية مرفقاً بالموازنة العامة⁽²⁾ وقد نصت المادة (39/3/ب) من قانون الاجازة المالية الاتحادي رقم (6) لسنة 2019 على ان تتضمن الموازنة العامة الاتحادية تخصيصات يحتفظ بها للضمانات المنصوص عليها في الفقرة (أ) من هذا البند التي يتطلب تسديدها (ويحتفظ الوزير بسجل خاص للديون والضمانات في وزارة المالية الاتحادية.

إن منح الضمانات الكفيلة بإتمام القرض تأتي ضمن قانون الموازنة العامة الاتحادية، حيث يمنح وزير المالية صلاحية عقد اتفاقيات الاقتراض ومنح الضمانات، وهذا ما نجده بصورة مستقرة في موازنات العراق، فعلى سبيل المثال، تشير الموازنة العامة الاتحادية لعام 2018⁽³⁾، في المادة (2/ ثانياً) (العجز) الفقرة (20) على (استمرار وزير المالية وبموافقة مجلس الوزراء تقديم ضمانات سيادية لمشاريع الاستثمار في قطاع الكهرباء...).

كما جاء في الموازنة العامة لسنة 2019 حيث نصت المادة (2/ ثانياً/ 5) على أنه ((لوزير المالية الاتحادي أو من يخوله بموافقة رئيس الوزراء الاتحادي إصدار ضمانات...)).

ثانياً: أشكال الضمانات السيادية

أطلق المشرع العراقي في المادة (29/ثانياً/ب) من قانون الإدارة المالية الاتحادي العبارة بشأن الضمانات التي يصدرها وزير المالية بالنص على أنها "... تشمل الضمانات، ضمانات القرض والديون..." مما يعني ان لوزير المالية اصدار أي نوع من الضمانات سواء كانت عينية أم شخصية، وسنأخذ مثالين لهذه الضمانات:

(1) المادة (39/ثانياً/ب) من قانون الإدارة المالية الاتحادي، رقم (6) لسنة 2019، المعدل.

(2) المادة (8/هـ) قانون الادارة المالية رقم(6) لسنة 2019 ، المعدل.

(3) قانون الموازنة العامة الاتحادية رقم (9) لعام 2018، المنشورة في الجريدة الرسمية العدد (3385).

أ- الكفالة الدولية

هي اتفاقية يتعهد بموجبها شخص دولي بدفع الديون أو أداء التزامات لشخص آخر إذا ما تعذر عليه الوفاء.⁽¹⁾

ومقتضى هذا أن يضمن شخص من أشخاص القانون الدولي العام دولة كانت أم مؤسسة مالية الطرف المقترض ويتحمل عنه جميع التزاماته المالية تجاه الطرف المقترض، وتسلك هذه الكفالة سبيل دخول الكفيل الدولي طرفاً ثالثاً في المعاهدة أو من خلال اتفاق دولي يبرم لهذا الغرض بالذات⁽²⁾، ويعد هذا الضمان من الضمانات الشخصية، وتعد هذه الضمانات من الضمانات المستقلة وتلجأ إليها عادة الدولة المقرضة عند استشعار عدم كفاية موارد الدولة المقترضة للوفاء بالتزامات القرض المالية.⁽³⁾

وقد لجأ العراق إلى هذا النوع من الضمانات، نذكر على سبيل المثال منها ضمان وكالة تحويل الصادرات البريطانية (UKEF) لمبلغ قدره (330) مليون دولار، وضمن (EKN) السويدية ضمن الاقتراض من البنوك الأجنبية لمبلغ قدرة (360) مليون دولار، ومؤسسة ضمان الصادرات الألمانية وبنك ستاندر و جارترد....⁽⁴⁾

كذلك ضمان الولايات المتحدة الأمريكية للسندات السيادية في العام 2017 التي صدرت بمبلغ قدره مليار دولار أمريكي.

ب- الضمانات العقارية للقرض الخارجي:

هي اتفاقية تكسب بها الجهات المقرضة دولة أو مؤسسة دولية متخصصة أو شخص دولي خاص حقاً عينياً على عقار للوفاء بمبلغ القرض ويكون له بمقتضاه ان يتقدم على الدائنين التاليين له في المطالبة في استيفاء حقه من ثمن ذلك العقار في أي يد يكون.⁽⁵⁾

(1) د. سميح القليوبي، خطابات الضمان والمصرفية في ضوء مشروع قانون التجارة الدولية، الامارات العربية المتحدة، مجلة الأمن والقانون، العدد (12) لسنة 1993، ص292.

(2) د. أحمد الدخيل، المالية العامة من منظور قانون، مصدر سابق، ص186.

(3) د. قيس حسن عواد، الاقتراض العام الخارجي وشروط المؤسسات الدولية، مصدر سابق، ص195.

(4) المادة (2/ثانياً/5) من قانون الموازنة العامة لسنة 2019 منشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (4529) بتاريخ 2019/2/11.

(5) ريتشارد بيرت وآخرون، الثالوث غير المقدس (صندوق النقد الدولي)، البنك الدولي، منظمة التجارة العالمية، ترجمة: شوكت يوسف، الهيئة العامة السورية للكتاب، دمشق، 2007، ص314.

يمثل الرهن العقاري في مجال القروض ضماناً عينياً بتخصيص ملك عقاري كضمان يتم تقييده لصالح المقرض دون نزع الملكية الحالية، وللمقرض في حالة عدم حصوله على أصل القرض حين حلول أجله وميعاد الاستحقاق، ان يحجز عليه ويبيعه في أي يد يكون واستيفاء ثمنه من قبل الدائنين الآخرين لتضمنه حق الأفضلية والتتبع.⁽¹⁾

يتم اللجوء إلى الرهن العقاري عندما يكون القرض استثمارياً، إلا أنه يثير النزاعات عند الاخلال بالقرض واردة المقرض التنفيذ حيث أنه يمس سيادة الدولة واستقلالها، وهنا تكمن خطورة هذا الضمان إذ أنه على الرغم من الحماية الوطنية التي تمنحها القوانين الداخلية للعقارات وذلك عندما منع المشرع العراقي بيع أو حجز الأموال العامة للدولة أو الشركات العامة، إلا ان الإدارة قد تسلك في سبيل حصول ذلك إزالة صفة النفع العام عن هذه العقارات وبالتالي جواز الحجز عليها.

ومن هنا فأننا ندعو المشرع العراقي إلى اضافة قيود على السلطة التنفيذية من خلال منع ضمان العقارات أو الآبار النفطية أو مشتقاتها أو غيرها من الضمانات الخطيرة التي ترهن ثروة البلد وتهدد سيادته.

والجدير بالملاحظة أن قانون الموازنة العامة لعام 2018 قد تضمن في المادة (2/ثانياً/20) بنداً نُص فيه على عدم جواز رهن النفط أو مشتقاته بدون مصادقة مجلس النواب.⁽²⁾

المطلب الثاني

الجوانب الموضوعية في القرض الخارجي

سنتناول في هذا المطلب الجوانب الموضوعية التي تمس جوهر عقد أو اتفاق القرض الخارجي؛ بحيث يبطل الأخير في حالة خلوه منها، وسنسلط الضوء على أركان القرض الخارجي في الفرع الأول، ثم نتناول إبرام القرض الخارجي في الفرع الثاني:

(1) ياسر الشبلوي، ضمانات الاقتراض الدولي وجزاء الاخلال به، مصدر سابق، ص141.

(2) نصت المادة (2/ثانياً/20) من قانون لقانون الموازنة العامة لسنة 2018، على ان (لا يجوز ابرام اتفاقية اقتراض مع الحكومات الاجنبية مشروطة برهن النفط ومشتقاته من دون مصادقة مجلس النواب). منشور في الوقائع العراقية ذي

الفرع الأول

أركان القرض الخارجي

إن القرض العام الخارجي سواء كان عقداً إدارياً أم معاهدة يستلزم توافر عدة أركان لهذا الاتفاق، وسوف نركز على هذه الأركان التي قد تكون فيها بعض الاختلافات بين أركان العقد الإداري والمعاهدة على الأمور المشتركة بينهما، حيث يعد هذا الموضوع من أهم العناصر الموضوعية للقرض الخارجي، كي يرتب آثاره القانونية ويثبت صحة وجوده.

سنتناول هذه الأركان في أربعة نقاط وكالاتي:

أولاً- الأهلية:

تعرف الأهلية بأنها (قدرة الشخص على مباشرة التصرفات القانونية التي من شأنها أن تكسبه حقاً أو تحمله التزاماً على وجه يعتد به قانوناً)⁽¹⁾، ويتطلب إبرام القرض الخارجي بالنسبة للطرف المقرض والمقترض توافر أهلية الأداء⁽²⁾؛ إذ أن القرض يعد من التصرفات القانونية الدائرة بين النفع والضرر وتلك الضارة ضرراً محضاً.⁽³⁾

وتتحقق الأهلية بالنسبة للشخص الطبيعي حسب القانون المدني ببلوغ سن الرشد وهي ثماني عشرة سنة كاملة، وعدم تعرضه لأي طارئ كعوارض الاهلية أو موانعها⁽⁴⁾، أما بالنسبة للشخص المعنوي فالاهلية هي منحه الشخصية القانونية وحدود هذه الشخصية التي تتوقف على طبيعة القرض الذي أنشئ من أجله⁽⁵⁾، والتي تعني ان يتصف اطراف القرض الخارجي بالشخصية القانونية (كالدول والمؤسسات

(1) د. عوض احمد الزعبي، مدخل إلى علم القانون، ط2، إثراء للنشر والتوزيع، الاردن، 2011، ص 258.

(2) يميز الفقهاء عادة بين أهليتين أهلية الوجوب وهي (صلاحية الانسان لثبوت الحقوق له على وجه يعتد به قانوناً)، واهلية الأداء التي تعني ((صلاحية الشخص لصدور العمل القانوني منه على وجه يعتد به قانوناً)). د. عبد المجيد الحكيم وآخرون، الوجيز في نظرية الالتزام في القانون المدني، العاتك لصناعة الكتاب، ج1، بدون سنة طبع، القاهرة، ص 63-64.

(3) د. احمد خليل سالم، أحكام التصرف في القرض في الفقه الاسلامي، رسالة ماجستير، كلية الدراسات العليا، جامعة الخليل، 2012، ص260.

(4) عوارض الاهلية اربعة (الجنون، العته، السفه، الغفلة) اشار لها القانون المدني العراقي رقم(40) لسنة 1951، النافذ في المادة (107، 110).

(5) د. عبد الباقي البكري وآخرون، المدخل لدراسة القانون، ط3، شركة العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، 2011، ص

المالية) فليس كل أشخاص القانون الدولي تصلح أن تكون أطرافاً في معاهدة القرض الخارجي، فالدول بوصفها الشخص الرئيس من أشخاص القانون الدولي العام يجب أن يكون لها قدر من السيادة كي تتمتع بالأهلية اللازمة لإبرام القرض الخارجي، والمؤسسات والمنظمات الدولية.

الجدير بالذكر أن فكرة الأهلية تقابل فكرة الاختصاص في القانون العام كونهما يقومان على أساس واحد وهو القدرة على مباشرة تصرف قانوني معين⁽¹⁾، فيجب أن يكون الطرف المقترض مختصاً بما يقوم به من تصرف قانوني، وقد جعل المشرع العراقي الدستوري صلاحية الاقتراض من الاختصاصات الحصرية للسلطة الاتحادية⁽²⁾. ولم يمنح هذا الاختصاص الى المحافظات والاقليم⁽³⁾.

إلا أن إقليم كردستان العراق قد تجاوز ذلك من خلال مبادرته بالاقتراض الخارجي من تركيا، مبلغاً قدره (5) مليار دولار⁽⁴⁾، الأمر الذي يُعد هذا القرض فاقداً لركن الأهلية وهو الاختصاص بالاقتراض الخارجي لعدم منح هذه الصلاحية في القانون الوطني للإقليم، وبالتالي تكون عملية اقتراض الإقليم أعلاه باطلة .

ثانياً- التراضي :

هو ارتباط الايجاب الصادر بالقبول على نحو يعتد به قانوناً⁽⁵⁾، ويعدّ ركن التراضي من الاركان المهمة في القرض الخارجي ومنشأ توافره يتمثل في كون القروض الخارجية ليست من القروض الاجبارية، ولا يصح فيها الإجبار، بل تقوم على التراضي بين الطرفين فهي قروض اختيارية قائمة على الإرادة الحرة بين أطراف القرض؛ إذ يجب أن يكون الرضا خالياً من العيوب⁽⁶⁾، والتي تتمثل بـ(الغلط، التدليس، الإكراه،

(1) د. قيس حسن عواد، الاقتراض العام الخارجي وشروط مؤسسات التمويل الدولية، مصدر سابق، ص 207- 208.

(2) المادة (110/اولاً) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005النافذ.

(3) المادة (40) من قانون الادارة المالية الاتحادي رقم (6) لسنة 2019 المعدل.

(4) برهم لطيف، اتفاقية النصف قرن بين اقليم كردستان وتركيا، مقال منشور على شبكة الانترنت على الرابط التالي www.rojnews.news منشور بتاريخ 2020/8/27 كما صرح رئيس حكومة إقليم كردستان مسرور بارزاني في مؤتمر صحفي، بأن حجم الديون الداخلية والخارجية للإقليم يبلغ (7،256،283،446) مليار دولار، متاح على الانترنت على الرابط التالي www.alarabiya.net منشور بتاريخ 2020/10/5 تاريخ الزيارة (2021/2/15).

(5) د. قيس حسن عواد، الاقتراض العام الخارجي وشروط مؤسسات التمويل الدولية، مصدر سابق، ص 207.

(6) للمزيد من التفصيل ينظر، د. مهى السليفاني، النظام القانوني للقرض العام الخارجي، مصدر سابق، ص 90 وما بعدها. بعدها.

الإكراه، افساد ممثل الدولة⁽¹⁾. فإذا توافرت أحد هذه العيوب في عقد أو اتفاقية القرض الخارجي عد باطلاً.

وتعتبر الدولة عن رضاها في اتفاقية القروض الخارجية عن طريق المصادقة على اتفاقية القرض⁽²⁾، وفي العراق قبل البدء بعملية المصادقة على الاتفاقية يتم عرض اتفاقية القرض الخارجي على مجلس الدولة؛ كي يرى صياغتها القانونية ويتم تعديلها من قبله بأرائه الاستشارية⁽³⁾. وبعد عرض اتفاقية القرض على مجلس النواب وموافقته يتم تصديقها من قبل رئيس الجمهورية⁽⁴⁾.

ثالثاً - المحلل :

هو الشيء الذي تترتب عليه التزامات العقد⁽⁵⁾، وقد وصفه المشرع العراقي في القانون المدني رقم (40) لسنة 1951 النافذ في المادة (73) منه على أنه (يثبت اثره في المعقود عليه)، فيتمثل ركن المحل بالالتزامات التي يربتها هذا الاتفاق على عاتق طرفيه.

إن محل العقد والاتفاق في القرض الخارجي يتمثل بمبلغ من المال ينبغي ان تتوفر فيه شروط المحل، من التعيين والوجود والمشروعية، وهو ما يتوافر في العادة في عقد القرض الخارجي او اتفاقيته مالم يكن هذا المبلغ ناتج عن جريمة فيشكل جريمة لغسيل المال⁽¹⁾.

(1) أشارت معاهدة فيينا لقانون المعاهدات لسنة 1969، إلى تعيين الرضا في المادة (11) حيث نصت على: ((يمكن التعبير عن رضا الدولة بالالتزام بالمعاهدة، بتوقيعها او بتبادل وثائق انشائها او بالتصديق عليها او بالموافقة عليها او بقبولها او بالانضمام اليها او بأية وسيلة اخرى متفق عليها)).

(2) المصادقة هو الاجراء الذي تقره الدولة بمقتضاه على المستوى الدولي رضاها بالالتزام بالمعاهدة، المادة (الثانية) الفقرة (اولاً/ب) من اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات لسنة 1969.

(3) المادة (6/ ثانياً) من قانون مجلس الدولة رقم (65) لسنة (1979) المعدل، ينظر الرأي القانوني من مجلس الدولة بالقرار رقم (2008/60) بتاريخ 2008/5/13، الذي جاء رداً على كتاب وزارة المالية المرقم (2819) بتاريخ 2008/5/4، بشأن اتفاقية القرض الياباني البالغ (182,680.000.000) مليار ين ياباني.

(4) المادة (الاولى)، البند (رابعاً) من قانون عقد المعاهدات رقم (35) لسنة 2015، والمادة (61/رابعاً) والمادة (73/ثانياً) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005، وتتم الموافقة من قبل مجلس النواب بقانون يسنه بأغلبية ثلثي اعضائه، ثم يجب على مجلس النواب رفعها بعد التصويت عليها إلى رئيس الجمهورية للمصادقة عليها، وتعد مصادقاً عليها بعد مضي خمسة عشر يوماً، وتعد المعاهدة نافذة بعد نشرها في الجريدة الرسمية.

(5) د. مهى السليفاني، النظام القانوني للقرض العام الخارجي، مصدر سابق، ص 75.

ويتم تحديد هذا المبلغ الإجمالي للقرض الخارجي في قانون القرض الذي تسنه السلطة التشريعية، من قبل وزير المالية وهذا ما يمكن ان يستشف من الفقرة الاولى من القسم الثاني (الدين العام) من قانون الادارة المالية رقم (95) لسنة 2004 الملغى، القائل: ((لوزير الحق بإصدار سندات الدين الحكومي كالالتزام تضمنه الحكومة على أن يكون بالمبالغ الضرورية للانفاق الذي يقرها القانون...))، هذا ويملك وزير المالية تخويل البنك المركزي العراقي بإصدار السندات السيادية وإدارتها واستردادها.⁽²⁾ وللوزير الحق في تحديد شروط هذه السندات والسعر المعروض به ومعدل الفائدة⁽³⁾. كذلك للوزير اصدار هذه السندات بطريق المزاد العلني او الاكتتاب.⁽⁴⁾

اما بالنسبة إلى تحديد مبلغ الاقتراض الخارجي الدولي، فيتم تحديده عبر مفاوضات، وقد نص الدستور العراقي على ان ((يمارس مجلس الوزراء الصلاحيات الآتية... التفاوض بشأن المعاهدات والاتفاقيات الدولية والتوقيع عليها او من يخوله))، وبما ان المخول قانوناً وفقاً لنصوص الموازنة العامة الاتحادية بالاقتراض الخارجي هو وزير المالية فيختص الأخير بإجرائها.

رابعاً - السبب:

بما ان عقد القرض الخارجي من العقود الملزمة للجانبين فإن التزام كل طرف هو سبب التزام الطرف الآخر، وبالتالي فسبب التزام المقترض بدفع مبلغ القرض هو التزام الدولة بإعادة هذا المبلغ بعد انتهاء المدة المحددة للقرض.

هذا التفسير بالنسبة للنظرية التقليدية للسبب، اما بالنسبة إلى النظرية الحديثة، فإن السبب في القرض هو الباعث الدافع لدى كل من المقرض والمقترض، وفي كلتا الحالتين ينبغي ان يكون هنالك سبب وان يكون هذا السبب مشروعاً.⁽⁵⁾

إذن لابد ان يكون سبب الاقتراض بالنسبة للدولة المقترضة او المقرضة مشروعاً من الناحية القانونية، وتقابل المشروعية كركن في معاهدات القرض الدولي، السبب في عقد القرض الخارجي؛ إذ

(1) د. احمد الدخيل، المالية العامة من منظور قانوني، مصدر سابق، ص 159.

(2) المادة (39/اولاً) من قانون الادارة المالية الاتحادية رقم (6) لسنة 2019 المعدل.

(3) المادة (2/ب) القسم الثاني (الدين العام) من قانون الادارة المالية والدين العام رقم (95) لسنة 2004 الملغى

(4) المادة (3/2) القسم الثاني (الدين العام) من قانون الادارة المالية رقم (95) لسنة 2004.

(5) د. أحمد الدخيل، المالية العامة من منظور قانوني، مصدر سابق، ص 159.

يجب ان تكون الغاية من معاهدة القرض الخارجي غير مخالفة للقواعد الآمرة او قواعد الاخلاق في القانون الدولي.(1)

بعد إتمام الجوانب القانونية من الناحية الشكلية والموضوعية للقرض الخارجي ويصبح نافذاً يأتي بعدها دور انقضاء القرض الخارجي ويتم ذلك عن طريق الوفاء بالقرض أو استهلاكه (2) على شكل دفعات متتالية كي لا يشكّل عبئاً على الدولة المقترضة وإن الاخلال بسداد القرض الخارجي يشكل مسؤولية دولية.

الفرع الثاني

إبرام القرض الخارجي

أن عملية الاقتراض الخارجي تصدر من قبل جهات مختصة بذلك، فضلاً عن ان لهذه العملية اجراءات قانونية تسيير وفقها، وعليه سنركز في هذا المجال على نقطتين:

أولاً-الجهة المختصة بإبرام القرض الخارجي:

لا تقل مسألة توزيع الاختصاصات المتعلقة بالإيرادات المالية في النظم الاتحادية أهمية عن التوزيع الدستوري للاختصاصات التشريعية والتنفيذية والقضائية، في أي مستوى من مستويات الحكم؛ إذ لا يستطيع النظام الإتحادي ممارسة الصلاحيات التنفيذية والتشريعية المناطة به بموجب الدستور ما لم تتوفر له الموارد المالية الكافية وفقاً للمعايير التي أوردها الدستور.(3)

وتعد الاختصاصات المالية في الأنظمة الاتحادية على اختلاف مستوياتها (الاتحادية، الاقليمية، المحلية) من أكثر الموضوعات إثارة للجدل وهذا ما نجده في تحديد الجهة المختصة بإبرام القرض

(1) نصت اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات لسنة 1969، في المادة (53) منه على أن: ((تكون المعاهدات باطلة اذا كانت وقت عقدها تتعارض مع قاعدة أمرة من القواعد العامة للقانون الدولي)).

(2) د. عزت عبد الحميد البرعي، مبادئ الاقتصاد المالي (المالية العامة)، الولاء للطبع والتوزيع، مصر، 2005، ص492. د. طاهر موسى عبد وآخرون، اقتصاديات المالية العامة، مطبعة بغداد، بغداد، 1985، ص 241. د. فوزت فرحات، المالية العامة، ط5، منشورا الحلبي الحقوقية، 2013، ص319.

(3) أزهار هاشم أحمد، العلاقات بين السلطة المركزية وسلطات الأقاليم في النظام الفيدرالي، المركز للإصدارات القانونية، القاهرة، 2014، ص90.

الخارجي لذلك سوف نتناول تحديد الجهة المختصة بإبرام القرض الخارجي ضمن مستويي الحكم عبر نقطتين.

1- تحديد الجهة المختصة بإبرام القرض على المستوى الاتحادي.

تعد مسألة تحديد الجهة المختصة بإبرام القرض الخارجي شديدة التعقيد من جانبين:⁽¹⁾

أولهما: إن شؤون الاقتراض المحلي والخارجي لها صلة بالعلاقات الخارجية، فلذا نجد كثيراً من الدول تجعلها بيد السلطة الاتحادية.

ثانيهما: إن السياسة الاقتراضية ترتب أعباءً مالية على الدولة، فهي تمس السياسة المالية وشؤون سيادة الدولة.

وتختلف الدساتير الاتحادية في آلية توزيع الاختصاصات تبعاً للعوامل التي تحيط بنشأة الاتحاد، وقد سلك المشرع الدستوري العراقي طريقة تحديد الاختصاصات الحصرية للسلطة الاتحادية، ثم ذكر الاختصاصات المشتركة بين السلطة الاتحادية والاقليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم، وترك ما عداها للأخيرتين.⁽²⁾

وقد نص المشرع الدستوري في المادة (110/أولاً) على أنه: ((تختص السلطات الاتحادية بالاختصاصات الحصرية الآتية: أولاً: رسم السياسة الخارجية .. وسياسات الاقتراض والتوقيع عليها وابرامها))، ومن خلال استقراء المادة أعلاه نجد أن المشرع الدستوري قد اناط بالسلطة الاتحادية مهمة الاقتراض الخارجي وبصورة حصرية وحيث أن السلطة الاتحادية في العراق مكونة من ثلاث سلطات (تنفيذية، تشريعية، قضائية)⁽³⁾، فتكون السلطة التنفيذية هي الجهة التي انيط بها مهمة الاقتراض الخارجي، نستدل على ذلك من خلال:

أ- إن المادة (80/أولاً) من الدستور النافذ، قد حددت إختصاصات السلطة التنفيذية واناظت بها صلاحية تخطيط وتنفيذ السياسة العامة في الدولة ومن ضمنها سياسة الاقتراض الخارجي.

(1) د. عثمان سلمان غيلان العبودي، الإشكالات الدستورية والقانونية في تنظيم الاختصاصات المالية الاتحادية، ط1،

المركز العربي للنشر والتوزيع، 2019، ص292.

(2) المواد (110-115) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005.

(3) المادة (47) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005.

ب- إن السلطة التنفيذية هي السلطة المختصة بإعداد مشروع قانون الموازنة العامة الاتحادية وفقاً للفقرة (سابعاً) من المادة (80) من الدستور النافذ والمادة (62/أولاً) منه⁽¹⁾، وقد نص قانون الإدارة المالية الاتحادي رقم (6) لسنة 2019 المعدل في المادة (8/ثانياً) و) على أن (مشروع قانون الموازنة العامة يتضمن ما يأتي: و- الخطة المالية في شأن القروض المحلية والخارجية قصيرة الأجل والضمانات الصادرة عن الحكومة الاتحادية...)، مما يعني أن أحد موضوعات مشروع الموازنة العامة الاتحادية هو وضع خطة الاقتراض الخارجي والمحلي، فيكون إعدادها من قبل السلطة التنفيذية من منطلق اختصاصها بإعداد مشروع قانون الموازنة الاتحادية.

أما دور السلطة التشريعية في ذلك فيشمل الاجازة والأذن بالموافقة على الاقتراض الخارجي، وذلك وفقاً لنص المادة (61) من الدستور النافذ من منطلق اختصاصها بتشريع القوانين، والمادة (8/ثانياً/هـ) من قانون الإدارة المالية الذي نص على: (...مشروع قانون الموازنة العامة يتضمن... هـ- تحديد صلاحيات الموافقة على الصرف والاقتراض واجراء المناقلات واطفاء الديون).

كما نصت المادة (12) من القانون أعلاه على ان: ((المجلس النواب... رابعاً: المصادقة على القروض والضمانات السيادية والاتفاقيات الدولية))، وهو ما منح السلطة التشريعية صلاحية الموافقة على الأذن بالاقتراض والرقابة عليه، وهذا ما أكدت عليه قوانين المصادقة على اتفاقيات القرض الخارجي حيث نص قانون تصديق الرسالتين والمذكرتين المتبادلتين بين العراق واليابان رقم (14) لسنة 2013⁽²⁾، على: (بناء على ما أقره مجلس النواب طبقاً لأحكام البند (أولاً/ مادة 61))⁽³⁾، التي نصت على اختصاص مجلس النواب لتشريع القوانين ومن ضمنها اصدار القرض الخارجي بقانون. اما قانون الإدارة

1) نصت المادة (80/أولاً) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 على ان: (يمارس مجلس الوزراء الصلاحيات الآتية، اعداد مشروع الموازنة العامة والحساب الختامي وخطط التنمية). ونصت المادة (62/أولاً) على ان: (يقدم مجلس الوزراء مشروع قانون الموازنة العامة والحساب الختامي إلى مجلس النواب لاقراءه).

2) منشور في جريدة الوقائع العراقية ذي العدد (4286) بتاريخ 2013/8/19 السنة الخامسة والخمسون.

3) تنص المادة (61/أولاً): من دستور جمهورية العراق لسنة 2005: على انه (يختص مجلس النواب بما يأتي: تشريع القوانين الاتحادية).

المالية الاتحادي رقم(6) لسنة 2019 المعدل⁽¹⁾ فقد اناط بوزير المالية صلاحية الاقتراض المحلي والخارجي، غير انه قيدها بقيدين:

1- أن يكون الاقتراض قصير الاجل.

2- أن يكون الاقتراض لغرض سدّ عجز الموازنة العامة.

كما منعت المادة (39/أولاً) اعلاه أي وزارة أو جهة غير مرتبطة بوزارة ممارسة صلاحية الاقتراض العام ومنه الخارجي.

غير أن المشرع العراقي، استثناءً من ذلك، فقد منح مجلس الوزراء صلاحية الموافقة على القروض التجارية الممنوحة إلى الجهات والمصارف الحكومية من الحكومات والمصارف والمؤسسات الأجنبية على وفق التشريعات النافذة.⁽²⁾

وتأسيساً على ذلك يترشح لدينا أن السلطة التنفيذية هي السلطة المختصة بإبرام القرض الخارجي وان وزير المالية يمارس هذا الاختصاص مخولاً من قبل مجلس الوزراء والسلطة التشريعية ضمن قانون الاقتراض الخارجي، وهذا ما نصت عليه معظم قوانين الموازنة العامة، حيث كررت بصورة مستمرة ما يأتي:

(يخول وزير المالية الاتحادي الاستمرار بالاقتراض نقداً أو باصدار السندات...)⁽³⁾، اما السلطة التشريعية فصلاحياتها الأذن بالموافقة على الاقتراض أو رفضه.

2- تحديد الجهة المختصة بإبرام القرض الخارجي على المستوى المحلي والاقليمي

إن الشكل الاتحادي للدولة وفقاً لما أقرته المادة الأولى من الدستور العراقي لسنة 2005 النافذ، يعترف بالاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم بأنها كيانات قانونية لها شخصية معنوية مستقلة، تمارس العديد من الشؤون والمهام ولها مكنة إدارة شؤونها المالية.⁽⁴⁾

(1) نصت المادة (39/أولاً) من قانون الادارة المالية الاتحادية رقم(6) لسنة 2019: (لوزير المالية الاقتراض محلياً أو خارجياً قروضاً قصيرة الأجل أو اصدار حوالات الخزينة والسندات المالية لتغطية العجز في الموازنة العامة الاتحادية...).

(2) المادة (2/عاشراً) من النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم (2) لسنة 2019.

(3) المادة (ثانياً/ب) من قانون الموازنة العامة الاتحادية لسنة 2016، المنشورة في الجريدة الرسمية العدد (4394)، بتاريخ 2016/1/18.

(4) المادة (112/ثانياً) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005.

وعلى الرغم من وضوح النص الدستوري بانحصار سلطة الاقتراض بالسلطة الاتحادية، إلا أنه في ظل نفاذ قانون الإدارة المالية والدين العام رقم (95) لسنة 2004 الملغى، والذي استمرت مدة نفاذه إلى حين صدور قانون الإدارة المالية الاتحادي النافذ، فقد منح الاقليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم صلاحية إبرام القرض الخارجي، بعد موافقة وابلغ وزير المالية الاتحادي.⁽¹⁾

لذا اتجه جانب من الفقهاء إلى أن الاقليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم تملك صلاحية الاقتراض الخارجي، مستندين إلى أن تحديد الدستور بالاختصاص الحصري للاقتراض يقتصر على رسم السياسة العامة للاقتراض من خلال مؤسساتها المالية والإدارية باعتباره أحد وسائل التمويل للنفقات العامة، وهذا لا يعني حرمان بقية المحافظات من ممارستها، كما أن المادة (122) من الدستور قد منحت المحافظات صلاحيات إدارية ومالية واسعة لتنظيم شؤونها اللامركزية، فضلاً عن ذلك منهم من يسندون رأيهم بنص قانون الإدارة المالية الملغى الذي منحهم هذا الحق.⁽²⁾

بينما رأى اتجاه معارض أن الدستور العراقي لسنة 2005 لم يمنح الاقليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم الحق بممارسة الاقتراض العام، فضلاً عن الخارجي، على اعتبار أن المادة (110/أولاً) من الدستور النافذ قد حصر رسم السياسة المالية للاقتراض بالسلطة الاتحادية، إضافة إلى ذلك فإن قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (21) لسنة 2008 المعدل لم يخول المحافظات هذه الصلاحية عند تعداده لموارد المحافظات، حيث لم يذكر من ضمنها الاقتراض، علاوة على ذلك أن نص الفقرة (2) من القسم العاشر من قانون الإدارة المالية والدين العام رقم (95) لسنة 2004 الملغى، يعد نصاً متعارضاً مع الدستور الذي تتسم نصوصه بالسمو والأعلوية، ويعد باطلاً كل نص يتعارض معه.⁽³⁾

أما في الوقت الحاضر وبعد إلغاء قانون الإدارة المالية رقم (95) لسنة 2004، فقد جاء قانون الإدارة المالية الاتحادي رقم (6) لسنة 2019 بنص واضح في المادة (40/أولاً)، على أن الاقليم

(1) القسم العاشر، الفقرة (2) من قانون الإدارة المالية رقم (95) لسنة 2004 الملغى.

(2) مزيد من التفصيل: د. رافع خلف هاشم، سلطة المحافظات في الاقتراض العام، مجلة كلية القانون، جامعة النهرين، المجلد 19، العدد 2، السنة 2017، ص 250.

(3) المادة (13/ثانياً) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005.

والمحافظات غير المنتظمة في اقليم تملك صلاحية الاقتراض المحلي دون الاقتراض الخارجي، وبالتالي فقد حسم الإختلاف في هذا الأمر.

إلا أن مشروع دستور اقليم كردستان لعام 2009 في المادة (111/سادساً) نص على أن: (تتكون واردات اقليم كردستان من سادساً: القروض الداخلية والخارجية الخاصة بالاقليم)، والتي منحت الاقليم صلاحية الاقتراض الخارجي، ويلاحظ على النص أعلاه أنه غير دستوري ومخالف للقانون الاتحادي ذلك لأنه لا يحق للإقليم ممارسة الاقتراض الخارجي، وعليه نقترح على المشرع الدستوري في اقليم كردستان تعديل الفقرة السادسة من المادة (111) من مشروع الدستور بما يتوافق مع الدستور الاتحادي وقوانينه.

ثانياً - إجراءات إبرام القرض الخارجي:

من الثابت في معظم الانظمة القانونية أن القرض العام لا يصدر إلا بقانون يتمثل بالأذن الصادر عن السلطة التشريعية، وقد ثبت ذلك بنصوص صريحة وواضحة في دساتيرها الداخلية، إلا أن بعض الدول لم تذكر ذلك بشكل صريح بل تركت النص عليه ولكنها لم تترك العمل به ومن هذه الدول العراق، فقد أغفل الدستور النص صراحة على وجوب اصدار القرض بقانون، سوى ما ذكر في المادة (8/ثانياً/هـ) من قانون الادارة المالية الاتحادي رقم (6) لسنة 2019 المعدل، حيث منح صلاحية الموافقة على الاقتراض الحكومي للبرلمان، والمادة (12) الفقرة (أولاً) من نفس القانون التي منحت مجلس النواب صلاحية المصادقة على القروض العامة.

ويجد العمل بإصدار القرض الخارجي بقانون سنده في ان بعض الفقهاء عدّه عرفاً⁽¹⁾، بينما رأى جانب آخر انه يعد مبدأً من المبادئ الدستورية المستقرة في الضمير الانساني واضحاً ملزماً حتى مع اغفال المشرع الدستوري النص عليه صراحة.⁽²⁾

وقد اختلف التكييف القانوني لطبيعة هذا الإذن فذهب بعض من كُتّاب المالية العامة إلى أنه يُعدّ قانوناً من الناحية الشكلية لصدوره من السلطة التشريعية المختصة، وعدم تضمينه قواعد أمر، ولا يعد

(1) د. رائد ناجي، علم المالية والتشريع المالي في العراق، ط3، مكتبة السنهوري، بيروت، لبنان، 2018، ص 64. د. عادل

حشيش، اصول المالية العامة، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، 2005، ص 268.

(2) د. احمد الدخيل، المالية العامة من منظور قانوني، مصدر سابق، ص 160.

كذلك من الناحية الموضوعية لخلوّه من القواعد المجردة التي تنفرد حالات انطباقها وفقاً لما يتطلبه القانون وكل ما يفعله هذا القانون انه مجرد اجازة وأذن بالاقتراض الخارجي.⁽¹⁾

بينما رأى جانب آخر أنه يعد قانوناً موضوعياً؛ لأنه يتضمن قواعد قانونية أمره، وإن عدم الالتزام بها يؤدي إلى اصابة التصرف القانوني بعيب مخالفة القانون⁽²⁾. بدورنا نؤيد هذا الرأي.

كما أن هنالك من عدّ هذا القانون ركناً شكلياً في عقد القرض الخارجي، يبطل عقد القرض بخلافه⁽³⁾، بينما رأى آخرون انه يعد شرطاً من شروط اصدار القرض الخارجي.⁽⁴⁾

ويجد اصدار القرض الخارجي بقانون اسبابه في تركيز رقابة السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية من حيث التحصيل والانفاق والتوزيع والسداد، ويعدّ وسيلة لإطلاع الرأي العام على نشاطات الحكومة ورقابتها.

ويمر تشريع قانون القرض الخارجي بعدة مراحل وإجراءات كغيره من القوانين نذكرها تباعاً:

1- إعداد مشروع قانون الاقتراض الخارجي:

تختص السلطة التنفيذية وفقاً للمادة (60/أولاً)⁽⁵⁾ من الدستور النافذ بإعداد مشاريع القوانين، فتتولى وزارة المالية إعداد هذا المشروع بناء على مقتضيات الحاجة والضرورة، فيقوم وزير المالية بإعداد الخطة المالية للقروض العامة والخارجية خاصة فتتولى لجنة الشؤون الاقتصادية في مجلس الوزراء او من يحل محلها دراستها فتقوم بإصدار التوصيات بشأنها إلى مجلس الوزراء.⁽⁶⁾

(1) د. عبد المنعم فوزي وآخرون، المالية العامة، ط1، منشأة المعارف، الاسكندرية، 1968، ص355.

(2) د. حيدر وهاب عبد، دراسة في الطبيعة القانونية للقروض العامة، مصدر سابق، ص 26.

(3) د. احمد الدخيل، المالية العامة من منظور قانوني، مصدر سابق، ص 159.

(4) د. طاهر الجنابي، علم المالية العامة والتشريع المالي، مصدر سابق، ص 79.

(5) نص المادة (60/أولاً) من الدستور النافذ لسنة 2005 على (مشروعات القوانين تقدم من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء).

(6) قانون الادارة المالية الاتحادي رقم (6) لسنة 2019 المعدل، المادة (8/ثانياً).

ثم يقدم مجلس الوزراء إلى مجلس النواب توصية بالموافقة على القروض السيادية الخارجية⁽¹⁾. ويقوم المجلس بإرسالها إلى مجلس النواب إما بدرجةها ضمن مشروع قانون الموازنة العامة الاتحادية، أو بقانون مستقل، مثل قانون الاقتراض المحلي والخارجي رقم (5) لسنة 2020.

غير أن ما يلاحظ عند إدراج قانون القرض في الموازنة العامة الاتحادية، الترتيب العشوائي للقروض بشكل عام، مع أن وزارة المالية قد صنفت القروض الخارجية إلى أنواع، فكان من الممكن أن تدرج السلطة التنفيذية خطة القرض في جداول تحت كل صنف من هذه الأنواع⁽²⁾، أو ترتيبها وفقاً لمعيار محدد وواضح يرجع إلى نوع الدين أو الجهة المقرضة، كما لو كانت لحكومات أو مؤسسات مالية... الخ.

من هنا نجد الحاجة بالتوصية إلى المشرع العراقي والسلطة التنفيذية بإعادة النظر في أسلوب ترتيب وتصنيف القروض العامة فضلاً عن الخارجية في قانون القرض الخارجي.

والجدير بالذكر أن الحكومة التي تُعدُّ مشروع قانون القرض العام ينبغي أن لا تكون حكومة تصريف أعمال؛ لأن الأخيرة لا تملك صلاحية الاقتراض العام والخارجي خاصة⁽³⁾.

2- موافقة السلطة التشريعية:

بعد إتمام إعداد مشروع قانون القرض الخارجي يتم إرساله إلى مجلس النواب للتصويت عليه، فتبدأ مراحل سنّه التي تبدأ بمناقشته وإقراره والانتهاه بالمصادقة عليه⁽⁴⁾.

فبعد وصول مشروع القانون إلى المجلس يحيله مجلس النواب إلى اللجنة المالية لدراسته وإبداء الرأي فيه ثم يتم عرضه على مجلس النواب لمناقشته⁽⁵⁾.

(1) المادة (2/ البند-الحادي عشر) النظام الداخلي لمجلس الوزراء، رقم (2) لسنة 2019 ((يمارس المجلس عملاً بأحكام الدستور والقوانين النافذة المهمات الآتية، حادي عشر، التوصية إلى مجلس النواب بالموافقة على القروض السياسية المقدمة من الدول والحكومات والمصارف، والمؤسسات الاجنبية على وفق التشريعات النافذة)).

(2) د. زينب منذر جاسم، تعليق على النصوص المتعلقة بالقروض الخارجية في قانون الموازنة العام 2011، مجلة الرافدين للحقوق، المجلد (19)، العدد (65) السنة (21)، ص 368.

(3) المادة (42/ثانياً) من النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم (2) لسنة 2019.

(4) المادة (73/ثالثاً) من النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة 2007.

(5) المادة (128) من النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة 2007.

هذا ويجد مجلس النواب صلاحيته في الموافقة على القرض الخارجي والمصادقة عليه في المادة (12/رابعاً) التي نصت على: ((المجلس النواب... رابعاً: - المصادقة على القروض والضمانات السيادية والاتفاقيات الدولية)).

إن مجلس النواب اثناء مناقشة مشروع قانون القرض الخارجي لا يملك إجراء اي تعديل عليه إلا بعد مشاوره وموافقة السلطة التنفيذية بذلك ومرورها من خلاله.

كما لا يحق لمجلس النواب تقديم اقتراح للاقتراض الخارجي على خلاف المادة (60/ثانياً) من الدستور؛ ذلك ان المحكمة الاتحادية العليا قد قيدت صلاحية مجلس النواب بقرارها المرقم (21/اتحادية/2015) بقيدتين:

القيد الأول: وهو قيد شكلي، تقديم المقترح من قبل عشرة نواب أو احدى لجانه الدائمة، وضرورة عرض المقترح على السلطة التنفيذية أو القضائية ان تعلق الامر بهما.

القيد الثاني: وهو قيد موضوعي، وذلك بأن لا يتعلق المقترح بالالتزامات المالية للسلطة التنفيذية، أو يكون غير مدرج ضمن الموازنة العامة من دون موافقتها ومشاورتها ولا يتعارض مع منهاجها الوزاري.

وعليه لا يكون لأعضاء مجلس النواب اقتراح مسألة الاقتراض الخارجي، إلا في الحدود التي يسمح بها مجلس الوزراء وتقديمها بصيغة مشروع من خلاله.

ويلاحظ من خلال ذلك هيمنة السلطة التنفيذية وتقييد السلطة التشريعية من ناحية الاقتراح أو التعديل في مجال القروض الخارجية؛ لارتباطها بالالتزامات المالية المترتبة على الحكومة؛ ويرجع ذلك لدخول مسألة الاقتراض الخارجي في نطاق السياسة المالية العامة للدولة والاخيرة بعهدة مجلس الوزراء، واقتراح ما يتعلق بذلك ينبغي ان يكون حكومياً لمسئوليتها عن احتياجات القطاعات داخل الدولة بأنواعها المختلفة.⁽¹⁾

وفي بعض الحالات قد تخرج السلطة التنفيذية عن هذا الاجراء فتعقد قروضاً من دون المرور بمجلس النواب، وهذا ما حصل في العراق كما في القروض الخارجية لعام 2014، الذي لم تسن فيه

(1) د. وائل منذر البياتي، ضعف دور مجلس النواب في المجالين المالي والاقتصاديين ط1، دار البيارق للنشر والتوزيع، بغداد، 2019، ص 41.

الموازنة العامة؛ إذ لم يتم إصدار قانون قرض مستقل، وتم الاقتراض في هذه السنة من جهات متعددة دون الرجوع إلى مجلس النواب، وكذلك الحال عندما عقد العراق الاتفاقية العراقية الصينية لعام 2019 دون الرجوع إلى مجلس النواب، ويضاف إلى ذلك ان قروض الموازنة العامة الاتحادية لسنة 2019 قد تم ايقافها من قبل مجلس النواب إلا ان الحكومة العراقية رغم هذا الايقاف اقترضت من البنك الدولي مبلغاً مقداره 200 مليون دولار بدون موافقة السلطة التشريعية.⁽¹⁾

وأمام هذه الخروقات من السلطة التنفيذية يثار سؤالاً منطقياً عن الحكم القانوني لهذه الإقتراضات؟

فيجيب الفقه المالي ان كل قرض يخالف ولا يحترم القواعد القانونية اللازمة للإصدار يعد باطلاً وبالتالي فإنه غير ملزم للدولة المقترضة، غير أن تطبيق هذه القاعدة من الناحية العملية، يثير امام الدولة مشكلات كثيرة تزعزع ثقة الدول والمؤسسات الدولية والاشخاص الاجنبية الخاصة باعتماداتها والتزاماتها؛ لذا تعتمد معظم الدول إلى تنفيذ تلك الالتزامات بغية المحافظة على سمعتها المالية والنقدية وجدية التزاماتها.⁽²⁾

3- التصديق على مشروع قانون القرض الخارجي:

يعد التصديق من أهم مراحل اصدار القرض الخارجي، فهو لا يعد اجراءً شكلياً فحسب؛ بل هو عمل يتقرر بموجبه مصير القانون من قبل الجهة المختصة، بعد التصويت على مشروع قانون القرض الخارجي يتم إرساله من قبل مجلس النواب إلى رئيس الجمهورية للمصادقة على مشروع قانون القرض الخارجي.

وعندما يتسلم رئيس الجمهورية المشروع يصادق عليه بالموافقة، ويعد مصادقاً عليه بعد مضي خمسة عشر يوماً من تاريخ تسلمه عند امتناع رئيس الجمهورية على المصادقة وفقاً للمادة (73/ثانياً) من الدستور النافذ.

(1) الموقع الرسمي للبنك الدولي على الانترنت تاريخ الزيارة 2020/10/15، www.albankaldawli.org

(2) د. فوزت فرحات، المالية العامة - الاقتصاد المالي، ط5، منشورات الحلبي، لبنان، 2013، ص 311.

4- النشر في الجريدة الرسمية

كي يكتسب التشريع حجته القانونية وقوته الإلزامية⁽¹⁾، وتكتمل إجراءات تشريعه لا بد من نشره وعلم الكافة به، وقد نصت المادة (129) من الدستور العراقي النافذ بأن تنشر القوانين في الجريدة الرسمية وتكون نافذة من تاريخ نشرها أو يحدد القانون تاريخاً آخر لنفاذها⁽²⁾، ويعد ما يتم نشره هو النص الرسمي المعول عليه.⁽³⁾

غير أنه يلاحظ إن أغلب قوانين مصادقة اتفاقيات القرض الخارجي لا يتم نشرها من ذلك قروض الصندوق القروض السعودي للتنمية، والقرض من مؤسسة التمويل الإيطالية، والقرض من الصندوق الكويتي للتنمية، وقرض بنك التنمية الألماني (KFW)، وغيرها من الاقتراضات من مصادر خارجية متعددة... الخ، وهذا أمر فيه مخالفة قانونية صريحة يجدر بالمشرع العراقي متابعتها ومعالجتها.

(1) د. محمد عباس محمد، النشر في الجريدة الرسمية مكون تشريعي ام اجراء تنفيذي لا ضرورة له، بحث منشور في مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية، العدد (1)، المجلد (1)، السنة 2012، ص262.

(2) حدد المشرع العراقي نفاذ قانون الادارة المالية والاتحادي المعدل لعام 2019، في المادة 56، ((ينشر هذا القانون في الجريدة الرسمية ويعد نافذاً ابتداءً من السنة المالية اللاحقة لصدوره))، فكان نفاذ هذا القانون وفقاً للتاريخ المحدد هو 2020/1/1.

(3) المادة (1/ثانياً) من قانون النشر في الجريدة الرسمية رقم 78، لسنة 1977 النافذ.

الفصل الثاني

الآثار المترتبة على القرض الخارجي

الفصل الثاني

الأثار المترتبة على القرض الخارجي

تؤدي القروض الخارجية دوراً هاماً بالنسبة للدول المقترضة والتأثير على سياستها العامة سواء على المستوى السياسي أو القانوني أو الاقتصادي، فالقروض ظاهرة اقتصادية مالية وليست وليدة الظروف الراهنة، ويترتب عليها آثار ايجابية وآثار سلبية، الا أن الاثار المترتبة على أصل القرض تختلف عن الاثار التي تترتب على تبعات القرض من شروط وبرامج مرتبطة بالمؤسسات المالية الدولية، فالأخيرة تساهم في التأثير على البلدان المقترضة من عدة نواحي، إذ لا يمكن النظر الى آثار القرض الخارجي وحده فقط دون الأخذ بنظر الاعتبار ما يستتبعه من شروط وسياسات مفروضة، خاصة من قبل المؤسسات المالية الدولية التي لطالما لجأ اليها العراق وبالخصوص صندوق النقد الدولي، والبنك الدولي، ومعلوم ان القرض من هاتين المؤسستين مقترن بشروط وبرامج وسياسات يجب اتباعها عند الاقدام على طلب القرض، هذه السياسات كان لها دور كبير وفعال في تحويل نمط النظام الاقتصادي للبلدان المقترضة، وهذا ما سنبحثه من خلال المبحثين الآتيين:

المبحث الأول : الأثار القانونية والسياسية المترتبة على القرض الخارجي

المبحث الثاني : الأثار الاقتصادية المترتبة على القرض الخارجي

المبحث الأول

الآثار القانونية والسياسية المترتبة على القرض الخارجي

تعد آثار القرض الخارجي متنوعة حسب جهات القرض كما أنها تختلف باختلاف الظروف المحيطة ومن أهمها حجم الالتزامات المالية الدولية والحقوق التي تكون مترتبة على أقطاب عملية القرض الخارجي ويحملها كل منهما ومقدار الالتزام بأدائها، مما يشكل مسؤولية على الطرفين، هذا بالإضافة الى أن القروض الخارجية تترتب عليها آثار أمنية وسياسية كبيرة تؤدي الى عدم استقرار البلدان المدينة وتؤثر في جوهر نظامها السياسي نتيجة الآثار التي تولدها من ضغط على المجتمعات بسبب الإجراءات التابعة لخضوع الحكومات للمؤسسات الدولية، وسنتناول هذا الأمر في مطلبين يتمثل المطلب الأول في الآثار القانونية على القرض الخارجي بينما سنخصص المطلب الثاني للآثار السياسية المترتبة على القرض الخارجي.

المطلب الأول

الآثار القانونية المترتبة على القرض الخارجي

إن عملية تنظيم القرض الخارجي على وفق أسس قانونية تقتضي وجود طرفين، هما شخص عام مقترض (الحكومة) من جهة، والوحدات المقرضة من الدول والمؤسسات المالية الدولية والأشخاص الأجنبية الخاصة من جهة أخرى، يلتزم بموجبها الطرفان المقرض والمقترض بأداء الحقوق وتنفيذ الالتزامات المتقابلة بينهما، ففي كل اتفاقية أو عقد قرض خارجي يترتب بعد إبرامه آثاراً قانونية تكون واجبة التنفيذ على الطرفين الدائن والمدين بموجب بنود اتفاق القرض المبرم بينهما ومن خلال تلك الحقوق والواجبات يحدد المركز القانوني للمقرض والمقترض باعتباره دائناً أو مديناً خلال فترة تنفيذ الاتفاقية، وسنتناول هذه الآثار في فرعين:

الفرع الأول: حقوق الطرف المقترض والتزاماته.

الفرع الثاني: حقوق الطرف المقرض والتزاماته.

الفرع الأول

حقوق الطرف المقرض والتزاماته

من الآثار القانونية التي تترتب على القروض الخارجية تمتع الدولة المقرضة بحقوق وترتيب التزامات ناتجة عن اتفاق أو عقد القرض الخارجي وسنبين أهمها فيما يلي:

أولاً: حقوق الطرف المقرض

هنالك حقوق للطرف المقرض في اتفاق القرض الخارجي تتمثل بما يأتي:

1- مدة الإمهال:

يغلب على كافة القروض الخارجية بأنواعها المتعددة تضمنها فترات إمهال أو سماح، وتتباين هذه المدة من قرض لآخر تبعاً لنوع القرض الخارجي وباختلاف شروطه.

وتعد هذه المدة من حقوق المقرض التي ينص عليها في اتفاقيات أو عقد القرض الخارجي ويتم تحديد هذه الفترة بعد عدّة جولات من المفاوضات بين أقطاب القرض، قد تكون هذه المفاوضات قبل الشروع في التصديق على اتفاقية القرض أو لاحقة عليه. ويعتمد تحديد هذه المدة على الظروف المحيطة بالدولة المقرضة، فيما إذا كانت تعاني عجزاً عن الإيفاء بالتزاماتها المالية الدولية، فيتطلب إعادة النظر في تلك الالتزامات بعد موافقة جهة الإقراض.⁽¹⁾

تكمن غاية وجود فترات سماح مختلفة من حيث الآثار والمدة للدولة المقرضة في أن الجهة المقرضة تكون حبيسة الظروف المالية المحرجة التي تحيط بها مما يجعلها في الجانب الضعيف الذي يقبل الدخول في هكذا اتفاقيات.⁽²⁾

(1) محمد هاشم حسين التميمي، الأثار القانونية الدولية للاقتراض الخارجي، رسالة ماجستير، جامعة النهدين، كلية الحقوق، 2021، ص115.

(2) د. إبراهيم شحاته، المنظمات الدولية وتمويل التنمية في العالم الثالث، مجلة السياسة الدولية، العدد (23)، القاهرة، 1978، ص38-39.

وعادة ما يتم منح الدولة المقترضة فترة سماح ابتدائية بعد دخول اتفاقية القرض نطاق النفاذ، وهو ما تنص عليه غالبية اتفاقيات القروض في بنودها، ونجد ذلك في القرض الياباني مع جمهورية العراق، حيث تم منح العراق فترة سماح قدرها (10) سنوات من تاريخ دخول الاتفاقية حيز النفاذ.⁽¹⁾

2- حق الطرف المقترض في تحصيل مبلغ القرض

مهما كانت طبيعة موضوع عقد أو اتفاقية القرض الخارجي، إلا أنها تحمل في ثناياها حقوقاً ومن أهم هذه الحقوق هو استيفاء القرض كاملاً، لاسيّما بعد تنفيذ جميع الالتزامات. وتتخذ كيفية تحصيل مبلغ القرض في القرض الخارجي وسائل متعددة في مسألة تمكين أو عدم تمكين المقترض من استحصال مبلغ القرض كاملاً أو على شكل أقساط، ويتم ذلك من خلال نصوص اتفاق القرض ورسم آلية سحبه.⁽²⁾

وهذا ما أكدته الاتفاقيات المنشئة للمنظمات المالية الدولية، إذ ذهبت اتفاقية صندوق النقد الدولي إلى إعطاء الأعضاء أحقية في استخدام موارد الصندوق ولكن في شكل أقساط يتم تقديمها للمقترض بناء على التقدم الملموس في تنفيذ ما تم الاتفاق عليه، وذلك من منطلق التنفيذ السليم للشروط المفروضة من قبل الصندوق، إلا أن هناك بعض القروض تقدم دفعة واحدة للدولة المقترضة كاتفاقيات الإستهداد الائتماني⁽³⁾، التي تعد جوهر سياسات القرض في صندوق النقد الدولي، ومما يجب التنويه إليه أن لكل عضو أحقية سحب موارد الصندوق ولكن تكون في حدود معينة ولمدة معينة⁽⁴⁾، ويتم بيان ذلك من خلال اتفاقيات القرض الخارجي مع المؤسسات المالية الدولية التي تبين طريقة سحب مبلغ القرض سواء أكان على دفعة واحدة أم دفعات متتابعة.

(1) قانون تصديق الرسائل والمذكرتين المتبادلتين في محضر المناقشات المتعلقة بالقرض الياباني الى جمهورية العراق، سنة 2015، ص5، منشور في جريدة الوقائع العراقية، العدد (4381)، السنة السابعة والخمسون، 2015/9/21.

(2) محمد هاشم حسين التميمي، الأثار القانونية الدولية للاقتراض، مصدر سابق، ص118.

(3) اتفاقية الاستعداد الائتماني: هي تأكيد لأحقية العضو في الحصول على موارد الصندوق إلى حدود معينة، أي خلال فترة ما بين (12) شهراً من أجل الوقوف على تصحيح الاختلال في ميزان المدفوعات في مدة قصيرة الاجل، فالاستعداد الائتماني يعني أحقية العضو في سحب الأموال التي تكون متاحة للاستخدام عند الحاجة وتكون محكومة باشتراطات معينة. برياس الطاهر، أثر تدخل المؤسسات النقدية والمالية الدولية في الاقتصاد دراسة حالة الجزائر، رسالة ماجستير، جامعة بسكرة، كلية العلوم الاقتصادية والتسيير، الجزائر، 2009، ص56.

(4) د. منصور سعدان، أثار المؤسسات المالية والنقدية الدولية على اقتصاديات الدول النامية، أطروحة دكتوراه، كلية العلوم الاقتصادية التجارية وعلوم التسيير، 2018، ص 92.

ثانياً - التزامات الطرف المقرض :

ان الزامية القرض الخارجي يمكن استنباطه من القواعد العامة في القانون الدولي، وذلك من خلال اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات لعام 1969م التي أكدت على أن أي معاهدة أو اتفاقية دولية تكون لها قوة القانون ما بين أطرافها⁽¹⁾، لاسيما اذا كانت اتفاقية متعددة الأطراف كاتفاقية القرض الخارجي مع المؤسسات المالية الدولية، وهو ما يتماشى مع القاعدة الأساسية التي تنص على أن (العقد شريعة المتعاقدين). لذلك يلتزم المقرض في اتخاذ جميع الإجراءات من أجل الشروع في تنفيذ ما هو متفق عليه مع جهة الإقراض من أشخاص القانون الدولي، كما تترتب مسؤولية دولية في حال عدم الوفاء بالالتزامات المنصوص عليها.⁽²⁾

يتضح مما سبق أن المقرض ملزم بتنفيذ التزاماته المنصوص عليها في اتفاقية القرض الخارجي، وسنقوم بعرض أهم هذه الالتزامات:

1- تحديد مبلغ القرض الخارجي

القاعدة العامة أن المقرض هو من يحدد مبلغ القرض المطلوب من الطرف المقرض، خلافاً لما عليه الحال إذا كان القرض داخلياً، حيث تملك الدولة تحديد مبلغ القرض من عدمه، وهذه المكنة لا وجود لها في القرض الخارجي؛ إذ أن الدولة تكون ملزمة بتحديد مبلغ القرض الخارجي ابتداءً، فقانون الدين العام رقم (95) لسنة 2004، قد حدد مبلغ القرض عن طريق السندات بمبلغ 5000,000,000 مليار دينار بينما يكون تحديد سعر فئة السند من صلاحيات وزير المالية⁽³⁾، بينما قانون الإدارة المالية الاتحادي رقم (6) لسنة 2019، على الرغم من أنه أعطى صلاحية القرض سواء كان محلياً أم خارجياً لوزير المالية لأجل معالجة العجز في الموازنة العامة الاتحادية وحسب ما هو محدد في قانون الموازنة العامة⁽⁴⁾، غير أنه يتم تحديد مبلغ القرض في اتفاقية القرض عبر المفاوضات التي تحصل بين الطرفين

(1) المادة (26) من اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات لسنة 1969، حيث أكدت على ذلك بقولها: ((كل معاهدة نافذة تكون ملزمة لأطرافها وعليهم تنفيذها بحسن نية)).

(2) د. محمد حافظ غانم، مبادئ القانون الدولي العام، دار النهضة العربية، القاهرة، 1960، ص 93.

(3) المادة (2) القسم الثاني (الدين العام) من قانون الإدارة المالية رقم (95) لسنة 2004 الملغى.

(4) المادة (39/أولاً) من قانون الإدارة المالية الاتحادي رقم (6) لسنة 2019 المعدل.

المقرض والمقترض والتي تسبق عملية الاقتراض الخارجي، كما أنه قد تم تحديد مبلغ القرض الخارجي في كل اتفاقيات القروض بين العراق والجهات المقرضة.

2- الوفاء بأصل القرض وفوائده

من بين الآثار القانونية المترتبة على انعقاد القرض الخارجي قيام جهة الإقراض بمنح مبلغ القرض كاملاً كما هو مثبت في بنود الاتفاقية لصالح المقترض مع التزام الأخير بتسديد هذا المبلغ مع الفوائد التي تترتب عليه حسب المواعيد المقررة والمحددة في اتفاقية القرض⁽¹⁾، وهنا يثار التساؤل الآتي:

هل يحق للدولة المقرضة التسديد قبل ميعاد الاستحقاق؟

وعلى الرغم من اختلاف الفقه المالي⁽²⁾ في حق الدولة المقرضة بالوفاء قبل موعد الاستحقاق بين من قال بأحقية الدولة المقرضة في الوفاء بأصل القرض وفوائده قبل ميعاد استحقاقه؛ كون تلك المدة تعد حقاً طبيعياً مما يخولها استخدام ذلك الحق بحرية كاملة متى ما رأت مصلحتها تقتضي ذلك، وبين من ذهب إلى خضوع مدة القرض إلى مبدأ جوهرى يتمثل في أن العقد شريعة المتعاقدين، بحيث تكون مدة القرض محكومة وفقاً لما يقرره عقد القرض من جواز ذلك أو عدمه، والركون إلى بنود اتفاقية القرض الخارجي من حيث إعطاء هذا الحق للمقترض وتمكينه من هكذا تصرف قانوني.

بيد أن المشرع العراقي قد أعطى ذلك الحق لوزير المالية من خلال قانون الدين العام الذي أجاز للوزير إمكانية التسديد قبل حلول ميعاد الاستحقاق⁽³⁾، ذلك أن الوفاء بالقرض يعد التزاماً دولياً يوجب ترتب المسؤولية الدولية على التخلف في السداد، وهذا ما يدعو الطرف المقترض لاتخاذ جملة من الإجراءات الكفيلة لأجل اصلاح المنظومة المالية والقانونية على المستوى الداخلي للبلاد، لزيادة المقدرة على الإيفاء بمتطلبات القرض.

3- الإلتزام بتنفيذ الضمانات الممنوحة للطرف المقرض:

لضمان استحصال مبلغ القرض وفوائده وعدم الإخلال بشروط القرض الخارجي، يحتاج الطرف المقرض إلى ضمانات كافية للحصول على الاطمئنان والثقة في منح القرض، وتعد هذه الضمانات التزاماً

(1) محمد هاشم حسين التميمي، الآثار القانونية الدولية للاقتراض، مصدر سابق، ص 119.

(2) د. طاهر الجنابي، المالية العامة، مصدر سابق، ص 86.

(3) المادة (3/3) القسم الثاني (الدين العام) من قانون الإدارة المالية رقم (95) لسنة 2004 الملغى.

يقع على عاتق المقرض، حيث تسلك الدولة في سبيل ترغيب وتضمين الطرف المقرض منح مجموعة من الضمانات المتعددة والمتنوعة⁽¹⁾ في سياق تعزيز ضمان حماية حق المقرض في استحصال أصل مبلغ القرض وفوائده، فقد عزز المشرع العراقي ذلك بضمانات قانونية تجسدت بأن نصّ في قانون ضريبة الدخل على أن أي دخل من الضريبة يكون معفياً بموجب اتفاق خاص أو اتفاق دولي⁽²⁾، كذلك عندما استثنى المشرع سندات القرض من الحجز عليها⁽³⁾، أضف إلى ذلك لم يأخذ المشرع العراقي بنظام التقادم في القروض الخارجية؛ إذ قرر في هذا المجال جواز تملك جميع الديون والأمانات التي لم يراجع عليها أصحابها لمدة (5) سنوات لعذر مشروع، ولا تعود نهائياً بعد مرور (10) سنوات⁽⁴⁾، فاستثنى من مضي المدة القانونية، الديون الحكومية الموثقة بسندات واتفاقيات أو معاهدات؛ لأنها تتبع الفترة القانونية الخاصة بها⁽⁵⁾، أي تكون مواعيدها محددة في نفس اتفاقية أو عقد القرض الخارجي.

كما التزم العراق بتنفيذ الإعفاءات الضريبية التي منحها في قانون الموازنة العامة الاتحادية حيث نص على أن: ((تكون كافة القروض والسندات الخارجية والمشاريع الممولة معفاة من الضرائب والرسوم الكمركية وفقاً للنصوص الواردة في اتفاقيات القروض)).⁽⁶⁾

الفرع الثاني

حقوق الطرف المقرض والتزاماته

تقوم القروض الخارجية على مجموعة من الحقوق والواجبات لصالح جهات الإقراض، وتتباين وفقاً لنصوص التعاقد والاتفاق حسب نوعية القرض ومدته، ثم إن ما يعدُّ حقاً لطرف يمثل التزاماً بالنسبة للطرف الآخر والعكس صحيح، وسنتناول أبرز هذه الحقوق والالتزامات فيما يأتي:

(1) د. محمد جمال ذنبيات، المالية العامة والتشريع المالي، ط1، الدار العلمية الدولية ودار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2003، ص23.

(2) المادة (17) من قانون ضريبة الدخل رقم (113) لسنة 1982 المعدل.

(3) نصت المادة (62) من قانون التنفيذ العراقي رقم (45) لسنة 1980 النافذ على أحكام الحجز بالنص على أنه ((لا يجوز حجز أو بيع الأموال المبيّنة أدناه لقاء دين ... حادي عشر - السفائح والسندات لأمر وسائر الأوراق التجارية القابلة للتداول)).

(4) المادة (26/ثانياً) من قانون الإدارة المالية الاتحادي رقم (6) لسنة 2019 المعدل.

(5) المادة (26/أولاً) من قانون الادارة المالية الاتحادي رقم (6) لسنة 2019 المعدل.

(6) المادة (2) الفقرة (2) من قانون الموازنة العامة الاتحادية للعام 2019 المعدل.

أولاً: حقوق الطرف المقرض

هنالك حقوق لجهة الإقراض تترتب على عملية القرض وتتمثل هذه الحقوق في:

1- إستيفاء قيمة القرض وفوائده

من أهم الحقوق التي للمقرض على الطرف المقترض، هو استيفاء قيمة القرض وفوائده المستحقة عند حلول الأجل، وتتمثل في كل من أصل القرض وفوائده، مع الأخذ بنظر الاعتبار التفاوت في عبء تلك الفوائد حسب نوع القرض فيما إذا كان قرصاً خارجياً خاصاً ويتميز بارتفاع الفوائد وشروطه الصعبة أو قرصاً خارجياً عاماً والذي يمتاز بشروطه الميسرة، فالدولة المستفيدة من القرض تكون ملزمة بموجب أحكام القانون الدولي بالوفاء بالتزاماتها المالية والدولية. (1)

2- تغيير شروط القرض الخارجي

عندما يتم تحديد شروط وسياسات معينة في اتفاقية أو عقد القرض الخارجي وأن كانت تختلف حسب جهة الإقراض والمتلقي للقرض، إلا أن تلك الشروط تبقى واجبة على المقترض، بيد أن تلك الشروط قد تكون متغيرة أي سرعان ما تتغير حسب معطيات الواقع وهو ما قد يؤخذ في الحسبان في الاتفاق بين الأطراف المعنية، بحكم أن تلك الشروط قد وضعت بناء على أسس معينة في ثنايا الاتفاقية (2)، والتغيير الذي ينصب على تلك الشروط يمكن أن يمس عناصر جوهرية في اتفاقية القرض يمكن أن تصل إلى تغيير سعر الصرف أو مبلغ القرض أو مدة الوفاء في أصل القرض، مع ذلك فإن هذا التغيير لا يطرأ إلا في حالة كان هنالك تحسن في مستوى دخل الفرد وانتعاش الوضع الاقتصادي للبلد المتلقي للقرض. (3)

3- الرقابة على عملية تنفيذ القرض الخارجي

عند الشروع في التنفيذ بعد دخول اتفاقية القرض الخارجي حيز النفاذ، يبرز دور المقرض في الرقابة على المقترض، من حيث متابعة التقدم في تنفيذ المشاريع الممولة من خلال القرض الخارجي، لضمان استيفاء حصيلته وتحقيق الهدف الذي تم إبرام القرض لأجله.

(1) فضيلة جنوحات، ظاهرة الاقتراض الخارجي، من دون ناشر، الجزائر، 2006، ص 28.

(2) محمد هاشم التميمي، الأثار القانونية للاقتراض الخارجي، مصدر سابق، ص 130.

(3) المادة (الرابعة) من شروط الاقتراض لبنك الانشاء والتعمير المؤرخة بتاريخ (1/تموز عام 2005)، وفقاً لآخر تعديلات

ومن أبرز المظاهر الرقابية هي تلك التي يمارسها صندوق النقد والبنك الدوليين، تتجلى تلك المظاهر في التحكم بأموال القرض بعد فتح حسابٍ خاصٍ لصالح المقترض، كما تظهر في دفعات القرض من حيث تحريرها أو إيقافها حسب درجة التزام المقترض بتنفيذ الشروط والاملاءات المفروضة عليه.⁽¹⁾

ويؤخذ على هذا الإجراء بأنه يعد مبرراً قانونياً للتدخل في شؤون الدولة، وهو ما يخالف المبدأ الدولي الذي يلزم الغير بعدم التدخل في شؤون الدول⁽²⁾، مع الإشارة الى أن اتفاقية البنك الدولي قد حظرت عليه التدخل في الشؤون السياسية للبلدان المقترضة والاقتصار على الاعتبارات الاقتصادية لا غير⁽³⁾، بل أمسى ذلك التدخل ذا شأنٍ في قرار البنك أو صندوق النقد الدوليين بالقبول في اقراض الدولة طالبة الاقتراض من عدمه. غير أنه يمكن النظر الى أمر هذه الرقابة من جانبين، فقد يعد حق الرقابة ذا تأثير إيجابي من جانب إن الدولة المقترضة إذا كانت تعاني من فساد مالي وإداري كبير فتعدّ هذه الرقابة إن كانت فاعلة وتساهم في تحقيق المشاريع التنموية فأنها تكون ذات أثر إيجابي، بينما إذا كانت هذه الرقابة غير فاعلة في الجانب الذي يحقق الغرض الذي تم لأجله القرض واقتصرت أطره على الإهتمام باستيفاء القرض وفوائده دون اعتبار لما يرتبه ذلك من آثار اجتماعية أو اقتصادية أو سياسية فتعكس آثاراً سلبية على البلد المقترض.

وفي العراق تتولى شركة تدقيق خارجية وفقاً للمعايير الدولية أعمال التدقيق لكل من الديون السيادية الداخلية والخارجية، وموجودات البنك المركزي المحلية والأجنبية وحساب المقبوضات النفطية الذي أعقب صندوق تنمية العراق.⁽⁴⁾

(1) محمد هاشم حسين التميمي، الأثار القانونية الدولية للاقتراض الخارجي، مصدر سابق، ص 121.

(2) المادة (7/2) من ميثاق الأمم المتحدة عام 1945.

(3) نصت المادة الرابعة الفقرة العاشرة من اتفاقية البنك الدولي للانشاء والتعمير المعدلة لسنة 1989، على أنه ((لا يجوز للبنك ولا لموظفي التدخل في الشؤون السياسية لأي دولة عضو...))، كما نصت المادة الثالثة الفقرة الخامسة من نفس الاتفاقية على ((ب- يتخذ البنك الترتيبات ما يتيح له التأكد من أن حصيله القرض لا تستخدم الا في الأغراض التي جرى تقديمه لأجلها، مع مراعاة اعتبارات الاقتصاد والكفاءة دون التأثير بالاعتبارات السياسية أو غيرها من العوامل الاقتصادية)).

(4) د. مظهر صالح، علاقة العراق مع المؤسسات الاقتصادية الدولية، ندوة أقامها قسم الدراسات الاقتصادية في

ثانياً: التزامات الطرف المقرض

سبق وأن أوضحنا بأن جميع الالتزامات التي تترتب عليها اتفاقية القرض الخارجي واجبة التنفيذ على جميع أقطاب تلك الاتفاقية، وهو ما تنص عليه الاتفاقيات الدولية بشكل عام، فقد تختلف هذه الالتزامات باختلاف اتفاقيات القرض الخارجي، إلا أننا سنركز على الالتزامات الجوهرية الخاضعة لمبدأ العقد شريعة المتعاقدين وكالاتي:

1- الالتزام بمبدأ المساواة بين الدول

يلتزم المقرض بأن يحترم مبدأ المساواة في السيادة بين الدول المقترضة مهما كانت قوتها الاقتصادية أو نظامها أو تعداد سكانها.

إن مبدأ السيادة بين الدول هو من المبادئ الدولية التي تم النص عليها في المواثيق الدولية أهمها ميثاق الأمم المتحدة حيث نص على أن: ((تقوم الهيئة على مبدأ المساواة في السيادة بين جميع أعضائها))⁽¹⁾. فضلاً عن تأكيد ذلك في ميثاق حقوق الدول وواجباتها.

إن الالتزام بهذا المبدأ هو عامل جوهري في تطوير العلاقات الاقتصادية بين الأطراف المعنية لاسيما في القرض الخارجي، فضلاً عن ضمان وحماية القانون الدولي للدولة النامية والمساهمة العادلة في العلاقات الدولية. بيد أن الواقع مغاير لذلك حيث نلاحظ فرض سياسات وإملاءات متعسفة في حق الدول المقترضة من قبل جهات الإقراض، فضلاً عن قيام الدول المتقدمة في اتباع سياسات تجاه الدول النامية لأجل ابعادها عن ممارسة التجارة الدولية وفقاً لمصالح متبادلة متساوية تقوم على أساس وضع أسعار مناسبة وعادلة للمنتجات الأولية للدول النامية مما يحسن من كفة صادراتها⁽²⁾. كما يجب على الدول والمؤسسات المالية المقرضة الالتزام بمراعاة السيادة على الثروات الطبيعية واحترام حرية الدول في الانتفاع بمواردها الطبيعية وفقاً لمصالحها الوطنية⁽³⁾؛ لأن الدول تملك الحرية في التصرف بثرواتها الطبيعية من دون الإخلال بالتزاماتها الاقتصادية.⁽⁴⁾

(1) المادة (2/ أولاً) من ميثاق الأمم المتحدة لعام 1945.

(2) د. عمر سعد الله، دراسات في القانون الدولي المعاصر، ط2، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2005، ص62 وما بعدها.

(3) قرار رقم (513) لسنة 1952، من قرارات الجمعية العامة للأمم المتحدة، والقرار رقم (515) لسنة 1962 للجمعية العامة، وقرار رقم (626) لسنة 1953 للجمعية العامة للأمم المتحدة.

(4) المادة (أولاً/1/ثانياً) من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، الصادر بموجب قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة المرقم (2200) (دورة 21) المؤرخ في 16 كانون الأول/ ديسمبر 1966، دخل حيز التنفيذ في 3 كانون الثاني 1974.

فعلى المؤسسات المالية والدول تجنب الشروط التعسفية المقترنة بالقرض الخارجي وعدم فرض الضمانات التي تمس حرمانها من الانتفاع بثرواتها الطبيعية.

2- مراعاة احترام مبدأ التعاون الدولي

تحث كثير من المواثيق الدولية مثل ميثاق الأمم المتحدة على التعاون الدولي في المجالات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وحتى الإنسانية⁽¹⁾. وكذلك ميثاق حقوق الدول وواجباتها الاقتصادية، من خلال العمل الدؤوب لتوسيع التجارة العالمية وتحريرها بصورة دائمة من جميع العوائق، فضلاً عن تحسين مستوى الرفاهية للشعوب عامة عن طريق رفع مستواهم المعيشي ولاسيما الدول الآخذة في طور النمو، والأخذ بالتدابير الرامية الى ضمان مزايا التجارة العالمية لتلك الدول⁽²⁾. إن الغاية من التزام جهة الإقراض بهذا المبدأ؛ لأنه يسعى الى قيام علاقات اقتصادية دولية، مع الأخذ بنظر الاعتبار التغيرات التي تطرأ على هيكل النظام الاقتصادي العالمي؛ لأجل إيجاد نوع من التوازن ينسجم مع جميع احتياجات الدول مع تقليل الفجوة الكبيرة التي بين الدول المتقدمة والدول النامية.⁽³⁾

إن ميدان التعاقد في القرض الخارجي يمثل مجالاً يمنح الطرف المقرض سلطة أعلى من الطرف المقترض والاختلال الخطيرة في المجالات المالية واستغلالها بصورة تعسفية تضر بالطرف الأضعف.

المطلب الثاني

الآثار السياسية المترتبة على القرض الخارجي

من المخاطر التي تقع فيها الدول النامية عندما تقع في فخ الاقتراض الخارجي ما يصاحب عملية الاقتراض من سياسات وشروط تؤثر في استغلال الدولة والمساس بسيادتها لما يشهده ذلك من تدخلات في شؤونها الداخلية، كما يصاحب هذا الامر عندما تقوم الدولة بالاقتراض لغرض زيادة امكانياتها العسكرية وحفظ أمنها واستقرارها نتيجة ما تمر به من أزمات أمنية وعدم استقرار وتزعزع أمن الأفراد والدولة مما يلجئ البلد الى الاقتراض الخارجي نتيجة لذلك. وعليه سنتناول هذا الامر في فرعين:

الفرع الأول: أثر القرض الخارجي على السيادة الوطنية.

الفرع الثاني: أثر القرض الخارجي على الأمن الوطني.

(1) المادة الأولى من ميثاق الأمم المتحدة لسنة 1945.

(2) المواد (4، 5، 6) من ميثاق حقوق الدول وواجباتها الاقتصادية، قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة 17/أيلول/1974، رقم (3281) الدورة التاسعة والعشرون.

(3) المواد (8 و 9) من ميثاق حقوق الدول وواجباتها الاقتصادية، المصدر السابق.

الفرع الأول

أثر القرض الخارجي على السيادة الوطنية

إن البحث في المفهوم العام للسيادة الوطنية أو التغيرات التي تطرأ عليه، لا يعد من قبيل البحث القانوني الخالص، بل يمتد ليشمل فروعاً من العلوم الأخرى لا سيما العلوم السياسية والاقتصادية، ودراسة موقع ومكانة الدولة لمعرفة الفروق بين الإمكانيات والمؤهلات التي تمكّنها من مباشرة سلطتها واختصاصاتها السيادية على المستويين الداخلي والخارجي.

فالدول ليست على مستوى واحد من حيث التقدم والتطور أو القوة؛ لذا فإن ما يشار إليه في فقه القانون العام بمبدأ المساواة في السيادة أو مبدأ المساواة بين الدول المستقلة ذات السيادة، يعد مبدأ نظرياً يعني أساساً المساواة في الخطاب القانوني فيما يتعلق بالتمتع بالحقوق وتحمل الالتزامات؛ لأن الواقع العملي يفرض عدم المساواة بين الدول، حيث تتعاون مواردها وامكانياتها في ممارسة ومباشرة سيادتها الفعلية⁽¹⁾. ونعني بالدولة ذات السيادة هي الدولة التي لا تخضع في شؤونها الداخلية أو الخارجية لهيمنة دولة أخرى⁽²⁾، أي تكون مستقلة في تصريف شؤونها الداخلية والخارجية وفقاً لمصلحتها وبما لا يتعارض مع أحكام القانون الدولي.⁽³⁾

إن القروض الخارجية التي تحصل عليها الدول من المؤسسات المالية الدولية لها آثار تنعكس على تلك الدول، وذلك من خلال التدخل في الشؤون السياسية والاقتصادية للبلد المقترض. وتبرر تلك المؤسسات المالية الدولية هذه التدخلات بأنها ضمان لسداد ديونها في المستقبل خشية حدوث أزمة معينة ولتحقيق التنمية عبر اتباع سياساتها الاقتصادية.⁽⁴⁾

(1) محمد صخري، دراسة تحليلية حول مؤسسات بريتون وودز وآثار سياساتها على سيادة الدول النامية، الموسوعة الجزائرية للدراسات السياسية والاستراتيجية منشور على الموقع الإلكتروني www.politics-dz.com تاريخ النشر 2021/3/14. تاريخ الزيارة 2021/4/5.

(2) د. علي خليل إسماعيل الحديثي، القانون الدولي العام – المبادئ والأصول، ط1، دار النهضة العربية، القاهرة، 2010، ص139.

(3) د. رياض صالح أبو العطا، ديون العالم الثالث، ط1، دار النهضة العربية، القاهرة، ص185.

(4) تيريزا هايتر، امبريالية المساعدات، ط1، ترجمة مجدي نصيف، دار ابن رشد، 1979، ص56.

وتتمثل آليات التدخل السياسي في شؤون الدول المقترضة من خلال الشروط والبرامج التصحيحية التي تتطلبها المؤسسات الدولية وتفرضها على الطرف المقترض والتي تجابه بالرفض أو المقبولية من المواطنين.

إن إجراءات التقشف التي تنتهجها تلك المؤسسات الدولية من خلال الضغط على صانعي القرار السياسي في الدول المقترضة بسبب التزام الأخيرة بتوجهات هذه المؤسسات في سياساتها العامة يؤدي الى رد فعل مجتمعي غير محمود، كما أن إجراءاتها الأخرى كتخفيض الدعم الحكومي لبعض الخدمات العامة وتقليل الإعفاءات وهذا يقود تلك المنظمات الى التدخل في الشؤون الداخلية للدول المدينة، إضافة الى تأثيرها على حقوق الانسان وقد يكون هذا التدخل ذا تأثير مباشر أو غير مباشر في تغيير الحكومات.⁽¹⁾

فقد امتد التدخل في الشؤون السياسية للعراق من قبل صندوق النقد الدولي عندما حظرت الموافقة على التوظيف الحكومي للخريجين الأكاديميين، خلافاً للقوانين التي ضمنت لهم هذا الحق، إذ نص الدستور النافذ لسنة 2005 على أن: ((تكافؤ الفرص حق مكفول لجميع العراقيين، وتكفل الدولة اتخاذ الإجراءات اللازمة لتحقيق ذلك))⁽²⁾. ونص أيضاً على أن: ((العراقيون متساوون قبالة القانون من دون تمييز، بسبب العرق أو القومية أو الأصل أو اللون أو الدين أو المذهب أو المعتقد أو الرأي أو الوضع الاقتصادي او الاجتماعي)).⁽³⁾

هذا وقد ساءت الأوضاع في العراق بعد العام (2003)؛ بسبب عدم الاستقرار السياسي، والحرب واختلال نظام التشغيل في المجتمع العراقي وعدم وجود تنسيق ما بين السياسات التعليمية، واستيعاب الخريجين، وزاد الأمر سوءاً بمنع التعيين بسبب صندوق النقد والبنك الدوليين، وفقاً لشروطها وتطبيقاً لبرامج التثبيت الهيكلي والإصلاح الاقتصادي لترشيق النفقات العامة في الموازنة العامة فقد نص قانون

1) Chossudovsky Michel, order nouveau, Russie, dans al camisole de force du fouds monetaire international, le monde diplomatique November, 1993, P.20.

(2) المادة (16)، الباب الثاني، الحقوق والحريات، الفرع الأول، الحقوق المدنية والسياسية، دستور جمهورية العراق لسنة 2005.

(3) المادة (14) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005.

الموازنة العامة لسنة 2019 أن: ((على الوزارات الاتحادية إيقاف التعيينات ضمن التشكيلات التابعة لها والهيئات والمديريات الممولة ذاتياً،...)).⁽¹⁾

وهذا ما أدى الى انتشار البطالة بين الخريجين ومن ثم خروجهم في تظاهرات عام 2019 كانت الأسباب الرئيسة الدافعة لها هي البحث عن فرص عمل، وكانت نسبة المطالبين بالتوظيف تبلغ 10% وفقاً لتقرير أعدّه البنك الدولي⁽²⁾، ولم تستجب الحكومة الى مطالبهم مما أدى بالتظاهرات الى أن تتوسع وتشمل أغلب المحافظات العراقية، الأمر الذي انتهى بالضغط على الحكومة واستقالتها.

أضف إلى ذلك أنه كلما زاد اللجوء الى الاقتراض الخارجي كلما كان التدخل في الشؤون الداخلية للدول المقترضة والمساس باستقلالها وسيادتها أكثر فالتدخلات التي تعاني منها الدول المقترضة تكون بالضد من مرتكزات الديمقراطية من الجانب القانوني والتي يلزم وجود دستور للدولة لأجل ممارسة السلطة بأغلبية من خلال عملية انتخابية نزيهة، إلا أن المؤسسات المالية سيكون لها دور في التدخل في تلك الانتخابات من خلال تواطئها مع الأنظمة التي لا تتضارب مصالحها معها، وتحقق سياساتها بانسيابية.⁽³⁾

خلاصة القول، إن من أخطر الأثار السياسية المترتبة على القروض الخارجية من المؤسسات المالية الدولية تتمثل بالتدخل في الشؤون الداخلية سواء أكان التدخل دبلوماسياً أم اقتصادياً أم سياسياً، ولم يكن العراق بمنأى عن ذلك بسبب تزايد اللجوء إلى الاقتراض الخارجي من صندوق النقد والبنك الدوليين فجعله خاضعاً لسياساتهما المتعددة والمتفاوتة.

الفرع الثاني

أثر القرض الخارجي على الأمن الوطني

نظراً للظروف التي حلت بالعراق بعد عام 2003، وانهيار النظام السابق، ثم حلّ الجيش العراقي المكون من 400 ألف جندي مع ما يرتبط به من المؤسسات والأجهزة الأمنية⁽⁴⁾، مما أدى إلى تدهور

(1) المادة (11/ثانياً) من قانون الموازنة العامة الاتحادية لسنة 2019، منشور في الجريدة الرسمية بالعدد (4529) لسنة 2019.

(2) الموقع الرسمي لصندوق النقد الدولي، مذكرة اقتصادية للعراق، أيلول، 2020 متاح على الرابط التالي <http://www.albankalaawli.org>

(3) د. علي كاظم هلال، الانفاق العسكري وأثره في التنمية البشرية في العراق للمدة من 2003-2012، مجلة الكوت العلوم الاقتصادية والادارية، كلية الادارة والاقتصاد، جامعة واسط، العدد 20، السنة 2015، ص7.

(4) د. نبيل عبد الرضا جعفر وآخرون، قراءة نقدية في الموازنة العراقية لعام 2011، بحث كلية الإدارة والاقتصاد، جامعة البصرة، 2011، ص34.

الوضع الأمني وانتشار الفوضى ودخول الإرهاب إلى العراق، فضلاً عن انتشار المجموعات المسلحة الامر الذي دفع إلى إعادة تشكيل جيش عراقي جديد، وقد بلغ حجم افراد القوات المسلحة (الأمن والدفاع)، ما يقارب (675) الف شخص عام 2004، ثم ارتفع إلى (1.432) مليون شخص⁽¹⁾ عام 2012، مما يعني ظهور انفاق عسكري غير منسجم مع طبيعة المرحلة، حيث بلغ الانفاق على الجانب الأمني والعسكري (1.5) مليار دولار وهو انفاق متواضع واستمر بالارتفاع حتى العام (2012) بسبب نقل الملف الأمني من القوات الامريكية إلى القوات العراقية، والحاجة إلى تسليح المؤسسات بالعدة والعدد لأغراض الأمن والتصدي للتهديدات الخارجية والداخلية⁽²⁾، إذ بات من الضروري بناء منظومة أمنية دفاعية ازدادت أهميتها بعد اجلاء القوات الأجنبية عن العراق، كل هذه الظروف مهدت إلى خلق مناخ يتزايد فيه حجم الانفاق العسكري؛ حيث بلغ الأخير منذ العام (2007- 2012) ما يقارب 16% من اجمالي النفقات العامة.⁽³⁾

ومن خلال تتبع مسار الديون الخارجية العراقية، نجد أن الديون قد ازدادت بشكل كبير للمدة (2004 - 2006) إذ بلغ حجم الدين (186.021.778) مليون دينار لسنة 2004، وبلغ (148.097.000) مليون دينار عام 2005 بسبب الوضع الأمني المرتبك الذي أدى إلى تزايد الانفاق العسكري بشكل كبير، إذ احتل العراق المرتبة (39) عالمياً من ضمن تسلسلات الجهات العالمية التي تلقت الأسلحة التقليدية الرئيسية حيث استورد العراق تلك المدة من الأسلحة الرئيسية فقط ما يصل إلى (695) مليون دولار.⁽⁴⁾

بعد ذلك أخذ إجمالي الدين العام بالتذبذب بعض الشيء بالخصوص بعد تراجع الإرهاب، إذ أن الوضع الأمني بدأ بالتحسن في نهاية عام 2006⁽⁵⁾، لكن سرعان ما تدهور الوضع الأمني مجدداً في

(1) جمهورية العراق، وزارة التخطيط، الجهاز المركزي للإحصاء، خلاصة التقارير الصادرة عن مديرية الإحصاء التربوي والاجتماعي، سنوات مختلفة، ص 26 وما بعدها.

(2) د. علي كاظم هلال، الانفاق العسكري وأثره في التنمية البشرية في العراق للمدة (2003 - 2012)، مصدر سابق، ص 6.

(3) المصدر نفسه، ص 7.

(4) بيتر ستالنهايم، لانفاق العسكري - التسلح ونزع السلاح، ترجمة عمر الايوي، ط1، مركز الدراسات الوحدة العربية، بيروت، 2006، ص 51.

(5) محمد علي زيني، الاقتصاد العراقي بين الماضي والحاضر وخيارات المستقبل، ط4، دار الملاك للفنون والآداب والنشر، 2009، ص 357.

عام 2014، نتيجة سيطرة قوى الإرهاب على مناطق واسعة من العراق الأمر الذي أدى إلى وقوع خسائر بشرية ومادية كبيرة⁽¹⁾، فعاد ازدياد الإنفاق العسكري إلى الواجهة مجدداً فازدادت التخصيصات المالية لوزارة الدفاع والداخلية لغرض التسليح حيث بلغت نسبة النفقات المخططة 63%⁽²⁾ من النفقات العامة، مما أدى إلى إزدياد اللجوء إلى القرض الخارجي لغرض سد الحاجات الدفاعية والأمنية، ففي موازنة عام 2018 بلغت مصروفات وزارة الدفاع 9.2 ترليون دينار، ووزارة الداخلية 10.8 ترليون دينار، وبذلك تمثل هاتان الوزارتان 18.6% من النفقات العامة. لكن الإنفاق العسكري والأمني لا يتوقف عندهما، بل هنالك أبواب أخرى وهي الاعتمادات المخصصة للحشد الشعبي وجهاز مكافحة الإرهاب ومجلس الأمن الوطني، وبذلك يصبح مجموع المصروفات العسكرية والأمنية 23 ترليون دينار؛ أي 21.3% من النفقات العامة. وقد أبرمت قروضاً داخلية وخارجية لتمويل الإنفاق العسكري والأمني، إلا أن الإحصاءات لا تبين حجم الديون العسكرية علماً بأن العراق كغيره من الدول العربية التي استدانته في المقام الأول لتغطية العمليات العسكرية، فإنه يعادل 10% من الناتج المحلي الإجمالي وهو يتجه نحو الارتفاع مقابل معدل عالمي قدره 2.2% متجهاً نحو الهبوط.⁽³⁾

بالتالي فإن ضعف الجانب الأمني أدى إلى اتباع سياسة الاقتراض الخارجي فقد نصت المادة (2/ثانياً/ 5) من قانون الموازنة العامة لسنة 2018 على ((استمرار تخويل وزير المالية الاتحادي أو من يخوله بعد موافقة مجلس الوزراء باقتراض (2500) مليون دولار (ملياران وخمسمائة مليون دولار) بضمانة مؤسسات الصادرات الدولية لغرض شراء الأسلحة والاعتدة والدعم اللوجستي لكل من وزاتي الداخلية والدفاع وهيئة الحشد الشعبي وجهاز مكافحة الإرهاب، وسيتم تمويل مبلغ (906,4) مليون دولار (تسعمائة وستة مليون واربعمائة الف دولار) منه عام 2018 توزع على النحو الآتي :

- | | |
|----------------------|-----------------------|
| أ. وزارة الدفاع | (600) مليون دولار. |
| ب. وزارة الداخلية | (146,4) مليون دولار . |
| ج. هيئة الحشد الشعبي | (80) مليون دولار . |

(1) د. أحمد عمر الراوي، رؤى تحليلية للوضع الاقتصادي بعد عام 2014، ط1، دار الدكتور للعلوم الإدارية والاقتصادية، بغداد، 2019، ص9.

(2) زين العابدين محمد عبد الحسين وزميله، الاقتصاد العراقي بعد عام 2003، دراسة في الواقع واستراتيجيات المستقبل، مركز الرافدين للحوار، ط1، بيروت - لبنان، 2018، ص70.

(3) ميزانية العراق 2018 تحديات ومواقف، مقال منشور على الموقع الإلكتروني، تاريخ النشر 2018/11/12، تاريخ

د. جهاز مكافحة الارهاب (80 مليون دولار).

كذلك ما نصت عليه المادة (2/ثانياً/ 3/ي) من قانون الموازنة العامة لسنة 2019 على الاستمرار بالاقتراض بضمانة مؤسسة ضمان الصادرات الدولية لغرض شراء الاسلحة والاعتدة والدعم اللوجستي لكل من وزارتي الداخلية والدفاع وهيأة الحشد الشعبي وجهاز مكافحة الارهاب)، وسيتم تمويل مبلغ مقداره (906) مليون دولار تسعمائة وستة مليون دولار، منه عام 2019 توزع على النحو التالي :

أ. وزارة الدفاع (600 مليون دولار).

ب. وزارة الداخلية (146) مليون دولار.

ج. هيئة الحشد الشعبي (80) مليون دولار.

د. جهاز مكافحة الارهاب (80) مليون دولار.

وهكذا فان لجوء العراق إلى القرض الخارجي لم يكن اعتباطاً، بل كان بسبب الأوضاع السياسية والامنية والاقتصادية الصعبة، إذ عانى البلد في تلك المرحلة من أزمة مزدوجة تمثلت في انخفاض أسعار النفط العالمية والحرب على الإرهاب التي كلفت العراق أكثر من (40) مليار دولار، وتوجه العراق إلى القرض الخارجي ليتعاقد مع صندوق النقد الدولي على قرض بقيمة 5.3 مليار دولار ويسدد القرض خلال مدة (5) سنوات وبفائدة قدرها 1.5٪.⁽¹⁾

وقد ذهب البعض إلى وصف مديونية العراق الناجمة عن الاقتراض الخارجي بأنها ذات خصوصية؛ إذ تختلف عن مديونية بقية الدول النامية من حيث تصاعد حجمها ومعوقات وانعكاساتها السياسية والاجتماعية والاقتصادية؛ بحيث تحولت من مشكلة وطنية إلى مشكلة دولية.⁽²⁾

ورغم ما قد يترتب على القرض الخارجي لغرض التسليح من تأثير إيجابي يتمثل في أن الدولة تسعى للاقتراض الخارجي لتعزيز وبناء قدراتها الدفاعية والأمنية مما يؤدي إلى تعزيز سيادتها والحفاظ على هيبة الدولة، إلا أن هناك أثراً سلبياً يتمثل في أن الاقتراض لأجل التسليح يؤدي إلى زيادة الانفاق العام؛ لأن مبلغ القرض لم يذهب إلى بناء قاعدة إنتاجية تولد مصادر دخل، مما ينعكس على الناتج المحلي الإجمالي فيضعف الجانب الإيرادي للدولة وبالتالي يؤثر على الانفاق العام ويكون عبئاً على الموازنة العامة.

(1) هند شاكر محمود، المؤسسات المالية الدولية وأثرها في صنع السياسة العامة في العراق بعد العام 2003، رسالة ماجستير، جامعة النهرين، كلية العلوم السياسية، 2020، ص102.

(2) إياد كاظم حسون، مشكلة المديونية الخارجية لبلدان عربية مختارة مع إشارة خاصة إلى العراق للمدة (1985-2004)، رسالة ماجستير، جامعة بغداد، كلية الإدارة والاقتصاد، العراق، بغداد، 2007، ص70

المبحث الثاني

الآثار الاقتصادية المترتبة على القرض الخارجي

تختلف الآثار الاقتصادية للقروض الخارجية من دولة لأخرى باختلاف الظروف المحيطة بها ومن أهمها حجم التزاماتها المالية، وطبيعة هيكلية اقتصادها وطريقة استخدامها لتلك القروض، غير أن القرض الخارجي يعد من السياسات المالية التي تلجأ إليها الدول المتقدمة والنامية على حد سواء؛ لأجل معالجة نفقاتها الاستثمارية والاستهلاكية، فلاقتراض آثار متعددة قد تمتد إلى الأجيال القادمة، ولأهمية هذا الموضوع بالنسبة إلى العراق الذي عانى اقتصاده من أزمت متعددة نتيجة المديونية الخارجية والاقتراض، فإننا سوف نتناول تلك الآثار المترتبة على القرض الخارجي في مطلبين:

المطلب الاول: آثار القرض الخارجي على السياسة المالية.

المطلب الثاني: آثار القرض الخارجي على السياسة النقدية والتنمية.

المطلب الاول

آثار القرض الخارجي على السياسة المالية

تعد السياسة المالية من أهم أدوات السياسة الاقتصادية والتي يتم الاعتماد عليها بصورة كبيرة لتحقيق الاهداف الاقتصادية والاجتماعية في ظل الدور الواسع والمتزايد للدولة المعاصرة في كافة الدول، وبدرجات تتباين حسب طبيعة نظامها الاقتصادي والاجتماعي، ودرجة تطورها وأوضاعها وظروفها ومواردها وامكانياتها واحتياجاتها، وتعد عملية اللجوء إلى القرض الخارجي من أدوات السياسة المالية التي تلجأ إليها الدول ومنها العراق نتيجة أسباب متعددة ويستدعي آثاراً على السياسة المالية ككل، ومنه سوف نتناول آثار القروض الخارجية على السياسة المالية في العراق ضمن فرعين:

الفرع الاول: أثر القرض الخارجي على الانفاق العام .

الفرع الثاني: اثر القرض الخارجي على العجز في الموازنة العامة.

الفرع الأول

أثر القرض الخارجي على الانفاق العام

إن تزايد النفقات العامة هي ظاهرة عامة في الدول جميعاً سواء كانت متقدمة أم في طور النمو، فإذا توقفت أو تراجعت هذه الزيادة لسبب أو لآخر فإنها لا تلبث أن ترتفع مرة أخرى بمجرد زوال ذلك السبب⁽¹⁾. منذ ازدياد تدخل الدولة في الشؤون العامة، فقد ازدادت بالتبع الحاجات العامة للأفراد مما أدى إلى زيادة النفقات العامة.

منذ العام 2003 شهدت النفقات العامة زيادة في الموازنة العامة الاتحادية نتيجة مساهمة الإيرادات النفطية في تمويل الإيرادات العامة والبالغة نسبته ما يقارب 95%، وهذا ما جعل السياسة المالية في العراق مرتهنة في أدائها العام وفعاليتها بالتغيرات المرتبطة بتدفقات الإيرادات الربعية إلى داخل الاقتصاد، إذ أن مرونتها تتوقف على الصادرات النفطية⁽²⁾. فازدادت النفقات التشغيلية نتيجة زيادة رواتب الموظفين وأجورهم ورواتب المتقاعدين لتصل إلى ما نسبته 150% من الراتب الاسمي⁽³⁾.

فإذا ما واجهت الدولة عوامل خارجية مثل تغيير أسعار النفط العالمية فان ذلك سوف يؤدي إلى حدوث عجز في الموازنة العامة وبما أن الإيرادات الضريبية منخفضة في العراق فأنها تلجأ إلى تمويل هذا العجز عن طريق القروض الخارجية.

إن الحصول على الأموال عن طريق القرض الخارجي لازم للإنفاق العام، إذ يمكن من خلال استخدامه في رفع مستوى وتحقيق الرفاهية الاقتصادية، من خلال انشاء المشاريع الإنتاجية القادرة على امتصاص البطالة ومواجهة التضخم⁽⁴⁾، ومن خلال استقرار بنود الموازنة العامة الاتحادية بشقيها الإنفاق الاستثماري والتشغيلي نجد أن الإنفاق التشغيلي يتفوق على الإنفاق الاستثماري حيث بلغت النفقات التشغيلية لعام 2017، ما نسبته 75% من مجموع الإنفاق العام، في حين بلغ ما يموله الدين الخارجي

(1) د. محمد غالي راهي الحسيني، التوسع المالي واتجاهات السياسة المالية، الطبعة العربية، دار البازوري العلمية للنشر والتوزيع، عمان – الاردن ، 2016، ص7.

(2) د. محمد غالي راهي الحسيني، التوسع المالي واتجاهات السياسة المالية، مصدر سابق، ص156.

(3) وزارة التخطيط والتعاون الإنمائي، التقرير الوطني لحال التنمية البشرية، 2008، ص101.

(4) د. عماد فوزي المياحي، عبء الدين الخارجي على جمهورية العراق، مجلة القانون المقارن، كلية الحقوق، جامعة النهرين، العدد 47، لسنة 2007، ص8.

المخصص للاستثمار ما نسبته 17% وهي نسبة تقاس مدى خطورتها أو جودتها وفقاً لاستخدام حصة القرض الخارجي في مجاله الحقيقي والمخصص له في المنهاج الاستثماري، ولم يشمل الفساد المالي والإداري.⁽¹⁾

غير أن واقع الحال يشير إلى خلاف ذلك، إذ أن أغلب القروض الخارجية المخصصة للاستثمار تذهب إلى مشاريع وهمية؛ بسبب الفساد المالي والإداري، مع ملاحظة الانخفاض في الاستثمارات، واستعمالها لتمويل النفقات التشغيلية، بل وصل الأمر إلى بناء مشاريع استهلاكية، مما أدى بالتبع إلى تحويل بعض الموازنة الاستثمارية إلى سد العجز الحاصل في الموازنة التشغيلية، وهو الأمر الذي يمكن معه القول بحصول تغير في قاعدة تخصيص الأهداف والأغراض التي تم على أساسها القرض⁽²⁾، مما يستدعي معه تشديد الرقابة البرلمانية والتنفيذية لمنع الانحرافات وعدم جعل الموازنة العامة تتحمل عبء القرض الخارجي نتيجة الفساد المالي والإداري.

من جانب آخر أدت الديون إلى التأثير سلباً على زيادة الانفاق العام لاسيما وأن خدمة الديون المتراكمة منذ النظام السابق والمعاد جدولتها، وارتفاع أعبائها والفوائد المترتبة عليها كما أن القرض الخارجي الجديد لا يقل أهمية عنها، كل ذلك أدى إلى مواجهة أعباء هذا التسديد وانعكس على إزدياد الانفاق العام والعجز في الموازنة العامة الاتحادية مما يستدعي الوصول إلى تصميم برنامج انفاق متقدم يكفل التنمية المطلوبة لبنى البلد التحتية المدمرة وتوفير الخدمات لأجل الوفاء بالالتزامات الدولية والديون الخارجية المترتبة على البلد.⁽³⁾

ففي العام 2014 تم تسديد مبلغ (582) مليون دولار لدول نادي باريس عن طريق مصرف لندن وبالتنسيق مع البنك المركزي العراقي، فضلاً عن الفوائد البالغة (130) مليون دولار فيما تم تسديد (40) مليون دولار إلى صندوق النقد العربي، وبلغ (734) مليون دولار، مع الفوائد المترتبة إلى كل من شركة

(1) د. أحمد عمر الراوي، التمويل الدولي وتأثيراته الاقتصادية والاجتماعية – دراسة تحليلية للدين العراقي، ط1، دار الدكتور للعلوم الإدارية والاقتصادية، 2017، ص173.

(2) يوسف كاظم رشك، آثار الاقتراض من المؤسسات المالية الدولية على الموازنة العامة، رسالة ماجستير، الجامعة الإسلامية في لبنان، كلية الحقوق، لبنان، 2018، ص120.

(3) د. عبد الرزاق الفارس، الحكومة والفقراء والانفاق العام، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، 2001، ص167.

ماروبيني وشركة سوميتو مو اليابانيتين⁽¹⁾. وفقاً لآخر الدراسات تبلغ نسبة الدين الخارجي الفعال 20 مليار دولار اما الديون المتوقفة وغير الفعالة فتبلغ 41 مليار دولار.

ونتيجة لهذه الأثار التوسعية على الانفاق العام بسبب الاقتراض الخارجي ولتجنب القرض الذي قد يتم استخدامه لأجل سداد الديون السابقة الأمر الذي من شأنه أن يولد أزمة مضاعفة وأعباء ثقيلة على الموازنة العامة، لذا يجدر بمشرعي الموازنة العامة لتقليل وطأة العجز الحاصل فيها تخصيص نفقاتها العامة وفقاً لمعايير إنتاجية النفقة العامة ومعيار الكفاءة في التخصيص⁽²⁾ للقروض الخارجية وذلك بتركيز الانفاق العام على الخدمات ذات الطبيعة والنتيجة التي تحقق نفعاً للفرد والمجتمع في آن واحد.

الفرع الثاني

اثر القرض الخارجي على العجز في الموازنة العامة

يعبر مفهوم العجز في الموازنة العامة عن زيادة الانفاق الحكومي على إيراداتها، ويعبر عنه من وجهة نظر اقتصادية واجتماعية بأنه: ((نقص الايرادات العامة عن تمويل النفقات العامة بأشكالها المتعددة (نفقات جارية واستثمارية)، الامر الذي يدفع الى تغطية هذا الفارق عن طريق القروض الداخلية والخارجية لإنجاز الاهداف الاقتصادية والاجتماعية).⁽³⁾

وإزاء عدم كفاية السياسة النقدية والضريبية فقد وجدت النظرية الكينزية ضرورة التوسع في الانفاق العام ومن ثم الخروج على مبدأ توازن الموازنة؛ باحتسابه عاملاً من عوامل التوازن الاقتصادي، وبذلك فتحت المجال أمام الأخذ بمبدأ عجز الموازنة العامة.⁽⁴⁾

هذا وتهدف الموازنة العامة للدولة الى تحقيق مجموعة من الأهداف منها رقابية، سلوكية اجتماعية، سياسية... الخ، وغيرها التي تشمل تقدير النفقات للوحدة الحكومية من خلال فترة قادمة وتقدير الايرادات ومصادر التمويل المتنوعة وبالتالي تقوم الموازنة بتقييم الأداء عن طريق مقارنة الايرادات

(1) وزارة التخطيط، دائرة إدارة المعونات الدولية، إدارة المعونات الدولية الدروس المستفادة ومتطلبات الإصلاح في العراق، العراق، 2010، ص13.

(2) فليح حسن خلف، المالية العامة، عالم الكتب الحديث، أريد، 2008، ص358.

(3) منال عبد الله سالم، العجز في الموازنة العامة وآثارها، اطروحة دكتوراه، جامعة عدن كلية الاقتصاد، 2011، ص12.

(4) محمد دويدار، مبادئ الاقتصاد السياسي، ج2، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2004، ص230-231.

والنفقات الفعلية مع ما تم تقديره في الموازنة السنوية وتحليل الفرق واقتراح الاجراءات التصحيحية⁽¹⁾، ومن الإجراءات التصحيحية اللجوء الى القرض العام (الداخلي والخارجي) لسدّ العجز الحاصل في الموازنة العامة نتيجة زيادة النفقات العامة، على الرغم من الخلافات التي تثار بشأنها من حيث خطورة الاعتماد عليها، لما لها من مشاكل نتيجة الأعباء المتراكمة على القرض وخدمته.⁽²⁾

إن استمرار التخطيط للموازنة السنوية في ظل وجود عجز لا يتوافق مع التخطيط العلمي السليم في تحديد النفقات على ضوء الحاجات الفعلية للموازنة العامة الاتحادية، كما أنها تشكل ضغطاً مستقبلياً لحجم الانفاق العام لا يمكن التراجع عنه حتى في حال عدم رشادة التنفيذ، وقد تم التخطيط للموازنات العراقية بعجز منذ عام 2003 وحتى الان ولجوء الحكومة العراقية الى الاقتراض الداخلي والخارجي لمعالجة ذلك العجز⁽³⁾، إذ ان هنالك تأثير متبادل بين الموازنة العامة واللجوء إلى القرض الخارجي، يتمثل في أن الدين الحكومي يزداد كلما ازداد العجز في الموازنة العامة؛ لهذا يجب على الحكومة اتباع سياسة اقتصادية تهدف الى الحد من العجز المالي، وتمكنها من الابقاء بالتزاماتها الحالية والمستقبلية من دون التأثير على المتغيرات الاقتصادية الكلية مع امكانية إعادة التوازن بين الإيرادات العامة والنفقات العامة بشكل تدريجي في المستقبل.⁽⁴⁾

ولهذا حدد المشرع العراقي في المادة (5/ رابعاً) من قانون الادارة المالية الاتحادي رقم (6) لسنة 2019 نسبة العجز في الموازنة العامة على أن لا تتجاوز 3% من الموازنة التخطيطية.

وقد أجاز القانون أعلاه في المادة (39/أولاً) اللجوء الى القرض العام بنوعيه لتغطية العجز في الموازنة العامة الاتحادية ضمن الحدود القصوى المقررة في الموازنة لكن السؤال الذي يتبادر الى الذهن هو، ما الذي يدفع المشرع العراقي الى اتباع وسيلة دون غيرها لتغطية العجز في الموازنة العامة؟

(1) د. سعود جايد مشكور وآخرون، المالية العامة، ط1، دار نيبور، العراق، 2014، ص43.

(2) د. صدام كاطع هاشم، تأثير الاقتراض الخارجي لسد عجز الموازنة الاتحادية لجمهورية العراق، بحث، مجلة دراسات محاسبية ومالية، مج12، العدد40، لسنة2017، ص237.

(3) بتول حسن رداد، انعكاسات سياسة التقشف على الانفاق العام لمعالجة عجز الموازنة العامة، العراق دراسة حالة، مجلة الكوت للاقتصاد والعلوم الإدارية، المجلد (12)، العدد (37)، السنة 2002، ص174.

(4) عماد محمد علي عبد اللطيف الهاني، الدين الحكومي الداخلي واثره في السياسة النقدية، بحث، مجلة المستنصرية للدراسات العربية والدولية، لعدد39، مج11، 2012، ص9.

لعلّ الاجابة عن هذا السؤال تكمن في سهولة الحصول على المال اللازم للإنفاق فهي التي تدعو الحكومة لاعتماد سبيل دون غيره؛ أي أن الحكومة تعتمد من السبل أكثرها يسراً وتكلفة لها⁽¹⁾، لذلك اتجهت إلى القرض الخارجي؛ لأنه أكثر يسراً وسهولة.

وقد اتجه العجز في الموازنة العامة في العراق الى التزايد بسبب السياسة الانفاقية التوسعية التي انتهجتها الحكومة بعد العام 2003، وأن تمويل هذا الانفاق يكون بالاعتماد على الإيرادات المتأتية من عائدات النفط الخام بنسبة كبيرة مما شكّل خطورة على الاقتصاد العراقي؛ بسبب عدم استقرار الإيرادات النفطية نتيجة تقلب اسعار النفط من جهة وضعف الإيرادات الضريبية من جهة اخرى، مما دفع الحكومة الى اللجوء الى الاقتراض الذي اثقل كاهل الاقتصاد العراقي بأعباء خدمة الدين العام.⁽²⁾

غير أن المتتبع للموازنات العامة الاتحادية عند مقارنة العجز المخطط مع العجز الفعلي والحقيقي يجد إن أغلب موازنات العراق قد حققت فائضاً متراكماً بالإيرادات المتحققة قياساً بحجم المصروفات الفعلية؛ نتيجة سوء التخطيط المتكرر بإعداد الموازنات طوال فترة (17) سنة، وقد انعكس ذلك سلباً على ارتفاع مديونية العراق من خلال اللجوء الى القرض لتغطية العجز المخطط غير السليم، وهو ما يتضح من الجدول رقم (2) الذي يوضح الفارق بين العجز المخطط والعجز الفعلي وعدم التطابق بينهما بل أحيانا يصل إلى حصول فائض، أو عجز فعلي أقل من العجز المخطط لا يبرر اللجوء إلى الإقتراض الخارجي.

هذا وقد نظم المشرع العراقي في قانون الإدارة المالية الاتحادي النافذ، عند تجاوز الإيرادات الفعلية التقديرات المخمّنة في الموازنة العامة وبعد تغطية العجز الفعلي يتم توفير الفائض في صندوق سيادي.⁽³⁾

(1) د. زينب كريم الداودي، دور الادارة في اعداد وتنفيذ الموازنة العامة، ط1، دار صفاء للنشر والتوزيع، عمان، 2013، ص346.

(2) د. نضال شاكر جودة وآخرون، قياس وتحليل أثر عجز الموازنة العامة في الدين العام في العراق للمدة (2003-2016)، مجلة الكوت، مجلة العلوم والاقتصاد والادارة، العدد 35، مج11، السنة 2020.

(3) المادة (19/ثانياً) قانون الادارة المالية الاتحادي رقم (6) لسنة 2019 المعدل.

وعليه فإننا ندعو الجهات المختصة في السلطة التنفيذية إلى تخصيص جزء من هذا الفائض في الصندوق السيادي للبلاد لخدمة القروض الخارجية وسداد أقساطها والفوائد المترتبة عليها، مما يساهم في تخفيف أعباء القرض الخارجي.

جدول رقم (2)

توضيح العجز المخطط والفعلي للسنوات منذ (2004-2019) (ترليون دينار عراقي)

السنة	النفقات	الايرادات	الفائض	العجز المخطط	العجز الفعلي
2004	31,512,000	32,988,000	1,467,000	لا يوجد عجز	فائض
2005	30,381,000	40,055,000	10,054,000	7,023,000	فائض
2006	37,494,000	49,055,000	11,561,000	5,571,000	فائض
2007	39,308,000	54,965,000	15,657,000	9,663,000	فائض
2008	67,277,197	80,641,104	13,363,844	9,086,000	فائض
2009	55,589,722	55,243,527	عجز	18,757,000	346,195
2010	70,134,201	70,178,223	44,022	22,922,000	فائض
2011	78,757,666	103,989,089	25,231,423	15,727,000	فائض
2012	105,139,576	119,817,224	14,677,648	14,796,000	فائض
2013	119,127,556	119,817,224	عجز	19,128,000	5,287,480
2014	125,321,075	97,618,557	عجز	لا يوجد قانون موازنة	27,702,518
2015	70,397,515	66,470,253	عجز	25,414,000	3,927,262
2016	67,067,434	54,409,270	عجز	24,195,000	12,658,164
2017	75,940,115	77,281,376	1,341,261	21,660,000	فائض
2018	87,346,327	106,569,834	19,223,507	12,515,000	فائض
2019	111,723,523	107,566,995	عجز	27,538,000	4,156,528

الجدول: تم اعداده بالاعتماد على وزارة المالية - دائرة المحاسبة- قسم التوحيد - تقارير تنفيذ الموازنة العامة لسنوات مختلفة من العام 2004 - 2019.

- البنك المركزي العراقي - التقارير الاقتصادية السنوية لسنوات مختلفة من العام 2004 - 2019.

من خلال ملاحظة الجدول رقم(2) يبرز بوضوح أن السنوات (2004-2012) قد سجلت فائضاً على مستوى الإنفاق الفعلي، ما عدا العام 2009 الذي سجل عجزاً حقيقياً بسبب الأزمة العالمية ممثلة بأزمة الرهن العقاري.

بينما سجلت الأعوام من (2013-2016) عجزاً حقيقياً غير أنه اقل بكثير من العجز المخطط له في الموازنة العامة الاتحادية؛ وذلك بالمقارنة بين العجز المخطط والعجز الحقيقي، فيما شهدت السنوات من (2017-2018) فائضاً مع عجز حقيقي للعام 2019 مقارنة بالتقديرات التخمينية للعجز المخطط لتلك السنة.

وهذا يظهر لنا أن التقديرات التخمينية لاحتساب نسبة العجز المخطط لم تكن دقيقة أو مبنية على أسس علمية سليمة، وهو ما أدى إلى حصول فارق شاسع بين العجز الفعلي والمخطط في الموازنة العامة بنسبة كبيرة، مما يحتم على وزارة التخطيط ووزارة المالية الدراسة الدقيقة والمعمقة التي تكون بناءً على قواعد صحيحة وعلمية لاحتساب نسبة العجز المخطط بحيث يتم رسمها بحدود النسبة المقررة قانوناً وأن لا تتجاوز ال (3%) إلا إذا اقتضت الضرورة التخطيط لذلك العجز زيادة عن النسبة القانونية لأجل الاستثمار والتنمية، ولجأت الدولة إلى الاقتراض الخارجي لتغطية ذلك العجز حينها يجب استغلال القروض الخارجية بشكل سليم ومنتج بعيداً عن الفساد المالي والإداري.

المطلب الثاني

آثار القرض الخارجي على السياسة النقدية والتنمية

تفاوتت تأثيرات القرض الخارجي على السياسة الاقتصادية، إذ شهدت السياسة النقدية في العراق تغييراً في سياسة تعاملها مع محيطها، ارتكز هذا التغيير ودعمه صدور القانون الجديد للبنك المركزي العراقي لسنة 2004، وما شهدته دور البنك المركزي من دعم لسياسة السوق مما يشير بأن السياسة النقدية للبنك المركزي لم تكن بمنأى عن التحول الاقتصادي بل كانت مساهمة في تأكيده، كما وإن للقروض الخارجية أثر على التنمية الاقتصادية في العراق منها إيجابي وآخر سلبي، ولأهمية هذا الأمر سوف نتطرق اليه من جانبين ومن خلال فرعين:

الفرع الأول: أثر القرض الخارجي على السياسة النقدية.

الفرع الثاني: أثر القرض الخارجي على التنمية الاقتصادية.

الفرع الأول

أثر القرض الخارجي على السياسة النقدية

قام البنك المركزي العراقي بعد العام 2003 بانتهاج سياسة نقدية تتناسب مع طبيعة توجهه السياسة الاقتصادية العامة، وهي اعتماد آلية السوق بدلاً من التخطيط والإدارة المركزية للاقتصاد وهو ما يتوافق مع متطلبات المؤسسات المالية الدولية.

فقانون البنك المركزي يُعد بمثابة التأطير التشريعي المنظم لعملياته باتجاه آلية السوق واستخدام أدوات التحكم النقدي غير المباشرة في آلية عمل السياسة النقدية.⁽¹⁾

وتبرز ملامح السياسة النقدية الجديدة من خلال صدور قانون البنك المركزي العراقي رقم (56) لسنة 2004 المعدل، بعد إلغاء قانون رقم (64) لسنة 1974، إذ تمتع البنك المركزي العراقي في ضوء القانون الجديد رقم (56) لسنة 2004، باستقلالية وحرية في صياغة وتنفيذ السياسة النقدية في العراق في استعمال أدوات السياسة النقدية دون الحاجة إلى موافقة وزارة المالية وبذلك ضمنت استقلاليته.

ومن أبرز ملامح تلك الاستقلالية قرار البنك المتعلق بالتوقف عن طبع النقود لتمويل عجز الموازنة العامة، فلجأت الحكومة إلى استخدام الأسلوب البديل وهو التمويل بالدين، والإدارة الائتمانية المستخدمة في ذلك هي إصدار السندات أو أدوات الخزنة أو القرض الخارجي مع الاضرار المترتبة عليه.⁽²⁾

كما ساهم البنك المركزي العراقي بدعم أنشطة القطاع الخاص عن طريق القرض بواسطة مصارف متخصصة، وتبني سياسات نقدية تنطلق من حقيقة الاستقرار العام للأسعار؛ لان الاستقرار يمثل عنصراً جوهرياً محورياً في الاقتصاد الكلي على وفق استراتيجية تحقيق الاستقرار المالي وتفعيل دور القطاع المصرفي والمؤسسات المالية الدولية، إذ قدم البنك المركزي أكبر مبادرة اقتراض في تاريخ العراق، عن طريق تنشيط القطاعات الاقتصادية، وتحقيق التنمية الاقتصادية وتوسيع نطاق الائتمان عن طريق دعم سيولة المصارف التجارية المختصة (الزراعي والصناعي، صندوق الاسكان) بمبلغ (5) تريليون

(1) إبراهيم سادر حمدان الدراجي، الرقابة على اعمال البنوك المركزية، اطروحة دكتوراه، الجامعة الاسلامية في لبنان، بيروت، 2019، ص259.

(2) همسة قصي عبد اللطيف، أداء السياسة المالية في العراق بعد العام 2003، مجلة كلية بغداد للعلوم الاقتصادية الجامعة، العدد الثاني والخمسون، 2017، ص11.

دينار، لتمكينها من تقديم القروض للصناعيين والزراعيين، وتقديم القروض الاسكانية والعقارية وتخصيص مبلغ (تريليون) دينار للمصارف الخاصة لغرض توسيع القاعدة الإنتاجية المحلية، وتحريك عجلة الاقتصاد، وخلق فرصة عمل، لكن هذه المبادرة لم تنفذ على أرض الواقع.⁽¹⁾

كما تمت إعادة هيكلة المصارف الحكومية (مصرف الرافدين، ومصرف الرشيد، والمصارف المتخصصة) فضلاً عن إعادة هيكلة مديرية الصيرفة والرقابة على الائتمان في البنك المركزي العراقي في كانون الأول في عام 2006، وتم توقيع مذكرة تفاهم بين وزارة المالية والبنك المركزي برعاية صندوق النقد والبنك الدوليين ووزارة الخزانة الامريكية لتحقيق إعادة هيكلة النظام المصرفي في العراق؛ ذلك تطبيقاً لأحد بنود اتفاقية الإسناد بين العراق وصندوق النقد الدولي بإعادة هيكلة مؤسسات الدولة العراقية.⁽²⁾

وتتضمن إعادة الهيكلة تقلص حجم المصارف من حيث عدد العاملين وعدد الأقسام والوحدات وعدد المستويات الهرمية في الهيكل التنظيمي للمصرف وغيرها. والهدف من هذا التخفيض في الحجم تحسين كل من الكفاءة والفاعلية، فان مفهوم إعادة الهيكلة يتضمن عملية إحداث تغييرات في الهيكل التنظيمي بهدف تحسين أداء المصارف ككل.⁽³⁾

هذا على مستوى مساهمة السياسة النقدية في دعم السياسة الاقتصادية في ظل نظام آلية السوق، أما بالنسبة إلى القرض الخارجي كقند يدخل إلى خزانة الدولة فانه لا يترك أثراً على عرض النقد إلا إذا نجمت عنه زيادة في الأموال النقدية التي يحتفظ بها القطاع الخاص، ففي ظل نظام الصرف الثابت يؤدي التمويل الخارجي لعجز الموازنة العامة إلى زيادة الاحتياط الرسمي من العملات الأجنبية وهذا يفترض تدخل السلطات النقدية في سوق الصرف بإصدار عملة وطنية مقابل حصيلة القروض

1) According to: Monetarypolicy Report of the the center Bank of Iraq Annual Report 2017, central Bank of Iraq Statistic & Research Department.

2) د. وحيدة جبر آل منشد وآخرون، وسائل وإجراءات البنك المركزي في تحقيق استقرار سعر صرف العملة: العرف انموذجاً، المجلة العراقية للعلوم الاقتصادية، العدد الثاني والخمسون، السنة الخامسة عشر، 2017، ص138.

3) ندى علي صالح الفريجي، المبررات الاقتصادية لإعادة هيكلة مصرفي الرافدين والرشيد، رسالة ماجستير، كلية الإدارة والاقتصاد، الجامعة المستنصرية، 2014، ص31 وما بعدها.

الخارجية وفي مثل هذه الحالة فإن انفاق الحكومة للنقود الجديدة ستزيد من عرض النقد في الاقتصاد الداخلي للدولة، وفي هذه الحالة تطابق النتائج مع القرض الخارجي، فتؤدي إلى التضخم.⁽¹⁾

فهناك علاقة غير مباشرة بين حجم الدين الخارجي والاحتياطات الأجنبية، إذ كلما زاد حجم الاحتياطات الأجنبية تمكنت الدولة من تسديد القروض، فضلاً عن أنها تزيد من حجم الثقة مع دول العالم والمؤسسات المالية الدولية باقتصاد الدول المقترضة وتساهم في تحسين تصنيفه الائتماني.

الفرع الثاني

أثر القرض الخارجي على التنمية الاقتصادية

إنطلاقاً من إن إعداد خطة القروض الخارجية لا بد أن تكون وفقاً للتغيرات الواردة في الموازنة العامة الاتحادية، على أساس التنمية الاقتصادية والسعي لاستقرار الاقتصاد الكلي والتنمية المستدامة والسياسة الاقتصادية⁽²⁾، يعدّ العراق في طليعة الدول التي استخدمت خطط التنمية الاقتصادية منذ منتصف القرن الماضي، والتي ترجمتها السياسات والإجراءات التنفيذية، فكانت ملزمة من مجلس الأعمار، إلا أنها أصبحت غير ملزمة منذ السبعينات؛ لذلك أصبحت التوجيهات والسياسات الاقتصادية الارتجالية هي الحاكمة في الاقتصاد العراقي.⁽³⁾

إن أهم ما يميز الفترة بعد العام 2003، هو ظهور خطط التنمية الوطنية للمدة (2005-2007) فقد ظهرت إلى النور على الرغم من التحديات الأمنية والسياسية التي يواجهها البلد في ظل الاحتلال الأنكلو أميركي، ولم تظهر رؤية واضحة لفلسفة النظام الاقتصادي والاجتماعي للبلاد فاستمرت بالضبابية رغم التعويل على السوق المالي لحل مشاكل الاقتصاد العراقي والتركيز على زيادة الإنتاج النفطي الأمر الذي لم يتحقق طيلة هذه المدة⁽⁴⁾، أما خطة التنمية للفترة (2007-2010) التي استهدفت تعزيز النمو الاقتصادي الناجم عن ارتفاع معدلات إنتاج النفط وتحسن أسعاره العالمية والاهتمام بالقطاع الخاص

1) د. زينب الداودي، دور الإدارة في إعداد وتنفيذ الموازنة العامة، ط1، دار صفاء للنشر والتوزيع، عمان، 2013، ص345.

2) المادة (4/أولاً) من قانون الإدارة المالية الاتحادي المعدل، رقم (6) لسنة 2019.

3) مهدي حافظ، الآن والغد في الاقتصاد العراقي، ط1، دار المنشورات العمل، بيروت، 2009، ص139 وما بعدها.

4) د. حيدر نعمة بخيت، دور السياسات المالية في تمويل التنمية البشرية في العراق، مجلة كلية الإدارة والاقتصاد للدراسات الاقتصادية والإدارية المالية، مجلد 9، العدد 3، 2017، ص191.

وتعزيز الحكم الرشيد والعمل على استقرار الوضع الأمني، فيما شهدت الفترة (2010-2013) تحسناً نسبياً في بعض مؤشرات التنمية، حيث بلغ معدل نصيب الفرد العراقي من الناتج الإجمالي (7,17) دينار.⁽¹⁾

إلا أن هذه المؤشرات شهدت بعد هذه الفترة تدهوراً كبيراً بسبب انخفاض أسعار النفط العالمية، وبسبب الوضع الأمني الذي تردى بعد احتلال المحافظات العراقية تحت يد الإرهاب.

أما التنمية على المستوى الزراعي والصناعي لم يختلف كثيراً ففي المجال الزراعي نرى العراق يعاني قصوراً واضحاً من حيث تلبية الاحتياجات المحلية لهذا القطاع، مما يضطره إلى الاتجاه نحو الخارج لاستيراد اغلب المواد الغذائية والمحاصيل الزراعية، لاسيما في الاعتماد على الموارد النفطية في تمويل استيرادها بعد إن كان العراق من المصدرين للقمح والشعير والرز والتمور في الماضي.⁽²⁾

فبعد العام 2003 انخفض الإنتاج الزراعي بمعدل 1,1% سنوياً وانخفضت نسبة مساهمة الفرد في الإنتاج بنسبة 3,9% سنوياً، لذا فقد بادرت الحكومة من خلال إنشاء صندوق لإقراض المزارعين برأس مال مقداره (25) مليار دينار بضمانات مناسبة، كما تم إنشاء صناديق اقراضية متخصصة تعمل على توفير القروض دون فوائد للمزارعين في مجال البستنة والنخيل وإدخال المكننة والتكنولوجيا، وتنمية الثروة الحيوانية ومشروعات التنمية الزراعية الكبرى فتم تخصيص (240) مليون دولار لهذه الصناديق في العام 2009، كان لها اثر ايجابي.⁽³⁾

وعلى الرغم مما لهذه المبادرة الحكومية نتيجة حسن توظيف القرض الخارجي، إلا أن التطور الحاصل في القطاع الزراعي مازال لا يتناسب مع ما هو متاح من موارد بشرية وطبيعية لاسيما مع إتباع سياسة إغراق السوق بالاستيراد والمنتجات الزراعية من مختلف بلدان العالم، الذي أدى إلى انخفاض مساهمة القطاع الزراعي.

(1) الجهاز المركزي للإحصاء، المجموعة الإحصائية السنوية لعام 2012-2013، الباب الرابع عشر، بغداد، 2013، ص2.

(2) يوسف كاظم رشك، أثار الاقتراض من المؤسسات المالية الدولية على عمل الموازنة العامة، رسالة ماجستير، الجامعة الإسلامية في لبنان، كلية الحقوق، 2018، ص108.

(3) وزارة التخطيط، خطة التنمية الوطنية (2010-2014) العراق، 2015، ص72.

أما في المجال الصناعي فقد شهد تعطّيلاً واضحاً بسبب سياسة الحكومة الاقتصادية في التوجه نحو الاستيراد وعدم تفعيل القطاع الصناعي، وقد أشارت إستراتيجية التنمية الوطنية إلى ضرورة إيقاف العمل في المشاريع التي ليس لها جدوى اقتصادية، والعمل على إعادة توزيع موجوداتها، لاستخدامات أكثر إنتاجية، وتشجيع إقامة المشاريع الصغيرة، وتطوير آلية التمويل المناسبة لهذه المشاريع، وبدأ التوجه نحو الاستثمار في القطاع الصناعي لاسيما الصناعات التمويلية حيث بلغ حجم التمويل (800) مليون دولار خلال المدة (2007-2010).⁽¹⁾

وبالرغم من الدعم في المجال الصناعي إلا أنه لا يزال دون مستوى الطموح، وقلة مساهمته في زيادة الناتج المحلي الاجمالي، كما أن توجه المشرع في خطة التنمية الوطنية تشير إلى تبني سياسة الخصخصة والسعي لأخذ الأفراد تجاهها، الامر الذي يتطلب دعم القطاع الخاص وازالة العراقيل من أمامه عبر تشريعات قانونية تدعم المستثمر العراقي.

أما بالنسبة إلى الإستثمار فالقاعدة العامة تتمثل في إتسام المناخ الاستثماري في العراق بالتدهور؛ إذ يمثل مناخ الاستثمار الجيد البيئة المناسبة والمتاحة لتحقيق الاستثمار، وإن عدم استقرار هذا المناخ يرتبط ارتباطاً وثيقاً بعدم الاستقرار السياسي والاقتصادي والأمني والتنظيمي لأي بلد، فضلاً عن السياسات الاقتصادية والتمويلية المتبعة من قبلها، إن كل هذه العوامل قد أثرت في القدرة التمويلية ومن ثم في هيكل الاستثمار مما أدى إلى الإختلال في التوزيع القطاعي وحجم التمويل اللازم للاستثمارات الحكومية، وإلى تشويه واضح في الاقتصاد العراقي.

تجدر الإشارة إلى أن للاستثمار الأجنبي المباشر دوراً مهماً في عملية التنمية الاقتصادية لدول العالم الثالث والعراق بصورة خاصة؛ إذ إنه في الوقت الذي توجد فيه أزمات اقتصادية ومالية، فإن الدولة تكون بأمس الحاجة إلى التمويل الخارجي لا سيما الاستثمار الأجنبي المباشر، وفيما يخص العراق فإنه يحل أغلب المشاكل الاقتصادية؛ إذ يحتاج إلى الشركات المتطورة وذات الخبرة في بناء اقتصاده الهزيل، وفي كل المجالات سواء الخدمية أو الإنشائية أو البنى التحتية التي دمرتها الحروب أو في الصناعة أو

(1) عبد الحسين محمد العشيكي، الاصلاح الاقتصادي في العراق _تظهير لجدوى الانتقال نحو اقتصاد السوق، ط2، سلسلة اصدارات مركز العراق للدراسات، بغداد، العراق، 2015، ص264 وما بعدها.

الزراعة، لا سيما وأن العراق يعاني من انخفاض الدخل القومي وإنخفاض المدخرات في ظل تدهور أسعار النفط، وارتفاع حجم مديونية العراق وأثرها واتساع الفجوة بين الإيرادات والإنفاق الحكومي (1).

كما يمكن أن يساهم الاستثمار الأجنبي في الحدّ من المديونية الخارجية على أساس أن جزءاً من هذه الأموال يساهم في الحدّ من عجز الموازنة عامة وميزان المدفوعات خاصة.

بناءً على ما تقدم، فإن المؤشرات الاقتصادية تشير إلى تحقق النمو في حجم الاستثمارات الأجنبية المباشرة الواردة إلى العراق منذ عام 2007، وذلك بعد صدور قانون الاستثمار رقم (13) لسنة 2006؛ إذ شجع هذا القانون الاستثمار الأجنبي المباشر لا سيما وأن أسعار النفط كانت تتجه نحو الارتفاع، مما أدى إلى رفع حجم الاستثمارات الأجنبية المباشرة الواردة إلى العراق بعد عام 2010، غير أن الواقع يشير إلى اتجاه هذه الاستثمارات نحو المشاريع السياحية والمشاريع ذات الإيراد السريع، وليس نحو تنمية المشاريع التنموية الصناعية أو الزراعية؛ حيث أضحى العراق بلداً استهلاكياً يعتمد في إيراداته على النفط، ويستورد حاجاته من خارج البلد، ولا يُصدّر سوى النفط مما يعرضه إلى الأزمات المالية عند حصول انتكاسة في أسعار النفط أو في إنتاجه (2).

أضف إلى ذلك ضعف نسب الاستثمارات الأجنبية الوافدة إلى العراق بالنسبة إلى الناتج المحلي الإجمالي، مما يعني انخفاض مساهمتها في برنامج التنمية الاقتصادية للعراق، إذ يُعدّ الاستثمار الأجنبي متذبذباً في العراق وغير مستقر، فقد كان يقدر ب (98) مليار دينار في العام 2013، ثم ما لبث أن انخفض إنخفاضاً كبيراً عام 2014 إلى (30.1) مليار دينار، وهذا يدل على عدم استقرار السوق العراقية بسبب عدم استقرار الأوضاع المالية والأمنية، مما يؤدي إلى ضعف الإفادة من موارد السوق المالي في تمويل الأنشطة الاقتصادية وبرامج التنمية في العراق، ففي الوقت الذي تشكّل فيه القروض الخارجية أكبر المصادر تأثيراً وبالغلة في المتوسط للسنوات من (2005_2013) نحو 33.4% إلى الناتج المحلي الإجمالي، وكانت أقل ما يمكن في عام 2008 وبنسبة 23% إلى الناتج المحلي الإجمالي بسبب الازمة المالية العالمية وتأثيرها على دول العالم وامتناعها عن الإقراض، بينما كانت أعلى نسبة لها في عام 2004، بسبب الديون المتركمة على العراق قبل عام 2004 التي سجلت نسبة (335%) إلى الناتج

(1) سعيد رشيد عبد النبي، التجربة الكورية الجنوبية في التنمية، بحث منشور في مجلة دراسات دولية، العراق، بغداد، العدد 38، السنة 2008، ص 165.

(2) سعيد رشيد عبد النبي، التجربة الكورية الجنوبية في التنمية، المصدر السابق، ص 167.

المحلي الإجمالي، يأتي حجم الاستثمار الأجنبي المباشر في المساهمة بنسبة (1.1%) إلى الناتج المحلي الإجمالي؛ لذا يعدّ أقل المصادر تأثيراً في النشاط الاقتصادي. (1)

من ناحية أخرى يؤدي التوسع في الإقتراض إلى رفع سعر الفائدة مما يؤدي إلى إنخفاض الاستثمار، وهو ما يعني أن الدولة في هذه الحالة تشكّل منافسا للاستثمارات الخاصة. (2)

نخلص مما تقدم، أن مبالغ القروض الخارجية لم تستطع تحقيق تنمية شاملة في العراق، وذلك بسبب تعثر الكثير من القطاعات والبنى التحتية في العراق من جهة، فضلاً عن عدم وجود خطط تنموية للحكومة فاعلة، إذ أنه مع قيام وزارة التخطيط بوضع الخطة الخمسية الا أنها لم تنجح في إنجاز وتنفيذ هذه الخطة، ناهيك عن عدم وجود ربط بين خطة القروض الخارجية في الموازنة العامة الاتحادية ومشاريع خطط التنمية الاقتصادية في العراق، وهو ما يشير الى أن الحكومة تسير خلاف خطط التنمية الاقتصادية في العراق مما يقتضي معه تشديد الرقابة في هذا المجال.

(1) عبد الحسين العنبيكي، اقتصاد العراق النفطي، دار الكتب والوثائق، العراق، بغداد، 2012، ص65.

(2) د. رفعت المحجوب، المالية العامة-الإيرادات العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1971 ص 337.

الفصل الثالث

الرقابة على القرض الخارجي

الفصل الثالث

الرقابة على القرض الخارجي

إن المال العام هو الركيزة الأساسية في بناء الدولة وتكوينها، فهو الوسيلة الوحيدة التي تديرها الدولة من أجل تغطية الاحتياجات المختلفة لمؤسساتها ومن خلال حاجات مختلف الفئات لتحقيق التنمية والعدالة الاجتماعية، فتحمل الدولة تدبير مختلف مرافقها العامة ذات الطابع الاقتصادي والاجتماعي يتطلب منها توفير إمكانيات مالية ضخمة تتكون في جزء منها في القروض العامة والخارجية خاصة بقصد تمويل وتنفيذ برامجها الحكومية في ظل الحفاظ على المال العام؛ لذا أصبحت الرقابة ضرورية لحماية الاموال العامة والقروض الخارجية وصيانتها وحسن ترشيدها فقد أجمع علماء وفقهاء الاقتصاد والمالية العامة في جميع الدول على إختلاف نظمها الاقتصادية والاجتماعية، على أن كل دولة لها نظام اقتصادي ومالي لا يشتمل على رقابة حازمة وصارمة فهو نظام يفتقر الى المقومات المتكاملة، غير أن هذه الرقابة يجب أن لا تشكل عائقاً يحد من سلطتها، من هنا أضحي الإهتمام بترسيخ أداء الاجهزة الرقابية على القروض الخارجية أحد إنشغالات الرأي العام والحكومات والمواطنين والخبراء والمهتمين بحكم المكانة الاستراتيجية التي تحتلها الوظيفة التقييمية في مجال الشأن العام، وسنتناول هذا الفصل من خلال مبحثين:

المبحث الاول: مضمون الرقابة على القرض الخارجي.

المبحث الثاني: الجهات المختصة بالرقابة على القرض الخارجي.

المبحث الاول

مضمون الرقابة على القرض الخارجي

تستند الرقابة المالية على القروض الخارجية إلى منظومة قانونية تحدد مديات الرقابة وأسانيدها الدستورية والتشريعية، كما وتعيّن المعايير والضوابط التي يجب مراعاتها عند ممارسة الرقابة على القروض الخارجية أو عند تخصيصها أو توزيعها الى الجهات الموجه لها حصيلة القرض الخارجي ولأجل الإطلاع على المفردات سألفة الذكر أعلاه نسلط الضوء على هذا الموضوع من خلال مطلبين:

المطلب الاول: نطاق الرقابة على القرض الخارجي.

المطلب الثاني: ضوابط الرقابة على القرض الخارجي.

المطلب الاول

نطاق الرقابة على القرض الخارجي

إن الرقابة المالية على القروض الخارجية لها أساس دستوري وقانوني تستمد منه الجهات والسلطات المختصة بالرقابة صلاحيتها، فقد وجدت الرقابة مع وجود المجتمعات المنظمة ومررت بمراحل حتى وصلت إلى الحالة التي هي عليها اليوم، وإن إتساع دور الدولة وزيادة تدخلها في الحياة الاقتصادية والاجتماعية قد أدى إلى زيادة حجم نفقاتها مما يتطلب رصد مبالغ كبيرة لتنظيمها في إطار تنفيذ التزاماتها، لذلك فإن المحافظة على المال العام والقروض الخارجية باتت ضرورية لغرض ضمان التوزيع العادل للقروض الخارجية في الدولة الاتحادية، ضمن أطر قانونية وبناء على معايير وضوابط تشريعية ودستورية فالرقابة أصبحت ركناً من أركان الدولة الحديثة وهي لازمة لكل عمل منظم وقد وجدت هذه الرقابة لضبط مالية الدولة والتقليل من التجاوزات والفساد المالي والاداري والالتزام بالإعتماد والتخصيص العادل للقروض الخارجية بين الإقليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، فكان لا بد لها أن تستند إلى أساس دستوري قانوني لإضفاء الصفة الشرعية عليها.

وسنتناول هذا الموضوع في فرعين:

الفرع الاول: مشروعية الرقابة على القرض الخارجي.

الفرع الثاني: الرقابة الموضوعية على القرض الخارجي.

الفرع الاول

مشروعية الرقابة على القرض الخارجي

لكي يتسم النشاط الإداري بالمشروعية⁽¹⁾ لا بد أن يكون مستنداً الى أساس قانوني سليم، إذ تستند الرقابة المالية على القروض الخارجية⁽²⁾ إلى أساس دستوري وقانوني تستمد منه الجهات الرقابية صلاحيتها، فقد نص دستور جمهورية العراق لسنة (2005) على أن: ((لمجلس النواب إجراء المناقلة بين أبواب وفصول الموازنة العامة، وتخفيض مجمل مبالغها، وله عند الضرورة أن يقترح على مجلس الوزراء زيادة إجمالي مبلغ النفقات))

يقصد بالرقابة على القروض الخارجية هو التأكد من ان حصيلة القرض الخارجي قد تمت وفق مضمون الاجازة التي منحها السلطة التشريعية وبواسطة هذه الرقابة يتم التحقق من انها قد أنفقت وفقاً للغرض المخصص لأجلها ووفقاً للاهداف المحددة من عقدها، كما انها رقابة تكشف الأخطاء وتبين مراكز الضعف والانحراف وتحدد المسؤولية وتقتراح الحلول وتضمن حسن التطبيق.⁽³⁾

كذلك خص الدستور المال العام بحماية قانونية متميزة نصت عليها المادة (27) منه بقولها: ((اولاً: للأموال العامة حرمة وحمايتها واجبة على كل مواطن، ثانياً:- تنظم بقانون الأحكام الخاصة بحفظ أملاك الدولة وادارتها وشروط التصرف فيها والحدود التي لا يجوز فيها النزول عن شيء من هذه الأموال)).

يلاحظ من خلال نص المادة أعلاه أن الاموال المملوكة للدولة لها حرمة خاصة لا يجوز المساس بها أو التجاوز عليها وواجب حمايتها على كل مواطن، ومن ثم نجد أن القانون الذي أمر المشرع الدستوري بتشريعه لم يقنن إلى الان وعليه فأننا ندعو المشرع العراقي إلى الإسراع بتشريعه لإضفاء

(1) المشروعية تعني خضوع الإدارة في جميع تصرفاتها واعمالها لأحكام القانون بمعناه الواسع فالإدارة لا تستطيع القيام بتصرفاتها واعمالها الا وفقاً للقانون والاجراءات الشكلية فيه، ينظر: د. سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دار الفكر العربي، القاهرة، 2006، ص11-12. د. ماجد راغب الحلو، القضاء الاداري، منشأة المعارف، 2004، ص15. د. مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الاداري ومجلس الدولة قضاء الالغاء، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، ص327. د- عبد الغني بسيوني عبد الله، القضاء الاداري، منشأة المعارف، الاسكندرية، 1996، ص11. د. وسام صبار العاني، القضاء الاداري، ط1، دار السنهوري، بغداد، 2015، ص9.

(2) ينظر: د. عصام بشور، المالية العامة والتشريع المالي، منشورات جامعة دمشق، دمشق، 1996، ص564.

(3) المادة (62/ثانياً) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005.

الحماية القانونية على الاموال العامة، كما أكد الدستور على أن يختص مجلس النواب بما يأتي: ((الرقابة على أداء السلطة التنفيذية)) كجزء من مهامها ومنها القروض الخارجية وتنفيذ الموازنة العامة.

كما يعد الدستور أول من أسس إلى الرقابة على القروض الخارجية، وذلك حين نص على إنشاء وتأسيس هيئة عامة لمراقبة تخصيص الواردات والقروض الدولية.⁽¹⁾

أما عن التنظيم القانوني للرقابة على القروض الخارجية فأنها قد مرت بعدة مراحل تاريخية، إذ كان للرقابة المالية في العراق إدارتين عامتين في وزارة المالية، عرفت إحداهما (مديرية الحسابات العامة) والآخرى (دائرة مفتش الحسابات) وأنشأت هاتان الدائرتان سنة 1924، ومن ثم تم توحيدهما في دائرة سميت (مراقب المفتش العام للحسابات).⁽²⁾

بعد ذلك صدر قانون الحسابات رقم (28) لسنة 1940 الملغى، الذي تضمن عدة نصوص تؤكد على ضرورة إجراء التدقيق المالي والمحاسبي اللازم من قبل الأجهزة المالية والمحاسبية في المؤسسات والدوائر الحكومية وقد تضمن القانون نوعي الرقابة السابقة واللاحقة وبعدها صدر قانون الرقابة المالية المرقم (42) لسنة 1968، الذي استمر العمل به حتى عام 1980، وعندها صدر قانون الرقابة المالية المرقم (194) لسنة 1980، وقد تميزت هذه المرحلة بالعديد من التطورات المهمة في مجال الرقابة المالية وتميز هذا القانون بالعديد من المميزات منها أنه أصبح يدار من مجلس يدعى مجلس الرقابة المالية ولهذا المجلس الاستقلال وهو ذو اختصاص تام في شؤونه وشؤون الديوان في كل ما يتعلق بالأمور الفنية والمالية فضلاً عن تغيير تسمية الديوان إذ تم إحلال عبارة (ديوان الرقابة المالية) محل عبارة مراقب الحسابات العام أو دائرة تدقيق الحسابات العامة وبهذا أنشأ ديوان الرقابة المالية.⁽³⁾

وفي عام 1990، صدر قانون جديد لديوان الرقابة المالية هو قانون رقم (6) لسنة 1990 المعدل ولم يأت هو الآخر بأكثر مما أتى به القانون رقم (42) لسنة 1968 والقانون رقم (194) لسنة 1980، وبعد صدور قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي رقم (31) لسنة (2011) المعدل والذي أشار الى

(1) المادة (106) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005.

(2) عمر حامد العجراوي، رقابة ديوان الرقابة المالية على تنفيذ النفقات العامة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الموصل، 2011، ص66-67.

(3) المصدر نفسه، ص68.

أهدافه بالحفاظ على المال العام من الهدر والتبذير أو سوء التصرف وضمن كفاءة استخدامه⁽¹⁾ وأكد عن دوره الرقابي على المال العام وتدقيقه.⁽²⁾

أما هيئة النزاهة، فهي جهة رقابية على موظفي القطاع العام ويمارس وظيفة التحقيق في الجرائم المخلة بواجبات الوظيفة فضلاً عن دورها في منع الفساد ومكافحته واعتماد الشفافية في الحكم.⁽³⁾

الفرع الثاني

الرقابة الموضوعية على القرض الخارجي

للرقابة المالية والقانونية على القروض الخارجية مجال ونطاق يمثل ميداناً للسلطات المختصة بالرقابة، وسنتناول هذا المجال للرقابة الموضوعية على القروض الخارجية وهي على أنواع:

أولاً: رقابة المشروعية

تتم بموجب هذا النوع من الرقابة مطابقة التصرف ذي الآثار العامة للقانون بمفهومه الواسع، وهذا يشمل: المشروعية الشكلية، التي تهتم بصفة العضو أو الهيئة التي تصدر عنها التصرفات القانونية، والمشروعية الموضوعية، التي تهتم بطبيعة التصرف ومضمونه كذلك يمكن القول، أن الرقابة إذا كانت تهدف إلى تحقيق المطابقة بين تصرف أو موقف ما وبين قاعدة موضوعية مسبقاً، فإن الرقابة تكون مهتمة بنواحي المشروعية.⁽⁴⁾

ثانياً: الرقابة المحاسبية

يعرف هذا النوع بالرقابة التقليدية، وهي تعنى بمراجعة الدفاتر الحسابية ومستندات الصرف والتحصيل، وترى تطابق المبالغ المصروفة مع الاعتمادات المخصصة لكل بند من بنود الموازنة العامة، وقد تطور هذا النوع من الرقابة، من مجرد رقابة حسابية على الحسابات الختامية، إلى رقابة على جميع المعاملات القانونية وتفصيلها؛ وذلك لغرض التأكد من صحة الاجراءات المطلوبة التي اتبعت، ومن

(1) د. عبد الباسط علي جاسم الزبيدي، المالية العامة والموازنة العامة للدولة والرقابة على تنفيذها، ط1، دار الحامد للنشر والتوزيع، عمان، 2004، ص192.

(2) المادة (4/اولاً) من قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي رقم (31) لسنة 2011.

(3) المادة (3) من قانون هيئة النزاهة رقم (30) لسنة 2011.

(4) حبيب ابو صقر، عمليات تنفيذ الموازنة والرقابة عليها، المنظمة العربية للعلوم الادارية عمان، الاردن، ص143.

توافر المستندات المطلوبة وإكمالها، وحيث أن الصرف تم في حدود الاعتمادات المقررة وفيما يتعلق بالموارد، فهي تعنى بمواجهة صحة الارقام الحسابية لما تم تحصيله، وبالتأكد من توريدها الى الجهة المفترض توريدها اليها.⁽¹⁾

ويطلق على هذه الرقابة بالرقابة المستندية او الرقابة اللائحية حيث انها تركز على المستندات المحاسبية وأساليبها المختلفة، وعلى تطبيق القواعد القانونية المعمول بها من الدول، وهذه الرقابة معمول بها في معظم دول العالم وتتلاءم مع الموازنة العامة التقليدية (موازنة البنود).⁽²⁾

والهدف من هذه الرقابة هو بذل الجهد اللازم لاكتشاف الاخطاء الفنية والغش والتزوير والمخالفات القانونية⁽³⁾، وعلى إثر تطور علم القانون والمحاسبة، والأخذ بمبادئ تخطيط الموازنات، فقد أصبحت الرقابة تقوم على الجمع بين الرقابة المحاسبية ورقابة المشروعية.⁽⁴⁾

ثالثاً: الرقابة الاقتصادية

عرف هذا النوع من الرقابة بعد الحرب العالمية الثانية، بهدف إصلاح ما دمرته الحرب، من خلال محاربة الفساد وتحقيق الازدهار الاقتصادي، ويهتم هذا النوع من الرقابة بمراجعة نشاط الدولة والسلطات العامة من حيث: المشروعية، والبرامج التي تقوم بتنفيذها وما قد يصاحبه من إسراف وتبذير، بالإضافة الى التأكد من كفاءة السلطات المشرفة على التنفيذ، وحسن سير العمل في المواعيد المقررة، ومدى تحقيق النتائج المرجوة.⁽⁵⁾

والرقابة الاقتصادية تتضمن رقابة الكفاءة ورقابة الفعالية معاً، حيث تعنى الاولى بتحقيق أكبر قدر ممكن من النتائج المرجو تحقيقها من القروض الخارجية.

(1) حبيب ابو صقر، عمليات تنفيذ الموازنة العامة والرقابة عليها، مصدر السابق، ص145.

(2) د. صادق احمد علي النفيس، الرقابة على الانفاق العام، ط1، المكتب الجامعي الحديث، 2017، ص75، د. حامد عبد المجيد دراز، مبادئ المالية العامة، مصدر سابق، ص130.

(3) عادل أحمد حشيش، اساليب المالية العامة، ط1، دار النهضة العربية، بيروت لبنان، 1993، ص245.

(4) عبد الامير شمس الدين، الرقابة على تنفيذ النفقات العمومية في لبنان، اطروحة دكتوراه، جامعة القاهرة، لكلية الحقوق، 1997، ص230.

(5) عادل احمد حشيش، اساليب المالية العامة، المصدر السابق، ص249.

رابعاً: الرقابة على البرامج

يتمثل هذا النوع من الرقابة على البرامج، بالرقابة التي تنصب على مدى تحقيق الخطط والبرامج والاهداف المحددة لكل جهة عامة⁽¹⁾، أي التزام باب الإيرادات والقروض الخارجية بما يتناسب مع البرامج الحكومية التي تطرحها التشكيلة الحكومية، وهي التي قام الناخبون بالاختيار على أساسها.

ونظراً للأهمية التي توليها السياسة المالية لموضوع الإيرادات العامة الاتحادية فإنه يتحتم على السلطة التنفيذية بتوفير الاموال اللازمة لتغطية الانفاق العام وبالتالي تهيئة مقومات تنفيذ الخطط والبرامج التي تضمنتها الموازنة العامة، إذ تعتمد خطة القرض الخارجي على أسس الاقتصاد الكلي واعتبارات سياسة القروض⁽²⁾، الساعية الى استقرار السياسة الاقتصادية والتنمية المستدامة والتحديات التي تواجه الاقتصاد الوطني والمخاطر المتوقعة لضمان تقويم الوضع المالي في العراق، وتقليل تقلبات الانفاق العام، بما يتطابق مع البرنامج الحكومي.⁽³⁾

إن المنهاج الوزاري ليس عملاً ينفرد به رئيس الوزراء، بل أنه عمل تقوم به لجنة وزارية يعهد إليها بذلك فتجتمع هذا اللجنة وترسم البرامج الأساسية المتعلقة بمختلف الميادين والحقول والمجالات، ومن خلال هذه المنهاج الوزاري يستطيع المواطن التعرف على شخصية واضعيه وتجاربههم أو تحسسهم لحاجاته واستعدادهم لتلبية مطالبه⁽⁴⁾، وفي العراق لا يكتسب رئيس مجلس الوزراء ثقة مجلس النواب إلا بعد عرض المنهاج الوزاري وأسماء أعضاء مجلس النواب عليه بالأغلبية المطلقة.⁽⁵⁾

الجدير بالذكر أن النظام الداخلي لمجلس النواب استحدث لجنة نيابية دائمية خاصة في الدورة الانتخابية الرابعة لمجلس النواب تُسمى (لجنة مراقبة تنفيذ البرنامج الحكومي والتخطيط الاستراتيجي)⁽⁶⁾ من أهم مهامها مراقبة ومتابعة قرارات وإجراءات نسب تنفيذ محاور البرنامج الحكومي وتحديد معوقات إنجازها.

(1) نعيم جزوري، التخطيط والرقابة على الإيرادات، ط1، دار النهضة العربية، القاهرة، ص220.

(2) المادة(8/و) من قانون الادارة المالية الاتحادية رقم(6) لسنة 2019 المعدل.

(3) المادة(4/و) من قانون الادارة المالية الاتحادية رقم(6) لسنة 2019 المعدل.

(4) هاني خبير، مجموعة البيانات الوزارية الاردنية، المجتمع، عمان 1973، ص22.

(5) المادة (67/رابعاً) من دستور جمهورية العراق 2005.

(6) المادة (164) من مشروع النظام الداخلي لمجلس النواب المعدل لسنة 2020، كما وينظر محضر جلسة مجلس النواب

رقم (12) في 2018/11/10 المعمم بموجب كتاب الدائرة الرقم (160) في 2018/11/11.

ويلاحظ عدم دقة التسمية للجنة أعلاه؛ إذ استعمل المشرع الدستوري مصطلح (المنهاج الوزاري) وليس البرنامج الحكومي، من جهة أخرى بالرغم من عدم التصويت على إصدار النظام الداخلي الجديد لمجلس النواب لغاية الآن، لكن تم التصويت على تشكيل اللجان النيابية الدائمة ومهامها ومن بينها لجنة مراقبة تنفيذ البرنامج الحكومي.⁽¹⁾

وتتم الرقابة على القروض الخارجية من حيث الزمن فتكون إما رقابة معاصرة وهي التي تتم بالتزامن أثناء تنفيذها، وإما رقابة لاحقة وهي التي تكون بعد إنتهاء السنة المالية وقفل الحسابات واستخراج الحساب الختامي، ولا تراقب الإيرادات العامة رقابة سابقة.⁽²⁾

المطلب الثاني

ضوابط الرقابة على القرض الخارجي

هنالك وسائل عدة تعتمد عليها الدول في تخصيص القروض الخارجية وكيفية توزيعها بشكل عادل من خلال اتباعها عدة معايير ومحددات لإنفاقها، ولأجل المساهمة في تسهيل عملية الرقابة عليها في كل نظام اتحادي، لتتطابق تلك التخصيصات مع الإطار المشترك للمسؤوليات التشريعية والإدارية لدولها، كما أن عملية الاقتراض الخارجي تتم وفقاً لعدة ضوابط ينبغي مراعاتها سواء في مجال المبادرة بالاقتراض أو في عملية إنفاقه.

وعليه سنركز في هذا المطلب على المعايير الدستورية في تخصيص وتوزيع القرض الخارجي في الفرع الأول، ونتناول محددات إنفاق القرض الخارجي في الفرع الثاني.

الفرع الأول

المعايير الدستورية في تخصيص وتوزيع القرض الخارجي

إن توزيع الإيرادات المالية بين الحكومة المركزية والاقليم والمحافظات الغير منتظمة في اقليم، يعد من أهم أولويات الدول ذات الأنظمة الاتحادية، وقد يكون هذا التوزيع عمودياً ويتم بتوزيع الموارد المالية للدولة بين الحكومات المركزية والمحافظات أو أفقياً ويتم بإعادة تقسيم ما تم تخصيصه للمحافظات بواسطة التوزيع العمودي، وفقاً لمعايير معمول بها محلياً وعالمياً تراعى فيها حاجات المحافظات والاقليم، من حيث كونها مكتفية بذاتها أو معتمدة على الحكومة المركزية بشكل كامل في موازنتها المالية.⁽³⁾

وتحقيقاً للتوازن المالي في السياسة الاقتصادية والمالية للدولة تقوم بعض الدول بأخذ مصالح الولايات المحلية ومصالح الحكومات المركزية بنظر الاعتبار عن طريق وضع معايير يتم اعتمادها

(1) وسام بادع علوان البهلول، منهاج الوزاري بين النظرية والتطبيق في إطار دستور جمهورية العراق لسنة 2005، اطروحة دكتوراه، جامعة تكريت، كلية الحقوق، السنة 2021، ص 170.

(2) د. عبد الباسط علي جاسم الزبيدي، المالية العامة والموازنة العامة للدولة والرقابة على تنفيذها، مصدر سابق، ص 252.

(3) jing jin and heng-f uz(how does fiscal denentr alizaation affiect aggreedt, national, and sub-national, government size journal of vrbn economics, vol.52(2002), pp. 270-293.

لتحقيق التوازن، وهذه المعايير تتحدد إما بنسبة السكان أو أنظمة التعليم أو بما يسمى بمعدلات (التخلف التحتي) أو تخلف البنى التحتية وآثار الحروب أو النطاق الجغرافي⁽¹⁾، أو تضمين القوانين المالية بتلك المعايير التي تحقق التوازن ما بين الواجبات والاختصاصات، وهي ما تسمى بالمعايير الاستراتيجية ومضمونها يتمثل بإعطاء أولوية قصوى وأسبقية في تحديد نفقات الدولة في جوانب الأمن والدفاع والوزارات ذات الطابع الاستراتيجي.⁽²⁾

ومراعاة للظروف الاقتصادية المختلفة حدد المشرع الدستوري في العراق هذه المعايير، ولما كان الاختصاص الحصري للحكومة الاتحادية صلاحية الاقتراض الخارجي فإن الحكومة تقوم بهذه العملية بمراعاة تلك المعايير الواردة في الدستور؛ كي تحدد خياراتها وأولوياتها عند تخصيصها لأنفاق معين، وتوجيهها بشكل سليم.

وتتمثل هذه المعايير بما يلي:

أولاً: مراعاة العدالة في تخصيص القرض الخارجي

تعد العدالة من المفاهيم النسبية والمتغيرة بحسب الزمان والمجتمع، وهي تعبير عن حالة معنوية لا مادية، ويختلف مصطلح العدل عن العدالة من الناحية القانونية لا اللغوية، حيث يعني العدل الانصاف أي التنصيف المتساوي والتوسط بين الإفراط والتفريط، أي المساواة المجردة.⁽³⁾

لذلك يتحقق العدل في القاعدة القانونية والتي تقرها السلطة التشريعية، ولما كانت القاعدة القانونية ثابتة شاملة فإنه يتمتع على القاضي، أن يبذل فيها ويلتزم بتطبيقها دون أن يهتم بالنتائج المقترنة بحكمه وبتطبيق القانون على هذا النحو يكون قد قضى بالعدل فيسمى عادلاً، وهو ما اطلقوا عليه ب (العدل الثابت)، أما العدالة فهي تغليب الاخلاق على القانون وهو مبدأ يلجأ اليه القاضي لتطبيق حكم القانون.⁽⁴⁾

(1) حسن حامد مشيكة وآخرون، الفيدرالية المالية في السودان، جامعة الخرطوم، ص 12، منشور على الموقع الالكتروني

www.almanhal.com.fils2/78372/2010

2) Demell, fiscal decentralization inter governmental fiscal relations, across-country analysis, 2009, pp.36-38.

(3) د. عصام حاتم حسين، الرقابة على الإيرادات العامة توزيعاً وانفاقاً في التشريع المالي العراقي، أطروحة دكتوراه، جامعة بغداد، كلية القانون، 2016، ص 107.

(4) المصدر نفسه، ص 108.

وتكمن الأهمية بالنسبة للقروض الخارجية في توزيعها وتخصيصها تحقيقاً للعدالة في اقتسام وتخصيص الواردات الاتحادية، وذلك من خلال التخطيط السليم للأفاق العام وانعكاسه في القانون السنوي للموازنة العامة وتنفيذه وفقاً للقواعد القانونية التي ينص عليها قانون الموازنة والتعليمات الصادرة بموجبه.⁽¹⁾

ومن ذلك لا بد أن يكون من ضمن أولويات التوزيع بالنسبة لحصيلة القروض الخارجية، التنمية الاقتصادية لكافة الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم وإعداد الخطط اللازمة القائمة على العدالة والمساواة بين المحافظات.

وقد نص المشرع الدستوري على أن "تخصص للأقاليم والمحافظات حصة عادلة من الإيرادات المحصلة اتحادياً، تكفي للقيام بأعبائها ومسؤولياتها، مع الأخذ بنظر الاعتبار مواردها وحاجاتها، ونسبة السكان فيها".⁽²⁾

إذ ينبغي مراعاة العدالة والمساواة عند تخصيص حصيلة القروض الخارجية، كما ان مقتضيات العدالة تتطلب تجنب الزيادة المفرطة في اللجوء إلى الاقتراض الخارجي، لما تشكله من عبء يقع على الأجيال المستقبلية.

فالجوء إلى الاقتراض العام الخارجي لتمويل النفقات الحالية يعني تحميل الأجيال المستقبلية عبء القرارات الحالية، ولهذا تأثير سلبي على تحقيق العدالة الاجتماعية بين الأجيال، كونه يلزم الأجيال المستقبلية على الاستغناء عن جزء من دخولهم لتغطية تلك القروض، فعلى الحكومة التفكير في الأمد البعيد عند اللجوء إلى عملية الاقتراض الخارجي لما له من تأثير على مستقبل الأجيال القادمة.⁽³⁾

ثانياً - مراعاة الشفافية في القرض الخارجي:

يقصد بالشفافية إمكانية الوصول إلى المعلومة وأن تتاح للجميع لغرض معرفة الأداء الحكومي من خلال التشريعات القانونية⁽⁴⁾، إذ تسعى الدول الديمقراطية إلى ضمان أعلى درجات الشفافية في

(1) احمد مراد، النظام المالي في البلدان الاشتراكية، وزارة الثقافة والاعلام، دمشق، 1973، ص 227.

(2) المادة (121/ثانياً) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005.

(3) د. حيدر حسين طعمة، استخدام منهج (NARDL) في تحليل استدامة الدين العام في العراق، بحث منشور في مجلة الاقتصاد الخليجي، كلية الادارة والاقتصاد، كربلاء، العدد 39، 2019، ص 116.

(4) حسن كريم عاتي، العراق في مؤشر الفساد في تقارير منظمة الشفافية الدولية، بحث منشور في مجلة النزاهة للبحوث والدراسات، مجلة علمية تصدر عن هيئة النزاهة، السنة الرابعة، المصدر السابق، 2013، ص 71.

استخدام الموارد المالية لمكافحة الفساد والدستور العراقي قد سعى من خلال آليات وضع الموازنة العامة إلى تحقيق قدر معين لتحقيق التوزيع العادل والشفاف على مختلف أبواب الانفاق.⁽¹⁾

إن ضمان الشفافية عند تخصيص القروض الخارجية يقع ضمن مفهوم السياسة المالية للدولة وهذه السياسة باتت تنطوي على تكييف نوعي لأوجه الانفاق العام ومصادر الإيرادات العامة الاستثنائية والعددية لأجل تحقيق اهداف يأتي في طليعتها النهوض بواقع الاقتصاد الوطني ودفع عملية التنمية وتوفير مقومات العدالة الاجتماعية.⁽²⁾

وقد أكد قانون الادارة المالية الاتحادي على أهمية هذا المعيار عندما الزم وحدات الانفاق ان تلتزم معايير الشفافية في الموازنة العامة والافصاح عن آليات جمع وانفاق الاموال العامة وقيامها بتوفير ما يكفي من البيانات والوثائق والمعلومات لأنشطتها المالية والادارية⁽³⁾، وعليها أن تنشر البيانات المالية والموازنة العامة في المواقع الالكترونية.⁽⁴⁾

غير أن ما يلاحظ في مجال الاتفاقات الصادرة بخصوص القروض الخارجية أنها لا تنشر جميعها على المواقع الالكترونية مما يؤثر سلباً على تمتع الحكومة بالشفافية، وهذا يشكل عائقاً امام الرأي العام ويسبب الغموض وعدم الوضوح في أنشطة الحكومة مما يؤثر على حجم الثقة بها من قبل الشعب.

3- مراعاة مستوى المحافظات والاقاليم حسب الحاجة والكثافة السكانية

توجد اختلافات متعددة في اطار الدولة الاتحادية على مستوى التطورات الاقتصادية والخدمات العامة بين المحافظات العراقية وهذا يؤدي إلى خلق تباين واضح في متطلبات الانفاق العام، فاذا كانت

(1) د. سلام سميسم، الانفاق العام بين مؤيدي اللامركزية والفساد، بحث منشور في دراسات حول اللامركزية، الجزء

الثاني، دراسات وبحوث صدرت عن مؤتمر اللامركزية في بغداد، 2012، ص 285.

(2) د. فوزي عطوي، المالية العامة، النظم الضريبية وموازنة الدولة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2003، ص454.

(3) المادة (50/اولاً) من قانون الادارة المالية الاتحادي، رقم (6) لسنة 2019 المعدل.

(4) المادة (50/ثانياً: ب، ج)، من قانون الإدارة المالية الاتحادي، رقم (6) لسنة 2019 المعدل.

هذه التفاوتات كبيرة فإن ذلك يؤدي إلى إلحاق الضرر بالمحافظات الفقيرة؛ جراء قيامها بالأنفاق على مجالات تعود إلى الدولة الاتحادية ككل.⁽¹⁾

ويعد هذا المعيار في توزيع القروض الخارجية ذا محتوى اجتماعي واقتصادي إعتدده المشرع العراقي في قانون الموازنة العامة الاتحادية خاصة في تخصيصات خطة الإعمار وتنمية مشاريع الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم؛ إذ اوجب اجراء توزيع مخصصات القروض الخارجية استناداً للكثافة السكانية لكل إقليم ومحافظة⁽²⁾، وقد جعل المشرع المقياس في تحديد نسبة الحاجة إلى الإيرادات هي المناطق الأكثر تضرراً من الناحية السياسية والاجتماعية والبيئية.⁽³⁾

وفي ذات السياق نصت المادة (2) من قانون الاقتراض المحلي والخارجي رقم (5) لسنة 2020 على: ((الاستمرار بالاقتراض من الخارج لتمويل المشاريع التنموية وحسب الاولوية بعد مصادقة مجلس الوزراء للقروض ومذكرات التفاهم المصادق عليها في قوانين الموازنة العامة للسنوات السابقة مع مراعاة الأهمية والاولوية لتلك المشاريع)).

كذلك نصت المادة (5/أولاً) من القانون اعلاه على أن: ((تمول المحافظات من التخصيصات المالية من قانون الاقتراض المحلي والخارجي المخصصة لبرنامج تنمية الاقاليم على ان تعطى الاولوية للمحافظات الاقل تمويلاً لعامي 2019-2020 بضمنها صندوق اعمار المدن المحررة)).

إن الأساس المعتمد لقياس مستوى الحاجة ودرجة الحرمان لتحديد آلية الاستحقاق من الإيرادات والمتمثل بتحديد النسبة السكانية وحجمها، يعد من المسائل التي تخالف المعايير الدولية الشائعة والتي تؤكد الأهمية الحيوية لقياس الحرمان الاقتصادي والاجتماعي للمجاميع السكانية كمؤشر سليم لتأمين العدالة بين السكان.⁽⁴⁾

(1) هيكس وآخرون، الاتحادات الفدرالية والتنمية الاقتصادية في الدول المختلفة، ترجمة دانيال عبد الله، الدار القومية للطباعة والنشر، القاهرة، بدون سنة طبع، ص 94-95.

-www.dorar.aliraq.net-publicationpolicy@imf.org.com

(2) المادة (2/د) من قانون الموازنة العامة الاتحادية لسنة 2017.

(3) د. قيس حسن البدراني، الوجيز في المالية العامة، مصدر سابق، ص 288-289.

(4) د. نبيل جعفر الرضا، الموازنة الاتحادية في العراق، بحث، كلية الإدارة والاقتصاد، جامعة العراق، 2012، ص 35.

كما يواجه هذا الأمر عائقاً متمثلاً بعدم اجراء الإحصاء السكاني إلى الآن وهو ما يعد من الامور التي ينبغي على الحكومة اخذها بنظر الاعتبار عند تخصيص حصيلة القروض الخارجية.

الفرع الثاني

محددات إنفاق القرض الخارجي

إن القرض العام يمثل ايراداً من جهة تحصيله فيحكمه ما يحكم الإيرادات العامة؛ حيث أن القرض الخارجي إما ان يتم تخصيصه لإنفاق معين ويتم تحديد هذا التخصيص في اتفاقية او عقد القرض الخارجي، أو لا يتم تعيينه لإنفاق معين وهي القروض الخارجية التي تلجأ إليها الدولة لدعم العجز في الموازنة العامة.

وهذا ما أكدته أغلب الموازنات العامة الاتحادية⁽¹⁾، وقانون الإدارة المالية الاتحادية النافذ.⁽²⁾ من جانب آخر يمثل القرض العام إنفاقاً وذلك عند توجيهه وتنفيذه في أوجه الصرف وفقاً للتخصيصات المحددة له قانوناً أو دفعه على شكل أقساط وفوائد.

وعليه سنتطرق إلى أبرز المحددات والضوابط التي تحكم عملية انفاق القروض الخارجية.

أولاً: عدم تجاوز الغرض المخصص للقرض الخارجي:⁽³⁾

إستثناء من مبدأ عدم جواز تخصيص الإيرادات العامة فإن القروض العامة يتم تخصيصها لإنفاق معين، ويتم مراعاة ذلك في اتفاقية القرض الخارجي كما يؤكد على ذلك في قانون الموازنة العامة، فالقانون الذي يصدر بالموافقة على القرض ينص على تخصيص القرض لبناء مشروع معين او منفعة

(1) المادة (ثانياً/أ) من قوانين الموازنة العامة الاتحادية للسنوات (2013، 2015، 2016) فنصت على "... ويغطي هذا العجز من الاقتراض الداخلي والخارجي....".

(2) نصت المادة (39/اولاً) من قانون الإدارة المالية الاتحادية رقم (6) لسنة 2019 المعدل، على ان "الوزير المالية الاقتراض محلياً او خارجياً.... لتغطية عجز الموازنة العامة الاتحادية....".

(3) المقصود بالتخصيص المالي للقرض الخارجي الاعتمادات المالية او المبالغ المالية المعتمدة من قبل السلطة التشريعية والتي تم اقتراحها من قبل وزارة المالية، ووزارة التخطيط استناداً على المناقشات والبيانات المقدمة من قبل الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة .د. بان صلاح عبدالقادر، مقومات الانفاق العام، مجلة العلوم القانونية، كلية القانون، جامعة بغداد، بحث مقدم إلى مؤتمر فرع القانون العام المنعقد تحت عنوان (الاصلاح الدستوري والمؤسساتي الواقع والمأمول) للمدة من 13-14 / 11 / 2018، ص337.

عامة محددة، ولا يجوز مخالفة القانون واستخدام القرض لأغراض أخرى⁽¹⁾. ويتولى وزير التخطيط والمالية إضافة التخصيصات السنوية الى الموازنة العامة الاتحادية⁽²⁾.

وإذ قد يراعي المشرع مقدار حاجة المحافظات والاقليم ، من ذلك ما تضمنته المادة (1/أولاً) من قانون الاقتراض المحلي والخارجي لتمويل العجز المالي رقم (5) لسنة 2020، والتي نصت على: ((تحويل وزير المالية الاتحادي صلاحية الاقتراض المحلي والخارجي...على أن تخصص نسبة لا تقل عن (15%) من كافة القروض تصرف على المشاريع الاستثمارية وتنمية الاقاليم المستمرة في جميع أنحاء العراق ما عدا وزارة النفط مع مراعاة أن تكون أولوية التمويل للمحافظات الأقل تمويلاً في السنوات السابقة)).

كما نصت المادة (3) من قانون تمويل العجز المالي رقم (26) لسنة 2021 على أن ((بلغت فجوة التمويل...سيتم تمويلها من خلال تحويل وزير المالية الاتحادي صلاحية الاقتراض محلياً وخارجياً...على أن يخصص منها 20% للمشاريع الاستثمارية بضمنها 400,000,000,000 مليار دينار الى مشروع بناء ميناء الفاو الكبير حصراً ومبلغ 150,000,000,000 مليار إلى وزارة الزراعة لدعم المزارعين في توفير الاسمدة والمبيدات لغرض تغطية حاجة المحاصيل الزراعية دعماً للمنتج المحلي وما تبقى يخصص لتمويل المشاريع الاستثمارية المستمرة وبنسبة 50% للوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة و 50% للمحافظات)).

ويجب على السلطة التنفيذية إحترام هذا التخصيص عند صرف مبلغ القرض وفقاً للاعتمادات المحددة له وأن يتم استخدامه بموجب خطة الانفاق المصادق عليها من قبل البرلمان ووزارة المالية.⁽³⁾

كما أنه لا يجوز استغلال حصيلة القرض الخارجي إذا كان مخصصاً لأغراض استثمارية وتحويله لأغراض الأنفاق الجاري، إنما يجوز إجراء المناقلة من تخصيصات مشاريع تنمية الاقاليم بين

(1) د.أحمد الجبير، المالية العامة والتشريع المالي، ط1، الافاق المشرقة للنشر والتوزيع، 2011، ص147.

(2) المادة (2/ثانياً/4) من قانون الموازنة العامة الاتحادية لسنة 2019 المنشورة في الوقائع العراقية ذات العدد 4529 بتاريخ 2019/2/11.

(3) المادة (2) الفقرة (اولاً وثانياً)، من تعليمات قوانين الموازنة العامة من سنة 2016- 2019.

المحافظات، غير أن وزير المالية يملك الحق في تغيير الجهة المستفيدة من المشروع فينقل مستحقات القرض من مشروع إلى مشروع آخر.⁽¹⁾

هذا وقد نصت المادة (ثانياً/ 18) من قانون الموازنة العامة لسنة 2018 فنصت على ان (المجلس الوزراء الاتحادي اجراء المناقلة بين تخصيصات القروض في الفقرتين (2 ، 3) من البند (ثانياً) من هذه المادة وتغيير اسم الجة المستفيدة)⁽²⁾.

هذا وينبغي على الموظف المسؤول على الصرف في حالة اكتشاف مخالفة للتعليمات المالية والمحاسبية أن يثبت رأيه في مذكرة الصرف تحريراً؛ لغرض اطلاع الأمر بالصرف عليها ويعد مسؤولاً عن التجاوز وعليه إبلاغ ديوان الرقابة المالية الاتحادي بذلك.⁽³⁾

كما أكد على ذلك محضر المباحثات المتعلقة بالقرض الياباني، إذ نص على أن "تتخذ حكومة جمهورية العراق الإجراءات الضرورية لضمان الآتي: أ- استخدام القرض بصورة ملائمة وحصرية للمشاريع المذكورة في القائمة.

ج- إدامة المواقع الإنشائية المقامة بموجب القرض واستخدامها بشكل دقيق وفعال للقرض الموصوف في هذا التقاهم".⁽⁴⁾

فالرقابة بأنواعها كافة لها دور مهم في توجيه الانحرافات الحاصلة وفقاً لما هو مخطط لها تحقيقاً للنفع العام والتأكد من عدم صرف مبلغ القرض الخارجي ضمن حدود الاعتماد المقررة له.⁽⁵⁾

1) المادة (25) الفقرة (اولاً، ثانياً، د) من قانون الموازنة العامة الاتحادية لسنة 2018، المنشور في الجريدة الرسمية في العدد، 4485، بتاريخ 2018/4/2.

2) منشور في جريدة الوقائع العراقية ذي العدد 4485 بتاريخ 2018 /4/2.

3) المادة (10) من تعليمات تنفيذ قانون الموازنة العامة الاتحادية لعام 2016.

4) المادة (8) من قانون تصديق الرسالتين والمذكرتين المتبادلتين ومحضر المباحثات المتعلقة بالقرض الياباني إلى حكومة جمهورية العراق الموقع بتاريخ (21/شباط/2015) المنشورة في جريدة الوقائع العراقية في العدد 4388 بتاريخ 32/ تشرين الثاني/ 2015.

5) د. احمد زهير شامية وآخرون، المالية العامة، دار زهران للنشر، عمان، 1997، ص 81.

ثانياً - الالتزام بالإجراءات المحددة قانوناً:

من أهم الضوابط التي تحكم السياسة الانفاقية المالية للقروض الخارجية، أن تحكمها اجراءات قانونية تلتزم بموجبها بتطبيق القانون، فإنفاق القرض يجب ان يتم صرفه من قبل الجهات العامة المختصة في الدولة ويتطلب ذلك حصول تلك الجهات على إذن بالصرف من قبل السلطات المختصة.⁽¹⁾ كما أن عملية الاقتراض لا بد أن تكون وفقاً للإجراءات المحددة قانوناً بمعنى أن تتم عملية الاقتراض بواسطة الجهة المختصة بذلك والمتمثلة بوزير المالية أو من يخوله كالبانك المركزي العراقي، وأن يجري ذلك بموافقة السلطة التشريعية وينبغي أن يكون الاقتراض باحترام الاجراءات المنصوص عليها في قانون الادارة المالية الاتحادي رقم (6) لسنة 2019 المعدل.

وفي ذات السياق فقد منع المشرع العراقي وحدات الانفاق من الدخول في التزامات تؤدي إلى التجاوز على التخصيصات المرصدة لها في قانون الموازنة العامة الاتحادية⁽²⁾، وهذا ما ينبغي أخذه بنظر الاعتبار عند الدخول في التزامات الاقتراض الخارجي.

ثالثاً - الالتزام بالسقف الاعلى المحدد قانوناً للقرض الخارجي:

من التدابير الرامية إلى تعزيز الانضباط المالي تحديد سقف اعلى للدين العام ومن ضمنه الدين الخارجي، إذ أنه يعد من أهم المؤشرات التي تعتمد دولياً لاستدامة تمويل الحكومة لشؤون الدولة ومدى قدرتها على تنفيذ التزاماتها تجاه المدينين مما يساهم في عملية منح الثقة للبلد المدين والموافقة على إقراضه.⁽³⁾

هذا ولا يوجد نصوص تشريعية في النظام القانوني العراقي تحدد مقدار الدين الخارجي، وإنما يتم تحديد مبلغ القرض الخارجي والسقف الاعلى له في قانون الموازنة العامة للدولة وفقاً لمعطيات الحاجة ومقدار العجز في الموازنة العامة، فيكون للقرض الخارجي حدوده التي يقررها الترخيص التشريعي عند الموافقة على عملية الاقتراض الخارجي⁽⁴⁾، وعلى الحكومة الالتزام بهذا السقف وعدم تجاوزه.

(1) رضا صاحب أبو حمد آل علي، المالية العامة، بدون طبعة، الدار الجامعية للنشر والتوزيع، البصرة، 2002، ص 80.

(2) المادة (15/ثانياً) من قانون الإدارة المالية الاتحادي المعدل، رقم (6) لسنة 2019 .

(3) ابتسام عبد اللطيف، مقدار الدين العام وتقدير نسبته إلى الناتج المحلي الإجمالي في العراق لعام 2020، تقرير مجلس النواب، دائرة البحوث من مكتب الموازنة العامة لسنة 2020، ص 8.

(4) د. قيس حسن البدراني، الوجيز في قانون المالية العامة، ط1، منشورات زين الحقوقية، 2018، ص 287.

ولما كان الدين العام أحد مؤشرات الجدارة الائتمانية للبلد، ونتيجة القصور التشريعي في النظام القانوني العراقي لخلوه من تحديد هذا السقف فأنا نجد من الضروري تحديد السقف الاعلى للدين العام من قبل المشرع العراقي؛ وذلك كي تبقى المديونية الخارجية في العراق في حدود الامان وعدم الدخول في مرحلة خطيرة يعجز فيها العراق عن سداد ديونه مستقبلاً.

وبالنسبة للقروض الخارجية فهناك لجنة مختصة تم تشكيلها، من قبل مجلس الوزراء في العام 2013، تعمل على وضع الضوابط المختصة بدراسة وتحديد آلية التعامل مع المشاريع الاستثمارية الممولة من القروض الخارجية.⁽¹⁾

(1) صدرت هذه اللجنة وتم تشكيلها بالأمر الديواني المرقم (86) والمصادق عليها من قبل لجنة الشؤون الاقتصادية بموجب كتابها المرقم س ل / 88 / في 12 / 2 / 2014، للعمل بموجبه المادة (3/ط) من تعليمات قانون الموازنة العامة لسنة 2016.

المبحث الثاني

الجهات المختصة بالرقابة على القرض الخارجي

أحد أهم الموضوعات التي ينبغي الاحاطة بها هو موضوع الرقابة على القروض الخارجية إذ أن القروض الخارجية تعد أحد مصادر الإيرادات العامة المهمة ومن الاموال العامة التي يجب الحفاظ عليها، من هنا وجدنا من اللازم تسليط الضوء على الآليات المعتمدة لصيانة القروض الخارجية والمتمثلة بالقواعد القانونية المحددة للإجراءات الشكلية والموضوعية الواجب التقيد بها، وذلك من خلال بيان الأجهزة المختصة بالرقابة والمتابعة التي أوكلت لها الحكومة العراقية مهمة حماية القروض الخارجية وتحقيق النجاعة وحسن الأداء، انطلاقاً مما سبق تبلورت خطة المبحث وارتكزت على مطلبين:

المطلب الاول: دور السلطات الاتحادية في الرقابة على القرض الخارجي.

المطلب الثاني: دور الهيئات المستقلة في الرقابة على القرض الخارجي.

المطلب الاول

دور السلطات الاتحادية في الرقابة على القرض الخارجي

إن القروض الخارجية تعد أحد موارد السلطة الاتحادية ذات مكانة هامة، ولها قدسية وحرمة، وتعد أحد أهم المصادر المالية لدعم المجتمع والمساهمة في إعادة بنائه، وتتولى السلطة الاتحادية صلاحية استقطابه ورسم معالم توجيهه؛ لذا كان حرياً بالسلطات الاتحادية أن تراقب مدى شرعية التنفيذ والتخصيص والتوزيع والانفاق للقروض الخارجية من خلال وسائل متعددة، ولذلك سنتناول هذا المطلب من خلال ثلاثة فروع :

الفرع الاول: رقابة السلطة التشريعية على القرض الخارجي.

الفرع الثاني: رقابة السلطة التنفيذية على القرض الخارجي.

الفرع الثالث: رقابة السلطة القضائية على القرض الخارجي.

الفرع الاول

رقابة السلطة التشريعية على القرض الخارجي

إن اختصاص السلطة التشريعية بالرقابة على القروض الخارجية ليس نابغاً عن اختصاصها التشريعي، وإنما بناءً على توزيع الاختصاصات المالية بين سلطات الدولة المختلفة؛ إذ يعد من أهم وظائف البرلمان بعد التشريع هو الرقابة المالية على انشاء القروض الخارجية بقانون.⁽¹⁾

(1) د. جيهان حسن سيد احمد خليل، دور السلطة التشريعية في الرقابة على الاموال العامة، ط1، دار النهضة العربية، القاهرة، 2002، ص 313.

وتكمن أهمية الرقابة على القروض الخارجية بأن الأخيرة تؤدي إلى تحميل الدولة التزامات مالية طويلة الاجل ممثلة بالأقساط والفوائد والشروط التي قد تكون مرهقة للبلد وإذا كانت الفوائد والاقساط غالباً تدفع من حصيلة الضرائب والاخيرة لا تفرض إلا بقانون فمن باب أولى إصدار القرض الخارجي بقانون فيخضع الاخير لرقابة السلطة التشريعية إعمالاً لمبدأ رقابة السلطة التشريعية على الشؤون المالية.⁽¹⁾

إذ تعد رقابة السلطة التشريعية على المال العام والمساءلة عن كيفية انفاقه أهم الاسس التي يقوم عليها أي نظام سياسي ديمقراطي، فالمساءلة واطلاع الرأي العام عن كيفية طرق استعمال الدولة للمال العام يعتبر حقاً من حقوق الانسان والمجتمع.⁽²⁾

إن ممارسة الرقابة على أداء السلطة التنفيذية هو اختصاص اصيل كفلته الدساتير لمجالسها النيابية، فالرقابة التشريعية هي وظيفة سياسية بالدرجة الاولى تتصل بمراجعة اعمال الحكومة واسداء النصح لها وابلاغها بكل رغبة تتصل بمصالح مجموع الناخبين الذين تمثلهم السلطة التشريعية.⁽³⁾

وتكون هذه الرقابة على القروض الخارجية على مرحلتين:

أولاً- الرقابة أثناء عرض خطة القرض الخارجي:

بعد مرحلة إعداد مشروع قانون القرض الخارجي⁽⁴⁾، أو الخطة الخاصة بالاقتراض العام وإدراجه ضمن بنود الموازنة العامة يرسل إلى البرلمان لأجل اقراره. ولا يقتصر دور السلطة التشريعية على مجرد عرض مشروع قانون الموازنة العامة ومن ضمنه مشروع القرض الخارجي واقارره، بل يتعدى ذلك إلى الرقابة على تنفيذه للتأكد من مدى التزام السلطة التنفيذية بقانون الموازنة العامة.⁽⁵⁾

-
- 1) د. سليمان الطماوي، الأسس العامة للعقود الإدارية، ط5، دار الفكر العربي، القاهرة، 2005، ص 135. د. عبد الكريم صادق، دراسة في الاقتصاد المالي مؤسسة شباب الجامعة، ط2، الاسكندرية، 1983، ص 66.
 - 2) د. يحيى علي الطياري، رقابة السلطة التشريعية على الموازنة العامة للدولة، المركز القومي للإصدارات القانونية القاهرة، 2019، ص 489.
 - 3) كودار عبيد محمد صالح، الرقابة السابقة واللاحقة على تنفيذ الموازنة العامة، ط1، مكتبة الوفاء القانونية، الاسكندرية، 2017، ص 168.
 - 4) صدر قانون الاقتراض المحلي والخارجي لتمويل العجز المالي رقم (5) لسنة 2020 بشكل مستقل لعدم وجود موازنة عامة في تلك السنة، منشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (4590) بتاريخ 2020/7/6.
 - 5) الهام مطشر هادي وآخرون، اساليب التعاون والتعاون والرقابة في الاختصاص المالي بين السلطين التشريعية والتنفيذية، بحث، مجلة جامعة ذي قار، العدد 3، 2018، ص 7.

فيقوم مجلس النواب بإرسال مشروع الموازنة العامة إلى اللجنة المالية والتي تكون مختصة بمتابعة القروض والائتمان، فضلاً عن الموازنة العامة، وبعد دراسة مشروع الموازنة العامة فإن هذه اللجنة يحق لها ان تطلب حضور أي مسؤول في السلطة التنفيذية للسؤال والاستفسار بخصوص الموازنة ثم ترسل اللجنة المالية مشروع الموازنة العامة إلى مجلس النواب مرفقاً بتقريرها⁽¹⁾، كما تمارس الرقابة على القروض الخارجية لجنة شؤون الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم والتي تكون مختصة بمتابعة الموارد والتوزيع العادل والتخصيصات لهذه الموارد بين الاقليم والمحافظات.⁽²⁾

بعد إرسال المشروع إلى مجلس النواب يقوم المجلس بممارسة رقابته من خلال المناقلة بين التخصيصات الواردة في الموازنة العامة الاتحادية إضافة إلى أحقية البرلمان بالموافقة على المشروع أو رفضه أو تعديله بموافقة مجلس الوزراء.

ثانياً- الرقابة البرلمانية اللاحقة على القرض الخارجي:

بعد إتمام مراحل المناقشة وقرار الموازنة وقانون القرض الخارجي، يأتي دور البرلمان بعد انتهاء السنة المالية في الرقابة على الحسابات الختامية⁽³⁾، وذلك ليتمكن أعضاء مجلس النواب من التثبت من ان الارقام الواردة في الحساب الختامي قد جاءت مطابقة مع تلك التي سبق لها واعتمدت أثناء مرحلة اعتماد السلطة التشريعية وتحرص كافة الدساتير على النص على ضرورة اعتماد البرلمان الحساب الختامي للموازنة العامة⁽⁴⁾، ليبين مدى دقة ومطابقة القروض الخارجية ومدى توظيفها للغرض الذي خصصت لأجله وبيان ما تم مخالفته من قبل الجهات المنفذة.

(1) المادة (93/ثانياً) من النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة 2007.

(2) المادة (98/رابعاً) من النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة 2007.

(3) عرف قانون الادارة المالية الاتحادي رقم (6) لسنة 2019، الحساب الختامي بأنه "قائمة المركز المالي للدولة (الموجودات و المطلوبات) كما هي عليه في 31/كانون الاول من كل سنة، وحساب قياس النتيجة الذي يتضمن الايرادات والمصروفات والكشوفات الاخرى للسنة المنتهية فيها".

(4) د. السيد عطية عبد الواحد، مبادئ واقتصادات المالية العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2000، ص146.

يعبر الحساب الختامي عن المركز المالي للدولة في نهاية السنة المالية المنقضية فهو الوثيقة التي تصور النتائج التي أسفر عنها تنفيذ الموازنة العامة للدولة عن تلك السنة، كما أنه المؤشر الذي ينطق بما تحقق من إنجازات خلال السنة المالية.⁽¹⁾

فإذا تبين للسلطة التشريعية سلامة الموقف المالي للحكومة فإنها تقوم باعتماد هذا الحساب، أما إذا تبين حدوث أي مخالفات مالية جسيمة في تنفيذ الموازنة العامة فيحق لها تحريك المسؤولية السياسية ضد الوزراء المخالفين⁽²⁾، إذ أن الغرض الأول من الرقابة البرلمانية هو إستجلاء مسؤولية الوزراء السياسية والإدارية، وقد تمتد الأخيرة إلى مسؤوليتهم مدنياً أو جنائياً كما هو الحال في فرنسا.⁽³⁾

والملاحظ أن من أهم العوائق التي تعيق الرقابة اللاحقة للبرلمان على لقروض الخارجية هي عدم تسليم الحسابات الختامية وعدم إعدادها من قبل السلطة التنفيذية منذ عدة سنوات وهذا ما يعد مخالفاً للقانون والمدد المحددة التي ينبغي تسليم الحساب الختامي من خلالها مما يستدعي من مجلس النواب التحرك نحو هذا الأمر ودعوة السلطة التنفيذية للقيام بواجبها.

ولغرض ممارسة هذه الرقابة فإن الدساتير في مختلف الدول والدستور العراقي بضمنها تنص على وسائل وسلطات من خلالها تستطيع السلطة التشريعية مراقبة السلطة التنفيذية في المجال المالي عموماً والقروض الخارجية خصوصاً وأهم هذه الوسائل تتمثل بالسؤال البرلماني⁽⁴⁾، إذ يعد السؤال البرلماني أحد الوسائل التي قررها الدستور العراقي لممارسة سلطة الرقابة أثناء ممارسة الاختصاصات المالية.⁽⁵⁾

(1) د. عبد الوهاب عبد القدوس اوشلي، الرقابة العليا على المال العام، دار المطبوعات الجامعية الاسكندرية، 2014، ص341.

(2) د. سوزي عدلي ناشد، المالية العامة، ط1، منشورات الحلبي الحقوقية، الإسكندرية، ٢٠٠٦، ص346.

(3) د. عبد الله النقشبندى، الرقابة المالية العامة ومشروع مجلس الإشراف والتنظيم، ط1، مطبعة العاني، بغداد، 1964، ص13.

(4) ويقصد بالسؤال البرلماني توجيه استيضاح الى رئيس مجلس الوزراء أو احد الوزراء بقصد الاستفسار عن امر من الامور التي تتعلق بأعمال وزارت، او بقصد لفت نظر الحكومة الى امر ما، او الى مخالفات بشأن موضوع ما. د. رأفت دسوقي، هيمنة السلطة التنفيذية على اعمال البرلمان، منشأة المعارف، ط1، الاسكندرية، 2006، ص134.

(5) وقد أكد الدستور العراقي على حق العضو في توجيه الأسئلة للوزراء في الحكومة وذلك من خلال المادة (61/سابعاً) من الدستور العراقي لسنة 2005 النافذ، ونظم ممارسة هذا الحق في المادة (50) من النظام الداخلي لمجلس النواب.

كما أن طلب المناقشة العامة هو وسيلة من وسائل البرلمان الرقابية يكون بموجبها لعدد معين من أعضاء البرلمان يحدد عادة في الدستور الحق في المطالبة في إثارة موضوع عام يتعلق بالسياسة الداخلية أو الخارجية للمناقشة في المجلس مناقشة مفتوحة يشترك فيها من يشاء من الاعضاء⁽¹⁾، وقد أكد الدستور هذا الحق بوصفه أحد الوسائل الرقابية المهمة التي يمارسها مجلس النواب⁽²⁾، إذ يستطيع أعضاء مجلس النواب مراقبة القروض الخارجية بواسطة طلب مناقشة الجهات المختصة للتحقق من مدى توظيف القرض الخارجي وتنفيذه في الأوجه المحددة لها قانوناً، وفي حالة استمرار المخالفة يتم اللجوء الى الوسيلة التالية، والمتمثلة بالاستجواب.

ويعد الاستجواب من أهم وأخطر وسائل الرقابة البرلمانية؛ لأنه يقوم بمحاسبة الحكومة أو أحد وزرائها فيما يتعلق بالأعمال التي يمارسها؛ إذ قد ينتهي الاستجواب بسحب الثقة من الوزارة واجبارها على الاستقالة⁽³⁾، وهو حق دستوري كفله الدستور لأعضاء البرلمان في مواجهة الحكومة ومحاسبتها في مجال الشأن العام⁽⁴⁾، فيستطيع البرلمان ردع السلطة التنفيذية في حال الخروج عن الإطار المالي المحدد لها قانوناً.

وعلى هذا فإن السلطة التشريعية من خلال الوسائل والاليات الدستورية السابقة تستطيع مراقبة السلطة التنفيذية في مجال الاختصاص المالي، والقرض الخارجي العام خاصة كما يملك البرلمان بعض الوسائل الرقابية الاخرى ومنها تشكيل لجان تحقيق خاصة يستطيع من خلالها الكشف عن بعض المسائل المعينة سواء في الجوانب المالية او غيرها، وكل هذه الوسائل تهدف الى عدم خروج السلطة التنفيذية عن الغايات التي تسعى إليها تحقيقاً للمصلحة العامة والحفاظ على مقدرات الشعب المالية.

وهكذا تمارس السلطة التشريعية رقابتها في سبيل الحفاظ على المال العام والقروض الخارجية ايراداً وانفاقاً، من خلال ترشيد النفقات العامة والتزام السلطة التنفيذية بالتقيد بالتشريعات المالية

(1) رمضان محمد بطيخ، تزايد دور السلطة التنفيذية واثره على الديمقراطية، دار الفكر العربي، القاهرة، 1988، ص66

(2) المادة (61/سابعا/ب) من دستور جمهورية العراق لعام 2005 النافذ.

(3) د. نعمان احمد الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، ط7، دار الثقافة، الاردن، 2011، ص383.

(4) المادة(61/سابعا/ج) من دستور جمهورية العراق النافذ لعام 2005.

والصلاحيات المخولة لها⁽¹⁾، كما أن هذه الرقابة تمثل ركيزة أساسية وداعمة للرقابتين الإدارية والقضائية.⁽²⁾

إلا أن مما يؤخذ على السلطة التشريعية الضعف في ممارسة صلاحيتها، إذ لا تملك صلاحية تجاه القروض الخارجية غير الرفض أو القبول ولا يحق لها تعديل القروض الخارجية إلا بموافقة السلطة التنفيذية كما بينا سابقاً سوى ما يحق لها من تخفيض إجمالي النفقات العامة أو زيادتها عند الضرورة.

الفرع الثاني

رقابة السلطة التنفيذية على القرض الخارجي

إن المهمة الرئيسة للسلطة التنفيذية في ظل مبدأ الفصل بين السلطات هي العمل على سيادة القانون وحفظ النظام العام وتسيير المرافق العامة في الدولة وفقاً للنصوص الدستورية والتشريعات الصادرة من الجهات المختصة.⁽³⁾

حيث تسعى الإدارة في جميع تصرفاتها إلى تحقيق الصالح العام وفق تصرفاتها المشروعة ولهذا الغرض تراقب نفسها ذاتياً من خلال مراجعة الإدارة لتصرفاتها المختلفة. وقد منح الدستور السلطة التنفيذية حق إعداد الموازنة العامة وتعاقبت عليه الدساتير الأخرى وصولاً إلى الدستور العراقي النافذ لسنة 2005، الذي نص على أن: ((يمارس مجلس الوزراء الصلاحيات الآتية: إعداد مشروع الموازنة والحساب الختامي)).⁽⁴⁾

(1) د. عصام سليمان ، الأنظمة البرلمانية بين النظرية والتطبيق، ط1 منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2010، ص31.

(2) كمال على حسين، الرقابة القانونية على الإنفاق العام في العراق رسالة ماجستير، الجامعة الإسلامية في لبنان، كلية الحقوق، 2011، ص10.

(3) نور حمزة حسين الدراجي، الرقابة المالية الاتحادية على اعمال المحافظات غير المنتظمة في إقليم، أطروحة دكتوراه، جامعة النهريين، كلية الحقوق، العراق، 2015، ص134.

(4) المادة (80/أولاً) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 .

وتمارس السلطة التنفيذية الرقابة على القروض الخارجية من خلال مجلس الوزراء ووزارة المالية وعلى النحو الآتي:

1- رقابة مجلس الوزراء

يمارس مجلس الوزراء في العراق رقابة واسعة ومتنوعة حيال أعمال الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة والمؤسسات الأخرى، فقد أناط به الدستور مهمة أن: ((يمارس مجلس الوزراء صلاحية تخطيط وتنفيذ السياسة العامة للدولة والخطط العامة والإشراف على عمل الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة)).⁽¹⁾

ويمارس مجلس الوزراء رقابته على القروض الخارجية من خلال سلطته في الموافقة على القروض التجارية التي تمنحها المؤسسات المالية الدولية والأجنبية إلى الجهات والمصارف الحكومية، كما أنه يختص باقتراح مشروع قانون القرض الخارجي ويصدر توصية إلى مجلس النواب لأجل الموافقة عليها⁽²⁾، وكذلك يمارس رقابته من خلال الإشراف ومتابعة عمل وزارة المالية.

إذ إن لمجلس الوزراء سلطة رقابية واسعة (سابقة ولاحقة ومرافقة) على جميع المؤسسات والدوائر الخاضعة له، وفي الوقت نفسه له سلطة الرقابة الرئاسية (التسلسلية) باعتبار أن رئيس مجلس الوزراء يمثل الرئيس التنفيذي الأعلى في البلاد، وبالتالي له ولاية تامة على جميع من هم دونه من الموظفين العاملين ابتداء من أصغر موظف وانتهاء بالوزير أو نائب رئيس مجلس الوزراء.⁽³⁾

2- رقابة وزارة المالية:

تتركز الرقابة الإدارية في العراق بوزارة المالية، فتقوم بمعظم العمليات المرافقة واللاحقة على النفقات والإيرادات العامة.⁽⁴⁾

(1) المادة (2/أولاً) من النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم (2) لسنة 2019.

(2) المادة (2/عاشراً، حادي عشر) من النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم (2) لسنة 2019.

(3) سيروان عدنان ميرزا الزهاوي، الرقابة المالية على تنفيذ الموازنة العامة في القانون العراقي، مجلس النواب العراقي،

2008 ، ص124 . <http://librarycatalog.bau.edu.lb>

(4) د. هاشم الجعفري، مبادئ المالية العامة والتشريع المالي، ط3، مطبعة سلمان الاعظمي، بغداد، 1967، ص25.

إن وزارة المالية تكون مسؤولة عن جميع الخطط المتعلقة بالاقتصاد والجوانب المالية وتطبيق القوانين والأنظمة النافذة بهذا الشأن، وذلك كله أمام السلطة التشريعية، فمثلاً يكون رئيس الدائرة مسؤولاً أمام الوزير الذي تتبع الدائرة وزارته، والأخير مسؤولاً أمام وزير المالية ومجلس الوزراء عن مستوى تنفيذ الخطط والالتزام بالقوانين والأنظمة الاقتصادية عموماً وما يتعلق منها بالموازنة خاصة.⁽¹⁾

وتعد وزارة المالية من قبيل الوزارات السيادية لما لها من دور كبير في وضع أسس واتجاهات التخطيط المالي للدولة وتنظيم أموالها ومراقبة التصرف بها فضلاً عن تحديدها لصلاحيات الصرف بما يحقق الاستخدام الأمثل للقروض الخارجية ضمن اطار السياسة العامة وخطط التنمية، فتسعى الوزارة في سبيل تحقيق تلك الأهداف إلى تعزيز مصادر تغذيتها وإدارة وتنظيم وتطوير التشريعات المتعلقة بوظيفتها ضمن اطار السياسة العامة⁽²⁾، فتلجأ الى تقرير الاقتراض الخارجي كونها الجهة المختصة بالاقتراض الخارجي والمحلي.

وبما أن القروض الخارجية من الاختصاصات الحصرية للسلطة المركزية وقد أناط القانون بوزير المالية صلاحية الاقتراض العام، فإن الوزارة تعمل رقابتها على ذلك من خلال، وضع أنظمة وتعليمات وطرق محاسبية لضمان حسن سير العمل بالوزارات والدوائر الحكومية لمنع ارتكاب الأخطاء وسدّ الثغرات أمام الاعتداء على المال العام⁽³⁾، كما انها تختص بتقديم تقرير موحد عن الديون الحكومية خلال (30) يوماً من تاريخ انتهاء السنة المالية لمجلس النواب ومجلس الوزراء.⁽⁴⁾

يتضمن التقرير جميع القروض الحكومية الاتحادية للسنة المالية وإجمالي الدين الخارجي والمحلي بما فيها حوالات خزينة جمهورية العراق غير المسددة بضمنها الدفعات المتأخرة، كما يتضمن الضمانات الصادرة من الحكومة الاتحادية خلال السنة المالية⁽⁵⁾، وتتولى دائرة الدين العام قسم الاقتراض هذه المسؤولية في وزارة المالية.

(1) د. ماهر موسى العبيدي، مبادئ الرقابة المالية، ط3، مطبعة المعارف، بغداد، 1991، ص51.

(2) علي غني عباس الجنابي، الرقابة على الموازنة العامة، أطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة تكريت، 2012، ص135.

(3) د. حمدي سليمان قبيلات، الرقابة المالية والإدارية على الاجهزة الحكومية، دار الثقافة، ط2، 2010، ص165.

(4) المادة (44) من قانون الإدارة المالية الاتحادي رقم (6) لسنة 2019 المعدل .

(5) المادة (34/رابعاًد، و) من قانون الإدارة المالية الاتحادي رقم (6) لسنة 2019 المعدل .

وتمارس وزارة المالية رقابتها على بقية الوزارات من خلال اختصاصها بالإدارة والتنظيم والرقابة والاشراف على الخزينة العامة⁽¹⁾، كما تقوم الوزارة بالرقابة اللاحقة فتبسط رقابتها على مختلف جوانب العمليات المالية والتصرفات المعينة بغرض التحقق من نتائج ما تم من نشاط وفحص الحسابات الحكومية بعد انتهاء السنة المالية⁽²⁾، بأن تلتزم وحدات الإنفاق بإرسال تقاريرها وبياناتها إلى وزارة المالية⁽³⁾؛ لأجل ان يعد وزير المالية الحساب الختامي للسنة المالية، والذي يتولى ديوان الرقابة المالية رقابته عليه.⁽⁴⁾

ونجد من خلال ما تقدم أن وزير المالية ومجلس الوزراء يلعبان دوراً كبيراً في الرقابة على القروض الخارجية من خلال إعداد الموازنة العامة ورسم خطة القروض الخارجية أو اتخاذ التوصيات بشأنها؛ إذ أن الإجراءات التي يقوم بها مجلس الوزراء من خلال مناقشة مشروع الموازنة العامة⁽⁵⁾، بما فيها القروض الخارجية تمارس دوراً مهماً في تحديد سياسة الحكومة المالية وإضفاء الرقابة الإدارية بشكل مباشر بما يساهم في توجيه هذه القروض وتوظيفها بشكل سليم من قبل الجهات المختصة.

الفرع الثالث

رقابة السلطة القضائية على القرض الخارجي

لا ينصرف مصطلح القضاء إلى المحاكم والقضاة المختصين فقط بل يشمل كذلك غيرهم مثل الادعاء العام في العراق، إذ نص دستور جمهورية العراق في المادة (89) منه على أن ((تتكون السلطة القضائية الاتحادية من مجلس القضاء الاعلى، والمحكمة الاتحادية العليا، ومحكمة التمييز الاتحادية وجهاز الادعاء العام، وهيأة الاشراف القضائي، والمحاكم الاتحادية الاخرى التي تنظم بقانون)).

(1) المادة (33) من قانون الإدارة المالية الاتحادي رقم (6) لسنة 2019 المعدل .

(2) د. محمد السيد سرايا، المحاسبة في الوحدات الحكومية والحسابات القومية، الدار الجامعية، بيروت، 1998، ص75.

(3) المادة (34/أولاً) من قانون الإدارة المالية الاتحادي رقم (6) 2019 المعدل .

(4) المادة (34/ثانياً) من قانون الإدارة المالية الاتحادي رقم (6) 2019 المعدل .

(5) هشام جميل كمال، دور السلطة التشريعية في إقرار الموازنه العامة وتطبيقاتها في العراق، رسالة ماجستير، جامعة تكريت، كلية القانون، 2008، ص113.

ويشكّل الإدعاء العام في العالم المتقدم أحد أهم الضمانات الدستورية لمأسسة دولة المواطنة والقانون، وتكريس مبدأ المشروعية في الحياة السياسية العامة⁽¹⁾، ويتمتع الادعاء العام بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والاداري⁽²⁾.

ويعد الادعاء العام من أهم الاجهزة الرقابية في السلطة القضائية للرقابة على القروض الخارجية، فقد أصبح لجهاز الادعاء العام مركزاً بارزاً بين الاجهزة القضائية الاخرى وأخذ يتطور بتطوير الانظمة القضائية والدستورية أيضاً في الدول المختلفة وهذا المركز اسبغته عليه طبيعة وأهمية العمل الذي يقوم به والذي توسع ليشمل نواحي عديدة لم يكن بالغها من قبل.

وفي العراق ولغرض مواكبة التطورات والتغيرات والتوافق مع التشريعات الجديدة ولضمان حسن الاداء في مكونات السلطة القضائية شرع قانون الادعاء العام الجديد رقم (49) لسنة 2017، والذي الغى بدوره القانون السابق رقم (159) لسنة 1979، إذ توسعت بموجب القانون الجديد مهام وصلاحيات جهاز الادعاء العام بشكل كبير؛ حيث منحه القانون دوراً رقابياً أكبر على حساب الاجهزة الرقابية الاخرى وذلك عبر ايجاد مكتب للادعاء العام، في كل وزارة وهيأة مستقلة⁽³⁾، ليقدم بالإضافة إلى دوره الرقابي حماية نظام الدولة وأمنها والإسهام مع الجهات القضائية المختصة في الكشف عن الجريمة والإسهام في تقييم التشريعات النافذة لمعرفة مطابقتها للواقع المتطور⁽⁴⁾.

ويختص الادعاء العام بالرقابة على القروض الخارجية، وذلك مستمد من الاختصاص الذي منحه إياه المشرع العراقي من اختصاص التحقيق في قضايا الفساد المالي والاداري⁽⁵⁾، إذ أن المشرع قد أناط به به مهمة الحفاظ على المال العام والقطاع العام⁽⁶⁾.

(1) د. جلال الزبيدي، سلطات واختصاصات الادعاء العام بالعراق بين النظرية والتطبيق، تاريخ النشر 2018/3/6 مقال منشور على الموقع الالكتروني <https://www.sotaliraq.com>. تاريخ الزيارة 2021/4/20.

(2) المادة (1/أولاً) من قانون الادعاء العام رقم (49) لسنة 2017 .

(3) المادة (5/ثالث عشر) من قانون الادعاء العام رقم (49) لسنة 2017.

(4) سامية عبد الرزاق خلف وآخرون، تطور جهاز الادعاء العام العراقي، دراسة في ضوء القانون رقم (49) لسنة 2017، بحث منشور، مجله دراسات البصرة، السنة 12، العدد 25، 2017.

(5) المادة (5/ثاني عشر) من قانون الادعاء العام رقم (49) لسنة 2017.

(6) المادة (2/أولاً) من قانون الادعاء العام رقم (49) لسنة 2017.

فجهاز الادعاء العام ليس الوحيد في مواجهة جرائم الفساد المالي والاداري بل الى جانبه أجهزة رقابية اخرى مثل ديوان الرقابة المالية وهيأة النزاهة، كما الزم قانون ديوان الرقابة المالية الديوان في حال اكتشافه مخالفة تشكل جريمة أن يقوم بإخبار الادعاء العام وهيأة النزاهة لاتخاذ الاجراءات القانونية المناسبة بشأنها.(1)

وقد منح قانون الادعاء العام عدة وسائل وآليات للتعامل مع جرائم الفساد المالي والاداري، أهمها:(2)

- 1- التحقيق في قضايا الفساد المالي والاداري والتدقيق فيها وجرائم الاخلال بالوظيفة العامة.
 - 2- إقامة الدعوى بالحق العام وقضايا الفساد المالي والاداري ومتابعتها.
 - 3- مراقبة التحريات عن الجرائم وجمع الأدلة التي تلزم بالتحقيق فيها.
 - 4- الحضور عند إجراء التحقيق في جنابة او جنحة، والحضور أمام محاكم العمل واللجان المختصة وفي الدعاوى المدنية وله أن يطعن في الأحكام.
 - 5- الطعن بعدم دستوريه القوانين والأنظمة أمام المحكمة الاتحادية العليا.
- كما منحه المشرع أحقية إستحداث مكاتب للادعاء العام في دوائر الدولة كافة وذلك كي تسهل عملية الرقابة المالية والادارية على مؤسسات الدولة(3)، إلا أنه مما يؤخذ عليه عدم استحداث هذه المكاتب إلى الآن، وعليه فأننا ندعو الجهات المختصة الى الإسراع باستحداث هذه المكاتب لأجل صيانة المال العام ولكي يأخذ الادعاء العام دوره بانسيابية عالية عند التطبيق وإضفاء الحماية القانونية اللازمة للقروض الخارجية من الهدر والتبذير.

المطلب الثاني

دور الهيئات المستقلة في الرقابة على القرض الخارجي

يتميز هذا النوع من الرقابة بأنه تقوم به أجهزة مستقلة متخصصة بمهمة الرقابة المركزية على نشاط الأجهزة الحكومية، على الرغم من أنه يمارس في إطار السلطة التنفيذية إلا أنه يكون خارج التنظيم الإداري ولذلك سميت بالرقابة الخارجية؛ ولأجل إبعادها عن تدخل الأجهزة التنفيذية في أعمالها أو محاولة

1) المادة (16) من قانون ديوان الرقابة المالية رقم (31) لسنة 2011.

2) المادة رقم (5) من قانون الادعاء العام رقم (49) 2017.

3) المادة (5/ثالث عشر) من قانون الادعاء العام رقم (49) لسنة 2017.

التأثير في اتجاهاتها منحت استقلالية واسعة لأجل تسهيل مهمتها في الرقابة، وسنتناول هذا الموضوع في ثلاثة فروع:

الفرع الأول: رقابة ديوان الرقابة المالية الاتحادي على القرض الخارجي.

الفرع الثاني: رقابة هيئة النزاهة على القرض الخارجي.

الفرع الثالث: رقابة الهيئات المستقلة الخاصة على القرض الخارجي.

الفرع الأول

رقابة ديوان الرقابة المالية⁽¹⁾ على القرض الخارجي

يعد ديوان الرقابة المالية من الهيئات المستقلة وفق ما جاء في الدستور العراقي لعام 2005، والذي نصّ في المادة (103) منه على أن: ((يعدّ... ديوان الرقابة المالية ... هيئات مستقلة مالياً وإدارياً...)) هذا ويعدّ ديوان الرقابة المالية أعرق جهاز رقابي في العراق على الاطلاق؛ وذلك للدقة المتناهية في ممارسته للعمل الرقابي وكشف مزالق الاضطراب في كل مرحلة من مراحل ابرام وتنفيذ العقود الحكومية وعملية الاقتراض الخارجي.⁽²⁾

ويعدّ الديوان أعلى سلطة رقابية اتحادية ويتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري بما يمكّنه من القيام بجميع التصرفات القانونية لتحقيق مهامه⁽³⁾، ويختص الديوان بالرقابة على الجهات الخاضعة لرقابته، ويقوم بالحفاظ على المال العام والرقابة عليه ويسعى إلى حمايته من الهدر والتبذير او سوء التصرف وضمن كفاءة استخدامه وتدقيقه كما يمارس في سبيل ذلك ومساهمة منه في الاقتصاد ودعم نموه واستقراره، رقابة محاسبية والتدقيق عليها وتطويرها ورفع مستواها المهني.⁽⁴⁾

(1) ان ديوان الرقابة المالية من اقدم الهيئات الرقابية التي وجدت في العراق لمكافحة الفساد المالي والإداري، وقد أسس عام 1927 وعرف آنذاك باسم مفتش الحسابات العمومية، يتولى الرقابة اللاحقة على حسابات الدولة استناداً الى المادة (104) من القانون الأساسي العراقي، ثم تغير اسمه بعد ذلك الى (دائرة المراقب والمفتش العام) ونظم أحكامه القانون رقم (17) لسنة 1927. علي دوحى عذافة الشامي، اللامركزية وأثرها في تمويل الوحدات الإدارية، رسالة ماجستير، الجامعة الإسلامية في لبنان، 2017، ص97.

(2) د. سعد العطية ، الرقابة على الانفاق العام في العقود الحكومية، المؤسسة الحديثة للكتاب، ط1، لبنان، 2016، ص347.

(3) علي دوحى عذافة، اللامركزية وأثرها في تمويل الوحدات الإدارية، مصدر سابق، ص97.

(4) المادة (4) من قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي رقم (31) لسنة 2011.

كذلك يختص ديوان الرقابة المالية بالرقابة على القروض الخارجية الا انه يمارس وظيفته بالرقابة عليها استناداً إلى قرار يصدر من مجلس ديوان الرقابة المالية⁽¹⁾، ويتحقق من كونها وظيفت للقرض المخصصة لأجله، أي أن ديوان الرقابة المالية لا تمتد رقابته على القروض الخارجية بشكل تلقائي بل يجب أن تستند إلى قرار من مجلس الديوان، مما يؤخذ عليه أن ذلك يعد من قبيل تقليل صلاحيات رقابة الديوان وتقييدها، وهو توجه منتقد من قبل المشرع العراقي إذ لا مبرر لذلك على احتساب أن القروض الخارجية من الأموال العامة التي تمتد إليها الرقابة من قبل ديوان الرقابة المالية بشكل مطلق ومن دون تقييد إذ يقع ضمن اختصاصه صيانة المال العام والحفاظ عليه من الهدر والتبذير أما الجهات الخاضعة لرقابته تتمثل في: (2)

1- مؤسسات دوائر الدولة والقطاع العام أو أية جهة تتصرف في الأموال العامة جباية أو انفاقاً أو تخطيطاً أو تمويلاً أو صيرفة أو تجارة أو انتاج أعيان أو انتاج السلع والخدمات.

2- أية جهة ينص قانونها أو نظامها على خضوعها لرقابة وتدقيق الديوان.

وللديوان دور مهم في كشف المخالفات المالية؛ إذ تعد مخالفة مالية وفقاً لقانون ديوان الرقابة المالية، (خرق القوانين والأنظمة والتعليمات، الإهمال أو التقصير المؤدي إلى ضياع أو هدر المال العام أو الاضرار بالاقتصاد الوطني، الامتناع عن تقديم السجلات والوثائق والبيانات اللازمة لأعمال الرقابة والتدقيق الواجب مسكها أو عدم توفيرها للديوان او الجهات التي يخولها، الامتناع أو التأخير في الرد على تقارير ومراسلات الديوان واعتراضاته وملاحظاته في المدة المحددة).⁽³⁾

ويمارس الديوان الرقابة المرافقة لمختلف عمليات المتابعة التي تجريها الجهات المختصة بالاقتراض الخارجي، والرقابة اللاحقة بأن تقوم بفحص ومراجعة الدفاتر الحسابية والحسابات الختامية لاكتشاف المخالفات والاطفاء وكافة التصرفات المادية وتمتد إلى جانبي النفقات والايادات.⁽⁴⁾

(1) المادة (13/ثالثاً) من قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي رقم (31) لسنة 2011.

(2) المادة (3) من قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي رقم (31) لسنة 2011.

(3) المادة (2) من قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي رقم (31) لسنة 2011.

(4) محمد نعمة ضافي الغالبي، النظام الاجرائي لعمل ديوان الرقابة المالية الاتحادي، منشورات زين الحقوقية، ط1، بيروت -

ولتمكين الديوان من القيام بعمله في رقابته بمنح الاختصاصات والصلاحيات اللازمة لذلك باستخدام الآليات والوسائل الرقابية المختلفة وعلى النحو الآتي:⁽¹⁾

1- رقابة وتدقيق حسابات ونشاطات الجهات الخاضعة لرقابته والتحقق من سلامة التصرف في الأموال العامة وفاعلية تطبيق القوانين والتعليمات على ان يشمل ذلك:

أ. فحص وتدقيق معاملات الانفاق العام للتأكد من سلامتها وعدم تجاوزها الاعتمادات المقررة لها في الموازنة واستخدام الأموال في الأغراض المخصصة لها وعدم حصول هدر او تبذير او سوء تصرف فيها او تقويم مردوداتها.

ب. فحص وتدقيق معاملات تخمين وتحقيق جباية الموارد العامة للتأكد من ملائمة الإجراءات المعتمدة وسلامة تطبيقها.

ج. إبداء الرأي في القوائم والبيانات المالية والتقارير المتعلقة بنتائج الاعمال والأوضاع المالية للجهات الخاضعة للرقابة وبيان ما إذا كانت منظمة وفق المتطلبات القانونية والمعايير المحاسبية المعتمدة وتعكس حقيقة المركز المالي ونتيجة النشاط والتدفقات النقدية.

2- رقابة تقويم الأداء للجهات الخاضعة لرقابة الديوان.

3- تقديم العون الفني في المجالات المحاسبية والرقابية والإدارية وما يتعلق بها من أمور تنظيمية وفنية.

4- تقويم الخطط والسياسات المالية والاقتصادية الكلية المقررة لتحقيق الأهداف المرسومة للدولة والالتزام بها.

5- إجراء التدقيق في الأمور التي يطلب مجلس النواب اجراء التدقيق فيها.

ويملك الديوان آلية إجراء التحقيق الإداري بطلب من مجلس النواب وليس مباشرة⁽²⁾، كما أن له الإحالة إلى الأذعاء العام أو هيئة النزاهة عند اكتشاف المخالفة المالية، ويقوم الديوان أيضاً بإعداد التقارير السنوية لتقديمها إلى مجلس النواب والمتعلقة بالأوضاع المالية والإدارية والاقتصادية والقانونية⁽³⁾، وتقييم فاعلية وكفاية إجراءات الحكومة اللازمة لضمان الفعالية والشفافية في جباية الإيرادات، كما أن له تدقيق بيانات وزارة المالية⁽⁴⁾ والحسابات الختامية ويصدر تقريره بشأنها ويرسله إلى الوزارة، غير أنه يؤخذ

(1) المادة (6) من قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي رقم (31) لسنة 2011.

(2) المادة (6) الفقرة (خامساً) من قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي رقم (31) لسنة 2011.

(3) المادة (16/و/ثانياً) النظام الداخلي لقانون ديوان الرقابة المالية رقم (1) لسنة 2012.

(4) المادة (34/ثانياً) من قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي رقم (31) لسنة 2011.

على رقابة ديوان الرقابة المالية انها من النوع التدقيقي والتقويمي، إذ تعد رقابته رقابة مكتبية تقتصر على الأوراق والسجلات أكثر مما هي رقابة موضوعية لها آليات فعالة لردع ومكافحة الفساد الإداري والمالي كسلطة فرض الجزاءات أو المحاكمة.⁽¹⁾

الفرع الثاني

رقابة هيئة النزاهة على القرض الخارجي⁽²⁾

يمثل الفساد المالي والإداري الخطر الأول على المال العام والاقتراض الخارجي العام خاصة؛ لذا كانت من صميم مهام الأجهزة الرقابية المختصة ومنها هيئة النزاهة، في حدود الصلاحيات الرقابية والقانونية على أعمال المؤسسات والإدارات العامة الخاضعة لرقابتها، التي يناط بها تطبيق القوانين والأنظمة والتعليمات الموضوعية والمرعية التي من شأنها ان تكفل الحد من الفساد ومتابعة تطبيق تلك القوانين وبالتالي تنخفض احتمالات الفساد الذي يقع على المال العام.⁽³⁾

وتعد هيئة النزاهة جهازاً رقابياً عاماً على المنظومات الإدارية للدولة العراقية في كل ما يتعلق بقضايا الفساد المالي والإداري⁽⁴⁾، وهي تمثل جهازاً مستقلاً إدارياً ومالياً وتخضع لرقابة مجلس النواب⁽⁵⁾، وتعمل الهيئة على المساهمة في منع قضايا الفساد ومكافحتها عن طريق التحقيق وإحالتها الى المحاكم المختصة لاتخاذ الإجراءات القانونية بشأنها، كما يدخل ضمن مهامها ممارسة الرقابة على الشؤون المالية والخاصة بتنفيذ الموازنة العامة وان لم يكن بطريقة مباشرة كما هو الحال بالنسبة الى ديوان الرقابة المالية الاتحادية⁽⁶⁾، إلا أنها تتمتع بصلاحيات التحقيق في قضايا الفساد في تنفيذ النفقات العامة ومنها العقود

(1) علي مدلول محسن، ضوابط ممارسة الوظيفة التشريعية في الدساتير الفدرالية، أطروحة دكتوراه، جامعة بيروت العربية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2016، ص246.

(2) أنشئت هيئة النزاهة في العراق بالأمر الصادر عن سلطة الائتلاف المنحلة الامر رقم (55) لسنة 2004، وأشار لها نص المادة (102) من دستور عام 2005 النافذ، كإحدى الهيئات المستقلة التي تخضع لرقابة مجلس النواب واحال النص الدستوري تنظيم اعمالها بقانون، وقد صدر الأخير بعنوان قانون هيئة النزاهة رقم (30) لسنة 2011 المعدل.

(3) عمر العجراوي، دور ديوان الرقابة المالية على تنفيذ النفقات العامة، رسالة ماجستير، جامعة الموصل، كلية الحقوق، 2011، ص188.

(4) د. قيس البدراني، الوجيز في قانون المالية العامة، مصدر سابق، ص156.

(5) المادة (2) من قانون هيئة النزاهة رقم (30) لسنة 2011 المعدل.

(6) د. قيس البدراني، الوجيز في قانون المالية، مصدر سابق، ص156.

الحكومية⁽¹⁾. كما أن صندوق النقد الدولي طلب إدخال هيئة النزاهة كطرف فاعل بالرقابة على القروض الخارجية ومتابعتها واعتماد وثيقة الأمم المتحدة الخاصة بمكافحة الفساد، وذلك في اتفاقية الاستعداد الائتماني مع العراق لعام 2016.

وهكذا فالهيئة المختصة في قضايا الفساد التي تقع على القروض الخارجية، وفي سبيل مكافحة الفساد المالي والإداري تسلك الهيئة عدة وسائل قانونية للحدّ من انتشارها ومعالجتها، تتمثل أهم هذه الوسائل بما يأتي:

1- التحقيق في قضايا الفساد الإداري والمالي.

تعدّ هيئة النزاهة إحدى الجهات التي تتولى ملاحقة قضايا الفساد في الدولة العراقية الى جانب ديوان الرقابة المالية، وقد منحها القانون سلطة التحقيق في القضايا المتعلقة بالفساد وإحالتها الى المحاكم المختصة لاتخاذ الإجراءات الجنائية بحقها عن طريق محققها تحت إشراف قاضي التحقيق المختص⁽²⁾. إذ تمارس هيئة النزاهة سلطة التحقيق من خلال حقها باستلام الشكاوى والإخبارات⁽³⁾، التي تردها من الموظفين مباشرة او غيرهم أو من قبل ديوان الرقابة المالية الاتحادي في حال اكتشافه مخالفة مالية⁽⁴⁾.

ويكون للهيئة في ممارسة التحقيق صفتان، الأولى صفة المحقق الذي يباشر التحقيق في القضية تحت إشراف قاضي التحقيق المختص، والثانية أنها تعد طرفاً في القضية، كما أن للهيئة صلاحية التحقيق في جميع قضايا الفساد التي تقع بعد نفاذ قانون تأسيسها بواسطة محققها تحت إشراف قاضي التحقيق المختص فهي تتمتع في هكذا قضايا بصفة محقق، بخلاف القضايا التي وقعت قبل نفاذ تأسيسها يكون لها الصفتان معاً كما ذكرنا آنفاً⁽⁵⁾.

تكمن أهمية اختصاص الهيئة بالتحقيق في أنه يساهم في عدم ارهاق المحاكم والتخفيف عن كاهلها نتيجة كثرة القضايا وتفاقمها، ولأجل سرعة البت في قضايا الفساد، فضلاً عن أن البحث والتحري

(1) المادة (14) من قانون هيئة النزاهة رقم (30) لسنة 2011 المعدل.

(2) المادة (3) البند (اولاً) والمادة (21) البند (خامساً) من قانون هيئة النزاهة رقم (30) لسنة 2011.

(3) المادة (13) من قانون هيئة النزاهة رقم (30) لسنة 2011 المعدل.

(4) المادة (21) من قانون هيئة النزاهة رقم (30) لسنة 2011 المعدل.

(5) القاضي رحيم العكيلي، العلاقة بين هيئة النزاهة وقاضي التحقيق، بحث منشور في الموقع الرسمي لهيئة النزاهة

الإلكتروني على الرابط، <https://www.nazaha.net>، تاريخ الزيارة 2021/8/4، ص1.

عن جرائم الفساد يتطلب معلومات فنية خاصة مما يدفع المشرع ان يمنحها للسلطة المختصة⁽¹⁾. ويمتاز اختصاص هيئة النزاهة بالتحقيق أنه اختصاص استثنائي ينبغي حصره في أضيق نطاق، واختصاص مشترك يشترك فيه مع الجهات المختصة بالتحقيق مثل مراكز الشرطة والجهات التي يعطيها القانون سلطة تلقي الاخبار والشكاوى والتحقيق فيها⁽²⁾، وأخيراً يتميز بأنه اختصاص حصري يقتصر على الجرائم المحددة في قانون هيئة النزاهة في المادة (1) ولا يتعداها لغيرها.⁽³⁾

2- إصدار اللوائح التنظيمية:

منح قانون هيئة النزاهة صلاحية إصدار لوائح تتضمن قواعد ومعايير السلوك الخاصة بموظفي الدولة لضمان الأداء السليم لهم⁽⁴⁾. وبناء عليه أصدرت الهيئة لائحة الكشف عن المصالح التي يلتزم بموجبها كبار المسؤولين بالكشف عن مصالحهم المالية، ودخلت حيز التنفيذ بعد أن أضحت قانوناً ملزماً بموجب اللائحة التنظيمية رقم (1) لسنة 2005.

وتوصف هذه القواعد بأنها قواعد إرشادية تبرز القواعد القانونية ذات الصلة بالعمل الذي يؤديه الموظف ولا تشكل قوة إلزام قانوني وإنما وسيلة توعوية، تسعى الإدارة من خلالها الى تنبيه العاملين الى مراعاة الاحكام القانونية النافذة عن أداء واجباتهم، وقد جمعت بضمنها بعض الاحكام القانونية المنصوص عليها قانوناً فاذا تمت مخالفة هذه الأحكام يترتب عليها عقوبة إدارية أو جزائية وفقاً لنصوصها القانونية المنظمة لها.⁽⁵⁾

3- اقتراح مشروعات القوانين:

(1) أمجد ناظم الفتلاوي، اختصاص هيئة النزاهة في التحري والتحقيق في قضايا الفساد الحكومي، رسالة ماجستير، جامعة بابل، كلية القانون، 2010، ص93.

(2) د. عبد الباسط علي جاسم الزبيدي، المالية العامة والموازنة العامة للدولة والرقابة على تنفيذها، مصدر سابق، ص312-313.

(3) نصت المادة (1) من قانون هيئة النزاهة انها تختص بـ(قضية فساد: هي دعوى جزائية يجري التحقيق فيها بشأن جريمة من الجرائم المخلة بواجبات الوظيفة وهي الرشوة والاختلاس وتجاوز الموظفين حدود وظائفهم، وأية جريمة من الجرائم المنصوص عليها في المواد (233، 234، 271، 272، 275، 276، 290، 293، 296) من قانون العقوبات رقم (111) لسنة 1969 المعدل...).

(4) المادة (3) البند (سادساً) من قانون هيئة النزاهة رقم (30) لسنة 2011. المعدل.

(5) القاضي سالم رضوان الموسوي، المركز القانوني لقواعد السلوك الخاصة بموظفي الدولة والقطاع العام، بحث منشور على موقع هيئة النزاهة الالكتروني، ص9 وما بعدها. <https://www.nazaha.net>. تاريخ الزيارة 2021/9/1.

تتمتع هيئة النزاهة العامة بصلاحيات اقتراح تشريعات قانونية إضافية أو تقترح تعديل التشريعات النافذة على مجلس النواب لأجل القضاء على الفساد وتنمية ثقافة النزاهة والخضوع للمحاسبة. ولا يفهم من ذلك أن هيئة النزاهة تشارك السلطة التنفيذية أو التشريعية هذا الاختصاص التشريعي، بل أن هذه الصلاحية ناجمة عن رقابة الهيئة على الجهات الخاضعة لرقابتها فيكشف اثناء ممارسة عمله أن القوانين التي تنظم عمل تلك الجهات يشوبها النقص أو عدم كفاية نصوصها⁽¹⁾، وعليه تتناول الهيئة إعداد مشروعات قوانين تساهم في منع الفساد ومكافحته ورفعها الى السلطة التشريعية المختصة عن طريق رئيس الجمهورية أو مجلس الوزراء أو اللجنة البرلمانية المختصة بموضوع التشريع المقترح.⁽²⁾

كما تختص هيئة النزاهة بإرسال التقارير السنوية الى مجلس النواب متضمنة الآراء والملاحظات والمقترحات المتعلقة بالأوضاع المالية والإدارية والاقتصادية والقانونية وتقييم فاعلية وكفاية الإجراءات الحكومية لضمان الفاعلية والشفافية في جباية الإيرادات وانفاق الأموال العامة.⁽³⁾ وللهيئة وسائل أخرى توعوية وتثقيفية منها إعداد برامج لموظفي الدولة وعقد الندوات لتثقيف الجماهير بكيفية المطالبة بحكومة نزيهة.⁽⁴⁾

وقد ظهرت العديد من الآراء السياسية والمهنية المطالبة بإلغاء هيئة النزاهة في العراق⁽⁵⁾، أو تعديل مهامها⁽⁶⁾، بسبب التقاطع والتعارض بين أعمالها واعمال ديوان الرقابة المالية، إلا أن هذا الجهاز يحظى باحترام كبير في العراق غير أنه بسبب تاريخه الحافل بالمنجزات وما عرف عن نزاهة العاملين فيه، إلا أن الواقع الدستوري والقانوني يفرض وجودها كونها هيئة دستورية تستند في رقابتها الى نصوص الدستور العراقي لسنة 2005 النافذ مما يدعو الى العمل على تطوير وتفعيل رقابة هيئة النزاهة بما يكفل قيامها بمهامها.

(1) عمر العجراوي، دور ديوان الرقابة المالية على تنفيذ النفقات العامة، مصدر سابق، ص93.

(2) المادة (3) البند (رابعاً) من قانون هيئة النزاهة رقم (30) لسنة 2011 المعدل.

(3) المادة (28) البند (أولاً) من قانون هيئة النزاهة رقم (30) لسنة 2011 المعدل.

(4) المادة (3) البند (ثالثاً) من قانون هيئة النزاهة رقم (30) لسنة 2011 المعدل.

(5) عز الدين محمد محمود، دور ديوان الرقابة المالية في إجراء التحقيق بالمخالفات المكتشفة، بحث مقدم في المعهد العربي للمحاسبين القانونيين، 2009، ص124.

(6) خالد جمعة العبيدي، المساءلة العامة أداة للحد من ظاهرة التجاوز على المال العام في مؤسسات الدولة المختلفة، بحث مقدم إلى مجلس المعهد العالي لدراسات المحاسبية والمالية، جامعة بغداد، 2007، ص34.

خلاصة القول، لقد تحمل الاقتصاد العراقي أعباء كبيرة تمثلت بحجم المديونية الخارجية الكبيرة لصالح الدول والمؤسسات المالية الدولية، والتي أثقلت كاهله وأصبحت من أهم معوقات التنمية، إذ لجأت الحكومة الى الاقتراض الخارجي لأجل إعادة اعمار البنى التحتية وترتب على هذه القروض أقساط وفوائد لفترات طويلة⁽¹⁾، إلا أن الواقع لم يشهد تحقيق هذا الغرض من الاقتراض نتيجة الفساد الإداري والمالي الذي بات متغلغلاً في جميع مفاصل الدولة، وهذا يلقي على عاتق هيئة النزاهة بالمهمة الكبيرة لمتابعة هذا الملف الذي يهيم اقتصاد البلد ومصيره السياسي لانتشاله من الواقع المتردي في ظل تزايد حالات الفساد حيث بلغ ترتيب العراق ضمن قائمة الفساد الرقم (168) من بين (180) دولة في العام 2018.

الفرع الثالث

رقابة الهيئات المستقلة الخاصة على القرض الخارجي

أنط المشرع العراقي الرقابة على القروض الخارجية بوجه خاص لهيئات مستقلة مختصة فنياً ومالياً وإدارياً وقد تمثلت هذه الجهات بالهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية والبنك المركزي العراقي، وهو ما سنتناوله عبر نقطتين.

أولاً: رقابة الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية

أشار الدستور العراقي النافذ لسنة 2005 إلى تأسيس هيئة عامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية وتنظيمها بقانون⁽²⁾، وعلى الرغم من الاختلاف بين فقهاء القانون الدستوري حول الطبيعة القانونية للهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية بين من يراها سلطة عامة⁽³⁾ ومن وجدها هيئة مستقلة⁽⁴⁾، إلا أن الرأي الراجح ذهب إلى أن المركز القانوني للهيئة العامة تتمثل بكونها هيئة عامة مستقلة ذات طبيعة رقابية.⁽⁵⁾

(1) نور شرهان عداي وآخرون، الفساد واثره على الاقتصاد العام، بحث مقدم الى وزارة المالية العراقية، الدائرة الاقتصادية، منشور على الموقع التالي في الانترنت <http://www.mof.gov.iq> تاريخ الزيارة 2021/6/4.

(2) المادة (106) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 النافذ.

(3) فارس عبد الرحيم، طبيعة الهيئات المستقلة في ظل دستور العراق لسنة 2005، مجلة كلية الدراسات الإنسانية الجامعة، النجف الاشرف، العدد 3، السنة 2013، ص30.

(4) عبد الستار محمد انجاد الجميلي، رقابة الهيئات المستقلة على تنفيذ الموازنة العامة للدولة، رسالة ماجستير، جامعة النهدين، كلية الحقوق، 2004، ص40.

(5) بتول مجيد جاسم، التنظيم القانوني للهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية، بحث، مجلة دراسات البصرة، العدد 34، السنة الرابعة عشرة، 2019، ص216.

وتتمتع الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية بالاستقلال من الناحية الإدارية والمالية⁽¹⁾، إذ يشير الاستقلال الإداري إلى وجود جهاز مستقل يملك الاختصاصات والصلاحيات التي تساعد على إدارة المؤسسة وتسيير أمورها وتحقيق الأهداف المطلوبة منها، بينما الاستقلال المالي يتحقق بعد أن يكون للهيئة ذمة مالية مستقلة عن الذمة المالية للحكومة.⁽²⁾

إن الهيئات المستقلة في العراق تخضع إلى رقابة الجهة المرتبطة بها وفقاً للدستور أو القانون فبعضها يخضع لرقابة السلطة التنفيذية وبعضها يخضع لرقابة السلطة التشريعية، فهناك من عدّ الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات خاضعة لرقابة السلطة التشريعية؛ كون أن قانون الهيئة العامة قد جعلها مرتبطة بمجلس النواب.⁽³⁾

إلا أن المحكمة الاتحادية العليا قد حسمت هذا الأمر، وأكدت على أن الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية هي هيئة مستقلة غير مرتبطة بمجلس النواب؛ إذ لا سند لذلك من الدستور، على أن تؤدي الهيئة عملها باستقلالية وموضوعية.⁽⁴⁾

وبالتالي فإن الفقرة الأخيرة من المادة (1) من قانون الهيئة العامة رقم (55) لسنة 2017 والتي ربطت الهيئة العامة بمجلس النواب تعد غير دستورية، وهو ما يعزز استقلالية الهيئة ويحصّن عملها من الضغوط السياسية أو الحكومية ويجعلها تعمل بحرية وحيادية.

ويعد تخصيص الموارد المالية ومراقبتها وتوزيعها ضمن النظام الاتحادي من الأمور المهمة والاساسية؛ لأن هذه الموارد تمكّن الحكومات المحلية وتساعد على ممارسة مسؤولياتها المنصوص عليها دستورياً، وأن ايكال مهمة الرقابة الى هيئة مختصة بذلك يقتضي ان يمنحها القانون صلاحيات واختصاصات لتحقيق ذلك وإبراز دورها في أداء عملها من خلال عدة أسس يرتكز عليها ويساعدها في تحقيق مهامها وأداء التزاماتها وتتمثل هذه الاختصاصات الممنوحة للهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات بالآتي:

(1) المادة (1) من قانون الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية رقم (55) لسنة 2017.

(2) د. علي محمد بدير وآخرون، مبادئ القانون الإداري، ط1، دار الكتب، بغداد، 1993، ص134.

(3) المادة (1) من قانون الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية رقم (55) لسنة 2017النافذ.

(4) قرار المحكمة الاتحادية العليا، العدد (58/اتحادية/2017). المنشور بتاريخ 2017/10/17متوفر على الموقع التالي:

1- التحقق من عدالة توزيع الواردات الاتحادية حسب استحقاق الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم.⁽¹⁾

إن الهدف الأساسي من إنشاء الهيئة العامة هو قيامها بمهمة مراقبة تخصيص الواردات الاتحادية وضمان عدالة توزيعها بين الإقليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم.⁽²⁾

يتم توزيع الواردات الاتحادية من قبل الجهات المختصة، ويكون تحديد ذلك في الموازنة العامة الاتحادية من جهة السلطة التشريعية والتنفيذية، إلا أن المشرع العراقي لم يشر بشكل صريح إلى المعايير التي يمكن اعتمادها من قبل الهيئة العامة من أجل تحقيق العدالة في توزيع تلك الواردات، عدا النص على أن يتم التوزيع وفقاً للاستحقاق، وأن مصطلح (الاستحقاق) الوارد ذكره في قانون الهيئة العامة غير واضح المعالم، هل يقصد به المشرع الاستحقاق حسب الكثافة السكانية، أم حسب الحاجة الفعلية للمحافظات والأقاليم لتلك الموارد أم بحسب النمو والتطور العمراني؟ وعليه فأنا ندعو المشرع العراقي الى النص صراحة وتحديد المعايير القانونية التي تعتمدها الهيئة العامة لتخصيص الواردات في الرقابة وتحديد الضوابط القانونية في توزيع تلك الإيرادات، في النظام المزمع إصداره الذي سينظم عمل الهيئة العامة.

إن مصادر الواردات الاتحادية التي تخضع لرقابة الهيئة العامة تتمثل بالآتي:⁽³⁾

- أ. مبيعات النفط والغاز والثروات المعدنية الأخرى العائدة للدولة والواردات الناتجة عن العقود النفطية والغازية من الشركات الأجنبية كعقود الاستثمار والضرائب المباشرة وغير المباشرة التي تمول الموازنة العامة الاتحادية وأية واردات أخرى تنص القوانين الاتحادية عليها.
- ب. المنح والمساعدات الدولية والقروض.
- ج. الواردات التي تستحصل إتحادياً أو لصالح الحكومات الاتحادية من الأقاليم أو المحافظات غير المنتظمة في إقليم.

2- التحقق من عدالة توزيع المنح والمساعدات والقروض الدولية مع مراعاة الاتفاقيات الدولية حسب استحقاق الأقاليم.⁽⁴⁾

(1) المادة (106) الفقرة (أولاً) من الدستور العراقي النافذ لسنة 2005.

(2) المادة (2) من قانون الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية رقم (55) لسنة 2017.

(3) المادة (9) من قانون الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية رقم (55) لسنة 2017.

(4) المادة (2/ثانياً) من قانون الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية رقم (55) لسنة 2017.

لضمان مراعاة العدالة والشفافية في توزيع القروض الخارجية تتولى الهيئة العامة الرقابة على القروض الخارجية والمنح والمساعدات؛ إذ أراد المشرع العراقي أن تتشارك المحافظات غير المنتظمة في إقليم والإقليم في التخصيصات على وفق معطيات مهمة تضمن العدالة في توزيعها من خلال تحقيق التعادل المالي بين تلك المحافظات حسب قدراتها الذاتية وحاجتها الانفاقية في مختلف مناطقها وسلطاتها القانونية. (1)

وللهيئة العامة أن تتحقق من تخصيص القروض الخارجية عند إعداد مشروع الموازنة العامة الاتحادية وفقاً للمعايير والمؤشرات التي ذكرناها في بحث سابق، كما إن للهيئة أن تستعين بخبراء لتحديد تلك المعايير⁽²⁾. ويقوم الخبراء باعتماد أساليب معينة تتعلق بتحديد نسبة مئوية تكون هي الأساس لحساب حصة كل محافظة من القروض ومراقبة ذلك التخصيص.

مما يعني أن الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية تمارس الرقابة السابقة على الموازنة العامة فتساهم عند إعداد مشروع الموازنة في الرقابة على صحة احتساب توزيع القروض الخارجية، وترسل تقريرها المتضمن ملاحظاتها ورأيها في المشروع الى مجلس النواب.⁽³⁾

وتقيّد كافة المنح والمساعدات والقروض الخارجية منها والمحلية في الحسابات المختصة بالدول كإيراد نهائي للخزينة العامة للدولة ثم تتم إعادة تخصيصها، بالتنسيق مع الجهات المستفيدة وكل من وزارتي المالية والتخطيط تبعاً للأغراض التي منحت لأجلها⁽⁴⁾، حسب الاتفاقيات الدولية للقروض الخارجية، وتتابع الهيئة العامة عملية تمويل مبالغ التخصيصات من وزارة المالية والإجراءات التنفيذية المتخذة لاحتساب حصة كل إقليم أو محافظة غير منتظمة في إقليم من المنح والمساعدات والقروض الدولية.⁽⁵⁾

(1) محمد جبار طالب، الاختصاصات الدستورية للمحافظات غير المنتظمة في إقليم بموجب دستور العراق 2005، بحث منشور في مجلة رسالة الحقوق، جامعة القادسية، كلية الحقوق، السنة السابعة، العدد الثاني، السنة 2015، ص 13.

(2) المادة (7) الفقرة (أولاً/د) من قانون الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية رقم (55) لسنة 2017.

(3) المادة (3) الفقرة (أولاً) من قانون الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية رقم (55) لسنة 2017.

(4) المادة (3/ب) من تعليمات قانون الموازنة العامة الاتحادية مستنسخة لكل السنوات (2007-2020).

(5) المادة (3) الفقرة (ثانياً) من قانون الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية رقم (55) لسنة 2017.

وللهيأة العامة سعياً لتحقيق مهامها أن تتخذ الوسائل الآتية:⁽¹⁾

1- مفاتحة الجهات المعنية لتزويد الهيئة بأي من الكتب والمراسلات والتأبيدات المتعلقة باختصاص الهيئة والاجابة عن كل ما يتعلق بالتخصيصات والتمويلات.

2- التحري والتقصي لمعرفة الواردات المتأتية للحكومة الاتحادية وتفاصيل مكوناتها ومصادرها.

3- إستضافة ممثل أي وزارة تقتضي الحاجة لحضوره لغرض المشورة والاستئناس برأيه.

غير أنه مما يلاحظ على المشرع العراقي انه لم يمنح الهيئة العامة سلطة فرض أي جزاءات إدارية أو عقابية عند اكتشاف المخالفة وهذا يعطي إنطباعاً أن الهيئة تمارس وظيفة رقابية مجردة دون الزام بتصحيح الخلل.

كما يلاحظ أن المشرع الدستوري في نص المادة (106/أولاً) من الدستور قد جعل الهيئة العامة مختصة بالرقابة على القروض الدولية، بينما نجد أن المادة (2/9) من قانون الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية رقم (55) لسنة 2017، قد أطلق العبارة عندما نكر الواردات الاتحادية التي تختص الهيئة العامة بالرقابة عليها وذكر كلمة (القروض) بدون قيد، مما يجعل الهيئة العامة تختص بالرقابة على القروض المحلية والخارجية.

وجدير بالإشارة إلى أنه لم يتم تشكيل هذه الهيئة إلى الآن؛ لذا فإننا ندعو المشرع العراقي إلى الإسراع بتشكيلها لضمان حقوق المحافظات والاقاليم عند توزيع الواردات الاتحادية.

ثانياً- رقابة البنك المركزي العراقي على القرض الخارجي:

اتسمت سياسة البنك المركزي قبل صدور القانون الجديد لها بكونها سياسة مسايرة للسياسة المالية وتابعة لمتطلباتها، غير أن بعد صدور قانون البنك المركزي العراقي رقم (56) لسنة 2004، فقد اكتسبت استقلالية تجاه السلطة التنفيذية.

(1) المادة (3) من قانون الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية رقم (55) لسنة 2017.

ويعد البنك المركزي العراقي كياناً قانونياً يتمتع بالأهلية الكاملة للتعاقد والتقاضي والقيام بمهامه⁽¹⁾. ويرتبط بمجلس النواب⁽²⁾، ويتمتع بالاستقلالية فيما يقوم به من مساعي بغية تنفيذ مهامه على المستوى الإداري وتحقيق أهدافه⁽³⁾.

ويمارس البنك المركزي العديد من الوظائف الأساسية التي نصَّ عليها قانون البنك المركزي العراقي رقم (56) لسنة 2004، منها السعي والحفاظ على استقرار السعر المحلي، وتعزيز الحفاظ على نظام مالي مستقر تنافسي، ووضع سياسة جديدة لمكافحة التضخم والسعي لاستقرار سعر صرف الدينار العراقي عن طريق المزاد العلني اليومي لبيع وشراء الدولار وتنفيذ السياسة النقدية⁽⁴⁾.

ويتولى كذلك مراقبة أنظمة الدفع وتنظيم ومراقبة عمل المصارف والقيام بأي عمل يعتقد أنه ضروري في مكافحة غسيل الأموال ومكافحة الإرهاب⁽⁵⁾.

ويعد البنك المركزي وكيل الحكومة المالي إذ يقوم بالاحتفاظ بالأرصدة النقدية للحكومة، وتحصيل إيراداتها وصرف نفقاتها، ويقوم بإصدار القروض العامة وبيع السندات الحكومية وأذونات الخزنة نيابة عنها والإشراف على الاككتاب العام، كما يمثل البنك المركزي مستشاراً للحكومة في الشؤون المالية والنقدية فيمدها بالمعلومات والنصائح اللازمة لاتخاذ القرارات والسياسات الاقتصادية المناسبة⁽⁶⁾.

وأهم الوظائف التي يمارسها البنك المركزي هي الإشراف والرقابة على المصارف الموجودة في الدولة، وجعلها محاطة ببعض القيود التي تعد ضمانات سواء للبلاد والمواطنين، ويعد البنك المركزي

(1) المادة (1/2) من قانون البنك المركزي العراقي رقم (56) لسنة 2004.

(2) المادة (103/ثانياً) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005.

(3) المادة (2/2) من قانون البنك المركزي العراقي رقم (56) لسنة 2004.

(4) المادة (4) من قانون البنك المركزي العراقي رقم (56) لسنة 2004.

(5) المادة (4/ل/أ، ب) من قانون البنك المركزي العراقي رقم (56) لسنة 2004.

(6) د. حسن عواضة وآخرون، المالية العامة، ط 1، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، 2013، ص 1046.

العراقي المشرف والمراقب العام على جميع المصارف المحلية والأجنبية⁽¹⁾. وهذا ما أكده المشرع العراقي الذي جعل سلطة اتخاذ الإجراءات اللازمة بالترخيص وتنظيم عمل المصارف الاشراف عليها وعلى فروعها للبنك وحده⁽²⁾. يمارس البنك المركزي رقابته على القروض الخارجية من خلال أن وزارة المالية عند تحصيل القروض الخارجية تضعها في الحسابات المصرفية الحكومية المختصة ولا يجوز لأي وزارة أو جهة غير مرتبطة بوزارة أن تسحب على المكشوف من حسابها المصرفي⁽³⁾، دون موافقة وزارة المالية. وتكون وزارة المالية الاتحادية هي المسؤولة عن هذه الحسابات، وتصدر كشوفات شهرية عن هذه المصارف⁽⁴⁾، لتزويد البنك المركزي بها عن مختلف أنشطتها وحساباتها.⁽⁵⁾

كما يستمد البنك المركزي العراقي اختصاصه بالرقابة على القروض الخارجية من خلال قانون الإدارة المالية الاتحادية رقم (6) لسنة 2019 المعدل، الذي منح وزير المالية صلاحية تخويل البنك المركزي العراقي اصدار السندات المالية وان يقوم البنك بإدارتها واستردادها كوكيل عن الحكومة الاتحادية.⁽⁶⁾

ويستمد كذلك صلاحيته في الرقابة على القروض الخارجية، عندما تأتمنه الحكومة على إمساك حسابات الحكومة أو الاشتراك بعمليات الاقتراض المحلية والخارجية التي تقوم بها الحكومة وادارتها بصفة وكيل مالي، أو الاشتراك مع ممثلي الحكومة الآخرين وبناء على إذن الحكومة الاتحادية في تمثيلها في المفاوضات التي تجريها حول القضايا المالية والنقدية مع الدول الأجنبية والمؤسسات الدولية⁽⁷⁾. وذلك عن

(1) المادة رقم (40) من الملحق (أ) من الأمر رقم (56) لسنة 2004، من قانون المركزي العراقي.

(2) المادة (3) الفقرة (1) من قانون البنك المركزي العراقي رقم (56) لسنة 2004.

(3) المادة (39/أولاً) من قانون الإدارة المالية الاتحادي رقم (6) لسنة 2019.

(4) المادة (1/ثاني عشر) من قانون الإدارة المالية الاتحادي رقم (6) لسنة 2019.

(5) المادة (1/43) من قانون المصارف رقم (94) لسنة 2004.

(6) المادة (39/أولاً) من قانون الإدارة المالية الاتحادي رقم (6) لسنة 2019.

(7) المادة (25) من قانون البنك المركزي العراقي رقم (56) لسنة 2004.

عن طريق التعاقد مع البنك المركزي ووزارة المالية⁽¹⁾ على التحويل. إلا انه يلاحظ ان رقابة البنك المركزي لا تكون إلا بناء على تحويل من الحكومة الاتحادية ولا تمارسها بشكل تلقائي.

وفي ذات السياق، يشرف البنك المركزي كمستشار مالي مع دائرة الدين العام في وزارة المالية الاتحادية على إدارة الدين العام المحلي والخارجي⁽²⁾. وقد قام البنك المركزي بمراجعة الاتفاقيات الثنائية التي تم توقيعها على وفق شروط نادي باريس بإجراء وتهيئة القيود الحسابية لهذه الاتفاقيات وحسب ما تم الاتفاق عليه مع وزارة المالية، والتي كان البنك المركزي العراقي قائماً على إدارة المديونية الخارجية والتي تم إعادة جدولتها⁽³⁾.

(1) المادة (42) من قانون الإدارة المالية الاتحادي رقم (6) لسنة 2019.
(2) د. نعيم صباح جراح وآخرون، البنك المركزي العراقي ودوره في تحقيق الاستقرار الاقتصادي للمدة (2003 - 2013)، ط1، مطبعة الساقى، مركز العراق للدراسات، 2016، ص126.
(3) د. علي حاتم القرشي، السياسة النقدية في العراق بين ضخامة الدور ومحدودية الأدوات، المنتدى الوطني لأبحاث الفكر والفكر والثقافة، 2016، ص211.

الخاتمة

الخاتمة

الحمد لله الذي بنعمته تتم الصالحات....

بعد ان انهينا دراسة موضوع التنظيم القانوني للقروض الخارجية في العراق خلصنا إلى جملة من النتائج والتوصيات نوجزها بما يأتي:

أولاً: الاستنتاجات

1- تستند عملية الاقتراض الخارجي إلى الأساس الدستوري والتشريعي الذي منح صلاحيات الاقتراض الخارجي إلى السلطة الاتحادية وجعلها من الاختصاصات الحصرية ولا يحق للإقليم أو المحافظات غير المنتظمة في إقليم الاقتراض من الخارج.

2- حدد قانون الإدارة المالية الاتحادي رقم (6) لسنة 2019 المعدل، الجهة المختصة بالاقتراض الخارجي ممثلة بوزير المالية الاتحادي أو من يخوله كالبك المركزي العراقي الذي يكون وكيلاً للحكومة العراقية في عملية الاقتراض.

3- تملك السلطة التنفيذية سلطة تقديرية واسعة بتحديد مقدار القرض الخارجي؛ كونها الأقرب إلى المجتمع والأعلم بحاجاته الضرورية وتحديد المجالات التي يجب تغذيتها بواسطة القرض الخارجي، بينما تكون السلطة التشريعية في مجال الرقابة على القروض الخارجية مقيدة؛ حيث أنّ صلاحيتها في تعديل القرض مقترنة بموافقة السلطة التنفيذية مما يؤدي إلى هيمنة الأخيرة على عملية الاقتراض الخارجي.

4- اختلف الفقه المالي في الطبيعة القانونية للإذن الصادر عن السلطة التشريعية إلى السلطة التنفيذية في الترخيص بالاقتراض بين من عدّه قانوناً شكلياً لخلوّه من القواعد الأمرّة ومن عدّه قانوناً موضوعياً، وأنّ عدم الالتزام به يؤدي إلى إصابتها بالتصرف القانوني بعبء مخالفة القانون، إما لكونه ركناً من أركان القرض الخارجي أو شرطاً له، إضافة إلى مروره بإجراءات لسنّه وإبرامه.

5- تشظي الأحكام القانونية للقروض الخارجية حسب نوع القرض الخارجي فيما إذا كان عقداً إدارياً أو اتفاقية دولية وتوافر أحكامها بصورة مبعثرة بين القوانين المتعددة منها قانون الموازنة العامة

الاتحادية وقانون الإدارة المالية الاتحادية رقم (6) لسنة 2019 المعدل، والقسم الثاني (الدين العام) من قانون الإدارة المالية رقم (95) لسنة 2004 الملغى.

6- تترتب على القروض الخارجية آثار قانونية متعددة تتمثل في الحقوق والالتزامات المترتبة على أقطاب القرض الخارجي وضرورة الالتزام بها من جانب الطرفين؛ إذ أنّ عملية الاقتراض الخارجي تعدّ من الالتزامات القانونية التي تترتب مسؤولية دولية في حال الاخلال بها قانوناً.

7- يؤدي الاقتراض الخارجي عن طريق المؤسسات المالية الدولية إلى انتهاك السيادة الوطنية العراقية، وذلك بسبب السياسات والبرامج الاقتصادية التدخلية في الشأن العراقي، من خلال الرقابة على السياسة الاقتصادية وعدم استقلالية القرار السياسي من قبل صانعي القرارات السياسية والاقتصادية في الدولة.

8- يؤثر القرض الخارجي على أداء السياسة الاقتصادية على مستوى السياسة المالية؛ وذلك من خلال استخدامه كأداة تمويلية لمعالجة العجز في الموازنة العامة الاتحادية، ويختلف في هذه الحالة أثره تبعاً لطريقة استخدام القرض الخارجي، إذ يعد الأخير سلاحاً ذا حدين استهلاكي واستثماري، والاثار السلبية الناتجة عنه تبرز عندما يُساء استخدامه وتوجيهه نحو تغذية النفقات الاستهلاكية دون الاستثمارية.

9- ان تصاعد وتيرة الاقتراض الخارجي الذي أدى الى ارتفاع المديونية العراقية المستمرة يدل على غياب التخطيط والمنهجية الصحيحة في السياسة الاقتصادية، من ذلك عدم الدقة في تقدير العجز المخطط الدائم في الموازنة العامة الاتحادية والتوسع في الانفاق العام وعدم ترشيده.

10- إتجهت السياسة النقدية في العراق بعد عام 2003 م الى دعم التوجه نحو اقتصاد السوق وفقاً لمتطلبات المؤسسات المالية الدولية، وكان للقرض الخارجي تأثيراً إيجابياً على الاحتياطات الأجنبية عند استحصاله مما يؤدي إلى رفع مستوى الجانب الائتماني للبلاد.

11- لم يشهد العراق تأثيراً إيجابياً على مستوى التنمية الاقتصادية للقروض الخارجية أو تطويراً للقطاعات الإنتاجية سوى آثار إيجابية طفيفة لا تكاد تذكر في المجال الإقتصادي والإنتاجي العام للبلاد.

12- تتمثل البدائل المتاحة لانعاش الاقتصاد العراقي في ظل المديونية الخارجية في أنّ هنالك أولويات للتمويل تضعها الحكومة بنظر الإعتبار عند تخصيص موارده المالية نحو أهداف معينة، ينبغي أن تتسجم مع الاستراتيجية الوطنية لخطط التنمية الاقتصادية.

13- يتم توزيع وتخصيص القروض الخارجية في العراق وفقا لمعايير دستورية تقتضي العدالة والشفافية بين الاقليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم ، كما يتم تنظيم انفاق هذه القروض تبعا لضوابط قانونية محددة.

14- يمتلك العراق سلطات وأجهزة رقابية متعددة عامة ومختصة يكون من ضمن اختصاصاتها الرقابة على القروض الخارجية بواسطة آليات ووسائل منحها القانون لتلك الجهات في سبيل الحدّ من الفساد الإداري والمالي في إدارة الأموال العامة والقروض الخارجية خاصة.

15- يشترط في ممارسة ديوان الرقابة المالية لاختصاصه بالرقابة على القروض الخارجية ان يستند الى قرار من مجلس الديوان ويعدّ توجهّ المشرع العراقي هذا منتقداً؛ إذ لا مبرر لذلك باعتبار أن القرض الخارجي من قبيل الأموال العامة التي تمتد اليها رقابة الديوان لاختصاصه الأصيل بذلك دون الحاجة الى تقييد.

16- تعدّ الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية من أهم الجهات المختصة بالرقابة على القرض الخارجي فهي هيئة مستقلة ذات طبيعة رقابية انشأها الدستور لتختص بالرقابة على القرض العام.

ثانياً: التوصيات

بعد التوصل إلى نتائج الدراسة خرجنا بعدة توصيات نوجهها إلى الجهات المختصة بشأن عملية الاقتراض الخارجي نوجزها فيما يلي:

- التوصيات الموجهة إلى السلطة التشريعية

1- نقترح على مجلس النواب العراقي بمعية مجلس الوزراء ضرورة إجراء التعديل الدستوري و معالجة القصور التنظيمي المتمثل بضرورة النص بشكل واضح وصريح على صدور القرض العام بقانون، وبيان اختصاص السلطة التنفيذية بإعداد مشروع قانون القرض الخارجي واختصاص السلطة التشريعية بمناقشته ومنحه صلاحيات أوسع بإجراء التعديل الضروري المناسب عليه وضبط الأحكام الناظمة لعملية الاقتراض الخارجي.

2- ندعو مجلس النواب بالسعي إلى تنظيم عملية الاقتراض الخارجي في قانون مستقل خاصةً في قانون الدين العام المزمع تشريعه وتوحيد أحكامه القانونية وعدم تشظيها في نصوص وقوانين مختلفة، معتمداً على معايير مرنة في التعامل مع القروض الخارجية والمحلية وإضفاء الحماية القانونية لها.

3- نوصي السلطة التشريعية بتحديد السقف الاعلى للدين العام، شريطة أن لا يتجاوز الدين الخارجي والمحلي نسبة الناتج المحلي الأجمالي، وذلك لتحقيق الاستدامة المالية للقروض الخارجية ويكون ضمن الحدود الامنة بحيث تكون الدولة قادرة على سداد ديونها الخارجية.

- التوصيات الموجهة إلى السلطة التنفيذية:

1- نوصي وزارة المالية بضرورة وضع استراتيجية لإدارة الدين العام والقروض الخارجية من خلال العمل على تكوين لجنة مستقلة تضم مجموعة من الخبراء في المجال الاقتصادي والقانوني والسياسي مختصة في التفاوض لإبرام اتفاقيات أو عقود القرض الخارجي قبل الاقدام على الاقتراض من الخارج؛ لتلافي المخاطر والآثار السلبية التي تتعارض مع العدالة الاجتماعية نتيجة الشروط التعسفية.

2- ندعو السلطة التنفيذية إلى الإسراع بتشكيل الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية للقيام بعملها في مراقبة القروض الدولية لضمان عدالة التوزيع والتخصيص بين المحافظات والاقليم لحصيلة القروض الخارجية وإحكام رقابتها على هذا الملف المهم في الدولة.

3- نوصي السلطة التنفيذية بتوجيه حصيلة القروض الخارجية إلى مشاريع تطويرية ذات صبغة إنتاجية مثمرة وذلك لتحقيق التنوع في مصادر الدخل القومي والمساهمة في التنمية الاقتصادية، والتي بدورها ستؤدي إلى نمو الإيرادات العامة المحلية والحد من الفجوة التمويلية.

4- ندعو وزارة المالية إلى إعادة النظر بالسياسة المالية الحالية المتجسدة بالاقبال المتزايد على الاقتراض الخارجي وتفعيل القطاع الخاص لأخذ مكانته ودوره في حل المشاكل الاقتصادية والاجتماعية وتحقيق التنمية الاقتصادية والعمل على تطوير قطاعي الزراعة والصناعة وترشيد الانفاق الحكومي والالتزام بنسبة العجز المحددة قانوناً.

5- ندعو وزارة المالية إلى ضرورة مراعاة المعايير الدستورية في تخصيص القروض الخارجية والالتزام بالشفافية في نشر الاتفاقيات للأطلاع عليها والالتزام بالضوابط القانونية عند انفاقها.

6- ندعو وزارة التخطيط لاستكمال منظومة النظام الإحصائي للسكان، إذ أنه يعدّ أحد المعايير التي يتم على أساسها تخصيص وتوزيع القروض الخارجية؛ لأن غيابها يتسبب في عدم توخي الدقة والعدالة في تخصيص حصيلة القروض الخارجية بين المحافظات والأقاليم.

- التوصيات الموجهة إلى السلطة القضائية:

1- ندعو السلطة القضائية إلى ضرورة الإسراع في إنشاء مكاتب الإدعاء العام في دوائر الدولة المختلفة تطبيقاً للمادة الخامسة من قانون الادعاء العام رقم (49) لسنة 2017، لتحل محل مكاتب المفتشين العموميين المنحلة؛ كي تمارس رقابتها على القروض الخارجية وتساهم في الحد من الفساد الإداري والمالي.

الملاحق

ملحق رقم (1)

قانون تصديق الرسالتين والمذكرتين المتبادلتين ومحضر المناقشات المتعلقة بالقرض
الياباني الى جمهورية العراق الموقع في بغداد بتاريخ 2012/5/29 لتمويل مشروع
تحديث مصرفى البصرة / 1 رقم (14) لسنة 2013



الوقائع العراقية

وه قايعى عيراقى



الجريدة الرسمية لجمهورية العراق
رؤژنامهى فهرمى كؤمارى عيراق



- قانون تصديق الرسالتين والمذكرتين المتبادلتين ومحضر المناقشات المتعلقة بالقرض الياباني الى جمهورية العراق الموقعة في بغداد بتاريخ ٢٩/٥/٢٠١٢ لتمويل مشروع تحديث مصرفى البصرة / ١ رقم (١٤) لسنة ٢٠١٣
- قانون بيع وايجار اموال الدولة رقم (٢١) لسنة ٢٠١٣
- بيانات صادرة عن الجهاز المركزى للتقييس والسيطرة النوعية

محتويات
العدد
٤٢٨٦

العدد ٤٢٨٦ ١١ شوال ١٤٣٤هـ / ١٩ آب ٢٠١٣ م المنة الخامسة والخمسون
ژماره ٤٢٨٦ ١١ شهوال ١٤٣٤ ك / ١٩ تاب ٢٠١٣ ز سالى پهتجاويه نجه مين



قوانين

بأسم الشعب

رئاسة الجمهورية

قرار رقم (١٣)

بناءً على ما اقره مجلس النواب طبقاً لأحكام البند (أولاً) من المادة (٦١) والبند (ثانياً) من المادة (٧٣) من الدستور.

قرار رئيس الجمهورية بتاريخ ٢٠١٣/٤/٢٨

إصدار القانون الآتي :

رقم (١٤) لسنة ٢٠١٣

قانون تصديق الرسائلتين والمذكرتين المتبادلتين ومحضر المناقشات المتعلقة بالقرض الياباني الى جمهورية العراق الموقعة في بغداد بتاريخ ٢٠١٢/٥/٢٩ لتمويل مشروع تحديث مصفى البصرة / ١

المادة -١- تصدق جمهورية العراق الرسائلتين والمذكرتين المتبادلتين ومحضر المباحثات الموقعة من وزير المالية في جمهورية العراق والقائم بالاعمال الياباني المؤقت في العراق بتاريخ ٢٠١٢/٥/٩ بشأن القرض الياباني المقدم الى حكومة جمهورية العراق بمبلغ (٤٢,٤٣٥,٠٠٠,٠٠٠) اثنين واربعين مليار واربعمئة وخمسة وثلاثين مليون بين ياباني لتمويل مشروع تحديث مصفى البصرة / ١ .

المادة -٢- يُنفذ هذا القانون من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية.

ع. جلال الطالباتسي

رئيس الجمهورية

د. خضير الخزاعي

الأسباب الموجبة

تعزيزاً للعلاقات المالية بين جمهورية العراق ودولة اليابان ، وتتمينا لجهود التنمية في جمهورية العراق ، ولغرض تصديق المذكرتين و الرسائلتين المتبادلتين ومحضر المناقشات المتعلقة بالقرض الياباني الى جمهورية العراق الموقعة في بغداد بتاريخ ٢٠١٢/٥/٢٩ شرع هذا القانون .



اتفاقيات

(مذكرة خطية يابانية)

الرقم : ٩/ECP/١٢

تهدي سفارة اليابان في جمهورية العراق تحياتها الى وزارة المالية في جمهورية العراق و يشرفها أن تشير الى الفقرة الفرعية (٢) من الفقرة ٣. من المذكرات المتبادلة المؤرخة ٢٩/أيار/٢٠١٢ ، والمتعلقة بالقرض الياباني البالغ اثنان و اربعون ملياراً وأربعمائة وخمس وثلاثون مليون ين ياباني (٠٠٠ ٠٠٠ ٤٣٥ ٤٢) الذي سيقدم من أجل تشجيع الاستقرار الاقتصادي و جهود التنمية في جمهورية العراق (سيتم الاشارة اليها بـ"المذكرات المتبادلة").

كما تتشرف السفارة باعلام الوزارة بأن نطاق بلدان المنشأ المؤهلة الواردة في الفقرة الفرعية المذكورة من المذكرات المتبادلة ستكون كالتالي :

١. ان البلد المؤهل هو اليابان

٢. بالاضافة الى ما جاء في الفقرة ١ اعلاه، ستكون المنتجات و/او الخدمات باستثناء الخدمات الاستشارية المشتراة من دول غير اليابان ستكون مؤهلة للتمويل بموجب القرض المذكور في الفقرة ١ من المذكرات المتبادلة (سيتم الاشارة اليه بـ"القرض") اذا ما كانت التكاليف المجتمعة للمنتجات المشتراة من اليابان والخدمات المقدمة من قبل الشركات اليابانية باستثناء الخدمات الاستشارية لا تقل عن ثلاثين في المائة (٣٠%) من اجمالي مبلغ العقد (العقود) للمنتجات والخدمات باستثناء الخدمات الاستشارية المطلوبة لتنفيذ المشروع المذكور في الفقرة ١ من المذكرات المتبادلة.

٣. بالاضافة الى ما جاء في الفقرة ١ اعلاه، ستكون الخدمات الاستشارية المقدمة بصورة جزئية من قبل استشاريين من دول غير اليابان مؤهلة للتمويل بموجب القرض اذا ما كانت جنسية المقاول (المقاولين) الرئيسي للخدمات الاستشارية المذكورة يابانية.

بغداد ، ٢٩/أيار/٢٠١٢

وزارة المالية

حكومة جمهورية العراق

بغداد



اتفاقيات

(مذكرة خطية عراقية)

العدد : ٧٧١

التاريخ : ٢٩/أيار/٢٠١٢

تهدي وزارة المالية في جمهورية العراق تحياتها الى سفارة اليابان في جمهورية العراق و يشرفها أن تعلم السفارة باستلام المذكرة الخطية للأخيرة والمرقمة ٩/ECP/١٢ والمؤرخة ٢٩/أيار/٢٠١٢.

كما تتشرف الوزارة بإعلام السفارة بأن المقترح الوارد في المذكرة الخطية المذكورة هو مقبول من قبل حكومة جمهورية العراق .

بغداد ، ٢٩/أيار/٢٠١٢

سفارة اليابان

بغداد



اتفاقيات

(المذكرة اليابانية)

بغداد ، ٢٩ / أيار / ٢٠١٢

سيادتكم،

يشرفني ان أؤكد التفاهم الآتي الذي تم التوصل اليه مؤخراً بين ممثلين من حكومة اليابان و حكومة جمهورية العراق و المتعلقة بالقرض الياباني الذي سيقدم من أجل تشجيع الاستقرار الاقتصادي و جهود التنمية في جمهورية العراق:

١. إن مبلغ القرض بالين الياباني يصل الى اثنان واربعون ملياراً وأربعمائة وخمسة وثلاثون مليون ين ياباني (٤٢ ٤٣٥ ٠٠٠ ٠٠٠) (و الذي سيشار اليه لاحقاً بـ"القرض") . سوف يقدم وفقاً للتعليمات والقوانين النافذة في اليابان الى حكومة جمهورية العراق من قبل وكالة التعاون الدولي اليابانية (التي سيشار اليها لاحقاً بـ JICA) لغرض تنفيذ مشروع تحديث مصفى البصرة I (والذي سيشار اليه لاحقاً بـ"المشروع").
٢. (١) سيكون القرض متيسراً من خلال اتفاقية قرض والتي ستبرم بين حكومة جمهورية العراق و JICA. سيحكم شروط واحكام القرض وكذلك إجراءات استخدامه باتفاقية القرض المذكورة وضمن نطاق التفاهم الحالي والتي ستتضمن المبادئ الآتية:
- أ. ان مدة إعادة تسديد القرض ستكون (٣٠) ثلاثون سنة بعد مدة إمهال أمدتها (١٠) عشرة سنوات.

سياة رافع حياذ العيساوي

وزير المالية

جمهورية العراق



اتفاقيات

- ب. أن نسبة الفائدة ستكون ٠,٢ % سنوياً، و
- ج. مع ما جاء بالفقرة الفرعية (ب) اعلاه ولما كان جزء من القرض سيغطي الدفعات للاستشاريين في المشروع ، لذلك تكون الفائدة على ذلك الجزء ٠,٠١ % سنوياً.
- د. إن مدة السحب من مبلغ القرض ستكون (١٠) سنوات بعد تاريخ دخول اتفاقية القرض حيز التنفيذ، و
- هـ. يتم تطبيق عمولة التزام على المبلغ غير المصروف من القرض بنسبة صفر فاصلة واحد بالمائة (٠,١%) سنوياً.
- (٢) يتم عقد اتفاقية القرض المذكورة في الفقرة الفرعية (١) اعلاه بعد قناعة JICA بجدوى المشروع بضمنها الاعتبارات البيئية.
- (٣) إن فترات السحب المذكورة في الفقرة الفرعية (١) (د) اعلاه يمكن تمديدها بموافقة السلطات المعنية في كلا الحكومتين.
٣. (١) سيكون القرض متوفراً لتغطية الدفعات للعقود التي ستبرم بين الجهة العراقية المنفذة والمجهزين والمقاولين و/أو المستشارين من الدول المؤهلة لشراء أو إنتاج أو تقديم خدمات مطلوبة لغرض تنفيذ المشروع ، بشرط أن تكون عمليات الشراء التي تتم مع مثل هذه الدول المؤهلة لمنتجات تم انتاجها و/أو خدمات مقدمة في تلك الدول.
- (٢) إن مجال الدول المؤهلة المذكور في الفقرة الفرعية (١) اعلاه يتم الاتفاق عليه بين السلطات المعنية في كلا البلدين.
- (٣) يمكن استخدام جزء من القرض لتغطية متطلبات مؤهلة بالعملة المحلية لتنفيذ المشروع.
٤. تؤكد حكومة جمهورية العراق بأن المنتجات والخدمات المذكورة في الفقرة الفرعية (١) من ٣ اعلاه يتم شراؤها وفقاً لدليل الشراء لـ JICA ، الذي يثبت إجراءات العروض التنافسية الدولية الواجب اتباعها إلا إذا كانت هذه الإجراءات غير قابلة للتطبيق أو غير ملائمة.
٥. قدر تعلق الأمر بالشحن والتأمين البحري للمنتجات المشتراة بموجب القرض ، فإن حكومة جمهورية العراق تمتنع عن فرض أية قيود تمنع المنافسة الحرة والعادلة بين شركات الشحن و التأمين البحري.
٦. ينبغي منح المواطنين اليابانيين الذين تكون خدماتهم مطلوبة في جمهورية العراق فيما يتعلق بتجهيز المنتجات و/أو الخدمات المذكورة في الفقرة الفرعية (١) من الفقرة ٣ اعلاه التسهيلات كلما كان ذلك ضرورياً لدخولهم الى جمهورية العراق وإقامتهم لحين أداء أعمالهم.



اتفاقيات

٧. يجب أن تعفي حكومة العراق :

(أ) JICA من جميع الضرائب والرسوم المالية المفروضة في جمهورية العراق على و/أو فيما يتعلق بالقرض وكذلك الفوائد الناجمة عنه.

(ب) الشركات اليابانية العاملة كمجهزين أو مقاولين و/أو مستشارين من جميع الرسوم و الضرائب المفروضة في جمهورية العراق قدر تعلق الأمر بالدخل الناجم عن تجهيز المنتجات و/أو الخدمات التي ستقدم بموجب القرض.

(ج) الشركات اليابانية العاملة كمجهزين ومقاولين و/أو مستشارين من جميع الضرائب الجمركية والعمولات المالية المفروضة في جمهورية العراق المتعلقة بالاستيراد و إعادة التصدير لموادهم و معداتهم التي يحتاجونها في تنفيذ المشروع.

(د) العاملين اليابانيين المشتغلين في تنفيذ المشروع من جميع الضرائب و الرسوم المفروضة في جمهورية العراق على دخولهم الشخصية المستلمة من الشركات اليابانية العاملة كمجهزين أو مقاولين و/أو مستشارين لتنفيذ المشروع.

٨. تتخذ حكومة جمهورية العراق الإجراءات الضرورية لـ:

(أ) ضمان استخدام القرض بصورة ملائمة وحصرية للمشروع ،

(ب) تأمين المحافظة، للمدى الممكن، على سلامة الأشخاص العاملين في المشروع و عامة الشعب في جمهورية العراق في انشاء المشروع بموجب القرض واستخدامه ، و

(ج) ضمان ان المنشآت المقامة بموجب القرض يتم استخدامها بشكل دقيق وفعال للغرض الموصوف في هذا التفاهم .

٩. تقوم حكومة جمهورية العراق و حين الطلب بتزويد حكومة اليابان و JICA بـ:

(أ) المعلومات والبيانات المتعلقة بتقديم العمل في تنفيذ المشروع ؛ و

(ب) اية معلومات اخرى تتعلق بالمشروع.

١٠. تتشاور كلا الحكومتان مع بعضها البعض بصدد أي قضية تبرز من ذات علاقة بالتفاهم الحالي.



اتفاقيات

كما يشرفني أن اقترح بأن هذه المذكرة ومذكرة إجابة سيادتكم تؤكد نيابة عن حكومة جمهورية العراق بأن التفاهم السابق سوف يشكل اتفاقية بين الحكومتين ، والتي ستصبح فعالة في تاريخ استلام حكومة اليابان للإشعار المكتوب من حكومة جمهورية العراق والخاص بإكمال الاجراءات الداخلية الضرورية لدخول هذه الاتفاقية حيز التنفيذ.

أغتنم هذه الفرصة لأعبر لسيادتكم عن أسى آيات اعتباري.

كينيجيرو موكاي

القائم بالأعمال المؤقت لليابان

الى جمهورية العراق



اتفاقيات

(المذكرة العراقية)

بغداد ، ٢٩ / أيار / ٢٠١٢

سيادتكم ،

يشرفني أن أعلمكم باستلامى مذكرة سيادتكم و المؤرخة بتاريخ اليوم والتي تقرأ كالاتى:
 " يشرفني أن أؤكد التفاهم الآتى الذي تم التوصل اليه مؤخراً بين ممثلين من حكومة اليابان
 وحكومة جمهورية العراق والمتعلقة بالقرض الياباني الذي سيقدم من أجل تشجيع الاستقرار
 الاقتصادي وجهود التنمية في جمهورية العراق:

١. إن مبلغ القرض بالين الياباني يصل الى اثنان واربعون ملياراً وأربعمئة وخمسة وثلاثون
 مليون ين ياباني (٤٢ ٤٣٥ ٠٠٠ ٠٠٠) (والذي سيشار اليه لاحقاً بـ"القرض"). سوف يقدم
 وفقاً للتعليمات والقوانين النافذة في اليابان الى حكومة جمهورية العراق من قبل وكالة التعاون
 الدولي اليابانية (التي سيشار اليها لاحقاً بـ JICA) لغرض تنفيذ مشروع تحديث مصرفى
 البصرة I (والذي سيشار اليه لاحقاً بـ"المشروع").

٢. (١) سيكون القرض متيسراً من خلال اتفاقية قرض والتي ستبرم بين حكومة جمهورية
 العراق و JICA . سيحكم شروط واحكام القرض وكذلك إجراءات استخدامه باتفاقية القرض
 المذكورة وضمن نطاق التفاهم الحالى والتي ستتضمن المبادئ الآتية :

السيد كينجيرو موكاي

القائم بالأعمال المؤقت لليابان

الى جمهورية العراق

ملحق رقم (2)

قانون تصديق الاتفاقية المالية (مشروع تجهيز المياه الطارئ) المعقودة بين جمهورية العراق
ومؤسسة التنمية الدولية التابعة للبنك الدولي رقم (18) لسنة 2009م
الاتفاقية المالية (مشروع اعادة اعمار الطرق الطارئ) المعقودة بين حكومة جمهورية العراق
ومؤسسة التنمية الدولية المصادق عليها بموجب القانون رقم (52) لسنة 2007م



الوقائع العراقية

وه قابعى عىراقى

الجريدة الرسمية لجمهورية العراق

وؤؤنامهى فهرمى كؤمارى عىراق

● قانون تصديق الاتفاقية المالية (مشروع تجهيز المياه الطارئ) المعقودة بين جمهورية العراق و مؤسسة التنمية الدولية التابعة للبنك الدولي رقم (١٨) لسنة ٢٠٠٩

● الاتفاقية المالية (مشروع إعادة إعمار الطرق الطارئ) المعقودة بين حكومة جمهورية العراق و مؤسسة التنمية الدولية المصادق عليها بموجب القانون رقم (٥٢) لسنة ٢٠٠٧

العدد ٤١٨٥ ١٥ جمادى الاولى ١٤٣٢هـ / ١٨ نيسان ٢٠١١ م السنة الثانية والخمسون
ؤماره ٤١٨٥ ١٥ جمادى يهكم ١٤٣٢ ك / ١٨ نيسان ٢٠١١ ز سالى په نجاودووه مين

قوانين

بأسم الشعب
مجلس الرئاسة

قرار رقم (١٧)

بناءً على ما أقره مجلس النواب طبقاً لأحكام البند (أولاً) من المادة (٦١) واستناداً الى أحكام البندين
ثانياً وثالثاً من المادة (٧٣) وأحكام البند سادساً من المادة (١٣٨) من الدستور .
قرر مجلس الرئاسة بجانسته المنعقدة بتاريخ ٢٠٠٩/٩/١٤
إصدار القانون الآتي :

رقم (١٨) لسنة ٢٠٠٩

قانون

تصديق الاتفاقية المالية (مشروع تجهيز المياه الطارئ) المعقودة بين جمهورية العراق
ومؤسسة التنمية الدولية التابعة للبنك الدولي الموقعة في ١٥/تشرين الأول / ٢٠٠٨

المادة ١- تصدق جمهورية العراق الاتفاقية المالية (مشروع تجهيز المياه الطارئ) الموقعة في واشنطن
بتاريخ ١٥/تشرين الأول/ ٢٠٠٨ من وزير المالية نيابة عن حكومة جمهورية العراق وممثل
مؤسسة التنمية الدولية التابعة للبنك الدولي والمتعلقة بالقرض المقدم من المؤسسة المذكورة آنفاً
لتمويل مشروع تجهيز المياه الطارئ .

المادة ٢- ينفذ هذا القانون من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية .

جلال طالباني
رئيس الجمهورية

عادل عبد المهدي
نائب رئيس الجمهورية

طارق الهاشمي
نائب رئيس الجمهورية

الاسباب الموجبة

لغرض إعادة أعمار البنى التحتية في جمهورية العراق وتعزيزاً للعلاقات المالية بين جمهورية العراق والبنك
الدولي ولأجل تصديق الاتفاقية المالية لمشروع تجهيز المياه الطارئ ، شرع هذا القانون .

اتفاقيات

اتفاقية مالية (مشروع تجهيز الماء الطارئ) بين جمهورية العراق ومؤسسة التنمية الدولية مؤرخة ٢٠٠٨

أن الاتفاقية الموقعة في تاريخ ١٥ ت ٢٠٠٨ بين جمهورية العراق (المتسلم) ومؤسسة التنمية الدولية (المؤسسة) تشير الى اتفاق المتسلم والمؤسسة على الآتي :-

المادة ١:

الشروط العامة- التعاريف

١٠١ أن الشروط العامة (كما تم تعريفها في الملحق لهذه الاتفاقية) تشكل جزءاً مكملاً لهذه الاتفاقية .
٢٠١ ما لم يتطلب المضمون معنى آخر فإن كافة العبارات لها المعاني المشار إليها في الشروط العامة أو في هذه الاتفاقية .

المادة:٢

التمويل

١٠٢ وافقت المؤسسة على تقديم أئتمان الى المتسلم وفق الشروط والاحكام المثبتة أو المشار إليها في هذه الاتفاقية بمبلغ يعادل (٦٦,٥) مليون وحدة حقوق سحب خاصة للمساعدة في تمويل المشروع الموصوف في الجدول رقم (١) من هذه الاتفاقية .

٢٠٢ يمكن للمتسلم أن يسحب الاموال من الائتمان وفقاً للقسم (٤) من الجدول رقم (٢) من هذه الاتفاقية .

٣٠٢ أن الحد الاقصى لمعدل عمولة الائتمان الذي سيدفع من قبل المتسلم على المبالغ غير المسحوبة من الائتمان لا تزيد عن ٠,٥ % سنوياً .

٤٠٢ أن تكاليف الخدمة التي ستدفع من قبل المتسلم عن المبالغ المسحوبة من رصيد الائتمان ستكون ٠,٧٥ % سنوياً .

٥٠٢ سيكون تاريخ التسديد في ١/أيار و١/ تشرين الاول من كل سنة .

٦٠٢ يجب إعادة تسديد مبلغ أصل الائتمان وفقاً لجدول إعادة التسديدات المثبتة في الجدول رقم (٣) من هذه الاتفاقية .

٧٠٢ ستكون عملة التسديد دولار الولايات المتحدة الامريكية .

اتفاقيات

الاتفاقية المالية مشروع اعادة تأهيل الطرق الطارئ بين جمهورية العراق ومؤسسة التنمية الدولية*

ان الاتفاقية المؤرخة في ٢/نيسان/٢٠٠٧ هي بين جمهورية العراق (المستلم) و مؤسسة التنمية الدولية (المؤسسة).
اتفق المستلم و المؤسسة كما يأتي :

المادة الاولى : الشروط العامة و التعاريف

- ١-١ ان الشروط العامة وكما معرفة في ملاحق هذه الاتفاقية تشكل جزء لا يتجزأ من هذه الاتفاقية .
- ٢-١ مالم يتطلب النص خلاف ذلك فان المصطلحات المستخدمة بالاتفاقية المالية لها المعنى الموصوف لها في الشروط العامة او ملاحق هذه الاتفاقية .

المادة الثانية : التمويل

- ١-٢ وافقت المؤسسة على ان تقدم الى المستلم وفق الشروط المبينة او المشار اليها في هذه الاتفاقية ائتمان بمبلغ يعادل ثلاث وتسعون مليون و مائتا الف حق سحب خاص (٩٣٢٠٠٠٠٠٠ مليون SDR) لتساعد في تمويل المشروع الموصوف في الجدول رقم (١) من هذه الاتفاقية (المشروع) .
- ٢-٢ ان المستلم سوف يسحب الاموال وفقاً للقسم (٤) من الجدول ٢ من هذه الاتفاقية .
- ٣-٢ ان الحد الاقصى لعمولة الالتزام الذي سيدفع من قبل المستلم على رصيد المبالغ غير المسحوبة سيكون نصف الواحد بالمائة (٢/١ من ١ %) سنوياً .
- ٤-٢ ان كلفة الخدمة التي ستدفع من قبل المستلم على رصيد المبالغ المسحوبة ستكون بنسبة (ثلاثة ارباع الواحد بالمائة (٤/٣ من ١ %) سنوياً .
- ٥-٢ ستكون تواريخ الدفع في ١٥ / اذار و ١٥ / ايلول من كل سنة .
- ٦-٢ ان مبالغ الاقساط من التمويل يجب اعادة دفعها وفقاً لجدول اعادة التسديد الموضح في الجدول رقم ٣ من هذه الاتفاقية .
- ٧-٢ عملة الدفع ستكون الدولار الامريكي .

* نشر القانون رقم (٥٢) لسنة ٢٠٠٧ في عدد جريدة الوقائع العراقية رقم ٤٠٤٩ المؤرخ ٢٧/٩/٢٠٠٧

المصادر والمراجع

المصادر والمراجع

• القرآن الكريم.

أولاً: المعاجم اللغوية

1. مجد الدين الفيروز آبادي، القاموس المحيط، ط2، دار احياء التراث العربي، بيروت، 2003.
2. محمد بن أبي بكر الرازي، مختار الصحاح، ط1، دار الكتاب العربي، بيروت، 1967.

ثانياً: الكتب

1. د. أحمد الدخيل، المالية العامة من منظور قانوني، ط1، مطبعة جامعة تكريت، العراق، 2013.
2. د. احمد الجبير، المالية العامة والتشريع المالي، الافاق المشرقة للنشر والتوزيع، 2011.
3. د. احمد زهير شامية وآخرون، المالية العامة، دار زهرات للنشر، عمان، 1997.
4. د. احمد عبد الرحيم، الدين العام وعجز الموازنة العامة في مصر، دار النهضة العربية، مصر، 2009.
5. د. احمد عمر الراوي، التمويل الدولي وتأثيراته الاقتصادية والاجتماعية - دراسة تحليلية للدين العراقي، ط1، دار الدكتور للعلوم الإدارية والاقتصادية، 2017.
6. د. أحمد عمر الراوي، رؤى تحليلية للوضع الاقتصادي بعد عام 2014، ط1، دار الدكتور للعلوم الإدارية والاقتصادية، بغداد، 2019.
7. احمد مراد، النظام المالي في البلدان الاشتراكية، وزارة الثقافة والاعلام، دمشق، 1973.
8. أزهار هاشم أحمد، العلاقات بين السلطة المركزية وسلطات الأقاليم في النظام الفيدرالي، المركز للإصدارات القانونية، القاهرة، 2014.
9. بيتر ستالنهايم، الانفاق العسكري - التسلح ونزع السلاح، ترجمة عمر الايوبي، ط1، مركز الدراسات الوحدة العربية، بيروت، 2006.
10. تيريزا هايتر، امبريالية المساعدات، ط1، ترجمة مجدي نصيف، دار ابن رشد- بيروت، 1979.
11. د. جيهان حسن سيد احمد خليل، دور السلطة التشريعية في الرقابة على الاموال العامة، ط1، دار النهضة العربية، القاهرة، 2002.

12. د.جهد سعيد خصاونة، علم المالية والتشريع الضريبي بين النظرية والتطبيق، ط1، دار وائل للنشر، عمان، 2010.
13. حبيب ابو صقر، عمليات تنفيذ الموازنة والرقابة عليها، المنظمة العربية للعلوم الادارية عمان، الاردن.
14. د. حسن عوضه وآخرون، المالية العامة، ط1، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، 2013.
15. د. حمدي سليمان قبيلات، الرقابة المالية والإدارية على الاجهزة الحكومية، دار الثقافة، ط2، 2010.
16. د. خديجة الاعسر، اقتصاديات المالية العامة، الناشر كلية الحقوق-جامعة القاهرة، 2016.
17. د. فوزي عطوي، المالية العامة، النظم الضريبية وموازنة الدولة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2003.
18. د. نعيم صباح جراح وآخرون، البنك المركزي العراقي ودوره في تحقيق الاستقرار الاقتصادي للمدة (2003 - 2013)، ط1، مطبعة الساقى، مركز العراق للدراسات، 2016.
19. د. رأفت دسوقي، هيمنة السلطة التنفيذية على اعمال البرلمان، منشأة المعارف، ط1، الاسكندرية، 2006.
20. د. رائد ناجي، علم المالية والتشريع المالي في العراق، ط3، مكتبة السنهوري، بيروت، لبنان، 2018.
21. رضا صاحب أبو حمد آل علي، المالية العامة، بدون طبعة، الدار الجامعية للنشر والتوزيع، البصرة، 2002.
22. د. رمزي زكي، أزمة القروض الدولية الأسباب والحلول المطروحة، دار المستقبل العربي - القاهرة، 1987.
23. رمزي زكي، الديون والتنمية، ط1، دار المستقبل العربي، القاهرة، 1985.
24. رمضان محمد بطيخ، تزايد دور السلطة التنفيذية واثره على الديمقراطية، دار الفكر العربي، القاهرة، 1988.
25. د. رياض صالح أبو العطا، ديون العالم الثالث في ضوء احكام القانون الدولي، دار النهضة العربية، بدون رقم طبعة، القاهرة، 1993.
26. د. رفعت المحجوب، المالية العامة (الايرادات العامة)، دار النهضة العربية، القاهرة، 1971.

27. ريتشارد بيرت وآخرون، الثالث غير المقدس (صندوق النقد الدولي)، البنك الدولي، منظمة التجارة العالمية، ترجمة: شوكت يوسف، الهيئة العامة السورية للكتاب، دمشق، 2007.
28. زين العابدين محمد عبد الحسين وزميله، الاقتصاد العراقي بعد عام 2003، دراسة في الواقع واستراتيجيات المستقبل، مركز الرافدين للحوار، ط1، بيروت - لبنان، 2018.
29. د. زينب كريم الداودي، دور الادارة في اعداد وتنفيذ الموازنة العامة، ط1، دار صفاء للنشر والتوزيع، عمان، 2013.
30. د. سامي جمال الدين، اصول القانون الاداري، دار المطبوعات الجامعية، ط1، 1993.
31. د. سعد العطية، الرقابة على الانفاق العام في العقود الحكومية، المؤسسة الحديثة للكتاب، ط1، لبنان، 2016.
32. د. سعود جايد مشكور وآخرون، المالية العامة، ط1، دار نيبور، العراق، 2014.
33. د. سعدي بسيسو، موجز علم المالية العامة والتشريع المالي العراقي، مطبعة النفيض، بغداد، 1950.
34. د. سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دار الفكر العربي، القاهرة، 2006.
35. د. سليمان محمد الطماوي، الاسس العامة للعقود الإدارية، الفكر العربي، القاهرة، ط4، 1984.
36. د. سوزي عدلي ناشد، المالية العامة، ط1، منشورات الحلبي الحقوقية، الإسكندرية، 2006.
37. د. السيد عطية عبد الواحد، مبادئ واقتصادات المالية العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2000.
38. د. صادق احمد علي النفيش، الرقابة على الانفاق العام، ط1، المكتب الجامعي الحديث، 2017.
39. د. طاهر الجنابي، علم المالية العامة والتشريع المالي، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، ط منقحة، 2009.
40. د. طاهر موسى عبد وآخرون، اقتصاديات المالية العامة، مطبعة بغداد، بغداد، 1985.
41. د. طعيمة الجرف، القانون الاداري، مكتبة القاهرة الحديثة، القاهرة، 1970.
42. د. عادل حشيش، اساسيات المالية العامة، دار النهضة العربية للطباعة والنشر والتوزيع، 1992.
43. د. عادل حشيش، اصول المالية العامة، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، 2005.
44. د. عبد الباسط علي جاسم الزبيدي، المالية العامة والموازنة العامة للدولة والرقابة على تنفيذها، المكتب الجامعي الحديث، ط1، 2014.
45. د. عبد الباقي البكري وآخرون، المدخل لدراسة القانون، ط3، شركة العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، 2011.

46. عبد الحسين العنبيكي، اقتصاد العراق النفطي، دار الكتب والوثائق، العراق-بغداد، 2012.
47. عبد الحسين محمد العشيكي، الاصلاح الاقتصادي في العراق_تنظير لجدوى الانتقال نحو اقتصاد السوق، ط2، سلسلة اصدارات مركز العراق للدراسات، بغداد، العراق، 2015.
48. د. عبد الرزاق الفارس، الحكومة والفقراء والانفاق العام، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، 2001.
49. د. عبد العال الصكبان، علم المالية العامة، ط3، دار الجمهورية، بغداد، 1966.
50. د. عبد الغني بسيوني عبد الله، القضاء الاداري، منشأة المعارف، الاسكندرية، 1996.
51. د. عبد الكريم صادق بركات وآخرون، المالية العامة، الدار الجامعية، 1986.
52. د. عبد الكريم صادق، دراسة في الاقتصاد المالي، مؤسسة شباب الجامعة، ط2، الاسكندرية، 1983.
53. د. عبد الله النقشبندي، الرقابة المالية العامة ومشروع مجلس الإشراف والتنظيم، ط1، مطبعة العاني، بغداد، 1964.
54. د. عبد المجيد الحكيم وآخرون، الوجيز في نظرية الالتزام في القانون المدني، العاتك لصناعة الكتاب، ج1، القاهرة، بدون سنة طبع.
55. د. عبد المنعم فوزي وآخرون، المالية العامة، ط1، منشأة المعارف، الاسكندرية، 1968.
56. د. عبد الوهاب عبد القدوس اوشلي، الرقابة العليا على المال العام، دار المطبوعات الجامعية الاسكندرية، 2014.
57. د. عثمان سلمان غيلان العبودي، الإشكالات الدستورية والقانونية في تنظيم الاختصاصات المالية الاتحادية، ط1، المركز العربي للنشر والتوزيع، 2019.
58. د. عزت عبد الحميد البرعي، مبادئ الاقتصاد المالي (المالية العامة)، الولاء للطبع والتوزيع، مصر، 2005.
59. د. عصام العطية، القانون الدولي العام، المكتبة القانونية، بغداد، 2012.
60. د. عصام بشور، المالية العامة والتشريع المالي، منشورات جامعة دمشق، دمشق، 1996.
61. د. عصام سليمان، الأنظمة البرلمانية بين النظرية والتطبيق، ط1 منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2010.
62. د. علي خليل إسماعيل الحديثي، القانون الدولي العام - المبادئ والأصول، ط1، دار النهضة العربية، 2010.

63. د. علي محمد بدير وآخرون، مبادئ واحكام القانون الاداري، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، 2011.
64. د. عمر سعد الله، دراسات في القانون الدولي المعاصر، ط2، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2005.
65. د. عوض احمد الزعبي، مدخل إلى علم القانون، ط2، إثراء للنشر والتوزيع، الاردن، 2011.
66. د. غانم عبد دهش الكرعاعي، تنظيم الاختصاصات الدستورية الثنائية في نظام الثنائية البرلمانية، المركز العربي، ط1، 2017.
67. فضيلة جنوحات، ظاهرة الاقتراض الخارجي، بدون دار نشر، الجزائر، 2006.
68. فليح حسن خلف، المالية العامة، عالم الكتب الحديث، أربد، 2008.
69. د. فوزت فرحات، المالية العامة - الاقتصاد المالي، ط5، منشورات الحلبي، لبنان، 2013.
70. د. قيس حسن العوادي، الوجيز في قانون المالية العامة، ط1، منشورات زين الحقوقية، 2018.
71. د. قيس البدراني، الوجيز في قانون المالية، ط1، منشورات زين الحقوقية، لبنان، 2018.
72. كودار عبيد محمد صالح، الرقابة السابقة واللاحقة على تنفيذ الموازنة العامة، ط1، مكتبة الوفاء القانونية، الاسكندرية، 2017.
73. د. ماجد راغب الحلو، القضاء الاداري، منشأة المعارف - الاسكندرية، 2004.
74. د. مازن ليلو راضي، حماية الامن القانوني في النظم القانونية المعاصرة، المركز العربي للنشر والتوزيع، ط1، 2020.
75. د. ماهر صالح علاوي الجبوري، مبادئ القانون الاداري، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، دون سنة طبع.
76. د. ماهر موسى العبيدي، مبادئ الرقابة المالية، ط3، مطبعة المعارف، بغداد، 1991.
77. د. محمد السيد سرايا، المحاسبة في الوحدات الحكومية والحسابات القومية، الدار الجامعية، بيروت، 1998.
78. د. محمد الشافعي ابو راس، العقود الادارية، بدون دار نشر، 1998.
79. د. محمد جمال ذنبيات، المالية العامة والتشريع المالي، ط1، الدار العلمية الدولية ودار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2003.
80. د. محمد جمال مطلق الذنبيات، النظام القانوني لعقد القرض العام، الدار العلمية الدولية للنشر والتوزيع، دار الثقافة، عمان.
81. د. محمد حافظ الرهوان، مبادئ فن المالية العامة، بدون ذكر المطبعة، القاهرة، 2008.

82. د. محمد حافظ غانم، مبادئ القانون الدولي العام، دار النهضة العربية، القاهرة، 1960.
83. د. محمد خصاونة، المالية العامة النظرية والتطبيق، دار المناهج للنشر والتوزيع، الاردن، عمان.
84. محمد دويدار، مبادئ الاقتصاد السياسي، ج2، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2004.
85. محمد رفعت عبد الوهاب، النظرية العامة للقانون الاداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠١٢.
86. د. محمد سعيد فرهود، علم المالية العامة، معهد الإدارة العامة، الرياض، 1982.
87. محمد علي زيني، الاقتصاد العراقي بين الماضي والحاضر وخيارات المستقبل، ط4، دار الملاك للفنون والآداب والنشر، 2009.
88. د. محمد غالي راهي الحسيني، التوسع المالي واتجاهات السياسة المالية، الطبعة العربية، دار البازوري العلمية للنشر والتوزيع، 2016.
89. محمد نعمة ضافي الغالبي، النظام الاجرائي لعمل ديوان الرقابة المالية الاتحادي، منشورات زين الحقوقية، ط1، بيروت - لبنان.
90. د. مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الاداري ومجلس الدولة قضاء الالغاء، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، 2012.
91. د. مفتاح خليفة عبد الحميد، انهاء العقد الاداري، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، 2007.
92. منصور ميلاد يونس، مبادئ المالية العامة، المؤسسة الفنية للطباعة والنشر، 2004.
93. مهدي حافظ، الآن والغد في الاقتصاد العراقي، ط1، دار المنشورات العمل، بيروت، 2009.
94. د. مهى السليفاني، النظام القانوني للقرض العام الخارجي، ط1، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2017.
95. مهى حاجي شاهين السليفاني، التنزيلات في قانون ضريبة الدخل، ط1، منشورات زين الحقوقية، لبنان، 2013.
96. د. نصري منصور نابلسي، العقود الادارية، منشورات زين الحقوقية، ط٢، بيروت، ٢٠١٢.
97. د. نعمان احمد الخطيب، الوسيط في النظم السياسة والقانون الدستوري، ط7، دار الثقافة، الاردن، 2011.
98. نعيم حزوري، التخطيط والرقابة على الايرادات، ط1، دار النهضة العربية، القاهرة.
99. د. هاشم الجعفري، مبادئ المالية العامة والتشريع المالي، ط3، مطبعة سلمان الاعظمي، بغداد، 1967.
100. هاني خير، مجموعة البيانات الوزارية الاردنية، المجتمع، عمان 1973.

101. هشام صفوت العمري، اقتصاديات المالية العامة والسياسة المالية، ج1، ط2، مطبعة التعليم العالي، بغداد، 1988.
102. هيكس وآخرون، الاتحادات الفدرالية والتنمية الاقتصادية في الدول المختلفة، ترجمة دانيال عبد الله، الدار القومية للطباعة والنشر، القاهرة، بدون سنة طبع.
103. د. وائل منذر البياتي، ضعف دور مجلس النواب في المجالين المالي والاقتصاديين ط1، دار البيارق للنشر والتوزيع، بغداد، 2019.
104. د. وسام صبار العاني، القضاء الإداري، ط1، دار السنهوري، بغداد، 2015.
105. د. يحيى على الطياري، رقابة السلطة التشريعية على الموازنة العامة للدولة، المركز القومي للإصدارات القانونية القاهرة، 2019.

ثالثاً: الأطاريح والرسائل الجامعية

أ- الأطاريح

1. إبراهيم سادر حمدان الدراجي، الرقابة على أعمال البنوك المركزية، أطروحة دكتوراه، الجامعة الإسلامية في لبنان، كلية الحقوق، لبنان، 2019.
2. أمين محمد أحمد منصور، التنظيم القانوني للبنوك الدولية الإقليمية - دراسة في ظل قواعد التنظيم الدولي، أطروحة دكتوراه، جامعة القاهرة، 2001.
3. أنور إسماعيل الهواري، القروض الخارجية والتنمية الاقتصادية، أطروحة دكتوراه، جامعة القاهرة، كلية الحقوق، 1999.
4. حافظ عبد الأمير، التأثيرات التنموية لمصادر التمويل في العراق، أطروحة دكتوراه، جامعة بغداد، كلية الإدارة والاقتصاد، العراق، 2016.
5. عبد الأمير شمس الدين، الرقابة على تنفيذ النفقات العمومية في لبنان، أطروحة دكتوراه، جامعة القاهرة، لكلية الحقوق، 1997..
6. عصام حاتم حسين، الرقابة على الإيرادات العامة توزيعاً وانفاقاً في التشريع المالي العراقي، أطروحة دكتوراه، جامعة بغداد، كلية القانون، 2016.
7. علي غني عباس الجنابي، الرقابة على الموازنة العامة، أطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة تكريت، 2012.

8. علي مدلول محسن، ضوابط ممارسة الوظيفة التشريعية في الدساتير الفدرالية، أطروحة دكتوراه، جامعة بيروت العربية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2016.
9. محمد صالح الدالي، المشاكل القانونية للقروض الخارجية، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة حلب، 1999.
10. منال عبد الله سالم، العجز في الموازنة العامة واثارها، اطروحة دكتوراه، جامعة عدن كلية الاقتصاد، 2011.
11. منصور سعدان، آثار المؤسسات المالية والنقدية الدولية على اقتصاديات الدول النامية، أطروحة دكتوراه، كلية العلوم الاقتصادية التجارية وعلوم التيسير، 2018.
12. نور حمزة حسين الدراجي، الرقابة المالية الاتحادية على اعمال المحافظات غير المنتظمة في إقليم، أطروحة دكتوراه، جامعة النهرين، كلية الحقوق، العراق، 2015.
13. وسام بادع علوان البهلول، المنهاج الوزاري بين النظرية والتطبيق في إطار دستور جمهورية العراق لسنة 2005، اطروحة دكتوراه، جامعة تكريت، كلية الحقوق، السنة 2021.
14. ياسر حسين علي الشبلاوي، ضمانات الاقتراض الدولي وجزء الاخلال به، اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة النهرين، 2019.

ب- الرسائل

1. اياد كاظم حسون، مشكلة المديونية الخارجية لبلدان عربية مختارة مع اشارة خاصة للعراق للمدة 1985-2014، رسالة ماجستير، جامعة بغداد-كلية الإدارة والاقتصاد، العراق، 2007.
2. أمجد ناظم الفتلاوي، اختصاص هيئة النزاهة في التحري والتحقيق في قضايا الفساد الحكومي، رسالة ماجستير، جامعة بابل، كلية القانون، 2010.
3. برياس الطاهر، أثر تدخل المؤسسات النقدية والمالية الدولية في الاقتصاد دراسة حالة الجزائر، رسالة ماجستير، جامعة بسكرة، كلية العلوم الاقتصادية والتسيير، الجزائر، 2009.
4. احمد خليل سالم، احكام التصرف في القرض في الفقه الاسلامي، رسالة ماجستير، كلية الدراسات العليا، جامعة الخليل، 2012.
5. عباس عبد الغني، مسؤولية المصرفي في القانون الجزائري، رسالة ماجستير، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2005.
6. عبد الستار محمد انجاد الجميلي، رقابة الهيئات المستقلة على تنفيذ الموازنة العامة للدولة، رسالة ماجستير، جامعة النهرين، كلية الحقوق، 2004.

7. علي دوحى عذافة الشامي، اللامركزية وأثرها في تمويل الوحدات الإدارية، رسالة ماجستير، الجامعة الإسلامية في لبنان، 2017.
8. عمر حامد العجراوي، رقابة ديوان الرقابة المالية على تنفيذ النفقات العامة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الموصل، 2011.
9. كمال على حسين، الرقابة القانونية على الإنفاق العام في العراق رسالة ماجستير، الجامعة الإسلامية في لبنان، كلية الحقوق، 2011.
10. محمد هاشم حسين التميمي، الآثار القانونية الدولية للاقتراض الخارجي، رسالة ماجستير، جامعة النهرين، كلية الحقوق، 2021.
11. ندى علي صالح الفريجي، المبررات الاقتصادية لإعادة هيكلة مصرفي الرافدين والرشيد، رسالة ماجستير، كلية الإدارة والاقتصاد، الجامعة المستنصرية، 2014.
12. هشام جميل كمال، دور السلطة التشريعية في إقرار الموازنه العامة وتطبيقاتها في العراق، رسالة ماجستير، جامعة تكريت، كلية القانون، 2008.
13. هند شاكر محمود، المؤسسات المالية الدولية وأثرها في صنع السياسة العامة في العراق بعد العام 2003، رسالة ماجستير، جامعة النهرين، كلية العلوم السياسية، 2020.
14. يوسف كاظم رشك، آثار الاقتراض من المؤسسات المالية الدولية على الموازنة العامة، رسالة ماجستير، الجامعة الإسلامية في لبنان، كلية الحقوق، لبنان، 2018.

ثالثاً: البحوث

1. ابتسام عبد اللطيف، مقدار الدين العام وتقدير نسبته إلى الناتج المحلي الإجمالي في العراق لعام 2020، تقرير مجلس النواب، دائرة البحوث من مكتب الموازنة العامة لسنة 2020.
2. د. إبراهيم شحاته، المنظمات الدولية وتمويل التنمية في العالم الثالث، مجلة السياسة الدولية، العدد (23)، القاهرة، 19781.
3. بتول حسن رداد، انعكاسات سياسة التقشف على الإنفاق العام لمعالجة عجز الموازنة العامة، العراق دراسة حالة، بحث مجلة الكوت للاقتصاد والعلوم الإدارية، المجلد (12)، العدد (37)، السنة 2002.
4. بتول مجيد جاسم، التنظيم القانوني للهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية، بحث، مجلة دراسات البصرة، العدد 34، السنة الرابعة عشرة، 2019.

5. د. بان صلاح عبدالقادر، مقومات الانفاق العام، مجلة العلوم القانونية، كلية القانون، جامعة بغداد، بحث مقدم بمؤتمر فرع القانون العام المنعقد تحت عنوان (الاصلاح الدستوري والمؤسساتي الواقع والمأمول) للمدة من 13-14 / 11 / 2018.
6. البنك المركزي العراقي/ المديرية العامة للإحصاء والابحاث - قسم بحوث السوق المالية، التقرير السنوي للاستقرار المالي في العراق، 2012.
7. حسن كريم عاتي، العراق في مؤشر الفساد في تقارير منظمة الشفافية الدولية، بحث منشور في مجلة النزاهة للبحوث والدراسات/ مجلة علمية تصدر عن هيئة النزاهة، السنة الرابعة، المصدر السابق، 2013.
8. د. حيدر حسين طعمة، استخدام منهج (NARDL) في تحليل استدامة الدين العام في العراق، بحث منشور في مجلة الاقتصادي الخليجي، كلية الادارة والاقتصاد، كربلاء، العدد 39، 2019.
9. د. حيدر نعمة بخيت، دور السياسات المالية في تمويل التنمية البشرية في العراق، مجلة كلية الإدارة والاقتصاد للدراسات الاقتصادية والإدارية المالية، مجلد 9، العدد 3، 2017.
10. د. حيدر وهاب عبود، دراسة في الطبيعة القانونية للقروض العامة، مجلة كلية الحقوق، جامعة النهرين، س 14، ع1، 2012.
11. خالد جمعة العبيدي، المساءلة العامة أداة للحد من ظاهرة التجاوز على المال العام في مؤسسات الدولة المختلفة، بحث مقدم إلى مجلس المعهد العالي لدراسات المحاسبية والمالية، جامعة بغداد، 2007.
12. د. رافد خلف هاشم، سلطة المحافظات في الاقتراض العام، مجلة كلية القانون، جامعة النهرين، المجلد 19، العدد 2، السنة 2017.
13. د. زينب منذر جاسم، تعليق على النصوص المتعلقة بالقروض الخارجية في قانون الموازنة العام 2011، مجلة الرافدين للحقوق، المجلد (19)، العدد (65) السنة (21).
14. سامية عبد الرزاق خلف وآخرون، تطور جهاز الادعاء العام العراقي، دراسة في ضوء القانون رقم (49) لسنة 2017، بحث منشور، مجله دراسات البصرة، السنة 12، العدد 25، 2017.
15. د. سلام سميسم، الانفاق العام بين مؤيدي اللامركزية والفساد، بحث منشور في دراسات حول اللامركزية، الجزء الثاني، دراسات وبحوث صدرت عن مؤتمر اللامركزية في بغداد، 2012.
16. د. سميحة القليوبي، خطابات الضمان والمصرفية في ضوء مشروع قانون التجارة الدولية، الامارات العربية المتحدة، مجلة الأمن والقانون، العدد (12) لسنة 1993.

17. سيروان عدنان ميرزا الزهاوي، الرقابة المالية على تنفيذ الموازنة العامة في القانون العراقي، مجلس النواب العراقي، 2008.
18. د. صدام كاطع هاشم، تأثير الاقتراض الخارجي لسد عجز الموازنة الاتحادية لجمهورية العراق، بحث، مجلة دراسات محاسبية ومالية، مج12، العدد40، لسنة2017.
19. عز الدين محمد محمود، دور ديوان الرقابة المالية في إجراء التحقيق بالمخالفات المكتشفة، بحث مقدم في المعهد العربي للمحاسبين القانونيين، 2009.
20. د. علي حاتم القريشي، السياسة النقدية في العراق بين ضخامة الدور ومحدودية الأدوات، Natiform forum onal and ideology researches culture المنتدى الوطني لأبحاث الفكر والثقافة، 2016.
21. د. علي كاظم هلال، الانفاق العسكري وأثره في التنمية البشرية في العراق للمدة (2003 - 2012)، مجلة الكوت للعلوم الاقتصادية والإدارية، كلية الإدارة والاقتصاد، جامعة واسط، العدد 20، 2015.
22. د. عماد فوزي المياحي، اعباء الدين الخارجي على جمهورية العراق، بحث، مجلة القانون المقارن، كلية الحقوق، جامعة النهرين، العدد 47، لسنة 2007.
23. عماد محمد علي عبد اللطيف الهاني، الدين الحكومي الداخلي واثره في السياسة النقدية، بحث، مجلة المستنصرية للدراسات العربية والدولية، لعدد39، مج11، 2012.
24. فارس عبد الرحيم، طبيعة الهيئات المستقلة في ظل دستور العراق لسنة 2005، بحث، مجلة كلية الدراسات الإنسانية الجامعة، النجف الاشرف، العدد 3، السنة 2013.
25. محمد جبار طالب، الاختصاصات الدستورية للمحافظات غير المنتظمة في إقليم بموجب دستور العراق 2005، بحث منشور في مجلة رسالة الحقوق، جامعة القادسية، كلية الحقوق، السنة السابعة، العدد الثاني، السنة 2015.
26. د. محمد عباس محمد، النشر في الجريدة الرسمية مكون تشريعي ام اجراء تنفيذي لا ضرورة له، بحث منشور في مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية، العدد (1)، المجلد (1)، السنة 2012.
27. د. نبيل جعفر الرضا، الموازنة الاتحادية في العراق، بحث، كلية الإدارة والاقتصاد، جامعة العراق، 2012.
28. د. نبيل عبد الرضا جعفر وآخرون، قراءة نقدية في الموازنة العراقية لعام 2011، بحث كلية الإدارة والاقتصاد، جامعة البصرة، 2011.

29. د. نضال شاكر جودة وآخرون، قياس وتحليل اثر عجز الموازنة العامة في الدين العام في العراق للمدة (2003-2016)، بحث، مجلة الكوت، مجلة العلوم والاقتصاد والادارة، العدد 35، مج11، السنة 2020.
30. الهام مطشر هادي وآخرون، اساليب التعاون والرقابة في الاختصاص المالي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، بحث، مجلة جامعة ذي قار، العدد 3، 2018.
31. همسة قصي عبد اللطيف، إداء السياسة المالية في العراق بعد العام 2003، بحث، مجلة كلية بغداد للعلوم الاقتصادية الجامعة، العدد الثاني والخمسون، 2017.
32. همسة قصي عبد اللطيف، علاقة العراق بصندوق النقد الدولي بعد عام 2003، بحث في مركز دراسات النهرين، جامعة النهرين، 2003.
33. د. وحيدة جبر آل منشد وآخرون، وسائل وإجراءات البنك المركزي في تحقيق استقرار سعر صرف العملة: العرف انموذجاً، بحث، المجلة العراقية للعلوم الاقتصادية، العدد الثاني والخمسون، السنة الخامسة عشر، 2017.

رابعاً: الاتفاقيات الدولية

1. ميثاق الأمم المتحدة عام 1945.
2. العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، الصادر بموجب قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة المرقم (2200) (دورة 21) المؤرخ في 16 كانون الأول/ ديسمبر 1966، دخل حيز التنفيذ في 3 كانون الثاني 1974.
3. اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات لسنة 1969.
4. اتفاقية فيينا لخلافة الدول في ممتلكات الدولة ومحفوظاتها وديونها لعام 1983.
5. اتفاقية البنك الدولي للانشاء والتعمير المعدلة لسنة 1989.

خامساً: التشريعات

أ- الدساتير

1. القانون الاساسي العراقي لسنة ١٩٢٥.
2. دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ النافذ.
3. قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة 2004 الملغى.

ب- القوانين

1. قانون تصديق اتفاقية القرض المعقودة بين العراق والبنك الدولي للأعمار والائتماء عام 1966 رقم (72) في (1966/8/21) المنشور في جريدة الوقائع العراقية العدد (1305) في 1966/8/25.
2. قانون النشر في الجريدة الرسمية رقم (78)، لسنة 1977 النافذ.
3. قانون مجلس الدولة رقم (159) لسنة (1979) المعدل.
4. قانون التنفيذ العراقي رقم (45) لسنة 1980.
5. قانون ضريبة الدخل رقم (13) لسنة 1982 المعدل.
6. قانون الشركات العامة رقم (22) لسنة 1997.
7. قانون وزارة الصناعة والمعادن رقم (8) لسنة 1998.
8. قانون البنك المركزي العراقي رقم (56) لسنة 2004.
9. قانون المصارف رقم (94) لسنة 2004.
10. قانون الإدارة المالية والدين العام رقم (95) لسنة 2004 الملغى.
11. قانون تصديق الاتفاقية المالية (مشروع تجهيز المياه الطارئ)، المعقود بين جمهورية العراق ومؤسسة التنمية الدولية التابعة الدولي رقم (18) لسنة 2009. المنشورة في جريدة الوقائع العراقية، العدد 4185، السنة الثانية والخمسون، 2011.
12. قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي رقم (31) لسنة 2011.
13. قانون هيئة النزاهة (30) لسنة 2011. المعدل.
14. قانون الموازنة العامة الاتحادية للسنة (2013).
15. قانون الموازنة العامة الاتحادية للسنة (2015).
16. قانون عقد المعاهدات النافذ رقم (35) لسنة 2015، منشور في جريدة الوقائع العراقية العدد 4383.
17. قانون الموازنة العامة الاتحادية لسنة 2016، المنشور في الجريدة الرسمية العدد (4394)، بتاريخ 2016/1/18.
18. قانون الادعاء العام رقم (49) لسنة 2017.
19. قانون الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية رقم (55) لسنة 2017.
20. قانون الموازنة العامة الاتحادية لسنة 2018، المنشور في الجريدة الرسمية في العدد، 4485، بتاريخ 2018/4/2.
21. قانون الموازنة العامة الاتحادية رقم (1) لسنة 2019.

22. قانون الادارة المالية الاتحادي رقم (٦) لسنة ٢٠١٩، المعدل النافذ.
23. قانون الاقتراض المحلي والخارجي لتمويل العجز المالي رقم (5) لسنة 2020، منشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (4590) بتاريخ 2020/7/6.
24. قانون تمويل العجز المالي رقم (26) لسنة 2021.
25. قانون الموازنة العامة لسنة 2019 منشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (4529) بتاريخ 2019/2/11.

ج- الأنظمة والتعليمات

1. النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة 2007.
2. النظام الداخلي لديوان الرقابة المالية رقم (1) لسنة 2012.
3. تعليمات تنفيذ القعود الحكومية (2) لسنة 2014.
4. تعليمات تنفيذ قانون الموازنة العامة الاتحادية لعام 2016.
5. النظام الداخلي لمجلس الوزراء، رقم (2) لسنة 2019.
6. تعليمات قانون الموازنة العامة الاتحادية لكل السنوات من (2007-2019)، ما عدا العام 2014، لعدم وجود قانون موازنة.

سادساً: القرارات القضائية

1. قرار المحكمة الاتحادية العليا، العدد (58/اتحادية/2017).
2. قرار المحكمة الاتحادية العليا، العدد (21/اتحادية/2015).

سابعاً: القرارات الدولية

1. قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم (626) لسنة 1953.
2. قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم (515) لسنة 1962.
3. صندوق النقد الدولي، إدارة الدين الخارجي، الوثيقة رقم INST XII/91/11/6، واشنطن، 1991.

ثامناً: المواقع الالكترونية

1. استراتيجية الدين العام في العراق، وزارة المالية، نشرة باللغة الإنكليزية: www.dorar.aliraq.net- publicationpolicy@imf.org.com

2. برهم لطيف، اتفاقية النصف قرن بين اقليم كردستان وتركيا، مقال منشور على شبكة الانترنت على الرابط التالي www.rojnews.news منشور بتاريخ 2020/8/27.
3. د. جلال الزبيدي، سلطات واختصاصات الادعاء العام بالعراق بين النظرية والتطبيق، مقال منشور على الموقع الالكتروني <https://www.sotaliraq.com>.
4. حسن حامد مشيكة وآخرون، الفيدرالية المالية في السودان، جامعة الخرطوم، ص 12، منشور على الموقع الالكتروني www.almanhal.com.fils.
5. القاضي رحيم العكيلي، العلاقة بين هيئة النزاهة وقاضي التحقيق، بحث منشور في الموقع الرسمي لهيئة النزاهة الإلكتروني على الرابط، <https://www.nazaha.net>.
6. القاضي سالم رضوان الموسوي، المركز القانوني لقواعد السلوك الخاصة بموظفي الدولة والقطاع العام، بحث منشور على موقع هيئة النزاهة الإلكتروني. <https://www.nazaha.net>.
7. محمد صخري، دراسة تحليلية حول مؤسسات بريتون وودز وآثار سياساتها على سيادة الدول النامية، الموسوعة الجزائرية للدراسات السياسية والاستراتيجية منشور على الموقع الإلكتروني www.politics-dz.com تاريخ النشر 2018/9/14.
8. د. مظهر صالح، علاقة العراق مع المؤسسات الاقتصادية الدولية، ندوة أقامها قسم الدراسات الاقتصادية في 2016/7/28 على الموقع الإلكتروني بيت الحكمة <http://www.baytalhikma.iq>.
9. الموقع الرسمي لصندوق النقد الدولي، مذكرة اقتصادية للعراق، أيلول، 2020 <http://www.albankalaawli.org>.
10. الموقع الرسمي للبنك الدولي على الانترنت www.albankaldawli.org.
11. ميزانية العراق 2018 تحديات ومواقف، مقال منشور على الموقع الإلكتروني، تاريخ النشر 2018/11/12، متاح على شبكة الإنترنت على الرابط التالي <http://asramedia.com>.
12. نشرة الدين العام لسنة 2017، باللغة الانكليزية، موقع الوزارة الرسمي على شبكة الانترنت. www.maf.gov.iq.
13. نور شرهان عداي وآخرون، الفساد واثره على الاقتصاد العام، بحث مقدم الى وزارة المالية العراقية، الدائرة الاقتصادية، منشور على الموقع التالي في الانترنت <http://www.mof.gov.iq>.

تاسعاً: المصادر الأجنبية

- 1- Central bank of Iraq, monetary policy report, annual report 2017, central bank of Iraq, statistic & research department.
- 2- Chossudovsky Michel, ordre nouveau en Russie, dans la camisole de force du fonds monétaire, le monde diplomatique, novembre, 1993.
- 3- Ce mello luiz, Fiscal Decentralization and Intergovernmental Fiscal Relations: A Cross-Country Analysis, World Development, vol. 28, issue 2, 2000.
- 4- Hannan John Peter, A treatise on the principles of income taxation, Simmons Ltd, United kingdom. 1946.
- 5- Jing Jin, Heng-fu Zou, How does fiscal decentralization affect aggregate, national, and subnational government size? Journal of Urban Economics 52, 2002.
- 6- Kaj Areskoug, External public borrowing: Its role in economic development, Praeger Publishers, USA, 1969.
- 7- Freitag markus, vatter Adrian, Decentralization and fiscal discipline in Sub-National governments: Evidence from the Swiss Federal System, The Journal of Federalism, February 2008.
- 8- Philippe Bois, Irak, journal d'un européen, Publibook, France, 2009.

Ministry of Higher Education and Scientific Research
University of Misan

College of Law

Public Law Department



The Legal regulation of external loans in Iraq

A thesis submitted to

*The Council of College of Law - University of
Misan In Partial Fulfillment of the Requirements*

Master Degree in Public Law

By

Huda Hussein Abdullah

Supervised by

Dr. Raheem Hussein Mousa

Professor of Constitutional Law

1443 A.H

2022 A.D

Abstract

This study examines how the Iraqi legislature regulates external loans and reminds them of the legal provisions related to this topic. External loans, after the recent increase in demand by the Iraqi government, have become a topic worthy of focus and attention, through the analysis of the legal texts regulating it in terms of its basis, legal nature, its elements, pillars and stages of conclusion. The study also focused on the rules and mechanisms of the authorities and agencies specialized in controlling external loans. The research concluded that the process of external borrowing, since it is not an abstract process, but is associated with its annexes, being a legal obligation with countries and international financial institutions, and what this link entails in terms of economic conditions, policies and programs. There is no doubt that this will have an impact on the borrowing country and Iraq in particular. Therefore, the quality of those effects was discussed, represented in the legal, political and economic effects, and what led to it in bringing about a qualitative leap in the nature of the economic system in Iraq. One of the most important findings of the research on this subject is the fragmentation of the legal provisions that govern the process of external borrowing, and they are not united by a single legal system.

The external borrowing process is carried out in accordance with specific legal controls that should not be exceeded when allocating or spending external loans; Which necessitated with it the focus of oversight to ensure that it is taken into account when implementing.

It was also recommended to the competent authorities to activate the oversight of the public authority to monitor the allocation of federal imports and to expedite its formation, as it represents a legal guarantee that takes into account the rights of the region and governorates that are not organized in a region of foreign loan allocations.