ISSN: 2519 – 6138 (Print)
E-ISSN: 2663 – 8983(On Line)

TUJR
مجلة جامعة تكريت للحقوق
Tikrit University Journal for Rights

IRAQI Academic Scientific Journals
العراقية المجلات الاكاديمية العلمية

Tikrit University Journal for Rights
Journal Homepage : http://tujr.tu.edu.iq/index.php/t

كلية القانون
College of Law

The Legal Framework of public loan in Iraq An Analytical Study in Light of the Constitution, Relevant Financial Legislation, and the Law of the Federal Board of Supreme Audit for the Allocation of Federal Revenues

Dr .Lecturer . Ghada Hayawei lazem Al_ Rubaie
College of Law and Political Science, University of Kirkuk, Kirkuk, Iraq

ghadahayawei@uokirkuk.edu.iq

Article info.

Article history:
- Received 14 June 2024
- Accepted 5 May 2025
- Available online 1 September 2025

Keywords:

Abstract: The public loan is subject to various legal regulations, both formal and substantive, as stipulated in the Constitution and the relevant financial laws governing public loans. It is also overseen by an independent specialized authority — the Federal Board of Supreme Audit for Monitoring the Allocation of Federal Revenues. The law grants this authority several tools to achieve its objectives, which focus on ensuring a fair distribution of federal revenues and international loans according to the entitlements of regions and governorates not organized into a region.

This is accomplished through the authority's participation in drafting the Federal General Budget Law, verifying the accuracy of loan distribution calculations based on criteria set by regulation, and monitoring the financing of allocations from international loans for each region or governorate not organized

into a region.

However, the law, the authority's internal regulations, and the instructions for its formation do not clarify how the authority should participate in the drafting of the budget law. They also fail to specify the criteria and standards upon which the distribution of federal revenues — including public loans — is based. Therefore, our proposals focus on addressing these gaps in order to strengthen the authority's role in achieving its intended purpose and the reasons for its establishment, which include oversight and the promotion of justice in the allocation of revenues and distribution of international loans in a manner that benefits all components of the Iraqi people

© 2023 TUJR, College of Law, Tikrit University

الإطار القانوني للقرض العام في العراق دراسة تحليلية في ضوء الدستور والتشريعات المالية المختصة وفي قانون الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية

م.د. غادة حياوي لازم الربيعي

كلية القانون والعلوم السياسية, جامعة كركوك, كركوك,العراق

ghadahayawei@uokirkuk.edu.iq

معلومات البحث :

تواريخ البحث:
- الاستلام : ١٤/ حزيران/ ٢٠٢٤
- القبول : ٥ / ايار/ ٢٠٢٥
- النشر المباشر: ١/ ايلول/٢٠٢٥

الكلمات المفتاحية :

الخلاصة: يخضع القرض العام للعديد من الضوابط القانونية سواء كانت شكلية او موضوعية ، تم النص عليها في الدستور وفي القوانين المالية المنظمة المختصة بالقرض العام ، وكذلك يخضع لرقابة هيئة مستقلة مختصة هي (الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية) [1] ، لقد منح القانون هذه الهيئة العديد من الوسائل التي من خلالها تستطيع تحقيق اهدافها المتمثلة بعدالة توزيع الواردات الاتحادية والقروض الدولية حسب استحقاق الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة بأقليم ، من خلال مشاركتها بأعداد مشروع قانون الموازنة العامة الاتحادية ، والتحقق من صحة احتساب توزيع القروض وفقا لاسس ومعايير تحدد بنظام ومتابعة تمويل التخصيصات من القروض الدولية لكل اقليم او محافظة غير منتظمة باقليم . الا ان القانون والنظام الداخلي للهيئة وتعليمات تشكيل الهيئة لم تبين كيفية مشاركتها في اعداد قانون الموازنة ولم يوضح ماهي الاسس والمعايير التي يعتمد عليها لتوزيع الايرادات الاتحادية والتي من ضمنها القروض العامة لذا كانت مقترحاتنا تركز على تلك الثغرات لتفعيل دور الهيئة في تحقيق مبتغاها والاسباب الموجبة لتشكيلها والتي تضمن المراقبة وتحقيق العدالة في تخصيص الواردات وتوزيع القروض الدولية بشكل يؤمن الفائدة لكل مكونات الشعب العراقي .

© ٢٠٢٣ , كلية القانون، جامعة تكريت

المقدمة: يعد القرض العام احد ادوات السياسة المالية للدولة ، تستخدمها الدولة لعدة اسباب منها لتغطية العجز في موازنتها العامة او لتمويل مشاريع ضخمة تحتاج الى نفقات كبيرة ، او للحد من بعض الظواهر الاقتصادية السلبية كالتضخم والكساد، هذا ويخضع القرض العام للعديد من الضوابط الشكلية

(١) وردت كلمة هيئة في الدستور بصيغتها الاملائية (هيئة) إلا أنها وردت في قانون الهيأة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية وفي نظامها الداخلي وتعليمات تشكيلها بصيغة (هيأة) ،سنستخدم صيغة (هيئة) الواردة في الدستور بعدّ الدستور هو القانون الأعلى للدولة.

والموضوعية القانونية التي تحدد كيفية اصداره ، وتسديده مع الفوائد المستحقة وفق الاجال المتفق عليها بين الطرفين الدائن والمدين .

ولكون القرض العام وسيلة ذات حدان ايجابية وسلبية حسب كيف ما يتم استخدامه ، لذا كان لابد من وجود رقابة هيئة مستقلة مختصة للتحقق من عدالة تخصيصه وتوزيعه واستخدامه بصورة عادلة تضمن الاستخدام الامثل له بصورة عادلة وشفافة ، وبالفعل تم استحداث " الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية " بموجب القانون رقم (٥٥) لسنة ٢٠١٧ ، لتعمل على التحقق من ذلك ، من خلال مشاركة الهيئة في اعداد مشروع قانون الموازنة العامة للدولة ، وليس ذلك فقط وانما من خلال متابعة تمويل الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة بأقليم بمبالغ القروض الدولية المخصصة من قبل وزارة المالية حسب استحقاق الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة باقليم وفق لأسس ومعايير تحدد بنظام.

فللإحاطة بالموضوع لابد من تناوله وكما يأتي :

اولا : اهمية الدراسة

تاتي اهمية الدراسة من اهمية القرض العام بعده احد ايرادات الدولة ذوخصوصية اذ ستوضح الدراسة بصورة مقتضبة مفهوم القرض العام من حيث الاساس القانوني له وطرق اصداره وانقضائه ، والتعريف بالهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية بعدها الجهة المستقلة والمختصة لمراقبة تخصيص القرض العام وتوزيعة ، وآلياتها القانونية في الرقابة على القرض العام سواء كانت رقابة سابقة او رقابة آنية ام رقابة لاحقة .

ثانيا : اشكالية الدراسة

بالرغم ان اهداف الهيئة تتمثل في عدالة توزيع الواردات الاتحادية والتي من ضمنها القروض الدولية ، وقد منحها القانون وسائل لتحقيق ذلك ، الاولى من خلال المشاركة في اعداد الموازنة العامة للدولة ، الا ان الواقع يقر بعدم مشاركة الهيئة بأعداد قانون الموازنة لسنة (٢٠٢٣) حسبما اوضحت الهيئة ذلك في تقريرها السنوي للسنة المالية (٢٠٢٣) لقصور في تشريعها ، اما الوسيلة الثانية والتي هي التحقق من عدالة احتساب توزيع القروض الدولية وفقا لأسس ومعايير ومؤشرات تحدد بنظام ، الا اننا لم نلاحظ وجود اي نظام مختص يوضح تلك الاسس والمعايير وانما تم الاعتماد على نص في قانون الموازنة العامة الاتحادية لسنة (٢٠٢٣) والتي يعتمد فيها على عدد السكان ونعتقد ان التركيز فقط على عدد السكان لتوزيع اي قرض سيحقق المساواة الا انه لن يحقق العدالة ، وبالتالي يجب تحديد معايير واسس لضمان عدالة توزيع القروض العامة بصورة عادلة وشفافة .

ثالثا :اهداف الدراسة

تهدف الدراسة الى تفعيل دور الهيئة العامة في التحقق من متابعة تخصيص القروض العامة وذلك من خلال مشاركتها في اعداد الموازنة العامة للدولة ، وكذلك تفعيل دورها في متابعة تخصيصات وزارة المالية لمبالغ القروض الدولية الى الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة بأقليم من خلال اقتراح اسس ومعايير جديدة نعتقد انها ستحقق العدالة بصورة افضل من الاعتماد على النسب السكانية فقط .

رابعا :هيكلية الدراسة

سيتم تقسيم الدراسة الى مبحثين سنخصص الاول منه للتعريف بالقرض العام والذي يتضمن مطلبين ، المطلب الاول يتناول مفهوم القرض العام ، اما المطلب الثاني فيتطرق الى طرق اصدار القرض العام وانقضائه .

اما المبحث الثاني فسنتاول فيه السياق القانوني للقرض العام وضمان عدالة تخصيصه وتوزيعه ويتضمن مطلبين ايضا ، الاول يدور حول الاساس القانوني للقرض العام ، اما المطلب الثاني فسيكون عن الاطار القانوني لضمان عدالة تخصيص القرض العام وتوزيعة .

المبحث الاول

التعريف بالقرض العام

يعد القرض العام واحدا من الايرادات الاستثنائية للدولة كونه يعد ايرادا من الايرادات العامة في مرحلة اصداره، وهو في الوقت ذاته يعد صورة من صور النفقات العامة للدولة في مرحلة تسديد اقساطه وفوائدها ،هذا ويخضع القرض العام للعديد من الضوابط الشكلية والموضوعية والاجراءات الفنية لتنظيمه بصورة قانونية غير مخالفة للدستور والقوانين المنظمة له ، فللإحاطة بكل مايتعلق بالقرض العام للوصول الى تعريف شامل عنه ارتأينا ان نقسم هذا المبحث الى مطلبين متتاليين وكالآتي :

المطلب الاول

مفهوم القرض العام

للوصول الى مفهوم القرض العام من خلال تعريفه ، وخصوصيته لعده ايرادا استثنائيا يختلف عن ايرادات الاخرى للدولة لخضوعه لقاعدة استثنائية من قواعد الموازنة العامة للدولة سنوضح مفهوم القرض العام في فرعيين متتاليين وكالاتي :

الفرع الاول

تعريف القرض العام

نتيجة لتطور دور الدولة وزيادة اعباءها المالية ومحاولتها للتدخل في الامور الاقتصادية والاجتماعية ، وتحقيق متطلبات الرفاهية للأفراد التي عادة ماتسعى الدول الديمقراطية لتحقيقها من ناحية ، ومن ناحية اخرى لمطالبات الشعب والضغوط الجماهيرية على الحكومات لتوفير فرص عمل وخدمات متعددة ، وليس ذلك فقط وانما لاستشراء حالات الفساد المالي والاداري في الدولة وازدياد عدد السكان واسباب اخرى ، باتت الايرادات المتحققة من المصادر العادية للدولة كالضرائب وايرادات الدومين غير كافية لتغطية تلك المتطلبات ، فاصبحت الدولة في السنوات الاخيرة التي تتجاوز العشرون عام تعتمد على القرض العام بصورة متواترة حتى اصبحت احدى ايراداتها العادية وليست الاستثنائية .

قد لا يشكل هذا الامر خطر على مالية الدولة وكيانها فيما لو استخدمت مبالغ القرض العام لحل ازمات استثنائية او لانشاء مشاريع استثمارية بوجود دراسات تحدد الهدف من القرض ومدة سداده

والموازنة بين ما يحققه من ارباح وبين مايضيفه من اعباء على كاهل الدولة ، الا ان الخطر يكون متحقق فيما لو استخدمت تلك المبالغ لسد النفقات تشغيلية لفترات طويلة ، وان كان لتلك النفقات مردودها الايجابي الا انه عادة لايكفي لسد اعباء القرض العام والذي يكون غالبا بالعملة الصعبة فيما لو كان قرضا خارجيا ، فلابد من وجود دراسات كافية ورقابة مستقلة للتحقق من ضرورة اللجوء الى الاقتراض .

تعددت التعريفات التي قيلت في القرض العام فعرفها البعض [١] (مبلغ من النقود تستدينه الدولة او احدى هيئاتها العامة من الغير مقابل تعهدها برد اصل الدين والفوائد المترتبة عليه وفق الشروط المتفق عليها في عقد القرض).

كما تم تعريفه [٢] (مبلغ من المال تحصل عليه الدولة عن طريق الالتجاء الى الغير(الافراد ، المصارف ،او غيرها من المؤسسات المالية) ، مع التعهد برد مبلغه ودفع الفوائد عن مدته وفقا لشروطه).

وهناك من عرفه [٣] (مبلغ من المال تحصل عليه الدولة او احدى هيئاتها العامة من الغير بموجب عقد يستند الى اذن مسبق من السلطة التشريعية وتتعهد الدولة برد القرض ودفع الفوائد المترتبة عليه وفق آجال محددة).

ورغم تعدد التعريفات الا ان اغلبها تدور حول اربعة عناصر اساسية تميز القرض العام عن غيره والتي هي ، ان القرض العام يتم بموجب عقد ، وان الطرف المدين هي الدولة والطرف الدائن اما ان يكون خارجي او داخلي اشخاص معنوية او افراد طبيعيين ، وان يكون هناك الزام برد اصل المبلغ مع الفوائد ضمن آجال محددة ، وضرورة ان يصدر هذا القرض من خلال قانون مسبوق بأذن من قبل السلطة التشريعية ، وهذا مايميز القرض العام عن القرض الخاص الذي يكون فيه الدائن اما اشخاص عامة او خاصة اما المدين فقد يكون شخص خاص طبيعي او معنوي ويستند القرض الى عقد يعتمد على رضا الطرفين ويعد عقدا من العقود الخاصة .

وتلجأ الدولة الى القرض العام لعدة اسباب منها [٤]:

١:لتمويل مشاريع ضخمة وكبيرة ،كأقامة شبكات الطرق والجسور ومحطات توليد الكهرباء وانشاء السدود ، كون ان هذه المشاريع تحتاج الى نفقات كبيرة وليس ذلك فقط وانما العدالة تقتضي عدم تحميل جيل واحد لعبء هذه المشاريع الضخمة التي يكون مردودها عائدا لبقة الاجيال ايضا ، فلتوزيع العبء على باقي الاجيال يصار الى تمويل هذه المشاريع من خلال القرض العام .

٢:للتخلص من الظواهر المالية السلبية كالتضخم والذي يقصد به بصورة مبسطة ارتفاع مستمر في اسعار المنتجات لمدة طويلة والذي يكون احد اسبابه زيادة الطلب على العرض فتستخدم الدولة احدى

---

[١] د رمضان صديق ، الوجيز في المالية العامة والتشريع الضريبي ، دار النهضة العربية - مصر ،ص ٢٤٢.
[٢] د طاهر الجنابي ، المالية العامة والتشريع الضريبي ، العاتك لصناعة الكتاب ، ٢٠١١ ، ص ٦٨ .
[٣] د محمد حلمي مراد ،مالية الدولة ،مطبعة مصر ، القاهرة ،١٩٦٤،ص ٢٥٥.
[٤] د. رائد ناجي احمد ، علم المالية العامة والتشريع الضريبي في العراق ،جمهورية العراق - وزارة التعليم العالي والبحث العلمي ، ط٣ منقحة ومعدلة ، ٢٠١٧، ص٥٥ وما بعدها .

وسائلها المالية للتخلص من هذا التضخم من خلال الاقتراض الداخلي ليتم سحب النقد من الافراد للحد من الطلب وبالتالي خفض التضخم .

او ان يكون هناك كساد اقتصادي والذي يقصد به انخفاض الطلب على العرض نتيجة تراجع النشاط الاقتصادي من حيث (الانتاج والتوظيف والإنفاق) فيؤدي ذلك الى تراجع معدلات النمو الاقتصادي وزيادة معدلات البطالة وتراجع الدخل والثروات في المجتمع ، فتلجأ الدولة الى الاقتراض الخارجي من اجل تشغيل الموارد والقضاء على البطالة .

٣: تلجأ الدولة للقرض العام في حالات استثنائية كدخول الدولة في حالة حرب او ان تتعرض لكوارث طبيعية او انتشار اوبئة او لمعالجة العجز في توفير الايرادات الكافية لتغطية هذه النفقات الاستثنائية.

ومن ابرز القروض التي اصدرتها الحكومة العراقية بسبب الاوبئة والتي جاء في الاسباب الموجبة لها هو تاخر ارسال الموازنة العامة الاتحادية لسنة ٢٠٢٠ بسبب جائحة كورونا التي بدورها ادت الى تراجع اسعار النفط الخام بشكل كبير ، فكان هناك صعوبة في تمويل الانفاق العام للدولة فتم تشريع قانون رقم (٥) لسنة ٢٠٢٠ (الاقتراض المحلي والخارجي لتمويل العجز المالي لسنة ٢٠٢٠) [١] .

فالاقتراض وسيلة ذات حدان ، ايجابي لو انه استخدم بطريقة مدروسة للقضاء على الظواهر السلبية او لانشاء مشاريع استثمارية ، واخر سلبي متى ما أسيء استخدامه .

الفرع الثاني

استثناء القرض العام من قاعدة عدم تخصيص الايرادات العامة للدولة

رغم ان هناك قاعدة اساسية في اعداد الموازنة العامة للدولة والتي هي قاعدة عمومية الموازنة والتي تقر بان تكون هناك موازنة عامة شاملة تندرج فيها جميع ايرادات الدولة ونفقاتها وذلك للحد من الاسراف وجعل عملية النفاق العام وتجميع الايرادات العامة بصورة شفافة مما يسهل امر الرقابة عليها ، وان هذه القاعدة لا تتحقق الا بوجود قاعدة اخرى لتحقق نفس الغاية و هي قاعدة عدم تخصيص الايرادات والتي يطلق عليها البعض [٢] مبدأ (شيوع الموازنة) والذي يقصد به عدم تخصيص ايراد معين لتغطية نفقات معينة ، فجميع ايرادات الدولة تجمع بغض النظر عن مصدرها سواء كانت ضرائب او ايرادات متحققة من ممتلكات الدولة ام من الرسوم او من القرض العام فجميعها يجمع وترسل الى الخزينة العامة للدولة ، ثم يعاد توزيعها بين السلطات والوزارات والدوائر والمؤسسات والمحافظات من خلال قانون الموازنة العامة للدولة ، وهذا ما اكد عليه قانون الادارة المالية اذ نص على اولا :(الالتزام بمباديء الموازنة العامة (شفافية الموازنة ، شمولية الموازنة ، وحدة الموازنة ، سنوية الموازنة) ، ثانيا :(تؤول جميع الايرادات العامة للوحدات الممولة مركزيا الى الخزينة العامة الاتحادية حصرا) [٣].

الا ان الواقع العملي يقر بوجود العديد من الايرادات متحققة من القرض العام لتمويل مشاريع محددة كقرض (سيمنز) على سبيل المثال والذي مول لصالح وزارة الكهرباء بمبلغ قدره (١١٨,٥) مليون

---

[١] منشور في الوقائع العراقية العدد ٤٥٩٠ ، ١٥ ذو القعدة /١٤٤١ ه ٦ تموز ٢٠٢٠ السنة الحادية والستون .

[٢] د منى ادلبي ، مبدأ شيوع الموازنة (عدم تخصيص الايرادات) الموسوعة القانونية التخصصية ، مج ٧ ، ط ٢٠١١ ، دمشق ، ص٣١٦.

[٣] المادة (٥١) من قانون الادارة المالية الاتحادية رقم (٦) لسنة ٢٠١٩ المعدل ، المنشور في الوقائع العراقية العدد ٤٥٥٠ ، بتاريخ ٥ اب ٢٠١٩ م .

دولار وكانت مدة العقد (٦) سنوات والذي تم بتاريخ ٣١/ديسمبر ٢٠١٨ [١] ، و ماجاء بقانون الموازنة لسنة ٢٠١٩ الاستمرار بالاقتراض من قبل صندوق بنك التنمية الانمائي (KFW) لتمويل مشاريع اعمار المناطق المحررة من الارهاب [٢] .

وما جاء في قانون الموازنة لسنة ٢٠٢٣ [٣] (على مجلس الوزراء تخصيص مبالغ قروض الاتفاقية الاطارية الصينية عن حساب الاستثمار وحساب الائتمان ومؤسسة ضمان الصادرات الصينية ومشاريع البنئ التحتية والتنموية وفقا للنسب السكانية لكل محافظة لضمان عدالة توزيع القروض التنموية للمحافظات) .

فالواقع العملي يقر بوجود تخصيص ايرادات متحققة من بعض القروض لمشاريع محددة ولا ضير في ذلك ولكن لابد من وجود رقابة مستقلة لمتابعة سير هذه الايرادات والاهداف التي خصصت اليها ومدى مساهمتها برفع الواقع الاقتصادي والخدمي للدولة ، وحسننا فعل المشرع الدستوري عندما نص في دستور جمهورية العراق على [٤] (تؤسس بقانون هيئة عامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية ....) ، سنتناول بالتفصيل تشكيل هذه الهيئة ومهامها في المبحث الثاني من البحث .

المطلب الثاني

طرق اصدار القرض العام وانقضائه

لإصدار القرض العام طرق عدة ولكل طريقة عيوبها ومزاياها ، وهناك طرق عادية لإنقضاء القرض وطرق استثنائية ، سنحاول في هذا المطلب تسليط الضوء على ذلك ، لتكملة تعريف القرض العام بشكل مقتضب وشامل وذلك في فرعين و كالأتي :

الفرع الاول

طرق اصدار القرض العام

بينا سابقا بأن القرض العام تكون الدولة هي الجهة المدينة اما الطرف الدائن فقد يكون مؤسسة مالية دولية كصندوق النقد الدولي او البنك الدولي او دولة اجنبية وبذلك يكون هذا القرض قرضا خارجيا ، وقد يكون القرض داخليا عندما تكون الجهة المقرضة افراد طبيعيين او معنويين كالمؤسسات المالية الداخلية ، سنتناول طرق اصدار القرض العام وذلك في نقطتين ووفق الاتي :

اولا : اصدار القرض العام الخارجي

---

[١] د بان صلاح عبد القادر ـ رغد عبد الله نعمة ، الاستثناءات الواردة على قاعدة عدم تخصيص الايرادات العامة ، مجلة العلوم القانونية ، عدد خاص لبحوث التدريسيين مع طلبة الدراسات العليا ، الجزء الثاني، مج ٣٦ ،ايلول ـ ٢٠٢١ ، ص ١٢٨ .

[٢] المادة (٢ ، ف ثانيا ـ ٢ ج) ، قانون رقم (١) الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنه المالية ٢٠١٩ ، المنشور بالوقائع العراقية العدد ٤٥٢٩ ، ١١ شباط ٢٠١٩ .

[٣] المادة (٢ ، ف اولا ـ ٤ ز) من القانون رقم (١٣) لسنة ٢٠٢٣ (الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنوات المالية (٢٠٢٣ ـ٢٠٢٤ ـ٢٠٢٥) ، المنشور في الوقائع العراقية العدد ٤٧٢٦ بتاريخ ٢٦ حزيران ٢٠٢٣. .

[٤] المادة (١٠٦) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .

يتم بين الدولة المقترضة وبين دولة اخرى بموجب اتفاق بين الدولتين والتي تسمى قروض حكومية رسمية ، وقد يتم بين الدولة المقترضة وبين مؤسسات مالية دولية او منظمات دولية والتي تسمى قروض متعددة الاطراف لانها تعكس اراء الدول التي تسيطر على هذه المنظمات [١] ، وتكون عملية الاقتراض من خلال الاتفاقيات الدولية اذ انها عادة ماتستخدم لتمويل مشاريع محددة وقد تستخدم لسد العجز في موازنة الدولة ومن الامثلة على مثل هذه القروض قرض بنك اليابان التعاوني الدولي (JBIC) من اصل مبلغ القرض (٥٠٠) مليون دولار لتمويل مشاريع بناء محطات متنقلة لصالح وزارة الكهرباء لتمويل مبلغ (٤٠) مليون دولار منه خلال عام ٢٠٢١ [٢] ، اذ تم هذا القرض من خلال التوقيع على اتفاقية قروض لتمويل مشاريع لصالح وزارات مختلفة [٣] .

ومن ضمن القروض الحديثة توقيع اتفاقية بين العراق والنمسا لصالح وزارة الزراعة لدعم مشروع منظومات الري بالرش المحوري بقيمة (٢٦٢,١٥٥,٢٩٨) يورو ، اذ كان الهدف من هذه الاتفاقية تعزيز البنية التحتية وتحسين الخدمات العامة ، ومن الملاحظ على هذا القرض الذي تم من خلال هذه الاتفاقية ان الجهة المقرضة ستقوم ايضا بتقديم الدعم الفني والاستشاري لوزارة الزراعة خلال مراحل المشروع من حيث التنفيذ والتصميم والصيانة ، ولتندرج هذه الاتفاقية ضمن ستراتيجية التعاون الثنائي بين البلدين وتنفيذا للبرنامج الوزاري وقانون الموازنة رقم (١٣) للسنوات (٢٠٢٣ ،٢٠٢٤ ،٢٠٢٥)[٤]

كما يتم القرض الخارجي ايضا من خلال طرح السندات المالية العامة للدولة في سوق الاوراق المالية العالمية ، ومن الامثلة على ذلك اصدار العراق لسندات خارجية بقيمة (٢,٣٦٤,٠٠٠,٠٠٠) مليار ترليون وذلك لسد العجز المخطط في الموازنة العامة الاتحادية لسنة ٢٠١٧ [٥] .

ثانيا : طرق اصدار القرض العام الداخلي

يعرف القرض العام الداخلي بانه (القرض الذي يكون الاكتتاب فيه من قبل الاشخاص الذين يقيمون داخل الدولة ، او يتم تمويل القرض العام من المدخرات الوطنية) [٦] ، يتم اصدار القرض العام من خلال طرح السندات الحكومية للبيع وقد بين قانون الدين العام بأن اصدار سندات الدين الحكومي من صلاحيات وزير المالية [٧] ، كما ان لوزير المالية صلاحية تحديد شروط هذه السندات وتاريخ استحقاقها ومعدل الفائدة والعملة التي يصدر بها [٨] ، وطريقة عرض هذه السندات للبيع كطريقة المزاد العلني او عن طريق الاكتتاب [٩] ، ولكتلا الطريقتين عيوب ومزايا ، فبيع السندات الحكومية من خلال

---

[١] جوان حسين علي الميزوري ، اثر القروض الخارجية على معلات النمو الاقتصادي دراسة تحليلية العراق نموذجا خلال الفترة ٢٠٠٤- ٢٠٢٠، رسالة ماجستير ، جامعة الشرق الأدنى ـ معهد الدراسات العليا / كلية العلوم والاقتصادية والادارية ـ قسم الاقتصاد ، ٢٠٢١ ، ص ١٣ .

[٢] المادة (٢ ـ ثانيا / ب ٢ـ أ) من القانون رقم (٢٣) لسنة ٢٠٢١ "الموازنة العامة التحادية لجمهورية العراق للسنة المالية ٢٠٢١ " ، المنشور في الوقائع العراقية العدد ٤٦٢٠ ، ١٢ / نيسان ٢٠٢١ م .

[٣] الموقع الرسمي لوزارة المالية mof.gov.iq/ دائرة الدين العام ، تمت الزيارة ٢٠٢٥/٧/١ الساعة الخامسة مساءً .

[٤] الموقع الرسمي لوزارة المالية mof.gov.iq/ دائرة الدين العام ، تمت الزيارة ٢٠٢٥/٧/٢ الساعة العاشرة صباحاً .

[٥] المادة (٢ / ثانيا ـ أ)، قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنة المالية / ٢٠١٧ ، الوقائع العراقية العدد ٤٤٣٠ ، بتاريخ ٩ كانون الثاني ٢٠١٧ .

[٦] د حنان عبد الخضر هاشم الموسوي ، د حسين علي عويش ، القروض العامة وأثارها التنموية على الإنفاق الاستثماري في العراق للمدة (٢٠٠٤- ٢٠٢٠) ،مجلة الغري للعلوم الاقتصادية ولادارية ، جامعة الكوفة ـ كلية الادارة والاقتصاد ، العدد خاص بمؤتمر سنة (٢٠٢٢) ، ص ١٦٣.

[٧] القسم الثاني / المادة (١) ، قانون الدين العام الملحق (ب) من امر سلطة الائتلاف المؤقتة رقم ٩٤ لسنة ٢٠٠٤ النافذ .

[٨] المادة (٢) من القانون ذاته اعلاه .

[٩] المادة (٣) من القانون نفسه اعلاه .

الاكتتاب العام حيث تعلن الدولة عن حاجتها الى قرض لتمويل العجز في الموازنة العامة للدولة او لإقامة مشاريع ضخمة او للتخلص من حالة التضخم فتدعو الجمهور مباشرة للاكتتاب بشراء سنداتها ، ويتولى بيع هذه السندات موظفوا الدولة التابعون لوزارة المالية او البنك المركزي او البنوك التجارية ، ولا يتعدى دور البنوك هنا على مجرد كونها وسيط لبيع هذه السندات للجمهور مقابل حصولها على عمولة ، الا ان هذه الطريقة تتطلب ان يكون الاقتصاد القومي للدولة بحالة جيدة لكي تتمتع بثقة المقرضين في مركزها المالي ليتم الاقبال على شراء السندات من قبل الجمهور وتغطية قيمة القرض بأكمله [١] ، او ان تقوم الدولة ببيع سنداتها لمصرف او اكثر بسعر اقل من القيمة الاسمية للسند وبعد ذلك يتولى المصرف بيع هذه السندات للجمهور بالقيمة الاسمية للسند ويكون الفارق بين سعر البيع والشراء ايرادا للبنك لقاء قيامها بهذه العملية ، ومن مزايا هذه الطريقة بأن الدولة تضمن بيع جميع سنداتها وتحصل على قيمة القرض ، الا ان من ابرز ما يعيب هذه الطريقة هو حرمان خزينة الدولة من القيمة الحقيقية للسندات [٢].

اما عن بيع السندات الحكومية بالمزايدة العلنية اوالمناقصة والتي تكون من خلال عرض الدولة سنداتها على الجمهور مباشرة او على المؤسسات المالية او عليهما معا بطريقة المزايدة على الحد الادنى للأصدار او المناقصة على سعر الفائدة ، ففي حالة المزايدة تحدد الحكومة سعرا ادنى لاصدار السند فيقوم المكتتبون بالمزايدة على الشراء بهذا السعر او بأعلى منه ، اما في حالة المناقصة فتحدد الحكومة الحد الاقصى لسعر الفائدة ويقدم الى المكتتبون لشراء هذه السندات على اساس هذا السعر او بأقل منه [٣].

الفرع الثاني

طرق انقضاء القرض العام

ينتهي القرض العام بعدة طرق نتناولها في نقاط اربع وكالأتي :

اولا :الوفاء بمبلغ القرض

من الطرق الطبيعية عند حلول موعد تسديد اصل القرض العام حسب الاجال المحددة في عقد القرض ان الدولة تقوم بالوفاء بقيمته ، اما اذا كان القرض غير محدد الجل ، فأن الدولة تفي بقيمته في الوقت الذي تختاره ويناسبها دون اي الزام عليها [٤].

ثانيا :استهلاك القرض

ويقصد به ان تقوم الدولة بالوفاء بالدين الذي في ذمتها كما هو متفق عليه في شروط عقد القرض من خلال تسديده على دفعات متتالية مع الفوائد المتفق عليها او ان يكون التسديد بطريقة القرعة اذا ماتم الاتفاق على ذلك ، او من خلال شراء السندات من سوق الاوراق المالية ، ومن الطبيعي فان سرعة سداد القرض تؤدي الى انخفاض فائدة القرض ، فعلى سبيل المثال اذا ماكان مبلغ القرض (١٠,٠٠٠,٠٠٠) عشرة مليون دولار وكانت نسبة الفائدة (١٠٪) وكانت قيمة السند الواحد (١٠٠٠٠٠٠) واحد مليون دولار، فبعد تسديد القسط الاول لو افترضنا ان قيمه القسط الواحد (١٠٠٠٠٠٠) واحد مليون دولار ،سيكون مبلغ القرض المتبقي (٩,٠٠٠,٠٠٠) تسعة مليون دولار وبالتالي فأن سعر الفائدة سينخفض كأن يكون (٩٪) وحسب مايتم الاتفاق عليه في عقد القرض ،

---

[١] د رمضان صديق ، مصدر سابق ، ص ٢٦٢ -٢٦٣ .

[٢] د رائد ناجي احمد ، مصدر سابق ، ص ٧١ .

[٣] د رمضان صديق ، المصدر السابق ، ص ٢٦٤ .

[٤] د عادل احمد حشيش ، اصول المالية العامة ’دراسة تحليلية لمقومات مالية الاقتصاد العام ‘ ، مؤسسة الثقافة الجامعية ، الاسكندرية ، ص ٢٧٣ .

واستهلاك القرض اما ان يكون على شكل اقساط سنوية او عن طريق القرعة او شراء السندات من سوق الاوراق المالية ويتم ذلك عادة عندما تكون اسعار السندات في سوق الاوراق المالية اقل من قيمتها الاسمية [١]

ثالثا : الامتناع عن تسديد مبلغ القرض

وهي من الطرق المخالفة لقواعد عقد القرض العام وهو اجراء منتقد ومنافي للعدالة ، وعادة سيكون هناك ردة فعل تجاه الدولة المدينة اذ ان هذا التصرف سيفقد الثقة بمالية تلك الدولة ويقطع التعاملات الاقتصادية بها مع بقية الدول والاشخاص كما انه سيشكل حافزا لاتخاذ اجراءات عسكرية وسياسية واقتصادية ضد الدولة [٢]

رابعا : التنازل عن قيمة القرض

وهي الطريقة التي تؤدي الى انقضاء القرض العام من خلال تنازل الجهة الدائنة عن قيمة القرض ، ويحدث مثل هذا التنازل لعدة اسباب منها ، قد تكون الجهة الدائنة ترغب بأظهار المساندة للدولة المدينة بسبب انتماءهم السياسي الواحد او بسبب تعرض الدولة او المدينة لكوارث طبيعية او ازمات اقتصادية [٣]

---

[١] د سمير صلاح الدين حمدي ، المالية العامة ، ط١ ،منشورات زين الحقوقية ، بيروت ، لبنان ، ٢٠١٥، ص ١٩٧ .

[٢] د جورج سعد ، محمد عباس فاضل العامري ، المسؤلية القانونية عن انكار القرض العام ، مجلة العلوم الانسانية والطبيعية ، المجلد (٥) ، العدد (٩) ، ٢٠٢٤، ص ٥٢٥ .

[٣] كاظم خضير السويدي ، طرق سداد القرض العام ، مجلة جامعة بابل للعلوم الانسانية ، المجلد (٢٧) ، العدد (٦) ، ٢٠١٩ ، ص٣١٤.

المبحث الثاني

السياق القانوني للقرض العام وضمان عدالة تخصيصه وتوزيعه

لاهمية القرض العام وما يترتب عليه من اثار كبيرة تمس الاقتصاد القومي للدولة ولكون الاقتصاد هو الركيزة الاساسية للنظام السياسي والذي يعمل على فرض هيمنته ليس فقط على الافراد داخل الدولة وانما على المجتمع الدولي ايضا ، لذلك يعمد المشرع على تشريع مجموعة متدرجة من القوانين تعمل على تأطير هذه العملية ليس ذلك فقط وانما يوجد الضمانات الكافية للتأكد من عدالة تخصيص وتوزيع عائداته بصورة قانونية وشفافة .

سنبين في هذا المبحث الاساس القانوني للقرض العام وضمان عدالة تخصيصه وتوزيعة بصورة عادلة وشفافة وذلك في مطلبين متتاليين وكالاتي .

المطلب الاول

الاساس القانوني للقرض العام

لأي عمل مشروع لابد من وجود قواعد اساسية يرتكز عليه سواء كانت هذه القواعد منصوص عليها في الدستور او في القوانين المختصة والمنظمة لذلك العمل ، سنتطرق لتلك القوانين في فرعين متتاليين وكالاتي :

الفرع الاول

الاساس الدستوري للقرض العام

لقد نصت العديد من الدساتير في العالم على ضرورة موافقة السطة التشريعية على الاقتراض وبخلافه فأنه لايجوز للسلطة التنفيذية اللجوء الى الاقتراض دون تلك الموافقة ، ويرجع هذا الشرط لعدة اسباب سياسية واقتصادية منها ، ان القرض مثلما يشكل في مرحلة اصداره مصدرا وايرادا يضاف الى الايرادات الحكومية الا انه يبقا عبء مالي على الدولة لحين تسديده ، وان تسديد هذه المبالغ عادة ما تكون من خلال الايرادات الضريبية ، فكما ان الضرائب تفرض بقانون فانه يجب ان يصدر القرض العام بقانون ايضا ، وليس ذلك فقط وانما صدور القرض العام بقانون يمنح المكتتبين الثقة وضمان حقهم ومستحقاتهم مما يساهم في اقبالهم على الاكتتاب وبالتالي تحقيق الغرض الاساسي من القرض العام والذي هو الحصول على ايرادات كافية ، وان صدور القرض العام بقانون سيساهم في سهولة الرقابة عليه من قبل السلطة التشريعية لضمان حق الشعب ومستقبله [١] .

فمن الدساتير التي اكدت على مبدأ قانونية القرض العام على سبيل المثال دستور مصر اذ نص على (لا يجوز للسلطة التنفيذية الاقتراض ، او الحصول على تمويل او الارتباط بمشروع غير مدرج في الموازنة العامة المعتمدة ويترتب عليه انفاق مبالغ من الخزينة العامة للدولة لمدة مقبلة الا بموافقة مجلس النواب) [٢] ، وكذلك مانص عليه الدستور الاردني (المعاهدات والاتفاقيات التي يترتب عليها تحميل خزينة الدولة شيئا من النفقات او مساس في حقوق الاردنين العامة او الخاصة لاتكون نافذة الا اذا وافق عليها مجلس الامة ولا يجوز في اي حال ان تكون الشروط السرية في معاهدة او اتفاق ما مناقضة للشروط العلنية) [٣] .

---

[١] د رائد ناجي احمد ، مصدر سابق ، ص ٥٩.

[٢] المادة ١٢٧ ، دستور جمهورية مصرالعربية ٢٠١٤ .

[٣] المادة ٣٣ / ٢ ، الدستور الاردني لسنة ١٩٥٢ المعدل .

اما في ما يخص العراق وتحديدا في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ ، فلم نلاحظ وجود نص صريح يأخذ بمبدأ قانونية القرض العام كالذي نظم الضرائب والرسوم حيث اكد الستور على (لاتفرض الضرائب والرسوم ولا تعدل ولا تجبي ولا يعفى احد من منها الا بقانون) [١] ، ومن النصوص التي بينت بعض الاحكام الخاصة بالقرض العام الذي يصدر من خلال الاتفاقيات الدولية فقد اكد ان سياسة الاقتراض تكون من اختصاص السلطات الاتحادية حصرا ، حيث بين الدستور ان من اختصاصات السلطات التحادية اولا (رسم السياسة الخارجية والتمثيل الدبلوماسي والتفاوض بشأن المعاهدات والاتفاقيات الدولية وسياسات الاقتراض والتوقيع عليها وابرامها ورسم السياسة الاقتصادية والتجارة الخارجية السيادية) [٢]، اي ان التفاوض على المعاهدات والاتفاقيات الدولية وكل مايتعلق برسم سياسة الاقتراض من اختصاص السلطات الاتحادية ، ممثلا بمجلس الوزراء او ان يخول مجلس الوزراء هذه المهمه الى من يراه مناسبا [٣] ، وعادة ماتقوم بها وزارة المالية الاتحادية .

وهذه السياسة والاتفاقيات الدولية لا تدخل حيز التنفيذ مالم يصادق عليها مجلس النواب اذ بين الدستور ان مجلس النواب يختص ب (تنظيم عملية المصادقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية بقانون يسن بأغلبية ثلثي اعضاء مجلس النواب) [٤] ، وكما وضحنا في المبحث الاول بأن احدى طرق اصدار القرض العام الخارجي تتم من خلال الاتفاقيات الدولية فيستشف من هذا النص انه في الدستور الزام على السلطة التنفيذية بعدم عقد اي تفاق او معاهدة يتضمن جنبة مالية او غير ذلك دون قانون يسن بأغلبية ثلثي اعضاء مجلس النواب .

الفرع الثاني

الاساس التشريعي للقرض العام

تأتي القوانين التي تشرعها السلطة التشريعية غالبا موافقة ومطابقة للحدود الدستورية ، والا ستتعرض هذه القوانين الى الطعن بعدم دستوريتها امام المحاكم المختصة التي تعمل من اجل الحفاظ على وحدة الدولة وهيبتة مؤسساتها وحماية الدستورفضلا عن صيانته [٥] ، والغرض من تشريع القوانين هو لبيان الاحكام التفصيلية الخاصة بمسائل محددة ، لقد نضم المشرع العراقي الاحكام الخاصة بالقرض العام بقانونين هما قانون الدين العام الملحق (ب) من امر سلطة الائتلاف رقم (٩٤) لسنة ٢٠٠٤ النافذ وقانون الادارة المالية الاتحادية رقم (٦) لسنة ٢٠١٩ المعدل ، سنتاول تفاصيل القرض العام في نصوص هذين القانونين في نقطتين وكالاتي :

اولا : قانون الدين العام الملحق (ب) من امر سلطة الائتلاف المؤقتة رقم (٩٤) لسنة ٢٠٠٤ النافذ .

تم تشريع هذا القانون في ضل ضروف استثنائية ، اذ مر العراق بمرحلة جديدة في الحكم وذلك من خلال تغير نظام الحكم فيه ، وتعيين مدير اداري لسلطة الائتلاف المؤقتة ، وضل المحلق (ب) والخاص بالدين العام نافذا الى وقتنا الحالي ، رغم ان الملحق (أ) والخاص بالادارة المالية قد تم الغاءة وتم تشريع قانون الادارة المالية الاتحادية رقم (٦) لسنة ٢٠١٩ المعدل النافذ ليحل محله .

تضمن قانون الدين العام خمسة اقسام ، تناول القسم الاول منه بعض التعاريف المهمه ، وتضمن القسم الثاني صلاحيات وزير المالية بأصدار سندات الدين الحكومي ، وتناول القسم الثالث الصلاحيات

---

[١] المادة ٢٨ / اولا ، دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .
[٢] المادة ١١٠ / اولا من الدستور ذاته اعلاه .
[٣] المادة ٨٠ / سادسا من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥
[٤] المادة ٦١ / رابعا من الدستور ذاته اعلاه .
[٥] ا د ماجد نجم عيدان ـ الباحث خالد صالح حاجي ، العضوية في المحكمة الاتحادية العليا ، مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية ، المجلد (١٣) ، العدد (٤٩) ، ٢٠٢٤ ،ص ٨٠ .

والمهام المتعلقة بسندات الدين المستحقة ، اما القسم الرابع فتضمن السلطات المتعلقة بالوكلاء الماليين ومكان الايداع ، القسم الخامس كان مخصصا لواجبات وزير المالية والسلطات الادارية الممنوحه له .

لقد بين القانون ان اصدار السندات الحكومية من اختصاص وزير المالية [١] ، وللوزير ذاته تحديد شروط سندات الدين الحكومي الفنية مثل (تاريخ الاستحقاق ،السعرالمعروض به ومعدل الفائدة ،وتاريخ تسديد اصل الدين والفوائد ، شكل السند ،العملة التي يصدر بها ، واي شروط اخرى غير ممنوعة قانونا ....) [٢] ، اما عن طريقة بيع السندات فهي ايضا من صلاحيات وزير المالية فيمكن بيعها عن طريق المزاد العلني او عن طريق الاكتتاب [٣] ، وترك القانون الحرية لوزير المالية بدفع رأس المال والفوائد عند الاستحقاق او في اي وقت سابق وحسب تقديرة[٤] ، الا اننا نعتقد ان اعطاء الوزير صلاحية دفع رأس المال والفوائد في اي وقت سابق لتاريخ انقضاء القرض فيه اضرار بالطرف الاخر وكان الاجدر ان يكون في حالة التسديد قبل موعد الاستحقاق بأتفاق الطرفين او ان تكون هناك ظروف قاهرة تجبر وزير المالية لأتخاذ هذا الاجراء ، ولم تتطرق المادة الى حالة تسديد القرض بعد موعد الاستحقاق وماهي الضمانات التي تكفل حق المكتتبين في التعويض ، كون ان ذلك سيساهم في زيادة ثقة المكتتبين بعملية الاكتتاب والحفاظ على حقوق الطرفين .

ثانيا : قانون الادارة المالية الاتحادية رقم (٦) لسنة ٢٠١٩ المعدل .

يعد قانون الادارة المالية الاتحادية رقم (٦) لسنة ٢٠١٩ المعدل ، الدستور الاساس لأعداد وتشريع قانون الموازنة العامة للدولة ، اذ يتضمن القواعد الاساسية المنظمة لمرحلة اعداد الموازنة واقرارها ، وحيث ان قانون الموازنة العامة يتضمن بين مفرداته مواد وفقرات تتعلق بالقرض العام بعده ايرادا في مرحلة الحصول عليه و وجها من اوجه الإنفاق في مرحلة تسديده ، وحيث ان القرض العام يتطلب دراسات مسبقة من قبل جهات مختصة فقد اكد القانون على ان (يقدم وزير التخطيط والمالية الاتحاديان الى لجنة الشؤون الاقتصادية او مايحل محلها في مجلس الوزراء في مطلع شهر اب من كل سنة مشروع قانون الموازنة العامة الاتحادية وتقدم التوصيات الى مجلس الوزراء في مطلع شهر ايلول من كل سنة) [٥] ، اذ يتضمن هذا القانون (الخطة المالية في شأن القروض المحلية والخارجية قصيرة الاجل والضمانات الصادرة عن الحكومة الاتحادية والاقليم والمحافظة غير المنتظمة بأقليم والشركات العامة) [٦] ، وبذلك فإن الخطط المتعلقة بالقرض المحلي او الخارجي قصيرة الاجل يجب ان تقدم من قبل وزيري التخطيط والمالية الى لجنة الشؤون الاقتصادية في مجلس الوزراءمطلع شهر اب وتقدم اللجنة توصياتها الى مجلس الوزراء مطلع شهر ايلول للمصادقة عليه ، رغم ان النص كان واضحا في المدد والجهات المختصة التي تعد وتدرس وتقر كل مايتعلق بالقرض العام ، الا ان ذلك كان محددا فقط بالقروض قصيرة الاجل ولم يتطرق للقروض طوية الاجل ولم يبين القانون ايضا ماهي المدة التي يقصدها في القروض قصيرة الاجل ، ام انه يعتمد في تحديد تلك المدة على العرف الجاري في المصطلحات المالية اذ يتفق كتاب المالية العامة على ان القروض قصيرة الاجل هي القروض التي

---

[١] القسم ٢/ المادة ١ ، قانون الدين العام المحلق (ب) من امر سلطة الائتلاف رقم (٩٤) لسنة ٢٠٠٤ .
[٢] القسم ٢/ المادة ٢ ، القانون ذاته اعلاه .
[٣] القسم ٢/ المادة ٣، القانون ذاته اعلاه .
[٤] القسم ٣ / المادة ٣، القانون ذاته اعلاه .
[٥] المادة (٨) ، قانون الادارة المالية الاتحادية رقم (٦) لسنة ٢٠١٩ المعدل .
[٦] المادة (٨) / ثانيا ـ و ، من القانون ذاته اعلاه .

لاتزيد مدتها عن سنة واحدة [١] ، فكان هناك غموض لابد من تلافيه للوصول الى نصوص تتسم بالوضوح لتساهم في تحقيق الاستقرار والطمأنينة لدى الافراد [٢]

وبعد ان يرفع قانون الموازنة الى مجلس النواب العراقي و تتم المصادقة عليه والذي يتضمن المصادقة على القروض والضمانات السيادية والاتفاقيات الدولية [٣] ، وبعد نشره في الجريدة الرسمية يدخل القانون حيز التنفيذ ، وبذلك تستطيع الحكومة المباشرة بعملية الاقتراض ممثلا بوزير المالية الاتحادي ، اذ منح القانون وزير المالية صلاحية الاقتراض محليا وخارجيا واصدار حولات الخزينة والسندات المالية لتغطية العجز في الموازنة العامة الاتحادية ضمن الحدود القصوى المقررة في قانون الموازنة العامة الاتحادية .... [٤] ، وبذلك تعد المصادقة من قبل مجلس النواب العراقي بمثابة اجازة للسلطة التنفيذية في الاقتراض واصدار السندات المالية ، ولكن هذه الاجازة مقيدة بما تم النص عليه في قانون الموازنة العامة الاتحادية .

المطلب الثاني

الإطار القانوني لضمان عدالة تخصيص القرض العام وتوزيعه

يعد القرض العام ايرادا استثنائيا من ايرادات الدولة لكونه كما ذكرنا يعد ايرادا عند الحصول عليه ووجه من اوجه الانفاق عند تسديد ، وقد بينا سابقا في المبحث الاول ان لهذا الايراد الاستثنائي استثناء من قاعدة من قواعد الموازنة العامة الخاصة بالايرادات والتي هي قاعدة (عدم تخصيص الايرادات العامة) ، ورغم ان الايراد المتحقق من القرض العام لايخضع لهذه القاعدة ، الا ان ذلك لايحول دون ان تكون هناك جهة مختصة لمراقبة تخصيص القرض العام وتوزيعه بصورة شفافة وعادلة لتحقيق الغرض منه .

سنوضح في هذا المطلب الاساس القانوني لهيئة مراقبة تخصيص الواردات الاتحادية بعدها الجهة الرقابية المستقلة والمختصة على متابعة تخصيص القرض العام وتوزيعه ووسائلها القانونية لحقيق ذلك وذلك في فرعين متتاليين وكالاتي :

الفرع الاول

الاساس القانوني للهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية

تناول دستور جمهورية العراق لسنة٢٠٠٥ في الفصل الرابع منه الهيئات المستقلة اذ نص على (تؤسس بقانون هيئة عامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية و تتكون الهيئة من خبراء الحكومة الاتحادية والاقاليم والمحافظات وممثلين عنها ....) [٥] ، لقد بينت هذه المادة امور رئيسية ، الاولى تكوين هذه الهيئة اذ اوضحت انها تتكون من خبراء الحكومة الاتحادية والاقاليم والمحافظات وممثلين عنها ، والثانية مهام هذه الهيئة اذ جاء بنفس المادة المشار اليها اعلاه ، ان للهيئة رقابتين رقابة اداء من خلال التحقق من عدالة توزيع المنح والمساعدات والقروض الدولية بموجب استحقاق الاقاليم و المحافظات غير المنتظمة في اقليم ، ورقابة ملائمة من خلال التحقق من الاستخدام الامثل للموارد المالية الاتحادية واقتسامها ، وضمان الشفافية والعدالة عند تخصيص الاموال لحكومات الاقاليم او المحافظات

---

[١] د رائد ناجي ، مصدر سابق ، ص ٦٢ ـ د عادل احمد حشيش ، مصدر سابق ، ص ٢٦٢ ـ د رمضان صديق ، مصدر سابق ، ص ٢٦١.

[٢] ا م د علي مجيد العكيلي ، د لمى علي الظاهري ، مبدأ الوضوح في النصوص القانونية ودوره في تحقيق الامن القانوني ، مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية ، المجلد (١٣) ، العدد (٤٨) ، ٢٠٢٤ ، ص ٢٨٤ .

[٣] المادة ١٢/ رابعا ، قانون الادارة المالية الاتحادية رقم (٦) لسنة ٢٠١٩ المعدل .

[٤] المادة ٣٩ / اولا ، قانون الادارة المالية الاتحادية رقم (٦) لسنة ٢٠١٩ المعدل .

[٥] االمادة (١٠٦) ، دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .

غير المنتظمة في اقليم وفقا للنسب المقررة ، اي ان الدستور منحها سلطة رقابة الاداء ورقابة الملائمة من خلال التحقق والذي يقصد به (اجراء من الاجراءات التدقيقية والتي يتم من خلالها التثبت من واقع حال النشاط الخاضع للتدقيق من خلال عدة اجراءات تمثل " المعاينة والاطلاع والمناقشة ") [١]، ورغم اهمية هذه الهيئة الا ان قانونها لم يشرع حتى عام ٢٠١٧ ، ففي عام ٢٠١٧ صدر قانون رقم (٥٥) لسنة ٢٠١٧ قانون الهيأة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية [٢] ، وقد جاءت اهداف القانون مطابقة لما نص عليه الدستور ، الا ان مايلاحظ على القانون انه لم ينظم الهيكل التنظيمي للهيئة بصورة كافية فهو لم يبين كيفية تعيين رئيس الهيئة ونائبه ، وانما ذكر فقد شروط التي يجب ان تتوفر فيهما اذ اشترط ان يكون رئيس الهيئة و نائبه حاصلا على شهادة جامعية اولية في الاقل ولهما خدمة فعلية لا تقل عن (١٥) خمسة عشر سنة [٣] وكذلك لم يحدد كيفية تحديد الخبراء وترك الامر لمجلس الوزراء رغم ان الهيئة تعد من الهيئات المستقلة ، كما ان الفصل الخامس منه والخاص بواردات الحكومة الاتحادية عندما حددها ونص عليها بأن الواردات الاتحادية تتحقق من المصادر الاتية :(اولا :مبيعات النفط والغاز والثروات المعدنية ... ، ثانيا :المنح والمساعدات الدولية ، ثالثا :الواردات التي تستحصل اتحاديا او لصالح الحكومة الاتحادية من الاقليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم) [٤] ، لم يذكر الواردات المتحققة من القرض العام ونعتقد ان عدم ذكر القرض العام كان لسهو اثناء الصياغة يمكن تلافيه اما بالرجوع الى تفسير القانون بصورة كلية كون ان القانون قد جاء فيه وضمن الاهداف التي يسعى اليها القانون (القيام بالتحقق من عدالة توزيع الواردات الاتحادية عند اعداد مشروع الموازنة العامة الاتحادية وصحة احتساب توزيع تخصيصات الواردات الاتحادية من المنح والمساعدات والقروض الدولية ...) [٥] ، او ان يصار الى تعديل النص واضافة القرض الى الفقرة الثانية منه والخاصة بالمنح والمساعدات لتصبح الخاصة بالمنح والقروض الدولية والمساعدات ، ولكي يتلائم النص مع الاسباب الموجبة لتشريع القانون والتي اكدت على تحقيق العدالة في تخصيص الواردات الاتحادية في الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة بأقليم وتوزيع المنح والمساعدات والقروض الدولية بشكل يؤمن الفائدة لكل مكونات الشعب العراقي .

وبعد تشريع القانون الخاص بالهيئة والتأكيد على ان ينفذ من تاريخ نشره بالجريدة الرسمية [٦] ، الا انه لم يدخل حيز التنفيذ الا بعد تشريع القانون رقم (٢٣) لسنة ٢٠٢١ " الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنة المالية ٢٠٢١ " [٧] ، اذ بين القانون (على مجلس الوزراء تشكيل هيئة مراقبة توزيع الايرادات الاتحادية المنصوص عليها بالمادة "١٠٦" من الدستور والمقرة في قانون "٥٥" لسنة ٢٠١٧ على ان تنقل الدرجات الوظيفية المطلوبة في هيكليتها الادارية من بقية المؤسسات الحكومية وتتولى وزارة المالية اجراء اللازم) [٨] ، فجاء هذا النص مكملا لنص القانون الهيئة وتم على اثره تشكيل الهيئة رغم ان الاجرء الاكثر صحة هو اجراء تعديل على القانون الخاص بالهيئة بدلا من تخصيص نص في

---

[١] د احمد حمندي يحيى ، التنظيم القانوني للجان التدقيقية في العراق ، مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية ، العدد الثاني ، السنة الخامسة عشر ، ٢٠٢٣ ، ص ٦٣٤ .

[٢] نشر بالوقائع العراقية العدد ٤٤٤٤ ، بتاريخ ١٧/ ٤ / ٢٠١٧ .

[٣] تنظر المادة ٣ / اولا ـ ثانيا ، قانون رقم (٥٥)لسنة ٢٠١٧ قانون الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية .

[٤] المادة ٩ ، القانون رقم (٥٥) لسنة ٢٠١٧ قانون الهيأة العامة لمراقبة الواردات الاتحادية .

[٥] المادة ٣ / اولا ، القانون رقم (٥٥) لسنة ٢٠١٧ قانون الهيأة العامة لمراقبة الواردات الاتحادية .

[٦] المادة ١٥ ، القانون ذاته اعلاه .

[٧] نشر بالوقائع العراقية العدد ٤٦٢٥ ، بتاريخ ١٢/ ٤ / ٢٠٢١ .

[٨] المادة (٥٤) ، القانون رقم (٢٣)لسنة ٢٠٢١ قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنة المالية ٢٠٢١ .

قانون الموازنة العامة الاتحادية لتكميله ، الا ان الواقع العملي يقر بوجود العديد من النصوص في قانون الموازنة التي تبتعد عن مضمون الموازنة الا انها تندرج فيه تسمي "بمحلقات الموازنة " لعدة اسباب من ابرزها تلافي البطئ المألوف في الاجراءات التشريعية ، فبدلا من قيام السلطات المختصة بأعداد او تعديل القوانين المختصة وذلك يتطلب مدة زمنية طويلة واجراءات معقدة ، فانه يتم حشر بعض الاحكام في قانون الموازنة العامة لتسهيل تمريرها واقرارها [١] ، وبالفعل تم تأسيس الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية وباشرت بوضع نظامها الداخلي [٢] ، والذي كان من ضمن مهامه اعداد تقرير سنوي عن نشاط الهيئة للسنة المحددة وارساله الى الجهات المعنية [٣] ،وقد تم اصدار الهيئة لتقريرها السنوي الاول للسنة المالية (٢٠٢٣) [٤].

الفرع الاول

آليات الهيئة العامة لمراقبة وتخصيص القرض العام

منح قانون الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية العديد من الآليات التي من خلالها تستطيع تحقيق الهدف الذي جاءت من اجله وهو ضمان مراقبة وعدالة توزيع القروض الدولية بشكل يؤمن الفائدة لكل مكونات الشعب العراقي بشكل شفاف وعادل ، سنتناول هذه الآليات في نقطتين متتاليتين وكالاتي :

اولا : المشاركة في اعداد الموازنة العامة للدولة

لكي تحقق الهيئة مهامها في مراقبة تخصيص الوردات الاتحادية وعدالة توزيع القروض الدولية لكل مكونات الشعب العراقي ، فقد منحت حق المشاركة في اعداد قانون الموازنة العامة للدولة[٥] والذي يعد القانون الشامل لكل ايرادات الدولة الاتحادية سواء كانت ايراداتها المتحققة من ممتلكات الدولة او الايردات الضريبية او من القروض العامة ونفقاتها ، لقد بينت تعليمات تشكيل الهيأة [٦] ، ان دائرة الشؤون الفنية تقوم بمهام عدة من ضمنها المشاركة في اعداد الموازنة العامة واقرارها ومتابعة تنفيذها والذي يخصنا في بحثنا الايرادات المتحققة من القروض العامة ، الا ان القانون والتعليمات لم تحدد كيفية مشاركة الهيئة في اعداد واقرار الموازنة ولم يحدد المددة التي على الهيئة انجاز هذه المهمة ، لذلك نرى ضرورة تعديل المادة (٣) اولا من القانون بشكل لايتعارض مع الاحكام الخاصة في الدستور او القوانين المالية المتعلقة بإعداد الموازنة العامة ويتفق معها ، ونعتقد انه من الممكن والافضل ان تشارك الهيئة في اعداد الموازنة ومتابعة تنفيذها ، الا انه من غير المنطق ان تساهم في اقرار قانون الموازنة كون ان اقرار الموازنة يعد من اختصاص مجلس النواب العراقي ، اما عن اعداد قانون الموازنة العامة للدولة فنقترح يكون تعديل المادة (٣) اولا من خلال مشاركتها في مناقشة التقرير المرسل من وزارتي التخطيط

---

[١] د حيدر وهاب عبود ، ملحقات الموازنة العامة وآثارها السلبية في المالية العامة العراقية ، ط١ ، دار المسلة ، بيروت ، ٢٠١٩ ، ص ٣٦.

[٢] النظام الداخلي لمهام مجلس ادارة الهيأة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية وسير العمل فيه رقم (١) لسنة ٢٠٢٢ ، الوقائع العراقية العدد ٤٦٨٧ ، ٢٩ / اب / ٢٠٢٢ .

[٣] المادة (١) اولا ـ ز من النظام ذاته اعلاه .

[٤] التقرير السنوي للهيأة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية (السنة المالية ٢٠٢٣) ، ط١ ، الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية ، العراق ـ بغداد ، ٢٠٢٤ .

[٥] المادة (٣) اولا ، قانون رقم (٥٥) لسنة ٢٠١٧ قانون الهيأة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية.

[٦] تعليمات تشكيل الهيأة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية رقم (٢) لسنة ٢٠٢٢ ، الوقائع العراقية العدد ٤٦٩٨ ، تشرين الثاني / ٢٠٢٢ .

والمالية الى لجنة الشؤون الاقتصادية او مايحل محلها في مجلس الوزراء للوقوف على التنبؤات في شأن الايرادات بصورة عامة ومن ضمنها الايردات المتحققة من القرض العام ، جدير بالذكر ان هذا التقرير قد تم النص عليه في قانون الادارة المالية رقم (٦) لسنة ٢٠١٩ المعدل في المادة (٣) ، وبذلك سيكون هناك تلائم وعدم تعارض بين قانون الادارة المالية المشار اليه انفا و وقانون الهيئة ، كون ان هذا التقرير سيكون اساسا لأعداد الموازنة للسنوات اللاحقة ، وبهذا ستساهم الهيئة في اعداد قانون الموازنة العامة وستكون هذه المساهمة بمثابة رقابة سابقة على تخصيص الوارات الاتحادية اذ سيكون للهيئة رؤية واضحة عن تنبؤات الايردات التي من المحتمل تحصيلها خلال المدة القادمة ، ومما تجدر الاشارة اليه ان الهيئة قد ذكرت في في تقريرها السنوي انها لم تشترك في اعداد مسودة قانون الموازنة الاتحادية بالرغم من المفاتحات المستمرة الى وزارتي المالية والتخطيط [١].

الفرع الثاني

تمابعة تمويل الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة بأقليم بمبالغ القروض الدولية المخصصة من قبل وزارة المالية حسب استحقاق الاقاليم والمحافظات وفقا لاسس ومعايير تحدد بنظام

لمتابعة تمويل الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة باقليم بمبالغ القروض الدولية المخصصة من قبل وزارة المالية ، وللوقوف على ما اذا كانت هذه المبالغ قد تم تمويلها لمستحقيها بالفعل يستلزم الامر اجراءان ، الاول هو صلاحية الهيئة بالتحري والتقصي والتحقق ومتابعة القروض الدولية منذ لحظة ابرام عقد القرض والاتفاق عليه او حتى قبل ذلك ولحين انقضائه ، عليه نقترح منح الهيئة صلاحية الموافقة على القرض العام قبل اصداره بأي طريقة كانت ، للوقوف على الحاجة الفعلية لهذا القرض ومدى مساهمته في اضفاء مردودات ايجابية على الواقع الاقتصادي ، فبهذا لا تكون للهيئة رقابة لاحقة فقط على القروض الدولية ومتابعة تمويلها بصورة شفافة وعادلة وانما تكون لها رقابة سابقة بعدها الجهة المختصة بالرقابة على تخصيص الواردات الاتحادية والتي يكون الايراد المتحقق من القرض العام واحدا من تلك الايرادات الاتحادية ، لما لهذا الايراد من خصوصية كونه يشكل في مرحلة اصداره ايرادا عاما ، اما في مرحلة تسديده فهو يشكل انفاقا لابد من تغطيته من خلال الايردات الاتحادية العامة الاخرى كالمتحققة من ممتلكات الدولة او من الضرائب او غيرها ويتم هذا من خلال تفعيل دور الهيئة في المشاركة في اعداد مشروع قانون الموازنة العامة للدولة .

اما الاجراء الثاني والذي يعد مكملا للاجراء الاول وهو وضع اسس ومعايير تعتمد عليها الهيئة للتحقق من عدالة توزيع القروض العامة ، ولم يتطرق القانون ولا النظام الداخلي لتلك الاسس ولا تعليمات تشكيل الهيئة ، نعتقد انه كان اغفالا او نقصا تشريعيا وهذا سينعكس بصورة سلبية على الفرد من جهة وعلى القضاء من جهة اخرى [٢]، ونجد نصا بين نصوص قانون الموازنة العامة لسنة (٢٠٢٣ ، ٢٠٢٤، ٢٠٢٥) يشير الى [٣] (على مجلس الوزراء تخصيص مبالغ قروض الاتفاقية الاطارية الصينية عن حساب الاستثماروحساب الائتمان ومؤسسة ضمان الصادرات الصينية ومشاريع البنى التحتية والتنموية وفقا للنسب السكانية لكل محافظة لضمان عدالة توزيع القروض التنموية للمحافظات) ، فهو

---

[١] التقرير السنوي للهيأة العامة لمراقبة الواردات الاتحادية ، مصدر سابق ، ص ٨٩.

[٢] د حسين وهاب حمد ابراهيم ، الاصلاح الحكومي في العراق بين الوثيقة الدستورية والفكرة القانونية السائدة، مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية ، المجلد (١٤) العدد (٥٣) ، ٢٠٢٥ ،ص ٦٣٠.

[٣] المادة (٢) اولا ـ٤ ز ، قانون رقم (١٣) لسنة ٢٠٢٣ الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنوات المالية (٢٠٢٣ ـ٢٠٢٤ ـ ٢٠٢٥) .

بذلك يوعز الى اعتماد نسبة السكان اساسا لعدالة توزيع القرض ،نعتقد ان تحديد معيار نسبة السكان لتوزيع القرض قد يحقق العدل الا انه لن يحقق العدالة وتقليل الفجوة بين طبقات المجمتع ،فلو افترضنا وجود خمسة محافظات متساوية من حيث عدد السكان الا انها مختلفة من حيث البنى التحتية ونسبة الفقر والبطالة ومن حيث مساهمة تلك المحافظة بتحقيق ايردات وتحملها لمخلفات استخراج النفط مثلا ، فلن يكون من العدالة توزيع القرض بينهم بالتساوي لذا نرى ضرورة الاخذ بعدة معايير للتحقق من عدالة توزيع القرض العام نذكر منها :

١ـ عدد السكان.

٢ـ مستوى التنمية لكل محافظة واقليم .

٣ـ نسبة الفقر والبطالة .

٤ـ نسبة فئات المجمتع (اطفال ، شباب ، كبار السن) واحتياج كل فئة .

٥ـ مدى مساهمة الاقليم او المحافظة بتحقيق الواردات .

٦. الحاجة الفعلية لتلك التخصيصات وآثارها الاقتصادية والاجتماعية و السياسية .

الخاتمة

وختاما يجب ان نبين اهم الاستنتاجات والتوصيات وذلك في نقطتين وكالاتي :

اولا : الاستنتاجات

١. رغم تعدد التعرفات التي قيلت في القرض العام الا انها تدور حول اربع عناصر اساسية والتي هي : ان القرض العام يجب ان يتم بموجب عقد ، وان الطرف المدين هي الدولة والطرف الدائن اما ان يكون خارجيا او داخليا افراد طبيعيين او اشخاص معنوية ، وهناك تعهد برد اصل المبلغ مع الفوائد ضمن اجال محددة ، وان يصدر القرض بقانون.
٢. يعد القرض وسيلة تستخدمها الدولة للخروج من الازمات مالية طارئة كالأوبئة والحروب او للتخلص من بعض الظواهر المالية السلبية كالتضخم والكساد ، او لسد العجز المالي في قانون الموازنة العامة للدولة .
٣. تتمحور طرق اصدار القرض الخارجي اما من خلال الاتفاقيات الدولية ، او من خلال طرح السندات الحكومية في سوق الاوراق المالية العالمية ،اما القروض الداخلية فمن خلال طرح البنك المركزي او البنوك السندات الحكومية عن طريق الاكتتاب ، اما طرق انقضاء القرض العام فتكون اما بطرق عادية كالوفاء بقيمة القرض عند حلول الميعاد دفعة واحدة مع الفوائد المستحقة او عن طريق استهلاك القرض بدفعات ، وهناك طرق استثنائية ينتهي بها القرض العام وهي تنازل الجهة الدائنة عن قيمة القرض لصالح الدولة المدينة لأي سبب ، او ان تمتنع الدولة المدينة عن تسديد مافي ذمتها الى الجهة الدائنة وهو اجراء منتقد ومنافي للعدالة .
٤. لم نلاحظ وجود نص دستوري يقر بمبدأ قانونية القرض العام اسوة بباقي دساتير الدول الاخرى، وانما كانت هناك نصوص تحدد الجهة التي لها الحق برسم السياسة الاقتراض والتفاوض على المعاهدات والاتفاقيات الدولية والتي هي السلطة الاتحادية ممثلتا بمجلس الوزراء او من يخوله ، اما المصادقة على سياسة الاقتراض والاتفاقيات الدولية فهي من اختصاص مجلس النواب العراقي .
٥. من القوانين التشريعية التي نضمت القرض العام هما قانون الدين العام الملحق (ب) من امر سلطة الائتلاف المؤقتة رقم (٩٤) لسنة ٢٠٠٤ النافذ والذي اقر بصلاحية وزير المالية بأصدار السندات الحكومية وتحديد بعض شروطها كتاريخ الاستحقاق وتاريخ تسديد اصل الدين وشكل السند والعملة التي يصدر بها ...، ومنح القانون الصلاحية لوزير المالية تسديد قيمة القرض مع الفوائد في اي وقت سابق ولم يتطرق الى صلاحية تسديد القرض وفوائده بعد ميعاد الاستحقاق فكان هناك فراغ تشريعي لابد من تلافيه ، وقد تضمن قانون الادارة المالية رقم (٦) لسنة ٢٠١٩ المعدل كيفية اعداد مشروع قانون الموازنة العامة للدولة والذي يتضمن الخطة المالية بشأن القروض المحلية او الخارجية قصيرة الاجل ، ولم يتطرق للقروض متوسطة اوطويلة الاجل .
٦. اشار دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ في المادة (١٠٦) الى تأسيس هيئة عامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية ، وبين مهام هذه الهيئة وجاء قانون الهيئة مطابقا لما نص عليه الدستور من حيث المهام ، الا ان قانون الهيئة لم يدخل حيز التنفيذ الا بعد تشريع قانون رقم (٢٣) لسنة ٢٠٢١ "الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنة المالية ٢٠٢١" ، والذي وضح ماكان مبهما في القانون من حيث كيفية تشكيل الهيئة .

٧. للهيئة اليات قانونية لممارسة دورها في الرقابة على تخصيص القرض العام وتوزيعه بصورة عادلة وشفافة من خلال المشاركة في اعداد الموازنة العامة للدولة والتي يمكن ان تعد رقابة سابقة الا ان القانون والنظام الداخلي وتعليمات تشكيل الهيئة لم تبين كيفية المشاركة في اعداد مشروع قانون الموازنة .

٨. رغم ان القانون اكد على صلاحية الهيئة في متابعة تمويل الاقليم والمحافظة غير المنتظمة بأقليم بمبالغ القروض الدولية ورغم تأكيد النص على ضرورة توزيع هذه المبالغ وفق اسس ومعايير تحدد بنظام ، الا ان الهيئة لم تحدد ماهي الاسس والمعايير التي تستند عليها بتوزيع مبالغ القروض الدولية بصورة عادلة .

ثانيا : التوصيات

١. نقترح تعديل الفقرة (٣) من قانون الدين العام المحلق (ب) من امر سلطة الائتلاف رقم (٩٤) لسنة ٢٠٠٤ النافذ والتي تنص (يقوم الوزير بدفع رأس المال والفوائد في العطاء القانوني عند الاستحقاق اوفي اي وقت سابق وحسب تقديره وبموجب شروط السندات الحكومية)
لتصبح (يقوم الوزير بدفع رأس المال والفوائد في العطاء القانوني عند الاستحقاق ، او في وقت سابق او لاحق اذا كانت هناك ظروف قاهرة مقابل تعويض عادل للطرف الدائن) .

٢. تعديل الفقرة (و) من المادة (٨/ ثانيا) ، من قانون الادارة المالية الاتحادية رقم (٦) لسنة ٢٠١٩ المعدل والتي تنص (الخطة المالية في شأن القروض المحلية والخارجية قصيرة الاجل والضمانات الصادرة ....) ، لتصبح (الخطة المالية في شأن القروض المحلية والخارجية والضمانات الصادرة ...) لتشمل جميع انواع القروض من حيث المدة .

٣. لتفعيل مشاركة هيئة مراقبة تخصيص الواردات الاتحادية في اعداد مشروع قانون الموازنة تعديل المادة (٣/ اولا) من قانونها والذي ينص اولا (القيام بالتحقق من عدالة توزيع الواردات الاتحادية عند اعداد مشروع الموازنة الاتحادية ....) ليصبح (القيام بالتحقق من عدالة توزيع الواردات الاتحادية عند اعداد مشروع قانون الموازنة العامة الاتحادية من خلال مناقشة التقرير المرسل من قبل وزارتي التخطيط والمالية الى لجنة الشؤون الاقتصادية او مايحل محلها في مجلس الوزراء).

٤. تعديل الفقرة (ب) من المادة (٣/ اولا) من تعليمات تشكيلات الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية والتي تنص (التحقق من عدالة توزيع الواردات... ... وفقا للاسس والمعايير والمؤشرات ....) ،لتصبح (.... وفقا للأسس والمعايير ك عدد السكان ، ومستوى التنمية لكل اقليم او محافظة ، نسبة الفقر والبطالة ، نسبة فئات المجتمع " اطفال ، شباب ، كبار السن " ، مدى مساهمة الاقليم او المحافظة بتحقيق الواردات ، الحاجة الفعلية لتلك التخصيصات وآثارها الاقتصادية والاجتماعية والسياسية) .

قائمة المصادر

اولا : الكتب

١. د حيدر وهاب عبود ، ملحقات الموازنة العامة وآثارها السلبية في المالية العامة العراقية ، ط١ ، دار المسلة ، بيروت ، ٢٠١٩ .

٢. رائد ناجي احمد ، علم المالية العامة والتشريع الضريبي في العراق ،جمهورية العراق ـ وزارة التعليم العالي والبحث العلمي ، ط٣ منقحة ومعدلة ، ٢٠١٧ .

٣. د رمضان صديق ، الوجيز في المالية العامة والتشريع الضريبي ، دار النهضة العربية – مصر

٤. د سمير صلاح الدين حمدي ، المالية العامة ، ط١ ،منشورات زين الحقوقية ، بيروت ، لبنان ، ٢٠١٥ .

٥. د طاهر الجنابي ، المالية العامة والتشريع الضريبي ، العاتك لصناعة الكتاب ، ٢٠١١.

٦. د عادل احمد حشيش ، اصول المالية العامة 'دراسة تحليلية لمقومات مالية الاقتصاد العام ' ، مؤسسة الثقافة الجامعية ، الاسكندرية .

٧. د محمد حلمي مراد ،مالية الدولة ،مطبعة مصر ، القاهرة ،١٩٦٤.

ثانيا: الرسائل الجامعية

١. جوان حسين علي الميزوري ، اثر القروض الخارجية على معلات النمو الاقتصادي دراسة تحليلية العراق نموذجا خلال الفترة ٢٠٠٤ـ ٢٠٢٠، رسالة ماجستير ، جامعة الشرق الأدنى ـ معهد الدراسات العليا / كلية العلوم والاقتصادية والادارية ـ قسم الاقتصاد ، ٢٠٢١.

ثالثاً: البحوث

١. د احمد حمندي يحيى ، التنظيم القانوني للجان التدقيقية في العراق ، مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية ، العدد الثاني ، السنة الخامسة عشر ، ٢٠٢٣.

٢. د بان صلاح عبد القادر ـ رغد عبد الله نعمة ، الاستثناءات الواردة على قاعدة عدم تخصيص الايرادات العامة ، مجلة العلوم القانونية ، عدد خاص لبحوث التدريسيين مع طلبة الدراسات العليا ، الجزء الثاني، مج ٣٦ ،ايلول ـ ٢٠٢١.

٣. د جورج سعد ، محمد عباس فاضل العامري ، المسؤلية القانونية عن انكار القرض العام ، مجلة العلوم الانسانية والطبيعية ، المجلد (٥) ، العدد (٩) ، ٢٠٢٤.

٤. حنان عبد الخضر هاشم الموسوي ، د حسين علي عويش ، القروض العامة وأثارها التنموية على الإنفاق الاستثماري في العراق للمدة (٢٠٠٤ـ٢٠٢٠) ،مجلة الغري للعلوم الاقتصادية ولادارية ، جامعة الكوفة ـ كلية الادارة والاقتصاد ، العدد خاص بمؤتمر سنة (٢٠٢٢).

٥. د حسين وهاب حمد ابراهيم ، الاصلاح الحكومي في العراق بين الوثيقة الدستورية والفكرة القانونية السائدة، مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية ، المجلد (١٤) العدد (٥٣) ، ٢٠٢٥ .

٦. ا م د علي مجيد العكيلي ، د لمى علي الظاهري ، مبدأ الوضوح في النصوص القانونية ودوره في تحقيق الامن القانوني ، مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية ، المجلد (١٣) ، العدد (٤٨) ، ٢٠٢٤.

٧. كاظم خضير السويدي ، طرق سداد القرض العام ، مجلة جامعة بابل للعلوم الانسانية ، المجلد (٢٧) ، العدد (٦) ، ٢٠١٩.

٨. ا د ماجد نجم عيدان ـ الباحث خالد صالح حاجي ، العضوية في المحكمة الاتحادية العليا ، مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية ، المجلد (١٣) ، العدد (٤٩) ، ٢٠٢٤ .

٩. د منى ادلبي ، مبدأ شيوع الموازنة (عدم تخصيص الايرادات) الموسوعة القانونية التخصصية ، مج ٧ ، ط ١ ، دمشق ،٢٠١١.

رابعاً: الدساتير والقوانين والأنظمة والتعليمات

أ- الدساتير

١. الدستور الاردني لسنة ١٩٥٢ المعدل .
٢. دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .
٣. دستور جمهورية مصرالعربية ٢٠١٤ .

ب- القوانين

١. قانون الدين العام الملحق (ب) من امر سلطة الائتلاف المؤقتة رقم ٩٤ لسنة ٢٠٠٤ النافذ .
٢. قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنة المالية ٢٠١٧.
٣. قانون رقم (٥٥) لسنة ٢٠١٧ قانون الهيأةالعامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية .
٤. قانون رقم (١) الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنه المالية ٢٠١٩.
٥. قانون الادارة المالية الاتحادية رقم (٦) لسنة ٢٠١٩ المعدل .
٦. القانون رقم (٢٣) لسنة ٢٠٢١ "الموازنة العامة التحادية لجمهورية العراق للسنة المالية ٢٠٢١ ".
٧. القانون رقم (١٣) لسنة ٢٠٢٣ (الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنوات المالية (٢٠٢٣ ـ٢٠٢٤ ـ٢٠٢٥).

ج – الأنظمة

١. النظام الداخلي لمهام مجلس ادارة الهيأة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية وسير العمل فيه رقم (١) لسنة ٢٠٢٢

د- التعليمات

١. تعليمات تشكيل الهيأة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية رقم (٢) لسنة ٢٠٢٢ .

خامساً: التقارير

١. التقرير السنوي للهيأة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية (السنة المالية ٢٠٢٣) ، ط١ ، الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية ، العراق ـ بغداد ، ٢٠٢٤ .

سادساً: الجرائد

١. جريدة الوقائع العراقية .

سابعاً: المواقع الإلكترونية

١. الموقع الرسمي لوزارة المالية mof.gov.iq/