



جمهورية مصر العربية
جامعة المنصورة
كلية الحقوق
قسم الاقتصاد السياسي والتشريعات
الاقتصادية

التنظيم القانوني للاقتراض العام في إقليم كردستان- العراق والمُحافظة غير المنتظمة بالإقليم

إعداد الباحث
عمر جلال محمد

٢٠٢٠م - ١٤٤٢هـ

قائمة المحتويات

الصفحة		العنوان
من	إلى	
٤	١	المقدمة
١٥	٥	المطلب الأول: الأساس الدستوري والقانوني للاقتراض العام.
٩	٥	الفرع الأول: الأساس الدستوري للاقتراض العام.
١٥	١٠	الفرع الثاني: الأساس القانوني للاقتراض العام.
٢١	١٦	المطلب الثاني: صور الفروض العامة والآثار المترتبة عليها.
١٩	١٦	الفرع الأول: صور الفروض العامة.
٢١	١٩	الفرع الثاني: الآثار المترتبة على اللجوء إلى الاقتراض العام.
٢٦	٢٢	المطلب الثالث: شروط اللجوء للاقتراض العام المحلي والرقابة عليه.
٢٣	٢٢	الفرع الأول: شروط اللجوء للاقتراض العام المحلي.
٢٦	٢٤	الفرع الثاني: الرقابة على عملية الاقتراض العام.
	٢٧	الخاتمة.
٢٨	٢٧	أولاً. الاستنتاجات.
٢٨	٢٨	ثانياً. المقترحات.
٣٠	٢٩	قائمة المصادر.

المقدمة

لقد تعددت مفاهيم القروض العامة، وذلك تبعاً للجهة التي تناولت هذا المفهوم، والتي يُمكن تقسيمها على مجموعتين تَضَمَّت الأولى رأي الخبراء والاقتصاديين والباحثين، أمّا فيما يتعلّق بالمفهوم الثاني فقد تَضَمَّت رأي المنظمات الدوليّة، ويُشير مفهوم القروض العامة إلى مجموعة الالتزامات التي تتعهّد الدولة بالوفاء بها دولة تجاه الدائنين، سواء أكانوا من الداخل أم من الخارج، وتنتج عن هذه القروض التزامات عدّة، منها: الديون الناتجة عن الاتفاقيات المُبرمة بين الحكومات والمنظمات أو المؤسسات الدوليّة، قُروض البنوك الأجنبيّة إلى حكومة دولة أخرى، أو إلى مشروع، عامّ، أو إلى البنك المركزي، وقُروض دولة إلى دولة أخرى، وتعتمد بعض الدول على استحداث تشكيلات حكوميّة مُستقلة في الشكل القانوني عن المُوازنة العامّة كي توكل إليها بعض مهام الإنفاق العامّ التي تمولها بقُروض.

تلجأ الحكومات عند تعرضها للأزمات الماليّة، أو عند مُواجهتها للنقص في الإيرادات العامّة الواجب وجودها لتغطية نفقاتها بما يعرف بـ "القرض العامّ".

وقد يكون ذلك القرض داخلياً أو خارجياً، وبطبيعة الحال يتمّ استخدام أدوات السُلطة الماليّة، ممثّلة بوزارة الماليّة، وأدوات السُلطة النقديّة، ممثّلة بالبنك المركزي، لتنفيذ سياسة الاقتراض العامّ.

وتظهر المشكلة العظمى لعمليّة الاقتراض، ولاسيّما الاقتراض الخارجي، في إيجاد أو تقديم الضمانات السياديّة للجهات المانحة لتلك القُروض.

وعادةً ما تكون عمليّة الاقتراض الخارجي عمليّة مشروطة من حيث سعر الفائدة ومُدّته الزمنيّة، فضلاً عن آليات تسديد ذلك القرض، وفي بعض الأحيان تشترط الجهات أو المؤسسات أو الدول العارضة لذلك القرض شروطاً في كفيّة توجيه أو استخدام ذلك القرض، مما يؤشّر في ذلك خرقاً لسيادة الدول المُقترضة.

وفي سبيل الحصول على تلك القُروض أُوجبت بعض التشريعات الداخليّة استحصال مُوافقة السُلطة التشريعيّة بشكل مُباشر على ذلك القرض، أو من خلال تضمينه في قانون المُوازنة العامّة مع تحديد السُلطة التشريعيّة للآليات العامّة والشكليّة لذلك القرض.

أولاً. أهميّة الدراسة: إنّ عمليّة الاقتراض العام تُحمّل الجيل الحالي والأجيال القادمة أعباءً كبيرة ربّما تحرمها من التمتع بموارد تلك الدول، لذلك كان لزاماً على الدول مع وجود سلطة تشريعيّة مُستقلّة أن تبحث في تشريعات إدارة تلك القروض العامّة، سواءً أكانت داخليّة، أم خارجيّة، لذلك جنح الباحث الى دراسة هذا الموضوع من خلال دراسة (التنظيم القانوني للاقتراض العامّ في إقليم كردستان- العراق والمُحافظة غير المُنتظمة بإقليم).

ثانياً. إشكاليّة الدراسة: تتمثّل إشكاليّة الدراسة في موضوعة (التنظيم القانوني للاقتراض العامّ في إقليم كردستان- العراق والمُحافظة غير المُنتظمة بإقليم) في البحث في المسألة من خلال طرح الأسئلة المُدرجة لاحقاً، علاوةً عن محاولة إيجاد الأجوبة العلميّة عنها، وكما يأتي:

١. ما هو الأساس الدستوريّ والتشريعيّ للاقتراض العامّ؟

٢. ما هي صور القروض العامّة؟

٣. ما هي الآثار المُترتبة عليها على الاقتراض العامّ؟

٤. ما هي شروط اللجوء للاقتراض العامّ المحليّ؟

٥. ما هي آليات الرقابة على عمليّة الاقتراض العامّ؟

ثالثاً. هدف الدراسة: انطلاقاً من مُشكلة الدراسة ستحاول الدراسة تحقيق الأغراض الآتية:

١. بيان الأساس الدستوريّ والقانونيّ للاقتراض العامّ؟

٢. تحديد صور القروض العامّة؟

٣. توضيح الآثار المُترتبة عليها على الاقتراض العامّ؟

٤. تحديد شروط اللجوء للاقتراض العامّ المحليّ؟

٥. الوقوف على آليات الرقابة على عمليّة الاقتراض العامّ؟

رابعاً. نطاق الدراسة: اعتمد الباحث على تحديد نطاق الدراسة من خلال الأبعاد الموضوعيّة والمكانيّة والزمنيّة، وكما يأتي:

١. النطاق الموضوعي: يتحدّد هذا النطاق من خلال بيان التنظيم القانوني

للاقتراض العامّ في إقليم كردستان- العراق والمُحافظة غير المُنتظمة بإقليم.

٢. **النطاق المكاني:** ينحصر هذا النطاق من خلال توضيح التنظيم القانوني للاقتراض العام في إقليم كردستان - العراق والمُحافظات غير المنتظمة بإقليم.

٣. **النطاق الزمني:** يتأطر هذا النطاق في البحث في التشريعات النافذة المنظمة للاقتراض العام في إقليم كردستان - العراق والمُحافظات غير المنتظمة بإقليم.

خامساً. منهج الدراسة: تبعاً لأهمية الدراسة، وطبيعة الأسئلة الناصّة عليها إشكالية الدراسة، إلى جانب الأهداف المرجو تحقيقها سيتمّ المزوجة بين أكثر من منهج علمي أصيل مُعتمد في سبيل التوصل إلى استنتاجات مُعمّقة حول الموضوع، والخروج بمقترحات تطبيقية من شأنها أن تُسهم في (التنظيم القانوني للاقتراض العام في إقليم كردستان - العراق والمُحافظات غير المنتظمة بإقليم)، لذلك سيتمّ استخدام المناهج العلمية الآتية:

١. **المنهج الوصفي:** وهو ذلك المنهج الذي يأتي في صدارة مناهج البحث العلمي المُستخدمة، حيث من النادر أن نجد بحثاً أصيلاً يخلو من هذا المنهج، سواء أُستُخدم بشكل أصيل، أم بالتداخل والتشارك مع منهج علمي آخر، وسيتمثل في وصف للأحداث ووضع إطار لها، ثم تجميع المعلومات حولها، والتعرّف على أسباب حدوث الظاهرة محلّ البحث، وفي ضوء ذلك سيتمّ وضع النتائج.

٢. **المنهج التحليلي:** يُعدّ هذا المنهج أحد مناهج البحث العلمي الفرعية، وهو منهج مُكمل لغيره من المناهج، ويعتمد هذا المنهج على تفكيك المُشكلة لجزئيات، ومن ثمّ تقييم وتقويم ونقد كل جزء بصفة مُستقلة، وأخيراً القيام بالتركيب والاستنتاج العلمي.

٣. **المنهج الاستقرائي:** وهو منهج مُؤصل يقوم على استدلال يبدأ من دراسة الجزء ثم التعميم على الكلّ، ويعتمد على الشكّ والملاحظة الذهنية، واستخدام المنطق وصولاً إلى الاستنتاجات الخاصة بموضوع الدراسة.

سادساً. هيكلية الدراسة: لغرض الإجابة عن تساؤلات الدراسة، وتحقيق الأهداف الموضوعية، على وفق الأنطقة المُحددة للدراسة، تمّ تقسيم الدراسة على ثلاثة فصول، والتي بدورها تمّ تقسيمها إلى مباحث ومطالب ومن ثمّ إلى فروع، وكما يأتي:

١. **المطلب الأول (الأساس الدستوري والقانوني للاقتراض العام):** انقسم هذا المطلب على فرعين، حيث جاء الفرع الأول بعنوان (الأساس الدستوري

للاقتراض العام)، والفرع الثاني (الأساس القانوني للاقتراض العام)، أمّا
المطلب الثاني ف جاء بعنوان (أنواع سلطات الضبط الإداري).

٢. المطلب الثاني (صُور الفُروض العامّة وأهميّتها والآثار المترتّبة عليها): تمّ
تقسيم هذا المطلب على فرعين، الفرع الأول (صُور الفُروض العامّة)، والفرع
الثاني (الأساس القانوني للاقتراض العام)، أمّا المطلب الثاني فحمل عنوان
(أهميّة الفُروض العامّة والآثار المترتّبة عليها).

٣. المطلب الثالث (شُروط اللجوء للاقتراض العام المحلي والرقابة عليه): ضم
هذا المطلب فرعان، الفرع الأول عُنون بـ (شُروط اللجوء للاقتراض العام
المحلي)، والفرع الثاني (الأساس القانوني للاقتراض العام)، أمّا المطلب الثاني
فتمّ عنوانته بـ (الرقابة على عملية الاقتراض العام).

المطلب الأول

الأساس الدستوري والقانوني للاقتراض العام

تبعاً للقاعدة الماليّة القانونيّة "لا نفقة ولا إيراد إلا بقانون" كان لزاماً على الدول أن تفرد قسمًا من دساتيرها لبحث مسألة القروض العامّة، فضلاً عن تشريع قوانين ضابطة لهذه المسألة، لذلك سنتناول في هذا المطلب أهمّ النصوص الدستوريّة والقانونيّة التي يُمكن أن يُستند إليها في العراق وإقليم كردستان والمُحافظة غير المنتظمة في إقليم في اللجوء إلى الاقتراض العامّ.

الفرع الأول

الأساس الدستوري للاقتراض العامّ

تبني المُشرّع الدستوريّ العراقيّ في دستور (٢٠٠٥) بشكل عامّ السياسة القائمة على أساس ذكر الاختصاصات الحصريّة للسلطة الاتحاديّة، فضلاً عن اختصاصات الأقاليم والمُحافظة غير المنتظمة في إقليم، إذ نصّ على أن "تختصّ السلطات الاتحاديّة بالاختصاصات الحصريّة الآتية:

أولاً: رسم السياسة الخارجيّة والتمثيل الدبلوماسي، والتفاوض بشأن المُعاهدات والاتفاقيّات الدوليّة، وسياسات الاقتراض والتوقيع عليها وإبرامها، ورسم السياسة الاقتصاديّة والتجاريّة الخارجيّة السياديّة.

ثالثاً: رسم السياسة الماليّة، والكمركيّة، وإصدار العُملة، وتنظيم السياسة التجاريّة عبر حدود الأقاليم والمُحافظة في العراق، ووضع الميزانيّة العامّة للدولة، ورسم السياسة النقديّة وإنشاء البنك المركزي، وإدارته..."^(١).

وبذلك، يكون "دستور جُمهوريّة العراق لسنة (٢٠٠٥)" قد وسّع صلاحيّات الأقاليم والمُحافظة على حساب السلطة المركزيّة.

ولم يكتفِ المُشرّع الدستوريّ العراقيّ بذلك، بل أضاف نوعاً جديداً من الاختصاصات سمّاها بـ "الاختصاصات المُشتركة"، ويُقصد بذلك أن تكون مُمارستها بالتنسيق والتعاون بين السلطة الاتحاديّة وحُكومات الأقاليم والمُحافظة، على حساب اختصاصات السلطة المركزيّة وهذا يبدو جلياً من خلال الطريقة التي

١. يُنظر: نصّ المادّة (١١٠) من (الباب الرابع: اختصاصات السلطات الاتحاديّة) من "دستور جُمهوريّة العراق لسنة (٢٠٠٥)".

اعتمدها في توزيع الاختصاصات بينهما، إذ نصّ على "كلّ ما لم يُنصّ عليه في الاختصاصات الحصريّة للسلطات الاتحاديّة، يكون من صلاحية الأقاليم والمُحافظة غير المنتظمة في إقليم، والصلاحيات الأخرى المشتركة بين الحكومة الاتحاديّة والأقاليم، تكون الأولويّة فيها لقانون الأقاليم والمُحافظة غير المنتظمة في إقليم، في حالة الخلاف بينهما"^(١).

يُلاحظ أنّ المُشرّع الدستوريّ العراقيّ حاول أيضًا، وفي مناسبات عديدة أنّ يُساوي من حيث الاختصاصات بين الأقاليم والمُحافظة إلى الدرجة التي يُمكن القول معها أنّ المُحافظة في النظام القانونيّ العراقيّ تشبه الإقليم لأنها تبدو أكثر من كونها هيئة إداريّة لامركزيّة، وهي من دون مفهوم الإقليم في الدولة الفيدراليّة بقليل.

مّا تقدّم، يردّ سؤال حول مدى سماح "دستور جمهوريّة العراق لسنة (٢٠٠٥)" للأقاليم والمُحافظة غير المنتظمة في إقليم باللجوء إلى الاقتراض العامّ من عدمه، وفي هذا الصدد نجد أنّ هنالك اتجاهان مختلفان، وكما يأتي:

الاتجاه الأوّل: يذهب هذا الاتجاه إلى أنّ "دستور جمهوريّة العراق لسنة (٢٠٠٥)" قد أعطى للأقاليم والمُحافظة غير المنتظمة في إقليم الحقّ في الاقتراض العامّ.

إنّ من يتمعّن في النصوص الدستوريّة، لاسيّما نصّ المادّة (١١٠)، الخاصّة بتحديد الاختصاصات الحصريّة للسلطات الاتحاديّة، يُلاحظ أنّ سياسات الاقتراض تضعها السُلطة المركزيّة، وذلك من خلال مؤسّساتها الماليّة والإداريّة المُختلفة، وفي مُقدّمتها وزارتي الماليّة والتخطيط، ويقنصر دورها على وضع سياسة الدولة للاقتراض كونه أحد وسائل التمويل، وهذا لا يعطي الحقّ للسُلطة المركزيّة بحرمان الأقاليم والمُحافظة غير المنتظمة في إقليم من ممارسة حقّ الاقتراض العامّ بقدر ما يمنحها سُلطة تنظيم هذا الأسلوب في تمويل الإيرادات من خلال قانون يضع القواعد الحاكمة والمنظمة للاقتراض العامّ، ويقوم هذا الحُكم على أساس ما يأتي:

أولاً. النصوص الدستوريّة: هنالك مجموعة من النصوص الدستوريّة التي تضمّنها "دستور جمهوريّة العراق لسنة (٢٠٠٥)" التي يُمكن الاعتماد عليها في تبرير تبنيّ هذا الاتجاه، وكما يأتي:

١. يُنظر: نصّ المادّة (١١٥) من (الباب الرابع: اختصاصات السُلطات الاتحاديّة) من "دستور جمهوريّة العراق لسنة (٢٠٠٥)".

١. نصّت الفقرة (ثالثاً) من المادة (١٢١) من "دستور جمهورية العراق لسنة (٢٠٠٥)" على: "تُخصّص للأقاليم والمُحافظة حصة عادلة من الإيرادات المُحصلة اتحادياً، تكفي للقيام بأعبائها ومسؤولياتها، مع الأخذ بعين الاعتبار مواردها وحاجاتها، ونسبة السكّان فيها"^(١).

٢. نصّت الفقرة (ثانياً) من المادة (١٢٢) من "دستور جمهورية العراق لسنة (٢٠٠٥)" على: "تُمنح المُحافظة التي لم تُنظّم في إقليم الصلاحيّات الاداريّة والماليّة الواسعة، بما يُمكنها من إدارة شؤونها على وفق مبدأ اللامركزيّة الاداريّة، ويُنظّم ذلك بقانون"^(٢).

٣. نصّت الفقرة (خامساً) من المادة (١٢٢) من "دستور جمهورية العراق لسنة (٢٠٠٥)" على: "لا يخضع مجلس المُحافظة لسيطرة وإشراف أيّة وزارة، أو أيّة جهة غير مُرتبطة بوزارة، وله ماليّة مُستقلة"^(٣).

يُلاحظ من النُصوص الدستوريّة السابقة أنّ المُشرّع الدستوريّ استخدم عبارة "الصلاحيّات الماليّة والإداريّة الواسعة بما يُمكنها من إدارة شؤونها الإداريّة والماليّة" ولعلّ إدارة عمليّة الاقتراض العامّ يُعدّ من قبيل إدارة شؤونها الماليّة التي يُفترض أنّ تمارسها المُحافظة غير المُنتظمة في إقليم، وهذا بحدّ ذاته يفترض أنّ يُجيز لها أن تُطالب بحقّها في الاقتراض العامّ، وإلاّ فإنّ ذلك سوف يتنافى مع كونها تتمتع بالصلاحيّة الماليّة التي وصفها المُشرّع الدستوريّ العراقيّ في أنّها يجب أن تكون واسعة، وفي ذات الوقت يؤكّد بعدم خضوع مجلس المُحافظة لسيطرة وإشراف أيّة وزارة أو جهة غير مُرتبطة بوزارة وله ماليّة مُستقلّة، ولعلّ مبدأ الاستقلال يستلزم الاستقلال أيضاً في تحديد مواردها الماليّة وتنوّع مصادرها.

ثانياً: إنّ من أهم المبادئ التي يجب على السُلطة المركزيّة احترامها هو "مبدأ الإدارة الحرّة للوحدات الإداريّة"، وهذا يعني من باب مفهوم مبدأ المُخالفة تقييد سُلطة المُشرّع في التّدخل في تنظيم اختصاصات الوحدات الإداريّة، لاسيّما حرّيتها الماليّة، بشكل يُمكنها من إدارة شؤونها على وفق مبدأ اللامركزيّة الإداريّة، فالمُحافظة تمتلك وفقاً

١. يُنظر: نصّ الفقرة (ثالثاً) من المادة (١٢١) من (الفصل الأوّل: الأقاليم) من (الباب الخامس: سُلطات الأقاليم) من "دستور جمهورية العراق لسنة (٢٠٠٥)".

٢. يُنظر: نصّ البند (ثالثاً) من المادة (١٢٢) من (الفصل الثاني: المُحافظة التي لم تُنظّم في إقليم) من (الباب الخامس: سُلطات الأقاليم) من "دستور جمهورية العراق لسنة (٢٠٠٥)".

٣. يُنظر: نصّ البند (خامساً) من المادة (١٢٢) من (الفصل الثاني: المُحافظة التي لم تُنظّم في إقليم) من (الباب الخامس: سُلطات الأقاليم) من "دستور جمهورية العراق لسنة (٢٠٠٥)".

لهذا المبدأ حقاً دستورياً في الحصول على موارد مالية كافية وحرية كافية في اختيار طرق إنفاقها.

لذلك، ووفقاً لما تقدّم يُمكن القول: إنّ المُشرّع الدستوريّ العراقيّ حصر سُلطة وضع السياسات الاقتراض بالسُلطة المركزيّة، وهذا يقتضي منه وضع القانون الذي يُنظّم عمليّة الاقتراض من دون أن يغبن حقّ الإقليم والمُحافظة غير المُنتظمة في إقليم في الاقتراض العامّ احتراماً لمبدأ الإدارة الحرة لاسيّما في شقه المالي، وإنّ ما يدعم وجه النظر هذه تبني المُشرّع العراقيّ من خلال "قانون الإدارة الماليّة والدين العامّ رقم (٩٥) لسنة (٢٠٠٤) المُعدّل"، إلى حقّ الأقاليم والمُحافظة غير المُنتظمة في إقليم في الاقتراض.

الاتجاه الثاني: إنّ "دستور جمهوريّة العراق لسنة (٢٠٠٥)" لا يسمح للأقاليم والمُحافظة غير المُنتظمة في إقليم بممارسة عمليّة الاقتراض العامّ ويستند في ذلك إلى الحجج الآتية:

أولاً. إنّ المُشرّع الدستوريّ نصّ صراحة في المادّة (١١٠) في "دستور جمهوريّة العراق لسنة (٢٠٠٥)" على: "تختصّ السُلطات الاتحاديّة بالاختصاصات الحصريّة الآتية: أولاً: ... والتفاوض بشأن المُعاهدات والاتفاقيّات الدوليّة، وسياسات الاقتراض والتوقيع عليها وإبرامها... وبهذا يكون الدستور قد قطع الطريق على القول بأنّه يُمكن الأقاليم والمُحافظة غير المُنتظمة في إقليم من مُمارسة هذا الاختصاص إذ لا مسوّغ لاجتهاد في مورد النصّ.^(١)

ثانياً: أحال المُشرّع الدستوريّ في الفقرة (ثانياً) من المادّة (١٢٢) من "دستور جمهوريّة العراق لسنة (٢٠٠٥)" تنظيم الصلاحيّات الماليّة والإداريّة للمُحافظة إلى قانون ينظم ذلك ويبين ما يمنح من صلاحيّات للمُحافظة غير المُنتظمة في إقليم، ويلاحظ أنّ "قانون المُحافظة غير المُنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة (٢٠٠٨)" رغم تعديلاته الكثيرة لا نجده قد خوّّل هذه الصلاحيّة للمُحافظة، ولو أراد المُشرّع ذلك فعلاً لنصّ صراحةً على تخويلها هذه الصلاحيّة، ولعل ذلك يعود إلى إدراك السُلطة التشريعيّة بعدم إمكانيّة مُجانبة نصوص صريحة في الدستور تقضي بعدها من الاختصاصات الحصريّة للسُلطة الاتحاديّة.

١. د. حسين عُثمان محمد، الإدارة الحرة للوحدات الإدارية، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، ٢٠١٥، ص ١١١.

ثالثاً. قضت المادة (٨٠) من "دستور جمهورية العراق لسنة (٢٠٠٥)" أنّ مجلس الوزراء يختصّ بتخطيط وتنفيذ السياسة العامّة للدولة، وبطبيعة الحال يُعدّ الاقتراض إحدى أدوات السياسة الماليّة للدولة التي يختصّ بها مجلس الوزراء بالتخطيط لها وحتى بتنفيذها^(١).

رابعاً. إن "قانون الإدارة الماليّة والدين العامّ" صدر في عامّ (٢٠٠٤) بموجب "أمر سلطة الائتلاف المؤقتة رقم (٩٥) لسنة (٢٠٠٤)" استناداً إلى "قانون إدارة الدولة العراقيّة للمرحلة الانتقاليّة لعامّ (٢٠٠٤)"، أي قبل صدور "دستور جمهورية العراق لسنة (٢٠٠٥)"، ومن ثمّ لا مجال للاستناد إليه في مواجهة نصوص الدستور، فضلاً عن سمو وعلويّة نصوصه على غيرها من القواعد القانونيّة، ويُعدّ باطلاً كل نص يتعارض معها^(٢).

١. يُنظر: نصّ المادة (٨٠) من (الفرع الثاني: مجلس الوزراء) من (الفصل الثاني: السلطة التنفيذية) من (الباب الثالث:

السلطات الاتحادية) من "دستور جمهورية العراق لسنة (٢٠٠٥)" على: يُمارس مجلس الوزراء الصلاحيّات الآتية: أولاً. تخطيط وتنفيذ السياسة العامّة للدولة، والخطط العامّة، والإشراف على عمل الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة.

ثانياً. اقتراح مشروعات القوانين.

ثالثاً. إصدار الأنظمة والتعليمات والقرارات بهدف تنفيذ القوانين.

رابعاً. إعداد مشروع الموازنة العامّة والحساب الختاميّ وخطط التنمية .

خامساً....

سادساً. التفاوض بشأن المعاهدات والاتفاقيّات الدوليّة والتوقيع عليها أو من يخوله."

٢. نصّت المادة (١٣) من (الباب الأوّل: المبادئ الأساسيّة) من "دستور جمهورية العراق لسنة (٢٠٠٥)" على: "

أولاً. يُعدّ هذا الدستور القانون الأعلى والأعلى في العراق، ويكون ملزماً في أنحاءه كافة، وبدون استثناء.

ثانياً. لا يجوز سنّ قانون يتعارض مع هذا الدستور، ويُعدّ باطلاً كل نصّ يرد في دساتير الأقاليم، أو أيّ نصّ قانوني آخر يتعارض معه."

الفرع الثاني

الأساس القانوني للاقتراض العام

أجاز "قانون الإدارة الماليّة والديّن العامّ رقم (٩٥) لسنة (٢٠٠٤)" للمحافظات والحكومات الإقليميّة، بعد إبلاغ وزير الماليّة، الحصول على قروض، وإصدار ضمانات، حسب حدود الديون المقرّرة لكلّ وحدة وفقاً للتخصيصات المصادق عليها من مجلس الوزراء، بناءً على توصية من وزير الماليّة، ويكرّس ذلك في قانون الموازنة العامّة للدولة، وألغى هذا الجواز بصدور "دستور جمهورية العراق لسنة (٢٠٠٥)" الذي عدّ الاقتراض العامّ من الاختصاصات الحصريّة للسلطة الاتحاديّة، كما أنّ قوانين الموازنة المتعاقبة منحت هذه الصلاحيّة للسلطة الاتحاديّة،^(١) الأمر الذي يفهم منه عدم رغبة المشرّع في ممارسة المحافظات غير المنتظمة في إقليم لنشاط الاقتراض العامّ، كما كرّس هذا القانون مبدأ وحدة الوعاء الماليّ للدولة، أيّ أنّ تصبّ كل الإيرادات في وعاء واحد للدولة، غير أنّ يجب التمييز في التعامل بين الإقليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم لكون الإقليم كيان اتحاديّ مستقلّ بحسب "دستور جمهورية العراق لسنة (٢٠٠٥)، ويتكون من أكثر من عاصمة و (أربع عشرة) محافظة.

وكان "دستور جمهورية العراق لسنة (٢٠٠٥)" قد نصّ على حقوق إقليم كردستان - العراق الماليّة، بما فيها النفط والغاز، أو ما يستحقّه من منافع ماليّة وما لحقه من أضرار من جرّاء حرمانه من استحقاقاته لعقود من الزمن، ولذلك تمّ تشريع قانون تحديد واستحصال المستحقّات الماليّة لإقليم كردستان - العراق رقم (٥) لسنة (٢٠١٣) الذي هدف إلى ما يأتي:

أولاً. رسم آليات قانونيّة لتحديد واستحصال الحقوق الماليّة المستحقّة للإقليم ضمن الواردات الاتحاديّة وتدرج ضمن الموازنة العامّة للإقليم.

ثانياً. تمكين الإقليم من استحصال مستحقّاته الماليّة من واردات النفط والغاز، عيّنًا أو نقدًا حسب الدستور.

١. يُنظر: البند (٢) من (القسم ١٠: الفروض والضمانات) من المحتوى (٧) من "قانون الإدارة الماليّة والديّن العامّ رقم (٩٤) لسنة (٢٠٠٤)".

ثالثاً. استحصال مُستحقّات الإقليم من المنح والمُساعدات والفُروض الدوليّة المُقدّمة إلى الحُكومة الاتحاديّة، وذلك استناداً إلى البند (أولاً) من المادّة (١٠٦) من الدستور^(١).

رابعاً. استحصال حصة الإقليم من أيّة موارد أُخرى، أو التعويضات المُستحصلة من قبل الحُكومة الاتحاديّة.

خامساً. إيجاد الآليّات اللازمة لاستحصال مُستحقّات الإقليم من المُوازنة الاتحاديّة، آخداً بنظر الاعتبار المبالغ المُتراكمّة غير المدفوعة، كالتنفقات السيادةيّة والحاكمة، والمُدرجة ضمن المُوازنة الاتحاديّة منذ سنة (٢٠٠٤).

سادساً. استحصال التعويضات المُستحقّة للإقليم عن الأضرار الناتجة عن الممارسات المُجحفة من قبل النظام السابق من خلال القمع الجماعيّ والإبادة الجماعيّة وعمليّات الأنفال وسياسة الأرض المحروقة، حسب البند (أولاً) من المادّة (١١٢) من الدستور^(٢).

سابعاً. تحقيق العدالة في توزيع الموارد الاتحاديّة ضمناً لوحدة شعب العراق ودولته الاتحاديّة مُنسجماً مع المادّة الأولى من الدستور^(٣).^(٤)

١. نصّت المادّة (١٠٦) من (الفصل الرابع: الهيئات المُستقلّة) من (الباب الثالث: السُلطات الاتحاديّة) من "دستور جمهوريّة العراق لسنة (٢٠٠٥)" على: "تُؤسّس بقانون هيئة عامّة لمُراقبة تخصيص الواردات الاتحاديّة، وتتكوّن الهيئة من خبراء الحُكومة الاتحاديّة والأقاليم والمُحافظات ومُمثّلين عنها، وتضطلع بالمسؤوليّات الآتية: = أولاً. التحقّق من عدالة توزيع المنح والمُساعدات والفُروض الدوليّة بمُوجب استحقاق الأقاليم والمُحافظات غير المُنظمة في إقليم."

٢. نصّ البند (أولاً) من المادّة (١١٢) من (الباب الرابع: اختصاصات السُلطات الاتحاديّة) من "دستور جمهوريّة العراق لسنة (٢٠٠٥)" على: "تقوم الحُكومة الاتحاديّة بإدارة النفط والغاز المُستخرج من الحُقول الحاليّة مع حُكومات الأقاليم والمُحافظات المُنتجة على أن تُوزّع وارداتها بشكل مُنصف يتناسب مع التوزيع السُكاني في جميع أنحاء البلاد، مع تحديد حصة مُدّة مُحدّدة للأقاليم المُتضرّرة، والتي حرمت منها بصورة مُجحفة من قبل النظام السابق، والتي تضرّرت بعد ذلك، بما يُؤمّن التنمية المُتوازنة للمناطق المُختلفة من البلاد، ويُنظّم ذلك بقانون."

٣. نصّت المادّة (١) من (الباب الأوّل: المبادئ الأساسيّة) من "دستور جمهوريّة العراق لسنة (٢٠٠٥)" على: "جمهورية العراق دولة اتحاديّة واحدة مُستقلّة ذات سيادة كاملة، نظام الحُكم فيها جمهوريّ نيابيّ (برلمانيّ) ديمقراطيّ. وهذا الدستور ضامن لوحدة العراق."

٤. يُنظر: نصّ المادّة (الثانيّة) من (الفصل الثاني: أهداف القانون) من "قانون تحديد واستحصال المُستحقّات الماليّة لإقليم كردستان - العراق من الواردات الاتحاديّة رقم (٥) لسنة (٢٠١٣)".

منح "قانون استقطاب الأموال عن طريق الاقتراض في إقليم كردستان- العراق رقم (٧) لسنة (٢٠١٥)" بغية دعم الوضع المالي لإقليم كردستان، وإدامة عمليّة التنمية والتطوير على الوجه الذي يُحقّق مصلحة الشعب الكردستاني، وخوّل القانون مجلس الوزراء باستقطاب الأموال من مصادر قانونيّة وماليّة نظيفة عن طريق الاقتراض والاستدانة، و/أو ضمان الديون، أو غيرها، من العمليّات المُماثلة بقيمة إجماليّة لا تزيد في كل الأحوال على (خمسة مليارات دولار أمريكيّ)^(١).

واشترط "قانون استقطاب الأموال عن طريق الاقتراض في إقليم كردستان- العراق رقم (٧) لسنة (٢٠١٥)" أن لا تتجاوز جميع الاقتراضات، أو الضمانات، أو أيّة عمليّة أخرى مُماثلة مبلغ (خمسة مليارات دولار أمريكيّ)، ويكون تسديد، أو ضمان تسديد الرسوم والفوائد والمصاريف والمبالغ الأخرى المُترتّبة بها ضمن اختصاصات مجلس الوزراء المُبينة في هذا القانون، ولا تُحتسب هذه المبالغ ضمن الحدّ الأعلى المذكور آنفًا^(٢).

إنّ نص "قانون استقطاب الأموال عن طريق الاقتراض في إقليم كردستان- العراق رقم (٧) لسنة (٢٠١٥)" على أن يُمارس الإقليم الصلاحيّات المُقرّرة له ويقوم بالاقتراض ضمن سقف مُحدد بـ (خمسة مليارات دولار أمريكيّ)، أمّا بخصوص "قانون تحديد واستحصّال المُستحقّات الماليّة لإقليم كردستان- العراق رقم (٥) لسنة (٢٠١٣)" الذي كان من ضمن أهدافه الحُصول على كافّة مُستحقّات الإقليم الماليّة من الحكومة الاتحاديّة فإنّه يُلزم الحكومة الاتحاديّة في تحقيق العدالة للشعب الكردستاني، وما يؤيد ذلك هو إجراءات استحصّال الحقوق الماليّة للإقليم من خلال ما يأتي:

أولاً. على مجلس الوزراء، بعد تحديد وتخمين الحُقوق الماليّة للإقليم، بموجب أحكام هذا القانون، مُطالبة الحكومة الاتحاديّة بتسديد المُستحقّات الماليّة المُقدّرة وفق القانون خلال مُدّة (٩٠) يومًا من تأريخ تبليغها بالمُطالبة وقيامها بتشريع قانون توزيع واردات النفط والغاز، استنادًا إلى البند (أولاً) من المادّة (١١٢) من الدستور.

١. يُنظر: نصّ البند (أولاً) من المادّة (الثانيّة) من "قانون استقطاب الأموال عن طريق الاقتراض في إقليم كردستان- العراق رقم (٧) لسنة (٢٠١٥)".

٢. يُنظر: نصّ البند (ثانيًا) من المادّة (الثانيّة) من "قانون استقطاب الأموال عن طريق الاقتراض في إقليم كردستان- العراق رقم (٧) لسنة (٢٠١٥)".

ثانيًا. في حالة عدم استلام حكومة الإقليم إشعارًا من الحكومة الاتحادية باستعدادها للتباحث حول مستحقات الإقليم خلال (٣٠) يومًا من استلامها طلب الإقليم، أو مضي (٩٠) يومًا من تأريخ بدء المباحثات دون التوصل إلى اتفاق بين الطرفين، أو رفض مطالب الإقليم، ضمناً أو صراحةً أو السكوت عنها، عندها على حكومة الإقليم اتخاذ ما تراه مناسباً من الإجراءات بموجب أحكام هذا القانون، لاستحصال حقوقه المالية، بما فيها إنتاج وتصدير وبيع النفط الخام والغاز، لتغطية كل المستحقات التي تمتنع الحكومة الاتحادية عن أدائها، سواءً كان قبل نفاذ هذا القانون أو بعده وإعلام البرلمان بذلك.^(١)

وفيما يخص "قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة (٢٠٠٨) المعدل" فقد تضمن العديد من النصوص التي يُستشف منها موقف المُشرع بعدم تخويل المحافظات غير المنتظمة في إقليم صلاحية الاقتراض العام، ولعل ما يدعم وجهة النظر هذه ما يأتي:

أولاً. قضى القانون بأن تُمارس الحكومات المحلية الصلاحيات المقررة لها في الدستور والقوانين الاتحادية في الشؤون المحلية، عدا الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية المنصوص عليها بالمادة (١١٠) من الدستور الاتحادي، وفي هذا تأكيد على عدم جواز مُمارسة أي من الاختصاصات الحصرية للسلطة الاتحادية.^(٢)

ثانيًا. حدّد القانون اختصاصات مجلس المحافظة ولم يكن من بينها إمكانية اللجوء إلى الاقتراض العام على الرغم من أنه خولها تحديد أولويات المحافظة في المجالات كافة، ورسم سياستها ووضع الخطط الاستراتيجية لتنميتها بما لا يتعارض مع التنمية

١. يُنظر: نصّ المادة (السادسة) من (الفصل الخامس: إجراءات استحصال الحقوق المالية للإقليم) من "قانون تحديد واستحصال المستحقات المالية لإقليم كردستان العراق رقم (٥) لسنة (٢٠١٣)".

٢. نصّ البند (ثالثاً) من المادة (٧) من (الفرع الأول: اختصاصات مجلس المحافظة) من (الفصل الثاني: اختصاصات مجلس المحافظة والمجالس المحلية) من (الباب الأول: المجالس وإجراءات تكوينها) من "قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة (٢٠٠٨) المعدل" على: "إصدار التشريعات المحلية والأنظمة والتعليمات لتنظيم الشؤون الإدارية والمالية بما يُمكنها من إدارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الإدارية، وبما لا يتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية".

كما نصّت الفقرة (سابع عشر) من البند (٢) من المادة (٩) من (الفرع الأول: اختصاصات مجلس المحافظة) من (الباب الأول: المجالس وإجراءات تكوينها) من "قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة (٢٠٠٨) المعدل" على: "مُمارسة أية اختصاصات أخرى منصوص عليها في الدستور أو القوانين النافذة".

الوطنية،^(١) كما خولها صلاحية رسم السياسة العامة للمحافظة وتحديد أولوياتها في المجالات كافة، وبالتنسيق المتبادل مع الوزارات والجهات المعنية^(٢).

ثالثاً. عند الحديث عن الاختصاصات المالية لمجلس المحافظة نجد أن القانون قصرها على صلاحية إعداد مشروع الموازنة العامة للمحافظة المحال إليها من المحافظ، وإجراء المناقلة بين أبوابها، ورفعها إلى وزارة المالية في الحكومة الاتحادية لتوحيدها مع الموازنة الفدرالية،^(٣) ويلاحظ في ذلك الحدود الضيقة لاختصاصاتها المالية رغم صيغة العموم الواردة في القانون التي تُوحى برغبة المُشرِّع في ممارسة صلاحيات واسعة جداً في مجال رسم السياسة العامة ووضع خططها الإستراتيجية.

رابعاً. حدّد القانون الموارد المالية للمحافظة، إلا أنه لم يكن من بينها إمكانية اللجوء للإقتراض العام كمصدر للموارد،^(٤) ولعل صدر المادة الذي قضى بأنه تتكون الموارد المالية للمحافظة مما يأتي: واضح في بيان أن مآذرك من إيرادات المحافظة كان على سبيل الحصر، لا على سبيل المثال والدلالة ان المحافظات غير المنتظمة في إقليم لا تملك صلاحية عقد القروض العامة.

١. نصّ البند (خامس عشر) من المادة (٧) من (الفرع الأول: اختصاصات مجلس المحافظة) من (الفصل الثاني: اختصاصات مجلس المحافظة والمجالس المحلية) من (الباب الأول: المجالس وإجراءات تكوينها) من "قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة (٢٠٠٨) المعدّل" على: " تحديد أولويات المحافظة في المجالات كافة، ورسم سياستها ووضع الخطط الإستراتيجية لتنميتها، بما لا يتعارض مع التنمية الوطنية".
 ٢. نصّ البند (رابعاً) من المادة (٧) من (الفرع الأول: اختصاصات مجلس المحافظة) من (الفصل الثاني: اختصاصات مجلس المحافظة والمجالس المحلية) من (الباب الأول: المجالس = وإجراءات تكوينها) من "قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة (٢٠٠٨) المعدّل" على: "رسم السياسة العامة للمحافظة بالتنسيق مع الوزارات المعنية في مجال تطوير الخطط المتعلقة بالمحافظة".
 ٣. نصّت الفقرة (٢) من البند (خامساً) من المادة (٧) من (الفرع الأول: اختصاصات مجلس المحافظة) من (الفصل الثاني: اختصاصات مجلس المحافظة والمجالس المحلية) من (الباب الأول: المجالس وإجراءات تكوينها) من "قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة (٢٠٠٨) المعدّل" على: "رسم السياسة العامة للمحافظة بالتنسيق مع الوزارات المعنية في مجال تطوير الخطط المتعلقة بالمحافظة".
 ٤. يُنظر: نصّ المادة (٧) من (الفرع الأول: اختصاصات مجلس المحافظة) من (الفصل الثاني: اختصاصات مجلس المحافظة والمجالس المحلية) من (الباب الأول: المجالس وإجراءات تكوينها) من "قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة (٢٠٠٨) المعدّل".
- وكذلك: نصّ المادة (٤٤) من (الباب الثالث: الموارد المالية) من "قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة (٢٠٠٨) المعدّل".

أما "قانون رقم (١) الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنة المالية (٢٠١٩)" فقد بيّن صراحة بأن اللجوء إلى الاقتراض العام هو من اختصاص السلطات الاتحادية، إذ نصّ على أن "يُخوّل وزير المالية الاتحاديّ، أو من يُخوّلُه، الاستمرار بالاقتراض من الخارج لتمويل المشاريع التنمويّة، بعد مُصادقة مجلس الوزراء للقروض المُصادق عليها في السنوات السابقة المُبيّنة بالموازنة،^(١) كما أجاز القانون اللجوء إلى الاقتراض، حتّى من المصارف التجاريّة لسدّ العجز في الموازنة^(٢).

١. يُنظر: الفقرة (٣) من البند (ب) من (ثانيًا: العجز) من المادّة (٢) من (الفصل الثاني: النفقات والعجز) من "قانون رقم (١) الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنة المالية (٢٠١٩)".

٢. يُنظر: الفقرة (٤) من البند (ب) من (ثانيًا: العجز) من المادّة (٢) من (الفصل الثاني: النفقات والعجز) من "قانون رقم (١) الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنة المالية (٢٠١٩)".

المطلب الثاني

صُور القُروض العامّة وأهميّتها والآثار المُترتبة عليها

تتعدّد صُور الاقتراض العامّ وتختلف باختلاف المعيار الذي يُبنى عليه التقسيم، من حيث جهة الاقتراض والغاية والهدف من الاقتراض، كما تختلف من حيث المدة الزمنيّة، حرّيّة الاكتتاب فيها، وفترة استحقاقها، وبطبيعة الحال تختلف الآثار السلبية المُترتبة على عمليات الاقتراض العامّ.

الفرع الأوّل

صُور القُروض العامّة

تختلف صور القُروض العامّة بحسب الزاويّة التي ينظر إلى لقرض العامّ، وبذلك تتنوع صُوره ويمكن تقسيم القُروض العامّة بحسب ما يأتي:
أولاً. من حيث جهة الاقتراض (النطاق المكاني): تنقسم القُروض بحسب معيار النطاق المكانيّ على قُروض داخلية وأخرى خارجيّة، وكما يأتي:

١. القُروض الداخليّة: وتسمّى القُروض الداخليّة إذا ما كان مصدرها داخلياً، وتلجأ الدولة إلى هذا النوع من القُروض عندما يكون هنالك فائض من المُدخّرات القوميّة عن حاجة السوق، فعندها تقوم الدولة بطرح سندات حكوميّة يكتتب فيها كل من يقيم في الدولة، سواءً أكان هذا المقيم شخصاً طبيعياً، أم شخصاً اعتبارياً، وسواءً أكان هذا المقيم مواطناً أم أجنبيّاً، فالمُهم في الأمر هو توافر معيار الإقامة، وغالباً ما يتمّ الاكتتاب بالعملة الوطنيّة في هذه القُروض، وتجد مصدرها النهائيّ إمّا من مُدخّرات الأفراد والهيئات الخاصّة، أو تجدها في القوّة الشرائيّة المتدوّلة سابقاً لدى الأفراد.^(١)

٢. القُروض الخارجيّة: تكون القُروض خارجيّة إذا ما كان مصدر القرض خارجياً، وتلجأ الدولة إليها عندما لا يكون هنالك أيّ فائض من المُدخّرات القوميّة، وتكون هذه القُروض، في الغالب، مقصودة من أجل استكمال حركة التنمية الاقتصاديّة، ولزيادة ثروة الدولة من النقد الأجنبي.^(٢)

١. د. السيّد عبد المولى، المالّيّة العامّة، مطبعة جامعة القاهرة، القاهرة، مصر، ١٩٩١، ص ٤٩٨.

٢. أحمد عبد السميع علّام، المالّيّة العامّة (المفاهيم والتحليل الاقتصادي والتطبيق)، الطبعة الأولى، مكتبة الوفاء القانونيّة، الإسكندريّة، مصر، ٢٠١٢، ص ١٩٤.

ولأهميّة هذا النوع من القُروض، أصبحت مصدرًا تعتمد عليه العديد من الدول كوسيلة لتمويل المُوازنات الحُكوميّة، فضلاً عن عدّه مصدرًا يتمّ الاعتماد عليه بضرورة شبه اعتياديّة في الماليّة الحديثة نتيجةً للمتغيرات الماليّة والاقتصاديّة والسياسيّة، ونتيجة لهذه الأهميّة فقد أنشأت العديد من المنظّمات والوكالات الدوليّة الماليّة المُتخصّصة التي يعتمد نشاطها على تقديم وسائل التمويل الدوليّة من الاقتراض والمنح والمُساعدات، وقد تعدّدت بشكل كبير مؤسّسات التمويل الدوليّ وتزايد نشاطها وآثارها الناجمة عن ذلك في العديد من دول العالم.^(١)

وتظهر هذه القُروض، عادة، أو تمثّل بشكل اتفاق بين الدولة وبين الطرف الآخر للحصول على مبلغ القرض، وقد يكون الطرف الثاني دولة أو مجموعة من الدول، أو مؤسّسة دوليّة، أو أشخاصًا اعتباريّة، أو أفرادًا.^(٢) وقد تلجأ الدول لهذا النوع من القُروض بسبب عدم كفاية المُدخّرات الوطنيّة لتمويل نفقاتها العامّة، أو لحاجاتها للعمّلات الأجنبيّة، أو لاستيراد ما تحتاجه من سلع أساسيّة، أو خدمات علميّة.^(٣)

وبهذا فإنّ التمييز بين القُروض الداخليّة والقُروض الخارجيّة يتمّ على أساس مصدر القرض، وقد تتحوّل القُروض الداخليّة إلى قُروض خارجيّة حينما تتحوّل ملكيّة سندات القُروض إلى أشخاص مُنتمين إلى دولة أخرى، وقد يحدث العكس، أيّ تتحوّل القُروض الخارجيّة إلى قُروض داخليّة عندما يشتري المواطنون سندات القُروض من الدائنين المقيمين في الخارج.^(٤)

ثانيًا. من حيث الغاية من الاقتراض: تظهر في هذه الحالة صورة القُروض الاستثماريّة التي تعني تخصيص مبالغ القرض إلى مشاريع تعود بالفائدة المستقبلية على الوحدة الإداريّة من وراء اتفاق مبلغ القُروض لمشاريع استثماريّة كالطرق والجسور والسدود والمدارس والمستشفيات، وغيرها، وتميل أغلب الدول إلى أسلوب

١. د. قيس حسن عوّاد البدراني، الاقتراض العامّ الخارجي وشروط مؤسّسات التمويل الدوليّة، مجلّة الرافدين للحقوق، المُجلّد: (١١)، العدد: (٤٠)، الموصل، العراق، ٢٠٠٩، ص ١٨٧.

٢. د. عباس محمد نصر الله، الماليّة العامّة والموازنة العامّة، الطبعة الأولى، منشورات زين الحقوقية، بيروت، لبنان، ٢٠١٥، ص ٢٦.

٣. د. فاطمة السويسي، الماليّة العامّة (موازنة - ضرائب)، المؤسّسة الحديثة للكتاب، طرابلس، لبنان، ٢٠٠٥، ص ٦٦.

٤. د. بان صالح عبد القادر، إصدار القرض العامّ، مجلّة كئيّة التراث الجامعة، العدد السابع عشر، بغداد، العراق، ٢٠١٧، ص ١٤٧.

القروض الاستثمارية وعدم الاعتماد على قروض المصارف التجارية؛ لكون القروض في ذاتها تمثل مدفوعات مؤجلة ترهق كاهل الأجيال القادمة، لذلك وجب قصرها على المشاريع الاستثمارية من دون الجارية، ومن الطرق التي تتخذها الدول هنا إصدار السندات المالية لتقترض الدولة من شعبها.

ثالثاً. من حيث مدة الاقتراض: يُمكن تقسيم القروض على أساس هذا المعيار إلى قروض قصيرة الأجل، وقروض متوسطة الأجل، وأخرى طويلة الأجل، ولكل من هذه الصور أسبابها وميزراتها التي تدفع الوحدات الإدارية إلى اللجوء إليها دون غيرها من الصور الأخرى.

ولقد نص "قانون استقطاب الأموال عن طريق الاقتراض في إقليم كوردستان- العراق رقم (٧) لسنة (٢٠١٥)" على: "يجوز أن تكون الأموال التي يتم استقطابها و/أو الديون المضمونة التي يتم إصدارها:

أولاً: بأية عملة أجنبية في حدود المبلغ المذكور في الفقرة (أولاً) من المادة (الثانية) من هذا القانون، وعلى أساس أسعار الصرف السارية بتاريخ إبرام الاقتراض، أو ضمان الدين حسب أحكام هذا القانون، ما لم يتم الاتفاق على تأريخ آخر تحريراً.

ثانياً: في شكل قروض خارجية، أو غيرها من التسهيلات الائتمانية، أو أوراق، أو سندات مالية، صادرة في الأسواق الخارجية المنظمة أو غير المنظمة.

ثالثاً: عبر عملية واحدة، أو سلسلة من العمليات المترابطة، أو غير المترابطة، فيما بينها، وضمن الحد المذكور في الفقرة (أولاً) في المادة (الثانية) من هذا القانون"^(١).

كما بين "قانون استقطاب الأموال عن طريق الاقتراض في إقليم كوردستان- العراق رقم (٧) لسنة (٢٠١٥)" الجهة التي تقوم بالاقتراض حيث نص على:

أولاً: يُشكّل مجلس الوزراء لجنة خاصة من (رئيس مجلس الوزراء ونائبه ووزير المالية والاقتصاد، وأي وزير آخر)، ويُفوضون مجتمعين باختصاص تحديد أحكام وشروط أي عملية استقطاب للأموال، أو أي ضمان لدين، وكذلك التفاوض بصفتهم ممثلين عن مجلس الوزراء، وإبرام جميع الاتفاقيات والوثائق وأي تعديل عليها بما يُحقق المصلحة العامة، ووضعها قيد التنفيذ، وتكون مسؤولية هذه اللجنة أمام مجلس الوزراء تضامنية.

١. يُنظر: نص المادة (الثالثة) من "قانون استقطاب الأموال عن طريق الاقتراض في إقليم كوردستان- العراق رقم (٧) لسنة (٢٠١٥)".

ثانيًا: تُحدد بقرار من مجلس الوزراء مسبقًا أحكام وشروط أيّ استقطاب للأموال أو ضمان دين بما فيها على سبيل المثال (العملة المُعتمدة، ومُعدّل الفائدة الأقصى، أو مُعدّل فائدة الأساس، والمبلغ الأساس، وتاريخ الاستحقاق)، وبما يُحقّق المصلحة العامّة^(١).

الفرع الثاني

أهميّة القروض العامّة والآثار المترتّبة عليها

إنّ الاعتماد على القروض لتمويل المشروعات العامّة يُمكن أن يكون باستخدام القروض في إنشاء الاستثمارات طويلة الأمد أيضًا، حتّى تتوزّع هذه التكاليف على أجيال عديدة بدلاً من تحمّل جيل واحد هذه الأعباء.^(٢)

لقد اختلف الفكر الحديث عن الفكر الكلاسيكي في موقفه من القروض من حيث أنه لم يعارض لجوء الدولة إلى الاقتراض متى استدعت ذلك الظروف المالية والاقتصادية للدولة.

فلقد أكّد العديد من الكتاب من أمثال (اللورد جون ماينرد كينز، John Maynard Keynes) و(الأستاذ إيرفينغ فيشر، Irving Fisher) على أهميّة وأهداف ومنافع اللجوء إلى القرض العامّ، والتي يُمكن إجمالها بما يأتي:

أولاً. القروض العامّة تحقّق العدالة الاجتماعيّة نتيجة توزيعه العادل للأعباء الماليّة بين طبقات المجتمع، لأنّه يقوم بتمويل مشروعات مُثمرة ومُنْتَجة ومُعَمرة وطويلة الأجل، إلا إنّ القرض العامّ يُوَدّي إلى سوء توزيع الدخل القومي في حالات محدودة، فقد يظهر ذلك عندما تلجأ الدولة إلى الضرائب غير المباشرة التي تتحمّلها الطبقات الفقيرة لخدمة الدّين واستهلاكه، أو يتحقّق ذلك عندما تمتلك الطبقة الغنيّة الجزء المهم من سندات القرض، وهذا ما يُوَدّي إلى تحويل الأموال اللازمة لخدمة القرض واستهلاكه لصالحهم على حساب الطبقات الفقيرة.^(٣)

١. يُنظر: نصّ المادّة (الخامسة) من قانون استقطاب الأموال عن طريق الاقتراض في إقليم كردستان- العراق رقم (٧) لسنة (٢٠١٥).

٢. د. عبد الكريم صادق بركات، د. حامد عبدالعزيز دزاز، علم الماليّة العامّة، مؤسّسة شباب الجامعة، الاسكندريّة، مصر، ١٩٧٩، ص ١٨٩.

٣. د. فوزت فرحات، الماليّة العامّة، الاقتصاد المالي، منشورات الحلبيّ الحقوقية، بيروت، لبنان، ٢٠٠١، ص ٣٣١.

ثانيًا. يقوم القرض العامّ بدور مهم في مواجهة الظواهر الاقتصادية السيئة في الاقتصاد إذ يُسهم في تحقيق استقرار الدخل ومكافحة البطالة، إذ أنّ اقتراض الدولة في أوقات الكساد يؤدي إلى امتصاص المُدخّرات العاطلة، سواء أكانت عند الأفراد أم المؤسسات، و يتم استخدامها في تمويل نفقاتها فتزيد من الدخل الموزعة وترفع من مستوى الطلب الكلي، ممّا يؤدي في النهاية إلى زيادة أكبر في الدخل القومي ورفع مستوى العمالة.

ثالثًا. يقوم القرض العامّ بزيادة الإنتاج ورفع مستوى الدخل القومي: يُمكن أن يكون للقرض إسهامًا في بناء موارد الاقتصاد.^(١)

رابعًا. لا يؤدي القرض العامّ إلى التضخّم إلا في حالات معينة تتمثل بما يأتي:

١. الانخفاض الذي يؤدي إلى إنتاج سلع وخدمات على حساب نفقات أقل إنتاجية، كما يحدث في أوقات الحروب.
٢. تفاوت آثار القرض العامّ على الأسعار تبعًا للظروف الاقتصادية السائدة، فضلًا عن مدى مرونة الجهاز الإنتاجي.
٣. كيفية استخدام القرض العامّ وحجمه، ومصدره، ونوع الضرائب المفروضة لخدمته واستهلاكه، وآثاره على العمل والإنتاج.^(٢)

ان قيام الوحدات المحليّة بالاقتراض قد يُثير مخاوف ونتائج سلبية ومن أهمها:

أولاً. إنّ قيام المجالس المحليّة بالاقتراض ربما يؤدي إلى زيادة عبء خدمة الدّين في مُوازنات السنوات القادمة، ممّا قد يضطرّ الحكومات المحليّة إلى زيادة مبالغ الضريبة على الأفراد ممّا يزيد من العبء الماليّ عليهم، أو عجزها عن سداد القرض والفوائد المُترتبة عليه، الأمر الذي يُضعف الثقة بالدولة بشكل عامّ.

ثانيًا. إنّ القرض العامّ يؤدي إلى حدوث مُنافسة بين المجالس المحليّة والحكومة الاتحاديّة في مجال الحصول على القروض بشكل يزيد الطلب على رؤوس الأموال ويرفع سعر الفائدة.

وكذلك: د. خالد شحادة الخطيب، د. أحمد زهير شامية، أسس الماليّة العامّة، الطبعة الرابعة، دار وائل، عمّان، الأردن، ٢٠١٦، ص ٢٤٦.

١. د. فوزت فرحات، الماليّة العامّة، الاقتصاد المالي، مصدر سابق، ص ٣٣١.

٢. د. فوزت فرحات، الماليّة العامّة، الاقتصاد المالي، مصدر سابق، مصدر سابق، ص ٣٣١.

ثالثاً: إنّ لجوء الهيئات المحليّة إلى سدّ عجز المُوازنة من خلال الاقتراض بشكل يزيد من نفقاتها، ممّا قد يُسهم في مُضاعفة الموجة التضخميّة، ويضرّ بالسياسة الاقتصاديّة للحكومة المركزيّة.

رابعاً: إنّ قيام الهيئات المحليّة باستغلال مبالغ القُروض لتمويل مشاريع مُعيّنة قد يتعارض وأهداف التّميّة الاقتصاديّة التي تسعى الحكومة المركزيّة إلى تحقيقها.^(١)

١. د. حيدر صلاح الدّين عارف الألوسي، إدارة تمويل الدّين العامّ، الطبعة الأولى، مطبعة أحمد خاني، دهوك، أقليم كردستان، العراق، ٢٠١، ص ١٢٨.

المطلب الثالث

شروط اللجوء للاقتراض العام المحلي والرقابة عليه

إنّ لجوء الأقاليم والوحدات الاداريّة إلى الاقتراض العام المحلي يتحدّد بجُملة من الشُروط التي يجب أخذها بعين الاعتبار في هذا المجال، للوقوف على آليّة معالجته وكيفيّة دعم الاستثمار، كما أنّ مُمارسة هذا الحق لا يخرج عن رقابة وإشراف السُلطة المركزيّة.

الفرع الأوّل

شُروط اللجوء للاقتراض العام المحلي

تضع تشريعات أغلب الدول شُروطاً خاصّة يجب على الوحدات الإداريّة التقيد بها حين رغبتها باللجوء إلى الاقتراض العام المحلي، ومن أهم هذه الشُروط:

أولاً. أن يكون القرض العام موجّهًا للمشاريع الاستثماريّة: حيث تنقسم بشكل عام نفقات الدولة على نوعين أولهما النفقات التشغيليّة، وتشمل ما تحتاجه الدولة من أموال لغرض إدامة سير المرفق العام من خلال دفع رواتب الموظفين وشراء المُستلزمات الضروريّة لعمل دوائر الدولة ومُؤسّساته، وهنالك نفقات استثماريّة تتعلّق بالمشاريع التي تهدف إلى تقديم الخدمات وإشباع حاجات الأفراد.

تشرط أغلب التشريعات أن يكون الاقتراض العام من قبل الوحدات المحليّة حصراً لتمويل المشاريع الاستثماريّة، وتكمن علّة ذلك في أنّ عبأ القرض العام سوف يمتدّ ليشمل الأجيال القادمة، لذلك فإنّ خير ضامن لتلافي ذلك أن يكون من خلال اشتراط أن يكون القرض العام مُخصّصاً للمشاريع الاستثماريّة التي تستمرّ فائدتها وتمتدّ لأجيال لاحقة، كما هو الحال في مشاريع المُستشفيات والطُرق والجُسور والخدمات الأخرى، ولقد نصّ "قانون الاستثمار في إقليم كردستان - العراق رقم (٤) لسنة (٢٠٠٦) على: "يُعفي المشروع من جميع الضرائب والرسوم غير الكُمركيّة لمُدّة (١٠) سنوات، ابتداءً من تأريخ بدء المشروع بتقديم الخدمات، أو تأريخ الإنتاج الفعلي" (١).

١. يُنظر: نصّ البند (أولاً) من المادّة (٥) من (الفصل الأوّل: الإعفاءات الضريبية والكُمركية) من "الباب الثاني: الإعفاءات والالتزامات) من "قانون الاستثمار في إقليم كردستان - العراق رقم (٤) لسنة (٢٠٠٦)".

ثانيًا: أن لا يزيد مبلغ القرض عن نسبة مُعيّنة من إيرادات الإقليم أو الوحدات الإدارية: لضمان عدم اغراق الإقليم والوحدات المحليّة بالديون وما يترتّب عليها من فوائد ماليّة إلى درجة عجزها عن الوفاء بها، فإنّ بعض التشريعات تشترط على الوحدات المحليّة أن لا يزيد مبلغ القرض عن نسبة مُعيّنة من إيراداتها المُتحقّق سنويًا، كما نصّ "قانون استقطاب الأموال عن طريق الاقتراض في إقليم كردستان- العراق رقم (٧) لسنة (٢٠١٥)" أن لا تزيد حجم القرض العامّ عن (خمسة مليارات دولار أمريكي).^(١)

ثالثًا: التزام الوحدات المحليّة بالاقتراض من جهات ماليّة مُحدّدة: إن عمليّة لجوء الوحدات المحليّة إلى الاقتراض العامّ من المؤسّسات الماليّة لابدّ أن يُؤثّر على سعر الفائدة من خلال رفعه إلى مُستويات أعلى ممّا كان عليه نتيجة تزايد الطلب على القروض، ولتلافي ذلك فقد اشترطت بعض التشريعات أن يكون اقتراض الوحدات المحليّة من مؤسّسات ماليّة مُحدّدة، حيث في العراق لم يُبين "قانون الإدارة الماليّة والدين العامّ رقم (٩٥) لسنة (٢٠٠٤) المُعدّل" الجهات التي يُمكن الاقتراض منها، ممّا يعني السماح للأقاليم والوحدات المحليّة بالاقتراض من المؤسّسات الماليّة الحكوميّة وغير الحكوميّة على حدّ سواء، إلا أنّ "قانون رقم (١) المُوازنة العامّة الاتحاديّة لجمهورية العراق لسنة الماليّة (٢٠١٩)" أجاز للسُلطة الاتحاديّة، فقط، اللجوء إلى القروض الخارجيّة والداخليّة، وأيضًا الاقتراض من المصارف التجاريّة لتغطّيّة عجز المُوازنة^(٢).

١. يُنظر: نصّ البند (ثانيًا) من المادّة (الثانيّة) من "قانون استقطاب الأموال عن طريق الاقتراض في إقليم كردستان- العراق رقم (٧) لسنة (٢٠١٥)".

٢. يُنظر: الفقرة (٢) من (ثانيًا: العجز) من المادّة (٢) من (الفصل الثاني: النفقات والعجز) من "قانون رقم (١) المُوازنة العامّة الاتحاديّة لجمهورية العراق لسنة الماليّة (٢٠١٩)".

الفرع الثاني

الرقابة على عملية الاقتراض العام

إنّ القضاء الإداري في العراق وفي إقليم كردستان لا ينظر إلى المنازعات الناشئة عن العقود الإدارية، ولما كان عقد القرض العام عقداً إدارياً فلا يخضع لولاية القضاء الإداري.

لم يرد ذكر عقد القرض العام في تعليمات تنفيذ العقود الحكومية لا في العراق ولا في إقليم كردستان حتى يتم إحالة الأمر بشأن منازعات عقد القرض العام إلى الأحكام الواردة فيها، فضلاً عن عدم تطرق قانون الإدارة المالية والدين العام رقم (٩٥) لسنة (٢٠٠٤) "إلى مسألة فضّ مثل هذا النوع من المنازعات، لذلك ينعقد الاختصاص لتسوية تلك المنازعات لمحاكم القضاء العادي، ما لم ينص على لزوم عرض النزاع على التحكيم، سواءً أنصّ على ذلك في العقد، أم تمّ الاتفاق عليه في اتفاق مُنفصل عن العقد، وسواءً أكان العقد داخلياً أم خارجياً، حيث نصّ قانون استقطاب الأموال عن طريق الاقتراض في إقليم كردستان- العراق رقم (٧) لسنة (٢٠١٥) "على: "يجوز حلّ النزاعات التي تنشأ نتيجة تطبيق أحكام هذا القانون والاتفاقات والعقود التي تبرم بموجبه عن طريق التحكيم الدولي، حسبما تقتضيها المصلحة العامة"^(١).

تكون الرقابة على القرض العام في إقليم كردستان- العراق من خلال مجلس الوزراء حيث نصّ قانون وزارة المالية والاقتصاد لإقليم كردستان- العراق رقم (٥) لسنة (٢٠١٠) "على: "الوزير: هو الرئيس الأعلى للوزارة، والمسؤول عن أعمالها وتوجيه سياستها والإشراف والرقابة عليها، وتصدر منه وتنفذ بإشرافه جميع القرارات والتعليمات والأوامر في كل ما له علاقة بمهام الوزارة وتشكيلاتها وصلاحياتها، وسائر شؤونها الفنيّة والإداريّة والماليّة والتنظيميّة، وفق أحكام القانون... ويتولّى التنسيق مع البنك المركزي العراقي في كل ما يتعلّق بتنظيم ورسم السياسة النقديّة والصيرفيّة..."^(٢).

١. يُنظر: نصّ المادّة (العاشرة) من قانون استقطاب الأموال عن طريق الاقتراض في إقليم كردستان- العراق رقم (٧) لسنة (٢٠١٥) ".

٢. يُنظر: نصّ البند (أولاً) من المادّة (٣) من قانون وزارة المالية والاقتصاد لإقليم كردستان- العراق رقم (٥) لسنة (٢٠١٠) ".

حيث أن داخل الوزارة مديريّة الرقابة والتفتيش الماليّ: ترتبط مباشرة بالوزير وتتولّى أعمال الرقابة الداخليّة في الوزارة والدوائر التابعة لها، وكذلك تقوم بأعمال التدقيق والتفتيش في كافة دوائر الإقليم في حالة وجود اختلاس أو تلاعب بالأموال العامّة ومراقبة كميّة التصرف بها. يرأسها موظّف بدرجة لا تقلّ عن مُدير ويحمل شهادة جامعيّة وله خبرة واختصاص^(١).

وبموجب "قانون ديوان الرقابة الماليّة لإقليم كردستان- العراق رقم (٢) لسنة (٢٠٠٨):"

"أولاً: للديوان صلاحية التقييم الماليّ لشؤون العقود العامّة، وكذلك المعونات، والمنح، والقروض، والتسهيلات الحكوميّة، للتأكد من صرفها للأغراض المخصّصة لها.

ثانياً: على مؤسسات الإقليم إرسال جميع العقود والبيانات عن القروض والمنح التي تحصل عليها إلى الديوان خلال شهر لغرض المتابعة وإبداء الملاحظات الضرورية عليها"^(٢).

كما تمارس المحافظات غير المنتظمة في إقليم عمليّة الاقتراض العامّ في ظل رقابة الحكومة المركزيّة؛ وذلك لضمان عدم تجاوز الوحدات المحليّة قدرتها الماليّة بشكل يجعلها عاجزة عن تسديد الديون وما يترتّب على خدمتها من فوائد ماليّة، وأيضاً لضمان توجيه القرض العامّ للغرض الذي أُبرم من أجله، وهذا النوع من الرقابة المركزيّة تكون ضروريّة جدّاً لتحقيق الانسجام بين سياسة الاقتراض المحليّة مع السياسة الماليّة للحكومة الاتحاديّة.^(٣)

وفيما يخصّ موقف القانون العراقيّ فقد اشترط "قانون الإدارة الماليّة والدين العامّ رقم (٩٥) لسنة (٢٠٠٤) المعدّل"، لغرض قيام المحافظات غير المنتظمة في إقليم بالاقتراض مجموعة شروط منها حصول موافقة وزير الماليّة،^(٤) وضرورة الالتزام بحدود الديون المقرّرة ضمن الموازنة العامّة، ووجوب التزام المحافظات غير المنتظمة في إقليم بإعداد تقرير سنويّ في نهاية الشهر الثامن من كلّ سنة ماليّة يتضمن تقديرات إجماليّ القروض غير المحسومة والقروض المُرجّح الحصول عليها

١. يُنظر: نصّ البند (ثالثاً) من المادّة (٣) من "قانون وزارة المالية والاقتصاد لإقليم كردستان- العراق رقم (٥) لسنة (٢٠١٠)".

٢. يُنظر: نصّ المادّة (الثانية عشرة) من "قانون ديوان الرقابة الماليّة لإقليم كردستان- العراق رقم (٢) لسنة (٢٠٠٨)".

٣. د. محمد بدران، الحكم المحلي في المملكة المتحدة، دار النهضة العربيّة، القاهرة، ١٩٩١، ص ٦٥٤.

٤. يُنظر: البند (ب) من من المحتوى (٧) من "قانون الإدارة الماليّة والدين العامّ رقم (٩٤) لسنة (٢٠٠٤)".

في السنة الماليّة السابقة، ويُعرض على وزير الماليّة لغرض المُصادقة عليه،^(١) وكل ذلك يعتمد على وجود الإطار التشريعي الذي ينصّ عليه قانون المُوازنة العامّة للدولة، ويتحمّل وزير الماليّة، نيابة عن الحكومة الاتحاديّة، مسؤوليّة الحسابات والرقابة الداخليّة وتعامّلات الفُروض والُدُيون المُرتبطة بالميزانيّة،^(٢) إذُ يجب عليه اعداد تقرير عن جميع فُروض الحكومات الإقليميّة والمُحافظات غير المُنتظمة في إقليم والحكومات المحليّة وضماناتها، فضلاً عن الرقابة التي يُمارسها ديوان الرقابة الماليّة بموجب القانون^(٣).

١. يُنظر: البند (٧) من (القسم ٦: إعداد الميزانيّة) من المحتوى (٥) من "قانون الإدارة الماليّة والُدَين العامّ رقم (٩٤) لسنة (٢٠٠٤)".

٢. يُنظر: البند (٢) من (القسم ١١: الفُروض والضمانات) من المحتوى (٧) من "قانون الإدارة الماليّة والُدَين العامّ رقم (٩٤) لسنة (٢٠٠٤)".

٣. يُنظر: البند (٦) من (القسم ١١: الفُروض والضمانات) من المحتوى (٧) من "قانون الإدارة الماليّة والُدَين العامّ رقم (٩٤) لسنة (٢٠٠٤)".

الخاتمة

ختامًا، وبعد دراسة موضوعة (التنظيم القانوني للاقتراض العام في إقليم كردستان- العراق والمُحافظة غير المنتظمة بإقليم) يتوجّب إدراج أهم ما توصلت إليه الدراسة من استنتاجات ومُقترحات، وكما يأتي:

أولاً. الاستنتاجات

١. تتباين النظرة إلى مفهوم الفُروض العامّة وذلك تبعًا للنظرة إلى هذا الموضوع والجهة التي تُريد أن تخلص إلى تعريف جامع مانع له، وهذا ما قد يُضفي بعض الغُموض، أو مُواجهة إشكاليّة مفاهيميّة بخصوصه.

٢. إن حياة البنك المركزي لأوراق الدّين الحكوميّ وهو ما يعرف بتقييد الدّين الذي يقترن لدى الكثيرين بالتضخم، قد يجري تنفيذ الدّين لتمويل العجز مباشرة بشراء حُوالات الخزّانة أو سندات الحكومة من الإصدار الأوّل، وهو الذي تمنعه القوانين في العراق، أو من السوق الثانويّة وهو المسموح به استنادًا إلى ضوابط أغلبيّة دول العالم ومنها العراق، وتبقى موارد التمويل من القطاع الخاصّ محدودة لحين ازدهار النشاط الاستثماري في العراق وتعميق السوق الماليّة.

٣. تبنى المُشرع الدستوريّ العراقيّ في "دستور جُمهوريّة العراق لسنة (٢٠٠٥)" بشكل عامّ السياسة القائمة على أساس ذكر الاختصاصات الحصريّة للسلطة الاتحاديّة وغيرها التي تُعدّ من اختصاص الأقاليم والمُحافظة غير المنتظمة في إقليم،

٤. تضع تشريعات أغلب الدول شروطًا خاصّة يجب على الوحدات الإداريّة التقيد بها في حال رغبت باللجوء إلى الاقتراض العامّ.

٥. إن القضاء الإداري في العراق وفي إقليم كردستان لا ينظر إلى المنازعات الناشئة عن العقود الإداريّة، وتبعًا لذلك لا يتمّ النظر في عقد القرض العامّ لكونه أحد أشكال العقود الإداريّة، وبالتالي لا يخضع لولاية القضاء الإداري.

٦. نصّ قانون استقطاب الأموال عن طريق الاقتراض في إقليم كردستان- العراق رقم (٧) لسنة (٢٠١٥) "على إمكانيّة اللجوء إلى المحاكم الدوليّة لفضّ النزاعات التي تنشأ نتيجة تطبيق أحكام هذا القانون والاتفاقات والعقود التي

تبرم بمُوجبه عن طريق التحكيم الدولي، حسبما تقتضيه المصلحة العامة، وبالتالي يُمكن تطبيق ذلك على المنازعات الناشئة عن القُروض العامة.

٧. تكون الرقابة على القرض العام في إقليم كردستان - العراق من خلال مجلس الوزراء حيث نصّ "قانون وزارة الماليّة والاقتصاد لإقليم كردستان - العراق رقم (٥) لسنة (٢٠١٠)".

ثانياً. المُقترحات

١. ضرورة قيام الحكومة الاتحادية وحكومة إقليم كردستان بتشجيع عودة رؤوس الأموال العراقية من الخارج، من خلال توفير الإطار القانوني المُلائم والبيئة الاستثمارية الآمنة، إلى جانب تبني إصلاحات قانونية واقتصادية وطرح مجموعة من المُحفّزات المُشجّعة لعودة رؤوس الأموال.
٢. يمكن اتخاذ إصدار السندات مُنطلقاً لتطوير سياسة وإدارة الدين العام، وبالتالي سياسة الاقتراض العام في العراق وإقليم كردستان، انطلاقاً من تأسيس نظام إدارة نقدية المُوازنة، بعمليتين، وربط حسابات المُوازنة المفتوحة لدى المصارف بالحساب الرئيسي للمُوازنة في البنك المركزي.
٣. ضرورة موائمة أسعار الفائدة على حوالات الخزانة مع أسعار الفائدة على الإيداع والإقراض المصرفي، وأسعار الفائدة على استثمارات المصارف في أدوات البنك المركزي، وجميعها مع العائد على السند الجديد، وأن مبدأ التنسيق معلوم وهو أنّ أسعار الفائدة تتزايد مع طول الأمد والمخاطر، ويرتفع مُتوسّط سعر الفائدة بعلاقة طردية مع التضخم.
٤. العمل على إصدار سندات وحوالات للمصارف الحكومية على أن تُخصم لدى البنك المركزي.
٥. إصدار سندات وقروض خارجية تكون مُعفاة من الضرائب.

قائمة المصادر

أولاً. الكتب

١. الآلوسي، د. حيدر صلاح الدين عارف، إدارة تمويل الدين العام، الطبعة الأولى، مطبعة أحمد خاني، دهوك، إقليم كردستان، العراق، ٢٠١٩.
٢. بدران، د. محمد، الحكم المحلي في المملكة المتحدة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩١.
٣. البدراني، د. قيس حسن عواد، الاقتراض العام الخارجي وشروط مؤسسات التمويل الدوليّة، مجلّة الرافدين للحقوق، المجلّد: (١١)، العدد: (٤٠)، الموصل، العراق، ٢٠٠٩.
٤. بركات، د. عبد الكريم صادق، د. حامد عبدالعزيز درّاز، علم الماليّة العامّة، مؤسّسة شباب الجامعة، الاسكندريّة، مصر، ١٩٧٩.
٥. الخطيب، د. خالد شحادة، د. أحمد زهير شاميّة، أسس الماليّة العامّة، الطبعة الرابعة، دار وائل، عمّان، الأردن، ٢٠١٦.
٦. السويسي، د. فاطمة، الماليّة العامّة (موازنة - ضرائب)، المؤسّسة الحديثّة للكتاب، طرابلس، لبنان، ٢٠٠٥.
٧. عبد المولى، د. السيّد، الماليّة العامّة، مطبعة جامعة القاهرة، القاهرة، مصر، ١٩٩١.
٨. علاّم، أحمد عبد السميع، الماليّة العامّة (المفاهيم والتحليل الاقتصادي والتطبيق)، الطبعة الأولى، مكتبة الوفاء القانونيّة، الإسكندريّة، مصر، ٢٠١٢.
٩. فرحات، د. فوزت، الماليّة العامّة، الاقتصاد المالي، منشورات الحبيبيّ الحقوقية، بيروت، لبنان.
١٠. محمد، د. حسين عثمان، الإدارة الحرة للوحدات الإدارية، دار الجامعة الجديدة، الاسكندريّة، ٢٠١٥.
١١. نصر الله، د. عباس محمد، الماليّة العامّة والموازنة العامّة، الطبعة الأولى، منشورات زين الحقوقية، بيروت، لبنان، ٢٠١٥.

ثانياً. البحوث والدراسات

١. عبد القادر، د. بان صالح، إصدار القرض العام، مجلة كآية التراث الجامعة، العدد السابع عشر، بغداد، العراق، ٢٠١٧.

ثالثاً. الدساتير

١. قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام (٢٠٠٤).
٢. دستور جمهورية العراق لسنة (٢٠٠٥).

رابعاً. القوانين والأوامر

١. قانون الإدارة المالية والدين العام رقم (٩٤) لسنة (٢٠٠٤).
٢. أمر سلطة الائتلاف المؤقتة رقم (٩٥) لسنة (٢٠٠٤)
٣. قانون الاستثمار في إقليم كردستان - العراق رقم (٤) لسنة (٢٠٠٦).
٤. قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة (٢٠٠٨) المعدل.
٥. قانون ديوان الرقابة المالية لإقليم كردستان - العراق رقم (٢) لسنة (٢٠٠٨).
٦. قانون وزارة المالية والاقتصاد لإقليم كردستان - العراق رقم (٥) لسنة (٢٠١٠).
٧. قانون تحديد واستحصاال المستحقاات المالية لإقليم كردستان - العراق من الواردات الاتحادية رقم (٥) لسنة (٢٠١٣).
٨. قانون استقطاب الأموال عن طريق الاقتراض في إقليم كردستان - العراق رقم (٧) لسنة (٢٠١٥).
٩. قانون رقم (١) الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنة المالية (٢٠١٩).