

التنظيم القانوني للقروض الدولية في الانظمة الفدراليةدراسة تحليلية مقارنةأ.م.د.دانا عبدالكريم سعيد ليفياربختيار حمه سعيد²**Full name of the first author¹, Full name of the second author²**¹ كلية القانون- جامعة السليمانية / العراق ، dralimajeed82@gmail.com² كلية القانون- جامعة السليمانية / العراق ،

تاريخ النشر: 2020/06/15

تاريخ القبول: 2020/06/01

تاريخ الاستلام: 2020/05/16

ملخص :

اصبح القرض الدولي، ولكثرة اللجوء اليه من جانب الدول، في صلب اهتمام الدول المقترضة والاطراف المقرضة على السواء، والاهتمام يتركز بخاصة حول جدوى واهداف القرض والحاجة اليه، والجهة المختصة في الدولة المقترضة بعقد معاهدة القرض وتحديد صاحب السلطة والاختصاص فيها وشروطها وضوابطها على ضوء دستورها وتشريعاتها لا سيما في الدول الفيدرالية التي تتميز بوجود مستويات عدة في الحكم وبتباين وحداتها وكياناتها السياسية، ثم التخطيط لما يأتي بعد اتمام عملية القرض يتعلق بخدمة الديون وادارتها وتوزيع ايراداتها بموجب المعايير والضوابط المتعلقة بها.

كلمات مفتاحية: القرض الدولي، الفدرالي، الديون.

Abstract:

The international loan, and the frequent use by states, has become at the center of the interest of borrowing countries and lending parties alike, with the main focus on the feasibility and objectives of the loan and the need for it. The competent authority in the borrowing country to conclude the loan treaty, determining the authority and jurisdiction of it, its terms and conditions and controls in the light of its constitution and legislation competency in federal countries are characterized by the presence of several levels of government and the differences in their political units and entities. Followed by planning of what comes after the completion of the loan process is related to loan servicing and management and the distribution of its revenues according to the relevant criteria and measurements.

Keywords: keywords; keywords; keywords; keywords; keywords.

المؤلف المرسل: أ.م.د.دانا عبدالكريم سعيد ، الإيميل: dralimajeed82@gmail.com

المقدمة

تلجأ معظم الدول الى الاقتراض الخارجي عندما تعجز مواردها المالية الداخلية من عائدات الثروات الطبيعية والرسوم والضرائب وغيرها عن سد العجز في ميزانياتها. علاوة على ذلك لا يقتصر اللجوء الى القرض الدولي في حالة حدوث العجز وفي الظروف الاستثنائية والطائفة التي تطرأ على بلد ما، بل قد تكون بناء على ضرورة اقتصادية وتنموية وبغاية استثمارية لارتفاع الدخل القومي وانتعاش الاقتصاد الوطني وتعزيز مشاريع البنية التحتية وغيرها.

عليه، اصبح القرض الدولي، ولكثرة اللجوء اليه من جانب الدول، في صلب اهتمام الدول المقترضة والاطراف المقرضة على السواء، والاهتمام يتركز بخاصة حول جدوى واهداف القرض والحاجة اليه، والجهة المختصة في الدولة المقترضة، وبخاصة في الدول الفيدرالية، بعقد القرض وتحديد صاحب السلطة والاختصاص فيها وشروطها وضوابطها على ضوء دستورها او في تشريعاتها الاخرى المرتبطة بالدين العام، ثم التخطيط لما يأتي بعد اتمام عملية القرض يتعلق بخدمة الديون وادارتها وتوزيع ايراداتها بموجب المعايير والضوابط المتعلقة بها المحدد في الدستور او في التشريعات القانونية والمالية في الدول الفيدرالية التي تتميز بوجود مستويات عدة في الحكم وبتباين وحداتها وكياناتها السياسية. هذا البحث في تناوله التنظيم الدستوري والقانوني للاقتراض الخارجي في العراق الفدرالي ومقارنته بالتنظيم السائد في الدول الفيدرالية المختلفة، مركزاً على بيان مكنم الخلل في الدستور والتشريعات النافذة واهمية معالجتها، وكذلك تسليط الضوء على موضوع توزيع إيرادات القروض الدولية التي يعد من المسائل المهمة في الانظمة الفدرالية، كل ذلك من خلال تقسيم البحث الى مبحثين، يتناول الاول ابرام معاهدات القروض الدولية في الانظمة الفيدرالية، ويكرس الثاني لدراسة التنظيم القانوني للقروض الدولية وآلية توزيعها في العراق الفدرالي.

أهمية البحث: تكمن أهمية هذا البحث في تناوله التنظيم الدستوري والقانوني للاقتراض الخارجي في العراق الفدرالي ومقارنته بالتنظيم السائد في الدول الفيدرالية المختلفة، مركزاً على بيان مكنم الخلل في الدستور والتشريعات النافذة واهمية

معالجتها، وكذلك تسليط الضوء على موضوع توزيع إيرادات القروض الدولية التي يعد من المسائل المهمة في الانظمة الفدرالية.

مشكلة البحث: تكمن مشكلة هذا البحث في انه بالرغم من وجود تنظيم دستوري وقانوني للاقتراض الخارجي في العراق الفدرالي، الا ان هنالك ثغرات وقصور واشكاليات دستورية عديدة في مسالة تنظيم القروض الخارجية الدولية بشكل يمكن القول بانه يعد مسلكاً دستورياً معيباً، لا بد من تداركه، أسوة بالعديد من الدساتير الحديثة التي عالجت هذه المسألة بنصوص صريحة وتشريعات شاملة وشفافة.

منهج البحث: تم اعتماد المنهج التحليلي لدراسة فرضية واشكالية البحث في ضوء دراسة قواعد القانون الدولي وقواعد الدستور والقوانين العراقية وواقع ومسلك السلطات العراقية بهذا الشأن، وكذلك تم الاعتماد على المنهج المقارن، لايجاد الحلول لبعض جوانب الدراسة من خلال مقارنة الوضع القانوني في بعض البلدان الشبيهة بالوضع في العراق.

خطة البحث: بغية تحقيق هدف البحث فقد تم تقسيمه الى مبحثان نبين في المبحث الأول ابرام معاهدات القروض الدولية في الانظمة الفيدرالية من خلال تقسيمه الى مطلبين، المطلب الأول سنبين فيه التنظيم الدستوري لابرام معاهدات القروض الدولية في الأنظمة الفيدرالية المقارنة، اما المطلب الثاني سنبين فيه التنظيم التشريعي للقروض الدولية في الأنظمة الفيدرالية المقارنة، وفي المبحث الثاني نخصص لتنظيم القانوني للقروض الدولية وآلية توزيعها في العراق من خلال تقسيمه الى المطلبين، المطلب الأول سنخصصه للتنظيم القانوني للقروض الدولية في العراق، اما المطلب الثاني سنخصصه لالية توزيع القروض الدولية وضماداتها في الدستور العراقي لعام 2005.

المبحث الاول: ابرام معاهدات القروض الدولية في الانظمة الفيدرالية

ان دساتير الدول الفيدرالية فهي عندما توزع الاختصاصات بين الحكومة الاتحادية وحكومات الولايات الأعضاء اتخذت اتجاهين مختلفين في تنظيم صلاحية ابرام معاهدات القروض الدولية، فمنها ماتبنت وحدة السياسة الخارجية بتقرير حق الحكومة الاتحادية بشكل حصري في تحديد و وضع السياسة الخارجية والإشراف على العلاقات الخارجية

بما فيها ابرام معاهدات القرض الدولي، في حين ذهبت دساتير أخرى إلى إعطاء أعضاء الاتحاد اي الولايات، والأقاليم والكانتونات او المقاطعات بتسميات مختلفة، صلاحية ابرام معاهدات القرض الدولي.

وتتميز تشريعات الدول هي الأخرى في كيفية تنظيم القروض الدولية بشكل تتطابق مع روح الدستور ومع نصوصه علاوة على اختلاف تلکم التشريعات فيما يتعلق باحكامها و شروطها وتوزيعها.

ولتسليط الضوء على ذلك نبين في المطلب الأول التنظيم الدستورية لابرام معاهدات القروض الدولية في الأنظمة الفيدرالية المقارنة، و نخصص المطلب الثاني لتنظيم التشريعي للقروض الدولية الأنظمة الفيدرالية المقارنة.

المطلب الأول: التنظيم الدستوري لابرام معاهدات القروض الدولية في الأنظمة الفيدرالية المقارنة

ان الدول الفيدرالية اتبعت مناهج وانظمة مختلفة في دساتيرها بخصوص تنظيم ابرام معاهدات القروض الدولية، اتجهت بعضها الى حصر حق ابرامها وتحديد سياسة الاقتراض بيد الحكومة الاتحادية فيما ذهبت دساتير اخرى الى توزيع تلك الصلاحية بين مستويات مختلفة من الحكم في الدولة الاتحادية بشكل تؤدي الى اعطاء وحدتها صلاحية ابرامها⁽¹⁾.

عليه نخصص الفرع الأول من هذا المطلب لدراسة الاختصاصات الحصرية لابرام معاهدات القروض الدولية، والثاني الى الاختصاص المشترك في ابرام معاهدات القروض الدولية، اما الثالث فنتناول الاساس القانوني للاقاليم في ابرام المعاهدات المذكورة.

الفرع الأول: الاختصاص الحصري لابرام معاهدات القروض الدولية

ان حصر حق ابرام معاهدات القروض الدولية للحكومة الفيدرالية وحدها وحرمان سلطات الأقاليم او الولايات الحق في ابرامها هو اتجاه يقر بان الحكومة الاتحادية هي الشخصية الدولية الوحيدة في الدخول في العلاقات الدولية مع غيرها من الدول و

(1) صلاح جبير البصيصي، صلاحية الولايات او الأقاليم في ابرام المعاهدات الدولية، بحث منشور في مجلة اهل البيت،

الأشخاص الدولية أخرى⁽²⁾، ولكون اقاليمها و وحداتها لاتتمتع بشخصية دولية بالتالي فانها ليست لديها الحق بالتعامل مع الدول الاجنبية فيما يتعلق بابرام المعاهدات وهذا الحق يعود الى الحكومة الاتحادية كونها هي تتحمل المسؤولية الدولية تحديدا⁽³⁾. ولعل النماذج الأبرز لهذا التنظيم الدستوري نجدها في دستور البرازيل و المكسيك، حيث في البرازيل عهد دستوره لعام 1988 و المعدل في عام 2014 ابرام معاهدات القرض الدولي بالكامل إلى الحكومة الفيدرالية متمثلة برئيس الجمهورية ومجلس الشيوخ، للاول سلطة ابرام المعاهدات بما فيها معاهدات القروض الدولية، حيث نص الدستور على ان رئيس الجمهورية يتمتع بالصلاحيات الحصرية للقيام بابرام المعاهدات والاتفاقيات الدولية، ولكن شريطة موافقة الكونغرس الوطني ذي المجلسين، اي مجلس النواب ومجلس الشيوخ⁽⁴⁾، وفي رأينا يأخذ على ماجاء في الدستور البرازيلي بانها لم تكن موفقة في تنظيم تلك السلطات، حيث ان ممارسة صلاحيات حصرية لاتقتضي موافقة جهة اخرى. اما مايتعلق بالقرض العام ومعاهدة القرض الدولي ينفرد مجلس الشيوخ الاتحادي بالموافقة على المعاملات المالية الخارجية ومراقبة عمليات التمويل الخارجي. علاوة على صلاحيته في وضع الحدود العامة لمبلغ الدين العام، وهو المخول بتحديد و وضع الحدود العامة لمبلغ الدين العام للاتحاد والولايات والمقاطعات الاتحادية والبلديات، وذلك بناء على اقتراح رئيس الجمهورية⁽⁵⁾.

وبغية تنظيم تلك المعاهدات ووضع وتحديد سياسات الاقتراض العام بشكل اكثر فاعلية وتنظيمه فيدراليا فقد الزم الدستور المشرع البرازيلي باصدار قانون مكمل للدين العام سنقوم بذكره لاحقا⁽⁶⁾. علما بان في البرازيل وفي اطار الوظيفة التشريعية مُنح مجلس الشيوخ البرازيلي سلطات مساوية تقريبا لسلطات مجلس النواب في اقتراح وتعديل

⁽²⁾ د.عثمان على وبسي، الطبعة الديناميكية للدستور الفيدرالي، الطبعة الأولى، منشورات زين الحقوقية، بيروت، 2015، ص 541.

⁽³⁾ د.عبد الغني بيسيوني عبدالله، النظم السياسية و القانون الدستوري، منشأة معارف الاسكندرية، 1997، ص79.

⁽⁴⁾ المادة (44) من دستور البرازيل لعام 1988 المعدل.

⁽⁵⁾ الفقرة (5) من المادة (52) من دستور البرازيل لعام 1988 المعدل.

⁽⁶⁾ المادة (163) من دستور البرازيل لعام 1988 المعدل.

واقرار مشاريع القوانين المالية ولاسيما قانون الميزانية من خلال الجلسات المشتركة للمجلسين⁽⁷⁾.

من ذلك يتبين لنا بان الدستور البرازيلي اعطى سلطة ابرام معاهدات القروض الدولية للرئيس و مجلس الشيوخ حصرا، فليس بإمكان الولايات والمقاطعات او البلديات ابرام اية معاهدة قرض او ابرام معاملة مالية خارجية. ولكن رغم ذلك فاننا نرى بان تلك الوحدات الاتحادية تشارك في وضع تلك المعاهدات من خلال مجلس الشيوخ الاتحادي الذي يضم ممثلي الاقاليم والولايات.

اما الدستور المكسيكي لعام 1917 المعدل في عام 2014 فهو الاخر منح الكونغرس الاتحادي سلطة الموافقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية التي وقعت عليها رئيس الجمهورية، ولكن علاوة على ذلك، وضعت قيودا على تلك الصلاحية حيث لايجوز الاقتراض الا لخدمة وتنفيذ الاعمال التي تؤدي الى زيادة في الدخل العام، مع جوازه اذا تعلق بتنظيم العملة وعمليات التحويل والقروض المتعاقد عليها اثناء فترة الطوارئ، وهذه الحالات، اي حالات الطوارئ هي من صلاحيات رئيس الجمهورية في البلد⁽⁸⁾.

اما بشأن الاقتراض الخارجي من قبل الولايات والمقاطعات فانها محرومة من هذا الحق فلايجوز لها بأي حال من الاحوال عقد معاهدة، أو تحالف أو ائتلاف أو ترتيب التزامات القروض بشكل مباشر وغير مباشر مع ولاية أخرى أو مع قوى أجنبية، أو ترتيب التزامات لصالح شركات أو أفراد أجنبى عندما ينبغي دفع هذه الالتزامات بالعملة الأجنبية أو خارج الأراضي الوطنية⁽⁹⁾.

اذن فان الدستور المكسيكى يحظر بشكل صريح الدخول في المعاهدات الدولية واتفاقيات دولية اخرى مع القوى الأجنبية من قبل الأقاليم والوحدات ويشدد بالنص الصريح على حظر كامل لاستخدام حق ابرام معاهدات القروض من قبل الوحدات المنضوية في الاتحاد المكسيكي.

(7) د.عابد خالد رسول، المجلس التشريعي الثاني في الدولة الفيدرالية، مركز كردستان للدراسات الاستراتيجية، السليمانية، 2013، ص249.

(8) المادة (29) و الفقرة (8) من المادة (70) من دستور المكسيك لعام 1917 المعدل .

(9) الفقرة (1) و (8) من المادة (117) من دستور المكسيك لعام 1917 المعدل.

الفرع الثاني: الاختصاص المشترك في ابرام المعاهدات القروض الدولية في الانظمة

الفيدرالية المقارنة

في ظل اتساع نطاق المعاهدات الدولية وشمولها لقضايا كثيرة ومسائل هي من صلب اختصاص سلطات الاقاليم والولايات مثل حقوق الانسان ونظام العمل الاجتماعي والعلاقات الثقافية والفنية والاقتصادية بات من الضروري ان تلعب الوحدات والكيانات المكونة للدولة الفيدرالية دورا اكبر في العلاقات الدولية، حيث تشير اغلب الدساتير الاتحادية بان للولايات وسلطات الاقاليم الحق في ممارسة صلاحياتها فيما يتعلق بشؤونها وادارة امورها، ولذلك كله دعا فريق من الفقهاء الى اهمية التوفيق بين المستلزمات الدولية والدستورية عند تنظيم العلاقة بين سلطات الاتحاد وسلطات الولايات بشأن ابرام المعاهدات، وضرورة المحافظة على الاستقلال الداخلي للولايات الذي يكفله الدستور الاتحادي، وهذا كله من خلال النص بصراحة وبدون لبس على الاختصاصات الحكومة الفيدرالية واختصاصات الاقاليم الفيدرالية، والنص على ضرورة اخذ الاستشارة المتبادلة بينهما فيما يتعلق بالمعاهدات الدولية وصولا الى الموافقة الثنائية عليها قبل ابرامها⁽¹⁰⁾.

لذلك هناك دساتير اتحادية تخول الكيانات والوحدات الاعضاء في الاتحاد عقد معاهدات غير سياسية فيما بينها او مع الدول الاجنبية، وبضمنها معاهدات القروض، ولكن هذا الحق ليس مجردا من اي قيد، مثل موافقة الحكومة الاتحادية على هذه المعاهدات، وعدم تعارضها مع الدستور، او مع حقوق الاعضاء الاخرى، او مع المعاهدات التي ابرمتها الحكومة الاتحادية. وقد سعت بعض النظم الفيدرالية الى تحقيق هذا التوفيق والتوصل الى توازن مناسب، وحاولت بشكل استباقي معالجة هذه القضايا.

و نجد النماذج الأبرز في هذا التنظيم الدستوري في الدستور سويسري و الدستور الأرجنتيني. ففي دستور سويسرا لعام 2000، نجد أشكالا مختلفة من المشاركة لمختلف

(10) د.حسن عزة العبيدي، تنظيم المعاهدات في دساتير الدول، رسالة دكتوراه، كلية القانون، جامعة بغداد، 1988، ص94 نقلا عن د.صلاح جبير البصيصي، المصدر السابق، ص 156-157.

الجهات الفاعلة المحلية، وتمتلك درجات مختلفة من الخصوصية الدستورية للمشاركة من قبل جهات فاعلة محلية معينة⁽¹¹⁾.

حيث ينص الدستور السويسري على منح السلطة الاتحادية (المجلس الاتحادي والجمعية الفيدرالية) اختصاص عقد المعاهدات في كل مايتعلق بالشؤون الخارجية، فرض الدستور في الوقت نفسه على السلطة الاتحادية احترام استقلالية المقاطعات في هذا المجال أيضا⁽¹²⁾، كما وعليها اشراك المقاطعات في بلورة القرارات المتعلقة بالشؤون الخارجية التي تمس اختصاصاتها او مصالحها الحيوية، ويجب اشراكها كذلك في المفاوضات الدولية بطريقة مناسبة⁽¹³⁾.

كما منح وحداته حق إبرام بعض المعاهدات باستثناء المعاهدات السياسية، ومن الجائز للمقاطعات حق إبرام المعاهدات مع الدول الأخرى، مع إخطار الاتحاد بمثل هذه المعاهدات قبل إبرامها، اذا تعلقت المعاهدة بمجال اختصاصها، ويجوز لها التعامل المباشر مع الجهات الأجنبية التي في مستواها، ولكن كل ذلك بشرط ان لا تتعارض مع حقوق ومصالح الاتحاد أو مع حقوق المقاطعات الأخرى⁽¹⁴⁾.

فضلا عن ذلك اناط بالجمعية الاتحادية سلطة اصدار التشريعات المالية مثل "قانون الموازنة" وجميع الطلبات الخاصة بالقروض الاتحادية⁽¹⁵⁾، ولكن ينبغي اخذ موافقة اعضاء كل من مجلسي الشعب ومجلس المقاطعات بالاغلبية المطلقة⁽¹⁶⁾.

إذن اناط الدستور السويسري سلطة إقرار التشريعات الخاصة بالقروض الاتحادية بالجمعية الاتحادية ممثلة بمجلسها، اي مجلس الشعب و مجلس المقاطعات، مع

(11) Julia Yoo, Participation in the Making of Legislative Treaties: The United States and Other Federal Systems, Columbia journal of transnational law, Vol. 41, N° 2, 2003, p12.

(12) د.لقمان عمر حسين، الاختصاصات الدستورية لابرام المعاهدات في الدول الفيدرالية دراسة تحليلية مقارنة، الطبعة الأولى، منشورات زين الحقوقية، بيروت، 2016، ص201.

(13) الفقرة (1) و (2) من المادة (55) من الدستور السويسري لعام 2000.

(14) المادة (56) من دستور السويسري لعام 2000.

(15) د. حميد حنون، مبادئ القانون الدستوري و التطور النظام السياسي في العراق، الطبعة الثالثة، مكتبة السهوي، بغداد، 2015، ص89.

(16) المادة (159/3ب) من دستور السويسري لعام 2000.

التنظيم الدستوري للاختصاص المشترك فيما يتعلق بالقروض العامة الى مجلسي الجمعية الاتحادية، دون اعطاء افضلية لمجلس على آخر، وبكلمة أخرى أن الدستور السويسري اعتمد المساواة التامة بين المجلسين في ممارسة هذا الاختصاص.

اما في الأرجنتين فقد فوض الدستور الأرجنتيني الحكومة الاتحادية سلطة إبرام المعاهدات مع الدول الأجنبية وجميع الأحكام المتعلقة بهذا التفويض مدرجة تحت عنوان "الحكومة الفيدرالية". علاوة على ذلك، يؤكد الدستور دون أدنى شك، بأن الحكومة الفيدرالية علمها ان تمارس تلك السلطة من خلال المعاهدات وملزمة بتعزيز العلاقات مع القوى الأجنبية الأخرى عن طريقها ولرئيس الجمهورية سلطة إبرام المعاهدات الدولية فيدراليا، اي إبرام وتوقيع معاهدات السلام والتجارة والملاحة والتحالف والحدود والحياد والاتفاقيات والترتيبات الأخرى⁽¹⁷⁾، بموافقة الكونغرس الوطني.

كما وينص الدستور ايضا، على أنه يجوز للمحافظات، مع احاطة العلم بالكونغرس الفيدرالي، أن تبرم معاهدات جزئية في بعض الامور، ولكن شريطة ان لا تكون تلکم القضايا تحمل طابعا سياسيا⁽¹⁸⁾.

المطلب الثاني: التنظيم التشريعي للقروض الدولية في الأنظمة الفيدرالية المقارنة

يتكفل الدستور، بشكل معتاد وفي معظم الحالات، بتحديد ومعالجة الاطار القانوني العام لـ"سلطة الاقتراض"، بينما يترك التفاصيل لنطاق هذه السلطة والقيود المفروضة على ممارستها الى المشرع من خلال اصدار التشريعات، او الى السلطة التنفيذية في الدولة من خلال اصدار اللوائح التنفيذية، مع اشراف السلطة التشريعية على صلاحية وأنشطة الاقتراض للأخير، وقد تضع الاول قيودا وشروطا على مقدار مايمكن للسلطة التنفيذية أن تقترضه و تحدد أغراضه⁽¹⁹⁾. وعلاوة على ذلك تتكفل التشريعات القانونية والمالية ايضا في الأنظمة الفيدرالية بتحديد كيفية توزيع القروض الدولية وآلياتها.

(17) Jose Maria Ruda, The Role of the Argentine Congress in the Treaty Making Process - Latin America, Latin America, Chicago Kent Law Review, volume 67, issue2, 1991, p487.

(18) المواد (124) و (125) و (126) من دستور الأرجنتين لعام 1994.

(19) Professor Daniel D. Bradlow, A GENERAL OVERVIEW OF LEGAL ISSUES IN DEBT MANAGEMENT, United Nations Institute for Training and Research, Geneva, 2004, P9 .

وسوف نحاول في هذا المطلب بحث ذلك في فرعين، في الأول نتطرق الى نطاق حق اللجوء الى القروض الدولية في تشريعات الدول المقارنة و القيودات الواردة عليها، ونبين آليات توزيع القروض الدولية في الدساتير وتشريعات الدول الفيدرالية في الفرع الثاني.

الفرع الاول: نطاق حق اللجوء الى القروض الدولية في تشريعات الدول المقارنة والقيودات

الواردة عليها

بينما ينظم الدستور الاطار العام لسلطة الاقتراض فيما يتعلق بتنظيم القروض الدولية فان التشريعات الاخرى للدولة الفيدرالية تتناول بالتفصيل نطاق سلطة الاقتراض والقيود المفروضة على ممارستها وتصرفها في التشريعات واللوائح التنفيذية. ووجود تلك التشريعات الفيدرالية امر بالغ الاهمية، لان ادارة الديون العامة (Public Debt Management-PMD) من شأنه مساعدة البلدان المقترضة على خفض تكلفة الاقتراض، واحتواء المخاطر المالية، وتطوير سوق ديونها المحلية، وتسهيل الحفاظ على استقرارها المالي وتطوير نظامه⁽²⁰⁾.

و لغرض بحث التفاصيل الخاصة بهذا الموضوع سوف نستعرض بعض التشريعات المقارنة التي تنظم القرض العام ومن ضمنها القروض الدولية.

الزم الدستور البرازيلي لعام 1988، المشرع باصدار قانون خاص لتحديد صلاحيات الكونغرس الوطني فيما يتعلق بمعالجة المالية العامة والدين الداخلي والخارجي بما في ذلك ديون المؤسسات والصناديق والكيانات الأخرى الواقعة تحت سيطرة الحكومة⁽²¹⁾، وعلى اساس ذلك صدر قانون المسؤولية المالية (Lei de Responsabilidade Fiscal LRF) رقم (101) لعام 2000، واسبابه الموجبة كانت وضع القواعد المالية العامة بشكل يحدد

⁽²⁰⁾ Tomás J. Baliño and V. Sundararajan, Public Debt Management in Developing Countries: Key Policy, Institutional, and Operational issues, Workshop on Debt Finance and Emerging Issues in Financial Integration, 2008, P4.

⁽²¹⁾ تنص المادة (163) من الدستور البرازيلي لعام 1988 على "يصدر القانون المكمل لمعالجة: 1-المالية العامة، 2-الدين العام الداخلي و الخارجي، بما في ذلك ديون المؤسسات والصناديق والكيانات الأخرى الواقعة تحت سيطرة الحكومة".

المسؤولية المالية والاجراءات المتبعة للتخطيط المالي الشفاف بغية درء المخاطر وتصحيح الانحرافات التي قد يحدث في الايرادات العامة⁽²²⁾.

الزم هذا القانون وزارة المالية بان يقوم بالتحقق من كل طلب للاقتراض الخارجي، من قبل اعضاء الاتحاد الفيدرالي او اية مؤسسة تابعة له بشكل مباشر او غير مباشر، بشرط إضفاء الطابع الرسمي على طلبه وذلك من خلال اخذ مشورة الجهة الفنية والقانونية بشأن الاقتراض وتحليل المصالح الاقتصادية والاجتماعية والجدوى من عملية الاقتراض ذاته، وأخذ تفويض مسبق من مجلس الشيوخ والالتزام بالحدود والشروط التي وضعه كالحدود العامة لمبلغ الدين والضمانات المطلوبة له⁽²³⁾.

اما بشأن مبالغ القروض وحدودها من قانون المسؤولية المالية على انه يجب على رئيس الجمهورية أن يقدم إلى مجلس الشيوخ الفيدرالي اقتراح الحدود الشاملة لمقدار الدين الموحد للحكومة الاتحادية⁽²⁴⁾. ومع ذلك وفي حال حدوث تغييرات طارئة، بسبب عدم الاستقرار الاقتصادي او حدوث تغييرات في السياسات النقدية او سياسات الصرف تقديم الطلب لمراجعة الحدود المرسومة⁽²⁵⁾.

كما الزم القانون وزارة المالية، بغية توفير الشفافية، الاحتفاظ بسجل إلكتروني مركزي ومحدث للديون العامة الداخلية والخارجية، لضمان وصول الجمهور إلى المعلومات، والتي يجب ان تتضمن الرسوم وشروط التعاقد وتحديث الأرصدة وحدود الدين الموحد والأوراق المالية وعمليات الائتمان والضمانات.

اما في المكسيك فان القانون المعمول به منذ عام 1976 هو قانون الدين العام الاتحادي المعدل المنظم للقروض الدولية، وبموجبه فان السلطة التنفيذية الاتحادية هي المخولة، من خلال وزارة المالية، بصلاحية ابرام القروض الدولية لأغراض الاستثمار العام المنتج والأنشطة الإنتاجية التي تتوافق مع سياسات التنمية الاقتصادية والاجتماعية، أو

⁽²²⁾ article (1) of the Brazilian fiscal responsibility law of 2000.

⁽²³⁾ article (32) of the Brazilian fiscal responsibility law of 2000.

⁽²⁴⁾ article (30/1) of the Brazilian fiscal responsibility law of 2000.

⁽²⁵⁾ article (30/6) of the Brazilian fiscal responsibility law of 2000.

إعادة تمويل الالتزامات المالية الاتحادية أو لأغراض التنظيم النقدي⁽²⁶⁾. وكذلك على ان كيانات القطاع العام في حال حاجتها الى الاقتراض ان تزود وزارة المالية بضرورتها واستحصال اذن مسبق بها، وللحصول على التفويض عليها تزويد الوزارة بالبرامج المالية السنوية المتوسطة والطويلة الاجل⁽²⁷⁾.

اما بشأن الحد الأقصى للقرض الدولي تقوم السلطة التنفيذية بمفاتحة الكونغرس الاتحادي بشأنها، وتقوم الكونغرس بتحديدده في قانون الموازنة او أي قانون خاص به، واذا نشأت ظروفًا استثنائية طارئة مما تستوجب اتخاذ إجراءات ضرورية تجوز لوزارة المالية ان تقترض، بعد ابلاغ الكونغرس، زيادة عن الحد الاعلى المسموح به⁽²⁸⁾.

اما في الارجنتين فان القانون الذي قام بتنظيم القروض الدولية هو قانون الإدارة المالية (LAF) التي تهدف الى تنظيم الإدارة والرقابة المالية عن طريق مجموعة من الأنظمة والهيئات واللوائح والإجراءات الإدارية التي تجعل من الممكن الحصول على الموارد العامة وتطبيقها لتحقيق أهداف الدولة⁽²⁹⁾.

والجهة المسؤولة في ادارة الديون العامة بموجب هذا القانون هي المكتب الوطني للدين العام (ONCP)، وهي الوكالة الرائدة المسؤولة عن سياسة التمويل للحكومة الاتحادية، وتشمل مسؤولياته إدارة جميع مراحل عملية الاقتراض، من البرمجة والاستخدام والسيطرة والتفويض على الموارد المالية التي يتم الحصول عليها عن طريق القروض وعمليات الائتمان من خلال خدمة الديون. ولغرض تنفيذ تلك المهمات على المكتب المذكور توحيد الإجراءات للقطاع العام الوطني في مسائل مثل إصدار القروض، والتفاوض والتعاقد بشأنها ودعم المفاوضات الجارية لإصدار الديون أو التعاقد على القروض والمشاركة في عملية التفاوض، مع الاحتفاظ بسجل محدث للمديونية العامة،

(26) article (4) of federal public debt law of 1976.

(27) article (6) of federal public debt law of 1976.

(28) article (10) of federal public debt law of 1976.

(29) Article (1) (2) of financial administration act .

إعداد التقديرات والتوقعات بشأن ميزانية خدمة ديون الحكومة الوطنية والإشراف على الوفاء بها⁽³⁰⁾.

ولا يجوز لهيئات الإدارة الوطنية إضفاء الطابع الرسمي على أي قرض عام غير منصوص عليها في قانون الموازنة العامة للسنة المعنية أو في قانون محدد، ويجب أن يشير قانون الموازنة العامة على الأقل إلى الخصائص التالية في عمليات الائتمان العام المصرح بها أي نوع الدين وتحديد ما إذا كان داخليًا أو خارجيًا وأقصى مبلغ مسموح به للعملية، والحد الأدنى لفترة الإطفاء، مع ذكر وجهة التمويل⁽³¹⁾.

كما اوجب القانون المذكور قبل ابرام اي عقد للقرض الدولي، اخذ رأي البنك المركزي لجمهورية الأرجنتين حول تأثير ذلك في ميزان المدفوعات⁽³²⁾.

الفرع الثاني: التنظيم الدستوري لاليات توزيع القروض الدولية في الانظمة

الفيدرالية المقارنة

لا تقل مسألة الاختصاصات المتعلقة بتوزيع موارد القروض الدولية في النظم الفيدرالية أهمية عن التوزيع الدستوري للاختصاصات التشريعية والتنفيذية في ابرامها، ولا سيما ان أي مستوى من مستويات الحكم في النظم الفيدرالي (الحكومة الفيدرالية و حكومات الإقليم)، لا يستطيع ممارسة السلطات التنفيذية و التشريعية المناطة به بموجب الدستور الاتحادي ما لم تتوفر له الموارد المالية الكافية للقيام بتلك الاختصاصات.

في النظام الفيدرالي ينال كل مستوى من مستويات الحكم حصة من الموارد المالية التي تحدد طبقا لمتطلباتها، مما لا يرب فيه ان من احد العناصر التي يتوقف عليها نجاح النظام الفيدرالي هو توفير الموارد المالية اللازمة لتمويل الحكومة الفيدرالية و حكومات الأقاليم، والاهم من ذلك ايضا هو كيفية توزيع هذه الموارد بين الحكومة الفيدرالية

⁽³⁰⁾ Article (68) (69) of financial administration act .

(31) Article (60) of financial administration act .

(32) Article (61) of financial administration act .

والوحدات المكونة للاتحاد، بصورة لا تؤدي الى تبعية الحكومات الإقليمية واعتمادها على الحكومة الاتحادية⁽³³⁾.

تختلف الاشكال المؤسسية للدول الفيدرالية في العالم، كما تتنوع من حيث عدد الوحدات المكونة للدولة و سلطاتها المختلفة وأنظمتها الانتخابية وتوزيع السلطات فيها، ولذلك فإن النظام المالي الذي يحكم أي دولة فيدرالية يتحدد بناء على طبيعة العلاقة بين الأطراف التي تقوم بجباية الموارد المالية وتقاسمها وإنفاقها بين الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم⁽³⁴⁾.

كما ان مسألة توزيع إيرادات القروض الدولية مسألة معقدة في اطار النظم الفيدرالية لوجود مستويات في الحكم، حيث تطلب الاقاليم والوحدات الاتحادية باستحقاقاتها من الموارد المالية الفيدرالية، ولا يسقط هذا الحق رغم ان معظم الدساتير الفيدرالية تكون السلطة الاتحادية هي المناط بها ابرام معاهدات القرض الدولي، وبالتالي فهي حصريا تقوم بتحديد السياسة المالية للاتحاد بما فيها توزيع الموارد وكيفية توزيع او صرف القروض المالية الدولية، اما الدساتير التي تجيز للولايات والاقاليم، وفق شروط مشددة او مخففة، ابرام معاهدة القرض فانها تتحمل بدورها مسؤولية ابرام المعاهدة وستكون مسؤولة بدورها عن توزيع مبالغ القرض وفقا للغرض المنشود منها.

ففي كل الأحوال فان اهداف الدولة من معاهدة الاقتراض هي التي تلعب دورا حاسما في توزيع مواردها، فان كان الهدف من المعاهدة تنمية قطاع ما كالزراعة او الكهرباء او التعليم يجب ان تراعي الدولة الاتحادية، لدن توزيع موارده على توزيع عادل لموارد القرض وبشكل تنال كل اقليم وكل وحدة من وحدات الاتحاد حصتها وفق اهداف تنمية القطاع وعلى النحو الذي يحقق عدالة التوزيع وتقليل التباين الاقليمي. واذا كانت المعاهدة هي بهدف سد عجز في الموازنة الفيدرالية، او هي عبارة قرض من قبل صندوق النقد الدولي لتقديم الدعم المالي لاحتياجات ميزان المدفوعات بناء على طلب البلد العضو

⁽³³⁾ جمعية الاقتصاديين الكورد-سوريا، الفيدرالية المالية المفاهيم والنموذج، الطبعة الأولى، مركز اشقي للدراسات و البحوث، السليمانية، 2013، ص 12 وما بعدها.

⁽³⁴⁾ يمامة محمد حسن كشكول، النظام القانوني لانشاء الوحدات الاتحادية وتنظيمها(دراسة مقارنة)، الطبعة الأولى، المركز القومي للاصدارات القانونية، القاهرة، 2015، ص 227.

في الصندوق (حيث لا يقرض صندوق النقد الدولي اعضائها مشاريع محددة بخلاف بنوك التنمية) فانه والحالة هذه فان قرض كهذه تستفيد منه الحكومة الاتحادية والحكومات والاقاليم الفيدرالية على السواء وتفيد ايرادا في الموازنة الاتحادية⁽³⁵⁾.

وجاء في الدستور البرازيلي لعام 1988 بانه ينبغي تقليص انعدام المساواة الاجتماعية والمناطقية على النحو الذي يؤدي الى القضاء على الفقر والظروف المعيشية المتدنية في كافة البلد⁽³⁶⁾.

وفي الدستور المكسيكي فان الهيئة المختصة في إدارة وتخصيص الموارد هي "الهيئة المالية الاتحادية العليا"، تتمتع بسلطة إجراء عمليات تدقيق خارجية للفروع الثلاثة للحكومة، وكذلك للهيئات والولايات والبلديات المستقلة دستورياً، ويتحقق من الوفاء بسياسة الحكومة وأهداف البرنامج، ويدرس مستوى أداء الكيانات العامة والإدارة الصحيحة للدخل والنفقات⁽³⁷⁾. وهذه الهيئة بموجب المادة (79) من الدستور المكسيكي المعدل في عام 2014 يجب ان تكون مرتبطاً بمجلس النواب الاتحادي وتتمتع بالاستقلال الوظيفي والإداري في ممارسة سلطاتها وتختص بإدارة وتخصيص الأموال والموارد للسلطات الاتحادية والكيانات العامة الاتحادية وتدقيق حساباتها وعلى النحو الذي يحقق الأهداف الموضوعية للبرامج الاتحادية⁽³⁸⁾.

⁽³⁵⁾ حول الاقتراض من صندوق النقد الدولي راجع الموقع الالكتروني الرسمي للصندوق النقد الدولي:

<https://www.imf.org/en/About/Factsheets/IMF-Lending>

⁽³⁶⁾ الفقرة (3) من المادة (3) من دستور البرازيلي لعام 1988 " القضاء على الفقر والظروف المعيشية المتدنية وتقليص انعدام المساواة الاجتماعية والمناطقية.

⁽³⁷⁾ OECD, Driving Performance at Mexico's National Hydrocarbons Commission, the governance of regulators, OECD publishing, Paris, 2017, p59.

⁽³⁸⁾ نص الدستور المكسيكي لعام 1917 في المادة (79) على " تتمتع الهيئة المالية الاتحادية العليا في مجلس النواب الاتحادي بالاستقلال الوظيفي والإداري في ممارسة سلطاتها، وفي تحديد تنظيمها الداخلي وعملها واتخاذ قراراتها، طبقاً لأحكام القانون. تختص الهيئة المالية الاتحادية العليا بالمسؤوليات الآتية: التدقيق في حسابات الإيرادات والنفقات المحصلة والمنفقة؛ وإدارة وتخصيص الأموال والموارد للسلطات الاتحادية والكيانات العامة الاتحادية، إضافة إلى ضمان إنفاق هذه الأموال طبقاً للأهداف الموضوعية للبرامج الاتحادية من خلال التقارير التي تصدر ضمن الشروط المحددة بالقانون."

اما الدستور الأرجنتيني فقد اوجب على الحكومة الاتحادية بغية توفير نفقات الدولة، تحصيل الضرائب والرسوم بشكل عادل ونسبي في البلد، وتوزيع عائداته وفق نفس المبدأ⁽³⁹⁾. كما اوجب الدستور على ان تكون العلاقة بين مدينة بوينس آيرس والاقاليم فيما يخص توزيع الايرادات عادلا ويحقق مستوى مكافئ من التنمية ونوعية الحياة وتكافؤ الفرص في جميع أراضي الدولة⁽⁴⁰⁾. وشدد على ضرورة تكوين "هيئة مالية اتحادية"، تمثل جميع الاقاليم ومدينة بوينس آيرس، بغية مراقبة وادارة تنفيذ التوزيع العادل للموارد وعلى النحو الذي يحدده القانون.

المبحث الثاني: التنظيم القانوني للقروض الدولية و الية توزيعها في العراق

يختص هذا المبحث بتناول تنظيم القروض الدولية وكيفية ابرامها في العراق على الصعيد الدستوري والتشريعي على السواء من ناحية البحث عن صاحب السلطة والاختصاص في عملية اقتراض الدولة والمسؤولية المناطة بها، حيث ليس من السهولة ان تناط هذه المسؤولية باي جهة من الجهات دون قيد وضوابط لذلك يحتاج الى تنظيم كثيف سواء كان من قبل الدستور ام التشريعات الاخرى.

عليه في سبيل دراسة هذا التنظيم الدستوري والتشريعي في العراق نرى ضرورة تقسيمه الى مطلبين، نبين في الأول منها الى التنظيم القانوني للقروض الدولية في الدستور العراقي لعام 2005 و تشريعاتها، اما المطلب الثاني نبين فيه الية توزيع القروض الدولية في الية توزيع القروض الدولية و ضماناتها في الدستور العراقي لعام 2005.

المطلب الأول: التنظيم القانوني للقروض الدولية في العراق

من اجل بيان التنظيم القانوني للقروض الدولية في العراق، يقتضي بنا تقسيم هذا المطلب الى فرعين، نخصص الأول لبيان تنظيم ابرام معاهدات القروض الدولية في

⁽³⁹⁾ نصت المادة (4) من الدستور الأرجنتيني لعام 1994 على "توفر الحكومة الاتحادية نفقات الدولة من أموال الخزانة الوطنية التي تتكون من عائدات رسوم التصدير والاستيراد، وعائدات بيع وتأجير الأراضي الوطنية، وعوائد البريد، وأي ضرائب أخرى يتم فرضها على الشعب بشكل عادل ونسبي من قبل الكونغرس، ومن أي قروض أو معاملات ائتمانية يقرها نفس الكونغرس للضرورات الوطنية أو لمشروعات المصلحة الوطنية.

⁽⁴⁰⁾ الفقرة (2) من المادة (75) من الدستور الأرجنتيني لعام 1994.

الدستور العراقي لعام 2005، اما الثاني فيتعلق بتنظيم القانوني للقروض الدولية في التشريعات العراقية.

الفرع الأول: تنظيم ابرام معاهدات القروض الدولية في الدستور العراقي لعام 2005
أشار الدستور العراقي لعام 2005 الى الاقتراض في مادة واحدة، وصاحب الاختصاص هو السلطات الاتحادية حصراً، اذ من اختصاص هذه السلطات رسم السياسة الخارجية والتمثيل الدبلوماسي، والتفاوض بشأن المعاهدات والاتفاقيات الدولية، وسياسات الاقتراض والتوقيع عليها وابرامها، و رسم السياسة الاقتصادية والتجارية الخارجية السيادية⁽⁴¹⁾.

إضافة الى ذلك، فان الدستور لم يعالج بشكل صحيح موضوع القروض العامة اسوة بالديتاتير المكسيكية والارجنتينية والبرازيلية التي نصت بشكل صريح على تنظيم الاقتراض العام وتحديد السلطة المخولة بذلك، مع التشديد على ضرورة اتخاذ اجراءات اخرى تضمن الشفافية والمسألة والعدالة في التوزيع.

ولكن رغم ان الدستور الجديد لم يشر الى اجراءات ابرام القروض الدولية، ولكون الاخير اي القرض الدولي يعد معاهدة دولية، عليه ينبغي تناول المراحل المطلوبة لابرام المعاهدات الدولية وكيفية اجراءها بموجب الدستور.

و عند التمعن في النظر نجد ان الدستور العراقي الدائم اناط صلاحية ابرام المعاهدات الدولية للسلطات الاتحادية متمثلة بالسلطة التنفيذية و السلطة التشريعية، فالمرحلة الأولى هي تمهيدية لابرام اي معاهدة دولية مع الدول والمنظمات الدولية التي تعترف بها جمهورية العراق وهي عبارة عن إجراءات التفاوض، حيث اعطى الدستور العراقي هذه الصلاحية لرئيس مجلس الوزراء او من يخوله⁽⁴²⁾، وبما ان معاهدات القروض الدولية هي

(41) المادة (110/أولاً) من دستور جمهورية العراق لعام 2005.

(42) نصت المادة (80/سادسا) من الدستور بانه من صلاحية مجلس الوزراء "التفاوض بشأن المعاهدات والاتفاقيات الدولية، عليها او من يخوله".

ان التوقيع على المعاهدة من اختصاص رئيس مجلس الوزراء أو من يخوله مجلس الوزراء. فإذا مارس رئيس مجلس الوزراء بنفسه هذا الاختصاص لاحتاج إلى تفويض من احد، لأنه يمارس اختصاصاً أصيلاً سواء على الصعيد الداخلي أم الدولي، وهو يمثل مجلس الوزراء بحكم منصبه. أما فيما عدا رئيس مجلس الوزراء فيتم تسمية الشخص المخول

معاهدات مالية عليه يعطي مجلس الوزراء اختصاص التفاوض والتوقيع الى وزير المالية او وكيل الوزارة المالية، اما السلطة التشريعية -مجلس النواب- فهو بدوره يقوم بتصديق المعاهدات التي تمت التفاوض والتوقيع بشأنها عن طريق اصدار قانون يسن بأغلبية أعضاء مجلس النواب⁽⁴³⁾.

و هذا ما اكد عليه قانون عقد المعاهدات رقم (35) لعام 2015، من ان المفاوضات والتوقيع هي من اختصاص السلطة التنفيذية المتمثلة برئيس مجلس الوزراء او وزير الخارجية دون الحاجة الى ابراز وثيقة التفويض او يخول أي وزير آخر مختص يخوله ولكن بموجب وثيقة التفويض⁽⁴⁴⁾، ثم التصديق على المعاهدات من قبل مجلس نواب بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه⁽⁴⁵⁾.

على ضوء ما سبق ابرمت دولة العراق عدة من الاتفاقيات والمعاهدات المالية منها الاتفاقية المالية لمشروع إعادة تاهيل الطرق بين جمهورية العراق ومؤسسة التنمية الدولية التابعة للبنك الدولي التي وقع عليها وزير المالية في 2007 بمبلغ (93200000) مليون دينار لغرض تحسين حالة الطرق القائمة من خلال إعادة تاهيل الأجزاء المتضررة من الطرق السريعة وشبكة الطرق الريفية وإعادة انشاء جسر ثابتة بدل العائمة في المركز والجنوب و إقليم كوردستان، ثم صادقت عليها البرلمان بقانون رقم (18) لعام 2009⁽⁴⁶⁾ وكذلك فان قانون تصديق "اتفاقية قرض لمشروع إعادة تاهيل محطة كهرباء الهارثة بين حكومة جمهورية العراق وحكومة اليابان/ الوكالة اليابانية للتعاون الدولي رقم

للقيام بالتوقيع على المعاهدة او المعاهدات من قبل مجلس الوزراء، ويجب أن يكون الشخص مزوداً بوثيقة التفويض أو التحويل بالتوقيع، ولا يجوز لمن يخوله مجلس الوزراء هذه الصلاحية تحويلها للغير، وتصدر هذه الوثيقة بتوقيع رئيس مجلس الوزراء ووزير الخارجية، لقمان عمر حسين، الاختصاصات الدستورية لايرام المعاهدات في الدولة الفيدرالية دراسة تحليلية مقارنة، المصدر السابق، ص 264.

(43) نصت المادة (61- رابعا) من دستور جمهورية العراق لعام 2005 بان مجلس النواب يختص بـ "تنظيم عملية المصادقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية بقانون يسن بأغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب".

⁽⁴⁴⁾ المادة (4) و (5) من قانون عقد المعاهدات رقم (35) لعام 2015.

⁽⁴⁵⁾ المادة (17) من قانون عقد المعاهدات رقم (35) لعام 2015.

⁽⁴⁶⁾ للمزيد من التفاصيل انظر الاتفاقية المالية والقانون التصديق لمشروع إعادة تاهيل الطرق الطارئ بين الجمهورية العراق ومؤسسة التنمية الدولية تابعة للبنك الدولي في الوقائع العراقية عدد (4185) لعام 2011 .

(37) لعام 2015" الموقع عليها من قبل وزارة المالية بمبلغ (20224000000) ين ياباني بفائدة (0,8) % سنويا لمدة عشر سنوات⁽⁴⁷⁾.

وتصدر الاشارة بان البرلمان، فيما يتعلق بابرام القروض يصدر قانونين: الاول عبارة عن قانون بالاذن وهو قانون شكلي الغاية منه اعطاء السلطة التنفيذية سلطة اجراء التفاوض ثم التوقيع على معاهدة القرض، والثاني هو اصدار قانون آخر، بعد قيام مجلس الوزراء بمهامه بموجب القانون، سواء بشكل مباشر او من خلال وزير المالية، بالموافقة على المعاهدة والتصديق عليها⁽⁴⁸⁾، وبعد موافقة مجلس النواب عليها ترسل الى رئيس الجمهورية بغية المصادقة عليها، كما تُعد مصادقا عليها بعد مضي خمسة عشر يوما من تاريخ تسلمها⁽⁴⁹⁾.

ويبدو بأن تدخل السلطة التشريعية لأكثر من مرة بغية إبرام معاهدات القرض الخارجي ذات الطابع الدولي لايعني البتة الإخلال بمبدأ السرعة في معالجة الأزمات المالية للدولة، إذ أن دفع الضرر أولى من جلب المنفعة عنها، هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى إذا كان الهدف أساسا من عملية الإقراض الخارجي الدولي هو معالجة مشكلة مالية فيجب بذل كل الوسائل بغية التأكد من أن الخطوة التي ستقدم عليها الدولة تمثل فعلا الحل الأمثل لإزمتها تلك⁽⁵⁰⁾.

علاوة على ما تقدم فان تركيبة السلطة التشريعية الاتحادية هي ثنائية، حيث اخذ الدستور بنظام ثنائية البرلمان الذي يتكون من مجلس النواب ومجلس الاتحاد، و من المعلوم ان مجلس الاتحاد يمثل الأقاليم في الدولة الفيدرالية، لذلك و من اجل حماية و ضمان إقليم كوردستان بصدد القروض الدولية التي يقترضها الحكومة الاتحادية نجد البحث في هذا المجلس و تحديد موطن خلل فيه و لو بشكل مختصر.

⁽⁴⁷⁾ نشرت هذا القانون في جريدة الوقائع العراقية عدد(4381) لعام 2015.

⁽⁴⁸⁾ مهى حاجي شاهين على السليفاني، النظام القانوني لقرض العام الخارجي، الطبعة الأولى، دار الفكر الجامعي، 2017، ص 99.

(49) مادة (73/ثالثا) من الدستور الجمهورية العراق لعام 2005 " يتولى رئيس الجمهورية الصلاحيات الآتية: ثالثاً:- يصادق ويصدر القوانين التي يسنها مجلس النواب، وتعد مصادقاً عليها بعد مضي خمسة عشر يوماً من تاريخ تسلمها.

(50) مهى حاجي شاهين، المصدر السابق، ص99.

عالج دستور كافة وسائل متعلقة بتكوين مجلس الاتحاد و اختصاصاته في مادة واحدة و هي المادة (65) منه التي نصت على ان " يتم إنشاء مجلسٍ تشريعي يُدعى بـ (مجلس الاتحاد) يضم ممثلين عن الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، وينظم تكوينه، وشروط العضوية فيه، واختصاصاته، وكل ما يتعلق به، بقانونٍ يُسن بأغلبية ثلث أعضاء مجلس النواب"

وكان من الأفضل ان يقوم الدستور، بما انه اعتبر مجلس الاتحاد جزءا من السلطة التشريعية العراقية في المادة (48) منه، ان يتطرق اليه بنفسه من حيث أسس وجوده و اسس تكوينه و اختصاصاته و علاقته مع بقية السلطات الأخرى في الدولة، اسوة بجميع دساتير الدول الفيدرالية الأخرى، بدلا ان يحيل تلك القضية الحساسة الى تشريع عادي، ويكتفي بالإشارة اليه في مادة مختصرة.

اذن اصبح مجلس النواب، لمضي فترة طويلة على صدور الدستور نفسه، هو الممثل الوحيد للسلطة التشريعية الاتحادية، ويمارس اختصاصاته على وجه الانفراد، ويتخذ القرارات ويسن القوانين الاتحادية من دون مشاركة "المجلس الاتحادي" لانه معدوم وليس له كيان و وجود قانوني فعلي، مما يشير إلى وجود خلل كبير في النظام الاتحادي وتخلق حالة عدم تحقيق التوازن و المساواة بين السلطة الاتحادية و اقليم كوردستان والمحافظات غير المنتظمة في اقليم. مما يتطلب تعديل الدستور الدائم العراقي من هذه الناحية. حيث ان هذا النقص هو نقص دستور كبير ينال من مركز المجلس الاتحادي ومن اهميته و يخلق نوعا من عدم المساواة بينه وبين مجلس النواب و حالة من عدم التوازن ما بين السلطة الاتحادية و الوحدات المكونة لها⁽⁵¹⁾.

ومن ناحية اخرى وفي رأينا ولأن الدستور نص على ثنائية النظام التشريعي وعلى الكيان القانوني للمجلس الاتحادي، و أكد على تنظيم ذلك بقانون خاص، وان التعطيل المنصوص عليه في الدستور معلق على شرط وهو صدور قانون المجلس الاتحادي ومع اقرارنا بضرورة تعديل الدستور باتجاه تنظيم و تحديد اختصاصات مجلس الاتحاد

⁽⁵¹⁾ د.دانا عبدالكريم سعيد، دور البرلمان في الانظمة البرلمانية المعاصرة- ضعف الاداء التشريعي والرقابي للبرلمان وهيمنة السلطة التنفيذية، الطبعة الاولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2013، ص37-38. د.عابد خالد رسول، المصدر السابق، ص348.

بموجب نصوص دستورية اسوة بمجلس النواب، و ليس كما هو الحال الان بإحالة مسألة تنظيمه الى مجلس النواب بتشريع قانون خاص بمجلس الاتحاد، ولكن رغم ذلك فمع سن هذا القانون سيصبح كل المواد المتعلقة بالمجلس نافذة دستوريا. ولذلك كان من المفروض من المشرع العراقي اي مجلس النواب الحالي ان يصدر هذا القانون آخذة بنظر الاعتبار واقع العراق الاتحادي ومكوناته كونه دولة فيدرالية تتكون من عاصمة وأقاليم ومحافظات، ولان معاهدات القروض تصرف تمتد اثره الى مدى سنوات عديدة تربط الدولة بكاهل مبالغ القروض المتراكمة مع فوائدها قد لاتكون لمالية الدولة القدرة والقابلية للتكفل بها، وكذلك لضرورة مشاركة وضمن مشاركة الأقاليم في عملية التفاوض والتوقيع على معاهدات القرض الدولي، تحقيقا لمبدأ المشاركة الذي يعد أحد أهم المبادئ التي تقوم عليها الدولة الفدرالية.

ولحين تحقيق ذلك السعي لايجاد آليات و وسائل أخرى تضمن مشاركة إقليم كردستان العراق باعتباره الإقليم الوحيد الذي اعترف الدستور العراقي به وبسلطاته القائمة كإقليم فيدرالي⁽⁵²⁾. لأن مشاركة مجلس الأقاليم أو السلطة التشريعية لإقليم كردستان في الموافقة على المعاهدات لاسيما المعاهدات ذات الأهمية القصوى أو التي تمس مصالحها، تعطي نوعاً من الاطمئنان للأقليم بأن سلطة عقد المعاهدات لن تساء استعمالها لغير مصلحتها وأن استقلالها الذاتي لايمكن الانتقاص منه من دون علمها على أقل تقدير، فضلاً عن ذلك توفر هذه المشاركة للسلطات الاتحادية الثقة في أن تشريعاتها ومعاهداتها المبرمة بمشاركة مجلس الأقاليم ستكون أكثر تقبلاً لديها مما لو كانت غريبة عنها بالكامل⁽⁵³⁾.

وحين يعقد العراق اتفاقية او معاهدة قرض، فان أي اخلال بها سيرتب مسؤولية دولية، وكذلك أجاز للاقليم عقد المعاهدة ثم اخل الإقليم بها، فان الحكومة الاتحادية هي التي تتحمل المسؤولية القانونية الدولية جراء خرقها لالتزامها الاتفاقي، ولاتستطيع ان تحتج بمخالفة المعاهدة لاحكام دستورها، او تتذرع بعدم نسبة تصرف الاقليم اليها بهدف

⁽⁵²⁾ الفقرة (1) من المادة (117) من الدستور الجمهورية العراق لعام 2005.

⁽⁵³⁾ لقمان عمر حسين، المصدر السابق، ص 267.

التملص من المسؤولية. ولكون الشخصية الدولية هي للدولة الفيدرالية لذلك فان القانون الدولي يمنع الدولة من ان تحتج بنظامها الداخلي للتملص من المسؤولية⁵⁴.

الفرع الثاني: التنظيم القانوني للقروض الدولية في التشريعات العراقية

لدى استقراء للنصوص الدستورية الواردة في الدستور لعام 2005 نجد انها لم يتم تنظيم القرض العام في الدستور ولم يفرد له نصوص خاصة مثلما فعل في شأن مصادر تمويل الدولة الأخرى، مثل الموازنة العامة للدولة، أو الضرائب والرسوم، وتطرق اليه ايضا في النصوص المتعلقة بالمسائل المالية الأخرى، على الرغم من كون القرض العام يعد مصدرا آخر من مصادر الإيرادات العامة يضاف إلى مصادرها الأخرى المتمثلة بالضرائب والرسوم والاصدار النقدي الجديد⁽⁵⁵⁾، عليه فان الفراغ الدستوري المذكور تم معالجته في التشريعات الأخرى الحديثة تتمثل في "قانون الإدارة المالية الاتحادية" رقم (6) لعام 2019 الذي أصدرته مجلس النواب في 2019/8/5.

ولدى تطرقه في الفصل السابع من القانون المذكور الى القروض والضمانات، اكد على صلاحية وزير المالية في هذا المجال، حيث جاء بان وزير المالية هو المخول بالاقتراض المحلي والخارجي، له عقد قروض قصيرة الاجل او اصدار حوالات الخزينة والسندات المالية لتغطية العجز في الموازنة العامة الاتحادية، ولكن تلك التصرفات يجب ان لايتعدى الحدود القصوى المقررة في قانون الموازنة العامة الاتحادية⁽⁵⁶⁾.

وقد اشار هذا القانون بان الغرض من الاقتراض هو بدافع سد العجز في الموازنة الفيدرالية، ولكن مع مقارنته بتشريعات الدول الأخرى نرى بان الأخير تناولت اغراض الاقتراض بشكل افضل، حيث حدد الدستور المكسيكي بان الغرض من سياسات الاقتراض هو بدافع استثماري وهي بغية الاستثمار العام والانشطة الانتاجية التي تتوافق

⁽⁵⁴⁾ د. عبدالفتاح عبدالرزاق محمود، الوضع القانوني للمعاهدات الدولية وأثرها في تنظيم العلاقة بين الحكومة

الاتحادية وحكومة اقليم كردستان العراق دراسة تحليلية مقارنة، بحث منشور في مجلة جامعة كوية، المجلد 2016، العدد 38، 2015، ص 18-19.

⁽⁵⁵⁾ د.عادل فليح العلي، طلال محمود كداوي، اقتصاديات المالية العامة الكتاب الثاني الإيرادات العامة و الموازنة العامة للدولة، داركتب للطباعة والنشر، بدون سنة النشر، ص174.

⁽⁵⁶⁾ المادة (39) من قانون الإدارة المالية الاتحادية رقم (6) لعام 2019.

مع سياسات التنمية الاقتصادية والاجتماعية تطرقنا اليه في السابق، وفي التشريعات الكندية تتم لمعالجة عدم الاستقرار المالي او اعادة تمويل دين حالي او شطبه او استجابة لظروف طارئة، و نرى كان من الأفضل للمشرع العراقي ان يحدو حدو المشرع المكسيكي و الكندي من حيث تناوله لأغراض الاقتراض بشكل افضل.

ومن جهة اخرى لم يحدد القانون النسب القصوى للدين العام الذي يحق لوزير المالية اقتراضه محليا او خارجيا، وعبارة ضمن الحدود القصوى المقررة للموازنة الفيدرالية في رأينا لاتفي بالغرض، لأن الموازنة السنوية الفيدرالية توضع من قبل السلطة التنفيذية نفسها، وباستطاعته اعداد الموازنة بالشكل الذي يتفق مع المبالغ التي تنوي اقتراضها، وكان من الافضل تحديد سقف الدين العام او حدوده القصوى في الدستور او من قبل البرلمان، للتقيد به من قبل السلطة التنفيذية وعدم تجاوزه الا في حالات استثنائية، حيث ينبغي في تلك الحالات ايضا مراجعة البرلمان لآخذ موافقته اسوة بالتشريعات القانونية والمالية الاخرى في الدول الفيدرالية.

فمن المعلوم بان الاقتراض الخارجي له انعكاسات خطيرة قد يرتبه على المركز المالي لدولة الطرف المقترض ولاسيما اذا لم يتم استغلاله بالشكل الذي يدر على الدولة فوائد ويجنيها مضاره، ذلك لان مبلغ القرض ان كان لحظة الحصول عليه يمثل صورة من صور الايراد، الا ان لحظة الوفاء بقيمته يشكل وجها من أوجه الانفاق⁽⁵⁷⁾.

اكّد القانون مرة اخرى على حق الاقليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم في الحصول على القرض ولكن حصر هذا الحق بالنطاق المحلي، وذكر بان للاقليم والمحافظه غير المنتظمة في اقليم الحصول على قروض محلية واصدار ضمانات بحدود الديون المقررة في قانون الموازنة العامة الاتحادية بعد موافقة وزير المالية⁽⁵⁸⁾.

من جانبنا نرى بان السماح لاقليم كوردستان تحديدا، كونه الاقليم الوحيد في العراق الذي يتمتع بخصوصيته و بوجود مؤسسات تشريعية خاصة به بعقد قرض خارجي، بموافقة وزير المالية، وادراجه ضمن الموازنة الفيدرالية تساعد على التنمية وتؤدي الى سد

⁽⁵⁷⁾ مها حاجي شاهين، المصدر السابق، ص 145.

⁽⁵⁸⁾ الفقرة (2) من المادة (43) من قانون الإدارة المالية الاتحادية" رقم (6) لعام 2019.

العجز في ميزانية الاقليم ان تطلب الامر، وهذا اسوة بالدستور السويسري والدستور والتشريع الارجنيني الذي سمح لاقليمها ومقاطعاتها، ضمن شروط محددة سبق وان تطرقنا اليه، ابرام معاهدة القروض الدولية.

من خلال ماتقدم ولدن استقراء نصوص القانونين يبدو بجلاء بان ادارة تسجيل الديون الداخلية والخارجية وادارة المنح والمساعدات والقروض الدولية هي من صلب مهام وزارة المالية. وتلك المهام الخطيرة والحساسة اوكلت كلها الى وزارة المالية اولا، بمساعدة وزارة التخطيط فقط في مجال اعداد الموازنة الفيدرالية، وبقية الامور تعود الى وزارة المالية حصريا، واغفال دور مجلس النواب او تحجيمه فيما يتعلق بالقروض الخارجية، مما يتطلب تعديل القانون باضافة نص خاص يقيد سلطة الاقتراض بموافقة مجلس النواب بالاضافة الى اجراءات اخرى تعزز دوره.

وكذلك وفي رأينا كان من الافضل ان تدار القروض العامة من قبل عدة جهات في الحكومة العراقية وليس فقط من قبل وزارة المالية اسوة بالمشرع الارجنيني الذي قام بانشاء المكتب الوطني للدين العام المختصة بالادارة المالية للقروض العامة بالتعاون مع البنك المركزي الارجنيني، او اسوة بالمشرع الاردني في "قانون الدين العام وادارته" المرقم 26 لعام 2001 النافذ، حيث اناط مهمة ادارة القرض العام بـ "لجنة وزارية عليا" خاصة تتألف من وزير المالية ومحافظ البنك المركزي و وزير التخطيط، وتتولى اللجنة وضع الاطار العام لسياسات واستراتيجيات ادارة الدين العام وتحديد اهدافه ودراسة المقترحات والتوصيات المقدمة بهذا الشأن.

ولعل مراجعة تجارب العراق في مجال الديون الخارجية، وبخاصة منذ عقد ثمانينات القرن الماضي، تؤكد على ماذهبنا اليه وتدعو الى اناطة تلك المهام بلجنة وزارية عليا مع التشديد على ضرورة مصادقة مجلس النواب على معاهدات القروض مع مايرافقها من مراقبة اداء تلك اللجان من قبل السلطات التشريعية في البلد. علاوة على ذلك، وبسبب اللجوء الى الاقتراض المتكرر، تراكمت معدلات الدين العام بشكل مضطرد، مخلفا اقساط وفوائد باتت ترهق الموازنة الاتحادية.

المطلب الثاني: الية توزيع القروض الدولية و ضماناتها في العراق

ان التطرق الى آلية توزيع القروض الدولية تتسم باهمية خاصة نظرا لان وضع آليات فاعلة وفق مبادئ مالية معاصرة قد تجنب الكثير من المشاكل المالية والسياسية وتحقق الاهداف والاغراض التي تمت عقد معاهدة القرض بشأنها. لذلك نخصص الفرع الاول للبحث في الية توزيع القروض الدولية في الدستور العراقي لعام 2005، و سنين في الفرع الثاني الى بحث ضمانات توزيع إيرادات القروض الدولية في الدستور العراقي لعام 2005.

الفرع الاول: الية توزيع القروض الدولية في الدستور العراقي لسنة 2005

تمثل القروض الدولية مصدرا مهما للايراد والتمويل وسد عجز الموازنة العامة في العراق، وهي، ان تم رصد مبالغها للمصلحة العامة وبشكل عادل في البلد كافة يمكن ان تساعد على رفع المستوى الاقتصادي والاجتماعي من خلال تمويل برامج التنمية والبنية التحتية والاعمارو توليد الطاقة وغيرها من المجالات. ولكن كيف يتم صرف مبالغ القروض والتخصيصات المالية التي تشكل في بعض الاحيان ايرادا كبيرا للخزينة وتثير، بشكل او بآخر، نشوب نزاع في مستويات الحكم بشأن صرف مبالغها وكيفية التصرف بها؟

والعراق منذ نشأته، ومنذ اقرار القانون الأساسي العراقي لعام 1925، باعتباره اول دستور لهذه الدولة، لم يكن هناك اي ذكر يخص كيفية انفاق وتوزيع إيرادات القروض الدولية. والدساتير التي جاءت بعده لم تتطرق الى هذا الامر ايضا، وجاء الدستور العراقي ماقبل الاخير اي الدستور المؤقت في سنة 1970، في المادة 13 لتكرس المركزية المفرطة "الثروات الطبيعية ووسائل الإنتاج الأساسية ملك الشعب، تستثمرها السلطة المركزية في الجمهورية العراقية استثماراً مباشراً وفقاً لمقتضيات التخطيط العام للاقتصاد الوطني" وهذا معيار دستوري لتوزيع عائدات الثروات الطبيعية فقط⁽⁵⁹⁾.

اما الدستور العراقي الدائم أشار في عدة مواد الى توزيع الإيرادات المالية بشكل عام ومن ضمنها القروض الدولية، مثلا الزم الدستور الحكومة الاتحادية توزيع واردات النفط

⁽⁵⁹⁾ هاشم عبدالله محمد، التنظيم الدستوري لاستغلال الموارد النفطية في الدول الفيدرالية دراسة تحليلية مقارنة،

والغازبشكل منصف يتناسب مع التوزيع السكاني في جميع انحاء البلاد، مع تحديد حصة لمدة محددة للأقاليم المتضررة، التي حرمت منها بصورة مجحفة من قبل النظام السابق والتي تضررت بعد ذلك، وهذا كله من اجل تأمين تنمية متوازنة للمناطق المختلفة من البلاد، وترك المشرع امر تفاصيل هذا الامر الى البرلمان لاصدار قانون خاص بشأن ذلك⁽⁶⁰⁾، ويجب ان تكون تلك الحصة عادلا من الإيرادات المحصلة اتحاديا، تتناسب مع نسبة السكان فيها وتكفي للقيام بأعبائها ومسؤولياتها⁽⁶¹⁾.

و فيما يتعلق بتوزيع القروض الدولية لم يترك الدستور العراقي هذا الأمر من غير ضوابط، فقد كلف المشرع العراقي بسن قانون "هيئة عامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية" وتأسيسها بقانون، بغية التحقق من عدالة التوزيع فيما يتعلق بالمنح والقروض الدولية والمساعدات وبما ينسجم مع استحقاقات كل محافظة والسلطات الاقليمية، مع مراقبة والتحقق من استخدام تلك الاموال بشكل امثل، واتباع معايير الشفافية والعدالة لدن التخصيصات المالية⁽⁶²⁾.

وتطبيقا لذلك قام البرلمان بتشريع "قانون الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية" المرقم (55) لعام 2017، بموجبه تأسست الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية كهيئة مستقلة مرتبطة بمجلس النواب وتمتع بالشخصية المعنوية المستقلة⁽⁶³⁾، ودورها رقابي في مجال توزيع المنح والمساعدات والقروض الدولية، تحقيقي في مجال الاستخدام الأمثل للموارد المالية الاتحادية واقتسامها.

بالاضافة الى ذلك فان الهيئة من حيث التكوين تتكون من خبراء في الحكومة الاتحادية وممثلي الاقاليم والمحافظات⁽⁶⁴⁾، ولكن تحديدهم ليس بيد مجلس النواب بل ان يتم

⁽⁶⁰⁾ المادة (112) من الدستور جمهورية العراق لعام 2005.

⁽⁶¹⁾ انظر فقرة (3) من المادة (121) من الدستور جمهورية العراق لعام 2005.

⁽⁶²⁾ المادة (106) من الدستور جمهورية العراق لعام 2005.

⁽⁶³⁾ نصت المادة (1) من قانون الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية" المرقم (55) لعام 2017 على " تؤسس بموجب هذا القانون هيئة مستقلة تسمى (الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية) تتمتع بالشخصية المعنوية ويمثلها رئيس الهيئة او من يخوله وترتبط بمجلس النواب ويكون مقرها في بغداد

(64) نصت المادة (7) من قانون الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية على " للهيئة عدد من الخبراء

وممثلين وفق الاتي:

تعيينهم من قبل السلطة الاتحادية والسلطات التنفيذية في الاقليم والمحافظات. مما يؤكد بان ارتباط تلك الهيئة بمجلس النواب من هذا الجانب هو ارتباط شكلي وصورى. اما من حيث الاداء والواجبات فانها تسعى الى تحقيق اهدافها من خلال المراقبة والتحقق في المجالات المذكورة التي حدده القانون وعلى ان تقدم تقاريرها النهائية الى مجلس النواب⁽⁶⁵⁾.

وعلى الهيئة التحقق من عدالة توزيع الواردات عند اعداد مشروع الموازنة الفيدرالية من قبل السلطة التنفيذية وذلك وفق الأسس والمعايير والمؤشرات التي تحدد بنظام، رغم انه لم يوضح القانون المقصود بالنظام وماهي الاسس والمعايير التي يمكن بموجبه توزيع المنح والمساعدات والقروض الدولية.

ولكون رقابة الهيئة هي رقابة سابقة ولأحققة عليه فان الهيئة عند إقرار مشروع الموازنة من قبل البرلمان وبعد اقراره وبعد اناطة مهمة تنفيذ التخصيصات المالية للاقاليم والمحافظات من قبل وزارة المالية تقوم بالتحقق من ذلك ومتابعة الإجراءات التنفيذية المتعلقة بها، مثل طرق احتساب حصة كل اقليم او محافظة غير منتظمة في اقليم من المنح والمساعدات والقروض الدولية .

وعليها ايضا القيام بالتحري والتقصي لمعرفة واردات السلطة الاتحادية وتفاصيل مكوناتها ومصادرها، واستضافة ممثل اي وزارة بغية القيام بتلك الاعمال⁽⁶⁶⁾.

ولكن لدى النظر في مواد القانون يتبين بان القانون لم يتطرق الى السبل والاجراءات الواجب اتباعها من قبل الهيئة في حال رصدتها لخروقات مالية من قبل السلطات

ا.ممثلي الحكومة الاتحادية يسميم ويحدد عددهم مجلس الوزراء بثلاث اعضاء. ب.ممثلي الاقليم والمحافظه غير المنتظمة في اقليم يسميم ويحدد عددهم مجلس الوزراء في الاقليم اومجلس المحافظة غير المنتظمة في اقليم على ان لا يزيد عن خبير وممثل واحد عن كل محافظة بما فيها المحافظات المنتظمة في اقليم"

⁽⁶⁵⁾ نصت المادة (3) من القانون المذكور بان الهيئة "تسعى لتحقيق اهداف هذا القانون بالوسائل الاتية: اولاً- القيام بالتحقق من عدالة توزيع الواردات الاتحادية عند اعداد مشروع الموازنة العامة الاتحادية وصحة احتساب توزيع تخصيصات الواردات الاتحادية والمنح والمساعدات والقروض الدولية وفق للأسس والمعايير والمؤشرات التي تحدد بنظام وتقدم تقاريرها النهائية الى مجلس النواب.

⁽⁶⁶⁾ فقرة (3) و (4) و (5) من المادة (3) من قانون الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية المرقم (55) لعام

المختصة، مما يجعل دورها الرقابي شكليا وهي من النوع التدقيقي اي رقابة أوراق وسجلات اكثر مما هي رقابة موضوعية تمكها من ردع ومكافحة الفساد المالي وحماية حق الأقاليم والمحافظات في التخصيصات الاتحادية⁽⁶⁷⁾

اما اعمال الهيئة نفسها فتخضع لرقابة مجلس النواب، وعلما عرض أعمالها على المجلس، وللاخير الاستفسار من هذه الهيئة بخصوص اعمالها. ولكن هل ان الاستفسار تصل الى حد المسألة فهو امر غير واضح والمشرع سكت عن ذلك، في حين هناك قوانين اخرى تعطي للبرلمان سلطة رقابية واسعة على اعمال الهيئات، مثل قانون ديوان الرقابة المالية رقم (31) لعام 2011 في المادة (24) التي تنص على ان " لمجلس النواب استجواب رئيس الديوان وفقا لإجراءات استجواب الوزراء المنصوص عليها في الدستور وله اعفاء من منصبه وفقا لما هو منصوص عليه⁽⁶⁸⁾ .

اذن وضع الدستور معايير واضحة قد تكررت في نصوصه فيما يتعلق بتوزيع الواردات المالية وهو معيار المحرومية ومعيار النسبة السكانية اضافة الى معيار حجم الموارد المالية التي تدرها للدولة، وهذا الأمر يمكن ملاحظته على نسب التخصيصات المالية للأقاليم والمحافظات في الموازنة العامة السنوية. اما المعايير الدستورية لتوزيع الإيرادات على الأقاليم والمحافظات فقد حددتها المواد (112) و (121) و (106) من الدستور، ويمكن الاشارة الى تلك المعايير كالاتي:-

1- عدالة التوزيع:

من مقتضيات ادارة الدولة، وبخاصة الادارة الرشيدة والعدالة، هي اتباع عدالة التوزيع فيما يتعلق بالإيرادات المالية، والعدل التوزيعي مرتبط اشد الارتباط مع الثروات والاموال العامة⁽⁶⁹⁾. و بحسب رأي في الفقه تعد مسألة توزيع الموارد في الانظمة الفيدرالية مرهونة

⁽⁶⁷⁾ سروان عدنان الزهاوي-الرقابة المالية على تنفيذ الموازنة العامة في القانون العراقي، الدائرة الإعلامية في مجلس النواب، بغداد، ، 2008، ص118

⁽⁶⁸⁾ فارس عبدالرحيم حاتم، طبيعة الهيئات المستقلة في ظل الدستور العراقي لعام 2005، بحث منشور في مجلة معين، العدد13، 2013، ص124

⁽⁶⁹⁾ لا يوجد تعريف قانوني محدد بدقة لمبدأ عدالة التوزيع في الفقه والتشريع أو في القضاء، ولكن المعايير التي حدده الفيلسوف اليوناني (ارسطو) يمكن سوقه والاعتماد عليه، اذ يرى بأن العدل التوزيعي ينصرف إلى العدل الذي يسود علاقة الجماعة بالفرد بوصفه عضواً في جماعة سياسية هي الدولة، ويطبق على سائر الثروات والأموال والحقوق

بصيغة معينة تضمن العدالة في الانتفاع بها على أساس الشراكة الفعلية في الوطن الواحد وهذا هو معنى عدالة التوزيع⁽⁷⁰⁾. والتوزيع العادل للموارد وتوفير الفرص المتكافئة للجميع وتقليل التباين الاقليمي في الدولة الاتحادية، وتلبية احتياجات الأفراد و رفع مستواهم الإقتصادي وغيرها تُعد أحد أهم العوامل المهمة لإجراء التنمية البشرية المستدامة على الصعيد الوطني، وينعكس ذلك ويؤثر حتماً على العلاقات بين المكونات الاجتماعية والسياسية في النظام الاتحادي في العراق ويؤثر في استبعاد سلوكيات التعصب لأي إنتماء آخر⁽⁷¹⁾.

ولذلك جاء في قانون قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنة المالية ٢٠١٢ في المادة (19) بانه " الالتزام بعدالة توزيع القروض التي تقدم للحكومة الاتحادية على الاقاليم ومحافظات العراق وحسب نسب سكانها بعد الاخذ بنظر الاعتبار المشاريع الاستراتيجية الممولة من هذه القروض حصراً مع مراعاة الاسبقية بتوزيع القروض الجديدة للوزارات والاقاليم والمحافظات التي لم تستفد من القروض سابقاً⁽⁷²⁾.

2- عدد السكان:

ان مراعاة الكثافة السكانية للاقاليم والمحافظات تحقق العدالة المبتغاة في توزيع الموارد المالية، ويعتبر العراقيين مواطنين متساويين في الحقوق، لا فرق بين إقليم او محافظة أخرى سوى بعدد السكان. فوفقاً لهذا المعيار توزع الموارد المالية على الأقاليم والمحافظات بعيداً عن الاعتبارات الجغرافية والعرقية والطائفية وكذلك عن انتاجها للثروة الوطنية من عدمها وكمية الإنتاج⁽⁷³⁾، حيث تخصص نسبة لكل فرد عراقي في كل

والواجبات العامة، ويهدف الى ان يحصل عضو من أعضاء الجماعة على قدر مناسب لاستحقاقه بحسب كفاءته وقابليته او ماقدمه من خدمات و تضحيات لمجتمعه. د.حسن على الذنون. فلسفة القانون، الطبعة الأولى، مطبعة العاني، بغداد، 1975، ص8 وما بعدها

⁽⁷⁰⁾ د.محمد عودة الدراجي، تقاسم الثروة و توزيعها في دولة الاتحادية الفيدرالية دراسة تحليلية مقارنة، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة، 2018، ص132.

⁽⁷¹⁾ د.محمد عودة الدراجي، المصدر نفسه، ص 132.

⁽⁷²⁾ انظر المادة (19) من قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للعام المالية ٢٠١٢ .

⁽⁷³⁾ د.عبدالحسين العنكي، اقتصاد العراق النفطي فوضى-تنمية..خيارات الانطلاق، الطبعة الأولى، دار الساق، بيروت،

2012، ص155.

المحافظات والأقاليم، ثم تضرب هذه النسبة في عدد سكان كل إقليم و المحافظة، ونتاج عملة الضرب هو حصة كل إقليم ومحافظة من إيرادات المحصلة اتحادياً⁽⁷⁴⁾. وتطبيقاً لهذه الفقرة بعد إقرار الدستور، قامت الحكومة الاتحادية بوضع مليار دولار في ميزانيات المحافظات، بناء على تقديرات السكان، وبغياب إحصاء دقيق في هذا الخصوص، فإن المحافظات اشتكت من تقديرات سكانها الذي على أساسه تم توزيع تلك المبالغ⁽⁷⁵⁾.

وهذا الإشكال ظهر لغياب تعداد عام للسكان يمكن الركون إليه على الرغم من صدور قانون التعداد العام⁷⁶، والحكومة لم تقم به منذ سقوط النظام ولحد الان، رغم انه استحقاق قانوني ودستوري ملح، ينبغي على الحكومة ان تقوم به، لضمان توزيع عادل للموارد. وثمة بديل يمكن اعتماده حالياً هو الاعتماد على بيانات وزارتي التخطيط والتجارة، في تحديد نسب كل محافظة رغم انه لا يطبق ذلك في إقليم كردستان.

3- موارد إقليم او المحافظة

وبموجب هذا المعيار يؤخذ بنظر الاعتبار عند تخصيص الأموال المحصلة اتحادياً للإقليم او المحافظة، حجم الإيرادات المالية المحلية الذاتية، ومن مختلف المصادر مثل الضرائب والرسوم المحلية وإيجار الأملاك العائدة للإقليم او المحافظة والبتروودولار وغيرها. وكلما زادت الموارد المحلية، نقص بالمقابل حجم التخصيصات المالية الممنوحة لها من الإيرادات المحصلة اتحادياً.

ولقد أكد القضاء الدستوري ممثلاً بالمحكمة الاتحادية العليا على هذه المعايير إذ جاء في احد قرارات المحكمة الاتحادية العليا أنه (.. تجد المحكمة الأحادية العليا من استقراء حكم المادتين(106/ ثالثاً) و(١٢١/ ثالثاً) من الدستور، أن تخصص الأموال إلى حكومات الأقاليم أو المحافظات غير المنتظمة في إقليم تختص به السلطات الاتحادية و

⁽⁷⁴⁾ د.سليم نعيم الخفاجي، الاستقلال المالي للمحافظات غير منتظمة في إقليم في ضل دستور جمهورية العراق ليسنة 2005، بحث منشور على مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية و السياسية، العدد الثالث، 2016، ص515.

⁽⁷⁵⁾ د.فرانك كنتر، الاقتصاد السياسي للعراق اعادة التوازن في مجتمع ما بعد الصراع، ترجمة د.مهند طالب الحمدي، الطبعة الأولى، منشورات ضفاف، بيروت، 2015، ص164، نقلا عن هاشم عبدالله محمد، المصدر السابق، ص 206.

⁽⁷⁶⁾ قانون التعداد العام للسكان و المساكن رقم (4) لعام 2008.

وفق النسب والمعايير الثلاثة المنصوص عليها في المادة (١٢١/ثالثاً) وهي حجم الموارد وحاجة الإقليم أو المحافظة غير المنتظمة بإقليم ونسبة السكان في كل منهما وبشفافية وعدالة⁽⁷⁷⁾.

4- معيار درجة التضرر والحرمان: اعتبر المشرع هذا المعيار معياراً وقتياً غير ممتد، فذكر عبارة (تحديد حصة لمدة محددة للأقاليم المتضررة) يعني بان الأقاليم التي وقع عليها الإجحاف من قبل النظام السابق ومنيت بالحرمان، فأن مقتضى العدالة والإنصاف يتوجب تعويضها لمدة محددة⁽⁷⁸⁾.

علاوة على ذلك فان هذا المعيار قد يشمل ايضا الاقاليم التي تضررت لسبب ما، فخلال حرب مايسى بـ"حرب داعش" تضررت محافظة الموصل بشكل بالغ وتدمرت بنيته التحتية بالكامل، لذلك فان مقتضى العدالة تطلب انشاء صندوق اعادة اعمار المناطق المتضررة من العمليات الارهابية وفقا للمادة (28) من قانون الموازنة الاتحادية لسنة (2015)، وذلك ليكون جهازا ينسق بين المنظمات الدولية والوزارات العراقية في عمليات اعادة الاعمار السريعة وينفذ عمليات اعادة الاعمار متوسطة وطويلة الاجل في المناطق التي تحررت من سيطرة (داعش)، وبناء عليه خصصت الحكومة الاتحادية، في المرحلة الاولى، مبلغ اولي للصندوق قدره (500) مليار دينار عراقي في موازنة عام 2015، وسوف تتكون موارد الصندوق فيما بعد من المنح التي يمكن ان تقدمها الدول الصديقة والشقيقة بالاضافة الى ما تخصصه الدولة من اموال من خلال قانون الموازنة الاتحادية، وسيقوم الصندوق بأعادة اعمار المناطق التي تضررت بسبب الاعمال الارهابية في عموم العراق بعد تحريرها⁽⁷⁹⁾.

وقد استلمت الحكومة الاتحادية قرضا من البنك الدولي لتمويل إعادة إعمار المناطق المحررة، وخضضت جزء منه لتمويل عقد (إعادة تاهيل طريق خالص-عظيم)، ولإعادة

⁽⁷⁷⁾ قرار محكمة الاتحادية عليا(13/اتحادية عليا/2007 في 2007/7/31، منشور في احكام وقرارات المحكمة الاتحادية عليا للاعوام (2006،2007،2005) المجلد الأول، جمعية القضاء العراقي، بغداد، 2011، ص54.

⁽⁷⁸⁾ د.عبدالحسين العنكي، المصدر السابق، ص155.

⁽⁷⁹⁾ للصندوق موقعه الالكتروني الذي ينشر عليه كل المعلومات المتعلقة بعمله وانفاقه <https://www.refaato.iq/ar>

تاهيل طريق موصل-مفرق القيارة- رمضانيات الذي تدمر بشكل جزئي خلال الحرب تمت الاستفادة من مشروع "الاعتماد الألماني لمساعدة النازحين على العودة الى مناطقهم"، وتبني مشروع الاعمال الانشائية لاعادة تاهيل جسر الكويز بواسطة قرض آخر من الجانب الألماني، و....الخ⁽⁸⁰⁾.

الفرع الثاني:ضمانات توزيع القروض الدولية في الدستور العراقي لعام 2005

لايمكننا الحديث عن توزيع منصف للعائدات اذ لم تكن هنالك ضمانات كافية لهذا التوزيع، وقد نص دستور العراق لعام 2005 على جملة من الضمانات والتي تمثلت ب:-
أولاً: الضمانات الدستورية:

وفر دستور جمهورية العراق لعام 2005، ضمانات قانونية لتوزيع العائدات، والتي تتمثل بسمو وجمود الدستور. ونص على سموه وجموده بأنه "يُعدّ هذا الدستور القانون الأسمى والأعلى في العراق، ويكون ملزماً في أنحاءه كافة وبدون استثناء"⁽⁸¹⁾، وإنه "لايجوز سن قانون يتعارض مع هذا الدستور، ويُعد باطلاً كل نص يرد في دساتير الأقاليم أو أي نص قانوني آخر يتعارض معه"⁽⁸²⁾، وإن أي تعارض بين القوانين الاتحادية وقوانين الأقاليم يكون المرجح فيه تغليب سمو القوانين الاتحادية فيما يتعلق بالاختصاصات الحصرية، وتغليب قوانين الأقاليم في الاختصاصات المشتركة والاختصاصات الأخرى التي تم تركها للأقاليم⁽⁸³⁾.

وبما إن الدستور هو الفيصل في توزيع الاختصاصات، والتي من ضمنها اختصاص وتوزيع القروض الدولية، وحيث إن جمود الدستور هي صفة ملازمة للدساتير الفيدرالية، والغرض منه حماية حقوق الوحدات المكونة للدولة الفدرالية، والتي تفترض تعديل أحكامه بشروط وإجراءات خاصة، لذلك فقد نص الدستور على جموده، فيما حدد شروطاً وإجراءات خاصة لتعديله. وعلى ضوء هذه الغاية ينبغي مراعاة الآليات والمعايير

⁽⁸⁰⁾ للمزيد من تفاصيل القروض والمنحة التي استلمه الصندوق إعادة اعمار المناطق المتضررة من العمليات الارهابية راجع موقعه الالكتروني: <https://www.refaato.iq/ar/part/16>

⁽⁸¹⁾ الفقرة (1) من المادة (13) من دستور جمهورية العراق لعام 2005.

⁽⁸²⁾ الفقرة (2) من المادة (13) من دستور جمهورية العراق لعام 2005.

⁽⁸³⁾ المواد (110) و(122/ثانيا) و(115) من دستور الجمهورية العراق لعام 2005 .

الخاصة بتوزيع القروض وعدم الخروج عليها، بالإضافة إلى الإطار الدستوري لتوزيع الاختصاصات. ولم يكتفي الدستور النافذ بذلك بل انه ولأجل ضمان العدالة والشفافية في توزيع الإيرادات المحصلة اتحادياً، نص في المادة 106 على إن تؤسس بقانون "هيئة عامة مستقلة لمراقبة توزيع الإيرادات" لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية كما سبق وان تكلمنا عن ذلك، ويعتبر تلك المواد وتطبيقاتها ضمناً دستورياً وقانونياً لتوزيع عادل للقروض الدولية.

2- الضمانات القضائية

لم يكتفى دستور العراق لعام 2005 بتوفير الضمانات الدستورية فقط، بل وفر ضمانات قضائية كذلك لحماية حقوق الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم. فالضمانة الأولى هي المحكمة الاتحادية العليا وهي المختصة بالنظر في دسترة القوانين والتشريعات من عدمها، وقراراتها باتة وملزمة لجميع الأطراف، وتعتبر وجودها ضماناً اماناً لتنفيذ أحكامه والالتزام بروح ونصوص الدستور.

وطبقاً لنصوص الدستور العراقي لعام 2005 فإن المنازعات التي يكون احد أطرافها الحكومة الاتحادية، والطرف الثاني الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم تدخل في ولاية المحكمة الاتحادية علياً⁽⁸⁴⁾

ان من أهم اختصاصات المحكمة الاتحادية العليا هي الرقابة على دستورية القوانين والأنظمة النافذة والتشريعات التي تصدر من قبل السلطة التشريعية، بعد دخولها دور النفاذ، وبما إن لمعاهدة القروض الدولية قوة كقوة القانون العادي استناداً إلى إجراءات إبرامها وصدور قانون تصديق خاص بكل واحدة منها، إذن لا بد بعد توطئتها في ثنايا القانون الداخلي أن تخضع للرقابة اللاحقة على دستورية القوانين لفحص دستورية قانون تصديقها من الناحية الإجرائية والمعاهدة ذاتها من الناحية الموضوعية والإجرائية، كما وانها تخضع لرقابة شبه سابقة من قبل البرلمان عند مناقشته لموضوع المصادقة

⁽⁸⁴⁾ المادة (92/رابعاً) من دستور جمهورية العراق لعام 2005، للتفصيل ينظر: مكي ناجي، المحكمة الاتحادية العليا في العراق، الطبعة الأولى، منشورات داركتب والوثائق، بغداد، 2007، ص 38.

عليها⁽⁸⁵⁾، فاذا تبين للمحكمة الاتحادية العليا بان قانون الاذن او قانون التصديق على المعاهدة غير دستوري او يتعارض مع احكام الدستور، تصدر حكمها بالغائها او تعديلها او وقف العمل بنص من نصوصها.

وفيما يتعلق بالقروض الدولية وتخصيص الواردات الاتحادية فقد اصدرت المحكمة الاتحادية العليا قرارا هاما يعد تطبيقا للضمانة القضائية الوارد ذكره اعلاه، حيث قام مجلس النواب باصدار قانون يقضي بتشكيل "الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية" تطبيقا للمادة 106 من الدستور النافذ، وقد جاء في المادة الاولى من القانون بانه " تؤسس بموجب هذا القانون هيئة مستقلة تسمى (الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية) تتمتع بالشخصية المعنوية ويمثلها رئيس الهيئة او من يخوله وترتبط بمجلس النواب ويكون مقرها في بغداد"، ولكن لكون هذه المادة قد جاءت مخالفا للدستور ولما جاء في (الفصل الرابع) منه الخاص بالهيئات المستقلة وعملها بموضوعية وبالتحديد في المادة (106)، حيث لم يربط الهيئات المستقلة بأي من السلطات الثلاث المنصوص عليها في المادة (47) من الدستور اي السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية والسلطة القضائية، ولذلك قضت المحكمة الاتحادية العليا بعدم دستورية هذه المادة من القانون⁽⁸⁶⁾.

⁽⁸⁵⁾ سلوى احمد ميدان المرفجي، دستورية المعاهدات الدولية و الرقابة عليها، أطروحة دكتوراه، كلية القانون والسياسة، جامعة السليمانية، 2012، ص206.

⁽⁸⁶⁾ قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم (85/اتحادية /اعلام/2017) بتاريخ 2017/10/17: قام مجلس الوزراء إضافة لوظيفته باقامة دعوى امام المحكمة الاتحادية العليا على رئيس مجلس النواب إضافة لوظيفته مدعيا بان المدعى عليه اي مجلس النواب عند التصويت وإقرار قانون الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية قام بادراج عدد من العبارات وتعديل بعض المواد ولم تكن مدرجة في مشروع القانون الذي قدمته الحكومة مثل "ربط الهيئة بمجلس النواب"، وتعديل المادة (7/أولا/1) بشكل يحدد عدد خبراء ممثلي الحكومة الاتحادية بثلاثة خبراء في حين لم يحدد مشروع القانون المقدم أي عدد وكذلك قيامه بتعديل المادة (8/أربعا) بشكل تلزم الهيئة بتقديم تقريرها السنوي الى مجلس النواب في حين كان المشروع يلزمه بتقديمه الى مجلس الوزراء لكونه هو الجهة التنفيذية عن السياسة العامة للدولة استنادا الى المادة (78) و المادة (80/أولا) من الدستور، عليه طلب في الدعوى صدور الحكم بعدم دستورية ماجاء في القانون، اما المحكمة الاتحادية العليا فقد قضى في الدعوى بعدم دستورية ربط الهيئة بمجلس النواب لتأمين استقلاليتها في تنفيذ وظائفها، ورد الطعون الأخرى المتعلقة بتحديد الخبراء وتقديم التقرير السنوي من قبل

وقد احسن المشرع الدستوري عندما اكد على ضرورة ان تكون تلك الهيئات مستقلة وعلى ان لاترتبط بالسلطات الثلاث في الدولة الاتحادية، حيث ان استقلال تلك الهيئات هو ضمان دستوري وقانوني لحق الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة باقليم في الحصول العادل والشفاف على الايرادات المحصلة اتحاديا. واستقلال تلك الهيئات لايعني بان سلطاتها غير خاضعة لاية رقابة، حيث ان مجلس النواب تستطيع الاضطلاع بممارسة الرقابة على اعمالها استنادا الى المادة (61/ثامنا/هـ) من دستور عام 2005 العراقي التي تنص " لمجلس نواب حق استجواب مسؤولي الهيئات المستقلة وفقا للإجراءات المتعلقة بالوزراء وله اعفاؤهم بالأغلبية المطلقة".

وعلاوة على ذلك فان المحكمة الاتحادية العليا ليست مختصة فقط بدستورية القوانين والأنظمة النافذة بل تختص ايضا بالفصل في المنازعات التي تنشأ عن تطبيق القوانين الاتحادية والقرارات والأنظمة والتعليمات المتعلقة بتوزيع القروض الدولية ، أو الفصل في المنازعات التي تحصل بين الحكومة الاتحادية و الحكومات الأقاليم والمحافظات⁽⁸⁷⁾.

واذا ما قامت الحكومة الاتحادية بعقد معاهدة قرض معين ولكن لدن توزيعها كإيراد في الموازنة الفيدرالية لم تقم بمراعاة استحقاق اقليم كوردستان والمحافظات غير المنتظمة في الاقليم وبالشكل الذي يوفر العدالة والشفافية ففي هذه الحالة يمكن الطعن بها دستوريا اما المحكمة الاتحادية العليا.

حيث تستطيع الجهات المعنية الطعن بعدم دستورية معاهدة ما بصورة مباشرة، او بصورة غير مباشرة من خلال الطعن بعدم دستورية قانون التصديق عليه بذريعة تعارضه مع الدستور الاتحادي، و لو صدر قرار من المحكمة الاتحادية ببطالان قانون التصديق، يعد بمثابة التخلص من تطبيق احكامها. فاذا ما قامت الحكومة الاتحادية بابرام اتفاقية قرض دولية عامة، ونصت على تخصيص القرض لمنفعة منطقة دون أخرى، بخلاف المادة (106) من الدستور الاتحادي، والتي تنص على عدالة توزيع المنح

الهيئة الى مجلس النواب لعدم مخالفة تلك الامور لأحكام الدستور. نص القرار منشور على موقع محكمة الاتحادية عليا بتاريخ 2020/3/3 <https://www.iraqfsc.iq/news.3942>

(⁸⁷) الفقرة (2) و (3) من المادة (93) من دستور جمهورية العراق لعام 2005 .

والمساعدات والقروض الدولية بموجب استحقاق الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم، في هذه الحالة يمكن الطعن بعدم دستورية المعاهدة امام المحكمة الاتحادية العليا لكونها تخالف بشكل صريح مع روح الدستور.

وعلى الرغم من حدوث العديد من الانتهاكات لاحكام الدستور وتصاعد النزاع بين الحكومة الاتحادية وحكومة إقليم كوردستان فيما يخص توزيع القروض الدولية وفيما يخص الموازنة الفيدرالية وحصّة الاقليم منها منذ شباط عام 2014، فإنه لم يتم حتى الان عرض هذا النزاع امام المحكمة الاتحادية العليا، ولم يتم الطعن اداريا بقرار الوزير المالية، المختص بتنفيذ معاهدات القرض واجراءاتها وطرق توزيعها، امام القضاء الاداري، علما بان قرار الاخير ايضا قابل للطعن به امام المحكمة الادارية العليا⁽⁸⁸⁾.

⁽⁸⁸⁾ المادة (7/ج/1) من قانون مجلس الدولة رقم (71) لسنة 2017 منشور في الوقائع العراقية رقم 4456 في

الخاتمة

في خاتمة هذه الرسالة، توصلنا الى جملة من الاستنتاجات و التوصيات، نلخصها وفقا للاتي:

أولا: الاستنتاجات:

1- ان سن قانون "المجلس الاتحادي"، تنفيذا للمادة (65) من الدستور النافذ، وضمه لممثلين عن الأقاليم والمحافظات، ولعب دوره التشريعي والرقابي بشكل فاعل، تؤدي الى تمتع الإقليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم بلعب دور اكبر في صياغة السياسات العامة للدولة وترسخ الضمانات الدستورية والقانونية لهم وبما يحقق المصالح العامة للدولة الاتحادية ككل. وكان من الأفضل ان يقوم الدستور، ان يتطرق الى ذلك من حيث أسس وجوده واسس تكوينه واختصاصاته وعلاقته مع بقية السلطات الأخرى في الدولة، اسوة بجميع دساتير الدول الفيدرالية الأخرى، بدلا ان يحيل تنظيمه الى تشريع عادي.

2- من خلال تناول صلاحيات الأقاليم الأعضاء في الدولة الفدرالية وحقها في إبرام المعاهدات والاتفاقيات الدولية رأينا بان الأساس في ذلك هو الدستور، حيث هناك دساتير عدة، لمواكبة التطورات الحديثة، تمنح الإقليم الحق في إبرام المعاهدات والإتفاقيات الدولية، ومن أبرز الأمثلة على ذلك الدستور السويسري و ارجنتيني، وثمة دساتير اخرى لاتعطي الأقاليم هذا الحق، والمثال البارز الدستور البرازيلي و المكسيكي. وقد سار الدستور العراقي الدائم لعام 2005 على المنحى الاخير ومنح السلطة الاتحادية صلاحيات حصرية في ابرام معاهدات القروض الدولية، مما يعد مسلكا لايساير التطورات الدولية المعاصرة والعولمة المتزايدة التي أدت بشكل متزايد الى زيادة دور الأقاليم والوحدات الفيدرالية على الصعيد الإقليمي والدولي.

3- لم يرد في قانون الإدارة المالية النافذ لعام 2019 و قانون الدين العام النافذ أي نص يحدد سقف الدين والحد الأعلى المسموح به للدولة ان تقترضها، وهذا الصمت التشريعي لايمكن ان يفسر سوى انه يعد تخويلا مطلقا من المشرع لوزير المالية بغية

التصرف لوحده في موضوع الاقتراض وتحديد سقف الدين حسب تقديره للظروف والوقائع التي تدعو اليه.

4- تحدد الدساتير والقوانين الخاصة بالدين الخارجي الشروط والقيود المطلوبة للاقتراض الخارجي الدولي والغرض منه وبما يتلائم مع السقف المحدد للدين والضمانات المطلوبة له، وذلك كله بغية التقيد بما وضعه المشرع وعدم تجاوزه او التفريط به من قبل السلطة المختصة بإبرام القرض.

5- تتفق دساتير الدول الاتحادية في موضوع تبني مبدأ العدالة في توزيع عائدات القروض الدولية ولكن تختلف الدول بالطبع في موضوع المعايير الموضوعية وتركها الى السياسة المالية لكل بلد.

6- ان صدور قانون "الهيئة العامة لمراقبة تخصيصات الواردات الاتحادية" وتعزيز دور الهيئة بشكل تضطلع بمسؤوليتها في التحقق من عدالة توزيع العادل والشفاف للموارد المالية والمنح والمساعدات والقروض الدولية بموجب استحقاق الاقاليم والمحافظات، بالاضافة الى ان الهيئة ذاتها كفيلة بخلق التوازن بين الاقاليم والمحافظات وبين مؤسسات الدولة الاتحادية.

ثانياً: التوصيات:

1- تعديل الدستور العراقي لعام 2005 بشكل يتضمن نصا صريحا يتناول مسألة الاقتراض العام ومنها القرض الدولي اسوة بدساتير الدول الاتحادية الأخرى وبشكل يحدد الجهة المخولة بالاقتراض بشكل صريح وينص على أهمية اخذ موافقة المجلس الاتحادي بمجلسيه على كل معاهدة قرض على حدة. واذا تعذر تعديل الدستور بشكل عاجل وفق ما تضمن أعلاه يجب الإسراع بإصدار قانون مجلس الاتحاد من قبل مجلس النواب بشكل يضمن للمجلس الدور المنوط به في الدول الفيدرالية، وعلى ان يتضمن نصا خاصا يتضمن منح مجلس الاتحاد سلطات مساوية لمجلس النواب في قضية ابرام معاهدات القروض الدولية.

2- طرح مشروع تعديل الدستور من ناحية تكوين المجلس الاتحادي، بحيث يتضمن المشروع في عدة مواد دستورية كيفية تكوينه وشروط العضوية فيه واختصاصاته وكل مايتعلق به كجزء من السلطة التشريعية الاتحادية وتوضيح

علاقته مع بقية السلطات الأخرى في الدولة، اسوة بجميع دساتير الدول الفيدرالية الأخرى. وكذلك منحه سلطات مساوية لمجلس النواب في تشريع القوانين المالية والتصديق على معاهدات القروض الدولية وعلى ان يكون للمجلس كصاحب الاختصاص الاعتراض على القروض التي تؤثر على مكانة والحقوق المالية للإقليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم.

3- تعديل الدستور العراقي بشكل يتضمن نصا يلزم السلطات الاتحادية بتطبيق مبدأ المشاركة في القرار وتطبيق التعاون والتنسيق مع الوحدات والكيانات الاتحادية واخذ رايها واشراكها فيما يتعلق بابرام معاهدات القروض الدولية، ومن ثم الاستناد عليه في اصدار قانون خاص ينظم الدين العام بما فيه القرض الدولي سواء ابرمت معاهدة القرض من قبل الحكومة الاتحادية او من قبل اقاليمها وضرورة اطلاع الحكومة الاتحادية على القرض في حال ابرامها من قبل الاخيرة.

4- من الضروري انشاء مكتب للدين العام من قبل عدة جهات في الحكومة الاتحادية العراقية تتألف من وزير المالية ومحافظ البنك المركزي و وزير التخطيط، وتتولى تلك اللجنة وضع الاطار العام لسياسات واستراتيجيات ادارة الدين العام وتحديد اهدافه و دراسة المقترحات والتوصيات المقدمة بهذا الخصوص. يقوم بدراسة جدوى القرض وبشكل تنيط تلك المهمة بـ " لجنة وزارية عليا" خاصة

قائمة المصادر

أولاً: الكتب:

1. د.دانا عبدالكريم سعيد، دور البرلمان في الانظمة البرلمانية المعاصرة- ضعف الاداء التشريعي والرقابي للبرلمان وهيمنة السلطة التنفيذية، الطبعة الاولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2013
2. جمعية الاقصاديين الكورد-سوريا، الفيدرالية المالية المفاهيم و النموذج، الطبعة الأولى، مركز اشتي للدراسات و البحوث، السليمانية، 2013، ص 12 وما بعدها
3. د. حميد حنون، مبادئ القانون الدستوري و التطور النظام السياسي في العراق، الطبعة الثالثة، مكتبة السهوري، بغداد، 2015
4. د.حسن على الذنون، فلسفة القانون، الطبعة الأولى، مطبعة العاني، بغداد، 1975، ص8 وما بعدها
5. د.عابد خالد رسول، المجلس التشريعي الثاني في الدولة الفيدرالية، مركز كردستان للدراسات الاستراتيجية، السليمانية، 2013
6. د.عادل فليح العلي، طلال محمود كداوي، اقتصاديات المالية العامة الكتاب الثاني الإيرادات العامة و الموازنة العامة للدولة، دار كتب للطباعة و النشر، بدون سنة النشر
7. د.عبدالحسين العنكبي، اقتصاد العراق النفطي فوضى-تنمية..خيارات الانطلاق، الطبعة الأولى، دار الساقى، بيروت، 2012.
8. د.عبدالغني بسيوني عبدالله، النظم السياسية و القانون الدستوري، منشأة معارف الاسكندرية، 1997
9. د.عثمان على ويسى، الطبيعة الديناميكية للدستور الفيدرالي، الطبعة الأولى، منشورات زين الحقوقية، بيروت، 2015
10. د.محمد عودة الدراجي، تقاسم الثروة و توزيعها في دولة الاتحادية الفيدرالية دراسة تحليلية مقارنة، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة، 2018
11. سيروان عدنان الزهاوي-الرقابة المالية على تنفيذ الموازنة العامة في القانون العراقي، الدائرة الإعلامية في مجلس النواب، بغداد، ، 2008

12. فارس عبدالرحيم حاتم، طبيعة الهيئات المستقلة في ظل الدستور العراقي لعام 2005، بحث منشور في مجلة معين، العدد 13، 2013
13. لقمان عمر حسين، الاختصاصات الدستورية لابرام المعاهدات في الدول الفيدرالية دراسة تحليلية مقارنة، الطبعة الأولى، منشورات زين الحقوقية، بيروت، 2016
14. مهى حاجي شاهين على السليفاني، النظام القانوني لقرض العام الخارجي، الطبعة الأولى، دار الفكر الجامعي، 2017
15. هاشم عبدالله محمد، التنظيم الدستوري لاستغلال الموارد النفطية في الدول الفيدرالية دراسة تحليلية مقارنة، الطبعة الأولى، منشورات زين الحقوقية، بيروت، 2019
16. يمامة محمد حسن كشكول، النظام القانوني لانشاء الوحدات الاتحادية و تنظيمها(دراسة مقارنة)، الطبعة الأولى، المركز القومي للاصدارات القانونية، القاهرة، 2015
- ثانياً/ الأطاريح و الرسائل العلمية:
1. سلوى احمد ميدان المفرجي، دستورية المعاهدات الدولية و الرقابة عليها، أطروحة دكتوراه، كلية القانون والسياسة، جامعة السليمانية، 2012
- ثالثاً/ البحوث و المجالات و الدوريات:
1. د.سليم نعيم الخفاجي، الاستقلال المالي للمحافظات غير منتظمة في إقليم في ظل دستور جمهورية العراق ليسنة 2005، بحث منشور على مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية و السياسية، العدد الثالث، 2016.
2. صلاح جبير البصيصي، صلاحية الولايات او الأقاليم في ابرام المعاهدات الدولية، بحث منشور في مجلة اهل البيت، عدد 6، 2008.
3. د. عبدالفتاح عبدالرزاق محمود، الوضع القانوني للمعاهدات الدولية وأثرها في تنظيم العلاقة بين الحكومة الاتحادية وحكومة اقليم كردستان العراق دراسة تحليلية مقارنة، بحث منشور في مجلة جامعة كوية، المجلد 2016، العدد 38، 2015، ص 18-19.

رابعاً/المصادر الأجنبية

1. Jose Maria Ruda, The Role of the Argentine Congress in the Treaty Making Process - Latin America, Latin America, Chicago Kent Law Review, volume 67, issue2, 1991
2. Julia Yoo, Participation in the Making of Legislative Treaties: The United States and Other Federal Systems, Columbia journal of transnational law, Vol. 41, N° 2, 2003
3. OECD, Driving Performance at Mexico's National Hydrocarbons Commission, the governance of regulators, OECD publishing paris, 2017
4. Professor Daniel D. Bradlow, A GENERAL OVERVIEW OF LEGAL ISSUES IN DEBT MANAGEMENT, United Nations Institute for Training and Research, Geneva, 2004 .
5. Tomás J. Baliño and V. Sundararajan, Public Debt Management in Developing Countries: Key Policy, Institutional, and Operational issues, Workshop on Debt Finance and Emerging Issues in Financial Integration, 2008.

خامساً/ الدساتير والتشريعات

1. دستور المكسيك لعام 1917 المعدل.
2. دستور البرازيل لعام 1988 المعدل.
3. دستور الأرجنتين لعام 1994 المعدل.
4. دستور السويسري لعام 2000.
5. دستور جمهورية العراق لعام 2005.
6. قانون المحكمة الاتحادية العليا رقم (30) لسنة (2005) .
7. قانون التعداد العام للسكان و المساكن رقم (4) لسنة 2008.
8. قانون هيئة النزاهة رقم (30) لسنة (2011) النافذ.
9. قانون عقد المعاهدات العراقي رقم (35) لسنة (2015) النافذ.
10. قانون تصديق "اتفاقية قرض لمشروع إعادة تأهيل محطة كهرباء الهارثة بين حكومة جمهورية العراق وحكومة اليابان/ الوكالة اليابانية للتعاون الدولي رقم (37) لعام 2015.
11. قانون الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية الرقم (55) لعام 2017.

12. قانون مجلس الدولة رقم (71) لسنة 2017.

13. قانون الإدارة المالية رقم (6) لسنة 2019.

14. قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للعام المالية ٢٠١٢.

15. قانون الموازنة الاتحادية لسنة 2015.

سابعا/ القوانين باللغة الإنكليزية

1. the federal public debt law of 1976 amended.
2. the Organic Law of the Federal Public Administration of 1976 amended.
3. The financial administration act of 1985.
4. the Brazilian fiscal responsibility law of 2000.
5. The borrowing authority act of 2017.

ثامنا/قرارات القضائية

1. قرار محكمة الاتحادية عليا(13/اتحادية عليا/2007 في 2007/7/31.

تاسعا/المواقع الالكترونية باللغة العربية

1. اتفاقية القرض بين إقليم كردستان و اليابان، موسوعة العراق، موقع بغداد اليوم

الالكتروني:<https://baghdadtoday.news/ar/news/103789>

2. ملخص المديونية العامة على موقع الوزارة المالية على شبكة الانترنت:

<https://www.mof.gov.sa/DebtManagementOffice/ReportsandStatistics/Pages/default.aspx>

3. قرار محكمة الاتحادية عليا رقم (85/اتحادية /اعلام/2017) بتاريخ 2017/10/17،

منشور على موقع محكمة الاتحادية العليا: <https://www.iraqfsc.iq/news.3942>

4. حول الاقتراض من صندوق النقد الدولي الموقع الرسمي للصندوق:

<https://www.imf.org/en/About/Factsheets/IMF-Lending>