

## تعليق على النصوص المتعلقة بالقروض الخارجية في قانون الموازنة

العامّة الاتحاديّة لعام ٢٠١٨

د. زينب منذر جاسم

مدرّس التّشريع الماليّ

كلية الحقوق / جامعة الموصل

تتضمن هذه الورقة تعليقا على النصوص القانونية المتعلقة بالقروض العامة الخارجية في قانون الموازنة العامة الاتحادية لعام ٢٠١٨ والتي جاءت ضمن بنود الفقرة ثانيا من المادة (٢) من هذا القانون ، وقد اوضحت هذه النصوص السياسة الاقتراضية للحكومة العراقية التي رسمها قانون الموازنة العامة الاتحادية وبين حدودها .

وتعرف القروض العامة بانها : تلك الاموال التي تقترضها الدولة او احدى هيئاتها العامة من الافراد او الهيئات العامة او الخاصة المحلية والاجنبية لتمويل نفقات معينة كالنفقات الاستثمارية او غيرها مما تكون الدولة بحاجة اليه كالتسليح او مواجهة ظروف معينة .

وتعد القروض العامة من صور الايراد العام التي تجد اساسها القانوني من القانون نفسه حيث ان القرض لا يصدر الا بقانون تصادق عليه السلطة التشريعية ، كما تتميز بانها من صور الايراد العام التي تشكل فيما بعد عبئا على الموازنة العامة ذلك انها تبدا بصيغة ايراد وتنتهي كدين في ذمة الدولة للجهة المقرضة تلتزم برده او رد اقساطه خلال مواعيد محددة وفقا لما يتفق عليه ، وقد يصدف ان لا تكون الدولة مهيئة لمثل هذا الرد الامر الذي يرتب عليها تبعات قانونية معينة قانونية ومالية تزيد العبء على الدولة كالفوائد والغرامات وغيرها .

وتأخذ القروض العامة عدة اشكال فهي:

- اختيارية واجبارية.
- داخلية وخارجية.
- قصيرة الاجل وطويلة الاجل.

وان ما يهم من هذه الاشكال بالنسبة لنا هو النوع الثاني اي القروض الخارجية وهي تلك القروض التي تصدرها الدولة خارج حدودها الاقليمية ويكتتب بها الافراد او الهيئات الخاصة او العامة الاجنبية كالحكومات والمنظمات الدولية والشركات التجارية وغيرها، وهي نرى انها اصبحت تمثل اليوم عبئا ثقيلًا على الموازنات العراقية بسبب كثرتها وكبر حجمها حتى انها اصبحت تشكل عبئا اضافيا على كل موازنة جديدة اذ انها تتضمن ما تبقى من القروض القديمة اضافة لما تعقده الحكومة من قروض جديدة تدخل في حساب كل موازنة.

ولدى الرجوع الى احكام قانون الموازنة العامة الاتحادية للعام ٢٠١٨ نجد ان هذا القانون بين ضمن البنود (١-٢٠) من الفقرة ثانيا/ المادة (٢) اهم الاحكام التي مثلت سياسة الاقتراض العام المنتهجة من الحكومة العراقية والتي يمكن بيانها في ما يأتي:

- الاساس القانوني للقرض: اشترط قانون الموازنة العامة الاتحادية للعام ٢٠١٨ لصحة القرض موافقة مجلس الوزراء ومصادقة مجلس النواب بموجب البند (٣/ثانيا من المادة ٢) وهذا الامر يعد من بديهيات سياسة الاقتراض العام في كل دولة وكما يبدو واضحا ان المشرع العراقي لم يخرج عنه في اشترط صحة القرض.

- الجهة المختصة بالاقتراض: منح البند المذكور اعلاه وزير المالية صلاحية ابرام القرض بعد استحصال موافقة مجلس الوزراء ومجلس النواب حيث عده الشخص المخول بالاقتراض من الخارج لتمويل المشاريع التنموية وهذا التحويل ينبع من اختصاص وزارة المالية ممثلة بالوزير تسيير الشؤون المالية في الدولة .

- حددت البنود من (٣/أ-١٦) انواعا متعددة للقروض الخارجية التي ابرمتها الحكومة العراقية والتي منها قروض بدأت في سنوات سابقة لعام ٢٠١٨ ويلاحظ:

١- كثرة هذه القروض والترتيب العشوائي لها اذ انه من المعلوم ان القروض العامة الخارجية للعراق صنف الى انواع يمكن ان يضمها جدول تدرج فيه القروض الخارجية تحت كل صنف من هذه الاصناف يرجع فيه الى نوع الدين او الجهة المقرضة كما لو كانت لحكومات او منظمات دولية او شركات او اية جهات اخرى كالتجمعات التجارية مثل نادي باريس ، او على الاقل التزام الترتيب العام للقروض العامة اي فيما اذا كانت قصيرة الاجل او طويلة الاجل اجبارية ام اختيارية سيما ان بعض القروض جاءت

التزاما من العراق باتفاقيات ابرمها لإصلاح الوضع الاقتصادي كتلك المبرمة مع صندوق النقد الدولي.

٢- الحجم الكبير لهذه القروض وهذا امر لا يمكن تجاوزه اذ ان اقتراض مبالغ بهذا الحجم من شأنه ان يحمل الاجيال المقبلة عبئا كبيرا ذلك ان اقساط تسديد هذه الديون قد تستغرق مبالغ كبيرة من موازنات السنوات المقبلة ودليل ذلك ان موازنة العام المقبل لن تتجاوز استفادتها (٤) ترليون دينار عراقي وهذا يجعل من القروض عبئا على الموازنة لا اضافة لها.

٣- ضوابط الاقتراض الخارجي : جاءت بنود الفقرة ثانيا من المادة (٢) لتحدد ضوابط عملية الاقتراض التي يجب على الحكومة التزامها كما يلي:

- حدد البند (٣) الغرض من عملية الاقتراض الخارجي وهو تغطية الانفاق الاستثماري والذي ركز على عمليات الاعمار ومشاريع اصلاح البنية التحتية والخدمات العامة واهمها الكهرباء اذ لوحظ التركيز على قروض هذا القطاع وان الضمانات التي منحت للجهات المقرضة بهذا الخصوص هي من اسخى الضمانات والتي عدت ضمانات سيادية لتطلب موافقة مجلس الوزراء ومصادقة البرلمان عليها وتمثلت في ضمانات مالية حدد سقفها الاعلى والادنى بين (١-٢) مليون دولار امريكي فضلا عن بعض الضمانات الخاصة بشركات معينة في هذا القطاع حسب البنود (١٦-١٧) من الفقرة المذكورة اعلاه.
- حدد البند (٢) غرضا اخر لعملية الاقتراض الخارجي وهو سد عجز الموازنة العامة في حال لم يتم سده من الوفورات المالية التي تقدمها الإيرادات الاخرى وخاصة النفط والضرائب.
- اجاز البند (١٨) اجراء المناقلة بين تخصيصات القروض الخارجية وحصر اجراء المناقلة في القروض المستخدمة لسد عجز الموازنة وقروض مشاريع التنمية التي حددها البندين (٢-٣) من الفقرة ثانيا من المادة (٢) من قانون الموازنة العامة الاتحادية لعام ٢٠١٨ اذ اجاز القانون اجراء المناقلة مع تغيير اسم الجهة المستفيدة.

- حظر البند (٢٠) من قانون الموازنة العامة لعام ٢٠١٨ ابرام اتفاقية القرض مشروطة برهن النفط ومشتقاته الا بمصادقة مجلس النواب ، والامر هنا محل نظر اذ انه كان من المفترض ايراد شروط اكثر صرامة كتلك التي تتضمن ضمانات مالية لأننا كما نعلم ان مجلس النواب العراقي عرضة للتجاوزات السياسية الامر الذي قد يؤدي الى تمرير مثل هكذا قروض من خلاله على حساب ثروة النفط.

واخيرا ... ان القول بالاستغناء عن اللجوء الى القروض الخارجية في العراق هو امر مستحيل اذ انه لا يمكن انكار الدور المهم الذي لعبته هذه القروض في دعم الاقتصاد العراقي بسبب ما مر به من ظروف عصبية سواء مالية تمثلت في انهيار اسعار النفط او امنية تمثلت في الاضطرابات الامنية الخطيرة التي شهدتها بعض المدن العراقية وما خلفته من دمار جعل الحكومة العراقية بأمس الحاجة الى الامدادات المالية لإعادة النهوض بهذه المدن، فقد مثلت القروض الخارجية حلا انيا للمشاكل التي سببتها هذه الظروف.

واذا كنا بصدد البحث عن حل لمواجهة الاثر السلبي لهذه القروض والذي يتمثل في التأثير على مستقبل البلد الاقتصادي واجياله القادمة فإننا نتفق مع من ينادي بتفعيل الاداء للبحث عن بدائل لمواجهة التحديات وتخفيف اثر القروض العامة وخاصة في حالة عدم القدرة على سداد الالتزامات المالية لهذه القروض، كما ان الاجهزة المعنية بإبرام القروض يجب عليها ان تدرك مدى خطورة هذا الامر ولا تساق وراء شروط الجهات الدولية المقرضة اذا لمست في هذه الشروط انها شروط اذعان لا شروط للإصلاح، فضلا عن الاهتمام بوضع بنود صارمة لسياسة الاقتراض العام لا تمس بسيادة العراق او ثرواته واستخدام القروض لتغطية فجوة الموارد من خلال وضعها في استثمارات مدرة للدخل تسهم في تنويع الاقتصاد وعدم الاعتماد على استخدام هذه القروض في تغطية الانفاق التشغيلي، وازافة لكل ما تقدم فان الحل الاهم هو استثمار الثروات الطبيعية والبشرية لتطوير الوضع الاقتصادي العراقي وابعاده عن شبح هذه الديون.

## المصادر

- ١- قانون الموازنة العامة الاتحادية لعام ٢٠١٨ المصادق عليه من مجلس النواب والمنشور في الوقائع العراقية بالعدد (٤٤٨٥)، السنة التاسعة والخمسون، بتاريخ (٢/نيسان/٢٠١٨).
- ٢- المالية العامة والتشريع المالي، د. قيس حسن عواد البدراني، دار ابن الاثير للطباعة والنشر، الموصل ٢٠١٠.
- ٣- ملاحظات حول موازنة العراق ٢٠١٨ ، مقال منشور على صفحات جريدة المدى الالكترونية <https://almadapaper.net/2018> ، العدد (٨٧٠٤) بتاريخ ٢٠١٧/٣/١٢.
- ٤- موازنة ٢٠١٨ تكشف حجم الازمة المالية في العراق ، مقال منشور على موقع وكالة يقين للأخبار <https://yaqein.net> ، عدد مارس ٢٠١٨.
- ٥- نبيل جعفر عبد الرضا، قراءة نقدية في الموازنة الاتحادية لعام ٢٠١٨، مقال منشور على موقع الحوار المتمدن [www.m.hewar.org](http://www.m.hewar.org).