جمهورية العراق

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة القادسية / كلية القانون

قسم القانون العام

دور عقد القرض العام في تحقيق التنمية المستدامة

(دراسة مقارنة)

رسالة تقدمت بها الطالبة

رقيه قاسم محمود

إلى مجلس كلية القانون في جامعة القادسية

وهي جزء من متطلبات نيل درجة الماجستير في القانون العام

بإشراف

أ٠د زينب كريم سوادي الداوًدي

أستاذ القانون الإداري

١٤٤٨هـ ٢٠٢٦م

الاية الكريمة

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

﴿ أن تُقْرِضُوا اللَّهَ قَرْضًا حَسَنًا يُضَاعِفْهُ لَكُمْ وَيَغْفِرْ لَكُمْ وَاللَّهُ شَكُورٌ حَلِيمٌ ﴾

صَدَقَ اللهُ العَظِيمُ

سورة: التغابن – آية ١٧.

الإهداء

إلى رمز الوفاء والتضحية ام البنين (عليها السلام).....

التي جسدت أسمى معاني الصبر والإخلاص والفداء، التي نستلهم من سيرتها القوة في طريق الحق.

إلى (معنى الطمأنينة ودفء الحنان – الى الجبل الراسخ) اللذان كانا دعائهما رفيقي بكل خطوة وكان رضاهما زادي وكلماتهما سندي(أمي وأبي).

أدام الله وجودهما وحفظهما لي عمرا لا ينتهي .

إلى من قال فيهم (سنشد عضدك بأخيك)، الى من كانوا لي قوة وسندا لا يميل (أخوتي وأخواتي) بكم اشد ازري، ومعكم يهون الطريق ، دمتم لي نعمة لا تزول...

إلى رفيقة هذه الرحلة، وصاحبة الحلم الذي طال انتظاره، وكلما اثقلها الطريق ازدادت يقيناً بأن الوصول يستحق العناء... إلى نفسي(رقيه).

إلى كل من دعمني وساهم في مسيرتي العلمية ولو بكلمة طيبة، أهدي هذا العمل المتواضع.

الشكر والامتنان

الحمد لله رب العالمين، والصلاة والسلام على أشرف الأنبياء والمرسلين، سيدنا محمد وعلى آله الطيبين الطاهرين.

قال تعالى الآية ١٥ من سورة الاحقاف ﴿...قَالَ رَبِّ أوزِعْنِي أَنْ أَشْكُرَ نِعْمَتَكَ الَّتِي أَنْعَمْتَ عَلَيَّ وَعَلَى وَالِدَيَّ وَأَنْ أَعْمَلَ صَالِحًا تَرْضَاهُ وَأَصْلِحْ لِي فِي ذُرِّيَّتِي إِنِّي تُبْتُ إِلَيْكَ وَإِنِّي مِنَ الْمُسْلِمِينَ﴾ صدق الله العلي العظيم

ما سلكنا البدايات الا بتيسيره، وما بلغنا النهايات الا بتوفيقه وما حققنا الغايات الا بفضله، فالحمد لله الذي انعم وأكرم واتم بفضله تعالى.

واتقدم بخالص الشكر، وعظيم الامتنان الى استاذتي الدكتورة زينب كريم التي تفضلت بالأشراف على هذه الرسالة، واحاطتني بنصائحها وارشاداتها، فلم تبخل عليه بعلمها وتوجيهاتها القيمة التي كانت نبراساً لي طوال فترة البحث، شكراً لك على صبرك ودعمك المتواصل حتى خروج هذا البحث الى النور.

وكما أتوجه بجزيل الشكر والعرفان الى الأساتذة الافاضل أعضاء لجنة المناقشة الكرام على تفضلهم بقبول مناقشة رسالة الماجستير هذه واغنائها علمياً... والى جامعة القادسية– كلية القانون التي احتضنت هذه الرسالة.

واتقدم بخالص الشكر وعظيم الامتنان الى جميع اساتذتي الكرام بكلية القانون الذين غمروني بعلمهم الواسع طوال سنوات دراستي، واخص بالذكر أولئك الذين لم يدخروا جهداً في تقديم النصح والإرشاد، وكانوا بمثابة المنارات التي أضاءت لي طريق المعرفة، فأليهم جميعاً، كلُ باسمة ولقبة ارفع أسمى آيات التقدير والعرفان.

كما أشكر كل من ساعدني من قريب أو بعيد، وساهم ولو بكلمة طيبة في إنجاز هذا العمل.

ومن الله التوفيق.

الباحثة

الملخص

يعد عقد القرض العام من العقود الإدارية المهمة، التي أصبحت الدول تلجأ اليها لأسباب عديدة ومختلفة، ومن أسباب لجوء الدول إلى عقد القرض العام هو من أجل دعم وتمويل مشاريع التنمية المستدامة، فالدول سواء كانت نامية، أو متقدمة اقتصادياً ومتطورة فأنها تلجأ إلى القرض العام لغرض تمويل المشاريع التنموية الكبرى؛ لأنها تحتاج إلى مبالغ ضخمة لا يمكن تمويلها من مواردها المحلية.

وللقرض العام دور كبير ومهم في تحقيق التنمية المستدامة سواء كانت قروضاً داخلية، أم قروضاً خارجية، وذلك من خلال توجيه مبالغ القروض العامة إلى مشاريع تنموية انتاجية استثمارية، وتنفيذ عقد القرض العام بطريقه تحقق التوازن بين تمويل المشاريع التنموية وحماية الموارد المالية والاجتماعية والبيئية للدولة.

فعند توجيه مبالغ القرض العام إلى تمويل مشاريع البنى التحتية وخلق فرص عمل وزيادة بالدخل القومي، يكون له دور مباشر بتحقيق التنمية المستدامة، لأن تلك المشاريع تسهم بتحقيق النمو الاقتصادي الوطني، وايضاً يكون لها تأثير على الجانب الاجتماعي، لأن خلق فرص عمل وزيادة الدخول لدى الأفراد يحقق الرفاهية لهم ويقضي على الفقر والبطالة بالتالي يحقق تنمية اجتماعية، وأن دعم مشاريع الاقتصاد الأخضر يسهم بتحقيق تنمية بيئية لأنه يحافظ على الموارد الطبيعية وايضاً الاستفادة منها مع مراعاة حقوق الأجيال القادمة.

وأبرز ما توصل اليه البحث، ان تحقيق التنمية المستدامة يقتضي ان تتجه الدولة الى توظيف القروض العامة في تمويل المشاريع التي تنطوي على قيمة تنموية حقيقة، ولا سيما المشاريع الزراعية والصناعية والإنتاجية، مع مراعاة متطلبات حماية البيئة والالتزامات الدولية ذات الصلة بها، إذ ان حسن توجيه الأموال المقترضة نحو هذه المجالات من شأنه ان يعزز مقومات الاقتصاد الوطني، ويسهم في زيادة الإنتاج المحلي، وتوفير فرص العمل، وتقليل الاعتماد على الاستيراد، وصولاً الى تعزيز القدرة على تحقيق الاكتفاء الذاتي.

وعلى العكس فإن سوء توجيه حصيلة القروض العامة يترتب عليها عدم تحقيق التنمية المستدامة وتكون عبء عليها بدلاً من ان تكون أداة ماليه تدعم المشاريع التنموية.

لذا اقترحنا عند اللجوء الى الاقتراض العام، سواء كان داخلياً ام خارجياً، ان يرتبط قرار الاقتراض بأهداف التنمية المستدامة، وان توجه الأموال المتحصلة منه الى تمويل المشاريع الإنتاجية والاستثمارية ذات الأثر لتنموي طويل الأمد، بدلاً من إنفاقها على المشاريع الاستهلاكية أو أوجه الانفاق التي لا تسهم في تحقيق تنمية مستدامة.

المحتويات

المقدمة ١
الفصل الأول: ماهية عقد القرض العام ٧
المبحث الأول: مفهوم عقد القرض العام. ٩
المطلب الأول: التعريف بعقد القرض العام. ١٠
الفرع الأول: تعريف عقد القرض العام. ١٠
الفرع الثاني: تمييز عقد القرض العام عن غيره. ١٤
الفرع الثالث: أسباب اللجوء إلى عقد القرض العام. ١٧
المطلب الثاني: الطبيعة القانونية لعقد القرض العام. ١٩
الفرع الأول: عقد القرض العام عمل سيادي. ١٩
الفرع الثاني: عقد القرض العام عملاً تشريعياً. ٢٠
الفرع الثالث: عقد القرض العام عمل تعاقدي. ٢٠
المطلب الثالث: تقسيمات القروض العامة ٢٨
الفرع الأول: من ناحية مصدر القروض. ٢٨
الفرع الثاني: من ناحية حرية المقرض. ٣٠
الفرع الثالث: من حيث مدة سداد القرض. ٣٣
المبحث الثاني: التنظيم الفني لعقد القرض العام ومحدداته. ٣٧
المطلب الأول: عملية اصدار القرض العام. ٣٧
الفرع الأول: شروط اصدار عقد القرض العام. ٣٧
الفرع الثاني: طرق إصدار عقد القرض العام. ٤٦
المطلب الثاني: تخفيف أعباء عقد القرض العام وانقضائه. ٥١
الفرع الأول: تخفيف أعباء عقد القرض العام. ٥١
الفرع الثاني: انقضاء عقد القرض العام. ٥٨
المطلب الثالث: محددات اصدار القروض العامة. ٦٩
الفرع الأول: محددات اصدار القروض الداخلية. ٦٩
الفرع الثاني: محددات القروض الخارجية. ٧١
الفصل الثاني : أثر عقد القرض العام في تحقيق التنمية المستدامة ٧٤
المبحث الأول: مفهوم التنمية المستدامة. ٧٦
المطلب الأول: معنى التنمية المستدامة. ٧٦
الفرع الأول: التعريف بالتنمية المستدامة. ٧٦
الفرع الثاني: ابعاد التنمية المستدامة. ٨٠
المطلب الثاني: اهداف التنمية المستدامة وأسسها. ٨٤

الفرع الأول: اهداف التنمية المستدامة. ٨٤
الفرع الثاني: أسس التنمية المستدامة. ٨٨
المطلب الثالث: التحديات التي تواجه التنمية المستدامة واستراتيجية معالجتها. ٨٩
الفرع الأول: التحديات التي تواجه التنمية المستدامة. ٨٩
الفرع الثاني: استراتيجية مواجهة تحديات التنمية المستدامة. ٩٢
المبحث الثاني: أوجه اسهام عقد القرض العام في تحقيق التنمية المستدامة. ٩٥
المطلب الاول: آثار القروض العامة. ٩٦
الفرع الأول: الآثار الاقتصادية للقرض العام. ٩٦
اولاً: الآثار الاقتصادية بمرحلة الإصدار. ٩٧
ثانياً: الآثار الاقتصادية بمرحلة الأنفاق. ٩٩
ثالثا: الآثار الاقتصادية لعقد القرض العام بمرحلة سداده. ١٠٢
رابعاً: آثار توزيع أعباء القرض على طبقات المجتمع وبين الأجيال. ١٠٤
الفرع الثاني: الآثار السياسية للقروض العامة. ١٠٦
المطلب الثاني: الدور المباشر لعقد القرض العام في تحقيق التنمية المستدامة. ١١١
الفرع الأول: تمويل مشاريع البنى التحتية. ١١٢
الفرع الثاني: دور القرض العام في خلق فرص عمل وزيادة بالدخل القومي. ١١٩
المطلب الثاني: الدور غير المباشر لعقد القرض العام بتحقيق التنمية المستدامة. ١٢٢
الفرع الأول: تحفيز الاستثمار. ١٢٢
الفرع الثاني: دعم الاقتصاد الأخضر. ١٢٤
المبحث الثالث: ضمانات تحقيق التنمية المستدامة من خلال عقد القرض العام. ١٢٨
المطلب الأول: دور السلطات الاتحادية بالرقابة على القروض العامة. ١٢٩
الفرع الأول: رقابة السلطة التشريعية على القروض العامة. ١٢٩
الفرع الثاني: رقابة السلطة التنفيذية على القروض العامة. ١٣٤
الفرع الثالث: الرقابة القضائية على القروض العامة. ١٣٧
المطلب الثاني: رقابة الهيئات المستقلة على القروض العامة. ١٣٨
الفرع الأول: رقابة الهيئات المالية العليا على القروض العامة. ١٣٩
الفرع الثاني: رقابة الهيئات المستقلة الخاصة على القروض العامة. ١٤٤
الخاتمة ١٤٩
أولاً: الاستنتاجات ١٤٩
ثانياً: المقترحات ١٥١
المصادر ١٥٤
الملخص باللغة الأنكليزية. ١٧٠

المقدمة

المقدمة

اولاً: التعريف بالموضوع

في ظل تزايد التحديات المالية والاقتصادية التي تواجه الدول، أصبح عقد القرض العام من الوسائل المهمة التي تعتمد عليها الدولة لتوفير الموارد المالية اللازمة لتمويل مشرعاتها التنموية، الامر الذي يبرز أهمية عقد القرض العام بوصفه اطاراً قانونياً ينظم الحصول على تلك الأموال وتوجيهها بما يسهم في تحقيق اهداف التنمية المستدامة بكافة ابعادها

ويمكن للقروض العامة أن تصبح أداة فعالة لتحقيق التنمية المستدامة، اذا ما تم استخدامها بصورة صحيحة من خلال توجيهها وتصميمها وتنفيذها بطريقه تحقق التوازن بين تمويل المشاريع التنموية وحماية الموارد المالية والاجتماعية والبيئية للدولة، وبما أن التنمية المستدامة أصبحت من اهم المواضيع التي نالت عناية الدول، إذ أصبحت تسعى لتحقيها في مختلف المجالات لضمان حقوق الأجيال القادمة مع تلبية رغبات الأجيال الحالية، ولكن هنالك العديد من التحديات التي تواجهها في سبيل تحقيقها، ومن أهم هذه التحديات هي ضعف أو قلة الموارد المالية للدول، لأنها تحتاجها لتمويل مشاريعها التنموية، ولتحقيق ذلك تلجأ الدول إلى الاقتراض سواء من المؤسسات المالية الدولية كالبنك الدولي أو صندوق النقد الدولي أو الاقتراض من الدول أو مؤسساتها الداخلية (من البنوك أو الافراد)، ونحن نقصد هنا بالقروض التي تأخذها الدول من مؤسسات أو دول أي باعتبار الدولة مقترضة وليس مقرضة.

والعراق قبل القرن الواحد والعشرين لم يكن من الدول ذات التوجه المتصاعد نحو القروض العامة وذلك لكفاية موارده المحلية بتغطية اغلب المتطلبات المحلية، لكن بعد التغير السياسي الذي حصل بالعراق بعد ٢٠٠٣ عانت الموازنات الاتحادية في العراق من عجز دائم بسبب ارتفاع النفقات العامة، لذا اضطر إلى اللجوء إلى الاقتراض ليس لتمويل عجز الموازنة فقط بل من أجل تمويل مشاريع التنمية المستدامة.

ثانياً: أهمية الدراسة: تعد القروض العامة من أهم السبل القانونية المشروعة للدول في الحصول على موارد مالية جديدة تفتقد لها ميزانياتها، من أجل مواجهة الظروف الطارئة، أو من أجل دعم مشاريعها التنموية التي تعود عليها بالفائدة، الا أنها بالوقت ذاته تمس سيادة الدولة لما ينتج عنها من اثار سياسية وقانونية خطيرة تؤثر على الاقتصاد الوطني بوصفه الضابط المتحكم بالسياسة الداخلية والخارجية للدولة، كما يعتبر عقد القرض العام سلاح ذو حدين إذا أسيئه استعماله بالتالي يترتب عليه عجز الدولة عن تنفيذ التزاماتها القانونية سواء على المستوى الداخلي والخارجي.

ثالثاً: مشكلة الدراسة: تتمحور مشكلة البحث بعدم وضوح الإطار القانوني المنظم لعقد القرض العام بما يتعلق بتوجيه موارده نحو تحقيق التنمية المستدامة، إذ ركزت التشريعات التي نظمت عقد القرض العام كقانون الإدارة المالية الاتحادية رقم ٦ لسنة ٢٠١٩ وقانون الإدارة المالية والدين العام رقم ٩٥لسنة ٢٠٠٤ وقانون الاقتراض المحلي والخارجي رقم ٥ لسنة ٢٠٢٠ بالإضافة الى قوانين الموازنات الاتحادية على الجوانب الإجرائية والمالية لعقد القرض دون وضع ضوابط قانونية كافية تضمن توظيف محصلة القروض العامة بالمشاريع التنموية التي تحقق تنمية مستدامة، أو بمنع اثاره السلبية على الاستدامة المالية للدولة، بالإضافة إلى قصور الضمانات القانونية اللازمة لمنع تحول عقد القرض العام إلى مصدر للأعباء المالية التي تمتد اثارها إلى الأجيال المستقبلية.

رابعاً: هدف الدراسة: يهدف البحث إلى بيان كيف يسهم عقد القرض العام بتحقيق التنمية المستدامة، من خلال بيان الأحكام القانونية المنظمة لعقد القرض العام، من حيث طبيعته القانونية، وأي نوع من أنواع عقد القرض العام يحتاج إلى موافقة السلطة التشريعية، ومعرفة الآثار التي تترتب عليه سواء كانت اجتماعية، أو اقتصادية، أو سياسية.

خامساً: نطاق الدراسة: يقتصر حدود البحث على بيان التنظيم القانوني لعقد القرض العام ودورة في تحقيق التنمية المستدامة بالعراق والأردن, والجزائر، عن طريق بحث القروض العامة التي تبرمها الدولة بصفتها مقترضة بقصد توفير الموارد المالية الأساسية لتمويل النفقات العامة والمشاريع التنموية، أما القروض التي تكون الدولة طرفاً مقرضاً فيها، فلا يشملها نطاق هذه الدراسة، نتيجة لاتساع موضوع القرض العام وتوسع مسائله القانونية والمالية، الأمر الذي استلزم قصر البحث على جانب الاقتراض العام بما يحقق التركيز العلمي ويضمن معالجة موضوع الدراسة بصورة دقيقة ومتخصصة.

سادساً: الدراسات السابقة: يعد موضوع عقد القرض العام والتنمية المستدامة من المواضيع التي حظيت باهتمام الباحثين، إلا أن هذا العناية جاء متفرقاً، إذ تناولت غالبية الدراسات عقد القرض العام من زاوية طبيعته القانونية، أو أثاره الاقتصادية والمالية التي تترتب عليه، وفي حين دراسات أخرى انصرفت إلى بحث التنمية المستدامة دون ربطها بعقد القرض العام، وبعد البحث والتقصي عن الدراسات السابقة لم اجد دراسة قانونية تناولت عقد القرض العام وعلاقته بالتنمية المستدامة، ولكن هنالك دراسات اقتصادية تناولت الجانب الاقتصادي للقرض العام مع التنمية المستدامة وهي:

١- فضيلة جنوحات، إشكالية الديون الخارجية وآثارها على التنمية الاقتصادية في الدول العربية حالة بعض الدول المدينة، أطروحة دكتوراه في الجزائر، ٢٠٠٦، تناولت هذه الدراسة التعريف بمشكلة الديون الخارجية وفهم أسباب ازمة المديونية الخارجية للدول المدينة، وأبرز اهم التطورات والتغيرات الناتجة في حجمها وهيكلها، وتقييم اعبائها من خلال المؤشرات الاقتصادية المطبقة، وبحثت ايضاً عن أسباب التمويل الخارجي.

أما دراستنا فهي تختلف عن الدراسة السابقة حيث تناولت عقد القرض العام بوصفه عقداً قانونياً تبرمه الإدارة، ويخضع لتنظيم تشريعي واداري يحدد كيفية إبرامه وإدارته وتوجيه حصيلة والرقابة على تنفيذ التزاماته، كما تنفرد هذه الدراسة ببحث آثر التنظيم القانوني والإداري لاستهلاك حصيلة القروض في تحقيق التنمية المستدامة، وبيان مدى كفاية المنظومة القانونية في ضمان توجيه الأموال المقترضة إلى الغرض الذي اقترضت من أجله.

٢- ميساء وليد احمد عبادي، القروض الأجنبية ودورها في التنمية الاقتصادية المحلية، جامعة النجاح الوطنية- فلسطين، سنة ٢٠٠١: تناولت هذه الدراسة ابراز القروض الأجنبية التي تم منحها للحكومة الفلسطينية ودورها بعملية التنمية الاقتصادية، كذلك تناولت الدراسة نظريات القروض الخارجية والدور الذي تؤديه بمعالجة الفجوة بين المدخرات المحلية والاستثمار المطلوب وبخاصية بالدول النامية، وبينت الدراسة مصادر الاقتراض المتوفرة للسلطات الفلسطينية، بالإضافة إلى كيفية توزيع القروض على مختلف القطاعات، واستنتجت الدراسة أن القروض معظمها صرفت بالمدن دون الأرياف، وهنالك سوء بتوزيع القروض على القطاعات الاقتصادية فقطاعات معينة حصلت على كفاية وقطاعات حرمت منها، وعرضت الدراسة بعض من التوصيات التي ممكن أن تساعد السلطة الفلسطينية بإدارة دينها العام بصورة أكثر فعالية مع تجنبها بعض المشاكل التي وقعت بها بعض الدول.

أما دراستنا فهي تختلف عن الدراسة السابقة حيث تناولت عقد القرض العام بوصفه عقداً قانونياً تبرمه الإدارة، ويخضع لتنظيم تشريعي واداري يحدد كيفية إبرامه وإدارته وتوجيه حصيلة والرقابة على تنفيذ التزاماته، كما تنفرد هذه الدراسة ببحث آثر التنظيم القانوني والإداري لاستهلاك حصيلة القروض في تحقيق التنمية المستدامة، وبيان مدى كفاية المنظومة القانونية في ضمان توجيه الأموال المقترضة إلى الغرض الذي اقترضت من أجله.

٣- غسق قاسم محمد، دور القروض الخارجية في تحقيق التنمية المستدامة في العراق، بحث منشور بمجلة تكريت- العراق، سنة٢٠٢٣، هدف البحث إلى تحليل أثر القروض الخارجية على التنمية المستدامة بالاقتصاد العراقي خلال المدة ٢٠٠٤-٢٠٢٢، وأنطلق البحث من فرضية مفادها الا أن القروض الخارجية لم يكن لها دور إيجابي بتحقيق التنمية المستدامة بالعراق خلال فترة الدراسة، وتوصل البحث إلى أن الاقتصاد العراقي يعتمد بشكل كبير على القروض الخارجية لمواجهة الازمات المختلفة كالأزمات السياسية، أو الاقتصادية، أو الأمنية، ولكن معظم تلك القروض لم توجه إلى مشاريع تنموية وانما مشاريع استهلاكية غير منتجة مما حد من إسهامها في تحقيق التنمية المستدامة.

الا ان دراستنا اختلف عن دراسة دور القروض الخارجية في تحقيق لتنمية المستدامة بعدة نواحي، من حيث الموضوع والنطاق والمنهج، فالدراسة السابقة ركزت على تحليل الأثر الاقتصادي للقروض الخارجية في التنمية المستدامة باستعمال الاساليب الإحصائية والقياسية، اما دراستنا حيث تناولت عقد القرض العام بوصفه عقداً قانونياً تبرمه الإدارة، ويخضع لتنظيم تشريعي واداري يحدد كيفية إبرامه وإدارته وتوجيه حصيلة والرقابة على تنفيذ التزاماته، كما تنفرد هذه الدراسة ببحث آثر التنظيم القانوني والإداري لاستهلاك حصيلة القروض في تحقيق التنمية المستدامة، وبيان مدى كفاية المنظومة القانونية في ضمان توجيه الأموال المقترضة إلى الغرض الذي اقترضت من أجله

٤- علي فؤاد صالح، إشكالية الدين الخارجي وعلاقته بالنمو الاقتصادي في العراق، رساله ماجستير ، جامعة بغداد-العراق سنة ٢٠٢٥، هدفت الدراسة إلى تحليل العلاقة بين الديون الخارجية والنمو الاقتصادي، ومعرفة كيفية توظيف الأموال التي تم اقتراضها من الخارج، هل تم صرفها على مشاريع استثمارية ام مشاريع استهلاكية؛ وذلك لأن توظيف الديون الخارجية لهً أهمية ودور كبير بزيادة الإنتاج والمساهمة بتعزيز النمو الاقتصادي فضلاً عن قياس العلاقة بين الدين الخارجي والنمو الاقتصادي باستخدام أنموذج AROL، وتوصلت الدراسة إلى أن النمو الاقتصادي بالعراق خلال فترة البحث كان مرتبط بالإيرادات النفطية التي أسهمت بالجزء الأكبر من الناتج المحلي الكلي بينما لا يوجد سوى تأثير بسيط لباقي القطاعات الاقتصادية الأخرى، مما يؤكد ريعية الاقتصاد العراقي واعتماده على النفط.

واختلفت دراستنا عن هذه الدراسة، فدراستنا حيث تناولت عقد القرض العام بوصفه عقداً قانونياً تبرمه الإدارة، ويخضع لتنظيم تشريعي واداري يحدد كيفية إبرامه وإدارته وتوجيه حصيلة والرقابة على تنفيذ التزاماته، كما تنفرد هذه الدراسة ببحث آثر التنظيم القانوني والإداري لاستهلاك حصيلة القروض في تحقيق التنمية المستدامة، وبيان مدى كفاية المنظومة القانونية في ضمان توجيه الأموال المقترضة إلى الغرض الذي اقترضت من أجله، مما يجعلها دراسة مختلفة في محلها وأهدافها ونتائجها، اما هذه الدراسة (إشكالية الدين الخارجي وعلاقته بالنمو الاقتصادي في العراق) استخدمت المنهج الاقتصادي والقياسي واستعمال نموذج AROL لتحليل العلاقة بين الدين الخارجي والنمو الاقتصادي، ونطاق الدراسة اقتصر على الديون الخارجية فقط على اعتباره التزام مالي على الدولة، والرسالة تقيس اثر الدين الخارجي على النمو الاقتصادي فقط.

سابعاً: فرضية الدراسة: ينطلق البحث من فرضية مفادها أن عقد القرض العام يلعب دوراً كبيراً ومهم في تحقيق التنمية المستدامة، سواء كانت تلك قروضاً داخلية، أم قروضًا خارجية.

ثامناً: منهجية الدراسة: سنعتمد بدراسة موضوعنا (دور عقد القرض العام في تحقيق التنمية المستدامة) على المنهج التحليلي والمنهج المقارن، بمقارنة التشريعات المنظمة لعقد القرض العام بالتشريع العراقي مع كل من التشريعات الأردنية والجزائرية بوصفها دولاً رئيسة بالمقارنة معها، لكن بحالات معينة تطلب منا الحاجة إلى أخذ بتجارب دول أخرى بمواضع مختلفة.

تاسعاً: هيكلية الدراسة: من أجل توضيح موضوع دور عقد القرض العام في تحقيق التنمية المستدامة، سوف نقسم الدراسة على فصلين، تتمثل بما يلي:

الفصل الأول: ماهية عقد القرض العام، وسنقسمه على ثلاثة مباحث، بالمبحث الأول/ نسلط الضوء على التعريف بعقد القرض العام، والمبحث الثاني / التنظيم الفني لعقد القرض العام، والمبحث الثالث/ اثار عقد القرض العام ومحدداته.

الفصل الثاني: عقد القرض العام ودوره في تحقيق التنمية المستدامة، وسنقسمه على ثلاثة مباحث.

بالمبحث الأول/ التعريف بالتنمية المستدامة، والمبحث الثاني / عقد القرض العام ودوره في تحقيق التنمية المستدامة، المبحث الثالث/ ضمانات تحقيق التنمية المستدامة من خلال عقد القرض العام.

الخاتمة/ استنتاجات– مقترحات.

الفصل الأول: ماهية عقد القرض العام

الفصل الأول

ماهية عقد القرض العام

العديد من دول العالم من أجل تنفيذ مشاريع كبيرة ،أو مشاريع تتعلق بالتنمية المستدامة تحتاج إلى مبالغ مالية ضخمة، وهذا المبالغ قد لا تستطيع تغطيتها عن طريق إيراداتها العادية المتمثلة (بالضرائب، والرسوم، والدومين)، لذا لا يكون أمامها سوى اللجوء إلى القروض العامة من أجل تنفيذها لتلك المشاريع، أو في بعض الأحيان تلجأ إلى القروض العامة من أجل تغطية عجز بميزانياتها، أو من أجل استيراد سلع استهلاكية معينة تعتبرها الدولة ضرورية.

فالقروض العامة ليست جديدة العهد، الا أنها مازالت من المواضيع المهمة ولا بد من تسليط الضوء عليها، بسبب تطور دور عقد القرض العام من اعتباره وسيلة استثنائية لمواجهة الظروف الطارئة والازمات التي تواجه الدول إلى أداة مالية وسياسية تسهم بتنفيذ السياسات العامة بالإضافة إلى تمويل المشاريع التنموية للدول.

ومن أجل الوقوف على مفهوم القروض العامة ارتأينا أن نقسم هذا الفصل على مبحثين: **بالمبحث الأول:** نتناول التعريف بعقد القرض العام وتمييزه عن غيره من إيرادات الدولة وبيان طبيعته القانونية وأنواعه، **والمبحث الثاني:** سنتناول به التنظيم الفني لعقد القرض العامة ومحدداته. والأحوال التي تطرأ عليه وحالات انقضائه.

المبحث الأول: مفهوم عقد القرض العام.

لا يخلو ميزان مدفوعات أي دولة من دول العالم من عمليات القروض في الوقت الحاضر، وقد تكون الدولة مُقرضة أو مَقترضة، ولم يقتصر الأمر على الدول فقط وانما شاركت به المنظمات الدولية والبنوك الوطنية والدولية، كما لعب الأشخاص الطبيعيين والمعنويين دوراً في هذا المجال.

وعلى هذا الأساس يعتبر القرض العام أحد مصادر الإيرادات الاستثنائية (غير العادية) التي تلجأ إليها الدول في الكثير من الأحيان لسد حاجاتها من الأنفاق على أوجه مختلفة في الحالات التي لا يمكن لإيراداتها العادية (كالضرائب، الرسوم، والدومين العام)[١] من تغطيتها.

لذلك تتجه الدول في هذه الحالة إلى الاقتراض، من أجل الحصول على الأموال التي تحتاجها، ويتضح من خلال ذلك أن القروض العامة تعد مورداً من موارد الدولة الائتمانية، وإن كانت تنتفي عنها الصفة الدورية.

ومن أجل الوصول إلى مفهوم عقد القرض العام من خلال تعريفه وتمييزه عن غيره بوصفه ايراداً استثنائياً يختلف عن غيره من الإيرادات الأخرى للدولة وتحديد أنواعه، سنقسم هذا المبحث إلى ثلاثة مطالب في المطلب الأول: سنتطرق إلى تعريفه والمطلب الثاني: الطبيعة القانونية لعقد القرض العام، والمطلب الثالث: تحديد أنواعه المختلفة.

---

(١) تعتبر الضرائب والرسوم إيرادات عادية لأنها تتكرر بصفة دورية ومنتظمة، وتعتمد عليها الدولة لتمويل نفقاتها الجارية المستمرة كالأجور والخدمات العامة، بالإضافة الى تميزها بعنصر الاجبار القانوني والمعنوي، وغير مخصصة لأي غرض أي تنفقها الدولة لأغراض مختلفة.

انظر: صلاح الدين حمدي، المالية العامة، ط١، منشورات زين الحقوقية، بيروت –لبنان، ٢٠١٥، ص١٨٦.

المطلب الأول: التعريف بعقد القرض العام.

سنبحث في هذا المطلب التعريف بعقد القرض العام، وتمييزه عن غيره، وأسباب الاقتراض، وسيكون ذلك على ثلاثة أفرع سنوضحها فيما يلي:

الفرع الأول: تعريف عقد القرض العام.

أولاً: عقد القرض العام لغة

القرض في اللغة يعني :" القطع ، قَرضَهَ يَقْرضُه ، قَرْضاً وقرّضَه ، قطعَه ، ايما يتجازى به الناس بينهم ويتقاضونه"(١).

"وإذا أقرض الرجل صاحبه قرضاً فوجب على المقترض رده عليه كما استقرضه"(٢).

وقال تعالى ﴿ مَنْ ذَا الَّذِي يُقْرِضُ اللَّهَ قَرْضًا حَسَنًا فَيُضَاعِفَهُ لَهُ أَضْعَافًا كَثِيرَةً وَاللَّهُ يَقْبِضُ وَيَبْسُطُ وَإِلَيْهِ تُرْجَعُونَ ﴾(٣).

وقولة تعالى ﴿... أن تُقْرِضُوا اللَّهَ قَرْضًا حَسَنًا يُضَاعِفْهُ لَكُمْ وَيَغْفِرْ لَكُمْ وَاللَّهُ شَكُورٌ حَلِيمٌ ﴾ (٤).

وايضاً قولة تعالى﴿...وَأَقِيمُوا الصَّلَاةَ وَآتُوا الزَّكَاةَ وَأَقْرِضُوا اللَّهَ قَرْضًا حَسَنًا وَمَا تُقَدِّمُوا لِأَنفُسِكُمْ مِنْ خَيْرٍ تَجِدُوهُ عِنْدَ اللَّهِ هُوَ خَيْرًا وَأَعْظَمَ أَجْرًا وَاسْتَغْفِرُوا اللَّهَ أن اللَّهَ غَفُورٌ رَحِيمٌ ﴾ (٥).

وهذه الآيات التي ورد ذكرها تكون على سبيل المثال لا الحصر؛ لأن في القران الكريم يوجد الكثير منها، وهذه الآيات تدل كلها على ثبوت القرض وفضله.

والقرض " ما تعطيه غيرك من المال على أن يرده إليك وما سلفت من إساءة أو احسان وهو على التشبيه من حيث المكافأة وما يقدم من عمل يلتمس عليه الجزاء ، والقرض الحسن قرض من دون ربح أو فائدة تجارية "(٦).

---

(١) أبو بكر ابن منظور، لسان العرب ،ج٧، دار التراث العربي ، بيروت ، لبنان، ١٩٩٩، ص٢١٦.

(٢) محمد بن احمد الازهري ، تهذيب اللغة،ج٨، الدار المصرية للتأليف والترجمة، مصر، بلا سنة نشر،ص٣٣٩ .

(٣) الآية ٢٤٥ سورة البقرة .

(٤) الآية ١٧ سورة التغابن.

(٥) الآية ٢٠ سورة المزمل.

(٦) احمد أبو حاقة ، وجماعة مختصين ، ط ٢، معجم النفائس الوسيط ، دار النفائس، بيروت ، لبنان ،٢٠١١، ص٩٨٥.

ثانياً: تعريف عقد القرض العام اصطلاحاً.

أ-تعريف عقد القرض العام قانوناً.

عرف المشرع الأردني القرض بأنه: " تمليك مال أو شيء مثلي لأخر على أن يرد مثله قدراً ونوعاً وصفةً إلى المقرض عند نهاية مدة القرض"[١]، أي: أنه يحدد الأشياء المتماثلة من ناحية النوع والقيمة والجنس.

وبشأن قانون الدين العام وادارته لم يعرف القرض العام وانما عرف الدين العام بأنه: " الرصيد القائم للالتزامات المباشرة وغير المباشرة ، المقيم بالدينار الأردني غير المسدد والمترتب على الحكومة دفعه تسديداً لالتزاماتها" [٢].

يعد عقد القرض العام إحدى صور الدين العام، ويستخلص من التعريف السابق ان القرض العام يتمثل في مبلغ مالي مقوم بالدينار الأردني، تلتزم الحكومة بسداده وفاء بالالتزامات المترتبة على عاتقها.

وأورد القانون المدني الجزائري تعريفاً للقرض بأنه:" عقد يلتزم به المقرض أن ينقل إلى المقترض ملكية مبلغ من النقود أو شيء مثلي آخر على أن يرد اليه المقترض عند نهاية القرض نظيره في النوع والقدر والصفة"[٣].

وقد ساير المشرع الأردني ما ذهب اليه المشرع الجزائري بتعريفه للقرض إذ يمكن أن يكون القرض مالا، أو اعياناً وايضاً بنهاية المدة المحددة يمكن أن يرد المبلغ بأشياء متماثلة من ناحية النوع والصفة والقيمة.

أما القانون النقدي والمصرفي الجزائري فلم يورد تعريفاً خاصاً بالقرض وانما عرف عملية القرض بأنها" كل عمل لقاء عوض يضع بموجبه شخص ما ، أو يعد بوضع أموال تحت تصرف شخص أخر، أو يأخذ بموجبه لصالح شخص الآخر التزاماً بالتوقيع كالضمان الاحتياطي ، أو الكفالة أو الضمان ، وتعتبر بمثابة عمليات القرض، عمليات التخصيم وعمليات الايجار المقرونة بحق خيار بالشراء لاسيما عمليات القرض الايجاري وتمارس صلاحيات المجلس إزاء العمليات المنصوص عليها في هذه المادة"[٤].

---

(١) نص المادة(٦٣٦) من قانون المدني الأردني رقم٤٣ لسنه ١٩٧٦،منشور على الموقع الالكتروني : https;//www.icic-law.com

(٢) نص المادة(٢) من قانون الدين العام وادارته الأردني رقم ٢٦لسنة ٢٠٠١.

(٣)نص المادة(٤٥٠) من قانون المدني الجزائري رقم ٧٥-٥٨لسنة ١٩٧٥، المنشور على الموقع الالكتروني: https;//menarights.org.

(٤) المادة(٧٠) القانون النقدي المصرفي الجزائري رقم ٢٣-٠٩ الصادر بالجريدة الرسمية بالعدد ٤٣ لسنة ٢٠٢٣.

ويعتبر تعريف القانون النقدي والمصرفي تعريف دقيق وشامل؛ لأنه نص على عمليات قرض مختلفة وجديدة كعمليات الايجار المقروضة بحق الشراء والاعتماد والايجار[١].

وعرف المشرع العراقي القرض بشكل عام بأنه "هو ان يدفع شخص لآخر عيناً معلومة من الاعيان المثلية التي تستهلك بالانتفاع به ليرد مثلها"[٢]، يفهم من التعريف أن أطراف العقد تتكون من الدائن والمدين ومحل العقد (المال) ويمكن أن يكون اعيانا مثلية أو أموالا نقدية.

" واذا طبق هذا المفهوم مع وصف عقد القرض العام سنجد أحد أطراف العقد شخصاً معنوياً عاماً وهو الدولة وهي المدين وبين الدائن (يطلق عليه في الفقه المالي الجمهور في حال كون القرض داخلياً) والذي اكتتب على سندات القرض الحكومي، وهنا يختلف القرض العام عن القرض في المفهوم الخاص في كونه عقداً تبرمه الدولة بهذا الاعتبار يستدين مبلغاً من المال من الطرف الثاني والذي قد يكون مجموعة من الأشخاص ،أو اشخاصاً معنوية (كالشركات والمصارف والمؤسسات التمويلية) سواء كانت داخلية منها ام الخارجية"[٣].

أما بخصوص قانون الإدارة المالية الاتحادية رقم(٦) لسنة ٢٠١٩العراقي فأنه لم يورد أي تعريف للقرض العام ، خلافاً لقانون الإدارة المالية والدين العام رقم(٩٥) لسنة ٢٠٠٤ والذي عرف القرض العام " أموال استلمت مقابل التزام قانوني بإعادة دفعها"[٤]، إلا أن قانون الإدارة المالية الاتحادية لسنة ٢٠١٩قد ألغى القسم (أ) الخاص بقانون الإدارة المالية والدين العام رقم(٩٥) لسنة ٢٠٠٤، وعليه اما أن يقدم تعريف أو أن يبقي على التعريف الوارد في القانون السابق المتضمن تعريفاً للقرض.

ونستنتج مما تقدم أن القوانين المدنية كانت أكثر الماماً بتعريف القرض خلافاً للقوانين المالية، التي ركزت على تنظيم القروض العامة وإدارتها، لكنها لم تنص بصورة واضحة وصريحة على تعريف للقرض العام.

---

(١)لان المشرع الجزائري اعتبر كل عمليات الإيجار المقروضة بحق خيار الشراء وكذلك عمليات القرض الايجاري (قروضاً) لأنه يمثل في حقيقته تمويلاً ائتمانياً يهدف الى تمكين المستفيد من اقتناء المال محل العقد ، حيث تتضمن الأقساط عناصر تمويلية، كما يكشف حق الخيار بالشراء عن نية نقل الملكية.
انظر: سارة تجوري، عقد القرض في القانون الجزائري، رسالة ماجستير قدمت لمجلس كلية الحقوق والعلوم السياسية بجامعة العربي بن مهيدي–ام البواقي، الجزائر، ٢٠١٨، ص١٩.

(٢) نص المادة(٦٨٤) من القانون المدني العراقي رقم ٤٠ لسنة ١٩٥١، منشور في الوقائع العراقية بالعدد ٣٠١٥بتاريخ ١٩٥١/٨/٩.

(٣) قبس حسن عواد البدراني، الاقتراض العام الخارجي وشروط مؤسسات التمويل الدولية ، بحث منشور في مجلة الرافدين للحقوق، جامعة الموصل، المجلد١١،العدد٤٠،الموصل– العراق، السنة ٢٠٠٩،ص١٩٠.

(٤) فقره(٣) من المحتوى الثاني من القسم الثاني من قانون الإدارة المالية والدين العام رقم(٩٥) لسنة ٢٠٠٤.

ب: تعريف عقد القرض العام فقهاً.

أورد الفقه تعريفات متعددة لعقد القرض العام تكاد تكون متشابهة في المعنى وإن اختلفت في الصياغة، فعرف بأنه:" عقد اداري بمقتضاه يقرض أحد الأشخاص الخاصة فرداً كان ام مؤسسةً مبلغاً من المال للدولة، أو أحد اشخاص القانون العام على أن يتم إعادة المبلغ وفق الشروط وبالآجال المحددة لذلك، بالإضافة إلى دفع فوائد سنوية محدده"(١).

وقد عرفه الفقيه جيز gese " عقد ينشأ بين الدولة والافراد والهيئات والمنشئات يلتزم بموجبة الطرف الثاني بتقديم بعض الأموال على أن تقوم الدولة بسدادها مع دفع فائدة في فترات متقاربة وفقاً للشروط الواردة في عقد القرض"(٢) .

وعرف ايضاً بأنه:" عقد بمقتضاه يقرض أحد الأشخاص الخاصة، أو العامة مبلغاً من المال للدولة، أو لأحد اشخاص القانون العام مقابل تعهدها ،أو تعهده بدفع فائدة سنوية محددة ويرد مبلغ القرض في نهاية الاجل المحدد"(٣).

وكما عرف بأنه:" اتفاق يقرض بمقتضاه أحد الافراد ،أو البنوك مبلغاً من المال للدولة، أو لإحدى إداراتها مقابل تعهدها بدفع فائدة سنوية ،أو بدونها ولمدة معينة في العقد"(٤).

اكما عرفُ بأنه: " عقد بمقتضاه يقرض أحد الأشخاص أو البنوك باختياره الحر مبلغاً من المال للدولة أو لأشخاص القانون العام(الولاية، البلدية) مقابل تعهدها بدفع فائدة سنوية محددة، وبرد القرض وفقاً للشروط في نهاية الأجل المحدد" (٥).

وعرف بأنه:" عقد بمقتضاه يقرض أحد الافراد، أو البنوك مبلغاً من المال للدولة، أو لشخص معنوي اخر من اشخاص القانون العام مقابل تعهدها بدفع فائدة سنوية محدده وبِرد القرض وفقاً للشروط في نهاية الاجل المحدد"(٦).

كما عرف بأنه" اتفاق بين الإدارة المتعاقدة وأحد البنوك، بموجبه تستفيد الدولة، أو أحد أشخاص القانون العام (الولاية، البلدية) بقرض وتلتزم برده مع نسبة الفائدة التي قررها القانون"(١).

---

(١) نواف كنعان، القانون الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، بلا مكان نشر، ٢٠١٠، ص٣٢٧.
ايضاً: ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، ط٢، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، مصر، ٢٠٠٠، ص٥٧٧.

(٢) نقلاً عن محمد جمال مطلق الذنيبات، النظام القانوني لعقد القرض العام– دراسة مقارنة،ط١، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان– الأردن، ٢٠٠٣، ص٢٧.

(٣) علي محمد بدير، واخرون، مبادئ واحكام القانون الإداري ، دار الكتاب القانوني، بيروت– لبنان، ٢٠٢١، ص٤٩٢.

(٤) محمود خلف الجبوري، العقود الإدارية،ط١ ، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان – الاردن، ٢٠١٧، ص ٣٠.

(٥) باية عبد القادر، الوجيز في العقود الإدارية، المركز الاكاديمي للنشر، الإسكندرية، مصر، ٢٠٢٣، ص١٣٣.

(٦) سليمان الطماوي ، الأسس العامة للعقود الإدارية، دار الفكر العربي ، القاهرة ،٢٠١٢،ص١٢٣.

ويتضح من خلال تلك التعريفات، أن عقد القرض العام يتم بناءً على اتفاق بين طرفي العقد والتي تكون عادةً الدول مع أحد الأشخاص، أو المؤسسات المالية، ويكون غالباً محل العقد مبلغ من المال، مع التزام الدول بردها إلى أصحابها مع حصول الأخير على فوائد محدد مسبقاً وبفترات زمنية محددة.

وبدورنا يمكن أن نعرف عقد القرض العام بأنه: عقد اداري تبرمه الدولة، أو أحد اشخاص القانون العام للحصول على أموال من الغير، مع التعهد بردها خلال مدة معينة ومقابل فائدة قانونية محددة

الفرع الثاني: تمييز عقد القرض العام عن غيره.

سبق وأن بينا أن عقد القرض العام أحد إيرادات الدولة غير العادية؛ لذلك لابد من تمييزه عن بعض إيرادات الدولة لتشابهه معها في بعض النواحي، ولهذا التمييز أهمية لتوضيح مكانة العقد في سياق النظاميين القانوني والمالي للدولة.

أولاً: تمييز عقد القرض العام عن الضريبة.

يشترك كل من القرض العام والضريبة بأنهما مورد من موارد العامة التي تستخدمها الدول لتمويل نفقاتها، ولا يصدران إلا بموجب قانون يصدر من البرلمان، والأفراد هم من يتحملون في نهاية المطاف عبء كل منهما، إذ إن الأفراد يتحملون الضرائب بصوره مباشرة من خلال استقطاع جزء من أموالهم ، أما بالنسبة للقرض العام أيضا فيتحمل الأفراد عبء الاسترداد ولكن بصوره غير مباشرة[٢]؛لأن الدولة تسدد القرض مع فوائده عن طريق الضريبة التي تستقطعها من الأفراد[٣].

ورغم التشابه بينهما إلا أنه يختلف القرض العام عن الضريبة ، تعد الضريبة مشاركة إجبارية على الأشخاص دفعها بدون مقابل[٤]، أما القرض العام فالأصل هو مساهمة اختيارية من المقرض إلى المقترض (الدولة) وتلتزم الدولة

---

(١) عمار بوضياف، الصفقات العمومية في الجزائر، ط١، دار جيسور، الجزائر، ٢٠٠٧، ص٨٨.

(٢) رمضان صديق، الوجيز في المالية العامة والتشريع الضريبي ، بلا مكان نشر ، بلا سنة نشر ، ص ١٧٥.

(٣) لأن الضرائب تعتبر من اهم الإيرادات السيادية للدولة والأكثر استدامة للدخل الحكومي لتغطية الانفاق العام والالتزامات المالية بما في ذلك القروض، إضافةً لحفاظها على الاستقرار النقدي، وتساعد في امتصاص السيولة الزائدة من السوق أحياناً للتحكم في معدلا التضخم. انظر: عادل احمد حشيش، أصول المالية العامة، مؤسس الثقافة الجامعية، الإسكندرية، ص٢٥٥.

(٤) رمضان صديق، الوجيز في المالية العامة والتشريع الضريبي، مصدر سابق، ص١٧٥.

بدفع مبلغ القرض وفوائده إلى أصحابها [١]، والضرائب عادةً لا تحدد لأغراض معينة ، وانما تجمع لتكون مبلغا معيناً يستعمل للأنفاق العام، في حين القرض العام يخصص لغرض معين بحسب القانون الذي أصدره[٢].

ولكن التطور الذي حدث في المالية العامة أدى إلى تقليل الفرق بينهما؛ لأن في بعض الحالات قد تقوم الدولة بإصدار قروض اجبارية تلزم الافراد بالاكتتاب بها، وبالتالي يقترب القرض العام من الضريبة، وليس هنالك ما يمنع الدولة من أن تصدر قروضاً مؤبدة لا تحدد موعداً معيناً للوفاء بها[٣]، وفي حالات أخرى تلجأ الدولة إلى القروض دون تخصيصها لنفقات معينة ، تدخل في حالات سد عجز الموازنة أو في حالة الحروب، بالمقابل بعض الضرائب خصصت لتمويل نفقات معينة[٤]، ومن الأمثلة على ذلك استقطاع ضريبة بنسبة (٣، ٨) من مجموع رواتب الموظفين لدعم هيئة الحشد الشعبي ودعم النازحين ووفق نسب محدد بنسبة (٦٠٪) إلى هيئة الحشد الشعبي ، ونسبة (٤٠٪) لدعم النازحين[٥].

ومع ذلك، يبقى هنالك فرق بين الضريبة وعقد القرض العام، من حيث الطبيعة القانونية لكليهما، أن القرض العام هو عقد اداري يبرم بين الدولة أو الأشخاص الاعتبارية وبين الافراد أو المصارف، بينما الضريبة تفرض بناءً على قانون ويتم جبايتها وفق قرارات إدارية تصدر من السلطة الضريبية، وعلى هذا الأساس هنالك فرق في النظام القانوني لكل من القرار الإداري لاستيفاء الضريبة والعقد الإداري لإبرام القرض العام والاثار المترتبة عليهما.

ثانياً: تمييز عقد القرض العام عن الإصدار النقدي.

في بعض الأحيان تلجأ الدولة للإصدار النقدي ، في الحالات التي لا تستطيع فرض ضرائب، أو عقد قروض جديدة، أي اصدار العملات المعدنية والورقية لتسهيل الحصول على القوة الشرائية ومن ناحية التحليل الاقتصادي يعد اصدار نقود جديدة دين على اقتصاد الدول، لأنها تفقد قيمتها إذا لم تصادف سلع وخدمات تستحوذ عليها من الناتج

---

(١) حسن محمد القاضي، الإدارة المالية العامة، ط١، الأكاديميون للنشر والتوزيع، الأردن، ٢٠١٤، ص ١٢٨-١٢٩.

(٢) حسن محمد القاضي، المصدر نفسه، ص١٢٩.

(٣) محمد جمال مطلق الذنيبات، المالية العامة والتشريع المالي، مصدر سابق،ص١٦٤.

(٤) محمد حلمي مراد، مالية الدولة، بلا دار نشر ، مصر، ٢٠١٩،ص٢٣٨،

(٥) قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنة المالية ٢٠١٧ ، رقم ٤٤ لسنة ٢٠١٧، المنشور على الموقع الالكتروني التالي:

https://miqpm.com، تاريخ الزيارة ٢٠٢٥-١١-١٢.

القومي، وبهذه المثابة تصبح ديناً واجباً على الدولة أن تسدده من خلال دعم القدرة الإنتاجية للاقتصاد قبل التدبر في تغذية الدورة النقدية بإصدار نقدي جديد(١).

ولكنها تختلف فيما بينها اختلافاً شاسعاً من الناحية المحاسبية ، فتظهر الالتزامات المالية في باب النفقات بالموازنة العامة للدولة ، بينما نجد القروض العام تظهر في جانبي النفقات والايرادات معاً، أي في وقت تحصيلها تظهر في جانب الإيرادات ، ووقت تسديد مبالغها وفوائدها تظهر بجانب النفقات ، ويتضح من خلال ذلك أن القروض العامة ليست الصورة الوحيدة للدين العام وانما جزء منه(٢).

وعلى العموم فأن عملية الإصدار النقدي تعتبر سلاحا ذا حدين، لذا يجب أن يتم التعامل معها بحذر حتى يمكن الاستفادة منها ، لهذا يجب أن تكون على درجه معينة من المرونة ، وأن يتوفر فائض في الإنتاج(٣).

في بعض الأحيان يتحول الدين العام الناشئ من القروض العامة إلى نقود ، أي التعامل مع سندات القرض بطريقة تسهم بزيادة عرض النقود، وذلك عن طريق التوسع بفرص منح الائتمان، وقيام البنك المركزي بشراء سندات القرض الحكومي مباشرةً من الدولة أو من سوق الأوراق المالية، وبالتالي يقوم برد تلك السندات مع قيمتها إلى رصيد الحساب الجاري في الدولة أو بشيك مسحوب على نفس البنك المركزي لحساب البائع(٤) وفي تلك الحالتين قد تسبب البنك المركزي بزيادة بكمية النقود من خلال اصدار نقدي جديد بقيمة القرض، وهذه الزيادة ستؤدي إلى زيادة احتياط البنوك التجارية، ويقوم النظام المصرفي بمضاعفة هذه الزيادة الأولية عدة اضعاف وفقاً لقواعد النظام المصرفي(٥)، وبما

---

(١) منال أبو عجيلة عصر، النظام القانوني للقرض العام في التشريع الليبي–دراسة مقارنة، رسالة ماجستير مقدمة الى كلية القانون ، جامعة طرابلس، ليبيا،٢٠٠٥، ص٢١–٢٢.

(٢) منال أبو عجيلة عصر، النظام القانوني للقرض العام في التشريع الليبي–دراسة مقارنة، مصدر سابق، ص٧٠.

(٣) طاهر الجنابي، دراسات في المالية العامة ، الجامعة المستنصرية ، بغداد، ١٩٩٠،ص٢٣٣.

(٤) يقصد هنا ان الدين العام الناشئ عن القروض يتحول الى نقود عبر الآلية النقدية التي يتم فيها شراء السندات الحكومية من قبل المصارف أو البنك المركزي، مما يؤدي الى خلق احتياطات مصرفية جديدة وزيادة قدرة المصارف على الائتمان، ثم إنفاق الدولة لتلك الأموال، وبذلك تتحول السندات الحكومية الى وسيلة فعالة لزيادة عرض النقود في الاقتصاد.

انظر: محمد جمال مطلق الذنيبات، النظام القانوني لعقد القرض العام، مصدر سابق، ص٣٤.

(٥) بمعنى ان البنك يقوم بمضاعفة النقود عن طريق الإقراض أي يقرض الأموال التي تتوفر لدية وبنسبة فائدة معينة على كل عملية اقتراض لدية، بالتالي يتوفر لدية نوع من السيولة المالية المتأتية من عمليات الاقتراض مثال للتوضيح: مثلا يقوم البنك بإقراض ١٠٠ مليون وبنسبة فائدة ١٠٪ ففهي هذه الحالة عند تسديد أصل القرض ١٠٠ مليون مع فائدة ١٠٪ هنا أدى الى زيادة السيولة لدية وهكذا الامر مع كل علمية اقتراض بالتالي يؤدي الى مضاعفة الأموال وزيادتها.

انظر: محمد جمال مطلق الذنيبات، المصدر نفسه، ص٣٥.

يتناسب مع حالة الاقتصاد كمستوى النشاط الاقتصادي واتساع فرص الاستثمار المناسبة، وعليه فأن هذه الطريقة غير مباشرة يجد الإصدار النقدي طريقة للوجود بما يعرف بمجال القروض العامة الداخلية" القروض الزائفة" والتي لا تكون بجوهرها وسيلة مقنعة لزيادة الإصدار النقدي(١).

الفرع الثالث: أسباب اللجوء إلى عقد القرض العام.

تَعتبر القروض العامة وسيله تمويلية تلجأ اليها الدول بغية الحصول على موارد مالية من المؤسسات، أو الافراد مع الالتزام بإعادتها مع فوائدها المتفق عليها، وهنالك أسباب عديدة ومختلفة تدفع الدول إلى اللجوء إلى الاقتراض سواء كان الاقتراض داخلياً أو خارجياً (٢)، وسنوضح هذه الأسباب على النحو الآتي:

أولاً: أسباب الاقتراض الداخلي.

١- تلجأ الدول إلى الاقتراض في حالة حدوث عجز في ميزانيتها، ويكون ذلك نتيجة قصور الإيرادات العامة في تمويل النفقات، وخصوصاً في حالات الأزمات الاقتصادية ، أو قلة الموارد السيادية، وهذا الاقتراض يعد وسيلة مؤقتة لتغطية العجز وضمان استمرارية الأنفاق العام، ولكن الافراط بهذا النوع من الاقتراض يؤدي إلى زيادة عبء الدين العام الداخلي(٣).

٢- لتغطية النفقات الاستثنائية التي تتسبب بها الحروب ، أو حالات الكوارث الطبيعية ، أو أنتشار الأوبئة، وتتطلب أنفاق عاجل وسريع، لذا في هذه الحالات يفضل الاقتراض داخلياً وذلك لتجنب الشروط السياسية والاقتصادية التي قد ترافق الاقتراض الخارجي(٤).

ومن امثلة ذلك، لجوء الدولة العراقية الى الاقتراض لمواجهة التداعيات المالية الناجمة عن انتشار فايروس كورونا، إذ صدر قانون الاقتراض المحلي والخارجي لتمويل العجز المالي رقم ٥ لسنة ٢٠٢٠، وكانت الغاية من هذا القانون هو تأمين رواتب الموظفين والمتقاعدين.

---

(١) محمد جمال مطلق الذنيبات، المصدر نفسه، ص٣٤.

(٢) حسن محمد القاضي، الإدارة المالية العامة، مصدر سابق، ص١٢١.

(٣) عطية عبد الواحد السيد، مبادئ واقتصاديات المالية العامة دراسة مقارنة بالفكر الإسلامي، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٠، ص٩٦٤.

(٤) غادة حياوي لازم الربيعي، الإطار القانوني للقرض العام في العراق (دراسة تحليلية في ضوء الدستور والتشريعات المالية المختصة وفي قانون الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية، بحث منشور بمجلة تكريت للحقوق، جامعة كركوك – العراق، المجلد ١٠، العدد ١، الجزء٢، ٢٠٢٠، ص١٠٣.

تمويل مشاريع البنية التحتية والتنمية الاقتصادية، لأنه يسهم بزيادة الناتج المحلي، بما ينسجم مع البعد الاقتصادي للتنمية الاقتصادية، لأنه يؤدي إلى زيادة فرص العمل ورفع الناتج المحلي، إما أن لم يوظف هذا القرض بصوره صحيحة فأنه يؤدي إلى تراكم الديون دون عائد اقتصادي حقيقي[١].

٣- وقد تتجه الدولة إلى الاقتراض الداخلي، أذا توفر فائض بالمدخرات لدى المؤسسات والأفراد، فتقوم بتوظيف هذه المدخرات عبر أدوات الدين العام، بما يحقق منفعة مزدوجة تتمثل بتنشيط الاقتصاد وذلك عبر توجيهها نحو الاستثمار بمشاريع التنمية وتوفير موارد مالية لخزينة الدولة، إلا أن التوسع به قد يؤدي إلى مزاحمة القطاع الخاص وتقليص فرصه الحصول على التمويل[٢].

ويتطلب لعقد القرض الداخلي من أجل اصداره توفر عدة شروط منها[٣]:

١- توجيه القروض الداخلية لدعم السياسية التنموية للدولة.
٢- يستلزم التحقق من وجود الادخار ورغبة الأفراد بالاكتتاب بهذا النوع من القروض.
٣- توفر التوازن السياسي والنقدي لخلق الثقة بين الافراد والدولة والاطمئنان من حصول التضخم.

ثانياً: الأسباب الخارجية[٤].

١- تلجأ الدولة للقروض الخارجية لقصور المدخرات المحلية لدعم المشاريع التنمية الاقتصادية والاجتماعية في الدولة، وبالتالي لا يمكنها إصدار قروض داخلية لقلة الأموال المتوفرة بالأسواق المحلية.
٢- معالجة الاختلال الحاصل بميزان مدفوعاتها، وبالتالي فأن الدولة تستطيع من خلال القروض الخارجية، الحصول على حاجاتها من العملات الأجنبية.

إلا أن الزيادة المفرطة بالقروض الخارجية يؤدي إلى تباطؤ النمو على المدى الطويل وتهميش الاستثمارات الخاصة، اضاقة إلى ذلك ما يترتب عليها من تبعية سياسية وتدخل الدولة المُقرضة بالشؤون الداخلية للدولة المقترضة كالشروط التي فرضها صندوق النقد الدولي على العراق.

---

(١) غادة حياوي لازم الربيعي، المصدر نفسه، ص١٠٣.
(٢) كاظم خضير محمد، ضمانات المكتتب في عقد القرض العام في القانون العراقي- دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه مقدمة الى مجلس كلية القانون بجامعة بابل،٢٠٢٤، ص١١.
(٣) مجدي محمود شهاب، المالية العامة والتشريع المالي، دار الجامعة للنشر، الإسكندرية، ٢٠١١،ص٣٩٩.
(٤) شعبان عبد الحكيم عبد العليم سلامه، عقد القرض العام دراسة في القانون الإداري المالي، بحث منشور بجامعة الازهر، مصر، بلا سنة نشر،ص١٧.

المطلب الثاني: الطبيعة القانونية لعقد القرض العام.

عقد القرض العام هو اتفاق بين ارادتين أحدهما تكون الدولة، أو أحد الأشخاص المعنوية العامة والطرف الآخر اما أن يكون الافراد أو المؤسسات المالية داخلية كانت أو خارجية، وعليه تباينت الآراء الفقهية حول الطبيعة القانونية لعقد القرض العام وذلك لطبيعته الخاصة، لهذا سنوضح هذه الآراء كالاتي:

الفرع الأول: عقد القرض العام عمل سيادي.

يرى أصحاب هذا الاتجاه أن عقد القرض العام هو أحد الأعمال السيادية[١]، أي أنه عقد غير ملزم من الناحية القانونية وتزعم هذا الرأي الدكتور "دارجو" وزير خارجية دولة الارجنتين حيث يرى أن عملية اصدار القروض العامة تعد من قبيل اعمال السيادة ولها طبيعة اصدار العملات النقدية[٢]،لأن الحكومة عندما تقوم بإصدار عقد القرض العام تهدف من خلاله أحداث أغراض سياسية أو لمواجهه ظروف استثنائية[٣] ، ولكن أنتقد هذا الرأي وذلك لأسباب عديدة منها، إذا كان عقد القرض العام عملاً من الاعمال السيادية هذا يعني أن الدولة ليست مضطرة لتسديد مبلغ القرض للمقرض، لأنه من الممكن أن تنكر وجود القرض وتحوله لقرض اجباري ، ويترتب على هذا التصرف فقدان ثقة الافراد والمؤسسات المالية بالدولة وبالتالي الامتناع عن اقراضها مستقبلاً.

والسبب الاخر الذي أدى إلى انتقاد هذا الرأي، أنهُ يحرم الافراد فيما يتعلق بالآمور التي تخص القرض العام من مقاضاة الدولة لأنه يعتبر عملا من اعمال السيادة التي لا يجوز اخضاعه للرقابة القضائية وفقاً لنظرية اعمال السيادة[٤].

وهنالك استثناء فيما يتعلق بعقد القرض العام الاجباري، يمكن للدولة بما تملك من سلطة أن تفرضه على الافراد، وعليه يمكن اعتباره عمل من اعمال السيادة، إلا أن الفكر الاقتصادي الحديث يحد من إمكانية اللجوء لهذ النوع من القروض لأنه يتعارض مع شعار " دولة القانون والمؤسسات" [١].

---

(١) يقصد بإعمال السيادة : تلك الاعمال الصادرة من السلطة التنفيذية التي تخرج عن اختصاص المحاكم بصفة عامة.
انظر: زهير شكر، الوسيط في القانون الدستوري، ط ١، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، ٢٠٠٩، ص١٢٩.

(٢) لان التعامل بسندات القرض يؤدي الى خلق نقود جديدة عبر الجهاز المصرفي والبنك المركزي سواء من خلال إعادة الخصم او عمليات السوق المفتوحة مما يجعل القرض العام إحدى الوسائل غير المباشرة لزيادة عرض النقود وتحقيق وظائف مشابهة لإصدار العملة.
للمزيد انظر: يوسف كاظم رشك، آثار الاقتراض من المؤسسات المالية الدولية على الموازنة العامة– دراسة مقارنة، رسالة ماجستير قدمت لمجلس كلية الحقوق في الجامعة الإسلامية، لبنان، ٢٠١٧، ص٢٦.

(٣) مراد محمد حلمي، المالية العامة، ط١، مطبعة نهضة مصر، القاهرة، ١٩٩٢،ص٢٧١.

(٤) محمد سعادي، المسؤولية الدولية للدولة، ط١، المصرية للنشر والتوزيع، القاهرة، ٢٠١٩،ص٣٠.

الفرع الثاني: عقد القرض العام عملاً تشريعياً.

يعتبر عقد القرض العام وفق هذا الاتجاه قانون ، لكونه يصدر بقانون من السلطة التشريعية، سواء كان قرضاً خارجياً أو داخلياً[٢]، إلا أن أصحاب هذا الرأي فرقوا بين القرض العام الداخلي والخارجي، ويعدون الافراد الذين يقرضون الدولة هم طرف في علاقة تعاقدية مع الدولة يحكمها القانون، رغم ذلك يمكن تعديل احكام العقد من قبل الدولة استناداً لقانون يصدر من البرلمان ، ولا يجوز لهم الاعتراض على التعديل.

أما في حالة الاقتراض من اشخاص أجنبية ، وباعتبار أن هؤلاء الأشخاص غير خاضعين للسلطة التشريعية للدولة، فلا يمكنها اجراء تعديلات على التزاماتها العقدية تجاهه، لأن القرض الأجنبي يحظى بحماية القانون الدولي[٣].

ولم يسلم هذا الرأي أيضا من الانتقاد، فهو أيضا يؤدي إلى امتناع المقترضين عن اقراض الدولة، وفقدانهم للثقة فيها، لكونه يتجاهل الالتزامات التعاقدية في القرض العام ، لأن الدولة تستطيع التعديل على احكام وشروط العقد متى ما رأت أن في ذلك تحقيق للمصلحة العامة، وهذا الاتجاه يخالف الغرض الأساسي من جعل الموافقة على القرض العام بيد البرلمان فقط والذي يصون حقوق المقرض والمقترض في نفس الوقت[٤].

الفرع الثالث: عقد القرض العام عمل تعاقدي.

هنالك اتجاه يرى ان القرض العام بأنه تصرف تعاقدي أياً كان نوعه لأنه يخضع للشريعة العامة للعقود، لذلك لا بد من تمييز القواعد التي تبين الطبيعة القانونية لهذا العقد وهي:

أ- القاعدة الدستورية: هذا القاعدة لا تتدخل بالعلاقة بين المقرض والمقترض لأنها تكون سابقة على ابرام العقد ، ولكنها تحدد الشروط التي تمنح الحكومة الاذن بأبرام عقد القرض العام[٥].

ب- القاعدة المدنية: يقصد بها قواعد القانون المدني التي تدير العلاقات بين الدولة المقترضة وحاملي السندات.

ت-القاعدة الإدارية: وتعني بتنظيم الدين العام [٦].

---

(١) قصي جميل فيصل ومحسن ملك افضلي ، *الطبيعة* القانونية لعقد القرض العام ، بحث منشور في مجلة الجامعة العراقية، العدد ٦٧ج٣، بلا سنة نشر، ص٤٥٠.

(٢) منصور ميلاد يونس، مبادئ المالية العامة ، ط١، المؤسسة الفنية للطباعة والنشر، القاهرة، ٢٠٠٤،ص١٣٤.

(٣) منصور ميلاد يونس، مبادئ المالية العامة، مصدر سابق، ص١٣٥.

(٤) قصي جميل فيصل ، محسن ملك افضلي ، الطبيعة القانونية لعقد القرض العام، مصدر سابق، ص٤٥١.

(٥) ماجد راغب الحلو ، العقود الإدارية ، ط٢ ، الدار الجامعية الجديدة، القاهرة- مصر، ٢٠٠٩، ص٣٥٤.

(٦)ماجد راغب الحلو، المصدر نفسه ،ص٣٥٥.

وهذا الاتجاه يعد أفضل الآراء في بيان طبيعة القرض العام ، والذي يعتبر تصرف تعاقدي بين الدولة والافراد، بعضهم اعتبر العقد رابطة تعاقدية ، وبعضهم اعتبروه عقد اذعان، وذهب اخرون منهم إلى اعتباره عقد اداري[١]، وسنوضح ذلك بالتفصيل:

١- يرى بعضهم[٢] أن القرض العام مهما كان نوعه، أنه رابطة تعاقدية ،أي أنه عقد بمجرد صدور الإيجاب من الدولة والقبول من المقرضين، وعليه لا يجوز للدولة المقترضة أو سلطتها التشريعية تعديل احكام العقد دون موافقة المقرضين، لأن التعديل يؤدي إلى المساس بحقوقهم ، وهذا التكييف يؤدي إلى الثقة بالدولة ومن ثم الاقبال على اقراضها باطمئنان[٣] إلا أنه لم يوضح لنا طبيعة هذا العقد، لأن الإدارة تبرم نوعين من العقود، عقود إدارية ومدنية ففي العقود المدنية تكون الدولة بمنزلة الأفراد ويطبق في هذه العقود القانون المدني ويخضع لرقابة القضاء العادي، في حين بالعقود الإدارية يطبق القانون الإداري ويكون القضاء الإداري هو المسؤول عن النزاعات التي تحصل عنها[٤] .

ووفقاً لهذا الرأي أن الإدارة لا يمكنها تعديل بنود عقد القرض العام إلا بموافقة الافراد المقرضين ، وهذا يخالف الواقع ، لأن الدولة يمكنها اجراء تعديل بالوفاء أو بالزيادة في المدة أو أنكاره، وأيضا القول أن العقد يتم بتلاقي الايجاب والقبول ، ليس صحيح مطلقاً، لأن في حالة صدور عقد القرض العام عن طريق الاكتتاب بالمزايدة، لأن الإعلان عنه يعد بمثابة دعوة للتعاقد ، والايجاب في هذه الحالة يكون عند تقديم العطاءات من قبل المزايدين، إما بالنسبة للقبول يكون عند إرساء المزايدة على صاحب اعلى عطاء، وأخيرا نجد أن هذا الاتجاه لم يبين طبيعة عقد القرض العام هل هو عقد مدني أو عقد اداري[٥].

---

(١) سليمان محمد الطماوي، الأسس العامة للعقود الإدارية ، مصدر سابق ،ص١٤٩.

(٢) شهاب محمود محمود، المالية العامة، ط١، دار الجامعة الجديد للنشر، الاسكندرية، ٢٠١٧، ص٢٩٩.

وايضاً: حيدر وهاب عبود، دراسة في الطبيعة القانونية للقروض العامة، بحث منشور بمجلة الحقوق بجامعة النهرين، العراق، المجلد ١٤ العدد ١، ٢٠١٢، ص١٤.

وايضاً انظر: ماجد راغب الحلو، العقود الإدارية، المصدر السابق، ص ٣٤٥.

(٣) ماجد راغب الحلو ، العقود الإدارية ، المصدر السابق،ص٣٥٥.

(٤) عاطف سعدي محمد علي، المعيار القضائي في تمييز العقود الإدارية طبقاً لأحدث اتجاهات الفقه والقضاءين الفرنسي والمصري، بحث منشور في المجلة العربية للفقه والقضاء، بلا جهة اصدار، العدد ٣٣، القاهرة، ٢٠٠٦،ص٥١.

(٥) قصي جميل فيصل، الطبيعة القانونية لعقد القرض العام ، مصدر سابق ، ص ٤٥١.

٢- القرض العام عقد اذعان[١] ، وأصحاب هذا الاتجاه يرى أن عقد القرض العام عقد اذعان لأن المكتتب ليس له إما القبول أو الرفض، لأنه لا يحق لهُ مناقشة الدولة بأي شرط من شروط القرض، لأن المتعاقد مع الدولة في بعض الأحيان يكون تحت ضغط معنوي بسبب حملات الدعاية التي تشجع على الاكتتاب ، وأنتقد هذا الرأي، لأن النظرة التقليدية باعتبار المتعاقد مع الدولة هو خصم لها لأن مصالحه لا تتلاقى مع مصالحها، إلا أنه هذه النظرة أصبحت غير موجودة ، لأن المتعاقد مع الدولة اصبح شريكاً أو معاوناً لها في أداء المهام ليسهم في تحقيق الصالح العام، وأن اقراضه للدولة ليس الا عقد معاونة وليس علاقة خصومة ، وأصبح من الضروري افساح المجال للمتعاقدين مع الإدارة بمشاركة اراءهم فيما يخص نشاط الإدارة وطريقة ادارتها ، بما في ذلك عقد القرض العام ، أي أن دوره معاوناً وليس مذعناً[٢] .

٣- القرض العام هو عقد اداري[٣]، منذُ استقلال قواعد القانون الإداري عن غيره من القوانين، إلا أن هنالك الكثير من الموضوعات التي لم يحسم امرها بصوره نهائية بشأن القانون الواجب تطبيقه عليها والجهة القضائية التي تختص بالنظر اليها، ومن هذه المواضيع موضوع العقود التي تقوم الإدارة بإبرامها، لأن ليس كل عقد تقوم

---

(١) عقد الإذعان " اختصاص أحد طرفي العقد بحق املاء ما تقضي به مصالحه الخاصة من شروط مع حرمان الطرف الاخر من ذلك وليس له سوى حق الرفض أو القبول الكلي للعقد بشروطه".

انظر: عاطف سعدي محمد علي، المعيار القضائي في تمييز العقود الإدارية طبقاً لأحدث اتجاهات الفقه والقضاءين الفرنسي والمصري، مصدر سابق، ص٥٣.

(٢) قصي جميل فيصل، الطبيعة القانونية لعقد القرض العام، مصدر سابق، ص٤٥١.

(٣) في فرنسا يعتبر عقد القرض العام من العقود الإدارية بتحديد القانون كما أنه من العقود المسماة التي اختصها القانون باسم معين ووضع لها تنظيماً خاصاً، والعقد الإداري يعرف بأنه العقد الذي يبرمه شخص معنوي عام بصدد تسيير مرفق عام أو تنظيمه، وتظهر فيه الإدارة في الأخذ بأحكام القانون العام، ويتضمن شروطاً غير مألوفة من القانون الخاص أو يخول المتعاقد مع الإدارة الاشتراك مباشرة بتسيير المرافق العام،

انظر: محمد رفعت عبد الوهاب، النظرية العامة للقانون الإداري، ط١، دار الجامعة الجديدة، القاهرة، ٢٠١٨، ص٣٨٩.

انظر: محمد الشافعي أبو راس، العقود الإدارية، بلا دار نشر، ولا مكان نشر، ولا سنة نشر، ص١٧.

وان الطبيعة الإدارية لعقد القرض العام لا تنفي خضوعه من حيث خصائصه الزمنية للمبادئ العامة التي تحكم العقود المستمرة في القانون المدني، لأن الزمن يمثل عنصراً جوهرياً في تنفيذه، إذ تمتد آثاره القانونية طوال مدة القرض، ولا تنقضي الالتزامات الناشئة عنه بمجرد إبرامه، وانما تستمر الى حين سداد أصل القرض والفوائد وفق الآجال المتفق عليها، وهو بهذه الخصائص يشابه خصاص العقود المستمرة (التي تعتبر الزمن عنصر جوهري فيها، مع استمرار تنفيذ الالتزامات، مع ارتباط الالتزامات بمدة العقد).

انظر: حسن علي الذنون، دور المدة في العقود المستمرة، مكتبة كلية القانون، ١٩٨٨، ص١١-١٢.

الإدارة بأبرامه أو تكون طرفاً فيه يكون عقداً ادارياً بالتالي لا تخضع لأحكام القانون الإداري وانما يمكن أن تخضع للقانون المدني[١].

ويعتبر عقد القرض العام عقداً ادارياً اذ تتوافر فيه مجموعة من الشروط سنوضحها على الوجه الاتي:

أ- الإدارة أحد أطراف العقد، لكي يعد عقداً ادارياً يجب أن يكون على الأقل شخص من اشخاص القانون العام، وعليه أذا لم تكن الإدارة، أو أحد اشخاص القانون العام طرف فيها لا يمكن اعتباره عقداً ادارياً.

ب-يرتبط العقد بمرفق عام[٢] من أجل تنظيمه وادارته، أن وجود الإدارة أو أحد اشخاص القانون العام غير كاف لاعتباره عقد اداري وانما يجب أن يتصل بالمرفق العام من أجل تسييره وتنظيمه، وعليه إذا أنتفت العلاقة بين العقد والمرفق العام أصبح عقداً مدنياً وفقد صفته الإدارية ولو كان أحد اطرافه الإدارة أو شخص معنوي عام [٣]، وهنالك صوراً مختلفة يرتبط بها عقد القرض العام بمرفق عام منها اذ ما تم تخصيص مبالغ القرض لتغطية وجه من أنفاقها مثل تطوير التعليم والقضاء والصحة والدفاع وغيرها.

ت- احتوائه على مجموعة من الشروط الاستثنائية الغير مألوفة [٤]، بعقود القانون الخاص أي يتضمن شروطاً ،أو بنوداً غريبة غير مألوفة للقانون الخاص، ويعتبر هذا الشرط من اهم ما يميز العقد الإداري عن غيره من العقود، ويعتبر عقد القرض العام عقداً ادارياً لأنه يحتوي على شروط غير مألوفة، ومنها عدم توفر الرضا في عقد القرض العام الاجباري، ويمكن للإدارة أن تعدل شروط العقد من تلقاء نفسها دون اخذ الموافقة من الافراد المكتتبين معها (يقصد هنا بالشروط التنظيمية)، نتيجة للسلطة الممنوحة للإدارة باعتبارها الطرف الأقوى ودون الاضرار بمصالح المقرضين[٥].

---

(١) قصي جميل فيصل، الطبيعة القانونية لعقد القرض العام، مصدر سابق، ٤٥٢.

(٢) يقصد بالمرفق العام: النشاط الذي تتولاه الدولة أو الأشخاص العامة الأخرى أو تتعهد به الى اخرين كالأفراد أو الأشخاص المعنوية الخاصة ولكن تحت اشرافها ومراقبتها وتوجيهها وذلك لإشباع حاجات ذات نفع عام تحقيقاً للصالح العام.

انظر: فؤاد العطار، القانون الاداري، ط٣، دار النهضة العربية، القاهرة، بلا سنة نشر، ص٦٣.

(٣) عاطف سعيد محمد على، المعيار القضائي في تمييز العقود الإدارية طبقاً لأحدث اتجاهات الفقه والقضاءين الفرنسي والمصري، مصدر سابق،ص٦١.

(٤) يقصد بالشروط الاستثنائية" شروط يحتويها العقد المبرم بين الإدارة والفرد المتعاقد معها والتي لا يجوز قانوناً للأفراد في القانون الخاص ارتضائها وقبولها أو حتى إذا لم تكن محرمة في القانون الخاص ، الا انها نادرة في عقود الافراد الخاصة ووغير مألوفة لديهم".

انظر: محمد رفعت عبد الوهاب، النظرية العامة للقانون الإداري، مصدر سابق، ص٥٤٣.

(٥) قصي جميل فيصل ، الطبيعة القانونية لعقد القرض العام، مصدر سابق ،ص ٤٥٣.

وهذا ينطبق على القروض العامة الاختيارية الداخلية، اما بالنسبة للقروض الاجبارية أن العلاقة بين الإدارة والمقرض هي علاقة تنظيمية وليست تعاقدية لأنها لم تقم على أساس توافق الارادات وانما صدرت بموجب قانون من جانب واحد وهي الإدارة المقترضة.

أما القروض التي تم ابرامها مع الأشخاص الدولية كالدول والمنظمات الدولية فتعد التزامات دولية يسري عليها احكام القانون الدولي في حال استيفائها الخصائص التي يجب توفرها بالمعاهدات الدولية(١).

ومع ذلك يبقى خضوع القرض العام الذي تم ابرامه مع الأشخاص الدولية في القانون الدولي مرهوناً بموافقة الأطراف المتعاقدة والتي قد تتفق على استبعاد القانون الدولي واحلال قانون اخر كالقانون الوطني الخاص بالدولة المقرضة وبذلك لا يعد هنا القرض معاهدة دولية وانما مجرد عقد مالي(٢).

ونستنتج من خلال ما تم ذكره، أن للإدارة سلطة تعديل بنود عقد القرض العام بما يتلاءم مع المصلحة العامة وهذه السلطة مقيدة اذ لا يجوز أن تؤدي إلى الاخلال الجسيم بالتوازن المالي للعقد أو تجريد المقرض من الحقوق الاساسية التي تعاقد عليها والا التزمت الإدارة بتعويضه، وسلطة التعديل تكون في نوعين فقط من عقد القرض العام وهي القروض الداخلية الاختيارية والتعديل يقتصر هنا فقط على الشروط التنظيمية إما بخصوص الشروط الجوهرية أو الأساسية مثل (مبلغ القرض، وسعر الفائدة) لا تملك الإدارة سلطة التعديل الا بموافقة اطراف العقد أي بدون اضرار بمصالح المقترضين.

أما القروض الاجبارية فهي تصدر بقانون وعليه لا يمكن للإدارة اجراء أي تعديل عليها، والقروض المبرمة مع الأشخاص الدولية لأنها تعتبر معاهدات دولية وتخضع للقانون الدولي.

وهنالك حالات معينة قد تلجأ الإدارة إلى تحويل عقد القرض العام من قرض متوسط إلى قرض طويل الاجل، أو تحويلة من قروض اختيارية إلى قروض اجبارية، فهذه الحالات تنطلق من مبدأ تحقيق المصلحة العامة، بالإضافة إلى قيام الإدارة بمنح امتيازات لأصحاب السندات القديمة لتعويضهم في حالة الاضرار بهم، وايضاً تكون قانونية من حيث سماح القانون الدين العام بإعادة جدول القروض العامة أو إعادة هيكلتها من أجل تخفيف الأعباء المالية على الموازنة العامة، وفي كل حالة من هذه الحالات يسهم بتحقيق تنمية مستدامة من حيث زيادة متوسط دخل الافراد و ارتفاع

---

(١) من هذه الخصائص : ان تبرم المعاهدات مع اشخاص القانون الدولي، ان تصاغ في وثيقة مكتوبة ، ان يخضع موضوع المعاهدة لأحكام القانون الدولي.
انظر: محمد سامي عبد الحميد واخرون، القانون الدولي العام، الإسكندرية، منشأة المعارف، ٢٠٠٤، ص١١-١٧.
(٢) حيدر وهاب عبود، دراسة في الطبيعة القانونية للقروض العامة، مصدر سابق ، ص٣١-٣٢.

الدخل القومي واستقرار الأسعار و يخفف الضغوط على الموازنة العامة وتحقيق العدالة بين الأجيال بحيث لا يرتب التوسع في الاقتراض أو تعديل شروطه إلى تحميل الأجيال المستقبلية أعباء مالية مفرطة[١].

نحن بدورنا نؤيد هذا الرأي باعتبار عقد القرض العام عقداً ادارياً وتسري عليه كافة القواعد والاحكام التي تسري على جميع العقود الإدارية الأخرى، ولكنه يستلزم صدور قانون من السلطة التشريعية، لأنه بدون القانون لا يمكن عدهُ عقداً صحيحاً، ولأن صدوره بموجب قانون يعد أحد الشروط الشكلية تضاف إلى اركان العقد الأخرى (كالرضاء، المحل، السبب).

وعليه فأن غالبية دساتير العالم، تتطلب موافقة البرلمان على اصدار القروض العامة وذلك من خلال إصدار قانون يجيز للحكومة الاقتراض، إلا أن بعض الكتاب[٢]، يرون أن طبيعة القانون الذي يجيز للحكومة الاقتراض، ليس الا قانون من الناحية الشكلية فقط[٣]، بمعنى لا ينشئ قواعد قانونية، ولا ينص على قواعد أمره وانما هو فقط موافقة ممثلي الشعب (البرلمان) على قيام الحكومة بالاقتراض، أما بالنسبة لطريقة الإصدار وسعر الفوائد والتسديد وغيرها من الأوضاع الأخرى فيترك امرها للحكومة تقريرها[٤].

---

(١) كاظم خضير السويدي، طرق سداد عقد القرض العام، بحث منشور بمجلة بجامعة بابل للعلوم الإنسانية، المجلد٢٧، العدد٦، بابل–العراق، ٢٠١٩، ص٣١٦–٣١٧.

(٢) احمد محمد احمد الجميلي، الاثار السياسية والاقتصادية للمؤسسات المالية الدولية على البلدان النامية (العراق نموذجاً)، دار هاتريك للنشر، بلا سنة نشر، ص٣٣٣.

انظر: سليمان محمد الطماوي، الأسس العامة للعقود الإدارية، مصدر سابق، ص١٢٤.

انظر: محمد جمال مطلق الذنيبات، النظام القانوني لعقد القرض العام، مصدر سابق، ص٦١.

(٣) يقصد هنا ان موافقة البرلمان تكون على المبادئ الأساسية أي تكون موافقة البرلمان مثلا على (سقف الأعلى للاقتراض او الغرض من الاقتراض والضمانات السيادية، الشروط المترتبة عليه، مدة الاستحقاق ، سعر الفائدة)، ويترك للحكومة امر تنظيم القرض العام مثلا (نوع السندات، طرق إطفاء القرض) هذه مسائل فنيه تتطلب خبره مالية واقتصادية تفتقر اليها اغلبية البرلمانات بتركيبتها السياسية، فالإذن القانوني أصبح اليوم، مثله مثل مبدأ قانونية الضريبة، مبدأ دستورياً، وواحداً من الأصول المعهودة في مالية الدولة التي يجب على الإدارة احترامها، وأن لم ينص عليها الدستور صراحةً.

انظر: حيدر وهاب عبود، دراسة في الطبيعة القانونية للقروض العامة، مصدر سابق، ص٣٨.

(٤) بينه حمد المري ، الإطار القانوني لعقد القرض العام ، ورقة بحثية منشوره في دار جامعة حمد بن خليفة للنشر، المجلد ٢ العدد ١، قطر، ٢٠٢٤، ص٥.

ومن هذه الدساتير التي أوجبت لزوم موافقة البرلمان على عقد القرض العام، الدستور الاردني إذ نص على أن " المعاهدات والاتفاقيات التي يترتب عليها تحميل خزانة الدولة شيئاً من النفقات أو مساس في حقوق الأردنيين العامة والخاصة لا تكون نافذة الا إذا وافق عليها مجلس الامة"[١].

وبما أن القرض العام يحمل خزينة الدولة شيئاً من النفقات وبالتالي يتطلب عند تسديدها أخذ جزء من النفقات الأمر الذي يستلزم فرض رسوم وضرائب وهذا يؤدي إلى التأثير على حقوق الأردنيين، ومن جهة أخرى أن عقد القرض العام يعتبر سلاح بيد الجهة المقرضة تجعله وسيلة للتدخل بشؤون الداخلية للدولة المقترضة(في حال كان عقد القرض العام خارجي) ، لذلك يجب حصول موافقة البرلمان في حال اللجوء إلى القرض العام[٢].

وهذا ما اخذ به دستور جمهورية الجزائر نص في دستور ٢٠٢٠ النافذ " يشرع البرلمان في الميادين التي يخصصها له الدستور، وكذلك في المجالات الاتية:١٥/ نظام اصدار النقود، ونظام البنوك والقرض والتأمينات"[٣].

أما بخصوص دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ النافذ فقد جعل اختصاص عقد القرض العام للسلطة الاتحادية[٤]، حيث نص على " تختص السلطات الاتحادية بالاختصاصات الحصرية الاتية: أولاً: رسم السياسة الخارجية والتمثل الدبلوماسي، والتفاوض بشأن المعاهدات والاتفاقيات الدولية، وسياسات الاقتراض والتوقيع عليها وابرامها، ورسم السياسة الاقتصادية والتجارية الخارجية السيادية..." [٥]، ويتضح من خلال النص أن قانون القرض العام يصدر بناء على موافقة السلطة التشريعية.

---

(١) نص المادة(٣٣) من الدستور الأردني لسنة ١٩٥٢ النافذ.

(٢) عادل الحياري، القانون الدستوري والنظام الدستوري الأردني، عمان، ١٩٧٢،ص٦٩٩.

(٣) فقره (١٥) من المادة (١٣٩) من دستور الجزائر لسنة٢٠٢٠ المعدل المنشور بالجريدة الرسمية بالعدد٨٢لسنه ٢٠٢٠ .

(٤) يتضح من خلال نص المادة(١١٠) فقرة اولاً، ان دستور جمهورية العراق خص السلطة الاتحادية بسياسات الاقتراض والتوقيع عليها وإبرامها دون تحديد أي من السلطتين سواء كانت التشريعية ام التنفيذية، الان الاتجاه السائد يرى ان الاقتراض العام من اختصاص السلطة التشريعية أسوةً بمبدأ قانونية الضريبة والرسم وان مخالفة الإدارة لذلك يعتبر معدوماً من الناحية القانونية، وإزاء هذا الغموض جاء قانون الإدارة المالية رقم ٦ لسنة ٢٠١٩بالمادة (١٢) لمجلس النواب... رابعاً : المصادقة على القروض والضمانات السيادية والاتفاقيات الدولية. للمزيد انظر: اياس الساموك، الغموض الدستوري في عقد القرض العام، مقال منشور على الموقع الالكتروني https://kitabat.com، تاريخ نشر المقال ٧/٢/٢٠٢٥، تاريخ الاطلاع على المقال ٢٠٢٦/١/٢٥.

(٥) نص المادة (١/١١٠)، من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ النافذ.

وهنالك حالات عدل فيها مجاس النواب العراقي الموافقة على الاقتراض كما حدث في العراق سنة ٢٠٢٠ إذ لم يصوت على قانون الاقتراض الداخلي والخارجي إلى أن تم تخفيض قيمة الاقتراض من ٤١ترليون دينار إلى ١٢ ترليون دينار، بعد حذف نفقات اعتبرها البرلمان غير ضرورية في ظل الازمة المالية[١].

وعليه يتمثل الأساس القانوني في اخذ موافقة البرلمان لعقد القرض العام لأسباب مختلفة منها:

١- لأنه يجعل الدولة تتحمل التزامات مالية قد تستمر لسنوات عديدة لهذا من المسلم به في أغلب الدول أخذ موافقة ممثلي الشعب على القرض العام وأن يصدر بقانون[٢] .

٢- إن البرلمان له الحق في فرض ضرائب، وعليه إذا رفض البرلمان عدم فرض ضرائب جديدة عند طلب ذلك من قبل السلطة التنفيذية، لالتجأت السلطة التنفيذية إلى إصدار عقد قرض عام، لو كان لها سلطة القيام بذلك[٣].

٣- لمعرفة الأسباب والحالات التي تدفع الحكومة للجوء إلى القرض العام، وأيضا معرفة كيفية أنفاق القرض، وكيفية تسديدة، وهذا يؤدي إلى زيادة الثقة من قبل الافراد بالائتمان العام[٤].

نحن نؤيد ما ذهب إليه المشرع الدستوري بجعل اختصاص المصادقة على عقد القرض العام بموافقه ممثلي الشعب، حتى يكون الأخير على اطلاع تام على تصرف الحكومة في حال ابرامها لعقد القرض العام والأسباب التي جعلتها تتجه للاقتراض العام، وايضاً طريقة صرف القرض، وذلك للمخاطر التي يرتبها القرض كالتبعية الاقتصادية والسياسية، بل يترتب عليه مخاطر اجتماعية ايضاً، ويرتبط هذا التوجه الدستوري ارتباطاً وثيقاً بمبادئ التنمية المستدامة، إذ ان إخضاع القرض العام لموافقة ممثلي الشعب ورقابتهم يضمن عدم تحمل الأجيال لقادمة أعباء مالية تفوق قدراتها دون تحقيق عائد تنموي حقيقي ومستدام.

---

(١) وكان الهدف من هذا القانون لمعالجة عجز الموازنة من اجل دفع رواتب الموظفين، منشور على الموقع الالكتروني: https://share.google/٦icwlekwotfo٦١wt. تاريخ الاطلاع ١٧-٤-٢٠٢٦.
كذلك رفض مجلس نواب الشعب التونسي مشروع قانون عدد ٢٠٢٤/٨٥ يتعلق باتفاقية القرض بين تونس والوكالة الفرنسية للتنمية، وهذا الرفض يعبر عن ممارسة البرلمان لدوره التشريعي ومن حقهم الرفض او القبول وفق أسس قانونية صحيحة منشور على الموقع الالكتروني https://share.google/IfiRcRpa٢hCQqUTnw . تاريخ الاطلاع ٧-٤-٢٠٢٦.

(٢) محمد جمال الذنيبات، النظام القانوني لعقد القرض العام- دراسة مقارنة، مصدر سابق، ص٣٨.

(٣) عادل احمد حشيش، أصول الاقتصاد السياسي، دار الجامعة الجديد للنشر، مصر، ٢٠٠٣،ص٢٣٢.

(٤) رائد ناجي احمد، علم المالية العامة والتشريع المالي في العراق، ط٣، دار السنهوري، بيروت، ٢٠١٨، ص٦٣.

المطلب الثالث: تقسيمات القروض العامة

للقروض العامة تقسيمات مختلفة، لاختلاف المعيار الذي تسند اليه، فمن ناحية مصدر القروض تُقسم إلى قروض خارجية وداخلية، ومن ناحية حرية المقرض تُقسم إلى قروض اختيارية وقروض اجبارية، ومن ناحية مدة تسديد القرض تُقسم على قروض المؤبدة والقروض المؤقتة.

الفرع الأول: من ناحية مصدر القروض.

أولاً: القروض الداخلية، الدولة عندما تحصل على مبلغ القرض من رعاياها أو الأشخاص المقيمين فيها أو من الأشخاص المعنوية التي توجد على اقليمها، يسمى ذلك قرضاً داخلياً[١] .

ويسمى القرض الداخلي في بعض الأحيان بالقرض الوطني وذلك لاستعمال القرض لأغراض وطنية يسعى لتحقيقها، كان يكون القرض موجهاً لتمويل مشاريع التعمير، وإعادة البناء التي حدثت بسبب الكوارث الحربية والطبيعية، أو من اجل تنفيذ المشاريع الوطنية الخاصة بالتنمية، أو يكون الغرض من القرض تخليص الدولة من اعباء الديون الخارجية التي تثقل ميزانياتها.

مثال ذلك أصدرت جمهورية الجزائر " القرض الوطني لتمويل السكن الاجتماعي" بموجب القرار الصادر بتاريخ ١٥ نوفمبر ١٩٩٥ وحدد الشروط والكيفية التي تصدر بموجبها سندات القرض الوطني الخاص بتمويل السكن الاجتماعي من قبل الخزينة العامة.

اما الأردن فقد أصدر المشرع الأردني اذونات الخزينة والتي تم العمل بها في بداية عام ١٩٦٩ وتلجأ اليها الحكومة الأردنية لدعم الموازنة العامة في حال العجز.

أما بخصوص العراق فقد أصدر المشرع العراقي قانون الاقتراض المحلي والخارجي رقم ٥ لسنة ٢٠٢٠ لتمويل العجز المالي بموازنة ٢٠٢٠ " إذ خول وزير المالية الاتحادية صلاحية الاقتراض محلياً وخارجياً من خلال اصدار حوالات الخزينة والسندات والقروض المحلية ..."[٢].

والدولة في حالة القروض الداخلية تتمتع بحرية كبيره، لأنها هي من تضع شروط اصدار القرض وطرق التسديد والمدة التي يتم بها تسديد القرض والمزايا التي تمنح للمكتتبين معها، ويقوم المكتتبين في القروض الداخلية بالتخلي عن

---

(١) علي محمد خليل و سليمان احمد اللوزي، المالية العامة، دار النهران، عمان، بلا سنه نشر،ص٢٥٧.

(٢) المادة(١/اولاً) من قانون الاقتراض المحلي والخارجي رقم ٥ لسنة ٢٠٢٠ منشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد ٤٥٩٠ لسنة ٢٠٢٠.

بعض من أموالهم ، لتعمل الدولة على إعادة توزيعها من خلال النفقات العامة ، لذلك يعد القرض الداخلي نوعا ما من إعادة توزيع الدخول، كما في حالات معينة تحصل الدولة على قروض من مواطنيها بدون فائدة أو بفائدة قليلة، وليس على الدولة الا تسديد أصل القرض فحسب ، حفاظاً على ثقة المواطنين بها[١] .

ثانياً: القروض الخارجية، عندما تحصل الدولة على القرض من دولة اجنبية[٢]، أو من المؤسسات المالية الخارجية[٣]، أو من شخص طبيعي مقيم في الخارج يسمى قرضاً خارجياً.

والسبب الذي يدفع الدولة إلى الاتجاه للقروض الخارجية، أما في حالة عدم توفر الأموال المطلوبة في السوق الداخلي للقيام بمشاريع الإنتاجية المهمة ومن ثم تتجه الدولة لرؤوس الأموال الأجنبية من أجل استخدامها بعملية التنمية الاقتصادية، أو في حالة قصور حصيلة الدولة من العملات الأجنبية لتغطية العجز " بميزان مدفوعاتها".

ومن امثلة القروض الخارجية في الجزائر صدر المرسوم الرئاسي رقم ٩٧-٢٠٦ بتاريخ ٧يونيو ١٩٩٧ الخاص باتفاقية القرض رقم ٤١٤٣ في ١٧ ابريل ١٩٩٧ الموقع بين الجزائر والبنك الدولي للأنشاء والتعمير للمساهمة بتمويل مشاريع التشغيل الريفي.

أما بالأردن فقد "وقعت وزارة التخطيط مع بنك الأعمار الألماني اتفاقية منحة بقيمة ٣٥ مليون يورو لتمويل احتياجات قطاع التعليم للتحويل الرقمي"[٤].

ومن امثلة القروض الخارجية في العراق، القرض السويدي حيث تم الاتفاق على قرض بقيمة ٥٠٠ مليون دولار بسنة ٢٠١٧[٥]، وعقد هذا القرض لصالح وزارة الكهرباء من اجل دعم مشاريع الطاقة الكهربائية من اجل فك الاختناقات في مختلف المحافظات.

---

(١) عزت قناوي، اساسيات المالية العامة، دار العلم للنشر والتوزيع، مصر ، ٢٠٠٦،ص ١٨٠.

(٢) في عام ٢٠٠٣ في مؤتمر الدول المانحة لإعادة اعمار العراق والذي عقد في مدريد تعهدت الحكومة اليابانية ضمن برنامج المساعدة التنموية تقديم (٥) مليار دولار امريكي للعراق بواقع ثلاثة مليارات دولار نصف عراقي على شكل قرض ميسر قابلة للاسترداد، منشور على الموقع الالكتروني لوزارة المالية العراقية على الموقع https://www.mof.gov.iq تاريخ الزيارة ٢٠٢٥/١٠/١٧.

(٣) مثل مجموعة البنك الدولي التي تضم البنك الدولي للإنماء والأعمار ومؤسسة التنمية الدولية والشركة المالية الدولية.

(٤) مقال منشور على الموقع الالكتروني https://www.almamlakatv.com تم الاطلاع عليه بتاريخ ٢٠٢٥/١١/٢٢.

(٥) قرض العراق مع الحكومة السويدية بتاريخ ١٣-١٢-٢٠١٧ ، وادى هذا القرض الى التحسين الجزئي بمحطات توليد الطاقة الكهربائية مما ساعد على فك الاختناقات الموضعية داخل شبكات نقل الطاقة في بعض المحافظات وهذا امر طبيعي بسبب وضع العراق الذي كان يعاني بسبب النظام السابق والظروف اتي يمر بها، والقرض يجرى تسديده على دفعات متتاليه من أموال تخصص له من موازنة

وايضاً القرض الذي تم بين النمسا والعراق لصالح وزارة الزراعة لتمويل مشاريع "منظومات الري بالرش المحوري بقيمة ٢٦٢،١٥٥،٢٩٨ يورو" حيث كانت الغاية من هذا القرض تعزيز البنية التحتية وتحسين الخدمات العامة[١].

إن سلطة الدولة بالقرض الخارجي تكون اقل من سلطتها في القرض الداخلي، اذ لا يمكنها في حالات استثنائية اجبار دولة معينة في منحها قرضاً[٢] .

وفي حالات معينة قد يتحول القرض الخارجي إلى قرض داخلي، وذلك عند قيام الافراد أو المؤسسات المالية في الدولة بشراء سندات القرض[٣]، وأيضا يمكن أن يتحول القرض الداخلي إلى قرض خارجي في حال شرائه من قبل أصحاب رؤوس الأموال في الخارج، لهذا في حالة الاقتراض الخارجي تلتزم الدولة بإعطاء مجموعة ضمانات للمكتتبين لرد أصل الدين مع فوائده، وتنص أن يكون الدفع بالدولار أو الذهب لتقيهم حالة انخفاض العملة.

الفرع الثاني: من ناحية حرية المقرض.

تُقسم على قروض اختيارية وقروض اجبارية.

أولاً: القروض الاختيارية، من حيث الأصل أن القروض العامة هي قروض اختيارية، أي أن الافراد أو المؤسسات المالية (كالبنوك) يقدمون على الاكتتاب وهم راغبين في ذلك، أو عدم قبول الاكتتاب أذا كانت الشروط غير مرضية، من دون ممارسة أي نوع من أنواع الاكراه[٤]، في هذه الحالة تستطيع الدولة بلوغ غايتها وهي الحصول على المبالغ

الدولة، ولم يسجل تعثر العراق بتسديده، منشور على الموقع الرسمي لوزارة المالية بقسم الاقتراض على الموقع الرسمي لوزارة المالية https://www.mof.gov.iq ، تاريخ الزيارة ٢٠٢٥/١٢/١.

(١) قرض العراق مع النمسا بتاريخ ١٧/ ٢٠٢٤/٩، وحقق هذا القرض نجاحاً واضحاً بالقطاع الزراعي العراقي لأنه ساهم بشكل مباشر بإنجاح الخطط الزراعية الشتوية للمواسم الأخير لمحافظات (الانبار والنجف وكربلاء وصلاح الدين) مما مكن العراق من تأمين الاكتفاء الذاتي من محصول القمح بالإضافة الى تجاوز أزمة الشح المائي الحادة عبر استخدام تقنيات الري بالرش الحديث، لم يتم تسديد القرض لأنه عقد بسنه ٢٠٢٤ويشمل فترات سماح ويصل القرض الى ١٠ سنوات، منشور على الموقع الرسمي لوزارة المالية العراقية https://www.mof.gov.iq بقسم الاقتراض، تاريخ الزيارة ٢٠٢٥/١٢/١.

(٢) عزت قناوي، اساسيات المالية العامة، مصدر سابق ، ص١٨٠-١٨١.

(٣) كما حدث في مصر حيث قامت الحكومة المصرية بسنة ١٩٤٣ بعملية تحويل القروض حيث حولت القرض الخارجي إلى قرض داخلي.

(٤) يوسف كاظم رشك، آثار الاقتراض من المؤسسات المالية الدولية على الموازنة العامة- دراسة مقارنة، مصدر سابق، ص٢٣ .

التي تحتاجها دون استخدام سلطة الجبر كما في حالة الضرائب ، وهذا العنصر (عنصر الاختيار) هو ما يميز بين القروض العامة الاختيارية عن الضرائب[١] .

من امثلة القروض الاختيارية قرض الصمود الذي تم اصدارة وفق قانون رقم ٧١ لسنة ١٩٧٢ في العراق والذي خول الحكومة العراقية بإصدار قرض بقيمة (١٠٠٠٠٠٠٠٠) ملايين وبفائدة(٣٪).

ثانياً: القروض الاجبارية: سبق وأن وضحنا أن القروض تكون اختيارية من حيث الأصل، لكن هذه القاعدة يرد عليها استثناء حيث تلجأ الدول إلى استخدام سلطة الجبر في فرض القروض العامة على الافراد أو المؤسسات المالية، ويسمى القرض في هذه الحالة بالقرض الاجباري، وهذا النوع من القروض يمكن تصوره في القروض الداخلية فقط اما بالنسبة للقروض الخارجية تكون اختيارية فحسب[٢] .

وقد تجبر الدولة الافراد، أو المؤسسات المالية بصورة مباشرة، في حالة توفر شروط معينة فيهم، فتقوم بفرض قروضها عليهم، مع تعهدها بتسديد المبالغ المقترضة وفوائدها لهم.

وقد يكون الاجبار بصوره غير مباشره، عندما تقوم الدولة بفرض رقابتها على الائتمان من أجل توجيه الأموال الفائضة للقروض العامة، وهذه الطريقة تكون ناجحة إذا كانت غالبية هيئات الإقراض للدولة " صناديق التوفير، بنوك حكومية، صناديق التأمينات الاجتماعية"[٣].

وعملية اجبار الافراد على الإقراض قد تكون ظاهرية، أو مستترة[٤]، ففي حالة الاجبار الظاهرية الدولة تخبر المقرضين باستيلائها على أموالهم وهم في هذه الحالة مجبرين على دفع حصتهم نظير السندات الحكومية ويتمتعون

---

(١) خديجة الأعسر، اقتصاديات المالية العامة، دار الكتب المصرية، مصر، ٢٠١٦، ص٢٠٤.

(٢) يحيى قاسم علي سهيل، السهل في المالية العامة والتشريع الضريبي ، ط١، بلا دار نشر ، اليمن ، ٢٠٠٠،ص١١٩.

(٣) بمعنى يكون الاجبار بشكل غير مباشر إذا قامت الحكومة بفرض رقابتها الشديدة على الائتمان الخاص، بقصد تقيده وتوجيه المدخرات الفائضة الى القروض العامة وهذه الوسيلة تكون ناجحة أذا كانت غالبية هيئات الاقتراض تابعة للدولة ، وبهذه الحالة لا نكون إمام إلزام قانوني مباشر يجبر الأفراد والهيئات على الاكتتاب ، وإنما تقبل تلك الأطراف على الإقراض لعدم وجود قرض آخر لاستغلال مدخراتهم.
للمزيد انظر: شعبان رأفت محمد خالد، المالية العامة، ط١، بلا دار نشر، القاهرة، ٢٠٢١-٢٠٢٢، ص١٦٩.

(٤) ومن الأمثلة على القروض الاجبارية المستترة، أذ أصدرت فرنسا في عام ١٩٤٨ قانون يتضمن زيادة مبالغ الضرائب وصدر في اليوم ذاته قانون قرض عام الذي ينص على الاستثناء من هذه الزيادات في حالة الاكتتاب فيه من قبل الافراد بما يعادل الزيادة في الضرائب.

انظر: حامد مجيد دراز، علم المالية العامة، ط١، مؤسسة شباب الجامعة، الإسكندرية، بلا سنة نشر، ص٥٤٠.

بميزات معينة، اما في حالة الاجبار المستتر لا تظهر حالة الاكراه بصورة واضحة ، وذلك عندما تقوم الدولة بتسديد ديونها بسندات حكومية[١].

وقد يتحول القرض الاختياري إلى قرض اجباري، أذا قامت الدولة بتأجيل موعد تسديدة، دون أن تأخذ موافقة المقرضين على التأجيل[٢].

وتتجه الدولة إلى القروض الاجبارية لأسباب مختلفة، كما في حالة الظروف الاستثنائية كالحروب والأزمات المالية، وفي حالة عدم توفر الثقة بين الافراد والدولة، أو لمعالجة التضخم[٣] بأن تحيط بجزء من القوة الشرائية[٤] .

وقد نص دستور الأردن في المادة ١٢" لا تفرض قروض اجبارية إلا بمقتضى قانون"[٥]، وهذا نص صريح لا يجيز للحكومة الأردنية فرض قروض اجبارية ظاهرة كانت ام مستترة إلا إذا سمح القانون بذلك.

ومن أمثلة القروض الاجبارية بالتشريع الجزائري نص المادة ٢" ...يمكن القيام ابتداءً من ١٩٩٢(٣- عمليات اقتراض الدولة في شكل قروض وتسبيقات وإصدار سندات قصيرة ومتوسطة وطويلة الأمد بما في ذلك الشكل الإجباري لتغطية كل أعباء الخزينة...)"[٦].

---

(١) شعبان رأفت محمد خالد، المصدر نفسه، ص ١٦٩.

(٢) حياة بن إسماعيل ، تطوير إيرادات الموازنة العامة للدولة – دراسة نظرية، ط١، إيتراك للطباعة والنشر والتوزيع، مصر، ٢٠٠٩،ص٢٦.

(٣) لجأت فرنسا الى القروض الاجبارية خلال الحرب العالمية الثانية حيث ألزمت أصحاب المشروعات بإيداع الزيادة في قيمة أصول المشروع عند التصرف فيها ، وكذلك أقساط استهلاك الآلات والمعدات لدى الخزانة العامة على ان ترد إليهم بعد انتهاء الحرب، بل لجأت ايضاً الى تجميد جزء من أجور العمال في يد الدولة يرد إليهم عقب انتهاء الحرب .
كما لجأت أيضا الى القروض الاجبارية في نهاية القرن الثامن عشر وفي بداية القرن التاسع عشر، عندما فرضت في سنة ١٧٩٣،١٧٩٥،١٨١٥، القروض الاجبارية على الأغنياء.
ولجأت مصر كذلك للقروض الاجبارية بتنفيذ قوانين الإصلاح الزراعي والتأميم حيث تم دفع تعويضات للمتضررين بسندات حكومية طويلة الاجل بدل الدفع نقداً.
ولجأت ايضاً إيطاليا للقرض الاجباري عام ١٩٦٣ إذ ألزمت الحكومة الملاك العقاريين بالاكتتاب في قرض عام بنسبة ٥٪ من قيمة المصانع والمنازل التي يملكونها
للمزيد انظر: سعيد عبد العزيز عثمان، المالية العامة (مدخل تحليلي معاصر)، الدار الجامعية، لبنان، ٢٠٠٨، ص٢٣٦.

(٤) شعبان عبد الحكيم عبد العليم سلامه، عقد القرض العام دراسة في القانون الإداري المالي، مصدر سابق، ص ١٨.

(٥) نص المادة(١٢) من دستور الأردن لسنة ١٩٥٢ المعدل ٢٠١٦.

(٦) نص المادة(٢) من القانون المؤرخ ١٨-١٢-١٩٩١ الجزائري والمتضمن قانون المالية لسنة ١٩٩٢، منشور على الموقع الالكتروني: https;//www.eastlaws.com تاريخ الزيارة ٩-١-٢٠٢٦ .

ولجأ العراق إلى القرض الاجباري، إذ صدر قرار من وزارة المالية العراقية عام ٢٠٠٨ ، بعدم صرف الزيادات في رواتب ومخصصات الموظفين المقررة لهم بقانون رقم(٢٢) لسنة ٢٠٠٨، خلال ثلاثة أشهر، حيث اعتبر قرض اجباري لأنه لا يوجد سند قانوني لهذا التأخير في صرف هذه المخصصات ، وفيه مخالفة لقانون رقم ٢٢ لسنة ٢٠٠٨[١].

ويتضح أن كل من المشرع الأردني والجزائري عند فرض القروض الاجبارية يستند بذلك إلى نصوص قوانين صريحة تسمح لهما بفرض هذا النوع من القروض، عكس المشرع العراقي لم يورد أي نص قانوني سواء كان مباشراً أو غير مباشر يسمح بفرض القروض الاجبارية، لذا نأمل من المشرع العراقي الابتعاد عن القروض الاجبارية أو عندما تتطلب الحاجة إلى إصدارها أن تُصدر بقانون.

الفرع الثالث: من حيث مدة سداد القرض.

تُقسم القروض العامة من حيث مدة سدادها إلى قروض مؤقته وقروض دائميه.

أولاً: القروض الدائمية، إن المقرض ليس له الحق بالمطالبة بتسديد أصل المال المقترض، ولكن يجوز للدولة الوفاء بالقرض متى ما ارادت ذلك، وعليه لا يسقط اصل الدين الا بالوفاء التام، والمقترض في هذه الحالة يستوفي الفائدة المتفق عليها، ويتميز بعدة مميزات منها، تتمتع الدولة بحرية كبيره في اختيار الوقت المناسب لتسديد القرض، يمكن للدولة أن تحدد حصة لهُ في الميزانية كل سنة، ويمكن للدولة أن تحوله من قرض ذي فائدة مرتفعة إلى قرض ذو فائدة منخفضة في حالة هبوط سعر الفائدة[٢].

وما يميز القروض الدائمية عن القروض الاجبارية هو أساس الالتزام القانوني، ففي القروض الاجبارية تجبر الدول الافراد على الاكتتاب بسنداتها لتحقيق متطلبات مالية عاجلة للدولة، اما القروض الدائمية فأنها تقوم على حرية الاختيار وإرادة الافراد المكتتبين، ولكنها تتميز بعدم تعين موعد لإرجاع أصل القرض، إذ تلتزم الدولة بدفع الفوائد فقط بصورة مستمرة ودورية.

لذا فأن صفة الالتزام الاجباري هي المعيار الجوهري بالقروض الاجبارية، وصفة الدوام والاستمرارية وعدم تعين موعد استحقاق الأصل هي سمة القروض الدائمية.

---

(١) انظر الفقرة(٢) من قرار وزارة المالية ، دائرة المحاسبة والدراسات والمتابعة المرقم ١٠٥٩٥في ٢٠٠٨/٧/٣١.

(٢) رائد ناجي، علم المالية العامة والتشريع المالي في العراق، مصدر سابق،ص٦٦.

رغم هذه المميزات إلا أن لهُ مساوئاً ايضاً، وهي عدم قيام الدولة بوفاء أصل القرض العام مع استمرارها بدفع الفوائد المتفق عليها وتُحمل الأجيال القادمة أعباء التسديد [١]، مما جعل الكثير من الدول لا تجيز عقد هذا النوع من القروض ومنها التشريع الأردني حيث أشار وفي قانون الدين العام وادارته رقم ٢٦ لسنة ٢٠٠١ " لا يجوز أن تزيد المدة الواقعة بين تاريخ اصدار السندات وتاريخ الوفاء بها على ٣٠ سنة" وحسناً ما فعل المشرع الأردني[٢].

ثانياً: القروض المؤقتة، يقصد بها القروض التي يحدد موعد لسدادها وفقاً للشروط المنصوص عليها بقانون الإصدار [٣] وتنقسم إلى ثلاثة أنواع وهي :

١- قروض قصيرة الاجل (القرض السائر) : تقوم الدول بإصدار هذا النوع من القروض من أجل سد العجز في ميزانياتها، و لا تزيد مدتها في اغلب الأحيان على السنة، وقانون الإدارة المالية والدين العام العراقي قد اكد على ذلك، اذ أورد في القسم ٤ في الفقرة ١٤ في حالة عجز الموازنة يجرى تمويلها عن طريق القروض قصيره الاجل ولمدة ٦ اشهر [٤]، وقد يكون سبب هذا العجز ناتجاً عن التفاوت بين الإيرادات والنفقات، لذلك في حالة زيادة النفقات على الإيرادات تقوم الدولة لمعالجة العجز الذي يحدث بإصدار قروض قصيرة الاجل، تعد حوالات الخزينة في العراق المكون الأول والاساسي للدين العام الداخلي ، وفي عام ١٩٤٧ كان أول استخدام لحوالات الخزينة[٥].

وتتميز بانخفاض سعر الفائدة فيها بسبب مدتها القصيرة، وتلجأ الدولة اليها للحصول على الموارد التي لا يستطيع الوصول اليها في القروض طويلة الاجل، وتؤدي ايضاً إلى تحسين عملية السوق المفتوحة[٦].

---

(١) رائد ناجي، المصدر نفسه، ،ص٦٦.

(٢) نص المادة(ب/١٢) من قانون الدين العام وادارته الأردني رقم ٢٦ لسنة٢٠٠١.

(٣) عبد الحفيظي محمد ، مطبوعة محاضرات في المالية العامة، جامعة الجزائر، الجزائر، ٢٠٢٣، ص٨٠ .

(٤) فقرة(١٤) من القسم ٤ من قانون الإدارة المالية والدين العام العراقي رقم٩٥ لسنة ٢٠٠٤.

(٥) ياسمين نجم عبد الله واخرون، أثر السندات وحوالات الخزينة في التنمية الاقتصادية في العراق، بحث منشور في مجلة التنمية والتعليم للأبحاث التخصصية، الناشر المعهد العلمي للتدريب المتقدم والدراسات، بلا جهة اصدار، المجلد ١، العدد٤، ٢٠١٨ ،ص٤١ .

(٦) يقصد بعملية السوق المفتوحة open market الأموال القابلة للتحويل أو المشتراة وفي فرنسا ومنذ قانون ١٩٣٦/٧/٢٤ في المادة ١٣ أصبحت كل الأموال العامة التي يقل اجلها عن ثلاثة أشهر ويزيد على ثمانية أيام يمكن ان تخصم من قبل البنك وهي تظهر تحت عنوان قروض على سندات.

يستطيع البنك المركزي من خلال شراء أو بيع السندات والاذونات في السوق المفتوحة، زيادة أو تقليص حجم الاحتياطات في النظام المصرفي، وبالتالي التأثير على المعروض النقدي للبلاد، فعندما يبيع البنك المركزي هذه الأدوات فأنه يسحب الأموال من النظام وعلى العكس عندما يشتريها فأنه يضخها فيه وتعرف هذه الطريقة في السوق للتحكم في المعروض النقدي بعمليات السوق المفتوحة.

ولهذا فإن المجالس النيابية لا تعطيها أي أهمية مقارنةً مع القروض متوسطة وطويلة الأجل، لذلك لا ينبغي للدولة اللجوء اليها إلا لاعتبارات مالية جدية، وحسب أسس علمية سليمة، وإلا فإن مركز الدولة الائتماني عُرضه للخطر[١].

٢- القروض متوسطة الأجل: وتكون مدة هذه القروض بين السنه ولا تتجاوز الخمس سنوات، ومن ادواتها ما يعرف بسندات الخزينة غير عادية، وقد تكون سندات اسمية أو لحاملها، وفوائدها تكون ملائمة أو اقل مقارنةً مع فوائد القروض طويلة الأمد.

ومن أمثلة هذه القروض، منح صندوق النقد الدولي للمملكة الأردنية قرض بقيمة ١.٢ مليار دولار ولمدة ٤ سنوات لدعم الإصلاحات الاقتصادية في الأردن بسنة ٢٠٢٤[٢].

اما بخصوص العراق فقد حصل على قرض من صندوق النقد الدولي، وكانت مدة القرض خمس سنوات وذلك لدعم الموازنة خلال عام ٢٠١٠/٢٠١١[٣].

٣- القروض طويلة الأجل: تكون مدتها أكثر من خمس سنوات قد تصل إلى ٢٠- ٢٥ سنة، والسبب الذي يدفع الدول إلى اللجوء إلى هذا النوع من القروض بسبب العجز المالي الدائم أو من أجل مشاريع التنمية الضخمة، ومن ادواتها ما يعرف بسندات الحكومة طويلة الاجل.

وتسمى القروض متوسطة الاجل وطويلة الاجل " بالدين المثبت" وهي قروض اما أن تحدد الدولة موعد لسدادها ، أو أن سدادها يترك للدولة حسب ظروفها ويسمى ايضاً بالدين المؤجل أو المستديم[٤] .

ومن امثلة القروض طويلة الاجل في الجزائر السندات الطويلة التي تمنح لصالح هيئات الضمان الاجتماعي والتي عُينت مدتها ب١٠ سنوات[١].

للمزيد انظر: Stephen H. Axilrod, Transformations to Open Market Operations, International Monetary Fund, ١٩٩٦, p:١

(١) قام البنك المركزي العراقي بإصدارها باعتباره ممثل عن وزارة المالية العراقية بسنة ٢٠١٩ بإجراء مزايدة علنية مزاد D٢١٠ بيع حوالات وبآجل(١٨٢) يوماً وبملغ ٦٠ مليار دينار وبسعر فائدة متعدد وبأعلى سعر خصم (٢.٥٠٪)، منشور على موقع الرسمي للبنك المركزي العراقي: https://cbi.iq تاريخ الاطلاع ٢٠٢٦/٤/٥.

(٢) مقال منشور على الموقع الالكتروني: www.aljazeera.not تاريخ الزيارة ٢٠٢٥/١٠/١٨.

(٣) انظر الى موقع وزارة المالية / قسم الاقتراض على الموقع الالكتروني https://www.mof.gov.iq تاريخ الزيارة ٢٠٢٥/١٠/١٧ لم يوجه هذا القرض الى قطاع معين أو مشاريع محددة وانما اتخذ صورة دعم الموازنة وتعزيز قدرة الدولة على الاستمرار بتنفيذ برامجها الاستثمارية ودعم الاستقرار المالي لسنة ٢٠١٠ -٢٠١١.

(٤) يحيى قاسم علي سهل، السهل في المالية العامة والتشريع الضريبي اليمني، مصدر سابق، ص١١٩ومابعدها.

وأيضا فقد أصدرت سندات التجهيز بفائدة متصاعدة ومحددة من سنه إلى عشر سنوات[٢].

ونجد، أن لكل نوع من هذه القروض لهُ أهمية ودور مهم حسب الغرض الذي من أجله صدر هذا القرض، فمثلاً القروض الاختيارية تؤدي إلى تحقيق التوازن الاقتصادي المحلي، والقروض الاجبارية عادة تكون لمواجهة أزمات استثنائية وليس بالضرورة تؤدي إلى التنمية، لاسيما عند عدم امكانيه الدولة من الاقتراض من مؤسسات دولية خارجية، فإذا كان الغرض من القرض معالجة عجز مؤقت في الموازنة العامة للدولة فأن القروض قصيرة الاجل تكون هي الأفضل وذلك لأنها تكون ذو فائدة قليلة إضافة إلى أنها لا ترتب أي التزامات، أو أعباء مالية على الأجيال القادمة.

وفي المقابل، عندما يوجه القرض لتمويل المشاريع التنموية، يعتمد اختيار نوعه على طبيعة المشروع، فإذا كان المشروع يحقق عوائد على المدى المتوسط، تعد القروض متوسطة الاجل الخيار الأمثل، كونها لا تحمل الموازنة العامة للدولة أعباء لفترات طويلة، اما في حال كانت المشاري الاستراتيجية وكبرى، مثل مشاريع البنية التحتية، فتصبح القروض طويلة الاجل هي الأنسب، نظراً لملاءمتها لطبيعة هذه المشاريع التي تستغرق وقتاً طويلاً لتحقيق عوائدها.

وترى الباحثة، أن القروض العامة من أجل تحقيق التنمية المستدامة بأي جانب من جوانبها يجب أن تنصب هذه القروض على مشاريع استثمارية تنموية، وليس لتغطية مشاريع استهلاكية لا تعود على الدولة بأي موارد مالية لأنها تؤدي فقط إلى زيادة أعباء الدين العام.

فتحقيق التنمية المستدامة لا يتعلق بنوع محدد ومعين من أنواع القروض العامة وانما بطريقه استعمال تلك القروض وكيفية صرفها وتوجيهها، لتتواقف مع متطلبات التنمية الاجتماعية والاقتصادية والبيئية للأجيال الحالية والمستقبلية.

---

(١) المادة (٤) من القرار المؤرخ في ١٢ سبتمبر ١٩٩٥ المحدد لكيفيات اصدار سندات طويلة المدى لصالح هيئات الضمان الاجتماعي وشروطه، نقلاً عن مريم عثماني، النظام القانوني لعقد القرض العام دراسة مقارنة،ط١، مركز الدراسات للنشر والتوزيع، مصر، ٢٠١٦،ص١٠٢.

(٢) القرار المؤرخ في ١٩ لسنة ١٩٨٩ يحدد شروط اصدار سندات التجهيز ذات الفائدة المتصاعدة، نقلاً عن مريم عثماني، النظام القانوني لعقد القرض العام دراسة مقارنة،ط١، مركز الدراسات للنشر والتوزيع، مصر، ٢٠١٦،ص١٠٣.

المبحث الثاني: التنظيم الفني لعقد القرض العام ومحدداته.

يتطلب القرض العام، ابتداء من إصداره إلى الوفاء به، مجموعة من الإجراءات القانونية والتنظيمية ترتبط بعملية إصداره كشروط وأساليب الإصدار، وانقضاء القرض بانتهاء الالتزامات النقدية والتخفيف منها[١] بالإضافة الى ذكر اهم محددات القروض العامة.

وفيما يلي، نستعرض كل جانب من هذه الجوانب، مع بيان الموضوعات التي تتفرع عنه، بالتفصيل على النحو الاتي: حيث سنقسم هذا المبحث على ثلاثة مطالب، في المطلب الأول سنوضح عملية اصدار القرض العام، والمطلب الثاني الأحوال التي تطرأ على القرض العام والمطلب الثالث محددات اصدار القروض العامة.

المطلب الأول: عملية اصدار القرض العام.

ذكرت عدة تعريفات لتوضيح المقصود بعملية إصدار القروض العامة، مع أنها تتمحور حول الفكرة ذاتها، على الرغم من تعدد أنواع القرض العام وفق التقسيمات المتعارف عليها، أي من حيث مصدر القرض، أو من حيث حرية الاكتتاب أو من حيث مدة السداد، وقد تستهدف الجمهور، أو المؤسسات المالية(المصارف)، أو البنك المركزي، وعليه فقد عرفت عملية الإصدار" العملية التي بمقتضاها تحصل الدولة على المبلغ المكتتب به عن طريق طرح سندات، يقوم الافراد بالاكتتاب فيها وفقاً للشروط التي ينص عليها قانون اصدار القرض العام" [٢].

وذكرنا مسبقا، عند البحث في الطبيعة القانونية لعقد القرض العام[٣]، أنه يتطلب عند اصدار القرض العام صدور قانون من قبل البرلمان، وذلك للمخاطر التي تترتب على ابرام عقد القرض العام، والذي أصبح من المبادئ المستقر عليها في معظم دول العام، لذلك سنقتصر هنا على بيان شروط وأساليب اصدار القرض العام.

الفرع الأول: شروط اصدار عقد القرض العام.

تشير هذه الشروط إلى الظروف المحيطة بعملية اصدار القرض العام، وتتصل ببحث مقدار القرض المراد الاكتتاب به وأنواع السندات وسعر الإصدار والفوائد التي يتضمنها والمزايا والضمانات التي يتمتع المكتتبون بها في القرض[١]، وسنتناول هذه النقاط تباعاً.

---

(١) عادل احمد حشيش، أصول المالية العامة، مصدر سابق، ص٢٦٧.

(٢) بان صلاح عبد القادر، اصدار القرض العام، بحث منشور في مجلة كلية التراث الجامعة، العدد السابع عشر، بلا سنة نشر ، ص١٤٧.

(٣) تم ذكرة في الصفحة رقم ١٧-١٨ .

أولاً: مبلغ القرض.

المرحلة الأولى التي يتوجب على الدولة تنظيمها هي تحديد مبلغ القرض العام، وبناءً على ذلك يمكن أن يصدر القرض العام بمقدار محدد (مبلغ معين)، ويمكن أن يكون غير محدد المقدار.

والقرض يكون محدد القيمة أذا الدولة قامت بتحديد المقدار الذي يصدر به القرض، وأصدرت السندات بحدود ذلك المقدار، حيث تنتهي فترة الاكتتاب بمجرد تغطيته، أو بنهاية فترة الاكتتاب المحددة ، اما اذا زاد المقدار المكتتب به عن المقدار المحدد سابقاً، تتدخل الدولة بتخفيض الزيادة التي حصلت في الاكتتاب، فتقوم بتخفيض القيمة الشكلية وفقاً لعملية حسابية واحدة تُطبق على جميع الجمهور المكتتب بسندات القرض، بغض النظر عن المقدار الذي طلب الافراد الاكتتاب به، أو تقوم الدولة عند تخفيض المقدار مراعاة المكتتبين الافراد الذين تتجاوز قيمة اكتتابهم الحد المقرر، فلا يخصم منها شيء وانما يجري التخفيض على الاكتتاب الذي يزيد عن هذا الحد[٢].

وتحديد مبلغ القرض يختلف باختلاف مصدره، فإذا كان القرض داخلياً تتولى الدولة تحديد قيمة القرض قبل الاكتتاب من الجمهور، أما إذا كان داخلياً من البنك المركزي أو من المصارف الحكومية فأن قيمة القرض تحدد بالاتفاق بين البنك والدولة، اما إذا كان القرض خارجياً فقيمة القرض هنا تحدد بالاتفاق والمفاوضات بين الجهة المقرضة والجهة المقترضة[٣].

وهذا الأسلوب في اصدار القروض متبع في الدول التي تتمتع بوضع مالي قوي واستقرا اقتصادي، كما هو الحال في الأردن حيث نصت الفقرة (أ) من المادة (١٢) " تحدد القيمة الاسمية الإجمالية لأي اصدار من إصدارات السندات الحكومية في شروط ذلك الإصدار " [٤].

واتبع المشرع الجزائري هذا الأسلوب بالقرار الصادر في ١٢ مايو لسنة ٢٠٠١ المتعلق بإصدار سندات الخزينة لصالح الصندوق الوطني للتأمين عن البطالة[١].

---

(١) سعود جايد العامري، مدخل معاصر في علم المالية العامة، ط١، دار المناهج للنشر والتوزيع، عمان– الأردن، ٢٠٢٠ص١٧٥.

(٢) مثال للتوضيح، فإذا قامت الدولة بتحديد قيمة القرض العام ب (١٠٠) مليار دينار، وتقدم المواطنون والمؤسسات بطلبات اكتتاب مجموعها (٢٠٠) مليار دينار، في هذه الحالة يكون الاكتتاب مفرطاً (زائد عن الحد)، لذلك تقوم الدولة بتخفيض الاكتتاب بنسبة ٥٠٪ فإذا كان أحد المكتتبين قد طلب ١٠ مليارات دينار فإنه يحصل فقط على (٥ مليار دينار فقط).

انظر: خالد زغلول، الوسيط في المالية العامة، ط٢، بلا دار نشر، الكويت، ٢٠٠٢، ص٤١٥.

(٣) غادة حياوي لازم الربيعي، مصدر سابق، ص١٠٥.

(٤) فقره (أ) من المادة ١٢ من قانون الدين العام ودارته رقم ٢٦ لسنة ٢٠٠١ الأردني.

أما بخصوص قانون الإدارة المالية والدين العام العراقي رقم ٩٤ لسنة ٢٠٠٤ فقد نص " للوزير الحق بتحديد شروط سندات الدين الحكومي قبل إصدارها، على سبيل المثال : ب) السعر المعروض به ومعدل الفائدة"[٢] .

أما بالنسبة لقانون الإدارة المالية الاتحادية رقم ٦ لسنة ٢٠١٩ فلم يحدد مبلغ القرض وترك ذلك للسلطة التنفيذية متمثلة بوزارة المالية هي من تحدد قيمة الإصدار وشروطه ومدة الاكتتاب فيه بالتعاون مع البنك المركزي العراقي، وهذ ما يؤكده اعلان وزارة المالية العراقية وبالتنسيق مع البنك المركزي العراقي عن طرح الاصدارية الثانية من سندات الانجاز الحكومي للاكتتاب العام بقيمة(٠٠٠ ، ٠٠٠ ، ١,٥٠٠,٠٠٠) دينار عراقي[٣].

والدولة قد لا تحدد قيمة القرض، وانما تحدد المدة التي تقبل فيها جميع الاكتتابات (في القروض الداخلية غالباً)، ويحدث ذلك عندما تكون الدولة بحاجة إلى أموال كثيرة، أو خشيةً منها الا يغطى مقدار القرض إذا قامت بتحديده، فتتأثر الثقة بالدولة والائتمان العام، وفي هذه الأحوال تقبل بجميع الاكتتابات بغض النظر عن مقدارها إذا قُدمت خلال المدة المعينة.

ويحدث ذلك في مدد الحروب أو الازمات الاقتصادية التي تواجهه الدولة ، أو في الدول التي يكون نظامها المالي ضعيفاً أو متخلفاً، إذ إن الافراد لا يثقون في مالية الدولة وقدرة مواردها المالية على سداد أصل وفائدة القرض العام[٤].

ثانياً: شكل سندات القرض العام.

القروض قد تأخذ شكل السلفيات[٥]، أو ما تحصل الدولة عليه من تسهيلات مالية من البنوك الاجنبية أو الوطنية، وتتخذ هذه القروض شكل سندات حكومية تصدرها الدول وتطرحها في عمليات الاكتتاب العام.

---

(١) نص المادة ٣ من القرار المؤرخ في ١٢ مايو ٢٠٠١ المتضمن اصدار سندات الخزينة لصالح الصندوق الوطني للتأمين عن البطالة الذي نص على، يحدد مبلغ السندات المصدرة بثلاثة ملايين وثلاثمائة وسبعة وعشرون مليونا وستمائة واربعة وعشرون ألفاً وأربعمئة وتسعة وثلاثون ديناراً وخمسة وثلاثين سنتيما (٣، ٣٢٧، ٥٢٤، ٤٣٩، ٣٩٩دج).
انظر: مريم عشماني ولطفي أبو سحيله، النظام القانوني لعقد القرض العام– دراسة مقارنة، مركز الدراسات العربية، ٢٠١٦، ص٢١٣.
(٢) فقرة (ب) من نص المادة ٢ من القسم الثاني لقانون الإدارة المالية والدين العام رقم ٩٥ لسنة ٢٠٠٤ .
(٣) منشور على الموقع الرسمي للبنك المركزي العراقي: https://www.cbi.iq تاريخ الزيارة ٣٠/٧/٢٠٢٦ .
(٤) عزت عبد الحميد البرعى، مبادئ الاقتصاد المالي ، الولاء للطبع والتوزيع، شبين الكوم، مصر، ٢٠٠٥، ص٤٧٨.
(٥) يقصد بالسلفيات (المبالغ المالية المقدمة مقدماً كقروض قصيرة الاجل، أي الأموال التي تحصل عليها الدولة كسلفة من بنك او جهة مالية ثم تسدد لاحقاً).
انظر: محمد جمال مطلق الذنيبات، النظام القانوني لعقد القرض العام– دراسة مقارنة، مصدر سابق، ص١١٨.

وقد تكون السندات اسمية إذا احتوت على اسم مالكها، والدولة تقوم بوضع سجل خاص بهذا النوع من السندات يحتوي على أسماء المكتتبين في القرض ويحتفظ به في البنك المركزي، وملكية هذه السندات لا تنتقل إلا إذا تغيرت المعلومات الواردة بالسجل، وفائدة السند لا تدفع الا لمن الملكية تكون مسجلة بأسمة، ولهذه السندات فوائد منها وقاية أصحابها من السرقة والضياع وحمايتها من التلف، الا أنها تعاب بعدم مرونتها بالتداول.

وفي الأردن عرف قانون الدين العام وادارته في المادة(٢) السندات الاسمية تحت عنوان السند المسجل بأنها" سند الدين العام الذي تسجل قيمته الاسمية باسم مالكه في السجل" والسجل كما تعرفه المادة نفسها" سجل السندات الحكومية المنظمة بموجب احكام المادة (٥) من هذا القانون" [١].

وأما المشرع الجزائري فقد نص على " تصدر سندات الخزينة...، في شكل سندات اسمية"[٢].

أما قانون الإدارة المالية الاتحادية رقم ٦ لسنة ٢٠١٩ فلم يورد تعريف للسندات الاسمية، ولكن قانون سندات قرض حكومة العراق رقم ٥٨ لسنة ١٩٩٠ في المادة (١) " لوزير المالية اصدار سندات اسمية أو لحاملها باسم (سندات قرض الحكومة العراقية) بميلغ لا يتجاوز (١٠٠٠.٠٠٠.٠٠٠) ألف مليون دينار ويحدد وزير المالية نوع ومبلغ وموعد اصدار كل وجبة منها".

أما السندات لحاملها: فيقصد بها السندات التي لم يُحدد مالكها، بالتالي فأن ملكيتها تنتقل بالتسليم باليد وفقاً لقاعدة " الحيازة في المنقول سند الملكية" لهذا فأن ملكية السند تعود لمن يحمله، ويتسم هذا النوع من السندات بسهولة التداول وبساطة اجراءاتها الإدارية من السندات الاسمية، وحامل السند يستطيع الحصول على رأس المال والفائدة عند الاستحقاق.

واعتمدها المشرع الأردني في قانون الدين العام رقم ٩٦ لسنة ١٩٦٦ ذكر السندات لحاملها " تكون إصدارات الدين العام على أي شكل من الاشكال التالية: ب/ السندات لحاملها"[٣].

واستخدم المشرع الجزائري أيضا السندات لحاملها" تصدر سندات الخزينة... في شكل سندات لحاملها..."[١].

---

(١) نص المادة(٢) من قانون الدين العام وادارته الأردني رقم ٢٦ لسنة ٢٠٠١.

(٢) نص المادة(٣) من القرار المؤرخ في ٩يونيو ١٩٩٩ الجزائري المتضمن كيفيات وشروط إصدار سندات الخزينة حسب الصيغ، المعدل والمتمم ، الصادر بالجريدة الرسمية عدد٤٤، المؤرخ في٧ يوليو ١٩٩٩.

(٣) نص المادة(٤) من قانون الدين العام الأردني وادارته رقم ٩٦ لسنة ١٩٦٦.

واستعمل المشرع العراقي هذا النوع من السندات وذلك في قانون قرض الإنتاج رقم ١٧ لسنة ١٩٧٠ في المادة (١) " لوزير التخطيط أن يقترض بإصدار سندات للحامل أو باسم صاحبها..."[٢].

أما بالنسبة للسندات المختلط: فهذا النوع من السندات تجمع بين خصائص السندات لحاملها والسندات الاسمية، وتعد هذه السندات اسمية فيما يخص المبلغ المكتتب به، ويتم تسجيل أسماء المكتتبين بسجل خاص، وملكيتها لا تنتقل الا بتغيير البيانات المثبتة بالسجل الخاص ، ومن ناحية أخرى تكون سندات لحاملها فيما يخص مسألة تحصيل الفوائد لأنها تحتوي على قسائم تتصل بالفائدة التي سَتدفع بتاريخ معين، وتدفع الفوائد لمن يقدم القسيمة دون اتخاذ إجراءات معينة للتثبيت من شخصيته[٣].

والدولة قد تصدر هذه السندات بفئة واحدة ، أو بعدة فئات، بمعنى قد تكون قيمة السند (١٠٠٠٠) ألف دينار، مثال ذلك قيام المشرع العراقي بإصدار هذا النوع من السندات بموجب التعليمات الصادرة في قانون دعم رقم (٤١) لسنة ١٩٨٦[٤].

ثالثاً: سعر الإصدار والفائدة في القرض العام.

القرض العام إما أن يصدر بسعر التكافؤ، أو بأقل من سعر التكافؤ، ويقصد بسعر التكافؤ أن يصدر السند بنفس قيمته الاسمية، وعندما يقوم المكتتب بدفع مبلغ قدره ١٠٠ دينار لسند قيمته الاصلية أو الاسمية هي ١٠٠ دينار (يعتبر القرض صدر بسعر التكافؤ)، ويفضل هذا النوع من الأساليب عندما تكون المبالغ المطلوبة لسندات القرض متوفرة في الأسواق المالية، أي أنها تغطي مقدار القرض بسهولة.

ومثال ذلك ما جاء في المادة ٤ من القرار الصادر بسنة ١٩٨٩ الجزائري " تكون قيمة الإصدار مساوية للقيمة الاسمية"[٥].

وأما إذا صدر السند بأقل من قيمته الاسمية، ففي هذه الحال يعتبر السند صُدر بسعر اقل من سعر التكافؤ، فعندما يقوم المكتتب بدفع ٨٥ دينار مثلا لسند قيمته الاسمية ١٠٠ دينار، والدولة عند قيامها بوفاء قيمة السند فأنها

---

(١) نص المادة(٣) من القرار المؤرخ في ٩ يونيو ١٩٩٩ الجزائري، المتضمن كيفيات وشروط إصدار سندات الخزينة حسب الصيغ، المعدل والمتمم ، الصادر بالجريدة الرسمية عدد٤٤، المؤرخ في٧ يوليو١٩٩٩.

(٢) نص المادة (١) من قانون قرض الإنتاج رقم ١٧ لسنة ١٩٧٠ العراقي، المنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد ١٨٣ في ١٩٧٠.

(٣) متولي عبد القادر، الأسواق المالية والنقدية في عالم متغير، ط١، دار الفكر، الأردن، ٢٠١٠،ص١٢٤.

(٤) ينظر للتعليمات الصادرة بموجب قانون رقم ٤١ لسنة ١٩٨٦ منشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد ٣٢١٠ في ١٩٨٦ ، وكذلك التعليمات الصادرة في سنة ١٩٨٧، حيث كانت قيمة السند في كل منهما ١٠٠ ألف دينار.

(٥) نص المادة(٤) من القرار المؤرخ لسنة ١٩٨٩ الذي حدد شروط اصدار سندات التجهيز ذات الفائدة المتصاعدة في الجزائر.

تدفع قيمته الاسمية والتي تكون ١٠٠ دينار، ويعد مبلغ ١٥ دينار بمثابة" جائزه التسديد" أو " مكافأة التسديد" والدولة تلجأ إلى هذا النوع من الأسلوب لخشيتها من قلة الاكتتاب، أو في حالة عدم تغطية مقدار القرض، وعندما تقوم بإصدار سعر السند بأقل من سعر التكافؤ يكون محفزاً للجمهور على الاقبال للاكتتاب(١).

أما بالنسبة لسعر الفائدة الذي تكون الدولة ملزمة بتسديدة، يعتمد على عوامل مختلفة منها وضع الأسواق المالية المحلية والعالمية، ومركز الدولة الائتماني، ومبلغ القرض ومدة سداده والمزايا والضمانات في سندات القرض التي تقدم للمكتتبين، وفي الكثير من الاحيان يحدد سعر الفوائد بسعر يزيد عن أسعار الاسواق النقدية، والعادة جرت على دفع الفائدة كل ٦ أشهر لأن طول المدة قد تضر بالمكتتبين الصغار، وقصرها قد يؤدي إلى أن يكون عبئاً على الدوائر المالية ذوات العلاقة ويكون مرهقاً لموظفيها أيضا.

ومما يجدر بالإشارة اليه ، في حالة قيام الدولة بإصدار القروض بأقل من سعرها التكافؤ، فأن فائدتها تكون اقل من سعر الفائدة في الأسواق المالية ، وهذا النوع من الأساليب يفيد المكتتبين لكنهُ يضر الدولة لأنها تكون مدينه بأكثر مما قبضته، لذا يجب على الدولة أن تكون شديدة الحذر في الحالات التي تلجأ إلى الاخذ بهذا الاسلوب (٢).

المشرع العراقي في قانون الإدارة المالية والدين العام نص على أنه" للوزير الحق بتحديد شروط سندات الدين الحكومي قبل إصدارها، على سبيل المثال... ب- السعر المعروض به ومعدل الفائدة، ت-أسلوب حساب معدل الفائدة"(٣).

ولا يجوز للوزير تعديل شروط عقد القرض العام بعد الإصدار، الا بموافقة أطراف العقد او بقانون يصدر من السلطة التشريعية.

رابعاً: المزايا والضمانات المقررة لعقد القرض العام.

تمنح الدول العديد من المزايا والضمانات للجمهور لترغيبهم وتحفيزهم لعملية الاكتتاب بسندات القرض العام، وليطمئنوا بالأوضاع المحيطة بعملية الاقتراض، ومن هذه المزايا: **مكافأة السداد، وجوائز اليانصيب** (٤)، والاعفاء من

---

(١) علي محمد خليل وسليمان احمد اللوزي، المالية العامة، مصدر سابق، ص٢٦٩.

(٢) علي محمد خليل وسليمان احمد اللوزي، المالية العامة، مصدر سابق، ص٢٦٩.

(٣) فقره(٢) القسم الثاني (الدين العام) من قانون الإدارة المالية والدين العام رقم ٩٥ لسنة ٢٠٠٤.

(٤) يقصد بمكافأة السداد: والتي تعني إضافة مبالغ نقدية الى قيمه السندات الرسمية التي تم الاكتتاب فيها.

الضرائب وفي الأردن أعفى المشرع الفوائد التي يحصل عليها نتيجة الاستثمار بأذونات الخزينة وسندات التنمية[١]،إذ نص في المادة (٧) فقرة (ب) البند (٥) " تعفى من الضرائب فوائد اذونات الخزينة وسندات التنمية، واسناد قرض الخزينة العامة وسندات المؤسسات العامة.. المستحقة لأي شخص باستثناء الفوائد المتأتية للبنوك والشركات المالية يعفى منها ما نسبته ٢٥٪ من هذه الفوائد على أن لا يزيد لأرباح هذه الشركات أي مبلغ من النفقات مقابل اعفاء هذه النسبة"[٢].

وأشار المشرع العراقي في المادة (٧) من قانون سندات قرض الحكومة العراقية رقم ٥٨ لسنة ١٩٩٠ على أن" تعفى فوائد السند وارباحه من جميع الضرائب...".

ونص المشرع العراقي ايضاً في قانون الموازنة الاتحادية رقم ١٣ لسنة ٢٠٢٣ " تكون كافة القروض، والسندات ، والحوالات، والمنح، والاعانات، والتبرعات المقدمة من قبل المانحين معفية من الضرائب والرسوم الكمركيه للمشاريع المستمرة والجديدة..."[٣].

وهذا النص غير دقيق؛ لأنه جاء بصياغة عامة تفتقر إلى الدقة التشريعية، اذ أنه جمع بين السندات والقروض والحوالات من جهة، والمنح والتبرعات والاعانات من جهة أخرى، على الرغم من اختلاف الطبيعية القانونية لكل منها، كما أنه نص على اعفاءها من الضرائب والرسوم الكمركيه، وهو ما يثير إشكالية قانونية؛ وذلك لأن الرسوم الكمركيه تفرض على البضائع والسلع التي يتم استيرادها وليس على الادوات المالية، أو ادوات الدين العام، بالإضافة إلى أنه لم يحدد المقصود بالمانحين، أو الاليات الرقابية المنظمة لهذا الاعفاء.

اما جوائز اليانصيب: وهي الجوائز التي تعطى بطرق مختلفة لإجراء القرعة لبعض السندات، ويلاحظ ان السندات ذات النصيب لا تلجأ اليها ن الدول ذات الائتمان القوي، وانما يتم اعتمادها من قبل الهيئات العامة ذات الطبيعة الإقليمية او المحلية، وسعر الفائدة فيها يكون منخفضاً عادة.

انظر: محمد جمال مطلق الذنيبات، النظام القانوني لعقد القرض العام– دراسة مقارنة، مصدر سابق، ص١٢٠.

(١) هي(احد أنواع السندات المخصصة لتمويل اهداف التنمية المستدامة فقط، وتستخدم حصيلتها في تمويل المشروعات الخضراء ومشروعات التنمية الاجتماعية التي تهدف الى تحقيق الاستدامة من خلال الأهداف التنموية المراعية للأبعاد البيئية والاجتماعية) وتهدف الى زيادة رأس المال من اجل المشروعات الاجتماعية والاقتصادية والصديقة للبيئة لتحقيق تنمية مستدامة.

انظر: حوراء محمد جبار، وعمر ناطق يحيى، ماهية سندات التنمية المستدامة، بحث منشور بمجلة جامعة البيان للدراسات والبحوث القانونية، المجلد ٤، العدد ٣، جامعة ميسان، العراق،٢٠٢٥، ص٣٤٢.

(٢) البند ٥/ فقرة ب/ نص المادة(٧) من قانون ضريبة الدخل الاردني رقم ٧٥ لسنة ١٩٨٥ وتعديلاته.

(٣) ١/ب/ ٢/ثانياً/ من المادة(٢) الفصل الثاني من قانون الموازنة الاتحادية رقم ١٣ لسنة ٢٠٢٣ المنشور بجريدة الوقائع العراقية الرسمية بالعدد٤٧٢٦، سنة ٢٠٢٣.

والمشرع العراقي في قانون الإدارة المالية الاتحادية رقم ٦ لسنة ٢٠١٩ أشار إلى الضمانات في مواضع مختلفة منها " لوزير المالية وبموافقة مجلس الوزراء اصدار ضمانات ضمن الحدود القصوى المقررة في قانون الموازنة العامة الاتحادية "و تشمل الضمانات المنصوص عليها في الفقرة (أ) من هذا البند ضمانات القروض والديون وخطابات الاعتماد والضمانات المقابلة وتعهدات الائتمان وغيرها من التسهيلات الائتمانية الطارئة" [١].

وايضاً "تكون الضمانات المقدمة من الحكومة الاتحادية في شأن قروض الإدارات الممولة ذاتيا وفقا للقانون وتظهر في الحسابات الختامية للدولة" [٢].

وهذا ما تضمنه مشروع قانون المالية لسنة ٢٠٢٤-٢٠٢٥ الذي اقره المجلس الوطني الجزائري، حيث اقترح المشروع تقديم إعفاءات للصكوك السيادية من رسوم التسجيل ورسوم الدعاية العقارية لمدة ٥ سنوات[٣].

ومن الضمانات المهمة التي يمكن للدولة تقديمها للمكتتبين، أو المقرضين، وبخاصية فيما يتعلق بحمايتهم من انخفاض قيمة العملة؛ لأن السبب الرئيس الذي يخشى منه الافراد، أو المقترضين واحجامهم عن اقراض الدولة هو حالة انخفاض قيمة العملة النقدية، ومن أجل تلافي هذا الخطر تقوم الدولة بتقرير سعر الفائدة بقيمة مرتفعة جداً، لتعويضهم في حالة انخفاض قيمة العملة، وبالتالي رد المبالغ المقترضة باقل من قيمتها عند الاقتراض، ولكن ما يعيبها أنها تؤدي إلى عبء مالي على الموازنة العامة للدولة، ويتضمن أيضا اعتراف من قبل الدولة بأن عملتها ستنخفض خلال مدة القرض، وهذا يؤدي إلى عدم الثقة بالأوضاع المالية والاقتصادية[٤].

أو تقوم الدولة بربط مقدار القرض بمال عيني؛ لأن قيمة الأخير تزيد بزيادة الأسعار العامة، وهذه القيمة تكون خاضعة للتقلبات المالية، والدولة تختار هذا المال العيني الذي تتمكن من أدائه وتأمين المكتتبين في هذه الحالة، وخصوصاً عند ربط القرض بالعملات الأجنبية، أو الذهب.

---

(١) فقرة ثانياً/ من نص المادة(٣٩) من الفصل العاشر من قانون الإدارة المالية الاتحادية رقم ٦ لسنة ٢٠١٩ المنشور بجريدة الوقائع العراقية الرسمية بالعدد ٤٥٥٠ ، سنة ٢٠١٩.

(٢) ج/ فقره ثالثاً/ نص المادة(٤٥) من قانون الادارة المالية الاتحادية رقم ٦ لسنة ٢٠١٩.

(٣) هناء سعادة، مقال منشور على الموقع الالكتروني: www.dzair.tube.dz ،بتاريخ ١٣-١١-٢٠٢٤، تاريخ الاطلاع ٥-١-٢٠٢٦.

(٤) عادل احمد حشيش، اساسيات المالية العامة، مصدر سابق، ص٢٣٧.

فإذا قامت الدولة بربط سعر القرض بالذهب، تقوم برد قيمة القرض الأصلي بقيمة الذهب عند السداد، إلا أن ربط القرض بالذهب يتضمن عدة شروط أن يكون الذهب في حالة صعود دون الهبوط، وعليه في حالة انخفاض قيمة الذهب الذي تم ربط قيمة القرض به، فإن الوفاء بمبلغ القرض يكون على أساس القيمة الاسمية للقرض[١].

لجأت الحكومة العراقية لهذا النوع من الضمانات في قرضها المعقود مع الاتحاد السوفيتي السابق عام ١٩٥٩، إذ تم الاتفاق على التسديد بالدينار العراقي وبما يعادل قيمته ذهباً عند عقد القرض، حيث كان الدينار العراقي يساوي (٢.٤٨٨) غرام من الذهب[٢].

وفي حال ربط القرض بالعملة الأجنبية، فتختار الدولة العملة الأجنبية التي تكون ثابتة نسبياً، فتسدد قيمة القرض على أساس قيمة هذه العملة، لتتجنب حالات انخفاض قيمة عملتها الوطنية.

استخدم العراق هذا النوع من الضمانات في قروضها الخارجية، كالقرض الكويتي الذي يبلغ ٣٠ مليون جنيه إسترليني ومدته ٢٥ سنه بسنة ١٩٦٣، وكان الغرض منه دعم المالية العراقية وتحسين الاقتصاد العراقي، حيث تعهدت الحكومة العراقية بدفع قيمة القرض بالعملة الإسترليني[٣].

إما في حالة ربط قيمة القرض بالأرقام القياسية للأسعار[١]، فالدولة في هذه الحالة تختار ربط قيمة القرض بأسعار بعض السلع التي تكون من ضمن الأرقام القياسية للأسعار، ويتم ربط قيمة الوفاء بالقرض العام بأسعار تلك السلع، ويطلق على هذه الطريقة عند العلماء الفرنسيون بنظام السلم المتحرك.

---

(١) إذا قررت الدولة المقترضة ربط ضمان القرض بسعر الذهب في حالة صعوده فقط، فإن هذا الضمان يعد ضماناً نسبياً لا مطلقاً، يقتصر أثره على حماية المقرض من تراجع القوة الشرائية في حال ارتفاع سعر الذهب، دون ان يمتد ليشمل حالات انخفاضه.
وعليه فإن انخفاض سعر الذهب خلال مدة القرض لا يرتب التزاماً على عاتق الدولة بتعويض المقرضين، أو إعادة تقييم قيمة القرض، طالما ان هذا الاحتمال يدخل ضمن المخاطر الاستثمارية التي قبل بها المقرض عند الاكتتاب، كما ان تقلب أسعار الذهب يعد من المخاطر الاقتصادية العامة التي لا يمكن نسبتها الى خطأ الدولة، ولا يشكل بذاته إخلالاً بالتزاماتها التعاقدية.
للمزيد انظر: عادل احمد حشيش، اساسيات المالية العامة، مصدر سابق، ص٢٣٧.
وايضاً: رفعت المحجوب، المالية العامة، مطبعة القاهرة والكتاب الجامعي، القاهرة، بلا سنة نشر، ص٤٩٩.
(٢) حيث كان مضمون القرض تجهيز الحكومة العراقية بواسطة المؤسسات السوفيتية المعدات المكائن لإنشاء مشاريع وتنفيذ اعمال قد أدرجت في المعاهدة بين الطرفين.
انظر: كاظم خضير محمد السويدي، مصدر سابق، ص١٢٠.
(٣) كاظم خضير محمد، المصدر نفسه، ص١١٩-١٢٠.

وهذا الأسلوب يعتبر الأفضل من حيث الوسائل المتبعة بربط القرض به، لأنه معيار واقعي ومنطقي يحيط بمستوى الائتمان خلال مدة القرض، إضافة؛ لأن سعر الذهب والعملات الأجنبية قد تتغير في ظروف اقتصادية غير طبيعية فيكون انعكاساً غير واضح لقيمتها، إضافة أنه يؤدي إلى الاستهانة بالعملة الوطنية ويترتب عليه خدش السيادة والمشاعر الوطنية [٢] .

ونحن نرى أن أفضل الضمانات التي يمكن للدولة المقترضة الاعتماد عليها هي ربط قيمة القرض العام بالأرقام القياسية، لأنها تضمن للدائن استراد أمواله بنفس قوتها الشرائية الاصلية إضافة إلى أنها تؤدي إلى جذب المقرضين لأنها توفر لهم حماية ضد تدهور القيمة الشرائية للعملة الوطنية وأسعار الصرف الوطنية.

ونرى كان من الأفضل للمشرع العراقي تحديد نوع تلك الضمانات، هل هي ضمانات مالية، أو مصرفية، أو عينية وترك التفاصيل للتعليمات التنفيذية، ذلك؛ لأن الاكتفاء بالأطلاق من غير أي تحديد فهو نقص تشريعي يضر بمبدأ الشفافية المالية.

الفرع الثاني: طرق إصدار عقد القرض العام.

الدولة عندما تصدر القرض العام تلجأ إلى عدة وسائل، وأساليب، وذلك وفق الأحوال والظروف التي تواجهها، ومن هذه الأساليب التي يمكن للدولة أن تلجأ اليها في هذا الصدد: الاكتتاب العام، الاكتتاب المصرفي، الاكتتاب بالمزايدة، والاصدار بالبورصة.

وفيما يلي سنبين كل أسلوب من هذه الأساليب على النحو الآتي:

---

(١) يقصد بالأرقام القياسية :بأنها أداة إحصائية يتم استخدامها لقياس تغيرات مجموعة من البيانات بالمقارنة مع أساس معين، بمعنى ثان، ان الرقم القياسي يقيس معدل التغيرات الحادثة في أسعار، أو كميات مجموعة من السلع مقارنة مع مدة زمنية معينة، أو مقارنة مع سوق معين تعد أساسا للمقارنة.

انظر: كاظم خضير محمد السويدي، مصدر سابق، ص١٢٠.

(٢) طاهر الجنابي، المالية العامة والتشريع المالي، دار العتاك لصناعة الكتاب، القاهرة، ٢٠٠٧، ص ٨٢.

أولاً: الاكتتاب العام (الاكتتاب المباشر).

قيام الدولة بنفسها بعرض سندات القرض العام للاكتتاب فيها من قبل الجمهور، وتحدد موعد الاكتتاب ونهايته، إضافةً إلى الشروط والمزايا التي تمنحها للمكتتبين، ويتوجه من يرغب بالاكتتاب إلى البنوك، أو المؤسسات المالية التي تكون تابعة لوزارة المالية "كمكاتب البريد"، وهي مكاتب تروج لبيع سندات القرض(١).

وتعد هذه الطريقة الأكثر ذيوعاً في العصر الحديث، وتمتاز بتوفير العمولة للدولة التي تأخذها البنوك التجارية في حالة إصدارها للقرض، ومن مميزاتها أيضاً تعزيز رقابة الدولة وسيطرتها على عملية الإصدار، من خلال توزيع الاكتتاب على طبقات المجتمع المختلفة، لمنع كبار المكتتبين من السيطرة على القرض(٢).

فعند زيادة الاقبال من قبل المكتتبين على الاقتراض فأن الدولة تمنح الأولوية لصغار المكتتبين من اجل تلبية طلباتهم كافة، وتقوم بخفض حجم المبالغ المتاحة لكبار المكتتبين بنسب معينة من اجل توزيع المتبقي على الجميع.

وهذا النوع من أساليب الإصدار يتطلب توفر الثقة بين الجمهور المكتتب والدولة، ولأجل اغراء الافراد على الاكتتاب في القرض لابد من نجاح المؤسسات الحكومية بحملات الدعاية الإعلامية للقرض(٣).

و المشرع الجزائري حدد الشروط والكيفيات التي تصدر الخزينة العامة فيها سندات القرض الوطني الخاص بتمويل السكن الاجتماعي حيث نصت " يجرى هذا الاكتتاب لدى الصناديق التي ذكرها: الخزينة المركزية– الخزينة الرئيسية– خزينة الولاية– قباضات البريد والمواصلات– وكالات البنوك التجارية (القرض الشعبي الجزائري، بنك الجزائر الخارجي، البنك الوطني الجزائري، بنك الفلاحة والتنمية الريفية، بنك التنمية المحلية)(٤).

ورغم ميزاتها الا أنها تحتوي على عيوب، ومن هذه العيوب احتمالية عدم تغطية مبلغ القرض بكاملة مما يؤثر سلباً على ثقة الجمهور بالدولة، لهذا، فأن الدولة لا تتجه إلى هذه الطريقة الا في الحالات التي يكون فيها مبلغ القرض صغيراً، أو إذا كانت متأكدة من إمكانية تغطية قيمة القرض بالكامل(٥).

---

(١) محمد عباس محرزي، اقتصاديات المالية العامة (النفقات العامة، الإيرادات العامة، الميزانية العامة)، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ٢٠٠٨، ص٣٦٥.

(٢) سوزي عدلي ناشد، الوجيز في المالية العامة، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، ٢٠٠٠، ص٢٥٦.

(٣) سوزي عدلي ناشد، الوجيز في المالية العامة، مصدر سابق، ص٢٥٦

(٤) نص المادة(٥) من القرار الصادر يوم ١٥ نوفمبر لسنة ١٩٩٥ الجزائري نقلاً عن مريم عثماني ولطفي أبو سحيلة، النظام القانوني لعقد القرض العام دراسة مقارنة، مصدر سابق، ص ١٠٥.

(٥) كاظم خضير ، ضمانات المكتتب في عقد القرض العام في القانون العراقي– دراسة مقارنة، مصدر سابق، ص٢٧.

ثانياً: الاكتتاب المصرفي (الاكتتاب الغير مباشر).

القرض العام يصدر وفق ها الأسلوب، عند قيام الدولة ببيع سندات القرض للبنوك، أو المؤسسات المالية بأسعار تكون اقل من قيمتها الاسمية، وتترك للبنوك حرية بيعها على الافراد بالقيمة الاسمية لها، ويعتبر الفرق بين المبلغ الذي تدفعه للدولة والمبلغ الذي تبيعه للأفراد ايراداً لها، وبذلك يتحمل المصرف مخاطر الاكتتاب عند عدم بيعه لجميع السندات، والسبب الذي يدفع الدولة للجوء إلى هذا الأسلوب، في الحالات التي تتخوف من عدم تغطية قيمة القرض في حالة الاكتتاب المباشر.

وهذه الطريقة بإصدار السندات من قبل المصرف تتخذ شكلين:

أولهما: يكون دور المصرف وسيطاً بين الدولة والجمهور المكتتب مقابل عمولة ميسرة يحصل عليها من الدولة.

ثانياً: يقوم المصرف بشراء جميع السندات المطروحة لحسابه الخاص بسعر يكون اقل من قيمة السندات الاصلية، ثم يقوم بإعادة بيعها للجمهور بقيمتها الاصلية مع احتفاظه بما قد لا يمكنه تصريفها منها[١].

ومن مميزات هذه الطريقة تمكين الدولة من الحصول على المبالغ التي تحتاجها بسهولة، ولكن لها مساوئ ايضاً؛ لأن الدولة في هذه الطريقة تخسر مبالغ كبيره، لأنها تنازلت عن قيمة السند الأصلي للبنوك والتي بدورها تقوم ببيع هذه السندات بأسعار مرتفعة، وعليه حرمان الدولة من قيمة السند الأصلي[٢] .

وفي الأردن نصت المادة(١٦) على " يتولى البنك المركزي إصدارات الدين العام، وعلى المحافظ تزويد الوزير بتقارير شهرية عن أوضاع الدين منظمة بالصورة المتفق عليها بينهما" [٣].

أما الجزائر نص في المادة ٣٧"... فيقوم البنك الجزائري بتحديد كيفيات عمليات الاقتراض من الخارج ويرخص بها، إلا إذا تعلق الأمر بقروض قامت بها الدولة، أو لحسابها"[٤].

---

(١) سالم محمد الشوابكة، القروض العامة الداخلية في الأردن، بحث منشور بمجلة الحقوق، بجامعة مؤتة، الأردن، بلا سنة نشر، ص١٥٥.

(٢) خالد شحادة الخطيب وأحمد زهير شامية، أسس المالية العامة، ط٣، دار وائل، الأردن، ٢٠١٦، ص٢٥١.

انظر: طاهر الجنابي، المالية العامة والتشريع الضريبي، مصدر سابق، ص٨٤.

(٣) نص المادة(١٦) من قانون الدين العام وادارته رقم ٢٦ لسنة ٢٠٠١ الأردني.

(٤) نص المادة(٣٧) من القانون النقدي والمصرفي الجزائري رقم ٢٣-٠٩ الصادر بسنة ٢٠٢٣.

وفي العراق نص قانون الإدارة المالية الاتحادية رقم ٦ لسنة ٢٠١٩ في المادة ٤٢" يوقع وزير المالية على القروض وعقود الضمان المتعلقة بالحكومة الاتحادية ويتعاقد مع البنك المركزي العراقي ويخوله اصدار السندات المالية".

ونص في قانون الإدارة المالية والدين العام رقم ٩٤ لسنة ٢٠٠٤ " للوزير الحق بالتعامل مع البنك المركزي العراقي ، أو أي مصرف اخر كوكيل مالي لأغراض أنجاز أي عملية مالية يجيزها هذا القانون"(١).

ونص قانون سندات قرض حكومة العراق رقم ٥٨ لسنة ١٩٩٠ في المادة ٤ " يعلن البنك المركزي العراقي أسعار بيعه وشرائه السندات المطروحة بموجب هذا القانون في السوق للبيع وبعد انتهاء موعد طرحها وبالشروط التي يحددها".

وهذه الصلاحيات هي التي تبين كيف يمكن لوزير المالية تحقيق تنمية مستدامة من القروض العامة وفقاً للصلاحيات الممنوحة له بموجب القوانين المذكورة، وأيضاً تستعمل الدولة القروض بهذه الصورة لتصحيح الوضع الاقتصادي خاصة عند التضخم للحفاظ على مستوى الأسعار.

ثالثاً: الاكتتاب بسوق الأوراق المالية (البورصة).

وبهذا الأسلوب تقوم الدولة بإصدار القرض العام على نمط ما تقوم به المشروعات الخاصة، أي تعرض سنداتها للبيع بالأسواق المالية، وبيعها بالأسعار التي تراها مناسبه لها، وهذه الطريقة تمتاز بتمكين الدولة من متابعة التقلبات بأسعار البورصة واختيار الوقت المناسب لبيع سنداتها، والبيع بالأسواق المالية يكون على صورة كل دفعات صغيرة بالسعر المحدد بالسوق حتى لا يؤدي إلى انخفاض سعرها(٢).

وهذا الأسلوب يتصف بالسهولة والبساطة واختصار مصاريف العمولة، وتتجه الدول إلى هذ الأسلوب عندما يكون مبلغ القرض المطلوب قليل وبسيط، أو عند تجزئة القرض إلى أجزاء وتعرضها بالأسواق المالية من أجل المحافظة على مبلغ القرض عند الاكتتاب به من قبل الجمهور.

---

(١) القسم الرابع / نص المادة(١) من قانون الإدارة المالية والدين العام رقم ٩٥ لسنة ٢٠٠٤.

(٢) احمد عبد الخالق السيد، مدخل لدراسة المالية العامة والتنظيم الضريبي، بلا دار نشر، مصر، بلا سنة نشر، ص ١٨٧.

ورغم ذلك هنالك ما يعيبها أنها ضيقة النطاق، لأن الدولة لا يمكن أن تعرض سندات كثيرة في أن واحد لأن ذلك يؤدي إلى انخفاض بأسعارها ، وهذه الطريقة لا يمكن اللجوء اليها إلا إذا كان المبلغ المراد اقتراضه معين والدولة لا تحتاجه بصوره عاجلة[١].

واجازت المادة ١٧ من الدين العام الأردني " يتم تداول السندات الحكومية في بورصة عمان ويجوز تداولها خارج البورصة" [٢].

وقامت الحكومة العراقية بطرح سنداتها في سوق الأوراق المالية العالمية، ومنها عندما طرح العراق سنداته بقيمة (٢.٣٦٤.٠٠٠.٠٠٠,٠٠٠) ترليون دينار لسد عجز الموازنة العامة الاتحادية في سنة ٢٠١٧.

رابعاً: الاكتتاب بالمزايدة.

وتتلخص هذه الطريقة بقيام الدولة بعرض سنداتها بالمزاد العلني للأشخاص الذين يرغبون بالاكتتاب، مع تحديدها للحد الأدنى لسعر القرض ويكون في الغالب اقل من سعره الأصلي، أو الاسمي له، أي إذا كانت قيمة السند الاسمية (١٠٠٠) ألف دينار فتبيعه في المزاد بسعر ٨٠٠ ألف دينار كحد أدني، وتوافق على الاكتتاب بالشخص الذي يقدم سعر اعلى أي الشخص الذي يقدم ٨٧٠ وشخص قدم ٩٠٠ فأنها تقبل الاكتتاب مع الذي يقدم اعلى سعر[٣] .

وتلجأ الدولة إلى هذا الأسلوب عندما لا تكون بحاجة سريعة إلى قيمة القرض.

أو تأخذ شكلاً آخر، كان تعرض الدولة سعر اعلى للفائدة، كان تعرض سعر الفائدة (٤٪) والشخص الذي يرغب بالشراء يقدم سعر للفائدة اقل من ٤٪، والدولة في هذه الحالة تفضل الاكتتاب مع الأشخاص الذين عرضوا سعر اقل للفائدة [٤].

---

(١) محمد يوسف ياسين، البورصة" عمليات البورصة"– تنازع القوانين– اختصاص المحاكم، ط١، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، ٢٠٠٤، ص٤٥-٤٦. .

(٢) نص المادة(١٧) من قانون الدين العام وادارته رقم ٢٦ لسنة ٢٠٠١ الأردني.

(٣) محمد جمال مطلق الذنيبات ، النظام القانوني لعقد القرض العام، مصدر سابق ، ص١٣٠.

وايضاً انظر: يحيى قاسم علي، المالية العام والتشريع الضريبي اليمني، مصدر سابق، ص١٢٦.

(٤) يحيى قاسم علي سهل، السهل في المالية العامة والتشريع الضريبي اليمني، مصدر سابق، ص١٢٧.

ونص المشرع العراقي في قانون الدين العام رقم٩٥ لسنة ٢٠٠٤ " للوزير الحق تحديد كيفية عرض سندات الدين الحكومي للبيع كطريقة المزاد العلني التنافسي، أو عن طريق الاكتتاب" [١]، إن هذه الصلاحية الممنوحة للوزير يراد بها تحقيق تنمية وعدم تفاقم العجز في الموازنة.

وترى الباحثة، أن كُل طريقة لها ميزاتها وعيوبها، واللجوء إلى أي طريقة منها يعتمد ذلك على الظروف السياسية والاقتصادية للبلاد، إلا أن من الأفضل للدولة عند حاجتها لإصدار القروض العامة اللجوء للمصارف، أو بيع سندات القرض في البورصة، لأنهما يحققان كفاءة بالإصدار، فضاً عن السرعة في الحصول على الأموال التي تحتاجها، وتكون ضماناً لنجاح عملية اصدار القروض العامة.

المطلب الثاني: تخفيف أعباء عقد القرض العام وانقضائه.

تلجأ معظم الدول إلى التخلص من أعباء القروض العام، وتتخذ بذلك اسلوبين: الأسلوب الأول/ التخلص منها جزئياً أي تخفيفها دون التخلص منها نهائياً والمتمثلة بتخفيف مبلغ القرض، أو فائدتهِ، والأسلوب الثاني / تلجأ إلى التخلص كلياً من تلك الأعباء بتسديد مبالغ تلك القروض.

لذا سننقسم هذا المطلب إلى فرعين، يتضمن الفرع الأول حالات تخفيف أعباء القروض العامة، والفرع الثاني حالات انتهاء القروض العامة.

الفرع الأول: تخفيف أعباء عقد القرض العام.

التجاب التي مرت بها دول العام بينت أن القرض العام لا يسري كما خُطط له، وخاصةً في مرحلة انقضائه وانتهاء الالتزامات المالية المتعلقة به؛ وذلك بسبب الأعباء المالية التي ترتبها القروض العامة، فتتجه الدول إلى اسلوبين لمحاولة تخفيف هذا العبء، وهما تثبيت القرض العام وتبديل القرض العام، وفي كلا الاسلوبين ينتج بتغيير نوع القرض العام، أو سعر فائدته دون المساس بالمديونية العامة للدولة، وسوف نقسم هذا المطلب إلى فرعين لتوضيحهما.

أولاً: تثبيت القرض العام.

تثبيت القرض العام يقصد به استبدال القرض العام قصير الأجل أي" دين سائر" عند تسديده إلى قرض طويل الأجل ،أو متوسط الاجل أي إلى قرض مؤبد أو مؤقت[٢] .

---

(١) نص المادة(٣) بالقسم الثاني من قانون الإدارة المالية والدين العام رقم ٩٥ لسنة ٢٠٠٤ .

(٢) محمد جمال مطلق الذنيبات، النظام القانوني لعقد القرض العام، مصدر سابق، ص١٣٢.

وتتم عملية التثبيت عند قيام الدولة بإصدار قرض متوسط، أو طويل الأجل بنفس قيمة القرض قصير المدة والسماح لمن يملكون سندات القرض قصير المدة بالاكتتاب بالقرض الجديد وذلك بتقديم الاذونات التي يملكونها أي اذونات الخزينة، وبهذا يتم تثبيت القرض بالحدود التي يوافق بها أصحاب سندات القرض السائر الاكتتاب بالقرض الجديد، والدولة تقوم باستخدام المبالغ التي تم الاكتتاب بها لسداد الاذونات التي لم يوافق أصحابها على الاكتتاب بها بالقرض الجديد[١].

ويتطلب من الدولة قبل الشروع بعملية تثبيت القرض قصير الاجل، دراسة حالة السوق المالية ومعدلات الفائدة السائدة فيها، والمقارنة بين أسعار الفائدة بالقروض قصيرة الاجل والقروض طويل، أو متوسطة الاجل، فإذا تبين أن أسعار الفائدة بالقروض طويلة الأجل أو المتوسطة اقل من أسعار الفائدة بالقروض قصيرة الأجل، فذلك يوفر للدولة مبالغ ضخمة وتكون أكثر ملائمة لمصلحة خزينة الدولة[٢].

والتثبيت يكون في هذه الحالة تثبيت اختيارياً، وعدم موافقة الافراد على التثبيت الاختياري هو أمر طبيعي، إلا في حالة تقديم الدولة للمقرضين في القرض قصير الأجل المزايا التي تعوضهم عن قيمة ديونهم عند حلول موعد تسديد القرض القصير، كان تقوم برفع قيمة الفائدة عند التثبيت[٣].

أما بالنسبة للتثبيت الاجباري[٤]، قيام الدولة بإكراه الأشخاص الذين اكتتبوا بسندات القرض العامة أي تفرضهُ بإرادتها المنفردة، بقبول الاكتتاب بسندات قرض جديد عوضاً عن السندات التي انتهت مدتها وأصبح للمكتتبين الحق باسترجاع قيمتها الاسمية.

ويعتبر هذا الأسلوب صورة من صور الامتناع عن التسديد واخلالاً من الدولة بشروط العقد، لذلك لا ينبغي للدولة اللجوء اليه لأنه يؤدي إلى التأثير بالثقة الائتمانية الخاصة بها وعادةً يحدث هذا بالقروض الداخلية.

---

(١) نصار وائل، الوجيز في المالية العامة –من أشاره خاصة بالتشريعات المالية والضريبية الفلسطينية، بلا دار نشر، فلسطين، ٢٠١٢،ص ١٣٥.

(٢) كاظم خضير السويدي، طرق سداد عقد القرض العام، مصدر سابق، ٣١٧.

(٣) نصار وائل، الوجيز في المالية العامة –من أشاره خاصة بالتشريعات المالية والضريبية الفلسطينية، مصدر سابق، ص ١٣٥.

(٤) وتم استخدام هذا النوع بإيطاليا سنة ١٩٢٦.

انظر: عزت قناوي، اساسيات في المالية العامة، مصدر سابق، ص١٨٨.

والتثبيت الاختياري من الناحية القانونية لا يوجد عليه أي اعتراض، ذلك لأن الدولة تقوم بطرح سندات دين جديد للاكتتاب به عند حلول موعد استحقاق القرض السابق، وللمكتتبين بالقرض السابق الحرية بالاكتتاب بالقرض الجديد، أو الامتناع عن الاكتتاب، وعند امتناعه تقوم الدولة بتسديد قيمة القرض القديم[١].

عملية تثبيت القرض العام تساهم بتحقيق التنمية المستدامة بطريقة غير مباشرة من خلال تحقيق الاستقرار المالي؛ وذلك من خلال تحويل القروض قصيرة الأجل إلى قروض طويلة الاجل مما يخفف الضغط على الموازنة العامة ويمنح الدولة وقتاً أطول من أجل تدبير الموارد الضرورية تنفيذ المشاريع التنموية دون التعرض لأزمات سيولة، أو عجز مالي مفاجئ.

ثانياً: تبديل القرض العام.

وقد تتجه الدول إلى تبديل القرض العام، أي أن تقوم باستبدال دين بفائدة مرتفعة إلى دين جديد بفائدة منخفضة عن الدين السابق، أي أنه يسهم بتخفيف عبء خدمة الدين العام على الخزينة العامة للدولة، والتبديل من الناحية القانونية لا يكون الا بمثابة التجديد المنصوص عليه بأحكام القانون المدني المنصوص عليه بالمواد(٤٠١-٤٠٤)[٢]؛ لأن التجديد لا يكون الا بتغير الدائن، أو المدين، أو الدين، والتبديل في حقيقة الامر يتضمن امرين اما أن يوافق الدائن التسديد برأس المال قبل موعد انتهاء القرض، أو القبول باستمرار الدين مع فائدة تقل عن الفائدة التي اتفقه عليها عند التعاقد[٣].

والغاية من عملية التبديل اصلاً هو من أجل تخفيف الأعباء المالية للدولة، ويسري التبديل على الديون المثبتة أي" المؤبدة، أو طويلة الاجل، أو متوسطة" اما بخصوص الدين قصير الاجل فأنه يخضع لعملية التثبيت كما وضحنا

---

(١) رامي زكريا رمزي، القروض العامة في فلسطين، بحث منشور بمجلة البحوث القانونية والاقتصادية، جامعة القران الكريم وتأصيل العلوم، بلا جهة اصدار، المجلد ٦، العدد٢، السودان، ٢٠٢٣، ص٤٧٢.

(٢) نصوص المواد(٤٠١-٤٠٤) من القانون المدني العراقي رقم ٤٠ لسنة ١٩٥١.

(٣) محمد عباس محرزي، اقتصاديات المالية العامة، مصدر سابق، ص٣٢٢.

واما الفرق بين الخصم وعملية تبديل القرض العام، بأن الخصم المصرفي هي عملية تمكن حامل السند من الحصول على قيمة السند قبل موعد الاستحقاق المتفق عليه، دون ان يترتب عليه أي تعديل بشروط القرض العام أو بالتزامات الدولة، اما التبديل هو إحلال قرض جديد بشروط جديدة محل القرض القديم لتحقيق مصلحة الخزينة العامة للدولة.

انظر: حسن فاضل لفته، الإطار القانوني لعملية خصم الأوراق التجارية بواسطة المصرف " دراسة مقارنة"، بحث منشور بمجلة مركز بابل للدراسات الإنسانية، المجلد ١٦، العدد٥، بابل- العراق، ٢٠٢٦، ص١٦٥٥.

مسبقاً، وعليه يجب التمييز بين حالتي التبديل وذلك على وفق حرية الاختيار المتروكة للأشخاص للقبول بعملية التبديل من عدمه، أو بحسب الاجبار أو الالزام المحيط به[١].

١- **أنواع التبديل:** للتبديل صورتين اما أن تكون عملية التبديل اختيارية، أو تكون اجبارية.

أ-**حالة التبديل الاختياري:** هذا النوع من التبديل تقوم الدولة بمنح المقرضين، أو حاملي سندات القرض المطلوب تبديلها حرية الاختيار بين الإبقاء على سنداتهم وفقاً للأوضاع الاصلية، وبين قبول الاكتتاب بسندات القرض الجديد ذات الفائدة المنخفضة، وفي الغالب تعتبر الدولة أن من لم يعلن عن اختياره في الموعد المحدد من قِبلها قد وافق على التبديل، وهو اعتقاد مخالفا للحقيقة، وانطوائه على عنصر الالزام الضمني، ممّا يؤدي إلى زيادة بنسبة السندات المبدلة، وذلك لوجود عدد من حاملي سندات القرض لا يقومون بأي عمل خلال المدة المحددة للإفصاح عن رغباتهم[٢].

ومن الطبيعي أن المقترضين في التبديل الاختياري لن يوافقوا على التخلي عن سنداتهم الاصلية بسندات جديدة الا إذا كانت ميزات السندات الجديدة أكبر، أو معادلة لميزات سنداتهم الاصلية، والتبديل في هذه الحالة يكون عديم الجدوى بالنسبة للدولة؛ لأنه لا يؤدي الغاية المطوبة منه، وهي تخفيف عبء الالتزام المالي[٣].

ومن أمثلة التبديل الاختياري، ما نص عليه المشرع الأردني بقانون الدين العام رقم ٩٦ سنة ١٩٦٦ بالمادة ١٥" لمجلس الوزراء أن يقرر- بناء على تنسيب الوزير بعد التشاور مع المحافظ- إمكانية تحويل اصدار من الدين العام إلى سندات اصدار آخر، شَريطة أن تتم عملية التحويل بعد موعد الاستحقاق الاختياري الأول، وأن تتم باختيار المالك بحيث يبقى له دائما الحق في استيفاء قيمة السندات نقداً في الموعد المقرر للوفاء بذلك الإصدار من الدين العام".

نلاحظ أن المشرع الأردني بنص المادة المذكورة أنفاً ترك لمالك السند حرية الاختيار باسترداد أمواله، أو التبديل لسندات قرض أخرى وهذه تعتبر ضمانه مهمه لحاملي سندات القرض.

ومن امثلة التبديل أيضا هو ما قامت به دولة الجزائر بموجب القرار الصادر يوم ٩ يونيو لسنة ١٩٩٩ حيث قامت بتبديل السندات التي تكون مدتها من (١-٥) سنوات وسعر فائدتها من (٥ إلى ٩ ، ٥) % والتي قد خفضت نسبتها أكثر من مرة، والتخفيض الأول صدر بموجب القرار الصادر في ١ يوليو لسنة ٢٠٠١ المعدل والمتمم للقرار

---

(١) عادل فليح العلي، المالية العامة والقانون المالي والضريبي، ج١،ط٢،اثراء للنشر والتوزيع، الاردن، ٢٠١١، ص ٢٨٩.

(٢) فاطمة السويس، المالية العامة ، المؤسسة الحديثة للكتاب، طرابلس، لبنان،٢٠٠٥،ص٦٣.

(٣) رانيا محمود عمارة، المالية العامة (الإيرادات العامة)،ط١، مركز الدراسات العربية، القاهرة، ٢٠١٥، ص٧٢.

الأول أذ غدت الفائدة الجديدة تتراوح نسبتها من (٤ إلى ٨) %، والتعديل الثاني وفق قرار الصادر يوم ١٢ سبتمبر لسنة ٢٠٠٤ وأصبحت ضمن فارق يتراوح بين (٥ ، ٢ و٥ ، ٦) % [١].

أما بخصوص المشرع العراقي فقد نص في قانون الادارة المالية والدين العام رقم ٩٥ لسنة ٢٠٠٤" للوزير الحق بشراء أو استرداد، أو إعادة تمويل سندات الدين الحكومية بموجب شروطها مستخدماً الأموال العامة"[٢].

و "إذ أعلنت العديد من الدول التي كانت دائنة للعراق كالأعضاء في نادي باريس، أو خارجه تخفيض المديونية للعراق بنسبة ٨٠ % مثل اسبانيا، فرنسا، الدنمارك، هولندا، اليابان، سويسرا، إيطاليا، أوكرانيا، وغيرها من البلدان، وفي كانون الأول من عام ٢٠٠٨ تم إلغاء ٢٠٪ النسبة الأخيرة من الدين العراقي لصالح أعضاء نادي باريس" [٣].

ب-**التبديل الاجباري:** هنا تقوم الدولة بإجبار حاملي سندات القرض التي تكون الفائدة فيه مرتفعة، بقبول سندات القرض الجديد ذات فائدة منخفضة، دون العناية بإرادتهم، أو رغباتهم بالموافقة من عدمها في التبديل[٤].

---

(٣) مريم عثماني، ولطفي أبو سحيلة، النظام القانوني لعقد القرض العام " دراسة مقارنة"، مصدر سابق، ص٢٥٣.

(٢) فقرة ١/ القسم الثالث من قانون الإدارة المالية والدين العام رقم ٩٥ لسنة ٢٠٠٤.

(٣) ومن أجل تخفيض ديون العراق مع نادي باريس وغيرها من الدول الأخرى، كان لابد للحكومة العراقية تطبيق برنامج المساعدات ما بعد النزاعات الطارئة مع صندوق النقد الدولي(هو برنامج مساعدات مالية يقدم للدول التي خرجت حديثاً من الحروب أو النزاعات المسلحة، وبالنسبة للعراق بسبب الظروف التي مر بها بعد حرب واختلال عام ٢٠٠٣)، فهو يعتبر من الشروط المسبقة من أجل إعادة جدولة الديون الخارجية المستحقة، وآلية الربط بين الدول المدينة وبرامج صندوق النقد تعد ضماناً للدائنين بالحصول على ديونهم، وتطبيق جملة من الإصلاحات الهيكلية في الاقتصاد العراقي، وان تطبيق شروط اتفاقية المساعدة ما بعد النزاعات الطارئة تتطلب تخفيض ٣٠٪ من ديون العراق الخارجية، وان نجاح برنامج المساعدات ما بعد النزاعات الطارئة يكون اساساً قوياً للعراق لمناقشة اتفاقيات متشابهة مع الدائنين خارج نادي باريس وكذلك الدائنين الكبار في دول الخليج العربي، ومرت عملية التخفيض او إطفاء الديون بثلاث مراحل، المرحلة الأولى عرفت بالمساعدات الطارئة لما بعد الصراعات حيث وقعت في عام ٢٠٠٤ مع صندوق النقد الدولي، والمرحلة الثانية سميت ببرنامج الترتيبات المساندة أو التدابير الاحتياطي وقعت سنة ٢٠٠٥ حيث خفضت حوالي ٦٠٪ من الديون العراقي مع نادي باريس، والمرحلة الثالثة امتدت لغاية عام ٢٠٠٨ والتي تتطلب استمرار العراق بتنفيذ متطلبات الصندوق حيث تم تخفيض ٢٠٪ من الدين العراقي وبهذا تكون النسبة الأخيرة من الدين لصالح أعضاء باريس، وذلك نتيجة تنفيذ العراق لشروط اتفاقية التدابير الاحتياطي مع الصندوق.
انظر: اياد خلف العنبر واخرون، برنامج اتفاقيات صندوق النقد والبنك الدوليين في العراق بعد عام ٢٠٠٣،بحث منشور بالموقع الالكتروني https://journai.uokufa.edu.iq بالعدد ٥٦، المجلد ١، ٢٠٢٠، ص١٧٥-١٨٠.

(٤) وقد استعملت بعض الدول التبديل الاجباري اثناء القرن التاسع عشر، كتركيا ومصر والبرتغال وبعض دول أمريكا اللاتينية، ففي مصر صدر قانون رقم ٦٥ لسنة ٢٠١٤، الصادر بتاريخ ٢٠١٤/٧/٢، بشأن ربط الموازنة العامة للدولة للسنة المالية ٢٠١٤/٢٠١٥، والذي نص في المادة ٧ على ان " لوزير المالية اصدار سندات الخزينة العامة قابلة للتداول في بورصة الأوراق المالية المصرية والبورصات العالمية، تستخدم في تمويل عجز الموازنة العامة للدولة، أو في إعادة هيكلة الدين العام، أو لتحل محل سندات وأذون الخزانة العامة التي تم اهلاكها، ولوزير المالية اصدار صكوك وسندات على الخزينة العامة، في حدود القروض والسندات التي تستحق خلال العام

وتتوقف عملية التبديل في نجاحها على مجموعة من العوامل، وفي مقدمتها ثقة الافراد بالدولة وبسعر الفائدة الذي تحدده بعملة التبديل، ومجموع السندات التي تستبدلها، وهبوط اسعار الفائدة في الاسواق المالية عند تاريخ الاستبدال عما كان عليه وقت ابرام عقد القرض العام(١).

وأن لا تبالغ الدولة من أجل الاستفادة من انخفاض الفائدة بل ينبغي أن تخفض سعر الفائدة بنسبة طفيفة من الفائدة السابقة وتعتمد أيضاً على استقرار الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية والسياسية للدولة، ومدى قصر المدة المحددة للاختيار حتى لا تتأثر الأوضاع في الأسواق المالية خلالها، ووجود قواعد تنص بشكل صريح على اعتبار من لم يطالب بالتسديد قابل للتبديل حتى يتم استبدال أكبر قدر ممكن من السندات(٢).

والغاية كما ذكرنا سابقاً من التبديل هو تخفيف العبء المالي للدولة، الا أنه لا يحدث هذا الامر في الكثير من الأحيان، وخصوصاً في الأحوال التي تقترن فيها عملية التبديل بمزايا مالية لِجعل حاملي السندات يقبلون بعملية التبديل، أو دفع مبالغ معينة عن السند الأصلي ليقبل صاحبة بالتبديل، أي التبديل مع " دفع الفرق"، أو عرض إعفاءات ضريبية لدخول سندات القروض الجديدة، خاصةً اذا كانت السندات القديمة المراد تبديلها غير مشمولة بالإعفاءات الضريبية، وبهذا تكون عملية التبديل لم تحقق النتائج المرجوة منها، وهي التقليل من عبء الالتزام المالي لا بل زيادته.

ج-**التبديل المستتر**، أو مقنعا وذلك في الحالات التي تلجا فيها الدولة الى تخفيض سعر فائدة القرض بطريقة غير ظاهرة، كما لو فرضت ضريبة خاصة على دين من ديونها، أو ما قد ينطوي عليه تخفيض قيمه العملة من تبديل مستتر للدين، بالنظر الى ان انخفاض قيمة النقود يؤدي الى انخفاض القيمة الحقيقية للفوائد وان بقيت قيمتها النقدية

ويتقرر تجديدها، وله أيضاً اهلاك الصكوك والسندات الصادرة على الخزانة العامة والتي يحل أجل اهلاكها، وذلك من عائد حصيلة الخصخصة، أو من اية موارد إضافية تتحقق خلال السنة، كما يكون له عقد القروض الأجنبية اللازمة لتمويل الخزانة، طبقاً لما يقرره ويكفله الدستور"

للمزيد انظر: علي سعيد محمد علي، النظام القانوني لعقد القرض العام، أطروحة دكتوراه قدمت لمجلس كلية الحقوق بجامعة القاهرة، مصر، ٢٠٢٣، ص٤٧٢.

(١) عادل فليح العلي، المالية العامة والقانون المالي والضريبي ، مصدر سابق، ص٢٩٠.

(٢) سالم محمد الشوابكة، القروض العامة من حيث آثارها والتخفيف منها في الأردن، بحث منشور بمجلة الحقوق، جامعة مؤتة، الأردن، بلا سنة نشر، ص٢٣٦.

على حالها، حيث ان انخفاض القيمة الحقيقية للفوائد يعتبر كانه اقتطاع جزء منها ، بالتالي فان الدولة بتخفيضها قيمه النقود تستبدل بديونها ديوناً أخرى اقل منها من حيث القيمة الحقيقية ومن حيث سعر الفائدة الحقيقي[١].

٢- **اشكال التبديل:** لعملية التبديل صور مختلفة منها التبديل على أساس التكافؤ والتبديل بسعر يكون أدنى من سعر التكافؤ.

أ-الاستبدال على أساس التكافؤ: تعد هذه الطريقة الأكثر تداولاً وتطبيقاً، والدولة تمنح الدائنين (حملة السندات) خيارين:

أولاً: استرجاع القيمة الاصلية للسندات نقداً.

ثانياً: استلام سندات قرض جديد بذات القيمة الاسمية السابقة، ولكن بسعر فائدة منخفض يتماشى مع أسعار الفائدة السائدة بالأسواق المالية فترت التبديل.

والفائدة عادةً لا يتم تخفيضها مره واحدة، وانما يتم تخفيضها بشكل تدريجي (أي على مراحل زمنية معينة) لمراعاة مصالح حملة السندات[٢].

ب-الاستبدال بسعر أدنى من سعر التكافؤ: يعتمد هذا الأسلوب على وجود قرضين للدولة يتم تداولهما بسوق الأوراق المالية، أحدهما تتجاوز قيمته السوقية عن سعر التكافؤ، والأخر تنخفض قيمته السوقية عن سعر التكافؤ، ولتحقيق الدولة أحد الأسلوبين الاثنين:

١- إن تعرض الدولة على حملة سندات القرض الأول اما قبول تحفيض نسبة الفائدة مثلاً من ٥٪إلى ٤٪ أو إعادة رأس المال نقداً وهذه هي الطريقة الطبيعية

٢- أسلوب استبدال السندات: أن تقوم الدولة باستبدال سندات من القرضين، كان تمنح ٤ سندات من القرض الثاني (ذو السعر المنخفض) مقابل ٣ سندات من القرض الأول[٣].

الا أن ما يعيب هذا الأسلوب أنه لا يؤدي إلى تقليل الدين العام وانما يؤدي إلى زيادة القيمة الاصلية للدين ولا يحقق الغاية المطلوبة منه[٤].

---

(١) عادل احمد حشيش، اساسيات المالية العامة مصدر سابق، ص٣٠١-٣٠٢.

(٢) سالم محمد الشوابكة، القروض العامة من حيث آثارها والتخفيف منها في الأردن، مصدر سابق، ص٢٣٢-٢٣٣.

(٣) عادل فليح العلي، المالية العامة والقانون المالي والضريبي ، مصدر سابق، ص٢٩٠.

(٤) خالد سعد زغلول حلمي، إبراهيم الحمود، الوسيط في المالية العامة،ط٢، بلا مكان نشر ، ٢٠٠٢، ص٤٢٧.

عملية تبديل القرض العام تسهم في تحقيق التنمية المستدامة بطريقة غير مباشرة؛ لأن عند تخفيض تكلفة الاقتراض عندما تقوم الدولة باستبدال قرض ذات فائدة مرتفعة إلى قرض ذات فائدة منخفضة، فأنها تقوم بتوفير مبالغ يمكن استخدامها بالمشاريع الاستثمارية، أو بقطاعات التنمية كالبنية التحتية والصحة والتعليم وإلى اخره.

والفرق بين عملية تثبيت القرض العام وتبديل القرض العام، فعملية تثبيت القرض العام تقوم على تحويل قرض قصير الاجل إلى قرض طويل الاجل، أو متوسط الاجل، فهي تعالج مشكلة قرب مدة استحقاق القرض بالتالي هذه العملية تمنح للدولة مدة أطول من أجل الوفاء بالدين، فالعنصر الجوهري بهذه العملية هو إطالة فترة سداد القرض العام وتخفيف الضغط على الدولة بالتسديد الفوري[١].

أما عملية تبديل القرض العام، فهي استبدال قرض عام قائم بقرض جديد بشروط مختلفة ولا سيما تخفيض سعر الفائدة، فالتغير ينصب على شروط القرض كالفائدة أو طريقة التسديد أو قيمة السندات، أي العنصر الجوهري هنا هو تغيير شروط القرض العام القديم بإحلال شروط جديدة تكون ملائمة للخزينة العامة للدولة[٢].

ونلاحظ، أن نجاح هاتين العمليتين (التثبيت، التبديل) متعلقة بالثقة المؤسسية للدولة ومدى مقدرتها على إدارة الدين العام بفعالية، أي يمكن اعتبارها أدوات مناسبة عند التعامل معها وفق استراتيجية مالية شاملة وليست مجرد حلول مؤقته، في حين إذا تم اللجوء اليهما كحلول مؤقتة مثلا لتأجيل التسديد، أو محاولة لإخفاء العجز الحقيقي، فأنهما يؤديان إلى تفاقم الديون العامة على المدى البعيد.

الفرع الثاني: انقضاء عقد القرض العام.

لا تختلف طريقة انقضاء العقود الإدارية بطبيعتها عن طريقة انقضاء العقود المدنية، ومن طرق الانقضاء على سبيل المثال، تحقيق موضوع العقد، أو انتهاء مدته، ولكن في بعض الأحيان العقود الإدارية تنتهي نهاية مبكرة قبل المدة المحددة بالعقد، وينتهي العقد الإداري نهاية طبيعية بحالتين:

أولاً: ينتهي العقد بتنفيذ موضوعه، كعقد الاشغال مثلا ينتهي بقيام المتعاقد مع الإدارة بتنفيذ التزاماته وقيام الإدارة بإعطائه الثمن المتفق علية بالعقد، والأمر ذاته ينطبق على عقد القرض العام عند قيام المقترض بتنفيذ التزامه هو دفع المال المقترض إلى المقرض مع دفع الفوائد المتفق عليها بالعقد.

---

(١) سالم محمد الشوابكه، القروض العامة من حيث آثارها والتخفيف منها في الأردن، مصدر سابق، ص٢٣٥.

(٢) جورج سعد و محمد عباس فاضل العامري، المسؤولية القانونية عن انكار القرض العام ، بحث منشور بمجلة العلوم الإنسانية والطبيعية مجلة علمية محكمة، بلا جهة اصدار، المجلد ٥، العدد٩، ٢٠٢٤، ص٥٢٢-٥٢٣.

ثانياً: ينقضي العقد بنهاية المدة المتفق عليها، أو بالنهاية المبكرة للعقود والتي يمكن ارجاعها إلى عدة أسباب وهي:

١- الفسخ باتفاق الطرفين ويسمى الفسخ الاتفاقي.

٢- الفسخ القضائي.

٣- الفسخ بقوة القانون.

٤- الفسخ من قبل الادارة [١] .

أما بخصوص انقضاء عقد القرض العام وبوصفة حالة خاصه لأنه ينظم حسب قوانين انقضائه والأنظمة التي تحدد طريقة انقضائه، فينتهي عقد القرض العام بطريقتين أساسيتين[٢] وهي:

أولاً: الوفاء الكامل بالالتزامات المالية المترتبة على الدولة لأصحابها.

ثانياً: استهلاك القرض، والذي لا يكون سوى صوره من صور سداد القرض بصوره تدريجية.

ثالثاً: انكار القرض.

أولاً: الوفاء بعقد القرض العام

الوفاء بعقد القرض العام هي الطريقة الطبيعية لانتهاء الدين العام، أي تسديد القرض العام بصورة دفعات، أو بدفعه واحدة بإعادة المبلغ الاسمي للسند إلى مالكه، في اغلب الأحيان الوفاء بهذا المعنى يقتصر على القروض قصيرة المدة، اما بالنسبة للقروض الضخمة والقروض طويلة، أو متوسطة المدة فالدولة تلجأ إلى استهلاكها على سنوات[٣]، ولا بد من التفريق بين القروض المؤبدة والقروض لأجل معين من حيث طريقة الوفاء:

١: القرض المؤبد.

بهذا النوع من القروض الدولة لا تعين مدة لانتهائه، إلا أنه يمكنها الوفاء به متى ما ارادت ذلك، ووجود شرط عدم انقضاء القرض يكون لصالح الدولة وليس لمصلحة الدائنين، لأنه بإمكانها التنازل عنه متى ما وجدت في ذلك مصلحه لها، بشرط يكون التخلص من هذا الدين بطريقة الاستهلاك وليس بطريقة الوفاء بسبب ضخامة الديون[٤] .

---

(١) DE laubadere, Andre, Traite thearique et Pratique des contrats Administratif ,١٩٨٣,p ٦٤٢-٦٦٣

(٣) منصور ميلاد يونس،ط١، مبادئ المالية العامة، المؤسسة الفنية للطباعة والنشر،٢٠٠٤، ص٩٣.

(٤) عادل أحمد حشيش، أصول المالية العامة، مؤسسة الثقافة الجامعية، الإسكندرية، ١٩٨٣، ص٢٧٦ .

٢: القرض محدد المدة.

الأصل بالقرض محدد المدة أن يتم سداده بميعاد استحقاقه وفقاً للأوضاع المتفق عليها بعقد القرض، إلا أن فقهاء فرنسا اختلفوا إذا كان بإمكان الدولة أن تسدد القرض قبل ميعاده المحدد، فبعضهم لا يجيزون ذلك ويستندون إلى احكام المادة١٣٠٥-٣ من القانون المدني الفرنسي[١]؛ لأن هذا النوع من القروض فيه شروط لمصلحة الدائن والمدين معاً، ولا مجال للدولة في هذه الحالة إذا ارادت الاحتفاظ بحق الوفاء قبل الميعاد؛ لأن ذلك يؤدي إلى الاضرار بالدائن إذا سدد الدين قبل أوانه[٢].

وقد أخذ المشرع الأردني بهذا الرأي بقانون الدين العام رقم (٩٦) لسنة ١٩٦٦ في الفقرة (أ) من المادة (١٤) " لا يجوز الوفاء بأي اصدار للدين العام قبل موعد استحقاقه النهائي إلا إذا نص في احكام الإصدار وشروطه على الوفاء به في مواعيد اختيارية جرى تحديدها مسبقاً على أن يتم الوفاء بعد موعد الاستحقاق الاختياري الأول" [٣] .

وبعضهم الآخر يرى خلافاً لذلك، أي أن للدولة الحق بالوفاء بقيمة القرض قبل مدة استحقاقه، ويبررون ذلك باعتمادهم على قواعد القانون العام، وأن كان عقد القرض العام ينشأ رابطة قانونية بين الدولة ودائنيها، لأن عملية الائتمان هي من تقوم بها، لذا فإنه بهذه الحالة يخضع بالتنفيذ لمتطلبات الصالح العام، وعليه بإمكان الدولة الوفاء به قبل حلول ميعاده وبدون الحاجة للنص عليه في العقد[٤].

وللإدارة الحق بأنهاء العقد بإرادتها المنفردة، وتسدد القرض قبل موعد استحقاقه استناداً إلى حكم محكمة القضاء الإداري المصري " إن العقود الإدارية تختلف عن العقود المدنية في أنها تستهدف مصلحة عامة لسير العمل في المرفق العام، وأن كفتي المتعاقدين فيها غير متكافئة إذ يجب أن تراعي فيها وقبل كل شيء تغليب الصالح العام على مصلحة الافراد ويترتب على ذلك أن للشخص المعنوي الحق في مراقبة تنفيذ العقد، وفي تغيير شروطه بالإضافة والحذف والتعديل، وفي أنهائه في أي وقت طالما أن المصلحة العامة المنشودة تستلزم ذلك" وأشارت المحكمة الإدارية

---

(١) تنص المادة على (الالتزام الآجل: المصطلح يفيد المدين، أذا لم يكن ناتجاً عن القانون، أو ارادة الأطراف، أو الظروف التي كان عليها أنشئت لصالح الدائن، أو كلا الطرفين) ويتضح من الن اذا كان الاجل المحدد لمصلحة الدائن والمدين معاً لا يجوز للدائن السداد قبل المعد المحدد؛ لأنه يضر بمصلحة المدين.

انظر: فقرة ٣ من المادة ١٣٠٥ من القانون المدني الفرنسي بعد تعديلات عام ٢٠١٦، منشور على الموقع الالكتروني:https;//www.trans-lex.org .

(٢) عادل احمد حشيش ، أصول المالية العامة، مصدر سابق ، ص ٢٧٦.

(٣) فقرة (أ) من المادة ١٤ من قانون الدين العام وادارته الأردني رقم ٩٦ لسنة ١٩٦٦.

(٤) طاهر الجنابي، دراسات في المالية العامة، مصدر سابق، ص٢٤٧.

العليا في حكم لها " إن للإدارة دائماً سلطة أنهاء العقد إذا قدرت أن هذا يقتضيه الصالح العام ، وليس للطرف الآخر إلا الحق في التعويضات إن كان لها وجه وهذا على خلاف الأصل في العقود المدنية، وأن سلطة الأنهاء تمتد إلى جميع العقود الإدارية" (١).

المشرع الجزائري أخذ بهذا الرأي، ومثال ذلك ما ذهب إليه بقرار الصادر يوم ١٥ يونيو لسنة ١٩٩٥بالمادة ٧ إذ نص " على إمكانية الخزينة في أي وقت تسديد السندات حتى قبل أجل استحقاقها؛ وذلك بدون أي شرط" ولكن في موضع اخر قد اخذ بفكرة التسديد المسبق الا أنه قيدها بشرط وذلك في نصوص المواد ١-٢ في القرار الصادر بسنة ١٩٨٩الذي حدد شروط تسديد سندات التجهيز بصيغة ٨٪ ل (١٠سنوات)، على النحو الآتي:

" المادة الأولى: يمكن أن تسدد مسبقاً سندات التجهيز... في جميع الصناديق التي بها سندات التجهيز بحسب الصيغ".

المادة الثانية: " لا يمكن لحائز السند أو سندات التجهيز... أن يحصل على التسديد المسبق لسنده أو لسنداته إلا بعد انقضاء أجل ٥ سنوات على الأقل، ابتداء من تاريخ اكتتابه".

أخذ المشرع العراقي بقانون الأداة المالية والدين العام رقم ٩٥ لسنة ٢٠٠٤ في القسم الثالث بالفقرة ثالثاً " يقوم الوزير بدفع رأس المال والفوائد في العطاء القانوني عند الاستحقاق، أو في وقت سابق وحسب تقديره وبموجب شروط سندات الدين الحكومي" (٢).

ونلاحظ أن المشرع العراقي بهذا القانون لم يمانع بسداد القروض الحكومية قبل ميعاد استحقاقها، وترك ذلك للسلطة التقديرية لوزير المالية ووفقاً لشروط الإصدار.

وكانت وزارة المالية العراقية، قد أوفت بقيمة القرض العام، إذ رصدت مبلغ قيمته مليون دينار عراقي بميزانيتها لسنة ١٩٤٥ وتاريخ الاستحقاق هو عام ١٩٦٤.

ونحن بدورنا نؤيد هذا الرأي، أي قيام الدولة بتسديد قيمة القرض قبل حلول ميعاد استحقاقه، لأن القرض العام أحد العقود الإدارية، بالتالي فهو يخضع للنظام القانوني الذي يحكم العقود الإدارية، الذي يمنح للدولة الحق بتسديد مبلغ القرض قبل ميعاد استحقاقه.

---

(١) سليمان الطماوي، الأسس العامة للعقود الإدارية، مصدر سابق ، ص٥٦٨-٥٧٠.

(٢) الفقرة الثالثة من القسم الثالث من قانون الإدارة المالية والدين العام العراقي رقم ٩٥ لسنة ٢٠٠٤.

ثانياً: استهلاك القرض العام.

تسعى الدول إلى التخلص من القرض العام بصوره نهائية؛ وذلك عن طريق استهلاكه، ويكون ذلك بتسديد قيمة السندات إلى أصحابها بشكل دفعات متعاقبة وخلال مدة معينة يتم النص عليها بشروط الإصدار، وهو يشبه عملية التبديل؛ لأن كلاهما يؤدي إلى تخفيف عبء الفوائد، الا أن الاستهلاك يختلف عن التبديل، بأنه يؤدي إلى تخفيف قيمة الدين ايضاً[١].

وينتج عن البدء بعملية استهلاك الدين، تضاؤل المبالغ الملتزمة بها الدولة فضلاً إلى تضاؤل مبالغ الفائدة المتفق عليها تضاؤل يُناسب نسبة السندات المستهلكة، واستهلاك القرض يتم بموجب مجموعة من الطرق التي تستخدمها الدولة لتحقيق هذه العملية، ولكن استهلاك القرض يتطلب توفير المبالغ، أو الموارد اللازمة لكي تتمكن الدولة من تسديد قيمة السندات، حيث تختلف الأساليب التي تستطيع اتباعها لتوفير الموارد باختلاف الدول وظروفها الاقتصادية، والاجتماعية والسياسية التي تمر بها، وفيما يأتي سنعرض على التتابع الأساليب والطرق المتعددة، وآلية تدبير الموارد اللازمة لعملية الاستهلاك[٢].

١: طرق وأساليب استهلاك القرض العام.

تستطيع الدول استهلاك القرض العام بالمعنى المشار اليه سابقاً؛ وذلك عن طريق اللجوء لمجموعه من الأساليب الفنية، ومن هذه الأساليب هي: الاستهلاك بأقساط سنوية، الاستهلاك بواسطة القرعة، والاستهلاك بواسطة شراء سندات القرض بالأسواق المالية" البورصة".

أ-أسلوب الاستهلاك بأقساط سنوية معينة: هذا الأسلوب من الأساليب الأكثر استخداماً بعملية استهلاك القروض[٣]،إذ تقوم الدولة بالدفع سنوياً لأصحاب السندات جزءاً من قيمتها اضافةً إلى فائدتها المستحقة، لكي يتم استهلاك القرض بعد مدة من الزمن.

---

(١) فوزت فرحات، المالية العامة : الاقتصاد المالي، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، ٢٠٠١، ص٣٥٦.

(٢) مريم عثمانية ولطفي أبو سحيلة، النظام القانوني لعقد القرض العام- دراسة مقارنة، مصدر سابق، ص٢٦٥.

(٣) بعض الفقه يقسم أساليب الاستهلاك الى اسلوبين رئيسين:

فهنالك الاستهلاك الاجباري والاستهلاك الاختياري، فالأول تلتزم به الدولة وتتقيد بميقات محدد، اما في صلب عقد القرض العام الذي تبرمه مع الدائنين واما بمقتضى قانون تقيد به نفسها فتلتزم برد أصل الدين في ميعاد محدد اما الاستهلاك الاختياري فهو الذي تباشره الدولة بمطلق حريتها، فتختار الوقت الذي يلأمها للوفاء وتستهلك في فترات معينة تبعاً لمشيئتها وارتها.

وأخذ المشرع الجزائري بهذا الأسلوب لاستهلاك قروض المؤسسات المالية وشركات التأمين وجاء ذلك في المادة ٥ من القرار الصادر في ١٢ مايو لسنة ٢٠٠١ الذي تضمن إصدار سندات الخزينة لمصلحة الصندوق الوطني للتأمين عن البطالة حيث نص" يتم دفع الأقساط السنوية (الأصل والفائدة) في التاريخ الموافق لتاريخ إصدار السندات موضوع هذا القرار".

إلا أنه يعيب هذا الأسلوب هو تجزئة عملية الدفع، بالتالي تكون قيمة الأقساط السنوية قليلة جداً ولا تحقق ميزة لأصحابها، الذين يفضلون بقائهم دائنين بمبالغ كبيرة، أو استرجاع أموالهم كاملةً لكي يمكنهم الاستفادة منها، لهذا فالدول لا تتجه إلى هذا النوع من أساليب الاستهلاك الا في حالة اقتراضها من المؤسسات المالية بحيث لا تضار هذه المؤسسات من استرجاع قيمة القرض بهذه الطريقة[١].

فعلى سبيل المثال إذا كانت مدة استهلاك الدين (١٠) سنوات فالدولة هنا تقوم بتسديد قيمة السند على (١٠) أقساط سنوية متساوية، وكل قسط يحتوي على جزء من قيمة الدين وفائدته، والفائدة بالسنوات الأولى تكون أكبر من قيمة الدين الأصلي، الا أن أصل الدين يأخذ بالتزايد والفائدة تأخذ بالتناقص كلما اقترب من مدة سداد الدين.

ب-أسلوب الاستهلاك بالقرعة: هنا الدولة تقوم في كل سنة بختيار مجموعة من السندات بواسطة القرعة وترجع لأصحابها كل قيمتها الاصلية، وتقوم بتكرار هذه العملية حتى يتم استهلاك جميع السندات، فاذا كانت القيمة الأصلية للسندات كافة (٥) ملايين دينار مقسمة على خمسين ألف سند ومدة الاستهلاك محددة بعشر سنوات مثلاً، فالدولة هنا تختار (٥) ألف سند كل سنة بواسطة القرعة وإعادة قيمتها لأصحابها، وهذه الأسلوب لا تتم الا عند حلول موعد استهلاك القرض[٢].

وقد استخدم المشرع الجزائري هذا الأسلوب، بالنسبة لسندات التجهيز في شكل استثمارات، التي تم إصدارها على وفق المرسوم ٧١-٩١ الصادر في الشهر الرابع وتم توجيه مبالغ تلك السندات لتمويل الاستثمارات الكبرى.

انظر: سوزي عدلي ناشد، الوجيز في المالية العامة (النفقات العامة – الإيرادات العامة- الميزانية العامة)، دار الجامعة الجديد للنشر، الإسكندرية، مصر، ٢٠٠٠، ص٢٦٠.

(١) حسن محمد القاضي، الإدارة المالية العامة، مصدر سابق، ص١٣٤-١٣٥.

(٢) سعود جايد العامري، مدخل معاصر في علم المالية العامة، ط١، دار المناهج للنشر والتوزيع، الأردن، ٢٠٢٠،ص١٨٣.

وتعاب هذه الطريقة أنها تحتوي على عنصر المفاجأة للدائنين الذين تظهر سنداتهم في القرعة ويستعيدون قيمة سنداتهم، لأن بعضهم يفضل بقائها كما هو عليه الحال، وخصوصاً عند عدم وجود الفرص الملائمة لاستثمار أموال القرض[١].

ج- أسلوب الاستهلاك بواسطة سوق الأوراق المالية: يمكن للدولة استهلاك السندات عن طريق شرائها من سوق الأوراق المالية، ويحدث ذلك إذا كانت أسعار السندات في البورصة منخفضة عن سعر التعادل، أو قيمتها السوقية اقل من قيمتها الاصلية، وفي كلتا الحالتين فأن الدولة تستفيد من عملية الشراء؛ لأنها تحقق فرق[٢].

لكن لا يمكنها استهلاك عدد كبير من السندات، لأن شرائها لتلك السندات قد يؤدي إلى ارتفاع قيمتها، وإذا كانت قيمة السندات بالبورصة تزيد على قيمتها الأصلية، فالدولة لا تتجه لاستهلاكها بهذا الأسلوب؛ لأن ذلك قد يدفعها إلى دفع مبالغ أكبر من قيمة السند الأصلي، ويمكن للدولة أن تنص في شروط الإصدار باتباعها طريقة الاستهلاك بالقرعة، أو الشراء بسوق الأوراق المالية لاستهلاك القرض، وهذا امر مهم اذ قد يشجع أو بالعكس ويحد من الاكتتاب بالقرض[٣].

والمشرع العراقي نص في قانون الأداة المالية والدين العام رقم ٩٥ لسنة ٢٠٠٤ بالفقرة ١ من القسم الثالث " للوزير الحق بشراء أو استرداد أو إعادة تمويل سندات الدين الحكومية بموجب شروطها مستخدماً الاموال العامة" سمح قانون الدين العام للوزير بشراء سندات الدين للتخلص من الدين الحكومي.

حيث قامت الحكومة العراقية بتسوية القروض الخاصة بشركة بتروبراز البرازيلية؛ وذلك من خلال إعادة شراء الدين بنسبة ١٠، ٢٥ من مجموع مستحقاتها والتي تبلغ ١١٣ مليون دولار[٤].

ونلاحظ، أن منح وزير المالية هذه الصلاحية أي (شراء واسترداد او إعادة) تمويل سندات الدين العام لا يهدف فقط إلى إدارة الدين العام وانما يهدف ايضاً إلى تحقيق التنمية المستدامة عن طريق تخفيض كلفة الاقتراض، وتحرير بعض من الموارد المالية العامة لتوجيهها نحو المشاريع التنموية، فضلاً عن تعزيز الاستقرار المالي وحماية حقوق

---

(١) حسن محمد القاضي، الإدارة المالية العامة، مصدر سابق، ص ١٣٥.
(٢) سعود جايد العامري، مدخل معاصر في علم المالية العامة، مصدر سابق، ص١٨٤,
(٣) كاظم خضير السويدي، طرق سداد القرض العام، مصدر سابق ، ص٣١٣.
(٤) قسم الدين الخارجي فقره (١) من نشاطات دائرة الدين العام خلال عام ٢٠١٧، منشور على موقع وزارة المالية العراقية تم الاطلاع عليه بتاريخ ١٣-١١-٢٠٢٥ .

الأجيال المستقبلية من الأعباء المالية المفرطة، وهذا ينسجم مع متطلبات التنمية المستدامة بإبعادها الاجتماعية والاقتصادية.

٢: تدبير الموارد اللازمة لعملية استهلاك عقد القرض.

ينبغي على الدولة أن تعمل على التخلص ما أمكنها من عبء الديون العامة الناتجة عن القروض (بغض النظر عن نوع هذه القروض ومدتها)، عن طريق تخصيص الموارد المالية لتسديدها، وفي الوقت الحالي يمكن للدولة أن تدبر الأموال الأزمة عن طريق استعانتها بمجموعة من الأساليب التي تمكنها من استهلاك القروض العامة.

وتشمل هذه الطرق، الاقتطاع من ايرادات الموازنة، تأسيس صندوق لاستهلاك القرض، تعمد الدولة بإصدار نقود جديدة[١].

أ-الاقتطاع من إيرادات الموازنة.

مصدر هذه الإيرادات غالبا ما يكون الفائض الناتج عن الزيادة بالإيرادات على حساب النفقات وهذا يساعد الدين العام من خلال استهلاكه بمدة قصيرة، والفائض يحدث نتيجة زيادة الضرائب عن النفقات العامة، وعلى هذا الأساس يقال بأن القروض العامة هي ضرائب مؤجلة لأن تسديدها يكون من الناحية العملية بواسطة الضرائب، فضلاً عن ذلك قد يقوم المشرع بالنص على تخصيص مبالغ محددة تضاف سنوياً إلى فائض الموازنة، ليتم استعماله في عملية استهلاك القروض، وقد تحدد الدولة بعض من الإيرادات خاصةً الضرائب[٢]، لخدمة القروض العامة لاستعمالها بعملية الاستهلاك.

---

(١) عزت عبد الحميد البرعي، مبادئ الاقتصاد المالي(المالية العامة)، مصدر سابق، ص٤٩٧.

(٢) لجأت مصر الى اتباع هذا الأسلوب عام ١٩٠٤ عندما قررت تخصيص حصيلة ضريبة الاطيان في سائر المديريات عدا مديرية قناة لخدمة الدين العام، وقد الغى هذا التخصيص عام ١٩٤٠، كما لجأت فرنسا لهذا الأسلوب ايضاً عام ١٩٢١، حيث أنشأت الخزانة المستقلة لاستهلاك الدين العام، وخصصت لها حصيلة ضريبة التركات، وايرادات احتكار الدخان، وبعض الإيرادات الأخرى، وهذه التخصصات جاءت نتيجة للحروب والكوارث الطبيعية مما ادى الى الخروج عن مبدأ عدم تخصيص الإيرادات العامة، لكن هذا التخصيص قد الغي فيما بعد والتزمت الدول المعنية بقاعدة عدم تخصيص الإيرادات العامة.
للمزيد انظر: خالد سعد زغلول وإبراهيم الحمود، الوسيط في المالية العامة، مصدر سابق، ص٤٣١.

ويرى بعضهم أن تحديد مجموعة من الضرائب لتسهيل عملية استهلاك القروض العامة تتعارض مع متطلبات الملاءمة والسلطة التقديرية التي تتصف بها الدولة عند ممارسة دورها لتحقيق التوازن بين مكونات النظام الضريبي وبين متطلبات احتياجاتها الاقتصادية الوطنية[١] .

بالنسبة للمشرع العراقي في قانون الإدارة المالية والدين العام رقم ٩٥ لسنة ٢٠٠٤ " للوزير تخصيص دائم وغير محدود من الأموال العامة لأغراض الشراء أو استرداد أو إعادة تمويل سندات الدين الحكومية أو دفع فوائدها"[٢].

ونحن نرى أن هذه الصلاحية من أوسع الصلاحيات التي تم منحها لوزير المالية العراقي بإدارة الدين العام، إذ سمحت هذه المادة بتخصيص موارد مالية بصورة دائميه ومستمرة ودون تحديد سقف مالي معين لخدمة الدين العام، من أجل ضمان وفاء الدولة بالقروض العامة من أجل الحفاظ على الثقة بالائتمان الحكومي ومنع التعثر بسداد أصل الدين أو فوائده، والمشرع هنا لم يحدد مصدر معين من الأموال التي يمكن استخدامها لسداد الدين العام وانما اكتفى بتحديد عبارة (الأموال العامة) وهذا يعني جميع الأموال التي تدخل إلى الخزينة العامة للدولة قابلة لأن تكون مصدر لسداد الدين العام.

وهذه الصلاحية تسهم بتحقيق التنمية المستدامة اذ تم استخدامها بصورة رشيدة، اذ تعزز الاستقرار المالي للدولة، والثقة بقدرة الدولة على الوفاء بالتزاماتها من قبل المكتتبين يساهم بخفض أسعار الفوائد على القروض المستقبلية، فضلاً عن إعادة هيكلة الديون.

إذ قام المشرع في قانون الموازنة الاتحادية لسنة ٢٠٢٣ بتخصيص مبلغ قدرة (١٢.٧٥٠.٩٨١.٠٢١) لتسديد أقساط الدين الخارجي والداخلي[٣].

ب-تأسيس صندوق لاستهلاك القروض.

لتأمين عملية استهلاك القروض سواء كانت مؤبدة، أو لمدة محددة، تقوم بعض من الدول بتأسيس ما يعرف بصندوق الاستهلاك، ويخصص لتمويله مبالغ سنوية، أو بتخصيص نوع معين من الإيرادات العامة كضرائب محددة لتمويله، ويقوم الصندوق بعملية شراء السندات من البورصة عند تجمع الأموال لديه، والسندات التي قام الصندوق

---

(١) مريم عثماني ولطفي أبو سحيلة، النظام القانوني لعقد القرض العام، مصدر سابق، ص٢٧٠-٢٧١.

(٢) القسم الثالث فقره ٤ من قانون الإدارة المالية والدين العام العراقي رقم ٩٥ لسنة ٢٠٠٤.

(٣) نص المادة ٢فقره فقره اولاً، البند ١/ب من قانون الوازنة الاتحادية لسنة ٢٠٢٣ المنشور بجريدة الوقائع العراقية بالعدد ٤٧٢٦.

بشرائها إما أن تقوم الدولة بإعدامها، أو أن يحتفظ الصندوق بها مع تسلمه فوائدها سنوياً ويستعمل هذه الفوائد لشراء سندات أخرى وهكذا[١].

ومن ناحية استقلالية الصندوق من عدمه[٢]، فالأفضل يكون الصندوق تابعاً لوزارة المالية، أو البنك المركزي، كما فعل المشرع الأردني بقانون الدين العام رقم ٩٦لسنة ١٩٦٦، حيث أشار إلى أن الصندوق يكون تابع للبنك المركزي[٣].

إلا أن الاحتفاظ بالسندات قد يشجع الحكومة على التصرف بها عن طريق بيعها إذا احتاجت للأموال، وبهذا تعود للتداول مرة أخرى، ويضيع جهود الصندوق في عملية استهلاك القروض[٤].

وتم استخدام صندوق الاستهلاك بفرنسا بعام ١٩٢٦، " الذي أعطي نظاماً دستورياً رغبة في منع البرلمان من تخفيض موارده"، وتم تخصص له موارد مختلفة منها ضريبة التركات إضافة إلى إيرادات احتكار التبغ، بحيث أصبحت موارده تفوق كمية الاستهلاكات التي يلتزم بالقيام بها، أما الفائض الموجود لديه فيقوم بنقلة إلى موازنة الدولة العامة[٥].

قام المشرع الأردني في قانون الدين العام وادارته رقم ٩٦ لسنة ١٩٦٦ بأنشاء صندوق للوفاء بقيمة أي اصدار من إصدارات القرض العام[٦].

اما بالنسبة للمشرع العراقي والجزائري فلم ينص على انشاء صندوق لاستهلاك الدين العام كما فعل المشرع الأردني.

---

(١) عادل احمد حشيش، أصول المالية العامة، مصدر سابق، ص٢٧٩.

(٢) ففي فرنسا عام ١٨٧٥ من خلال التعديلات الدستورية منح الصندوق الشخصية المعنوية على شكل صندوق مستقل له وضع دستوري حيث يعتبر مؤسسة عامة وهي مسؤولة عن تسيير إدارة الدين، ولكن منذ عام ١٩٥٠ تعرض الصندوق لانتقادات كثيرة وحتى مبدأ تخصيص الايراد لم يسلم من الانتقاد مما أدى الى الغاء الصندوق بواسطة المادة ٧٧ من مرسوم ٣ نوفمبر ١٩٥٨.

للمزيد انظر: محمد جمال مطلق الذنيبات، النظام القانوني لعقد القرض العام، مصدر سابق، ص١٦٧.

(٣) فقرة (ب) من نص المادة ١٦ من قانون الدين العام وادارته الأردني رقم ٩٦لسنة ١٩٦٦.

(٤) يقصد هنا ان الدولة قد تمر بعجز مالي، أو تحتاج الى سيولة عاجلة، فتقوم ببيع السندات التي اشتراها الصندوق مرة أخرى الى السوق، أو رهنا أو استعمالها للحصول على تمويل جديد، بالتالي فإن الأموال التي انفقها الصندوق لشراء السندات لم تحقق النتيجة النهائية وهي تخفيض الدين العام مما يؤدي الى عودة الدين الى التداول واهدار الغاية التي أنشئ من اجلها صندوق الاستهلاك.

انظر: محمد جمال مطلق الذنيبات، النظام القانوني لعقد القرض العام، مصدر سابق، ص١٦٧.

(٥) عادل احمد حشيش، أصول المالية العامة، مصدر سابق،ص٢٧٩ .

(٦) فقرة (أ) من نص المادة ١٦ من قانون الدين العام وادارته الأردني رقم٩٦ لسنة ١٩٦٦.

أما بخصوص القروض المؤبدة؛ ولأن الدولة غير ملزمة بالوفاء بها خلال مدة محددة، فلها الحرية باختيار الطريقة التي تتم بها عملية استهلاكه " كاستهلاكه بالقرعة، أو شراء سندات من البورصة وقد تدرج لهذا الغرض مبلغا سنويا من الموازنة، أو تخصيص له فائض الموازنة" [١].

ت–وقد تتجه الدول لاستهلاك قروضها العامة إلى القيام بإصدار عملة نقدية جديدة، أي زيادة العملات النقدية المتداولة، إلا أنه يؤدي إلى ارتفاع بمستوى الأسعار مع انخفاض بالقوة الشرائية، والدولة تستعمل الإصدار لتسديد قيمة القروض، مع قيامها باستهلاك بعض من قيمتها الحقيقية لتخفيض قيمة النقود، لكن يعاب هذا الأسلوب في أنه يؤدي إلى حدوث التضخم ممّا يترتب عليه اضرار بالمجتمع من نواحٍ مختلفة، لذا يجدر بالدولة عند اتباعها هذا الأسلوب الالتزام بالدقة والحذر اللازمين لما ينتج عنه من اثار معقدة ومتعددة[٢].

ثالثاً: انكار القرض، واعلانها الامتناع عن سداد قيمته وفوائده، وتلجأ الدولة الى هذا الإعلان اما لإحساسها بالظلم الشديد تجاه الشروط القاسية التي يفرضها عليها عقد القرض وخاصة القروض الأجنبية، أو لرغبتها في إعادة توزيع الدخل القومي وتقليل الفوارق بين الطبقات من خلال حرمان الأغنياء من مستحقات القرض الداخلي التي لهم في ذمة الدولة.

ولكن هذا الانكار لهُ من الخطورة بحيث يمكن ان يهدد سيادة الدولة واستقلالها، حين يكون مبرراً لغزو الدولة الدائنة لها، أو لما يترتب عليه من فقدان الثقة في مالية الدولة وجدارتها الائتمانية، لذلك لا تلجأ الدولة اليه الا حين تضيق بها السبل، ولا تجد مفراً من اللجوء اليه.

ومع ذلك فإن توقف الدولة عن دفع الديون أو فوائدها ظاهرة بدأت في أواخر القرن الثامن عشر مع افلاس حكومة الثورة الفرنسية، ثم انتشرت خلال القرن التاسع عشر بإفلاس النمسا وهولندا واليونان والبرتغال وروسيا ومصر ١٨٧٦ وكثير من دول أمريكا الجنوبية وليس لإنكار الدولة لقروضها من إثر في الوقت الحاضر اللهم الا ما لوحت به كل من البرازيل والأرجنتين والسنوات الأخيرة بالامتناع عن سداد ديونها الخارجية لضخامة اعبائها على ميزانية الدولة[٣].

وترى الباحثة، أنه من الأفضل للمشرع أنشاء صندوق لاستهلاك القرض، لما لهُ من مزايا عديدة منها، رصد الأموال سنوياً ومحددة منذُ لحظة ابرام عقد القرض العام ممّا يضمن وجود الأموال عند حلول أجل الوفاء، ويمنع تراكم الديون لأن الدولة تقوم بالتسديد بشكل منتظم، فضلاً عن أنه يتماشى مع مبدأ " الإدارة الرشيدة" للقرض العام التي بدورها تركز على الاستدامة المالية ولا تقوم بتحميل أجيال المستقبل أعباء الدين العام.

---

(١) محمد جمال مطلق الذنيبات ، النظام القانوني لعقد القرض العام ، مصدر سابق، ص١٦٦–١٦٨.

(٢) خالد شحادة الخطيب واحمد زهير شامية، أسس المالية العامة، مصدر سابق، ص ٢٤٦.

(٣) كاظم خضير السويدي، طرق سداد عقد القرض العام، مصدر سابق، ص ٣١١–٣١٢.

المطلب الثالث: محددات اصدار القروض العامة.

اللجوء إلى القروض العامة لا يكون بصورة مطلقة، وانما تحكمه العديد من المحددات والضوابط التي توجهه لتحقيق الصالح العام، وتحد من الآثار السلبية للاقتراض على الاقتصاد والاستدامة المالية، وعليه سنقسم المطلب على فرعين سنبحث بالفرع الأول/ عن ضوابط اصدار القروض الداخلية، والفرع الثاني / سنبحث عن ضوابط اصدار القروض الخارجية.

الفرع الأول: محددات اصدار القروض الداخلية.

تتمحور محددات القروض العامة الداخلية، بطاقة الاقتراض، وطاقة الاستيعاب، وطاقة خدمة واستهلاك القروض، وسنوضح هذه المحددات بشي من التفصيل على النحو الاتي:

أولاً: قدرة الافراد على الاقتراض.

القروض العامة الداخلية تعتمد على مدخرات الهيئات والافراد المختلفة بالمجتمع، لذا نعني بطاقة الاقتراض هي قدرة الافراد والهيئات على الاكتتاب لسندات القرض العام، وهذه الطاقة تتوقف على عوامل مختلفة، أهمها حجم الادخار القومي والذي بدوره يعتمد على الدخل القومي والميل للادخار، فكلما زاد الدخل القومي زاد الادخار القومي؛ لأن الارتفاع الحاصل بالدخل القومي لا يتم تخصيصه كلهُ للاستهلاك، وذلك لانخفاض الميل الحدي للاستهلاك كلما ارتفع الدخل[١].

ومن ثم فأن زيادة الادخار الفردي، بسبب زيادة الدخل الفردي، أو بسبب انخفاض الاستهلاك القومي، يزيد من طاقة الاقتراض في المجتمع؛ وذلك مشروط بعدم زيادة الأعباء الضريبية من قبل الدولة على الدخول الفردية؛ لأن الضرائب والقروض تتنافس بالحصول على مدخرات الافراد، وتفاضل الدولة بينهما بسبب الظروف الاقتصادية التي تمر بها[٢].

كما أن طاقة الاقتراض تتوقف على الية توزيع المدخرات القومية بين القروض الخاصة والقروض العامة، فكلا النوعين يتنافسان على الحصول على مدخرات الافراد، لذا نجد أن مقدرة الدول على الاقتراض تتوقف ناهيك عن كمية مدخرات الافراد، على ما تقدمة للأفراد من امتيازات لتشجيعهم على الادخار، ام الاقراض من هذه الامتيازات سعر الفائدة بالدين العام، درجة الاستقرار السياسي بالدولة، ثقة الافراد بالحكومات ،بالإضافة إلى ذلك تضمن للأفراد سلامة

---

(١) محمد مصطفى أبو مصطفى، دور واهمية التمويل الخارجي في تغطية العجز الدائم لموازنة السلطة الوطنية الفلسطينية– دراسة تحليلية مقارنة عن الفترة من ١٩٩٩– ٢٠٠٠، رسالة ماجستير قدمت لمجلس كلية المحاسبة والتمويل ، فلسطين، ٢٠٠٩،ص٥٨.

(٢) المصدر نفسه، ص٥٩.

توظيف مدخراتهم، ووجود وعي اقراضي لدى الأفراد مع شعورهم بأهمية توفير القروض العامة للدولة من أجل تمكينها من تنفيذ برنامجها الانفاقي بما يحقق فوائد عديدة للفرد ليس باعتباره مقرضاً وانما باعتباره فرداً من افراد المجتمع، حتى تتجه المدخرات الفردية إلى جانب القروض العامة بنسبة اعلى من القروض الخاصة(١).

ونلاحظ بأن قدرة الدول على الاقتراض مرتبطة بقدرة الافراد على الادخار، فكلما كان حجم الادخار كبير زادت قدرة الدول على الاقتراض، اما إذ كان حجم الادخار منخفض قلت قدرت الدول على الاقتراض.

ثانياً: قدرة الاقتصاد الوطني على استيعاب القروض.

المقصود هنا بالطاقة الاستيعابية، هي قدرة الاقتصاد الوطني على استيعاب القروض العامة بشكل نفقات عامة منتجة، فالهدف الرئيس من القروض العامة غالباً ما يكون بتغطية النفقات العامة، لذا يتوجب على حكومات الدول عند تحديد كمية القروض العامة أن تراعي قدرة اقتصادها الوطني على استيعابها، وهذه القدرة تعتمد على طبيعة الظروف الاقتصادية التي تعيشها الدول" مدة الرخاء أم فترة كساد" وعلى طبيعية الهيكل الاقتصادي للدول أي اقتصاد متطور أو اقتصاد نامي.

وفيما يتعلق بطبيعة الظروف الاقتصادية التي تمر بها الدول، يتضح أن الاستيعابية للاقتصاد الوطني(الداخلي) تكون أوسع نطاق بفترة الكساد عكس فترة الرخاء، وذلك لأن في حالات الركود تبرز حاجة ملحة لتحفيز الطلب الفعلي، مما يؤدي إلى تنشيط الناتج القومي ورفع معدلات التوظيف(٢).

بينما في فترات الرخاء تنخفض مقدرة الاقتصاد الوطني على استيعاب القروض العامة، لأن بظروف الرخاء يحذر من أن تؤدي إلى زيادة النفقات العامة إلى زيادة مستوى الأسعار وبالتالي احداث ضغوط تضخمية والتي بدورها تحدث آثار سيئة على الاقتصاد الوطني، ومع ذلك قد تتجه الدول بفترات الرخاء إلى التوسع بالقروض العامة من أجل امتصاص بعض من القوى الشرائية لدى الافراد وبالتالي محاربة التضخم(٣).

أما بالنسبة لطبيعة الهيكل الاقتصادي للدول، يلاحظ أن الطاقة الاستيعابية في الاقتصاد الوطني يكون أوسع نطاق بالدول المتطورة عنها بالدول الأقل نموا، ويرجع سبب ذلك إلى مرونة البنيان الإنتاجي بالدول المتطورة، لأن

---

(١) عادل العلي، المالية العامة والقانون المالي والضريبي، مصدر سابق ، ص٣٠٠.

(٢) علي لطفي، اقتصاديات المالية العامة، مكتبة عين شمس، بلا مكان نشر، ١٩٨٤،ص٢٤٢.

(٣) خالد سعد زغلول وإبراهيم الحمود، الوسيط في المالية العامة، مصدر سابق، ص٤٤٣.

الإنتاج يتسم بمرونة نسبية لزيادة الطلب، ولا يصل إلى مرحلة عدم المرونة الا بعد مدة زمنية، وخصوصاً عند مشارف نهاية مرحلة التوسع الاقتصادي.

بينما بالدول الأقل نمو فأنها تتصف بعد مرونة الجهاز الإنتاجي، ذلك بسبب قلة رؤوس الأموال والايادي العاملة ذات الكفاءة الإنتاجية [١].

ثالثاً: قدرة الاقتصاد الوطني على استهلاك القروض.

تشكل القروض العامة عبئاً إضافياً على الاقتصاد الوطني، يتمثل هذا العبء بسداد الفوائد المترتبة على القروض العامة بصورة دورية، فضلاً عن سداد قيمته عند حلول اجله، لذا فالمقصود بطاقة الاقتصاد الوطني على خدمة القروض العامة واستهلاكها، هي مقدرة الاقتصاد الوطني على دفع الفوائد السنوية واقساط الاستهلاك.

وبسبب اعتماد الدول على الضرائب بصفة رئيسية، وتلك الضرائب تستلزم قدرة الاقتصاد الوطني على تحملها- وهذا يرتهن على طريقة استعمال مبالغ القروض العامة، فاستعمال القروض العامة بتمويل استثمارات حقيقية من شأنها إن تؤدي إلى ارتفاع قدرة الاقتصاد الوطني على تحمل الديون العامة وسدادها، بينما إذا تم استعمال القروض العامة بتمويل نفقات استهلاكية من شأنها أن تؤدي إلى خفض قدرة الاقتصاد الوطني بتحمل خدمة تسديد القروض العامة[٢].

ونجد، أن حجم القروض العامة تؤثر على قدرة الاقتصاد الوطني بخدمة واستهلاك الدين العام، أي بمعنى أنه كلما ارتفع حجم القروض العامة قلت طاقة الخدمة والاستهلاك والعكس صحيح، لأنه إذا تجاوز حجم الدين المستويات المستدامة بالنسبة للناتج المحلي الإجمالي يصاحبه ذلك ازدياد الفوائد، فإنه يضغط على الموازنة العامة للدولة ويقلل من الموارد العامة للاستثمار والتنمية، ع ذلك فإن تأثير القرض يعتمد على كفاءة وطريقة استخدامه في مشاريع منتجة.

الفرع الثاني: محددات القروض الخارجية.

القروض العامة الخارجية تختلف عن القروض العامة الداخلية كما أوضحنا مسبقاً بموضع الأعباء التي ترتبها على الاقتصاد الوطني، إلا أن العوامل المحددة للقروض العامة الخارجية وأن كانت نفسها تلك المحددات بالقروض العامة الداخلية الا أنها مغايرة لها بالمضمون، ومن هذه المحددات هي قدرة الاقتصاد الوطني على استيعاب القروض

---

(١) محمد مصطفى أبو مصطفى، دور واهمية التمويل الخارجي في تغطية العجز الدائم لموازنة السلطة الوطنية الفلسطينية- دراسة تحليلية مقارنة عن الفترة من ١٩٩٩-٢٠٠٠، مصدر سابق، ص٦٠.

(٢) فوزي عطوي، المالية العامة (النظم الضريبية وموازنة الدولة)، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت -لبنان ، ٢٠٠٣،ص١٣٥.

العامة الخارجية، بالإضافة إلى قدرته على خدمة وسداد تلك القروض، وهذان المحددان يشكلان خطورة أكبر من خطورة المحددات بحالة القروض العامة الداخلية[١].

أولاً: القدرة على استيعاب القروض العامة الخارجية.

يقصد بالطاقة الاستيعابية للاقتصاد الوطني بنطاق القروض العامة الخارجية، هي قدرة الاقتصاد الوطني على استثمار مبالغ تلك القروض، بحيث يترتب على تجاوز هذا الحجم بجعل الاستثمارات الجديدة غير مجدية- ومن ثم تتأثر قدرة الاقتصاد الوطني على استيعاب القروض العامة الخارجية على فرص الاستثمار المتاحة، وهذا بدورة محكوم بمستوى الاستثمارات القائمة فعلاً وعلى مستوى الموارد والثروات المعطلة والقدرة على استغلالها.

علاوةً على ذلك فأن حجم السوق يعد ايضاً من المحددات المؤثرة بالطاقة الاستيعابية للاقتصاد الوطني، فضيق حجم السوق يفضي إلى ضعف قدرة الاقتصاد الوطني على استيعاب القروض العامة الخارجية.

ولو نظرنا إلى الدول الأقل نمواً وهي التي تكون بأشد الحاجة إلى القروض العامة، نجد أنها تعاني من ضعف الطاقة الاستيعابية لتلك القروض؛ بسبب ضعف تكوين رؤوس الأموال البشرية" مجموعة المهارات والخبرات الفنية، والقدرة التنظيمية" يفضي إلى عدم القدرة على استعمال رأس المال المادي (الآلات والمعدات) ونتيجة لذلك فعلى هذه الدول أن تعمل على التوفيق بين الامرين، أي: رفع الطاقة الاستيعابية للاقتصاد الوطني بصورة تتناسب مع زيادة نطاق القروض العامة الخارجية[٢].

ثانياً: القدرة على خدمة واستهلاك القروض العامة الخارجية.

أن قدرة الاقتصاد الوطني على تسديد القروض العامة الخارجية ورد قيمتها تنعكس بشكل مباشر على قدرة الدول بالتوسع بالقروض العامة، وهذه القدرة تتوقف من جهة على مدى مرونة موردها العامة (موارد الدولة) ومن جهة ثانية على مدى ثقل الالتزامات المالية للقروض الخارجية، ومن جهة ثالثة على مدى انتاجية المشاريع التي أنفقت عليها حصيلة تلك القروض، سنوضحها على الشكل الاتي:

١- بالنسبة إلى مدى مرونة موارد الدول ومقدرة الدول على زيادة مواردها بمعدل سريع، كلما كان بإمكان الدولة تحمل أعباء القروض العامة، ومرونة النظام الضريبي تحتل أهمية خاصة بهذا المجال؛ لأن زيادة الأعباء

---

(١) السيد حجازي المرسى، مبادئ الاقتصاد العام الموازنة العامة والايرادات العامة والقروض، الدار الجامعية، مصر، ٢٠٠٩،ص٢٣٤.

(٢) محمد مصطفى أبو مصطفى، ور واهمية التمويل الخارجي في تغطية العجز الدائم لموازنة السلطة الوطنية الفلسطينية- دراسة تحليلية مقارنة عن الفترة من ١٩٩٩-٢٠٠٠، مصدر سابق، ص٦١.

الناتجة عن القروض العامة تدفع الدول إلى زيادة الضرائب حتى تستطيع زيادة محصلاتها المالية والقدرة على الوفاء بالتزاماتها[١].

٢- تضعف قدرة الدول على تحمل أعباء القروض العامة وتتجه إلى عدم التوسع بالاقتراض، إذا كانت أعباء القروض العامة ثقيلة بالإضافة إلى فوائدها المرتفعة ومدة عقدها قصيرة.

٣- واخيراً تتوقف قدرة الدول على تحمل أعباء القروض والتوسع بها، إذا تم استعمال مبالغ تلك القروض في أغراض منتجة ومشاريع استثمارية، فأعباء القروض هنا ستكون محدودة؛ بسبب ما تؤديه هذا المشاريع، لأنها تساهم برفع الناتج القومي وزيادة تراكم رؤوس الأموال، فهي تساعد بهذه الطريقة بتدعيم القدرة المالية للدول وتتح لها فرصة التخلص من أعباء القروض والتوسع بها، ولكن في حال استعمال القروض في اغراض غير منتجة كالحروب ، أو النفقات الاستهلاكية في هذه الحالة تكون أعباء خدمة القروض العامة ثقيلة جداً على الدول وبالتالي لا تستطيع الدول التوسع بها[٢].

ونجد، بأن القروض العامة غدت بالعصر الحديث أداة من الأدوات السياسية الاقتصادية وليس فقط أداة من أدوات التمويل، أي: بمعنى أصبحت أداة من أدوات تحقيق التنمية الاقتصادية فضلاً عن التنمية الاجتماعية والبيئية، وهذا ما ذهبت الية النظرية الكينزية إذ عدت عجز الموازنة العامة واللجوء إلى القروض العامة عاملاً من عوامل النمو ومن عوامل التوازن الاقتصادي.

---

(١) خالد سعد زغلول وإبراهيم الحمود، الوسيط في المالية العامة، مصدر سابق ،ص٤٤٦.

(٢) فوزي عطوي، المالية العامة (النظم الضريبية وموازنة الدولة)، مصدر سابق، ص١٣٦.

الفصل الثاني : أثر عقد القرض العام في تحقيق التنمية المستدامة

الفصل الثاني

اثر عقد قرض العام في تحقيق التنمية المستدامة

في الوقت الحاضر القروض العامة لا يقتصر دورها على سد عجز موازنات الدول، أو مواجهة الازمات الاقتصادية التي تحدث في الدول، بل امتدت لتغدو من اهم الوسائل الفعالة لدعم مشاريع وخطط التنمية المستدامة بأبعادها كافه (الاجتماعية والاقتصادية والبيئية)؛ وذلك من خلال توجيه أموال القروض العامة نحو تمويل المشاريع الاستراتيجية والتنموية والاستثمارية التي يكون لها دور في دعم اقتصاد الدول وخاصة الدول النامية.

وفي ظل التحديات التي تواجه دول العالم كمحدودية الموارد الذاتية واتساع متطلبات التنمية المستدامة، ظهر لعقد القرض العام أهمية كبيره؛ لأن الحاجة إلى تمويل مشاريع طويلة الأجل تحقق التوازن بين حماية الموارد ورفاه الأجيال القادمة والنمو الاقتصادي، تحتاج إلى مبالغ مالية ضخمة لا يمكن توفيرها إلا عن طريق عقد القرض العام في كثير من الأحيان.

إلا أن اللجوء للقروض العامة يترتب عليها العديد من الآثار بمختلف المجالات (الاقتصادية، والاجتماعية، والسياسية)، لذلك أولتها غالبية دساتير العالم أهمية كبير جداً حيث منعت السلطة التنفيذية من إبرام عقد القرض العام الا بعد موافقة السلطة التشريعية بذلك.

ومن هذا المنطلق سنقسم هذا الفصل على ثلاثة مباحث، **بالمبحث الأول:** سنتناول التعريف التنمية المستدامة، **والمبحث الثاني:** نبحث عن أوجه اسهام عقد القرض العام في تحقيق التنمية المستدامة، **والمبحث الثالث:** نبحث عن ضمانات عقد القرض العام في تحقيق التنمية المستدامة.

المبحث الأول: مفهوم التنمية المستدامة.

التنمية هي مسار من التقدم المستمر في مختلف الأصعدة الاجتماعية والبيئية والاقتصادية والسياسية، وأن كانت مستويات هذا النجاح متفاوتة بين دول العالم، حيث نجحت بعض الدول في تحقيقها[١] ودول اخرى فشلت في تحقيقها وبالنسبة للتنمية المستدامة والتي تعتبر ضرورة من الضروريات الرئيسية بالوقت الحالي، ولتحقيق الفائدة المرجوة من دراسة التنمية المستدامة، سيتم تقسيم المبحث على ثلاثة مطالب، بالمطلب الأول سنوضح معنى بالتنمية المستدامة، والمطلب الثاني سنوضح اهداف التنمية المستدامة واسسها، والمطلب الثالث التحديات التي تواجه التنمية المستدامة واستراتيجية مواجهتها.

المطلب الأول: معنى التنمية المستدامة.

ظهرت التنمية المستدامة مع تفاقم المشكلات البيئية وافراط الافراد باستغلال البيئة وما ينتج عن ذلك من حرمان الأجيال المستقبلية من العديد من الموارد الطبيعية، أو فقدانها لميزاتها، أو تلوثها، ومن أجل الوقوف على معنى التنمية المستدامة بشكل واضح لابد من تعريفها وتوضيح ابعادها، لذا سنقسم هذا المطلب إلى فرعين كالتالي:

الفرع الأول: التعريف بالتنمية المستدامة.

يعد موضوع التنمية المستدامة من المواضيع الرئيسية والتي قد اكتسبت أهمية متزايدة في الدراسات القانونية والإدارية الحديثة، لما تتضمنه من ابعاد تتعلق بحماية الموارد وتسعى إلى تحقيق التوازن بين اعتبارات الحاضر والمستقبل، ومن اجل الوقوف على معنى التنمية المستدامة يتطلب البحث في معناه اللغوي والاصطلاحي على النحو الاتي:

أولاً: التعريف اللغوي: تتكون التنمية المستدامة من مقطعين (التنمية ، الاستدامة) بالنسبة لكلمة التنمية فأصل الكلمة (نمى) "النون والميم والحرف المعتل أصل واحد يدل على ارتفاع وزيادة مثل: ونمى المال ينمى: أي زاد"[٢] .

" نما الشيء ينُمو نُموا، ونَمَى، ينَمْى نماءً أيضا، وانماه الله رفعه، وزاد فيه أنماء، ونماه، أيضا، قال النابغة:

إلى صُعْبِ الَمقادةِ مُنْذرىّ نَماه في فُروَعِ الَمجْدِ نامى

---

(١) من هذه الدول هي كل من ماليزيا وسنغافورة.
انظر: بلال ياسين الكساسبة، أثر التنمية الاقتصادية على التحول الديمقراطي في دول جنوب شرق آسيا دراسة حالة (ماليزيا وسنغافورا)، بحث منشور بمجلة العلوم الإنسانية والطبيعية، المجلد ٣، العدد١، الأردن، ٢٠٢٢، ص٢٩٦.

(٢) ابي الحسن احمد بن فارس بن زكريا، معجم مقاييس اللغة، ج٥، دار الفكر للطباعة والنشر، بلا سنة نشر، ص٤٧٩.

ونما الخضاب ينمو إذاً زاد حمرة وسواداً ، ونميت فلأناً في الحسب أي رفعته، فأنتمى في حسبه "[١]

"ونَمْوتُ اليه الحديث فأنا أنموهُ وأنميهِ، وكذلك هو ينمو إلى الحسب وينمي ونَمْيتُ الشيء على الشيء : رفعته عليه، وكذلك هو ينمو إلى الحسب وينمي ونميتُ الشيء على الشيء رفعته عليه " [٢].

أما بالنسبة لكلمة الاستدامة فإن أصل الكلمة دام أي: بمعنى الاستمرارية والدوام، والتأني بالأمر، أي تهدف إلى استمرار الشيء مع الحفاظ عليه لمدة طويلة دون انقطاع، أو تدهور[٣].

وهنالك من يرى أن الفعل استدام " فهو مبالغة من الفعل دام" بمعنى استمراره بصوره مطلقة بلا انقطاع ويعني ايضاً المواظبة والديمومة والاستمرار، أي ثبات الشيء واستقراره لمدة طويلة أو إلى الأبد[٤] .

وقد ذكر في القران الكريم العديد من الآيات الكريمة دلالةً على حفاظ الموارد الطبيعية وعدم افسادها والتبذير بها كقولة تعالى{ كُلُوا وَاشْرَبُوا مِنْ رِزْقِ اللَّهِ وَلَا تَعْثَوْا فِي الْأَرْضِ مُفْسِدِينَ } [٥] .

وقولة تعالى { أنا كُلَّ شَيْءٍ خَلَقْنَاهُ بِقَدَرٍ }[٦] .

قال تعالى { وَكُلُوا وَاشْرَبُوا وَلَا تُسْرِفُوا أنهُ لَا يُحِبُّ الْمُسْرِفِينَ } [٧].

وقولة تعالى" والأرض مددناها وألقينا فيها رواسي وأنبتنا فيها من كل شيء موزون"[٨] .

ومن خلال هذه الآيات الكريمة يتضح لنا أن الدين الإسلامي لم يترك أي امر الا وعالجه.

---

(١) خليل احمد الفراهيدي، معجم العين ، ط١، ج٤، دار الكتب العلمية، بيروت–لبنان، ٢٠٠٣،ص٢٦٩.

(٢) ابي نصر إسماعيل بن حماد الجوهري، تاج اللغة وصحاح العربية، ط١،ج٦، دار الكتب العلمية، بيروت–لبنان، ١٩٩٩،ص٥٤٢.

(٣) ابن منظور ، لسان العرب،ج١٢، مصدر سابق، ص٢١٣

(٤) محب الدين ابي فيض السيد محمد مرتضى الحسيني الواسطي الزبيدي ، تاج العروس من جواهر القاموس، ج١٦، دار الفكر للطباعة والنشر، بيروت، ١٩٩٤،ص٢٥٢.

(٥) آية ٦٠ من سورة البقرة.

(٦) أية ٤٩ من سورة القمر.

(٧) آية ٣١,من سورة الأعراف.

(٨) آية ١٩ من سورة الحجر.

ثانيا: التعريف الاصطلاحي.

وهنالك العديد من التقارير والوثائق الدولية عالجت مواضيع التنمية والنمو في الثلث الأخير من القرن العشرين، وتطرقت إلى مفهوم التنمية المستدامة، ففي عام ١٩٧٢ صدر عن نادي روما تقرير يعرف باسم حدود النمو حيث عالج هذا التقرير استهلاك الموارد الطبيعية وأثر التلوث البيئي والتقني على مستقبل الاقتصاد العالمي، واستندت على تصور نقص الموارد وأثرها المستقبلي.

ومن ثم تقرير " الاستراتيجية الدولية للمحافظة على البيئة" عام ١٩٨١ حيث تم وضع تعريف للتنمية المستدامة للمَرة الأولى بأنها السعي المستمر لتطوير مستوى الحياة الإنسانية مع مراعاة إمكانيات وقدرات النظام البيئي(١).

وتلاه تقرير مستقبلنا المشترك Our Common Future سنة ١٩٨٧ الصادر عن لجنة التنمية والبيئة والتي تأسست سنة ١٩٨٣ وكان لهذا التقرير دور كبير لتوضيح مفهوم التنمية المستدامة إذ عُدّ بمثابة الولادة الحقيقية للتنمية المستدامة، لأنه دمج بين الغايات الاقتصادية والاجتماعية والبيئية بتعريف واحد حيث عرفها" بأنها التنمية التي تأخذ بعين الاعتبار حاجات المجتمع الراهنة بدون المساس بحقوق الأجيال القادمة " (٢).

وفي عام ١٩٩٢ في مؤتمر الأرض اتفقت دول العالم على تعريف للتنمية المستدامة الذي أجازه مؤتمر البيئة والتنمية في ريو دي جانيرو البرازيلية سنه ١٩٩٢ بالمبدأ الثالث بأنه " ضرورة أنجاز الحق في التنمية بحيث تتحقق على نحو متساو الحاجات التنموية والبيئية لأجيال الحاضر المقبلة في تلبية احتياجاتهم"(٣).

وعرف تقرير الأمم المتحدة لعام ١٩٩٤ التنمية البشرية المستدامة بأنها حماية الاعتبارات الإنسانية لأجيال الحاضر والمستقبل(٤) وفي عام ١٩٩٦ في تقرير للأمم المتحدة ركز على الابعاد المستقبلية لعمليات التنمية المستدامة واكد على أن العناية بأجيال المستقبل لا يؤدي إلى اهمال الجيل الحالي وذلك لإزالة الظلم والتفاوت بين الأجيال(٥) .

---

(١) ثوره لطيف حاسم، سياسات التنمية المستدامة والتغير المناخي في البلدان النامية– دراسة تحليلية في ضوء اجندة التنمية ٢٠٣٠، أطروحة دكتوراه الى مجلس كلية الإدارة والاقتصاد بكلية الكوفة، ٢٠٢٣، ص١٢.

(٢) ١٩٨٧.٤١ Report of the world commission on environment and development

(٣) ماجد أبو زنط، عثمان محمد غنيم، التنمية المستدامة من منظور الثقافة العربية، مجلة الدراسات والعلوم الإدارية، مجلة علمية محكمة، عمان– الأردن، المجلد ٣٦، ٢٠٠٩، ص٢٣.

(٤) البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة، تقرير التنمية البشرية لعام ١٩٩٤، نيويورك، الأمم المتحدة، ١٩٩٤، ص٣.

(٥) البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة لعام ١٩٩٦ ،، نيويورك، الأمم المتحدة ، ١٩٩٦، ص١.

اما بالنسبة للفقهاء فقد اختلفوا في تعريفهم للتنمية المستدامة تبعاً للمجال الذي ينتمي اليه، بالنسبة للمستوى البيئي، عرفت التنمية المستدامة بأنها " استخدام الموارد الطبيعية المتجددة بطريقة لا تؤدي إلى فنائها، أو تدهورها، أو تناقص قدرتها بالنسبة للأجيال المقبلة مع الحفاظ على رصيد ثابت غير متناقض من الموارد الطبيعية" [١] .

اما على المستوى الاقتصادي " فقد تركزت التنمية المستدامة على الإدارة المثلى للموارد للحصول على الحد الأقصى من التنمية الاقتصادية شرط الحفاظ على نوعية الموارد واستخدام الموارد بقدر لا يخل بالتوازن في المستقبل"[٢] .

أما بخصوص المستوى التكنلوجي، فتعد التنمية المستدامة هي" استخدام تكنولوجيا جديدة أنظف وأقدر على انقاذ الموارد الطبيعية، بهدف الحد من التلوث والمساعدة على تحقيق استقرار المناخ واستيعاب النمو في اعداد السكان"[٣] .

وعلى المستوى الاجتماعي عرفت بأنها" الوسيلة لبلوغ المجتمع غايته النهائية في ادامة الحياة وتطويرها لأحداث تغيرات في جميع المجالات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لتكون في مستوى تطلعات هذه الشعوب"[٤] .

ويتضح من خلال ما تم عرضة من تعريفات للتنمية المستدامة سواء وردت في التقارير الدولية، أو تعاريف الفقهاء بأن التنمية تراعي الجوانب الإنسانية والبيئية والاجتماعية والاقتصادية، بمعنى أنها عملية شاملة كاملة تعالج مختلف مقومات الحياة بالاعتماد على التخطيط الكامل لمختلف الجوانب الاجتماعية والاقتصادية للمجتمع مع تحقيقها لأهداف مختلفة منها رفع مستوى المعيشة وعدم التعارض مع الموارد البيئية والطبيعية.

إلا أن جوهر الصعوبة يكمن في مفهوم التنمية المستدامة بسبب تنوع وتعدد تعريفاته، اضافةً إلى أن تعريف تقرير برونتلاند (المعروف بتقرير مستقبلنا المشترك) على الرغم من أنه متناول بشكل كبير الا أنه يوجد به مشكلتين تكمن الأولى، بأنه لم يحدد طبيعة هذه الاحتياجات بشكل دقيق؛ لأن هنالك فرق بين احتياجات الفرد الذي ينتمي إلى البلدان النامية والفرد الذي ينتمي إلى البلدان المتطورة، أو المتقدمة، والمشكلة الأخرى أن التعريف لم يحدد نوع المدة الزمنية، لأنه لا يمكن تفسير " الأجيال القادمة" بدقة.

---

(١) Robert Goodland, neoclassical economic and principles of sustainable development, ecological modeling,١٩٨٧,p,٣٦.

(٢) Amil markandes, natural environments and social rate of discount, project apprasisa.١٩٨٨,p,١١.

(٣) james Gustare, the environment, the greeting of technology ,development, ١٩٨٩,p,٣٠.

(٤) خلدون عبد الله خلف، أثر الاستثمار الأجنبي في التنمية المستدامة في بلدان النمور الاسيوية(سنغافورة، ماليزيا، إندونيسيا)للمدة ٢٠٠٥-٢٠١٥، رسالة ماجستير قدمت لكلية الإدارة والاقتصاد بجامعة تكريت،٢٠١٧،ص١٨.

ويمكننا تعريف التنمية المستدامة (هي عملية تكاملية تلبي احتياجات الحاضر دون المساس بقدرة الأجيال القادمة على تغطية احتياجاتها وتقوم على ثلاثة أعمدة رئيسية (النمو الاقتصادي، الادماج المجتمعي، وحماية البيئة)

الفرع الثاني: ابعاد التنمية المستدامة.

ظهر مفهوم التنمية المستدامة بسبب نمو الآثار السلبية الناجمة عن الاستخدام المتزايد في الموارد الطبيعية من قبل الافراد، ومن جهة أخرى ارتفاع كبير لأعداد السكان، مما يَعُرض للخطر قدرة الأجيال القادمة في تأمين احتياجاتها، ومن أجل تحقيق التنمية المستدامة لابد من توفر ابعادها المختلفة وهي (البعد الاجتماعي والبيئي[١] والاقتصادي).

وفي محور درستنا هذه سنركز فقط على دراسة البعد الاقتصادي للتنمية المستدامة وكيفية تأثير القرض العام عليه، لأن ابعاد التنمية المستدامة متداخلة مع بعضها البعض أي: بمعنى أن بمجرد تحقيق البعد الاقتصادي مع القليل من الجهود الدولية ستتحقق الابعاد الأخرى للتنمية المستدامة.

ويقتضي ذلك استخدم سياسات وإجراءات محلية وحوافز التي تعزز السلوك الاقتصادي" المرشد بيئياً" أي التي تحرز مكاسب مثلى على المدى القصير والطويل مما يقتنيه العالم من الأصول الإنتاجية المتجددة، ومن ناحية أخرى

---

(١) البعد الاجتماعي للتنمية المستدامة أشار الية مؤتمر القمة العالمي للتنمية الاجتماعية لسنة ١٩٩٥ وكان موضوع المؤتمر وضع التنمية الاجتماعية بمقدمة الاهتمامات السياسية العالمية ومحاولة إيجاد الدول لمختلف المشاكل الاجتماعية التي تواجهه العالم، وانتهى المؤتمر باتفاق تعهدت الدول من خلاله بالعمل من أجل تحقيق اهداف معينة بمجال التنمية الاجتماعية، وتضمن تعهدات ملزمة ببذل المزيد من الجهد من أجل التخلص من الفقر وتحسين التعليم والصحة والقضاء على البطالة.

للمزيد انظر: ظفر عبد مطر التميمي، أثر السلطة السياسية في تطوير التنمية المستدامة في العراق، بحث مشارك في المؤتمر العلمي الدولي الأول لنقابة الأكاديميين العراقيين في جامعة دهوك، كلية التربية الأساسية، ٢٠١٩، ص٢٥٥-٢٥٦.

اما بخصوص البعد البيئي للتنمية المستدامة/ ان اول بند وضع بموضوع التنمية المستدامة هو محاولة تحقيق التوازن بين النظام البيئي والاقتصادي دون استنفاذ الموارد الطبيعية مع الاخذ بعين الاعتبار الامن البيئي، لان هدر الموارد البيئية التي تعد ضرورية لأي نشاط صناعي او زراعي، ستترتب عليه اثار ضارة على التنمية الشاملة والاقتصاد ايضاً، والبعد البيئي بعملية التنمية المستدامة يتمثل بالاستخدام الأمثل للموارد خصوصاً الموارد غير المتجددة، مع تحديد أثر التنمية على الأنظمة البيئية.

للمزيد انظر: زوليخة سنوسي، وهاجر بوزيان الرحماني، البعد لإستراتيجيه التنمية المستدامة، ورقة عمل مقدمة لمؤتمر التنمية المستدامة والكفاءة الاستخدامية للموارد المتاحة، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، الجزائر، ٢٠٠٨، ص٣٧٤.

استخدام المشاريع التنموية والإنتاجية التي تكون ملائمة للبيئة والتي تتوافق مع القيم الاجتماعية والمؤسساتية، ولتحقيق هذا الهدف فالأمر لا ينحصر على الخبرة والمهارة وانما يتطلب ايضاً مشاركة المستفيدين بعملية التنمية[١].

ويعد العنصر الاقتصادي من اهم المقومات الجوهرية الرئيسة للتنمية المستدامة، لاستناده على المبدأ الذي يقضي بتعزيز الرخاء المجتمعي، والتخلص من الفقر عن طريق استغلال الموارد الطبيعية بشكل أمثل.

واستناداً لتقرير النهائي" لقمة الأرض عن التنمية المستدامة جوهانسبرغ لسنة ٢٠٠٢" بخصوص أنواع التنمية المستدامة، يرى أن الاستدامة الاقتصادية تكون بمجالات رئيسية منها[٢]:

مجال المياه: تأمين الاستدامة المائية ورفع الفعالية التشغيلية لاستهلاك المياه بكافة القطاعات الحيوية (الزراعة والصناعة).

مجال الغذاء: زيادة الإنتاجية الزراعية؛ وذلك لتحقيق الأمن الغذائي بالإقليم والتصدير.

مجال الصحة والتعليم: من خلال تمكين الجميع على قدم المساواة من اجل الحصول على الرعاية الصحية والتعليم.

مجال الدخل: زيادة بالكفاءة الاقتصادية لتحقيق النمو وإتاحة فرص العمل بمختلف القطاع الرسمية.

ويتجسد البعد الاقتصادي الآثار والدلائل الحالية والمستقبلية للعمل الاقتصادي عن طريق السعي بزيادة الإنتاجية، وأنفاق السلع والخدمات، وثبات الأسعار، فتعمل الكفاءة الاقتصادية على زيادة دخول الافراد من أجل تحسين المستوى المعيشي لهم، إضافة إلى أن أسعار الخدمات والسلع في السوق تلعب دوراً مهماً في ثبات أسعار السوق.

وتسعى التنمية المستدامة إلى الحد من التفاوتات الاقتصادية بين فئات المجتمع، والذي يستلزم بدوره السعي نحو توجيه السياسة الاقتصادية بالدول الأقل نمو اتجاه استثمار الموارد المتاحة فيها مع التأكد من توزيع تلك الموارد بصورة متساوية بين الافراد، إضافة إلى أنه يمكن تقليل الفوارق في الدخل من خلال السياسات الهيكلية من قبل الحكومة

---

(١) عامر خضير الكبيسي واخرون، دراسات حول مداخل التنمية المستدامة، دار جامعة نايف للنشر، الرياض– السعودية، ٢٠١٩، ص١٩٥.

(٢) قادري محمد الطاهري، التنمية المستدامة في البلدان العربية بين النظرية والتطبيق، دار صفاء للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، ٢٠١٠، ص٧٨.

بمجال العمل والتعليم والمنتج من خلال التأثير بمعدلات التوظيف والحد من تبعثر الأرباح للإفراد الذين يملكون الوظيفة عبر زيادة المستوى الأدنى من الاتعاب وزيادة درجة حماية العمالة ودعم البطالة وإصلاح سوق العمل[١] .

وتعتبر القروض العامة بنوعيها (الداخلية- والخارجية) مصدر من مصادر تمويل التنمية المستدامة، ومن خلال التجارب التي مرت بها الدول المتقدمة التي لجأت إلى القروض الخارجية لدعم مدخراتها المحلية من اجل تحقيق زيادة بمعدلات النمو الاقتصادي المرغوب بها، إذ اتجهت هولندا وبريطانيا بالقرن السابع عشر والثامن عشر إلى القروض الخارجية حيث اعتمدتا عليها كمصدر مهم بتمويل المشاريع التنموية، وكذلك بالنسبة لأمريكيا إذ حصلت بالقرن التاسع عشر على عدد كبير من القروض الخارجية لتعزيز مواردها[٢].

واكد (اتش هنري) أن الكثير من الدول النامية قد تمكنت بالفعل من الاستفادة من القروض الخارجية وحققت زيادة كبيرة بمعدلات النمو بِناتجها المحلي، حيث تمكنت من الوصول إلى مرحلة الاعتماد على نفسها بتحقيق التنمية المستدامة دون الحاجة إلى اللجوء إلى التمويل الخارجي، ويمكن توضيح ذلك:

في المرحلة الأولى للتنمية المستدامة أن الأموال المحلية لا تستطيع تمويل مشاريع التنموية المهمة واللازمة لتحقيق النمو الاقتصادي، لذا يكون الاقتراض الخارجي الطريق الوحيد لدعم تلك المشاريع.

اما المرحلة الثانية، بعد أن تصبح المدخرات المحلية قادرة على دعم تلك المشاريع التنموية، ولكن الاقتراض الخارجي في هذه المرحلة يكون مرتفع وذلك لتسديد القروض التي حصلت عليها الدولة بالمرحلة الأولى.

المرحلة الأخيرة، الاقتصاد الوطني لا يكون بحاجة إلى القروض الاجنبة، أي تكون المدخرات المحلية قادرة على دعم المشاريع التنموية اضافةً إلى خدمة الديون الأجنبية.

وقد تمكنت العديد من الدول الأقل نموا من تجاوز المرحلة الأولى والثانية وصولاً للمرحلة الأخيرة، خلافاً لدول أخرى التي لا تزال لم تتجاوز المرحلة الأولى[٣].

---

(١) احمد الفتاح ناجي، التنمية المستدامة في المجتمع النامي في ضوء المتغيرات العالمية والمحلية الحديثة، دار المكتب الجامعي الحديث، القاهرة- مصر، ٢٠١٣،ص١٨٥.

(٢) ميساء وليد أحمد عبادي، القروض الأجنبية ودورها في التنمية الاقتصادية المحلية، رسالة ماجستير قدمت لجامعة النجاح الوطنية، فلسطين، ٢٠٠١، ص٤٦-٤٧.

(٣) من امثلة تلك الدول التي تجاوزت المرحلة الأولى والثانية هي بوتسوانا، إريتريا، تايلاند.
اما الدول التي لم تتجاوز المرحلة الأولى أفغانستان، اليمن.
انظر: المصدر نفسه، ص ٤٨.

ولكن يجب تخصيص مبالغ القروض الخارجية بمشاريع استثمارية منتجه (تًطوير البنى التحتية، أو لتمويل المشاريع الصغيرة والمتوسطة)، حيث تؤدي هذه المشاريع إلى ارتفاع بالقدرة الإنتاجية للاقتصاد، وخلق فرص العمل مما يقلل البطالة بالمجتمع، وتخلق هذه المشاريع عوائد مالية لتمكين الدولة من القدرة على سداد القروض مع فوائدها دون احداث ضغوطات كبيرة على ميزانيتها، وتؤدي ايضاً إلى جذب الكثير من الاستثمارات الأجنبية[١].

اما إذا لم يتم توجيها بصور صحيحه، ووجهت إلى نفقات استهلاكيه (أي دفع الرواتب، أو لمشاريع لا تحقق تنمية مستدامة، أو أنفاقها على السلع والخدمات)، فإنه يؤدي إلى ضياع تلك الأموال بسبب الفساد الإداري، ويؤدي إلى تفاقم عبء الديون على الدولة حيث تتحمل الدولة أصل الدين مع فوائده حين يًحل موعد السداد دون تحقيق أي عوائد أو قيمه مضاعفه، مما يؤدي إلى زيادة العبء المالي على الأجيال القادمة، بالتالي لا تعد القروض في هذه الحالة أداة لتحقيق التنمية المستدامة، وانما أداة تهدد عملية التنمية[٢].

وكذلك الأمر بالنسبة للقروض الداخلية، فإذا تم استخدامها في دعم المشاريع الاستثمارية (مشاريع التنمية الاقتصادية) وليست أي مشاريع، وانما المشاريع التي تؤدي إلى زيادة بتكوين رؤوس الأموال بالتالي تؤدي إلى زيادة بالدخل القومي ومعدل التنمية، أما في حال عدم استخدامها، أو توظيفها بالمشاريع الإنتاجية ، ووظفت لدعم الأنفاق الاستهلاكي الذي بطبيعته يؤدي إلى تدهور مؤشرات الاقتصاد الكلي للدولة وزيادة مديونية الدولة وهذا ينعكس سلباً على التنمية المستدامة التي تهدف إلى الاستدامة بجميع القطاعات (المالية، الاقتصادية، البيئية، الاجتماعية)[٣].

لأنه كلما ارتفع الدين العام بنوعيه (الداخلي، أو الخارجي) كلما أدى إلى تعطيل الموازنة بتحريك النمو الاقتصادي؛ لأن تسديد القرض العام، وخاصةً القرض الخارجي، الذي يعتبر بمثابة نفقات تذهب للخارج فحسب، لذا يستوجب استغلال تلك القروض استغلالاً صحيحاً وبشكل أمثل أي: استعمالها بالصورة التي تدعم الاقتصاد المحلي للدولة[٤].

---

(١) حنان عبد الخضر هاشم، القروض العامة واثارها التنموية على الانفاق الاستثماري في العراق للمدة(٢٠٠٤-٢٠٢٠)، بحث مشارك بوقائع المؤتمر العلمي الدولي لكلية الإدارة والاقتصاد (الثورة الرقمية كأداة للتنمية المستدامة وإدارة للتخطيط الاقتصادي والإداري في العراق)، العراق، ٢٠٢٢، ، ص١٦٨.

(٢) حنان عبد الخضر هاشم، القروض العامة واثارها التنموية على الانفاق الاستثماري في العراق للمدة(٢٠٠٤-٢٠٢٠)، مصدر سابق ،ص١٦٨.

(٣) محمد طاقة، وهدى العزاوي، المالية العامة، مصدر سابق ،ص١٥٨.

(٤) احمد صالح حسن، واخرون، تأثير الدين العام على النمو الاقتصادي في العراق للمدة(٢٠٠٤-٢٠١٥)، بحث منشور بمجلة كلية التراث الجامعة، بالعدد ٢٨، بلا سنه نشر، ص٤٦٨.

لذا يفضل القرض العام الداخلي؛ لأنه يخفف من المخاطر السيادية للدول، كما أنه يخلق قناة لاستثمار السيول الفائضة بالجهاز المصرفي، فضلاً عن أن القروض الداخلية تكون قليلة التكلفة من القرض الخارجي، كما أن القروض الخارجية تؤدي إلى نوع من التدخل الخارجي بسياسة الدولة المقترضة بسبب الشروط والسياسات التي تضعها الدول المقرضة[١].

المطلب الثاني: اهداف التنمية المستدامة وأسسها.

التنمية المستدامة تُعد نهجاً شاملاً يسعى لتحقيق احتياجات الأجيال الحاضرة دون المساس بقدرة واحتياجات الأجيال المقبلة، وهذه العملية تعتمد على مقومات رئيسية متكاملة لتضمن تحقيق التوازن، وعليه سنقسم هذا المطلب على فرعين، سنبحث بالفرع الأول عن اهداف التنمية المستدامة، واسس التنمية المستدامة كفرع ثان

الفرع الأول: اهداف التنمية المستدامة.

هنالك عدد من الأهداف والاسس التي تسعى التنمية المستدامة لتحقيها؛ لأجل تحقيق تنمية اجتماعية وبيئية واقتصادية بشكل متوازن، وقد تم تطوير هذه الأهداف من قبل الأمم المتحدة في عام ٢٠١٥ ،التي تطمح إلى مستقبل واعد للجميع بحلول عام ٢٠٣٠، وتم ذكر هذه الأهداف التي اتخذتها الجمعية العامة للأمم المتحدة بقرار عام ٢٠١٥، والذي يتكون من ١٧ هدف أدرجتهم ضمن عملية التنمية المستدامة العامة ٢٠٣٠ [٢] ، وسنوضح هذه الأهداف بالشكل الاتي:

اولاً: الأهداف الاقتصادية.

١- **تحفيز النمو الاقتصادي طويل الأمد:** يقتضي النمو الاقتصادي المستدام أن تقوم المجتمعات على تهيئة الظروف المناسبة التي تسمح للناس بالحصول على فرص جيدة للعمل وتحفيز الاقتصاد ولكن بدون الاضرار بالبيئة، ويتطلب توفير فرص العمل امام كافة الافراد من هم في سن العمل وكل من يستطيع العمل في ظل ظروف مناسبة للعمل، والغاية من تحقيق هذا الهدف يتمثل بالآتي:

أ- بلوغ مستويات متقدمة بالإنتاج الاقتصادي عن طريق تنويع المصادر، النهوض بمستوى التكنولوجيا، والابتكار، عن طريق الاهتمام بالقطاعات التي توفر فرص عمل واسعة فضلاً عن القطاعات ذات الأثر النوعي الكبير.

---

(١) المصدر نفسه، ص٤٦٧.

(٢) تقرير الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم١/٧٠ ، تحول عالمنا: خطة التنمية المستدامة لعام ٢٠٣٠، نيويورك ٢٠١٥، ص١٨.

ب- تطوير السياسات التي تستهدف التنمية المستدامة والتي توفر تعزز الأنشطة الإنتاجية ، ووظائف كريمة، وإدارة المشاريع الخاصة، مع حث المشاريع الصغيرة ومتناهية الصغر على إضفاء الطابع الرسمي على أوضاعها(١).

٢- **الاستهلاك المستدام** : تختلف طريقة تعديل نمط الاستهلاك في الدول الصناعية عنه في الدول النامية، فهي الدول الصناعية يمكن تعديل نمط الاستهلاك ليصبح اكثر تلائماً مع التنمية المستدامة من خلال الخفض المستمر في استهلاك الطاقة والموارد الطبيعية، إضافة إلى اجراء تحولات جذرية بالأنماط الحياتية السائدة، إلا أن هذه الدول تستغل حصة الفرد من الموارد الطبيعية بمعدل يفوق بكثير ما يتم استغلاله بالدول النامية، فعلى سبيل المثال أن استهلاك الولايات المتحدة الامريكية للطاقة(النفط، الغاز، الفحم) يكون اكثر ب٣٣ مرة من استهلاك الهند لها، وأعلى بعشرات المرات في بلدان منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية(OCDE) مقارنة بالمتوسط في البلدان النامية مجتمعة(٢).

اما بالدول النامية التنمية المستدامة تعني توظيف تلك الموارد من أجل رفع مستويات المعيشة للإفراد الأكثر فقراً، بالمقابل بالدول المتقدمة تعني التنمية المستدامة العمل على تخفيض مستمر بأنماط الاستهلاك المفرط للموارد والطاقة، والاخذ بعين الاعتبار أنماط الاستهلاك التي قد تؤثر سلباً على التنوع البيولوجي بالدول الأخرى(٣).

ويتضح من خلال ما تم ذكره أن تغيير اشكال الاستهلاك غير المستدام بالدول المتقدمة يساهم بتحسين الظروف المعيشية بالدول النامية؛ لأن الافراط المستمر باستعمال الموارد الطبيعية يؤدي إلى تقليل فرص استفادة الدول النامية منها، لذا تهدف عملية التنمية المستدامة إلى معالجة هذا التفاوت من خلال إرساء مبادى العدالة والأنصاف بين افراد الجيل الحاضر بتلبية متطلبات الحياة، وضمان منح الأجيال القادمة فرصة أفضل للوفاء باحتياجاتها.

٣- **تشجيع الإنتاج الكامل والمستدام للكافة:** إن دعم مشاريع البنية الأساسية (الري، الطاقة، النقل، تكنولوجيا المعلومات والاتصالات) عنصر من العناصر المهمة بتحقيق التنمية المستدامة والتمكين للبيئات المحلية في

---

(١) مصطفى يوسف كافي، تحديات التنمية البشرية المستدامة في المنطقة، ط١، الأكاديميون للنشر والتوزيع، الأردن،٢٠١٧،ص٧٩.

(٢) علي مهدي داود سلمان، التحليل الاقتصادي لمؤشرات التنمية المستدامة في بلدان أسيوية مختارة، رسالة ماجستير قدمت لكلية الإدارة والاقتصاد، جامعة كربلاء، ٢٠٠٩، ص٤٩.

(٣) محمد ذنون محمد الشرابي، تفعيل الاستثمار الأجنبي المباشر باتجاه التنمية المستدامة – دراسة نظرية تطبيقية للمدة(١٩٨٧-٢٠٠٣)، رسالة ماجستير قدمت لكلية الإدارة والاقتصاد، جامعة الموصل، ٢٠٠٥، ص٢٦.

كثير من الدول، ويوجد تسليم منذ أمد بعيد بأن الازدهار الإنتاجي والمالي والارتقاء بالنتائج الصحية والتربوية، يتطلبان دعم بالبنية الأساسية.

وينشأ بسبب معدل النمو والتحضر والحاجة إلى ضرورة ضخ رؤوس أموال إضافية بالبنية الأساسية المستدامة التي لها دور بمساعدة الدول على التأقلم مع تغيرات المناخ، وتساهم ايضاً بتسريع وتيرة النهوض الاقتصادي وترسيخ السلم المجتمعي(١).

٤- **تأمين وصول الكافة إلى خدمات الطاقة المتطورة الدائمة:** تمثل الطاقة حجر الزاوية في مواجهة المعضلات الكبرى التي تواجه البشرية، فضمان حصول الكافة على الطاقة المتطورة يعتبر المدخل الجوهري لتحفيز التوظيف لأنه لا يمكن استحداث وظائف بالعصر الصناعي دون الحصول على امدادات كافية من الطاقة، وترسيخ الاستقرار، والتصدي لتغيرات المناخ من خلال تقليل الانبعاثات الكربونية الناتج عن الطاقة التقليدية ويعد هو الحل الوحيد لحماية التنوع البيولوجي ومنع تدهور النظم البيئية، كما يعتبر تبني الطاقة المستمرة ضرورة مهمة لتمكين المنظومات الاقتصادية، وحماية البيئات الحيوية ، وإرساء مبادى العدالة.

والغاية من هذا الهدف هو، التأكد من حصول الكافة على خدمات الطاقة المتطورة وبتكاليف ميسورة، والتخلص من الانبعاثات التي تتكون سبب مصادر الطاقة التقليدية وبالتالي تخلق بيئة خاليه من الغازات الدفيئة والتي تحافظ على التنوع البيولوجي وطبقة الأوزون(٢).

٥- **تأمين الوصول الشامل للموارد المائية وخدمات التطهير وضمان ديمومة تشغيلها بكفاءة(٣):** إن وجود مياه نظيفة وإمكانية الحصول عليها بالنسبة للكافة هو جزء رئيسي في العالم الذي نحيى به، ويوجد مياه كافية على الأرض ولكن نتيجة الاستخدام السيء للمشاريع الاقتصادية، أو بسبب ضعف البنى التحتية يموت الكثير من البشر سنوياً، ومعظمهم من الأطفال، سبب الأمراض الناتجة عن قلة المياه والصرف الصحي والنظافة، أو بسبب المياه الملوثة، وهذه عوامل تؤثر بشكل سلبي على الأمن الغذائي، واختيارات المعيشة، والتعليم خاصةً للأسر الفقيرة بمختلف أجزاء العالم، وهنالك بلدان تعاني من الجفاف، مما يترتب عليه زيادة الجوع وسوء التغذية.

---

(١) عباس داوود، دور سياسات التنمية المستدامة في الحد من الفقر دراسة حالة–الجزائر والأردن واليمن، أطروحة دكتوراه، قدمت لكلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة فرحات ، الجزائر، ٢٠١٨، ص٦٦.

(٢) كردودي سهام، الاستثمار في الطاقات المتجددة كبديل للطاقة الأحفورية: بعض المشاريع الزائدة في مجال الطاقة المتجددة في الدول العربية، بحث منشور بمجلة افاق للعلوم، جامعة زيان عاشور الجلفة، المجلد ١٦، العدد١٦، الجزائر، ٢٠١٩، ص٨٨.

(٣) لبنا هاتف الشامي، واسراء علاء الدين النوري، واقع التنمية المستدامة في العراق: المعوقات والتحديات واستراتيجيات التطور، بحث منشور بمجلة كلية بغداد للعلوم الاقتصادية، العدد الخاص بالمؤتمر العلمي الدولي الثامن،٢٠١٩، ص٢٤٩.

ثانياً: الأهداف الاجتماعية.

١- تسعى التنمية المستدامة إلى تقليل نسبة الفقر[١].

٢- رفع مستوى الظروف المعيشية للأفراد.

٣- تهدف لزيادة الدخل القومي للفرد من أجل تحقيق الرفاه الاجتماعي.

٤- تعزيز المشاركة لكافة فئات المجتمع، وخصوصاً المرأة والشباب في صياغة القرار وخطط التنمية المستدامة.

٥- تسخير التكنولوجيا الحديثة لدعم الافراد في مواكبة التحول الرقمي.

٦- تطوير النظام التعليمي[٢].

ثالثاً: الأهداف البيئية.

١- تعمل التنمية المستدامة على العمل من أجل الحد من اهدار الموارد الطبيعية، والعمل على استخدامها بعقلانية، لكونها موارد محدودة ومهددة بالنفاذ[٣].

٢- تهدف اعداد خطط وسياسات وبرامج تنموية لأعمار الأراضي والغابات والحد من الاتساع العمراني على حساب تقليص الأراضي الزراعية[٤].

٣- المحافظة على الثروة الطبيعية والأنظمة لبيئية، عن طريق صياغة القوانين واللوائح المعنية بالنشاط الإنساني، مع الالتزام بتنفيذ الاتفاقيات الدولية والإقليمية المعنية بحماية البيئة والتنوع البيولوجي[١] .

---

(١) وذلك من خلال رفع مستوى الظروف المعيشية للأفراد حيث يتم إعادة سياسات لتحديد أسعار عادلة وتوفير خدمات مناسبة للعناصر التي يحتاجها الناس وكذلك تحديد وتوفير وحماية الاحتياجات الصحية المناسبة والتعليمية والتدريبية والمهنية.

(٢) نبيلة عبد الفتاح قشطي، التنمية المستدامة" الأهداف والتحديات"، بحث منشور في مجلة القانون والعلوم السياسية، المركز الجامعي صالحي احمد ، الجزائر، المجلد ٩، العدد١، ٢٠٢٣، ص٦.

(٣) وتكون الموارد الطبيعية مهدده بالنفاذ وذلك نتيجة قيام الافراد باستهلاكها بسبب زيادة عدد السكان والتقدم الصناعي مما يؤدي الى زيادة الطلب على الغذاء والطاقة والمنتجات، لذا يترتب عليه استهلاك الموارد بمعدلات غير مستدامة، وهنالك بعض الموارد كالنفط والغاز والفحم هي موارد غير متجددة بطبيعتها ، أي انها تكونت على مدى ملايين السنين وعند استهلاكها فأنها تنفذ ولن تتجدد خلال العمر البشري.

للمزيد: انظر، مدحت أبو نصر، وياسمين مدحت محمد، التنمية المستدامة (مفهومها- ابعادها- مؤشراتها)، ط١، المجموعة العربية للتدريب والنشر، القاهرة، ٢٠١٧، ص٩٦.

(٤) شيماء سعيد دخيل العربي، اقتصاديات الطاقة النووية ودورها في تحقيق التنمية المستدامة مع التطبيق على مصر، المركز الديمقراطي العربي للنشر، برلين –المانيا، ٢٠٢٤، ص١١٨.

رابعاً: الأهداف الثقافية.

١- المحافظة على الآثار الثقافية للمجتمع من الاخطار التي تهددها، وذلك عن طريق وضع سياسات وطنية تعمل على استدامة هذه الآثار للأجيال المقبلة.

٢- الاستعمال الأمثل للإرث المادي من أجل المحافظة عليه من الفناء، وذلك من خلال وضع نظام لزيارة الأماكن الاثرية وتحديد ضوابط التعامل مع هذه الاثار.

٣- ضمان توفير كافة الإمكانيات المادية والبشرية لصون الإرث الثقافي من التلاشي[٢].

الفرع الثاني: أسس التنمية المستدامة.

هنالك مجموعة من الأسس التي تستند عليها التنمية المستدامة التي تطمح من خلالها تحقيق أهدافها وهي:

١- أن يأخذ بعين الاعتبار من خلال وضع خطط التنمية المستدامة الإدارة الرشيدة للموارد الطبيعية للمحافظة على حصة الأجيال المستقبلية.

٢- لا يستند مفهوم التنمية المستدامة على حجم الإيرادات الاقتصادية بمقدار اهتمامها على كيفية ونوعية توزيع تلك الإيرادات.

٣- يتحتم اعادة النظر في نوعية الاستثمارات الحالية، فضلاً عن استعمال وسائل وادوات تقنية أكثر انسجاماً مع البيئة لمنع الاضرار بالتوازن البيئي مع المحافظة على الاستدامة بالموارد الطبيعية.

٤- تعديل أشكال الاستثمار ونوعيته، ويتطلب ايضاً تغيير طبيعة الاستهلاك لتجنب الاسراف واستنزاف الموارد وتلوث الطبيعة.

٥- ديمومة المنظومات الإنتاجية وتدفقاتها المتواصلة أساس الوقاية من فرص انهيار مقومات التنمية المستدامة وخاصةً بالدول الأقل نموا التي تعتمد على نظم تقليدية ترتبط بمقومات البيئة الطبيعيةً.

٦- من الضروري أن يتضمن معنى العائد من التنمية ليشمل المصلحة العامة ولا يقتصر ذلك المعنى على الربح والخسارة، وفقاً للآثار البيئية الثانوية، وما يتبعه من تكاليف اجتماعية، تمثل أوجه النقص بالموارد الطبيعية[٣].

---

(١) هياجنة عبد ناصر، القانوني البيئي- النظرية العامة للقانون البيئي مع شرح التشريعات البيئية، بلا دار نشر، عمان، ٢٠١٢، ص٢٢.

(٢) عصماني عمومن، إشكاليات التنمية المستدامة في الجزائر، بلا دار نشر، الجزائر ، ٢٠١٣، ص٥٤.

(٣) عبد الرحمن محمد، التنمية المستدامة ومتطلباتها، بحث مقدم الى ملتقى استراتيجية الحكومة في القضاء على البطالة وتحقيق التنمية المستدامة، جامعة المسيلة، السودان، ٢٠١١، ص٥.

المطلب الثالث: التحديات التي تواجه التنمية المستدامة واستراتيجية معالجتها.

بالرغم من معدلات النمو الاقتصادي الذي تم تحقيقه في دول مختلفة[١]،إلا أنه لم يرتبط بتغيرات فعلية مستدامة، بسبب وجود عراقيل وصعوبات مختلفة يشكل التخلص منها أو تخفيفها آثار بالغة الأهمية، ويهدف هذا المطلب إلى تسليط الضوء على أبرز المعوقات التي قد تواجه تحقيق التنمية المستدامة وسبل معالجة تلك المعوقات، لذا سنقسم هذا المطلب على فرعين، الفرع الأول التحديات التي تواجه التنمية المستدامة، والفرع الثاني استراتيجية معالجة تلك التحديات.

الفرع الأول: التحديات التي تواجه التنمية المستدامة.

مؤتمرات قمة الأرض جميعها لفتت الانتباه إلى ندرة ومحدودية الموارد الطبيعية على الصعيد العالمي، وأن التواصل في استعمالها الخاطئ والمتهور قد يؤدي بها إلى اهدارها، ومن ثم الاضرار بقدرة الأجيال المستقبلية، وعليه شددت تلك المؤتمرات على ضرورة إيجاد نوع من العلاقة الأخلاقية بين الأنسان والبيئة، وبها يتحقق الاستدامة البيئية، ونبهت ايضاً إلى الإدارة الفعالة للموارد الطبيعية والاقتصادية، من أجل تحقيق نوع من العدالة الاجتماعية بين السكان، وذلك عن طريق ضمان توزيع فرص متكافئة في مختلف المجالات كالتعليم، والامن والصحة، وايضاً التخلص من الفقر[٢].

بالرغم من تلك الجهود التي تم بذلها من أجل تحقيق مطالب التنمية المستدامة في دول العالم كافة[٣]، لكن تلك المحاولات مازالت غير كافية بصورة ملحوظة؛ وذلك لأسباب مختلف ومن هذه الأسباب هي:

وانظر ايضاً: محمد إبراهيم جبر، مفاهيم التنمية المستدامة من منظور إسلامي–دراسة في ضمانات الإدارة الحضرية المتواصلة للمدينة الإسلامية، الندوة العلمية الثامنة لمنظمة العواصم الإسلامية (استراتيجيات الإدارة الحضرية المتواصلة بالمدينة الإسلامية)، ٢٠٠٤، ص٥٧.

(١) ومن هذه الدول التي حققت نمو اقتصادي مرتفع ولكنها لم تحقق استدامة حقيقية فنزويلا والصين رغم ازدهارها اقتصادياً الا انها لم تحقق تنمية حقيقية.

انظر: مقال منشور على الموقع الالكتروني https://www.undp.org تاريخ الاطلاع ١/٧/٢٠٢٦.

(٢) عبد الرحمن محمد، التنمية المستدامة ومتطلبات تحقيقها، مصدر سابق ، ص٧.

(٣) تتمحور هذه الجهود حولهِ الأهداف ل(١٧) العالمية للتنمية المستدامة التي وضعتها الأمم المتحدة، وقد بذلت الدول جهود كبيرة في مختلف مجالات الحياة من أجل تحقيق التنمية المستدامة، فعلى مستوى السياسات والاستراتيجيات الوطنية الكثير من الدول وضعت خطط متكاملة تنسق الجهود الاقتصادية والبيئية والاجتماعية، وتوجيه التمويل نحو البنية التحتية المستدامة والطاقة المتجددة والمشاريع الخضراء كما فعلت المانيا.

أولاً التحديات الاجتماعية: تتمثل:

١- التضخم السكاني، اذ اشارت الاحصائيات إلى أن أكثر من ٦ مليارات شخص يعيشون على هذه الأرض ، أي : ما يقارب ١٤٠ % خلال ٥٠ سنة الماضية، وبحسب التوقعات يتم بلوغ عدد السكان في جميع دول العالم خلال عام ٢٠٥٠ تسعة مليارات نسمة، مما يجعل تحقيق التنمية المستدامة أكثرا تعقيداً[١].

٢- انتشار ظاهرة المناطق العشوائية؛ وذلك بسبب كثرة الهجرة من المناطق الريفية للمدن، مما يؤدي إلى تفاقم الضغوط على الأنظمة البيئية، وعلى البنى التحتية والخدمات العامة، إضافة إلى تلوث الهواء وارتفاع بالمخلفات.

٣- اتساع رقعة الفقر الشديد في العالم، والذي يدفع الافراد إلى استغلال الموارد الطبيعية لدرجة اهدارها واستنزافها من أجل تأمين بقائه لفتره قصيره، وهذا الامر يتعارض مع متطلبات التنمية المستدامة التي تحتاج إلى وجود خطط وسياسات طويلة المدى[٢].

٤- في بعض الدول أن مشكلة الفقر تزداد تعقيداً بسبب تداخل عوامل أخرى كالأمية، وزيادة بإعداد السكان والبطالة، وارتفاع معدلات الديون، وفوائدها إضافة إلى الاستغلال الطائش للموارد الطبيعية.

اما على مستولى التشريعات اتجهت بعض الدول بتكريس مفهوم التنمية المستدامة دستورياً كفرنسا في قانون ميثاق البيئة رقم ٢٠٥الصادر سنة ٢٠٠٤ وأصبح له قيمة دستوريه بسنة ٢٠٠٥ بالمادة (٦) من القانون، اما دول جنوب افريقيا تم ذكر التنمية المستدامة بالمادة ٢٤ من دستور عام ١٩٩٦، والعراق لكن بصورة غير مباشرة نص على التنمية المستدامة بدستور ٢٠٠٥ في نصوص المواد (٢٥, ٣٣, ١١١, ١١٢).

اما بخصوص الجهود المؤسسية والإدارية قامت بعض الدول بإنشاء مؤسسات وهيئات خاصة بالتنمية، كما فعلت رواندا حيث أنشأت مؤسسة تحت تسميه (مبادرة التنمية المستدامة)، ولبنان حيث أنشئت اللجنة الوطنية الرسمية المعنية بمتابعة وتنفيذ اهداف التنمية المستدامة حيث اسستها سنة ٢٠١٦-٢٠١٧.

اما على المستوى المجتمعي اهتمت بالوعي والتعليم من خلال نشر المعرفة حول التنمية المستدامة وتشجيع السلوكيات المسؤولة، واعتماد الاستهلاك المرشد باستخدام الموارد الطبيعية.

اما في المجالات الاخرى كالطاقة والتوجه نحو الطاقة النظيفة والمتجددة وتحسين كفاءة الطاقة وتطوير شواحن المركبات الكهربائية.

للمزيد انظر: احمد جابر بدران، التنمية الاقتصادية والتنمية المستدامة، ط١، مركز الدراسات الفقيه والاقتصادية، القاهرة، ٢٠١٤، ص٩٢-٩٥.

(١) سمر الباجوري، تحديات التنمية المستدامة في افريقيا، متابعة افريقية، بحث منشور بمركز الملك فيصل للدراسات والبحوث الإسلامية، العدد ٦،٢٠٢٠، ص٤٧.

(٢) تانيا على فأعور، تحديات التنمية البشرية المستدامة في المنطقة، بحث منشور في مجلة عمران ، المجلد ١، العدد ٣، قطر، ٢٠١٣،ص١٧٦.

٥- تنمية الشباب وقد وضعت الأمم المتحدة تعريف لهم" الأشخاص الذين تتراوح أعمارهم بين ١٥و٢٤ عاماً" وهو من التحديات المهمة التي تواجه التنمية باعتبارهم فئات ذات طبيعة خاصة؛ لذلك يجب وضع خطط وسياسات مهمه وضرورية لتمكينهم من الحصول على فرص بالتعليم والحاقهم بسوق العمل، فضلاً عن اشراكهم بالعملية السياسية، بالرغم من الاحصائيات تدل بوضوح على التقدم الكبير بمعدلات الانخراط بالمؤسسات التربوية بمختلف مستوياتها، الا أن هنالك الكثير من الافراد ما زلوا يعانون من الامية[١].

٦- التمييز وعدم المساواة بشكل يؤدي الى تحقيق ما يسمى بالأقصاء المجتمعي للفئات الهشة وهذا يحد من تحقيق التنمية الشاملة.

ثانيا: التحديات البيئية:

١- الافراط المستمر بالموارد الطبيعية يؤدي إلى نفاذها والمساهمة بانتشار الملوثات سواء في التربة، أو المياه، أو الهواء، بالنتيجة هذا يؤدي إلى تكوين عقبة امام تحقيق التنمية المستدامة.

٢- زيادة ظاهرة الجفاف وارتفاع مناطق التصحر، نتيجة لقلة الأمطار وزيادة بدرجات الحرارة في فصل الصيف وارتفاع معدلات التبخير والنتح[٢].

٣- المحافظة على الامن المائي؛ وذلك من خلال مواجهة قلة الموارد المائية وتدهورها والاستغلال غير المتكافئ للمياه الجوفية، والاستعمال المتهور والمبذر للمياه بخاصة في الزراعة.

ثالثاً: التحديات الاقتصادية:

١- تفاقم مشكلة البطالة يؤدي إلى احداث اللامساواة بالمجتمع وتزايد مشاكل الفقر، ونتيجة لذلك عجز الحكومة وصانع القرار عن إرساء آليات التوزيع العادلة لكافة السكان.

٢- كما تعتبر الديون عقبة كبيره تواجهه اقتصاديات الكثير من دول العالم، بسبب ما تخلفه من آثار سلبية تكون عائق امام تحقيق أهداف التنمية المستدامة؛ لأن تراكم الديون يؤدي إلى استنزاف الموارد المالية وتوجيه نسبة

---

(١) المصدر نفسه، ص١٦٩-١٧٠.

(٢) اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي اسيا، استعراض الإنتاجية وانشطة التنمية المستدامة في منطقة الاسكوا، العدد الأول، الاقتصاد الأخضر في سياق التنمية المستدامة والقضاء على الفقر: المبادئ والفرص والتحديات في المنطقة الغربية، ٢٠١١، ص٤٠-٤٥.

كبيرة منها نحو خدمة الدين العام، مما يضعف امكانياتها بدعم النمو الاقتصادي في تمويل المشاريع التنموية، ايً كان سبب الدين، فأنه يكون عائقاً كبيراً امام التنمية المستدامة[١].

٣- إذا كانت مبالغ تلك القروض مخصصة لأغراض التنمية المستدامة)، لأنها تعيق نجاح مخططات التنمية المستدامة، لأن الدول تكون عاجزه عن تسديد ديونها والارتقاء باقتصادها، آياً كان سبب هذه المديونية.

٤- تراجع الحالة المالية لبعض الدول إضافة إلى الشروط المتعلقة بالتمويل الخارجي تضع الدول امام تحدِ بتأمين مصادر لدعم التنمية المستدامة[٢] .

رابعاً: التحديات السياسية:

١- غياب السلام والامن الذي يؤدي بصورة مباشرة إلى عدم الاستقرار بالكثير من مناطق العالم.

٢- عدم التناسب بعض التجارب والتقنيات المستوردة من الدول المتطورة مع ظروف الدول الأقل نموا (الظروف البيئية والاجتماعية والاقتصادية) إضافة إلى قلة وجود الكفاءات التي تستطيع التعامل معها[٣].

الفرع الثاني: استراتيجية مواجهة تحديات التنمية المستدامة.

التنمية المستدامة تعتبر حجر الزاوية لبناء مستقبل يوازن بين احتياجات الحاضر وحقوق الأجيال القادمة، ومع تصاعد التحديات العالمية مثل التغير المناخي، والأزمات الاقتصادية، برزت الحاجة إلى بذل الكثير من الجهد لمواجهة التحديات التي تعرقل التنمية المستدامة وذلك باتخاذ العديد من الآليات في مختلف المستويات ومن جهات عديده ومنها:

أولاً: الجانب الاجتماعي.

تحقيق العدالة الاجتماعية؛ وذلك عن طريق اشباع الحاجات الرئيسية للسكان وتسهيل الحصول عليها، وايضاً الارتقاء بنوعية الحياة وإيجاد فرص عمل واحترام حريات وحقوق الافراد، وذلك عن طريق ظهور الأفكار والمبادرات من السكان المحليين؛ لأنهم الأكثر معرفة واطلاع بشؤونهم الخاصة، وهذا يستلزم استخدام أنظمة الإدارة المحلية بموجب

---

(١) عبد الفتاح نصر الله، التحديات التي تواجهه تعزيز التنمية المستدامة في قطاع غزة، المؤتمر العلمي الدولي، التنمية في ظل الصراعات والأزمات، كلية الحقوق والإدارة العامة، جامعة بيرزيت، فلسطين، ٢٠١٩،ص٧.

(٢) قدور شرقي إبراهيم ، إشكالية التنمية المستدامة رؤية في التحديات والاستراتيجيات، بحث منشور في الاكاديمية للدراسات الاجتماعية والإنسانية، جامعة الشلف، الجزائر، المجلد ١١، العدد الأول، ٢٠٢٣، ص٥٤٢.

(٣) عبد الرحمن محمد، التنمية المستدامة ومتطلبات تحقيقها، مصدر سابق ، ص٨.

آليات مجدية ومحكمة، وأيضا اصدار تشريعات واضحة، وتطبيق نظام اللامركزية الإدارية والمالية في الإدارة المحلية مع مراعاة بعض المسائل الاتية[١]:

١- تهيئة الإطار المؤسساتي المناسب لصياغة استراتيجيات المشاركة المجتمعية.

٢- التنسيق المشترك بين الجهات الوطنية واللجان الإقليمية.

٣- تبني نهج دورة الحياة والتي تعني بأن متطلبات الافراد تكون مختلفة بحسب الفئات العمرية.

نص المشرع الأردني على " تكفل الدولة العمل والتعليم ضمن حدود إمكانياتها وتكفل الطمأنينة وتكافؤ الفرص لجميع الأردنيين"[٢].

وأشار المشرع العراقي بخصوص هذا الجانب بصورة غير مباشرة بنص المادة ٣٠ من الدستور" اولاً: تكفل الدولة للفرد وللأسرة- وبخاصة الطفل والمرأة- الضمان الاجتماعي والصحي، والمقومات الأساسية للعيش في حياة حرة كريمة، تؤمن لهم الدخل المناسب، والسكن المناسب، ثانياً/ تكفل الدولة الضمان الاجتماعي والصحي للعراقيين في حالة الشيخوخة، أو المرض، أو العجز عن العمل، أو التشرد، أو اليتم أو البطالة، وتعمل على وقايتهم من الجهل والخوف والفاقة، وتوفر لهم السكن والمناهج الخاصة لتأهيلهم والعناية بهم، وينظم ذلك بقانون"[٣].

ثانيا: الجانب البيئي.

١- تقوية الأنظمة البيئية والصحية بغية تحسين جودة الحياة والتمتع بصحة جيدة، مع مراعاة الأسباب البيئية لحالات الوفاة أو المرض، مما يستلزم مراعاة الأنظمة البيئية من خلال الاعتماد على تقنيات مختلفة وجديدة لتغيير طريقة الاستهلاك[٤] .

٢- اصدار تدابير وخطط لوقاية النظام المناخي من التغيرات التي تحدث بسبب أنشطة السكان بشرط أن تكون متوافقة مع الظروف البيئية ومندمجة مع سياسات التنمية الوطنية؛ لأن ادماج الاعتبارات البيئية مع الاعتبارات الاقتصادية بعمليات اتخاذ القرارات يُعد أسلوب ونهج سليم لتحقيق اهداف التنمية المستدامة[٥].

---

(١) مصباح بلقاسم، دور الحكم الراشد في تحقيق التنمية المستدامة، بحث منشور بمجلة المعارف جامعة البويرة، العدد ١٨، ص١٨.

(٢) فقرة/ ٣ من نص المادة(٦) من دستور الأردن لسنة ١٩٥٢ المعدل ٢٠١٦.

(٣) نص المادة(٣٠) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ النافذ.

(٤) الأسكوا، تقرير تحديات التنمية في العالم نحو رؤية اشمل لقضايا التنمية ، مطبوعات الأمم المتحدة ، لبنان، ٢٠٢٢، ص٩.

(٥) اميرة عبد العظيم عدني، التغيرات المناخية والتنمية المستدامة في ضوء القانون الدولي العام،ط١، دار النهضة العربية، مصر،٢٠٢٣ ص٩١-٩٦

والمشرع الجزائري نص على" للمواطن الحق في بيئة سليمة في إطار التنمية المستدامة، يحدد القانون واجبات الأشخاص الطبيعيين والمعنويين لحماية البيئة"[١].

وقد أشار دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ النافذ إلى الجانب البيئي للتنمية المستدامة بصورة غير مباشرة وذلك من خلال النص على " تكفل الدولة حماية البيئة والتنوع الإحيائي والحفاظ عليهما"[٢].

ثالثاً: الجانب الاقتصادي.

١- السعي إلى تبني سياسة الاقتصاد الأخضر لدعم ابعاد التنمية المستديمة، وهو اقتصاد متكامل من حيث المجتمع والاقتصاد والبيئة؛ لأنه يضمن تحول في اشكال الإنتاج والاستهلاك، وبالتالي يؤدي إلى اصلاح حياة الأفراد وتقليل الفواق الاجتماعية بينهم على المستوى البعيد، وتقليل من احتمال تعرض الأجيال المقبلة بمخاطر انحدار الأنظمة البيئية، وندرة الموارد الطبيعية[٣].

٢- ولتحقيق تنمية مستدامة يتطلب من الحكومات أن تتبنى سياسات تعزز أنماط الإنتاج، والاستهلاك المستدامين، والقدرة على استغلال الموارد الطبيعية، بما يدعم الاستقرار الاقتصادي للدول كافه، بخاصية الدول الأقل نموا التي تكون أكثر عرضه لعدم الاستقرار بالأسواق وأسعار العديد من السلع المهمة كالغذاء، والطاقة، ويمكن تحقيق ذلك من خلال اتباع أساليب الزراعة المستدامة، وتشجيع الصناعات التي تكون قائمة على إعادة التدوير بما يعزز الاستعمال الأمثل للموارد ويضمن عدم استفزازها[٤].

٣- اعتماد برامج وسياسات استثمارية لتوجيهها إلى القطاعات المهمة كالاستثمارات الصناعية، والتكنولوجية، والزراعية وغيرها التي يمكن عن طريقها تحقيق التنمية الاقتصادية المستدامة.

٤- تنمية رأس مال لتأمين الصحة، والتعليم بصورة رئيسة مع بذل العديد من الجهود لمواءمة مخرجات التدريب والتعليم لمتطلبات سوق العمل، والتي تنسجم مع التنمية المستدامة[٥].

---

(١) نص المادة(٦٤) من دستور الجزائر لسنة ٢٠٢٠.

(٢) فقرة/ ثانياً/ من نص المادة(٣٣) من دستور جمهورية العراق النافذ ٢٠٠٥.

(٣) تانيا فاعور، تحديات التنمية البشرية المستدامة في المنطقة، مصدر سابق، ص١٨٣.

(٤)غانية بن كرويدم، التنمية المستدامة التحديات واستراتيجية المواجهة، بحث منشور بمجلة الحقوق والعلوم السياسية، جامعة حنشلة، الجزائر ، المجلد ١٢،العدد ٢، ٢٠٢٥ص٢٨٢.

(٥) سمر الباجوري، تحديات التنمية المستدامة في افريقيا، مصدر سابق، ص٥٨-٥٩.

المشرع الأردن نصّ على " العمل حق لجميع المواطنين وعلى الدولة توفيره للأردنيين بتوجيه الاقتصاد الوطني والنهوض به"[١].

والمشرع الجزائري نص على تشكيل هيئة استشارية تحت مسمى المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، تكون مهمته على وجهة الخصوص " توفير إطار لمشاركة المجتمع المدني في التشاور الوطني حول سياسات التنمية الاقتصادية والاجتماعية والبيئية في إطار التنمية المستدامة"[٢].

نصّ دستور جمهورية العراق ٢٠٠٥ النافذ" تكفل الدولة إصلاح الاقتصاد العراقي وفق أسس اقتصادية حديثة وبما يضمن استثمار كامل موارده، تنويع مصادره، وتشجيع القطاع الخاص وتنميته"[٣].

ويتضح أن المشرع الجزائري كان أكثر وضوحاً، إذ ورد مصطلح التنمية المستدامة بصورة صريحة في الدستور عكس المشرع العراقي والأردني الذي نصّ عليها بصورة غير مباشر.

المبحث الثاني: أوجه اسهام عقد القرض العام في تحقيق التنمية المستدامة.

مما لا شك فيه أن قلة رؤوس الأموال، أو قصورها تعتبر من أبرز سمات التخلف الاقتصادي، فضلاً عن أنها تتسبب بإبطاء عملية التنمية المستدامة.

وعليه تعد القروض العامة من اهم وسائل تمويل مشاريع التنمية المستدامة، سواء كانت قروضاً داخلية أم قروضاً خارجية[٤].

ويتوقف دور القروض العامة في تمويل مشاريع التنمية المستدامة على كيفية استعمالها بتمويل عملية التنمية المستدامة، وإمكانية الدول المُدينة على تسديد مبالغ القروض والفوائد التي تترتب عليها، وذلك وفق الاليه التي تم الاتفاق عليها بين طرفي العقد (عقد القرض العام).

ولا نقصد هنا بالقروض التي تبرمها الحكومات من أجل تغطية بعض من نفقاتها الاستهلاكية، وانما نقصد بها القروض التي تبرمها الدول من أجل تمويل المشاريع التنموية طالما تلك المشاريع مدروسة وتتطلب توظيفاً مالياً طويل الأمد.

---

(١) فقرة (١) من نص المادة (٢٣) من دستور الأردن لسنة ١٩٥٢المعدل ٢٠١٦.
(٢) نص المادة (٢١٠) من دستور الجزائر لسنة ٢٠٢٠.
(٣) نص المادة(٢٥) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.
(٤) سالم عبد الحسين، المداخل الأساسية للتنمية الاقتصادية، ط١، دار الكتب الوطنية، ليبيا، ٢٠٠٠، ص١٣٨.

وقد رأينا مسبقاً أن الدول النامية عند عجز ميزانياتها ومواردها الداخلية الضرورية لتمويل المشاريع التنموية من أجل تحقيق اهداف النمو المستدام تلجأ إلى الموارد المالية الأجنبية من اجل تغطية ذلك العجز[١].

وتتوقف قدرة الدول المدينة على خدمة ديونها الأجنبية على طريقة استعمالها للموارد المالية الأجنبية، فضلاً عن مدى فعالية السياسات التي تنتهجها الدول بصدد استعانتها بالقروض الخارجية بتوليد موارد ذاتية لخدمة أعباء التمويل الخارجي[٢].

ومن أجل بيان أوجه اسهام عقد القرض العام في تحقيق التنمية المستدامة، سنقسم هذا المبحث على ثلاثة مطالب، المطلب الأول نبحث فيه عن اثار القروض العامة، والمطلب الثاني الدور المباشر للقروض العامة في تحقيق التنمية المستدامة، والمطلب الثاني نبين فيه الدور غير المباشر في تحقيق التنمية المستدامة.

المطلب الاول: آثار القروض العامة.

القروض العامة في ضوء الفكر المالي التقليدي كانت مجرد وسيلة للحصول على الأموال، ولكن مع التغيير الذي حدث لدور الدولة تغيرت هذه النظرة واتجه الفكر المالي الحديث إلى عد القروض العامة وسيلة من وسائل السياسة المالية والاقتصادية، تستعمل لخلق العديد من الآثار الاقتصادية[٣].

وهذه التأثيرات تختلف بحسب مستويات النشاط الاقتصادي والاجتماعي والسياسية، بالإضافة إلى أن هنالك عوامل ومحددات تقيد الدول من اللجوء إلى القروض العامة، ومن أجل الوقوف عليها بصورة تفصيلية، سنقسم هذا المطلب على فرعين، في الفرع الأول سنتناول الآثار الاقتصادية، والفرع الثاني سنتناول الأثار السياسية.

الفرع الأول: الآثار الاقتصادية للقرض العام.

الآثار الاقتصادية تختلف تبعاً للمرحلة التي يمر بها القرض، وعليه سنبين هذه الاثار على النحو الاتي:

---

(١) حنان عبد الخضر هاشم، القروض العامة واثارها التنموية على الانفاق الاستثماري في العراق للمدة(٢٠٠٤-٢٠٢٠)، مصدر سابق، ص١٥٩.

(٢) فضيلة جنوحات، إشكالية الديون الخارجية وآثارها على التنمية الاقتصادية في الدول العربية حالة بعض الدول العربية حالة بعض الدول المدينة، مصدر سابق، ص٨٥.

(٣) خالد سعد زغلول وإبراهيم ، الوسيط في علم المالية العامة، مصدر سابق، ص٤٣٤

اولاً: الآثار الاقتصادية بمرحلة الإصدار.

تختلف الآثار الاقتصادية في مرحلة اصدار القروض بناءً على نوع القرض (حسب مصدره) إذا كان قرضاً داخلياً والقروض الداخلية قد تكون جهة الإقراض افراد، أو مؤسسات مالية أو البنوك المركزية، أو خارجياً وتكون اما عن طريق الدول، أو المؤسسات المالية الدولية[١] ذلك على النحو الاتي:

١: الآثار الاقتصادية للقرض العام الداخلي.

تختلف الآثار الاقتصادية للقرض وفقاً لمصدر الأموال، أو الجهة المقرضة؛ لأن الدولة قد تقترض من الافراد، أو المصارف التجارية أو البنك المركزي.

أ- **الاقتراض من الافراد.**

في حالة لجوء الدولة إلى رؤوس الأموال الخاصة، فأن الافراد يكتتبون بالقروض العامة بأموالهم التي قد تكون اموالاً معطلة أي مدخرات جامدة مستبعدة عن النشاط الاقتصادي، أو تكون هذه المدخرات متقاسمة في النشاط الاقتصادي[٢].

بمعنى أنهُ بالإمكان استخدامها في عملية الاستثمار لولا قيام الدولة بامتصاصها بواسطة القرض، وفي الحالة الأولى يترتب عليها فائض في تيار الأنفاق المالي أي إضافة قوة شرائية جديدة، وفي الحالة الثانية، أن القروض تؤدي إلى التنافس بين القطاعين الخاص والعام وفي النهاية يؤدي إلى زيادة بأسعار الفائدة وبالتالي تؤدي إلى الانكماش بالنشاط الاقتصادي الخاص، ينطبق هذا إذا كان سعر الفائدة (العائد المطلوب) أكبر من الربحيه المتصورة لرأس المال الخاص[٣].

لأن القرض هو استقطاع من دخول الاشخاص يؤدي إلى تقييد الائتمان ومن ثم تقليل الإنتاج، مع ذلك فإن هذا الاثر الانكماشي قد يتلاشى إذا قامت الدولة باستخدام محصلة القروض في دعم مشاريع استثماريه عامه أكثر فعالية من الاستثمار الخاص، وقد تشجع القروض على تكوين الدخول إذا تم استخدامها من قبل الافراد بهدف الضمان للحصول على ائتمان مصرفي، والاثر الانكماشي قد يتم تعويضه بأثر المضاعف والمعجل إذا قامت الدولة بأنفاق محصلة القروض، بمعنى أن الأثر الانكماشي الذي حدث نتيجة جمع القرض لا يكون دائمي؛ لأن الدولة عندما تقوم

---

(١) سوزي عدلي ناشد، الوجيز في المالية العامة، مصدر سابق، ص٢٦٣.
(٢) فليح حسن خلف، المالية العامة، جدارا للكتاب العالمي، الأردن، ٢٠٠٨، ص١٤٣.
(٣) محمود سمير طوبار، اقتصاديات المالية العامة، بلا دار نشر، بلا مكان نشر، ٢٠٠٦، ص٢٨١.

بأنفاق حصيلة تلك القروض على مشاريع استثمارية منتجة فأنها تولد آثر المضاعف والمعجل(أي زيادة الأنفاق الاستثماري وزيادة الطلب على السلع والخدمات) مما يزيد الدخل والإنتاج والتشغيل، وقد يعوض، أو حتى يتجاوز الأثر الانكماشي الذي سببه الاقتراض[١].

ب-الاقتراض من المصارف والبنك المركزي.

البنوك التجارية تختلف قدرتها عن الأفراد بخلق القوة الشرائية؛ وذلك لاعتمادها على الاحتياط المتوفر لديها، وهذا الأثر يختلف أذا كانت لديها أموال زائده بهذه الحالة يمكنها أن تقدم قروض إضافية عديده تزيد على الاحتياطات الموجودة لديها، دون اضطرارها إلى خفض قروضها بالنسبة للمشروعات الخاصة، أو الافراد؛ وذلك؛ لأن القوة الشرائية التي استخدمتها هي قوة جديدة وليست منقولة وفي هذه الحالة فأن القرض يؤدي إلى آثار توسعيه، وإذا لم تكن للبنوك احتياطات زائده فشرائها للسندات يؤثر على الحد المطلوب من الاقتراض للأفراد والمشاريع الخاصة، بالتالي يتشابه الأثر الاقتصادي في هذه المرحلة مع الأثر الاقتصادي في مرحله الاقتراض من الافراد[٢].

وبالإمكان تعميم هذا القول على حاله الاقتراض من البنك المركزي؛ لأن البنك يكتتب لحساب الحكومة ويسجل تلك المبالغ في حساباتها الموجودة لديه، وعند التسديد أو دفع المبالغ المالية المترتبة على ذمتها تقوم بسحب المبالغ الموجودة بحسابها ، وبالتالي فأن هذه الأموال هي قوة شرائية جديده لا تدفع من الأموال المخصصة للقروض الخاصة[٣].

٢: الآثار الاقتصادية للقرض العام الخارجي.

من الناحية الاقتصادية تشكل القروض الأجنبية نوعاً متميزاً وذلك بسبب الآثار الدولية الناتجة عنها، ينتج عن القروض العامة الممنوحة من قبل الدول الأجنبية، أو المؤسسات المالية الدولية لدولة ما وضع قوة شرائية في متناول الدولة المقترضة لتقوية أموالها من العملات الأجنبية، أو استعمالها لشراء سلع معينة من الخارج، وإذا تم استخدام هذه القروض بصورة تؤدي إلى تحسين ميزان المدفوعات في كلا الحالتين، وسعر الصرف الأجنبي يميل إلى التحسن

---

(١) عادل العلي، المالية العامة والقانون المالي والضريبي ، ط٢، ج١،اثراء للنشر والتوزيع، الأردن، ٢٠١١، ص٢٩٢-٢٩٣.

(٢) مي محرزي، طبيعة القرض العام ومبرراته وآثاره الاقتصادية، بحث منشور بمجلة جامعة تشرين للبحوث والدراسات العلمية،جامعة دمشق-سوريا، العدد٢، المجلد٣٨، ٢٠١٦، ص٧٧.

(٣) عادل العلي، المالية العامة والقانون المالي والضريبي ، مصدر سابق، ص٢٩٣.

ايضاً، وتصبح للدولة المقترضة الكثير من الفرص المناسبة للحصول على كافة مستلزمات الإنتاج الضرورية، كمعدات رأسمالية والآلات وغيرها ودعمها بواسطة محصلة تلك القروض[١].

وينبغي الإشارة إلى أن القروض الخارجية عادةً ما تتخذ شكل عملات اجنبية، أو سلع وخدمات[٢]، لتمكين الدولة المقترضة من التصرف بها، ومن ثم اذا كانت القروض مبالغ نقدية فأن الدولة ستتخلص من حالات الانكماش التي يمر بها اقتصادها مما يتيح إمكانية التوسع النقدي أي أن الدولة يصبح لديها قدرة اكبر على زيادة عرض النقود والائتمان في الاقتصاد دون أن يسبب اضطراباً كبيراً في قيمة العملة، أو ارتفاع مفرطاً في الاسعار، أما إذا اتخذت الشكل الثاني ، فأن آثاره تختلف بحسب نوع السلعة المستوردة استهلاكية ام انتاجية، ففي الحالة الأولى تؤدي إلى زيادة عرض هذه السلعة ومن ثم تكون أداة لمقاومة الارتفاع بالأسعار في الداخل، اما في الحالة الثاني ة فأنها تؤدي إلى التوسع في الاستثمار ورفع مستوى الدخل القومي[٣].

ثانياً: الآثار الاقتصادية بمرحلة الأنفاق.

تتغير الآثار التي تترتب على أنفاق حصيلة القرض حسب مصدرة وحسب طريقة أنفاقه؛ لذا سنبين هذه الآثار المترتبة في حالة الأنفاق لكل من القروض الداخلية والخارجية.

١: آثار القروض العامة الداخلية في مرحلة أنفاقها.

الدولة عند توفيرها للمبالغ الازمة التي تحتاجها بواسطة الاقتراض من الداخل، فأنها تقوم بأنفاق تلك الأموال في الداخل، أو الخارج [٤]، وفي الحالتين هنالك اثار مختلفة.

---

(١) سعود جايد مشكور، عقيل حميد جابر، مبادئ المالية العامة،ط١، مطبعة العالمية، العراق ،٢٠١٦ ص١١٢.

(٢) كقرض وكالة جايكا لدولة باكستان لشراء سلع متمثلة بالآلات الصناعية،

انظر: للموقع الرسمي لوكالة جايكا على الموقع الالكتروني: https://www.jica.go.jp. تاريخ الاطلاع ٣-٧-٢٠٢٦.

(٣) فتحي احمد ذياب عواد، اقتصاديات المالية العامة، ط١، دار الرضوان للنشر والتوزيع، الأردن، ٢٠١٣، ص٢٠٦.

(٤) من المتصور أيضا ان تقوم الدولة بأنفاق مبلغ القرض في الخارج، لأسباب متعددة وان كان يبدو ان تجد من بينها ما ينفق وما تقضي به الأصول الاقتصادية والمالية السليمة، اللهم الا في الحالات التي يتهدد فيها كيان الثقة في ائتمان الدولة وتعاملها مع الدول الاخرى، على مستوى الحكومات والمؤسسات المالية الدولية ومنها تفادي حالة التوقف عن الدفع، في مثل هذه الحالة وغيرها، لا يؤثر القرض على النشاط الإنتاجي داخل الدولة، ولا يترتب عليه تضخم أو انكماش، ولا تتأثر الأسواق الداخلية بإصدار القرض ولا بأنفاق حصيلته.

انظر: عادل احمد حشيش، أصول المالية العامة، مصدر سابق، ص٣٠٣

بالنسبة إلى أنفاق القرض الداخلي ضمن النطاق الجغرافي للدولة، فيترتب عليه مجموعة من الآثار التوسعية وتزداد هذه الآثار في حالة إذا كانت هذه الأموال مجمدة غير موظفة، أو أموال تم خلقها من قبل البنوك التجارية من خلال التوسع بالائتمان، بهذه الحالة يضاف طلب الدولة من السلع والخدمات إلى طلب الجمهور لا أن يحل محله[١].

والدولة عند قيامها بأنفاق محصلة القروض تتحول ودائع الدولة للأفراد، فترتفع ودائع البنوك، بالإضافة إلى أن جزء من السندات التي اشتراها الأفراد والمؤسسات الخاصة تستخدم غالباً للاقتراض من البنوك، وعليه يسترجع حملة السندات جزءا من القوة الشرائية التي استخدموها بشراء السندات، ويتنافس الجمهور المقرض والدولة المقترضة على السلع والخدمات، فإذا كان الاقتصاد يعاني من وجود طاقات انتاجية غير مستغلة، وارتفاع معدلات البطالة، فأن أنفاق الدولة لحصيلة القرض يسهم في تشغيل هذه الطاقات واستيعاب العاطلين عن العمل، بما يؤدي إلى زيادة الإنتاج بدلاً من ارتفاع الاسعار [٢].

وفي الحالة العكسية، فأن ارتفاع الطلب يؤثر على ارتفاع الأسعار ارتفاع تضخمي، والتحليل السابق يفرض احداث اقتصاد رأسمالي متطور تتوالى عليه فترات من الكساد والرخاء مع سمات هاتين الفترتين، فالدول المتخلفة اقتصادياً، فأنها تواجه التضخم إذا استهلكت المبالغ المقترضة في بناء رؤوس الأموال، أي في زيادة معدل تراكم رأس المال حيث تقوم الدولة بدور إيجابي في التنمية المستدامة، نظراً إلى أن عملية التصنيع تبدل الايادي العاملة بالزراعة وبإنتاج السلع الاستهلاكية، فإنتاج السلع الاستهلاكية يقل مع ارتفاع الطلب عليها، وارتفاع بمستوى الأسعار[٣].

أما بخصوص أنفاق القروض الداخلية خارج النطاق الجغرافي للبلاد" فهي حالة اقل حدوثاً في المعتاد من الحالة السابقة"[٤].

فتصرف الدولة (إذا اقترضت من الخارج وأنفقت حصيلة القرض خارج السوق المحلية) هكذا لا ينتج عنه دخولها بمنافسة مع الأفراد والمشاريع الخاصة على السلع والخدمات بالأسواق الداخلية، الامر الذي يؤدي إلى عدم زيادة

---

(١) أبو احمد رضا صاحب، المالية العامة، دار الجامعة للطباع، العراق– البصرة، ٢٠٠٢،ص٣٠٣.

(٢) عماد محمد العاني، اقتصاديات المالية العامة، مكتب العراق للطباعة والنشر، بغداد، ٢٠١٨،ص١٣٩.

(٣) عماد محمد العاني، اقتصاديات المالية العامة، مصدر سابق، ص١٣٩.

(٤) ومن امثلة ذلك ما قامت به الولايات المتحدة الامريكية اثناء الحرب العالمية الأولى، من إنفاق جانب كبير من حصيلة قروضها الداخلية في فرنسا لشراء سلع وخدمات فيها.

انظر: عادل احمد حشيش، أصول المالية العامة، مصدر سابق، ص٣٠٣.

الطلب المحلي، كما أن انتقال جزء من القوة الشرائية من الافراد إلى الدولة مع أنفاق هذه الأموال بالخارج يحد من الضغوط التضخمية ويخفف من ارتفاع الأسعار لعدم عودة تلك القوة الشرائية إلى السوق المحلية[١].

وإلى جانب تلك النتائج سابقه الذكر، توجد آثار أخرى المرتبطة بعلاقة الدولة مع الخارج، ومن هذه الآثار ينشأ عما تقوم الدولة بشرائه في الخارج قدراً إضافياً من الكمبيالات تسحب على مؤسساتها ومصارفها المالية في الداخل، ويكون لها نفسهُ الأثر الذي يكون للواردات التي تساويها في المقدار مضافة لميزان مدفوعات الدولة التي تنفذ مدفوعاتها الخارجية[٢].

٢: آثار القروض العامة الخارجية بمرحلة أنفاقها.

تختلف آثار أنفاق القروض العامة الخارجية داخل إقليم الدولة بسبب اختلاف أوجه استعمال أموال تلك القروض، والتي تعتبر ذات قيمة طبيعية، أو انكماشية، أضافةً إلى تأثيرها على شكل الاقتصاد الوطني في الداخل، وعلاقة الاقتصاد بالخارج.

ولتوضيح ما سبق ذكره ، عند قيام الدولة بأنفاق محصلة القروض التي ابرمتها مع الخارج داخل الدولة يمكن أن يحدث حالة من التضخم" في الأحوال التي يكون الاقتصاد متهيئا لذلك" اكبر بكثير من حالة أنفاق القرض العام الداخلي بالداخل، والسبب في ذلك؛ لأن القرض الخارجي لا يقوم بامتصاص أي قوة شرائية بالدولة المقترضة، بسبب قيام الدولة باستعمال القوة الشرائية التي اكتسبتها من القرض الخارجي للتنافس مع الافراد على السلع والخدمات، وفي هذا الصدد يشتد التنافس بين الدولة والافراد[٣] ، ممّا يترتب عليه اما الزيادة بالإنتاج الداخلي، أو ارتفاع الأسعار إلى الحد المحدد لأقصاء بعض من الطلب الفعلي بالسوق المحلي كافي لكي يُمكن الدولة من سداد حاجاتها[٤].

---

(١) محمد طاقة، وهدى العزاوي، اقتصاديات المالية العامة، مصدر سابق، ص١٥٨-١٥٩.

(٢) بمعنى ان القرض الخارجي المستخدم في استيراد السلع والخدمات يولد التزامات مالية تجاه الخارج، فتعامل هذه العملية في ميزان المدفوعات معاملة الواردات العادية، إذ تزيد جانب المدفوعات الخارجية، الامر الذي قد يؤدي الى اختلال، أو عجز في ميزان المدفوعات أذا لم يقابله تدفق مماثل من العملات الأجنبية، وهو ما ينعكس سلباً على المركز المالي الخارجي للدولة.

انظر: عادل احمد حشيش، مصدر سابق، ص٢٨٨.

(٣) خاصة ان هؤلاء يتنازلون عن القوة الشرائية التي بأيديهم لشراء سندات القرض لأنه أصدر بالخارج، بالتالي فأنهم يستمرون في محاولة شراء السلع والخدمات حسب حاجاتهم الاصلية اليها، أي بمعنى ان الافراد يكونون قادرين على الانفاق، في الوقت نفسه تصبح الدولة ايضاً قادرة على الانفاق على السلع والخدمات بأموال القرض.

للمزيد انظر: عادل احمد حشيش، أصول المالية العامة، مصدر سابق، ص٣٠٣.

(٤) مريم عثماني ، النظام القانوني لعقد القرض العام دراسة مقارنة، مصدر سابق، ص٣١٢.

بغض النظر إذا كان الجهاز الإنتاجي يعمل بطاقته الكاملة، أو بجزء منها؛ لأن الظروف والاحوال الاقتصادية الشائعة، في النهاية هي التي تحدد المنافسة المتقدمة بخصوص ارتفاع الأسعار، أو التوسع بالإنتاج.

وعلاوة على الآثار سابقة الذكر بداخل الاقتصاد الوطني، فيترتب على الأوضاع المذكورة نتائج إضافية ايضاً في مجال علاقة الدولة بالخارج، تتجسد هذه النتائج بأن الدولة المقترضة يمكنها الحصول على مبالغ القروض الخارجية بواسطة سحب كمبيالات على الأموال الأجنبية المتروكة تحت تصرفها، والنتيجة هنا تصبح عكس نتيجة أنفاق مبلغ القروض الداخلية في الخارج؛ لأن ميزان المدفوعات يصبح في هذه الحالة لصالح الدولة المقترضة بالتالي تتجه وارداتها إلى الزيادة[١].

عموماً، فإن الاتساع بالاقتراض من دولة محددة، يؤثر على شكل ميزان مدفوعات الدولة المقترضة، إذ تكثر صادراتها للدول المقرضة لتوفي بالتزاماتها وفي الوقت ذاته تزداد فيه وارداتها بمبالغ القروض المعقودة، وهذه الحالة تستمر حتى بعد انتهاء مدة القرض لأن المستهلكين والمنتجين يصبحون أكثر تعويداً على السلع المصدرة للدولة مع الالمام بأحوال أسواقها ويستصعب تحويلهم من هذا الجانب دون كلفة اقتصادية كبيرة[٢].

ثالثا: الآثار الاقتصادية لعقد القرض العام بمرحلة سداده.

الآثار التي تترتب عن الوفاء بالقروض العامة تكون عكس الآثار التي تترتب على اصدارها، وتقسم هذه الآثار على آثار ناتجة عن تسديد القروض الداخلية، وآثار ناتجة عن تسديد القروض الخارجية.

١: الآثار الناتجة عن تسديد القروض العامة الداخلية.

ينتج عن قيام الدولة بتسديد القرض العام الداخلي بواسطة حصيلة الضرائب (التي تكون المصدر الرئيسي لإيراداتها العامة) استقطاع جزء من دخول دافعي الضرائب واستبداله بأموال تمنح للمكتتبين" الدائنين في القروض".

وآثار هذا التوزيع[٣] تتوقف بالنسبة للاستثمار والاستهلاك بالدولة على طريقة استعمال هذه الأموال. اما أن توجهه هذه الأموال كلها إلى الاستهلاك، فيؤدي إلى زيادة حجمه، ومع ذلك، فهذا من الخيارات المرفوضة على الاطلاق لما

---

(١) محمود حامد محمود، اقتصاديات المالية العامة، دار حميثرا للنشر، القاهرة، ٢٠١٧،ص٢٦٨.

(٢) طاهر الجنابي، علم المالية العامة والتشريع المالي، مصدر سابق ،ص٩٥.

(٣) أي ان الدولة عندما تقترض من الافراد أو المؤسسات فإنها تجمع الأموال من المقرضين ثم تعيد انفاق تلك الأموال على مشاريع أو خدمات أو نفقات أخرى.

انظر: عادل احمد حشيش، اساسيات المالية العامة، مصدر سابق، ص٢٩٠.

ينجم عنها من حرمان المستفيدين من العائدات المالية الناتجة عن استثماراتهم بالقروض المسددة، وغالباً ما تُوجه هذه المبالغ لنواحي مختلفة من الاستثمارات[١]، وهنا نكون امامي فرضين أساسيين:

- الأول: قيام أصحاب القروض بعد الوفاء بها بالاكتتاب بقروض جديدة، بالتالي فأن الآثار الاقتصادية للقروض الجديدة تحدد وفق الطريقة التي تستعمل الدولة فيها أموال القرض المكتتب به [٢] .
- والفرض الثاني : قيام أصحاب القرض العام(المقرضين) باستثمارات مختلفة وبهذه الحالة ينتج عن ذلك ارتفاع حجم المدخرات مع انخفاض بسعر الفائدة " لزيادة الكمية المعروضة من النقود" وهذا ما يشجع المنتجون على زيادة الإنتاج[٣].

هذه الآثار تتعلق بالآثار الجزئية التي يسببها التسديد عن طريق سلوك الأفراد والمؤسسات المالية، اما بخصوص الاقتصاد ككل، فينتج عن عملية تسديد القرض آثار انكماشية، أو تضخمية حسب مصدر المبالغ المستخدمة لتسديد القروض، لو كانت هذه الأموال التي استخدمتها الدولة من الضرائب غير المباشرة، أي الضرائب التي يتكبد مشقاتها أصحاب الدخول المنخفضة، فينجم عن ذلك تحويل القوة الشرائية من فئة ذات ميل مرتفع للاستهلاك، إلى فئة تدخر هذه الأموال ولا تستعملها، بالتالي يصيب الاقتصاد حالة من الانكماش، والانكماش يظهر في حالة تملك البنوك التجارية، أو البنك المركزي تلك السندات، لأنه قد ينتج عن ذلك تغيير استثمارات البنوك إلى احتياطات غير مستثمرة مما يؤدي إلى تقليل القوة الشرائية الموجودة لديها، كذلك فأنه في حالة قيام هذه البنوك بسبب تراكم احتياطاتها بتوسع ائتماني، فأن ذلك يؤدي إلى آثار تضخمية إذا لم يقابل هذا التوسع ارتفاع بحجم الإنتاج[٤].

٢: الآثار الناتجة عن تسديد القروض العامة الخارجية.

ينجم عن القروض العامة الخارجية عبء فعلي بالنسبة لاقتصاد الدول المقترضة؛ لأنه يترتب عليها دفع الفوائد واصل القرض مما يقتضي استقطاع جزء من القوة الشرائية من المستثمرين والمستهلكين بالداخل (أي ما يعد بمثابة

---

(١) رائد ناجي احمد، علم المالية العامة والتشريع المالي في العراق، ط٣، دار السنهوري، بيروت، ٢٠١٨، ص٨٦.

(٢) وغالباً ما يكون هو سلوك المؤسسات الائتمانية والمالية التي يجري عليها قانونها القيام بمشروعات إنتاجية (صناعية، تجارية) أو نتيجة التزاماتها بالتوجيهات والقرارات الحكومية التي تجبرها على إعادة استثمار جزء من أموالها في سندات الدولة.
للمزيد انظر: عادل احمد حشيش، أصول المالية العامة، مصدر سابق، ص٣٠٣.

(٣) المصدر نفسه، ص٢٥٤.

(٤) سعود جايد العامري، مدخل معاصر في علم المالية العامة، مصدر سابق، ص١٩٤.
انظر ايضاً: رائد ناجي احمد، علم المالية العامة والتشريع المالي في العراق، مصدر سابق، ص٨٦.

استقطاع لجزء من الناتج القومي لصالح المقرضين الأجانب) وتحويلها إلى خارج الدولة للوفاء بالالتزامات المترتبة عليها، وبهذا المعنى فأنه يترتب على تسديد القروض الخارجية إلى آثر انكماشي[١].

ولا يتسنى ذلك للدولة المقترضة الا بتوفير فائض بالإنتاج الوطني من السلع والخدمات الضرورية بالخارج حتى تتمكن الدولة من الحصول على المبالغ اللازمة للسداد، ومع وجود العبء سابق الذكر، ينبغي للدولة (التي تلجأ للقروض الأجنبية) التقليل من الاقتراض الأجنبي الا بحدود طاقتها الإنتاجية ، لذلك يتوجب عليها معرفة كافة المشاكل المختلفة بهذا الشأن، وخصوصاً التي ترتبط بآثار القروض على ميزان مدفوعاتها؛ لأن إمكانية الدولة على سداد القروض مرتبطة بطبيعة صادراتها ومدى استجابة الطلب عليها هذا من جانب، ومن جانب أخرى ومقدار الدين وأسعار الفوائد ومدته، وما يتاح لها من احتياطات من العملات الأجنبية والذهب في التعامل الدولي[٢].

وقبل الختام يجدر بنا الإشارة إلى أن الوفاء بالالتزامات الخارجية، تستوجب توجيه القروض الخارجية لرفع الاستثمارات وزيادة مستوى الدخل، وتصنيع السلع ذات الطلب المتزايد عليها بالخارج، أو السلع التي تشبع الأسواق المحلية، التي توفر المبالغ الازمة لتسديد هذه القروض.

رابعاً: آثار توزيع أعباء القرض على طبقات المجتمع وبين الأجيال.

١: توزيع أعباء القرض على طبقات المجتمع.

تختلف هذه الآثار حسب نوع القرض المستخدم وانتاجيته، ففي حالة الاقتراض التي تتم تغطيتها من قبل الجمهور يعتبر الدين العام أداة قد تخفف العبء الضريبي عن الفئات الفقيرة والكادحة، خاصة إذا كانت الدولة قد اعتمدت على الضرائب بتمويل نفقاتها، باعتبار أن الاكتتاب بسندات القرض يتم من قبل أصحاب الطبقة الغنية وليس أصحاب الطبقة الفقيرة، وهنا يكونون قد تحملوا عبء الاشتراك بسندات القرض، وفي حالة أن لم يكتتب أي أحد من الجمهور

---

(١) مريم عثمانية، لطفي أبو سحيلة، النظام القانوني لعقد القرض العام–دراسة مقارنة،ط١، مركز الدراسات العربية،مصر،٢٠١٦، ص٣٤٣.

(٢) عباس جواد احمد كشمش، تحليل أثر الاقتراض العام في بعض المتغيرات الاقتصادية الكلية في العراق للمدة ٢٠٠٤–٢٠٢٠، رسالة ماجستير قدمت لكلية الإدارة والاقتصاد بجامعة كربلاء، ٢٠٢٢، ص٢٤.

بسندات القرض، فأن الدولة قد تضطر إلى فرض ضرائب جديدة غير مباشرة، لذلك من خلال اكتتاب اصحاب الطبقة الغنية يكون أصحاب الطبقة الفقيرة تجنبوا فرض ضرائب محتملة[١].

وفي هذه الحالة لا بد للدولة أن تستعمل القرض بأنفاقه على تمويل المشاريع الاستثمارية وليست الاستهلاكية، فإذا تم أنفاق مبالغ القروض على المجالات الخدمية من خدمات الصيانة وتقديم المساعدة للفقراء ودعم أسعار المنتجات وغيرها، فأن هذه الآثار تكون إيجابية على الطبقة الفقيرة فقط لأنها تؤدي إلى تحسين دخولهم أكثر من أصحاب الطبقة الغنية بغض النظر من اشتراكهم بالقرض ام لا[٢].

وبطبيعة الحال فأن هذه المشاريع أي المشاريع الخدمية، لا تؤدي إلى زيادة الإنتاج وعليه فأن الدولة تضطر إلى فرض ضرائب جديدة ويقع عبؤها على اصحاب الطبقة الفقيرة عندما يحين موعد السداد الا اذا تم اعفاء أصحاب المنخفضة من الضرائب.

ولكن إذا تم توجيه مبلغ القرض إلى الجوانب الإنتاجية كالجسور والطرق والبنى التحتية والمشاريع الإنتاجية فذلك سيؤدي إلى تحسين دخول الأغنياء والفقراء على حدٍ سواء[٣].

اما في حالة الاقتراض الظاهر، فأن معرفة أثارة التوزيعية تكون أكثر صعوبة؛ لأن البنك المركزي هو من يملك سندات الدين العام، لأنه يسبب اثاراً توزيعية عن طريق مدفوعات الدين العام، فضلاً عن ذلك فإن غالبية افراد المجتمع يسهمون بسداد الضرائب، بالتالي يصعب تحديد الفئة التي استفادت فعلياً من تلك المدفوعات، ومع ذلك، هذا لا ينفي الاثار التوزيعية السلبية للاقتراض الظاهري إذا ما ترتب عنه ارتفاع بمستويات الأسعار[٤].

٢: توزيع أعباء القرض بين الأجيال.

القروض العامة تؤثر على طريقة توزيع المسؤوليات المالية والتكاليف بين الأجيال، وعن طريق انتاجية القرض يتحدد الجيل المستفيد والجيل المتحمل للأعباء، ولتوضيح ذلك، فأن الجيل الذي يشارك بالقروض يسمى بالجيل الأول،

---

(١) احمد محمد احمد الجميلي. الاثار السياسية والاقتصادية للمؤسسات المالية الدولية على البلدان النامية (العراق نموذجاً)، مصدر سابق، ص١١٨-١٢٠.

(٢) ص٢٦٥.

(٣) محمد خير العكام، المالية العامة، منشورات الجامعة الافتراضية السورية، سوريا، ٢٠١٨، ص٢٦٥.

(٣) المصدر نفسه، ص٢٦٥.

(٤) عبد الله الشيخ محمود، مقدمة في اقتصاديات المالية العامة، ط١، مطابع جامعة الملك سعود، السعودية، ١٩٩٢، ص٣٩٢.

والجيل الذي يدفع مبلغ القرض يسمى الجيل الثاني، وتحديد الجيل الغانم والغارم وفقاً للنوع النفقة التي تم تمويلها من قبل القرض:

فإذا تم أنفاق مبلغ القرض على المجالات الخدمية، فيتم تمويله من قبل الجيل الأول وهو الذي سيستفاد منهُ، أما الجيل الثاني فيقع عليه عبء السداد عن طريق فرض ضرائب جديدة غير مباشرة.

ولكن إذا تم توجيه مبالغ القرض إلى مشاريع انتاجية فالجيل الأول سيضحي بالأموال والرفاهية ولا يستفيد من القرض الا بنسبه قليله فقط، أما الجيل الثاني فسيستفيد من هذه المشاريع لأنها تستطيع سداد قيمة القرض من خلال الضرائب المباشرة بسبب تحسين مستويات دخول الجيل الثاني [١] .

تدفع قيمة القروض التي تم استخدامها بتمويل المشاريع الاستثمارية عن طريق الإنتاجية القومية ومن الدخل القومي، والتي لا تكون عبء على الأجيال المستقبلية الذي سيستفيد من آثاره، ولكنهُ يعتبر عبء على الأجيال الحاضرة؛ لأنهُ لا يمكن الضمان بأن تؤدي العوائد الضريبية بتحقيق توزيع عادل بالدخل القومي.

الفرع الثاني: الآثار السياسية للقروض العامة.

أصبحت أكثر الدول النامية، ولا سيما الدول العربية، مرهقة بالديون الأجنبية التي آلت إلى وضع خطر مما يؤثر على الجانب السياسي لتلك الدول، لذا أصبح من الضروري الحديث عن هذه الآثار:

خطر تفاقم الديون الأجنبية لا يتوقف عند الحدود الاقتصادية فقط، بل يتخطى ذلك ليصل إلى جعل صناعة القرار السياسي أمام الضغوطات والتدخلات الاجنبية، ويعود ذلك لأن الدول المتقدمة والمتطورة ومؤسساتها المالية الدولية هي من تسيطر على العالم، بحيث هذه الدول تلعب دور الهيمنة الذي يقيد الدول المقترضة بتوجيهات محددة بسياساتها العامة، وهو ما يعتبر مساس بالسلطة السيادية والقرار الوطني[٢].

وهذه الآثار السياسية تتخذ الشكل السلبي مع تزايد ظاهرة العولمة بكافة جوانبها، بخاصية الجانب المالي، حيث يتم تحريك الأموال المقترضة عن طريق الشركات متعددة الجنسيات وفقاً للتصور الذي تراه مناسب لكي تحقق مصالحها السياسية والاقتصادية[٣].

---

(١) سعدي علي محمد، اقتصاديات المالية العامة، ط١، دار دجلة، عمان، ٢٠١١، ص١٧٤.
انظر ايضاً: عبد الله الشيخ محمود، مقدمة في اقتصاديات المالية العامة، مصدر سابق، ص٣٩٢.
(٢) محمد الأطرش، العرب والعولمة: ما العمل؟،ط٣، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت ، ٢٠٠٠، ص٤١٤.
(٣) محمد الأطرش، المصدر نفسة،ص٤١٥.

وتأسيساً على ذلك يرى بعضهم أن هذه الشركات والمؤسسات المالية لها القدرة على التأثير على سيادة الدول المقترضة، بما يُشكل خرقاً لسيادة هذه الدول وارتهاناً للقرار السياسي الوطني[١] .

يمكننا تأييد فكرة عدم تعميم هذا الرأي على اطلاقة، إذ إن تحقيق هذه الاثار السياسية السلبية يرتبط ارتباطاً وثيقاً بمدى توافر إرادة سياسية وطنية حقيقية، وذلك بمعزل عن وجود التعددية الحزبية أو غيابها، فمتى ما وجدت تيارات وطنية فاعلة، فإنها لن تتيح للمؤسسات المالية الدولية أو الشركات متعدد الجنسيات فرصة للتدخل في توجيه أوجه إنفاق القروض، نظراً لامتلاك هذه الدول غالباً رؤية واستراتيجية وطنية واضحة، على عكس الدول التي تفتقر الى ذلك.

في حال توفر التيارات الوطنية، لن تسمح للمؤسسات المالية الدولية، أو الشركات متعددة الجنسيات[٢]، أن تتحكم بطريقة صرف مبالغ القروض؛ لأن هذه الدول يكون لديها منظور استراتيجية وطنية بالغالب، على خلاف الدول التي لا يكون لديها إرادة وطنية خالصة، إذ يفسح الطريق أمام المؤسسات المالية الدولية والشركات الأجنبية بأن تضع أساسيات كيفية أنفاق مبالغ تلك القروض[٣] .

إن توافر الإرادة الوطنية المستقلة لدى الدولة يعد عاملاً مهماً في توجيه الاقتراض نحو تحقيقا اهدافها التنموية، بعيداً عن التأثيرات الخارجية التي قد تمارسها المؤسسات المالية الدولية والشركات الأجنبية، كما أن وجود التعددية السياسية وما تفرضه من رقابة حزبية ومعارضة سياسية يسهم في تعزيز الحيطة والحذر عند توظيف مبالغ القروض، بما يضمن حسن استخدامها وتوجيهها نحو معالجة العجز في الموازنة العامة وتحفيز النشاط الاقتصادي، الامر الذي ينعكس إيجاباً على الاقتصاد الوطني [٤].

---

(١) سمير مصطفى أبو مدللة، أثر الديون الخارجية على النمو الاقتصادي حالة بعض الدول العربية (٢٠٠٠-٢٠١٣)، بحث منشور بمجلة الجامعة العربية للدراسات الاقتصادية والإدارية، المجلد ٢٤، العدد٢، جامعة الازهر، فلسطين، ٢٠١٦، ص١٢.

(٢) يقصد بالشركات متعددة الجنسيات هي اما ان تكون شركات تجارية أو صناعية أو خدمية يكون مقرها في دولة وتمتلك فروعاً أو شركات تابعة لها في دول أخرى فهي تمارس نشاطها عبر الحدود.

انظر: احمد محمد احمد، الاثار السياسية والاقتصادية للمؤسسات المالية الدولية على البلدان النامية (العراق إنموذجاً)، مصدر سابق، ص١١٧.

(٣) يوسف كاظم رشك، آثار الاقتراض من المؤسسات المالية الدولية على الموازنة العامة- دراسة مقارنة، مصدر سابق، ص٦٦.

(٤) فضيلة جنوحات، إشكالية الديون الخارجية وآثارها على التنمية الاقتصادية في الدول العربية حالة بعض الدول المدنية، أطروحة دكتوراه، قدمت لكلية العلوم الاقتصادية والتسيير، جامعة الجزائر، الجزائر، ٢٠٠٥-٢٠٠٦،ص١٤٧.

بمعنى أخر" أن الدين المتراكم والناشئ عن الاقتراض الدولي سيصبح عبئاً على الإنتاج الحالي والمستقبلي، ممّا يؤدي إلى إضعاف حافز الاستثمار من جانب الدولة، ويشجع هروب رؤوس الأموال إلى الخارج، أي سيؤدي إلى زيادة الاعتماد على الاقتراض الخارجي"[١] .

وبالرغم من ذلك، أن هذه الآثار لو نظرنا إليها من جانب القطاع الخاص، فإن احجام الدولة عن الولوج بالمشاريع الاستثمارية، سيجعل الفرصة متاحة إمام كلا من القطاعين الخاص والاجنبي، للقيام باستثمارات عوضاً عن امتناع الحكومة المقترضة عن القيام بالاستثمارات داخل الدولة، أي عدم مزاحمة القطاع الخاص والاجنبي في تنفيذ المشاريع الاستثمارية.

وتظهر الآثار السياسية السلبية للقرض عند استخدام المبالغ المقترض لشراء سلع استهلاكية ليست ضرورية، وعندما يحين موعد استحقاق الدين لا يتوفر رصيد كافي لتغطية قيمة القرض [٢].

وإن امتناع الدولة ، أو توقفها عن تسديد ديونها ليس لهُ أي جزاء قانون، لكن لهُ آثار سلبيه سواء على الصعيد الخارجي أو الداخلي، وتستعمل المديونية كسبب للضغط على الدول المقترضة من قبل الدول المتقدمة قاصده التدخل بشؤونها الداخلية " وذلك بدعوى المواكبة والرقابة "من اجل ضمان استرجاعها قروض المؤسسات الدولية التي تمتلك اغلبية اسهمها، مع فرض شروط قاسية ومجحفة بقصد ضمان تبعيتها بمختلف الجوانب، أو فرض تحالف عسكري معها أو ربط مصيرها الاقتصادي والسياسي بالدولة المُقرضة، أو وضع شروط أنفاق المبالغ المقترضة في جوانب محددة تستفاد منها الدولة المُقرضة كتأمين الموانئ والمواصلات، أو بشراء منتجات تلك الدولة[٣].

والسؤال الذي يطرح هنا إلى أي: مدى تساهم شروط المؤسسات المالية الدولية المرتبطة بالديون العامة بتجريد الدول من سلطتها السيادية بقراراتها الداخلية والخارجية؟

---

(١) فضيلة جنوحات، المصدر نفسه، ص ١١٥.

(٢) كما حدث لجمهوريات أمريكيا الوسطى والجنوبية، وما حدث لليونان عام ١٨٩٨، او قد يؤدي الى ضياع استقلالها السياسي والاقتصادي كما حدث للإمبراطورية العثمانية والجزائرية ومصر في الربع الأخير من القرن التاسع عشر حيث بدا التدخل السياسي مع الديون الأجنبية التي اقترضتها الحكومة المصرية، ومن دونها كان سيخيم عليها شبح الإفلاس، واضطرت للرضوخ الى الرقابة الأجنبية، ثم الاحتلال البريطاني ومن ثم هدر الكرامة الوطنية.
للمزيد انظر: سالم محمد الشوابكة، القروض العامة من حيث آثارها والتخفيف منها في الأردن، مصدر سابق، ص٢٠٦.

(٣) يحيى السيد عمر، القروض الدولية وآثارها على اقتصاديات الدول الإسلامية– دراسة تأصيلية تحليلية من منظور الاقتصاد الإسلامي، ط١، دار الأصول العلمية ،بلا مكان نشر، ٢٠١٨ ، ص٣١١.

أن المؤسسات المالية الدولية (كالبنك الدولي وصندوق النقد الدولي) تفرض العديد من الشروط منها " شرط الإصلاحات الهيكلية" من أجل منح القرض للدول، ومن أجل الحصول على هذا القرض تلتزم تلك الدول(المقترضة) بتنفيذ تلك الشروط، وهنالك شروط أخرى تكون شروط تمهيدية تتعلق بأهلية الدول المقترضة والموافقة القانونية (موافقة البرلمان) على طلب القرض[١].

وشروط أخرى تتعلق بمرحلة تنفيذ عقد القرض، ككيفية صرف واستثمار أموال القرض مع توفر بنية سياسية واقتصادية لدى الدولة المقترضة، وهذه الشروط هي التي تمثل عقبة وعبء إمام الدول المقترضة، والتي تمثل بالغالب تدخل في الشؤون الداخلية والسيادية للدول المقترضة[٢] .

إضافة إلى الدور الرقابي لتلك المؤسسات أثناء تنفيذ عقد القرض العام، فللبنك الدولي مثلاً الحق بالسيطرة على أموال القرض ولهُ الحق تحريك تلك الدفعات، أو ايقافها وفقاً للتطور الذي تحققه الدولة المقترض، وايضاً تقوم الدول المقترضة بأعداد تقارير إلى الجهة المقرضة لتوضح من خلاله الخطوات التي اتخذتها لتنفيذ برنامجها الاقراضي والمشاريع التي تم تنفيذها ويسمى هذا الاجراء" خطاب سياسة التطوير"، وهذا تدخل واضح بالشؤون السياسية والاقتصادية للدولة المقترضة[٣].

لأن كل مؤسسة مالية، أو دولة معينة عندما تقدم قرض لدولة أخرى، تهدف من وراء ذلك تحقيق مكاسب مختلفة قد تكون سياسية وتجارية وامنية واقتصادية، لأن المؤسسات النامية والدول ليست منظمات خيرية، ولكن تلك الدول

---

(١) قبس حسن عواد البدراني، الاقتراض العام الخارجي وشروط مؤسسات التمويل الدولية، مصدر سابق، ص٢٠٧.

(٢) من ذلك شروط القرض المقدم من صندوق النقد لتركيا الذي تضمن سبع شروط وهي : ١-عودة تدفق الائتمان الى القطاع العقاري،٢-شفافية أكثر للعمليات الحكومية،٣-إعادة هيكلة مؤسسات الدولة،٤-التوسع في الخصخصة،٥-تشجيع الاستثمارات الأجنبية المباشرة،٦-إجراءات التكليف المالي،٧- تخفيض التضخم.

وأيضا فرض على العراق عدة شروط من اجل منحهُ قروض منها: ١- فرض ضرائب على رواتب الموظفين من الدرجة الثانية صعوداً من ٧.٥-١٥ % على اجمالي الراتب،٢- تقليص التوظيف الحكومي للعمالة وزيادة الضرائب على السلع والخدمات، ٣- زيادة تسعيرة الكهرباء لمن يستهلك أكثر من ٦٠٠ كيلو واط شهرياً، ٤- اخضع صندوق النقد الدولي ديوان العراق للرقابة بالإضافة لتدقيق رواتب الموظفين لمنع حالات التلاعب فيها، ٥- صندوق النقد الدولي سيقوم بتدقيق الكشوفات المالية لمصرفي الرشيد والرافدين بالإضافة لإجراء عملية إعادة هيكلة للمؤسستين ورفع متطلبات رأس مال المصارف الى ٢١٤ مليون دولار كحد ادنى.

للمزيد انظر: فاضل كريعة كزار، صندوق النقد الدولي وإثره على الاقتصاد العراقي، بحث منشور بالمجلة العراقية الاقتصادية، جامعة الامام الكاظم الجامعة، العدد ٦٩، ٢٠٢١، ص٣٢-٣٣.

(٣) قبس حسن عواد البدراني، الاقتراض العام الخارجي وشروط مؤسسات التمويل الدولية، مصدر سابق، ص٢١٣.

بالإضافة إلى المؤسسات المالية التي تهدف إلى جانب تحقيق الربح تحقيق اهداف سياسية أخرى تؤدي إلى الاضرار بالدول المقترضة[١].

ونجد، أن هذا الشروط لا تعتبر انتقاص كاملاً لسيادة الدول؛ لأن الدول قبلتها بإرادتها عند التعاقد، أي أنها مارست سيادتها عند اتخاذها قرار الاقتراض من المؤسسات وقبولها بتلك الشروط، لذا تم وصف هذا التأثير بأنه تقييد وظيفي للسيادة أي تقيد نسبي.

كذلك بالنسبة لتزايد معدلات البطالة، فالمؤسسات المالية الدولية كصندوق النقد الدولي يقدم القروض بناءً على شروط، أو يرتبط بسياسات معينة، أو املاءات يجب على الدول اتخاذها كي يتم تقديم القرض من قبل صندوق النقد الدولي، مع التزام الدول بعدم الانخراط بسوق العمل، مثلاً الالتزام بعدم توظيف الخريجين، على اعتبار أن ذلك يؤدي إلى زيادة العبء على خزينة الدولة نتيجة زيادة الأنفاق العام[٢] .

وأي عمل، أو تصرف يعدهُ الصندوق ارتفاع بالأنفاق يجب على الدولة في هذه الحالة الغائه بحجة زيادة الأنفاق العام ولا بد من الترشيد، وهذا التقليص بالإعمال يقابله بالجهة الأخرى ارتفاع بمعدلات البطالة، إضافة إلى ذلك قد تقوم بتسريح الموظفين من أجل تقليل النفقات[٣].

فنجدها تغلق المدارس وتقلل عدد المدرسين بحجة النقص بالأموال، لأن الدولة عندما تقوم بتطبيق برنامج إصلاح الاقتصادي الذي يقوم على تقليل الأنفاق العام إلى خفض المخصصات المالية لقطاع التعليم، الأمر الذي يدفع الحكومة إلى اغلاق بعض المدارس أو دمجها وتقليل اعداد المعلمين، مما ينعكس سلباً على جودة الخدمات التعليمية، وهنا لا بد من الإشارة إلى البرنامج الهيكلي الذي لا يقتصر على زيادة معدلات الفقر بالأرياف والمدن، وانما يؤدي إلى اضعاف قدرة الأشخاص" بما فيهم من عوائل الطبقة الوسطى" على تسديد أجور الخدمات التعليمة والصحية المشمولة

---

(١) فاضل كريعة كزار، صندوق النقد الدولي وإثره على الاقتصاد العراقي، مصدر سابق، ص٣٢-٣٣.

(٢) وهذا ما فعله صندوق النقد الدولي عندما قدم العراق طلب للاقتراض لمدة ثلاث سنوات في عام ٢٠١٦ نتيجة عجز الموازنة العامة بسبب الانخفاض الحاد في سعر النفط، حيث فرض عدة شروط منها(توقف حكومة العراق عن القيام بأي تعينات جديدة باستثناء قطاعات الصحة والامن، تخفيض رواتب الموظفين والمتقاعدين، تقليص التوظيف الحكومي للعمالة وزيادة الضرائب على السلع والخدمات).

للمزيد انظر: علياء عبد الجبار يونس، الاثار القانونية المترتبة على ابرام القروض الخارجية، بحث منشور بمجلة العلوم الإنسانية والطبيعية، بلا جهة اصدار، مجلد ٣، العدد٤، ٢٠٢٠، ص٢٤٢.

وايضاً: تقرير صندوق النقد الدولي رقم ٢٢٥/١٦، مركز البيان للدراسات والتخطيط ٢٠١٦، ص٦٦.

(٣) زينب عبد العظيم، صندوق النقد والإصلاح الاقتصادي في الدول النامية، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠١، ص١٢.

في خطة اللجوء إليها في حالات الاستثنائية وبأضيق نطاق ممكن، رغم أن التعليم بكافة مراحلة والرعاية الصحية مجانيا ومكفولة دستورياً، وفي الكثير من الأحيان الدول تفضل اللجوء إلى الاصدار النقدي بدل من القروض الاجبارية[١].

ونحن نرى عندما تلجأ الدولة للقروض الخارجية، ورأت أن اللجوء اليها (القروض الخارجية) يحقق المصلحة العامة لمواطنيها، يجب أن لا يكون هنالك أي نوع من أنوع التدخل من قبيل الدولة المقرضة، أو المؤسسات المقرضة بالسياسة الداخلية للدولة المقترضة، بمعنى أن الدولة المقترضة تحاول الحصول على ما تريده من قروض لتنمية اقتصاداتها مع المحافظة على حريتها واستقلالها بالوقت ذاته.

المطلب الثاني: الدور المباشر لعقد القرض العام في تحقيق التنمية المستدامة.

يشكل عقد القرض العام أحد الموارد المالية التي تستعملها الدول لتأمين الأموال الضرورية لدعم مسيرة التنمية المستدامة، وتظهر اهميته في القدرة على توجيه الاموال المقترضة لتمويل مشاريع تنموية طويل الأمد، ذات ابعاد اجتماعية واقتصادية وبيئية، كمشاريع البنى التحتية والخدمات الرئيسية بما يعزز التنمية المستدامة، كما يساهم عقد القرض العام في خلق فرص عمل جديدة من خلال تنفيذ مشاريع استثمارية تحتاج إلى ايادي عاملة مختلفة، بالتالي يساعد على انخفاض معدلات البطالة وتحسين مستويات المعيشة، بالإضافة إلى أن تلك المشاريع تساعد برفع الإنتاج الوطني وزيادة الدخل القومي للأفراد.

سنقسم هذا المطلب على فرعين، في الفرع الأول نبحث عن دور عقد القرض العام في تمويل مشاريع البنى التحتية، والفرع الثاني دور عقد القرض في خلق فرص عمل وزيادة الدخل القومي.

---

(١) احمد محمد احمد الجميلي. الاثار السياسية والاقتصادية للمؤسسات المالية الدولية على البلدان النامية (العراق نموذجاً)، مصدر سابق، ص١٢١.

انظر ايضاً: زينب عبد العظيم، صندوق النقد والإصلاح الاقتصادي في الدول النامية، مصدر سابق، ص١٢.

الفرع الأول: تمويل مشاريع البنى التحتية.

مما لا شك فيه تعتبر البنى التحتية [١] الركيزة الأساسية لتحقيق التنمية المستدامة بأي مجتمع، بوصفها الجوهر الذي تنبني عليه الأنشطة الاجتماعية والاقتصادية والخدمية، ورغم أهميتها إلا أن تنفيذ تلك المشاريع يواجها العديد من التحديات خاصةً المتعلقة بالتمويل؛ لأن غالبية الدول النامية تعني من عجز بميزانياتها العامة مما يجعل تمويل المشاريع الكبيرة امراً صعباً ومرهقاً[٢].

وأن البنى التحتية تكون جزء لا يتجزأ من عملية التنمية المستدامة، وتوقف العمل بالبنى التحتية لا يؤدي إلى النمو المستدام، أي أن التنمية المستدامة ترتبط بشكل كامل على البنى التحتية وارتقاؤها المعرفي والصحي.

وعليه تعتبر القروض الخارجية أحد اهم المصادر التي تتجه اليها الدول من أجل تمويل مشاريع البنى التحتية، ذلك نتيجة ارتفاع تكاليف تلك المشاريع وعدم إمكانية الدول على تنفيذ كافة المشاريع العاجلة والمهمة والضرورية عن طريق التمويل الداخلي [٣] .

وأن تطوير قطاعات النفط والطاقة والطرق والنقل وتحسين جودة الخدمات التي تقدمها يؤثر ذلك على حياة الأفراد، فضلاً عن كون لها تأثير على قدرة القطاعات الاقتصادية الأخرى كالصناعة والزراعة ...الخ على النمو والتطور، ويوفر بشكل غير مباشر إيرادات للحكومة الوطنية.

---

(١) ان البنى التحتية تمس مختلف مجالات المرافق العامة من إقامة محطات توليد القوى الكهربائية، الاتصالات السلكية واللاسلكية والبريد، ومحطات معالجة المياه وتوصيلاتها عبر الانابيب، الصرف الصحي، الغاز وتوصيلاته، مشاريع الاشغال العامة التي تشمل تشييد وبناء الطرق ، الجسور ومشاريع النقل العام التي تتضمن تشييد وبناء المطارات والموانئ والسكك الحديدية ومشاريع الزراعة ومشاريع الصناعة...

إضافة الى مشاريع خدمات التعليم والصحة والأمن والدفاع، وكل هذه المشاريع يمثل تمويلها عبئاً مادياً على نفقات الدولة وخاصةً الدول النامية نظراً لمتطلبات البنى التحتية المادية والبشرية فالأولى تشمل مصاريف اقتناء المواد الأساسية لإنجاز المشاريع، والثانية تشمل أجور العمال الساهرين على انجاز تلك المشاريع.

للمزيد انظر: مجادي نصيرة، حماد مريم، دور تمويل البنى التحتية الأساسية في النمو الاقتصادي_ دراسة حالة الجزائر، رسالة ماجستير قدمت لمجلس كلية العلوم الاقتصادية التجارية وعلوم التسيير، جامعة ابن خلدون، الجزائر، ٢٠٢٠، ص٥٥.

(٢) سالي سيلان، تحديات تنفيذ مشاريع البنية التحتية الكبرى في الدول النامية. مقال منشور على الموقع الالكتروني: https://uomus.edus.iq نشر المقال بتاريخ: ٢٠٢٥/٦/٣، تاريخ الاطلاع ٢٠٢٦/٤/٩.

(٣) عبد المطلب عثمان محمود، التحديات التي تواجه تمويل مشروعات البنى التحتية في ظل العولمة المالية، بحث منشور في كلية البيان للعلوم والتكنلوجيا، في مجلة العربية للعلوم ونشر الأبحاث، المجلد الثالث ، العدد الثاني، السودان، ٢٠١٧، ص٤٧.

أولاً: تمويل مشاريع قطاعي الصناعة النفطية والطاقة.

أ- يعد البترول[١] مصدر للطاقة الأساسية بالعالم، والعامل الأساسي باستمرار تطور اقتصاديات العالم، ويعتبر المتغير الرئيس للتخطيط المستقبلي الذي تحاول الحكومات وقطاعات الاعمال أن تجتهد بإجراء تقييمات واضحة للكمية المتاحة من النفط الخام بالمستقبل، بالإضافة إلى الكميات المتوقع انتاجها واستهلاكها على وفق أطار زمني محدد.

وللنفط أهمية تظهر في مختلف فروع الصناعات سواء كانت صناعات التحويلية الكيمياوية والبتروكيمياوية، حتى أن الأخيرة استمدت اسمها منه والتي اصبحت بحكم التقدم التقني تستخدم بكافة مقومات الحياة، لرخص موادها (النفط، الغاز الطبيعي)[٢] .

فضلاً عن ذلك فإنه يعد من القطاعات الحيوية التي تستند اليها الدول بدعم اقتصادها، وتمويل الخطط التنموية؛ لأنهُ يوفر إيرادات مالية ضخمة تساهم بتعزيز الموازنة العامة لتلك الدول، ونظراً لارتفاع التكلفة الرأسمالية لمشاريع النفط المتمثلة بالاستكشاف وأنشاء المصافي وخطوط الأنابيب، تتجه الدول للبحث عن مصادر تمويل مختلفة، ويكون في مقدمتها القروض العامة، وتمويل مشاريع النفط بواسطة القروض يتيح للدولة الحصول على الأموال اللازمة والضرورية لتنفيذ المشاريع الكبيرة التي تتطلب استثمارات ضخمة لا يمكن تغطيتها بواسطة الموارد الذاتية الداخلية للدولة، كما أن هذا الأسلوب يَسرع بعملية تنفيذ هذه الخطط مع زيادة القدرة على الإنتاج النفطي، بالتالي ينعكس ايجاباً على النمو الاقتصادي وبالتالي يدعم جهود التنمية المستدامة[٣].

وقعت الحكومة العراقية اتفاقية مع الوكالة اليابانية للتعاون الدولي(جايكا) اتفاقية قرض بمبلغ (٣٢ مليار و٧٠٠ مليون ين ياباني) أي حوالي (٣٠٠ مليون دولار امريكي) لمشرع تطوير مصفى البصرة المعروف " بمشروع التكسير

---

(١) النفط بحد ذاته لا يعتبر من البنى التحتية ولكن المشاريع المرتبطة به مثل خطوط الانابيب والموانئ النفطية وشبكات النقل والتوزيع وخزانات التخزين هذه تعتبر من مشاريع البنى التحتية النفطية.
انظر: محمود بابان، الحرب والبنية التحتية النفطية، كيف أحرق الصراع قطاع الطاقة في العراق وإقليم كردستان، بلا دار نشر، العراق، ٢٠٢٦، ص٤.

(٢) عبد الرزاق خضر حسن محمد، دور الاستثمارات الأجنبية في تمويل مشاريع الصناعة النفطية حالة دراسية في شركة نفط الشمال، رسالة ماجستير قدمت لمجلس كلية الإدارة والاقتصاد بجامعة الموصل، العراق، ٢٠٠٥، ص٢٦.

(٣) Yetunde Adenike Adebayo, Green Financing in the oil and gas industry :Unlocking investments for energy sustainability , Finance Accounting Research Joumal, Volume ٦,Lssue١٠ , October ٢٠٢٤,p ٧.

بالعامل المساعد FCC" ويعتبر هذا المشروع من المشاريع الضخمة بالمنطقة، ويتم تنفيذه بشروط ميسرة، فمعدل الفائدة تكون حوالي ٠، ٢ % ومدة تسديد القرض ٣٠ سنة مع فترة سماح تكون مدتها حوالي ١٠ سنوات.

كان الهدف من هذا المشروع هو زيادة كمية المنتجات النفطية ويشمل ذلك البنزين والديزل والكيروسين وذلك عن طريق أنشاء محطة تكرير جديدة (fcc) والتي تسمى مجمع تكسير السوائل التحفيزي بمصفاة البصرة التي تبلغ طاقتها ٥٥٠٠٠برميل يومياً لتحويل النفايات الزائدة من أنتاج المصافي المتمثلة بالنفط الأسود إلى منتجات بيضاء عالية القيمة تتوافق مع المعايير البيئية والتي تعتبر من أكبر مصافي النفط العاملة بالعراق[١] .

وقد تم أطلاق هذا المشروع سنة ٢٠١٢ وتم أنجازه بتاريخ ٢٥ أكتوبر لسنة ٢٠٢٥، وأعلنت وزارة النفط عن نجاح تشغيل لوحدة التكسير التحفيزي للسوائل بتاريخ ٣١ كانون الأول ٢٠٢٦، وهذا الانجاز سيضمن أنتاج ٤٢٠٠ متر مكعب من البنزين عالي الأوكتان يومياً.

أن هذا المشروع سيعزز من الاقتصاد العراقي وذلك من خلال تقليل الحاجة إلى استيراد الوقود بشكل كبير بالتالي الحفاظ على الأموال بالداخل وسيجنب العراق صرف مبالغ ضخمة من أجل استيراد الوقود حوالي ٤ مليار دولار يتم تخصيصها من أجل استيراد الغاز و٦ ترليون دينار مخصصة من أجل صرفها لاستيراد المشتقات النفطية الاخرى ، و هو خطوة أساسية ومهمة نحو تحقيق الاكتفاء الذاتي من المنتجات النفطية بعد خمس سنوات[٢].

بالإضافة إلى أنهُ تم أنجاز هذا المشروع وفق مواصفات فنية عالمية وصديقة للبيئة ويعد أول مرفق بالعراق ينتج وقوداً يتطابق مع المعايير البيئية الدولية، أي: إن هذا المشروع حقق تنمية اقتصادية بالإضافة إلى التنمية البيئية وعدم اضراره بالبيئة[٣].

ب-اما بخصوص الطاقة الكهربائية، تعتبر الطاقة الأساس الذي تستند عليه الحضارات الحديثة؛ لأن الطاقة تدخل بمختلف الاستعمالات اليومية للإفراد، بالإضافة إلى استخدامها بوسائل النقل والزراعة والصناعة، لذا ارتبط النمو الحضاري بمقدار التوسع في استهلاك الطاقة وحجم ما يستهلكه الافراد منها.

---

(١) مقال منشور على الموقع الالكتروني: https://www.Jica.go.jp تحت عنوان JICA to support Iraq is Reconstruction and Revitalization through Upgrade of Basrah Refinery: signing of Japanese ODA Loan Agreement for Iraq,٢٠٢١. تاريخ الاطلاع ٢٠٢٦/٤/١٠.

(٢) مقال منشور على الموقع الالكتروني: https://manber.org تاريخ الاطلاع ٢٠٢٦/٤/١٠.

(٣) Ex-Ante Evaluation, Middle East Division II, Middle East and Europe Department Japan International Cooperation Agency,٢٠١٧,p٦

ويعتبر الاتكال المتزايد على استخدام الطاقة عامل مهم بتحقيق النمو الاقتصادي، والارتقاء بمستويات المعيشة ومتطلبات التنمية الاجتماعية لعدد لا يستهان به لسكان العالم، والذي بدوره ينعكس على ارتفاع معدلات الطلب على الطاقة وخصوصاً الطاقة الكهربائية وذلك لأهميتها الكبيرة بمختلف مجالات الحياة اليومية للأفراد ولاستخداماتها الاجتماعية والاقتصادية المختلفة، مما يستدعي زيادة عدد الوحدات الإنتاجية للطاقة الكهربائية، أو أنشاء محطات انتاجية للطاقة الكهربائية تتلاءم مع زيادة بالأعداد السكانية وارتفاع بالمستويات المعيشية والقوانين والضوابط البيئية باختيار نوعية المحطات ونوعية الوقود المستخدم بتلك المحطات[١].

ولا يختلف العراق عن غيره من دول العالم، إذ ارتفع الطلب فيه على الطاقة الكهربائية، نتيجة لارتفاع بالإعداد السكانية والذي بلغ بعام ٢٠٢٥ حوالي (٤٦,١١٨,٧٩٣) نسمة[٢]، بالإضافة إلى توسع الأسواق وزيادة التبادل التجاري نتيجة لزيادة متوسط نصيب الافراد من الناتج المحلي، وتنامي رغبة السكان على شراء الأجهزة الكهربائية المتنوعة التي من شأنها توفير الراحة للأفراد في ضل زيادة درجات الحرارة بفصل الصيف، وعليه زيادة الضغط على شبكات الكهرباء، لذا يتطلب زيادة بإعداد المحطات الكهربائية المنتجة[٣].

مولت وكالة (جايكا) اليابانية للتعاون الدولي مشروع تأهيل محطة كهرباء المسيب الحرارية في بابل، حيث بلغت اجمالي تكلفة المشروع حوالي ٤٢، ١٩٨ مليون ين، في حين كان مبلغ القرض حوالي ٣٦، ٧٦٤ مليون ين، أي ما يقارب (٣١٣ مليون دولار)، وتم تنفيذ المشروع خلال ١٦٢شهراً، تم توقيع عقد القرض العام بسنة ٢٠٠٨ ،وكانت بداية تنفيذ المشروع وكان من المتوقع أنجازه بسنة ٢٠١٢ الا أنه تعرض للعديد من العقبات، لذا تم أنجازه بسنة ٢٠٢١[٤].

---

(١) زينب جبار فرج، واقع إنتاج الطاقة الكهربائية في العراق وإمكانية استثمار الطاقة المتجددة(دراسة في جغرافية الطاقة)، أطروحة دكتوراه قدمت لمجلس كلية الآداب بجامعة القادسية، ٢٠٢٢، ص١٢-١٣.

(٢) جمهورية العراق، وزارة التخطيط، الجهاز المركزي للإحصاء، الإحصاء السكاني، بغداد، ٢٠٢٥، منشور على موقع الرسمي للوزارة https://mop.gov.iq .

(٣) زينب جبار فرج، واقع إنتاج الطاقة الكهربائية في العراق وإمكانية استثمار الطاقة المتجددة(دراسة في الجغرافية الطاقة)، مصدر سابق، ص١٣.

(٤) تم انجاز المشروع بثلاث مراحل تضمنت المرحلة الأولى تأهيل بولير الوحدة الثالثة والأجهزة المساعدة لها وتم إنجازها بسنة ٢٠١٨ والمرحلة الثانية تضمنت تصميم وانشاء وتشغيل ثلاث منظومات تخصصية وهي معالجة المياه الصناعية ومنظومة انتاج الماء المقطر ومنظومة انتاج النتروجين السائل وتم إنجازها سنة ٢٠١٩، والمرحلة الثالثة فهي تمثلت بصيانة توربباين ومولد الوحدة الاولى وتم انجازه سنة ٢٠٢٠، منشور على الموقع الالكتروني: https://www.mawazin.net تاريخ الاطلاع ١٠/٤/٢٠٢٦

تعد محطة كهرباء المسيب من المحطات الكبيرة في توليد الكهرباء بالعراق حيث تمثلت امدادها بالطاقة حوالي ٤.٨٪ من امدادات الكهرباء الوطنية، وساهمت هذه المحطة بتوليد طاقة كهربائية حوالي ٢٢٠-٢٤٠ميغأواط، ووفقاً لتحليل من مشروع منحة برنامج الأمم المتحدة الإنمائي فأن ١٠٠ ميغاواط إضافية من الطاقة تسمح ٥٠،٠٠٠ الف اسرة تتلقى كهرباء مستقرة(١).

أدى هذا المشروع إلى تحسين كفاءة واستقرار شبكة الكهرباء من خلال الحد من انقطاع الكهرباء اثناء حالات الطوارئ وفترات الذروة، إضافة إلى تنشيط الاقتصاد والصناعة، لأن امدادات الكهرباء تدعم الأنشطة الاقتصادية والاجتماعية، وخصصت محطة توليد الطاقة الحرارية ما بين ١٥٠-٢٠٠ موظف لكل وحدة من وحدات توليد الطاقة الأربعة التابعة لها(٢).

وهذا القرض حقق تنمية اقتصادية وذلك من خلال إيرادات جباية الكهرباء، فمع استمرار الطاقة الكهربائية، أو زيادة ساعات التشغيل ترتفع رسوم جباية أجور الكهرباء سواء من المواطنين، أو المؤسسات، بالتالي يوفر سيولة نقدية لوزارة الكهرباء.

فضلاً عن تحقيق تنمية اجتماعية وبيئية، فمن خلال زيادة ساعات الكهرباء يحقق الرفاه للمواطنين وتوفير فرص عمل للمواطنين ليس داخل المحطات، وانما تساهم باستقرار الاف الوظائف بالقطاع الخاص (ورش، معامل صغيرة، محلات تجارية) التي تكون معتمدة بشكل كبير على التيار الكهربائي، وأن هذا المشروع تم على وفق العديد من المعايير البيئية الوطنية العراقية(٣).

ثانياً: تمويل مشاريع قطاعي الزراعة والصناعة.

أ- الزراعة بالعراق تساهم بنسبة(١٠٪) من الناتج المحلي الإجمالي، ولكن تواجه العديد من المشاكل في مقدمتها ارتفاع نسبة الملوحة خاصةً في المناطق الجنوبية منهُ، بالإضافة إلى مناخ العراق الجاف وميل الأراضي

انظر ايضاً: FY٢٠٢٣EX-Post Evaluation of Japanese ODA Loan "AL- Mussaib Thermal Power Plant Rehabilitation Project", Extemal Evaluator: Takako Haraguchi,i٢i Communication,Ltd.p:٣.

(١) التقرير النهائي لإعادة تأهيل محطة المسيب للطاقة في حالة الطوارئ- المرحلة الثانية، منشور على الموقع الالكتروني: https://mptf.undp تاريخ الاطلاع ٢٠٢٦/٤/١٠.

(٢) FY٢٠٢٣ EX-Post Evaluation of Japanese ODA Loan" Al - Mussaib Thermal Power Plant Rehabilitation Project" , Extemal Evaluator: Takako Haraguchi, i٢i Communication, Ltd,p: ٢٠

(٣) op.cit.p. ١٨

المزروعة إلى التصحر بسبب اهمال نظام الري ولا سيما بالمناطق الجنوبية والوسطى، مما يجعل الاعتماد الأكبر على الأنهار والجداول بعملية السقي، وتشير الأرقام إلى أن ٧٥٪ من الاراضي تعاني من الملوحة، وهذه الظاهرة من شأنها أن تزيد مساحة التصحر والتي تبلغ مساحتها حوالي ١٦٧ الف/كم٢ أي تحتل حوالي ٣٨٪ من مساحة العراق الكلية مع إضافة المساحة الأخرى الممهدة بالتصحر والتي تبلغ حوالي ٢٣٨الف/كم٢ أي حوالي ٥٤٪من مساحة العراق وعند جمع تلك النسب مع بعضها تشكل حوالي ٩٣٪ من المساحة الكلية للعراق تكون متصحر بالإضافة إلى مشاكل أخرى تتعلق بالجانب المالي والفني للمزارعين(١).

لذا يعتمد المزارعون على الحكومة المركزية بحل مشكلة المياه والملوحة والقيام بعملية تنظيم الري وتقديم الدعم لهم من خلال منحهم القروض الميسرة.

واتجهت الحكومة العراقية للقروض العامة لحل تلك المشكلات، فوقعت عقد مع وكالة (جايكا) اليابانية للتعاون الدولي تحت ما يسمى " قرض قطاع الري" والذي بلغ تمويله (حوالي ٩، ٤٣٠ مليار ين ياباني أي حوالي ٨١ مليون دولار)، تم توقيع العقد سنة ٢٠٠٨، وكان من المخطط أن يكتمل المشروع بسنة ٢٠١٢ الا أن بسبب الاضطرابات الأمنية التي تعرض لها العراق خلال فترات متعاقبة كحرب داعش الارهابي وغيرها أدى إلى تأخير أنجاز المشروع حيث تم أنجازه بسنة ٢٠١٨(٢).

وكان الهدف من المشروع زيادة قدرة الإنتاج الزراعي فضلاً عن ارتفاع فرص العمل بالعراق على المدى المتوسط والبعيد من خلال تنصيب محطات لضخ المياه بمحافظة واسط وذي قار بالإضافة إلى توفير معدات مختلفة للري (كالمولدات وشاحنات وغيرها) في ١٥ محافظة أخرى بما فيها المحافظتين التي تم ذكرهما(٣).

---

(١) عبد الكريم جابر شنجار، القطاع الزراعي في العراق ما بعد العقوبات الدولية ما العمل، بحث منشور بالمجلة العراقية للعلوم الاقتصادية ، بالعدد١٣، للسنة الخامسة،٢٠٠٧، ص١٠.

(٢) واجه المشروع العديد من العقبات التي كانت سبب بحد كمية الإنتاج الزراعي، بحيث لم يصل الى المستوى المطلوب ومن هذه العقبات ، قلة المياه الموجودة بالعراق بسبب قلة الامطار بالعراق إضافة الى إقامة مشاريع السدود بدول المنبع كتركيا وسوريا، فضلا عن ارتفاع بدرجات الحرارة والجفاف، ومن العقبات الأخرى تدهور الوضع الأمني بالعراق اثناء تنفيذ المشروع بسبب تنظيم داعش الإرهابي مما أدى الى =عجز بالميزانية الوطنية بسبب الزيادة الكبيرة في الانفاق العسكري وانخفاض أسعار النفط بسنة ٢٠١٥، ورغم تلك الأوضاع التي شهدها البلاد وخاصةً (المتعلقة بالأوضاع الأمنية) الا انهُ تم انجاز هذا المشروع وهذا امر جيد يحتسب للحكومة العراقية، وحقق المشروع انجاز كبير بزيادة انتاج القمح بمحافظة واسط وذي قار ويعتقد ان المشروع سيحقق الاكتفاء الذاتي للغذاء المحلي الى حد ما.
للمزيد انظر: FY٢٠٢١ EX-Post Evaluation Report of Japanese ODA Loan" Irrigation Sector Loan", External Evaluator: Masami Tomita, I٢I Communication, Ltd, p١٢-٢٠.

(٣) مقال صادر عن السفارة اليابانية في العراق على الموقع الالكتروني:https:// www.iraq.emb-japan.go.jp تاريخ الاطلاع ١١-٤-٢٠٢٦.

ووفق ما صدر عن وزارة الموارد المائية والري، إن خلال تنفيذ المشروع تم توظيف السكان المحليين كعمال وحراس لتركيب المضخات والاعمال الكهربائية المرتبطة بها، مما أدى إلى خلق فرص عمل بالمناطق التي شملها المشروع[١].

وللزراعة دور كبير في أنعاش الاقتصاد[٢].

ب-الصناعة في العراق أيضا تعاني من مشاكل عديدة أبرزها نقص التمويل، فيلاحظ اغلب الصناعات تعتمد على التمويل الذاتي وعلى امكانياتها المالية المحدودة[٣].

وقع العراق مع اليابان قرض لتأهيل مصنع اسمدة خور الزبير بالبصرة وهو مصنع خاص بإنتاج سماد اليوريا، حيث كلفة المشروع حوالي ١٥٤ مليون دولار، وحقق هذا المشروع نجاحاً كبيراً حيث زادت قدرة المصنع الإنتاجية من ٥٠٪ إلى ٧٠٪ بسبب الاستجابة للطلب المرتفع على الأسمدة بالعراق، وهذا المصنع لم ينجح بإعادة الإنتاج فحسب بل ضاعف انتاجه، مما يساهم بتجهيز وزارة الزراعة بسماد اليوريا حيث بلغ حوالي(٢٨٠) الف طن مما أسهم بسد

---

(١) FY٢٠٢١ EX-Post Evaluation Report of Japanese ODA Loan" Irrigation Sector Loan", External Evaluator: Masami Tomita, I٢I Communication, Ltd, p٢١

(٢) حيث اتجهت البرازيل الى التوسع بالزراعة لإنعاش اقتصادها ومن ثم القدرة على سداد ديونها، فالبرازيل تمتلك قدرات طبيعية ضخمة من الأراضي الصالحة للزراعة ومناخ يساعد على هطول الامطار بشكل وفير، وان تنوع مناخها جعل منها منتجة للمحاصيل الزراعية المتميزة والتي تكن غير موجودة في بلاد أخرى كالبن وأنواع مختلفة من الفواكه، لذا اعتمدت البرازيل على هذه المنتجات والقيام بتصديرها والذي أدى بالتبعية الى سد العجز الموجود بميزان مدفوعاتها، و مرت البرازيل بأزمة اقتصادية طاحنة فذهبت الى الاقتراض من صندوق النقد الدولي معتقدة انه الحل للخروج من تلك الازمة وبالطبع طبقت حزمة من الشروط المجحفة مما أدى الى تسريح العديد من العمال وخفض أجور باقي العاملين وإلغاء الدعم وانها الاقتصاد البرازيلي، حتى هدد صندوق النقد الدولي بإعلان افلاس البرازيل لو لم سدد فوائد القروض ورفض اقراضها أي مبلغ في نهاية ٢٠٠٢ وانهارت العملة كانت دولة تحتضر بمعنى الكلمة، الان انه منذ بداية ٢٠٠٣ وبداية العملية الانتخابية الجديدة تولى رئيسهم (لولا دا سليفا) الحكم قد انتهج عدت سياسات من اجل الإصلاح الاقتصادي ومن هذه الإصلاحات: طبق سياسة التقشف، تغيير سياسة الإقراض ، التوسع في الزراعة واستخراج النفط ، التوسع بالصناعة، تنشيط قطاع السياحة وبرنامج الإعانات الاجتماعية ، مع تطبيق تلك السياسات أصبحت في عام ٢٠١١ أعلنت البرازيل رسمياً انها أصبحت سادس اكبر اقتصاد بالعالم ، وبعد ان كان صندوق لنقد يرفض اقراض البرازيل في أواخر عام ٢٠٠٢ اصبح الان بعد ثماني أعوام من العمل في برنامج لولا الاقتصادي مدين للبرازيل ب١٤ مليار دولار.

للمزيد انظر: محمد سالم الجمل وهاشم مصطفى، أثر قروض صندوق النقد الدولي على سياسات الاصلاح الاقتصادي في الدول النامية في ضوء التجارب الدولية والتجربة المصرية، بحث منشور بمجلة كلية الدراسات الإسلامية والعربية للبنات، جامعة دمنهور، مصر، ٢٠١٩، ص٩٨٢.

(٣) ميثاق طالب ونهى خالد عيسى، معوقات الصناعة المحلية في العراق وسبل معالجتها- دراسة في ضوء قانون حماية المنتجات العراقية رقم ١١ لسنة ٢٠١٠ والمعدل بالقانون رقم ١٠ لسنة ٢٠١٤، بحث منشور بمجلة القانون للدراسات والبحوث القانونية، جامعة ذي قار، بالعدد ٢٢، العراق، ٢٠٢١، ص١٤٢.

الحاجة للاستيراد من الخارج، وبهذا يعد هذا المشروع من المشاريع الناجحة، لأنه ساهم بسد الحاجة الوطنية للسماد بالإضافة إلى منع استيراد السماد من الخارج، بالتالي وفر عملة صعبة للحكومة العراقية، ويعد معمل خور الزبير للأسمدة المعمل الوحيد الذي يعمل بالعراق، وذلك بسبب الاضرار التي لحقت بمعمل بيجي للأسمدة بسبب تنظيم داعش الإرهابي[١].

الفرع الثاني: دور القرض العام في خلق فرص عمل وزيادة بالدخل القومي.

تؤدي القروض العامة دوراً مهماً بحل مشاكل البطالة، فالدولة عندما تقترض وتنفق حصيلة أموال تلك القروض على المشاريع العامة الاستثمارية (أنشاء معامل، أو مصانع داخل الدولة) وخصوصاً تمويل مشاريع البنى التحتية كالطرق والجسور، والموانئ، والاتصالات والطاقة هذه المشاريع تكون بحاجة إلى اعداد كبيرة من العمال في اثناء تنفيذها، فذلك يؤدي إلى ارتفاع فرص التوظيف لتشغيل الافراد العاطلين عن العمل، وبالتالي تقليل معدلات البطالة وارتفاع معدلات التشغيل بالاقتصاد المحلي.

كما أن هذه المشاريع لا يقتصر أثرها على مرحلة التنفيذ فحسب، بل تمتد ايضاً إلى مرحلة التشغيل والعمل حيث الحاجة للكوادر البشرية مستمرة من أجل إدارة تلك المشاريع وصيانتها، وهذا يساعد على خلق فرص عمل دائمة تسهم بتحقيق الاستقرار الوظيفي للأفراد، وعند تشغيل الافراد سيتم منحهم اجوراً ورواتب لقاء عملهم، بذلك سيرتفع الدخل القومي للأفراد ويؤدي إلى زيادة القدرة الشرائية، وهذا سينعكس على زيادة الطلب على السلع والخدمات وبالتالي تحفيز النشاط الاقتصادي بمختلف القطاعات[٢].

وهذا ما رأيناه بالقرض الذي تم بين العراق والحكومة اليابانية، فعندما قامت الحكومة العراقية بتوجيه أموال القرض للمشاريع التنموية الاستثمارية التي تم ذكرها أنفاً فهذه المشاريع احتاجت إلى عدد من الموظفين والعمال بالتالي وظفت الحكومة الافراد العاطلين عن العمل.

---

(١) وهذا ما قامت به البرازيل أيضا حيث توسعت بالصناعة وطورت سياساتها الصناعية وأولت اهتمام سواء بالصناعات البسيطة القائمة على المواد الخام كالصناعات الغذائية والجلدية وغيرها، و الصناعات التقنية المتقدمة كصناعة السيارات والطائرات، وهذا الأسلوب انتهجته البرازيل للعمل من اجل التخلص على ديونها الخارجية، وبالفعل تم تسديد ديونها وأعلنت بتاريخ ٢٠١١ بأنها أصبحت سادس أكبر اقتصاد بالعالم وتكون بذلك متقدمة على بريطانيا

انظر: امل مختار، تجربة النمو الاقتصادي في البرازيل : نموذج استرشادي لمصر، مقال منشور على الموقع الالكتروني:
https://acpss.ahram.org.eg/News/٥٣١٢.aspx تاريخ الاطلاع ١١-٤-٢٠٢٦.

(٢) محرزي محمد عباس، اقتصاديات المالية العامة، ط٢، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ٢٠٠٥، ص٥٧.

وكذلك ايضاً تؤدي القروض إلى زيادة بالثروة القومية والدخل القومي، فإذا قامت الدولة بإصدار قرض عام قد يتجه الافراد للاكتتاب به عن طريق " تحرير أموالهم المكتنزة" وبهذه الحالة أدت القروض العامة إلى استعمال الأموال المعطلة وتوجيهها نحو الاستثمار[١].

ولكن في حالة أخرى الدولة تقترض سواء من الداخل، أو الخارج من أجل تمويل المشاريع الصغيرة، أو المتوسطة[٢] أو إعطاء قروض للأفراد تكون قروض ميسرة، ولفترات طويلة من أجل تشجيعهم على العمل.

كما في القرض الذي تم بين الأردن والبنك الدولي من أجل دعم المشاريع الصغيرة والمتوسطة، ووافق عليه البنك الدولي في عام ٢٠١٣، وكان مبلغ القرض حوالي(٧٠) مليون دولار امريكي، حيث تم تحويل مبلغ القرض إلى البنك المركزي الأردني، والذي يقوم بإعادة توجيهها إلى المؤسسات المالية والمصارف الحكومية من أجل تقديمها على شكل قروض لإصحاب المشاريع الصغيرة، أو المتوسطة[٣].

أما في العراق فلم نجد هكذا نوع من القروض(قرض اجنبي) يتم توجيهه للمشاريع الصغيرة او المتوسطة أنما قامت بها الحكومة العراقية باعتبارها هي المقرضة لإصحاب المشاريع حيث قدمت وزارة العمل والشؤون الاجتماعية بالعراق حزمة قروض ميسرة خلال عام ٢٠٢٣، تستهدف هذه القروض الفئات العاطلة عن العمل، من اجل اسهامهم في تنشيط الاقتصاد المحلي، وخصصت هذه القروض لدعم المشاريع الصغيرة والمتوسطة، والقروض مقسمة على ثلاث فئات مالية بواقع(٢٠-٣٠-٥٠) مليون دينار عراقي، واشترطت الوزارة بالنسبة للقرض ٢٠ مليون دينار وتشغيل عامل واحد فقط، اما بخصوص ٣٠ مليون دينار تشغيل عاملين، ولقرض ٥٠ مليون دينار تشغيل ثلاث

---

(١) بوخلو عبد العزيز، دور القروض العامة في تحويل الانفاق العمومي، رسالة ماجستير قدمت لكلية الحقوق والعلوم السياسية بجامعة عبد الرحمن ميره، الجزائر، ٢٠١٨،ص٢٣.

(٢) لاقت المشاريع الصغيرة والمتوسطة اهتماماً بالغاً وتطوراً كبيراً من قبل العديد من المنظمات العالمية وكذلك الاقتصاديين كونها تعتبر من اهم الوسائل التي تدفع الى التطور الاقتصادي حيث تتميز بسرعة انشائها ودورها الفعال في التنمية الاقتصادية، ان تطوير المشاريع الصغيرة والمتوسطة وتشجيع اقامتهما من اهم روافد عملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية في الدول بشكل عام والدول النامية بشكل خاص وذلك باعتبارها منطلق أساسي لزيادة الطاقة الإنتاجية من ناحية والمساهمة في معالجة مشكلتي الفقر والبطالة من ناحية أخرى.
للمزيد انظر: نهلة تركي عبد السادة وصادق راشد الشمري، معدلات البطالة ومدى مساهمة القروض الممنوحة من قبل المصارف لتمويل المشاريع الصغيرة والمتوسطة في خفضها، بحث منشور بمجلة دراسات محاسبية ومالية، جامعة بغداد، المجلد ١٤، العدد ٤٩، العراق، ٢٠١٩، ص ١٩.

(٣) بيان صادر من البنك الدولي على الموقع الالكتروني: https://www.worldbank.org تاريخ الاطلاع ١-٨-٢٠٢٦.

عمال ويكونون العمال من ضمن الافراد المسجلين بنظام الضمان الاجتماعي وفق قيمة القرض، مع العلم بأن هذه القروض بدون فوائد، لكن يجب تسديدها سنوياً، وتبقى هذه الفئات معتمدة حتى سنة٢٠٢٦[١].

فاذا قدم الدعم الكامل للمشاريع الصغيرة والمتوسطة عن طريق القروض الميسرة ستساهم تلك القروض بنمو وتحسين تلك المشاريع اضافةً إلى تطويرها في اطارة تنمية القطاع الخاص، كما يساعد التمويل عن طريق القروض على نجاح المشاريع واستمرارها، بالتالي يساعد على الحد من البطالة، اذ يسمح هذا الدعم للأفراد العاطلين عن العمل، أو الأشخاص الباحثين عن العمل بتوفير فرص عمل تناسب قدراتهم ومؤهلاتهم، بدلاً من الاعتماد على الخدمات التي تقدمها الحكومة[٢].

ونرى أن القروض العامة تعالج مشاكل البطالة وتوفر فرص أذا ما حسن استخدامها بالمشاريع المنتجة والاستثمارية، لكن هنالك حالات تقوم الدول باستخدام القروض للمشاريع الاستهلاكية، أو توفير سلع وما إلى غير ذلك في هذه الحالة لا تؤدي القروض دورها بالقضاء على البطالة وخلق فرص عمل بل بالعكس سيؤدي إلى زيادة البطالة وعجز بميزان مدفوعات الدول، بالتالي، فإن دور القروض العامة بخلق فرص عمل وتقليل نسب البطالة يعتمد على كيفية إدارة مبالغ القروض واستعمالها، أي بمعنى أن سوء استعمال القروض العامة يؤدي إلى عدم تحقيق التنمية وانما تتحول إلى عبء يهدد التنمية المستدامة بذاتها.

وخلق فرص العمل وزيادة الدخل القومي عن طريق القروض العامة تحقق غايتان، فهي تحقق التنمية الاقتصادية، فعند تشغيل الافراد العاطلين عن العمل سيؤدي إلى زيادة الإنتاج بمختلف القطاعات وسيحرك عجلة الاقتصاد بالتالي يحفز الاقتصاد المحلي، ويحقق أيضا تنمية اجتماعية، لأن زيادة فرص العمل وارتفاع دخول الافراد سيقلل نسبة الفقر والبطالة وهذا يدعم الأهداف العالمية للتنمية المستدامة التي وضعتها الأمم المتحدة.

---

(١) قروض لدعم المشاريع الصغيرة والمتوسطة، منشور على الوقع الالكتروني: https://www.iraqre٣aya.com تاريخ الاطلاع ١٢-٤-٢٠٢٦.

(٢) نهلة تركي عبد السادة، صادق راشد الشمري، معدلات البطالة في العراق ومدى مساهمة القروض الممنوحة من قبل المصارف لتمويل المشاريع الصغيرة والمتوسطة في خفضها، المصدر السابق،ص١٢.

المطلب الثاني: الدور غير المباشر لعقد القرض العام بتحقيق التنمية المستدامة.

للقرض العام دور غير مباشر في تحقيق التنمية المستدامة وذلك عن طريق تحفيز الاستثمار فضلاً عن تعزيز التحول نحو الاقتصاد الأخضر.

لأن الدولة عندما توظف مبالغ القروض العامة بتقديم حوافز مالية، أو ضمانات ائتمانية، أو توجيهها نحو مشاريع تحسين البنى التحتية، فهي بذلك تهيئ بيئة ملائمة للاستثمار، فيؤدي بهذا الامر إلى زيادة النشاط الاقتصادي وتوسيع قاعدة الإنتاج، بما يتفق مع اهداف التنمية المستدامة بتحقيق النمو الاقتصادي المستمر.

كما تساهم القروض العامة ايضاً بصورة غير مباشرة بدعم الاقتصاد الأخضر من خلال تمويل مشاريع التحول إلى الطاقة المتجددة، وتطوير مشاريع النقل المستدام والبنى التحتية الصديقة للبيئة، وهو ما يعزز التوازن بين متطلبات النمو الاقتصادي وحماية الموارد الطبيعية للأجيال القادمة.

لذا سنقسم هذا المطلب إلى فرعين، يتضمن الفرع الأول: تحفيز الاستثمار، والفرع الثاني: دعم الاقتصاد الأخضر.

الفرع الأول: تحفيز الاستثمار.

أحد الأسباب الرئيسة التي تدفع الدول إلى القروض الخارجية هي عدم كفاية الموارد المالية الداخلية لتمويل الاستثمارات الضرورية لعملية التنمية المستدامة، والقروض الخارجية تؤدي دور مهم بدعم الاستثمار المحلي، وذلك عن طريق توفير رؤوس أموال اجنبية التي تحتاجها عملية التنمية المستدامة، بشكل عام أن القروض الخارجية لها إثر إيجابي على الاستثمار ، في حال استعمالها وتوجيهها إلى المشاريع الإنتاجية الصحيحة[١].

فعندما تقوم الدول بتوجيه أموال القروض العامة سواء كانت (داخلية – خارجية)، بدعم المشاريع الإنتاجية ، أو الاستثمارية كبرى، فأنها بذلك تسهم بتشجيع القطاع الخاص بالتوسع بطاقاته الإنتاجية ، لمواكبة الطلب المتزايد، ويسهم ايضاً بتعزيز الثقة بالتعافي الاقتصادي ورفع الناتج المحلي الإجمالي، فتخلق بيئة اقتصادية ملائمة للاستثمار[٢].

---

(١) جريان هادي عبد الله، قياس وتحليل أثر القروض الخارجية في بعض المتغيرات الاقتصادية الكلية في الدول المختارة(العراق ومصر والولايات المتحدة الامريكية) خلال المدة (١٩٨٠– ٢٠٢٠)، رسالة ماجستير قدمت لمجلس كلية الإدارة والاقتصاد في جامعة السليمانية، ٢٠٢٢،ص١٩.

(٢) فضيلة جنوحات، إشكالية الديون الخارجية وآثارها على التنمية الاقتصادية في الدول العربية حالة بعض الدول المدينة، مصدر سابق، ص٧٦.

فإذا قامت الدولة بأنفاق مبالغ القروض لدعم مشاريع البنى التحتية وتحسينها، أو أنفاق تلك الأموال (أموال القروض) بشراء سلع انتاجية ضرورية، فهذه المشاريع تؤدي إلى توسيع النشاط الاقتصادي وخلق فرص عمل للأفراد، وهو بذلك يخلق بيئة اقتصادية ملائمة للاستثمار؛ لأنه يشجع القطاع الخاص على الاستثمار فضلاً عن تشجيع الاستثمار الأجنبي[١].

فضلاً عن ذلك تشير نظرية التكافؤ الريكاردي[٢] إلى أن الاقتراض الحكومي لا يمكن أن يزاحم استثمار القطاع الخاص، حيث سيبقى الاستثمار الخاص وأسعار الفائدة الحالية دون تغيير في حالة توقع المواطنين أن تزيد الحكومات الضرائب بالمستقبل لتسديد الدين الحكومي، وستزداد المدخرات بعد ذلك بمقدار الدين العام المصدر للوفاء بالالتزامات الضريبية المستقبلية[٣].

ولكن هنالك دراسة ترى أن معظم الدول التي تتجه إلى القروض العامة وخصوصاً تلك التي تكون مثقلة بالديون تنخفض فيها نسبة الاستثمار بدلاً من أن ترفعهُ، وكذلك بينت حتى وأن تم استعمال القروض الخارجية بتمويل المشاريع الاستثمارية، فهذا لا يشكل ضماناً بعدم ظهور مصاعب في خدمة الدين، ويرجع ذلك إلى أن قدرة المشاريع الاستثمارية على تسديد أعباء الديون الخارجية تتوقف على عوامل عديدة منها:

أ- المشروع الاستثماري قد يكون منتجاً ولكنهُ غير سليم من الناحية الاقتصادية بالتالي يعجز عن تحقيق معدل العائد الأساسي واللازم لتسيد الديون المترتبة عليه.

---

(١) فوزية خداكرم عزيز، الاستثمار الأجنبي المباشر في العراق ودورة في تحقيق التنمية الاقتصادية، مصدر سابق، ص٩.

(٢) يقصد بنظرية التكافؤ الريكاردي: بأن قيام الحكومة بزيادة الانفاق الحكومي، بالتالي أحداث عجز بالموازنة العامة وتمويل هذا العجز بالاقتراض من الجمهور له نفس إثر (إثر مكافئ) تمويل هذه الزيادة في الانفاق الحكومي باستخدام الضرائب ، حيث سوف يترتب عليها نقص في الاستهلاك معادل للنقص في الاستهلاك الذي كان سوف يترتب على زيادة في الضرائب الحالية.
ويرجع ذلك الى ان الافراد سوف يدركون ان العجز الحالي في الموازنة العامة سوف يترتب عليه تراكم الدين العام، وان هذا الدين سوف يتم سداده في المستقبل من خلال زيادة في المدفوعات الضريبية المستحقة عليهم، وبالتالي سوف يقومون بزيادة ادخارهم (خفض استهلاكهم) في الوقت الحاضر تحسباً للزيادة في الضرائب بالمستقبل، أي الزيادة بالإنفاق الحكومي سوف يقابلها نقص مساوي لها في الانفاق الاستهلاكي الخاص، بالتالي لن يتأثر الطلب الكلي وكذلك سعر الفائدة ومستوى الانفاق الاستثماري الخاص
للمزيد انظر: خالد إبراهيم سيد احمد، اختبار فرضية التكافؤ الريكاردي في الاقتصاد المصري، بحث منشور في المجلة العلمية والتمويل، جامعة طنطا، المجلد ٤٤، العدد ٣، ٢٠٢٤، ص٣٦١.

(٣) Van Bon Nguyen, the Crowding-out effect of public debt on private investment in developing economies and the role of institutional quality, Seoul Journal of Economics,Vol٣٥,no ٤, ٢٠٢٢,p٤٠٧.

ب- وفي الحالة الثانية قد يكون المشروع الاستثماري ذات مردودية مربحة، إلا أنه ليس هنالك استثمار يناسبه أو ملائماً؛ لأن الاعتماد المتزايد على القروض من البنوك التجارية على شكل قروض قصيرة المدة مثلا وفوائد متغيرة وعالية، تؤدي إلى أن تكلف المشاريع الإنتاجية تكاليف إضافية تؤثر على ربحيتها(١).

والتوسع بالقروض العامة يجعل الدول ترفع أسعار الفوائد كوسيلة لجذب واغراء الأفراد من أجل الاكتتاب بالقروض، وهذا يؤثر سلباً بالتوجه نحو الاستثمار(٢).

لذا فإن تنامي الاتكال على القروض الخارجية دون وضع خطة اقتصادية متكاملة، والتي تضمن تسديد القروض مع فوائدها، تتسبب في ضعف القدرة على تغطية الاستثمارات المحلية، نظراً لأن الأعباء الناتجة من خدمة الديون تستنزف جزء من دخول الأفراد على صورة تسريبات لا يستفاد منها هذا الدخل، بل تعد جزءاً من استهلاك الدخل، وعليه فأن هذا العبء يضغط على المدخرات الاجمالية للأفراد ويحرم الاستثمار من الاستفادة منهُ(٣).

ونلاحظ، أن القروض العامة تسهم بتحفيز الاستثمار بصوره غير مباشرة، وذلك يرتبط بصورة مباشرة بطريقة أنفاق الحكومات لمبالغ القروض العامة، فإذا أنفقت أموال القروض على مشاريع تنموية واستثمارية، وتحسين مستوى الاقتصاد المحلي سيخلق بيئة ملائمة ومناسبة للاستثمار سواء كان الأجنبي، أو المحلي، ولأن عملية التنمية المستدامة تحتاج رؤوس أموال متراكمة، اذ يقتضي الامر استقطاب كافة مدخرات الافراد والمجتمع لخلق فرص كافية للاستثمار، وهذا النوع من الصعوبات لا تعاني منه الدول التي تكون غنية بالنفط.

الفرع الثاني: دعم الاقتصاد الأخضر.

يعد الاقتصاد الأخضر أحد الاقتصاديات الحديثة ووليدة الساعة، بسبب الظروف البيئية المتردية التي اعترت الكرة الأرضية نتيجة إهمال الإنسان للجانب الأخلاقي والبيئي عند مزاولة اقتصاداته، فضلاً عن عدّة مدخلاً لتحقيق التنمية المستدامة بأبعادها الثلاثة.

فالاقتصاد الأخضر، أو كما يسمى بالاقتصاد البيئي يهدف إلى تحقيق التنمية المستدامة من خلال توفير أنتاج نظيف واستغلال أمثل للموارد والطاقة، وفي بادئ الامر ونظراً للمستجدات الراهنة التي تجتاح العالم، فأن هذه

---

(١) فضيلة جنوحات ، إشكالية الديون الخارجية وآثارها على التنمية الاقتصادية في الدول العربية حالة بعض الدول المدينة، مصدر سابق ص١٣٢.

(٢) بوخلو عبد العزيز، دور القروض العامة في تمويل الانفاق العمومي، مصدر سابق، ص٦٤.

(٣) أبو مدلة ، سمير مصطفى، أثر الديون الخارجية على النمو الاقتصادي – حالة بعض الدول العربية المقترضة(٢٠٠٠-٢٠١٣)، بحث منشور بالمجلة الإسلامية للدراسات الاقتصادية والإدارية، المجلد ٢٤، العدد٣، فلسطين، ص٧٦.

المصطلحات " اقتصاد أنظف– تنمية مستدامة–استغلال طاقات متجددة" صعبة التحقيق ولكن الضرورة الملحة تفرض الانتقال إلى الاقتصاد الأخضر ضماناً لمستقبل الأجيال المستقبلية، من جملة من التهديدات قد تنذر عند التقاعس عنها بالأخطار البيئية [١].

ويعرف الاقتصاد الأخضر : بأنه " نموذج جديد للتنمية الاقتصادية سريعة النمو، الذي يقوم اساساً على المعرفة للاقتصاديات البيئية التي تهدف إلى معالجة العلاقة المتبادلة ما بين الاقتصاديات الإنسانية والنظام البيئي الطبيعي، والاثر العكسي للنشاطات الإنسانية على التغير المناخي والاحتباس الحراري ويحتوي على الطاقة الخضراء التي يقوم توليدها على أساس الطاقة المتجددة بدلاً من الوقود الاحفوري، والمحافظة على مصادر الطاقة واستخداماتها كمصادر طاقة فعالة"[٢].

وعرفهُ برنامج الأمم المتحدة للبيئة بأنه " الاقتصاد الذي ينتج فيه تحسين في رفاهية الإنسان والمساواة الاجتماعية في حين يقلل بصورة ملحوظة من المخاطر البيئية ومن الندرة الايكولوجية للموارد ويمكن أن ننظر إلى الاقتصاد الأخضر في ابسط صوره، وهو ذلك الاقتصاد الذي يقلل من الانبعاثات الكربونية، ويزيد كفاءة استخدام الموارد ويستوعب جميع الفئات العمرية"[٣].

واكد مؤتمر ريو بأن الاقتصاد الأخضر هو أحد الأدوات المهمة لتحقيق عملية التنمية المستدامة، وتشجيع القدرة على إدارة الموارد الطبيعية على نحو مستدام ورفع كفاءة الاستعمال الأمثل والرشيد للموارد والحد من الآثار السلبية للتنمية المستدامة على البيئة، فضلاً عن، فهو يهدف إلى تحقيق الازدهار الاقتصادي من خلال القضاء على الفقر وتحقيق النمو الاقتصادي وتعزيز الاندماج الاجتماعي وتحسين أحوال السكان عن طريق خلق فرص عمل وتوفير العمل الكريم لجميع الافراد، وفي الوقت ذاته يحرص على استمرارية النظم الإيكولوجية للكوكب بإداء وظائفها على نحو سليم[٤].

---

(١) عيسى معزوزي، جهاد بن عثمان، الاقتصادي الأخضر والتنمية المستدامة: تعارض ام تكامل، بحث منشور بمجلة الحدث للدراسات المالية والاقتصادية، جامعة محمد الشريف، العدد ٠١، الجزائر، ٢٠١٨، ص ١٢٧–١٢٨.

(٢) عايد راضي خنفر، الاقتصاد البيئي " الاقتصاد الأخضر"، بحث منشور بمجلة أسيوط للدراسات البيئية، جامعة اسيوط، العدد ٣٩، مصر، ٢٠١٤،ص٥٥.

(٣) احمد اسلام احمد إبراهيم ، واخرون، دور الاقتصاد الأخضر في تحقيق النمو الاقتصادي واهداف التنمية المستدامة في الاقتصاد المصري ١٩٩٠–٢٠٢٤، رسالة ماجستير قدمت لمجلس كلية الدراسات الاقتصادية والعلوم السياسية، جامعة الإسكندرية، مصر،٢٠٢٥، ص٧.

(٤) تقرير مؤتمر الأمم المتحدة للتنمية المستدامة ، ريو دي جانيرو، البرازيل،٢٠١٢، ص١٤.

فالاقتصاد الأخضر، يعتمد بصورة رئيسة على مصادر الطاقة المتجددة بكافة أنواعها (كالطاقة الشمسية والطاقة الرياح)، والاستغلال الرشيد للموارد الطبيعية بحيث لا يتعدى هذا الاستعمال امكانيتها على التجديد، بالإضافة إلى اعتماده على التكنولوجيا النظيفة التي تحمي الموارد الطبيعية، وتعيد تدوير ما تم استعماله، والتي لا ينتج عنها ملوثات عالية، ويهدف ايضاً إلى معالجة مشكلة الفقر وذلك من خلال خلق فرص عمل خضراء إذ تعد السلع والخدمات النظام البيئي المصدر الأكبر لدخول الفقراء[١].

وبناءً على ما تقدم ذكره فالعلاقة بين الاقتصاد الأخضر والتنمية المستدامة هي علاقة الفرع بالأصل، لأن الاقتصاد الأخضر يمثل البعد البيئي للتنمية المستدامة فضلاً عن البعد الاقتصادي والاجتماعي.

بالرغم من أن التوجه نحو الاقتصاد الأخضر يحقق التنمية المستدامة بشكل كبير وواضح، إلا أنه يواجه العديد من التحديات والصعوبات، ومن هذه التحديات[٢]:

١- الوظائف تتحول من قطاع إلى اخر: أي بمعنى هنالك قطاعات معينة تزداد بها الوظائف وقطاعات أخرى تتراجع بها الوظائف بخاصية بالمرحلة الانتقالية.
٢- الفرص تتفاوت من بلد لآخر بل تتفاوت في البلد الواحد من منطقة الأخرى.
٣- التمويل: من أجل تحقيق التحول نحو الاقتصاد الأخضر يحتاج إلى توفير التمويل اللازم والكافي من أجل دعم المشاريع المستدامة والتكنولوجيا النظيفة، ويكون من الصعب جداً جذب الاستثمارات الضرورية في بعض الأحيان لتمويل المشاريع المستدامة.
٤- التحول للاقتصاد الأخضر يتطلب تغيراً بالثقافة والسلوكيات الاجتماعية والاقتصادية، لذا يحتاج إلى تعاون بين القطاع الخاص والقطاع العام بالإضافة إلى المجتمع المدني.
٥- الحاجة الى تطوير البنية التحتية.
٦- نقص الوعي.
٧- مقاومة التغيير من بعض القطاعات.
٨- غياب السياسات التنظيمية الداعمة في بعض الدول.

---

(١) حسام محمد أبو عليان، الاقتصاد الأخضر والتنمية المستدامة في فلسطين استراتيجية مقترحة، رسالة ماجستير قدمت لمجلس كلية العلوم الاقتصادية والعلوم الإدارية، جامعة الازهر، غزة، ٢٠١٧، ص٥٦.
(٢) مقال منشور على الموقع الالكتروني: https://blogs.worldbank.org تاريخ الاطلاع ١٥-٤-٢٠٢٦.

وبالرغم من هذه التحديات، إلا أن هنالك دولاً نجحت بتبني الاقتصاد الأخضر وحققت نتائج إيجابية، ومن هذه الدول الأردن إذ أطلق البنك الأوروبي لإعادة الأعمار والتنمية والاتحاد الأوروبي وصندوق المناخ الأخضر برنامج تمويل الاقتصاد الأخضر بالأردن، بقيمة ٤٠ مليون يورو، لدعم استثمارات القطاع الخاص في كفاءة الطاقة والمياه والموارد والطاقة المتجددة(١).

أما بالنسبة للجزائر ايضاً فقد عانت من نقص مصادر التمويل الداخلية لدعم الاقتصاد الأخضر، فالتجأت إلى التمويل الدولي، فخصص البنك الأوربي للاستثمار مبلغ قدرة ٣٤٪ من تمويلاته لحوض البحر الأبيض المتوسط بسنة ٢٠٠١ للمشاريع المتعلقة بحماية البيئة، بالإضافة القروض التي منحها البنك الأوربي للجزائر سنة ١٩٩٧ التي بلغت ٧٣٣ مليون يورو، وكذلك منح صندوق العربي للتنمية الاقتصادية والاجتماعية للجزائر مبلغ قدرة ٥٠١مليار دولار لتمويل عدة انجازات تتعلق بحماية البيئة، وايضاً البنك الإسلامي للتنمية منح الجزائر قرض بقيمة ٣٢.٠٧مليون دولار للمساهمة بتمويل مشروع الري بواحات ريغ بتقرت(٢).

وبالنسبة للعراق رغم تزايد القروض العامة التي اخذها من المؤسسات المالية الدولية، وبنوك التنمية بمختلف أنواعها الا أنهُ لم يوجه تلك بصوره مباشرة لدعم قطاع الاقتصاد الأخضر، وانما كان الدعم بصورة غير مباشرة، وذلك من خلال توجيه القروض نحو مشاريع استثمارية تنموية صديقة للبيئة، كما في مشروع تطوير مصفى البصرة كان الهدف من هذا المشروع تحويل الزيت المتبقي من المصفى إلى منتجات نفطية عالية الجودة والقيمة بالإضافة إلى تخفيف الأعباء البيئية عن طريق إدخال وحدة إزالة الكبريت بالهيدروجين من زيت الغاز (٣).

---

(١) وقالت سفيرة الاتحاد الأوربي بالأردن (ماريا هادجيثيودوسيو) ان الاتحاد يضع اهداف تجعل الأردن خاليه من الانبعاثات، من خلال دعم الزراعة المستدامة والطاقة النظيفة وإدارة النفايات الصلبة، سعياً الى تحويل التحديات الى فرص لتعزيز نمو الاقتصاد الأخضر، منشور على الموقع الالكتروني: https://www.gordanvision.jo تاريخ الاطلاع ١٥-٤-٢٠٢٦.

(٢) بن طيبة جميلة، وبن طيبة فتحية، اتجاهات سياسة التمويل في قطاع الاقتصاد الأخضر بالجزائر، بحث منشور بمجلة علم النفس والتربية، المجلد ٦٢، العدد ٤،الجزائر، ص٣٨٩.

(٣) منشور على الموقع الالكتروني:https://www.iraq.emb-japan.go.jp تاريخ الاطلاع ١٦-٤-٢٠٢٦.

كما ان البنك المركزي في العراق أطلق حزمة من القروض لتمويل منظومات الطاقة الشمسية، من أجل دعم التحول نحو الطاقة النظيفة وتخفيف العبء عن شبكة الكهرباء الوطنية، فخصص ترليون دينار عراقي أي بما يعادل ٦٠٠ مليون دولار على شكل قروض بدون فوائد وبعمولة أداريه منخفضة النسبة، ومدة السداد (٥) سنوات، تمنحها المصارف للأفراد من أجل شراء منظومات توليد الطاقة الكهربائية التي تعمل بالطاقة الشمسية، وكذلك تضمن استفادة القطاعات الأخرى كالقطاعات التجارية والزراعية والصناعية من تلك المبادرة، وهذا يؤدي الى تقليل انبعاثات الكاربون وتحسين المناخ.

المبحث الثالث: ضمانات تحقيق التنمية المستدامة من خلال عقد القرض العام.

تعد الرقابة بمختلف صورها احدى اهم الضمانات اللازمة لتحقيق التنمية المستدامة من خلال عقد القرض العام؛ لأن الرقابة على عقد القرض العامة تسهم بالتأكد من توجيه الأموال المقترضة نحو مشاريع تنموية فضلاً عن متابعة تنفيذها ومنع الانحراف باستعمالها، بما يحقق الأهداف الاجتماعية والاقتصادية والبيئية المرجوة منها.

والمقصود بالرقابة " هي الوظيفة التي تقوم بها السلطة المختصة، بقصد التحقق من أن العمل يسير وفقاً للأهداف المرسومة بكفاءة، وفي الوقت المحدد لها"[١].

وهنالك من عرفها بأنها" النشاط الذي تقوم به الإدارة لمتابعة تنفيذ السياسات الموضوعة للأهداف المنشودة"[٢].

وموضوع الرقابة على عقد القرض العام من المواضيع المهمة؛ لأن القروض العامة تعتبر أحد مصادر الإيرادات العامة للدول، ومن الأموال العامة التي يقتضي المحافظة عليها، ومن هذا المنطلق تبين لنا من الضروري تسليط الضوء على الوسائل المتبعة بإدارة القروض العامة والتي تتمثل بالقواعد القانونية المحددة للإجراءات الشكلية والموضوعية المتعينة التقيد بها، وذلك عبر استعراض الجهات المتخصصة بالرقابة والمتابعة على القروض العامة من أجل تحقيق النجاعة وحسن الأداء باستعمال القروض العامة.

وبناءً على ما تقدم ذكره، ستكون خطة هذا المبحث على مطلبين، بالمطلب الأول سنتكلم عن دور السلطات الاتحادية بالرقابة على القروض العامة، والمطلب الثاني سنتكلم عن دور الهيئات المستقلة بالرقابة على القروض العامة.

انظر: امير حاكم هادي، دور التمويل الأخضر في الحد من التغيرات المناخية تجارب دول مختارة مع إمكانية الإفادة منها في العراق، رسالة ماجستير قدمت لمجلس كلية الإدارة والاقتصاد بجامعة كربلاء، ٢٠٢٣، ص١٣١.

(١) محمد الديداموني، الرقابة السياسية والقضائية على أعمال الإدارة المحلية(دراسة مقارنة)، دار الفكر القانوني، طنطا، مصر، ٢٠٠٨،ص٦٦.

(٢) عبد العزيز إبراهيم، أصول الإدارة العامة، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٤، ص٤١٦.

المطلب الأول: دور السلطات الاتحادية بالرقابة على القروض العامة.

القروض العامة تعد أحد موارد السلطة الاتحادية ذات الأهمية البالغة؛ لأنها من اهم المصادر المالية التي تدعم المجتمع وتساهم بإعادة بنائه، وتباشر السلطة الاتحادية صلاحية استقطابه وتحديد مساراته؛ لذا كان منوطاً بالسلطات الاتحادية أن تشرف على مدى شرعية التخصيص والتنفيذ والأنفاق والتوزيع للقروض العامة عن طريق وسائل مختلفة.

وعليه سنقسم هذا المطلب على ثلاثة افرع: الفرع الأول رقابة السلطة التشريعية على القروض العامة، الفرع الثاني رقابة السلطة التنفيذية، والفرع الثالث القضائية على القروض العامة.

الفرع الأول: رقابة السلطة التشريعية على القروض العامة.

اختصاص السلطة التشريعية بالرقابة على القروض العامة ليس مستمداً من اختصاصها التشريعي، بل استناداً إلى توزيع الاختصاصات المالية بين سلطات الدولة المختلفة، لذا تعد الرقابة المالية من اهم وظائف البرلمان بعد التشريع(١).

وتتجلى أهمية الرقابة على القروض العامة بأن الأخيرة تفضي إلى تحميل الدول التزامات مالية طويلة الأمد تتمثل بالأقساط والفوائد والشروط التي تسبب بإرهاق الدول؛ ولأن الأقساط إضافة إلى الفوائد تدفع غالباً عن طريق الضرائب والتي تصدر بقانون لذا من باب أولى أن يتم اصدار القروض العامة بقانون بالتالي تخضع لرقابة البرلمان عملاً بمبدأ رقابة البرلمان على الشؤون المالية(٢).

إذ تعتبر رقابة البرلمان على المال العام والمحاسبة عن آلية أنفاقه أهم الأسس التي يرتكز عليها أي نظام سياسي ديمقراطي، فالمحاسبة واطلاع الرأي العام على طرق استخدام المال العام يعتبر من حقوق الإنسان والمجتمع(٣).

أن ممارسة الرقابة على عمل السلطة التنفيذية هو من الاختصاصات الاصيلة التي كفلتها الدساتير لمجالسها التشريعية.

---

(١) جيهان حسن سيد احمد، دور السلطة التشريعية في الرقابة على الأموال العامة،ط١،دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٢، ص٣١٣.
(٢) سليمان الطماوي، الأسس العامة للعقود الإدارية، ط٥، دار الفكر العربي، القاهرة، ٢٠٠٥، ص١٣٥.
(٣) يحيى علي الطيار، رقابة السلطة التشريعية على الموازنة العامة للدولة، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، ٢٠١٩،ص٤٨٩.

وهذا ما نص عليه دستور الأردن لسنة ١٩٥٢ المعدل" رئيس الوزراء والوزراء مسؤولون امام مجلس النواب مسؤولية مشتركة عن السياسة العامة للدولة كما أن كل وزير مسؤول امام مجلس النواب عن اعمال وزارته"[١].

وهو ما ورد ايضاً بدستور الجزائر لسنة ٢٠٢٠" حيث نص على أنه" يمكن كل غرفة من البرلمان ، في إطار اختصاصاتها ، أن تنشئ في أي وقت لجأن تحقيق في قضايا ذات مصلحة عامة"[٢]. فالرقابة البرلمان هي وظيفة سياسية بالدرجة الأولى تتصل بفحص اعمال الحكومة وتقديم المشورة لها وابلاغها بكل رغبة تتصل بمصالح مجموع الهيئة الناخبة الذين تمثلهم السلطة التشريعية[٣].

اما بخصوص دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ في المادة ٨٣" تكون مسؤولية رئيس مجلس الوزراء والوزراء امام مجلس النواب، تضامنية شخصية".

فالرقابة على القروض العامة تكون على مرحلتين:

أولاً: الرقابة السابقة على ابرام عقد القرض العام.

أحاط المشرع الدستوري عقد القرض العام بسياج من القيود السابقة قبل اللجوء إليه وإبرامه، وهذه القيود إجرائية بالأصل، والتي تتمثل بموافقة السلطة التشريعية على مبلغ القرض وعلى طرق أنفاقه، ويعتبر عقد القرض العام من العقود الإدارية التي منحها المشرع اهمية بالغة، وذلك لما يتمتع به من أهمية بإدارة المرفق العام، إضافة إلى ما يترتب عليه من خطورة بتحميل الأجيال المستقبلية مسؤولية سداده، لذا كان لا بد للمشرع الدستوري رسم منهجية واضحة ومقيدة للسلطة التنفيذية وهي بصدد ابرام عقد القرض العام، وهي استلزام موافقة البرلمان على ابرام عقد القرض العام، كخطوة تمهيدية لإبرام العقد[٤].

وهذا ما نصت عليه غالبية دساتير العالم باستحصال موافقة السلطة التشريعية على اصدار القرض العام، وهذا ما بيناه سابقاً في موضوع طبيعة عقد القرض العام[٥].

---

(١) نص المادة ٥١ من دستور الأردن لسنة ١٩٥٢ المعدل.

(٢) نص المادة ١٥٩من دستور الجزائر لسنة ٢٠٢٠ المعدل.

(٣) كوادر عبيد محمد صالح، الرقابة السابقة واللاحقة على تنفيذ الموازنة العامة، ط١، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية،٢٠١٧، ص١٦٨.

(٤) علي سعيد محمد علي، النظام القانوني لعقد القرض العام– دراسة مقارنة، مصدر سابق، ص٤٤٥.

(٥) تم توضيح هذا الموضوع بشكل مفصل بموضوع الطبيعة القانونية لعقد القرض العام ص١٧ وما بعدها.

وبالتالي يترتب على عدم إضفاء الرقابة البرلمان (بصورة موافقة تصدر من البرلمان) قبل ابرام عقد القرض العام يكون هذا العقد قابلاً للإبطال.

والرقابة السابقة على عقد القرض العام لا تقتصر فقط على الموافقة على العقد فقط، وانما تمتد إلى ابعد من ذلك، فالرقابة تمتد لتشمل طرق التمويل، وكذلك طرق الدفع وتكاليف خدمة القروض، وايضاً الشخص المقرض، وشروط أخرى يضعها المشرع، كالشرط المتعلق بمدة عقد القرض العام[١]، فبعض الدول تحدد بقوانينها المتعلقة بالدين العام حداً اقصى لا يجوز للسلطة التنفيذية تجاوزه، بالإضافة إلى ذلك تشمل ما يتوقعه البرلمان لأوضاع البلاد خلال السنوات القادمة، بالتالي لا يجوز لوزارة المالية اصدر ضمانات متعلقة بالقرض العام دون عرضها على البرلمان لاستحصال موافقته ، وعليه فللبرلمان حق الرفض أو التعديل[٢].

فعندما تقوم السلطة التنفيذية بإعداد خطة الاقتراض العام وادراجها ببنود الموازنة العام، أو عندما تقوم بإعداد المشروع المتعلق بقانون القرض[٣]، فإنها تقوم بإرساله إلى البرلمان من أجل مناقشته ومن ثم اقراره، وفي هذه المرحلة فأن مشروع القرض العام يخضع للدراسة والمناقشة من قبل أعضاء البرلمان ، هذا العمل يعد بحد ذاته نوعاً من أنواع الرقابة السابقة على القرض العام[٤].

ونجد أن ضعف الرقابة البرلمان على الوضع المالي للدولة سيؤدي إلى وقوع الدول بالتبعات السلبية الدين العام، وقد ينتهي بها الأمر إلى التوقف عن سداد تلك الديون، ومن ثم يصل بها الأمر إلى التدخل بسياستها الداخلية والخارجية بحجة عدم قدرتها على الوفاء بديونها بالتالي، فأن الرقابة البرلمان على القروض العامة تحمل السلطة التنفيذية بالتقيد بالشروط الدستورية، مما يترتب عليه حماية المجتمع من الوقوع بديون كبيرة، فمناقشة المجالس النيابية الجادة حول النفقات الحكومية، تؤدي إلى تقليل صرف القروض في أوجه استهلاكية غير مجدية.

---

(١) هدى حسين عبد الله، التنظيم القانوني للقروض الخارجية في العراق، مصدر سابق، ص١٠١.

(٢) كما في حال رفض فيها البرلمان العراقي سنة ٢٠٢٠ لم يصوت على قانون الاقتراض الداخلي والخارجي الى ان تم تخفيض قيمة الاقتراض من ٤١ترليون دينار الى ١٢ ترليون ، بعد حذف نفقات اعتبرها البرلمان غير ضرورية في ظل الازمة المالية.
انظر: منشور على الموقع الالكتروني: https://share.google/٦icwlekwotfo٦١wt تاريخ الاطلاع ٢-٧-٢٠٢٦.

(٣) هنالك حالات معينة تقوم السلطة التنفيذية بإعداد مشروع القرض العام خارج الموازنة العامة، بمعنى صدوره بقانون منفرد كما هو الحال في قانون الاقتراض المحلي والخارجي لتمويل العجز المالي رقم ٥ لسنة ٢٠٢٠، منشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد ٤٥٩٠في سنة ٢٠٢٠.

(٤) هدى حسين عبد الله، التنظيم القانوني للقروض الخارجية في العراق، مصدر سابق، ص١٠٢.

ثانياً: الرقابة اللاحقة على عقد القرض العام.

لا يقتصر الأمر فقط على الرقابة السابقة لعقد القرض العام، بل تمتد لتشمل سلامة تنفيذ القرض بعد أن تم ابرامه من قبل السلطة التنفيذية، حتى الوصول إلى نهاية العقد بالوفاء بالالتزامات المالية.

لذا يجب على السلطة التنفيذية أن تضمن تنفيذ عقد القرض وفق الغرض الذي خصص من اجله، وعلى السلطة التشريعية مراقبة هذا التنفيذ، من اجل ضمان كفاءة تنفيذ البرامج والمشاريع المعدة لهذا العقد، والتقيد بما ورد بالعقد وعدم الخروج عنه(١).

وعليه تعتبر الرقابة الالية الوحيدة الفعالة لمراقبة أموال القرض من حيث أنفاقه، للتأكد من أن الأنفاق يتم بالصورة المتفق عليها ومن ثم يحقق اهداف ومصالح المجتمع(٢).

وبعد أن تتم مرحلة مناقشة وإقرار الموازنة العامة، وقانون القرض العام، ثم يأتي دور البرلمان بعد انتهاء السنة المالية الرقابة على الحسابات الختامية(٣)؛ وذلك من أجل تمكين أعضاء مجلس النواب من التأكد أن الأرقام التي وردت بالحساب الختامي، ارقام مطابقة مع تلك التي سبق وتمت الموافقة عليها عند اعتمادها في بادئ الامر واغلبية الدساتير تحرص على ضرورة اعتماد الحساب الختامي للموازنة من قبل البرلمان (٤)، لمعرفة مدى دقة وتطابق القروض العامة ومدى توظيفها للغرض الذي خصصت من اجله ومعرفة ما تمت مخالفته من قبل الجهات المعنية.

فإذا اتضح للبرلمان سلامة الوضع المالي للحكومة فأنها تقوم باعتماده(الحساب الختامي)، ولكن إذا ثبت للسلطة التشريعية خلاف ذلك، فيحق لها في هذه الحالة تحريك المسؤولية السياسية ضد الوزراء المعنيين(٥).

ولكن هنالك عائق امام الرقابة اللاحقة للبرلمان على القروض العامة وهي عدم اعداد وتسليم الحسابات الختامية للبرلمان من قبل الحكومة، وهذا يعتبر مخالفاً للقانون مما يستوجب من البرلمان التحرك ودعوة الحكومة للقيام بواجبها.

---

(١) الهام مطشر هادي واخرون، أساليب التعاون والرقابة في الاختصاص المالي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، بحث منشور بمجلة جامعة ذي قار، بالعدد ٣، العراق، ٢٠١٨، ص٧.

(٢) الهام مطشر هادي واخرون، مصدر سابق، ص٧.

(٣) عرف قانون الإدارة المالية الاتحادية رقم ٦ لسنة ٢٠١٩ في المادة (ثالثاً/ ١)، الحساب الختامي بأنه" قائمة المركز المالي للدولة الموجودات والمطلوبات كما هي عليه في ٣١ كانون الأول من كل سنه، وحساب قياس النتيجة الذي يتضمن الإيرادات والمصروفات والكشوفات الأخرى للسنة المنتهية فيها".

(٤) عطية عبد الواحد السيد، مبادئ واقتصادات المالية العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٠، ص١٤٦.

(٥) سوزي عدلي، الوجيز في المالية العامة ، مصدر سابق، ص٣٤٦.

ومن أجل ممارسة هذه الرقابة، فأن كافة الدساتير ومن ضمنها دستور جمهورية العراق النافذ والجزائري والأردني النافذين نصت على وسائل من خلالها تتمكن السلطة التشريعية من مراقبة اعمال السلطة التنفيذية[١]، بالمجال المالي عموما والقروض العامة خصوصاً ومن اهم وسيلة هي السؤال البرلماني[٢]، إذ يعد السؤال البرلماني من الوسائل التي اقرتها الدساتير لممارسة الرقابة على الحكومة[٣].

والوسيلة الأخرى هي طلب المناقشة العامة، التي يكون بموجبها لعدد معين من النواب الحق بإثارة موضوع عام يتعلق بالسياسة الخارجية، أو الداخلية لوزارة معينة، والمناقشة تكون مفتوحة يجوز لأي عضو أن يشترك فيها[٤]، إذ يمكن لأعضاء مجلس النواب مراقبة القروض العامة من خلال طلب مناقشة الجهات المعنية للتحقق من مدى توظيف القروض وتنفيذها بالأوجه المخصصة لها قانوناً، وفي حال بقاء المخالفة يتم اللجوء إلى الوسيلة الأخرى أي إلى الاستجواب.

يعد الاستجواب من أخطر وسائل الرقابة البرلمانية، لأنه يحاسب أحد الوزراء، أو الحكومة فيما يخص اعمالها التي تقوم بها، إذ ينتهي بسحب الثقة من الوزارة وبالتالي اجبارها على الاستقالة[٥]، وهو أحد الحقوق الدستورية التي كفلها الدستور لأعضاء البرلمان لمواجهة الحكومة ومحاسبتها في مجال الصالح العام.

وهكذا السلطة التشريعية تمارس رقابتها من أجل الحفاظ على المال العام والقروض العامة ايراداً وأنفاقاً، عن طريق ترشيد النفقات العامة والتزام السلطة التنفيذية بالتقيد بالتشريعات المالية والصلاحيات المخولة لها[٦].

---

(١) المادة (٩٦) من دستور الأردن لسنة ١٩٥٢، والمادة (١٥٨-١٥٩-١٦٠) من دستور الجزائر لسنة ٢٠٢٠ ، والمادة(٦١/ سابعاً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥النافذ.

(٢) يقصد بالسؤال البرلماني توجيه استيضاح الى رئيس مجلس الوزراء او أحد الوزراء بقصد الاستفسار عن امر من الأمور التي تتعلق بأعمال وزارات او بقصد لفت نظر الحكومة الى امر ما، او الى مخالفات بشأن موضوع ما.

للمزيد انظر: رأفت دسوقي، هيمنة السلطة التنفيذية على اعمال البرلمان، ط١، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٦، ص١٣٤.

(٣) أكد الدستور العراقي على حق العضو في توجيه الأسئلة للوزراء في الحكومة وذلك من خلال المادة(٦١/ سابعاً)من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ النافذ، ونظم ممارسة هذا الحق في المادة (٥٠) من النظام الداخلي لمجلس النواب.

(٤) رمضان محمد بطيخ، تزايد دور السلطة التنفيذية وأثره على الديمقراطية، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٨٨،ص٦٦.

(٥) نعمان احمد الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، ط٧، دار الثقافة، الأردن،٢٠١١،ص٣٨٣.

(٦) عصام سليمان، الأنظمة البرلمانية بين النظرية والتطبيق، ط١، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠١٠، ص٣١.

الفرع الثاني: رقابة السلطة التنفيذية على القروض العامة.

تلعب رقابة السلطة التنفيذية دور مهم بالرقابة على القروض العامة، وسنوضح ذلك فيما يلي:

في ظل مبدأ الفصل بين السلطات، فأن المهمة الأساسية للسلطة التنفيذية هي العمل على حفظ النظام العام وتسيير المرافق العامة بالدولة حسب النصوص الدستورية والتشريعات الصادرة من الجهات المختصة[١].

إذ تهدف الإدارة بكافة تصرفاتها إلى تحقيق الصالح العام عبر سلوكها المشروع، لذا فهي تراقب نفسها ذاتياً عن طريق مراجعة تصرفاتها المختلفة، والدستور منح السلطة التنفيذية حق اعداد الموازنات العامة، كما في دستور الأردن لسنة ١٩٥٢" يقدم مشروع قانون الموازنة العامة ومشروع قانون موازنات الوحدات الحكومية إلى مجلس الامة قبل ابتداء السنة المالية بشهر واحد على الأقل للنظر فيهما وفق احكام الدستور، وتسري عليهما نفس الاحكام المتعلقة بالموازنة في هذا الدستور، وتقدم الحكومة الحسابات الختامية في نهاية ستة شهور من انتهاء السنة المالية السابقة"[٢].

أما بالنسبة لدستور الجزائر لسنة٢٠٢٠ فقد نص " يصادق البرلمان على قانون المالية في مدة أقصاها خمسة وسبعون يوماً (٧٥) من تاريخ ايداعه..."[٣]، فإعداد الموازنة من اختصاص السلطة التنفيذية والمصادقة عليها من اختصاص السلطة التشريعية.

وفي دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ الذي نص على " يمارس مجلس الوزراء الصلاحيات الاتية: اعداد مشروع الموازنة والحساب الختامي"[٤].

والسلطة التنفيذية تمارس حق الرقابة على القروض الخارجية عن طريق مجلس الوزراء ووزارة المالية

---

(١) نور حمزة حسين الدراجي، الرقابة المالية الاتحادية على اعمال المحافظات غير المنتظمة في إقليم، أطروحة دكتوراه، قدمت لمجلس كلية القانون بجامعة النهرين، العراق، ٢٠١٥،ص١٣٤.

(٢) (١-/١١٢) من دستور المملكة الأردنية لسنة ١٩٥٢ المعدل.

(٣) المادة(١٤٦) من دستور الجزائر لسنة ٢٠٢٠ النافذ.

(٤) رابعاً/ من المادة(٨٠) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .

اولاً: رقابة مجلس الوزراء.

يمارس مجلس الوزراء في العراق رقابة واسعة إزاء اعمال الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة والمؤسسات الأخرى، فقد كلفه الدستور مهمه " يمارس مجلس الوزراء صلاحية تخطيط وتنفيذ السياسة العامة للدولة والخطط العامة والإشراف على عمل الوزارات، والجهات غير المرتبطة بوزارة"[١].

فمجلس الوزراء يمارس رقابة على القروض العامة من خلال سلطة الموافقة على القروض التجارية التي تتم بين الحكومة والجهات المالية، أو المؤسسات المالية الدولية، فقد نص النظام الداخلي لمجلس الوزراء على" الموافقة على القروض التجارية الممنوحة إلى الجهات والمصارف الحكومية من الحكومات والمصارف والمؤسسات الأجنبية على وفق التشريعات النافذة"[٢].

كما أنه يختص باقتراح مشروع قانون القرض الخارجي فضلاً عن التوصية لمجلس النواب من أجل الموافقة على القروض السيادية المقدمة من قبل المؤسسات والمصارف والحكومات [٣]، وايضاً يمارس رقابته عبر الإشراف على عمل وزارة المالية.

ثانياً: رقابة وزارة المالية.

تمارس وزارة المالية إدارة ورقابة على موارد الدولة العامة، وفقاً للأنظمة والتعليمات التي تصدر منها إلى كافة مؤسسات ومرافق الدولة، فالدولة الأردنية اخذت برقابة وزارة المالية، اذ تمارس رقابة مالية على كافة المؤسسات والدوائر بالدولة، حيث الزم المشرع الأردني كافة مؤسسات الدولة بإرسال جميع الوثائق والمستندات المالية إلى الوزارة (وزارة المالية)، من اجل القيام بالتدقيق والرقابة عليها ومن ثم السماح بصرفها، ومن ثم تقوم بتدوينها بدفتر الصندوق المركزي واعداد الخلاصة الحسابية المركزية وكل ذلك يتم وفق النظام المالي رقم (٣) لسنة ١٩٩٤ ،والتعليمات التطبيقية المالية رقم(١) لسنة ١٩٩٥ والتعليمات رقم(١) لسنة ١٩٩٨[٤].

---

(١) (اولاً/٢) من النظام الداخلي لمجلس الوزراء العراقي رقم ٢ لسنة ٢٠١٩.

(٢) فقرة ١٠ من المادة(٢) من النظام الداخلي لمجلس الوزراء العراقي رقم (٢) لسنة ٢٠١٩.

(٣) (عاشراً– واحد عشر/ ٢) من النظام الداخلي لمجلس الوزراء العراقي رقم ٢ لسنة ٢٠١٩.

(٤) نقلاً عن، سالم محمد الشوابكة، الرقابة المالية، بحث منشور بمجلة الحقوق، جامعة تكريت، العراق، العدد(٣) ، المجلد ٢٩، ٢٠٠٥، ص٣٤٨.

تمارس وزارة المالية بالجزائر ايضاً رقابتها على القروض العامة من خلال اعداد مشروع قانون المالية العامة الذي يتضمن الترخيص بالاقتراض، فضلاً عن إدارة عمليات إصدار القروض وتسجيلها وتسديدها عبر الخزينة العمومية[١].

اما بخصوص العراق، فوزارة المالية بالعراق تقوم بمعظم العمليات المرافقة، واللاحقة للنفقات، والايرادات العامة، وهي تكون مسؤولة عن كافة الخطط التي تتعلق بالاقتصاد والنواحي المالية وتطبق الأنظمة والقوانين النافذة بهذا الخصوص، وذلك كله أمام البرلمان ، مثلاً رئيس الدائرة يكون مسؤولاً امام الوزير المختص، والأخير يكون مسؤولاً امام وزير المالية ومجلس الوزراء عن مستوى أنجاز الخطط والالتزام بالتشريعات المالية والضريبية عموماً وما يتعلق منها خاصة بالموازنة [٢].

وحيث أن القروض العامة من الاختصاصات الحصرية للسلطات المركزية، فقد أناط قانون الإدارة المالية الاتحادية رقم ٦ لسنة ٢٠١٩ لوزير المالية صلاحية الاقتراض العام، وعليه فأن الوزارة تراقب على القروض العامة من خلال وضع أنظمة وتعليمات وطرق محاسبة من أجل ضمان عدم حدوث اخطاء فضلاً سد الثغرات امام الاعتداء على المال العام[٣]، كما أنها تختص بتقديم تقارير موحدة عن الديون الحكومية خلال ٣٠ يوم من تاريخ انتهاء السنة المالية لمجلس النواب ومجلس الوزراء[٤] .

والتقرير يتضمن القروض الحكومية الاتحادية كافة خلال السنة المالية واجمالي الدين الخارجي والداخلي فضلاً عن حوالات الخزينة، ويتضمن الضمانات المقررة من قبل الحكومة للجهات المقرضة[٥]، ودائرة الدين العام قسم الاقتراض بوزارة المالي هي التي تتولى هذه المسؤولية.

ونستنتج مما تقدم أن مجلس الوزراء ووزارة المالية لهما دور كبير بالرقابة على القروض العامة من خلال اعداد الموازنة ورسم خطة القروض الخارجية والداخلية، واتخاذ التوصيات بخصوصهما؛ لأن مناقشة مشروع الموازنة من قبل مجلس الوزراء بما فيها القروض العامة لها دور كبير بتحديد سياسة الحكومة المالية فضلاً عن إضفاء الرقابة عليها

---

(١) نصوص المواد(٥٩، ٦٠، ٦٩، ٧٢) من قانون المتعلق بقوانين المالية رقم ١٨-١٥ لسنة ٢٠١٨الجزائري.

(٢) هدى حسين عبد الله، التنظيم القانوني للقروض الخارجية في العراق، رسالة ماجستير قدمت لمجلس كلية القانون بجامعة ميسان ، العراق، ٢٠٢٢، ص١٠٦.

(٣) حمدي سليمان قبيلات، الرقابة المالية والإدارية على الأجهزة الحكومية،ط٢، دار الثقافة، بلا دار نشر، ٢٠١٠، ص١٦٥.

(٤) المادة(٤٤) من قانون الإدارة المالية الاتحادية رقم ٦ لسنة ٢٠١٩، المنشور على جريدة الوقائع العراقية بالعدد ٤٥٥٠.

(٥) (د-و/ رابعاً/ ٣٤) من قانون الإدارة المالية الاتحادية رقم ٦ لسنة ٢٠١٩.

بشكل مباشر بما يسهم بتوجيه تلك القروض وتوظيف مبالغها بمشاريع استثمارية مهمه وبالتالي تحقق التنمية المستدامة.

الفرع الثالث: الرقابة القضائية على القروض العامة.

مصطلح القضاء لا يقتصر على المحاكم والقضاة المختصين فقط، بل يشمل ايضاً الادعاء العام، فالمشرع الأردني ذكر النيابة العامة بقانون أصول المحاكمات الجزائي إذ نص" يتولى النيابة العامة قضاة يمارسون الصلاحيات الممنوحة لهم قانوناً وهم مرتبطون بقاعدة تسلسل السلطة وتابعون ادارياً لوزير العدلية"(١).

اما بخصوص القانون الجزائر فذكر النيابة العامة بالقانون الأساسي للقضاء فنص" يشمل سلك القضاء: ١- قضاة الحكم والنيابة العامة للمحكمة العليا والمجالس القضائية، والمحاكم التابعة للنظام القضائي العادي"(٢).

وكذلك دستور جمهورية العراق ذكر الادعاء العام إذ نص" تتكون السلطة القضائية الاتحادية من مجلس القضاء الأعلى، والمحكمة الاتحادية العليا، ومحكمة التمييز الاتحادية، وهيأة الادعاء العام، وهيأة الاشراف القضائي، والمحاكم الاتحادية الأخرى التي تنظم بقانون"(٣).

ويعد الادعاء العام بالعالم المتقدم من أهم الضمانات الدستورية، وترسيخ مبدأ المشروعية بالحياة السياسية العامة، ويتمتع الادعاء العام بالاستقلال المالي والإداري والشخصية المعنوية(٤).

ويعد الادعاء العام من اهم الأجهزة الرقابية بالسلطة القضائية للرقابة على القروض العامة، فأصبح لهيأة الادعاء العام مكانة بارزه بين الهيئات القضائية الأخرى وأخذ بالتطور مع تطور الأنظمة القضائية والدستورية بالدول المختلفة، بحكم اختصاصاته القانونية وطبيعة مهامها التي يؤديها والتي اتسعت لتشمل نواحي مختلفة.

والادعاء العام يختص بالرقابة على القروض العامة، ويستمد ذلك من اختصاصه الذي منحه المشرع العراقي بالتحقيق بقضايا الفساد المالي والإداري(٥)، لأن المشرع قد أناط به مهمة الحفاظ على المال العام والقطاع العام(٦).

---

(١) المادة(١١) من قانون أصول المحاكمات الجزائية الأردني رقم ٩ لسنة ١٩٦١ .
(٢) (٢/١) من النظام الأساسي للقضاء رقم ٤ لسنة ٢٠٠٤ الجزائري منشور بالجريدة الرسمية الجزائرية رقم ٥٧ لسنة ٢٠٠٤.
(٣) المادة (٨٩) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ النافذ.
(٤) (اولاً/ ١) من قانون الادعاء العام رقم ٤٩ لسنة ٢٠١٧ العراقي منشور بالجريدة الوقائع العراقية رقم ٤٤٦٩لسنة ٢٠١٧ .
(٥) (ثاني عشر/٥) من قانون الادعاء العام رقم ٤٩ لسنة ٢٠١٧ العراقي.
(٦) (اولاً/٢) من قانون الادعاء العام رقم ٤٩ لسنة ٢٠١٧ العراقي.

والقانون منح الادعاء العام وسائل عديدة للتعامل مع جرائم الفساد المالي ومنها:[١]

١- فحص والتحري عن قضايا الفساد المالي والإداري فضلاً عن جرائم الاخلال بالوظيفة العامة.
٢- إقامة الدعوى بالحق العام وقضايا الفساد الإداري والمالي ومتابعتها استناداً الى قانون أصول المحاكمات الجزائية رقم ٢٣ لسنة ١٩٧١ المعدل.
٣- مراقبة التحريات عن الجرائم وجمع الأدلة التي تلزم بالتحقيق فيها واتخاذ كل من شأنه التوصل الى كشف معالم الجريمة.
٤- الطعن بعدم دستوريه القوانين والأنظمة امام المحكمة الاتحادية العليا.

وكما أجاز المشرع باستحداث مكاتب للادعاء العام بدوائر الدولة جميعها، وذلك من اجل تسهيل عملية الرقابة الإدارية والمالية على كافة مؤسسات الدولة[٢]، إلا أنه لم تستحدث تلك المكاتب إلى الآن، لذا نأمل من الجهات المختصة بالإسراع بأنشاء تلك المكاتب من أجل صيانة المال العام لكي يقوم الادعاء العام بعمله بانسيابيه عالية واسباغ الحماية القانونية اللازمة للقروض العامة من الهدر والتبذير.

المطلب الثاني: رقابة الهيئات المستقلة على القروض العامة.

لا يعد جهاز الادعاء العام الجهة الوحيدة لمواجهة جرائم الفساد المالي والإداري بل هنالك أجهزة رقابية أخرى، مثل ديوان الرقابة المالية[٣].

يمتاز هذا النوع من الرقابة بأنه تقوم به هيئات مستقلة متخصصة بالرقابة على النشاط الحكومي، وتعد هيئات مستقلة عن السلطات الاتحادية حتى لا تتدخل بعملها، أو التأثير عليها، لذلك منحت الاستقلالية من أجل تسهيل عملها بالرقابة، لذا فإن الرقابة التي تؤديها هي رقابة خارجية، إذ أوجب القانون ديوان الرقابة المالية في حال ضبطه لمخالفة تعد جريمة بأن يقوم بإخبار الادعاء العام لاتخاذ الإجراءات المناسبة بخصوصها[٤].

---

(١) المادة (٥) من قانون الادعاء العام رقم ٤٩ لسنة ٢٠١٧ العراقي.
(٢) (ثالث عشر/ ٥) من قانون الادعاء العام رقم ٤٩ لسنة ٢٠١٧ العراقي.
(٣) المادة(١٦) من قانون ديوان الرقابة المالية رقم ٣١ لسنة ٢٠١١ العراقي منشور بجريدة الوقائع العراقية رقم ٤٢١٧ لسنة ٢٠١١.
(٤) هدى حسين عبد الله، التنظيم القانوني للقروض الخارجية في العراق، مصدر سابق، ص١١٠.

وتختلف تسمية هذه الهيئات من دولة إلى أخرى ففي الأردن فقد نص دستور عام ١٩٥٢ " يشكل بقانون ديوان محاسبة لمراقبة إيرادات الدولة ونفقاتها وطرق صرفها..."[١].

أما في الجزائر فقد نص دستور عام ٢٠٢٠على " مجلس المحاسبة مؤسسة عليا مستقلة للرقابة على الممتلكات والأموال العمومية، يكلف بالرقابة البعدية على اموال الدولة والجماعات المحلية والمرافق العمومية، وكذلك رؤوس الأموال التجارية التابعة للدولة..."[٢].

أما العراق فقد نص المشرع الدستوري على أنشأ هيئة مستقلة تسمى ديوان الرقابة المالية وعدها هيأة مستقلة مالياً وادارياً[٣]،وتعد اعلى هيأة رقابية مالية بالدولة[٤].

وعليه سنقسم هذا المطلب على فرعين بالفرع الأول: سنبحث عن رقابة الهيئات المالية العليا، والفرع الثاني: سنبحث عن رقابة الهيئات الخاصة.

الفرع الأول: رقابة الهيئات المالية العليا على القروض العامة.

يعد كلاً من ديوان الرقابة المالية في العراق وديوان المحاسبة في الأردن ومجلس المحاسبة الجزائري أعلى هيأة رقابية في الدولة[٥]، وتتمتع بالاستقلال الإداري والمالي بما يمكنها من القيام بجميع اعمالها القانونية لتحقيق مهامها بدون أي تدخلات خارجية تؤثر على عملها[٦].

وتختص هذه الجهات بالرقابة على الجهات الخاضعة لرقابتها، وتقوم بالمحافظة على الأموال العامة والرقابة عليها وتسعى إلى حمايتها من الهدر والتبذير، أو سوء صرفها، بالإضافة إلى ضمان كفاءة استخدام الأموال العامة

---

(١) المادة(١١٩) من دستور الأردن لسنة ١٩٥٢ النافذ.

(٢) المادة(١٩٩) من دستور الجزائر لسنة ٢٠٢٠النافذ.

(٣) المادة(١٠٣) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ النافذ.

(٤) المادة(٥) من قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي العراقي رقم٣١ لسنة ٢٠١١.

(٥) المادة (٥) من قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي العراقي رقم ٣١ لسنة ٢٠١١المعدل، والمادة (٢) من قانون مجلس المحاسبة رقم ٢٠/٩٥ لسنة ١٩٩٥ الجزائري.

(٦) علي دوحي عذاقه، اللامركزية واثرها في تمويل الوحدات الإدارية ، رسالة ماجستير قدمت لمجلس كلية القانون بالجامعة الإسلامية في لبنان، ٢٠١٧، ص٩٧.

وتدقيقها، كما تمارس في سبيل ذلك ومساهمة منها بالاقتصاد ودعم النمو واستقراره، رقابة محاسبية والتدقيق عليها وتطويرها ورفع مستواها المهني[١].

وتختص هذه الجهات بالرقابة على القروض العامة من أجل معرفة هل وظفت للغرض الذي خصصت من أجله، فديوان المحاسبة الأردني ليرقب على القروض العام عن طريق تدقيق الحسابات للتأكد من صحة العمليات المتعلقة بها ومطابقة قيمتها لما هو مثبت بالقيود ومن أنها مؤيدة بالمستندات والوثائق اللازمة ومن استرداد القروض بالأوقات المحددة لاستردادها مع فوائدها المترتبة على الموازنة[٢].

أما بخصوص مجلس المحاسبة الجزائري فيمارس رقابة على الأموال العمومية، والتي تشمل الأموال المتحصلة من القروض العامة فنص على أن الرقابة التي يقوم بها مجلس المحاسبة من خلال النتائج التي يتوصل اليها، تهدف إلى تشجيع الاستخدام المنتظم والامثل للموارد والوسائل المادية والأموال العمومية فضلاً عن تطوير شفافية تسيير المالية العمومية.

ويسهم المجلس في حدود اختصاصه وصلاحياته بتعزيز الوقاية ومكافحة كافة اشكال الغش والممارسات غير القانونية او غير الشرعية التي تعتبر تقصيراً بالأخلاقيات وواجب النزاهة او الضارة بالإملاك والأموال العمومية[٣].

أما بخصوص ديوان الرقابة المالية العراقي فأنه يمارس رقابته على القروض العامة استناداً إلى قرار يصدر من مجلس ديوان الرقابة المالية لمعرفة هل القروض العامة وظفت للأغراض التي قدمت من اجلها[٤].

وهذا يعني أن ديوان الرقابة المالية لا تكون رقابته على القروض العامة بصورة تلقائية وانما يجب أن تستند إلى قرار صادر من مجلس الديوان ، مما يؤخذ عليه أن ذلك يعد من باب التقليل من صلاحيات رقابة ديوان المالية وتقيدها، وهذا توجه منتقد من قبل المشرع العراقي، لأنه لا يوجد مبرر يمنع رقابة ديوان المالية بشكل مباشر على

---

(١) المادة (٤) من قانون ديوان الرقابة المالية العراقي رقم ٣١ لسنة ٢٠١١، والمادة (٣) من قانون ديوان المحاسبة الأردني رقم ٢٨ لسنة ١٩٥٢، والمادة(٦) من قانون مجلس المحاسبة الجزائري رقم ٢٠/٩٥ لسنة ١٩٩٥.

(٢) المادة(١٠) من قانون ديوان المحاسبة الأردني رقم ٢٨ لسنة ١٩٥٢.

(٣) المادة (٢) من قانون مجلس المحاسبة الجزائري رقم ١٠-٠٢ المعدل والمتمم لرقم ٩٥-٢٠ الصادر سنة ١٩٩٥.

(٤) (ثالثاً/ ١٣) من قانون ديوان الرقابة المالية العراقي رقم ٣١ لسنة ٢٠١١ والتي تنص على انه (القيام بعمليات الفحص استناداً لقرار من المجلس للمنح والاعانات والقروض والتسهيلات والامتيازات والاستثمارات والتحقق من كونها موظفة للأغراض التي قدمت من أجلها).

القروض العامة، على اعتبار أن القروض العامة تعد من الأموال العامة للدولة بالتالي تمتد اليها رقابته بشكل مطلق من دون تقييد لأن من اختصاصه المحافظة على المال العام وصيانة من الهدر والتبذير[١].

وتخضع لديوان الرقابة المالية العديد من الجهات التي يمارس رقابته عليها[٢].

ولهذه الهيئات دور في مراقبة المعاملات المختلفة التي تقوم بها الجهات المختصة بالاقتراض العام، والرقابة اللاحقة بأن تقوم تدقيق ومراجعة الدفاتر الحسابية والحسابات الختامية لكشف الانتهاكات والاخطاء، وكافة التصرفات المادية وتمتد إلى جانب النفقات والايرادات[٣].

ومن أجل تمكين هذه الهيئات من القيام بعملها على الوجه الصحيح تم منحها الصلاحيات اللازمة لذلك باستعمال الاليات والوسائل الرقابية المختلفة على النحو الاتي:

فبالنسبة لديوان المحاسبة الاردني تم منحه صلاحيات (مراقبة واردات ونفقات الدولة بالإضافة إلى حساب الأمانة والقروض والسلفات والمستودعات والتسويات وفق ما هو مبين بهذا القانون، الرقابة على أموال الدولة العامة من اجل ضمان سلامة أنفاقها بصورة قانونية فاعلة...)[٤].

---

(١) هدى حسين عبد الله، التنظيم القانوني للقروض الخارجية في العراق ، مصدر سابق، ص١١١.

(٢) ١- " اولاً: مؤسسات ودوائر الدولة والقطاع العام أو ايه جهة تتصرف في الأموال العامة جباية أو انفاقاً أو تخطيطاً أو تمويلاً أو صيرفة أو تجارة أو انتاج اعيان أو انتاج السلع والخدمات، ثانياً: اية جهة ينص قانونها أو نظامها على خضوعها لرقابة وتدقيق الديوان"،

انظر: نص المادة (اولاً- ثانياً/٨) من قانون ديوان الرقابة المالية العراقي رقم ٣١ لسنة ٢٠١١.

٢- "الوزارات والدوائر الحكومية والمؤسسات العامة والمؤسسات العامة، والمجالس البلدية والقروية ومجالس الخدمات المشتركة، أي جهة يقرر مجلس الوزراء تكليف ديوان المحاسبة بتدقيق حساباتها".

انظر: نص المادة (٤) من قانون ديوان المحاسبة الأردني رقم ٢٨ لسنة ١٩٥٢.

٣- " مصالح الدولة والجماعات الإقليمية والمؤسسات والمرافق والهيئات العمومية باختلاف انواعها التي تسري عليها قواعد المحاسبة العمومية، والمرافق العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري والمؤسسات والهيئات العمومية التي تمارس نشاطاً صناعياً أو تجارياً أو مالياً والتي تكون أموالها أو مواردها أو رؤوس أموالها كلها ذات طبيعة عمومية".

انظر: نص المادة (٨/٧) من قانون مجلس المحاسبة الجزائري رقم ٩٥-٢٠ لسنة ١٩٩٥.

(٣) المادة(١٠) من قانون ديوان المحاسبة الأردني رقم ٢٨ لسنة ١٩٥٢، والمادة (١٠) من قانون ديوان الرقابة المالية العراقي رقم ٣١ لسنة ٢٠١١.

(٤) المادة (١-٣/٣) من قانون ديوان المحاسبة الأردني رقم ٢٨ لسنة ١٩٥٢.

أما بخصوص مجلس المحاسبة الجزائري فقد منح صلاحيات(تدقيق بشروط استعمال وتسيير الموارد والوسائل المادية والأموال العامة من طرف الهيئات التي تدخل ضمن نطاق رقابته والتأكد من مطابقة عملياتها المحاسبية والمالية للقوانين والأنظمة المعمول بها)[١].

أما ديوان الرقابة المالية فيقوم (برقابة ومراجعة حسابات ونشاطات الجهات التي تكون خاضعة لرقابته والتأكد من سلامة التصرف بالأموال العامة وفاعلية تطبيق تلك الجهات للقوانين، والتعليمات على أن يشمل ذلك:

أ-فحص وتدقيق المعاملات الخاصة بالأنفاق العام من اجل التأكد من سلامتها وعدم تجاوزها للاعتمادات المخصصة لها بالموازنة العامة واستعمال الأموال العامة بالأغراض المحددة لها من أجل ضمان عدم هدر وتبذير تلك الأموال.

ب-فحص وتدقيق معاملات التخمين وتحقيق جباية الموارد العامة من اجل التأكد من ملائمة الإجراءات المعتمدة وسلامة تطبيقها.

ج-ابداء الرأي بالقوائم والبيانات المالية والتقارير الخاصة بنتائج الاعمال والأوضاع المالية للجهات الخاضعة للرقابة مع بيان ما إذا كانت منظمة وفق المتطلبات القانونية والمعايير المحاسبية المعتمدة وتعكس حقيقة المركز المالي ونتيجة النشاط والتدفقات النقدية)[٢].

كما يمكن لتلك الهيئات عند الكشف عن المخالفات المالية المتعلقة بالأموال العامة والتي تشكل جريمة احالتها إلى الجهات القضائية كما في ديوان الرقابة المالية عند كشفه لمخالفات مالية يحيل تلك القضايا إلى الادعاء العام أو هيأة النزاهة[٣].

فضلاً عن تقديم التقارير السنوية المتعلقة بالأوضاع المالية والإدارية والقانونية والاقتصادية إلى مجلس النواب كديوان الرقابة المالية وديوان المحاسبة الأردني وهذه التقارير تتضمن ملاحظات عن أداء دوائر الدولة التي كلفت بالرقابة عليها فضلاً عن بيان المخالفات التي تم ارتكابها من قبل تلك المؤسسات[٤].

---

(١) المادة(٢) من القانون رقم ١٠-٠٢ المتمم لقانون مجلس المحاسبة الجزائري رقم ٩٥-٢٠ لسنة ١٩٩٥ .

(٢) المادة (٦) من قانون ديوان الرقابة المالية العراقي رقم ٣١ لسنة ٢٠١١.

(٣) المادة (١٦) من قانون ديوان الرقابة المالية العراقي رقم ٣١ لسنة ٢٠١١ .

(٤) المادة (٢٨) من ديوان الرقابة المالية العراقي رقم ٣١ لسنة ٢٠١١، والمادة (١-٢٢) من قانون ديوان المحاسبة الأردني رقم ٢٨ لسنة ١٩٥٢ .

اما بالنسبة لمجلس المحاسبة الجزائري، فيقوم بتقديم تقرير سنوياً إلى رئيس الجمهورية ويوضح بالتقرير المعاينات والملاحظات والتقييمات الأساسية الناتجة عن التحريات التي قام بها المجلس فضلاً عن توصيات يرى أنه يجب أن يقدمها، وينشر هذا التقرير كلياً أو جزئياً بالجريدة الرسمية للجزائر، ويرسل نسخه من هذا التقرير إلى الهيئة التشريعية(١).

ولكن ما يؤخذ على رقابة ديوان الرقابة المالية أنها من النوع التدقيقي والتقويمي، إذ تعتبر رقابة مكتبية تقتصر فقط على السجلات والأوراق أكثر مما هي رقابة موضوعية لها أساليب فعالة من أجل ردع ومكافحة الفساد الإداري والمالي كسلطة فرض الجزاءات أو المحاكمة(٢).

وعلى خلاف ديوان الرقابة المالية، فمجلس المحاسبة الجزائري يملك حق فرض غرامات مالية وتأديب الموظفين المخالفين وتشكيل لجنة انضباط تتكون من قضاة ومستشارين على الأقل (٦) مستشارين(٣).

ونحن نرى أن الرقابة المالية لديوان الرقابة المالية على القروض العامة يجب أن تكون تخصصية من أجل تحقيق تنمية مستدامة، يجب أن لا تقتصر على التحقق من سلامة الإجراءات المالية أو صحة المستندات المحاسبية فقط، وانما يجب أن تمتد إلى التحقق من الالتزام الجهة المعنية بقاعدة تخصيص الأهداف(٤)، التي تعني بتوجيه مبالغ القروض إلى الغرض الذي خصص من أجلة، وعدم استخدامها في غير الأهداف المحدد باتفاقية القرض أو التشريعات والقرارات المنظمة لهُ.

لذا يقتضي على ديوان الرقابة المالية الاتحادي أن يتجاوز الرقابة التقليدية على القروض العامة، وممارسة رقابة تخصصية تقيس مدى التزام الجهات المنفذة بتخصيص أموال القرض بالمشاريع والبرامج التي اقترضت من أجلها، والكشف عن أي انحراف في استعمال تلك الأموال في الأغراض غير المخصصة لها، من أجل تعزيز فعالية إدارة الدين العام ويضمن توظيف القروض العامة في تحقيق التنمية المستدامة.

---

(١) المادة(١٦) من قانون مجلس المحاسبة الجزائري رقم ٩٥-٢٠ لسنة ١٩٩٥.

(٢) على مدلول محسن، ضوابط ممارسة الوظيفة التشريعية في الدساتير الفيدرالية، أطروحة دكتوراه قدمت لمجلس كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بيروت العربي، لبنان، ٢٠١٦،ص٢٤٦.

(٣) نصوص المواد(٢٧- ٥١- ٦١-٦٨) من قانون رقم ١٠-٠٢ المتمم لقانون مجلس المحاسبة الجزائري رقم ٩٥-٢٠ لسنة ١٩٩٥.

(٤) يقصد بقاعدة تخصيص الأهداف هي مبدأ قانوني يقضي بوجوب ممارسة الإدارة للهدف الذي يحدده المشرع أ فإذا تجاوزت الإدارة الهدف المحدد بنص القانون من اصدار القرار وحققت هدفاً غير الذي حدده المشرع نكون بالتالي أمام حالة انحراف في استعمال السلطة. انظر: بدر بن عبد الله محمد المطرودي، قاعدة تخصيص الأهداف في ضوء اجتهادات ديوان المظالم، بحث منشور بمجلة الكويت، العدد٢، ٢٠٢٤، ص٢٠١.

الفرع الثاني: رقابة الهيئات المستقلة الخاصة على القروض العامة.

نص المشرع العراقي بوجه الخصوص على أنشاء هيأة مستقلة متخصصة بالرقابة على القروض الدولية، وعرفت بالهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية، بالإضافة إلى ذلك سنتناول بهذا الفرع رقابة البنك المركزي على القروض العامة.

أولاً: رقابة الهيأة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية.

نص دستور جمهورية العراق بالمادة (١٠٦) على تأسيس هيئة عامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية وتنظيمها بقانون، وأوضحت هذه المادة أن الهيئة تتكون من خبراء الحكومة الاتحادية والاقاليم والمحافظات وممثلين عنها، وتتمتع الهيأة بالاستقلال المالي والإداري[١]، والمقصود بالاستقلال المالي أن للهيأة ذمة مالية مستقلة عن الذمة المالية للحكومة، والاستقلال الإداري وجود جهاز مستقل يملك اختصاصات وصلاحيات تساعد على إدارة الهيأة وتسيير امورها[٢].

ومن اختصاصات هذه الهيأة هي "التحقيق من عدالة توزيع المنح والمساعدات والقروض الدولية بموجب استحقاق الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم"[٣].

فالهدف الأساسي من تأسيس هذه الهيأة هي مراقبة تخصيص الواردات الاتحادية وضمان توزيعها في إقليم الدولة، وباعتبار القروض العامة هي احدى موارد الدولة الاستثنائية؛ لأنه يعتبر ايراداً عند الحصول عليه ووجه من أوجه الأنفاق عند تسديدة، ورغم أن القروض العامة تعتبر استثناء من قاعدة (عدم تخصيص الإيرادات العامة)؛ لأن الإيرادات المتحققة من القروض العامة لا تخضع لهذه القاعدة الا أن ذلك لا يمنع من أن يكون هنالك جهة خاصة لمراقبة تخصيصات القروض العامة وتوزيعها بصورة شفافة وعادلة لتحقيق الهدف والغرض المطلوب منه[٤].

ومصادر الواردات الاتحادية التي تخضع لرقابة الهيأة تتمثل بالآتي[٥]:

---

(١) المادة (١) من قانون الهيأة العامة لمراقبة خصيص الواردات الاتحادية رقم (٥٥) لسنة ٢٠١٧.

(٢) هدى حسين عبد الله، التنظيم القانوني للقروض الخارجية في العراق، مصدر سابق، ص١١٨-١١٩.

(٣) المادة (اولاً-١٠٦) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ النافذ.

(٤) غادة حياوي لازم ، الإطار القانوني للقرض العام في العراق دراسة تحليلية في ضوء الدستور والتشريعات المالية المختصة وفي قانون الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية، مصدر سابق،ص١١٢.

(٥) المادة (٩) من قانون الهيأة العامة لمراقبة الواردات الاتحادية العراقي رقم ٥٥ لسنة ٢٠١٧.

١- "مبيعات النفط والغاز والثروات المعدنية الأخرى العائدة للدولة والواردات الناتجة عن عقود النفط والغاز من الشركات الأجنبية كعقود الاستثمار والضرائب المباشرة وغير المباشرة التي تمول الموازنة الاتحادية واية واردات أخرى تنص القوانين الاتحادية عليها.

٢- المنح والمساعدات الدولية والقروض.

٣- الواردات التي تستحصل اتحادياً أو لصالح الحكومات الاتحادية من الأقاليم أو المحافظات غير المنتظمة بإقليم".

ومن أجل ضمان تحقيق الهيأة لمهمتها بالرقابة على الواردات الاتحادية وعدالة توزيع القروض العامة لكافة إقليم الدولة، تم منحها حق المشاركة بإعداد الموازنة العامة للدولة؛ لأن قانون الموازنة يكون شاملاً لكل إيرادات الدولة سواء تلك الإيرادات متحققة من ممتلكات الدولة، أو من الضرائب، أو من القروض العامة ونفقاتها[١].

وعليه فأن رقابة الهيأة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية هي رقابة سابقة على الموازنة العامة فعند اعداد مشروع الموازنة العامة تساهم الهيأة بالتأكد من صحة احتساب القروض الخارجية، وارسال تقريرها الذي يتضمن ملاحظاتها على مشروع الموازنة إلى البرلمان [٢].

وتقوم ايضاً بمتابعة عملية تمويل مبالغ التخصيصات من وزارة المالية والإجراءات التنفيذية المتخذة لاحتساب حصة كل إقليم أو محافظة غير منتظمة بإقليم من المنح والقروض العامة[٣].

ومن اجل قيام الهيأة بمهامها لها أن تتخذ الوسائل الآتية[٤]:

١- مخاطبة الجهات المعنية لأمداد الهيأة بأي من المراسلات والكتب والتإيدات التي تتعلق باختصاصها والإجابة عن كافة التفاصيل التي تتعلق بالتخصيصات والتمويلات.

٢- التدقيق والتحقيق لمعرفة الواردات السيادية المتحققة للحكومة الاتحادية وتفاصيل مكوناتها ومصادرها.

٣- استدعاء ممثل أي وزارة تستوجب الحاجة لحضوره من اجل المشورة والاستئناس برأيه.

---

(١) المادة(اولاً- ٣) من قانون الهيأة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية رقم ٥٥ لسنة ٢٠١٧.

(٢) المادة (اولاً-٣) من قانون الهيأة العامة لمراقبة تحصيص الواردات الاتحادية العراقي رقم ٥٥ لسنة ٢٠١٧.

(٣) المادة(ثانياً/ ٣) من قانون الهيأة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية العراقية رقم ٥٥ لسنة ٢٠١٧.

(٤) (ثالثاً- رابعاً- خامساً/ ٣) من قانون الهيأة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية العراقي رقم ٥٥ لسنة ٢٠١٧.

ويلاحظ أن المشرع العراقي لم يمنح الهيأة أي سلطة لغرض الجزاءات سواء كانت جزاءات إدارية أو عقابية في حال اكتشاف أي مخالفة، وهذا يعطي انطباعاً بأن الهيأة تمارس وظيفة رقابية مجردة دون أي إلزام بتصحيح الخلل.

وكما يلاحظ ايضاً أن دستور جمهورية العراق بنص المادة (أولاً/١٠٦) من الدستور قد جعل الهيأة مختصة بالرقابة على القروض الدولية، ولكن قانون الهيأة بنص المادة (٩/٢) أطلق عبارة القروض بدون أي قيد مما يعني أن الهيأة العامة مختصة بالرقابة على القروض الخارجية والداخلية.

رغم أن قانون الهيأة العامة لمراقبة تخصص الواردات منحها صلاحية التدقيق والتحقيق من عدالة توزيع القروض العامة، إلا أن التطبيق العملي لم يكشف عن أي ممارسة رقابية فعلية وواضحة، إذ اقتصر عملها على الجوانب التنظيمية والتنسيقية، دون صدور تقارير رقابية فعلية عن القروض العامة[١].

ثانياً: رقابة البنك المركزي.

يعد البنك المركزي كياناً قانونياً يتمتع بشخصية معنوية مستقلة ويتمتع بالأهلية الكاملة للتقاضي والتعاقد والقيام بمهامه[٢]، ويقوم البنك المركزي بالعديد من الوظائف الرئيسية التي نص عليها قانون البنك المركزي منها:

قانون البنك المركزي الأردني يهدف إلى الحفاظ على الاستقرار النقدي بالمملكة الأردنية، الاحتفاظ باحتياطي المملكة من الذهب والعملات الأجنبية وادارتها، مراقبة البنوك المرخصة[٣].

وكذلك بالنسبة للبنك المركزي الجزائري، فمهمته تتمثل بالحرص على استقرار الأسعار بوصفة هدفاً من أهداف السياسية النقدية، فضلاً عن توفير افضل الشروط في ميادين النقد والقرض والصرف[٤].

أما البنك المركزي العراقي، فيقوم بمهمة (حيازة البنك على كافة الاحتياطات الرسمية الأجنبية للعراق وادارتها، توفير السيولة النقدية للمصارف حسب نص المادتين ٢٨-٣٠ من القانون، صياغة السياسة النقدية بالعراق وتنفيذها بما في ذلك سياسة الصرف الأجنبي، اصدار التراخيص والتصاريح للمصارف وتنظيم اعمالها والاشراف عليها كما هو

---

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

(٢) المادة (أ/٣) من قانون البنك المركزي الأردني وتعديلاته رقم٢٣ لسنة ١٩٧١، والمادة (٩) من قانون بنك الجزائر رقم ٠٣-١١ لسنة ٢٠٠٣، والمادة (١-٢) من قانون البنك المركزي العراقي رقم ٥٦ لسنة ٢٠٠٤.

(٣) المادة (٤) من قانون البنك المركزي الأردني المعدل رقم ٢٣ لسنة ١٩٧١

(٤) المادة (٣٥) من قانون النقدي والمصرفي الجزائري رقم ٢٣-٠٩ لسنة ٢٠٢٣.

منصوص عليه في هذا القانون[١]، ويقوم ايضاً باي عمل يعتقد بأنه ضروري لمكافحة غسيل الأموال وتمويل الإرهاب)[٢].

فالبنك المركزي الأردني يمارس رقابته على القروض العام من خلال إصدارات الدين العام، وعلى محافظ البنك تزويد وزير المالية بتقارير شهرية عن أوضاع هذا الدين[٣]، بالإضافة إلى ذلك فأن وزير المالية لا يضع الخطط المتعلقة بإصدارات الدين العام الا بعد التشاور مع محافظ البنك ويحدد شروط اصدار السندات الحكومية والاكتتاب بها[٤].

والبنك المركزي الجزائري يحدد كيفيات عمليات الاقتراض الخارجي ويوافق عليها، إلا اذا تعلق المر بقروض قامت الدولة بها او لحسابها[٥].

فالبنك المركزي الجزائري لا يمارس رقابة قانونية على القروض حسب قانون النقدي والمصرفي رقم ٢٣-٠٩ لسنة ٢٠٢٣، ولكن يمكن الاستدلال من خلال بعض النصوص أن للبنك رقابة نقدية على القروض العامة، حيث أن المشرع منحه أدوات تمكنه من متابعة وإدارة الاثار النقدية الناجمة عن القروض العامة، حيث نص على أنه " يمكن بنك الجزائر ضمن الحدود ووفق الشروط المحددة من طرف المجلس النقدي والمصرفي من اجل تنفيذ سياسته النقدية: أ- ا يتدخل على مستوى السوق النقدية من خلال الشراء او البيع النهائي، أو وضع أو اخذ تحت نظام الأمانة أو اقراض أو اقتراض مستحقات وسندات قابلة للتفاوض محررة بالدينار.

ت-القيام بعمليات قروض مكفولة بضمانات ملائمة من خلال رهن سندات الخزينة، أو الذهب، أو عملات اجنبية، أو سندات عمومية وخاصه"[٦].

ويمارس البنك المركزي العراقي رقابته على القروض العامة، فوزارة المالية عندما تقوم بتحصيل القروض العامة وتضعها بالحسابات المصرفية الحكومية المختصة ولا يمكن لأي وزارة، أو جهة غير مرتبطة بوزارة أن تسحب على

---

(١) المادة (٤) من قانون البنك المركزي العراقي رقم ٥٦ لسنة ٢٠٠٤.
(٢) المادة (٤/٢) من قانون البنك المركزي الراقي رقم ٥٦ لسنة ٢٠٠٤.
(٣) المادة (١٦) من قانون الدين العام الأردني رقم ٢٦ لسنة ٢٠٠١.
(٤) المادة (ب-ج/١١) من قانون الدين العام الأردني رقم ٢٦ لسنة ٢٠٠١.
(٥)المادة(٣٧) من قانون النقدي والمصرفي الجزائري رقم ٢٣-٠٩ لسنة ٢٠٢٣.
(٦) المادة (٤٣) من قانون النقدي والمصرفي الجزائري رقم ٢٣-٠٩ لسنة ٢٠٢٣.

المكشوف من حسابها المصرفي[١]، من دون موافقة من وزارة المالية ، ووزارة المالية هي المسؤولة عن تلك الحسابات، وتصدر كشوفات شهرية عن هذه الوزارات [٢]، وايضاً تصدر كشوفات شهرية لمختلف المصارف لتزويد البنك المركزي بها عن مختلف أنشطتها وحساباتها[٣].

ويستمد البنك المركزي العراقي اختصاصه بالرقابة على القروض العامة من خلال قانون الإدارة المالية الاتحادية رقم ٦ لسنة ٢٠١٩ المعدل، الذي اعطى لوزير المالية صلاحية تخويل البنك المركزي العراقي اصدار السندات المالية وأن يقوم البنك بإدارتها واستردادها كوكيل عن الحكومة الاتحادية[٤].

فضلاً عن ذلك فأنه يستمد البنك صلاحية الرقابة على القروض العامة عند الاشتراك بعمليات الاقتراض الداخلية والخارجية التي تقوم بها الحكومة وادارتها بصفته وكيل مالي[٥]، الا أن رقابة البنك المركزي لا تكون الا بناء على تكليف من قبل الحكومة الاتحادية وليس رقابة تلقائية يقوم بها البنك من تلقاء نفسه.

ويشرف البنك المركزي مع دائرة الدين العام بوزارة المالية على إدارة الدين الخارجي، والداخلي باعتباره مستشار مالي[٦]، وقد باشر البنك المركزي بمراجعة الاتفاقيات الثنائية التي تم توقيعها وفقاً لمقتضيات شروط نادي باريس بإجراء وتهيئة القيود الحسابية لهذه الاتفاقيات ووفق ما تم الاتفاق عليه مع وزارة المالية، إذ كان البنك المركزي العراقي الجهة المختصة قانوناً بإدارة المديونية الخارجية التي تمت إعادة جدولتها[٧].

---

(١) المادة (اولاً/٣٩) من قانون الإدارة المالية الاتحادي العراقي رقم ٦ لسنة ٢٠١٩.
(٢) المادة (اولاً/ ٣٤) من قانون الإدارة المالية الاتحادية رقم ٦ لسنة ٢٠١٩ العراقي.
(٣) المادة (٤٣/١) من قانون المصارف رقم ٩٤ لسنة ٢٠٠٤.
(٤) المادة (اولاً/ ٣٩) من قانون الإدارة المالية الاتحادية رقم ٦ لسنة ٢٠١٩ العراقي.
(٥) المادة (٢٥) من قانون البنك المركزي العراقي رقم ٥٦لسنة ٢٠٠٤ المعدل.
(٦) نعيم صباح جراح واخرون، البنك المركزي العراقي ودوره في تحقيق الاستقرار الاقتصادي للمدة(٢٠٠٣-٢٠١٣)، ط١، مطبعة الساقي، مركز العراق للدراسات، ٢٠١٦،ص١٢٦.
(٧) علي حاتم القريشي، السياسة النقدية في العراق بين فخامة الدور ومحدودية الأدوات، بحث منشور بالمنتدى الوطني لأبحاث الفكر والثقافة، ٢٠١٦،ص٢١١.

الخاتمة

بعد رحلة بحثية طويلة وشاقة، ضمن موضوع عقد القرض العام في تحقيق التنمية المستدامة، كان واجباً علينا أن نستعرض أبرز الاستنتاجات والمقترحات التي خلصنا اليها عن هذا الموضوع، من أجل لفت نظر المشرع العراقي لوضع منظومة قانونية كاملة متكاملة حاكمة لعقد القرض العام.

أولاً: الاستنتاجات

١- كانت القوانين المدنية أكثر الماماً بتعريف وتوضيح معنى القرض العام، خلافاً للقوانين المالية التي اكتفت فقط بتنظيم القرض وبيان أنواعه.

٢- في بعض الحالات يكون محل عقد القرض العام مبالغ مالية وحالات أخرى يكون أعياناً مثلية.

٣- اختلف الفقهاء فيما بينهم حول طبيعة عقد القرض العام، بعضهم يرى أن عقد القرض العام عمل سيادي، وبعضهم الأخر يرى بأنه عمل تشريعياً بوصفة صادراً بقانون من السلطة التشريعية، والاتجاه الأخير يرى بأن عقد القرض العام عمل تعاقدي تسري عليه كافة القواعد والاحكام الخاصة بالعقود الإدارية الأخرى، الا أنه يتطلب صدور قانون من البرلمان لأن بدون القانون لا يمكن اعتباره عقداً صحيحاً.

٤- إن طبيعة القانون الذي يجيز للحكومة الاقتراض هو قانون من الناحية الشكلية فقط؛ لأن القوانين تنشئ قواعد قانونية وتنص على قواعد امره، وهذا لا يتوفر بقانون عقد القرض العام وانما يتخذ فقط شكل موافقة البرلمان للحكومة على الاقتراض ويحدد الجهة المقرضة وأسباب الاقتراض إضافة إلى مبلغ الاقتراض والضمانات السيادية أي الموافقة تكون على المبادئ الأساسية، أما المسائل الأخرى فتكون من مهمة الحكومة كتنفيذ العقد طرق إطفاء القرض مدة الاستحقاق، باعتباره هذه المسائل تحتاج إلى خبره مالية واقتصادية.

٥- غالبية الدول في الوقت الحاضر لا تلجأ إلى القروض الاجبارية، بسبب الاثار الوخيمة التي تترتب عليها وفي مقدمتها أنها تفقد ثقة الافراد بالدولة، في حالات معية تكون حالات الاجبار بصورة مباشرة في حالة توفر بعض من الشروط فيهم فتقوم الدولة بفرض قروضها عليهم، وفي حالات أخرى تكون حالة الاجبار بصورة غير مباشرة عند مراقبتها للائتمان من اجل توجيه الأموال الفائضة للقروض العامة، وقد تكون حالة الاجبار ظاهرية ام مستترة.

٦- المجالس النيابية لا تعطي أي أهمية للقروض قصيرة الأجل التي تعرف بالقرض السائر مقارنة مع القروض المتوسطة الأجل وطويلة الأجل، ورغم ذلك هذا لا يعني الاسراف باللجوء اليها، وانما يجب أن يتم اللجوء اليها وفق أسس علمية سليمة واعتبارات مالية جدية.

٧- في بعض الأحيان الدولة لا تحدد قيمة القرض، وانما تكتفي بتحديد المدة التي تقبل فيها كافة الاكتتابات، والسبب الذي يعود إلى عدم تحديدها مبلغ القرض إذا كانت بحاجة إلى أموال كثير، أو تخشى عدم تغطية المبلغ المطلوب في حال تحديده، ويحدث ذلك في حالات الحرب، أو الازمات الاقتصادية التي تواجهه الدولة.

٨- تختلف طرق اصدار عقد القرض العام (الاكتتاب المباشر، والاكتتاب المصرفي، الاكتتاب بالبورصة، الاكتتاب بالمزايدة) وأن لكل طريقة من هذه الطرق ميزاتها وعيوبها وللجوء إلى أي طريقة يعتمد على الظروف الاقتصادية والسياسية للبلاد.

٩- ينتهي عقد القرض العام اما بالوفاء بجميع الالتزامات المالية، أو عن طريق استهلاك عقد القرض العام أي تسديد عقد القرض العام بصورة تدريجية، وهنالك حالات أخرى لانتهاء عقد القرض العام متمثلة بأنكار عقد القرض العام واعلان الدولة عن امتناعها عن تسديد قيمة القرض، ولهذا الأنكار خطورة كبيرة على سيادة الدولة واستقلالها، لأنه قد يكون سبباً مبرراً لغزو الدولة الدائنة.

١٠- تترتب على القروض العام العديد من الآثار سواء من الناحية الاقتصادية، أو السياسية، ومن أجل تقليل من حدة تلك الاثار أو القضاء عليها لا بد للدول من توجيه محصلة القروض العامة إلى المشاريع استثمارية منتجة تؤدي إلى زيادة دخول الافراد بالإضافة إلى توفير فرص عمل مناسبة من اجل الحد من البطالة والارتقاء بمستوى الاقتصاد المحلي.

١١- تعددت التعاريف الفقهية المتعلقة بالتنمية المستدامة تبعاً للمجال الذي ينتمي إليه، فعرفت حسباً للمجال البيئي والاقتصادي والاجتماعي والتكنولوجي، الا أن أنها تشترك جميعها بالمحافظة على الموارد الطبيعية بتحقيق احتياجات الأجيال الحاضرة مع عدم الاضرار بمتطلبات وحاجيات الأجيال المقبلة.

١٢- ان توجيه قيمة عقد القرض العام بالمشاريع التنموية والمشاريع الاستثمارية لهُ دور كبير بتحقيق التنمية المستدامة بكافة ابعادها (البيئية والاقتصادية والاجتماعية)، فإذا وجهت الدولة مبالغ القروض بتحسين المشاريع الزراعية، أو المشاريع الصناعية مع مراعاتها لشروط الدولية المتعلقة بالبيئة، وتحقيق اكتفاء ذاتي من غير استيراد من دول أخرى على اقل تقدير، فهذا لهُ دور بتحسين الاقتصاد الوطني وتوفير فرص عمل بالتالي حقق تنمية مستدامة، وعلى العكس فإن سوء توظيف القروض العامة يترتب عليها عدم تحقيق التنمية المستدامة وتكون عبء عليها بدلاً من أن تكون أداة ماليه تدعم المشاريع التنموية.

١٣- إن القروض العامة تعالج مشاكل البطالة وتوفر فرص إذا ما حسن استخدامها بالمشاريع المنتجة والاستثمارية، لكن هنالك حالات تقوم الدول باستخدام القروض للمشاريع الاستهلاكية، أو توفير سلع وما إلى غير ذلك في هذه الحالة لا تؤدي القروض دورها بالقضاء على البطالة وخلق فرص عمل بل بالعكس سيؤدي

إلى زيادة البطالة وعجز بميزان مدفوعات الدول، بالتالي فأن دور القروض العامة بخلق فرص عمل وتقليل نسب البطالة يعتمد على كيفية إدارة مبالغ القروض واستعمالها، أي بمعنى أن سوء استعمال القروض العامة يؤدي إلى عدم تحقيق التنمية وانما تتحول إلى عبء يهدد التنمية المستدامة بذاتها.

١٤- تعد الرقابة من اهم ضمانات عقد القرض العام لتحقيق التنمية المستدامة بإشكالها المختلفة سواء رقابة المجالس التشريعية، أو رقابة السلطة التنفيذية، أو رقابة الجهات القضائية، إضافة إلى رقابة الهيئات المستقلة.

١٥- نص المشرع العراق بدستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ النافذ على أنشاء هيئة عامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية، وعلى اعتبار أن القرض العام من الواردات الاتحادية الاستثنائية فهو يخضع لرقابة الهيئة العامة لمراقبة تحصيص الواردات الاتحادية.

ثانياً: المقترحات

١-تنظيم قانون خاص بالقرض العام، مع تنظيم عمليات الاقتراض الداخلي والخارجي تنظيماً شامل بدل من التشتيت بالأحكام القانونية بين قوانين الموازنات والتشريعات الخاص بالدين العام التي كانت تشريعات تفتقر إلى الدقة وعدم احتوائها على كافة تفاصيل القرض العام.

٢-نأمل من المشرع العراقي الابتعاد عن القروض الاجبارية، أو عندما تتطلب الحاجة إلى إصدارها أن تُصدر بقانون.

٣-نرجو من المشرع العراقي بتحديد سقف معين للقرض العام يرتبط بالإنتاج المحلي الكلي، مع قدرة الدولة على تسديدة، حتى لا تتفاقم المديونية وتحميل الأجيال المستقبلية كلفة التسديد.

٤-نقترح على المشرع العراقي بتحديد نوع الضمانات المتعلقة بالقرض العام، أي معرفة هل هي ضمانات شخصية ام ضمانات عينية، لأن بقانون الإدارة المالية رقم ٦ لسنة ٢٠١٩ بالقسم المتعلق بالقروض لم يحدد نوع الضمانات واكتفى بإعطاء الصلاحية لوزارة المالية بموافقة مجلس الوزراء بإصدار الضمانات.

٥- نقترح على المشرع العراقي تعديل الفقرة (رابعاً) من المادة (٦١) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، بالنص بشكل صريح على اختصاص البرلمان بالموافقة على اتفاقيات القروض العامة، لأن المشرع العراقي لم ينص صراحةً على أن اختصاص السلطة التشريعية بالموافقة على القروض العامة وانما جعلها من اختصاص السلطات الاتحادية.

٦-نتمنى عند القيام بأي عملية اقتراض سواء كان اقتراض داخلي، أو خارجي بربط القروض العامة بأهداف التنمية المستدامة، أي لا يتم اللجوء إلى الاقتراض الا لتمويل ودعم المشاريع الإنتاجية الاستثمارية التنموية، وليس من اجل المشاريع الاستهلاكية أو المشاريع التي لا تهدف إلى تحقيق تنمية مستدامة.

٧-ندعو المشرع العراقي الى تشريع قانون خاص بالتنمية المستدامة بدلاً من ترك تنظيمها بقوانين متناثرة، كقانون تحسين البيئة رقم ٢٧ لسنة ٢٠٠٩ وقانون الغابات والمشاجر رقم ٣٠ لسنة ٢٠٠٩ القانون الخاص بتنظيم صيد واستغلال الاحياء المائية وحمايتها الصادر سنة ١٩٧٦، بجعلها قانون موحد مع فرض الجزاء في حال مخالفتها.

٨- نقترح بأنشاء جهة متخصصة بإدارة الدين العام تسمى (الهيئة العامة لإدارة الدين العام أو المجلس الوطني لإدارة الدين العام) وتكون الهيئة مستقلة من الناحية الإدارية والمالية، تتولى تقييم الحاجة إلى الاقتراض مع ربط سياسة الاقتراض بالأهداف والخطط التنموية، وإخضاع مشاريع الاقتراض لدراسة الجدوى والاستدامة مع متابعة كيفية صرف مبالغ القروض العامة مع قياس مردودها التنموي، وتكون لهذه الجهة صلاحية فرض غرامات مالية في حال اخلال الجهات المعنية اما اذ شكلت المخالفات جريمة فتحال إلى الجهات القضائية المعنية، وتكون قرارات الهيئة قابلة للطعن امام القضاء الإداري لضمان عدم الانحراف باستعمال السلطة .

٩- نأمل من المشرع العراقي على توجيه القروض الخارجية لرفع الاستثمارات وزيادة مستوى الدخل، وتصنيع السلع ذات الطلب المتزايد عليها بالخارج، أو السلع التي تشبع الأسواق المحلية، التي توفر المبالغ الازمة لتسديد هذه القروض.

١٠- نأمل من المشرع اللجوء إلى القرض العام الداخلي؛ لأنه يخفف من المخاطر السيادية للدول، كما أنه يخلق قناة لاستثمار السيول الفائضة بالجهاز المصرفي، بالإضافة إلى أن القروض الداخلية تكون قليلة التكلفة من القرض الخارجي، كما أن القروض الخارجية تؤدي إلى نوع من التدخل الخارجي بسياسة الدولة المقترضة بسبب الشروط والسياسات التي تضعها الدول المقرضة.

١١-نتمنى من المشرع العراقي سن قانون خاص بالاقتصاد الأخضر، أو ادراج نصوص قانونية في قانون الإدارة المالية الاتحادية، تنص على توجيه جزء من القروض العامة وخاصةً الأجنبية منها نحو دعم وتمويل مشاريع الاقتصاد الأخضر (كالطاقة المتجددة، والتكنولوجيا النظيفة)، مع تقديم حوافز ضريبية وائتمانية للمستثمرين بهذه المشاريع، فضلاً عن وضع آليات رقابية فعالة تضمن توجيه جزء من أموال القروض إلى تلك المشاريع.

١٢-نقترح على المشرع العراقي باعتماد سياسة تشريعية واقتصادية متكاملة لاستثمار الغاز الطبيعي المصاحب لإنتاج النفط، والذي يهدر حالياً نتيجة حرقة دون تحقيق عوائد حقيقة منهُ، بالرغم من الجهود الحكومية والمشاريع المنفذة لاستغلال واستثمار الغاز الطبيعي من خلال العديد من الشركات كشركة غاز البصرة ومشاريع معالجة الغاز بالعديد من الحقول النفطية إلا أن العراق مازال يخسر جزء كبير منهُ نتيجة الاستمرار بحرق كميات كبيرة منهُ، وتوجيه عوائد الغاز المستثمر لسداد القروض العامة وتمويل المشاريع التنموية، مما

يؤمن للدولة مصادر تمويل مستدامة تغنيها عن فرض ضرائب جديدة على المواطنين، بالتالي يحقق اهداف التنمية المستدامة عبر الحد من الهدر المالي والتلوث البيئي.

المصادر

اولاً: القران الكريم.

ثانياً: الكتب اللغوية:

١- أحمد أبو حاقه وجماعة مختصين، معجم الوسيط النفائس، ط٢، دار النفائس، بيروت، لبنان، ٢٠١١.
٢- أحمد بن فارس بن زكريا (أبو الحسن)، معجم مقاييس اللغة، ج٥، دار الفكر للطباعة والنشر، بلا سنة نشر.
٣- إسماعيل بن حماد الجوهري (أبو نصر)، تاج اللغة وصحاح العربية، ط١، ج٦، دار الكتب العلمية، بيروت، لبنان، ١٩٩٩.
٤- خليل بن أحمد الفراهيدي، معجم العين، ط١، ج٤، دار الكتب العلمية، بيروت، لبنان، ٢٠٠٣.
٥- محمد بن أحمد الأزهري، تهذيب اللغة، ج٨، الدار المصرية للتأليف والترجمة، مصر، بلا سنة نشر.
٦- محمد بن مكرم بن منظور (ابن منظور)، لسان العرب، ج٧، دار التراث، بيروت، لبنان،١٩٩٩.
٧- محمد مرتضى الحسيني الزبيدي (محيي الدين أبو فيض)، تاج العروس من جواهر القاموس، ج١٦، دار الفكر للطباعة والنشر، بيروت، ١٩٩٤.

ثالثاً: الكتب الاقتصادية والقانونية:

١- ابو احمد رضا صاحب، المالية العامة، دار الجامعة للطباعة، العراق، البصرة، ٢٠٠٢.
٢- احمد جابر بدران، التنمية الاقتصادية والتنمية المستدامة، ط١ مركز الدراسات الفقهية والاقتصادية، القاهرة، ٢٠١٤.
٣- احمد عبد الخالق السيد، مدخل لدراسة المالية العامة والتنظيم الضريبي، بلا دار نشر، مصر، بلا سنه نشر.
٤- احمد عبد الفتاح ناجي، التنمية المستدامة في المجتمع النامي، المكتب الجامعي الحديث، مصر بلا سنه نشر.
٥- احمد محمد احمد الجميلي، الاثار السياسية والاقتصادية للمؤسسات المالية الدولية على البلدان النامية (العراق نموذجا)، دار هاترك للنشر، العراق، ٢٠٢٣.
٦- اميره عبد العظيم عدني، التغيرات المناخية والتنمية المستدامة في ضوء القانون الدولي العام، ط ١، دار النهضة العربية، مصر، ٢٠٢٣.
٧- باية عبد القادر، الوجيز في العقود الإدارية، المركز الأكاديمي للنشر، الإسكندرية، مصر، ٢٠٢٣.
٨- جيهان حسن سيد احمد، دوره السلطة التشريعية في الرقابة على الاموال العامة، ط ١، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٢.
٩- حامد عبد المجيد دراز، علم المالية العامة، ج ٢، مؤسسه شباب الجامعة الإسكندرية، بلا سنه ومكان نشر.

١٠- حسن علي الذنون، دور المدة في العقود المستمرة، مكتبة كلية القانون، ١٩٨٨.

١١- حسن محمد القاضي، الإدارة المالية العامة، ط ١، الأكاديميون للنشر والتوزيع، الأردن، ٢٠١٤.

١٢- حمدي سليمان قبليات، الرقابة المالية والإدارية على الأجهزة الحكومية، ط ٢، دار ثقافه، بلا مكان نشر، ٢٠١٠.

١٣- حياه بن إسماعيل، تطوير ايرادات الموازنة العامة للدولة (دراسة نظريه)، ط ١، اتراك لطباعه وتنشر والتوزيع، مصر، ٢٠٠٩.

١٤- خالد سعد زغلول حلمي وابراهيم الحمود، الوسيط في المالية العامة، ط٢ الكويت، ٢٠٠٢.

١٥- خالد شحادة الخطيب واحمد زهير شاميه، اسس المالية العامة، ط ٣، دار وائل، الاردن٢٠١٦.

١٦- خديجة الاعسر، اقتصاديات المالية العامة، دار الكتب المصرية، مصر، ٢٠١٦.

١٧- رأفت دسوقي، هيمنه السلطة التنفيذية على اعمال البرلمان، ط ١، منشأه المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٦.

١٨- رانيا محمود عمارة، المالية العامة (الايرادات العامة)، ط ١، مركز الدراسات العربية، القاهرة، ٢٠١٥.

١٩- رائد ناجي، علم المالية العامة والتشريع المالي في العراق، ط٣، مكتبه السنهوري للنشر والتوزيع، لبنان، بيروت، ٢٠١٨.

٢٠- رفعت المحجوب، المالية العامة، مطبعه القاهرة والكتاب الجامعي، القاهرة، بلا سنه نشر.

٢١- رمضان صديق، الوجيز في المالية العامة والتشريع الضريبي، بلا مكان نشر، بلا سنه نشر.

٢٢- رمضان محمد بطيخ، تزايد دور السلطة التنفيذية وأثره على الديمقراطية، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٨٨.

٢٣- زهير شكر، الوسيط في القانون الدستوري، ط ١ المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، ٢٠٠٩.

٢٤- سالم عبد الحسين، المداخل الأساسية للتنمية الاقتصادية، ط١، دار الكتب الوطنية، ليبيا، ٢٠٠٠.

٢٥- سعدي علي محمد، اقتصاديات المالية العامة، ط ١، دار دجله، عمان، ٢٠١١.

٢٦- سعود جايد العامري، مدخل معاصر في علم المالية العامة، ط ١، دار المناهج للنشر والتوزيع، عمان، الأردن،٢٠٢٠.

٢٧- سعود شائد مشكور وعقيل حميد جابر، مبادئ المالية العامة، ط١، مطبعه العالمية، العراق، ٢٠١٦.

٢٨- سعيد عبد العزيز عثمان، المالية العامة (مدخل تحليلي معاصر)، الدار الجامعية، لبنان، ٢٠٠٨.

٢٩- سليمان الطماوي، الاسس العامة للعقود الإدارية، دار الفكر العربي، القاهرة، ٢٠١٢.

٣٠- سمير صلاح الدين حمدي، المالية العامة، ط ١، منشورات زين الحقوقية، بيروت، لبنان، ٢٠١٥.

٣١- سوزي عدلي ناشد، الوجيز في المالية العامة (النفقات العامة- الايرادات العامة- الميزانية العامة)، دار الجامعة الجديد للنشر، الإسكندرية، مصر، ٢٠٠٠.

٣٢- السيد حجازي المرسى، مبادئ الاقتصاد العام (الموازنة العامة والايرادات العامة والقروض)، الدار الجامعية، مصر، ٢٠٠٩.

٣٣- شعبان رأفت محمد خالد، المالية العامة، ط ١، بلا دار نشر، القاهرة، ٢٠٢١- ٢٠٢٢.

٣٤- شهاب محمود محمود، المالية العامة، ط ١، دار الجامعة الجديد للنشر، الإسكندرية، ٢٠١٧.

٣٥- شيماء سعيد دخيل العربي، اقتصاديات الطاقة النووية ودورها في تحقيق التنمية المستدامة مع التطبيق على مصر، المركز الديمقراطي العربي للنشر، برلين، المانيا، ٢٠٢٤.

٣٦- طاهر الجنابي، دراسات في المالية العامة، الجامعة المستنصرية، بغداد، ١٩٩٠.

٣٧- عادل احمد حشيش، اصول الاقتصاد السياسي، دار الجامعة الجديد للنشر، مصر، ٢٠٠٣.

٣٨- عادل احمد حشيش، اصول المالية العامة، مؤسسه الثقافة الجامعية، الإسكندرية، ١٩٨٣.

٣٩- عادل الحيارى، القانون الدستوري والنظام الدستوري الأردني، بلا دار نشر، عمان، ١٩٧٢.

٤٠- عادل العلي المالية، العامة والقانون الضريبي، ط٢، جزء ١، اثراء للنشر والتوزيع، الاردن،٢٠١١.

٤١- عامر خضير الكبيسي واخرون، دراسات حول مدخل التنمية المستدامة، دار جامعه نايف للنشر، الرياض، السعودية، ٢٠١٩.

٤٢- عبد الحفيظ محمد، مطبوعات محاضرات في المالية العامة، جامعه الجزائر، الجزائر، ٢٠٢٣.

٤٣- عبد العزيز إبراهيم، اصول الإدارة العامة، منشأه المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٤.

٤٤- عبد الله الشيخ محمود، مقدمة في اقتصاديات المالية العامة، ط١، مطابع جامعة الملك سعود، السعودية، ١٩٩٢.

٤٥- عزه عبد الحميد البرعى، مبادئ الاقتصاد المالي، الولاء للطبع والتوزيع، شبين الكوم، مصر، ٢٠٠٥.

٤٦- عزه قناوي، اساسيات المالية العامة، دار العلم للنشر والتوزيع، مصر، ٢٠٠٦.

٤٧- عصام سليمان، الأنظمة البرلمان بين النظرية والتطبيق، ط ١، منشورات الحلبي الحقيقية، بيروت، ٢٠١٠.

٤٨- عصماني عمومن، اشكاليات التنمية المستدامة في الجزائر، بلا دار نشر، الجزائر، ٢٠١٣.

٤٩- عطية عبد الواحد السيد، مبادئ اقتصاديات المالية العامة (دراسة مقارنه بالفكر الإسلامي)، دار النهضة العربية القاهرة، ٢٠٠٠.

٥٠- علي محمد بدير واخرون، مبادئ واحكام القانون الإداري، دار الكتاب القانوني، بيروت، لبنان .٢٠٢١

٥١- علي محمد خليل وسليمان احمد اللوزي، المالية العامة، دار زهران للنشر والتوزيع، الأردن، ١٩٩٩.

٥٢- عماد محمد العاني، اقتصاديات المالية العامة، مكتب العراق للطباعة والنشر، بغداد، ٢٠١٨.

٥٣- عمار بوضياف، الصفقات العمومية في الجزائر، ط١، دار جيسور، الجزائر، ٢٠٠٧.

٥٤- فاطمة السويس، المالية العامة، المؤسسة الحديثة للكتاب، طرابلس، لبنان، ٢٠٠٥.

٥٥- فتحي احمد ذياب عواد، اقتصاديات المالية العامة، ط ١، دار الرضوان للنشر والتوزيع، الأردن، ٢٠١٣.

٥٦- فليح حسن خلف، المالية العامة، جدارا للكتاب العالمي، الأردن، ٢٠٠٨.

٥٧- فؤاد العطار، القانون الإداري، ط ٣، دار النهضة العربية، القاهرة، بلا سنه نشر.

٥٨- فوزت فرحات، المالية العامة (الاقتصاد المالي)، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان ٢٠٠١.

٥٩- فوزي عطوي، المالية العامة (النظم الضريبية وموازنه الدولة)، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، ٢٠٠٣.

٦٠- قادري محمد الطاهري، التنمية المستدامة في البلدان العربية بين النظرية والتطبيق، دار صفاء للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، ٢٠١٠.

٦١- كوادر عبيد محمد صالح، الرقابة السابقة واللاحقة على تنفيذ الموازنة العامة، ط١، مكتبه الوفاء القانونية، الإسكندرية، ٢٠١٧.

٦٢- ماجد راغب الحلو القانون، الإداري، ط ٢، المكتبة القانونية، لدار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية ٢٠٠٩.

٦٣- ماجد راغب الحلو، العقود الإدارية، ط ٢، الدار الجامعية الجديدة، القاهرة، مصر، ٢٠٠٩.

٦٤- متولي عبد القادر، الاسواق المالية والتعددية في عالم متغير، ط ١، دار الفكر، الأردن، ٢٠١٠.

٦٥- مجدي محمود شهاب، المالية العامة والتشريع المالي، دار الجامعة للنشر، الإسكندرية، ٢٠١١.

٦٦- محمد الأطرش، العرب والعولمة (ما العمل؟، ط ٣، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، ٢٠٠٠.

٦٧- محمد الديداموني، الرقابة السياسية والقضائية على اعمال الإدارة المحلية- دراسة مقارنه، دار الفكر العربي، طنطا، مصر، ٢٠٠٨.

٦٨- محمد الشافعي أبو راس، العقود الإدارية، بلا دار نشر، ولا مكان نشر، ولا سنة نشر، ص١٧.

٦٩- محمد جمال مطلق الذنيبات، النظام القانون العقد القرض العام، دراسة مقارنه، ط ١، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، ٢٠٠٣.

٧٠- محمد جمال مطلق ذنيبات، المالية العامة والتشريع المالي، ط ١، الدار العلمية الدولية ودار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، ٢٠٠٣.

٧١- محمد حلمي مراد، ماليه الدولة، بلا دار نشر، مصر، ٢٠١٩.

٧٢- محمد خير العكّام، المالية العامة، منشورات الجامعة الافتراضية السورية، سوريا، ٢٠١٨.

٧٣- محمد رفعت عبد الوهاب، النظرية العامة للقانون الإداري، ط ١، دار الجامعة الجديد، القاهرة، ٢٠١٨.

٧٤- محمد سامي عبد الحميد، القانون الدولي العام، الإسكندرية، منشأه المعارف، بلا مكان نشر، ٢٠٠٤.

٧٥- محمد سعادي، المسؤولية الدولية للدولة، ط ١، المصرية للنشر والتوزيع، القاهرة، ٢٠١٩.

٧٦- محمد طاقة وهدى العزاوي، المالية العامة، ط ١، دار الميسرة، عمان، ٢٠٠٧.

٧٧- محمد عباس محرزي، اقتصاديه المالية العامة (النفقات العامة الايرادات العامة الميزانية العامة)، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ٢٠٠٨.

٧٨- محمد عبد الواحد الجميلي، ماهية العقد الاداري في ضوء احكام القضاء الفرنسي والمصري، ط ١، دار النهضة العربية لطباعه والنشر والتوزيع، القاهرة، ١٩٩٨.

٧٩- محمد يوسف ياسين، البورصة" عمليات البورصة- تنازع القوانين واختصاص المحاكم، ط ١ منشورات الحلبي الحقيقية، لبنان، ٢٠٠٤.

٨٠- محمود بابان، الحرب والبنية التحتية النفطية، كيف أحرق الصراع قطاع الطاقة في العراق وإقليم كردستان، بلا دار نشر، العراق، ٢٠٢٦.

٨١- محمود حامد محمود، اقتصاديات المالية العامة، دار حميثرا للنشر، القاهرة، ٢٠١٧.

٨٢- محمود خلف الجبوري، العقود الإدارية، ط ١، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الاردن،٢٠١٠.

٨٣- مراد محمد حلمي، المالية العامة، ط ١، مطبعه نهضه، مصر، القاهرة، ١٩٩٢.

٨٤- مريم عثماني ولطفي ابو سحيله، النظام القانوني لعقد القرض العام -دراسة مقارنه، مركز الدراسات العربية للنشر والتوزيع، الجزائر، ٢٠١٦.

٨٥- مصطفى يوسف كافي، تحديات التنمية البشرية المستدامة في المنطقة، ط١، الأكاديميون للنشر والتوزيع، الأردن، ٢٠١٧.

٨٦- منصور ميلاد يونس، مبادئ المالية العامة، ط١، المؤسسة الفنية للطباعة والنشر، القاهرة، ٢٠٠٤.

٨٧- ناصر وائل الوجيز في المالية العامة من اشاره خاصه بالتشريعات المالية والضريبية الفلسطينية بلا دار نشر فلسطين ٢٠١٢

٨٨- نعمان احمد الخطيب، الوسيط في النظام السياسية والقانون الدستوري، ط٧، دار الثقافة، الاردن،٢٠١١.

٨٩- نعيم صباح جراح واخرون، البنك المركزي العراقي ودوره في تحقيق الاستقرار الاقتصادي للمده (٢٠٠٣ - ٢٠١٣)، ط١، مطبعه الساقي مركز العراق للدراسات، العراق، ٢٠١٦.

٩٠- نواف كنعان، القانون الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ٢٠١١.

٩١- هياجنة عبد ناصر، القانون البيئي- النظرية العامة للقانون البيئي مع شرح التشريعات البيئية، بلا دار نشر، عمان، ٢٠١٢.

٩٢- يحيى السيد عمر، القروض الدولية واثارها على اقتصاديات الدول الإسلامية دراسة تأصيليه تحليليه من منظوره الاقتصاد الإسلامي، ط ١، دار الاصول العلمية، بلا مكان نشر، ٢٠١٨.

٩٣- يحيى علي الطيار، رقابة السلطة التشريعية على الموازنة العامة للدولة، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، ٢٠١٩.

٩٤- يحيى قاسم علي سهيل السهل، في المالية العامة والتشريع الضريبي، ط ١، اليمن، ٢٠٠٠.

رابعاً: البحوث.

١- أبو مدله سمير مصطفى، إثر الديون الخارجية على نمو الاقتصادي حاله بعض الدول العربية المفترضة (٢٠٠٠- ٢٠١٣) ، بحث منشور بالمجلة الإسلامية لدراسات الاقتصادية والإدارية، المجلد ٢٤، العدد ٣، فلسطين، بلا سنه نشر.

٢- احمد صالح حسن واخرون، تأثير الدين العام على النوم الاقتصادي في العراق للمده (٢٠٠٤ -٢٠١٥)، بحث منشور بمجله كليه التراث الجامعة، بالعدد ٢٥، بلا سنه نشر، العراق.

٣- آيات خلف العنبر واخرون، برنامج اتفاقيه صندوق النقد والبنك الدوليين في العراق بعد عام ٢٠٠٣، بحث منشور على الموقع الالكتروني :https://joumai.uokufa.edu.iq ، ٢٠٢٠.

٤- بأن صلاح عبد القادر، اصدار القروض العامة، بحث منشور في مجله كليه التراث الجامعة، العدد السابع عشر، بلا سنه نشر.

٥- بلال ياسين الكساسبة، أثر التنمية الاقتصادية على التحول الديمقراطي في دول جنوب شرق آسيا دراسة حالة (ماليزيا وسنغافورا)، بحث منشور بمجلة العلوم الإنسانية والطبيعية، المجلد ٣، العدد١، الأردن، ٢٠٢٢.

٦- بين طيبه جميله وبن طيبه فتحيه، اتجاهات سياسة التمويل في قطاع الاخضر بالجزائر، بحث منشور بمجله علم النفس والتربية، المجلد ٦٢، العدد ٤، الجزائر، بلا سنه نشر.

٧- بينه حمد المري، الإطار القانوني لعقد القرض العام، ورقه بحثيه منشوره في دار جامعه حمدين، قطر، المجلد٢ ، العدد ٣ ،٢٠٢٤.

٨- تأنيا علي فاعور، تحديات التنمية البشرية المستدامة في المنطقة، بحث منشور في مجله عمران، المجلد١، العدد٣، قطر، ٢٠١٣.

٩- حنأن عبد الخضر هاشم، القروض العامة، بحث مشارك بوقائع المؤتمر الدولي لكليه الإدارة والاقتصاد (الثورة الرقمية كأداة للتنمية المستدامة واداره للتخطيط الاقتصادي والاداري في العراق)، ٢٠٢٢.

١٠- حيدر وهاب عبود، دراسة في الطبيعة القانونية للقروض العامة، بحث منشور بمجله الحقوق جامعه النهرين، العراق، المجلد ١٤، العدد ١ ،٢٠١٢.

١١- خالد ابراهيم ابراهيم سيد احمد، اختبار فرضيه التكافؤ الريكاردي في الاقتصاد المصري، بحث منشور في المجلة العلمية والتمويل، المجلد ٤٤، العدد ٣، ٢٠٢٤.

١٢- رامي زكريا رمزي، القروض العامة في فلسطين، بحث منشور في مجله البحوث القانونية والاقتصادية، المجلد٦، العدد ٢، ٢٠٢٣.

١٣- زليخة سنوسي وهاجر بوزيان الرحماني، البعد الاستراتيجي للتنمية المستدامة ورقه عمل مقدمه لمؤتمر للتنمية المستدامة والكفاءة الاستخدامية للموارد المتاحة، كليه العلوم والاقتصادية وعلوم التيسير، الجزائر، ٢٠٠٨.

١٤- سالم محمد الشوابكة، الرقابة المالية، بحث منشور في مجله الحقوق، جامعه تكريت، العدد ٣، المجلد ٢٩، العراق، ٢٠٢٥.

١٥- سالم محمد الشوابكة، القروض العامة الداخلية في الاردن، بحث منشور بمجله الحقوق بجامعه مؤته، الاردن، بلا سنه نشر.

١٦- سالم محمد الشوابكة، القروض العامة من حيث أثرها والتحقيق منها في الاردن، بحث منشور بمجله الحقوق، جامعه مؤته، الاردن، بلا سنه نشر.

١٧- سمر الباجوري، تحديات التنمية المستدامة في افريقيا، متابعه افرقيه، بحث منشور بمركز الملك فيصل للدراسات والبحوث الإسلامية، العدد ٦، ٢٠٢٠.

١٨- سمير مصطفى ابو مدلله، إثر الديون الخارجية على النمو الاقتصادي حاله بعض الدول العربية)٢٠٠٠-٢٠١٣)، بحث منشور في مجله الجامعة العربية للدراسات الاقتصادية والاداري، مجلد ٢٤، العدد ٢، جامعه الازهر، فلسطين ،٢٠١٦.

١٩- شعبان عبد الحكيم عبد العليم سلامه عقد القرض العام دراسة في القانون الاداري المالي، بحث منشور بجامعه الازهر، مصر، بلا سنه نشر.

٢٠- ظفر عبد مطر التميمي، إثر السلطة السياسية في تطور التنمية المستدامة في العراق، بحث مشارك في المؤتمر العلمي الدولي الاول لنقابه الأكاديميين العراقيين في جامعه دهوك كليه التربية الأساسية العراق ،٢٠١٩.

٢١- عاطف سعدي محمد علي، المعياري القضائي في تمييز العقود الإدارية طبقا لأحدث اتجاهات الفقه القضاءين الفرنسي والمصري، بحث منشور في المجلة العربية للفقه والقضاء، العدد ٣٣، القاهرة ،٢٠٠٦.

٢٢- عايد راضي خنفر، الاقتصاد البيئي" على اقتصاد الاخضر"، بحث منشور بمجله اسيوط للدراسات البيئية، العدد ٣٩، جامعه اسيوط، مصر ،٢٠٢٤.

٢٣- عبد الرحمن محمد، التنمية المستدامة ومتطلباتها، بحث مقدم إلى ملتقى استراتيجية الحكومة في القضاء على البطالة تحقيق التنمية المستدامة، جامعه المسيلة، السودان، ٢٠١١.

٢٤- عبد الفتاح نصر الله، التحديات التي تواجه تعزيز التنمية المستدامة في قطاع غزه المؤتمر العلمي الدولي، التنمية في ظل الصراعات والازمات، كليه الحقوق والإدارة العامة، جامعه بيرزيت، فلسطين، ٢٠١٩.

٢٥- عبد الكريم جبار شنجار، القطاع الزراعي في العراق مع بعد العقوبات الدولية ما العمل، بحث منشور بالمجلة العراقية للعلوم الاقتصادية، بالعدد ١٣، السنة الخامسة ،٢٠٠٧.

٢٦- عبد المطلب عثمان محمود، التحديات التي تواجه تمويل مشروعات البنى التحتية في ظل العولمة المالية، بحث منشور في كليه البيان للعلوم والتكنولوجيا، في مجله العربية للعلوم ونشر الابحاث، المجلد الثالث، العدد الثاني، السودان، ٢٠١٧.

٢٧- عذراء كاطع حنون، الأساس القانوني لعقد القرض العام، بحث منشور بمجلة لآرك للفلسفة والعلوم الاجتماعية، العدد ٢٢، ٢٠١٦.

٢٨- علي حاتم القريشي، السياسة النقدية في العراق بين فخامه الدور ومحدودية الادوات، بحث منشور بالمنتدى الوطني لأبحاث الفكر والثقافة، ٢٠١٦.

٢٩- علياء عبد الجبار يونس، الاثار القانونية المترتبة على ابرام القروض الخارجية، بحث منشور بمجله العلوم الإنسانية والطبيعية، مجلد ٣، العدد ٤، ٢٠٢٤.

٣٠- عيسى معزوز جهاد بن عثمان، الاقتصاد الاخضر والتنمية المستدامة تعارض ام تكامل، بحث منشور بمجله الحدث لدراسات المالية والاقتصادية، العدد ١، الجزائر، ٢٠١٨.

٣١- غاده حياوي لازم الربيعي، الإطار القانوني لعقد القرض العام في العراق (دراسة تحليليه في ضوء الدستور والتشريعات المالية المختصة وفي الهيئة العامة لمراقبه تخصيص الواردات الاتحادية)، بحث منشور بمجله تكريت للحقوق، المجلد ١٠، العدد ١، ج ٢، ٢٠٢٠.

٣٢- غانيه بن كرويدم، التنمية المستدامة التحديات واستراتيجية المواجهة، بحث منشور بمجله الحقوق والعلوم السياسية جامعه حنشلة، مجلد ١٢، العدد ٢، الجزائر، ٢٠٢٥.

٣٣- فاضل كريعه جزار، صندوق النقد الدولي وأثره على الاقتصاد العراقي، بحث منشور بالمجلة العراقية الاقتصادية جامعه الامام الكاظم الجامعة، العدد ٦٩، العراق، ٢٠٢١.

٣٤- فوزيه خد أكرم عزيز، الاستثمار الاجنبي المباشر في العراق ودوره في تحقيق التنمية الاقتصادية، بحث منشور بمجله العلوم السياسية، العدد ٤٨، بغداد، ٢٠١٤.

٣٥- قبس حسن عواد البدراني، الاقتراض العام الخارجي وشروط مؤسسات التمويل الدولية، بحث منشور في مجله الرافدين للحقوق، المجلد ١١، العدد ٤٠، ٢٠٠٩.

٣٦- قدور شرقي ابراهيم، اشكاليه التنمية المستدامة رؤية في التحديات والاستراتيجيات، بحث منشور في الأكاديمية لدراسات الاجتماعية والإنسانية جامعه الشلف، المجلد ١١، العدد الاول، الجزائر، ٢٠٢٣.

٣٧- قصي جميل فيصل ومحسن ملك افضلي، الطبيعة القانونية لعقد القرض العام، بحث منشور في مجله الجامعة العراقية، العدد ٣٧، ج ٣، بلا سنه نشر.

٣٨- كاظم خضير السويدي، طرق سداد عقد القرض العام، بحث منشور بمجله بابل للعلوم الإنسانية، المجلد ٢٧، العدد ٦، العراق،٢٠١٩.

٣٩- كردودي سهام، الاستثمار في الطاقة المتجددة كبديل للطاقة الآحفورية، بعض المشاريع الرائدة في مجال الطاقة المتجددة في الدول العربية، بحث منشور في مجله افاق للعلوم جامعه زيان عاشور الجلفة، المجلد ١٦ ،العدد ١٦، الجزائر ،٢٠١٩.

٤٠- لبنا هاتف الشامي واسراء علاء الدين النوري، واقع التنمية المستدامة في العراق (المعوقات والتحديات واستراتيجيات التطور)، بحث منشور بمجله كليه بغداد للعلوم والاقتصادية العدد الخاص بالمؤتمر العلمي الدولي الثامن، ٢٠١٩.

٤١- محمد سالم الجمل وحاشم مصطفى، إثر القروض صندوق النقد الدولي على سياسات الاصلاح الاقتصادية في الدول النامية في ضوء التجارب الدولية والتجارب المصرية، بحث منشور بمجله كليه الدراسات الإسلامية والعربية للبنات، جامعه دمنهور، مصر ،٢٠١٩.

٤٢- مصباح بلقاسم، دور الحكم الراشد في تحقيق التنمية المستدامة، بحث منشور بمجله المعارف جامعه البويرة، العدد ١٨، بلا سنه نشر.

٤٣- مي محرزي، طبيعة القرض العامة مبرراته واثاره الاقتصادي، بحث منشور بمجله جامعه تشرين للبحوث والدراسات العلمية، عدد ٢، مجلد ٣٨، ٢٠١٦.

٤٤- ميثاق طالب ونهى خالد عيسى، معوقات الصناعة المحلية في العراق السبل معالجتها- الدراسة في ضوء قانون حماية المنتجات العراقية رقم ١١ لسنه ٢٠١٠ والمعدل بالقانون رقم ١٠ سنه ٢٠١٤، بحث منشور بمجله القانون للدراسات والبحوث القانونية، العدد ٢٢، العراق، ٢٠٢١.

٤٥- نبيلة عبد الفتاح قشطي، التنمية المستدامة" الاهداف والتحديات"، بحث منشور في مجله القانون والعلوم السياسية، المجلد ٩، العدد ١، ٢٠٢٣.

٤٦- نهله تركي عبد السادة وصادق راشد الشمري، معدلات البطالة ومدى مساهمه القروض الممنوحة من قبل المصارف لتمويل المشاريع الصغيرة والمتوسطة في خفضها، بحث منشور بمجلد دراسات محاسبيه وماليه، المجلد ١٤، العدد ٤١، العراق، ٢٠١٩.

٤٧- الهام مطشر هادي واخرون، اساليب التعاون والرقابة في الاختصاص المالي بين سلطتين التشريعية والتنفيذية، بحث منشور بمجله جامعه ذي قار، العدد ٣، ٢٠١٨.

٤٨- ياسمين نجم عبد الله واخرون، حوالات الخزينة في التنمية الاقتصادية في العراق، بحث منشور في مجله التنمية والتعليم للأبحاث التخصصية، مجلد ١، عدد ٤ ،٢٠١٨.

خامساً: الإطريح والرسائل:

أ: الاطاريح:

١- ثوره لطيف جاسم، سياسات التنمية المستدامة والتغيير المناخي في البلدان النامية- دراسة تحليليه في ضوء اجنده التنمية ٢٠٣٠، اطروحة دكتوراه قدمت المجلس كليه الإدارة والاقتصاد، بكلية الكوفة، العراق، ٢٠٢٣.

٢- زينب جبار فرج، واقع أنتاج الطاقة الكهربائية في العراق وامكانيه استثمار الطاقة المتجددة- دراسة في جغرافية الطاقة، اطروحة دكتوراه قدمت لمجلس كليه الآداب بجامعه القادسية، العراق،٢٠٢٢.

٣- عباس داوود، دور سياسات التنمية المستدامة في الحد من الفقر- دراسة حاله الجزائر والاردنواليمن، اطروحة دكتوراه قدمت المجلس كليه العلوم والاقتصادية والتجارية وعلوم التيسير جامعه فرحات، الجزائر ،٢٠١٨.

٤- علي سعيد محمد علي، النظام القانوني لعقد القرض العام، اطرحوه دكتوراه قدمت المجلس كليه الحقوق بجامعه القاهرة، مصر، ٢٠٢٣.

٥- علي مدلول محسن، ضوابط ممارسه الوظيفة التشريعية في دساتير الفيدرالية، اطروحة دكتوراه قدمت لمجلس كليه الحقوق والعلوم السياسية، جامعه بيروت العربي، لبنان ،٢٠١٦.

٦- فضيله جنوحات، اشكاليه الديون الخارجية واثاره على التنمية الاقتصادية في الدول العربية حاله بعض الدول المدينة، اطروحة دكتوره قدمت لكليه العلوم والاقتصادية والتيسير، جامعه الجزائر، الجزائر ٢٠٠٥- ٢٠٠٦.

٧- كاظم خضير محمد، ضمانات المكتتب في عقد القرض العام في القانون العراقي -دراسة مقارنه، اطروحة دكتوراه مقدمه إلى مجلس كليه القانون جامعه بابل العراق، ٢٠٢٤.

٨- نور حمزة حسين الدراجي، الرقابة المالية الاتحادية على اعمال المحافظات غير المنتظمة في اقليم، اطروحة دكتوراه قدمت لمجلس كليه القانون بجامعه النهرين، العراق، ٢٠١٥.

ب: الرسائل:

٩- احمد اسلام احمد ابراهيم، دور الاقتصاد الاخضر في تحقيق النمو الاقتصادي واهداف التنمية المستدامة في الاقتصاد المصري (١٩٩٠- ٢٠٢٤)، رسالة ماجستير قدمت لمجلس كليه الدراسات الاقتصادية والعلوم السياسية جامعه الإسكندرية، مصر ،٢٠٢٥.

١٠- امير حاكم هادي، دوره تمويل الاخضر في الحد من التغيرات المناخية تجارب دول مختاره مع امكانيه الإفادة منها في العراق، رسالة ماجستير قدمت لمجلس كليه الإدارة والاقتصاد جامعه الكربلاء، العراق ٢٠٢٣.

١١- بوخلو عبد العزيز، دور القروض العامة في تمويل الأنفاق العمومي، رسالة ماجستير قدمت لمجلس كليه الحقوق والعلوم السياسية بجامعه عبد الرحمن ميرا، الجزائر ،٢٠١٨.

١٢- جريان هادي عبد الله، قياس وتحليل إثر القروض الخارجية في بعض المتغيرات الاقتصادية الكلية في الدول المختارة (العراق، مصر، الولايات المتحدة الأمريكية) خلال المدة (١٩٨٠- ٢٠٢٠)، رسالة ماجستير قدمت لمجلس كليه الإدارة والاقتصاد في جامعه السليمانية، العراق، ٢٠٢٢.

١٣- حسام محمد ابو عليان، الاقتصاد الاخضر والتنمية المستدامة في فلسطين استراتيجية مقترحه، رسالة ماجستير قدمت لمجلس كليه العلوم والاقتصادية والعلوم الإدارية جامعه الازهر، غزه، ٢٠١٧.

١٤- خلدون عبد الله خلف، إثر الاستثمار الاجنبي في التنمية المستدامة في بلدان النمور الأسيوية (سنغافورة ماليزيا اندونيسيا)، للمده (٢٠٠٥ -٢٠١٥)، رسالة ماجستير قدمت لكليه الإدارة والاقتصاد بجامعه تكريت، ٢٠١٧.

١٥- ساره تجوري، عقد القرض العام في القانون الجزائري، رسالة ماجستير قدمت لكليه الحقوق والعلوم السياسية جامعه العربي بن مهيدي ام البواقي، الجزائر، ٢٠١٧- ٢٠١٨.

١٦- عباس جواد احمد كشمش، تحليل اثار الاقتراض العام في بعض المتغيرات الاقتصادية الكلية في العراق للمده (٢٠٠٠- ٢٠٢٠)، رسالة ماجستير قدمت المجلس كليه الإدارة والاقتصاد في جامعه كربلاء، العراق، ٢٠٢٣.

١٧- عبد الرزاق خضر حسن محمد، دور الاستثمارات الأجنبية في تمويل مشاريع الصناعة النفطية حاله دراسية في شركه نفط الشمال، رسالة ماجستير قدمت لمجلس كليه الإدارة والاقتصاد بجامعه الموصل، العراق، ٢٠٠٥.

١٨- علي دوحي غداقة، اللامركزية وأثرها في تمويل الوحدات الإدارية، رسالة ما جسير قدمت لمجلس كليه القانون بالجامعة الاسلامية، لبنان، ٢٠١٧.

١٩- علي مهدي داوود سليمان، التحليل الاقتصادي لمؤشرات التنمية المستدامة في بلدان أسويه مختاره، رسالة ماجستير قدمت لكليه الإدارة والاقتصاد جامعه كربلاء، العراق، ٢٠٠٩.

٢٠- مجادي نصيره وحمادي مريم، دور التمويل البنى التحتية الأساسية في النمو الاقتصادي دراسة حاله الجزائر، رسالة ماجستير قدمت لمجلس كليه العلوم اقتصاديه التجارية وعلوم التيسير، جامعه ابن خلدون، الجزائر، ٢٠٢٠.

٢١- محمد ذنون محمد الشرابي، تفعيل الاستثمار الاجنبي المباشر باتجاه التنمية المستدامة دراسة نظريه تطبيقيه للمده (١٩٨٧- ٢٠٠٣)، رسالة ماجستير قدمت لكليه الادارة والاقتصاد جامعه الموصل، العراق، ٢٠٠٥.

٢٢- محمد مصطفى ابو مصطفى، دور واهميه التمويل الخارجي في تغطيه العجز الدائم لموازنه السلطة الوطنية الفلسطينية- دراسة تحليليه مقارنه (للفترة من ١٩٩٩ إلى ٢٠٠٠)، رسالة ماجستير قدمت إلى مجلس كليه المحاسبة والتمويل، فلسطين، ٢٠٠٩.

٢٣- منال ابو عجيله عصر، النظام القانوني للقرض العام في التشريع الليبي -دراسة مقارنه، رسالة ماجستير قدمت لكليه القانون جامعه طرابلس، ليبيا ،٢٠٠٥.

٢٤- ميساء وليد احمد عبادي، القروض الأجنبية ودورها في التنمية الاقتصادية المحلية، رسالة ماجستير قدمت لجامعه النجاح الوطنية، فلسطين، ٢٠٠١.

٢٥- هدى حسين عبد الله، التنظيم القانوني للقروض الخارجية في العراق، رسالة ماجستير قدمت لمجلس كليه القانون جامعه ميسان، العراق ،٢٠٢٢.

٢٦- يونس كاظم رشك، اثار الاقتراض من المؤسسات المالية الدولية على الموازنة العامة -دراسة مقارنه، رسالة ماجستير قدمت لكليه الحقوق بالجامعة الإسلامية، لبنان، ٢٠١٧ -٢٠١٨.

سادساً: الدساتير والقوانين والأنظمة والتعليمات.

١- دستور الأردن لسنة ١٩٥٢.

٢- دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

٣- دستور الجزائر لسنة ٢٠٢٠.

٤- القانون المدني العراقي رقم ٤٠ لسنة ١٩٥١.

٥- قانون ديوان المحاسبة الأردني رقم ٢٨ لسنة ١٩٥٢.

٦- قانون أصول المحاكمات الجزائي الأردني رقم ٩ لسنة ١٩٦١.

٧- قانون الدين العام الأردني رقم ٩٦ لسنة ١٩٦٦.

٨- قانون قرض الإنتاج العراقي رقم ١٧ لسنة ١٩٧٠.

٩- قانون البنك المركزي الأردني رقم ٢٣ لسنة ١٩٧١.

١٠- القانون المدني الجزائري رقم ٧٥-٥٨ لسنة ١٩٧٥.

١١- قانون ضريبة الدخل الأردني رقم ٧٥ لسنة ١٩٨٥.

١٢- قانون رقم ٤١ لسنة ١٩٨٦ العراقي.

١٣- قانون رقم ١٨-١٢ لسنة ١٩٩١ الجزائري.

١٤- قانون المالية الجزائري لسنة ١٩٩٢.

١٥- قانون مجلس المحاسبة الجزائري رقم ٩٥-٢٠ لسنة ١٩٩٥.

١٦- قانون رقم ١٠-٠٢ المتمم لقانون رقم ٩٥-٢٠ لسنة ١٩٩٥ الجزائري.

١٧- قانون الدين العام الخارجي الجزائري رقم ٢٦ لسنة ٢٠٠١.

١٨- قانون النقد والقرض الجزائري رقم ٠٣-١١ لسنة ٢٠٠٣.

١٩- قانون بنك الجزائر رقم ٠٣-١١ لسنة ٢٠٠٣.
٢٠- قانون الإدارة المالية والدين العام العراقي رقم ٩٥ لسنة ٢٠٠٤.
٢١- قانون البنك المركزي العراقي رقم ٥٦ لسنة ٢٠٠٤.
٢٢- قانون المصارف العراقي رقم ٩٤ لسنة ٢٠٠٤.
٢٣- النظام الأساسي للقضاء الجزائري رقم ٤ لسنة ٢٠٠٤.
٢٤- قانون ديوان الرقابة المالية العراقي رقم ٣١ لسنة ٢٠١١.
٢٥- قانون الموازنة الاتحادية لجمهورية العراق لسنة ٢٠١٥.
٢٦- قانون الإدارة المالية الاتحادية رقم ٦ لسنة ٢٠١٦.
٢٧- القانون المدني الفرنسي المعدل لسنة ٢٠١٦.
٢٨- قانون الادعاء العام العراقي رقم ٤٩ لسنة ٢٠١٧.
٢٩- قانون الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية رقم ٥٥ لسنة ٢٠١٧.
٣٠- قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنة المالية ٢٠١٧ ، المنشور على الموقع الالكتروني التالي: https://miqpm.com
٣١- قانون المتعلق بقوانين المالية رقم ١٨-١٥ لسنة ٢٠١٨ الجزائري.
٣٢- قانون الاقتراض المحلي والخارجي رقم ٥ لسنة ٢٠٢٠.
٣٣- قانون الموازنة الاتحادية العراقي رقم ١٣ لسنة ٢٠٢٣.
٣٤- النظام الداخلي لمجلس الوزراء العراقي رقم ٢ لسنة ٢٠١٩.
٣٥- النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي رقم ١ لسنة ٢٠٢٢.
٣٦- القرار المؤرخ لسنة ١٩٨٩ العراقي.
٣٧- القرار المؤرخ لسنة ١٩٨٩ الذي حدد شروط اصدار سندات التجهيز ذات الفائدة المتصاعدة في الجزائر.
٣٨- القرار المؤرخ في ١٢ سبتمبر ١٩٩٥ الجزائري.
٣٩- القرار المؤرخ في ٩ يونيو ١٩٩٩ الجزائري المتضمن كيفيات وشروط إصدار سندات الخزينة حسب الصيغ، المعدل والمتمم، الصادر بالجريدة الرسمية عدد٤٤، المؤرخ في٧ يوليو ١٩٩٩.
٤٠- القرار المؤرخ في ١٢ مايو ٢٠٠١ المتضمن اصدار سندات الخزينة لصالح الصندوق الوطني للتأمين عن البطالة الجزائري.
٤١- قرار وزارة المالية العراقية/ دائرة المحاسبة والدراسات والمتابعة رقم ١٠٥٩٥.

٤٢- التعليمات الصادرة بموجب قانون رقم ٤١ لسنة ١٩٨٦ منشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد ٣٢١٠ في ١٩٨٦.

٤٣- التعليمات الصادرة سنة ١٩٨٧ العراقية المنشورة في جريدة الوقائع العراقية بالعدد ٣١٥٣.

تاسعاً: المواقع الرسمية والتقارير:

١- موقع وزارة المالية العراقية: https://mof.gov.iq.

٢- موقع وزارة التخطيط: https://mop.gov.iq.

٣- للموقع الرسمي لوكالة جايكا على الموقع الالكتروني: https://www.jica.go.jp.

٤- الموقع الرسمي للبنك المركزي العراقي: https://cbi.iq .

٥- تقرير النهائي لإعادة تأهيل محطة المسيب للطاقة في حالة الطوارئ، المرحلة الثاني ة، منشور على الموقع الالكتروني التالي:https://mptf.undp .

٦- تقرير التنمية البشرية، البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة لعام ١٩٩٤، نيويورك، الأمم المتحدة، ١٩٩٤.

٧- البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة لعام ١٩٩٦، نيويورك، الأمم المتحدة، ١٩٩٦.

٨- تقرير اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي اسيا، استعراض الإنتاجية وأنشطة التنمية المستدامة في منطقة الاسكو، العدد الأول، الاقتصاد الأخضر في سياق التنمية المستدامة والقضاء على الفقر(المبادئ، والفرص، والتحديات في المنطقة الغربية)، ٢٠١١.

٩- تقرير مؤتمر الأمم المتحدة للتنمية المستدامة، ريو دي جانيرو، البرازيل،٢٠١٢.

١٠- تقرير الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم ٧٠/ ١، تحول عالمنا: خطة التنمية المستدامة لعام ٢٠٣٠، نيويورك، ٢٠١٥.

١١- تقرير النقد الدولي رقم ١٦/ ٢٢٥، مركز البيان للدراسات والتخطيط، ٢٠١٦.

١٢- ٢٠٢٢.

١٣- الاسكو، تقرير تحديات التنمية في العالم نحو رؤية اشمل لقضايا التنمية، مطبوعات الأمم المتحدة، لبنان،

ثامناً: المقالات:

١- اياس الساموك، الغموض الدستوري في عقد القرض العام، مقال منشور على الموقع الالكتروني https://kitabat.com.

٢- امل مختار، تجربة النمو الاقتصادي في البرازيل: نموذج استرشادي لمصر، مقال منشور على الموقع الالكتروني: https://acpss.ahram.org.eg/News/٥٣١٢.aspx

٣- سالي سيلان، تحديات تنفيذ مشاريع البنية التحتية الكبرى في الدول النامية، مقال منشور على الموقع الالكتروني: https://uomus.edus.iq .

٤- مقال منشور على الموقع الالكتروني: https://blogs.worldbank.org.

٥- مقال منشور على الموقع الالكتروني: https://manber.org .

٦- مقال منشور على الموقع الالكتروني: https://www.gordanvision.jo .

٧- مقال منشور على الموقع الالكتروني: https://www.iraqre٣aye.com.

٨- مقال منشور على الموقع الالكتروني: https://www.mawazin.net .

٩- مقال منشور على الموقع الالكتروني: www.aljazeera-not.cdn.ampprroject.org .

١٠- مقال منشور على الموقع الالكتروني: https://www.worldbank.org .

١١- مقال منشور على الموقع الالكتروني: https://iraq.emb-japan.go.jp .

١٢- مقال منشور على الموقع الالكتروني: https://share.google/٦icwlekwotfo٦١wt.

١٣- هناء سعادة، مقال منشور على الموقع الالكتروني: www.dzair.tube.dz .

١٤- مقال منشور على الموقع الالكتروني https://www.almamlakatv.com

١٥- مقال منشور على الموقع الالكتروني: https://share.google/IfiRcRpa٢hCQqUTnw

١٦- مقال منشور على الموقع الالكتروني: https://www.undp.org

تاسعاً: المصادر الأجنبية.

١- Amil Markandes ،natural enrironments and Jocial rate of discount ، project apprasisa ، ١٩٨٨.

٢- DE laubadere landrr ، Traite theeariaue et pratiaue des contrats Administratif.

٣- EX-Ante Evaluation ، middle East Division ، middle East and Europe Department Japan Intermational cooperation Agency.

٤- Fy٢٠٢٣ Ex-post Evaluation of Japanese ODA loan" Al-massaib thermal power plant Rehabilitation project" Extemal Evaiuator: takoko Haraguchi ،i٢i communication ،ltd.

٥- James Gstare ، the environment ، the greeting of technology development ،١٩٨٩.

٦- JICA to support Iraq is Reconstruction and Revittalization through Upgrade of Basrah Refinery: signing of Japanese ODA loan Agreement for Iraq ،٢٠٢١.

٧- Robert Goodland ، neoclassical economic and principles of sustainable development ، ecological modeling ، ١٩٨٧.

٨- Stephen H. Axilvod ، Transformations to open market operations International monetary fund ،١٩٩٦.

٩- Van Bon Nguyen ، the crow ding-out effect of pubic debt on private investment in developing economies and the role of institutional quality ، seoul Journal of Economics ، Vol٣٥ ، no ،٤ ، ٢٠٢٢.

١٠- Yetunde Adenike Adebayo ، Green Financing in the oil and gas industry:unlocking investments for energy sustainability finance Accounting Research Joumal ، Volume ،٦ ، Issue١٠ ، October ، ٢٠٢٤.

الملخص باللغة الأنكليزية.

Abstract

The public loan contract is one of the important administrative contracts to which countries now have recourse for many and diverse reasons, For countries, being in a public loan contract implies providing support and financing for sustainable development projects, among other reasons. Both developing and economically advanced countries resort to public borrowing to finance big development projects which require very large amounts of money which are not available from the domestic sources. There is a much wider and significant role for the public loan, internal or external, in achieving sustainable development. It does so by using public loan funds for productive, investment bearing development projects and by the manner in which the public loan contract is performed, which balances the financing of development projects with the protection of the financial, social and environmental resources of the country.

When public loan funds are directed toward financing infrastructure, creating employment, and increasing national income, they contribute directly to sustainable development, as such projects drive national economic growth. They also have an impact on the social dimension: creating jobs and raising individual incomes improves people's welfare and helps eliminate poverty and unemployment, thereby achieving social development. Likewise, supporting green economy projects contributes to environmental development, since it preserves natural resources while still allowing them to be utilized, with due regard for the rights of future generations. The most notable finding of this research is that directing the value of the public loan contract toward developmental and investment projects plays a major role in achieving sustainable development in all its dimensions, environmental, economic, and social. If the country allocates loan funds to improving agricultural or industrial projects while observing international environmental requirements, and achieves at the very least a degree of self-sufficiency that reduces reliance on imports from other countries, this will help strengthen the national economy and generate employment, and thus achieve sustainable development. Conversely, the misallocation of public loans results in a failure to achieve sustainable development,

turning such loans into a burden on the country rather than a financial instrument supporting development projects. We therefore propose that, in any borrowing operation, whether domestic or external, public loans be linked to the sustainable development goals. In other words, borrowing should be undertaken solely to finance and support productive, investment-oriented development projects, and not for consumption-based projects or projects that do not aim at achieving sustainable development.

Republic Of Iraq

The Ministry Of Higher Education

And Scientific Research

Al-Qadisiya University

College of Law

The Role of the Public Loan Contract in Achieving Sustainable Development (A Comparative Study)

A Thesis Submitted By The Student

Rokya Qasim Mahmoud

To the Council Of the College of Law University Of Al-Qadisiyah / Department of Public Law In partial fulfillment of the requirements for the Master's degree in Public Law

Under the Supervised Of

Dr. Zainab Karim Sawadi

Professor of Administrative Law

١٤٤٨ ٢٠٢٦