# الاقتراض الحكومي وآثاره في حقوق الأجيال القادمة

## بحث مستل من رسالة ماجستير حقوق الإنسان والحريات العامة

# *The Effects of Government Borrowing on the Rights of Future Generations*

*A Research Extracted from the Master thesis of Human Rights and Public Freedoms*

الاختصاص العام : القانون العام الاختصاص الدقيق : القانون الدستوري

**الكلمات المفتاحية**: **الاقتراض الحكومي، أثر، حقوق الأجيال**.

***Keywords: Effect, generational rights government borrowing.***

**تاريخ الاستلام** : 2021/7/25 – **تاريخ القبول** : 2021/8/30 – **تاريخ النشر** : 2022/12/15

*DOI: https://doi.org/10.55716/jjps.2022.11.2.2.8*

**حسين رشيد جاسم**

**جامعة ديالى - كلية القانون والعلوم السياسية**

*Hussein Rashid Jasim*
*University of Diyala – College of Law and political Science*
*Hussain212019@uodiyala.edu.iq*

**الأستاذ المشرف أ.م.د. احمد فاضل حسين**

**جامعة ديالى - كلية القانون والعلوم السياسية**

*Supervisor by: Assistant Prof. Dr. Ahmed Fadhil Hussein*
*University of Diyala - College of Law and Political Science*
*dr.ahmed.fadel@law.uodiyala.edu.iq*

# ملخص البحث

***Abstract***

**تعدَّ القروض مورد مالي إضافي للدولة، لمساعدتها في توفير كافة متطلبات لمواطنيها من خدمات تكفل لهم حياة كريمة أمنه، لكنّها تعدَّ من المسائل الحساسة لدى حكومات الدول، إذ من الضروري وجود أساس قانوني وتشريعي تقوم به مؤسسات الدولة للاقتراض وفق الضوابط القانونية، والبنك الدولي أحد المؤسسات المالية الدولية، إذ يقوم بإقراض الدول في عملية التنمية، ومساعدتها لتغطيه العجز في السيولة المالية، وفق شروط معينة تجعل هذه الدولة تحت وطأة التبعية في سياساتها المالية.**

**لذلك تعد القروض أعباء مالية تتحملها الأجيال لدى استخدام ها بمشاريع الإستثمار لتستفاد منها الاجيال القادمة، في حالة إستخدمت هذه القروض في تلبية وحاجات السلع الإستهلاكية والمواد الاولية، فينتفع منها الجيل الحالي وتكون عبء مالي ثقيل من المديونية تتحمله الأجيال القادمة وتحرمها من حقوقها الدستورية والتي لا دخل لهم في إنفاقها، كما يمكن مقايضة الديون وفوائدها بمشاريع الإستثمار في البيئة والتنمية وتخفيف أعباء المديونية على الأجيال القادمة، مع الحفاظ على مكونات البيئة وثرواتها، لضمان حقوق الأجيال القادمة فيها.**

***Abstract***

*Loans are an extra income for a state to provide the citizens requirement which ensure basic services. But, at the same time, it is one of the sensitive issues for states since there must be a legal and legislative basis to be relied on when borrowing according to the legal standards. The international bank is one of the financial establishments that it lends states for development and covers the fiscal deficit according to specific conditions which make the state subject to the creditor.*

*So, loans are financial burdens on the side of the upcoming generations when using it in reconstruction for the upcoming generations. In case the loans are used in meeting basic needs, the current generation would make benefit of it and would burden on the next generations depriving them from their constitutional rights. In addition, the loans could be swapped with investment projects so as to reduce the burdens of debt and, at the same time, keep the rights of the next generation.*

# المقدمـــــة

***Introduction***

نظراً لوجود إنفاق حكومي عام، فإنّ حكومات الدول تحتاج إلى إنفاق مبالغ مالية كبيرة، إذ لا يمكن للإيرادات المالية الدورية المنتظمة تغطيتها، وعليه تلجأ الكثير من الحكومات إلى الاقتراض المالي المطلوب لسد وتغطية هذه النفقات وفي الوقت نفسه لا يتم استقطاع أي شيء من الإيرادات السنوية التي تقوم عليها هذه النفقات العامة، فالقروض الحكومية تعد من مصادر الإيرادات العامة وتضاف إلى مبالغ نفقات موازنة الدولة السنوية، لكن لها إشكاليات متعددة وكبيرة في حالة إستمرار الإعتماد عليها لما تسببه من عبء كبير ومتراكم للسنوات المقبلة وآثار إجتماعية وإقتصادية تتحمله الأجيال القادمة، سنتناول في المطلب الأول الاقتراض الحكومي ومقوماته، وفي المطلب الثاني الاقتراض الحكومي في الدساتير والتشريعات القانونية.

**مشكلة البحث**:

***The Research Problem:***

تكمن مشكلة البحث في بعض التساؤلات المحددة لها منها: هل يسهم الاقتراض في تمويل عملية التنمية للبلدان بشكل عام ودول النامية بشكل خاص، وما هي النتائج والآثار قانونية على حقوق الأجيال القادمة؟، وهل تشكل مقايضة الديون بالإستثمار في التنمية عاملاً مساعداً في حماية البيئة العراقية؟ ومن هو المستفيد من عملية مقايضة الديون؟ وهل توجد اسس ومرجعيات في كيفية تطبيق المقايضة بين الديون والطبيعة؟

**هدف البحث**:

***The Research Aim:***

1. معرفة دور القروض والسياسة المتبعة من قبل الدول المانحة وشروطها باقتراض الدول النامية، وما يترتب عليها من آثار ومخاطر على حقوق الأجيال القادمة.
2. التعرف على دور مقايضة الديون المترتبة على الدول المقترضة بمشاريع التنمية والإستثمار في بيئة الدول المقترضة، وتأثيرها على حقوق الأجيال القادمة لدى مقايضة الديون.

**منهجية البحث**:

***Methodology:***

1. المنهج التأريخي: لبيان تطور الاقتراض، مما فرض على الباحث إتباع المنهج التاريخي للعصور القديمة والحديثة، في العمل على بيان مفهوم الاقتراض وآثاره.

2. المنهج التحليلي: استخدام إسلوب تحليل النصوص القانونية للاقتراض الحكومي، والآليات المتخذة والحماية القانونية التي إتخذها المشرع العراقي.
3. المنهج المقارن: مقارنة بين التشريعات العراقية (الدستورية والقانونية)، والدساتير العربية والأجنبية، في مجال الاقتراض الحكومي وأثاره على حقوق الأجيال القادمة.

**هيكلية البحث**:

***The Research Structure:***

يقتضي البحث في موضوع دراستنا بتقسيم البحث إلى مطلبين، سنتناول في المطلب الأول الاقتراض الحكومي ومقوماته، وفي المطلب الثاني الاقتراض الحكومي في الدساتير والتشريعات القانونية، ثم الخاتمة وتتضمن أهم الإستنتاجات والمقترحات التي توصلنا إليها، ومن الله التوفيق.

## المطلب الاول

***Chapter one***

## الاقتراض الحكومي ومقوماته

***The Constituent of Government Borrowing***

القرض العام هو عقد دين يتم بمقتضاه بأن يقترض أحد الأفراد أو البنوك أو الهيئات المحلية أو الدولية، مبلغاً من المال للدولة أو لشخص معنوي آخر من أشخاص القانون العام مقابل تعهد الدولة بوفاء القرض وفوائده السنوية خلال مدة محدودة.

يعد الاقتراض الحكومي من المسائل الحساسة لدى الدولة، وضرورة أن تكون هناك مبررات توجب الاقتراض والحصول عليه كمورد مالي للدولة، فهو يعد من الطرق والوسائل المهمة والكفيلة في معالجة نقص السيولة المالية المؤقتة لدى الدولة، بعدّهِ نوع من الإيرادات الإستثنائية التي تلجأ إليها حكومات الدول لتمويل نفقاتها، وتميل حكومات الدول إلى الاقتراض الداخلي أو الخارجي، لذا: سنوضح في الفرع الأول الطبيعة القانونية لإصدار الاقتراض الحكومي، وفي الفرع الثاني آثار الاقتراض الحكومي على حقوق الأجيال القادمة.

### الفرع الأول: الطبيعة القانونية لإصدار الاقتراض الحكومي:

***First Section: The Legal Nature of Issuing the Government Borrowing:***

لا شك أن القرض العام لا يتم إلا من خلال التبادل لإرادة أحد أشخاص القانون العام وهو المقترض (الدولة) مع الطرف المقرض قد تكون (مؤسسة دولية)، وينتج عنه عقد يلتزم من خلاله قيام

المقرض بتسليم مبلغ معين من المال، و يلتزم المقترض بتسديد أصل الدين الذي إقترضه مع فؤاده المستحقة عليه حين الأجل.

**أولاً: الأساس القانوني للاقتراض:**

***First: The Legal Basis of Borrowing:***

كانت القروض العامة في التاريخ القديم مبنية على أساس الثقة الشخصية المتبادلة بين الأمراء أو الملوك والماليين الذين يقومون بإقراضهم، إذ كانوا يرهنون أجزاءاً من أراضيهم أو الجواهر الملكية إذا إحتاجوا للاقتراض من الماليين، لضمان ما يتم اقتراضهم أو يتنازلون للدائنين عن تحصيل بعض الضرائب التي تقع عليهم خلال مدة معينة لتسديد مبالغ الديون وفوائدها التي بذمة الأمراء والملوك.

أما القروض الحديثة في عصرنا الحالي وفي ظل وجود أنظمة حكومات محلية للأقاليم أو حكومات مركزية التي تسمح بالاقتراض، والتي تكون فيها الدولة لها الحق في الاقتراض وفق ضوابط قانونية، إذ تتميز هذه القروض ببعض السمات وأهمها:

1. القرض أصبح يعقد بإسم الدولة المقترضة أو الإقليم وليس بإسم رئيس الدولة أو رئيس حكومة الإقليم.
2. لا يتم تقديم أي ضمانات أو رهن لما تقترضه الدولة أو الإقليم، وإنما تكون موارد الدولة أو الإقليم ضامنة لتسديد الديون والفوائد المترتبة عليها.
3. أصبحت على شكل سندات تعطى للمقرضين، تخولهم التصرف بها إلى غيرهم.[1]

أ– الاقتراض بموجب عقد:

رغم اختلاف آراء الفقهاء في تحديد طبيعة عملية الاقتراض الحكومي، إلا أن هناك بعض الإجراءات الشكلية الواجبة الإتباع تسبق عملية إصدار القرض، فضلاً عن إجراءات لاحقة بعد إصداره، فالقرض ذو طبيعة قانونية، ومن عقود القانون العام (عقد إداري)، يخضع وتسري عليه كافة القواعد والأحكام القانونية للعقود الإدارية، إستناداً إلى إحتواء العقد على خاصية العقود بتوافق إرادتين، وهي إرادة الدولة وإرادة الغير والتي تكون مؤسسة مالية او أشخاص، إذ عرفت المادة (73) من القانون المدني العراقي رقم (40) لسنة 1951، النافذ على إنه "العقد هو ارتباط الإيجاب الصادر من أحد العاقدين بقبول الآخر على وجه يثبت أثره في المعقود عليه"، ما في حالة الاقتراض الحكومي الخارجي فإن الدولة تبرم اتفاقية مع مؤسسات دولية تجري من خلالها حصول الدولة على مبلغ تقترضه من المؤسسة الدولية والتي تتعهد فيها الدولة بتسديد المبلغ مع الفوائد في مدة معينة ومحددة وتنظم الاتفاقية وفق القوانين الدولية، إذ عرفت المادة (2/أولا) من اتفاقية فينا لقانون المعاهدات لعام 1969، على أن "الاتفاق الدولي المعقود بين الدول في

صيغة مكتوبة والذي ينظمه القانون الدولي، سواء تضمنته وثيقة واحدة أو وثيقتان متصلتان أو أكثر ومهما كانت تسميته الخاصة".[2]

ب– الاقتراض يستند إلى قانون

تتطلب المبادئ الدستورية في معظم دول العالم على ضرورة حصول موافقة ممثلي الشعب على الاقتراض الحكومي ويستوجب صدور قانون من السلطة التشريعية في الدولة على الاقتراض، ويكون قانون إجرائي من ناحية الشكل وليس من ناحية الموضوع، لأنه لا يتضمن قواعد آمرة ولا يخلق قواعد مجردة، وإنما فقط موافقة السلطة التشريعية على قيام الدولة بإصدار القرض العام وبمبلغ معين وفق شروط ومزايا معينة، أما الأوضاع القانونية وطرق الإصدار والتسديد ومبلغ الفائدة، فهي مسائل تحددها السلطة التنفيذية، وهناك بعض الآراء بالنسبة لإصدار قانون الاقتراض الحكومي، فمنهم من عدّهِ عملاً من أعمال السيادة وعدم خضوع الدولة لأي التزام قانوني، ويقع على الدولة عاتق التزام أدبي، وآخرون يرون بأنه أحد أعمال السلطة التشريعية لأنها تمثل الشعب ولا يمكن أن يلغى إلا قانوناً آخر.[3]

## ثانياً: أسباب ومبررات إشتراط المجالس التشريعية على الاقتراض الحكومي:

***Second: The Causes and Justifications of the Legislative Counsels conditions in the Government Borrowing:***

هناك شروط تضعها المجالس التشريعية النيابية لكي توافق على إصدار قانون الاقتراض الحكومي والتي تبنى على أسباب سياسية وإقتصادية، مع بيان المبررات الحقيقية التي دعت الحكومة للاقتراض.

1. أسباب شروط المجالس النيابية ومنها:[4]

أ– طلب موافقة المجلس النيابي على الإيرادات العامة للحكومة وخطط إنفاقها، فالسلطة التشريعية تملك حق فرض الضرائب الحكومية، وإن مراقبتها لمجالات الإنفاق له مردود إيجابي للحد من الإسراف.

ب– نقاش البرلمان للاقتراض يمنح السلطة التشريعية والرأي العام، الوقوف على أسباب ومبررات طلب الحكومة للاقتراض، وبأي مجالات تجري إنفاقه، فتقوي ثقة أصحاب الأموال بالإئتمان على القرض.

2. مبررات الاقتراض الحكومي:

بما أن الاقتراض بحكم أصله إختياري وذو طبيعة تعاقدية، ويعاد على أقساط مضافة فوائد إليه إلى جانب نفقات الميزانية ويؤدي ذلك زيادة الضرائب، فالتمويل بالقروض العامة يهدف إلى توفير الأموال اللازمة لتحقيق التنمية، وإمتصاص التضخم وتقليص القوة الشرائية، كما أن هناك مبررات إقتصادية وإجتماعية ومالية وسياسية لعملية الاقتراض الحكومي.[5]

أ– المبررات الإجتماعية: وهي السعي إلى تحقيق مبدأ العدالة الإجتماعية، وتتحمل كافة طبقات المجتمع الأعباء المالية نتيجة الاقتراض الحكومي سواء أكانوا من الجيل الحالي أم الجيل القادم، ولكي لا يتحمل الجيل الحاضر أعباء تمويل المشاريع الإستثمارية ذات المدى طويل الأجل والتي تستفاد منه الاجيال القادمة أيضا.

ب– المبررات الإقتصادية: وتكون على إتجاهين، الأول يتعلق بهيكل إقتصاد الدولة بإستثمار مبالغ القرض الحكومي في مشاريع التنمية ذات طاقة إنتاجية وتغطية مصاريف النفقات نتيجة اللجوء إلى الاقتراض وتحمل المشاريع الإستثمارية أعباد الاقتراض، والإتجاه الثاني يقوم على إمتصاص القدرة الشرائية ومكافحة حالات التضخم النقدي المالي.

ت– المبررات المالية: تلجأ الدولة للاقتراض عندما ترى إزدياد التكاليف على كاهل المواطنين، في حالات الضغط الضريبي المتزايد، وسبب عقبة أمام نشاط الدولة بالتنمية الإقتصادية، ويؤثر على حجم الإرادات الناتجة من الضريبة، والحاجة المالية للحد من الكوارث الطبيعية واي نفقات تحتاجها الدولة.

ث– المبررات السياسية: يعطي فرصة لمواطني الدولة التعبير عن تضامنهم وحرصهم على إستقرار الدولة السياسي والمالي، ويضمن للمواطنين إستعادة أموالهم مع فوائدها.(6)

يرى الباحث من الضروري توزيع عبء الاقتراض الحكومي المالي بين الجيل الحالي والأجيال القادمة، وهذا يعتمد على طبيعة ونوعية النفقات الحكومية التي جرى الاقتراض من أجلها، ويفضل إنفاقها على مشاريع تنموية إستثمارية تساهم في زيادة المستوى المعيشي للفرد وتوفير فرص العمل وزيادة الإنتاج المحلي للدولة، وتجنب استخدام مبالغ الاقتراض الحكومي في تغطية نفقات إستهلاكية لا مبرر لها، لإنها ستكون عبء من الديون تتحمله الأجيال القادمة، وحسناً تفعل الدول بعرض مسألة الاقتراض الحكومي على السلطة التشريعية، لأنها تضمن تعزيز السلطة الرقابية للمجلس النيابي على الإنفاق.

## الفرع الثاني: آثار الاقتراض الحكومي على حقوق الأجيال القادمة:

***Second Section: The Consequences of the Government Borrowing on the Rights of the Next Generations:***

يترتب على القروض الحكومية العامة أعباء مالية لها التأثير الكبير على حقوق الأجيال الحالية والأجيال القادمة، منها عبء مالي تتحمله خزينة الدولة والتزاماتها في تسديد القرض والفوائد المترتبة عليه، وعبء يتحمله الإقتصاد القومي للدولة والذي يثقل كاهل حياة المواطن من خلال الضغط الذي يمارسه الاقتراض على مختلف المجالات العامة لنفقات الدولة في إصدار وتسديد القرض مع فوائده.

**أولاً: أثر الاقتراض على حقوق الأجيال في الثروات النفطية:**

***First: The Effect of Borrowing on the Next Generations Rights in the Oil Fortune:***

يعد النفط ثروة ناضبة، ورأسمال وطني للدولة، وإن عائداته غير متكررة، فلا بد من وجود مرتكزات ذات بعد سياسي بإنتاجه واستخدام هـ وإستغلاله وإستثمار عائداته بشكل يحفظ حقوق الأجيال القادمة فيه مع ضرورة إنتفاع الجيل الحالي من عائدات هذه الثروة.

إن الريع النفطي يشكل الأساس للدخل القومي الحكومي والممول الرئيسي لكافة نشاطات الإنفاق، والإرتقاء بالمستوى المعيشي للدول، وبما أن العائدات النفطية تمثل دخلاً يأتي نتيجة بيع الأصل الناضب، فهو يتميز عن الدخل الجاري، فيجب إستثمار هذه الإيرادات في سد الإحتياجات والخدمات وإستثمارها في إصول رأسمالية منتجة لغرض الحفاظ عليها، ويمكن تشبيه عائدات النفط بالقرض بين الأجيال، فالطرف المستدين هو الجيل الحالي، في حين الطرف الدائن هم الأجيال القادمة، وبما أن عائدات إنتاج النفط في وقتنا الحالي لا يمكن أن تستفيد منها الأجيال القادمة، فعلى الجيل الحالي بناء وتوفير فرص إستثمارية ذات طبيعة منتجة قادرة على توفير دخل مناسب تتشارك فيه الأجيال الحالية والقادمة.

على حكومات الدول إستغلال الاقتراض وفق الإنفاق الأمثل، إذ أن سوء إستثمار القرض الذي يقترضه جيل معين يكون مؤتمناً عليه، لأن القرض حق للأجيال القادمة أيضاً، في إيرادات الثروة والمؤتمن عليها، فهي ثروة عامة ليست لجيل معين، بل ملك للجيل الحالي والأجيال اللاحقة أيضاً، وعليه فإن العائدات النفطية تعد دخلاً رأسمالياً ليس جارياً، فلا بد من النظر إليها إنها قرضاً يجب على الجيل الحالي أن يستغله ويستثمره في بناء أرصدة منتجة مستدامة تستطيع تسديد ديون القرض للأجيال القادمة.[7]

**ثانياً: آثار الاقتراض بين الأجيال:**

***Second: The Consequences of Borrowing among Generations:***

إصدار الاقتراض الحكومي من قبل الدولة، يتوقف على حسن وكيفية استخدام القرض، رغم إن له مزاياه في دعم الإنفاق الحكومي بصورة عامة، إلا أن له عيوباً مستقبلية تظهر آثاره بمرور الوقت، من خلال نقل العبء المالي بأكمله إلى الأجيال اللاحقة، فهو ضريبة مؤجلة، تتحمل فيه الأجيال القادمة العبء المالي في أصل الدين والفوائد المترتبة عليه خلال فرض ضرائب جديدة من قبل الدولة، وهذا ما يراه الفقه المالي التقليدي، والذي يتعارض مع رأي الفقه المالي الحديث بأن المقترضين من الجيل الحالي هم الذين يتحملون العبء المالي للاقتراض الحكومي وأن الأجيال القادمة سوف تستفيد من المشاريع الإستثمارية التي قامت بناءً على الاقتراض، و يتوقف ذلك على سياسة الدولة في كيفية إستغلال وإنفاق مبلغ الاقتراض.[8]

الاقتراض بصورة عامة يعيد توزيع عبء الدين الناتج عن الاقتراض ومن خلال ذلك سوف يعيد ترتيب توزيع الدخل القومي بين من قام بتمويل القرض ومن جرى إقراضهم من الجيل الحالي الذي قام بالإكتتاب لهذه القروض، وينتج عن هذه العملية تخفيف العبء المالي عن الممولين لمبلغ الاقتراض ويؤدي إلى حرمان المقترضين من مدخراتهم المالية والذي يمثل عبء إضافي يتحمله الجيل الحالي، كما إن القروض تعيد ترتيب العبء المالي داخل الجيل القادم، من خلال تحمله بدفع مبالغ الاقتراض وفوائده، وبذلك قد ألقت القروض ظلالها على الجيل القادم عبئاً مالياً، وبهذا يمكن القول بأن القروض الحكومية العامة تلقي أعباء المديونية المالية على كل من الجيل الحالي والأجيال القادمة، لكنه متباين بين الأجيال، بسب تداخل الأجيال المتلاحقة في أثر الدين المالي عليهم وإن قلة مدة الاقتراض لها الأثر الكبير في تقليل عبء الدين المالي على الأجيال.[9]

إن وجود دين حكومي يحمل الفائدة له آثار غير مرغوبة، وإن ثقل المديونية الحكومية تعطي للسلطات الحكومية عدم إتخاذ أي إجراءات لمعالجة التضخم وتخفيف العبء الحقيقي لفوائد الديون، وإن إعطاء الحرية للحكومة في الاقتراض يقلل من حماسة السلطة التنفيذية في تقليل النفقات الحكومية العامة لمعالجة الوضع والإبقاء على الاقتراض، وعليه: فإن الاقتراض الحكومي يؤثر على دافعي الضرائب من الجيل الحالي في فرض أعباء مالية جديدة لا مبرر لها على الأجيال القادمة، عن طريق عملية تمويل النفقات الإستهلاكية للأجيال الحالية ضرائب يجري فرضها على الأجيال القادمة.[10]

أما بالنسبة للعراق فإن الأضرار التي لحقت بالعراق لم تكن فقط على الجانب المالي والبشري وإنما إزدادت وتراكمت الديون الخارجية، نتيجة إعتماد العراق على الإيرادات النفطية بشكل كبير في تمويل النفقات العامة وبضمنها النفقات التحويلية التي تشمل خدمات الديون من تسديد الأقساط وفوائدها المالية، مما أدى إلى تراكم الديون الخارجية نتيجة تلك الفوائد المتراكمة على مباغ الاقتراض الحكومي، كذلك إنخفاض أسعار النفط العالمية لها الأثر الكبير في إيرادات العراق ذات الريع الاحادي.

إضطرت الحكومة العراقية على إتباع سياسة الاقتراض الداخلي النقدي لتمويل الإنفاق العام وتعويض العجز المالي في الموازنة الإتحادية، فأصبح هذا السبيل الوحيد لتغطية العجز في النفقات، لعدم قدرة النظام الضريبي مواكبة سياسة الإنفاق الحكومي، وكل ذلك له التأثير على مستوى تقديم الخدمات للجيل الحالي، وفي الوقت نفسه تحمل الأجيال القادمة عبء متراكم من الديون وفوائدها المترتبة عليها.[11]

يرى الباحث إن الإيرادات النفطية الناتجة عن الصادرات النفطية الحالية، وبعد الإرتفاع الطفيف في أسعار النفط الخام، من الممكن أن تتحول إلى زيادة في السيولة المالية، ووفرة في العملات الأجنبية الناتجة

عن زيادة الإيرادات النفطية، مما يعزز التوسع المالي للدولة ومعالجة ديون العراق الخارجية والداخلية وتخفيف العبء المالي المتراكم على الأجيال الحاضرة والأجيال اللاحقة، وذلك من خلال حزمة من الإصلاحات المالية وإعادة النظر بالسياسات السابقة.

# المطلب الثاني

***Chapter two***

# الاقتراض الحكومي في الدساتير والتشريعات القانونية

***Government Borrowing in the Legal Constitutions and Legislations***

قامت أغلب الدول على تقنين الاقتراض الحكومي في صلب دساتيرها، لتعطي الصفة العليا لسلطاتها التشريعية في الأمور المالية، وإعطاء موضوع الاقتراض قوة آمرة ملزمة واجب الإحترام. لذا: سنوضح في الفرع الأول الاقتراض في دساتير الدول الإتحادية وثنائية المجلس، وفي الفرع الثاني الاقتراض الحكومي في الدساتير العربية والعراقية، وفي الفرع الثالث مقايضة ديون الاقتراض بالإستثمار وأثره في حقوق الأجيال القادمة.

## الفرع الأول: الاقتراض في دساتير الدول الإتحادية و ثنائية المجلس:

***First Section: Borrowing in the Constitutions of the Dual Counsel Federal States:***

هناك دساتير تضمنت نصوصاً تشير إلى تنظيم إختصاص السلطات للاقتراض العام وكيفية إصداره من جميع السلطات في الدولة، سنوضح موقف الدساتير المقارنة للاقتراض الحكومي العام لبعض الدول وضمن إطار قانوني في عقد الاقتراض ومنها:

### أولاً: موقف دساتير الدول الإتحادية من الاقتراض الحكومي:

***First: The Attitude of Federal States Constitutions to Government Borrowing:***

تشير أغلب تجارب أنظمة الدول الإتحادية بأن هناك علاقة بين نظام اللامركزية المالية والديون الإتحادية العامة والالتزام المالي في أنظمة الدول الإتحادية، ومن خلال التوسع في هذه الأنظمة أن يساهم في التقليل من أعباء الدين الحكومي للأجيال الحالية والقادمة، عن طريق المنافسة بين مستويات الحكم في الأنظمة الإتحادية، واختلاف الإيرادات والأموال في الدولة الإتحادية، ويساعد ذلك على تقليل تكاليف تمويل الخدمات عن طريق حكوماتها الإقليمية والمحلية بدلاً من الحكومات الإتحادية.

مسألة الاقتراض الحكومي من الموضوعات المعقدة، فهي من جانب تعد الاقتراض الخارجي أو الداخلي من الأمور التي لها صلة بعلاقات الدولة الإتحادية الخارجية، فنجد تضع هذه الدول مسائل الاقتراض بيد السلطة الإتحادية، ومن جانب آخر فإن سياسة الاقتراض تترتب عليها أعباء مالية على الدولة

الإتحادية، فتمس سيادة الدولة مالياً، وفي الوقت نفسه حقوق المواطنين من كلا الجيلين الحالي والقادم، وعلى الحكومة الإتحادية المركزية لدى إبرام عقود الاقتراض أن تنتبه إلى الأقاليم والمحافظات الإدارية وحقوق مواطنيها بشكل كامل ومتوازن والتشاور مع حكوماتها قبل إتخاذ قرار الاقتراض.[12]

في ألمانيا الإتحادية يبين القانون الأساسي بأن الاقتراض الحكومي الإتحادي وعمل الكفالات والتأمينات، وكل ما يتعلق من أمور مالية يترتب عليها النفقات العامة الأخرى لسنوات قادمة، والتمويل المالي والاقتراضات فإنها تحتاج إلى إصدار قانون إتحادي ألماني.

أما في لبنان فإن المادة (88) من دستور عام 1926، أشارت إلى عدم جواز عقد الاقتراض العام ولا أي تعهد يترتب عليه الإنفاق والأمور المالية التي تمس خزانة الدولة لا يمكن إجرائها إلا بموجب قانون.

أما بالنسبة إلى النظام الإتحادي الفدرالي العراقي، فإنه يعد إبرام عقد الاقتراض الحكومي من ضمن صلاحيات السلطات الإتحادية، إذ أن المادة (110/ أولاً) من دستور جمهورية العراق لعام 2005، إذ أكدت بأن رسم سياسات الاقتراض والتوقيع عليها وإبرامها تعد من الإختصاصات الحصرية للسلطات الإتحادية.[13]

يرى الباحث إن المادة (110/ أولاً) من الدستور، لم تبين من هي السلطات الإتحادية التي تملك الصلاحيات في عقد الاقتراض الحكومي العام، ومن صاحبة الإختصاص في التصديق على الاقتراض الحكومي، كما هو معمول به في الكثير من الدول والتي تكون فيها امتلاك السلطة التنفيذية الإتحادية عبر مجلس الوزراء هو من يقوم بإبرام عقود الاقتراض، وتقوم السلطة التشريعية بتصديق عقود الاقتراض وإصدار قانون ونفاذ الاقتراض، على المشرع الدستوري بإعادة النظر في نص المادة المذكورة من الدستور، ومعالجة أو تعديل هذه المادة لتكون أكثر وضوحاً، وتحديد صلاحيات السلطات الإتحادية وخاصة السلطة التنفيذية فيما يخص إبرام عقد الاقتراض الحكومي العام، وربط نفاذه بموافقة السلطة التشريعية الإتحادية.

**ثانياً: الاقتراض في دساتير الدول ثنائية المجلس:**

***Second: Borrowing in the constitutions of bicameral states:***

1. دستور الولايات المتحدة الأمريكية لعام 1787:

ذهب الدستور الامريكي بالتوسع في الاختصاصات المالية للبرلمان، وأصبحت الحكومة مقيدة لا يمكنها أن تقوم بأي عقد لقرض حكومي إلا بعد حصول الموافقة من قبل البرلمان، إذ أشارت المادة (1/ف8 –2) من الدستور الأمريكي بصراحة على حق الكونغرس الامريكي في طلب الإستدانة المالية لحساب

الولايات المتحدة الامريكية، وبموجب هذا النص يستطيع الكونغرس أن يقترض الأموال اللازمة عن طريق إصدار سندات حكومية، لتمويل مشاريعها التنموية والإجتماعية والحروب العسكرية.[14]

2. الدساتير الفرنسية

لا شك أن القاعدة العامة لا تسمح عقد الاقتراض العام، إلا بعد موافقة السلطة التشريعية وصدور قانون يجيز عقد الاقتراض، فهي قاعدة أشار إليها الدستور الفرنسي لعام 1814، وأصبحت قاعدة عرفية لدساتير فرنسا اللاحقة حتى وإن لم ينص الدستور على الاقتراض.

إذ لم يتطرق الدستور الفرنسي لعام 1958، إلى عقد الاقتراض، بل نهج بما سار عليه العرف، والنصوص القانونية التي نضمت قوانين الاقتراض، كما في قانون رقم (22) في تشرين الثاني لعام 1790، وقانون حزيران لعام 1864، أما النظام الذي كان معمول به في ظل الجمهورية الفرنسية الخامسة، فإنه منح البرلمان سلطة إعطاء ترخيص سنوي للحكومة للاقتراض وتضمن في قوانين الموازنة السنوية في حالة الحاجة إلى الاقتراض.[15]

3. الدستور السويسري:

الجمعية الإتحادية السويسرية تتمتع بإختصاصات واسعة خاصة التشريعات المالية، فهي تقر الميزانية الإتحادية وكل مسائل الاقتراض للحكومة الإتحادية، وبناءً على ذلك فإن الجمعية الإتحادية في النظام السويسري هي التي تحدد مسائل الإنفاق ومصروفات الإتحاد .

إذ أشار الدستور السويسري لعام 1999، في المادة (3/159 – ب)، بأن " تتطلب المواضيع الآتية بالحصول على غالبية أصوات كل من أعضاء مجلسي الشعب ومجلس المقاطعات السويسرية في إتخاذ التشريعات ذات الإختصاص المالي المرتبطة بالقروض الملزمة للإتحاد السويسري.[16]

يرى الباحث من خلال نصوص الدساتير اعلاه، أصبحت حكومات هذه الدول مقيدة لا يمكنها أن تقوم بأي عقد لقرض حكومي إلا بعد حصول الموافقة من قبل البرلمان، كما إن الدستور السويسري قد أعطى سلطة إقرار قوانين الاقتراض الحكومي الإتحادي إلى مجلسي الشعب ومجلس المقاطعات بصورة مشتركة، دون تدخل مجلس آخر، ويعني بأنه أخذ بمبدأ المساواة بين المجلسين في المسائل المالية للاقتراض الحكومي، ومبدأ غالبية أصوات الحاضرين ضمن النصاب القانوني لجلسات المجلسين.

## الفرع الثاني: الاقتراض الحكومي في الدساتير العربية والعراقية:

***Second Section: Government Borrowing in the Arabic and Iraqi Constitutions:***

إن الكثير من الدساتير العربية قد تطرقت في موادها الدستورية بشكل واضح على الاقتراض الحكومي وكيفية إصدار قانون الاقتراض، لذا: سنتعرف على بعض هذه الدساتير وضمن إطارها القانوني.

### أولاً: الاقتراض في الدساتير العربية:

***First: Borrowing in the Arabic Constitutions:***

1. دستور الكويت لعام 1962

إذ أشارت المادة (23) من الدستور الكويتي على تشجيع الدولة في التعاون والإدخار، تحت إشرافها وتنظيم عمليات الإئتمان، وجاء في الباب الثاني من الدستور (المقومات الأساسية للمجتمع الكويتي)، كما أشارت المادة (136) أيضاً، على عقد القروض العامة وفق القانون، ومنح الدولة بجواز فرض أو كفالة قرضاً بقانون، أو ضمن حدود الإعتمادات المقررة لهذا القرض بما جاء في قانون الميزانية، أما المادة (137) من الدستور فقد أعطت للدولة "جواز قيام المؤسسات العامة أو الأشخاص المعنوية العامة والمحلية أن تقوم بالاقتراض أو تكفل قرضاً وفق نص في القانون".[17]

2. الدستور المصري:

أشارت المادة (121) من الدستور لعام 1971، على ضرورة موافقة مجلس الشعب المصري على عقد الاقتراض الحكومي، إذ نصت المادة على أن "لا يجوز للسلطة التنفيذية عقد قروض أو الارتباط بأي مشروع يترتب عليه إنفاق"، وهذا ما ذهبت إليه أيضاً المادة (127) من الدستور المصري لعام 2014، في عدم الاقتراض أو الحصول على تمويل أو الارتباط بأي مشروع غير مدرج في الموازنة العامة السنوية والتي من خلالها تترتب إنفاق المبالغ المالية من خزينة الدولة، إلا بعد الحصول على الموافقة من قبل مجلس الشعب المصري.[18]

3. الدستور الإماراتي لعام 1971:

دستور الإمارات من الدساتير الإتحادية، إذ جاء في الباب السابع في فقرة توزيع الإختصاصات التشريعية والتنفيذية والدولية بين الإتحاد والإمارات، وأشارت المادة (120) من دستور عام 1971، على إنفراد الإتحاد الإماراتي بالتشريع والتنفيذ في الشؤون الخاصة بالقروض العامة لدولة الإمارات، أما المادة (134) من الدستور نفسه، نصت بأنه "لا يجوز عقد القروض العامة، أو الارتباط بالتزامات يترتب عليها إنفاق مبالغ من الخزانة العامة للإتحاد في سنة أو سنوات مقبلة، إلا بقانون إتحادي".[19]

يرى الباحث ومن خلال نصوص دساتير الدول العربية اعلاه، مقارنة مع دستور جمهورية العراق لعام 2005، إذ يلاحظ أن نص المادتين (120، 134) من دستور دولة الإمارات تستحق الإهتمام وحبذا لو لاحظ المشرع الدستوري العراقي الوصف الدقيق للصلاحيات المالية الإتحادية وخاصة القروض العامة التي وردت في الدستور الإماراتي ومعالجة ذلك في الدستور العراقي وفق النصوص أعلاه.

**ثانياً: الاقتراض الحكومي في الدساتير والتشريعات العراقية:**

***Second: Government Borrowing in the Iraqi Constitutions and Legislations:***

نظراً لأهمية القروض العامة بعدّها إحدى الإيرادات المالية للدولة والتي لها التأثير الكبير من النواحي السياسية والإجتماعية والإقتصادية الخطيرة، لذلك فقد أشارت إليها الدساتير والتشريعات الوطنية العراقية منذ ولادة الدولة العراقية.

1. موقف الدساتير الوطنية العراقية من الاقتراض الحكومي:

يعد القانون العراقي لعام 1925(الملغى)، هو أول نظام للقانون الأساسي للدولة العراقية، إذ جاء في الباب السادس منه في المادة (95) بما يتعلق بمسألة القروض العامة، ونصت المادة على أن"لا يجوز للحكومة أن تعقد قرضاً أو تتعهد بما يؤدي إلى دفع مال من الخزينة العمومية، إلا بموجب قانون خاص، هذا إذا لم يكن قانون الميزانية مساعداً على ذلك".

أما المادة (100) من نفس القانون، فقد نصت على أن"يجب أن يعرض وزير المالية على مجلس النواب، أولاً: جميع اللوائح القانونية لتخصيص الأموال، أو تزييد التخصيصات المصدقة، أو تنقيصها، أو إلغائها وكذلك قانون الميزانية، وجميع اللوائح الخاصة بالقروض التي تعقدها الحكومة".[20]

يرى الباحث ان نص المادة (95) من القانون الاساسي قد إشترطت بعدم قيام الحكومة العراقية باللجوء إلى الاقتراض العام إلا في حالة حصولها على موافقة السلطة التشريعية، وإصدار قانون بذلك، أما المادة (11) فقد كشفت بشكل واضح إختصاص السلطة التنفيذية في إعداد واقتراح قانون الاقتراض، وعدم إختصاص مجلس الأمة العراقي وهما (مجلس النواب ومجلس الاعيان)، من تقديم أي لائحة اقتراح تتضمن الاقتراض العام.

أما الدستور المؤقت لعام 1958(الملغى)، فلم تشير أي مادة من مواده إلى القروض العامة، وقد توجه المشرع الدستوري منحى جديد في تنظيم عقد القروض العامة، فإعتبر بذلك الدستور المؤقت لعام 1964(الملغى)، بداية الأساس لتوجه الدولة العراقية ولحد الآن في عقد الاقتراض الحكومي، إذ جاء في

الفقرة (2) من الفصل الثالث من دستور عام 1964، إلى إختصاصات الحكومة، وتبنت المادة (69/ح) ممارسة إختصاصات الحكومة العراقية في"عقد القروض ومنحها في حدود السياسة العامة للدولة".[21]

أما بالنسبة لدستور العراق المؤقت لعام 1968(الملغى)، قد أبقى صلاحيات السلطة التنفيذية في عقد القروض العامة، إذ جاء في الفصل الثالث بنص المادة (9/64) على أن"عقد القروض ومنحها في حدود السياسة العامة للدولة".[22]

كما أشارت المادة (61/و) من الدستور المؤقت لعام 1970(الملغى)، بالفصل الرابع منه على ممارسة مجلس الوزراء في عقد القروض ونصت على أن عقد القروض ومنحها والإشراف على تنظيم وإدارة العقد.[23]

بعدها صدر قانون إدارة الدولة العراقية المؤقتة لعام 2004(الملغى)، الذي أشار إلى سياسات الاقتراض في الباب الثالث منه فيما يتعلق بالحكومة العراقية الإنتقالية، وجاء في نص المادة (25/أ)، إختصاص الحكومة العراقية في "رسم السياسة الخارجية والتمثيل الدبلوماسي، والتفاوض بشأن المعاهدات والاتفاقيات الدولية والتوقيع عليها وإبرامها، ورسم السياسة الإقتصادية والتجارية الخارجية وسياسات الاقتراض السيادي".[24]

أما بالنسبة لدستور جمهورية العراق لعام 2005، ومن خلال إستقراء نصوصه، يتبين لنا إنه لم يتناول الدستور مسألة القروض العامة بصورة صريحة، كما فعل في نصوص المواد الخاصة بتمويل مصادر الدولة الأخرى، كما في مسألة الموازنة العامة، ولم ينص على الجهة أو الكيفية التي يجري من خلالها عقد القروض العامة للدولة، ولم يدرج مسألة القروض العامة في النصوص التي تتضمن المسائل المالية الأخرى، رغم إن القروض العامة تعد من الإيرادات العامة الأخرى فضلاً عن الضرائب والإصدار النقدي في الدولة العراقية.

كذلك لم يشير الدستور إلى القروض العامة ضمن الإختصاصات التي تتمتع بها السلطة التشريعية لمجلس النواب العراقي، بعدّها ممثلة عن الشعب، إذ نصت في الباب الرابع ضمن إختصاصات السلطات الإتحادية الحصرية في الإشارة إلى رسم سياسات الاقتراض والتوقيع عليها وإبرامها.[25]

نلاحظ هنا إن المقصود في رسم سياسات الاقتراض هي القروض الخارجية والتي تبرم على شكل اتفاقيات، وعليه فإنها تدخل ضمن إختصاصات السلطة التنفيذية وفق المادة (80/ سادساً)، والتي تنص على ممارسة مجلس الوزراء صلاحية "التفاوض بشأن المعاهدات والاتفاقيات الدولية والتوقيع عليها أو من يخوله".

كما أن الدستور لم يشير إلى معالجة مسالة القروض، سوى إشارة عرضية في المادة (106/ أولاً)، من خلال إنشاء هيئة مراقبة للواردات الإتحادية ونصت المادة على أن " تؤسس بقانون، هيئة عامة لمراقبة تخصيص الواردات الإتحادية، وتتكون الهيئة من خبراء الحكومة الإتحادية والأقاليم والمحافظات وممثلين عنها وتضطلع بمسؤولية التحقق من عدالة توزيع المنح والمساعدات والقروض الدولية، بموجب استحقاق الأقاليم والمحافظات الغير منتظمة في إقليم".[26]

يرى الباحث إن الوثيقة الدستورية قد شابها النقص الواضح، ويمكن عدُّ ذلك بأن النظام الدستوري العراقي قد سجل تراجعاً في التشريع بالنسبة لمسالة القروض العامة، وجعله عاجزاً حتى لم يستطع بلوغ أول وثيقة دستورية عرفتها الدولة العراقية.

وعليه: على المشرع الدستوري تعديل ومعالجة الوثيقة الدستورية وتضمينها نصاً صريحاً وواضحاً ينظم مسألة الاقتراض العام، وأن يوكل ذلك إلى مجلس النواب العراقي الممثل الشرعي للشعب العراقي، وعدم قيام السلطة التنفيذية عقد القروض العامة أو التزامها باي مشروع يختص بالاقتراض الذي يرتب ديون على ذمة الدولة العراقية التي لها التأثير السلبي على الأجيال الحالية والأجيال القادمة، إلا بعد الحصول على موافقة مجلس النواب وإصدار قانون على الاقتراض الحكومي.

2. الاقتراض الحكومي وفق التشريعات العراقية:

عرف القرض حسب القانون المدني العراقي بأن "يدفع شخص لآخر عيناً معلومة من الأعيان المثلية التي تستهلك بالإنتفاع بها ليرد مثلهما".[27]

إن قانون الإدارة المالية والدين العام الذي أصدرته سلطة الإتلاف المؤقتة المنحلة رقم (95) لسنة 2004، قد تطرق إلى مسألة القروض العامة، إبتدأً من المادة (2/1) منه والذي تمت الإشارة فيه إلى قانون الدين العام وخول بموجبه وزير المالية إصدار ودفع الدين من قبل الدولة عن طريق سندات لغرض تعزيز الإقتصاد العراقي، أما المادة (2/ ملحق أ) من التعاريف أشارت إلى الاقتراض وجاء ذلك في الفقرة (3) على إنها " أموال إستلمت مقابل التزام قانون بإعادة دفعها"، أما المادة (3) فقد أعطى القانون صلاحية تفويض لوزير المالية بإستثناء صلاحية توقيع القروض.[28]

إن أمر سلطة الإئتلاف المؤقتة المنحلة، قد أشارت إلى ديون الحكومة الإتحادية والتي عبارة عن قروض محلية أو خارجية، أو قروض قصيرة الأجل، أو من الممكن إصدار سندات مالية والتي تجري إدارتها من قبل البنك المركزي العراقي، لأنه الوكيل عن الحكومة الإتحادية، ومراعاة كيفية توزيع القروض الحكومية

بشكل عادل بين الأقاليم والمحافظات وحسب النسبة السكانية، إلا أن القانون المذكور قد منح الاقاليم والمحافظات الغير منتظمة بإقليم في عقد القروض بشروط وضوابط وفق القانون.[29]

فقد خولت المادة (2/ثانياً– ب) من قانون الموازنة الإتحادية العامة لعام 2013، وزير المالية الإتحادية صلاحية الإستمرار بالاقتراض الخارجي من صندوق النقد الدولي والبنك الدولي لغرض تغطية العجز المالي في الموازنة الإتحادية.[30]

ونتيجة للإنخفاض الكبير في أسعار النفط الخام العالمي بعد عام 2014، أدى ذلك إلى إنخفاض في الإيرادات المالية للدولة العراقية وعجز كبير في موازنة الدولة الإتحادية السنوية، لإعتماد العراق على الإقتصاد الريعي الأحادي للثروة النفطية والتي تشكل ما يقارب 90% من ميزانية الحكومة الإتحادية، فأدى ذلك إلى عجز الحكومة في الموازنة التشغيلية وعدم قدرتها على تسديد رواتب الموظفين لقلة السيولة المالية نتيجة العجز المتراكم لديون السنوات السابقة، فإضطرت الحكومة المركزية إلى الاقتراض، وبسبب كل هذا كانت هناك محاولات حثيثة في البرلمان العراقي لغرض تشريع قانون الاقتراض الحكومي لغرض معالجة الأزمة المالية الخانقة، وفي 2020/6/24، صوت مجلس النواب العراقي على قانون الاقتراض الداخلي والخارجي، وبعدها صدر قانون الاقتراض رقم (5) لسنة 2020، لمعالجة الأزمة المالية الحالية للدولة.[31]

إذ أشار القانون إلى تخويل وزير المالية الإتحادي بصلاحية الاقتراض محلياً وخارجياً والاقتراض من المؤسسات المالية الدولية والبنوك الأجنبية لتمويل النفقات العامة وفق نسب حددها القانون، كما أشار القانون إلى الإستمرار بالاقتراض من الخارج لتمويل المشاريع التنموية وحسب أولوياتها، وحدد القانون بأن سريان العمل به لغاية نهاية السنة المالية لعام 2020، ولحين إقرار الموازنة الإتحادية القادمة.[32]

يرى الباحث ضرورة الإصلاح في الإيرادات المالية العراقية وفق سياسات وخطط مدروسة، وعدم اللجوء إلى الاقتراض المستمر وهذا ما أشارت المادة (2) من قانون الاقتراض المحلي والخارجي رقم (5) لسنة 2020، لأنه سيؤدي إلى تراكم وتفاقم الديون المالية وفوائدها على الدولة الإتحادية العراقية فضلاً عن الديون السابقة، وكل ذلك له التاثير السلبي في تلبية إحتياجات الأجيال الحالية، والأضرار المستقبلية بحقوق الأجيال القادمة في كافة المجالات، وبقاء الدولة العراقية تعاني بشكل مستمر من المديونية للجيل الحالي وتحميل الأجيال القادمة أعباء مالية ثقيلة لا دخل لهم فيها.

**الفرع الثالث: مقايضة ديون الاقتراض بالإستثمار وأثره على حقوق الأجيال القادمة:**

***Third Section: The Effect of Swapping Borrowing Debts with Investment:***

**الديون تحمل معاني كثيرة في وجدان الدول النامية، وأحد أسباب تخلفها، وبقائها بين أحضان الدول المتقدمة صناعيا ومالياً، التي تطبق شروط وتعليمات البنك الدولي لغرض تحقيق برامجها وأسسها الليبرالية المتوحشة التي لا تعرف سوى السيطرة على مقدرات الشعوب والقوة في علاقاتها الدولية.**

**إن مفهوم مقايضة أو مبادلة الديون بالإستثمار، هو عبارة عن عملية تكون بين طرفين أو أكثر تجري من خلالها تحويل جزء من المديونية إلى برامج ومشروعات ذات طبيعة تنموية بيئية، يهدف منها حماية البيئة وصيانة موارده الطبيعية، وتكون المبادلة في قطاعات الخدمات كالكهرباء والصرف الصحي، وبناء السدود والمدارس والمستشفيات...إلخ.**

**علما إن موضوع الديون يعد في الأصل على إنه يحمل طابعاً إقتصادياً، إلا أن قروض الديون لها أبعاد وجوانب سياسية وقانونية وإجتماعية على الدول.(33)**

**تعود فكرة مبادلة ديون الاقتراض بالاستثمار في البيئة الطبيعة إلى عام 1984، إذ وجدت الكثير من دول أمريكا اللاتينية مثل المكسيك والبرازيل بأنها غير قادرة على سداد ديونها الخارجية التي تعاني منها، وأساس هذا الأمر يتعلق بتحويل ديون الدول النامية إلى مشاريع استثمار، وافق المجلس التنفيذي لصندوق النقد الدولي على دعم أي عمليات من شأنها تخفيف أعباء الديون للدول ذات الموارد الإيكولوجية إلى مشاريع إستثمارية وحماية البيئة ومواردها.**

**أخذ مفهوم مقايضة الدين من قبل الخبراء الإقتصاديين بالتطور من مفهوم تحويل الدين إلى أسهم، إلى مفهوم أكثر واقعية إلى مقايضة الدين بحقوق الملكية، وقد عرف هذا المفهوم على أنه عملية تنطوي على بيع الدين الخارجي للدولة المدنية والمقومة بالعملة الأجنبية للدائن في الأسواق المالية الثانوية، وتحويل الدين الجديد إلى عملة المدين المحلية وفق السعر السائد بين العملتين وإستغلال العملة الوطنية المحلية في تملك أسهم بعض شركات القطاعات العامة أو شراء سلع خدمية أو إنشاء مشروعات ذات طبيعة مشتركة تحددها وتوافق عليها الدولة المدينة وفق أهدافها التنموية.(34)**

**يرى الباحث وجود بعدين رئيسين لمقايضة ديون الاقتراض بالإستثمار، الأول يخص الدول المانحة التي ترى المقايضة على إنها فرصة لزيادة سيطرتها وهيمنتها على الدول المقترضة وبقاء تلك الدول تحت تبعية سياساتها لمدة اطول، والثاني يتعلق بالدول المقترضة التي لا تملك أي خيار سوى الإنصياع إلى حلول الدول المانحة في تشغيل مشاريعها التنموية، دون الإهتمام بمصالح وحقوق الأجيال القادمة.**

**أولاً: مقايضة الديون بالتنمية وحماية البيئة:**

***First: Swapping Debts with Development and Environment Protection:***

**تعد الديون إحدى الآليات الإقتصادية لتمويل جزء من مشروع إنمائي متفق عليه مع الدولة المدينة، إذ تلتزم هذه الدولة بتنفيذ هذا المشروع التنموي مع ضمان حماية البيئة وتوفير المتطلبات الوطنية للدولة المدينة لتنفيذ المشروع، مقابل شطب جزء أو كل من ديونها للدول الصناعية المتقدمة مالياً، إذ يجب على الدولة المدينة أن تسعى لتحقيق التنمية المستدامة مع الحفاظ على مصالح الأجيال الحالية والقادمة من آثار التنمية غير المستدامة وخاصة لدى تنفيذ المشروعات في الدول الفقيرة، مع الأخذ بنظر الإعتبار عدم الإضرار بمصالح الأفراد من أجل التخفيف جزء من المديونية، إذ أن مقايضة الدين بالتنمية المستدامة مشابه لمبادلة الدين لحماية البيئة الطبيعية، فيما عدا الأموال التي يمكن أن تستخدم لغرض حماية وتحسين البيئة.[35]**

**كما إن مقايضة الديون المقترضة بالتنمية النظيفة هي عبارة عن آلية تقدمها الدولة صاحبة القرض إلى الدولة المقترضة من البلدان النامية، يجري فيها التمويل الكامل للمشروع الذي ستنفذه الدولة الدائنة، بشرط أن يساهم هذا المشروع في إحدى المشاريع التنموية.[36]**

**كما إن إعلان البنك الدولي عام 1987، نيته الإهتمام بالآثار التي تتعرض لها البيئة نتيجة نشاطات إستثمارية، من خلال الإعتماد على التقويم البيئي لأي نشاطات أو اعتمادات مستقبلية، فالبنك الدولي له الدور المهم في هذا الإتجاه، بصفته المصدر والممول الرئيسي لعمليات الاقتراض لحكومات الدول من خلال سياسته ذات الطابع المزدوج في التعامل مع الدول النامية أو الدول المانحة، ويلعب الدور الريادي في إدارة وإعادة توجيه القروض وبرامج التنمية نحو مستوى أوسع وأكبر بالإهتمام بالبيئة ودعم التنمية المستدامة.[37]**

**يرى الباحث بأنه على الدول أو المؤسسات الدولية المالية المانحة للديون لدى قيامها بالمقايضة عليها الالتزام بحماية البيئة مقابل الإعفاء من الديون من خلال قيام الدولة المقترضة بأنشطة تسعى من نشاطها حماية وصيانة البيئة، مع ضرورة وجود نظام إقتصادي ذا طبيعة تنموية مستقبلية يستوعب البيئة ومستقبل ومصالح الأجيال القادمة، فمن حق الجيل الحالي العيش بمستوى لائق كما يعيشه مواطنوا البلدان المتقدمة من إستقرار ورفاهية، مع الحفاظ على حقوق ومصالح الأجيال القادمة بنفس المستوى أو بأفضل حال منه، وعلى الدول المقترضة أن تراعي بشكل متوازن مصالح وحياة الأجيال القادمة ومدى الإستفادة من طلب الاقتراض.**

**ثانياً: مقايضة الديون تنهب ثروات الاجيال القادمة:**

***Second: Swapping Debts Plunder the Fortune of the next Generations:***

**يترتب على الاقتراض الحكومي تراكم الديون المحلية، يتحمل على أثرها الأجيال القادمة في المجتمع أعباء وتكاليف ديون الاقتراض وفوائدها، وله التأثير السلبي على المستوى المعيشي ورفاهية الأجيال القادمة لحساب الأجيال الحالية، وهذا يعني عدم وجود عدالة توزيعية بين الأجيال في حصتهم من الثروات الطبيعية بالحاضر والمستقبل، وإن التوسع بالاقتراض والمديونية سيؤدي إلى تفاقم وزيادة الأعباء المالية للدين وتكاليفه والضغط على الدولة وموازنتها العامة، وإن الهدف الأساسي للدول المانحة وتداخلها الإيكلوجي هو السيطرة على مقدرات وثروات الدول النامية واستغلالها بشكل مفرد دون مراعاة حقوق الأجيال القادمة في هذه الثروات.[38]**

**يرى الباحث إن الدعم الدولي المالي بالاقتراض يجب أن لا يتسم في طياته شروط ذات منحى لا يتفق مع توجهات السياسات العامة للدولة المقترضة، لأنها قد تؤدي إلى تقليل تجاه الدول طالبة الاقتراض إلى هذه المؤسسات الدولية أو الدول المانحة إلا في الحالات القصوى التي تحتاجها تلك الدول، مع الأخذ بنظر الإعتبار ضرورة الإنتباه لما تسببه شروط السياسات التنموية البديلة عن الديون من إنعكاسات سلبية على البيئة والدعم المالي لتمويل المشروعات التي تخدم البيئة لدى تقويم الأداء التنموي للدولة المقترضة، والدولة من جانبها تقوم بزيادة في أسعار السلع الإستهلاكية فينتج عن ذلك المزيد من الضغط على قطاعات كبيرة من المواطنين أصحاب الدخل المحدود، مما يدفع بالدولة توجيه إهتمامها نحو الحصول على المقومات الأساسية لحياة السكان دون الإتجاه نحو العناية في تحسين وصيانة البيئة.**

# الخاتمـــــــة

## *Conclusion*

لا شك إن البحث في دراسة الاقتراض الحكومي وآثاره على حقوق الأجيال القادمة، والتوصل إلى السبل الكفيلة لضمان حقوق الأجيال القادمة دستورياً، وتلبية متطلبات وإحتياجات الأجيال الحالية من المسائل المهمة والأخلاقية في عدم الإخلال بحقوق الأجيال القادمة بهذه القروض وعدم تحميلها أعباء مالية لا دخل لهم فيها، وقد توصلنا إلى الإستنتاجات والمقترحات الآتية:

### اولا: الاستنتاجات:

***First: Conclusions:***

1. يعد الاقتراض الحكومي، أداة تمويل لكثير من الدول النامية التي تعاني ميزانياتها ونفقاتها الحكومية العامة لعجز كبير متراكم، لكنه يعد ضريبة مؤجلة ويشكل عبئاً مالياً إضافياً على كاهل الأجيال الحالية والقادمة.
2. لا يمكن قيام الحكومة بالاقتراض إلا بعد حصولها على موافقة السلطة التشريعية، وإصدار تشريع قانوني من قبل السلطة التشريعية يسمح للسلطة التنفيذية بطلب وإكمال عملية الاقتراض سواء أكان قرضاً داخلياً أم خارجياً.
3. ان مقايضة (مبادلة) الديون بالبيئة الطبيعية لها تأثيرات متعددة في الحقوق الأساسية للسكان، مما يتطلب دراسة تأثير مشاريع الإستثمار بالمقايضة على البيئة، فضلاً عن الجوى الإقتصادية للأجيال الحالية والقادمة من عملية مقايضة الديون.
4. ممكن أن تصب مبادلة الديون في مجالات إعمار البنى التحتية والتنمية المستدامة للدول النامية، وتحويل هذه الديون إلى استثمارات في البيئة الطبيعة، مما يساعد ذلك على شطب جزء من مديونتها للدول الكبرى.

### ثانيا: التوصيات:

***Second: Recommendations:***

1. على المشرع العراقي معالجة وتعديل المادة(110/أولاً) من الوثيقة الدستورية وتضمينها نصاً دستورياً صريحا ينظم عملية الاقتراض الحكومي العام، وعدم قيام السلطة التنفيذية بأي التزامات مالية يترتب عليها ديون على الدولة العراقية، إلا بعد موافقة السلطة التشريعية وإصدار قانون الاقتراض الحكومي.

2. ندعو المشرع العراقي بيان الأسباب والمسائل التي تدعوا باللجوء إلى الاقتراض الحكومي، سواء أكان داخلياً أم خارجياً، مع إدراج المشاريع التي تجرى عليها إنفاق مبالغ الاقتراض الحكومي في مشروع الموازنة السنوية العامة.
3. توزيع عبء الاقتراض الحكومي بشكل عادل ومنصف بين الأجيال الحالية والقادمة، على ان يجري إنفاق مبلغ الاقتراض في المشاريع الإستثمارية ذات البعد المستقبلي.
4. نرى ضرورة إصلاح منظومة الإيرادات المالية العراقية، وتجنب اللجوء إلى الاقتراض، لآثاره السلبية على الدولة العراقية، وتفاقم المديونية على الأجيال الحالية والقادمة.
5. التأكيد على الدول المقرضة عند مبادلاتها للديون مقابل الإستثمار في البيئة على ضرورة الالتزام بحماية البيئة خلال القيام بأنشطتها التنموية.

## الهـــوامـــش

### *Endnotes*

(1) مختار هزاع التميمي، التنظيم القانوني لتمويل الوحدات الإدارية المحلية (دراسة مقارنة)، ط1، المؤسسة المصرية للنشر والتوزيع، القاهرة، 2020، ص 192– 193.

(2) د. خالد شحادة الخطيب، د0 أحمد زهير شامية، أسس المالية العامة، ط4، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، 2012، ص 237.

(3) د. طاهر الجنابي، علم المالية العامة والتشريع المالي، ط1، شركة العاتك لصناعة الكتب، القاهرة، 2017، ص 78.

(4) د. حسن دردوري، د0 لقليطي الأخضر، أساسيات المالية العامة، ط1، دار حميترا للنشر والترجمة، القاهرة، 2018، ص 132– 133.

(5) د. عبد اللطيف مصطيفي، د0 عبد الرحمن سانيه، دراسات في التنمية الإقتصادية، ط1، مكتبة حسن العصرية، بيروت، 2014، ص 228.

(6) د. مي محرزي، طبيعة القرض العام ومبرراته وآثاره الإقتصادية، مجلة جامعة تشرين للبحوث والدراسات العلمية، سلسلة العلوم الإقتصادية والقانونية، العدد/2، المجلد/ 38، سوريا، 2012، ص 75– 76.

(7) د. علي خليفة الكواري، دور المشروعات العامة في التنمية الإقتصادية، ط1، عالم المعرفة– منتدى الخليج العربي، الكويت، 1981، ص 21– 22.

(8) سالار ناجي إسماعيل، دور التشريع في معالجة الفساد الإقتصادي، ط1، المصرية للنشر والتوزيع، القاهرة، 2018، ص 273.

(9) د. علاء إبراهيم عبد المعطي، أذونات وسندات الخزانة العامة (دراسة مقارنة)، ط1، دار الفكر والقانون للنشر والتوزيع، المنصورة، 2016، ص 119.

(10) بول ميلز، جون بريسلي، التمويل الإسلامي النظرية والتطبيق، ط1، مكتبة الملك فهد الوطنية للنشر، الرياض، 2014، ص184– 185.

(11) د. محمد غالي راهي الحسيني، التوسع المالي وإتجاهات السياسة المالية: دراسة تحليلية، ط1، دار اليازوري العلمية للنشر والتوزيع، عمان، 2018، ص 177.

(12) د. غانم عبد دهش عطية الكرعاوي، تنظيم الإختصاصات الدستورية في نظام الثنائية البرلمانية (دراسة مقارنة)، ط1، المركز العربي للنشر والتوزيع، القاهرة، 2017، ص 338.

(13) د. حنان محمد القيسي، النظرية العامة في القانون الدستوري، ط1، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، 2015، ص 57.

(14) د. غانم عبد دهش عطية الكرعاوي، مصدر سبق ذكره، ص 340–341.

(15) د. عثمان سلمان غيلان العبودي، الإشكالات الدستورية والقانونية في تنظيم الإختصاصات المالية الإتحادية، ط1، المركز العربي للنشر والتوزيع، القاهرة، 2019، ص291.

(16) د. أفين خالد عبد الرحمن، المركز القانوني لعضو البرلمان (دراسة مقارنة)، ط1، المركز العربي للنشر والتوزيع، القاهرة، 2017، ص414– 415.

(17) المواد (3، 136، 137) من دستور دولة الكويت لعام 1962، متوفر على الموقع الألكتروني:
الزيارة 2021/4/14 الساعة 3:10 مساءا
*https://www.aljazeera.net/encyclopedia/events*

(18) د. زكريا المصري، العقود الإدارية ما بين الالتزام القانوني والواقع العملي، ط1، دار الفكر والقانون للنشر والتوزيع، المنصورة، 2014، ص 33– 34.

(19) المادتان (120– 134) من دستور دولة الإمارات العربية المتحدة لعام 1971،
**متوفر على الموقع الألكتروني : الزيارة 2021/4/15 الساعة 2:43 مساءا**
*https://www.constituteproject.org/constitution/Unitet-Arab-Emirates*

(20) الدساتير العراقية ودراسة مقارنة بمعايير الحقوق الدستورية الدولية، ط1، شركة بويد للطباعة، المعهد الدولي لحقوق الإنسان، كلية الحقوق، جامعة ديبول، نيويورك، 2005، ص 25– 26.

(21) المادة (69/ح) من دستور العراق المؤقت لعام 1964 (الملغى)، منشور في جريدة الوقائع العراقية، العدد/949 في 1964/5/10.

(22) المادة (9/64) من دستور العراق المؤقت لعام 1968 (الملغى)، منشور في جريدة الوقائع العراقية، العدد/1625 في 1968/9/21.

(23) المادة (61/و) من دستور العراق المؤقت لعام 1970(الملغى)، منشور في جريدة الوقائع العراقية، العدد/1900 في 1970/7/17.

(24) الدساتير العراقية ودراسة مقارنة بمعايير الحقوق الدستورية الدولية، مصدر سبق ذكره، ص 171.

(25) المادة (110/أولا) من دستور جمهورية العراق لعام 2005، منشور في جريدة الوقائع العراقية، العدد/4012 في 2005/12/28.

(26) المادتان (80/سادساً، 106/ أولاً) من دستور جمهورية العراق لعام 2005، منشور في جريدة الوقائع العراقية، العدد/4012 في 2005/12/28.

(27) المادة (684) من القانون المدني العراقي رقم (40) لسنة 1951، وتعديلاته، منشور في جريدة الوقائع العراقية، العدد/ 3015 في 1951/8/9.

(28) المواد (1، 2، 3) من قانون الإدارة المالية والدين العام لسلطة الإئتلاف المؤقتة رقم (95) لسنة 2004، منشور في جريدة الوقائع العراقية، العدد/3984 في 2004/6/4.

(29) د. عثمان سلمان غيلان العبودي، مصدر سبق ذكره، ص 480.

(30) د. غانم عبد دهش عطية الكرعاوي، مصدر سبق ذكره، ص 337.

(31) سعيد النعمان، قانون الاقتراض الداخلي والخارجي، مقال منشور في المنتدى العراقي للنخب والكفاءات، متوفر على الموقع الألكتروني: الزيارة 2021/4/19 الساعة 11:10صباحا

*https://Iraqi-forum2014.com/%D8%A7%9*

(32) المواد (1، 2، 8) من قانون الاقتراض المحلي والخارجي المرقم(5) لسنة 2020، منشور في جريدة الوقائع العراقية، العدد/4590 في 2020/7/6.

(33) د. رياض صالح أبو العطا، ديون العالم الثالث على ضوء أحكام القانون الدولي، ط1، دار النهضة العربية، القاهرة، 1993، ص 12.

(34) محمود حامد محمود، العلاقات النقدية الدولية، ط1، دار حميترا للنشر والترجمة، القاهرة، 2017، ص124–125.

(35) محسن عبد الحميد توفيق، الإدارة البيئية في الوطن العربي، ط1، المنظمة العربية للتربية والثقافة والعلوم، تونس، 1993، ص 42.

(36) منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة، تقرير حالة الاغذية والزراعة، روما، 2002، ص 187.

(37) *W0rld Commission on Environment, our common future Oxford University, 1987, P.33.*

(38) د. محمود حامد محمود، قضايا إقتصادية معاصرة، ط1، دار حميترا للنشر والترجمة، القاهرة، 2017، ص 45.

# المصـــــــادر

***References***

**أولاً: الكتب:**

***First: Books:***


I. د. أفين خالد عبد الرحمن، المركز القانوني لعضو البرلمان (دراسة مقارنة)، ط1، المركز العربي للنشر والتوزيع، القاهرة، 2017.

II. د. حسن دردوري، د0 لقليطي الأخضر، أساسيات المالية العامة، ط1، دار حميترا للنشر والترجمة، القاهرة، 2018.

III. د. حنان محمد القيسي، النظرية العامة في القانون الدستوري، ط1، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، 2015.

IV. د. خالد شحادة الخطيب، د0 أحمد زهير شامية، أسس المالية العامة، ط4، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، 2012.

V. د. رياض صالح أبو العطا، ديون العالم الثالث على ضوء أحكام القانون الدولي، ط1، دار النهضة العربية، القاهرة، 1993.

VI. د. زكريا المصري، العقود الإدارية ما بين الالتزام القانوني والواقع العملي، ط1، دار الفكر والقانون للنشر والتوزيع، المنصورة، 2014.

VII. سالار ناجي إسماعيل، دور التشريع في معالجة الفساد الإقتصادي، ط1، المصرية للنشر والتوزيع، القاهرة، 2018.

VIII. د. طاهر الجنابي، علم المالية العامة والتشريع المالي، ط1، شركة العاتك لصناعة الكتب، القاهرة، 2017.

IX. د. عبد اللطيف مصطيفي، د0 عبد الرحمن سانيه، دراسات في التنمية الإقتصادية، ط1، مكتبة حسن العصرية، بيروت، 2014.

X. د. عثمان سلمان غيلان العبودي، الإشكالات الدستورية والقانونية في تنظيم الإختصاصات المالية الإتحادية، ط1، المركز العربي للنشر والتوزيع، القاهرة، 2019.

XI. د. علاء إبراهيم عبد المعطي، أذونات وسندات الخزانة العامة (دراسة مقارنة)، ط1، دار الفكر والقانون للنشر والتوزيع، المنصورة، 2016.

XII. د. علي خليفة الكواري، دور المشروعات العامة في التنمية الإقتصادية، ط1، عالم المعرفة– منتدى الخليج العربي، الكويت، 1981.

XIII. د. غانم عبد دهش عطية الكرعاوي، تنظيم الإختصاصات الدستورية في نظام الثنائية البرلمانية (دراسة مقارنة)، ط1، المركز العربي للنشر والتوزيع، القاهرة، 2017.

XIV. محسن عبد الحميد توفيق، الإدارة البيئية في الوطن العربي، ط1، المنظمة العربية للتربية والثقافة والعلوم، تونس، 1993.

XV. د. محمد غالي راهي الحسيني، التوسع المالي وإتجاهات السياسة المالية: دراسة تحليلية، ط1، دار اليازوري العلمية للنشر والتوزيع، عمان، 2018.

XVI. محمود حامد محمود، العلاقات النقدية الدولية، ط1، دار حميترا للنشر والترجمة، القاهرة، 2017.

XVII. د. محمود حامد محمود، قضايا إقتصادية معاصرة، ط1، دار حميترا للنشر والترجمة، القاهرة، 2017.

XVIII. مختار هزاع التميمي، التنظيم القانوني لتمويل الوحدات الإدارية المحلية (دراسة مقارنة)، ط1، المؤسسة المصرية للنشر والتوزيع، القاهرة، 2020.

**ثانياً: البحوث والمجلات والمقالات والصحف:**

***Second: Researches, Journals, Essays, and Newspapers:***

I. جريدة الوقائع العراقية، العدد /3015 في 1951/8/9.

II. جريدة الوقائع العراقية، العدد /949 في 1964/5/10.

III. جريدة الوقائع العراقية، العدد /1625 في 1968/9/21.

IV. جريدة الوقائع العراقية، العدد /1900 في 1970/7/17.

V. جريدة الوقائع العراقية، العدد /3984 في 2004/6/4.

VI. جريدة الوقائع العراقية، العدد /4012 في 2005/12/28.

VII. جريدة الوقائع العراقية، العدد/4590 في 2020/7/6.

VIII. د. مي محرزي، طبيعة القرض العام ومبرراته وآثاره الإقتصادية، مجلة جامعة تشرين للبحوث والدراسات العلمية، سلسلة العلوم الإقتصادية والقانونية، العدد/2، المجلد/38، سوريا، 2012.

**ثالثاً: التشريعات الدستورية والقانونية:**

***Third: Legal and Constitutional Legislations:***

I. دستور العراق المؤقت لعام 1964.

II. دستور العراق المؤقت لعام 1968.

III. دستور جمهورية العراق لعام 2005.

IV. القانون المدني العراقي رقم (40) لسنة 1951، وتعديلاته.

V. قانون الإدارة المالية والدين العام لسلطة الإئتلاف المؤقتة رقم (95) لسنة 2004، منشور في قانون الاقتراض المحلي والخارجي المرقم (5) لسنة 2020.

**رابعاً: الكتب المترجمة:**

***Fourth: Translated Books:***

I. بول ميلز، جون بريسلي، التمويل الإسلامي النظرية والتطبيق، ط1، مكتبة الملك فهد الوطنية للنشر، الرياض، 2014.

**خامساً: الكتب الأجنبية:**

***Fifth: Foreign Books:***

*I. W0rld Commission on Environment, our common future Oxford University, 1987, P.33.*

**سادساً: التقارير:**

***Sixth: Reports:***

I. منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة، تقرير حالة الاغذية والزراعة، روما، 2002.

**سابعاً: مصادر الأنترنيت:**

***Seventh: Online Resources:***

I. دستور دولة الكويت لعام 1962، متوفر على الموقع الألكتروني:
*https://www.aljazeera.net/encyclopedia/events*

II. دستور دولة الإمارات العربية المتحدة لعام 1971، متوفر على الموقع الألكتروني:
*https://www.constituteproject.org/constitution/Unitet-Arab-Emirates*

III. سعيد النعمان، قانون الاقتراض الداخلي والخارجي، مقال منشور في المنتدى العراقي للنخب والكفاءات، متوفر على الموقع الألكتروني:
*https://Iraqi-forum2014.com/%D8%A7%9*