

الصندوق العراقي للتنمية الخارجية

وطبيعته القانونية (مستل)

أ.م.د. سعد عطية حمد

أستاذ المالية العامة المساعد

جامعة كركوك/ كلية القانون والعلوم السياسية

م.م. لنجه صالح حمه طاهر

طالبة دكتوراه/ كلية القلم الجامعة

المقدمة

يعد الصندوق العراقي للتنمية الخارجية أول صندوق أسسه العراق في السبعينيات من القرن الماضي، حيث قام بمجموعة من النشاطات التي تمثلت بتقديم المساعدات الإنمائية الخارجية والتي ابتدأت مع تنامي عوائده النفطية، ولم يكتب لها الاستمرار بفعل اندلاع حرب الثمانينيات وما تطلبه من إيلاء المجهود الحربي الأولوية المطلقة في التصرف بموارد القطر المالية، وقد كانت لطبيعة المساعدات التي يقدمها الصندوق السبب في احتدام الجدل حول طبيعته القانونية كونها بعيدة جداً عما تقوم به الصناديق السيادية في العالم.

أولاً: أهمية البحث: تكمن أهمية البحث في تحديد الطبيعة القانونية للصندوق العراقي للتنمية الخارجية وهل يعد صندوقاً سيادياً أم تنطبق عليه وصف صندوق آخر غير سيادي.

ثانياً: مشكلة البحث: تتجسد مشكلة البحث في كون الصندوق وعلى الرغم من تأسيسه في سبعينيات القرن الماضي إلا أنه لم يجري عليه أي تحديثات أو تغييرات في

أنشطته وأن القروض التي منحها الصندوق لم يتم سدادها من قبل الدول التي حصلت عليها لغاية الآن.

ثالثاً: هدف البحث: يهدف البحث إلى توضيح تجربة الصندوق في تقديم جزء من المساعدات الخارجية للدول النامية وتحديد طبيعة الصندوق على ضوء هذه المساعدات والأعمال.

رابعاً: هيكليّة البحث: سنقسم البحث إلى مقدمة ومبحثين، نخصص الأول منه للتعريف بالصندوق العراقي للتنمية الخارجية وذلك في أربع مطالب، يكون الأول لنشأة الصندوق والثاني للتشكيل الإداري للصندوق وهيكلته والثالث لأهداف الصندوق، أما الرابع والأخير فسيكون لأموال الصندوق.

أما المبحث الثاني فسنتناول فيه الطبيعة القانونية للصندوق العراقي للتنمية الخارجية وذلك في مطلبين، نخصص الأول للحديث عن أنشطة الصندوق، أما الثاني فسنحدث فيه عن الطبيعة القانونية للصندوق، ثم نختم دراستنا بخاتمة نبين فيه أهم ما توصلنا إليه من استنتاجات وتوصيات.

المبحث الأول

التعريف بالصندوق العراقي للتنمية الخارجية

إن التعرف على الصندوق العراقي للتنمية الخارجية وطبيعته أعماله يتطلب الرجوع إلى قانون تأسيس الصندوق ونظامه، حيث تضمن قانون الصندوق (١٥) خمس عشرة مادة وقد تناولت (طبيعة المشاريع المشمولة بتمويل الصندوق ورأسمال الصندوق ومجلس إدارة الصندوق وموارد الصندوق والعملات التي تم التمويل بموجبها ونشاط الصندوق) أما نظام الصندوق فقد تألف من (٢١) احدى وعشرين مادة توزعت على أربعة فصول في الأحكام الإدارية والفنية والمالية والختامية وعلى ضوء مواد قانون ونظام الصندوق سيتسنى لنا التعرف بشكل أكبر على طبيعة عمل هذا الصندوق حيث

سنتناول كل ما يتعلق بالصندوق في عدة مطالب، نخصص الأول للحديث عن نشأة الصندوق، والثاني للتشكيل الإداري للصندوق وهيكلته، والثالث لأهداف الصندوق، والرابع لأموال الصندوق وكما يأتي:

المطلب الأول

نشأة الصندوق

أنشئ الصندوق العراقي للتنمية الخارجية في عام ١٩٧٤ بموجب القانون رقم (٧٧) لسنة ١٩٧٤ والصادر بموجب قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) المرقم ٦٣٦ في ١٩٧٤/٦/٦، كمؤسسة مالية عراقية ذات شخصية معنوية واستقلال مالي وإداري، يكون مقره الرئيس في العاصمة بغداد، وله إنشاء فروع أو مكاتب أو التوكيل خارج العراق حسبما تقتضيه أعماله. (المادة (١) من قانون الصندوق العراقي للتنمية الخارجية المعدل)

ومن خلال الرجوع إلى الأسباب الموجبة لنشأة الصندوق في قانون الصندوق العراقي للتنمية الخارجية يتبين لنا أن أسباب نشأة هذا الصندوق هي:

١- الأسباب السياسية: - إن الهدف من إنشاء الصندوق هو لتقديم المساعدات الخارجية لبعض الدول، ويكمن وراء هذه المساعدات بعضاً من الأسباب السياسية تتبع من السياسة الخارجية للدولة العراقية آنذاك، فإن لتقديم المساعدات هنا بعدين أساسيين أحدهما قومي والآخر دولي (العاني، جودت كاظم)، دور المساعدات في السياسة الخارجية، ١٩٨٢، المعهد العالي للدراسات القومية والاشتراكية، ص ٣٩٦).

وهذا ما جاء ضمن الأسباب الموجبة لإنشاء الصندوق «انطلاقاً من إيمان العراق برسالته القومية التقدمية نحو الأقطار العربية وحرصاً منه على واجباته الإنسانية نحو المجتمع العالمي ككل وشعوب البلدان النامية كنوع خاص» (الأسباب الموجبة في قانون الصندوق العراقي للتنمية الخارجية المعدل).

ويتمثل البعد القومي بمسعى الدولة العراقية إلى تهيئة الإمكانيات والمستلزمات اللازمة لإرساء دعائم التكامل الاقتصادي العربي كخطوة على طريق إرساء التضامن العربي وصولاً إلى تحقيق الوحدة العربية.

أما البعد الدولي فيتمثل بمحاولة الدولة العراقية تخفيف الاعتماد المطلق للدول النامية على المساعدات الخارجية المقدمة من الدول المتقدمة بغية تعزيز موقفها المستقل وتكثيف سياساتها الخارجية والعمل على استقطابها باتجاه يخدم المصلحة العليا للبلاد (جودت كاظم العاني، المصدر السابق، ص ٤٠٤).

٢- الأسباب الإنمائية (تحقيق التنمية في الدول النامية): من خلال الرجوع إلى الحقبة الزمنية التي أنشئ فيها الصندوق يتجلى لنا أن العراق كان يعيش حالة من الرفاهية والانتعاش الاقتصادي نوعاً ما، إذا ما قورن بالوقت الحالي، فقد امتازت تلك الحقبة بتنامي الإيرادات النفطية والقدرة المالية للدولة لدرجة مكنته من الانضمام إلى صفوف الدول المانحة للمساعدات الخارجية. وعلى الرغم من ذلك فلم يخرج العراق من مصاف الدول النامية، حيث لم يتمكن من إرساء قاعدة إنتاجية صناعية كبيرة ومتجددة تكسر طوق اعتماده الكلي تقريباً على الثروة النفطية، كما انه يفتر إلى سيولة نقدية متراكمة تستطيع أن تغطي جميع مشاريعه التنموية الطموحة خلافاً لمعظم الدول العربية الأخرى المنتجة للنفط وخاصة دول الخليج العربي والتي تملك رصيماً متراكماً من العملات الصعبة مخزوناً في المصارف منذ سنوات طويلة. بيد أن ذلك لم يمنع العراق من تقديم المساعدات الخارجية للبلدان النامية والدول المحتاجة لتلك الإعانات، وهذا ما نصت عليه الأسباب الموجبة من قانون الصندوق بنصها الآتي « وأخذاً بنظر الاعتبار موقع العراق كبلد منتج للنفط تتوفر لديه عوائد يحتاجها لمشاريعه الإنمائية العديدة داخل القطر إلا أنه - مع ذلك - يحرص على إشراك الأقطار العربية والبلدان النامية في الإفادة منها فقد تقرر إنشاء صندوق للتنمية الخارجية يسهم في تحقيق ما تؤمن به حكومة الجمهورية العراقية وتطمح إلى تحقيقه في مجالات التنمية والتكامل

الاقتصادي بين الأقطار العربية والتطور الاقتصادي والاجتماعي في بلدان العالم النامي»(الأسباب الموجبة في قانون الصندوق العراقي للتنمية الخارجية المعدل).

يتضح لنا من هذا النص أنه وعلى الرغم من حاجة العراق لتلك الأموال والعوائد في دعم مشاريعه الإنمائية الداخلية إلا أن ذلك لم يمنعه من تقديم المساعدة وعلى حساب مصلحته للدول النامية ليطغي على السبب من إنشاء الصندوق السبب الإنمائي للدول النامية. إيماناً بمنطلق أن التكامل الاقتصادي بين الدول العربية يحقق التكامل الاقتصادي في الدولة العراقية آنذاك، وهذا ما نراه منافياً للغرض الذي يتم بموجبه إنشاء الصناديق.

٣- الأسباب الاقتصادية: تشكل الأسباب الاقتصادية واحدة من أهم أسباب نشأة الصندوق العراقي للتنمية الخارجية، فعلى الرغم من أن الدافع الباعث لإنشاء الصندوق ليس اقتصادي، إلا أنه يحتل مرتبة مهمة من ضمن الأسباب والدوافع الأساسية لنشأة الصندوق، إذ نلاحظ أن تشترط الدولة العراقية لم تشترط على الدول المستفيدة من المساعدات الخارجية المقدمة لها شراء السلع والخدمات العراقية، فلم يكن القصد من منح هذا المساعدات تعزيز الصادرات العراقية من السلع والخدمات إلى الدول المستفيدة منها خلافاً لمعظم المساعدات الخارجية المقدمة من الدول المتقدمة التي تجعل منها هدفاً الأسمى. وهذا ما أكدته الأسباب الموجبة لإنشاء الصندوق العراقي للتنمية الخارجية والتي نصت على: «رغبة في توفير بعض أسباب الرفاه المادي والتقدم الاقتصادي لشعوب ودول العالم الأكثر حاجة إلى المساعدات المالية للأخذ بيدها في دروب التطور الاقتصادي والاجتماعي»(الأسباب الموجبة في قانون الصندوق العراقي للتنمية الخارجية المعدل).

هذا يعني أن السبب الاقتصادي لإنشاء الصندوق هو تقديم المساعدات للدول المحتاجة بغية تحقيق نوع من الرفاه المادي، وهذا يعني أن العراق كان يهدف من وراء ذلك تعزيز وتحسين علاقاته الاقتصادية مع البلدان المقدمة لها تلك المساعدات وفتح

منافذ جديدة للتبادل التجاري معها خصوصاً وأن أغلب البلدان غير العربية المستفادة من هذه المساعدات لم يكن لها أي تبادل تجاري يذكر مع العراق.

المطلب الثاني

التشكيل الإداري للصندوق وهيكلية

يتشكل الصندوق العراقي للتنمية الخارجية من مجلس الإدارة ومجلس التخطيط ومجموعة من الأقسام الإدارية والفنية والمالية تتولى كل منها إدارة الصندوق وتنظيمه وكل حسب اختصاصه.

يكون مجلس إدارة الصندوق هو السلطة العليا في الصندوق وله حق منح بعض الصلاحيات لرئيس المجلس أو من يخوله (قانون الصندوق العراقي للتنمية الخارجية المعدل الفقرة (٢) المادة ٧)، كما ويقوم بوضع النظام الداخلي للصندوق على أن يخضع لموافقة مجلس التخطيط (الفقرة (٣) من المادة (٧) من قانون الصندوق العراقي للتنمية الخارجية المعدل). ويتكون مجلس إدارة الصندوق من رئيس وستة من الأعضاء الأصليين وعضوين احتياط، يكون الرئيس متفرغ وبدرجة وزير ويكون الأعضاء الأصليون والاحتياط من ذوي الكفاءة والاختصاص ويعينون جميعهم بمرسوم جمهوري ولمدة ثلاث سنوات قابلة للتجديد (الفقرة (١) من المادة (٧) في قانون الصندوق العراقي للتنمية الخارجية المعدل، والفقرة (ثانياً) من المادة (١) من نظام الصندوق العراقي للتنمية الخارجية رقم (٣٤) لسنة ١٩٧٧)، ويكون هذا المجلس هو السلطة العليا في الصندوق.

ويذكر أن الصندوق قد عانى منذ عام ٢٠٠٣ ولغاية عام ٢٠١٤ من عدم تحقق هذه المادة -فقرة ١ من المادة ٧- من قانونه حيث كان يدير الصندوق مدير عام بدرجة خاصة تكون قراراته منفردة بدون تشكيل مجلس إدارة للصندوق وحسب ما نص عليه قانونه (واثق، إلهام محمد، المحاسبة عن أموال الصناديق السيادية في ضوء الممارسات المحاسبية الحكومية، ٢٠٠٦، كلية الإدارة والاقتصاد، جامعة بغداد، ص ١٠٤).

واستناداً إلى قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) رقم (٣٩٠) في ١/٤/١٩٨٤ فقد تم تعديل درجة رئيس الصندوق إلى درجة خاصة (عبد العزيز، عصام فرج، مساعدات العراق الخارجية من خلال الصندوق العراقي للتنمية الخارجية، ١٩٩٠، كلية الإدارة والاقتصاد، جامعة المستنصرية، ص ٦٩).

أما الأقسام التي يتكون منها الصندوق فهي الأقسام التالية (واثق، إلهام محمد والمعيني، سعد سلمان، متطلبات الشفافية والإفصاح عن صناديق الثروة السيادية في ظل مبادئ سانتياغو، ٢٠١٤، ص ٢١):

١- قسم الموارد البشرية: يركز هذا القسم على المهام الخاصة بالمنتسبين من خلال تقسيم الصندوق وفقاً للأنشطة المختلفة التي يقوم بها من قروض ومنح وإبرام الاتفاقيات، كما ويهتم هذا القسم بشؤون المنتسبين فيحرص على متابعة السجلات الخاصة بانتسابهم وصرف مستحقاتهم المالية، علماً أن منتسبو الصندوق يخضعون إلى قواعد الخدمة والملاك والانضباط التي يخضع لها منتسبو المصارف العراقية حسب قانون الصندوق (المادة ٩) من قانون الصندوق العراقي للتنمية الخارجية المعدل).

٢- قسم القروض: ويختص هذا القسم بتقديم ومنح القروض المتوسطة والطويلة الأجل إلى البلدان العربية والنامية التي يهدف الصندوق إلى تمويل مشاريعها الإنمائية وخططها التنموية، على أن تخضع لمصادقة رئيس مجلس التخطيط (المادة ٨) من قانون الصندوق العراقي للتنمية الخارجية المعدل؛ وبإقرار مجلس إدارة الصندوق (الفقرة (أولاً) من المادة (٢) من نظام الصندوق العراقي للتنمية الخارجية).

٣- قسم العلاقات المالية الدولية: ويتولى هذا القسم تنسيق العلاقات المالية مع الهيئات المالية والجهات المختصة في جميع دول العالم وبالأخص الدول النامية التي يهتم الصندوق بتمويل مشاريعها التنموية من خلال المشاركة في جمع

المعلومات وتنظيم البيانات المتعلقة بالمنح والمساعدات الخارجية التي يقدمها الصندوق، وكذلك التنسيق مع الصناديق التنموية والمؤسسات المالية الدولية في شأن برامج المنح والمساعدات الخارجية، كما ويختص هذا القسم بمتابعة سداد الدول المعنية للقروض التي يقدمها الصندوق.

٤- قسم العلاقات المالية العربية: ويشمل جميع ما ذكرناه في النقطة السابقة ولكن على مستوى الدول العربية.

٥- قسم الاتفاقيات: ويهتم هذا القسم بتنظيم اتفاقيات القروض الثنائية والمتعددة الأطراف التي يبرمها الصندوق مع الدول النامية والعربية، ويتولى تنفيذ الاتفاقيات رئيس مجلس إدارة الصندوق باعتباره المسؤول المباشر (الفقرة ٥ من المادة (٥) من نظام الصندوق العراقي للتنمية الخارجية).

٦- قسم الاستثمارات: ويقوم هذا القسم بإنجاز أنشطة الصندوق من استثمار الأموال المتوفرة من خلال عقد اتفاقيات مع الدول النامية والفقيرة (العبيدي، إلهام محمد واثق، المحاسبة عن أموال الصناديق السيادية في ضوء الممارسات المحاسبية الحكومية، مصدر سابق، ص ١٠٧).

٧- قسم الحسابات: ويرأس هذا القسم مراقب الحسابات الذي يعين من قبل رئيس مجلس التخطيط، ويتولى مراقب الحسابات إدارة شؤون الحسابات وتدقيق حسابات الصندوق وإعداد الموازنة التخمينية وتقديم الحسابات الختامية إلى ديوان الرقابة المالية لإقرارها (الفقرة ٢) من المادة (١٠) من قانون الصندوق العراقي للتنمية الخارجية المعدل).

ويذكر أن إدارة الصندوق لم تقدم بيانات الصندوق ولا التقرير السنوي الخاص بأعمال الصندوق منذ عام ٢٠٠٣ ولغاية يومنا هذا، وهذا مخالف لإحكام البند (ح) من المادة الخامسة من نظام الصندوق الذي يلزم الرئيس بتقديم تقرير سنوي عن بيانات الصندوق مصادق عليها من قبل مراقب الحسابات وشرح مفصل عن عمل الصندوق

خلال السنة المالية المنصرمة (البند ح) من الفقرة (أولاً) من المادة (٥) من نظام الصندوق العراقي للتنمية الخارجية).

من خلال ما تقدم يتبين لنا أن الصندوق العراقي للتنمية الخارجية صندوق مستقل يدار من قبل هيئة مستقلة، ويخضع الصندوق لإشراف وزارة المالية، وإن انفراد وزارة المالية بالإشراف على تسيير أعمال الصندوق يعني هيمنة الحكومة على الصندوق وهذا ما يؤدي إلى تدني كفاءة استغلال الصندوق بالنظر لهيمنة الاعتبارات السياسية على حساب الاعتبارات الاقتصادية في تسيير الصندوق، كما أن انعدام الرقابة المستقلة (البرلمانية) على الصندوق يعني استعمال الحكومة لموارد الصندوق من دون الرجوع إلى البرلمان وهذا ما يؤثر سلباً على تسيير أعمال الصندوق (العبيدي، الهام محمد واثق والمعيني، سعد سلمان، متطلبات الشفافية والإفصاح عن صناديق الثروة السيادية في ظل مبادئ سانتياغو، مصدر سابق، ص ٢٢).

المطلب الثالث

أهداف الصندوق العراقي للتنمية الخارجية

لقد حددت المادة الثانية من قانون الصندوق العراقي للتنمية الخارجية أهداف الصندوق، حيث يهدف الصندوق إلى "تمويل جزء من خطط التنمية بإنشاء وتوسيع أو تطوير المشروعات الإنمائية في الأقطار العربية والبلدان النامية عن طريق (المادة ٢) من قانون الصندوق العراقي للتنمية الخارجية المعدل):

١- «منح المشروعات الإنمائية في الأقطار العربية والبلدان النامية القروض المتوسطة أو الطويلة الأجل بشروط ميسرة مع منح الأفضلية للمشروعات ذات الطابع الحيوي بالنسبة للقطر أو البلد المعني» (الفقرة (١) من المادة (٢) من قانون الصندوق العراقي للتنمية الخارجية المعدل): هذا يعني أن الهدف الأساس من الصندوق هو دعم وتمويل المشاريع الإنمائية خاصة الحيوية منها -كالجسور والسدود ومحطات الكهرباء- في الدول العربية والنامية من خلال منح القروض الطويلة والقصيرة

الأجل للدول المعنية وبفوائد قليلة جدا تكاد تكون رمزية، فالمعلوم أنه كلما كانت مدة القرض طويلة كلما زادت معها نسبة الفوائد، وبالتالي فإن منح القرض لهذه المدة الطويلة التي لا تقل عن (١٥) سنة- فيما يتعلق بالقروض الطويلة- وبشروط ميسرة تكاد تجعل من الأموال الممنوحة في صورة قرض أقرب إلى المنح والإعانات من القرض العام نفسه (عبد العزيز، عصام فرج، مصدر سابق، ص ٦٨)؛ وهذا ما يفقد نشاط الصندوق صفته التي يفترض أن تكون مشابهة لأنشطة الصناديق السيادية في العالم، فكما هو معلوم أن من أهداف وسمات صناديق الثروة السيادية هو الاستثمار، بيد أنه يمكن اعتبار القروض نوع من الاستثمار طالما أن تلك الأموال سوف تسدد عند استحقاق مواعيدها ومع فوائدها حتى ولو كانت بسيطة أو رمزية فإن الأموال التي تمنح في بداية القرض تضاعف عند موعد استحقاق السداد وبالتالي يمكن تحقيق نوع من الاستثمار مع مراعاة الإمكانات المادية والاقتصادية القليلة والصعبة للدول الممنوحة القروض لها إذا ما أردنا الإبقاء على أهداف الصندوق والمتمثلة بتقديم المساعدة للبلدان النامية.

٢- «المساهمة في المشروعات الإنمائية وعلى الأخص ذات الطابع الاستثماري مع منح الأفضلية في هذا المجال للمشروعات التي تتميز بصفة التكامل الاقتصادي العربي». (الفقرة (٢) من المادة (٢) من قانون الصندوق العراقي للتنمية الخارجية المعدل): ويقصد بذلك إن من أهداف الصندوق هو المساهمة في رأسمال المشروعات الإنمائية ذات الطابع الاستثماري وخصوصاً تلك التي تخدم التكامل الاقتصادي العربي رغبة في توفير بعض أسباب الرفاه المادي والتقدم الاقتصادي للدول المعنية للأخذ بيدها في دروب التطور الاقتصادي والاجتماعي وتحقيق نوع من التكتل الاقتصادي (عبد العزيز، عصام فرج، المصدر السابق، ص ٦٨).

٣- «تشجيع توظيف الأموال العامة والخاصة بطريق مباشر أو غير مباشر بما يكفل تطور عمليات التنمية الاقتصادية في الأقطار العربية والبلدان النامية والتكامل الاقتصادي العربي كضمان الأسهم والأوراق الخاصة بالمشروعات التي سبق أن

وظف الصندوق بعض أمواله فيها لتسهيل تداولها» (الفقرة (٣) من المادة (٢) من قانون الصندوق العراقي للتنمية الخارجية المعدل). ويقصد بذلك تقديم الدعم المادي وتشجيع توظيف الأموال واستخدامها الاستخدام الأمثل في القطاعين العام والخاص من أجل تطوير عمليات التنمية الاقتصادية في البلدان المعنية وبغية تحقيق التكامل الاقتصادي العربي، ويكون هذا الدعم والتشجيع من خلال ما يدفعه الصندوق من أموال للمشروعات وتكون على شكل أسهم وسندات فيها كمنحة أو مساعدة خارجية دون أن تستثمر، حيث يقوم الصندوق العراقي بمنح كفالة أو أي خطاب ضمان أو غيرها من الضمانات الأخرى لأسهم وسندات المشروعات التي شارك فيها، أي يضمن تحقيق إتمام المشروع وتحقيق عملية التنمية الاقتصادية فيها من خلال تقديم كفيل ضامن.

٤- توفير الخبرات والمعونات الفنية في مختلف مجالات التنمية الاقتصادية في الأقطار العربية والبلدان النامية (الفقرة (٤) من المادة الثانية من قانون الصندوق العراقي للتنمية الخارجية المعدل): ويتمثل بتقديم الخبرات والمساعدات الفنية في مجالات التنمية الاقتصادية في البلدان المعنية، سواء أكان على شكل الإعارة أم المنح الخارجية (عبد العزيز، عصام فرج، مصدر سابق، ص ٦٨).

٥- «تمويل الدراسات الهندسية والدراسات المتعلقة بالجدوى الاقتصادية للمشروعات» (الفقرة (٥) من المادة الثانية من قانون الصندوق العراقي للتنمية الخارجية المعدل): ويكون ذلك من خلال تقديم المعونة المادية للدراسات الهندسية ودراسات الجدوى الاقتصادية للمشروعات المقترحة للتمويل والمساعدات المالية (عبد العزيز، عصام فرج، المصدر السابق، ص ٦٨).

ويلاحظ أن هدف الصندوق في الفقرتين (٤ و ٥) والمتمثل بتقديم المساعدات المالية والفنية للبلدان الفقيرة والنامية العربية والعالمية، يقصد منه النهوض بالواقع المادي لتلك الدول دون السعي إلى تشمير أموال الصندوق التي هي أموال الشعب وأن الأجيال الحالية والمقبلة هي الأولى بها، فصحیح أن تقديم المنح والمساعدات للدول المعنية قد

تعود بنتائج تخدم الدولة من الناحية السياسية والدولية من خلال تحقيق التقارب بين هذه الدول سياسيا واقتصاديا غير أن ذلك يجب ألا يكون على حساب مصلحة الشعب والأجيال المقبلة، فلا يمكن تقبل فكرة تأسيس صندوق من أموال الشعب وثروات البلاد بهدف تقديم مساعدات إلى دول فقيرة في الوقت الذي يعاني أكثر من نصف الشعب من الفقر وأن الدولة لازالت من الدول النامية ولم ترقى إلى مصاف الدول المتطورة.

إن المساعدات تمنح من فوائض الموازنة العامة، لا أن يخصص صندوق لمنح المساعدات المالية وتمويل المشاريع الاقتصادية للبلدان المعنية، ثم يطلق عليه اسم صندوق الثروة السيادي، فالصناديق السيادية تنشأ أساسا لتمثيل أموال البلاد وزيادتها حفظاً لحقوق الأجيال القادمة وتأميناً لعيشهم الرغيد، لا لتخصيصها لتقديم المنح والمساعدات الخارجية فهذا لا يتوافق مع طبيعة وسمات الصناديق السيادية بتاتا.

٦- «التعاون والتنسيق مع صناديق التنمية العربية والدولية التي يسهم العراق فيها وغيرها من صناديق التنمية ذات الأغراض المشابهة» (العبيدي، إلهام محمد واثق، المحاسبة عن أموال الصناديق السيادية في ضوء الممارسات المحاسبية الحكومية، مصدر سابق، ص ٩٩): ويتم ذلك من خلال متابعة علاقات الدولة العراقية الخارجية المالية الثنائية والمتعددة الأطراف وكل ما يتعلق بإدارة مساهماتها في المنظمات والهيئات والصناديق والشركات الدولية والإقليمية والعربية المشتركة وكل ماله علاقة بالاتفاقات الضريبية وباتفاقات القروض. وكذلك التزام الوزارات والجهات ذات العلاقة وممثلوها في تلك الصناديق والمنظمات والهيئات بالتنسيق مع الصندوق في إدارة ومتابعة استثمارات العراق ومساهماته الخارجية.

٧- للصندوق العراقي للتنمية الخارجية القيام بتمويل جزء من مشاريع التنمية الاقتصادية في العراق بالإضافة إلى أوجه الاستثمار المختلفة بما فيها الاستثمار في المحافظ الاستثمارية (العبيدي، إلهام محمد واثق، المحاسبة عن أموال الصناديق السيادية في ضوء الممارسات المحاسبية الحكومية، مصدر سابق). إن هذا الهدف يمكننا من القول بأن ملامح صناديق الثروة السيادية قد أضحت واضحة شيئاً ما

في الصندوق العراقي للتنمية الخارجية، إذ إن دعم مشاريع التنمية الداخلية والوطنية يحقق نتائج إيجابية جيدة يعود بالنفع العام على الدولة والشعب، ويساعد في النهوض بالواقع الاقتصادي للبلد، فتلك المشاريع إنما تستفاد منها الدولة وأبنائها الحاليون والمستقبليون وهذا هو هدف صناديق الثروة السيادية الرئيس.

بعد هذا العرض التفصيلي لأهداف الصندوق العراقي للتنمية الخارجية يتجلى لنا بروز معالم وملامح صناديق الثروة السيادية فيه تارةً واختفائها تارةً أخرى، فاستثمار الصندوق في المحافظ الاستثمارية ومنح القروض بشرط أن تكون الفائدة عالية نوعاً ما - تقرب الصندوق إلى مصاف صناديق الثروة السيادية في العالم، بينما بقية أهدافه الأخرى تبعد الصندوق عنهم لتغير مساره إلى صندوق آخر لا يشبه صناديق الثروة السيادية في أي شيء، ولكن يبقى حسم هذا الموضوع والحكم عليه بعد الانتهاء من الفقرات الأخرى المتعلقة بطبيعة الصندوق وأنشطته والذي سنتناوله على التوالي في الأوراق القادمة من هذا المطلب.

المطلب الرابع

أموال الصندوق

بلغ رأسمال الصندوق عند تأسيسه (٥٠) مليون دينار عراقي يدفع من الميزانية العامة للدولة مرة واحدة لتمويل الصندوق في بداية تأسيسه، ومن ثم يمول نفسه ذاتياً ليستمر في أداء أنشطته (المادة (٣) من قانون الصندوق العراقي للتنمية الخارجية المعدل).

وفي عام ١٩٧٩ أصدر مجلس قيادة الثورة (المنحل) تعديلين على قانون تأسيس الصندوق متعلقين برأسامه، التعديل الأول تم بموجب القانون رقم (٩٠) لسنة ١٩٧٩، الذي ضاعف رأسمال الصندوق إلى (١٠٠) مليون دينار عراقي، كما أضيفت إلى رأسماله مساهمات العراق في رساميل صناديق التنمية العربية والدولية ذات الأغراض المشابهة، أما التعديل الثاني فتم بموجب قانون رقم (١٥٢) لعام ١٩٧٩؛ والذي ضاعف

رأسمال الصندوق مرة أخرى ليصبح (٢٠٠) مليون دينار إضافة إلى المساهمات المذكورة في التعديل الأول. وفي عام ١٩٨٩ بلغ رأسمال الصندوق (٤,٣٧٧) مليون دينار عراقي متأتي من حصيلة جمع رأسماله النقدي المقرر لغاية التاريخ المذكور البالغ (٢٠٠) مليون دينار عراقي ومجموع المساهمات الاسمية في رساميل الصناديق ذات العلاقة لغاية نفس التاريخ البالغ (٣٦,٣٥٥) مليون دولار أمريكي، أما رأسماله المدفوع لغاية نهاية عام ١٩٨٩ فقد بلغ (٧,٢٥٥) مليون دينار عراقي متأتي من حصيلة جمع رأسماله النقدي المدفوع لغاية التاريخ المذكور البالغ (١٣٢) مليون دينار عراقي ومجموع المساهمات في رساميل الصناديق ذات العلاقة المدفوعة فعلاً من قبل وزارة المالية لغاية نفس التاريخ (عبد العزيز، عصام فرج، مصدر سابق، ص ٧٠).

إن إضافة مساهمات الدولة في رساميل صناديق التنمية العربية والدولية ذات الأغراض المشابهة إلى رأسمال الصندوق العراقي أدت من الناحية العملية إلى عدم ثبات رأسمال الصندوق نظراً لعدم ثبات هذه المساهمات التي غالباً ما يطرأ عليها زيادات متعاقبة وفقاً للقرارات التي تتخذها مجالس إدارتها والتي تسير الوضع السياسي وما يراه النظام القابض على زمام الأمر في الك الحقبة، وعليه فقد بقي جزء المساهمات من رأسمال الصندوق مفتوحاً تبعاً للتطورات التي تطرأ على هذه المساهمات، والتي تقوم وزارة المالية بتسديدها ومن ثم تحويلها إلى الصندوق العراقي كإضافة إلى رأسماله المدفوع (عبد العزيز، عصام فرج، مصدر سابق، ص ٧٠).

وعليه يمكننا أن نحدد مصادر تمويل الصندوق العراقي بالآتي (العبيدي، إلهام محمد واثق، المحاسبة عن أموال الصناديق السيادية في ضوء الممارسات المحاسبية الحكومية، مصدر سابق، ص ١٠٠):

١- مبلغ (٢٠٠) مليون دينار عراقي - نظراً لتعديل القانون - يدفع مباشرة من الموازنة العامة ولمرة واحدة فقط إذ يمول الصندوق نفسه ذاتياً فيما بعد.

٢- مساهمات العراق في رساميل صناديق التنمية العربية والدولية ذات الأغراض المشابهة كما وأنها تعد في نفس الوقت جزءاً من رأس مال الصندوق (العبيدي، إلهام محمد واثق، المحاسبة عن أموال الصناديق السيادية في ضوء الممارسات المحاسبية الحكومية، مصدر سابق، ص ١٠٠).

٣- مبالغ مساهمات وزارة المالية في رؤوس أموال الشركات العربية المشتركة، وتعتبر في نفس الوقت جزءاً من رأسمال الصندوق (العبيدي، إلهام محمد واثق، المحاسبة عن أموال الصناديق السيادية في ضوء الممارسات المحاسبية الحكومية، مصدر سابق، ص ١٠٠).

أما بالنسبة لعوائد الصندوق العراقي فتتمثل فيما يأتي (العبيدي، إلهام محمد واثق والمعيني، سعد سلمان، متطلبات الشفافية والإفصاح عن الصناديق السيادية، مصدر سابق، ص ٢١):

- ١- حصة الصندوق من مساهماته المالية في الشركات العربية المشتركة.
- ٢- عوائد استثمار السيولة في المصارف المحلية والأجنبية.
- ٣- فوائد القروض الممنوحة للدو والمؤسسات العربية والإقليمية والعالمية، يذكر أن نسبة الفوائد لا تتجاوز ال ٥,٢ % .
- ٤- عوائد توظيف أموال الصندوق في ضمان الأسهم والأوراق المالية الخاصة بالمشروعات التي سبق أن ساهم الصندوق العراقي فيها.
- ٥- عوائد الدراسات الاقتصادية والهندسية والفنية التي يجريها الصندوق بصورة منفردة أو بالتعاون مع المؤسسات الأخرى.

المبحث الثاني

الطبيعة القانونية للصندوق العراقي للتنمية الخارجية

احتدم الجدل حول الطبيعة القانونية للصندوق العراقي للتنمية الخارجية من حيث كونه صندوق من صناديق الثروة السيادية أم لا، لذا سنبين في هذا المبحث طبيعة الصندوق ولكن لئتم التوصل إلى تحديد طبيعة الصندوق يجدر بنا أن نبين الأنشطة التي يمارسها الصندوق لئتم على ضوء ذلك تحديد طبيعته وعليه سنقسم هذا المبحث إلى مطلبين نخصص الأول لأنشطة الصندوق، أما الثاني فسيكون لطبيعة الصندوق وكما يأتي:

المطلب الأول

أنشطة الصندوق العراقي للتنمية الخارجية

تقسم أنشطة الصندوق العراقي من حيث الزمان إلى مجموعتين من الأنشطة، المجموعة الأولى تتمثل بالأنشطة التي قام بها الصندوق خلال الفترة الزمنية الممتدة منذ بداية تأسيسه عام ١٩٧٧ لغاية عام ١٩٨٢، أما المجموعة الثانية من الأنشطة فهي تتمثل بمجموعة الأعمال والأنشطة التي قام بها الصندوق في الأعوام التي تلت عام ١٩٨٢ حيث غير الصندوق خلال هذه الفترة طبيعة الأنشطة التي يقوم بها بسبب الحرب الذي تطلب أولوية مطلقة في تخصيص الموارد المالية المتوفرة نحو تعبئة المجهود الحربي وانخفاض أسعار النفط الخام في الأسواق العالمية وقيام سوريا بغلق خط الأنابيب العراقي المار عبر أراضيها وحرمان الدولة من عوائد مبيعات نفط الخام المار عبر هذا المنفذ. وعليه سنتناول هذه الأنشطة حسب هاتين الفترتين وكما يأتي:

أ- أنشطة الصندوق في الفترة الممتدة ما بين عام ١٩٧٤ وعام ١٩٨٢:
اتخذت أنشطة الصندوق خلال هذه الفترة بنوعين من الأنشطة هي القروض والمساهمات.

ففيما يخص القروض فقد قسمت القروض التي قدمها الصندوق نوعين هما:

* النوع الأول يشمل القروض التي قدمت لتمويل إقامة مشاريع تنموية في البلدان النامية: إن هذه القروض ترتبط بإقامة مشاريع تنموية في البلدان النامية، لذا فإن عمليات السحب لا تتم بدفعة واحدة- فهي تتسم بالبطء مقارنة بعمليات السحب على القروض المقدمة لدعم ميزان المدفوعات- بل تقدم على شكل دفعات متتالية تتناسب مع المراحل التي قطعها عملية إنشاء المشروع نفسه، وغالبا ما يرافقه عمليات إبطاء لأسباب إدارية أو فنية ناجمة بالأساس عن ضعف الأجهزة الإدارية والفنية في البلدان المستفيدة (عبد العزيز، عصام فرج، مصدر سابق، ص ٩٠).

لقد شملت القروض التي قدمت من الصندوق لتمويل مشاريع التنمية مجموعة من البلدان المختلفة العربية والعالمية وفي قطاعات مختلفة، حيث شملت هذه القروض مشاريع تنموية في قطاعات مختلفة منها النقل والاتصالات والصناعة والزراعة والخدمات العامة وفي دول مختلفة (الحسيني، محمد غالي راهي، التوسع المالي واتجاهات السياسة المالية (دراسة تحليلية)، ٢٠١٦، دار اليازوري العلمية للنشر والتوزيع، ط١، ص ١٦٧-١٦٩)، حيث جاءت في المقدمة الدول العربية في المقدمة إذ شملت القروض الممنوحة (٢٨) مشروع إنمائي فيها، وهذه تعادل ٥٣,٨% من مجموع عدد المشاريع المشمولة بالتزامات الصندوق، أما حصة الدول الآسيوية فقد بلغت (١٢) مشروعاً إنمائياً وبنسبة ٢٣,١%، يليها الدول الإفريقية ب(١٠) مشاريع وبنسبة ٢,١٩%، ثم الدول أمريكا اللاتينية بمشروعين وبنسبة ٩,٣% (عبد العزيز، عصام فرج، مصدر سابق، ص ٩١).

* النوع الثاني يشمل القروض التي قدمت لتمويل فروقات أسعار النفط (الحسيني، محمد غالي راهي، مصدر سابق، ص ١٦٦): وتشمل القروض التي قدمتها الدولة عن طريق الصندوق إلى الدول النامية المتعاقدة مباشرة على شراء النفط العراقي عن فروقات أسعار النفط التي نشأت خلال الفترة من ١/حزيران/١٩٧٩ ولغاية نهاية العام المذكور، وشملت هذه القروض مجموعة من البلدان العربية كالمغرب والصومال،

والإفريقية كموزمبيق ومدغشقر وتنزانيا والسنغال، والآسيوية كالهند والباكستان وفيتنام وسريلانكا والفلبين وبنغلاديش. ويعود سبب تقديم هذه القروض إلى الدول المعنية إلى التزام الدولة بموجب مشروع الرئيس السابق الذي طرحه في مؤتمر القمة السادس لدول عدم الانحياز آنذاك والذي عقد عام ١٩٧٩ في هافانا بتعويض الدول المذكورة (عبد العزيز، عصام فرج عبد العزيز، مصدر سابق، ص ٩٦).

أما بالنسبة للمساهمات فلقد ساهم الصندوق العراقي للتنمية الخارجية في مجموعة من المشاريع المشتركة، إذ لم يقتصر أنشطة الصندوق على تقديم القروض التنموية إلى البلدان النامية بل شملت المساهمة في المشاريع المشتركة وعلى الأخص المشاريع ذات الطابع الاستثماري، مع منح الأولوية للمشاريع التي تتميز بالتكامل الاقتصادي العربي، واتباع الصندوق أسلوبين في ذلك:

الأول: المساهمة في رؤوس أموال شركات إنتاجية عربية مشتركة، مثال ذلك مساهمته في رأسمال الشركة الوطنية الموريتانية للصناعة والمعادن سنيم المختصة باستخراج وتعددين خامات الحديد، ومساهمته في رأسمال الشركة العربية لمعادن انشيري (سامين) التي تختص باستخراج وتعددين خامات النحاس.

أما الأسلوب الثاني: فيتمثل بتقديم قروض لتمويل حصص الحكومات المقترضة في رؤوس أموال شركات عربية مشتركة لدعم هذه الشركات ومساعدة الأقطار العربية المقترضة على المساهمة فيها دعماً للاقتصاد العربي المشترك، مثال ذلك القروض التي قدمها الصندوق لتمويل حصص كل من موريتانيا والصومال واليمن الجنوبي في أربعة شركات عربية مشتركة، وهي الشركة العربية لصيد الأسماك بالنسبة لموريتانيا ومصفى نفط الصومال والشركة العراقية الصومالية للتنمية الزراعية بالنسبة للصومال، وشركة صيد الأسماك بالنسبة لليمن الجنوبي، وقد شملت قروض الصندوق بالنسبة لمصفى نفط الصومال تمويل حصة الحكومة الصومالية في المصفى المذكور أولاً، ومن ثم نقل ملكية مساهمة العراق في المصفى إلى الحكومة الصومالية من خلال

قرض عقد ونفذ اعتباراً من بداية عام ١٩٨٤ (عبد العزيز، عصام فرج، مصدر سابق، ص١٠٣).

وعليه فإن أنشطة الصندوق العراقي في الفترة التي تراوحت ما بين عام ١٩٧٤ وعام ١٩٨٢ تمثلت بالقروض التي منحت للدول النامية العربية والإقليمية لتمويل المشاريع التنموية ولدعم الفروقات في أسعار النفط وكذلك المساهمات في المشاريع العربية المشتركة ذات التكامل الاقتصادي (الحسيني، محمد غالي راهي، مصدر سابق، ص١٦٧).

ب- أنشطة الصندوق في الفترة التي تلت عام ١٩٨٢: تحتم على الصندوق العراقي بسبب ظروف الحرب أن يمارس أنشطة وفعاليات بعضها امتداد لأنشطته وفعالياته الإقراضية والبعض الآخر تعد أنشطة جديدة وبعيدة نوعاً ما عن طبيعة الأنشطة التي تمارسها الصناديق المماثلة لها (شبكة النبا المعلوماتية، ٢٠١٩،

<https://m.annabaa.org › arabic › authorsarticles>

وتمثلت الأنشطة الجديدة التي مارسها الصندوق بأربعة أنواع من الأنشطة وهي:

١- أنشطة الصندوق العراقي المتعلقة باسترداده لمستحقات قروضه الممنوحة وكيفية معالجته لتأخر الدول المستفيدة من تسديد التزاماتها في تواريخها المحددة: لم يكن الصندوق العراقي هو الصندوق الوحيد الذي عانى من مسألة عدم تسديد الدول المقترضة للمبالغ المستحقة والفوائد المترتبة عليها في مواعيدها المستحقة، بل هي ظاهرة واجهت أغلب الصناديق العربية ومنها الصندوق الكويتي للتنمية الاقتصادية العربية، والسبب في ذلك يعود إلى كون الدول المقترضة هي دول فقيرة تعاني من صعوبات اقتصادية كبيرة بالتالي فإن عدم تسديدها للقروض لا يعود إلى عدم رغبتها في التسديد بل إلى عدم إمكانياتها في التسديد في ظل الأوضاع الاقتصادية الخائفة التي تعاني منها، إضافة إلى عدم كفاءة الضمانات الواردة في اتفاقيات الصندوق التنفيذية لاسترداد القروض في آجالها المستحقة

كون الجهات الضامنة هي جهات داخلية تعاني من نفس المشاكل والصعوبات التي تعاني منها الدولة المقترضة، ويذكر أن ظروف الحرب التي مر بها العراق وضرورة توجيه كافة الإمكانيات لخدمة المجهود الحربي كانت من أهم أسباب تغيير نشاط الصندوق نحو استرداد مبالغ القروض خاصة وأنه أغلب القروض قد استنفذت آجالها وأن نسبة الفوائد استحققت منذ أول مبلغ دفع من الصندوق وبالتالي هذه الأمور جميعها تحتمت على الصندوق أن تغير من طبيعة نشاطها من منح القروض والمساهمات نحو استرداد مبالغ القروض وفوائدها (عبد العزيز، عصام فرج، مصدر سابق، ص ١١٨-١٢٧).

٢- أنشطة الصندوق العراقي المتعلقة بتوسطه في الحصول على قروض تنموية للقطر ولتمويل تجارته الخارجية: كانت لمساهمات العراق في رؤوس أموال صناديق التنمية العربية والتي أضيفت إلى رأسمال الصندوق العراقي والذي أناط بالصندوق العراقي مهمة التنسيق بين المساعدات العراقية الثنائية ونشاطات صناديق التنمية التي يساهم فيها القطر الدور في أن يمارس الصندوق نشاطاً آخر يختلف عن أنشطته التقليدية ألا وهو التوسط في الحصول على قروض لصالح المؤسسات الاقتصادية المحلية منذ بداية عام ١٩٨٣، حيث قام الصندوق بتنسيق طلبات المؤسسات العراقية للحصول على قروض من مؤسسات التمويل العربية والدولية التي يساهم الصندوق في رساميلها، أو من الصناديق العربية القطرية لتمويل مشاريع تنموية في البلد أو لتمويل التجارة الخارجية، من خلال التوسط مع البنك الإسلامي للتنمية لتمويل بعض المشاريع التنموية ولتمويل استيرادات العديد من مؤسسات الدولة الاقتصادية، ومن الصناديق التي قام الصندوق العراقي بالاتصال بها الصندوق الكويتي والصندوق السعودي وصندوق أبو ظبي لاستطلاع إمكانياتها في تمويل مشاريع تنموية في مجالات الصناعة والزراعة والنفط، بيد أنه ولغاية الوقت الحاضر لم يتم الاتفاق مع أي من هذه

الصناديق على تمويل أي مشروع تنموي في الدولة (عبدالعزیز، عصام فرج، مصدر سابق، ص ١٢٨-ص ١٣١).

٣- أنشطة الصندوق المتعلقة بتقديمه للمساعدات الفنية: بدأ الصندوق العراقي بالتركيز على نشاط تقديم المعونات الفنية بعد منتصف عام ١٩٨٢ كمحاولة لعدم إبعاد هذه المؤسسة المالية عن ساحة التأثير التي هدفت إليها الدولة من وراء تأسيسه للصندوق، ونتيجة لظروف الحرب فقد كان الصندوق مقيداً بعدم تكبده لانفاقات بالعملات الصعبة عند تقديمه لهذه المساعدات الفنية، وبالتالي ساهم هذا النشاط بتحقيق نتائج إيجابية تعود بالنفع العام على الاقتصاد الوطني منها الحفاظ على علاقات الصداقة والتأثير من خلال تحقيق حضور للخبرة العراقية في الدول الصديقة النامية وتشجيع الخبرات والكوادر الفنية العراقية من مختلف المجالات (الصحة والتعليم والتجارة والتربية والزراعة والصناعة والنفط) على ترقية معارفهم وزيادة خبراتهم، إضافة إلى استبقاء الصندوق العراقي كمؤسسة مالية تنموية تعمل لخدمة أهداف قومية وإنسانية، مما يحفظ دوره في إجراء التنسيق والتعاون مع مؤسسات التمويل العربية والدولية لخدمة الاقتصاد العراقي (التقرير السنوي للصندوق العراقي للتنمية الخارجية لعام ١٩٨٦، ص ١٧).

ومن الجدير أن للمساعدات الفنية دور كبير في تدعيم الروابط الاجتماعية والثقافية بين الدول المانحة والدول المستفيدة وتقوية الروابط الاقتصادية والسياسية بينهما، وأن تأثيرها يتسم بالديمومة بشكل أكبر من المساعدات المالية التي قد ينتهي مفعولها بعد تقديمها مباشرة علاوة على أنها قد تؤدي إلى فتور العلاقات عندما تعجز الدول المدينة عن التسديد.

٤- أنشطة الصندوق المتعلقة بإدارة ومتابعة استثمارات الدولة الخارجية: مارس الصندوق هذا النوع من النشاط استناداً إلى قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) المرقم ٣٩٦ والصادر في ٢٧/٤/١٩٨٨، حيث عهد إلى الصندوق العراقي إدارة ومتابعة الاستثمارات الخارجية المتعلقة بمساهمات الدولة في المؤسسات المالية

والشركات العربية والدولية المشتركة، حيث بلغ عدد الشركات والمؤسسات المالية التي يساهم فيها العراق حوالي ٤١ شركة ومؤسسة، موزعة على ١٥ دولة عربية وأجنبية (منها العراق والبحرين والأردن والإمارات والسعودية والكويت والسودان وموريتانيا وسوريا وليبيا ومصر وقبرص والنمسا وإيطاليا وفرنسا) في أنشطة متنوعة منها اقتصادية بحتة تمارس على أسس تجارية في أسواق رؤوس الأموال الدولية، مثل اتحاد المصارف العربية الفرنسية وبنك الخليج الدولي وشركات التأمين والصيرفة الأخرى (عبد العزيز، عصام فرج، مصدر سابق ص ١٣٩-١٥١)، بالتالي فإن الهدف منها هو اقتصادي بحت يتمثل في الحصول على أرباح وعوائد مالية لمساهمات الدولة فيها وبمعنى آخر فإن المردود المالي لمثل هذه الاستثمارات هو الأساس الذي يعول عليه في نجاح هذه الاستثمارات من فشلها. وأنشطة أخرى تتمثل بالمساهمة في مؤسسات مالية لا تزاول أنشطة اقتصادية بحتة مثل المساهمة في البنك الإسلامي للتنمية وصندوق الأوبك للتنمية والمؤسسات الأخرى التي تكون مساهمات الدولة فيها جزءا من رأسمال الصندوق العراقي، هي الصناعات الاستخراجية والصناعة والنقل والزراعة والتمويل والصيرفة. بالتالي فإن الهدف من وراء المساهمة في هذا النوع من المؤسسات المالية هو تحقيق بعض الاعتبارات السياسية والقومية والدولية حتى ولو كان على حساب انخفاض المردود المالي لحصيلة استثمارات الدولة الخارجية.

إن طبيعة الأهداف التي توختها الدولة العراقية من استثماراتها الخارجية يجعل من اللجوء إلى الربحية المالية لهذه الاستثمارات كمحدد لنجاحها من عدمه لا يقدم الواقع الحقيقي للمردودات التي يحصل عليها البلد من هذه الاستثمارات، ولذلك فقد يقتضي الأمر الاستمرار في استثمارات خارجية تحقق خسائر مالية بنسب معينة إذا كانت مثل هذه الاستثمارات تحقق مردودات أخرى تفوق في أهميتها العائد المالي لها، وأن مثل هذا التحديد يرجع بالأساس إلى الجهات العليا التي ترسم طبيعة العلاقات الاقتصادية بالدولة.

وفيما يتعلق بنشاط الصندوق في الفترة الممتدة من ما بعد عام ٢٠٠٣، فكان لعدم توافر مجلس إدارة الصندوق بالشكل الذي حدده قانون الصندوق ونظامه الداخلي لغاية عام ٢٠١٤ وكما ذكرناه آنفاً (العبيدي، إلهام محمد واثق المعيني، سعد سلمان، متطلبات الشفافية والإفصاح عن صناديق الثورة السيادية، مصدر سابق، ص ٢١) إن السبب في عدم استقلالية الصندوق عن باقي دوائر وزارة المالية مما تسبب في عدم إمكانيته على إنجاز المهام والأنشطة التي كان يتولاها في السابق مما تسبب في وقف أنشطة الصندوق وأعماله، خاصة وأن جميع حساباته كانت مغلقة البنوك الدولية منذ عام ٢٠٠٣ ولغاية ٢٠١٠ وكانت أموال الصندوق تحصل وتودع في صندوق تنمية العراق، وبمنح من وزارة المالية كانت تتم تمشية أمور الصندوق. إلا أنه في عام ٢٠١٠ جرت المطالبة بفتح حساب للصندوق في مصرف الرافدين بالدينار العراقي وتم ذلك فعلاً، وفتح حساب آخر له في بنك التجارة العراقي بالعملة الأجنبية (الدولار) (العبيدي، إلهام محمد واثق، المحاسبة عن أموال الصناديق السيادية في ضوء الممارسات المحاسبية الحكومية، مصدر سابق، ص ١٠٩). ولكن بعد عام ٢٠١٤ تم تشكيل مجلس إدارة الصندوق وفقاً للإجراءات التي حددها قانون الصندوق ونظامه الداخلي وبموجب الأمر الديواني الصادر من مجلس الوزراء ذي العدد م.ر.ن/٢٥/٧٨/٢٠١٤ بتاريخ ٢٠١٤/٧/١٥ وبموجبه تم تحديد مهام الصندوق وتكليف مجلس إدارة الصندوق بإدارة استثمارات الصندوق في الخارج مع المساهمة في رسم السياسة الاقتصادية للدولة (العبيدي، إلهام محمد واثق، المحاسبة عن أموال الصناديق السيادية في ضوء الممارسات المحاسبية الحكومية، مصدر سابق، ص ١٠٤-١٠٥).

ويذكر أن أنه لا توجد أنشطة ولا أعمال قائمة خلال هذه الفترة يمكن انتسابها إلى الصندوق، مما يعني أن الصندوق لا زال قائماً لكن أنشطته متوقفة، غير أن مشاركته في الاجتماع الدوري لمؤسسات مجموعة التنسيق التابعة للصندوق العربي للإنماء الاقتصادي والاجتماعي والذي عقد في مدينة الكويت العاصمة تعد إشارة إلى أنه

سيكون عاملاً من عوامل دعم ونجاح صناديق التمويل العربية في تحقيق أهدافها بتقديم الإسناد لمشاريع التنمية الاقتصادية (السومرية نيوز، تاريخ الزيارة ٢٠١٩/١٩/١٠

/...٣١٨٧٥٩/اقتصادwww.alsumaria.tv/news/()

، وهذا يعني رغبة الصندوق في العودة إلى ممارسة أنشطته السابقة والمتمثلة بتقديم المساهمات المادية لمشاريع التنمية الاقتصادية في البلدان العربية والنامية.

المطلب الثاني

طبيعة الصندوق

لقد احتدم الجدل حول طبيعة الصندوق العراقي للتنمية الخارجية، إذ اعتبر البعض الصندوق العراقي من صناديق الثروة السيادية في حين اعترض البعض على ذلك بحجة أن طبيعة عمله وأنشطته لا تتوافق وطبيعة الصناديق السيادية في العالم. ومنهم أستاذنا الدكتور أحمد الدخيل الذي يرى بأنه أقرب إلى صندوق إقراض منه إلى صندوق ثروة سيادي، وذلك بسبب المسحة القومية التي تضمنتها نص المادة الثانية من قانون الصندوق، كذلك تركيزه على تمويل المشروعات الإنمائية في الدول العربية أكثر من استثمارات تدر على العراق مبالغ كبيرة تؤدي إلى تنويع مصادر الإيراد فيه وتمنع من حدوث الأزمات الاقتصادية فيه (الدخيل، أحمد خلف حسين، صناديق الثروة السيادية بين مثالية الطرح ومتطلبات الحكم الرشيد، ٢٠١٨، الذاكرة للنشر والتوزيع، بغداد، ط١، ص ١١).

في حين يعتبر البعض الآخر (العبيدي، إلهام محمد واثق، المحاسبة عن أموال الصناديق السيادية في ضوء الممارسات الحكومية، مصدر سابق) الصندوق العراقي للتنمية الخارجية من الصناديق السيادية ذات الطابع التنموي، أي من صناديق التنمية السيادية، واستندوا في ذلك إلى طبيعة عمل الصندوق والمتمثلة بتمويل جزء من خطط التنمية من خلال إنشاء وتوسيع وتطوير المشروعات الإنمائية في الدول العربية

والنامية. وهذا العمل ينسجم وطبيعة صناديق التنمية السيادية التي تقوم على أساس تمويل المشاريع الاقتصادية والاجتماعية التي من الممكن أن تعزز نمو الناتج القومي من خلال الحصول على حصص في الشركات المحلية الخاصة والمعاونة على تطوير وتعزيز نموها كجزء من الاقتصاد الأوسع(فهد، ايسر ياسين فهد، تقييم الصناديق السيادية في دول مختارة واختيار الأنموذج الأمثل للتطبيق على الاقتصاد العراقي، ٢٠١٧، بحث القي في مؤتمر البيان السنوي الأول، بغداد، ٢٠١٧، ص ١٥).

إلا أننا لنا رأي آخر يخالف ذلك، إذ إن صناديق التنمية تقوم على أساس تخصيص الموارد والإيرادات التي تتألف منها للاستثمار المحلي والتي غالباً ما تكون في البنى التحتية(حسان، صلاح كريم وفيصل، حوراء عبد الحسين وفرج، علي صبيح، دور الصناديق السيادية في السياسة المالية بالإشارة إلى حالة العراق بعد عام ٢٠٠٣، مصدر سابق، ص ٨)، وإن كانت تقوم بتمويل المشاريع في الخارج فإن ذلك يجب أن يكون مرهوناً بتحقيق الزيادة في الناتج القومي وهذا لا يتطابق والصندوق العراقي للتنمية الخارجية الذي أخذت جميع مساهماتها وإعاناتها للمشاريع في الخارج قالب المساعدات والمنح ودون الحصول على عوائد مالية عالية، في حين أن الهدف الأول والرئيس لصناديق التنمية السيادية هو تحقيق عوائد مالية من خلال الاستثمار في المشاريع الاقتصادية والإنمائية(فهد، ايسر ياسين، مصدر سابق، ص ١٥).

مما تقدم يمكننا القول أن الصندوق العراقي للتنمية الخارجية ومن خلال طبيعة توظيفه للأموال والقروض التي يقدمها للبلدان الفقيرة التي هي أقرب إلى أن تكون منح لدول محددة من أن تكون قرضاً، ومساهماتها في مشاريع الدول النامية وتقديمها الدعم المادي والفني لها، فهو أقرب إلى صندوق إقراض يرتبط بالعلاقات السياسية الخارجية أكثر من كونه صندوق ثروة سيادي، فالصناديق السيادية تتطلب أن يستثمر أموالها في مشاريع بغية تثمير ومضاعفة حجم أموال الصندوق ضماناً لحقوق الأجيال المستقبلية، وهذا ما لم نجده في الصندوق العراقي للتنمية الخارجية الذي يوظف أمواله لتحقيق اعتبارات سياسية وقومية بغية تحقيق التكامل الاقتصادي العربي للأسباب التي ذكرناها

في السابق، فضلاً عن كون هذا الصندوق يدفع باتجاه المحيط العربي وبعض الدول التي يريد العراق تطبيع علاقته معها لمصالح معينة ويقتصر على التكامل الاقتصادي العربي دون شموليته واستفادته من الاقتصاد العالمي ككل.

مما يعني أن استمرار الصندوق بممارسة هذه الأنشطة يبعدها عن صناديق الثروة السيادية ويجعلها أقرب إلى صناديق الإقراض أو المنح، إلا إن التعديل الذي حصل على هذا الصندوق في قانون الموازنة العامة لعام ٢٠١٩ في المادة (٤٥) من الفصل الثالث حينما منح الصندوق حق الاستثمار في المحافظ الاستثمارية جعل من الصندوق العراقي للتنمية الخارجية أقرب إلى الصناديق السيادية، حيث نصت المادة (٤٥) على «لصندوق العراقي للتنمية الخارجية القيام بتمويل جزء من مشاريع التنمية الاقتصادية في العراق بالإضافة إلى أوجه الاستثمار المختلفة بما فيها الاستثمار في المحافظ الاستثمارية» (المادة (٤٥) من الفصل الثالث من قانون الموازنة العامة لعام ٢٠١٩)؛ وهذا يعني أن بإمكان الصندوق الاستثمار في المحافظ الاستثمارية وبالتالي الابتعاد قليلاً عن طبيعته الإقراضية والقومية، وبمجرد بدء الصندوق بالاستثمار في المجالات التي ذكرها قانون الموازنة وممارسة أنشطتها الاستثمارية يمكن أن يعتبر الصندوق العراقي للتنمية الخارجية صندوقاً سيادياً وذلك لتوفر شرط الاستثمار فيه الذي يعد من أهم سمات وصفات وشروط صناديق الثروة السيادية.

الخاتمة

وفي ختام بحثنا الموسوم ب (الصندوق العراقي للتنمية الخارجية وطبيعته القانونية) توصلنا إلى مجموعة من الاستنتاجات والتوصيات وكما يأتي:

أولاً: الاستنتاجات

١- إن الصندوق العراقي للتنمية الخارجية هو أول صندوق قام العراق بإنشائه، ومنذ إنشائه لغاية اللحظة هذه لا توجد أي تغييرات حصلت في سياسة الصندوق وأنشطته من شأنها أن تخدم الصالح العام وتحافظ على حقوق المواطنين في ثروات بلدهم.

٢- أن الصندوق العراقي للتنمية الخارجية ومن خلال طبيعة توظيفه للأموال والقروض التي يقدمها للبلدان الفقيرة التي هي أقرب إلى أن تكون منح لدول محددة من أن تكون قرضاً، ومساهماتها في مشاريع الدول النامية وتقديمها الدعم المادي والفني لها، فهو أقرب إلى صندوق إقراض يرتبط بالعلاقات السياسية الخارجية أكثر من كونه صندوق ثروة سيادي.

٣- ضعف في معلومات الصندوق المتعلقة بالشفافية والإفصاح عن أعماله وأنشطته.

٤- مارس الصندوق أنشطة مختلفة تمثلت بمنح مساعدات وقروض للدول التي ترتبط معها بوحدة الفكر الاقتصادي أو القومي أو بهدف استمالة بعض الدول لنشر نهج الحزب الذي مسيطر على الحكم آنذاك.

ثانياً: التوصيات

١- تطبيق المادة (٤٥) من قانون الموازنة العامة لعام ٢٠١٩ الخاصة باستثمار الصندوق في المحافظ الاستثمارية.

٢- توسيع أنشطة الصندوق ليشمل الاستثمارات سواء أ في الداخل أم في الخارج ليضعف أرباح الصندوق ويحقق الهدف المرجو من إنشاء الصناديق السيادية ألا وهو تثمير ثروات الدولة حفظاً لحقوق المواطنين من الأجيال المقبلة والحالية

وتقليل الأنشطة المتعلقة بدفع القروض لأنها لا تضيف أي شيء للصندوق ولا للدولة .

٣- التزام مجلس إدارة الصندوق بمبادئ سانتيانو التي وضعتها مجموعة العمل الدولية خاصة الفقرات المرتبطة بالشفافية والإفصاح لأنه سيؤدي إلى زيادة شفافية الصندوق ورفع مستويات الإفصاح عنه تماشياً مع بقية الصناديق السيادية في العالم.

قائمة المصادر

أولاً: الكتب

- ١- د. الدخيل، أحمد خلف حسين، صناديق الثروة السيادية بين مثالية الطرح ومتطلبات الحكم الرشيد، ٢٠١٨، الذاكرة للنشر والتوزيع، بغداد، ط١.
- ٢- العاني، جودت كاظم، دور المساعدات في السياسة الخارجية، ١٩٨٢، المعهد العالي للدراسات القومية والاشتراكية، الجامعة المستنصرية.
- ٣- د. الحسيني، محمد غالي راهي، التوسع المالي واتجاهات السياسة المالية (دراسة تحليلية)، ٢٠١٦، دار اليازوري العلمية للنشر والتوزيع، ط١.

ثانياً: الرسائل والبحوث

أ- الرسائل

- ١- العبيدي، إلهام محمد واثق، المحاسبة عن أموال الصناديق السيادية في ضوء الممارسات المحاسبية الحكومية (أنموذج مقترح)، ٢٠١٦، رسالة ماجستير، كلية الإدارة والاقتصاد، جامعة بغداد.
- ٢- عبد العزيز، عصام فرج، مساعدات العراق الخارجية من خلال الصندوق العراقي للتنمية الخارجية، ١٩٩٠، رسالة ماجستير، كلية الإدارة والاقتصاد، جامعة المستنصرية.

ب- البحوث

- ١- العبيدي، إلهام محمد واثق والمعيني، سعد سلمان، متطلبات الشفافية والإفصاح عن صناديق الثروة السيادية في ظل مبادئ سانتياغو، بحث، ٢٠١٤.
- ٢- د. فهد، ايسر ياسين، تقييم الصناديق السيادية في دول مختارة واختيار الأنموذج الأمثل للتطبيق على الاقتصاد العراقي، ٢٠١٧، بحث القي في مؤتمر البيان السنوي الأول، بغداد.
- ٣- حسان، صلاح كريم، فيصل، حوراء عبد الحسين، فرج، علي صبيح، دور الصناديق السيادية في السياسة المالية بالإشارة إلى حالة العراق بعد عام ٢٠٠٣، بحث تخرج، كلية الإدارة والاقتصاد، قسم الاقتصاد، جامعة البصرة.

ثالثاً: القوانين والأنظمة

- ١- قانون الصندوق العراقي للتنمية الخارجية رقم (٧٧) لسنة ١٩٧٤ المعدل، منشور في جريدة الوقائع العراقية، ع ٢٣٦٤٤، ١٥-٦-١٩٧٤.
- ٢- قانون تعديل قانون الصندوق العراقي للتنمية الخارجية رقم (٧٧) لعام ١٩٧٤، رقم (٩٠) لعام ١٩٧٩ منشور في جريدة الوقائع العراقية، ع ٢٧٢٣، ٣٠/٧/١٩٧٩.
- ٣- قانون التعديل الثاني لقانون الصندوق العراقي للتنمية الخارجية رقم (٧٧) لعام ١٩٧٤، رقم (١٥٢) لعام ١٩٧٩ منشور في جريدة الوقائع، ع ٢٧٤٣، ٣/١٢/١٩٧٩.
- ٤- قانون الموازنة العامة لعام ٢٠١٩، منشور في جريدة الوقائع العراقية، العدد (٤٥٢٩) في ٢٠١٩/٢/١١.
- ٥- نظام الصندوق العراقي للتنمية الخارجية رقم (٣٤) لسنة ١٩٧٧.

رابعاً: المقالات

- ١- ١- أسعد عبد الله عبد علي، ترشح الاقتصاد العراقي إلى متى، مقالة منشورة على شبكة نبأ المعلوماتية ٢٠١٩. <https://m.annabaa.org › arabic › authorsarticles>

٢- السومرية نيوز، ٢٠١٩، متوفر على الرابط التالي:

www.alsumaria.tv/news/...٣١٨٧٥٩اقتصاد/

الملخص:

يتطلع هذا البحث إلى دراسة الطبيعة القانونية للصندوق العراقي للتنمية الخارجية، إذ إن النشاطات التي مارسها الصندوق منذ بداية تأسيسه في عام ١٩٧٤ والتي تمثلت بتقديم المساعدات الإنمائية والمنح والقروض بلا فوائد إلى الدول التي تربطها وحدة النظام أو القومية كالدول العربية والدول النامية الفقيرة بغية تحقيق بعض الأهداف السياسية، كانت السبب في أن تسيد الغموض على طبيعة الصندوق فاحتدم الجدل حول طبيعته القانونية، لذا سنوضح في هذه الدراسة طبيعة الصندوق وهل يعد صندوق ثروة سيادي أم لا.

Abstract:

This paper looks to study the legal nature of the Iraqi Fund for Foreign Development. It is to be noted that the activities which the Fund practiced since its inception in 1974 which were represented by providing development assistance, grants and loans without interest to the countries run by the same system or the same nationality, such as the Arab countries and poor developing countries, in order to achieve some political goals had been the reason that prevailed ambiguity on the nature of the Fund and raged the debate about its legal nature. So, this paper clarifies the nature of the fund whether it is a sovereign wealth fund or not.