

صلاحية المحافظات في الاقتراض العام) (دراسة مقارنة)

(The governorates's authority in public borrowing)

د.رافد خلف هاشم
عضو مجلس الدولة

ملخص

يعد مبدأ الادارة الحرة في شقه المالي احدى الاسس التي تقوم عليها فكرة الاستقلال المالي للوحدات الادارية وفي مقدمتها المحافظات، فالمحافظات وفقا لهذا المبدأ تملك الحق في ان يكون لها موارد مالية كافية وفي اختيار طريقة انفاقها بالشكل الذي يحقق لها الاكتفاء الذاتي في المجال المالي يجعلها قادرة على النهوض بالاعباء والمسؤوليات الملقاة على عاتقها في مجال توفير الخدمات للمواطنين.

ان ما تقدم يفرض على المشرع ان يتيح للمحافظات طرقا عديدة لتمويل مشاريعها ومن ضمنها حق المحافظة في اللجوء الى الاقتراض العام عندما تعجز طرق التمويل الاعتيادية كالضرائب وحصلتها من موازنة الدولة عن سد انفاقها السنوي . وقد يتيح المشرع للوحدات المحلية حق وضع الاجراءات التي تمكنها من تنظيم الية ابرام القرض العام بشكل يمنح كلا منها وضعا قانونية خاصا يجعلها قادرة على التعامل مع الظروف الاقتصادية لسكان كل وحدة محلية على حده.

لكن ولكون اللجوء الى الاقتراض العام يشكل عبئا ماليا قد يمتد لأكثر من جيل كما هو الحال في القروض طويلة الاجل، كما ان قد يتداخل مع السياسة الاقتصادية للدولة التي هي جزئ من السياسة العامة للدولة، لذلك فان اغلب الدولة تحرص على احاطته بجملة من القيود يقتضي على الوحدات الادارية مراعاتها عند قيامها بالاقتراض يتعلق بعضها بقيمة مبلغ القرض او جهة الاقتراض او طريقته، كما تحرص بعض الدول على ايجاد تنوع في مجال تحديد مصادر القرض العام المحلي وعدم قصرها على طريق واحد ، ولان حق المحافظات في الاقتراض العام يجب ان لا يخرج عن السياسة المالية التي تضعها الحكومة المركزية فأن الاخيرة تملك حق الرقابة على سلطة المحافظة في ابرام القرض العام وطريقة انفاقه . سواء اكانت هذه الرقابة مباشرة من قبلها ام عن طريق احدى الهيئات المستقلة.

ولعل الدول تتباين في مواقفها لمبدأ الادارة الحرة من عدمه ومنها العراق سيما في ضوء حدائه تجربته في تطبيق نظام اللامركزية الادارية الذي اقره الدستور بينما لاتزال العديد من تشريعاته غير واضحة في تحديد توجهه .

ان الغاية من تناول هذا الموضوع هو محاولة الوقوف على موقف المشرع العراقي من حق المحافظات في اللجوء الى الاقتراض العام لتمويل نفقاتها في ظل الدستور العراقي لعام 2005 وقانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (21) لسنة 2008 وقانون الادارة المالية والدين العام رقم 94 لسنة 2004 وقانون الموازنة العامة الاتحادية لعام 2017 .

(Summary)

The principle of free administration in the financial division is one of the foundations on which the idea of financial independence of the administrative units, foremost of which are the governorates. According to this principle, the governorates have the right to have sufficient financial resources and to choose the method of spending in a manner that achieves financial self-sufficiency. Promote the duties and responsibilities entrusted to them in the provision of services to citizens.

The above requires the legislator to provide the governorates with many ways to finance their projects, including the right of the governorate to resort to public borrowing when ordinary financing methods such as taxes and their share of the state budget can not meet their annual expenditure. The legislator may provide the local units with the right to establish procedures that would enable them to regulate the mechanism for concluding the general loan in such a way as to give each of them a special legal status that would enable them to deal with the economic conditions of the inhabitants of each local unit. However, because resorting to public borrowing is a financial burden that may extend to more than one generation, as in long-term loans. It may also interfere with the economic policy of the state, which is part of the state's public policy. The administrative units take into account when they borrow. Some of them are related to the amount of the loan amount or the borrowing authority or its way. Some countries are keen to find diversification in the field of local sources of credit and not to restrict them on one road.

And because the right of the provinces to borrow public should not go beyond the fiscal policy set by the central government, the latter has the right to control the authority of the province in the conclusion of the general loan and how to spend. Whether it was directly supervised by it or through an independent body.

Countries may differ in their positions in adopting the principle of free administration or not, including Iraq, especially in the light of modern experience in the implementation of the system of administrative decentralization, which was approved by the Constitution, while many of its legislation is still unclear in determining the direction.

The purpose of this issue is to try to determine the position of the Iraqi legislator on the right of the provinces to resort to public borrowing to

finance their expenses under the Iraqi constitution for 2005 and the law of governorates not organized in the region No. (21) for 2008 and the law of financial management and public debt No. 94 of the year 2004 and the Federal Budget Act of 2017

المقدمة

بصدور الدستور العراقي عام ٢٠٠٥، منحه المحافظات الصلاحيات الادارية والمالية (الواسعة) كما نص على ذلك فيه لإدارة شؤونها وفقاً لمبدأ اللامركزية الادارية بدأت تظهر مشكلة تنازع الاختصاصات والصلاحيات بين الحكومة الاتحادية والحكومات المحلية وقد ازدادت المشكلة تعقيداً بصدور قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم وتحديد صلاحيات واختصاصات المحافظات رغم تعديلاته المتلاحقة كما يلاحظ مؤخراً توجه المشرع نحو نقل صلاحيات العديد من الوزارات الاتحادية الى الحكومات المحلية الا انه بقيت مسألة الصلاحيات المالية لها ومواردها المالية تتأرجح بين عمومية نصوص الدستور وخصوصية قانون المحافظات وسنوية قوانين الموازنة في ظل غموض بعض نصوص القوانين النافذة .

مشكلة البحث : تتمحور مشكلة حول البحث مدى صلاحية المحافظات في القيام بعملية الاقتراض العام لتوفير الموارد المالية اللازمة للقيام بمهامها وفيما اذا كان ذلك ضمن الصلاحيات المخولة لها بموجب الدستور وقانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم أم هو من الاختصاصات الحصرية للحكومة الاتحادية مما يغل يد الوحدات الادارية في ممارسة هذا العمل واستخدامه كوسيلة لتوفير الموارد وفيما لو تمكنت من اللجوء اليه ما هي الشروط الواجب توافرها للقيام بعملية الاقتراض وآليات الرقابة عليه.

خطة البحث : سنتطرق الى موضوع البحث بالمعالجة من خلال تقسيمه الى مبحثين يتناول المبحث الاول الاساس القانوني للجوء الى الاقتراض العام ونقسمه الى مطلبين نستعرض في المطلب الاول الاساس الدستوري والتشريعي للجوء الى الاقتراض العام ونتطرق في المطلب الثاني الى صور الاقتراض العام واثاره اما المبحث الثاني فسيخصص لبيان شروط ابرام عقد القرض العام والرقابة عليه ونقسمه الى مطلبين نتناول في الاول شروط عقد القرض العام اما في الثاني فنتطرق الى الرقابة على عملية الاقتراض العام .

المبحث الاول الاساس القانوني لحق المحافظات في اللجوء الى الاقتراض العام

ينقسم الاساس القانوني في بيان حق الوحدات المحلية في اللجوء الى الاقتراض العام الى اساس دستوري يتضمن الاشارة الى اهم النصوص الدستورية التي يمكن ان ينتزع منها هذا الحق للوحدات المحلية ، وايضا الاساس التشريعي من خلال التطرق الى النصوص القانونية التي تجيز للمحافظات الاقتراض العام، وختاما سوف نتناول امكانية قيام الوحدات المحلية بوضع الاجراءات القانونية التي تنظم عملية الاقتراض العام.

المطلب الاول

الاساس الدستوري و التشريعي
سوف نتناول في هذا المطلب اهم النصوص الدستورية والقانونية التي يمكن ان تستند اليها الوحدات المحلية في اللجوء الى الاقتراض العام.

الفرع الاول

الاساس الدستوري

بشكل عام لقد تبنى المشرع الدستوري العراقي في دستور جمهورية العراق لعام 2005 السياسة القائمة على اساس ذكر الاختصاصات الحصرية للسلطة الاتحادية على سبيل الحصر وما عداها يعد من اختصاص الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم، اذ قضت المادة(110) بأنه :-
تختص السلطات الاتحادية بالاختصاصات الحصرية الآتية :-

اولا- رسم السياسة الخارجية والتمثيل الدبلوماسي، والتفاوض بشأن المعاهدات والاتفاقيات الدولية، وسياسات الاقتراض والتوقيع عليها و ابرامها، ورسم السياسة الاقتصادية والتجارية الخارجية السيادية.

ثالثاً- رسم السياسة المالية، والكمركية، واصدار العملة، وتنظيم السياسة التجارية عبر حدود الاقاليم والمحافظات في العراق، ووضع الميزانية العامة للدولة، ورسم السياسة النقدية وانشاء البنك المركزي، وادارته .

وهو بذلك يكون قد وسع صلاحيات الاقاليم والمحافظات على حساب السلطة المركزية ، ولم يكتف المشرع الدستوري العراقي بذلك بل اضاف نوعا جديد من الاختصاصات اسمها بالاختصاصات المشتركة ويقصد بذلك ان تكون ممارستها بالتنسيق والتعاون بين السلطة الاتحادية وحكومات الاقاليم والمحافظات، وجعل الاولوية لقانون حكومات الاقاليم والمحافظات عند الاختلاف مع السلطة المركزية على ممارسة هذه الاختصاصات.

يفهم مما تقدم امور عدة لعل اهمها هو ان المشرع الدستوري العراقي حاول ان يوسع صلاحيات الاقاليم والمحافظات على حساب اختصاصات السلطة المركزية وهذا يبدو جليا من خلال الطريقة التي اعتمدها في توزيع الاختصاصات بينهما اذ نص في المادة (115) .

(على كل ما لم ينص عليه في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية، يكون من صلاحية الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم، والصلاحيات الاخرى المشتركة بين الحكومة الاتحادية والاقاليم، تكون الاولوية فيها لقانون الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم، في حالة الخلاف بينهما) .

كما يلاحظ ايضا ان المشرع الدستوري العراقي حاول وفي مناسبات عدة ان يساوي من حيث الاختصاصات بين الاقاليم والمحافظات الى الدرجة التي يمكن القول معها ان المحافظات في

النظام القانوني العراقي تبدو اكثر من كونها هيئة ادارية لامركزية وهي دون مفهوم الاقليم في الدولة الفيدرالية بقليل.

ان ما تقدم يشجعنا الى طرح التساؤل الذي يقوم عليه محور دراسة هذا البحث ومضمونه هل يسمح الدستور للمحافظات بحق اللجوء الى الاقتراض العام ام لا ؟ ولعلنا في ذلك سنطرح اتجاهين مختلفين الاول يذهب الى نصوص الدستور تسمح للمحافظات بممارسة عملية الاقتراض العام والاتجاه الثاني يتجه الى عدم السماح بذلك وسنسوق لكل منهما حججا واسانيد لدعمه .

الاتجاه الاول : ان يسمح الدستور للمحافظات بحق اللجوء الى الاقتراض العام .

ان التمعن في نصوص الدستور العراقي لا سيما نص المادة (110) المتعلقة بتحديد الاختصاصات الحصرية للسلطة المركزية يُلاحظ ان سياسات الاقتراض تضعها السلطة المركزية وذلك من خلال مؤسساتها المالية والادارية المختلفة وفي مقدمتها وزارتي المالية والتخطيط ويقتصر دورها على وضع سياسة الدولة للاقتراض باعتباره احد وسائل التمويل النفقات وهذا لايعطي الحق للسلطة المركزية بحرمان المحافظات من ممارسة حق الاقتراض العام بقدر مايمنحها سلطة تنظيم هذا الاسلوب في تمويل الايرادات من خلال قانون يضع القواعد الحاكمة والمنظمة للاقتراض العام .

ان فكرتنا المتقدمة يمكن دعمها من خلال امرين :-

الاول :- ان المادة(122) ثانيا (من دستور جمهورية العراق لعام 2005 نصت على (تمنح المحافظات التي لم تنتظم في اقليم الصلاحيات الادارية والمالية الواسعة، بما يمكنها من ادارة شؤونها على وفق مبدأ اللامركزية الادارية، وينظم ذلك بقانون).

وكذلك ورد في البند (خامسا) من نفس المادة :- لا يخضع مجلس المحافظة لسيطرة أو اشراف اية وزارة او اية جهة غير مرتبطة بوزارة، وله مالية مستقلة .

وبلاحظ على النصين السابقين ان المشرع الدستوري استخدم عبارة(الصلاحيات المالية والادارية الواسعة) بما يمكنها من ادارة شؤونها الادارية والمالية ولعل ادارة عملية الاقتراض العام يعد من قبيل ادارة الشؤون المالية الذي يفترض ان تمارسه المحافظات وهذا بحد ذاته يفترض ان يجيز لها ان تطالب بحقها في الاقتراض العام والا فان ذلك سوف يتنافى مع كونها تتمتع بالصلاحيات المالية التي وصفها المشرع الدستوري العراقي انها يجب ان تكون(واسعة) كما يؤكد البند خامسا بعدم خضوعه لسيطرة واشراف اي وزارة اوجهة غير مرتبطة بوزارة وله مالية مستقلة ولعل مبدأ الاستقلال يستلزم الاستقلال ايضا في تحديد مواردها المالية وتنوع مصادرها .

الثاني :- ان من اهم المبادئ التي يجب على السلطة المركزية احترامها هو مبدأ الادارة الحرة للوحدات الادارية ، الذي يمنح الوحدات الادارية الحرية في ادارة شؤونها الادارية والمالية بشكل يسهل عليها تحقيق اهدافها ، وهذا يعني من باب مفهوم مبدأ المخالفة تقييد سلطة المشرع في التدخل لتنظيم اختصاصات الوحدات الادارية لاسيما حريتها المالية بشكل (يمكنها من ادارة شؤونها على وفق مبدأ اللامركزية الادارية)، فالمحافظات تمتلك وفقا لهذا المبدأ حقا دستوريا في الحصول على موارد مالية كافية وحرية كافية في اختيار طرق انفاقها.

لذا ووفقا لما تقدم يمكن القول ان المشرع الدستوري العراقي حصر سلطة وضع سياسات الاقتراض بالسلطة المركزية وهذا يقتضي منه وضع القانون الذي ينظم عملية الاقتراض دون ان يغبن حق المحافظات في الاقتراض العام. احتراماً لمبدأ الادارة الحرة لاسيما في شقه المالي.

ان مايدعم وجهة نظرنا السابقة هو تبنى المشرع العراقي لها من خلال اشارته في قانون الادارة المالية و الدين العام رقم (94) لسنة 2004 الى حق المحافظات في الاقتراض ، وهذا ما سوف يكون مدار بحثنا في الفرع الثاني.

الاتجاه الثاني/ يذهب الى القول بان الدستور لايسمح للمحافظات بممارسة عملية الاقتراض العام ويستند في ذلك الى عدة حجج واسانيد :

اولها:- ان المشرع الدستوري قد نص صراحة في المادة/110 اولا على ان) سياسات الاقتراض والتوقيع عليها وابرامها (هو من الاختصاصات) الحصرية (للسلطة الاتحادية وبالتالي يكون قد قطع الطريق على القول بانه يمكن للمحافظات ممارسة هذا الاختصاص اذ لا مساغ اجتهد في مورد النص^(١) .

وثانيا:- ان المشرع في (المادة/122 ثانيا) قد احوال تنظيم الصلاحيات المالية والادارية للمحافظات الى قانون ينظم ذلك ويبين مايمنح من صلاحيات للمحافظات فاننا نلاحظ ان قانون المحافظات غير المنتظمة باقليم ورغم تعدد تعديلاته المتوالية لانجده قد خول هذه الصلاحية للمحافظات ولو ارد المشرع ذلك فعلا لنص صراحة على تخويلها هذه الصلاحية ولعل مرد ذلك الى ادراك السلطة التشريعية عدم امكانية مجانبة نصوص صريحة في الدستور تقضي بعدها من الاختصاصات الحصرية للسلطة الاتحادية .

ثالثا:- ان المادة (80) من الدستور قضت بان مجلس الوزراء يختص بتخطيط وتنفيذ السياسة العامة للدولة ويعد الاقتراض احد ادوات السياسة المالية للدولة التي يختص مجلس الوزراء بالتخطيط لها وحتى بتنفيذها^(٢) .

رابعا:- ان قانون الادارة المالية والدين العام قد صدر عام 2004 اي قبل صدور الدستور العراقي لعام 2005 وبالتالي لامجال للاستناد اليه في مواجهة نصوص الدستور اضافة الى وسموعلوية نصوصه على غيرها من القواعد القانونية ويعد باطلا كل نص يتعارض معها كمابينت ذلك المادة (13) الدستور .

الفرع الثاني

الاساس التشريعي

لقد اجاز قانون المحافظات رقم 159 لسنة 1969 الملغى لمجلس الوحدة الادارية) المحافظة، القضاء ، الناحية (ان يقرر عقد قرض لغرض الصرف على ما يتطلبه القيام بالوظائف المسندة اليه(٥)، اما بالنسبة قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم 21 لسنة 2008 فقد تضمن العديد من النصوص التي يستشف منها موقف المشرع بعم تخويل المحافظات صلاحية الاقتراض العام ولعل مايدعم وجهة نظرنا هو ماياتي :-

اولا- يلاحظ على البندين اولا وخامسا من المادة 2 بان القانون قضى فيهما بان تمارس الحكومات المحلية الصلاحيات المقررة لها في الدستور والقوانين الاتحادية في الشؤون المحلية (عدا (الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية المنصوص عليها بالمادة (110) من الدستور وفي هذا تأكيد على عدم جواز ممارسة اي من الاختصاصات الحصرية للسلطة الاتحادية **ثانيا-** ان المادة 7 من القانون حددت صلاحيات مجلس المحافظة ولم يك من بينها امكانية اللجوء الى الاقتراض العام على الرغم من انه خولها في البند خامس عشر بتحديد أولويات المحافظة في المجالات كافة ، ورسم سياستها ووضع الخطط الاستراتيجية لتنميتها بما لايتعارض مع التنمية الوطنية. كما خولها في البند رابعا صلاحية رسم السياسة العامة للمحافظة وتحديد أولوياتها في المجالات كافة وبالتنسيق المتبادل مع الوزارات والجهات المعنية الا انه وعند الحديث عن الاختصاصات المالية نجده قد قصرها على صلاحية إعداد مشروع الموازنة الخاصة بالمجلس

(١) انظر ذلك د.حسين عثمان محمد، الادارة الحرة للوحدات الادارية، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية سنة ٢٠١٥، ص ١١١.

(٢) انظر في ذلك المادة (١١٠) من قانون المحافظات الملغى رقم (١٩٥) لسنة ١٩٦٩.

لدرجتها في الموازنة العامة للمحافظة و المصادقة على مشروع الموازنة العامة للمحافظة المحال إليها من المحافظ ، وإجراء المناقلة بين أبوابه ، ورفعها الى وزارة المالية في الحكومة الاتحادية لتوحيدها مع الموازنة الفدرالية. ويلاحظ في ذلك الحدود الضيقة لاختصاصاتها المالية رغم صيغة العموم الواردة في القانون التي توحى برغبة المشرع في ممارسة صلاحيات واسعة جدا في مجال رسم السياسة العامة ووضع خططها الاستراتيجية.

ثالثا - يلاحظ على المادة 44 انها حددت الموارد المالية للمحافظة الا انه لم يكن من بينها امكانية اللجوء القرض العام كمصدر للموارد^(١) ، ولعل صدر المادة) الذي قضى بأن بانه تتكون الموارد المالية للمحافظة ممايتي(. واضح في تبيان ان ماذكر من ايرادات للمحافظة كان على سبيل الحصر ، لا على سبيل المثل والدلالة ان المحافظات لا تملك صلاحية عقد القروض العامة .

اما قانون الموازنة العامة لجمهورية العراق لعام 2017 فقد بين صراحة بان اللجوء الى الاقتراض العام هو من اختصاص السلطة الاتحادية اذ قضت المادة/ 2 ج من القانون المذكور بانه -يخول وزير المالية الاتحادي صلاحية الاقتراض او الاستمرار بالاقتراض من الخارج لتمويل المشاريع التنموية بعد مصادقة مجلس الوزراء من المصادر المذكورة في ادناه والاستمرار بالقروض المصادق عليها في السنوات السابقة وبمصادقة مجلس النواب بل واجازت الفقرة ب من نفس المادة اللجوء للاقتراض حتى من المصارف التجارية لسد العجز في الموازنة.

وتجدر الاشارة الى قانون الادارة المالية والدين العام رقم (71) لسنة 2004 كان قد اجاز في القسم العاشر منه للمحافظات للمحافظات بعد ابلاغ وزير المالية الحصول على قروض واصدار ضمانات حسب حدود الديون المقررة في قانون الموازنة السنوية وكذلك حسب حدود الديون المقررة لكل وحدة وفقا للتخصيصات المصادق عليها من مجلس الوزراء بناء على توصية من وزير المالية ويكرس ذلك في قانون الموازنة العامة للدولة ونعتقد بان هذا الجواز قد الغي بصور الدستور العراق لعام 2005 والذي عد الاقتراض العام من الاختصاصات الحصرية للسلطة الاتحادية كما ان قوانين الموازنة المتوالية منحت هذه الصلاحية للسلطة الاتحادية الامر الذي يفهم منه عدم رغبة المشرع في ممارسة المحافظات لنشاط الاقتراض العام كما كرس هذا القانون مبدا وحدة الوعاء المالي للدولة اي ان تكون كل الايرادات تصب في وعاء واحد للدولة.

وعلى صعيد موقف تشريعات الدول يعد الاقتراض في فرنسا مثلا من المصادر الهامة في تمويل المشاريع الرأسمالية التي تتولاها الهيئات اللامركزية، في حال عدم كفاية الموارد المحلية لسد انشطتها ، ولغرض تنظيم ذلك استحدث المشرع الفرنسي لجنة القروض بموجب القانون رقم (٢١٣) لسنة ١٩٨٢ ، واوجب انشاؤها في كل اقليم تضم ممثلين عن مجلس الاقليم ومجالس المحافظات والبلديات في نطاق الاقليم ، وتتولى هذه اللجنة تحديد شروط منح القروض وايضا تقديم المشورة في مجال منح القروض من الجهات المحلية داخل الاقليم . اما بالنسبة للاقتراض من جهات خارجية فيجب ان تكون بموافقة وزير المالية^(٢).

(١) انظر في ذلك المادتين (٧) و(٤٤) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨.

(٢) ينظر في ذلك المادة (٦٣) من القانون رقم (٢١٣) لسنة ١٩٨٢.

وانظر كذلك

Louis Troabas et paul Isoart manud de droit pupile et admin istratife ibrarie
General de driot et de jurisprudence paris 1982 p 151 .

علماً انه أذ لم تكن هنالك موارد مالية ذاتية لوحداث ادارية كافية فأنها تعتمد اساساً على الاعانات التي تقدمها السلطة المركزية انظر في ذلك ينظم المساعدات الحكومية القانون (٢٩) لسنة ١٩٨٥ وتمنح هذه المساعدات شروط ومعايير محدد وحسب مستويات التضخم انظر في ذلك

ولقد سمح المشرع الفرنسي للهيئات المحلية بنوعين من القروض هما:-

١- قروض مؤقتة الغاية منها سد الحاجة الى ايرادات ملحة لحين توفر الايرادات المحلية.

٢- قروض وضعت لتغطية نفقات بعض المشاريع الرأسمالية التي حصلت الموافقة على الاقتراض من اجله^(١).

وفي بريطانيا منح المشرع بموجب قانون 1972 للمجالس المحلية سلطة ابرام القروض مع جهات داخلية وليست اجنبية وبشرط موافقة الحكومة المركزية من خلال موافقة الوزارة ذات العلاقة بالمشروع الذي ابرم القرض لتمويله وكذلك موافقة وزير الحكم المحلي^(٢)

ويجوز للمجالس المحلية في بريطانيا الاقتراض دون استحصال موافقة الحكومة المركزية على عقد القرض وذلك في حالتين هما:-

١- حالة القروض المؤقتة اللازمة لسد نفقات عاجلة الى حيث الحصول على ايرادات.

٢- حالة الاقتراض لسد نفقات مشروع تمت الموافقة على عقد القرض الخاص به^(٣) كذلك منح المشرع المصري في قانون الادارة المحلية رقم 43 لسنة 1979 للهيئات المحلية (المركز، المدينة، القرية)^(٤) ((اما المحافظة فلم ينص صراحة على حقها في الاقتراض ، وانما نص القانون المذكور ضمنا الى ذلك من خلال السماح للمحافظة انشاء حساب خاص لتمويل مشاريع الاسكان على ان يمول من موارد مختلفة من ضمنها القروض^(٥).

كذلك منح المشرع الاردني في قانون البلديات رقم 41 لسنة 2015 حق اللجوء الى القروض العامة لغرض تغطية نفقات مشاريعها خاصة الاستثمارية شريطة موافقة وزير شؤون البلدية^(٦).

Bruno Rermond etjacques Blanc, les collectivités local presses dela foundation nationol des sciences politiques Dalloz 1989 p257 droit AdminStratife paris1992) (vedle.

(١) انظر في ذلك د. خالد سمارة الزغبى، للوحدات المحلية، مجلة العلوم الادارية، العدد(٢) لسنة ١٩٨٨، ص١٣٤.

(٢) انظر في ذلك د. هاني الطهراوي الحكم المحلي في الاردن وبريطانيا، ص٢٤٨ وايضا د. كامل بريد، نظم الادارة المالية، بيروت ١٩٩٦ ص٩٥ وتجدر الاشارة ينظم الحكم المحلي في بريطانيا القانون الصادر عام لسن ١٩٧٢ عدا لندن التي ينظمها قانون خاص صدر عام ١٩٦٣ يقسم بريطانيا الى مقاطعات حضرية وغير حضرية

انظر في ذلك

p.w jackson local Government Butler worths London third editition 1976,p3563

وللمزيد من التفصيل حول النظام الاداري في بريطانيا

وانظر كذلك

gohn stewart the new management of local government,Allen and union London,First edition,1983.

(٣) د. خالد سمارة الزغبى، المصدر السابق ص٣٤.

(٤) انظر في ذلك المواد (٩٦,٥١,٤٣) من قانون نظام الادارة المحلية المصري رقم (٤٣) لسنة ١٩٧٩.

(٥) ينظر في ذلك المادة (٣٦) من قانون نظام الادارة المحلية المصري رقم (٤٣) لسنة ١٩٧٩.

(٦) ينظر في ذلك المادة (١٧) من قانون البلديات الاردني رقم (٤١) لسنة ٢٠١٥.

المطلب الثاني

صور الاقتراض والاثار المترتبة عليها .

الفرع الاول

صور الاقتراض

تتنوع صور القروض حسب الزاوية التي ينظر منها للقرض وبذلك يمكن تقسيم القروض حسب الاتي:-

من حيث جهة الاقتراض: حيث تقسم القروض الى قروض داخلية يتم الاقتراض فيها من جهات وطنية او محلية داخل الوحدة المحلية بغض النظر عن كونها جهات حكومية او قطاع خاص واغلب التشريعات تميل الى هذا النوع من القروض في تمويل نفقات الوحدات الادارية ، وقد يكون الاقتراض خارجيا عندما يتم الاقتراض فيه من جهات خارجية سواء اكانت دولا او غيرها من المؤسسات المالية،

من حيث الغاية من الاقتراض: وفي هذه الحالة تظهر صورة القروض الاستثمارية التي تعني تخصيص مبالغ القرض الى مشاريع تعود بالفائدة المستقبلية التي تعود على الوحدة الادارية من وراء اتفاق مبلغ القروض على مشاريع استثمارية كالطرق والجسور والسدود والمدارس والمستشفيات وغيرها ، وتميل اغلب الدول الى اسلوب القروض الاستثمارية وليست قروض المصاريف الجارية لكون القروض في ذاتها تمثل مدفوعات مؤجلة ترهق كاهل الاجيال القادمة لذلك وجب قصرها على المشاريع الاستثمارية دون الجارية ، و يمثل عبئا على موازنتها المستقبلية لا تلجأ اليه الا عن الشدائد

من حيث مدة الاقتراض: حيث يمكن تقسيم القروض الى قروض قصيرة الاجل وقروض متوسطة الاجل واخرى طويلة الاجل ولكل من هذه الصور اسبابها ومبرراتها التي تدفع الوحدات الادارية الى اللجوء اليها دون غيرها من الصور الاخرى.

الفرع الثاني

الاثار السلبية المترتبة على لجوء الوحدات الادارية الى الاقتراض

- تثير مسألة قيام الوحدات المحلية بالاقتراض مخاوف ونتائج سلبية لعل من اهمها هي :-
- انه يؤدي الى المنافسة بين المجالس المحلية والحكومة المركزية في مجال الحصول على القروض بشكل يزيد الطلب على رؤوس الاموال ويرفع سعر الفائدة .
- ان القروض عموما اذا لم يحسن استخدامها قد تؤدي الى امتصاص القوة الشرائية للأفراد مما تعود بالضرر على اقتصاد الدولة.
- ان قيام المجالس المحلية بالاقتراض يؤدي الى زيادة عب خدمة الدين في موازنات السنوات القادمة ، مما قد يضطر الحكومات المحلية الى زيادة مبالغ الضريبة على الافراد مما يزيد من العبء المال عليهم . او عجزها عن سداد القرض الفوائد المترتبة عليه ، الامر الذي يضعف الثقة بالدولة بشكل عام.
- ان لجوء الهيئات المحلية الى سد عجز الموازنة من خلال الاقتراض بشكل يزيد من نفقاتها مما قد يسهم في مضاعفة الموجه التضخمية ويضر بالسياسة الاقتصادية للحكومة المركزية.
- ان قيام الهيئات المحلية باستغلال مبالغ القروض لتمويل مشاريع معينة قد يتعارض والتنمية الاقتصادية التي تسعى الى تحقيقها الحكومة المركزية في مجال الاستثمار.

المبحث الثاني

شروط ابرام عقد القرض العام المحلي والرقابة عليه .
• ان حق الوحدات الادارية في الاقتراض العام يتحدد بمجموعة من الشروط التي يجب اخذها بعين الاعتبار في هذا المجال كما ان ممارسة هذا الحق لا يخرج عن رقابة واشراف السلطة المركزية . لذلك سوف نقسم هذا المبحث الى مطلبين، نتناول في الاول شروط ممارسة الوحدات الادارية لحق الاقتراض، ونتناول في الثاني الرقابة على حق الوحدات الادارية في ممارسة حق الاقتراض العام .

المطلب الاول

شروط اللجوء لحق الاقتراض العام
تضع تشريعات بعض الدول شروطا خاصة يجب على الوحدات الادارية التقيد بها في حال رغبت باللجوء الى الاقتراض العام شروط، واهم هذه الشروط هي ما يأتي :-
اولاً:- يجب ان يكون القرض العام للمشاريع الاستثمارية:- بشكل عام تنقسم نفقات الدولة الى نوعين اولهما النفقات التشغيلية وتشمل ماتحتاجة الدولة من اموال لغرض ادامة سير المرفق العام من خلال دفع رواتب الموظفين وشراء المستلزمات الضرورية لعمل دوائر الدولة ومؤسساته ، وهناك نفقات استثمارية تتعلق بالمشاريع التي تهدف الى تقديم الخدمات واشباع حاجات الافراد ، وتشترط اغلب التشريعات ان يكون الاقتراض العام من قبل الوحدات المحلية حصرا لتمويل المشاريع الاستثمارية ، وتكمن علة ذلك ان عبئ القرض العام سوف يمتد ليشمل الاجيال القادمة ، فمن الظلم ان تنقل هذه الاجيال بأعباء مشاريع سوف لن تعم الفائدة منها لتشملها هي الاخرى ، لذلك فإن خير ضمان لتلافي ذلك يكون من خلال اشتراط ان يكون ارض العام مخصصا للمشاريع الاستثمارية التي تستمر فائدتها وتمتد لأجيال متعددة، كما هو الحال في مشاريع المستشفيات والطرق والجسور والخدمات الاخرى.

ثانياً :- ان لايزيد مبلغ القرض عن سبة معينة من ايراد الوحدة الادارية - : لضمان عدم اغراق الوحدات المحلية بالديون وما يترتب عليها من فوائد مالية الى درجة عجزها عن الوفاء بهذه الديون، فان بعض التشريعات تشترط على الوحدات المحلية ان لايزيد مبلغ القرض عن نسبة معينة من ايرادها المتحقق سنويا ، كما هو الحال بالمشروع المصري الذي اشترط ان لا تزيد نسبة مديونية الوحدات المحلية عن (40) بالمائة من ايراداتها وبخلافه فإن الامر يحتاج موافقة رئيس مجلس الوزراء ، كذلك اشترط المشروع الالمانى ان لا تزيد مبالغ القروض في كل الاحوال عن حجم النفقات المطلوبة والمحددة في موازنة الوحدة المحلية (22). والى الاتجاه ذاته ذهب المشروع العراقي في ظل نفاذ حكم قانون الادارة المالية والدين العام الذي نظم عملية الاقتراض وشروطه الا انه لم يلزم الوحدة المحلية بنسبة معينة من ايراداتها، بل اشترط ان لا يزيد مبلغ القرض عن الحدود المحددة لكل وحدة ادارية وفقا للتخصيصات المصادق عليها من قبل مجلس الوزراء .^(١) ونعتقد ان موقف المشروع العراقي كان موفقا لكون السياسة المالية هي من السلطات الحصرية للحكومة المركزية ، فضلا عن ان الاقتراض الذي تقوم به الوحدة المحلية يجب ان لا يؤثر على الاقتصاد العام للدولة ، مما يقتضي معه عدم الخروج عن نسبة الاقتراض العام التي تضعها السلطة المركزية ، لكن رغم ذلك فإن ذلك لا يمنع من اشتراط ان لا تزيد نسبة الاقتراض المحلي عن نسبة معينة ولتكن 30 بالمئة من الايرادات السنوية للوحدة المحلية ، لكونها في النهاية هي المسؤولة عن دفع مبالغ القروض التي تعد في كل الاحوال احدة مصادر التمويل الاستثنائية التي

(١) انظر في ذلك القسم (٢/١٠) من قانون الادارة المالية والدين العام رقم (٩٥) لسنة ٢٠٠٤ .

من الضروري عمد التوسع بها ، ، مما يضمن عدم اغراق الوحدة الادارية بكم من القروض التي قد تثقل موازنة الوحدة الادارية لسنوات قادمة .

ثالثاً:- التزام الوحدات المحلية بالاقتراض من جهات مالية محددة :-ان عملية لجوء الوحدات المحلية الى الاقتراض العام من المؤسسات المالية لابد ان يؤثر على سعر الفائدة من خلال رفعة الى مستويات اعلى مما كان عليه نتيجة تزايد الطلب على القروض، ولتلافي ذلك فقد اشترطت بعض التشريعات ان يكون اقتراض الوحدات المحلية من مؤسسات مالية محددة ، ففي فرنسا لا يجوز للوحدات المحلية الاقتراض الا من الصندوق القومي للاموال العقارية والحضرية او الصندوق القومي لشؤون النقابات او صندوق الودائع والتأمينات ، كذلك الزم المشرع الانكليزي الوحدات المحلية بعدم جواز الاقتراض الا من مجلس قروض الاشغال العامة وبما لايزيد عن 50 بالمية من احتياجاتها ، وما عداها اجاز لها اللجوء الى سوق المال لغرض الحصول على الأموال اللازمة لمشاريعها.

وفي مصر لم يشترط المشرع على الوحدات المحلية الاقتراض من جهات معينة بذاتها ، لكنه من جهة اخرى منعها من الاقتراض من جهات اجنبية الا بموافقة رئيس مجلس الوزراء^(١). اما في العراق فلم يبين قانون الادارة المالية والدين العام الجهات التي يمكن الاقتراض منها ، مما قد يعني السماح للوحدات المحلية بالاقتراض من المؤسسات المالية الحكومية وغير الحكومية على حد سواء الا ان قانون الموازنة العامة لعام 2017 قد اجاز للسلطة الاتحادية فقط اللجوء للقروض الخارجية والداخلية وايضا الاقتراض من المصارف التجارية لتغطية عجز الموازنة .

المطلب الثاني

رقابة السلطة الاتحادية على المحافظات في عملية

الاقتراض العام

تمارس المحافظات عملية الاقتراض العام في ظل رقابة الحكومة المركزية وذلك لضمان عدم تجاوز الوحدات المحلية قدرتها المالية بشكل يجعلها عاجزة عن تسديد الديون وما يترتب على خدمتها من فوائد مالية ، وايضا لضمان استغلال القرض العام للغرض الذي أبرم من اجله ، وهو كما وضحنا سابقا ان يكون احد المشاريع الاستثمارية وليس التشغيلية ، كما هذا النوع من الرقابة المركزية تكون ضرورية جدا لتحقيق الانسجام بين سياسة الاقتراض المحلية مع السياسة المالية للحكومة المركزية^(٢).

ومن بين التشريعات التي منحت الحكومة المركزية سلطة الرقابة على الوحدات المحلية في مجال الاقتراض العام ن التشريع الانكليزي حيث اشترط المشرع الانكليزي على الوحدات المحلية ضرورة استحصال موافقة الحكومة المركزية ممثلة بوزير الحكم المحلي قبل ابرام عقد القرض العام. وهذه الموافقة قد تكون مباشرة اذا كان ريع القرض لعام لفائد الجهة المقترضة وقد يكون غير مباشرة وذلك عندما تقوم احدى الوحدات المحلية بالاقتراض لصالح وحدة محلية اخرى تابعة لها والتي استحصلت موافقة وزير الحكم المحلي.

لكن رغم ما تقدم فان المشرع الانكليزي اعفى الوحدات المحلية من شرط الحصول على الموافقة المسبقة من وزير الحكم المحلي في المشاريع العامة التي تحدد من قبل وزير الحكم المحلي ن وجعل مسألة الرقابة عليها من قبل الوزارة المختصة بالمشروع^(٣).

(١) ينظر ذلك المادة (١٥) من قانون الحكم المحلي المصري المشار اليه سابقاً.

(٢) د. محمد بدران ، مصدر سابق ، ص ٦٥٤.

(٣) د. هاني الطهراوي ، مصدر سابق ص ٢٨٤.

واستثناء مما تقدم فإن هناك بعض الحالات اجاز فيها المشرع الانكليزي للوحدات المحلية الاقتراض دون حاجة الى موافقة الحكومة المركزية وهي :
القروض المؤقتة لتغطية نفقات محلية عاجلة لحين تحصيل الإيرادات المحلية.
القروض المتعلقة بتغطية بعض نفقات مشروع سبق وان حصلت عل الموافقة على الاقتراض لأجله^(١) .

اما على مستوى المشرع الفرنسي فقد استحدث القانون رقم 213 لسنة 1982 لجنة القروض على مستوى كل اقليم واناط بها مهمة تحديد الشروط العامة لمنح القرض للمجالس المحلية ضمن نطاق الاقليم ، كما اصبحت المجالس البلدية ذات سلطة مطلقة في الاقتراض دون حاجة للممارسة سلطة الوصاية عليها من قبل الحكومة المركزية الا في حالتين حيث يشترط مصادقة مجلس الدولة الفرنسي عليها وهاتين الحالتين هما:-

- اذا كان القرض من جهات غير تلك التي حددها القانون.
 - اذا كان القرض العام معقود بشروط محددة او مدد زمنية طويلة^(٢) .
- وتجدر الاشارة الى ان بعض الفقه الفرنسي لا يؤيد اعتماد الادارات المحلية على المساعدات الحكومية ولا يعده امر ايجابياً بل يعده تعطيلاً لنظام اللامركزية الادارية ومرادفاً للمركزية ووسيلة من وسائل فرضها على الوحدات الادارية .

اما موقف المشرع المصري فقد منح الوحدات المحلية امكانية اللجوء الى الاقتراض العام لتغطية نفقات المشاريع الانتاجية والاستثمارية دون استحصال موافقة الحكومة المركزية مادامت ضمن الخطة والموازنة المعتمدة اما اذا كان القرض غير وارد ضمن الخطة والموازنة المعتمدة فلا بد من موافقة مجلس الشعب عليه قبل ابرامه كذلك يشترط استحصال موافقة رئيس مجلس الوزراء في حال زادت نسبة المديونية عن 40 بالمية من المجموع السنوي للإيرادات الذاتية للمحافظة^(٣) .

اما على موقف المشرع العراقي فقد اشترط قانون الدين العام رقم (94) لسنة 2004 لغرض قيام المحافظات بالاقتراض مجموعة شروط منها حصول موافقة وزير المالية وضرورة الالتزام بحدود الديون المقررة ضمن الموازنة العامة وتلتزم المحافظات باعداد تقرير سنوي في نهاية الشهر الثامن من كل سنة مالية يتضمن تقديرات اجمالي القروض غير المحسومة والقروض المرجح الحصول عليها في السنة المالية السابقة ويعرض على وزير المالية لغرض المصادقة عليه وكل ذلك يعتمد على توافر الاطار التشريعي الذي ينص عليه قانون الموازنة العامة للدولة وحمل القسم 11 من القانون وزير المالية نيابة عن الحكومة الاتحادية ,مسؤولية الحسابات والرقابة الداخلية وتعاملات القروض والديون المرتبطة بالميزانية اذ اوجبت عليه الفئرتين(خ) و(ز) من القسم المذكور باعداد تقرير عن جميع قروض الحكومات الاقليمية والمحافظات والحكومات المحلية وضماناتها فضلا عن الرقابة التي يمارسها ديوان الرقابة المالية بموجب القانون.

الخاتمة

تبين لنا من خلال هذا البحث أهمية الاقتراض العام لكونه وسيلة من وسائل سد عجز الموازنة وتقليل أثاره ووسيلة لتنفيذ المشاريع التنموية وناقشنا مدى توفير الاساس التشريعي

(١) د. حسن عوضه مصدر سابق، ص ٢٣٠.

(٢) سليم نعيم خضير، اللامركزية الادارية الاقليمية في العراق، اطروحة دكتوراه الجامعة الاسلامية كلية الحقوق والعلوم السياسية بيروت ، ٢٠١٤، ص ٢٣٨.

انظر كذلك Maurice Hauriou, précis de Droit Administratif, paris 1933, p67.

(٣) ينظر في ذلك المادة (٣٦) من قانون الادارة المحلية المصري المشار اليه سابقاً كما ينظر محمد احمد اسماعيل النظام القانوني للجماعات المحلية المصرية ، دار النهضة العربية ، القاهرة ص ٤٢٩.

والدستوري للقيام بعملية الاقتراض العام وكيف عد المشرع الدستوري هذه العملية من ضمن الصلاحيات الحصرية للحكومة الاتحادية الامر الذي يصعب إمكانية القيام بتدخل تشريعي لتنظيم وتفصيل شروط الاقتراض وسائله وآليات الرقابة عليه وهو بذلك يكون قد ابتعد نوعاً ما عن توجهات العديد من التشريعات المقارنة في السماح للوحدات الادارية بممارسة عملية الاقتراض العام كفرنسا ومصر وانكلترا ووفق شروط محددة ولعل هذا الموقف المتشدد قد لا يكون منسجماً اصلاً مع ما نص عليه الدستور ذاته في الماد (١٢٢) بمنح تلك المحافظات الصلاحيات الادارية والمالية (الواسعة) بما يمكنها من ادارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الادارية واحال تنظيم ذلك لقانون كما انه قد لا ينسجم مع ما منحها من استقلال مالي في المادة نفسها وعلى اية حال فإن ذلك يقودنا الى القول بأن قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم كان هو الآخر غير موفق في تنظيم هذا الموضوع وتحديد صلاحياتها المالية والادارية التي يفترض ان تكون واسعة ولعل تعديل الدستور قد يكون خياراً مطروحاً لرفع هذا الموضوع من المادة (١١٠) من الدستور وعدم اعتباره من الصلاحيات الحصرية رغم أننا نعلم ان اجراء أي تعديل دستوري سيكون صعب المنال في ظل التجاذبات السياسية الحالية كما قد يقدم في ذلك بما قد يثار بشأن حداثة التجربة العراقية في مجال اللامركزية الادارية وما يمكن ان تحدثه القروض من مخاطر كبيرة على الاقتصاد الوطني وامكانية اغراق المحافظات (بسبب ضعف الادارة المالية لها) بقروض تثقل أعباءها وقد يكون مطروحاً هو تعديل قانون الادارة المالية والدين العام وتضمينه نصوصاً تنظم موضوع الاقتراض العام بعد تجاوز العقبة الدستورية او اللجوء الى تشريع قانون بتفويض سلطات الحكومة الاتحادية للمحافظات وفقاً لاحكام المادة (١٢٣) من الدستور وبالشكل الذي يمكنها من ممارسة عملية الاقتراض العام وفق اطر و شروط وآليات واضحة للرقابة عليه .

المصادر

أولاً: المصادر العربية :

١. د. حسن محمد عواضه، الادارة المحلية وتطبيقاتها في الدول العربية، ط١ المؤسسة الجامعية للدراسات، بيروت ١٩٨٣.
٢. د. حسين عثمان محمد، الادارة الحرة للوحدات الادارية، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية سنة ٢٠١٥.
٣. د. خالد سمارة الزغبى، للوحدات المحلية، مجلة العلوم الادارية، العدد (٢) لسنة ١٩٨٨.
٤. سليم نعيم خضير، اللامركزية الادارية الاقليمية في العراق، اطروحة دكتوراه الجامعة الاسلامية كلية الحقوق والعلوم السياسية بيروت ، ٢٠١٤.
٥. د. عبد الرزاق الشيعلي، الادارة المحلية ، ط٢، بغداد ٢٠١٥.
٦. د. عبد الرزاق الشيعلي، الادارة المحلية، الاستقلال المالي للمحافظات غير المنتظمة في اقليم في ظل دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠١٥، مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية ، لسنة ٢٠١٦.
٧. د. علي هادي الشكر اوي، د. اسماعيل البديري، د. علاء عبد الحسن التنظيم القانوني اللامركزية المالية، مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية ، لسنة ٢٠١٦.
٨. د. كامل بريد، نظم الادارة المالية ،بيروت ١٩٩٦ .
٩. محمد احمد اسماعيل النظام القانوني للجماعات المحلية المصرية ، دار النهضة العربية ، القاهرة.
١٠. د. محمد بدران الحكم المحلي في المملكة المتحدة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٩١، ص ٦٥٣.
١١. د. محمد عاطف البناء، الموارد المالية للهيئات المحلية ، مجلة العلوم الادارية ، ١٩٧٣.
١٢. د. هاني الطهراوي الحكم المحلي في الاردن وبريطانيا دار الثقافة للنشر والتوزيع، ٢٠٠٤ .

ثانياً: المصادر الاجنبية :

1. Bruno Rermond et jacques Blanc, les collectivites local presses dela foundation national des sciences politiques Dalloz 1989.
2. Georges Vedle droit AdminStratife. Paris 1992.
3. Gohn stewart the new management of local government, Allen and union London, First edition, 1983 .
4. P.W Jackson local Government Butler worths London third edittion 1976, p3563 .
5. Louis Trotabas et paul Isoart manud de droit pupilc et administratife ibrarie General de driot et de jurisprudence paris 1982 .
6. Maurice Hauriou, précis de Droit Administratife , paris 1933 .

ثالثاً: القوانين والانظمة :

١. دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ .
٢. قانون المحافظات الملغى رقم (١٩٥) لسنة ١٩٦٩ .
٣. قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ .
٤. القانون الفرنسي رقم (٢١٣) لسنة ١٩٨٢ .
٥. قانون نظام الادارة المحلية المصري رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ .
٦. قانون البلديات الاردني رقم (٤١) لسنة ٢٠١٥ .
٧. قانون الادارة المالية والدين العام رقم (٩٥) لسنة ٢٠٠٤ .