

الأساس القانوني لإصدار القروض العامة في القانون العراقي "دراسة مقارنة"

The legislative foundations for issuing public loans in Iraqi law "a comparative study"

بحث مشترك مقدم من قبل

الاستاذ المساعد الدكتور علي ميرداماد النجف آبادي / am42476@gmail.com

جامعة الأديان والمذاهب

الباحث مصطفى كريم طلال مسير / moustafakareemtalal@gmail.com

الجامعة المستنصرية / Mustansiriyah University

الخلاصة

للقرض العامة صيغة قانونية وضعتها القوانين، أي أن عقد القرض هو عقد قانوني يترتب عليه الشرط اللازم لإبرام العقد من خلال عملية اصدار القرض العام، ويتحدد في متن هذا العقد مبلغ القرض وسعر الاصدار ومدة السداد وطرح السندات، فإذا قامت الدولة بطرح سندات القرض العام في الأسواق المالية، فإن السند نفسه يشكل عقداً يتوضح في متنه المبلغ ومدة السداد وبيع بالقيمة السوقية التي تقل عادة عن القيمة الاسمية بمقدار الفائدة، وعلى الدولة السداد عند مدة الاستحقاق، وكل ذلك جاء منظماً وفق أسس قانونية لاسيما في العراق ومصر ولبنان، وبناء على ذلك فإن دراسة الأسس التشريعية للقرض العامة توجب تقسيمها إلى مبحثين، خصص المبحث الأول لدراسة عملية إصدار القروض العامة وشروطها وطرقها، بينما يهتم المبحث الثاني بدراسة الأسس التشريعية لإصدار القروض العامة بما فيها الأسس الدستورية والقانونية في التشريع العراقي والمقارن لكل من مصر ولبنان.

الكلمات المفتاحية: القرض العام، الدستور، الاكتتاب، البيع، المزايمة.

Abstract.

Public loans have a legal formula established by laws, meaning that the loan contract is a legal contract that entails the necessary condition for concluding the contract through the process of issuing the public loan. The text of this contract specifies the loan amount, the issuance price, the repayment period, and the offering of bonds. If the state puts public loan bonds in the markets The bond itself constitutes a contract in which the amount and repayment period are clearly stated. It is sold at the market value, which is usually less than the nominal value by the amount of interest, and the state must repay at the maturity period. All of this was organized according to legal foundations, especially in Iraq, Egypt, and Lebanon. Accordingly, the study The legislative foundations for public loans had to be divided into two sections. The first section was devoted to studying the process of issuing public loans, their conditions and methods, while the second section was concerned with studying the legislative foundations for issuing public loans, including the constitutional and legal foundations in Iraqi and comparative legislation for both Egypt and Lebanon.

Keywords: public loan, constitution, subscription, sale, bidding.

المقدمة.

للقروض العامة صيغة قانونية وضعتها القوانين، أي أن عقد القرض هو عقد قانوني يترتب عليه الشرط اللازم لإبرام العقد من خلال عملية إصدار القرض العام، ويتحدد في متن هذا العقد مبلغ القرض وسعر الإصدار ومدة السداد وطرح السندات، فإذا قامت الدولة بطرح سندات القرض العام في الأسواق المالية، فإن السند نفسه يشكل عقداً يتوضح في متنه المبلغ ومدة السداد ويبيع بالقيمة السوقية التي تقل عادة عن القيمة الاسمية بمقدار الفائدة، وعلى الدولة السداد عند مدة الاستحقاق، وكل ذلك جاء منظماً وفق أسس قانونية لاسيما في العراق ومصر ولبنان.

أهمية البحث: تتضح أهمية القرض في الكشف عن الأساس القانوني لعملية إصدار القروض العامة وأنواعها وأهميتها.

أهداف البحث: يهدف البحث إلى بيان الأساس القانوني الذي قامت عليه عملية إصدار القروض العامة وفق الدساتير والقوانين العراقية ومقارنتها مع الدساتير والقوانين المصرية واللبنانية.

إشكالية البحث: لعملية إصدار القروض العامة تنظيم قانوني يعد الأساس في تنظيم الإيرادات المهمة للدولة والتي تتشكل من تلك القروض وفق أساس قانوني تنظمه التشريعات العراقية ومقارنتها مع التشريعات المصرية واللبنانية.

اسئلة البحث: تتجلى اسئلة البحث في السؤال الآتي: ما هو الأساس القانوني لعملية إصدار القروض العامة وفق القوانين العراقية والمصرية واللبنانية.

هيكلية البحث: بناء على ما تقدم فإن دراسة الأسس التشريعية للقروض العامة توجب تقسيمها إلى مبحثين، خصص المبحث الأول لدراسة عملية إصدار القروض العامة وشروطها وطرقها، بينما يهتم المبحث الثاني بدراسة الأسس التشريعية لإصدار القروض العامة بما فيها الأسس الدستورية والقانونية في التشريع العراقي والمقارن لكل من مصر ولبنان.

المبحث الأول/ اصدار القروض العامة.

تعد القروض العامة من الأمور المالية المهمة لأية دولة، لما لها من مبررات واضحة لعقدها وما ينتج عنها من آثار متعددة، إذ أنها تعد في بداية الحصول عليها مورداً مالياً للدولة، ولكنه بعد الحصول عليها يكون رده لزاماً وفق شروط العقد الذي يتضمن مبلغ القرض والفوائد المترتبة عليه، لذا فإن عملية إصدار القروض تأتي وفق عناصر رئيسية ومنتالية، وعلى أساس ذلك قُسم المبحث على ثلاثة مطالب، ليهتم المطلب الأول بدراسة التعريف بعملية إصدار القروض العامة وأنواعها، بينما يركز المطلب الثاني على دراسة شروط إصدار القروض العامة، بينما يهتم المطلب الثالث بدراسة طرق إصدار القروض العامة، وكالاتي:

المطلب الاول/ التعريف بعملية اصدار القروض العامة وانواعها.

لا بد من أن يسبق التعريف بموضوع البحث بقية الموضوعات الأخرى التي يعالجها البحث، وذلك لأن التعريف في حد ذاته يُنير السبيل ويُزيل بعض الغموض الذي قد يكتنف المسألة المطروحة على بساط البحث، وعليه لا يمكننا فهم مصطلح اصدار القرض العام ما لم نسع إلى فهم تعريفه ثم الخوض في أسباب عقده وأنواعه وأساسه التشريعية، بوصف أن جهة القرض العام مصطلح وله مفهومه الخاص به من حيث المعاني اللغوية والاصطلاحية والقانونية، ولا ضير في أن يسبق تعريفات القرض منفرداً قبل الخوض في القرض العام، لذلك سوف نقف عليها في الفروع الآتية:

الفرع الاول/ اصدار القروض العامة.

القرض في اللغة فهو ما تعطيه من مال لاقضائه، ويقال: استقرض منه بمعنى طلب منه القرض، واقترض منه أخذ منه القرض (1)، كما عرف في اللغة بصفة القطع والمجازاة، فيقال، قرض الشيء قرصاً إذا أقطعته أو جازاه خيراً أو شراً، وسُمّي المال المدفوع للمقترض قرصاً، لأن المقترض يقطع قطعة من ماله ليعطيه المقترض، والقرض دفع المال للغير على أن يكون كل الربح للعامل (2)، فتتمثل صفة القطع في اللغة بالقول قرصت الشيء أقرضه بالكسر قرصاً: قطعته، والقرض: ما يُعطى من المال،

اقتضت من فلان أي أخذت منه قرصاً (3). ذهب بعض الاصطلاحيين إلى أن القرض العام هو مبلغ من المال تستدينه الدولة بعقد يستند إلى صك تشريعي، ويتضمن مقابل الوفاء (4)، على حين عرفه آخرون بأنه مبلغ من المال تحصل عليه الدولة من السوق الوطنية أو الخارجية، وتتعهد برده ودفع فائدة عنه وفقاً لشروط معينة (5). ويُعرف القرض العام أيضاً بأنه مبلغ نقدي تستوفيه الدولة أو أي شخص معنوي آخر من الغير (سواء كان الغير أفراد أو بنوك أو هيئات خاصة أو دولية أو دولة أخرى) وتتعهد برده ودفع الفائدة عنه وفقاً لشروط محددة (6)، كذلك عرفه بعضهم بأنه عقد بمقتضاه يقتضيه أحد الأشخاص الخاصة أو العامة مبلغاً من المال إلى الدولة أو إلى شخص من أشخاص القانون العام مقابل تعهدها أو تعهده بدفع فائدة سنوية محددة ويرد القرض في نهاية الأجل المحدد (7). كذلك أن الاصطلاح أعطى للقرض بصورة عامة معنيين ما ينطبق على القرض العام، أولهما: دفع المال لمن ينتفع به على أن يُرد بدله حين الأجل المحدد أو وقت الطلب إذا كان الدين مؤجلاً، وثانيهما: هو المال المدفوع نفسه، ويمكن اشتقاق ثلاثة ألقاب من القرض، وهي الاقتراض الذي هو عملية أخذ المال من قبل من ينتفع به مع إلزامه برد بدله، والمقرض الذي يأخذ المال ويقال له المستقرض (المدين)، والمقرض -بكسر الراء- وهو الدافع للمال وهو الدائن (8)، وفي ضوء ذلك القرض العام هو الرصيد الاجمالي للالتزامات الحكومية التعاقدية المباشرة محددة الأجل تجاه الآخرين، أي ديون الوحدات الحكومية الواردة بالإحصاءات المالية الحكومية والتي تشمل كلا من الحكومة المركزية بما فيها الهيئات الخدمية والإدارات المالية (9). يقصد بعملية إصدار القرض العام، تلك العملية التي تقوم بها الدولة، بقصد الحصول على حسيطة القرض، ويكون ذلك بأن تطرح سنداته (عبارة عن دليل كتابي بمديونية الدولة بقيمة القرض) طالبة من الأفراد الاككتاب فيها بالشروط والأوضاع التي يحددها قانون إصدار القرض العام، وتُعرف أيضاً بأنها العملية التي بمقتضاها تحصل الدولة على المبالغ المكتتب بها عن طريق طرح سندات، يقوم الأفراد بالاككتاب فيها وفقاً للشروط التي ينص عليها قانون إصدار القرض العام (10).

الفرع الثاني/ أنواع القروض العامة.

تقسم القروض العامة على أنواع عدة بحسب معيار التقسيم، فمن حيث مصدرها المكاني تقسم إلى قروض داخلية وقروض خارجية، أما من حيث المدة فتقسم على قروض مؤبدة وقروض مؤقتة (طويلة الأجل وقروض متوسطة الأجل وقروض قصيرة الأجل)، أما عن معيار حرية الاككتاب فتقسم القروض إلى قروض اختيارية وقروض اجبارية، لذا ارتأينا أن نقسم الفرع على ثلاثة محاور، بحسب الآتي:

أولاً: القرض العام وفق معيار المكان: هي القروض التي تُقسم من حيث المصدر المكاني، ويمكن تقسيمها على قروض داخلية وخارجية، على النحو الآتي:

1. القروض الداخلية: هي تلك القروض التي تحصل عليها الدولة من الأشخاص الطبيعيين أو المعنويين المقيمين بها، بغض النظر عن جنسياتهم سواء أكانوا مواطنين أم أجنب، وتعد القروض الداخلية من أهم مصادر تمويل عجز الموازنة العامة للدولة، فتستعمل لتعبئة المدخرات وتمويل الإنفاق العام على وجه التحديد، إذ تلجأ إليها الدولة عند عجز السياسة الضريبية من تغطية النمو المتزايد في النفقات العامة، وتعرف القروض العامة الداخلية أو الدين العام الداخلي، بأنها مجموعة الأموال المقترضة من قبل الحكومة، وتكون الجهات المقترضة ممثلة في الجمهور والمؤسسات المالية غير المصرفية والجهاز المصرفي، ويكون القرض داخلياً إذا قام بالاككتاب في سندات الدين العام أشخاص طبيعيين أو اعتباريون داخل الدولة المقترضة أو عند طرح السندات في السوق المالية الوطنية (11).

2. القروض الخارجية: هي تلك القروض التي تعطي الفرصة لأشخاص أو مؤسسات مالية في الاككتاب في السندات الحكومية، وتكون هذه القروض في الغالب مقصودة من أجل استكمال حركة التنمية الاقتصادية، ولزيادة ثروة الدولة من النقد الأجنبي (12)، والتي تحصل عليها الدولة من الحكومات الأجنبية أو من الأشخاص الطبيعيين أو المعنويين المقيمين في الخارج، وكذلك القروض التي تحصل عليها الدولة من الهيئات الدولية مثل البنك الدولي للتنمية والتعمير، وصندوق النقد الدولي وغيرها (13)، وتلجأ الدولة إلى القروض الخارجية حينما تعجز مصادر التمويل الداخلية بما فيها القروض الداخلية عن تهيئة التمويل الضروري، أو تكون الدولة بحاجة لعملات أجنبية لتغطية عجز ميزان المدفوعات، وبذلك

نلاحظ أن الدولة تلجأ إلى هذا النوع من القروض الخارجية حينما لا تكون المصادر الداخلية للاقتراض كافية لتمويل عجز الميزانية العامة، لذلك تلجأ إلى المصادر الخارجية لأنه هو السبيل الوحيد لعلاج هذا العجز وتمويله، فهو عقد يربط الدولة مع المؤسسات المالية الدولية كصندوق النقد الدولي والبنك الدولي والمؤسسات الإقليمية بحيث يكون هذا العقد بالعملة الأجنبية (14).

ثانياً: القرض العام على وفق معيار الزمان: نقصد بالقرض العامة على وفق معيار الزمان، هي القروض التي تحدد بوقت عقد القرض وزمانه واسترداد الأموال المقترضة، أي تكون القروض من حيث مدة السداد، وتم تقسيمها على النحو الآتي:

1. القروض المؤبدة: يكون القرض مؤبداً حينما لا تلتزم الدولة بسداده في الأوقات المتفق عليها وتصبح صفة التأجيل عنصراً من عناصر القرض، كذلك تلتزم فيها الدولة بدفع فوائدها من دون أن تحدد تاريخاً معيناً لرد قيمة القرض للمكاتبين ثم أن الدولة هي التي تحدد التاريخ الذي تقوم فيه برد أصل القرض (15).

2. القروض المؤقتة: القرض المؤقت هو قرض قصير الأجل يتم الاتفاق عليه مع الحكومة لمدة ستة أشهر أو سنة تقريباً وتلتزم الحكومة بسداده مع الفوائد في زمن الاستحقاق؛ بمعنى أن تحدد الدولة لها أجلاً مقدماً للوفاء بها، وقد يكون لهذا الأجل تاريخ معين أو يكون مدة ممتدة بين تاريخين، ويعيها أنها تفرض على الدولة الوفاء بها في المدة المنصوص عليها بالقرض سواء أكانت الدولة في ظروف مالية حسنة أم في ظروف مالية سيئة، ومع ذلك فإنها تمتاز بأنها تؤدي إلى تقليل مديونية الدولة مما يزيد من قدرتها على الاقتراض في المستقبل (16). ومن أنواع القروض المؤقتة:

أ. القروض قصيرة الأجل: ويطلق عليها القروض العائمة أو الطافية أو السائرة، وهي القروض التي لا تتجاوز مدتها سنتين، وأوضح الأمثلة عليها هي ادونات الخزنة التي هي سندات قصيرة الأجل (3 أشهر أو 6 أشهر أو سنة أو سنتين) تصدرها الخزنة العامة بغرض تغطية احتياجات النفقات العامة في فترات العجز الموسمي في الموازنة الناتج عن تأخير تحصيل بعض الضرائب ولاسيما الضرائب المباشرة، وعادة ما تكون هذه الأدونات قابلة للخصم لدى البنوك التجارية، ولإعادة الخصم لدى البنك المركزي وبذلك فإنها تتمتع بدرجة كبيرة من السيولة لرؤوس أموال المكاتبين فيها (17).

ب. القروض متوسطة الأجل: هي قروض تزيد مدتها عن سنتين ولا تتجاوز عشر سنوات وتحدد الدولة في عقد القرض الخاص بها قيمة الفوائد السنوية للقرض خلال مدته وتلتزم بسدادها عند موعد استحقاقها سنوياً ومدة القرض وتاريخ سدادها، وعادة ما تلجأ أية دولة إلى هذه القروض لتمويل مشروعات التطوير الاقتصادي والتنمية الاقتصادية، أو لتمويل نفقات المجهود الحربي، أو لتغطية بعض نفقات الدفاع الوطني، أو الكوارث الطبيعية، ومن أمثلة القروض متوسطة الأجل ما يسمى في مصر بـ(سندات التنمية) (18).

ج. القروض طويلة الأجل: هذا النوع من القروض تفوق مدته عشر سنوات، وتحدد الدولة في عقد القرض الخاص بها قيمة الفوائد السنوية للقرض خلال مدته وتلتزم بسدادها عند موعد استحقاقها سنوياً ومدة القرض وتاريخ سدادها (19).

ثالثاً: القرض العام على وفق معيار الاكتتاب: يقصد بالقرض العامة على وفق معيار الاكتتاب، القروض التي تكون اختيارية أو اجبارية، على النحو الآتي:

1. القروض الاختيارية: يقصد بها أن يكون الأفراد أحراراً في تقرير الاكتتاب أو عدم الاكتتاب في القرض العام، أي أن الدولة تستطيع عن طريق القرض العام الاختياري الحصول على ما تحتاج إليه من أموال من دون أن تستخدم سلطة الجبر في ذلك كما هو الحال لدى الضريبة وينتج عن ذلك أن عنصر الاختيار هو الذي يميز القرض العام الاختياري عن الضريبة، والأصل في القروض العامة أن تكون اختيارية لأن أساس القروض تعاقدية، وتترك الدولة للأفراد والهيئات الحرة في قبول الشروط التي تعرضها، ولهم الحق في قبولها ورفضها، ومع ذلك قد تلجأ الدولة إلى القروض الإلزامية (20).

2. القروض الإلزامية: وهي القروض التي تجبر الدولة الأفراد والهيئات على الاكتتاب فيها، والقروض الإلزامية هي حالة استثنائية لأن الأصل في القروض الاختيار، والأسباب التي تدعو الدولة إلى الاتجاه إلى القروض الإلزامية هو ضعف ثقة الجمهور في المقدرة المالية للدولة أو رغبة الدولة في سحب جزء

من دخول الأفراد والهيئات بقصد تخفيض الطلب الكلي عن العرض الكلي وتقليل حدة الضغوط التضخمية، كما يحصل عادة في فترات الحروب أو التنمية الاقتصادية فتقدم عليها الدولة حينما لا تجد من يكتتب في القروض الاختيارية فتفرض على كل مواطن مبلغاً معيناً استناداً إلى الضريبة التي يدفعها، أو قد توجب دفع القروض الاختيارية فتتحول إلى قروض إجبارية، وقد تقترب القروض الإجبارية من الضرائب نظراً إلى وجود صفة الإلزام في الاشتراك في هذه القروض وهي غير معلومة أجل السداد(21).

المطلب الثاني/ شروط اصدار القروض العامة.

هناك مجموعة من الشروط يجب توافرها لإصدار القرض العام منها تتعلق بمبلغ القرض، فقد يكون محدداً منذ البداية وقد لا يتحدد، وشكل السندات فقد تكون سندات اسمية، وقد تكون لحاملها والسندات المختلطة، وسعر اصدار القروض، فضلاً عن المزايا الممنوحة للمكتتبين والضمانات، بحسب التفصيل الآتي:

الفرع الأول/ مبلغ القروض العامة وشكل السندات.

أولاً: مبلغ القروض العامة: يعد تحديد مبلغ القرض العام من المراحل الأولى التي يتعين على الدولة تنظيمها إذ يمكن أن يصدر القرض العام محدد القيمة أو غير محدد القيمة، فالقرض محدد القيمة يصدر في حالة ما إذا حددت الدولة نسبة أعلى مسبقاً للمبلغ، أما القرض غير محدد القيمة فيصدر في حالة ما إذا لم تحدد الدولة أو الجهة الإدارية المقترضة مبلغاً لذلك، وإنما تقوم الدولة بتحديد تاريخ معين ينتهي الاككتاب بنهايته، وبذلك فإن مقدار القرض يتحدد بحلول هذا التاريخ وغالباً ما تلجأ الدولة إلى هذا النوع من القروض في الحالات التي تحتاج فيها إلى الحصول على مبلغ القرض لسد عجزها المالي(22)، كذلك في الحالة التي تزيد فيها الدولة امتصاص جزء من القوة الشرائية للأفراد وكان من الصعب تقدير هذا الجزء تقديراً كميّاً مقدماً، ففي مثل هذه الحالات تحدد الدولة تاريخاً ينتهي الاككتاب نهائيه ويتحدد مقدار القرض عند حلول هذا التاريخ، وإذا ما حددت الدولة مقدار القرض فإن ذلك لا يحول من دون تخطي الاككتاب لهذا المقدار، إذ عند إقبال الجمهور على الاككتاب قد يصل مجموع اكتتاب الأفراد إلى ضعف مقدار القرض أو ثلاثة أمثاله، ويتم إنقاص نصيب كل مكتتب بنسبة مساوية لعدد مرات تغطية القرض، فإذا كان القرض قد تخطى مرتين، نقص نصيب كل مكتتب إلى نصف المبلغ الذي أراد ان يقرضه للدولة(23).

ثانياً: شكل السندات: تتخذ القروض العامة شكل سندات حكومية تصدرها الدولة وتطرحها للتداول، ويمكن أن تصدر بثلاثة أشكال هي:

- 1. السندات الاسمية:** وهي تلك السندات التي يقيد اسم مالكها في سجل خاص للدين يحفظ في إدارة القروض العامة بوزارة المالية وتسلم له شهادة باسمه تثبت حقه تجاه الدولة وتعد تلك الشهادة نفسها هي السندات الاسمية ويتطلب نقل ملكيتها تعديل البيانات الواردة في السجل والشهادة وبغير ذلك لا يعتد بنقل ملكيتها وبذلك تمثل حماية لمالكها ضد خطر السرقة والضياع(24).
- 2. السندات لحاملها:** وهي تلك التي لا يقيد اسم مالكها في سجل خاص بل القاعدة أن حائز السند هو مالكة ولا يتطلب نقل ملكيته القيام بأي إجراء قانوني وعادة ما تلحق بهذه السندات قسائم قابلة للانفصال عن السند الأصلي يعبر كل منها عن الفائدة المستحقة في تاريخ معين وتدفع الفوائد عن طريق تقديم القسيمة في التاريخ المحدد(25).
- 3. السندات المختلطة:** وهي السندات الوسط بين النوعين السابقين فتكون اسمية بالنسبة للمبلغ المكتتب فيه، وتكون لحاملها بالنسبة لتحصيل الفوائد، إذ يلحق بهذا النوع من السندات قسائم خاصة بالفائدة(26).

الفرع الثاني/ سعر الاصدار ومزاياه وضماناته.

أولاً: سعر الاصدار: تراعي الحكومة في تعيين سعر الفائدة حالة السوق المالية وظروف الطلب على النقود والعرض النقدي، غير أنه يمكن تقليل سعر الفائدة عن السعر الجاري في السوق إذا كان للقرض الحكومي مزايا تميزه عن القروض العادية، كذلك تعين الحكومة مواعيد دفع الفوائد التي تستحق على السندات في المستقبل، وقد تدفع فائدة السند مرة واحدة كل سنة ولكن الغالب أن تدفع على دفعتين مرة كل ستة أشهر، وتلتزم التفرقة بين سعر الفائدة الاسمي والسعر الحقيقي، فسعر الفائدة الاسمي هو المبلغ الذي

يدفع سنوياً (أو نصف سنوي على حسب الأحوال) عن كل جزء من القرض مساوياً لمائة ألف دينار مثلاً، أما سعر الفائدة الحقيقي فيختلف بحسب ما إذا كان إصدار القرض قد تم بسعر التكافؤ أو بسعر أقل من سعر التكافؤ⁽²⁷⁾.

ثانياً: المزايا المالية والضمانات: تمنح أي دولة في سبيل ترغيب الغير (الأفراد والمؤسسات والدول وغيرها) في عملية الاكتتاب جملة من المزايا تتمثل بمكافأة السداد وجوائز اليانصيب والاعفاء من الضرائب وعدم الحجز على السندات وتأمين المكتتبين من خطر انخفاض قيمة النقود، فضلاً عن الضمانات اللازمة لعقد القرض العام، إذ إن المزايا المالية والضمانات هي إحدى شروط عقد القرض العام، التي سيتم توضيحها فيما يأتي:

1. المزايا المالية: هي إحدى وسائل الترغيب التي تقدمها أية دولة في عقد القرض العام، ويمكن تقسيمها على النحو الآتي:

أ. مكافأة السداد.

ب. جوائز اليانصيب.

ج. الاعفاء من الضرائب.

د. تأمين المكتتبين من خطر انخفاض قيمة النقود.

2. ضمانات القرض العام: عادة ما تتوافر الضمانات في عقد القرض العام بشكل يقنع الطرف المقرض بصورة ملائمة لإقراض الدولة، وتتعدد الضمانات على النحو الآتي:

أ. الضمان النقدي.

ب. الضمانات العينية.

ج. الضمانات الشخصية.

المطلب الثالث/ طرق اصدار القروض العامة.

هناك طرق عدة يصدر بها عقد القرض العام، ويمكن اجمالها بالاكتتاب العام المباشر والاكتتاب المصرفي والاكتتاب في البورصة والاكتتاب بالمزايدة، لذا سوف نقسم المطلب على الفروع الآتية:

الفرع الاول/ الاكتتاب العام المباشر.

تتولى فيه الدولة بنفسها طرح سندات القرض العام مباشرةً مع من يريد الاكتتاب من الاشخاص الطبيعيين والاعتباريين محددة بدأ ميعاد الاكتتاب ونهايته وشرط القرض والمزايا التي تمنح للمكتتبين فيه، وتتميز هذه الطريقة بأنها توافر على الدولة المبالغ التي تحصل عليها البنوك في حالة اصدار القرض عن طريق البيع للبنوك، كذلك تمتاز بتمكين الدولة من بسط سيطرتها على عمليات الاصدار ومنع عمليات المضاربة على سندات القرض، إلا أن ما يعيبها خطر عدم تغطية القرض بأكمله مما قد ينال من الثقة المالية للدولة إلى حد كبير، وقد تكون الدولة غير مُلمة بأحوال السوق المالي والنقدي عكس البنوك والمؤسسات المالية الأخرى، وبذلك تكون هذه الأخيرة أكفأ في طرح السندات وتشجيع الأفراد على القبول بها من دون معوقات القرض العام⁽²⁸⁾. ومن مزايا هذه الطريقة أنها لا تُكلف موازنة الدولة سوى بعض العمولات اليسيرة التي تدفعها لتلك المؤسسات المالية، ولكن اعتمادها يتطلب وجود بعض الشروط الواجبة لأن المبلغ الاجمالي للقرض ليس كبيراً، وأن تكون المؤسسات المالية المعنية بعملية الاقتراض والاكتتاب ذات قدرات فنية عالية، وألا تكون الدولة بحاجة إلى مبلغ القرض بصورة سريعة، وأن تكون ثقة الجمهور بمالية الدولة كبيرة، وبعكسه فإن المخاطر ستحفر باستعمال هذه الطريقة، وربما يكون مصيرها الفشل⁽²⁹⁾.

الفرع الثاني/ الاكتتاب المصرفي.

هنا تقوم الدولة ببيع سندات القروض للمصارف بسعر أقل من قيمتها الاسمية وبعد ذلك يتولى المصرف بيع هذه السندات للجمهور بالقيمة الاسمية مقابل عمولة تحصل عليها تتمثل بالفرق بين المبلغ الاسمي للقرض والمبلغ الذي تدفعه للدولة عند شراء السندات وتتميز هذه الطريقة بأن الدولة تضمن بيع جميع السندات وحصولها على قيمة القرض بأكمله دون أن يتعرض مركزها المالي للخطر، إلا أن لهذه الطريقة عيوباً، فهي تحرم خزينة الدولة من جزء من الأموال التي تتمثل بالفرق بين المبلغ الاسمي للقرض والمبلغ

الذي تدفعه المصارف فعلاً للدولة⁽³⁰⁾. كما تعرض الدولة سندات القرض للمزايدة مع الجمهور أو البنوك والمؤسسات المالية الأخرى بعد أن تحدد سعر أدنى للقرض، وفي هذه الحالة قد تقبل الدولة الاكتتاب في سندات القرض بسعر من دون سعر التعادل أو بأعلى من سعر التعادل وأكثرها قريباً من سعر التعادل، إذ تعمل الدولة على تخصيص السندات لمن أعطى سعراً ثم يليه وهكذا إلى أن يتم تغطية القرض⁽³¹⁾.

المبحث الثاني/ الأسس التشريعية لإصدار القروض العامة.

من أجل الوقوف على دراسة الأسس التشريعية لإصدار القروض العامة، لا بد من تقسيمها إلى الأسس الدستورية والأسس في التشريع العادي، وعلى أساس ذلك تم تقسيم المبحث على مطلبين، ليهتم المطلب الأول بدراسة الأسس الدستورية لإصدار القروض العامة، بينما يهتم المطلب الثاني بدراسة الأسس في التشريع العادي، وكالاتي:

المطلب الأول/ الأسس الدستورية لإصدار القروض العامة.

يقصد بالأسس الدستورية هي التشريعات التي وضعتها الدساتير من أجل تنظيم عملية إصدار القروض العامة، لذا توجب تقسيم المطلب على فرعين، ليهتم الفرع الأول بدراسة الأسس الدستورية في العراق، بينما يهتم الفرع الثاني بدراسة الأسس الدستورية المقارنة، وكالاتي:

الفرع الأول/ الأسس الدستورية في العراق.

يعد العراق أحد تلك الدول التي لم تعرف الدستور إلا بعد الاحتلال البريطاني خلال الحرب العالمية الأولى 1914-1918، حيث تم طرح موضوع الدستور ثم إقراره بعد عام 1925، وقد شهد العراق في 21 آذار 1925 إقرار أول وثيقة دستورية سميت بـ(القانون الأساسي العراقي لعام 1925) الذي ضم في طياته تسعة أبواب، توزعت عليها (125) مادة دستورية⁽³²⁾ وقد نص القانون الأساسي العراقي لعام 1925 على أنه "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 مُساعداً على ذلك". وقد أنيط الدستور العراقي المؤقت لعام 1964 بتلك الصلاحيات إلى السلطة التنفيذية عندما نص في بنوده (هـ-ج) من الفقرة الثانية من المادة (69) من الفصل الثالث (السلطة التنفيذية)، على أن "تمارس الحكومة الاختصاصات الآتية: ". هـ. إعداد الميزانية العامة للدولة والميزانيات الملحقة بها. و. إعداد الخطة العامة للدولة، لتطوير الاقتصاد القومي واتخاذ التدابير اللازمة لتنفيذها وفقاً للقانون. ز. الإشراف على تنظيم وإدارة نظم النقد والائتمان وأعمال التأمينات للدولة. ح. عقد القروض ومنحها في حدود السياسة العامة للدولة"⁽³³⁾. وهو ما أشار إليه الدستور العراقي لعام 1968 في الفصل الثالث من الباب الرابع في البند (9) من المادة (64/أ)، على أنه "تمارس الحكومة الاختصاصات التالية: ... عقد القروض ومنحها في حدود السياسة العامة"، كما أشار البند (6) من المادة ذاتها إلى "إعداد الموازنة العامة والميزانيات الملحقة بها"⁽³⁴⁾، وعلى هذه الشاكلة جاء الدستور العراقي المؤقت لعام 1970 الذي نص في المادة (57) من الفصل الثالث في الباب الرابع، على أنه "يمارس رئيس الجمهورية الصلاحيات التالية: ... ز. عقد القروض 1 ومنحها والإشراف على تنظيم وإدارة النقد والائتمان"، وكذلك المادة (62) منه، على "و- عقد القروض ومنحها والإشراف على تنظيم وإدارة النقد"⁽³⁵⁾. إزاء ذلك، يعد عقد القرض العام عقداً إدارياً يقرض بمقتضاه أحد اشخاص القانون الخاص فرداً كان أو شركة مبلغاً من المال للدولة أو لأحد اشخاص القانون العام الآخرين مقابل التزامهم برد المبلغ وفوائده السنوية المحددة⁽³⁶⁾، وكذلك لما عُقد عقد القرض العام عقداً إدارياً لاحتوائه على شروط واحكام خاصتين تتمثلان بأن تكون الإدارة طرفاً في العقد، وأن يتصل العقد بمرفق عام من حيث تنظيمه أو تسييره أو إدارته أو استغلاله، وأن تتجه نية المتعاقدين عند إبرام العقد إلى الأخذ بأساليب القانون العام، أي أنه تضمن شروطاً استثنائية غير مألوفة في عقود القانون الخاص⁽³⁷⁾.

وتجدر الإشارة إلى أن عقد القرض العام لا ينعقد إلا بعد الحصول على موافقة السلطة التشريعية، وذلك لخطورة عقد القرض العام وما يترتب من تبعات سياسية واقتصادية ومالية واجتماعية على الدولة المقترضة لأن مبلغ القرض العام سيكون عبئاً على الاجيال القادمة لأنهم سيسددون أصل القرض العام وما يحمله من فوائد خصوصاً إذا لم يتم الإفادة من القرض بصورة صحيحة، لذا على البرلمان أن يدرس الأسباب التي تدعو الحكومة إلى إبرام عقد القرض العام والوقوف على آثاره المستقبلية على الدولة

خصوصاً أن العقد أصبح يعقد باسم الدولة لا باسم رئيسها، فالقرض وإن اختلفت صورته وأنواعه، فإنه يعد إحدى الوسائل لسد عجز الموازنة وحاجة الدولة للأموال، لذا يشترط في إبرامه الحصول على إذن السلطة التشريعية، فالإذن القانوني بالاقتراض العام أصبح اليوم، مثله مثل مبدأ قانونية الضريبة، وهو مبدأ دستوري، وواحد من الأصول المعهودة في مالية الدولة التي يجب على الإدارة احترامها، وإن لم ينص عليها الدستور صراحة، وأن مخالفتها تجعل عقد القرض باطلاً، وأن على الإدارة أن تبرم عقداً جديداً محترمة بذلك قواعد الإذن⁽³⁸⁾. وفيما يخص الإذن القانوني بالاقتراض العام، فإن الدول التي اعتنقت هذا المبدأ قد حرصت على تقنينه في صلب دساتيرها، رغبة منها في اعلاء شأن المجالس النيابية في الأمور المالية، وتوكيداً لأهمية هذا المبدأ ولزوم احترامه من قبل جميع السلطات العامة، فإن الدستور العراقي لعام 1991 جاء مخالفاً للدستور المصري في أخذ الإذن من قبل رئيس الجمهورية فقط من دون الرجوع لمجلس النواب، الذي نصت المادة (104) منه على: "أولاً: يعقد مجلس الوزراء القروض بموافقة رئيس الجمهورية. ثانياً: يُشرف مجلس الوزراء على العلاقات والشؤون الاقتصادية والمالية والخارجية بموجب توجيهات رئيس الجمهورية"⁽³⁹⁾، أما الدستور العراقي النافذ لسنة 2005، فقد التزم الصمت، وجاءت نصوصه خالية من هذا المبدأ، إذ اكتفى المشرع العراقي في هذا الدستور بالنص على حصر صلاحية إبرام القروض والتوقيع عليها بالسلطات الاتحادية، فقد نصت الفقرة (أولاً) من المادة (110) من الدستور المذكور بأن "تختص السلطات الاتحادية بالاختصاصات الحصرية الآتية: ... سياسات الاقتراض والتوقيع عليها وإبرامها..."⁽⁴⁰⁾. بينما الدستور العراقي النافذ لسنة 2005 لم يتطرق لعقد القرض العام، إذ أشار فقط إلى أن القرض العام من اختصاص السلطة الاتحادية، وأحال أمر تنظيمه إلى قانون الموازنة الاتحادية وقانون الإدارة المالية والدين العام، إذ نصت المادة (110) منه على أنه "تختص السلطات الاتحادية بالاختصاصات الحصرية الآتية: أولاً: رسم السياسة الخارجية والتمثيل الدبلوماسي، والتفاوض بشأن المعاهدات والاتفاقيات الدولية، وسياسات الاقتراض والتوقيع عليها وإبرامها، ورسم السياسة الاقتصادية والتجارية الخارجية السيادية..."⁽⁴¹⁾، وهو بذلك ترك أمر تنظيم عقد القرض العام وتفصيله إلى قانون الموازنة الاتحادية وقانون الإدارة المالية والدين العام وفقاً للإجراءات المستقرة فيهما، إلا أنه أشار إلى أن القرض العام من اختصاص السلطات الاتحادية، كما أشار إلى تأسيس هيئة عامة تتولى التحقق من عدالة توزيع المنح والقروض، وعدالة استعمال الموارد المالية، إذ نصت المادة (106) منه على أنه "تؤسس بقانون، هيئة عامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية، وتتكون الهيئة من خبراء الحكومة الاتحادية والأقاليم والمحافظات وممثلين عنها، وتضطلع بمسؤوليات التحقق من عدالة توزيع المنح والمساعدات والقروض الدولية، بموجب استحقاق الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم. والتحقق من الاستعمال الأمثل للموارد المالية الاتحادية واقسامها"⁽⁴²⁾.

الفرع الثاني/ الأسس الدستورية المقارنة.

إن اشتراط اصدار القرض العام بقانون ليس له من القانون إلا الشكل لأنه لا يعني أكثر من الإذن للحكومة بعقد القرض العام استناداً لاختصاصاتها المالية⁽⁴³⁾، إذ يقتصر هذا الإذن على المبادئ الأساسية التي تتضمن مبلغ القرض ومنح مزايا و ضمانات معينة لتشجيع الاككتاب بسندات القرض، أما طرق الاصدار وسعر الفائدة والمزايا الأخرى الممنوحة للمكاتبين فيترك تحديدها للسلطة التنفيذية⁽⁴⁴⁾، لذا نجد أغلب الدساتير نصت على ضرورة موافقة ممثلي الشعب على عقد القرض العام، وممثل الشعب المصري هو مجلس الأمة الذي يعد بمثابة البرلمان، إذ نصت المادة (96) من دستور الجمهورية المصرية لسنة 1956 على أنه "لا يجوز للحكومة عقد قرض، أو الارتباط بمشروع يترتب عليه إنفاق مبالغ من خزانة الدولة في سنة أو سنوات مقبلة إلا بموافقة مجلس الأمة"⁽⁴⁵⁾، وهنا مجلس الأمة هو الهيئة التي تمارس السلطة التشريعية في مصر⁽⁴⁶⁾، ورئيس الدولة هو رئيس الجمهورية، يباشر اختصاصاته على الوجه المبين في هذا الدستور⁽⁴⁷⁾ ويتولى رئيس الجمهورية السلطة التنفيذية ويمارسها على الوجه المبين في الدستور⁽⁴⁸⁾ وهي النصوص نفسها التي نص عليها الدستور المصري المعدل لعام 1958⁽⁴⁹⁾ والأمر نفسه بالنسبة لدى الدستور المصري المعدل لسنة 1964⁽⁵⁰⁾ بينما الدستور المصري المعدل لسنة 1971 شهد تغيير مصطلح مجلس الأمة إلى مجلس الشعب من دون تغيير معنى المادة فيما يخص القروض العامة، إذ نصت

المادة (121) منه، على أنه "لا يجوز للسلطة التنفيذية عقد قروض أو الارتباط بمشروع يترتب عليه إنفاق مبالغ من خزانة الدولة في مدة مقبلة إلا بموافقة مجلس الشعب"⁽⁵¹⁾، إلا أن هذا الدستور من خلال سرده لاختصاصات مجلس الوزراء نص على أنه "يمارس مجلس الوزراء بوجه خاص الاختصاصات الآتية: ... ز- عقد القروض ومنحها وفقاً لأحكام الدستور"⁽⁵²⁾ ومن المؤكد أن هذا النص الدستوري العام مقيد بنص دستورياً خاصاً على ما ورد في المادة (121) في عدم الجواز للسلطة التنفيذية عقد قروض إلا بموافقة مجلس الشعب، وهذا الأمر جاء ليعزز من رقابة السلطة التشريعية على أعمال الحكومة، وبذلك يتبين أن دستور جمهورية مصر المعدل لسنة 1971 قد أشار إلى مسألة القروض بشكل صريح، فضلاً عن إشارته الضمنية إلى ما قد يُحمل الدولة من أعباء مالية غير واردة في الميزانية، ربما يكون من بينها فوائد القروض العامة أو أصولها. وجاء الدستور المصري المعدل لسنة 2011 مطابقاً في مادته لدستور عام 1971 حينما نص في مادته الـ(7/57) على أنه "يتولى مجلس الوزراء والوزراء السلطة التنفيذية كل فيما يخصه والمجلس على الأخص مباشرة الاختصاصات التالية: ... 7- عقد القروض ومنحها وفقاً للمبادئ الدستورية"⁽⁵³⁾، بينما الدستور المصري لسنة 2014 جاء منافياً لذلك فيما يخص القروض وصلاحيات السلطة التنفيذية، وهو ما نجده في مادته الـ(127) إذ نصت على أنه "لا يجوز للسلطة التنفيذية الاقتراض، أو الحصول على تمويل، أو الارتباط بمشروع غير مدرج في الموازنة العامة المعتمدة يترتب عليه إنفاق مبالغ من الخزانة العامة للدولة لمدة مقبلة، إلا بعد موافقة مجلس النواب"⁽⁵⁴⁾، وتؤكد المادة (151) منه أن رئيس الجمهورية المصرية يتولى المصادقة على الاتفاقيات الدولية والمعاهدات العامة واتفاقات القروض العامة بخاصة بعد موافقة مجلس النواب، وهذا ما تؤكد في نصها "يمثل رئيس الجمهورية الدولة في علاقاتها الخارجية، ويبرم المعاهدات ويصدق عليها بعد موافقة مجلس النواب، وتكون لها قوة القانون بعد نشرها وفقاً لأحكام الدستور"⁽⁵⁵⁾.

أما الدستور اللبناني لعام 1990 المعدل فنص في مادته الـ(59) على أنه "المعاهدات والاتفاقات التي يترتب عليها تحميل خزانة الدولة شيئاً من النفقات أو مساس في حقوق اللبنانيين العامة أو الخاصة لا تكون نافذة إلا إذا وافق عليها مجلس النواب"⁽⁵⁶⁾. وفيما يخص الإذن القانوني بالاقتراض العام، فإن الدستور المصري لسنة 1971 الذي نص في المادة (12) على أنه "لا يجوز للسلطة التنفيذية عقد القروض ... إلا بموافقة مجلس الشعب"⁽⁵⁷⁾، والدستور اللبناني المعدل لسنة 1990 الذي نص على أنه "تتخذ شكل قوانين النصوص المتعلقة بالقروض والتعهدات المالية للدولة"⁽⁵⁸⁾، فلم يحدد الإذن القانوني بجهة محددة وإنما في الحكومة التي تتكون من رئيس الجمهورية والوزراء.

المطلب الثاني/ الأسس في التشريع العادي.

يقصد بالأسس في التشريع العادي تلك القوانين التي تضعها الحكومات من خلال البرلمانات الخاصة بها، أو من خلال إصدار اللوائح التنظيمية والتعليمات والقوانين الفرعية، وعلى أساس ذلك تم تقسيم المطلب على فرعين، ليهتم الفرع الأول بدراسة الأسس في التشريع العادي العراقي، بينما يهتم الفرع الثاني بدراسة الأسس في التشريع العادي المقارن لكل من مصر ولبنان، وكالاتي:

الفرع الأول/ الأسس في التشريع العادي العراقي.

حتى يصبح القرض العام مشروعاً لا بد من صدور إذن من السلطة المختصة سواء كان البرلمان أو أية سلطة تشريعية أخرى، ثم لا يجوز لدولة أن تيرم قرضاً مع أية جهة قبل الحصول على الإذن من السلطة التشريعية، وذلك حتى تتمكن السلطة التشريعية أو ما يمثّلها من إحكام رقابتها على موارد الدولة أو أوجه إنفاقها، إذ اتفق الفقهاء على أن عقد القرض العام من العقود الإدارية ويخضع لجميع قواعده واحكامه التي تسري على الغير⁽⁵⁹⁾، لكن اختلاف الفقهاء بشأن مدى الزامية شروط العقد، إذ يرى بعضهم أن القرض يصدر بقانون فلا يغيره أو ينهيه إلا قانون آخر، ويرى رأي آخر على أن القرض العام عمل من أعمال السيادة، ومن ثم يمكن الدولة التجاوز على شروط العقد أو بعضها، أما الرأي الثالث فيرى أن عقد القرض العام له صفة الزامية ثم يجب عدم تعديلها من جانب واحد، وأن صدور قانون يعدل أو يلغي قرضاً عاماً لا يعني إلغاء التزام الدولة، إذ تظل مدينة للمقرض⁽⁶⁰⁾.

كما أن الدستور العراقي النافذ لسنة 2005 لم يتطرق لعقد القرض العام، إذ أشار فقط إلى أن القرض العام من اختصاص السلطة الاتحادية، وأحال أمر تنظيمه إلى قانون الموازنة الاتحادية وقانون الإدارة المالية والدين العام، إذ نصت المادة (110) منه على أنه "تختص السلطات الاتحادية بالاختصاصات الحصرية الآتية: أولاً: رسم السياسة الخارجية والتمثيل الدبلوماسي، والتفاوض بشأن المعاهدات والاتفاقيات الدولية، وسياسات الاقتراض والتوقيع عليها وإبرامها، ورسم السياسة الاقتصادية والتجارية الخارجية السيادية..."⁽⁶¹⁾، وهو بذلك ترك أمر تنظيم عقد القرض العام وتفصيله إلى قانون الموازنة الاتحادية وقانون الإدارة المالية والدين العام وفقاً للإجراءات المستقرة فيهما، إلا أنه أشار إلى أن القرض العام من اختصاص السلطات الاتحادية، كما أشار إلى تأسيس هيئة عامة تتولى التحقق من عدالة توزيع المنح والقروض، وعدالة استعمال الموارد المالية، إذ نصت المادة (106) منه على أنه "تؤسس بقانون، هيئة عامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية، وتتكون الهيئة من خبراء الحكومة الاتحادية والأقاليم والمحافظات وممثلين عنها، وتضطلع بالمسؤوليات الآتية: أولاً: التحقق من عدالة توزيع المنح والمساعدات والقروض الدولية، بموجب استحقاق الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم.

ثانياً: التحقق من الاستعمال الأمثل للموارد المالية الاتحادية واقسامها"⁽⁶²⁾.

أما قانون الإدارة المالية النافذ رقم 6 لسنة 2019 الذي نظم في الفصل السابع منه كيفية عقد القرض العام، إذ خول البنك المركزي العراقي إدارة القروض (المحلية والخارجية)، وأعطى صلاحية للمحافظات والحكومات الإقليمية الحصول على القرض وإصدار الضمانات بعد إبلاغ وزير المالية، وبضمن الحدود المصادق عليها من مجلس الوزراء بناءً على توصية وزير المالية الذي يقدم إلى مجلس الوزراء مع مشروع الموازنة على أن يحتفظ وزير المالية بسجل ديون الحكومة الاتحادية، كذلك أن مهام وزير المالية توقيع عقد القرض والضمانات المتعلقة بالحكومة الاتحادية والتعاقد مع البنك المركزي العراقي للحصول على الخدمات المطلوبة، كذلك أكد على حصر توقيع عقد القرض لوزير المالية نظراً إلى أهمية القروض، إذ نص على أنه "لوزير المالية أن يفوض الصلاحيات الممنوحة له بموجب هذا الأمر إلى موظفي وزارة المالية المخولين، باستثناء التنازل عن حق الحكومة الاتحادية بجمع المبالغ التي تمتلكها، وتقديم مشروع الموازنة الفدرالية السنوية إلى مجلس الوزراء وتوقيع القروض وعقود ضمان الحكومة الاتحادية"⁽⁶³⁾. إلا أن قانون الدين العام النافذ أذن لوزير المالية إبرام القروض، إذ نصت الفقرة (1) من القسم الثاني من قانون الدين العام العراقي النافذ بأن "لوزير - وزير المالية - الحق بإصدار سندات الدين الحكومي كالتزام تضمنه الحكومة"⁽⁶⁴⁾. ويكمن الأساس القانوني في اجازة البرلمان لعقد القرض العام لأسباب أهمها:

1. إنه يؤدي إلى تحميل الدولة التزامات مالية وشروط قد تكون مرهقة أو في غير صالح الحكومة، لذلك فإن القاعدة المسلم بها في أكثر الدول ضرورة موافقة البرلمان على القروض العامة وأن يصدر بقانون.
2. يرجع اشتراط موافقة السلطة التشريعية على أساس حقها في فرض الضرائب لأنه لو أجازت للسلطة التنفيذية الالتجاء إلى الاقتراض من دون موافقتها لعمدت السلطة التنفيذية إلى عقد القرض في كل حالة يرفض فيها ممثلو الشعب فرض ضرائب جديدة⁽⁶⁵⁾.
3. إن اشتراط موافقة البرلمان على إصدار القرض العام يعد خيراً وسيلة للإعلان عنه ولفت نظر الرأي العام إليه، مما يساعد على نجاح الاكتتاب به، ويعد إحدى الوسائل لمناقشة بنود العقد وكيفية استثماره.
4. يهيئ الفرصة للسلطة التشريعية معرفة أوجه انفاق القرض وممارسة سلطة الرقابة، كذلك أن شرط موافقة البرلمان ضرورية لتحديد الاعتمادات اللازمة من الموازنة العامة لسداد القرض بخاصة أنه يرتب التزامات مالية مستقبلية على الدولة، لذا يشترط ألا يكون مقروناً بشروط تمس بسيادة الدولة من الناحية السياسية والاقتصادية والاجتماعية⁽⁶⁶⁾.
5. كما إن مناقشة القرض العام من قبل السلطة التشريعية يهيئ لها معرفة أسباب القرض ومبرراته مما يزيد من ثقة أصحاب الأموال في الائتمان العام⁽⁶⁷⁾.

يتم تعيين مقدار القرض بصفة قاعدة عامة بوساطة القانون الذي يخول الهيئة العامة إصدار القرض، فإذا ما حدد القانون مقدار القرض بمبلغ معين فإن الاكتتاب يتوقف عند بلوغ هذا المبلغ، ولكن في الحالات التي تخشى فيها الدولة عدم تغطية القرض – الأمر الذي يعني انعدام الثقة – عادة ما تلجأ الدولة إلى دعوة الأفراد إلى الاكتتاب في قرض عام غير محدد المقدار⁽⁶⁸⁾، إذن من الناحية القانونية نجد أن تحديد مبلغ القرض من اختصاص السلطة التنفيذية وهي وزارة المالية، إذ أن المادة (41) من قانون الإدارة المالية الاتحادية العراقي رقم (6) لعام 2019 نصت على أنه: "أولاً: يضع مجلس الوزراء حدوداً للقرض والضمانات الصادرة من الأقليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم والشركات العامة. ثانياً: تضمن وزارة المالية الضمانات المنصوص عليها في البند أولاً من هذه المادة على أن تكون من تخصيصات الجهات المقترضة المذكورة في قانون الموازنة العامة الاتحادية"⁽⁶⁹⁾، وهذا يعني أن مبلغ القرض يتحدد من قبل وزارة المالية بتفويض من مجلس الوزراء وقت عقد القرض، وهو ما أكدته المادة (1) من القانون العراقي رقم 5 لعام 2020 الاقتراض المحلي والخارجي لتمويل العجز المالي لعام 2020، على أنه "أولاً: تحويل وزير المالية الاتحادي صلاحية الاقتراض محلياً وخارجياً...، ثانياً: لا يزيد سقف الاقتراض المغطى في هذا القانون عن مبلغ (5) مليار دولار من الاقتراض الخارجي و(15) ترليون دينار من الاقتراض المحلي"⁽⁷⁰⁾.

وتأتي عملية تحرير عقد القرض العام بوصفه ضمانات لشخصية الدول المقرضة والمقترضة، إذ إن تحرير اتفاقية القرض العام بلغة واحدة إذا كانت هذه اللغة هي السائدة فيما بين الدول المتعاهدة كما لو كانت اتفاقية القرض العام معقودة بين الدول العربية، وقد يكون بلغتين مختلفتين كاتفاقية القرض العراقي – الأمريكي، أو العراقي – البريطاني، أو العراقي – الياباني، بحسب الأحوال إذا كانت لغات أطرافها مختلفة⁽⁷¹⁾. إزاء ذلك جاء في قانون المعاهدات العراقي لسنة 2015 على أن يتم تحرير المعاهدات الثنائية المبرمة بين العراق والدول الأخرى بما فيها القروض العامة الخارجية، بلغة واحدة أو أكثر على وفق إحدى الصور الآتية:

1. باللغة العربية في حالة عقد المعاهدة مع دولة عربية أو أكثر.
2. باللغة العربية واللغة التي تعتمدها الدولة المتفاوضة على أن يكون للعتين حجة قانونية واحدة.
3. باللغة العربية واللغة القومية للدولة المتفاوضة الأخرى وبلغة ثالثة إما الإنكليزية أو الفرنسية بشرط أن تكون للغات الثلاث حجة قانونية واحدة، وعلى أن يعول على اللغة الثالثة فقط عند حصول خلاف بشأن تفسير أحد نصوص المعاهدة⁽⁷²⁾.

ولغة الاتفاقية المبرمة لعقد القرض العام ضرورية للحد من التفسيرات المتضاربة عند الخلاف وتعطي ضمانات قانونية بين أطرافها، خاصة عن وجود مسائل معينة محل تفسير، لذا يتم اللجوء إلى قواعد التفسير المتفق عليها في هذا الشأن، وقد أشارت اتفاقية فينا لقانون المعاهدات إلى أنه "إذا وثقت المعاهدة بلغتين أو أكثر لنصها بأي من هذه اللغات نفس القوة ما لم تنص المعاهدة أو يتفق الأطراف على أنه عند الخلاف يسود نص معين"⁽⁷³⁾. وقد يقوم البنك المركزي أو من يناظره بصفته السلطة النقدية بطلب من وزارة المالية أو من يناظرها بصفته السلطة المالية بعرض سندات القرض العام مباشرة على الجمهور للاكتتاب والشراء، إذ يقوم البنك المركزي بإصدار السندات الورقية المالية بما يعادل فئات نقدية متنوعة، وتقوم المصارف والمؤسسات المالية بشرائها لغرض دعم الاقتصاد والدولة، والإفادة من الفوائد المترتبة على سداد الدولة لأقيام تلك السندات واعتبارها أرباحاً مُحَقَّقة للجهات المشترية، وقد تتعهد إحدى المصارف التجارية أو الاستثمارية بشراء السندات المُصدرة غير المباعية، وهنا تُسمى تلك المصارف (بمعهدي تغطية الاصدارات المالية)⁽⁷⁴⁾، ووفقاً لذلك نص قانون الإدارة المالية والدين العام العراقي رقم (95) لعام 2004 على أحقية وزير المالية بطريقة الاكتتاب مباشرة بحسب ما جاء في المادة (3) من القانون ذاته، على أنه "لوزير الحق في تحديد كيفية عرض سندات الدين الحكومي ... أو عن طريق الاكتتاب"⁽⁷⁵⁾. وعلى أساس ذلك خولت الدولة وزير المالية القيام بعملية الاكتتاب المصرفي بحسب ما جاء في المادة (5) من قانون الإدارة المالية والدين العام لعام 2004، على أنه "يُودع الوزير وبدون تأخير كل المدخولات الناتجة من بيع سندات الدين الحكومية إلى الخزنة العامة أو إلى حساب مخول"⁽⁷⁶⁾.

الفرع الثاني/ الأسس في التشريع العادي المقارن.

في القانون المصري رقم (57) لسنة 1951 فقد أصبح البنك الأهلي هو البنك المركزي، إذ اعطيت له اختصاصات واسعة لتحقيق الاغراض والسياسات النقدية التي يراها البنك بالاتفاق مع الحكومة، منها ثبات قيمة النقد المصري وتنظيم الائتمان، كذلك أصبح هو المقرض الأخير، ونصت المادة (15) منه على قيام البنك بأعمال مصرف الحكومة وعلى جواز تقديمه قروضاً لتغطية العجز الموسمي في الميزانية العامة على ألا تزيد قيمة هذه القروض على (10%) من متوسط إيرادات الميزانية خلال السنوات الثلاث السابقة لمدة ثلاثة أشهر قابلة للتجديد لثلاثة أشهر أخرى، وهكذا على أن تؤدي خلال اثني عشر شهراً على الأكثر من تاريخ تقديمها، ثم صدر القانون رقم (163) لسنة 1957 ملغياً القانون السابق رقم (57) لسنة 1951، ونصت المادة (15) منه على إقراض الحكومة لسد العجز الموسمي في الإيرادات بحدود (10%) من متوسط الإيرادات في الميزانية العامة في خلال السنوات الثلاث السابقة على أن تؤدي خلال اثني عشر شهراً من تاريخ تقديمها⁽⁷⁷⁾. وبذلك يصدر القرض الخارجي في النظام القانوني المصري بموجب قرار صادر عن رئيس الجمهورية، كما هو الحال في قرار رئيس الجمهورية رقم (268) لسنة 1998 بشأن الموافقة على اتفاقية القرض بمبلغ (17.3) مليون وحدة سحب خاصة لمشروع الخدمات الزراعية بالأراضي الجديدة بشرق الدلتا بين حكومة مصر والصندوق الدولي للتنمية الزراعية الموقعة في روما في 30 أيار عام 1998، وقرار رئيس الجمهورية رقم (255) لسنة 2000 بشأن الموافقة على اتفاقية القرض بمبلغ (15) مليون دينار كويتي بين حكومة مصر والصندوق العربي للائتمان الاقتصادي والاجتماعي للمساهمة في تمويل مشروع إنشاء مصنع لإنتاج الصلب المخصوص، والموقعة في القاهرة في 26 حزيران عام 1995⁽⁷⁸⁾. أما قانون النقد والتسليف اللبناني جاء بصيغة مختلفة، إذ نصت مادته الـ (92)، على أنه "لا يمكن لهيئات القطاع العام غير الدولة أن تطلب قروضاً من المصرف المركزي إلا في الظروف أو الحالات الاستثنائية والخطرة توجه مباشرة إلى المصرف الطلبات الصادرة عن هذه الهيئات، يدرس المصرف هذه الطلبات من جهات نظر القانون،"، ومن جهة أخرى وضع المشروع الذي يطلب القرض لتمويله وامكانيات الطالب لإيفاء القرض، ويأخذ بعين الاعتبار وضعية الخزينة وتعهداتها نظراً لاحتمال كفالته من قبل الدولة، إذ نص على أنه "لا يمكن المصرف مواجهة منح القرض المطلوب إلا إذا أثبتت دراسته أنه ليس هناك أي ظرف أو أي اعتراض يحولان دون اجراء العملية، وفي هذه الحالة يرفع المصرف لوزير المالية تقريراً مفصلاً عن القضية، فإذا وافقت الحكومة على المشروع واعلنت استعدادها لإعطاء كفالة الدولة للعملية، يمكن المصرف منح القرض المطلوب، وعلى المصرف أن يطلع كذلك وزير المالية على الاسباب التي تكون قد دعت إليه عدم الاستجابة لطلب قرض مقدم من هيئة تنتمي إلى القطاع العام غير الدولة"⁽⁷⁹⁾. كما أكد القانون المصري على الاككتاب الذي يتم عن طريق البنوك، وهذا ماجاء به قانون سوق رأس المال المصري رقم (15) لعام 1992 على أنه "يجب أن يتم الاككتاب عن طريق أحد البنوك المرخص لها بقرار من الوزير بتلقي الاككتابات أو عن طريق الشركات التي تنشأ لهذا الغرض، أو الشركات التي يرخص لها بالتعامل في الأوراق المالية بعد موافقة الهيئة"⁽⁸⁰⁾.

بينما القانون اللبناني قام بتعميم الاككتاب واختصه بالدولة اللبنانية على الرغم من اعتماده في القرض العام على البنك المركزي، إذ جاء في المادة (7) من القانون رقم (161) لعام 2011، والتي نصت على أنه "يحصر حق الاككتاب في رأس المال فقط بالدولة اللبنانية وبالأشخاص الذين تحددهم الدولة اللبنانية"⁽⁸¹⁾. أما القانون المصري لم يميز بشكل كبير بين الاككتاب العام المباشر والاككتاب المصرفي، وإنما جعل الأخير مكملاً له، وهذا ما نجده في المادة (1/37) من قانون الشركات المصري رقم (159) لعام 1981، والتي نصت على أنه "إذا طرحت أسهم الشركات للاككتاب العام فيجب أن يتم عن طريق أحد البنوك المرخص لها في تلقي الاككتاب، بموجب قرار من الوزير المختص أو عن طريق الشركات التي تنشأ لهذا الغرض أو الشركات التي يرخص لها بالتعامل في الأوراق المالية، ويقصد بالشركات التي تنشأ لهذا الغرض شركات ترويج وتغطية الاككتاب في الأوراق المالية وبعد موافقة الهيئة"⁽⁸²⁾. بينما نجد أن المشرع اللبناني حصر عملية الاككتاب المصرفي بمصرف لبنان ولا دخل لوزير المالية بذلك، وجعلها صيغة مستقلة بعملية الاككتاب المصرفي، إذ جاء في الفقرة الرابعة/ أولاً: أنه "يقوم مصرف لبنان بتحويل قيمة سندات الخزينة من جميع الفئات بتاريخ استحقاقها إلى حسابات المكتتبين لدى المصارف العاملة في لبنان"⁽⁸³⁾.

الخاتمة.**النتائج.**

بعد أن بينا أهمية عقد القرض العام في حياة المجتمع وفق الأسس التشريعية والقانونية للقرض العام، ونظراً إلى أن القرض العام لم يعد مصدراً استثنائياً بل عدَّ من مصادر الإيرادات المهمة للدولة التي يجب على الحكومات أن تستعمله في أحسن صور لكي لا يكون عبئاً ثقيلاً على الدولة والأجيال القادمة، لذا نود أن نبين أهم النتائج والتوصيات التي من الأفضل الأخذ بها عند إبرام العقد وفق الأسس التشريعية والقانونية في العراق ومصر ولبنان، وكالاتي:

الاستنتاجات: تتلخص بما يأتي:

1. أن القروض العام قروض اختيارية لها أسس تشريعية غير مستقلة بالرغم من أن طبيعتها القانونية تثبت على أنها روابط تعاقدية قد تكون مدنية أو إدارية.
أن التشريع العراقي أعطى لوزير المالية اختصاص واسع بتنظيم عقد القرض العام، فضلاً عن اكتفائه بنصوص قانون الإدارة المالية والدين العام دون إقرار قانون خاص بالقروض العامة بأنواعها. أن الاختلاف في طبيعة القروض العامة من الناحية التشريعية لم يمنع من إخضاعها لمبدأ الإذن القانوني، فالقروض العامة لا تعد مشروعة مالم تستأذن الإدارة البرلمان في إبرامها، على الرغم من أن الدستور العراقي لعام 2005 النافذ لم يفرد نصاً صريحاً لهذا المبدأ إلا قانون الدين العام لسنة 2004 وقانون الإدارة المالية لعام 2019 حول وزير المالية إبرام القروض العامة.
2. بالرغم من أهمية القروض العام إلا أنه لم نجد تنظيم خاص بالقروض العامة في الدستور العراقي، واكتفى المشرع العراقي بالقوانين الفرعية والعامة التي لم تميز بين القروض العامة والقروض الاجبارية وبين القروض الداخلية والخارجية.
التوصيات: يخلص الباحث من خلال البحث إلى المقترحات والتوصيات الآتية:
 1. يجب أن تكون اجازة البرلمان لعقد القرض اجازة فعلية وقانونية، وأن تتم مناقشة شروط القرض بصورة علنية، لكي يكون الشعب على علم بقيمة القرض والفوائد المترتبة عليه وغيرها من الشروط.
 2. إصدار قانون خاص يوضح عملية إصدار القروض العامة بأنواعها وأشكال السندات فيها، وذلك للتمييز بين أنواع القروض العامة بشكل خاص وفق التشريعات العراقية، فضلاً عن تبيان الأشكال التي من الممكن أن تصدر بها تلك القروض.
 3. أن يكون للبنك المركزي العراقي دور فعال في عملية إصدار القروض العامة دون أن يقتصر على وزير المالية أو تشكيل لجنة متخصصة بهذا الشأن، كما هو الحال في قانون الإدارة المالية رقم 6 لعام 2019.
 4. يجب أن يتضمن الدستور العراقي الحالي لعام 2005 نص يوجب صدور قانون لإصدار القروض العامة على أن يطلع البرلمان العراقي على مبررات الاقتراض والغرض منها، وضرورة وجود ضمانات تتمثل بمرور تلك القروض بالبرلمان العراقي وصدور قانون لها كلما تطلب إصدار قرض سواءً أكان خارجياً أم داخلياً.

الهوامش.

- (1) محمد بن أبي بكر عبد القادر الرازي، مختار الصحاح، ط1، دار الكتاب العربي، بيروت، 1967، ص530.
- (2) محمد الخطيب الشربيني، مغني المحتاج شرح المنهاج، دار الفكر، بيروت، بلا تاريخ، ص117.
- (3) الفيروز آبادي: مجد الدين بن أحمد، القاموس المحيط، تحقيق: بإشراف محمد نعيم العرقسوسي، ط3، مؤسسة الرسالة، بيروت، 1993، ص60.
- (4) عصام بشور، المالية العامة والتشريع المالي، ط7، مطبعة جامعة دمشق، دمشق، 1996، ص349.
- (5) عبد الفتاح عبد الرحمن عبد المجيد، اقتصاديات المالية العامة دراسة نظرية تطبيقية، ط2، المطبعة الكمالية، القاهرة، 1996، ص405.
- (6) فوزي عطوي، المالية العامة، منشورات الحلبي، القاهرة، 2003، ص132.
- (7) عصام البرزنجي وآخرون، مبادئ واحكام القانون الإداري، مطبعة العاتك، بغداد، 1993، ص132.
- (8) أحمد الشوباصي، المعجم الاقتصادي الإسلامي، دار الجبل، بيروت، 1981، ص356.
- (9) علاء إبراهيم عبد المعطي، اذون وسندات الخزنة العامة دراسة مقارنة، دار الفكر والقانون للنشر والتوزيع، المنصورة، مصر، 2016، ص115.
- (10) سوزي عدلي ناشد، المالية العامة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2006، ص249.
- (11) حامد عبد المجيد دراز ومحمد عمر أبو دوح، مبادئ المالية العامة، دار الجامعة، مصر، 2005، ص41.
- (12) عبد المولى السيد، المالية العامة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1977، ص498.
- (13) حامد عبد المجيد دراز ومحمد عمر أبو دوح، مصدر سابق، ص45.
- (14) عذراء كاطع حنون، الأساس القانوني لعقد القرض العام، مجلة لاراك للفلسفة واللسانيات والعلوم الاجتماعية، المجلد1، العدد22، كلية الآداب، جامعة واسط، 2016، ص271.
- (15) عبد المجيد عبد المطلب، اقتصاديات المالية العامة، الدار الجامعية، القاهرة، 2000، ص301.
- (16) محمد عباس محرز، اقتصاديات المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2008، ص350.
- (17) مريم عثمانية ولطفي بو سحلة، النظام القانوني لعقد القرض العام دراسة مقارنة، مركز الدراسات العربية للنشر والتوزيع، مصر، 2016، ص96.
- (18) المصدر نفسه، ص102-103.
- (19) عادل العلي، المالية العامة والتشريع المالي والضريبي، ط1، دار الحامد للنشر والتوزيع، عمان، 2003، ص278.
- (20) طارق الحاج، المالية العامة، دار صفاء للنشر والتوزيع، الأردن، 1999، ص107.
- (21) محمد طاقة وهدي الغزاوي، اقتصاديات المالية العامة، دار المسيرة للنشر والتوزيع، عمان، 2010، ص155.
- (22) عذراء كاطع حنون، مصدر سبق ذكره، ص273.
- (23) المصدر نفسه، ص277.
- (24) سوزي عدلي ناشد، أساسيات المالية العامة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2008، ص308.
- (25) محمود شهاب مجدي، المالية العامة، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2011، ص34.
- (26) عذراء كاطع حنون، مصدر سبق ذكره، ص273.
- (27) عبد المنعم فوزي، المالية العامة والسياسة المالية، دار النهضة العربية، بيروت، 1971، ص316.
- (28) عذراء كاطع حنون، مصدر سبق ذكره، ص257.
- (29) أحمد خلف حسين الدخيل ومهي حاجي شاهين السليفاني، أحكام الإصدار والإبرام في القرض العام الخارجي، مجلة جامعة تكريت للحقوق، المجلد1، العدد1، ج2، جامعة تكريت، أيلول 2016، ص170.
- (30) راند ناجي أحمد، علم المالية العامة والتشريع المالي في العراق، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، 2005، ص64.
- (31) محمد جمال الذنبيات، المالية العامة والتشريع المالي، الدار العلمية الدولية ودار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2004، ص38.
- (32) فالج عبد الجبار، نحن والدستور أوراق ديمقراطية: آراء في الدستور العراقي، سلسلة أوراق ديمقراطية، العدد6، مركز العراق لمعلومات الديمقراطية، ستوكهولم، السويد، 2005، ص11.
- (33) المادة (69) من الدستور المؤقت للجمهورية العراقية لسنة 1964.
- (34) المادة (64) من الدستور المؤقت للجمهورية العراقية لسنة 1968.
- (35) المادتين (57) و(62) من الدستور المؤقت للجمهورية العراقية لسنة 1970.
- (36) ماجد راغب الحلو، العقود الإدارية، دون دار النشر، الإسكندرية، 2007، ص227.
- (37) عصام البرزنجي وآخرون، مبادئ واحكام القانون الإداري، مطبعة العاتك، بغداد، 1993، ص480.
- (38) محمد جمال الذنبيات، مصدر سبق ذكره، ص38.
- (39) الدستور العراقي لسنة 1991 المعدل.

- (40) الدستور العراقي النافذ لسنة 2005.
- (41) المادة (110) من الدستور العراقي لسنة 2005.
- (42) المادة (106) من الدستور العراقي لسنة 2005.
- (43) محمد حلمي مراد، مالية الدولة، الدار الجامعية، مصر، 1996، ص 235.
- (44) رائد ناجي أحمد، مصدر سبق ذكره، ص 52.
- (45) المادة (96) من دستور الجمهورية المصرية لسنة 1956.
- (46) المادة (65) من دستور الجمهورية المصرية لسنة 1956.
- (47) المادة (64) من المصدر نفسه.
- (48) المادة (119) من المصدر نفسه.
- (49) المادة (13) من الدستور المصري المعدل لسنة 1958.
- (50) المادة (72) من الدستور المصري المعدل لسنة 1964.
- (51) المادة (121) من الدستور المصري المعدل لسنة 1971.
- (52) المادة (156) من المصدر نفسه.
- (53) المادة (57) من الدستور المصري المعدل لسنة 2011.
- (54) المادة (127) من الدستور المصري لسنة 2014.
- (55) المادة (151) من المصدر نفسه.
- (56) المادة (59) من الدستور اللبناني المعدل لعام 1990.
- (57) الاعلان الدستوري المصري لسنة 1971.
- (58) الدستور اللبناني المعدل لسنة 1990.
- (59) طاهر الجنابي، علم المالية العامة والتشريع المالي، مكتبة السنهوري، بيروت، 2015، ص 78.
- (60) أحمد عبد الخالق السيد، مدخل لدراسة المالية العامة والتنظيم الضريبي، الدار الجامعية للطباعة والنشر، مصر، 1996، ص 171.
- (61) المادة (110) من الدستور العراقي لسنة 2005.
- (62) المادة (106) من الدستور العراقي لسنة 2005.
- (63) الفصل السابع من قانون الإدارة المالية العراقية النافذ رقم 6 لسنة 2019.
- (64) قانون الإدارة المالية العراقية النافذ رقم 94 لسنة 2004.
- (65) عادل أحمد حشيش، أصول الاقتصاد السياسي، دار الجامعة الجديدة للنشر، مصر، 2003، ص 232.
- (66) عبد الخالق، مصدر سبق ذكره، ص 181.
- (67) عادل أحمد حشيش، مصدر سبق ذكره، ص 232.
- (68) محمد دويدار، دراسات في الاقتصاد المالي، دار المعرفة الجامعية، الاسكندرية، 1996، ص 276.
- (69) المادة (41) من قانون الإدارة المالية الاتحادية العراقية رقم (6) لعام 2019.
- (70) المادة (1) من القانون العراقي رقم 5 لعام 2020 الاقتراض المحلي والخارجي لتمويل العجز المالي لعام 2020
- (71) ياسر حسين علي الشبلوي، ضمانات الاقتراض الدولي وجزاء الأخلال به، اطروحة دكتوراه مقدمة إلى كلية الحقوق، جامعة النهريين، 2019، ص 70.
- (72) قانون عقد المعاهدات العراقية لسنة 2015، المادة (7).
- (73) اتفاقية فينا لقانون المعاهدات لعام 1969، المادة (33).
- (74) سمير صلاح الدين حمدي، المالية العامة، منشورات زين الحقوقية، بيروت، 2015، ص 193.
- (75) المادة (3) من القسم الثاني: الصلاحيات والمهام المتعلقة بإصدار سندات الدين الحكومي، الملحق (ب): قانون الدين العام من قانون الإدارة المالية والدين العام رقم (95) لسنة 2004.
- (76) المادة (5) من القسم الثاني: الصلاحيات والمهام المتعلقة بإصدار سندات الدين الحكومي، الملحق (ب): قانون الدين العام من قانون الإدارة المالية والدين العام لعام 2004.
- (77) عبد الجليل هويدي، سياسة الاقتراض الداخلي، دار النهضة العربية، القاهرة، 1968، ص 244.
- (78) مريم عثمانية ولطفي بو سحلة، مصدر سبق ذكره، ص 203-204.
- (79) قانون النقد والتسليف اللبناني لسنة 1963.
- (80) المادة (27) من اللائحة التنفيذية لقانون سوق رأس المال المصري رقم (15) لسنة 1992.
- (81) المادة (7) من القانون رقم (161) لعام 2011، قانون إنشاء شركة مغلقة لبنانية باسم «بورصة بيروت ش.م.ل.».
- (82) المادة (1/37) من قانون الشركات المصري رقم (159) لعام 1981.
- (83) تعميم أساسي للمصارف اللبنانية، رقم (82): مصرف لبنان، القرار الأساسي رقم (7814)، 11 أيار 2001.

المصادر.

أولاً/ الكتب.

1. أحمد الشوباصي، المعجم الاقتصادي الإسلامي، دار الجيل، بيروت، 1981.
 2. أحمد عبد الخالق السيد، مدخل لدراسة المالية العامة والتنظيم الضريبي، دار الجامعة للطباعة والنشر، مصر، 1996.
 3. حامد عبد المجيد دراز ومحمد عمر أبو دوح، مبادئ المالية العامة، دار الجامعة، مصر، 2005.
 4. رائد ناجي أحمد، علم المالية العامة والتشريع المالي في العراق، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، 2005.
 5. سمير صلاح الدين حمدي، المالية العامة، منشورات زين الحقوقية، بيروت، 2015.
 6. سوزي عدلي ناشد، أساسيات المالية العامة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2008.
 7. سوزي عدلي ناشد، المالية العامة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2006.
 8. طارق الحاج، المالية العامة، دار صفاء للنشر والتوزيع، الأردن، 1999.
 9. طاهر الجنابي، علم المالية العامة والتشريع المالي، مكتبة السنهوري، بيروت، 2015.
 10. عادل أحمد حشيش، أصول الاقتصاد السياسي، دار الجامعة الجديدة للنشر، مصر، 2003.
 11. عادل العلي، المالية العامة والتشريع المالي والضريبي، ط1، دار الحامد للنشر والتوزيع، عمان، 2003.
 12. عبد الجليل هويدي، سياسة الاقتراض الداخلي، دار النهضة العربية، القاهرة، 1968.
 13. عبد الفتاح عبد الرحمن عبد المجيد، اقتصاديات المالية العامة دراسة نظرية تطبيقية، ط2، المطبعة الكمالية، القاهرة، 1996.
 14. عبد المجيد عبد المطلب، اقتصاديات المالية العامة، دار الجامعة، القاهرة، 2000.
 15. عبد المنعم فوزي، المالية العامة والسياسة المالية، دار النهضة العربية، بيروت، 1971.
 16. عبد المولى السيد، المالية العامة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1977.
 17. عصام البرزنجي وآخرون، مبادئ واحكام القانون الإداري، مطبعة العاتك، بغداد، 1993.
 18. عصام البرزنجي وآخرون، مبادئ واحكام القانون الإداري، مطبعة العاتك، بغداد، 1993.
 19. عصام بشور، المالية العامة والتشريع المالي، ط7، مطبعة جامعة دمشق، دمشق، 1996.
 20. علاء إبراهيم عبد المعطي، اذون وسندات الخزنة العامة دراسة مقارنة، دار الفكر والقانون للنشر والتوزيع، المنصورة، مصر، 2016.
 21. فوزي عطوي، المالية العامة، منشورات الحلبي، القاهرة، 2003.
 22. الفيروز آبادي مجد الدين بن أحمد، القاموس المحيط، تحقيق: بإشراف محمد نعيم العرقسوسي، ط3، مؤسسة الرسالة، بيروت، 1993.
 23. ماجد راغب الحلوة، العقود الإدارية، دون دار النشر، الاسكندرية، 2007.
 24. محمد الخطيب الشربيني، مغني المحتاج شرح المنهاج، دار الفكر، بيروت، بلا تاريخ.
 25. محمد بن أبي بكر عبد القادر الرازي، مختار الصحاح، ط1، دار الكتاب العربي، بيروت، 1967.
 26. محمد جمال الذنبيات، المالية العامة والتشريع المالي، دار العلمية الدولية ودار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2004.
 27. محمد حلمي مراد، مالية الدولة، دار الجامعة، مصر، 1996.
 28. محمد دويدار، دراسات في الاقتصاد المالي، دار المعرفة الجامعية، الاسكندرية، 1996.
 29. محمد طاقة وهدى الغزاوي، اقتصاديات المالية العامة، دار المسيرة للنشر والتوزيع، عمان، 2010.
 30. محمد عباس محرز، اقتصاديات المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2008.
 31. محمود شهاب مجدي، المالية العامة، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2011.
 32. مريم عثمانية ولطفي بو سحلة، النظام القانوني لعقد القرض العام دراسة مقارنة، مركز الدراسات العربية للنشر والتوزيع، مصر، 2016.
- ثانياً/ الأطاريح والرسائل الجامعية.**
1. ياسر حسين علي الشبلأوي، ضمانات الاقتراض الدولي وجزاء الأخلال به، اطروحة دكتوراه مقدمة إلى كلية الحقوق، جامعة النهريين، 2019.

ثالثاً/ البحوث المنشورة.

1. أحمد خلف حسين الدخيل ومهى حاجي شاهين السليفاني، أحكام الإصدار والإبرام في القرض العام الخارجي، مجلة جامعة تكريت للحقوق، المجلد 1، العدد 1، ج2، جامعة تكريت، أيلول 2016.
2. عذراء كاطع حنون، الأساس القانوني لعقد القرض العام، مجلة لاراك للفلسفة واللسانيات والعلوم الاجتماعية، المجلد 1، العدد 22، كلية الآداب، جامعة واسط، 2016.
3. فالح عبد الجبار، نحن والدستور أوراق ديمقراطية: آراء في الدستور العراقي، سلسلة أوراق ديمقراطية، العدد 6، مركز العراق لمعلومات الديمقراطية، ستوكهولم، السويد، 2005.

رابعاً/ الدساتير والقوانين.

- الدساتير:

- دستور الجمهورية المصرية لسنة 1956.
- الدستور المصري المعدل لسنة 1958.
- الدستور المصري المعدل لسنة 1964.
- الدستور المؤقت للجمهورية العراقية لسنة 1964.
- الدستور المؤقت للجمهورية العراقية لسنة 1968.
- الدستور المؤقت للجمهورية العراقية لسنة 1970.
- الدستور المصري المعدل لسنة 1971.
- الدستور اللبناني المعدل لعام 1990.
- الدستور العراقي لسنة 1991 المعدل.
- الدستور العراقي لسنة 2005.
- الدستور المصري المعدل لسنة 2011.
- الدستور المصري لسنة 2014.

- القوانين والتعليمات:

- قانون النقد والتسليف اللبناني لسنة 1963.
- قانون الشركات المصري رقم (159) لعام 1981.
- اللائحة التنفيذية لقانون سوق رأس المال المصري رقم (15) لسنة 1992.
- تعميم أساسي للمصارف اللبنانية، رقم (82): مصرف لبنان، القرار الأساسي رقم (7814)، 11 أيار 2001.
- قانون الإدارة المالية العراقي النافذ رقم 94 لسنة 2004.
- قانون الدين العام من قانون الإدارة المالية والدين العام العراقي رقم (95) لسنة 2004.
- القانون رقم (161) لعام 2011، قانون إنشاء شركة مغلقة لبنانية باسم «بورصة بيروت ش.م.ل.».
- قانون عقد المعاهدات العراقي لسنة 2015.
- قانون الإدارة المالية الاتحادية العراقي رقم (6) لعام 2019.
- القانون العراقي رقم 5 لعام 2020 الاقتراض المحلي والخارجي لتمويل العجز المالي لعام 2020.

- الاتفاقيات:

- اتفاقية فينا لقانون المعاهدات لعام 1969.