قرض صندوق النقد الدولي للعراق

(اتفاقية الاستعداد الائتماني الثالثة ٢٠١٥) وأثره على العلاقة بين الحكومة المركزية وحكومة إقليم كردستان

IMF loan to Iraq 2015 and its impact on the relationship between the central government and the KRG

الأستاذ المساعد الدكتور أحمد سامي مرهون المعموري

جامعة الكوفة/ كلية القانون

ملخص:

يركز البحث على دراسة اتفاق الاستعداد الائتماني الثالث بين صندوق النقد الدولي والعراق للعام ٢٠١٥ الذي نص على منح العراق قرضا مقداره $٥.٣٤ مليار ورتب الاتفاق التزامات مالية وادارية وتشريعية واقتصادية وسياسية على العراق ، بالاضافة لذلك تم دراسة اثر هذا الاتفاق على العلاقة بين الحكومة المركزية وحكومة اقليم كردستان انطلاقا من ثلاث محددات اساسية والدستوري والتشريعي والتحديات التي تواجه العراق في سبيل انجاز وتوزيع القرض وتحمل التزاماته بطريقة عادلة بين الحكومتين.

Abstract

The Iraqi economy has been hit hard by the double shock arising from the ISIS attacks and the sharp drop in global oil prices. Iraq has great difficulties to financing the general budget ,and Iraqi economy faces serious and pressing challenge ,iraq has been hit hard by the conflict with ISIS and the precipitous fall in oil prices. The ongoing armed conflict with ISIS continues to strain the country's resources and is resulting in new waves of internally displaced people, now reaching over 4 million. Around 10 million people, comprising some 27 percent of the population, are in need of humanitarian assistance. The steep fall in oil prices is causing a large external shock to the balance of payments and budget revenue, which depend predominantly on oil export receipts. So the Iraqi government has concluded an agreement with the International Monetary Fund , the loan gives Iraq a 5.34 billion dollars to cover public funding and post-war rebuilding for reconstruction and economic development . iraq's

economic reform program supported by the SBA aims to address the urgent balance of payments need, bring spending in line with lower global oil prices, and ensure debt sustainability. The program also includes measures to protect the poor, strengthen public financial management, enhance financial sector stability, and curb corruption. Iraq will require the support of the international community to implement these policies. This paper examines terms and obligations loan For Iraq and the International Monetary Fund , as soon as study the relationship between the two parties of the loan . On the other hand Challenges of not repaying the loan by Iraq civil war, War agents a terrorist organization , and an international conflict . The methodology adopted in this paper is a doctrinal legal research, focusing namely on primary and secondary data. The result indicates that it is necessary to pay LOAN in the reconstruction of liberated areas BY Important steps are being taken to strengthen the legal framework of the Central Bank of Iraq following on the Fund's recent safeguards assessment. Additionally, measures will need to be implemented to prevent money-laundering, counter the financing of terrorism, and strengthen the anti-corruption legislation to help improve the integration of Iraq's financial system into the global economy.The aim of this paper is to address the concept of standby credit between Iraq and the International Monetary Fund , which is disputed so far, in addition to study the role of The policies put in place by the authorities to deal with this double shock are appropriate. In the fiscal area, the authorities are implementing sizable fiscal adjustment, mostly through inefficient capital expenditure retrenchment while protecting social spending, and financing

المقدمة

واجه الاقتصاد العراقي ولا يزال تحديات خطيرة وصعبة ، اذ ساهم انخفاض أسعار النفط والاحتياجات التمويلية المرتبطة بالحرب ضد (داعش) إلى تدهور حاد في النشاط الاقتصادي والمالية العامة وميزان المدفوعات مما جعل الاقتصاد الكلي يواجه مخاطر مرتفعة بسبب تعرض العراق المستمر لهزات سوق النفط المتقلبة ، كما وتواجه الحكومة تحديا يتمثل في إجراء إصلاحات هيكلية لتحسين تقديم الخدمات العامة، وإعادة بناء البنية التحتية الأساسية في البلد عامة والمناطق المحررة من (داعش) خاصة، مما دفع العراق الى اللجوء الى صندوق النقد الدولي لدعم بشكل فعال تمويل ميزانيته لسد احتياجاته ودعم اعادة الإعمار وبناء السلام عن طريق منحه القرض وفق اتفاق الاستعداد الائتماني بمراحلها المتعاقبة منذ عام ٢٠٠٤ الى وقتنا الحالي

حيث حصل العراق من صندوق النقد الدولي وفق الاتفاقية الثالثة ٧ في يوليو ٢٠١٦ على منح العراق قرض بقيمة حوالي ٥.٣٤ مليار دولار أمريكي.

هذا البحث يتناول لمحة عامة عن صندوق النقد الدولي وعن تاريخ العلاقة بين الصندوق والعراق منذ نشأة الصندوق وما مرت به من مراحل مختلفة التوجهات ، ثم بحث قرض الاخير الذي منحه الصندوق للعراق ومدى تأثير ذلك على التحديات التي تواجه العراق في عدة مجلات تبدا بالسبل الفعالة بصرف القرض بطرق تكفل إعادة بناء أوضاع العراق المالي والاقتصادي والسياسي بما في ذلك احتياجات السكان المتضررين من الحرب وانخفاض موازنة الدولة وسياسة التقشف ، ومنع تصاعد الصراعات وتجنب العودة إلى العنف ومعالجة الأسباب الجذرية لتحقيق السلام المستدام مرورا بتأثير ذلك القرض على العلاقة بين صندوق النقد الدولي والعراق مستقبلا وسبل تعزيز التعاون وتحقيق الالتزامات التي تلقى عليه لغرض القيام بإصلاحات وتدابير للحصول على القرض اولا ثم وضمان الوفاء به ثانيا للوصول إلى علاقة مرنة بينه وبين صندوق النقد الدولي مع تسليط الضوء على المشاكل التي يمكن ان يثيرها كيفية صرف القرض في العلاقة بين الحكومة المركزية وحكومة اقليم كردستان اذ يواجه البلد مشاكل داخلية قانونية دستورية وسياسية وأمنية كثيرة ومن أهمها العلاقة الجدلية بين الحكومة الاتحادية وحكومة اقليم كردستان نتيجة اسباب كثيرة تبدا بالخلافات الدستورية وتفسيراتها حول الصلاحيات الحصرية للمركز وصلاحيات الاقليم مرورا بالنفط وعائداته مع مشكلة الاراضي المتنازع عليها وتنتهي بمستقبل كردستان وحق تقرير المصير وانفصاله عن العراق وهل سيستمر "الزواج الكاثوليكي " بينهما ام نحن نتجه نحو " الطلاق الودي " ان صح التعبير؟

بالإضافة لذلك سيتم بحث اتفاقية القرض الذي منح للعراق من قبل صندوق النقد الدولي وتسليط الضوء على التزامات كل من العراق والصندوق وهل هذا الاتفاق مضر بالعراق مستقبلا ام انه مفيدا له ؟ ما هي طبيعة وحقوق والتزامات كل العراق وصندوق النقد الدولي في اتفاق الاستعداد الائتماني الثالث ٢٠١٥ ؟ هل بالإمكان ان يكون القرض مفيدا للعراق لإعادة بناء الدولة ما بعد الحرب على ؟ ام ان القرض غير ذي فائدة و سيضر بالعراق مستقبلا ؟ ما هي سلبيات وايجابيات القرض ؟ مع شرح مفصل للواقع الاقتصادي والمالي والقانوني للظروف التي رافقت التفاوض على القرض و كذلك ظروف تنفيذه ، مع نظرة مستقبلية اقتصادية قانونية للاتفاق المذكور من وجهة نظر الباحث حيال مستقبل العلاقة بين العراق وصندوق النقد الدولي و ما تأثير كل ذلك على العلاقة بين الحكومة المركزية وحكومة إقليم كردستان ؟ كيف سيتم تصرف وتسديد ذاك المبلغ بين الحكومة المركزية وحكومة إقليم كردستان ؟ وما انعكاسات ذلك على القضايا الخلافية بين المركز والاقليم مثل قضية النفط والدستور والجانب المالي والجانب السياسي هل هناك اتفاق بين الطرفين على توزيع مبلغ القرض ام ان الموضوع لم يتم الاتفاق عليه ؟ وفي هذه الفرضية هل الاحتكام للدستور والتشريعات النافذة كفيل بتحديد

حدود تلك العلاقة ام لا ؟ هذه المشكلة حاولنا دراستها وتشخيصها وبحث الجوانب القانونية للاتفاق بصورة موضوعية مع الخروج برؤية مستقبلية عن العلاقة بين الجانبين .

سوف نقسم بحثنا هذا الى مبحث تمهيدي نعالج فيه مفهوم لصندوق النقد الدولي من حيث التعريف والنشأة والشخصية القانونية والهيكلية والأدوار ومبحثين نتناول في الأول اتفاق الاستعداد الائتماني الثالث ٢٠١٥ بين العراق وصندوق النقد الدولي من حيث العلاقة بين الطرفين تاريخيا ثم أحكام القرض والتزامات وحقوق الطرفين فيه ، ثم نتناول في المبحث الثاني العلاقة بين الحكومة المركزية وحكومة اقليم كردستان بشأن القرض المذكور.

المبحث الاول

مفهوم صندوق النقد الدولي

المطلب الاول

النشأة

تميزت الفترة ما بعد الحربين العالميتين الأولى و الثانية بشيوع ظواهر اقتصادية سياسية من حيث الصراعات والحروب التجارية واقتصار التبادل التجاري على المعاملات الثنائية بين دولتين و لجوء العديد من الدول إلى فرض القيود على التجارة الخارجية ، بالإضافة الى عدم وجود نظام موحد بخصوص اسعار الصرف بعد عجز الدول عن الرجوع إلى قاعدة أو نظام الذهب بعد أزمة الكساد العظيم 1929 ، كل هذه الممارسات أثرت سلبا على معدلات نمو التجارة الدولية التي شهدت تراجعا ملحوظا و أبطأت حركات تدفق رؤوس الأموال طويلة الأجل ونتيجة الاضطراب والفوضى الاقتصادية تلك اتفقت الدول على تأسيس منظمة دولية تعنى بالعلاقات الاقتصادية والمالية الدولية وللتعاون فيما بين الدول لحل مشاكل النقد العالمية وتكثيف الجهود لوضع حد لمثل هذه الممارسات و البحث عن آليات و تنظيمات جديدة تدعم استقرار النظام الاقتصادي و المالي العالمي بصياغة قواعد نظام نقدي دولي جديد مبنية على أسس محددة و مبادئ ثابتة ، جسدها الاجتماع الذي اتعقد عام ١٩٤٤ في مدينة نيوهامشر في الولايات المتحدة و الذي يطلق عليه (مؤتمر بروتن وودز) ، وبعد نقاشات طويلة محتدمة نشا صندوق النقد الدولي بموجب معاهدة دولية في العالم ١٩٤٤ للعمل على تعزيز سلامة الاقتصاد العالمي و يقع مقر الصندوق في واشنطن العاصمة و يديره أعضاءه الذين يمثلون جميع بلدان العالم تقريبا بعددهم البالغ ١٨٤ دولة و قد بدأ نشاطه الفعلي في مارس ١٩٤٧ وأوصى البيان الختامي للاجتماع على رفض العلاقات التجارية الثنائية (اتفاقيات الدفع الثنائي) وضرورة تعزيز التعاون النقدي الدولي و الرقابة على التحركات الرأسمالية بإنشاء هيئتين مؤسساتيتين هما صندوق النقد الدولي و البنك العالمي[١] .

وقد منح الصندوق الشخصية القانونية الدولية وذلك من قبل اتفاقية إنشاء الصندوق لسنة ١٩٤٤ حيث نصت صراحةً المادة ٩ في القسم الثاني بان الصندوق مؤسسة دولية تتمتع

بشخصية اعتبارية ذات حصانة خاصة وقد حدد ذلك في المادة ٩ من اتفاقية الصندوق بقولها "يمنح الصندوق الوضع القانوني والحصانات والامتيازات التي تنص عليها هذه المادة في أراضي كل بلد من بلدانه الأعضاء حتى يتمكن من القيام بالوظائف المنوطة به." وترتب على منح الشخصية المعنوية تمتع الصندوق باستقلال تام عن بقية المنظمات الدولية الاخرى وهذا يتضح من الاتفاق المبرم بين الصندوق و الأمم المتحدة في عام ١٩٤٧ ، وتضمن الاتفاق إن يجرى التشاور فيما بينهما ، ويجوز إن يتقدم كلاهما بتوصيات للطرف الأخر ، وليس لأية منظمة منهما إن تلتزم بقرارات الأخرى وبالإضافة إلي ذلك فان الانضمام للعضوية في الصندوق لا تشترط إن يكون عضوا في الأمم المتحدة كما تمنحه هذه الشخصية الأهلية والقدرة على التعاقد واتخاذ الإجراءات القانونية الأزمة لتحقيق أهدافه فللصندوق إبرام الاتفاقيات مع الدول الأعضاء والدول غير الأعضاء الراغبة في التعامل مع الصندوق وكذلك المنظمات الدولية الأخرى[٢] ومن يتمتع بشخصية قانونية واستقلال وأهلية للتعاقد يملك حق التملك و التقاضي بالإضافة إلى إمكانية الصندوق التعاون مع منظمات دولية ذات طابع عام أو منظمات دولية متخصصة كما يتحمل عبء المسؤولية وفقا لأحكام القانون الدولي العام[٣] .

من جانب اخر جاء القسم ٣ من المادة / ٩ بأنه " تتمتع ممتلكات الصندوق وأصوله أينما وجدت وأيا كان حائزها ، بحصانة قضائية تامة ، إلا إذا تنازل الصندوق صراحة عن هذه الحصانة بشأن إجراءات معينة أو بموجب اتفاق تعاقدي)) ومعنى ذلك انه لا يجوز للدول الأعضاء رفع دعوى قضائية إمام المحاكم الوطنية ضد الصندوق ولكن لو تنازل الصندوق عن هذه الحصانة ضمناً أو صراحة كأن ينص في نص صريح انه في حالة نشوب منازعات بين الطرفين يكون الاختصاص فيها للمحاكم الوطنية في دولة المقر أو أية دولة يتم الاتفاق عليها اما التنازل الضمني فانه يستفاد في حال قبول الصندوق الدخول في دعوى قضائية أمام المحاكم الوطنية أو عندما يرفع الصندوق دعوى ضد أي شخص من الأشخاص العامة والخاصة[٤] كما تعفى ممتلكات الصندوق وأصوله من التفتيش أو الاستيلاء أو المصادرة أو نزع الملكية أو أي شكل أخر من أشكال وضع اليد بمقتضى إجراء تنفيذي أو تشريعي ويكون ذلك بقدر ما يلزم لقيام الصندوق بعمله[٥].

المطلب الثاني

الهيكل التنظيمي لصندوق النقد الدولي

يتولى القيام بأعمال الصندوق أربعة أجهزة و هي مجلس المحافظين الذي يضم ممثلين لكل البلدان الأعضاء و هو صاحب السلطة العليا في إدارة صندوق النقد الدولي و يقوم كل بلد عضو بتعيين محافظ له عادة ما يكون وزير المالية أو محافظ البنك المركزي في ذلك البلد و كذا محافظ مناوب له و يبت مجلس المحافظين في قضايا السياسات الكبرى و لكنه يفوض المجلس التنفيذي في اتخاذ القرارات المتعلقة بأعمال الصندوق اليومية والجهاز الثاني هو المجلس التنفيذي الذي يتألف من ٢٤ مديرا و يرأسه المدير العام للصندوق و يجتمع المجلس التنفيذي عادة ثلاث مرات في الأسبوع و يختص هذا المجلس

بتسيير أعمال الصندوق و إدارة شؤونه اليومية و له كل الصلاحيات في هذا الصدد ما عدا تلك التي تدخل صراحة في اختصاص مجلس المحافظين[٦] ومدير الصندوق الذي يتم انتخابه بمعرفة المديرين التنفيذيين و هو بحكم منصبه يعتبر رئيس هيئة الموظفين بالصندوق و ذلك بنص اتفاق الصندوق و هو الذي يرأس المجلس التنفيذي و لكنه لا يملك صوتا فيه و ذلك فيما عدا التصويت المرجح في حالة انقسام عدد الأصوات داخل المجلس و مدة عقده خمس سنوات قابلة للتجديد و عادة ما يتم تعيين مديرا للصندوق رجل ذو خبرة واسعة في مجال النقد و الائتمان و المال و يساعده في عمله نائب أو نائبان آخران والجهاز الرابع هو هيئة موظفي الصندوق اذ يقوم مدير الصندوق بتعيين مجموعة منتقاة من الموظفين الفنيين يكونون الهيئة العاملة بالصندوق و يراعي في انتقاءهم أقصى درجات الكفاءة و التخصيص الفني مع توسيع القاعدة التي يختار من بين مواطنيها هؤلاء الموظفين إلى أكبر حد ممكن و يتعين أن يقر عضو هيئة موظفي الصندوق عند تعيينه أنه لن يقبل أية تعليمات فيما يتعلق بممارسة واجباته في الصندوق من أية حكومة أو سلطة خارجية عن الصندوق[٧] ، أي أن العاملين في صندوق النقد الدولي موظفون مدنيون دوليون مسؤولون أمام الصندوق و ليس أمام سلطاتهم الوطنية و يعمل بالصندوق حوالي ٢٨٠٠ موظف ينتمون إلى ١٣٣ بلد و يشكل الاقتصاديون ثلثي الموظفين الفنيين في الصندوق تقريبا و يضم الصندوق ٢٢ إدارة و مكتبا يرأسها مديرون مسؤولون أمام المدير العام و يتمتع محافظو الصندوق و مديروه و مديروه التنفيذيون و نائبوهم و أعضاء هيئة الموظفين بعدد من الحصانات و الامتيازات التي نص عليها اتفاق الصندوق، و بصفة خاصة فإنهم محصنون ضد المسائلة القضائية عن الأعمال التي قاموا بها بصفتهم الرسمية و ذلك إذا لم يرفع الصندوق عنهم هذه الحصانة، كما أنه لا تفرض ضرائب على المرتبات التي يصرفها الصندوق للمديرين التنفيذيين و نائبيهم و أعضاء هيئته من غير المواطنين المحليين[٨].

جدير بالإشارة ان موارد الصندوق المالية تأتي من اشتراكات الحصص التي تسددها البلدان عند الانضمام إلى عضوية الصندوق أو في أعقاب المراجعات الدورية التي تزاد فيها الحصص. وتدفع البلدان ٢٥٪ من اشتراكات حصصها بحقوق السحب الخاصة و ٧٥٪ بعملتها الوطنية، لأغراض الإقراض حسب الحاجة وتحدد الحصص ليس فقط مدفوعات الاشتراك المطلوبة من البلد العضو، وإنما أيضاً عدد أصواته وحجم التمويل المتاح له من الصندوق ونصيبه من مخصصات حقوق السحب الخاصة وتملك والولايات المتحدة الأمريكية اكبر حصة في صندوق النقد الدولي بحصة تبلغ قيمتها ٤٢.١٢٢ مليارا من حقوق السحب الخاصة إضافة إلى ٤٢١ صوتا أساسيا لذلك فهي تتمتع بـ١٦.٧٥٪ من مجمل قوة التصويت داخل الصندوق، في مقابل ١٠.٧٣٨ مليارات من حقوق السحب الخاصة لبريطانيا على سبيل المثال، ما يعطيها ٤.٢٩٪ من قوة التصويت وتمتلك الصين ٩.٥٢٥ مليارات من حقوق السحب الخاصة و٣.٨١٪ من قوة التصويت، و٥.٨٢١ مليار من حقوق السحب الخاصة للهند و٢.٣٤٪ من قوة التصويت، وتحوز السعودية صاحبة أكبر اقتصاد عربي ٦.٩٨٥

مليارات من حقوق السحب الخاصة و٢.٨٠٪ من قوة التصويت حسب إحصائيات صندوق النقد في ١٤ نوفمبر/تشرين الثاني ٢٠١٤[٩].

وفي ذات السياق ان اتخاذ القرارات في صندوق النقد الدولي يعتمد على خليط غريب من الايدولوجيا والاقتصاد الرديء ، حيث تهيمن الدول الكبرى فيه وتسيطر على قرارات الصندوق بسبب ارتباط التصويت بحجم الحصص . فتحدد حصة كل عضو في الصندوق حقوقه في السحب على موارد الصندوق ، كما تحدد ايضا مجموع الاصوات التي بحوزة العضو وبالتالي قوته التصويتية ومن ثم قوة ادارة الصندوق .حيث الدول الكبرى وفي مقدمتها الولايات المتحدة الامريكية صاحبة اكبر تأثير في قرارات الصندوق ،ذلك لان الاتفاقية جعلت تحديد الحصص على اساس حجم التجارة الخارجية والدخل القومي والاحتياطات من الذهب والعملة الاجنبية فتتركز القوة التصويتية في الولايات المتحدة الامريكية حيث تصل قوتها التصويتية بما يقارب 20% اي تملك خمس الاصوات تقريبا ولها حق (الفيتو) تليها المملكة المتحدة البريطانية ثم المانيا وفرنسا واليابان ولا شك ان هذا له اثره السلبي على نشاط الصندوق[١٠].

المطلب الثالث

الأدوار التي يمارسها صندوق النقد الدولي تجاه الدول الاعضاء.

من خلال استقراء واقع عمل وهدف الصندوق تبين لنا ان الادوار التي يمارسها لا تخرج عن اربع ادوار رئيسة تتفرع عنها كل الوظائف والمهام التي يضلع بها الصندوق وهي دوره في الاصلاح المالي ودوره في تقديم الاستشارات والمساعدات الفنية وهما دورين مباشرين ودوره في التنمية والرعاية الاجتماعية ومكافحة الفقر وهما دورين يمارسهما الصندوق غاليا بطريق غير مباشر ، وسوف نخصص لكل من الدورين فرعا وكما يلي :

الفرع الاول

الأدوار المباشرة

يمارس الصندوق دورين مباشرين هما :

اولا : دور الصندوق في الاصلاح المالي للدول الاعضاء .

الغرض الاساس الذي انشأ الصندوق من اجله هو العمل على تحقيق اصلاحات مالية في اقتصاديات البلدان الاعضاء وهذا الدور من السعة والاهمية التي يصعب الاحاطة بها بصورة وافية في هكذا دراسة كون موضوعنا هو اتفاق الاستعداد الائتماني العراقي لكننا سوف نتناولها على سبيل الاجمال ، حيث ينصرف الاصلاح المالي في مجالات معينة وهي اصلاح نظام سعر الصرف واصلاح الادارة المالية وتحرير التجارة وتحقيق الشفافية والحوكمة وتطوير الاسواق المالية .

ان الوظيفة الاساسية التي انشئ من اجلها صندوق النقد الدولي هي العمل على الاستقرار النسبي لأسعار الصرف من اجل المحافظة على اسعار صرف مستقرة لعملات الدول الاعضاء وعلى علاقات نقدية منتظمة مع الأعضاء الآخرين وتجنب تغير اسعار الصرف لأغراض المنافسة التجارية كما نصت المادة الثامنة-

القسم٣ من اتفاقية تأسيس الصندوق بقولها ((لا يجوز لأي بلد عضو ان يدخل في اي ترتيبات تمييزية لمبادلة العملة او يشترك في ممارسات تعدد اسعار الصرف ولا السماح بذلك لأي من هيئاته المالية المشار اليها في القسم١ من المادة الخامسة)) والواقع ان توحيد اسعار الصرف قد لا يصب في مصلحة البلدان النامية في اغلب الاحيان لأنه لا يحقق لها رخاء اقتصاديا بل يجعلها في بعض الاحيان تدخل في ازمات اقتصادية اخرى لان تسوية الاسعار المحلية على وفق مستويات السوق العالمية يقود الى ارتفاعات مفاجأة في اسعار الكثير من السلع بما فيها تلك السلع الرئيسية والاستهلاكية وعليه فان الاسعار المحلية ستتكيف معدلاتها وفق السوق العالمية بغض النظر عن الاتجاه الذي يصب في مصلحة السياسة النقدية في تلك الدول وهذا فيه خطر كبير على اقتصاد تلك البلدان[١١] .

اما دور الصندوق في تحقيق اصلاح الإدارة المالية فنلاحظ ان المفهوم التقليدي للإدارة المالية ينصب على طرق التمويل المختلفة أيا كانت طريقة الحصول على الاموال اما المنهج الحديث فقد نظر نظرة شاملة واسعة للمهام المالية فكان اهتمامه بتدبير الاموال وكيفية صرفها وما هو الاستعمال الامثل للأموال[١٢] ، اي انها باختصار سياسة الدولة في كيفية الحصول على الاموال العامة من ضرائب او ريع موارد طبيعية ... الخ وطرق إنفاقها واستثمارها المثلى فالدولة من خلال الايرادات العامة تتمكن من القيام بالنفقات العامة لتحقيق الحاجات العامة للمجتمع ، والواقع ان هذا الدور دور مهم جدا يمارسه الصندوق في سبيل الاصلاح الاقتصادي وهذا ما جعل الصندوق يجعل اصلاح الادارة المالية احدى الالتزامات الاساسية التي الزم العراق بتطبيقها وتنفيذها في اتفاقية الاستعداد الائتماني الثالثة في ظل ما يعانيه العراق من سوء ادارة المال العام والفساد المالي والاداري الواسع النطاق في مرافق الدولة المختلفة كما سنبحثه في محله .

اما عن تحرير التجارة باعتبارها من صور الاصلاح المالي فانها تعني رفع العوائق التي تقع في طريق حركة السلع والخدمات بين الدول ويتحقق ذلك بابتعاد الحكومات عن التدخل بالتجارة الخارجية فغالبا ما تنشأ هذه العوائق عن طريق تدخل الدول بالتجارة الخارجية من خلال فرض القيود على السلع والخدمات لأغراض عدة قد يكون أبرزها المصلحة العامة اي انها بعبارة اخرى عدم تدخل الحكومة بالتجارة الخارجية بحيث لا تقوم الدولة بمساعدة ولا تعيق حركة السلع والخدمات بين الدول فيمكن استيراد وتصدير السلع والخدمات من والى بقية العالم بحرية[١٣] ، وقد يتصور البعض ان تحرير التجارة يتم بمجرد رفع التعريفة الجمركية عن البضائع ولكن في حقيقة الامر ان رفع التعريفة الجمركية ماهي الا عامل من عوامل تحرير التجارة فكثيرا ما تلغى التعريفة الجمركية ومع ذلك تبقى التجارة مقيدة ذلك لان القيود التي تفرض على التجارة قد تكون غير جمركية مع العالم ان لتحرير التجارة صورتان اولهما ما سارت علية اتفاقية (الجات) الذي يتمثل بإزالة العوائق التي تقف في طريق حركة السلع سواء كانت عوائق جمركية او غير جمركية والنوع الثاني ما سارت عليه منظمة التجارة العالمية حيث شمل الى جانب تحرير السلع

تحرير الخدمات و بضمنها الخدمات المالية وحركة رؤوس الاموال[١٤] .

والواقع دور الصندوق في تحرير التجارة يقتصر على الدعم وتقديم المشورة اما الدور الابرز في تحرير التجارة فتقوم به منظمة التجارة العالمية اذ حقق صندوق النقد الدولي خطوات كبيرة لدعم بلدان الشرق الاوسط لتحرير التجارة وتنفيذ المبادرات التجارية متعددة الاطراف في سبيل تحقيق ذلك من خلال مثلا الشراكة التي عقدت في الاتحاد الاوربي وكل من الاردن وتونس ومصر ولبنان والمغرب وكذا دعم التجارة الحرة العربية التي انشأت بموجب الاتفاقية المبرمة سنة ١٩٨١م ودخلت حيز التنفيذ سنة ١٩٨٣[١٥] ، الصندوق يرى في التوجهات الداعمة لزيادة الصادرات انسجاما مع توجهاته واهدافه لان من شأن ذلك ان يساعد في سداد الديون من خلال الانتفاع من عائدات الصادرات لذا فهو يقف موقف الداعم والمؤيد لجميع الاجراءات التي من شأنها ان تكفل حرية التجارة[١٦] .

من جانب اخر فان مساهمة صندوق النقد الدولي في تطوير الاسواق المالية تتمثل من خلال تقديم الدعم والمشورة التطويرية التي يقدمها من خلال الدورات وورش العمل والاجتماعات والاستشارات كما ويسهم صندوق النقد الدولي في جهود تعزيز الرقابة المصرفية في كثير من البلدان ويتم ذلك في بعض الأحيان عن طريق برنامج تقييم القطاع المالي المشترك بين الصندوق والبنك الدولي[١٧] .

اخيرا يمارس الصندوق مع الدول الأعضاء دورا مهما تشجيع الحوكمة ومكافحة الفساد عن طريق أنشطة الرقابة والإقراض والمساعدة الفنية في حدود اختصاصه وخبرته الفنية مع التركيز على القضايا التي يرجح أن يكون تأثيرها كبيرا على أداء الاقتصاد الكلي اذ يشجع الصندوق الحوكمة من خلال برامج الإقراض التي يدعمها وطلب المساعدة المالية من الصندوق فيقوم الصندوق بعد هذا من البلد المعني انتهاج سياسة اقتصادية ومالية معينة ضمن ما يسمى "خطاب نوايا" تقيس او تعكس دور البلد في انتهاج سياسة اقتصادية معينة من الشفافية والمكافحة الفساد ثم بعد ذلك يتم التفاوض على القرض او الدعم او المساعدة ، وهذا ما حدث فعلا مع العراق عند توقيع اتفاقيات الاتفاق الاستعداد الائتماني الثلاثة المختلفة ويجوز أن يتضمن الاتفاق تدابير محددة لتعزيز الحوكمة ، إذا كان هناك ما يبرر ذلك مثل تحسين مراقبة الإنفاق من المالية العامة او نشر الحسابات المدققة للهيئات الحكومية ومؤسسات الدولة ، وترشيد إدارة الإيرادات والحد من الممارسات الروتينية في سياقها، وزيادة الشفافية في إدارة الموارد الطبيعية، ونشر حسابات البنوك المركزية المدققة، وتحسين إنفاذ الرقابة المصرفية.

ثانيا : دور الصندوق في تقديم المساعدة والاستشارة الفنية والتدريب .

الحقيقة ان ن اهم الوظائف التي يمارسها الصندوق هو هذا الدور عليه سنقوم بتلخيص هذا الدور في النقاط الاتية :

١. المساعدات

من اهم الاهداف التي يرمي الصندوق الى تحقيقها هي تقديم المساعدات اللازمة للدول التي تعاني من اختلال في ميزان مدفوعاتها او تواجه صعوبات تعيق نموها الاقتصادي وبالتالي يكون دور الصندوق بارزاً في هذا المجال من خلال المساعدة في اقامة نظام مدفوعات متعدد الاطراف فيما يتعلق بالمعاملات الجارية بين الدول الاعضاء ، ويتم اعادة الوضع الى حاله من خلال الاعتماد على طريقتين :

اما التصحيح عن طريق الية السوق من خلال الية اسعار الصرف ، الية الدخول ، الية التجارة ،او عن طريق تدخل السلطة العامة وذلك من خلال الاجراءات المتخذة داخل الاقتصاد الوطني او الاجراءات المتخذة خارج الاقتصاد الوطني من خلال الاقتراض وغيره[١٨].

وهنا يبرز دور الصندوق من خلال ما يقدمه من الحلول اللازمة لتجاوز العقبات التي تواجه التقدم الاقتصادي لهذه الدول من خلال العمل على تقصير مدة الاختلال في ميزان المدفوعات للدولة العضو والتخفيف من حدته استناداً لما يقدمه من مساعدات فنية لذلك سوف نتناول المساعدات والتسهيلات التي يقدمها الصندوق للدول الاعضاء على النحو الاتي :

أ. خطوط الائتمان الطارئ

وهي خطوط دفاع وقائية تمكن البلدان الاعضاء والتي تقوم بتطبيق سياسات اقتصادية قوية ، عندما تواجه فقدان ثقة الاسواق العالمية بها على نحواً مفاجئ ومثير للاضطراب بسبب امتداد عدوى المصاعب الاتية من بلدان اخرى والتي تؤثر سلباً عليها وبالتالي تؤدي الى حدوث اختلال في موازين مدفوعاتها وهذا ما يجعلها في موقف لا تملك فيه امكانية تجاوز الازمة الاقتصادية التي حدثت لها في هذه الحالة يقوم الصندوق بتمويلها على اساس قصير الاجل لكي تتمكن من تجاوز هذه الازمة[١٩] .

ب. مساعدات الطوارئ

استحدثت مساعدات الطوارئ عام ١٩٦٢ لمساعدة الدول الاعضاء التى تعانى من اختلال في ميزان مدفوعاتها نتيجة لحصول الكوارث الطبيعية المفاجئة التي لا يمكن التنبوء بها وقد تم التوسع في هذا النشاط عام ١٩٩٥ حتى اصبح يغطي مواقف معينة تكون الدول الاعضاء قد خرجت فيها لتوها من صراعات مسلحة افضت الى ضعف مفاجئ في قدراتها الادارية والمؤسسية الا ان ما يتم ملاحظته ان اغلب المقترضون من الصندوق هم من البلدان النامية او البلدان التي تمر بمرحلة التحول من نظام التخطيط المركزي الى نظم قائمة على اقتصاد السوق[٢٠].

ج. تقديم المساعدة لعلاج العجز المؤقت في ميزان المدفوعات

ان مساعدات الصندوق للدول الاعضاء تقدم لعلاج العجز المؤقت او الموسمي في ميزان مدفوعاتها وهذا العجز يحدث في البلاد الزراعية التي تعتمد على محصول واحد كأهم صادراتها[٢١] فالصندوق لايقدم مساعداته لمواجهة الاختلالات الاساسية في ميزان المدفوعات او لاغراض الانعاش او التعمير وكذلك لا يجوز استخدام موارد الصندوق في حركات رؤوس الاموال الواسعة وهذا يعني ان

المساعدة التي يقدمها الصندوق وهي القروض تكون مشروطة بسياساته والقروض التي يقدمها الصندوق تمنح لفترات ليست طويلة بل تتراوح بين (٣ – ٥) سنوات واذا تاخر تسديدها ضمن الفترة المحددة فأن سعر الفائدة عليها يرتفع الى حد ٣ ٪ واذا لم يسدد القرض فيمتنع الصندوق عن تقديم مساعداته للعضو المعني[٢٢].

٢. التسهيلات

يقدم صندوق النقد الدولي قروضاً بموجب مجموعة من السياسات او التسهيلات التي تبلورت بمرور السنين لمواجهة احتياجات البلدان الاعضاء وتختلف المدة وشروط السداد والاقراض في كل من هذه التسهيلات حسب انواع المشكلات التي تواجه ميزان المدفوعات و الظروف التي يتعامل معها التسهيل المعني[٢٣].

ويقوم الصندوق ايضاً بتطوير نظم التسهيلات باستمرار وبالتالي اصبحت التسهيلات حالياً تشمل الانواع الاتية :-

أ . اتفاقات المساندة

تمثل هذه الاتفاقات جوهر سياسات الاقراض في الصندوق ويعتبر اتفاق المساندة بمثابة تاكيد للدولة العضو بانها تستطيع السحب من موارد الصندوق الى حد معين وعلى فترات تتراوح بين (١٢ و ١٨) شهراً في العادة لمعالجة ما تواجهه من مشكلات قصيرة الاجل في ميزان المدفوعات[٢٤] .

ب. تسهيل الصندوق الممتد

يعتبر الدعم الذي يقدمه الصندوق للدول الاعضاء طبقاً لتسهيل الصندوق الممتد بمثابة تاكيداً للدولة العضو انها تستطيع السحب من موارد الصندوق الى حد معين على مدى فترة تتراوح بين (٣ – ٤) سنوات لمساعدته في معالجة المشكلات الاقتصادية الهيكلية التي تتسبب في ايجاد مواطن ضعف خطيرة في ميزان مدفوعاتها[٢٥].

ج . تسهيل التمويل التعويضي

استحدث في العام ١٩٦٣ وخصص للدول المصدرة للمواد الاولية والتي تعاني من عجز طارئ في ميزان مدفوعاتها بسبب الهبوط المفاجئ في عائدات صادراتها نتيجة ظروف خارجة عن ارادتها كأصابة المنتجات الزراعية بآفات زراعية او ظروف تتصل بموسم زراعي غير ملائم[٢٦].

د. تسهيل تمويل المخزون الاحتياطي

استحدث في العام ١٩٦٦ لاغاثة الاعضاء الذين يواجهون صعوبات في موازين مدفوعاتهم نتيجة التزامات تعهدوا بها وذلك للحول دون لجوء الدول المصدرة للمواد الاولية الى التلاعب باسعار هذه المواد لتتمكن من الايفاء بتعهداتها .

٥. التسهيلات النفطية

استحدثت على اثر الصدمتين النفطيتين في السبعينيات للحول دون لجوء الدول المتضررة من ازمة النفط الى اعتماد سياسات اقتصادية تقييدية تعيق مسيرة

التجارة الدولية وتطورها ، فكان التسهيل الاول عام ١٩٧٤ والتسهيل الثاني عام ١٩٧٥[٢٧] ويتم تمويل هذا التسهيل من مساهمات الدول الاعضاء المصدرة للنفط والتي حققت فائضاً نتيجة هذا الارتفاع في اسعار النفط وبالتالي يعتبر هذا تعويضاً عن الضرر الذي اصاب بعض الدول وبالذات النامية نتيجة هذا الارتفاع كونها حققت استفادة نتيجة هذا الارتفاع في الاسعار[٢٨] .

و.التسهيلات التمويليه الاضافية

تمنح هذه التسهيلات للدول الاقل دخلاً والذي يتم توفيره من حصيلة بيع الرصيد الذهبي الموجود لدى الصندوق من اجل دعم جهود النمو فيها[٢٩] .

ي.تسهيل النمو والحد من الفقر (PRGF)

قام الصندوق بتقديمه منذ اواخر السبعينات في صورة قروض ميسرة لمساعدة افقر بلدانه الاعضاء في تامين سلامة مراكزها الخارجية وتحقيق نمو اقتصادي قابل للاستمرار وتحسين مستويات المعيشة فيها لتستطيع مواجهة الازمة والحد من الفقر قدر الامكان ، الا ان ما تجدر الاشارة اليه ان كثير من البلدان لم تحقق المبتغى او المكاسب اللازمة من التسهيلات التي يقدمها الصندوق والتي بمعظمها وكما تبين من عرض انواع التسهيلات اعلاه ، انها من حيث المبدأ تهدف الى اجراء التصحيح في السياسات الاقتصادية الكلية على الرغم من المعاملة التمييزية التي تحصل عليها الدول النامية والتي تظهر تخصيص العديد من التسهيلات لمصلحتها فقط[٣٠] .

الا ان الواقع الفعلي يشير الى غير ذلك فالتسهيلات التي يمنحها الصندوق مقيدة كمياً بمقدار حصص الاعضاء ، ولما كان الاساس في تقدير هذه الحصص هو حجم التجارة الخارجية ومقدار الدخل القومي وما تحوزه الدولة من الذهب والعملات الاجنبية .

٣. الاستشارات

تعد الوظيفة الاستشارية للصندوق من الوظائف الاساسية التي يؤديها فهو مركز لمناقشة المشاكل الفنية ومشاكل المدفوعات للدول الاعضاء كما انه مصدر للمعلومات والمساندة الفنية في مثل هذه الموضوعات حيث تنص الفقرة / أ من القسم الخامس / تقديم المعلومات من اتفاقية الصندوق على (ان كل دولة عضو عليها ان تقدم المعلومات الاقتصادية المختلفة والتي على ضوئها يقرر صندوق النقد الدولي قراراته المختلفة في حدود الاهداف التي يرمي اليها) والاستشارات أو الاجراءات التي يقدمها الصندوق في هذا المجال للدول الاعضاء تتمثل بما يأتي :-

١. ضرورة تحرير التجارة وتحرير اسعار الصرف .
٢. الالتزام بتحرير العملة ومكافحة التضخم .
٣. الحد من عجز الموازنة من خلال تخفيض النفقات العامة وزيادة الضرائب .
٤. الغاء الدعم للاسعار لكل السلع والخدمات .
٥. توفير المناخ الملائم للاستثمار الاجنبي .

ان هذه المشورة او الوصفة الموحدة التي يفرضها الصندوق على جميع الدول يطلق

عليها جانباً من الفقه (وصفة العولمة) وهو لا يقرض ولا يتعامل مع اية دولة الا اذا التزمت بشروطه القائمة اساساً على ازالة الحواجز امام حركة السلع والخدمات ورؤس الاموال ، ومن ثم فأن خلفية هذه المؤسسة هي محاولة اعادة دمج الاقتصادات الضعيفة والتي غالباً ما تتصف بها الدول النامية في حركية الاقتصادات القوية عن طريق ما يسمى بالعولمة الاقتصادية[٣١] .

ويعمل صندوق النقد الدولي كذلك على نشر الابحاث عن مختلف المسائل الاقتصادية والنقدية كما انه يقوم بأيفاد خبراء للدول الاعضاء للقيام بدراسات ميدانية وتقديم المقترحات والاستشارات بشأنها والتي تساهم في معالجة اوضاعها المالية والاقتصادية واقامة اسعار صرف ثابتة لا يجوز تبديل هذه السياسات والمقترحات التي قدمها الصندوق بهذا الشأن الا بعد استشارته[٣٢] .

ويجري الصندوق مشاورات دورية مع الدول الاعضاء وفي السنوات الاولى لنشأة الصندوق لم تكن هذه المشاورات الدورية الزامية الا بالنسبة للبلدان الاعضاء التي فرضت القيود على استبدال العملة .

ولكن منذ عام ١٩٧٨ بدأ الصندوق يمارس هذا الاسلوب مع جميع الاعضاء وتجري المشاورات سنوياً الا ان العضو المنتدب ان يبدأ في القيام بمناقشات اضافية اذا ما وقع احد الاعضاء فجأة في صعوبات اقتصادية خطيرة ، او اذا ما اعتقد ان ذلك العضو بصدد اتباع ممارسات تضر بمصالح الدول الاعضاء الاخرى عندها يسافر فريق من اربعة او خمسة افراد من اعضاء هيئة العاملين بالصندوق الى عاصمة هذا البلد كل عام ويستمر حوالي اسبوعين في جمع المعلومات واجراء المناقشات مع المسؤولين بالحكومة بشأن السياسات الاقتصادية لهذا البلد [٣٣] .

وتكرس المرحلة الاولى من المشاورات لجمع البيانات الاحصائية عن الصادرات والواردات والاجور والاسعار والتشغيل واسعار الفائدة وكمية النقود التي يتم تداولها والاستثمارات وايرادات الضرائب والمصروفات الواردة في الموازنة وبقية المظاهر الاخرى للحياة الاقتصادية.

اما المرحلة الثانية فتتكون من المناقشات مع كبار المسؤولين في الحكومة وذلك للتوصل الى مدى فعالية سياساتهم الاقتصادية خلال العام السابق وما يتوقع تنفيذه من تغييرات خلال العام القادم[٣٤] .

وهذا ما حصل فعلاً في العراق في اطار اتفاقية الاستعداد للاخذ بالوصفة الجاهزة للاصلاح الاقتصادي والترتيبات المساندة (SAB) المبرمة في ٢٣ / ١١ / ٢٠٠٥ بعد ان قام خبراء من الصندوق بأجراء تقييم مبدئي للوضع الاقتصادي والمالي وتم بالفعل تقديم المساعدات والاستشارات الفنية والمتمثلة بأستحداث عملة جديدة ووضع قانون للبنك المركزي والترخيص للبنوك التجارية ونظام مدفوعات وتنظيم الميزانية وادارة الانفاق العام وكذلك خفض الدعم الحكومي للسلع والخدمات وخاصة مدخلات الانتاج ومراجعة البطاقة التموينية بغية الغائها وكذلك رفع اسعار المنتجات النفطية لتقارب الاسعار العالمية وذلك لمنع تهريبها خارج البلد وخصخصة بعض الشركات العامة بعد الدراسة ووضع الية

ملائمة لتأهيلها وتلافي الخسائر القادمة او المحتملة من جراء ذلك واقامة محميات استثمارية سواء كانت امنية او من خلال التشريعات التي تحمي حقوق المستثمرين وبالفعل صدر قانون الاستثمار العراقي رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٦ وهذا ما سارت عليه الحكومة العراقيه حالياً وفقاً لمتطلبات صندوق النقد الدولي [٣٥].

٤. التدريب

التدريب وظيفة اخرى يقدمها الصندوق الى الدول الاعضاء لا تقل اهمية عن باقي وظائفه الاخرى نظراً لما توفره من خبرات فنيه واقتصادية تساهم في حل المشكلات الاقتصادية والازمات لذلك يساعد الصندوق هذه الدول من خلال ادارته لمعهد تعليمي في واشنطن يتيح عن طريقه المساعدة الفنية للبلدان الاعضاء في مجالات معينة تقع ضمن اختصاصاته ، وقدم معهد صندوق النقد الدولي منذ انشائه في المقر الرئيسي عام ١٩٦٤ دورات تدريبية لما يقارب ثمانية الاف مسؤول من ١٥٠ بلد عضو يرتبط عملهم ارتباطاً وثيقاً بمجال عمل الصندوق ، ومعظم المشاركين موظفون بوزارات المالية والبنوك المركزية وغيرها من الوكالات المالية الرسمية الاخرى وقد نجح المعهد نجاحاً كبيراً عبر الزمن في تعريف المتدربين فيه بالكيفية التي يعمل بها النظام النقدي وطبيعة الدور الذي يلعبه الصندوق في عملياته ، كما ساعد التدريب في المعهد ايضاً في تنميط طرق تجميع وعرض احصاءات ميزان المدفوعات والاحصاءات النقدية والمالية الاخرى في انحاء العالم وذلك من اجل منفعة الاعضاء في مجموعهم [٣٦].

جدير بالاشارة الى ان اغلب الدول تتجه للصندوق للتدريب نظراً لافتقارها في بعض الاحيان للعمالة المدربة في المجالات التخصصية في المالية العامة والبنوك المركزية الى الصندوق للمساعدة في علاج المشاكل في هذه المجالات او في توفير احد الخبراء للعمل مع الوكالات المالية الحكومية حتى يتم تطوير الخبرة المحلية الكافية ولقد تكررت مثل تلك الطلبات للحصول على المساعدة خلال الستينات والسبعينات بصفة خاصة عندما كان عدد كبير من الدول التي نالت استقلالها حديثاً للقيام بأنشاء بنوك مركزية واصدار عملات جديدة واستحداث نظم للضرائب وادارة النظم المالية والنقدية الاخرى للدول ذات السيادة الحديثة وقد استجاب الصندوق عن طريق ارسال الخبراء من هيئة الموظفين الخاصة به او المستشارين المدربين وذلك لنقل المعرفة والتدريب اللازمين ، وخلال التسعينات فأن قرار بلدان اوربا الشرقية والجمهوريات التي كانت فيما سبق تشكل الاتحاد السوفيتي بالتحول من التخطيط المركزي الى اقتصاد السوق وبالدخول في النظام النقدي الدولي قد جاء بطلبات مكثفة وبصورة لم تحدث من قبل بحيث تضغط على طاقة الصندوق للتزويد بالمساعدة الفنية اما المطالب الحالية هي مطالب خاصة بالمساعدة المتخصصة في نظم المحاسبة واعدادها وتصميم الادوات النقدية والمنافع الاجتماعية والضمان الاجتماعي وتطوير اسواق النقد وتنظيم البنوك والاشراف عليها والاحصاءات والبحوث والقانون والسياسة الضريبية والادارة والتدريب [٣٧].

الفرع الثاني

الادوار غير المباشرة

تتمثل هذه الادوار بتحقيق الرعاية الاجتماعية ومكافحة الفقر ، لصندوق النقد الدولي دور بارز في تحقيق الرعاية الاجتماعية وذلك يتبين من الاهداف التي انشأ من اجلها الصندوق في دعم الدول المحتاجة إلى إقراض ومساعدات لتواجه العجز لديها في ميزان مدفوعاتها الذي يؤثر على طبقات المجتمع والحد من الفقر وتحسين مستوى المعيشة، ولكن توجد قيود يفضها الصندوق على الدول المقترضة وبهذه القيود قد تكون لها انعكاسات على الواقع الاجتماعي فيؤثر على الرعاية الاجتماعية ويتمثل هذا الدور في الحماية الاجتماعية حيث تضافرت جهود الصندوق والعديد من المؤسسات الأخرى بموافقة ١٨٩ من قادة العالم عام ٢٠٠٠ على الأهداف التي تدعو إلى خفض عدد الذين يعيشون على اقل من دولار واحد أمريكي يوميا للفرد إلى النصف بين عامي ١٩٩٠ و٢٠١٥ وأيضا تحقيق التعليم الابتدائي الشامل وخفض نسبة الوفيات بين الرضع والأمهات وضمان تحقيق الاستدامة البيئية [٣٨].

وتعمد سياسة الصندوق عن طريق فرض التزامات على الدول الأعضاء من خلال اتفاقات الاستعداد الائتماني او الاستشارات الى إعطاء القرض للدولة الطالبة له مع فرض الضرائب لتحويلها إلى طبقات الحماية الاجتماعية من خلال الخصخصة وتحويل من يد الأغنياء إلى الفقراء بوسطه الدولة او فرض الضرائب لغرض تقليل التفاوت في توزيع الدخول من خلال فرض الضرائب التصاعدية على الدخول المرتفعة لتعيد توزيعها على اصحاب الدخول المنخفضة عن طريق تمويل الخدمات العامة ومنح الاعانات البطالة التي يستفيد منها اصحاب الدخول المنخفضة خصوصا الفقراء او بصورة اعانات نقدية عن طريق الرعاية الاجتماعية او تقديم الخدمات المجانية مثل الصحة والتعليم والبطاقة التموينية [٣٩].

وقدر تعلق الامر بمكافحة الفقر فقد اصبحت برامج تخفيف الفقر منذ اواخر الثمانينات شرطا لاتفاقات قروض البنك الدولي واعادة توجيه المصروفات على اساس انتقائي ورمزي لصالح الفقراء [٤٠] اذ كان الصندوق والبنك الدولي يطلب من حكومات البلدان الاكثر فقرا بضرورة العمل مع المنظمات الوطنية معا بغية تطوير استراتيجية واضحة لمكافحة الفقر ، مما كان يثير انطباعا يوحي بان المشكلة القائمة هي مشكلة داخلية بحتة وان دور صندوق النقد في هذا السياق لايزيد على تقويم الحالة وتقديم الاستشارات لكن هذا الموقف تغير واصبح الصندوق يطالب باجراءات يراها كفيلة بمحاربة الفقر مثل تحرير التجارة وقطاع الزراعة والغاء القيود المفروضة على القطاع المالي وهذا ما حدث فعلا في دولا مثل غانا وغينيا وغامبيا ومالاوي ومالي وموزمبيق واليمن [٤١].

وقد أثير جدلاً كثيراً حول جدوى هذه السياسات وخاصة في الدول النامية إذ يعد بعض الاقتصاديين إن مجرد إقرارها والتأكيد على تطبيقها أمراً غير جدياً فإقرارها كان لغاية إبدال سياسات التنمية القديمة بسياسة جديدة تتلائم مع سياسات الدول المتقدمة

واهدافها الستراتيجية وابتعدت عن تحقيق الرعاية الاجتماعية ومكافحة الفقر[٤٢].

المبحث الاول

قرض صندوق النقد الدولي للعراق (اتفاقية الاستعداد الائتماني لسنة ٢٠١٥)

سوف نتناول في هذا المبحث القرض التي منحه الصندوق للعراق من خلال استعراض تطور العلاقة بين العراق والصندوق منذ تاسيسه حتى يومنا هذا ، ثم سنعرج على القرض ذاته من حيث بنوده وأحكامه والتزامات العراق والصندوق ثم نضع القرض في موضع المفاضلة والنقد والتمحيص فنبين ايجابياته وسلبياته تجاه العراق ، لهذا سوف نقسم هذا المبحث الى مطلبين الاول يكون للعلاقة بين الصندوق والعراق والثاني لاتفاقية الاستعداد الائتماني الثالثة .

المطلب الاول

العلاقة بين صندوق النقد الدولي والعراق

ان العراق عضو مؤسس في البنك الدولي وصندوق النقد الدولي منذ عام ١٩٤٤ وقد شارك مع الدول النامية في تأسيس الصندوق وكان العراق له تعاملات عديدة مع الصندوق والبنك الدوليين حيث استلم قروض منه في الفترة مابين ١٩٥٠ و ١٩٧٣ وقد استخدمت في مجالات الزراعة والتعليم والسيطرة على الفيضانات والاتصالات اللاسلكية والنقل وكان آخر قرض قد استلمه العراق عام ١٩٧٩[٤٣] لكن بدأت بعد ذلك العلاقة تتعثر بين العراق وصندوق النقد الدولي بعد ان قرر النظام السابق عدم تزويد الصندوق باي بيانات تتعلق بالاقتصاد العراقي ولم تعد العلاقة الى طبيعتها الا بعد عام ٢٠٠٣ مع العلم ان علاقات العراق مع المنظمتين كانت محكومة بقرار مجلس الامن الدولي ١٤٨٣ لعام ٢٠٠٣ الذي اوجب على العراق التعامل بايجابية وتعاون مع صندوق النقد والبنك الدوليين لغرض الوصول الى تسوية ديون العراق الخارجية من خلال اتفاق (نادي باريس) وهو قرار ملزم للعراق وليس خيارا له على اعتبار حسب وجهة نظر مجلس الامن ان استقرار العراق هو جزء من الاستقرار الاقتصادي الاقليمي والدولي مع العلم ان العراق كان انذاك تحت وصاية البند السابع من ميثاق الامم المتحدة مما يجعل سيادته وعلاقته مع الاطراف الدولية ضعيفة .

بعد هذا تم التعاون بين الصندوق والعراق وكانت البداية مع الصندوق والبنك الدوليين عام ٢٠٠٣ عبر (مؤتمر مدريد للدول المانحة) لغرض جمع اموال لاعادة اعمار العراق من قبل العديد من الدول والمنظمات الدولية ، ولكن العمل الرئيس بدأ من تسوية ديون العراق في نادي باريس بعد ان اجرى صندوق النقد الدولي عملا مهما لصالح العراق من خلال اعداد جداول لجدولة ديون العراق فكان مستوى تحمل العراق للدين بمستوى ضعيف اي انه لا يستطيع تسديد اكثر من ١٠ في المائة من الديون وهذا الذي دفع الصندوق الى دعوة دول نادي باريس الى اطفاء ٩٠ في المائة من ديون العراق ، ثم تم الطلب من العراق توقيع اتفاقية (استعداد ائتماني) فيها عدد من الشروط من بينها تعديل الوضع المالي في البلد وزيادة أسعار

الوقود (البنزين) الذي كان يباع بأسعار بخسة مما شجع المهربين على تهريبه الى دول الجوار

وبعد توقيع اتفاقية الاستعداد الائتماني الاولى عام ٢٠٠٥ تم شطب ٣٠ في المائة من الديون كوجبة ثانية ليكون مجموع الديون المشطوبة ٦٠ في المائة وقد انتهت الاتفاقية بنجاح عام ٢٠٠٨ وتم تسقيط ٢٠ في المائة من الديون وبذلك يكون العراق قد تخلص من ١٠٠ مليار دولار من ديونه الخارجية وجدولة المتبقي من الديون لغاية ٢٠٢٨ مع توقف جميع الفوائد منذ عام ٢٠٠٥مما حقق فوائد كبيرة للبلد . واستمرت مسارات الاتفاق والعلاقة مع الصندوق والبنك الدوليين تسير بنحو جيد بعد اتفاقية الاستعداد الائتماني الثانية عام ٢٠٠٨ لاسيما في الجزء المتعلق بالديون لحين انتهاء عمرها ٢٠١٣ .

وفي عام ٢٠١٥ أصاب العراق عجز كبير في المالية العامة واستمر لحد الان ويتوقع استمراه عدة سنوات برغم الجهود الجارية لضبط أوضاعها. وان الحصول على قروض جديدة لتمويل العجز يعني حدوث ارتفاع حاد في رصيد الدين العام في وعلى نحو أكثر تدرجا في الأجل المتوسط تماشيا مع تقلص معدلات العجز في المالية العامة. ويُتوقع ارتفاع مجموع الدين كنسبة من إجمالي الناتج المحلي إلى ٧٩ ٪ في ٢٠١٦ وأن يصل في ذروته إلى ٨٥٪ في ٢٠١٨ قبل أن يبدأ في الاتجاه نحو الهبوط، ليصل إلى ٧٥ ٪ من إجمالي الناتج المحلي في ٢٠٢١ وسيظل العراق قادرا على الاستمرار في تحمل ديونه في الأجل المتوسط شريطة تنفيذ عملية تصحيح أوضاع المالية العامة الموصى بها[٤٤] مما دفع العراق في نهاية عام ٢٠١٥ الى الدخول في تفاوض للحصول على قرض وفق اتفاقية الاستعداد الائتماني الثالثة ، وفي ٧ يوليو ٢٠١٦ وافق اليوم المجلس التنفيذي لصندوق النقد الدولي على اتفاق للاستعداد الائتماني مع العراق بقيمة (٣.٨٣١ مليار وحدة حقوق سحب خاصة[٤٥]) حوالي ٥.٣٤ مليار دولار أمريكي، أو ٢٣٠ ٪ من حصة العراق(لدعم برنامج الحكومة للإصلاح الاقتصادي وتتيح موافقة المجلس صرف ٤٥٥ مليون وحدة حقوق سحب خاصة)حوالي ٦٣٤ مليون دولار أمريكي(وكان العراق قد حصل في يوليو ٢٠١٥ على دفعة تعادل ٨٩١.٣ مليون وحدة حقوق سحب خاصة) حوالي ١.٢٤ مليار دولار أمريكي وقت الموافقة[٤٦]، لكن البنك الدولي طلب من العراق جملة من الالتزامات والاصلاحات الاقتصادية والادارية والمالية لغرض منحه هذا القرض ويمكن تلخيص وضع العراق والظروف المحيطة بالاتفاق المذكور بالنقاط الاتية :

١. الزيادة التصاعدية بمستحقات شركات النفط العالمية التي حصلت على جولات التراخيص اذ تحصل شركات النفط على ١٠ دولارات عن كل برميل بغض النظر عن سعر البيع اذا كان بـ ١٠٠ او ٢٠ دولار) بالإضافة الى المبالغ الكبيرة للمتاخرات المحلية للموازنة خلال عام2015 .

٢. هبوط اسعار النفط الحاد بالتزامن مع العمليات العسكرية الباهضة التكلفة ضد تنظيم داعش الارهابي لتحرير المحافظات التي تم السيطرة عليها ، وما صاحبه من نزوح انساني كبير ، حيث أصبح عدد النازحين داخليا قرابة 4 ملايين نسمة يحتاجون لمساعدات إنسانية ويقيم معظم

هؤلاء اللاجئين، الذين تشكل النساء والأطفال 60 % منهم في إقليم كردستان حيث مُنِحوا حق الإقامة الذي يتضمن منحهم حق العمل .ومع تدفق اللاجئين الوافدين يتدهور الوضع الإنساني الداخلي الصعب حسب احصاءات الامم المتحدة [٤٧].

٣. يتعرض ميزان المدفوعات وايرادات الموازنة لصدمة خارجية كبيرة من جراء الهبوط الحاد في أسعار النفط، نظرا لاعتمادهما الكبير على إيرادات النفط واحادية الاقتصاد واعتماده على موارد النفط وعدم وجود نظام ضريبي فعال وكفء .وقد انكمش إجمالي الناتج المحلي الحقيقي بنسبة 2.4 % في 2015، رغم زيادة إنتاج النفط بنسبة 13 %.وشهد الاقتصاد غير النفطي انكماشا اقتصاديا واسع النطاق 19 % [٤٨].

٤. عدم وجود نظام مالي ومصرفي مضمون وسليم ومحمي ائتمانيا مع سيطرة القطاع الحكومي على المصارف بنسبة ٩٠ ٪ وغياب القوانين والتشريعات التي توفر ضمانات مالية واقتصادية ومنع الفساد والتكسب وغسيل الاموال او عدم فاعلية تلك القوانين .

٥. تشير التوقعات الحالية إلى أن إنتاج النفط 4.2 (مليون برميل يوميا) سيظل قريبا من مستوى يناير/كانون الثاني مايو/آيار 2016 خلال السنوات الخمسة الاتية.

٦. احتدام الصراع السياسي فالوضع السياسي متقلبا اذ لا تزال مثلا العلاقات مضطربة بين الحكومة الاتحادية في بغداد وحكومة إقليم كردستان مع ضعف القدرات الإدارية والفساد الاداري والترهل الحكومي والانفاق غير المستثمر وانعدام الكفاءة وتدني جودة الخدمات الحكومية .

المطلب الثاني

اتفاقية الاستعداد الائتماني الثالثة ٢٠١٥

سوف نقسم هذا المطلب الى ثلاث فروع ، نتناول في الاول احكام القرض من حيث التزامات كل طرف في الاتفاق ثم في الفرع الثاني تقييم لسلبيات وايجابيات الاتفاق على العراق .

الفرع الاول

احكام الاتفاق الاستعداد الائتماني الثالثة ٢٠١٥

طلب صندوق النقد الدولي ان يلتزم العراق بقواعد معيارية مهمة وهي ما تسمى (القواعد المعيارية الهيكلية) مما يستوجب عليه القيام بجملة من الإجراءات وتنفيذ حزمة من الإصلاحات التي تتلخص [٤٩] في :

١. إجراء مسح للمتأخرات المحلية المتعلقة بالإنفاق الاستثماري غير النفطي أي احصاء مستحقات الشركات النفطية العالمية ، وقد تم تنفيذ هذا الالتزام اذ قامت وزارة التخطيط بمسح للمتأخرات المحلية المتعلقة بالإنفاق الاستثماري غير النفطي، والتي بلغت ٧.٥ تريليون دينار عراقي أي ٦.٤ مليار دولار في نهاية شهر فبراير/شباط ٢٠١٦.

٢. إعداد قائمة بكل الحسابات المصرفية التي تسيطر عليها وزارة المالية وجميع الوحدات الحسابية الأساسية والفرعية التابعة للحكومة المركزية ولقد انتهت وزارة المالية والبنك المركزي العراقي من إعداد قائمة بكل الحسابات المصرفية التي تسيطر عليها وزارة المالية وجميع الوحدات الحسابية الأساسية والفرعية التابعة للحكومة المركزية، وبلغت الأموال المودعة في هذه الحسابات ٩.٣ تريليون دينار عراقي .

٣. اصلاح النظام المصرفي بتعيين مدققا خارجيا لمصرفي الرشيد والرافدين بغرض تدقيق بياناتهما المالية لعام ٢٠١٤ وفق المعايير الدولية وتم تنفيذ ذلك من قبل العراق فعلا .

٤. اتخاذ خطوات مهمة للإدارة المالية مثل نظام الخزانة الواحد و تحديث كافة انظمة السداد والدفع في المصارف وتطوير نظام التدقيق النقدي و تصميم وتنفيذ نظام متكامل لمعلومات الإدارة المالية ... الخ واصدار قانون جديد الإدارة المالية ، وبالفعل صدرت تعديلات مهمة على قانون الادارة المالية رقم ٩٥ لسنة ٢٠٠٤ الذي جاء نتيجة التطورات الاقتصادية الجديدة بالعراق بعد عام ٢٠٠٣ ، كما قامت وزارة المالية بوضع مسودة جديدة لقانون الادارة المالية وفقا لملاحظات البنك الدولي وصندوق النقد الدولي حول المسودة الاخيرة المقدمة الى مجلس الشورى، والواقع انه قبل صدور قانون الادارة المالية النافذ كان النظام المحاسبي الحكومي العراقي يعتمد في اجراءات العمل المحاسبي على قانون اصول المحاسبات العامة رقم ٢٨ لسنة ١٩٤٠م المعدل وتعليمات النظام المحاسبي الحكومي اللامركزي الصادر عن دائرة المحاسبة عام ١٩٨٩م الا ان القانون النافذ اعتمد معايير المحاسبة الدولية واعتماد هذه المعايير سوف يساهم في تطوير النظام المحاسبي الحكومي العراقي الا ان وزارة المالية لم تتخذ الخطوات اللازمة لضمان تطبيق هذه المعايير في الوحدات الحكومية اذ لم تصدر التعليمات اللازمة لاعتمادها حتى طلب الصندوق ذلك من العراق فصدرت جملة من التعديلات على القانون[٥٠] .

٥. السعي لتحصيل إيرادات غير نفطية لا تقل عن ٧.٤ تريليون دينار ٦.١ من إجمالي الناتج المحلي غير النفطي من خلال زيادة الإيراد الضريبي من ضريبة الدخل الشخصي من خلال تخفيض الإعفاءات .

٦. احتواء الإنفاق الأولي غير النفطي من خفض تخفيض فاتورة الأجور ، من خلال التناقص الطبيعي للعمالة، وتأخير تعيين موظفين جدد، وتخفيض المزايا وتعديل رواتب العاملين في الأجهزة العسكرية والأمنية والمدنية خفض مدفوعات التقاعد من خلال إنفاذ القواعد القائمة التي تحظر الحصول على معاشات تقاعدية متعددة أو معاشات تقاعدية بدون حد أدنى لفترة المساهمة أو قبل سن التقاعد القانوني.

٧. خفض النفقات الاستثمارية غير النفطية للمشاريع التي بدأت بالفعل والتركيز على أهم المشاريع الجديدة وتأجيل المشاريع الأخرى لسنوات لاحقة .

٨. اقتسام العبء الكبير من تخفيض النفقات مع حكومة إقليم كردستان وهو ما يتناسب بشكل عام مع حصتها في موازنة الحكومة الاتحادية .

٩. إعادة تأهيل او هيكلة الشركات العامة المولّة ذاتياً

١٠. تغطية التمويل المحلي من خلال إصدار حوالات خزينة تقوم البنوك التجارية بإعادة تمويل معظمها من خلال نافذة الخصم في البنك المركزي وبإصدار سندات وطنية للجمهور والسحب من ودائع الحكومة لدى القطاع المصرفي تغطية التمويل الخارجي من خلال إصدار سندات بضمان كامل من الولايات المتحدة(مليار دولار)، وقروض من البنك الدولي بضمان من فرنسا (450مليون دولار)، والمملكة المتحدة ودول ومنظمات اخرى .

١١. تقليل احتراق الغاز عن طريق استخدامه في إنتاج الكهرباء، مما سيوفر وفورات جديدة للخزينة و إصلاح نظام التوزيع العام للبطاقة التموينية لتحقيق عدالة اجتماعية في توزيع الموارد وصلاح المؤسسات المملوكة للدولة.

١٢. تعزيز وتطوير عمل هيئة النزاهة الوطنية وحوكمتها ومساءلتها واشرافها واستقلاليتها ، ومنحها صلاحيات تتسق مع اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد .

١٣. تعديلات بعض القوانين واصدار قوانين جديدة كتجريم كافة أعمال الفساد بما فيها الثراء غير المشروع والرشوة في القطاع الخاص وعرقلة سير العدالة.

١٤. العمل على مراجعة وتقييم الإجراءات المطبّقة لتعزيز الرقابة المصرفية بما في ذلك الرقابة المتعلقة بمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب .

هذه الالتزامات على العراق يقابلها التزام على الصندوق بتقديم القرض بقيمة ٥.٣٤ مليار دولار امريكي بفائدة ١٪ فقط .

الفرع الثاني

تقييم لاتفاق الاستعداد الائتماني الثالثة ٢٠١٥

اولا : ايجابيات الاتفاق .

١. القرض يوفر سيولة نقدية تستعمل لتغطية النفقات في الموازنة العامة ويعالج او يخفف من العجز الحاصل في الموازنة ولو مؤقتاً.

٢. معدل الفائدة منخفض وهو مناسب للعراق في هذه الظروف وبالتالي يخفف من عبء خدمة الدين اذ انه يتراوح بين ١.٠- ١.٣ بالمائة.

٣. اشتراط القرض المذكور على فرض ضريبة الدخل على دخول كبار الموظفين في الدولة من شأنه ان يوفر سيولة نقدية مصدرها من الاشخاص المقتدرين على دفع الضريبة ، كما انه يقلص من التفاوت في مستويات الدخول والثروات فيما بين الافراد والجماعات ويحقق نوعاً من العدالة الاجتماعية.

٤. ان اتفاقية القرض اشترطت المحافظة على بعض الاهداف الاجتماعية ومنها الرعاية الاجتماعية والبطاقة التموينية ومساعدة النازحين وهذه امور ايجابية.

٥. كما اشترط الصندوق التخلص من الموظفين الوهميين والمتقاعدين الذين يحصلون

على اكثر من راتب ، وهذا ما يساعد على تقليص التأثيرات السلبية للفساد ويقلص من حجم النفقات الحكومية.

٦. من ابرز شروط الصندوق هي اعادة النظر بالموازنة العامة وتخفيض النفقات فضلا عن جعل الموازنات المقبلة تصاغ على وفق معايير الصندوق.

ثانيا سلبيات القرض :

١. عند حدوث ازمات مالية فلا يجوز الارتكان والتفكير بالقروض الخارجية ابتداء ، بل في تفعيل قطاعات التنمية الاقتصادية وانشاء دورة اقتصادية محلية ، فالقرض ركز على جوانب تثير الشبهات والتساول دون غيرها مثل مستحقات الشركات وترك بقية الجوانب الاخرى الاكثر اهمية .

٢. لو فرضنا حاجة البلد الى القرض فيجب ضرورة استعماله في مشاريع استثمارية مدرة للدخل كي تسهل مهمة خدمة الدين وتسديده ، وقدر تعلق الامر بظرف العراق يجعل منها سلبية بل كارثية اذا تم استعمال القرض لإغراض استهلاكية .

هناك بعض المشاكل بخصوص توزيع القرض بين الاقليم والمركز من حيث التوزيع ومن حيث التسديد على حد سواء ، بالإضافة الى عدم تدخل المحافظات الاخرى في القرض واعتباره موضوع اتحادي مما خلق حالة من عدم المساواة والعدالة ونزاعات مع محافظات منتجة للنفط مثل البصرة والمحافظات المتضررة من الحرب على داعش وسوف نخصص لهذه النقطة المبحث الثالث .

الاعباء الاجتماعية الناجمة عن الاتفاق مع الصندوق هي تلك المرتبطة بتأثيراته السلبية الناتجة عن خفض الإنفاق العام وبالتالي تقليص الخدمات العامة التي تقدمها الدولة في ظل غياب المؤسسات القادرة على تخصيص الموارد الاقتصادية المتاحة بافضل الطرق وانعدام القدرة على انتهاج ادارة كفوءة للمال العام.

هناك نقاط ايجابية في القرض لم تفعل ولم تنفذ ممن قبل الحكومة بل ظلت مجرد بنود على الاتفاق فقط كرعاية الطبقات الاجتماعية ومساعدة النازحين واعمار المناطق المحررة والعدالة في توزيع الاعباء المالية العامة.

عدم الاهتمام بالقطاع الخاص لا سيما الصناعي والزراعي منه ، وكان ينبغي على صندوق النقد الدولي دعم القطاع الخاص العراقي .

المبحث الثالث

العلاقة بين الحكومة المركزية وحكومة اقليم كردستان بشان القرض

يمكن ان نشخص على وجه الدقة ان العلاقة تندرج ضمن المحددات القانونية اولا والسياسية ثانيا ومحددات اخرى كالمحدد النفطي وغيرها ، وسوف نخصص لكل من هذه المحددات مطلبا .

المطلب الاول

المحدد القانوني

ان الجانب القانوني يعد من اهم واعقد المجددات التي توضح العلاقة بين المركز والاقليم واكثرها نجاعة في حسم تلك الخلافات ان وجدت ، ويصنف المحدد القانوني الى مراتب اولها واعلاها هو الستور ثم التشريعات واهما قانون الموازنة المالية لسنة ٢٠١٧ وقانون الادارة المالية رقم ٩٥ لسنة ٢٠٠٤ وقانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ .

اولا : الدستور .

الدستور العراقي يعاني من مشاكل كثيرة من حيث الصياغة والموضوع بخصوص تحديد علاقة واضحة ما بين الحكومة الاتحادية والمحافظات والأمر نفسه ما بين الحكومة الاتحادية واقليم كردستان صحيح انه تبنى الفدرالية (اللامركزية السياسية) لكن الفدرالية تعني تقاسم السلطة بين المركز والاقاليم ولا يوجد اقليم سوى كردستان ثم قانون المحافظات غير المنتظمة باقليم يقوم على مبدأ اللامركزية الادارية والحقيقة ان اغلب التشريعات الاخرى والتعليمات والجو السائد في السلطات التنفيذية هو جو مركزية . فلا يوجد فهم للمعاني الحقيقية لمفهوم اللامركزية كما انه لم يكن هناك تفريق واضح للقوانين الاتحادية والمحلية او المشاريع الاتحادية او المحلية وهذا الذي أدى الى وجود تداخل في الصلاحيات ما بين جهتين، ناهيك عن عدم وجود اتفاق على المفاهيم المتداخلة في اطار اللامركزية السياسية والإدارية[٥١] .

فمثلا بخصوص موضوعنا الذي هو قرض صندوق النقد الدولي نجد ان الدستور ينص في المادة 106 منه ((تؤسس بقانون هيئة عامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية وتتكون الهيئة من خبراء الحكومة الاتحادية والأقاليم والمحافظات وممثلين عنها، وتضطلع بالمسؤوليات الآتية :

أولا : التحقق من عدالة توزيع المنح والمساعدات والقروض الدولية، بموجب استحقاق الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم.

ثانياً: التحقق من الاستخدام الأمثل للموارد المالية الاتحادية واقتسامها- .

ثالثاً: ضمان الشفافية والعدالة عند تخصيص الأموال لحكومات الأقاليم أو المحافظات غير المنتظمة في إقليم، وفقاً للنسب المقررة)) والواقع ان هذه المادة مجرد نصوص جامدة لا يوجد لها تطبيق واقعي فاعل اذ لم يتم تاسيس مثل هذه الهيئة ولا زالت الخلافات بين بغداد واربيل مستمرة بخصوص الواردات الاتحادية وصرفها وتوزيعها بعدالة ويبقى الامر مرهون بالتوافقات السياسية ، رغم ان الدستور نص في المادة / ١٢١ ثالثا على ان يخصص حصة عادلة للاقاليم والمحافظات كما ان الهيئة تختص بكل موارد المالية بضمنها القروض والمنح والمساعدات الخارجية التي هي من ضمن

الصلاحيات الحصرية للمركز كما ذكرنا[٥٢].

كما تنص المادة ٦٥ على انه ((يتم انشاء مجلس تشريعي يدعى مجلس الاتحاد يضم ممثلين عن الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم وينظم تكوينه وشروط العضوية فيه واختصاصاته، وكل ما يتعلق به بقانون يسن بأغلبية ثلثي اعضاء مجلس النواب))

والواقع ان مجلس الاتحاد هو تمثيل للولايات لتكون على قدم المساواة اذ يعطى لكل ولاية عدد متساو من الممثلين دون النظر إلى أهمية الولاية من ناحية المساحة وعدد السكان أو ثرواتها الطبيعية وان وجود مجلس الاتحاد يساعد على ان يسهم سكان الاتحاد على قدم المساواة بين جميع المناطق في ممارسة السلطة في الدولة الفيدرالية. وفي ذلك ضمان لهذه المناطق من تسلط المناطق الكبيرة على المناطق الصغيرة في الدولة الفدرالية. فيعد نظام المجلسين من مقتضيات الاتحاد المركزي لضرورة حفظ التوازن بين مصالح دولة الاتحاد ومصالح الولايات [٥٣].

وان مجلس الاتحاد لم يتم انشائه لحد الان بل بقت نصوص الدستور الخاصة به بلا أي تطبيق وافتقد الدستور الدعامة التشريعية الثانية في البلد وفق نظام المجلسين ، ان هذا الدستور قد أغفل الأهمية التي يشكلها مجلس الاتحاد . فعلى الرغم من ان الدستور قد نص في الفصل الأول من الباب الثالث الخاص بسلطات الاتحاد في المادة ٤٨ (على ان السلطة التشريعية الاتحادية تتكون من مجلس النواب ومجلس الاتحاد) إلا إننا نجد ان المشرع قد خصص هذا الفصل لتبيان كل ما يتعلق بمجلس النواب فقط أما مجلس الاتحاد فانه قد خصص له المادة ٦٥ فقط .

ان عدم وجود مجلس الاتحاد ادى الى المشاكل الاتية :

١. ضعف تمثيل الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم بوصفها نواة لتشكيل الأقاليم الجديدة، في السلطة التشريعية.

٢. صعوبة الاتفاق والتوصل الى حلول بشأن القوانين التي تمس الأقاليم ولاسيما تلك التي تتعلق بالموارد الطبيعية من نفط، وغاز، او الموارد المائية والمالية فضلاً عن انفصام الرابطة القانونية بين هذه القوانين والأقاليم المزمع تطبيقها فيها لاعتمادها على الاغلبية البسيطة في مجلس النواب وسط معارضتها من ممثلي الأقاليم التي ستفرض عليها.

٣. من الممكن لمجلس الاتحاد في حالة قيامه بدوره أن يكون الرافد الأساس في تشكيل الاقاليم من خلال ضمه لممثلي الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم والذي يكون لالتئامهم في هذا المجلس الدور الفاعل في توحيد الافكار والرؤى المستقبلية حول اقامة النظام الاتحادي كاملا دون انتقاص.

٤. إن إيكال امر تشكيل مجلس الاتحاد بمجلس النواب عن طريق اصدار قانون عادي يجعل مجلس الاتحاد بمثابة التابع

لمجلس النواب لان للأخير حق تعديله كما يعدل القوانين العادية[٥٤].

كذلك من النصوص الخلافية المادة ١١١ التي نصت على ان النفط والغاز هو ملك كل الشعب العراقي لكن مع إضافة عبارة (في كل الأقاليم والمحافظات) مما يخلق الالتباس وعدم الفهم فليس واضحا ان كانت منافع هذه الموارد توزع توزيعا متساويا في عموم البلاد أم تقاسمها مع الوحدات الصغرى (الأقاليم والمحافظات). أما المادة ١١٢ نصت على ان :١. تقوم الحكومة الاتحادية بإدارة النفط والغاز المستخرج من الحقول الحالية مع حكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة، على ان توزع وارداتها بشكل منصف يتناسب مع التوزيع السكاني في جميع أنحاء البلاد، مع تحديد حصة لمدة محددة للأقاليم المتضررة، والتي حرمت منها بصورة مجحفة من قبل النظام السابق، والتي تضررت بعد ذلك بما يؤمن التنمية المتوازنة للمناطق المختلفة من البلاد وينظم ذلك بقانون.

ان الفقرة ثانيا من المادة ١١٧ تثير الإرباك وهي غير واضحة حيث تنص على أنه ((يحق لسلطة الإقليم تعديل تطبيق القانون الاتحادي في الإقليم في حالة وجود تناقض أو تعارض بين القانون الاتحادي وقانون الإقليم بخصوص مسألة لاتدخل في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية)) ازاء هذه النصوص يذهب البعض الى القول أن النص يشير إلى حق الإقليم في تعديل ((تطبيق)) القانون الاتحادي وليس تعديل القانون ذاته ونحن نعرف أن تطبيق القانون يتم بموجب عمل قانوني أقل درجة من القانون ويجب ان يتطابق مع القانون والا يجوز الطعن بهذا العمل امام القضاء لعدم المشروعية. 2 .في حالة وجود تناقض او تعارض بين القانون المركزي وقانون الاقليم فأن المنطق القانوني يؤكد على تعديل القانون المحلي بما لا يتعارض مع القانون المركزي. 3 .اذا كان هذا التناقض او التعارض بخصوص مسألة لاتدخل في الاختصاص الحصري للمركز فأن الدستور نص بوضوح على اختصاص الاقليم في هذه المسألة على ذلك نتساءل عن ضرورة مثل هذا النص والاهداف التي تكمن وراءه ونعتقد أن هذا النص سيؤدي الى تعقيدات كثيرة في العلاقات القانونية بين المركز والاقليم(٥٥).

إزاء كل تلك النصوص يمكن القول ان الدستور خلق إشكالية جديدة تؤدي الى تنازع الصلاحيات وتنازع القوانين والدخول في مشاكل لا حصر لها بسبب ذلك.

ثانيا التشريعات

تنص المادة ٢ من قانون الادارة المالية رقم ٩٤ لسنة ٢٠٠٤ على انه ينظم هذا القانون الاجراءات التي تحكم تنمية وتبني وتسجيل وادارة وتنفيذ الموازنة الفدرالية للعراق والامور المتصل بها والتي تشمل القرض العام والضمانات والرقابة الداخلية والمحاسبة والتدقيق.

والواقع ان القسم العاشر من هذا القانون عالج بصورة وافية ومنظمة مسالة القروض الاتحادية بطريقة تكفل علاقة متوازنة بين المركز والاقليم اذ نص على ما يلي ((1–تكون ديون الحكومة الفدرالية على شكل قروض محلية او خارجية او

قروض قصيرة الاجل او اصدار سندات مالية تدار هذه الاصدارات واسترداد السندات المالية عن طريق البنك المركزي العراقي كوكيل للحكومة الفدرالية.

2-يجوز للمحافظات والحكومات الاقليمية بعد ابلاغ وزير المالية الحصول على قروض واصدار ضمانات حسب حدود الديون المقررة في قانون الميزانية السنوية وكذلك حسب حدود الديون المقررة لكل وحدة وفقاً للتخصيصات المصادق عليها من مجلس الوزراء بناء على توصية من وزير المالية. وتقدم الحكومات الاقليمية والمحافظات في ٣١ من شهر آب تقديرات اجمالي القروض غير المحسومة والقروض المزمع الحصول عليها في السنة المالية القادمة للمراجعة ومصادقة وزير المالية. وترفع الحكومات الاقليمية والمحافظات تقرير شهري الى وزير المالية بشأن القروض غير المحسومة واصدار ضمانات القروض الصادرة.

3 – لوزير المالية ان يقدم الى مجلس الوزراء مع مشروع قانون الميزانية، الخطة المالية بشأن القروض والقروض قصيرة الاجل واصدار الضمانات من الحكومة الفدرالية والمحافظات والحكومات البلدية والمحلية والاقليمية. علاوة على ذلك، يقدم الوزير تقريراً عن أي تغيير يطرأ على الخطة على ان يبقى هذا التغيير ضمن الحدود المقررة في الميزانية. لوزير المالية الحق بعد تبليغ المحافظات والاقاليم ذات الصلة لتحديد توقيت اصدار الموافقة على ديون المحافظات وديون الحكومات الاقليمية في خطة على اسس الاقتصاد الكلي واعتبارات سياسة الديون.

اما قانون المحافظات غير المنتظمة باقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ فانه لا ينظم العلاقة بين امركز والاقاليم بل يعالج العلاقة بين المركز والمحافظات، وهذا قصور تشريعي مهم اذا انه هذا القانون يحيا في عالم اللامركزية الادارية بينما الاقاليم والمركز تنظم في اطار اللامركزية السياسية (الفدرالية) وهو ما تناوله ونظمه الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥.

المطلب الثاني

المحدد السياسي

ان العامل السياسي لا يقل اهمية في كونه سبب الخلاف بين بغداد واربيل لان لم يكن هو السبب الرئيس اذ يرى البعض انه ((يخطئ من يعتقد أن الخلافات بين المركز والإقليم هي بسبب تباين الاجتهاد في تفسير المواد الدستورية. فالدستور واضح في كثير من الامور) [٥٦] فهناك الكثير من الاتفاقات السياسية التي عبرت الدستور وركنته على جنب وما نسبة ال ١٧٪ التي اعطيت لاقليم كردستان الا نتيجة وجود اتفاق سياسي وبالإمكان ان تتغير النسبة لو تغيرت التحالفات السياسية، فاذا كانت النسبة غير عادلة ولا تتناسب مع سكان الاقليم فهذا اجحاف كبير بحق الاقليم اما اذا كانت اكثر مما يستحق فهذا عدم مساواة يأبها الدستور والعدالة. وكذلك اتفاق البترودولار الذي لم يصدم أمام الواقع القانوني والدستور مما ادى الى تنصل الحكومة عنه بعد مدة. لهذا فان المشاكل السياسية سوف تلقي بظلالها على اتفاق القرض حسب ما نتوقع، اذ ان نسبة اقليم كردستان من القرض ستكون ١٧٪ منه ونتيجة كون هذه النسبة غير دستورية مما سيولد مشاكل بين المركز والاقليم بخصوصها، من جانب اخر كيف سيتم تسديد مبلغ القرض وحساب نسبة الاقليم من السداد ؟ قد يقول قائل ان ذلك محكوم بنصوص قانون الموازنة لسنة ٢٠١٧ اذ تنص المادة ١ ثانيا من قانون موازنة العراق لعام ٢٠١٧ ((تلتزم الوزارات والجهات غير المرتبطة

بوزارة والمحافظات بقيد جميع مبالغ المنح النقدية التي تحصل عليها بموجب مذكرات التفاهم مع حكومات او مؤسسات اجنبية ايراداً نهائياً للخزينة العامة الاتحادية وعلى وزارة المالية الاتحادية اعادة تخصيصها للأغراض التي مُنحت لأجلها وذلك بالتنسيق مع وزارة التخطيط الاتحادية)) وتنص المادة ٢ ((أولا: النفقات يخصص مبلغ مقداره (١٠٠٦٧١١٦٠٧٩٠) الف دينار (مائة ترليون وستمائة وواحد وسبعون مليار ومائة وستون مليون وسبعمائة وتسعون الف دينار) لنفقات السنة المالية ٢٠١٧ من ضمنها مبلغ اقساط الدين الداخلي والخارجي البالغ (٥٦٠٨٨٩٨٣٠٠) ألف دينار (خمسة ترليون وستمائة وثمانية مليار وثمانمائة وثمانية وتسعون مليون وثلاثمائة الف دينار)، توزع وفق (الحقل/٣ اجمالي النفقات) من (الجدول/ب النفقات حسب الوزارات) الملحق بهذا القانون)) لكن هناك خلاف كبير بين بغداد واربيل بخص كل تلك المبالغ التي تدخل كواردات في الاقليم من منح وقروض ...الخ نتيجة عدم تفعيل هيئة عامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية سالفة الذكر .

المطلب الثالث

المحدد النفطي

مع كونه لم يعد سبب الخلاف الرئيس بين المركز والاقليم ، غير ان النفط يبقى الوسيلة الأهم لتحقيق الأهداف الستراتيجية للبلد. وقد خطى العراق خطوته الاولى عندما وقّع عقودا نفطية واسعة مع شركات نفطية عالمية معتبرة بموجب دورتي التراخيص الاولى والثانية. وكان من شأن هذه العقود ان ترفع الطاقة الإنتاجية من حوالي ٢ مليون برميل يوميا الى أكثر من ١٢.٥ مليون برميل يوميا خلال مدة لا تزيد عن ٦ سنوات. ألا إن تقدم العمل لحينه لا يوحي بأن الأهداف الإنتاجية ستتحقق في مواعيدها المخططة وقد تتأخر لسنتين او ثلاث لأسباب عديدة منها هشاشة البيئة الاستثمارية المتعلقة بالأمن والبنى التحتية والقوانين والأنظمة، وعدم وجود الإرادة الكافية لمعالجة المعوّقات الكبيرة مثل الفساد والروتين. والاهم هو غياب الكوادر المهنية القادرة على إدارة مشاريع بهذه الضخامة.

من المهم ان نذّكر بأن حكومة اقليم كردستان وقعت (٤٨) عقدا للاستكشاف والتطوير وكلها من نوع عقود المشاركة في الانتاج حصلت الشركات بموجبها حصة تبلغ (١٨-٢٠)٪ من الانتاج واذا كان سعر النفط يبلغ (١٠٠) دولار للبرميل الواحد فان حصة الشركة تكون (١٨-٢٠) دولار للبرميل الواحد، مقارنة مع (٢) دولار للبرميل الواحد في عقود وزارة النفط للحقول الخضراء وهي الحقول المكتشفه غير المطورة علما" ان حصة الشركات في الاقليم تزداد أكثر مع ازدياد سعر النفط في السوق العالمية، بينما تبقى ثابتة في حالة عقود الوزارة وهذا قد يكون العامل الرئيس لتشبث شركة اكسون موبل بعقودها في الاقليم أي انه بالمقارنة مع عقود وزارة النفط للاستكشاف والتطوير (جولة التراخيص الرابعة) المشابهة لعقود الاقليم تبلغ كلفة عقود كردستان (١٨-٢٠) دولار/ برميل مقارنة بحوالي (٥-٦) دولار/برميل لعقود الوزارة.

تتضمن عقود الاقليم ريعا" لحكومته تبلغ (١٠٪) من الانتاج. واذا تم استقطاع هذا الريع اضافة

الى حصة الشركات البالغة حوالي (٢٠٪) من الانتاج، فان المتبقي يكون بحدود (٧٠٪) من الانتاج الكلي للاقليم . وعلى فرض ان كل الانتاج المتبقي يسّلم الى الحكومة الاتحادية ، فان مساهمة الاقليم في ميزانية الاتحاد تكون بنسبة (٧٠٪) من انتاجه. وفي المقابل ، تكون مساهمة المحافظات المنتجة مثل البصرة وكركوك وميسان، بحدود (٩٦٪) من انتاجها الكلي بعد خصم حصة الشركات البالغة (٢٪) وحصة الحكومة المحلية (بترو دولار) البالغة (٢٪) ايضا ، اذا كان سعر النفط بحدود (١٠٠) دولار/ برميل..

جدير بالاشارة ان قانون الادارة المالية رقم ٩٥ لسنة ٢٠٠٤ نظم موضوع العوائد النفطية عندما نص في القسم الخامس / ١ على انه ((كل العوائد الناتجة من بيع النفط او ما ينشأ حالياً ومستقبلاً من النفط المستخرج والمتكون من اسهم ومكوس انتاج الحكومة الفدرالية ومن المبالغ المدفوعة فيما يتعلق بحق الاستكشافات للمصادر النفطية واي مباغ تنشأ من استثمار اموال في حساب عائدات النفط يكون للموازنة ، ما عدا ما هو منصوص عليه في المادة ٢ من هذا القسم ادناه او من جهة اخرى ما هو مطلوب بموجب قرار المجلس الدولي الساري المفعول . والذي تودع عائدات تصدير النفط في حساب صندوق تنمية العراق او الحساب الذي سيخلفه والذي سيشار اليه عموماً فيما يلي بحساب عائدات النفط والذي سيعكس وفقاً لذلك الايرادات والتحويلات من والى الموازنة.

الخاتمة

النتائج

تلجى الدول الى الاقتراض لكي تتمكن من الإنفاق في قطاعات مهمة ومنتجة اقتصادياً لذلك من الواجب ان يتم استثمار تلك الاموال بكفاءة اقتصادية تحقق الهدف المنشود وفي الوقت نفسه ينتج عنها عوائد مالية صافية لخدمة الدين وتسديد القرض ، وبخلاف ذلك اذا صرف القرض على قطاعات الاستهلاك من دون ان تحقق دخلا صافياً سيكون عبئاً على الاقتصاد الوطني ، عليه من الضروري الموازنة بين حاجة العراق الى السيولة النقدية في ظرف اقتصادي صعب وبين مصلحته في عدم الولوج في مزيد من الالتزامات المالية المرهقة و مزيد من الديون يمثل تحدي كبير لا بد من خلق توازن كبير بين هذين المصلحتين المتعارضتين لتحقيق اكبر فائدة ممكنة من القرض .

ان ايجاد علاقة متينة مع صندوق النقد الدولي هي ضرورة مهمة واساسية وعامل اطمئنان وائتمان مهم للدول والمنظمات التي تتعامل مع العراق ، لكن بنفس الوقت يجب عدم ارهاق العراق بمزيد من الضغوط الاقتصادية والاجتماعية والمالية والتي نخشى ان تنعكس على ضغوط سياسية في هذا المعترك السياسي او ذاك لان صندوق النقد ليس مؤسسة خيرية وليست كل الاهداف الاقتصادية والمالية له اهداف مثالية غايتها صلاح الدول النامية بل تختبئ خلف تلك الاهداف شياطين من التفاصيل التي تحقق غايات الدول الكبرى ، خاصة مع حالة الفساد الاداري والمالي والسياسي السائدة لدى الكثير من الجهات والسلطات في البلد فان احتمالات تبديد القرض تكون واردة ولا يتحقق الغرض المنشود من

القرض وتتراكم الديون وتتعقد عملية التسديد وتصبح عملية الاقتراض عملية محفوفة بالمخاطر كما ان عدم وضوح العلاقة بين الحكومة المركزية وحكومة اقليم كردستان على الاصعدة الدستورية والقانونية والسياسية تعقد المشكلة اكثر ، لهذا اما كل هذه الحقائق فاننا نرى ان القرض والعلاقة مع الصندوق تحقق فوائد مهمة لكن يجب ان لا نتغاضى عن سلبياتها المستقبلية المنظورة وغير المنظورة .

التوصيات .

١- ان اعادة النظر باتفاقية تأسيس صندوق النقد الدولي من قبل المجتمع الدولي وحقيقة اهدافه هو فد يبدو هدف مثالي وغير واقعي لكن يجب ان نسجل هذه التوصية ونضعها بين يد المختصين لتأخذ بنظر الاعتبار حاجات الدول الاعضاء بصورة عامة ليضع الصندوق سياساته الاقتصادية الشاملة لجميع الاعضاء وفقاً لرؤى استراتيجية محددة تهدف الى تقديم المساعدات والقروض الاعادة التوازن الاقتصادي فعلاً والتخفيف عن كاهل الدول التي تحتاج الى المساعدة لا الى زيادة اعبائها الاقتصادية

٢-تشكيل لجنة عليا مختصة لادارة اموال القرض الممنوح من صندوق النقد او القروض الاخرى مستقبلا وتوزيعها بصورة عادلة بين المركز والاقليم بطريقة تكفل مراعاة المناطق التي تضررت من الحرب على داعش والمناطق الفقيرة والتي تحتاج الى اعادة بناء البنية التحتية ... الخ بالتعاون والتنسيق مع البنك المركزي ووزارات التخطيط والتعاون الانمائي والمالية وشؤون المحافظات لوضع الأسس والآليات التنفيذية للتطبيق ، صحيح ان سياسة الاقراض هي من الصلاحيات الاتحادية لكن تشكيل هذه اللجنة كفيل بازالة أي مخاوف او هواجس من الاقاليم والمحافظات .

٣-كان الافضل العمل على جمع ديون الدولة الداخلية والاموال الضائعة بدل من الاقتراض او تسديد مستحقات شركات النفط ، وقيام الحكومة بسداد مستحقات الشركات الوطنية العراقية والمقاولين العراقيين من جهة وايجاد سبل لسد تلك المستحقات بعيدا عن القرض

٤-ان احدى الالتزامات التي فرضها صندوق النقد الدولي بموجب القرض على العراق هو ان يتم دفع مستحقات شركات النفط العالمية التي هي مدينة للعراق ، ومن ضمنها طبعا شركات النفط العاملة والمتعاقدة مع اقليم كردستان التي هددت اكثر من مرة بوقف اعمالها اذا لم يتم الوفاء بمستحقاتها وهذا التزام خطير كون ان القرض يجب ان يصرف في مشاريع استثمارية مدرة للدخل حتى يمكن سداد قيمته من عوائد تلك المشاريع بدلا من صرفها على الديون ، وحتى لو فرضنا بصحة هذا الاجراء فان دفع تلك المستحقات لشركات النفط سيولد مشاكل في موضوع السداد اذ ان العوائد النفطية غير متساوية بين عوائد النفط المصدر من الاقليم وتلك المصدرة من وزارة النفط العراقية ونقترح ان يتم تفعيل قانون الهيئة الواردات الاتحادية التي هي تحسب الواردات وتوزع الدين العام بصورة عادلة بينهما ، كما نوصي باتباع إجراءات سليمة للتحقق من صحتها وتطبيق ضوابط تمنع المزيد من التراكم في المتاخرات المستحقة لشركات النفط الدولية والموردين المحليين .ذلك أن منع ذلك في المستقبل سيضمن تحقيق تيار الإيرادات النفطية المتوخى – واللازم لتمويل الإنفاق العام والاستيراد

٥-اعادة النظر ببعض نصوص الدستور واجراء تعديل عليه وكذلك بعض القوانين التي تنظم العلاقة المالية والاقتصادية بين المركز والاقليم وتفعيل قوانين اخرى لها دور في ازالة المشاكل والخلافات او اصدار تعليمات لقوانين تم سنها لكنها عطلت بسبب عدم صدور تعليمات لتسهيل تنفيذها مثل قانون الادارة المالية والمصارف والبنك المركزي واصدار مشروع قانون النفط والغاز والعمل على سن قانون وزارة النفط وقانون شركة النفط الوطنية وقانون توزيع الإيرادات.

الهوامش

١ – لمزيد من التفصيل ينظر : وسن ذياب منير ، سياسات صندوق النقد الدولي واثرها في عملية صنع السياسات في دول الجنوب ، رسالة ماجستير ، العراق ، كلية العلوم السياسية جامعة النهرين ، ٢٠٠٨ ، ص ٩ وما بعدها . و عادل أحمد حشيش، مجدي محمود شهاب، العلاقات الاقتصادية الدولية، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، ٢٠٠٥، ص ٢٥٧-٢٥٨.

٢- د. خالد سعيد زغلول حلمي ، مثلث قيادة الاقتصاد العالمي ، الكويت .جامعة الكويت ، ط١ ،سنة ٢٠٠٢، ص ١٤٦ .

٣- د.عبد الكريم عوض خليفة ،القانون الدولي الاقتصادي ، دار الجامعة الجديدة ، الاسكندرية ، ٢٠١٢ ،ص ١٩٩

٤- د.خالد سعد زغلول حلمي ، المصدر السابق ، ص ١٥٠

٥- د. عبد الكريم عوض خليفه ، المصدر السابق ،ص٢٠٠ و د سعيد عبود السامرائي ، النظام النقدي والمصرفي في العراق،ط١،سنة ١٩٦٩، مطبعة دار البصري –بغداد، ص١٩٨

٦- لمزيد من التفصيل راجع ارنست فولف ، صندوق النقد الدولي قوى عظمى في الساحة العالمية ، عالم المعرفة ، ترجمة د عدنان عباس علي ،المجلس الوطني للثقافة والفنون والادب ، الكويت ،٢٠١٦ . ص٧٥.

٧- د. مها رياض عمر ، تقويم اداء صندوق النقد الدولي في الازمة المالية العالمية ،بحث مقدم للموتمر الدولي عن الازمة المالية العالمية من منظور اسلامي ، جامعة العلوم الاسلامية العالمية ، عمان الاردن ، ٢٠١٠ص١١.

٨- ارنست فولف ، المصدر السابق، ص١١٤.

٩ لمزيد من التفصيل راجع الموقع الرسمي للصندوق http://www.imf.org/external/arabic/ تاريخ الزيارة ١٢ / ٥/ ٢٠١٦

١٠- د. عادل احمد حشيش ود. مجدي شهاب ، العلاقات الاقتصادية الدولية ، دار الجامعة الجديدة ،الاسكندرية ، ٢٠٠٥،ص٢٦١

١١- وسن ذياب رسن. مصدر سابق. ص١٣٦ و . اياد حماد عبد الدليمي. اثر تخفيض سعر الصرف على بعض المتغيرات الاقتصادية مع التركيز على انتقال رؤوس الاموال في بلدان مختارة. رسالة ماجستير مقدمة الى مجلس كلية الادارة والاقتصاد/الجامعة المستنصرية. ٢٠٠٥م. ص٥

١٢- محمد يونس خان و هشام صالح غرايبة. الادارة المالية. مركز الكتب الاردني. بدون مكان نشر. ١٩٩٥م. ص١- ص٤ وانظر ايضا عبد الستار الصياح و سعود العامري. الادارة المالية. الطبعة الثالثة. دار وائل للنشر والتوزيع. عمان- الاردن. ٢٠٠٧م. ص١٣- ص١٦

١٣- انظر علي خضير كريم. انعكاسات تحرير التجارة الخارجية على هيكل القطاعات الرئيسية في بلدان مختارة مع اشارة خاصة للعراق. رسالة ماجستير مقدمة الى مجلس كلية الادارة والاقتصاد/جامعة الكوفة.٢٠١٤م.ص٨-٩. وانظر ايضا وسن ذياب منير. المصدر السابق .ص١٤٤-١٤٥

١٤- علي خضير كريم. مصدر سابق. ص٨

١٥- انظر سميحة بن محياوي. دور الاسواق العربية في تمويل التجارة الخارجية دراسة حالة بعض الدول العربية. اطروحة دكتوراه مقدمة الى مجلس كلية العلوم الاقتصادية والتجارية/جامعة محمد خيضر/بسكرة.٢٠١٤-٢٠١٥. ص١٩٥،ص١٩٧-ص٢٠٠.

١٦-انظر محمد يوسف علي الفضل. تحليل لآثار برامج صندوق النقد والبنك الدوليين على اقتصادات دول عربية مختارة مع اشارة خاصة للعراق. رسالة ماجستير مقدمة الى مجلس كلية الادارة والاقتصاد/جامعة الانبار. ٢٠١٠م.ص٦٣-٦

١٧- انظر سلطان جاسم سلطان كاظم النصراوي. تأثير الازمة العالمية في الاسواق المالية العربية. رسالة ماجستير مقدمة الى مجلس كلية الادارة والاقتصاد/جامعة الكوفة. ٢٠١٠م.ص٩٩-ص١٠٢

١٨- د. بسام الحجار ، العلاقات الاقتصادية الدولية ، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر ، ط١ ، لبنان- بيروت ، ٢٠٠٣،ص١٧٦

١٩- د. ايمان خزعل ، الادارة الدولية للديون الخارجية ، ط١ ، دار المحجة البيضاء ، بدون مكان طبع ، ٢٠١٠ م ، ص ١٦٧ .

٢٠- د. ايمان خزعل ، المصدر السابق ، ص ١٦٧ .

٢١- بعداش وليد ، رسالة ماجستير ، صندوق النقد الدولي والتوازن الاقتصادي الخارجي – دراسة مقارنه (مصر – الجزائر) ، ، مقدمة الى جامعة محمد خيضر في الجزائر ، ٢٠١٤ م ، ص٥٢ .

٢٢- د. محمد احمد الدوري ، منظمات اقتصادية دولية ، المصدر السابق ، ص ١٢٢.

٢٣-د.محمد احمد السريتي،د.محمد عزت محمد غزلان التجارة الدولية والمؤسسات المالية الدولية،مصدر سابق،ص٣١٥.

٢٤- . طارق فاروق الحصري ، الاقتصاد الدولي ، ط١ ، المكتبة العصرية للنشر والتوزيع ، مصر ، ٢٠١٠ م ، ص ١٥٥ .

٢٥- المصدر نفسه .

٢٦- د. فليح حسن خلف ، النقود والبنوك ، ط١ ، جدارا للكتاب العالمي للنشر والتوزيع ، عمان ، ٢٠٠٦م ، ص٩٠ .

٢٧- د. ايمان خزعل ، المصدر السابق ، ص ١٦٦ .

٢٨- د. فليح حسن خلف ، المصدر السابق ، ص ٩١.

٢٩- . محمد احمد السريتي ، د. محمد عزت محمد ، التجارة الدولية والمؤسسات المالية الدولية ، دار التعليم الجامعي ، مصر ، ٢٠١٣ ص ٣١٧ .

٣٠- د. ايمان خزعل ، المصدر السابق ، ص ١٦٩ ٠

٣١- د . عبد الحليم عمار غربي ، العولمة الاقتصادية ، دار ابى الفداء العالمية للنشر والتوزيع ، سوريا ، ٢٠١٣م ، ص ٨٥ و ٨٦ ٠

٣٢ – د. بسام الحجار ، المصدر السابق ، ص ١٧٦ ٠

٣٣- دافيد دريسكول ، ماهو صندوق النقد الدولي ، ترجمة – محمد حسن يوسف ، بحث نشر في الجامعة الامريكية بالقاهرة وجريدة الاولى الاقتصادية التي تصدر في الكويت في الاعداد (١٤٣ – ١٤٦) ، ١٩٩٦م ، ص١٣ ٠

٣٤- المصدر نفسه ٠

٣٥- د. عبد الحسين محمد العنبكي ، الاصلاح الاقتصادي في العراق ، سلسلة اصدارات مركز العراق للدراسات ،ص ٥٤ و٥٥

٣٦- بعداش وليد ، المصدر السابق ، ص ٢٥

٣٧- دافيد دريسكول ، المصدر السابق ، ص ٢٠

٣٨- الاستاذ اسامه مجمد ابراهيم المحامي ،صندوق النقد الدولي كمصدر من مصادر التمويل، بحث دبلوم الدراسات الضريبية كلية الحقوق جامعة الاسكندرية.ص١٧.

٣٩ - سالم توفيق النجفي ود.احمد فتحي عبد المجيد، السياسات الاقتصادية الكلية والفقر مع اشارات خاصة الى الوطن العربي، الطبعة الاولى مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، ٢٠٠٨،ص١٦٤ و منى عطية خزام خليل، العولمة والسياسة الاجتماعية، مكتبة الجامعات الحديثة،٢٠١٠،ص٤٧٥

٤٠- ميشيل تشودوفسكي ، عولمة الفقر ، ترجمة محمد مستجير مصطفى ، مكتبة انسانيات ، القاهرة ،.ص ٦٢.

٤١- انظر : ارنست فولف ، المصدر السابق ، ص ١١٨ ومابعدها .

٤٢- حيدر مجيد عبود الفتلاوي ،دور السياسات المالية في معالجة ر مشكلة الفقر في العراق للمدة ١٩٧٠-٢٠٠٦ ،أطروحة دكتوراه مقدمة الى كلية الادارة والاقتصاد امعة الكوفة ٢٠٠٩، .ص ٨٩ .

٤٣- محمد يوسف محمد علي الفضل ، تحليل لآثار برامج صندوق النقد والبنك الدوليين ، رسالة مقدمة الى جامعة الانبار كلية الإدارة والاقتصاد لنيل درجة الماجستير ٢٠١٠ ص١٣٧

٤٤- للمزيد راجع د علي عبد الهادي سالم ، نحو استراتيجية فاعلة للتنمية في العراق ، بحث منشور في مجلة جامعة الانبار للعلوم الاقتصادية والادارية مجلد ٤ عدد ٩ ٢٠١٤، ص ٤٥.

٤٥ – هي وسيلة ابتدعها الصندوق عام ١٩٦٩ لتكون أصلا احتياطيا دوليا مكملا للاحتياطات التي يملكها البلد العضو في الصندوق للحصول على القروض والتسهيلات والتصويت وغيرها من الحقوق الذي كان سابقا يعتمد على مقدار رصيد البلد من احتياطي الذهب فيكون للعضو جدارة ائتمانية كبيرة لكن بعد سنوات انهار نظام بريتون وودز فتم الاعتماد على هذا ألاصل الإحتياطي الاصطناعي وأعطيت هذه الأصول الجديدة اسما توفيقيا مبتكرا حقوق السحب الخاصة وهي ليست عملة ولا استحقاقا على الصندوق. إنما هو استحقاق محتمل على عملات البلدان الأعضاء القابلة للاستخدام الحر لمزيد من التفصيل ينظر : د. ياسر الحويش ، حقوق السحب الخاصة مفهومها واقعها ومستقبلها ، بحث منشور في مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية ، المجلد ٣٠ ، العدد الثاني ، ٢٠١٤ ، ص ١٠

٤٦- تقرير صندوق النقد الدولي الصحفي عن اتفاق الاستعداد الائتماني مع العراق منشور على موقع الرسمي للصندوق http://www.imf.org/external/Arabic/index.htm في يوليو ٢٠١٦ .

٤٧- تقرير صندوق النقد الدولي الصحفي عن اتفاق الاستعداد الائتماني مع العراق منشور على موقع الرسمي للصندوق http://www.imf.org/external/Arabic/index.htm في يوليو ٢٠١٦.

٤٨ – تقرير صندوق النقد الدولي الصحفي عن اتفاق الاستعداد الائتماني سابق الذكر .

٤٩ ٤٩- تقرير صندوق النقد الدولي الصحفي عن اتفاق الاستعداد الائتماني مع العراق منشور على موقع الرسمي للصندوق http://www.imf.org/external/Arabic/index.htm في يوليو ٢٠١٦

٥٠- علي مال الله عبدالله. قانون الادارة المالية والدين العام وتأثيره في النظام المحاسبي الحكومي العراقي (دراسة مقارنة). بحث منشور في الصفحات (١-٣٣) في مجلة تنمية الرافدين. المجلد٣٢. العدد٩٩. ٢٠١٠م

٥١- ينظر د. عبد الحسين محمد العنبكي ،الاصلاح الاقتصادي في العراق تنظير لجدوى الانتقال نحو اقتصاد السوق ، مركز العراق للدراسات، دار الصنوبر للطباعة ٢٠٠٨، ص ٣٣. و د. عبد الجبار احمد ، اللامركزية في العراق بين الحاجات الواقعية والمصالح الحزبية ،بحث منشور بدعم من موسسة فريدريش ابيرث ، بحث منشور على شبكة الإنترنيت ص ٦. وما بعدها

٥٢- لمزيد من التفصيل ينظر : د.حميد عبد الحسين مهدي العقابي ، الاصلاح الاقتصادي في العراق بعد عام ٢٠٠٣واثر التشريعات فيه ، مركز العراق للدراسات ، الطبعة الاولى ، ٢٠١٥، ص ٢١١ وما بعدها

٥٣– د. نغم محمد صالح ، الفدرالية في الدستور العراقي ٢٠٠٥ الواقع والطموح ، مجلة دراسات دولية تصدر عن مركز الدراسات الأستراتيجية والدولية كلية العلوم السياسية جامعة بغداد ، العدد ٤١ . ص ٢٣

٥٤- . عبد الجبار احمد ، المصدر السابق ، ص ٧ .

٥٥ – رياض الزهيري ومجموعة باحثين ، اوراق ديمقراطية اراء في الدستور العراقي ، منشور صادر عن مركز العراق لمعلومات الديقراطية العدد السادس اكتوبر ٢٠٠٦ ، ص١٨.

٥٦ – كامل المهيدي ، مقال بعنوان على هامش الخلافات بين المركز والاقليم ، منشور على الموقع الالكتروني لشبكة الاقتصاديين العراقيين http://iraqieconomists.net/ar