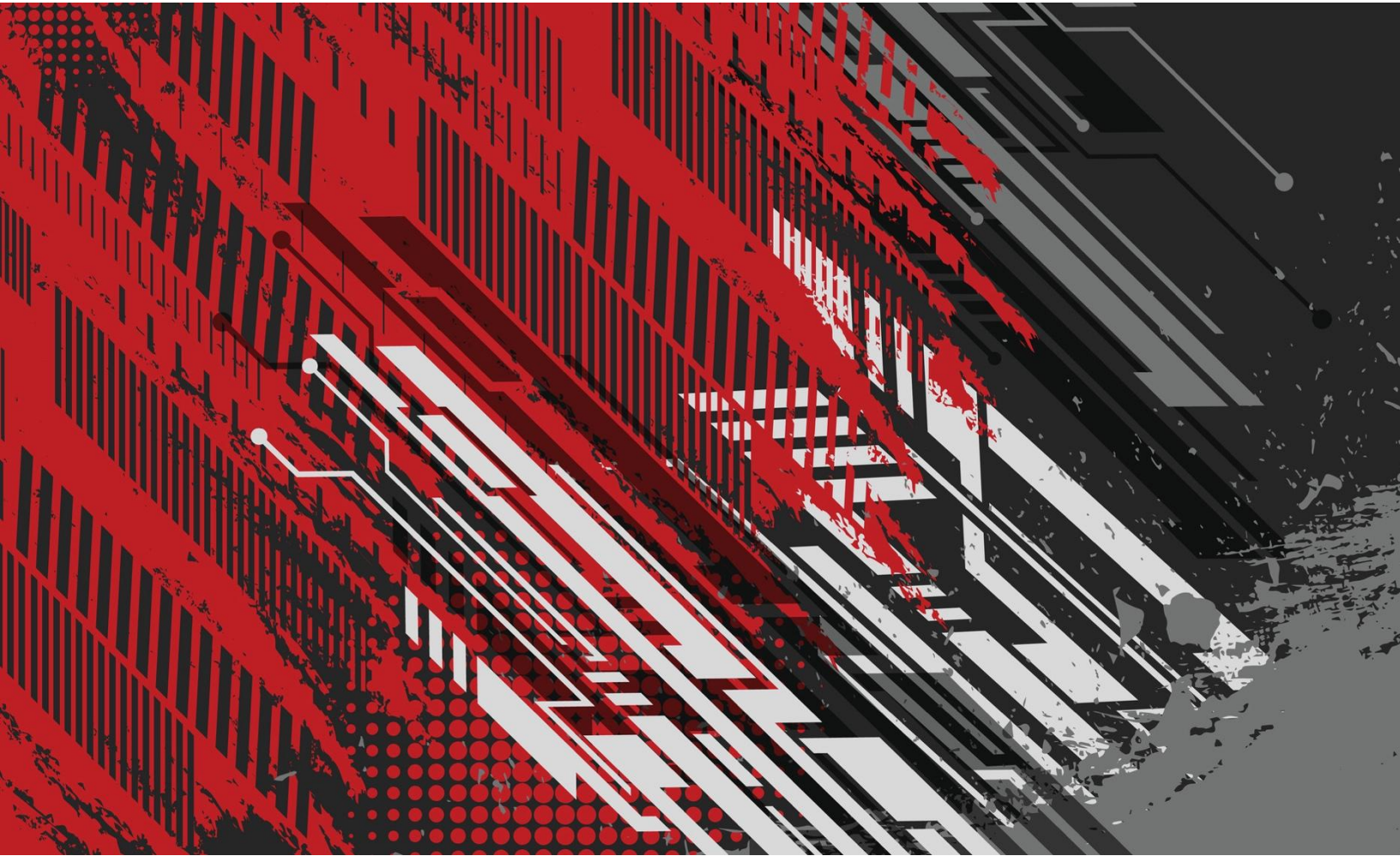




تفويض القطاع المصرفي صلاحية اصدار الضمانات السيادية خارج الأطر القانونية والاقتصادية

م.م. منتظر سلمان الجوراني

19 تشرين الاول 2025



تفويض القطاع المصرفي صلاحية اصدار الضمانات السيادية خارج الأطر القانونية والاقتصادية:

المقدمة:

بألامس القريب تداولت بعض الصحف والمجلات أنباء عن أبرام اتفاقية استراتيجية بين وزارة المالية ومصرفي بغداد والاهلي العراقي ليكونا اول المصارف ضمن القطاع المصرفي الخاص يُمنح صلاحية إصدار الضمانات السيادية.

وكما هو معلن يأتي ذلك في إطار برامج الحكومة لتعزيز الشراكة بين القطاعين العام والخاص، ولاسيما القطاع المصرفي الخاص، لتعزيز دوره في دعم الاقتصاد الوطني بتمويل الاستثمار في مجالات حيوية مثل قطاعات الصناعة والاسكان والطاقة وذلك بتوفير التسهيلات الائتمانية طويلة الاجل للمشاريع من خلال ضمانات جزئية تقدمها الحكومة العراقية لمؤسسات التمويل الدولية، ما يقلل من المخاطر التمويلية ويشجع المستثمرين على دخول السوق العراقية بثقة، وتقليل مخاطر التمويل وتنشيط القطاع الخاص وتشجيع الاستثمار في المشاريع ذات الاولوية.

تأتي هذه الخطوة في تناغم مع برنامج الحكومة في تنفيذ خطة الإصلاح الاقتصادي وتعزيز الإيرادات غير النفطية وتنويع مصادر الدخل، واعطاء دور فاعل للقطاع المصرفي الخاص للمساهمة في تحقيق التنمية الاقتصادية المستدامة.

هذه الورقة تطرح اشكالية صلاحية القطاع المصرفي الخاص في إصدار الضمانات السيادية. و تناقش الورقة هذه الاشكاليات من خلال عدة محاور: المحور الاول: التعريف بالضمانات السيادية وانواعها واهدافها، والمحور الثاني: مبررات صلاحية اصدار الضمانات السيادية، المحور الثالث: التفويض خارج الاطر القانونية والاقتصادية، المحور الرابع: قراءة في تجارب دولية سابقة ونتائجها، المحور الخامس: الاتفاقية من حيث المبدأ والتحديات التي تواجهها، والتوصيات بشأن امكانية التطبيق على الواقع العملي، ومن ثم تنتهي الورقة بخلاصة حول الإشكالية.

المحور الاول: التعريف بالضمانات السيادية وانواعها واهدافها:

هي ضمانات تقدمها الحكومة أو الدولة لضمان سداد الديون أو الالتزامات المالية الأخرى. وتستخدم هذه الضمانات عادةً لجذب الاستثمارات الأجنبية وتعزيز الثقة في الاقتصاد الوطني.

1 أنواع الضمانات السيادية:

- ضمانات القروض: تُقدم الحكومة ضمانات لسداد القروض عن الخسائر تتكبدها الشركات أو المؤسسات العامة.
- ضمانات الاستثمار: تُقدم الحكومة ضمانات للاستثمارات الأجنبية في الدولة، مثل ضمانات حماية الاستثمارات من المصادرة أو التأميم.
- ضمانات المشاريع: تُقدم الحكومة ضمانات لتمويل المشاريع الكبيرة، مثل مشاريع البنية التحتية (الطاقة والإسكان..الخ).

2 أهداف الضمانات السيادية:

- جذب الاستثمارات الأجنبية وتعزيز الثقة في الاقتصاد الوطني.
- تعزيز الاستقرار المالي للدولة من خلال توفير ضمانات لسداد الديون والالتزامات المالية الأخرى.
- دعم التنمية الاقتصادية من خلال توفير التمويل المالي للمشاريع الكبيرة.

المحور الثاني: مبررات صلاحية إصدار الضمانات السيادية:

تفويض القطاع المصرفي إصدار الضمانات السيادية يحتاج الى تبرير حكومي وفق معطيات الفهم الدقيق للسياق السياسي والاقتصادي في الدولة، وجاء ذلك للأسباب الواردة، وكالاتي:

1. الضعف المؤسسي في بعض أجهزة الدولة: بعض المؤسسات الحكومية في العراق قد تكون غير قادرة على تنفيذ بعض الإجراءات المالية أو تقديم الضمانات بالسرعة أو الكفاءة المطلوبة، ما يدفعها للاستعانة بالمصارف الخاصة كطرف مساعد.
2. محاولة تسريع تنفيذ المشاريع: الحكومة قد تلجأ للمصارف الخاصة لتقديم خطابات ضمان لتسريع تنفيذ مشاريع استثمارية أو خدمية، ولاسيما عندما تكون السيولة النقدية في الموازنة العامة محدودة أو متأخرة.
3. الهروب من القيود القانونية أو الرقابة التشريعية: في بعض الحالات، يتم استخدام المصارف الخاصة كواجهة لتجاوز بعض الإجراءات البيروقراطية أو الرقابة التشريعية، وهو أمر يُعتبر مخالفاً من الناحية الدستورية والقانونية.
4. الفساد وسوء الإدارة: في حالات معينة، قد تُستخدم هذه الآلية كغطاء لصفقات مشبوهة أو لترسيخ نفوذ شبكات المصالح بين القطاعين العام والخاص.

المحور الثالث: التفويض خارج الاطر القانونية والاقتصادية:

الضمانات السيادية تعني الضمانات المالية التي تقدمها الدولة (الحكومة) بصفقتها السيادية، أي باستخدام سلطاتها ومواردها العامة لضمان التزامات مالية معينة، مثل قروض أو استثمارات. وهذا النوع من الضمانات يتطلب سلطة الدولة لأنها تتعلق بالمال العام والسيادة الوطنية. ولا يجوز أن تتولى المصارف الخاصة إصدار الضمانات السيادية لعدة أسباب منها:

- غياب السيادة القانونية والسياسية: المصارف الخاصة لا تملك الصفة السيادية التي تملكها الحكومات، أي أنها لا تمثل الدولة ولا تملك سلطة التصرف باسم الشعب أو المال العام. الضمانات السيادية التزامات على الدولة نفسها، وهذا يتجاوز صلاحيات أي مؤسسة خاصة.
- عدم امتلاك الموارد العامة: المصارف الخاصة تعتمد على رؤوس أموال خاصة وودائع العملاء، وليست مسؤولة عن الأموال العامة التي تُمول من الضرائب أو الإيرادات السيادية للدولة. لذا، لا يمكنها أن تضمن التزامات على حساب الدولة.

- غياب الرقابة القانونية: القرارات المتعلقة بالضمانات السيادية تخضع لإجراءات قانونية، مثل موافقة مجلس النواب أو جهات رقابية حكومية. المصارف الخاصة لا تخضع لهذا النوع من الرقابة فيما يخص اتخاذ قرارات نيابة عن الدولة.
- المخاطر المالية والسياسية: إصدار الضمانات السيادية يؤدي إلى التزامات طويلة الأجل على الدولة، وقد يؤثر على التصنيف الائتماني الوطني، ولا يمكن ترك هذه القرارات بيد مؤسسات هدفها الأساسي تحقيق الربح وليس حماية المصلحة العامة.

المحور الرابع: قراءة في تجارب دولية سابقة ونتائجها:

يهدف هذا المحور البحث عن سوابق دولية قامت بمنح القطاع الخاص صلاحية إصدار الضمانات السيادية، وهو أمر يُعد من أرفع أدوات الدولة المالية، ولا يُمنح عادة لغير الحكومة. لنحلل المسألة بشيء من الدقة والتفصيل:

بادئ الأمر لا توجد دول ديمقراطية مستقرة أو ذات نظام مالي منضبط تمنح تفويضًا مباشرًا للمصارف الخاصة أو القطاع الخاص لإصدار ضمانات سيادية باسم الدولة. ولكن... في بعض الدول، حدثت حالات استثنائية أو تحايلات مالية، لكنها ليست "تفويضًا قانونيًا مباشرًا"، بل تجاوزات أو ترتيبات خاصة مشروطة. على سبيل المثال:

■ لبنان قبل الازمة المالية:

منحت بعض البنوك الخاصة ضمانات لمشاريع ممولة من الدولة أو البلديات، لكن هذه الضمانات لم تكن سيادية رسميًا، وإنما كانت مدعومة ضمنيًا من الدولة، وعند الانهيار المالي، تبين أن هذه الضمانات غير ملزمة قانونيًا للدولة، ما سبب أزمة ثقة.

■ نيجيريا / موزمبيق / غينيا الاستوائية:

في هذه الدول، حدثت فضائح فساد بعد أن قامت مصارف خاصة بإصدار سندات أو ضمانات مدعومة ضمنيًا من الحكومة دون مصادقة السلطة التشريعية. المثال الأبرز:- فضيحة ديون موزمبيق الخفية، حيث حصلت شركات خاصة على قروض بضمانات "سيادية" مزورة أو غير مصادق عليها رسميًا.

■ أوكرانيا قبل عام 2014:

بعض البنوك الخاصة منحت ضمانات لمشاريع طاقة، بحجة وجود دعم حكومي، وتبين لاحقًا أن الدولة لم تصادق عليها. وحدثت تحقيقات بعد- التغيير وألغي عدد منها.

■ الولايات المتحدة وأوروبا الغربية:

لا تمنح هذه الدول مطلقاً تفويضاً للقطاع الخاص بمنح ضمانات سيادية. ألا في حالات نادرة (مثل برامج دعم الطيران أو الطاقة بعد أزمة كورونا)، تقوم الدولة نفسها بمنح ضمانات، ولكن من خلال شركات مملوكة للحكومة أو صناديق سيادية تحت إشراف صارم، وليس من خلال القطاع الخاص المستقل.

المحور الخامس: الاتفاقية من حيث المبدء، والتحديات التي تواجهها، والتوصيات بشأن امكانية التطبيق على الواقع العملي:

أولاً: الاتفاقية من حيث المبدء:

هناك أرضية قانونية جاهزة مثل قانون الإدارة المالية¹، وديوان الرقابة المالية، ونصوص دستورية تمنع التصرف في المال العام خا

وجود مؤسسات رقابية نشطة جزئياً، مثل هيئة النزاهة وديوان الرقابة المالية.

ازدياد الوعي الشعبي والنيابي بخطر الفساد المالي والضمانات غير القانونية.

وجود دعم دولي للحوكمة المالية (من البنك الدولي، وصندوق وجهات مانحة).

ثانياً: التحديات الموضوعية والإجرائية:

■ ضعف الإرادة السياسية:

ضعف القرار السياسي والفساد المستشري في مفاصل الدولة، يضعف من لحكومة في تنفيذ الاتفاقية بجدية وفق أطرها القانونية والإدارية، ولا سيما في حال حدوث تعارض بين مصالح الجهات المستفيدة والمتنفذين في الحكومة.

■ تأثير المصارف الخاصة المرتبطة بالأحزاب:

طائلة العقوبات التي تطال القطاع المصرفي وجود عدد من المصارف المعاقبة دولية تسعى الى تعطيل أو افشال هذه الاتفاقية ليكون شكلياً فقط عبر الجهات النافذة، بسبب منعها من تفويض الضمانات السيادية، أسوة بالمصارف المعنية بالتفويض.

¹ قانون الإدارة المالية الاتحادية المرقم 6 لسنة 2019 نص في المادة 39 – ثانياً على " (أ) لوزير المالية وبموافقة رئيس مجلس الوزراء إصدار ضمانات ضمن الحدود القصوى المقررة في قانون الموازنة العامة الاتحادية (ب) تشمل الضمانات المنصوص عليها في الفقرة (أ) من هذا البند ضمانات القروض والديون وخطابات الاعتماد والضمانات المقابلة وتعهدات الائتمان وغيرها من التسهيلات الائتمانية الطارئة".

■ الشغرات في النظام القضائي والتنفيذي:

تتطلب الاتفاقية من الجانب القانوني موقف حازم عن تنفيذ العقوبات وحظر التعامل مع المخالفين، وهناك شكوك كثيرة حول قدرة المؤسسة القضائية على ذلك بتعرضها للضغوط السياسية التي تمنعها من تنفيذ الاجراءات القانونية.

■ ثقافة التجاوز والتأويل:

وفي حال وجود القانون، فإن كثير من المؤسسات في العراق تتمتع بإمكانية المناورة على النصوص عبر التأويل أو التجزئة أو التبرير بـ"الظروف الاستثنائية".

ثالثاً: التوصيات بشأن إمكانية التطبيق على الواقع العملي، لتعزيز فرص النجاح:

- إصدار قانون مكافحة الفساد يتوافق مع المعايير الدولية.
- إشراك صندوق النقد الدولي أو البنك الدولي أو الأمم المتحدة في مراجعة النظام المالي مما سيزيد الضغط لتطبيق هذا النوع من القوانين.
- فرض الرقابة المزدوجة (التشريعية والمالية)، بجعل الضمانات تحت رقابة مجلس النواب أو لجنة النزاهة، وليس فقط وزارة المالية.
- فرض جزاءات اقتصادية حقيقية على المصارف المخالفة، مثل منعها من الاشتراك في المناقصات الحكومية أو تعليق تراخيصها جزئياً.
- الإعداد التدريجي للخطة عبر لائحة تنفيذية مؤقتة، أي بمعنى تنفيذ الخطة تدريجياً كلائحة أو تعليمات، تمهيداً لتحويلها إلى قانون دائم.

الخلاصة:

- الضمانات السيادية هي من اختصاص الحكومات لأنها تمثل الشعب وتدير المال العام وتخضع للمساءلة السياسية والقانونية. أما المصارف الخاصة، فهي كيانات تجارية لا تملك الشرعية أو السلطة القانونية في إصدار الضمانات السيادية.
- لا يجوز أن تتولى المصارف الخاصة إصدار الضمانات السيادية بدلا من الحكومات، لأن الضمانات السيادية تعتبر جزءاً من السيادة الوطنية وتحمل مخاطر مالية كبيرة. ومع ذلك، يمكن للمصارف الخاصة أن تلعب دوراً في تقديم المشورة المالية.
- إن حدث ذلك، فهو غالباً نتيجة لخلل إداري أو فساد أو ضعف البنية القانونية، وليس أمراً مشروعاً من حيث المبدأ. ويجب التعامل معه بحذر، لأنه قد يحمل الدولة التزامات مالية غير خاضعة للرقابة الدستورية.
- فيما يترتب على الضمانات السيادية المخاطر المالية، قد تتعرض الحكومة لمخاطر مالية كبيرة إذا لم تتمكن من سداد القروض أو الالتزامات المالية الأخرى. والمخاطر السيادية، مثل فقدان الثقة في الاقتصاد الوطني أو تدني التصنيف الائتماني الدولي أو تدهور العلاقات مع المستثمرين الأجانب.

- كما أن أي تلوؤ أو اختلاف بين الحكومة والشركات المستثمرة المستفيدة من الضمانات السيادية قد ينجم عنه قرار جزائي بتحمل الأضرار المالية الناجمة عن الخسائر التي تكبدتها أو المخالفات التي ارتكبتها الشركات سوف لا يغطي رأس مال المصرف ولا احتياطياته ولأرباحه المترجمة وقد تصل إلى أموالهم المودعة في البنوك والخارجية.
- قد تحقق هذه الاتفاقية الفوائد للمصارف المعنية بالتفويض على سبيل المثال، مع وجود الضمان السيادي يصبح المصرف كثر قدرة على المناورة على تمويل المشاريع الكبرى أو الاستراتيجية، ولاسيما مشاريع الشركات عالية الخطورة، مما يساعد على تقليل احتمالية خسارة رأس المال للمصارف لوجود الضمانات، زيادة العوائد المصرفية المتأتية من الفوائد والرسوم، ومنح المصرف مكانه كعمول رئيسي.
- لكن هذا لا يبرر أبرام الاتفاقية طالما أن احتمالية المخاطر أشد وأكثر ضرراً من الفوائد المتحققة في بيئة غير مستقرة سياسياً واقتصادياً، ولطالما يعد النفط هو المصدر الوحيد للإيرادات الحكومية التي تتذبذب أسعارها من الحين والآخر بسبب المؤثرات الخارجية. بمعنى أن العلاقة بين إدارة المخاطر المصرفية والسياسات الحكومية لدعم التمويل، وهذا قد يقودنا إلى تأخر الحكومة في السداد مما يضغط على سيولة المصرف، ولطالما أن القطاع الخاص أكثر ربحية فإنه قد يعتمد على إجراء تسهيلات في تحليل المخاطر المشاريع بحجج وجود الضمانات وهذا قد يؤدي إلى إضعاف القدرة في إدارة المخاطر على المدى البعيد.
- وقد نتساءل لماذا لا يُسمح بذلك في الدول المستقرة؟ أي التزام مالي على الدولة يجب أن يمر بموافقة السلطة التشريعية وأن يكون مدرجاً في الموازنة لأنه ضمان سيادية، أي بمعنى يمثل دين عام. فيما أن تفويض المصارف الخاصة يُعرض الدولة للاستغلال والتواطؤ المالي بسبب الفساد والمحسوبية. كما أن إصدار ضمانات غير خاضعة للرقابة يهدد ثقة الأسواق الدولية في قدرة الدولة على السداد، مما يهدد التصنيف الائتماني للدولة.
- ولكن في النهاية نقول، لا توجد دولة تمنح تفويضاً قانونياً واضحاً ومعلنًا للقطاع الخاص أو المصارف الخاصة صلاحية إصدار الضمانات السيادية نيابة عنها، لأن ذلك يُعد خرقاً للسيادة المالية ويعرض المال العام للخطر. وأي حالات مشابهة حدثت، كما في موزمبيق ولبنان ونيجيريا، أدت إلى (أزمات ديون، سحب الثقة من الحكومات، تحقيقات دولية وفضائح فساد).

المصادر والمراجع:

أولاً - مصادر دولية وتقارير اقتصادية

- International Monetary Fund, (2018). *Sovereign Guarantees and Fiscal Risks*. Retrieved from <https://www.imf.org>
- The World Bank, (2020). *Public-Private Partnerships Fiscal Risk Assessment Model (PFRAM 2.0)*. Retrieved from <https://ppp.worldbank.org>
- Organization for Economic Co-operation and Development (OECD), (2018). *Managing Contingent Liabilities in Public-Private Partnerships*. Retrieved from <https://www.oecd.org>
- International Consortium of Investigative Journalists (ICIJ). (2019). *The Mozambique Hidden Debt Scandal*. Retrieved from <https://www.icij.org>

ثانياً - مصادر قانونية وتشريعية (عراقية وعربية)

- جمهورية العراق، (2019). *قانون الإدارة المالية الاتحادي رقم 6 لسنة 2019*. الجريدة الرسمية العراقية.
- وزارة المالية العراقية، (2024). *بيانات رسمية حول السياسات المالية*. تم الاسترجاع من <https://mof.gov.iq>
- ديوان الرقابة المالية الاتحادي، (2023). *تقرير الأداء المالي السنوي*. بغداد، العراق.

ثالثاً - مصادر أكاديمية وبحثية

- الخطيب، محمد، (2021). *الضمانات السيادية وأثرها على الموازنة العامة: دراسة مقارنة*. مجلة العلوم القانونية والاقتصادية، 15(2)، 67-92.
- عبد الرزاق، فاطمة. (2020). *دور الشراكة بين القطاعين العام والخاص في تمويل المشاريع التنموية*. مجلة البحوث الاقتصادية، 12(4)، 55-78.
- مركز كارنيغي للشرق الأوسط، (2022). *العراق والتمويل العام: تحديات الشفافية والحوكمة*. تم الاسترجاع من <https://carnegie-mec.org>

رابعاً - مصادر إعلامية وتحليلية

- الجزيرة نت، (2023). *مخاطر تفويض المصارف بالضمانات السيادية في العراق*. تم الاسترجاع من <https://www.aljazeera.net>
- العربي الجديد، (2024). *مستقبل الشراكات بين القطاعين العام والخاص في العراق*. تم الاسترجاع من <https://www.alaraby.co.uk>
- Bloomberg. (2021). *Mozambique's Hidden Debt Crisis Explained*. Retrieved from <https://www.bloomberg.com>

الكاتب: م. م. منتظر سلمان الجوراني

باحث اقتصادي له العديد من الدراسات و المقالات المنشورة في المراكز البحثية و على شبكة
الاقتصاديين العراقيين
حاصل على شهادة الماجستير في الاقتصاد من جامعة بغداد كلية الادارة و الاقتصاد
2021.





عن الشبكة:

تهدف شبكة الاقتصاديين العراقيين الى التأسيس لمرجعية اقتصادية في العراق تعمل على اعطاء الاولوية للاقتصاد قبل السياسة وتنشر الثقافة الاقتصادية بين افراد الطبقة السياسية خاصة وأفراد المجتمع العراقي عامةً متبينةً خطابا اقتصاديا علميا وساعية الى موقعاً مؤثراً في الرأي العام والمجتمع العراقي يمكنها من إيصال كلمتها الى صاحب القرار السياسي والتأثير على قرارات السياسة الاقتصادية.

ملاحظة:

-لا تعبر الآراء الواردة في الإصدار بالضرورة عن آراء أو اتجاهات تتبناها الشبكة، وانما تعبر عن رأي كاتبها.

iraqieconomists.net
info@iraqieconomists.net
WhatsApp +964 786 629 6600