



AL- Rafidain University

PISSN: (1681-6870); EISSN: (2790-2293)

مجلة كلية الرافدين الجامعة للعلوم

Available online at: <https://www.jrucs.iq>

JRUCS

Journal of AL-Rafidain
University College
for Sciences

تجربة إنشاء الصناديق السيادية في العراق

أ.م.د. عمار فوزي كاظم	خالد جابر خضير
ammar.fawzi@colaw.uobaghdad.edu.iq	khaled.jaber2202p@colaw.uobaghdad.edu.iq
فرع القانون العام، كلية القانون، جامعة بغداد، بغداد، العراق	فرع القانون العام، كلية القانون، جامعة بغداد، بغداد، العراق

المستخلص

معلومات البحث

تواريخ البحث:

تاريخ تقديم البحث: 2026/3/9

تاريخ قبول البحث: 2026/4/8

تاريخ رفع البحث على الموقع: 2026/6/30

الكلمات المفتاحية:

الصناديق السيادية، الإستثمار المالي، الإقتصاد الريعي، الصندوق العراقي للتنمية.

للمراسلة:

خالد جابر خضير

khaled.jaber2202p@colaw.uobaghdad.edu.iqDOI: <https://doi.org/10.55562/jrucs.v59i1.9>

تعد الصناديق السيادية كيانات قانونية ومالية ظهرت منذ بضعة عقود مضت، فقد ظهرت في دول العالم التي تملك مصادر دخل فائضة عن الحاجة في موازاتها العامة، لكنها ظلت غير معروفة يسودها الغموض لفترة طويلة، إلا أن تغير الوضع فجأة مع بداية القرن الحالي أزال الغموض والإبهام عن موضوع الصناديق السيادية، وتزايد عددها ونمت الصناديق السيادية نتيجة الصعود المتزايدة في الأسواق المالية الدولية مما جعلها محل اهتمام واسع النطاق، لا سيما في البلدان التي تمتلك فوائض نفطية. والهدف منها هو تحويل جزء من العوائد التي تحصل عليه لصالح الأجيال المستقبلية، بعد نزوب الموارد الطبيعية، ومن تلك الدول العراق الذي قام بإنشاء عدة صناديق سيادية مستنداً في ذلك إلى أسس دستورية ونصوص تشريعية منظمة لعمل تلك الصناديق. وتأتي هذه الدراسة بهدف تسليط الضوء على مكان الضعف والخلل في التشريعات العراقية المنظمة لها وعلى العيوب التي اكتفتها وتحليل النصوص والمواد القانونية الخاصة بهذه الصناديق ومدى ملاءمتها مع الوضع الحالي للعراق في ظل التقلبات الاقتصادية.

المقدمة

يُعد موضوع الصناديق السيادية من أهم المواضيع الحديثة على الساحة الاقتصادية العالمية على الرغم من أن ظهورها كان في الولايات المتحدة الأمريكية في العام 1854. إلا أنها لم تُثر الكثير من الاهتمام ولم تلق التركيز العميق لدى الدوائر والمجالس العلمية إلا في السنوات الأخيرة، بعد المنحني المتصاعد لعددها وحجم أصولها الذي فاق (271، 8) تريليون دولار نهاية شهر أبريل 2021 حسب بيانات معهد الصناديق السيادية⁽¹⁾. والصناديق السيادية هي صناديق مملوكة لدولة ما، وتتكون مواردها من أصول مختلفة: كالأراضي أو الأسهم أو السندات أو فوائض الميزانية العامة للدولة أو فوائض الاحتياطيات النقدية أو فوائض المدفوعات أو إيرادات عمليات الخصخصة، وتنقسم أصولها بالضخامة وعملها بالسيادة، وتستثمر تلك الفوائض بالأسواق المحلية أو الأجنبية أو فيهما معاً وفقاً لمعايير اقتصادية (التكلفة والعائد)⁽²⁾.

(1) د. حساني بن عودة، دور صناديق الاستقرار السيادية في تمويل عجز الموازنة العامة دراسة تجربة النرويج والجزائر، بحث منشور في المجلة الجزائرية للأبحاث الاقتصادية والمالية، المجلد 4 العدد 1، 2021، ص 11.

(2) د. شكري رجب العشماوي، ماهية الصناديق السيادية، بحث منشور على موقع حكومة دبي / الدائرة المالية، فبراير 2022، ص 3. منشور على الرابط الآتي:

<https://www.dof.gov.ae/en-us/publications/Lists/ContentListing/Attachments/660/%D9%85%D8%A7%D9%87%D9%8A%D8%A9%20%D8%A7%D9%84%D8%B5%D9%86%D8%A7%D9%8A%D9%82%20%D8%A7%D9%84%D8%B3%D9%8A%D8%A7%D8%AF%D9%8A%D8%A9.pdf>

أهمية البحث

إن أهمية الموضوع تتمثل بدراسة الجوانب القانونية والاقتصادية للصناديق السيادية ومن ثم الوقوف على أهم مزاياها وعيوبها، إضافة للوقوف على أسباب القصور في العراق والمتمثل بضعف معالجة هذا الموضوع في التشريع العراقي ومن ثم البحث عن الحلول لها واخيراً الخروج بتوصيات لمعالجة ذلك القصور.

اشكالية البحث

إن مشكلة الدراسة تتمثل في عدم قيام المشرع العراقي بتنظيم تشريع خاص بالصناديق السيادية على الرغم من الحاجة الملحة اليها في ظل الظروف الراهنة والأزمات المالية المتعاقبة التي يشهدها البلد، فضلاً عن وجود بعض الصناديق في التشريع العراقي والتي ظهرت الاشكالية حول مدى اعتبارها صناديق سيادية من عدمه كصندوق العراق للتنمية الخارجية لسنة 1974، وصندوق تنمية العراق لسنة 2003، وصندوق المواطن وصندوق الأجيال لسنة 2018، إضافة إلى أن تأثر أسعار النفط الخام في العراق بالأسعار العالمية يجعلها متذبذبة بين الصعود والهبوط مما لا يمكن الاعتماد عليه بشكل دائم وأبدي كمصدر لتمويل تلك الصناديق فضلاً عن تمويل الموازنة العامة خاصة وأنه معرض للنضوب.

منهجية البحث

سيعتمد البحث على المنهج الوصفي التحليلي للنصوص القانونية الحاكمة للصناديق السيادية في محاولة للتوصل لأفضل الحلول لمعالجة الاشكاليات المطروحة في البحث، ومن ثم محاولة تقديم مقترح قانوني يلائم الصناديق السيادية في التشريع العراقي.

خطة البحث

- المبحث الأول : ماهية الصناديق السيادية.
- المطلب الأول : مفهوم الصناديق السيادية
- الفرع الأول : تعريف الصناديق السيادية
- الفرع الثاني : نشأة الصناديق السيادية
- المطلب الثاني : أنواع الصناديق السيادية
- الفرع الأول : من حيث مواردها وأهدافها ونطاق عملها
- الفرع الثاني : من حيث درجة شفافيته واستقلاليتها
- المبحث الثاني : تجربة العراق في إنشاء الصناديق السيادية
- المطلب الأول : الأساس القانوني لإنشاء الصناديق السيادية في العراق
- الفرع الأول : الأساس الدستوري لإنشاء الصناديق السيادية
- الفرع الثاني : الأساس التشريعي لإنشاء الصناديق السيادية
- المطلب الثاني : معوقات إنشاء الصناديق السيادية وسبل حلها
- الفرع الأول : معوقات إنشاء الصناديق السيادية
- الفرع الثاني : مقترحات إنشاء الصناديق السيادية في العراق

المبحث الأول: ماهية الصناديق السيادية

تُعد الصناديق السيادية ظاهرة ليست بالحديثة على الساحة المالية العالمية، وتعد الصناديق السيادية كيانات قانونية ومالية ظهرت بصورة واسعة منذ بضعة عقود مضت، فقد كانت موجودة في دول العالم التي تملك مصادر دخل فائضة عن الحاجة في موازناتها العامة، لكنها ظلت غير معروفة يسودها الغموض لفترة طويلة، ويهدف هذا المبحث الى تعريف الصناديق السيادية ونشأتها في ضوء ضبط الإطار المفاهيمي لهذه الصناديق وبيان أنواعها، وذلك في الفرعين الآتيين:-

المطلب الأول : مفهوم الصناديق السيادية

تتطلب دراسة ظاهرة الصناديق السيادية بيان مفهومها، ووضع حدود لها عن طريق وضع تعريف شامل ودقيق يسمح بالتفريق بينها وبين مختلف الآليات المتداولة في النظام المالي والاقتصادي العالمي في ضوء آراء الفقهاء والاقتصاديين وكذلك تعريفها من وجهة نظر المؤسسات المالية العالمية، كما يتطلب الأمر التطرق إلى بيان نشأة الصناديق السيادية، وهو ما سنبينه في الفرعين الآتيين وكما يأتي:

• الفرع الأول : تعريف الصناديق السيادية

لا يوجد تعريف شامل للصناديق السيادية، إذ إن المشكلة في تعريفها أننا أمام مفهوم اتسعت جوانبه وتعددت حلقاته، فمن الناحية الفقهية فإنه لا يوجد حتى الآن اتفاق فقهي حول تعريف واضح ودقيق وعالمي للصناديق السيادية في الواقع، حيث لا يوجد إجماع في الأدبيات الأكاديمية أو في المقالات الصحفية المهنية حول الصناديق السيادية، وهو المصطلح الذي تم ذكره من قبل الإقتصادي الروسي (روزانوف) لأول مرة عام 2005، في مقالته بعنوان (من الذي يمسك بثروة الأمم) (Who Hold the Wealth of Nations) وأصبحت المواضيع المتعلقة بتلك الصناديق من العناوين الرئيسة في الصحف المالية العالمية، إذ نشرت صحيفة الفانينشال تايمز (Financial Times) حوالي (1150) مقالة فقط في النصف الأول من عام 2008، حيث أصبحت دراسة ظاهرة الصناديق السيادية تتطلب أولاً وضع تعريف شامل يسمح بالتفرقة بينها وبين مختلف الآليات المتداولة في النظام المالي والاقتصادي العالمي⁽³⁾، كونها تمثل أموالاً سيادية ذات كيانات معقدة للغاية، يجري إنشاؤها وإدارتها من قبل الدول ذات

(3) د. فلاح حسن ثويني ود. خالد شامي ناشور، صناديق الثروة السيادية ودورها التنموي، الطبعة الأولى، الناشر : بيت الحكمة ، بغداد ، 2018، ص 28.

السيدة للمساهمة في أنشطة ذات طبيعة خاصة، مما يجعل من الصعب عليهم وضع تعريف أو تحديده بشكل دقيق. وبالإضافة إلى ذلك، فإن الصناديق السيادية متنوعة وغير متجانسة للغاية كونها تأتي من مصادر تمويل مختلفة⁽⁴⁾.

ويعرف جوكان افينوغلو الصندوق السيادي بأنه: (صندوق تدعمه حكومة بلد معين يموله فائض ميزانية ذلك البلد، وهذا الفائض أما مصدره الصادرات أو الإيرادات النفطية)، وكما تُعرف بأنها (صناديق استثمارية ضخمة تدعمها الحكومات، وهي في الغالب رافعة اقتصادية إيجابية، من شأنها بعث الروح في الشركات – كذلك البلدان – التي تنتشر فيها. ليس هذا فقط، بل تُعد قوة استقرار بالنسبة للأمة منشئة الاستثمار. ويرى هذا الكاتب أنه لا داعي للمبالغة في القلق بشأن هذه الصناديق التي تحركها الأهداف السياسية أكثر من الاقتصادية⁽⁵⁾).

أما ترومان (Edwin Truman)، وهو مساعد وزير الخارجية الأمريكية للشؤون الدولية وعضو لدى مؤسسة (Peterson institute) وعضو في معهد الاقتصادات الدولية في واشنطن، فيعرف تلك الصناديق بأنها: (قنوات من الأصول الدولية (وأحياناً أصول محلية) المملوكة والمدارة من الحكومات لتحقيق أهداف اقتصادية ومالية متنوعة). ويعرفها معهد ماكينزي الدولي بأنها: (تلك الممولة من احتياطات البنوك المركزية وتهدف إلى تعظيم العوائد المالية بمحددات مخاطر معينة). كما أكد (Keith Pilbeam)، على الصعود الدراماتيكي للصناديق السيادية في أسواق الاستثمار العالمي، وتوقع لها المزيد من التطور على كافة الأصعدة⁽⁶⁾.

ويعرفها البعض في الفقه العربي ومنهم الدكتور حسني المصري بأنها: صناديق تهدف إلى تكوين وإدارة محافظ الأوراق المالية⁽⁷⁾. بينما يرى جانب آخر من الفقه المصري أن الصناديق السيادية هي عبارة عن صناديق للأصول المالية وغير المالية مملوكة للدولة، وتسعى الحكومات منها إلى تحقيق أغراض مُعلنة (اقتصادية) أو أهداف كامنة (سياسية أو أمنية) وتمول من قنوات عدة، ومنها مثلاً فائض ميزان المدفوعات أو الفوائض المالية من احتياطات النقد الأجنبي لدى البنك المركزي، أو عوائد عمليات الخصخصة أو فائض الميزانية العامة للدولة، أو الإيرادات المحققة من الصادرات السلعية وغير السلعية، أو من كل هذه المصادر مجتمعة⁽⁸⁾. ومن الفقه الجزائري يرى الدكتور نبيل بوفليح بأن الصندوق السيادي هو عبارة عن آلية أو أداة ينشئها بلد لديه فائض مالي محقق نتيجة فائض الميزان التجاري أو بسبب ارتفاع الإيرادات العامة للدولة بهدف ادخار أو استثمار هذا الفائض داخلياً أو خارجياً في الأسواق المالية العالمية أو البنوك والمؤسسات المالية الدولية⁽⁹⁾.

أما في الفقه العراقي فقد عرّفها الأستاذ الدكتور مظهر محمد صالح بأنها صناديق استثمار ذات طبيعة خاصة تنشأ وتملكها الحكومات للاحتفاظ بالموجودات الأجنبية لأغراض الفترة الطويلة⁽¹⁰⁾. كما يعرفها الدكتور أحمد الدخيل على أنها: (صناديق مالية ذات شخصية معنوية سيادية عامة مستقلة مملوكة للدول يتم استثمارها لتحقيق أهداف السياسة المالية طويلة الأمد)⁽¹¹⁾. ويبدو أن هذا التعريف يجعل للصناديق شخصية معنوية ومستقلة، يكون الهدف منها الاستثمار لتحقيق التنمية المستدامة، ونحن نتفق مع هذا التعريف، غير إنه غلب الجانب المالي على الجانب الاستثماري والتجاري⁽¹²⁾. ويرى الأستاذان: الدكتور سعود جابر مشكور العامري والدكتور عقيل حميد جابر الحلو في مؤلفهما (مدخل معاصر في علم المالية العامة) بأن الصناديق السيادية هي تلك الصناديق المدارة من قبل الحكومات كمؤسسة حكومة سناغفورة للاستثمار، وهي تختلف في أساليب استثمارها، فبعضها تستثمر في الاقتصاد المحلي بالمقام الأول مثل صندوق الخزانة الوطني الماليزي، والبعض الآخر غالباً ما تستثمر في الخارج مثل مؤسسة الاستثمار الصينية، وهناك كذلك التي تنفذ استثمارات عالية المخاطر من خلال المشاركة في المشاريع المشتركة أو صفقات الأسهم الخاصة أو الاستحواذ مثل جهاز أبو ظبي للاستثمار، شركة مبادلة للتنمية في أبو ظبي، ومؤسسة الاستثمار الصينية⁽¹³⁾.

(4) Zeineb Ount, Fonds Souverains, Gouvernance D'entreprise Et coût de la dette, obligataire: analyse internationale, thèse du doctorat en administration présentée à université du Québec à Montréal, comme exigence partielle, fevrier, 2018. p.4,

(5) (Joseph H.Lauder, Institute of Management & International Studies, The Brave New world of SWFs@ Wharton, Published, in Arabic know wedge, 15/ 6/ .2010

نقلاً عن: واثق علي محي المنصوري، الصناديق السيادية ودورها في الاقتصاد الكلي لدول مختارة، رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية الإدارة والاقتصاد، جامعة كربلاء، 2012، ص 10.

(6) Keith Pilbeam, Finance Financial Markets, Third edition, published by Palgrave Macmillan printed in china, 2010, p.64

(7) د. حسني المصري، صناديق الاستثمار في القانون الكويتي والقانون المقارن، مطبوعات جامعة الكويت، الكويت 1995، ص 28، نقلاً عن: محمد عبد القادر محمد امين، التنظيم القانوني لصناديق الاستثمار في القانون المقارن، رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية الحقوق في الجامعة الإسلامية في لبنان، 2015، ص 9.

(8) د. علي شريف عبد الوهاب وردة ود. عصام احمد البديري ود. محمد سعيد قطارة، صناديق الثروة السيادية ودورها في تحقيق الاستقرار الاقتصادي بدول مجلس التعاون الخليجي – دراسة قياسية، بحث منشور في مجلة الدراسات التجارية المعاصرة جامعة كفر الشيخ، المجلد الثامن، العدد الثالث عشر- الجزء الأول، يناير 2022، ص 359.

(9) د. نبيل بوفليح، دور صناديق الثروة السيادية في معالجة الأزمة المالية والاقتصادية العالمية، بحث منشور في مجلة بحوث اقتصادية عربية، العددان 49-48، 2010-2009، ص 99.

(10) د. مظهر محمد صالح، صناديق الثروة السيادية: تقييم أولي لتجربة صندوق تنمية العراق، بحث منشور في المجلة العراقية للعلوم الاقتصادية، السنة السادسة، العدد السادس عشر، 2008، ص 3.

(11) د. احمد خلف حسين الدخيل، صناديق الثروة السيادية بين مثالية الطرح ومتطلبات الحكم الرشيد، الطبعة الاولى، الذاكرة للنشر والتوزيع، بغداد، 2018، ص 1.

(12) ينظر: د. ثامر إسماعيل حسين الجبوري، النظام القانوني لصناديق الثروة السيادية دراسة مقارنة في القانون الخاص، بلا رقم طبعة، الناشر: مكتبة الدراسات العربية للنشر والتوزيع سلطنة عُمان والمركز الأكاديمي للنشر والإسكندرية مصر، 2024، ص 20.

(13) د. سعود جابر مشكور العامري ود. عقيل حميد جابر الحلو، مدخل معاصر في علم المالية العامة، الطبعة الثانية، 2020، بلا دار نشر، ص 242.

● الفرع الثاني: نشأة الصناديق السيادية

(14) Roland Beck and Michael Fedora, "The Impact of SWF global financial markets", "The occasional paper series no.91 Frankfurt : European Central Bank , 2008, p7.

<https://www.oecd.org/en/about.html>

(18) Gokhand A fyonoglo And Others , The Brave New World Of Sovereign Wealth Funds, Wharton Leadership Center , University Of Pennsylvania , 2010. P.7

http://knowledge.wharton.upenn.edu/papers/download052810_Lauder_Sovereign_Wealth_fund_report_2010pdf.

Gokhan Afyonoglu and others, The brave new world of sovereign wealth funds, Wharton Leadership Center, Penn
Lauder CIBER, The Lauder institute, University of Pennsylvania, P11 . Available via the Internet :

https://knowledge.wharton.upenn.edu/wp-content/uploads/052810/03/2022_Lauder_Wealth_Fund_report_2010.pdf

(22) هي دولة جزيرة تقع في المحيط الهادئ الأوسط الاستوائي، وتتكون من 32 جزيرة مرجانية منتشرة على أكثر من 3.5 مليون كيلومتر مربع على جانبي خط الاستواء، وتقع على خط التاريخ الدولي في أقصى شرقها. أصبحت كيريباتي مستقلة عن المملكة المتحدة في عام 1979. وهي عضو في الكومنويلث وصندوق النقد الدولي والبنك الدولي وأصبحت عضواً كامل العضوية في الأمم المتحدة في عام 1999. لمزيد من التفصيل حول هذه الدولة ينظر موقع الموسوعة الحرة (ويكيبيديا):

<https://ar.wikipedia.org/wiki/%D%83%9D8%9A%D%8B%1D8%9A%D%8A%8D%8A%7D%8AA%D8%9A#>

عام 1973⁽²³⁾. وعلى أي حال فقد توالى بعد ذلك إنشاء عدد من الصناديق السيادية، أما في السبعينات فقد أنشأت سنغافورة (صندوق تيماسيك السيادي) والذي يمول عن طريق التجارة الخارجية وتبعته الإمارات العربية المتحدة والولايات المتحدة الأمريكية وكندا. ففي الإمارات تم إنشاء جهاز أبو ظبي (اديا) كوسيلة استثمار مستقلة تنظيمياً وإدارياً عن حكومة أبو ظبي بينما تظل مملوكة بالكامل للحكومة، تتكون مصادر تمويلها من عائدات النفط من شركة أبو ظبي الوطنية للنفط ومن حصص فوائض الموازنة العامة لحكومة أبو ظبي⁽²⁴⁾. وفي عام 1990 أنشأت النرويج صندوقها السيادي باسم صندوق النفط الذي يمول عن طريق التحويلات الحكومية للفوائض المالية المتحققة على مستوى الموازنة العامة للدولة، وبحلول عام 1996 شهد الصندوق بداية نشاطه وذلك بتلقيه أول تحويل حكومي ناتج عن الفوائض المسجلة في الموازنة العامة لعام 1995؛ وتم تغيير اسم الصندوق من صندوق النفط إلى صندوق المعاشات الحكومي الإجمالي. والذي يعد بدوره اليوم من أهم الصناديق السيادية في العالم. وفي عام 1993 أنشئت الصين صندوقها السيادي والذي أطلقت عليه اسم صندوق هيئة الاستثمار لمقاطعة هونغ كونغ. ثم تلتها دول عديدة مثل عُمان وقطر وإيران وتركيا وكازاخستان⁽²⁵⁾.

ومنذ أوائل الألفية الثالثة أخذ عدد الصناديق السيادية في تزايد مستمر، وتعددت مصادر تمويلها، وأهدافها، كما نالت اهتمام العديد من الباحثين في المجال المالي والسياسي والاقتصادي، والمؤسسات المالية الدولية، ومراكز الأبحاث الدولية، وأصبح لها معهد متخصص (معهد صناديق الثروة السيادية Sovereign Wealth Funds Institute) يقدم المعلومات والبيانات والمؤشرات حول أدائها وحجم أصولها واستثماراتها. وبحسب خافيير كابايي أغيار، في إحدى مدونات المعهد، فإن الصناديق السيادية في كل من: النرويج والصين والمملكة العربية السعودية والكويت وسنغافورة والإمارات العربية المتحدة، هي الأكبر في الوقت الحالي⁽²⁶⁾.

أما في العراق فيرى بعض الفقهاء الاقتصاديين في العراق بإمكانية القول ان نشأة الصناديق السيادية فيه تعود إلى عام 1974، عندما صدر قانون الصندوق العراقي للتنمية الخارجية رقم (77) لسنة 1974 بموجب قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم (636) في 1974/6/6⁽²⁷⁾، والذي نص على إنشاء الصندوق العراقي للتنمية الخارجية كمؤسسة مالية عراقية ذات شخصية معنوية واستقلال مالي وإداري، أما بعد عام 2003 فقد أنشأ مجلس الأمن الدولي صندوق تنمية العراق وذلك بقراره المرقم (1483) في 2003/5/22، إذ نص القرار على إيداع عوائد تصدير النفط الخام ووضعها في هذا الصندوق⁽²⁸⁾. كما أنشئت لاحقاً صناديق سيادية أخرى سننظر في بيان تفاصيلها لاحقاً في هذا البحث.

المطلب الثاني : أنواع الصناديق السيادية

سننظر في هذا الفرع إلى إيجاد تقسيم علمي لهذه الصناديق من خلال الجمع بين أكثر عدد ممكن من نقاط الشبه فيما بينها واستبعاد أقل عدد ممكن من نقاط الاختلاف، ويمكن تصنيف الصناديق السيادية لعدة أنواع وفقاً لمعايير مختلفة، نذكرها بإيجاز في الفرعين الآتيين:

• الفرع الأول : من حيث مواردها وأهدافها ونطاق عملها

ويمكن تقسيم الصناديق السيادية وفقاً لهذا المعيار إلى ما يأتي :

✓ أولاً : **الصناديق السيادية من حيث مواردها**: ويمكن تصنيفها إلى صناديق الثروة السيادية السلعية الممولة عن طريق الموارد الأولية، وصناديق أخرى غير السلعية :

1. **الصناديق السلعية او الصناديق الممولة عن طريق الموارد الأولية**: وهي صناديق تكونها الدول المصدرة للموارد الأولية وأهمها الموارد النفطية⁽²⁹⁾. وتعتمد هذه الصناديق في تمويلها على احتياطي النقد الأجنبي المتولد من صادرات الخامات كالنفط والغاز بالأساس، وتُعد دول الخليج العربي ولا سيما المملكة العربية السعودية ودولة قطر والإمارات العربية المتحدة دولاً رائدة في مجال الصناديق السيادية السلعية، كما إن لأوروبا حصة جيدة في الصناديق السيادية السلعية من خلال كل من مملكة النرويج وجمهورية روسيا الفدرالية⁽³⁰⁾.

(23) رافع احمد حسن، الصناديق السيادية في الدول النفطية ودورها في تحقيق الاستقرار المالي، دراسة تجارب دولية ومحاولات تطبيقها في العراق، رسالة ماجستير مقدمة الى كلية الادارة والاقتصاد في جامعة بغداد، 2011، ص 12.

(24) د. لنجه صالح حمه طاهر، صناديق الثروة السيادية – دراسة قانونية مقارنة، الطبعة الأولى، الناشر : مركز الرافدين للحوار ، بيروت - لبنان ، 2021، ص 35.

(25) د. أيسر ياسين فهد، تقييم صناديق الثروة السيادية في دول مختارة واختيار النموذج الأفضل، بحث ألقى ضمن وقائع مؤتمر بيان السنوي الأول، التخطيط لرسم سياسات اقتصادية ومالية جديدة في العراق، بغداد، أيلول 2017، ص 25. نقلاً عن : د. لنجه صالح حمه طاهر، المصدر السابق، ص 36.

(26) جمعية الاقتصاد السعودية، مركز التواصل والمعرفة المالية، الصناديق السيادية، بحث منشور على موقع الجمعية على الرابط الآتي:-

<https://sea.org.sa/wp-content/uploads/2023/12/%D8%AA%D9%82%D8%B1%D9%8A%D8%B1-%D8%A7%D9%84%D8%B5%D9%86%D8%A7%D8%AF%D9%8A%D9%82-%D8%A7%D9%84%D8%B3%D9%8A%D8%A7%D8%AF%D9%8A%D8%A9-2023.pdf>.p7.

(27) نشر القانون في جريدة الوقائع العراقية بالعدد 2364 في 1974/6/15.

(28) ينظر نص القرار المذكور؛ منشور على موقع الأمم المتحدة / مجلس الأمن الدولي على الانترنت على الرابط الآتي:-

<https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n03/368/51/pdf/n0336851.pdf>

(29) د. السبتي وسيلة والسبتي لطيفة، صناديق الثروة السيادية: استراتيجياتها الاستثمارية وأثارها الاقتصادية في العالم خلال الفترة 2005-2014، بحث منشور في مجلة جامعة القدس المفتوحة للأبحاث والدراسات الادارية والاقتصادية، المجلد الثاني، العدد (7)، كانون الثاني 2017. ص 130، منشور على الموقع الالكتروني للمجلة المذكورة على الانترنت على الرابط الآتي:-

<https://journals.qou.edu/index.php/eqtsadia/article/view/356/377>

(30) يرجى ملاحظة أن هذه الأرقام لغاية سنة 2010 ؛ نقلاً عن رافع احمد حسن، المصدر السابق، ص 28.

2. **الصناديق السيادية غير السلعية** : ويراد بها تلك الصناديق التي تمول من مصادر غير سلعية، وإنما يتم تمويلها عن طريق فوائض الموازنة العامة غالباً أو من عوائد الخصخصة، أو فائض الحساب التجاري لميزان المدفوعات المتولد من صادرات السلع المصنعة وليس الخامات وتستحوذ كل من الصين وسنغافورة على أكبر وأهم تلك الصناديق، ويأتي في مقدمتها (تيماسك) السنغافورية وشركة استثمار الاحتياطيات الصينية⁽³¹⁾.

✓ **ثانياً : الصناديق السيادية من حيث أهدافها**: تختلف الصناديق السيادية من حيث أهدافها، ويمكن تقسيمها إلى ما يأتي:

1. **صناديق الاستقرار**: يكون هدف صناديق الاستقرار هو حماية اقتصاد البلد المصدر للسلعة أو المورد الطبيعي (والتي يعد النفط أهمها) والمعرضة للتذبذب في سعرها، فهي الصناديق تنشئها الدول الغنية بالموارد الطبيعية بهدف حماية الميزانية العامة والاقتصاد الكلي من تذبذبات أسعار السلع (النفط عادة)، وتقوم تلك الصناديق بعملية تركيز موجودات مالية خلال السنوات التي تنسم بالعوائد التصديرية العالية بغية استخدامها في سنوات لاحقة غير مؤاتية⁽³²⁾، ويمكن تعريف صناديق الاستقرار على أنها : شكل من أشكال الصناديق السيادية تُنشئها البلدان الغنية بالموارد الطبيعية من أجل وقاية ميزانية الحكومة والاقتصاد المحلي من التذبذب في أسعار هذه الموارد وهي غالباً النفط، في السوق الدولية وتؤسس هذه الصناديق في الأوقات التي تنتعش فيها أسعار الموارد الطبيعية التي ستمول صناديق الاستقرار⁽³³⁾.

2. **صناديق الادخار (التوفير)** : وتعرف باسم صناديق الأجيال، وترمي إلى تحويل الأصول غير المتجددة إلى حافطات أصول أكثر تنوعاً (في الأصول المالية) فضلاً عن الأصول الحقيقية التي ينبغي للصناديق السيادية الاستثمار فيها بصورة أكبر⁽³⁴⁾.

3. **شركات استثمار الاحتياطي**: يمكن تعريف شركات استثمار الاحتياطي على أنها شكل من أشكال الصناديق السيادية تهدف إلى تحقيق أقصى عائد ممكن وبالتالي فهي تتحمل المزيد من المخاطر للحد من تكاليف الفرصة البديلة لحيازة الاحتياطيات النقدية الأجنبية⁽³⁵⁾. ومن الجدير بالذكر أن قوانين الاستثمار - وطنية كانت أم دولية - تُعنى بدور مهم في توفير الحماية القانونية والضمان الكافي لدفع المستثمر الأجنبي إلى استثمار أمواله وخبرته الفنية والعلمية في الدول الأخرى بشكل لا يؤدي إلى الإضرار بالاقتصاد الوطني للدولة المستقطبة للاستثمار⁽³⁶⁾.

4. **صناديق التنمية**: تعمل هذه الصناديق في تمويل المشروعات الاقتصادية والاجتماعية أو ترويج السياسة الصناعية التي تسعى إلى زيادة نمو الإنتاج الممكن تحقيقه⁽³⁷⁾. والسبب في انشاء هذه الصناديق هو تحقق فوائض في الحساب الجاري ناجمة عن استغلال الموارد الطبيعية، وعادة ما يتم توجيه الموارد نحو الاستثمارات في المشاريع ذات الأولوية الاقتصادية والاجتماعية وبالأخص مشاريع البنى التحتية، حيث ظهرت بشكل واضح في دول شرق آسيا والبلدان النفطية⁽³⁸⁾. وتعد شركة مبادلة الاماراتية ابرز أمثلة هذه الصناديق⁽³⁹⁾، ومن جانبنا نرى ان صناديق التنمية تعد من الحلول المناسبة للاقتصاد العراقي خاصة في ظل حاجة العراق الى التنمية الاقتصادية واعادة الاعمار وحاجة الاقتصاد العراقي الماسة الى التنوع خوفاً من تقلبات اسعار النفط والموارد الطبيعية أو نضوبها. ونرى أنه ليس هناك ما يمنع من انشاء صناديق تنمية سيادية تستثمر في الشركات العاملة في القطاع الصناعي أو الزراعي أو في مجال البنى التحتية المتدهورة أو إعادة إعمار المناطق المحررة في العراق بصورة خاصة.

5. **صناديق احتياطي التقاعد**: هي صناديق تعمل على توظيف مواردها بغية إدامة رواتب ومعاشات شريحة المتقاعدين، كما ويمكن أحياناً استخدام هذا النوع من الصناديق لمواجهة الالتزامات العرضية التي تترتب بشكل طارئ على الميزانية العامة

(31) رافع احمد حسن، المصدر السابق ، ص 28.

(32) د. واثق علي الموسوي، الاستقرار الاقتصادي - الصناديق السيادية - الربع - الموازنة العامة - السوق ، الجزء الأول، الطبعة الأولى، دار الأيام للنشر والتوزيع، عمان الأردن، 2016، ص 18.

(33) Martin Gould , Managing manna from below: sovereign wealth funds and extractive industries in the Pacific. the Australian Treasury, International Finance and Development Division, Economic Roundup Issue, 2010, p 2

منشور على موقع الخزانة الاسترالية على الانترنت على الرابط :-

<https://treasury.gov.au/publication/economic-roundup-issue-1-2010/economic-roundup-issue-1-2010/managing-manna-from-below-sovereign-wealth-funds-and-extractive-industries-in-the-pacific>

(34) د. واثق علي الموسوي، المصدر السابق، ص 19.

(35) Udaibirs. Das, Global Financial Stability Report, Global Financial Stability Report, Financial Market Turbulence Causes, Consequences, and Policies, International Monetary Fund, Washington DC, 2007 , p 46-47.

متاح على موقع صندوق النقد الدولي على شبكة الانترنت على الرابط:

www.imf.org/External/Pubs/FT/GFSR/02/2007/pdf/text.pdf

(36) د. دريد محمود السامرائي، الاستثمار الأجنبي المعوقات والضمانات القانونية، الطبعة الأولى، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، 2006، ص 79.

(37) نادرة حسن حيدر رضا، دور الصناديق السيادية والاحتياطيات الاجنبية في التنمية (مع اشارة خاصة الى العراق)، رسالة ماجستير مقدمة الى مجلس كلية الادارة والاقتصاد بجامعة البصرة، 2012، ص 30.

(38) د. عقيل حميد جابر الحلو والباحثة زينب شاكر جبير، رؤية استثمارية مقترحة لإنشاء صناديق ثروة سيادية داعمة للموازنة العامة ولتطوير أداء الاقتصاد العراقي، بحث منشور في مجلة مركز دراسات الكوفة، جامعة الكوفة، العدد 55، السنة 2019، ص 339.

(39) حيث تدير شركة مبادلة للاستثمار محفظة متنوعة من الأصول والاستثمارات داخل دولة الإمارات العربية المتحدة وخارجها، بهدف تحقيق عوائد مالية مستدامة للجهة المالكة لها، وهي حكومة أبوظبي، إذ تملك شركة مبادلة اليوم محفظة استثمارية تبلغ قيمتها (1,111) مليار درهم إماراتي أي ما يعادل (302) مليار دولار أمريكي موزعة على ست قارات في العالم عبر العديد من القطاعات وفئات الأصول، للمزيد حول استثمارات شركة مبادلة الإماراتية ينظر التقرير السنوي على موقع الشركة على الإنترنت على الرابط:-

<https://annual2023.mubadala.com/ar/>

للدولة، ويعمل هذا الصندوق على تغطية جميع التزامات التقاعد الطارئة التي تحدد في الموازنة العامة للدولة، ويجدر التنويه بأن هذه الآلية تختلف عما يدفعه الأفراد من اشتراكات في معاشات التقاعد⁽⁴⁰⁾.

✓ **ثالثاً : الصناديق السيادية من حيث نطاق عملها:** تنقسم الصناديق السيادية على أساس نطاق عملها الجغرافي إلى ثلاثة أنواع وهي:

1. **صناديق سيادية محلية:** وهي الصناديق التي يركز نشاطها الادخاري والاستثماري داخل الحدود الجغرافية للبلد، ومن أبرز الأمثلة على هذا النوع من الصناديق هو صندوق ضبط الإيرادات الجزائري⁽⁴¹⁾.
2. **صناديق سيادية دولية:** يركز النشاط الادخاري والاستثماري لهذه الصناديق خارج الحدود الجغرافية للبلد، ومن أبرز الأمثلة على هذا النوع من الصناديق هو هيئة أبو ظبي للاستثمار وصندوق المعاشات النرويجي⁽⁴²⁾.
3. **صناديق سيادية مختلطة:** تقوم هذه الصناديق بأنشطة استثمارية وادخارية داخل الوطن وخارجه في الوقت نفسه.

• الفرع الثاني : من حيث درجة شفافيته واستقلاليتها:

ويمكن تقسيمها كذلك إلى ما يأتي :

✓ **أولاً : من حيث درجة شفافيته:** تختلف درجة الشفافية للصناديق السيادية كونها تضم مجموعة كبيرة من الدول المختلفة في أنظمتها الاقتصادية والسياسية، فهناك نظم اقتصادية تتبع اقتصاد السوق وهناك أخرى ما زالت الدولة مسيطرة على الحياة الاقتصادية فيها لدرجة كبيرة، وعلى كل حال يمكن تقسيم الصناديق السيادية من حيث درجة شفافيته إلى ما يأتي⁽⁴³⁾.

1. **الصناديق السيادية ذات الشفافية:** وهي التي تقوم بتطبيق معايير المعهد الدولي لصناديق الثروة السيادية وهي كل من معايير (Linaburg - Maduell) ومبادئ سانتياغو الطوعية، وتشمل صناديق كل من الولايات المتحدة الأمريكية، كندا، أستراليا، نيوزلندا، إيرلندا، فرنسا، تشيلي والنرويج.
2. **الصناديق السيادية غير الشفافة:** ويراد بها تلك الصناديق التي لا تطبق معايير المعهد الدولي لصناديق الثروة السيادية ومبادئ سانتياغو الطوعية بالكامل، وتشمل صناديق كل من المملكة العربية السعودية، ليبيا، إيران، الجزائر، نيجيريا، فنزويلا، الإمارات العربية المتحدة، الصين، عُمان، موريتانيا وروسيا.

✓ **ثانياً : الصناديق السيادية من حيث درجة استقلاليتها :** تنقسم الصناديق السيادية من حيث درجة استقلاليتها إلى ما يأتي:

أ- صناديق سيادية حكومية: وهي صناديق سيادية تابعة للحكومة ولا تتمتع باستقلالية القرار، كما أنها لا تخضع للرقابة المستقلة والمسائلة ومن أمثلتها جهاز أبو ظبي للاستثمار وصندوق ضبط الموارد في الجزائر⁽⁴⁴⁾.

ب- صناديق سيادية مستقلة نسبياً: هي صناديق سيادية تتمتع بقدر من الاستقلالية النسبية عن الحكومة، إذ تديرها الحكومة إلى جانب البنك المركزي كما إنها تخضع للرقابة والمسائلة والسلطة التشريعية والرأي العام ويعد صندوق النفط النرويجي أبرز أمثلتها⁽⁴⁵⁾.

المبحث الثاني : تجربة العراق في إنشاء الصناديق السيادية

خاض العراق تجارب عدة في مجال إنشاء صناديق سيادية مستنداً في ذلك إلى أسس دستورية ونصوص تشريعية مختلفة مما يعد أساساً قانونياً لإنشاء تلك الصناديق، وهذا الأساس يتمثل بالدستور والقواعد القانونية والأنظمة والتعليمات، وعلى ذلك سنبين أساس صناديق الثروة السيادية في العراق بموجب الدستور والقواعد القانونية العادية وذلك في مطلبين، يكون الأول بعنوان الأساس القانوني لإنشاء الصناديق السيادية في العراق، أما الثاني فسيكون بعنوان معوقات إنشاء الصناديق السيادية وسبل حلها، وكما يأتي:

المطلب الأول : الأساس القانوني لإنشاء الصناديق السيادية في العراق

يتمثل الأساس القانوني لإنشاء الصناديق السيادية في العراق في النصوص الدستورية والتشريعات العادية، حيث يرسم الدستور السياسة المالية للدولة، وتأتي القوانين والأنظمة والتعليمات لتضع تلك النصوص الدستورية موضع التنفيذ، وإذا علمنا بأن الدستور العراقي لعام 2005⁽⁴⁶⁾، لم ينظم باباً خاصاً للأمور المالية في طياته، مخالفاً بذلك أغلب الدساتير المقارنة التي نظمت باباً خاصاً للأمور المالية في الدولة، فجاءت المواد المتعلقة بالأمور المالية متناثرة بين طيات هذا الدستور، إلا أن المشرع العادي تدارك ذلك الأمر وأصدر العديد من التشريعات التي تنظم الصناديق السيادية في العراق، وهو ما سنوضحه تباعاً وكما يأتي:

(40) نادرة حسن حيدر رضا، المصدر السابق، ص 31.

(41) د. نبيل بو فليح، المصدر السابق نفسه، ص 100.

(42) زينب عبد الكاظم حسن، المصدر السابق نفسه، ص 479.

(43) رافع احمد حسن، المصدر السابق، ص 31. وكذلك للمزيد حول معايير الشفافية الخاصة بالصناديق السيادية ينظر: عكاش مسيفه، المصدر السابق، الصفحات 23-28.

(44) د. نبيل بو فليح، المصدر السابق، ص 100.

(45) زينب عبد الكاظم حسن، أثر صناديق الثروة السيادية في اقتصاد الدول النفطية (دراسة مقارنة)، بحث منشور في مجلة رسالة حقوق - جامعة ميسان، العدد الثاني، السنة الثالثة عشرة، 2021، الصفحات 479-480.

(46) نشر الدستور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (4012) في 2005/12/28.

• الفرع الأول : الأساس الدستوري لإنشاء الصناديق السيادية

ويتمثل في النصوص الدستورية التي تُعد الأساس الدستوري لإنشاء الصناديق السيادية في العراق، وحيث أن المشرع الدستوري العراقي لم يَقم بتنظيم الصناديق السيادية في الدستور، إلا إن ذلك لا يعني عدم دستورية إنشاء صندوق سيادي في العراق حيث ينتهي بنا الأمر إلى وجود إشارات ضمنية مشجعة يمكن اتخاذها كأساس لإقامة صندوق سيادي عراقي، وهي :

1. ورد في ديباجة الدستور العراقي الدائم لسنة 2005 عبارة (نحن أبناء وادي الرافدين... لم يثتنا التكفير والإرهاب من أن نمضي قدماً لبناء دولة القانون، ولم توقفنا الطائفية والعنصرية من أن نسير معاً لتعزيز الوحدة الوطنية، وانتهاج سُبُل التداول السلمي للسلطة، وتبني أسلوب التوزيع العادل للثروة، ومنح تكافؤ الفرص للجميع⁽⁴⁷⁾، يمكن أن نعتبر أن هذه المقدمة الواردة في ديباجة الدستور الإشارة الأولى لتشجيع إقامة صناديق سيادية في العراق واتخاذها كأساس لبناء الصناديق السيادية في العراق، فضلاً عن إن عبارة (وتبني أسلوب التوزيع العادل للثروة) إذ إنَّ العدالة في توزيع الثروات تتحقق بصورة وافية بمراعاة حقوق الجيل الحالي والأجيال القادمة فيما يتعلق بالثروات الطبيعية الناضبة كالنفط الذي يعد أهم مصدر لثروات العراق. حيث بات من الضرورة بمكان إبقاء جزء من تلك الثروة للأجيال القادمة وعدم حرمانها من حقوقها في هذه الثروة، وهو ما يمكن أن يحدث من خلال إنشاء صندوق أو أكثر من الصناديق السيادية، تضمن التوزيع العادل للثروات في البلاد وبالتالي يكون ذلك تطبيقاً سليماً للدستور⁽⁴⁸⁾.

2. نص المادة (14) من الدستور التي نصت على أن (العراقيون متساوون أمام القانون دون تمييز بسبب الجنس أو العرق أو القومية أو الأصل أو اللون أو الدين أو المذهب أو المعتقد أو الرأي أو الوضع الاقتصادي أو الاجتماعي). إنَّ مبدأ المساواة الذي نص عليه المشرع الدستوري العراقي في هذه المادة يمكن اتخاذه كأساس لإنشاء صندوق سيادي في العراق، فعبرة (العراقيون متساوون أمام القانون...) جاءت مطلقة تشمل كل عراقي مولود وآخر يولد في المستقبل، وبعبارة أخرى العراقيون من الجيل الحالي والأجيال المقبلة متساوون أمام القانون ودون أي تمييز في المجالات المذكورة في النص، وهذه إشارة ضمنية لإقامة صندوق سيادي يضمن حقوق جميع العراقيين ويضمن عدم التمييز بينهم من الجيل الحالي والأجيال المستقبلية في الاستفادة من ثروات البلد وخاصة النفط وما يُدر من عوائد طائلة على الدولة العراقية، ويضمن حق التمتع بثروات البلاد الذي يكون الصندوق السيادي وسيلة جيدة لتحقيقه كونه يضمن التوزيع العادل للثروات بين الأجيال. ومن الجدير بالذكر أن النص الدستوري الذي يتعلق بالمساواة لا يشكل مبدأً توجيهياً وتوصية فحسب، وإنما نص أساسي ودقيق يفرض على السلطة القضائية واجب العمل على التأكد من أن بقية السلطات في الدولة قد راعت هذا المبدأ والتزمت به لضمان عدم انتهاكه وبخلافه فلها أن تأمر تلك السلطات بعدم تطبيق القوانين أو القرارات المخالفة له⁽⁴⁹⁾.

3. نص المادة (25) من الدستور والتي نصت على أن (تكفل الدولة إصلاح الاقتصاد العراقي وفق أسس اقتصادية حديثة وبما يضمن استثمار كامل موارده، وتنويع مصادره...) إنَّ عبارة تنويع مصادره أي تنويع مصادر الاقتصاد العراقي يمكن الاستناد إليها كأساس لإقامة وتشجيع تأسيس الصناديق السيادية ذاك أنَّ تنويع المصادر هي من أهم وظائف الصناديق السيادية، وإحدى الوسائل الضرورية لتحقيق التنمية المستدامة والتخلص من الاقتصاد الريعي أو الاقتصاد أحادي الجانب⁽⁵⁰⁾، ويتحقق التنويع الذي ذكره المشرع الدستوري في نص المادة أعلاه من خلال استغلال العوائد النفطية وتساعد الصناديق السيادية في إحداث هذا التنويع عن طريق الاستثمار في مختلف القطاعات الاقتصادية داخل الاقتصاد الواحد والذي من شأنه إحداث تكامل قطاعي بين القطاعات الاقتصادية المختلفة⁽⁵¹⁾.

4. نص المادة (26) من الدستور والتي نصت على أن (تكفل الدولة تشجيع الاستثمارات في القطاعات المختلفة وينظم ذلك بقانون)، حيث يمكن الاستناد إلى هذه المادة كأساس لإنشاء صناديق سيادية في العراق وذلك لأن المشرع أشار في هذا النص إلى واجب الدولة في تشجيع الاستثمار في جميع القطاعات ويأتي في مقدمتها القطاع العام وهو ما يؤكد بما لا يدع مجالاً للشك قانونية إنشاء الصناديق السيادية التي تنشط العمل الاستثماري سواء في داخل العراق أو خارجه من خلال استخدام الأموال الكبيرة التي تملكها أصولها.

5. نص المادة (108) من الدستور والتي نصت على إنه (يجوز استحداث هيئات مستقلة أخرى حسب الحاجة والضرورة بقانون)، إنَّ إيراد هذه المادة في صُلب الدستور هي إشارة إيجابية وصريحة على إمكانية إنشاء صندوق أو صناديق سيادية في العراق، فهي أجازت إمكانية إنشاء هيئة مستقلة في الدولة كبقية الهيئات الأخرى منها المفوضية العليا المستقلة للانتخابات وهيئة النزاهة وغيرها من الهيئات التي نصت عليها المادتان (102) و (107) من الدستور، مما يعني أنَّه يمكن في المستقبل القريب إنشاء صندوق سيادي لغرض المحافظة على حقوق الأجيال القادمة، من خلال إدارة فوائض الدولة من مختلف مصادرها تحقيقاً للتنمية المستدامة والتنويع الاقتصادي، ويمكن أن تمنح هذه الهيئة الاستقلالية الكاملة لإدارة الصندوق وبما يتفق مع مبادئ سانتياغو بشكل عام، وتراعي معايير الشفافية والحوكمة.

(47) ينظر ديباجة الدستور العراقي الدائم لسنة 2005.

(48) د. أحمد الدخيل، المصدر السابق، ص 72.

(49) د. شورش حسن عمر و د. خاموش عمر عبد الله، الحق في المساواة وموقف القضاء الدستوري منه، بحث منشور في مجلة العلوم القانونية، المجلد 32، العدد الثاني، 2017، ص 108.

(50) بعد العراق دولة ذات اقتصاد ريعي بامتياز يعتمد بصورة كبيرة على الدخل المتأتي من استخراج النفط وتصديره بعد أن تعرضت قطاعاته غير النفطية إلى الدمار، كما يكون الدخل الريعي الوسيلة الرئيسة لتمويل ميزانية الدولة السنوية، للمزيد حول هذا الموضوع ينظر : د. محمد علي زيني، الربيع والحكومة العراقية وميزانية 2018، بحث منشور في مجلة قضايا استراتيجية، العدد 6، 2018، ص 55. وكذلك : د. أحمد بريهي علي، اقتصاد النفط والاستثمار النفطي في العراق، الطبعة الأولى، الناشر: بيت الحكمة، بغداد، 2011.

(51) د. لنجه صالح حمه طاهر، المصدر السابق، ص 70.

6. نص المادة (111) من الدستور والتي نصت على أن (النفط والغاز هو ملك كل الشعب العراقي في كل الأقاليم والمحافظات)، على الرغم من عمومية نص هذه المادة الدستورية وأن المشرع الدستوري لم ينظم فيها الكيفية التي ستكون عليها هذه الملكية، بيد أنه - أي المشرع - في هذه المادة أكد على أن النفط والغاز هو ملك كل الشعب العراقي وهذا الحق دونه دستور 2005 لأول مرة وعلى نحو لم يذكر في أي دستور عراقي سابق لهذا الدستور، وإن ثروة النفط والغاز هي ملك كل الشعب العراقي، وله الحق في الاستفادة من هذه الثروات وذلك من خلال استغلالها واستخدامها الاستخدام الأمثل على النحو الذي يمكن جميع أبناء الشعب من الاستفادة منه قبل نضوبه وحتى بعد نضوبه من خلال استغلال فوائضه وإدخاله في مشاريع تدر على الدولة أرباحاً طائلة تعود بنفع كبير على جميع أبناء الشعب من الجيل الحالي والأجيال المستقبلية والسبيل القويم إلى ذلك يكون بإنشاء صناديق سيادية، وعليه فإن هذه المادة هي ركيزة مشجعة لإنشاء صندوق سيادي في العراق ليضمن حقوق الشعب والجيل المقبل من النفط والغاز التي هي ثروة مملوكة لهم⁽⁵²⁾.

• الفرع الثاني : الأساس التشريعي لإنشاء الصناديق السيادية

لم يعد النشاط الأساسي للدولة مقتصرًا على الوظائف التقليدية كما هو معهود سابقاً، وإنما بدأت تتدخل بالأنشطة التي تسهم في تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية في البلاد، واتخذ ذلك أشكالاً متعددة من أهمها مشاريع القوانين المالية التي تقترحها السلطة التنفيذية وتقدمها لمجلس النواب⁽⁵³⁾، وفي العراق لم يشرع قانون واحد عام يحكم مسألة إنشاء الصناديق السيادية، وتأسيساً على ذلك سنتناول التشريعات التي أصدرها المشرع العراقي والتي أنشئت بموجبها صناديق سيادية في العراق وكما يأتي:

✓ أولاً : الأساس القانوني للصندوق العراقي للتنمية الخارجية (IFED): أنشئ هذا الصندوق بموجب القانون رقم (77)

لسنة 1974 والصادر بموجب قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) رقم (636) في 1974/6/6، وقد عرفته المادة الأولى من القانون بأنه مؤسسة مالية عراقية ذات شخصية معنوية واستقلال مالي وإداري ويكون مقره في بغداد وله إنشاء فروع أو مكاتب أو التوكيل خارج العراق حسبما تقتضيه أعماله. ويعمل الصندوق على تمويل جزء من خطط التنمية بإنشاء وتوسيع أو تطوير المشروعات الإنمائية في الدول العربية والبلدان النامية عن طريق منح تلك المشروعات القروض المتوسطة أو طويلة الأجل بشروط ميسرة، والتعاون والتنسيق مع صناديق التنمية العربية والدولية التي يساهم العراق فيها وغيرها من صناديق التنمية ذات الأغراض المشابهة⁽⁵⁴⁾، كما يعمل الصندوق على متابعة علاقات العراق المالية الخارجية المتعددة الأطراف والثنائية وكل ما يتعلق بإدارة مساهماته في المنظمات والصناديق والهيئات والشركات الدولية والإقليمية المشتركة وكل ما له علاقة باتفاقات القروض والاتفاقات الضريبية⁽⁵⁵⁾، وتتكون موارد الصندوق المالية من رأسماله⁽⁵⁶⁾، وكذلك الاحتياطي العام المتراكم، والقروض التي يحصل عليها الصندوق بما لا يتجاوز ضعف رأس المال المقرر والاحتياطي العام المذكورين آنفاً⁽⁵⁷⁾، وقد قرر المشرع إعفاء الصندوق من الضرائب والرسوم كافة، كما اعتبر أمواله وممتلكاته من الأموال العامة⁽⁵⁸⁾. وقد صدر النظام رقم (34) لسنة 1977 الخاص بالصندوق⁽⁵⁹⁾، كما صدر مؤخراً النظام الداخلي للصندوق رقم (1) لسنة 2023 الذي يبين تشكيلات الصندوق ومهام تلك التشكيلات⁽⁶⁰⁾. واستناداً إلى النظام الداخلي للصندوق العراقي للتنمية الخارجية فإن قسم الاستثمارات معني بإدارة ومتابعة استثمارات الصندوق العراقي للتنمية الخارجية في جمهورية العراق الخارجية المتمثلة في مساهمته في رؤوس أموال الشركات العربية المشتركة التي تتوزع في عدد من الدول العربية، ويبلغ عددها (30) شركة، ويتركز الاستثمار فيها قطاعياً على المشاريع (الصناعية والمالية والنقل والزراعة والنفط)⁽⁶¹⁾. إلا أنها تعد استثمارات محدودة جداً حيث نرى ضرورة إعادة صياغة أحكام القانون الخاص بالصندوق العراقي للتنمية الخارجية بما يحقق انطلاقة جديدة للصندوق للقيام بمهمته في المشاركة بتنمية الاقتصاد العراقي.

✓ ثانياً: الأساس القانوني لصندوق تنمية العراق (DFI): تم تأسيس صندوق التنمية العراقي في 15 أيار عام 2003 بموجب الفقرة (12) من قرار مجلس الامن الدولي رقم (1483) لسنة 2003⁽⁶²⁾، وما تلاها في الفقرات (13، 14، 20)

(52) د. لنجه صالح حمه طاهر، المصدر السابق، ص 71.

(53) ينظر: قاسم محسن بديوي ود. عمار فوزي كاظم المياحي، التقييم القانوني لطبيعة الدور التشريعي لمشاريع القوانين المالية التي تقترحها اللجان النيابية في مجلس النواب العراقي، بحث منشور في مجلة العلوم القانونية، المجلد 38، العدد الثاني، 2023، ص 781.

(54) ينظر نصوص الفقرات (1-6) من المادة الثانية من قانون الصندوق العراقي للتنمية الخارجية رقم (77) لسنة 1974.

(55) ينظر الفقرة (7) من المادة الثانية من قانون الصندوق العراقي للتنمية الخارجية رقم (77) لسنة 1974. والمعدلة بموجب المادة (2) من القانون رقم (2) لسنة 1998، منشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (3720) في 1998/5/4.

(56) يتكون رأسمال الصندوق العراقي للتنمية الخارجية حسب المادة الثالثة من قانونه من مائتي مليون دينار عراقي تدفع مباشرة من الميزانية العامة للدولة، ويضاف إليه مبالغ مساهمات العراق في رساميل صناديق التنمية العربية والدولية، فضلاً عن مساهمات وزارة المالية في رؤوس أموال الشركات العربية المشتركة.

(57) ينظر المادة (4) من قانون الصندوق العراقي للتنمية الخارجية.

(58) ينظر المادتين (12 و 13) من قانون الصندوق العراقي للتنمية الخارجية.

(59) نشر النظام في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (2621) في 1977/11/14.

(60) نشر النظام الداخلي في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (4730) في 2023/7/31.

(61) ينظر موقع الصندوق العراقي للتنمية الخارجية على الرابط: <https://ifed.mof.gov.iq>

(62) نصت الفقرة (12) من القرار المرقم (2003/1483) الذي اتخذ مجلس الأمن في جلسته المرقمة 4761 في 2003/5/22 بأن مجلس الأمن (يشير إلى إنشاء صندوق تنمية للعراق يوضع في عهدة البنك المركزي للعراق، ويقوم بمراجعة حساباته =محاسبون عموميون مستقلون يقرهم المجلس الدولي للمشورة والمراقبة لصندوق التنمية للعراق ويتطلع إلى عقد اجتماع مبكر للمجلس الدولي للمشورة والمراقبة، الذي سيكون من بين أعضائه ممثلون مؤهلون على النحو الواجب للأمين العام، والمدير الإداري لصندوق النقد الدولي، والمدير العام للصندوق العربي للإنماء الاقتصادي والاجتماعي، ولرئيس البنك الدولي)، منشور على موقع الأمم المتحدة / مجلس الأمن الدولي على الإنترنت على الرابط :

الذي أشار الى إنشاء صندوق تنمية للعراق يوضع في عهدة البنك المركزي العراقي تودع فيه جميع صادرات العراق من مبيعات النفط والغاز ويتم استخدام أموال الصندوق بشفافية، فهو حساب احتياطي بالعملة الأجنبية ويقع ضمن العمليات المتعلقة باستثمار الاحتياطيات الدولية والغرض مواجهة الحالات العرضية والطارئة في الموازنة العامة ويعد صندوق تنمية العراق بمثابة حساب مصرفي مفتوح لدى البنك الاحتياطي الفدرالي تودع فيه كل إيرادات النفط⁽⁶³⁾، وكانت تستقطع منه نسبة (5%) تذهب إلى لجنة التعويضات لتحويل إلى دولة الكويت لتسديد التعويضات البالغة (52) مليار دولار في حينها وما تبقى وهو نسبة (95%) تكون حصة صندوق تنمية العراق في الحساب المفتوح باسم البنك المركزي العراقي لمصلحة جمهورية العراق⁽⁶⁴⁾، ويعد الاقتصادي الأمريكي (ستيفن كلمونز) أول من طرح فكرة إنشاء صندوق تنمية العراق وهو نائب مؤسسة أمريكا الجديدة للأبحاث في مقال نشره بتاريخ 2003/4/9 حول فكرة تطبيق تجربة الأسكا في توزيع عوائد النفط في العراق عن طريق العمل على إقامة ما يسمى (بصندوق العراقيين) الذي يخصص ما يقارب (40%) من عوائد النفط وتوزيعها مباشرة على المواطنين، شرط ان يتم استثماره بمختلف أدوات الاستثمار وتوزع عوائده بعدالة بين المواطنين⁽⁶⁵⁾، وقد طرحت فكرة إنشاء صندوق سيادي أيضا من الاقتصادي (توماس بالي) الذي دعا الى تطوير الأفكار التي طرحت بخصوص تطبيق نموذج الأسكا في العراق. وكل هذه الدعوات كان لها الأثر الكبير في إنشاء صندوق تنمية العراق⁽⁶⁶⁾. أما عن مصدر أموال الصندوق فتتمثل أهمها في رأس المال الأساسي المساهم به من الدولة بمبلغ (50) مليار دينار عراقي و(50) مليون يورو. وكذلك المبالغ المقدمة من مجلس الوزراء والمقررة من مجلس النواب والمحددة لدعم التنموي الاقتصادي والمنتجات والخدمات المحددة بموجب هذا القانون، والمنح والتبرعات والانتماء المالي الذي يحصل عليه الصندوق من المصارف التجارية الأجنبية والعراقية أو المؤسسات المالية الأخرى. هذا وتتفق مع الرأي الفقهي الذي يرى بأن صندوق تنمية العراق (DFI) هو أحد الصناديق السيادية التي تعمل على مواجهة الحالات العرضية والطارئة في الموازنة العامة، وعلى هذا الأساس يجري اقتراح تسعير برميل النفط لأغراض تحديد إيرادات الموازنة العامة بواقع أقل من الأسعار العالمية المعتمدة للبرميل الواحد، وذلك بغية تركيز موارد إضافية في الصندوق بموجب الفروقات السعرية الافتراضية، ولغاية واضحة تتعلق باعتماد سياسات استقرار وانسيابية عالية في تمويل النفقات العامة عند تعرض موارد البلاد المالية إلى تقلبات مفاجئة أو غير مرغوبة خلال السنة المالية⁽⁶⁷⁾.

✓ **ثالثاً: الأساس القانوني لصندوق المواطن وصندوق الأجيال:** أسس المشرع العراقي شركة النفط الوطنية العراقية وذلك بموجب القانون رقم (4) لسنة 2018، وهي شركة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري، ويمثلها رئيسها أو من يخوله، وترتبط بمجلس الوزراء، ويكون مركز الشركة في بغداد ولها فتح فروع في المحافظات المنتجة ومكاتب داخل العراق بطلب من رئيسها وموافقة مجلس الإدارة، وخارج العراق بعد مصادقة مجلس الوزراء، وتمارس أعمالها في جميع أراضي جمهورية العراق ومياهه الإقليمية وجرفه القاري وخارج العراق نيابة عن الدولة العراقية⁽⁶⁸⁾، ويأتي تشريع هذا القانون لغرض ضمان استكشاف وتطوير وإنتاج وتسويق الموارد النفطية في الحقول والأراضي المخصصة لها بموجب القانون نيابة عن الدولة العراقية ولزيادة الإنتاج وتطوير الصناعة النفطية والغازية والمرافق والمنشآت ذات العلاقة وأساليب العمل على أساس الكفاءة والمرونة والتنافسية لتعزيز الإيرادات لصالح الشعب العراقي وعلى وفق المعايير الدولية المعترف بها مما يتطلب تشكيل شركة عامة مملوكة بالكامل للدولة ولغرض العمل على ترسيخ مفهوم ملكية الشعب للنفط والغاز فقد قرر المشرع العراقي استحداث هذه الشركة باسم (شركة النفط الوطنية العراقية-Iraq National Oil Company (INOC)) واستحداث تشكيلات متخصصة ضمن هيكلها التنظيمي بما يتناسب ودورها في إدارة وتطوير الحقول النفطية والغازية المنتجة والمكتشفة للرفق بصناعة النفط والغاز وتطوير مختلف قطاعات الطاقة الأخرى في العراق⁽⁶⁹⁾. وقد نظمت المادة (12) من القانون الأحكام الخاصة بإيرادات الشركة وتوزيع أرباحها، حيث خصصت الفقرة (ثانياً) منها نسبة لا تتجاوز (90%) تسعون بالمائة من أرباح الشركة تؤول الى خزينة الدولة وتحدد نسبتها في قانون الموازنة الاتحادية، والباقي من أرباح الشركة يوزع أهمها إلى (70)؛ رأس مال الشركة، وكذلك إلى (صندوق المواطن) حيث توزع على أسهم متساوية القيمة لجميع المواطنين المقيمين في العراق، وحسب الأولوية لشرائح المجتمع، ولا يجوز بيع وشراء أو توريث الأسهم وتسقط عند الوفاة، كما تذهب نسبة من الأرباح إلى (صندوق الأجيال)، وبهدف الاستثمار لصالح الأجيال، وقد ترك القانون لمجلس إدارة الشركة إصدار تعليمات لما ورد في الفقرة المذكورة من هذه المادة بموجب النظام الداخلي⁽⁷¹⁾. وقد ألغت المحكمة الاتحادية العليا - كما أسلفنا- في

<https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n03/368/51/pdf/n0336851.pdf>

(63) د. رعد محمد نجم و سوزان محمد عز الدين، مدى توافق صندوق تنمية العراق لمتطلبات صناديق الثروة السيادية دراسة تحليلية للأطار القانوني والهيكلي المؤسسي على وفق معايير سنيتاغوا، مجلة العلوم الاقتصادية والإدارية، المجلد 22، العدد 78، كلية الإدارة والاقتصاد، جامعة بغداد، 2016، ص 226.

(64) حيث أن العراق سدد آخر دفعة من التعويضات المرتبطة بغزوه للكويت البالغة (4، 52) مليار دولار وذلك بتاريخ 21 كانون الأول ديسمبر/ 2021. ينظر موقع البنك المركزي العراقي على الرابط : <https://cbi.iq/news/view/1903>

(65) حسن لطيف كاظم وآخرون، إشكالية الدور التنموي لصناديق الثروة السيادية مع إشارة خاصة إلى إمكانية إنشاء صندوق سيادي في العراق، مجلة دراسات اقتصادية، بيت الحكمة، العدد 30، 2013، ص 47.

(66) د. فلاح حسن ثويني و د. خالد شامي ناشور، المصدر السابق، ص 208.

(67) د. مظهر محمد صالح، المصدر السابق، ص 5.

(68) ينظر المادة (2) من قانون شركة النفط الوطنية العراقية رقم (4) لسنة 2018.

(69) ينظر الأسباب الموجبة لقانون شركة النفط الوطنية العراقية رقم (4) لسنة 2018.

(70) ينظر المادة (12/ثالثاً) من قانون شركة النفط الوطنية العراقية.

(71) ينظر المادة (12/ ثالثاً/ 2/ و) من قانون شركة النفط الوطنية العراقية.

قرارها في الدعوى المرقمة (66) وموحداتها 71 و157 و224/ اتحادية/ إعلام/ 2018) في 2019/1/23، بعض المواد في قانون شركة النفط الوطنية العراقية رقم (4) لسنة 2018، ومنها المادة (12) وذلك لتعارضها مع أحكام المواد (78) و(80/ أولاً وثانياً) و (106) و (111) و (112) من الدستور العراقي. وبالتالي نرى أنه لا وجود قانوني لهذين الصندوقين كونهما فقدا أهم أسس وجودهما وهو الإيرادات المالية بموجب قرار الحكم المذكور.

✓ **رابعاً : الأساس القانوني لصندوق العراق للتنمية:** نصت المادة (42) من قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنوات المالية (2023 - 2024 - 2025) ذي الرقم (13) لسنة 2023، على أن ((يؤسس صندوق يسمى (صندوق العراق للتنمية) يهدف إلى تحسين البيئة الاستثمارية الجاذبة وإطلاق التنمية الاقتصادية والاجتماعية المستدامة برأسمال قدره (1,000,000,000,000) تريليون دينار مع مراعاة التمثيل السكاني في المحافظات غير المنتظمة بإقليم ويرتبط بمجلس الوزراء ويتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري ويتفرع عنه صناديق تخصصية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري وتنظم تشكيلاتها ومهامها بنظام يصدره مجلس الوزراء)). ومما لا شك فيه أن تأسيس صندوق سيادي استناداً لنص في قانون الموازنة العامة إتجاه غير محمود نظراً لطبيعة هذا النوع من القوانين المؤقتة التي تسري أثناء السنة المالية (أو السنوات المالية المحددة في القانون المذكور)، ونرى أنه كان الأجدر بالمشروع العراقي أن يشرع قانوناً خاصاً بالصندوق يبين مهامه وأهدافه ومصادر تمويله ومجالات عمله، كما نرى أن مسألة تأسيس صندوق العراق للتنمية بموجب قانون الموازنة ذو الطبيعة المؤقتة تثير إشكالية الطعن في دستورية تأسيس ذلك الصندوق لا سيما وأن المحكمة الاتحادية العليا قد حددت مدة الطعن بقانون الموازنة السنوية بمدة (30) يوماً من نشره فكيف سيكون الأمر مع قانون الموازنة العامة متوسطة الأجل، مما يجعل أحداث آثارها في المراكز القانونية بما يحقق المصلحة الشخصية في الطعن بدستوريتها وتعارضها مع الدستور متصوراً لمدة أطول من سنة سواء بحدوث التأثير أو التعارض أم بالكشف عنه، ونتفق مع أستاذنا الدكتور علي هادي عطية فيما يراه من إن مدة الموازنة المتوسطة الأجل تستطيل لثلاث سنوات مع وجود فرضية تعديلها في السنة الثانية لنفاذها تنفي علة تحديد مدة للطعن ويمكن أن توجه المطاعن كلما توافرت الشرائط اللازمة لتحريكها خارج المدة التي حددت للطعن بالموازنة العامة السنوية⁽⁷²⁾.

وعلى كل حال فقد أصدر مجلس الوزراء؛ تنفيذاً للنص المذكور نظام صندوق العراق للتنمية رقم (3) لسنة 2023⁽⁷³⁾، الذي ربطه بمجلس الوزراء ونص النظام أن يكون مقر الصندوق في بغداد وله فتح فروع ومكاتب في داخل العراق وخارجه، ويهدف الصندوق – فضلاً عن الهدف المذكور آنفاً – إلى تنمية الموارد الاقتصادية للعراق غير النفطية وتنويعها عن طريق تمويل المشروعات الاستثمارية، وإيجاد الحلول للآزمات الاقتصادية والاجتماعية والبيئية عن طريق استقطاب رؤوس الأموال والتكنولوجيا والقوى البشرية وتحويلها إلى فرص استثمارية، ويهدف الصندوق إلى تهيئة فرص العمل من خلال المشروعات الاستثمارية التي يعرضها الصندوق، كما يعمل الصندوق على تطوير رأس المال البشري والمهارات لتكون متلائمة مع متطلبات قيادة الأعمال وسوق العمل، ويمارس الصندوق العديد من المهمات وأهمها؛ الاستثمار في المشروعات التي تعالج الآزمات الاقتصادية والبيئية والاجتماعية، والاستثمار بمفرده أو مع الغير في تأسيس الشركات أو الصناديق، أو في زيادة رأس مالها أو الاستثمار في الأوراق المالية وفقاً لسياسة الاستثمار التي يقرها مجلس إدارة الصندوق وشراء الأصول الثابتة والمنقولة وبيعها وتأجيرها واستثمارها واستغلالها والانتفاع بها.

ولغرض منح الصندوق المكانة الاقتصادية المهمة والصلاحيات المالية المناسبة فقد قرر النظام ان يكون للصندوق مجلس إدارة يمثل الجهة العليا له ويتكون من سبعة أعضاء ويكون رئيس مجلس الوزراء رئيساً له، أما عن أعضاء المجلس فهم ثلاثة أعضاء من الجهات الحكومية وثلاثة أعضاء يمثلون القطاع الخاص، ويجري إختيار الأعضاء بترشيح من رئيس مجلس الوزراء وموافقة مجلس الوزراء⁽⁷⁴⁾. وتتكون موارد الصندوق مما يخصص له من الموازنة العامة الاتحادية، والمساعدات المنح والهبات المالية والعينية المقدمة من الدول والمنظمات، وكذلك القروض الداخلية والخارجية وأية مصادر أخرى تنص عليها القوانين والأنظمة النافذة⁽⁷⁵⁾. وتخضع حسابات الصندوق لرقابة وتدقيق ديوان الرقابة المالية الاتحادي بالإضافة إلى تدقيق إحدى شركات التدقيق الدولية وتنتشر نتائج التدقيق على الموقع الإلكتروني للصندوق، مما يعكس -برأينا- رغبة المشروع التنفيذي العراقي في انتهاز الشفافية والعناية في عمل الصندوق.

ومما تجدر الإشارة إليه أن نظام الصندوق العراقي للتنمية رقم (3) لسنة 2023، أضاف أحكاماً جديدة لم ينص عليها قانون الموازنة العامة الاتحادية تبدو – من وجهة نظرنا - غير دستورية ذلك أنها تعد خروجاً على مبدأ المشروعية وهي ما نصت عليه الفقرة (عاشراً) من المادة السابعة منه إذ خولت مجلس إدارة الصندوق القيام بمهمة (تأسيس صناديق تخصصية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري تعمل على حل المشكلات في قطاع محدد، وإلغاء أحد الصناديق التخصصية أو استبدال صندوق بآخر ضمن صندوق العراق للتنمية) حيث إن المفترض أن يكون إنشاء الصناديق السيادية بتشريع قانون لا أن تعطى هذه الصلاحية بقرار إداري يصدر عن سلطة إدارية وهي (مجلس إدارة صندوق العراق للتنمية) لا سيما أنه من المؤكد أن

(72) ينظر استاذنا الدكتور علي هادي عطية الهلالي، مدة الطعن بعدم دستورية قانون الموازنة العامة متوسطة الاجل في ظل قرار المحكمة الاتحادية العليا بالعدد (155) وموحدتها 163/ اتحادية / 2022) بحث منشور في مجلة العلوم القانونية، المجلد 39، العدد الاول، 2024، الصفحات 644-648، كما ينظر نص القرار المذكور آنفاً منشور على موقع المحكمة الاتحادية العليا على الإنترنت على الرابط:

https://www.iraqfsc.iq/krarid/155_fed_2022.pdf

(73) صدر النظام بقرار مجلس الوزراء المرقم (23405) المتخذ في جلسته الاعتيادية الثامنة والعشرين المنعقدة في 2023/7/11، نشر النظام في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (4731) في 2023/8/7.

(74) ينظر المواد (5-1) من نظام الصندوق العراقي للتنمية.

(75) ينظر المادة (12) من نظام الصندوق العراقي للتنمية.

يتضمن قرار التأسيس جنية مالية تتمثل في تخصيص مبلغ كبير ليكون رأس مال للصندوق السيادي الجديد، فضلاً عن ذلك أننا لو عدنا لنص المادة (42) من قانون الموازنة العامة الاتحادية رقم (13) لسنة 2023 لوجدنا أنه أشار إلى أنه خول مجلس الوزراء بتنظيم تشكيلات ومهام الصناديق التخصصية الفرعية بنظام يصدره مجلس الوزراء وليس بقرار مجلس إدارة صندوق العراق للتنمية. لذا ندعو المشرع التنفيذي العراقي إلى تدارك هذا الخطأ وتعديل النظام بما ينسجم وأحكام القانون. كما ندعو أيضاً إلى أن يكون تشكيل مجلس إدارة الصندوق من ذوي الكفاءات العلمية ومن ذوي الاختصاص في مجال العمل المالي والمصرفي، وضرورة إعداد هيكل سليم للحكومة وإدارة المخاطر بشكل أساسي يكفل تنفيذ كل الأهداف التشغيلية والاستثمارية للصندوق، والاستثمار في المشاريع ذات المساس بالأمن القومي والاقتصادي، وإتباع أعلى درجات الشفافية في العمل بما يسهم في توفير الاستقرار ودعم التنمية الاقتصادية للبلاد.

المطلب الثاني : معوقات إنشاء الصناديق السيادية وسبل حلها

سنقتصر في هذا المطلب على بيان المعوقات القانونية لإنشاء الصناديق السيادية، والتي تتمثل في جملة من النصوص الدستورية التي تضمنها الدستور العراقي الدائم لسنة 2005 والتي تمثل بنظر الباحث نوعاً من العراقيل في سبيل إنشاء مثل هذه الصناديق.

• الفرع الأول : معوقات إنشاء الصناديق السيادية

هناك الكثير من النصوص الدستورية التي تمثل معوقاً لإنشاء الصناديق السيادية في العراق، والتي نرى وجوب إصلاحها قبل الشروع في إنشاء صندوق سيادي للعراق كونها تساهم في رعد الاقتصاد العراقي بعوائد مالية على المستوى البعيد واستثمار تلك العوائد المالية التي يمكن أن تتوفر نتيجة ما يُعرف (بالطفرات النفطية)⁽⁷⁶⁾، ومن هذه النصوص الدستورية:

1. نصت المادة (112) من الدستور على أن تقوم الحكومة الاتحادية بإدارة النفط والغاز المستخرج من الحقول الحالية مع حكومات الاقاليم والمحافظة المنتجة على أن 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. كما ألزمت الفقرة الثانية من المادة ذاتها الحكومة الاتحادية وحكومات الاقاليم والمحافظة المنتجة معاً برسم السياسات الاستراتيجية اللازمة لتطوير ثروة النفط والغاز بما يحقق أعلى منفعة للشعب العراقي معتمدة أحدث تقنيات مبادئ السوق وتشجيع الاستثمار، أن التأمل في هذا النص يجده من أهم معوقات إنشاء الصناديق السيادية في العراق كونه يخل بهيئة الحكومة الاتحادية وينزع منها سيادتها على ثرواتها الطبيعية، وبموجب نص هذه المادة تقوم الحكومة الاتحادية بإدارة النفط والغاز المستخرج من الحقول (الحالية) وسكت النص الدستوري عن الحقول المكتشفة في المستقبل بعد تشريع الدستور، وبموجب هذا النص فإنه يُسمح للإقليم باستثمار حقول النفط الجديدة وإدارتها بعيداً عن سلطة الحكومة الاتحادية، وهو ما حدث فعلاً حيث ألغت المحكمة الاتحادية العليا في قرارها في الدعوى المرقمة (66) وموحداتها 71 و157 و224/ اتحادية/ إعلام/ 2018 في 2019/1/23⁽⁷⁷⁾، بعض المواد في قانون شركة النفط الوطنية العراقية رقم (4) لسنة 2018⁽⁷⁸⁾، ومنها المادة (12) والتي بينت الإيرادات المالية للشركة وأرباحها وأوجه توزيعها، كما تضمنت تأسيس (صندوق المواطن، وصندوق الأجيال)، وذلك لتعارضها مع أحكام المواد (78) و(80)/ أولاً وثانياً و (106) و (111) و (112) من الدستور العراقي، مع الإشارة إلى أن صندوق الأجيال يعد صندوقاً سيادياً يهدف إلى الاستثمار لصالح الأجيال⁽⁷⁹⁾.

2. نصت المادة (115) من الدستور على أنه كل ما لم ينص عليه في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية يكون من صلاحية الاقاليم والمحافظة غير المنتظمة في إقليم والصلاحيات الأخرى المشتركة بين الحكومة الاتحادية والاقاليم تكون الأولوية فيها لقانون الاقاليم والمحافظة غير المنتظمة في إقليم في حالة الخلاف بينهما، إن استقراء هذا النص يدل بوضوح على أن المشرع العراقي اتجه نحو تقوية اختصاصات الاقاليم والمحافظة غير المنتظمة في إقليم على حساب اختصاص الحكومة الاتحادية، كما سأل في المراكز القانونية بين الاقاليم من جهة والمحافظة غير المنتظمة في إقليم من جهة أخرى وهو اتجاه غريب وغير مألوف في النظم الفيدرالية، وعلى كل حال فإن هذه المادة الدستورية موضوع البحث تعد من أهم العقبات التي تواجه إنشاء صناديق سيادية في العراق، إذ إنها أصبحت السبب الرئيس في تنازع الاختصاص بين الحكومة الاتحادية وحكومات الاقاليم والمحافظة غير المنتظمة في إقليم، ووفقاً لهذا النص تفقد الحكومة الاتحادية مبالغ مالية كبيرة من واردات النفط خاصة تلك المتأتية من الحقول المكتشفة بعد صدور الدستور عام 2005 باعتبار أن النص حدد اختصاص الحكومة الاتحادية بالحقول (الحالية) مما خلق صراعاً مستمراً بين حكومة إقليم كردستان والحكومة الاتحادية حول الأحقية في عائدات النفط والجهة المختصة بإبرام العقود النفطية.

(76) تحدث الطفرة النفطية بسبب ارتفاع أسعار النفط نتيجة حدث سياسي أو اقتصادي محلي أو عالمي يترك أثراً في الاقتصاد العالمي حيث إن النفط يلعب دوراً حاسماً في الاقتصاد العالمي وسيظل كذلك، وقد حدثت عدة طفرات نفطية خلال القرن العشرين وبداية القرن الحالي أبرزها الطفرات النفطية الثلاث التي مرت بها دول الخليج العربي والتي حدثت أولها في المدة بين عامي 1973-1977، والثانية بين عامي 1979-1982، والثالثة بين عامي 2002-2008، وقد صاحب الطفرات الثلاث ظواهر وقضايا ذات أبعاد عالمية مرتبطة بشكل أو بآخر بأشكال التصرف بالعوائد النفطية للدول. للمزيد حول هذا الموضوع ينظر : ماجد عبد الله المنيف، المصدر السابق، الصفحات 54-72.

(77) ينظر نص القرار على موقع المحكمة الاتحادية العليا على الإنترنت على الرابط:-

https://iraqfsc.iq/krarid/66_fed_2018.pdf

(78) نشر القانون في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (4486) في 2018/4/9.

(79) ينظر المادة (12/ ثانياً/ د) من قانون شركة النفط الوطنية العراقية رقم (4) لسنة 2018.

وبالتأسيس على ما تقدم نرى أن المادة (115) من الدستور تعد من أهم العقبات التي تقف في سبيل إنشاء صندوق سيادي في العراق ذلك أن العائدات النفطية المتحصلة من نفط الإقليم لا تدخل في موازنة الدولة الاتحادية، وحيث إن الصناديق السيادية في البلدان النفطية ذات الإقتصاد الريعي ومنها العراق قائمة على الفائض في الموازنة المتحصل من بيع النفط الخام فإن هذه الصناديق ستفقد جزء كبير من الإيرادات المخصصة لها من فوائض الموازنة السنوية للدولة⁽⁸⁰⁾.

• الفرع الثاني : مقترحات إنشاء الصناديق السيادية في العراق

وأهم هذه المقترحات التي نود أن يأخذ بها المشرع العراقي :

1. ندعو المشرع الدستوري لتعديل جملة من النصوص الدستورية التي تضمنها الدستور العراقي الدائم لسنة 2005 ومنها المواد (25 و 112 و 115) والتي تمثل بنظر الباحث نوع من العراقيل في سبيل إنشاء مثل هذه الصناديق، حيث إن تلك النصوص تصطدم مع إنشاء الصناديق السيادية في العراق، إذ أن إنشاء تلك الصناديق يساهم في رفد الإقتصاد العراقي بعوائد مالية على المستوى البعيد.
2. نوصي المشرع العراقي إلى أن يكون تشكيل مجلس إدارة الصندوق العراقي للتنمية من ذوي الكفاءات العلمية ومن ذوي الاختصاص في مجال العمل الإقتصادي والمالي والمصرفي، وضرورة إعداد هيكل سليم للحوكمة وإدارة المخاطر بشكل أساسي يكفل تنفيذ كل الأهداف التشغيلية والاستثمارية للصندوق، والاستثمار في المشاريع ذات المساس بالأمن القومي والإقتصادي، وإتباع أعلى درجات الشفافية في العمل بما يساهم في توفير الإستقرار ودعم التنمية الإقتصادية للبلاد.
3. أن تأسيس صندوق سيادي استناداً لنص في قانون الموازنة العامة إتجاه غير محمود نظراً لطبيعة هذا النوع من القوانين المؤقتة التي تسري أثناء السنة المالية (أو السنوات المالية المحددة في القانون المذكور)، وندعو المشرع العراقي إلى تشريع قانون خاص بالصندوق العراقي للتنمية يبين مهامه وأهدافه ومصادر تمويله ومجالات عمله واستثماراته.
4. في ضوء اطلعنا على مجالات عمل الصندوق العراقي للتنمية الخارجية، وكذلك صندوق تنمية العراق والصندوق العراقي للتنمية فقد لاحظنا أنها استثمارات محدودة جداً حيث نرى ضرورة إعادة صياغة أحكام القوانين الخاصة بهذه الصناديق بما يحقق انطلاقة جديدة لها للقيام بمهمتها في المشاركة بتنمية الإقتصاد العراقي.

الخاتمة

بعد البحث في مفهوم الصناديق السيادية وتجربة إنشاء الصناديق السيادية في العراق فقد توصلنا إلى عدة نتائج ومقترحات ومن أهمها:

1. إن الصناديق السيادية مؤسسات مالية عامة لها شخصية معنوية مستقلة، ذات سيادة، مملوكة للدولة ويتم استثمار أموال هذه المؤسسات لتحقيق أهداف مالية واقتصادية واجتماعية طويلة الأمد تعود بنتائج إيجابية على الوضع الإقتصادي للدولة وعلى أجيالها المستقبلية. وهذا التعريف يتناول الصناديق السيادية من الناحية العضوية، أما من الناحية الوظيفية فيمكن تعريف الصناديق السيادية بأنها: وعاء مالي ذو طبيعة خاصة تورد إليه كافة الفوائض المالية الزائدة عن حاجة الخزينة العامة للدولة سواء بالعملة الأجنبية أم غيرها بغية ادخارها واستثمارها لتوظيفها في سد احتياجات الدولة المالية المستقبلية ويدار من خلال هيئة مستقلة أو مرتبطة بالحكومة.
2. يرى بعض الفقهاء الاقتصاديين في العراق بإمكانية القول ان نشأة الصناديق السيادية فيه تعود إلى عام 1974، عندما صدر قانون الصندوق العراقي للتنمية الخارجية رقم (77) لسنة 1974 بموجب قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم (636) في 1974/6/6، والذي نص على إنشاء الصندوق العراقي للتنمية الخارجية كمؤسسة مالية عراقية ذات شخصية معنوية واستقلال مالي وإداري.
3. وجدنا أن الكثير من الدول النفطية حرصت على إنشاء صناديق خاصة بغية استغلال الفوائض المالية المسجلة خلال فترات ارتفاع اسعار النفط عن طريق ادخارها، ففي معظم تلك الدول هناك حساب او صندوق يذهب إليه فائض الموازنة يسمى بـ (صناديق الثروة السيادية) أو (الصناديق السيادية) وتقرر طرق إدارته واستثماراته والجهات الرقابية لمتابعته ومسائلته، ومدى خضوعه للرقابة البرلمانية وغير البرلمانية وتنتشر أرصده سنوياً بحيث تُعرف بالإضافة له أو السحب منه، فإشياء هذه الصناديق يمثل استقراراً للعائدات النفطية.
4. توصلنا إلى أن صناديق التنمية تعد من الحلول المناسبة للإقتصاد العراقي خاصة في ظل حاجة العراق الى التنمية الاقتصادية وإعادة الاعمار وحاجة الإقتصاد العراقي الماسة الى التنوع خوفاً من تقلبات اسعار النفط والموارد الطبيعية أو نضوبها. ونرى أنه ليس هناك ما يمنع من انشاء صناديق تنمية سيادية تستثمر في الشركات العاملة في القطاع الصناعي أو الزراعي أو في مجال البنى التحتية المتدهورة أو إعادة إعمار العراق بصورة عامة والمناطق المحررة بصورة خاصة.
5. لم يرق المشرع الدستوري العراقي بتنظيم الصناديق السيادية في الدستور، إلا إن ذلك لا يعني عدم دستورية إنشاء صندوق سيادي في العراق حيث ينتهي بنا الأمر إلى وجود إشارات ضمنية مشجعة يمكن اتخاذها كأساس لإقامة صندوق سيادي عراقي، ومن جهة أخرى نجد أن هناك بعض النصوص الدستورية التي يمكن أن تعرق إنشاء صناديق سيادية في العراق.
6. أن نظام الصندوق العراقي للتنمية رقم (3) لسنة 2023، أضاف أحكاماً جديدة لم ينص عليها قانون الموازنة العامة الاتحادية تبدو من وجهة نظرنا غير دستورية ذلك أنها تعد خروجاً على مبدأ المشروعية وهي ما نصت عليه الفقرة (عاشراً) من المادة السابعة منه إذ خولت مجلس إدارة الصندوق القيام بمهمة (تأسيس صناديق تخصصية تتمتع بالشخصية المعنوية

(80) حذيفة عادل عبد الكريم منصور، المعوقات القانونية لإنشاء صناديق الثروة السيادية في العراق، بحث منشور في مجلة جامعة الأنبار للعلوم القانونية والسياسية، العدد (1)، المجلد (14)، آذار - 2024، ص 595.

والاستقلال المالي والإداري تعمل على حل المشكلات في قطاع محدد، وإلغاء أحد الصناديق التخصصية أو استبدال صندوق بآخر ضمن صندوق العراق للتنمية) حيث إن المفترض أن يكون إنشاء الصناديق السيادية بتشريع قانون لا أن تعطى هذه الصلاحية بقرار إداري يصدر عن سلطة إدارية وهي (مجلس إدارة صندوق العراق للتنمية) لا سيما أنه من المؤكد أن يتضمن قرار التأسيس جنباً مالياً تتمثل في تخصيص مبلغ كبير ليكون رأس مال للصندوق السيادي الجديد، فضلاً عن ذلك أننا لو عدنا لنص المادة (42) من قانون الموازنة العامة الاتحادية رقم (13) لسنة 2023 لوجدنا أنه أشار إلى أنه خول مجلس الوزراء بتنظيم تشكيلات ومهام الصناديق التخصصية الفرعية بنظام يصدره مجلس الوزراء وليس بقرار مجلس إدارة صندوق العراق للتنمية، لذا ندعو المشرع التنفيذي العراقي إلى تدرك هذا الخطأ وتعديل النظام بما ينسجم وأحكام القانون.

7. كما نوصي المشرع العراقي بالعمل على إزالة المعوقات القانونية التي تمنع أو تعرقل تأسيس صناديق استثمار سيادية في العراق، وتفعيل دور الرقابة القضائية وغير القضائية، من خلال تفعيل رقابة البنك المركزي ورقابة القضاء على إدارة هذه الصناديق ومراقبة استثماراتها. إذ إنه لا يوجد ما يمنع العراق في الوقت الحالي من إنشاء صناديق تنمية سيادية تستثمر في الشركات العاملة في مختلف القطاعات الصناعية والزراعية والسياحية بما يعود بالنفع على الإقتصاد العراقي في الحاضر والمستقبل.

المصادر

القرآن الكريم.

أولاً: الكتب العامة

- [1] د. أحمد بريهي علي، اقتصاد النفط والاستثمار النفطي في العراق، الطبعة الأولى، الناشر: بيت الحكمة، بغداد، 2011.
- [2] د. احمد خلف حسين الدخيل، صناديق الثروة السيادية بين مثالية الطرح ومتطلبات الحكم الرشيد، الطبعة الاولى، الذاكرة للنشر والتوزيع، بغداد، 2018.
- [3] د. ثامر إسماعيل حسين الجبوري، النظام القانوني لصناديق الثروة السيادية دراسة مقارنة في القانون الخاص، بلا رقم طبعة، الناشر: مكتبة الدراسات العربية للنشر والتوزيع سلطنة عُمان والمركز الأكاديمي للنشر والإسكندرية مصر، 2024.
- [4] د. دريد محمود السامرائي، الإستثمار الأجنبي المعوقات والضمانات القانونية، الطبعة الأولى، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، 2006.
- [5] د. سعود جايد مشكور العامري ود. عقيل حميد جابر الحلو، مدخل معاصر في علم المالية العامة، الطبعة الثانية، بلا دار نشر، 2020.
- [6] د. فلاح حسن ثويني ود. خالد شامي ناشور، صناديق الثروة السيادية ودورها التنموي، الطبعة الأولى، الناشر : بيت الحكمة ، بغداد ، 2018.
- [7] د. لنجه صالح حمه طاهر، صناديق الثروة السيادية – دراسة قانونية مقارنة ، الطبعة الأولى ، الناشر : مركز الرافدين للحوار ، بيروت - لبنان ، 2021.
- [8] د. واثق علي الموسوي، الإستقرار الإقتصادي – الصناديق السيادية – الربيع - الموازنة العامة - السوق ، الجزء الأول، الطبعة الأولى، دار الأيام للنشر والتوزيع، عمان الأردن، 2016.

ثانياً : الرسائل والأطاريح

- [1] رافع احمد حسن، الصناديق السيادية في الدول النفطية ودورها في تحقيق الاستقرار المالي، دراسة تجارب دولية ومحاوله تطبيقها في العراق، رسالة ماجستير مقدمة الى كلية الادارة والاقتصاد في جامعة بغداد، 2011.
- [2] عكاش مسيفه، استثمارات صناديق الثروة السيادية للدول العربية ودورها في تحقيق الاستقرار المالي للاقتصادات المحلية دراسة مقارنة بين الجزائر السعودية والامارات، رسالة ماجستير مقدمة الى كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر 3، 2020.
- [3] محمد عبد القادر محمد امين، التنظيم القانوني لصناديق الاستثمار في القانون المقارن، رسالة ماجستير مقدمة الى كلية الحقوق في الجامعة الاسلامية في لبنان، 2015.
- [4] نادرة حسن حيدر رضا، دور الصناديق السيادية والاحتياطات الاجنبية في التنمية (مع اشارة خاصة الى العراق)، رسالة ماجستير مقدمة الى مجلس كلية الادارة والاقتصاد بجامعة البصرة، 2012.
- [5] واثق علي محي المنصوري ، الصناديق السيادية ودورها في الاقتصاد الكلي لدول مختارة، رسالة ماجستير مقدمة الى كلية الإدارة والاقتصاد، جامعة كربلاء ، 2012.

ثالثاً : البحوث المنشورة

- [1] بو بكر ساخي، حوكمة صناديق الثروة السيادية في إطار مبادئ مجموعة العمل الدولية (مبادئ سانتياغو)، بحث منشور في المجلة الجزائرية للعلوم والسياسات الاقتصادية، المجلد 13، السنة 2022.
- [2] د. حساني بن عودة، دور صناديق الاستقرار السيادية في تمويل عجز الموازنة العامة دراسة تجربة النرويج والجزائر، بحث منشور في المجلة الجزائرية للأبحاث الاقتصادية والمالية، المجلد 4 العدد 1، 2021.
- [3] حسن لطيف كاظم وآخرون، إشكالية الدور التنموي لصناديق الثروة السيادية مع إشارة خاصة إلى إمكانية إنشاء صندوق سيادي في العراق، مجلة دراسات إقتصادية، بيت الحكمة، العدد 30، 2013.
- [4] حذيفة عادل عبد الكريم منصور، المعوقات القانونية لإنشاء صناديق الثروة السيادية في العراق، بحث منشور في مجلة جامعة الأنبار للعلوم القانونية والسياسية، العدد (1)، المجلد (14) ، آذار - 2024.

- [5] د. رعد محمد نجم و سوزان محمد عز الدين، مدى توافق صندوق تنمية العراق لمتطلبات صناديق الثروة السيادية دراسة تحليلية للاطار القانوني والهيكل المؤسسي على وفق معايير سننجاغو، مجلة العلوم الاقتصادية والإدارية، المجلد 22، العدد 78، كلية الإدارة والاقتصاد، جامعة بغداد، 2016.
- [6] زينب عبد الكاظم حسن، أثر صناديق الثروة السيادية في اقتصاد الدول النفطية (دراسة مقارنة)، بحث منشور في مجلة رسالة حقوق - جامعة ميسان، العدد الثاني، السنة الثالثة عشرة، 2021.
- [7] د. شورش حسن عمر و د. خاموش عمر عبد الله، الحق في المساواة وموقف القضاء الدستوري منه، بحث منشور في مجلة العلوم القانونية، المجلد 32، العدد الثاني، 2017.
- [8] د. عقيل حميد جابر الحلو والباحثة زينب شاكر جبير، رؤية استشرافية مقترحة لإنشاء صناديق ثروة سيادية داعمة للموازنة العامة ولتطوير أداء الاقتصاد العراقي، بحث منشور في مجلة مركز دراسات الكوفة، جامعة الكوفة، العدد 55، السنة 2019.
- [9] د. علي شريف عبد الوهاب وردة ود. عصام احمد البدري ود. محمد سعيد قطارة، صناديق الثروة السيادية ودورها في تحقيق الاستقرار الاقتصادي بدول مجلس التعاون الخليجي - دراسة قياسية، بحث منشور في مجلة الدراسات التجارية المعاصرة جامعة كفر الشيخ، المجلد الثامن، العدد الثالث عشر - الجزء الأول، يناير 2022.
- [10] د. علي هادي عطية الهلالي، مدة الطعن بعدم دستورية قانون الموازنة العامة متوسطة الاجل في ظل قرار المحكمة الاتحادية العليا بالعدد (155) وموحدتها 163/ اتحادية / 2022) بحث منشور في مجلة العلوم القانونية، المجلد 39، العدد الاول، 2024.
- [11] قاسم محسن بديوي ود. عمار فوزي كاظم المياحي، التقييم القانوني لطبيعة الدور التشريعي لمشاريع القوانين المالية التي تقترحها اللجان النيابية في مجلس النواب العراقي، بحث منشور في مجلة العلوم القانونية، المجلد 38، العدد الثاني، 2023.
- [12] د. نبيل بو فليح، دور صناديق الثروة السيادية في معالجة الأزمة المالية والاقتصادية العالمية، بحث منشور في مجلة بحوث اقتصادية عربية، العددان 48-49، 2009-2010.
- [13] ماجد عبدالله المنيف، صناديق الثروة السيادية ودورها في إدارة الفوائض النفطية، بحث منشور في مجلة بحوث اقتصادية عربية ، العدد 47 صيف 2009.
- [14] د. مظهر محمد صالح، صناديق الثروة السيادية : تقييم أولي لتجربة صندوق تنمية العراق، بحث منشور في المجلة العراقية للعلوم الاقتصادية، السنة السادسة، العدد السادس عشر، 2008.
- [15] د. محمد علي زيني، الربيع والحكومة العراقية وميزانية 2018، بحث منشور في مجلة قضايا استراتيجية، العدد 6، 2018.

رابعاً : المواقع الإلكترونية

- | | |
|---|---|
| 1] الموقع الالكتروني للمحكمة الاتحادية العليا : | https://iraqfsc.iq |
| 2] الموقع الالكتروني للبنك المركزي العراقي : | https://cbi.iq |
| 3] موقع الصندوق العراقي للتنمية الخارجية : | https://ifed.mof.gov.iq |
| 4] الموقع الالكتروني لحكومة دبي / الدائرة المالية : | https://www.dof.gov.ae |
| 5] الموقع الالكتروني لشركة مبادلة الإماراتية :- | https://annual2023.mubadala.com/ar |
| 6] الموقع الالكتروني للهيئة العامة للاستثمار الكويتية :- | https://www.kia.gov.kw |
| 7] الموقع الالكتروني لجمعية الاقتصاد السعودية، مركز التواصل والمعرفة المالية: | https://sea.org.sa |
| 8] الموقع الالكتروني لمجلة جامعة القدس المفتوحة :- | https://journals.qou.edu |
| 9] الموقع الالكتروني لمنظمة الأمم المتحدة / مجلس الأمن الدولي : | https://documents.un.org |
| 10] الموقع الالكتروني لصندوق النقد الدولي : | https://www.imf.org |
| 11] الموقع الالكتروني لمنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية : | https://www.oecd.org/en/about.html |
| 12] الموقع الالكتروني للخزانة الاسترالية : | https://treasury.gov.au |
| 13] الموقع الالكتروني لجامعة (wharton) الأسترالية : | http://knowledge.wharton.upenn.edu |
| 14] موقع الموسوعة الحرة (ويكيبيديا) : | https://ar.wikipedia.org |

خامساً : المصادر الأجنبية

- [1] Keith Pilbeam, Finance Financial Markets, Third edition, published by Palgrave Macmillan printed in china, 2010.
- [2] Martin Gould , Managing manna from below: sovereign wealth funds and extractive industries in the Pacific. the Australian Treasury, International Finance and Development Division, Economic Roundup Issue, 2010.
- [3] Zeineb Ount, Fonds Soverains, Gouvernance D'entreprise Et coût de la dette ,obligataire: analyse internationale, thèse du doctorat en administration présentée à université du Québec à ,Montréal ,comme exigence partielle , fevrier, 2018.

سادساً : التشريعات

- [1] الدستور العراقي لسنة 2005.
- [2] قانون الصندوق العراقي للتنمية الخارجية رقم (77) لسنة 1974 الصادر بموجب قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم (636) في 1974/6/6.
- [3] قانون تعديل قانون الصندوق العراقي للتنمية الخارجية رقم (77) لسنة 1974، رقم (2) لسنة 1998.
- [4] قانون سوق الاوراق المالية الصادر بأمر سلطة الائتلاف المؤقتة (المنحلة) رقم 74 لسنة 2004.
- [5] قانون شركة النفط الوطنية العراقية رقم (4) لسنة 2018.
- [6] نظام الصندوق العراقي للتنمية الخارجية رقم (34) لسنة 1977.
- [7] نظام صندوق العراق للتنمية رقم (3) لسنة 2023.
- [8] النظام الداخلي للصندوق العراقي للتنمية الخارجية رقم (1) لسنة 2023.



AL- Rafidain University

PISSN: (1681-6870); EISSN: (2790-2293)

Journal of AL-Rafidain
University College for Sciences

Available online at: <https://www.jrucs.iq>**JRUCS**

Journal of AL-Rafidain
 University College
 for Sciences

Experience of Establishing Sovereign Funds in Iraq

Khalid J. Khudhair	Ammar F. Kazem Al-Mayahi
khaled.jaber2202p@colaw.uobaghdad.edu.iq	ammar.fawzi@colaw.uobaghdad.edu.iq
Department of Public Law, College of Law, University of Baghdad, Baghdad, Iraq	Department of Public Law, College of Law, University of Baghdad, Baghdad, Iraq

Article Information

Article History:

Received: March, 9, 2026

Accepted: April, 8, 2026

Available Online: June, 30, 2026

Keywords:

Sovereign wealth funds, financial investment, Rentier economy, Iraqi Development Fund.

Abstract

The sovereign funds are legal and financial entities that emerged a few decades ago. They appeared in countries around the world that have surplus sources of income in their general budgets, but they remained unknown and mysterious for a long time, until the situation suddenly changed at the beginning of the current century, when the mystery and ambiguity of the subject of sovereign funds disappeared, and their number increased and sovereign funds grew as a result of the increasing rise in international financial markets, which made them a subject of widespread interest, especially in countries that have oil surpluses. It aims to transfer part of the revenues it obtains for the benefit of future generations after the depletion of natural resources. Among those countries is Iraq, which has established several sovereign funds based on constitutional foundations and legislative texts regulating the work of those funds. This study aims to shed light on the weaknesses and shortcomings in the Iraqi legislation regulating them and the flaws that surround them and to analyze the legal texts and articles related to these funds and the extent of their suitability with the current situation in Iraq in light of the economic fluctuations.

Correspondence:

Khalid J. Khudhair

khaled.jaber2202p@colaw.uobaghdad.edu.iqDOI: <https://doi.org/10.55562/jrucs.v59i1.9>