



## قانوني الاقتراض لعام ٢٠٢٠ دراسة تحليلية

م. م. أحمد جابر حميد

ahmedjj871987@gmail.com

جامعة تكريت / كلية الحقوق

### THE LOAN ACTS FOR 2020 ANALYTICAL STUDY

Assist. Lecturer. Ahmed Jaber Hameed

Tikrit University/Faculty of Law

#### المستخلص

تناولنا في هذا البحث تحليل قانوني الاقتراض لعام ٢٠٢٠ وبحثنا حجم الازمة التي يمر بها العراق بدءاً من الاحتجاجات الشعبية الغاضبة ثم انتشار جائحة كورونا وانهيار أسعار النفط مما أوصل الحكومة الى عجزها المالي الكامل عن دفع حتى رواتب لموظفيها وقد اوضحنا كيف بدأت بوادر البحث عن مخرج من هذه الازمة الخانقة وكيف سارت الأمور صوب الاقتراض، كما بينا كيف نشب الخلاف بين الحكومة والبرلمان حول آلية الاقتراض وكيف وصل هذا الخلاف الى ادق التفاصيل وهو ما أدى الى التأخر في تغطية الأعباء المالية الواقعة على عاتق الحكومة مما خلف أثاراً اقتصادية ومالية كبيرة شملت اغلب شرائح المجتمع، كما اوجزنا التدابير التي تضمنتها تلك القوانين فيما يخص جباية الإيرادات غير النفطية، وقد طرحنا العديد من المقترحات التي من شأنها فيما لو تم الاخذ بها سوف تحد من خطر هذه الازمة او التقليل من عودتها مستقبلاً. **الكلمات المفتاحية:** الاقتراض، قانون. قانون

#### Abstract

In this research, we examined the analysis the borrowing acts for the year 2020 and the size of Iraq's financial crisis, from the angry popular protests, the spread of the Coronavirus pandemic and the collapse of oil prices, which led the government to its total fiscal inability to pay even its employees. We explained how the signs of finding a way out of this stifling crisis began to move towards borrowing. We also pointed out how the

dispute between the Government and Parliament over the borrowing mechanism has intensified, as the dispute has gone into the most detailed form, resulting in a delay in covering the Government's financial burden, which has had a significant economic and financial impact on most segments of the society. We also outlined the measures contained in those laws with regard to the collection of non-oil revenues. We have put forward many proposals that, if adopted, would reduce the risk of such a crisis and reduce its potential for the future.

**Keywords:** borrowing, law. Law

### المقدمة

إن لجوء الدول إلى الاقتراض لا يمكن اعتباره إجراءً طبيعياً خصوصاً في الدول النامية والتي لا تتمتع بوجود إدارة مالية ناجحة أو لا تمتلك إيرادات مالية كبيرة أو قد تكون تعرضت لصدّات ومشاكل كبيرة أثّرت على نظامها المالي، وبالتالي فإن لجوئها إلى الاقتراض جاء استثنائياً نظراً لوجود ضرورة ملحة دفعت الدولة إلى الاقتراض وهذا بشكل عام، في الوقت الذي نجد فيه الدول التي لديها إدارة مالية ناجحة قد تلجأ إلى الاقتراض ليس لضرورة انية وإنما لبناء مشاريع تنموية كبيرة تتطلب نفقات طائلة لا تستطيع الموازنة العامة تغطيتها، أما بخصوص العراق فإن المعطيات المتوفرة عن وضع النظام المالي قد تعطينا صورة واضحة عن حجم المآسي والصدّات التي تعرض لها النظام المالي العراقي نتيجة اثار الحروب التي ما ان خرج العراق من حرب حتى دخل في أخرى، ثم ان شموله بالعقوبات الدولية مطلع تسعينيات القرن الماضي والذي منعه من تصدير النفط في الأسواق العالمية لأكثر من عقد في ظل اقتصاد ريعي يعتمد بشكل شبه كامل على النفط.

من المعروف ان العجز المالي هو عدم قدرة الإيرادات العامة على تغطية النفقات العامة، فمن خلال هذا التعريف البسيط يتضح ان الازمة التي يمر بها النظام المالي هي تقاوم العجز المالي مقابل الحاجة الانية الملحة للبحث عن حل يخفف من وطأة هذا العجز كون الحكومة أصبحت عاجزة حتى عن دفع رواتب لموظفيها اذ بدأت بالضغط على البرلمان لتشريع قانون يسمح لها بالاقتراض وهو ما حصل فعلاً فقد تم

تشريع قانونين، الأول قانون الاقتراض رقم (٥) لسنة ٢٠٢٠ اما القانون الاخر فقد سمي بقانون تمويل العجز المالي لسنة ٢٠٢١ والذي يمكن اعتباره قانون اقتراض مكمل للقانون الأول، ولأجل الإحاطة بالموضوع بشكل اكبر كان لابد من تناول ما يأتي:-

أولاً: - أهمية البحث: تكمن أهمية البحث في حجم الازمة المالية التي يمر بها البلد نتيجة أسباب كثيرة منها ضعف النظام المالي الناتج عن ضعف الأداء السياسي ومنها أسباب انية لم تكن في الحسبان مما ادخل البلد في ازمة حقيقية اذ لم يعد بمقدور الحكومة دفع رواتب لموظفيها بحيث أصبح الموظف ينتظر ستون يوماً ليحصل على راتبه وفي بعض المؤسسات ينتظر أكثر من ذلك مما دفع الحكومة الى اختزال جميع الحلول واللجوء الى الاقتراض وهذا ما حدث فعلاً فقد تم تشريع قانوني للاقتراض خلال النصف الثاني من العام ٢٠٢٠.

ثانياً: - مشكلة البحث: تتمثل مشكلة البحث في صعوبة الموقف الذي يمر به البلد مالياً واقتصادياً والذي أخرج الحكومة وجميع الطبقة السياسية امام الرأي العام لا سيما ان هذه الطبقة لم تقم بأبسط الأمور وهي اعداد وتشريع قانون موازنة عامة للبلاد. ثالثاً: - فرضية البحث: يفترض البحث ان الحكومة الجديدة استلمت الخزينة خاوية ووضع البلد مضطرب بسبب الاحتجاجات الشعبية وكذلك انتشار وباء كورونا وانهار أسعار النفط وان عليها ان تقتصر لتقوم بتسيير أمور البلد بداية فترة تكليفها.

رابعاً: - منهج الدراسة: سنعتمد في بحثنا دراسة المنهج الاستنباطي التحليلي لقانوني الاقتراض المُشرعين خلال عام ٢٠٢٠ لدراسة وتحليل المواد القانونية الواردة فيهما وتأييد البعض منها وطرح وجهات نظر جديدة تجاه البعض الاخر.

خامساً: - هيكلية البحث : في هذا البحث سوف نسلط الضوء في المطلب الأول على قانون رقم (٥) لسنة ٢٠٢٠ الاقتراض المحلي والخارجي لتمويل العجز المالي، وتحليل آثاره على الإيرادات العامة النفقات العامة فيما نخصص المطلب الثاني للحديث عن قانون تمويل العجز المالي لعام ٢٠٢٠ وتحليل آثاره على الإيرادات العامة والنفقات العامة وكما يأتي:

## المطلب الأول

تحليل بنود قانون رقم (٥) لسنة ٢٠٢٠ الاقتراض المحلي والخارجي لتمويل العجز

### المالي

من المعروف نظرياً وعملياً إن الأموال العمومية هي أموال الشعب وبالتالي فإن أي تصرف بها لا بد ان يكون من خلال الشعب كونه المالك لهذه الأموال، ونظراً لان الديمقراطية المباشرة اصبح من الصعب العمل بها فكان لا بد من العمل بنظام الديمقراطية التمثيلية والتي تقضي بأخذ رأي من ينوب عن الشعب وهي ما تُعرف بالسلطة التشريعية<sup>(١)</sup>، وعليه فإن أي تصرف قد يطل هذه الأموال سواء كان جباية او انفاقاً لا يمكن ان يتم الا بموافقة تلك السلطة، وهذا ما اخذت به الحكومة العراقية حينما رأت أنها لا تستطيع مواجهة العجز المالي حيث لجأت إلى البرلمان وارسلت مشروع قانون الاقتراض المحلي والخارجي لتمويل العجز المالي والذي تزامن مع تشكيل الحكومة الجديدة أي منتصف العام ٢٠٢٠ لغرض الإسراع في تشريعه ليتسنى لها تمويل الرواتب والاحتياجات الضرورية وذلك لعدم وجود سيولة مالية تتيح لها القيام بذلك وهو ما أخر رواتب الموظفين لشهر نيسان ٢٠٢٠ واستمر ذلك التأخير في دفع الرواتب حتى نهاية العام، ولدى الاطلاع على هذا القانون نجد انه تضمن تسع مواد قانونية تناولت الاجراءات التي يمكن ان تُنظم أمور الإيرادات العامة والنفقات العامة لمعالجة العجز المالي، وسوف نقسم هذا المطلب إلى فرعين نتناول في الأول تحليل اثار هذا القانون على الإيرادات العامة فيما نخصص الفرع الثاني لتحليل آثاره على النفقات العامة وكما يأتي:

### الفرع الأول

#### آثاره على الإيرادات العامة

لقد كان لجوء الدول الى الاقتراض في الغالب يعود لوجود ظرف استثنائي تمر به أي دولة وهو ما يضطر حكومتها بعد استنفاد كافة الحلول الممكنة الى اللجوء الى

(١) د. عباس نصرالله، المالية العامة والموازنة العامة، ط١، مكتبة زين الحقوقية والأدبية، لبنان، ٢٠١٥، ص ٣٢.

الاقتراض بغية التخلص من العجز المالي، الذي قد يكون نتج عن وقوع حرب أو حصول كارثة طبيعية تتطلب تغطية مالية في الوقت الذي يصل فيه المعدل الضريبي الى اقصى مستوياته مما قد يُصاحبه ردود فعل اجتماعية غاضبة اذا ما استمرت الدولة بفرض ضرائب جديدة على الافراد وهو ما يدعوها الى التفكير بمصدر مالي اخر غير الضريبة فتلجأ الدولة الى القرض العام<sup>(١)</sup> اما في الوقت الحاضر فأن لجوء الدولة الى الاقتراض يكون لغرض تحريك الأموال المدخرة أو للتخلص من الآثار الاقتصادية كخطر التضخم او بالعكس كحالات الكساد<sup>(٢)</sup> أو ربما يكون السبب الرئيس للازمة المالية هو سوء إدارة الأموال العامة نتيجة الجهل أو الفساد المالي والإداري الذي تعاني منه مؤسسات تلك الدولة.

فيما يرى آخرون ان لجوء الدولة إلى الاقتراض ليس بالضرورة لوجود عجز مالي وإنما قد يكون ذلك لتحقيق توازن اقتصادي واجتماعي من خلال تمويل مشاريع استثمارية ضخمة لا تستطيع الموازنة العامة العادية أن تمويلها مما تضطر الدولة إلى ذلك الإجراء باعتبارها تحقق أكثر من غرض في آن واحد<sup>(٣)</sup> لاسيما اذا ما علمنا ان هذا الرأي ساد في ظل مفهوم الدولة المتدخلة.

ولكن إذا ما تفحصنا الوضع في العراق نجد أن اسباب العجز واضحة سبق وان ذكرناها، ان ضرورة اصدار القرض العام بقانون لا تقف عند اعتبار الأموال العامة ملكاً عاماً وتقتضي موافقة من ينوب عن الشعب فحسب بل ان هناك من يرى ان القرض يعتبر من الموارد غير العادية التي تقتضي استئذنة الدولة لمبلغ معين على امل التسديد مع الفوائد في المستقبل وكون التسديد على الاغلب قد يكون بفرض ضرائب جديدة او رفع سعر ضرائب موجودة وبكلتا الحالتين يتطلب ذلك موافقة السلطة

(١) د. قيس حسن عواد البدراني، المالية العامة والتشريع المالي، دار ابن الاثير، جامعة الموصل، بلا سنة نشر، ص ٩٨-٩٩.

(٢) د. بان صلاح عبدالقادر، اصدار القرض العام، بحث منشور في مجلة كلية التراث الجامعة، ع ١٧، ص ١٤٣.

(٣) جبار محمد مهدي، أثر خلافة الدولة في القروض العامة، بحث منشور في مجلة العلوم القانونية، جامعة ديالى، المجلد ٨، ع ١، ٢٠١٩، ص ٢١٤.

التشريعية وهو ما يجعل القرض اشبه بالضريبة المؤجلة ، فيما يرى آخرون <sup>(١)</sup> ان دور السلطة التشريعية هو دور رقابي على السياسة المالية للدولة بجميع تفاصيلها ففي عودة الحكومة اليها لإصدار القرض العام يعطي ذلك المجال للسلطة التشريعية للاطلاع على وضع النظام المالي وكذلك خلق جو للمناقشة مع الحكومة للتأكد من ضرورة الاقتراض من عدمه.

لقد خوّل هذا القانون وزير المالية الاتحادي صلاحية الاقتراض من خلال إصدار حوالات الخزينة والسندات والقروض المحلية وكذلك الاقتراض من المؤسسات المالية الدولية والبنوك الأجنبية وجاء ذلك في نص المادة الاولى من القانون المذكور كما أن هذا التخويل لم يكن مطلقاً وانما كان محدداً بسقف مالي وهو أن لا يزيد حجم الاقتراض الخارجي عن (٥) مليار دولار فيما لا يزيد حجم الاقتراض الداخلي عن (١٥) ترليون دينار<sup>(٢)</sup>.

وهذا يؤكد أن البرلمان حدد صلاحية الاقتراض المناطة بالحكومة بسقف معين تلافياً لعدم الإسراف بالاقتراض والذي سوف يُحمل خزينه الدولة أعباءً طائلة تدفع ثمنها الأجيال القادمة وهذا في حال كان الاقتراض لسد عجز مالي وهذا امر يراه البعض محموداً، اما اذا كان الاقتراض لخلق مشاريع تنموية واستراتيجية يمكن ان تنعكس على الوضع المالي والاقتصادي للبلاد فالتقييد سيكون اقل خصوصاً اذا بينت الحكومة للبرلمان حجم المردودات المالية والاقتصادية التي ستعود بها تلك المشاريع اذا ما نُفذت، لكن هناك من يخشى من استئثار البرلمان في استخدام سلطته في مجال تشريع القوانين ذات البعد المالي وخصوصاً من حيث زيادة او تقليص حجم الاقتراض او الإنفاق، اذ انه قد لا ينطوي على مبررات حقيقية فقد يكون مبني على بعد سياسي انتخابي من خلال زيادة الإنفاق على شريحة معينة أو محافظة معينة وهذا ما قد

(١) د. احمد سامي منقارة، المفاهيم التقليدية والحديثة في الأموال العمومية والموازنة العامة، ط٢، دار البلاد، ٢٠١٤، ص ١٥٤- ١٥٥.

(٢) د. حيدر وهاب عبود، دراسة في الطبيعة القانونية للقروض العامة، بحث منشور في مجلة الحقوق، جامعة النهريين، مجلد ١٤، عدد A ١، ٢٠١٢، ص ١.

يُستخدم للدعاية الانتخابية لبعض الأحزاب دون وجود مبررات حقيقية، كما انه من المعلوم ان موقع النائب البرلماني سياسي بحت فقد يُستخدم هذا الموقع للانتقاع من تشريع بعض القوانين ذات المنافع المالية والتشريعية الشخصية التي تُخصص للنواب على وجه الخصوص، فيما يرى اخرون أن اللجوء الى البرلمان يُعيق ويؤخر عمل الحكومة والدولة بشكل عام<sup>(١)</sup> نتيجة ما يتطلبه الامر من إجراءات روتينية في الوقت الذي قد تكون الحكومة بأمس الحاجة للأموال لدفع خطر خارجي او مواجهة كارثة طبيعية.

وقد يكون هذا التقييد فيه شيء من التعمد لعرقلة عمل الحكومة لدوافع سياسية لا سيما ان رئيس الحكومة العراقية قد حدد منتصف شهر حزيران ٢٠٢١ لأجراء انتخابات مبكرة وتم تأجيله الى تشرين الأول ٢٠٢١، ويُذكر ان القوى السياسية قد شرعت قانون خاص لتمويل الانتخابات وتضمن هذا القانون تخصيص مبلغ مقداره (٢٩٠,٠٠٠,٠٠٠,٠٠٠) دينار عراقي<sup>(٢)</sup> فإذا ما علمنا ان هذا القانون قد تم التصويت عليه بتاريخ ٢٤/١٢/٢٠٢٠ اي في اوج الازمة وهذا ما يُثير الاستغراب اذ كيف يمكن للإرادة السياسية تشريع قانون يتطلب تخصيصات بهذا القدر في ظل ازمة مالية خانقة يمر بها البلد؟ وإذا كانت الانتخابات ضرورة ملحة فما هي متطلبات تلك الانتخابات؟ إذا كان على أجهزة الانتخابات الالكترونية قد تم استيرادها في الانتخابات الماضية ومن يعمل عليها هم من موظفي الدولة فهل ما تبقى من مستلزمات يتطلب مبلغا بهذا الحجم والى اين ستذهب هذه الأموال.

لقد لجأ المشرع المالي الى تنويع نوع العملة المقترضة فكان الاقتراض الخارجي بالدولار بينما جاء الاقتراض الداخلي بالدينار العراقي فهذا يُبرهن أن المشرع أراد استخدام العملة المحلية في توزيع الرواتب على الموظفين وتغطية بعض الأعباء

(١) د. زينب كريم الداودي، دور الإدارة في إعداد وتنفيذ الموازنة العامة، ط١، ، دار نيبور، بغداد، ٢٠١٣، ص ٧١-٧٤.

(٢) قانون رقم (٢٣) لسنة ٢٠٢٠، تخصيص وتمويل انتخابات مجلس النواب، ع ٤٦١٠، ٢٠٢١.

المالية التي تقع على عاتق الحكومة، بينما يكون استخدام العملة الصعبة لإدارة الإنفاق على المشاريع الاستثمارية الضخمة التي يكون التعاقد عليها بالعملة الصعبة أو حاجة الدولة إلى العملة الصعبة لتغطية ما تفقده منها نتيجة غلق الحدود بسبب الخشية من انتشار جائحة كورونا مما عطل عملية جباية الضرائب الجمركية ناهيك عن تفاقم حجم الفساد الحاصل في جباية تلك الضرائب و التي تكون بالعملة الأجنبية، إضافة الى عدم الشفافية في إدارة مزاد العملة في البنك المركزي الذي افقد البلد الكثير من العملة الصعبة، إضافة إلى أن مدلول عقود القروض الخارجية يكون عادة مرتبطاً بنوع العملة الأجنبية<sup>(١)</sup>.

وقد اجازت المادة الثانية من القانون الاستمرار بالاقتراض من الخارج بعد مصادقة مجلس وزراء وحسب مذكرات التفاهم استناداً إلى قوانين الموازنات السابقة لغرض تغطية المشاريع التنموية وحسب الاهمية والأولوية لتلك المشاريع، ولكن السؤال هل أن هذه المادة أجازت الاستمرار بالاقتراض؟ الجواب ان سقف الاقتراض يجب ان لا يتجاوز الحدود المذكورة بنص البند الثاني من المادة الأولى وهذا من شأنه ان يُقيد الحكومة في تصرفاتها الاقتراضية كما ان التأكيد على الأولوية والاهمية يعتبر قيد اخر من شأنه ان يقين الانفاق ايضاً مما سيخفف من الضغط على الخزينة العامة، الا ان الواقع لا يُشير الى الالتزام بالقيد الأخير فنلاحظ الاستمرار في الانفاق على القضايا الكمالية واستمرار الإدارات بسياساتها الإنفاقية الا في بعض الحلقات المهمة كإحالة الكثير من الكفاءات والخبرات الى التقاعد وتعليق الاجازات الدراسية خارج العراق وعدم تعيين العاملين المجانيين في وزارة التربية على الملاك المؤقت او الدائم وقضايا كثيرة أخرى بغية تقليص النفقات.

لقد جاء نص المادة الثالثة من القانون موضوع البحث بضرورة أن يتم إعفاء القروض والحوالات الخارجية والسندات والقروض المحلية من أي ضرائب وأي رسوم جمركية وفقاً للنصوص المعمول بها في مذكرات التفاهم واتفاقيات الاقتراض، ويبدو أن

(١) د. قيس حسن عواد البدراني، الاقتراض العام الخارجي ومشروع مؤسسات التمويل الدولية، بحث منشور في مجله الرافدين للحقوق، مجلد ١١، ع ٤٠٦، ٢٠٠٩، ص ١٩١.



المشرع في هذه المادة حاول جذب المُقرضين كون هذه الأموال سوف تستخدم للمصلحة العامة ويجب ان يتم تقديم دعم لمقرضيها بالرغم من إن هذه الإعفاءات تقوت على خزينة الدولة إيرادات كبيرة، ولكن يبدو أن المشرع قد أخذ بنص المادة ١٠/٧ من قانون ضريبة الدخل العراقي رقم ١١٣ لسنة ١٩٨٢، المعدل والتي اوجبت اعفاء الأموال التي تُعفى بقانون خاص او اتفاق دولي، وبالرغم من إن هذا المنحى عُمل به لجذب رؤوس الأموال كما هو الحال في الإعفاءات الاستثمارية، ولكن يرى خبراء أن هذه الإعفاءات تعد خروجاً على قاعدة العدالة التكاليفية والمساواة بين المكلفين وخاصة في موضوع الضريبة الموحدة على الدخل<sup>(١)</sup> إلا أن ضرورة الوضع المالي والحاجة إلى الاقتراض تُجيز لبعض الدول الشروع بهذا إجراء.

وقد جاء في نص المادة السابعة من هذا القانون الزام مجلس الوزراء على تقديم برنامج للإصلاح الاقتصادي إلى مجلس النواب خلال مدة لا تتجاوز الـ (٦٠ يوماً) من تاريخ نفاذ هذا القانون، ويُذكر أن الحكومة قد قدمت الورقة الاصلاحية التي بدأتها بتفاصيل مطولة احتوت اخفاقات وهشاشة النظام الاقتصادي العراقي نتيجة جهل الإدارات المتوالية بعد عام ٢٠٠٣ التي زادت التدخل المضر من قبل الدولة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية والتي أنتجت شركات عامة خاسرة وسيطرة مصارف حكومية على الأرباح والأموال، ثم تضمنت رؤى وأفكار جيدة من الناحية النظرية لكنها تتطلب وقت طويل وجهد كبير لا يتناسب مع ازمة المرحلة وقد تكون هذه الحلول صعبة التطبيق على وضع مثل الوضع العراقي في الوقت الراهن.

### الفرع الثاني

#### اثاره على النفقات العامة

لا شك أن قانون الاقتراض رقم (٥) لسنة ٢٠٢٠ ركز كثيراً على الإيرادات العامة وتحديداً سقف الاقتراض وآلية الاقتراض كما أوضحنا في الفرع الأول إلا أنه لم يغفل عن الإشارة في بعض فقراته إلى النفقات العامة على اعتبار أنه جاد في معالجة

(١) د. جهاد سعيد خصاونة، علم المالية العامة والتشريع الضريبي بين النظرية والتطبيق العلمي، دار وائل، ط١، عمان، ٢٠١٠، ص ٢٩٢.

الازمة المالية وبالتالي كان لا بد من إصدار تشريعات لا تقتصر على الإيرادات فحسب وإنما لا بد من وضع قواعد لضبط الإنفاق العام كمحاولة لمعالجة الازمة وعلى الشكل التالي:

حيث تضمن الجزء الثاني من المادة (١/ أولاً) إلزام الحكومة بأن تُخصص نسبة (١٥%) من مبلغ الاقتراض لِتُصرف على المشاريع الاستثمارية المستمرة وتنمية الأقاليم وهذه إشارة إلى أن هناك مشاريع متوقفة وتحتاج إلى دعم لغرض الإسراع في إنجازها وعدم توقفها، ويذكر أن الاهتمام بدعم هذا النوع من المشاريع تحديداً جاء لكون الاستثمار يعتبر نشاط إنتاجي أو خدمي تستعمل فيه موارد مالية وبشرية للحصول على منافع متوقعة خلال مدة زمنية معينة، بيد أن الغاية من هذه هي المشاريع لتلبية الحاجات الاستراتيجية إضافة إلى الحصول على تدفقات نقدية لتعويض الدولة عن النفقات الكبيرة التي أنفقتها لبناء مشاريع من هذا النوع وهو ما يضمن تحقيق عوائد مالية تساعد على إدامة استمرار المشروع وكذلك تشغيل الأيدي العاملة وهو بالتالي سيحقق زيادة في معدلات النمو الاقتصادي<sup>(١)</sup> وعليه فإن المشرع المالي أخذ بنظر الاعتبار أهمية هذه المشاريع وهو ما دفعه إلى تخصيص نسبة من نفقات الاقتراض، لهذا الغرض ويُذكر إن المشرع استثنى المشاريع التي تعود ملكيتها إلى وزارة النفط من هذه التخصيصات كون هناك اليات وتعاقبات خاصة للعمل في القطاع قد تكون خارج إطار الموازنة.

فيما راعى المشرع المالي قضية العدالة بين المحافظات إذ جعل الأولوية في التمويل للمحافظات التي كانت تحصل على التمويلات الأقل خلال السنوات السابقة وبهذا يمكن القول ان المشرع المالي أخذ بقاعدة العدالة في الإنفاق<sup>(٢)</sup>، ولكن الخيبة تأتي

(١) د. يوسف عبد الله عبد و د. خالد عبد الحميد عبد المجيد، دراسة الجدوى المالية التفصيلية للمشاريع الاستثمارية ودورها في اتخاذ القرار الاستثماري، مشروع صناعة السمنت نموذجاً، بحث منشور في مجلة الإدارة والاقتصاد، الجامعة المستنصرية، ع ١١٥، ٢٠١٨، ص ١٧.

(٢) د. محمد شاكر عصفور، أصول الموازنة العامة، ط ٥، عمان، ٢٠١٤، ص ٢٧٩.

من إن إدارات بعض هذه المحافظات لا تعي أهمية هذه الأموال فلا تسعى إلى إنفاقها بالشكل الذي يتماشى مع وجود أزمة مالية خانقة.

كما أكدت المادة الرابعة من القانون موضوع البحث على أن يتم تمويل الرواتب والمخصصات لجميع الوحدات الممولة مركزياً في العراق مؤكدةً على المعينين الجدد على درجات حركات الملاك المستحدثة في قانون الموازنة العامة لعام ٢٠١٩ وقد أكملوا إجراءات تعيينهم ومباشرتهم في أعمالهم، وجاء هذا الاجراء كاستثناء من نص المادة (١٣ / أولاً) من قانون الإدارة المالية الاتحادية رقم (٦) لسنة ٢٠١٩ المعدل، الذي أكد على ضرورة استبعاد النفقات والمصروفات غير المتكررة عند العمل بقاعدة (١ / ١٢) عند تأخر تشريع قانون الموازنة على اعتبار أن موازنة عام ٢٠٢٠ لم تُقر، الا أن هذا الإجراء قد يكون نتيجة للاحتجاجات الشعبية التي خرجت في نهاية عام ٢٠١٩ وبداية عام ٢٠٢٠ للمُطالب بالعدالة والخدمات وتقليل البطالة ولضرورة الموقف لجأ المشرع المالي إلى الاستثناء من أحكام هذه المادة.

إن المادة الخامسة من القانون موضوع البحث اوجبت على مجلس الوزراء معالجة استحقاقات المحاضرين المجانيين العاملين في قطاع التربية والأطباء والكوادر الصحية وجميع العقود والأجراء اليوميين وحشد الدفاع، وهذا يُبين أن هناك أعباء جديدة تم إضافتها على النفقات وهو بكل تأكيد سيزيد من سوء الوضع لأن الوظائف العامة هي مترهلة بالأساس علماً ان المؤسسات متوقفة عن العمل خلال ازمة كورونا لمنع انتشار الوباء ويتم دفع رواتب لجميع هذه الشرائح، إلا أن الضغط الشعبي على الحكومة والطبقة السياسية التي فشلت في توفير فرص عمل للمواطنين أجبرها على تعيين أعداد كبيرة بأجور يومية وعقود... الخ بقرارات عاجلة وغير مدروسة مما ساعد على زيادة العجز المالي للموازنة.

لقد جاء نص المادة السادسة من القانون المذكور يقضي بضرورة التزام مؤسسات الدولة باستخدام البصمات البايومترية والهويات التعريفية وبطاقات الدفع الإلكترونية وذلك لضمان عدم استلام أكثر من راتب للشخص الواحد وخصوصاً في رواتب الحماية الاجتماعية والتقاعد وهذا ما بينته الحكومة في ان هناك أرقام مخيفة

كانت تُدفع لأشخاص هم أصلاً موظفون في الدولة، ويُذكر إن خطورة العجز المالي أجبرت الحكومة الجديدة على توقيف بعض رؤساء الدوائر وتشكيل لجان تدقيقية أظهرت نتائج مخيفة وأعدت إلى الخزينة العامة مبالغ كبيرة كان من الممكن أن يتم صرفها دون تدقيق<sup>(١)</sup>.

إن نفاذ هذا القانون سيكون إلى نهاية عام ٢٠٢٠ أو إقرار الموازنة العامة لعام ٢٠٢٠ أيهما أقرب وهذا إشعار واضح للحكومة بضرورة البحث عن حلول وعدم الاعتماد على الاقتراض الا انه بمرور الوقت تم إقرار موازنة العامة لعام ٢٠٢١ ومن حُسن الحظ بدأت أسعار النفط تتعافى تدريجياً، وهذا ما يُخفف من حدة الازمة مما يُعطي فرصة للحكومة بأن تضع خطة مناسبة لتُحسن من سياستها المالية منعا لتكرار ازمة بهذا الحجم لما ستركه من اثار كبير على النظام المالي والاقتصادي.

### المطلب الثاني

#### تحليل بنود قانون تمويل العجز المالي لعام ٢٠٢٠

عندما شرع البرلمان قانون الاقتراض رقم (٥) لسنة ٢٠٢٠ والذي نشر بتاريخ ٦ / ٧ / ٢٠٢٠ والذي حدد سريان نفاذه نهاية السنة المالية لعام ٢٠٢٠ أو لحين إقرار قانون الموازنة العامة الاتحادية لعام ٢٠٢٠ أيهما أقرب وجاء ذلك بنص المادة (٨) من القانون المذكور أعلاه إلا أنه وقبل انتهاء عام ٢٠٢٠ بثلاثة شهور صرحت الحكومة أن المبلغ الذي تم اقتراضه لم يعد يكفي لتسيير شؤون الدولة وإن الإيرادات المتوفرة لا تكفي لسد الاحتياجات المطلوبة، فحتى راتب شهر تشرين الأول لم تتمكن الحكومة من دفعه وبدأت المناكفات بين الحكومة والبرلمان فالبرلمان يرى من جهته ان على الحكومة ان تجد حلاً فلا يُعقل انها تقترض لتوزع رواتب وان كانت كذلك فأين الأفكار والرؤى والمقترحات التقنية التي تم طرحها في البرنامج الحكومي؟ و الحكومة من جهتها استمرت بالضغط على البرلمان، الا ان البرلمان اصر على عدم تشريعه معتبراً أن الحكومة غير قادرة على القيام بالمسؤولية الملقاة على عاتقها وأنها أصبحت مجرد

(١) سلام زيدان، مقال، منشور على موقع الجزيرة على الرابط ( ) <https://www.aljazeera.net/ebusiness/9/7/2020/D19/9/%9>

محطة للاقتراض والانفاق مما سيُخلف آثاراً خطيرة على النظامين المالي والاقتصادي ويترك ارتثاً سيئاً يلاحق حتى الأجيال القادمة، ليستمر اصرار الحكومة على عدم دفع الرواتب لموظفيها مما اخر رواتب بعض الوزارات لأكثر من (٦٠) يوماً وكأنه جزء من ضغط الحكومة على البرلمان من خلال استمالة ضغط الشارع لغرض تمرير قانون يجيز للحكومة الاقتراض لتغطية نفقاتها للأشهر الثلاثة المتبقية من عام ٢٠٢٠ وهو ما تم فعلاً وشرع قانون تمويل العجز المالي لعام ٢٠٢٠ وكانت مدة سريانه لغاية ٣١ / ١٢ / ٢٠٢٠ وسوف نُقسم هذا المطلب إلى فرعين إذ نتكلم في الأول عن تحليل آثار قانون تمويل العجز المالي على الإيرادات العامة فيما نخصص الفرع الثاني للحديث عن تحليل آثار هذا القانون على النفقات العامة.

### الفرع الأول

#### آثاره على الإيرادات العامة

من خلال الاطلاع على قانون تمويل العجز المالي يُلاحظ أنه جاء مكملاً لقانون الاقتراض رقم (٥) لسنة ٢٠٢٠ مع وجود اختلافات بسيطة إذ جاءت المادة الأولى من القانون لتقدير الإيرادات العامة المتوقعة للأشهر الثلاثة الأخيرة من العام ٢٠٢٠ حيث قدرت بحوالي عشرة ترليون وخمسمائة مليار دينار وهذا الرقم شامل للإيرادات النفطية وغير النفطية، لكن من المعلوم أن الإيرادات النفطية لا تدخل إلى الخزينة العامة مباشرة وإنما تنزل كرسيد في البنك الاحتياطي الفدرالي الأمريكي أو بنك التسوية الدولي في سويسرا ومؤسسات مالية أخرى ومن ثم يتم تحويل تلك المبالغ إلى البنك المركزي العراقي الذي يمتلك حساب في تلك البنوك لهذا الغرض<sup>(١)</sup>، وهو ما خلق أزمة سيولة نقدية دفعت الحكومة إلى الاقتراض لحين تحويل الإيرادات النفطية إلى الحكومة لغرض سداد تلك القروض، وهناك من يعزو انخفاض السيولة إلى أزمة الثقة التي بدأ يشعر بها أصحاب الأموال مما دفعهم إلى الإمساك على أموالهم خشية حصول أحداث تكون أكثر خطورة على مستقبلهم.

(١) اللائحة التنظيمية رقم (٢) الصادرة عن السلطة الائتلافية المؤقتة، صندوق تنمية العراق، ص ٤.

لقد جاءت المادة الثالثة من هذا القانون لتوضيح مقدار مبلغ العجز المالي الذي خلفه ضعف الإيرادات العامة قياساً بحجم النفقات حيث بلغت (خمسة عشر ترليون وستمئة وأربعة وثلاثون مليار دينار) منها (ثلاثة ترليون وستمئة وأربعة وثلاثون مليار دينار) هي مبالغ مدورة أي موجودة يمكن الرجوع إليها وبالتالي يكون المبلغ الذي يُخول وزير المالية باقتراضه محلياً وخارجياً (اثني عشرة ترليون دينار) وذلك من خلال إصدار حوالات الخزينة وسندات وصكوك وقروض محلية وكذلك قروض خارجية، إن ما يُلاحظ على هذه المادة ان البرلمان قد خَفَضَ مبلغ الاقتراض الى اقصى حد بحيث يمكن ان يسد احتياج الحكومة لغاية ٣١/١٢/٢٠٢٠، ان هناك من يرى ان هذا التقييد هو امر إيجابي باعتباره وسيلة ضغط على الحكومة لإيجاد حل وعدم الاعتماد على الاقتراض بشكل مستمر فيما يعتبره اخرون انه سيجعل الحكومة عاجزة عن القيام بواجباتها الضرورية في ظل مدهامة وباء قاتل وهي بذلك تكون بحاجة اكثر الى نفقات عاجلة اذ كان الاجدر بالمشرع توفير باب للنفقات الاستثنائية من خلال تدوير النفقات من باب الى اخر لغرض الانفاق على الخدمات الطبية حصراً.

ان المادة الثامنة من القانون موضوع البحث جاءت كتوصية ملزمة للحكومة بضرورة القيام ببعض الإجراءات الإصلاحية بمقدمتها أتمتة النظام الضريبي والجمركي وهو ما تعهدت الحكومة به في الورقة البيضاء أو ورقة الإصلاح المالي اذ يقضي هذا النظام بتحويل النظام الضريبي والجمركي إلى نظام إلكتروني للحد من الفساد المالي في المنافذ الحدودية<sup>(١)</sup>، ومن خلال هذا النظام تتمكن أكثر من جهة من متابعة السلع المستوردة وهو ما يشدد الرقابة ويقلل من الفساد وهذا ما نحن بأمس الحاجة إليه في الوقت الحاضر، فمن جهة يمكن أن يقلل من الفساد وبالتالي سيزيد من الإيرادات العامة، لاسيما إذا ما علمنا أن الإيرادات الجمركية في المنافذ الحدودية هي إيرادات لها مميزات خاصة، فهي من جهة تمنع دخول السلع المناظرة إلى الأسواق المحلية وهذا يعني انها سوف تحمي وتشجع الصناعة الوطنية مما سيساعد على تقليل البطالة

(١) الورقة البيضاء، ثانياً، ٢٠٢٠، ص ٩٦.

وتنشيط النمو الاقتصادي، كما انها من جهة أخرى تساعد على ردف الموازنة العامة بالإيرادات كرفيف للإيرادات النفطية لاسيما اذا ما علمنا أن أسعار النفط تراجعت كثيراً خلال هذه الفترة<sup>(١)</sup>، اضافةً الى انها يمكن ان تعوّض النقص الحاصل بالعملة الصعبة التي يفقدها البلد نتيجة الفساد في مزاد العملة والذي ساعد على تهريبها إلى بعض الدول التي تمر بأزمات اقتصادية بسبب عقوبات دولية فرضت عليها وهذا قد يكون احد اسباب الزيادة بسعر صرف الدولار خلال هذه الفترة.

وجاءت المادة التاسعة من القانون موضوع البحث كإصدار مستعجل ملزم لحث المؤسسات القائمة على جباية الإيرادات العامة المتمثلة بأجور خدمات الكهرباء والماء والمجاري بضرورة الإسراع بجمعها نظراً للحاجة الماسة لها كون البلد يمر بأزمة مالية خانقة، ومن ضمن هذه التدابير ايضاً منع الدوائر الحكومية من ترويج أي معاملة بهذا الخصوص مالم يقيم المستفيد بدفع المبالغ المستحقة عليه وتقديم ما يثبت ذلك من فواتير، إلا أننا لم نلاحظ بشكل واقعي أنه ليس هناك جهود مبذولة بهذا الخصوص من قبل الدوائر المعنية وهذا ما يؤشر الى ان هناك تلكؤ واضح في تنفيذ القوانين من قبل تلك المؤسسات ما دفع المشرع المالي الى اتخاذ اجراء جديد يختلف عما كان في السابق وهو ما جاء في نص المادة (١٦/أولاً) من قانون الموازنة العام لعام ٢٠١٩ حيث اعطى صلاحية مطلقة للحكومة باستقطاع المبالغ الإردادية المستحقة للخزينة العامة من تخصيصات المؤسسة التي تتلأ في جباية تلك الإيرادات وهذا يبين حجم الضغط الذي يمر به الوضع المالي في البلد<sup>(٢)</sup>.

ويذكر ان المشرع قد استثنى شريحة مواطني شبكة الحماية الاجتماعية وذوي الدخل المحدود من الإلزام بما جاء بنص المادة التاسعة أعلاه، الا ان هذا الاستثناء يُفترض ان لا يكون مطلقاً حيث أن شبكة الحماية الاجتماعية تتطلب تدقيقاً بشكل

(١) د. حيدر عبد الحسين المستوفي و د. آلاء شمس الله نور الله، تفعيل دور الضرائب الجمركية (ضريبة الاستيراد) في العراق من أجل توسيع بنود الإيرادات العامة، بحث منشور في مجلة بغداد للعلوم الاقتصادية الجامعة، ع ٤٤، ٢٠١٥، ص ١١٠.

(٢) قانون الموازنة العامة لعام ٢٠١٩، ع ٤٥٢٩، ٢٠١٩.

كامل نتيجة ما ابرزته الإجراءات الحكومية المتخذة بهذا الصدد من وجود الكثير من المستقيدين ضمن هذه الشريحة دخلوا خلافاً للقانون وقد يكون من ضمنهم موظفين ومتقاعدين، كما أن هذه الفقرة ذكرت فئة ذوي الدخل المحدود بشكل مطلق دون إيضاح لهذه الشريحة مما قد ينطوي تحتها فئات كثيرة خلافاً للقانون وهو ما يُضعف بكل تأكيد تلك الإيرادات.

أما فيما يخص البندين ثانياً وثالثاً من نفس المادة فقد الزمتا هيئات الإعلام والاتصالات ووزارة الاتصالات بضرورة قيام شركات الهاتف النقال وشركات الانترنت بتسديد ما عليها من ديون مستحقة لخزينة الدولة، الا أن المأساة هي قيام الحكومة بتجديد التعاقد مع شركات الهاتف النقال لمدة خمس سنوات بعد دفع ٥٠% من الديون بالرغم من وجود معارضة برلمانية، لاسيما أن الخزينة العامة بأمس الحاجة إلى استيفاء جميع هذه الديون في الوقت الحاضر نتيجة الأزمة المالية التي اضطرت الحكومة إلى الاقتراض مرتين على التوالي<sup>(١)</sup> وهو ما دفع أحد أعضاء البرلمان إلى الطعن بهذا التعاقد أمام القضاء وأن القضاء قد قبل الطعن لوجود المبررات القانونية وهو ما جعل الحكومة في وضع حرج جداً في الوقت الذي تدعي فيه طرح بعض الإصلاحات المالية وهذا ما يجعل المتابع للشأن العراقي يتأكد أن هناك إرادات سياسية تقف خلف هذه الشركات وهذا بحد ذاته دليل على أن الأزمة المالية لها أسباب سياسية زادت من تفاقمها.

سمحت المادة العاشرة من القانون بإلغاء جميع الإعفاءات والاستثناءات الجمركية والضريبة الممنوحة لكافة الدول والمؤسسات الحكومية وتأتي هذه المادة كإجراء لزيادة الإيرادات العامة إلا إن هذه المادة قد تتعارض مع قانون الاستيراد (٢٠) لسنة ١٩٩٨، وكذلك قانون الاستثمار اللذان أجازا بعض الإعفاءات على بعض السلع والمؤسسات والمستثمرين لأسباب سياسية أو إنسانية أو اقتصادية واستثمارية فيما يرى بعض النواب أن إلغاء هذه الإعفاءات سوف تغير وجهة المستوردين من المنافذ التابعة

(١) أحمد جابر حميد، الأزمة المالية العراقية ٢٠٢٠ الأسباب والحلول، بحث مقبول للنشر في مجلة جامعة تكريت للحقوق بموجب الكتاب المرقم ٢٢٧ في ١٥/١٢/٢٠٢٠، ٢٠٢٠، ص ١٠.



للحكومة المركزية إلى المنافذ التابعة إلى إقليم كردستان كون هذه المنافذ لا تستلزم بتوجهات الحكومة الاتحادية مما ستضعف جذب المستوردين والمستثمرين ودفعهم للتوجه إلى منافذ الإقليم والتي لا تصل إلى الخزينة العامة الاتحادية وأنه كان الأجدر بالمشروع دراسة هذه المادة دراسة مستفيضة ومن ثم إقرارها لغرض تحقيق أغراض إيجابية أكثر مما هي سلبية<sup>(١)</sup>.

## الفرع الثاني

### أثاره على النفقات العامة

لم يكن قانون تمويل العجز المالي يختلف كثيراً عن قانون الاقتراض المالي رقم (٥) لسنة ٢٠٢٠ إلا أن الترابط في مجال النفقات يكاد يكون أكثر مما هو عليه في الإيرادات إلا في المادة الخاصة بنفقات إقليم كردستان فإذا ما تحصنا هذا القانون نجد أن المادة الثانية منه حددت النفقات الضرورية للثلاثة أشهر الأخيرة من عام ٢٠٢٠ بمبلغ قدره خمسة عشر وستمئة وأربعة وثلاثون مليار دينار وقد تم تقسيمها إلى عدة أقسام وبالتفصيل الدقيق ليكون ثلاثة ترليون وستمئة وأربعة وثلاثون مليار دينار وهو رصيد مدور مما يجعل المبلغ المقترض اثنى عشر ترليون دينار من خلال تحويل وزير المالية بالاقتراض محلياً وخارجياً، وبالنظر لكون صلاحية الإنفاق وتحويل الحكومة يعود للسلطة التشريعية والتي قضت بالاقتران في الإنفاق على الخدمات الضرورية جداً<sup>(٢)</sup>، فيما خصصت هذه المادة ما نسبته (٢٠%) من مجموع المبلغ المقترض مضافاً إليه المبلغ المدور للإنفاق على المشاريع الاستثمارية كميناء الفاو الكبير ووزارة الزراعة لدعم الفلاحين إضافة إلى تمويل باقي المشروعات الاستثمارية المستمرة، ويبدو أن المشروع المالي حاول دعم الاستثمار لمعرفته بأهمية هذه المشاريع من الناحية المالية وكيف يمكنها إذا ما تم إنجازها أن تُعيد لخزينة الدولة أموال طائلة

(١) تصريح منشور على صفحة صوت العراق على الرابط <https://www.sotaliraq.com/> ٢٤/١١/٢٠٢٠

(٢) د. رائد ناجي أحمد، المالية العامة والتشريع المالي في العراق، ط ٣، بيروت، ٢٠١٨، ص ٢٢ - ٢٣.

فضلاً عن سدادها لمبلغ الاقتراض بالتدريج<sup>(١)</sup> ولو ان الإدارات المتوالية منذ عام ٢٠٠٤ لغاية الآن دعمت هذا النوع من المشاريع بشكل حقيقي لكان البلد وصل الى الاكتفاء الذاتي لكثير من المنتجات سواء الاستهلاكية او الخدمية ولما انهار الوضع المالي إلى هذا الحد وبهذه السرعة.

ان المادة الرابعة من هذا القانون جاءت مكتملة لما جاء في نص المادة الثانية من قانون الاقتراض رقم (٥) لسنة ٢٠٢٠ وهو ما أوجزناه في المطلب الأول من هذا البحث.

أكدت المادة الخامسة من هذا القانون على تمويل المحافظات من الأموال المتبقية من تخصيصات المبلغ المقترض بموجب قانون (٥) لسنة ٢٠٢٠ وحسب الأولوية إنصافاً للمحافظات الأقل تمويلاً خلال عامي ٢٠١٩ - ٢٠٢٠ مع دعم صندوق دعم اعمار المدن المحررة، وإن هذه المادة ايضاً جاءت استثناءً من قانون الإدارة المالية الاتحادية رقم (٦) لسنة ٢٠١٩ المعدل.

أما فيما يخص المادة السادسة فلم تكن تختلف عما جاء في المادة السادسة في قانون الاقتراض رقم (٥) لسنة ٢٠٢٠ والتي أكدت على إجراء التدقيق للتأكد من عدد الموظفين.

اعطت المادة الحادية عشر من هذا القانون إجازة للحكومة لغرض لمعالجة استحقاقات المحاضرين المجانيين العاملين في قطاع التربية وكذلك الأطباء والكوادر الصحية وجميع العقود والأجراء اليوميين والمفسوخة عقودهم من الحشد، إلا أنه وبالرغم من أن هذه المادة سبق أن وردت في قانون الاقتراض رقم (٥) لسنة ٢٠٢٠ بالتسلسل (٥)، كما انها منحت الإجازة أو التخصيص<sup>(٢)</sup> كأحد قواعد الانفاق والتي بموجبها اعطت السلطة التشريعية التخويل للحكومة لمعالجة مستحقات المحاضرين المجانيين، إلا أن الحكومة لم تعالج هذا الموضوع بالرغم من ذكره في قانوني الاقتراض رقم (٥)

(١) د. سعد العطية، الرقابة على الإنفاق العام في العقود الحكومية، ط١، المؤسسة الحديثة للكتاب، لبنان، ٢٠١٦، ص ٥١.

(٢) د. رائد ناجي أحمد، مصدر سابق، ص ٢٣.

لسنة ٢٠٢٠ وقانون تمويل العجز المالي، وهذا ما يؤكد ان الحكومة اخذت بتجزئة القانون فلم تنفذ جميع فقراته، ولكن السؤال هنا هل أن الحكومة امتنعت عن تنفيذ هذه البنود أم انها تحاول إجراء مناورة لمعالجة هذه الموضوع ودفعه بأثر رجعي، فيما يرى البعض ان الحكومة جزأت القانون فلم تنفذ جميع فقراته كما إن المشرع المالي لم يُصغها بعبارات إلزامية كما هو الحال في المادة الخامسة التي تنص على ضرورة اعتماد البصمات البايومترية والهويات التعريفية، إذا بدأت بمصطلح (إلزام جميع مؤسسات الدولة) وهو ما قد يُضعف قوتها الإلزامية تجاه الحكومة.

لقد جاءت المادة السابعة من هذا القانون لتحديد حصة إقليم كردستان من مجموع الإنفاق الفعلي (النفقات الجارية ونفقات المشاريع الاستثمارية) بعد استبعاد النفقات السيادية المحددة بقانون الموازنة العامة لعام ٢٠١٩، إلا أن هذا التحديد جاء مشروطاً بتسديد إدارة الإقليم لأقيام النفط المُصدّر من قبلها وحسب الكميات التي تحددها شركة تسويق النفط العراقية (سومو) فضلاً عن الإيرادات غير النفطية، وبخلاف هذا الشرط فإن الإقليم لن يحصل على حصته من مبلغ القرض الوارد في هذا القانون، ويذكر أن علاقة الإقليم بالمركز شهدت تجاذبات كثيرة خصوصاً بعد قيام الإقليم بتصدير النفط وعدم إيداع إيراداته في الخزينة العامة الاتحادية وإن هذا الإجراء إذا ما رأيناه من زاوية يمكن أن نقول أن الحكومة الاتحادية مُحقة كون الإقليم تصرف بالمال العام دون الرجوع إلى الحكومة الاتحادية وهذا مُخالف لأحكام المواد (١١١)، (١١٢) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥<sup>(١)</sup> واللواتي قضين بأن النفط والغاز هما مُلك لجميع الشعب العراقي في كل المحافظات والأقاليم وأن الحكومة الاتحادية هي من تقوم بإدارة هذه الملفات ولا يحق لإقليم معين التصرف بهذه الثروات إلا بموجب قانون، ومن جهة أخرى نرى أن الحكومة الاتحادية خالفت إحدى قواعد الانفاق العامة على اعتبار

(١) م. ١١١، ١١٢، دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، ٢٨.

أن ركن المنفعة العامة هو أحد أركان النفقة العامة كون الأفراد متساوون في تحمل أعباء الإيرادات العامة، وعليه يجب ان يتساوون في الانتفاع منها<sup>(١)</sup>.

إن هذا الاختلاف في وجهات النظر لم يفضِ الى حل لا من قبل جهة قضائية ولا سياسية وإن ضحيته هم الشعب وهو ما شكل أزمة كبيرة في الإقليم نتيجة تدهور الوضع المعيشي لغالبية شرائح المجتمع مما أدى إلى حصول احتجاجات شعبية عنيفة مطلع ديسمبر ٢٠٢٠ وكان أحد الأسباب هو عدم دفع رواتب لهؤلاء وهناك من يرى امتناع الحكومة الاتحادية عن ارسال تلك المبالغ كوسيلة للضغط على حكومة الإقليم لتسليم الإيرادات النفطية وغير النفطية الى الحكومة المركزية<sup>(٢)</sup>.

### الخاتمة

بعد أن وفقنا الله سبحانه وتعالى إلى إنجاز هذا البحث كان لا بد من تثبيت بعض الاستنتاجات والتوصيات التي تمخضت عنه:

### أولاً: الاستنتاجات

١- هشاشة النظام المالي العراقي فما أن تعرض إلى أي صدمة فإنه سوف يتأثر بها تأثيراً كبيراً جداً والدليل انه لم يستطع أن يصمد لمدة ٦ أشهر حتى بدأت الحكومة بتقديم مشروع قانون للاقتراض المحلي والخارجي وهو ما تم تشريعه فعلاً.

٢- لم يكن سبب تشريع قانون رقم (٥) لسنة ٢٠٢٠ الاقتراض المحلي والخارجي تنموياً وإنما كان لغرض سد العجز المالي الكبير وهذا ما بدى واضحاً من عنوان القانون.

٣- إن صلاحية البرلمان في تقييد الحكومة في الاقتراض والدخول بأدق التفاصيل فيه شيء من عدم المرونة مما قد قيد عمل الحكومة في القيام بالواجبات الموكلة إليها.

(١) د. بلال صلاح الأنصاري، مبادئ واقتصاديات المالية العامة، ط١، مركز الدراسات العربية، القاهرة، ٢٠١٧، ص٢٣.

(٢) سيماء علي مهدي، مقال منشور على الرابط <https://rewaqbaghdad.org/%D>

- ٤- خصص البرلمان العراقي قانون تمويل الانتخابات المبكرة المُزمع إجرائها نهاية عام ٢٠٢١ إذ إن المبلغ الذي تم تخصيصه كبير جداً ولا يناسب الوضع المالي الذي يمر به البلد.
- ٥- ألقى المشرع المالي الأموال المقترضة من الضرائب كدعم لجذب المقرضين لكنه فوّت على خزينة الدولة أموال هي بأمر الحاجة إليها.
- ٦- لم يحدد البرلمان تقييد الحكومة في حجم مبلغ الاقتراض فحسب وإنما خصص مجالات لإنفاق ذلك المبلغ منها على الجانب الجاري ومنها على الجانب الاستثماري فضلاً عن التأكيد على العدالة في التوزيع بين المحافظات وهذه إحدى قواعد النفقة العامة.
- ٧- يبدو أن قانون رقم (٥) لسنة ٢٠٢٠ وما جاء فيه من تقييد للحكومة في موضوعة الاقتراض لم يستطع أن يغطي النفقات الحكومية نهاية العام وإنما لمدة ثلاثة أشهر فقط إذ لم يحصل تطور عاجل في أسعار النفط مما دعا الحكومة إلى تقديم مشروع قانون جديد لتغطية الأشهر الأخيرة من العام الدراسي ٢٠٢٠ وهذا ما حصل فعلاً حيث تم تشريع قانون تحويل العجز المالي لعام ٢٠٢٠.
- ٨- لم يكن ضغط مبلغ الاقتراض في قانون الاقتراض الثاني يختلف عن القانون الأول حيث تم حسابها على الأشهر الثلاثة الأخيرة وأن يكون مبلغ الاقتراض لتغطية هذه الفترة فقط.
- ٩- في هذه القوانين ازدادت تدابير الضغط على المؤسسات الحكومية لغرض جمع المستحقات المالية التي تعود لخزينة الدولة خصوصاً رسوم الكهرباء والماء وهو ما أجبر المشرع المالي في قانون الموازنة العامة لعام ٢٠١٩ على استقطاع تلك المبالغ من تخصيصات الدوائر المقصرة في جمع تلك المبالغ.
- ١٠- يكاد يتفق القانونين في مجال توزيع النفقات إلا بخصوص الفقرة الخاصة بإقليم كردستان التي تم إضافتها على القانون الثاني والتي تربط تغطية نفقات الإقليم مقابل شرط تسليم إيرادات المنافذ الحدودية والإيرادات النفطية.

## ثانياً: المقترحات:

- ١- إعادة تنظيم العلاقة مع شركات التراخيص النفطية لغرض تقليل التكاليف التي يتم دفعها لتلك الشركات مما يساعد على زيادة الإيرادات النفطية.
- ٢- تشريع قانون يتضمن تخصيص مبلغ معين من الإيرادات النفطية يتم انفاقه على المشاريع الاستثمارية الداخلية التي تقدم خدمات عامة مقابل إيرادات وهي بذلك تساعد المرافق العامة في تقديم الخدمات وتعود بإيرادات تدعم الخزينة العامة.
- ٣- تأسيس شركة اتصالات وطنية تقدم خدمات ممتازة للمواطن وتعود بإيرادات كبيرة للخزينة والتخلص من شركات الاتصال الخاصة التي تقع بدمتها ديون طائلة للخزينة العامة ولا تقوم بتسديدها.
- ٤- البحث عن سبل معالجات أخرى وعدم الاعتماد على الاقتراض في كل ازمة من خلال تأسيس صناديق سيادية يتم اللجوء اليها عند حصول ازمة.
- ٥- يجب ان يكون هناك تعاون بين البرلمان والحكومة في رسم السياسات المالية واتخاذ القرارات المهمة وان تكون العلاقة متوازنة الغاية منها تحقيق المصلحة العامة لا ان يحاول البرلمان افشال الحكومة واطهارها بالمظهر المخجل امام الراي العام من خلال الامتناع عن تشريع القوانين التي تكون الحكومة بحاجة اليها.
- ٦- تعاون الحكومة والبرلمان على تقليل نفقات بعض القوانين غير المالية البحتة مثل قانون الانتخابات فبالإمكان استخدام الأجهزة التي تم استخدامها في الانتخابات الماضية وتكليف الكوادر الوظيفية للعمل في يوم الاقتراع مجاناً والاستفادة من هذه المبالغ في انشاء مشاريع تنموية.
- ٧- بإمكان وزارة المالية إذا لم تقم الدوائر المعنية بتسديد مبالغ الكهرباء والماء استقطاعها من دخول الافراد سواء كانوا موظفين او متقاعدين من خلال التنسيق مع شركات التوطين وينظم ذلك بقانون.

## المصادر

### أ- الكتب:

- ١- د. احمد سامي منقارة، المفاهيم التقليدية والحديثة في الأموال العمومية والموازنة العامة، ط٢، دار البلاد، ٢٠١٤.
- ٢- د. بلال صلاح الأنصاري، مبادئ واقتصاديات المالية العامة، ط١، مركز الدراسات العربية، القاهرة، ٢٠١٧.
- ٣- د. جهاد سعيد خصاونة، علم المالية العامة والتشريع الضريبي بين النظرية والتطبيق العلمي، ط١، دار وائل، عمان، ٢٠١٠.
- ٤- د. رائد ناجي أحمد، المالية العامة والتشريع المالي في العراق، ط٣، بيروت، ٢٠١٨.
- ٥- د. زينب كريم الداودي، دور الإدارة في إعداد وتنفيذ الموازنة العامة، ط١، دار نيبور، بغداد، ٢٠١٣.
- ٦- د. سعد العطية، الرقابة على الإنفاق العام في العقود الحكومية، ط١، المؤسسة الحديثة للكتاب، لبنان، ٢٠١٦.
- ٧- د. عباس نصر الله، المالية العامة والموازنة العامة، ط١، مكتبة زين الحقوقية والأدبية، لبنان، ٢٠١٥.
- ٨- د. قيس حسن عواد البدراني، المالية العامة والتشريع المالي، دار ابن الاثير، جامعة الموصل، بلا سنة نشر.
- ٩- د. محمد شاكر عصفور، أصول الموازنة العامة، ط٥، عمان، ٢٠١٤.

### ب- البحوث والدراسات:

- ١- أحمد جابر حميد، الأزمة المالية العراقية ٢٠٢٠ الأسباب والحلول، بحث مقبول للنشر في مجلة جامعة تكريت للحقوق، بموجب الكتاب المرقم ٢٢٧ في ١٥/١٢/٢٠٢٠.
- ٢- جبار محمد مهدي، أثر خلافة الدولة في القروض العامة، بحث منشور في مجلة العلوم القانونية، جامعة ديالى، المجلد ٨، ع ١، ٢٠١٩، ص ٢١٤.
- ٣- د. بان صلاح عبد القادر، اصدار القرض العام، بحث منشور في مجلة كلية التراث الجامعة، ع ١٧، ص ١٤٣.
- ٤- د. حيدر عبد الحسين المستوفي و د. آلاء شمس الله نور الله، تفعيل دور الضرائب الجمركية (ضريبة الاستيراد) في العراق من أجل توسيع بنود الإيرادات العامة، بحث منشور في مجلة بغداد للعلوم الاقتصادية الجامعة، ع ٤٤، ٢٠١٥.
- ٥- د. حيدر وهاب عبود، دراسة في الطبيعة القانونية للقروض العامة، بحث منشور في مجلة الحقوق، جامعة النهريين، مجلد ١٤، عدد A، ٢٠١٢.
- ٦- د. قيس حسن عواد البدراني، الاقتراض العام الخارجي ومشروع مؤسسات التمويل الدولية، بحث منشور في مجله الرافين للحقوق، مجلد ١١، ع ٤٠، ٢٠٠٩.
- ٧- د. يوسف عبد الله عبد و د. خالد عبد الحميد عبد المجيد، دراسة الجدوى المالية التفصيلية للمشاريع الاستثمارية ودورها في اتخاذ القرار الاستثماري، مشروع صناعة السمنت نموذجاً، بحث منشور في مجلة الإدارة والاقتصاد، الجامعة المستنصرية، ع ١١٥، ٢٠١٨.

### ج- القوانين واللوائح:

- دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ النافذ.
- قانون رقم (٢٣) لسنة ٢٠٢٠، تخصيص وتمويل انتخابات مجلس النواب، المنشور في الوقائع العراقية، ع ٤٦١٠، ٢٠٢١.
- قانون الموازنة العامة لعام ٢٠١٩، المنشور في الوقائع العراقية، ع ٤٥٢٩، ٢٠١٩.
- اللائحة التنظيمية رقم (٢) الصادرة عن السلطة الائتلافية المؤقتة، صندوق تنمية العراق.

- الورقة البيضاء، ثانياً، ٢٠٢٠.
- د. المقالات والمواقع الالكترونية:-
- سلام زيدان، مقال، منشور على موقع الجزيرة على الرابط )  
١٩/٧/٢٠٢٠ <https://www.aljazeera.net/ebusiness/>
- سيماء علي مهدي، مقال منشور على الرابط الالكتروني <https://rewaqbaghdad.org/%D>
- تصريح منشور على صفحة صوت العراق على الرابط  
٢٤/١١/٢٠٢٠ <https://www.sotaliraq.com/>