الوسائل القانونية لمعالجة الازمة المالية في العراق بموجب الموازنة العامة لسنة ٢٠١٥

Legal means to tackle the financial crisis in Iraq Under the general budget ٢٠١٥

د.احمد فارس عبد العزاوي

مدرس القانون المالي بجامعة تكريت كلية القانون

المقدمة

يشهد العراق في هذه الفترة ازمة مالية خانقة هي الاسوء من نوعها منذ عام ٢٠٠٣ ، وتداعيات هذه الازمة التي نحن بصدد البحث فيها قد وضعت الاقتصاد العراقي في غرفة العناية المركزة بين الحياة والموت يصارع من اجل البقاء والاستمرار .

ان تدخل الدولة في مختلف المجالات الاقتصادية والاجتماعية والمهنية ازاد من حجم الانفاق العام وصرف الكثير من موارد الدولة في هذه المجالات ، ويعدّ الانفاق العام سبباً رئيساً في تعميق الازمة المالية في العراق ، من خلال تدخل الدولة في الجانب الاقتصادي وصرف الكثير من الاموال

عليه دون مردودات حقيقية منه للدولة ، ويشوب سلم رواتب الموظفين في الدولة شيء من الضبابية وعدم التوازن وفوارق كبيرة جداً ، وتداخل الصلاحيات واثمان مشتريات الدولة ، وقد تشكل الموازنة التشغيلية نسب مرتفعة جداً من الموازنة العامة ، كما ان النظام الاجتماعي في العراق واسع جداً لا ينسجم والمرحلة الاقتصاديةالمقبلة لذلك ينبغي تضييق هذا النظام .

ولا يقتصر سبب الازمة المالية على التزايد في حجم الانفاق العام ، وانما شحة الايرادات العامة تعدّ سبباً اكثر خطورة على الاقتصاد من التزايد في الانفاق ، ان اعتماد الاقتصاد العراقي على النفط كمصدر رئيس للايرادات والصادرات ، وانخفاض اسعاره بصورة كبيرة جداً اهم سبب عمق الازمة المالية ، واهمال العديد من مصادر الايرادات العامة وعدم معالجة مشاكلها التشريعية والادارية وضعف الانظمة القائمة على تحديدها كضعف النظام الضريبي ، ورمزية الرسوم المفروضة على الخدمات التي تقدمها الدولة ، وضعف تحصيل الديون الحكومية ، واهمال العديد من القطاعات الاقتصادية كالقطاع الصناعي والزراعي والملاحي .

ومن اجل الخروج من هذه الازمة المالية بادر المشرع بعدّة اساليب لمعالجة هذه الازمة سواء على مستوى الانفاق من خلال ترشيده وتخفيض بعض النفقات العامة في جوانب ومنعها في جوانب اخرى ، وايضاً وضع وسائل معالجة لترميم الازمة المالية على مستوى الايراد العام من خلال توسعة وتنظيم جزء من واردات الدولة ، وفرض رسوم جديدة ، ومنح السلطة المالية صلاحية الاقتراض من المؤسسات الخارجية والداخلية .

وهدف بحثنا هذا هو بيان اسباب الازمة المالية على مستوى الانفاق والايراد وتوضيح وسائل المعالجة التي وضعها المشرع لمعالجة الازمة في الموازنة العامة لسنة ٢٠١٥ وبيان مدى صلاحيتها لمعالجة الازمة .

ولاستيعاب كل ما تقدم قسمنا بحثنا على مبحثين ناقش الاول الوسائل الانفاقية وتضمن ثلاث مطالب ناقش الاول تعرف النفقة العامة والثاني اسباب الازمة المتعلقة بالانفاق والثالث وسائل المعالجة ، اما المبحث الثاني ناقش الوسائل الايرادية وقسم على ثلاث مطالب ناقش الاول تعريف الايراد العام والثاني اسباب الازمة المتعلقة بالايراد العام والثالث وسائل المعالجة وتضمن البحث خاتمة توصلنا فيها للعديد من الاستنتاجات والتوصيات .

المبحث الاول

الوسائل الانفاقية

لكي تشبع الحاجات العامة في الدولة لا بدّ من انفاق نقدي ، إذ ان السياسة الانفاقية جزء من السياسة المالية تلعب دوراً مهماً وبارزاً في تحقيق الاستقرار الاقتصادي ومعالجة الازمات المالية ، ومن هنا تأتي اهمية النفقات العامة التي بدأت تزداد يوماً بعد آخر مع ازدياد دور الدولة وتدخلها في الحياة الاقتصادية ، وترتب على هذا التزايد في الانفاق ان تعمقت الازمة المالية اي ان الزيادة المفرطة في الانفاق تعدّ من الاسباب الرئيسية في تعميق العجز الكبير في الموازنة العامة للدولة ، كما تستعمل النفقات العامة كوسيلة لمعالجة الازمات المالية من خلال ترشيد الانفاق العام واتباع سياسات منظمة لمعالجة اي خلل يصيب الاقتصاد ، لذلك سنناقش هذا المبحث في ثلاثة مطالب نستعرض في الاول تعريف النفقة العامة ونبحث في الثاني اسباب الازمة المالية المتعلقة بالانفاق العام ، ونبين في الثالث وسائل معالجة الازمة المالية المتعلقة بالانفاق العام .

المطلب الاول

مفهوم النفقة العامة

للنفقة العامة دوراً كبيراً في تحقيق الاشباع العام للحاجات العامة ، ولغرض الوقوف على مفهوم النفقة العامة سنناقشها في نقطتين وعلى النحو الآتي :

أولاً : تعريف النفقة العامة :

من خلال الاطلاع على معظم تعريفات الفقه القانوني المالي والاقتصادي وجدناها تتفق على مفهوم واحد تشير الى ذات الاركان والعناصر التي يجب ان تتوافر في النفقة العامة وعلى النحو الآتي :

تعرف النفقة العامة بانها : مبلغ من النقود تخرج من ذمة شخص عام بهدف تحقيق منفعة عامة [١].

وتعرف ايضاً بانها : مبلغ من النقود يقوم بتنفيذه شخص عام بهدف تحقيق نفع عام جماعي [٢].

وكذلك تعرف بانها : مبلغ نقدي يدفع من قبل الدولة او احد الاشخاص المعنوية العامة التابعة لها بغية تحقيق منفعة عامة [٣].

ومن خلال التعريفات السالفة الذكر يمكننا تحديد عناصر النفقة العامة بما يأتي :

١. النفقة العامة مبلغ من النقود :

يجب ان تتخذ النفقة العامة شكلاً نقدياً ، اي لا بد من استخدام النقود من قبل الدولة للحصول على ما تحتاجه من السلع والخدمات لتسيير مرافقها ،

(١) د. عادل فليح العلي : المالية العامة والتشريع الضريبي ، ط١ ، دار الحامد للنشر والتوزيع ، عمان ، ٢٠٠٧ ، ص٥٠ .
(٢) د. طاهر الجنابي : علم المالية العامة والتشريع المالي ، العاتك لصناعة الكتاب ، القاهرة ، دون سنة طبع ، ص١٦ .
(٣) د. رائد ناجي احمد : علم المالية العامة والتشريع في العراق ، ط٢ ، العاتك لصناعة الكتاب ، القاهرة ، ٢٠١٢ ، ص١١ .

وهناك جملة من الاسباب تقف وراء اتجاه الدولة الى الصيغة النقدية في نفقاتها وهي :

أ. انتقال الانظمة الاقتصادية من الاقتصاد العيني الى الاقتصاد النقدي ، لذلك لا يمكن للافراد ان يتعاملوا فيما بينهم بالصيغة النقدية وتتعامل الدولة معهم بالصيغة العينية .

ب . صعوبة ممارسة الاجهزة الرقابية على اختلافها اعمالها الرقابية على الانفاق العيني ؛ وهي رقابة لازمة من اجل تنفيذ النفقات العامة وضمان توجيهها للاغراض التي خصصت لها .

ج . يثير الانفاق العيني مشاكل ادارية متعددة منها عدم الدقة في تقديرها او محاباة الدولة لبعض الافراد باعطائهم مزايا عينية تزيد في قيمتها عن ثمن السلع والخدمات التي قدموها مقابل ذلك .

د . ان تقديم المزايا العينية او النقدية قد يتضمن اخلالاً بمبدأ المساواة بين الافراد في تحمل الاعباء العامة ، ذلك ان الدولة قد تحقق المساواة بين الافراد في دفع الضرائب لكنها تعود فتحابي بعضهم بمنحهم مزايا عينية ونقدية ، وهذا يعني تخفيض العبء الضريبي بصورة غير مباشرة .

٢. النفقة العامة تصرف من شخص عام :

حتى نكون امام نفقة عامة ان تكون تلك النفقة صادرة عن جهة عامة ، وقد اعتمد الفكر المالي معيارين هما ، المعيار القانوني ، ومفاده ان النفقة تعدّ عامة اذا كانت صادرة من الاشخاص المعنوية العامة وتتمثل بالدولة

والمؤسسات والهيئات العامة والمحلية ، والمعيار الوظيفي ويرى اصحابه ان المعيار القانوني لم يعد كافياً لتحديد طبيعة النفقة العامة اذ مع تطور دور الدولة من الحياد الى التدخل انهار الاساس الذي بني عليه ذلك المعيار ، وقد دفع ذلك الفقه القانوني المالي الى البحث عن معيار جديد فوجدوا ضآلتهم في الاساس الوظيفي وعليه تعدّ نفقة عامة تلك التي تدفعها الدولة بصفتها السياسية اما ما تدفعه في نشاط مشابه لنشاط الافراد فانه يعد نفقة خاصة [١].

٣. تحقيق النفع العام :

يجب ان يكون الغرض من الانفاق تحقيق النفع العام ، ويتمثل باشباع الحاجات العامة اي ان مبرر النفقة العامة وجود حاجة عامة تتولى الدولة اشباعها نيابة عن الافراد ، ويذهب البعض بناءً على ما تقدم ان انفاق المال العام لتحقيق منفعة خاصة لا يعدّ انفاقاً عاماً ، مثل الموظف الذي ينفق مالاً لمصلحته الشخصية [٢].

ثانياً : قواعد النفقة العامة :

للنفقة العامة مجموعة من القواعد التي يجب مراعاتها من الناحيتين القانونية والسياسية ويطلق على هذه القواعد (دستور النفقة العامة) والتي سنناقشها على النحو الآتي :

(١) د. عاطف صدقي : المالية العامة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٦٩ ، ص٤٩ .
(٢) د. عادل فليح العلي ، مصدر سابق ، ص٥٢ .

١. قواعد النفقة العامة القانونية :

لكي يعدّ النظام المالي للدولة قانونياً ، يجب ان تتقيد النفقات العامة بالقواعد القانونية العامة وان تكون متماشية معها وهي[١] :

أ. قاعدة النفقة : يقصد بها اتجاه النفقة العامة الى تحقيق اكبر قدر من المنفعة باقل كلفة ممكنة ، ويتحقق ذلك عندما تتساوى المنفعة الحدية للمنفعة العامة مع المنفعة الحدية للدخول المتبقية للافراد بعد فرض الضريبة ، اي عندما تتساوى المنفعة الحدية مع الكلفة الحدية .

ب . قاعدة الاقتصاد : ويراد بهذه القاعدة ان يحترم القائمون على الانفاق سياسة ترشيد الانفاق الحكومي والاستخدام العقلاني للنفقة العامة ، ولا تعني هذه القاعدة التقتير في الانفاق اذا ما كانت له ضرورة في اي وجه من اوجه نشاط الدولة بل اعتماد تحقيق افضل منفعة ممكنة باقل تكلفة ممكنة .

ج . قاعدة الترخيص : وتعني هذه القاعدة عدم جواز الصرف والارتباط بالصرف الا بعد حصول الاذن بذلك من الجهة المختصة سواء كانت السلطة التشريعية كما هو الحال في عموم الموازنة العامة او الجهات الادارية المخولة قانوناً بالصرف .

٢. قواعد النفقة العامة السياسية :

ان الادارة الساسية والادارة المالية العامة تؤثر كلٌ منهما في الاخرى ، لذا فان الانفاق مقيد من الوجهة السياسية بمجوعة من القواعد وهي [١]:

(١) د. طاهر الجنابي ، مصدر سابق ، ص٣١-٣٣ .

أ . قاعدة مشروعية النفقة العامة : تطبيقاً لهذه القاعدة لا تكون النفقة العامة مشروعة الا اذا وافق عليها المكلفون الذين تحصل منهم الايرادات العامة كالضرائب والرسوم لتغطيتها ، ويختلف اسلوب هذه الموافقة ، وذلك اما ان يكون بصورة مباشرة بواسطة الاستفتاء العام ، او بواسطة ممثلي المكلفين في السلطة التشريعية .

ب . قاعدة مراقبة النفقة العامة : وتوجب هذه القاعدة ضرورة مراقبة الموظفين اللذين يقومون بالانفاق العام مراقبة جدية وصارمة مما لا يسمح لهم التلاعب بالاموال العامة ، وهذا يعزز الثقة بين المكلف الدافع للضريبة والرسوم وغيرها من التكاليف العامة والحكومة القابضة لها .

ج . قاعدة وضوح النفقة العامة : وتقضي بضرورة نشر الموازنات العامة المركزية او المحلية واسبابها الموجبة والتي تتضمن بيان النفقات العامة ليطلع عليها المكلفون ، وهذا يؤكد على ضرورة ان تكون النفقة العامة تأدية نقدية لا عينية ؛ لان الاخيرة تؤدي الى ضعف مراقبة الانفاق العام وعدم وضوحها .

(١) د. جهاد سعيد خصاونة : علم المالية العامة والتشريع الضريبي بين النظرية والتطبيق العملي ، ط١ ، دار وائل للنشر والتوزيع ، عمان ، ٢٠١٠ ، ص٣٥-٣٦ .

المطلب الثاني

اسباب الازمة المالية المتعلقة بالانفاق العام

ان الانفاق العام المتزايد السبب الرئيس الذي أدى الى تعميق الازمة المالية في العراق وترتب عليه العجز الكبير في الموازنة العامة الاتحادية لسنة ٢٠١٥ ، لذلك سنبين اسباب الازمة المالية المتعلقة بالانفاق العام على النحو الآتي :

أولاً : تدخل الدولة في الميدان الاقتصادي :

تعرف الدولة المتدخلة بانها : تلك المؤسسة التي تتدخل في ممارسة النشاط الاقتصادي والاجتماعي الى جانب وظيفتها الاساسية المتعلقة بحماية حدودها وامنها الداخلي والمحافظة على استقلال قضائها وعملتها [١].

ويختلف دور الدولة باختلاف الفلسفة الاقتصادية التي تبناها المشرع في الدستور ففي ظل الانظمة الاشتراكية تتدخل الدولة في مختلف الانشطة ومنها الاقتصادية ويطلق عليها بالدولة المتدخلة ، اما في الانظمة الرأسمالية يقتصر دور الدولة على ممارسة المهام المتعلقة بسيادتها ويطلق عليها بالدولة الحارسة .

وفي العراق نص دستور ٢٠٠٥ النافذ على انه (تكفل الدولة اصلاح الاقتصاد العراقي وفق اسس اقتصادية حديثة وبما يضمن استثمار كامل موارده وتنويع مصادره وتشجيع القطاع الخاص وتنميته) [١] .

---

(١) د. عادل فليح العلي ، مصدر سابق ، ص٤٣ .

ويكاد يجمع الفقه العراقي على ان المشرع تبنى في دستوره فلسفة اقتصادية قائمة على اقتصاد السوق مقتدياً بالنهج الرأسمالي القائم على منح الحرية للقطاع الخاص في الميادين الاقتصادية والاجتماعية والمهنية وغيرها من المجالات عدا ما يتعلق منها بسيادة الدولة ، الا ان الواقع يشير الى ان الدولة لم تتبع هذه الفلسفة وانما بقيت تتدخل في مختلف الميادين الاقتصادية وهذا ما يؤثر على الانفاق العام بالزيادة ؛ لانه كلما ازداد تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية تزداد معه بصورة طردية زيادة في النفقات العامة وبالنهاية يؤثر ذلك على موازنة الدولة ويعمق العجز المالي فيها ويشكل جزءً من الازمة المالية .

وارى ان السبب الحقيقي في تدخل الدولة في الميدان الاقتصادي هو عدم وضوح الفلسفة الاقتصادية التي بني عليها دستور ٢٠٠٥ النافذ ، وعدم تحديد المنهج الاقتصادي هل هو رأسمالي ام اشتراكي وانما حددها بالاسس الاقتصادية الحديثة ، وهذه التسمية مبهمة لان الحداثة لا ترتبط بنظام محدد ، وتعارض معظم القوانين الاقتصادية النافذة التي شرعت في ظل الدستور السابق الملغي الذي تختلف فيه الفلسفة الاقتصادية ، وعدم تعديلها بما ينسجم والفلسفة الاقتصادية الحالية ، لذلك يكون دور الدولة غير مستقر وتتدخل في الميدان الاقتصادي لان الدستور يمنع عليها التدخل والقوانين تلزمها التدخل ، لذلك فان التدخل يترتب عليه نفقات كبيرة جداً تعمق العجز وتزيد من الازمة المالية ، وينبغي على المشرع الانتباه الى هذا الخلل الجوهري الذي يعدّ من

(١) المادة (٢٥) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ النافذ .

الاسباب الرئيسة لتعميق الازمة المالية وتعديل القوانين الاقتصادية النافذة والتي تتقاطع مع فلسفة النظام الرأسمالي التي بني عليها الدستور العراقي .

ثانياً : ارتفاع معدل الرواتب لبعض الفئات :

تعرف الرواتب بانها : المبالغ النقدية التي تقدمها الدولة للافراد العاملين في اجهزتها المختلفة فعلاً ثمناً للخدمات التي يقدمها هولاء لها ، او الذين عملوا لديها فترة من الزمن ثم وصلوا سناً من العمر يجعل استمرارهم في العمل متعذراً فأحالتهم الدولة الى التقاعد [١] .

تختلف الاسس[٢] ، التي يتم بموجبها تحديد رواتب فئات الموظفين في الدولة ابتداءً برئيس الدولة ومروراً باعضاء المجالس التشريعية والموظفين ونهاية بالرواتب التقاعدية ، ولا مجال هنا للبحث في هذه الاسس بقدر البحث عن النتائج التي تترتب على منح هذه الرواتب خصوصاً اذا كانت هناك فوارق كبيرة بينها ، ففي العراق من خلال البحث في سلم رواتب الموظفين والمتقاعدين نجد ان هناك فوارق كبيرة فيها ، إذ تتحمل خزينة الدولة الكثير من النفقات نتيجة تزايد معدلات رواتب بعض الفئات وايضاً الرواتب التقاعدية لفئات آخرى [٣]، ويترتب على هذا التزايد ارتفاع معدلات الانفاق العام الذي يحمل خزينة الدولة الكثير من الاموال مما يترتب عليه عجز كبير في الموازنة مما يعمق الازمة المالية ، لذلك ينبغي تحديد هذه الرواتب حسب طبيعة الخدمة المؤداة وعدد سنوات الخدمة وان لا يكون هناك تفاوت بين رواتب

(١) د. طاهر الجنابي ، مصدر سابق ، ص٢١ .
(٢) للمزيد من التفصيل ينظر: المصدر نفسه ، ص٢١-٢٣ .
(٣) ينظر المواد (٣٧ - ٣٨) ، من قانون التقاعد الموحد رقم (٩) لسنة ٢٠١٤ ، منشور بالوقائع العراقية بالعدد (٤٣١٤) .

الموظفين والمتقاعدين وان يتم تحديدها وفق سلم موحد لان هذا ينسجم مع سياسة الترشيد في الانفاق .

وان يتم ايضاً تعديل نظام التقاعد بالنسبة للمجالس النيابية والمحافظات من خلال اعادة العضو فيها بعد انتهاء مدة نيابته فيها الى وظيفته اذا كان موظفاً واحالة المتبقي على التقاعد ؛ وذلك لتمكين الدولة من الاستفادة من خدماتهم وحصولهم على رواتب من الدولة نظير الوظيفة وعدم تحميل خزانة الدولة رواتب تقاعدية طائلة لهم تؤثر في الانفاق .

ويعدّ هذا السبب من الاسباب الرئيسة التي عمقت الازمة المالية في العراق ، لذلك ينبغي على المشرع العراقي معالجة هذا السبب من خلال تخفيض الرواتب لبعض الفئات لتوفير الموارد المالية لسد العجز في الموازنة العامة وتقليل الفوارق بين طبقات المجتمع .

ثالثاً : الفساد المالي والاداري :

يعرف الفساد المالي والاداري بانه : الانحراف بالسلطة الممنوحة عما قصد من اعطائها لتحقيق مكاسب غير مشروعة [١] .

وهنا لابد من بيان الاسباب الحقيقية المؤدية الى تفاقم ازمة الفساد الاداري والمالي في المؤسسات العراقية ودورها في تعميق الازمة المالية ، ويتبين الى ان من الاسباب الحقيقية المؤدية الى تفاقم ازمة الفساد المالي والاداري في المؤسسات العراقية التضارب بين الصلاحيات في المؤسسات ، فعلى سبيل المثال تضارب الصلاحيات بين مجالس المحافظات والمجالس

(١) القاضي رحيم العكيلي : الفساد تعريفه وأسبابه وآثاره ووسائل مكافحته ، بحث (غير منشور) ، ص٣ .

البلدية وبعض الوزارات ، وهذا يتطلب اعادة تسمية الصلاحيات وتقسيمها ، فضلاً عن ذلك ان بعض مؤسسات الرقابة العراقية هي مؤسسات فتية تشكلت بعد سنة ٢٠٠٣ ، وهي بذلك غير ناضجة بما فيه الكفاية لمعالجة الفساد كما ان كثرة المؤسسات الرقابية في الدولة يحتاج الكثير من الموظفين والاموال التي تكلف موازنة الدولة المزيد من الاموال ، الامر الذي ادى الى استشراء الفساد في معظم مؤسسات الدولة وترتب عليه ضياع الكثير من المبالغ المخصصة لعمليات التنمية الامر الذي ادى الى تعميق الازمة المالية وكثرة الانفاق دون جدوى.

لذلك ينبغي على المشرع العراقي اصدار قوانين خاصة بمكافحة الفساد الاداري والمالي لمعالجته واستئصاله من المجتمع ، والغاء جميع المؤسسات الرقابية وتوفير الموارد المالية والبشرية المخصصة لها واناطة هذه المهمة بالادعاء العام وتوفير له الامكانيات اللازمة لانه صاحب الاختصاص الاصيل في معالجة الفساد بمختلف انواعه ، لغرض تحقيق التنمية الاقتصادية والمجتمعية وبالتالي تعود على معالجة الازمة المالية وتحقيق اكبر قدر من الموارد المالية لمصلحة خزينة الدولة العامة .

رابعاً : الالتزامات المالية الدولية :

تعرف الالتزامات الدولية بانها : رابطة قانونية بين شخصين او اكثر من اشخاص القانون الدولي العام تطالب بمقتضاها الدولة الدائنة الدولة المدينة بنقل حقا عينيا او القيام بعمل او الامتناع عن القيام بعمل [١].

(١) د. عبد المجيد الحكيم وآخرون : الوجيز في نظرية الالتزام في القانون المدني العراقي ، ج١ ، العاتك لصناعة الكتاب ، القاهرة ، دون سنة نشر ، ص٦ .

ورثت الحكومة العراقية بعد سنة ٢٠٠٣ تركة اقتصادية واجتماعية ثقيلة وانهيار كامل للبنى التحتية ، وكان اشدها اثراً الالتزامات او الديون الدولية إذ قدرت بـ (١٣٠ . ١٤٠) مليار دولار حسب احصائيات غير دقيقة ، ووفق القرارات الدولية الصادرة عن المنظمات المختصة التزمت الحكومة العراقية بالوفاء باصل مبلغ الدين والفوائد المترتبة عليه ، وهذا ما نتج عنه دفعها لمبالغ كبيرة جداً اثرت سلباً على موازنة الدولة واحدثت عجزاً كبيراً فيها طيلة عشر سنوات ، وعمقت الازمة المالية .

ويتبين لنا ان التزام الحكومة العراقية بدفع الديون الدولية والفوائد المترتبة عليها لحد الان من الاسباب الرئيسة المتعلقة بالانفاق العام التي تعدّ سبباً رئيسياً للعجز الكبير والازمة المالية ؛ لذلك ينبغي على الحكومة العراقية بالتنسيق مع الدول الدائنة ان تستثمر هذه المبالغ في مشاريع التنمية الاقتصادية في العراق خصوصاً ان البيئة العراقية مهيأة لمثل هذه الاستثمارات ومن ثم تلتزم الحكومة بسداد الديون من الارباح التي تحصل عليها من هذه المشاريع ، ونطالب المشرع هنا بتضمين قانون الاستثمار نصوصاً تمنح امتيازات للدول الدائنة لتشجيعها على الاستثمار في العراق .

خامساً : النظام الاداري في الدولة :

ادى التوسع في وظائف الدولة ومهامها الى اتساع جهازها الاداري وارتفاع عدد العاملين فيه من موظفين وعمال ، وصاحب ذلك ارتفاع حجم المسلتزمات السلعية والخدمية اللازمة لتسهيل مهمة هذا الجهاز ، ويؤدي ذلك

الى التوسع في نفقات الدولة سواء في الرواتب او الاجور او اثمان لمشتريات الدولة ، ومن العوامل المؤدية الى زيادة النفقات العامة هو طبيعة القطاع الحكومي الذي يتميز بانخفاض انتاجية العمل ، كما ان سوء التنظيم الاداري والترهل الكبير في الدولة وتداخل الصلاحيات بين الوزارات والاقاليم والمحافظات يؤثر على الانفاق العام ، إذ تشكل نسبة الموازنة التشغيلية متمثلة برواتب الموظفين والاجور واثمان مشتريات الدولة ٨٠% من المجموع مبالغ الموازنة العامة للدولة .

لذلك ولمواجهة الانفاق المتزايد المتعلق بنظام الدولة الاداري ينبغي على المشرع العراقي تنظيم الهيكل الاداري بما ينسجم وترشيد الانفاق ومعالجة جزء من اسباب الازمة المالية .

سادساً : النظام الاجتماعي للدولة :

تعدّ الاسباب الاجتماعية عوامل اخرى ادت الى زيادة النفقات العامة للدولة وتعميق العجز الكبير في الموازنة ، اصبحت الدولة مسؤولة عن تحقيق التوازن الاجتماعي بما يتطلبه ذلك من اعادة لتوزيع الدخل القومي باتجاه المساواة وما يتطلبه ذلك من زيادة النفقات العامة وتوجيهها باتجاه رفع المستوى المعاشي للطبقات الفقيرة إذ يتطلب ذلك التوسع في نفقات الضمان الاجتماعي والصحة العامة ومنحة الطلبة ودعم التعليم ، فلم يعد الافراد يقبلون من الدولة اداء وظائفها التقليدية بل اصبحوا يحملون الدولة مسؤولية تحقيق الضمان الاجتماعي بتأمينهم ضد المخاطر الاجتماعية كالمرض والعجز والشيخوخة والوفاة ، وايضاً التزام الدولة بدعم اسعار المشتقات النفطية ،

وتوفير المواد الغذائية مجاناً ، والتجهيزات الزراعية اما مجاناً او وفق اسعار مدعومة .

ونرى ان النظام الاجتماعي الذي يتبعه المشرع العراقي طلية السنوات السابقة نظام صحيح من النواحي الاجتماعية ويخدم شرائح المجتمع المختلفة ، ولكنه من الناحية الاقتصادية يحمل موازنة الدولة نفقات كبيرة جداً في ضوء التطورات الاقتصادية الكبيرة الحاصلة على مستوى دول الجوار والدول العالمية الاخرى ويؤدي الى خلق عجز كبير في موازنة الدولة وبالنهاية يؤدي الى خلق ازمة مالية ؛ لذلك ينبغي على المشرع اعتماد نظام اجتماعي محدد لا يقوم على المجانية في تقديم الخدمة وانما اخذ مقابل لانه من غير الممكن التضحية بالنظام الاقتصادي العام وافلاس الخزينة مقابل وضع نظام دعم اجتماعي واسع ، وينبغي على المشرع الغاء معظم الامتيازات الممنوحة لبعض الشرائح وتفعيل انظمة التأمين ضد المخاطر الاجتماعية .

المطلب الثالث

وسائل معالجة الازمة المالية المتعلقة بالانفاق العام

للنفقات العامة دور كبير في معالجة الازمة المالية التي ظهرت بوادرها في العراق في نهاية السنة المالية لسنة ٢٠١٤ للاسباب التي ذكرناها سابقاً ، وقد اتبع المشرع مجموعة من الوسائل لمعالجة هذه الازمة في ميدان الانفاق العام في قانون الموازنة العامة الاتحادية للسنة المالية / ٢٠١٥ ، والتي سنناقشها على النحو الآتي :

أولاً : إيقاف التعيينات :

يعرف التعيين بانه : صدور قرار اداري من الجهة المختصة بوضع شخص في مركز قانوني بدرجة من درجات الملاك العام بعد توفر الشروط القانونية المطلوبة فيه [١] .

بهدف ترشيد الانفاق العام ومعالجة الازمة المالية الزم المشرع الوزارات الاتحادية ايقاف التعيينات ضمن الجهات الادارية التابعة لها من المؤسسات العامة الممولة ذاتياً والتي تتلقى منحة من الخزينة العامة للدولة الاتحادية او القروض من المصارف الحكومية، والزم هذه الجهات بحذف الدرجات الوظيفية ضمن مفردات ملاكها عند شغورها بسبب النقل او الاحالة الى التقاعد او الاستقالة او الوفاة ، وقد نص قانون الموازنة العامة الاتحادية على انه (على الوزارات الاتحادية ايقاف التعيينات ضمن التشكيلات التابعة لها من الشركات العامة والهيئات والمديريات الممولة ذاتياً التي تتلقى منحة من الخزينة العامة الاتحادية للدولة او القروض من المصارف الحكومية على ان تحذف الدرجات الوظيفية ضمن ملاك الجهات مدار البحث عند شغورها بسبب النقل او الاحالة على التقاعد او الاستقالة او الوفاة) [٢] .

وقلص المشرع العراقي التعيينات في معظم وزارات الدولة بنسبة كبيرة جدا ، كما منع المشرع ايضاً تعيين العاملين في دوائر الدولة كافة باسلوب التعاقد إذ نص على انه (يمنع تعيين العاملين في دوائر الدولة كافة باسلوب

---

(١) د. ماهر صالح علاوي : الوسيط في القانون الاداري ، وزارة التعليم العالي والبحث العلمي ، العراق ، ٢٠٠٩ ، ص٢١٤.

(٢) المادة (١٣) : البند (ثانيا) ، من قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنة المالية / ٢٠١٥ ، منشور بالوقائع العراقية ، العدد (٤٣٥٢) .

التعاقد مع امكانية تجديد العقود السابقة في حالة وجود ضرورة لتجديد هذه العقود) [١] .

ثانياً : الاعفاء من الرسوم :

يمكننا تعريف الاعفاء من الرسوم بانه : امتياز يستبعد بموجبه المشرع الحصول على خدمة من الخضوع للرسم اي كان هدفه .

ولتحقيق الاهداف المرجوة لمعالجة الازمة المالية استخدم المشرع كافة اساليب المعالجة الانفاقية ومنها الاعفاء من اداء بعض الفرائض المالية العامة للدولة كالرسوم ، إذ اعفى كافة البضائع والسلع المستوردة من دوائر الدولة والقطاع العام ؛ وذلك لان المكلف بدفع الرسم هو الدولة وبذلك ستنفق على هذا الرسم الكثير من النفقات ما يترتب عليه خروج جزء من اموال الدولة من الموازنة على الرغم من دخولها خزينة الدولة الا انها ستكون في موازنة العام القادم الا ان هدف المشرع اصلاح الازمة المالية لهذه السنة لقلة الموارد المالية ، إذ نص على انه (أولا : تعفى من الرسوم كافة البضائع والسلع المستوردة من قبل دوائر الدولة باسمها ولاستخدامها .

ثانياً : يشمل الاعفاء اعلاه البضائع والسلع المستوردة لدوائر الدولة والقطاع العام من حكومات ومؤسسات مانحة) [٢] .

---

(١) المادة (١٣) : البند (رابعا : أ) ، من قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنة المالية / ٢٠١٥ .

(٢) المادة (٢١) ، من قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنة المالية / ٢٠١٥ .

ثالثاً : تخفيض النفقات العامة :

ويراد بتخفيض النفقات العامة : استخدام المشرع سياسة ترشيد الانفاق من خلال تقليلها في ميادين محدده بهدف توفير الموارد المالية .

في اطار سعيه لتقليل الانفاق العام بغية معالجة الازمة المالي اتجه المشرع الى تخفيض النفقات غير الضرورية بهدف توفير اكبر قدر من الترشيد للانفاق ، إذ خفض المبالغ المخصصة لسيارات الرئاسات الثلاث والوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة في الدولة العراقية مع تخفيض نفقات الصيانة والوقود للسيارات المخصصة وتحدد اعدادها بعدد معين إذ نص على انه (تخفض المبالغ المخصصة لسيارات الرئاسات الثلاث والوزارات والمؤسسات والجهات غير المرتبطة بوزارة في الدولة العراقية مع تخفيض نفقات الصيانة والوقود للسيارات المخصصة وتحدد اعدادها كالآتي : ١. رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء ورئيس مجلس النواب لكل واحد منهم خمسة سيارات . ٢. نواب رئيس الجمهورية ونواب رئيس الوزراء ونواب رئيس مجلس النواب لكل واحد منهم اربعة سيارات . ٣. الوزراء ومن بدرجتهم لكل واحد منهم ثلاث سيارات . ٤ . الوكلاء ومن بدرجتهم لكل واحد منهم سيارتين . ٥المدراء العامون ومن بدرجتهم لكل واحد منهم سيارة واحدة .) [١] .

وخفض المشرع التخصيصات وبنسبة ٧٥% لغرض توفير الموارد المالية اللازمة لمعالجة الازمة المالية ، إذ نص على انه (تخفيض التخصيصات التالية وبنسبة ٧٥% (الضيافة ، الاعمال الاضافية ،

(١) المادة (٤٨) البند (اولا) ، من قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنة المالية / ٢٠١٥ .

المخصصات الليلية ، المؤتمرات والندوات والاحتفالات ، وبطاقة تعبئة الهاتف النقال المخصصة للموظفين والمسؤولين واجور المكالمات الهاتفية ، نفقات وسائط النقل ، والمكافآت ، والنفقات الاخرى)[١].

ولتحقيق ذات الاهداف المتعلقة بتقليص الانفاق العام وتوفير اكبر قدر من الموارد المالية لمعالجة الازمة ، فقد ذهب المشرع الى تقليص كوادر الملحقيات العسكرية والثقافية والصحية والتجارية او اي ملحقيات اخرى ودمجها في مقر السفارة ، وذلك لتقليل نفقات البعثات الدبلوماسية والمحافظة على العملة الصعبة داخل البلد وعدم صرفها على هذه البعثات في الخارج إذ نص على انه (تقليص كوادر الملحقيات العسكرية والثقافية والصحية والتجارية او اي ملحقيات اخرى ودمجها في مقر السفارة ، وتعمل باشراف السفير وبالتنسيق مع وزاراتهم)[٢] .

وايضاً لغرض ترشيد الانفاق وتوفير الموارد المالية اللازمة لسد العجز ومواجهة الازمة ذهب المشرع الى ضغط الايفادات والمشاركات الخارجية وتحجيمها بنسبة ٥٠% وحصرها بالايفادات التي تعود بالنفع على البلد إذ نص على انه (ضغط الايفادات والمشاركات الخارجية بنسبة ٥٠% وحصرها بالمهم جدا والذي يعود بالفائدة الى البلد وباقل عدد من الوفود المشاركة)[٣] .

(١) المادة (٤٩) الفقرة (٧) ، من قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنة المالية / ٢٠١٥ .
(٢) المادة (٤٩) الفقرة (٦) ، من قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنة المالية / ٢٠١٥ .
(٣) المادة (٤٩) الفقرة (٥) ، من قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنة المالية / ٢٠١٥ .

والى جانب تخفيض الانفاق العام في الميادين المحددة نجد ان المشرع العراقي قد اتجه الى اكثرمن ذلك عندما منع الانفاق في ميادين متعددة وذلك لترشيد الاستهلاك وتوفير الموارد المالية اللازمة لمعالجة العجز في الموازنة إذ منع شراء بعض السلع غير الضرورية كالسيارات والاثاث واستثنى الدوائر المستحدثة من هذا المنع إذ نص على انه (منع شراء السيارات والاثاث عدا الدوائر المستحدثة) [١] .

رابعاً : تخفيض مبيعات البنك المركزي :

ويقصد بتخفيض مبيعات البنك المركزي : تقليل مبيعات البنك المركزي من العملة الصعبة الدولاروتحديدها بنسب معينة .

من الوسائل العلاجية الانفاقية التي اراد المشرع من خلالها الى ترشيد الانفاق ووسد العجز الحاصل في الموازنة العامة ومواجهة الازمة المالية من جهة ، والسيطرة على مزاد العملة وصد عمليات غسيل الاموال من جهة اخرى ، فقد الزم المشرع البنك المركزي بتحديد مبيعاته من العملة الصعبة في المزاد اليومي بما لا يتجاوز ٧٥ مليون دولار مع مراعاة اعتبارات العدالة في عمليات البيع ، إذ نص المشرع على انه (يلتزم البنك المركزي بتحديد مبيعاته من العملة الصعبة (الدولار) في المزاد اليومي بسقف لا يتجاوز ٧٥ مليون دولار يوميا مع توخي العدالة في عملية البيع ، ويطلب المصرف المشارك في المزاد تقديم مستندات ادخال البضائع وبيانات التحاسب الضريبي والادخار الكمركي خلال ٣٠ يوما من تاريخ شراءه للمبلغ وبخلافه تطبق على المصرف

(١) المادة (٤٩) الفقرة (٤) ، من قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنة المالية / ٢٠١٥ .

العقوبات المنصوص عليها في قانون البنك المركزي او التعليمات الصادرة منه واستخدام الادوات المصرفية الاخرى للحفاظ على قوة الدينار مقابل الدولار)[١] .

(١) المادة (٥٠) ، من قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنة المالية / ٢٠١٥ .

المبحث الثاني

الوسائل الايرادية

تعدّ الايرادات العامة الوسيلة المالية التي تستطيع الدولة من خلالها تأمين المال اللازم لتغطية نفقاتها المتزايدة واشباع الحاجات العامة ومعالجة الازمات المالية والعجز في الموازنة وتحقيق الرفاهية لعموم افراد المجتمع والقيام بالوظائف الملقاة على عاتقها ، وان الايرادات العامة في الدولة اذا شابها قصور في التنظيم فانها تكون من الاسباب الرئيسة لتعميق الازمة المالية ، كما يمكن استخدام الايرادات العامة كوسائل معالجة للازمة المالية وذلك لانها اداة تأثير في الحياة الاقتصادية والاجتماعية للدولة ومجتمعها ، وقبل الخوض في تفاصيل استخدام الايرادات كوسيلة لتعميق او معالجة الازمة المالية ينبغي علينا ان نبين مفهوم الايرادات العامة، لذلك سنناقش هذا المبحث في ثلاثة مطالب ندرس في الاول مفهوم الايراد العام ونستعرض في الثاني اسباب الازمة المالية المتعلقة بالايراد العام ، ونبين في الثالث وسائل معالجة الازمة المالية المتعلقة بالايراد العام .

المطلب الاول

مفهوم الايراد العام

يعدّ الايراد العام الجانب المهم في موازنة الدولة كونه يوفر الموارد المالية لتغطية الانفاق العام واشباع الحاجات العامة ، وللوقوف على مفهوم الايراد العام سنناقشه في نقطتين وعلى النحو الآتي :

أولاً : تعريف الايراد العام :

من خلال الاطلاع على معظم تعريفات الفقه القانوني المالي والاقتصادي وجدناها تتفق على مفهوم واحد تشير الى ذات الاركان والعناصر التي يجب ان تتوافر في الايراد العام وعلى النحو الآتي :

يعرف الايراد العام بانه : الوسيلة المالية التي تستطيع الدولة من خلالها الحصول على الاموال اللازمة لتغطية الانفاق العام عن طريق اقتطاع جزء من دخول الاشخاص الطبيعين والمعنويين [١].

ويعرف ايضاً بانه : مجموع المبالغ النقدية او الاموال التي تحصل عليها الدولة وغيرها من الاشخاص العامة التابعة لها بغية تغطية النفقات العامة ووضع السياسة المالية للدولة موضع التنفيذ [٢].

ثانياً : انواع الايرادات العامة :

لغرض مواجهة التزايد في الانفاق العام في الوقت الحاضر فان معظم الدول لا تعتمد على مصدر واحد للايرادات العامة ؛ وذلك للحصول على المال اللازم لتقديم الخدمات العامة لمواطنيها ، والتي تنقسم الى نوعين من الخدمات والتي يمكن استخدامها لمعالجة الازمة المالية والتي سنناقشها على الوجه الآتي :

١. الخدمات القابلة للتجزئة :

(١) د. جهاد سعيد خصاونة ، مصدر سابق ، ص٦٥ .
(٢) د. رائد ناجي احمد ، مصدر سابق ، ص٣٩ .

وهي التي بالامكان تقدير قيمة ما يحصل عليه كل شخص منها ، مثل خدمة النقل العام والتعليم والصحة والبريد فعلى الرغم من ان القطاع الخاص قد يقدم الخدمة الا ان الدولة عندما تقدم هذه الخدمات تسعى الى تحقيق بعض الاهداف الاقتصادية اوالاجتماعية اوالسياسية المرتبطة بالمصلحة العامة ، وبالمقابل هناك منفعة خاصة لكل مستفيد من هذه الخدمات على حدة ومن لسهولة بمكان قياس ما يعود عليه من النفع واستيفاء الدولة مقابل هذه الخدمة مباشرة في كل مرة تؤدى له فيها الخدمة ، وتنقسم هذه الخدمات بحسب درجة توافر عنصر النفع العام وعنصر النفع الخاص الى قسمين[١] :

القسم الاول : عندما يبدو عنصر النفع الخاص واضحاً واكثر غلبة من النفع العام الذي يعود على المجتمع ، كما في حالة تقديم الدولة السلع والخدمات ، ويطلق على المقابل التي تحصل عليه الدولة من تقديم هذا النوع من الخدمات (بالثمن العام) ، ويمكن ان يستخدم هذا المقابل كوسيلة لمعالجة الازمة المالية من خلال تقديم سلع وخدمات اكثر مع زيادة في ثمنها ويؤدي الى زيادة الموارد العامة للدولة .

القسم الثاني : وعندما يكون النفع العام واضحاً ولا يقل اهمية عن عنصر النفع الخاص ، ويطلق على المقابل الذي يتوافر فيه هذين النوعين من المقابل وتحصله الدولة من تقديمها للخدمة بالرسم ، ويستعمل هذا النوع من الايرادات العامة لمعالجة الازمة المالية من خلال فرض رسوم جديدة من السلطة التشريعية او زيادة مبلغ الرسوم .

---

(١) د. جهاد سعيد خصاونة ، مصدر سابق ، ص٦٦ .

٢. الخدمات غير القابلة للتجزئة : وهي التي لا يمكن تحديد نصيب كل فرد من الاستفادة منها، ومثالها خدمات الدفاع الخارجي والامن الداخلي فهذه الخدمات ذات نفع عام يعود على الكافة في المجتمع دون استثناء ولا يمكن تحديد ما يعود على كل فرد بشأنها من نفع خاص ، وبالتالي يتعذر محاسبته عما استفاده شخصياً ، لذلك فان الدولة تتقاضى منه مقابل هذه الخدمات بصورة غير قياسية ويتمثل هذا المقابل بالضرائب [١] ، ويمكن ان تستخدم الاخيرة في معالجة الازمة المالية من خلال فرض ضرائب جديدة من السلطة التشريعية او توسيع وعائها ونطاق فرضها .

المطلب الثاني

اسباب الازمة المالية المتعلقة بالايراد العام

ان قلة الايراد العام من الاسباب الرئيسة الذي أدى الى تعميق الازمة المالية في العراق وترتب عليه العجز الكبير في الموازنة العامة الاتحادية لسنة ٢٠١٥ ، لذلك سنبين اسباب الازمة المالية المتعلقة بالايراد العام على النحو الآتي :

أولاً : الاعتماد على النفط كمصدر رئيس للايراد العام :

يعدّ العراق من اكبر الدول المنتجة و المصدرة للنفط ويعتمد بشكل رئيس على الايرادات النفطية في تكوين الدخل القومي إذ تشكل الايرادات

(١) د. جهاد سعيد خصاونة ، مصدر سابق ، ص٦٧ .

النفطية نسبة تقريبية تقدر بـ(٩٠%) من ايرادات الموازنة العامة خلال المدة (٢٠٠٣ . ٢٠١٣) ، وهذا يجعل الاقتصاد العراقي تابعا للاقتصاد العالمي ومتأثراً بازماته المتكررة ؛ وذلك لكون الاقتصاد العراقي ريعيا يعتمد بشكل اساس على انتاج وتصدير النفط الخام ، وهذا مما يجعل الموازنة العامة للعراق تتاثر بشكل كبير بانخفاض اسعار النفط ، والتي غالبا ما تتطلب تعزيز الموازنة بموازنة تكميلية لسد العجز الحاصل منها والتي قد تكون مبالغ كبيره مما يجعل عملية تفعيل مصادر الدخل الغير نفطية ضرورة استراتيجية [١].

كما يحظى النفط بنسبة مرتفعة في اجمالي الصادرات العراقية مما يدل على انخفاض درجة التنويع في هيكل الصادرات اذ بلغت هذه النسبة حوالي (٩٩%) في العام (٢٠٠٨. ٢٠١٣) ، وبهذا يكون الاقتصاد معتمداً على الصادرات النفطية في توفير العملات الاجنبية ، وهذا المؤشر تترتب عليه مشاكل اقتصادية أهمها ارتباط الاقتصاد العراقي بالدخل النقدي للنفط فقط وتعميق الازمة المالية اذا ما تعرضت اسعار النفط للانخفاض ، وان نسبة مساهمة الايرادات النفطية في الايرادات العامة للعراق مرتفعة جدا فقد بلغت (٩٧%) في العام (٢٠٠٨. ٢٠١٣) ، ويرجع السبب في ذلك الى تفاقم المشاكل التي تعاني منها القطاعات الاقتصادية الاخرى، كالقطاع الصناعي والقطاع الزراعي ، وهذا ادى الى انخفاض نسبة مساهمتها في تحقيق الايرادات العامة [٢].

(١) جمهورية العراق : وزارة المالية ، دائرة الموازنة العامة ، (٢٠٠٩ ـ ٢٠١٢) .
(٢) جمهورية العراق : وزارة المالية ، الدائرة الاقتصادية ، (٢٠٠٩ ـ ٢٠١٢) .

ومما تقدم يتبين لنا ان العراق يعتمد في تكوين اقتصاده على النفط بدرجة تكاد تكون انه المصدر الوحيد ، فتشكل نسبة مساهمته في ايرادات الموازنة العامة نسبة كبيرة جداً ، كما انه يكاد يكون مصدر الصادرات الوحيد للخارج وبنسب عالية جداً ، وان نسبته كايراد عام للدولة يشكل نسبة كبيرة ايضاً ، وبالتالي فان اي تذبذب في اسعاره يمكن ان يولد لدينا ازمات كبيرة جداً ؛ نظراً لمساهمة النفط الكبيرة في الاقتصاد العراقي ، وقد حدث ما لم يكن متوقعاً بالفعل اذ انخفظت اسعار النفط بشكل مخيف جداً الامر الذي سبب عجز كبير جداً في موازنة ٢٠١٥ ووضع السلطة المالية في العراق بموقف لا تحسد عليه وبدأت الحلول الترقيعية التي لا تسمن ولا تغني من جوع ، وبما ان النفط المصدر الرئيس الذي تعتمد عليه الدولة في وارداتها فانه يعدّ السبب الرئيس والمباشر الذي ادى الى العجز الكبير في الموازنة العامة والازمة المالية في العراق ؛ نتيجة لانخفاض اسعاره الغير مستقرة على سعر معين لحد الآن وانما تنخفض يوم بعد آخر الامر الذي قد يؤثر ايضا على قانون الموازنة ذاته الذي صدر عن السلطة التشريعية ويمكن ان يعمق الازمة اكثر فاكثر .

ثانياً : ضعف النظام الضريبي :

يعرف النظام الضريبي بانه : مجموعة الضرائب التي تفرضها الدولة على المكلفين في زمن معين بما فيها الضرائب المباشرة وغير المباشرة ، ويعدّ أداة فعالة بيد الدولة لتحقيق الأهداف التي تسعى إليها ، و يتأثر النظام

الضريبي بالأوضاع الاقتصادية والاجتماعية فضلاً عن الأهداف التي تسعى الدولة إلى تحقيقها من خلال النظام الضريبي [١] .

من الاسباب الرئيسة التي أدت الى العجز الكبير في موازنة الدولة العراقية هو الاعتماد على النفط كمصدر رئيس للايراد ، وتجاهل الايرادات الاخرى وبما ان الضرائب تقع في مقدمة الايرادات العامة للدولة من حيث حصيلتها الوفيرة وكثرت القوانين التي تفرضها في العراق الا ان النظام الضريبي لايشكل الا جزء بسيط من ايرادات الدولة يكاد لا يذكر ، ونرى ان السبب وراء ضعف حصيلة الضرائب في العراق ضعف النظام الضريبي العراقي والذي تجسده العديد من مواطن الخلل ، إذ يعاني النظام الضريبي العراقي بالأساس من مشكلات تشريعية وادارية تؤثر على الحصيلة المالية للضرائب .

ومن مواطن ضعفه تقليص المشرع العراقي لحجم النظام الضريبي من خلال الغاء بعض القوانين كالضرائب على التركات والضرائب على المحاصيل الزراعية ، وهذا يؤثر على حصيلة الضرائب كمورد اساسي ينبغي الاعتماد عليه لتغذية الانفاق العام المتزايد .

كما تعاني قوانين الضرائب النافذة من كثرة التعديلات على نصوصها فضلا عن إن بعض الصياغات القانونية تعاني من عيوب في الصياغة التشريعية كالفراغ التشريعي والتعارض بين النصوص وغموض بعض المصطلحات ، وان كثرة بنود بعضها تلبس فهم هذه القوانين بشكل واضح

(١) د. طاهر الجنابي ، مصدر سابق ، ص١٣٥ .

ودقيق من موظف السلطة المالية والمكلف في الوقت ذاته مما يفتح المجال للتطبيق غير الدقيق لهذه القوانين ويؤثر سلبا في تطبيق السياسة الضريبية بشكل عام ، ويؤثر على حصيلة هذا المورد المهم لرفد الخزينة بالاموال اللازمة لمعالجة العجز الكبير في الموازنة وتصحيح المسيرة الاقتصادية في العراق .

وايضا تعاني قوانين الضرائب من كثرة الاستثناءات على تطبيق احكامه[١] ، مثل الإعفاءات (التي تعني استثناء دخول خاضعة أصلاً للضريبة لاعتبارات معينه اقتصادية أو اجتماعية أو سياسية) [(١)]، و التنزيلات (التي تعني تنزيل كل ما أنفقه المكلف على مصادر الدخل الخاضع للضريبة و المؤيد حسابها رسمياً مثل بدل الإيجار و أجور العمال أو الماء أو الكهرباء و أسعار المزاد الأولية و غيرها من النفقات)[(٢)] ، والسماحات (التي يقصد بها إعفاءات الحد الأدنى اللازم للمعيشة فضلا عن الإعفاءات للأعباء العائلية و الظروف الاجتماعية)[(٣)] ، وتنتقص هذه الاستثناءات من هذا المورد الكثير من الاموال وتؤثر ايضا على الوضع الاقتصادي .

كما ان هناك اختلال في الهياكل الضريبية ، إذ يعاني النظام الضريبي العراقي من عدم التوازن بين الضرائب المباشرة وغير المباشرة إذ تمثل الضرائب غير المباشرة النسبة الأكبر في حصيلة إيرادها الضريبي ، أما الضرائب المباشرة ، مثل الضرائب على الدخل وضرائب على رأس المال ، فغالبا ما تقل أهميتها في الإيراد الضريبي ، وذلك لان عبء الضريبة الغير

(١) د. رائد ناجي احمد ، مصدر سابق ، ص١٤٤-١٤٨ .
(٢) د. طاهر الجنابي ، مصدر سابق ، ص٢٠٤-٢١٣ .
(٣) المصدر نفسه ، ص٢٠١-٢٠٣ .

مباشرة يتحمل عبئها المستهلك من الناحية الاقتصادية اما الضرائب غير المباشرة فهي تفرض على الدخل ورأس المال فيتحمل عبئها الطبقات الغنية او اصحاب رؤوس الاموال وان الاعتماد على الاخيرة يدر اموال للخزينة ويحقق التوازن الاجتماعي من خلال تقليل الفوارق بين الطبقات .

ومن اسباب ضعف النظام الضريبي في العراق ضعف الجهاز الإداري، إذ تنقص الإدارة الضريبية المعلومات و البيانات المالية اللازمة لتقدير الضرائب كما تعاني هذه الإدارات من نقص في الكوادر و الأجهزة المؤهلة اللازمة لجباية الضرائب بسبب نقص الإمكانات أو التكنولوجيا المطلوبة وبما يزيد من حالات التجنب الضريبي (والذي يقصد به تجنب الواقعة الضريبية عن طريق امتناع الفرد عن النشاط الذي يؤدي إلى خضوعه للضريبة) والتهرب الضريبي (والذي يقصد به محاولة المكلف الخاضع للضريبة عدم دفع الضريبة بشكل كلي أو جزئي متبعا في ذالك طرائق و أساليب غير شرعيه) ويساعد على انتشار الفساد الإداري والمالي في إدارة الجهاز الضريبي ، الامر الذي يؤدي الى ضعف حصيلة هذا المورد ومساهمته في معالجة العجز في الموازنة وتوفير الايرادات وحل جزء من الازمة المالية .

ومما تقدم يتبين لنا ان النظام الضريبي في العراق ضعيف جدا نظراً لمساهمته الخجولة في جانب الايرادات في الموازنة العامة ولخروج المشرع العراقي من الازمة المالية الحالية ينبغي عليه وضع الحلول الجذرية للنظام الضريبي واصلاحه اصلاحاً شاملاً وليس وضع حلول ترقيعية من خلال توسيع اوعية بعض الضرائب ، اذا ما اراد توفير موارد مالية كبيرة من خلال

الضرائب خصوصاً ان الارضية مهيأة لاعادة تشريع قوانين ضريبية جديدة تنسجم والفلسفة الاقتصادية التي تبناها المشرع في الدستور النافذ .

ثالثاً : رمزية رسوم بعض الخدمات :

يعرف الرسم بانه : مبلغ من النقود يدفعه الفرد الى الدولة او غيرها من الهيئات العامة جبراً مقابل انتفاعه بخدمة معينة تؤديها له تحقق في ان واحد نفعاً خاصاً بالاضافة الى النفع العام الذي يعود على المجتمع من جراء ادائها [١] .

هناك العديد من الخدمات التي تقدمها الدولة في العراق لعموم افراد المجتمع دون تمييز تحقق نفعاً عاما والى جانبه نفعاً خاصاً لكل فرد من افراده ، وعلى الرغم من ثقل كاهل الدولة وموازنتها من خلال تقديم هذه الخدمات الا ان الرسوم التي تفرضها الدولة على الاستفادة منها تعد رمزية لا تنسجم والوضع الاقتصادي العالمي والاقيليمي ، كالرسوم على مرفق الكهرباء والمشتقات النفطية والموارد المائية والاتصالات الحكومية ، نظراً للمبالغ الكبيرة جداً التي تنفق على هذه المرافق ، وقلة مبلغ الرسوم المفروضة على المنتفعين بخدماتها .

ونرى ان رمزية الرسوم تعد سبباً من الاسباب الرئيسة التي ادت الى الازمة المالية والعجز الكبير الذي اصاب الموازنة العامة ؛ وذلك لان المبالغ التي تصرف على مرافق مهمة مثل الكهرباء والاتصالات مبالغ ضخمة لا تناسب قيمة الرسوم المفروضة على الاستفادة من خدماتها ، وللخروج من

(١) د. رائد ناجي احمد ، مصدر سابق ، ص٤٢ .

الازمة المالية للعراق وعدم الوقوع في مثل هذه الازمات ينبغي على الدولة تعديل الرسوم بما ينسجم وقيمة الخدمة المقدمة بالتدرج وتوعية المجتمع على ان الدولة في ظل التطورات الاقتصادية لم تعد قادرة على اداء الخدمات كاملة بالمجان او وفق رسوم رمزية ، ولحل الازمة المتعلقة بهذا السبب نرى انه ينبغي على الدولة نقل ملكية هذه القطاعات الاقتصادية الى القطاع الخاص ضمن سياسة الخصخصة وترك هذه المرافق للقطاع الخاص وان يكون فرض الرسوم على الاستفادة بها تحت رقابة الدولة وكذلك نوعية الخدمات المقدمة لافراد المجتمع .

رابعاً : ضعف تحصيل الديون الحكومية :

يمكننا ان نعرف الديون الحكومية بانها : المبالغ التي تستحقها الدولة من الغير .

وقد احاط المشرع العراقي تحصيل هذه الديون بالعديد من الامتيازات والضمانات لضمان تحصيل هذه الموارد لمصلحة الخزينة العامة وزيادة موارد الدولة ، ومن هذه القوانين قانون تحصيل الديون الحكومية النافذ ، إذ نجد أن نصونه قد أحاطت المبالغ التي تحصل بموجبه ، ومن ضمنها الضرائب والرسوم بضمانات وامتيازات مما يجعل منها ديونا لها صفة خاصة [١] .

كما نص المشرع على اعتبار الديون الحكومية ممتازة في القانون المدني العراقي إذ نص على أنه (١. المبالغ المستحقة للخزينة من ضرائب

[١]) ينظر : المواد (٣ ، ٤ ، ٥ ، ١٣) من قانون تحصيل الديون الحكومية رقم (٥٦) لسنة ١٩٧٧ المعدل.

ورسوم ونحوها يكون لها حق امتياز بالشروط المقررة في القوانين والنظم الصادرة بهذا الشأن .

٢. وتستوفى هذه المبالغ من ثمن الأموال المثقلة بحق الامتياز هذا وفي أي يد كانت ، وذلك بعد المصروفات القضائية ، وقبل أي حق آخر ولو كان ممتازا أو موثوقا برهن) [١].

وأيضا عدّ قانون التنفيذ العراقي النافذ ، ان الديون الحكومية للدولة والقطاع العام المنفذة في مديريات التنفيذ ديونا ممتازة من الدرجة الأولى وتستوفى من قبل الدوائر المختصة قبل أي دين آخر ولو كان من الديون الممتازة أو موثوقا برهن [٢].

على الرغم من الضمانات التي احيطت بها ديون الحكومة في القوانين المختلفة وصدور قانون خاص بتحصيل الديون الحكومية ، الا ان تحصيلها ضعيف جداً ولا يرقى الى هذه الضمانات ، ونجد ان هناك ديون لم تحصل منذ سنة ٢٠٠٣ كديون الكهرباء او لعدّة سنوات كديون الاتصالات ، بل والاغرب من ذلك اطفاء الكثير من الديون المستحقة للدولة على المدينيين لاغراض مختلفة ، وان هذه الاجراءات في الحقيقة تؤثر على مستوى حصيلة الدولة للموارد المالية وتؤثر في الوضع الاقتصادي وتعدّ سبباً من الاسباب التي ادت الى الازمة المالية في العراق الذي ينبغي على الدولة الانتباه اليه وتطبيق قانون تحصيل الديون الحكومية بصورة جدية لغرض توفير جزء كبير من موارد الدولة المفقودة .

---

(١) المادة (١٣٧٠) من القانون المدني العراقي رقم (٤٠) لسنة ١٩٥١ المعدل .
(٢) المادة (١٠٨) الفقرة (٢) من قانون التنفيذ العراقي رقم (٤٥) لسنة ١٩٨٠ المعدل .

خامساً : اهمال بعض القطاعات الاقتصادية :

هناك العديد من القطاعات الاقتصادية تعرضت للاهمال في العراق ؛ نتيجة لاعتماد الدولة على النفط كمصدر رئيس للايراد العام ، الامر الذي ادى الى تعرض الاقتصاد العراقي الى هزة كبيرة جداً كادت تعصف بالوضع المالي ولازالت في الحقيقة المخاطر تحيط بالنظام الاقتصادي العراقي ، ومن القطاعات المهملة في العراق على الرغم من اهميتها الاستراتيجية على الصعيد الاقتصادي ، قطاع الملاحة البحرية متمثلاً بالموانئ العراقية ، ولكي يحقق المشرع مواردا مالية من هذا القطاع ينبغي عليه تطويرها من خلال توسعتها واستغلال كافة اراضي العراق المطلة على الخليج العربي وصيانة خدمات الملاحة وتطويرها لاجتذاب المزيد من البواخر ، ووضع قواعد سياسات لتأمين الملاحة في هذه الموانئ .

وايضاً من القطاعات المهملة في العراق قطاع الزراعة على الرغم من وفرة الموارد المائية وخصوبة الارض الا انها في الحقيقة لا ترقى الى مستوى توفير الامن الغذائي للعراق واستيراد معظم الفواكه والخضر والالبان ومشتقاتها واللحوم ومشتقاتها من دول الجوار ، وهذا يؤثر كثيراً في الاقتصاد العراقي من خلال استنزاف موارده المالية ويؤثر في حجم الانفاق ، لذلك ينبغي على الدولة الاستفادة من هذا القطاع المهم جداً وتوفير الموارد المالية وتوفير الامن الغذائي من خلال الاسراع بتنفيذ بعض المشروعات الزراعية والمراعي في جميع المحافظات العراقية ، واستخدام المياه الوفيرة في الانهار في اقامة هذه المشاريع ، وتكثيف برامج تنمية الثروة الحيوانية ، ودعم الاستثمارات في مجال التصنيع الزراعي للاستهلاك المحلي وللتصدير.

ومن القطاعات التي ينبغي على الدولة مراعاتها قطاع الصناعة اذ انه يعاني من الاهمال ويشكل عبئاً على الموازنة من خلال دعم هذا القطاع بمبالغ كبيرة كرواتب موظفي هذا القطاع ودعم مشاريعه دون جدوى اقتصادية منه ، ولغرض معالجة الازمة المالية ينبغي على الدولة تشجيع الاستثمارات في الصناعة داخلية او خارجية ، ووفق اولويات محددة منها الاستهلاك المحلي ، والتصدير الى خارج العراق ، وخفض معدلات البطالة ، وتكثيف برامج الارتقاء بالجودة وزيادة القدرة التنافسية للمنتجات ، مع تطبيق رقابة الدولة عليها ، كما ان اتباع سياسة الخصخصة في هذا القطاع مهمة جداً توفر للدولة موارد ممتازة لمعالجة الازمة المالية .

المطلب الثالث

وسائل معالجة الازمة المالية المتعلقة بالايراد العام

للايرادات العامة دور كبير في معالجة الازمة المالية التي ظهرت بوادرها في العراق في نهاية السنة المالية لسنة ٢٠١٤ للاسباب التي ذكرناها سابقاً ، وقد اتبع المشرع مجموعة من الوسائل الايرادية لمعالجة هذه الازمة في ميدان الايراد العام في قانون الموازنة العامة الاتحادية للسنة المالية / ٢٠١٥ من خلال توسيع ايرادات الدولة وعدم الاعتماد على مصادر محددة ، وهناك العديد من وسائل المعالجة الايرادية التي سنناقشها على النحو الآتي :

أولاً : توسيع وعاء ضريبة المبيعات :

تعرف ضريبة المبيعات بانها : من الضرائب العامة التي تفرض على انتاج السلع والخدمات وتفرض في مرحلة بيع السلعة او الخدمة ، فقد اتجه

المشرع العراقي سنة ١٩٩٧ الى فرض ضريبة مبيعات على انتاج السلع والخدمات[١] ، ولكنه جعلها ضريبة خاصة تفرض على الخدمات المقدمة من الفنادق والمطاعم من الدرجتين الاولى والممتازة ، وحدد هذه الضريبة بسعر نسبي مقداره (١٠%) من اقيام جميع الخدمات التي تقدمها .

من أجل اصلاح النظام الاقتصادي العراقي ومعالجة العجز الكبير وتخطي الازمة المالية التي بدأت بوادرها بالظهور واثارها السلبية على الاقتصاد التي بدأت تدخل حيز التطبيق، عمل المشرع العراقي في الموازنة العامة الى توسيع الوعاء الذي تفرض عليه ضريبة المبيعات بغرض زيادة الموارد المالية للدولة ، إذ شمل هذا التوسع فرض ضرائب على خدمات الاتصالات والمعلوماتية متمثلة بفرضها على كارتات تعبئة الهاتف النقال وشبكات الانترنت بنسبة ٢٠% من قيمة الكارت ، وفرض ايضاً ضريبة على شراء السيارات بكافة انواعها وتذاكر السفر بنسبة ١٥% ، وايضاً فرض ضريبة على السكائر والمشروبات الكحولية بنسبة ٣٠٠% ، وهذا نصت عليه الموازنة العامة (فرض ضريبة المبيعات على كارتات تعبئة الهاتف النقال وشبكات الانترنت بنسبة (٢٠ %) من قيمة الكارت ونسبة (١٥%) على شراء السيارات بكافة انواعها وتذاكر السفر و(٣٠٠%) على السكائر والمشروبات الكحولية وعلى وزارة المالية اصدار التعليمات اللازمة لتطبيق احكام هذه الفقرة في عموم العراق) [٢] .

(١) قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) رقم (٣٦) لسنة ١٩٩٧ .
(٢) المادة (٣٣) الفقرة (أ) ، من قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنة المالية / ٢٠١٥ .

ومن هذا النص يتبين ان المشرع العراقي اراد تحقيق جملة من الاهداف يتصدرها الهدف المالي ويبغي من وراءه الحصول على الاموال اللازمة لرفد الخزينة العامة بالموارد المالية اللازمة لغرض معالجة العجز في الموازنة ، والهدف الآخرالذي يبغيه فيفرض ضريبة على السكائر والمشروبات الكحولية هو هدف اجتماعي يتمثل بتقليل استخدام هذه المواد من قبل المجتمع نظراً للمخاطر التي تترتب على استهلاكها واثرها على صحة الافراد .

ثانياً : فرض رسوم جديدة :

من اجل زيادة موارد الدولة المالية وزج هذه الزيادة في جانب الايرادات في الموازنة العامة والحد من العجز الحاصل فيها ومعالجة جزء من المشاكل المالية التي تعصف بالاقتصاد العراقي ، وبالاضافة الى المشاكل الرئيسة التي تستهدف الاقتصاد العراقي من ازمة مالية في جانب الايرادات ظهرت على السطح مسألة النازحين وما يحتاجوه من موارد مالية لازمة لتوفير الخدمات لهم واعادة اعمار المناطق التي دمرها الارهاب وتخصيص اموالاً لهذه المسائل في الموازنة ، ذهب المشرع العراقي الى منح وزير المالية الاتحادي صلاحية اصدار طابع باسم دعم النازحين واعمار المناطق التي دمرها الارهاب ، إذ نص على انه (على وزير المالية الاتحادي اصدار طابع باسم دعم النازحين واعمار المناطق التي دمرها الارهاب وتحدد مبالغه وفق تعليمات تصدرها دائرة المحاسبة تستوفى من مراجعي الدوائر الحكومية

وتخصص ايرادته لدعم النازحين وصندوق اعمار المناطق التي دمرها الارهاب) [١] .

ومن هذا النص يتبين ان المشرع العراقي الزم مراجعي الدوائر الحكومية بدفع رسم تحدده وزارة المالية تخصص ايراداته لدعم النازحين وصندوق اعمار المناطق التي دمرها الارهاب ؛ وذلك بهدف زيادة الموارد المالية اللازمة لتغطية النفقات المتزايدة من خلال زيادة الايرادات .

ثالثاً : اسلوب القرض العام :

يعرف القرض العام بانه : مبلغ نقدي تحصل عليه الدولة او احدى هيئاتها العامة من الغير بموجب عقد يستند الى اذن مسبق من السلطة التشريعية وتتعهد الدولة برد مبلغ القرض والفوائد المترتبة عليه وفق الآجال المحددة [٢] .

من اجل زيادة حصيلة الموارد المالية ومساهمتها الفاعلة في مواجهة العجز الكبير في الموازنة ووضع بعض الحلول لمعالجة الازمة المالية ، اجازت السلطة التشريعية بموجب الموازنة العامة لوزير المالية الاتحادي الاستمرار بالاقتراض لسد العجز في الموازنة العامة ودعم مشاريع التنمية والبنى التحتية ، إذ نصت الموازنة العامة على انه (يخول وزير المالية الاتحادي الاستمرار بالاقتراض لغرض سد العجز المتوقع في الموازنة العامة الاتحادية من :. ١. صندوق النقد الدولي بما يكمل مبلغ (٤،٥) مليار دولار (اربعة مليارات وخمسمائة مليون دولار) .٢. البنك الدولي بما يكمل مبلغ الـ

(١) المادة (٢٩) ، من قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنة المالية / ٢٠١٥ .
(٢) د. عادل فليح العلي ، مصدر سابق ، ص١٥٠ .

(٢) مليار دولار (ملياري دولار) خلال سنة /٢٠١٥يخصص منها مبلغ (٣٥٥) مليون دولار لوزارة الاعمار والاسكان لغرض تمويل اعمال طريق المرور السريع . ٣. استخدام حقوق السحب الخاص بـ SDR بحدود (١،٨) مليار دولار (واحد مليار وثمانمائة مليون دولار) . ٤. الاقتراض الداخلي بما فيه اصدار الحوالات وسندات الخزينة) [١].

ولذات الاهداف سالفة الذكر خول المشرع وزارة المالية الاقتراض من البنك الاسلامي للتنمية إذ نصت الموازنة على انه (تخويل وزارة المالية الاقتراض بمبلغ (٥٠٠٠٠٠٠٠٠) دولار (خمسمائة مليون دولار) من البنك الاسلامي للتنمية .....) [٢].

ولوزير النفط الطلب من رئيس الوزراء ووزير المالية اصدار حوالات خزينة او سندات خزينة لتغطية مستحقات الشركات النفطية العاملة في البلاد عند الحاجة إذ نصت الموازنة العامة على انه (لوزير النفط الطلب من رئيس الوزراء ووزير المالية اصدار حوالات خزينة او سندات خزينة عند الحاجة ولتغطية مستحقات الشركات النفطية العاملة في البلاد على ان لا يتجاوز مجموعها على (١٢) مليار دولار (اثنى عشر مليار دولار) باصدار واحد او باصدارات متعددة خلال عام ٢٠١٥) [٣] .

ومن هذه النصوص يتبين ان المشرع منح الجهات المختصة صلاحية توفير بعض الموارد المالية من خلال ابرام عقد القرض العام مع جهات

---

(١) المادة (٢) ، (البند : ثانيا : ب) ، من قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنة المالية / ٢٠١٥ .

(٢) المادة (٢) ، (البند : ثالثا : ج) ، من قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنة المالية / ٢٠١٥ .

(٣) المادة (٣٢) ، من قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنة المالية / ٢٠١٥ .

متعددة او باسلوب اصدار الحوالات وسندات الخزينة ، ونرى ان هذا الاسلوب على الرغم من توفيره للموارد المالية لمدة معينة الا انه لا يعدّ ايراداً وانما تعدّ نفقات مؤجلة تكلف الدولة اكثر من مبلغ القرض وذلك لالتزامها بالاضافة الى دفع مبلغ القرض بدفع الفوائد المترتبة على هذه العقد ، وايضاً من المآخذ التي تؤخذ على هذه الوسيلة لتوفير الايراد خضوع النظام الاقتصادي العراقي لشروط الدائن في عقد القرض العام وخصوصاً الخارجي والتي غالباً لا تنسجم مع النظام المالي في العراق .

رابعاً : الادخار الاجباري :

يعرّف الادخار بصورة عامة بانه : هو الجزء من الدخل الغير المخصص للاستهلاك و الذي يودع عادة في حسابات بنكية جارية أو يستخدم على المدى القصير (الأدوات المالية و الحسابات لأجل وغيرها) .

اما الادخار الاجباري في قانون الموازنة العامة فيمكننا تعريفه بانه : قيام السلطة التنفيذية باقتطاع نسبة محددة من رواتب موظفي الدولة والقطاع العام لمواجهة التحديات الاقتصادية والازمة المالية مع الزام السلطة المالية باعادتها في حال توفرت الوفرة المالية .

ولغرض توفير الموارد المالية ومواجهة المشكلات الاقتصادية والعجز الكبير في موازنة الدولة ، الزم المشرع موظفي الدولة والقطاع العام بالمساهمة في معالجة هذه المشكلات ومنح مجلس الوزراء الاتحادي صلاحية القيام بهذا الاقتطاع النقدي من رواتبهم وبنسب محددة والزم السلطة المالية بارجاع المبالغ المدخرة اليهم في حالة زيادة واردات الدولة ، إذ نصت الموازنة العامة

على انه (لغرض مساهمة موظفي الدولة والقطاع العام في مواجهة التحديات الاقتصادية ودعم قوانتا الامنية في تأمين متطلبات الحرب ضد الارهاب يتم اعتماد نظام الادخار الوطني لموظفي الدولة والقطاع العام يصدره مجلس الوزراء الاتحادي ، وتلتزم وزارة المالية باعادة المبالغ التي تم ادخارها من الموظفين في حال تحقق الوفرة المالية) [١] .

ونرى ان هذا الاتجاه يدخل ضمن الحلول الترقيعية لمواجهة الازمة المالية على الرغم من ان السلطة التنفيذية لم تصدر تعليمات تنفيذه لحد الان ، وعدم اتجاهها الى تطبيقه الا في حالات الضرورة القصوى ؛ وذلك للعديد من الاسباب ومنها ، انه يستهدف الجانب الاقتصادي للموظفين مما يؤثر على معيشتهم ومستوى حياتهم اليومي ، ان هذا الايراد يعد مؤقتاً ينبغي على الدولة ارجاعه بصورة مستعجلة لان ميزانية الموظفين لا تتحمل ان يكون هذا الادخار طويل الاجل لذلك يكون على الدولة اعادته وبالتالي هذه الاعادة للمبالغ المستقطعة والمدخرة ستدخل في جانب النفقات ، وان هذا الاسلوب سيخلق حالة من الفوضى داخل الهيكل الوظيفي للدولة مما يؤثر على اداء الموظف لعمله باتقان مما يؤدي بالنهاية الى التأثير على مبدأ سير اعمال المرفق العام بانتظام واضطراد .

(١) المادة (٣٧) ، من قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنة المالية / ٢٠١٥ .

الخاتمة

بعد ان يسر الله لي سبيل بحثي الموسوم بـ (الوسائل القانونية لمعالجة الازمة المالية في العراق بموجب الموازنة العامة لسنة ٢٠١٥) توصلت الى العديد من الاستنتاجات والتوصيات نلخصها على النحو الآتي :

اولاً : الاستنتاجات :

١. على مستوى الانفاق : يساهم الانفاق العام بنسبة كبيرة في تعميق الازمة المالية في العراق ؛ وذلك لعدم ترشيده وتدخل الدولة في امور ينبغي عليها الابتعاد عنها وتركها للمبادرة الفردية يمارسها القطاع الخاص من خلال نقل ملكيتها له باتباع سياسة الخصخصة وتنظيم الجانب الاداري للدولة والقضاء على الترهل فيه ، والقضاء على الفساد الاداري والمالي من جذوره ، وتحديد الانفاق في المسائل الضرورية فقط .

٢. على مستوى الايراد : ان للايراد العام دور كبير في تعميق الازمة المالية ، من خلال اعتماد الدولة على النفط كمصدر رئيس للايراد العام وانخفاض اسعاره بصورة كبيرة جداً ، وتجاهل مصادر الايراد العام الاخرى وضعفها كالنظام الضريبي الذي يعاني من مشكلات تشريعية وادارية ورمزية الرسوم المفروضة على المنتفعين بخدمات المرافق العامة في الدولة ، واهمال مجمل القطاعات الاقتصادية في الدولة ، ونظام اجتماعي مترهل في الدولة يحتاج الى هيكلة .

٣. اما عن الوسائل القانونية التي استخدمها المشرع في موازنة ٢٠١٥ نجدها حلولا ترقيعية لاتسمن ولا تغني من جوع ، لانها توفر ايرادات مؤقتة لا ترقى الى مستوى وضع حلولا جذرية للمشاكل المتراكمة .

ثانياً : التوصيات :

١. على مستوى الانفاق : نوصي باتباع سياسية الخصخصة في المشاريع الاقتصادية اي نقل ملكيتها للقطاع الخاص ، والغاء المؤسسات الرقابية في الدولة واناطة هذه المهمة بالادعاء العام وتفعيل دوره في مكافحة الفساد الاداري في الدولة ، واتباع نظام التأمين الاجتماعي في الدولة ، ورفع اسعار رسوم الخدمات المقدمة من المرافق العامة .

٢. على مستوى الايراد : نوصي المشرع بالابتعاد عن الحلول الترقيعية ومعالجة جذرية لمسألة حصول الدولة على الايرادات والغاء القوانين الضريبية وتشريع قوانين جديدة تنسجم والفكر الاقتصادي الحالي المنظم للدستور ، وعدم الاعتماد على النفط كمصدر وحيد للايرادات في الدولة ، والاهتمام بالقطاعات الاقتصادية المختلفة لتشكل مصدراً من مصادر الايراد .

٣. ان حل الازمة لا يمكن فقط معالجته من خلال الموازنة وانما من خلال تعديل مجمل القوانين الاقتصادية بما ينسجم والفلسفة الاقتصادية التي بني عليها الدستور العراقي .

المصادر

١. د. جهاد سعيد خصاونة : علم المالية العامة والتشريع الضريبي بين النظرية والتطبيق العملي ، ط١ ، دار وائل للنشر والتوزيع ، عمان ، ٢٠١٠ .

٢. د. رائد ناجي احمد : علم المالية العامة والتشريع في العراق ، ط٢ ، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة ، ٢٠١٢ .

٣. القاضي رحيم العكيلي : الفساد تعريفه وأسبابه وآثاره ووسائل مكافحته ، بحث (غير منشور).

٤. د. طاهر الجنابي : علم المالية العامة والتشريع المالي ، العاتك لصناعة الكتاب ، القاهرة ، دون سنة طبع .

٥. د. عادل فليح العلي : المالية العامة والتشريع الضريبي ، ط١ ، دار الحامد للنشر والتوزيع ، عمان ، ٢٠٠٧ .

٦. د. عاطف صدقي : المالية العامة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٦٩ .

٧. د. عبد المجيد الحكيم وآخرون : الوجيز في نظرية الالتزام في القانون المدني العراقي ، ج١، العاتك لصناعة الكتاب ، القاهرة ، دون سنة نشر .

٨. د. ماهر صالح علاوي : الوسيط في القانون الاداري ، وزارة التعليم العالي والبحث العلمي ، العراق ، ٢٠٠٩ .

٩. دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ النافذ .

١٠. القانون المدني العراقي رقم (٤٠) لسنة ١٩٥١ المعدل .

١١. قانون تحصيل الديون الحكومية رقم (٥٦) لسنة ١٩٧٧ المعدل.

١٢. قانون التنفيذ العراقي رقم (٤٥) لسنة ١٩٨٠ المعدل .

١٣. قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) رقم (٣٦) لسنة ١٩٩٧ .

١٤. جمهورية العراق : وزارة المالية ، دائرة الموازنة العامة ، (٢٠٠٩ . ٢٠١٢).

١٥. جمهورية العراق : وزارة المالية ، الدائرة الاقتصادية ، (٢٠٠٩ . ٢٠١٢) .

١٦. قانون التقاعد الموحد رقم (٩) لسنة ٢٠١٤ .

١٧. قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنة المالية / ٢٠١٥ .

ملخص

ترتب على التزايد المفرط في الانفاق العام في العراق من خلال التدخل في مختلف الميادين الاقتصادية والاجتماعية والمهنية ازمة مالية خانقة في العراق ، وكذلك عدم الاهتمام بالايرادات العامة في الدولة والاعتماد على مصدر وحيد للايراد العام وهو النفط وضعف النظام الضريبي سبباً اخر للازمة المالية ، وقد بادر المشرع العراقي الى معالجة هذه الازمة الخانقة من خلال الموازنة العامة للدولة من خلال ترشيده للانفاق العام ووضع حلول لتنظيم مصادر الايراد الاخرى بعد انخفاض اسعار النفط التي كان يعتمد عليها بالدرجة الاساس في قانون الموازنة العامة لانها تحتل الدرجة الاولى وتكاد تكون الوحيدة وبنسب مرتفعة في ايرادات الدولة ، وتوسيعه لوعاء بعض الضرائب وفرض رسوم جديدة وغيرها من الوسائل العلاجية للازمة المالية .

Abstract

Resulted in excessive increasein public spending in Iraq by intervening in various fields severe financial crisis , As well as the lack of attention to the general revenues of the state and the reliance on a single source of oil and a week tax system another reason for the crisis , iraqi legislator has been initiated to address this crisis through the general budget through the rationalization of public spending and the development of solution to regulate other sources of revenue after the drop in oil prices

and the expansion of some taxes and imposing new fees .