

قراءة في قانون الدعم الطارئ للأمن الغذائي والتنمية رقم (٢) لسنة ٢٠٢٢

م.د. غادة حياوي لازم

كلية القلم الجامعة/ قسم الأدلة الجنائية

Ghada.hayawi@alqalam.edu.iq

A READING OF THE EMERGENCY SUPPORT FOR LAW OF FOOD SECURITY AND DEVELOPMENT NO. (2) OF 2022

Inst Ghada Hayawei Lazim (Ph D)

المقدمة

تحتل مسألة تشريع القوانين بصورة عامة والتشريعات المالية بصورة خاصة أهمية كبيرة، لما لها من اثر على حياة الدولة من الناحية الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، لذلك احاطها الدستور بضمانات تتمثل بنصوص واضحة وصريحة تبين الاجراءات الواجب اتباعها لتشريع تلك القوانين وفي حالة مخالفة تلك النصوص يكون القانون معرض للطعن بعدم دستوريته، وليس الدستور وحده من نظم اجراءات تشريع القوانين المالية وانما نظمه ايضا قانون الادارة المالية الاتحادية وقانون الدين العام وقوانين اخرى مختصة، وان كان هناك لبس في الدستور حول امكانية السلطة التشريعية من تشريع القوانين بصورة عامة ومن ضمنها القوانين ذات الجنبه المالية، فان المحكمة الاتحادية العليا كان لها قرار واضح لإزالة هذا اللبس، اذ بينت ان تلك القوانين تخرج من اختصاص السلطة التشريعية فلا يمكن لها تقديم مقترح قانون ذو جنبه مالية انما يقدم كمشروع قانون من قبل الحكومة، استنادا إلى نص المادة (٤٧) الذي اكد على مبدأ (الفصل بين السلطات)، وان قانون الموازنة العامة للدولة تتولى السلطة التنفيذية امر اعدادها .

أولاً: أهمية الدراسة

تؤكد الدراسة على أهمية التزام السلطات في الدولة بالحدود الدستورية في ممارسة اختصاصاتها تأكيداً واحتراماً على مبدأ (الفصل بين السلطات) حفاظاً على هيبة الدستور والدولة، حتى في غياب الحكومة وفي ظل حكومة تتصف بأنها حكومة تصريف أعمال يومية.

ثانياً: مشكلة الدراسة

تتمثل مشكلة الدراسة انه بسبب عدم تشكيل الحكومة الجديدة، بادر مجلس النواب العراقي بتشريع قانون الغرض منه الاستمرار بتقديم الخدمات للمواطنين من خلال تخصيص مبالغ لمرافق أو جهات محددة وبغية تحقيق الامن الغذائي والتنمية، الا انها بذلك تجاوزت اختصاصها التشريعي الذي حدده الدستور ووضحته المحكمة الاتحادية العليا، ولجأت إلى وسيلة غير قانونية وهو تشريع هذا القانون، في حين كان بإمكانها اللجوء إلى وسائل أخرى مشروعة لتحقيق تلك الاهداف، وكان من الاولى بها اتمام أولى مهامها الدستورية وهو تشكيل حكومة جديدة كاملة الصلاحيات.

ثالثاً: منهجية الدراسة

من اجل تحليل مشكلة البحث والوصول إلى افضل الاستنتاجات والتوصيات اعتمدنا في بحثنا هذا على المنهج الوصفي التحليلي من خلال قراءة نصوص القانون والاشارة إلى مواطن الخل فيه ومحاولة ايجاد بدائل أو حلول لذلك الاخلال .

رابعاً: هيكلية البحث

ارتأينا ان نقسم بحثنا هذا إلى مبحثين، نتناول في المبحث الاول التعريف بقانون الدعم الطارئ للأمن الغذائي والتنمية رقم (٢) لسنة ٢٠٢٢، من حيث طبيعته القانونيين والاساس القانوني له وذلك في مطلبين متتاليين .

ونبين في المبحث الثاني اهداف قانون الدعم الطارئ للأمن الغذائي والتنمية رقم (٢) لسنة ٢٠٢٢، والتي حددناها بأهم تلك الاهداف وهي تحقيق الامن الغذائي وتحقيق التنمية وذلك ايضا في مطلبين متتاليين .

المبحث الاول

التعريف بقانون الدعم الطارئ للأمن الغذائي والتنمية رقم (٢) لسنة ٢٠٢٢

اصدرت السلطة التشريعية بتاريخ ٤/ تموز ٢٠٢٢ قانون الدعم الطارئ للأمن الغذائي والتنمية رقم (٢) لسنة ٢٠٢٢، في ظروف سياسية غير مستقرة اثر تأخير تشكيل الحكومة والاستمرار بعمل حكومة تتصف بأنها حكومة تصريف اعمال يومية، فللتعرف على هذا القانون من حيث طبيعته القانونية والاساس القانوني الذي يستند اليه سنبحثه في مطلبين متتاليين وكالاتي:

المطلب الاول: الطبيعة القانونية لقانون الدعم الطارئ للأمن الغذائي والتنمية رقم (٢) لسنة ٢٠٢٢

صدر قانون الدعم الطارئ للأمن الغذائي والتنمية رقم (٢) لسنة ٢٠٢٢ في ظروف سياسية غير مستقرة اثر تأخير تشكيل الحكومة العراقية حتى بداية شهر تشرين الاول من عام ٢٠٢٢ أي بعد مضي ما يقارب السنة من انتخابات مجلس النواب والذي تمت بتاريخ ١٠/تشرين الاول من عام ٢٠٢١.

واول ما يتبادر بذهن أي باحث أو مختص أو أي مواطن عادي ماهي طبيعة هذا القانون الذي صدر بغياب الحكومة الجديدة الذي كان من المفترض تشكيلها ولم يتم ذلك، وفي ظل حكومة تتصف بأنها حكومة تصريف امور يومية، هل يعد هذا القانون قانونا عاديا ؟ ام قانونا طارئ كما جاء في تسميته ؟ ام هو من القوانين ذات الجنبه المالية ؟ ام قانون موازنة ؟

فللبحث في ما اذا كان هذا القانون قانونا عاديا، يجب اولا تحديد ما المقصود بالقانون العادي ؟ نعتقد بان القانون العادي هو القانون الذي يمر بجميع المراحل التي نص عليها الدستور بصورة صريحة وبشكل سليم، كأن يكون القانون قد قدم من قبل الحكومة على انه مشروع قانون (المادة ٦٠/ اولا من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥)، ثم يصوت عليه البرلمان لإقراره ويصادق عليه رئيس الجمهورية ومن ثم ينشر في الجريدة الرسمية، ويعد نافا من تاريخ النشر مالم ينص القانون على خلاف ذلك، أو

ان يصدر القانون عن طريق مقترح مقدم من قبل عشرة اعضاء مجلس النواب أو احدى لجانه المتخصصة (المادة ٦٠/ ثانيا من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥) بشرط ان لا يحمل هذا القانون في طياته التزامات مالية تقع بعانتها على الحكومة، ولا تمس بالمنهاج الوزاري الذي وضعته الحكومة، ولا يمس باعمال السلطة القضائية، ونستند في توضيحنا هذا إلى قرار المحكمة الاتحادية العليا عندما حددت اختصاص السلطة التشريعية بتشريع القوانين واستثنت تلك الاختصاصات (قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم ٢١/ اعلام / اتحادية لسنة ٢٠١٥)، اما ما دون ذلك فهو يعد قانون عادي وهو من ضمن اختصاصها الاصيل في التشريع، فهو بذلك حتما ليس بقانون عادي لأنه لم يقدم من قبل الحكومة كون ان الحكومة الحالية تتصف بأنها حكومة تصريف امور يومية وليست حكومة كاملة السلطات والصلاحيات، وقد وضحت المحكمة الاتحادية العليا في قرار لها المقصود بحكومة تصريف الامور اليومية اثر طلب قدمه رئيس الجمهورية بناء على طلب مقدم اليه من مجموعه من اعضاء مجلس النواب، بأنها تلك الحكومة المتحولة من حكومة طبيعية بكامل الصلاحيات إلى حكومة محدودة الصلاحيات، والتي تتحقق بحالتين، الاولى بسحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء لحين تأليف مجلس وزراء جديد، والثانية عند حل مجلس النواب، وبذلك تكون صلاحية الحكومة مقتصرة على اتخاذ الاجراءات التي من شأنها استمرار عمل سير المرافق العامة بانتظام وديمومية واستمرار تقديم الخدمات ...، ولا يدخل من ضمنها اقتراح مشاريع القوانين (قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم ١٢١/اتحادية ٢٠٢٢). فبهذا لا يعد هذا القانون من القوانين العادية التي يتم تشريعها بالصورة التي رسمها الدستور عن طريق تقديم مشاريع القوانين من قبل حكومة كاملة الصلاحيات، وان كان القانون قد صدر بالصورة الثانية المرسومة في الدستور والتي تكون عن طريق قترح مقدم من مجلس النواب، الا ان هذا القانون يحمل في طياته الكثير من الالتزامات المالية التي حددت مسبقا المحكمة الاتحادية العليا بأن مثل هذه القوانين تخرج من صلاحية مجلس النواب في تقديم مقترحها .

اما في ما اذا كان هذا القانون قانونا طارئ كما جاء في تسميته، فبالرغم من ان دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، قد بين ان من صلاحية مجلس النواب اعلان حالة

الحرب والطوارئ (المادة ٦١/تاسعا /أ من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥)، وفي حالة الطوارئ فانه يخول رئيس مجلس الوزراء الصلاحيات كافة التي تمكنه من ادارة شؤون البلاد (المادة ٦١/تاسعا /ج من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥)

ورغم ان الدستور ذاته لم يحدد بصورة واضحة ما لمقصود بحالة الطوارئ، ولم يتم تشريع قانون الطوارئ حتى الان، الا اننا نجد معناه في امر الدفاع عن السلامة الوطنية (صدر هذا الامر بتاريخ ٣/تموز ٢٠٠٤)، اذ بينها بانها "تعرض العراق لخطر حال جسيم يهدد الافراد في حياتهم وناشئ من حملة مستمرة للعنف، من أي عدد من الاشخاص لمنع تشكيل حكومة واسعة التمثيل في العراق أو تعطيل المشاركة السياسية لكل العراقيين أو أي غرض اخر" (المادة ٢ من امر الدفاع عن السلامة الوطنية)

فبما ان القانون لم يصدر بالظروف التي تعد من قبيل الظروف الطارئة ولا بالكيفية التي تصدر بها القوانين الطارئة فحتما ان هذا القانون لا يعد من القوانين الطارئة وان جاء في تسميته ذلك ولا نعلم ما السبب من تسميته بقانون الدعم الطارئ للأمن الغذائي والتنمية، حتى ان الاسباب الموجبة لتشريعيه لم تبين ذلك سوى انها اشارت إلى ان الهدف من القانون هو تحقيق الاستقرار المالي في ظل التطورات العالمية الطارئة، ولا نعتقد ان هناك ربط بين هذا القانون وبين التطورات العالمية التي سميت بانها طارئة في ضل ظروف تعد اكثر استقرارا من السنتين السابقتين لها والتي كانت تتسم بعدم الاستقرار بسبب جائحة كورونا

اما ان يكون هذا القانون من القوانين ذات الجنبه المالية أو قانون موازنة، فمن الناحية الشكلية حتما ليس بقانون ذات جنبه مالية أو قانون موازنة، كون ان تلك القوانين يتم تقديم مشاريعها من قبل الحكومة، بعدها هي الجهة المسؤولة عن تسيير المرافق العامة في الدولة وبالتالي فهي الاقدر على تخمين المبالغ التي تحتاجها تلك المرافق، هذا من ناحية ومن ناحية اخرى لكي لا تصدر السلطة التشريعية قوانين قد يكون فيها اهدار للأموال العامة بغية شراء رضا الناخبين واستحسانهم، وهذا ما لم يتم في تشريع القانون وان كان وكما بينا سلفا بان القانون يحمل في طياته الكثير من الالتزامات المالية التي تقع بعانتها ليس فقط على الحكومة الحالية وانما حتى على الحكومة التي من المفترض ان

يتم تشكيلها، اما من الناحية الموضوعية فحتما يعد من القوانين المالية وهو الاقرب إلى قانون الموازنة اذ بين حجم النفقات والايادات وان لم يكن لجميع مؤسسات الدولة، فيمكن ان نسميه بقانون موازنة خاص أو مخصص كونه يحمل في طياته ايرادات خاصة وكذلك نفقات خاصة وليست عامة لجميع وحدات ومؤسسات الدولة، نضيف إلى ذلك المادة التي اوجبت على وزارتا المالية والتخطيط الاتحاديتان ادراج ما جرى تخصيصه وفق احكام القانون على اساس سنوي ضمن مشروع قانون الموازنة العامة الاتحادية (المادة ٧ من قانون الدعم الطارئ للأمن الغذائي رقم ٢ لسنة ٢٠٢٢)، وكان هذه التخصيصات هي جزء من كل، فعليه يمكن ان يوصف هذا القانون بانه قانون موازنة مخصص .

المطلب الثاني: الاساس القانوني لقانون الدعم الطارئ للأمن الغذائي والتنمية

يتمثل الاساس القانوني في النصوص الدستورية أو النصوص التشريعية الخاصة بالامور المالية التي بموجبها يتم تخصيص صلاحيات السلطات في تشريع القانون، كي يكون هذا القانون مشروعاً، وبخلافه متى ما صدر هذا القانون دون سند قانوني كان يكون صادراً من سلطة غير مختصة، يكون القانون غير مشروع، يمكن الطعن بعدم دستوريته، فللتعرف عن ما اذا كان قانون الدعم الطارئ للأمن الغذائي والتنمية مشروعاً ام لا يجب البحث في الاسس الدستورية والقانونية لتشريع القوانين، والتوصل في ما اذا كانت السلطات قد راعت عند تشريعها لهذا القانون النصوص الدستورية والتشريعية ام لا ؟ .

عليه سنبحث هذا الموضوع في فرعين متتاليين وكالاتي:

الفرع الاول: الاساس الدستوري لقانون الدعم الطارئ للأمن الغذائي والتنمية

تضمن دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ العديد من النصوص التي بموجبها بين بصورة واضحة الية تشريع القوانين بصورة عامة، وقد ميز الدستور بين اعداد مشاريع القوانين والتي جعلها من اختصاص رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء (المادة ٦٠/اولا من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥)

وبين مقترحات القوانين التي تقدم من عشرة اعضاء من اعضاء مجلس النواب أو من احدى لجانه المتخصصة (المادة ٦٠/ثانيا من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥)،

والامر واضح في الفرق بين مشروعات القوانين وبين المقترح الذي لا يتعدى الفكرة سواء كانت تلك الفكرة مسنة بنص قانوني أو لا .

اما بالنسبة لتشريع قانون الموازنة العامة الاتحادية فجعل امر اعدادها من قبل مجلس الوزراء وتقدم إلى مجلس النواب لأقراره (المادة ٦٢ من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥)، وهذا امر منطقي كون ان السلطة التنفيذية هي السلطة الاقدر على تقدير ايرادات ونفقات الدولة لكونها هي المسؤولة عن ادارة جميع مرافق الدولة ومؤسساتها .

، وجعل للسلطة التشريعية صلاحية اقرارها والتعديل عليها بشرط ان لا يصاحب هذا التعديل اضافة في النفقات دون الرجوع للحكومة، فبكلا الحالتين سواء كانت السلطة التشريعية عند تشريعها للقانون ترى بأن هذا القانون قانون موازنة مخصص، أو انه من القوانين ذات الجنبه المالية، فلم نجد أي نص يخولها تشريع هذا القانون مما يضفي على القانون سمة عدم المشروعية .

ونعتقد ان المجلس قد ارتكبت مخالفتين في ان واحد، الاولى هي عدم انتخاب المجلس رئيس جمهورية وبالتالي ادى إلى عدم تشكيل الحكومة إلى يومنا هذا والاستمرار بعمل الحكومة السابقة بوصفها حكومة تصريف اعمال يومية، والثانية تشريع قانون ذو جنبه مالية ممكن وصفه كما ذكرنا في المطلب الاول من هذا المبحث بأنه قانون موازنة مخصص، لم يراعى فيه الاسس الدستورية اللازمة لتشريعيه.

والسؤال الذي ممكن طرحه ما هو مصير القوانين التي تصدرها السلطة التشريعية خلافا للدستور و لقرار المحكمة الاتحادية العليا في ضل حكومة تصريف الاعمال اليومية ؟ وماهي المسؤولية التي تقع على السلطة التشريعية اثر تأخيرها لانتخاب رئيس جمهورية جديد وبالتالي تشكيل الحكومة؟

نعتقد انه بإمكان أي شخص متضرر من القانون ان يطعن بعدم دستورية هذا القانون بشرط ان تكون له مصلحة حالة ومباشرة في مركزه القانوني أو المالي أو الاجتماعي (المادة ٦ من النظام الداخلي للمحكمة الاتحادية العليا رقم (١) لسنة ٢٠٢٢

وبالتالي يمكن الغاؤه، وهنا سنكون امام مشكلة اخرى والتي هي ما مصير الاموال التي انفقت في ضل قانون غير مشروع وخصوصا ان سريان هذا القانون كان من تاريخ

التصويت عليه وليس من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية، ان المنتبع لحجية قرارات المحكمة الاتحادية العليا يرى بأن حجيته تكون غالبا ذات اثر فوري ولا تسري بأثر رجعي لدواعي تحقيق الامن القانوني ونستشهد بذلك على قرار المحكمة الاتحادية العليا والذي جاء فيه (.... قررت المحكمة الحكم بعدم دستورية المادة ١٥ /ثانيا من قانون الانتخابات رقم ١٦ لسنة ٢٠٠٥ لتعارضها مع احكام المادة ٩٤ /اولا من الدستور على ان لا يمس ذلك الاجراءات التي جرت بموجبها انتخابات المجلس النيابي الحالي ...) (قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (١٥ /اتحادية / ٢٠٠٦) بتاريخ ٢٦/٤/٢٠٠٧، وفي هذه الحالة ستكون هناك الكثير من الاموال قد صرفت لا يمكن استرجاعها مما يسبب في اهدار المال العام .

اما ماهي مسؤولية السلطة التشريعية اثر تأخيرها لأنتخاب رئيس الجمهورية الجديد وبالتالي تشكيل الحكومة فلم نجد في الدستور النافذ أي نص يشير إلى مسؤولية السلطة التشريعية ولا في قانون مجلس النواب العراقي ولا حتى في قانون مجلس الوزراء، ونعتقد ان المشرع الدستوري هنا قد وقع في اغفال عندما نظم كيفية تشكيل الحكومة لم تتداركه القوانين المختصة، فبالرغم من وضع الخطوط العريضة لتشكيل الحكومة والتي بينت بأن رئيس الجمهورية ينتخبه بأغلبية ثلثي عد اعضائه (المادة (٧٠)/اولا من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥)

وان يكلف رئيس الجمهورية رئيس الكتلة النيابية الاكثر بتشكيل مجلس الوزراء خلال خمسة عشر يوما من تاريخ انتخاب رئيس الجمهورية (المادة ٦٧/اولا من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥)، الا انه لم يبين ما هو الحل في حالة اخفاق السلطة التشريعية في تشكيل الحكومة ؟ وهل يمكن عد ذلك من قبيل تتصل السلطة التشريعية عن مهامها الدستورية ؟ نعتقد ان فشل البرلمان بتشكيل الحكومة هي من اولى السمات التي تبين عدم جدارتها في تنفيذ اولى مهامها الدستورية، ونعتقد انه كان من الاجدر بالمشرع الدستوري تلافى هذا الاغفال والنص على انه في حالة عدم تشكيل الحكومة خلال شهر ابتداء من اول تصويت للتصويب، يحل رئيس الجمهورية مجلس النواب ويدعو إلى انتخابات جديدة، أو ان نلجأ إلى اسلوب الثواب والعقاب فكما ان اعضاء مجلس النواب يحظون بامتيازات

خاصة مالية ومعنوية لقاء قيامهم بأعمالهم المكلفين بها دستوريا، فيمكن ان يفرض الدستور عليهم غرامات تأخيرية في حالة تأخيرهم عن القيام بتلك الاعمال، ففي حالة عدم تشكيل الحكومة خلال شهر من تاريخ اول تصويت للتصويب تفرض عليهم غرامات تأخيرية عن كل يوم تأخير بمقدار قيمة مكافئاتهم الشهرية من جميع مخصصاتهم، وتؤول تلك الاموال إلى خزينة الدولة .

الفرع الثاني: الاساس التشريعي لقانون الدعم الطارئ للأمن الغذائي والتنمية

يعد قانون الادارة المالية الاتحادية رقم (٦) لسنة ٢٠١٩ المعدل التشريع الاساس لتنظيم الموازنة العامة للدولة

، اذ تضمن هذا القانون احد عشر فصلا، تناولت الفصول الثاني والثالث والرابع امر اعداد الموازنة واقرارها وتنفيذها بصورة مفصلة، اذ بين القانون ان امر اعداد قانون الموازنة تتولاها وزارتي التخطيط والمالية ابتداء من شهر اذار من كل سنة اذا تعد الوزارتان تقريراً تفصيلياً عن اولويات السياسة المالية والتوصيات المركزية لاتجاهات الموازنة العامة الاتحادية للدولة، وتقدمه إلى لجنة الشؤون الاقتصادية أو ما يحل محلها في مجلس الوزراء بداية الشهر الرابع من السنة نفسها (المادة ٣/١) من قانون الادارة المالية الاتحادية رقم (٩) لسنة ٢٠١٩ المعدل)، ثم تتولى لجنة الشؤون الاقتصادية أو ما يحل محلها مناقشة هذا التقرير ولها ان تستعين بعدد من الخبراء سواء في الوزارات أو حتى القطاع الخاص لمناقشة التقرير وترفعه إلى مجلس الوزراء لإقراره ويكون اساساً لإعداد الموازنات للسنوات اللاحقة في موعد اقصاه نهاية الشهر الرابع (المادة ٣/٢) من قانون الادارة المالية الاتحادية رقم (٦) لسنة ٢٠١٩ المعدل)، وهذا وبين القانون ان الموازنة تبدأ من (١/١) وتنتهي في (١٢/٣١) من السنة ذاتها والجدير بالذكر ان لوزارة المالية اعداد موازنة متوسطة الاجل لمدة (٣) ثلاث سنوات تقدم مرة واحدة وتكون وجوبية للسنة الاولى اما السنتين التاليتين فلمجلس الوزراء صلاحية تعديلها بناءً على اقتراح من وزارتي التخطيط والمالية وبموافقة مجلس الوزراء (المادة ٤/٢) من قانون الادارة المالية رقم ٦ لسنة ٢٠١٩)، نعتقد ان المشرع هنا كان موفقاً حين ما جعل امر اعداد مشروع قانون الموازنة لاكثر من سنة لتدارك حالات أو ظروف يصعب على الحكومة فيها اعداد

مشروع قانون الموازنة ويعد حل جيد لحالة تأخير تشكيل الحكومة ولا نعلم ماهي الدوافع التي دفعت الحكومة ومجلس النواب لتشريع هذا القانون غير المشروع، دون اللجوء إلى حلول قانونية بإمكانها حل الازمات المالية أو السياسية، وقد بين القانون ايضا حلا اخر لتلافي مثل هذا الظرف أو غيره، انه في حالة تأخير اقرار الموازنة حتى ٣١/ كانون الاول من السنة السابقة لسنة اعداد الموازنة فيصدر وزير المالية اعاما يكون فيه الصرف بنسبة (١٢/١) فما دون من اجمالي المصروفات الفعلية للنفقات الجارية (المادة ١٣ / اولا من قانون الادارة المالية رقم ٦ لسنة ٢٠١٩ المعدل)، وفي حالة عدم اقرار مشروع قانون الموازنة فتعد البيانات المالية النهائية للسنة السابقة اساس للبيانات المالية لهذه السنة وتقدم إلى مجلس النواب لقرارها (المادة ١٣ / ثالثا من لقانون الادارة المالية رقم ٦ لسنة ٢٠١٩ المعدل. اما ان يكون هذا القانون قد تم تشريعه لوجود فترة مالية اثر زيادة اسعار النفط من ٤٥ دولار إلى ٧٠ دولار كما يزعم البعض فان قانون الادارة المالية قد وضع انه في حالة تجاوز الايرادات الفعلية التقديرات في قانون الموازنة فيتم تغطية العجز من خلاله وبعد تغطية العجز ان وجد يتم توفير الفائض لاستخدامه في موازنات السنوات التالية في صندوق سيادي (المادة ١٩ / ثانيا من قانون الادارة المالية رقم ٦ لسنة ٢٠١٩ المعدل).

وبذلك لن نجد أي نص تشريعي يخول السلطة التشريعية تشريع مثل هذا القانون ولا التصرف بوفرة الايرادات بمثل هذه الصورة، نستنتج من ذلك ان قانون الدعم الطارئ للأمن الغذائي والتنمية هو قانون غير مشروع لمخالفته النصوص الدستورية والتشريعية .

المبحث الثاني

اهداف قانون الدعم الطارئ للأمن الغذائي والتنمية

في خطوة جديدة لم يسبق لها مثيل شرع مجلس النواب العراقي قانون ممكن وصفه بأنه (قانون موازنة مخصص)، تضمن هذا القانون ثمانية عشر (١٨) مادة مقتضبة سنحاول في هذا المبحث البحث في اهم هذه المواد والنظر في مدى تحقيقها للأهداف التي شرع من اجله، والتي ممكن بيان ابرزها في هدفين هما الأمن الغذائي والتنمية وذلك في مطلبين وكالاتي:

المطلب الاول: الأمن الغذائي

سنحاول في هذا المطلب بيان المقصود بالأمن الغذائي في الفرع الاول ومن ثم سنركز على مدى تحقيق القانون للأمن الغذائي في الفرع الثاني وكالاتي:

الفرع الاول: مفهوم الامن الغذائي

عرف مؤتمر التغذية والزراعة سنة ١٩٤٥ الامن الغذائي بأنه (الحصول على قدر كاف ومستقر من الغذاء لكل شخص) (بن يزه، ٢٠١٨، ص ١٥) ويعرف بأنه (توافر الغذاء لكل فرد من الشعب في أي فترة بكمية ونوعية كافية تضمن له حياة سليمة ونشطة) (ا.د بيلقاسم، أ. ملكية، د.ت، ص ٦)

ويمكن تعريف الامن الغذائي بأنه شعور المواطن بالتأمين الكامل لكافة احتياجاته الغذائية من قبل الحكومة بشكل دائم ومستمر بعده من حقوقه الاصلية في حياة سليمة وصحية تلتزم الدولة بتوفيرها .

هذا وان للأمن الغذائي تصوران واسع والاخر ضيق فحسب التصور الواسع ينبغي انتاج الغذاء الذي يحتاجه السكان داخل الدولة بما يعادل أو يفوق الطلب الكلي وهنا يلاحظ بان هذا التصور يمكن ان يكون مرادفا لمفهوم الاكتفاء الذاتي أو الكامل للغذاء (الامن الغذائي الذاتي) وهو تصور من الصعب تطبيقه على ارض الواقع لعدة اسباب من ابرزها صعوبة زراعة جميع المحاصيل في الدولة الواحدة كون ان كل محصول له احتياجاته الخاصة من حيث نوع التربة والحرارة وغير ذلك .

اما التصور الضيق للأمن الغذائي وهو الاكثر قبولا فيشير إلى قدرة الدولة بالتعاون مع دول اخرى لتوفير السلع والمواد الغذائية بشكل يضمن الحد الأدنى من الاحتياجات بشكل نظامي ((ا.د بيلقاسم، أ. ملكية، د.ت، ص ٨)، وليس هذا فقط وانما بينت منظمة الصحة العالمية بأن الامن الغذائي لم يقتصر على توفير الغذاء بكمية مناسبة وانما يجب ان يكون الغذاء امنا للاستهلاك وان لا يعرض صحة المستهلك للخطر اذ عرفته المنظمة بأنه (جميع الظروف والمعايير الضرورية خلال عملية الانتاج والتصنيع والتخزين والتوزيع واعداد الغذاء لضمان ان يكون الغذاء امنا وموثوقا به وصحيا وملائما للاستهلاك البشري) (د. عبد السلام، ١٩٧٨، ص ٨٢)

هذا وان تحقيق الامن الغذائي يتطلب العديد من العوامل التي ممكن بيان ابرزها في تشجيع الافراد على العمل في القطاع الزراعي وتربية الحيوان وتحسين الارض من خلال القضاء على التصحر والحد من الزحف العمراني وحسن استغلال الارض وخصوصا مياه الامطار اذ يلاحظ في الفتره الاخيرة ان عدم استغلال مياه الامطار ادى إلى اضرار ليس فقط على صعيد الزراعة وانما ادى إلى غرف بعض الاحياء في شمال العراق، وايضا تغيير بعض العادات الغذائية للانسان والاعتماد على الاغذية النباتية اكثر من الاغذية الحيوانية لان الاغذية الحيوانية تحتاج إلى محاصيل علفية، وايضا من خلال الحد من التفاوت في الدخل بين السكان لتجنب تعرض الطبقة الفقيرة للجوع واسراف الطبقة الغنية في الطعام .

الفرع الثاني: فاعلية القانون من تحقيق الأمن الغذائي

من اهم اهداف قانون الدعم الطارئ للأمن الغذائي هو توفير الامن الغذائي للأفراد والحد من الفقر، الا ان اهم ما يلاحظ على نصوص هذا القانون بانه قد الزم وزارتي (المالية والتخطيط) بأدراج جميع التخصيصات الواردة فيه على اساس سنوي ضمن مشروع قانون الموازنة العامة الاتحادية (المادة ٧ من قانون الدعم الطارئ للأمن الغذائي والتنمية)، وهو بذلك يفرض على الحكومة الجديدة وجوبا سياسة انفاقية محددة مسبقا من قبل مجلس النواب وهذا امر غير منطقي وغير مشروع كون انه ليس من اختصاصات مجلس النواب رسم السياسة الانفاقية وهو من الاختصاصات الحصرية لحكومة كاملة الصلاحيات وليس حتى لحكومة حكومة منتهية الولاية تسمى حكومة تصريف اعمال يومية، والجدير بالذكر ان الحكومة في حالة تحولها من حكومة كاملة الصلاحيات إلى حكومة تصريف اعمال فأنها تتوقف عن تطبيق برنامجها الحكومي في الامور التي لم تبدأ بها أو التي قد تؤثر في عمل الحكومة القادمة (د.علي، ٢٠٢٠، ص ٨٠).

نلاحظ على نصوص القانون والتي ركزت على تحقيق الامن الغذائي انه قد تم تخصيص خمسة ترليون (٥) لوزارة التجارة لتحسين وشراء مفردات البطاقة التموينية وشراء محصول الحنطة واستحقاقات الفلاحين (الجدول أ الملحق بقانون الدعم الطارئ للأمن الغذائي والتنمية)، لم يبين القانون بصورة واضحة كم هي استحقاقات الفلاحين وانما جاء

النص مقتضب جدا وخالي من أي تفاصيل، وبمقارنة هذه التخصيصات مع التخصيصات الواردة في الموازنة العامة الاتحادية لسنة ٢٠٢١ والتي تبلغ (٣٤٤٧٠٠٠٠٠٠) ثلاثة ترليون وأربع مائة وسبع وأربعون مليار بشقيها التشغيلي والرأسمالية (الجدول (ب) الملحق بقانون الموازنة العامة الاتحادية رقم (٢٣) لسنة ٢٠٢١، نلاحظ ان هناك تفاوت كبير بين التخصيصات والسؤال الذي يمكن طرحه هل ان مفردات البطاقة التموينية ٠ (الرز، الزيت، السكر، الدقيق)، تحقق للمواطن العراقي الأمن الغذائي؟، نعتقد ان مسألة الامن الغذائي لا تقتصر على مفردات البطاقة التموينية كونها لا تشكل الحد الأدنى لاستهلاك الفرد انما يجب تحديد برامج مستدامة للتخلص من الفقر والقضاء على البطالة والمساهمة في تحسين الزراعة والتشجيع على تربية الحيوان والاسماك وتخزين مياه الامطار بالشكل الذي يستفاد منه في ري الاراضي الزراعية وليس هذا فقط وانما الحرص على توفير الاستقرار السياسي لما لذلك من اثر كبير على جميع عناصر الامن في المجتمع ومن ضمنها الأمن الغذائي، لتحقيق هدف الأمن الغذائي مسألة مرتبطة بعوامل كثيرة لا بتخصيص مبالغ لفترة محددة دون ان تكون هناك دراسة مفصلة لتحديد من هم بالضبط الفئات التي تعاني من الجوع وماهي نسبتهم أو اعدادهم ووضع الخطط التنموية قصيرة الامد أو طويلة للقضاء على الجوع وتوفير الأمن الغذائي، ناهيك ان هذه التخصيصات الواردة في القانون قد لا تلتزم بها الحكومة الجديدة ولن يتم ادراجها في قانون الموازنة العامة الاتحادية على اساس سنوي، وبذلك يكون هناك اهدار بمبالغ كبيرة كان من الممكن ان يستفاد منها لو تم تخصيصها لمشاريع استثمارية كبرنامج دعم المنتجات الوطنية عن طريق تشجيع الزراعة وتربية الحيوان والحد من استيراد المنتجات ذاتها، ان تحقيق الأمن الغذائي يتطلب تغيير جذري في شكل الاقتصاد العام للدولة والتحول من دولة ريعية تعتمد على تصدير النفط وبيعه إلى دولة ذات اقتصاد متعدد الدخول، لهذا نعتقد ان هذه الخطوة بتخصيص (٥) ترليون لتحقيق الأمن الغذائي هي خطوة غير مدروسة وفيها اهدار لتلك الاموال ولم يتم مراعاة اهم قواعد الانفاق وهي قاعدة المنفعة القصوى والتي تعني تحقيق اكبر قدر من المنفعة واكبر رفاية لاكثر عدد من الافراد باقل تكلفة ممكنة بحيث تؤدي إلى زيادة الانتاجية للفرد أو المجتمع وتقليل

التفاوت بين الدخول بعد دراسة متطلبات المجتمع الاقتصادية والاجتماعية (أ.د. احمد، ٢٠١٧، ص١٩)، ونعتقد ان هذا القانون قد قلب الموازين وخالف المبادئ العامة في الانفاق والتي تقر ان تكون هناك دراسة لتخصيص المبالغ لكل وحدة انفاق والذي نلاحظه في هذا القانون انه قد حدد النفقات لوحدة انفاق خاصة كوزارة التجارة وبعدها سيتم تبويبها إلى فروع وهذا بالتأكيد سيعمل على صعوبة الرقابة على الأنفاق مما سيساهم في اهدار المال العام .

المطلب الثاني: التنمية

سنوضح في هذا المطلب مفهوم التنمية في فرع اول، ونبين في الفرع الثاني مدى فاعلية النصوص في القانون في تحقيق التنمية وكالاتي:

الفرع الاول: مفهوم التنمية

يرتبط مفهوم التنمية بالعديد من الاوصاف، فهناك تنمية اقتصادية، تنمية بشرية، وهناك ما يعرف بالتنمية المستدامة، الا ان ما يهمنا في بحثنا هو التنمية الاقتصادية اذ نعرف بانها (الزيادة المستمرة في الدخل القومي الحقيقي وزيادة متوسط نصيب الفرد منه، فضلا عن اجراء عديد من التغيرات في كل من هيكل الانتاج ونوعية السلع والخدمات المنتجة، اضافة إلى تحقيق عدالة اكبر في توزيع الدخل القومي، أي احداث تغير في هيكل توزيع الدخل لصالح الفقراء) (د.عجمية واخرون، ٢٠٠٨، ص٨٢).

وهناك التباس بين مصطلحي النمو والتنمية، فالنمو هو مصطلح كمي يتعلق بارتفاع مستوى الانتاج في قطاع أو قطاعات عدة من الاقتصاد الوطني، أي ارتفاع تراكمي خلال فترة زمنية محددة، يضمن تحقيق معدل نمو مرتفع لمتوسط الدخل الحقيقي للفرد خلال فترة من الزمن، اما التنمية فهي عبارة عن عملية متعددة الابعاد، فهي بالاضافة إلى تسريع زيادة النمو الاقتصادي تحتاج إلى تغييرا في الهياكل والسلوكيات والمؤسسات، وتقليل الفروقات والقضاء على الفقر والجوع، فهي ليست زيادة في النمو فقط وانما هي تغيير ثقافي واجتماعي، أي انها ذات بعد كمي ونوعي (مجموعة مؤلفين، ٢٠١٣، ص٣٦-٣٧)

هذا وان من اهم اهداف التنمية هو القضاء على الفقر والجوع وتوفير الامن الغذائي وتحسين انماط المعيشة والصحة والرفاهية، وضمان اعلى مستويات التعليم، وتوفير المياه النظيفة وادارتها في اطار مبدأ الاستدامة وتطوير البنى التحتية والصناعة وتشجيع الابتكار واهداف اخرى كبيرة (د. عيبر محمد علي عبد الخالق، esalexu.journals.ekb.eg)

اما عن الاسس للتنمية الاقتصادية فهي:

١-الاساس السياسي والتشريعي: والمتمثل بان سياسة التنمية يقرها ويشرف عليها السياسيون فحسب دستور جمهورية العراق فان خطط التنمية يتم اعدادها من قبل مجلس الوزراء (المادة ٨٠/ رابعا من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥)، وترتبط التنمية ارتباطا قويا بتحقيق الديمقراطية، فلا يمكن تحقيق تنمية قوية في غياب الحريات وافتقار ادنى مقومات الديمقراطية والامن من جهة، وغياب اطار تشريعي واضح ومستقر وجهاز قضائي قوي ومستقل من جهة اخرى .

٢-الاساس الاجتماعي والثقافي: ويتضمن هذا الاساس مستوى التعليم والتكوين، مستوى العدالة الاجتماعية، درجة مشاركة افراد المجتمع في ا خيار السياسات، مدى مراعاة السياسات المنتجة للحاجات الاساسية على وجه الاولوية وغيرها .

٣-الاساس الاقتصادي والمالي: ويتضمن توافر مناخ اقتصادي ملائم، العقلانية في تخصيص النفقات العامة، تدبير الموارد للزمة بأقل التكاليف لتنفيذ السياسات، واخيرا الرقابة الصارمة والدقيقة على تنفيذ البرنامج (مجموعة مؤلفين، مصدر سابق، ص٤١٧).

الفرع الثاني: فاعلية قانون الدعم الطارئ للأمن الغذائي من تحقيق التنمية

بعد ما بينا المقصود بالتنمية في الفرع الاول سنحاول في هذا الفرع تحديد النصوص الخاصة بالتنمية وبيان مدى اثرها لتحقيق اهم اهداف التنمية كالقضاء على الفقر وتقليل الفوارق الاجتماعية، وتوفير افضل الخدمات الصحية والتعليمية .

بين القانون انه تم تخصيص (٨٠٠٠٠٠٠٠٠٠٠٠٠) دينار (ثمانية ترليون دينار) لإعمار وتنمية مشاريع في المحافظات غير المنتظمة في اقليم يتم توزيعها بحسب عدد السكان وخط الفقر لكل محافظة وعلى المحافظ اعداد خطة المحافظة والاقتضية

والنواحي وارسالها إلى وزارة التخطيط لغرض دراستها والمصادقة عليها (المادة ٣/ثانيا) من قانون الدعم الطارئ للأمن الغذائي والتنمية ، مما يلاحظ على هذه المادة انها خصصت المبالغ المحددة للأنفاق على مشاريع الاعمار والتنمية قبل ارسال خطط تلك المشاريع إلى وزارة التخطيط لتحديد كلفتها والجدوى منها وهو توجه مغاير ومعاكس لما هو معروف ومألوف، ومخالف لما هو مستقر عليه في قانون الادارة المالية الذي يعد المرجع الاساسي في اعداد وتنفيذ النفقات العامة الذي اكد على ان تتولى وزارة التخطيط مسؤولية اعداد الاسس التفصيلية لوضع تقدير تكاليف المشاريع الاستثمارية وحجم الانفاق التشغيلي والجدوى الاقتصادية لها وليس العكس (المادة ٦/ثالثا من قانون الادارة المالية الاتحادية)، ولا نعلم ما ضرورة وجود مثل هذا النص أو أي نص اخر بخصوص التنمية في ظل وجود خطط للتنمية صادرة من وزارة التخطيط للفترة (٢٠١٨-٢٠٢٢) تشمل جميع اوجه التنمية سواء الاقتصادية أو البشرية وبشكل تفصيلي والتي جاءت للحد من تداعيات الازمات والتحديات التي جعلت الاقتصاد مأزما والمجتمع مضطربا والبيئة غير مستدامة (خطط التنمية الوطنية ٢٠١٨-٢٠٢٢). والتي تم اعدادها خلال عامين من العمل الحثيث و الممنهج للكوادر الاختصاصية في وزارة التخطيط وبمشاركة كافة الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة والمحافظات وممثلي القطاع الخاص ومنظمات المجتمع المدني والخبراء من الاكاديميين، نعتقد ان خطط التنمية لا يمكن رسمها وقرارها خلال مدة زمنية قصيرة كما تم ذلك في قانون الدعم الطارئ موضوع البحث وهو توجه غير محمود يثير الشكوك بصحتها والنتائج التي تترتب عليها، وكأنه يضرب بجميع القواعد الاساسية في اعداد خطط التنمية .، كما ان الصرف من الحساب يجري استثناء من احكام المادة (١٣) من قانون الادارة المالية التي بينت بان (الصرف من اجمالي التخصيص السنوي للمشاريع الاستثمارية المستمرة والمدرجة تخصيصها خلال السنة المالية السابقة واللاحقة وحسب الذرعات المنجزة أو التجهيز الفعلي للمشروع)(المادة ١٣/ ثانيا من قانون التعديل الاول لقانون الادارة المالية الاتحادية)، وهو نص يمكن وزارة المالية من تطبيق القانون وفقا للمصاريف الفعلية بالاضافة إلى تمكين الوزارات والمحافظات من الاستمرار بصرف المبالغ المخصصة والممولة لانجاز الخدمات المطلوبة لكونها حق مكتسب للمحافظة

ودوائر المحافظة لدى الوزارات كما جاء في الاسباب الموجبة للقانون، الا ان التخصيصات الاستثمارية المذكورة في قانون الدعم الطارئ توجب ان يكون الصرف استثناءً من احكام المادة (١٣) من قانون الادارة المالية الاتحادية رقم (٦) لسنة ٢٠١٩ . ومن النصوص الاخرى التي جاء بها القانون لغرض توفير فرص عمل وتحقيق التنمية كما جاء في الاسباب الموجبة للقانون هو التعاقد مع حملة الشهادات (البكلوريوس والدبلوم) ولكافة الاختصاصات للعمل في دوائر الدولة بواقع (١٠٠٠) الف متعاقد لكل محافظة غير منتظمة بأقليم وراتب شهري قدره (٣٠٠٠٠٠) ثلاثمائة الف دينار شهريا للمتعاقد الواحد لمدة ثلاث سنوات لاغراض التدريب والتطوير (المادة ١٥ من قانون الدعم الطارئ للأمن الغذائي والتنمية)، والسؤال الذي يطرح هنا هل ان (١٠٠٠) الف متعاقد لكل محافظة بهذا الراتب الضئيل في ظل ارتفاع الاسعار الحالية سيساهم في الحد من البطالة وهل سيخفف من حد الفقر ودفع عجلة التنمية، علما ان الجامعات الحكومية والاهلية تخرج سنويا الاف الطلبة هذا من ناحية، ومن ناحية اخرى فأن هذه المادة قد خصصت (١٦٢) مئة واثنان وستون مليار دينار لذلك، وهو مبلغ يكفي لمدة ثلاث سنوات الا انها لم تبين ما هو مصير المتعاقدين بعد انتهاء مدة تعاقدهم، ونعتقد بأنها دراسة مؤقتة وغير مدروسة العواقب، تهدر فيها مليارات لتشغيل فئة قد لاتصل إلى (١٠%) من الخريجين العاطلين عن العمل براتب لا يكفي لسد ابسط احتياجاتهم كان من الممكن القيام بمشاريع استثمارية لتشغيل مثل هذه الفئة كون ان المشاريع الاستثمارية سيكون لها مردود مالي وممكن ان تحصل هذه المشاريع على استقلال مالي يمكنها من ادارة المشروع ماليا وإداريا بصورة مستقلة وبذلك ستعمل على تشغيل فئة ليست بقليلة كما انها ستخفف العبئ من كاهل الحكومة .

الخاتمة

بعد البحث في قانون الدعم الطارئ للأمن الغذائي والتنمية توصلنا إلى عدد من الاستنتاجات والمقترحات نبينها وكالاتي:

اولا: الاستنتاجات

- ١- ان قانون الدعم الطارئ للأمن الغذائي والتنمية رقم (٢) لسنة ٢٠٢٢ من حيث طبيعته هو قانون موازنة مخصص، وانه قانون غير مشروع لمخالفته الاسس الدستورية والتشريعية المختصة باعداد وتشريع قانون الموازنة العامة للدولة .
- ٢- ان المشرع الدستوري لم يعالج مسألة تأخر البرلمان بتشكيل حكومة جديدة كاملة الصلاحيات، وهنا وقع المشرع الدستوري بأغفال دستوري كان يجب تلافيه لما في ذلك اهمية كبيرة على جميع النواحي الاقتصادية والسياسية والاجتماعية للدولة .
- ٣- لم يلتزم مجلس النواب بالنصوص التشريعية الواردة في قانون الادارة المالية الاتحادية رقم ٦ لسنة ٢٠١٩ فيما يتعلق بتحقيق الوفرة المالية الذي كان يجب عليها استنادا إلى القانون تغطية العجز به والاحتفاظ بالمتبقي ان وجد في صندوق سيادي.
- ٤- لم يلتزم مجلس النواب العراقي بالخيارات المشروعة المتاحة لادارة الامور المالية والاستمرار بتقديم الخدمات للمواطنين في ظل غياب حكومة كاملة الصلاحيات ووجود حكومة محدودة الصلاحيات وهي العمل بموازنة ١٢/١
- ٥- لم تستغل الحكومة السابقة ولا مجلس النواب السابق نص المادة ٤/ ثانيا من قانون الادارة المالية الاتحادية والذي يقضي بان لوزارة المالية الاتحادية اعداد موازنة متوسطة الاجل لمدة (٣) سنوات تقدم مرة واحدة وتشريع وتكون وجوبية في السنة الاولى ويمكن تعديلها لباقي السنوات .
- ٦- لم يكن المشرع موفقا عندما ذكر مصطلحي الامن الغذائي والتنمية في عنوان القانون كون ان مفهوم التنمية يشمل الامن الغذائي ايضا .
- ٨- بناء على ما تم تفصيله في متن البحث نعتقد بان القانون من الصعب ان يحقق الامن الغذائي أو التنمية.

ثانياً: المقترحات

١-نقترح على المشرع الدستوري معالجة حالة الاغفال الدستوري المتعلق بتشكيل الحكومة وفرض مدة اقصاها شهر واحد لتشكيل الحكومة من اول تصويت للتنصيب، وبخلافه يكون مجلس النواب معرض وبصورة تلقائية للحل، ويدعو رئيس الجمهورية إلى انتخابات جديدة .

٢-نقترح على المشرع الدستوري بفرض رقابة سابقة على تشريع القوانين المالية ومن ضمنها قانون الموازنة العامة للدولة، لما لهذه القوانين اثر كبير على وجود الدولة السياسي والاقتصادي والاجتماعي من ناحية، ومن ناحية اخرى لتلافي صعوبة ارجاع الاموال المصروفة منذ سريان القانون حتى لحظة الحكم بعدم دستوريته أو قانونيته، لتلافي حالة اهدار المال العام .

٣-العمل على الغاء هذا القانون غير المشروع وفق السياقات القانونية .

المصادر

أولاً: الكتب

١. أ.د. رائد ناجي احمد، علم المالية العامة والتشريع المالي في العراق، ط٣، مكتبة السنهوري، وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، ٢٠١٧
٢. د. محمد السيد عبد السلام، الامن الغذائي للوطن العربي، سلسلة كتب ثقافية شهرية يصدرها المجلس الوطني للثقافة والفنون والآداب، الكويت، ١٩٧٨.
٣. د محمد عبد العزيز عجمية، وآخرون، التنمية الاقتصادية، مطبعة البحيرة، مصر، ٢٠٠٨
٤. مجموعة مؤلفين، النمو الاقتصادي والتنمية المستدامة في الدول ال عربية، المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، بيروت، مارس /٢٠١٣

ثانياً: البحوث

١. أ.د. سلاطنية بيلقاسم /أ عرعور مليكة، معالجة تصورية لمفهوم الامن الغذائي وابعاده، جامعة محمد خضرم - بسكرة الجزائر، مجلة كلية الاداب واللغات للعلوم الانسانية والاجتماعية، العدد الخامس، ٢٠١٤.
٢. د. صالح حسين علي، ادارة الازمات في ظل حكومة تصريف الاعمال، جامعة كركوك، كلية القانون والعلوم السياسية، المجلد (١٩) العدد (خاص)، ٢٠٢٠
٣. د يوسف بن يزه، محددات ومهددات الامن الغذائي في المنطقة العربية، مجلة العلوم الانسانية والاجتماعية، جامعة باتنة، العدد ٣٨، ٢٠١٨

ثالثاً: التشريعات

١: الدساتير

دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .

٢-القوانين والانظمة

أ: القوانين

١. امر الدفاع عن السلامة الوطنية رقم (١) لسنة ٢٠٠٤ .
 ٢. قانون الادارة المالية الاتحادية رقم (٦) لسنة ٢٠١٩ المعدل المنشور بجريدة الوقائع العراقية بالعدد (٤٥٥٠) بتاريخ ٥/ اب ٢٠١٩
 ٣. قانون رقم (٤) لسنة ٢٠٢٠ التعديل الاول لقانون الادارة المالية الاتحادية رقم (٦) لسنة ٢٠١٩ المنشور بجريدة الوقائع العراقية بالعدد (٤٥٧٥) بتاريخ ٣/ شباط ٢٠٢٠ .
 ٤. قانون الموازنة العامة الاتحادية رقم (٢٣) لسنة ٢٠٢١، المنشور بجريدة الوقائع العراقية بالعدد (٤٦٢٥) بتاريخ ٢١/ نيسان ٢٠٢١ .
 ٥. قانون الدعم الطارئ للأمن الغذائي والتنمية رقم (٢) لسنة ٢٠٢٢ المنشور بجريدة الوقائع العراقية بالعدد (٤٦٨١) بتاريخ ٤/ تموز ٢٠٢٢
- ب- الانظمة
- النظام الداخلي للمحكمة الاتحادية العليا رقم (١) لسنة ٢٠٢٢ المنشور بجريدة الوقائع العراقية بالعدد (٣٦٧٩) بتاريخ ٦/٨/٢٠٢٢ .

رابعاً: المواقع الإلكترونية

١. الموقع الإلكتروني للمحكمة الاتحادية العليا في العراق www.iraqfsc.gov.iq
٢. د عيبر محمد علي عبد الخالق، تحليل مقومات التنمية الاقتصادية في الدول العربية في ضوء الاهداف الإنمائية للألفية الثالثة journals.ekb.eg، بحث منشور على الموقع الإلكتروني
٣. خطة التنمية الوطنية (٢٠١٨_٢٠٢٢) الصادرة بموجب قرار مجلس الوزراء المر (٢٠٩) لسنة ٢٠١٦ ، mop.gov.iq.

الملخص:

يعد قانون الدعم الطارئ للأمن الغذائي والتنمية رقم (٢) لسنة ٢٠٢٢ قانون (موازنة مخصص) لجهات محددة وليس قانون موازنة عام، ويعد تشريع هذا القانون خطوة جديدة من عدة نواحي، فالقانون قدم كمشروع قانون من قبل مجلس النواب وهو توجه مخالف لما هو معمول به في تشريع القوانين ذات الجنبه المالية وقانون الموازنة العامة الاتحادية، و من ناحية نفاذه فالقانون يعد نافذا من تاريخ التصويت عليه وليس من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية ولا ينتهي بانتهاء السنة المالية وانما ينتهي اما بتشريع قانون الموازنة العامة لسنة ٢٠٢٢ والذي لم يشرع حتى الان (الشهر العاشر من السنة ذاتها) أو بانتهاء التخصيصات المالية المحددة فيه، ومن حيث الغرض فالقانون اكد على تحقيق هدفين هما الامن الغذائي والتنمية، ونعتقد ان مفهوم التنمية وحده يشمل الامن الغذائي ايضا، الا ان ما تم تخصيصه لا نعتقد بأنه سيحقق التنمية بصورة حقيقية، كون ان عملية التنمية تحتاج إلى دراسات متعددة لفترة زمنية ليست بقليلة واشخاص مختصين لوضع تلك الدراسات .

الكلمات المفتاحية: الدعم الطارئ، الأمن الغذائي، التنمية، موازنة .

Abstract:

The Emergency Support for Food Security and Development Law No. 2 of 2022 is a law (dedicated budget) for specific actors and not a general budget law. The legislation of this law is a new step in several respects. In the legislation of financial laws and the Federal General Budget Law, and in terms of its enforcement, the law is considered effective from the date of voting on it and not from the date of its publication in the Official Gazette. Also, this law does not expire with the end of the fiscal year, but it expires either by legislating the General Budget Law for the year 2022, which has not been legislated yet (the tenth month of the same year) or with the end of the financial allocations specified in it. In terms of purpose, the law emphasizes the achievement of two goals, namely food security and development. This study follows the belief that the concept of development alone includes food security as well, but what it allocates does not seem to, in our beliefs, achieve development in reality. The reason is that development processes need multiple studies for a long period of time, and require specialized people to develop and work on those studies.

Keywords: emergency support, food security, development, budget