جامعة دهوك
كلية القانون
قسم القانون
farhadseaid@uod.ac

جامعة دهوك
كلية القانون
قسم القانون
Khairi.murad@uod.ac

جامعة جيهان
كلية القانون
Rebar.yousif@duhokcihan.edu.krd

الطبيعة القانونية للإدخار الإجباري لرواتب موظفي إقليم كوردستان-العراق

(المشكلة ، وسائل التسوية، المعالجة)

The Legal Nature of Compulsory Savings for Official Employees' Salaries in the Kurdistan Region of Iraq

The Problem - Settlement Mechanisms

فرهاد سعيد سعدي
Farhad Seaid Saadi

خيري ابراهيم مرادة
Khairi Ibrahim Murad

ريبر حسين يوسف
Rebar Hussein Yousif

المستخلص:

يتناول البحث دراسة الأزمة المالية التي يعاني منها اقليم كوردستان العراق منذ عام 2014، التي ترجع اسبابها الى عدم صرف مستحقات الاقليم من الموازنة الاتحادية العامة، واعتماد حكومة الاقليم على الواردات النفطية في التمويل. فضلاً عن كون الواردات النفطية كانت محل خلاف بين حكومة الاقليم والحكومة الاتحادية التي تم حسم ما يتعلق بتسويق النفط وفقاً لقرار محكمة تحكيم باريس، فمن المعروف أيضاً ان الواردات النفطية قبل صدور القرار الأخير كانت معرضة بين الحين والآخر لتقلبات أسعار السوق نتيجة ظروف المنافسة الإنتاجية والظروف السياسية والاقتصادية، ولعل أبرزها ما ترتب من جائحة كورونا العالمية من آثار على الاقتصاد العالمي بكامله. ويشكل كثرة عدد الموظفين ومستحقات المعاشات والرواتب والتأخر في برامج تفعيل القطاع الخاص، وما رافقته من ظروف في حينه عند الاعتماد على الحكومة الاتحادية في الموازنة التشغيلية تحديات امام حكومة الاقليم في هذا المجال، الأمر الذي جعل من حكومة اقليم كوردستان أمام أزمة مالية حقيقية دفعتها الى اقرار عدد من السياسات من بين أهمها وأكثرها تأثيراً اتباع نظام ادخار نسبي (الادخار الاجباري) من المجموع الكلي لرواتب الموظفين ومخصصاتهم بنسب متفاوتة، وذلك لضمان استمرارية صرف جزء من الرواتب والمخصصات شهرياً.

بيد أن إتخاذ قرار الإدخار الإجباري ترتب عليه العديد من الآثار السلبية على مجموعة عريضة من الموظفين من الناحيتين الاقتصادية والاجتماعية، وطرح هذا القرار الكثير من الإشكاليات المتعلقة بمدى مشروعيته وطبيعته، ومن جانب آخر، فإن المعالجات التي طرحتها حكومة الإقليم من خلال إتخاذ القرار المذكور يشوبه الكثير من أوجه النقص والقصور منها الفنية والقانونية، وبالتالي فإننا قد خصصنا البحث لتسليط الضوء على الطبيعة القانونية للادخار الاجباري مبينا فيها الحلول والمعالجات القانونية التي قد تحد على الاقل من الآثار السلبية للادخار الاجباري على شريحة الموظفين مع بيان امكانية تعزيز القرار وفقاً لضوابط ومتطلبات محددة للتقليل من اشكالياتها القانونية وآثار تطبيقها.

الكلمات المفتاحية:

الادخار الاجبار، طبيعة الادخار، الوسائل المصرفية، الائتمان المالي والمصرفي.

Abstract

The research addresses the study of the financial crisis that the Kurdistan region of Iraq has been experiencing since 2014. This crisis stems from the non-payment of the region's dues from Federal general budget and the regional government's reliance on oil revenues for financing. In addition to the fact that oil revenues were a point of contention between the regional government and the federal government, an issue resolved regarding oil marketing according to a decision made by the Paris Arbitration Court. It's also known that oil revenues, before the issuance of the recent decision, were occasionally subject to market price fluctuations due to competitive production conditions, political and economic circumstances, notably those resulting from the global impact of the COVID-19 pandemic on the world economy

The challenges faced by the regional government in terms of the excessive number of official employees, salary payments, delays in private sector activation programs, and the concurrent circumstances when relying on the federal government in the operational budget have led to a genuine financial crisis for the Kurdistan Regional Government. This crisis pushed the government to adopt several policies, one of the most impactful being the implementation of a relative savings system (compulsory savings) from the total sum of employee salaries and allowances at varying rates, .in order to ensure the continuous payment of a portion of salaries and allowances on a monthly basis

However, the decision to implement compulsory savings has resulted in numerous negative effects on a broad range of employees economically and socially. This decision raised several issues concerning its legitimacy and nature. Furthermore, the measures taken by the regional government when implementing this decision suffer from various deficiencies, both technical and legal. Hence, the research aims to shed light on the legal nature of compulsory savings, presenting legal solutions and measures that may at least mitigate the negative impacts on employees. It also outlines the possibility of enhancing the decision within specific regulatory frameworks and requirements to reduce its legal complexities and the effects of its application

Keywords: Compulsory saving, nature of saving, financial institutions, financial and banking credit

التعريف بالبحث:

من المعلوم ان إقليم كوردستان شهد ومنذ بداية العام (2014) أزمة مالية عصفت بإقتصاده نتيجة الظروف السياسية والإقتصادية والإدارية آنذاك، الأمر الذي دفع حكومة الإقليم إلى إتخاذ مجموعة من الإجراءات والقرارات في سبيل التخفيف من حدة هذه الأزمة أو مواجهتها قدر الإمكان، ومن هذه القرارات (قرار الإدخار الإجباري لرواتب الموظفين) بنسب متفاوتة، والذي كان له التأثير الكبير والواضح على شريحة واسعة من المجتمع وهي شريحة الموظفين.

أهمية البحث:

تتجلى أهمية دراسة هذا الموضوع في أن قرار الإدخار الإجباري الذي اتخذته حكومة الإقليم قد كان له التأثير الكبير على إقتصاد الإقليم ومجموعة عريضة من الموظفين، كما أن هذا القرار قد أخذ حيزاً كبيراً من النقاش والجدل

حول مدى مشروعيته وطبيعته والإشكاليات التي تثيرها والآثار المترتبة عليها، فضلاً عن كيفية تعزيز هذا القرار بحلول ومعالجات في ظل أوجه القصور الكثيرة فيها.

مشكلة البحث وأسباب الاختيار:

تكمن مشكلة البحث في أن نظام الادخار الإجباري النسبي الذي أقرته حكومة اقليم كوردستان قد طرح الكثير من الاشكاليات القانونية، من المشروعية والاختصاص كقرار اداري من جانب، والطبيعة القانونية لحساب الادخار والمبالغ المدخرة فيه بين القرض والوديعة والاستقطاع من جانب آخر. وان طرح حكومة الاقليم لبعض المعالجات والحلول للتخفيف من الآثار السلبية للادخار، منها امكانية استخدام المبالغ المدخرة للإيفاء بالديون والرسومات الحكومية المستحقة على الموظفين في الجانب الخدمي من خلال حساب الادخار الإجباري فضلاً عن كونه يمثل بداية التفكير المالي المصرفي السليم للتخفيف من آثار الأزمة المالية فيما يتعلق برواتب الموظفين، فهو من ناحية يعد إقراراً من الحكومة بوجود دين يمثل قيمة مجموع مبالغ الادخار الإجباري التي كانت من مطالب الكثيرين من شريحة الموظفين كضمان مالي. وعلى الرغم من إيجابيات هذه الخطوة الا انها بحاجة الى تعزيز لكي لا يقتصر على الديون المستحقة للحكومة في الجانب الخدمي وكخطوة ثانية يمكن ان تمدد لتشمل رسومات ومستحقات القطاع الخاص محصوراً في جانب قطاعي الصحة والتعليم. وإن تفعيل هذا المشروع ضمن القطاع الخاص يتطلب ان يكون وفقاً لضوابط ومتطلبات محددة للتقليل من الإشكالات ومشاكل تطبيقها، ومن خلال الافادة من تجربة صكوك المقاولين التي أصدرتها حكومة الإقليم للمقاولين كضمان مالي بمستحقاتهم وما رافقتها من سلبيات في حينه. وفي حال نجاح المشروع يمكن تعميمها ليشمل شراء السلع الاستهلاكية الاساسية، فالكثير من التعاملات المالية والمصرفية من الممكن ان تتم من خلال عمليات الائتمان دون الدفع النقدي وتوافر السيولة النقدية.

نطاق البحث:

يتحدد نطاق البحث في دراسة قرار الإدخار الإجباري لرواتب الموظفين الذي اتخذته حكومة الإقليم بسبب الأزمة المالية التي شهدها الإقليم، من خلال البحث عن أسباب اتخاذ هذا القرار وبيان طبيعته وطرح أهم الإشكاليات التي يثيرها هذا القرار ومحاولة عرض المعالجات والحلول القانونية التي تعزز هذا القرار.

منهجية البحث:

اعتمد البحث على المنهج التحليلي، الذي سيركز على دراسة قرار الإدخار الإجباري وتعزيزه في ظل الأحكام القانونية المتعلقة بموضوع البحث لاسيما في قانون التجارة العراقي رقم (30 لسنة 1984)، والقوانين المالية ذات الشأن، فضلاً عن الإعتماد على الآراء الفقهية بصدد موضوع البحث.

هيكلية البحث:

يقسيم البحث على وفق الخطة الآتية:

خصصنا المبحث الأول لبيان ماهية الإدخار الإجباري وذلك من خلال مطلبين، نتناول في المطلب الأول: التعريف بالإدخار الإجباري وأسباب إقراره، وفي المطلب الثاني دراسة الطبيعة القانونية للإدخار الإجباري.

أما المبحث الثاني فتم تخصيصه لدراسة الآليات القانونية والمصرفية المقترحة للتخفيف من الآثار السلبية لحساب الادخار الاجباري، وذلك من خلال مطلبين، نتطرق في المطلب الأول إلى الائتمان المالي من خلال التوريق، أما المطلب الثاني فتم تخصيصه للتطرق إلى تعزيز مشروع صكوك حساب الإدخار الإجباري كضمان مالي للإدخار وخطوة للإيفاء بمتطلبات الحياة الأساسية. وفي الأخير نختم البحث بخاتمة تتضمن أهم الاستنتاجات والتوصيات.

المبحث الأول

ماهية الإدخار الإجباري

يعدُ موضوع الادخار من أبرز الموضوعات التي شهدت تركيزاً كبيراً في الحياة الاجتماعية والاقتصادية لموظفي إقليم كوردستان في السنوات القليلة السابقة، نظراً لما يمثله هذا المفهوم من أهمية وتأثير على المستويين المعيشي والاقتصادي لهؤلاء الموظفين وما ترتب عليه من آثار بعد إقراره.

ومن أجل الإحاطة بموضوع الإدخار الإجباري، سنتطرق الى ماهية الإدخار الإجباري في مطلبين، نتناول بالدراسة في المطلب الأول التعريف بالإدخار الإجباري وأسباب إقراره والآثار المترتبة عليه، و في المطلب الثاني نتناول الطبيعة القانونية للإدخار الإجباري.

المطلب الأول : مفهوم الإدخار الإجباري وأسباب إقراره

تناول البحث في هذا المطلب تعريف الإدخار الإجباري وأهم الأسباب التي وقفت وراء إصدار حكومة إقليم كوردستان لقرار الإدخار الاجباري لرواتب الموظفين، وذلك في فرعين مستقلين، وعلى النحو الآتي:

الفرع الأول : تعريف الإدخار الإجباري

لغرض التعريف بالإدخار الإجباري، ينبغي علينا تعريف مصطلح الإدخار من الناحيتين اللغوية والاصطلاحية، وكالآتي:

أولاً: تعريف الإدخار لغةً:

الإدخار أصلها إذتخار، فقلب كل من (الذال والتاء) (دالاً) مع الإدغام فتحولت الكلمة إلى إدخار، ومعناه ادخر الشيء، أي خبأه لوقت الحاجة، والادخار هو اعداد الشيء وامساكه لاستعماله وقت الحاجة(1)، والادخار نوعان: ادخار انتاجي وهو استثمار جزء من الدخل فيما يأتي بدخل جديد، وادخار احتياطي وهو اقتطاع جزء من الدخل على سبيل التوفير والاحتياط(2). و منه قوله تعالى: ((تَدَّخِرُونَ في بيوتكم))(3).

ثانياً: تعريف الإدخار اصطلاحاً:

هناك تعريفات متعددة للإدخار، وقد يرجع هذا التعدد إلى التطور المستمر للمفاهيم الإقتصادية والتجارية من جهة، وتطور مفهوم الإدخار نفسه من جهة أخرى، فيعرف الإدخار بأنه: (اقتطاع جزء من الدخل شرط أن يأخذ طريقه إلى الاستثمار، أو هو الامتناع عن استهلاك جزء مما كان يستهلك ثم توجيه هذا الجزء ناحية الاستثمار لاستغلاله في إنتاج سلع أخرى تأخذ طريقها نحو الإنتاج)(4).

كما تم تعريف الإدخار أيضاً بأنه: (فائض الدخل عن الاستهلاك، أي أنه الفرق بين الدخل وما ينفق على سلع الاستهلاك والخدمات الاستهلاكية). لذلك يطلق على الإدخار لفظ الفائض(5).

أما مفهوم الإدخار في النظام الاقتصادى الإسلامي فإنه يعرف بأنه: (الفرق فيما يحصل عليه الفرد من دخل وبين ما يلزمه من قواعد الشريعة الاسلامية إنفاقه على استهلاكه الخاص) (6). ونجد بأن هناك تشابه بين التعريفين الوضعي والإسلامي بشأن تحديد مفهوم الإدخار، إذ يرتكز كلاهما على الإحتفاظ بجزء من الدخل وعدم انفاقه على الاستهلاك، إلا أن التعريف الإسلامي، يختلف في أنه قّيد عملية الإنفاق بأن تكون محكومة بالمنهج والمبدأ الإسلامي حيث لا إسراف ولا تقتير، بل ترشيد واعتدال و إنفاق بالمعروف(7).

ويلاحظ أن الشريعة الإسلامية قد أولت اهتماماً كبيراً بالمال المدخر و أقرّ بوظيفته الاقتصادية والاجتماعية المهمة، ويظهر ذلك جلياً في تحديدها للإلتزامات المفروضة على مالك المال في استثمار ماله فيما يفيد كما في حالة الزكاة، وعدم

استثماره على نحو يضر بالآخرين والمصلحة العامة كما في حالة الإكتناز والإسراف(8).

وبناءً على سبق ذكره من التعريفات السابقة حول مفهوم الإدخار، يمكن القول بأن الإدخار في اصله عبارة عن عملية اقتصادية يقوم بها الأشخاص الطبيعية والمعنوية، العامة والخاصة، بهدف الاحتفاظ بجزء من الدخل المتاح بعيداً عن الإنفاق الاستهلاكي وتوجيه هذا الدخل إلى الاستثمار أو إشباع الحاجات بطريقة أكثر كفاءة. وعليه فان الأصل في الادخار هو أنه يركز على الاحتفاظ بما هو زائد عن الحاجة وبقرار اختياري من المدخر نفسه.

وتجدر الإشارة إلى أن الإدخار ينقسم على نوعين أساسيين، إدخار اختياري، وإدخار إجباري، إذ يقصد بالإدخار الإختياري هو الذي يقوم به الشخص طوعاً واستجابة لإرادته ورغبته نتيجة لموازنته بين وضعين، وضع إقدامه على إنفاق دخله ووضع إمساكه عن هذا الإنفاق(9).

وبعبارة أخرى فإن الادخار الاختياري هو إدخار نابع من حرية دون دافع خارجي يجبر الشخص عليه أو يلزمه به، ولما كان الادخار الفردي اختيارياً فللشخص فضلاً عن حريته في تحديد المبلغ الذي يدخره فإن له الحرية المطلقة في اختيار الوسيلة المناسبة للإدخار، لذلك فإن هناك وسائل متعددة يلجأ إليها الشخص للإدخار، نذكر منها على سبيل المثال، الودائع الإدخارية، والحسابات الجارية، والتأمين والتعامل في الأسهم والسندات(10).

وللمدخرات الشخصية الاختيارية على وفق ما سبق، أهمية بالغة في تنمية الإقتصاد القومي، فالادخار يشكل نواة رأس المال، فمهما كانت هذه المدخرات صغيرة، فإنها تتجمع إلى مدخرات كبيرة وتصبح إضافات لرأس المال يمكن استثمارها على مستوى الدولة والافراد. فهي قد تستخدم في خطة التنمية ولها بذلك أهميتها الاقتصادية، و ضرورتها لرفع المستوى المعيشي العام، كذلك تسهم المدخرات الشخصية الإختيارية اسهاماً فعالاً في توفير فرص العمل وتحقيق الدخول الملائمة للأفراد(11).

ويجدر بالذكر أن هناك جملة من العوامل والسياسات تسهم في زيادة حجم الإدخار الإختياري، منها إيجاد الوعي الإدخاري لدى الأفراد وتنميته، وتطوير المؤسسات الإدخارية وتوسيعها وتحسين خدماتها، ودعم الضمانة والثقة بالإدخار(12). كذلك زيادة الدخل الضريبي الناتج في الغالب من زيادة الدخل القومي .

أما بالنسبة للإدخار الإجباري، فهو ذلك الجزء الذي يقتطع من دخول الأشخاص بعيداً عن حاجة الاستهلاك بطريقة الزامية، دون أن يقبلوا عليه طواعية ومن تلقاء أنفسهم(13). فهو إدخار يجبر عليه الأفراد نتيجة لمقتضيات قانونية أو لقرارات حكومية أو قرارات الشركات.

ويجدر بالذكر أن هناك بعض العوامل التي من شأنها أن تحدد وتؤثر فى حجم المدخرات، ومن هذه العوامل والمحددات(14):

1 - الدخل القومي: هناك علاقة طردية بين زيادة الدخل القومي وزيادة الإدخار.

2 - حجم الثروة: كلما زاد حجم الثروة زادت نسبة الإستهلاك من الدخل وقلت نسبة الإدخار.

3 - معدل التضخم: وهو الإرتفاع العام في المستوى العام للأسعار المصاحبة للزيادة في كمية السلع والخدمات المعروضة في السوق، وينشأ التضخم نتيجة الإختلال في التوازن بين كمية السلع والخدمات المعروضة في السوق والطلب عليها، وذلك بزيادة هذا الأخير بشكل مستمر بخلاف العرض. ومن ثم يتأثر الإدخار بهذه التقلبات في مستوى الأسعار، فإذا ارتفعت الأسعار قلت القوة الشرائية ومن ثم ستزداد المبالغ المدفوعة للإستهلاك وستنخفض المبالغ الموجهة للإدخار.

4 - النظام المالي والضرائب: إن تطور النظام المالي للدولة يؤثر كثيراً على زيادة معدلات الإدخارات، وكلما عمدت الدولة إلى زيادة الضرائب كلما أدى ذلك إلى انخفاض في مستوى الدخول ومن ثم إنخفاض في مستوى الإدخار، والعكس صحيح.

5 - سعر الفائدة: إن قيام الفرد بالإدخار يسمح له بالحصول على عائد يتوقف على شكل الأصول المالية التي يحتفظ بها، فقد يحصل على فائدة أو توزيعات أرباح أو مكاسب رأسمالية عندما ترتفع أسعار الأوراق المالية التي يمتلكها في

البورصة، ومعنى ذلك أن المتغير الأساسي لزيادة الإدخار هو زيادة أسعار الفائدة أو معدل العائد للمدخرين(15).

الفرع الثاني : أسباب اللجوء إلى الإدخار الإجباري

تبيّن ما سبق، أن الإدخار الإجباري هو الذي يجبر عليه الأفراد نتيجة لمقتضيات قانونية أو لقرارات صادرة من الحكومة أو من الشركات، ويلحظ أن الإدخار الإجباري قد انتشر في الاقتصاد الحديث في المجالات الآتية (16):

1 - الإدخار التقاعدي: المنتمي إلى صناديق المعاشات والتأمينات الاجتماعية.

2 - إدخار الشركات: وذلك عندما تقرر الهيئة العامة لإحدى الشركات دعم احتياطاتها أو عدم توزيع قسط من أرباحها بقصد القيام بتمويل ذاتي(17).

3 - الإدخار عن طريق فرض الضرائب.

4 - القروض: ويمكن تقسيمها على قسمين: القروض الداخلية والقروض الخارجية. إن القروض العامة الداخلية هي الأداة التي تلجأ إليها الدولة بسبب شح الإدخار الحر وقصور الإدخار الإجباري ممثلاً في الضرائب. أما القروض الخارجية فهي الأداة التي تلجأ إليها الدولة بسبب قصور التمويل المحلي، ورغبتها في تجنب بعض المخاطر الاقتصادية الداخلية كالتدهور النقدي أو عدم الرغبة في تحمل ضرائب أعلى(18).

5 - التمويل التضخمي(الاصدار النقدي الجديد) : إذا لم يكن بالإمكان استدراك الفائض الاقتصادي من قطاعات الاقتصاد القومي طواعية بفضل الإدخار الحر أو جبراً بواسطة الضرائب أو عن طريق القروض، فيمكن أن يستحدث إدخار بزيادة وسائل الدفع والائتمان ثم الاستحواذ عليها واستخدامها في تمويل التنمية بأسم التمويل التضخمي، والتمويل التضخمي أو التمويل بالعجز هو وسيلة لتحويل الموارد من الاستهلاك الجاري إلى التكوين الرأسمالي بإصدار نقود أو ائتمان لسد الفجوة التي تحدث في تمويل خطة التنمية الاقتصادية(19).

ولكون نطاق الدراسة يتحدد بحالة أقليم كوردستان، فإن من الضروري الإشارة إلى أهم الأسباب التي أدت إلى لجوء حكومة أقليم كوردستان إلى الإدخار الإجباري لرواتب الموظفين، فمن المعروف أن أقليم كوردستان العراق يشهد ومنذ بداية عام (2014) أزمة مالية أسفرت عن توقف الآلاف من المشاريع الاستثمارية وتسريح الكثير من العاملين في المؤسسات الخاصة والعامة، ودفعت هذه الأزمة حكومة الإقليم إلى اتخاذ العديد من القرارات، من أهمها تأثيراً الإدخار الإجباري لرواتب الموظفين العاملين في القطاع الحكومي بنسب متفاوتة من (15%) إلى (75%)، وأوضحت حكومة إقليم كوردستان في بيان لها صادر في (3/2/2016) بأن هناك عدداً من الأسباب المتتالية والخارجة عن إرادة حكومة إقليم كوردستان أدت إلى هذه الأزمة المالية(20)، منها:

1 - قطع حصة إقليم كوردستان من الميزانية العامة من قِبل حكومة العراق الإتحادية منذ بداية عام (2014).

2 - فرض حرب إرهابيي تنظيم الدول الإسلامية في العراق والشام (داعش)، وتوجه ما يقرب من حوالي مليون وثمانمائة ألف لاجيء ونازح إلى إقليم كوردستان.

3 - هبوط أسعار النفط في الأسواق العالمية، الذي كان من أكثرها أثراً وصعوبة، وذلك بسبب الإعتماد الكلي على قطاع النفط لتغطية الإحتياجات والتكاليف.

4 - فضلاً عن ما سبق، أثرت في بروز هذه الأزمة المالية وجود العديد من الأخطاء والنواقص الإدارية والمالية في النظام المالي والإداري لحكومة الإقليم.

5 - انتشار ظاهرة الفساد المالي والإداري.

من الضروري الإشارة إلى أن هذه الأزمة أدت إلى انكماش الحركة التجارية، والاقتصادية في الإقليم، إذ تسببت في إيقاف أكثر من ستة آلاف مشروع بميزانيات وأحجام مختلفة، فضلاً عن وجود تباطؤ في حركة الأسواق في الإقليم مما سبب الكثير من المشاكل المالية للمقاولين وأصحاب المشاريع.

المطلب الثاني : الطبيعة القانونية للإدخار الإجباري

تم تناول تحديد الطبيعة القانونية للإدخار الإجباري في اطار هذا المطلب، وبيان فيما إذا كان الإدخار الإجباري يعد قرضاً أو وديعة لدى الحكومة أم استقطاعاً من الرواتب.

وتجدر الإشارة إلى أن هناك العديد من العيوب والنواقص القانونية في القرار الصادر من حكومة أقليم كوردستان المتعلق بإدخار نسبة من المجموع الكلي لرواتب الموظفين ومخصصاتهم، كون يُعد هذا القرار إيقافاً لتطبيق قانون الخدمة المدنية المعدل رقم (24 لسنة 1960) وقانون رواتب الموظفين والقطاع العام رقم (22 لسنة 2008)، وإذ أن السلطة المختصة بإيقاف القوانين وتعديلها هي السلطة التشريعية (برلمان كوردستان-العراق)، وإذ أن رواتب الموظفين قد نظمت بقانون وليس بقرار من السلطة التنفيذية، لذلك فإن القرار الصادر من حكومة اقليم كوردستان يعدُ تجاوزاً على اختصاص السلطة التشريعية، فضلاً عن أن هذا القرار لم ينشر في الجريدة الرسمية (جريدة وقائع كوردستان)، ومن المعلوم ومن أجل نفاذ القرار بحق الموظفين يجب أن ينشر القرار الصادر في الجريدة المذكورة، ولا يعتد بالنشر الذي يتم بوسيلة من وسائل النشر والإعلام المختلفة الأخرى، وعليه فان القرار الصادر من حكومة اقليم كوردستان فاقد لحجية النفاذ في مواجهة الأفراد بسبب عدم نشره في الجريدة الرسمية.

وعلى الرغم من ذلك، فلسنا هنا بصدد مناقشة شرعية أو عدم شرعية هذا القرار(مع اننا نرى انه يُعد قراراً ادارياً منعدماً)، كون أنه وفي الأحوال جميعها قد تم تنفيذه وترتب عليه الكثير من الآثار المالية على الموظفين، والذي يهمنا في هذه الدراسة هو تحديد الطبيعة القانونية لهذا الإدخار، وهذا ما سنتاوله وعلى النحو الآتي:

الفرع الأول : الإدخار الإجباري يعد قرضاً

عندما قررت حكومة أقليم كوردستان العراق في بداية عام (2016) اتباع نظام الإدخار النسبي الإجباري من المجموع الكلي لرواتب الموظفين ومخصصاتهم وذلك لضمان استمرارية صرف جزء من الرواتب والمخصصات شهرياً، أعلنت حكومة الإقليم بأن ماتبقى من رواتب الأشهر الباقية في العام الماضي (2015) تبقى كقروض لدى وزارة المالية. مما يعني أن حكومة الإقليم قد عدَت إدخار رواتب الموظفين ومخصصاتهم قرضاً.

وانطلاقاً مما سبق، إذا اعتبرنا الإدخار الإجباري قرضاً على الحكومة فإنه يدخل في مفهوم القروض العامة، وحتى نتأكد من الطبيعة القانونية للإدخار الإجباري بإعتباره قرضاً أم لا، نشير إلى النقاط الآتية:

أولاً: يعرف القانون المدني العراقي القرض بأنه: (أن يدفع شخص لآخر عيناً معلومة من الأعيان المثلية التي تستهلك بالإنتفاع بها ليرد مثلهما)(21). وعلى هذا الأساس يُعد عقد القرض في القانون المدني العراقي عقداً عينياً لايتم إلاّ بالتسليم، فضلاً عن أن محله يكون دائماً شيئاً مثلياً، وهو في الغالب مبلغ من النقود، فينقل المقرض إلى المقترض ملكية الشيء المقترض، على أن يسترد منه مثله في نهاية القرض دون مقابل أو بمقابل فائدة(22). ومن ثم يعد عقد القرض من العقود الرضائية، وهو عقد ملزم للجانبين.

ثانياً: أما القرض العام، فإن قانون الإدارة المالية العراقي لسنة (2004) الخاص بالإجراءات التي تحكم إدارة وتنفيذ الموازنة الإتحادية للعراق والأمور المتصلة بها التي تشمل القرض العام وغيرها من الأمور، عرّف القرض بأنه: (أموال استلمت مقابل التزام قانوني بإعادة دفعها)(23). كما يعرف القرض العام أيضاً بأنه: (مبلغ من المال يستدينه شخص عام إداري من شخص عام أو خاص على أن يتعهد الشخص المدين برد المبلغ مع فوائده عند حلول الأجل المتفق عليه)(24).

وبعبارة أخرى فإن القرض العام يعّبر عن مبلغ من النقود تستوفيه الدولة من الغير، سواءً أكان هذا الغير شخصاً طبيعياً أم معنوياً، داخلياً أم خارجياً، مع التعهد برده مع الفائدة إلى المقرضين على وفق ما اتفق عليه. ومما سبق، يمكن القول بأن عقد القرض العام يمتاز بمجموعة من الخصائص التي يمكن إيرادها على النحو الآتي(25):

1 - مبلغ من المال، ولكن الغالب الأعم في القرض أنه عبارة عن مبلغ نقدي.

2 - يدفع القرض العام من قبل أحد أشخاص القانون العام أو الخاص، سواءً أكانوا وطنيين أم أجانب.

3 - يدفع القرض العام للدولة أو لإحدى مؤسساتها.

4 - تحصل الدولة على القرض بموجب عقد يبرم بين الدولة (المقترض) التي تتعهد برد مبلغ القرض وبين الدائن (المقرض) الذي يتعهد من جانبه بإقراض الدولة مبلغ من المال لمدة محددة وبفو ائد محددة.

5 - يتضمن القرض العام مقابل وفاء، أي أنه يدخل خزينة الدولة بصورة مؤقتة وبمقابل، وتلتزم الدولة بإعادة أصل مبلغ القرض مع الفو ائد إلى الدائن خلال مدة يتفق عليها.

6 - القرض العام يدفع بصفة اختيارية، فالأصل في القرض أن يتم بإرادة حرة وبصورة اختيارية، ولا تلجأ الدولة إلى القروض الإجبارية إلاّ في الظروف الاستثنائية، وذلك عن طريق إجبار مواطنيها على إقراضها بشكل جبري عندما تمر الدولة بأزمة مالية أو عندما تكون الدولة في حالة حرب.

7 - يستند القرض العام إلى مو افقة السلطة التشريعية، وتجدر بالإشارة إلى أن الدستور العراقي لسنة (2005) جعل مسألة القروض العامة من الإختصاصات الحصرية للسلطات الإتحادية وذلك من خلال نص المادة (110) من الدستور(26).

ومما سبق كله يمكننا القول: بأن الإدخار الإجباري الذي حصل في إقليم كوردستان أقرب ما يكون إلى القرض العام من غيره، كون أغلب الخصائص التي يمتاز بها القرض العام ينطبق على الإدخار الإجباري، غير أنه لا يمكن الأخذ بهذا الاتجاه بصورة مطلقة أيضاً للأسباب الآتية:

1 - إن قرار الإدخار الإجباري قد تم إصداره من السلطة التنفيذية المتمثلة بحكومة اقليم كوردستان، وهذا يعدُ تجاوزاً على اختصاص السلطة التشريعية كما سبق القول، فكان لابد من إصدار قانون من برلمان كوردستان لإتخاذ مثل هذا الإجراء.

2 - إن علاقة المقترض بالمقرض في الإدخار الإجباري لا تعدُ علاقة عقدية، لأن العقد كما هو معلوم، تو افق إرادتين عن حرية وإختيار، وهذا ما لا نجده في الإدخار الإجباري، إذ لا حرية ولا إختيار للمقرض، ومن ثم إن علاقة المقرض (الموظفين) بالمقترض (الدولة) في حالة الإدخار الإجباري علاقة تنظيمية وليست عقدية(27)، أي أن الإدخار الإجباري ليس علاقة عقدية مبنية على توفق إرادتين، و إنما هي عمل قانوني صادر من جانب واحد هو جانب الإدارة المقترضة أي حكومة الإقليم.

ويلحظ أن هناك من يذهب إلى عدم إنكار الصفة العقدية على الإدخار الإجباري وعدِه عقداً من عقود الإذعان، إذ إن الدولة هي التي تضع شروط التعاقد ولا يكون للطرف الآخر (الأفراد) إلاّ أن يذعن له دون أن يتمكن من مناقشتها، إذ أنّ رضا الطرف الثاني (المقرض) موجود والذي يتمثل بسكوته وقبوله بالوضع المكون للعقد. ويبرر هذا الاتجاه قوله بأن إنكار الصفة العقدية للإدخار الإجباري سيؤدي إلى ضياع حقوق المقرضين في حال امتناع الحكومة عن سداد المبالغ المقترضة(28).

3 - من المعلوم أن عقد القرض من العقود محددة المدة، إذ ينتهي هذا العقد بإنتهاء المدة المتفق عليها، وهذا الأمر غير وارد في قرار الإدخار الإجباري الذي اتخذته حكومة الإقليم، إذ لم تحدد الحكومة أية مدة لإعادة المبالغ المقترضة.

الفرع الثاني : الإدخار الإجباري يعد وديعة لدى الحكومة

يبدو ان المبالغ التي حصلت عليها الدولة من الأفراد من خلال قرار الإدخار الإجباري يعد وديعة لدى الحكومة، والإيداع كما عرفه القانون المدني العراقي هو (عقد به يحيل المالك أو من يقوم مقامه حفظ ماله إلى آخر ولا يتم إلاّ بالقبض)(29). وفي الشأن نفسه عرّف قانون التجارة العراقي النافذ رقم (30) لسنة 1984 المعدل، وديعة النقود في المادة 239 بأنه: (عقد يخول بمقتضاه المصرف تملك النقود المودعة فيه والتصرف فيها بما يتفق ونشاطه المهني مع التزامه برد مثلها للمودع).

فالمقصود بوديعة النقود إذاً هو أن يتلقى شخص ما (المودع لديه) على سبيل الوديعة مبلغاً من النقود فيصبح مالكاً له ويلتزم برد مثلها إلى المودع، غير أنه ما يلاحظ على تعريف وديعة النقود المبينة في قانون التجارة أن هذا العقد وعلى الرغم من تسميته بـ(وديعة) هو غير (الإيداع) المنظمة أحكامه في القانون المدني كعقد من العقود الواردة على العمل والمشار إليه آنفاً، لذلك نصت المادة (971) من القانون المدني العراقي وتحت عنوان (حالات خاصة في الوديعة) على أنه: (إذا كانت الوديعة مبلغاً من النقود أو أي شيء آخر مما يهلك بالإستعمال وكان الوديع مأذوناً في استعماله، اعتبر العقد قرضاً ما لم يقضي العرف بغير ذلك). وبذلك حسم المشرع العراقي وبنص صريح مسألة الطبيعة القانونية لهذا العقد في كونه عقد قرض، على الرغم من ما يتميز به من خصوصية كعمل مصرفي وتجاري(30). فما دام المودع في حالة وديعة النقود المذكورة في المادة (971) من القانون المدني ينقل ملكية الشيء المودع إلى المودع عنده ويصبح هذا الأخير مديناً برد مثله، فقد فقدت الوديعة في هذه الحالة أهم خصيصة لها وهو رد الشيء بعينه، ومن ثم اختلطت اختلاطاً تاماً بالقرض(31).

وتأسيساً على ما سبق، وبما أن وديعة النقود على وفق المفهوم السابق يُعد قرضاً، فضلاً عن أن بعض الأحكام المنظمة لعقد وديعة النقود في قانون التجارة العراقي لا ينسجم اطلاقاً مع قرار الإدخار الإجباري، منها على سبيل المثال نص المادة (243) من القانون المذكور(32)، والذي بموجبه يقسم الوديعة على ثلاثة أنواع، الأول: الوديعة الواجبة الرد عند الطلب، والتي يجوز فيها للمودع سحب مبلغ الوديعة كلياً أو جزئياً في أي وقت دون إخطار مسبق. والثاني: الوديعة الواجبة الرد بعد مضي مدة من تاريخ الإيداع. والثالث: الويعة الواجبة الرد بشرط الإخطار المسبق.

ومن الجدير بالإشارة إلى أن قرار الإدخار الإجباري الذي اتخذته حكومة الإقليم لم يشير إلى كيفية وموعد رد المبالغ التي حصل عليها الحكومة من جراء هذا القرار، الأمر الذي يثير العديد من التساؤلات حول وقت رد هذه المبالغ إلى أصحابها وكيفية ذلك.

الفرع الثالث : الإدخار الإجباري يعد استقطاعاً من الراتب

وقد يعتقد البعض أن قرار الإدخار الإجباري لرواتب الموظفين ما هو إلاّ عبارة عن استقطاع من الراتب، كون أن عملية الإدخار الإجباري قد تم بصورة إجبارية دون الأخذ بنظر الإعتبار إرادة وحرية الموظفين وغيرهم من أصحاب الرواتب. وما يعزز هذا الإعتقاد هو أن الإدخار الإجباري لا يمكن اعتباره قرضاً أو وديعة كما سبق القول، غير أن هذا الأمر لا يمكن أن نسلم به، وذلك لأن استقطاع الراتب يكون في حالات خاصة، وكما يلي، الحالة الأولى: في حالة فرض العقوبة الانضباطية على الموظف وفقاً للقوانين الإنضباطية(33)، وهو ما لا ينطبق على حالة الإدخار الإجباري لكون أن الإدخار لم يقرر كعقوبة على الموظفين بل تم إقراره كإجراء تقشفي يقصد به تغطية النفقات العامة للحكومة. والحالة الثانية: قد يتم استقطاع جزء من الراتب في حالة فرض الضريبة على الدخل، وهو أيضاً لا يمكن انطباقه على حالة الإدخار الإجباري لأن هذا الاستقطاع موجود أصلاً بموجب القوانين الضريبية. والحالة الثالثة: الاستقطاع التقاعدي، وذلك عن طريق مبالغ التوقيفات التقاعدية التي تستقطع شهريا من رواتب موظفي الدولة والمكلفين بخدمة عامة .

فضلاً عن ما سبق، إن الاستقطاع اياً كان شكله ونوعه وحالته لا يكون إلاّ بموجب قانون، أما الإدخار الإجباري فقد تم إقراره بناءً على قرار صادر من الحكومة دون أن يمر بالسلطة التشريعية المختصة بإصدار هذه القرارات.

ونستخلص من كل ما سبق، أن قرار الإدخار الإجباري الذي اتخذته حكومة اقليم كوردستان العراق يعد تجاوزاً على القانون وبالتالي فإن هذا القرار بنظرنا يعتبر منعدماً وليس له اي صفة قانونية ولا يمكن تحصينه ويُعد تجاوزاً للصلاحيات التشريعية الممنوحة للبرلمان، ويصعب التسليم بالتوجه الذي يعتبر الادخار الاجباري كقرض اجباري من نوع خاص بسبب عدم توفر الرضائية هنا وعدم توفر شروط عقد القرض المقررة في القواعد العامة في القانون المدني.

المبحث الثاني

الآليات القانونية والمصرفية المقترحة للتخفيف من الآثار السلبية لحساب الادخار الاجباري

بداية نبين بأنه لا توجد حلول جذرية للتغلب على مشكلة الإدخار الإجباري إلاّ من خلال معالجة الأسباب التي أدت إلى وجود الأزمة المالية التي سبق الإشارة إليها، ومن ثم ما هو مقترح في هذا المبحث من معالجات إنما هو عبارة عن حلول للتخفيف من الأزمة المالية و آثارها السلبية على شريحة الموظفين، وإن البحث في ذلك سيتم من خلال بيان كل من الائتمان المالي من خلال التوريق في المطلب الأول، وفي المطلب الثاني والأخير سنتطرق إلى تعزيز مشروع صكوك حساب الإدخار الإجباري كضمان مالي للإدخار وخطوة للإيفاء بمتطلبات الحياة الأساسية.

المطلب الاول : الائتمان المالي لقيم الادخار الاجباري من خلال التوريق

إذا ما أخذنا بنظر الاعتبار واقع الطبيعة القانونية الخاصة لحساب الإدخار بأنه قرض لم يسلم ولم يستلم، ومن ثم فإن تفعيل دور الائتمان المالي(34)، سيكون أقرب الحلول للتخفيف من الآثار السلبية للإدخار الإجباري. وإن الائتمان يتم إما من خلال التوريق ويقصد به توريق الديون بأن يجعل الحكومة من ديون الإدخار الإجباري ورقة مالية أو ورقة تجارية يتم التعامل بها بيعاً وشراءً كوسيلة وفاء ومبادلة بدل النقود.

ويعرف التوريق عموماً بأنه: (وسيلة مالية مستحدثة تفيد حشد بنك ما لمجموعة من الديون المتجانسة المضمونة بأصول في صورة دين واحد معزز ائتمانياً ثم عرضه من خلال منشأة متخصصة للإكتتاب في صورة أوراق مالية للجمهور لتقليل مخاطر التأخير أو العجز عن وفاء بهذه الديون وضمان التدفق المستمر للسيولة للبنك)(35). وللتوريق مز ايا عديدة ومتنوعة(36)، ومن أهمها توفير السيولة المالية اللازمة للمؤسسات المالية كالبنوك وزيادة قدرتها الائتمانية في تمويل المشاريع، وذلك عن طريق حوالة حقوق مؤسسات التمويل لدى الغير، لاسيما إذا كانت مضمونة بضمانات قوية إلى شركات متخصصة في تحويل هذه الديون المؤجلة والمضمونه إلى اوراقٍ مالية يتم تداولها في أسواق المال، وعليه يُعد التوريق وسيلة تمويلية فعالة وخاصة بالقروض طويلة الأجل.

وإن الائتمان المالي من خلال التوريق قد أخذ حيزه في التطبيق من قِبل حكومة أقليم كوردستان فيما يتعلق بمستحقات المقاولين وديونهم على الحكومة، حيث أنه تم منح الصكوك للمقاولين كضمان مالي لديونهم على الحكومة مع إعلامهم بأن هذه الصكوك لا يوجد لها رصيد بل سيتم صرفها حين تو افر السيولة في البنوك نتيجة للمشاريع المنجزة من قبلهم، إلاّ أن هذا التوجه بالإعتماد على الأوراق التجارية أولاً ومن ثم الصكوك ثانياً محل انتقاد وذلك لأسباب عدة نوردها بعد التعريف بالأوراق التجارية وبيان وظائفها.

والأوراق التجارية هي كل من الحوالة التجارية (السفتجة)، الكمبيالة (سند الأمر) والصك، وقد عرّفها المشرع العراقي في المادة (39) من قانون التجارة العراقي النافذ رقم (30) لسنة 1984، بأنه: (محرر شكلي بصيغة معينة يتعهد بمقتضاه شخص أو يأمر شخصاً آخر فيه بأداء مبلغ محدد من النقود في زمان ومكان معينين ويكون قابلًا للتداول بالتظهير أو بالمناولة). وللأوراق التجارية عدة وظائف منها عَدها أداة للوفاء بديلة عن النقود وأداة لنقل النقود وأداة ائتمان(37).

ان الملاحظات التي تثار هنا هي كما يأتي :

أولاً: إن صكوك المقاولين تم منحها لهم ليست كأداة للوفاء بل كضمانة للديون المستحقة على الحكومة لحين تو افر السيولة النقدية، فهي صكوك للضمان دون وجود الرصيد ومن ثم فإنه قد يثار بأن الأمر سيشكل جريمة إعطاء صك بدون رصيك(38)، إلاّ أن التوجه الحالي هو عدم عَدها كذلك نتيجة لفقدان الركن المعنوي الخاص في الجريمة، إذ إن هذه الصكوك حين منحها للمقاولين قد تم إعلامهم بأنها لا يوجد لها رصيد بل ان وجه منحها تم كضمانة مالية

لديونهم على الحكومة، وبالتالي ينتفي القصد الجنائي الخاص لاعتبارها جريمة.

ثانياً: إن الصك وكما هو معروف مستحق الأداء لدى الإطلاع بحكم القانون وهي بذلك لا تُعد أداة للائتمان لعدم وجود الأجل فيها(39)، وإن مدة استحقاق الصك إذا كان داخلياً هو عشرة أيام من تاريخ الإنشاء(40)، ومن ثم فان ذلك قد فتح الباب أمام حالات الفساد المالي والإداري على صعيد المصارف والبنوك. ومن المعروف انه خلال هذه المدة يجب على المصرف صرف الصك وبكل المبلغ وفاءً كلياً وبعد هذه المدة يمكن للمصرف الصرف من عدمه بعكس الحوالة بالنسبة المسحوب عليه الذي يعد الوفاء الجزئي فيها جائزاً للمصرف ولا يشترط في مقابل وفاء الحوالة الا الوجود وقت الاستحقاق(41).

وحيث ان ما جرى عليه التعامل من جانب الحكومة في الإقليم هو إعطاء صكوك للمقاولين مع اعلامهم كمستفيدين بعدم تو افر الرصيد وشرط عدم المطالبة بصرفها، وعدم جواز صرفها من قبل المصارف، ولكن من جانب آخر، فإن أصحاب الحقوق في الصكوك من المقاولين قد استغلوا ما توفره قواعد قانون الصرف الخاصة بالاوراق التجارية من تسهيلات ولجؤا الى المطالبة بصرفها، وإن البعض منهم قد تمكنوا من ذلك بانفسهم والبعض الآخر لم يتمكنوا من ذلك بانفسهم فلجؤا الى بيع الصكوك بثمن أقل لبعض المتنفذين من خلال التظهير التمليكي، وحيث أن الصكوك قابلة للتداول أو التنازل بالتظهير بحكم القانون فإن ذلك قد شجع المقاولين على بيع صكوكهم للحصول على قيمتها وإن كان بالمقابل الأقل، واصبح بيع صكوك المقاولين وشرائها بمثابة ظاهرة في الاقليم. ونتيجة لذلك وللحد من بيع الصكوك وسد الباب أمام عمليات صرف الصكوك التي تتم من خلال الوساطة والفساد في بعض البنوك لجأت الحكومة إلى إصدار تعميم على البنوك بأن الصكوك لا تصرف إلا للمستفيد الأول من الصك، ومن ثم فان هذا التعميم هو الاخر بدوره يشكل خلافاً للاصل في الاوراق التجارية التي هي قابلة للتداول بحكم القانون، وبالتالي فان التعميم المذكور قد حجب صفة قابلية التداول بالتظهير التي منحها القانون للصكوك التي منحت للمقاولين ولم يقترن وقت انشائها ببيان اختياري بحجب التظهير(42).

ثالثاً: إن الصكوك إذا ما صدرت من مصرف حكومي كساحب على مصرف حكومي آخر كمسحوب عليه لمصلحة المقاول كمستفيد، ففيها يتحد شخص الساحب مع شخص المسحوب عليه(43)، وقد نص قانون التجارة العراقي السابق رقم (149) لسنة 1970 على حظرها حينما يكون الصك فيها للحامل(44)، فهذا الصك ممنوع إنشائه قانوناً لأنه سيشبه النقود التي هي للحامل أيضاً، وتصدر عن البنك المركزي العراقي وهي مسألة سيادية لا يختص بها إلا البنك المركزي(45).

وعليه فان و اقع التعامل بصكوك المقاولين فضلاً عن كونها قد فتحت المجال أمام حالات من الفساد المالي والاداري، فان و اقع منحها كصكوك قد تم تقييدها بما يخالف كل أسس التعامل بالصكوك ووظائفها كأداة وفاء بدل الدفع النقدي، فتقديم الصكوك من قبل المقاولين بدلاً من الدفع النقدي في الوفاء بالضر ائب والرسوم الكمركية المستحقة عليهم قد واجهت تحديات كون السلطات الكمركية هي الاخرى من جانبها تطالبها بتصديق الصكوك والصكوك في الحالة هذه لا يتم تصديقها من قبل المصرف المسحوب عليه. وإزاء هذه التعاملات ونتيجة لإصلاحات السيد رئيس إقليم كوردستان تبين أنّ بعض المتنفذين وبالتعاون مع بعض الفاسدين في إدارة المصارف والبنوك قد قاموا بصرف مبالغ الصكوك بشكل مخالف للغرض الذي صدر من أجله. وان ذلك يشكل اذاناً بعدم جدوى الصكوك والاوراق التجارية فيما يخص آلية معالجة مشكلة الادخار الاجباري فيما يخص الموظفين ايضاً.

والسؤال المطروح هنا هو ألم يكن بالإمكان إصدار أوراق مالية كالسندات التي تشكل قروضاً بأجل على الحكومة. والسؤال الآخر، ألم يكن ممكناً أيضاً إصدار أوراق تجارية أخرى غير الصك كالكمبيالة والحوالات ذات مواعيد استحقاق طويلة نسبياً بما يتفق مع توقعات المعنيين في الحكومة من تو افر السيولة النقدية والإيفاء بها، حتى دون إدخال المصارف أصلاً في هذه العملية، بل إن الحوالة والكمبيالة يمكن إنشاؤها وإعطاؤها دون وجود مقابل الوفاء الا وقت الاستحقاق، في حين إن الرصيد في الصك وإن كان لا يشترط وجوده وقت الإنشاء إلاّ أنه يشترط تو افره وقت

الإعطاء، ومن باب أولى وقت الاستحقاق.

وبالتالي فإن الإعتماد على الأوراق التجارية دون المالية وعلى وجه الخصوص الصك منها محل انتقاد للملاحظات السلبية التي أوردناها آنفاً، وعليه فإن الأوراق المالية وأخص بالذكر السندات التي هي عبارة عن سندات تمثل ديوناً هي أفضل من الأوراق التجارية، كما إن الإعتماد على الأوراق التجارية الأخرى ونقصد بها الكمبيالة أو الحوالة أفضل من الصك، على وفق ما بيناه آنفاً.

بما أن المصارف والمؤسسات المالية في الإقليم تفتقر إلى البنية التحتية المعتمدة عليها، فإن الصك قد يمثل خير وسيلة متو افرة لتعاملات حساب الإدخار الإجباري، وحتى بالنسبة للصكوك وفقاً لضو ابط محددة توازن بين طبيعة الادخار الاجباري وآلية صرفها، فهناك إمكانية لإصدارها وهي مصدقة(46) ومسطرة(47) أو مقيدة في الحساب(48).

وتجدر الإشارة إلى أنه كان من الممكن لحكومة الأقليم أن تعتمد في دفع رو اتب الموظفين على بطاقات الائتمان الالكترونية، التي تعد أداة ائتمان حقيقية فضلاً عن انها أداة وفاء، والتي تصدر بواسطة جهة معينة -تكون في الغالب بنكاً- لصالح شخص معين (العميل) بحيث يقوم عند شر ائه سلعة أو حصوله على خدمة معينة بتقديم هذه البطاقة لبائع السلعة أو مقدم الخدمة بدلاً من سداد ثمنها نقداً، ويقوم البائع بإرسال الفاتورة للبنك مصدر البطاقة الذي يسدد له هذه المبالغ ويرسل حساب إلى العميل في آخر كل مدة طالباً منه السداد(49).

فهذه الوسائل الالكترونية تستخدم كأداة وفاء لما يحصل عليه حاملها من خدمات أو بضاعة لدى المحلات التجارية جميعها أو حتى من خلال إبرام العقود الالكترونية، فهي تستخدم بدلاً من الدفع الفوري للنقد، فطريقة الأداء هنا لا تتقيد أو لا ترتبط بالضرورة بدفع مبلغ معين من أحد المتعاقدين إلى المتعاقد الآخر، بل إن كل ما في الأمر هو أن الذي يحمل إحدى وسائل الدفع الالكتروني، إذا ما رغب بإبرام عقد معين و أبرم هذا العقد فإن تنفيذه للعقد لا يتطلب منه أداء مبلغ نقدي فوري بل إن الوسيلة الالكترونية هي التي سوف تحل محل الدفع المباشر إلى الطرف الذي سيحصل على حقه من خلال إعتماد هذه الوسيلة لدى إحدى المؤسسات المالية(50).

عليه فإن الإعتماد على وسائل الدفع الالكترونية كان سيجنب حكومة الإقليم الكثير من الإشكاليات المتعلقة بدفع مستحقات الموظفين ورو اتبهم لاسيما فيما يتعلق بعدم وجود السيولة النقدية.

المطلب الثاني : تعزيز مشروع صكوك حساب الإدخار الإجباري كضمان مالي للإدخار وخطوة للإيفاء بمتطلبات الحياة الأساسية

إن مشروع صكوك حساب الإدخار الإجباري قد طرح في الآونة الاخيرة من قِبل مجلس محافظة أربيل للإيفاء بديون ورسومات مستحقة على الموظفين في الجانب الخدمي كالماء والكهرباء، وذلك من خلال صكوك حساب الإدخار الإجباري.

وهذه الخطوة تمثل بداية تفكير مالي مصرفي سليم للتخفيف من آثار الأزمة المالية فيما يتعلق برو اتب الموظفين، فهي من ناحية تُعد إقراراً من الحكومة بوجود دين يمثل قيمة مجموع الإدخار الإجباري والتي كانت من مطالب الكثيرين من شريحة الموظفين كضمان مالي، وفي الوقت نفسه، هي خطوة للإيفاء بديون ورسومات مستحقة للحكومة على الموظفين.

وعلى الرغم من إيجابيات هذه الخطوة، إلاّ أنها بحاجة إلى تعزيز لكي لا يقتصر على الديون المستحقة للحكومة في الجانب الخدمي، بل كخطوة ثانية يمكن أن تمدد لتشمل رسومات ومستحقات القطاع الخاص محصوراً في جانب قطاعي الصحة والتعليم، وهذان القطاعان لا أحد يستطيع أن ينكر دور القطاع الخاص فيها من المستشفيات الأهلية والمدارس والجامعات الأهلية، و بإعتبارها من القطاع خاص المنافس حالياً والأكثر انتشارا في الإقليم، ولا يمكن الإستغناء عنهما لتعلقهما بضرورات حياتية وفي التنمية البشرية.

فحق الصحة وحق التعلم من حقوق الإنسان الأساسية وفقاً للمو اثيق والإتفاقيات الدولية(51)، والدساتير الوطنية للعديد من الدول ومنها العراق(52)، وهناك التزامات على الحكومة بإحترام و إنفاذ وتعزيز هذا الحق، وهذا ما يتطلب من الحكومة تشجيع مؤسسات وشركات القطاع الخاص بتقبل المشروع ومساعدة الحكومة لتعزيز هذا الحق.

وإن تفعيل هذا المشروع ضمن القطاع الخاص يتطلب أن تكون وفقاً لضوابط ومتطلبات محددة للتقليل من الإشكاليات ومشاكل تطبيقها، والإفادة من تجربة صكوك المقاولين التي أصدرتها حكومة الإقليم للمقاولين كضمان مالي بمستحقاتهم وما رافقتها من سلبيات في حينه. وذلك من خلال جعل هذه الصكوك أسمية ولا تصرف إلا للمستفيد الاول ابتداءً لمنع بيعها وشرائها بأقل من قيمتها في السوق، أو جعلها صكوك مسطرة لا تصرف إلا من خلال القيد في الحساب دون الدفع النقدي وما إلى ذلك.

وفي حال نجاح المشروع يمكن تعميمها ليشمل شراء السلع الاستهلاكية الأساسية، من خلال تعاون الحكومة مع شركات تسويق معينة لشراء المواد الغذائية وما إلى ذلك، فالكثير من التعاملات المالية والمصرفية من الممكن أن تتم من خلال عمليات الائتمان دون الدفع النقدي وتوافر السيولة النقدية.

وكان لنقابات و اتحاد المعلمين على سبيل المثال تجربة سابقة في هذا المجال في بداية تشكيل حكومة الإقليم، وذلك فيما يتعلق بإصدار بطاقات لأعضائها لشراء الأدوية باسعار مدعومة من الصيدليات الأهلية، ونستغرب عدم تفعيل وتعزيز هذه التجربة في الوقت الحاضر، فالمسألة تبقى مسألة تعاون على وفق أسس علمية مصرفية، بدلاً من مطالبات سياسية ومزايدات للتخفيف من عبء و آثار الأزمة المالية فيما يخص شريحة الموظفين.

وثبت لنا بعد ما يقارب من عشر سنوات عدم جدوى الحلول البديلة الاخرى كلها، ولاسيما ما طرح مؤخراً بأن يشمل ادراج نسبة مبالغ الادخار الاجباري لموظفي الاقليم ضمن بنود الموازنة العامة الاتحادية، على ان تتكفل الحكومة الاتحادية بصرفها، والتي لم تحظَ بموافقة البرلمان العراقي لاسباب سياسية وادارية ترجع الى الملف الشائك لواردات النفط والغاز بين حكومة الاقليم والحكومة المركزية. ويبدو ان مستقبل العلاقة بين الاقليم والمركز لا يبشر بخير لاسيما بعد صدور قرار محكمة تحكيم باريس التي منعت حكومة الاقليم من تسويق النفط دون موافقة الحكومة المركزية واصبحت وارادات نفط الاقليم حسب الموازنة الاتحادية تودع في حساب مصرفي خاص بالاقليم لدى الحكومة المركزية(53).

وأياً كانت الحلول المقترحة فان مبالغ الادخار الاجباري تعد اموالاً مستحقة لموظفي الاقليم لابد من الوفاء بها من قِبل حكومة الاقليم، ويستحسن أن تتخذ خطوات تدريجية للتخفيف من عبء هذا الدين على الحكومة نفسها، والحد من الآثار السلبية على معيشة هذه الشريحة من المواطنين، وقد يكون لما تعرضنا له بالدراسة والبحث صدى لدى أصحاب القرار، والله من وراء القصد.

الخاتمة

في الختام نسجل هنا أهم الاستنتاجات والتوصيات التي تم التوصل اليها:

أولاً: الاستنتاجات:

1 - إن مفهوم الإدخار الإجباري قد حظي باهتمام شريحة واسعة من المجتمع العراقي عموماً والكوردستاني خصوصاً في الآونة الأخيرة لما له من أهمية وتأثير بالغين في الجوانب الاقتصادية والسياسية والاجتماعية، وذلك بعد لجوء حكومة الإقليم إلى إتخاذ قرار الإدخار الإجباري نتيجة ظروف اقتصادية وسياسية تم الإشارة إليها في ثنايا البحث.

2 - على الرغم من وجود العديد من التحفظات و اوجه النقص في اتحاذ قرار الإدخار الإجباري إلاّ أنه تم أقراره وتنفيذه، والذي يثير الإشكالية في هذا القرار هو مسألة الطبيعة القانونية لهذا القرار الذي أثار الكثير من الجدل والشكوك حولها كقرض و وديعة واستقطاع.

3 - يمكن تعزيز قرار الإدخار الإجباري بمجموعة من الآليات والوسائل التي من شأنها تفعيل دور الائتمان المالي، وذلك من خلال عملية التوريق أو بطاقات الائتمان الالكترونية أو عن طريق صكوك حساب الإدخار الإجباري.

4 - ان لطبيعة الادخار اثراً بالغاً في تحديد وسائل تسويته، ويتوجه البعض من الفقه الى عدم اعتبار الادخار

الاجباري قرضاً على الحكومة وعَدهم لها ديعة مالية، إذ يخالف نظام الادخار مفهوم القرض، فالقرض اختياري وله قدرواجل معلوم في حين ان الادخار الاجباري لم يكن كذلك، وان في جعل الادخار قرضاً انما يرتب عليه فو ائد تاخيرية في حال عدم الوفاء به في حين ان ادخاري المعمول به يفتقد لذلك.

5 - توصلنا من خلال البحث إلى أن الإدخار الإجباري أقرب ما يكون إلى قرض من نوع خاص ويمكن من خلاله اجراء مقاصة الديون التي من طبيعة واحد بين الموظف والحكومة فيما يتعلق بالرسوم الحكومية المستحقة على الموظفين.

6 - ان في تحديد طبيعة الادخاروجعله دينا سيؤدي بالحكومة مستقبلاً الى البحث عن آلية للمقاصة بين الديون، وفقاً لأحكام القانون المدني العراقي رقم (40) لسنة 1951 المواد (417-408) بخصوص المقاصة بين الديون كطريق من طر ائق إنقضاء الإلتزام.

7 - مع ان الاقراربصفة الدين وآلية المقاصة يحصر المقاصة بين الدين الحكومي وديون الموظفين. ولاجل التوسع في آليات التصرف بالمبالغ المدخرة بما يشمل الديون غير الحكومية يمكن اعتبار مبالغ الادخارو ديعة من نوع خاص تجمع في ثناياها خصائص القرض والوديعة حسب احكام المادة (971) من القانون المدني العراقي والمادة (410) من القانون نفسه وتودع في حساب مصرفي خاص بالموظف بعد اقرارها من قبل الحكومة و اقتران ذلك برضى الموظف وبما يجعل ذلك بالامكان تسوية الديون الاخرى وعدم حصرها بالديون الحكومية من خلال استخدام وسائل الدفع التقليدية كالاوراق التجارية ومنه الصكوك ووسائل الدفع الالكترونية كبطاقات الائتمان المصرفية.

8 - ان التأخير في البحث عن حلول لمشكلة رو اتب موظفي الاقليم سيعرض الاقليم الى دعاوى قضائية، ويبدو في وقت كتابة البحث هناك دعوى مرفوعة امام المحكمة الاتحادية العليا على حكومة اقليم كوردستان والحكومة العر اقية بخصوص التأخير في دفع رو اتب موظفي الاقليم، ويتوقع ان يصدر القرار بالزام حكومة الاقليم بصرف الرو اتب المستحقة، ويتوقع ايضاً ان يليها دعاوى اخرى بخصوص عدم قيام حكومة الاقليم بتعديل سلم الرو اتب حسب الدرجات والمر اتب منذ 2014، وقد يتبعها دعوى فيما يتعلق برو اتب المتقاعدين الذين من المفروض ان تكون استقطاعاتهم التقاعدية مدخرة ومستثمرة من خلال صندوق تقاعد موظفي الاقليم، ولايحبذ ان تصل المطالبات بالدعاوى فيما يتعلق بمستحقات الشركات النفطية العاملة في الاقليم، ودعاوى اخرى قد يختصم فيها الحكومة الاتحادية حكومة اقليم كوردستان فيما يتعلق بتصفية الحسابات المالية ومنح السلف والقروض، ويأمل الباحث بان يتم اعتماد الموازنة الاتحادية وصرف مستحقات الاقليم من الموازنة العامة الاتحادية وحل المشاكل المتعلقة برو اتب الموظفين في الاقليم.

ثانياً: التوصيات:

1 - للتخفيف من حدة الأثر المترتب على أتخاذ قرار الإدخار الإجباري من قبل حكومة الإقليم لابد من اتباع بعض الوسائل الأخرى بدلاً عن تلك التي أثبتت فشلها في الحل أو على الأقل التقليل من الأثر السلبي للإدخار الإجباري.

2 - نوصي حكومة الإقليم بإصدار أوراق مالية كالسندات التي تشكل قروضاً بأجل على الحكومة، أو إصدار أوراق تجارية كالصك (وفقا لضو ابط معينة) والكمبيالة والحوالات ذات مواعيد استحقاق طويلة نسبياً بما يتفق مع توقعات المعنيين في الحكومة من تو افر السيولة النقدية والإيفاء بها.

3 - يمكن لحكومة الإقليم الإعتماد على بطاقات الائتمان الالكترونية في دفع رو اتب الموظفين، والتي تتسم بخصائص مميزة من شأنها أن تستعمل كأداة وفاء و ائتمان، بدلاً من سداد الرو اتب للموظفين نقداً وادخال مبالغ من حساب الادخار ضمن سقف بطاقات الائتمان وبنسب معينة بما يؤدي الى اطفائها مستقبلاً .

4 - نؤيد مشروع صكوك حساب الإدخار الإجباري للإيفاء بالديون والرسومات المستحقة على الموظفين في الجانب الخدمي كالماء والكهرباء، وذلك من خلال صكوك حساب الإدخار الإجباري، مع الأخذ بنظر الإعتبار أن تكون هذه العملية وفقاً لضو ابط ومتطلبات محددة للتقليل من الإشكاليات ومشاكل تطبيقها، كما نؤيد توسيع نطاق هذا

المشروع ليشمل رسومات ومستحقات القطاع الخاص محصوراً في جانب قطاعي الصحة والتعليم.

5 - نوصي حكومة اقليم كوردستان بحل مشكلة الرواتب التقاعدية للموظفين المتقاعدين مع امكانية حلها كونهم اكثر المتضررين من آلية الادخار، إذ ان رواتبهم التقاعدية تشكل مجموع استقطاعاتهم التقاعدية المجممعة في صندوق التقاعد، وشمولهم بالادخار اسوة بالموظفين الذين هم في الوظيفة يشكل عبأً مالياً مؤثراً على الموظفين الفعليين انفسهم وعلى حكومة الاقليم، ونظراً لكون صندوق التقاعد غير مفعل في الاقليم مما يعني مشاركة المتقاعدين للموظفين الفعليين في ما يخصص له من رواتب من قِبل الحكومة. ولعل الحل يكمن في امكانية سماح حكومة الاقليم للمتقاعدين في نقل رواتبهم على الحوكمة الاتحادية بعد دفع المتقاعديين لمجموع ما تراكم من استقطاعات لصندوق التقاعد الاتحادي. ويشكل المتقاعدون الشريحة التي هي اكثر حاجة الى الدخل الذي يكفل لهم معيشتهم في مثل هذا العمر.

6 - نقترح ما يأتي كمسودة لمشروع قانون للمقاصة بين الديون الحكومية والمستحقات المدخرة لموظفي الاقليم:

مشروع قانون المقاصة بين الديون الحكومية والمستحقات المدخرة لدى حكومة إقليم كوردستان-العراق والعائدة للموظفين والمكلفين بخدمة عامة

استنادا إلى القواعد العامة الورادة في القانون المدني العراقي رقم (40) لسنة 1951 في المواد (417-408) بشأن المقاصة بين الديون كطريق من طرائق إنقضاء الإلتزام. وبما ان حكومة أقليم كوردستان-العراق والموظفين والمكلفين بخدمة عامة دائنون ومديونون في الوقت نفسه وبحكم الإدخار الإجباري لمستحقات الموظفين والمكلفين بخدمة عامة وعدم إدائهم للديون الحكومية، و لتسوية المديونية بين حكومة أقليم كوردستان-العراق والموظف أو المكلف بخدمة عامة لدى الحكومة في صالح الطرفين وكحل مؤقت تخفيفاً لعبء الدين على الطرفين وتجنباً لفرض الفوائد والغرامات عن التأخير في الايفاء بها.

شرع هذا القانون.

المادة 1

أولا: تحتسب وزارة المالية في حكومة أقليم كوردستان-العراق الرواتب والأجور المدخرة جميعها لدى حكومة اقليم كوردستان-العراق كديون مستحقة للموظفين والمكلفين بخدمة عامة.

ثانيا: تودع وزارة المالية مجموع المستحقات المشار اليها في (اولا) في الحساب المصرفي الخاص بكل موظف أو مكلف بخدمة عامة.

المادة 2

أولا: تؤشر وزارة المالية على الحساب الخاص بكل موظف أو مكلف بخدمة عامة ان المبلغ الذي يمثل المستحقات المدخرة:

1. غير قابل للصرف نقداً دفعة واحدة.
2. غير قابل للنقل لغير الغرض المحدد من حساب الموظف او المكلف بخدمة عامة الى حساب آخر.
3. لا يجوز للموظف أو المكلف بخدمة عامة الدخول في صفقات بضمانة مبلغ المستحقات.
4. مخصص للوفاء (بطريق المقاصة) بالديون الحكومية فقط أيا كان مصدرها ووصفها.

ثانيا: أي تصرف أو إجراء يخالف أحكام الفقرة (اولا) باطل وفي حكم العدم.

المادة 3

للموظف او المكلف بخدمة عامة مراجعة الدوائر والمؤسسات الحكومية في اقليم كوردستان-العراق للمطالبة بخصم الدين الحكومي الذي عليه ايا كان وصفه ومصدره من مبلغ المستحقات العائد له والمدخر لدى حكومة أقليم

كوردستان-العراق.

المادة 4

اولا: للموظف او المكلف بالخدمة العامة استخدام وسائل الدفع كالصكوك وبطاقات الوفاء على ان تكون الصكوك اسمية مصدقة وغير قابلة للتداول والصرف الا للغرض المخصص له وتستوفى قيمتها ضمن سقف الديون المستحقة وحسب نسب ومراحل الصرف التي ستصدر بها تعليمات من وزارة المالية.

ثانيا: تجري عملية التسوية بين ديون الطرفين وحسب وسيلة الدفع المستخدمة بمبلغ المستحقات المدخرة.

ثالثا: يتم تنظيم آليات الخصم والمقاصة بين الدين الحكومي ومستحقات الموظف او المكلف بخدمة عامة من الرواتب والأجور المدخرة بتعليمات تصدرها وزارة المالية لهذا الغرض.

الأسباب الموجبة:

وبما أن حكومة اقليم كوردستان-العراق مدينة للموظفين والمكلفين بخدمة عامة بالرواتب والأجور المدخرة لديها بسبب قلة مواردها المالية في السنوات (2014-2017) نتيجة قطع حصة الإقليم من الموازنة الإتحادية عام 2013 والظروف الأمنية الناشئة عن الحرب مع عصابات "داعش" عام 2014 و انخفاض اسعار النفط في الاعوام (2015-2017). ولأن الموظفين والمكلفين بخدمة عامة في إقليم كوردستان-العراق معظمهم عليهم ديون للحكومة تتمثل في (القروض واجور الماء والكهرباء والضرائب والرسوم والغرامات المرورية) وقد تأخروا في أدائها بسبب الإدخار الإجباري لمستحقاتهم على الحكومة فقد شرع هذا القانون لمصلحة الطرفين.

الهوامش

(1) الإمام أبي الفضل جمال الدين محمد بن مكرم ابن منظور، لسان العرب، ط4، المجلد الرابع، دار صادر، بيروت، 2005، ص 302 . وينظر ايضاً د. محمود عبدالرحمن عبدالمنعم، معجم المصطلحات والالفاظ الفقهية، دار الفضيلة، الجزء 1، ص 117.

(2) سورة آل عمران: الأية رقم (49).

(3) د.احمد مختار عبدالحميد عمر، معجم اللغة العربية المعاصرة، ج الاول، الطبعة الاولى، عالم الكتب للنشر،2008،ص 726.

(4) اسماعيل رياض، الإدخار في المجتمع الاشتراكي، مكتبة القاهرة الحديثة، القاهرة، 1997، ص27.

(5) جامع الكتب الاسلامية، ماهية الادخار والعوامل المؤثلرة فيه، المجلد1، ص1.

(6) رفعت العوضي، حول الإقتصاد الإسلامي، الإدخار، مجلة الأمة، وزارة الأوقاف والشؤون الإسلامية في قطر، العدد (11)، 1401هـ، ص78.

(7) الهادي أحمد محمد حسن، الادخار في النظام الإسلامي، بحث منشور في مجلة العلوم والبحوث الإسلامية، جامعه السودان للعلوم والتكنولوجيا، العدد (2)،2011، ص3.

(8) للتفصيل في ذلك ينظر: د. إبراهيم عبداللطيف العبيدي، الإدخار: مشروعيته وثمراته مع نماذج تطبيقية معاصرة، ط1، دائرة الشؤون الإسلامية والعمل الخيري، إدارة البحوث، دبي، 2011، ص21 – ص60.

(9) عمران سليمان، دراسة اقتصادية قياسية للعلاقة السببية بين الإدخار والإستثمار في الجزائر للفترة (1990-2014)، رسالة ماجستير، كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير، جامعة العربي بن مهيدي أم البواقي ، الجزائر، 2016، ص16.

(10) سويسي وهيبة، دور أسعار الفائدة في تشجيع الإدخار المحلي في الجزائر خلال الفترة (1990-2012)، رسالة ماجستير، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، 2015، ص-7ص8.

(11) خلادي إيمان نور اليقين، دور الادخار العائلي في تمويل التنمية الاقتصادية حالة الجزائر، رسالة ماجستير، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر3، 2012، ص63.

(12) د. إبراهيم عبداللطيف العبيدي، مصدر سابق، ص-63 ص64.

(13) علي مهدة، الإدخار ودوره في التنمية، منشورات وزارة الثقافة، دمشق، 1996، ص55.

(14) ينظر: د. نزهان محمد سهو، آثار الأزمة المالية العالمية على الإدخار، بحث منشور في مجلة الكوت للعلوم الاقتصادية والإدارية، كلية الإدارة والاقتصاد، جامعة واسط، العدد (22)، 2016، ، ص5. وكذلك ينظر: عمران سليمان، مصدر سابق، ص-18ص19.

(15) خلادي إيمان نور اليقين، مصدر سابق، ص-81ص82.

(16) د. نزهان محمد سهو، مصدر سابق، ص4.

(17) ينظر في ذلك المواد (73 و 74) و (55) من قانون الشركات العراقي رقم (21) لسنة 1997، المعدل وفقاً لأمر سلطة الائتلاف المؤقتة رقم (64) لسنة

2004، فقد نصت المادة (73) على ان يوزع الربح الصافي بعد استيفاء جميع الاستقطاعات القانونية على الوجه التالي: الفقرة اولاً: (5%) خمس من المئة في الاقل كإحتياطي الزامي حتى يبلغ (50%) خمسين من المئة من رأس المال المدفوع، ويجوز بقرار من الهيئة العامة الاستمرار في الاستقطاع لحساب الإحتياطي الالزامي بما لا يتجاوز (100%) مئة من المئة من راس المال المدفوع. ونصت المادة (74) على أوجه استخدام الاحتياطي والمادة (55) على آلية للتمويل الذاتي للشركة من خلال تغطية زيادة راس مال الشركة باحتجاز جزء من أرباح الشركة واستثماره للغرض المحتجز من أجله واضافته إلى رأس المال وإصدار أسهم جديدة.

(18) عمران سليمان، مصدر سابق، ص17.

(19) نفس المصدر السابق، ص17.

(20) لقاء خاص للمتحدث الرسمي لحكومة إقليم كوردستان (سفين دزيي) مع الموقع الرسمي لحكومة إقليم كوردستان، متاح على الموقع الإلكتروني لحكومة الإقليم على العنوان الآتي: <http://cabinet.gov.krd/a/d.aspx?s=040000&l=14&a=53525> (تاريخ آخر زيارة:22/1/2023)

(21) المادة (684) من القانون المدني العراقي رقم (40) لسنة 1951.

(22) د. عبدالرزاق أحمد السنهوري، الوسيط في شرح القانون المدني، الجزء الخامس، دار إحياء التراث العربي، بيروت، بدون سنة النشر، ص420.

(23) الفقرة الثالثة من القسم/2، من قانون الإدارة المالية العراقي لسنة (2004).

(24) د. حيدر وهاب عبود، دراسة في الطبيعة القانونية للقروض العامة، بحث منشور في مجلة كلية الحقوق، جامعة النهرين، المجلد (14)، العدد الأول، ص3.

(25) ينظر: عبدالستار حمد أنجاد، الطبيعة القانونية لعقد القرض العام الإجباري، بحث منشور في مجلة جامعة تكريت للعلوم القانونية والسياسة، تصدرها كلية الحقوق، جامعة تكريت، المجلد (2)، السنة (5)، العدد (19)، 2013، ص-219ص220. وينظر أيضاً: عذراء كاطع حنون، الأساس القانوني لعقد القرض العام، بحث منشور في مجلة لارك للفلسفة واللسانيات والعلوم الإجتماعية، تصدرها كلية الآداب، جامعة واسط، المجلد (22)، العدد (22)، 2016، ص-270ص271.

(26) تنص المادة (110) من الدستور العراقي الدائم لسنة (2005) على أنه: ((تختص السلطات الاتحادية بالاختصاصات الحصرية الآتية: أولا: رسم السياسة الخارجية والتمثيل الدبلوماسي، والتفاوض بشان المعاهدات والاتفاقيات الدولية، وسياسات الاقتراض والتوقيع عليها وإبرامها، ورسم السياسة الاقتصادية والتجارية الخارجية السيادية)).

(27) د. حيدر وهاب عبود، مصدر سابق، ص19.

(28) ينظر: عبدالستار حمد أنجاد، مصدر سابق، ص-235ص236.

(29) المادة (951) من القانون المدني العراقي رقم (40) لسنة 1951.

(30) ينظر: د. أكرم ياملكي، الأوراق التجارية والعمليات المصرفية، ط1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2009، ص-289ص290.

(31) د. عبدالرزاق أحمد السنهوري، الوسيط في شرح القانون المدني، مصدر سابق، ص758.

(32) تنص المادة (243) من قانون التجارة العراقي النافذ رقم (30 لسنة 1984) على أنه: ((ترد وديعة النقود بمجرد الطلب ما لم يتفق على غير ذلك، وللمودع في أي وقت التصرف في رصيده الدائن أو في جزء منه، ويجوز أن يعلق استعمال هذا الحق على إخطار سابق أو حلول أجل معين ويقف سريان الفوائد الاتفاقية عند حلول الأجل ما لم يتفق على أجل آخر)).

(33) تنص الفقرة الثالثة من المادة الثامنة من قانون انضباط موظفي الدولة العراقي المعدل رقم (14 لسنة 1991) على أنه: ((العقوبات التي يجوز فرضها على الموظف هي: ثالثاً: قطع الراتب: ويكون بحسم القسط اليومي من راتب الموظف لمدة لا تتجاوز عشرة أيام بأمر تحريري تذكر فيه المخالفة التي ارتكبها الموظف واستوجبت فرض العقوبة، ويترتب عليها تأخير الترفيع أو الزيادة وفقاً لما يأتي:

أ- خمسة أشهر في حالة قطع الراتب لمدة لا تتجاوز خمسة أيام.

ب- شهر واحد عن كل يوم من أيام قطع الراتب في حالة تجاوز مدة العقوبة خمسة أيام)).

(34) ويقصد بالائتمان (التمكين من مال اقتصادي في الحال، في مقابل الحصول على مال اقتصادي في المستقبل). ينظر: د. محمد الرزاز، اقتصاديات النقود والبنوك، دار الثقافة العربية، القاهرة، 1995، ص57. ويعرف البعض الآخر الائتمان بأنه هو (إعطاء حرية التصرف الفعلي والحال في مال عيني أو في قوة شرائية في مقابل الوعد برد نفس الشيء أو مال معادل له خلال فترة زمنية معينة، وذلك نظير مقابل للخدمة المؤداة وللخطر الذي يمكن أن يتعرض له كخطر الهلاك الجزئي والكلي الذي تتضمنه هذه الخدمة). ينظر: د. نبيل ابراهيم سعد، نحو قانون خاص بالائتمان، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، 2017، ص29. كما يعرف الائتمان المصرفي بأنه (هو تعاقد بين المصرف والعميل يقوم على الثقة يُمَكن المصرف بمقتضاها عملية من مال اقتصادي في الحال لإستخدامه في غرض معين خلال فترة زمنية محددة وبشروط معينة، أو تكون في شكل تعهد متمثل في كفالة المصرف للعميل، أو تعهد المصرف نيابة عن العميل لدى الغير، في مقابل التزام العميل برد أصل الائتمان والفوائد المترتبة المتفق عليه مع وجود ضمانات تعزز التزام العميل وتكفل للمصرف استرداد أمواله في حالة تعثر العميل). ينظر: د. محمد يوسف أبو شماله، الائتمان المصرفي وشركات المعلومات الائتمانية، مركز الدراسات العربية، 2022، ص28.

(35) د. أحمد فاروق وشاحي، عملية التوريق بين النظرية والتطبيق، دار النهضة، القاهرة، بدون سنة النشر، ص35.

(36) د. تامر ريمون فهيم، ضمانات الائتمان المصرفي، ط1، دار النهضة ، القاهرة، 2012، ص580.

(37) وتشترك الأوراق التجارية كل من الحوالة والكمبيالة والصك في اعتبارها أداة للوفاء تحل محل النقود في الوفاء بالإلتزامات، بينما تستخدم الحوالة

والصك أداة لنقل النقود في التعاملات التجارية الدولية في حين أن الكمبيالة هي أداة تعامل في التجارة الداخلية خاصة بعد ظهور ظاهرة البيع بالتقسيط، وما يميز الأوراق التجارية الثلاث هي وظيفة الائتمان، فيعد كل من الحوالة والكمبيالة أداة للائتمان ويمنح للمدين فيها أجل للوفاء بينما الصك لا يعد أداة ائتمان لكونها تستحق لدى الإطلاع ولا يوجد فيها أجل. ينظر في ذلك. د. فوزي محمد سامي و د. فائق محمود الشماع، القانون التجاري، الاوراق التجارية، بغداد، 1992، ص12.

(38) نصت المادة مادة (459) من قانون العقوبات العراقي رقم (111) لسنة 1969 المعدل على أنه: ((1 - يعاقب بالحبس وبغرامة لا تزيد على ثلاثمائة دينار أو بإحدى هاتين العقوبتين من أعطى بسوء نية صكاً (شيكاً) وهو يعلم بأن ليس له مقابل وفاء كاف قائم وقابل للتصرف فيه أو استرد بعد إعطائه إياه كل المقابل أو بعضه بحيث لا يفي الباقي بقيمته أو أمر المسحوب عليه بعدم الدفع أو كان قد تعهد تحريره أو توقيعه بصورة تمنع من صرفه. 2 – ويعاقب بالعقوبة ذاتها من ظهر لغيره صكاً (شيكاً) أو سلمه صكاً مستحق الدفع لحامله وهو يعلم أن ليس له مقابل يفي بكل مبلغه)).

(39) نصت الفقرة الأولى من المادة (155) من قانون التجارة العراقي النافذ رقم (30) لسنة (1984) على أنه: ((أولاً: يكون الصك مستحق الوفاء بمجرد الإطلاع عليه. وكل بيان مخالف لذلك يعتبر كأن لم يكن)).

(40) نصت الفقرة الأولى من المادة (156) من قانون التجارة العراقي النافذ على أن: ((الشيك المسحوب في العراق والمستحق الوفاء فيه يجب تقديمه للوفاء خلال عشرة ايام)). ونصت المادة (158) من القانون نفسه على ان ((للمسحوب عليه ان يوفي قيمة الشيك بعد انقضاء ميعاد تقديمه)).

(41) نصت الفقرة الثانية من المادة (90) من قانون التجارة العراقي النافذ بخصوص الحوالة على أنه: (لا يجوز للحامل الامتناع عن قبول الوفاء الجزئي).

(42) وجدير بالذكر أن الصفة الاذنية أو للأمر أو التظهير يمنحها القانون للصك مع جواز حجب هذه الصفة من خلال بيان إختياري ألا وهو بيان ليس للأمر أو التظهير، ومع وجود هذا البيان أو الشرط فإن ذلك لا يمنع تداول الصك تجارياً بل من خلال حوالة الحق المدنية. وإن إصدار الصك من خلال هذا البيان كان من السهل أن يتم متضمناً هذا البيان دون حاجة إلى إصدار تعميم على المصارف بعدم جواز صرفها إلا للمستفيد الأول، وإن إصدار تعليمات خاصة بذلك هي خلاف لمبدء الكفاية الذاتية للورقة التجارية، حيث أن معالم كل التزام ناشيء عن الورقة التجارية يجب أن تكون على الورقة ذاتها.

(43) ينظر المادة: (144) من قانون التجارة العراقي النافذ.

(44) نصت المادة (519) من قانون التجارة العراقي السابق رقم (149) لسنة 1970 ((الفقرة اولاً: يجوز سحب الشيك لأمر الساحب نفسه. ثانياً: ويجوز سحبه لحساب شخص آخر. ثالثاً: ولا يجوز سحبه على ساحبه نفسه الا في حالة السحب من منشأة على منشأة اخرى كلتاهما للساحب نفسه بشرط الا يكون مستحق الوفاء لحامله)).

(45) ينظر في ذلك. د. فوزي محمد سامي و د. فائق محمود الشماع، مصدر سابق، ص317.

(46) الصك المصدق: ويسمى أيضاً بالصك المعتمد، حيث يقوم المسحوب عليه في هذا النوع من الصكوك بتصديقه أو إعتماده، مما يعني اعتر افه بوجود الرصيد الكافي للصك، ويترتب على إعتماد الصك أن يجمد المسحوب عليه الرصيد، وبهذه الطريقة يطمئن المستفيد بوجود الرصيد الذي يكون الضمانة الأولى لوفاء قيمة الصك. ينظر المادة (142) من قانون التجارة العراقي النافذ.

(47) الصك المسطر: عبارة عن صك عادي يوجد فيه خطين متوازيين بينهما فراغ، ولا يمكن الوفاء به إلاّ إلى مصرف، وإن سبب التسطير هو لتلافي ضياعه أو سرقته، وإن تسطير الصك يكثر في حالة الصك لحامله، وتتم عمليه وفاء الصك المسطر بين البنوك أو بين بنك الحامل وبين البنك المسحوب عليه، وتسوى بينهم الحسابات عن طريق المقاصه. ينظر المواد: (166) و (167) من قانون التجارة العراقي النافذ.

(48) الصك المقيد في الحساب: يستعمل هذا النوع من الصك لتجنب مخاطر الضياع والسرقة، فيذكر على وجهه عبارة للقيد في الحساب أو ما يفيد هذا المعنى، وبذلك لا يمكن إيفاء قيمته نقداً، ولأجل الوفاء يقوم المسحوب عليه بتسوية المبلغ بواسطة تسجيل في حساب العميل الحامل أو بواسطة المقاصة أو نقل الحساب من حساب الى اخر. ينظر المادة: (168) من قانون التجارة العراقي النافذ.

(49) براق عبدالله مطر، النظام القانوني لبطاقات الدفع الألكتروني، بحث منشور في مجلة جامعة الأنبار للعلوم القانونية والسياسية، جامعة الأنبار، العدد السابع، المجلد الأول، 2013، ص308.

(50) د. سلام منعم مشعل، وسائل الدفع الألكترونية، بحث منشور في مجلة كلية الحقوق، جامعة النهرين، العدد العاشر، المجلد العشرون، 2008، ص22.

(51) ينظر: الفقرة الأولى من المادة (25) والفقرة الأولى من المادة (26) من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان. وقد تم التأكيد على الحق في الصحة والتعليم في معاهدات حقوق الإنسان الدولية والإقليمية، منها على سبيل المثال، العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لسنة (1966)، و اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة لسنة (1979)، و اتفاقية حقوق الطفل لسنة (1989)، وكذلك اتفاقية اليونسكو لمكافحة التمييز في مجال التعليم لسنة (1960).

(52) ينظر: المادة (31) والمادة (34) من الدستور العراقي الدائم لسنة 2005.

(53) للتفاصيل ينظر: الموقع الرسمي لوزارة النفط العر اقية على الموقع الألكتروني الآتي: https://oil.gov.iq/?page=1452 (تاريخ آخر زيارة: 20/10/2023)

المصادر

أولاً: الكتب:

1 - الإمام أبي الفضل جمال الدين محمد بن مكرم ابن منظور، لسان العرب، ط4، المجلد الرابع، دار صادر، بيروت، 2005.

2 - د. إبراهيم عبداللطيف العبيدي، الإدخار: مشروعيته وثمراته مع نماذج تطبيقية معاصرة، ط1، دائرة الشؤون الإسلامية والعمل الخيري، إدارة البحوث، دبي، 2011.

3 - اسماعيل رياض، الإدخار في المجتمع الاشتراكي، مكتبة القاهرة الحديثة، القاهرة، 1997.

4 - د. أحمد فاروق وشاحي، عملية التوريق بين النظرية و التطبيق، دار النهظة ، القاهرة، بدون سنة النشر.

5 - د. أكرم ياملكي، الأوراق التجارية والعمليات المصرفية، ط1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2009.

6 - د. عبدالرزاق أحمد السنهوري، الوسيط في شرح القانون المدني، الجزء الخامس، دار إحياء التراث العربي، بيروت، بدون سنة النشر.

7 - علي مهدة، الإدخار ودوره في التنمية، منشورات وزارة الثقافة، دمشق، 1996.

8 - د. تامر ريمون فهيم، ضمانات الائتمان المصرفي، ط1، دار النهضة ، القاهرة، 2012..

9 - د. فوزي محمد سامي و د. فائق محمود الشماع، القانون التجاري، الاوراق التجارية، بغداد، 1992.

10 - د. محمد الرزاز، اقتصاديات النقود والبنوك، دار الثقافة العربية، القاهرة، 1995.

11 - د. محمد يوسف أبو شماله، الائتمان المصرفي وشركات المعلومات الائتمانية، مركز الدراسات العربية، 2022.

12 - د. نبيل ابراهيم سعد، نحو قانون خاص بالائتمان، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، 2017.

ثانيا: البحوث:

1 -الهادي أحمد محمد حسن، الادخار في النظام الإسلامي، بحث منشور في مجلة العلوم والبحوث الإسلامية، جامعه السودان للعلوم والتكنولوجيا، العدد (2)،2011.

2 -براق عبدالله مطر، النظام القانوني لبطاقات الدفع الألكتروني، بحث منشور في مجلة جامعة الأنبار للعلوم القانونية والسياسية، جامعة الأنبار، العدد السابع، المجلد الأول، 2013.

3 -د. حيدر وهاب عبود، دراسة في الطبيعة القانونية للقروض العامة، بحث منشور في مجلة كلية الحقوق، جامعة النهرين، المجلد (14)، العدد الأول.

4 -رفعت العوضي، حول الإقتصاد الإسلامي، الإدخار، مجلة الأمة، وزارة الأوقاف والشؤون الإسلامية في قطر، العدد (11)، 1401هـ.

5 -سعدي أحمد حميد الموسوي، البعد الفلسفي للائتمان و انعكاسه في الاستثمار المصرفي، بحث منشور في مجلة كلية الإدارة والاقتصاد للدراسات الاقتصادية، جامعة بابل، العدد الثاني، السنة السابعة، 2015.

6 - د. سلام منعم مشعل، وسائل الدفع الألكترونية، بحث منشور في مجلة كلية الحقوق، جامعة النهرين، العدد العاشر، المجلد العشرون، 2008.

7 -عبدالستار حمد أنجاد، الطبيعة القانونية لعقد القرض العام الإجباري، بحث منشور في مجلة جامعة تكريت للعلوم القانونية والسياسة، تصدرها كلية الحقوق، جامعة تكريت، المجلد (2)، السنة (5)، العدد (19)، 2013.

8 - عذراء كاطع حنون، الأساس القانوني لعقد القرض العام، بحث منشور في مجلة لارك للفلسفة واللسانيات والعلوم الإجتماعية، تصدرها كلية الآداب، جامعة واسط، المجلد (22)، العدد (22)، 2016.

9 -د. نزهان محمد سهو، آثار الأزمة المالية العالمية على الإدخار، بحث منشور في مجلة الكوت للعلوم الاقتصادية والإدارية، كلية الإدارة والاقتصاد، جامعة واسط، العدد (22)، 2016.

ثالثًا : الرسائل الجامعية:

1 - خلادي إيمان نور اليقين، دور الادخار العائلي في تمويل التنمية الاقتصادية حالة الجزائر، رسالة ماجستير، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر3، 2012..

2 - سويسي وهيبة، دور أسعار الفائدة في تشجيع الإدخار المحلي في الجزائر خلال الفترة (1990-2012)، رسالة ماجستير، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، 2015.

3 - عمران سليمان، دراسة اقتصادية قياسية للعلاقة السببية بين الإدخار والإستثمار في الجزائر للفترة (1990-2014)، رسالة ماجستير، كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير، جامعة العربي بن مهيدي أم البواقي ، الجزائر، 2016.

رابعًا: المواقع الألكترونية:

1 - الموقع الرسمي لحكومة إقليم كوردستان، متاح على الرابط الآتي: <http://cabinet.gov.krd/a/d.aspx?s=040000&l=14&a=53525> (تاريخ آخر

زيارة:22/1/2023)
2 -الموقع الرسمي لوزارة النفط العر اقية على الموقع الألكتروني الآتي: https://oil.gov.iq/?page=1452، (تاريخ آخر زيارة: 20/10/2023)

خامسا : الإعلانات والعهود والاتفاقيات الدولية:

1 - الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لسنة (1948).
2 - العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لسنة (1966).
3 - اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة لسنة (1979).
4 - اتفاقية حقوق الطفل لسنة (1989).
5 - اتفاقية اليونسكو لمكافحة التمييز في مجال التعليم لسنة (1960).

سادسا: الدساتير والقوانين:

1 - الدستور العراقي الدائم لسنة (2005).
2 - القانون المدني العراقي رقم (40) لسنة 1951.
3 - قانون العقوبات العراقي رقم (111) لسنة 1969.
4 - قانون التجارة العراقي الملغى رقم (149) لسنة 1970.
5 - قانون التجارة العراقي النافذ رقم (30) لسنة 1984.
6 - قانون انضباط موظفي الدولة العراقي المعدل رقم (14) لسنة (1991).
7 - قانون الشركات العراقي رقم (21) لسنة 1997، المعدل وفقاً لأمر سلطة الائتلاف المؤقتة رقم (64) لسنة 2004.
8 - قانون الإدارة المالية العراقي لسنة (2004).