

آليات تمويل العجز المالي في العراق، دراسة قانونية

Mechanisms of financing the fiscal deficit in Iraq - legal study

احمد خلف حسين الدخيل

كلية الحقوق . جامعة تكريت . جمهورية العراق ، Dikhil2004@yahoo.com

النشر: 2022/06/30

القبول: 2022/03/23

الاستلام: 2021/05/24

ملخص:

يسلط هذا البحث الضوء على الآليات التي اعتمدها الحكومة العراقية لتمويل العجز المالي الذي تعاني منه نتيجة السياسة المالية غير الرشيدة، والآثار الكبيرة التي تترتب عليها لا سيما في مشروع قانون الموازنة العامة بالشكل الذي وصلت به إلى مجلس النواب، خاصة بعد وقوع الحكومة العراقية بين خيارين احلاهما مر الاول هو اعتماد سياسة تشفوية حادة، فيما يتمثل الثاني في اتخاذ موقف سلبي وتمشية الامور كيفما اتفق لحين انتخاب حكومة جديدة وتحميلها عبء البحث عن حل للارزمة، فضلاً عن التحديات التي تكتنف اعتماد آليات بديلة، مما يجعلها أكثر صعوبة رغم كونها افضل من الخيارات المطروحة، ناهيك عن الاسلوب الغريب في حل الازمة باعتماد وسائل لتمويل العجز دون البحث عن سبل لتقليص ذلك العجز عبر تقليل النفقات العامة.

الكلمات المفتاحية: اليات التمويل ، العجز، المالي، تمويل، الموازنة العامة.

Abstract:

This research sheds light on the mechanisms adopted by the Iraqi government to finance the financial deficit it suffers from as a result of the irrational fiscal policy, and the significant effects that it entails, especially in the draft general budget law in the way it reached the House of Representatives, especially after the Iraqi government fell between two options. The first is the adoption of a severe austerity policy, while the second is to take a negative stance and go about things as agreed until a new government is elected and bears the burden of searching for a solution to the crisis, in addition to the challenges surrounding the adoption of alternative mechanisms, which makes it more difficult despite being better than the options presented. Not to mention the strange way to solve the crisis by adopting means to finance the deficit without looking for ways to reduce that deficit by reducing public expenditures.

Keywords: Funding mechanisms, deficit, financial, financing, the general budget.

المقدمة

منذ بداية الازمة المالية في العراق منتصف العام 2014 نتيجة لما تطلبتة الحرب على الارهاب من تكاليف باهظة، والحكومة العراقية تبحث عن حلول للارزمة، ولكن تقاوم الازمة مطلع العام 2020 نتيجة لانتشار فايروس كورونا المستجد وأثاره السلبية في أسعار النفط في الأسواق العالمية وعدم الاستقرار السياسي، جعل الدولة

ومؤسساتها العامة على المحك ووجب ايجاد حلول قصيرة الامد واخرى طويلة الامد لتمويل العجز المالي المتفاقم في الموازنة العامة، فكان أن وضعت الحكومة ورقة عمل وصفتها بالبيضاء، وبدأت بتنفيذ بعض مقرراتها قبل بداية العام 2021 فيما وضعت البعض الاخر في مشروع الموازنة العامة الاتحادية للسنة المالية 2021.

ولأجل الإحاطة بالموضوع من كافة الجوانب كان لا بد من تناول ما يأتي:

أولاً: أهمية الدراسة: تبدو أهمية الدراسة من الأهمية الكبيرة للآليات التي اعتمدها الحكومة العراقية لتمويل العجز المالي الذي تعاني منه، والآثار الكبيرة التي تترتب عليها لاسيما إذا ما تم اقرار الموازنة بالشكل الذي وصلت به إلى مجلس النواب.

ثانياً: مشكلة الدراسة: تتلخص مشكلة الدراسة في ما يأتي:

1. وقوع الحكومة العراقية بين خيارين احلاهما مر الاول هو اعتماد سياسة تقشفية حادة، فيما يتمثل الثاني في اتخاذ موقف سلبي وتمشية الامور كيفما اتفق لحين انتخاب حكومة جديدة وتحميلها عبء البحث عن حل للازمة.
2. التحديات التي تكتنف اعتماد آليات بديلة، مما يجعلها أكثر صعوبة رغم كونها افضل من الخيارات المطروحة.
3. الاسلوب الغريب في حل الأزمة باعتماد وسائل لتمويل العجز دون البحث عن سبل لتقليص ذلك العجز عبر تقليل النفقات العامة.

ثالثاً: فرضية الدراسة: تنطلق الدراسة من افتراض ما يأتي:

1. صعوبة، ان لم نقل استحالة، تحمل الاقتصاد والمواطن العراقي لكل الآليات المطروحة لتمويل العجز المالي دفعة واحدة.
2. عدم تناسب معظم الآليات المقرر اعتمادها مع الواقع العراقي.
3. ضرورة الالتفات الى وسيلة تقليص النفقات العامة وعدم الاكتفاء بأسلوب زيادة الإيرادات العامة.

رابعاً: منهج الدراسة: سنعتمد في دراستها المنهج التحليلي الاستنباطي للنصوص القانونية والقرارات ذات الصلة بالموضوع سواء المتعلقة بالسياسة النقدية او بالسياسة المالية كقرار رفع سعر صرف الدولار وقوانين القرض العام ومشروع قانون الموازنة لسنة 2021، لتتعرف على مدى توافقها مع الظروف التي تمر بها البلاد وامكانية اعتمادها من الناحية القانونية او البحث عن بدائل مناسبة لها.

خامساً: هيكلية الدراسة: سيتم تقسيم الدراسة على ثلاثة محاور نخصص الأول لآليات السياسة النقدية، ونكرس الثاني لآليات الاقتراض العام، فيما نتناول في الثالث الآليات الجبائية، ثم نختم بأهم الاستنتاجات والتوصيات، والله نسأل التوفيق والسداد.

المحور الأول: آليات السياسة النقدية

أولى الآليات الحكومية التي تم اعتمادها في مشروع قانون الموازنة العامة الاتحادية للسنة المالية 2021 للتخفيف من العجز المالي المزمّن الذي عانت وتعاني منه الموازنة العامة في العراق كان قرار البنك المركزي بعده السلطة النقدية في البلاد⁽¹⁾ برفع سعر صرف الدولار من (1180) دينار إلى (1450) دينار⁽²⁾ كخطوة أولى وبديلة عن قرار تعويم العملة الذي طرح منذ عدة سنوات على أساس نجاحه في دول أخرى ولتوفير نوع من الحماية غير المباشرة للمنتجات المحلية ومنع تهريب أو تسرب العملة الصعبة خارج البلاد وقطع الطريق على عمليات المضاربة والالتفاف على قرارات البنك بدعم العملة الوطنية وتشجيع الانتاج الوطني لمواجهة الارتفاع في الطلب المتزايد على السلع المحلية بعد ارتفاع اسعار السلع المستوردة، فضلاً عن الدافع الرئيس الى اعتماد هذا السعر ألا وهو التقليل من مبلغ العجز في الموازنة العامة عبر الاستفادة من الفرق بين عمليتي الدولار والدينار بما يمكن الدولة من مواجهة الزيادة الكبيرة في النفقات العامة التي يتضمنها مشروع الموازنة.

ولكن هل افلحت وتفلح هذه الآلية في التخفيض فعلاً من حجم العجز أو تمويل جزء من العجز المالي الذي ينتاب الموازنة ؟

تقازفت الاجابة على هذا التساؤل وجهتي نظر مختلفتين الاولى تؤيد قرار رفع سعر صرف الدولار الى مستوى معين وترجح تحقيقه للنتائج المرجوة والمتوقعة منه التي ذكرناها اعلاه، فيما تذهب وجهة النظر الثانية والاكثر رجحاناً وتوافقاً مع الواقع الى ان القرار يثير الكثير من الاشكاليات في التطبيق ولعل ابرزها:.

أولاً: رغم الاتفاق علمياً على نجاعة قرار تعويم العملة أو على الأقل رفع سعر صرف الدولار مقارنة بالعملة الوطنية، إلا ان ذلك يتطلب توافر مجموعة من الظروف أهمها مرونة الجهاز الانتاجي ووجود بعض عناصر الانتاج المعطلة ومنح تسهيلات اخرى لقطاعات الانتاج المختلفة مما يمكنها من مواجهة الطلب المتزايد على السلع المحلية في ظل ارتفاع اسعار السلع المستوردة نتيجة لارتفاع سعر الدولار وبعبسه ستكون النتائج سلبية وسترتفع الاسعار عموماً لجميع انواع السلع مما يؤدي إلى حالة من التضخم والركود، وهو ما حصل فعلاً في

¹ . تنظر المواد (110-115) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 النافذ المنشور في جريدة الوقائع العراقية بعددها المرقم 4012 في 2005/12/28، وينظر في تفصيل ذلك د. احمد خلف حسين الدخيل : المعوقات المالية للحكم الرشيد في اقليم كردستان، بحث منشور في مجلة جامعة التنمية البشرية، مجلد 2، ع3، آب 2016، ص 21.

² . ينظر كتاب البنك المرقم 2440/1/60 في 2020/12/20 الموجه إلى المصارف المجازة كافة باعتماد سعر الصرف الجديد. وينظر في تفصيل ذلك د. احمد خلف حسين الدخيل : قرار رفع سعر صرف الدولار بين سلطتي الاصدار والرقابة بحث مقدم إلى الندوة العلمية الثالثة للعام الدراسي 2021/2020 التي اقامتها كلية الادارة والاقتصاد بجامعة تكريت / جمهورية العراق تحت عنوان ((رؤى تحليلية لآثار ارتفاع سعر صرف الدولار مقابل الدينار على الاقتصاد العراقي)) تكريت 28 ديسمبر 2020، ص4 وما بعدها.

السوق العراقي، إذ بدأت بوادر التضخم والركود مع الاسبوع الاول من صدور القرار، فكما أن من الثابت علمياً أن الرياضة مفيدة لصحة الإنسان إلا أن تقديم نصيحة بممارسة الرياضة لشخص يعاني من عجز في القلب سيؤدي بحياته لا محالة.

ثانياً: من الصحيح القول أن رفع سعر صرف الدولار سيجعل الحكومة تستفيد من فرق العملة ومن ثم تستخدم هذا الفرق في توفير بعض المبالغ للصرف على النفقات العامة المتزايدة، ولكن قولاً كهذا يتناسى أن فرق العملة سيؤدي في الوقت ذاته إلى ارتفاع حجم النفقات العامة، مما يعني أن أي زيادة في حجم الإيرادات العامة بالعملة العراقية نتيجة ارتفاع في سعر صرف الدولار سيقابلها زيادة في حجم النفقات العامة من غير الرواتب والأجور للعاملين في دوائر الدولة والقطاع العام، وهو ما يطلق عليه بالزيادة الظاهرية في حجم الإيرادات والنفقات العامة، ذلك أن جزء كبير من الإيرادات والنفقات العامة المسطرة في بنود الموازنة العامة هي إيرادات ونفقات غير حقيقية ناتجة عن انخفاض قيمة العملة الوطنية وتفاقم حالة التضخم.

ثالثاً: بالنظر للأثر السلبي الكبير الذي يتركه قرار رفع سعر صرف الدولار مقابل الدينار على القوة الشرائية للطبقة الفقيرة والتي ستزيد نسبتها على النسبة التي اكدتها وزارة التخطيط العراقية بـ (40%) من ابناء المجتمع، وكذلك على ذوي الدخل المحدود وخاصة موظفي الدولة والقطاع العام، فضلاً عن الطلبة المبتعثين والدارسين خارج العراق، مما يوجب ارداف هذا القرار بمجموعة من اجراءات تمكن هؤلاء من مواجهة تلك الآثار إما بزيادة مبالغ الاعانات الاجتماعية المقدمة للفئات الفقيرة والهشة، وهو ما يبدو انه لا بوادر له في مشروع قانون الموازنة العامة لسنة 2021 رغم زيادة تخصيصات برنامج الحماية الاجتماعية فتلك الزيادة مقررة لمواجهة التوسع الافقي في ذلك البرنامج بزيادة عدد المستفيدين لا زيادة مبالغ الاعانات، والحال أسوأ لدى موظفي الدولة والقطاع العام فمن المقرر فرض ضرائب مرتفعة جداً تصل اسعارها الى 30% من اجمال الدخول الشهرية مما يضاعف من معاناتهم ويجعلهم يأنون تحت وطأة سياسة تقشفية حملتهم لوحدهم العبء الأكبر فيها، اما فئة الدارسين خارج العراق فسيكون هذا القرار وبالاً عليهم وسيندفع الكثير منهم للعودة عاجلاً الى البلاد وترك الدراسة في الخارج مما يحرم الدولة من خبرات فنية واكاديمية كان يمكن ان ترفده بما يحتاجه منها.

رابعاً: إن في القرار إقراراً ضمني بعدم القدرة على مواجهة الفساد المستشري في البلاد لا سيما ما يذكر من كونه سيقبل من المضاربات غير المشروعة في سوق العملة وسيقلل من استنزاف العملة الصعبة عبر مصارف معينة تستفيد من مزاد العملة دون التفكير ببديل لهذا المزاد او تعديل القواعد التي يخضع لها، ومن ثم اللجوء الى الحل الاسهل واعتماده، والفئة الاضعف وتحميها عبء هذه الآلية من آليات تمويل العجز.

خامساً: ان القرار يشبه الى حد كبير استخدام اسلوب الاصدار النقدي الجديد فكلاهما يؤدي الى التضخم ،اذا لم تكن البيئة الاقتصادية مهياًة لامتصاص الزخم الجديد في السوق.

سادساً: ان في القرار اضعاف لثقة المهزوزة أصلاً بالعملة العراقية وكذلك للثقة بالنظام المصرفي في البلاد وذلك بعد الخسارة الكبيرة التي تعرض لها المودعون بالعملة الوطنية في المصارف المحلية الحكومية منها والاهلية نتيجة الانخفاض المفاجئ لأسعار العملة الوطنية.

سابعاً : يقدر خبراء حجم الفرق بين العملتين الذي سيضاف الى الموازنة بـ (12) ترليون دينار عراقي وهو مبلغ ليس بالكبير قياساً بحجم الاثار الكارثية التي يسببها لبعض فئات المجتمع، مما يجعل التخلي عنه وتعويضه بالتخفيض من حجم النفقات العامة بما يساوي ذلك المبلغ، فالنفقات العامة في موازنة 2019 كانت (133) ترليون دينار ولا اعتقد ان تطورات كبيرة اصابت النفقات العامة بحيث تجعلها تزيد لتصل في موازنة 2021 الى (164) ترليون دينار أي بزيادة ما يقارب (30) ترليون دينار.

ومن هنا فهي دعوة الى اعادة النظر بالقرار بالمجمل سواء عبر الغائه او تعديله او القيام بإجراءات اضافية معينة لمواجهة اثاره وتوفير بيئة اقتصادية قادرة على امتصاص حالة التضخم التي تسبب بها وجعله اكثر فائدة للبلاد.

المحور الثاني: آليات الاقتراض العام

رغم عدم اقرار موازنة عامة للسنة المالية 2020، إلا أن الحكومة عمدت إلى تقديم ثلاثة مشاريع قوانين هي قانون الاقتراض العام الوطني والدولي رقم 5 لسنة 2020، ومن ثم قانون الاقتراض العام المحلي وقانون تمويل الانتخابات المبكرة، إذ منح الأول وزير المالية صلاحية الاقتراض دولياً بحدود (5) مليار دولار ومحلياً بحدود (15) ترليون دينار، وجاء الثاني الذي اقره مجلس النواب بتاريخ 12 تشرين الثاني 2020 ليخول وزير المالية الاقتراض العام محلياً بحدود (12) ترليون دينار، فيما صوت مجلس النواب على الثالث في 18 كانون الأول 2020 ليخول وزير المالية بالاقتراض لتمويل الانتخابات بمبلغ (3 و133) مليار دينار.⁽³⁾

أي أن العراق اقتترض ما يقارب (33) ترليون دينار عراقي في العام 2020، فضلاً عن الديون في الموازنات والسنوات السابقة، ويا ليت الأمر توقف عند هذا الحد فقد تضمن البند ثانياً من المادة (2) من مشروع موازنة 2021 العديد من نصوص التحويل لوزير المالية بالاقتراض من جهات كثيرة جدا بحيث لم تبق جهة داخلية ولا خارجية إلا واجاز الاقتراض منها لتمويل العجز المالي الذي تعاني منه الموازنة والذي بلغ (71) ترليون دينار.

³نشر القانون رقم (5) لسنة 2020 في جريدة الوقائع العراقية بعددها المرقم 4590 في 6 تموز 2020، اما القانونين الآخرين فلم ينشرا في الجريدة الرسمية حتى تاريخ اعداد هذه الدراسة ولكن مجلس النواب صادق عليها ونفذها من تاريخ التصويت.

وإذا كانت عملية الاقتراض لم تعد صعبة كما كانت في ظل المالية التقليدية خاصة إذا كانت رشيدة ومخططة ونتاجية وليست استهلاكية، أما في حالة العراق فيبدو لنا ان تمويل العجز بالاعتماد شبه الكلي على سياسة الاقتراض العام أمر غير عقلاني وذلك للأسباب الآتية .:

أولاً: كان الأجدر تخفيض مبلغ العجز، فبدل ان يكون العجز (71) ترليون دينار بعد ان كان بحدود (27) ترليون في موازنة 2019 وهو تمادي كبير وزيادة فاحشة في النفقات العامة، كان الاجدر التخلص منه أو تقليصه من خلال تقليل النفقات العامة وتجنب الدخول في اشكاليات تمويل العجز عبر اللجوء إلى القرض العام، خاصة وأن الموازنة تضمنت العديد من الضرائب التي فرضت على مرتبات واجور العاملين في دوائر الدولة والقطاع العام.

ثانياً: الغريب هو الاستسهال المريب في اللجوء للقرض العام لأغراض استهلاكية بحتة حيث أن النفقات الجارية بلغت (136) ترليون دينار في حين بقيت النفقات الاستثمارية تراوح عند (27) ترليون دينار، مما يعني ان غالبية اموال القرض تذهب لتمويل النفقات الجارية الاستهلاكية بامتياز.

ثالثاً: ان هذا التمادي في اعتماد اسلوب القرض العام في تمويل العجز المالي ادى ويؤدي إلى تراكم الديون على الدولة العراقية بحيث وصلت ديونها الى (120) دولار اي ما يعادل موازنة سنة كاملة (كموازنة 2021) مما يعقد عملية التخلص من اصول تلك الديون، ناهيك عن الفوائد الربوية المترتبة عليها والتي تتراكم سنة بعد اخرى بحيث تصبح مقارنة أو مساوية لأصول تلك الديون وهو ما يضعف الاقتصاد العراقي ويجعله رهينة تلك الديون.

رابعاً: والأكثر من ذلك الاملاءات الاقتصادية التي يفرضها الدائنون الدوليون بحيث يصار إلى اعتماد بعض القرارات التي لا تصب في المصلحة الوطنية وانما تأتي كتلبية لشروط واحكام قواعد اتفاقيات القرض العام مما يجعل تلك القرارات مثاراً لتدهور جديد في الاقتصاد ومن ثم المزيد من القروض، فقد بات واضحاً للجميع الضغوط التي يمارسها صندوق النقد الدولي على العراق سواء فيما يتعلق بفرض المزيد من الضرائب والرسوم ورفع الدعم عن المنتجات النفطية رغم ما يترتب على ذلك من ردود فعل اجتماعية عنيفة لا تحمد عقباها.

خامساً: ويا ليت الامر يقف عند الاملاءات الاقتصادية، بل لا شك انها عادة ما تدعم بمجموعة من الاملاءات السياسية التي تؤثر في استقلال وسيادة البلاد مما يدفعها إلى تبني سياسة قد لا تصب في المصلحة العامة في الدولة وانما مصلحة الدائنين الدوليين.

وعليه نتمنى على مجلس النواب ان لا يوافق على القروض المدرجة في مشروع قانون الموازنة العامة وحل اشكالية العجز عبر تقليص النفقات العامة فلا نحتاج عندها إلى اللجوء إلى القرض العام إلا لإقامة المشروعات الاستراتيجية المهمة.

المحور الثالث: الآليات الجبائية

لم تقف الآليات الحكومية لتمويل العجز عند حد رفع سعر صرف الدولار واللجوء إلى الاقتراض العام بل عززتها باعتماد سياسة جبائية جديدة تمثلت بفرض المزيد من الضرائب المباشرة وغير المباشرة، فضلاً عن تفعيل قوانين جباية الرسوم واجور الخدمات وعلى التفصيل الآتي:

أولاً: فرض ضرائب غير مباشرة: ويشمل ذلك ما يأتي:

1. الاستمرار بفرض ضريبة مبيعات بنسبة 20% على خدمات تعبئة الهاتف النقال وشبكات الانترنت، والاستمرار بسريان ضريبة المبيعات المفروضة بالقرار رقم 36 لسنة 1997 المعدل على الخدمات المقدمة من المطاعم والفنادق كافة وليس على مطاعم وفنادق الدرجتين الاولى والممتازة فقط.⁽⁴⁾
2. فرض ضريبة جديدة لم تكن موجودة في موازنة 2019 على السكائر والتبوغ والمشروبات الكحولية والروحية وبنسبة (20%) وعلى مبيعات السيارات بنسبة (10%) وفرض ضريبة مبيعات على الخدمات المقدمة في المولات والأسواق الكبرى بنسبة (10%) وخول وزير المالية لإصدار الضوابط اللازمة لتنفيذ هذه الضرائب.⁽⁵⁾
- ثانياً: فرض ضريبة مباشرة: إذ تم فرض ضريبة على اجمالي الدخل الشهري وبدون سماحات قانونية وعلى ان يعفى من يخضع لها من الخضوع لضريبة الدخل المفروضة بموجب القانون رقم 113 لسنة 1982 المعدل وعلى ان يتم اعفاء من كان اجمالي دخله الشهري (500) الف دينار أو أقل، وعلى التفصيل الآتي:
 1. بنسبة 40% على اجمالي الدخل الشهري لرؤساء الرئاسات الاربع الجمهورية ومجلس الوزراء ومجلس النواب ومجلس القضاء الاعلى ونوابهم.⁽⁶⁾
 2. بنسبة 30% على اجمالي الدخل الشهري للوزراء والنواب ومن بدرجتهم ومن يتقاضى راتبهم.⁽⁷⁾
 3. بنسب تصاعدية حسب الجدول المرفق بمشروع قانون الموازنة بعد اعفاء اول (500) الف دينار على اجمالي الدخل الشهري للمتقاعدين ولبقية موظفي دوائر الدولة والقطاع العام ممن كانوا على الملاك الدائم أو المؤقت.⁽⁸⁾
 4. بنسبة 10% مقطوعة على المكافآت التقاعدية ومكافآت نهاية الخدمة.⁽⁹⁾

4. تنظر المادة (18) من قانون موازنة 2019 ومشروع موازنة 2021 .

5. ينظر البند (ثانياً) من المادة (18) من مشروع موازنة 2021 .

6. تنظر الفقرة (أ) من البند (أولاً) من المادة (20) من مشروع موازنة 2021 .

7. تنظر الفقرة (ب) من البند (أولاً) من المادة (20) من مشروع موازنة 2021 .

8. ينظر البندين (ثالثاً ورابعاً) من المادة (20) من مشروع موازنة 2021.

9. تنظر الفقرة (ب) من البند (رابعاً) من المادة (20) من مشروع موازنة 2021 .

ثالثاً: تفعيل جباية الرسوم واجور الخدمات : وفقاً للبند أولاً من المادة 16 من مشروع الموازنة تلتزم وزارات الكهرباء والاتصالات والاعمار والاسكان والبلديات والاشغال العامة وكذلك المحافظات بجباية الرسوم واجور الخدمات المنصوص عليها ضمن قوانينها وبعبكسه تلتزم وزارة المالية باستقطاع تلك المبالغ من النفقات الجارية لتلك الجهات. (10)

رابعاً: هناك نصوص اخرى يتعلق البعض منها بالاستمرار بمنح الوزارات والمحافظات سلطة فرض رسوم جديدة أو زيادة اسعار الرسوم الحالية وذلك بموجب البند أولاً من المادة (19) من مشروع الموازنة، ناهيك عن النص صراحة على ضرورة أتمتة الإيرادات الضريبية. (11)

ولنا على هذه السياسة ومدى جدواها في تمويل العجز المالي مجموعة ملاحظات نجلها في ما يأتي:

أولاً: من المتفق عليه أن الضرائب غير المباشرة يتحمل وقعها ذوي الدخل المحدودة مما يجعل جزء كبير من تمويل العجز عن الآليات الجبائية يتحمله أبناء هذه الفئة ولم يجر توزيع ذلك العبء بين ابناء المجتمع بشكل عام أو على الأقل كان يفترض أن يتحمل ذلك العبء أو الجزء الأكبر منه ذوي الدخل المرتفعة لاسيما وأن الاجماع قد انعقد لدى الفقه المالي على أن المساهمة الضريبية ينبغي ان تعتمد على المقدرة التكليفية لا حجم الاستفادة من الخدمات التي تقدمها الدولة.

ثانياً: رغم انه لا خلاف في الفقه على أن الضرائب المباشرة يتحمل وقعها ذوي الدخل المرتفعة، ولكن انعام النظر بالضريبة المباشرة المفروضة في مشروع قانون الموازنة ينتهي بنا إلى أن وقعها الأكبر سيكون على ذوي الدخل المحدودة لاسيما وانها اقتصرت على فئتين الاولى هي الرئاسات الاربع والوزارات والنواب وهم فئة قليلة من ابناء المجتمع وقد كانت اسعار الضريبة عليهم نسبية رغم ارتفاعها، اما الفئة الثانية فكانت بقية الموظفين والمتقاعدين وهم الفئة الاوسع بين ابناء المجتمع العراقي وكانت الضريبة عليهم تصاعدية ولكنها تصل الى ذات السعر الذي يخضع له الوزراء والنواب، كما انها لم تكن عامة لتشمل جميع فئات المجتمع كالتجار والمقاولين والعاملين في القطاع الخاص والقطاع المختلط بشكل عام وهو ما يجعل الشكوك تحوم حول دستورتيتها لانتهاكها مبدأ المساواة، فما الذي يميز الموظفين بحيث تفرض عليهم هذه الضريبة لوحدهم دون غيرهم من ابناء المجتمع في الوقت الذي يفترض ان تكون الضريبة عامة، ومن ثم فحتى هذه الضريبة المباشرة تحمل الوقع الاعظم منها ذوي الدخل المحدودة مما يتطلب اعادة النظر فيها.

10 . ينظر البند (أولاً) من المادة (16) من مشروع موازنة 2021 .

11 . ينظر البند (أولاً) من المادة (19) من مشروع موازنة 2021 .

ثالثاً: يبدو على السياسة الجبائية سواء المتعلقة بالضرائب المباشرة وغير المباشرة الواردة في المشروع انها بحثت عن السهولة في الجباية فجاءت معتمدة عموماً على الضرائب التي تتم جبايتها بطريقة الاستقطاع المباشر او الحجز عند المنبع وهو اقرار ضمني بعدم جدوى وسائل مكافحة الفساد وبالتالي تحميل المواطن البسيط عبء الضريبة وترك الفاسدين ينعمون بالأموال المسروقة.

رابعاً: رغم ان نص مشروع الموازنة اطلق اكثر من تسمية على الضريبة المباشرة المفروضة فيه فتارة اسمها بضريبة دخل ووصفها بضريبة الدخل تارة اخرى في وضع جعل من الصعب معرفة كونها مجرد تعديل على قانون ضريبة الدخل رقم 113 لسنة 1982 المعدل، أو أنها ضريبة دخل جديدة ومستقلة هذا من ناحية، ومن ناحية اخرى فالغريب ان المشرع يفرض الضريبة على الدخل الاجمالي وليس الدخل الصافي مما يعني عدم امكانية تنزيل أي تكاليف او نفقات يتحملها المكلف بالضريبة للحصول على الدخل، والأسوأ من ذلك انه منع تنزيل السماحات القانونية المنصوص عليها في قانون ضريبة الدخل رقم 113 لسنة 1982 المعدل وفي ذلك اغفال متعمد لمبدأ شخصية الضريبة الذي ينبغي ان تتحلّى به الضرائب المباشرة والذي يشمل اعتماد الاسعار التصاعديّة واعفاء الحد الأدنى للمعيشة وتنزيل تكاليف الحصول على الدخل وتنزيل الاعباء العائلية.

خامساً: ان تكرار النص لأكثر من مرة في قوانين الموازنة العامة على ضرورة قيام الوزارات والمحافظات بتفعيل جباية الرسوم واجور الخدمات يؤكد أن هذا النص للاستهلاك الاعلامي ليس الا، رغم وجود الالتزام على وزارة المالية باستقطاع مبالغها من حصة تلك الجهات في النفقات الجارية، والحال ذاته مع تقرير وجوب اتمة الايرادات الضريبية.

سادساً: تكتنف النص الذي يخول الوزارات والمحافظات صلاحية فرض الرسوم او زيادتها تكتنّفه المخالفة الدستورية لأحكام البند اولاً من المادة 28 من دستور 2005 النافذ الذي جعل فرض الرسوم وتعديله وجبايته والاعفاء منه، من السلطات الحصرية للسلطة التشريعية.

سابعاً: اذا كان من الصحيح ان النظام الضريبي العراقي قديم ولم يعد يناسب الواقع الاقتصادي والاجتماعي والسياسي في البلد وبالتالي فهو بحاجة الى اعادة نظر ولكن ليس في قانون مؤقت كقانون الموازنة وانما عبر وضع خطة استراتيجية شاملة للإصلاح الضريبي والغاء القوانين النافذة واصدار قانون يجمع شتات القوانين الضريبية ويضع تلك الاستراتيجية موضع التنفيذ.

ثامناً: تشير تقديرات مشروع موازنة 2021 الى ان الزيادة المتوقعة في حجم الايرادات الضريبية بعد فرض هذه الضرائب الجديدة لا يتجاوز (5) ترليون دينار وهو مبلغ بسيط لا يقارن بحجم الاثار السلبية التي يتركها على

الفئات الاوسع المشمولة بها، مما يجعل الغائها اولى من ابقائها والتخلص من ذلك المبلغ عبر تقليل النفقات العامة الفاحشة الواردة في الموازنة والبالغة (164) ترليون فلتنك اقل من ذلك بـ (5) ترليون دينار.

الخاتمة

يجدر بنا ونحن نصل إلى ختام هذه الدراسة ان نحدد أهم الاستنتاجات وابرز التوصيات، وكما يأتي:

أولاً: الاستنتاجات :- خلص الباحث إلى مجموعة استنتاجات أهمها:

1. اعتمدت الدولة العراقية ثلاثة آليات رئيسة لتمويل العجز المالي الذي تعاني منه لعام 2021 تمثلت في استخدام آليات السياسة النقدية واللجوء الى القرض العام وكذلك آليات السياسة الجبائية.
 2. لم ولن تغلح سياسة رفع سعر صرف الدولار في التقليل من حجم العجز المالي وذلك لعدم اردافه ببعض الاجراءات وغياب بيئة صالحة لنجاحه.
 3. ان رفع سعر صرف الدولار ادى ويؤدي الى حالة من التضخم والركود في الاقتصاد العراقي وسيزيد من حجم العجز المالي ولو ظاهرياً.
 4. سيكون الوقع السلبي الاكبر لقرار رفع سعر صرف الدولار على الطبقة الفقيرة وعلى الموظفين والمتقاعدين وعلى الدارسين خارج العراق.
 5. ان اللجوء الى القرض العام محلياً ودولياً سيعزز ويكرس العجز المالي ويراكمه ويصعب فرص التخلص منه خاصة القروض العامة الاستهلاكية التي تمول النفقات الجارية كما هو الحال في العراق.
 6. ان استسهال اللجوء إلى القرض العام والتمادي في هذه السياسة قاد الى زيادة حجم ديون العراق لتتجاوز 120 مليار دولار.
 7. اقر مشروع موازنة 2021 فرض ضرائب غير مباشرة وضرائب مباشرة تحمل عبء هذه الضرائب ذوي الدخل المحدود وترك ذوي الدخل المرتفع في منأى عنها.
 8. ان السياسة الجبائية في مشروع موازنة 2021 سياسة بعيدة عن الرشد والعقلانية كونها لم توزع عبء هذه الجباية على كافة ابناء المجتمع وانما ركزت ذلك العبء على فئة من ذوي الدخل المحدود وخاصة منهم المتقاعدين والموظفين والعاملين في دوائر الدولة والقطاع العام.
 9. تضمنت السياسة الجبائية في مشروع موازنة 2021 مجموعة من الاحكام الضريبية المخالفة للدستور وغير المتفقة مع القواعد العلمية المتفق عليها في علم المالية العامة والقانون المالي.
- ثانياً: التوصيات :بناء على ما جاء اعلاه يوصي الباحث بما يأتي:

1. قيام مجلس النواب العراقي بممارسة رقابة فعالة على البنك المركزي لإجباره على اعادة النظر بقرار رفع سعر صرف الدولار او الزام وزارة المالية بالتخفيف من اثاره على الفئات الاكثر تأثراً به.
- 2- عدم موافقة مجلس النواب العراقي على القروض العامة الواردة في مشروع قانون الموازنة العامة الاتحادية للسنة المالية 2021 والتعويض عنها بتخفيض النفقات العامة الجارية وعدم اللجوء إلى القرض العام الا لتمويل المشروعات الاستراتيجية.
3. توزيع عبء العجز المالي على جميع فئات المجتمع وحسب قدرة كل شخص في المساهمة في ذلك وعدم تحميلها لفئة معينة دون بقية الفئات لا لشيء الا لسهولة جبايتها من الفئة الاولى.
4. عدم استخدام الحلول السهلة غير المجدية الا بعد تبني الحلول الصعبة ذات الجدوى الاقتصادية لتردف بعضها بعضاً لحل الازمة المالية ومواجهة العجز المالي.
5. التنسيق بين السياسة المالية والسياسة النقدية لوضع استراتيجية شاملة لوضع حلول جذرية لمشكلة عجز الموازنة وتدهور الاقتصاد العراقي وعدم اللجوء الى حلول ترقيعية آنية غير مدروسة.
6. استخدام جميع ادوات السياسة المالية والسياسة النقدية وعدم الاعتماد على بعض تلك الادوات وترك الادوات الاخرى.
7. اعادة النظر بالنظام الضريبي العراقي بشكل عام وعدم اجراء تعديلات بسيطة في كل سنة عبر قوانين الموازنة العامة بما يتفق والواقع الاقتصادي والسياسي والاجتماعي العراقي.
8. الضرب فعلياً بيد من حديد على ايدي الفاسدين وليس بمجرد شعارات خطابية اعلامية رنانة.
9. احترام مشرع قانون الموازنة العامة للمبادئ الدستورية ذات الصلة بالحقوق المالية للمواطن كحق المساواة وحق الملكية وغيرها.
10. احترام مبدأ شخصية الضريبة في الضرائب المباشرة المفروضة بموجب مشرع موازنة 2021.

قائمة المراجع:

1. د. احمد خلف حسين الدخيل : المعوقات المالية للحكم الرشيد في اقليم كردستان، بحث منشور في مجلة جامعة البشرية، مجلد2، ع3، آب 2016.
2. د. احمد خلف حسين الدخيل : قرار رفع سعر صرف الدولار بين سلطتي الاصدار والرقابة بحث مقدم إلى الندوة العلمية الثالثة للعام الدراسي 2021/2020 التي اقامتها كلية الادارة والاقتصاد بجامعة تكريت / جمهورية العراق تحت عنوان ((رؤى تحليلية لآثار ارتفاع سعر صرف الدولار مقابل الدينار على الاقتصاد العراقي) تكريت 28 ديسمبر 2020.

3. دستور جمهورية العراق لسنة 2005 النافذ .
4. قانون ضريبة الدخل رقم (113) لسنة 1982 المعدل
5. قانون الموازنة العامة الاتحادية للسنة المالية 2019.
6. قانون الاقتراض الوطني والدولي رقم (5) لسنة 2020 النافذ.
7. مشروع قانون الموازنة العامة الاتحادية للسنة المالية 2021.
8. قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) رقم 36 لسنة 1997 المعدل
9. جريدة الوقائع العراقية بعددها المرقم 4012 في 2005/12/28 .
10. جريدة الوقائع العراقية بعددها المرقم 4590 في 6 تموز 2020 ،
11. كتاب البنك المرقم 2440/1/60 في 2020/12/20 الموجه إلى المصارف المجازة كافة باعتماد سعر الصرف