



# أ. د. حيدر وهاب عبود العنزي\*: هل تنقشع الغمامة السوداء عن مالية العراق بفعل الورقة البيضاء

## مقدمة

يعاني العراق في الوقت الراهن من أزمة مالية واقتصادية ألفت بظلالها السلبية على حياة المواطنين المعيشية وكانت سببا في خروج الاحتجاجات الشعبية التشريعية المطالبة بالإصلاحات السياسية والاقتصادية والاجتماعية. وشكلت تلك الاحتجاجات عاملا ضاغطا على السلطتين التشريعية والتنفيذية للإسراع باتخاذ الاجراءات الكفيلة بمعالجة الأخطاء المتراكمة والمرتكبة طيلة السنوات الماضية والتي تسببت بهدر كبير في المال العام، وتراجع في أداء المرافق العامة الصحية والتعليمية والخدماتية مع شحة في فرص العمل المتوفرة، وتوقف شبه تام في المشاريع الاستثمارية، وتخلف في البنى التحتية.

ومما زاد الأمر سوءا تفشي وباء كورونا وتدني أسعار البترول في الأسواق العالمية، وهذا بدوره أدى إلى نقص في إيرادات الخزينة العامة إلى المدى الذي باتت معه الدولة لا تستطيع أن تؤمن رواتب الموظفين والمتقاعدين من دون الاستعانة بالقروض العامة الداخلية والخارجية مع ما تحمله تلك المصادر الإيرادية من خطورة على مالية الدولة بسبب اعبائها الباهظة المستقبلية المتمثلة برد أصل القرض مع فوائده.

وإزاء قتامة الموقف وآثاره السوداوية كان لا بد للدولة أن تتخذ من الإجراءات والخطوات ما يكفل لها الخروج من تلك الأزمة وتحقيق آمال الناس في معيشة تسعد حياتهم وتبدد شقاءهم من خلال وضع الحلول الآنية والمستقبلية لمشاكل العراق المالية والاقتصادية. فظهرت ما يُعرف بالورقة البيضاء. وسنحاول هنا التعريف بتلك الورقة، وبيان مزاياها وعيوبها، وموقفنا منها.



## شبكة الاقتصاديين العراقيين

IRAQI ECONOMISTS NETWORK  
www.iraqieconomists.net

### أوراق في الإصلاح الاقتصادي

#### أولاً: تعريف الورقة البيضاء

هي عبارة عن تقرير يتضمن مجموعة من الأفكار والرؤى والمقترحات التي تهدف إلى اخراج العراق من الأزمة المالية والاقتصادية التي يمر بها وتطرح حلولاً متنوعة للتغلب على المشاكل التي يعاني منها من خلال تعظيم الإيرادات وترشيد النفقات وإصلاح الموازنة العامة وحسن استغلال أموال الدولة وإدارتها وإدارة سليمة تحقق أعلى المنافع بأقل النفقات وصولاً إلى تحقيق التنمية المستدامة على المدى البعيد.

#### ثانياً: الجهة التي وضعت الورقة البيضاء

الجهة التي تولت كتابة الورقة البيضاء هي لجنة إدارية أطلق عليها تسمية (خلية الطوارئ السبوعية للإصلاح المالي) تم تشكيلها بموجب قرار مجلس الوزراء الاتحادي المتخذ في جلسته الاعتيادية الثانية المنعقدة بتاريخ 12 / 5 / 2020. وقد حدد القرار المذكور تشكيلة خلية الطوارئ وأهدافها ومهامها وصلاحياتها على النحو الآتي:

#### - تشكيلة خلية الطوارئ للإصلاح المالي

تكونت الخلية من رئيس مجلس الوزراء رئيساً لها وعضوية كل من وزير المالية، ووزير الخارجية، ووزير التخطيط، والأمين العام لمجلس الوزراء ومحافظ البنك المركزي العراقي مع عدد من مستشاري رئيس مجلس الوزراء وقد ترك القرار لرئيس المجلس تسميتهم، وضمت اللجنة في عضويتها كذلك رئيس الدائرة القانونية في الأمانة العامة لمجلس الوزراء. وفوض القرار لرئيس مجلس الوزراء في حالة غيابه بتحويل وزير المالية لإدارة الجلسات.

وكم كان بوجدنا أن تضم اللجنة في عضويتها ممثلين عن ديوان الرقابة المالية وهيئة النزاهة وممثلين عن إقليم كردستان والمحافظات غير المنتظمة في إقليم لأن الموضوعات التي ناقشتها اللجنة شديدة الصلة بعمل الجهات المذكورة، وأن الإصلاح المالي لا يتحقق ما لم تشارك فيها تلك الجهات مشاركة فاعلة.



## أوراق في الإصلاح الاقتصادي

عموما فإن وحدة الإصلاح الاقتصادي في مكتب رئيس الوزراء تتولى مهام مقررية اللجنة بما في ذلك اعداد جدول الأعمال واصدار التوصيات ومتابعة تنفيذها على أن تضم المقررية خبيراً قانونياً.

ونرى أن هناك تعدداً في الجهات التي تتولى مهمات متقاربة وكان يفضل أن توحد تلك الجهات بمسمى واحد هو الإصلاح المالي والاقتصادي.

- أهداف خلية الطوارئ للإصلاح المالي

تتولى لجنة الطوارئ مهمة إدارة الوضع المالي في ضوء الأزمة المالية الراهنة، مع وضع الحلول اللازمة لتحقيق الإصلاح المالي وتحسين أداء المؤسسات المالية.

- مهمات خلية الطوارئ

ضمان توفير السيولة المالية مع أخذ التوصيات الخاصة بالإصلاح المالي من خلال ترشيد الإنفاق وتعظيم الموارد واصلاح المؤسسات المالية بما في ذلك إعادة هيكلتها مع وضع الخطط اللازمة لتمويل مشاريع الإعمار والتنمية والاستثمار بما في ذلك موارد وآليات التمويل من خارج الإنفاق الحكومي، إضافة إلى تحسين الإجراءات وأتمتة الأنظمة في المؤسسات المالية.

- صلاحيات خلية الطوارئ

لخلية الطوارئ صلاحية الاستعانة بالخبرات الداخلية والخارجية لإنجاز عملها وتطويره.

### ثالثاً: القيمة القانونية للورقة البيضاء

الورقة البيضاء عبارة عن تقرير يتضمن مجموعة من التوصيات غير الملزمة للجهات الأخرى، وبالتالي فهي مجرد أفكار ومقترحات ليس لها قوة إلزامية وغير منتجة لأية آثار قانونية. بمعنى أدق فإن الورقة البيضاء هي عمل إداري مادي. لكن يمكن أن تكتسب الورقة البيضاء قوة التشريع العادي إذا قبلها مجلس الوزراء وقدمها إلى مجلس النواب لإقرارها وسن قانون خاص



## أوراق في الإصلاح الاقتصادي

بها استنادا لأحكام قانون الاقتراض المحلي والخارجي لتمويل العجز المالي لعام 2020 الذي أوجب على مجلس الوزراء تقديم برنامج الإصلاح الاقتصادي إلى مجلس النواب خلال فترة لا تتجاوز (60) يوما من تأريخ إقرار هذا القانون<sup>(1)</sup>. وقد أقر مجلس النواب القانون في 24 / 6 / 2020 وعد نافذا من القانون (تأريخ إقراره والتصويت عليه). وكان ينبغي على خلية الطوارئ أن تفرغ من إتمام الورقة البيضاء وأن تقدمها إلى مجلس الوزراء كي يتسنى له أن يرفعها إلى مجلس النواب في مدة أقصاها 26 / 8 / 2020 لكن خلية الطوارئ أنجزت الورقة في شهر تشرين الأول مما يعد مخالفة لأحكام قانون الاقتراض. ومع ذلك فإنه لو قدر وأن قدم مجلس الوزراء الورقة، فإن تقديمها بعد مرور (60) يوما من إقرار القانون لا يترتب عليه بطلان الإجراء لأن مدة التقديم هذه، كما نرى، تعد مدة تنظيمية وليست مدة بطلان.

### رابعاً: مزايا الورقة البيضاء

تميزت الورقة البيضاء برؤيتها الشاملة للجوانب المالية والاقتصادية والاجتماعية والحلول المتنوعة التي طرحتها من أجل الخروج من الأزمة التي تمر بها الدولة ومعالجة مآليتها المتعثرة. والذي يضيف مصداقية أكبر على الورقة البيضاء هو استعانتها بالرسوم البيانية والجداول الاحصائية في الكثير من المواطن مما يقرب بياناتها من الحقيقة، لأن لغة الأرقام خير من الكثير من الكلام. وعلى الرغم من قصر المدة التي عملت بها لجنة الطوارئ للإصلاح المالي والتي استغرقت ما يُقارب أربعة أشهر (من آيار إلى آب) مقارنة بحجم المشكلات وخطورة العلل المزمنة التي عانى ولا يزال منها اقتصادنا إلا أن اللجنة قدمت رؤية مالية وتنموية ورسمت معالم سياسة مالية هدفها الوصول إلى مالية عامة سليمة مبرأة من الهنات والآفات.

### خامساً: عيوب الورقة البيضاء

تؤخذ على ورقة الإصلاح المالي البيضاء مجموعة من المآخذ نقف عليها حالاً:

<sup>1</sup> تنظر: المادة (7) من قانون رقم (5) لسنة 2020 (الاقتراض المحلي والخارجي لتمويل العجز المالي لعام 2020) المنشور في الوقائع العراقية عدد 4590 في 6 تموز 2020 السنة 61.



## أوراق في الإصلاح الاقتصادي

1 - طرحت الورقة حلولاً طغى على بعضها العموم والإجمال وظهراً جلياً إن تلك الحلول بحاجة إلى تفاصيل وشروح أكبر لمعرفة أسبابها وكيفية تطبيقها. ونذكر في أدناه أمثلة عن تلك الحلول العائمة:

- إعادة هيكلة الدين الحكومي المحلي (ص 52).
- إقامة الهياكل والنظم الرسمية المستدامة لتطبيق مبادئ الفدرالية المالية (53).
- دراسة سعر الصرف الحالي للدولار مقابل الدينار والأخذ بنظر الاعتبار متطلبات الاستقرار المالي وتحقيق القدرة التنافسية للاقتصاد العراقي.

2 - عدم الدقة في بعض التوصيات المقدمة مثل المطالبة بإجراء تعديلات على بعض القوانين ويذكر التقرير على سبيل المثال قانون الإعسار (ص 68) مع أن النظام القانوني في العراق يخلو من وجود مثل هكذا قانون أصلاً.

3 - المطالبة بفرض إجراءات معمول بها أصلاً مثل المقترح المتضمن تبسيط إجراءات الاستثمار من خلال فرض النافذة الواحدة (ص 66) مع أن النافذة المذكورة منصوص عليها في الفقرة (ثالثاً) من المادة (9) من قانون الاستثمار النافذ رقم (13) لسنة 2006.

4 - لم توضع الورقة البيضاء حلولاً لمشكلة التأخر في إقرار قانون إقرار الموازنة العامة وقانون الحساب الختامي.

5 - يطالب التقرير بإعادة تشكيل بعض اللجان والهيئات دون بيان موجبات التغيير ومبرراته وطريقته من ذلك على سبيل المثال الدعوة لإعادة تشكيل اللجنة العليا للإقراض في مكتب رئيس الوزراء لتفعيل مبادرة البنك المركزي لدعم القطاع الاهلي (ص 66)، وكذلك إعادة تشكيل مجلس هيئة الأوراق المالية (ص 59).

6 - تضمنت الورقة توصيات باتخاذ إجراءات لترشيد النفقات وزيادة الإيرادات وصولاً إلى تقليص العجز في الموازنة العامة تدريجياً من خلال تخفيض نسبة الرواتب والأجور من الناتج المحلي الاجمالي من (25%) إلى (12,5) خلال ثلاث سنوات، وخفض الدعم المالي للشركات المملوكة للدولة بنسبة (30%) سنوياً، وتحصيل الإيرادات لاستخدامات الكهرباء على أساس سعر الوقود الحقيقي في السوق العالمي.



## أوراق في الإصلاح الاقتصادي

ان الأخذ بالمقترحات المتقدمة سيؤثر في دخول شريحة الموظفين وسيجعلهم يدفعون ثمن الأخطاء التي ارتكبتها الدولة في إدارتها للمالية العامة طيلة السنوات السابقة وربما تؤدي هذه الاجراءات إلى المساس بالحد الأدنى اللازم للمعيشة سيما أن كثيرًا من عوائل الموظفين تفتقر إلى مقومات العيش الرغيد مثل السكن الملائم والرعاية الصحية والتعليمية ذات الجودة العالية وهذا ما يتعارض بالتأكيد مع أحكام المادة ( 30 ) من دستور جمهورية العراق النافذ لسنة 2005 التي نصت بأن ( اولاً: تكفل الدولة للفرد والأسرة - وبخاصة الطفل والمرأة - الضمان الاجتماعي والصحي والمقومات الأساسية للعيش في حياة حرة كريمة، وتؤمن لهم الدخل المناسب، والسكن الملائم. ثانياً: تكفل الدولة الضمان الاجتماعي والصحي للعراقيين في حالة الشيخوخة أو المرض أو العجز عن العمل أو التشرّد أو اليتيم أو البطالة، وتعمل على وقايتهم من الجهل والخوف والفاقة، وتوفر لهم السكن والمناهج الخاصة لتأهيلهم والعناية بهم، وينظم ذلك بقانون).

### سادساً: مقترحاتنا لتعزيز إيرادات الدولة وترشيد نفقاتها (انجاح الورقة البيضاء)

ندرج في أدناه مجموعة من المقترحات التي نراها خليفة بالطرح لعلها تجد % من يوليها الاهتمام من أصحاب القرار:

1 - وجوب قيام السلطتين التنفيذية والتشريعية بواجبهما الدستوري السنوي المتمثل بإقرار قانون الحسابات الختامية، لأن عدم اصدار هذا القانون كما هو حاصل اليوم يؤدي إلى ضياع الحقائق القانونية للمالية العامة العراقية.

2 - على السلطتين التشريعية والتنفيذية إدراك أهمية قانون الموازنة العامة في المالية للدولة العراقية وأن التأخر في إقرار هذا القانون كما هو حادث اليوم سيؤثر سلباً في تقديم الخدمات وتنفيذ المشاريع.

3 - تفعيل دور هيئة النزاهة في متابعة ملفات الفساد المالي والإداري واحالة الفاسدين إلى المحاكم المختصة.

4 - تزويد ديوان المالية العامة الاتحادي بصلاحيه ممارسة الرقابة المالية السابقة من خلال النظر في العقود الحكومية التي تزيد قيمتها على 100 مليون دينار وأن يختص الديوان بفحص العقد والتثبت من موافقته لأحكام القوانين والتعليمات النافذة واعطاء الإجازة بإبرامه.



## أوراق في الإصلاح الاقتصادي

5 - ادخال تعديلات دستورية تقلل من عدد مقاعد مجلس النواب ليصبح مقعدا واحدا لكل خمسمائة ألف نسمة بدلا من مائة ألف نسمة الذي نصت عليه الفقرة (أولا) من المادة (49) من الدستور النافذ بسبب الكلفة الباهضة لنفقات النائب.

6 - إلغاء الفقرة (أولا) من المادة (63) من دستور جمهورية العراق النافذ التي نصت بأن (تحدد حقوق وامتيازات رئيس مجلس النواب ونائبيه وأعضاء المجلس بقانون) واستبدالها بمادة أخرى تفر مكافأة مناسبة وعادلة للنائب تتناسب مع الخدمات النيابية التي يقدمها.

7 - اعطاء صلاحية لديوان الرقابة المالية بإعادة النظر في عقود الإيجار لعقارات وممتلكات الدولة جميعها للتثبت من أن بدل الإيجار حقيقي ويتناسب مع المنفعة التي يحصلها عليها المستأجر.

8 - تفعيل النصوص الواردة في قانون الأحزاب السياسية رقم (36) لسنة (2015) التي نظمت النشاط المالي للأحزاب المذكورة بما يضمن صيانة أموال الدولة من أي اعتداء قد يقع عليها من جانب تلك الأحزاب. فالمشروع العراقي منع الحزب السياسي من تسلم التبرعات من المؤسسات والشركات العامة الممولة ذاتيا، ومن الشركات التجارية والمصرفية التي يكون جزء من رأسمالها من الدولة، كما لا يجوز للحزب السياسي مزاوله أعمال تجارية بقصد الربح ما عدا القيام ببعض الأعمال التي أجازها القانون مثل بيع الممتلكات المملوكة له وإيجارها، وعلى الحزب أن يودع أمواله في المصارف العراقية، وأن يمسك سجلات منتظمة للحسابات تتضمن إيرادات ونفقاته، وأن يقدم تقريرا ماليا سنويا إلى ديوان الرقابة المالية، وأن يمتنع الحزب عن قبول الأموال من أي جهة داخلية أو خارجية أو أن يرسل أموالا إليها الا بموافقة دائرة الأحزاب.<sup>(2)</sup>

عليه فإن ديوان الرقابة المالية الاتحادي وهيئة النزاهة العامة ودائرة الأحزاب والتنظيمات السياسية في المفوضية العليا المستقلة للانتخابات يقع عليها واجب التثبت من احترام الأحزاب السياسية للأحكام المالية وان تلك الأحزاب تعمل في إطار المشروعية المالية ولا تحيد عنها.

<sup>2</sup> ينظر الفصل الثامن من قانون الأحزاب السياسية العراقي النافذ لسنة 2015



## أوراق في الإصلاح الاقتصادي

- 9 – على ديوان الرقابة المالية الاتحادية وهيئة النزاهة العامة والادعاء العام والمحاكم المختصة متابعة تطبيق المادة ( 127 ) من دستور جمهورية العراق النافذ لسنة 2005 التي نصت بأن: (لا يجوز لرئيس الجمهورية ورئيس وأعضاء مجلس الوزراء ورئيس مجلس النواب ونائبيه وأعضاء المجلس وأعضاء السلطة القضائية واصحاب الدرجات الخاصة أن يستغلوا نفوذهم في أن يشتروا أو يستأجروا شيئاً من أموال الدولة أو أن يؤجروا أو يبيعوا لها شيئاً من أموالهم أو أن يقاضوها عليها أو أن يرموا مع الدولة عقدا بوصفهم ملتزمين أو موردين أو مقاولين).
- 10 – توسيع العمل بقاعدة عدم تخصيص الإيرادات العامة وأن توجه تلك الإيرادات جميعها إلى وعاء الخزينة العامة وهذا ما يقتضي من المشرع العراقي عدم تخصيص إيراد معين لجهة ما بصورة مسبقة.
- 11 – ربط فرص الاستثمار داخل العراق بمدى اسهام دولة المستثمر بإقراض العراق أو تقديم الاعانات النقدية أو العينية له.
- 12 – إيقاف المساعدات والمنح والاعانات الخارجية التي يقدمها العراق إلى أن تنتهي الأزمة المالية الحالية ويتعافى العراق منها.
- 13 – متابعة أموال العراق المهربة إلى الخارج واستردادها بالطرق الدبلوماسية والقضائية.
- 14 – تحويل القصور الرئاسية إلى منتجعات سياحية تدر أموالاً ترفد الخزينة العامة.
- 15 – التعجيل بإجراء الاحصاء والتعداد السكاني العام الذي يعد شرطاً جوهرياً لتوزيع الإيرادات المحصلة اتحادياً على الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة بإقليم توزيعاً عادلاً ومنصفاً حسب ما يتطلبه الدستور النافذ.<sup>(3)</sup>
- 16 – التحري عن مصادر أموال المستثمرين المحليين من قبل الجهات الرقابية للتأكد من مشروعيتها وأنها لا تستخدم في عملية غسل الأموال.

<sup>3</sup> نصت الفقرة (ثالثاً) من المادة (121) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 بأن: (تخصص للأقاليم والمحافظات حصة عادلة من الإيرادات المحصلة اتحادياً تكفي للقيام بأعبائها ومسؤولياتها، مع الأخذ بعين الاعتبار مواردها وحاجاتها، ونسبة السكان فيها).



## شبكة الاقتصاديين العراقيين

IRAQI ECONOMISTS NETWORK  
www.iraqieconomists.net

### أوراق في الإصلاح الاقتصادي

17 - ايلاء موضوع تقديم كشف الذمة المالية أهمية أكبر من خلال اجراء التعديلات القانونية المطلوبة مثل سحب يد الموظف الذي يمتنع أو يتأخر عن تقديم الكشف في موعده المحدد، وكذلك منع مزاوله النائب لأعماله وحرمانه من مستحقاته إذا تأخر أو أمتنع عن التقديم.

### الخاتمة

فقدت السياسة المالية العراقية ركائزها الأساسية بغياب قوانين الموازنات العامة الاتحادية وقوانين الحسابات الختامية السنوية والتأخر المزمن في اقرارها، فأصبح التخبط والحلول الترقيعية وغياب الرقابة الفاعلة والناجعة والحقيقية سمة جليلة من سمات تلك السياسة وأنهى المطاف إلى ازدياد البطالة بسبب فقدان فرص العمل في القطاعين العام والخاص مع صعوبة دفع الدولة للديون المستحقة بذمتها لصالح الدائنين مثل الموظفين والمتقاعدين والمقاولين الذين تغلبت عليهم الهواجس والوساوس والظنون والقلق والاضطراب والمخاوف على معيشتهم. وهذا ما أدى إلى افتقار المواطن العراقي للأمن الاقتصادي والقانوني لأنه لم يعد ينظر بعين الرضا والاطمئنان إلى المستقبل. ومن يتحمل المسؤولية بالتأكيد السلطة التنفيذية ممثلة بمجلس الوزراء بحكم اختصاصه برسم السياسة المالية وتنفيذها وكذلك السلطة التشريعية التي تتولى إقرار تلك السياسة ومراقبة تنفيذها. وجاءت الورقة البيضاء لإنقاذ ما يمكن انقاذه وإصلاح الوضع المالي والاقتصادي. وعلى الرغم من المزايا الايجابية الكثيرة التي تضمنتها الورقة بيد أن الملاحظة الرئيسة هي أن بعض المعالجات والاقتراحات جاءت على حساب شرائح معينة في المجتمع مثل الموظفين في حين أن العدالة تقتضي أن يتم محاسبة الفاسدين أولاً والذين أثروا على حساب المال العام وتربحوا منه بصورة غير مشروعة وأن تسترد الأموال منهم وتعاد إلى الخزينة العامة ليستعيد المواطنون ثقتهم بمالية الدولة ويتقبلوا منها برضا وطيب خاطر أي طلب يتضمن تقديم تضحيات مالية. وكلنا أمل وثقة بأن تشعر السلطات العامة والهيئات المستقلة بخطورة الوضع الاقتصادي والمالي الراهن وأن تعيد للمالية العامة عافيتها لتستعيد حياة العراقيين زينتها لأن المال كما وصفه الله سبحانه وتعالى زينة الحياة الدنيا.



شبكة الاقتصاديين العراقيين

IRAQI ECONOMISTS NETWORK  
www.iraqieconomists.net

## أوراق في الإصلاح الاقتصادي

(\*) معاون عميد كلية القانون – الجامعة المستنصرية

للشؤون العلمية والدراسات العليا وشؤون الطلبة

حقوق النشر محفوظة لشبكة الاقتصاديين العراقيين. يسمح بإعادة النشر بشرط الإشارة إلى

المصدر. 2020/10/31

<http://iraqieconomists.net/>