



قراءة قانونية لنصوص الموازنة العامة الاتحادية للسنوات (2025-2024-2023)

ذات العلاقة بين الحكومة الاتحادية وحكومة إقليم كردستان " دراسة تحليلية "

أ. د. خيرى ابراهيم مراد
قسم القانون، كلية القانون، جامعة دهوك، دهوك، إقليم كردستان - العراق
البريد الإلكتروني: Khairi.murad@uod.ac

ID No. 2077	Received: 15/04/2024	الكلمات المفتاحية:
(PP 56 -70)	Accepted: 14/04/2025	الموازنة العامة الاتحادية، إقليم
https://doi.org/10.21271/zjlp.23.sp.3	Published: 29/04/2025	كوردستان/ العراق، الحكومة الاتحادية، حكومة إقليم كردستان

الملخص

تتناول هذه الدراسة الموازنة العامة الاتحادية للدولة العراقية (النشاط المالي لها) للسنوات (2025-24-23) مع التركيز على العلاقة المالية بين الحكومة الاتحادية وحكومة إقليم كردستان - العراق .
لقد اصبح العراق بعد التغيير السياسي الذي حصل عام 2003، دولة اتحادية مما ترتب عليه وحسب الدستور لسنة 2005 إستحداث اقاليم (إقليم كردستان) وهو الوحيد الذي اعترف به الدستور ككيان دستوري مما يعني وجود ثنائية السلطة (لا مركزية سياسية)، الى جانب محافظات غير منتظمة باقليم (أحادية السلطة، سلطة لا مركزية ادارية).
وتمثلت محور الدراسة في العلاقة المالية بين المركز والإقليم والمشاكل المالية التي حصلت ولا تزال أغلبها موجودة والطرق القانونية لحلها.

المقدمة

أولاً- مدخل تعريفى بموضوع البحث:

تعد الموازنة العامة هي مرآة الدولة للتعبير عن مدى نشاطها المالي، وبيان مركزها المالي من حيث الايجاب او السلب، مما يتطلب ان تحسب الدولة لها الحساب الدقيق وتقوم بوضعها بحيث يبين وضعها المالي وكيفية ادارة ماليتها نحو الاحسن والخروج من العجز اذا كان لديها عجز هيكلية .
لقد اصبح العراق بعد التغيير السياسي الذي حصل عام 2003، دولة اتحادية مما ترتب عليه وحسب الدستور لسنة 2005 إستحداث اقاليم (إقليم كردستان) وهو الوحيد الذي اعترف به الدستور ككيان دستوري مما يعني وجود ثنائية السلطة (لا مركزية سياسية)، الى جانب محافظات غير منتظمة باقليم (أحادية السلطة، سلطة لا مركزية ادارية).
وتمثلت محور الدراسة في العلاقة المالية بين المركز والإقليم والمشاكل المالية التي حصلت ولا تزال أغلبها موجودة والطرق القانونية لحلها.
ثانياً- أهمية الموضوع:

تبرز أهمية الدراسة في كون العلاقة المالية بين المركز والاقليم شابتها الكثير من المشاكل ولا يزال أغلبها لم تحل، وبصدور قانون الموازنة العامة الاتحادية رقم(13) لسنة 2023 ولأول مرة لثلاث سنوات وضع المشرع نصب عينه تلك المشاكل محاولا حلها. ولذلك تاتي أهمية هذه الدراسة على تلك العلاقة والمشاكل التي ظهرت. كذلك تبرز الأهمية بمدى



حجم النشاط المالي الذي سوف يصل الى حوالي(199) تريليون دينار للسنة المالية الواحدة مما يعني أثره الايجابي على مجمل الاقتصاد الوطني باعتبار أن القطاع العام هو المحرك الأساس له .
ثالثاً- اهداف الدراسة:

تهدف هذه الدراسة للوقوف وتقييم الموازنة العامة الاتحادية للدولة العراقية من الناحية المالية والقانونية، وهل كانت الحكومة موفقة بهذه الخطة المالية بحيث استطاعت ان تحقق اهدافها المالية ام كانت يغلب عليها الموازنة التشغيلية دون الاستثمارية. كما تهدف الدراسة للوقوف على اهم المشاكل المالية بين الحكومة الاتحادية وحكومة اقليم كردستان، وهل استطاعت الموازنة من تجاوزها من عدمه .
رابعاً- مشكلة الدراسة:

هناك مشاكل مالية عالقة بين الحكومة الاتحادية وحكومة اقليم كردستان وهل استطاع المشرع في قانون الموازنة موضوع الدراسة من إيجاد الحلول لها؟، وكذلك المشاكل التي يعانيتها اقتصاد الدولة منها على سبيل المثال ريعية الاقتصاد (اقتصاد النفط) وهل استطاع المشرع هنا إيجاد أرضية او الاهتمام بالانفاق الاستثماري؟، ام لا يزال على حاله دون الوصول إلى التنمية الاقتصادية المنشودة؟.
خامساً- منهج الدراسة:

سيكون منهج الدراسة هنا وفقاً للمنهج التحليلي الاستنباطي للنصوص القانونية ذات العلاقة بموضوع البحث، وتحديداً قانون الموازنة العامة الاتحادية، وقانون الادارة المالية .
سادساً- نطاق الدراسة:

ستكون الدراسة ستكون في نطاق قانون الموازنة العامة الاتحادية رقم 13 لسنة 2023 للسنوات (2023-24-25) والمنشور بجريدة الوقائع العراقية بالعدد 4726 في 2023/6/26.
سابعاً- خطة الدراسة:

سوف تقسم هذه الدراسة الى ثلاثة مطالب، نركز في المطلب الاول على الموازنة العامة الاتحادية (السيناريو / المخطط لها)، وأما المطلب الثاني سنتناول فيه الموازنة العامة (الواقع / المشكلات)، وأما المطلب الثالث فسيخصص للعلاقة المالية بين الحكومة الاتحادية وحكومة اقليم كردستان.

المطلب الأول

الموازنة العامة الاتحادية

(السيناريو/ المخطط)

يتفق فقهاء المالية العامة على ان الموازنة العامة هي الاداة الرئيسة لتحقيق غايات الدولة من الجانب الاقتصادي والاجتماعي وحتى السياسي، لذا وجب اعدادها والتالي تشريعها وفق اسس قانونية واقتصادية (مالية) سليمة¹.
وبعد مناقشات مستفيضة وشد وجذب في مجلس النواب العراقي، انتهت بصدور قانون الموازنة العامة الاتحادية للسنوات (23، 24، 2025) في 2023/6/11².

¹ لمزيد من التفصيل يراجع: الاستاذ عبد اللطيف قطيش- الموازنة العامة للدولة (دراسة مقارنة) - منشورات الحلبي الحقوقية - بيروت - الطلعة الاولى - 2005 - ص33/15.
كذلك يراجع: د.عزت قناوي - أساسيات المالية العامة - منشورات دار العلم للنشر والتوزيع بالفيوم - 2006 - ص193/195.

² صدر قانون الموازنة العامة الاتحادية للدولة العراقية من قبل رئيس الجمهورية برقم 13 لسنة 2023 ونشر بجريدة الوقائع العراقية بالعدد 4726 في 2023/6/26 .



ولغرض الالمام بهذا الموضوع فاننا سوف نقسمه الى فرعين، نخصص الفرع الاول سيخصص لبيان رؤية الموازنة للواقع مبتغية ايجاد حلول للمشاكل المالية واشباع الحاجات العامة وتحقيق اهداف الدولة، اما الفرع الثاني سنركز فيه على المآخذ والعيوب التي رافقت تلك الرؤية .

الفرع الأول

رؤية الموازنة العامة (الآفاق)

نعتقد أن واضع برنامج الموازنة العامة المحاسبي والمالي وكذلك المشرع، لم يكن موفقاً أو لم يكن لديه رؤية شفافة وذات بعد استراتيجي وايدلوجي واضح لبناء عملية التنمية الاقتصادية وكذلك الاجتماعية . نرى ان هناك هدراً للمال العام، فلم تستثمر المبالغ المخصصة للانفاق والكبيرة جداً (199) تريليون دينار للإنفاق الاستثماري المنتج الا بمبلغ ضئيل لا يتناسب مع حجم الإنفاق الإجمالي الكبير (49 تريليون دينار الانفاق الاستثماري المخطط له)¹. فلم يظهر تطور للقطاعات الانتاجية وخاصة الصناعة والزراعة كذلك مجالات البنى التحتية او جلب التقنية المعرفية (التكنولوجيا) أو تحسين الخدمات الضرورية من الصحة والتعليم والكهرباء وغيرها من الخدمات التي تشبع الحاجات العامة للأفراد، او معالجة البطالة المتفشية². والسبب باعتقادنا انه تم تبديد غالبية هذه المبالغ في مشاريع وسياسات لا علاقة لها بتحقيق التنمية الاقتصادية، كما جرى نهب عشرات المليارات منها من قبل الجماعات الفاسدة وتهريب العملة للخارج وخاصة من خلال منصة بيع العملة (الدولار) في البنك المركزي العراقي³.

ووفقاً لما تم التخطيط له في الموازنة العامة الاتحادية للسنوات (2025-24-23) فأن الإيرادات المتوقعة الحصول عليها هو (135) تريليون دينار موزعة على إيرادات نفطية بحدود 117 تريليون دينار وهي تمثل 87% من حجم الإيراد الكلي وتم حساب ذلك على سعر برميل النفط ب 70 دولار⁴.

أما الإيرادات غير النفطية فقد قدرت بحوالي (17) تريليون دينار وهي تمثل ما نسبته (13%) من حجم الإيراد الكلي . اما النفقات المخطط لها صرفها فقد بلغت بحدود (199) تريليون دينار موزعة بين النفقات التشغيلية وقدرها (133) تريليون دينار، واما النفقات الرأسمالية فقد بلغت بحدود (49) تريليون دينار⁵ نستنتج مما تقدم أن هناك عجزاً مخططاً له بلغ (64) تريليون دينار وهذا ما يشكل اكثر من (12%) من الناتج المحلي الإجمالي⁶.

¹ ينظر حجم الانفاق الاستثماري في قانون الموازنة العامة، المادة الأولى / أولاً / 2 .

² حسب اخر احصائية صادرة من وزارة التخطيط، فان حجم البطالة في العراق يناهز ما نسبته 16.6% . ينظر في ذلك الموقع الالكتروني الآتي: <https://shafaq.com/ar>

³ اصبحت منصة بيع العملة احدى أبواب الفساد في العراق حيث يتم تهريب العملة الصعبة (الدولار) من خلالها والتي يصل الى حوالي اربعين مليار دولار سنويا . ينظر في ذلك الموقع الالكتروني الآتي: <https://nabd.com/>

⁴ انظر المادة الاولى / اولا /، ب من قانون الموازنة العامة الاتحادية رقم (13) لسنة 2023 . وهنا نعتقد ان احدى عيوب الموازنة هنا وهو ملازم لكل الموازنات التي صدرت اعتبارا من سنة 2005 الا وهو ريعية اقتصاد الدولة العراقية اي الاعتماد على سلعة واحدة والحصول على ثمنها دون جهد يذكر وهي ثروة النفط التي حباها الله بها مع اننا نرى انها نقمة على الشعب العراقي وليس نعمة كما يرى اغلب الناس . ولذلك نجد ان واضعي او راسمي السياسة المالية بل حتى الاقتصادية لم يضعوا اي خطة او سياسة من شأنها التقليل من الاعتماد على واردات النفط .

⁵ تنظر المادة الثانية / اولا من قانون الموازنة العامة الاتحادية رقم 13 لسنة 2023

⁶ وجب الملاحظة هنا أن قانون الادارة المالية رقم (6) لسنة 2019 في المادة (6 / رابعاً)، لا يسمح بأن يزيد العجز في الموازنة التخطيطية على (3%) من الناتج المحلي الاجمالي



الفرع الثاني عيوب الرؤية

سبق وأن تناولنا في الفرع الأول من هذه الدراسة رؤية واضع الموازنة العامة لما سوف يحصل من نشاط مالي للدولة خلال سنوات قادمة (3 سنوات)

إذ يتبين لنا أن هناك عيوباً رافقت تلك الرؤية ولم يفلح واضعها وحتى المشرع لم يكن موفقاً كذلك، وهي كما يأتي :
حصل فهم خاطئ لقانون الادارة المالية رقم (6) لسنة 2019 حول وضع الموازنة لسنوات متتالية، لأن المقصود هو اعداد ثلاث موازنات منفصلة لكل سنة من هذه السنوات وتختلف كل موازنة عن الاخرى وليست موازنة واحدة لأن الأصل عمل وليس وصف . وتأيداً لهذه الرؤية سوف نجد أن هناك تعديلا سوف يجري للقانون في المرحلة القادمة¹.

أن العيوب التي رافقت الموازنة كثيرة منها شكلية، لا ينسجم لاغلب قواعد الموازنة، والاستمرار باعتماد موازنة البنود وتقويض الحد الأدنى للتخصيصات، وكثرة الاستثناءات على القوانين الدائمة، تكرار الكثير من النصوص الواردة في قوانين الموازنة السابقة لم تنفذ حتى الآن (على سبيل المثال الزام ديوان الرقابة المالية باجراء تسوية وتدقيق للمستحقات المالية بين الحكومة الاتحادية وحكومة اقليم كورستان من 2004 ولغاية 2022 فهذا النص متكرر في كل الموازنات السابقة وحتى ورد في موازنة للاعوام (2025-24-23). كذك وجود المخالفات الدستورية على سبيل المثال الغاء ضريبة المبيعات على كارت الموبايل والانترنت بقرار إداري، فهذا مخالفة للنص الدستوري الذي قضى بعدم فرض أو الغاء أية ضريبة إلا بنص القانون (المادة 28/ اولاً من الدستور)

وأما العيوب الموضوعية فهي كثيرة أيضاً، منها الاعتماد على تقدير ايراد النفط الخام على إيرادات النفط الإقليمي، حجم الانفاق العام الكبير جدا . فهذه الموازنة تعد أكبر موازنات الدولة العراقية منذ عام 2005 ونرى ان هذا قد يفتح باباً للفساد المالي والإداري ونحن نعاني منه ولم نعالجه . كذلك الارتفاع الكبير للعجز الذي يصل إلى (64) تريليون دينار، والإفراط في الاقتراض العام مما يشكل عبئاً كبيراً وزيادة للدين العام للدولة العراقية².

كما نوهنا سابقاً إلى ريعية الاقتصاد العراقي، فما زال العراق يعتمد على النفط في تمويل الموازنة العامة والتي يصل الى (87%)، بينما مصادر التمويل الاخرى غير النفطية فهي ضعيفة لا تتجاوز(13%) كالصناعة والزراعة وإيراد الضرائب واسباب ذلك عديدة منها التهرب الضريبي وضعف الإدارة الضريبية وضعف الجباية وانتشار الفساد الاداري والمالي .

إن نسبة رصيد الدين العام يشكل (35%) من الناتج المحلي الاجمالي وهذه النسبة لا تزال مرتفعة. والسؤال ماذا لو انخفض سعر النفط في السوق العالمية ودون سعر(70) دولار للبرميل الواحد؟

للإجابة نقول اننا سوف نكون أمام عجز هيكلي (حقيقي) ومعناه كبر الفجوة بين الفقات والإيرادات ويدخلنا هذا نفقاً مظلاماً لأنه معناه زيادة الاعباء المالية وزيادة حجم الدين العام³.

إن المبالغ المخصصة للتوظيف والتشغيل والرعاية الاجتماعية ضمن الموازنة العامة بلغت حوالي (90) تريليون دينار وهي تمثل ما نسبته (60%) من اجمالي الانفاق التشغيلي .

ونعتقد انها نسبة عالية والسبب أن أعداد موظفي الدولة وصلوا حجماً كبيراً جداً بحيث اصبحوا عالة على الدولة وكأننا نحن أمام بطالة مقنعة لانهم ادوات عاطلة عن النشاط الاقتصادي (غير منتجة). اما الانفاق الامني والسياسي فقد كان مهيم على جميع الانفاق العام في الموازنة والذي يشمل نفقات الدفاع والداخلية والامن الوطني والبرلمان ورئاسة الوزراء ورئاسة الجمهورية.

¹ ينظر في ذلك: عبيد محل فريح - اهم الملاحظات على مشروع قانون الموازنة لسنة 2023 - ورقة بحثية منشورة على

الموقع الالكتروني الآتي: <http://iraqieconomists.net/ar/>

² لمزيد من التفصيل: ينظر استاذنا الدكتور احمد الدخيل - قراءة قانونية في مشروع الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنوات 2025-24-23 - بحث منشور في مجلة الاستراتيجية والتنمية - المجلد 13 العدد 02 (جويليه).

³ د.صباح قدوري - على هامش الموازنة العامة لعام 2023 - ص2 - ينظر شبكة الاقتصاديين العراقيين على الموقع

الالكتروني الآتي: <http://iraqieconomists.net/ar/>



ويرى البعض¹ إن سياسة التمويل بالعجز لهذا النوع من الانفاق لا يؤدي لتراكم رأس المال الثابت كما هو الحال للانفاق الاستثماري فهي تشكل وسيلة لتراكم الثروات في أيدي القلة وبالتالي زيادة عجز الموازنة مما يشكل حالة مزمنة ويرافق ذلك التضخم والكساد والبطالة وارتفاع العبء الضريبي . هذه النتائج تنعكس على الحقوق الاقتصادية للطبقات الفقيرة بسبب سوء إعادة توزيع الدخل بين فئات المجتمع كافة².

نعتمد أن هناك خللاً كبيراً في بناء الموازنة بسبب التفاوت بين الإنفاق الجاري (التشغيلي) والذي يمثل (75%) بينما الانفاق الاستثماري يمثل (25%). وهذا سبب في خلق ديناميكية على مستوى النمو الاقتصادي والذي يشترط استثمارات كبيرة تحتاجها البلاد، كذلك تأهيل القطاع النفطي والنهوض بالقطاعات الانتاجية وبناء البنية التحتية وفي مقدمتها الصناعة والزراعة وتوزيع نفقات الموازنة بحيث تصبح نسبة الإنفاق الاستثماري بحدود(40%) من مجموع الإنفاق الكلي³.

المطلب الثاني

الموازنة العامة الاتحادية

الواقع / المشكلات

بدأ قانون الموازنة العامة الاتحادية رقم (13) لسنة 2023 بالفاذ واعتباراً من 2023/1/1⁴، وبالتالي اصدرت وزارة المالية التعليمات اللازمة لتنفيذ القانون⁵. وعلى هذا الأساس باشرت الوحدات الاقتصادية بالإنفاق المقرر لها وفق ذلك وحسب تخصيص الاعتماد المقرر وكذلك تحصيل الإيرادات المتوقع الحصول عليها⁶. وحسب بيانات وزارة المالية الاتحادية والمنشورة في موقعها الالكتروني⁷ في مسالة تحصل الإيرادات الفعلية والانفاق الفعلي يتبين لنا ما يأتي :

وفقاً لبيان شهر تشرين الثاني(11)، فإن حجم الانفاق الفعلي مقارنة بالمخطط له، فقد بلغ (109,701,145,159,224) دينار، مما يعني ان حجم الانفاق الفعلي مقارنة بالمخطط له وصل لحدود (58%). اي حجم الانفاق الشهري بلغ متوسطه عشرة تريليون دينار .

أما حجم الانفاق الاستثماري لتلك الفترة المشار إليها أعلاه فقد بلغ (12,330,039,242,779) دينار بينما حجم الانفاق المخطط له هو بحدود 48 تريليون دينار مما يعني انه يمثل ما نسبته حوالي(25%) من المخطط له . وهذا ما نراه خلافاً في إدارة قانون الموازنة . والسؤال هنا لماذا لم تصل الوحدات الادارية للانفاق المقرر؟.

الإيرادات الفعلية ومقارنتها بالمخطط لها، وكما حصل لنشاط الدولة من جانب النفقات حصل هنا فيما يخص الإيراد المخطط له مع الفعلي .

فقد كانت الإيرادات الفعلية تفوق الإيرادات المتوقعة والسبب هو أن سعر برميل النفط المقدر في الموازنة على اساس (70) دولاراً للبرميل الواحد ولكن يبعه كان يفوق(75) دولاراً وكان للعوامل الجيوسياسية دوراً كبيراً في مسالة سوق النفط

¹ تنظر المناقشات على مشروع الموازنة الثلاثية 2025-24-23 - اعداد مركز الفرات للتنمية والدراسات الاستراتيجية - منشور على الموقع الالكتروني الآتي: <http://iraqieconomists.net/ar/>

² د.صباح قدوري - على هامش تشريع الموازنة العامة للعراق لعام 2023 - ورقة بحثية منشورة على الموقع الالكتروني الآتي: <http://iraqieconomists.net/ar/>

³ د.بارق محمد شبر، المالية العامة بين سوء التخطيط ومعوقات التنفيذ، مصدر سابق، ص 5-7.

⁴ نُشر القانون بجريدة الوقائع العراقية بالعدد 4726 في 2023/6/26

⁵ نشرت التعليمات بجريدة الوقائع العراقية بالعدد 4731 في 2023/8/7

⁶ اننا نرى أن مسألة تحصيل الإيرادات لا تفررها الموازنة العامة وانما تقررها القوانين الخاصة بها، على سبيل المثال الضرائب فهي مقررة بموجب قانونين معينة ولا تتوقف على مسالة تشريع قانون الموازنة .

⁷ ينظر موقع وزارة المالية الإلكتروني: <https://mof.gov.iq/Pages/MainMof.aspx>



وارتفاع سعره في الأسواق العالمية ما انقذ الموازنة من عجز حقيقي فيما لو وجد انخفاض بسعر برميل النفط دون (70) دولار.

ولذلك وصلت الحصيلة الإيرادية الكلية لغاية شهر تشرين الثاني (121,214,907,087,408) ترليون دينار وحسب بيانات وزارة المالية الاتحادية لو تم اضافة إيرادات النفط شهر كانون الاول لسنة 2023 والتي وصلت الى (10810800) ترليون دينار فكون امام فائض مالي لا بأس به ويغطي العجز المتوقع .

اما الإيرادات غير النفطية لغاية تشرين الثاني لسنة 2023 فقد بلغت (8,549,504,931,408) ترليون دينار، وحسب بيانات وزارة المالية واما الإيرادات النفطية فقد كانت (112,665,402,156,000) ترليون دينار.

العجز (الفائض) الفعلي بالمقارنة مع العجز المخطط . يبدو أن واضعي السياسة المالية وقعوا في خطأ فادح وهو عدم ترحيل الفائض المالي الذي تحقق للسنة المالية 2022 في باب إيرادات السنة المالية الحالية بل تم خصمها من العجز المالي المخطط والذي سبق وأن نوهنا عنه والذي يقدر بحوالي (64) ترليون دينار وهذا يعني عدم فهم حجم العجز المالي المخطط له والذي اصبح بحدود (46,6) ترليون دينار¹.

سيناريو العجز (الفائض) . بعد انتهاء السنة المالية 2023، قامت وزارة المالية باصدار بيان بحجم الإيراد والانفاق الفعلي المتحقق، وكما نوهنا الى ذلك سابقاً، بوجود فصلة مالية حسنة يمكن من خلالها تجاوز العجز المخطط له . ويمكن توضيح ذلك بالاستناد على بيانات وزارة المالية الاتحادية وكما يأتي :

أ/ بلغ الإيراد الكلي (النفطي وغير النفطي) لغاية شهر تشرين الثاني بحوالي (121,214,907,087,408) ترليون دينار موزعة على ما يلي (112,665,402,156,000) ترليون دينار إيرادات نفطية وإيرادات غير نفطية وهي (8,549,504,931,408) ترليون دينار .

ب/ بلغ متوسط الإيراد الشهري الكلي لحدود (11) ترليون دينار

ج/ بلغ متوسط إيراد النفط الشهري لحدود عشرة ترليون دينار

د/ بلغ متوسط الإيراد الشهري للإيراد غيرالنفطي بحدود (777) مليار دينار

اما النفقات الفعلية لغاية شهر تشرين الثاني وحسب بيانات وزارة المالية فكانت على النحو الآتي:

أ/ بلغ حجم الانفاق الفعلي الكلي (109,701,145,159,224) ترليون دينار

ب/ بلغ حجم الانفاق الاستثماري الكلي (12,330,039,242,779) ترليون دينار

ج/ بلغ حجم الانفاق التشغيلي الكلي (97,371,105,916,445) ترليون دينار

نستنتج مما تقد ووفقاً لتلك البيانات ان هناك فصلة مالية بمعنى هناك فائض مالي وليس عجز حقيقي . وانا اوشك على اتمام هذا البحث اطلعت على بيانات نشرها احد المهتمين بالشان المالي² كشف فيها عن وجود عجز هيكلي (حقيقي) في الموازنة العامة الاتحادية . فقد اورد البيانات الكاملة بعد انتهاء السنة المالية 2023 وكما يلي :

حجم النفقات العامة الفعلية = 154 ترليون دينار

حجم النفقات العامة المخططة = 199 ترليون دينار

نسبة التنفيذ الفعلي للموازنة = 77%

النفقات التشغيلية الفعلية = 130 ترليون دينار

النفقات التشغيلية المخططة = 150 ترليون دينار

نسبة تنفيذ الموازنة التشغيلية = 87%

النفقات الاستثمارية الفعلية = 24 ترليون دينار

النفقات الاستثمارية المخططة = 49 ترليون دينار

¹ د.بارق محمد رضا شبر، المالية العامة بين سوء التخطيط ومعوقات التنفيذ / سيناريو موازنة 2023، دراسة منشورة على

الموقع الإلكتروني لشبكة الاقتصاديين العراقيين: <https://iraquieconomists.net/>

² ينظر د.نبيل المرسمي .- صفحته على السوشال ميديا وعلى الموقع الإلكتروني التالي: www.facebook.com



نسبة تنفيذ الموازنة الاستثمارية = 49%
اما حجم الإيرادات المخططة والفعلية فقد بلغ ما يلي :
الإيرادات العامة الفعلية = 132 ترليون دينار
الإيرادات العامة المخططة = 134 ترليون دينار
ووفقا لما تقدم نكون امام العجز التالي :
العجز الفعلي في موازنة 2023 = 22 ترليون دينار
العجز المخطط في الموازنة = 64 ترليون دينار

علما انه تم تغطية معظم العجز الفعلي في موازنة 2023 من الرصيد المدور في حساب وزارة المالية، اي من الفائض المتحقق من السنة المالية 2022¹، ومن ثمر فان العجز المتوقع في موازنة سنة 2024 سيجري تمويله من الاقتراض الداخلي والخارجي وحسب قانون الموازنة رقم (13) لسنة 2023 الذي سمح للحكومة من الاقتراض وذلك لسد العجز المخطط له².

المطلب الثالث

العلاقة المالية بين الحكومة الاتحادية وحكومة اقليم كردستان

ابتداءً وجب علينا ان نتفق ان الإطار القانوني الذي يحكم العلاقة بينهما، يتمثل في الدستور الاتحادي لسنة 2005، وقانون الادارة المالية رقم (6) لسنة 2019³ وكذلك قانون الموازنة العامة الاتحادية رقم 13 لسنة 2023. ولبيان العلاقة المالية، ومعرفة الحقوق والواجبات لكل طرف في هذه العلاقة التي يمكن الحكم عليها من الآن أنها متوترة وشائكة .

لا يخفى على الباحثين في الشأن المالي، أن العراق اصبح دولة اتحادية بموجب دستور عام 2005 وبالتالي تم الاعتراف بأن اقليم كردستان كيان دستوري⁴ مما ترتب عليه أن الاقليم يمارس سلطاته المقررة بموجب الدستور وهي السلطة التشريعية والتنفيذية والقضائية⁵.

بدأت العلاقة المالية بين المركز والاقليم بصدور أول قانون للموازنة العامة سنة 2005⁶ وحددت حصة الاقليم بنسبة (17%⁷) من مجموع الانفاق الكلي (التشغيلي والاستثماري).

استمر المشرع العراقي باصدار الموازنات منذ ذلك الوقت والى حين صدور قانون الموازنة الاخير رقم (13) لسنة 2023 والتي تنظم الشؤون المالية للدولة العراقية ومنها تنظيم العلاقة المالية بين الحكومة الاتحادية وحكومة اقليم كردستان.

¹ تجدر الاشارة هنا اني لم اقل موازنة سنة 2022 وانما قلت السنة المالية 2022 لانه في هذه السنة لم تكن هنا موازنة عامة للدولة العراقية وانما كانت تستند على موازنة سنة 2021 وقانون الادارة المالية رقم 6 لسنة 2019 ووفقا لنظام 12/1 للانفاق التشغيلي .

² انظر د. نبيل المرسومي - صفحتة على الفيس بوك باسم (نبيل المرسومي) وعلى الموقع الالكتروني التالي: www.facebook.com >> .. وكذلك من خلال الاتصال الهاتفي معه لغرض التاكيد من مصداقية البيانات المنشورة، فقد اكد لي انه استحصل عليها من مكتب رئيس الوزراء - دائرة المستشار الاقتصادي والمالي . ولذلك قمت بالاعتماد عليها كونها مصدر ثقة ومصداقية .

³ نشر بجريدة الوقائع العراقية بالعدد 4550 في 5 / 8 / 2019

⁴ تنظر المادة 117 / اولاً من الدستور العراقي لسنة 2005

⁵ تنظر المادة 121 / اولاً من الدستور العراقي لسنة 2005

⁶ نشر القانون بجريدة الوقائع العراقية بالعدد 3996 في 17 / 3 / 2005

⁷ تنظر المادة 12 من قانون الموازنة العامة الاتحادية رقم 23 لسنة 2005



ولابد الإشارة هنا أن سنة (2014) وسنة (2022) خلت من الموازنات العامة لاسباب سياسية وسوف لا ندخل في جدلية ذلك .

لذا سنركز في هذا المطلب على موقف القانون من العلاقة المعقدة بين المركز والاقليم وكيف نظمها وما هي حقوق وواجبات كل طرف على الآخر . وذلك وفقاً للأساس القانوني اي بالعودة للنصوص القانونية التي تحكم اطراف العلاقة وبالذات نصوص الدستور وكذلك قانون الادارة المالية وقانون الموازنة العامة. وللوصول للغاية البحثية من هذه الدراسة، سوف نقسم هذا المطلب الى الفروع الأربعة التالية، الاول سنركز فيه على بيان العلاقة من خلال إدارة النفط والغاز، وأما الفرع الثاني سنتناول ملف الإدارة المالية للمنافذ الحدودية (المطارات والمنافذ البرية)، وأما الفرع الثالث سيخصص لمسألة الإيرادات الاتحادية (الضرائب بانواعها وغيرها من الإيرادات)، وأما الفرع الرابع والأخير سوف نخصصه لبيان حصة الاقليم من الموازنة العامة الاتحادية .

الفرع الاول

إدارة النفط والغاز

تعد مسألة إدارة النفط والغاز من المسائل الشائكة والمعقدة في علاقة حكومة الإقليم بالحكومة الاتحادية، بحيث لم تستطع الدولة العراقية بكل مفاصلها ايجاد حل مقبول لطرفي العلاقة ويتوج بقانون اتحادي ينظم إدارة النفط والغاز¹. ونعتقد أن الدستور العراقي لسنة 2005 هو أحد أسباب وجود هذه المشكلة، وقد يسأل سائل لماذا يعد الدستور سبباً لهذه المشكلة المعقدة؟.

للإجابة نقول، أن الدستور وهو بصدد توزيع الصلاحيات بين الحكومة الاتحادية وحكومة الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة بأقليم، لم يكن موفقاً هنا، فلم نرى منه موقفاً واضحاً في توزيع الصلاحيات او السلطات الممنوحة لهذه الحكومات أعلاه . فمثلاً نجد ان نص المادة (111) من الدستور تنص على (النفط والغاز ملك كل الشعب العراقي في كل الاقاليم والمحافظات). السؤال هنا، ماذا يقصد المشرع الدستوري بهذا النص؟ هل يتناسب هذا النص مع الدستور؟ اعتقد ان ركافة النص وعدم مفهوميته جعل المشكلة باقية، ووضعنا أمام أكثر من علامة استفهام².

وقد ترتب على ذلك أن وضع قانون اتحادي لادارة النفط والغاز ويعالج المشكلة موضوع الدراسة صعب ولا يمكن أن يرى النور رغم أن مجلس الوزراء الاتحادي قد وافق على مشروع القانون وأرسل الى مجلس النواب لاقراءه منذ عام 2007. علماً ان مجلس الوزراء سحب المشروع هذا بغية وضع مشروع قانون آخر يحل محله ولكنه لحد الآن لم يرسل لمجلس النواب العراقي .

ومن جانبه قام الاقليم بأدارة ملف النفط والغاز الخاص بالاقليم واصدر القانون الخاص بذلك وأقره برلمان - كوردستان وصادق عليه رئيس اقليم كوردستان وصدر بالرقم (22) لسنة 2007³.

واستندت الحكومة في ادارة ملف (النفط والغاز) في الإقليم للمادة (112) من الدستور التي تنص على أنه (تقوم الحكومة الاتحادية بأدارة النفط والغاز المستخرج من الحقول الحالية مع حكومة الاقاليم والمحافظات المنتجة) على أساس أن الحقول المكتشفة فيه هي حقول ليست حالية وإنما مستقبلية . وقد استمر الإقليم بانتاج النفط والغاز على هذا الأساس وعلى هذه الأسانيد ووفقا لقانونه المشار إليه انفاً⁴.

¹ لمزيد من التفصيل راجع دراستنا المنشورة مؤلفنا (دراسات في القانون العام) - منشورات مكتبة القانون المقارن - بغداد - الطبعة الاولى - 2018- ص 143 / 166 .

² لمزيد من التفصيل راجع مقال للسيد زهير المالكي، مشار اليه في مؤلف الاستاذ فرست احمد عبد الله - سيرة ازمة النفط والغاز بين بغداد واربيل، خفائق موثقة للتاريخ - منشورات مركز البحوث القانونية - الطبعة الاولى - 2023 - ص 43/44.

³ نشر بجريدة وقائع كوردستان بالعدد (75) في 2007/11/15

⁴ لمزيد من التفصيل راجع: الاستاذ فرست احمد عبد الله - سيرة ازمة قانون النفط والغاز بين بغداد واربيل / خفائق موثقة موثقة للتاريخ - منشورات مركز البحوث القانونية / وزارة العدل - الطبعة الاولى - ص 65/41.



حاولت الحكومة الاتحادية والقوى السياسية التدخل بغية حلحلة المشكلة ووضع رؤية مشتركة لإدارة هذا الملف ولكن للأسف لم تفلح تلك المحاولات، ونعتقد أن الاقليم كان متمسكاً بوجهة نظره التي حاجج بها والتي أشرنا إليها اعلاه وبالتالي استمر بإدارة الملف لوحده ودون مشاركة للحكومة الاتحادية ودون المرور بشركة تسويق النفط العراقية (سومو). ثم حصلت انعطافة كبيرة في شأن ادارة هذا الملف عندما تم طرح الموضوع على القضاء بسبب شكوى الحكومة الاتحادية على حكومة الإقليم بشأن إدارة النفط والغاز. حسمت المحكمة الاتحادية العليا هذا النزاع في ملف النفط والغاز¹. نرى أن الحكم القضائي وضع معالجة قضائية للمشكلة أو النزاع بين الاقليم والمركز في مسألة ادارة النفط والغازعلى الرغم من غلبة الطابع السياسي فيه .

تعد قرارات المحكمة الاتحادية ملزمة وباتة لجميع السلطات واصبحت الحكومة الاتحادية ملزمة للأخذ بهذا التوجه. وقد جاء بعدة أحكام هنا وكان أهمها ان ادارة الإقليم للنفط والغاز وجميع عقود النفط المبرمة غير صحيحة، كذلك اعتبرت ان قانون النفط والغاز الكوردستاني غير صحيح ومخالف للدستور.

والسؤال هنا ونحن أمام هذا التوجه القضائي لادارة ملف النفط والغاز، ما الحل للمشكلة هنا، بمعنى آخر، كيف يمكن الخروج برؤية أو معالجة مقبولة وفق النص القضائي؟

للإجابة نقول أن مشروع القانون الاتحادي لدى مجلس الوزراء الاتحادي الآن ولكن لم يحصل اتفاق بين الاقليم والمركز حول المسائل الشائكة بين الطرفين ومع ذلك نعتقد ان الطرفين لا يمكن لهما الخروج من المبادئ التي وضعها الحكم القضائي والا بخلافه يمكن الطعن به من اي شخص امام المحكمة الاتحادية اذا خالف قانون النفط والغاز الاتحادي القرار القضائي موضوع الدراسة هنا. وتأكيدا لكلامنا هنا تدخل المشرع العراقي في قانون الموازنة رقم 13 لسنة 2023 وجاء نص المادة(14) منه هو تنفيذ القرار المحكمة الاتحادية بهذا الشأن، حيث الزم حكومة الاقليم بتسليم انتاجها النفطي والبالغ 400 الف برميل الى شركة تسويق النفط العراقية (سومو).

أخيرا في الايام القادمة ربما نرى أن القانون الاتحادي بشأن ملف ادارة النفط والغاز يرى النور وبكل الأحوال نحتاج الى ارادة سياسية قوية وتنازل الأطراف عن بعض الشروط المتمسكين بها، وعليه نجد تفاؤلاً في هذا الشأن .

الفرع الثاني

إلادارة المالية للمنافذ الحدودية

تعد مسألة إدارة المنافذ الحدودية (المطارات، والمنافذ البرية) هي الأخرى من المشاكل القائمة بين الحكومة الاتحادية وحكومة اقليم كوردستان².

ان سبب الخلاف يكمن ان الحكومة الاتحادية ترى أن ادارة المنافذ يدخل ضمن سلطاتها الحصرية التي نص عليها الدستور لسنة 2005³. وعلى هذا الاساس اصدرت وزارة المالية الاتحادية بيانا اوضحت فيه ان جميع منافذ الاقليم البرية والجوية لا تخضع لسلطتها واشرفها وازافت في هذا البيان انها لا تعلم بمدى وحجم الإيرادات المتحصلة منها منذ عام 2005 .

والسؤال هنا، كيف يمكن حل مشكلة مسألة ادارة المنافذ الحدودية بين الإقليم والمركز؟ نرى أن الادارة هنا حصرية للسلطة الاتحادية استنادا للدستور⁴، مع ملاحظة ان ادارة الكمارك التي تدخل ضمن هذه المنافذ هي ادارة مشتركة استنادا لاحكام المادة 114 / اول من الدستور العراقي.

¹ لمزيد من التفصيل ينظر نص حكم المحكمة الاتحادية العليا برقم(59) لسنة 2012 وموحدتها برقم(110 / اتحادية / 2019) والصادر في 2022/2/12

² نعتقد ان هناك جنبه مالية بشأن ادارة المنافذ وتحديد مسالة ادارة الجمارك وتحصيل الرسوم الجمركية، لذا اقتضى التنويه هنا .

³ ينظر المادة 110 / ثالثا من الدستور لسنة 2005

⁴ ينظر للفقرة (5) / من المادة 110 من دستور العراق لسنة 2005 والتي نصت على ان مسالة الإقامة هي صلاحية حصرية للحكومة الاتحادية لذا اقتضى التنويه .



الفرع الثالث

الإيرادات الاتحادية

ترى الحكومة الاتحادية إستناداً الى قانون الادارة المالية رقم (6) لسنة 2019¹، حيث جاء فيه أن الضرائب والرسوم المستحقة تقيد إيراداتاً للخزينة العامة للدولة . فهي تعتبرها إيرادات خالصة لها بموجب القانون وعلى جميع الوحدات الاقتصادية والادارية توريدها للخزينة العامة وسواء كانت تلك الوحدات، أقاليم أو محافظات غير منتظمة بأقليم . ووفقاً لهذا التوجه وجب على حكومة الاقليم توريد كل الإيراد الى وزارة المالية الاتحادية. وتأييدا لهذا نرى ان حكومة الاقليم تقدم للحكومة الاتحادية كشوفات وحسابات شهرية حول إيراداتها ومنها الرسوم والضرائب المتحصلة لديها لغرض خصم حصتها من الموازنة .

ونعتقد ان الاحتكام للقانون والشفافية والإدارة المالية الصحيحة كفيلة بحل هذه المشكلة بين المركز والإقليم بل نعتقد ان ذلك كفيل بحل كل المشاكل المالية العالقة بينهما .
خلاصة الكلام هنا، يبدو أن حكومة الإقليم قد اقتنعت بوجهة نظر الحكومة الاتحادية وأنها كانت محقة بطلبها بتوريد الإيرادات اليها ونحن نميل لهذا التوجه كون تلك الإيرادات هي اتحادية ومن حق الحكومة الاتحادية المطالبة من الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة بإقليم .
واتباعا لما تقدمه فأن بيانات وزارة المالية الاتحادية بخصوص تنفيذ الموازنة العامة الاتحادية، بدأت حكومة الإقليم تستجيب للحكومة الاتحادية وتقدم إحصائيات لحجم الإيرادات المتحصلة له ويتم المقاصة بينها وبين حصة الإقليم من الموازنة العامة والبالغة (12.67%).

الفرع الرابع

حصة اقليم كردستان من الموازنة العامة الاتحادية

يوجب علينا قبل الدخول في حيثيات موضوع حصة الأقليم من الموازنة العامة، أن نحدد وفق معادلة رياضية كيفية استخراج تلك الحصة .
إجمالي الموازنة العامة (النفقات العامة) - إجمالي النفقات السيادية - إجمالي النفقات الحالية - إجمالي تخصيصات تنمية الأقاليم - إجمالي تخصيصات المشاريع للمحافظات المنتجة للنفط والغاز = الباقي × 12.67% = حصة الاقليم من الإنفاق + حصة الإقليم عن تنمية الأقاليم = إجمالي ما يدفع لإقليم كردستان.
بدأت هذه المشكلة بالظهور بعدما قامت الحكومة الاتحادية بتقليل حصة اقليم كردستان من الموازنة العامة الاتحادية من (17%) الى (12.67%)، وكانت حجة أو سند الحكومة الاتحادية بذلك هو الرجوع الى نسبة سكان اقليم كردستان الى نسبة سكان العراق وهو المعيار الذي اعتمده الدستور لتوزيع التخصيصات المالية (توزيع الخدمات) إلى معيار آخر وهو نسبة المظلومية². ووفقاً لبيانات وزارة التخطيط الاتحادية حول نسبة السكان، وذلك حددت النسبة من الموازنة على هذا الاساس. قبلت حكومة الاقليم ذلك ولو على مضمض ورغم إنها اعتبرت ذلك اجحافاً بحقوق الإقليم المالية .
استمرت المشاكل المالية بين المركز والإقليم ولم تنتهي . ففي عام 2015 ظهرت مشكلة اخرى بينهما عندما قررت الحكومة الاتحادية قطع أو عدم إرسال حصة الإقليم من الموازنة وبررت قرارها بعدم التزام حكومة الإقليم بتنفيذ التزاماته الواردة في القانون وتحديدأ توريد او تسليم (250) الف برميل منتج من النفط الخام إلى الحكومة الاتحادية .
إن هذه الدراسة تتمحور حول العلاقة المالية بين المركز والاقليم وفق قانون الموازنة العامة الاتحادية للسنوات (23-24-2025) ولذلك سوف نترك الموازنات السابقة وما رافقتها من مشكلات مالية، علماً ان هذه المشكلة وهي حصة الإقليم من الموازنة باقية لحد الآن.

¹ تنظر المادة (27 / اولا) من قانون الادارة المالية الاتحادية رقم 6 لسنة 2019 المنشور بجريدة الوقائع العراقية بالعدد (4550) في 2019/8/5

² تنظر المادة (112 / أولا) من الدستور لسنة 2005



والسؤال هنا لماذا لحد الآن المشكلة باقية ولم تحل رغم ان القانون قد وضع حقوقاً وواجباً لكل طرف في علاقتهما في نصوص قانونية واضحة، فما السبب لاستمرار هذه المشكلة؟
للإجابة نقول صحيح أن القانون قد حدد واجبات وحقوق كل طرف قبل الطرف الاخر ولكن ظهرت أثناء تنفيذ قانون الموازنة المشاكل المالية مجدداً .

ففي فيما يخص اقليم كردستان، فالقانون الزم الإقليم بالالتزامات التالية :
تسليم 400 ألف برميل من النفط الخام المنتج الى الحكومة الاتحادية (شركة سومو)¹.
قيام وزارة المالية في الاقليم برسالة موازين المراجعة الشهرية الى وزارة المالية الاتحادية لغرض التدقيق والتأكد من التزام الإقليم ببند قانون الموازنة العامة².
تسوية ديون الحكومة التي بذمتها الى المصارف الحكومية والخاصة المقرضة لها³.
إعطاء المجال لديوان الرقابة المالية الاتحادي لإجراء التدقيقات المالية ومراقبة حسابات الحكومة (حكومة الإقليم)⁴.
ونعتقد هذه خطوة مهمة لاسباب الشفافية لأعمال الحكومة .
هذه حقوق والتزامات الاقليم تجاه الحكومة الاتحادية، ويقابلها حقوق مالية للاقليم وهي حصته من الانفاق العام المقرر ووفقا للقانون فقد بلغت (12.67 %).

إن الملفت للنظر أن المشرع هنا حدد الحصة على أساس الانفاق الفعلي وليس على أساس الانفاق المقرر (الكلي) وكما جاء في المادة(11 / اولا) من القانون .

ومن خلال تنفيذ الموازنة العامة، تبين أن هناك قصور بالانفاق الفعلي الى حجم الانفاق الكلي المقرر او المقدر او المخطط له . وبالتالي نجد ان الإقليم تضرر من هذا الإنفاق علما أن النص القانوني حدد الحصة على هذا الأساس ، مما اثر سلبا بتلك الحصة المقررة فاصبحت النسبة من حيث هذه الالية لا تتجاوز 8% من التخصيصات المالية او حجم الانفاق المقدر . هذا من جانب ومن جانب آخر، فقد تعذر على الإقليم تسليم كمية النفط المقررة بالموازنة وبالغلة (400) ألف برميل يوميا وحسب بيان حكومة الإقليم فان الحكومة الاتحادية امتنعت عن الاستلام، أما الحكومة الاتحادية فقد ردت على حكومة الإقليم بأنها هي التي تمتنع عن التسليم .

والسؤال هنا، ماذا ترتب على الاختلاف بين حكومة المركز وحكومة الاقليم؟ للإجابة نقول اننا عدنا الى المربع الاول وبقاء اصل المشكلة المالية دون حل رغم الحل القانوني الوارد في قانون الموازنة العامة. لان الحكومة الاتحادية تمسكت بحرفية النص بان حصة الاقليم على اساس الانفاق الفعلي وليس الكلي .

نعتقد أن المشكلة معقدة وهي متراكمة منذ عام 2015 ولحد الان الى درجة ان اي تسوية للحسابات المالية بين المركز والاقليم لم يتم حلها رغم ان كل الموازنات تنص على ان يتولى ديوان الرقابة المالية الاتحادي باجراء التسويات المالية بينهما وكان اخرها قانون الموازنة العامة رقم 13 لسنة 2023⁵.

هذه الاشكالية الكبيرة تركت اثاراً سلبية على اقتصاد الإقليم وتحديد التزاماته تجاه موظفيه (رواتب موظفي الاقليم) التي لم تسدد في الكثير من الحالات أو تتم تأخيرها .

حاول الإقليم وكذلك المركز ايجاد حلول وخاصة لمسألة رواتب موظفي الإقليم وضرورة إبعادها من كل المشاكل السياسية التي تعصف بالبلاد وكذلك إخراج هذا الموضوع (تعويضات الموظفين) من مسألة الإنفاق الفعلي ومساواة رواتب موظفي الإقليم بموظفي باقي العراق باعتبارها من الإنفاق الجاري (التشغيلي).

¹ نقصد بشركة سومو هنا شركة تسويق النفط العراقية والمكلفة ببيع النفط العراقي في الأسواق العالمية، كذلك المادة(12/ثانيا) من قانون الموازنة .

² تنظر المادة 12 / ثانيا من قانون الموازنة العامة الاتحادية

³ تنظر المادة(12 / أولا) من قانون الموازنة العامة الاتحادية

⁴ تنظر المادة(13 / ثانياً) من قانون الموازنة العامة الاتحادية

⁵ تنظر المادة(12 / أولا) من قانون الموازنة العامة الاتحادية



ولذلك يلوح بالأفق حلين (طريقتين) لمعالجة هذه المشكلة، اي رواتب الموظفين وهما :
الحل الاول : اعتبار رواتب موظفي الدولة العراقية بما فيهم موظفي الإقليم من النفقات الحاكمة
الحل الثاني : اعتبار رواتب موظفي الاقليم حالها حال رواتب موظفي الدولة تكون ممولة مركزياً .
عموماً واكتمالا لحل هذه المشكلة ترى الحكومة الاتحادية بان تناط اليها توزيع رواتب موظفي مباشرة من عندها عن طريق
توطين رواتبهم في المصارف الحكومية أسوة بالموظفين من باقي العراق الاتحادي . هذه الرؤية أو التوجه يصطدم
برفض الاقليم ويصر بأن هذا الموضوع (توزيع رواتب موظفيه) من شأنه وليس للحكومة الاتحادية التدخل بهذا الشأن¹ .
إن ما تقدم ذكره من مقترحات لحل مشكلة العلاقة المالية بين المركز والاقليم منوط بتعديل قانون الموازنة العامة
الاتحادية وهذا ما تفكر فيه الحكومة الاتحادية ولكن كل هذا هو مجرد امال، فليس هناك شئ على ارض الواقع ولم نجد
اي مشروع قانون للتعديل خرج من اروقة مجلس الوزراء الاتحادي مرسل الى مجلس النواب العراقي بغية تعديل قانون
الموازنة العامة .
فإذا ما حصل التعديل للقانون فأننا نعتقد أن الحل للمشكلة المالية فيما يخص حصة الإقليم من الموازنة سوف تجد لها
حلاً مقنعاً لكلا الطرفين، المركز والإقليم .
ونرى أن الايام القادمة سوف يشهد هذا الحل وفق قانون التعديل الأول لقانون الموازنة العامة الاتحادي.

الخاتمة

بعد الانتهاء من هذه الدراسة والتي تخص قراءة في قانون الموازنة العامة وبيان العلاقة المالية بين الحكومة
الاتحادية وحكومة اقليم كردستان . فقد وصلنا لمجموعة من الاستنتاجات والتوصيات بشأن ذلك وهي :

أولاً - الاستنتاجات :

- 1- إن الموازنة العامة الاتحادية للدولة العراقية شابتها الكثير من العيوب مما جعلها مرتبكة وغير واضحة بالرؤية
ومما يستوجب إجراء التعديل عليها .
- 2- وجدنا أن تنفيذ الموازنة رافقها الكثير من المشاكل المالية ومنها عدم وصول الوحدات الادارية لحجم الإنفاق
المقدر ومما أثر سلباً على حصة الإقليم منها.
- 3- وجدنا أن العلاقة المالية بين المركز والاقليم متوترة وخاصة بعد عام 2015 بسبب تخفيض حصة الإقليم
من(17%) إلى (12.67%) من النفقات العامة .
- 4- لا زالت المشاكل المالية باقية ومنتظر تدخل المشرع بتعديل قانون الموازنة ولعله يضع حلاً وتضع المشكلة
أوزارها وبدلاً من التوتر وعدم الثقة المالية نكون امام شفافية مالية وتقبل الآخر وفق رؤية مالية مشتركة
- 5- نعتقد أن توقف تصدير نפט كردستان الى الأسواق الخارجية اثر سلباً في تفاقم المشكلة المالية ونرى ان البدء
بالتصدير بشكل مفتاحاً لحل الإشكال الموجود .

ثانياً - التوصيات :

¹ تجدر الاشارة هنا واثناء انعقاد المؤتمر والقاء البحث، كان قد صدر قرارا من المحكمة الاتحادية العليا بالعدد 224
وموحدتها 269/اتحادية/2023 بالزام الحكومة الاتحادية وحكومة اقليم كردستان بتوطين رواتب موظفي الاقليم
بالمصارف الحكومية الاتحادية. ونعتقد ان المحكمة اخذت بالحل الثاني المقترح في هذه الدراسة ونراه حلاً مرضياً لشريحة
الموظفين والمتقاعدين . ونحن من جانبنا نرى هذا الحل هو ناجح لمشكلة طال امدها لاكثر من عشر سنوات .



- 1- نوصي المشرع بالإصلاحات المالية ومنها الحد من الإنفاق التشغيلي والتركيز على الإنفاق الاستثماري، لأنه تبين لنا من خلال هذه الموازنة أنه لم يتجاوز (25 %) من حجم الانفاق العام وهذا يشكل خلافاً كبيراً في هيكلية الموازنة .
- 2- نوصي المشرع بتعديل الموازنة فيما يخص حصة الإقليم من الانفاق العام بأن يكون على اساس الإنفاق المقدر (الكلي) وليس على اساس الإنفاق الفعلي .
- 3- نوصي المشرع بإيجاد حل لمشكلة رواتب موظفي الإقليم وان يكونوا مثل بقية موظفي الدولة العراقية وعلى أن تطرح لاحقاً من حصة الإقليم المقررة .
- 4- نوصي الحكومة الاتحادية وحكومة الإقليم بالتعاون بخصوص ادارة المنافذ الحدودية المالية وذلك بإيجاد حل وفقاً للدستور والقانون المنظم لإدارة هذه المنافذ .

قائمة المصادر

أولاً البحوث والمقالات

- 1- الاستاذ فرست احمد عبد الله - سيرة ازمة قانون النفط والغاز - منشورات مركز البحوث القانونية - وزارة العدل - اقليم كردستان - الطبعة الاولى - 2023 .
- 2- د.أ حمد الدخيل، قراءة قانونية في مشروع الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنوات 2025-24-23 - بحث منشور في مجلة الاستراتيجية والتنمية - المجلد 13 العدد 02 (جويليه) .
- 3- د.عزت قناوي - أساسيات المالية العامة - منشورات دار العلم للنشر والتوزيع بالفيوم - 2006 .
- 4- الاستاذ عبد اللطيف قطيش- الموازنة العامة للدولة (دراسة مقارنة) - منشورات الحلبي الحقوقية - بيروت - الطلعة الاولى - 2005 .
- 5- د.صباح قدوري - على هامش الموازنة العامة لعام 2023 - شبكة الاقتصاديين العراقيين على الموقع الالكتروني الاتي : <http://iraqieconomists.net>
- 6- المناقشات على مشروع الموازنة الثلاثية 2025-24-23 - إعداد مركز الفرات للتنمية والدراسات الاستراتيجية - منشور على الموقع الإلكتروني الآتي : <http://iraqieconomists.net>
- 7- د.صباح قدوري - على هامش تشريع الموازنة العامة للعراق لعام 2023 - ورقة بحثية منشورة على الموقع الالكتروني الاتي : <http://iraqieconomists.net/ar/>
- 8- د.بارق محمد رضا شبر، ورقة بحثية منشورة على الموقع الإلكتروني الآتي : <http://iraqieconomists.net/ar/>
- 9- عبيد محل فريح - اهم الملاحظات على مشروع قانون الموازنة لسنة 2023 - ورقة بحثية منشورة على الموقع الالكتروني التالي : <http://iraqieconomists.net/ar/>.

ثانياً - القوانين :

- 1- الدستور العراقي لسنة 2005
- 2- قانون الموازنة العامة الاتحادية رقم (13) لسنة 2023
- 3- قانون الإدارة المالية رقم (6) لسنة 2019



ثالثاً - التعليمات :

1- تعليمات تنفيذ الموازنة العامة الاتحادية رقم(1) لسنة 2023 والصادرة من وزارة المالية "تسهيل تنفيذ قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنوات المالية (2023-24-25) رقم 13 لسنة 2023"، نشرت بجريدة الوقائع العراقية بالعدد (4731) في 2023/8/7.

خاندنهكا ياساين بو دهقن بودجه گشتی يافدرالی بين سالين (2023-2024-2025) ئه وین گریډای ب
په یوهندیین دناف بهرا حکومتا فدرال و حکومتا هه ریمما کوردستان (خاندنهكا بهراوردگری)

پ. د. خیری ابراهیم مراد
بهشی یاسا، کۆلیژی یاسا، زانکۆی دهۆک، دهۆک، هه ریمی کوردستان - عێراق
ئیمهیل: Khairi.murad@uod.ac

پوخته

ئهم توێژینهوهیه باس له بودجهی گشتی فیدرالی دهولتی عێراق (چالاکى داراییهکەى) بۆ سالانی (2023-24-25) کرد، به گرنگیان به په یوهندی دارایی نیوان حکومتی فیدرالی و حکومتی هه ریمی کوردستان - عێراق. دواى ئه و گۆرانکارییه سیاسیهی له سالى 2003 روویدا، عێراق بوو به دهولته تیکى فیدرالی، که به پیتی دهستووری سالى 2005، له ئه نجامدا ناوچه کانی (هه ریمی کوردستان) دروستبوون، که تاکه هه ریمه که دهستوور وهک قهوارهیهکی دهستووری دانی پێدا ده نریت، واته بوونی دوو دهسه لات (لامه رکه زی سیاسى)، جگه له پارێزگاری نارێک. له هه ریمیکدا (دهسه لاتى تاکلاپه نه، دهسه لاتى ئیداری لامه رکه زی). ته رکیزی توێژینه وه که بریتی بوو له په یوهندییه داراییه کانی نیوان ناوه ند و هه ریم، ئه و کیشه داراییه ی که روویانداوه و زۆربه یان تا ئیستاش هه ن، ههروه ها شتوازه یاساییه کان بۆ چاره سه رکردنیان.

کلیله وشه کان: بودجهی گشتی فیدرالی، هه ریمی کوردستان/عێراق، حکومتی فیدرالی، حکومتی هه ریمی کوردستان

A Legal Study of the Federal General Budget Provisions (2023-2024-2025) Governing the Relationship Between the Federal Government and the Kurdistan Regional Government: A Comparative Study"

Prof. Dr. Khairy Ibrahim Murad
Department of Law, College of Law, University of Duhok, Duhok, Kurdistan Region – Iraq
Email: Khairi.murad@uod.ac



ABSTRACT

This study dealt with the federal general budget of the Iraqi state (its financial activity) for the years (23-24-2025), with a focus on the financial relationship between the federal government and the Kurdistan Regional Government - Iraq.

After the political change that took place in 2003, Iraq became a federal state, which, according to the Constitution of 2005, resulted in the creation of regions (the Kurdistan Region), which is the only one recognized by the Constitution as a constitutional entity, which means the existence of dual authority (political decentralization), in addition to irregular governorates. In a region (unilateral authority, decentralized administrative authority).

The focus of the study was the financial relationship between the center and the region, the financial problems that occurred and most of which still exist, and the legal methods for resolving them.

Keywords: Federal General Budget, Kurdistan Region/Iraq, Federal Government, Kurdistan Regional Government.