

مراجعة في قانون الأمن الغذائي العراقي-^(*)
 A review of the Emergency Support Law
 for Food Security in Iraq

أسيل فاضل اسماعيل

كلية الحقوق / جامعة الموصل

Aseel Fadel Ismail
 College of Law/ University of Mosul
 Correspondence:
 Aseel Fadel Ismail
 E-mail: aseel77fadel@uomosul.edu.iq

في ظل عدم اقرار الموازنة لعام ٢٠٢٢ ، مرر مجلس النواب العراقي قانون (الدعم الطارئ للأمن الغذائي والتنمية)، في خطوة تتيح للحكومة العراقية الانفاق على المشاريع المختلفة ذات الأولوية من أجل تحقيق الأمن الغذائي والاستقرار في البلاد^(١).
 وبالفعل تم نشر القانون المذكور في جريدة الوقائع العراقية بتاريخ ٢٠٢٢/٧/٤^(٢)،
 وعليه يعد قانون الدعم الطارئ للأمن الغذائي والتنمية رقم (٢) لسنة ٢٠٢٢ ، قد صدر بشكل رسمي وأصبح واقع حال مفروض على الشعب العراقي.
 وكان قد تم اقتراح هذا القانون من قبل مجلس النواب العراقي، ولكن كيف يمكن لمجلس النواب أن يقترح او يشرع قانون بشكل مؤقت ؟
 إذ أن القوانين كافة تمتاز بصفة الدوام والالتزام والقوة، بالتالي فإن إلغاء أي قانون لا يتم إلا بصدر قانون آخر يحل محله.
 وإن مجلس النواب العراقي لا يمكن له تشريع واقتراح قوانين فيها أعباء مالية إلا

(*) مقال مراجعة الموضوع.

Doi: 10.33899/arlj.2022.176181

© Authors, 2022, College of Law, University of Mosul This is an open access article under the CC BY 4.0 license
 (http://creativecommons.org/licenses/by/4.0).

(١) وكالة شفق نيوز، وكالة مختصة بنشر الأخبار العربية والكردية، لمزيد من المعلومات زيارة الموقع الإلكتروني: www.shafaq.com/ar

(٢) جريدة الوقائع العراقية، العدد ٤٦٨١ في ٢٠٢٢/٧/٤، السنة الثالثة الستون، ص ١-٥.

بعد مرور هذا القانون وعرضه على السلطة التنفيذية المسؤولة عن تخطيط وتنفيذ السياسة العامة للدولة، وذلك استناداً إلى قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم ٤٣/اتحادية/٢٠١٠^(١)، وإن كان لا بد لمجلس النواب العراقي أن يمارس صلاحيته في تشريع القوانين دون الرجوع إلى السلطة التنفيذية فعليه الالتزام بشروط عدة، وضعت بموجب قرار المحكمة الاتحادية المرقم ٢١/اتحادية/٢٠١٥ والتي من ضمنها: ((عدم لمساس بالالتزامات المالية للسلطة التنفيذية))، وهذا ما يخالف قانون الأمن الغذائي العراقي والذي هو عبارة عن التزامات مالية متعددة في قطاعات الدولة المختلفة. وحجة المجلس في هذا المجال ان فقرات القانون المذكور تمس الأمن الغذائي الخاصة بالمواطن العراقي وإنه عالج مواضيع مختلفة منها الكهرباء والتنمية الزراعية والرعاية الاجتماعية... وبدونها سوف تتعطل حياة المواطن العراقي.

لذلك فقد عد الخبير القانوني (عدنان الشريفي) أن قانون الأمن الغذائي مخالف من الأساس، إذ لا يمكن للبرلمان أن يشرع القوانين لنفسه ومن ثم يصوت عليها، بل كان الأولى تقديم القانون المقترح من قبل الحكومة إلى البرلمان العراقي للتصويت عليه^(٢). كما إن المحكمة الاتحادية العليا قد اكدت في ٢٠٢٢/٥/١٥ أن الحكومة الحالية هي حكومة تصريف أعمال ولا يحق لها إرسال مشروعات القوانين وعقد القروض والتعيين في المناصب العليا للدولة أو الاعفاء منها^(٣).

وهنا يتبادر إلى الذهن كيف كانت مجريات الحياة بشكل عام قبل اقتراح وتشريع هذا القانون؟ وكيف يشرع قانون كبديل عن موازنة الدولة لسنة كاملة؟ أليس من الاجدر ان يتم اكتمال تشكيل الحكومة بدلاً من حكومة تصريف الاعمال، ومن ثم إقرار الموازنة للدولة؟ إذ يعد اقتراح وتشريع هذا القانون اهدار في الوقت والجهد والمال. واذا عدنا إلى التسمية التي اطلقت على هذا القانون، فنجد انه تارة يسمى

(١) العربي، تقارير عربية، ٢٠٢٢/٦/٨ للمزيد من المعلومات زيارة الموقع الإلكتروني:

www.alaraby.co.uk

(٢) جريدة المدى، العدد ٥٢٣٩ في ٢٠٢٢/٨/١٠، لمزيد من المعلومات زيارة الموقع

الإلكتروني: .almada.paper.net

(٣) الحرة / خاص، واشنطن في ٢٠٢٢/٦/٩، لمزيد من المعلومات زيارة الموقع الإلكتروني:

www.alhura.com

بقانون الدعم الطارئ للأمن الغذائي والتنمية وتارة أخرى يسمى بقانون الامن الغذائي العراقي. مما يشير استغراب الجمهور ولاسيما ان كلمة قانون هي كلمة تدل على الردع والقوة والالتزام، فكان من الأفضل لإعطاء اللجنة المالية لمجلس النواب اختيار تسمية أخرى تسمية أخرى للقانون مثل: قانون العجز المالي، أو قانون الطوارئ العامة، أو قانون التمويل المالي، ولاسيما أن عبارة الأمن الغذائي لا تتعلق بأغلب المجالات والمواضيع التي عالجه القانون المذكور، كقطاع الكهرباء أو أجور المحاضرين أو الاجراء اليوميين أو الأجراء.

وبعد الاطلاع على القانون المقترح من قبل مجلس النواب العراقي استناداً إلى احكام البند اولاً من المادة (٦١) والبند (ثالثاً) من المادة (٧٣) من الدستور العراقي، وجدنا انه يتضمن (١٠) مواد قانونية مختلفة. لأسباب دعت إلى تشريعه ومنها تحقيق الامن الغذائي وتخفيف حد الفقر وتحقيق الاستقرار المالي في ظل التطورات العالمية الطارئة والاستمرار بتقديم الخدمات للمواطنين والارتقاء بالمستوى المعيشي لهم.

ونجد ان المادة (١) من القانون تنص على: ((تتولى وزارة المالية انشاء حساب يسمى (دعم الامن الغذائي والتنمية والتحوط المالي وتخفيف الفقر)...)).

يتضح من النص اعلاه انه يجب على وزارة المالية ان تقوم بإنشاء حساب خاص يتم من خلاله تمويل الامن الغذائي والتنمية والتحوط المالي وتخفيف من حدة الفقر. ونجد ان المشرع العراقي قد استخدم كلمة (تحوط) هي كلمة خاصة بالمخاطر المالية المحيطة بالتجار والاسواق المالية.

هي كلمة تعني الحذر والاحتياط من المخاطر المالية التي تحيط بالتجار والاسواق المالية ، عليه كان من الافضل ان يستخدم عبارة تمويل مالي بدلاً من التحوط المالي.

اما المادة (٢) والتي تنص على: ((يمول الحساب وبما لا يزيد على (٢٥.٠٠٠.٠٠٠.٠٠٠.٠٠٠) دينار (خمسة وعشرين ترليون دينار) من المصادر الآتية:

اولاً: الاموال الموجودة في حسابات وزارة المالية الفائضة من اجمالي النفقات المنصوص عليها...

ثانياً: المنح والاعانات والمساعدات والهبات المالية والعينية المقدمة من الدول والمنظمات المحلية والدولية.

ثالثاً: اية مصادر اخرى)).

من خلال النص اعلاه نجد انه اذا كان لدى وزارة المالية فائض من الاموال فمن الاجدر ان تأخذ منها الاموال المستحقة للخدمات المنصوص عليها في القانون المذكور، اما بالنسبة للمنح والاعانات والمساعدات والهبات المالية او العينية فبالكاد نسمع عنها دون ان نراها تصرف على شرائح معينة او خدمات عامة، وخاصة وان هذه المساعدات تقدم من بعض الدول وبعض المنظمات سواء كانت محلية او دولية فعلى سبيل المثال فان محافظة نينوى التي عانت الكثير من الويلات والمآسي، فهي الاجدر بهذه الاعانات المالية من أجل اعمارها ، وهي بحاجة الى قطاع صحي يليق بها اذا ما علمنا انه لا توجد مستشفى فيها تستطيع ان تقدم كافة الخدمات الصحية للمرضى، فاذا احتاج الطبيب الى محرار يتم شرائه من ماله الخاص.

وإذا ما نظرنا الى المادة (١٠) والتي تنص على "تلتزم وزارة التخطيط عدم تجاوز كلف جميع المشاريع التي سيتم ادراجها عن سقف التخصيصات المالية لكل وحدة إنفاق وحسب ما مقرر لها في هذا القانون"^(١)، بالتالي يفترض ان تكون وزارة التخطيط ملتزمة دائماً بتحديد المشاريع التي يحتاجها البلد ضمن ما هو مقرر من تخصيصات مالية لكل سنة فلا تضطر الحكومة الى اصدار مثل هكذا قانون فلو كانت ملتزمة بعدم تجاوز التخصيصات المالية المقررة للخدمات والمشاريع لسنة ٢٠٢١ لما احتاجت الى صدور هذا القانون لعدم اقرار موازنة ٢٠٢٢.

وما اثار انتباهنا هي المادة (١١) من القانون المذكور والتي تنص على "تخصص نسبة (٥٠٪) خمسين من المائة من ايرادات المنافذ الحدودية إلى المحافظات بما فيها محافظات إقليم كردستان...."^(٢) لتقديم الخدمات للمحافظة وانجاز المشاريع الاستثمارية او المشاريع التشغيلية او المشاريع المستمرة في المحافظة وكذلك اعمار المنافذ الحدودية نفسها. اين هي هذه الايرادات وكم تبلغ سنوياً ؟ وهل نحن بحاجة لقانون يبين لنا اين تصرف هذه الايرادات؟

اما المادة (١٣) منه والتي نصت على: يؤجل لمدة سنتين استيفاء الديون الحكومية المترتبة بذمة الفلاحين والمزارعين الراغبين بتأجيل تسديد القروض...)).
الا تعتبر القروض المالية الموجودة بذمة الفلاحين والمزارعين والمستحقة للدولة

(١) المادة (١٠) من قانون الدعم الطارئ للأمن الغذائي والتنمية (٢) لسنة ٢٠٢٢ .

(٢) المادة (١١) من القانون نفسه.

من ضمن الإيرادات المالية المهمة للدولة وبالتالي فإن كلمة الراغبين الواردة في النص تحمل الفلاحين على عدم سداد الديون في حين أنها تعد من الموارد الضرورية لميزانية الدولة، ولاسيما ان الكثير من الدول العربية تعتمد في إيراداتها وبصورة اساسية على الزراعة ومنها دولة مصر العربية التي نشهد بالتطور والاعمار يوم تلوى يوم.

اما بالنسبة للمادة (١٥) والتي نصت على "التعاقد مع حملة الشهادات (البكالوريوس والدبلوم) وكافة الاختصاصات للعمل في دوائر المحافظة وإداراتها المحلية...." ^(١)، فالعراق يخرج سنوياً المئات بل الالاف من حملة الشهادات المختلفة وفي الاختصاصات كافة، فهل يجب على البرلمان اصدار قانون لتعيينهم سنوياً، وان مجرد تعيينهم يحتاج الى موازنة كاملة وهذا إن دل على شيء فإنه يدل على سوء التخطيط وتخطب وزارة التخطيط في اعمالها، وإذا ما استمر الحال فيما هو عليه سوف يؤدي الى عجز الميزانية عن دفع رواتب الموظفين، لذا ندعو الحكومة الى التشجيع على المشاريع الاستثمارية المختلفة وتأسيس الشركات بأنواعها المختلفة لما فيه من تحسين الوضع الاقتصادي والمعاشي وتشغيل للأيدي العاملة والقضاء على البطالة المنتشرة في البلاد.

وما تجدر الإشارة إليه أن هناك جدولين (أ ، ب) مرفقين بالقانون المذكور، اذ يتضمن الجدول (أ) التزامات مختلفة منها، على وزارة التجارة تحسين وشراء مفردات البطاقة التموينية وشراء محصول الحنطة المحلية أولاً ثم المستوردة والشلب والخزين الاستراتيجي ودفع استحقاقات الفلاحين للسنوات السابقة وخصص لذلك مبلغ وقدره ٥.٠٠٠.٠٠٠.٠٠٠.٠٠٠ خمسة ترليون دينار.

وعلى وزارة الكهرباء تسديد الديوان الخارجية وديون استيراد وشراء الغاز والطاقة وخصص لذلك مبلغ ٤.٠٠٠.٠٠٠.٠٠٠.٠٠٠ اربعة ترليون دينار. رغم أن العراق بلد غني بالنفط لكنه يعاني أزمة في الطاقة والكهرباء، ويعتمد على إيران لتأمين ثلث احتياجاته من الغاز، فلو كان العراق بلداً منتجاً للكهرباء والغاز والطاقة لكان مبلغ أربعة ترليون دينار خزانة الدولة وحلت به مشاكل كثيرة .

كذلك على مجلس الوزراء اتخاذ الاجراءات اللازمة لغرض تحويل المحاضرين والاداريين والعقود والاجراء الى موظفين دائمين وتعيين الاوائل وحملة الشهادات العليا من الخريجين وخصص لذلك مبلغ ١.٠٠٠.٠٠٠.٠٠٠.٠٠٠ ترليون دينار وهذا عبء آخر على ميزانية

(١) المادة (١٥) من القانون نفسه.

الدولة يثقلها وسوف يجعلها عاجزة عن فع رواتب الموظفين في المستقبل.
كذلك تضمن الجدول اعادة المفسوخة عودهم من الاجهزة الامنية والعسكرية
وخصص لهم مبلغ ٣.٠٠٠.٠٠٠.٠٠٠ ثلاثمائة مليار دينار.
أما الجدول (ب) فقد تضمن أيضا تخصيصات مالية لشؤون القطاعات المختلفة
منها ما هو خاص بتنمية الأقاليم للمحافظات والحماية الاجتماعية وذوي الاحتياجات
الخاصة والتعاقد مع حملة الشهادات (البكالوريوس والدبلوم) للعمل في دوائر الدولة وإداراتها
المحلية وغيرها من الأمور الأخرى.
وفي رأينا فان هذا القانون هو عبارة عن إهدار لأموال العراق ولكن بصورة رسمية،
وإن الدولة بحاجة إلى اصدار الكثير من القوانين المهمة والتي تلعب دوراً حيوياً في القطاعات
كافة فعلى سبيل المثال نحن بحاجة الى تفعيل قانون التوقيع الإلكتروني والذي ينظم
المعاملات الالكترونية التي اصبحت الحاجة اليها ملحة وضرورة حتمية.
ومن هنا نجدد دعوتنا للحكومة العراقية متمثلة بمجلس الوزراء ومجلس النواب
عل ضرورة تشكيل الحكومة الجديدة وإقرار موازنة الدولة لتصريف الأعمال كافة وإلا
سوف تواجه البلد ظروف مالية ومعيشية صعبة جدا منها عدم قدرة الحكومة على الانفاق
على مؤسسات الدولة ودفع رواتب الموظفين وغيرها من المشاكل الأخرى.

The Author declare That there is no conflict of interest

المصادر

١. جريدة المدى، العدد ٥٢٣٩ في ١٠/٨/٢٠٢٢، لمزيد من المعلومات زيارة الموقع الإلكتروني: almada.paper.net.
٢. الحرة / خاص، واشنطن في ٩/٦/٢٠٢٢، لمزيد من المعلومات زيارة الموقع الإلكتروني: www.alhura.com
٣. العربي، تقارير عربية، ٨/٦/٢٠٢٢ للمزيد من المعلومات زيارة الموقع الإلكتروني: www.alaraby.co.uk
٤. ريدة الوقائع العراقية، العدد ٤٦٨١ في ٤/٧/٢٠٢٢، السنة الثالثة الستون، ص١-٥.
٥. وكالة شفق نيوز، وكالة مختصة بنشر الأخبار العربية والكردية، لمزيد من المعلومات زيارة الموقع الإلكتروني: www.shafaq.com/ar.
٦. المادة (١٠) من قانون الدعم الطارئ للأمن الغذائي والتنمية (٢) لسنة ٢٠٢٢.