جمهورية العراق
وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
معهد العلمين للدراسات العليا
قسم القانون

# سلطة الإدارة في مواجهة أثر الأزمة المالية على مشاريع الموازنة الاستثمارية في العراق

رسالة تقدّم بها الطالب

صفـاء نعمـة حــواري المفرجي

إلى مجلس معهد العلمين للدراسات العليا

وهي جزء من متطلبات نيل درجة الماجستير في القانون العام

بأشراف

الأستاذ المساعد الدكتورة
سناء محمد سدخان

١٤٤٢ هـ ٢٠٢٠م

بسم الله الرحمن الرحيم

﴿ وَقِفُوهُمْ إِنَّهُم مَّسْئُولُونَ ﴿٢٤﴾ ﴾

صدق الله العظيم

سورة الصافات : الآية ٢٤

# الإهداء

إلى من خلقة الله ثم مدحه:(و إنك لعلى خلق عظيم ) إلى منة الله على خلقه
إلى رسو ل ِ الله وآل بيته الأطهار صلوات الله عليهم

إلى من قال فيهم سيد ألخلق:(..... وهم في رباط إلى يوم الدين)
إلى المرابطين في ساحات الجهاد (الحشد الشعبي )وفي كل مكان من بقاع الأمة
إلى كل من ساهم في تضميد جراح الوطن (الجيش العراقي) وعمل على إنقاذه من نار الفتن
إلى من علماني عدم الاستسلام للفشل، إلى ينبوعي الرحمة والرأفة والعطاء
من ضحيا بالغالي والنفيس من أجل الوصول بي إلى هذا المستوى العلمي
و كرسا حياتهما من أجل سعادتي ورسما بأناملهما الذهبية سيمفونية أفراح قلبي
إلى أمي و أبي ألكريمين
إليهما أهدي حصاد السنين و الأيام من الجد والعمل جزاء بما قدما لي من حب وحنان ورعاية طوال وجودي عبر هذه المحطات من الزمن
إلى إخوتي و أخواتي وزوجتي و أطفالي جميعا وخاصة في لحظات العسر
إلى جميع أساتذة وطلبة معهد العلمين للدراسات العليا وإلى كل مهتم بالبحث العلمي في زمن لا وجود فيه لمن لا يتفنن في استثمار عقله
إلى كل من يؤرقه حال ا لأمة

**إليهم جميعا أهدي ثمرة جهدي المتواضع**

**الباحث**

# شكر وعرفان

الحمد لله الذي ذكره شرف للذاكرين ،وشكره فوز للشاكرين وحمده عز للحامدين وطاعته نجاة للمطيعين ،وأتم الصلاة وأفضل التسليم على محمد وال بيته الطيبين الطاهرين .
وانأ افرغ من كتابة الأسطر الأخيرة من كتابة هذه الرسالة ،لا يسعني إلا أن أتقدم بشكري إلى من يجب أن يشكر أولا ، ربي الذي أنعم علي ووفقني في الوصول إلى ما أنا فيه ألان ،رب السماوات والأرض العزيز الجبار ،شكر عبد ذليل متواضع لجلال الله العظيم رغبة في زيادة التوفيق وهو الذي لا يخلف الميعاد إذ قال في محكم كتابه " لَئِن شَكَرْتُمْ لَأَزِيدَنَّكُمْ ۖ "سورة البقرة :الآية ٧
ويطيب لي في مقام الشكر أن أسجل بامتنان شكري وتقديري إلى أستاذتي المشرفة الأستاذ المساعد الدكتورة (**سناء محمد سدخان** ) لما بذلت من جهد متواصل وعناية دائمة وتشجيع منذ إن تفضلت بقبول الإشراف على رسالتي حتى انتهائي من كتابة آخر كلمة من كلماتها ،فقد كان لملاحظاتها وأرائها ومقترحاتها الأثر الكبير في توجيه هذه الرسالة وإخراجها بصورتها الراهنة ،والشكر موصول لأساتذتي في معهد العلمين للدراسات العليا عمادة وتدريسيين صانعي الأجيال وبناة المجتمع من أساتذتنا الذين لم يتوانوا في تقديم العلم لطلبتهم الذين كان لهم الفضل الأكبر من بعد الله في تقويم مسيرتي العلمية ،وأستاذي الدكتور (**صعب ناجي عبود** )الذي منحني من وقته وعلمه وجهده الشيء الكثير، والدكتورة( **زينب كريم سوادي الداوودي** )،بما قدمته لي من نصح ومعلومات ،فاسأل الله أن يمن عليهم بدوام الصحة والعافية.

وإنّ واجب الشكر والعرفان يوجبان عليَ التقدم بأسمى آيات الشكر والتقدير والعرفان والامتنان للأستاذ (**د. صلاح نوري خلف** ) رئيس ديوان الرقابة المالية الاتحادي، على منحي فرصة التقديم والقبول في الدراسات العليا فله كل الشكر والتقدير.

ولعل من دواعي الواجب أن أتقدم بكلمة شكر وتقدير إلى العاملين في مكتبة معهد العلمين للدراسات العليا لما قدموه من مساعدة في الحصول على المصادر التي استعنت بها في أعداد هذه الرسالة ،وكذلك العاملين في مكتبة وزارة التخطيط و مكتبة وزارة المالية ، كما أتقدم بالشكر إلى العاملين في مكتبة كليات القانون في كل من جامعة بغداد والجامعة المستنصرية وجامعة بابل وجامعة كربلاء ومكتبة كلية الإدارة والاقتصاد في جامعة القادسية ،كما نشكر العاملين في المكتبة الحيدرية التابعة للروضة العلوية المقدسة والعاملين في مكتبة ديوان الرقابة المالية ،وكذلك إلى العاملين في مكتبة المعهد القضائي ،كما وأتقدم بالشكر إلى مدير عام وموظفي الدائرة القانونية ودائرة العقود الحكومية في وزارة التخطيط للتعاون الكبير من قبلهم في الأجوبة على استفساراتي وتزويدي بالقرارات والوثائق غير المنشورة التي استندت عليها كمصادر لهذا البحث ، كما أتقدم بالشكر إلى قسم العقود الحكومية في محافظة القادسية لإبداء المساعدة ،ولا يفوتني أن أتقدم بالشكر الجزيل إلى السيد رئيس محكمة استئناف القادسية الاتحادية وإلى قاضي محكمة البداءة المختصة بنظر دعاوي عقود المقاولات الدكتور( **صالح علوان ناصر** ) لما أبدوه من مساعدة

الباحث

# المستخلص

أن الدولة هي من أسمى الوحدات وأرقاها ،وأعلاها مقاما وشأنا، فهي لا تقتصر على فريق من السكان دون فريق، وأمرها غير منحصر في منطقة معينة من البلاد دون غيرها بل هي شاملة للناس كافة، تعنى بخير الشعب بتمامه والأمة بأسرها ،وتضم الأراضي المخصصة لها برمتها ،حريصة على سلامتها ،حافظة لمستقبلها ومصيرها ،ساعية لرفع شانها بين الدول الأخرى ،وأداء رسالة مقدسة للمدنية و للعالم ،ولهذا فان على الدولة دورا عظيما واجب عليها القيام به ،وواجبات مهمة أنيط بها إيفاؤها تجاه وطنها وشعبها ،فان هي قصرت في النهوض بما القي عليها من أعباء جسام أو تهاونت بها اضطربت كينونتها واختلت أنظمتها وبان ضعفها وعجزها ،وأصبح مصيرها مهددا وعرضة للخطر والزوال .

ومن هذا المنطلق فأن للإدارة دورها حيوي وجوهري متمثل بتقديم الخدمات العامة، وهو جوهر العقد الاجتماعي بين الدولة ومواطنيها وروح العدالة الاجتماعية، ويعد حجر الأساس في ضمان حياة حرة كريمة، وهذا الالتزام نشأ باعتبار مسؤولية الدولة عن الخدمات، فهي ليس موقوتة بزمن محدد أو خدمة معينة بل هي عملية دائمة ومستمرة، واستمراريتها من خلال مشاريعها التي تعد البوابة الرئيسة التي تنطلق منها لتقديم الخدمة برسمها الأهداف وتخصيص الموارد لتحقيقها، وتمثل سياستها مجمل الأطر الفكرية والعلمية التي توضح توجهاتها وأهدافها وتحدد برامجها، لإشباع حاجات مجتمعية أوحلاً لمشكلاته العامة مع تحديد أسبقياتها ، وتخصيص الموارد والإمكانات الواجبة التنفيذ، وتحتل السياسة التنموية مكانة مهمة بين مجموع السياسات التي تضعها الإدارة ؛إذ من خلالها تستطيع أن تحقق الأهداف التي تسعى لها في جميع الجوانب الاقتصادية والاجتماعية، ويتم ذلك من خلال الموازنة التي تعكس الصورة التي تحتلها الدولة في سلم التطور بين سائر الدول .

وإن المشاريع التنموية التي تسعى الإدارة إلى تنفيذها تدرج على خطة الموازنة الاستثمارية وتمول من الموازنة العامة للدولة والتي تعتمد وبشكل كبير على الإيرادات المتحققة من ريع النفط ،وغالباً ما تتأثر بتقلبات أسعار أسواق النفط العالمية ما ينعكس سلباً على تلك المشاريع ،فقد تسبب هذا الاعتماد الكبير على إيرادات النفط بتوقف المشاريع التنموية المدرجة على خطة الموازنة الاستثمارية؛ بسبب انهيار أسعاره مسببا أزمة مالية خانقة ،فضلاً عن جائحة كورونا التي زادت من حدة الأزمة وتسببت بتحويل المبالغ المرصدة لتمويل المشاريع إلى مواجهة هذا الوباء واقتصار الموازنة على التشغيلية دون الاستثمارية .

وإنّ المعالجات التي اتخذتها الإدارة لمواجهة أثر الأزمة المالية كانت آنية وقتية لا ترقى لمواجهة الأزمة المالية ، ودون أن تكون هناك معالجات جذرية ودائمة لإنهاء الأزمة بسبب ضعف التخطيط الاستراتيجي وعدم اعتماد سياسة التنويع في الموارد لتمويل الميزانية، وأن القرارات التي تتخذها الإدارة في مواجهة الأزمة ينبغي أن تخضع للرقابة عليها من أجل تحقيق مبدأ المشروعية.

| الموضوع | الصفحة |
|---|---|
| الآية القرآنية | أ |
| الإهـــــداء | ب |
| شكر وتقدير | ج |
| المحتويـات | د – ر |
| المقدمـــــة | ١ – ٣ |
| **الفصل الأول : التنظيم القانوني لمشاريع الموازنة الاستثمارية واثر الأزمة المالية فيها** | ٤ – ٧٦ |
| المبحث الأول: التعريف بالأزمة المالية والموازنة الاستثمارية | ٥ – ٤٥ |
| المطلب الأول : مفهوم الأزمة المالية | ٥- ٢٥ |
| الفرع الأول : معنى الأزمة المالية وخصائصها وأنواعـــــها | ٦ – ١٣ |
| الفرع الثاني : أسباب الأزمة المالية | ١٤ – ٢٥ |
| المطلب الثاني : التعريف بالموازنة الاستثماريـــــة | ٢٥ – ٤٥ |
| الفرع الأول : مفهوم الموازنة الاستثمارية وأهدافها | ٢٦ – ٣٠ |
| الفرع الثاني : الأساس القانوني للموازنة الاستثمارية ومراحل أعدادها | ٣٠ – ٤٥ |
| المبحث الثاني : أثار الأزمة المالية في الموازنة العامة للدولة والمشاريع الاستثمارية | ٤٦ – ٧٦ |
| المطلب الأول : تأثير الأزمة المالية في الموازنة العامة للدولة | ٤٦ – ٥٨ |
| الفرع الأول : أثر الأزمة الماليـة فـي الموازنـة التشغيليـــة | ٤٧- ٥٤ |
| الفرع الثاني : اثر الأزمة الماليـة فـي الموازنة الاستثماريـــة | ٥٥ – ٥٨ |
| المطلب الثاني : تأثير الأزمة المالية في مشاريع الخطة الاستثمارية | ٥٩- ٧٦ |
| الفرع الأول : اثر الأزمة في المشـاريع غيـر المنفـذة | ٥٩ – ٦٨ |
| الفرع الثاني : أثر الأزمة المالية في المشاريع قيد التنفيذ | ٦٨– ٧٦ |

| | |
|---|---|
| **الفصل الثاني: وسائل الإدارة في مواجهة اثر الأزمة المالية على المشاريع الاستثمارية والرقابة عليها** | ٧٧- ١٦٤ |
| المبحث الأول : معالجات اثر الأزمة المالية على مشاريع الموازنة الاستثمارية | ٧٨ _ ١٢٤ |
| المطلب الأول : المعالجات الخاصة بالأزمة الماليـــة | ٧٨ _ ١٠٠ |
| الفرع الأول : الوسائل القانونية لمواجهة الأزمة المالية | ٧٩ _ ٨٥ |
| الفرع الثاني : أساليـــب تنفيذ مشاريع الموازنـة الاستثمارية المتوقفـــة | ٨٥ _ ١٠٠ |
| المطلب الثاني : المعالجات العامة لمواجهة اثر للازمة المالية في المشاريع المتوقفة | ١٠١ _ ١٢٤ |
| الفرع الأول : تعظيم الإيرادات للثروات الطبيعية غير النفطية | ١٠١ _ ١٠٧ |
| الفرع الثاني : تعظيم الإيرادات للثروات غير الطبيعيـــة | ١٠٨ _ ١٢٤ |
| المبحث الثاني : الرقابة على قرارات الإدارة في مواجهة اثر الأزمة المالية | ١٢٥ _ ١٦٤ |
| المطلب الأول : الرقابة غير القضائية على قرارات مواجهة الأزمة الماليـة | ١٢٥ _ ١٤٩ |
| الفرع الأول :الرقابة الإدارية على تنفيذ قرارات الأزمة المالية | ١٢٦ _ ١٣٨ |
| الفرع الثاني : الرقابة السياسية على تنفيذ قرارات الأزمة المالية | ١٣٩ _ ١٤٦ |
| الفرع الثالث : رقابة الهيئات المستقلة على تنفيذ قرارات الأزمة المالية | ١٤٧_ ١٤٩ |
| المطلب الثاني : الرقابة القضائية على قرارات الإدارة في مواجهـة أثار الأزمة الماليـة | ١٥٠ _ ١٦٤ |
| الفرع الأول : رقابة القضاء الإداري على قرارات الإدارة لمواجهة أثار الأزمة المالية | ١٥١ _ ١٥٦ |
| الفرع الثاني : رقابة القضاء العادي على قرارات الإدارة مواجهـة أثار الأزمة الماليـة | ١٥٧ _ ١٦٤ |
| الخاتمة | ١٦٥ _ ١٧٠ |
| المصادر | ١٧١ _ ١٩٣ |
| Abstract | |