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

دور المصارف الحكومية في تمويل المشاريع لتحقيق التنمية الاقتصادية في العراق (دراسة مقارنة)

رسالة تقدمت بها الطالبة

نسرين فؤاد شاكر

الى مجلس معهد العلمين للدراسات العليا وهي جزء من متطلبات نيل شهادة الماجستير في القانون العام

باشراف

الأستاذ الدكتورة

سناء محمد سدخان

كلية الحقوق/جامعة النهرين

٢٠٢٥م ١٤٤٧ه

﴿ لِّكُلِّ نَبَإٍ مُّسْتَقَرٌّ وَسَوْفَ تَعْلَمُونَ ﴾

صدق الله العظيم

سورة الأنعام / الآية ﴿ ٦٧ ﴾

الإهداء

إلى من أضاء الكون بنوره

(الحكيم العليم)

إلى صاحب الفردوس الأعلى وسراج الأمة المنير

(محمد صل الله عليه وسلم)

إلى من علموني وشجعوني

(أساتذتي)

إلى القلب الذي غمرني حباً وحناناً الغائب الحاضر

(والدي رحمه الله)

إلى من سهر الليالي ونسي الغوالي . . . وظل سندي وحمل همي غير مبالي

(زوجي الغالي)

إلى ينبوع الحب والأمل . . . وعبير أأنفاسي

(أمي الغالية)

إلى وردة المحبة وينابيع الوفاء . . . أولادي

(زهراء وزينب ومهدي)

الشكر والعرفان

الحمد والشكر لله رب العالمين, والصلاة وأتم التسليم على خير خلق الله أجمعين, سيدنا محمد الصادق الأمين وآله الطيبين الطاهرين.

بعد الرحلة الطويلة من المعاناة والصبر, أنجز هذا الجهد العلمي, الذي ما كان ليتم لولا التوكل على الله سبحانه وتعالى ولا يسعني إلا شكره على ما أنعم عليَّ من الفضل والتوفيق.

ولا يسعني إلا أن أخص بالشكر الأستاذة المشرفة الدكتورة(سناء محمد سدخان) على هذه الرسالة, وذلك لجهودها الكبيرة التي بذلت وتوجيهاتها القيمة، فضلاً عمّا قدمته لي من الوقت, إذ لم تبخل عليَّ بأي معلومة ولملاحظاتها القيمة التي رافقت هذه الرسالة حتى إخراجها بهذه الصورة.

ونجزل الثناء لمؤسسة بحر العلوم والى أمينها العام الدكتور (**السيد محمد بحر العلوم**) والى عميد معهد العلمين للدراسات العليا (الأستاذ **الدكتور زيد عدنان العكيلي**) وأتوجه بالشكر والامتنان الى (**الأستاذ الدكتور صعب ناجي عبود**) رئيس قسم القانون العام لجهوده المبذولة في صياغة عنوان بحثنا وتوجيه النصح والإرشاد طيلة مدة السنة التحضيرية فضلاً عن البحثية، وأتقدم بأسمى آيات الشكر والعرفان لأساتذتنا في مرحلة الدراسة التحضيرية للماجستير كل من **(الأستاذ المساعد الدكتور علي عادل اسماعيل)** و **(الأستاذ الدكتور خالد خضير دحام)** و **(الأستاذ الدكتور حيدر كاظم عبد علي)** و **(الأستاذ المساعد الدكتورة نجلاء مهدي محسن)** و **(الأستاذ الدكتور محمد عبد الرحيم حاتم)** لما بذلوه من جهد في السنة التحضيرية فلولاهم ما وصلت إلى ما وصلنا اليه اليوم.

و أتوجه بشكري وتقديري إلى كل العاملين في مصرف الرافدين لما قدموه لي من يد العون والتسهيلات وما أحتاج إليه من إكمال مسيرتي البحثية

وجزى الله الجميع خير الجزاء والله ولي التوفيق

الباحثة

المستخلص

تعد المصارف الحكومية هي الأهم في مجال تمويل المشروعات ؛ وذلك لقدرتها على تحقيق الاستقرار المالي – لارتباطها بالدولة –الذي يعد الأساس في التنمية الاقتصادية عبر تمويل القطاعات الحيويةة , فضلاً عن امتثالها لخطط حكومية و تنفيذ السياسات الحكومية (الاقتصادية والنقدية) عن طريق تقديم التسهيلات بشروط ميسرة للقطاعات المستهدفة في المنفعة العامة.

فضلاً عن مراعاة الجوانب القانونية التي تعد الاساس في معرفة الحقوق والواجبات لأطراف التمويل (المصارف الحكومية والعملاء)، عبر البحث عن وظائف وإجراءات المصارف الحكومية وأثرها في العمل على القضاء على البطالة عبر توفير فرص عمل والعمل على زيادة الصادرات ، فضلاً عن الاهتمام بالعلاقة الرابطة التي تربط العميل بالمصرف وايجاد الضمانات القضائية وغير القضائية اللازمة من أجل حماية حقوق الطرفين

ولابد من البحث عن القيود والمحددات التي تعرقل المصارف الحكومية في تمويل المشروعات وأهمها المحدد الأكبر المتمثل بمسألة السياسة الائتمانية الصارمة التي سارت عليها المصارف العراقية لاسيما بعد عام ٢٠٠٣ التي تمثلت بارتفاع معدل الفائدة، ممّا قاد إلى الانخفاض في حجم التمويل المخصص والممنوح للمشروعات الصغيرة، زيادة على ذلك فأن ضعف فرصة حصول المشروعات الصغيرة على التمويل سببه الشروط والضمانات والكفالات الواسعة للموظفين التي تطلبها المؤسسات المعنية بالتمويل، فضلاً عن عجز الدولة في دعم وتشجيع حقيقي لمنتجات المشروعات الصغيرة عن طريق التعاقد معها، إذ تفضل أكثر المؤسسات الحكومية المنتجات الأجنبية المستوردة، فضلاً عن ضعف دور الضرائب والرسوم من أجل توفير الحماية لهذه المنتجات، زيادة على ذلك وعلى الرغم من تعدد مصادر تمويل المشروعات الصغيرة إلا أن القروض المصرفية تعد أهم مصادرها .

جدول المحتويات

الموضوع	رقم الصفحة
المقدمة	١- ٥
الفصل الأول: إطارالمفاهيمي لدور المصارف الحكومية في تمويل المشاريع	٦-٧١
المبحث الأول: التعريف بالتمويل المصرفي الحكوميللمشاريع	٧-٣٧
المطلب الأول: مفهوم المصارف الحكومية	٧-٢٥
الفرع الاول: مدلول المصارف الحكومية	٨-١٦
الفرع الثاني : ذاتية المصارف الحكومية	١٧-٢٥
المطلب الثاني: مفهوم التمويل المصرفي الحكومي للمشاريع	٢٥-٣٧
الفرع الأول: مفهوم التمويل المصارف الحكوميةللمشاريع وخصائصه	٢٦-٣١
الفرع الثاني: الاساس القانوني للتمويل المصرفي الحكومي	٣١-٣٧
المبحث الثاني: أنواع وإجراءات التمويل المصرفي الحكومي للمشاريع	٣٨-٧١
المطلب الأول: أنواع تمويل المصارف الحكومية	٣٩-٦٣
الفرع الأول: أنواع المصارف الحكومية الممولة للمشاريع	٣٩-٥٥
الفرع الثاني: أنواع التمويل المصرفي الحكومي للمشاريع ومدته	٥٥-٦٣
المطلب الثاني: إجراءات التمويل المصرفي الحكومي للمشاريع	٦٣-٧١
الفرع الأول: الإجراءات القانونية خاصة باطراف للتمويل المصرفي الحكومي للمشاريع	٦٤-٦٧
الفرع الثاني: الإجراءات التنظيمية للتمويل المصرفي الحكومي للمشاريع	٦٧-٧١

الموضوع	رقم الصفحة
الفصل الثاني: الأحكام القانونية للمصارف الحكومية في تمويل المشاريع لتحقيق التنمية	٧٢-١٣٣
المبحث الاول:آثار وضمانات التمويل المالي للمشاريع	٧٣-١٠٣
المطلب الأول: آثار التمويل المصرفي الحكومي للمشاريع	٧٣-٩٠
الفرع الاول:اثار تنموية المباشرة لتمويل المصارف الحكومية للمشاريع	٧٥-٨٤
الفرع الثاني:آثار تنموية غير المباشرة لتمويل المصارف الحكومية للمشاريع	٨٥-٩٠
المطلب الثاني:ضمانات استيفاء مبلغ التمويل المصرفي الحكومي للمشاريع	٩١-١٠٣
الفرع الاول:الضمانات الموضوعية لأستيفاء مبالغ التمويل المصرفي الحكومي للمشاريع	٩١-٩٨
الفرع الثاني:الضمانات الإجرائية لاستيفاء مبالغ التمويل المصرفي الحكومي للمشاريع	٩٨-١٠٣
المبحث الثاني : الرقابة على تمويل المصارف الحكومية للمشاريع	١٠٤-١٣٣
المطلب الأول: الرقابة غير القضائية على تمويل المصارف الحكومية للمشاريع	١٠٥-١٢١
الفرع الاول: الرقابة الداخلية للمصرف الحكومي الممول للمشاريع	١٠٥-١١٣
الفرع الثاني: رقابة البنك المركزي العراقي على التمويل المصرفي الحكومي للمشاريع	١١٣-١٢١
المطلب الثاني:الرقابة القضائية على تمويل المصارف للمشاريع	١٢١-١٣٣
الفرع الاول: رقابة محكمة الخدمات المالية على تمويل المصارف الحكومية للمشاريع	١٢٢-١٢٦

الموضوع	رقم الصفحة
الفرع الثاني :رقابة القضاء العادي والإداري على تمويل المصارف الحكومية	١٢٧-١٣٣
الخاتمة	١٣٤-١٣٨
قائمة المصادر	١٣٩-١٥٥
ملخص الرسالة باللغة الإنكليزية	A

المقدمة

تتطلب دراسة (دور المصارف الحكومية في تمويل المشاريع لتحقيق التنمية (دراسة مقارنة)بيان موضوع الدراسة واهميتها واهدافها ونطاقها والمنهجية المعتمدة ، فضلاً عن هيكلية الدراسة، وعليه سوف نقوم بتقسيم هذه المقدمة على مجموعة محاور وعلى النحو الآتي:

أولاً: موضوع الدراسة:

لقد ساهمت المصارف الحكومية بشكل فعال في تطور الاقتصاد الوطني، عن طريق ما تقدمه من تمويل مالي لما تحتاجه المشاريع من السيولة اللازمة للاستثمار، إذ إنّ للقطاع المصرفي الحكومي أثراً مهماً في تمويل الاقتصاد عبر تُنظّم الاتفاقية القانونية للعلاقة –القانونية– بين المقترض والبنك ، فالبنك يقوم بدور وسيط بين المقترضين والمودعين.

يعد التمويل المصرفي الحكومي من أهم أوجه استثمار الموارد المالية للمصارف ،فهو يمثل الجانب الأكبر من الأصول ، وبالنظر للأهمية البالغة التي يحتلها التمويل المصرفي الحكومي على مستوى نشاطات الأفراد والمؤسسات ، فقد أصبح من الضروري أن يولي اصحاب الشأن والمعنيون في المصارف عناية خاصة بالتمويل عن طريق وضع سياسة ملاءمة تضمن سلامة هذا النشاط ، وهذه السياسة يجب أن تبني توظيف جزء كبير من الودائع والمدخرات على شكل تسهيلات ائتمانية وقروض تستفيد منهاقطاعات الاقتصاد القومي كافة ، لتمويل عملياتها المتعددة من جانب ، فضلاً عن قيام المصارف الحكومية بوضع استراتيجية لمتابعة المشاريع من أجل التنمية بموجب تمويل المشاريع الاستثمارية إذ يجب أن يحدد المصرف الأهداف التنموية للمقترض، ومراحل التقويم المختلفة للمشاريع .

لذا فالائتمان المصرفي يعد من الموضوعات البالغة الأهمية في الحياة الاقتصادية العامة، ومن أهم الأعمال التي تقوم بها المصارف ، فإنّ له أثراً مهماً في عملية تمويل المشاريع التجارية من جهة، وتلبية حاجات الأفراد من جهة أخرى عبر السيولة والتسهيلات المصرفية المختلفة التي يحتاجها الاقتصاد العراقي.

إلا أنّ الائتمان المصرفي قد يمر بمخاطر على الرغم من أنّ العميل قد يكون ملتزماً مالياً تجاه المصرف وفقاً لبنود عقد الائتمان، لكنَّ هناك ثمّة أسباباً مختلفة قد تستجد أثناء ممارسة نشاط العميل تقود إلى الاضطراب المالي، وقد يزداد الأمر تعقيداً مع اختلال المركز المالي للعميل، وما يستتبع ذلك من ضعف قدرته

المالية على الوفاء بحقوق المصرف في الموعد المتفق عليه مما يشكل خرقاً لعقد الائتمان ومدعاة لقيام المسؤولية العقدية.

وعلى الرغم من ذلك أكد المشرع العراقي على مجموعة من الإجراءات القانونية التي يتبعها المصرف الحكومي بحق العميل المتعثر واستيفاء حقوقه بموجب عقد الائتمان، وعادةً ما تلجأ المصارف إلى وسائل مختلفة بعيداً عن وسائل التنفيذ الاجباري؛ بسبب ما يرافقها من إجراءات طويلة ومعقدة نسبياً، لذا فالمصارف الحكومية تبحث عن وسائل وضمانات تهدف عن طريقها استيفاء حقوقها بشكل كامل مع الحفاظ في الوقت ذاته على استمرار المشروع التجاري.

ثانياً: أهمية الدراسة

تظهر اهمية هذه الدرسة من كونها تناقش موضوعاً حيوياً تعتمد عليه الدولة إلى حد بعيد من الناحية الاقتصادية، فضلاً عن مراعاة الجوانب القانونية التي تعد الاساس في معرفة الحقوق والالتزامات لأطراف التمويل (المصارف الحكومية والعملاء)، عبر البحث عن وظائف وإجراءات المصارف الحكومية وأثرها في تقديم القروض التي قد تكون ميسرة لتحقيق أهداف التنمية الاقتصادية والاجتماعية ، والاهتمام بالعلاقة الرابطة التي تربط العميل بالمصرف وايجاد الضمانات القضائية وغير القضائية اللازمة من أجل حماية الطرفين .

ثالثاً: اهداف الدراسة

١. تقديم فكرة عن المصارف الحكومية وأنواعها وخصائصها.
٢. تقديم فكرة عن التمويل المصرفي الحكومي ومدته.
٣. التعرف على ضمانات استيفاء مبلغ قروض المصارف الحكومية.
٤. معرفة آثار هذه القروض في تحقيق التنمية.
٥. معرفة دور الرقابة وتحقيق أهداف تمويل المصارف الحكومية للمشاريع

رابعاً: اشكالية الدراسة

تنطلق الاشكالية من سؤال جوهري يتمثل بـ((ماهو **دور المصارف الحكومية في تمويل المشاريع لتحقيق التنمية**)) ليتفرع من هذا التساؤل مجموعة أسئلة فرعية تتمثل بـ

١. ماهو التمويل المصرفي الحكومي للمشاريع؟

٢. ما هو أنواع التمويل المصرفي الحكومي وإجراءاته؟
٣. وما هي آثار وضمانات التمويل المصرفي الحكومي للمشاريع؟
٤. ماهي الرقابة على التمويل المصرفي الحكومي للمشاريع؟

خامساً: فرضية الدراسة

إنّ تحسين عمل المصارف الحكومية في تمويل المشاريع يكون عبر الالتزام بالقوانين والتعليمات التي وضعها المشرع العراقي من أجل تحسين الاستثمار في العراق سعياً لتحقيق تنمية متكاملة عبر وخلق قيمة مضافة للناتج المحلي ، وتوفير فرص عمل للعاطلين واعتماد آليات جديدة تسهل من عملية الحصول على التمويل.

سادساً: نطاق الدراسة

يتحدد نطاق الدراسة الموسومة ب((**دور المصارف الحكومية في تمويل المشاريع لتحقيق التنمية (دراسة مقارنة)**) من خلال

١- النطاق الزماني بيان دور المصارف الحكومية في تمويل في عملية تمويل المشاريع التنموية بعد عام ٢٠٠٣
٢- النطاق المكاني تقتصر الدراسة على المصارف الحكومية المتمثلة بالمصارف التجارية والمصارف المتخصصة والمصارف الاسلامية الحكومية، فضلاً عن البنك المركزي العراقي
٣- النطاق المادي والموضوعي : دور تلك المصارف في عملية التمويل عبر قانوني البنك المركزي رقم ٥٦ لسنة ٢٠٠٤ وقانون المصارف رقم ٩٤ لسنة ٢٠٠٤ ، وقانون مصرف النهرين الإسلامي رقم ٩٥ لسنة ٢٠١٢ومع التطرق إلى القوانين والتشريعات الحديثة التي تواكب عمل تلك المصارف.

سابعاً: الدراسات السابقة

بعد البحث والتقصي المستمر في الجامعات العراقية والكليات التابعة لها التي اختصت بعلم القانون ،والرجوع إلىالدراسات التي تطرقت إلىموضوعالدراسةالتمس الباحث فيها إشارات غير مباشرة في موضوع ((دور المصارف الحكومية في تمويل المشاريع لتحقيق التنمية –دراسة مقارنة)) مما ساهم في تكوين الرؤية لأرضية

بحثهاذ لا توجد دراسة معمقة حول هذا الموضوع، كما أنّ محدوديتها حالت دون مطابقتها لواقع تمويل المصارف الحكومية العراقية وهي كالاَتي:

١- رسالة ماجستير : للباحث حمزة عبدالزهرة حمزة عباس، دور الائتمان المصرفي في مكونات الطلب الكلي –العراق حالة دراسية ،كلية الادارة والاقتصاد، جامعة كربلاء، ٢٠٢٤.

لقد تناولت هذه الرسالة موضوع الائتمان بنوعيه الحكومي والخاص ، وركزت بشكل خاص على المصارف الخاصة العراقية التي تمتلك فائض سيولة لم تتأثر في عجز الموازنة، على خلاف دراستنا التي أكدت على التمويل المصرفي الحكومي وأثره على عملية التنمية في العراق

٢- رسالة ماجستير : للباحث محمد علي غالب , التنظيم القانوني لتمويل المشروعات الصغرى والصغيرة والمتوسطة دراسة مقارنة , جامعة فلاديفيا , ٢٠٢٣.

لقد ركزت الدراسة على الاطار القانوني المنظم لتمويل المشروعات الصغرى والصغيرة والمتوسطة ، بينما ركزت دراستنا على القوانين التي تنظم عمل المصارف الحكومية في تمويل المشاريع كقانون البنك المركزي رقم (٥٦) لسنة ٢٠٠٤ وقانون المصارف رقم ٩٤ لسنة ٢٠٠٤ ، فضلاً عن قانون المصارف الاسلامية (مصرف النهرين) رقم ٩٥ لسنة ٢٠١٢.

٣- محمد سلمان شكير , رقابة البنك المركزي على المصارف (دراسةمقارنة) , رسالة ماجستير , جامعة بابل كليةالقانون , ٢٠١٦.

بينت الاهمية الكبيرة والمركز القانوني للبنك المركزي في النظام المصرفي عبر رقابته على النظام المصرفي في العراق ووجود ضمانات قانونية تقود إلى الثقة في التعامل المصرفي ، في حين جاءت دراستنا لتبين الرقابة القضائية وغير القضائية على التمويل المصرفي الحكومي .

ثامناً: منهج الدراسة

اعتمد الباحث في موضوع الدراسة على المنهجين الوصفي والتحليلي من أجل تلبية متطلبات البحث عن طريق نقد وتحليل ومناقشة النصوص القانونية المتعلقة بالمصارف الحكومية الممولة للمشاريع ، اذ نتطرق إلى التشريع العراقي المنظم لعمل هذه المصارف المتمثل في قانون البنك المركزي رقم ٥٦ لسنة ٢٠٠٤ وقانون المصارف رقم ٩٤ لسنة ٢٠٠٤ ، واتبعنا المنهج المقارن من خلال مقارنة التشريع العراقي بالتشريع المصري

الخاص بالمصارف الحكومية الممولة للمشاريع، فضلاً عن الانظمة والتعليمات المعمول بها والهدف من ذلك هوللوقوف على جدوى هذه القوانين وما يشوبها من أوجه القصور في التشريع العراقي والمقارن وبعض التشريعات والأنظمة التي تحتاجها هذه الدراسة.

تاسعاً: هيكلة الدراسة

من أجل التحقق من فرضية الدراسة ، فضلاً عن الإجابة عن الإشكاليات التي طرحت في موضوع البحث لذا سنقسم الدراسة على فصلين تسبقهما مقدمة ، نؤسس في الفصل الاول **الاطار المفاهيمي لدور المصارف الحكومية في تمويل المشاريع**، وقسم هذا الفصل على مبحثين سنتطرق في المبحث الاول: **إلى التعريف بالتمويل المصرفي الحكومي للمشاريع، اما المبحث الثاني فقد جاء بعنوان: أنواع وإجراءات التمويل المصرفي الحكومي للمشاريع.**

أما الفصل الثاني فسنبحث فيه الأحكام القانونية لتمويل المصارف الحكومية للمشاريع لتحقيق التنمية, وتم تقسيم الفصل على مبحثين جاء في المبحث الأول اثار وضمانات التمويل المصرفي الحكومي للمشاريع ، وتناسقاً مع الموضوع سيكون المبحث الثاني بعنوان :الرقابة على تمويل المصارف الحكومية للمشاريع .

وأخيراً خلصت الدراسة بجزئها الأخير إلى جملة من الاستنتاجات والمقترحات عبر خاتمتها.

وختاماً نسأل الله التوفيق , وأن نكون وفقنا في الاحاطة بجوانب هذا الموضوع الحيوي والمهم , فإن كان كذلك فبنعمة من الله , وإن لم يكن فحسبنا أن ذلك كان مقصدنا وهدف جهودنا ...والله ولي التوفيق

الباحثة