الرقم الدولي: ISSN2075-7220

الرقم الدولي الالكتروني: ISSN2313-0377

مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية

مجلة علمية فصلية محكمة تصدر عن

كلية القانون بجامعة بابل

بعض البحوث التي وردت ضمن هذا العدد:

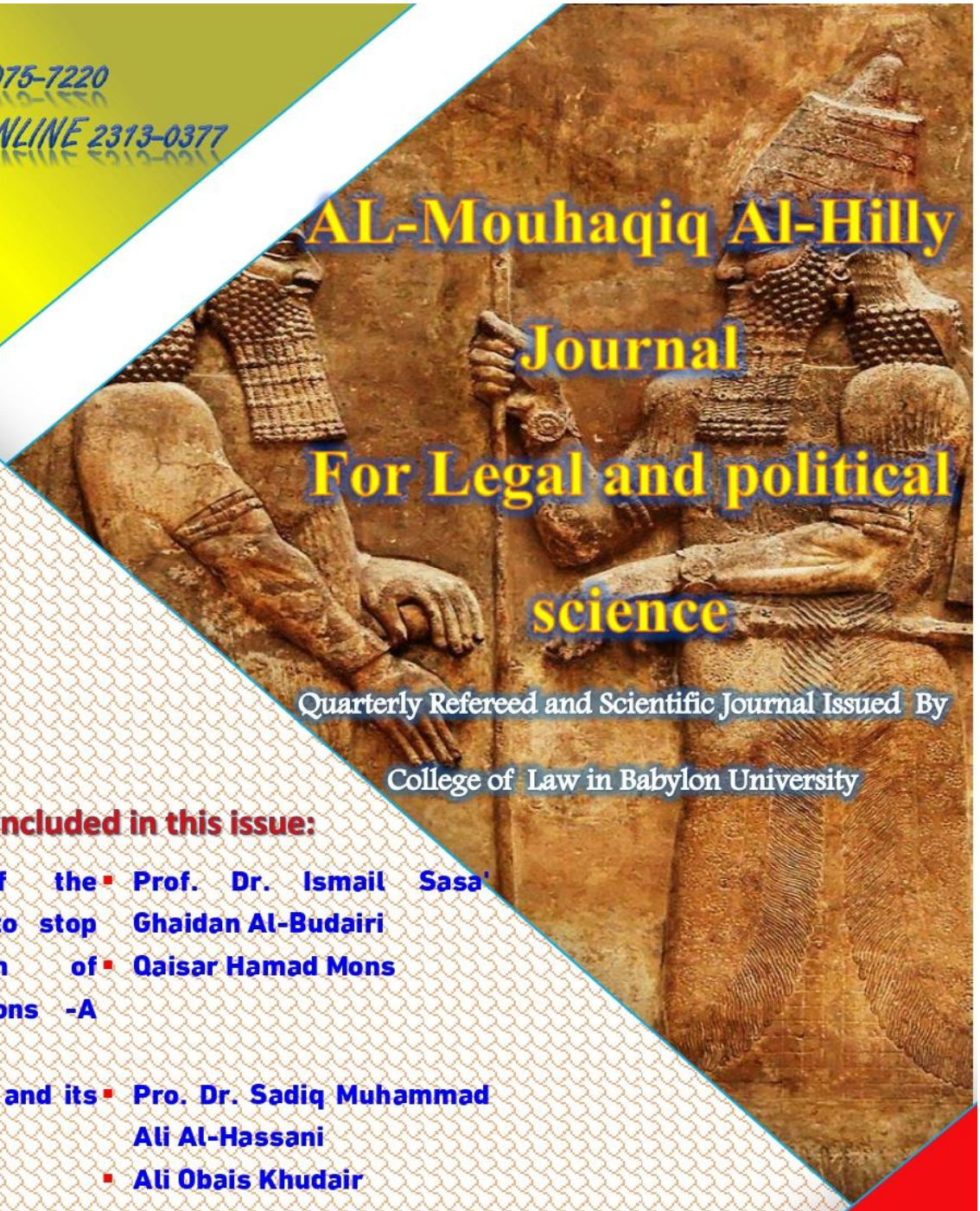
- احكام الدعوى الادارية لإيقاف تنفيذ القرارات الادارية (دراسة مقارنة) - أ.داسماعيل صعصاع غيدان - تيصر حمد مونس
- مفاهيم الوظيفة العامة ودورها في العنوان الوظيفي (دراسة مقارنة) - أ.د. صادق محمد علي - علي عبيس خضير
- جريمة نقل المشروبات الروحية خلافا لأحكام القانون (دراسة مقارنة) - أ.د. إسماعيل نعمة عبود - محمد كرو غضبان
- انقضاء الدعوى الدستورية (دراسة مقارنة) - ا.د حسين جبار عبد - طيف ستار كامل

السنة الرابعة عشر العدد الثالث

٢٠٢٢

رقم الايداع في دار الكتب والوثائق ببغداد ١٣٩١ لسنة ٢٠٠٩

ISSN 2075-7220
ISSN ONLINE 2313-0377



AL-Mouhaqiq Al-Hilly Journal For Legal and political science

Quarterly Refereed and Scientific Journal Issued By
College of Law in Babylon University

Some of the research included in this issue:

- The provisions of the administrative case to stop the implementation of administrative decisions -A comparative study- — Prof. Dr. Ismail Sasa' Ghaidan Al-Budairi, Qaisar Hamad Mons
- public office concepts and its role in the job title (A comparative study) — Pro. Dr. Sadiq Muhammad Ali Al-Hassani, Ali Obais Khudair
- The crime of transporting spirits in violation of the provisions of the law (a comparative study) — Prof. Dr. Ismail Neama Abboud, Muhamad kurw Ghadban
- Termination of the constitutional case –a comparative Study– — Prof. Dr. Hussein Jabar Abed, Taef Sattar Kamil

FOURTEENTH YEAR
2022
THIRD ISSUE

No. Deposit in the Archives office – office 1291
for the national Baghdad in 2009

الفهرست

ت	الموضوع	الباحث	الصفحة
١	احكام الدعوى الادارية لإيقاف تنفيذ القرارات الادارية (دراسة مقارنة)	أ.داسماعيل صعصاع غيدان قيصر حمد مونس	٩-٣٨
٢	مفاهيم الوظيفة العامة ودورها في العنوان الوظيفي (دراسة مقارنة)	أ.د. صادق محمد علي علي عبيس خضير	٣٩-٦٢
٣	حجية الكتابة الإلكترونية في إثبات العقد الإداري الإلكتروني (دراسة مقارنة)	أ.د. صادق محمد علي عمار يوسف جسام العجيلي	٦٣-٩٠
٤	جريمة نقل المشروبات الروحية خلافاً لأحكام القانون (دراسة مقارنة)	أ.د. إسماعيل نعمة عبود محمد كرو غضبان	٩١-١١٩
٥	انقضاء الدعوى الدستورية (دراسة مقارنة)	ا.د حسين جبار عبد طيف ستار كامل	١٢٠-١٧٩
٦	السندات الحكومية في التشريع العراقي	أ.م. د. سماح حسين علي	١٨٠-١٩٤
٧	للاضرار: العناصر والقوة Dintilhacتسمية دانتياك المعيارية دراسة في القانون الفرنسي	أ.م.د محمد جعفر هادي	١٩٥-٢٧٨
٨	الوسائل البديلة لتسوية المنازعات الناشئة عن اصدار اوامر التغيير في عقد البناء والانشاءات (فيديك) دراسة مقارنة	أ.م.د محمد جعفر هادي سمارة عودة متعب	٢٧٩-٣٢٥
٩	لقوى الامن الداخلي في اهمية المخصصات المالية العراق(دراسة مقارنة)	أ.م. د رفاه كريم كربل مؤيد عبد زيد راضي	٣٢٦-٣٦٩
١٠	جريمة اتخاذ القرارات المضرة بالاقتصاد القومي العراقي	ا.م.د نافع تكليف مجيد	٣٧٠-٤٢٨
١١	جريمة احداث تغيير او تعديل بالمصوغات الموسومة (دراسة مقارنة)	ا.م.د نافع تكليف مجيد فليحة حسن علي	٤٢٩-٤٦٤
١٢	الانقضاء الارادي للدعوى المدنية دون حكم في الموضوع (دراسة مقارنة)	أ .م .د .حبيب عبيد مرزة كوكب نصار مسلم	٤٦٥-٥٠٨
١٣	طرق نشأة الدساتير و أساليب انتهائها	أ.م.د بلاسم عدنان عبد الله	٥٠٩-٥٣٣
١٤	أحكام الخلافة بالصفة في دعوى الإلغاء "دراسة مقارنة"	أ.م.د. علاء إبراهيم محمود	٥٣٤-٥٧٥
١٥	النظام القانوني لاندماج المصارف العراقية	م. د.حسام عبد اللطيف محي م. م. مصطفى تركي حومد	٥٧٦-٦٠٢
١٦	الحماية القانونية الداخلية لحقوق المرأة الاجتماعية	د. عقيل سعد المولى القاضي ماهر رزاق الأعرجي	٦٠٣-٦٥٣
١٧	الجرائم التي تمس الاسرة (جرائم الرابطة الزوجية انموذجا)	د. يوسف ابو خمرة	٦٥٤-٦٨٢

السندات الحكومية في التشريع العراقي

أ.م. د. سماح حسين علي

كلية القانون- جامعة بابل

اولاً- موضوع البحث و اهميته: - من صور استثمار الاموال الفائضة للمستثمرين استثمار اموالهم بشراء السندات الحكومية التي تقوم الدولة و مؤسساتها العامة بإصدارها على وفق التشريع الذي نظم اصدارها و آلية التعامل بها وانواعها و المدة المحددة لنفادها ، وما يجدر ذكره ان هذا النوع من الاستثمار يصنف عند البعض على انه من الاستثمارات الامنة خاصةً وان الدولة و مؤسساتها الحكومية هي من تضمن سداد قيمة السند الحكومي وعائداته المتمثلة بالفوائد الاتفاقية المحددة بنشرة الاصدار. و العراق احدى الدول التي قامت بإصدار التشريعات الخاصة بالسندات الحكومية حيث تم اصدار اكثر من تشريع من وقت ليس بالقصير و كما سنبينها خلال البحث ،حيث ان كل اصدارية للسندات الحكومية كانت لها اغراض محددة بالنسبة للجهة المصدرة كمواجهة ازمة مالية او عجز مالي طارئ ، اما بالنسبة لمشتري السند الحكومي فإن الغرض الاساس له هو استثمار امواله بطريقة أمنة ، ولكن السؤال هو هل فعلاً انه يعد من الاستثمارات الامنة ؟ ومن هنا تظهر اهمية البحث في الاجابة عن هذا التساؤل من خلال القاء الضوء على السندات الحكومية اذ من الملاحظ عدم التوجه للاستثمار بها من قبل الافراد بسبب عدم توفر المعلومات الكافية عنها .

ثانياً- اهداف البحث:- يمكن اجمال اهم اهداف البحث بالاتي:-

١- بيان المقصود بالسندات الحكومية فقهاً و تشريعاً.
٢- بيان اهم الخصائص التي تمتاز بها السندات الحكومية عن غيرها و التي تجعل لها خصوصيتها .
٣- التطرق الى انواع السندات الحكومية التي تصدرها الدولة و المؤسسات الحكومية فهي ليست على نوع واحد وكما سنرى خلال البحث.
٤- التعرض الى موقف المشرع العراقي من اصداره للسندات الحكومية .
٥- ومن خلال البحث سنحاول الاشارة الى مخاطرها ، وبيان مدى كونه من الاستثمارات الامنة فعلاً ام لا في الوضع الاقتصادي العراقي.

ثالثاً- سبب اختيار البحث:- يتمثل السبب في اختيار هذا الموضوع للبحث فيه للأسباب الاتية :-

١- ذلك لتعدد التشريعات التي صدرت بشأن السندات الحكومية ، فلقد اصدر المشرع العراقي وكما سنرى خلال البحث عدة تشريعات تنظم السندات الحكومية من حيث اصدارها و من حيث تداولها.

٢- للرغبة في القاء الضوء على السندات الحكومية كونها احدى أنواع الاوراق المالية التي يمكن ان تصدرها الدولة و المؤسسات الحكومية التي لم يتم التطرق اليها بالبحث بالشكل الكافي.

٣- لقاء الضوء على أهمية السندات الحكومية فضلاً الى مخاطرها لدعوة المشرع الى ايجاد وسائل من خلالها يمكن معالجة تلك المخاطر.

٤- ومن ناحية اخرى عدم الدراية الكاملة للمستثمرين بها لان الجهة المصدرة لها لم تكن موفقة بالإعلان و الترويج لها .

رابعاً- منهجية البحث و نطاقه:- سنحاول اتباع المنهج التحليلي لنصوص التشريعات العراقية التي نظمت احكام السندات الحكومية فضلاً عن التشريعات الاخرى ذات الصلة كالقانون التجاري رقم ٣٠ لسنة ١٩٨٤ المعدل و قانون البنك المركزي العراقي المعدل رقم ٥٦ لسنة ٢٠٠٤ و قانون الشركات العراقي رقم ٢١ لسنة ١٩٩٧ المعدل ،وعليه سنحدد نطاق بحثنا بالتشريعات العراقية .

خامساً- خطة البحث:- سيتم تخصيص المبحث الاول لتعريف السندات الحكومية وعلى مطلبين لتعريف السندات الحكومية فقهاً في المطلب الاول و تشريعاً في المطلب الثاني ، في حين سنخصص المبحث الثاني لبيان خصائص السندات الحكومية بوصفها ورقة مالية في المطلب الاول اما المطلب الثاني سنبين الخاصية الثانية بوصفها تمثل علاقة مديونية بين الدولة و المستثمرين ، اما المبحث الثالث فسنبين انواعه و على مطلبين ،فالمطلب الاول لحوالات الخزينة ، اما المطلب الثاني فسنتناول فيه السندات الوطنية (سندات القرض)، وبعدها خاتمة للبحث تتضمن اهم الاستنتاجات و المقترحات التي ندعو الى الاخذ بها .

المبحث الاول

تعريف السندات الحكومية

سنحاول في هذا المبحث التعرض الى السندات الحكومية من خلال بيان التعريف الفقهي وذلك باستعراض اهم التعريفات الفقهية مع التعقيب عليها في المطلب الاول اما المطلب الثاني فسنتناول فيه اهم التعريفات التشريعية للسندات الحكومية و كالاتي :-

المطلب الاول

التعريف الفقهي للسندات الحكومية

هناك من عرف السندات الحكومية بأنها **" السندات التي تقوم بإصدارها الدولة وذلك بهدف الحصول على موارد اضافية لمواجهة العجز في ميزانية الدولة او مواجهة التضخم ."**[1] ، ويبدو جلياً ان واضع التعريف اراد ان يميز السندات التي تقوم الدولة بإصدارها عن تلك التي تعمد الشركات بإصدارها عند تعريفه للسندات الحكومية بأنها التي تصدرها الدولة عن سواها من الشركات ، بخاصةٍ وأن الاخيرة وإن كانت تشترك مع الاولى بكونها تمثل دين يترتب على ذمة الجهة التي تقوم بإصدارها ، الا ان كل منها تخضع الى تشريع مستقل وتصدر عن جهة مختلفة ، ومن ناحية اخرى نجد ان التعريف حاول التعرض الى الغرض من إصدار السندات الحكومية لمواجهة ازمة مالية يشهدها الوضع المالي للدولة.

في حين عرفها آخر على أنها **"صكوك متساوية القيمة تمثل ديناً مضموناً في ذمة الحكومة ، وهي تغل عائداً غالباً ما يكون ثابتاً و لها آجال محددة ومعلومة ويتم طرحها للاكتتاب العام و تداولها بالطرق التجارية."** [2] ، و على الرغم من ان هذا التعريف بين العديد من خصائص السندات الحكومية ، الا ان ما يؤخذ عليه أن السندات الحكومية – **وكما سنبين لاحقاً-** لا يقتصر تداولها على الطرق التجارية بمعنى المناولة اليدوية بل يمكن تداولها في سوق الاوراق المالية من خلال ادراجها و ايداعها و تداولها كأي ورقة مالية .

وعلى الرغم من اهمية السندات الحكومية لمواجهة الازمات المالية للدولة ، اذ ان الدولة و مؤسساتها العامة في وقت الازمات الى اصدار السندات الحكومية و بفئات مختلفة لمواكبة المقدرات المالية للمستثمرين كافة من ناحية و من ناحية أخرى تعد السندات الحكومية وسيلة استثمار مضمونة من الدولة كما يصورها البعض خاصةً ان الدولة و مؤسساتها الحكومية

(1)د. منير ابراهيم هندي، الاوراق المالية و أسواق رأس المال، منشأة المعارف ، الاسكندرية، بدون ذكر سنة الطبع ، ص ٤٢.

(2)د. سمير عبد الحميد رضوان، اسواق الاوراق المالية و دورها في تمويل التنمية الاقتصادية، دراسة مقارنة بين النظم الوضعية و احكام الشريعة الاسلامية، المعهد العالمي للفكر الاسلامي، القاهرة ، ١٩٩٦، ص ٢٩٣.

تكون ضامنة لوفاء قيمتها و عوائدها المتمثلة بالفوائد ، الا انها لا تخلو من مخاطرو التي كشف عنها الواقع العملي خاصةً تضخم العملة و انخفاض سعر الفائدة فطول مدة نفاد بعض انواع السندات و التي تحتاج الى مدة طويلة لإطفائها يتأثر بتضخم العملة و الذي يؤدي الى انخفاض سعر الفائدة .

المطلب الثاني

التعريف التشريعي للسندات الحكومية

عُرِّفت السندات الحكومية بأنها" **تعني سندات مدعومة بثقة تامة واعتماد او مضمونة من قبل حكومة العراق.**" [1] ، ويبدو جلياً من هذا التعريف أن السندات الحكومية تتمتع بثقة عالية كونها مضمونة من الحكومة و مؤسساتها ، الا ان ما يؤخذ على هذا التعريف انه عرف السندات بأنها سندات وهو امر يتنافى مع قواعد وضع التعريفات القاضية ببيان المراد من المصطلح المراد تعريفه.

ويبدو أن النظام الداخلي لسوق الاوراق المالية العراقي قد اورد تعريفاً مماثلاً لما اورده القانون المؤقت لأسواق الاوراق المالية حيث عُرِّفت السندات الحكومية على أنها **" السندات المدعومة بكامل الثقة و الاعتماد او المضمونة من الحكومة العراقية"** [2]، وعليه فإن ما اوردناه من ملاحظات تتعلق بضمان الحكومة لهذه السندات تنطبق على هذا التعريف الذي اكد على فكرة ان الحكومة هي من تضمن هذه السندات.

من جانب آخر نجد انها عُرِّفت على أنها **" هي سندات الدين التي تصدرها وزارة المالية وبضمنها سندات الدين القانونية الصادرة قبل تاريخ نفاذ قانون الدين العام لسنة ٢٠٠٤"**[3]،ويبدو أن هذا التعريف ركز على مسائل ثلاث ، **الاولى،** تتمثل بأن السندات الحكومية هي سندات مديونية ، تكون الجهة المُصدرة لها مدينة لحاملها و الذي يتمثل بمشتري السند الحكومي ، وعليه فقد اطلق هذا القانون على السندات الحكومية اسم **سندات الدين الحكومية** . و **الثانية** تتمثل بكون هذه السندات تصدر من جهة مختصة ومحددة وهي وزارة المالية فهي الجهة المخولة قانوناً بإصدارها، اما المسألة **الثالثة** هي أن مصطلح سندات الدين الحكومي تشمل ايضا السندات التي صدرت قبل تاريخ نفاذ هذا القانون.

اما الملحق ب من قانون الدين العام الصادر عن سلطة الائتلاف المؤقتة ، عرف السندات الحكومية (سندات الدين الحكومي) بأنها **" يقصد بها سندات الدين التي تصدرها وزارة المالية**

([1])الفقرة/ ١٦ - القسم الاول من القانون المؤقت لأسواق الاوراق المالية العراقي رقم ٧٤ لسنة ٢٠٠٤
([2])الفقرة/ ١-١٢ من النظام الداخلي لسوق الاوراق المالية العراقي.
([3])الفقرة / ٢٢- القسم ٢- المحتوى ٢ من قانون الادارة المالية لسنة ٢٠٠٤ – الملحق أ الصادر عن سلطة الائتلاف المؤقتة رقم ٩٥ لسنة ٢٠٠٤ المنشور في الوقائع العراقية بالعدد ٣٩٨٤ في ٤/٦/٢٠٠٤ ، صفحة ١٠٦.

لاسيما سندات الدين الصادرة بشكل قانون قبل سريان هذا القانون، و لمصطلح " سندات الدين" المعنى ذاته في قانون المصارف."[1]، ولا يختلف التعريف الوارد في قانون الدين العام عن التعريف الذي اورده قانون الادارة المالية باستثناء اشارته الى ان لهذه السندات المعنى ذاته الوارد في قانون المصارف، الا ان الملفت للنظر أن قانون المصارف رقم لسنة ٢٠٠٤ لم يورد تعريفاً للسندات الحكومية (سندات الدين الحكومي) ، انما عرف **الورقة المالية لدين (Debt Security)**بأنها **(اي اداة مديونية قابلة للتداول واية اداة اخرى تعادل اداة المديونية هذه واي اداة قابلة للتداول تمنح الحق في حيازة ورقة مالية اخرى لدين قابلة للتداول بواسطة الاكتتاب او التبادل و يجوز ان تكون الاوراق المالية للدين القابلة للتداول في شكل شهادة او قد تكون بشكل قيد دفتري.)**[2] ، ويبدو جلياً ان هذا التعريف يشير الى الاوراق المالية التي تمثل حق مديونية ومن ضمنها السندات الحكومية سواء اكانت تلك السندات صادرة عن الشركات اي التي تصدرها الشركات المساهمة على وفق المادة/ ٢٩ من قانون الشركات العراقي رقم ٢١ لسنة ١٩٩٧ و المعدل بقرار سلطة الائتلاف المؤقتة رقم ٦٤لسنة ٢٠٠٤ التي نصت على انه **" اولاً يقسم رأس المال في الشركة المساهمة و المحدودة الى اسهم اسمية نقدية متساوية القيمة و غير قابلة للتجزئة "**، او السندات الحكومية هذا من ناحية ومن ناحية اخرى انه ركز على فكرة قابلية تلك الاوراق الى التداول ، مع ملاحظة ركاكة الصياغة التي يتسم بها هذا التعريف بخاصة وانه بين ان لهذه الورقة المالية امكانية التداول عن طريق الاكتتاب او التبادل مع العلم بأن للتداول معنى يتضمن البيع و الشراء للورقة المالية و هو يأتي في مرحلة لاحقة لإصدار الورقة المالية التي تتم عن طريق الاكتتاب في السوق الاولي اي سوق الاصدار، الا انه وعلى وفق التعريف اشار الى ان السند الحكومي اما ان يكون على شكل شهادة وهذا الشكل عندما لا يتم ادراج السند الحكومي في سوق الاوراق المالية اما القيد الدفتري فهو الشكل الاخر عندما تفقد السندات الحكومية شكلها المادي وتصبح مجرد قيود اي عندما يتم ادراج السندات الحكومية في سوق الاوراق المالية .

وعليه و من كل ما سبق ذكره يمكن ان نعرف السندات الحكومية على انها **(مستند يمثل علاقة المديونية بين الجهة الحكومية المصدرة للسند و الدائن حامل السند الحكومي خلال مدة محددة ويلتزم بمقتضاه رد قيمته في موعد الاستحقاق مع فائدة يتم الاتفاق على تحديدها في نشرة اصدار السندات الحكومية .),** ومن التعريف المذكور يمكن الاشارة الى النقاط الاتية:-

١- ان السندات الحكومية تكون محدد المدة ، بغض النظر عن طول او قصر تلك المدة.

٢- ان السندات الحكومية ان مصير السند الحكومي هو الاطفاء شأنه شأن سندات القرض التي نظمها المشرع العراقي في قانون الشركات رقم ٢١ لسنة ١٩٩٧ المعدل في المادة /٧٧ الت

---

(١)ملحق/ ب- المادة /١ من قانون الدين العام رقم ٩٥ لسنة ٢٠٠٤الصادر عن سلطة الائتلاف المؤقتة لسنة ٢٠٠٤

(٢)المادة/١- الباب الاول – احكام عامة من قانون المصارف رقم ٩٤ لسنة ٢٠٠٤العراقي.

نصت على أنه " **للشركة المساهمة أن تقترض بطريق إصدار سندات اسمية وفق أحكام هذا القانون ، بدعوة موجهة الى الجمهور...**"، بمعنى ان تلتزم الجهة المُصدرة و التي تتمثل بالدولة او مؤسساتها الحكومية برد قيمة السندات الى حامليها .

٣- ان نشرة اصدار السندات الحكومية تحدد موعد استحقاق السندات اي موعد اطفائها فضلاً عن قيمة السند و الفوائد التي يستحقها حامل السند التي قد تكون شهرية او فصلية او سنوية .

المبحث الثاني

خصائص السندات الحكومية

لابد من الاشارة الى ان للسندات الحكومية جانبان ، الاول شكلي يتمثل بشكله ، في حين يتمثل الجانب الثاني و الذي نقصد به الجانب الموضوعي يتمثل بكونه دين ، وعليه بعد ما حاولنا استعراض التعريفات الفقهية و التشريعية للسندات الحكومية ، فإننا سنحاول ان نستعرض اهم الخصائص التي تتميز بها والتي تتمثل بالاتي:-

المطلب الاول

السندات الحكومية اوراق مالية

تُعَرَف الورقة المالية بأنها **"عبارة عن صك يعطي لحامله في الحصول على عائد او الحق في جزء من اصول منشأة ما او الحقين معاً. "** [١] وما يؤخذ على هذا التعريف أن ليس كل الاوراق المالية يكون شكلها المادي على شكل صكوك أذ ان الأوراق المالية المسجلة في سوق الاوراق المالية تفقد شكلها المادي لتصبح مجرد قيود تسجل في سوق الاوراق المالية ، فالشكل المادي خاص بالأوراق المالية للشركات غير المدرجة في سوق الاوراق المالية ، وقد عرفها آخر على أنها **"صكوك الاسهم و السندات التي تصدرها الشركات أو الدولة أو غيرها من الهيئات العامة."** [٢] ، على الرغم من أن هذا التعريف قد اشار الى أن الورقة المالية يمكن ان تصدرها الشركات فأن الدولة و هيئاتها العامة يسمح لها التشريع بإصدارها ،الا ان ما يؤخذ على هذا التعريف أنه كما في التعريف السابق عرف الورقة المالية على أنها صك متجاهلاً فقدان الورقة المالية شكلها المادي ، ومن ناحية أخرى ان هذا التعريف قد حدد الورقة المالية بنوعيين فقط وهما الأسهم و السندات ، علماً ان الواقع العملي يكشف لنا ظهور انواع جديدة من الاوراق

(١) د. محمد علي سويلم ، تداول الاوراق المالية (دراسة مقارنة) ، دار المطبوعات الجامعية ، الإسكندرية ، ٢٠١٣ص ٨.

(٢) د. محمد سويلم ، إدارة البنوك و صناديق الاستثمار و بورصات الاوراق المالية ، دون ذكر مكان از سنة الطبع ، ص ٢٣٧.

المالية كالعقود المستقبلية و عقود الخيار و عقود المبادلة المالية و وثائق الاستثمار و غيرها من الاوراق المالية .

أما على صعيد التشريعات ، نجد ان اكثر من تشريع حاول ان يضع تعريفاً للورقة المالية ، فقد عرف النظام الداخلي لسوق العراق للأوراق المالية الاوراق المالية بأنها **(شهادات قابلة للتداول تمثل قيمة مالية بما في ذلك اسهم الشركات المساهمة او صناديق الاستثمار المشتركة او السندات التي تصدرها المؤسسات او الحكومة....)**[1] ، وعلى وفق هذا التعريف فإن السندات الحكومية تعد من الاوراق المالية.

هذا وأن التعليمات المحدثة لتداول الاوراق المالية لسنة ٢٠١٥ عند تعدادها للأوراق المالية عدت السندات الحكومية من الاورق المالية حيث نصت على أنه **(الاوراق المالية : الاسهم و السندات التي تصدرها الشركة المساهمة و السندات و الاذونات التي تصدرها الحكومة و المؤسسات العامة في الدولة ، واية ادوات مالية اخرى محلية او غير محلية تقبلها الهيئة.)**[2].
وما يجدر ذكره أن المشرع العراقي قد اجرى تعديلاً على قانون البنك المركزي العراقي رقم ٥٦ لسنة ٢٠٠٤ يتمثل بإحلال عبارة الورقة المالية محل السندات و اذونات الخزينة في القانون حيث نص على أنه **" تحل عبارة (الاوراق المالية) محل عبارة (السندات واذونات الخزينة) أينما وردت "** [3] .

واذا كانت السندات الحكومية من الاوراق المالية ، **فالتساؤل هو ما شكل اصدارها؟** عند الرجوع الى التشريعات و التي على اساسها تم اصدارها نجد أنه بالإمكان أن تكون اسمية باسم مشتري السند أو لحاملها اي لا يذكر فيها اسم مشتريها والشكل الثاني وكما هو معروف اكثر خطورة بخاصةٍ عند ضياع او سرقة السند سيؤدي الى ضياع حق مشتري السند الحقيقي ، اذ لن تكون الحكومة مسؤولة تجاه مالك السند الحكومي الضائع ،حيث نص قانون الدين العام على انه **(للوزير الحق بفك التزام مالكي سندات الدين الحكومية الباطلة او المفقودة ...)**[4].

وبوصفها ورقة مالية فهي قابلة للتداول في سوق الاوراق المالية ، فقد تم مؤخرا السماح بقيد السندات الحكومية الوطنية في سوق العراق للأوراق المالية ليتم ايداعها و تداوها في السوق، بعدما كانت طرق نقل ملكيتها يتم بالقيد الدفتري اذا كانت اسمية ، او بالمناولة اليدوية عندما تكون لحاملها.

([1])الفقرة/١-١١- التعاريف من النظام الداخلي لسوق الاوراق المالية لسنة ٢٠٠٨ العراقي.
([2])٢- التعاريف من تعليمات تداول الاوراق المالية المحدثة لسنة ٢٠١٥ الصادرة عن هيأة الاوراق المالية العراقية
([3]) المادة/ ٩ من قانون رقم ٨٢ لسنة ٢٠١٧ التعديل الثاني لقانون البنك المركزي العراقي الصادر بالأمر رقم ٥٦ لسنة ٢٠٠٤ عن سلطة الائتلاف المؤقتة (المنحلة).
([4])الفقرة/٢- ملحق /ب – المادة/٣ الصلاحيات و المهام المتعلقة بسندات الدين المستحقة – قانون الدين العام لسنة ٢٠٠٤ العراقي.

وقد يتساءل البعض هل من الممكن تكييف السندات الحكومية على انها اوراق تجارية ، بخاصةٍ و انها قابلة للخصم لدى المصارف و التي تعد من اهم خصائص الاوراق التجارية التي تمتاز بها؟ للإجابة عن هذا التساؤل لابد اولا من تعريف الورقة التجارية التي هي **(صك مكتوب وفقاً لأوضاع قانونية محددة تتضمن التزاماً بدفع مبلغ محدد من النقود في تاريخ معين او قابل للتعيين و تقبل التداول بالطرق التجارية.)**[1] ،و كما هو معروف بأن الاوراق التجارية تكون قابلة للخصم لدى احدى المصارف[2]، في حين الاوراق المالية اي الاسهم و السندات تفتقد الى هذه الخاصية – حسب رأي البعض- [3] ، الا اننا لا نرى صحة هذا الرأي القاضي بقصر الخصم على الاوراق التجارية دون سواها من السندات ، بخاصةٍ وان المشرع العراقي سمح بخصم اي مستند اخر لدى المصرف عندما نص على انه **"الخصم اتفاق يتعهد المصرف بمقتضاه بان يدفع مقدماً قيمة ورقة تجارية او اي مستند اخر...."** ، بمعنى انه يمكن خصم **السندات الحكومية** لدى المصارف على الرغم من انها ورقة مالية وليست ورقة تجارية ،ومن ناحية اخرى نرى عدم امكانية عد **السندات الحكومية** من الاوراق التجارية على الرغم من اشتراكهما بهذه الخاصية ، خاصةً وان انشاء الورقة التجارية تتطلب شروط شكلية معينة تطلبها قانون التجارة العراقي رقم ٣٠ لسنة ١٩٨٤ المعدل لا تتطلبها عملية اصدار **السندات الحكومية** ومن ناحية أخرى ان السندات الحكومية تكون قابلة للتداول في سوق الاوراق المالية في حين أن الأوراق التجارية لا تكون قبلة للتداول في سوق الاوراق المالية بل يتم تداولها بالطرق التجارية المتمثلة بالمناولة اليدوية و التظهير ، واخيراً ان الاوراق التجارية تنظمها قواعد قانونية محددة تسمى بقانون الصرف .

المطلب الثاني

السندات الحكومية تمثل دين

السندات الحكومية من الناحية الموضوعية تمثل دين على الجهة المُصدرة لها ، الا أن هذا الدين يتميز بالاتي:-

- انه يصنف كدين عام:- يُعرف الدين العام على انه **(المبالغ التي تلتزم بها إحدى الوحدات العامة في الدولة للغير نتيجة اقتراضها هذه المبالغ لتمويل العجز في الموازنة مع التعهد**

([1])د. علي حسن يونس ، الاوراق التجارية ، دار الفكر العربي، دون ذكر سنة الطبع، ص ص١٧.
([2])عرف المشرع العراقي الخصم في الفقرة/ ١ – المادة/ ٢٨٣حيث نص على انه (اتفاق يتعهد المصرف بمقتضاه بأن يدفع مقدما قيمة ورقة تجارية او أي مستند اخر قابل للتداول الى المستفيد مقابل نقل ملكيته الى المصرف مع التزام المستفيد برد القيمة الى المصرف اذا لم يدفعها المدين الاصلي.).

[3]([3]) د. فوزي محمد سامي، د. فائق محمود الشماع ، القانون التجاري- الاوراق التجارية، مكتبة السنهوري ،بغداد، دون ذكر سنة الطبع، ص ١٣.

بالسداد بعد مدة ودفع فائدة على رصيد الدين حسب شروط إنشاء هذا الدين.)[1]، وعليه فإن السندات الحكومية من ادوات الدين العام (**بأنها صكوك طويلة او متوسطة الاجل تتولى اصدارها الادارة الحكومية و تقوم عن طريقها الاقتراض من الغير.)**[2]،التي تلجأ الدولة الى اصدارها لتمويل المشاريع او لسد العجز الحاصل في موازنتها.

١ **انه دين مضمون:-** تعد السندات الحكومية من الديون المضمونة ، اذ ان الدولة تكون ضامنة للوفاء بقيمة السند فضلاً عن الفوائد المترتبة عليه، وبذلك يصنف الاستثمار بالسندات الحكومية بأنه من الاستثمارات واطئة المخاطر ، الا انه لا يعد معدوم الخطر، فاحتماليه وقوع المخاطر من سمات الاعمال التجارية بصورة عامة و التعامل بالأوراق المالية ومنها السندات الحكومية بصورة خاصة ، وعليه فمن المحتمل ان لا يسترد حامل السند الحكومي قيمة السند و الفائدة بسبب الوضع السياسي او الحروب التي تزعزع الاقتصاد الوطني للدولة المُصدرة للسند.

٢ **انه دين قابل للتسييل:-** بمعنى يمكن تحويلها الى نقد .

٣ **انه دين جماعي:-** بمعنى ان الجهة المُصدرة للسندات الحكومية تقوم بإصدار سندات متساوية القيمة بمقدار المبلغ الكل للقرض ، فيتم التعاقد مع مجموع المقرضين الذين يكونون متساوين في الحقوق تجاه الجهة المُصدرة ، فكل مقرض – مستثمر- له الحق في استرداد مبلغ القرض اي قيمة السند الحكومي عند تاريخ الاستحقاق الذي يتم فيه اطفاء السند الحكومي .

المبحث الثالث

انواع السندات الحكومية

السندات الحكومية التي يصدرها البنك المركزي العراقي بوصفه وكيلاً عن وزارة المالية ، ليست على نوع واحد فهي تكون على نوعين : حوالات خزينة و سندات الوطنية (سندات القرض)، و يبدو ان لكل من هذا النوع ما يميزها من خصائص تميزها عن الاخرى، وعليه

---

(١)د. محمد عبد الحليم عمر، الدين العام المفاهيم – المؤشرات – الآثار بالتطبيق على حالة مصر، بحث مقدم الى ندوة بعنوان (**إدارة الدين العام**) ،**سنة ٢٠٠٣، ص ٢.**

(٢)د. بدر حامد يوسف الملا، النظام القانوني لأسواق المال، الطبعة الثانية، الكويت،٢٠١٢، ص ١٤٣

سنحاول ان نتعرض لها في مطلبين ، سيكون المطلب الاول لحوالات الخزينة ، اما المطلب الثاني فسنخصصه لسندات القرض – السندات الوطنية - كالاتي:-

المطلب الاول

حوالات الخزينة

من خلال الاطلاع على قانون الدين العام رقم ٩٥ لسنة ٢٠٠٤ ، و تعليمات اصدار حوالات الخزينة ، وقوانين حوالات الخزينة ، يمكن أن نعرفها على انها **(ورقة دين مالية حكومية تصدرها وزارة المالية على وفق قانون الدين العام ، قصيرة الاجل تاريخ استحقاقها لا يتجاوز السنة.)**، و المتتبع لموقع البنك المركزي العراقي نجد ان هذا النوع من السندات الحكومية تتم ادارته من قبل البنك المركزي العراقي بوصفه وكيلاً عن وزارة المالية، وقد تم اصدار حوالات خزينة لمدة ١٨٢ يوم في سنة ٢٠١٤، وفي سنة ٢٠٠٩ تم اصدار سند لمدة ٩١ يوما ، وفي سنة ٢٠١٧ تم و ضع خطة لإصدار حوالات خزينة لمدة ٣٦٤ يوما[١].

ويبدو أن الغرض الاساس من اصدار هذا النوع من سندات الحكومية هو لتغطية العجز في الموازنة العامة ،اذا لم تكن الاوضاع مناسبة لإصدار سندات لوقت طويل، وتصدر حوالات الخزينة عندما تكون الواردات اقل من النفقات في فترة معينة من السنة و عليه تقوم وزارة المالية من خلال البنك المركزي بإصدارها[٢].

اما الية الحصول على حوالات الخزينة من قبل المستثمرين كالمصارف و شركات التأمين و ،فتتم من خلال مزاد حوالات الخزينة الذي يدار من البنك المركزي العرافي ، اذ حددت وزارة المالية نظاما و الية لمزادات حوالات الخزينة التي تعقد دوريا والذي تتوقف قبول العطاءات في الساعة العاشرة صباحاً و يتم الاعلان عن نتائجه في الساعة الحادية عشر صباحاً او بعدها في نفس اليوم[٣].

وحوالات الخزينة تصدر على اساس **الخصم** ، بمعنى انها تصدر بسعر معين الا انها تباع يسعر اقل من السعر الاسمي لها ، والفرق بين السعرين يمثل الفائدة التي يحصل عليها المستثمر عند موعد الاستحقاق.

---

(١)الموقع الرسمي للبنك المركزي العراقي ، متاح على الموقع الالكتروني الاتي:
https://cbi.iq/page/35

(٢)نور شدهان عداي، تحليل مسارات الدين العام للمدة (٢٠١٠- ٢٠١٤) ، بحث مقدم الى قسم السياسات الاقتصادية، الدائرة الاقتصادية ، وزارة المالية ، ٢٠١٦ ، ،ص ٢٣.

(٣)الموقع الرسمي للبنك المركزي العراقي ، متاح على الموقع الالكتروني الاتي:
https://www.alghadpress.comlnwws/

المطلب الثاني

السندات الوطنية (سندات القرض)

بداية لابد من الاشارة الى ان المشرع العراقي لم يتعرض الى تعريف هذا النوع من السندات وعليه و بعد الاطلاع على القوانين الصادرة قبل سنة ٢٠٠٣ و الخاصة بإصدار السندات متوسطة او طويلة الاجل و التي كانت تطلق عليها **" سندات القرض"**[١] ، اما بعد ٢٠٠٤ فأنها تسمى **"السندات الوطنية"**[٢] ، فانه يمكن ان نعرف هذه السندات بأنها **(اوراق دين مالية حكومية يصدرها البنك المركزي العراقي بوصفه و كيلا عن وزارة المالية بآجال تزيد عن السنة.)**، وما يجدر ذكره ان قانون الدين العام لم يحدد الحد الاعلى لآجل هذا النوع من السندات ، وهو امر مجل نظر و عليه ندعو المشرع العراقي الى تنظيم قانون يتم على وفقه تحديد الاجل الاعلى الذي لا يجوز تجاوزه .

ويتم تقديم طلبات الشراء من قبل المستثمرين سواء اكانوا مواطنين ام مصارف وغيرهم الى البنك المركزي العراقي مباشرة[٣].

والسندات الوطنية على العكس من حوالات الخزينة تصدر على اساس **الفائدة** وليس على اساس **الخصم** ، بمعنى انها تصدر بقيمة اسمية محددة ويتم تحديد فائدة دورية لها ويتم دفع قيمتها الاسمية من وزارة المالية عند موعد الاستحقاق[٤].

ويبدو ان كلاً من حوالات الخزينة و السندات الوطنية قد يكون شكل اصدارها اسمياً او لحاملها ، وقد تصدر بالعملة العراقية او غيرها ، وهو ما نص عليه قانون الدين العام في ملحق / ب - المادة /٢ الذي نص على انه **(٢- للوزير الحق بتحديد شروط سندات الدين الحكومي قبل اصدارها، على سبيل المثال:- ح- شكل السند. ج- العملة التي صدر بها السند.)**، ويبدو ان حوالات الخزينة و السندات الوطنية الصادرة عن وزارة المالية بعد ٢٠٠٣ كانت اسمية و بالعملة العراقية.

---

(١)قانون سندات قرض الحكومة العراقية رقم ٥٨ لسنة ١٩٩٠ المعدل.
(٢)الموقع الرسمي للبنك المركزي العراقي: متاح على الموقع الالكتروني الاتي:-
https://cbi.iq/news/view/43
(٣)الموقع الرسمي للبنك المركزي العراقي . متاح على الموقع الالكتروني الاتي:
https://cbi.iq/news/view/43
(٤)الاصدارية الثانية للسندات الوطنية التي اصدرها البنك المركزي العراقي في ٢٠١٧/٤/٢ ، اذ تم اصدار سندات وطنية اسمية بالقيمة الاسمية لمدة سنتان وبفائدة سنوية بقيمة ٨% . متاح على الموقع الالكتروني الاتي:
https://cbi.iq/news/view/43

الخاتمة:- بعد نهاية بحثنا الموسوم ب" السندات الحكومية في التشريع العراقي" يمكن تحديدها بالاتي:-

اولاً: الاستنتاجات:- تتمثل اهم الاستنتاجات بالاتي:

١- تعرض المشرع العراقي لتعريف السندات الحكومية في اكثر من تشريع التي نظمت احكام التعامل في سوق الاوراق المالية و التشريعات ذات الصلة .

٢- ذكر الفقه عدة تعريفات للسندات الحكومية الا اننا عرفناها على انها **" مستند يمثل علاقة المديونية بين الجهة الحكومية المصدرة للسند و الدائن حامل السند خلال مدة محددة ويلتزم بمقتضاه الاول برد قيمته في موعد الاستحقاق مع فائدة يتم الاتفاق على تحديدها ."**

٣- السندات الحكومية تعد من الاوراق المالية التي تمتاز بأنها قابلة للخصم وهي ميزة مشتركة مع الاوراق التجارية على الرغم من ذكر بعض الفقه من ان الخصم من خصائص الاوراق التجارية فقط.

٤- تمثل السندات الحكومية علاقة مديونية بين المستثمر و الدولة او احدى المؤسسات الحكومية وهو دين جماعي و قابل للتسييل.

٥- السندات الحكومية ليست على نوع واحد فهي اما ان تكون قصيرة الامد و التي تتمثل بحوالات الخزينة او طويلة الامد و التي تتمثل بسندات القرض او سندات الدين.

٦- لا تعد السندات الحكومية من الاستثمارات الامنة الخالية من المخاطر على وفق ما يرى البعض اذ ان خطر انخفاض سعر العملة مثلاً يعد بحد ذاته خطراً محتملاً ، وعليه يمكن القول بأن السندات الحكومية تكون من الاستثمارات منخفضة المخاطر.

ثانياً:- المقترحات :- بعد انهاء كتابة البحث توصلنا الى ما يأني من استنتاجات و التي يمكن تحديدها بالاتي:-

١- على الرغم من اهمية السندات الحكومية الا انها في الواقع لا تخلو من مخاطر استثمارية متمثلة بانخفاض سعر العملة و الفائدة وهو ما اثبته الواقع العملي في العراق من عدم استفادة المستثمرين من السندات الحكومية طويلة الاجل بسبب انخفاض سعر

العملة و الفائدة و عليه ندعو المشرع العراقي الى مراعاة هذا الامر من خلال ربط قيمة السند الحكومي مع تغيير سعر العملة و الفائدة .

٢- ندعو الجهة المُصدرة للسندات الحكومية الاعلان عنها و الترويج لها من خلال الافادة من وسائل الاتصال الحديثة و ذلك بإرسال رسائل نصية للجمهور عبر الموبايل و غيرها من وسائل التواصل الاجتماعي ، تتضمن تفاصيل الاستثمار بالسندات الحكومية المُصدرة و الجهة التي من الممكن التواصل معها للاستعلام عن بقية التفاصيل ، خاصة ان هناك قصوراً من الجهة المًصدرة في الاعلان و الترويج للسندات المُصدرة .

المصادر:-

اولاً- الكتب.

١ -. د. بدر حامد يوسف الملا، النظام القانوني لأسواق المال، الطبعة الثانية، الكويت،٢٠١٢.

٢- د. سمير عبد الحميد رضوان، اسواق الاوراق المالية و دورها في تمويل التنمية الاقتصادية، دراسة مقارنة بين النظم الوضعية و احكام الشريعة الاسلامية، المعهد العالمي للفكر الاسلامي، القاهرة ، ١٩٩٦ .

٣- د. علي حسن يونس ، الاوراق التجارية ، دار الفكر العربي، دون ذكر سنة الطبع.

٤- د. فوزي محمد سامي، د. فائق محمود الشماع ، القانون التجاري- الاوراق التجارية، مكتبة السنهوري ،بغداد، دون ذكر سنة الطبع، ص ١٣.

٥- د. محمد عبد الحليم عمر، الدين العام المفاهيم – المؤشرات – الآثار بالتطبيق على حالة مصر، بحث مقدم الى ندوة بعنوان (إدارة الدين العام) ،سنة ٢٠٠٣.

٦- د. محمد سويلم ، إدارة البنوك و صناديق الاستثمار و بورصات الاوراق المالية ، دون ذكر مكان از سنة الطبع ،

٧- د. محمد علي سويلم ، تداول الاوراق المالية (دراسة مقارنة) ، دار المطبوعات الجامعية ، الإسكندرية ، ٢٠١٣.

٨- د. منير ابراهيم هندي، الاوراق المالية و أسواق رأس المال، منشأة المعارف ، الاسكندرية، بدون ذكر سنة الطبع

٩- نور شدهان عداي، تحليل مسارات الدين العام للمدة (٢٠١٠- ٢٠١٤) ، بحث مقدم الى قسم السياسات الاقتصادية، الدائرة الاقتصادية ، وزارة المالية ، ٢٠١٦.

ثانياً:- التشريعات:-

١- القانون المؤقت لأسواق الاوراق المالية العراقي رقم ٧٤ لسنة ٢٠٠٤.

٢- النظام الداخلي لسوق الاوراق المالية العراقي لسنة ٢٠٠٨.

٣- قانون الادارة المالية لسنة ٢٠٠٤ – الملحق أ الصادر عن سلطة الائتلاف المؤقتة رقم ٩٥ لسنة ٢٠٠٤ المنشور في الوقائع العراقية بالعدد ٣٩٨٤ في ٤/٦/٢٠٠٤ ، صفحة ١٠٦.

٤- ملحق/ ب- المادة /١ من قانون الدين العام رقم ٩٥ لسنة ٢٠٠٤الصادر عن سلطة الائتلاف المؤقتة لسنة ٢٠٠٤.

٥- قانون المصارف رقم ٩٤ لسنة ٢٠٠٤العراقي المعدل.

٦- تعليمات تداول الاوراق المالية المحدثة لسنة ٢٠١٥ الصادرة عن هيأة الاوراق المالية العراقية.

٧- الصلاحيات و المهام المتعلقة بسندات الدين المستحقة – قانون الدين العام لسنة ٢٠٠٤ العراقي .

٨- قانون التجارة العراقي المعدل رقم ٣٠ لسنة ١٩٨٤.

١٠- قانون سندات قرض الحكومة العراقية رقم ٥٨ لسنة ١٩٩٠ المعدل.

١١- قانون رقم ٨٢ لسنة ٢٠١٧ التعديل الثاني لقانون البنك المركزي العراقي الصادر بالأمر رقم ٥٦ لسنة ٢٠٠٤ عن سلطة الائتلاف المؤقتة (المنحلة).

ثالثاً:- المواقع الالكترونية:-

١- الموقع الرسمي للبنك المركزي العراقي ، متاح على الموقع الالكتروني الاتي:

https://cbi.iq/page/35

Government bonds in Iraqi legislation

Samah Hussein Ali

College of Law / University of Babylon