



جامعة المنصورة

كلية الحقوق

قسم الاقتصاد والمالية العامة

**تحليل اقتصادي للتنظيم التشريعي
للاختصاصات المالية للحكومة المركزية والأقاليم
مع تطبيق على جمهورية العراق**
بحث مستل من أطروحة مقدمة لنيل درجة الماجستير في الحقوق

إعداد الباحث

أحمد خلف حسين

تحت إشراف

الأستاذ الدكتور

أ.د. / رضا عبد السلام إبراهيم

أستاذ ورئيس قسم الاقتصاد والمالية العامة ووكيل الكلية لشؤون التعليم

والطلاب بكلية الحقوق - جامعة المنصورة ومحافظ الشرقية الأسبق

١٤٤١هـ / ٢٠٢٠م

مقدمة

إن عملية توزيع الاختصاصات المالية في العراق منذ أن تبني نظام الاتحاد المركزي " الفيدرالي " تعد عملية مهمة جداً على المستوى السياسي والاقتصادي، إذ إن الموارد المالية هي إحدى المستلزمات الضرورية لعمل ونجاح السلطات الاتحادية والسلطات المحلية " الإقليمية " سواء أكانت على المستوى الإقليمي أم المحافظات غير المنتظمة في إقليم، فضلاً عن ذلك تشمل مدى أوسع من المجالات والمتغيرات الاقتصادية والمالية المختلفة ابتداءً من تحديد ملكية الثروات والموارد الطبيعية وعائدات إيراداتها توزيعهما بين الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة بإقليم مروراً بالسياسة النقدية المالية لتلك الحكومات وصولاً إلى إعداد الموازنة والعملة الاتحادية والسياسة الضريبية والعلاقات الاقتصادية والمالية بين الأقاليم والمحافظات المختلفة وبين الحكومة الاتحادية " المركزية " ودول العالم .

أولاً : أهمية الدراسة:

تتجلى أهمية هذه الدراسة في أن توزيع اختصاصات المالية وتقسيم الثروات تعد من أبرز المشاكل والتحديات التي تواجه دول الاتحاد المركزي "الفيدرالية" وتؤثر في نجاح هذه الدول واستمرارها، ومما يزيد أهمية هذه الدراسة هو تبني العراق نظام الاتحاد المركزي " الفيدرالي "، وبعد تغيير نظام الحكم بالعراق بعد سنة ٢٠٠٣، حيث صدر قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤ (الملغى) الذي تبني هذا النظام كنظام دستوري في العراق لأول مرة في تاريخه السياسي ثم صدر بعد ذلك دستور جمهورية العراق لسنة (٢٠٠٥) الذي جاء في مادته الأولى على أن (جمهورية العراق دولة اتحادية مستقلة ذات سيادة مستقلة...) وهكذا فقد تم تبني نظام الاتحاد المركزي "الفيدرالي" في العراق دستورياً .

وعليه فقد تم اختيار هذا الموضوع المهم، ومحاولة التعرف على الجوانب المختلفة للمظاهر الفرص، والإمكانيات المتاحة لتطبيقها في العراق مع الأخذ بالنظر ظروف العراق الخاصة، وتقديم مساهمة متواضعة في إيجاد حل دستوري وقانون سياسي لمسألة توزيع وتقاسم الموارد المالية بين السلطات الاتحادية وسلطات الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة بإقليم، إذ أن هذه المسألة يشوبها

الغموض والاختلاف في التغييرات المتباينة والتي لا تزال في طور البحث والنقاش وخير مثال على ذلك الخلاف النفطي وعلى قانون الموازنة بين حكومة المركزية في (بغداد) وحكومة إقليم كردستان.

ثانياً: هدف الدراسة:

إن الغاية المبتغاة من البحث، تتجلى في أظهر آليات توزيع الاختصاصات المالية بين السلطات الاتحادية، وسلطات الدويلات الداخلة في تكوين دول الاتحاد المركزي " الفيدرالي"، والمعايير الدستورية والقانونية لهذا التوزيع لضمان التطبيق السليم، والعدالة لهذا التوزيع على وفق قواعد وأسس محددة، ومعقولة تنسجم مع الواقع العملي لتلك الدول وكيفية الاستفادة منها في توزيع الاختصاصات المالية تجر به العراق الفيدرالي.

ثالثاً : صعوبة الدراسة:

يمثل هذا البحث ثمرة جهد متواضع بالرغم من الصعوبات التي واجهتها وفي مقدمتها الوضع الأمني غير مستقر، فضلاً عن صعوبة ترجمة المصادر الأجنبية ترجمة قانونية دقيقة مما دفعنا إلى الاعتماد على المصادر العربية والعراقية بالرغم من عدم تطرقها إلى موضوع الدراسة بشكل واسع إلا بإشارات بسيطة لكونهم تناولوا الجوانب الدستورية والسياسية لدول الاتحاد المركزي " الفيدرالي " فيما يتعلق بدراسة السلطات العامة وتوزيع الاختصاصات الدستورية في هذه الدول، كما كانت هناك مجموع من الكتب والبحوث ورسائل العلمية والمقالات التي تبحث الوضع المالي والاقتصادي في العراق، في حين لم تبحث توزيع الاختصاصات المالية بين السلطات بالاتحادية وسلطات الإقليم والمحافظات غير منتظمة بإقليم من جميع جوانبها فكانت دراسات اقتصادية محاسبية أكثر من كونها دراسات قانونية.

رابعاً : منهج الدراسة:

يعتمد الباحث على الأسلوب التحليلي المقارن عن طريق تحليل النصوص الدستورية والقانونية سواء أكانت تتعلق بالدستور والقوانين العراقية أم الدساتير والقوانين الاتحادية الأخرى لدول الاتحاد المركزي "الفيدرالي"، فضلاً عن الأسلوب الاستقرائي المتمثل بملاحظة النصوص والممارسات الدستورية والسياسية لدول الاتحاد المركزي "الفيدرالي" واستقراء آراء الفقه في كل جزء من أجزاء البحث للوقوف على مدى انسجام هذه النصوص والممارسات مع واقع وظروف هذه الدول من اجل الخروج بأعمام بشأن تطبيق النظرية العامة لتوزيع الاختصاصات في هذه الدول.

خامساً : هيكلية الدراسة:

ولطبيعة البحث تناول هذا البحث في مبحثين وكما يأتي :

المبحث الأول : الاختصاصات المالية التي تمارسها السلطات الاتحادية على سبيل الحصر

المبحث الثاني : الاختصاصات المالية ذات الطابع المشترك بين السلطات الاتحادية وسلطات المحافظات غير المنتظمة بإقليم.

المبحث الأول

الاختصاصات المالية التي تمارسها السلطات

الاتحادية على سبيل الحصر

أشار الدستور العراقي لسنة (٢٠٠٥) النافذ بعد أن أناط بالحكومة المركزية "الاتحادية" مهمة المحافظة على وحدة العراق وسلامة أراضيه ونظامه^(١)، إلى جملة من الاختصاصات التي تمارسها على سبيل الحصر، وهذا يعني عدم قدرة تلك السلطات ممارسة أي اختصاص غير مشار إليه في الدستور، وعند مراجعتنا للمادة (١١٠) من دستور (٢٠٠٥) النافذ نجد أن السلطات والاختصاصات المفوضة حصراً للسلطة الاتحادية محدودة نسبة إلى الاختصاصات الممنوحة للأقاليم والمحافظات غير المنتظمة بإقليم على الصعيد النظري، ويمكن تحديد الاختصاصات المالية الحصرية للسلطات الاتحادية في رسم السياسة المالية والجمركية والنقدية التي هي جزء من السياسة الاقتصادية والأخيرة بدورها تمثل جزءاً من السياسة العامة للدولة.

ولطبيعة الدراسة نتطرق إلى هذا المبحث في مطلبين وكما يأتي :

المطلب الأول : اختصاص السلطة الاتحادية في رسم السياسة المالية والنقدية.

المطلب الثاني : اختصاص السلطة الاتحادية في رسم سياسة الافتراض والسياسة الجمركية والتجارية.

^(١) المادة ١٠٩ من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

المطلب الأول

اختصاص السلطة الاتحادية في رسم السياسة المالية والنقدية

تعرف السياسة المالية بأنها " برنامج تخططه وتنفذه الحكومة عن عمد مستخدمة فيه مصادرها الإيرادية وبرامجها الإنفاقية لإحداث آثار مرغوبة وتجنب الآثار غير المرغوبة على كافة متغيرات النشاط الاقتصادي والاجتماعي والسياسي تحقيقاً لأهداف المجتمع"^(١).

إذ تقوم الدولة بمجموعة من الإجراءات لتحديد المصادر المختلفة للإيرادات وكيفية تحصيلها وأوجه إنفاقها واستخدامها في المجالات التي من شأنها أن توفر متطلبات التنمية الاقتصادية والرفاهية الاجتماعية^(٢).

وفيما يتعلق بالسياسة النقدية فقد بدأت الدول استخدام السياسة النقدية إلى جانب السياسات الأخرى كالسياسة المالية وسياسة الأسعار والسياسة التجارية من أجل التأثير على مستوى النشاط الاقتصادي من خلال تأثيرها على المتغيرات الأساسية لهذا النشاط كالاستثمار والأسعار والإنتاج والدخل^(٣).

حيث تعرف السياسة النقدية "جميع التنظيمات النقدية والصيرفة التي لها دور مؤثر في مراقبة حجم النقد المتميز في النظام الاقتصادي وبهذا المعنى فإنها تشمل جميع الإجراءات التي تتخذ من قبل الحكومة والبنك المركزي والخزينة بهدف التأثير في مقدار وتوفير النقد واستعماله والائتمان"^(٤)

ولطبيعة البحث نتناول هذا المطلب في ثلاثة فروع وكما يأتي:

الفرع الأول : اختصاص السلطة الاتحادية في النفقات العامة.

الفرع الثاني : اختصاص السلطة الاتحادية في تنفيذ السياسة النقدية.

الفرع الثالث : اختصاص السلطة الاتحادية في وضع الموازنة العامة للدولة.

^(١) د. حامد عبد المجيد دراز، دراسات في المالية العامة، دار الجامعة للطباعة والنشر، القاهرة، ١٩٨٨، ص ٢٥٥.

^(٢) هزاع داود سلمان : السياسة المالية ودورها في الإصلاح الاقتصادي، أطروحة دكتوراه، كلية الإدارة والاقتصاد، جامعة بغداد، ٢٠٠٩، ص ١٣.

^(٣) د. زكريا الدوري ود. يسرى السامرائي، البنوك المركزية والسياسات النقدية، دار اليازوري العلمية للطباعة والنشر، الأردن، ٢٠٠٦، ص ١٨٥.

^(٤) د. عوض فاضل إسماعيل الدليمي : النقد والبنوك، دار الحكمة للطباعة والنشر، الموصل، ١٩٩٠، ص ٥٨٤.

الفرع الأول

اختصاص السلطة الاتحادية في النفقات العامة

النفقات العامة هي مبالغ من النقود تخرج من الذمة المالية للدولة أو إحدى السلطات المكونة لهما بهدف إشباع حاجة من الحاجات العامة^(١)، وتتسع أوجه الإنفاق الحكومي في الدولة البسيطة " الموحدة " ودولة الاتحاد المركزي " الفيدرالي " كما هو الحال مع الإيرادات، إذ تقسم النفقات العامة في العراق على قسمين أساسيين هما النفقات الجارية "التشغيلية" والنفقات الاستثمارية، حيث يوجه النوع الأول من النفقات لتيسير المرافق العامة للدولة في حين يوجه النوع الثاني نحو بناء مشاريع إنتاجية ضخمة وصغيرة، فضلاً عن التوسع في المشاريع القائمة مما يؤدي إلى خلق سلع وخدمات إنتاجية تضاف إلى الناتج المحلي الإجمالي، فضلاً عن الاستمرار في بناء البنى التحتية للتنمية^(٢).

وعليه يمكن تقسيم النفقات العامة إلى^(٣) :

١- **التقسيم الوظيفي** : يستخدم هذا التقسيم لتوضيح تقسيم النفقات تبعاً للأنشطة الاقتصادية والاجتماعية وغيرها من الأنشطة، إذ يتم تحديد النفقات الخاصة بقطاع التعليم، الصحة، والصناعة ... وغيرها.

٢- **التقسيم الإداري** : يتم على أساس توزيع النفقات على الوحدات الإدارية داخل الدولة فتوزع الاعتمادات المالية على الوزارات والدوائر الأخرى وتحدد مسؤولية الوحدة الإدارية بالصرف في ضوء الحدود المتفق عليها في قانون الموازنة .

٣- **التقسيم الإقليمي**: إذ يعتمد هذا تقسيم النفقات العامة بين النفقات العامة للحكومة المركزية "الاتحادية" والنفقات العامة للحكومات الإقليمية والإدارات المحلية، وهذا النوع من التقسيم هو الذي يمكنها على الرغم من تداخل التقسيمات والأبواب في الموازنة العامة الاتحادية في العراق

(١) د. عادل احمد حشيش، مصدر سابق، ص ٦٢.

(٢) صباح صابر خوشناو، دراسة تحليلية لموازنة العامة في العراق مع إشارة كوردستان العراق للمدة (١٩٨٨-٢٠٠٧) رسالة دكتوراه، كلية الإدارة والاقتصاد، جامعة صلاح الدين، أربيل، العراق، سنة ٢٠١١، ص ٥٢ .

(٣) د. عادل احمد حشيش، المصدر السابق، ص ٦٩ وما بعدها .

حيث تجمع بين أكثر من نوع واحد من هذه التقسيمات وفيما يتعلق بموضوعنا يمكن تقسيم النفقات العامة في العراق على^(١):

أ- النفقات على المستوى الاتحادي " الفيدرالي " :

وهي النفقات ذات الطبيعة العامة والمرتبطة بالبلد كله بشكل عام ومنها نفقات الدفاع والأمن والضمان الاجتماعي ونفقات الموظفين ونفقات المشاريع ذات النفع العام كمشاريع الطاقة والبيئة والصحة والقطاع الزراعي والصناعي والإسكان والتربية والتعليم والنقل والاتصالات^(٢).

ب- النفقات ذات الطابع المشترك

وهي النفقات لبعض المشاريع أو أوجه الإنفاق الخاصة التي تشترك فيها الحكومة الاتحادية مع حكومة الإقليم أو الإدارات المحلية .

إذ تساهم الحكومة الاتحادية بتمويل ما يتراوح (٦٥% - ٧٠%) من بعض المشاريع المشتركة في المحافظة غير المنتظمة في الإقليم مثل بناء " البنية التحتية الاقتصادية المحلية والمشاريع الزراعية والصناعية بعد التنسيق مع المحافظات " إذ يلزم قانون الموازنة العامة الاتحادية الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة بالتنسيق مع المحافظات عند اختيار المشاريع مع إصدارها خطة لتوزيع المشاريع وإعلام المحافظات بها وحسب النسب السكانية المقررة لكل محافظة لضمان عدالة التوزيع باستثناء المشاريع الإستراتيجية التي تستفيد منها أكثر من محافظة وعدم التداخل بين مشاريع الوزارات والدوائر غير المرتبطة بوزارة ومشاريع تنميه الأقاليم والمحافظات^(٣).

ج- النفقات على المستوى الحكومات الإقليمية والإدارات المحلية :

وهي كل النفقات الخاصة بالإقليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم التي ترتبط بالسكان المقيمين في هذا الإقليم أو المحافظة كالتعليم والصحة والقضاء وغيرها من المشاريع الخدمية، ويمكن هنا ملاحظة ازدياد النفقات العامة في إقليم كردستان بصورة واضحة وهذا نتيجة زيادة في

(١) القاضي قاسم حسن العبودي، مصدر سابق، ص ٤٩.

(٢) للمزيد راجع المواد من (٢، ٣، ٤، ٥، ٦) من قانون رقم (١) الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنة المالية ٢٠١٩ المنشور بالوقائع العراقية بالعدد ٤٥٢٩، السنة (٦٠) في ١١ شباط ٢٠١٩م.

(٣) للمزيد راجع قانون الموازنة الاتحادية العامة لجمهورية العراق لعام ٢٠١٩.

الإيرادات العامة للإقليم والممثلة بالدرجة الأساسية في تصدير كميات من النفط إلى الخارج والحصول على نسبة جيدة من إيرادات الحكومة الاتحادية وزيادة إيرادات الإقليم من الضرائب، الأمر الذي أدى إلى توجيه النفقات العامة في الإقليم إلى تأهيل مشاريع البنى التحتية المادية والاجتماعية في الإقليم وتقديم الخدمات الاجتماعية لمواطني الإقليم^(١) .

وفيما يتعلق بالمحافظات غير المنتظمة في إقليم فنجد أن الإنفاق العام يتوزع ما بين الحكومة الاتحادية والمحافظات فعلى سبيل المثال يكون للمحافظة غير المنتظمة في إقليم حق التصرف واستخدام بما لا يزيد على (٥٠%) من التخصيصات المرصودة لها للقيام بمشاريع لغرض استيراد الطاقة الكهربائية أو تقديم الخدمات للمحافظة وتنظيمها وذلك من خلال إجراء المناقلة المطلوبة بالتنسيق مع كل من وزارتي المالية والتخطيط الاتحاديتين بما يعادل^(٢) دولار عن كل برميل نפט خام منتج في المحافظة و (١) دولار عن كل برميل نפט خام مكرر في مصافي المحافظة و (١) دولار عن كل (١٥٠) متر مكعب من الغاز الطبيعي في المحافظة يتم توزيعه بحسب إنتاج المحافظة.

(١) صباح صابر خوشناو، مصدر سابق، ص ٢١٠.

(٢) د. منذر الشاوي، مصدر سابق، ص ٢٥٥.

الفرع الثاني

اختصاص السلطة الاتحادية في تنفيذ السياسة النقدية

إن أهمية السياسة النقدية لا تقف عند حدود الرقابة على حجم العملة وعرض واستخدام وإدارة الائتمان المصرفي بل تمتد لتشمل السياسة الافتراضية للحكومة لما تمثله هذه السياسة من انعكاسات واضحة على عرض النقد والطلب عليه، فضلاً عن ذلك توضح ما للسياسة النقدية من اهتمام بالسياسة المالية وخاصةً فيما يتعلق بالدين العام، إذ يهتم ممثل السلطة النقدية (البنك المركزي) بجميع أنواع العمليات المتعلقة بتحديد أنواع وحجم الإصدارات الخاصة بالقروض الحكومية وأجالها وأسعار الفائدة والتي تعرف بسياسة الدين العام^(١).

ونظراً لأهمية السياسة النقدية نجد المشرع العراقي في دستور جمهوريه العراقي لعام (٢٠٠٥) النافذ قد حصر اختصاص رسم السياسة النقدية بالسلطة الاتحادية، كما حدد تنفيذ هذه السياسة من واجبات البنك المركزي العراقي الذي حدد إنشائه وإدارته من الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية فهو هيئة مستقلة مالياً وإدارياً مسؤولاً أمام السلطة التشريعية "مجلس النواب"^(٢).

وتجدر الإشارة إلى أن البنك المركزي يمارس وظائفه باستقلاليه تامة عن الحكومة^(٣). ومن هذه الاختصاصات هي :

- ١- صياغة وتنفيذ السياسة النقدية ومنها سياسة سعر الصرف.
- ٢- مسك حسابات الخزينة والإدارة العامة لهما وقبول الودائع الحكومية وتحصيل القروض العامة للعراق، ومنح القروض والسلفة الاستثنائية للحكومة في أوقات الحرب والكساد الاقتصادي وإدارة الدين العام الداخلي والخارجي للدولة.
- ٣- إصدار العملة وتنظيم كميته عرض النقد بما يتناسب وحاجة النشاط الاقتصادي للدولة كون عملية الإصدار هذه من المسائل الوطنية ذات الاهتمام المشترك لجميع الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم^(٤).

^(١) د. زكريا الدوري ود. يسرى السامرائي، مرجع سابق، ص ١٨٥.

^(٢) المادة (١٠٢) من دستور جمهور العراق لعام ٢٠٠٥ النافذ.

^(٣) هشام جميل كمال ارحيم: علاقة الهيئات المستقلة بالسلطة التشريعية وتطبيقهما في العراق "دراسة مقارنة"، أطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة تكريت، سنة ٢٠١٢، ص ٧٠ وما بعدها.

^(٤) المادة (٣٢) من قانون البنك المركزي رقم (٥٦) لسنة ٢٠٠٤ النافذ.

ويعتبر البنك المركزي العراقي من البنوك المهمة إذ تتعامل معه البنوك عامة والبنوك التجارية بصفه خاصة فهو يمثل بالنسبة لهذه البنوك القائد المصرفي الواجب إتباعه، ومن أهم ما يقوم به البنك المركزي الاحتفاظ بنسبة من ودائع البنك التجارية ومنحها دعم مالي في حالة تعرضها للإفلاس^(١).

الفرع الثالث

اختصاص السلطة الاتحادية في وضع الموازنة العامة للدولة

تُعد الموازنة العامة للدولة بشكل عام المحور الذي تدور حوله جميع أعمال الدولة ونشاطاتها في جميع المجالات، فهي انعكاس لدور الدولة في النشاط الاقتصادي، وقد تتابع التغيير في هذا الدور بتطور الفكر المالي، ومن الطبيعي أن يتبع هذا التطور في دور الدولة تطور مماثل في مفهوم الموازنة ودورها في النشاط الاقتصادي فبعد أن كان هذا المفهوم يقتصر على القواعد القانونية والحسابية اصبح الان يتعدى ذلك ليصل إلى حدود المصير الاقتصادي والسياسي للدولة^(٢).

وإذا كان الأمر ينطبق على مختلف الدول سواء أكانت بسيطة (موحدة) أم مركبة (اتحادية) مع الاختلافات التفصيلية لكل دولة، فإن الموازنة العامة في دول الاتحاد المركزي " الفيدرالي " ومنها العراق تحظى بأهمية خاصة، إذ تتخذ كوسيلة لبيان عملية التنسيق المالي بين السلطات الاتحادية وسلطات الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم وأساليبها لتحمل الإيرادات وحصصها الاتفاقيه هذا من حجمه، ومن جهة أخرى يكون للأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم موازنتهما المستقلة لتنظيم أمورها المالية في ضوء استقلالها المالي والتي تبقى مرتبطة بالموازنة الاتحادية^(٣).

ومن اجل الوقوف الموضوع من كل جوانب سنتناول هذا الموضوع كما يأتي :

(١) المواد (٣٠،٢٩) من قانون البنك المركزي العراقي رقم (٥٦) لسنة ٢٠٤٤ النافذ.

(٢) د.حسن عواضة ود.عبد الرؤف قطيش، المالية العامة، الموازنة، الضرائب والرسوم،دراسة مقارنة،دار الخلود بيروت،١٩٩٥،ص١٠ ومابعدها.

(٣) د.بان صلاح عبد القادر الصالحي، تخصيص الإيرادات في الدولة الفيدرالية، بحث منشور في مجلة كلية المنصور، ع١٤، ص١٠، كلية المنصور الجامعة، العراق، سنة ٢٠١٠، ص١٠.

أولاً - وضع الموازنة العامة للدولة (الاتحادية) :

جاء في المادة (١١٠) من دستور جمهورية العراق لسنة (٢٠٠٥) النافذ على اختصاص السلطات الاتحادية بوضع الميزانية العامة للدولة وهنا تسمى الميزانية العامة وفي البند (سابقاً) من المادة نفسها تسمى الموازنة العامة وكذلك في المادتين (٦٢/أولاً) و (٨٠/رابعاً) . أما البند (سابعاً) من المادة (١١٠) من الدستور النافذ فيشير إلى وضع مشروع لموازنتين : الأولى هي الموازنة العامة والمقصود بها الاعتيادية، والثانية هي الموازنة الاستثمارية . في حين ليس هناك ما يشير إلى ذلك في صلاحيات مجلس الوزراء وصلاحيات مجلس النواب هذا من جانب، ومن جانب ثاني فإن نظام الموازنتين الذي كان معمولاً به في السابق منذ السبعينات " إنشاء مجلس الأعمال " ولغاية عام (٢٠٠٣) قد استبدل بنظام الموازنة الواحدة بعد احتلال العراق وتغيير النظام السياسي في (٩ / ٤ / ٢٠٠٣)^(١)، وفي ظل سلطة الائتلاف المؤقتة (الملغاة) موازنة واحدة تتضمن النفقات الاعتيادية والاستثمارية وحتى صدور قانون الإدارة المالية والدين العام رقم (٩٥) لسنة (٢٠٠٤) الذي اخذ بنظام الموازنة الواحدة وانتهجت الحكومة الاتحادية المنهج نفسه بعد ذلك وبموجب القانون المذكور تعرف الموازنة الاتحادية " تخمين إجمالي الإيرادات والواردات السنوية كما مصادق عليها من قبل الحكومة الفيدرالية)^(٢) وبذلك تتولى الحكومة الفيدرالية (الاتحادية) الاختصاص الحصري في وضع الموازنة الاتحادية استناداً إلى قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية " الملغى " .

ثانياً - علاقة الموازنة الاتحادية بموازنة المحافظات غير المنتظمة في إقليم :

من الأمور الأساسية التي تساعد المحافظات غير المنتظمة بإقليم للنهوض بدورها الفعال والايجابي أن تكون لها موارد مالية خاصة بها تساعد على تطوير مرافقها، وان تتحرك بحرية في تنفيذ مشاريع الخاصة بالمحافظة، وعلى هذا الأساس يكون لها موازنة خاصة تشمل جميع الإيرادات

(١) د.شاكر لطيف، ملاحظات اقتصادية، بحث منشور في كتاب مأزق الدستور، نقد وتحليل دار الفرات للطباعة بغداد، سنة ٢٠٠٦ ص ٢٧٩.

(٢) القسم (٢) من قانون الإدارة المالية والدين العام رقم ٩٥ لسنة ٢٠٠٤.

المتوقع أن تحصل عليها تلك المحافظة والنفقات المقرر صرفها خلال السنة المالية بما يحقق الاستقلال المالي والإداري لها على وفق مبدأ اللامركزية الإدارية الذي تعمل في ظلّه^(١) وقد جاء في قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم (٢١) لسنة (٢٠٠٨) المعدل على اختصاص مجلس المحافظة في إعداد الموازنة الخاصة بالمجلس لدرجتها في الموازنة العامة للمحافظة، والمصادقة على مشروع الموازنة العامة للمحافظة التي يعدها المحافظ على وفق المعايير الدستورية بالأغلبية المطلقة لعدد الأعضاء من أجل رفعها إلى وزارة المالية الاتحادية لتوحيدها مع الموازنة العامة^(٢).

وتجدر الإشارة إلى أن الموازنة الاتحادية للعراق تخصص مبالغ لموازنة المحافظات غير المنتظمة في إقليم والإدارات العامة المركزية والمحلية^(٣).

ثالثاً - علاقات الموازنة الاتحادية بموازنة الإقليم :

بعد تغيير النظام السياسي في العراق في (٩/٤/٢٠٠٣)، أصبحت موازنة إقليم كردستان العراق " الإقليم الواحد القائم في العراق " جزءاً من الموازنة الاتحادية حيث أصبحت تغطي (١٨) محافظة بدءاً من موازنة سنة (٢٠٠٤) المالية والتعامل معه كحكومة إقليمية تتدفق مواردها إلى خزينة الدولة العامة في حسابات موحدة بالنسبة للإيرادات والنفقات ويتم تخصيص نسبة تحدد بـ (١٧%) من إجمالي الموازنة الاتحادية من أجل تمكين الإقليم من إعداد موازنته المستقلة والقيام بأعبائه ومسؤولياته وفق موارده الذاتية وحاجاته ونسبه السكان فيه^(٤).

وعليه تتكون إيرادات الإقليم من الحصة المقررة من الموازنة الاتحادية ومن موارد الإقليم المالية التي في ضوءها يتم إعداد موازنة الإقليم من قبل وزارة المالية والاقتصاد في الإقليم بالنيابة عن حكومة الإقليم لكونها التنظيم المركزي الذي يقوم بتخطيط وإدارة ورقابة الموارد العامة في

(١) أمير عبد الله أحمد الجبوري، اختصاصات مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم والرقابة عليها، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة تكريت، العراق، سنة ٢٠١٠، ص ٩٧.

(٢) للمزيد راجع المادة " ٧ / خامساً " والمادة " ٣١ / أولاً " من قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل..

(٣) ذكر المادة الخاصة بالموضوع.

(٤) البند ثالثاً من المادة (١٢) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ النافذ .

الإقليم، ثم يرفع مشروع قانون الموارد العامة (قانون موازنة الإقليم) إلى رئاسة مجلس الوزراء^(١) في الإقليم لرفعه إلى المجلس الوطني لإقليم كردستان لإقراره^(٢).

ويقوم مجلس الوزراء الإقليم بتسليم نسخة من قانون الموازنة العامة للإقليم لوزارة المالية الاتحادية بعد مصادقه المجلس الوطني للإقليم عليه^(٣).

^(١) المادة (٨١٤) من قانون مجلس الوزراء إقليم كردستان رقم ٣ لسنة ١٩٩٢ المعدل.

^(٢) البند (سابقاً) من المادة (٥٦) من المجلس الوطني كردستان العراق رقم (١) لسنة ١٩٩٢ المعدل.

^(٣) د. عاطف لافي مرزوك، إشكاليات التحول الاقتصادي في العراق، مبادئ هادية في الاقتصاد السياسي، إصدارات مركز العراق للدراسات بغداد، ٢٠٠٧، ص ٥٨.

المطلب الثاني

اختصاص السلطة الاتحادية في رسم سياسة الاقتراض

والسياسة الجمركية والتجارية

إن الدولة نحتاج إلى إنفاق مبالغ كبيرة على وجوه متعددة من الإنفاق العام ولان الإيرادات الاعتيادية في بعض الأحيان غير كافية لتغطية تلك النفقات، إذ تلجأ الدولة في مثل هذه الأحوال إلى اقتراض المبالغ التي تحتاجها

وبهذه الطريقة تحصل على المواد المالية اللازمة لتغطية الإنفاق العام، وتعرف هذه العملية بالقرض العام الذي يعد مورداً من الموارد الدولة الائتمانية، وإن كان لا يتصف بالدورية والانتظام^(١).

وعند الرجوع إلى دستور جمهورية العراق لسنة (٢٠٠٥) النافذ، نجد أنه قد حصر رسم سياسيات الاقتراض والتفاوض بشأنها والتوقيع عليها وإبرامها بالسلطات الاتحادية^(٢).

لكونها تتعلق بالمعاهدات والاتفاقيات الدولية التي تكون من اختصاص مجلس النواب الاتحادي ومجلس الوزراء الاتحادي، وتجدر الإشارة هنا إلى أن قانون الإدارة المالية والدين العام رقم (٩٥) لسنة (٢٠٠٤) قد أشار إلى ديون الحكومة الاتحادية التي تكون على شكل قروض محلية أو خارجية أو قروض قصيرة الأجل وإصدار سندات مالية تدار من خلال البنك المركزي العراقي باعتباره وكيلاً عن الحكومة الاتحادية .

مع العرض أن صلاحية وزير المالية الاتحادي بالاقتراض من جهات خارجية وداخلية محددة بمبالغ ينص عليها في قانون الموازنة العامة الاتحادية .

وفيما يتعلق بصلاحيات الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة بإقليم فإن الدستور النافذ لم يبين صراحةً إلى اختصاصات تلك الأقاليم والمحافظات، إلا أن قانون الإدارة المالية والدين العام المذكور

(١) للمزيد راجع د. طاهر الجنابي، عالم المالية العامة والتشريع المالي، دار الكتب للطباعة والنشر، جامعة الموصل، بدون سنة، ص ٦٧ وما بعدها.

(٢) المادة (١١٠) في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ النافذ .

قد أشار إلى صلاحية الإقليم والمحافظات غير منتظمة بإقليم في عقد القروض على أن تراعى الضوابط والشروط المشار إليها في القانون وهي^(١) :

- حصول موافقة وزير المالية على ذلك .
- الالتزام بحدود الديون المقررة في قانون الموازنة سنوية .
- احتفاظ الجهة المخولة ضمن المحافظات والإقليم بسجل الديون والقروض الممنوحة والقروض قصيرة الأجل .
- يقدم سجل المستندات بشأن السجل المذكور أعلاه إلى وزير المالية خلال (٣٠) يوماً من نهاية كل شهر .
- وأننا لا نؤيد ما ذهب عليه البعض بشأن صلاحية الإقليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم من عقد القروض الخارجية .

وفيما يتعلق بالسياسة الجمركية فإنها تعد جزءاً أساسياً من سياسة الاقتصادية إلى جانب السياسات الأخرى وعليه يمكن تعريف السياسة الجمركية بأنها " مجموعة من برامج التي تنفذها الدولة وفق تشريعاتها الجمركية لتتلائم مع توجهاتها العامة لتحقيق الأهداف المالية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية التي تصبو إليها في دعم الإنتاج الوطني وتسير عملية التنمية الاقتصادية ورفع المستوى المعاشي ورفع ضريبة الدولة بالإيرادات اللازمة"^(٢).

فضلاً عن ذلك تتم السياسة الجمركية بشكل مباشر في التجارة الخارجية التي تتناول حركة البضائع الداخلة والخارجة والتي تؤثر بشكل كبير على توازن الميزان التجاري مع العالم الخارجي، نظراً لهذه الأهمية للسياسة الجمركية، نجد المشرع الدستوري في دستور جمهورية العراق لسنة (٢٠٠٥) النافذ قد جعل رسم السياسة الجمركية من الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية في

^(١) للمزيد راجع فقرات (ثانياً وثالثاً ورابعاً وخامساً وسابعاً) من القسم (١٠) من قانون الإدارة المالية والدين العام لسنة ٢٠٠٤.

^(٢) حسام ياسين محسن، التأثير المستقبلي لانضمام العراق إلى منظمة التجارة العالمية في إدارة الإيرادات الضريبية والجمركية، رسالة ماجستير، المعهد العالي للدراسات الحسابية والمالية، جامعه بغداد، ٢٠١١، ص ٦٠ وما بعدها.

كل ما يتعلق بتوجيهات السياسة الجمركية وأدواتها المتماثلة بالقوانين والأنظمة والتعليمات التي ترسم الآليات والإجراءات الجمركية وجداول التعريف الجمركية التي تحدد السلع وأسعار الضريبة المفروضة عليها، وبعد عام (٢٠٠٣) صدرت مجموعة من التشريعات المنظمة للسياسة الجمركية فقد صدر أمر سلطة الائتلاف المؤقتة رقم (٣٨) لسنة (٢٠٠٣) وبعدها تعديلات بموجب الأمرين (٥٤) و(٧٠) والتي ركزت بشكل أساسي على إلغاء الرسوم الجمركية والاستعاضة بـ(٥%) على السلعة الواردة من قيمة البضاعة الخاضعة للضريبة، وتخصيص مبلغ لـ(٥%) لإعادة أعمار العراق، وأخيراً صدر قانون التعريف الجمركية رقم (٢٢) لسنة (٢٠١٠)، إلا أنه لم يطبق حتى الآن لأسباب سياسية واقتصادية وفيما يتعلق برسم السياسة التجارية الخارجية السيادية قانونها تكون من اختصاص السلطة الاتحادية وحدها^(١)، وتنظم السياسة التجارية عبر حدود الإقليم والمحافظات في العراق، وعليه اتخذت الحكومة المركزية خطوات لتحرير سياستها التجارية حيث أزيلت الحواجز الحدودية في وجه البضائع وفرضت ضريبة موحدة بمعدل (٥%) لغرض إعادة أعمار العراق، فضلاً عن تحرير أسواق النقد الأجنبي، والواقع أن المحافظة على هذا النظام الحر يسمح للتجارة تحقيق آثارها الايجابية في النمو وإنشاء فرص العمل واعدة بناء اقتصاد متنوع^(٢)، كما أن وجود معدل تعريف جمركية موحدة ومعتدلة أمر يتسم في فاعلية الاقتصاد إذ يخفض أسعار السلع الوسيطة والإنتاجية، ويؤمن الوصول إلى التكنولوجيات الحديثة، ويسهل معاملات التخليص الجمركي وإجراءات التقييم، كما انه يقرب نظام العراق التجاري من معظم الأنظمة المجاورة ذات الاقتصاد الحر^(٣).

(١) المادة ١١٠ من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ النافذ .

(٢) د.عاطف لافي مرزوك، إشكاليات التحول الاقتصادي في العراق، مصدر سابق، ص ٤٩.

(٣) عبد علي كاظم المعموري، التقرير الاستراتيجي للعراق لسنة ٢٠٠٨، مركز حمورابي للبحوث والدراسات الإستراتيجية، الملحق الاقتصادي، بغداد، ٢٠٠٩، ص ٢٩٥.

وبالرجوع إلى الدستور الإماراتي، فإننا نجد أن الموارد الطبيعية في كل إمارة من إمارات دولة الإمارات العربية المتحدة تمتلكها هذه الإمارة وليس الحكومة الاتحادية^(١). وتقوم السلطات المعنية في الحكومة المحلية بتحديد نسبة الأسهم الأجنبية في المشروعات في الإمارة التي تتوفر بها الموارد الطبيعية.

وفي مجال الاستثمار تعد التراخيص المتطلب الأساسي للاشتراك في أي نوع من أنواع الأعمال في دولة الإمارات . وتتشابه الإجراءات بالنسبة للشركات المحلية والأجنبية عموماً، فيما عدا في حالة فروع الشركة الأجنبية، إذ تطبق قواعد خاصة. ويمكن منح التراخيص على المستوى الاتحادي أو مستوى الإمارة، اعتماداً على نوع النشاط، قد تختلف إجراءات الترخيص من إمارة لإمارة^(٢).

(١) تتولى الحكومة الاتحادية مسؤولية إطار العمل العريض لصناعة السياسات في دولة الإمارات . غير إن كل إمارة تضع إستراتيجيتها الخاصة، التي تدمج في الخطة الاتحادية الشاملة. ولقد وضعت إماراتاً أبو ظبي ودبي خطط تنمية طويلة الأجل: الرؤية الاقتصادية لأبو ظبي ٢٠٣٠ وخطة دبي الإستراتيجية ٢٠١٥، وكل منهما تقدم خارطة طريق لتحديث وتنويع اقتصادهما. ويعتمد النمو الإستراتيجي المستقبلي لدبي على ستة قطاعات اقتصادية رئيسية هي: السياحة والتجارة والنقل والتمويل والتشييد والخدمات المتخصصة. ولتحقيق أهداف رؤيتها لعام ٢٠٣٠، ستواصل أبو ظبي تنويع اقتصادها والاستثمار في القطاعات الرأسمالية الموجهة للتصدير، التي يمكنها من خلالها أن تمتلك أو تبني ميزة تنافسية في التجارة الإقليمية والدولية. وتخطط أبو ظبي أيضاً لإنشاء هيئة لتنشيط الصادرات. وتركز الرؤية الاقتصادية لأبو ظبي على عدد من القطاعات الإستراتيجية، ضمن أخرى، النفط والغاز، والبتروكيماويات، والمعادن، والطيّران، و النقل الجوي، والدفاع، المستحضرات الطبية والتكنولوجيا الحيوية، و السياحة، والنقل، والاتصالات.

(٢) للمزيد راجع: مراجعة السياسات التجارية " دولة الإمارات العربية المتحدة"، منشورات منظمة التجارة العالمية، مايو ٢٠١٢، ص ٣٩، ١٧.

المبحث الثاني

الاختصاصات المالية ذات الطابع المشترك بين السلطة الاتحادية

وسلطة المحافظات غير المنتظمة بإقليم

إن الاختصاصات المشتركة هي الاختصاصات التي تكون محل تداخل بين السلطة الاتحادية وسلطات الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة بإقليم، والدستور العراقي لسنة (٢٠٠٥) النافذ حدد الاختصاصات المشتركة في المواد (١١١ - ١١٢ - ١١٣ - ١١٤) والجدل هنا يدور بعدد تكيف المادتين (١١١ - ١١٢) بخصوص النفط والغاز.

ولطبيعة البحث تناول هذا المبحث في مطلبين كما يأتي:

المطلب الأول : توزيع ثروات النفط والغاز في دستور ٢٠٠٥ النافذ

المطلب الثاني : الاختصاصات المالية المشتركة من غير النفط والغاز

المطلب الأول

توزيع ثروات النفط والغاز في دستور ٢٠٠٥ النافذ

تعد مسألة تنظيم الثروتين النفطية والغازية من أهم المسائل الدستورية الخلافية في العراق بعد أن تبني نظام الاتحاد المركزي " الفيدرالي " . إذ أن المشكلة الأساسية في هذا المجال من تركيز هاتين الثروتين، وهي ثروات طبيعية، في المنطقة الجنوبية والشمالية الشرقية مقارنة بالمناطق الأخرى من العراق^(١).

وقد أكد الدستور على أن النفط والغاز ملك لكل الشعب العراقي في كل الأقاليم والمحافظات^(٢)، حيث جعل من إدارة النفط والغاز المستخرج من الحقول المالية مهمة مشتركة بين الحكومة المركزية وحكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة على إن يتم توزيع وارداتها بشكل منصف على أساس التوزيع السكاني في جميع أنحاء العراق، مع تخصيص حصة معينة ولفترة محددة للأقاليم المتضررة وبشكل خاص لتلك التي حرمت منها بصورة مجحفة من قبل النظام السابق في العراق لتحقيق تنمية متوازنة للمناطق المختلفة في البلاد، على أن ينظم ذلك بقانون^(٣)

إلا أن هذا النص غير واضح لأنه يقصر الإدارة المشتركة على حقول النفط والغاز الحالية فالسؤال الذي يطرح نفسه ماذا بشأن الحقوق التي لم تكشف بعد هل يعود أمر إدارتها للحكومة المركزية وحدها أم للأقاليم التي ستكتشف فيها أم يكون حكمها حكم الحقول الحالية؟ هذا من جهة ومن جهة أخرى هل ورد ذكر الغاز والنفط على سبيل المثال لبيان الجهة المختصة بإدارة الثروات المعدنية الموجودة في أراضي العراق أم ورد ذكرهما على سبيل الحصر ؟ فإذا ذكرت على سبيل الحصر إلى أي جهة تعود مهمة إدارة المعادن كالكبريت مثلاً وغيرها من المعادن لاسيما وان العراق من أغنى البلدان بالثروات المعدنية كالزئبق والكبريت، فهذا نقص التشريعي يقضي على المشروع الدستوري معالجة. ولطبيعة الدراسة نتطرق إلى المطلب في فرعين وكما يأتي :

الفرع الأول : ملكية الثروات النفطية والغازية في ضوء دستور ٢٠٠٥ النافذ.

الفرع الثاني: إدارة وتوزيع إيرادات النفط والغاز.

(١) احمد أحمد الموافي : رؤية حول الفيدرالية في العراق في ضوء الدستور الجديد، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٨، ص ٥٩ وما بعدها.

(٢) المادة (١١١) من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥.

(٣) المادة (١١٢) أولاً من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥.

الفرع الأول

ملكية الثروات النفطية والغاز في ضوء دستور ٢٠٠٥ النافذ

جاء في المادة (١١١) من دستور جمهورية العراق لسنة (٢٠٠٥) النافذ إلى أن "النفط والغاز هو ملك الشعب العراق في كل الأقاليم والمحافظات"

وهذا النص ينسجم مع القانون الدولي العام الذي يعد الثروات الطبيعية ملك الشعوب وليس ملك الحكام العرضيين وان الدولة ليست إلا أداة للإدارة والتوزيع والتطوير^(١)، وهذا ما أكدت عليه قرارات منظمة الأمم المتحدة ومنها قرارها المرقم (١٨٠٣) في ١٤/١٢/١٩٦٢ المعنون "السيادة الدائمة على الموارد الطبيعية" الذي أكد وجوب ممارسة حق الشعوب والأمم في السيادة الدائمة على ثرواتها ومواردها الطبيعية وفقاً لمصلحة تنميتها القومية ورفاه شعب الدولة المعنية، ومن ذلك الوقت تؤكد المواثيق والعهد والاتفاقات الدولية على حق الشعوب في سعيها وراء تحقيق أهدافها الخاصة التصرف الحر بثرواتها ومواردها الطبيعية من دون الإخلال بأي التزامات ناتجة عن مقتضيات التعاون الاقتصادي الدولي القائم على مبدأ المنفعة المتبادلة وعن القانون الدولي ولا يجوز في أي حال من الأحوال حرمان أي شعب أسباب عيشه الخاصة^(٢)

وتجدر الإشارة إلى أن أهم الملاحظات الواردة على المادة (١١١) من دستور جمهوريه العراق لسنة ٢٠٠٥ فهي:

أولاً : أشارت المادة إلى أن النفط والغاز ملكاً للشعب العراقي في كل الأقاليم والمحافظات على وجه الشيع وبالتالي تخرجها من الأملاك الحكومية للدولة الاتحادية وهذا فيه قصور من الناحية القانونية وذلك لان الملكية يعدها حقاً عينياً أصلياً لا تنقرر إلا إلى شخص قانوني سواء أكان شخصاً طبيعياً أم معنوياً وطالما أن الشعب العراقي لا يتمتع بالشخصية المعنوية عليه فإن إسقاط حق ملكية النفط والغاز إليه يعد مجازاً فالملكية الحقيقية تكون للدولة بعدها شخصياً

^(١) رحمن علي صوفي، حق الشعوب في استغلال ثرواتها الطبيعية، رسالة ماجستير، كلية القانون والسياسة، جامعة السليمانية، العراق، سنة ٢٠٠٩، ص ١٤٤.

^(٢) الشافعي محمد بشير، القانون الدستوري والنظم السياسية السودانية، دراسة مقارنة بالدساتير والنظم المصرية ج ١، منشأة المعارف بالإسكندرية، ١٩٧٠، ص ١٧٨.

معنوياً يباشر السلطة المباشرة على الشيء المملوك بعناصرها الثلاثة (الاستعمال والاستغلال والتصرف) بحسب أحكام المادة (٤٧) من القانون المدني رقم ٤٠ لسنة ١٩٥١ المعدل^(١) . مع وضع ثروتي النفط والغاز في خدمة الشعب العراقي وتخصيص إيراداتهما لمصلحته وتقديمه ورفاهيته^(٢) .

ثانياً : حصرت المادة (١١١) في الدستور النافذ مصادر الثروة التي يملكها الشعب العراقي بمصدري (النفط والغاز) وهذا التحديد بعد عيباً موضوعياً يقتضي تعديله خدمة للمصالح العام ورعايته لمصالح الأقاليم والمحافظات الأشد فقراً، حيث العراق يمتلك قاعدة غنية ومختلفة من الموارد الطبيعية وغير طبيعية فهو بلد حضاري وزراعي وسياحي متنوع في الثقافات واللغات وغني بالعقول البشرية لا يمكن اختزال موارده وثروته وممتلكاته بالنفط والغاز فقط وأنا نرى من الأجدر أن تعدل المادة إلى (أن جميع مصادر الثروات في جمهوريه العراق الاتحادية بما فيها الثروات الفكرية والطبيعية والمعدنية هي ملك لكل الشعب العراقي، يقسم ربحها فيما بينهم على أساس التعداد السكاني في الأقاليم والمحافظات والخطط العامة للدولة بما يحقق التنمية المتوازنة لتلك الأقاليم والمحافظات".

^(١) القانون المدني العراقي رقم ٤٠ لسنة ١٩٥١ المعدل . المنشور في الوقائع العراقية بالعدد (٣٠١٥) في

١٩٥١/٨/٩، مجموعة القوانين والأنظمة، إعداد صباح الأنباري، المكتبة القانونية، بغداد ٢٠٠٦ .

^(٢) د.جواد كاظم البكري، مرجع سابق، ص ٢١٧.

الفرع الثاني

إدارة وتوزيع إيرادات النفط والغاز

تعتبر واردات الثروتين النفطية الغازية من أهم مصادر الدخل في العديد من البلدان لاسيما ذات الاقتصاد الريعي كالاقتصاد العراقي^(١)، حيث يحتل النفط المركز الأول في التجارة الخارجية ويساهم بنسبه كبيره في الناتج المحلي الإجمالي فهو يشكل المصدر الأساسي والرئيسي في تحويل الموازنة العامة منذ اكتشاف النفط بشكل تجاري عام ١٩٢٧ وحتى الآن، إلا أن كفييه إدارة هاتين الثروتين في العراق قد حظيت بمساحات واسعة من الجدل والنقاش والمعالجات الدستورية والقانونية والتغيرات الواسعة، التي يجب أن تتماشى مع النظام السياسي والاقتصادي والاجتماعي للعراق^(٢).

وقد سبق وأن أوضحنا أن الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ النافذ خصص مادتين لمعالجة موضوع النفط والغاز هما المادتين (١١١) المذكورة أنفاً والمادة (١١٢) التي نصت على " أولاً : تقوم الحكومة الاتحادية بإدارة النفط والغاز المستخرج من الحقول الحالية مع حكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة، على أن توزع وارداتها بشكل منصف يتناسب مع التوزيع السكاني في جميع أنحاء البلاد، مع تحديد حصة لمدة محددة للأقاليم المتضررة والتي حرمت منها بصورة مجحفة من قبل النظام السابق والتي تضررت بعد ذلك بما يؤمن التنمية المتوازنة للمناطق المختلفة من البلاد وينضم ذلك بقانون".

وتجدر الإشارة إلى أن هذه المادة عليها ملاحظات كثيرة منها:

(١) د. عبد الجبار عبود الحلفي، الاقتصاد العراقي، النفط، الاختلال الهيكلي، البطالة، مركز دراسات الخليج العربي، جامعة البصرة، سلسلة كتب من إصدارات مركز العراق للدراسات، بغداد، سنة ٢٠٠٨، ص ٤١.

(٢) د. نبيل جعفر عبد الرضا، خصخصة قطاع النفط في العراق " الأبعاد المخاطر " بحث منشور في كتاب إستراتيجية التدمير، آليات الاحتلال الأمريكي للعراق ونتائجه، ط١، سلسلة كتب المستقبل العربي، ع ٤٩٦، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، ٢٠٠٦، ص ١٣٩-١٣٨ . د. حسن لطيف كاظم الزبيدي، مستقبل النفط العراقي، مجلة أبحاث عراقية، مركز حمورابي للبحوث والدراسات الاستراتيجية، ج ١، س ١، سنة ٢٠٠٧، ص ٥٦.

١- إن هذه المادة أعطت حق الإدارة المشتركة للنفط والغاز للحكومة الاتحادية وحكومات الإقليم والمحافظات المنتجة وهذا الأمر يناقض ما جاء في المادة (١١١) في الدستور والتي أكدت النفط والغاز ملك للجميع، إذ لا يعقل أن تستأثر هاتين السلطتين "الاتحادية والمنتجة" بإدارة النفط والغاز بمعزل عن الأقاليم والمحافظات الأخرى يفترض أن تكون مالكة لهذه الثروات وهذا يعد إشكاليه واضحة خاصة أن عمليات الإنتاج تقتصر على المناطق الشمالية والجنوبية فقط.

٢- إن هذه المادة تشتت المسؤوليات بين الحكومة الاتحادية والحكومات الأخرى وتضعف الإدارة التي يجب أن تتركز في شركة النفط الوطنية المستقلة عن وزارة النفط تجمع فيها الطاقات الإدارية والتقنية بأنواعها المختلفة وهو ما يجري في دول منظمة أوبك.

٣- إن هذه المادة لم تنطرق إلى الحقول المستقبلية "غير المكتشفة وغير المطورة" وهذا يعني أن تلك الحقول ستكون من اختصاص حكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة التي توجد فيها على وجه الانفراد ولا تشاركها فيها الحكومة الاتحادية، ولا يشملها القيد الوارد في البند "أولاً" من المادة "١١٢" بخصوص التوزيع المنصف لوارداتها على وفق المعايير الدستورية المذكورة في البند المذكور.

وبالمقارنة مع الوضع في دولة الإمارات العربية نجد أن أول ما يتصف به النظام النقدي في الإمارات هو تخصيص مخصصات للأهداف نفسها من قبل الحكومة الاتحادية ومن قبل كل إمارة على حدى وإلى جانب الميزانية الاتحادية كل إمارة لها ميزانيتها الخاصة التي تتصرف بها^(١)، أبو

^(١) إن البنك المركزي الإماراتي يصدر نوعين من الموازنة منفصلة بعضها عن بعض:

١- الموازنة الكلية لحكومة الاتحاد وتندمج فيها ميزانيات إمارة أبو ظبي وإمارة دبي وإمارة الشارقة وإمارة رأس الخيمة. فقد بلغ الإيراد ٤,٣٢ مليار درهم عام ١٩٨٣ وبلغ الإنفاق ٩,٣٧ مليار درهم وكان العجز ٥,٥ مليار درهم وقد غطى هذا العجز بالقروض من البنوك الدولية.=

ظبي ودبي تملكان الدخل الكافي لتنفيذ مشاريع التنمية الاجتماعية والاقتصادية دون مساعدة الميزانية الاتحادية إذ أصبحت الشارقة عام ١٩٧٥ تملك الإمكانيات نفسها بعد أن بدأ استخراج النفط أما بقية الإمارات فهي تعتمد بشكل رئيس على الميزانية الفيدرالية^(١).

=٢- موازنة حكومة الاتحاد: فقد كان الإيراد عام ١٩٨٣ - ٣,١٤ مليار درهم وكان الإنفاق ٢,١٦ مليار درهم وكان العجز ٨,١ مليار درهم، وقد تكون الإيراد من مساهمة الإمارات بمقدار ٩٦% من إيرادات حكومة الاتحاد وتسهم إمارة أبو ظبي ودبي بالنصيب الأوفر من ميزانية الاتحاد، أما الإنفاق فيشمل المصروفات الجارية ٩١% من جملة الإنفاق، أما الإنفاق الاستثماري في التنمية فنصيبه ٩% من مجمل إنفاق الحكومة الاتحادية وإذا قورن هذا الإنفاق الاستثماري بمثله في إمارة أبو ظبي فإنه يعادل ٢٧% فقط.

(١) د.عاطف لافي مرزوك، الفوائض والسياسة النفطية في الإمارات العربية المتحدة والعراق، بحث منشور في مجلة الغري للعلوم الاقتصادية والإدارية، العدد(٣٣)، المجلد(١٠)، ٢٠١٥، ص ٣٣.

المطلب الثاني

الاختصاصات المالية المشتركة من غير النفط والغاز

تمهيد وتقسيم

جاء في المادة (١١٣) من دستور جمهورية العراق لسنة (٢٠٠٥) النافذ إن إدارات المواقع الأثرية من الاختصاصات المشتركة بين الحكومة الاتحادية وحكومة الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة بإقليم، كما أن المادة (١١٤) أشارت في بعض فقراتها على الاختصاصات المالية ذات الطابع المشترك ما بين السلطات كإدارة الجمارك، ولطبيعة البحث نتناول هذا المطلب في فرعين وكما يأتي :

الفرع الأول : إدارة الجمارك.

الفرع الثاني : إدارة المواقع الأثرية.

الفرع الأول

إدارة الجمارك

استناداً إلى أحكام المادة (١١٤) من دستور جمهورية العراق النافذ لسنة ٢٠٠٥ فإن إدارة الجمارك من الاختصاصات المشتركة بين السلطة الاتحادية والأقاليم والمحافظات غير منتظمة بإقليم، إلا أن هذا الموضوع يتعارض مع الفقرة (ثالثاً) من المادة (١١٠) من الدستور وذاته والذي أشار إلى اختصاص السلطة الاتحادية الحصرية في رسم السياسة الجمركية، الأمر الذي يقتضي أن يكون كل ما يتعلق بالسياسة الجمركية من اختصاصات الحصرية للسلطة الاتحادية لما لهذه السياسة من أهمية سياسية واقتصادية وتمويلية، وتعمل الدولة من خلال أدوات هذه السياسة التأثير على حجم الواردات والصادرات وتحقيق توازن الميزان التجاري مع العالم الخارجي من خلال القوانين والأنظمة والتعليمات الاتحادية ومثيلاتها في إقليم كردستان العراق بما يضمن تنفيذ هذه السياسة وتحقيق أهدافها، وتجدر الإشارة إلى أنه في حالة تعارض بين القوانين الاتحادية وقوانين إقليم كردستان العراق فإنه تطبق قوانين الإقليم استناداً لحكم (١١٥) والبند الثاني من المادة (١٢١) اللتان إشارتا إلى أولوية قانون الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة بإقليم على القانون الاتحادي في حالة الخلاف بينهما، كما يكون السلطة الإقليم تعديل تطبيق القانون الاتحادي في الأقاليم في حالة وجود تناقض أو تعارض بينهما .

الفرع الثاني

إدارة المواقع الأثرية

استناداً إلى الحكام المادة (١١٣) من دستور جمهورية العراق لسنة (٢٠٠٥) النافذ فأن إدارة الموقع الأثرية من الاختصاصات المشتركة بين السلطة الاتحادية والحكومات الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة بإقليم حيث جاء فيها "تعد الآثار والمواقع الأثرية والبنى التراثية والمخطوطات والمسكوكات من الثروات الوطنية التي هي من الاختصاصات السلطة الاتحادية وتدار بالتعاون مع الأقاليم والمحافظات، وينظم ذلك بقانون"، ومن المعروف أن العراق يعد من أقدم الحضارات في العالم وتنتشر في أراضيه كافة الكثير من المواقع الأثرية والتاريخية بمختلف العصور والأزمان الماضية ومرآة كثيرة لأنبيا الله، وهي تعد بمجملها ثروة وطنية للشعب بأكمله ولا تعد من الشؤون أو الأمور الداخلية للأقاليم والمحافظات المنتظمة بإقليم لذلك قد جعل المشرع الدستوري إدارة هذه المواقع والمسائل التراثية الأخرى هي من اختصاصات السلطة الاتحادية تدار بالتعاون مع حكومات الأقاليم والمحافظات التي توجد فيها هذا المواقع، ويمكن أن تصبح السياحة في هذه المواقع الأثرية والتاريخية من الأنشطة الاقتصادية البديلة عن المورد النفطي التي يمكن أن تدر عائداً متزايداً تبعاً للتحسن في أداء الخدمات العامة المرتبط به، وبعد تحسين طرق المواصلات الخاصة بنقل المسافرين والانتعاش الذي يتحقق في قطاع البناء والخدمات في المجال السياحة العامة وتطور وسائل الاتصالات والاستقرار النقدي والمصرفي^(١).

(١) د.عاطف لافي مرزوك، الفوائض والسياسة النفطية في الإمارات العربية المتحدة والعراق، مصدر سابق، ص ١٢٥

الخاتمة

بعد أن انتهينا من بحث موضوع توزيع الاختصاصات المالية بين السلطة الاتحادية والمحافظات " العراق أنموذجاً " الذي تطرقنا فيه إلى كل ما نقصده ضرورياً في إطار هذا البحث، إذ تكلمنا عن نظام الاتحاد المركزي " الفيدرالي " كنظام دستوري جمهوري تم تطبيقه على مدى أكثر من قرنين، كما تصرفنا في ثنايا البحث إلى بعض التجارب المقارنة البارزة للفيدرالية في كيفية توزيع الاختصاصات المالية فيها للوقوف على طبيعة هذه التجارب القائمة بإيجابياتها وسلبياتها ووضع صيغة مناسبة لحالة العراق نأخذ الجانب الايجابي وتجنب السلبي منها وبعد كل ما تقدم تستعرض أهم النتائج والتوصيات التي توصلنا إليها والذي نرجو إن تكون مفيدة للباحثين والسياسيين والقائمين على إدارة الاقتصاد العراقي .

أولاً : النتائج :

١. من أهم مميزات الدولة الاتحاد المركزي " الفيدرالي " تنحصر في استنادها إلى دستورها الاتحادي بوصفه المصدر الأساسي في تحديد ماهية الدويلات الأعضاء ودورها في تكوين الإرادة العامة لهذه الدول وصنع القرارات داخل كيانها الفيدرالي، ومدى الخصوصية المتاحة لهذه الوحدات في صياغة كيانها الدستوري والقانوني الخاص بها، فضلاً عن تحديد الاختصاصات كل من السلطات الاتحادية وسلطات الدويلات الأعضاء، وغالباً ما يكون توزيعها إلى ثلاث فئات (عصرية ومشاركة ومتبقية)، وطبيعة هذه الفئات ومدى تتحكم فيها ظروف نشأة هذه الدول وحاجاتها.
٢. ليس المهم في توزيع الاختصاصات المالية في دول الاتحاد المركزي " الفيدرالي " تحديدها بنصوص دستورية ولا كيفية مباشرتها بقدر ما يسهم التفسيرات التي تعطى لها، عندما تكون بعبارات عامة وواسعة، فعن طريق تفسير الدستور الاتحادي ونظرية الاختصاصات الضمنية ومفادها حق السلطة التشريعية الاتحادية في سن كافة القوانين التي تراها لازمة لتنفيذ اختصاصاتها الدستورية تمكنت بعض السلطات الاتحادية من توسيع اختصاصاتها المالية لتكون غاية في الشمول والاتساع مسايرة لتغيرات التي طرأت على مفهوم وظيفة الدولة بصفة عامة ودولة الاتحاد المركزي "الفيدرالي" بصفة خاصة ورجحت كفة السلطات الاتحادية.
٣. إن الاتحاد المركزي " الفيدرالي " في العراق يتسم بنوع من الفريدة قياساً ببقية دولة الاتحاد المركزي " الفيدرالي " للظروف الخاصة التي اكتتفت نشوءه والعجلة الواضحة في تأطيره الدستوري، حيث كانت الدستورية المتعلقة بتوزيع الاختصاصات المالية غير متكاملة وغير دقيقة إذ يعترها النقص والغموض في أكثر المواضع .

٤. إن متابعة توزيع الاختصاصات المالية في العراق يوصلنا إلى مجموعة من التوجهات الفكرية التي برزت على الساحة الوطنية وتجاذبت الفكر الفيدرالي، وهي التوجه المركزي الذي يؤمن بفكرة تقوية وتعزيز اختصاصات السلطات الاتحادية على حساب اختصاصات سلطات الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة بإقليم، والتوجه المحلي الذي يرى ضرورة تعزيز السلطات الممنوحة للأقاليم والمحافظات غير المنتظمة بإقليم وتقويتها مقابل السلطات الاتحادية لتقديم أفضل الخدمات لمواطنيها وبناء المشاريع الرائدة في مختلف مجالات التنمية بعيداً عن الروتين الاتحادي والعراقي، أما التوجه الوسط فيحاول الموازنة بين التوجهين السابقين ويركز على وجوب الالتزام بالمصلحة العامة للعراق وتحقيق وحدته الوطنية من خلال وجود سلطات اتحادية قوية غير مستبدة تمارس الاختصاصات السيادية التي تهم الدولة ككل وتستطيع مواجهة التهديدات الداخلية والخارجية مع عدم الإضرار بالمعالج المحلية للأقاليم والمحافظات غير المنتظمة بإقليم، وهو أحسن الخيارات المطروحة.
٥. خلو الدستور العراقي من الإشارة إلى الضرائب والتشريعات الضريبية ضمن الخاص يتوزع الاختصاصات المالية يحيل موضوعها أما إلى التشريعات القائمة وأما إلى التشريعات اللاحقة التي يصدرها مجلس النواب العراقي.

ثانياً : التوصيات :

١. تعديل المادة (١١٥) من الدستور بما يكفل إعطاء الأولوية للقوانين الاتحادية على حساب قوانين الأقاليم في الاختصاصات التي أشارت إليها المادة، مع استبعاد المحافظات غير المنتظمة بإقليم منها إذ لا علاقة لها بالاختصاصات المشتركة .
٢. إعادة النظر في بناء نظامي الاتحاد المركزي " الفيدرالي " واللامركزية الإدارية حتى يستويان نظامين ضامنين لوحدة العراق ومحققين لمعالج شعبه، حيث يخصص باب مستقل لمعالجة المركز الدستوري للأقاليم من حيث تكونهما وعلاقتها مع السلطات الاتحادية واختصاصاتها وكيفية فض النزاع والتناقض الحاصل بين سلطاتهما والسلطات الاتحادية وتخصيص باب آخر ينظم المركز الدستوري للمحافظات غير المنتظمة بإقليم على وفق الدعائم الرئيسية لنظام اللامركزية الإدارية فهو الحل الأمثل.
٣. ضرورة تعديل نص المادة (١١١) من الدستور بإدخال الثروات البشرية والطبيعية والمعدنية إلى ثروات العراق وعدم اختصارها على النفط والغاز .
٤. ضرورة تشريع قانون النفط والغاز من أجل حل كافة الإشكالات القانونية بين الحكومة الاتحادية " الفيدرالية " وحكومة الإقليم والمحافظات غير المنتظمة بإقليم.

قائمة المراجع

- (١) احمد أحمد الموافي : رؤية حول الفيدرالية في العراق في ضوء الدستور الجديد، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٨.
- (٢) أمير عبد الله احمد الجبوري، اختصاصات مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم والرقابة عليها، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة تكريت، العراق، سنة ٢٠١٠.
- (٣) حسام ياسين محسن، التأثير المستقبلي لانضمام العراق إلى منظمة التجارة العالمية في إدارة الإيرادات الضريبية والجمركية، رسالة ماجستير، المعهد العالي للدراسات الحسابية والمالية، جامعه بغداد، ٢٠١١.
- (٤) د. حامد عبد المجيد دراز، دراسات في المالية العامة، دار الجامعة للطباعة والنشر، القاهرة، ١٩٨٨.
- (٥) د. حسن لطيف كاظم الزبيدي، مستقبل النفط العراقي، مجلة أبحاث عراقية، مركز حمورابي للبحوث والدراسات الاستراتيجية، ج١، س١، سنة ٢٠٠٧.
- (٦) د. د. محمد عمر مولود، الفيدرالية وإمكانية تطبيقها كنظام سياسي "العراق أنموذجاً"، ط١، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر، بيروت، ٢٠٠٩.
- (٧) د. زكريا الدوري ود. يسرى السامرائي، البنوك المركزية والسياسات النقدية، دار اليازوري العلمية للطباعة والنشر، الأردن، ٢٠٠٦.
- (٨) د. عاطف لافي مرزوك، إشكاليات التحول الاقتصادي في العراق، مبادئ هادية في الاقتصاد السياسي، إصدارات مركز العراق للدراسات بغداد، ٢٠٠٧.
- (٩) د. عبد الجبار عبود الحلفي، الاقتصاد العراقي، النفط، الاختلال الهيكلي، البطالة، مركز دراسات الخليج العربي، جامعة البصرة، سلسلة كتب من إصدارات مركز العراق للدراسات، بغداد، سنة ٢٠٠٨.
- (١٠) د. عوض فاضل إسماعيل الدليمي : النقد والبنوك، دار الحكمة للطباعة والنشر، الموصل،

- (١١) د. منذر الشاوي، القانون الدستوري، نظرية الدولة، منشورات مركز البحوث القانونية، بغداد، ١٩٨١،
- (١٢) د. نبيل جعفر عبد الرضا، خصخصة قطاع النفط في العراق " الأبعاد المخاطر " بحث منشور في كتاب إستراتيجية التدمير، آليات الاحتلال الأمريكي للعراق ونتائجه، ط١، سلسلة كتب المستقبل العربي، ع٤٩، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، ٢٠٠٦.
- (١٣) د.بان صلاح عبد القادر الصالحي، تخصيص الإيرادات في الدولة الفيدرالية، بحث منشور في مجلة كلية المنصور، ع١٤، س١٠، كلية المنصور الجامعة، العراق، سنة ٢٠١٠.
- (١٤) د.حسن عواضة ود.عبد الرؤف قطيش، المالية العامة، الموازنة، الضرائب والرسوم، دراسة مقارنة، دار الخلود بيروت، ١٩٩٥.
- (١٥) د.شاكر لطيف، ملاحظات اقتصادية، بحث منشور في كتاب مأزق الدستور، نقد وتحليل دار الفرات للطباعة بغداد، سنة ٢٠٠٦.
- (١٦) د.طاهر الجنابي، عالم المالية العامة والتشريع المالي، دار الكتب للطباعة والنشر، جامعة الموصل، بدون سنة.
- (١٧) د.عادل احمد حشيش
- (١٨) د.عادل احمد حشيش، أساسيات المالية العامة، دار النهضة العربية، بيروت، ١٩٩٢،
- (١٩) د.عاطف لافي مرزوك، الفوائض والسياسة النفطية في الإمارات العربية المتحدة والعراق، بحث منشور في مجلة الغري للعلوم الاقتصادية والإدارية، العدد(٣٣)، المجلد(١٠)، ٢٠١٥.
- (٢٠) رحمن علي صوفي، حق الشعوب في استغلال ثرواتها الطبيعية، رسالة ماجستير، كلية القانون والسياسة، جامعة السليمانية، العراق، سنة ٢٠٠٩.
- (٢١) الشافعي محمد بشير، القانون الدستوري والنظم السياسية السودانية، دراسة مقارنة بالذساتير والنظم المصرية ج١، منشأة المعارف بالإسكندرية، ١٩٧٠.

- (٢٢) صباح صابر خوشناو، دراسة تحليلية لموازنة العامة في العراق مع إشارة كوردستان العراق للمدة (١٩٨٨-٢٠٠٧) رسالة دكتوراه، كلية الإدارة والاقتصاد، جامعة صلاح الدين، أربيل، العراق، سنة ٢٠١١.
- (٢٣) عبد علي كاظم المعموري، التقرير الاستراتيجي للعراق لسنة ٢٠٠٨، مركز حمورابي للبحوث والدراسات الإستراتيجية، الملحق الاقتصادي، بغداد، ٢٠٠٩.
- (٢٤) القاضي قاسم حسن العبودي، الثابت والمتحول في النظام الفيدرالي، مطبعة الحاج هاشم، أربيل، العراق، سنة ٢٠٠٧.
- (٢٥) هزاع داود سلمان : السياسة المالية ودورها في الإصلاح الاقتصادي، أطروحة دكتوراه، كلية الإدارة والاقتصاد، جامعة بغداد، ٢٠٠٩.
- (٢٦) هشام جميل كمال ارحيم: علاقة الهيئات المستقلة بالسلطة التشريعية وتطبيقهما في العراق "دراسة مقارنة"، أطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة تكريت، سنة ٢٠١٢.

الفهرس

الصفحة	الموضوع
١	..... مقدمة
٢	..... المبحث الأول: الاختصاصات المالية التي تمارسها السلطات الاتحادية على سبيل الحصر
٣	..... المطلب الأول: اختصاص السلطة الاتحادية في رسم السياسة المالية والنقدية
٤	..... الفرع الأول: اختصاص السلطة الاتحادية في النفقات العامة
٧	..... الفرع الثاني: اختصاص السلطة الاتحادية في تنفيذ السياسة النقدية
٨	..... الفرع الثالث: اختصاص السلطة الاتحادية في وضع الموازنة العامة للدولة
١٢	..... المطلب الثاني: اختصاص السلطة الاتحادية في رسم سياسة الاقتراض والسياسة الجمركية والتجارية
	..... المبحث الثاني: الاختصاصات المالية ذات الطابع المشترك بين السلطة الاتحادية وسلطة المحافظات
١٦	..... غير المنتظمة بإقليم
١٧	..... المطلب الأول: توزيع ثروات النفط والغاز في دستور ٢٠٠٥ النافذ
١٨	..... الفرع الأول: ملكية الثروات النفطية والغاز في ضوء دستور ٢٠٠٥ النافذ
٢٠	..... الفرع الثاني: إدارة وتوزيع إيرادات النفط والغاز
٢٣	..... المطلب الثاني: الاختصاصات المالية المشتركة من غير النفط والغاز
٢٤	..... الفرع الأول: إدارة الجمارك
٢٥	..... الفرع الثاني: إدارة المواقع الأثرية
٢٦	..... قائمة المراجع
٢٩	..... الفهرس