



التنظيم الدستوري للفيدرالية المالية في دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥

بحث مقدم من قبل

م. محمد جبار طالب

كلية القانون - جامعة القادسية

الخلاصة :-

الفيدرالية المالية تعد من الأمور المهمة التي ينبغي على الدول المركبة أن تنظر إليها كونها تتعلق بتحديد اختصاص جباية إيرادات الدولة وطرق وسلطة أنفاقها .
فنتج عن تطبيق نصوص دستور العراق إلى اختلاف حاد بين حكومة المركز والأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم فيما يتعلق بإدارة وجباية إيرادات النفط والغاز والضرائب والرسوم ، فلذلك ارتأينا أن نقف عند صلاحيات واختصاصات كل منهما كون دستور العراق قد اعتمد نظاماً فيدرالياً بالنسبة للأقاليم والنظام اللامركزي بالنسبة للمحافظات غير المنتظمة في إقليم ، وكل منهما يعطي اختصاصات يمكن تحديدها وفق مبادئ كل من النظامين ، ووجدنا ان هناك خلاف وتداخل في الصلاحيات يستدعي الوقوف أمامها .
الكلمات المفتاحية: التنظيم، الدستور، الفيدرالية، المالية ، المركز، الإقليم

Abstract

Fiscal federalism is one of the important things that should be on the vehicle States to consider them as they relate to specify the jurisdiction of state revenue collection, roads and tunnels authority. Vantage from the application of the provisions of the Iraq Constitution to differ sharply between the Government of the center and the regions and governorates that are not organized in a region with respect to the management and collection of oil and gas revenues, taxes and charges, and therefore we decided to stand at the powers and duties of each that Iraq's constitution has been adopted a federal system for the regions and the decentralized system for governorates not organized in a region, each of which gives the terms of reference can be determined according to the principles of both systems, and we found that there is a dispute and interference in the powers calls to stand before it.

The key words: Organization, the Constitution, federal, financial center, the region.



المقدمة :-

أهمية البحث : درج الباحثون في موضوع الفيدرالية على أن يبحثوا في سلطات الدولة الفيدرالية من الجانب السياسي والاجتماعي وحقوق الأقليات العرقية المختلفة دون الولوج كثيراً في الجانب المالي أو الاقتصادي الذي قد يكون هو سبب التفكك أو اتحاد الدولة الفيدرالية .

مشكلة البحث : وسبب بحثنا في هذا الموضوع لكون العراق من الدول الفيدرالية حديثة النشأة فقد نشأ عن تطبيق دستورها الجديد لسنة ٢٠٠٥ صعوبات تحتاج إلى وقفة قانونية وتبحث عن حلول ناجعة لها ، فالفيدرالية المالية متعددة بين حكومة المركز والأقاليم أو الولايات وتوزيع إيرادات الدولة ونفقاتها مختلف بحسب النظم الفيدرالية المتعددة وما تملكه من ثروات طبيعية أو قدرتها على فرض الضرائب المتعددة والدساتير (ومنها دستور العراق) اختلفت أيضاً بتحديد اختصاصات سلطات المركز الحصرية والاختصاصات المشتركة مع حكومات الأقاليم والولايات .

هيكلية البحث : قسمنا بحثنا إلى مبحثين تناولنا في المبحث الأول مفهوم الفيدرالية المالية وقسمناه إلى أربعة مطالب من حيث التعريف والأساس الدستوري لها وأنواعها ، والأسس التي تقوم عليها الفيدرالية المالية ، وفي المبحث الثاني سنتناول التنظيم الدستوري للموارد المالية في دستور العراق لعام ٢٠٠٥ وقسمناه إلى مطلبين الأول حول جباية الإيرادات الخاصة بالثروات الطبيعية وهي النفط والغاز وإيرادات الضرائب والرسوم وفي المطلب الثاني الأنفاق الفيدرالي وسنتناول فيه سلطة الأنفاق الفيدرالية ومعياري الأنفاق الفيدرالي ، وانهينا الدراسة بخاتمة احتوت على مجموعة من النتائج والتوصيات .

المبحث الأول/مفهوم الفيدرالية المالية

للتعريف بالفدرالية المالية يستوجب منا أن نبين مفهوم هذه الفيدرالية والأساس الدستوري لها وأنواعها والأسس التي تقوم عليها ، وهذا ما سنبحثه في المطلب الأربع التالية.

المطلب الأول/تعريف الفيدرالية المالية

يقصد بالفيدرالية المالية هي الترتيب الذي يتم فيه تقسيم الأدوار والمسؤوليات المالية وبشكل معقول بين حكومة المركز والأقاليم مع تمكن كل منها من الوصول إلى الإيرادات التي تناسب عبء الأنفاق^(١).

فمن المنطقي أن تهتم الفيدرالية المالية في النظام الفيدرالي بكيفية اتخاذ القرار الذي يهتم الاقتصاد وتقسيم الصلاحيات المالية المتعلقة بمجال الإيرادات والنفقات المختلفة حسب ما وردت في نصوص الدستور والقوانين العادية المختلفة .

فالجوانب المالية والاقتصادية في الدول الفيدرالية من أكثر المسائل تعقيداً وإثارة للجدل والنقاش بسبب تأثيرها الفائق على القوة الاقتصادية للحكومة المركزية والمحلية ومواطنيها على حد سواء^(٢).

ولا شك أن هذا الأمر المهم جداً يستوجب معرفة السياسات المتبعة بتوزيع الثروات وتحديد الصلاحيات المالية بطريقة منطقية بين الحكومات المركزية والمحلية في الدول الفيدرالية.

وتندرج أهمية الفيدرالية المالية والتحفظ عليها (عيوبها) بعدة نقاط^(٣) :-

- ١- يمكن أن ينطلق اختيار الفدرالية المالية من مقدمات وفرضيات (أهميتها) منها :
أ - أن السكان والإدارات على المستوى المحلي أكثر إحساساً بالمشكلات وأقدر على إيجاد الحلول من خلال معرفتهم الأكثر دقة بالموارد والاحتياجات والطابع المحلي لأنماط السلوك والثقافة .
ب - المجتمع المحلي له مصلحة مباشرة بالانجازات في منطقته ولذلك تساعد الفدرالية المالية على شحذ الهمم وتوسيع قاعدة المشاركة في إدارة الشأن العام على المستوى المحلي . وبما أن البلد هو مجموع مناطقه الإدارية فمن المتوقع خدمة الصالح العام على مستوى الدولة بأكملها من خلال هذا المنهج .



- ج - الفدرالية المالية تساعد على التسريع في اتخاذ القرارات مقارنة بالنظام المالي المركزي وتقلل تكاليف الاتصال والمتابعة .
- د - تضمن الفيدرالية المالية حداً أدنى من الأنفاق الحكومي والنشاط العام على المستوى المحلي لا يمكن تجاوزه .
- هـ - الفدرالية المالية ضرورية لتجسيد الفدرالية السياسية والإدارية إذ تتمكن السلطات على مستوى الولاية (الإقليم) والمستويات الأدنى من خدمة ناخبها بما لديها من موارد وصلاحيات مالية.
- ٢ - أما التحفظات على الفدرالية المالية (العيوب) فمن بينها:
- أ - الدولة وحدة اقتصادية واحدة ولا بد من ضمان الحركية التامة للبشر والأموال وعناصر الإنتاج المادية والسلع دون قيود أو عقبات على أرض الدولة بأكملها . وأيضاً حرية السكن والتملك مكفولة لجميع المواطنين وفي كل مكان وهو ما يعنيه الانتماء للدولة ومبدأ المواطنة . ولذلك لا بد من التعامل مع الوطن بصفته وحدة واحدة من جهة المالية العامة أما الإدارات على مستوى المناطق فهي مجرد أدوات لتنفيذ الموازنة المركزية للدولة .
- ب - تضمن المركزية المالية التخصيص الأمثل للموارد العامة بمعنى إسهامها إلى أقصى حد في تحقيق الرفاه والتطور على المستوى الكلي . إذ تقود الفدرالية المالية إلى تفاوت التطور بسبب تفاوت الإمكانيات الاقتصادية للمناطق والإيرادات الممكن انتزاعها والمشاريع التي يستطيع المجتمع المحلي تنفيذها تبعاً للتفاوت .
- ج - تتناقض الفدرالية المالية مع مبدأ وفورات الحجم إذ أن تكوين أجهزة إدارية متكاملة وكفوءة على المستوى الوطني يحقق وفورات الحجم الكبير ، ومن الصعب تأسيس مثل تلك الأجهزة على المستوى المحلي لان التكاليف ستكون باهظة وتبدد إيرادات الإقليم أو المستوى الثالث وما يحول إليهما من المركز على نفقات أدارية يمكن الاستغناء عنها بالإدارة المركزية.
- د - مما يتصل بالمذكور آنفاً مشكلة الفساد الإداري إذ يذكر انه أوسع بكثير على المستوى المحلي مما هو على المستوى المركزي لعدم اكتمال أجهزة الرقابة وسوء الإدارة المرتبط بالكفاءة الواطئة .
- وكذلك يشار إلى تكاثر التشريعات واللوائح التنظيمية والتعليمات التي تعقد بيئة الأعمال وتعرقل حركة رؤوس الأموال والموارد البشرية والمبادرات عبر مناطق البلد الواحد ، وكلما اتسع نطاق اللامركزية المالية تظهر بعض الممارسات التي تقود إلى تجزئة السوق الوطنية بالعوائق التي تضعها الحكومات المحلية . مما يلحق ضرراً بالاقتصاد الوطني ، بضياح فرص في التنمية والتخصيص الأمثل للموارد على المستوى الأشمل وهو ضروري لتسريع النمو والارتقاء بالرفاه العام .
- ويشتمل هذا المفهوم مدى واسع من المجالات والمتغيرات الاقتصادية والمالية المختلفة ابتداءً من تحديد ملكية الثروات والموارد الطبيعية وعائديه إيراداتها وطريقة توزيعها بين الحكومة المركزية وحكومات الأقاليم مروراً بالسياسة المالية والنقدية للحكومة الفيدرالية وحكومات الأقاليم وصولاً إلى إعداد الميزانية الفيدرالية ونظام المدفوعات الفيدرالي والسياسة الضريبية والعلاقات الاقتصادية والمالية بين الأقاليم المختلفة وبينها وبين الحكومة المركزية ودول العالم ، وإذا أردنا أن نناقش كل هذه الموضوعات بإسهاب فإن الأمر سيتطلب الكثير من الجهد والوقت الذي لا يتسع له المجال في نقاشنا هذا الذي سنحاول التركيز فيه ما أمكن على أهم الجوانب المالية والاقتصادية في الدول الفيدرالية من خلال الجمع بين الجوانب النظرية والتطبيقية في بعض نماذج الفيدرالية العالمية ومحاولة إيجاد النظام الأفضل للعراق، وحسبنا هنا مجرد المحاولة التي نرجو أن تكون مفيدة للباحثين الآخرين والقائمين على الاقتصاد العراقي (٤).



المطلب الثاني/الأساس الدستوري للفيدرالية المالية

لاشك أن الحكم الفيدرالي الفعال يجب أن يرتكز على أساس دستور مدون وسيادة القانون، فالدستور يضع المبادئ الأساسية للنظام الفيدرالي المالي والذي قد يؤدي إلى تعزيز وحدة أو خلاف وشقاق الدولة وهذا يعتمد على مدى التحديد والتوضيح في مواده وسهولة استخدامها من قبل الحكومات المركزية أو المحلية .

وتحدد معظم الأنظمة الفيدرالية في دساتيرها سلطات جميع الإيرادات وصرف النفقات الخاصة بكل مستوى من مستويات الحكم في المركز والإقليم.

ويعد تخصيص الموارد المالية لكل مستوى من الحكم ضمن النظام الفيدرالي أمراً هاماً لسببين

رئيسيين: (٥)

السبب الأول: إن هذه الموارد تمكن الحكومات أو تعيينها فيما يتعلق بممارسة مسؤوليتها المنصوص عليها في الدستور.

السبب الثاني: إن سلطات فرض الضرائب والإنفاق هي بحد ذاتها أدوات مهمة لضبط الاقتصاد والتأثير عليه.

فمن المبادئ المهمة في النظام الفيدرالي منح الأقاليم بعض الاستقلال المالي كجزء من الشخصية المعنوية لها ضمن مفهوم الدولة المركبة الذي يرتكز على إعداد الموازنة لتمويل جزء منها عن طريق إيرادات الضرائب المباشرة وغير المباشرة والرسوم وإيرادات الأملاك العامة والخدمات التي تقدم للمواطنين وإيرادات المعاملات التجارية والمصرفية ضمن حدود الإقليم إضافة للمنح والمساعدات التي تقدمها الحكومة الاتحادية ، وهذا لا يعني بطبيعة الحال الاستقلال المالي التام بحيث يعطيها السلطة الكاملة لإقرار موازنتها دون الرجوع إلى مصادقة السلطة الاتحادية التنفيذية والتشريعية في توحيد موازنات الأقاليم بموازنة اتحادية وتمويلها لأن ذلك سوف يؤدي إلى ظهور حالة الخلل الاقتصادي والمالي في منظومة الدولة الفدرالية الذي ينتج عنه عدم قدرة الأقاليم التي تكون مواردها قليلة أو محدودة على التنمية ومواكبة التطورات في الجوانب الاقتصادية وقد انتبه الدستور العراقي إلى هذه الموضوعات فأورد في [المادة ١١٠ – ثالثاً] في اختصاصات السلطات الاتحادية [رسم السياسة المالية والكمركية وإصدار العملة وتنظيم السياسة التجارية عبر حدود الأقاليم والمحافظات في العراق ووضع الميزانية العامة للدولة ورسم السياسة النقدية وإنشاء البنك المركزي وإدارته] كما ورد في سابعاً من المادة المذكورة (وضع مشروع الموازنة العامة والاستثمارية) .^(١)

المطلب الثالث/صور الفيدرالية المالية

الفيدرالية بصورة عامة لها صور عديدة ويمكن أجمالاً أهمها بالفيدرالية التنافسية والتعاونية والفيدرالية اللاتماثلية إذ سنبحث كل منها على المستوى المالي ونبين أي من الأنواع اخذ الدستور العراقي وعلى النحو الآتي :

الفرع الأول/الفيدرالية التنافسية والتعاونية

ويقصد بالفيدرالية التنافسية (*Competitive federalism*) الطريقة التي تقوم بها الحكومات المحلية في اتحاد فيدرالي بالتنافس مع بعضها البعض لجذب الأعمال والأفراد للاستثمار^(٧) أو انه ذلك النوع من الفيدرالية الذي يلعب دوراً كبيراً في تحديد حصص الأقاليم من الموازنة العامة وخصوصاً الاستثمارية استناداً لما يتم تنفيذه من الخطط الاستثمارية وهذا كله يعتمد على مدى التنافس بين هذه الحكومات .

أما الفيدرالية التعاونية (*Cooperative federalism*) فهي قيام الحكومات المحلية بالعمل معاً لتنسيق السياسات وتنفيذها في مناطق المسؤوليات المشتركة ، وهذه المسؤوليات قد تكون محددة بنص قانوني في بعض النظم الفيدرالية كألمانيا ، أو أن الحكومات تتكيف على الأغلب مستجيبة لواقع الحكم الفيدرالي الحديث ولا تطلب بالضرورة المساواة في السلطة والموارد فيما بينها^(٨)



وقد أدى شيوع اعتماد الحكومات بعضها على البعض الآخر بصورة متبادلة إلى الحاجة لمؤسسات للتعامل مع هذا الأمر والى وجود تأكيد على الفيدرالية التعاونية داخل معظم الدول الفيدرالية ، بيد أن مفهوم الفيدرالية التنافسية لا يقل أهمية عن نظيرتها التعاونية فلكل منهما مزايا وعيوب ، فالفيدرالية التعاونية تسهم في تقليل الصراع وتتيح التنسيق بين الحكومات كما هو الحال في ألمانيا ، ألا أنها تؤدي لتقليل الاستقلالية وحرية الحركة وتقييد دور المجالس التشريعية ، ورغم ذلك وجد أنه من المستحيل تجنب تداخل الاختصاص وأن الفيدرالية التعاونية لازمة في كل الاتحادات الفيدرالية^(٩) .

أما التنافس بين الولايات في الفيدرالية التنافسية فإنه يؤدي في الواقع إلى نتائج مفيدة للمواطنين حالها كحال التنافس الاقتصادي الذي يوفر منافع جيدة مقارنة بالاحتكار ، بيد أنها قد تؤدي إلى الصراع والاستياء وبالتالي ظهور تأثير يفرق الداخل الفيدرالي للدولة ، فالإفراط في التنافس أحيانا يمكن أن يكون مفرقا بصورة ضارة فالحاجة للتوازن فكرة مهمة ، فهناك حاجة للمزج ما بين التعاون لتجنب الضرر وبين التنافس الهادف لخدمة مصالح المواطنين بشكل أفضل^(١٠) .

والمنافسة بين الحكومات المحلية أمر شائع في معظم الدول الفيدرالية من خلال الضغط من أجل توظيف مشروعات استثمارية وجذب لرأس المال والعمالة وتوفير البنى التحتية وتسهيل الحصول على تراخيص ، كما تتنافس هذه الحكومات فيما بينها عن طريق إقامة المنافذ التجارية والكمركية لحماية الصناعات المحلية وتتنافس لتصدير العيب الضريبي لغير المقيمين لتحصل على عائد كبير ينعكس بعد ذلك على الموازنة التي تخصص لها فيما بعد ، وهذا الأمر يبدو واضحا وإيجابيا في سويسرا والولايات المتحدة^(١١) .

بيد أن هذا كله يمكن أن يذهب هباء ويضعف كل المكاسب الناجمة عن التنافس ويؤدي بالدولة الفيدرالية أن تتنافس وتذهب فيما يسمى (السباق إلى القاع) كما في أسبانيا التي قصد بها البعض أنها الميل المتوقع أن تؤدي الفيدرالية التنافسية إلى قيام الحكومات المحلية تخفيض معدلات الضرائب وتنظيم الحماية أمام بعضها البعض في محاولة منها لجذب الاستثمار ، لذلك أن الأمر لا يتعلق بالمنافسة أو التعاون فحسب ولكن بكيفية التأكد من تنافس جميع الحكومات وتعاونها بدون خداع^(١٢) .

الفرع الثاني/الفيدرالية اللاتمائية

تقوم الأنظمة الفيدرالية في العادة بتخصيص السلطات نفسها لكل الحكومات المحلية المكونة للدولة ، بيد أنه في بعض هذه النظم تحصل بعض الحكومات على سلطات مختلفة عن غيرها، وهذا النوع يطلق عليه باللاتمائية الفيدرالية (*Asymmetrical federalism*) إذ يكون محدوداً ، لأن ازدياده يطرح تحديات ومشاكل في إدارة النظام الفيدرالي^(١٣) .

أي بعبارة أخرى أن الفيدرالية اللاتمائية هي تنوع دساتير الأقاليم تبعاً لتنوع الإقليم ذاته من حيث العوامل البشرية والأقتصادية والاجتماعية والمالية وعدد السكان وبالتالي لا نجد تماثلاً في حصة الأقاليم من الموازنة الاتحادية ولا نجد تماثلاً في التشريعات المركزية وذلك تبعاً لتنوع الإقليم . وهناك كثير من الدول توزع السلطات بما فيها المالية بصورة لا تماثلية كما هو حال كندا التي تعطي سلطات مختلفة لكيبوك فيما يتعلق بالتقاعد والضرائب والبرامج الاجتماعية ، وأيضاً " هناك أسبانيا وبلجيكا وماليزيا وروسيا^(١٤) .

أن احد العوامل الهامة التي تؤثر على السلطات المركزية والمحلية هو موضوع التماثل واللاتماثل في توزيع السلطات الدستورية للموارد المالية ، فالولايات أو الأقاليم داخل الدولة نجدتها مختلفة أحيانا اختلافاً حاداً في الثروة والقدرات المالية الخاصة بها وهذا يؤدي إلى تآكل في وحدة الدولة الفيدرالية الناجم عن مطالبه الأقاليم أو الولايات بحصة مناسبة وعادلة تخصص لها من مواردها الهائلة تختلف عن غيرها ، لذلك تم اللجوء إلى استخدام السلطات اللاتمائية من أجل إعادة توزيع أفضل للموارد المالية كالضرائب والثروات النفطية ومعادلتها بين الأقاليم .



فمثلاً نجد في العراق أن محافظات البصرة وكركوك وميسان تدر إيرادات مالية كبيرة لموازنة العراق لوجود الثروة النفطية الموجودة فيها فضلاً عن المنافذ الحدودية التي تدر ضرائب كمركية وهذا يدعو ممثلي مواطنيها في مجلس النواب للمطالبة بتخصيصات اكبر في الموازنة العامة عن نظيراتها الأخرى التي لا تثري الموازنة العامة بإيرادات مماثلة .
وعلى هذا الأساس نجد أن هذا اللاتماثل الفيدرالي وخصوصاً في السلطات المالية يضع بعض التعقيد على الوضع داخل الدولة ، بيد أنه أصبح الطريقة الوحيدة في بعض الأحيان للاستجابة للضغوط المختلفة من أجل منع الاستقلال واثبت اللاتماثل الفيدرالي المالي فائدته كترتيب انتقالي أستجابة لمتطلبات الأقاليم في مراحل نموها المالي ، وهذا ما نراه جلياً في العلاقة التي تشوب حكومة بغداد مع إقليم كردستان حول بعض الأختصاصات الدستورية لإدارة الملفات النفطية والضريبية والكمركية وغيرها من الملفات وعلى رأسها العسكرية .

المطلب الرابع/الأسس التي تقوم عليها الفيدرالية المالية

الفيدرالية المالية تقوم على أساسين مهمين هما العدالة عند التوزيع ، ووضع معايير معقولة ومقبولة عند التوزيع ، وسنبحث كل منهما في فرع مستقل .

الفرع الأول/العدالة عند التوزيع

أن العدالة والشفافية التامة تعد مبدأ وأساس مهم يساعد ويقلل ويكون سبباً لإزالة الشكوك في العلاقة ما بين حكومة المركز والحكومات المحلية ، ودأبت الدول الفيدرالية على أن تعهد مسألة توزيع الموارد وفق معايير عادلة إلى جهاز خاص تكون له استقلالية في وضع هذه المعايير ويسمى بعدة تسميات كهيئة أو مفوضية .

وإعادة التوزيع للإيرادات داخل الاتحاد الفيدرالي يجب أن يكون بصورة متساوية بين الأقاليم وفق مبدأ المساواة لتوفير الحاجة الأدنى من الموارد للأقاليم ، أذ سنضمن للمواطنين حقوق متعادلة من الخدمات الحكومية بغض النظر عن مكان إقامتهم وهو ما يطلق عليه بـ (المساواة المالية الأفقية) آخذين بالاعتبار إيرادات الأقاليم الذاتية ومتطلبات الإنفاق الخاصة بكل منها وهناك توزيع يعادل المركز والأقاليم يطلق عليه بـ(المساواة المالية الرأسية)^(١٥)

فالدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ نص في المادة (١٢١ ثالثاً) على أن (تخصص للأقاليم والمحافظات حصة عادلة من الإيرادات المحصلة اتحادياً تكفي للقيام بأعبائها ومسؤولياتها مع الأخذ بعين الاعتبار مواردها وحاجاتها ونسبة السكان فيها) وهذا يعني أن يتم التخطيط المالي بوضع التخصيصات المالية للأقاليم والمحافظات مرتكزاً " على الأسس الآتية :

١- الحاجة الفعلية من التخصيصات المالية لتغطية الأنفاق الجاري والاستثماري في ضوء الخطط المعتمدة لتنفيذ الأهداف المطلوبة ضمن الإقليم والمحافظه وحسب نسبة السكان.

٢- تخمين الموارد التي يقوم الإقليم والمحافظه بالتخطيط لجبايتها وتحويلها عند تحققها إلى الخزينة الاتحادية لتمويل الموازنة العامة الاتحادية لتغطية الأنفاق في كافة الأقاليم والمحافظات.^(١٦)

وهذا الأسلوب يوفر للسلطة المركزية القدرة على تمويل الموازنة العامة لتغطية الأنفاق حسب الأولويات الوطنية التي تمكنها في بناء القوات المسلحة ومساندتها وتمويل المشاريع الاستثمارية حسب التوزيع الجغرافي للنهوض بالأقاليم والمحافظات التي عانت من درجة المحرومية العالية للوصول بها إلى المستوى المرغوب من الازدهار والتنمية الاجتماعية والاقتصادية حتى وان كانت إمكاناتها في الموارد المالية ضعيفة^(١٧) .



الفرع الثاني/المعيار المتبع عند التوزيع

إن المعايير التي يمكن أن تبني عليها قسمة الموارد المالية سواء أكانت قسمة بين المركز والأقاليم (رأسية) أو بين الأقاليم نفسها (أفقية) تكون مختلفة ، فالقسمة الرأسية تعتمد على المسؤوليات التي يحددها الدستور لكل من حكومة المركز والإقليم للخدمات الأساسية معياراً أول للقسمة وهو معيار يصعب تطبيقه في دول أخرى لصعوبة قياسه وصعوبة الحصول على المعلومات المكونة له - وفي ماليزيا يعطي الاعتبار الأول لعدد السكان ومساحة الولاية - وتحدث جنوب إفريقيا عن النصيب العادل الذي يساعد على إزالة عدم العدالة في الخدمات - وفي نيجيريا يتم تقدير نسبة تمثل الحد الأدنى للقيام بمسؤولية الحكم ثم نسب أخرى تمثل عدد السكان ومؤشر التنمية في الصحة والتعليم منسوبة إلى عدد المستشفيات والأسرة وعدد المدارس والدارسين ثم الجهد الذاتي للإيرادات التي تجمعها الولاية .^(١٨)

وقد تنشأ مناقشات ساخنة داخل النظام الفيدرالي حول مدى عدالة عملية تقسيم جباية الإيرادات والمسؤوليات ، ولا يوجد أغلب الأحيان حل فني ، لأن الأمر يعتمد على القرارات السياسية بشأن أولويات الأنفاق العام وهنا تلعب القسمة المالية الرأسية دوراً يبين ويوضح الفرق بين أنفاق الأقاليم ومصادر إيراداتها الذاتية^(١٩)

وقد نص الدستور العراقي على معيار واضح في المادة (١١٢) منه على أن (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 وينظم ذلك بقانون) .

وكل ذلك ضمن مسؤولية الحكومة المركزية التي عليها العمل على أساليب التنمية المستدامة للجيل الحالي والأجيال القادمة في إرساء قواعد الأخلاق الديمقراطية الاقتصادية على أساس أن المال يعتبر الركن الأساسي في الجسد السياسي للدولة الفدرالية لتوفير الموارد المنتظمة لتمويل الموازنة الفدرالية للوفاء بالتزامات الحكومة الاتحادية الحالية والمستقبلية والخروج من نظام الحصص (الكوتا) الذي يبتعد عن أسلوب التخطيط المالي العلمي ويؤدي إلى المتاعب والأحراج الناتجة عن موارد غير كافية للخزينة العامة الاتحادية ، ويجب الأخذ بعين الاعتبار المحروميه التي كانت سببا في تردي أوضاع بعض المناطق الجغرافية من العراق في جوانبها الاقتصادية والبنوية لغرض منحها التخصيصات المالية التي تعادل أجزاء إضافية من إيرادات النفط والغاز لفترات تحدد في ضوء حاجة هذه المناطق للمساهمة في تنميتها بما يكفل الارتقاء بالمستويات الاقتصادية والتنموية فيها وإزالة الفوارق بين سكان مناطق البلد الفدرالي كافة ، كما يجب الاهتمام بالمديونية القائمة والمستقبلية الخارجية والداخلية وتغطية العجز في الموازنة العامة الفدرالية بالطرق الاقتصادية العلمية في إيجاد مصادر تمويل العجز وعدم الاعتماد على أسلوب إعادة طلب تمويله من الأقاليم الذي سوف يؤدي بتكراره إلى ضعف الرأس الفدرالي وزرع بذور الفوضى والتنازع مع الأقاليم وعدم القدرة في إشباع مجمل حاجات المجتمع الفدرالي وبالتالي أضعاف ثقة المواطنين بالحكومة الفدرالية في تحقيق الأهداف الساعية للخير العام بينما يحقق أسلوب تجميع كافة الموارد لدى الخزينة العامة الفدرالية^(٢٠)

وتشتمل معظم الدول الفيدرالية على تحويل مالي من الأقاليم لأقاليم أخرى لإزالة عدم التوازن الأفقي لمساعدة الأقاليم الأشد فقراً في الدولة الفيدرالية ، فهذه التحويلات بين الأقاليم لها أهمية كبيرة في بعض الدول تصل إلى ٧٣% من الإيرادات المحلية كما عند اسبانيا وفي الهند ٤٦% و استراليا ٤٥% والنمسا وألمانيا ٤٤% والولايات المتحدة ٣٠% وهذا يوضح مدى الاتكالية في الولايات والأقاليم على بعضها البعض^(٢١)



المبحث الثاني/التنظيم الدستوري للموارد المالية الفيدرالية في دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥

رأينا فيما تقدم أن الفيدرالية المالية ترتبط ارتباطاً شديداً من ناحية المفهوم والممارسات بتعيين سلطات ومهام تحصيل الإيرادات وأنفاق النفقات بين حكومة المركز والحكومات المحلية، وتتصل بكل هذه القضايا السلطات المتعلقة بالموارد الطبيعية والضرائب والرسوم من ناحية توزيع المهام ، وبما أن الدولة العراقية معتمدة اشد الاعتماد على هذه الموارد ارتأينا أن نقسم هذا المبحث إلى مطلبين نتناول في المطلب الأول جباية الإيرادات سواء أكانت متحصلة من موارد طبيعية كالنفط والغاز ، أم متحصلة من إيرادات الضرائب والرسوم ، أما المطلب الثاني فسنبحث فيه الأنفاق الفيدرالي وعلى النحو التالي .

المطلب الأول/جباية الإيرادات

تحدد معظم الأنظمة الفيدرالية في دساتيرها سلطات تحصيل الإيرادات لكل من المركز والإقليم ، وتخصيص هذه الموارد ضمن الدولة الفيدرالية يعتبر أمراً " هاماً لسببين:^(٢٢)

الأول: هذه الموارد تمكن الحكومات من القيام بمسؤولياتها المنصوص عليها في الدستور .

الثاني: أن سلطة فرض الضرائب هي بحد ذاتها أدوات مهمة لضبط الاقتصاد والتأثير عليه .
وبما أن الدولة العراقية حديثة العهد بالفيدرالية نجد أن دستورها قد بين سلطة جباية الإيرادات ، لكنه اخفق في كثير من نصوصه من بيان وجهة النظر المطلوبة لحل المشاكل والنزاعات التي يمكن أن تظهر عند التطبيق في الواقع ، وهذا ما سنسلط عليه الضوء في الفرع الأول وهو جباية إيرادات النفط والغاز وجباية إيرادات الضرائب في فرع ثاني .

الفرع الأول/جباية إيرادات النفط والغاز

تثير الموارد الطبيعية وخصوصاً النفط والغاز الكثير من المشاكل في الفيدرالية المالية لأسباب كثيرة كون الإيراد الذي يأتي منها عالياً والنفط العراقي بشكل خاص ، حيث ان دخل هذا المورد يعود للجهة صاحبة السيادة العليا على الأرض والمرتبطة بحق تاريخي لكل مواطني هذه الدولة بأكملها ، وهذا ما نص عليه الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ في المادة (١١١) بأن النفط والغاز هو ملك كل الشعب العراقي في كل الأقاليم والمحافظات .

أن هذه الموارد الطبيعية لا تتوزع داخل الدولة توزيعاً متساوياً ، وعندما تستحوذ الحكومات المحلية على هذه الإيرادات فإن ذلك سيؤدي إلى تفاوت هائل بين الأقاليم والمحافظات وتصيح نتائج هذا الأمر سلبياً ، ففي أمريكا وكندا هذه الموارد يمكن أبقاء جزء منها للولايات^(٢٣) لكن في العراق لا يمكن تصور أن تأت حكومة مهما كانت عقيدتها وتسمح لهذه الأقاليم والمحافظات بالاستحواذ على إدارة وموارد النفط^(٢٤) .

فمسألة النفط والغاز تعد من اخطر واهم المسائل الخلافية في فيدرالية العراق المالية كون تركيز هذه الثروة في المناطق الجنوبية والشمالية الشرقية في حين تعاني مناطق الوسط والغرب من افتقار واضح لهذا المورد الطبيعي^(٢٥) .

وعند الرجوع للدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ نجد إن المادة (١١٢) نصت على:

أولاً: تقوم الحكومة الاتحادية بإدارة النفط والغاز المستخرج من الحقول الحالية مع حكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة على أن توزع واراداتها 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 وينظم ذلك بقانون



ثانياً : تقوم الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة معا برسم السياسات الإستراتيجية اللازمة لتطوير ثروة النفط والغاز، بما يحقق أعلى منفعة للشعب العراقي، معتمدة احدث تقنيات مبادئ السوق وتشجيع الاستثمار) .

وهذا النص لم يبين هل أن إدارة هذا المورد من قبل الحكومة الاتحادية حصراً أم أنها اختصاص مشترك أذ لم يرد النص المذكور أعلاه ضمن الاختصاصات الحصرية الواردة ضمن المادة (١١٠) ولم يرد ضمن الاختصاصات المشتركة الواردة في المادة (١١٤) وكل ما نص عليه أن الإدارة تكون من قبل حكومة الاتحاد مع حكومات الأقاليم والمحافظات ، وهذا النص يستشف منه أن الإدارة مشتركة والأماذا يقصد من عبارة (مع حكومات الأقاليم والمحافظات) ؟ ، إضافة إلى أن رسم سياسة هذه الثروة تتم بين هاتين الحكومتين وهذا ما يعزز قولنا .

وفضلاً عن ذلك يمكن ملاحظة انه غابت عن هذا النص الصياغة القانونية والفنية الصريحة في بعض العبارات مثل عبارة (الحقول الحالية) و (الأقاليم المتضررة) والتي تفسح المجال أمام التكهات والتفسيرات المختلفة وهذا كله في ظل غياب قانون للنفط والغاز⁽²⁶⁾ والذي أشارت إلى وجوب إصداره عجز المادة المذكورة أعلاه .

ونعتقد أن عبارة (الحقول الحالية) الواردة في المادة (112) لا يقصد بها الحقول الموجودة في الحاضر وحسب كما يتبادر للذهن إي وقت نفاذ الدستور بل أنها تشمل الحقول المستقبلية أيضاً لأنه من غير المعقول أن تنحصر اختصاصات الحكومة الاتحادية بإدارة نفط وغاز الشعب العراقي في حقول موجودة الآن ولا تكون حقول في المستقبل ليست من اختصاصاتها ، وبالتالي هي ليست ملكاً لكل الشعب العراقي وبالتالي نكون أمام تعارض ما بين نص المادة (111) ونص المادة (112) وهذا لا نعتقد انه قصد المشرع الدستوري ، فقد درجت اغلب النظم الفيدرالية كما أسلفنا على أن تكون معظم إيرادات هذه الثروة للحكومة المركزية ، فكيف بدولة كالعراق لا يملك مصدر يمول الخزينة العامة سوى النفط والذي يصل إلى أكثر من (90 %) من إيرادات الدولة ليتنازل عنه .

وفيما يتعلق بإدارة النفط والغاز فمن غير المعقول أن تترك هذه الإدارة مشتركة بين المركز والإقليم أو المحافظات فيجب أن تكون ضمن الاختصاصات الحصرية لحكومة المركز وذلك لسببين :

- 1- أن هذا الإيراد ناجم عن ثروة هي ملك لكل الشعب العراقي بموجب المادة (111) وبما أن حكومة المركز ممثلة لكل الشعب فيجب أن تكون الإدارة حصراً " بيدها .
- 2- إذا افترضنا أن إدارة هذه الثروة مشتركة بين المركز والأقاليم أو المحافظات فما الحل إذا حصل خلاف بينهما ؟ أو صدر قانون في الأقاليم أو المحافظات غير المنتظمة بإقليم يتعارض مع ما ذهب إليه حكومة المركز؟

فبموجب المادة (115) من الدستور أن كل ما لم ينص عليه في الاختصاصات الحصرية للحكومة الاتحادية الواردة في المادة (110) يكون من صلاحية الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم ، أما الصلاحيات المشتركة بين حكومة الاتحاد والأقاليم والواردة في المادة (114) تكون الأولوية فيها لقانون الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم في حالة الخلاف بينهما .

فضلاً عن أن مشروع قانون النفط والغاز المقترح من قبل مجلس الوزراء سنة 2007 قد أشار في المادة (2) منه على أن القانون يهدف إلى ضمان مشاركة الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة في إدارة وتطوير المصادر البترولية⁽²⁷⁾ .

وعلى هذا الأساس نعتقد بوجوب تعديل وإعادة صياغة المادة (١١٢) من الدستور او جعل اختصاص ادارة الموارد الطبيعية ضمن الاختصاصات الحصرية للحكومة الاتحادية الواردة في المادة (١١٠) .



الفرع الثاني/فرض وجباية الضرائب والرسوم

تعد الأمور الخاصة بمن يحدد الضرائب والرسوم ويعرضها ويستحصلها أموراً مركزية في الانظمة الفيدرالية في اغلب الاحيان ، حيث تؤثر الضرائب والرسوم على كفاءة الاقتصاد وأداءه ، وتستطيع الاقاليم والمحافظات (فيما اذا تركت هذه السلطة لها) استخدامها لجذب الشركات والمواطنين للاقامة والاستثمار ، ورغم ان هذا التنافس الذي أسميناه سابقاً" (الفيدرالية التنافسية) في مجال الضرائب قد يكون امراً جيداً الا انه قد يكون مكلفاً ويؤدي لخسارة الإيرادات .

فمن ميزات تخصيص السلطات المالية في النظام الفيدرالي هي ان غالبية إيرادات الضريبة تكون من نصيب حكومة المركز حتى لو كانت في بعض الدول اختصاص مشترك فأن حكومة المركز تميل الى السيطرة وهذا الامر يعد امراً مهماً لسببين^(٢٨) .

الاول : ان تركيز إيرادات الضريبة بيد حكومة المركز يمكن الاخيرة من اعادة توزيع هذه الموارد من خلال الموازنة الاتحادية .

الثاني : هو تأثير نظريات جون كينز المتعلقة بسياسات مالية موحدة ومستقرة والتي ادت الى اعادة تخصيص هذه الإيرادات في النظم الفيدرالية .

وفي دستور العراق النافذ نصت المادة (٢٨) على مبدأ قانونية الضرائب والرسوم بالقول (لا تفرض الضرائب والرسوم ولا تعدل ولا تجبي ولا يعفى منها الا بقانون) أي ان هذا الايراد لا يفرض ولا يجبي الا بقوانين والقوانين في العراق الفيدرالي تصدر اما من السلطة التشريعية الاتحادية او من سلطات التشريع للاقاليم .

ومسألة فرض الضرائب تبقى بيد حكومة المركز ويعاد توزيعها على كل اجزاء الدولة بصورة عادلة ام تبقى بيد حكومة الاقليم كانت ولا تزال مسألة خلافية الى اقصى حد حالها كحال الثروة النفطية ، وكان هذا الامر مصدرراً كبيراً للخلاف في المفاوضات الدستورية في العراق لانه يؤدي الى فوارق هائلة في ثروة الاقاليم او المحافظات داخل الدولة نفسها^(٢٩) .

وإذا رجعنا لنصوص الدستور نجد ان الضرائب والرسوم فرضها وجباتها وتعديلها يكون بقانون والمقصود هو القانون الفيدرالي .

وهنا يثار التساؤل هل تستطيع الأقاليم ومنها إقليم كردستان فرض ضرائب ورسوم داخل اقاليمها؟

الجواب نعم لان هذه السلطة هي من صلب اختصاصاتها استناداً لنص المادة(١٢١ اولاً) من الدستور ما دام الامر لم يرد ضمن الاختصاصات الحصرية الواردة في المادة (١١٠) فضلاً عن ان سلطة الاقليم تستطيع تعديل تطبيق قانون وجباية الضرائب والرسوم الاتحادية داخل الاقليم في حالة وجود تناقض او تعارض بين القانون الاتحادي وقانون الاقليم استناداً للمواد (١١٥) و (١٢١ ثانياً) ما دام الامر لا يدخل ضمن الاختصاصات الحصرية للسلطة الاتحادية .

اما المحافظات غير المنتظمة في اقليم فبالاكتفاء ان فرض الضريبة والرسم فيها يكون استناداً لمبدأ قانونية الضرائب والرسوم الوارد في المادة (٢٨) اولاً من الدستور سالف الذكر ، بيد ان نصوص الدستور تدل دلالات مباشرة وغير مباشرة على حق المحافظات غير المنتظمة في اقليم بسن القوانين المحلية استناداً لقانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ الذي اكد على ان مجالس المحافظات هي سلطة تشريعية تستطيع سن القوانين المحلية وتأتي في مقدمة النصوص التي اشارت لهذا الامر نص المادة (١١٥) من الدستور التي نصت على اولوية تطبيق (قانون المحافظات) في المسائل المشتركة عند حصول خلاف بين قانون المحافظات وقانون السلطة الاتحادية^(٣٠) .

وقد نشأت خلافات حادة بين المركز والمحافظات حول هذه السلطة وادت الى اللجوء للقضاء وفق اختصاصه الافتائي ، الأ أن القضاء قد زاد من الامر بشكل اكبر عندما لم يعط رأي موحد ، حيث



رفض مجلس شورى الدولة مؤيداً رأي حكومة المركز بعدم اختصاص المحافظات غير المنتظمة في اقليم بفرض الضرائب والرسوم ، اما المحكمة الاتحادية العليا فكان توجهها العام نحو تأييد حق المحافظات في ممارسة هذا الاختصاص ، وهذا القى بضلاله على الواقع العملي ، فهالك محافظات ضربت رأي الحكومة الاتحادية عرضاً وذهبت الى فرض ضرائب ورسوم مستندة" لما قرره الدستور وقانون المحافظات وتأييد المحكمة الاتحادية، ومحافظات اخرى ما زالت تخشى ان تعارض الحكومة المركزية في هذا الامر ولم تقم بفرض أي ضريبة او رسم .^(٣١)

ورأينا ان المحافظات ووفق الادلة اعلاه لها حق فرض الضرائب والرسوم في حدود المحافظة (رغم اننا لا نؤيده في الوضع الراهن) بشرط عدم الخروج عن السياسة المالية للدولة التي هي اختصاص حصري بموجب المادة (١١٠) من الدستور ، وهذا الفرض او الجباية لا يمنع من حصول ازدواج ضريبي حيث يخضع المكلف لضريبة تفرضها السلطة الاتحادية وضريبة تفرضها المحافظة في حدود المحافظة وهذا الامر بلا شك يؤدي الى التفاوت في الايرادات المالية بين المحافظات التي لم تنتظم في اقليم .

المطلب الثاني/الإنفاق الفيدرالي

تختلف الأنظمة الفيدرالية اختلافاً كبيراً فيما يتعلق بسلطة الانفاق الحكومي المباشر ، وتختلف النظم الفيدرالية ايضاً في مدى مركزية تحديد سلطة الانفاق^(٣٢) والعراق كحال الدولة الفيدرالية سلطة الانفاق فيه مختلفة بين حكومات مختلفة منها مركزية موجودة في العاصمة ومنها اقليمية او محلية موجودة في الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم ، ويختلف العراق ايضاً في معيار توزيع (تخصيص) النفقات العامة الفيدرالية .
عليه سنقسم هذا المطلب الى فرعين نتناول في الاول سلطة الانفاق الفيدرالية وفي الثاني معيار الانفاق الفيدرالي .

الفرع الأول/سلطة الأنفاق الفيدرالية

تختلف النظم الفيدرالية في المنحى الذي تتخذه بشأن انفاق الحكومة المركزية ، فسلطة الانفاق لأية حكومة يمكن ان يكون لها مدلولات هامة فيما يتعلق بخصوص هذا النظام الفيدرالي فهذه النظم كافة يوجد في دساتيرها ما يقسم السلطات التي تحد الى حد ما من قيام أي ولاية او إقليم بسن قوانين تدخل ضمن اختصاصات ولاية او إقليم آخر.^(٣٣)

والدستور العراقي قد خص السلطة المركزية في المادة (١١٠) بصلاحيات حصرية خاصة بسلطة الانفاق على مستوى الدولة ، وكلها تتعلق برسم السياسات الخارجية والامنية والاقتصادية والتجارية وتنفيذها ، اضافة الى رسم السياسات المالية والكمركية ، وهذه كلها تحتاج الى سلطة لانفاقها والقيام بها باعتبارها اختصاص حصري لحكومة المركز فالاقاليم والمحافظات العراقية نجدها تنظر الى ما سيأتي أليها من تخصيص في موازنة الدولة لكون العراق يعتمد اعتماداً كلياً (تقريباً) على الموارد النفطية ، وبما ان المورد الاخير هو صلب اختصاص حكومة المركز فلا شك ان الأخيرة لها سلطة كبيرة وقد تكون مشروطة على الحكومات المحلية في الأقاليم والمحافظات .

فأعتماد الاقليم أو الولاية على الحكومة المركزية يتأثر بما اذا كانت التخصيصات المالية لها مشروطة او غير مشروطة ، فيمكن لحكومة المركز ان تضع شروط للتأثير على الطريقة التي يتم فيها انفاق هذه التخصيصات المالية ، رغم ان هذا (التحكم الذهبي) كما يسمى في ألمانيا يؤدي الى أضعاف السلطة المحلية خصوصاً اذا كانت التخصيصات المالية تشكل نسبة عالية .

فمثلاً تشكل نسبة التخصيصات المالية المشروطة في أمريكا ١٠٠% أي ان جميع التخصيصات مشروطة ، وذلك من اجل ضبط سبل استعمال هذه الأموال من جانب الحكومات المحلية^(٣٤) .



وفي دستور جمهورية العراق نجد ان المادة (١٠٦) نصت على ان تؤسس بقانون هيئة مستقلة عامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية متكونة من خبراء الحكومة الاتحادية والأقاليم والمحافظات وممثلين عنها .

فنجد ان سلطة الانفاق الفيدرالية في العراق ليست متطرفة تجاه حكومات الاقاليم او المحافظات غير المنتظمة بأقليم فيها اذا تحررت هذه الحكومات من الأتكال على الأيراد الوحيد وهو النفط ، فلديها الكثير من السلطات على الموارد المالية الاخرى كالضرائب والرسوم والمشاريع الاستثمارية فضلاً عن حقها في الموارد النفطية .

ونعتقد ان من مزايها جعل الحكومات مسؤولة عما تنفقه من اموال هو انها ستكون اكثر مسؤولية امام ناخبيها ، وخصوصاً اذا كانت هي من تجبي هذه الأيرادات .

الفرع الثاني/معيار الانفاق الفيدرالي

لاشك ان انفاق الحكومة المركزية يجب ان يكون له معيار ما ، ونعتقد ان افضل هذه المعايير هو معيار المساواة والأنصاف بين الأقاليم والمحافظات الفقيرة للخدمات الاساسية والتي تحتاج الى مساعدة مالية وهذا ما ذهب اليه المشرع الدستوري العراقي فيما يتعلق بتوزيع الواردات المركزية في كثير من مواده ، فالمادة (١١٢) اولاً) نصت على ان توزيع واردات النفط والغاز بشكل منصف يتناسب مع التوزيع السكاني في جميع انحاء البلاد ، مع تحديد حصة لمدة محددة للأقاليم المتضررة ، والتي حرمت منها بصورة مجحفة من قبل النظام السابق والتي تضررت بعد ذلك ، وهذا كله من اجل تأمين تنمية متوازنة للمناطق المختلفة من البلاد ، وترك المشرع امر تفاصيل هذا الامر الى البرلمان لاصدار قانون خاص بشأن ذلك .

كما نص المشرع الدستوري في المادة (١٢١) ثالثاً) على ان تخصص للأقاليم والمحافظات حصة عادلة من الأيرادات المحصلة اتحادياً تكفي للقيام باعبائها ومسؤولياتها مع الاخذ بعين الاعتبار مواردها وحاجاتها ونسبة السكان فيها .

وفي ضوء النصوص الدستورية اعلاه نجد ان الدستور قد وضع معايير واضحة قد تكررت في نصوصه وهو معيار المحرومية ومعيار النسبة السكانية اضافة الى معيار حجم الموارد المالية التي تدرها للدولة ، وهذا الامر يمكن ملاحظته على نسب التخصيصات المالية للأقاليم والمحافظات في الموازنة العامة السنوية ومشروع البترودولار .

ورغم ذلك لم يترك الدستور العراقي هذا الامر من غير ضوابط انما نص في المادة (١٠٦) كما اشرنا سابقاً" على ان تؤسس بقانون هيئة عامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية والتحقق من عدالة توزيع المنح والمساعدات والقروض الدولية بموجب استحقاق الاقاليم والمحافظات ، والتحقق من الاستخدام الامثل للموارد المالية الاتحادية واقتسامها ، وضمان الشفافية والعدالة عند تخصيص الاموال لحكومات الأقاليم او المحافظات غير المنتظمة في اقليم وفقاً للنسب المقررة .

ولاشك ان الشفافية تزيل وتساعد على ازالة الشكوك في العلاقة ما بين المركز والاقاليم والمحافظات ، وكلما زادت الشكوك بينهما وساءت العلاقة وجب مساءلة هذه الهيئة المنصوص عليها في المادة (١٠٦) من الدستور .

بيد انه في كل الأحوال يجب أن يراعى عند المطالبة بالحقوق العادلة عدم اضعاف حكومة المركز والمساس بهيبتها المالية ، لان في اضعافها تهديد بتفكيك الدولة العراقية الفيدرالية حديثة النشأة وبالتالي قد يعكس هذا الامر الى صراع بين الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم .

الخاتمة



في خاتمة بحثنا سنضع بعض النتائج التي توصلنا اليها ، والتطرق لبعض التوصيات التي نرى ضرورة الأخذ بها :

النتائج

١. الفيدرالية المالية تهتم بتقسيم الصلاحيات المالية المتعلقة باليرادات والنفقات العامة بين حكومة المركز والحكومات المحلية ، حسب ما ورد بالدستور او القانون العادي .
٢. يجب ان يكون تقسيم الصلاحيات المالية الفيدرالية في دستور مدون او قانون عادي وهذا فيه اما وحدة البلاد او نشوء الخلافات فيما بين الدويلات.
٣. الفيدرالية المالية اما تنافسية بين الدويلات المكونة للدولة او لا تماثلية توزع سلطات مختلفة لدويلاتها ، وهذا الامر يشكل تعقيداً وحلاً في الوقت نفسه للنظام الفيدرالي .
٤. الفيدرالية المالية تقوم على اساس العدالة عند توزيع اليرادات ووضع معايير واضحة المعالم عند توزيعها .
٥. الدستور العراقي جعل ايرادات النفط والغاز لكل الشعب العراقي ، بيد ان جبايتها وادارتها لم تكن واضحة في صلب الدستور فهي لم ترد ضمن الاختصاصات الحصرية للحكومة الاتحادية الواردة في المادة (١١٠) انما كل ما اشار اليه الدستور ان تقوم الحكومة الاتحادية بادارة النفط والغاز مع حكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة ، وهذا يبين ان الادارة مشتركة رغم انها لم ترد ضمن الاختصاصات المشتركة في المادة (١١٤) .
٦. جباية ايرادات الضرائب والرسوم تتم وفق دستور العراق لعام ٢٠٠٥ وفق مبدأ قانونية الضرائب والرسوم استناداً لنص المادة (٢٨) اولاً) وبما ان هذا الحق هو لسلطة المركز بموجب المادة (٦١) وحق لسلطة الاقليم بموجب المادة (١٢١) اولاً) وحق للمحافظات غير المنتظمة في إقليم بموجب المادة (١١٥) من الدستور والمادة (٢) من قانون المحافظات سلطة تشريعية لها حق اصدار القوانين في حدود المحافظة فضلاً عن رأي المحكمة الاتحادية العليا الذي اجاز لها ذلك ، وهذا كله يؤدي الى امكانية فرض الضرائب والرسوم اما على نطاق وطني او محلي وهذا قد يؤدي الى ازدواج ضريبي .
٧. في الدستور العراقي هناك هيئة هي التي تنتظر بكيفية تخصيص اليرادات بقصد الانفاق وهي هيئة مركزية فيها اعضاء من الاقاليم والمحافظات .
٨. سلطة الانفاق في العراق متوزعة بين حكومة المركز وحكومات الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم .
٩. معيار الانفاق في العراق هو معيار المحرومية ونسبة السكان وقد يركن الى معيار حجم اليرادات التي تدرها المحافظة او الاقليم لخزينة الدولة .

التوصيات

١. نوصي المشرع العراقي ان يضع منظومة تشريعية مستقلة تختص بتفصيل السلطات المالية ، كون العراق دولة فيدرالية حديثة النشأة وتحتاج الى تنظيم قوانينها الفيدرالية ، وهذا كله تعزيز لاساس الفيدرالية المالية من الناحية القانونية .
٢. ندعو المشرع العراقي ان يعتمد الفيدرالية التعاونية لانها اصلح بالنسبة للعراق ، وهذا كله ضمن مؤسسات تشرف وتتعامل مع هذا الامر .
٣. نأمل من المشرع بأن يشرع كل القوانين التي تشرف وتدير تخصيص الاموال الفيدرالية ويضع معايير اكثر دقة ووضوح في توزيع اليرادات ضمن المعايير المتبعة حالياً ، ووضع مفهوم واضح لمعنى المحرومية واحتساب (النسب السكانية) بصورة اكثر دقة ضمن تعداد سكاني معتمد ومصدق عليه.



٤. نوصي المشرع العراقي بتعديل نص المادة (١١٠) من الدستور واطافة اختصاص ادارة النفط والغاز حصراً بيد حكومة المركز لكون هذا الايراد لكل الشعب العراقي بموجب الدستور فيجب ان تكون ادارته مركزية ، وان توضع النصوص بصورة اكثر وضوح ودقة من النصوص الحالية

الهوامش.

١. حوارات حول ممارسة الفيدرالية المالية ، وجهات نظر مقارنة ، ج ٤ ، منشور بواسطة منتدى الاتحادات الفيدرالية ، كندا ، ٢٠٠٤ ، ص ٥٧ .
٢. القاضي قاسم حسن العبودي ، النظام المالي الفيدرالي ، ج ١- ج ٢ ، مقال منشور سنة ٢٠١١ على الموقع الالكتروني لمركز النور الاعلامي في الموقع www.alnoor.se.com
٣. ملاحظات حول الفيدرالية المالية ، مقال منشور على الموقع الالكتروني لجريدة الصباح الجديد www.newsabah.com العدد (٢٤١١) في ٢٠١٢/١٠/١٨ .
٤. القاضي قاسم حسن العبودي ، المصدر السابق .
٥. د. صلاح جبير البصيصي ، تنظيم الموارد المالية في العراق الفيدرالي ، مقال منشور على شبكة الانترنت بالموقع www.fcdrs.com .
٦. د. غازي العبودي ، التخطيط المالي للنظام الفيدرالي في العراق الجديد ، مقال منشور على شبكة الانترنت بالموقع : www.hamoudi.org
٧. حوارات حول ممارسة الفيدرالية المالية ، المصدر السابق ، ص ٥٨ .
٨. المصدر نفسه ، ص ٥٨ .
٩. رونالد ل. واتس ، الانظمة الفيدرالية ، الناشر منتدى الاتحادات الفيدرالية ، كندا ، ٢٠٠٦ ، ص ٧٨ .
١٠. المصدر نفسه ، ص ٧٨ .
١١. حوارات حول ممارسة الفيدرالية المالية ، المصدر السابق ، ص ٥٦ .
١٢. المصدر نفسه ، ص ٥٦ .
١٣. جورج اندرسون ، مقدمة عن الفيدرالية ، الناشر منتدى الانظمة الفيدرالية ، كندا ، ٢٠٠٧ ، ص ٢٤ .
١٤. المصدر نفسه ، ص ٢٥ .
١٥. حوارات حول ممارسة الفيدرالية المالية ، المصدر السابق ، ص ٩٥ .
١٦. د. غازي العبودي ، المصدر السابق .
١٧. المصدر نفسه .
١٨. نظام جبار طالب ، ثقافة حول الفيدرالية المالية ، بحث غير منشور ألقى في الندوة التي اقيمت في كلية القانون / جامعة القادسية سنة ٢٠٠٨
١٩. جورج اندرسون ، المصدر السابق ، ص ٣٢ .
٢٠. د. غازي العبودي ، المصدر السابق .
٢١. رونالد ل. واتس ، المصدر السابق ، ص ٦٢ .
٢٢. د. صلاح جبير البصيصي ، المصدر السابق .
٢٣. جورج اندرسون ، المصدر السابق ، ص ٢٩ .
٢٤. ملاحظات حول الفيدرالية المالية ، المصدر السابق .
٢٥. القاضي قاسم حسن العبودي ، المصدر السابق .
٢٦. د. صلاح جبير البصيصي ، المصدر السابق .



- *****
٢٧. مشروع قانون النفط والغاز المعدل من قبل مجلس شوري الدولة على ضوء ما اقر في مجلس الوزراء عام ٢٠٠٧ .
٢٨. رونالد ل. واتس ، المصدر السابق ، ص٥٦ .
٢٩. المصدر نفسه ، ص٥٦ .
٣٠. د. رائد ناجي احمد ، مدى اختصاص المحافظات غير المنتظمة بأقليم بفرض الضرائب والرسوم ، بحث غير منشور ألقى في المؤتمر العلمي الثالث الذي اقامته كلية القانون – جامعة القادسية سنة ٢٠١٣ ، ص٣٤ .
٣١. المصدر نفسه ، ص٣٤ .
٣٢. جورج اندرسون ، المصدر السابق ، ص٣١ .
٣٣. المصدر نفسه ، ص٣٥ .
٣٤. رونالد ل. واتس ، المصدر السابق ، ص٦٣ – ٦٥ .

المصادر.

أولاً : الكتب القانونية

١. حوارات حول ممارسة الفيدرالية المالية ، وجهات نظر مقارنة ، الجزء الرابع ، منشور بواسطة منتدى الاتحادات الفيدرالية ، كندا ، ٢٠٠٧ .
٢. جورج اندرسون ، مقدمة عن الفيدرالية ، الناشر منتدى الانظمة الفيدرالية ، كندا ، ٢٠٠٧ .
٣. د. رائد ناجي احمد ، مدى اختصاص المحافظات غير المنتظمة بأقليم بفرض الضرائب والرسوم بحث غير منشور ألقى في المؤتمر العلمي الثالث الذي اقامته كلية القانون جامعة القادسية ، ٢٠١٣ .
٤. رونالد ل. واتس ، الأنظمة الفيدرالية ، الناشر منتدى الاتحادات الفيدرالية ، كندا ، ٢٠٠٦ .
٥. د. صلاح جبير البصيصي ، تنظيم الموارد المالية في العراق الفيدرالي ، مقال منشور على شبكة الانترنت بالموقع www.fcds.com
٦. د. غازي العبودي ، التخطيط المالي للنظام الفيدرالي في العراق الجديد ، مقال منشور على شبكة الانترنت بالموقع www.hamoudi.org .
٧. القاضي قاسم حسن العبودي ، النظام المالي الفيدرالي ، ج١-٢ ، مقال منشور سنة ٢٠١١ على الموقع الالكتروني لمركز النور الاعلامي بالموقع www.alnoor.se.com .
٨. ملاحظات حول الفيدرالية المالية ، مقال منشور على الموقع الالكتروني لجريدة الصباح الجديد www.newsabah.com ، العدد (٢٤١١) في ١٨/١٠/٢٠١٢ .
٩. نظام جبار طالب ، مثاقفة حول الفيدرالية المالية ، بحث غير منشور ألقى في الندوة التي أقيمت في كلية القانون / جامعة القادسية سنة ٢٠٠٨ .

ثانياً : القوانين

- ١- دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥م المنشور في الوقائع العراقية العدد ٤٠١٢ .
- ٢- مشروع قانون النفط والغاز المعدل من قبل مجلس شوري الدولة والذي اقره مجلس الوزراء سنة ٢٠٠٧ .