

المعوقات المالية للحكم الرشيد في اقليم كردستان*

Financial Constraints of Good Governance in Kurdistan

أ.د. احمد خلف حسين الدخيل / كلية الحقوق - جامعة تكريت

المقدمة:

يشكل المال عنصراً في ركن السلطة السياسية في الدولة ، فلما كانت عملية صرف النفقة العامة ترتبط ارتباطاً وثيقاً بوجود الحاجات العامة وضرورة اشباعها من خلال تقديم الخدمات العامة وذلك بالاستعانة بالإيرادات العامة ، فان ذلك كله يعتمد اعتماداً مباشراً على وجود الدولة ، فلا يمكن الحديث عن أي منهما إلا بعد أن نفرغ من توافر الاركان الثلاثة من شعب وإقليم وسلطة سياسية، وإذا كان المال عنصراً في ركن السلطة فإنه يلعب لذلك دوراً فعالاً في اقامة الحكم الرشيد .

ويبدو لنا أن أهم معوقات اقامة الحكم الرشيد في اقليم كردستان هي المعوقات المالية، إذ كان ولا يزال للخلافات بين السلطة الاتحادية والسلطات في الاقليم فيما يتعلق بحصة الاقليم من الموازنة العامة الاتحادية وعقود استثمار النفط الاقليم بالغ الأثر في تكبيل الأخيرة عن انجاز الكثير من المهام والمشروعات والأفكار التي تصب في اقامة الحكم الرشيد.

ويغرض الإحاطة بالموضوع من كافة الجوانب لا بد من التطرق إلى ما يأتي.:

أولاً: أهمية الدراسة: تنبع أهمية الدراسة من تسليطها الضوء على أبرز معوقات الحكم الرشيد في الاقليم المتمثلة في شحة الإيرادات العامة لسلطة الاقليم نتيجة لعدم الاستقرار السياسي الذي يشهده العراق من جهة ، وتذبذب أسعار النفط في الاسواق العالمية كون الاقتصاد العراقي اقتصاد ريعي بحت من جهة ثانية ، وعدم وجود بدائل مالية يمكن الاعتماد عليها لتغذية الخزينة العامة للإقليم بما تحتاجه من أموال للانطلاق نحو محاكاة التجارب العالمية الناجحة في مجال الحكم الرشيد من جهة ثالثة.

ثانياً: مشكلة الدراسة: تتجلى مشكلة الدراسة في تشخيص مسببات المعوقات المالية للحكم الرشيد في اقليم كردستان وتداخل هذه المعوقات مع المعوقات الأخرى من اقتصادية وسياسية واجتماعية بل وحتى القانونية، مما يعقد عملية التشخيص ويجعلها تعتمد على تحليل الواقع الحالي وافتراضات وتصورات التطورات المستقبلية.

ثالثاً: فرضية الدراسة: تنطلق الدراسة من فرضية مفادها أن هناك العديد من المعوقات المالية للحكم الرشيد في اقليم كردستان يقف على رأسها محدودية التخصيصات المالية في الموازنة العامة الاتحادية، وتأخر صرف المستحقات المالية

* قدم هذا البحث في المؤتمر العلمي الدولي الثالث - المشترك لجامعة التنمية البشرية/ نيسان ٢٠١٦

لموظفي دوائر الاقليم ، وتنازع الاختصاص المالي بين السلطة الاتحادية وسلطة الاقليم، وأن الوصول بالإقليم إلى الحكم الرشيد يتطلب تجاوز كل هذه المعوقات من خلال الإستفادة من تجارب الدول الرائدة في هذا المجال مع الأخذ بنظر الاعتبار ظروف ومتطلبات المرحلة التي يمر بها الاقليم .

رابعاً: منهجية الدراسة: سنعمد في دراستنا المنهج التحليلي لواقع السلطة السياسية في الاقليم في ظل انخفاض إيراداتها العامة وغموض النصوص القانونية ذات الصلة بتوزيع الاختصاصات المالية بين السلطتين الاتحادية والإقليمية وغياب التفاهات الثابتة حول تلك الاختصاصات.

خامساً: هيكلية الدراسة: وفي سبيل ذلك سنقسم هذه الدراسة على ثلاثة مطالب نخصص الاول لمحدودية التخصيصات المالية لإقليم كردستان في الموازنة العامة الاتحادية والثاني لتأخر صرف المستحقات المالية لموظفي دوائر الاقليم والثالث لتنازع الاختصاص المالي بين السلطة الاتحادية وسلطة الاقليم، ثم نختم بأهم الاستنتاجات والتوصيات والله ولي التوفيق.

المطلب الأول

محدودية التخصيصات المالية لاقليم كردستان في الموازنة العامة الاتحادية

لا شك انه كلما كانت الامكانيات المالية أكبر كانت فرصة إقامة الحكم الرشيد أقوى ، والعكس صحيح فمحدودية الموارد المالية تؤثر سلباً في إقامة هذا الحكم وتعرقل جهود الحكومة في هذا الشأن ولما كان اقليم كردستان منضوياً تحت إطار الدولة العراقية فإنه بالتأكيد يعتمد في موارده المالية على ما يخصص له من الموازنة العامة الاتحادية، ولا ريب أن عوامل سياسية واقتصادية واجتماعية تلعب دوراً كبيراً في تحديد تلك التخصيصات، حيث تتجاوزها المساومات السياسية وتتلاعب بها الايديولوجيات الاقتصادية، بل وربما حتى الظروف الدولية المتغيرة والمتطورة.

ولأجل الوصول إلى الفهم الأشمل لهذا المعوق من المعوقات المالية للحكم الرشيد يجدر بنا أن نقسم هذا المطلب على فرعين نخصص الأول للحديث عن التعريف بمحدودية التخصيصات المالية، فيما نكرس الثاني للحديث عن أثر هذه المحدودية في إقامة الحكم الرشيد في اقليم كردستان.

الفرع الأول

التعريف بمحدودية التخصيصات المالية

يتطلب التعريف بأية ظاهرة قانونية ولوج مفهومها وخصائصها ومضمونها وهو ما سنحاول تفصيله في الفقرات الآتية:

أولاً: مفهوم محدودية التخصيصات المالية: مع أننا لم نجد في آثار الفقه القانوني من تعريف محدودية التخصيصات المالية، بيد أن هناك الكثير ممن تحدث عن التخصيص في معرض حديثه عن المبادئ الملحققة بقاعدة شمولية الموازنة العامة

للدولة من مبدأ عدم تخصيص الإيرادات ومبدأ تخصيص الاعتمادات^(١) بالمعنى المرادف للتحديد، إذ أن مبدأ عدم تخصيص الإيرادات هو من المبادئ التي احتلت مكانة كبيرة لدى الفقه المالي بحيث أضحت المساس بها مساساً بقاعدة الشمولية نفسها، فقد أكدوا أن كل إيراد من الإيرادات العامة ينبغي أن تذهب حصيلته إلى الخزينة العامة ليتم الإنفاق منها جميعاً على جميع أوجه الإنفاق دون تحديد لحصيلة إيراد معين للإنفاق على وجه من أوجه الإنفاق، وعلى العكس فإن النفقات العامة تخضع لمبدأ آخر هو مبدأ تخصيص الاعتمادات بحيث يحدد كل مبلغ معين لباب معين من أبواب الصرف ولا يمكن للسلطة التنفيذية أن تقوم بصرف مبلغ معين مخصص لباب صرف محدد إلى باب آخر ما لم يمنحها المشرع صلاحية المناقلة والتي عادة ما تمنح لوزير المالية أو لمجلس الوزراء وبمحدود معينة لا يمكن تجاوزها، أما إذا لم تمنح هذه الصلاحية أو كانت المناقلة تتجاوز الصلاحيات الممنوحة لها فإذا ما أرادت أن تعدل في تلك التخصيصات فان عليها استحصال موافقة السلطة التشريعية.^(٢)

ولكن ما المقصود بالتخصيصات المالية هنا؟ وما معنى محدوديتها؟ يتطلب الجواب على ذلك الربط بين مفهوم التخصيصات وبين النفقات العامة التي يتم تخصيصها أو تحديدها للإنفاق على مجالات معينة، إذ يتم استخدام مصطلح التخصيصات للإشارة إلى النفقات العامة المخصصة أو ما يطلق عليه تشريعاً بالاعتمادات كما في نص المادة الرابعة من قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق لسنة ٢٠١٣ رقم ٧ لسنة ٢٠١٣^(٣) التي جاء فيها (لوزير المالية الاتحادية صلاحية إجراء المناقلة بين اعتمادات الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق المصادق عليها في الموازنة العامة الاتحادية على مستوى الأبواب والأقسام والحسابات الرئيسية والفرعية وله تحويل الوزراء ورؤساء الجهات غير المرتبطة بالوزارة والمحافظين ورؤساء مجالس المحافظات غير المرتبطة بإقليم صلاحية إجراء المناقلة... بنسبة (١٠%) عشرة من المائة من وحدة صرف لوحدة الصرف الأخرى.....).

ومن هنا فإن التخصيصات المالية هي النفقات العامة المعتمدة في قانون الموازنة العامة للدولة ، وبالتالي فإن محدودية التخصيصات المالية هي عدم المرونة في حجم النفقات العامة المخصصة للإنفاق على مجالات معينة من مجالات اشباع الحاجات العامة، وبقدر تعلق الأمر بالاقليم فإن محدودية التخصيصات المالية تعني قلة الاعتمادات المخصصة في الموازنة العامة الاتحادية للدولة العراقية وعدم مرونتها على الأقل من الناحية السنوية، ذلك أنها لا تأخذ بنظر الاعتبار معدلات النمو المتسارعة في الاقليم قياساً ببقية محافظات العراق.

ثانياً: خصائص محدودية التخصيصات المالية: يمكن أن نحدد أهم خصائص محدودية التخصيصات المالية كعائق من عوائق الحكم الرشيد في الاقليم بما يأتي:

- (١) د. آعاد حمود القيسي: المالية العامة والتشريع الضريبي، ط ٣، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٠، ص ١١٢.
- د. رائد ناجي احمد: علم المالية العامة والتشريع المالي في العراق، ط ١، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، ٢٠١٢، ص ١١٥.
- (٢) د. احمد خلف حسين الدخيل: المالية العامة من منظور قانوني، ط ١، مطبعة جامعة تكريت، تكريت، ٢٠١٣، ص ٢٠٤.
- (٣) نشر هذا القانون في جريدة الوقائع العراقية بعددها المرقم ٤٢٧٢ في ٢٥/٣/٢٠١٣.

١- العمومية: إنه عائق عام بحيث يشمل جميع المحافظات في الدولة العراقية ولا يقتصر على اقليم كردستان فقط، فكل محافظة من المحافظات لها تخصيصات محدودة لا يمكن أن تتجاوزها، بل أن المشكلة في المحافظات تكاد تفوق ما هي عليه في الاقليم، ذلك أن نسبة كبيرة من تخصيصات المحافظات تذهب للاتفاق على الجانب الأمني وهو مستقر إلى حد بعيد في الاقليم قياساً بالمحافظات الأخرى.

٢- القانونية: إنه عائق قانوني، إذ أنه يثبت في ثانيا قانون الموازنة العامة للدولة بحيث يشكل عقبة تشريعية^(١) صعبة التجاوز، لذلك تسعى السلطات الاتحادية وسلطات الاقليم والمحافظات إلى التخفيف من وطأة هذا العائق من خلال المناقشات البرلمانية لمشروع قانون الموازنة العامة، مما ينعكس بدوره على سرعة اقرار هذا القانون فيؤدي إلى تأخر اقراره بشكل يكاد يكون دورياً، إذ يتكرر كل سنة منذ اعتماد النظام الفيدرالي في العراق بعد العام ٢٠٠٣.^(٢)

٣- المالية: إنه من العوائق المالية التي ترتبط بحصة الاقليم من مجموع التخصيصات المالية للدولة العراقية، بكل ما تعنيه صفة المالية من ارتباط بأي عمل يمكن أن تقوم به سلطات الاقليم، فالمال يدخل عنصراً مهماً في جميع الأنشطة وفي كافة مجالات الحياة.

ثالثاً: مضمون محدودية التخصيصات المالية: إن لقانون الموازنة العامة خصوصية من حيث مدى سلطة البرلمان في اقراره وأثر ذلك الإقرار والناتج المترتبة عليه، إذ لا تطلق اغلب دساتير الدول يد السلطة التشريعية في إجراء التعديلات على مشروع قانون الموازنة العامة قبل اقراره وإنما تربط ذلك بموافقة السلطة التنفيذية وخاصة فيما يتعلق بزيادة النفقات العامة وإجراء المناقلات بين الأبواب والفصول فعادة ما يدخل ضمن سلطة واختصاص السلطة التشريعية، ويبدو أن ذلك يرجع إلى ارتباط زيادة النفقات وما تتركه من آثار في برنامج الإدارة المالية في البلاد بحيث يمكن أن يسبب خللاً في البرنامج مما يتطلب اخذ موافقة السلطة التنفيذية على إجراءاته، وهو ما أخذ به المشرع العراقي بنصه على انه (مجلس النواب إجراء، المناقلة بين أبواب وفصول الموازنة العامة، وتخفيض محمل مبالغها، وله عند الضرورة أن يقترح على مجلس الوزراء زيادة إجمالي مبالغ النفقات).^(٣)

ويذكر أن إقرار البنود الخاصة بالإعتمادات يمنع على السلطة التنفيذية إجراء عمليات المناقلة بين أبواب وفصول الموازنة، إذ ينبغي أن تلتزم السلطة التنفيذية بما أقرته السلطة التشريعية من تخصيصات حسب الأوجه المحددة لإنفاقها، اللهم إلا إذا حولتها السلطة التشريعية سلطة إجراء المناقلة وبعبكسه فان عليها مراجعة السلطة التشريعية لاستحصال موافقتها على كل مناقلة بعد الإقرار وإلا تعرضت للمسؤولية القانونية.

(١) تنظر على سبيل المثال المادة الرابعة من قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنة المالية ٢٠١٣ رقم ٧ لسنة ٢٠١٣.

(٢) ينظر في قانونية الموازنة العامة للدولة د. احمد الدخيل، مصدر سابق، ص ١٩٤.

(٣) البند (ثانياً) من المادة (٦٢) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ الناخذ الذي نشر في جريدة الوقائع العراقية بعددها المرقم ٤٠١٢

في ٢٨/١٢/٢٠٠٥، وبنفس المعنى ينظر الفقرة (٧) من القسم (٧) من قانون الادارة المالية والدين العام رقم ٩٥ لسنة ٢٠٠٤

المعدل.

الفرع الثاني

أثر محدودية التخصيصات المالية في الحكم الرشيد في اقليم كردستان

تؤثر محدودية التخصيصات المالية في إقامة الحكم الرشيد من خلال تكيلها للسلطات، حيث لا تستطيع أن تنهض بالواقع الاجتماعي والاقتصادي والسياسي، وهو ما سنحاول تفصيله في الفقرات الثلاث الآتية:

أولاً: أثرها في الواقع الاجتماعي: رغم رفض الفقه التقليدي لأية آثار تتعلق بتوزيع الدخل القومي، فضلاً عن رفضه الآثار التي يمكن أن تتركها النفقات العامة على الواقع الاجتماعي، إلا أن الفقه الحديث يجمع على ضرورة تدخل الدولة لإحداث آثار توزيعية في الدخل القومي بين فئات المجتمع سواء كان لأسباب اقتصادية كزيادة الإنتاج أو الاستهلاك أو لحل بعض المشاكل الاقتصادية أو لأسباب اجتماعية تتعلق بضرورة تقليل الفوارق الطبقة بين أبناء المجتمع.^(١)

وإذا كانت النفقات العامة تلعب دوراً مهماً في إعادة توزيع الدخل القومي وحماية المجتمع من آفة الفوارق الطبقة التي يمكن أن تصيبه بما تحمله هذه الآفة من تداعيات وانعكاسات خطيرة، تتطلب الحل من خلال برامج الرعاية الاجتماعية والتأمين الاجتماعي بشكل عام أو حتى من خلال إقامة مشاريع خدمية تصب في خدمة ذوي الدخل المحدود، فإن ذلك كله يتطلب وفترة في التخصيصات وإطلاق ليد سلطات الاقليم لكي تنفذ السياسة الاجتماعية التي تراها مناسبة لحماية الواقع الاجتماعي والارتقاء به إلى الأفضل.

ثانياً: أثرها في الواقع الاقتصادي: منذ تغير دور الدولة بدأ الفقه المالي يدرس الآثار الاقتصادية للنفقات العامة ويحدد مدى إيجابياتها وسلبياتها بحيث أصبحت أية دراسة تتعلق بالنفقات العامة غير مكتملة ما لم تتلمس هذه الآثار الاقتصادية بما فيها الدراسات القانونية حيث يجب أن يتعرف رجل القانون على الآثار الاقتصادية لما تم إقراره في قانون الموازنة العامة قبل أن يتولى نقده أو بيان محاسنه في معرض تحليله لهذا القانون، ذلك أن هذه الآثار يجب أن تتوافق مع الوظائف الجديدة للنفقات العامة أو ما يسمى بالنفقات العامة الوظيفية والتي يجب أن تتفق بدورها مع الفلسفة التي تتبناها الدولة أو الاقليم.

ولا شك أن ارتباط الاستهلاك بالإنتاج وحجمه يجعل الارتباط شديد بين أثر النفقات العامة في الإنتاج وأثرها في الاستهلاك، فعندما يريد الاقليم زيادة استهلاك سلع معينة فإنه قد يلجأ إلى مباشرة عملية الاستهلاك بنفسه عن طريق زيادة حجم الاستهلاك الحكومي الذي يزيد بدوره من حجم الاستهلاك الكلي (القومي) خاصة وان الأخير يتكون من الاستهلاك الفردي والاستهلاك الحكومي، إذ أن الاقليم أو الدولة لا تلجأ في العادة إلى زيادة الاستهلاك الحكومي إلا إذا رأت ضعف الاستهلاك الفردي وقلة حجمه وإلا لما هذا التدخل أن كان الاستهلاك يتجه اتجاهها صحيحاً يتوافق والنظرة للاقتصاد القومي مما سيدفع المنتجين إلى زيادة الإنتاج لمواجهة الاستهلاك الجديد الذي سيشكل طلباً متزايداً، فضلاً عن انه في أسوأ الأحوال سيؤدي إلى تشجيع استهلاك سلع بعينها أي سيتحكم في نوع السلع المستهلكة، وفي

(١) د. جهاد سعيد ناصر الحصاونة: المالية العامة والتشريع الضريبي وتطبيقاتها وفقاً للتشريع الأردني، ط ١، دار وائل للطباعة، عمان،

أحوال أخرى لا يباشر الاقليم أو الدولة بنفسها عمليات زيادة الاستهلاك عن طريق استخدام الاستهلاك الحكومي، وإنما تقوم بذلك بصورة غير مباشرة عن طريق زيادة الأجور والمرتبات للعاملين لديها أو الإعانات المقدمة للأشخاص المشمولين بخدمات الضمان الاجتماعي، إذ أن من المعروف أن فئات الموظفين والعاملين في دوائر الدولة والمستفيدين من إعانات الضمان الاجتماعي هم من الفئات ذات الدخل المحدودة والتي يكون ميلها للاستهلاك كبيراً وبالعكس يقل ميلها للاستثمار، ومن ثم فإن أية زيادة في الأجور والمرتبات أو تسلم أية إعانات ستذهب مباشرة إلى الاستهلاك للسلع الأساسية وربما في بعض الأحيان إلى بعض السلع الكمالية عندما يتم إشباع الحاجات الأساسية.^(١)

وكل ذلك لن يتم إلا في ظل إمكانيات مالية عالية وتخصيصات مالية غير محدودة بالشكل الذي يمكن السلطة في الاقليم من اختيار وتنفيذ السياسة المالية التي تتوافق وظروف الاقتصاد في الاقليم وتسمح بالنهوض به إلى مصاف التجارب الناجحة في العالم بحيث يكون مثلاً يحتذى، وعلى العكس فإن محدودية التخصيصات ستعرقل جهود سلطات الاقليم في تنفيذ السياسة المالية ومن ثم تنعكس سلباً على امكانية إقامة الحكم الرشيد فيه.

ثالثاً: أثرها في الواقع السياسي: لقد أسهمت الثورات التي حدثت في الغرب وظهر الإسلام في الشرق، فضلاً عن ظهور المذهب الاشتراكي في تغير في الفلسفة القانونية نحو اعتبار القانون وسيلة للتدخل وتبرير النفقات العامة وكان لصدور الإعلان العالمي لحقوق الإنسان وما تبعه من قرارات للأمم المتحدة من ضرورة تولي الدولة مهامها في خدمة المواطنين حماية للحقوق المدنية كحق الحياة وحق العمل وحق الضمان ضد العجز والشيخوخة، والحقوق السياسية من انتخاب وترشيح المجالس النيابية وما قاد إليه من نفقات لتوفير هذه الحقوق ومنحها طابعاً تطبيقياً، ناهيك عن ظهور المنظمات الدولية والتزامها بتطبيق قواعد القانون الدولي وما أدى إليه من نفقات متزايدة كنفقات الاشتراك في هذه المنظمات والتمثيل فيها وما يكلف الدولة من نفقات كبيرة، فضلاً عن ضرورة إعفاء ممثلي الدول الأجنبية والمنظمات الدولية فيها من الضريبة وما جرته قواعد المسؤولية الدولية من نفقات كثيرة، كما أن انتشار الأفكار الديمقراطية في الداخل وضرورة قيام العلاقات الدولية على أساس المساواة والاحترام المتبادل على المستوى الخارجي وما أدى إليه من ظهور الأحزاب السياسية وتعددها ومطالبتها بخدمات جديدة وروض الحكومات لهذه المتطلبات رغبة منها في إرضاء جماهيرها من الناخبين والتوسع في التمثيل الدبلوماسي على نطاق الدول والمنظمات الدولية المتزايدة باستمرار^(٢)، كل ذلك أسهم في زيادة كبيرة في حجم النفقات العامة التي ينبغي على الاقليم تحملها في سبيل الوصول إلى الحكم الرشيد والتي لا يمكن الالتزام بها ومجاراة التجارب العالمية في هذا المجال إلا عندما تكون التخصيصات المالية كبيرة وغير محدودة مما يمكن سلطة الاقليم من تنفيذ فلسفتها في الحكم الرشيد.

وعلى النقيض من ذلك فإن محدودية التخصيصات المالية لاقليم كردستان يمكن ان تعرقل جهود سلطات الاقليم في تنفيذ مبادئ حقوق الانسان والديمقراطية واقامة علاقات دولية تتماشى والمواثيق الدولية والشفافية السياسية المنشودة

(١) د. عادل احمد حشيش: أساسيات المالية العامة، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، ٢٠٠٦، ص ١١٩.

(٢) د. احمد الدخيل، مصدر سابق، ص ٤١.

بالشكل الذي يمكن ان يجعل الاقليم قبلة السواح والمستثمرين والمفكرين من جميع انحاء العالم، وبالتالي يتطلب الأمر من سلطة الاقليم البحث عن مصادر بديلة لتلك التخصيصات المحدودة والشحيحة.

المطلب الثاني

تأخر صرف المستحقات المالية لموظفي دوائر الاقليم

يشكل تأخر صرف المستحقات المالية لموظفي دوائر الاقليم احد العوائق المالية المهمة في اقامة الحكم الرشيد في الاقليم بسبب الآثار السلبية التي يتركها في النواحي الاقتصادية والاجتماعية وحتى السياسية ، وعلى هذا الاساس لا بد لنا ان نقسم هذا المطلب على فرعين نخصص الاول لمفهوم تأخر صرف المستحقات المالية لموظفي دوائر الاقليم والثاني لأثر ذلك في اقامة الحكم الرشيد وكما يأتي .:

الفرع الأول

مفهوم تأخر صرف المستحقات المالية لموظفي دوائر الاقليم

لما كانت قد اضمحلت في الوقت الحاضر سياسات إجبار الأفراد، من المواطنين والأجانب، على العمل لمصلحة الدولة دون مقابل فقد بات من الضروري قيام الدولة وفقاً لمبادئ حقوق الإنسان التي أقرتها الشرائع السماوية والمواثيق الدولية والديساتير الداخلية بدفع مقابل الخدمات التي تحصل عليها من أي فرد ما لم يكن متبرعاً بها لصالح الدولة، وعلى هذا الأساس فإن رواتب الموظفين هي المبالغ التي يتقرر دفعها لكل من يعمل في خدمة الدولة بصفة موظف عام، والموظف العام هو كل من يحتل مركز وظيفي في وظيفة عامة^(١)، ولما كان الرأي الراجح في الفقه يذهب إلى أن علاقة الموظف بالدولة علاقة تنظيمية وليست تعاقدية فان مصدر التزام الدولة بهذه الرواتب هو القانون (الدستور أو القانون العادي)^(٢)، وبالنظر للتدخل المطرد للدولة في المجالات المختلفة وإنشاء المرافق العامة يتزايد عدد الموظفين العموميين في هذه المرافق ليبدو لدى الكثير من الدول بأنه أشبه بجيش من العاملين في تلك المرافق.

وإذا كانت علاقة الموظف بالدولة علاقة تنظيمية بحتة ينظمها في العراق قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل وقانون رواتب موظفي الدولة رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٨ المعدل^(٣)، بيد أن المركز التنظيمي للموظف الذي يمنح الدولة سلطات واسعة تجاه الموظف بما في ذلك تحديد مبلغ الراتب الشهري وملحقاته وكذلك نقل الموظف وتنسيبه ومنحه الاجازات وفقاً لمتطلبات المصلحة العامة وحسن سير المرافق العامة، لا يعني مطلقاً أن يكون ذلك بشكل عشوائي ووفقاً لاهواء الإدارة والرغبات الاعتبائية للمدراء والوزراء، وإنما يفترض أن يكون مستنداً إلى نصوص قانونية نافذة،

(١) عرف قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل الذي نشر في جريدة الوقائع العراقية بعدها المرقم ٣٣٥٦ في ٣/٦/١٩٩١ الموظف العام في الفقرة ٣ من المادة الأولى منه بأنه (كل شخص عهدت إليه وظيفة داخل ملاك الوزارة أو الجهة غير المرتبطة بوزارة).

(٢) د.محمد علي بدير وآخرون: مبادئ وأحكام القانون الإداري، مديرية الكتب للطباعة والنشر، بغداد، ١٩٩٣، ص ٢٩٨-٣٠٢.

(٣) نشر هذا القانون في جريدة الوقائع العراقية بعدها المرقم ٤٠٧٤ في ١٢/٥/٢٠٠٨.

وبقدر تعلق الأمر باستحقاق الموظف للراتب من حيث الموعد ينبغي أن لا يتأخر عن المواعيد المحددة قانوناً وإلا عد ذلك مخالفة قانونية صريحة تستوجب مثول المسؤول عنها أمام القضاء ونيله الجزاء القانوني المحدد.

والأكثر من ذلك فإن المخالفة ستكون مضاعفة إذا ما كان هذا التأخير يحمل بين طياته معنى عدم المساواة، بحيث يتم تأخير صرف مستحقات موظفي بعض المناطق أو بعض الدوائر دون غيرها في الوزارة الواحدة، إذا ما علمنا أن المشرع الدستوري العراقي جعل المساواة مبدأً دستورياً واجب الالتزام، إذ أن المتفحص لدستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ النافذ يجد فيه الإشارة مرتين لمبدأ المساواة، الأولى في الديباجة إذ جاء فيها ((.....نحن شعب العراق الناهض توأً من كبوته،...، عقدنا العزم...، على احترام قواعد القانون، وتحقيق العدل والمساواة.....))، والثانية في المادة (١٤) التي نصت على انه ((العراقيون متساوون أمام القانون دون تمييز بسبب الجنس أو العرق أو القومية أو الأصل أو اللون أو الدين أو المذهب أو المعتقد أو الرأي أو الوضع الاقتصادي أو الاجتماعي)).^(١)

ويعرف البعض^(٢) من فقهاء القانون الدستوري المساواة بأنها ((المساواة القانونية أي المساواة في المعاملة بين جميع الأفراد في الدولة طبقاً للقاعدة القانونية العامة المطبقة على الجميع دون تمييز أو استثناء)).

فيما يذهب آخرون^(٣) إلى تقسيم مفهوم المساواة إلى مفهومين الأول مادي هو المساواة في القانون والذي يتركز حول عدم جواز النص على أي تمييز بين المواطنين والثاني شكلي هو المساواة أمام القانون والذي ينحصر في مسألة تطبيق القانون من قبل جميع السلطات بالشكل الذي يمنع أي تمييز في المعاملة.

اما كتاب المالية العامة والتشريع المالي فقد ابتعدوا عن إيراد تعريفات إذ ذهب البعض منهم^(٤) إلى أن للمساواة جانباً شائعاً وهو المساواة في الحقوق إلا أن هذا الجانب لا يستكمل معنى المساواة ما لم يضاف إليه جانب المساواة في الالتزامات.

والحقيقة اننا لا نجد في قرار تأخير صرف المستحقات المالية لموظفي بعض المناطق ومنها اقليم كردستان الا مخالفة صريحة لمبدأ المساواة وبالتالي يكون عرضة للطعن به امام المحكمة الاتحادية العليا.

أما القول بأنه يمكن أن يوصف بأنه قرض اجباري (وهو صورة تاريخية للقرض العام الوطني لم يعد لها باعترافنا وجود في الوقت الحاضر بموجبها يتم إلزام بعض الأفراد أو الأشخاص المعنوية بإقراض الدولة مبالغ معينة واخذ سندات القرض بناءً على قانون يصدر بذلك)، فنرى أن هذا النوع من القروض لا يعدو أن يكون ضريبة مستترة ويشكل انتهاكاً

(١) للمزيد من التفصيل حول حق المساواة ينظر د. عامر عياش عبد و د. احمد خلف حسين الدخيل: دستورية الضرائب في العراق ،

بحث منشور في مجلة الرافدين للحقوق، كلية الحقوق، جامعة الموصل، المجلد ١٣، ع ٤٩ ، س ١٦ ، حزيران ٢٠١١ ، ص ٢٣٤-٢٤٠.

(٢) د. طعيمة الجرف: نظرية الدولة، ط ٤ ، مكتبة القاهرة الحديثة، القاهرة، ١٩٧٣، ص ٣١٠.

(٣) د. أمين عاطف صليبيا: دور القضاء الدستوري في إرساء دولة القانون دراسة مقارنة، المؤسسة الحديثة للكتاب ، طرابلس لبنان، ٢٠٠١، ص ٣٨٨.

(٤) د. قيس حسن عواد البدراني: المساواة القانونية في التكاليف المالية، بحث منشور في مجلة جامعة تكريت للعلوم الإنسانية، المجلد ١٢ ، ٩٤ ، ٢٠٠٥، ص ١٢٩.

صارخاً وفاضحاً لحقوق الإنسان المالية وتجاوزاً على حق الملكية الفردية ولم نجد في أي دستور من دساتير العالم ما يبيح اللجوء إليه ، أما ما ذكر لدى البعض^(١) من أمثلة على قروض إجبارية كقرض الادخار الإجباري العراقي سنة ١٩٧٢^(٢) فإنه يشكل مخالفة صريحة لأحكام دستور ١٩٧٠ الخاصة بالملكية الفردية، أو ما ذكر لدى البعض^(٣) من اعتبار قرار وزارة المالية العراقية سنة ٢٠٠٨^(٤) بتأجيل صرف الزيادة في الرواتب والمخصصات المقررة في القانون رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٨ لمدة ثلاثة أشهر بأنه قرصاً إجبارياً ، فإننا نشم فيه رائحة الترويح لحق السلطة التنفيذية باستخدام أسلوب القرض الإجباري في الوقت الذي لا نجد فيه أي سند قانوني لمثل هذا التأخير أو التأجيل في الصرف وانه يشكل تجاوزاً على الحقوق المالية للمكلفين ومخالفة صريحة لأحكام القانون رقم ٢٢ لسنة ٢٠٠٨ .

وعلى هذا الأساس فإن المقصود بتأخر صرف المستحقات المالية لموظفي دوائر الاقليم هو عدم صرف رواتب موظفي الاقليم وملحقاتها في المواعيد القانونية المحددة لها دون بقية موظفي الدولة ودونما سند قانوني صحيح.

ويذكر أنه ومنذ ما يتجاوز الاربع سنوات فإن المستحقات المالية لموظفي الاقليم في تأخر مستمر، إذ لا يحصل الموظف على راتبه وملحقاته إلا بعد ثلاثة أو أربعة أشهر من الموعد القانوني المحدد لصرفها بدواعي مختلفة سياسية ترتبط بعلاقة الاقليم بالسلطة الاتحادية، واقتصادية تتعلق بالازمة النقدية التي تمر بها البلاد نتيجة لتذبذب اسعار النفط وغيرها، وهو ما يتطلب من سلطة الاقليم التحرك وبسرعة واستخدام الاساليب القانونية لادراك الحقوق المالية لموظفي دوائر الاقليم من خلال الطعن بدستورية الاجراءات المؤخرة للصرف امام المحكمة الاتحادية العليا.

الفرع الثاني

أثر تأخر صرف المستحقات المالية لموظفي دوائر الاقليم في الحكم الرشيد

قد يبدو للوهلة الأولى أن لا آثار سلبية لتأخر صرف المستحقات المالية لموظفي دوائر الاقليم في إقامة الحكم الرشيد على أساس أن أمر الصرف مرتبط بالسلطة الاتحادية لا بسلطة الاقليم ، وأن الأخيرة تبذل كل جهودها في سبيل حصول الموظف على استحقاقه في الموعد المحدد دون جدوى، إلا أن هذه النظرة السطحية تصطدم بالواقع الذي سيتأثر سلباً في جوانبه المختلفة بهذا التأخير، إذ يترك آثاراً تشبه الآثار الناجمة عن فرض الضرائب على ذوي الدخل المحدودة أو إجبارهم على اقراض الدولة، على اعتبار أن الموظفين من فئة ذوي الدخل المحدودة ، ومن ثم فان لها الآثار الآتية:.

أولاً: في الجانب الاقتصادي:^(٥) إذا كان ذوي الدخل المنخفضة يرتفع استهلاكهم قياساً بادخارهم بحيث يكاد يكون الأخير عند مستوى الصفر، فان تأخر صرف المستحقات المالية لهم سيؤثر حتماً في استهلاكهم من السلع ذات

(١) د. رائد ناجي احمد، مصدر سابق، ص ٥٤.

(٢) ينظر قانون الادخار الإجباري رقم ٤٣٧ لسنة ١٩٧٢.

(٣) د. حيدر وهاب عبود: دراسة في الطبيعة القانونية للقروض العامة، بحث منشور في مجلة كلية الحقوق، جامعة النهدين، المجلد ١، ع

١٤، ٢٠١٢، ص ١٢٨.

(٤) تنظر الفقرة (٢) من قرار وزارة المالية ، دائرة المحاسبة والدراسات والمتابعة المرقم ١٠٥٩٥ في ٣١/٧/٢٠٠٨.

(٥) د. احمد الدخيل، مصدر سابق ، ص ١٤٦، ١٤٧.

الطلب المرن ولكنها لا تؤثر في ادخارهم حيث لا ادخار لهم، ولما كان أثر تأخر صرف المستحقات في الإنتاج مرتبط كما سبق التفصيل، بأثره في الاستهلاك نتيجة لارتباط كل منهما بحجم الطلب، وعلى هذا الأساس فالأصل أن يكون لتأخر صرف المستحقات أثر في التقليل من إنتاج السلع ذات الطلب المرن وذلك لان انخفاض الاستهلاك على هذه السلع سوف يقلل من حجم الطلب عليها مما ينعكس بدوره على المنتجين فيحاولون تقليل العرض للمحافظة على الاسعار فيؤدي بدوره إلى خفض الانتاج.

كما أن تأخر صرف المستحقات وما يجره من انخفاض الاستهلاك وانخفاض بالتالي لحجم الانتاج يمكن أن يترك أثراً انخفاضياً في الأسعار ولو بصورة غير مباشرة، ما لم يتم استخدام أدوات السياسة المالية الأخرى لتعويض للأسعار مستواها السابق وبالشكل الذي يناسب متطلبات الاقتصاد في كل بلد وفي وقت محدد.

ومن هنا فإن عدم قدرة الاقليم على تلافي هذه الآثار السلبية يوتر حتماً في فرص اقامة الحكم الرشيد ويعتبر بالتالي عائقاً مالياً كبيراً يتطلب الحل.

ثانياً: في الجانب الاجتماعي: (١) إذا ما قامت الدولة بتأخير صرف المستحقات المالية لموظفي دوائر الاقليم وهو اجراء سيتحمل وقعه ذوي الدخول المنخفضة فيؤدي إلى زيادة الفوارق الطبقيّة، حيث ستعيد توزيع الدخل القومي لصالح ذوي الدخول المرتفعة، خاصة إذا ما قامت الدولة باستخدام تلك المبالغ في إقامة مشاريع تخدم ذوي الدخول المرتفعة مما يتطلب من حكومة الاقليم أن تقلل من هذه الآثار التوزيعية السلبية بإقامة مشاريع تخدم ذوي الدخول المنخفضة، مما سيعيد امكانية اقامة الحكم الرشيد.

ثالثاً: في الجانب السياسي: تنعكس الآثار اعلاه من اقتصادية واجتماعية سلباً على الجانب السياسي حيث يمكن أن تواجه تلك التأخيرات باعتصامات واضرابات أو حتى تعطيل لعمل مفوضية الانتخابات ، ومع أن هذه الاجراءات تكون موجهة في الاصل نحو السلطات الاتحادية لا سلطات الاقليم ، ولكن تأثيرها سيكون في الأكثر على الواقع السياسي في الاقليم فكيف يمكن للاقليم اقامة حكم رشيد اذا ما تعطل العمل في دوائره ومنها دوائر مفوضية الانتخابات، وهو ما سيؤثر بدوره على مستوى الخدمات المقدمة للجمهور، مما يتطلب من الاقليم ان يبحث عن بدائل لتعويض ذلك التأخير في صرف المستحقات كأن يلجأ إلى الاقتراض داخلياً أو دولياً أو حتى فرض الضرائب المحلية أو غيرها من الحلول المحفوفة بالمخاطر والتي قد لا تحمد عقباها مما يجعل تأثير تأخر صرف المستحقات المالية من المعوقات المالية الخطيرة على اقامة الحكم الرشيد.

المطلب الثالث

تنازع الاختصاصات المالية بين السلطة الاتحادية وسلطة الاقليم

يكون لكل دويلة من دويلات الاتحاد في دول الاتحاد المركزي (الفيدرالي) مثل العراق والإمارات دستورها الخاص بها وسلطاتها الخاصة من تشريعية وتنفيذية وقضائية وهو ما يعني الازدواج في الدستور والسلطات على مستوى

(١) د. احمد الدخيل، مصدر سابق ، ص ١٤٨

الاتحاد من ناحية وعلى مستوى دويلاته من ناحية أخرى^(١) مما يفرز مشكلة توزيع الاختصاصات بين الحكومة الاتحادية وحكومات الدويلات أو الأقاليم التي تعالجها الدساتير الاتحادية، إما بخصر اختصاصات السلطات الاتحادية وترك ما عدا ذلك للأقاليم كما في دستور دولة الإمارات العربية المتحدة والولايات المتحدة الأمريكية، وإما بتحديد اختصاصات الأقاليم وترك ما عدا ذلك للسلطات الاتحادية كما في دستور الهند^(٢)، على أن المشرع الدستوري العراقي اختط لنفسه أسلوباً مختلفاً بعض الشيء حين حدد اختصاصات حصرية للسلطات الاتحادية واختصاصات مشتركة بين السلطة الاتحادية وسلطات الأقاليم على أن تكون الأولوية فيها عند التعارض لقوانين الأقاليم وترك ما عدا ذلك من الاختصاصات لسلطات الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم^(٣).

وقد صاغ المشرع الدستوري المواد الخاصة بتوزيع الاختصاصات صياغة غامضة مبهمة ادت إلى اختلافات كبيرة وتنازع للاختصاصات وخاصة المالية منها بين السلطة الاتحادية وسلطة الإقليم مما جعلها سبباً في اعاقه الحكم الرشيد في الإقليم، إذ أن غياب الإستقرار القانوني والوضوح الدستوري سيعرقل جهود الحكومة في اقامة الحكم الرشيد، وعلى الرغم من أن المشرع الدستوري العراقي لم يقيم بتوزيع الاختصاصات المالية بين السلطة الاتحادية وسلطة الإقليم على أساس تقسيمها على اختصاصات تتعلق بالنفقات العامة وأخرى بالإيرادات العامة، ولكننا سنعتمد هذا التقسيم لكي نتعرف على مدى أثرها في اقامة الحكم الرشيد في إقليم كردستان، وعلى هذا الأساس سنقسم هذا المطلب على فرعين نخصص الأول لتنازع الاختصاص في مجال الانفاق العام، فيما نكرس الثاني لتنازع الاختصاص في مجال الإيرادات العامة، وكما يأتي:

الفرع الأول

تنازع الاختصاص في مجال النفقات العامة

لا بد لنا من التعرف هنا على الاختصاصات الحصرية للسلطة الاتحادية والاختصاصات المشتركة بينها وبين الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم والاختصاصات المتروكة للاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم في مجال النفقات العامة ومن ثم التعرف على أسباب ومداخل التنازع في هذه الاختصاصات وأثرها في الحكم الرشيد في الاقليم وكما يأتي:

أولاً: الاختصاصات الحصرية للسلطة الاتحادية في مجال النفقات العامة: وتشمل ما يأتي:^(٤)

١. رسم سياسات الاقتراض والتوقيع عليها وابطرامها: على الرغم من أن القرض العام يعد عند الحصول عليه من الإيرادات العامة، إلا أنه عند الوفاء به يعد من النفقات العامة، ولذلك فان رسم السياسة الاقتراضية وتنفيذها من حيث التوقيع

(١) الجرف، مصدر سابق، ص ١٨٢ و ١٨٥.

(٢) د. إحسان المرعجي وآخرون: النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق، مطبعة دار الحكمة، بغداد، ١٩٩٠، ص ١١١-١١٣.

(٣) تنظر المواد (١١٠-١١٥) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ النافذ.

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

والإبرام أصبح من الاختصاصات الحصرية للسلطة الاتحادية، ويبدو لنا أن نص المشرع الدستوري على هذا الاختصاص الحصري يثير التنازع بين السلطة الاتحادية والاقليم لعدة أسباب أهمها الغموض، فهل المقصود هنا بالاقتراف القرض العام بشكل عام؟ أم أنه يشمل فقط حالة اقتراض الحكومة الاتحادية دون اقتراض حكومة الاقليم؟ وهل يقصد به الاقتراض من الدول والمنظمات الدولية فقط (القرض العام الدولي) دون الاقتراض من الأفراد والشركات والمؤسسات العامة (القرض العام الوطني)؟ خاصة وأن عبارة التوقيع والإبرام توحي بأن الأمر يتعلق بمعاهدة أو عقد دولي لا بقرض وطني تقوم سلطة الاتحاد او الاقليم ببيع سندات به بأية طريقة كانت.

كل ذلك يجعل التنازع وارد جداً في هذا الاختصاص مما ينعكس سلباً على فرص وامكانيات إقامة الحكم الرشيد في الاقليم حيث سيجره إلى صراعات قانونية وسياسية مع السلطة الاتحادية.

٢. رسم السياسة الاقتصادية والتجارية الخارجية السيادية: كل ما يتعلق باقتصاد الدولة الاتحادية من دخل واستهلاك وانتاج وتوزيع واسعار ينبغي أن يترك رسمه للسلطة الاتحادية بما فيه من مؤثرات ومنها التجارة الخارجية التي تتعلق بسيادة الدولة.

على أن الأمر ليس بهذه السهولة فقد تتدخل السلطة الاتحادية في بعض السياسات الاقتصادية للاقليم التي لا تخرج عن السياسة الاقتصادية التي ترسمها السلطة الاتحادية لا لشيء إلا لأجل التدخل وعرقلة جهود حكومة الاقليم في ولوج الحكم الرشيد فيكون الاختصاص مثاراً للتنازع بين السلطتين.

٣. رسم السياسة المالية: يدخل ضمن مفهوم رسم السياسة المالية كل ما يتعلق بوضع السياسات الانفاقية والايادية والموازنة بينهما ليشمل كل ما يتعلق بالتخطيط لجميع ادوات السياسة المالية، وإذا كان الامر يبدو لنا واضحاً جلياً لا يمكن أن يكون محلاً للخلاف والتنازع، بيد أن الخلاف دب بين الفقه القانوني والتنازع حدث بين السلطة الاتحادية والاقليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم حول هذا الاختصاص، حيث تحاول السلطة الاتحادية ان تسحب هذا الاختصاص إلى أدوات تنفيذ هذه السياسة المالية ولا تقف عند حد التخطيط والرسم للمعالم والمظاهر العامة لها، في حين يذهب الاقليم ومعه المحافظات غير المنتظمة في اقليم إلى أن هذا الاختصاص يقف عند حد وضع الخطوط المحددة لمعالم تلك السياسة ليأتي دور الاقليم والمحافظات لتضع تلك السياسة موضع التنفيذ باستخدام ادواته المختلفة، وهو ما ساهم في اعاقه جهود الاقليم في اقامة الحكم الرشيد.^(١)

٤. اصدار العملة: ربما يكون هذا الاختصاص من الاختصاصات الاقل فرصة في الخلاف والتنازع حوله كونه واضحاً لا لبس فيه.

٥. تنظيم السياسة التجارية عبر حدود الاقاليم والمحافظات في العراق: لم يقف المشرع عند حدود رسم السياسة التجارية الخارجية وانما تعدها هنا إلى تنظيم السياسة التجارية الداخلية بين الاقاليم والمحافظات، مما جعل الامر أكثر تعقيداً خاصة

(١) للمزيد من التفصيل عن الاختصاصات الحصرية ينظر فؤاد قاسم الامير: حكومة إقليم كردستان وقانون النفط والغاز، دار الغد،

فيما يتعلق بالهامش المتروك لسلطات الاقليم والمحافظات في تنظيم تجارتها الداخلية، وهو ما كان سبباً في تنازع كبير في الاختصاص واثراً سلباً في معطيات الحكم الرشيد.

٦. وضع الميزانية العامة للدولة ووضع مشروع الموازنة العامة الاستثمارية: وهو أيضاً من الاختصاصات القليلة الواضحة التي لا تسبب مشاكل في تنازع الاختصاص فضلاً عن كونه من الأمور المحسومة للسلطة الاتحادية.

٧. رسم السياسة النقدية: تعرف السياسة النقدية بأنها ((جميع التنظيمات النقدية والصيرفية التي لها دور مؤثر في مراقبة حجم النقد المتيسر في النظام الاقتصادي وبهذا المعنى فأنها تشمل جميع الاجراءات التي تتخذ من قبل الحكومة والبنك المركزي والخزينة بقصد التأثير في مقدار وتوفير النقد واستعماله والائتمان)).^(١) ويبدو لنا أن المشرع يقصد بالسياسة النقدية ورسمها هنا كل ما يتعلق بالاعمال التي يتولاها البنك المركزي العراقي، والتي ينبغي أن لا تتدخل فيها الاقليم والمحافظات، ولكن الخلاف والتنازع سيكون في تنفيذ هذه السياسة الذي ينبغي ان تشارك فيه الاقليم والمحافظات إلى جانب السلطة الاتحادية.

٨. انشاء بنك مركزي وادارته: وهو من الاختصاصات الحصرية البينة للسلطة الاتحادية التي لا خلاف ولا جدال فيها والتي تعبر عن وجود الدولة ذاتها وسيادتها على مواطنيها وأقليمها.

ثانياً: **الإختصاصات المشتركة في مجال النفقات العامة:** وقد تركزت الاختصاصات المشتركة في مجال النفقات العامة حول ثروة النفط والغاز التي اعتبرها المشرع الدستوري ملك كل الشعب العراقي في كل الاقليم والمحافظات^(٢) وذلك لكون العراق من الدول ذات الاقتصاد الريعي التي تعتمد اعتماد شبه كلي على ايرادات هذه الثروة، وتشمل هذه الاختصاصات ما يأتي:^(٣)

١. ادارة النفط والغاز المستخرج من الحقول الحالية: المشكلة أن المشرع ذكر فقط النفط والغاز المستخرج من الحقول الحالية دون الحقول المستقبلية مما اثار الجدل والتنازع في ادارة النفط والغاز في الحقول التي تم اكتشافها بعد نفاذ دستور ٢٠٠٥ بين من يجعله من الاختصاصات المشتركة وبين من يقيه للسلطات المتروكة للاقاليم والمحافظات وهو ما كان وسطاً خصباً للخلافات التي لازالت قائمة بين السلطة الاتحادية وسلطة الاقليم وعرقلة جهود الاخيرة في اقامة الحكم الرشيد.^(٤)

(١) د.عوض فاضل اسماعيل الدليمي: النقد والبنوك، دار الحكمة للطباعة والنشر، الموصل، ١٩٩٠، ص ٥٨٤.

(٢) المادة (١١١) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ النافذ.

(٣) المادة (١١٢) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ النافذ. وينظر في المشاكل القانونية والتنازع الذي تثيره هذه المسألة سناء محمد سدخان: توزيع الاختصاصات المالية بين السلطة الاتحادية والاقاليم والمحافظات - العراق نموذجاً، أطروحة دكتوراه مقدمة إلى كلية القانون بجامعة تكريت، ٢٠١٢، ص ١٢٠ وما بعدها.

(٤) احمد المواقي: رؤية حول الفدرالية في العراق في ضوء الدستور الجديد، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٨، ص ٦٥.

٢. رسم السياسات الاستراتيجية اللازمة لتطوير ثروة النفط والغاز: ربما تتكرر المشكلة ذاتها المتعلقة بالتمييز بين رسم السياسة وتنفيذها في هذا الاختصاص، فالأساس أن رسم السياسات الاستراتيجية المتعلقة بتطوير الثروة النفطية والغازية ينبغي أن يكون من الاختصاصات المشتركة، أما تنفيذها فيكون مما يترك للإقليم والمحافظة المنتجة.

ثالثاً: الاختصاصات المتروكة لسلطات الإقليم والمحافظة: لم يبين المشرع ما هي هذه الاختصاصات ولكنه عد كل ما لم يرد بشأنه نص بكونه من الاختصاصات الحصرية للسلطة الاتحادية ولا الاختصاصات المشتركة هي مما ترك لسلطات الأقاليم والمحافظة غير المنتظمة في إقليم، وهو ما فسح الباب واسعاً أمام الخلافات والتنازعات القانونية والسياسية في ما يعد من الاختصاصات المتروكة وما لا يدخل ضمن الاختصاصات الحصرية أو المشتركة، مما أدى بدوره إلى اعاقا فرص إقامة الحكم الرشيد فاستقرار البيئة القانونية والسياسية على الأقل فيما يتعلق بالجانب المالي وخاصة الانفاق العام مهم جداً لإقامة الحكم الرشيد.

الفرع الثاني

تنازع الاختصاص في مجال الإيرادات العامة

لا تتعد الإيرادات العامة عن النفقات العامة في مضمارة تنازع الاختصاص باعتبار ان كلاهما يعد اختصاصاً مالياً ومن هنا نلاحظ بأن الكثير من الاختصاصات التي تحدثنا عنها في الفرع الأول في مجال النفقات سنجدتها في مجال الإيرادات أيضاً ولكننا منعاً للتكرار سنحاول الاختصار في شرحها وتوضيحها سواء في مجال الاختصاصات الحصرية أو الاختصاصات المشتركة أو تلك المتروكة للأقاليم والمحافظة وذلك في الفقرات الآتية:

أولاً: الاختصاصات الحصرية للسلطة الاتحادية في مجال الإيرادات العامة: وتشمل ما يأتي: (١)

١. رسم سياسات الاقتراض والتوقيع عليها وبرايمها: وكما قلنا عند الحديث عن النفقات العامة فإن سياسات الاقتراض تكون مجالاً للجمع بين الإيرادات العامة والنفقات العامة لكون القرض العام هو إيراد من جانب وانفاق من جانب آخر، وأن هذا الاختصاص يمكن أن يكون وسطاً خصباً للتنازع لعدم وضوحه وإشارته ضمناً إلى الاقتراض الدولي دون الوطني.
٢. رسم السياسة الاقتصادية والتجارية الخارجية السيادية: وهو من الاختصاصات التي تحتل التنازع أيضاً بين السلطة الاتحادية وسلطات الأقاليم والمحافظة مما ينعكس سلباً على جهود حكومة الإقليم في إقامة الحكم الرشيد.
٣. رسم السياسة المالية: ورغم أننا سبق أن تحدثنا عن رسم السياسة المالية في الفرع السابق إلا أن الحديث عنها هنا ضروري إذا ما نظرنا إليها من جانب الإيرادات العامة، وبالتحديد في مجال الضرائب وبالعودة إلى المواد (١١٠-١١٤) من الدستور العراقي النافذ التي حددت الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية والمشاركة مع سلطات الأقاليم نجدها خلت من النص على الشؤون الضريبية ليأتي حكم المادة (١١٥) ليعطي سلطات الأقاليم والمحافظة غير المنتظمة في إقليم اختصاصاً عاماً في كل ما لم يرد به نص في المواد الخمس السابقة، ولكن هل يدخل ضمنها الشؤون الضريبية؟ لم

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

تتفق كلمة الفقه والقضاء حول الموضوع فمنهم من اعطى للمحافظات سلطة فرض الضرائب ومنه من انكر عليها ذلك ، ولعل الحل لهذه الإشكالية يكمن بإضافة عبارة (فرض وجباية وتعديل والإعفاء من الضرائب والرسوم الاتحادية) إلى نهاية البند أولاً من المادة (١١٠) من الدستور العراقي النافذ لتكون الضرائب الاتحادية من الاختصاصات الحصرية للسلطة الاتحادية وتبقى الضرائب المحلية من اختصاصات سلطات الأقاليم والمحافظات، سيراً على نهج المشرع الدستوري الإماراتي في الفقرة (٦) من المادة (١٢٠) منه.^(١) ذلك أن بقاء هذا البند بهذه الصيغة يجعل المجال واسعاً لتنازع الاختصاص وبالتالي التأثير في اقامة الحكم الرشيد في الاقليم.

٤. رسم السياسة الكمركية: تعرف السياسة الكمركية بأنها (مجموعة من البرامج التي تنفذها الدولة وفق تشريعاتها الكمركية لتتلاءم مع توجيهاتها العامة لتحقيق الاهداف المالية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية التي ترنو إليها، في دعم الإنتاج الوطني وتسيير عملية التنمية الاقتصادية ورفع المستوى المعاشي ورفد خزينة الدولة بالايادات اللازمة)،^(٢) ومن هنا كانت الفرصة مواتية لحدوث الخلافات والتنازع في الاختصاص بين الاقليم والاتحاد نتيجة لكون الاقليم له حدود مع دول اخرى ومحاوله السلطة في الاتحاد فرض رؤيتها فيما يتعلق بتطبيق التعريف الكمركية فيما ترى سلطة الاقليم التريث في الوقت الحاضر بفرضها.

٥. وضع الميزانية العامة للدولة ووضع مشروع الموازنة العامة الاستثمارية: لا تتضمن الموازنة العامة للدولة تقديرات النفقات العامة فقط بل كذلك الايرادات العامة، ومن ثم فان الاختصاص يكون حصرياً في هذا المجال للسلطة الاتحادية.

ثانياً: **الاختصاصات المشتركة في مجال الايرادات العامة:** أهم أختصاص مشترك في مجال الايرادات العامة هو توزيع واردات النفط والغاز بشكل منصف يتناسب مع التوزيع السكاني في جميع أنحاء البلاد، مع تحديد حصة لمدة محددة للاقاليم المتضررة والتي حرمت منها بصورة مجحفة من قبل النظام السابق والتي تضررت بعد ذلك بما يؤمن التنمية المتوازنة للمناطق المختلفة من البلاد،^(٣) حيث يتم ذلك بقانون لازلنا ننتظر ان يضع حداً للخلافات والمنازعات حول الاختصاصات المالية للسلطة الاتحادية والاقليم في هذا المجال، حيث أفضت تلك الخلافات إلى مشاكل للاقليم مع شركات النفط الاجنبية مما عرقل مجهودات الاقليم في سعيه لاقامة الحكم الرشيد.

ثالثاً: **الاختصاصات المتروكة للاقليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم:** تؤكد المادة (١١٥) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ النافذ، ان كل ما لم يكن ضمن الاختصاصات الحصرية للسلطة الاتحادية ولا ضمن الاختصاصات المشتركة للسلطة الاتحادية مع الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم فانها تعد من الاختصاصات المتروكة للاقاليم

(١) ينظر في تفصيل هذا الخلاف الفقهي والقضائي د. عامر عياش عبد ود. احمد خلف حسين الدخيل، مصدر سابق، ص ٢٥٨.

(٢) حسام ياسين محسن: التأثير المستقبلي لانضمام العراق إلى منظمة التجارة العالمية في إدارة الإيرادات الضريبية والكمركية ، رسالة ماجستير مقدمة إلى المعهد العالي للدراسات المحاسبية والمالية، جامعة بغداد ، ٢٠١١، ص ٦٠.

(٣) المادة (١١٢) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ النافذ. وينظر في التنازع حولها سناء محمد سدخان ، مصدر سابق، ص ١٢١

والمحافظات غير المنتظمة في اقليم، ولما كان الخلاف محتملاً حول الاختصاصات الحصرية والمشاركة فإنه سينسحب حتماً إلى الاختصاصات المتروكة مما يجعلها مثاراً للتنازع فيؤدي بدوره إلى زعزعة خطط الاقليم في اقامة الحكم الرشيد.

الخاتمة

يجدر بنا في ختام هذه الدراسة أن نحدد أهم الاستنتاجات والتوصيات وذلك في نقطتين وكما يأتي:

أولاً: الاستنتاجات: ابرز الاستنتاجات التي انتهى إليها الباحث هي:

١. لما كان اقليم كردستان منضوياً تحت إطار الدولة العراقية فإنه بالتأكيد سيعتمد في موارده على ما يخصص له في الموازنة العامة الاتحادية.
٢. كانت ولا زالت التخصيصات المالية لاقليم كردستان في الموازنة العامة الاتحادية محدودة ولا تتناسب مع معدلات النمو المتسارعة في الاقليم.
٣. تؤثر محدودية التخصيصات المالية لاقليم كردستان في الموازنة العامة الاتحادية في إقامة الحكم الرشيد من خلال تأثيرها سلباً في جهود حكومة الاقليم للنهوض بالواقع الاقتصادي والاجتماعي والسياسي.
٤. توجب القوانين المنظمة للوظيفة العامة صرف المستحقات المالية للموظفين العموميين في مواعيد محددة لا يمكن تجاوزها إلا وفقاً للقانون.
٥. إن المستحقات المالية لموظفي دوائر الاقليم في تأخر مستمر منذ عدة سنوات بدواعي مختلفة سياسية تتعلق بعلاقة الاقليم بالسلطة الاتحادية واقتصادية ترتبط بالازمة المالية التي تمر بها البلاد.
٦. يعد تأخر صرف المستحقات المالية لموظفي دوائر الاقليم مخالفة صريحة لمبدأ المساواة الذي كفله الدستور النافذ وانتهاك لاحكام قوانين الوظيفة العامة النافذة.
٧. يترك تأخير صرف المستحقات المالية لموظفي دوائر الاقليم آثاراً مشابهة للآثار الناجمة عن فرض الضرائب على ذوي الدخل المحدودة أو اجبارهم على اقراض الدولة من النواحي الاقتصادية والاجتماعية والسياسية التي تنعكس بدورها على فرص إقامة الحكم الرشيد فتضيقها.
٨. رغم أن المشرع الدستوري العراقي حدد اختصاصات حصرية للسلطة الاتحادية وأخرى مشتركة بينها وبين الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم وترك ما عدا ذلك للاقاليم والمحافظات، إلا أنه صاغ تلك الاختصاصات وخاصة المالية منها صياغة مرنة غامضة مبهمة ادت إلى خلافات كبيرة وتنازع في الاختصاص.
٩. إن تنازع الاختصاصات المالية بين السلطة الاتحادية وسلطة الاقليم وما جره من عدم استقرار سياسي وقانوني أدى إلى تقويض جهود سلطة الاقليم وعرقلتها عما تنشده من إقامة الحكم الرشيد.

ثانياً: التوصيات: يقترح الباحث ما يأتي:

١. سعي سلطات الاقليم إلى التخفيف من وطأة محدودية التخصيصات المالية في قانون الموازنة العامة الاتحادية من خلال تكثيف المناقشات البرلمانية الخاصة بمناقشة هذا القانون سنوياً للحصول على أكبر قدر ممكن من تلك التخصيصات.
٢. بحث سلطات الاقليم عن مصادر مكملة للتخصيصات المالية المحدودة في قانون الموازنة العامة الاتحادية كتشجيع الاستثمار في المجالات الصناعية والتجارية والزراعية والسياحية واستغلال امكانيات الاقليم الطبيعية الالمحدودة في هذه المجالات.
٣. التحرك السريع لسلطات الاقليم نحو استخدام الاساليب القانونية للحصول على المستحقات المالية لموظفي دوائر الاقليم في مواعيدها المحددة من خلال الطعن بدستورية الاجراءات المؤخرة للصرف أمام المحكمة الاتحادية العليا.
٤. استغلال سلطات الاقليم للثغرات القانونية والمرونة التي تتاب النصوص الخاصة بتوزيع الاختصاصات المالية لممارسة تلك الاختصاصات الدستورية بما يؤدي إلى ولوج الحكم الرشيد.
٥. إضافة عبارة (فرض وجبائية وتعديل والإعفاء من الضرائب والرسوم الاتحادية) إلى نهاية البند أولاً من المادة (١١٠) من الدستور العراقي النافذ لتكون الضرائب الاتحادية من الاختصاصات الحصرية للسلطة الاتحادية وتبقى الضرائب المحلية من اختصاصات سلطات الأقاليم والمحافظات.

المصادر

أ. الكتب

- (١) د. إحسان المفرجي وآخرون: النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق، مطبعة دار الحكمة، بغداد، ١٩٩٠.
- (٢) د. احمد خلف حسين الدخيل: المالية العامة من منظور قانوني، ط ١، مطبعة جامعة تكريت، تكريت، ٢٠١٣.
- (٣) احمد المواني: رؤية حول الفدرالية في العراق في ضوء الدستور الجديد، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٨.
- (٤) د. آعاد حمود القيسي: المالية العامة والتشريع الضريبي، ط ٣، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٠.
- (٥) د. أمين عاطف صليبا: دور القضاء الدستوري في إرساء دولة القانون دراسة مقارنة، المؤسسة الحديثة للكتاب، طرابلس لبنان، ٢٠٠١.
- (٦) د. جهاد سعيد ناصر الخصاونة: المالية العامة والتشريع الضريبي وتطبيقاتها وفقاً للتشريع الأردني، ط ١، دار وائل للطباعة، عمان، ١٩٩٩.
- (٧) د. رائد ناجي احمد: علم المالية العامة والتشريع المالي في العراق، ط ١، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، ٢٠١٢.
- (٨) د. طعيمة الجرف: نظرية الدولة، ط ٤، مكتبة القاهرة الحديثة، القاهرة، ١٩٧٣.
- (٩) د. عادل احمد حشيش: أساسيات المالية العامة، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، ٢٠٠٦.

- (١٠) د. عوض فاضل اسماعيل الدليمي: - النقد والبنوك، دار الحكمة للطباعة والنشر، الموصل، ١٩٩٠.
- (١١) فؤاد قاسم الامي: حكومة إقليم كردستان وقانون النفط والغاز، دار الغد، بغداد، ٢٠٠٨.
- (١٢) د. محمد علي بدير وآخرون: مبادئ وأحكام القانون الإداري، مديرية الكتب للطباعة والنشر، بغداد، ١٩٩٣.

ب. البحوث والرسائل والاطاريح

- (١) حسام ياسين محسن: التأثير المستقبلي لانضمام العراق إلى منظمة التجارة العالمية في إدارة الإيرادات الضريبية والكمركية، رسالة ماجستير مقدمة إلى المعهد العالي للدراسات المحاسبية والمالية، جامعة بغداد، ٢٠١١.
- (٢) د. حيدر وهاب عبود: دراسة في الطبيعة القانونية للقروض العامة، بحث منشور في مجلة كلية الحقوق، جامعة النهدين، المجلد ١، ع ١٤، ٢٠١٢.
- (٣) سناء محمد سدخان: توزيع الاختصاصات المالية بين السلطة الاتحادية والاقليم والمحافظات - العراق نموذجاً، أطروحة دكتوراه مقدمة إلى كلية القانون بجامعة تكريت، ٢٠١٢.
- (٤) د. عامر عياش عبد ود. احمد خلف حسين الدخيل: دستورية الضرائب في العراق، بحث منشور في مجلة الرافدين للحقوق، كلية الحقوق، جامعة الموصل، المجلد ١٣، ع ٤٩، س ١٦، حزيران ٢٠١١.
- (٥) د. قيس حسن عواد البدراني: المساواة القانونية في التكاليف المالية، بحث منشور في مجلة جامعة تكريت للعلوم الإنسانية، المجلد ١٢، ع ٩٤، ٢٠٠٥.

ج. المصادر الرسمية

- (١) دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ النافذ.
- (٢) قانون الادخار الإجباري رقم ٤٣٧ لسنة ١٩٧٢.
- (٣) قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل.
- (٤) قانون الادارة المالية والدين العام رقم ٩٥ لسنة ٢٠٠٤ المعدل.
- (٥) قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنة المالية ٢٠١٣ رقم ٧ لسنة ٢٠١٣.
- (٦) جريدة الوقائع العراقية بعددها المرقم ٣٣٥٦ في ٣/٦/١٩٩١.
- (٧) جريدة الوقائع العراقية بعددها المرقم ٤٠١٢ في ٢٨/١٢/٢٠٠٥.
- (٨) جريدة الوقائع العراقية بعددها المرقم ٤٠٧٤ في ١٢/٥/٢٠٠٨.
- (٩) جريدة الوقائع العراقية بعددها المرقم ٤٢٧٢ في ٢٥/٣/٢٠١٣.
- (١٠) قرار وزارة المالية، دائرة المحاسبة والدراسات والمتابعة المرقم ١٠٥٩٥ في ٣١/٧/٢٠٠٨.