الأساس الدستوري والقانوني لعدالة التوزيع في إنشاء هيئة الواردات في العراق

The Constitutional And Legal Basis For Distributive Justice In The Establishment Of The Imports Authority In Iraq

م. د. سعد عبد الله خلف حبيب
Dr. Saad Abdullah Khalaf Habib
كلية الفارابي الجامعة / قسم القانون
Al-Farabi University College/Department of Law

المستخلص

تُثار الكثير من الاعتراضات من قبل البرلمانيين والسياسيين عند مناقشة كل موازنة اتحادية حول مسألة توزيع الأموال, حيث يرى البعض أنّ هناك غبنا لحق بمحافظاتهم ويطالبون بزيادة نسبة التخصيصات المالية لتلك المحافظات. ويطالب آخرون بأن تكون نسبتهم محددة ضمن بنود الموازنة كي لا يتم التلاعب بها لاحقاً من قبل اصحاب القرار في الحكومة الاتحادية. إلا أنهُ كثيراً ما يتم تجاهل هذه الاعتراضات على الرغم من أنّ لها سنداً في الدستور العراقي النافذ لسنة ٢٠٠٥، وهذا ما أشارت المادة (١٠٦) منه بضرورة تأسيس بقانون هيئة عامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية والتي تتكون من خبراء الحكومة الاتحادية والأقاليم والمحافظات وممثلين عنها وأنِّ من مهامها: التحقق من عدالة توزيع المنح والمساعدات والقروض الدولية بوجب استحقاق الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم، والاستخدام الأمثل للموارد المالية الاتحادية واقتسامها. فضلاً عن ضمان مبدأ الشفافية والعدالة عند تخصيص الأموال لحكومات الأقاليم او المحافظات غير المنتظمة في اقليم وفقا للنسب المقررة. كما الزم الدستور النافذ لسنة ٢٠٠٥، الحكومة بتوزيع وارداتها بنحو منصف يتناسب مع التوزيع السكاني في جميع انحاء البلاد، وهذا يعني ان الدستور النافذ قد أقر مبدأً عاماً وهو النسبة السكانية في توزيع الموارد المالية على مواطني الدولة. والاكثر من ذلك، أن اجراء التعداد العام للسكان يعتبر الأساس في توزيع الثروات في البلاد ورسم الخطط التنموية وتقويم نتائجها ووضع الخطط الصحيحة لإعادة الاعمار لضمان توزيع عادل ومنصف للموارد حسب نسبة السكان وبما يحقق مبدأ الشفافية وتكافؤ الفرص بشكل عادل بعيداً عن المحاصصة الطائفية والاثنية والفساد بكافة اشكاله.

الكلمات المفتاحية: عدالة، التوزيع، هيئة، واردات.

* * *

Abstract:

A lot of objections are raised by parliamentarians and politicians when discussing each federal budget on the issue of distributing funds, as some see that there is unfairness to their governorates and demand an increase in the proportion of financial allocations to those governorates. Others demand that their percentage be specified within the budget items so as not to be manipulated later by the decision makers in the federal government. However, these objections are often ignored, despite the fact that they have a basis in the Iraqi constitution in force for the year 2005, This is what Article (106) of it indicated the necessity of establishing by law a public authority to monitor the allocation of federal revenues, which consists of experts of the federal government, the regions and governorates and their representatives, and that one of its tasks: Verify the fair distribution of grants, aid and international loans according to the entitlement of regions and governorates that are not organized in a region, and optimal use and sharing of federal financial resources. As well as ensuring the principle of transparency and justice when allocating funds to the governments of regions or governorates that are not organized in a region in accordance with the established ratios. The effective constitution of 2005 also obligated the government to distribute its revenues in an equitable manner commensurate with the population distribution in all parts of the country. What is more, conducting a general census of the population is the basis for distributing wealth in the country, drawing development plans, evaluating their results, and setting correct plans for reconstruction to ensure a fair and equitable distribution of resources according to the proportion of the population and in a manner that achieves the principle of transparency and equal opportunities in a fair manner, away from sectarian and ethnic quotas and corruption in all its forms.

Keywords: justice, distribution, authority, imports.

* * *

الأساس الدستوري والقانوني لعدالة التوزيع في إنشاء هيئة الواردات في العراق

المقدمة

تُعدّ عدالة التوزيع من الموضوعات الاكثر إشكالية واهتماماً لدى معظم الحكومات بصرف النظر عن الاختلاف في نظمها الاقتصادية والاجتماعية وفكرها الاقتصادي بغية تحقيق أكبر قدر ممكن من العدالة في توزيع الواردات بين الطبقات الاجتماعية، حيث تهتم فلسفة عدالة التوزيع بالتفاوت في الثروات والدخل ومستويات المعيشة والرفاه بأبعاده المختلفة، ولا يكفي مبدأ تكافؤ الفرص لتبرير الفوارق في المعيشة والرفاه بين طبقات المجتمع ذلك أن الافراد يختلفون فيما بينهم في الاستعداد والنشأة، فمنهم من يعجز عن مجاراة ذوي القدرات العالية في التسابق على الموارد، ولذا فقد دعت الحاجة إلى وجود عدالة في التوزيع تراعي مختلف ظروف الافراد واحتياجاتهم، مما يوفر بدوره سبل العيش الكريم لمختلف فئات المجتمع ويحول دون طغيان فئة على أخرى واستئثارها بموارد الدولة.

والعراق اليوم من الدول التي تعاني تفاوتاً كبيراً في توزيع الدخل بين سكانه، وذلك يعود الى شكل نظامه السياسي القائم على أساس الهوية المكوناتية التي تحولت بدورها إلى محاصصة طائفية أثنية أمعنت في ظلمها وفقر عدالتها وما خلفته من آثار سلبية على كافة مناحي الحياة الاجتماعية والاقتصادية، حيث ان توزيع الدخل في العراق يعاني من معوقات سياسية واقتصادية واجتماعية وسكانية، بالرغم من وجود وفرة في عوامل الانتاج المولدة للثروة ويقف في مقدمتها المخزون النفطي والاراضي الشاسعة الصالحة للزراعة ووفرة الموارد المائية والمواد الاولية، إلا أن هذه العوامل تصاحبها زيادة سكانية كبيرة رافقها اعتماد السياسة الاقتصادية في العراق بصورة رئيسية على المورد النفطي وما صاحبه من تخبط في الاسعار، إضافة إلى إهمال القطاعات الاخرى المهمة كالصناعة والزراعة وغيرها، مما انعكس سلباً عل الواقع الاقتصادي وبالتالي على عدالة توزيع الموارد، الامر الذي ترتب عليه ارتفاع نسب الفقر وانخفاض مستويات المعيشة.

أولاً: أهمية البحث

تنبع أهمية البحث من خلال عدة أمور:

- تسليط الضوء على مفهوم عدالة التوزيع وبيان أهميتها على مستوى الفرد والدولة وتحديد معوقاتها.
- بيان أهم الاسس الدستورية والقانونية المعتمدة في تحقيق عدالة التوزيع في العراق.

• التعرف على أهم المؤسسات المستقلة في الدولة التي تكفل التوزيع العادل للموارد، وبيان دورها المهم في تحقيق ذلك، وأهم الضمانات التي تكفل عدالة التوزيع.

ثانياً: إشكالية البحث

تظهر إشكالية البحث من خلال عدة جوانب:

• ما هي عدالة التوزيع، وماذا تمثل من أهمية على مستوى الفرد والدولة؟

• ما هي أهم المعوقات التي تعترض تحقيق العدالة التوزيعية؟

• مدى نجاح الاسس الدستورية والقانونية المعتمدة في العراق لحقيق العدالة في توزيع الواردات.

• مدى فعالية الهيئات المستقلة المعتمدة في رقابة وضمان العدالة التوزيعية عند إعداد مشاريع الموازنات الاتحادية.

ثالثاً: منهجية البحث

سنعتمد في بحثنا هذا على المنهج الاستقرائي لنصوص الدستور والقوانين وآراء الكتاب والباحثين وعرضها بصورة وافية، إضافة إلى الاستعانة بالمنهج التطبيقي في بيان التطبيقات المعتمدة في تحقيق ورقابة عدالة توزيع الواردات في العراق، والتي تتمثل في ديوان الرقابة المالية الاتحادي والهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية.

رابعاً: هيكلية البحث

لقد اقتضت طبيعة البحث تقسيمه إلى **مبحثين**، تناولنا في **الأوّل** منهما دراسة ماهيّة عدالة التوزيع وذلك من خلال **مطلبين**، تكلَّم أولهما عن مفهوم عدالة التوزيع من حيث تعريفها وتبيان اهميتها وقواعدها، في حين خُصِّص ثانيهما للحديث عن الاسس الدستورية والقانونية المعتمدة في عدالة التوزيع. أمّا **المبحث الثاني**، فقد خُصّص للحديث عن الآثار المترتبة على عدالة التوزيع، وقد قُسِّم إلى **مطلبين**، خُصِّصَ **الأول** للحديث عن التطبيقات المعتمدة لتحقيق عدالة التوزيع والمتمثلة بديوان الرقابة المالية والهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية، في حين جاء **الثاني** لتبيان الوسائل الضامنة لتحقيق عدالة التوزيع. وذُيِّل البحث بخاتمة لأهمّ النتائج والمقترحات التي تمّ التوصُّل إليها.

* * *

المبحث الاول

ماهية عدالة التوزيع

لغرض بيان ماهية عدالة التوزيع فإن الامر يقتضي تبيان مفهوم عدالة التوزيع من حيث المقصود بها ومن حيث بيان اهميتها وقواعدها والمعوقات التي تواجه سريان تطبيقها وذلك في المطلب الاول، وتبيان الاسس الدستورية والقانونية المعتمدة في عدالة التوزيع في المطلب الثاني.

- **المطلب الاول: مفهوم عدالة التوزيع**

لغرض الالمام بمفهوم عدالة التوزيع فإن الامر يتطلب بيان المقصود بعدالة التوزيع واهميتها وقواعدها والمعوقات التي تواجه سريان تطبيقها وذلك في الفرعين الآتيين:

- **الفرع الاول: المقصود بعدالة التوزيع**

لغرض بيان المقصود بعدالة التوزيع فهذا يستدعي تبيان التعريف اللغوي والاصطلاحي والقانوني لها وعلى النحو الآتي:

اولاً: التعريف اللغوي

العدالة في اللغة: الاسْتوَاء وضد الجور[١]. والعدالة وصف بالمصدر، معناه ذو عدل. ويقال: رجل عدل ورجلان عدل ورجال عدل وامرأة عدل ونسوة عدل، كل ذلك عدل: والعدل: ما قام في النفوس أنه مستقيم، وهو ضد الجور, يقال: عدل الحاكم في الحكم يعدل عدال وهو عادل من قوم عدول وعدل؛ وفي أسماء الله سبحانه: العدل، هو الذي لا يميل به الهوى فيجور في الحكم، وهو في الاصل مصدر سمي به فوضع موضع العادل، وهو أبلغ منه لأنه جعل المسمى نفسه عدلاً، وفلان من اهل المعدلة أي من أهل العدل. والعدل: الحكم بالحق، يقال: هو يقضي بالحق ويعدل. وهو حكم عادل: ذو معدلة في حكمه. والعدل من الناس: المرضي قوله وحكمه[٢]. وفي المصباح المنير: العدل: «القصد في الامور وهو خالف الجور، وعَدَّلْتُ الشاهد نسبته الى العدالة ووصفته بها»[٣].

---

(١) القاضي عبد النبي بن عبد الرسول الاحمد نكري، جامع العلوم في اصطلاحات الفنون، دار الكتب العلمية، لبنان، بيروت، ط١، ج١٤٢١، ١ه - ٢٠٠٠م ، ص٢٢١.

(٢) محمد بن مكرم بن على، ابن منظور، لسان العرب، دار صادر - بيروت، ط٣ ، ج١٤١٤ ، ١١ه ، ص٤٣٠.

(٣) أحمد بن محمد بن علي الفيومي، المصباح المنير في غريب الشرح الكبير، المكتبة العلمية - بيروت، ط١، ج٢،

والتوزيع مصدر وزَّع، وزَّعَ يوزِّع توزيعاً، فهو مُوزِّع، والمفعول مُوزّع، ووزَع الشيء: قسّمه وفرّقه، يقال: وزّع جهودَه: لم يركز على نقطة واحدة بل وجّه جهده الى عدّة امور معاً، ووزّع الصحيفة او المجلّة أو الكتاب: نشرها، وفرّقها على القرّاء[١].

ثانيا: التعريف الاصطلاحي

تعددت التعريفات التي تناولت عدالة التوزيع بتعدد وجهات نظر الكُتاب والباحثين واختلاف رُؤاهم السياسية والاقتصادية والاجتماعية حولها، فعلماء الاخلاق يعرفونها بوصفها خصلة أخلاقية تدعو إلى احترام حقوق الآخرين، وعلماء القانون ينظرون إليها بوصفها سيادة القانون، أما علماء الاجتماع فيؤكدون على عدم تحقق الاستقرار الاجتماعي دون سيادة عدالة التوزيع[٢].

ثالثاً: التعريف القانوني

إن مفهوم عدالة التوزيع نجده واضحاً بشكل خاص عند الفلاسفة اليونان، حيث ميز أفلاطون في كتابه (الشرائع) بين نوعين من المساواة، الاول يمنح الناس حصصاً متساوية، والثاني يمنح الحصة الاكبر لمن هو أكبر والحصة الصغرى لمن هو أصغر، حيث يرى أن المساواة الحقيقية هي إعطاء كلٍ على قدر طبيعته، أما ارسطو فقد فسّر أكثر من غيره مفهوم عدالة التوزيع، ففي حديثه عن فضيلة العدل الذي يعتبره احتراماً للقانون وتحقيقاً للمساواة يتجه إلى تحديد العدالة التوزيعية كمفهوم حقوقي من جانب، وكمفهوم يعني المساواة من جانب آخر، وفي هذا المجال يميز بين نوعين من العدالة: (العدالة التوزيعية والعدالة الاصلاحية)، الاولى مبنية على مساواة غير مطلقة أي نسبية، فتوزيع الموارد والمكافآت يجب أن يتم بنسبة استحقاق كل فرد من أفراد المواطنين ومساهمته الاجتماعية، فهذه العدالة في نظره تعامل أشخاصاً متساوين بطريقة غير متساوية، وهكذا فاللامساواة عندما يتعلق الامر بأفراد غير متساوين انما هي عدل، وهنا يتجلى النوع الثاني من العدالة، وبناءً على ذلك يمكن تعريف عدالة التوزيع على انها: مفهوم سياسي قانوني واجتماعي يشير إلى نوع من المساواة غير المطلقة حيث يعطى كل إنسان ما يستحقه وما يحتاجه، وقد أخذ الفكر اللاتيني بهذا الاتجاه أيضاً[٣].

د.ت، ص٣٩٧.

(١) أحمد مختار عبد الحميد، معجم اللغة العربية المعاصرة، عالم الكتب، ط١، ج١٤٢٩، ٣ ه، ٢٠٠٨م، ص٢٤٣١.

(٢) حمدية شاكر مسلم، تحليل بعض مؤشرات التنمية البشرية في إطار العدالة التوزيعية للعراق للمدة(٢٠٠٣ - ٢٠١٣)، بحث منشور في مجلة العلوم الاقتصادية والادارية، جامعة بغداد، كلية الادارة والاقتصاد، المجلد (٢٢)، العدد (٩٤)، ٢٠١٦، ص ٣٦٣.

(٣) عبدالوهاب الكيالي، موسوعة السياسة، المؤسسة العربية للدراسات والنشر والتوزيع، لبنان، ج٤، ١٩٨٥، ص١٩ وما بعدها.

كما يمكن تعريف عدالة التوزيع بأنها: مفهوم متعدد الجوانب يشمل تكافؤ فرص الوصول الى التعليم والوظائف والموارد المادية لإنتاج وربط العائد بالمساهمة الانتاجية مع ضمان حد أدنى مقبول للمعيشة لكل مواطن، والعمل على ضبط التفاوت في توزيع الدخل والثروة في الحدود التي لا تهدد سلامة المجتمع ووحدته[١].

وأخيراً عُرّفت عدالة التوزيع بأنها: الحالة التي ينتفي فيها الظلم والاستغلال والقهر والحرمان من الثروة أو السلطة أو كلاهما، ويغيب فيها الفقر والتهميش والاقصاء الاجتماعي وتنعدم فيها الفوارق غير المقبولة اجتماعياً وسياسياً، ويعم فيها الشعور بالإنصاف والتكافل والتضامن والمشاركة الاجتماعية، وتتاح فيها لأفراد المجتمع فرص متكافئة لتنمية قدراتهم وملكاتهم وإطلاق طاقاتهم من مكتمنها وحسن توظيفها لصالح الفرد والمجتمع، ولا يتعرض فيها المجتمع للاستغلال الاقتصادي وغيره من مظاهر التبعية لمجتمع او مجتمعات اخرى[٢].

- **الفرع الثاني: أهمية عدالة التوزيع وقواعدها ومعوقاتها**

سنحاول هنا بيان أهمية الدور الذي تؤديه العدالة في توزيع الواردات وقواعدها والمعوقات التي تعترضها، وذلك وفق الآتي:

اولا: أهمية عدالة التوزيع

تظهر أهمية عدالة توزيع واردات الدولة من خلال عدة جوانب، والتي تتلخص بالاتي:

١- تحتل العدالة التوزيعية أهمية خاصة سواء من الناحية السياسية أو الاقتصادية او الاجتماعية، إذ تمثل وسيلة مهمة وفعالة في رفع القدرات الاستثمارية في الدولة وتعزيز الطاقات الانتاجية مما يعكس أثراً ايجابياً على تطوير وتسريع عملية النمو الاقتصادي وتحسين مستويات المعيشة[٣].

٢- تؤدي سياسة التوزيع العادل لواردات الدولة الى تذليل الفوارق الطبقية بين فئات المجتمع وتقليل التفاوت في الثروات والدخول والفرص الممنوحة بين أفراد المجتمع، الامر الذي يؤدي الى تناقص نسب الفقر والحفاظ على القدرات البشرية وتطويرها واستمرار عجلة النمو وتحقيق التوازن بين القطاعات المكونة للاقتصاد القومي[٤].

---

(١) ضياء فتحي العدل، العدالة التوزيعية - مفهومها وأوضاعها وسبل تحسينها، بحث منشور في المجلة المصرية للدراسات التجارية، كلية التجارة، جامعة المنصورة، العدد (٣)، ٢٠١٩، ص٣١٦.

(٢) حمدية شاكر مسلم، مصدر سابق، ص ٣٦٣.

(٣) المصدر السابق ، ص٣٦٤.

(٤) رضا صاحب، توزيع الدخل والنمو الاقتصادي في الدول النامية، بحث منشور في مجلة دراسات إسلامية

٣- ان التوزيع العادل للموارد من شأنه أن يجعل الاقتصاد الوطني ينمو بشكل متسارع حيث يؤدي الى رفع القدرات الانتاجية لنسبة عالية من الافراد من خلال تمكينهم من المشاركة في العمل وبالتالي الحصول على المنافع والمكاسب المتحققة منه، وبذلك فإن توفير فرص العمل بالإضافة الى خدمات الرعاية الصحية والاجتماعية يمكن أن تغني الافراد مثلاً عن اللجوء لأعمال غير قانونية وارتكاب الجرائم سعياً منهم لإشباع حاجاتهم[١].

ثانياً: قواعد عدالة التوزيع

هناك العديد من القواعد التي يقوم عليها مبدأ عدالة التوزيع، يمكن إجمالها فيما يلي:

١- المساواة وعدم التمييز: تعني هذه القاعدة، أن يكون جميع الافراد في المجتمع متساوون فيما لهم من حقوق وحريات، وما عليهم من تكاليف وأعباء عامة، دون تمييز فيما بينهم بسبب الاصل أو اللغة أو الجنس أو الدين أو الوضع الاجتماعي أو الاقتصادي، وأن يكون لكل شخص توافرت فيه ما تتطلبه القواعد القانونية المقررة من شروط، أن يستفيد من كافة الحقوق والخدمات التي ترتبها هذه القواعد.

لذا فإن مفهوم المساواة كحق من حقوق الانسان الاساسية، يراد به المساواة أمام القانون في الحقوق والواجبات والمشاركة في الامتيازات والحصول على الموارد، وذلك دون تمييز بين الافراد لأسباب سياسية أو اجتماعية أو اقتصادية أو طائفية، أو لاختلاف الدين أو العرق أو الثقافة أو الجنس أو الرأي أو لغير ذلك من الاسباب، وإن الديمقراطية تجد أصلها في مبدأ المساواة الذي لا يمكن بدونه إيجاد حقوق أو حريات، إذ يعتبر هذا المبدأ أساساً دستورياً رصيناً تستند إليه كافة حقوق وحريات الافراد في المجتمع[٢].

٢- الحاجة: تعني هذه القاعدة من قواعد عدالة التوزيع، أن فئات المجتمع الاكثر تضررا وفقراً يجب ان يحصلوا على الموارد التي تسهم بتغطية حاجاتهم وتحسين مستوياتهم المعيشية بنسبة أكبر مما تحصل عليه الطبقات الاخرى الغنية والاقل حاجة، وذلك بغية التقليل من الفوارق الطبقية بين فئات المجتمع، والحد من تركيز الثروة بيد فئة واحدة من فئات المجتمع، الامر الذي يترتب عليه انخفاض الطلب الكلي لدى الفئات الفقيرة وبالتالي كساد السلع وتوقف عمليات الانتاج، وما يمكن أن يؤدي إليه ذلك من آثار سلبية على الاقتصاد الوطني والواقع المعيشي في الدولة بصورة عامة[٣].

معاصرة، جامعة كربلاء، المجلد(١)، العدد (١)، ٢٠١٠، ص٦.

(١) حمدية شاكر مسلم، مصدر سابق، ص٣٦٤.

(٢) منى يوخنا ياقو، دور الرأي العام في ضمان مبدأ المساواة وعدم التمييز، بحث منشور في مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية، جامعة كركوك، المجلد (١٠)، العدد (٣٦)، ٢٠٢١، ص٥.

(٣) حسن فرج سلطان، عبد الكريم طاهر، نحو سياسة إنمائية تحقق النمو وتضمن الحد من التفاوت في الدخول، بحث

٣- الضمان الاجتماعي: يعتبر الضمان الاجتماعي حقاً من حقوق الانسان الاساسية التي كفلتها المواثيق الدولية ودساتير الدول على السواء، وهو من أهم قواعد العدالة التوزيعية، حيث يشمل حق المضمون في الحصول على الاعانات التي تكفل له وأسرته سبل العيش الكريم، وغاية ذلك تكمن في ربط نسيج الشعوب وتقليل الفجوات الطبقية بينهم دون تمييز، كما يتضمن تقديم المساعدات المالية للأفراد الاكثر احتياجاً، وتقديم الرعاية الصحية الجيدة لكل فئات المجتمع، وكفالة الافراد الذين ولدوا في طبقات فقيرة من حيث توفير فرص التعليم والعمل اللائق وغير ذلك[١].

ثالثاً: معوقات عدالة التوزيع

هناك العديد من العوامل التي تعيق تحقيق العدالة في توزيع واردات الدولة، يمكن إجمالها فيما يلي:

١- الاستبعاد الاجتماعي: يمكن تعريف الاستبعاد الاجتماعي بأنه حرمان بعض فئات المجتمع وعدم قدرتهم على المشاركة بفاعلية في الحياة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، أي أن الاستبعاد يعني عدم الحصول على الموارد وانعدام القدرة على الاستفادة من الحقوق والخدمات والفرص التي تعزز الوصول الى هذه الموارد واستخدامها[٢].

إن العدالة التوزيعية كمفهوم يمثل حداً أدنى من العدالة، هي نوع من سبل التكافؤ في الفرص بين الافراد، وهي تعبير عن وجود مظاهر الخدمات في المجتمع، و إن الاستبعاد الاجتماعي يترتب عليه انتهاك مقتضيات العدالة باعتبارها تعبيراً عن تكافؤ فرص الوصول الى الموارد والخدمات الاجتماعية[٣].

٢- الفساد المالي والاداري: يعد الفساد بصورتيه المالي والاداري، من أخطر الجرائم التي انتشرت بصورة كبيرة في مؤسسات الدولة العراقية، والفساد المالي هو الانحراف ومخالفة الاحكام والقواعد المالية، التي تنظم سير العمل المالي في الدولة ومؤسساتها، ومخالفة تعليمات أجهزة الرقابة المالية المختصة[٤]. أما الفساد الاداري فهو الذي يتعلق بالانحراف الوظيفي المرتكب من موظفي الدولة، ويظهر بصورة استغلال

منشور في مجلة كلية بغداد للعلوم الاقتصادية، العدد (١٢)، ٢٠٠٦، ص٧٠- ٧١.

(١) بلاسم عدنان، عبد الباسط عبد الرحيم، الحق في الضمان الاجتماعي - قراءة في قانون الحماية الاجتماعية رقم ١١ لسنة ٢٠١٤، بحث منشور في مجلة الحقوق، كلية القانون، جامعة ديالى، المجلد (٢)، العدد (٣١)، ٢٠١٧، ص٢.

(٢) هدى أحمد، محمود عبد العليم، مخاطر الاستبعاد الاجتماعي على الدولة والمجتمع - تحليل سيسيولوجي، بحث منشور في مجلة الدراسات والبحوث الاجتماعية، جامعة الوادي، الجزائر، المجلد (٣)، العدد (٤)، ٢٠١٥، ص٥٨.

(٣) ديانا عبد الحسن، العدالة الاجتماعية: معوقاتها وسبل تحقيقها في المجتمع العراقي، بحث منشور في مجلة جامعة بابل ، المجلد (٢٧)، العدد (٤)، ٢٠١٩، ص٦.

(٤) نهال حسن إبراهيم، آليات مكافحة الفساد المالي والإداري في العراق، بحث منشور في مجلة كلية القانون والعلوم السياسية، الجامعة العراقية ، المجلد (١)، العدد (٨)، ٢٠٢٠ ، ص٤.

الموظفين لمراكزهم ومواقع عملهم والصلاحيات الممنوحة لهم للحصول على كسب غير مشروع أو منافع شخصية[١].

ومن صور الفساد المالي والاداري، الرشوة والاختلاس والاستغلال الوظيفي وغيرها، وقد عانى العراق ولا يزال من استشراء الفساد في كل مؤسسات ومفاصل الدولة، الامر الذي كان له الاثر الكبير في إعاقة عملية التوزيع العادل لواردات الدولة، وتردي الواقع المعيشي والخدمي في العراق[٢].

٣- الصراعات الطائفية السياسية: تعرف الطائفية السياسية بأنها نظام سياسي اجتماعي متخلف، يرتكز على معاملة الفرد كجزء من طائفة دينية تنوب عنه في مواقفه السياسية وتشكل مع غيرها من الطوائف الجسم السياسي للدول[٣]. وقد عانى العراق من هذه الصراعات بسب التنوع السكاني العرقي والتنوع الطائفي فيه، والذي يفتقر إلى الاساليب والوسائل الوقائية سواء التشريعية أو السياسية المنبثقة عن المعرفة بإشكالات المجتمع وبواقعه وتركيبه السكاني ومكوناته الاجتماعية، مما انعكس سلبياً على واقعه السياسي والاقتصادي والاجتماعي، حيث أدى ذلك إلى انتهاج سياسات تهميشيه و إقصائية لفئات معينة، وانعدام العدالة في معاملة فئات المجتمع بصورة عامة[٤].

- **المطلب الثاني: الاسس الدستورية والقانونية المعتمدة في عدالة التوزيع**

بعد ان تعرفنا على مفهوم عدالة التوزيع يجدر بنا البحث في الاسس الدستورية والقانونية التي تعتمدها الدولة والتي تكفل تحقيق عدالة توزيع الواردات، وهذه الاسس تقسم بدورها إلى أسس دستورية وأُخرى قانونية. وفيما يلي ذلك.

- **الفرع الاول: الاسس الدستورية المعتمدة في عدالة التوزيع**

نصت المادة الاولى من دستور جمهورية العراق النافذ لسنة ٢٠٠٥، على أنّ «جمهورية العراق دولة اتحادية واحدة مستقلة ذات سيادة كاملة ...»، ونصت المادة (١١٦) من الدستور ذاته على أن «يتكون النظام الاتحادي في جمهورية العراق من عاصمة واقاليم ومحافظات لا مركزية وإدارات محلية».

يتضح من هذه النصوص أن الدستور العراقي أخذ بالنظام الاتحادي الفيدرالي ونظام اللامركزية الادارية القائمة على توزيع الاختصاصات بين السلطة الاتحادية، وبين الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في

(١) ديانا عبد الحسن، المصدر السابق ، ص٧.

(٢) نهال حسن إبراهيم، المصدر السابق، ص٥.

(٣) مزابية خالد، الطائفية السياسية وأثرها على الاستقرار السياسي (دراسة حالة لبنان)، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح – ورقلة، ٢٠١٣ ، ص٧.

(٤) ديانا عبد الحسن، المصدر السابق، ص٩.

إقليم، وما يهمنا هنا هو الاختصاصات المالية.

وقد عالج الدستور العراقي مسألة عدالة التوزيع في عدة نصوص دستورية، حيث حدد اختصاصات حصرية للسلطة الاتحادية ومنها: (رسم السياسة المالية والكمركية وإصدار العملة وتنظيم السياسات التجارية عبر حدود الأقاليم والمحافظات في العراق، ووضع الميزانية العامة للدولة، ورسم السياسة النقدية وإنشاء البنك المركزي وإدارته)[١].

كما حدد اختصاصات مشتركة بين السلطة الاتحادية وسلطات الاقاليم والمحافظات، إذ نصت المادة (١١٢) منه على ان «أولاً: تقوم الحكومة الاتحادية بإدارة النفط والغاز المستخرج من الحقول الحالية مع حكومات الاقاليم 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. ثانياً: تقوم الحكومات الاتحادية وحكومات الاقاليم والمحافظات المنتجة معاً برسم السياسات الاستراتيجية اللازمة لتطوير ثروة النفط والغاز، بما يحقق أعلى منفعة للشعب العراقي، معتمدة أحدث تقنيات مبادئ السوق وتشجيع الاستثمار». كما نصت المادة (١١٣) على أن «تُعدّ الاثار والمواقع الاثرية والبنى التراثية والمخطوطات والمسكوكات من الثروات الوطنية التي هي من اختصاص السلطات الاتحادية، وتدار بالتعاون مع الاقاليم والمحافظات، وينظم ذلك بقانون».

في حين أشارت المادة (١١٥) إلى أن كل ما لم ينص عليه الدستور ضمن الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية، يكون من صلاحية الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم.

كما أشار الدستور النافذ إلى أن تخصص للأقاليم والمحافظات حصة عادلة من الايرادات التي يتم تحصيلها اتحادياً، تكفي للقيام بأعبائها ومسؤولياتها، مع الاخذ بعين الاعتبار مواردها وحاجاتها ونسبة السكان فيها[٢].

ولغرض ضمان تحقيق العدالة في توزيع الواردات أشار الدستور إلى أن تؤسس بقانون، هيئة عامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية، تتكون من خبراء من الحكومة الاتحادية والاقاليم والمحافظات وممثلين عنها، وتباشر مجموعة من الاختصاصات المتعلقة بضمان وتحقيق العدالة في توزيع ورادت الدولة[٣].

---

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

(٢) البند (ثالثاً) من المادة (١٢١) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ النافذ.

(٣) المادة (١٠٦) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ النافذ.

- **الفرع الثاني: الاسس القانونية المعتمدة في عدالة التوزيع**

بالنظر لعدم تشريع قانون النفط والغاز الاتحادي لعام ٢٠٠٧ إلى الآن فإن العمل في مجال تنظيم وإدارة الثروات وتوزيع عائداتها يجري حالياً وفق قوانين أخرى، منها قانون تأسيس شركة النفط الوطنية العراقية رقم (٢٣) لسنة ١٩٦٧ المعدل، وقانون تخصيص مناطق الاستثمار رقم (٦٧) لسنة ١٩٦٧، وقانون تنظيم الاستثمار المعدني رقم (٩١) لسنة ١٩٨١، إضافة الى قانون الاستثمار الخاص بتصفية النفط رقم (٦٤) لسنة ٢٠٠٧، وقانون الاستثمار رقم (١٣) لسنة ٢٠٠٦ المعدل بالقانون رقم (٥٠) لسنة ٢٠١٥، وفيما يتعلق بإقليم كوردستان فقد تم تشريع قانون النفط والغاز رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٧ الذي أشار صراحة إلى تطبيق نصوص مواد الدستور الاتحادي (١١١،١١٢،١١٥) وايضاً تم تشريع قانون صندوق كوردستان للعائدات النفطية والغازية رقم (٢) لسنة ٢٠١٥، الذي بين في الفصل الخامس منه كيفية توزيع عائدات الصندوق[١].

أما قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨، فقد تضمن بعض الاسس المعتمدة في عدالة التوزيع، حيث أشار في البند (ثالثاً) من المادة (٧) منه إلى أن تختص مجالس المحافظات بإصدار التشريعات المحلية والانظمة والتعليمات لتنظيم الشؤون الادارية والمالية بما يمكنها من إدارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الادارية وبما لا يتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية.

وأشار أيضاً إلى أن تراعى عند إعداد مشروع الموازنة العامة للمحافظة، المعايير الدستورية في التوزيع لمركز المحافظة والاقضية والنواحي ورفعها إلى وزارة المالية الاتحادية لتوحيدها مع الموازنة العامة للدولة الاتحادية[٢].

واخيراً، أشار هذا القانون إلى أن تخصص السلطات المحلية حصة عادلة للوحدات الادارية التي تتبعها بما يكفيها للنهوض بأعبائها ومسؤولياتها وحسب نسبة السكان فيها[٣].

ومن الاسس أيضاً، ما تضمنه قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي رقم (٣١) لسنة ٢٠١١، والذي أكد على أن من أهداف الديوان، الحفاظ على المال العام من الهدر أو التبذير أو سوء التصرف، وضمان كفاءة استخدامه[٤]. يضاف إلى ذلك، قانون الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية رقم (٥٥) لسنة ٢٠١٧، الذي أشار في مادته الاولى إلى تأسيس هيئة عامة مستقلة تتولى مهمة مراقبة العدالة في توزيع

---

(١) بان صالح عبدالقادر، إدارة الثروات الوطنية في إقليم كوردستان على وفق دستور جمهورية العراق النافذ لسنة ٢٠٠٥، بحث منشور في المؤتمر العلمي الدولي نحو دستور معاصر لإقليم كوردستان العراق، ٢٠٢٠، ص٩٤-٩٥.

(٢) البند (خامساً) من المادة (٧) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ النافذ.

(٣) البند (ثالثاً) من المادة (٤٤) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ النافذ.

(٤) البند (اولًا) من المادة الرابعة من قانون ديوان الرقابة المالية رقم (٣١) لسنة ٢٠١١ النافذ.

الواردات الاتحادية.

وبالرغم من جميع هذه الاسس والضمانات الدستورية والقانونية المعتمدة في عدالة توزيع الواردات إلا أنه عند قياس العلاقة بين التخصيصات المالية وبين حجم السكان ونسبة الفقر في المحافظات في الموازنات الاخيرة للدولة، يلاحظ عدم وجود توازن عادل، أي أنه مع ازدياد نسب الفقر في المحافظات ينخفض مستوى التخصيصات المالية، الامر الذي ترتب عليه ارتفاع نسب الفقر والحرمان وانخفاض مستويات المعيشة وازدياد حالات الفساد المالي والاداري من خلال الادارة السيئة لهذه التخصيصات[1].

* * *

(١) محمد عبد صالح، الفقر في العراق بين التخصيصات الاستثمارية ومستويات الاسعار للمدة ٢٠٠٨ - ٢٠٠٣ - دراسة تحليلية اقتصادية، بحث منشور في مجلة الدنانير، جامعة النهرين، كلية اقتصاديات الاعمال، المجلد(١)، العدد (٦)، ٢٠١٤، ص٤٦.

المبحث الثاني

الآثار المترتبة على عدالة التوزيع

هناك العديد من الاثار المترتبة على عدالة توزيع الواردات في العراق منها ما يتعلق ببعض الهيئات الرقابية المستقلة ذات التأثير المباشر لتحقيق العدالة في توزيع الواردات بشكل متساوٍ وبغية الحد من الهدر الذي يصيب المال العام كديوان الرقابة المالية الاتحادي والهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية ومنها ما يتعلق بتوفير الوسائل الكفيلة تحقيقاً لعدالة توزيع الواردات، وهذا ما يستدعي القيام بتقسيم هذا المبحث الى مطلبين نتناول في الاول منهما التطبيقات المعتمدة في عدالة التوزيع، والوسائل الضامنة لتحقيق عدالة التوزيع، وفيما يلي ذلك.

- **المطلب الاول: التطبيقات المعتمدة في عدالة التوزيع**

سنتناول في هذا المطلب دراسة الهيئات الرقابية المعتمدة في تحقيق عدالة التوزيع وحسن التصرف في المال العام في العراق، ممثلة بديوان الرقابة المالية والهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية، وذلك في الفرعين الآتيين:

- **الفرع الاول: ديوان الرقابة المالية الاتحادي**

يعد ديوان الرقابة المالية من اقدم المؤسسات الرقابية في العراق وأشارت إليه غالبية الدساتير العراقية وآخرها الدستور النافذ لسنة ٢٠٠٥ في المادة (١٠٣) منه، حيث يعتبر أحد الاعمدة الاساسية للنزاهة والعمل على مكافحة الفساد الاداري والمالي من خلال مباشرة الرقابة على السياسة الإنفاقية للسلطة التنفيذية وإيراداتها، باعتباره السلطة العليا للمراجعة والرقابة المالية والحارس الامين على المال العام، من خلال كشف الاستغلال والتبذير وسوء التصرف بالأموال العامة، كما أن النص عليه في صلب الدستور يعد من أهم الدعامات المالية لإنشائه[1]. ولديوان الرقابة المالية دور مهم وفعال في صيانة المال العام من التبذير والاسراف، والعمل على حسن التصرف به وعدالة توزيعه، ويظهر هذا الدور من خلال ما يأتي:

---

(١) ماهر صالح علاوي و ماجد جاسم محمد، اختصاصات هيئات الرقابة المستقلة بمكافحة الفساد المالي والاداري في العراق، بحث منشور في مجلة جامعة الانبار للعلوم القانونية والسياسية، المجلد (٤) ، العدد (٢)، ٢٠١٣ ، ص٤.

اولاً: يباشر ديوان الرقابة المالية رقابة وتدقيق حسابات الجهات الخاضعة لرقابته والتحقق من صحة وسلامة تطبيق القوانين والانظمة والتعليمات المالية، وكذلك يقوم بفحص وتدقيق معاملات الانفاق العام للتأكد من سلامتها وعدم تجاوزها الاعتمادات المقررة لها في الموازنة العامة، والتصرف بالأموال العامة ضمن الاهداف المخصصة لها، والتأكد من عدم حصول هدر أو تبديد أو سوء تصرف[١].

ثانياً: يقوم الديوان بفحص المستندات والسجلات والدفاتر الحسابية للجهات الخاضعة لرقابته، فضلاً عن قيامه بفحص موازناتها وحساباتها الختامية وبياناتها المالية للتعرف على حقيقة مركزها المالي وفقاً للمبادئ المحاسبية السليمة، كما يقوم بإبداء الملاحظات بشأن المخالفات والاخطاء في تطبيق القوانين والانظمة واللوائح المتعلقة بمهام الرقابة المالية[٢].

ثالثاً: يباشر ديوان الرقابة المالية دور التحقيق الاداري في المخالفات التي يتم كشفها من قبله، وذلك في الجهات التي لا يوجد فيها مكاتب للمفتشين العموميين، وكذلك في حال عدم قيام المفتش العام في تلك الجهة بإنجاز التحقيق المطلوب خلال فترة (٩٠) يوماً من تاريخ إبلاغه من قبل ديوان الرقابة المالية بوجود المخالفة، ويقوم المفتش العام في هذه الحالة بإيداع كل ما لديه من أوليات ومستندات خاصة بموضوع المخالفة عند طلبها منه من قبل الديوان[٣].

وتجدر الاشارة إلى أن مكاتب المفتشين العموميين قد تم حلها بموجب القانون رقم (٢٤) لسنة ٢٠١٩.

رابعاً: يقوم الديوان من خلال رئيسه بتوجيه طلب للوزير أو رئيس الجهة الخاضعة للرقابة بإحالة الموظفين المسؤولين عن المخالفات الى التحقيق، وله أن يطلب سحب أيديهم، كما يقوم بإقامة الدعوى المدنية فيما ينشأ للدولة من حقوق عن المخالفات المالية المرتكبة وتضمين الموظف الاضرار التي تكبدتها الجهة الخاضعة للرقابة جراء تقصيره[٤].

خامساً: يتولى الديوان مهمة إخبار الادعاء العام أو هيئة النزاهة أو الجهات التحقيقية المختصة، كل حسب اختصاصه بكل مخالفة مالية يكتشفها إذا ما شكلت جريمة[٥].

---

(١) عبد الصاحب نجم عبد، استراتيجية الرقابة في العراق، بحث منشور في مجلة دراسات محاسبية ومالية، جامعة بغداد، المجلد (٢)، العدد (٥)، ٢٠٠٧، ص٢.

(٢) ماهر صالح علاوي و ماجد جاسم محمد، مصدر سابق، ص٩.

(٣) البند (خامساً) من المادة (٢٨) من قانون ديوان الرقابة المالية رقم (٣١) لسنة ٢٠١١ النافذ.

(٤) المادة (١٥) من القانون نفسه.

(٥) المادة (١٦) من قانون ديوان الرقابة المالية رقم (٣١) لسنة ٢٠١١ النافذ.

سادساً: يقدم مجلس الديوان تقريراً سنوياً إلى مجلس النواب خلال (١٢٠) يوماً من نهاية كل سنة، يتضمن الجوانب الاساسية التي أفرزتها نتائج تنفيذ الخطة السنوية للديوان، بما في ذلك الآراء والملاحظات والمقترحات المتعلقة بالأوضاع المالية والادارية والاقتصادية والقانونية، وتقييم فاعلية وكفاية إجراءات الحكومة اللازمة لضمان الفعالية والشفافية في جباية الايرادات و إنفاق الاموال العامة[١].

- **الفرع الثاني: الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية**

تعد الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية إحدى الهيئات المستقلة التي أشار إليها الدستور العراقي النافذ لعام ٢٠٠٥ في المادة (١١٦) منه وحدد مهامها واختصاصاتها وتكوينها، ثم جاء قانونها ليحدد أهداف هذه الهيئة التي ترمي الى مراقبة عدالة تخصيص الواردات الاتحادية وتوزيعها بالشكل الامثل، وبما لديها من الوسائل القانونية التي تمكنها من ممارسة مهامها، وفي سبيل تحقيق أهداف الهيئة تطرق قانونها الى مجموعة من الاساليب التي تُمكّن الهيئة من ممارسة اختصاصاتها تحقيقاً للأهداف المرسومة لها وفقاً للقانون[٢].

ولهذه الهيئة دور مهم في ضمان ومراقبة العدالة في توزيع واردات الدولة على الاقليم والمحافظات، ويمكن بيان هذا الدور على النحو التالي:

أولاً: تؤدي الهيئة العامة دوراً هاماً يتمثل بقيامها بمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية من خلال التحقق من عدالة توزيع تخصيصات الواردات الاتحادية (مبيعات النفط والغاز والثروات المعدنية الاخرى العائدة للدولة، والواردات الناتجة عن العقود النفطية والغازية من الشركات الوطنية والاجنبية وعقود الاستثمار، والضرائب المباشرة وغير المباشرة التي تمول الموازنة العامة اتحادياً، وأية واردات أخرى تنص عليها القوانين الاتحادية)، وذلك حسب استحقاق الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، والتحقق من عدالة توزيع المنح والمساعدات والقروض الدولية، مع مراعاة الاتفاقيات الدولية ذات العلاقة وحسب استحقاق الاقاليم والمحافظات[٣].

ثانياً: تقوم الهيئة العامة بمراقبة عدالة التوزيع عند إعداد مشاريع الموازنات الاتحادية، وتتحقق من صحة احتساب توزيع تخصيصات الواردات الاتحادية والمنح والمساعدات والقروض الدولية وفقاً للأسس

---

(١) البند (اولًا/أ) من المادة (٢٨) من القانون نفسه.

(٢) بتول مجيد جاسم، التنظيم القانوني للهيأة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية (دراسة مقارنة)، بحث منشور في مجلة دراسات البصرة، جامعة البصرة، السنة الرابعة، المجلد (٣٤)، العدد (٣٤)، ٢٠١٩، ص٢٠٧.

(٣) المواد (٩،٢) من قانون الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية رقم (٥٥) لسنة ٢٠١٧ النافذ.

والمعايير والمؤشرات التي حدد بنظام، وتقدم تقاريرها النهائية الى مجلس النواب[١].

ثالثاً: تباشر الهيئة عملية متابعة تمويل مبالغ التخصيصات من قبل وزارة المالية، والاجراءات التنفيذية المتخذة لاحتساب حصة كل إقليم أو محافظة غير منتظمة في إقليم من المنح والمساعدات والقروض الدولية[٢].

رابعاً: تقوم الهيئة بمهمة التحري والتقصي لمعرفة الواردات المتأتية للحكومة الاتحادية وتفاصيل مكوناتها ومصادرها، ولها في سبيل ذلك مفاتحة الجهات المعنية لتزويدها بأي من الكتب والمراسلات والتأييدات التي تتعلق باختصاص الهيئة، والاجابة عن كل ما يتعلق بالتخصيصات والتمويلات، واستضافة ممثل أي وزارة تقتضي الحاجة حضوره لغرض المشورة أو الاستئناس برأيه[٣]. جديرٌ بالذكر أن الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية لم تفعّل الى الآن.

- **المطلب الثاني: الوسائل الضامنة لتحقيق عدالة التوزيع**

هناك العديد من الوسائل العملية والقانونية التي يؤدي اتباعها إلى ضمان تحقيق العدالة في توزيع واردات الدولة، فمنها ما يتعلق بتحقيق تكافؤ الفرص ومنها ما يتعلق بمكافحة ظاهرة الفساد، وهذا ما سنتناول دراسته في الفرعين الآتيين:

- **الفرع الاول: تكافؤ الفرص**

يعد تكافؤ الفرص من أهم الوسائل التي تضمن تحقيق عدالة التوزيع في المجتمع، ويعرف بأنه عبارة عن إرادة وطنية تتجه بصدق إلى إزالة جميع العوامل والمعوقات التي تؤدي إلى التمييز بين المواطنين، ويرتبط هذا المبدأ عادة بجميع مناحي الحياة ومنها التوظف والتعليم والخدمات الاجتماعية، ويعتبر من حقوق الافراد الاساسية، وان معيار تقدم أي مجتمع في كافة المجالات يرتبط ارتباطاً وثيقاً بتكافؤ الفرص فيه[٤].

إن تكافؤ الفرص يؤدي إلى تحقيق المساواة بين جميع أفراد المجتمع وفي مختلف المجالات، وهو أحد الوسائل التي تتحقق بها عدالة التوزيع من خلال تقليل الهوة بين أطياف المجتمع، ويؤدي إلى تحقيق التنمية الاقتصادية وتقوية أواصر العلاقات الاجتماعية، والحد من الخلافات والنزاعات التي تنشأ عن غياب العدالة والمساواة بين الافراد، وإن توفير فرص متكافئة للأفراد يعمل على تشجيعهم على العمل والابداع

(١) البند (اولًا) من المادة (٣) من ذات القانون.
(٢) البند (ثانياً) من المادة (٣) من ذات القانون.
(٣) البند (ثالثاً، رابعاً، خامساً) من المادة (٣) من ذات القانون.
(٤) ديانا عبد الحسن، مصدر سابق، ص١٠.

ويظهر المواهب التي من شأنها تحريك عجلة النمو الاقتصادي والعمل على تقدم المجتمع وتطوره[١].

- **الفرع الثاني: مكافحة الفساد**

تلعب عملية مكافحة الفساد دوراً كبيراً في تعزيز واردات الدولة وعدالة توزيعها على أطياف الشعب، فالفساد المالي والاداري يكبد الدولة خسائر كبيرة من الايـرادات، كما في حال دفع الرشوة للموظفين المختصين حتى يتغاضوا عن جزء من الانتاج والدخل والواردات في تقويمهم للضرائب المستحقة على الانشطة الاقتصادية، بالإضافة إلى أن الفساد المالي والاداري يؤدي إلى هدر الكثير من الواردات عند تقديم الدعم إلى فئات غير مستحقة ولكنها تتمكن من الحصول على هذا الدعم بالرشوة أو النفوذ أو أي وسيلة أخرى ممكنة، مما يعيق تحقيق العدالة التوزيعية ويسبغ حالة من الظلم على الفئات الاخرى غير المتنفذة، الامر الذي يؤثر بدوره على الاداء الاقتصادي للدولة، فضلاً عن ذلك، فإن الكثير من الدراسات تشير إلى أن مكافحة الفساد لها دور إيجابي كبير على النمو الاقتصادي للدولة، حيث ان زيادة معدلات الاستثمار ومن ثم ازدياد حجم الطلب الكلي نتيجة العدالة في توزيع الدخول يؤدي بالضرورة إلى تحسين مستويات المعيشة ورفع معدلات النمو الاقتصادي[٢].

إن مكافحة الفساد كوسيلة ضامنة لعدالة توزيع الـواردات في العراق يمكن ان تحقق مداها من خلال اصلاح الواقع السياسي بشكل عام وذلك من خلال القيام بعملية تغيير في البنية السياسية ووظائفها وأساليب عملها وأهدافها وتفكيرها، وذلك من خلال الادوات والوسائل القانونية التي يوفرها النظام السياسي، بهدف تطوير فعالية وكفاءة هذا النظام في التعامل مع المتغيرات والاشكاليات المتجددة باستمرار[٣].

ان النظام السياسي في العراق بعد عام ٢٠٠٣، قام على نظام المحاصصة على المستوى السياسي والاداري، وإن استمرار هذا النظام يهدد أي بناء محتمل لدولة عراقية تقوم على المؤسسات والكفاءة في إدارة الدولة، وبالتالي فإن أي دولة تقوم على هذا النوع من النظام في إدارة مؤسساتها تكون عرضة لتفشي الفساد وسوء الادارة، إضافة إلى انعدام العدالة وعلى كافة الاصعدة، فإصلاح الواقع السياسي ونبذ نظام المحاصصة والتوافقية السياسية وتوزيع المناصب والوظائف على أساس الكفاءة والخبرة وليس على

(١) هادي نعيم الهيتي، إشكالية المستقبل في الوعي العربي، ط ١، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، ٢٠٠٣، ص١٤٧.

(٢) مها بهجت يونس، التنظيم الدستوري والقانوني لأسس مكافحة الفساد، في ظل دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، بحث منشور في مجلة العلوم القانونية، كلية القانون، جامعة بغداد، المجلد (٣٠)، العدد (٢)، ٢٠١٥، ص١٣-١٤.

(٣) بابا عربي مسلم، محاولة في تأصيل مفهوم الاصلاح السياسي، بحث منشور في مجلة دفاتر السياسة والقانون، جامعة قاصدي مرباح - ورقلة، الجزائر، المجلد (٥) ، العدد (٩)، ٢٠١٣، ص٢٤٠.

أساس المحاصصة والمحسوبية، يقود بالضرورة الى إصلاح الواقع الاداري والاقتصادي ورفع كفاءة مؤسسات الدولة، مما يؤدي بالتالي الى تحقق العدالة الاجتماعية والعدالة في توزيع الثروات على فئات المجتمع وتقدم الدولة على كافة المستويات[١].

* * *

(١) احمد عبدالله ناهي وعلي محمد علوان، الاصلاح السياسي في العراق - قراءة في أهم التحديات الداخلية، بحث منشور في مجلة قضايا سياسية، جامعة النهرين، المجلد (١)، العدد (٥٤)، ٢٠١٨، ص ١٥٤.

الخاتمة

من خلال دراسة موضوع «**الاساس الدستوري والقانوني لعدالة التوزيع في إنشاء هيئة الواردات في العراق**» توصلنا إلى مجموعة من الاستنتاجات فضلاً عن بعض المقترحات والتي يمكن ابرازها بالشكل الاتي:

اولاً: الاستنتاجات

١- لعدالة التوزيع دور هام وفعال في العديد من المجالات، سواء السياسية أو الاقتصادية أو الاجتماعية، إذ تعتبر أداة فعالة في زيادة الاستثمار ورفع الانتاجية وتحسين مستويات المعيشة لمواطني الدولة.

٢- إن العراق يفتقر إلى العدالة في توزيع وارداته لأسباب عديدة، سياسية واقتصادية واجتماعية، فضلاً عن قصور تشريعاته في تلبية متطلبات العدالة التوزيعية على الوجه الامثل.

٣- يعد الفساد المالي والاداري المستشري في كافة مفاصل الدولة، السبب الاساسي لعدم تحقق العدالة في عملية توزيع الواردات في العراق.

ثانياً: المقترحات

١- العمل على إصدار قانون النفط والغاز الاتحادي والذي يتضمن المبادئ والقواعد الاساسية المنظمة لعدالة توزيع الواردات في العراق.

٢- نقترح العمل على إصلاح النظام السياسي العراقي والقيام بمكافحة الفساد المالي والاداري المستشري فيه، والذي كان له الاثر الكبير في انعدام العدالة في توزيع الثروات والواردات على الشعب.

٣- الاسراع بتفعيل الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية في العراق وتحييدها، كونها الضمانة الاساسية التي تكفل التوزيع العادل للواردات ضمن الموازنات الاتحادية.

* * *

قائمة المصادر

أولاً: الكتب

١- أحمد بن محمد بن علي الفيومي، المصباح المنير في غريب الشرح الكبير، المكتبة العلمية بيروت، ط١، ج٢، د.ت.

٢- أحمد مختار عبد الحميد، معجم اللغة العربية المعاصرة، عالم الكتب، ط ١، ج٣، ١٤٢٩هـ - ٢٠٠٨م.

٣- حمدي عطية مصطفى، حماية حقوق الانسان وحرياته العامة الاساسية في القانون الوضعي والفقه الاسلامي(دراسة مقارنة)، ط ١ ، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، ٢٠١٠.

٤- عبدالوهاب الكيالي، موسوعة السياسة، المؤسسة العربية للدراسات والنشر والتوزيع، لبنان، ج٤، ١٩٨٥.

٥- القاضي عبد النبي بن عبد الرسول الاحمد نكري، جامع العلوم في اصطلاحات الفنون ، دار الكتب العلمية ، لبنان / بيروت ، ط ١، ج١، ١٤٢١هـ - ٢٠٠٠م.

٦- محمد بن مكرم بن على ، ابن منظور ، لسان العرب ، دار صادر - بيروت ، ط ٣، ج١١، ١٤١٤هـ.

٧- هادي نعيم الهيتي، إشكالية المستقبل في الوعي العربي، ط ١، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، ٢٠٠٣.

ثانياً: الرسائل الجامعية

١- مزابية خالد، الطائفية السياسية وأثرها على الاستقرار السياسي (دراسة حالة لبنان)، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح - ورقلة ، ٢٠١٣.

ثالثاً: البحوث والدوريات

١- بلاسم عدنان، عبد الباسط عبد الرحيم، الحق في الضمان الاجتماعي قراءة في قانون الحماية الاجتماعية رقم ١١ لسنة ٢٠١٤، بحث منشور في مجلة الحقوق، كلية القانون، جامعة ديالى، المجلد (٢)، العدد (٣١)، ٢٠١٧.

٢- حسن فرج سلطان، عبد الكريم طاهر، نحو سياسة إنمائية تحقق النمو وتضمن الحد من التفاوت في الدخول، بحث منشور في مجلة كلية بغداد للعلوم الاقتصادية، العدد (١٢)، ٢٠٠٦.

٣-حمدية شاكر مسلم، تحليل بعض مؤشرات التنمية البشرية في إطار العدالة التوزيعية للعراق، بحث منشور في مجلة العلوم الاقتصادية والادارية، كلية الادارة والاقتصاد، جامعة بغداد، المجلد (٢٢)، العدد

(٩٤)، ٢٠١٦.

٤- ديانا عبد الحسن، العدالة الاجتماعية (معوقاتها وسبل تحقيقها في المجتمع العراقي)، بحث منشور في مجلة جامعة بابل، المجلد (٢٧)، العدد (٤)، ٢٠١٩.

٥- رضا صاحب، توزيع الدخل والنمو الاقتصادي في الدول النامية، بحث منشور في مجلة دراسات إسلامية معاصرة، جامعة كربلاء، المجلد(١)، العدد (١)، ٢٠١٠.

٦- ضياء فتحي العدل، العدالة التوزيعية (مفهومها وأوضاعها وسبل تحسينها)، بحث منشور في المجلة المصرية للدراسات التجارية، كلية التجارة، جامعة المنصورة، العدد (٣)، ٢٠١٩.

٧- منى يوخنا ياقو، دور الرأي العام في ضمان مبدأ المساواة وعدم التمييز، بحث منشور في مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية، جامعة كركوك، المجلد (١٠)، العدد (٣٦)، ٢٠٢١.

٨- هدى أحمد، محمود عبد العليم، مخاطر الاستبعاد الاجتماعي على الدولة والمجتمع- تحليل سيسيولوجي، بحث منشور في مجلة الدراسات والبحوث الاجتماعية، جامعة الوادي، الجزائر، المجلد (٣)، العدد (٤)، ٢٠١٥.

٩- نهال حسن إبراهيم، آليات مكافحة الفساد المالي والاداري في العراق، بحث منشور في مجلة كلية القانون والعلوم السياسية، الجامعة العراقية، المجلد (١)، العدد (٨)، ٢٠٢٠.

١٠- بان صالح عبدالقادر، إدارة الثروات الوطنية في إقليم كوردستان على وفق دستور العراق النافذ، بحث منشور في المؤتمر العلمي الدولي نحو دستور معاصر لإقليم كوردستان- العراق،٢٠٢٠.

١١- محمد عبد صالح، الفقر في العراق بين التخصيصات الاستثمارية ومستويات الاسعار للمدة ٢٠٠٨ - ٢٠٠٣ - دراسة تحليلية اقتصادية، بحث منشور في مجلة الدنانير، جامعة النهرين، ٢٠٠٨ - ٢٠٠٣ - دراسة تحليلية اقتصادية ، بحث منشور في مجلة الدنانير، كلية اقتصاديات الاعمال، جامعة النهرين، المجلد (١)، العدد (٦)، ٢٠١٤.

١٢- ماهر صالح علاوي و ماجد جاسم محمد، اختصاصات هيئات الرقابة المستقلة بمكافحة الفساد المالي والاداري في العراق، بحث منشور في مجلة جامعة الانبار للعلوم القانونية والسياسية، المجلد (٤)، العدد (٢)، ٢٠١٣.

١٣- عبد الصاحب نجم عبد، استراتيجية الرقابة في العراق، بحث منشور في مجلة دراسات محاسبية ومالية، جامعة بغداد، المجلد (٢)، العدد (٥)، ٢٠٠٧.

١٤- بتول مجيد جاسم، التنظيم القانوني للهيأة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية (دراسة مقارنة)، بحث منشور في مجلة دراسات البصرة، جامعة البصرة، السنة الرابعة، المجلد (٣٤)، العدد (٣٤)، ٢٠١٩.

١٥- بابا عربي مسلم، محاولة في تأصيل مفهوم الاصلاح السياسي، بحث منشور في مجلة دفاتر السياسة والقانون، جامعة قاصدي مرباح - ورقلة ، الجزائر، المجلد (٥)، العدد (٩)، ٢٠١٣.

١٦- احمد عبدالله ناهي وعلي محمد علوان، الاصلاح السياسي في العراق- التحديات الداخلية، بحث منشور في مجلة قضايا سياسية، جامعة النهرين، المجلد (١)، العدد (٥٤)، ٢٠١٨.

١٧- مها بهجت يونس، التنظيم الدستوري والقانوني لأسس مكافحة الفساد في ظل دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، بحث منشور في مجلة العلوم القانونية، جامعة بغداد، المجلد (٣٠)، العدد (٢)، ٢٠١٥.

رابعاً: التشريعات

١- دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ النافذ.

٢- قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ النافذ المنشور في الوقائع العراقية بالعدد (٤٠٧٠) بتاريخ ٢٠٠٨/٣/٣١.

٣- قانون ديوان الرقابة المالية رقم (٣١) لسنة ٢٠١١ النافذ.

٤- قانون الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية رقم (٥٥) لسنة ٢٠١٧ النافذ المنشور في الوقائع العراقية بالعدد (٤٤٤٣) بتاريخ ٢٠١٧/٤/١٧.

* * *