عقود الاستثمار في جباية إيرادات الثمن العام

أ.د. احمد خلف حسين الدخيل
كلية الحقوق/ جامعة تكريت
dikhil2004@yahoo.com
009647703012566

د. فواز خلف ظاهر
كلية الحقوق/ جامعة تكريت
fawazkhalaf19@yahoo.com
009647701725176

المستخلص :

تعد إيرادات الثمن العام من الإيرادات العادية (غير السيادية) للدولة، والتي بدأت الكثير من الدول اللجوء اليها والاستعانة بمستثمرين من القطاع الخاص ليتولوا جباية هذه الإيرادات، مقابل نسبة معينة من حصيلتها يتم استقطاعها قبل توريد الباقي إلى الدوائر المختصة في الدولة، وأن من اهم الأسباب أو المبررات التي دفعت لاعتماد هذا النوع من الجباية، هو الفساد المالي والإداري وهيمنته على مفاصل الدولة كاملة، الأمر الذي يستدعي استبعاد الموظف الحكومي الذي قد يحابي المستفيد من الخدمات التي تقدمها المرافق العامة الاقتصادية، ناهيك عن الحاجة إلى المزيد من الإيرادات العامة لتمويل الإنفاق المتزايد، ولا شك في أن جميع تلك المبررات تبدو ظاهرة للعيان بقوة في العراق، مما دفع الدولة العراقية إلى تبني هذا الأسلوب الجبائي في جباية إيرادات الثمن العام الخاصة بخدمة الكهرباء، فضلاً عن انعكاساته إيجابياً على مستوى الخدمات المقدمة للمواطن.

Summary :

The revenues of the public price are considered to be the normal (non-sovereign) revenues of the state, which many countries have resorted to and the use of private investors to collect these revenues, in exchange for a certain percentage of their proceeds being deducted before the rest is supplied to the competent departments of the State. Or the justification that led to the adoption of this type of collection, is the financial and administrative corruption and control over the joints of the entire state, which requires the exclusion of government employee who may favor the beneficiary of the services provided by public utilities, not to mention the need for more revenue The Iraqi government has adopted this method of taxation in collecting the revenues of the general price of the electricity service, as well as its positive impact on the level of services provided to the citizen.

المقدمة :

لما كانت إيرادات الثمن العام من الإيرادات العادية (غير السيادية) للدولة، فقد بات من الطبيعي لجوء الدول إلى الاستعانة بمستثمرين من القطاع الخاص ليتولوا جباية هذه الإيرادات، مقابل نسبة معينة من حصيلتها يتم استقطاعها قبل توريد الباقي إلى الدوائر المختصة في الدولة، ويبدو أن من اهم الأسباب أو المبررات التي تدفع إلى اللجوء لهذا النوع من الجباية هو الفساد المالي والإداري وهيمنته على مفاصل الدولة كافة، مما يتطلب استبعاد الموظف الحكومي الذي قد يحابي المستفيد من الخدمات والسلع التي تقدمها المرافق العامة الاقتصادية، ناهيك عن الحاجة إلى المزيد من الإيرادات العامة لتمويل الإنفاق المتزايد، ولا شك في أن جميع تلك المبررات تبدو ظاهرة للعيان بقوة في العراق، مما دفع الدولة العراقية إلى تبني هذا الأسلوب الجبائي في جباية

إيرادات الثمن العام الخاصة بخدمة الكهرباء، وقيامها بحملة توعوية كبرى للتعريف بأهمية هذا الطريق من طرق الجباية والفوائد التي سيجنيها الاقتصاد العراقي بشكل عام من إتباعه، فضلاً عن انعكاساته إيجابياً على مستوى الخدمات المقدمة للمواطن.

ولأجل الإحاطة بهذا الموضوع من كافة الجوانب لا بد من تناول ما يأتي:

أولاً: أهمية الدراسة: تنبع أهمية الدراسة من أهمية النتائج المتوقعة لاعتماد عقود الاستثمار في جباية إيرادات الثمن العام بشكل عام وإيرادات الكهرباء بشكل خاص، سواء عند النظر اليها بعين التفاؤل أو التشاؤم، وانعكاسات ذلك بمجمله على واقع المجتمع، وما يجره من انقسام كبير في آراء أبنائه بين مؤيد ومعارض والخيارات المتاحة أمام الحكومة في هذا الشأن.

ثانياً: مشكلة الدراسة: تتجلى ابرز المشاكل بالآتي:

١. نظرة الريبة والشك التي ترسخت لدى المواطن العراقي من ترسبات الماضي القريب تجاه كل ما يقوم به القطاع الخاص وعدم الثقة إلا بأجهزة الدولة الرسمية رغم ما تعانيه من فساد مالي وإداري.

٢. التجارب التاريخية المريرة والنتائج السلبية الكبيرة التي افرزها إيكال مهمة جباية بعض الإيرادات السيادية وخاصة الضرائب للملتزمين من القطاع الخاص.

٣. غياب الشفافية التي يفترض أن تتحلى بها عقود الاستثمار في جباية إيرادات الثمن العام، مما يجعلها مثار للشك بالفساد المالي والإداري.

٤. غياب ثقافة التبادلية في الحصول على الخدمات العامة، وشيوع ثقافة المجانية رغم التغير الذي أصاب دور الدولة بشكل عام، والدولة العراقية بشكل خاص وتوجهها نحو اعتماد اقتصاد السوق.

ثالثاً: فرضية الدراسة: تنطلق الدراسة من مجموعة فرضيات أهمها:

١. إن الحملة الإعلامية الواسعة التي تقوم بها الحكومة العراقية اليوم للتعريف بأهمية عقود الاستثمار في جباية إيرادات الثمن العام يمكن أن تؤتي أُكلها في تغيير نظرة التخوف من الفساد المتأتي من القطاع الخاص.

٢. إذا كانت التجارب التاريخية تؤكد كارثية النتائج المترتبة على تولي القطاع الخاص مهمة جباية الإيرادات السيادية فإن العكس هو الصحيح بالنسبة للإيرادات غير السيادية.

٣. إن في نشر عقود استثمار جباية إيرادات الثمن العام إسكات للأصوات النشاز وحكم بنزاهة تلك العقود.

٤. لقد عفى الزمن على فكرة مجانية الخدمات العامة والتي أصبحت في ذمة التاريخ، وجاء دور فكرة التبادلية في تقديمها.

رابعاً: منهج الدراسة: سنعتمد في دراستنا المنهج التحليلي الاستنباطي للنصوص القانونية ذات الصلة بعقود استثمار وجباية إيرادات الثمن العام، وبيان مواطن والقوة الضعف فيها لتعزيز الأولى وتجنب الثانية .

خامساً: هيكلية الدراسة: في سبيل ذلك سيتم تقسيم الدراسة على ثلاثة مطالب نخصص الأول للتعريف بعقود الاستثمار في جباية إيرادات الثمن العام، والثاني لإيجابيات هذه العقود، فيما نكرس الثالث للحديث عن سلبيات تلك العقود، ثم نختم دراستنا بأهم الاستنتاجات والتوصيات.

المطلب الأول
التعريف بعقود الاستثمار في جباية إيرادات الثمن العام

إن عملية التعرف على مدلول أو مفهوم عقود الاستثمار في جباية إيرادات الثمن العام تستلزم توضيح مفهوم عقود الاستثمار، وكذلك بيان مفهوم الثمن العام، فضلاً عن تحديد أساسها القانوني، وهذا الموضوع يدفعنا إلى طرح بعض الأسئلة، هل أن عقود الاستثمار في جباية إيرادات الثمن العام هي استثمار في الإنتاج أم في الجباية فقط ؟ وهل هناك أمثلة تاريخية للاستثمار في الجباية وخاصة في العراق ؟ وكيف يمكن لنا أن نحدد معالم هذا النوع من العقود ؟ وما هو المثال الحي لها في الوقت الحاضر في العراق ؟

تتطلب الإجابة عن تلك التساؤلات التي أوردناها آنفاً تقسيم هذا المطلب على ثلاثة فروع، نخصص الأول للتطور التاريخي للاستثمار في الجباية، والثاني لمفهوم عقود الاستثمار في جباية الثمن العام، والثالث والأخير لبيان الطبيعة القانونية لهذا النوع من العقود وكما يأتي:

الفرع الأول
التطور التاريخي للاستثمار في الجباية

تشير اغلب الدراسات إلى الأصول التاريخية القديمة للاستثمار بالجباية تحت مسميات مختلفة كالقبالة والضمان والالتزام، ولكن تلك الإشارات كانت لجباية إيرادات الضريبة والفرائض المالية الأخرى التي تدفع دون مقابل، وخاصة في العصور القديمة، إذ يتم الاتفاق مع شيخ العشيرة أو زعيم القبيلة أو أمير المنطقة بالتعهد بدفع مبلغ معين كضريبة أو إتاوة أو خاوة مفروضة على تلك العشيرة أو القبيلة أو المنطقة كدليل على خضوعها سياسياً واقتصادياً لسلطان الملك أو الحاكم أو الإمبراطور ليتولى ذلك الشيخ أو الأمير مهمة جباية تلك الأموال نيابة عن الملك وباسمه [١].

ويذكر أن طريقة الضمان استخدمت في العصر العباسي وبالتحديد في عهد الخليفة المهدي، إذ كان يعهد إلى شخص معين بعملية الجباية في منطقة معينة على أن يدفع مبلغاً معيناً للدولة وتطلق يده في جباية إيرادات الخراج من الأشخاص المكلفين بها، ولكن العراق ظل بعيداً عن هذه الطريقة حتى أواخر القرن الثالث الهجري، فقد كانت قبل هذا التاريخ منتشرة في أمصار أخرى مثل فارس التي ضمنها يحيى البرمكي من الخليفة المهدي، وقد جرت محاولات عدة للتخفيف من عيوب هذه الطريقة، وذلك بعمل بعض التحسينات فيها، ومن بينها تغيير اسمها إلى (**الإيغار**) وهو قيام شخص غني من أهل المنطقة بضمان حصيلة الخراج فيها ودفعها إلى الدولة بموافقة أهالي تلك المنطقة وتحت رقابة صارمة من شخص يدعى بالأمين يعينه الخليفة من بيت المال ممن يثق بدينه وأمانته، ولكن في عهد المغول تمت العودة إلى الصيغة الأولى وفي جميع أنواع الضرائب سواء كانت تتعلق بالزراعة أو التجارة أو غيرها [٢].

كما استخدمت هذه الطريقة في العهد العثماني وفي الكثير من الولايات ومن بينها العراق، لما توفره من سرعة في حصول الدولة على الإيرادات وتبتعد بها عن كل ما من شأنه التقليل من تلك الإيرادات وخاصة فيما يتعلق بعمليات التحايل والتهرب التي ربما تتم بالاتفاق بين عامل الجباية والمكلف بالضريبة خاصة بالفترات التي تضعف فيها سلطة الدولة وتقل سيطرتها على موظفيها من العاملين في جباية إيرادات الضرائب، وهو ما دفع الدولة العثمانية إلى استخدام هذه الطريقة وكن بمسمى آخر هو السليانة [٣].

---

[١] د. احمد خلف حسين الدخيل: الضرائب ذات القالب الحر، بحث منشور في مجلة رسالة الحقوق، كلية القانون، جامعة كربلاء، س٤، عدد خاص بالمؤتمر الوطني الأول لكليات الحقوق، ٢٠١٢، ص ٦٨. وينظر كذلك د. عبد العال الصكبان: علم المالية العامة، ج١، ط٢، طبعة منقحة ومزيده، مطبعة الرشاد، بغداد، ١٩٦٦، ص ٢٩٤.

[٢] هشام محمد صفوت العمري: اقتصاديات المالية العامة والسياسة المالية، بلا دار ولا مكان نشر، ١٩٨٦، ص ٢٢٢، ٢٢٦.

[٣] دراسات في التاريخ للعراق وفلسطين في العهد العثماني، ص ٤٩.

غير أن كل ما ذكر آنفاً كان يتعلق بجباية إيرادات الضرائب وغيرها من الإيرادات التي تدفع دون مقابل محدد، وهو ما يطلق عليه فقهاً بالإيرادات السيادية، أما إيرادات الثمن العام فلم يثبت تاريخياً استخدام طريقة الضمان أو الالتزام في جبايتها اللهم إلا بما يتولاه الملتزم بموجب عقد التزام المرافق العامة لإدارة واستغلال مرفق عام ذو طبيعة اقتصادية سواء تعلق بتقديم الماء أو الكهرباء أو النقل أو غيرها والتي بدأت بالانتشار في العصر الحديث.

والحقيقة أن العراق لم يعتمد أسلوب الاستثمار في الجباية بشكل مستقل عن الإدارة للمرفق العام أي أن تكون مهمة الملتزم أو المستثمر هي إجراء عملية الجباية فقط لإيرادات المرافق العامة الاقتصادية مع بقاء مهمة إدارة تلك المرافق للإدارة العامة (الدولة)، إلا في العامين الأخيرين وبالتحديد في جباية إيرادات الكهرباء بعد الحاجة الماسة إلى زيادة إيرادات وزارة الكهرباء لمواجهة النقص المتزايد من إيرادات الدولة من النفط خاصة بعد تدني أسعارها على الصعيد العالمي، وإذا ما علمنا بأن موازنات الدولة العراقية تعتمد على إيرادات النفط بنسبة ترنو من ٩٥ % من إجمالي إيرادات الموازنة، وللحد من حالات الفساد المالي والإداري التي تصاحب عمليات الجباية التي تجريها الدولة في مختلف القطاعات وليس فقط فيما يتعلق بمرفق الكهرباء، ناهيك عن توافقها مع توجه الدولة العراقية اليوم نحو اعتماد اقتصاد السوق وفسح المجال أمام القطاع الخاص للعب دوراً اكبر في النشاط الاقتصادي للدولة.

وعلى الرغم من الاحتجاجات الشعبية الواسعة التي صاحبت اعتماد عقود الاستثمار في جباية إيرادات الكهرباء، إلا أن النتائج التي حققتها تبدو مواتية سواء بالنسبة للمنتفعين من خدمات الكهرباء، إذ كانت الخدمة المقدمة جيدة جداً، إن لم نقل ممتازة، أو بالنسبة للدولة إذا كانت الإيرادات كبيرة جداً بحيث زادت نسبة مساهمتها في رفد خزينة الدولة العامة، بالمزيد من الأموال التي تحتاجها لسد النقص أو مواجهة العجز الذي تعاني منه الموازنة العامة، ومن ثم توقع اتساع نطاق الاستثمار في الجباية ليشمل مرافق عامة أخرى كالماء أو النقل أو الأنترنت وغيرها.

الفرع الثاني
مفهوم عقود الاستثمار في جباية إيرادات الثمن العام

على الرغم من أن مهمة وضع التعريف لا تعود للمشرع بل للفقه والقضاء، إلا أن المشرع العراقي قد عرف الاستثمار (بأنه توظيف المال على أي نشاط أو مشروع اقتصادي يعود بالمنفعة المشروعة على البلد) [١].

وعرّف فقهاً بأنه (تلك العملية التي يقوم بها أحد الأطراف الدولة، المشروعات، الأفراد، والتي تتمثل في خلق رأس المال، أو زيادة حجم الموجود منه، وذلك بهدف الحصول على مزيد من الإنتاج في وقت لاحق) [٢].

أما الثمن العام فيعرف بأنه (المال الذي يلزم المشتري أو المستأجر بدفعه عما يشتريه أو يستأجره من الأموال الخاصة للدولة، أو أحد أشخاص القانون العام الأخرى)، ولهذا فالثمن العام هو الحصيلة المالية التي يدر بها استغلال أموال الدولة المملوكة ملكية خاصة، والتي يطلق عليها في الفقه المالي بالدومين الخاص والذي يضم عدة أنواع منها، الدومين الاقتصادي والزراعي والتجاري والصناعي والمالي والسياحي، حيث تتيح قواعد القانون الخاص التي تخضع لها هذه الأموال إمكانية التصرف بها أو استثمارها أو بيع منتجاتها واستثمارها بموجب عقود الإذعان [٣].

---

[١] الفقرة (ن) من المادة (١) من قانون الاستثمار العراقي رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٦ المعدل.

[٢] عبد الحكيم جمعه محمود: دور الاستثمار الخاص في الإصلاح الاقتصادي والتنمية بجمهورية مصر العربية، أطروحة دكتوراه، جامعة عين شمس، ٢٠٠٠، ص ١٧.

[٣] د. احمد خلف حسين الدخيل: المالية العامة من منظور قانوني،ط١، مطبعة جامعة تكريت، تكريت، ٢٠١٣، ص ٦٩ – ٧١.

أما مفهوم الثمن في العقد الإداري فيعرف بأنه (المقابل النقدي الذي يستحقه المتعاقد مع الإدارة لتغطية نفقات وتكاليف العملية التي تم التعاقد عليها مع الإدارة، بالإضافة إلى أرباحه المشروعة المتأتية من ذلك العقد) [١].

وإذا ما اردنا الحديث عن الاستثمار في الجباية وخاصة في إيرادات الثمن العام، لا بد لنا من التعرف على نوع العقود التي سيتم اعتمادها في هذا النوع من الاستثمار، ألا وهي عقود التزام المرافق العامة [٢]، وهي نوع من أنواع العقود الإدارية التي يتولى بمقتضاها المستثمر شخصاً طبيعياً كان أم معنوياً إدارة أو استغلال مرفق عام اقتصادي في مقابل مبالغ يتقاضاها من المستفيد من خدمات ذلك المرفق، وعادة ما يتضمن هذا العقد التزامات لكِلا طرفيه، ناهيك عن شروط تتعلق بالاعتبار الشخصي في المستثمر أو الملتزم، علاوة على تحديد مدة محددة للعقد وكذلك تحديد أجور النقل في العقارات والسيارات وغيرها من وسائل النقل الأخرى، أو تحديد أسعار الوحدات الكهربائية المقدمة للمواطن أو تعيين أسعار وحدات الأنترنت، أو كميات المياه المقدمة للمنتفعين وغيرها والتي عادة ما يترك للإدارة سلطة تعديلها كلما تطلب الأمر ذلك دون الأخذ برأي الملتزم (المستثمر) [٣].

ومن هنا يمكن تعريف عقود الاستثمار في جباية إيرادات الثمن العام بأنها عقود إدارية يتولى بمقتضاها المستثمر جباية إيرادات مرفق عام اقتصادي مقابل نسبة محددة من حصيلتها.

ومن هذا التعريف يمكننا أن نستخلص بعض صفات تلك العقود، وكما يأتي:

أولاً: أنها عقود إدارية: يعرف العقد الإداري بأنه العقد الذي يبرمه شخص معنوي عام بقصد تسيير مرفق عام أو تنظيمه وتظهر فيه نية الإدارة الأخذ بأساليب وأحكام القانون العام [٤]، وعندما نقول بأن العقد من العقود الإدارية فهذا يعني وجوب توافر الأركان العامة للعقد من تراضي ومحل سبب، فضلاً عن توافر الشروط الخاصة بالعقد الإداري، وهي أن تكون الإدارة احد طرفي العقد، وأن يتصل العقد بمرفق عام من حيث التنظيم أو التسيير أو الإدارة أو الاستغلال، وأن تستعمل الإدارة وسائل وأساليب القانون العام، ومنها تضمين العقد شروط استثنائية غير مألوفة في عقود القانون الخاص [٥].

ثانياً: تعلقها بمرفق عام اقتصادي: إذا كانت الأحكام العامة في العقود الإدارية تكتفي أن يتعلق العقد بمرفق عام، فإن عقود الاستثمار محل الدراسة تتطلب أن تتعلق بمرفق عام اقتصادي.

ويؤكد جانباً من الفقه بأن هذه العملية لا تصلح إلا بالنسبة للمرافق العام الاقتصادية التي يؤدي المنتفعين من خدماتها عوضاً مقابل ما يتحمله المتعاقد مع ذلك المرفق من نفقات الإنشاء أو الاستغلال أو الإدارة، فهي لا تتلاءم مع المرافق الإدارية، أو المرافق التي تؤدي خدماتها للمنتفعين بالمجان [٦].

ثالثاً: أنها عقود جباية بحتة : بمعنى تقتصر مهمة المتعاقد مع الإدارة (المستثمر) بالقيام بجباية إيرادات المرفق العام الاقتصادي دون أن يتولى مهمة إدارته، التي تبقى للمرفق ذاته دون تدخل من جانب المستثمر.

---

[١] د. نصري منصور نابلسي : العقود الإدارية – دراسة مقارنة، ط٢، منشورات زين الحقوقية، بيروت، ٢٠١٢، ص ٤٣١.

[٢] يطلق البعض عليها تسمية عقود الامتياز التي تعرف بأنها طريقة من طرق إدارة المرافق العامة وبموجبها تعهد الدولة أو شخص من أشخاص القانون العام الأخرى، إلى أحد أشخاص القانون الخاص فرداً أو شركة بإدارة مرفق عام اقتصادي واستغلاله لمدة محدودة على مسؤوليته، وبأمواله وعماله في مقابل مبالغ مالية يدفعها المنتفعون بخدمات ذلك المرفق. للتفضيل ينظر، د.محمد عبد الحميد أبو زيد: المرجع في القانون الإداري، ط٢، مطبعة العشري، القاهرة،٢٠٠٧، ص ٦٦٧.

[٣] د. محمد علي بدير ود عصام البرزنجي ود مهدي السلامي: مبادئ وأحكام القانون الإداري، دار الكتب للطباعة والنشر، بغداد، ١٩٩٣، ص ٤٨٩ – ٤٩٠.

[٤] د. سليمان محمد الطماوي : الأسس العامة للعقود الإدارية، ط ٥، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٩١، ٥٢.

[٥] أستاذنا الدكتور ماهر صالح علاوي الجبوري: الوسيط في القانون الإداري، الوسيط في القانون الإداري، ط٢، دار ابن الأثير، الموصل، ٢٠١٢، ص ٤٢٠ وما بعدها.

[٦] د. محمد عبد الحميد أبو زيد، مصدر سابق، ص ٦٦٨.

مما تقدم يتضح بأن الاستثمار في هذه العقود هو استثمار في الجباية فقط، وليس استثمار للإنتاج أو للإدارة والاستغلال، وهو ما كان محوراً أو مثاراً للنقاش والتساؤل عن جدوى عملية الاستثمار في الجباية لوحدها إن لم تقترن بالإنتاج أو الإدارة أو الاستغلال، وعن الدور الذي يمكن أن تلعبه إدارة المرفق العام، إذا لم تقم بالجباية بنفسها وتكلف مستثمر يتولى هذه المهمة، ولكن الرد يبدو وجيهاً ويتمثل في الفساد المالي والإداري الذي يضرب الإدارة العامة بجميع مفاصلها مما يؤثر سلباً على الحصيلة الإيرادية في هذا المجال فما يكون فن بد سوى باللجوء إلى مستثمر من القطاع الخاص ليتولى عملية الجباية.

الفرع الثالث

الأساس القانوني لعقود الاستثمار في جباية إيرادات الثمن العام

لا شك أن هناك الكثير من الأسس القانونية السليمة التي تلجأ اليها الإدارة في إبرام عقود الاستثمار في جباية إيرادات الثمن العام، ثبت بعضها في اعلى وثيقة قانونية في الدولة وهي الدستور، فيما كان البعض الآخر منها في القانون العادي وغيرها من التشريعات، وعليه فسنتناولها بالتفصيل الآتي:

أولاً: الأساس الدستوري: إن المتتبع لأحكام دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ النافذ [١]، يجد فيه أكثر من نص يمكن اعتبارها أسس دستورية لعقود الاستثمار في الجباية أهمها :

١. نص المادة (٢٥) من الدستور التي تنص على أنه (تكفل الدولة إصلاح الاقتصاد العراقي وفق أسس اقتصادية حديثة وبما يضمن استثمار كامل موارده، وتنويع مصادره، وتشجيع القطاع الخاص وتنميته)، ويبدو جلياً أن في هذا النص إلزام صريح لمؤسسات الدولة العراقية بالقيام بإصلاح النظام الاقتصادي واعتماد احدث الأسس الاقتصادية في هذا المجال بالشكل الذي يؤدي إلى ضمان استغلال جميع الموارد المتاحة والسعي إلى تنويع مصادر تمويل الاقتصاد العراقي وعدم البقاء حبيسة الإيرادات النفطية، وما تؤدي اليه من اقتصاد ريعي متخلف، وذلك لا يمكن أن يتم إلا بتشجيع وتنمية القطاع الخاص عن طريق إشراكه في المجال الاقتصادي عبر فتح الباب أمام أنواع جديدة من الاستثمارات، ومنها الاستثمار في الجباية [٢]، فهذا الاستثمار فيه إصلاح للاقتصاد واستثمار للموارد وتنويع للمصادر وتشجيع للقطاع الخاص.

٢. نص المادة (٢٦) من الدستور التي نصت على أنه (تكفل الدولة تشجيع الاستثمارات في القطاعات المختلفة، وينظم ذلك بقانون)، وفي هذا النص أيضاً واجب على هيئات الدولة كافة إلى كفالة تشجيع الاستثمارات في مختلف القطاعات والمرافق العامة الاقتصادية التي تدر على الدولة إيرادات كبيرة إذا ما احسن استغلالها وحسب الظروف والملابسات التي يمر بها البلد في هذه المرحلة، فلما كانت الدولة تستطيع الإنتاج ولكن مشكلتها في الجباية فإنها تستطيع اللجوء إلى القطاع الخاص وإشراكه في مهمة الجباية.

٣. نص البند (ثالثاً) من المادة (٢٧) من الدستور التي تنص على أنه (تنظم بقانون الأحكام الخاصة بحفظ أملاك الدولة وإدارتها وشروط التصرف بها، والحدود التي لا يجوز فيها النزول عن شيء من هذه الأموال)، إذ أن في هذا النص إشارات واضحة إلى اختصاص السلطة التشريعية في البلاد بوضع قانون يحدد الأطر العامة والحدود الخاصة لعملية الاستغلال الأمثل لأموال الدولة وحدود وآليات هذا الاستغلال والتي يقف على رأسها بالتأكيد الاستثمار بشكل عام والاستثمار في جباية إيرادات الثمن العام بشكل خاص.

---

[١] نشر هذا الدستور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد ٤٠١٢ في ٢٠٠٥/٢/٢٨.

[٢] للمزيد من التفصيل ينظر، د. احمد خلف حسين الدخيل: الآثار المالية للحروب والصراعات على الأسرة العراقية، بحث منشور في مجلة جامعة تكريت للحقوق، س ٢، مجلد ٢، ع٣،ج٢، آذار ٢٠١٧، ص وشيماء فارس محمد الجبر: السياسة الإيرادية في العراق بين النظرية والتطبيق، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة تكريت، ٢٠١٦، ص ١٠٧- ١٠٨ .

ثانياً: الأساس في التشريع العادي: ويتجلى ذلك من خلال الإشارة إلى عملية الاستثمار برمتها أو عملية الاستثمار في قطاعات معينة في قوانين مختلفة منها:

١. قانون الاستثمار رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٦ المعدل: وقد صدر هذا القانون تنفيذاً للأحكام الدستورية المذكورة آنفاً ووضع أحكاماً قانونية تفصيلية للاستثمار في العراق وعلى مستوى القطاع الخاص، إذ تضمنت المادة (الثانية) من بين أهداف القانون تشجيع القطاع الخاص العراقي والأجنبي للاستثمار في العراق [١].

٢. قانون وزارة الكهرباء رقم ٥٣ لسنة ٢٠١٧ [٢]، وقد تضمن هذا القانون الأرضية الثابتة للاستثمار في جميع أنشطة وزارة الكهرباء من إنتاج وتوزيع، إذ جاء في أهداف القانون (تنظيم النشاطات الاستثمارية من بناء وتأهيل المشاريع المتعلقة بتوفير الطاقة الكهربائية) [٣]، وكذلك (تنظم دخول القطاع الخاص الوطني والأجنبي بالاستثمار في مجال الإنتاج والتوزيع ....) [٤]، كما جاء فيه ما يمكن لوزارة الكهرباء القيام به لتحقيق تلك الأهداف (الاستمرار بتوسيع منظومتي الإنتاج والتوزيع الممولة من الدولة والمملوكة للقطاع العام وتوسيعها عن طريق الاستثمار وفقاً للسياسة العامة للدولة) [٥]، وكذلك (إبرام عقود الشراكة بين القطاع العام والخاص في مجال الإنتاج والتوزيع) [٦]، ومنها أيضاً (التوجيه بمنح التراخيص إلى الشركات الخاصة الوطنية والأجنبية للاستثمار في إنشاء محطات الإنتاج والتوزيع وفقاً للسياسة العامة للدولة وبالتنسيق مع الهيئة الوطنية للاستثمار وهيئات الاستثمار في المحافظات غير المنتظمة في إقليم) [٧].

فكل هذه النصوص تشير صراحة إلى اعتماد أسلوب الاستثمار في الإنتاج والنقل والتوزيع ومنها الاستثمار في جباية إيرادات الكهرباء، والحال ذاته ينطبق على قوانين بقية الوزارات الأخرى والدوائر غير المرتبطة بوزارة.

ثالثاً: الأساس في التشريع الفرعي: وقد صدرت عدة أنظمة وتعليمات تشكل أساساً لعمليات الاستثمار بشكل عام والاستثمار في مجال الجباية بشكل خاص ومنها:

١. نظام الاستثمار رقم ٢ لسنة ٢٠٠٩ [٨] : أصدر مجلس الوزراء هذا النظام استناداً إلى أحكام قانون الاستثمار، وذلك لتسهيل تنفيذ هذا القانون محدداً نطاق سريان هذا النظام [٩]، ومهام واختصاصات الهيئة الوطنية للاستثمار [١٠]، وكذلك امتيازات المستثمر [١١]، والتزاماته [١٢]، وغيرها من الأحكام التي تمكن الوزارات والدوائر المختلفة من منح تراخيص الاستثمار وفقاً للقانون.

٢. تعليمات تنفيذ العقود الحكومية رقم ٢ لسنة ٢٠١٤ : مع أن هذه التعليمات لا تتحدث عن الاستثمار، إلا أنها ضمت مجموعة كبيرة من الأحكام العامة المتعلقة بتنفيذ العقود الحكومية، ومنها عقود الاستثمار في جباية إيرادات الثمن العام من حيث تحديد أساليب التنفيذ والجهات المخولة صلاحية فتح العطاءات وتحليلها وإرسائها وإجراءات الطعن فيها وغيرها [١٣].

---

[١] البند ثانياً من المادة (٢) من قانون الاستثمار المذكور آنفاً النافذ.

[٢] نشر هذا القانون في جريدة الوقائع العراقية بعددها المرقم ٤٤٤٣ في ٢٠١٧/٤/١٧.

[٣] البند (ثالثاً) من المادة (٢) من قانون الكهرباء النافذ.

[٤] البند (رابعاً) من المادة (٢) من قانون الكهرباء النافذ.

[٥] البند (خامساً) من المادة (٣) من قانون الكهرباء النافذ.

[٦] البند (سادساً) من المادة (٣) من قانون الكهرباء النافذ.

[٧] البند (عاشراً) من المادة (٣) من قانون الكهرباء النافذ.

[٨] نشر هذا النظام في جريدة الوقائع العراقية بالعدد

[٩] المادة (١) من نظام الاستثمار رقم ٢ لسنة ٢٠٠٩.

[١٠] المواد (٤،٥) من نظام الاستثمار رقم ٢ لسنة ٢٠٠٩.

[١١] المادة (٦) من نظام الاستثمار رقم ٢ لسنة ٢٠٠٩.

[١٢] المواد (١٧-٢٤) من نظام الاستثمار المذكور آنفاً.

[١٣] للتفصيل ينظر، د. احمد خلف حسين الدخيل، المالية العامة من منظور قانوني، مصدر سابق، ص ٢٤.

المطلب الثاني
الجوانب الإيجابية لعقود الاستثمار في جباية إيرادات الثمن العام

لكل تجربة سلبيات وإيجابيات، ولا تخرج عن ذلك تجربة عقود الاستثمار في جباية إيرادات الثمن العام التي تتخللها الكثير من الجوانب الإيجابية، مما يجعل منها مثالاً يحتذى، بحيث يمكن تعميمه على جميع إيرادات الثمن العام، ويمكن إجمال أهم تلك الإيجابيات بالآتي:

أولاً: السهولة في التنفيذ: لا شك في أن إناطة مهمة جباية إيرادات الثمن العام بمستثمر من القطاع الخاص ويخلص إدارة المرفق العام الاقتصادي من تعقيدات ومشكلات الجباية التي يقوم بها موظفي ذلك المرفق، سواء تعلق بخدمات الماء أو الكهرباء أو الأنترنت أو غيرها من المرافق العامة الاقتصادية الأخرى، خاصة فيما يتعلق باحتجاجات المنتفعين من سوء الخدمات المقدمة لهم ورفضهم الدفع ما لم يتم تحسين الخدمة المقدمة، مما يؤدي إلى مشادات كلامية وربما تتطور إلى مشاجرات قد تصل إلى المحاكم أو حتى تدخل الإدارة لإجراء بعض عمليات قطع الخدمة لإجبار الممتنعين على الدفع، وهو ما يؤدي إلى انخفاض الحصيلة الجبائية، الأمر الذي سينعكس سلباً على الموازنة العامة للدولة فيزيد من عجزها المتنامي أصلاً سنة بعد أخرى [١].

وقد تنبه مشرع قانون وزارة الكهرباء إلى تلك المشكلات، وتوقع أن تحصل مجموعة من التجاوزات على أي من مكونات المنظومة الكهربائية بجانبيها المادي والبشري، فمنح وزير الكهرباء أو من يخوله سلطة قطع التيار الكهربائي وفرض غرامات مالية تصاعدية وفق تعليمات تتولى إصدارها وزارة الكهرباء، وتحميل المتجاوزين أجور قطع التيار الكهربائي الناجمة عن القطع بما في ذلك أجور اللجان المكلفة بمعالجة حالات التجاوز، وكذلك تحريك الدعوى الجزائية ضد المتجاوزين وفقاً لأحكام القوانين ذات الصلة [٢].

وربما يقول قائل أن هذه المشكلات المتعلقة بالإحجام وعدم الرضى على ما يتم جبايته من أموال كإيرادات للثمن العام ستحصل سواء قام بها موظف أو مستثمر من القطاع الخاص، والحقيقة أن هذا الطرح يبدو عقلانياً للوهلة الأولى، ولكن إنعام النظر فيه يؤكد سطحيته فهو يتناسى أو يتغافل عن الخدمة الممتازة المقدمة للمنتفع مما يجعل الاعتراض على الجباية أمر غير مقبول منطقياً في حالة وجود عقد للاستثمار في جباية إيرادات الثمن العام.

ثانياً: تحسين الخدمة المقدمة للمنتفعين من المرفق العام الاقتصادي: فقد أثبتت التجارب في هذا الخصوص أن المرافق العامة التي تم إبرام عقود استثمار الجباية في إيراداتها، وخاصة مرفق الكهرباء قد تحسنت الخدمات المقدمة بشكل كبير بحيث أصبحت ساعات التزود بخدمات الكهرباء (٢٤) ساعة في اليوم، وهو ما يعد خطوة صائبة ومحاربة حقيقية لسوء الخدمات المقدمة في جميع المجالات، وبالتالي دعوة إلى إعمام التجربة على بقية المرافق العامة الاقتصادية الأخرى، أو على الأقل إعمام التجربة الخاصة بالاستثمار في الجباية بإيرادات الكهرباء على كافة أنحاء العراق وعدم حصرها على بعض المناطق دون الأخرى، فالهاجس الذي ينتاب المواطن هو الخوف من بقاء الخدمات عند المستوى الذي لا يلبي الطموح.

ثالثاً: غزارة الحصيلة المالية: إن من ابرز إيجابيات عقود الاستثمار في إيرادات الثمن العام هو غزارة الحصيلة، إذ أن التجربة أثبتت أن نتيجة تقديم خدمة ممتازة للمنتفعين من خدمات المرافق العامة الاقتصادية، هو قيام هؤلاء بدفع مقابل تلك الخدمات فتزداد الحصيلة وتتضاعف فتصل إلى اعلى مستوياتها، فضلاً عن أن المستثمر سيبذل قصارى جهده من أجل تحصيل المزيد من تلك الإيرادات ليس طمأ في رضا الإدارة، وإنما لأن له نسبة من تلك الحصيلة الجبائية، فكلما زادت الحصيلة كلما زادت حصته فيها هذا إذا كانت النسبة ثابته، فما بالك إذا كانت النسبة تصاعدية ترتفع

---

[١] للمزيد من التفصيل ينظر، د. عبد العال الصكبان، مصدر سابق، ص ٢٩٤.

[٢] ينظر نص المادة (١٥) من قانون وزارة الكهرباء النافذ.

مع زيادة الحصيلة، إذ أن ذلك سيدفعه إلى عدم ترك أي مبلغ مهما قل دون تحصيل وجبايته وتوريده للخزينة العامة للدولة [١]، وهو ما سينعكس إيجابياً على الخزينة العامة للدولة فيزيد العناصر الإيجابية في الذمة المالية للدولة، الأمر الذي سيؤدي إلى المساعدة على تخفيض العجز في الموازنة العامة للدولة، وهو ما يقود إلى تنويع أبواب الإيرادات، خاصة إذا تم اعتماد التجربة على جميع إيرادات الثمن العام، ومن ثم اعتماد أسلوب الاستثمار في جبايتها وبالتالي سينتج تنوع اقتصادي كبير يبعدنا عن الاعتماد على إيرادات النفط فقط، ومخاطر تذبذب أسعاره على الصعيد العالمي وميلهما في الآونة الأخيرة، ومنذ عدة سنوات إلى الانخفاض عن سعر معقول كان الجميع يتوقع أن لا ينزل عنه ومع ذلك فلا شيء ثابت في معادلة أسعار النفط.

رابعاً: التخلص من الآثار السلبية للفساد المالي والإداري: ربما يكون التخلص من الآثار السلبية للفساد المالي والإداري الذي يعصف بالإدارة في اغلب الدول ولكن بنسب متفاوتة إلى حد كبير، لأسباب مختلفة سياسية واقتصادية واجتماعية ونفسيه وغيرها [٢]، وهو في الحقيقة سبب لاعتماد أسلوب الاستثمار في جباية إيرادات الثمن العام أكثر منه نتيجة أو مزيه من مزايا اللجوء إلى هذه الطريقة في الجباية، فالفساد المالي والإداري يؤدي إلى الضرر المالي ويخفض من الحصيلة الجبائية التي تخضع في ظل الفساد لمساومات معينة غالباً ما تؤدي إلى التهرب من دفع إيرادات الثمن العام والخاسر في النهاية هو الخزينة العامة للدولة، لتجد الحكومة نفسها أمام خيارين، إما أن تُبقي الحال على ما عليه وتضحي بالحصيلة الجبائية المتوقعة منه، أو أن تلجأ إلى أسلوب الاستثمار في الجباية وترك الفاسدين يلعنون حظهم العاثر والتخلص من الآثار السلبية للفساد والمفسدين.

ومع أن حلاً كهذا ربما يعد حلاً ترقيعياً في نظر البعض، والصحيح استئصال الفساد من جذوره واعتماد استراتيجية للقضاء عليه وليس تركه حراً طليقاً والهروب منه إلى الأمام، بيد أنه حتى لو سلمنا جدلاً بمثل هكذا تصور فإذا لم تتح فرصة اجتثاث الفساد في هذه المرحلة فهل تقف الدولة مكتوفة الأيدي، أم تحاول على اقل تقدير التخلص من آثاره، أو التقليل من تلك الآثار ؟

إن الإجابة عن ذلك تكون باختيار الخيار الثاني عله يعالج جانباً من جوانب الفساد على الأقل في هذه المرحلة ريثما تتوفر الظروف المناسبة لوضع الآليات الملائمة للقضاء على الفساد بشكل نهائي، ومن هنا سيكون اعتماد أسلوب الاستثمار في الجباية لإيرادات الثمن العام هو الحل الأمثل في هذه المرحلة.

خامساً: إنها عقود مضمونة النتائج سلفاً: أكثر ما يميز عقود الاستثمار في النهاية أنها مضمونة النتائج مقدماً خاصة فيما يتعلق بالحصيلة الجبائية، إذ أن الإدارة تستطيع أن تحسب على وجه التقريب المال الذي سوف تحصل عليها من خلال قياس عدد الوحدات التي تتوقع الاستفادة منها من المنتفعين وضربها بسعر الوحدة الواحدة من تلك الخدمة المقدمة ليظهر لها في النهاية المبلغ التقريبي للحصيلة الجبائية.

وقد يقول قائل أن عقود الاستثمار في الجباية هي أسلوب مطابق تماماً لطريقة الضمان أو الالتزام أو القبالة التي كانت معروفة قديماً والتي تلجأ اليها الدول التي لا تمتلك إدارة جبائيه كفوءة ونزيهة من خلال قيام الضامن أو الملتزم أو المتعاقد مع الإدارة لدفع مبلغ معين مقدماً على أن يتحمل هو مخاطر الجباية وما قد تؤدي اليه من انخفاض الحصيلة فالمبلغ معروف سلفاً للدولة، بل أن الدولة تقوم بتسلمه مسبقاً من الضامن أو الملتزم الذي يذيق المكلفين أقسى أنواع الشدة والتعذيب

---

[١] لمزيد من التفصيل ينظر، هشام العمري، مصدر سابق، ص ٢٢٢.

[٢] للمزيد حول أسباب الفساد المالي والإداري ينظر، د. احمد خلف حسين الدخيل و د. فواز خلف ظاهر: إصلاح النظام المالي ودوره في الحد من الفساد الإداري (العراق إنموذجاً)، بحث مقدم إلى المؤتمر العلمي الدولي الأول لكلية الكتاب الجامعة، الذي عقد للمدة من ١٣ – ١٤/ ١٢/ ٢٠١٧.

في سبيل الحصول على المزيد من الإيرادات وبالتالي يغطي ما دفعه للدولة ويحصل على أرباح اكثر فأكثر [١].

ولكن الواقع غير ذلك تماماً فطريقة الضمان أو القبالة كانت تستخدم في جباية الإيرادات السيادية وخاصة الضرائب وليس إيرادات الثمن العام، كما أنها لا تبدو طريقة تتفق مع مبادئ الديمقراطية وحقوق الإنسان ولا أساس دستوري أو قانوني يمكن أن تستند اليه في الوقت الحاضر، خاصة وأنها تطلق يد الضامن أو الملتزم في مواجهة المكلفين دون سند قانوني سليم، أما عقود الاستثمار في جباية الثمن العام فهي كما رأينا في المطلب الأول نوع من أنواع العقود الإدارية التي تستند إلى نصوص دستورية وقانونية وتشريعات فرعية، وهي لا تقوم على أساس بيع حق الدولة في جباية الإيرادات لمستثمر من القطاع الخاص بقدر ما تقوم على أساس تولي المستثمر مهمة الجباية تحت رقابة الإدارة والتي تتمتع بامتيازات القانون العام في مواجهته ولها أن تفرض عليه الجزاءات ولها أيضا في بعض الأحيان أن تفسخ العقد من طرف واحد دون اللجوء إلى القضاء إذا ما أخل ببعض التزاماته وخاصة الرئيسية منها والتي تتعلق ربما بحسن التعامل مع المنتفعين من خدمات المرفق العام، ناهيك عن أن المستثمر لا يقوم بدفع مبلغ الحصيلة الضريبية مقدماً وبشكل جزافي، وإنما يتولى الجباية ويقوم بتوريدها للخزينة العامة للدولة نقداً واقتطاع نسبة محددة في العقد تكون هي المقابل الذي يحصل عليه، وهو ما يدفعه إلى التفاني والإخلاص في التحصيل كونه يعرف أن له حصة من كل مبلغ يقوم بجبايته من المنتفعين من خدمات المرفق العام الاقتصادي.

سادساً: أنها خطوة باتجاه اعتماد اقتصاد السوق الحر: لما كانت النصوص الدستورية وخاصة المادة (٢٥) منها، التي وضعت الأطر العامة لاعتماد اقتصاد السوق الحر وفسح المجال واسعاً أمام القطاع الخاص للعب دور مهم في تطور وتنمية الاقتصاد العراقي وإصلاحه وفقاً لأحدث الأساليب واستثماراً لجميع الموارد وتنويعاً للإيرادات فقد جاء اعتماد عقود الاستثمار في جباية إيرادات الثمن العام انسجاما مع توجه الدولة نحو اعتماد السوق الحر وخطوة على هذا الاتجاه يمكن التوسع بها في مجالات أخرى من مجالات الجباية لإيرادات الثمن العام، بل حتى في مجالات اقتصادية أخرى إذا ما كانت النتائج مواتية ومطابقة لما هو مخطط له في أروقة السلطة المالية العراقية.

ومن الجدير بالذكر أن تنفيذ التوجهات الحديثة للعراق في اعتماد اقتصاد السوق الحر ظل متردداً طوال السنوات من عام ٢٠٠٥ حتى نهاية عام ٢٠١٥، إذ كانت ولا تزال هناك العديد من القوانين والنصوص القانونية في بعض القوانين التي تحاكي أو تغازل الاقتصاد الاشتراكي والتي يحتاج بعضها إلى الإلغاء ويحتاج البعض الآخر إلى التعديل لكي تطابق الفلسفة الاقتصادية الجديدة للعراق وتسير به للاتجاهات العالمية الحديثة في الخصصة والعولمة والانفتاح الاقتصادي وفتح الباب واسعاً أمام القطاع الخاص للعب دور أكبر في جميع المجالات وخاصة الاقتصادية منها [٢].

المطلب الثالث

الجوانب السلبية في عقود الاستثمار في جباية إيرادات الثمن العام

على الرغم من الإيجابيات الكثيرة التي تحدثنا عنها في المطلب الثاني من هذه الدراسة فإن عقود الاستثمار في جباية إيرادات الثمن العام يسجل عليها العديد من السلبيات، التي يمكن إجمال أبرزها في الآتي:

أولاً: غياب الشفافية: لعل أهم وابرز سلبيات عقود الاستثمار في جباية إيرادات الثمن العام هو ابتعادها عن أحد أهم مبادئ الديمقراطية الحديثة، ألا وهو مبدأ الشفافية، فغياب الشفافية يعد كارثة بكل المقاييس على هذه العقود، إذ أنها تجعلها متهمة بشبهة الفساد، والحقيقة أن ذلك هو ديدن

---

[١] ينظر في تفصيل هذه الطريقة، د. عبد العال الصكبان، مصدر سابق، ص ٢٩٤.

[٢] للمزيد من التفصيل ينظر، د. احمد خلف حسين الدخيل: الاقتصاد الاجتماعي والتضامني في القانون العراقي، مجموعة محاضرات القيت على طلبة الدكتوراه، قانون عام، كلية الحقوق، جامعة تكريت، الفصل الأول، ٢٠١٧/٢٠١٨، ص ٢٥.

لتصرفات الحكومات في الدول النامية، فما بالك إذا كان الأمر في دولة تحتل مراكز متقدمة في قوائم ومقاييس الفساد على مستوى العالم، على العكس من الحال في الدول المتقدمة وذات الديمقراطية العريقة التي تتبنى مبدأ الشفافية وتعمل به وتعده أساساً ومنهجاً وسياسة ثابتة.

نعم إن المتتبع لإصدارات الوزارات ذات الصلة ومنها وزارة الكهرباء وموقعها على شبكة الأنترنت وصفحاتها على وسائل التواصل الاجتماعي لا يجد ما يشفي غليله فيما يتعلق بعقود الاستثمار في جباية إيرادات الثمن العام وخاصة الكهرباء وهو ما فتح الباب واسعاً أمام التأويلات والإشاعات والأقاويل حول مضامين تلك العقود واحتمال تضمنها فقرات أو محاولات للفساد المالي والتربح على حساب المال العام، وهو ما قاد إلى احتجاجات شعبية واسعة في المحافظات التي تم فيها تطبيق هذه العقود، دون أن تحرك الوزارات المعنية ساكناً في هذا الشأن وتعلن عن مضامين تلك العقود وتسكت الأصوات النشاز، لتقوم بوأد الإشاعات في مهدها وترفع من الوعي الجبائي الذي يفترض بها تعزيزه من خلال الالتزام بقاعدة اليقين الجبائي [١]، التي تقوم على أساس أن تكون القواعد والأحكام الخاصة بالجباية في متناول جميع أبناء المجتمع وخاصة المكلفين بها وأن يتم الإعلان بشكل شفاف وخاصة ما يتعلق منها بالنظر في مصادر الإيرادات ومجالات الإنفاق والتزامات كل من الدولة والمكلف والمستثمر لتكون واضحة أمام الجهات الرقابية كافة وخاصة منها الرقابة الشعبية التي يمارسها المواطن البسيط.

ثانياً: غياب ثقافة التبادلية : لا شك أن اعتماد الفلسفة الاشتراكية في العراق لما يزيد على ثلاثة قرون قد رسخ لدى المواطن العراقي فكرة الاعتماد على الدولة وهيئاتها العامة في تقديم الخدمات العامة من جهة، وضرورة قيام الدولة بتقديم تلك الخدمات بشكل مجاني ودون أي مقابل يدفعه المواطن أو على الأقل بمقابل رمزي يدفع بشكل يسير بحيث يكون ذلك المقابل اقل بكثير من تكلفة إنتاج الخدمة ونقلها وتقديمها للمنتفع من جهة أخرى، وفي المقابل كان هناك نظرة ريبة وشك نحو القطاع الخاص واعتبار ما يقوم به من أعمال وكل ما يقدمه من خدمات من باب الجشع والطمع ومحاولة استغلال المواطن ونهب ثرواته [٢].

والحقيقة أن الحكومة العراقية قد تنبهت ولو بوقت متأخر إلى هذه المسألة وأوعزت إلى وزاراتها ودوائرها غير المرتبطة بوزارة للعمل بإقامة ندوات توعويه للتعريف بأسلوب الاستثمار في جباية الثمن العام وبالتحديد منها جباية إيرادات الكهرباء والدور الذي يمكن أن يلعبه القطاع الخاص في مجال تقديم الخدمات للمواطن بالشراكة مع القطاع العام ممثلاً بالدولة وهيئاتها العامة ولكن الأمر ليس بهذه السهولة فما بني من قناعات عبر عشرات السنوات لا يمكن تغييرها فقط عبر محاضرة هنا، وندوة هناك ولقاء تلفزيوني على قناة فضائية لا يشاهدها إلا القليل، بل يتطلب أن يرافقها أيضاً تحسين في مستوى الخدمات المقدمات للمواطنين وتكريس وتعزيز ذلك التحسن في الخدمات عبر سياسة شفافة وبالأخص لأسعار الخدمات المقدمة، يرافقها حملة إعلامية تربوية تعليمية واسعة تستعين بمشاهير الرياضة والفن والسياسة لدعم وتشجيع والدعوة لاعتماد أسلوب الاستثمار في جباية إيرادات الثمن العام، والتذكير بالجوانب الإيجابية التي يمكن تحقيقها والعمل على التقليل من السلبيات.

ثالثاً: الرفض الاجتماعي: لقد استغلت جهات مختلفة في البلد مجموعة السلبيات التي ترافق تنفيذ عقود الاستثمار في جباية إيرادات الثمن العام ومنها الكهرباء لـتأليب الشارع ضد هذه العقود والدعوة إلى تظاهرات كبيرة في المناطق التي طُبق فيها هذا النوع من العقود ومن ثم تكوين رأي

---

[١] د. طاهر الجنابي: علم المالية العامة والتشريع المالي، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، ٢٠٠٨، ص ١٣٢و د. رائد ناجي احمد: علم المالية والتشريع المالي في العراق، ط٣، معدلة ومنقحة، دار السنهوري، بيروت، ٢٠١٨، ص ٩٥.

[٢] ينظر في تفصيل ذلك، د. احمد خلف حسين الدخيل و د. علي غني عباس: التنظيم القانوني للدور المجتمعي للقطاع الخاص في العراق، بحث مقدم إلى المؤتمر الدولي العاشر الذي أقامته كلية الحقوق بجامعة جرش تحت شعار (الدور المجتمعي للشركات والقطاع الخاص) في إسطنبول للمدة من ٢٨ – ٢٩/ أيار/ ٢٠١٢، ص ٥ – ٦.

عام رافض للأسلوب الذي تعتمده في الجباية، وقد تكرس ذلك بما تم مؤخراً من استجواب لوزير الكهرباء في الجلسة التاسعة لمجلس النواب العراقي التي عقدت بتاريخ ٢٠١٨/١/١٣، إذ أخذت عقود الاستثمار في الجباية تقريباً نصف فقرات الاستجواب وأبرزت أهم سلبياتها مما أثار اللغط الذي رافق التظاهرات التي شهدها الصيف الماضي من جديد، وهو ما أعاد الرفض الاجتماعي الكبير الذي يواجه هذه العقود مما يتطلب من الحكومة العراقية العمل على إيضاح كل الملابسات التي تؤدي إلى الخلط بين ما هو سلبي وما هو إيجابي، حيث يمكن للحكومة الرد على ما توصف به هذه العقود من سلبيات وتحويلها إلى إيجابيات، فقد يخفى على المواطن المنتفع من تلك العقود ما تحمله من إيجابيات فيأتي دور الجهات المختصة لإيضاح كل تلك الجوانب.

رابعاً: العبء المالي الثقيل: على الرغم من تحسن مستوى الخدمات المقدمة للمنتفعين من خدمات المرفق العام الذي يُعمل فيه بعقود الاستثمار في جباية إيرادات الثمن العام، وبالرغم من محاولة الإدارة في كل مرة التمييز بين أسعار الخدمة المقدمة حسب نوع المستفيد من تلك الخدمة بين السكن العادي والنشاط التجاري والصناعي والزراعي وغيرها والتخفيف قدر الإمكان على المواطن العادي وهو يمارس حياته الطبيعية في السكن، ورفع الأسعار بعض الشيء على الأنشطة التجارية والاقتصادية الأخرى ، ومن الجدير بالملاحظة إن التجهيز الحكومي للكهرباء إلى الدور أو الشقق السكنية يجعل من المقابل أو الثمن بمقدار اقل مقارنة بالتجهيز إلى المحال التجارية أو الصناعية ذلك لان الدولة في التجهيز السكني تفرض أسعاراً من دون التفكير بهامش من الربح بمعنى اقتصار السعر على تكاليف الإنتاج الكلية للطاقة الكهربائية [١]، انطلاقاً من مسؤولية الدولة في تقديم الخدمات للمواطنين، بينما تفرض نسب أرباح متصاعدة في تجهيز الطاقة الكهربائية للمحال التجارية والمشاريع والأنشطة الاقتصادية [٢]، يبد أن الأسعار لا زالت تثقل كاهل المواطن وتعد مرتفعة إذا ما تم قياسها بالوضع قبل اعتماد أسلوب الاستثمار في الجباية فالفرق شاسع بين الحالتين، فالمنتفع يشعر بفرق السعر السابق عن السعر الحالي، ومن ثم سيكون وقع عبء الأسعار الجديدة ثقيلاً في الصيغة الحالية عليه، ويتناسى أنه يحصل على خدمة أفضل ولمدة أطول مما كانت عليه من قبل .

وهو ما يتطلب من الجهات الإدارية المعنية الاستعانة بوسائل الإعلام المختلفة من إعلام تقليدي مذياع وصحف ومجلات وتلفاز، وإعلام جديد من وسائل التواصل الاجتماعي لتوعية المواطن بأن المزيد من الخدمات يترتب عليه المزيد من النفقات العامة وهذه الأخيرة توجب على الدولة الحصول على الكثير من الإيرادات العامة، وأن من أهم هذه الإيرادات هي الإيرادات التبادلية وفي مقدمتها إيرادات الثمن العام التي ينبغي على المنتفعين من خدماتها دفع مقابل ما يحصلوا عليه منها، وبالتالي تحمل هذه الإيرادات الجبائية، فضلاً عن إبراز أهمية الخدمات الجديدة وانها ستخلص المواطن من مشكلة البحث عن الخدمة لدى القطاع الخاص كأصحاب المولدات الكهربائية في قطاع الكهرباء، وأصحاب مكاتب الأنترنت في قطاع الأنترنت وشبكات الهاتف النفال في قطاع الاتصالات، فبدلاً من أن يدفع المنتفعين من تلك الخدمات للقطاع الخاص مبالغ

---

[١] ((تنقسم التكاليف الكلية إلى تكاليف ثابتة وتكاليف متغيرة، فالتكاليف الثابتة التي لا تتغير مع كل تغيير في الإنتاج (تمثل تكاليف الطاقة الإنتاجية المعطاة مثل التكاليف الإدارية، الإيجارات المدفوعة للأراضي والمباني والمعدات مع الضرائب المدفوعة للحكومة)، أما التكاليف المتغيرة فيقصد بها التكاليف التي تستجيب للتغيرات التي تطرأ على الإنتاج وتتمثل بتكاليف المواد الأولية والعمل والسلع غير كاملة الصنع والوقود، ويلاحظ إن الربح في المفهوم المحاسبي يأخذ بالحسبان التكاليف الصريحة التي تتمثل في كلفة المواد التي لا يمتلكها المشروع الصناعي فيضطر إلى شرائها بينما يأخذ الربح الاقتصادي بالقيد التكاليف الصريحة والتكاليف الضمنية والتي تمثل كلفة الموارد الإنتاجية والتي يمتلكها المشروع أصلاً وتحتسب على أساس إيجارها للغير))، للمزيد ينظر، د. عبد المنعم السيد علي: مدخل في علم الاقتصاد – مبادئ الاقتصاد الكلي، ج ٢، مطبعة الجامعة المستنصرية، بغداد، ١٩٨٤، ص١٨١ وما بعدها، نقلاً عن، علي فوزي إبراهيم الموسوي : العقود التجارية للطاقة الكهربائية، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بغداد، ٢٠٠٤، ص ١٤٣.

[٢] علي فوزي إبراهيم الموسوي، المصدر ذاته، ص ١٤٣.

كبيرة في مقابل خدمات ذات مستوى منخفض، سيحصلون على خدمات ارقى وبأسعار موازية بل قد تكون اقل بعض الشيء من الأسعار التي كانت تدفع للقطاع الخاص كمنتج لتلك الخدمات.

خامساً: الهدر المالي: إن غياب الشفافية بعقود الاستثمار في جباية إيرادات الثمن العام دفعنا إلى البحث عن تفصيلاتها في الجلسات الرسمية للهيئات العامة وكان من ابرز تلك النقاشات هو ما حصل في الجلسة التاسعة لمجلس النواب العراقي بتاريخ ٢٠١٨/١/٣١، التي تضمنت استجواب وزير الكهرباء والتي طرح فيها النائب المستجوِب مجموعة من السلبيات التي سجلها على عقود الاستثمار في الجباية لإيرادات الكهرباء، وأهمها ما يأتي [١] :

١. حق المستثمر بنسبة (١٢,٩ %) من الإيرادات التي يقوم بجبايتها كمقابل لما يقوم به من جباية.

٢. حق المستثمر بنسبة (١٤%) من الإيرادات التي يقوم بجبايتها كتعويض عن الضياعات الفنية، رغم أنه لم يثبت وجود ضياعات لوجود شبكة مؤهلة لتقديم الخدمة .

٣. حق المستثمر في تطوير وتأهيل الشبكات الكهربائية وبنسبة (٣٧%) دون القيام بالإجراءات القانونية اللازمة لذلك كالإعلان عن المناقصة وغيرها من الإجراءات التي تتطلبها تلك العملية.

٤. حق المستثمر في الاستعانة بكوادر وآليات وزارة الكهرباء والموظفين الفنيين والإداريين وسيارات وآليات أخرى للقيام بعملية الجباية .

٥. حق المستثمر في الحصول على نسبة (١٣ و ١٤%) من الديون السابقة رغم أن الديون السابقة ربما كانت سابقة على إبرام العقد.

٦. حق المستثمر بتوسيع نطاق العقد من خلال إضافة مناطق جديدة بحجة التداخل الجغرافي أو أن عدد المستفيدين كان أقل من المتوقع.

وتساءل النائب عن الغاية من الاستعانة بمستثمر من القطاع الخاص للقيام بعملية الجباية إذا كانت الكوادر والآليات تعود لوزارة الكهرباء وأن المستثمر لا يقوم سوى بعملية الإشراف وأن اغلب المستثمرين هم غير متخصصين بالجباية.

وقد رد وزير الكهرباء بأن النسبة رقم (١) هي حق المستثمر لأنها مقابل عملية الجباية، وأما النسبة رقم (٢) فإنها لا تدفع مباشرة وإنما تدفع في حال وجود ضياعات، أما إذا لم تكن هناك ضياعات فلا يدفع، والحال ذاته مع الفقرة (٣) الخاصة بالتأهيل والتي لا تدفع مباشرة وإنما عند الحاجة اليها وبالاتفاق مع الوزارة، وأن ما تم تناوله في الفقرة (٤) والخاصة بالاستعانة بكوادر وآليات وزارة الكهرباء لا يكون بدون مقابل وإنما إذا أراد المستثمر الاستعانة بها فعليه دفع أجور مقابل ذلك.

نعم هذا ما جرى تحت قبة البرلمان العراقي، ونعتقد أن كِلا الطرفين كان يذكر جانباً من الحقيقة فقط، فبعد الاطلاع على عقود الاستثمار التي أبرمتها (م.ع.ت.ك.ج) مع شركة (ه.م.م) الذي نشر على بعض المواقع غير الرسمية [٢]، نجد أن كثيراً مما ذكر في الاستجواب كان دقيقاً وكان فيه جانباً من الهدر المالي، إلا أن ما رد به الوزير كان فيه الكثير من الحقائق التي ترد العديد من الاتهامات بالهدر المالي.

الخاتمة

بعد أن انتهينا من مضامين بحثنا هذا، اصبح لزاماً علينا أن نبين أهم الاستنتاجات التي توصلنا اليها، وبعض المقترحات التي نأمل أن تجد طريقاً للتطبيق في سبيل تعزيز دور الاستثمار في جباية إيرادات الثمن العام في مختلف القطاعات الاقتصادية وكما يأتي:

[١] ينظر موقع مجلس النواب العراقي على شبكة الأنترنت: ar.parliament.iq

[٢] ينظر موقع الغد برس على شبكة الأنترنت على الرابط الآتي: www.alghadpress.com

أولاً: الاستنتاجات: خلصنا إلى محبوسة استنتاجات عل أهمها:
١. إن أسلوب الاستثمار في جباية الثمن العام ليس وليد اللحظة في العراق، إنما مر بمراحل تاريخية وإن كان تحت مسميات مختلفة.
٢. يعد عقد الاستثمار في جباية الثمن العام احد أنواع العقود الإدارية، وهو اقرب ما يكون إلى عقد التزام المرافق العامة، إلا أنه يختلف عنه بأن مهمة المستثمر أو المتعاقد في عقود الجباية تقتصر على الجباية دون أن تمتد إلى إدارة المرفق العام الاقتصادي الذي يبقى بيد الإدارة.
٣. إن عقود الاستثمار في جباية إيرادات الثمن العام تجد أساسها القانوني في دستور العراق لسنة ٢٠٠٥، والتشريعات ذات الصلة، ومنها قانون الاستثمار العراقي النافذ، وقانون وزارة الكهرباء النافذ.
٤. تتضمن عقود الاستثمار في جباية إيرادات الثمن العام الكثير من المزايا والإيجابيات التي قد تجعل منها تجربة ناجحة إذا ما تم تنظيمها بشكل سليم، ومنها على سبيل المثال لا الحصر دورها في رفد خزينة الدولة بالعوائد المالية وبالتالي تعويض العجز الحاصل نتيجة هبوط أسعار النفط التي تمثل العمود الفقري لموازنات الدولة العراقية، فضلاً عن تحسن خدمات المنتفعين من قطاع الكهرباء الذي تم تطبيق هذا النوع من العقود فيه.
٥. رغم المزايا التي تتضمنها تلك العقود، إلا أنها لا تخلو من بعض المثالب والسلبيات عل أهمها، هو غياب الشفافية في تلك العقود التي تجعلها محل شك وريبة لدى المواطنين بصفة عامة والمنتفعين منها بصفة خاصة.
٦. من السلبيات التي تؤشر على تلك العقود وربما تجعل أمر تطبيقها تنتابه بعض الصعوبات، هي غياب ثقافة التبادلية لدى المواطن العراقي الذي ترسخت لديه ثقافة المجانية والاعتماد الكلي على الدولة.
٧. غياب دور الوزارات المعنية بهذه العقود، وكذلك الإعلام الرسمي وغير الرسمي بكافة أشكاله في توضيح تلك العقود للرأي العام، وبيان ايجابياتها ، وتهيئة المواطن العراقي نفسياً واجتماعياً لتقبل تلك الفكرة، وإفهامه بأن الفلسفة الاقتصادية التي كانت سائدة في العقود الماضية قد ذهبت، وتوجه الاقتصاد العراقي في الوقت الحاضر نحو الاقتصاد الحر.

ثانياً: المقترحات: بناءً على الاستنتاجات التي أوردناها آنفاً نوصي بالآتي:
١. على الحكومة العراقية ممثلة بالوزارات المعنية اعتماد أسلوب عقود الاستثمار في جباية إيرادات الثمن العام، في المرافق الاقتصادية العامة ، على الاقل في المرحلة الحالية.
٢. القيام بتوعية شاملة وواسعة لإيضاح تلك العقود أمام الرأي العام الوطني، عن طريق إقامة الحلقات النقاشية عبر وسائل الإعلام بكافة أشكالها لبيان الإيجابيات التي تتمتع بها تلك العقود، وبيان السلبيات وكيفية تجاوزها.
٣. إظهار مبدأ الشفافية في تلك العقود، ووضع المنتفعين من الخدمات المقدمة عبر تلك العقود بتفصيلات تلك العقود ليكونوا على بينة من الأمر.
٤. العمل على تجاوز السلبيات والهفوات التي صاحبت التجربة في المناطق التي طبقت فيها تلك التجربة، ومحاولة اعمامها على باقي مناطق العراق، وبمختلف المرافق الاقتصادية وليس فقط في قطاع الكهرباء.
٥. يمكن إعمام هذه التجربة على العديد من القطاعات والمرافق الاقتصادية العامة في الدولة العراقية، كالنقل والاتصالات والأنترنت وغيرها.

المصادر :

أولا: الكتب:

١. د. احمد خلف حسين الدخيل: المالية العامة من منظور قانوني، ط١، مطبعة جامعة تكريت، تكريت، ٢٠١٣.
٢. د. رائد ناجي احمد: علم المالية والتشريع المالي في العراق، ط٣، معدلة ومنقحة، دار السنهوري، بيروت، ٢٠١٨.
٣. د.سليمان محمد الطماوي: الأسس العامة للعقود الإدارية، ط ٥، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٩١.
٤. د. طاهر الجنابي: علم المالية العامة والتشريع المالي، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، ٢٠٠٨.
٥. د. عبد العال الصكبان: علم المالية العامة، ج١، ط٢، طبعة منقحة ومزيده، مطبعة الرشاد، بغداد، ١٩٦٦.
٦. د. عبد المنعم السيد علي: مدخل في علم الاقتصاد - مبادئ الاقتصاد الكلي، ج ٢، مطبعة الجامعة المستنصرية، بغداد، ١٩٨٤.
٧. د. ماهر صالح علاوي الجبوري: الوسيط في القانون الإداري، الوسيط في القانون الإداري، ط٢، دار ابن الأثير، الموصل، ٢٠١٢.
٨. د.محمد عبد الحميد أبو زيد: المرجع في القانون الإداري، ط٢، مطبعة العشري، القاهرة، ٢٠٠٧.
٩. د. محمد علي بدير و د عصام البرزنجي و د مهدي السلامي: مبادئ وأحكام القانون الإداري، دار الكتب للطباعة والنشر، بغداد، ١٩٩٣.
١٠. د. نصري منصور نابلسي : العقود الإدارية – دراسة مقارنة، ط٢، منشورات زين الحقوقية، بيروت، ٢٠١٢.
١١. هشام محمد صفوت العمري: اقتصاديات المالية العامة والسياسة المالية، بلا دار ومكان نشر، ١٩٨٦.

ثانياً: الرسائل والاطاريح الجامعية:

١. شيماء فارس محمد الجبر: السياسة الإيرادية في العراق بين النظرية والتطبيق، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة تكريت، ٢٠١٦.
٢. عبد الحكيم جمعه محمود: دور الاستثمار الخاص في الإصلاح الاقتصادي والتنمية بجمهورية مصر العربية، أطروحة دكتوراه، جامعة عين شمس، ٢٠٠٠.
٣. علي فوزي إبراهيم الموسوي : العقود التجارية للطاقة الكهربائية، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بغداد، ٢٠٠٤.

ثالثاً: البحوث والدراسات:

١. د. احمد خلف حسين الدخيل: الضرائب ذات القالب الحر، بحث منشور في مجلة رسالة الحقوق، كلية القانون، جامعة كربلاء، س٤، عدد خاص بالمؤتمر الوطني الأول لكليات الحقوق، ٢٠١٢.
٢. د. احمد خلف حسين الدخيل و د. علي غني عباس: التنظيم القانوني للدور المجتمعي للقطاع الخاص في العراق، بحث مقدم إلى المؤتمر الدولي العاشر الذي أقامته كلية الحقوق بجامعة جرش تحت شعار (الدور المجتمعي للشركات والقطاع الخاص) في إسطنبول للمدة من ٢٨ – ٢٩/ أيار/ ٢٠١٢.
٣. د. احمد خلف حسين الدخيل: الآثار المالية للحروب والصراعات على الأسرة العراقية، بحث منشور في مجلة جامعة تكريت للحقوق، س ٢، مجلد ٢، ع٣،ج٢، آذار ٢٠١٧.
٤. د. احمد خلف حسين الدخيل و د. فواز خلف ظاهر: إصلاح النظام المالي ودوره في الحد من الفساد الإداري (العراق إنموذجاً)، بحث مقدم إلى المؤتمر العلمي الدولي الأول لكلية الكتاب الجامعة، الذي عقد للمدة من ١٣ - ١٤/ ٢٠١٧/١٢.
٥. د. احمد خلف حسين الدخيل: الاقتصاد الاجتماعي والثقافي في القانون العراقي، مجموعة محاضرات القيت على طلبة الدكتوراه، قانون عام، كلية الحقوق، جامعة تكريت، الفصل الأول، ٢٠١٨/٢٠١٧.

رابعاً: الدساتير والتشريعات:

١. دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ النافذ .
٢. قانون الاستثمار العراقي رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٦ المعدل.
٣. من نظام الاستثمار رقم ٢ لسنة ٢٠٠٩ النافذ.
٤. قانون وزارة الكهرباء رقم ٥٣ لسنة ٢٠١٧ النافذ.

خامساً: المصادر من شبكة الأنترنت:

١. دراسات في التاريخ للعراق وفلسطين في العهد العثماني.
٢. موقع مجلس النواب العراقي على شبكة الأنترنت: ar.parliament.iq
٣. موقع الغد برس على شبكة الأنترنت على الرابط الآتي: www.alghadpress.com