مآل ايرادات الثمن العام

الباحثة نور خماس علي[١]

أ.د. احمد خلف حسين الدخيل[٢]

كلية القانون/ جامعة تكريت

[١]Nk230001pla@st.tu.edu.iq

[٢]dikhil2004@yahoo.com

المُستَخلص

يُعد الثمن العام احد اهم الركائز الاساسية في تمويل الدولة بسيطة كانت ام اتحادية، ولما كان من حيث الاصل ان ترفد جميع ايرادات الثمن العام المتحصلة داخل الدولة البسيطة في الخزينة العامة، الا ان منح بعض المؤسسات والمرافق العامة الاستقلال الاداري والمالي لتمكينها من اداء نشاطها، اصبح ما يتم جبايته من هذا مورد يمول الخزائن اللامركزية مع الاحتفاظ بالنسبة المحددة التي تؤول حصيلتها الى الخزينة العامة والناتجة من ارباح الشركات العامة ، وحصر صلاحية ادارة واستثمار الثروة النفطية بيد السلطة المركزية، الا ان تغيير شكل الدولة الى اتحادية معقدة التركيب ووجود الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم وضرورة تقاسم منتجات الثمن العام بالطريقة التي تمكن الوحدات المكونة للاتحاد من ممارسة وظائفها، حيث تضمنت دساتير وتشريعات بعض الدول الاتحادية الى ضرورة حصر الثروات النفطية بيد السلطة الاتحادية مع ضرورة الاعتراف بوجود ايرادات مشتركة ما بين الحكومتين الاتحادية والمحلية التي تترجم بمواد دستورية ضامنة لحقوق الحكومتين .

الكلمات المفتاحية: الثمن العام، الخزائن العامة، الخزائن اللامركزية، الايرادات المشتركة .

Abstract:

The public price is considered one of the most important basic pillars in financing the state, whether simple or federal. Since it was originally intended that all public price revenues collected within the simple state should go to the public treasury, granting some public institutions and facilities administrative and financial independence to enable them to perform their activities has become What is collected from this resource finances decentralized treasuries while maintaining the specific percentage whose proceeds go to the public treasury and resulting from the profits of public companies, and the authority to manage and invest oil wealth is in the hands of the central authority. However, changing the form of the state to a federal one has a complex composition and the presence of regions and governorates that are not organized in Region and the necessity of sharing public price products in a way that enables the units that make up the federation to exercise their functions, as the constitutions and legislation of some federal countries included the necessity of restricting oil wealth to the hands of the

federal authority, with the need to recognize the existence of joint revenues between the federal and local governments, which are translated into constitutional articles guaranteeing the rights of the two governments.

المقدمة

يُعد الثمن العام أحد أهم مصادر الايرادات العامة الناتجة من بيع او ايجار اموال الدولة المملوكة ملكية خاصة، على اختلاف مصادرها الزراعية والصناعية والتجارية...الخ، ولما كانت السلع والخدمات التي تقدمها الدولة اليوم لا تتسم بالمجانية وانما بمقابل تحصل عليه الدولة يرفد الخزينة العامة، فأن ادارتها وطريقة توزيعها يعتمد على شكل الدولة ونظامها السياسي، ولما كانت الدولة بسيطة التركيب فأن ما يتحصل من ايرادات الثمن العام لا تؤول جميعها الى الخزينة العامة بل عمدت دساتير بعض الدول البسيطة بتحديد ايرادات الخزائن العامة الناتجة من الايرادات النفطية التي جعلت ادارتها واستثمار بيد السلطة المركزية الحصرية فضلاً عن النسبة المعينة من ارباح الشركات العامة والايرادات الاخرى، وبالمقابل قد يتم جباية ايرادات الثمن العام الا انها لا تؤول الى الخزائن العامة بل منحت دساتير بعض الدول البسيطة بعض المؤسسات والمرافق العامة الاستقلال الادري والمالي يمكنها من اداء وظيفتها، وتغطية نفقاتها بنفسها كتوفير مستلزمات الضرورية، واجراء عمليات الصيانة، وحوافز للعاملين لديها، أما اذا كانت الدولة اتحادية فأن الوضع اكثر تعقيد لوجود الوحدات المكونة للدولة من الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم الامر الذي يتطلب بتحديد الاختصاصات المالية للسلطتين الاتحادية والمحلية والتي حددت ادارة بعض منتجات الثمن العام على سبيل الحصر للسلطة الاتحادية وترك ما عداها للسلطة المحلية.

ولأجل الاحاطة بالموضوع من كافة جوانبه لا بد من تناول ما يأتي:

اولاً: أهمية الدراسة: تتبع أهمية الدراسة من الثمن العام ذاته، كأحد اهم الايرادات العامة المساهمة في تغطية النفقات العامة، وتوجيه فائضها للاستثمار في صناديق الثروة السيادية، اذ لا يخفى على أحد اهمية هذا المورد في تمويل الخزائن العامة والخزائن اللامركزية ذات الاستقلال الاداري والمالي في ظل الدولة البسيطة، كما وقد تفوق اهميتهِ كمورد رئيسِ في الدولة الاتحادية ذات الاقتصاد الريعية المعتمدة بالدرجة الاساسية على الايرادات النفطية بعدها الايرادات الثمن العام الحصرية للسلطة للاتحادية، فضلاً عن كونه يشكل احدى الايرادات المشتركة ما بين السلطة الاتحادية والمحلية المحددة في صلب الوثيقة الدستورية والقوانين النافذة.

ثانياً: اشكالية الدراسة: تكمن اشكالية الدراسة مبدئياً من الدور المهمش لمنتجات الثمن العام الناتج من عدم وضوح الرؤية في تحديد ايرادات الثمن العام الحصرية من الايرادات المشتركة للسلطة الاتحادية والمحلية، وتناقضية المواد الدستورية في عائديه النفط والغاز وعدم حصرها بيد السلطة الاتحادية كما فعلت غالبية الدول الاتحادية، الامر الذي خلق نوع من الارباك في تحديد مآل هذا النوع من الايراد، ونتيجة لسهو المشرع العراقي في بيان مستقبل الحقول غير المكتشفة وعدم صدور قانون النفط والغاز الذي يختص بتنظيم المسائل التي تغافل عنها المشرع اصبح التفسير يتجه نحو أهلية الاقليم في ادارة وجباية واستثمار ايرادات الثمن العام لوحدها وان تؤول ايراداتها الى خزينة الاقليم مستندين في ذلك المادة (١١٥)، فضلاً عن اقتصار المادة (١١٤) الخاصة بالإيرادات المشتركة والتي خصت بالذكر الموارد المالية دون بيان غيرها من منتجات الثمن العام المشتركة الاخرى.

ثالثاً: منهجية الدراسة: اتبعنا في هذه الدراسة المنهج التحليلي الاستنباطي لتحليل النصوص القانونية ذات العلاقة بموضوع الدراسة لبيان مواطن الخلل والضعف فيها للوقوف عندها وتجنبها.

رابعاً: هيكلية الدراسة: لكي يتم الالمام بموضوع الدراسة يتطلب تقسيم البحث الى مطلبين، نبين في المطلب الاول مآل الثمن العام في الدولة البسيطة، ونخصص المطلب الثاني للحديث عن مآل الثمن العام في الدولة الاتحادية، ثم نختم دراستنا بأهم الاستنتاجات والتوصيات.

المطلب الأول

مآل الثمن العام في الدولة البسيطة

يطلق تسمية الدولة البسيطة او الموحدة على كل دولة منحها الدستور السلطة الكاملة في ادارة شؤون بلادها الداخلية والخارجية دون تدخل من جهة اخرى، والتي تنفرد بدستورها وسلطاتها الثلاثة الواحدة على خلاف الدولة المركبة، وبالرغم من تنوع مصادر الايرادات العامة داخل الدولة البسيطة تبقى ايرادات الثمن العام هي الاهم في إغناء الذمة المالية خاصة في الدول ذات الاقتصاد الاحادي الذي يعتمد على منتجات الثمن العام المتحصلة من العوائد النفطية، حيث يتم تحصيلها حسب نظامها القانوني المركزي او اللامركزي، وتتصرف ارادة الدولة في استعمال سلطاتها الكاملة لإدارة املاكها الظاهرة والباطنة ضمن نطاقها الجغرافي وتهيئتها للاستغلال الاقتصادي راغبة في الحصول على ايرادات الثمن العام.

ولغرض الاحاطة بالموضوع من جميع جوانبه سنقسم هذا المطلب على فرعين نخصص الاول منه لإيرادات الخزينة العامة، والثاني لإيرادات الخزائن اللامركزية.

الفرع الاول

ايرادات الخزينة العامة

مبدئياً لا بد من بيان الخزينة العامة من الناحية القانونية والتي تعرف بأنها " هيئة مالية وطنية ليس لها شخصية معنوية، مكلفة بتحقيق الفعل المالي والحركة المالية للدولة والهيئات العمومية الاخرى وذلك عن طريق تحصيل الايرادات ودفع النفقات، بالإضافة الى عمليات الخزينة، كما انها العون الذي يقوم بتنفيذ الموازنة العامة للدولة وموازنة الهيئات المحلية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الاداري"[١]، ولتحقيق الوظائف الملقاة على الدولة البسيطة لا بد لها اولاً من توافر الموارد المالية التي ترفد الى الخزينة العامة والتي كان لإيرادات الثمن العام نصيباً منها والمتمثلة بالاتي:

١- **الايرادات النفطية:** في القرون السابقة كان العراق احدى الدول البسيطة الذي كان يعتمد ولا يزال على ايرادات الثمن العام الناتج من الثروات النفطية التي تُعد الممول الرئيس للخزينة العامة للدولة، وعلى مر الدساتير السابقة منحت صلاحية ادارة واستغلال الثروات النفطية بيد السلطة المركزية دون اعطاء او امتياز لاستثمار الموارد الطبيعية الا بموجب قانون تحقيقاً للمصلحة العامة، وقد تميزت هذه الفترة بسيطرة القطاع العام على جميع الانشطة الاقتصادية، على اعتبار ان ترك النشاط الاقتصادي بيد القطاع الخاص قد يحول دون استفادة الخزينة العامة من الايرادات الطائلة المتحققة من السلع والخدمات التي يرغب

[١] أولاد حمان بو جمعة و طمطامي نور الدين، دور الخزينة العمومية في الرقابة على النفقات العمومية " دراسة حالة الخزينة الولائية بادرار" رسالة ماجستير، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة احمد دراية ، الجزائر، ٢٠٢٠-٢٠٢١، ص٦.

تقديمها، كما يسعى القطاع العام الى امتصاص جزء من البطالة وتحقيق متطلبات الشعب ، حيث اكد القانون الاساسي العراقي لسنة (١٩٢٥) الملغى على جمع الايرادات ورفدها في الخزينة العمومية الموحدة حسب ما جاء في المادة (٩٥) والتي نصت على انه " يجب ان تدفع جميع الاموال التي يقبضها موظفوا الحكومة للخزينة الموحدة، وان تعطى حساب عنها بحسب الاصول القانونية"[٢]، ولم يتغير الحال فيما يخص الدساتير المتعاقبة التي سبقت دستور (٢٠٠٥) النافذ، حيث اشارت بموادها الصريحة الى ان استغلال الموارد المالية والطبيعية في الدولة بقيت بيد السلطة المركزية التي تكفل حسن استغلالها وان تؤول ايراداتها الى الخزينة العامة للدولة[٣].

٢- **ايرادات الشركات العامة :** يساهم عمل الشركات العامة في تكوين أرباحاً تكون مصدراً للدخل القومي[٤]، حيث اشار قانون الموازنة العامة الموحدة للدولة رقم (١٠٧) لسنة ١٩٨٥ النافذ، الى الزام الهيئات العامة والوزارات المقدمة للخدمات العامة والتي تتقاضى بمقابلها على الثمن العام، أن ترفد حصيلة الموارد المالية التي يتم تحصيلها كإيراد رئيسي ممول للخزينة العامة[٥]، حيث عرج قانون الشركات العامة رقم (٢٢) لسنة (١٩٩٧) المعدل في البند (الرابع) من المادة (١١) على انهُ " يتم توزيع الربح المنصوص عليه في البند ثالثا من هذه المادة وبنسبة ٤٥% للخزينة العامة"[٦].

٣- **الايرادات العقارية:** كان للإيرادات العقارية نصيب في الخزينة العامة الناتجة من ايجار ممتلكات الدولة المدفوعة من مستغلي العقارات سنوياً، والايرادات الرأسمالية المتمثلة ببيع الدولة لممتلكاتها من الموجودات الثابتة والمتحركة والتي تمول الخزينة العامة للدولة وان كان نسبة مساهمتهِ ضئيلة نظراً للظروف الخاصة التي كان يمر بها العراق الا انه لا يمكن انكارهِ كأحد انواع ايرادات الخزينة العامة، حيث نظم قانون بيع وايجار اموال الدولة رقم (٣٢) لسنة ١٩٨٦ (الملغى) استغلال القطاع السكني من خلال تنظيم اصول التصرف، واستغلال الاموال العقارية للدولة سواء كانت معدة هذه العقارات للسكن او للاستغلال الاقتصادي، والتجاري، والصناعي، والى جانبه كان للأراضي الزراعية التي تُعد الدولة المالك الاول لها والذي نظمت بعدة قوانين متفرقة ومنها قانون الاصلاح الزراعي رقم (١١٧) لسنة ١٩٧٠ (المعدل)[٧].

٤- **الايرادات السياحية:** أما القطاع السياحي فهو الاخر الذي يدرِ مردود اقتصادي الى الخزينة العامة حيث يحتضن العراق كنزاً ثميناً ومصدر للمياه العذبة متمثلة بنهري دجلة والفرات وروافدهما، والمعالم الحضارية الاثرية والاماكن الدينية التي يقصدها ملايين السواح من مختلف ارجاء العالم حيث كان للإيرادات المتحققة دوراً في

---

[٢] المادة (٩٥) من القانون الاساسي العراقي لعام ١٩٢٥ الملغى.

[٣] أفين عمر أحمد، تقاسم الموارد المالية في الدولة الاتحادية " دراسة تحليلية مقارنة"، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة صلاح الدين، أربيل، ٢٠٠٩، ص١١٤.

[٤] أحمد خلف حسين كاظم الدليمي، توزيع الاختصاصات المالية بين السلطة الاتحادية والمحافظات "العراق أنموذجاً"، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة المنصورة، جمهورية مصر العربية، ٢٠٢٠، ص٥٣.

[٥] د. سعود جايد شكور و د. عقيل حميد جابر الحلو، مدخل معاصر في المالية العامة، ط٢، بلا مكان نشر، ٢٠٢٠.، ص١٧٣ وما بعدها.

[٦] البند (الرابع) من المادة (١١) من قانون الشركات العامة رقم (٢٢) لسنة (١٩٩٧) المعدل، نشر في جريدة الوقائع العراقية بعددها المرقم (٣٦٨٥)، بتاريخ ١٩٩٧/٩/١.

[٧] د. قبس حسن عواد البدراني، الوجيز في قانون المالية العامة، ط١ منشورات زين الحقوقية، لبنان، ٢٠١٨، ص٢٣٩ وما بعدها.

مساهمة الخزينة العامة، من خلال الخدمات الفندقية، والاماكن الترفيهية، وغيرها من مقومات السياحة التي يحصل المرفق السياحي مقابل ما يقدمهُ من سلع او خدمات ترفد للخزينة العامة بمردود اقتصادي لا يمكن الاستغناء عنهُ اليوم، حيث حدد قانون هيئة السياحة نسبة (٥٠%) من الربح الصافي السنوي المتحقق للهيئة قبل تسديد رأسمال الهيئة، وبنسبة (٨٠%) بعد تسديد رأسمال الهيئة واحتياطي رأسمال الهيئة وفقاً لقانون هيئة السياحة رقم (١٤) لسنة ١٩٩٦ (النافذ)[٨].

الفرع الثاني

ايرادات الخزائن اللامركزية

كما يتحقق للخزينة المركزية مجموعة مختلفة من الايرادات العامة، فأن للخزائن اللامركزية ايضاً ايرادات متحققة من التمويل الذاتي الذي يُعتبر من مصادر تمويل الشركات العامة والمرافق الخدمية، وهي قدرة الشركات العامة والمرافق الخدمية من تمويل نفسها بنفسها من خلال ايراداتها الخاصة والمتمثلة من تقديم السلع والخدمات لتغطية عملية الانفاق والانشطة الاستثمارية التوسعية والمتمثل بالأرباح والاندثارات، وتجد الخزائن اللامركزية ايراداتها من مصادر متعددة منها:

١- ما يتحقق من المؤسسات المحلية ذات الاستقلال المالي والاداري، التي تحتاج الى الاموال اللازمة لأداء نشاطها الخدمي ومنها المستشفيات الحكومية أحدى المرافق الخدمية ذات الشخصية المعنوية والتي تتمتع بالاستقلال المالي والاداري باعتبارها احد الاموال العامة التابعة لوزارة الصحة، ولكونها مؤسسة خدمية فهي بحاجة الى الايرادات اللازمة لتغطية خدماتها العلاجية والوقائية والخدمات الفندقية والاغذية المقدمة وغيرها من الاحتياجات اللازمة والتي تتقاضى بمقابلها المستشفى مبالغ مالية من المنتفعين بهذه الخدمات، كما قد تحصل المستشفى على الايرادات مقابل بيع او ايجار الموجودات الثابتة كما في الاراضي والاجهزة، فضلاً عن صافي المبيعات للأدوية والمستلزمات الطبية، وتخضع تصرفات المستشفى من بيع أو ايجار اموال المستشفى الى قانون بيع وايجار اموال الدولة رقم (٣٢) لسنة ١٩٨٦ المعدل[٩].

٢- الجامعات العراقية التي تُعد مرافق خدمية ذات استقلال مالي واداري، تحصل على ايراداتها وفق النسب المحدد لها، تنفيذاً لتعليمات صندوق التعليم العالي، وقد تبين لنا من خلال مراجعتنا الميدانية الى جامعة تكريت- قسم الشؤون المالية، ان ايرادات الثمن العام المتحصل داخل الجامعة والناتجة من تقديم الخدمات والانشطة الجامعية فضلاً عن ايجار المباني السكنية والمحلات التجارية داخل الحرم الجامعي، وايرادات المكاتب الاستشارية، تؤول جميعها الى صندوق التعليم العالي في الجامعة وفقاً للضوابط المحددة في تعليمات صندوق التعليم العالي رقم (١١١) لسنة ١٩٩٧ (الملغي)، والتي يصرف منها بنسبة (٧٠%) لأغراض تحفيز العاملين، أما (٣٠%) المتبقية فتصرف لأغراض الصيانة ومعالجة

[٨] المادة (٢٤) من قانون هيئة السياحة رقم (١٤) لسنة ١٩٩٦ النافذ.

[٩] كلاويش مصطفى إبراهيم الزلمي، نظام التمويل الذاتي وتطبيقه في المستشفيات الحكومية في العراق، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بغداد، ٢٠٠٢، ص٣٢ وما بعدها.

الاختناقات الخاصة بالعملية العلمية[١٠]، وقد الغيت هذه التعليمات بموجب تعليمات صندوق التعليم العالي رقم (١٢٢) لسنة (١٩٩٩) النافذ حالياً وبنفس الاجراءات والنسبة المئوية المخصصة للحوافز والصيانة.

٣- كما يعتبر من ايرادات الخزائن اللامركزية الايرادات الناتجة من (شركات الماء، والكهرباء، وشركات الاسمنت العراقية، وشركة استخراج الزيوت النباتية...الخ) التي تؤول ايراداتها للتمويل الذاتي[١١]، اذ يملك القطاع الكهربائي الاموال المنقولة والعقارية والتي يتصرف بها وفقاً للغرض الذي من أجله خصص، استناداً لنص المادة (٣) من قانون مصلحة الكهرباء الوطنية رقم (٤٢) لسنة ١٩٦٤ (الملغى)[١٢] وهو ما يمثل التمويل الذاتي الذي مطبق حالياً في العراق وفقاً لقانون وزارة الكهرباء رقم (٥٣) لسنة ٢٠١٧ في المادة (١٣) والذي حث فيها على تمويل الشركات العامة تمويلاً ذاتياً[١٣].

٤- يعتبر القطاع السياحي احدى مرافق التمويل الذاتي والذي يعتمد على الايرادات المتحصلة من السلع والخدمات الفندقية وغيرها ممن تتقاضى بمقابلها على ايرادات الثمن العام التي تؤول الى المرفق ذاته، والتي ينفق منها لغرض اداء نشاطها التجاري، وقد حدد قانون سياحة رقم (١٤) لسنة ١٩٩٦ النافذ تخصيص نسبة (٢٠%) لحوافز ومكافأة منتسبي الهيئة وممن تكلفهم للقيام بمهام محددة[١٤]، كما الزم القانون نفسه الهيئة العامة بتخصيص نسبة (٢٥%) من عوائد العملات الاجنبية المحققة في المرفق السياحي لغرض اداء نشاطها التجاري للترويج والاعلان السياحي ودفع اجور الخدمات المهنية المقدمة من الجهات خارجية[١٥].

من خلال ما تقدم يمكن القول اذا كان من حيث الاصل ان ترفد جميع الايرادات العامة المتحصلة داخل البلاد الناتجة من السلع والخدمات المقدمة بمقابل مالي تتقاضاه الدولة من المنتفعين بها، والتي تؤول حصيلتها الى الخزينة العامة لتغطية النفقات العامة بشقيها الجارية والاستثمارية، الا ان مع تبعية الدولة التدخلية في مختلف النشاطات الاقتصادية ادى الى اعتماد موازنة خاصة للمشاريع الاقتصادية ذات الاستقلال الاداري والمالي، لتمكينها من اداء نشاطها والحصول على ارباحها لتمويل نشاطها بطريقة ذاتية، وقد شهدت الدولة العراقية في السنوات ما قبل الاحتلال الامريكي سيطرة القطاع العام على مختلف القطاعات الاقتصادية والخدمية بشكل عام، وعلى وجه الخصوص خصت الدساتير السابقة لدستور (٢٠٠٥) بحصر صلاحية ادارة واستغلال واستثمار الثروة النفطية بيد الحكومة المركزية وان تؤول الايرادات المتحصلة منها الى الخزينة العامة للدولة، ولا يفرق الحال فيما لو كان النفط ملك للشعب العراقي ام الدولة، أما القطاعات

---

[١٠] المادة (٨) من تعليمات صندوق التعليم العالي رقم (١١١) لسنة ١٩٩٧ الملغي، نشر في جريدة الوقائع العراقية بعددها المرقم (٣٦٨٧)، بتاريخ ١٩٩٧/٩/١٥.

[١١] د. شيماء فارس محمد الجبر، السياسة الايرادية في الدول الريعية دراسة قانونية في نماذج مختارة، ط١، مكتب الهاشمي للكتاب الجامعي، ٢٠١٩ ، ص٨٦.

[١٢] المادة (٣) من قانون مصلحة الكهرباء الوطنية رقم (٤٢) لسنة ١٩٦٤ (الملغى)، نشر في جريدة الوقائع العراقية بعددها المرقم (٩٣٤)، بتاريخ ١٩٦٤/٤/٧.

[١٣] المادة (١٣) من قانون وزارة الكهرباء رقم (٥٣) لسنة ٢٠١٧ النافذ.

[١٤] المادة (٢٤) من قانون هيئة السياحة رقم (١٤) لسنة ١٩٩٦ النافذ.

[١٥] المادة (٢٧) من القانون اعلاه.

الخدمية والاقتصادية الاخرى فيتم تخصص جزء معين من الايرادات المتحصلة لخدمة المرفق وفق نسبة يحددها قانونها المختص، أما فائض الارباح فتؤول الى الخزينة العامة، الا اننا نرى ان نجاح التمويل الذاتي، وتمويل الخزينة العامة لازال مرهون في أي دولة بوجود هيئات رقابية بأنواعها الثلاثة لتفادي الفساد المالي والاداري الذي أصبح آفة فتاكة تصيب مختلف المرافق والشركات العامة.

المطلب الثاني

مآل الثمن العام في الدولة الاتحادية

بعد تحول الدولة من بسيطة منفردة الدستور والسلطات الى دولة اتحادية قائمة على تعدد السلطات، حددت اغلب دساتير الدول الاتحادية السلطات المختصة بتحصيل ايرادات الثمن العام وطرق انفاقها بالطريقة التي تمكنها من اداء وظائفها، وتحقيق اهدافها السياسية والاقتصادية والاجتماعية، للمحافظة عليها من الضياع والاسراف، فقد حصرت بعض الدول الاتحادية المؤسسات العامة صلاحية معينة على سبيل الحصر وترك ما عدها للحكومة المحلية، وبالتالي يكون من نصيبها تقديم السلع والخدمات العامة التي تتقاضى بمقابلها على الثمن العام والتي كان للثروة النفطية نصيب منها ، أما الاخرى فقد أوردت دساتير الدول الاتحادية بمنح المؤسسات الاقليمية المكونة للدولة الاتحادية صلاحية ادارة بعض الموارد الاقتصادية كما في ادارة واستغلال واستثمار حقول النفط والغاز التي يتواجد داخل اراضيها والمحقق لإيرادات عامة يرفد الى خزائنها المالية الخاصة، ولا يثير مسألة الاختصاصات المالية داخل الدولة الاتحادية أي صعوبات اذا حقق توزيعها نوعاً من التوازن السياسي والاقتصادي وكان على درجة من الوضوح، دون ان يشوب المواد الدستورية أي لبس او غموض الامر الذي يدفع تفسيره مستقبلاً لوفق المصالح الاقتصادية لكلا الحكومتين.

وللحديث عن الموضوع أكثر ارتأينا الى تقسيم المطلب على فرعين، نبين في الاول الإيرادات الحصرية للسلطة الاتحادية، وفي الثاني الإيرادات المشتركة بين السلطة الاتحادية والمحلية.

الفرع الاول

ايرادات الثمن العام الحصرية للسلطة الاتحادية

بعد تغير شكل الدولة وتحولها من بسيطة الى اتحادية مكونة من الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم، لجأت العديد من الدول الاتحادية الى تحديد الاختصاصات المالية في دساتيرها الوطنية، اختلفت على اثرهِ الانظمة المالية المتبعة والتي تفسر حسب فلسفة ورؤى القابضين على السلطة، وعمدت بعض الدساتير الى تحديد صلاحيات كل من السلطة الاتحادية والاقاليم تفادياً لحدوث منازعات مستقبلية مما لجأت بعض الدساتير الاتحادية الى تحديد صلاحيات الاقليم على سبيل الحصر وترك ما عداها الى السلطة الاتحادية على اعتبار ان صلاحيات الحكومة الاتحادية هي الاصل اما اختصاص الاقليم فهو الاستثناء، وبعد أحداث (٢٠٠٣) في العراق وصدور قانون ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية المؤقت لسنة (٢٠٠٤) الملغى جعل ايرادات الثمن العام المتحصل من

الاختصاصات الحصرية للسلطة الاتحادية وفق نص المادة (٢٥)[١٦].

وقد منح القانون اعلاه السلطة الاتحادية أدارة الثروات الطبيعية والتي كان للثروة النفطية نصيب الاعظم منها، الا انهُ الزم السلطة الاتحادية بالتشاور مع حكومات الاقاليم والمحافظات على ايداع العوائد النفطية في حساب صندوق تنمية العراق او الحساب الذي سيخلفهُ مع وجوب الاشارة اليه بحساب عائدات النفط والذي يمثل الايرادات والتحولات من والى الموازنة استناداً لقرار مجلس الامن الدولي لعام (١٤٨٣) لعام ٢٠٠٣، بشرط تقيد الانفاق من هذا الحساب للأنفاق الضروري لتمويل الموازنة العامة[١٧]، على ان تخصص الحكومة الاتحادية نسبة (١٧%) من الموازنة العامة الاتحادية للإقليم[١٨]، ونظراً للأهمية التي تشغلها الثروة النفطية في الدولة الاتحادية فأن كل من الحكومة المركزية او المحلية تحاول جاهدة للسيطرة عليه وتوجيه الاعين الثاقبة لتحقيق غريزة مصالحها الاقتصادية على حساب مصالح الاخرى، دون مراعاة النتائج العكسية التي من الممكن حدوثها أذا ما حقق توزيع الاختصاصات نوع من التوازن السياسي والاقتصادي الامر الذي يتطلب من كلا الطرفين تنازل عن جزء من امتيازاتهم للمحافظة على استقرار وديمومة الدولة الفيدرالية وهو ما حصل فعلاً على ارض الواقع، حيث يتجلى من الدستور العراقي لسنة (٢٠٠٥) النافذ على ذكر اختصاصات كل من السلطات الاتحادية والمحلية الا ان ما يثير الدهشة هو ايراد الاختصاصات الحصرية للسلطة الاتحادية على سبيل الحصر وفق نص المادة (١١٠) من الدستور النافذ والتي لم يكن من بينها استخراج وادارة الثروة النفطية وتحديد مصيرها، وانما اكتفى بالإشارة الى بيان رسم السياسات الخارجية والمالية وتحرير التجارة الخارجية من القيود وازالة الحوافز الحدودية وغيرها من الامور التنظيمية التي لم يرد لها ذكر فيما يخص الايرادات الحصرية للسلطة الاتحادية[١٩].

ومما يثور لدينا تساؤلات تدور حول هذا الموضوع الا وهو: هل كان للحكومة الاتحادية سلطة حصرية في ايرادات الثمن العام؟ وما هو موقف الدستور العراقي منها؟

أن الاجابة على هذه التساؤلات تكمن في الحقول النفطية المكتشفة قبل دستور (٢٠٠٥) النافذ، والتي هي من ايرادات الثمن العام الحصرية للسلطة الاتحادية ، اذ اصبحت اليوم بمثابة لعنة الثروة النفطية وليس نعمة للبلد بسبب الخلافات القائمة ما بين الحكومة المركزية وحكومة الاقليم الامر الذي دفع حكومة الاقليم اصدار مشروع قانون النفط والغاز لعام ٢٠٠٧ والذي قضت المحكمة الاتحادية العليا بعدم دستوريتهِ بقرارها المرقم (٥٩/ لعام ٢٠١٢) لمخالفتهِ احكام المواد (١٣٠،١٢١،١١٥،١١٢،١١٠) من الدستور

[١٦] نصت المادة (٢٥) من قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام (٢٠٠٤) الملغي "تختص الحكومة العراقية الانتقالية بالشؤون التالية حصراً :ادارة الثروات الطبيعية للعراق والتي تعود لجميع أبناء الأقاليم والمحافظات في العراق بالتشاور مع حكومات وادارات هذه الأقاليم والمحافظات، توزع الواردات الناتجة عن هذه الثروات عن طريق الميزانية العامة....." نشر في جريدة الوقائع العراقية بعددها المرقم (٣٩٨١)، بتاريخ ٢٠٠٣/١٢/٣١.

[١٧] د. سناء محمد سدخان و رنا طعمة كواد، أحكام العوائد النفطية في التشريع العراقي، مجلة المعهد، ع (١٢)، ٢٠٢٣، ص٢٣١.

[١٨] عاد أمير غالي، دور اللامركزية المالية في الاستقرار السياسي في الدولة الاتحادية، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، الجامعة الاسلامية في لبنان، ٢٠٢٠-٢٠٢١، ص٣٣ وما بعدها.

[١٩] المادة (١١٠) من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ النافذ.

العراقي النافذ، والزمت حكومة الاقليم بتسليم كامل الانتاج النفطي من الحقول النفطية في الاقليم والمناطق الاخرى التي استخرجت منها الثروات الطبيعية في الاقليم، وتسليمها الى الحكومة الاتحادية ، وبطلان التعاقدات النفطية التي أبرمتها حكومة الاقليم مع الاطراف الخارجية والشركات بخصوص استكشاف النفط، واستخراجه، وتصديره، وبيعهِ[٢٠].

أما موقف التشريعات القانونية فقد نصت المادة (٩) من قانون الهيأة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية رقم (٥٥) لسنة (٢٠١٧) والتي نصت على انهُ تحقق الواردات الاتحادية من المصادر الاتية "مبيعات النفط والغاز والثروات المعدنية الاخرى العائدة للدولة والواردات الناتجة عن العقود النفطية والغازية من الشركات الوطنية والاجنبية وعقود الاستثمار ....."[٢١] كما أضاف قانون الادارة المالية الاتحادية رقم (٦) لسنة ٢٠١٩ المعدل في المادة (٣٦) والتي نصت على انهُ " تؤول العوائد الناتجة من بيع النفط الخام والغاز المصدر والغاز المستخرج ايرادا للحكومة الاتحادية ومن المبالغ المدفوعة لاستكشافات المصادر النفطية واي مبالغ تنشا من استثمار اموال في حساب عائدات النفط والغاز، يكون في الموازنة العامة الاتحادية موجب حساب يدعى عائدات النقط والغاز"[٢٢].

ومن خلال ما تقدم من المادة (١١١) من الدستور العراقي النافذ، والنصوص التشريعية الواردة الذكر اعلاه، فضلاً عن قرار المحكمة الاتحادية العليا، يمكن القول بأن الايرادات المتحصلة من الثروة النفطية هي ايرادات اتحادية بحته، وان كان الواقع يشِر الى خلاف ذلك، فأن اعتبار النفط والغاز ملك للشعب العراقي جاء بصيغة مطلقة دون التقيد في زمان او مكان معين رغم ان هذه المادة جاءت مقتصرة على الموردين (النفط والغاز) دون غيرها وتركت الباقي دون تنظيم ، بالرغم من ان ترك هذه المسألة دون تنظيم قد يقود بنا الى ترك الحرية للمناطق الغنية جغرافياً بالموارد الطبيعية على حساب المناطق الفقيرة.

الفرع الثاني

الايرادات المشتركة بين السلطة الاتحادية والمحلية

لما كانت الدولة الفيدرالية تتكون من الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم كان لابد من وجود نوع من التعاون والتنسيق ما بين الحكومة الاتحادية والحكومة المحلية، خاصة فيما يخص توزيع الاختصاصات المالية ما بين الطرفين تفادياً لحدوث الاختلالات التي قد تكون سبب لحدوث عواصف دامية ذات نتائج سلبية تعود على البلاد أجمع، ولنأخذ العراق تجربة نموذجية كأحد انواع الدول الفيدرالية الذي خص الدستور النافذ بتحديد الاختصاصات المالية لكل من الحكومة المركزية والمحلية خاصة وان العراق احدى الدول الريعية المعتمدة على القطاع النفطي بنسبة تتجاوز (٩٠%) من ايرادات الموازنة العامة السنوية، وتتخذ الايرادات المشتركة بكونها الحالة التي يفرد بموجبها احد المستويات الحكومية جزءاً

[٢٠] قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم ٥٩/ اتحادية/ ٢٠١٢.
[٢١] البند (الاول) من المادة (٩) من قانون الهيأة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية رقم (٥٥) لسنة ٢٠١٧ النافذ، نشر في جريدة الوقائع العراقية بعددها المرقم (٤٤٤٣)، تاريخ ٢٠١٧/٤/١٧.
[٢٢] المادة (٣٦) من قانون الادارة المالية الاتحادية رقم (٦) لسنة ٢٠١٩ المعدل، نشر في جريدة الوقائع العراقية بعددها المرقم (٤٥٥٠)، تاريخ ٢٠١٩/٨/٥.

من الايرادات ثم ينقلهُ الى مستوى حكومي أخر[٢٣]، واستناداً للمواد الدستورية التي تضمنت الايرادات المشتركة لكل من الحكومتين الاتحادية والمحلية ووفق رؤى المشرع الدستوري العراقي اتجاهها يمكن تقسيم هذا الفرع حسب الاتي:

اولاً: النفط والغاز

لا يمكن لأحد انكار ما تحملهُ الثروة النفطية من أهمية اقتصادية ومالية اذ يمكن تجسيدها بالعمود الفقري للموازنة العامة، واحدى مفاصل القطاعات الانتاجية والخدمية، والتي يمكن استغلال عوائدها بالطريقة التي تحقق مكاسب مالية ضخمة تساهم في التنويع الاقتصادي من خلال استثمار العوائد النفطية في تنمية القطاعات الاقتصادية وادخار فوائضها في صناديق الاستثمار السيادية[٢٤]، وما بين دوافع مالية واستثمارات اقتصادية ننطلق من المادة الدستوري التي نصت على " تقوم الحكومة الاتحادية بإدارة النفط والغاز المستخرج من الحقول الحالية مع حكومات الاقاليم والمحافظات المنتجة....."[٢٥] والتي تعتبر احدى مراحل الايرادات المشتركة بين الحكومة الاتحادية والحكومة المحلية حيث ما جاء في نص هذه المادة إشارة الى تحقيق التعاون والاشتراك في ادارة الحقول الحالية المنتجة للنفط والغاز بمثابة اموال الدولة الخاصة ذات الملكية المشتركة التي توزع ايراداتها ما بين الحكومة المركزية والمحافظات والاقاليم المنتجة، أي تقاسم الايرادات الناتجة عن هذه الحقول، اذ لا يمكن عدها ايرادات خالصة للحكومة الاتحادية لأنها لم تذكر من الاختصاصات الحصرية للسلطة الاتحادية في المادة (١١٠)، وبالتالي فهي ايرادات مشتركة مقسمة على ثلاث جهات يذهب القسم منها للاتحاد، والقسم الثاني يذهب للإقليم، أم الثالث فيكون من نصيب المحافظات غير المنتظمة في اقليم[٢٦].

حيث نصت المادة (٤٤) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل على انهُ تخصص للمحافظة نسبة "(٥) خمسة دولارات عن كل برميل نفط خام منتج في المحافظة، وخمسة دولارات عن كل برميل نفط خام مكرر في مصافي المحافظة، وخمسة دولارات عن كل (١٥٠) مئة وخمسين متراً مكعباً منتجاً من الغاز الطبيعي في المحافظة"[٢٧]، وهو ما تضمنهُ ايضاً قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنوات المالية (٢٠٢٣-٢٠٢٤-٢٠٢٥) النافذ في المادة (٢/اولاً/٥) والتي جاء فيها " تعتمد نسبة (٥%) (خمسة من المائة) من ايرادات النفط الخام (بالسعر المحدد في الموازنة العامة) المنتج في الاقليم والمحافظات المنتجة، و(٥%) (خمسة من المائة) من ايرادات النفط الخام المكرر في مصافي الاقليم والمحافظات، و(٥%) (خمسة من المائة) من ايرادات الغاز الطبيعي المنتج في

[٢٣] نجاة محمد عبيد، الدولة الريعية وأثرها في تطبيق الفيدرالية (العراق انموذجاً)، أطروحة دكتوراه، كلية العلوم السياسية، جامعة بغداد، ٢٠١٧، ص١٧٢.

[٢٤] تعرف صناديق الثروة السيادية بأنها " صناديق مالية ذات شخصية معنوية سيادية عامة مستقلة مملوكة للدولة يتم استثمارها لتحقيق أهداف السياسة المالية طويلة الامد"، د. احمد خلف حسين الدخيل، صناديق الثروة السيادية بين مثالية الطرح ومتطلبات الحكم الرشيد، ط١، الذاكرة للنشر والتوزيع، بغداد، ٢٠١٨.ص١٦

[٢٥] المادة (١١٢) من الدستور العراقي لسنة (٢٠٠٥) النافذ.

[٢٦] نافع أسعد سلمان الطيار، النظام القانوني لمالية الاقاليم وأثره في الاستقرار الوطني العراقي، أطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة تكريت، ٢٠٢٠، ص٦٣.

[٢٧] المادة (٤٤) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل، نشر في جريدة الوقائع العراقية بعددها المرقم (٤٠٧٠)، بتاريخ ٢٠٠٨/٣/٣١.

الاقليم والمحافظات المنتجة....."[٢٨] ومن خلال النصوص الواردة اعلاه تُعد بمثابة اشارة من المشرع الدستوري الى شراكة ايرادات الثروة النفطية استجابة للنصوص التشريعية.

الا ان ما يثير الاعجاب في هذا الموضوع ان المشرع الدستوري قد وقع في محل للتناقض في جهات متعددة فيما يخص ايرادات النفط والغاز ، ففي الوقت الذي صرح به المشرع الدستور باعتبار النفط والغاز ملك لكل الشعب العراقي دون تحديد زمان او مكان معين، يحدد في المادة (١١٢) ادارة النفط والغاز المستخرج من الحقول الحالية من قبل الحكومتين ويغيب في حينها موقفهُ الدستوري من الحقول التي تستكشف مستقبلاً على ان هذه الاشكالية تدفعنا للتساؤل حول من سيملك حقول النفط والغاز التي تستكشف مستقبلاً، او انها مكتشفة لكنها قيد الانتاج خاصة وان المشرع الدستوري قد منح صحن من الذهب الخالص للسلطة الاقليم وفق ما تضمنتهُ المادة (١١٥) اذ عمدت على تغليب مصلحة الاقليم على حساب مصلحة حكومة الاتحاد على ان الاجابة على هذه الاشكالية تحتمل احدى النتيجتان استناداً ما جاء في الدستور:

١- النتيجة الاولى أما ان المشرع الدستوري جعل ادارة النفط والغاز وتحصيل ايراداتها من قبل السلطة الاتحادية بالتعاون من حكومات المحلية المنتجة (الاقليم والمحافظات) على ان تؤول ايراداتها لخزينة الحكومة الاتحادية لتوزيعها بالتساوي على جميع انحاء البلاد استناداً للمادة (١١١) سواء كانت المحافظة منتجة او غير منتجة[٢٩].

٢- أما النتيجة الثانية وهي الأكثر واقعية التي فسرت لصالح الاقليم اذ اعتبرت ملك خاص للإقليم الذي يملك حق أدارة واستغلال واستثمار عوائدها الذي يرفد لخزينتها الخاصة استناداً لنص المادة (١١٥) والتي نصت على " كل ما لم ينص عليه في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية، يكون من صلاحية الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم، والصلاحيات الاخرى المشتركة بين الحكومة الاتحادية والاقاليم، تكون الاولوية فيها لقانون الاقاليم والمحافظات غير المنظمة في اقليم، في حال الخلاف بينهما"، وبموجب نص المادة فأنها أعطت الحق للسلطة الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم في ادارة واستثمار الثروات الطبيعية ما كان منها ظاهرياً كالمياه، والمواقع السياحية...الخ، أو باطنية كالنفط ، والمعادن وغيرها من الثروات الطبيعية التي تمتلك الحكومة المحلية من استثمارها وبيعها وتصديرها كونها ملكاً خاص لها منحها الدستور بشكل واضح وفق نص المادة اعلاه [٣٠].

ثانياً: الثروات المشتركة الأخرى

الى جانب الثروة النفطية تشغل الثروة الطبيعية الاخرى مكانه مهمة في تعظيم الايرادات العامة في الدولة الفيدرالية، حيث ورد في المادة (١١٣) من دستور العراق النافذ والذي عدت (الاثار والبنى التراثية، والمواقع الاثرية، والمسكوكات من الثروات الوطنية) التي هي من اختصاص السلطة الاتحادية الا انها تدار بصورة

[٢٨] المادة (٢) من قانون رقم (١٣) لسنة ٢٠٢٣ " الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنوات المالية (٢٠٢٣-٢٠٢٤-٢٠٢٥)" النافذ، نشر في جريدة الوقائع العراقية بعددها المرقم (٤٧٢٦)، بتاريخ ٢٠٢٣/٦/٢٦.

[٢٩] المادة (١١١) من دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ النافذ.

[٣٠] المادة (١١٥) من دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ النافذ.

مشتركة بين الحكومة المركزية والمحلية بموجب قانون خاص يُشرع من قبل مجلس النواب، اذ تُعد المناطق الاثرية من أهم المناطق السياحية ذات المردود الاقتصادية اذا تم الاهتمام بها وتطويرها، اذ يمتلك العراق العديد من المناطق الاثرية والمعالم التاريخية في العالم فضلاً عن العتبات الدينية المقدسة التي يقصدها ملايين الزائرين والتي اصبحت مركز للسياحة الدينية[٣١]، ولا تعد هذه المراكز الدينية او الاثرية من الشؤون الخاصة للإقليم او المحافظات بل جعلها المشرع الدستوري من اختصاص السلطة الاتحادية التي تدار بالتعاون مع الحكومة المحلية ، ومن الممكن ان تصبح هذه الايرادات البديلة عن الايراد النفطي، من خلال امكانيتها وقدرتها العالية في تحقيق عوائد مالية تتميز بالديمومة والاستمرار من خلال تحسين قطاع النقل والمواصلات ووسائل الاتصالات[٣٢] .

أما الموارد المائية اذ تعتبر من أهم الثروات الطبيعية والتي تعود بمنافع متعددة للبلاد أجمع، حيث تُعد المياه ثروة طبيعية هامة التي ستفوق أهميتها مستقبلاً بعد النفط، اذ باتت الثروة المائية اليوم لا تخصص للأغراض الري او توفير المياه الصالحة للشرب ، بل اصبحت تحقق مردودات اقتصادية مهمة اذ تشكل جزءاً مهماً للعديد من العمليات الصناعية والزراعية والسياحية، اذ تشكل البحيرات والاهوار أهمية بالغة لكثير من المؤسسات الترفيهية والخدمات السياحية والفندقية ، فضلاً عن ما تملكهُ هذه البحيرات من ثروات سمكية المحققة[٣٣] عوائد مالية التي يفترض ان تكون ايرادات مشتركة للحكومتين المركزية والمحلية وقد خصها الدستور العراقي لسنة (٢٠٠٥) بالذكر حيث جعلها من الاختصاصات المشتركة وقد نصت المادة (٧/١١٤) على انهُ " رسم سياسة الموارد المائية الداخلية وتنظيمها بما يضمن توزيعاً عادلاً لها، وينظم ذلك بقانون" بغية استثمار الموارد المائية واستغلال المياه السطحية والجوفية[٣٤].

وقد أعلنت وزارة الزراعة والموارد المائية في حكومة إقليم كوردستان سنة (٢٠٢٢) تفاصيل مباحثاتها مع وزارة الموارد المائية المركزية بشأن الجفاف وقلة الإيرادات وعبرت من خلالها عن مساعيها بإقامة (٤) سدود في اقليم كوردستان، بالتعاون مع الحكومة الاتحادية[٣٥].

ومن هنا فلا تثير السياسة المالية في الدولة البسيطة أي اشكالية سواء النظام المتبع فيها مركزياً او لا مركزي، قياساً بالدولة الاتحادية المكونة من الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم، وبالرغم من اغلب الدول الاتحادية تعلن مسبقاً في دساتيرها الاتحادية عن كيفية تقسيم الثروات الوطنية ووضع الاطر العامة ورسم السياسة الاستراتيجية بدرجة من الشفافية والوضوح لتمكين السلطات المختصة من اداء وظائفها ضمن الحدود المبنية في الدستور، حيث حددت دساتير

[٣١] فلاح حسن عطية، الاختصاص المالي للمحافظة غير المنتظمة في إقليم في القانون العراقي "دراسة مقارنة"، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة كربلاء، ٢٠١٤، ص٩٣.
[٣٢] أحمد خلف حسين كاظم الدليمي، مصدر سابق، ص٨٥.

[٣٣] د. شذى سالم دلي، مقومات التنمية السياحية واثرها في تحقيق التنويع الاقتصادي في العراق (السياحة الدينة أنموذجا)، المجلة العراقية للعلوم الاقتصادية ، ع ٦٢، ٢٠١٩، ص٦٣.
[٣٤] البند (السابع) من المادة (١١٤) من دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ النافذ.
[٣٥] تفاصيل مباحثات اربيل وبغداد لدرء خطر الجفاف وقلة الإيرادات، مقال منشور على موقع الاتحاد الوطني الكوردستان، على الموقع التالي https://2u.pw/9BNZDGY ، تاريخ الزيارة ٢٠٢٤/٢/١٥.

الدول الاتحادية الاختصاصات المالية لكل من الحكومة الاتحادية وجعلت طريقة ادارتها واستثمار عوائدها بشكل حصري للحكومة المركزية ومن ضمنها الثروة النفطية لارتباطها بسيادة الدولة وباعتبارها المورد الاكثر تمويلاً للخزينة العامة وعصب الحياة الاقتصادية وتغذيتهِ للقطاعات الانتاجية والخدمية، أما الاختصاصات المالية الاخرى فمنها ما يكون مخصص للأقاليم والمحافظات لتحقيق مواردها المحلية بصورة مستقلة، ومنها ما يكون بصورة ايرادات مشتركة بين الحكومتين المركزية والمحلية تلتزم بموجبها الحكومة المحلية بتمويل الموازنة الاتحادية بالإيرادات المتحصلة داخل الاقليم او المحافظات غير المنتظمة في الاقليم، الا ان الاشكالية التي تثار بموجبها مصادر الايرادات التي لم يرد لها ذكر في صلب الوثيقة الدستورية، هل هي من الايرادات الحصرية للسلطة الاتحادية، أم انها ايرادات مشتركة بين الحكومة المركزية والمحلية، كما هو الحال فيما يخص حقول النفط والغاز، والثروات المعدنية التي لم يرد لها ذكر، والذي قد يكون سهواً وقع فيه المشرع الدستوري بالوقت الذي كان من المفترض اجراء تعديلات طفيفة على الدستور العراق النافذ خاصة وقد مر علية فترة من الزمن، او تشريع قانون النفط والغاز الموحد ومن باب اولى شمولهِ للثورة المعدنية اذ يمتلك العراق العديد من معادن (الفوسفات، والكبريت، والإلمنيوم، والحديد...الخ)، وذلك لتخفيف من حدة الاختلالات القائمة، وتبسيطاً للمثال الحي ما يمر به العراق حاليا من صراعات قائمة على تولي ادارة حقول النفط المستقبلية والتي يمكن ارجاع سببها لغموض النصوص الدستورية من جهة، والنقص التشريعي من جهة أخرى الذي قد يحول القضية الى مطلب سياسي أكثر من كونه اقتصادي.

الخاتمة

وفي ختام بحثنا الموسوم " مآل الثمن العام" توصلنا الى جملة من الاستنتاجات والتوصيات الا وهي:

أولاً: الاستنتاجات

١- عمدت غالبية الدول البسيطة ذات الاقتصاد الريعي الى حصر صلاحية ادارة واستثمار الثروة النفطية بيد السلطة المركزية والتي تؤول جميع ايراداتها الى الخزينة العامة للدولة، فضلاً عن مساهمة الايرادات الناتجة من ارباح الشركات العامة، والايرادات العقارية والسياحة في تغذية الخزينة العامة للدولة البسيطة.

٢- بعد منح بعض المؤسسات والمرافق العامة بالاستقلال الاداري والمالي الذي يمكنها من اداء وظيفتها، اصبح ما يتم جبايته من ايرادات الثمن العام الناتج من السلع والخدمات المقدمة تؤول ايراداتها الى الخزائن اللامركزية لتغطية نفقاتها بنفسها.

٣- ادى تغيير شكل الدولة من بسيطة موحدة الى اتحادية مركبة الى تقاسم ايرادات الثمن العام، حيث حصرت دساتير بعض الدول الاتحادية صلاحية ادارة واستثمار الثروة النفطية بيد السلطة الاتحادية، وترك ما عدها الى السلطة المحلي لتمكينها من اداء وظائفها.

٤- بالرغم من عد ايرادات الثروة النفطية من الايرادات الحصرية للسلطة الاتحادية في الدولة العراقية، الا ان الواقع الفعلي يشِر الى خلاف لك، خاصة بعد ان اقتصر المشرع الدستوري على عائديه الحقول المكتشفة حالياً، وسهوهِ عن موقف الحقول غير المكتشفة.

ثانياً: التوصيات

١- نطالب في بيان موقف وعائديه حقول النفط والغاز غير المكتشفة، مع ضرورة جعلها من الاختصاصات الحصرية للسلطة الاتحادية لضمان عائديه ايراداتها الى الخزينة العامة للدولة.

٢- نندعو المشرع العراقي الاسراع في سن قانون النفط والغاز لتنظيم المسائل التي اغفل عنها المشرع الدستوري، ومن باب اولى شمولهِ للثروة المعدنية على اعتبار ان العراق بلد غني بالثروات المختلفة.

٣- ندعو المشرع العراقي تنظيم مسألة الايرادات المشتركة بكل وضوح وشفافية ووضع الاطر العامة بغية الحد من التجاوزات التي يقيمها الاقليم على الموارد المائية والتي تعود بانعكاسات سلبية على الحكومة الاتحادية.

المصادر

اولاً: الكتب

١- د. سعود جايد شكور و د. عقيل حميد جابر الحلو، مدخل معاصر في المالية العامة، ط٢، بلا مكان نشر، ٢٠٢٠.

٢- د. شيماء فارس محمد الجبر، السياسة الايرادية في الدول الريعية دراسة قانونية في نماذج مختارة، ط١، مكتب الهاشمي للكتاب الجامعي، ٢٠١٩.

٣- د. قبس حسن عواد البدراني، الوجيز في قانون المالية العامة، ط١ منشورات زين الحقوقية، لبنان، ٢٠١٨.

ثانياً: الأطاريح والرسائل الجامعية

١- أحمد خلف حسين كاظم الدليمي، توزيع الاختصاصات المالية بين السلطة الاتحادية والمحافظات "العراق أنموذجاً"، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة المنصورة، جمهورية مصر العربية، ٢٠٢٠.

٢- أفين عمر أحمد، تقاسم الموارد المالية في الدولة الاتحادية " دراسة تحليلية مقارنة"، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة صلاح الدين، أربيل، ٢٠٠٩.

٣- أولاد دحمان بو جمعة و طمطامي نور الدين، دور الخزينة العمومية في الرقابة على النفقات العمومية " دراسة حالة الخزينة الولائية بادرار" رسالة ماجستير، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة احمد دراية ، الجزائر، ٢٠٢٠-٢٠٢١.

٤- عاد أمير غالي، دور اللامركزية المالية في الاستقرار السياسي في الدولة الاتحادية، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، الجامعة الاسلامية في لبنان، ٢٠٢٠-٢٠٢١.

٥- فلاح حسن عطية، الاختصاص المالي للمحافظة غير المنتظمة في إقليم في القانون العراقي "دراسة مقارنة"، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة كربلاء، ٢٠١٤.

٦- كلاويش مصطفى إبراهيم الزلمي، نظام التمويل الذاتي وتطبيقه في المستشفيات الحكومية في العراق، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بغداد، ٢٠٠٢.

٧- نافع أسعد سلمان الطيار، النظام القانوني لمالية الاقاليم وأثره في الاستقرار الوطني العراقي، أطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة تكريت، ٢٠٢٠.

٨- نجاة محمد عبيد، الدولة الريعية وأثرها في تطبيق الفيدرالية (العراق انموذجاً)، أطروحة دكتوراه، كلية العلوم السياسية، جامعة بغداد، ٢٠١٧.

ثالثاً: البحوث القانونية

١- د. سناء محمد سدخان و رنا طعمة كواد، أحكام العوائد النفطية في التشريع العراقي، مجلة المعهد، ع (١٢)، ٢٠٢٣.

٢- د. شذى سالم دلي، مقومات التنمية السياحية واثرها في تحقيق التنويع الاقتصادي في العراق (السياحة الدينة أنموذجا)، المجلة العراقية للعلوم الاقتصادية ، ع ٦٢، ٢٠١٩.

رابعاً:الدساتير والقوانين والتعليمات

١- القانون الاساسي العراقي لعام ١٩٢٥ الملغى

٢- الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ النافذ

٣- قانون مصلحة الكهرباء الوطنية رقم (٤٢) لسنة ١٩٦٤ الملغى

٤- قانون هيئة السياحة رقم (١٤) لسنة ١٩٩٦ النافذ.

٥- قانون الشركات العامة رقم (٢٢) لسنة (١٩٩٧) المعدل.

٦- قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام (٢٠٠٤) الملغى.

٧- قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨.

٨- قانون وزارة الكهرباء رقم (٥٣) لسنة ٢٠١٧ النافذ.

٩- قانون الهيأة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية رقم (٥٥) لسنة ٢٠١٧ النافذ

١٠- قانون الادارة المالية الاتحادية رقم (٦) لسنة ٢٠١٩ المعدل.

١١- قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنوات المالية (٢٠٢٣-٢٠٢٤-٢٠٢٥)" رقم (١٣) لسنة ٢٠٢٣النافذ.

١٢- تعليمات صندوق التعليم العالي رقم (١١١) لسنة ١٩٩٧ الملغي

خامساً:- القرارات القضائية

١- قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم ٥٩/ اتحادية/ ٢٠١٢.