



The Problematic Distribution of Fiscal Powers and Its Impact on Financial Sovereignty: Iraq as a Model

Assist lecturer: Abdulrahman Shamel Abdulrahman

University of Nineveh / College of Law

ARTICLE INFORMATION

Received: 02 Nov, 2025

Accepted: 09 Dec, 2025

Available online: 01 Jul, 2026

PP :21-36

© THIS IS AN OPEN ACCESS ARTICLE
UNDER THE CC BY LICENSE

<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0>



Corresponding author:

Assist lecturer: Abdulrahman Shamel Abdulrahman

Email:
abdulrahman.shamel@uoninevah.edu.iq

Abstract

Before 2003, the management of the country's affairs in Iraq, particularly local administration (governorates, districts, and sub-districts), suffered from a highly centralized system of governance, which was inconsistent with the aspirations and expectations of the people in obtaining essential services and basic needs. In addition, there was a lack of the level of welfare that Iraqi citizens should enjoy, considering Iraq's natural wealth.

After the issuance of the Iraqi Constitution in 2005, the form of the state and its system of governance were defined. Iraq became a federal state with a parliamentary system, consisting of a region and several governorates. Furthermore, the Iraqi Constitution granted substantial powers to the region and governorates. These powers could be either exclusive or shared, as the Constitution provided significant authorities and privileges, particularly financial ones, to the units forming the federal Iraqi state without referring to the central government, according to the principle of administrative decentralization—especially after the issuance of the Law of Governorates Not Attached to a Region in 2008.

Keywords: Financial sovereignty, distribution of financial powers, Iraqi Constitution, Law of Governorates Not Organized into a Region, Federal Financial Management Law.



اشكالية توزيع الاختصاصات المالية ومدى تأثيرها على السيادة المالية (العراق أنموذجاً)



م.م. عبد الرحمن شامل عبد الرحمن
جامعة نينوى / كلية القانون

المستخلص:

قبل عام ٢٠٠٣ كانت ادارة شؤون البلد في العراق لاسيما الادارة المحلية (المحافظات والاقضية والنواحي)، تعاني من حكم شديد المركزية، وغير متوافق مع طموحات وتطلعات الشعب، في الحصول على الخدمات والحاجات الاساسية، اضافة الى عدم وجود مستوى من الرفاهية التي ينبغي ان يعيشها المواطن العراقي، وفقا لما يمتلكه العراق من ثروات طبيعية، وبعد صدور الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ تم تحديد شكل الدولة واسلوب الحكم فيها، فان الدولة العراقية اصبحت دولة فيدرالية (اتحادية) ونظام الحكم بها برلماني، وتتكون من إقليم وعدد من المحافظات، اضافة الى ذلك فقد منح الدستور العراقي النافذ، الكثير من الصلاحيات للإقليم والمحافظات وهذه الصلاحيات اما تكون حصرية أو مشتركة حيث إن الدستور النافذ اعطى الكثير من الصلاحيات والامتيازات ولاسيما المالية منها للوحدات الداخلة في تكوين الدول الاتحادية العراقية دون الرجوع إلى الحكومة المركزية وفق مبدأ لامركزية الادارية ولاسيما بعد صدور قانون المحافظات غير المنتظمة باقليم لسنة ٢٠٠٨.

الكلمات المفتاحية: سيادة مالية، توزيع الاختصاصات مالية، دستور العراق، قانون المحافظات غير المنتظمة باقليم، قانون الإدارة المالية.

مجلة الكتاب للعلوم الإنسانية
KJHS

مجلة علمية، نصف سنوية
مفتوحة الوصول، محكمة

تاريخ تسلم البحث: ٢٠٢٥/١١/٠٢

تاريخ قبول النشر: ٢٠٢٥/١٢/٠٩

تاريخ النشر: ٢٠٢٦/٠٧/٠١

المجلد: (٩)

العدد: (١٦) لسنة ٢٠٢٦م

جامعة الكتاب – كركوك – العراق



تحتفظ (TANRA) بحقوق الطبع والنشر
للمقالات المنشورة، والتي يتم إصدارها
بموجب ترخيص

(Creative Commons Attribution)

(CC-BY-4.0) الذي يتيح الاستخدام،

والتوزيع والاستنساخ غير المقيد وتوزيع

للمقالة في أي وسيط نقل، بشرط اقتباس

العمل الأصلي بشكل صحيح

" اشكالية توزيع الاختصاصات المالية
ومدى تأثيرها على السيادة المالية (العراق
أنموذجاً) "

مجلة الكتاب للعلوم الإنسانية

<https://doi.org/>

P-ISSN:1609-591X

E-ISSN: (3005-8643) -X

kjhs@uoalkitab.edu.iq

أولاً: أهمية الدراسة

تمثل دراسة إشكالية توزيع الاختصاصات المالية بين المركز والإقليم والمحافظات أهمية كبيرة لأنها تمس جوهر النظام المالي في العراق، وتؤثر بشكل مباشر على تحقيق العدالة المالية والتنمية المتوازنة بين الوحدات الإدارية، فالتوزيع غير الواضح أو غير المنصف للاختصاصات المالية يؤدي إلى تضارب الصلاحيات، وضعف كفاءة الإنفاق العام، وتفاقم التفاوت الاقتصادي بين المحافظات.

ثانياً: أهداف الدراسة

- ١ - تحديد الاختصاصات المالية وتوضيحها في العراق وكيفية توزيعها بين مستويات الحكم (حكومة مركزية، الإقليم، الحكومات المحلية).
- ٢ - معرفة الأسس الدستورية والقانونية وبيان ماهي أبرز الاشكاليات التي تنتج عن تلك القوانين وما تأثيرها على السيادة المالية.

ثالثاً: إشكاليات الدراسة

على الرغم من صدور دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ النافذ، وقانون المحافظات غير المنتظمة باقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ وقانون الادارة المالية رقم ٦ لسنة ٢٠١٩ ، تم ملاحظة حدوث العديد من الانتهاكات والخروقات من قبل الحكومة الاتحادية ، على حساب الصلاحيات الدستورية والقانونية الممنوحة للأقاليم والمحافظات غير المنتظمة باقليم، اضافة إلى عدم الوضوح في تفسير النصوص الدستورية والقانونية واحيانا يشوبها الكثير من الغموض، وهذا من شأنه ان يؤدي الى التطبيق غير الصحيح للقانون ، ونتيجة لذلك يؤدي الى خرق مبدأ السيادة المالية.

رابعاً: منهجية الدراسة

إن طبيعة البحث تفرض علينا اتباع المنهج الاستقرائي والتحليلي في معالجة اشكالية وموضوع الدراسة.

خامساً: هيكلية الدراسة

إن طبيعة البحث تطلب تقسيمه الى مطلبين، المطلب الأول اشكالية توزيع الاختصاصات بين الحكومة المركزية والمحافظات والاقليم بموجب دستور ٢٠٠٥، اما المطلب الثاني نتناول فيه اشكالية توزيع الاختصاصات بين المركز والمحافظات بموجب قانون المحافظات غير المنتظمة باقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ وقانون الإدارة المالية الاتحادية رقم

المطلب الأول

اشكالية توزيع الاختصاصات بين الحكومة المركزية والمحافظات والاقليم بموجب دستور ٢٠٠٥
إن الاختصاصات المشتركة هي الاختصاصات التي تكون محل تداخل بين السلطة الاتحادية وسلطات الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة بإقليم، والدستور العراقي لسنة (٢٠٠٥) النافذ حدد الاختصاصات المشتركة في

المواد (١١١_ ١١٢_ ١١٣_ ١١٤) والجدل هنا يدور بعد تكيف المادتين (١١١ - ١١٢) بخصوص النفط والغاز ومما ترتب عليها من نتائج سلبية تؤثر على السيادة المالية، ولطبيعة المطلب تناولنا هذا المطلب في ثلاثة أفرع وكما يأتي: -

الفرع الأول

توزيع ثروات النفط والغاز في دستور ٢٠٠٥ النافذ

تمثل إيرادات الثروتين النفطية والغازية إحدى أهم المصادر الدخل في العديد من البلدان لاسيما ذات الاقتصاد الريعي كالاقتصاد العراقي (*). إذ يهيمن النفط على مساحة كبيرة في الناتج المحلي الإجمالي فهو يشكل المصدر الأساسي والرئيسي في تمويل الموازنة العامة، إلا ان كيفية إدارة هاتين الثروتين في العراق قد حظيت بمساحة واسعة من الجدل والنقاش والمعالجات القانونية والتفسيرات الواسعة، التي يجب ان تتماشى مع النظام السياسي والاقتصادي في العراق (١).

اولاً: موقف الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ النافذ

أن الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ النافذ أفرد مادتين لمعالجة موضوع النفط والغاز، هما المادة (١١١) المذكورة آنفاً والمادة (١١٢) التي نصت على ((أولاً- تقوم الحكومة الاتحادية بإدارة النفط والغاز المستخرج من الحقول الحالية مع حكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة، على أن توزع واراداتها بشكل منصف يتناسب مع التوزيع السكاني في جميع أنحاء البلاد، مع تحديد حصة لمدة محددة للأقاليم المتضررة والتي حرمت منها بصورة مجحفة من قبل النظام السابق، والتي تضررت بعد ذلك بما يؤمن التنمية المتوازنة للمناطق المختلفة من البلاد وينظم ذلك بقانون...)) (٢).

وأهم ما يمكن ملاحظته على هذه المادة:

١- أن هذه المادة لم تتطرق إلى الحقول المستقبلية (غير المكتشفة وغير المطورة) وهذا يعني أن تلك الحقول ستكون من اختصاص حكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة التي توجد فيها على وجه الانفراد ولا تشاركها فيها الحكومة الاتحادية، ولا يشملها القيد الوارد في البند (أولاً) من المادة (١١٢) بخصوص التوزيع المنصف لواراداتها على وفق المعايير الدستورية المذكورة في البند المذكور.

٢- إن هذه المادة أعطت حق الإدارة المشتركة للنفط والغاز للحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة، وهذا الأمر يتناقض مع ما جاء في المادة (١١١) من الدستور والتي أكدت أن النفط والغاز ملك الجميع، إذ لا يعقل أن تستأثر سلطتين (الاتحادية والإقليمية) بإدارة النفط والغاز بمعزل عن المحافظات الأخرى التي يفترض أن تكون مالكة لهذه الثروات.

٣- كما اشارة المادة المذكورة إلى أن ينظم ذلك بقانون، إلا ان قانون النفط والغاز لم يشرع لوجود خلافات جوهرية بين السلطات الاتحادية وسلطات إقليم كردستان.

(*) الدولة الريعية : هي تلك الدولة التي تعتمد في نشاطها الاقتصادي على مورد طبيعي أحادي لتوليد الدخل في الدولة .

(١) د. عبدالجبار عبود الحلفي ، الاقتصاد العراقي ، مركز دراسات الخليج العربي ، جامعة البصرة ، ٢٠٠٨ ، ص ٤١ .

(٢) ينظر : المادة ١١٢ من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ .

ثانياً : نظرة في قانون الغاز والنفط في إقليم كردستان العراق

صدر قانون النفط والغاز الإقليم كردستان العراق رقم ٢٢ لسنة ٢٠٠٧ استناداً لأحكام المواد (١١١-١١٢-١١٥) من الدستور الاتحادي للعراق لعام ٢٠٠٥ النافذ (بغية تطوير الثروة النفطية في كردستان العراق بحيث تتحقق أعلى منفعة للشعب العراقي عموماً وشعب كردستان خصوصاً، بضمان حصص عادلة خاصة لكافة مواطني كردستان ودعماً لمستقبل الأجيال القادمة، وأولئك الذين عانوا في ظل السياسات القمعية للنظام البائد في العراق ...) ، ورد في هذا القانون مجموعة من الأحكام التي تسري على العمليات النفطية وكافة الأنشطة المتعلقة بها في داخل الإقليم التي ليست للسلطات الاتحادية دور فيها كإدارته النفط والغاز في الحقول المستقبلية (المنتجة بعد تاريخ ١٥ / ٨ / ٢٠٠٥) أو قد تكتشف في الإقليم فتكون من صلاحية حكومة الإقليم حصراً^(٣) .

أما الحقول الحالية في جميع المحافظات فيكون إقليم كردستان حصة له من العائدات المستحصلة من النفط والغاز المنتج قبل ١٥ / ٨ / ٢٠٠٥ بما يتناسب مع التعداد السكاني للإقليم، إما الحقول المنتجة بعد التاريخ اعلاه فان حكومة إقليم كردستان تقوم بعمليات الإشراف والتنظيم لجميع العمليات النفطية في هذه الحقول. كما أشار هذا القانون إلى عدم نفاذ أي تشريع اتحادي أو اتفاق أو عقد أو مذكرة تفاهم أو أي وثيقة أخرى اتحادية خاصة بالعمليات النفطية ما لم توافق عليها السلطات المختصة في الإقليم وذلك استناداً لأحكام المادة (١١٥) والبندين (أولاً، وثانياً) من المادة (١٢١) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ النافذ^(٤).

ومن الملاحظات المؤخذة على هذا القانون: -

١ - ان هذا القانون منح السلطات في إقليم كردستان للتفاوض وإبرام الاتفاقيات وتنفيذ العقود النفطية وهذا الأمر غير دستوري ويتعارض مع السيادة المالية للدولة لأن حق إبرام العقود والتفاوض هو من اختصاص السلطة الاتحادية حصراً.

٢ - كما رهن هذا القانون برنامج التعاون مع الحكومة الاتحادية في إدارة النفط والغاز المستخرج من الحقول الحالية في الإقليم بصورة مشتركة وفي رسم السياسة الاستراتيجية معاً لتطوير الثروة النفطية والغاز في إقليم كردستان.

٣- وضع هذا القانون عدة شروط التي تتعلق بإيداع وتوزيع العائدات النفطية على نحو قومي وبوجود شركة النفط العراقية (التي لم تؤسس بعد) ومسائل أخرى ، ولحين تنفيذ تلك الشروط كاملة تتولى حكومة الإقليم ممارسة حقوقها على الثروات النفطية والعمليات المتعلقة بها على وفق المادتين (١١٢) (١١٥) والبندين (ثالثاً) من المادة (١٢١) من الدستور الاتحادي. وعلى ضوء هذا القانون أبرمت سلطات إقليم كردستان العراق العديد من عقود النفط والغاز مع شركات عالمية ، على الرغم من اعتراضات وزارة النفط الاتحادية معللة ذلك إن هذه العقود صحيحة لأنها جاءت موافقة للدستور وقانون النفط والغاز لإقليم كردستان العراق رقم ٢٢ لسنة ٢٠٠٧ ،

(٣) ينظر المادة (الأولى) من قانون النفط والغاز لإقليم كردستان العراق لسنة ٢٠٠٧ .

(٤) عادل حنين عبدالله الزبيدي ، تنازع الاختصاص بين السلطة المركزية والسلطات اللامركزية، رسالة ماجستير ، كلية القانون ، جامعة المستنصرية ، ٢٠١٤ ، ص ١٣٩ .

ولابد من الاشارة إن المحكمة الاتحادية اقربت بعدم دستورية قانون النفط والغاز الإقليم كردستان رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٧ وإلغائه لمخالفته أحكام دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

ثالثا: الاشكالية المتعلقة بتوزيع الثروة النفطية

إن عدم تشريع قانون النفط والغاز في العراق يؤدي إلى عدة نتائج سلبية تؤثر على السيادة المالية والاقتصادية للبلاد. من أبرز هذه التأثيرات ازدواجية السياسة النفطية بين المركز والإقليم بسبب غياب نظام موحد للعقود النفطية، مما يعطل تنفيذ سياسة نفطية موحدة ويؤدي إلى تباين في الإيرادات والسيطرة على الموارد المالية الوطنية بسبب النزاعات بين الحكومة الاتحادية وإقليم كردستان على إدارة وتخصيص عوائد النفط مما يؤدي إلى ضعف سلطة الحكومة المركزية على الثروات النفطية ، وهذا يؤدي إلى تشتت الإيرادات وتقليل القدرة على التحكم المالي المركزي، مما يهدد السيادة المالية للعراق، كذلك تعطل فرص جذب الاستثمارات في قطاع النفط والغاز، حيث أن عدم وجود قانون واضح يعوق إبرام اتفاقيات مع الشركات الأجنبية ويحد من نمو القطاع وتطويره. وإن استمرار الخلافات يؤخر توزيع العائدات النفطية بشكل عادل ويزيد من الخلافات الداخلية التي تعوق النمو الاقتصادي والتنمية المستدامة وبالتالي عدم تشريع قانون النفط والغاز يؤدي إلى إضعاف السيادة المالية للعراق من خلال تفتيت السيطرة على الموارد النفطية، وتعطيل تنمية القطاع، وتقليل الإيرادات، وزيادة النزاعات الإدارية والسياسية حول الثروات النفطية .

الفرع الثاني

الاثار والمواقع الاثرية

جعلت المادة (١١٣) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ النافذ إدارة المواقع الأثرية من الاختصاصات المشتركة بين الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة بإقليم بقولها (تعد الآثار والمواقع الأثرية والبنى التراثية والمخطوطات والمسكوكات من الثروات الوطنية التي هي من اختصاصات السلطة الاتحادية وتدار بالتعاون مع الأقاليم والمحافظات، وينظم ذلك بقانون)^(٥).

ومن المعلوم أن العراق يُعد من أقدم الحضارات في العالم وتنتشر في بقاعه وأراضيه كافة الكثير من المواقع الأثرية والتاريخية لمختلف العصور والأزمنة الماضية ومرآة كثيرة لأنبياء الله وأوليائه الصالحين ، وهي تُعد بمجملها ثروة وطنية للشعب بأكمله ولا تعد من الشؤون أو الأمور الداخلية للأقاليم والمحافظات غير المنتظمة بإقليم لذلك فقد جعل المشرع الدستوري إدارة هذه المواقع والمسائل التراثية الأخرى هي من اختصاص السلطات الاتحادية تدار بالتعاون مع حكومات الأقاليم والمحافظات التي توجد فيها هذه المواقع ، ويمكن أن تصبح السياحة في هذه المواقع الأثرية والتاريخية من الأنشطة الاقتصادية البديلة عن المورد النفطي إلا إن قيام الحكومة في بعض الاحيان في اوقات الزيارات الدينية إلى النجف و كربلاء الى دخول الزائرين بشكل مجاني وبدون حصول الحكومة على رسوم تأشيرة هذا الامر بحاجة الى معالجة فعلية من جانب الحكومة الاتحادية ذلك انه فيه فوات للموارد يلحق بالخرينة العامة ، ولهذا يفترض بالجانب العراقي إعادة العمل بها وان منحت الزوار الايرانيين

(٥) يُنظر المادة ١١٢ من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ .

بعض التحفيزات او على الأقل تخفيض قيمة سمة الدخول الى النصف وهذا في رأينا مساس بجوهر السيادة المالية للدولة (٦).

الا هنالك اشكاليات وسلبيات تؤثر على السيادة المالية نوردتها فيما يلي :-

١-المادة ١١٣ تفرض وجود اتفاقيات بين الحكومة المركزية والأقاليم لتقسيم الايرادات والمصروفات ، لكن ضعف الاتفاق وعدم التعاون يؤثر على السيادة المالية للحكومة المركزية .

٢- أن اغفال الحكومة المركزية في بعض الأحيان في تطوير هذه المشاريع يؤدي الى اهدار المال العام مما يؤثر سلباً على السيادة المالية.

الخلاصة: -

يتضح لنا ، انه بالإمكان إيجاد حلول لهذه الإدارة المشتركة من خلال تولي الحكومة تطوير المرافق العامة مقابل جبايتها للرسوم السياحة وتحصل الأقاليم والمحافظات التي فيها هذه المواقع الأثرية والسياحية والمرافد الدينية على نسبة مهمة من هذه الرسوم لتطوير المرافق السياحية والخدمات المرتبطة بها انطلاقاً من النقل والطرق وانتهاء بالإقامة والفندقة من خلال تشريع قانون ينظم تلك الإدارة المشتركة استناداً إلى المادة (١١٣) من الدستور النافذ مما يؤدي الى تعزيز السيادة المالية للدولة وتجنب هذه الإشكالية .

الفرع الثالث

الكمارك

أشار البند (أولاً) من المادة (١١٤) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ النافذ إلى أن إدارة الكمارك من الاختصاصات المشتركة بين السلطات الاتحادية والأقاليم والمحافظات غير المنتظمة بإقليم^(٧) .

وهذا الأمر يتعارض مع البند (ثالثاً) من المادة (١١٠) من الدستور نفسه والذي أشار إلى اختصاص السلطات الاتحادية الحصري في رسم السياسة الكمركية ، الأمر الذي يتطلب أن يكون كل ما يتعلق بالسياسة الكمركية من الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية لِمَا لهذه السياسة من أهمية سياسية واقتصادية وتمويلية ، وتعمل الدولة من خلال أدوات هذه السياسة التأثير على حجم الواردات والصادرات وتحقيق توازن الميزان التجاري مع العالم الخارجي من خلال القوانين والأنظمة والتعليمات الاتحادية ومثيلاتها في إقليم كردستان العراق بما يضمن تنفيذ هذه السياسة وتحقيق أهدافها ، إلا أنه ما يمكن ملاحظته هنا هو في حالة التعارض ما بين القوانين الاتحادي و قوانين إقليم كردستان العراق ستطبق الأخيرة استناداً لأحكام المادة (١١٥) والبند (ثانياً) من المادة (١٢١) اللتان أشارتا إلى أولوية قانون الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة بإقليم على القانون الاتحادي في حالة الخلاف بينها، كما يكون لسلطة الأقاليم تعديل تطبيق القانون الاتحادي في الأقاليم في حالة وجود تناقض أو تعارض بينهما. ومن الاشكاليات التي تظهر فيما يتعلق بالكمارك على السيادة المالية إن جمارك الاقليم في

(٦) عادل حنين عبد الله الزبيدي، مصدر سابق ، ص ١٣٨ .

(٧) ينظر المادة ١١٤ من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥

المنافذ الحدودية لا تلتزم بموجب القرارات الذي صدر عن مجلس الوزراء رقم ٢٧٠ لعام ٢٠٢٥ المتضمن فحوى القرار توحيد الاجراءات والتعريفية الكمركية بين المركز والاقليم^(٨).

الا ان عدم التزام المنافذ الحدودية في اقليم كردستان بالتعريفية الموحدة يؤدي الى تحمل السلع المستوردة من الخارج عن طريق منافذ الاقليم الى الازدواج الضريبي، ضريبة تفرض عند دخولها الاقليم وضريبة اخرى عندما تدخل السلع الى المحافظات العراقية مما يترتب زيادة في سعر السلع على المواطنين في حين السلع التي تدخل من المحافظات الجنوبية تخضع لتعريفية واحدة وهيا تعريفية الحكومة المركزية مما يكون هنالك تفاوت في الواردات التي تحصل عليها الحكومة المركزية عن طريق الكمارك والواردات الي يحصل عليها الاقليم وهذا الامر يعد من اهم الاشكاليات التي تؤثر على السيادة المالية في العراق .

المطلب الثاني

اشكالية توزيع الاختصاصات بين المركز والمحافظات بموجب قانون المحافظات غير المنتظمة باقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ وقانون الإدارة المالية الاتحادية رقم (٦) لسنة ٢٠١٩ المعدل

منح دستور جمهورية العراق النافذ لسنة ٢٠٠٥ صلاحيات للمحافظات منها ما كان ادارياً ومنها ما كان مالياً وبما يمكنها من ادارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الإدارية^(٩)، ورغم أن الدستور قد نص على تلك الصلاحيات الا انه لم يقدم امثلة عليها بل وترك أمر تنظيمها لقانون يسن من قبل السلطة التشريعية وبذلك صدر قانون المحافظات غير المنتظمة باقليم رقم(٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل ليحل محل امر سلطة الائتلاف المؤقتة رقم (٧١) لسنة ٢٠٠٤.

فضلاً عن ذلك فإن عملية توزيع الاختصاصات المالية في العراق منذ أن تبنى نظام الاتحاد الفيدرالي تعد عملية مهمة وصعبة جداً لاسيما على المستوى السياسي والاقتصادي ابتداءً من تحديد ملكية الثروات والموارد الطبيعية وعائدات إيراداتها وتوزيعها بين الحكومة المركزية وحكومات الاقليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم وصولاً الى اعداد الموازنة العامة الاتحادية والسياسة الضريبية والعلاقات الاقتصادية والمالية بين الحكومة المركزية وبين الاقليم والمحافظات، وذلك من اجل تنظيم الاجراءات والقواعد التي تحكم الادارة المالية وتوجيه جميع الإيرادات الاتحادية الى الخزينة العامة لتغطية الانفاق العام لاسيما بعد صدور قانون الادارة المالية الاتحادية رقم (٦) لسنة ٢٠١٩ المعدل^(١٠).

وبالنظر لما للسياسة المالية من أهمية في استقرار المراكز القانونية ومن اجل الوقوف على الموضوع من كل الجوانب ارتأينا تقسيم هذا المطلب الى فرعين، الأول هو اشكالية توزيع الاختصاصات بين المركز والمحافظات بموجب قانون المحافظات غير منتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ وتعديلاته، والفرع الثاني اشكالية توزيع الاختصاصات بين المركز والمحافظات بموجب قانون الادارة المالية رقم (٦) لسنة ٢٠١٩ وكما يأتي:

الفرع الأول

(٨) المزيد ينظر الى قرار مجلس وزراء العراق رقم (٢٧٠) لسنة ٢٠٢٥ .
(٩) نصت المادة (١٢٢ / ثانياً) من دستور جمهورية العراق النافذ لسنة ٢٠٠٥ على " تمنح المحافظات التي لم تنتظم في اقليم الصلاحيات الإدارية والمالية الوسعة ، بما يمكنها من إدارة شؤونها على وفق مبدأ اللامركزية الإدارية ، وينظم ذلك بقانون " .
(١٠) للمزيد يُنظر ، الاسباب الموجبة من قانون الإدارة المالية الاتحادية رقم (٦) لسنة ٢٠١٩ المعدل .

اشكالية توزيع الاختصاصات بين المركز والمحافظات بموجب قانون المحافظات غير منتظمة في اقاليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ وتعديلاته

يُعد هذا القانون رؤية قانونية لتشكيل المجالس المحلية المنتخبة على مستوى الادارة المحلية، وقد اقرا بمبدأ اللامركزية الادارية في العراق في ثنايا نصوصه التي شكلت أحد أهم الاسس التي تُبنى عليها السياسة المالية للأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقاليم، فاللامركزية الادارة هي اداة لتفعيل دور السلطات الاقليمية والمحلية للوصول الى تنمية ناجحة وقد منحت للسلطات المحلية صلاحيات واختصاصات^(١١) والتي وضحت تنظيم الامور المالية والادارية شرط عدم تعارضها مع نصوص الدستور والقوانين الاتحادية كما وضحت مصادر الايرادات للمحافظة^(١٢).

لذا فإن تمويل موازنة الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقاليم من الاموال المحصلة من الحكومة المركزية هو تمويل جزئي وهو ما يعني بأنه لا يوجد ما يمنع من استفادتها من مصادر تمويل اخرى كالضرائب وضمن حدود وحداتها الادارية، أن من اولى الاشكاليات التي حدثت هي ان الحكومة المركزية قد حجبت الموارد المالية عن المحافظات ومن ضمنها حرمان المحافظات من حقها في فرض الضرائب والذي اقرب فيه عدم اختصاص مجالس المحافظات في فرض الضرائب والرسوم المحلية ، غير ان ما يأخذ على هذا النص انه صادر من غير ذي اختصاص لمخالفته لأحكام الدستور النافذ^(١٣)، لان مبدأ الضريبة الذي نص عليه الدستور لم يشترط ان يكون فرض الضريبة بموجب قانون اتحادي فحسب بل جاء نص الدستور مطلقاً ويستوعب القانون الاتحادي والقانون المحلي، وتستند الحكومة المركزية في تبرير منع المحافظات غير المنتظمة في اقاليم من فرض الضرائب والرسوم المحلية الى انه من اختصاص الحكومة المركزية رسم السياسة الضريبية والتي تمثل جزءاً من السياسة المالية العامة للدولة^(١٤).

غير أنه وبعد نفاذ قانون المحافظات غير المنتظمة في اقاليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل كان للمحكمة الاتحادية قرار و عدول فيما يتعلق بشأن صلاحية مجالس المحافظات في فرض الضرائب والرسوم وذلك من

(١١) نصت المادة (٣/٧) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقاليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل على "اصدار التشريعات المحلية والانظمة والتعليمات لتنظيم الشؤون المالية بما يمكنها من إدارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الإدارية وبما لا يتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية " .

(١٢) نصت المادة (٤٤) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقاليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل على ان تتكون الموارد المالية للمحافظة من " **أولاً:** ما تخصصه الموازنة الاتحادية للمحافظة بما يكفي للقيام بأعبائها ومسؤولياتها وحسب نسبة السكان فيها ودرجة المحرومية وبما يؤمن التنمية المتوازنة لمختلف مناطق البلاد، **ثانياً:** الإيرادات المتحققة في المحافظة عدا النفط والغاز وتشمل ، اجور الخدمات التي تقدمها والمشاريع الاستثمارية التي تقوم بها ، الضرائب والرسوم والغرامات المفروضة وفق القوانين الاتحادية والمحلية النافذة ضمن المحافظات ، بدلات بيع ايجار اموال الدولة المنقولة وغير المنقولة ، بدلات ايجار الاراضي المستغلة من قبل الشركات ، الضرائب التي يفرضها المجلس على الشركات العاملة فيها تعويضاً عن تلوث البيئة وتضرر البنى التحتية ، التبرعات والهبات التي تقدم للمحافظات وفق الدستور والقوانين الاتحادية ، نصف إيرادات المنافذ الحدودية ، خمس دولارات عن كل برميل نפט خام منتج في المحافظة وخمسة دولارات عن كل برميل نפט خام يكرر في مصافي المحافظة وخمسة دولارات عن كل ١٥٠ متر مكعب منتجاً من الغاز الطبيعي في المحافظة ، **ثالثاً:** تخصيص السلطات المحلية حصة عادلة للوحدات الإدارية التي تتبعها بما يكفيها للنهوض بأعبائها ومسؤولياتها وحسب نسبة السكان " .

(١٣) نصت المادة (١/٢٨) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ على ان " لا تفرض الضرائب والرسوم ولا تعدل ولا تجبي ولا يعفى منها الا بقانون " .

(١٤) زينة طارق سعد الله ، التنظيم القانوني لتنمية الاقاليم في التشريع المالي ، رسالة ماجستير مقدمة الى مجلس كلية الحقوق ، جامعة الموصل ، ٢٠٢٣ ، ص ٨٣ .

خلال تأييد موقفها من فرض الضرائب والرسوم، حيث جاء في حيثيات القرار بالعدد (١٦ / اتحادية / ٢٠٠٨) على أنه لما كان فرض الضرائب وجبايتها وانفاقها وفرض الرسوم وغيرها من الامور المالية التي اشارت اليها المادة (١٢٣)^(١٥) يكون لمجالس المحافظات حق سن القوانين الخاصة بفرض وجباية الرسوم والغرامات بما يمكنها من ادارة شؤونها المالية حيث تمنحها المادة (١١٥) من الدستور حق الاولوية في التطبيق، ويظهر من خلال قرار المحكمة تأييدها لحق الحكومة المحلية في ان يكون لها موارد مستقلة ومن خلالها يكون لها حق فرض الضرائب والرسوم المحلية وتحصيل الإيرادات الامر الذي يحقق لها استقلال مالي بل وجوهر السيادة المالية المفترض التمتع بها إلا ان لم نشهد تطبيق عملي ناجح بهذا الخصوص باستثناء عما مايصدر عن برلمان إقليم كردستان العراق فالطابع الغالب على مجالس المحافظات هو التبعية الكاملة للحكومة الاتحادية فيما يتعلق بتطبيق التشريعات وإن كنا في اطار اللامركزية إلا إنها في المجال الاداري^(١٦) .

إن الملاحظ على قانون المحافظات غير المنتظمة في اقاليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل يرى أنه قد جمع بين اسلوبين في تحديد الاختصاصات وهما الاسلوب القائم على تحديد الاختصاصات على سبيل الحصر والاسلوب القائم على اساس وضع معيار او قاعدة لتحديد الاختصاصات ولكن تحت اشراف السلطة المركزية^(١٧)، حيث يلاحظ بأنه قد اشارة الى اختصاصات مجالس المحافظات الا انه اشار في مواضع اخرى الى المعيار العام^(١٨) غير أن هذا الاسلوب قد يؤدي الى ضياع وعدم مسؤولية الهيئات اللامركزية وهو ما يتطلب الانسجام مع المبدأ العام الذي يقضي بأنه حيث توجد السلطة توجد المسؤولية وهو ما يعني ان تتحمل تلك الهيئات كامل مسؤولياتها في ظل اعتماد اسلوب اللامركزية الادارية والذي اشارة اليه المادة (٢/١٢٢) من دستور جمهورية العراق النافذ لسنة ٢٠٠٥ والمادة (٣/٧) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقاليم سالفة الذكر^(١٩) .

وبالرجوع الى نص المادة (٦١) من دستور جمهورية العراق النافذ لعام ٢٠٠٥ والتي نصت على اختصاص مجلس النواب بـ (أولاً: تشريع القوانين الاتحادية) وكذلك المادة (١١٠) من الدستور نفسه قد حددت اختصاصات السلطات الاتحادية على سبيل الحصر غير انه الملاحظ على هذه النصوص أنها لم ترد من ضمن هذه الصلاحيات احتكار التشريع على السلطات الاتحادية وانما حصرها على التشريع للقوانين الاتحادية وحيث ان المادة (١١٥) قد نصت على كل ما لم ينص عليه من الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية يكون من صلاحيات الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقاليم وتكون الاولوية فيها لقانون المحافظات في حالة الخلاف بينهما، وهو ما يعني ان الدستور قد ضمن للمحافظات اصدار القوانين الخاصة بها وبشرط عدم مخالفة الدستور والقوانين الاتحادية.

^(١٥) نصت المادة (١٢٣) من دستور جمهورية العراق النافذ لعام ٢٠٠٥ على انه " يجوز تفويض سلطات الحكومة الاتحادية للمحافظات ، او بالعكس بموافقة الطرفين وينظم ذلك بقانون " .

^(١٦) محمد ستار جبار، التنظيم القانوني لإيرادات الحكومة المحلية في العراق، رسالة ماجستير في القانون العام ، جامعة ميسان، ٢٠٢٠ ، ص ١٠٩ .

^(١٧) للمزيد يُنظر المواد (٧ ، ٨ ، ١٢) الفرع الثاني من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقاليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل .

^(١٨) نصت المادة (١٧/٧) من القانون اعلاه " ممارسة اية اختصاصات اخرى غير منصوص عليها في الدستور او القوانين النافذة " .

^(١٩) د. اسماعيل صعصاع غيدان، اللامركزية الادارية الاقليمية في العراق دراسة في تداخل الاختصاصات والرقابة، كلية القانون ، جامعة بابل، مجلة رسالة الحقوق ، السنة الرابعة، ٢٠١٢، ص ٣٠ .

كذلك من الاشكاليات التي قد تُثار فيما يتعلق بتوزيع الاختصاصات بين المركز وحكومات المحافظات غير المنتظمة في اقاليم ما يتعلق بنص المادة (٩/٧) من قانون المحافظات رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل^(٢٠).

الخلاصة: -

من خلال القراءة والاستقراء لنصوص قانون المحافظات غير المنتظمة في اقاليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل والتي تنازعت الاختصاص بينها وبين نصوص الدستور لا سيما المادة (٧ ، ٤٤) ومدى تأثيرها على مبدأ السيادة المالية والذي يتضمن في شقٍ منه القدرة والارغام على اتخاذ القرار المالي في الداخل، يلاحظ بأن النصوص سواء القانونية منها أو الدستورية قد تباينت الادوار بين تجسيد لمبدأ السيادة المالية وبين انتقاص منها وهدر لها ربما ، فعلى سبيل المثال فيما يتعلق بسمو الدستور والقوانين الاتحادية وعدم فرض الضرائب والرسوم او تعديلها او جبايتها الا بقانون كما في المادة (١/٢٨) ، يتجسد مبدأ السيادة المالية في ان الحكومة المركزية تمتلك القدرة على الارغام والحرية في اصدار القرارات المالية ، بل اكثر من ذلك ان المادة (٨٠) من الدستور قد نصت على ان يمارس مجلس الوزراء صلاحيات حصرية^(٢١) ، وهو ما يعني انه حتى على مستوى اصدار التعليمات او الانظمة هي من اختصاص الحكومة المركزية وهو تجسيد لمبدأ السيادة المالية ايضاً ، ولكن بالتمتع في المواد الاخرى من الدستور لاسيما المادة (٢ / ١٢٣) التي تمنح المحافظات التي لم تنتظم في اقاليم الصلاحيات الادارية والمالية والمادة (٦١) التي نصت على التشريع ولا سيما فيما يتعلق بالقوانين الاتحادية حصراً بل والاكثر من ذلك المادة (١١٥) من الدستور والتي نصت على تنظيم كل ما لم ينص عليه في الاختصاصات الحصرية للحكومة المركزية يكون من صلاحيات الاقاليم والمحافظات واعطت الاولوية في التطبيق للأخيرة وفي حالات الخلاف بينهما ، نجد أن مبدأ السيادة المالية يتأرجح انتقاصاً وهدراً ، ومن الامثلة التي يمكن الاسترشاد بها ايضاً على منوال تعليقاً هذا وفي ما يتعلق بالإيرادات المتحققة في المحافظة هو ما نصت عليه المادة (٤٤ / ثانياً / ٦) " التبرعات والهبات التي تقدم للمحافظة وفق الدستور والقوانين الاتحادية " فالملاحظ على نص المادة أن المشرع قد اطلق عبارة التبرعات والهبات ولكن من دون أي تمييز يذكر بين تلك التبرعات والهبات التي قد تمنح من اشخاص او مؤسسات او هيئات او منظمات داخل العراق وبين تلك التي قد تمنح من منظمات دولية او اقليمية او حتى على مستوى الاشخاص الذين تربطهم في البلد رابطة جنسية مثلاً كأن يكون عراقي ولكن مقيم في الخارج ما هو مصير هذه التبرعات والهبات هل يمكن قبولها ام انها ستتعارض مع مبدأ السيادة المالية الذي ينص في الشق الثاني منه على القدرة على اتخاذ القرار من دون تأثيرات خارجية خاصة وان الواقع من هذه التبرعات او الهبات هي ليس فقط لتحسين واقع المحافظة مثلاً وانما هو لتنفيذ اجندة او سياسات الجهة او الشخص المتبرع والتي غالباً ما تتضمن شروط معينة يجب تنفيذها او السير على وفق مبادئ معينة، هنا نكون امام اشكالية حقيقية فيما يتعلق بمبدأ السيادة المالية لان التبرعات والهبات وغيرها من الامور الخارجية يجب ان تتم عن طريق الحكومة الاتحادية بل انها تمس بمبدأ السيادة الدولية والتي تمثل السيادة المالية احد مظاهرها، فاذا ما وافقت المحافظات على قبول الهبات والتبرعات وهو ما تم النص عليه بالقانون نكون امام هدر حقيقي لمبدأ السيادة المالية، وهو ما يعني ان المشرع العراقي في قانون مجالس

(٢٠) للمزيد يُنظر نص المادة (٩/٧) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقاليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل .
(٢١) نصت المادة (٢/ ٨٠) من دستور عام ٢٠٠٥ النافذ على ان يمارس مجلس الوزراء صلاحية " اصدار الانظمة والتعليمات والقرارات بهدف تنفيذ القانون " .

المحافظات غير المنتظمة في اقاليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل كان يحتاج الى رؤية واضحة ودقيقة لا سيما فيما يتعلق بالنصوص التي تبين الاختصاصات وان تكون هناك ادارة لامركزية حقيقية وان يجسد مبدأ سمو الدستور الذي يمثل الاساس الشرعي لمبدأ السيادة المالية.

الفرع الثاني

اشكالية توزيع الاختصاصات بين المركز والمحافظات بموجب قانون الادارة المالية رقم (٦) لسنة ٢٠١٩

بدءاً يمكن القول ان هناك تحديات قائمة على الواقع السياسي والاقتصادي والاجتماعي بل وحتى الجغرافي والثقافي في العراق يمك أن تؤثر على آلية توزيع الاختصاصات المالية بين السلطة الاتحادية والاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقاليم وصنع القرار الاقتصادي ومن اجل الوصول الى استنتاجات دقيقة لابد من الوقوف بشكل واضح على اهم المشاكل والظواهر الموجودة على ارض الواقع والمتعلقة بتوزيع الاختصاصات بين المركز والاقاليم والمحافظات بموجب قانون الادارة المالية الاتحادية مدار هذه السطور من البحث.

أن شكل الدولة حالياً لا يزال يعمل في الموروث القديم المتمثل في تدهور الاقتصاد اضافة الى انه لا يزال يمثل اقتصاداً ريعياً يعتمد بالدرجة الاولى على النفط ، ومن ثم فإن الاسباب التي يمكن أن تُثار بين المركز والاقاليم والمحافظات يمكن ان ترد الى مجموعة من الاسباب منها ما يتعلق بضعف الموازنات الاتحادية والاقليمية واسباب هذا الضعف قد تكون ، بسبب كونها موازنات نفقات ادارية ومخصصات اضافة الى انها غير استثمارية وتعتمد على مصادر تمويل محددة ولكونها تحمل الصفة المحاسبية اكثر من كونها اقتصادية، ورغم ان الحكومة المركزية قد تبنت استراتيجية من اجل رسم السياسة المالية وفق خطة التنمية الوطنية الا انه يلاحظ هذه الاستراتيجية لم تتطرق الى دور الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقاليم في تحقيق تلك الاهداف والمتمثلة في تنويع مصادر الاقتصاد والارتقاء بالتنمية وانما اقتصر الدور على تحديد حصص الايرادات الاتحادية للمحافظات وبحسب مبدأ التوزيع السكاني ودعم خاص للمحافظات المتضررة (٢٢) .

أن من عمق الاشكاليات التي قد تنشأ بين المركز والاقاليم والمحافظات غير المنتظمة باقاليم فيما يتعلق بتوزيع الاختصاصات وفي ضوء استقرار نصوص قانون الادارة المالية الاتحادية وهو ما يتعلق بنص المادة (١٢١) من دستور جمهورية العراق النافذ لسنة (٢٣) ٢٠٠٥ لا سيما فيما يتعلق بالاختصاصات المالية المشتركة.

وهذا يعني ان للإقليم والمحافظات غير المنتظمة باقاليم اختصاصات مالية غير الحصرية للسلطات الاتحادية واذا كان الاستقلال المالي يمثل احد الركائز الاساسية في النظام الفدرالي الا ان ذلك يعني ان يكون للإقليم والمحافظات موازاتها المستقلة الخاصة ومن مصادرها المختلفة سواء كانت ضرائب مباشرة ام غير مباشرة والتي تفرض في حدود الاقاليم او المحافظات او من الضرائب الاتحادية التي ترفضها الدولة على جميع المواطنين، وهو ما يعني أن للمحافظات والاقاليم فرض الرسوم والاجازات والتراخيص واجور الخدمات وغير

(٢٢) احمد خلف حسين كاظم الدليمي ، توزيع الاختصاصات المالية بين السلطة الاتحادية والمحافظات ، رسالة ماجستير في الحقوق ، كلية الحقوق قسم الاقتصاد والادارة المالية ، جامعة المنصورة ، ٢٠٢٠ ، ص ٩٠ .

(٢٣) نصت المادة (١٢١) من الدستور على " اولاً : لسلطات الاقاليم الحق في ممارسة السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية وفقاً لأحكام الدستور باستثناء ما ورد فيه من اختصاصات حصرية للسلطات الاتحادية ثانياً: يحق لسلطة الاقاليم تعديل تطبيق القانون الاتحادي في الاقاليم في حالة وجود تناقض او تعارض بين القانون الاتحادي وقانون الاقاليم بخصوص مسألة معينة لا تدخل في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية .

من الموارد المالية كالمنح والمساعدات كذلك من انشاء المشاريع الصناعية والاعمال التجارية وبما لا يتعارض مع الدستور^(٢٤).

وقد جعل المشرع العراقي دور لوزارة المالية في ابداء الرأي في المشروعات التي تتضمن احكاماً مالية بل وحتى في حالة صدور قانون يتم بموجبة صرف مبالغ فان هذا القانون يطبق في السنة القادمة، وكذلك قد قيد المشرع بعض الصلاحيات منها ما يتعلق بتنفيذ النفقات العامة حيث انه اوجب على وحدات الانفاق عدم صرف اي مبالغ مالية ما لم تحصل على امر بالصرف من الرئيس الاعلى او رئيس وحدات الانفاق او من يخوله وهو ما يطلق عليه الامر بالصرف وفي المقابل منح رئيس الوزراء زيادة الانفاق في حالات الطوارئ بعد عرض الامر على مجلس النواب واستخدام تخصيصات الطوارئ لتغطية النفقات المستعجلة وغير متوقعة^(٢٥).

إن من اهم الاشكاليات التي قد تنشأ بين المركز والاقليم والمحافظات هو ضعف الموارد المالية في الاخيرة بسبب القيود الرقابية التي تمارسها السلطات الاتحادية والتي تعترض زيادة الإيرادات المحلية فيما يتعلق بفرض الضرائب والرسوم والانفاق وحجم الاقتراض السنوي بحسب الاحتياجات الفعلية فضلاً عن عمليات المراجعة الرقابية للتأكد من حسن استخدام هذه الاموال للأغراض المخصصة لها ووسع في الوقت نفسه من اختصاصات السلطة الاتحادية في المجالات المالية والاقتصادية فكان لها الحق في اتخاذ التدابير المالية التي تراها ضرورية واقامة المنشآت الحيوية كون السلطات الاتحادية هي وحدها القادرة على تنظيم هذه المجالات^(٢٦).

الخلاصة :-

عند النظر الى توزيع الاختصاصات بين الحكومة المركزية والمحافظات غير المنتظمة في اقاليم في ضوء قانون الادارة المالية الاتحادية ومدى تأثير هذا التوزيع على مبدأ السيادة المالية نجد أن النصوص الدستورية منحت المحافظات التي لم تنتظم في اقاليم الصلاحيات الادارية والمالية الواسعة وبما يمكنها من ادارة شؤونها على وفق مبدأ اللامركزية الادارية وان كان كما ورد في نص المادة (١٢٣) من الدستور وهو ما يعني اقرار واعتراف بموجب الدستور لمنح هذه المحافظات سلطة التشريع واصدار القوانين والانظمة والتعليمات حتى في الامور المالية وهنا الدستور نفسه قد قيد من مبدأ السيادة المالية على حساب توزيع الاختصاصات بين المركز والمحافظات.

ولكن فيما يتعلق بقانون الادارة المالية الاتحادية رقم (٦) لسنة ٢٠١٩ المعدل وفي صريح المادة (٢٧) منه والتي تنص على ان تقييد الضرائب والرسوم المستحصلة ايراداً للخزينة العامة للدولة ، وان تحدد الاجور لقاء الخدمات التي تقدمها دوائر الدولة من الرئيس الاعلى وفق القوانين والتعليمات والانظمة النافذة، وان يتم قبض واردات الدولة وجباية اموالها من موظفين مختصين وبموجب وصولات قبض يحددها وزير المالية ، وان تقييد جميع الواردات بما فيها التبرعات والهبات نهائياً في الحسابات وتقييد مصاريف التحصيل والادارة وجميع ما

^(٢٤) سناء محمد سدخان , توزيع الاختصاصات المالية بين السلطة الاتحادية والأقاليم والمحافظات(العراق أنموذجاً) اطروحة دكتوراة في القانون العام، جامعة تكريت ، ٢٠١٢ ، ص ٤٥ .

^(٢٥) حيدر حسين علي، الاختصاصات المالية للسلطة التنفيذية في قانون الادارة المالية رقم (٦) لسنة ٢٠١٩ ، رسالة ماجستير في القانون العام ، جامعة تكريت ، كلية الحقوق ، ٢٠٢١ ، ص ٣٦ .

^(٢٦) سناء محمد سدخان , مصدر سابق ، ص ١٥٦ .

يتفرع من ذلك من نفقات مصرفاً نهائياً في الحسابات ولا يجوز في اي حال من الاحوال تنزيل قسم من المصروفات او كلها من اصل الواردات ويقيد الصافي ايراداً اما الايرادات التي تجبى بالأمانة فتتبع التعليمات الخاصة بها، فضلاً عن ذلك تقوم وزارة المالية بتنزيل المبالغ المترتبة على عدم تحويل الوزارات او الاقاليم او المحافظات غير المنتظمة في اقاليم لإيرادات النفط والغاز وغيرها من تمويلها السنوي، هذا القانون جاء مترجماً لنصوص الدستور التي جعلت رسم السياسة المالية من الاختصاصات الحصرية للحكومة المركزية وقد احسن المشرع فيه استخدام صلاحياته في موضوع إدارة الثروة النفطية واحكام القبضة على المفصل المالية الأخرى للدولة واهمها الموازنة العامة اما اغفاله الإشارة الى الضرائب فهو يعزى الى انه نظم لها بشكل مستقل ضمن قوانينها الخاصة والمعمول بها في كل من المركز والاقليم .

ويلاحظ على هذا النص بأن مبدأ السيادة المالية قد تجسد من خلال التقييد والتحديد والالتزام في الامور المالية وكأن الحكومة المركزية قد استأثرت بجميع أذرع السياسة المالية للدولة ولم تترك للأقاليم والمحافظات أي سلطة تذكر وهو ما يبدو واضحاً من ثانيا النص اعلاه.

الخاتمة

في ضوء ما استعرضناه من دراسة، تتجلى لنا جملة من الاستنتاجات وترتب عليها مجموعة من المقترحات، وفيما يلي استعراض لكل منها.

أولاً: الاستنتاجات

1. ان ما ورد في النصوص الدستورية من تعارض وتخبط واضح أدى الى التأثير في السيادة المالية للدولة.
2. وضع الدستور الاساس القانوني لتوزيع الصلاحيات لكن غموض بعض النصوص أدى إلى نشوب صراعات بين المركز والاقليم مما اثرت على السيادة المالية للدولة.
3. كثرة الخلافات حول توزيع عائدات النفط خلق ازمات متكررة بين الحكومة المركزية والاقليم، مما ينعكس سلبي على السيادة المالية للدولة.
4. غياب التنسيق بين الحكومة الاتحادية والاقليم في ما يتعلق بالمنافذ الحدودية جعل الدولة عاجزة عن ضبط الايرادات الحدودية مما ينعكس سلبي على الموازنة والسيادة المالية للدولة.
5. بسبب الارباك بتوزيع الصلاحيات بين الحكومة المركزية والمحافظات وعدم تفسير قانون المحافظات غير منتظمة بإقليم ادى تعطل المشاريع الاقتصادية وضياع كثير من الحقوق المالية بين الحكومات المحلية والمركزية مما يؤثر على السيادة المالية.

ثانياً: المقترحات

1. ندعوا المشرع العراقي الى ازالة الغموض في بعض النصوص الدستورية حتى نكون في منأى عن التفسير السياسي الذي يثير الخلافات بين المركز والاقليم.

٢. ندعوا الحكومة العراقية والبرلمان العراقي الى تشريع قانون النفط والغاز لفك الخلافات بين المركز والاقليم.

٣. إعادة توزيع الصلاحيات بين المركز والاقليم للحد من الصراعات التي قد تحدث لعدم وضوح النصوص الدستورية الخاصة بتوزيع الصلاحيات وخاصة المالية .

ندعوا لأن يكون هنالك عمل نظام محاسبي موحد بين المركز والاقليم حتى لا يكون هنالك تفاوت في الايرادات مما يؤثر على السيادة المالية

المصادر والمراجع

اولاً : الكتب

١_ د. عبد الجبار عبود الحلفي، الاقتصاد العراقي، مركز دراسات الخليج العربي، جامعة البصرة، ٢٠٠٨.

ثانياً: الرسائل والاطاريح

١_ احمد خلف حسين كاظم الدليمي ، توزيع الاختصاصات المالية بين السلطة الاتحادية والمحافظات، رسالة ماجستير في الحقوق ، كلية الحقوق قسم الاقتصاد والادارة المالية ، جامعة المنصورة، ٢٠٢٠.

٢_ أمانج ناصح قادر ، تنازع الاختصاصات في بين الحكومة الاتحادية والمحافظات غير المنتظمة في اقاليم ، رسالة ماجستير في القانون العام ، كلية القانون والعلوم السياسية ، جامعة السليمانية ، ٢٠١٧ .

٣_ حيدر حسين علي ، الاختصاصات المالية للسلطة التنفيذية في قانون الادارة المالية رقم (٦) لسنة ٢٠١٩ ، رسالة ماجستير في القانون العام ، جامعة تكريت ، كلية الحقوق ، ٢٠٢١ .

٤_ سناء محمد سدخان, توزيع الاختصاصات المالية بين السلطة الاتحادية والأقاليم والمحافظات(العراق انموذجاً) اطروحة دكتوراة في القانون العام ، جامعة تكريت ، ٢٠١٢ .

٥_ عادل حنين عبدالله الزبيدي ، تنازع الاختصاص بين السلطة المركزية والسلطات اللامركزية، رسالة ماجستير ، كلية القانون ، جامعة المستنصرية ، ٢٠١٤ .

٦_ محمد ستار جبار، التنظيم القانوني لإيرادات الحكومة المحلية في العراق ، رسالة ماجستير في القانون العام ، جامعة ميسان، ٢٠٢٠.

ثالثاً: البحوث والمجالات

١ _ د. اسماعيل صعصاع غيدان، اللامركزية الادارية الاقليمية في العراق دراسة في تداخل الاختصاصات والرقابة، كلية القانون، جامعة بابل، مجلة رسالة الحقوق، السنة الرابعة، ٢٠١٢.

رابعاً: القوانين

١. دستور جمهورية العراق النافذ لعام ٢٠٠٥.

٢. قانون المحافظات غير المنتظمة باقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

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