جمهورية العراق
وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
معهد العلمين للدراسات العليا
قسم القانون العام

التنظيم القانوني للإيرادات الاتحادية في ظل دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥

"دراسة مقارنة"

اطروحة تقدم بها

الطالب أحمد عبد جابر الكفيشي

الى مجلس معهد العلمين للدراسات العليا في النجف الاشرف لنيل شهادة الدكتوراه في فلسفة القانون العام

بإشراف

الاستاذ المتمرس الدكتور علي يوسف الشكري

١٤٤٠هـ ٢٠١٩م

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

﴿قَالَ اجْعَلْنِي عَلَىٰ خَزَائِنِ الْأَرْضِ إِنِّي حَفِيظٌ عَلِيمٌ﴾

سورة يوسف. الآية (٥٥)

الاهداء

إلى الكوكبين اللذين افتقدهما كل يوم

إلى من نَعمْتُ برعايتهما طفلاً ويافعاً

إلى من لا يملأ فراغ فقدهما وعطفهما شيء

إلى من سبقوني إلى عالم البقاء عند مليكٍ مقتدر

إلى اللذّين لا يزال الشوق يشدني كل يوم لرؤيتهما

إلى من ترك رحيلهما في قلبي لوعة والماً ما برح يفارقني

أمي وأبي رحمهما الله

الباحث

شكر وعرفان

لله عز وجل الشكر من بعد ومن قبل

من الوفاء والعرفان أن أتقدم بالشكر والثناء الى ذلك الانسان الذي وافق بالإشراف على اطروحتي، ومنحني الوقت والجهد وما فتئ عليّ بأيّ معلومة منذ لحظة اختيار عنوان الاطروحة وحتى الانتهاء من كتابتها، فشكري وثنائي لأستاذي الجليل الأستاذ المتمرس الدكتور علي يوسف الشكري، كما اتقدم بالشكر والثناء الى العم الأستاذ المتمرس الدكتور عبد علي الخفاف، وكذلك الشكر والثناء الى زوجتي العزيزة التي وقفت معي في مشواري العلمي ، وايضا ان شكري وامتناني موصول إلى عمادة وأساتذة معهد العلمين والى موظفيه والقائمين على المكتبة ومنهم الأستاذ أحمد الساعدي ، وأيضا شكري وامتناني الى السادة الافاضل رئيس وأعضاء لجنة المناقشة الاجلاء لما سيبذلونه من ملاحظات وتوجيهات قيمة تزيد من متانة هذه الاطروحة ورصانتها . . . كما لا أنسى أن أُسجل شكري الى كل من ساعدني ولو بكلمة طيبة على اكمال هذا العمل المتواضع .

الباحث

المقدمة

تشكل الايرادات الاتحادية أحد أركان الموازنة الاتحادية لأنها تشكل العصب الذي تنهض عليه حياة الدولة، ولما كانت لهذه الايرادات ضرورة لا يمكن الاستغناء، عنها نجد دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ قد تضمن فقرات أشارت الى أوجه الايرادات الاتحادية والتي تعد من اختصاص السلطة الاتحادية ، والايرادات هي الموارد المالية التي تحصل عليها السلطات العامة وتودع في خزينة الدولة لتمويل نفقاتها العامة للقيام بالوظائف الملقاة على عاتقها لتحقيق الأهداف العامة .

ومن أهم الايرادات الاتحادية التي أشار إليها دستور العراق الاتحادي هي الموارد الطبيعية المتمثلة بالثروة النفطية والتي تشكل الدخل الرئيس في تمويل الانفاق والتي جعلت من اقتصاد العراق يوصف بأنه اقتصاد ريعي ، ومن المصادر الاخرى في تمويل الايرادات الاتحادية أيضا هي الضرائب والرسوم التي تعد من الايرادات الثانوية في العراق فقد اشار إليها دستور العراق لسنة ٢٠٠٥، وأوجب فرضهما بقانون ومنع الأثر الرجعي على سريان فرضهما، لما لذلك من تأثير مباشر على حياة المواطن من حيث المساس بقوته وعيشه اليومي، اضافة الى التأثير السلبي على الحياة الاقتصادية .

ثمة مصادر أخرى تعتمد الدولة عليها في تمويل الايرادات الاتحادية، كالقروض الخارجية أو القروض الداخلية التي يتم اللجوء إليها لسد العجز في الموازنة العامة ، والى جانب ما تم ذكره من الايرادات هناك نوع آخر من الايرادات تحصل عليه الدولة الاتحادية من أملاكها والتي تعرف بإيرادات الدومين كإيرادات الشركات الانتاجية العامة .

من الاهمية بمكان تناول التنظيم القانوني الذي يحكم الايرادات العامة الاتحادية في ظل دستور العراق لعام ٢٠٠٥ ، لاسيما وإنّ هذا التنظيم يمثل انتقاله مفصلية في حياة الدولة العراقية ، التي تحول شكلها من الدولة الموحدة البسيطة الى الدولة الاتحادية الفدرالية ، مما ألقى بظلاله على تنظيم الايرادات العامة ، فبعد ان كانت الايرادات كلها ذات صفة عامة واحدة ، اضحت ايرادات عامة اتحادية وأخرى محلية .

إنّ سعي العراق نحو النظام الفدرالي جاء استجابة للواقع، إذ تشكل أقليم كردستان فعليا منذ العقد الاخير للقرن الماضي فضلا عن أنّ تبني هذا النظام كان استجابة لمطالب ممثلي النسبة السكانية الأكبر، بيد أنّ هذا النظام الاتحادي الجديد لم يحقق كل الأهداف التي كان يصبوا إليها الشعب العراقي التي كان من أهمها: التنظيم القانوني السليم للإيرادات الاتحادية ، الذي أصبح مثاراً للجدل بحيث انعكس ضعف وقصور تنظيم الايرادات الاتحادية على وجود الاتحاد الفدرالي الجديد واستمراره، وهدد بتفتت دولة الاتحاد، وهذا ما افرزه الواقع من خلال محاولات البعض في السعي للانفصال او الاستقلال عن جسد الدولة الاتحادية الفتية ، إذ كان الجوهر الدافع لمحاولات ذلك الانفصال هو الخلاف على مرجعية الايرادات المتأتية من الثروة النفطية بين المركز وبعض مكونات الاتحاد .

لا تقتصر أهمية موضوع الايرادات العامة على تنظيمها فحسب وإنّما تقتضي الضرورة أيضا وجود رقابة على تلك الايرادات ، وهنا تظهر المعادلة جلية عند قيام الادارة بتحصيل الايرادات العامة او جبايتها ، يتبعه حتماً قيام رقابة للتأكد من حسن ذلك التحصيل او الجباية، ومن هنا نظّم الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ اسس للرقابة على الايرادات العامة من خلال انشاء أجهزة رقابية عليها، ومن اهم تلك الاجهزة ديوان الرقابة المالية الاتحادي الذي يمارس الرقابة على الايرادات العامة للتأكد من سلامة الاجراءات المتبعة ومشروعيتها سواء في التحصيل ام الجباية ام الانفاق ، ومن الأجهزة الأخرى التي نصّ عليها دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ في مراقبة الايرادات العامة هي الهيأة العامة لمراقبة تخصيص الايرادات الاتحادية ، اضافة الى وجود أجهزة أخرى تمارس الرقابة والتفتيش على الايرادات الاتحادية .

ويقينا إنّ نجاح النظام الاتحادي يستند الى اجتماع عوامل عديدة ، أبرزها التوافق على الايرادات المالية بين المركز ومستوياته وفق أُطر تتلائم مع ما تصبوا إليه الأنظمة الاتحادية من عيش كريم ورفاهية في الحياة ، ولا يتكامل ذلك التوافق على الايرادات العامة إلا بعاملين ، الأول: هو وجود أسس دستورية وتشريعية سليمة تنظم الايرادات العامة تخصيصاً وتوزيعاً وانفاقاً، والعامل الثاني هو انشاء رقابة فاعلة على تلك الايرادات ، ليس فقط للتحقق من مشروعية تخصيصها أو توزيعها أو انفاقها، وإنّما لتعظيم تلك الايرادات أيضا، من خلال رقابة كفاءة

التحصيل، بما يحقق أكبر قدر من الايرادات العامة بأقل كلفة ممكنة، مما يسهم في منع او تقليص فجوة العجز في الموازنة الاتحادية .

اشكالية الدراسة

تتضح اشكالية البحث في :

١- مدى خوض الدستور في تنظيم تفاصيل الايرادات الاتحادية، فكلما جاء الدستور مفصلا كلما حسم الخلاف التشريعي بين المركز والاقليم لاحقا.

٢- مدى شفافية الوحدات الادارية في تسليم الايرادات المحلية الى المركز، فضلا عن الشفافية في إعادة ما لم يتم انفاقه من تخصيصات الموازنة الاتحادية حيث يقتضي مبدأ سنوية الموازنة إعادتها الى المركز.

٣- مدى الشفافية في تحقيق الايرادات المحلية حيث يقتضي الأمر درجة عالية من النزاهة والشفافية في التحصيل والتسليم.

٤- مدى عدالة المركز في توزيع الواردات الاتحادية على الوحدات الادارية المكونة للاتحاد، اذ يقتضي مبدا العدالة النظر بعين المساواة لكل الوحدات الادارية المكونة للاتحاد وفقا لمبدا العدالة مع مراعاة الاعتبارات الفرعية، كالإسهام في تمويل الموازنة، ومحرومية الأقليم، وحاجاته الماسة.

٥- مدى قدرة البرلمان الاتحادي على ترجمة مبادئ الدستور الى نصوص تشريعية تنظم التفرعات والجزيئات الخاصة بالإيرادات حتى لا يستأثر أي أقليم في الاتحاد بإيرادات الثروات الموجودة في أرضه، ومن ثم لا يكون هناك تعقيد في توزيع الايرادات، وفي مسالة التوازن المالي بين وحدات الدولة الاتحادية.

أهمية الدراسة

إنّ الايرادات المالية العامة تشكل المرتكز الذي تستمر عليه ديمومته الدولة، فبدون الأموال لا تستطيع السلطات العامة القيام بأعمالها وأنشطتها على الاصعدة كافة ، فعلى ضوء الايرادات العامة تتم عملية رسم السياسة المالية للدولة ، بما يحقق التنمية الاجتماعية والاقتصادية ، فحجم ما تقدمه من خدمات يتوقف على ما يستحصل من ايراد ، ولعله ليس من

المبالغة أن نشير إلى أن الايرادات المالية هي من المقومات الرئيسة لبقاء الدولة وديمومة وجودها .

ولأهمية الايرادات المالية نلاحظ منذ تأسيس النظام الاتحادي الجديد في العراق والخلاف ما زال مستعراً بين المركز وبين باقي مستويات الاتحاد حول تلك الايرادات في أمور عديدة أبرزها التخصيص والتوزيع .

والملاحظ أنّ النظام الاتحادي في العراق لا يزال غير مواكبا للدول المتطورة التي تبنت الانظمة الفدرالية، فهو يحتاج الى ترسيخ وتطوير في كثير من الجوانب ، أهمها الجانب المالي المتمثل بالإيرادات العامة التي تعد القاسم المشترك بين الاتحاد والاقليم والمحافظات غير المنتظمة بإقليم ، وتنطلق أهمية هذه الدراسة في البحث بالتنظيم القانوني الذي يحكم الايرادات الاتحادية ، لمعرفة ما يشوب هذا التنظيم من مواطن ضعف وخلل ، ومن ثم وضع الحلول والتوصيات التي قد تسهم في معالجة ذلك الضعف أو الخلل الذي يعتري تنظيمها .

منهجية الدراسة

اعتمدت الدراسة المنهج القانوني التحليلي المقارن، سبيلاً لبحث التنظيم القانوني للإيرادات الاتحادية في ظل دستور العراق لعام ٢٠٠٥ ، حيث تتم المقارنة مع الامارات العربية المتحدة باعتبارها نموذجا اتحاديا، والجمهورية اللبنانية لانها تتبع النظام البرلماني للاطلاع على تنظيمها القانوني للإيرادات العامة ، فضلا عن العرض لتجارب بعض الدول الأخرى في هذا المضمار كلما اوجبت ضرورة البحث.

هيكلية الدراسة

جاءت هيكلية الدراسة بتقسيم الموضوع الى ثلاثة فصول ، تُسبق بمقدمة وتعقبها خاتمة هي النتائج والتوصيات ، والفصل الاول يتناول الايرادات العامة في الدستور والتشريعات العراقية وقد واشتمل على مبحثين ، الاول تناول ماهية الايرادات العامة الاتحادية ومعايير تمييزها ، والثاني تناول تأصيل الايرادات في الموازنة العامة، بينما تطرق الفصل الثاني الى مصادر الايرادات العامة الاتحادية والمحلية ، وانقسم الى مبحثين ، الاول يتناول انواع الايرادات العامة الاتحادية ، والثاني يعرض لأنواع الايرادات العامة المحلية . اما بالنسبة للفصل الثالث فقد تناول الأسس الدستورية في الرقابة على الايرادات العامة، وجاء في مبحثين ، الاول تطرق الى رقابة ديوان الرقابة المالية الاتحادي على الايرادات العامة ، بينما تناول المبحث الثاني الترابط الوظيفي بين ديوان الرقابة المالية والجهات الرقابية الأخرى .