اشكاليةعدم التوازن المالي بين الوحدات المكونة للفدرالية في العراق

د.مصطفى رسول حسين
مدرس القانون العام في جامعة السليمانية
mustafa.hussian@univsul.edu.iq
doi:10.23918/ilic2019.08

المقدمة

١-التعريف بموضوع البحث واهميته:

تواجه الاتحادات الفيدرالية اختلالاً في التوازنات العمودية والافقية في تخصيص النفقات هذه الاختلالات تلزم كل نظام فيدرالي بما فيها جمهورية العراق بتصحيحها ،حيث يختل التوازن العمودي عند حدوث التفاوت بين مسؤوليات الحكومة الفيدرالية وحكومات الاقاليم مقابل الانفاق المعين دستورياً من جانب والقدرة على تحصيل الايرادات المناسبة من جانب آخر وكذلك قد يختل التوازن بسبب حصول التغيرات غير المتوقعة في انظمة الضرائب او في حصول الزيادة غير المتوقعة في الإنفاق. ان عدم التوازن الافقي هو عجز الايرادات لدى الوحدات الاتحادية عن تقديم ذات مستوى الجودة من الخدمات الذي تقدمه وحدات اخرى لإختلاف مستوى وفرة او ندرة الإيرادات المالية للوحدات وتبعاً لنسبة السكان.

٢- اشكالية البحث

خلال الفترة الممتدة منذ تطبيق الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ و لغاية ٢٠١٩ لازال يعاني العراق الكثير من المشكلات المالية ويعود السبب الرئيسي لهذه المنازعات الى النقص والغموض في النصوص التشريعية المنظمة للإختصاصات الحكومة الاتحادية و حكومة اقليم كوردستان و المحافظات غير المنتظمة في اقليم.

تتوخى التشريعات المقارنة فاعلية الوحدات الاتحادية في مجالي توجيه النفقات والايرادات المحلية من اجل تحقيق التوازن بين السلطة التي تتمتع بها الوحدات الاتحادية مع حجم المسؤوليات المنوطة بها لذا تعتمد الى معالجة اشكالية الاختلالات المالية سواء فيما يخص عدم التوازن المالي سواء (العامودي او الافقي) .

٣- منهجية البحث :

استخدمنا منهجي التحليلي والمقارن من اجل الاحاطة بجوانب البحث ، لذلك نعتمد على المنهج التحليلي وذلك بتحليل نصوص الدستورية والقوانين ذات الصلة بالموضوع و آراء الفقهاء و كذلك نعتمد على المنهج المقارن وذلك من خلال مقارنة بين النظم الفيدرالية في كندا وسويسرا والولايات المتحدة الاميريكية وماليزيا مع العراق في ظل دستور ٢٠٠٥.

٤- هيكلية البحث:

للاحاطة بالجوانب والمواضيع الرئيسة بإشكالية عدم التوازن المالي بين الوحدات المكونة للفيدرالية في العراق وبغية التوصل الى النتائج المرجوة من وراء البحث نرى من الضروري تقسيم البحث إلى ثلاث مباحث، خصصنا الأول لبيان توزيع الاختصاصات المالية في دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥وأفردنا المبحث الثاني لعرض اسباب عدم التوازن المالي للوحدات المكونة للنظام الفيدرالي في العراق وتناولنا في المبحث الثالث صور عدم التوازن المالي للوحدات المكونة للنظام الفيدرالي ومعالجتها . وخاتمة متضمنة أهم النتائج والتوصيات

وبهذا الجهد المتواضع ، فقد خضُنا غمار هذا الموضوع.

(فأما الزَبَدُ فَيَذهَبُ جفاءً وأماما يَنفعُ الناسَ فيمكثُ في الأرض.)

المبحث الأول

توزيع الإختصاصات المالية في دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥

تعد عملية التوزيع الاختصاصات المالية من العمليات المهمة سياسياً و اقتصادياً، اذ ان الموارد المالية هي احدى المستلزمات الضرورية لعمل الوحدات المكونة للنظام الفيدرالي ، والعراق تبنى نظام الإتحادي (الفيدرالي) في دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ حيث نصت المادة الاولى منه على ان (العراق دولة اتحادية واحدة مستقلة ذات سيادة كاملة، نظام الحكم فيها جمهوري نيابي (برلماني) ديمقراطي ، وهذا الدستور ضامن لوحدة العراق).

واعترف في المادة (١١٧) بإقليم كوردستان ،حيث تنص (يقر هذا الدستور عند نفاذه اقليم كوردستان ،وسلطاته القائمة اقليماً اتحادياً).

وحدد دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ اختصاصات كل من الحكومة الإتحادية و اختصاصات الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم في البند الرابع و الخامس من الدستور، ساوى المشرع الدستوري العراقي في التوزيع بين الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم على الرغم من الفروق الجوهرية بينهما.عليه فأننا سوف نتناول الصلاحيات الحصرية للحكومة الإتحادية والصلاحيات المشتركة ثم الصلاحيات المتبقية للأقاليم في المطاليب الآتية:

المطلب الأول: الإختصاصات الحصرية للحكومة الإتحادية في دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.

المطلب الثاني:الإختصاصات المشتركة بين الحكومة الإتحادية و الاقاليم في دستور جمهورية العراق لعام٢٠٠٥.

المطلب الثالث: اختصاصات الأقاليم في دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.

المطلب الأول

الإختصاصات الحصرية للحكومة الإتحادية في دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥

لقد بين المشرع الدستوري الاختصاصات المالية التي تختص الحكومة الاتحادية بممارستها في المادة (١١٠) من دستور عام ٢٠٠٥ والخاصة برسم السياسة المالية و النقدية و الكمركية و مالها من ارتباط مباشر بالتجارة الخارجية والداخلية بين الوحدات الاتحادية حيث نصت على ان (تختص السلطات الاتحادية بالإختصاصات الحصرية الآتية:

اولاً: رسم السياسة الخارجية والتمثيل الدبلوماسي ،والتفاوض بشأن المعاهدات و الاتفاقيات الدولية وسياسيات الإقتراض والتوقيع عليها وابرامها،ورسم السياسة الإقتصادية و التجارية الخارجية السيادية.

ثانياً: وضع سياسة الامن الوطني وتنفيذها ،بما في ذلك انشاء قوات المسلحة وادارتها لتأمين حماية وضمان امن حدود العراق والدفاع عنه.

ثالثاً: رسم السياسة المالية والكمركية ،واصدار العملة وتنظيم السياسة التجارية عبر حدود الاقاليم والمحافظات في العراق ووضع الميزانية العامة للدولة،ورسم السياسة النقدية وانشاء البنك المركزي وادارته.

رابعاً: تنظيم امور المقايس والمكاييل و الأوزان.

خامساً: تنظيم امور الجنسية والتجنس والإقامة و حق اللجوء السياسي.

سادساً:تنظيم سياساة الترددات البثية والبريد.

سابعاً: وضع مشروع الموازنة العامة و الإستثمارية.

ثامناً:تخطيط السياسات المتعلقة بمصادر المياه من خارج العراق ، وضمان مناسيب تدفق المياه اليه وتوزيعها العادل داخل العراق،وفقاً للقوانين و الاعراف الدولية.

تاسعاً: الإحصاء والتعداد العام للسكان.

يلاحظ ان دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ يعبر عن تلك الاختصاصات للحكومة الإتحادية في بعض الحالات بعبارة (رسم السياسات) او (تنظيم) في اشارة الى مسائل او سياسات تدخل ضمن صلاحياتها.[١]

ان المادة (١١٠) قد اعطي بشكل مباشر او غير مباشر،معظم الصلاحيات للحكومة الإتحادية كما يظهر من فقراتها.

المطلب الثاني

الإختصاصات المالية المشتركة بين الحكومة الإتحادية و الاقاليم في دستور جمهورية العراق لعام٢٠٠٥

لقد اشار دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ الى الاختصاصات المشتركة بين الحكومة الاتحادية و الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم ومنها الاختصاصات المالية، وهي تلك الاختصاصات التي تكون محل تداخل بين مستويات الحكومة الاتحادية و الاقاليم و المحافظة غير المنتظمة في اقليم ، والغرض من تنظيم هذه الإختصاصات بشكل مشترك منح السلطة الاتحادية وضع الاسس العامة على ان تتولى المحافظات وضع الاسس العامة على ان تتولى المحافظات وضع التفاصيل واجراءات التنفيذ مما يتناسب مع ظروفها المحلية[٢]حددت المادة (١١٤) الاختصاصات المشتركة بين الحكومة الإتحادية و الاقاليم كالآتي:

اولاً :ادارة الكمارك بالتنسيق مع حكومات الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم ،وينظم ذلك بقانون.

ثانياً : تنظيم مصادر الطاقة الكهربائية الرئيسة و توزيعها.

ثالثاً:رسم السياسة البيئية لضمان حماية البيئة من التلوث والمحافظة على نظافتها،بالتعاون مع الاقاليم و المحافظات غير المنتظمة في اقليم.

رابعاً: رسم سياسات التنمية والتخطيط العام.

خامساً: رسم السياسة الصحية العامة ،بالتعاون مع الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم.

سادساً: رسم السياسة التعليمية و التربوية العامة بالتشاور مع الاقاليم و المحافظات غير المنتظمة في اقليم.

سابعاً:رسم سياسة الموارد المائية الداخلية و تنظيمها بما يضمن توزيع عادل ، وينظم ذلك بقانون).

ان ما يلاحظ على هذا النص انه فرق بين الاقاليم و المحافظات غير المنتظمة بأقليم،حيث نص على اشتراك المحافظات غير المنتظمة بأقليم في الفقرات (١،٣،٥،٦) ولم يشركها في بقية الإختصاصات،اي ان الأقاليم في مركز قانوني اعلى و اوسع من المحافظات،الا انه ينص في الفقرة (٧) من المكادة(١١٠) منه على ممارسة هذه الإختصاصات المشتركة بقانون يصدر بهذا الخصوص من السلطة التشريعية الإتحادية.

كما ورد في المادة (١١٣) من دستور جمهورية العراق النافذ والتي عدت الاثار والمواقع الاثرية والبنى التراثية والمخطوطات والمسكوكات من الثروات الوطنية التي هي من اختصاص السلطة الاتحادية ولكن الادارة تكون مشتركة بين السلطات الاتحادية والاقاليم والمحافظات ،وتنظم هذه المشاركة بقانون.

كما ان المشرع الدستوري نص على ان تقوم الحكومة الاتحادية بإدارة النفط والغاز المستخرج من الحقول الحالية مع حكومات الاقاليم و المحافظات المنتجة، على ان توزع وارداتها بشكل منتصف يتناسب مع التوزيع السكاني في جميع انحاء البلاد،مع تحديد حصة لمدة محدودة للأقاليم المتضررة والتي حرمت منها بصورة محجفة من قبل النظام السابق والتي تضررت بعد ذلك بما يؤمن التنمية المتوازنة للمناطق المختلفة من العراق وينظم ذلك بقانون.[٣]

---

[١] د.شؤرش حسن عمر ، خصائص النظام الفدرالي في العراق ،ط١،مركز كوردستان للدراسات الاستراتيجية،السليمانية،٢٠١٩،ص١٦٣.

[٢] رعد ناجي الجدة، التطورات الدستورية في العراق،بيت الحكمة ،بغداد،٢٠٠٤،ص٣٣.

[٣] المادة (١١٢) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

اي ان المشاركة بين تلك المستويات الحكومية المختلفة ، الاتحادية و الاقليمية و المحلية المحددة في الدستور ، تشمل ادارة الحقول المنتجة و المكشفة في العراق حتى عام ٢٠٠٥ و لا تشمل الحقول التي سوف تكتشف بعد هذا التأريخ اذ ستكون بالضرورة العملية تحت ادارة حكومات الاقاليم و المحافظات المنتجة ،كما لا يمكن للمحافظات غير المنتجة ان تشترك في تلك الادارة ، ولافي رسم السياسات الاستراتيجية لتطوير ثروة النفط و الغاز.[١]

المطلب الثالث

الاختصاصات المالية لوحدات الاتحادية في دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥

ان الوحدات الإتجادية في العراق تتمتع بالصلاحيات الإدارية والمالية الواسعة وفق نظام اللامركزية الإدارية[٢]. وان الدستور كما مر في بعض الاختصاصات جعل الاقاليم و المحافظات غير المنتظمة في اقليم في نفس المستوى بينما عاد في مواضيع اخرى و فرق بينهما، وان المشرع الدستوري قد اخذ بأكثر من طريقة من طرق توزيع الاختصاصات ويطلق على الطريقة المتبعة في تقسيم مستويات الحكم بـ (الفدرالية ذات ثلاث طبقات) والتي تعني : (تقسيم مستويات الحكم في الدولة الفدرالية الى حكومة فدرالية وهي اوسع نفوذاً ثم الاقاليم ،ثم الحكومات المحلية (المحافظات).[٣]

و نصت المادة (١٢١) الفقرة الثالثة من دستور جمهوريةالعراق على ان : (تخصص للاقاليم والمحافظات حصة عادلة من الايرادات المحصلة اتحادياً، تكفي للقيام باعبائها ومسؤولياتها، مع الاخذ بعين الاعتبار مواردها وحاجاتها، ونسبة السكان فيها) .

لقد حدد الدستور معايير موضوعية لتوزيع الايرادات المالية على الأقاليم والمحافظات ، وهي[٤] :

١-ان يكون توزيع الواردات على وفق مبدأ الانصاف ، والعدالة ،حيث تؤخذ بنظر الاعتبار الأعباء والحاجات والموارد المتيسرة .

٢-اعتماد مبدأ النسبة والتناسب بين عدد السكان و الواردات.

٣-منح حصة مالية لمدةٍ محددة للوحدات المكونة للدولة المتضررة والمحرومة ، على ان تحدد تلك الحصة المالية والمدة الزمنية على وفق قانون ينظم ذلك .

و تقوم السلطة الاتحادية من الناحية العملية بتخصيص انفاق العائدات المالية للوحدات المكونة للدولة ، وهذا الأمر يشير الى أنَّ توزيع الإيرادات المالية يكون توزيعا مركزيا ، أما إنفاقه من قبل الإقليم والمحافظات فسيكون بالضرورة لامركزيا[٥].

و يجدر بالملاحظة هنا ، ان الاقليم في الدول الفدرالية لها موازنتها المستقلة لتنظيم امورها المالية في ضوء استقلالها المالي او عليها الاعتناء بشؤونها المالية بطريقة مسؤولة ، ان بعض موازنات الدول الاتحادية كالولايات المتحدة الامريكية و سويسرا التي تعتمد في بعض واردتها على ما تدفعه لها او تحصله لحسابها حكومات الولايات فأن هذه الواردات تقييد صافية في الموازنة الاتحادية ، و تقيد نفقات جبايتها في موازنات الولايات المنظمة على اساس قاعدة الشمول[٦].

ويعد النظام المالي الواجب رسمه للدولة الاتحادية من الامور المعقدة التي تواجه السلطات الاتحادية المختصة،فالنظام الاتحادي باتفاق مع الفقه الدستوري – اضافة الى التجربة العلمية – يكلف كثيراً من الناحية المالية لوجود ازدواج في السلطات و الاجهزة الادارية.[٧]

فمن الأمور التي تثير نقاشاً في الاطار الاتحادي تحديد الايرادات الاتحادية و السلطة التي لها حق جمع هذه الايرادات ، و توزيعها على قنوات الانفاق اللازمة ، و الى اي مدى يمكن منح الاقاليم السلطة على مصادر الايرادات التي تتحقق داخل حدودها ، مقابل ما تحتفظ به السلطة الاتحادية لنفسها من هيمنة على هذه المصادر ، وهل الاستقلال التشريعي و التنفيذي و القضائي الممنوح للاقليم يمكن انعكاسه على المجال المالي ، ليكون هناك استغلال مالي مماثل للاقليم ؟

و الحقيقة انه لا يوجد نظام مالي محدد يمكن تطبيقه بشكل موحد على الدول الاتحادية ، بل يمكن ان نؤكد على ماذهب اليه بعض الفقه[٨] على ان كل دولة فيدرالية قد اختطت لنفسها خطاً معيناً عن التنظيم الحالي يناسب ظروفها و طبيعة تكوينها و طبيعة العلاقات التي تربط السلطة الاتحادية فيها بالاقليم .

وعلى الرغم من هذا الاختلاف ،وإننا يمكن ان نوجز اهم مصادر الايرادات في الدول الفدرالية عامة و العراق خاصة في بالثروات الطبيعية و الضرائب بالدرجة الاولى ، اضافة الى القروض العامة بدرجة ثانية .

---

(١) –د.غازي فيصل مهدي، نصوص قانون المحافظات غير المننتظمة في أقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ في الميزان ، مجلة الملتقي ، العدد(١١) بغداد ، ٢٠٠٨ ، ،ص٢٨–٢٩.

(٢) الفقرة (ثانياً) من المادة (١٢٢) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.

(٣) محمد جبار طالب، التنظيم الدستوري للفدرالية المالية في دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، السنة السابعة،العدد الثاني،مجلة رسالة الحقوق ،كلية القانون، جامعة كربلاء،٢٠١٥،ص٢١٣.

(٤) – ينظر : النبد (اولاً من المادة ١١٢) من دستور جمهورية العراق ٢٠٠٥.

(٥) – نقلاً عن جورج اندروسن، مقدمة عن الفيدرالية ، منتدى الاتحادات الفيدرالية ، كندا ، ٢٠٠٧ ،ص ٤٦.

(٦) – نقلاً عن د. بول بوث، دليل وجيز الى التدابير المالية في الدول الفيدرالية،المعهد الديمقراطي للشؤون الدولية واشنطن،٢٠٠٨،،ص ١٨ و ١٩

(٧) – د. محمد هماوندي، الحكم الذاتي و النظم المركزية الإدارية و السياسية، مكتبة القاهرة الحديثة، القاهرة،1990،ص ١٣١.

(٨)– رونالد واتس،الانظمة الفدرالية،ترجمة غالي برهوقة و اخرون،طبعة منتدى الاتحادات الفدرالية،اوتاوا،كندا،٢٠٠٧،ص٩٧.

و الوجه الاخر للتنظيم المالي الاتحادي ، هو النفقات العامة ، وقد اختلفت الدول الاتحادية في تحديد توزيع النفقات العامة بين السلطة الاتحادية و سلطات الاقليم ، إلا إنَّ الفقه بصورة عامة يميز ثلاثة انواع من النفقات في الدول الاتحادية.(١)

اولاً : نفقات على المستوى الاتحادي

وهي النفقات ذات الطبيعة العامة المرتبطة بالبلد ككل ، مثل نفقات الدفاع و الضمان الاجتماعي و نفقات الموظفين الاتحاديين و بعض المشاريع الاتحادية ذات النفع العام التي تختلف باختلاف الدول.(٢)

ثانياً : نفقات على المستوى الاقليمي

وهي كل النفقات الخاصة بالاقليم و المرتبطة بالسكان المقيمين في هذا الاقليم ، كالتعليم و الصحة و القضاء و غيرهما من المشاريع الخدمية.(٣)

ثالثاً : نفقات مشتركة

وهي نوع خاص من النفقات لبعض المشاريع الخاصة التي تشترك فيها السلطة الاتحادية مع سلطة الاقليم او عدد من سلطات الاقليم لتنفيذ بعض المشاريع و بنسب انفاق مختلفة يتفق عليها من قبل السلطتين المعنيتين.

و التقسيم اعلاه يمكن ان يواجه تداخلاً بين النفقات على المستويات الثلاثة من الناحية التطبيقية و لذلك يتوجب على الدولة الاتحادية وضع صيغة معينة لحل مثل هذه التداخلات بطرق معينة منها ماهو متبع في المانيا حيث توجد آليات حكومية معتمدة لحل مثل هذه التداخلات ، مثل مجلس وزارة المالية للولايات.(٤)

و من البديهي ان السلطة الاتحادية تقوم بتغطية نسبة معينة من نفقات الاقليم و ذلك عن طريق تمويلها مشاريع معينة او تخصيص نسبة معينة من الايرادات الاتحادية للاقاليم لتتمكن من القيام بنفقاتها الخاصة ، و تختلف هذه النسب من دولة الى اخرى ، ففي كندا و الولايات المتحدة الامريكية و سويسرا تقدر هذه النسب بين (١٣% - ٢٦%)(٥) من اجمالي نفقات الاقليم أو الولايات ، اما في روسيا و ماليزيا فتكون النسب (٢٣ ، ٣٠%) على التوالي ، في حين يقدر تمويل السلطة الاتحادية الالمانية ما نسبته (٤٤%) من نفقات ولايتها ، و ترتفع النسبة الى (٤٦%) في كل من استراليا و الهند ، وفي بلجيكا (٦٨%) باعتبارها دولة اتحادية حديثة النشوء فمازالت الاقليم فيها تعتمد بشكل كبير على التمويل المركزي.(٦)

ان نسبة التمويل الاتحادي للاقليم و الولايات في مختلف الدول الاتحادية تتأثر بنسبة عكسية في مدى تطور النظام الاتحادي في الدول ، فكلما كان النظام الاتحادي اكثر تطوراً و تمرساً كما هو الحال في سويسرا و الولايات المتحدة الامريكية و كندا ، كانت نسبة التمويل الاتحادي اقل ، و ازدادت في المقابل نسبة اعتماد الاقليم على نفسها في سد نفقاتها ، لكونها قد اختبرت التجربة الاتحادية مدة طويلة و استطاعت الاعتماد على نفسها من جهة اخرى ، وكلما كانت الدولة حديثة العهد بالنظام الفدرالي كالعراق ٢٠٠٥ و بلجيكا ١٩٩٤ و اسبانيا ١٩٧٨ ازدادت نسبة التمويل المركزي للاقليم ، لكون هذه الاخيرة مازالت تمارس نشاطها بتأثير كبير من نظام الدولة الموحدة الذي كانت تخضع له منذ مدة قصيرة.(٧)

و فيما يتعلق بالعراق ، كدولة (اتحادية) فدرالية توجد فيها اقليم واحد وهو اقليم كوردستان ، و بموجب مشروع دستور اقليم كوردستان فأن وارداته المالية تأتي من المصادر الآتية.(٨)

١- حصة الاقليم من الموازنة العامة للحكومة الاتحادية المتأتية من عوائد الثروة النفطية و الغازية و رسوم الكمارك و الواردات الاتحادية الاخرى بما فيهامن القروض والمنح والهبات والمساعدات.
٢- عائدات الضرائب و الرسوم و اجور خدمات المرافق العامة و ايرادات المؤسسات و الشركات العامة
٣- ما يتم استيفاؤه من اجور إدارة وجباية الضرائب والرسوم الجمركية الاتحادية وغيرها من الواردات الاتحادية في الاقليم .
٤- عائدات استثمارات حكومة الاقليم ومواردها.
٥- المنح والهبات الممنوحة حصراً للاقليم .
٦- القروض الداخلية والخارجية الخاصة بالاقليم .
٧- ما تقدمه الحكومة الاتحادية من دعم مالي لحكومة الاقليم .

إن مشروع دستور اقليم كوردستان لم يشر صراحة الى الثروات الطبيعية الموجودة في الاقليم كالنفط و الغاز ضمن الموارد المالية للاقليم و بالرجوع الى نص المادة (٧٤- تاسعاً) من مشروع دستور الاقليم ٢٠٠٩ نجد أنها منحت حكومة الاقليم حق الادارة في كل ما تتطلبه حقول النفط و الغاز غير المستخرج قبل ٢٠٠٥/٨/١٥ ، من عمليات الاستكشاف والاستخراج و التصنيع و البيع و

---

(١) – د. بول بوث،دليل وجيز الى التدابير المالية في الدول الفيدرالية،المعهد الديمقراطي للشؤون الدولية واشنطن،٢٠٠٨،ص ٩.

(٢) – قاسم حسن العبودي،الثابت و المتحول في النظام الفدرالي،مطبعة الحاج هاشم،اربيل،٢٠٠٧،ص ٩٦.

(٣) – د. بول بوث،المصدر السابق،ص ١٠.

(٤) – قاسم حسن العبودي،المصدر السابق،ص ٩٧.

(٥) – ازهار هاشم،تنظيم العلاقة بين السلطة المركزية و سلطات الأقاليم في النظام الفيدرالي،رسالة ماجستر،كلية القانون،الجامة المستنصرية،٢٠١٩،ص ٨٣.

(٦) – نقلاً عن جورج اندرسون،مقدمة عن الفيدرالية،منتدى الاتحادات الفيدرالية،كندا،٢٠٠٧،ص ٣٢.

(٧) – راؤول بلنيد و ابيغل أوستاين،حوارات حول الاصول الدستورية و الهياكل التنظيمية في البلدان الفيدرالية،الجزء الأول،سلسلة حوار عالمي حول الفيدرالية،منتدى الأتحادات الفيدرالية كندا،٢٠٠٦،ص ١٦،١٧.

(٨) – المادة (١١١) من مشروع دستور اقليم كوردستان العراق لسنة ٢٠٠٩.

التسويق و التصدير ،ونرى ان هذه المادة جعلت سلطة الاقليم مسؤولة بشكل كامل عن ادارة استثمار الموارد الطبيعية و في مقدمتها النفط و الغاز من الحقول الموجودة في الاقليم.(١)

و هذا النص قد جاء استناداً الى نص المادة (١١٢) من الدستور العراقي الاتحادي ٢٠٠٥ التي تنص على أنه (تقوم الدولة الاتحادية بإدارة النفط و الغاز المستخرج من الحقول المالية مع حكومات الاقليم و المحافظات المنتجة ....)

ومن مفهوم المخالفة ، فإن الحقول المستقبلية ، اي تلك التي يتم اكتشافها بعد اقرار هذا الدستور ستكون ادارتها و استثمارها بيد سلطات الاقاليم و المحافظات الموجودة فيه لكون صلاحيات ادارة الحقول المكتشفة لاحقاً لم تدرج ضمن الاختصاصات المشتركة ضمن المادة (١١٤) من الدستور الاتحادي الصادر عام ٢٠٠٥.

ويجدر بالذكر هنا ، ان قانون الموازنة العامة الاتحادية العراقية لعام ٢٠١٩ قام بتخصيص نسبة (١٢%) من اجمالي النفقات التشغيلية و نفقات المشاريع الاستثمارية للموازنة العامة الاتحادية . و ذلك بعد استبعاد النفقات السيادية.(٢)

و النفقات السيادية تشمل نفقات (مجلس النواب) ،رئاسة الجمهورية ،مجلس الوزراء ، وزارة الخارجية ، وزارة الدفاع ، اجو رالمفاوضات و المطالبات القانونية للديون ، اجور تدقيق ومتابعة و ملاحقة الاموال في الخارج ، واجور تدقيق شركة kpmg و لجنة الخبراء الماليين ، المساهمة في كلفة انتاج النفط الخام المصدر ، فوائد القروض الاجنبية ،و فوائد على سندات حوالات الخزنية العامة ، فوائد السندات على اطفاء الديون الخارجية و الداخلية ، ومبالغ تعويضات دولة الكويت ، ونفقات مديرية السفر و الجنسية و قيادة قوات الحدود ، والتسوية النقدية للديون في الخارج ، والفوائد المترتبة على اعادة هيكلية الديون الخارجية بموجب اتفاقية دول نادي باريس و خارج نادي باريس.(٣)

اضافة الى ذلك ، فان السلطة الاتحادية تخصص النسبة ذاتها(٤) للاقليم من تخصيصات اعمار وتنمية مشاريع الاقاليم والمحافظات و تخصيصات نفقات المحاكمة(٥)

وفي حالة حصول زيادة او انخفاض في نفقات الموازنة العامة الاتحادية فإن المبالغ المخصصة للاقليم سيزداد او ينقص تبعاً لذلك و يجدر بالاشارة هنا ان نسبة ١٢% لا تمثل نسبة سكان الاقليم الى عدد سكان العراق الكلي ، و انما قدرت نسبة سكان الاقليم بموجب المعلومات و الارقام الصادرة في وزارة تخطيط اقليم كوردستان لعام ٢٠١٩ بـ (٢٠%) تقريباً ، و يوجد اكثر من مليون لاجيء من اخواننا العرب السنة في الاقليم نتيجة الحروب الموجودة في مناطقهم ، ورغم ذلك قررت حكومة نوري المالكي قطع حصة الاقليم منذ عام ٢٠١٤ بحجة ان حكومة الاقليم قام بتصدير نفط الاقليم وبيعه ، و هذا افتراء كاذب و قرار ظالم بحق المواطنين في اقليم كوردستان .

و فيما يتعلق بحصة المحافظات غير المنظمة في اقليم ، تقوم وزارة المالية الاتحادية و وزارة التخطيط و التعاون الانمائي الاتحادي بتحديد النسب المخصصة لكل محافظة ضمن الموازنة العامة الاتحادية.(٦)

و تستلم المحافظة الميزانية المخصصة لها ضمن الموازنة الاتحادية مباشرة من وزارة المالية الاتحادية بعد طرح النفقات الاستراتيجية(٧).

و اضافة الى الميزانية الخاصة بها ، فأن للمحافظة حصة ثابتة ضمن تخصيصات اعمار و تنمية مشاريع الاقاليم و المحافظات) و تحدد حصة المحافظات من هذه التخصيصات استناداً الى معيارين اثنين :-

١- عدد سكان المحافظة .

٢- محرومية كل محافظة من التنمية الاقتصادية ، و ذلك بموجب الدراسات و الاحصائيات و التقارير التي تعدها وزارة التخطيط و التعاون الانمائي الاتحادي ، و إذ تحدد من خلالها مدى محرومية كل المحافظة و حاجتها للاعمار و التنمية.(٨)

و فيما يتعلق بكيفية توزيع النفقات التشغيلية و الاستثمارية على المحافظات فقد الزم قانون الموازنة الوزارات الاتحادية و الجهات غير المرتبطة بالوزارة بتوزيع النفقات التشغيلية و نفقات المشاريع الاستثمارية المخصصة لها ضمن الموازنة العامة الاتحادية على المحافظات وفقاً للنسب السكانية لها و المثبة احصائياً و ذلك بعد استبعاد تخصيصات مركز الوزارة(٩)

و هذا التوزيع انما هو مستمد من نص المادة (١٢١/ ثالثاً) من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥.(١) و مما يلاحظ فيما تقدم ان النسب السكانية هي الاسلوب الاساس المتبع في تحديد تخصيص نفقات كل المحافظة في العراق ، وهذه النسب هي الاساس المعتمد لتوزيع التخصيصات لشبكة الحماية الاجتماعية .

---

(١) – المرفق الخاص بكيفية احتساب حصة اقليم كوردستان من اجمالي النفقات الاتحادية،قانون الموازنة العامة الاتحادية للسنة المالية،٢٠١٩،ص ١٨.

(٢) – د. يمامة محمد حسن،النظام القانوني لإنشاء الوحدات الاتحادية و تنظيمها،المركز القانوني للاحدات القانونية،القاهرة،٢٠١١،ص ٢٣٦.

(٣) – د. يمامة محمد حسن،المصدر السابق،ص ٢٣٦.

(٤) – المادة (٢/ اولا –٤) من قانون الموازنة العامة الاتحادية للسنة المالية،٢٠١٩.

(٥) – المادة (٧٢–العجز) من قانون الموازنة العامة الاتحادية للسنة المالية،٢٠١٩.

(٦) – المادة (١٨/ اولاً) من قانون الموازنة العامة الاتحادية للسنة المالية،٢٠١٩.

(٧) – المادة (٥٢) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل .

(٨) – المادة (٢– ثانياً) من قانون الموازنة العامة الاتحادية للسنة المالية ٢٠١٩.

(٩) – المادة (١٨ / ثالثاً) من قانون الموازنة العامة الاتحادية للسنة المالية،٢٠١٩.

المبحث الثاني

اسباب عدم التوازن المالي للوحدات المكونة للنظام الفدرالي العراقي

في الاتحادات الفيدرالية وبعد ان يتم تقاسم السلطات بين الحكومات الفيدرالية وحكومات الاقاليم ،يجب ان يصاحب ذلك تخصيص موارد مالية لها ،يتناسب مع الواجبات والاختصاصات و السلطات التي منحت للأقليم حتى يتمكن من النهوض بواجباته وعليه ان الوحدات المكونة لنظام الفدرالي لها نظام مالي خاص بها حيث يحدد هذا النظام طبيعة اموالها ، و ايراداتها ، و نفقاتها ، و حساباتها ، و اساليب الرقابة عليها ، وكل هذا حسب القوانين و الانظمة و التعليمات المعمول بها في هذه الوحدات المكونة لنظام الفدرالي ، و مع ذلك فإنَّ هذه الوحدات تواجه مشاكل و معوقات تحد من عملها بشكل أفضل .

وتتعدد و تتنوع اسباب معوقات الموارد المالية التي تواجهها الوحدات المكونة لنظام الفدرالي ، و نعرض فيما يأتي معوقات الموارد المالية للوحدات الاتحادية في المطلبين الآتيتين :

المطلب الاول

محدودية الموارد المالية للوحدات المكونة للنظام الفدرالي في العراق

لا تختلف مصادر التمويل للوحدات الاتحادية كثيراً عن مصادر التمويل للاجهزة المركزية فتكاد تكون المصادر بنوعيها متشابهة و هي تشمل (الضرائب و الرسوم و القروض و الاعانات و عائدات النفط و الغاز ....) غير ان درجة اهميتها كمصدر لتمويل الموازنة العامة تتفاوت بين الحكومة المركزية و الوحدات المكونة لنظام الفدرالي .[٢]

و تعد موازنة الوحدات المكونة لنظام الفدرالي مثلاً في العراق (اقليم كوردستان و مجلس المحافظة غير المنتظمة في اقليم) المصدر الرئيسي للموارد المالية لهذه المجالس الا انه في حال مواجهة هذه الموازنة لمعوقات فإن هذه المعوقات تؤثر في الموارد المالية عند اداء هذا المجلس و من اهم المعوقات التي تواجه موازنة الوحدات المكونة لنظام الفدرالي و تؤدي الى محدودية مواردها.[٣]

١- العجز المالي الذي كانت الوحدات المحلية في الموازنات السابقة تعاني منه،وهذا ما ادى الى المعاناة المجلس اللاحقة بالمجلس من هذا العجز .

٢- عدم دقة المعلومات المقدمة في موازنة الوحدات المكونة لنظام الفدرالي التي تعد على خلاف الواقع العملي ، حيث يقوم معدو هذه الميزانيات برفع قيمة البنود عن القيمة الفعلية .

٣- وجود نفقات عادية و مستمرة بحجم كبير ، وهذاما ينعكس سلبياً على المشاريع التنموية ،أي: المشاريع ذات المردود المالي للوحدات الاتحادية و مثال ذلك رواتب الموظفين .

و يترتب على محدود الموارد المالية للوحدات الاتحادية التأثير في الاستقلال المالي لها ، حيث ان هذا الاستقلال يعد ركناً اساسياً يستند اليه نظام الادارة المحلية .

ولكي يغلب على هذه المشكلة لابد من الاعتماد على الموارد المالية الذاتية للوحدات الاتحادية ولابد من توجيه هذه الموارد لتنمية الاقتصادية و الجتماعية من خلال التعرف على المقدرة المالية الالزامية لهذه المجالس دون الإعتماد على الموازنة العامة او على الموارد الخارجية .

المطلب الثاني

ضعف كفاءة الجهاز المالي المكلف بتحصيل عوائد الموارد المحلية

تعود مشكلة ضعف كفاءة الموظفين في الاجهزة المالية او الادارية في الوحدات الاتحادية الى ضعف الموارد المالية لهذه المجالس و قلة الرواتب و عدم وجود حوافز تقدم لجذب الكفاءات الادارية و الفنية المؤهلة للعمل في الوحدات المحلية و يترتب على كل ذلك وجود اجهزة مالية ضعيفة لا تستطيع القيام بعملها على اكمل الوجه لان معظم مجلس المحافظات في العراق تفتقر الى الخبرة من حيث الكمية او النوعية نظراً لحداثة تشكيلها.[٤]

ان ضعف كفاءة الجهاز المالي في تحصل عوائد الوحدات الاتحادية التي على المواطنين او الجهات الاخرى هي مشكلة مالية كبيرة تعاني منها مجالس المحافظات و الوحدات المكونة لنظام الفدرالي الاخرى و تنعكس سلباً على قدرتها على اداء واجباتها و تقديم الخدمات و المحافظة على مستوى الخدمات المقدمة للمجتمع المحلي ، علماً بانه لو تم تحصيل هذه العوائد لكان هناك فائدة تعود بالنفع العام على مجالس المحافظات و على المواطنين داخل المجتمع المحلي.[٥]

---

(١) – تخصص للأقاليم و المحافظات حصة عادلة من الايرادات المحصلة اتحادياً،تكفي للقيام بأعبائها و مسؤولياتها،مع الاخذ بعين الاعتبار موردها و حاجاتها و نسبة السكان فيها) .

(٢) – د. شاهر علي الرواشدة،الإدارة المحلية في المملكة الاردنية الهاشمية ،دار مجد لادي للنشر،عمان،١٩٨٧،ص ٢١٦.

(٣) – عبدالله عطا الله جبريل،الموارد المالية للمجالس البلدية و الرقابة عليها،اطروحة دكتوراه مقدمة الى جامعة العلوم الاسلامية العالمية،٢٠١٤،ص ٦٣-٦٤.

(٤) – د. المعاني اعين،، الادارة المحلية ، الطبعة الاولى دار وائل للنشر و التوزيع ، عمان ، ٢٠١٠ .،ص ٢٠٨.

(٥) – د. عبدالحميد عبدالمطلب، التمويل المحلي و التنمية المحلية ، الدار الجامعية ، الاسكندرية ، ٢٠٠١ ،ص ٢٩.

وللقضاء على هذه الاشكالية ، ان على الوحدات الاتحادية العمل على اعادة تأهيل الكادر المالي بها حتى يتم استفاء الرسوم و الضرائب و العوائد التي للمجالس المحلية على المواطنين المحليين و الجهات الاخرى و حتى تتحقق و فرة في الموارد المالية للوحدات الاتحادية، و معالجة ضعف كفاءة الجهاز المالي و الضريبي ، عليها القيام بما يلي :[١]

أ- تقديم الحوافز و المكافأت المادية و المعنوية للمواطنين العاملين بها يتم رفع مستوى موظف الوحدات المكونة لنظام الفدرالي و دفعة نحو العمل و تقديم الانجاز .

ب- تقديم دورات تدريبية مستمرة في الشؤون المالية لموظفي مجالس المحافظات و العمل على ايجاد مركز متخصص لموظفي و اعضاء المجالس المحافظات على جميع اعمال الوحدات المكونة لنظام الفدرالي سواء في النواحي المالية و الادارية .

المطلب الثالث

المعيار المتبع في توزيع الموارد المالية

الاتحادات الفيدرالية تأخذ غالباً عدة اشكال ونماذج من المعايير في توزيع الموارد المالية ،قد تكون عبر سياسات توزيع واعادة توزيع الاعباء الضريبية بين افراد المجتمع او عبر برامج موجهة للطبقات الفقيرة لدعم خدمات الصحة والتعليم والرعاية الاجتماعية وغيرها[٢].

الموارد القابلة للقسمة في الاتحادات الفيدرالية هي (الموارد الاتحادية الخالصة، والموارد المشتركة بين السلطات الاتحادية والاقاليم) وبالتالي فإن هذه الموارد تحتاج الى معايير وآليات لتخصيصها وتوزيعها وتقسيمها او توزيع حقوق الانتفاع بها بين الحكومة الاتحادية وحكومات الاقاليم تبعاً لطبيعة وخصائص كل مورد.

هناك اساسان يحددان اوجه ومجالات الانفاق الحكومي الفيدرالي هما:

١-تلبية متطلبات وتوفير الخدمات العامة للمواطنين ومهمات التنظيم والضبط ضمن الاتحاد الفيدرالي.

٢-الايفاء بالمسؤوليات التشريعية والادارية المتعددة المتخصصة لكل حكومة ضمن مستويات الفيدرالية[٣].

نتيجة للحجم الكبير للموارد المالية التي تجمعها الحكومات الفيدرالية يوجد معياران رئيسيان في توزيع الموارد المالية هما : (المعيار العمودي والمعيار الافقي).

١- معيار التوزيع العمودي

يقصد به توزيع الموارد المالية بين الحكومة الاتحادية من جهة وحكومات الاقاليم من جهة اخرى ،والهدف من ذلك تمكين جميع مستويات الحكم من القيام بإلتزاماتها ،حيث ان فشل اي مستوى من مستويات الحكم في اداء واجبه قد يؤثر مباشرة في اداء المستويات الاخرى،لذلك فإن معيار التوزيع العمودي يجب ان يستند على تصنيف الواجبات والاختصاصات المخولة لكل مستوى في الدستور الاتحادي و دساتير الاقاليم وتحديد نصيب كل مستوى من مستويات الحكم من حيث الإختصاصاتو السلطات و الواجبات.[٤]

٢- معيار التوزيع الافقي

يقصد به اعادة تقسيم ما تم تخصيصه بواسطة التوزيع العمودي للأقاليم فيما بينها،بناء على معايير محددة ،حيث يتم التوزيع بالنسبة المحدودة المتبقية على الاقاليم المكونة للإتحاد الفيدرالي ،اي يعني قسمة الموارد المالية بين مستويات الحكم الادنى،ويقوم هذا المعيار على اساس معاملة الاقاليم معاملة متساوية بحيث يحقق قدراً من التوازن في التنمية بينها،فضلاً عن ضبط التفاوت الطبيعي والمصطنع بينهما.

ويعتمد معيار التوزيع الافقي على عدة مؤشرات من اهمها[٥]:

أ-مؤشر الكثافة السكانية :يحقق اكبر قدر من العدالة في توزيع الموارد المالية بين الوحدات المكونة للفيدرالية حيث يأخذ بنظر الاعتبار الفئات العمرية ، المهن والحرف...

ب-مؤشر الموقع الجغرافي: لموقع الإقليم من الناحية الجغرافية كالمساحة الشاسعة ،والبعد عن المركز و وجود الانهار والصحارى والجبال ،لة تأثير البالغ في حسابات توزيع النفقات في الدولة الاتحادية،اضافة الى ذلك قد تتأثر الاقاليم الحدودية بمشاكل الدول المجاورة تأثيراً مباشراً على تكاليف الخدمات التي عادة ما تكون اضعاف متوسط التكلفة القومية ،اذ نجد ان تكلفة الخدمات على مستوى الفرد اكبر من المعدل القومي.

٣-مؤشر الحد الادنى من الخدمات الضرورية بين الوحدات بقدر متساوي.

---

(١) – د. شاهر علي الرواشدة،مصدر سابق،ص ٢٠٠.

(٢) ابراهيم محمد سليمان، توزيع استخدامات الثروة تمويل الحكم المحلي في السودان نموذجاً ، ص ٣بحث منشور لى الموقع الالكتروني http:www.uofk.edu تأريخ الزيارة ٢٠١٩/٢/٦

(٣) حافظ غانم جبر، الفيدرالية المالية واثرها على قسمة وتخصيص الموارد بين مستويات الحكم، بحث منشور على الموقع الالكتروني http:www.iua.edu.sd تأريخ الزيارة ٢٠١٩/٢/٦

(٤) ابراهيم محمد سليمان ،مصدر سابق،ص ٢.

(٥) د.محمد عمر مولود،مصدر سابق،ص ١٩٤ و ابراهيم محمد سليمان ،مصدر سابق،ص ٥.

المبحث الثالث

صور عدم التوازن المالي للوحدات المكونة للنظام الفدرالي ومعالجتها

من المسلم به بأن الوحدات الاتحادية لاتتشابه فيما بينها من حيث وفرة او ندرة الموارد المالية التي تحصل عليها ،لإختلاف مناخها وموقعها الجغرافي وثرواتها الطبيعية و تقاليدها وثقافتها ،مما انعكس اختلاف مستويات الثروة و الايرادات بين الوحدات الاتحادية ،ويواجه النظام الفدرالي في العراق كغيرها من انظمة فيدرالية مشاكل مالية ، وفي الغالب تنشأ هذه المشاكل نتيجة وجود نوعين من عدم التوازن ،هما التوازن المالي العمودي وعدم التوازن المالي الأفقي ولهما طرق لمعالجتهما والحد من أثارهما السلبية ، و استناداً الى ما تقدم ، سنقوم ببيان صور عدم التوازن المالي للوحدات الفدرالية وكيفية معالجتها في ثلاث مطاليب:-

المطلب الأول : عدم التوازن المالي العمودي

المطلب الثاني: عدم التوازن المالي الأفقي

المطلب الثالث : طرائق معالجة عدم التوازن المالي للوحدات المكونة للفيدرالية

المطلب الأول

عدم التوازن المالي العمودي

وقد تم تعريف عدم التوازن المالي العمودي بأنه (تمتع مستوى من مستويات السلطة الحاكمة بسلطات اكبر من غيرها من مستويات الحكومة للحصول على موارد تفوق تحتاجه فعلاً للممارسة ما عهد اليها من مستوى السلطة).[١]

فيما عرفه البعض بأنه (عجز الموارد المالية المخصصة للحكومة الاتحادية عن تغطية المسؤوليات و الواجبات الملقاة على عاتقها بموجب الدستور ومن ثم عجزها عن مواجهة الانفاق المحلي)[٢].

ونحن نعرفه بأنه مقدار العجز الذي يحدث في الموارد المالية للحكومة الاتحادية المحددة دستورياً عن مقابلة النفقات او المصروفات للأقاليم او المحافظات غير المنتظمة في اقليم .

وبعد عرض التعريفات نقوم ببيان الخلفية التأريخية لظهور عدم التوازن المالي العمودي ، بعد الحربين العالميتين الاولى والثانية والكساد الإقتصادية ،ادت الى حدوث نقص كبير في واردات الحكومات المركزية في بعض النظم الفدرالية كسويسرا و كندا واستراليا وفي المقابل ازدادت مسؤوليات الانفاق لتلك الحكومات نتيجة الحرب وما تستلزمه من تعبئة الموارد و الطاقات ونفقات التأهب والتسلح فكل تلك الاسباب ادت الى دفع الحكومات الفدرالية الى اعتماد على ميادين جديدة لتوفير الموارد المالية اضافية لمواجهة العجز وسد النقص الذي لحق بها، فدخلت الحكومات الفدرالية ميادين ومجالات مالية جديدة كانت في الاصل تدخل ضمن الاختصاصات الممنوحة للحكومات الاقليمية.

فسويسرا وعلى الرغم من انها دولة محايدة لم تشارك في الحرب العالمية الاولى فأنها اضطرت الى ابقاء جيشها في حالة تأهب لمدة طويلة ،واجريت بعض التعديلات التشريعية التي اعيد بمقتضاها اعادة توزيع المصادر المالية لكل من حكومة الاتحاد و حكومات الكانتونات وكان الغرض من ذلك تمكين كل من تلك الحكومات تنفيذ اختصاصاتها في ضوء الظروف الجديدة.

اما في استراليا فقد عانت الحكومة المركزية عجزاً في مواردها المالية ونتيجة للقوانين التي اتخذت في اوقات الازمات ولسلسلة احكام المحكمة العليا فقد ازدادت السيطرة المالية للحكومة الفدرالية بنسبة كبيرة على حساب الولايات ،حيث اضطرت حكومة الكومنولث لأجل تغطية نفقاتها الى اصدار اربعة قوانين في عام ١٩٤٢ يعطي الاول حكومة الكومنولث الحق لفرض ضرية دخل اتحادية عالية الى النحو الذي يستبعد الولايات من مضمارها،اما القانون الثاني فقد تضمن عرض منحة مالية لأي ولاية تتنازل عن ظريبة الدخل متوسط ماكانت تجيبه من هذه الضريبة خلال السنتين الماليتين الاوليتين من الحرب العالمية الاولى والثانية ، والقانون الثالث اعطى حكومة الكومنولث الاولوية على حكومات الولايات لتحصيل ديونها من ضرية الدخل.

وكذلك الحال في كندا فعلى اثر نشوب الحرب العالمية الثانية عام ١٩٣٩ اصبحت الموارد المالية المخصصة دستورياً للحكومات المركزية غير كافية لمواجهة زيادة نفقاتها مما ادى الى عقد سلسلة من المناقشات وتقديم عطاءات للكانتونات للتخلي عن بعض المجالات المالية المخصصة لها وبالفعل تم اقناع المقاطعات عام ١٩٤٢ على التخلي عن ميدان ضريبة الدخل خلال فترة الحرب ولمدة سنة بعد انتهائها مقابل تسلمها منح مالية سنوية تحسب على اساس مبالغ ضريبة الدخل المسلمة من قبلها مع الاخذ بنظر الاعتبار بعض الحاجات الخاصة بالحساب.او على اساس الاعباء الناجمة عن فوائد الديون.[٣]

و يتضح اختلال التوازن العمودي في الايرادات المالية في العراق من ان الحكومة الاتحادية هي التي تقوم بتخصيص الاموال للاقاليم و المحافظات بنسبة تتجاوز (٩٠%) من اجمالي ايراداتها المالية ، اما اختلال التوازن الافقي في الموارد و الايرادات المالية فيتضح في ان هنالك محافظات غنية بالموارد الطبيعة و من ثم بالثروة ، و بالتالي فان الحكومة الاتحادية تخصص لها حصة اضافية تتمثل بنسبة (البترو – دولار) اذا تبلغ ما يعادل دولار واحد عن كل برميل نفط خام مكرر في مصافي المحافظة ، مايعادل دولار واحد عن كل (١٥٠) متر مكعب منتج من الغاز الطبيعي في المحافظة ، يتم توزيع المبالغ حسب انتاج كل محافظة والمسلمة الى الحكومة الاتحادية.[٤]

---

[١] جورج اندرسون ،مصدر سابق،ص ٣٣.

[٢] رونالد ل واتس،مصدر سابق ،ص٥٨.

[٣] د.عمر مولود،الفيدرالية وامكانية تطبيقها في العراق،كوردستان،٢٠٠٣،ص ٢٧٥-٢٧٦

(٤) –ينظر المادة(١٣)من القانون الموازنة العامة اللاتحادية لجمهورية العراق للسنة المالية ٢٠١٢.

المطلب الثاني
عدم التوازن المالي الأفقي

هو عجز العائدات لدى الوحدات المختلفة المكونة للإتحاد الفيدرالي(مثلاً الاقاليم فيما بينهما او المقاطعات او الاقاليم) غير قادرة على ان تقدم مستوى خدمات بنفس الجودة التي تقدمها بها الحكومة في ولاية اخرى، انطلاقاً من مستويات ضريبية متقاربة تفرض على المواطنين داخل الاتحاد الفيدرالي نفسه لأن كل السكان لهم حق الحصول على نفس مستوى الخدمات .

اضافة لحالات اختلال التوازن الافقي، يمكن ان يحصل عدم التوازن بين الوحدات او الاقاليم في مايتعلق بالنفقات، بسبب الاختلافات في احتياجات الانفاق بين الوحدات و يعود ذلك الى الاختلاف في الخصائص الاجتماعية و الديموغرافية لسكان هذه الوحدات، مثل التوزيع السكاني بين القرى والمدن ،كذلك تأثيرات الهجرة الى المدن ،اضافة الى التكوين الاجتماعي و كلفة توفير الخدمات والبيئة المالية و الاقتصادية.[١]

المطلب الثالث
طرائق معالجة الاختلال في التوازن المالي للوحدات المكونة للفيدرالية

ان عدم التوازن المالي داخل النظم الفيدرالي من شأنه ان يؤدي الى حدوث تواترت بين الوحدات المكونة في داخل تلك النظم ،لذا يلجأ الاتحادات الفيدرالية لمعالجة الاختلال في عدم التوازن العمودي والافقي لأجل تقليل التفاوت في الإيرادات المالية بين الوحدات المكونة للفيدرالية الى طريقتين:

١- عدم التوازن العمودي

عدم توازن العمودي هو مقدار العجز الذي يحدث في موارد الحكومة الفيدرالية مقابل النفقات المحددة دستورياً او ينشأ خلل العمودي ايضاً عندما تكون قدرة الحكومة الفيدرالية على جباية و تحصيل ايرادات عالية بينما باقي الاقاليم المكونة لها تكون قدرتها ضعيفة في التحصيل .

ويحدث عدم التوازن العمودي احياناً ،عندما يكون هناك تفاوت بين مسؤوليات الانفاق المخصصة دستورياً بين الحكومة الاتحادية والحكومات الاقليمية و قدرتها زيادة الحصول على الايرادات الكافية ومن الاسباب الاخرى التي تؤدي الى ظهور حالة عدم التوازن هي التغييرات غير المتوقعة في الانظمة الضريبية او النفقات ، او بسبب تكلفة المسؤوليات الحصرية للحكومة الاتحادية مثل تكلفة التعليم او الصحة قد ترتفع بشكل غير متناسب مع الإيرادات[٢].

ولأجل تعديل التوازن العمودي تلجأ الدول الإتحادية عن طريق وضع ترتيبات للمشاركة في الإيرادات العامة و الضرائب بين الحكومة الاتحادية و حكومات الاقاليم، او من خلال تقديم المنح المالية لحكومات الاقاليم، وعند عدم وجود التعليمات و الارشادات اللازمة التي بموجبها يتم التحكم في انفاق المنح المالية،فقد يؤدي هذا الامر الى التعرض للنزاعات و المناقشات السياسية بين الحكومة المركزية و حكومات الاقاليم،وقد تشكل هذه المنازعات خطورة على وضع الاتحاد، وعادة تعمل الاقاليم على اعداد موازنتها بصورة منفصلة عن الحكومة الفيدرالية ، ثم تعمل على الحصول على الاتفاق مع الحكومة الفيدرالية حول توزيع الحصص عبر اجتمعات او توافقات سياسية لاحقة.[٣]

٢- عدم التوازن الافقي

عدم التوازن الافقي هو عجز الايرادات المختلفة لدى الاقليم المكونة للإتحاد الفيدرالي ، وتكون غير قادرة على ان تقدم مستوى الخدمات ، بالجودة نفسها التي تقدمها بها الحكومة في اقاليم اخرى او في المركز[٤].

انطلاقاً من مستويات ضريبية متقاربة تفرض على المواطنين داخل الاتحاد الفيدرالي نفسه، لأن كل السكان لهم حق الحصول على مستوى الخدمات الإجتماعية نفسها دون التعرض الى فرض ضرائب اعلى ويعد هذا من الاهداف العليا و الاساسية في الأنظمة الفيدرالية.

ويرى البعض ان افضل الوسائل لإعادة التوازن المالي في النظم الفيدرالية هو تقديم المساعدات المالية لحكومات الاقاليم الفقيرة، من اجل تطوير الخدمات التي تعود بالنفع للدولة الفيدرالية ككل.لذا لجأت بعض الحومات الفيدرالية في كندا على سبيل المثال الى دفع حوالات مالية الى الاقاليم من دون قيد او شرط وفقاً لصيغة مرنة قابلة للتعديل، من وقت الى اخر الهدف منها جعل ايراداتها متساوية و متعادلة.[٥]

يلاحظ في معظم الانظمة الفيدرالية توجد ترتيبات للتحويلات المالية من الحكومة الفيدرالية للوحدات او من الوحدات بعضها البعض و تتخذ شكل[٦]:

أ- تحويلات مالية من المركز الى الوحدات.

ب- تحويلات على شكل نصيب من الضرائب الفيدرالية للوحدات. وهو متبع في بعض الدول الذي تبنى النظم اللامركزية الادارية مثلاً جمهورية تركيا و المانيا الاتحادية .

---

(١) رونالد واتس ،مصدر سابق،ص ٦٠.

(٢) ازهار هاشم ، تنظيم العلاقة بين السلطة المركزية و سلطات الأقاليم في النظام الفيدرالي ، رسالة ماجستر ، كلية القانون ، الجامة المستنصرية ، ٢٠٠٩ ،ص٩٩.

(٣) حافظ غانم جبر،مصدر سابق،ص ٢١٨.

(٤) ازهار هاشم ،مصدر سابق،ص١٠٢.

(٥) حافظ غانم جبر،مصدر سابق،ص٢١٨.

(٦) رونالد واتس،مصدر سابق،ص٦٢ و جورج اندرسون،مصدر سابق،ص٣٣.

ت- تحويلات مشروطة و غيرمشروطة.
تتباين صيغ التحويلات للأقاليم، حيث هناك التحويلات القائمة على اساس معادلة المتفق عليها، كما هو الحال في سويسرا و كندا و المانيا و النمسا وماليزيا و بلجيكا و اسبانيا. اما في فيدراليات اخرى، وخاصة استراليا والهند فكانت المخصصات تعتمد على توصيات لجان مستقلة دائمة او مؤقتة .

الخاتمـــــــة

بعد دراستنا لموضوع اشكالية عدم التوازن المالي بين الوحدات المكونة للفيدرالية في العراق وذلك بإتباع المنهج المقارن، فسنحاول تلخيص أهم ما توصلنا إليه من نتائج وما نقترحه من توصيات وذلك على النحو التالي :

أولا: الإستنتاجات:

١-تتباين الدول الفيدرالية في توزيعها للإختصاصات المالية من دولة الى اخرى متأثرة بظروفها السياسية والاقتصادية و الاجتماعية ، والى جانب المشرع الدستوري يساهم المشرع العادي في ارساء دعائم توزيع الاختصاصات المالية للوحدات الاتحادية،وذلك عند الاحالة الصريحة اليه في الدستور، او عندما يتناول الدستور المبادئ والقواعد الاساسية للسلطات المحلية تاركاً تفاصيلها للمشرع العادي في حدود الإطار الدستوري.
٢-الفيدرالية المالية احدى اهم جوانب الفيدرالية حيث تشكل العمود الفقري لنجاح التجربة الفيدرالية في بلد.
٣-المحافظات غير المنتظمة في اقليم تشارك الاقاليم في كثير من الصلاحيات القانونية، وتتساوى معه في اغلب الاوضاع القانونية التي تخص الاقاليم، وهذا نتاج تبني المشرع الدستوري العراقي مبدأ اللامركزية الادارية الواسعة.
٤-يحدث الاختلال المالي عندما توجد فجوة بين ما يتم جمعه من اموال وما يتم انفاقته ويكون هذا الاختلال اما عمودي او وفقي ، لذا يطر كل اتجاه فيدرالي قتضايا مهمة حول الشؤون المالية، لاسيما كيفية جمع المال والتشارك فيه وانفاقته
٥-يختل التوازن العمودي عند وقتوع تفاوت بين مسؤوليات الحكومة الفيدرالية وحكومات الوحدات المكونة تجاه الانفاق المحدد دستورياً من جهة، وقتدرتها على جمع الدخل المناسب من جهة اخرى.
٦-الاختلال المالي الافقي هو عجز الايرادات لدى الوحدات الاتحادية عن تقديم ذات مستوى الجودة من الخدمات الذي تقدمه وحدة اتحادية اخرى لاختلاف وفرة او ندرة الايرادات المالية للوحدة المكونة للنظام الفيدرالي.
٧-ان المشرع العراقي لم يقدم حلولاً لمشكلة عدم التوازن المالي بصورتيهما ، نرى من الضروري وضع الحلول له على وفق الدستور او التشريعات ،بما يضمن كفاية الموارد المالية للأقاليم وضمان الاستقلال المالي للحكومات المحلية.

ثانياً:التوصيات

١- اصدار تشريعات تضمن آليات للتوزيع المصنف للإيرادات الاتحادية وان تقوم الحكومة الإتحادية بإيجاد اساليب ناجعة لمعالجة عدم التوازن المالي العمودي والافقي بين الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم.
٢- الاخذ بالأساليب الفيدرالية في النظم الضريبية القائمة عن طريق اصدار تشريعات تكفل توزيع الموارد الضريبية بين الوحدات الاتحادية.
٣- تطوير الاستقلالية المالية لسلطات الاقاليم والمحافظات.

المصادر

١-الكتب

١- بول بوث، دليل وجيز الى التدابير المالية في الدول الفيدرالية،المعهد الديمقراطي للشؤون الدولية واشنطن،٢٠٠٨.
٢- جورج اندروسن، مقدمة عن الفيدرالية ، منتدى الاتحادات الفيدرالية ، كندا ، ٢٠٠٧ .
٣- راؤول بلنيد و ابيغل أوستاين،حوارات حول الاصول الدستورية و الهياكل التنظيمية في البلدان الفيدرالية،الجزء الأول،سلسلة حوار عالمي حول الفيدرالية،منتدى الأتحادات الفيدرالية كندا،٢٠٠٦.
٤- رعد ناجي الجدة، التطورات الدستورية في العراق،بيت الحكمة ،بغداد،٢٠٠٤.
٥- رونالد واتس،الانظمة الفدرالية،ترجمة غالي برهوقة و اخرون،طبعة منتدى الاتحادات الفدرالية،اوتاوا،كندا،٢٠٠٧.
٦- شاهر علي الرواشدة،الإدارة المحلية في المملكة الاردنية الهاشمية ،دار مجد لادي للنشر،عمان،١٩٨٧.
٧- شؤرش حسن عمر ، خصائص النظام الفدرالي في العراق ،ط١،مركز كوردستان للدراسات الاستراتيجية،السليمانية،٢٠١٩.
٨- عبدالحميد عبدالمطلب، التمويل المحلي و التنمية المحلية ، الدار الجامعية ، الاسكندرية ، ٢٠٠١ .
٩- عمر مولود،الفيدرالية وامكانية تطبيقها في العراق،كوردستان،٢٠٠٣.
١٠-قاسم حسن العبودي،الثابت و المتحول في النظام الفدرالي،مطبعة الحاج هاشم،اربيل،٢٠٠٧.
١١-محمد هماوندي، الحكم الذاتي و النظم المركزية الإدارية و السياسية، مكتبة القاهرة الحديثة، القاهرة.
١٢-المعاني اعين،، الادارة المحلية ، الطبعة الاولى دار وائل للنشر و التوزيع ، عمان ، ٢٠١٠ .
١٣-يمامة محمد حسن،النظام القانوني لإنشاء الوحدات الاتحادية و تنظيمها،المركز القانوني للاحدات القانونية،القاهرة،٢٠١١

٢-الرسائل والاطاريح

١- ازهار هاشم ، تنظيم العلاقة بين السلطة المركزية و سلطات الأقاليم في النظام الفيدرالي ، رسالة ماجستر ، كلية القانون ، الجامة المستنصرية ، ٢٠٠٩ .

٢- عبدالله عطا الله جيريل،الموارد المالية للمجالس البلدية و الرقابة عليها،اطروحة دكتوراه مقدمة الى جامعة العلوم الاسلامية العالمية،٢٠١٤.

٣-البحوث

١- ابراهيم محمد سليمان، توزيع استخدامات الثروة تمويل الحكم المحلي في السودان نموذجاً ، ص ٣بحث منشور لى الموقع الالكتروني http:www.uofk.edu تأريخ الزيارة ٢٠١٩/٢/٦.

٢- حافظ غانم جبر، الفيدرالية المالية واثرها على قسمة وتخصيص الموارد بين مستويات الحكم، بحث منشور على الموقع الالكتروني http:www.iua.edu.sd تأريخ الزيارة ٢٠١٩/٢/٦.

غازي فيصل مهدي، نصوص قانون المحافظات غير المننتظمة في أقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ في الميزان ، مجلة الملتقي ، العدد(١١) بغداد ، ٢٠٠٨ ،

٣- محمد جبار طالب، التنظيم الدستوري للفدرالية المالية في دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، السنة السابعة،العدد الثاني،مجلة رسالة الحقوق ،كلية القانون، جامعة كربلاء،٢٠١٥

٤-الدساتير والقوانين

١- دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

٢- دستور الاتحاد السويسري لعام ١٩٩٩.

٣- دستور المانيا الاتحادية١٩٤٩.

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

٥- مشروع دستور اقليم كوردستان العراق لسنة ٢٠٠٩.

٦- القانون الموازنة العامة اللاتحادية لجمهورية العراق للسنة المالية ٢٠١٢.

٧- قانون الموازنة العامة الاتحادية للسنة المالية،٢٠١٩

الملخص

تواجه الاتحادات الفيدرالية اختلالاً في التوازنات العمودية والافقية في تخصيص النفقات هذه الاختلالات تلزم كل نظام فيدرالي بما فيها جمهورية العراق بتصحيحها ،حيث يختل التوازن العمودي عند حدوث التفاوت بين مسؤوليات الحكومة الفيدرالية وحكومات الاقاليم مقابل الانفاق المعين دستورياً من جانب والقدرة على تحصيل الايرادات المناسبة من جانب آخر وكذلك قد يختل التوازن بسبب حصول التغيرات غير المتوقعة في انظمة الضرائب او في حصول الزيادة غير المتوقعة في الإنفاق. ان عدم التوازن الافقي هو عجز الايرادات لدى الوحدات الاتحادية عن تقديم ذات مستوى الجودة من الخدمات الذي تقدمه وحدات اخرى لإختلاف مستوى وفرة او ندرة الإيرادات المالية للوحدات وتبعاً لنسبة السكان.

پوخته

سیستمە فیدرالیەکان رووبەرووی کێشەی تێکچوونی هاوسەنگی دارایی ئاسۆیی وستونی دەبنەوە لە رووی ئەو خەرجیانەی دەیکەن بۆ یەکە فیدرالیەکان، ئەم ناهاوسەنگ بوونە وادەکات لە سیستمە فیدرالیەکان دەکات لەنێویاندا کۆماری عێراقیش کە هەولی راستکردنەوە و چارەسەرکردنی بدەن، ناهاوسەنگی دارایی ئاسۆیی کاتێك رووەدات کە جیاوازی هەبێت لەنێوان بەرپرسیاریەتی حکومەتی فیدرال وحکومەتی هەرێمەکان لە بەرامبەر خەرجیەکان دا هەبێت کە بەگوێرەی دەستور بۆیان دیاری کراوە هەروەها بە هۆی گۆران لە سیستەمی باج یان زیادکردنی ناهاوتا لە خەرجیەکان هەبێت بەلام ناهاوسەنگی دارایی ستونی کاتێك دروست دەبێت کە کورتهێنان ونەداری لە دەرامەتەکان رووبدات لای یەکە فیدرالیەکان لەچاو ئەوانی دیکە لەو خزمەتگوزاریانەی پێشکەشی دەکەن بەهەمان ئاست وکوالێتی جۆری بەهۆی نا هاوسەنگی داهات و دەرامەتی دارایی یەکە فیدرالیەکان وبەگوێرەی دانیشتوان.

Abstract

Federal unitaies face problem with respect to vertical and horizontal balance in allocatiy expendthines such imblances obligates all federal system intruding the Republic of Iraq . to rectify them the vertical imbalance will be shekel when the is discrepancies in the responsibilities of the federal government and regional government in retum of the expenditure determine by the constitution on the one hand and the capabilities of collecting suitable revenues on the other hand . further imbalance occurs (happens) because of unexpected changes in taxe system or the occurrence of un expected increase in public expenditure . the lack of horizontal imbalance is the deficiency of revenues on part of federal system units in offering the same level of services companed to services offered other units because of difference of the level of availability or scarcity of financial revenues of the units and according to the population rate.

The key word : Federal – Decentralization –financial decentralization- horizontal imbalance –vertical imbalance- vertical and horizontal balance in allocatiy.