

الفدرالية المالية وتطبيقاتها في العراق الاتحادي
دراسة تحليلية مقارنة
الدكتور محمد عمر مولود
استاذ مساعد / كلية القانون
جامعة تيشك الدولية
doi:10.23918/ilic2019.64
المقدمة

اهمية البحث

لا يخفى على أحد إن كثير من دول العالم أخذت بالنظام الفدرالي (الاتحادي) لما يتصف به من جوانب ايجابية فهو يساعد على بقاء المكونات القومية والدينية واللغوية والمذهبية المختلفة ضمن دولة واحدة وقوية من جهة وكما يؤمن من جهة أخرى اشباع الخصوصيات المختلفة لهذه المكونات في منحها الاستقلال اللازم عبر الكيانات السياسية الخاصة بها كالأقاليم والولايات والتي تمتع باللامركزية السياسية داخل إطار تلك الدولة الاتحادية ولما كانت الفدرالية تقوم على اساس تقاسم السلطات والثروات داخل الدولة الواحدة بين مستويين من الحكومات وهما الحكومة الاتحادية في المركز وحكومات الاقاليم أو الولايات الاعضاء لأن الثروات تكون مسألة مهمة وجوهريّة جديرة بالبحث والاهتمام خاصة وإنها أي الموارد المالية تكون من احد الاركان والمستلزمات الجوهرية لعمل ونجاح أية حكومة سواء كانت موحدة أو اتحادية أو اية حكومة داخل الدولة الفدرالية اتحادية كانت أو اقليمية. وإن الفدرالية السياسية بدون مقومات الفدرالية المالية تجعل النظام كله حبراً على ورق وبعبارة أخرى فإنه وبدون توفير الموارد المالية اللازمة فإن أي من الاختصاصات التي تتولاها الولايات بموجب الدستور الفدرالي لن تجد لها تجسيدا على ارض الواقع .

اشكالية البحث

إذا ما اخذنا في الاعتبار بأن الفدرالية وكشكل من اشكال الدولة تقوم على وجود نوعين أو مستويين من الحكومات احدهما على مستوى الاتحاد والآخر على مستوى الاقاليم والولايات الاعضاء وإن تكون كل واحدة منها مستقلة عن الاخرى في مجال ممارسة اختصاصاتها المحددة لها بموجب الدستور وبالتالي تتاسق وموازية إحداها للأخرى أي عدم تبعية إحداها للأخرى وفقاً للمبدأ الفدرالي وإن هذا يقتضي أن تكون تحت تصرف أي منهما الموارد المالية اللازمة والكافية للتنفيذ والقيام بالمسؤوليات الملقاة على عاتقها وإن القول بعكس ذلك وعدم تأمين الموارد المالية اللازمة لحكومات الولايات أو الاقاليم وتركها تعتمد على حكومة الاتحاد (المركز) في هذا المجال سيؤدي في نهاية المطاف إلى حمل حكومات الاقاليم أو الولايات على التنازل عن كثير من حقوقها وصلاحياتها المبينة في الدستور من اجل الحصول على الاموال اللازمة لتغطية نفقاتها واداء مهامها وتنفيذ مسؤولياتها وإذا استمر الامر على هذا المنوال فإنه يحتمل أن يؤدي ذلك إلى الاطاحة بالنظام الفدرالي في النهاية وإفراغه من مضمونه وعودة الدولة إلى النظام المركزي الذي عفى عليه الزمن .

ومن خلال اطلاعنا ومتابعتنا للأنظمة والتجارب الفدرالية المختلفة في العالم نجد بأن معظم هذه الأنظمة إن لم نقل جميعها تعاني من مشكلة تقاسم الثروات وإن الحكومات الاتحادية (المركز) تحاول الاستئثار بالجانب الاكبر من الموارد المالية واستعمال تلك الموارد كوسيلة للضغط على حكومات الاقاليم والولايات الاعضاء لتقديم التنازلات من اجل الحصول على مستحقاتها من تلك الموارد وهذا ما نشاهده في العراق الاتحادي الذي يسير ويتجه ببطيء وبصورة خجولة نحو تبني النظام الفدرالي وانما قامت به حكومة الاتحاد في بغداد من الامتناع عن دفع مستحقات موظفي اقليم كردستان المالية وبالتالي عدم قدرة الاخيرة على دفع رواتب موظفي الاقليم ووقوعها في ازمة مالية خانقة ومعاناة كبيرة يعتبر اقوى دليل على صحة ما ذهبنا إليه .

ولذلك نجد بأن دراسة هذه الاشكالية تجد لها مبررات قوية مما يقتضي الاطلاع على تجارب الدول الاخرى ومعرفة كيفية معالجتها لمسألة تقاسم الثروات بغية الاستفادة منها ومحاولة وضع واقتراح الحلول العملية الدائمة لهذه المسألة وبحيث

يجري تعديل الدستور او يكون هناك قانون يتضمن حقوق كل من الاتحاد والاقليم في الموارد المالية وبما يضمن ويؤمن امتلاك كل منهما للمصادر المالية التي تؤمن وتضمن قيامه بأداء وتنفيذ المسؤوليات الملقاة على عاتقه وعدم ترك هذه المسألة المهمة والحيوية لمزاج الحكومة الاتحادية كما حدث في العلاقة بينها وبين اقليم كردستان في السنوات الماضية.

منهجية البحث

من اجل تغطية كل جوانب الموضوع والاحاطة بها فقد استخدمنا المنهج التحليلي المقارن حيث قمنا بتحليل النصوص القانونية المتعلقة بآلية تقسيم الموارد المالية في دساتير عدد من الدول الفدرالية وكما قمنا بالمقارنة بين دساتير كل من الولايات المتحدة الامريكية والمانيا واستراليا والهند والسودان والامارات العربية المتحدة وبين الستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ بخصوص تنظيم العلاقات المالية بين حكومة الاتحاد والاقليم او الولايات ولذلك فسنعوم ببحث هذا الموضوع في ثلاثة مباحث حيث نخصص المبحث الاول منها لمفهوم الفدرالية المالية اي المقصود بتقاسم الثروات والموارد المالية ثم نتطرق في المبحث الثاني الى تجارب بعض الدول الفدرالية في هذا المجال ثم نخصص المبحث الثالث والآخر لموضوع تقاسم الموارد المالية في العراق الاتحادي ونهي البحث بخاتمة نضمنها أهم الاستنتاجات التي توصلنا إليها والمقترحات التي نراها من أجل حل هذه الاشكالية في العراق .

المبحث الاول

مفهوم الفدرالية المالية

الفرع الاول

التعريف بالفدرالية المالية

يعتبر مصطلح الفدرالية المالية من المفاهيم الحديثة قياساً بمصطلح الفدرالية السياسية وقد ثار بشأنه جدل كبير بين المختصين بالأنظمة السياسية والمهتمين بمجال المالية العامة وإلى عالم الاقتصاد Kenneth Arow يعود الفضل في استعمال هذا المصطلح^(١).

فطالما إن الفدرالية تعني وجود مستويين من الحكومات داخل الدولة الواحدة وهي حكومة الاتحاد من جانب وحكومات الولايات أو الاقاليم من جانب آخر فإن الجانب السياسي للفدرالية يعني تقسيم السلطات والاختصاصات التشريعية والتنفيذية والقضائية بين حكومة الاتحاد وحكومات الاقاليم أو الولايات وأن كلاهما يعتبر أجنبياً ومستقلاً عن الآخر في ممارسة اختصاصاته الممنوحة له بموجب الدستور ، أما الجانب المالي للفدرالية فيعني وجوب تخصيص الاموال اللازمة لكل من حكومة الاتحاد وحكومات الاقاليم او الولايات الاعضاء وبالقدر اللازم والكافي لمواجهة الاعباء والمسؤوليات الملقاة على عاتق كلاً منهما مع وجود درجة معينة من الاستقلالية بين هذين المستويين^(٢)، وتجسيدا للمقولة الشائعة في مجال المالية العامة والتي تقول بأن المال يتبع الاختصاصات فإن الفدرالية المالية تعني توزيع المسؤوليات الاقتصادية بين الحكومة الفدرالية (الاتحادية) وحكومات الولايات أو الاقاليم وفقاً للأعباء والاختصاصات الملقاة على عاتق كل منها وعلى هذه الاساس فإن ما تقدمه الحكومة الفدرالية (حكومة الاتحاد) في الانظمة الفدرالية المختلفة من اموال لحكومات الاقاليم أو الولايات وتحت مسميات مختلفة كالدعم أو المنح أو المساعدات هي في الحقيقة حقوق لهذه الولايات أو الاقاليم وتستظل بنصوص دستورية أو اتفاقات

(١) سفرحسكوعزيز-المشاركة بالابردات العامة في الانظمة الفدرالية مع الاشارة الى حالة العراق الفدرالي للمدة من ٢٠٠٥-٢٠١٣ رسالة ماجستير مقدمة الى كلية الادارة والاقتصاد بجامعة صلاح الدين- اربيل-٢٠١٤ .

(2) K.C.Wheare—Federal Government— Oxford university press,London, Newyork,Torinto,fourthedition,page 93.

الدكتور رائد حمدان المالكي-الاستقلال الذاتي لولايات الدولة الاتحادية- المركز الدستوري للوحدات الاتحادية في كل من الولايات المتحدة ودولة الامارات العربية المتحدة وجمهورية العراق - دارالسنهوري

بيروت -٢٠١٨ص ١٤٤-١٤٦

جواد كاظم البكري - اسس توزيع الثروات في النظم الفدرالية-بحث منشور على الرابط الالكتروني ص ٢٣

سياسية وإن هذه الحقوق هي القاعدة التي يقوم عليها النظام الفدرالي وتشكل هذه الحقوق المبادئ المادية لتوزيع الثروة وليس بالمفهوم المالي لوحده وإنما بالمعنى الواسع للثروة^(١).

وتشكل الرسوم الجمركية وضرائب الدخل للشركات وضريبة الدخل للأفراد وضرائب المبيعات والاستهلاك المصادر الرئيسية لإيرادات الدول التي تعتمد بصورة رئيسية على الضرائب وتخضع رسوم الجمارك عادة للسلطة المالية الفدرالية (الاتحادية) ويكون ذلك من أجل ضمان فرض رسوم جمركية موحدة وفعالة وتحقيق الوحدة الاقتصادية وكما تخضع ضرائب الدخل للشركات في أغلب الدول الفدرالية للسلطات الاتحادية لأن الشركات عندما تحقق أرباحها تكون قد عبرت حدود الولايات أو الأقاليم هذا من جهة ومن جهة أخرى فإن المقر الرئيسي للشركة لا يعكس بالضرورة المصدر الرئيسي لدخلها^(٢). أما ضريبة الدخل على الأفراد فإنها تكون أكثر ارتباطاً بمحل الإقامة وإنها تكون غالباً ضمن الاختصاصات المشتركة بين حكومة الاتحاد وحكومات الولايات أو الأقاليم وكما إن ضرائب الاستهلاك والمبيعات تكون في معظم النظم الفدرالية من بين الاختصاصات المشتركة لمستويي الحكم في الدولة الفدرالية مع وجود بعض الاستثناءات^(٣). ومن الجدير بالذكر إن تخصيص السلطات المالية في الدول الفدرالية يتميز غالباً بأن معظم مصادر الإيرادات الرئيسية تكون من نصيب الحكومات الاتحادية (المركز) أو حتى عندما تكون بعض الضرائب مشتركة فإن الحكومة الفدرالية (الاتحادية) تميل إلى السيطرة في ميدان هذه الضرائب أيضاً وهناك سببان يعملان لصالح الحكومة الفدرالية لكي تهيمن على مجمل الضرائب والرسوم ولهما إن تركيز الموارد في يد الحكومة الفدرالية يعتبر أمراً جوهرياً لكي تتمكن من أداء الدور المتوقع منها عادة وهو إعادة توزيع الموارد المالية ، أما السبب الآخر فيتمثل فيما لنظرية (جون ماينارد كينز) التي تتناول السياسات التي تهدف إلى الاستقرار والتنمية الاقتصادية من تأثير كونها سادت وتزامنت مع الوقت الذي شهد تطوير الكثير من الترتيبات المالية المعمول بها في الوقت الحاضر في الدول الفدرالية^(٤).

ويمكن القول بأن استقرار العلاقات المالية بين حكومة الاتحاد والحكومات الإقليمية يعتبر أمراً حيوياً وجوهرياً لنجاح النظام الفدرالي الذي يتم تبنيه في دولة ما لأن أكثر أسباب الصراع تكون على الموارد المالية ولغرض منع وقوع هذه الخلافات والنزاعات يجب قيام الفدرالية المالية على أساس العدالة في التوزيع والشفافية التامة في المجال المالي وبما يضمن إزالة الشكوك الذي قد تبرز في ميدان العلاقات المالية ، هذا من جهة ومن جهة أخرى فإن هناك حقيقة لا تقبل الجدل والنقاش وهي إن الاستقلال المالي للحكومة كما هو مهم لحكومة الاتحاد فإنه مهم وجوهري لحكومة الأقليم ولأنه وبدون هذا الاستقلال المالي وبدون وجود الموارد المالية الكافية فإن إية حكومة اتحادية كانت أو إقليمية تصاب بالشلل ولا تستطيع بالتالي الوفاء بالمسؤوليات والالعباء الملقاة على عاتقها^(٥).

الفرع الثاني

تخصيص سلطات الانفاق في الفدرالية المالية

من الجدير بالذكر إن توزيع سلطات الانفاق في الدولة الفدرالية يكون عادة متناسقاً ومتناغماً مع الأسلوب المتبع في تقسيم السلطات والاختصاصات التشريعية والتنفيذية بين حكومة الاتحاد وحكومات الأقاليم أو الولايات ولذلك بالنظر لعدم اتباع الدول الفدرالية المختلفة لأسلوب موحد في تقسيم السلطات والاختصاصات المذكورة فإنه وتبعاً لذلك فإن الدول الفدرالية لم تتبع أسلوباً موحداً بخصوص تحديد سلطات الانفاق ولكن يجب أخذ النقاط التالية بنظر الاعتبار

(١) سفرحسكوعزيز - المصدر السابق ص ١٥.

(٢) رونالد. ل. واتس - الأنظمة الفدرالية - منتدى الاتحادات الفدرالية-أوتاوا - كندا - ٢٠٠٦ ص ٥٥.

(٣) رونالد. ل. واتس - المصدر السابق ص ٥٦.

(٤) المصدر السابق ص ٥٦.

(5) Alexander Hamilton and James Madison and Jon Jay - The Federalist, edited by Benjamin Fletcher wright, The university of Texas 1966 No 18, page 171.

١- عندما تكون مسؤولية إدارة جانب كبير من التشريع الفدرالي مسندة بموجب الدستور إلى حكومات الاقاليم تكون مسؤوليات الانفاق الدستورية لهذه الحكومات اوسع بكثير مما هي عليه في النصوص التشريعية لوحدها^(١).

٢- إن متطلبات الانفاق في مختلف مجالات المسؤوليات قد تختلف باختلاف المرفق فعلى سبيل المثال إن مهام الحكومة وبالتالي مستوى إنفاقها في مرافق الصحة والتعليم والخدمات الاجتماعية يعتبر نسبياً اعلى كلفة إذا ما تمت مقارنتها بمهام الحكومة في مرافق أخرى كالتنظيم والضبط الاداري^(٢).

٣- لم تكن سلطة الانفاق الممنوحة لكل من حكومة الاتحاد وحكومات الاقاليم في معظم الدول الفدرالية مقصورة بالضبط على حدود اختصاصاتها التشريعية والتنفيذية لأنه يوجد في كافة الانظمة الفدرالية تقسيم للسلطات بموجب الدستور يبين حدود السلطات لكل من حكومة الاتحاد وحكومات الاقاليم وحيث لا يجوز لأي مستوى من المستويين المذكورين أن يقوم بالتشريع بالمجالات المحددة للمستوى الاخر ولكنه يجري السماح في كثير من الاحيان بالإنفاق في المجالات التشريعية المحددة للاختصاص الاخر وتستخدم الحكومات الاتحادية (حكومات المركز) هذه القوة الإنفاقية في الغالب للتأثير على برامج وانشطة الحكومات الاقليمية من خلال المنح المشروطة وبرامج التكلفة المشتركة^(٣).

وهناك مسألة مهمة يجب الاشارة إليها وهي انه وفي بداية اقامة النظام الفدرالي في العالم وبصورة محددة اثناء قيام الفدراليات الاولى كالاتحاد الفدرالي الامريكي والسويسري والكندي فقد كان يجري تطبيق المبدأ الفدرالي بحذافيره والمتضمن استقلال كل حكومة عن الحكومة الاخرى في مجال اختصاصاتها وكما كان هناك استقلال مالي إلى حد كبير للحكومات الاقليمية إلا انه وفيما بعد وتحت تأثير الاحداث التي وقعت كالحرابين العالميتين الاولى والثانية فقد تعرض المبدأ الفدرالي إلى التغيير وبذريعة مواجهة الظروف التي فرضتها تلك الحربين والكساد الاقتصادي الذي اعقبهما وما ترتب على ذلك من نقص كبير في واردات الحكومات الفدرالية (الاتحادية) بسبب انخفاض مستوى التجارة العالمية ، فقد قامت الحكومات الاتحادية (حكومات المركز) بتوسيع صلاحياتها واختصاصاتها وخاصة في المجال المالي وفرض الضرائب وجمع الإيرادات وانفاقها وكان ذلك على حساب الحكومات الاقليمية^(٤)، وهكذا فقد دخلت الحكومات الاتحادية إلى ميادين جديدة كانت مقصورة سابقاً على الحكومات الاقليمية وكما أخذت الحكومات الاتحادية بأسلوب جديد وهو تقديم المنح المالية (Grants) إلى الحكومات الاقليمية لتعويضها عما اصابها من نقص في الواردات واضرار مالية من جراء ذلك ، ففي سويسرا وتحت تأثير الحرب العالمية الاولى - وعلى الرغم من عدم اشتراكها فيها فقد ابقت جيشها في حالة التعبئة لمدة طويلة - اجريت عدة تعديلات في الدستور الاتحادي في المجال المالي بغية تمكين حكومة الاتحاد من فرض الضرائب المباشرة كضريبي الدخل والاملاك والارباح غير أنه تم النص على تخصيص حصة من تلك الضرائب للكانتونات^(٥). وقد اجريت عدة تعديلات دستورية أخرى في هذا السياق وكما اجريت بعض التسويات الدستورية التي تم بواسطتها اعادة توزيع الوظائف والاختصاصات واعادة توزيع المصادر المالية لكل من حكومة الاتحاد وحكومات الكانتونات لكي تتمكن من تنفيذ اختصاصاتها على ضوء الظروف والتطورات الحاصلة وبهذه الكيفية فقد تنازلت حكومات الكانتونات عن جزء من مصادرها المالية ولكنها طالبت لقاء ذلك بحصص معينة من تلك المصادر وحصلت فعلاً على ضمانات دستورية بمنحها هذه الحصص في إطار ما يسمى بالمشاركة القانونية Legal participation اضافة إلى حصولها على المنح المالية (Grants)

(١) رونالد. ل. واتس - المصدر السابق - ص ٥٧.

(٢) سفرحسكو عزيز - المصدر السابق - ص ١٨.

(٣) رونالد. ل. واتس - المصدر السابق - ص ٥٧.

(٤) الدكتور محمد عمر مولود - الفدرالية وامكانية تطبيقها كنظام سياسي - العراق نموذجاً - المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع - بيروت - الطبعة الاولى ٢٠٠٩ ص ٧٣.

(٥) ويرى البعض بانها تعديلات غير دستورية - انظر في ذلك الدكتور سموحي فوق العادة - القانون الدولي العام - بدون عنوان مطبوعة او سنة طبع -

وفي كندا وعلى أثر نشوء الحرب العالمية الثانية عام ١٩٣٩ فقد ازدادت الضغوط المالية على حكومة الاتحاد (الدومينيون) وبعد سلسلة من المناقشات والاجراءات فقد تم اقناع حكومات المقاطعات عام ١٩٤٢ على التخلي عن ميدان ضريبة الدخل خلال الحرب وإلى مدة اثني عشر شهراً بعد انتهائها لحكومة الاتحاد على أن تستلم بالمقابل منح مالية سنوية وجرى بعد ذلك عدة اتفاقات وتساويات أخرى في الميدان المالي بين مستويي الحكم في كندا وعلى الرغم من ذلك فإن استعمال سلطة الاتفاق الفدرالي في ميادين ومجالات خاضعة للسلطة القانونية الاقليمية بقيت مسألة خلافية في العلاقات بين مستويي الحكم ولكنها كانت تحسم لصالح حكومة الاتحاد في المحاكم التي اصدرت قرارها بأن الاتفاق الفدرالي ليس محصوراً فقط في مجالات الصلاحيات التشريعية المحددة في الدستور وبالتالي فقد استعملت الحكومة الفدرالية في كندا سلطتها الانفاقية في كثير من الاحيان لدعم برامج للمقاطعات من اجل تشجيع الاخيرة على اتباع الاولويات الفدرالية^(١).

وإن هذا النهج لم يكن مقصوداً على الفدراليين السويسرية والكندية بل جرى مبادرات مماثلة في العديد من المرات في الولايات المتحدة الامريكية واستراليا على أثر أزمة الركود الاقتصادي في ثلاثينيات القرن الماضي^(٢). وكانت الحكومات الاقليمية تقبل هذه المساعدات الفدرالية في الكثير من الاحيان إلا انها كانت تتذمر من ذلك عندما تكون تلك المساعدات مشروطة معتبرة اياها اعتداء على مجال صلاحياتها القانونية^(٣). وإذا كانت المحاكم في الفدراليات الاقدم كالولايات المتحدة الامريكية وكندا واستراليا قد اقرت وبدرجات متفاوتة بأن سلطات فرض الضرائب وتخصيص ومنح المساعدات المالية التي تتمتع بها الحكومة الفدرالية (الاتحادية) يمكن استعمالها للتأثير على مجال النشاطات خارج الحدود الصارمة لسلطاتها التشريعية المحددة في الدستور فقد جاء في الدستور الفدرالي الاكثر حداثة في كل من الهند وماليزيا - وتحت تأثير ووقوع التجارب الفدرالية التي مرت بها الفدراليات الاقدم المذكورة اعلاه - اقرار صريح بحق حكومتيها الفدراليين في تقديم المنح لحكومات الولايات لأي غرض كان وبصرف النظر عن وقوعه او عدم وقوعه تحت سلطة الحكومة الفدرالية^(٤). وإذا كان الامر يسير على هذا المنوال في معظم الدول الفدرالية بوجه عام فإنه في بعض الفدراليات كألمانيا وحيث يجري تنفيذ القوانين الفدرالية من قبل الحكومات الاعضاء (اللاندرات) فإنه يتم تقديم تحويلات فدرالية ضخمة إلى تلك الحكومات إما على صورة حصصها من عائدات الضرائب الفدرالية أو على هيئة منح مشروطة أو غير مشروطة^(٥).

الفرع الثالث

الثروات أو الموارد المالية

يقصد بالثروة كل ما يستعمله الانسان ويستخدمه في إشباع رغباته بصورة مباشرة أو غير مباشرة وتكون له قيمة معينة وتكلفة محدودة وكما نعني بالثروات الموارد والمنافع التي تحصل نتيجة التفاعل بين العوامل الطبيعية والبشرية والاقتصادية^(٦).

(١) رونالد.ل. واتس - المصدر السابق ص ٥٨.

(٢) الدكتور محمد عمر مولود - المصدر السابق ص ٧٥ - ٧٦.

(٣) رونالد.ل. واتس - المصدر السابق ص ٥٨.

وحيد علي عبيد السليفاني - تقاسم الثروات في الدولة الفدرالية - منازعات وحلول - دراسة مقارنة - رسالة ماجستير مقدمة الى مجلس فاكولتي الادارة والقانون - سكول القانون في جامعة دهورك - ص ٢٤

(٤) المادة (٢٧٥) من دستور الهندي سنة ١٩٤٩.

(٥) سفيرحسكو عزيز - المصدر السابق ص ٦٢.

(٦) الدكتور حسن عبد القادر صالح - الموارد وتميمتها - أسس وتطبيقات على الوطن العربي ، منشورات جامعة عمان ، الطبعة الأولى ، ٢٠٠٢ ،

وتقسم الثروات إلى ثروات طبيعية لا دخل للإنسان في ايجادها و ثروات غير طبيعية أو إيرادات تقوم الدولة بتحصيلها بمالها من سلطة وسيادة من أجل تمويل الميزانية.

ويراد بالثروات الطبيعية تلك المواد والظواهر الطبيعية التي لا دخل للإنسان في ايجادها غير انه يعتمد عليها في معيشته ويؤثر ويتأثر بها أو تلك الكنوز الموجودة في الطبيعة والتي تعد منحة أو هبة من الله سبحانه وتعالى ويقوم الانسان بتحويلها من ثروات طبيعية إلى موارد اقتصادية لكي تصبح وسيلة يعتمد عليها في تطوير اقتصاده وحضارته.

ومن الجدير بالذكر إن الدول تختلف من حيث حجم ما تمتلكه من ثروات طبيعية وكذلك في نوعية الثروات التي تمتلكها فهناك بعض الدول التي تمتلك كميات كبيرة من النفط أو الغاز الطبيعي وهناك بالمقابل بعض الدول التي لا تمتلك تلك الثروات غير انها تلجا إلى جميع الإيرادات المالية من الضرائب والرسوم التي تفرضها وعليه فان الثروات او الموارد المالية تنقسم الى مايلي:

أولاً: الثروات (الموارد) الطبيعية

من المعلوم بان الثروات الطبيعية الموجودة في الكرة الارضية تنقسم إلى قسمين اولها الثروات الطبيعية الباطنية والموجودة في اعماق الارض كالنفط والغاز الطبيعي ومنها الموجودة على ظهر الارض كالمياه والاراضي الصالحة للزراعة ولعدم التوسع في البحث فسوف نتطرق فقط إلى الثروات الطبيعية الباطنية .

أولاً: الثروات الطبيعية الباطنية

لا شك بان هناك كثير من الثروات الطبيعية في باطن الارض ولكن النفط والغاز الطبيعي يعتبران من أهم هذه الثروات ولذلك سنتكلم عنهما.

١-النفط:

يعتبر النفط (البترو) مصدراً مهماً من مصادر الطاقة بل يعتبر المصدر الاهم على الاطلاق وإن البترول (Petroleum) هو عبارة عن سائل زيتي كثيف وقابل للاشتعال ذو لون اصفر مائل إلى الاسوداد ويتكون من تشكيلة مختلفة من الهيدروكربونات وقد تكون نتيجة بقايا واحافير الكائنات الحية في باطن الارض بفعل الضغط والحرارة العاليتين ويعتبر من مصادر الطاقة غير المتجددة لأنه يحتاج إلى وقت طويل جداً لكي يتكون وتعني كلمة البترول الصخر الزيتي وهي كلمة لاتينية مشتقة من (petro) وتعني الصخر او الحجر و (oleum) وتعني الزيت وقد تم استخدام هذه التسمية لأول مرة من قبل عالم المعادن الالمانى (جورج باور) عام ١٥٥٦^(١).

وتنازعت حول أصل مادة النفط نظريتان الاولى وهي نظرية هومي دول التي ظهرت عام ١٨٠٤ والتي ذهبت إلى إن اصل هذه المادة غير عضوي وناتج عن تفاعلات كيميائية بين العناصر اللاعضوية كالهيدروجين وكبريتيد الحديد مع الماء أو العناصر الأخرى. اما النظرية الثانية وهي من النظريات الحديثة فتذهب إلى ان اصل النفط هو عضوي ويرجع إلى عوامل ومكونات عضوية (نباتية وحيوانية) تحللت بفضل عوامل الحرارة وضغط الارض عبر مراحل زمنية طويلة جداً إلى مادة النفط الخام.

وإن أقدم وأشهر بئر تم حفرها في العالم كانت بئر دريك التي تم حفرها في ولاية بنسلفانيا الامريكية عام ١٨٥٩^(٢). وتم انتاج هذه المادة لأول مرة على نحو تجاري في القرن العشرين وحيث توالى بعد ذلك اكتشاف هذه الثروة وانتاجها بغزارة في الاتحاد السوفيتي وكندا وجزر الهند الشرقية وايران وفنزويلا والمكسيك والمملكة العربية السعودية والعراق ويجب الاشارة هنا إلى إن العراق يملك احتياطياً هائلاً من النفط النفطية وتقدر بـ (١١٢) مائة واثنى عشر مليار برميل ويحتل العراق المرتبة الثانية بعد المملكة العربية السعودية بين دول العالم من حيث ما يملكه من الاحتياطي من هذه المادة المهمة.

(١) يذكر البعض بانه تم استخدام هذا الاسم في اللغة اللاتينية لأول مرة عام ١٥٢٦ انظر في ذلك وحيد علي عبيد السليفاني - المصدر السابق-ص٢٧.

(2) Mc Robert Namara, the drilling of the first oil well www throuht co com.

٢- الغاز الطبيعي:

يعتبر الغاز الطبيعي من أحد المصادر المهمة للطاقة وهو عبارة عن عوالق وهي كائنات مجهرية لا يمكن رؤيتها بالعين المجردة كالتحالب والكائنات الأولية التي تراكمت على مر السنين في طبقات الارض والمحيطات حيث تم ضغط البقايا تحت الطبقات الرسوبية ونتيجة الضغط والحرارة تحولت هذه البقايا والمواد العضوية بعد الاف السنين إلى غاز طبيعي ، وعلى الرغم من عدم اختلاف الغاز الطبيعي كثيرا عن البترول كونها ينشأ ويتكونان في ظروف متشابهة وفي حقول تقع تحت سطح الارض إلا ان الغاز الطبيعي اخف من البترول ولهذا السبب فإنه يشكل طبقة اعلى من البترول وبعبارة أخرى فهو غاز يغطي البترول ويرافق الاخير ويصاحبه ولهذا فقد يُسمّى بالغاز المصاحب .ويستخدم الغاز الطبيعي في مجالات عديدة وهو اقل تكلفة من البنزين والكايز والكهرباء.

ثانيا: الثروات او الموارد غير الطبيعية :

وتتمثل الموارد المالية غير الطبيعية فيما يلي:

- ١- الرسوم الجمركية : وهي الرسوم التي تفرض على الصادرات والواردات.
- ٢- الضرائب :وهي تشمل ضريبة الدخل على الافراد وضريبة دخل الشركات وضريبة العقار وضريبة المبيعات.
- ٣- المنح والقروض والمساعدات الدولية.

المبحث الثاني

التجارب الفدرالية المقارنة

الفرع الاول

التجربة الفدرالية السودانية

مما لا يخفى على احد إن السودان عاش فترة طويلة من عدم الاستقرار والحرب الاهلية الدامية بسبب وجود مشكلة شعب جنوب السودان الذي كان يعاني من الظلم والاحجاف اللاحق به من قبل الحكومة المركزية في الشمال وقد استمرت تلك الحرب الدامية لفترة طويلة من الزمن إلى إن إدراك كافة الاطراف عدم جدوى هذا الصراع المدمر وإنه لابد من العودة إلى صوت العقل ومائدة المفاوضات لوضع حد للنزاع الطويل الامد وفعلاً فقد بدأ الحوار بين الطرفين وبمساعدة وبمشاركة اطراف خارجية وانعقد في هذا السياق مؤتمر الحوار الوطني لقضايا السلام عام ١٩٨٩ والذي اجرى عدة جولات عقدت في كل من اديس ابابا ونيروبي وابوجا وتمخص هذا المؤتمر عن إقامة النظام الفدرالي في البلاد عبر إقرار دستور ١٩٩٨ .

غير إن هذا التطور الايجابي لم يكن نهاية المطاف حيث استمرت المفاوضات بين الطرفين والتي أثمرت عن عقد وإبرام اتفاقية نيفاشا للسلام الشامل بين حكومة السودان والحركة الشعبية لتحرير السودان في التاسع من يناير عام ٢٠٠٥ والمتكونة من بروتوكول مشاكوس وعدة فصول أخرى بما في ذلك الفصل الثاني المتعلق بإقتسام السلطة والفصل الثالث الخاص بإقتسام الثروة .

وصدر بعد ذلك دستور السودان الانتقالي لعام ٢٠٠٥ وتم فيه تحديد الهياكل الحكومية المختلفة للنظام الفدرالي في السودان وهي حكومة جمهورية السودان وحكومة جنوب السودان وحكومات الولايات وكما تم اضافة الهيئات المحلية البيت اوكل موضوع انتخابها وتنظيمها وحسن سير العمل فيها من مسؤولية الولاية ذات العلاقة وفقاً لما ينص عليه دستورها .

وكما نص الدستور المذكور على ضرورة احترام كل مستوى من مستويات الحكم المذكورة للمستوى الاخر وعدم التجاوز على اختصاصاته وتسوية النزاعات التي قد تحصل بينها ودياً وفي حال تعذر ذلك اناط الدستور بالمحكمة الدستورية الفصل في النزاعات الدستورية التي قد تحصل وتقع بين المستويات المختلفة بخصوص الاختصاصات والصلاحيات الحصرية والمشاركة .

وتم تقسيم ممارسة السلطات الممنوحة بموجب الدستور على الشكل الآتي (١) :

أولاً : الحكومة الفدرالية القومية (الاتحادية) :

ذات الطابع السياسي والفدرالي والتي تبدأ بصلاحيات التشريع وتمارس المسائل على المستوى الفدرالي وتنتهي بصلاحيات اعلان حالة الطوارئ

ثانياً : حكومات الولايات :

وتتولى السلطات ذات الطبيعة التنفيذية بما منها التخطيط والتنمية وحماية البيئة في الولايات بالتنسيق مع السلطات الفدرالية .

ثالثاً : الاختصاصات المشتركة :

وهي الاختصاصات والسلطات التي تمارسها الاجهزة التشريعية والتنفيذية على المستويين الفدرالي والولاياتي وفي حالة وجود تعارض بين التشريعات والقرارات الفدرالية والتشريعات والقرارات الولائية تكون السيادة للتشريعات والقرارات الفدرالية .

المشاركة في الموارد المالية في السودان (٢)

إستناداً إلى ما جاء في الفصل الثالث من اتفاقية نيفاشا للسلام الخاصة بإقتسام الثروة فقد تم تحديد مستحقات كل مستوى من مستويات الحكم من الدخل والعائدات والضرائب ومصادر الثروة الاخرى ووفقاً للبند (٥) من الاتفاقية المذكورة تخصص نسبة ٥٠% من إيرادات البترول للولايات الجنوبية المنتجة للنفط وحسب الكمية المنتجة في تلك الولايات لو تخصص الـ ٥٠% الباقية للحكومة القومية والولايات في شمال السودان (٣).

وكما تم قسمة الموارد المالية غير النفطية بين حكومة الاتحاد وحكومات الولايات على النحو التالي (٤).

أولاً : موارد الحكومة القومية (الحكومة الاتحادية)

١- الضريبة على الدخل الشخصي .

٢- ضريبة ارباح الشركات والاعمال .

٣- الرسوم الجمركية وضرائب الاستيراد .

٤- إيرادات الموانئ البحرية والمطارات .

٥- رسوم الخدمات .

٦- مشروعات واعمال الحكومة القومية .

٧- ضريبة القيمة المضافة وضريبة الدفعة الحكومية او ضرائب تجارة التجزئة الاخرى على السلع والخدمات.

٨- رسوم الانتاج .

٩- الاقتراض بما في ذلك الاقتراض من البنك المركزي والجمهور

ثانياً : موارد حكومات الولايات

١- الضرائب والرسوم الولائية / الاقليمية على الاراضي والممتلكات وحق الملكية .

٢- رسوم الخدمات الولائية / الاقليمية .

٣- الرخص .

٤- ضريبة الدخل الشخصي الولائية .

(١) المادة (٢٤) من دستور السودان لسنة ٢٠٠٥ .

(٢) ومن الجدير بالذكر بانه كان قد تم بموجب الفقرة (أ) من المادة السادسة عشر من المرسوم الدستوري الثاني عشر لسنة ١٩٩٥ انشاء صندوق دعم الولايات لإعانة الولايات الفقيرة .

(٣) المادة ٥ / فقرة (٦) من اتفاقية اقتسام الثروة في نيفاشا - كينيا - ٢٠٠٤ .

(٤) المادة ٦ من اتفاقية اقتسام الثروة في نيفاشا - كينيا - ٢٠٠٤٤٨ .

- ٥- الرسوم على السياحة .
- ٦- مشروعات الحكومة الولائية .
- ٧- رسم الدفعة .
- ٨- الضرائب الزراعية .
- ٩- المنح والمساعدات الخارجية عن طريق الحكومة القومية - الاتحادية .
- ١٠- رسوم الانتاج .

الفرع الثاني

التجربة الفدرالية الهندية

تعتبر الهند من الدول التي تبنت النظام الفيدرالي حديثاً فبعد استقلالها من الاستعمار البريطاني عام ١٩٤٧ أقامت دستورها لعام ١٩٤٩ والذي تم بموجبه تبني النظام الفيدرالي في البلاد ويتكون الاتحاد الفدرالي الهندي من (٢٨) ثمان وعشرون ولاية و(٧) سبعة اقاليم فدرالية إضافة إلى عدد من الولايات الفرعية التي تتمتع بالحكم الذاتي ويأتي تبني النظام الفدرالي في الهند استجابة للتنوع الديموغرافي الكبير في الهند لأن هذه البلاد ذات المساحة الشاسعة جغرافياً والتي يقدر عدد سكانها في الوقت بمليار وحوالي ثلاثمائة مليون نسمة تتعايش فيها الكثير من الطوائف ذات اللغات والأديان والثقافات والأعراف والتقاليد المختلفة فهناك على سبيل المثال (٢٢) أثنان عشرون لغة معترف بها بموجب الدستور الاتحادي اعلاه الى جانب اللغتين الرسميتين في البلاد وهما الهندوسية والإنكليزية.

وفيما يتعلق بتقسيم الاختصاصات والصلاحيات الدستورية بين حكومة الاتحاد وحكومات الولايات فقد اخذ الدستور الاتحادي بتقسيم هذه الاختصاصات الى ثلاثة أنواع او قوائم حيث تضم القائمة الأولى الاختصاصات الممنوحة لحكومة الاتحاد حصراً بينما تضم القائمة الثانية الاختصاصات الممنوحة لحكومات الولايات فيما تتضمن القائمة الثالثة الاختصاصات المشتركة والتي تتمكن كل من حكومة الاتحاد وحكومات الولايات من ممارستها.

تقسيم الموارد المالية في الهند

لقد وردت موضوعة تقسيم الموارد المالية بين الحكومة الاتحادية وحكومات الولايات في الهند في المواد من ٢ الى ٢ من الدستور الفدرالي اعلاه وكذلك في الملحق السابق المرفق بالدستور المذكور والذي تضمن ثلاثة أنواع من الاختصاصات وكما مبين آنفاً وكما نص الدستور وفي المادة (٢٨٠) منه على إنشاء اللجنة المالية والتي تمتد ولايتها لخمس سنوات وتتكون من رئيس وأربعة أعضاء يجري تعيينهم من قبل الرئيس الهندي بعد ان يحدد البرلمان وبموجب قانون خاص الشروط اللازمة لتعيينهم وطريقة اختيارهم وقد حدد الدستور عدة مهام وواجبات للجنة المذكورة ومن اهمها تقديم التوصيات الى الرئيس بشأن الضرائب التي يجب أن توزع او قد توزع بين الاتحاد والولايات وتحديد حصص الأخيرة من عائدات تلك الضرائب وكذلك تحديد الاسس التي تحكم منح المساعدات لمدخلات الولايات من الخزينة العامة وعلى الرغم مما ذهب اليه البعض من ان الدستور الفدرالي الهندي وضع تصوراً لتوازن خلاق بين الحاجة لوجود مركز فعال ولايات قوية^(١) الا انه يستخلص من المواد الدستورية اعلاه ومن القوائم الواردة ضمن الملحق السابع من الدستور بان تقسيم الموارد المالية المعمول به في الهند يميل بصورة واضحة لصالح حكومة الاتحاد ويتبين ذلك حلياً من خلال الضرائب التصاعدية والضرائب ذات القاعدة العريضة المخصصة للمركز واضافة لذلك فقد نصت المادة (٢٧١) من الدستور الهندي على ان للبرلمان زيادة الرسوم والضرائب والمنصوص عليها فيه بضرائب ورسوم اضافية لصالح حكومة الاتحاد بقولها "يصرف النظر عما جاء في المادتين ٢٦٩ ، ٢٧٠ للبرلمان في أي وقت ان يزيد الرسوم والضرائب المشار اليها في تلكا المادتين بضرائب إضافية لأغراض الاتحاد وتشكل جميع إيرادات تلك الضريبة الإضافية جزء من خزينة الهند العامة." وعليه نتفق مع من يذهب إلى ان تقسيم الصلاحيات التشريعية بين الحكومة

(١) سفر حسكو عزيز - المصدر السابق-ص ٤٨ .

الاتحادية وحكومات الولايات من حيث القدرة على جمع الاموال جاء لصالح حكومة المركز (الاتحاد) لغرض خدمة مصالح التنمية المخططة ولأنه وبموجب الدستور الفدرالي في البلاد فقد اوكلت ثلاثة ادوار مهمة للحكومة الفدرالية (الاتحادية) وهي^(١).

١- دعم الوحدة الوطنية ووحدة الأراضي.

٢- المحافظة على النظام الدستوري والسياسي في الوحدات المكونة (الولايات).

٣- التخطيط للتنمية الاقتصادية الوطنية.

ومن الجدير بالذكر بان الولايات والى جانب مهمتها الرئيسية في حفظ وضمان القانون والنظام فإنها تلعب دوراً مهماً في مجالات التعليم والصحة والاسكان والمساعدات الاجتماعية الاسرية كما أنها تقوم بدور مساعد لدور المركز في تنمية الخدمات الاجتماعية.

كما تعتبر أدوارها في مجال التنمية الزراعية والري والتنمية الصناعية والبنية التحتية للنقل هامة بشكل خاص غير انه يوجد القليل من القواعد الضريبية المخصصة للولايات ولكن من وجهه نظر الولايات فان صلاحية فرض ضريبة البيع بالتجزئة هي الأكثر أهمية في هذا المجال، كما يمكن للولايات الاقتراض من الحكومة المركزية (الاتحادية) وكذلك يمكنها الاقتراض من السوق ولكن اذا كانت الولاية مدينة للحكومة الاتحادية فيشترط لاستمرار الاقتراض موافقة حكومة الاتحاد (المركز) وفيما يلي السلطات المبنية في الدستور لكل من حكومة وحكومات الولايات في مجال فرض الضرائب

أولاً : السلطات الحصرية للاتحاد في فرض الضرائب^(٢)

١- الضرائب على الدخل فيما عدا دخل الزراعة .

٢- الرسوم الجمركية وتشمل الرسوم على التصدير.

٣- رسم الإنتاج على الدخان وغيره من السلع المصنوعة في الهند ما عدا المشروبات الحكومية لاستهلاك الافراد والافيون والعشب الهندي وغيرها من العقاقير والمواد المخدرة .

٤- رسم الشركة .

٥- الرسوم على قيمة الممتلكات وضريبة العقار وباستثناء الأراضي الزراعية الداخلة في الأصول المملوكة للأفراد والشركات والضرائب على راس مال الشركات .

٦- رسم انتقال الاملاك غير الأراضي الزراعية .

٧- رسوم النقل على البضائع او المسافرين بالسكك الحديدية او بطريق البحر أو الجو والرسوم على أجور السكك الحديدية والشحن .

٨- الضرائب عدا رسم الدفعة على المعاملات الجارية بورصة الأوراق المالية او أسواق البيع بالأجل .

٩- فئات رسم الدفعة على الكمبيالات والشيكات والسندات الاذنية وبوالص الشحن وخطابات فتح الاعتماد وبوليصات التامين ونقل لملكية الاسهم وشهادات استرداد والرسوم الجمركية والتعويضات والايصالات .

١٠- الرسوم على شراء الصحف او بيعها وعلى الإعلانات المنشورة فيها .

١١- الضرائب على بيع او شراء السلع غير الصحف اذا تم من خلال التجارة والمقايضة بين الولايات .

١٢- الضريبة على ارسالية البضائع اذا تمت ارسالية من خلال التجارة او المقايضة بين الولايات .

الصلاحيات الحصرية للولايات في فرض الضرائب^(٣)

١- الضريبة على دخل الزراعة .

٢- رسم الايلولة على الأراضي الزراعية .

(١) القائمة رقم (١) من الملحق السابع للدستور الهندي لعام ١٩٤٩ .

(٢) القائمة رقم (١) من الملحق السابع للدستور الهندي لعام ١٩٤٩ .

(٣) القائمة رقم (٢) من الملحق السابع للدستور الهندي لعام ١٩٤٩ .

- ٣- ضريبة التركات على الأراضي والمباني .
 - ٤- الضريبة على الأراضي الاراضي والمباني .
 - ٥- الضريبة على الحقوق في المناجم مع عدم الاخلال باي قيود يفرضها البرلمان بقانون للتطوير المعدني .
 - ٦- رسوم الإنتاج على السلع الاتية المصنوعة او المنتجة في الولاية ورسوم الحماية من نفس الفئات أو فئات اقل من سلع مماثلة مصنوعة او منتجة في جهة اخرى بالهند وهي :
 - أ- المشروبات الكحولية لاستهلاك الأفراد .
 - ب- الافيون والعشب الهندي وغيرها من العقاقير والمواد المخدرة ولا تشمل المستحضرات الطبية ومستحضرات الزينة المحتوية على كحول او اية مادة اخرى.
 - ٧- الرسوم على دخول البضائع الى منطقة محلية للاستهلاك او الاستعمال أو البيع فيها .
 - ٨- الرسوم على استهلاك او بيع الكهرباء .
 - ٩- الرسوم على بيع او شراء السلع غير الصحف .
 - ١٠- الرسوم على الاعلانات ما عدا الاعلانات المنشورة في الصحف .
 - ١١- الرسوم على السلع والركاب والمسافرين بطريق البر او الطرق المائية الداخلية .
 - ١٢- الرسوم على العربات سواء كانت تدار بمحرك او بغير محرك .
 - ١٣- الرسوم على الحيوانات والقوارب .
 - ١٤- الرسوم على العبور .
 - ١٥- الضرائب على المهن والمناداة والتشغيل .
 - ١٦- الضرائب على الرؤوس .
 - ١٧- الرسوم على الترف وتشمل الضرائب على الملاهي والقمار والرهان .
 - ١٨- نسب رسم الدفعة على المستندات .
- السلطات المشتركة للاتحاد والولايات في فرض الضرائب (١)
- رسم الدفعة غير الرسوم والضرائب التي تحصل بواسطة الدفعات القضائية ولكن عدا نسب رسم الدفعة ويتم تقسيم إيرادات الضرائب المبنية على القوائم الثلاثة كما يلي
- اولا : الضرائب التي تجبى وتخصص عائداتها للاتحاد :-
- ١- ضريبة الشركات
 - ٢- الرسوم الجمركية
- ثانياً: الضرائب التي تجبى من قبل الاتحاد وتخصص عائداتها للاتحاد وللولايات وتشمل صافي عائدات رسوم الاستهلاك المنصوص عليها في المادتين ٢٧٢، ٢٧٠ من الدستور .
- ثالثاً: الضرائب التي تجبى من قبل الاتحاد وتخصص عائداتها للولايات
- ١- رسوم الطابع والرسوم المفروضة على المواد الطبية والتجميلية الواردة في قائمة الاتحاد^(٢).
 - ٢- كافة الضرائب المنصوص في الفقرات الثمانية الواردة في المادة ٢٦٩ من الدستور مثل ضريبة العقار والضرائب على المسافرين بالسكك الحديدية وضريبة الشحن.

(١) القائمة رقم (٣) من الملحق السابع للدستور الهندي لعام ١٩٤٩ .

(١) المادة ١/٢٦٨ من الدستور الهندي لعام ١٩٤٩ .

الفرع الثالث

التجربة الفدرالية الأسترالية

في نهاية القرن التاسع عشر وتحديداً في عام ١٨٨٠ بدأت مستعمرات أستراليا الستة والتي كانت خاضعة للتاج البريطاني حركة توحيدها فقامت بصياغة مشروع الدستور الذي يتضمن إقامة اتحاد فدرالي فيما بينها والذي انجز عام ١٩٠٠ وقامت على اثر ذلك برفعه الى البرلمان البريطاني مع طلب للحصول على موافقة الاخير على إقامة كومونولث أسترالي على ضوء الدستور المقترح وفعلا فقد اقر البرلمان البريطاني للدستور المذكور وهكذا فقد ولد في الأول في يناير عام ١٩٠١ كومونولث أستراليا في ست ولايات وهي (نيوساوث ويلز) و (فكتوريا) و (كونيلاند) و (أستراليا الجنوبية) و (أستراليا الغربية) و (تاسمانيا) ويتم فيما بعد انشاء اقليمين وهما (إقليم العاصمة الأسترالية) و (إقليم أستراليا الشمالي) وتعتبر أستراليا من احد اقدم الدول الفدرالية وهي عضوة في الكومونولث البريطاني وتتكون لسلطتها التشريعية في مجلسين هما مجلس النواب والذي يمثل السكان وبمجلس الشيوخ الذي يضم ممثلين عن الولايات .

وتم بموجب الدستور الأسترالي المذكور تقسيم السلطات والاختصاصات بين حكومة الاتحاد وحكومات الولايات حيث يتم النص على السلطات والاختصاصات الحصرية الممنوحة لحكومة الاتحاد وتشمل سلطات الدفاع والشؤون الخارجية والتجارة الدولية والجمارك وشؤون العملة المختلفة. بينما ترك ممارسة بقية السلطات والاختصاصات غير الواردة في الدستور والتي تدعى بالسلطات المتبقية (Residuary Power) الى حكومات الولايات وتشمل بصورة رئيسية مجالات التعليم والصحة والقانون والنظام .

تقسيم الموارد المالية

لقد نص الدستور الأسترالي كغيره من الدساتير الفدرالية على الكثير من صلاحيات واختصاصات كل من حكومة الاتحاد وحكومات الولايات في مجال الشؤون المالية وفي هذا السياق فقد نصت المادة ٨٦ من الدستور بانه ((عند انشاء الكومونولث ينبغي نقل مهمة جمع ومراقبة الرسوم الجمركية ورسوم التراخيص والمنح الحكومية الى حكومة الكومونولث التنفيذية.)) كما نصت المادة ٨٧ من الدستور ذاته على انه ((في خلال عشر سنوات بعد انشاء الكومونولث وما بعد ذلك والى ان يحدد البرلمان خلاف ذلك ، يخصص الكومونولث سنوياً ما لا يزيد عن ربع عائداته الصافية من الرسوم الجمركية ورسوم التراخيص لنفقاته. ووفقاً لهذا الدستور يتم دفع الرصيد المتبقي الى الولايات المختلفة، او يتم تخصيصه لدفع الفائدة على الديون التي انتقلت إلى الكومونولث من الولايات المختلفة.))

وكانت المادة ٨٨ من الدستور قد نصت على انه يتم فرض الرسوم الجمركية الموحدة في غضون سنتين بعد انشاء الكومونولث وعند فرض الرسوم الجمركية الموحدة تصبح صلاحية البرلمان لفرض الرسوم الجمركية ورسوم التراخيص وتعين المنح الحكومية لإنتاج السلع وتصديرها صلاحية حصرية وفي هذا المجال نصت المادة (٩٤) من الدستور ذاته على انه بعد خمس سنوات من فرض الرسوم الجمركية الموحدة يجوز للبرلمان ان يدفع شهرياً كل إيرادات الكومونولث الفاضة الى كل الولايات . كما نصت المادة (٩٦) من الدستور اعلاه على انه خلال عشر سنوات بعد إنشاء الكومونولث وما بعد ذلك والى أن يحدد البرلمان خلاف ذلك يجوز للبرلمان ان يمنح مساعدة مالية لأية ولاية بموجب الشروط والأحكام التي يجدها البرلمان مناسبة. وكما تضمن الدستور نصوصاً خاصة بشأن تولي حكومة الاتحاد الديون التي كانت بذمه الولايات قبل الاتحاد.

ونصت المادة (١٠٨) من الدستور على استمرار العمل بكل القوانين النافذة في مستعمرة أصبحت او ستصبح ولاية والمتعلقة بأي مسألة تقع ضمن صلاحيات برلمان الكومونولث والى ان يضع البرلمان أحكاماً في هذا المجال فيما نصت المادة ١٠٧ من الدستور على استمرار العمل بكل صلاحيات برلمان المستعمرة التي أصبحت أو ستصبح ولاية بحسب الحالة الا اذا كانت هذه الصلاحيات ضمن الاختصاصات الحصرية لبرلمان الكومونولث غير ان المادة (١٠٩) من نفس الدستور نصت على أنه عند

تتناقض قانون الولاية مع قانون الاتحاد فان قانون الولاية وبالقدر الذي يتناقض فيه مع قانون الاتحاد يصبح غير صالح للتطبيق .

وفي مجال صلاحية الولايات لفرض الضرائب فقد نصت المادة (١١٢) من الدستور على انه وبعد فرض الرسوم الجمركية الموحدة يجوز للولاية فرض رسوم مماثلة على الواردات والصادرات او السلع التي يتم تمريرها الى الولاية او منها وذلك على النحو الذي تراه ضرورياً لتنفيذ قوانين التفتيش الولائية ويخصص صافي عائدات جميع الرسوم المفروضة بموجبه لاستخدام الكومنولث.

الفرع الرابع

التجربة الفدرالية الالمانية

تعتبر المانيا من احد اقدم الدول العريقة في تطبيق النظام الفدرالي حيث تم تطبيق هذا النظام لأول مرة في هذه البلاد بتأسيس الإمبراطورية الألمانية عام ١٨٧١ على أساس النظام الفدرالي واستمر ذلك حتى انهيار تلك الإمبراطورية بعد خسارتها للحرب العالمية الأولى عام ١٩١٨ وتم تبني النظام الفدرالي مرة أخرى عام ١٩١٩ في ظل الدستور المعروف بدستور جمهورية فايمار واستمر العمل بهذا الدستور حتى سيطرة النظام النازي على مقاليد الحكم في هذه البلاد واتجاهه الى نظام الحكم المركزي والتخلي عن النظام الفدرالي والذي دام من عام ١٩٣٣ وحتى نهاية الحرب العالمية الثانية عام ١٩٤٥ وبعد خسارة هتلر للحرب العالمية الثانية وهزيمته واحتلال الحلفاء لألمانيا فقد تم تبني النظام الفدرالي في المانيا الغربية الواقعة تحت نفوذ الحلفاء بموجب القانون الأساسي لجمهورية المانيا الاتحادية لعام ١٩٤٩ (الدستور الألماني) وكان الاتحاد المذكور يتكون في البداية من احدى عشرة ولاية ولكن وبعد توحيد المانيا الشرقية مع جمهورية المانيا الاتحادية ارتفع عدد الولايات الألمانية الى ستة عشر ولاية.

ويمكن القول بان التجربة الفدرالية الألمانية تعتبر من التجارب الناجحة في العالم وان الاقتصاد الألماني الذي يعتبر اقوى اقتصاد في العالم لهو خير دليل لأثبات هذه الحقيقة.

ومن الجدير بالذكر ان الدستور الألماني أعلاه قد تطرق بصورة مفصلة وفي المواد من ١٠٥ الى ١١٥ منه الى الأمور والمسائل المالية واختصاصات كل من حكومة الاتحاد والولايات في هذا المجال.

وبخصوص صلاحيات الحكومة الاتحادية فقد نصت الفقرة (١) من المادة ١٠٥ من الدستور المذكور على ان ينفرد الاتحاد بحق التشريع المطلق في الشؤون الجمركية والاحتكارات المالية بينما نصت الفقرة (٢) من المادة ذاتها على منح كل من الاتحاد والولايات حق التشريع في ضرائب الدخل وراس المال والتركات والهبات والضرائب ذات الطابع المحلي وبصفة خاصة الضريبة على تملك الأموال الثابتة والضريبة على زيادة القيمة والضرائب المعيشية فيما عدا رسوم التحصيل.

كما نصت الفقرة (١) من المادة ١٠٦ من الدستور ذاته على ان للاتحاد الحق في الإيرادات المتحصلة من الرسوم الجمركية والضرائب على المواد الاستهلاكية في الحدود التي لا يكون للولايات الحق فيها بموجب الفقرة الثانية والضريبة على المعاملات والضريبة على النقل والضرائب الاستثنائية على رأس المال والضريبة المكملة للضريبة على الدخل والضريبة على الشركات. ويكون للولايات ايضا بموجب الفقرة (٢) من المادة المذكورة الحق في الضريبة على رأس المال وعلى الشركات وعلى السيارات والضرائب على تداول الاموال في النطاق الذي لا يكون للاتحاد الحق فيها بموجب الفقرة (١) اعلاه بالإضافة الى الضرائب على اندية اللعب والبيرة والضرائب ذات الطابع المحلي.

وفيما يتعلق بتوزيع الواردات المتحصلة من ضريبة الدخل وضريبة الشركات فقد نصت الفقرة (٣) من المادة ١٠٦ اعلاه بتخصيص نسبة ٣٣% من هذه الحصيلة للولايات وذلك حتى الحادي والثلاثين من مارس عام ١٩٥٨ بينما يخصص ٣٥% منها للاتحاد و ٦٥% الباقية للولايات اعتبارا من الاول من ابريل ١٩٥٨. ونصت المادة المذكورة ايضا على جواز تعديل النسبة المذكورة بقانون اتحادي يوافق عليه مجلس الولايات اذا كانت النسبة بين إيرادات ونفقات كل من الاتحاد والولايات تتزايد بطريقة

عكسية او اذا ظهرت في ميزانية الاتحاد او الولايات مطالب ليس لها غطاء تكون من السعة بحيث تستوجب اجراء تصحيح مماثل في طريقة التوزيع لصالح الاتحاد او لصالح الولايات مع مراعاة بعض المبادئ المشار اليها في المادة المذكورة ومن اهمها تحمل الاتحاد والولايات كل على حده النفقات الناتجة عن مباشرتهما لمهام وظائفهما دون المساس بأحكام الفقرة الاولى من المادة ١٢٠ من الدستور^(١). وان يكون للاتحاد والولايات حق متساو في تغطية النفقات الضرورية في نطاق الإيرادات العادية.

ووفقا لأحكام الدستور فان لكل ولاية الحق في حصيلة ضرائبها ويتم هذا التحصيل بمعرفة السلطات المالية فيها وعلى ان يتم بقانون اتحادي يوافق عليه مجلس الولايات تحقيق توزيع الأموال توزيعا عادلا ومتساويا بين الولايات الغنية والولايات الفقيرة^(٢). وكما نص الدستور ذاته على استقلالية الولايات الألمانية عن حكومة الاتحاد فيما يتعلق بشؤون الميزانية وبعبارة أخرى فان لكل منهما ميزانيته الخاصة به^(٣).

ويستند النظام الفدرالي في ألمانيا على محورين اساسين وهما توزيع الأعباء والمسؤوليات وتوزيع الإيرادات وفي هذا السياق يتبنى الدستور الألماني مبدأ أساسيا مفاده ان يمول كل مستوى بنفسه مسألة تنفيذ الأعباء والمسؤوليات الملقاة على عاتقه وهذا ما يطلق عليه فقهاء القانون الدستوري بمبدأ الترابط المبدئي بين الصلاحيات الإدارية والصلاحيات التمويلية^(٤) فالحكومة في ألمانيا اتحادية كانت أو إقليمية ملزمة بتمويل الأعباء والمسؤوليات المحددة لها بموجب الدستور فالصلاحيات التمويلية تتبع الصلاحيات الإدارية وعليه لكي تتمكن الولايات من القيام بتنفيذ مهامها لابد ان تتمتع بحرية التصرف على وجه الاستقلال لتأمين الأموال الكافية لذلك.

وتحكم العلاقة بين الحكومة الفدرالية والولايات وكذلك العلاقة بين الولايات ذاتها مبادئ التكافؤ والمساواة وهذا هو جوهر النظام الفدرالي وباستثناء ما ينص عليه الدستور في بعض الحالات فان لكل ولاية مرتبة فدرالية متساوية مع الولايات الأخرى بصرف النظر عن حجم مساحتها او عدد سكانها او قوتها الاقتصادية وقدراتها المالية^(٥).

ولكون ألمانيا لا تمتلك الثروات الطبيعية الباطنية كالنفط والغاز الطبيعي فان الضرائب تشكل المصدر الرئيسي للموارد المالية وبالتالي المصدر دون منازع لتمويل الموازنة العامة للدولة الفدرالية الألمانية.

وان عملية توزيع الموارد المالية بين الحكومة الفدرالية والولايات تمر بعدة مراحل حتى تنتهي وتؤدي الى تزويد الإدارات الحكومية على مختلف المستويات بالموارد المالية الكافية لأداء مهماتها وتتلخص تلك المراحل فيما يلي:-
المرحلة الاولى - التوزيع العمودي للضرائب وفيها يتم توزيع اجمالي الموارد الضريبية بين الحكومة الفدرالية من جهة والولايات مجتمعة من جهة أخرى.

المرحلة الثانية--التوزيع الاقوي للضرائب وتتضمن تحديد حصة كل ولاية على انفراد من الحصة الكلية المخصصة للولايات مجتمعة من الموارد الضريبية.

المرحلة الثالثة - وفيها يتم اجراء التسوية المالية بين الولايات الضعيفة (الفقيرة) والولايات القوية (الغنية).

المرحلة الرابعة - وتتضمن قيام الحكومة الفدرالية بتخصيص مبالغ مالية اضافية للولايات الضعيفة (الفقيرة).

وكما يأخذ النظام الفدرالي الألماني بأسلوب آخر وهو أسلوب التحويلات المالية من اجل حفظ التوازن المالي بين الولايات المختلفة والمحافظة على عدالة التوزيع للموارد على ضوء السياسات المالية للحكومة الاتحادية وفي ظل الضوابط التالية :-

(١) يتحمل الاتحاد بموجب المادة ١٢٠/ الفقرة ١ من الدستور نفقات الاحتلال والاعباء الأخرى الناجمة عن الحرب ووفقا لقانون اتحادي يصدر بهذا الشأن.

(٢) المادة ١٠٧ من القانون الاساسي لجمهورية ألمانيا الاتحادية لعام ١٩٤٩.

(٣) المادة ١٠٩ من القانون الاساسي لجمهورية ألمانيا الاتحادية لعام ١٩٤٩.

(٤) سفرحسكوغريز - المصدر السابق - ص ٥٦.

(٥) سفرحسكوغريز - المصدر السابق - ص ٥٧.

- ١- تقليل الفرق بين اغنى ولاية وأفقر ولاية لنحو ١٠%.
- ٢- تحويل ضرائب الرواتب الى الولايات التي ينتمي اليها العاملون الذين دفعوا هذه الضرائب اي اتخاذ معيار المواطنة في الانتفاع بعائد الضريبة بدلا من معيار الاقامة الوظيفية للمواطن الالمانى في الولايات المختلفة.
- ٣- توزيع عائدات ضرائب الشركات بين الولايات التي توجد فيها أفرع دائميته للشركات دافعة الضرائب. ويستخدم النظام الفدرالي الالمانى ترتيبا ينطوي على أربع خطوات لغرض تحقيق المساواة المالية بين الاقاليم ومي تقاسم الضرائب بين الاتحاد والولايات وتقاسم ضريبة القيمة المضافة (ضريبة المبيعات) بين الاتحاد والولايات الفقيرة والتحويلات المالية من الولايات الغنية الى الولايات الفقيرة والمراجعة الفدرالية النهائية للإمكانيات المالية للولايات الاقلية^(١). وبالإضافة الى الأجراءات التي يمكن للحكومة الفدرالية اتخاذها بموجب قانون التوازن المالي فان هناك وسيلة اخرى واخيرة لدعم الولايات الفقيرة وهو اسلوب المنح المالية والتي تقدمها الحكومة الفدرالية لتلك الولايات.

المبحث الثالث

الفدرالية المالية في العراق

مما لا يختلف عليه اثنان هو انه ولادة العراق الحديث عام ١٩٢٠ كانت ولادة غير طبيعية فالعراق كان يطلق قبل هذا التاريخ على المنطقة الواقعة جنوب منطقة جبال حمرين اما ولاية الموصل التي تضم كردستان الجنوبية والتي تحدها جبال حمرين جنوبا فقد كانت ولاية تابعة للدولة العثمانية وكانت من حصة فرنسا بموجب اتفاقية سايكس بيكو عام ١٩١٦ غير انه وبعد انتهاء الحرب العالمية الأولى تمكن رئيس الوزراء البريطاني لويد جورج من اقناع رئيس الوزراء الفرنسي جورج كلمنصو بالتنازل عن ولاية الموصل لبريطانيا فتمكنت الأخيرة من إنشاء العراق الحديث من ثلاث ولايات وهي ولايات بغداد والبصرة، والموصل وذلك لخدمة مصالحها الاستعمارية في المنطقة .

وبالنظر لهذه الخلفية في تكوين العراق الحديث فإن هذا البلد لم يشهد الاستقرار المطلوب بسبب تكوينه غير المتجانسة واسند الاستعمار الإنكليزي بحكم العراق الى الاقلية العربية السنية التي مارست الاضطهاد والتكفير بحق العرب الشيعة والكورد ولذلك فقد شهدنا على مدى القرن الماضي انتفاضات وحركات وثورات كوردية عديدة ضد الحكومات المتعاقبة في العهدين الملكي والجمهوري واستمرت هذه المعاناة حتى قيام انتفاضة شعب كردستان في اذار ١٩٩١ ويجب التأكيد على ان اسلوب الحكم في ظل الحكومات العراقية المتعاقبة سواء كان ذلك في العهد الملكي او الجمهوري اتسم بالمركزية الشديدة وعلى الرغم من صدور قانون المحافظات رقم ١٥٩ لسنة ١٩٦٩ الذي اخذ بالنظام اللامركزي في إدارة البلاد الا ان الواقع العملي أظهر خلاف ذلك وأن اسلوب وممارسات الحكومة المركزية لم تتغير بل وحتى وبعد ان تم الاقرار بالحكم الذاتي لمنطقة كردستان وقيام المجلس التشريعي والتنفيذي في ظل الحكم الذاتي فإن الحكومة في بغداد لم تغير من ممارستها القائمة على المركزية وان المجلسين المذكورين كانا عبارة عن مجرد تنظيم كارثوني ولم يكونا يملكان اية سلطات او اختصاصات جوهرية على أرض الواقع.

واستمرت هذه الوضعية حتى سقوط النظام البعثي الصدامي البائد والذي مارس اشنع صنوف الاستبداد والتكفير بحق كل مكونات العراق وخاصة الكورد والشيعة وبسقوط هذا النظام فقد تنفس العراقيون الصعداء وتولد لديهم الأمل في قيام نظام حكم ديمقراطي قائم على المساواة واحترام حقوق الإنسان وهكذا فقد صدر قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤ من قبل سلطه الائتلاف والذي تبنى النظام الفدرالي في العراق وجرى بعد ذلك اعداد دستور العراق الدائم لسنة ٢٠٠٥ وتم الاستفتاء عليه وحظي بقبول ٨٠% ثمانون بالمئة من المصوتين وقد جاء في المادة الأولى منه على ان نظام الحكم فيه جمهوري وبرلماني وشكل الدولة هو اتحادي (فدرالي)

إلا انه وعلى الرغم من تبني الفدرالية كشكل للدولة والديمقراطية كنظام للحكم الا ان الدستور العراقي جاء في هذا المجال فريداً اذا ما قارناه مع الأنظمة الفدرالية الأخرى لأن العراق بموجب الدستور المذكور يتكون من حكومة اتحادية واقلية واحد وهو اقليم

(١) سفرحسكوعزيز - المصدر السابق - ص ٦١.

كوردستان العراق وهذا بخلاف المعمول به في التجارب الفدرالية المقارنة فلو دققنا في تلك النظم الفدرالية لنجد بانها تكونت على الأقل من اقليمين كما هو الحال في الفدرالية الباكستانية وهي الحالة الفريدة بالنسبة لعدد الأقاليم لأن الفدراليات الأخرى تكونت من عدد اكبر من الأقاليم فمثلا تكونت الفدرالية الهندية من (٢٨) ثمانية وعشرين ولاية والفدرالية السويسرية من (٢٣) ثلاثة وعشرين كانتونا فيما تكونت الولايات المتحدة الأمريكية ابتداء من (١٣) ثلاثة عشر ولاية وتضم الآن (٥٠) خمسون ولاية. هذا من جهة ومن جهة أخرى فانه جاء في الدستور بأن الاتحاد الفدرالي العراقي يتكون من محافظات غير منتظمة في إقليم الى جانب اقليم كوردستان العراق وهذا يعتبر امر شاذ وغير جائز وغير مطروق في التجارب الفدرالية الاخرى لان الاتحاد يجب ان يكون بين اقاليم وليس بين اقليم ومحافظات تأخذ باللامركزية الادارية لأن الاقليم هو كيان سياسي والفدرالية تعني اللامركزية السياسية ويذهب فقهاء القانون الدستوري الى ان الفدرالية هي عبارة عن اتحاد دول او شركة دول^(١) بينما تعتبر المحافظات وحدات ادارية ولهذا السبب فقد وقع واضعوا الدستور في اشكاليات كبيرة ولهذا يعتبر هذا الموقف موضع تساؤلات كبيرة وتنفق هنا مع ما ذهب اليه الأستاذ الدكتور حسن الحلبي في انه كان من الأفضل أن يتكون العراق الفدرالي من اقليمين هما اقليم كوردستان والاقليم العربي الذي يضم بقية أجزاء العراق الأخرى وان هذين الإقليمين يتكونان بدورهما من محافظات تأخذ باللامركزية الإدارية^(٢).

وهناك مسألة مهمة أخرى يجب الوقوف عندها وهي ان السلطة التشريعية في الفدراليات الأخرى تتكون من مجلسين وهما المجلس الأعلى ويضم ممثلي الولايات او الأقاليم ومجلس اخر وهو المجلس الأدنى ويضم ممثلي او نواب يجري انتخابهم من قبل سكان البلاد وانه يجري في الدستور عادة تشكيل كل من هذين المجلسين وتنظيمهما واختصاصات وسلطات كل منهما في الدستور الا ان الدستور العراقي لم ينطو على هذه الكيفية المتبعة عادة في النظم الفدرالية المقارنة فنجد بأن دستورنا تضمن فقط تشكيل مجلس النواب وتنظيمه واختصاصاته وسلطاته بموجب نصوص عديدة أما بالنسبة للمجلس الاخر فقد تم تخصيص مادة واحدة له وهي المادة (٦٥) من الدستور التي نصت على انه ((يتم إنشاء مجلس تشريعي يدعى (مجلس الاتحاد) يضم ممثلين عن الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم وينظم تكوينه وشروط العضوية فيه، واختصاصاته ، وكل ما يتعلق به بقانون يسن بأغلبية ثلثي اعضاء مجلس النواب)) وان هذا جاء بخلاف ما ينطوي عليه المبدأ الفدرالي من وجوب النص على تشكيل وتكوين وصلاحيات واختصاصات المجلس في الدستور ذاته وليس ترك مسألة تشكيل وتنظيم وصلاحيات واختصاصات اي من المجلسين للمجلس الاخر هذا اذا ما اخذنا في الاعتبار بان المجلس الاعلى الذي يضم ممثلي الأقاليم هو جوهر النظام الفدرالي وقلبه النابض ،ويذهب فقيه الفدرالية الاستاذ K.C.Wgeare الى انه بدون وجود الرقابة والضمانات التي يوفرها هذا المجلس قد يكون من المستحيل ان تبدأ الفدرالية او ان تعمل بصورة جيدة^(٣). ويعد المجلس الاعلى من اهم المؤسسات التي تساهم في صنع واتخاذ القرارات التي تهتم عموم الدولة الفدرالية^(٤). علما بانه وبالرغم من مضي اكثر من اربعة عشر سنة على صدور الدستور فانه لم يجر لحد الان تشكيل مجلس الاتحاد المذكور ولهذا فإننا نتفق مع من يذهب إلى ان العراق لا يعتبر دولة فدرالية لحد الآن بل انه لا يزال يخوض عملية التحول نحو الفدرالية وان كانت خطواته بطيئة جدا في هذا المجال^(٥). وبالمقابل هناك في الواقع العملي العديد من الاشارات التي تنذر بعودة هذا البلد عن تبني هذا النظام.

(١) اندريه هوريو - القانون الدستوري والمؤسسات السياسية - ترجمة علي مقلد وشفيق حداد وعبدالحسن سعد - الاهلية للنشر والتوزيع - بيروت - لبنان - ص ١٥٢. الدكتور الشافعي محمد بشير - القانون الدستوري والنظم السياسية السودانية - دراسة مقارنة بالنظم والداستير المصرية الجزء الاول - منشأة المعارف بالاسكندرية ١٩٧٠ - ص ١٧٦-١٧٧

(٢) الدكتور حسن الحلبي - العراق والفدرالية - سلسلة مقالات منشورة في جريدة الحياة - لندن - ١٩٩٣.

(3) K.C.Wheare, op,cit page 88

(٤) الدكتور لقمان عمرحسين - مبدأ المشاركة في الدولة الفدرالية مكتبة السنهوري - منشورات زين الحقوقية - بيروت - الطبعة الاولى - ٢٠١١ - ص ١٠٩. الدكتور احمد سرحال - القانون الدستوري والانظمة السياسية - النظرية العامة - اهم الانظمة السياسية في العالم - دار الحداثة - بيروت - الطبعة الاولى - ١٩٨٠ - ص ٤٦ الدكتور رائد حمدان المالكي - المصدر السابق - ص ٣٦ - ٣٧

(١) جورج اندرسون - الفدرالية المالية - منتدى الاتحادات الفدرالية - اوتاوا - كندا - داركنعان للطباعة والنشر - صنعاء ص ١.

وفي مجال الفدرالية المالية اي تقاسم الثروة فإنها تعني تخصيص الموارد المالية لمستويي الحكم في الدولة الفدرالية اي للحكومة الاتحادية وحكومات الولايات او الأقاليم لغرض ضمان قيام كل منهما بما يقع على عاتقه من مهام ومسؤوليات مع وجود درجة من الاستقلالية المالية للأقاليم او الولايات في مواجهة المركز وتم تأمين ذلك عن طريق النص في الدستور على كيفية توزيع او تقاسم الثروة والموارد المالية المخصصة لكل من حكومة الاتحاد وحكومات الولايات والأقاليم بعد مراعاة الاعباء والمهام والمسؤوليات الملقاة على عاتق كل من مستويي الحكم .

وهنا ولا بد من الإشارة الى ان الدستور الدائم لسنة ٢٠٠٥ انطوى على كثير من النواقص وكثير من الغموض وعدم الوضوح فيما يتعلق بالجانب المالي للفدرالية بخصوص تحديد حقوق كل من الاتحاد والإقليم في الموارد المالية سواء كان ذلك فيما يتعلق بموارد الثروات الطبيعية وخاصة ثروتي النفط والغاز الطبيعي وكذلك اختصاصات وصلاحيات الطرفين في ميدان فرض الضرائب وجبايتها وانفاقها علما بأن غالبية التجارب الفدرالية المقارنة قامت بتنظيم هذا الجانب والنص عليه في الدستور بل ان البعض منها كال دستور الهندي لسنة ١٩٤٩ قامت بوضع ثلاث قوائم اولها لسلطات حكومة الاتحاد المالية والميادين الضريبية والجمركية المخصصة لها وثانيهما لسلطات حكومات الولايات المالية والقواعد والمجالات الضريبية المحددة لها وثالثها هي قائمة مشتركة تتضمن السلطة المشتركة لكل من حكومة الاتحاد وحكومات الولايات في ممارسه فرض بعض الضرائب وجبايتها وانفاقها .

وبخصوص الثروات الطبيعية وخاصة النفط والغاز فان ما ورد في المادة (١١٢) من الدستور النافذ قد جعل ادارة النفط والغاز المستخرج من الحقول التي كانت موجودة وقيد الإنتاج قبل ١٥/١٠/٢٠٠٥ من اختصاص الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم معا واستنادا الى ما ورد في المادة (١١٥) من الدستور فان ادارة النفط والغاز الذي يستخرج من الحقول التي تدخل العمل والإنتاج بعد ١٥/١٠/٢٠٠٥ يكون من اختصاص حكومة الإقليم حصرا^(١).

وعلى الرغم من ان الدستور ينص في المادة (١١١) منه على ان النفط والغاز ملك كل الشعب العراقي في كل الأقاليم والمحافظات الا انه لم يبين كيفية تقسيم هذه الثروة بين حكومة الاتحاد وحكومة الإقليم على خلاف الأنظمة الفدرالية الأخرى^(٢). وبالنظر لعدم حل هذه القضية المهمة بموجب نصوص الدستور فقد نشأ بشأنها نزاع كبير بين الحكومة الاتحادية وحكومة الاقليم وبرزت تفسيرات مختلفة ومتناقضة بهذا الشأن في الوقت الذي نجد فيه بان الأنظمة الفدرالية الأخرى التي عرضناها قامت بحل هذه الاشكالية بموجب نصوص الدستور كالتجربة السودانية وفي الامارات العربية المتحدة فقد نص دستورها الصادر عام ١٩٧١ على اعتبار الثروات والموارد الطبيعية الموجودة في كل امارة مملوكة ملكية عامة لتلك الامارة^(٣) ويشمل ذلك النفط والغاز الطبيعي كما اقر الدستور ذاته بحق الامارات الاعضاء في ممارسة السيادة على اراضيها ومياهاها الاقليمية في جميع الشؤون التي لا يختص بها الاتحاد حصرا. كما ان الولايات المتحدة الأمريكية قامت ايضا بمعالجة مسألة ملكية الثروات الطبيعية الموجودة في الولايات وتتبعي الإشارة هنا الى ان الدستور الأمريكي لم يتطرق عند صدوره عام ١٧٨٧ الى هذه الجهة ولم ينص على اعتبار ملكية الثروات الطبيعية بما فيها النفط من ضمن الاختصاصات الحصرية للاتحاد لان اكتشاف ثروة النفط كسلعة تجارية لم يكن قد حصل في ذلك الوقت غير انه وبموجب التعديل العاشر للدستور الأمريكي الذي نص على ان "السلطات التي لا يوليها الدستور للولايات المتحدة ككل ولا يجحبها عن الولايات منفردة تحفظ للولايات او للشعب "

(٢) زينب عبدالكاظم - الية تقسيم الموارد في الدول الفدرالية - كلية القانون في جامعة ميسان - بحث منشور على الانترنت - ص ٤ .

(٣) جورج اندرسون - المصدر السابق - ص ٣٧ .

(٤) المادة ٢٣ من دستور الامارات العربية المتحدة لسنة ١٩٧١ .

اصبحت الثروات الطبيعية بما في ذلك النفط ملكاً للولايات اي ضمن اختصاص الولايات التي تقع فيها بل أكثر من ذلك فإنه في بعض الولايات الأمريكية مثل كاليفورنيا ونيويورك تكون هذه الثروة ملكاً خاصاً لمن تظهر هذه الثروات في الأرض التابعة له أو لمن توجد في أرضه^(١).

اما فيما يتعلق بالواردات من الثروات غير الطبيعية فقد تضمنت الفقرة ثالثاً من المادة (١١٠) من الدستور على جعل اختصاصات رسم السياسة المالية والجمركية واصدار العملة وتنظيم السياسة التجارية عبر حدود الأقاليم والمحافظات من بين اختصاصات الحكومة الاتحادية الا ان الدستور لم يتطرق إلى اختصاص فرض الضرائب المختلفة وعليه ووفقاً للمادة المذكورة فان الرسوم الجمركية وتحديدها (تعريفها) وفرضها وجبايتها تعتبر من اختصاص الحكومة الاتحادية الا انها لم تبين من هي الحكومة المختصة بفرض الضرائب وجبايتها ولا يمكن الاستناد الى عبارة رسم السياسة المالية الواردة في الفقرة ثالثاً من المادة (١١٠) اعلاه لجعلها من اختصاص الحكومة الاتحادية وازاء سكوت النص المذكور فإنه ووفقاً للمادة (١١٥) من الدستور ذاته والتي تنص على ان ((كل مالم ينص عليه في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية يكون من اختصاص الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم .)) فان سلطة فرض الضرائب تكون من اختصاص حكومة الإقليم.

الخاتمة

بعد ان تناولنا بالبحث الفدرالية المالية وتعرضنا للجوانب المختلفة المتعلقة بتنظيم العلاقات المالية بين حكومة الاتحاد وحكومات الولايات او الاقاليم في عدد من الانظمة الفدرالية المقارنة وبعد ان تطرقنا الى التجربة الفدرالية في العراق التي تم تبنيتها في العراق الاتحادي بموجب دستور ٢٠٠٥ والتي لازالت تراوح في مكانها بسبب التراجع عن تطبيق هذا الدستور على ارض الواقع وبينما ما اورده من نصوص قليلة في مجال الشؤون المالية واشرنا الى جوانب القصور والغموض العديدة التي تلف العلاقة المالية بين حكومة الاتحاد وحكومة اقليم كردستان والتي ادت الى بروز الخلافات الحادة في بعض الاوقات بين الطرفين سنعرض في ادناه لاهم الاستنتاجات والمقترحات التي توصلنا اليها:

الاستنتاجات

١- لقد تبين لنا من خلال البحث بان الدساتير الفدرالية المقارنة التي تطرقنا اليها وهي دساتير المانيا واستراليا والهند والسودان تطرقت بشكل وافي الى الجوانب المختلفة للعلاقة المالية بين حكومة الاتحاد وحكومات الولايات او الاقاليم غير ان دستور العراق الاتحادي لسنة ٢٠٠٥ وعلى عكس الدساتير المقارنة المذكورة لم ينص على تنظيم معظم الجوانب المالية للعلاقة بين حكومة الاتحاد وحكومة الاقليم الوحيد في العراق لحد الان وهو اقليم كردستان على الرغم من اهمية هذا الجانب وتأثيره الجوهري على مستقبل النظام الفدرالي في هذا البلد خاصة اذا ما علمنا بان الفدرالية تعني تقسيم السلطات والثروات ولذلك فإننا نشاهد اليوم الحجم الكبير للخلافات القائمة بين الطرفين والتوت الذي يخيم على العلاقة بينهما.

٢- اتضح لنا بانه حتى النصوص القليلة من الدستور والتي تطرقت الى الجانب المالي لم تأخذ طريقها الى التطبيق العملي ولم تشرع لحد الان القوانين اللازم لتنظيمها فعلى سبيل المثال نجد بان المادة ١٠٦ من الدستور نصت على وجوب تأسيس هيئة عامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية من خبراء من الحكومة الاتحادية والاقاليم والمحافظات وممثلين عنها للتحقق من الاستخدام الامثل للموارد المالية الاتحادية والتحقق ايضا من عدالة توزيع المساعدات والقروض الدولية وضمان الشفافية والعدالة عند تخصيص الاموال لحكومات الاقاليم او المحافظات وذلك بموجب قانون خاص يصدر لتنظيم هذا الجانب غير انه وعلى الرغم من مرور اربعة عشر عاما على نفاذ الدستور فان هذا القانون لم يسن من قبل السلطة التشريعية.

٣- فيما يتعلق بمسألة النفط والغاز الطبيعي فان المادة ١١٢/اولا من الدستور نصت على ان تقوم الحكومة الاتحادية مع حكومات الاقاليم والمحافظات المنتجة بإدارة النفط والغاز المستخرج من الحقول الحالية وكما نصت الفقرة ثانيا من المادة ذاتها

(١) هاشم عبدالله محمد-التنظيم الدستوري لاستغلال الموارد النفطية في الدولة الفدرالية - دراسة تحليلية مقارنة - منشورات زين الحقوقية - بيروت -

على ان تقوم الحكومة الاتحادية وحكومات الاقاليم والمحافظات المنتجة معا برسم السياسات الاستراتيجية اللازمة لتطوير ثروة النفط والغاز ويستفاد من مفهوم المخالفة للنص المذكور ومن نص المادة ١١٥ من الدستور بان ادارة النفط والغاز في الحقول التي تكتشف ويتم الانتاج فيها بعد ١٥ / ١٠ / ٢٠٠٥ (تاريخ نفاذ الدستور) يكون من اختصاص الاقليم وبالنظر لقصور الدستور وعدم وضوحه في هذا الجانب من جهة ولعدم اتخاذ الخطوات اللازمة من قبل حكومة الاتحاد لحل هذه القضية المهمة للطرفين من جانب اخر فإنها لازالت تقف كمشكلة كبيرة بوجه ترسيخ النظام الفدرالي.

٤— على الرغم مما نص عليه الدستور في وجوب تخصيص حصة عادلة للإقليم من القروض والمساعدات الدولية وعلى الرغم من ضخامة حجم القروض والمساعدات الدولية المقدمة للعراق الا انه لم يجر إعطاء إقليم كردستان ما يستحقه منها بل لم يجر تخصيص حتى ولو جزء يسير من تلك القروض والمساعدات لإقليم كردستان.

٥— كان من المؤمل ان يتم حل الكثير من المشاكل المالية العالقة بين حكومة الاتحاد والاقليم عن طريق صدور قانون اتحادي للإدارة المالية لتنظيم العلاقة المالية بين الطرفين الا انه وعلى عكس التوقعات فان قانون الإدارة المالية الاتحادي رقم لسنة ٢٠١٦ لم يعالج أي من القضايا الخلافية القائمة بين الطرفين لا بل على العكس من ذلك تماما فانه تعامل مع إقليم كردستان كوحدة إدارية شأنه شأن المحافظات غير المنتظمة في إقليم ولهذا السبب نجد بانه لم يدرج إقليم كردستان ككيان سياسي وعضو في الاتحاد الفدرالي العراقي في الموازنة العامة لسنة ٢٠١٩ ابتداء وانما تم ادراج أسماء محافظات الإقليم وبعدها احتجاجات ومحاولات عديدة من النواب الكورد في البرلمان الاتحادي تم معالجة هذا الامر.

٦— ومن غير المنطقي والغريب جدا ان يتعرض شعب اقليم كردستان الى الحصار السياسي والاقتصادي وايقاف دفع رواتب موظفي الاقليم من قبل حكومة الاتحاد في ظل النظام الفدرالي

المقترحات

١— ضرورة تشريع قانون مجلس الاتحاد وعلى ان يتضمن التمثيل العادل لإقليم كردستان بحيث يكون له دورا واضحا في عملية تشريع القوانين الاتحادية وان لا يكون محكوما بالأكثرية والاقلبية كما هو الحال في مجلس النواب.

٢— ضرورة حل النزاع القائم منذ صدور الدستور ولحد الان بين حكومة الاتحاد والاقليم حول النفط والغاز وذلك بتشريع قانون النفط والغاز الاتحادي بعد اتفاق الطرفين على كل المسائل المتعلقة باستخراج النفط وتسويقه وكيفية توزيع الإيرادات المتحصلة منه وعلى ان يتوافق ذلك مع ما جاء في المادة ١١٢ / اولا من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ والذي يضمن للإقليم حصرا استغلال النفط المستخرج من الحقول التي تدخل الانتاج بعد ١٥ / ١٠ / ٢٠٠٥ .

٣— ضرورة تشريع قانون الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية والمنصوص عليه في المادة ١٠٦ من الدستور من خبراء الطرفين وممثلين عنهما لغرض التحقق من الاستخدام الامثل للموارد المالية الاتحادية وضمان الشفافية والعدالة في توزيعها وتحديد مستحقات الاقليم.

٤— تنظيم مسالة الضرائب وعلى ان يكون من حق الاقليم فرض وجباية الضرائب المختلفة باستثناء الرسوم الجمركية وضرائب الشركات.

٥— تشريع قانون جديد للإدارة المالية الاتحادي وعلى ان يتماشى مع النظام الفدرالي ويؤمن حقوق الاقليم بوصفه كيانا سياسيا ذا سيادة وليس مجرد وحدة ادارية كالمحافظات.

٦— اتخاذ الاجراءات اللازمة لتنفيذ المادة ١٤٠ من الدستور بخصوص محافظة كركوك وبقية المناطق المتنازع عليها وذلك بتطبيع الاوضاع في تلك المناطق ومن ثم اجراء الاحصاء والاستفتاء فيها وان هذا سيكون خطوة مهمة لحل المشاكل المالية العالقة بين الطرفين.

٧— اتخاذ الاجراءات اللازمة لتصحيح الاختلال في التوازن المالي العمودي القائم حاليا في الفدرالية العراقية حيث تستأثر حكومة الاتحاد بمعظم مصادر الثروة في البلاد وبالمقابل فان الاقليم يواجه ضائقة مالية لانه لا يوجد تحت يديه المصادر المالية الكافية للقيام بالاعباء الملقاة على عاتقه والنهوض بمسؤولياته علما بان هذا الواقع يتناقض مع ماورد في المادة ١٢١ /

ثالثاً من الدستور والتي تنص على وجوب تخصيص حصة عادلة من الإيرادات المالية بحيث تكفيه للقيام باعبائه ومسؤولياته وعلى ان تتناسب مع موارده وحاجاته ونسبة سكانه.

٨ - ضرورة تخصيص حصة عادلة للاقليم من المنح والقروض والمساعدات الدولية التي قدمت للعراق منذ ٢٠٠٥ ولحد الان فانه لم يجر تخصيص اي شيء منها للاقليم.

المصادر

١. الدكتور احمد سرحال - القانون الدستوري والانظمة السياسية - النظرية العامة - اهم الانظمة السياسية في العالم - دارالحداد - بيروت - لبنان - الطبعة الاولى ١٩٨٠
٢. الدكتور الشافعي محمد بشير - القانون الدستوري والانظمة السياسية السودانية دراسة مقارنة بالنظم والدساتير المصرية - الجزء الاول - منشأة المعارف بالإسكندرية - ١٩٧٠
٣. اندريه هوريو - القانون والدستوري والمؤسسات السياسية - الجزء الأول - ترجمة علي مقلد وشفيق حداد وعبدالحسن سعد - الاهلية للنشر والتوزيع - بيروت ١٩٧٤
٤. جورج اندرسون - الفدرالية المالية - منتدى الاتحادات الفدرالية - اوتاوا - كندا - دار كنعان للطباعة - صنعاء -
٥. جواد كاظم البكري - اسس توزيع الثروات في الانظمة الفدرالية - بحث منشور على الانترنت
٦. هاشم عبدالله محمد - التنظيم الدستوري لاستغلال الموارد النفطية - دراسة تحليلية مقارنة - منشورات زين الحقوقية - بيروت - لبنان - الطبعة الاولى - ٢٠١٩
٧. وحيد علي عبيد السليفاني - تقاسم الثروات في الدولة الفدرالية - منازعات وحلول - دراسة مقارنة - رسالة ماجستير مقدمة الى مجلس فاكولتي القانون والادارة - سكول القانون - جامعة دهوك - ٢٠١٣
٨. الدكتور حسن عبد القادر صالح - الموارد وتنميتها - اسس وتطبيقات على الوطن العربي - منشورات جامعة عمان - الطبعة الاولى ٢٠٠٢
٩. الدكتور حسن الجلبي - العراق والفدرالية - بحث منشور على حلقات في جريدة الحياة - لندن - ١٩٩٣
١٠. الدكتور لقمان عمر حسين - مبدأ المشاركة في الدولة الفدرالية - دراسة تحليلية مقارنة - مكتبة السنهوري - منشورات زين الحقوقية - الطبعة الاولى - ٢٠١١ - بيروت - لبنان
١١. الدكتور محمد عمر مولود - الفدرالية وامكانية تطبيقها كنظام سياسي - المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع - بيروت - لبنان - الطبعة الاولى - ٢٠٠٩
١٢. الدكتور سموحي فوق العادة - القانون الدولي العام - بدون عنوان مطبوعة او سنة طبع -
١٣. سفر حسكو عزيز المشاركة بالإيرادات العامة في الانظمة الفدرالية مع الاشارة الى حالة العراق الفدرالي للمدة من ٢٠٠٥ الى ٢٠١٣ - رسالة ماجستير مقدمة الى كلية الادارة والاقتصاد في جامعة صلاح الدين - اربيل - ٢٠١٤
١٤. رونالد ل. واتس - الانظمة الفدرالية - منتدى الاتحادات الفدرالية - اوتاوا - كندا - ٢٠٠٦
١٥. الدكتور رائد حمدان المالكي - الاستقلال الذاتي لولايات الدولة الاتحادية - المركز الدستوري للوحدات الاتحادية في كل من الولايات المتحدة الامريكية ودولة الامارات العربية المتحدة وجمهورية العراق - مكتبة السنهوري - بيروت - ٢٠١٨
١٦. زينب عبد الكاظم - لية تقسيم المارد المالية في الدول الفدرالية - كلية القانون - جامعة ميسان - بحث منشور على الانترنت.

المصادر بالإنكليزية

1. Alexander Hamilton and James Madison and Jon Jay - The Federalist, edited by Benjamin

2. Fletcher wright, The university of Texas 1966 No18
K.C.Wheare—Federal Government— Oxford university press,London,
Newyork,Torinto,fourthedition—
3. Mc Robert Namara, the drilling of the first oil well www throuht co com

Abstract

The federal system is one of the most widely implemented systems in the world. It was first applied in the United States and after its success there was implemented by several countries until it reached the number of countries that have trained about 25 countries. Iraq has implemented this system under its 2005 constitution It should be said that federalism is based on two aspects: the sharing of power and the sharing of wealth between two levels of government: the government of the Union and the governments of the states or regions. On the one hand, the federal system has two important principles: autonomy and participation in federal authorities, the pillars of autonomy are financial independence, which means that sufficient financial resources must be made available to states or regions in order to carry out the burdens imposed on them.