

تخصيص الايرادات في الدولة الفدرالية

د. بان صلاح الصالحي

جامعة بغداد

المستخلص :

ان مسيرة اية دولة بهيئاتها و مفاصلها المتعددة لا تستمر دون المحرك الرئيسي المتمثل بالاموال او الايرادات اللازمة لكل تصرف او عمل ، فالاموال هي المرتكز الذي ترتكز عليه الدولة في كل ما يخص بتسيير شؤونها المختلفة الجوانب والتي تعد من مقتضيات وجودها والقيام بفعاليتها.

لذا تحتاج كل دولة الى ما يسد متطلباتها الاتفاقية ، ايا كان شكل هذه الدولة ، وباختلاف انظمة الحكم فيها ، سواء كانت دولة بسيطة او مركبة ، دولة موحدة واتحادية ، فشكل الحكم لا يؤثر في الحاجة للاموال فهذه الحاجة هي نقطة التقاء لجميع اشكال الدول ، ولا خلاف عليها ، الا ان ما يهمنا الاطلاع عليه هو كيفية تخصيص الايرادات بالنسبة للدول الفدرالية فالحقيقة ان عملية تخصيص الايرادات لهذه الدول قد تثير العديد من الاشكاليات ، وتبرز الكثير من المسائل التي قد يصار الى التنازع حولها ، و الدخول الى مفارق طرق لا بد من اختيار احداها .

وتبدو أهمية هذا الموضوع جراء انتهاج العراق الفدرالية شكلا له ، لذا لا بد من البحث والدراسة حول هذا المنهج بعده خطوة جديدة في ساحة العراق التاريخية و السياسية والمالية ، كي نتوخى اية ثغرات تطبيقية وعملية بهذا الخصوص .

ولا يخفى على القارئ الكريم ما نقصده بالفدرالية من انها شكل من اشكال الحكم تكون السلطات فيه مقسمة دستوريا بين حكومة مركزية ووحدات حكومية أصغر (الاقاليم ، الولايات)¹.

وبعبارة اخرى يمثل الاتحاد الفدرالي اتحادا اختياريا بين دول او ولايات يؤدي الى تحولها الى شخصية قانونية واحدة او نظام سياسي واحد مع احتفاظ اجزاء هذه الشخصية المتحدة بخصوصيتها وهويتها ، ويوجد تفويض للكيان المركزي للاتحاد ببعض من الصلاحيات المشتركة مع الاحتفاظ ببعض الصلاحيات لهذه الاجزاء او الولايات².

وبالتالي نلاحظ احتفاظ الدويلات بالعديد من مظاهر الاستقلال اذ تحتفظ بسلطة تشريعية وتنفيذية وقضائية مستقلة ضمن الاطار المحدد لها دستوريا ، وضمن الدولة المركزية الام ، ولا يخفى من امكانية اعتماد الحكومة المركزية على السياسة المالية للحد من اختصاصات الولايات بطرق مختلفة ، منها منح المعونات سواء اكانت مشروطة ام لا ،

¹ ويكيبيديا - الموسوعة الحرة - الانترنت .

² ويكيبيديا - الموسوعة الحرة - الانترنت .

المتعددة الغايات منها ما يكون مخصصا لتمويل مشروعات الولايات او لسد عجز في خزائنها وما اليها من الغايات المبتغاة .

وتوزيع الايرادات قد لا يتساوى ما بين الولايات ، كما تختلف سبل هذا التوزيع او التخصيص ، ولغرض تنظيم هذه العملية يتطلب وجود اسس سليمة ودقيقة لحد ما لكي يتم تجنب الاشكاليات والخلافات ، ومن هذه السبل التي يمكن تحديدها وبشكل مختصر اتباع ما تنص عليه اسس القواعد القانونية في الدولة والواجبة الاتباع وعدم مخالفتها وهي القواعد الدستورية ، اذ يعد الدستور في الدول الفدرالية الاساس الذي تبني عليه كافة مؤسسات هذه الدولة مبينة صلاحيات الولايات و الحكومة الفدرالية وبين مسؤوليات كل منهما ، وبالتالي قد ينص بشكل صريح على كيفية تخصيص الايرادات فيما بين الدولة الاتحادية و الولايات ..

ومن ناحية اخرى يبرز الدور المهم لموازنة الدولة ، اذ تعد الموازنة العامة الاداة المنظمة لايرادات الدول ونفقاتها ، وبالتالي تعد اداة جوهرية لتنظيم حصص الولايات من الايرادات ، بحيث تساهم السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية الممثلة للشعب بوضعها والموافقة عليها ، وتنفيذها بالشكل الصائب .

وتجدر الاشارة الى وجود عوامل واسباب تؤخذ بنظر الاعتبار عند تحديد هذه الحصص ، كي لا يتجافى التوزيع مع تطبيق العدالة بين الولايات ، من ابرز هذه العوامل هي مدى مساهمة الولاية في ايرادات الدولة بشكل عام ، و امكانيات كل ولاية ومواردها الذاتية التي من الممكن تستغلها وتستفاد منها في الحصول على موارد خاصة بها ، وكذلك الاختلافات الجغرافية و البنينة ، الاختلافات السكانية ...

وهكذا يمكننا الانطلاق على وفق الاسس السابقة الذكر لايجاد السبل الكفيلة لتخصيص ايرادات الدولة الفدرالية .

المقدمة :

ان مسيرة اية دولة بهيئاتها ومفاصلها المتعددة لا تستمر دون المحرك الرئيسي المتمثل بالاموال او الايرادات اللازمة لكل تصرف فالاموال هي المرتكز الذي تركز عليه الدولة في كل ما يختص بتسيير شؤونها المختلفة الجوانب و التي تعد من مقتضيات وجودها والقيام بفعاليتها .

لذا تحتاج كل دولة الى ما يسد متطلباتها الاتفاقية ، ايا كان شكل هذه الدولة وباختلاف انظمة الحكم فيها ، سواء كانت دولة بسيطة او مركبة ، دولة موحدة او اتحادية ، فشكل الدول لا يؤثر في الحاجة للاموال فهذه الحاجة هي نقطة التقاء لجميع اشكال الدول ، ولا خلاف عليها ، الا ان ما يهمنا الاطلاع عليه هو كيفية تخصيص الايرادات بالنسبة للدول الفدرالية ، فالحقيقة ان عملية تخصيص الايرادات لهذه الدول قد تثير العديد من الاشكاليات ، وتبرز الكثير من المسائل التي قد يصار الى التنازع حولها ، والدخول الى مفارق طرق لا بد من اختيار احداها .

وتبدو اهمية هذا الموضوع جراء انتهاج العراق الاتحاد (الفدرالي) شكلا له ، لذا لا بد من البحث و الدراسة حول هذا المنهج بعده خطوة جديدة في ساحة العراق التاريخية و السياسية و المالية ، كي نتوخى اية ثغرات تطبيقية و عملية بهذا الخصوص . ولا يخفى على القارئ الكريم ما نقصده بالاتحاد الفدرالي بانه (اتحاد يتمثل في اندماج عدة دول او

دويلات في شكل دولة واحدة جديدة تسمى بدولة الاتحاد التي تستأثر وحدها بممارسة كامل السيادة الخارجية وجزء من السيادة الداخلية على دويلات الاتحاد او ولاياته تتعلق بالشؤون المشتركة بينها والتي يحددها دستور الاتحاد).¹

وبعبارة اخرى يتمثل الاتحاد الفدرالي (اتحادا اختياريًا بين دول او ولايات يؤدي الى تحولها شخصية قانونية واحدة او نظام سياسي واحد مع احتفاظ اجزاء هذه الشخصية المتحدة بخصوصيتها وهويتها ، ويوجد تفويض للكيان المركزي للاتحاد بالبعض من الصلاحيات المشتركة مع الاحتفاظ ببعض الصلاحيات لهذه الاجزاء او الولايات).²

ومن ثم نلاحظ احتفاظ الدويلات بالعديد من مظاهر الاستقلال اذ تحتفظ بسلطة تشريعية وتنفيذية وقضائية مستقلة ضمن الاطار المحدد لها دستوريا ، وضمن الدولة الاتحادية الام ، ولا يخفى من امكانية اعتماد الحكومة الاتحادية على السياسة المالية لمد السيطرة و احتواء الولايات او الاقاليم بحيث تكون لها اليد الغالبة ، و التحكم في تنفيذ خططها و توجهاتها بطرق مختلفة سنبينها في هذا البحث .

وتوزيع الايرادات قد لا يتساوى ما بين الولايات ، كما تختلف سبل هذا التوزيع او التخصيص ، ولغرض تنظيم هذه العملية يتطلب وجود اسس سليمة ودقيقة لحد ما كي يتم تجنب الاشكاليات و الخلافات ، ومن هذه السبل التي يمكن تحديدها وبشكل مختصر اتباع ما تنص عليه اسمى القواعد القانونية في الدولة و الواجبة الاتباع وعدم مخالفتها ، وهي القواعد الدستورية ، اذ يعد الدستور في الدول الفدرالية الاساس الذي تبنى عليه كافة مؤسسات هذه الدولة مبينا صلاحيات الولايات و الحكومة الفدرالية ويبين مسؤوليات كل منهما ، وبالتالي قد ينص بشكل صريح على كيفية تخصيص الايرادات فيما بين الدولة الاتحادية و الدويلات ..

ومن ناحية اخرى يبرز الدور المهم لموازنة الدولة ، اذ تعد الموازنة العامة الاداة المنظمة لايرادات الدول ونفقاتها ، لذا فهي تعد اداة جوهرية لتنظيم حصص الولايات من الايرادات بحيث تساهم السلطة التنفيذية و السلطة التشريعية الممثلة للشعب بوضعها و الموافقة عليها وتنفيذها بالشكل الصائب .

وتجدر الاشارة الى وسيلة ثالثة لتحديد التخصيص وهي قناة يطلق عليها المعونات او المنح تعين الدويلات او الاقاليم على اداء مهامها بالشكل الصحيح ، وقد تكون هذه المنح محددة الغرض او تمنح بشكل عام وللولاية او الاقليم حرية التصرف بها .

ومن الجدير بالذكر ان هناك عوامل عدة و اسباب تؤخذ بنظر الاعتبار عند تحديد هذه الحصص ، كي لا يتجافى التوزيع مع تطبيق العدالة بين الولايات ، من ابرز هذه العوامل هو مدى مساهمة الولاية في ايرادات الدولة بشكل عام ، و امكانية كل ولاية و مواردها الذاتية التي من الممكن ان تستغلها وتستفيد منها في الحصول على موارد خاصة بها ، وكذلك الاختلافات الجغرافية و البيئية و الاختلافات السكانية ..

وهكذا يمكننا الانطلاق على وفق الاسس السابقة الذكر لايجاد السبل الكفيلة لتخصيص ايرادات الدولة الفدرالية .

وقد بحثنا موضوعنا في ثلاث مباحث يتناول الاول التخصيص الدستوري لايرادات الدولة الفدرالية مع التطرق الى دستور جمهورية العراق لعام 2005 ويتعلق المبحث الثاني بدور الموازنة العامة في تخصيص ايرادات الدولة الفدرالية وتطرقنا في المبحث الثالث المنح و المعونات ، وانهيينا بحثنا بخاتمة تتضمن ملاحظات ومقترحات عدة ..

¹ د.داود الباز ، اللامركزية السياسية الدستورية في دولة الامارات العربية المتحدة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 2000 ، ص(14) .

² <http://ar.wikipedia.org/wiki/> ويكيبيديا ، الموسوعة الحرة .

المبحث الأول : لتخصيص الدستوري لايرادات الدولة الفدرالية

ان من اهم اسس بنيان الدول بصورة عامة و الدول الاتحادية بصورة خاصة هو وجود دستور لها يبين التنظيم الهيكلي للدولة ويحدد اختصاصات السلطات فيها .

اذ يعد الدستور احد الاركان المهمة للدول الاتحادية ومنها الدول الفدرالية فهو يوزع صلاحيات كل من الدولة الاتحادية والدويلات ومسؤوليات كل منها .وتتركز عموما الصلاحيات المالية بيد الدولة الام ، اذ عن طريق هذا التركيز يمكن لها ان تكون في موقع سلطوي وقيادي مهم ، اذ بدون المال تتوقف جميع فعاليات و أنشطة الدولة .

وقد يتم النص بشكل صريح على كيفية تخصيص الايرادات وتوزيعها فيما بين الدولة الاتحادية والدويلات في نصوص الدستور ،فعلى سبيل المثال نلاحظ ان دستور الامارات العربية المتحدة لعام 1971 (بعدها دولة اتحادية و كما هو وارد في المقدمة و الباب الاول من الدستور) بين سلطات الاتحاد التي ينفرد بها في المادة (120) ومن هذه السلطات هي (مالية الاتحاد والضرائب والرسوم و العوائد الاتحادية) كما تم تحديدها في الفقرة الخامسة من هذه المادة ،كما تم النص في الباب الثامن¹ على الشؤون المالية للاتحاد ونصت المادة (126) على ان تكون الايرادات العامة للاتحاد من الموارد الاتية:

1- الضرائب و الرسوم و العوائد التي تفرض بموجب قانون اتحادي في المسائل الداخلة في اختصاص الاتحاد تشريعا وتنفيذا.

2- الرسوم والاجور التي يحصلها الاتحاد في مقابل الخدمات التي يؤديها .

3- الحصة التي تسهم بها الامارات الاعضاء في الاتحاد ، في ميزانيته السنوية وفقا للمادة التالية (نلاحظ ان الوضع هنا عكس ما نحن عليه كما سنبين لاحقا – فالولايات تضع الحصة ولا يتم التحديد ضمن الموازنة العامة الاتحادية).

4- ايراد الاتحاد من املاكه الخاصة .

وقد نصت المادة اللاحقة وهي المادة (127) على ان (تخصص الامارات الاعضاء في الاتحاد نسبة معينة من مواردها السنوية لتغطية نفقات الميزانية العامة السنوية وذلك على النحو وبالقدر الذين يحددهما قانون الميزانية). كما نصت المادة (132) على انه (يخصص الاتحاد في ميزانيته السنوية مبالغ من ايراداته للاتفاق على مشروعات الانشاء و التعمير والامن الداخلي و الشؤون الاجتماعية حسب الحاجة الماسة لبعض الامارات ، ويتم تنفيذ هذه المشروعات والاتفاق عليها ،مع اعتمادات هذه المبالغ بواسطة اجهزة الاتحاد المختصة وتحت اشرافها بالاتفاق مع سلطات الامارة المعنية ،ويجوز للاتحاد انشاء صندوق خاص لهذه الأغراض).¹ اذا نلاحظ هنا تخصيصا للايراد يفترض ان يوضع في الميزانية السنوية ،ويمكن ان يطلق عليه التخصيص الاضافي والذي يصرف لاغراض معينة وتمنح كمعونات او منح عند الحاجة .

¹ كان من الانسب ان يبين مثل هذا الباب او كفضل ضمن دستور العراق لعام 2005 لبيان التفاصيل المالية بشكل اوضح وادق.

وكذلك الامر بالنسبة لدستور استراليا الذي تعود اصوله الى عملية تاسيس الاتحاد الفدرالي لها ، والذي بين امكانية قيام حكومة الكومنولث بمنح المساعدة المالية لاي ولاية بالشروط والمواصفات التي ترى انها مناسبة² . كما نلاحظ بالنسبة للهند ان الصلاحيات الضريبية و مسؤوليات الانفاق الخاصة بالمركز والولايات محددة في الدستور³ . وفي ماليزيا تتوازن الصلاحيات و الموارد المالية الممنوحة لحكومات الولايات بصورة دقيقة في الدستور الفدرالي ، وتقدم (منحة الرؤوس) لكل ولاية بناء على حجم سكانها⁴ . وفي ناجيريا احدى القضايا المثيرة للجدل هناك هو ايضا تقسيم الايرادات ، وتتركز القضية في (مبدأ الاشتقاق) وهو نص دستوري يتطلب ان تعيد الحكومة الفدرالية الى اية ولاية 13% من ايرادات الموارد الطبيعية فيها ، ويرى العديد من النيجيرين زيادة تلك النسبة ، كما ان المناطق التي يوجد فيها البترول (بعده موردا اساسيا من موارد البلاد الطبيعية) متخلفة وفقيرة الى حد يجعل الاشتقاق بنسبة 13% غير ملائم⁵ . اما في الولايات المتحدة فقد منح دستورها صلاحيات مهمة متعلقة بالسياسة المالية للحكومة الفدرالية ، وقد منح الدستور بعض السلطات المالية للولايات ويمنح التعديل العاشر بشكل خاص الولايات (صلاحيات متبقية) فيما يتعلق بالسياسة الفدرالية وقدرتها للتفاوض مع الحكومة الفدرالية فيما يتعلق بمسؤوليات البرامج و التمويل⁶ .

المطلب الاول

موقف المشرع العراقي من التخصيص الدستوري للايرادات

صدر قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية في عام 2004 ويعد هذا القانون دستورا من حيث طبيعته ومضمونه المثل للساتير العادية .

وقد تم النص في المادة الرابعة منه على ان (نظام الحكم في العراق جمهوري ، اتحادي (فدرالي)...) ومن ثم نلاحظ تبنيه الوضع الاتحادي (الفدرالي) منذ ذلك الحين . ونصت المادة (14) من هذا القانون على ان (...وعلى الدولة العراقية ووحداتها الحكومية وبضمنها الاقاليم و المحافظات و البلديات و الادارات المحلية ، و بحدود مواردها ومع الاخذ بالاعتبار الحاجات الحيوية الاخرى ان تسعى لتوفير الرفاه وفرص العمل للشعب) . ولكن يفترض ان الدولة هي المسؤولة عن هذا التوفير بدون الحاجة لهذا التفصيل الانقسامي الذي لا داع له هذا اولا ، ثانيا عبارة (بحدود مواردها) ايضا اذ ايرادات الدولة تعود بشكل عام للدولة ككل دون هذا التقسيم .

كما نصت المادة (25) على اختصاصات الحكومة الانتقالية ومنها ما تم النص عليه في الفقرة (هـ) وهي (ادارة الثروات الطبيعية للعراق والتي تعود لجميع ابناء الاقاليم و المحافظات في العراق بالتشاور مع حكومات وادارات هذه الاقاليم و المحافظات ، و توزع الواردات الناتجة عن هذه الثروات عن طريق الميزانية العامة وبشكل منصف ، يتناسب مع التوزيع السكاني في جميع انحاء البلاد ، مع الاخذ في الاعتبار المناطق التي حرمت منها بصورة مجحفة من قبل النظام السابق ، ومعالجة مشاكلها بشكل ايجابي و احتياجاتها ودرجة التطور في المناطق المختلفة من البلاد) . هنا

¹ الدساتير العربية ودراسة مقارنة بمعايير الحقوق الدستورية الدولية ، المعهد الدولي لقانون حقوق الانسان ، كلية الحقوق جامعة ديوبول ، 2005، ص(76) .

² حوارات حول ممارسة الفدرالية المالية ، وجهات نظر مقارنة ، راؤول بليند نياخر ، ابيغيل اوستاين ، منتدى الاتحادات الفدرالية و الرابطة الدولية لمراكز الدراسات الفدرالية ، 2007، ص(3-4)

³ حوارات حول ممارسة الفدرالية المالية ، المصدر السابق ، ص(19-20) .

⁴ حوارات حول ممارسة الفدرالية المالية ، المصدر السابق ، ص (25) .

⁵ المصدر السابق ، ص(28) .

⁶ المصدر السابق ، ص (48-49) .

نلاحظ بيان لكيفية تخصيص الإيرادات معتمداً على 1- التوزيع السكاني في جميع أنحاء البلاد 2- الأخذ في الاعتبار المناطق التي حرمت بصورة مجحفة من قبل النظام السابق 3- الحاجة 4- درجة التطور .

فضلاً عن ما نصت عليه الفقرة (أ) من المادة (54) على أن (تستمر حكومة إقليم كردستان في مزاولة أعمالها الحالية طوال المرحلة الانتقالية، إلا ما يتعلق بالقضايا التي تقع ضمن الاختصاص الحصري للحكومة الاتحادية كما ينص عليه هذا القانون. ويتم تمويل هذه الوانف من قبل الحكومة الاتحادية... ويكون لها الحق في فرض الضرائب والرسوم داخل إقليم كردستان). وهنا تم توضيح كيفية التمويل المالي واستناداً على الفقرة (هـ) من المادة (25) المذكورة آنفاً، ولكن تمت إضافة مورد آخر وينطلق من الحق في فرض الضرائب والرسوم، وهذا خلاف المنطق إذ أن هذا الحق متعلق بسلطة الدولة المركزية وبسيادتها أي تعد من الموارد السيادية للدولة التي من المفترض أن تختص بفرضها، هذا من ناحية ومن ناحية أخرى ستؤدي عملية الفرض والغير محددة بنوع معين إلى الأزواج الضريبي مما يثير مشكلات كثيرة وسواء ما بين حكومة الإقليم والمكلفين أو ما بينهما وما بين الحكومة الاتحادية، كما يفترض أن تتجه الإيرادات الضريبية إلى مالية الدولة الاتحادية ومن ثم يتم تخصيصها، وقد يتم مراعاة القدر الذي مولت فيه الدولة أو الإقليم من الأموال عند تحديد التخصيص لها. وقد أيد بعض الكتاب هذا الرأي إذ يبينون أن زيادة في سلطة الولايات كما تجمع مالا أكثر من المقدر لها لن يكون إلا على حساب رفاهة البلاد مجتمعة وعلى حساب أمنها ذلك لأن هذه الزيادة ستتقص ولا شك من قدرة الحكومة العامة على فرض الضرائب وجمعها، فالجمهور لا يطيق أن يدفع إلا لحد معين وليس من الحكمة أن نجعله نهبا بين الحكومة القومية والحكومة المحلية¹.

ومن ثم وبصدور دستور 2005 انتهج العراق نهج الدول الاتحادية وهذا واضح من الباب الأول المتضمن المبادئ الأساسية إذ بينت المادة الأولى من هذا الباب على أن (جمهورية العراق دولة اتحادية واحدة مستقلة ذات سيادة كاملة، نظام الحكم فيها جمهوري نيابي (برلماني) ديمقراطي، وهذا الدستور ضامن لوحدة العراق)².

وجاء ضمن الباب الرابع بيان لاختصاصات السلطة الاتحادية وقد تم تحديدها في المادة (110) وتم النص في الفقرة الثالثة منها على (رسم السياسة المالية، ووضع الميزانية العامة للدولة...) وفي الفقرة السابعة من ذات المادة تم النص على (وضع مشروع الموازنة الاستثمارية) وهنا نلاحظ تكراراً لا مبرر له وكان من الأجدي أن تجمع في فقرة واحدة، لأنها تخص نفس الموضوع وهو وضع الموازنة للدولة.

ومن ثم أطرّق المشرع العراقي في المادة (111) على أن (النفط والغاز هو ملك كل الشعب العراقي في كل الأقاليم والمحافظات) وهذا النص حقيقة يثير العديد من التساؤلات ابتداءً يدور التساؤل على تحديد النفط والغاز فقط فماداً عن الموارد الطبيعية الأخرى، وكذلك ما نوع هذه الملكية وكيفية تحديدها، فلا موجب لهذا النص.

ثم تم النص في المادة (112) في الفقرة الأولى على أن (تقوم الحكومة الاتحادية بإدارة النفط والغاز المستخرج من الحقول الحالية مع حكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة، على أن توزع وإرادتها بشكل منصف يتناسب مع التوزيع السكاني في جميع أنحاء البلاد، مع تحديد حصة لمدة محددة للأقاليم المتضررة والتي حرمت منها بصورة مجحفة من قبل النظام السابق، والتي تضررت بعد ذلك، بما يؤمن التنمية المتوازنة للمناطق المختلفة من البلاد، وينظم ذلك بقانون). هنا أيضاً يدور الحديث حول النفط والغاز فقط دون الموارد الأخرى ونلاحظ هنا التوزيع يتم حسب عدد السكان، ولكن مع استثناء وهو تحديد حصة (لم يتم تحديدها) و(ولمدة محدودة) لم تحدد الأقاليم ولم تحدد طبيعة الأضرار.

¹ هاملتن ومادسن وجاي، الدولة الاتحادية أسسها ودستورها، ترجمة جمال محمد احمد، دار مكتبة الحياة، بيروت، 1959، ص(281).

² دستور جمهورية العراق لعام 2005، الوقائع العراقية، ع 4012، السنة 47، 28-12-2005.

وإذا انتقلنا الى الباب الخامس الخاص بسلطات الاقاليم نلاحظ ان المشرع نص في المادة (177) اولا على ان (يقر هذا الدستور عند نفاذه ، اقليم كردستان وسلطاته القائمة اقليميا اتحاديا) .

ونصت المادة (121) الفقرة الثالثة على ان (تخصص للاقاليم و المحافظات حصة عادلة من الايرادات المحصلة اتحاديا ، تكفي للقيام باعبائها ومسؤولياتها ، مع الاخذ بنظر الاعتبار مواردها وحاجاتها ونسبة السكان فيها) .

هنا نلاحظ ان التخصيص يخص فقط الايرادات المحصلة (اتحاديا) ماذا عن الايرادات المحصلة من قبل الاقليم مع تعددها وتنوعها ، وهذه الحصة تتحدد بعدة ضوابط وهي 1- القيام باعبائها ومسؤولياتها (من وكيف يتم التحديد الصحيح) 2- موارد الاقليم 3- حاجاتها (هذا تكرار للضابط الاول) 4- نسبة السكان فيها .

وبالتالي نلاحظ اتصاف هذه الضوابط بالمرونة وعدم الثبات والقابلية للتغيير المستقبلي . وهذا ما يثير بعض الصعوبات فعلى سبيل المثال ما يثيره تحديد الحاجات اي اعطاءها نصيبا معنا على اساس هذه الحاجات دون اعطائها اكثر مما تستوجب حاجاتها او اقل مع ملاحظة الحاجات الحالية بالطبع و الحاجات المقبلة ، وكيف يمكن اختيارها لتكفي فقط بحيث لا تنقص و لا تفيض عاجلا او اجلا ؟¹ .

المبحث الثاني : دور الموازنة العامة في تخصيص ايرادات الدولة الفدرالية

تعد الموازنة العامة الركيزة الشرعية للسياسة والتصرفات المالية في اية دولة ، اذ تمثل اذا ما امكنا التشبيه بالخارطة التي تسير عليها مالية الدولة سواء من حيث النفقات او الايرادات .

ولقد عرفت كل الدول القديمة فكرة الموازنة اي تنظيم الايرادات و النفقات ووضعت قواعد خاصة بهذا الشأن ، كذلك نجد لفكرة الموازنة تطبيقا واضحا في الدولة الاسلامية ، وتبلورت هذه الفكرة بشكل وثيقة مدونة تسجل فيها اوجه نفقات الدولة ومصادر ايراداتها وحجمها في عهد الخليفة الثاني عمر بن الخطاب (رض)² . اما الموازنة كلفظ اي كاصطلاح لفظي و بمفهومها الحديث فهي فكرة حديثة نسبيا يرجع تاريخها الى ثورة سنة 1688 في انكلترا ، ثم جاءت فرنسا و اقتبسها و بنتها على اساس علمية واضحة ، وانتقلت الفكرة منهما الى الدول الاخرى حتى عمت جميع البلدان المتمدنة³ . اما ما يتعلق بتحديد مفهومها فتعد عبارة عن (بيان تقديري لما يجوز للحكومة انفاقه وما ينتظر ان تجببه من المال خلال فترة معينة من الزمان)⁴ . كما تم تعريفها بانها (تقدير احتمالي لما يجوز للحكومة انفاقه وما يمكن ان تستحصله من الايرادات العامة لمدة محدودة ومقبلة من الزمان)⁵ . ورغم تعدد تعريفات الموازنة العامة الا انها تتحد في معنى واحد يتركز في (تقدير لايرادات الدولة و نفقاتها لمدة زمنية معينة) .

وهي تمثل خطة لسير عمليات الحكومة ، فاذا حدث اي خطأ فيها سترتب على ذلك خسائر فادحة تلحق بأركان الدولة ككل ، واتخذت الموازنة العامة هذا الدور المهم المتمثل باضفاء الصفة الشرعية لاعمال الدولة المالية من حيث انها تنطلق من المؤسسة التشريعية للدولة ، وبهذا يكون من الواجب الالتزام ببندوها و التقيد بمحتواها .

¹ هاملتن ومادسن وجاي ، الدولة الاتحادية اساسها و دستورها ، ترجمة جمال محمد احمد ، المصدر السابق ، ص(282) .
² ابراهيم عبد الكريم الغازي ، التشريع المالي في الميزانية العامة للدولة ، بدون سنة ، ص(14-16) .

³ د. محمد حلمي مراد ، الميزانية العامة ، قواعد اعدادها وتطبيقاتها في بعض الدول العربية ، معهد الدراسات العربية ، جامعة الدول العربية ، 1960 ، ص(5) ود. حسن عوض ، د. عبد الرؤوف قطيش ، المالية العامة ، الموازنة الضرائب و الرسوم ، دراسة مقارنة ، الطبعة الاولى ، دار الخلود ، لبنان بيروت ، 1995 ، ص(27) .

⁴ د. محمد حلمي مراد ، الميزانية العامة ، المصدر السابق ، ص(5) .

⁵ د. كاظم السعيد ، ميزانية الدولة ، النظرية العامة وتطبيقاتها في العراق ، مطبعة الزهراء ، بغداد ، 1969 ، ص(7) .

كما ان الموازنة العامة هي العملية التي تصنع بها الحكومة سياستها المالية ، وهي تجربتها للفترة السابقة او الحالية تنظم لاجل تقديمها للسلطة التشريعية مع اقتراح للنفقات و الإيرادات لفترة قادمة وهي تقدم اي الموازنة مساعدة كبيرة للادارة العامة لانها تعوض عن التخطيط في اقسام الادارات الحكومية¹ .

وهذا الامر ينطبق على مختلف انواع الدول سواء كانت بسيطة ام مركبة ، مع الاختلافات التفصيلية لكل دولة .

وبالنسبة للدولة الفدرالية يتم اتخاذ الموازنة كوسيلة لبيان عمليات التنسيق المالي بين الدولة الاتحادية و الدويلات او الاقاليم ، و الاساليب التجميعية للإيرادات و حصصها الانفاقية ، و الانحراف عنها يؤدي الى اخلالات جسيمة في مالية الدول ، لذا تنص موازنات الدول الفدرالية على كيفية تخصيص الإيرادات للولايات المنضمة لهذا الاتحاد .

ومن جانب اخر لا نغفل ان للولايات موازناتها المستقلة لتنظيم امورها المالية في ضوء استقلالها المالي اذ عليها الاعتناء بشؤونها المالية بطريقة مسؤولة ، فنلاحظ ان بعض موازنات الدول الاتحادية كالولايات المتحدة و سويسرا التي تعتمد في بعض وارداتها على ما تدفعه لها او تحصله لحسابها حكومات الولايات فان هذه الواردات تقيد صافية في الموازنة الاتحادية ، و تقيد نفقات جبايتها في موازنات الولايات المنظمة على اساس قاعدة الشمول² .

ومن ناحية اخرى تبرز الموازنة الفدرالية في تحديد نصيب الولايات من الإيرادات العامة ، بحيث تؤثر في مهام ومسؤوليات الولايات سواء بوضع نصوص خاصة بالقنوات المالية المستمرة الداعمة لها او بمنحها معونات او منح مختلفة .

فعلى سبيل المثال قادت جهود تخفيض العجز الفدرالي الكبير المتزايد في الولايات المتحدة الامريكية الحكومة الفدرالية الى احالة مسؤوليات تمويل البرامج الى الولايات ، وغالبا ما تحوي قرارات السياسات المصممة لادارة موازنة الحكومة الفدرالية على تخفيضات في الدعم الفدرالي للبرامج المحلية³ .

اذ بالرغم من وجود موازنات محلية مستقلة للدويلات لكنها تكون ضمن نطاق الموازنة العامة الاتحادية كما ان دورها يكون محصورا في تلك الدويلة او الاقليم فقط ، مع ارتباطها المتواصل مع الموازنة العامة الاتحادية ، فهي اي الموازنة المستقلة مجرد اسلوب لتنظيم نفقات و إيرادات تلك الدويلة وضمن اطار الموازنة العامة دون انفصال ، وهذه الموازنات شبيهة بالموازنات المستقلة الخاصة ببعض الجهات التي تمنح الشخصية المعنوية المستقلة للقيام بمهامها بشكل افضل ، ولكن في حالة الدويلات الفدرالية تكون هذه الموازنات اوسع بتفصيلاتها وبادوارها ، وتبقى الدويلة مرتبطة بالحكومة الاتحادية عن طريق الموازنة العامة مع تاثير هذه الاخيرة الكبير عليها .

فعلى سبيل المثال نلاحظ ان الولايات البرازيلية تتمتع بدرجة كبيرة من الحكم الذاتي ، الا ان الحكومة الفدرالية تضع شروطا تفصيلية تتعلق بالموازنات دون القومية و تكاد لا تترك لها مجالا في قوانينها للولايات في مجالات معينة مثل المرافق العامة و حماية البيئة و التنقيب عن الموارد الطبيعية و حتى فيما يتعلق بالانفاق فان درجة الحرية الممنوحة لحكام الولايات لتخصيص موارد الموازنة قد اصبحت شبه معدومة⁴ .

وحتى في الولايات المتحدة لم يتمكن الدستور الفدرالي من حل مشكلة القيود على الإيرادات الفدرالية و إيرادات الولايات و تزايد تكلفة البرامج الخ وحتل هذه المشكلات العناوين الرئيسية اثناء المناظرات و القرارات حول موازنات الولايات و الموازنات الفدرالية ، وكما تعاملت الحكومة الفدرالية معها عن طريق نقل مسؤوليات تمويل البرامج الى الولايات ،

¹ A.E.Buck, public budgeting, harper and brothers publishers, New York and London, 1924, p (3-8).

² د.حسن عوضه ، د. عبد الرؤوف قطيش ، المالية العامة ، المصدر السابق ، ص(59).
³ راؤول بليند نباخر ، و ابيغيل اوستاين ، حوارات حول ممارسة الفدرالية المالية ، و جهات نظر مقارنة ، منتدى الاتحادات الفدرالية و الرابطة الدولية لمراكز الدراسات الفدرالية ، الجزء الرابع ، 2007، ص(49).

⁴ راؤول بليند نباخر ، و ابيغيل اوستاين ، حوارات حول ممارسة الفدرالية المالية ، المصدر السابق ، ص(8-9).

تعود المشكلة للظهور في المجالس التشريعية بالولايات ، وفي معظم الحالات تتبنى الولايات استراتيجية موازنة (الإصلاح المؤقت) التي عملت على تضخيم عدة موازنات للولايات لتصل الى نقطة الانهيار ، وغالبا ما تسن الولايات في ذلك الوقت تعديلات في السياسة المالية لعمل توازن في الموازنات بالشكل الذي يطلبه القانون او دساتير الولايات وغالبا ما كان دور الحكومة الفدرالية توفير الارشادات و الموارد العامة بينما تقدم الولايات المحلية الخدمات العامة¹ .

المطلب الاول

موقف الموازنات العراقية من تخصيص الإيرادات

بعد سقوط النظام البائد ، وصدر قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية ، صدر امر سلطة الائتلاف رقم (94) لعام 2004 باصدار قانون الادارة المالية والدين العام وقد تم النص في القسم الاول منه على غرض هذا القانون وفيه عبارة (ومن خلال وضع مراحل منظمة لصياغة الموازنة الفدرالية) اذا تم رسم الطريق نحو الفدرالية المالية من هذا النص .

والحافا به صدر الملحق (أ) و الذي نص كذلك في القسم (1) منه على غرض القانون وهو (ينظم هذا القانون الاجراءات التي تحكم تنمية وتبني وتسجيل وادارة وتنفيذ الموازنة الفدرالية للعراق و الامور المتصلة بها ..) ثم تم النص على عدة تعاريف في القسم (2) ومنها تعريف الموازنة بانها(برنامج مالي يقوم على التخمينات السنوية لايرادات ونفقات وتحويلات والصفقات العينية للحكومة) . كما تم تعريف الموازنة الفدرالية بانها (تخمين اجمالي الايرادات و الواردات السنوية كما مصادق عليها من قبل الحكومة الفدرالية) .وفي القسم (4) نجد احكاما عامة وتعد احكاما مهمة اذ تم النص في الفقرة (3) على ما يلي وفقا للمادة (25) من قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية فللحكومة الفدرالية الاختصاص الحصري في رسم الموازنة الفدرالية للعراق ، .تقر الموازنة المستقلة للسنة المالية للاقاليم بواسطة الحكومات الاقليمية). اذا هنا بيان على وجود موازنة مستقلة للاقاليم .

كما تم النص في الفقرة الرابعة على (تتضمن الخزينة الفدرالية السنوية):-

أ- الايرادات و النفقات نقدية كانت ام عينية لكل الوزارات الحكومية و المنظمات و المؤسسات الحكومية الفدرالية و

ب- التحويلات وتشمل الحكومة الاقليمية ، المحافظات ، و البلديات و الحكومات المحلية بما فيها اموال الخزينة الخاصة).

¹ راؤول بليند نباخر ، وابيغيل اوستاين ، حوارات حول ممارسة الفدرالية المالية ، المصدر السابق ، ص(46-47) .

هنا نلاحظ الخلل في الترجمة ، فمثلا ما المقصود بالخرزينة الفدرالية السنوية ؟ ولماذا تتصف هذه الخرزينة بالسنوية ؟ ثم تنتقل الى التحويلات فما المقصود بها ؟ هل هي ما تحوله هذه الجهات من اموال ، وما المقصود باموال الخرزينة الخاصة ؟ كل هذه العبارات كانت بحاجة الى تفسير وتوضيح .

وفي الواقع ان الموازنات التي سبقت موازنة عام 2005 لم يحدد فيها حصة اونسبة محددة لاقليم كردستان ، اذ نلاحظ وبعد احداث عام 2003 ، تم وضع موازنة 2003 والتي جاءت بعنوان (الميزانية الانتقالية للفترة من تموز - كانون الاول 2003) -اطلق عليها الميزانية مع انه تم استبدالها بعبارة الموازنة_ حيث اعدت كل وزارة عراقية في المنطقة الشمالية ميزانيتها الخاصة بالتنسيق مع المستشار الاعلى للتحالف الخاص بتلك الوزارة ، وبعد بيان النفقات و العائدات وتفصيلاتها حسب الوزارات ، بين احد الجداول (نفقات مقترحة مهمة) ومن ضمنها الدعم الصافي لميزانية الاكرد وحددها الدعم بمبلغ (450) مليار دينار عراقي اي لم يحدد بحصة معينة كما ذكرنا سابقا - وانما حدد كمبلغ للدعم او معونة غير مشروطة ضمن الموازنة العامة ¹ .

وفي موازنة عام 2004 تم بيان المناطق المشمولة جغرافيا بالموازنة حيث كانت (الميزانية العراقية) في السابق تغطي وسط وجنوب العراق اما الان فستغطي 18 محافظة بضمنها الشمالية ، دهوك واربيل و السليمانية ، وستعامل الاقاليم الشمالية كحكومة اقليمية تتدفق مواردها الى الخرزينة العامة في حسابات موحدة بالنسبة للايرادات و النفقات ويتم تمويلها بمنح تعاقدية (ارتباطية) ² . هنا ايضا نلاحظ عدم تحديد الحصص كنسبة ثابتة وانما وردت بعبارة منح اذ تم ذكر منح الادارات المحلية و الاقليمية ضمن ذلك الدستور .

والظاهر ان اول موازنة اضيفت لها عبارة (الفدرالية) وتم نشرها و نصت على حصة اقليم كردستان بشكل نسبة هي موازنة عام 2005 اذ تم النص في الفقرة (أ) من المادة (12) على ان (تحدد حصة اقليم كردستان العراق من اجمالي النفقات الحاكمة) (المشتركة) ب(17%) سبعة عشر من المئة و المبينة في الجدول (د) الملحق بهذا القانون و البالغة (229630) الفان وتسعة وعشرون مليار وستمان و ثلاثون مليون دينار لا يتم التصرف بهذه الحصة الا بعد التشاور بين الوزارات المركزية و الوزارة المعنية في اقليم كردستان). ونصت الفقرة 0(ج) المادة المذكورة اعلاه على انه (عند حصول زيادة في الموازنة الفيدرالية للعراق لسنة 2005 تضاف نسبة (17%) من هذه المتغيرات تناسبيا على ميزانية اقليم كردستان) اما الفقرة (د) فقد نصت على انه (يجري اقليم كردستان تقديرا لايراداته المتوقعة خلال عام 2005 من جميع المصادر وتزود وزارة المالية /ادارة الموازنة بها) ³ .

وهكذا جرى العمل تباعا للموازنات اللاحقة ، فموازنة عام 2006 تنص في الفقرة (أ) من مادتها الثالثة عشر على ان (تحدد حصة اقليم كردستان العراق بنسبة 17% من اجمالي النفقات المبينة في الجدول (د) الملحق بهذا القانون و البالغة (1849548000) الف دينار (الف وثمانمائة وتسعة واربعون مليار وخمسمائة وثمانية واربعون مليون دينار) على ان لا يتم التصرف بهذه الحصة الا بعد التشاور والتنسيق بين الوزارات المركزية و الوزارة المعنية في اقليم كردستان). كما نصت الفقرة (ب) على ان (تحدد نسبة (17%) من مجموع النفقات التشغيلية و نفقات المشاريع الراسمالية للموازنة الفدرالية لجمهورية العراق عدا نفقات اقليم كردستان و النفقات السيادية ⁴ ، وتخصص للنفقات التشغيلية و نفقات المشاريع الراسمالية لاقليم كردستان) ، وكذلك نصت الفقرة (ج) من المادة المذكورة على انه (عند

¹ <http://www.cpa-iraq.org/Arabic/budget/2004-arabic.pdf>.

² <http://www.cpa-iraq.org/Arabic/budget/2004-arabic.pdf>.

³ الامر رقم (23) لسنة 2005 قانون الموازنة الفدرالية للعراق لسنة 2005 ، الوقائع العراقية ، العدد 3996، السنة 46، 17 اذار 2005). ويبدو ان تحديد الحصة جرى بقرار ومشاورات سياسية.

⁴ تمثل النفقات السيادية الاتي (مجلس النواب ، رئاسة الجمهورية ، مجلس الوزراء ، وزارة الخارجية، تعويضات الحرب، فوائد سندات وحوالات الخرزينة ، كلفة انتاج النفط الخام المصدر ، فوائد على قروض البنك الدولي ، الالتزامات و المساهمات الدولية و الخارجية، مفاوضات و مطالبات الدين الخارجي ، تدقيق حسابات البنك الاسلامي، فوائد السندات على اطفاء الديون الخارجية للقطاع الخاص ، اجور تدقيق حسابات النفط مقابل الغذاء ، تدقيق ومتابعة وملاحقة الاموال العراقية في الخارج ، التسوية النقدية للديون الصغيرة للقطاع الخاص في الخارج ، المشاريع الاستثمارية النفطية).

حصول زيادة في الموازنة الفدرالية لجمهورية العراق لسنة 2006 تضاف نسبة (17%) من هذه المتغيرات تناسيبا على موازنة اقليم كردستان) كما نصت الفقرة (د) على انه (يجري اقليم كردستان تقديرا لايراداته المتوقعه خلال عام 2006 من جميع المصادر تزويد وزارة المالية / دائرة الموازنة بها) ، وتجدر الاشارة الى انه تم اضافة فصل في موازنة عام 2006 خاص بالتخصيصات الاضافية وتم النص في الفقرة (ب) من المادة (3) في هذا الفصل على ان (يخصص مبلغ (1500) مليار دينار (الف وخمسمائة الف مليار دينار ل(لتنمية مشاريع الاقاليم) يتم توزيعه حسب نفوس كل محافظة (بضمنها حصة اقليم كردستان) ويجري متابعة وتنفيذ تلك التخصيصات بعد التنسيق بين مجلس المحافظة ووزارة المالية)، هذا النص ايضا تتابع في الموازونات اللاحقة مع اضافة بعض الشروط منها عدد السكان المحرومية ، وهي شروط غامضة نوعا ما وغير محددة¹.

كما تم النص في الفصل الثالث من الموازنة المذكورة انفا على التخصيصات الاضافية ومن ضمنها الفقرة (ب) على انه (يخصص مبلغ (1500) مليار دينار ل(تنمية مشاريع الاقاليم) يتم توزيعه حسب نفوس كل محافظة (بضمنها حصة اقليم كردستان) ويجري متابعة وتنفيذ تلك التخصيصات بعد التنسيق بين مجلس المحافظة ووزارة المالية .

واذا تتبعنا الموازونات الفدرالية اللاحقة نلاحظها قد سارت على نفس النهج ، اذ قانون الموازنة الفدرالية رقم (4) لعام 2007 قد نص في مادته السابعة عشر على ما تم النص عليه في موازنة عام 2006 ، مع اضافة الفقرة الرابعة من المادة (17) التي تنص على ان (يقدم اقليم كردستان تقديرا لايراداته المتوقعه خلال سنة 2007 وكشف بالايرادات المتحققة للسنوات (2006-2004) من كافة المصادر وتفيد كافة ايراداته لحساب الموازنة الفدرالية ، ونصت الفقرة الخامسة على ان (يتم الاتفاق بين رئيس الوزراء و رئيس الاقليم حول نفقات وتسليح وتجهيز حرس الاقاليم كجزء من منظومة الدفاع الوطني)² . ونلاحظ هنا ان هذا النص يلزم الاقليم بالارتباط المالي بتقيد كل الايرادات لحساب الموازنة الفدرالية ، ولكن بالنسبة للفقرة الخامسة التي لالزوم لها مادامت جزء من منظومة الدفاع الوطني .

كما تم النص في الفصل الثالث من موازنة عام 2007 على التخصيصات الاضافية في المادة الثالثة الفقرة الثانية منها ، وذلك على النحو الاتي (يخصص مبلغ مقداره (3000) مليار دينار ل(اعمار وتنمية مشاريع الاقاليم و المحافظات) يتم توزيعه كالآتي :

- أ- حسب نفوس كل محافظة بضمنها (حصة اقليم كردستان).
 - ب- حسب المحرومية عند اعداد وزارة التخطيط و التعاون الانماني معايير هذه المحرومية على ان لايعطل ذلك التوزيع حسب نفوس كل محافظة (بضمنها اقليم كردستان) وينفذ على النحو الاتي :
- 1- يقدم المحافظ خطة اعمار المحافظة و الاقضية و النواحي التابعة لها على ان تراعى المناطق الاكثر تضررا داخل المحافظة لاقرارها من قبل مجلس المحافظة .
 - 2- يتولى المحافظ تنفيذ خطة الاعمار المقررة و يتولى مجلس المحافظة مسؤولية مراقبة التنفيذ .
 - 3- تتولى وزارة المالية الاشراف العام و المتابعة و الصرف .

اذا نلاحظ ان هذه التخصيصات قناة مستحدثة لاغراض الاعمار ولكن الاولى ان تندمج مع الموازنة الاستثمارية فما الداعي لهذا التفصيل ، هذا من جهة ومن جهة اخرى ان الاحصاء السكاني لا زال غير منفذ لذا ستكون النتائج غير دقيقة ، وحتى معيار المحرومية لا يخلو من المطاطية والقابلية للتوسيع او التضيق على وفق اجتهادات شخصية. من ناحية اخرى تبين النصوص ان المحافظ يتولى وضع الخطة وتنفيذها |ماذا عن اقليم كردستان؟. والنقطة الاخيرة هو

¹ قانون الموازنة الفدرالية رقم (1) لسنة 2006 ، الوقائع العراقية ، ع 4016 ، السنة 47 ، 2 شباط 2006.

² قانون الموازنة الفدرالية رقم (49) لسنة 2007 ، الوقائع العراقية ع 4036 ، السنة 48 ، 12 اذار 2007.

ولاية وزارة المالية على الاشراف العام و المتابعة كذلك الصرف ،وبالتالي ستكون صلاحية المحافظات والاقليم مقيدة ، وتعتمد على موافقة وزارة المالية ، وهكذا تتحول هذه المبالغ الى معونة او منحة من الحكومة الاتحادية .

هذا كما نصت الموازنة العامة الاتحادية - هنا نلاحظ تغيير عنوان الموازنة من الفدرالية الى الاتحادية ويثور التساؤل ما هو غرض هذا التغيير - لعام 2008 في مادتها السابعة عشر على نفس ماورد سابقا من تحديد النسب في فقراتها الرابعة و الخامسة و السادسة ، لكن الامر الاضافي الذي تم درجه هو المادة (18) حيث نصت الفقرة (أ) من البند اولا على ان (يقوم ديوان الرقابة المالية الاتحادي بالتنسيق و التعاون مع ديوان الرقابة المالية لاقليم كردستان العراق باحتساب و تحديد الايرادات الاتحادية المستحصلة في الاقليم لهذه السنة وتقوم وزارة المالية في الاقليم تحويلها الى وزارة المالية الاتحادية شهريا)، ونصت الفقرة (ب) على (يتم تسوية المستحقات بين اقليم كردستان و الحكومة الاتحادية للسنوات من (2004 و لغاية 2007) والسنوات اللاحقة لها بعد تدقيقها من قبل ديوان الرقابة المالية الاتحادي بالتنسيق و التعاون مع ديوان الرقابة المالية لاقليم كردستان) ، اي نلاحظ و استنادا على هذه المادة ان ايرادات الاقليم تخضع لرقابة و اشراف ديوان الرقابة المالية الاتحادي ، وكذلك تدل هذه المادة على ان الاقليم لا يحتفظ بالايرادات الاتحادية المستحصلة في الاقليم ، ولكن ما المقصود بالايرادات (الاتحادية) ، اذ تعبر هذه العبارة عن وجود ايرادات غير اتحادية من الممكن ان يحتفظ بها الاقليم لنفسه ، ولكن لم يتضمن النص ذكرها ، فهنا قد تتولد بعض الاشكاليات عند تفسير هذا النص حول تحديد وتمييز ما يعد ايرادا اتحاديا وما لا يعد كذلك ، و من ثم نصت الفقرة ثانيا من المادة المذكورة على انه (عند عدم تسديد الايرادات الاتحادية المستحصلة الى الخزينة الاتحادية تقوم وزارة المالية الاتحادية باستقطاع الحصة المحددة بموجب الفقرة (أ) من البند (اولا) من هذه المادة بما يعادل الايرادات المخطط لها في الموازنة العامة وتجري التسوية الحسابية لاحقا)¹ . لكن قد يعود عدم التسديد الى ظروف اقتصادية وغيرها فكيف الحال عنها ، ولم يتم تحديد الزمن اللازم للتسديد ، كما لم يتم التطرق الى التسديد الجزئي وليس الكلي -.

واشارت الفقرة (أ) من المادة (19) الى امكانية اعادة النظر في حصة اقليم كردستان وحصص المحافظات غير المنتظمة باقليم لموازنة سنة 2009 وما بعدها استنادا الى المعايير التي نص عليها الدستور وفقا للاحصاء السكاني العام ، الذي كان من المفترض اجراءه خلال مدة لا تتجاوز 2008-12-31 . وهذه النسبة غير ثابتة ومن الممكن ان تتغير بمرور السنين خصوصا ان الموازنة العامة تكون عرضة للتغيير و التبديل في كل عام.

وكذلك تم النص على التخصيصات الاضافية في الفصل الثالث ، لكن مع حذف الفقرة الخاصة بولاية وزارة المالية على الصرف و اشرافها ومتابعتها التي كانت مذكورة في موازنة 2007 - حقيقة هذه تشريعات بالغة الاهمية فكيف يتم الحذف و الاضافة بهذه الطريقة كما ويفترض ان يصدر تشريع خاص بهذه العمليات والاجراءات ولا تلحق بمواد الموازنة المتغيرة سنويا -.

هذا وتم اصدار الموازنة التكميلية العامة الاتحادية لعام 2008 وعلى نفس المنوال تم تضمينها ذات المواد وبذات النسب الخاصة باقليم كردستان² . وكذلك تم النص على تخصيصات اضافية .

وكذلك تم النص في الموازنة العامة الاتحادية لسنة 2009 على ذات المواد المتعلقة بتحديد نسبة 17% لاقليم كردستان وذلك في المواد 17 و19 ، مع ما تم اضافته في المادة العشرين فقرة (أ) من انه (يعاد النظر في حصة اقليم كردستان في الموازنة العامة الاتحادية لسنة 2009 وما بعدها في ضوء نتائج الاحصاء و التعداد السكاني لسنة 2009 وعلى ان يتم في ضوئه تحديد المبلغ الحقيقي لحصة الاقليم في الموازنة العامة الاتحادية لسنة 2009 وعرض الفرق على مجلس الوزراء الاتحادي لتسويته ، اذ نصت الفقرة (ب) من نفس المادة على ان (تقوم الحكومة الاتحادية باجراء احصاء و تعداد سكاني في جميع انحاء العراق في مدة لا تتجاوز 2009-12-31) . هنا نتوقف عند عبارة

¹ قانون الموازنة العامة الاتحادية للسنة المالية 2008، الوقائع العراقية ع 4067، السنة 49، 13 اذار 2008.

² قانون الموازنة التكميلية العامة الاتحادية

عرض الفرق لتسويته، إذ يفترض ان مالية الدولة واحدة هذه اولا ، ثانيا ماذا لو انتهت سنة 2009 او تم الاحصاء في شهر كانون الاول فهل تتم تسوية الفرق لكل السنين الماضية ؟

وفيما يتعلق بالتخصيصات الاضافية كذلك تم تكرار ما ورد في موازنة 2008 ، وذلك في المادة الثانية من الفصل الثالث - لاموجب لتكرارها-

وهكذا توضح لنا دور الموازنة العامة في الدول الاتحادية ومنها العراق و ما لها من الاثر الكبير والمتبادل في مالية الدويلات ، وبيننا كيفية درج التخصيصات المالية لاقليم كردستان ضمن الموازنات المتلاحقة ، وهذه العمليات يعد العراق مستجدا فيها وتتطلب جهودا وظروفا مواتية كي يصل الى ما فيه صالح البلد وتطوره .

المبحث الثالث : المنح و المعونات

قد تنتهج السلطة الاتحادية طرقا معينة لتمويل او تخصيص الايرادات لدويلاتها او اقاليمها ، وهذه الطرق هي المنح و المعونات التي تقدمها ، وفي الواقع ان هذه المنح تتخذ اشكال عدة فقد تكون مشروطة او غير مشروطة ، وقد تكون محددة الغرض او تدفع دون تحديد، فعلى سبيل المثال تمنح لغرض برامج معينة تنموية في الدويلات ، او تكون على شكل قروض تماثل القروض العامة للدولة وتعد دينا على الدويلة او الاقليم .

وهذه الطرق او الاساليب تمنح السلطة الاتحادية قدرا كبيرا من السيطرة خصوصا في حالة حاجة الدويلات الماسة اليها ، كما انها تعد وسيلة تحكم السلطة الاتحادية في توجهات تلك الدويلات ، وشدها باواصر مالية لاغنى عنها .

وقد لاحظنا ان الدساتير العراقية لعام 2003 و 2004 نصت على مثيل هذه التوجهات في منح المعونات و المنح للاقاليم .

المطلب الاول

موقف الدول الفدرالية من المنح و المعونات

من الامثلة على الدول الفدرالية التي اخذت بوسيلة المنح هي استراليا إذ ان السمة المميزة للفدرالية المالية الاسترالية هي ممارسة المساواة المالية الافقية التي يتم بها تحويل المنح غير المقيدة الى الولايات و الاقاليم ، و الهدف هو مساواة القدرات المالية لحكومات الولايات و الاقاليم . وتعد تلك التحويلات كبيرة ، إذ يصل مبلغها الاجمالي 58 مليار دولار استرالي في العام ، وتشمل في المتوسط اكثر من 50% من اجمالي ايراد الولايات ن ومنها ما تكون محددة

الغرض مثل الصحة والتعليم ، ويرى البعض ان ذلك يضعف مفهوم الاعانات الحقيقية و الفدرالية التنافسية وتطوير الولايات وبذلك يتم عمليا اضعاف فوائد الفدرالية¹ .

وللمنح تطبيقات كذلك في كندا ، اذ تعد التحويلات الفدرالية الى المقاطعات غير تدخلية الى حد كبير، والشكلان الرئيسيان للتحويلات يتمثلان في تحويلات المساواة غير المشروطة ، و التحويلات المتساوية لكل فرد لدعم البرامج الاجتماعية في المقاطعات² .

وتتسم التحويلات في الهند بوجود قنوات متعددة يمكن من خلالها تحويل الاعتمادات المالية ، واحداها هي لجنة التخطيط التي تم انشاؤها بقرار من حكومة الهند في اذار 1950 ، ولكن منذ عام 1969 ، يتم تقديم مساعدة خطط الولايات عن طريق كل من المنح والقروض على اساس صيغة يوافق عليها المجلس القومي للتنمية ويتولى رئيس الوزراء رئاسة المجلس القومي للتنمية ويتالف من عدد من الوزراء واعضاء لجنة التخطيط وروساء وزارات الولايات ، وتشكل المنح التي تقدمها لجنة التخطيط ما بين 16% و 20% من اجمالي التحويلات المركزية³ .

كذلك الحال في الولايات المتحدة الامريكية ، اذ ادى نقص موارد الولايات الى عدم قدرتها على تلبية متطلبات التطور السريع في نواحي الحياة الاقتصادية والاجتماعية ، مما دفعها في النهاية الى طلب معونة الحكومة الفدرالية لتستطيع بذلك الاستمرار في تقديم خدماتها لرعاياها وعندها تتدخل الحكومة الاتحادية فتخاطب الافراد بصورة مباشرة مخففة عنهم بعض الاعباء ، او تمنحهم بعض المساعدات ، واذا كان لا يمكن للحكومة الفدرالية بهذه الطريقة شراء رضا الولايات ، الا انها تكسب رضا الافراد⁴ .

وبالتالي نستشف من هذه التطبيقات ان الحكومة الفدرالية تستطيع ومن خلال وسيلة المنح و المعونات تصحيح ما ينتاب موازنات الولايات من عجز وكذلك انجاز بعض المشاريع و البرامج التنموية لصالح مواطني الدولة ككل ، و الحفاظ على التماسك و السيطرة على هذه الولايات خصوصا اذا ما كانت هذه المنح مشروطة.

هذا من ناحية ومن ناحية اخرى نلاحظ ونتيجة اختلاف الدويلات او الاقاليم باحتوائها من مصادر الايرادات، والتمايز بينهم بانواعها وكمياتها ، وهذا الامر قد لا يكون على قدر من الثبات ، ولاجل تحقيق اكبر قدر من المساواة و التوازن في مقدار ايرادات الاقاليم ، قد يتم انشاء جهة او مؤسسة مستقلة تختص بدراسة كميات الموارد المتاحة وكيفية توزيعها للاقاليم بشكل يضمن حصول هذه الاخيرة على ما يمكنها من القيام بواجباتها على اتم وجه ، وبدون ان يتراجع اي اقليم عن بقية الاقاليم .

ونلاحظ وجود عدة انواع او اشكال من هذه المؤسسات ، النوع الاول وجد في الهند و استراليا ، اذ اسست الحكومة الفدرالية لجان خبراء باشكال مختلفة وعهدت اليهم تحديد صيغ للتوزيع ، ويلاحظ ان هذه اللجنة في استراليا هي لجنة دائمة بينما في الهند تؤلف لمدة خمس سنوات ، اما النوع الثاني فهو مجلس بين حكومي يتالف من ممثلين عن الحكومة الفدرالية و حكومات المقاطعات و مثاله هو المجلس المالي الوطني في ماليزيا ، اما النوع الثالث نلاحظ انه

¹ حوارات حول ممارسة الفدرالية المالية ، المصدر السابق ، ص (5)

² حوارات حول ممارسة الفدرالية المالية ، المصدر السابق ، ص (11).

³ حوارات حول ممارسة الفدرالية المالية ، المصدر السابق ، ص (21).

⁴ معمر مهدي ، توزيع الاختصاصات في الدولة الفدرالية ، رسالة دكتوراه ، جامعة ، بغداد ، كلية القانون ، ص (200) ، مشار اليه في رسالة الدكتوراه الموسومة بالنظام الاتحادي في الامارات العربية ، عادل الطباطبائي ، جامعة عين شمس ، كلية الحقوق ، 1978 ، ص (184-186) .

بالرغم من ان الحكومة تحدد المنح للولايات الا ان هذا النوع او الشكل يتصف بوجود ممثلين رسميين عن الولايات في الهيئة التشريعية الفدرالية وبالتالي فان ممثلي الولايات يشاركون في عملية اقرار المنح ، كما هو متبع في المانيا وسويسرا و الولايات المتحدة ، النوع الرابع يفتقد الى ايجاد مثل هذه الجهات او حتى تمثيل رسمي من قبل حكومات الاقاليم ، وبالرغم من ذلك وجدت العديد من اللجان التي تضم مسنولين من الحكومة الفدرالية و المقاطعات لمناقشة القضايا و العلاقات المالية كما هو الحال في كندا¹ .

وفي العراق نصت المادة (106) من دستور 2005 على تاسيس مثل هذه الهيئات اذ نصت على ان (تؤسس بقانون ، هيئة عامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية (ماذا عن الواردات غير الاتحادية؟) وتتكون الهيئة من خبراء الحكومة الاتحادية و الاقاليم و المحافظات وممثلين عنها ، وتتطلع بالمسؤوليات الاتية :-

اولا - التحقق من عدالة توزيع المنح و المساعدات و القروض الدولية ، بموجب استحقاق الاقاليم و المحافظات غير المنتظمة في اقليم .

ثانيا - التحقق من الاستخدام الامثل للموارد المالية الاتحادية و اقتسامها .

ثالثا - ضمان الشفافية و العدالة عند تخصيص الاموال لحكومات الاقاليم او المحافظات غير المنتظمة في اقليم ، وفقا للنسب المقررة .

وهكذا يتضح لنا ان اغلب الدول انشأت لجان متخصصة في مجال البحث عن سبل معالجة اختلالات التوازن المالي بين الاقاليم سواء كانت دائمية ام مؤقتة² ، ولكن نرى انه من الانسب ان تكون هذه الجهات دائمية وينظم تشكيلها واختصاصاتها بقانون وان يراعى استقلالها عن اية تدخلات باية مسميات .

¹ رونالد واتس ، الانظمة الفدرالية ، منتدى الاتحادات الفدرالية ، ترجمة غالي برهومة ، ومها بسطامي ، ومه ت كلا ، كندا ، 2006، ص 70-71) .

² من الجدير بالذكر ان اللجان الخاصة بالمنح في استراليا هي هيئة دائمية ، وفي سويسرا وبلجيكا تقوم لجان دورية من حين لآخر بتقديم النصح و المشورة للحكومات في هذا المجال .رونالد واتس ، الانظمة الفدرالية ، المصدر السابق ، ص(71-72) .

الخاتمة

اتضح لنا ان العنصر المالي يعد المسير لجميع فعاليات اية دولة من الدول بغض النظر عن شكلها ونظامها السياسي ، فمالية الدول هي التي تكوّن الصورة الايجابية او السلبية للدولة فالقدرة على التحكم في المسائل المالية للدول هي التي تجعل منها قوية مزدهرة او بالعكس ، هذا من جهة ومن جهة اخرى لاحظنا انه بالرغم من ان التجارب الفدرالية متنوعة وتختلف في اوضاعها وظروفها الا انها اخذت بالانتشار ، ومن الممكن ان نطلع عليها ونستوحي منها الحلول لما قد يعترض العراق من اشكاليات مع الاخذ بنظر الاعتبار ان فدرالية العراق تعد تجربة فريدة وجديدة ، اذ تحتوي وتتخذ شكلا مزدوجا من حيث وجود اقليم فدرالي واحد قابل للزيادة مع وجود محافظات تخضع للمركزية الادارية وبقاء بغداد عاصمة للعراق .

وتبين لنا ان اساليب الدول الفدرالية في تخصيص الايرادات تتعدد منها عن طريق الدساتير او الموازنات او المعونات ، واستشفينا بعض الاستنتاجات والتوصيات تتمثل فيما ياتي؛

اولا؛ وابتداءا للاحظنا انه حتى هذه الاساليب تعتمد على عدة عناصر منها التحكم في الموارد الطبيعية ومقدار ما توفره الدولة او الاقليم وما تساهم به من الايرادات للدولة الاتحادية فاذا كان لها مايزيد ويفيض فنقل نسبة التخصيص ..

ثانيا؛ اما المعدل السكاني، ظاهريا يتطلب الزيادة في التخصيص ولكن هل هذه الزيادة حقيقية؟ هل تعبر عن زيادة حقيقية في النفقات؟ وبعبارة اوضح هل تزيد من معدل السلع والخدمات التي يحصل عليها المواطن في تلك الفترة؟ فاذا كانت لاتعبر عن زيادة حقيقية اذا هي لا تؤدي الغرض المطلوب منها وبالتالي لا يستدعي زيادتها الا بضوابط وهي تحقيق نتيجة ، فهنا تكون المنح المشروطة للقيام ببرنامج عمل او انشاء مؤسسي وتقديم خدمات هو الضابط الحقيقي لزيادة الاتفاق وليس فقط زيادة مواليد منطقة عن منطقة اخرى .

ثالثا؛ ان من اهم الضوابط لعمليات التخصيص هو تشكيل لجنة مشتركة من اعضاء السلطة الاتحادية و الدويلات او الاقاليم ومن خبراء يتسمون بالنزاهة ويمنحون الاستقلالية والحصانة من التدخلات والضغوط المختلفة ، مع بيان اختصاص اللجنة وعملها بشكل دقيق ، لتسهيل ومراقبة وتدقيق تنفيذ التخصيص .

رابعا؛ من الصعوبة بمكان منح اختصاص فرض الضرائب للدويلات او الاقاليم لما يثير ذلك من مشكلات تطبيقية وعملية وتخالف مبدأ سيادة الدولة في فرض الضرائب ، واذا كان لابد من الحصول على ايراد اضافي ممكن اللجوء الى الرسوم ، والتي تدفع لقاء الانتفاع بخدمات معينة ، وحتى هذه الايرادات يفترض تثبيتها بحيث ان ما يفرض عن حاجتها وحسب مبدأ العمومية والشمول للموازنة وبعدها موازنة مستقلة -اي موازنة الاقاليم - يفترض ان تحول المبالغ الفائضة عن الحاجة للخزانة المركزية ومن ثم يمكن الاحتفاظ بها كاحتياطي وتخصص من قبل الحكومة الاتحادية للسنيين المقبلة .

خامسا؛ نرى من الاجدى ان يتم تشريع قانون خاص يتناول المواضيع المالية الاتحادية، ويحدد سلطات واختصاصات الدولة الاتحادية والاقليم بشكل واضح ويحدد النسب والمنح ، كي تكون قابلة للتطبيق والتنفيذ والمراقبة بصورة مستمرة ومنضبطة ودون اللجوء المستمر للموازنة العامة المتغيرة سنويا.

المصادر

المؤلفات

- 1- د. ابراهيم عبد الكريم الغازي ، التشريع المالي في الميزانية العامة للدولة ، بدون سنة .
- 2- د. حسن عواضة ، د. عبد الرؤوف قطيش ، المالية العامة ، الموازنة ، الضرائب و الرسوم ، دراسة مقارنة ، الطبعة الاولى ، دار الخلود ، بيروت ، لبنان ، 1995.
- 3- د.داود الباز ، اللامركزية الساسية الدستورية في دولة الامارات العربية المتحدة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 2000.
- 4- راؤول بليند نباخر و ابيغيل اوستاين كاروس ، حوارات حول ممارسة الفدرالية المالية ، وجهات نظر مقارنة ، الجزء الرابع ، منتدى الاتحادات الفدرالية و الرابطة الدولية لمراكز الدراسات الفدرالية ، 2007.
- 5- رونالد ل. واتس ، الانظمة الفدرالية ، ترجمة عالي برهومة ، مها بسطامي ، مها تكلا ، شبكة دولية للفدرالية ، كندا ، 2006.
- 6- د. كاظم السعدي ، ميزانية الدولة ، النظريات العامة وتطبيقاتها في العراق ، مطبعة الزهراء ، بغداد ، 1969.
- 7- د. محمد حلمي مراد ، الميزانية العامة ، قواعد اعدادها وتطبيقاتها في بعض الدول العربية ، معهد الدراسات العربية العالية ، جامعة الدول العربية ، 1960.
- 8- معمر مهدي صالح ، توزيع الاختصاصات الدستورية في الدولة الفدرالية ، رسالة دكتوراه ، جامعة بغداد ، كلية القانون ، 2007 .
- 9- هاملتن ومادسن وجاي ، الدولة الاتحادية اسسها ودستورها ، ترجمة وقدم لها جمال محمد احمد ، دار مكتبة الحياة ، بيروت ، 1959 .
- 10- الدساتير العربية ودراسة مقارنة بمعايير الحقوق الدستورية الدولية ، المعهد الدولي لقانون حقوق الانسان ، كلية الحقوق ، جامعة ديبول ، 2005.

مواقع مصادر الانترنت

<http://ar.wikipedia.or/wiki> -1

<http://www.cpa-iraq.org/Arabic/badget/2004> -2

المصادر الاجنبية

1. A.E.Buck, public budgeting, harper and brothers publishers, New York and London, 1924.

التشريعات

- 1- دستور جمهورية العراق لعام 2005 .
- 2- قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية .
- 3- أمر سلطة الائتلاف المؤقتة رقم 94 / قانون الادارة المالية و الدين العام لعام 2004 .
- 4- قانون الموازنة العامة الاتحادية للسنة المالية 2009 .
- 5- قانون الموازنة العامة الاتحادية للسنة المالية 2008.
- 6- قانون الموازنة التكميلية العامة الاتحادية للسنة المالية 2008 .
- 7- قانون الموازنة الفيدرالية رقم (4) لسنة 2007.
- 8- قانون الموازنة الفيدرالية رقم(1) لسنة 2006 .
- 9- الأمر رقم (23) لسنة 2005 قانون الموازنة الفيدرالية للعراق لسنة 2005 .

The allocation of the revenues in federal state

Dr.Ban Salah Alsalhi

Baghdad University

Abstract :

Every state all over this world can't survive and keep on achieving its project without financial income. Even the existence of all states rely on bases of finance .various types of government cant keep on with their activities without considering their financial affairs ,whether in simple state or composite state , unified ,because the need to revenues is the main point for all forms of the states.

But the important thing we will discuss is how will be the allocation of income in federal states, this matter may raise many problems, and issues that might rise conflicts, and enter the crossroads that we should choice one of them.

More over the important of this topic seems as result of the federal shape which Iraq adopted. Therefore we must research about this changing because it is a new move whether in political or financial field in Iraq to avoid any mistake in application.

It is well known to reader what we mean by federalism as form of governance where the authorities are constitutionally divided between central government and smaller units (provinces, states) .in other words optional union between the states of the federated states, lead to its transformation to a single legal or political system and with the retention of these parts of the united personal privacy and identity, and there is delegation of the central union of some of the joint powers authority with the retention of some of these parts or the states .

And thus we note that retain include the power of legislative, executive and independent judiciary within the constitutional sphere, is well known, the possibility of the adoption of the central government fiscal policy to reduce the competence of states in various ways, including the granting of aid, whether conditional or no, even to financing of projects or to fill the provinces deficit in its treasury, or other needs.

In order to avoid the difficulties and problems that must follow the federal constitution, the foundation upon which all the institutions of the state are based and built their respective responsibilities, and thus may provide more explicit on how the allocation of revenues between the state and federal provinces.

On the other hand, highlights the role of the state budget, as is the general budget of the federal state, which is the method of organization of state revenues and expenditures, and thus is an essential tool for the organization of the provinces' quota of income, contribute the executive and the legislative as representative of the people to develop and approved the state by it.

There are many reasons which may be taken into consideration when determining the quotas, one of these factors is the contribution of the state in the federal state in general, and the possibilities of each state and its own resources that can be used as private resources, as well as geographic and environmental differences, differences in population ...

Thus, we can in accordance with these principles find ways to allocate the federal state revenues.