

الفيدرالية المالية

(مفاهيم ونماذج)

Fiscal Federalism

(Concepts and Models)

Federalism darayî

(Çemk û Nimûne)

إعداد:



جمعية الاقتصاديين الكُرد - سوريا

بالتعاون مع:



مركز أشتي للدراسات والبحوث

2013

إعداد مجموعة من الباحثين في
جمعية الاقتصاديين الكرد- سوريا.

- تمهيد:

يأتي هذا البحث في إطار ما تشهده منطقة الشرق الأوسط من تطورات متلاحقة على الأصعدة السياسية، والاقتصادية، والاجتماعية... الخ. وكان من الضروري جداً التطرق إلى هذا الموضوع لتلبية متطلبات، ورغبات الكثير من شعوب المنطقة، أملاً منا في إعطاء فكرة مبسطة وواضحة عن الموضوع كي تكون ثمرة للمرحلة المقبلة.

ونحن كجمعية الاقتصاديين الكردي- سوريا بالتعاون مع مركز آستي للدراسات، والبحوث قمنا (بحدود إمكانياتنا) بإعداد هذا البحث الذي تطلب الكثير من الجهد والوقت، سعياً منا لإيضاح فكرة الفيدرالية المالية، عساها أن تكون مرجعاً اقتصادياً لكل من يطمح إلى تنظيم أموره المالية في الدولة الفيدرالية أو الطامحة إلى الفيدرالية.

وننوه في بداية هذا البحث إلى أننا استخدمنا المصطلحات التالية حسب التوضيح المرفق بها:
- **الدولة الفيدرالية:** التي تحمل دلالة عن (الدولة الاتحادية).

وهي التي تتكون من عدة دول، أو مناطق، أو أقاليم، أو محافظات اتفقت فيما بينها على تكوين نظام يجري فيه تقاسم السلطة، وتحديد الصلاحيات وفقاً لدستور متفق عليه ووافق عليه الشعب باستفتاء عام.

- **الحكومة الفيدرالية:** التي تحمل دلالة عن (الحكومة الاتحادية، السلطة الاتحادية، الحكومة المركزية).

- **الإقليم الفيدرالي:** الذي يحمل دلالة عن (الولاية الفيدرالية، المقاطعة الفيدرالية، المنطقة الفيدرالية، الإمارة الفيدرالية، الكانتون).

وهو الوحدة السياسية المنضوية تحت لواء الدولة الفيدرالية، والتي تتمتع بمقومات قومية، أو ثقافية، أو دينية، أو طائفية، أو جغرافية تجعله متجانساً إلى حد كبير، و متميزاً عن باقي مكونات الاتحاد، مثال ذلك إقليم الباسك في اسبانيا، وإقليم كُردستان العراق، وإقليم البوسنة والهرسك في الاتحاد اليوغسلافي السابق، وإقليم الشيشان في الاتحاد الروسي وإقليم ابخازيا في الاتحاد نفسه.

- **حكومة الإقليم الفيدرالي:** التي تحمل دلالة عن (حكومة الولاية الفيدرالية، حكومة المقاطعة الفيدرالية).
وتجدر الإشارة أيضاً إلى أنّ المناقشات مستمرة حول موضوع الفيدرالية المالية (في جمعية الاقتصاديين الكردي- سوريا)، وتتطور نتائجنا مع التغييرات التي تطرأ على الآراء السائدة في المنطقة. فالدور الديناميكي والحاسم الذي تتمتع به الفيدرالية المالية يجعله أحد أكثر جوانب الفيدرالية دراسة وتفحصاً، فالنظريات السياسية للفيدرالية تعتبر ثابتة، وعلى درجة معينة من الثبات، لكن الجانب المالي من الفيدرالية أقل ثباتاً واستقراراً لأنّ حصص ومصادر الإيرادات والنفقات تتغير تغييراً كبيراً.
وهذا البحث الصغير قد تم إعداده كي يقدم للاقتصاديين، والسياسيين، والمواطنين، والطلاب، نظرة عامة وموجزة ومبسطة عن الفيدرالية المالية، وجعلناه قريباً من الفهم والإدراك كي لا يحمل طابع التعقيد والملل. ونأمل أن يكون لنا (كجمعية الاقتصاديين الكردي- سوريا) إصدارات لاحقة تخدم كل جانب اقتصادي تم ذكره في هذا البحث.

جمعية الاقتصاديين الكردي- سوريا

- مقدمة:

لا يوجد نظام فيدرالي واحد يمكن الاعتماد عليه وتطبيقه في جميع الأنظمة السياسية حتى وإن تشابهت مؤسساتها أو مشكلاتها، غير أنه يمكن الاستفادة من حالات نجاح تطبيق الأنظمة الفيدرالية، أو فشلها في إيجاد نظام فيدرالي يلاءم طبيعة وواقع كل دولة، ومجتمع.

ومع تزايد أهمية الفيدرالية فإنّ هذه الدراسة تُعدّ محاولة لتحليل معوقات وإشكاليات تطبيق الفيدرالية المالية في دول الشرق الأوسط.

تأتي فكرة الفيدرالية المالية في أغلب الطروحات الاقتصادية في نطاق (توفر الموارد الاقتصادية، وكيفية إدارتها في الاقتصاد). فمن منطلق توفر (النفط، والغاز، وإيرادات الضرائب والرسوم، وإيرادات الزراعة والصناعة والتجارة) جاء التفكير الاقتصادي لينظم حصة تلك الموارد الاقتصادية، كي يستفيد منها الإقليم المنتج له بالدرجة الأولى، ثم الأقاليم الأخرى. ونتيجة لترايط وتكامل معظم الأقاليم مع بعضها في الدولة الواحدة (أو في عدة دول مجاورة في بعض الأحيان)

فإنّ الفيدرالية المالية كانت الكفيل لينظم علاقات تلك الأقاليم مع بعضها البعض. وهو الضمانة الوحيدة الكفيلة بتوزيع الثروات بشكلٍ عادلٍ في الأقاليم الفيدرالية.

لقد تم دراسة هذا البحث من عدة محاور إذ تم التطرق إلى الفيدرالية سياسياً، وقانونياً، ثم الفيدرالية المالية كمكمل للجانبين السابقين. وتم دراسة أهم المشكلات التي تواجه الفيدرالية المالية. كما تم دراسة أهم الواردات في الإقليم الفيدرالي وكيفية إدارتها. وفي جانب آخر تطرقنا إلى الموازنة في الإقليم الفيدرالي من حيث طريقة إعدادها، ومراحلها الاقتصادية. وتم ذكر تجارب بعض الدول الفيدرالية من الناحية المالية على شكل نماذج للتوضيح. وفي النهاية تم بحث المبادئ الأساسية للفيدرالية المالية في سوريا (الإقليم الفيدرالي الكردي أنموذجاً).

– أولاً: الفيدرالية: سياسياً، وقانونياً.

لا يوجد تعريف متفق عليه للفيدرالية، فقد أورد فقهاء القانون الدستوري عدداً من التعاريف للفيدرالية يتقارب

جميعها بالمعنى، والمضمون، وترسم صورة مقبولة لشكل الدولة التي تتصف بجملة من التنوع العرقي والمذهبي والتركيبية السياسية المتعددة الميول.

فقد عرّفها البعض بأنّها نظام سياسي عالمي يقوم فيه مستويان حكوميان يحكم نفس المنطقة الجغرافية، ونفس السكان.

وعرّفها البعض الآخر: بأنّها نظام سياسي من شأنه قيام اتحاد مركزي بين دولتين، أو مجموعة من الدول أو الدويلات أو الأقاليم، بحيث لا تكون الشخصية الدولية إلا للحكومة المركزية، مع احتفاظ كل وحدة من الوحدات المكونة للاتحاد ببعض الاستقلال الداخلي، بينما تفقد كل منها مقومات سيادتها الخارجية التي تنفرد بها الحكومة الفيدرالية، كعقد الاتفاقات والمعاهدات، أو التمثيل السياسي، ويكون على رأس هذا الاتحاد الفيدرالي رئيس واحد للدولة هو الذي يمثلها في المحيط الدولي.

ويتألف رعايا الدولة الفيدرالية من مجموع رعايا الدول، أو الأقاليم المكونة للاتحاد، والتي تعتبر وحدات دستورية لا وحدات إدارية كالمحافظات في الدولة

الموحدة، ويكون لكل وحدة دستورية نظامها الأساسي الذي يحدد سلطاتها التشريعية، والتنفيذية، والقضائية، ولكن الدستور الفيدرالي يفرض وجوده مباشرة على جميع رعايا هذه الأقاليم بغير حاجة إلى موافقة سلطاتها المحلية.

وتنشأ الدولة الفيدرالية في الأغلب بانضمام عدد من الدول أو الأقاليم المستقلة تحت ضغط دولي، وعسكري، أو بدافع سياسي، وقد يساعد على قيامها اشتراكها في لغة واحدة، وغير ذلك من المقومات، ومثال الدولة التي تألفت على هذا النحو الولايات المتحدة الأمريكية، وقد تنشأ الدولة الفيدرالية بتفكك دولة موحدة إلى أقاليم ذات استقلال داخلي تربطها حكومة مركزية، ومثال هذا النوع من الدول الفيدرالية البرازيل، والعراق.

ومن الناحية السياسية والقانونية تعني إنشاء أو إعادة تكوين نظام سياسي يسمح لممثلي مكونات المجتمع العرقية، والدينية، والمذهبية، بالمشاركة والحوار، والتباحث بشأن مصالحهم ومطامحهم، والاقتسام

الدستوري للصلاحيات، وتوزيع الثروات الوطنية على أسس عادلة.¹

ويختلف النظام الفيدرالي عن النظام الكونفدرالي الذي يعتبر اتحاداً ضعيف الروابط، الذي ينشأ نتيجة معاهدة تبرم بين دول كاملة السيادة وتتفق فيما بينها على تنظيم علاقاتها الاقتصادية، والثقافية، والعسكرية، وغير ذلك من العلاقات التي تربطها ببعضها. والاتفاقية التعاهدية أو ما يسمى بصكّ الاتحاد لا توجد دولة جديدة وإنما تنشئ علاقة اتحادية بين مجموعة من الدول، تحتفظ بموجبها كل دولة بسيادتها، واستقلالها، وحاكمها، وحكومتها، وبنظامها السياسي، وتمتلك حقّ الانسحاب من الاتحاد. ويوجد بموجب معاهدة التحالف أو صكّ الاتحاد مؤتمر أو جمعية عمومية لرعاية وتنظيم شؤون الاتحاد تتألف من مندوبين عن حكومات الدول الأعضاء الذين يمثلون دولهم في اجتماعات الجمعية، وينتهي الاتحاد الكونفدرالي إمّا بانفصال الدول

(1) علي حسن جلود، ماجد الوهيب، النظام الفدرالي في العراق بين الواقع والطموح، المجلة السياسية والدولية، العدد (2)، كلية العلوم السياسية، الجامعة المستنصرية، العراق، 2008، ص 207.

الأعضاء، وانحلال الاتحاد، أو زيادة تماسكها، وترابطها ودخولها في اتحاد فيدرالي عوضاً عن الاتحاد الكونفدرالي. لهذا قد يتحول الاتحاد الكونفدرالي أو (التعاهدي) تحت ضغط الأحداث السياسية إلى اتحاد فيدرالي، وكمثال عن هذا نذكر سويسرا التي عاشت ستة قرون في اتحاد كونفدرالي والتي تحولت في القرن التاسع عشر إلى اتحاد فيدرالي أو (مركزي).

- ثانياً: الفيدرالية المالية:

عندما نتكلم عن اتحاد فيدرالي فإننا نشير إلى نظام سياسي يشمل نوعاً من المشاركة في السلطة، وتقسيماً للصلاحيات، والمسؤوليات، والثروات. وتوجد في الأنظمة الفيدرالية حكومة اتحادية، وكذلك حكومات الوحدات المكونة لها مثل الأقاليم الفيدرالية، وكل نظام من الأنظمة الحكومية ينال حصة من الموارد المالية التي تحدد طبقاً لمتطلباتها المعينة، وقد تشكل البلديات في بعض الأحيان أيضاً مستوى متميز من النظام الحكومي. يعترف الدستور في جميع الدول الفيدرالية بالحكومة الفيدرالية فضلاً عن مستوى ثانٍ من النظام

الحكومي، ويمارس كل من هذه النظم سلطاته الخاصة، ولها اختصاصاتها السيادية المقصورة عليها ويتم تحديد هذه الاختصاصات السيادية في الدستور وليس في أي مستوى حكومي آخر. ونتيجة لذلك لا تعتبر الحكومة الفيدرالية، ولا حكومات المناطق المكونة لها تابعة دستورياً لبعضها البعض، كما يقوم الشعب بانتخاب كل نظام حكومي انتخاباً مباشراً.¹

يقوم مبدأ أو مفهوم الفيدرالية المالية على أساس تخصيص الإيرادات لمستويات الحكم بحيث يكون هنالك نوع من الاستقلال الذاتي لدى الوحدات المكونة للاتحاد الفيدرالي بما لا يتعارض مع التنسيق والتناغم والانسجام بين الأجزاء التي تكوّن الاتحاد الفيدرالي.²

(1) سيلينا ومكير، الفدرالية مبادئها، مرونتها وقصورها، مجلة الاتحادات الفدرالية، كندا اوتار، طبعة خاصة، 2006، ص3.

(2) د. حافظ غانم محمد جبر، الفيدرالية المالية وأثرها على قسمة وتخصيص الموارد بين مستويات الحكم (من منظور التجربة السودانية وبعض التجارب العالمية الأخرى) (1991-2009)، بحث لنيل درجة دكتوراه الفلسفة في الإدارة العامة، قسم العلوم السياسية والإدارية، جامعة النيلين، السودان، 2009، ص 214.

مما لا ريب فيه أنّ من أحد أهم العناصر التي يتوقف عليها نجاح النظام الفيدرالي هو توفر الموارد الاقتصادية اللازمة لتمويل الحكومة الفيدرالية، وحكومات الأقاليم الفيدرالية، إذ ليس مهماً أن تكون الحكومة الفيدرالية قادرة على تمويل نفسها بل لا بد من أن تكون حكومات الأقاليم الفيدرالية قادرة على فعل الشيء ذاته. والسؤال الذي يفترض طرحه هو: هل هناك مصادر مالية كافية لدعم حكومات الأقاليم الفيدرالية؟ فإذا لم تكن هناك مصادر كافية لهذا الغرض فليس مهماً حينئذ إلى أي حد ترغب الأقاليم الفيدرالية أو الجماعات الأعضاء في الاتحاد الفيدرالي، وليس مهماً أيضاً فيما إذا كان الدستور الفيدرالي قد صُدِر، لأنّه في التطبيق العملي تكون الحكومة الفيدرالية غير ممكنة لكون حكومات الأقاليم الفيدرالية تصبح غير قادرة على تنفيذ وظائفها، أو أنّها تكون قادرة ولكن على حساب استقلالها المالي، أي أنّها تصبح عبئاً على الحكومة الفيدرالية وما يترتب على ذلك من آثار سلبية على المبدأ الفيدرالي ذاته.

إنَّ السؤال المهم الآخر بخصوص هذا الموضوع لا يتعلق بأهمية المصادر الاقتصادية المتوفرة بل أنَّه يتعلق بكيفية توزيع هذه المصادر بين الحكومة الفيدرالية، والحكومات الإقليمية، وبصورة لا تؤدي إلى تبعية الحكومات الإقليمية واعتمادها على الحكومة الفيدرالية، ولذلك فإنَّ الأمر يتوقف على نظام إعادة توزيع تلك المصادر.

وفي هذا السياق يطرح مفهوم الفيدرالية المالية والتي عرَّفها الاقتصادي الأمريكي ريتشارد ماسكريف **RICHARD MUSGRAVE**: بأنَّه نظام يسمح للمجموعات المختلفة من الناس الذين يعيشون في أقاليم مختلفة بالتعبير عن تفضيلاتهم المختلفة فيما يتعلق بالخدمات العامة، وهذا يقود بشكل محتمِّ إلى مستويات مختلفة من الضرائب والخدمات العامة.¹

تعود فكرة الفيدرالية المالية في النظرية الاقتصادية في أساسها إلى فكرة السلع والخدمات العامة التي غالباً

(1) **MUSGRAVE** Richard, **The Theory of Public Finance**, McGraw Hill, New York, USA, 1959, P.179.

- ما تقوم الحكومات بتأمينها. حيث وجد ماسكريف أنّ الدور الاقتصادي للدولة ينحصر بالوظائف التالية:
- 1- تحقيق الاستقرار الاقتصادي في مواجهة الأزمات الاقتصادية الدورية.
 - 2- التخفيف من التفاوت في توزيع الدخل القومي، أي تحقيق شكل من العدالة الاجتماعية.
 - 3- تقديم السلع والخدمات العامة التي غالباً ما تفشل السوق في تأمينها.

وفي هذا الإطار تم توزيع الأدوار في الدول الفيدرالية بحيث تقوم الحكومة الفيدرالية بتولي وظيفتي الاستقرار الاقتصادي وتحقيق العدالة في توزيع الدخل، وأن تقوم الحكومات الإقليمية بتقديم السلع والخدمات العامة. ومبرر ذلك هو أنّه نظراً لقرب حكومة الإقليم الفيدرالي من حاجات سكان الإقليم والرقابة القريبة من سكان الإقليم عليها فإنّ هذا يمكن أن يدفع تلك الحكومة لتأمين السلع، والخدمات العامة بأعلى درجة ممكنة من الكفاءة الاقتصادية والإنصاف. وفي حالات امتداد السلع والخدمات بين الأقاليم الفيدرالية يمكن للحكومة

الفيدرالية أن تتولى إعادة توزيع عبء تلك السلع والخدمات بين الأقاليم الفيدرالية.

وبعد تحديد صلاحيات الإنفاق أو الأدوار لكل مستوى من الحكومة أي (جانبا النفقات) لا بد من توزيع الإيرادات المناسبة لكل مستوى من الحكومة، وذلك حسب الطبيعة التقنية والاقتصادية لكل نوع من الإيرادات وخصوصاً الضريبة. على سبيل المثال ضرائب الدخل المتصاعدة ملائمة لوظائف إعادة توزيع الدخل والاستقرار الاقتصادي الكلي، ولذلك خصصت للحكومة الفيدرالية. من جهة أخرى ضريبة الممتلكات والرسوم اعتبرت أكثر ملائمة للحكومات الإقليمية.

النقطة الأخيرة لهذه النظرية (نظرية الفيدرالية المالية) هي الحاجة للتكافؤ المالي. وتتم هذه على شكل تحويلات صافية من الحكومة الفيدرالية لحكومات الأقاليم الفيدرالية. وللتكافؤ مبرران: الأول هو على أساس الكفاءة، حيث ترى النظرية أن التكافؤ كطريقة لتصحيح أنماط الهجرة المشوهة بين الأقاليم. والثاني: هو تقديم المساعدة للأقاليم الأكثر فقراً.

وعموماً يمكن القول بأنّ التدابير والإجراءات المالية في الأنظمة الفيدرالية حول العالم لا تخرج من إطار التدابير التالية:

- أولاً: مسؤوليات الإنفاق العام.
 - ثانياً: مسؤوليات تحصيل وجمع الإيرادات.
 - ثالثاً: إدارة الاقتصاد.
 - رابعاً: معالجة الخلل المالي بين الحكومات، أي عدم التوازن أو الاختلال المالي الرأسي والأفقي.
- بصفة عامة يمكن تعريف عدم التوازن الرأسي أو الاختلال الرأسي: بأنه مقدار العجز الذي يحدث في موارد الحكومة الفيدرالية المحددة دستورياً عن مقابلة النفقات، أو المصروفات المحددة دستورياً أيضاً، أو أن تكون قدرة الحكومة الفيدرالية على جباية، وتحصيل الإيرادات عالية، بينما باقي الوحدات المكونة لها مقدرة ضعيفة.

ويمكن أن نعرّف عدم التوازن الأفقي أو الاختلال الأفقي بأنه: عجز العائدات أو الإيرادات لدى الوحدات المختلفة المكونة للدولة الفيدرالية (الأقاليم الفيدرالية) حيث تكون غير قادرة على أن تقدم خدمات بنفس

مستوى الجودة التي تقدمها الحكومة الفيدرالية في إقليم فيدرالي آخر أو في المركز، انطلاقاً من مستويات ضريبية متقاربة تفرض على المواطنين داخل الاتحاد الفيدرالي نفسه، لأنَّ كل السكان لهم حق الحصول على نفس مستوى الخدمات الاجتماعية دون التعرض إلى فرض ضرائب أعلى، ويعد هذا من الأهداف العليا والأساسية في الأنظمة الفيدرالية.

المقصود بالتخصيص الرأسي للموارد، أو التوزيع الرأسي: هو توزيع الموارد المالية للدولة بين الحكومة الفيدرالية، والأقاليم الفيدرالية المختلفة، والتخصيص الأفقي للموارد: هو إعادة تقسيم ما تم تخصيصه بواسطة التوزيع الرأسي للأقاليم فيما بينها وفق معايير تراعي حاجة الأقاليم ومراعاة حالة كونها مكتفية ذاتياً أو فقيرة تعتمد على المركز بشكل كامل. ونجد أنَّه في معظم الأنظمة الفيدرالية يعتمد التقسيم الأفقي على معايير تشتمل على ما يلي:

- 1- عدد السكان.
- 2- المساحة.
- 3- الموارد الطبيعية.

4- بُعد المسافة من المركز .

5- متوسط دخل الفرد .

وتوجد ترتيبات في معظم الأنظمة الفيدرالية للتحويلات المالية من الحكومة الفيدرالية للأقاليم الفيدرالية أو بين الأقاليم الفيدرالية بعضها البعض وتتخذ هذه التحويلات شكل:

- تحويلات مالية من المركز .

- تحويلات على شكل نصيب من الضرائب الفيدرالية للأقاليم الفيدرالية .

- منح مشروطة وغير مشروطة .

وعلى هذا الأساس فإنّ الفيدرالية المالية هو تخصيص حصة عادلة من الإيرادات المحصلة للحكومة الفيدرالية والأقاليم الفيدرالية وبما يكفيها للقيام بأعبائها، ومسؤولياتها، مع الأخذ بعين الاعتبار نسبة السكان فيها. والقانون الفيدرالي المالي يقصد به تنظيم الصلاحيات والموازنة والإنفاق والسياسات المالية حسب ما ينص عليه الدستور الفيدرالي .

-ثالثاً: المشكلات التي تواجه الفيدرالية المالية:

من أهم المشكلات التي تواجه أي نظام اتحادي، مشكلة تحصيل الأموال اللازمة للقيام بوظائف الحكم، فلقد نجم عن الحروب والأزمات المتعاقبة، وعن التقدم التكنولوجي توسع في الخدمات الاجتماعية، فاتسع بذلك نطاق النظام المالي ووصل حداً لم يكن يحلم به قبل خمسين سنة من الزمن، والعبء الأهم الذي تحمله الدولة الحديثة هو عبء الدفاع والأمن، وهو عبء يزيد كثيراً عن مختلف اكلاف خدمات الرفاه التي تقدمها الدولة، فمثلاً نجد أنّ ما يخصص للأغراض العسكرية والأمنية (الدفاع والأمن القومي ومكافحة الإرهاب) في الولايات المتحدة الأمريكية ما يقارب 85% من الميزانية الفيدرالية، وكذلك الحال في أوروبا. وأنّ اضطلاع الحكومة الفيدرالية بنسبة تفوق نصف العبء المالي تقريباً يتطلب أن تكون مواردها كبيرة جداً إذا ما أريد لها النجاح، وعادة ما تأتي موارد الحكومة الفيدرالية من الضرائب، والموارد الطبيعية، فبقدر تعلق الأمر بالضرائب، فإنه هناك ثلاثة أنواع من الأنظمة الضريبية:

1- فقد تجبى الدول المكونة للاتحاد جميع الضرائب وتخصص مبالغ من إيرادها لتغطية حاجات السلطات الفيدرالية.

2- أو تجبى الدولة الفيدرالية جميع الضرائب وتقدم مبالغ محددة منها إلى الأقاليم المكونة للاتحاد.

3- تقسم سلطة فرض الضريبة بين الحكومة الفيدرالية والحكومات المكونة للاتحاد.

إنَّ معظم الأنظمة الفيدرالية اختارت الأسلوب الثالث لكونه يؤدي إلى نوع من الاستقلال المالي، للمحافظة على التوازن بين السلطة الفيدرالية، وسلطات الأقاليم، وهناك أنواع من وسائل التقسيم العامة التي تطبق لتقسيم الضرائب بين السلطتين بموجب الأسلوب الثالث إذ:

1- تخصيص ضريبة الدخل لسلطة، وضريبة الأملاك لسلطة أخرى.

2- ترك الحرية لكل سلطة بفرض أي نوع من أنواع الضرائب.

3- تقاسم الضرائب، أو بأي مزيج من هذه الطرق.

لقد اتبعت الدول أساليب متنوعة ولذا يصعب إصدار حكم أكيد حول أصلح الأساليب، بيد أن التجارب الفيدرالية التي اختبرتها الدول تؤكد على منح سلطة واسعة لفرض الضرائب بدون تحفظ من قبل السلطة الفيدرالية إذ أن منح هذه الصلاحية للأقاليم يؤدي إلى نشوء تمييز في المعاملة بين السكان. ومن المشاكل الناشئة هنا هو كيفية متابعة تحصيل الضرائب، وإعادة التوزيع وهل تتناط المهمة لسلطة حسابية مستقلة، أم بالهيئة التشريعية، أم للسلطة التنفيذية، ومن المشاكل الأخرى، مشكلة الميزانية، وتوزيع البنود الخاصة بها، وتوزيع الموارد، والموافقة على الإنفاق، وهل يتم ذلك بأسلوب المنح، أو التخصيص، وكيف يتم توزيع الثروات؟ وهذا ما سنبحثه لاحقاً.

ومن المشكلات التي تواجه الفيدرالية المالية مشكلة توزيع الثروات. وهنا لابد من التفريق والتمييز الكامل بين مصطلحي الثروة، والموارد المالية، لأن مفهوم الثروة يشمل كل الموارد الاقتصادية الصالحة للاستخدام الاقتصادي سواء كانت موارد بشرية، أو طبيعية على ظهر الأرض، أو في باطنها في صورة أولية، أو

منظورة في شكل آليات، ومعدات، وأجهزة وتشمل على وجه التفصيل المعادن، والنفط، والثروات المائية، والغابية، والزراعية، والحيوانية، والطرق والجسور، وقنوات الري، والمشروعات الصناعية، ومشروعات النقل، والاتصال المملوكة للأفراد أو الدولة، أو التي تساهم فيها الدولة. عليه تكون هذه الثروة في حد ذاتها غير خاضعة للقسمة، ولكن يمكن تخصيص أو توزيع الفوائد والمردودات المالية الناتجة منها، أو المرتبطة بها. وعليه فإنَّ الثروة ملك لعامة المواطنين الحاليين الموجودين حالياً، أو الذين يأتون في المستقبل. وبهذا تكون الثروة أشبه بالمال الموقوف ينتفع بريعه وعائده ويبقى أصله ثابتاً. أما الإيرادات، أو الموارد المالية فتعرف بأنَّها الدخول المتولدة عن الثروة القومية، سواء كانت في شكل ضرائب، أو جمارك، أو رسوم، أو قيمة سلع وخدمات سواء كانت مشروعات حكومية فيدرالية أو ولائية وهي التي تقسم¹.

وبذلك يعتبر تخصيص الموارد المالية لكل مستوى من الحكم ضمن النظام الفيدرالي أمراً مهماً لسببين

(1) د. حافظ غانم محمد جبر، مرجع سابق ذكره، ص 223.

رئيسيين، أولاً- أن هذه الموارد تمكن الحكومات أو تقيدتها فيما يتعلق بممارسة مسؤولياتها التنفيذية، والتشريعية كما نص عليها الدستور. وثانياً- إنَّ سلطات فرض الضرائب، والإنفاق، هي بحد ذاتها أدوات هامة لضبط الاقتصاد، والتأثير عليه.

وتحدد معظم الأنظمة الفدرالية في دساتيرها، أو في تشريع خاص كما هو الحال في بلجيكا سلطات جمع الإيرادات الخاصة لكل واحد من مستويي الحكم، وتشكل رسوم الجمارك والمنافع العامة، وضرائب الشركات، وضريبة الدخل للأفراد، ومختلف ضرائب المبيعات، والاستهلاك، السلطات الضريبية الرئيسية.

إنَّ السلطات الضريبية في بعض الأنظمة الفيدرالية يمكن أن تكون مشتركة، وفي هذه الحالة تكون خاضعة لسلطات قانونية متلازمة. إنَّ إحدى الميزات العامة لتخصيص السلطات المالية في جميع الأنظمة الفيدرالية تقريباً هي أنَّ غالبية مصادر الإيرادات الرئيسية تكون من نصيب الحكومات الفيدرالية، وحتى عندما تكون بعض المجالات الضريبية مشتركة، أو تحت سلطات قانونية متلازمة فإنَّ الحكومات الفيدرالية تميل إلى

السيطرة، لأنَّ السلطة الفيدرالية تتمتع بصلاحيه استباق وإلغاء أي مجال من السلطات القانونية المتلازمة وسبب التدابير الاحتياطية التي تقيد مجال مصادر الضرائب المباشرة، وغير المباشرة المخصصة للحكومات الإقليمية. هناك عاملان كان لهما تأثير خاص في خلق هذا النمط العام أحد هذه العوامل: هو أنَّ تركيز الموارد في يد الحكومة الفيدرالية يعتبر أمراً هاماً لكي تتمكن من القيام بالدور المتوقع منها عادةً، وهو إعادة توزيع الموارد المالية. والعامل الأخر: هو تأثير نظريات جون ماينارد كينز المتعلقة بسياسات تهدف إلى الاستقرار، والتنمية الاقتصادية، والتي كانت سائدة في الوقت الذي شهد تطوير العديد من الترتيبات المالية، والفيدرالية الحالية في هذه الأنظمة الفيدرالية.

وبالنسبة للموارد الطبيعية حيث تتركز في بعض المناطق دون غيرها، ومسألة فرض الضرائب وبيع الامتيازات الخاصة بهذه الموارد يجب أن تكون في يد الحكومة الفيدرالية، وأن يتم توزيعها على مختلف أجزاء الفيدرالية أو تبقى في يد الحكومات الإقليمية، فقد كان الخيار الثاني مسألة خلافية إلى أقصى حد في أنظمة

اتحادية مثل كندا، ونيجيريا، والبرازيل، كما كان مصدراً للخلاف في المفاوضات الدستورية في العراق، لأنه يؤدي إلى فوارق هائلة في ثروة الأقاليم الفيدرالية. وبالنسبة إلى توزيع سلطات الإنفاق فإنها تتوزع في كل نظام فيدرالي يتطابق مع الإطار المشترك للمسؤوليات التشريعية والإدارية المخصصة لكل حكومة ضمن الفيدرالية، حيث نلاحظ مثلاً في بعض الفيدراليات الأقدم مثل الولايات المتحدة الأمريكية، وكندا، وأستراليا، حيث كان استعمال سلطات الإنفاق العام الفيدرالي منتشراً على نطاق واسع فقد أقرت المحاكم في هذه الفدراليات وعلى درجات متفاوتة بأن سلطات فرض الضرائب وتخصيص المساعدات التي تتمتع بها الحكومة الفيدرالية يمكن استعمالها للتأثير على مجال من النشاطات خارج الحدود الصارمة لسلطاتها التشريعية العادية، وقد جاء في الدستور الفيدرالي الأكثر حداثة في كل من الهند وماليزيا اعتراف واضح لسلطة حكومتيها الفدراليتين في مجال تقديم المنح لحكومات الأقاليم الفيدرالية لأي غرض كان

سواء كان الغرض تحت سلطة الحكومة الفيدرالية القانونية أو لم يكن.

ومن هنا يجب التفكير بتطوير النظام المالي للبلاد، بحيث تصبح للسلطات المحلية أيضاً ميزانية مستقلة تعتمد بالأساس على مصادرها الذاتية، وبما يؤدي في نهاية المطاف إلى تقليص التبعية المالية السائدة حالياً بين الأطراف والمركز، وبما يضمن تعزيز مبدأ اللامركزية.

إنّ اعتماد المبدأ الفيدرالي في توزيع الموارد المالية للبلاد يساهم في تخفيف حدة الصراعات السياسية، والمذهبية، والقومية، والمناطقية الدائرة في البلاد، وفي إرساء مبدأ العدالة، وكذلك في تعزيز المنافسة بين المناطق المختلفة، وبما يصب في النهاية في مصلحة الجميع. وفي كل الأحوال تبقى المصالح المشتركة أفضل وسيلة لضمان الوحدة الوطنية في بلد يتسم بالتعددية الإثنية والدينية.

ولذلك فإنّ الصراع على ملكية الثروات الطبيعية المتواجدة في الأقاليم الفيدرالية قد حظي بمساحة واسعة من الجدل والنقاش، وأفردت له العديد من الدراسات،

والمقترحات، وجلسات العمل، واختلفت المعالجات الدستورية والقانونية لهذا الموضوع باختلاف طبيعة النظام السياسي، والاجتماعي للدول الفيدرالية، فضلاً عن الطبيعة الاقتصادية لذلك النظام.

ففي الدول الفيدرالية المتقدمة اقتصادياً، أصبح موضوع الثروات الطبيعية لا يشكل المصدر الأساس للدخل فيها نتيجة لتنوع النشاطات الاقتصادية المختلفة من (الصناعة، والسياحة، والخدمات) وغيرها ولذلك تم حسم الجدل في معظم تلك البلدان بأن تعود ملكية الثروات الطبيعية إلى الأقاليم التي توجد فيها هذه الثروات كما هو الحال في كندا، وأستراليا، وسويسرا، مع بعض الاختلافات بين دولة وأخرى من قبيل ملكية الثروات الطبيعية في المياه الإقليمية التي تعود للحكومة الفيدرالية في أستراليا، بينما هذه الثروات من ملكية المحافظة المطلقة على المياه الإقليمية في حالة كندا، في حين تنتسح ملكية الثروات الطبيعية لتشمل مصادر المياه أيضاً في سويسرا.

إنَّ الأمر لا يقتصر على الدول المتقدمة اقتصادياً والتي لا يمثل فيها دخل الثروات الطبيعية إلا جزءاً

يسيراً من دخلها القومي، وإنّما يتسع ليشمل الدول الربعية والتي يعتبر فيها القطاع النفطي أهم القطاعات الاقتصادية في البلد، ففي هذه البلدان كانت ملكية الثروة الطبيعية تعود للإقليم أيضاً كما هو الحال في الإمارات العربية المتحدة، إذ ينص الدستور الإماراتي على أنّ ملكية الثروات الطبيعية تعود للإمارة التي توجد فيها هذه الثروة، وكذلك الحال في الاتحاد السوفيتي سابقاً، وروسيا الفيدرالية حالياً، مع بعض الاختلافات إذ تسيطر الحكومة المركزية فعلياً على إيرادات القطاع النفطي الضخم في روسيا.

إنّ طبيعة المعالجة لملكية الثروات الطبيعية إنّما تختلف من دولة لأخرى وذلك بسبب طبيعة تشكيل تلك الدول، إذ أنّ معظم الدول الفيدرالية هي في الحقيقة قد تشكلت من خلال اتحاد مجموعة دول مستقلة أو أقاليم مستقلة ولذلك احتفظت كل دولة، أو إقليم بملكيتها لثرواتها الطبيعية كجزء من الضمان لتلك الدولة، ويؤدي تقسيم الثروات الطبيعية بهذه الطريقة إلى ظهور مشاكل حقيقية وأساسية تتعدى المستوى الاقتصادي للفيدرالية، إلا أنّنا هنا سنركز فقط على التداعيات الاقتصادية

لمثل هذا التوزيع فملكية الثروة الطبيعية للإقليم سيعني تمتع بعض الأقاليم بدخل قومي أكبر مقارنة بالأقاليم الأخرى خصوصاً في الدول الريعية مما يعني تحسن اقتصاديات بعض الأقاليم وزيادة دخل الفرد فيها مما يؤدي إلى حدوث عدم التوازن، أو الفجوة الاقتصادية "Economic Gap" بين المستويات المتعددة للحكومات، وستمتلك الحكومة المحلية في الإقليم الذي يمتلك الثروة قوة تأثير أكبر في القرارات المركزية وسنشهد في مثل هذه الأوضاع هجرة طبيعية للأفراد باتجاه هذه الأقاليم، وتركزاً في النشاط الاقتصادي لا يصب في مصلحة الدولة الفيدرالية.

إذاً كيف يمكن حل مثل هذه المشكلة؟.

في الحقيقة هناك العديد من الحلول، أهمها تحديد نظام المدفوعات للدولة الفيدرالية الذي ينظم حصة كل إقليم في الميزانية الفيدرالية التي يجب أن تأخذ بعين الاعتبار الدخل المحلي لكل إقليم، وحجم إيراداتها ومصاريفها المتوقعة، وكذلك من خلال النظام الضريبي على المستوى الفيدرالي والمحلي الذي سنعالجه لاحقاً.

وفي حقيقة الأمر أنّ معظم التجارب الفيدرالية في العالم والتي تمكنا من الاطلاع عليها كانت تتضمن تثبيت ملكية الثروات الطبيعية للأقاليم التي تقع تلك الثروات فيها، ولكنها تمكنت من خلال استخدام بعض السياسات، والنظم الإدارية، والمالية من إعادة توزيع الثروة بشكل أدى إلى تقليص أو تلاشي التباين في دخل كل إقليم.

– رابعاً: تقييم الأنظمة المالية الفيدرالية:¹

تتضمن دراسة الفيدرالية المالية تقييم الترتيبات المالية وتشمل المعايير التقييمية كلاً من الكفاءة الاقتصادية، والإنصاف، والسهولة الإدارية، وحوافز الابتكار، والمساءلة، وتحقيق التوازن بين المسؤوليات والإمكانات، والقدرة على التنبؤ، والاستقرار.

إنّ بعض هذه المعايير يصعب تصورها كمفاهيم مجردة، كما أنّ المعايير المختلفة يمكن أن تتعارض مع بعضها البعض. وينطبق الكثير من هذه المعايير أيضاً على الأنظمة الأحادية. ولا يوجد نموذج يمكن اعتباره

(1) جورج أندرسن، الفيدرالية المالية: مقدمة مقارنة، ترجمة: مها ت كلا، منتدى الاتحادات الفيدرالية، كندا، 2009، ص 7.

الأفضل للفيدرالية المالية: فالخيار المفضل يعتمد على ما سيتم إضافؤه من قيمة وتفسير على المعايير المختلفة.

تمثل الكفاءة الاقتصادية أحد الاهتمامات الرئيسية لعلم الاقتصاد، وهي تركز على استخدام الموارد النادرة بطريقة مفيدة وغير مسرفة. وتهتم الفيدرالية المالية بالأبعاد المختلفة للكفاءة الاقتصادية:

- أحد هذه الأبعاد هو كفاءة الأسواق الداخلية، حيث يمكن في الاتحادات الفيدرالية أن تسبب الحكومات المختلفة في إحداث تشوهات في الأسواق الداخلية بسبب السياسات التي تحمي، أو تساند المنتجين المحليين، كما في قرارات المشتريات، أو الأنظمة، والأحكام، أو حق الاستثمار مما يؤدي إلى إقامة عوائق تقف في طريق التدفق والانسحاب الفعال والكفاء للاستثمارات، أو العمالة بين الأقاليم الفيدرالية.

- كما يمكن أيضاً أن تقوم الأقاليم الفيدرالية الغنية باستخدام ميزتها المالية، بدلاً من ميزتها التنافسية الكامنة وراء ثروتها لتقدم ضرائب منخفضة وخدمات جيدة تؤدي إلى جذب الاستثمارات والعمالة.

- وأخيراً تستطيع الترتيبات الفيدرالية أن تؤثر على إمكانية تقديم، وتوفير البضائع، والخدمات العامة بكفاءة وفعالية، بما في ذلك تكاليفها وفوائدها، وأيضاً على السهولة الإدارية الخاصة بها. وتتضمن الكفاءة في هذه الحالة الاعتبارات الخاصة بالاقتصاد القائم على تحديد سعر البضائع بحسب حجم الإنتاج، أو ما يعرف باقتصاد وفورات الحجم، والاعتبارات الخاصة بما يفيض من التكاليف والفوائد عبر حدود الأقاليم الفيدرالية، والاعتبارات الخاصة بالأمر المفضلة تحديداً لدى مجموعات مختلفة من السكان.

ويعتبر الإنصاف، أو العدل أيضاً عنصراً رئيسياً في الكثير من النقاشات. إنَّ معنى (الإنصاف) لا يكون دوماً واضحاً على الرغم من أنه يتطلب التعامل مع الحالات المماثلة بنفس الأسلوب ومع الحالات المختلفة بمقياس تناسبي عادل.

ثمة جانبان لهذا الأمر في الأنظمة الفيدرالية:

- الجانب الأول: الإنصاف بين الحكومات الفيدرالية، وحكومات الأقاليم الفيدرالية، ضمن حدود مسؤوليتها (الإنصاف الرأسي)، وبين حكومات الأقاليم الفيدرالية،

ضمن حدود احتياجاتها وإمكاناتها المختلفة (الإنصاف الأفقي).

- الجانب الثاني: الإنصاف بين المواطنين. إنَّ معالجة الفوارق بين المواطنين في مختلف أرجاء الفيدرالية ينطوي على قيام الحكومة الفيدرالية بدور أكثر تدخلاً مقارنة بدورها في معالجة الفوارق بين الحكومات. إنَّ وضع الحكومة الفيدرالية في دور أكثر مباشرة مع المواطنين يمكن أن يأخذها إلى مجالات قد تضطلع الأقاليم الفيدرالية فيها عادة بمسؤوليات كبيرة.

يعتقد البعض أنَّ الإنصاف يجب أن ينطبق على الأفراد بدلاً من الحكومات، الأمر الذي يعزز الحاجة القائلة بضرورة وجود مقاييس مشابهة من الخدمات العامة في جميع الأقاليم الفيدرالية.

يمكن أن تكون الكفاءة والإنصاف في حالة تعارض أو انسجام تام، مثلاً. إنَّ صورة الإنصاف الذي لا يهتم بتقديم المكافآت للعمل الجاد سوف يكون من شأنها أيضاً أن ترزع أساس التشغيل الكفاء والفعال للاقتصاد. كما أننا نجد من جهة أخرى أنَّ الاستثمارات في التوفير العادل لخدمات التعليم والرعاية الصحية

والبنية التحتية في المناطق غير النامية يمكن أن تؤدي إلى بناء ثروة الأمة، وثبتت كفاءتها وفعاليتها. إنَّ التبرير الأساسي للفيدرالية ينص على أنَّها تسمح بنظام حكومي أكثر استجابةً بحيث تستطيع الحكومات المختلفة (فيدرالية وإقليمية) الاستجابة لأولويات محددة لشعوبها. ويزعم تبرير آخر للفيدرالية أنَّها توفر حوافز للابتكار، لأنَّ الحكومات المختلفة يمكنها أن تتنافس وتجرب مناهج بديلة وتستفيد من بعضها البعض. غير أنَّ الأنواع الخاطئة من المنافسة يمكن أن تسفر بحد ذاتها عن تشوهات، وانحرافات.

ترتبط بعض المعايير التقييمية بالبادئ الأساسية التي تحكم ممارسة الاتحاد الفيدرالي وتشمل هذه المعايير على:

- كفاية الترتيبات المالية في إيجاد تطابق معقول بين مسؤوليات الإنفاق، والإيرادات أو سلطات جباية الإيرادات.

- القدرة على التنبؤ والاستقرار لا سيما لحكومات الأقاليم الفيدرالية التي قد تعتمد إلى حد كبير على الدعم

الفيدرالي ولا تملك مدخلاً كبيراً إلى قواعد الضرائب الواسعة أو أسواق الديون (الاقتراض).

- المساءلة: تقوم الحكومات الفيدرالية عادة بجمع الأموال، ثم تحويلها إلى الأقاليم الفيدرالية، من الجهة التي ينبغي أن تكون هذه الأقاليم الفيدرالية مسؤولة أمامها بشأن هذه الأموال: الحكومة الفيدرالية أم مواطنيها أم كلاهما؟.

يمكن للحكومات الفيدرالية في الاتحادات الفيدرالية أن تتمتع بسلطات هامة فيما يتعلق الأقاليم الفيدرالية-سلطات لرفض التشريعات، وفرض التفويضات (التكليفات) القانونية، وإضافة شروط على التحويلات المالية، بل وتعليق عمل حكومات الوحدات المكونة. ويوجه النقد إلى هذه الترتيبات لأنها غير فيدرالية، أو شبه فيدرالية، ولكن في النهاية فإنَّ الخيار المتعلق بهذه الترتيبات يعود إلى كل دولة حسب أولوياته وقيمها.

- خامساً: الموارد المالية في الإقليم الفيدرالي وطرق إدارتها:

بما أنّ معظم دساتير دول الشرق الأوسط لا تتضمن فقرات تتناول قضايا إدارة الموارد المالية، وتوزيعها بين المستويات المختلفة، بالإضافة إلى غياب اللوائح القانونية التنفيذية لديها فإنّ المجال مفتوح أمامنا للاجتهادات القانونية فيما يتعلق بالفيدرالية المالية. وقد وجدنا بعد دراسة العديد من نماذج الفيدرالية المالية بأنّ أفضل طريقة للإدارة المالية في دول الشرق الأوسط الطامحة إلى الفيدرالية هي وفق النقاط التي ستمر معنا الآن.

يعتبر تخصيص الموارد المالية لمستويات الحكم (الحكومة الفيدرالية، والإقليم الفيدرالي) في إطار منظومة النظام الفيدرالي أمر هام للغاية كون هذه الموارد المالية تمكن الحكومات، أو تفقيدها فيما يتعلق بممارسة مسؤولياتها الدستورية، والتنفيذية والتشريعية.

وعادة ما تتكون واردات الإقليم الفيدرالي من:

1- عوائد الثروات الطبيعية وخاصة النفط، وبدلات مبيعاتها في الداخل والخارج.

2- عائدات الضرائب، والرسوم، وأجور خدمات المرافق العامة، وإيرادات المؤسسات، والشركات، والمصالح العامة في الإقليم.

3- المنح والهبات، وعوائد الاكتتابات واليانصيب.

4- القروض الداخلية، والخارجية الخاصة بالإقليم.

بالنسبة إلى موردي النفط، والغاز فإنّ بعض الدساتير الفيدرالية تخول إدارة وتوزيع عائدات هذه الثروات إلى الحكومة الفيدرالية على سبيل المثال:

- الدستور الفنزويلي، القسم السابع، المادة 13.

وبعض الدساتير الفيدرالية تخول إدارة، وتوزيع عائدات هذه الثروات إلى الأقاليم الفيدرالية على سبيل المثال:

- دستور الإمارات العربية المتحدة، القسم الثاني، المادة 23. حيث تحتفظ كل إمارة بحق استغلال ثرواتها الباطنية ومواردها الاقتصادية مع وجود نوع من التضامن بين الإمارات الغنية والفقيرة.

وبعض الدساتير الفيدرالية تخول إدارة، وتوزيع عائدات هذه الثروات إلى الحكومة الفيدرالية، وحكومات

الأقاليم الفيدرالية على أساس الإدارة المشتركة على سبيل المثال:

- الدستور العراقي، المادة 111 فقرة أولاً. حيث وضح الدستور العراقي بشكل لا لبس فيه أنّ النفط والغاز هما ملك الشعب العراقي في كل الأقاليم والمحافظات، بحيث تقوم الحكومة الفيدرالية وحكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة بإدارة هاذين المصدرين بشرط أن تتبع طريقة توزيع الواردات القيود التالية:

- مجموع العدد السكاني لدولة العراق.

- تحديد حصص معينة لفترة معينة للأقاليم التي شهدت تهميشاً تنموياً في ظل النظام السابق على أن قانوناً سيُسن، يبين حجم تلك العائدات، والفترة التي سوف تمنح لتلك المناطق المتضررة.

وهنا يطرح السؤال عن الأقاليم غير المنتجة للنفط،

والغاز من حيث حجم الواردات التي تخصص لها؟.

من حيث المبدأ ستكون الواردات الفيدرالية هي المعوّل عليها أولاً بالنسبة للأقاليم باعتبارها غير منتجة، ولضمان حسن توزيع الواردات الفيدرالية يمكن تأسيس (هيئة عامة) لمراقبة، وتخصيص الواردات الفيدرالية

التي تتكون من خبراء يمثلون الحكومة الفيدرالية، والأقاليم الفيدرالية للتحقق من عدالة توزيع المنح وضمان الشفافية، والعدالة عند تخصيص الأموال لحكومات الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم. ((الدستور العراقي المادة 106 فقرة (2 و3)))

ومما يجدر ذكره أنّ روسيا قد انتهجت ومنذ عام 1994 طريقة لتوزيع عائدات النفط ومصادر الطاقة الطبيعية تقوم على أساس المشاركة في إدارة، وتوزيع العوائد بين العاصمة، والأقاليم الروسية الأخرى.

بالنسبة إلى إدارة واردات الرسوم، والضرائب في النظام الفيدرالي فإنه في عالم اليوم تعد الرسوم والضرائب التي تفرض على الأشخاص الطبيعيين والمعنويين من أهم الموارد المالية التي تمكن الدول في رسم خططها الاقتصادية والتنموية، وفي الدول الفيدرالية بالذات تعول الحكومة الفيدرالية، والحكومات الإقليمية على هذا المورد لسببين رئيسيين:

- إنّ حجم الموارد المالية، وكيفية توزيعها يعد دليلاً مهماً على قدرة الحكومة الفيدرالية أو حكومات الأقاليم

الفيدرالية على تنفيذ برامجها التشريعية والتنفيذية من
عدمه.

- تساعد على استقرار كلاً مستويي الحكومة سواء على
مستوى الاتحاد، أو الأقاليم الفيدرالية من حيث الوضع
الاقتصادي، والأمني (بالإضافة إلى هذين الموردين
تعتمد الدول الفيدرالية أيضاً على مصدرين آخرين وهما
الدين العام، والشركات العامة والمشاريع الاستثمارية).

لسلطات الإقليم الفيدرالي حق فرض الضرائب،
والرسوم في الإقليم الفيدرالي، أو تعديلها، أو إلغائها مع
مراعاة قاعدة العدالة والمساواة والتوحيد بين مواطني
الاتحاد، وتترك ضريبة الصادرات والواردات للسلطة
الفيدرالية.

وفي معظم الدساتير الفيدرالية نجد أن كامل السياسة
المالية والجمركية ووضع الميزانية العامة هي من
اختصاص السلطات الفيدرالية الحصرية. (الدستور العراقي
الفقرة ثالثاً المادة (110)).

ويمكن أن يبرم اتفاق بين الحكومة الفيدرالية،
وحكومة الإقليم الفيدرالي، على موضوع فرض
الضرائب، وجباية الرسوم لاسيما وأن الدستور أباح

للحكومة الفيدرالية تفويض صلاحياتها إلى الإقليم
(الدستور العراقي المادة (123)).

وهنا تعلق بعض الأصوات بإضفاء طابع فيدرالي
على النظام الضريبي، والمقصود بذلك إعطاء السلطات
المحلية صلاحية إصدار القوانين الخاصة لجباية أنواع
معينة من الضرائب بهدف رفق ميزانياتها بموارد جديدة،
طالما أن ذلك لا يتعارض مع الخطوط العامة للسياسة
الاقتصادية للبلد.

من جانب آخر يجب إصدار تشريعات قانونية تكفل
توزيع الموارد الضريبية بين السلطات المختلفة بحيث
تحصل الحكومة الفيدرالية، وحكومة الإقليم الفيدرالي
على نسبة معينة من ضريبة الدخل ومن ضريبة العقار
وغيرها.

وبالنسبة لتوزيع الاختصاصات في التشريع الخاص
بشؤون الضرائب نجد أنه:

1- يكون للحكومة الفيدرالية حق التشريع الحصري في
مجال الضرائب الجمركية، وبيع الاحتكارات المالية.

2- يكون للحكومة الفيدرالية حق التشريع التنافسي في مجال الضرائب الأخرى، إذا كانت حصيلة هذه الضرائب مستحقة له كلياً، أو جزئياً.

3- يكون للإقليم الفيدرالي صلاحية سن القوانين في مجال ضرائب الاستهلاك، والكماليات داخله، إذا لم تكن هذه الضرائب شبيهة بضرائب تم تنظيمها بقوانين اتحادية. ويكون للإقليم الفيدرالي صلاحية تحديد النسبة الضريبية للضريبة العقارية.

ويؤول للحكومة الفيدرالية ريع الاحتكارات المالية، وإيرادات الضرائب التالية:

1- الضرائب الجمركية.

2- ضرائب الاستهلاك، إذا كانت غير مستحقة للأقاليم.

3- ضريبة نقل البضائع على الطرقات، والضرائب المفروضة على المركبات، وغيرها من الضرائب المقررة على وسائل النقل الآلية.

4- ضرائب تداول رأس المال، وضريبة التأمين، وضريبة السندات.

5- الضرائب الإجمالية على الثروات، وضرائب التسوية المفروضة مقابل تسوية الأعباء.

6- الضرائب المكملة لضريبة الدخل، والضرائب المفروضة على الشركات.

ويتم تخصيص حصيلة الضرائب التالية للإقليم الفيدرالي:

1- ضريبة الأملاك.

2- ضريبة التركات.

3- ضرائب النقل، إذا كانت غير مستحقة.

وتكون حصيلة الضرائب المُحصلة من ضريبة الدخل، والضرائب المفروضة على الشركات، وضريبة المبيعات مستحقة للحكومة الفيدرالية، والإقليم الفيدرالي معاً (الضرائب المشتركة). ويجري تقاسم حصيلة ضريبة الدخل وضرائب الشركات مناصفةً بين الحكومة الفيدرالية والإقليم الفيدرالي. ويتم تحديد حصة كلٍ من الحكومة الفيدرالية والإقليم الفيدرالي في إيرادات ضريبة المبيعات بموجب قانون فيدرالي. ولدى تحديد ذلك يجب الانطلاق من القواعد التالية:

1- في إطار الإيرادات الجارية، يتساوى الحكومة الفيدرالية، والإقليم الفيدرالي في الحق في تغطية المصروفات اللازمة لكل طرف. وفي هذه الحالة يجب الكشف عن حجم هذه المصروفات.

2- يجب أن يجري التنسيق بين متطلبات التغطية لكل من الحكومة الفيدرالية، والإقليم الفيدرالي، بحيث يمكن التوصل إلى تسوية بأقل كلفة، وتجنّب زيادة العبء على الملمزمين بدفع الضرائب، وإلى الحفاظ على مستوى ظروف معيشية موحد في مناطق الاتحاد.

3- تحصل البلديات على حصة من حصيلة ضريبة الدخل، ويتعين على الإقليم الفيدرالي تحويلها إليها بناء على مقدار ضريبة الدخل التي يؤديها سكان تلك البلديات، وينص على التفاصيل قانون فيدرالي. ويجوز أن ينص هذا القانون على أن تحدد البلديات نسب الضرائب المتعلقة بحصتها.

4- اعتباراً من بداية كل سنة (غالباً 1 كانون الثاني) تحصل البلديات على حصة من حصيلة ضريبة المبيعات. ويقوم الإقليم الفيدرالي بتحويل هذه الحصة

إلى البلديات التابعة له على أساس جدول يتعلق بموقع كل بلدية واقتصادها وينص على التفاصيل قانون.

5- تكون حصيلة الضريبة العقارية، وضريبة الأرباح الصناعية، والتجارية مستحقة للبلديات، وتكون الحصيلة المحلية لضريبة الاستهلاك، والكماليات مستحقة إما للبلديات، أو طبقاً لتشريعات الإقليم الفيدرالي للاتحادات البلدية. ويجب أن يكون للبلديات حق تحديد النسب الخاصة بالضريبة العقارية، وضريبة الأرباح الصناعية والتجارية في إطار القوانين. وإذا لم يكن للإقليم الفيدرالي بلديات تابعة له، فتكون حصيلة الضريبة العقارية، وضريبة الأرباح الصناعية، والتجارية، وكذلك الإيرادات المحلية لضرائب الاستهلاك والكماليات مستحقة للإقليم الفيدرالي نفسه. ويجوز للحكومة الفيدرالية والإقليم الفيدرالي المشاركة في الحصول على حصة بنسبة معينة من حصيلة ضريبة الأرباح الصناعية، والتجارية. وينص على التفاصيل الخاصة بهذه النسبة المعينة قانون فيدرالي. وطبقاً لتشريعات الإقليم الفيدرالي يمكن أن تُتخذ الضريبة العقارية، وضريبة الأرباح الصناعية، والتجارية، وكذلك حصة

البلديات في حصيلة ضريبة الدخل، وضريبة المبيعات ك معايير لتحديد مقدار هذه النسبة.

6- يؤول إلى البلديات، والاتحادات البلدية معاً نسبة مئوية معينة، تحددها تشريعات الإقليم الفيدرالي، من حصة الإقليم الفيدرالي في مجمل حصيلة الضرائب المشتركة. وفيما عدا ذلك، تحدد تشريعات الإقليم الفيدرالي ما إذا كانت حصيلة ضرائب الإقليم الفيدرالي تؤول إلى البلديات (الاتحادات البلدية)، وبأي نسبة.

7- إذا قررت الحكومة الفيدرالية بناء منشآت خاصة في الإقليم الفيدرالي، أو في أي بلدية (اتحاد بلديات) من شأنها أن تسبب للإقليم الفيدرالي، أو للبلدية (اتحاد البلديات) زيادة مباشرة في المصروفات، أو نقصاً مباشراً في الإيرادات (أعباء خاصة)، فيجب على الحكومة الفيدرالية أن يتكفل بالتعويض اللازم ولدى تقدير هذا التعويض، تُراعى التعويضات الخاصة بأي طرف آخر، والمنافع المالية التي تتوفر للإقليم الفيدرالي كنتيجة لبناء هذه المنشآت.

8- تُعتبر إيرادات البلديات (الاتحادات البلدية) ومصروفاتها أيضاً بمثابة إيرادات ومصروفات للإقليم الفيدرالي.

وبالنسبة للحصة الضريبية المخصصة للنقل العام للركاب داخل المدن، والبلديات فإنه اعتباراً من بداية كل سنة يستحق الإقليم الفيدرالي الحصول على مبلغ من حصيلة إيرادات الاتحاد الضريبية لتغطية تكاليف النقل العام للأفراد داخلها. وتُنظّم التفاصيل الخاصة بذلك بقانون اتحادي.

وبالنسبة لحصة الإقليم الفيدرالي من ضريبة المركبات فإنَّ الإقليم الفيدرالي يستحق مبلغاً من إيرادات الاتحاد من ضرائب المركبات، نتيجة لنقل هذه الضرائب إلى الاتحاد وتُنظّم التفاصيل بقانون اتحادي.

وآلية توزيع حصيلة الضرائب تكون كما يلي:

1- تكون حصيلة ضرائب الإقليم الفيدرالي، وحصته من حصيلة ضريبة الدخل، وضريبة الشركات مستحقة له، إذا أتمت الهيئات المالية الرسمية في منطقتها تحصيل الضرائب فيه (الحصيلة المحلية) وبموجب قانون اتحادي، يجب وضع قواعد تفصيلية بالنسبة

لضريبة الشركات، وضريبة الرواتب، والأجور، من حيث تحديد مقدار الحصيلة المحلية لكل منهما، وكذلك من حيث كيفية ومدى تجزئتها. كما يجوز أن ينص القانون على قواعد خاصة بتحديد مقدار الحصيلة المحلية للضرائب الأخرى، وتجزئتها ويستحق كل إقليم فيدرالي حصة من حصة الأقاليم الفيدرالية في حصيلة ضريبة المبيعات وفق عدد سكانها.

2- يجب بموجب القانون ضمان تحقيق تسوية مناسبة لتباين القوة المالية في الأقاليم الفيدرالية؛ وهنا يجب أخذ القوة المالية، والاحتياجات المالية للبلديات (للاتحادات البلدية) بعين الاعتبار. كما يجب أن ينص القانون على شروط الحق في التسوية بالنسبة للأقاليم الفيدرالية المستحقة لها، وشروط الالتزام بالتسوية بالنسبة للأقاليم الفيدرالية الملزمة بها، وكذلك على المعايير الخاصة بمقدار مبالغ هذه التسوية. ويجوز أن ينص القانون أيضاً على أن يقدم الحكومة الفيدرالية من أمواله مبالغ للأقاليم الفيدرالية الضعيفة مالياً، بهدف تغطية تكاملية لاحتياجاتها المالية العامة (مخصصات تكميلية).

- سادساً: إدارة الشؤون المالية في الإقليم الفيدرالي:

1- تدير هيئات الحكومة الفيدرالية للشؤون المالية شؤون الضرائب الجمركية، وريع الاحتكارات المالية، وضرائب الاستهلاك التي تنظمها قوانين اتحادية، بما فيها الضرائب الخاصة بالاستيراد، وضرائب المركبات، وغيرها من ضرائب النقل المقررة على النقل بالوسائل الآلية. وينظم قانون فيدرالي إنشاء هذه الهيئات. وإذا تم إنشاء هيئات متوسطة، فيجري تعيين رؤسائها بالاتفاق مع حكومة الإقليم الفيدرالي.

2- تدار شؤون الضرائب الأخرى من قبل هيئات الإقليم الفيدرالي للشؤون المالية. ويمكن تنظيم إنشاء هذه الهيئات، والتأهيل الموحد لموظفيها بموجب قانون فيدرالي. وإذا تم إنشاء هيئات متوسطة، فيجري تعيين رؤسائها بالاتفاق مع الحكومة الفيدرالية.

3- إذا قامت هيئات الإقليم الفيدرالي للشؤون المالية بإدارة شؤون الضرائب التي تؤول إيراداتها كلياً، أو جزئياً إلى الحكومة الفيدرالية، فتقوم هذه الهيئات بعملها على سبيل التكليف بالإدارة وفق تعليمات الحكومة الفيدرالية.

4- يجوز أن ينص قانون فيدرالي، على أن تجري إدارة شؤون الضرائب بالتعاون بين هيئات الحكومة الفيدرالية وهيئات الإقليم الفيدرالي للشؤون المالية، وعلى أن تدار شؤون الضرائب الواردة في الفقرة 1 من قبل هيئات الإقليم الفيدرالي للشؤون المالية، وأن تدار ضرائب أخرى من قبل هيئات الحكومة الفيدرالية للشؤون المالية، إذا أدى ذلك إلى تحسن كبير، أو سهولة ملموسة في تنفيذ قوانين الضرائب. وبالنسبة للضرائب التي تؤول إلى البلديات (الاتحادات البلدية) يجوز للإقليم الفيدرالي وحده إسناد الإدارة المستحقة لهيئاتها المالية كلياً، أو جزئياً إلى البلديات (الاتحادات البلدية).

5- ينظم قانون فيدرالي الإجراءات التي يتعين على هيئات الحكومة الفيدرالية للشؤون المالية تطبيقها. وأما الإجراءات التي يتعين على هيئات الإقليم الفيدرالي للشؤون المالية، وعلى البلديات (الاتحادات البلدية) في الحالات الواردة في الفقرة 4 تطبيقها، فيجوز أن ينظمها قانون اتحادي.

6- ينظم القانون الفيدرالي الكيفية الموحدة للقضاء في الشؤون المالية.

وهنا لا بد من التطرق إلى مساعدات الحكومة الفيدرالية المالية للاستثمارات إذ يمكن للحكومة الفيدرالية، إذا خوله القانون الأساسي صلاحيات التشريع، أن يقدم للإقليم الفيدرالي مساعدات مالية لأغراض استثمارات ذات أهمية خاصة للإقليم الفيدرالي والتي تستوجب:

1- درء أي خلل يلحق بالتوازن الاقتصادي العام.

2- أو لمعادلة تباين القوى الاقتصادية في الإقليم.

3- أو لتحفيز النمو الاقتصادي.

وخلافاً لذلك:

1- يجوز للحكومة الفيدرالية، في حالة الكوارث الطبيعية، أو في حالات الأزمة المالية غير العادية التي تخرج عن سيطرة الدولة عليها، وتضر بوضعها المالي بشكل كبير. تقديم مساعدات مالية حتى ولو لم يكن له صلاحيات التشريع في هذا المجال.

- بالنسبة لأنواع الاستثمارات المطلوب تحفيزها تُنظم تفاصيلها بقانون فيدرالي يستلزم الموافقة عليها باتفاقات إدارية بناءً على قانون الموازنة الفيدرالية. ويجب أن يكون تقديم المبالغ المالية مرتبطاً بفترة زمنية محددة،

وأن يجري التحقق من استخداماتها بشكل دوري. ويجب تنظيم دفع المساعدات المالية بحيث يكون على شكل أقساط سنوية مستحقة بحلول وقت دفعها.

وتجدر الإشارة إلى أنّ التجارة مع الدول الأجنبية، وبين الأقاليم الفيدرالية تكون من اختصاص الحكومة الفيدرالية، لأنّ بعض الأقاليم الفيدرالية قد لا تستطيع أن تصدر بضائعها، أو تستوردها دون المرور بإقليم آخر وبدون هذا التنظيم الموحد فقد تقوم بعض الأقاليم بسوء استخدام سلطاتها، وتعرقل تجارة الأقاليم الأخرى.¹

– سابعاً: إعداد الموازنة في الإقليم الفيدرالي:

يقصد بإعداد الموازنة القيام بالتحضيرات اللازمة من جمع بيانات، ومعلومات من الوزارات، والإدارات، والجهات الحكومية العامة ذات الصلة، من أجل وضع مسودة بدائية على هيئة ديباجة مالية، تكون نواة للموازنة العامة.

(1) عبد المنعم أحمد أبو طيخ، توزيع الاختصاصات في الدولة الفيدرالية (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير في القانون العام، كلية القانون والعلوم السياسية، الأكاديمية العربية المفتوحة في الدنمرك، ص 60.

وأثناء القيام بأعداد الموازنة في الإقليم الفيدرالي لا بد من أن يتوفر فيها عدة شروط نذكر من أهمها:

أ- الشفافية:

وتعني أن تصنف معلومات الموازنة وفق المعايير الدولية المقبولة قبولاً عاماً، والإفصاح عن كل الموجودات خارج الموازنة وبضمنها القروض. وأن تقدم بطريقة تسهل تحليل السياسة المالية، وتعزز الثقة بها، وتوفر المعلومات لعموم المواطنين، وتوضح كل ما له علاقة بالقوانين، والقرارات الصادرة.

ب- الشمولية:

ويستلزم أن تغطي الموازنة كل الوحدات، والمؤسسات التي تقوم بعمليات حكومية، لكي تقدم الموازنة رؤية موحدة ومتكاملة عن عملياته ليتم التصويت عليها من قبل السلطة التشريعية الوطنية.

ج- الوحدة:

والذي يستلزم كل الموارد الحكومية موجهة إلى وعاء مشترك ليتم تخصيصها، واستخدامها للإنفاق العام وفقاً لأولويات الحكومة.

وبالنسبة إلى السلطة الصالحة لإعداد الموازنة في الإقليم الفيدرالي نجد أنه شهدت الآونة الأخيرة اهتماماً متزايداً على المستويات النظرية، والعملية كافة، وكذلك في مختلف الدول المتقدمة، والنامية، بكفاءة الإدارة المالية العامة، وبصفة خاصة إدارة الإنفاق العام، وذلك بعد أن تفاقم العجز في الموازنة بصورة كبيرة. لذلك فقد كان من الضروري جداً أن تكون السلطة المعدة للموازنة العامة للدولة جديرة بالعمل على إعدادها.

لذلك نجد أنّ مجلس وزراء الإقليم، هو الذي يقوم به، وذلك أمر طبيعي لأنّ الموازنة العامة تحتاج إلى قدر كبير من التنسيق بين بنودها المختلفة، وهو أمر لا يتحقق ما لم تتولى جهة فاعلة إعدادها، إما إذا ترك للسلطة التشريعية أمر إعداد الموازنة العامة، فلن يتحقق التنسيق المطلوب بين بنودها المختلفة، نظراً إلى تعدد أعضاء السلطة التشريعية، واختلاف اتجاهاتهم السياسية أحياناً، وانتماءاتهم الحزبية، ومن ثم تباين مطالبهم المالية، إما إرضاء لناخبيهم، وإما تجاوباً مع برامج أحزابهم، من دون النظر إلى الاعتبارات الفنية، والاقتصادية، ومسؤوليات الدولة، كما وأنّ مجلس وزراء

الإقليم من جانب آخر هو المسؤول عن تنفيذ الموازنة العامة، ولذلك فمن المنطق أن يتولى إعدادها، لأنه سيحاول أن تكون الموازنة العامة واقعية، ودقيقة، حتى يمكن تنفيذها من دون معوقات، أو صعاب.

ومن جانب ثالث فإنَّ مجلس وزراء الإقليم يعدُّ أقدر السلطات على تقدير الإيرادات والنفقات العامة بدرجة كبيرة من الدقة، لأنَّه أقدر من غيره على معرفة احتياجات الإقليم من النفقات، وما ينتظر أن تدره من إيرادات، فضلاً عن كون الموازنة العامة للإقليم الفيدرالي هو البرنامج السياسي، والاقتصادي، والاجتماعي خلال السنة المقبلة.

وبالنسبة لطرق تقدير النفقات، والإيرادات في الإقليم

الفيدرالي نجد:

1- تقدير النفقات العامة:

إنَّ تقدير النفقات العامة لا يثير تلك الصعوبات الفنية الكبيرة، حيث يتم تقدير النفقات تبعاً للحاجات المنتظرة للجهات المحلية في الإقليم الفيدرالي، وذلك بواسطة الموظفين المختصين في كل جهة.

وعادةً يفرّق في تقدير النفقات في الموازنة العامة للدولة بين النفقات الثابتة التي لا تتغير من عام إلى عام إلا بنسبة يسيرة كالرواتب، ومعاشات التقاعد، والنفقات المتغيرة التي ترتبط بالتغيرات الاقتصادية وتقلبات الأسعار.

فبالنسبة للنفقات الثابتة، فإنّ حكومة الإقليم الفيدرالي تطلب فتح اعتمادات محددة لها. أما النفقات المتغيرة فإنّ حكومة الإقليم الفيدرالي تطلب فتح اعتماد تقديري لها. أي أنّ تقديرها يكون تقريبياً. وقد يسترشد في تقديرها بنفقات السنين السابقة، مع التعديل فيها بما يقتضيه اختلاف الأسعار. كما أنّها قد تقدر مباشرة بواسطة خبراء وفنيين.

2- تقدير الإيرادات العامة:

تشكل الضرائب معظم إيرادات الإقليم الفيدرالي نظراً لارتباط حصيلة الضرائب عادةً بالحالة الاقتصادية، ومستوى النشاط الاقتصادي للإقليم الفيدرالي. لذا فأنّه لا يمكن تقدير حجم هذه الإيرادات على وجه الدقة. ومع ذلك فهناك أيضاً إيرادات ثابتة نسبياً يمكن تقديرها مسبقاً على وجه قريب من الدقة. ومن أمثلة هذه

الإيرادات (الإيرادات على أساس السنين السابقة مع مراعاة نسبة ما يزيد أو ينقص منها). إلا أنّ هذه الإيرادات لا تشكل في بعض الدول سوى نسبة ضئيلة من إجمالي إيرادات الإقليم الفيدرالي.

ونظراً لصعوبة تقدير الإيرادات المتغيرة فإنّ هناك طريقتين رئيسيتين في تقديرها هما التقدير الآلي، والتقدير المباشر.

- **التقدير الآلي:** تهدف هذه الطريقة إلى وضع قواعد تحديد الإيرادات، وذلك تجنباً للاجتهادات الشخصية، وتضم هذه الطريقة عدة أساليب للتقدير هي السنة قبل الأخيرة، وأسلوب الزيادة أو النقص النسبي، وأسلوب المتوسطات.

أ- **أسلوب السنة قبل الأخيرة:** بمقتضى هذا الأسلوب فإن الإيرادات المقدرة تدرج كما جاءت في الحساب الختامي لأخر سنة منتهية دون تعديل سوى ما تدعو إليه أسباب محددة مثل فرض ضرائب جديدة ، ويطلق على هذا الأسلوب أيضاً أسلوب التقدير القياسي.

ب- أسلوب الزيادة أو النقص النسبي: يقتضي هذا الأسلوب تقدير الإيرادات الجديدة عن طريق زيادة إيرادات السنة قبل الأخيرة، أو إنقاصها بنسبة معينة.

ج- أسلوب المتوسطات: وتقدر على أساسه الإيرادات على أساس متوسط الإيرادات الفعلية لمدة تتراوح بين ثلاث، وخمس سنوات، ثم إضافة أو إنقاص نسبة معينة من هذا المتوسط مراعاةً للتوقعات الاقتصادية.

- التقدير المباشر: يتم في طريقة التقدير المباشر تقدير اتجاهات كل مصدر من مصادر الإيرادات على حدة، وتقدير حصيلته بناءً على دراسة مستقلة لتلك الاتجاهات. وهذه الطريقة تتطلب دقة ومعرفة واسعة بالحالة الاقتصادية للإقليم الفيدرالي. كما أنّها بلا شك تتطلب بيانات، وتحليلات إحصائية كبيرة.

إنّ الأخذ بأسلوب السنة قبل الأخيرة يتميز بسهولة، حيث أنّه يكفي للسلطة التي تعد أرقام الإيرادات أن تعتمد أرقام الجباية في السنة قبل الأخيرة ما لم تحدث أسباب تدعو لتغييرها. ويعاب على هذا الأسلوب عدم مراعاة التطورات الاقتصادية وأثارها على الإيرادات

العامة، مما يسبب عدم صلاحية هذا الأسلوب مطلقاً في أوقات شدة التقلبات والاضطرابات الاقتصادية. أما أسلوب الزيادة، أو النقص النسبي فهو وإن كان أكثر مراعاة للمستقبل من أسلوب السنة قبل الأخيرة إلا أنه يعيبه أيضاً ربط تقديرات الإيرادات الجديدة بإيرادات السنة قبل الأخيرة التي قد لا تعبر عن حقيقة الوضع الاقتصادي.

أما أسلوب المتوسطات فهو وإن كان يؤخذ فيه بمتوسط الإيرادات الفعلية لأكثر من سنة إلا أنه يعيبه ربط التقديرات الجديدة بإيرادات سنوية سابقة. وعليه فإن هذا الأسلوب يؤدي غالباً إلى نتائج غير مطابقة للواقع إذ أن التقديرات حينئذ لا تراعي الواقع والتطورات الاقتصادية.

ونظراً لما سبق فإن معظم الدول، وحكومات الأقاليم الفيدرالية تكثفي باسترشاد طريقة التقدير الآلي التي تضم الأساليب السابقة دون أن تجعل ذلك قاعدة لازمة، وذلك بالنظر إلى أهمية التغيرات التي تطرأ على الأوضاع الاقتصادية في العصر الحاضر، ولا تبدوا التقدير الآلي مقبولة إلا إذا كانت الظروف الاقتصادية

مستقرة. أما طريقة التقدير المباشر فتتميز بأنها تأخذ في اعتبارها الاسترشاد بالإيرادات الفعلية لسنوات سابقة والتغيرات المتوقع حصولها في النشاط الاقتصادي، كما تأخذ في اعتبارها إيرادات السنة الحالية. ولذلك فإنَّ تقدير الإيرادات بهذه الطريقة يكون قريباً من الواقع. وإضافة إلى ما سبق فإنَّ هذه الطريقة تمتاز بتوفير حرية ومرونة أكثر لمقديري الإيرادات. والخلاصة إنَّ طريقة التقدير الآلي بأساليبها المتنوعة تعد أقل دقة في تقديرات الإيرادات العامة، مع تميزها بوجود قواعد ضابطة محددة لعملية التقدير. لذلك فإنَّ كفاءة هذه الطريقة تبدو أكبر في فترات الاستقرار في نشاط الاقتصادي. كما يمكن اللجوء إليها عندما تكون كفاءة سلطة الإعداد محدودة. أما طريقة التقدير المباشر فهي أكثر قرباً من الواقع، وأكبر دقة خاصة في فترات التقلبات الاقتصادية، إلا إنَّها تتطلب بيانات وتحليلات وكفاءة في سلطة الإعداد قد لا تكون متوفرة.

وبالنسبة للموازنة السنوية للإقليم الفيدرالي نجد أن مجلس وزراء الإقليم يقوم بإعداد الموازنة السنوية للإقليم، والحساب الختامي، ويصدر بها قانون من

المجلس الوطني للإقليم. ويقوم مجلس وزراء الإقليم بتسليم نسخة من الموازنة العامة للإقليم، والحساب الختامي للنفقات لوزارة المالية الفيدرالية بعد مصادقة المجلس الوطني للإقليم عليهما. ذلك بعد الأخذ بعين الاعتبار:

- تخصيص حصة عادلة من الإيرادات المحصلة اتحادياً للأقاليم، تكفي للقيام بأعبائها، وواجباتها مع الأخذ بعين الاعتبار موارد (الإقليم) وحاجاته.

- إيرادات الأقاليم من الحصة المقررة من الموازنة العامة للدولة، ومن موارد الإقليم المحلية.

ويكون الإقليم الفيدرالي من الناحية المالية خلفاً لسلطات الحكومة المركزية بما لها من استحقاقات مالية، ومتأخرات الضرائب والرسوم التي تخص الإقليم. وتحدد السنة المالية في الإقليم الفيدرالي بقانون. ويشرع في كل سنة مالية قانون الموازنة الموحدة للإقليم الفيدرالي، وتتضمن الواردات، والمصروفات التقديرية.

وهنا نورد بعض الملاحظات على إدارة الموازنة في الدولة الفيدرالية، والإقليم الفيدرالي:

1- يتولى كل طرف من الحكومة الفيدرالية، وحكومة الإقليم الفيدرالي إدارة موازنته بشكل مستقل، ومنفصل عن الآخر.

2- تشترك الحكومة الفيدرالية، وحكومة الإقليم الفيدرالي في الوفاء بالتزامات الدولة الفيدرالية بمقتضى القوانين المتعلقة بالالتزام بانضباط الموازنات، وكذلك في مراعاة متطلبات التوازن الاقتصادي العام في هذا الإطار.

3- يجب أن تتم معادلة موازنات الحكومة الفيدرالية، وحكومة الإقليم الفيدرالي أساساً بدون إيرادات القروض، ويجوز للحكومة الفيدرالية، وحكومة الإقليم الفيدرالي إقرار قواعد تنظيمية بشأن المراعاة المتناسقة لدى الكساد والازدهار لتأثيرات أي تنمية اقتصادية مغايرة للوضع المعتاد، وكذلك إقرار نظام استثنائي بالنسبة لحالات الكوارث الطبيعية، ولحالات الضائقات المالية غير العادية التي تخرج عن سيطرة الدولة عليها، وتضر بوضعها المالي بشكل كبير. وبالنسبة للنظام الاستثنائي يجب النص على قاعدة تنظيمية مناسبة للتسديد.

4- يجوز بموجب قانون فيدرالي أن يتم وضع قواعد تسري على الحكومة الفيدرالية، وحكومة الإقليم الفيدرالي

معاً لقانون الموازنة، ولإدارة الموازنات بشكل يتناسب مع الوضع الاقتصادي، ولتخطيط مالي لعدة سنوات. وبالنسبة لخطة الموازنة نجد أنه:

1- يجب رصد جميع إيرادات الحكومة الفيدرالية، وجميع مصروفاته في خطة الموازنة؛ وبالنسبة للمؤسسات التابعة للحكومة الفيدرالية وممتلكاته الخاصة، يكفي تسجيل الوارد، والصادر فقط في خطة الموازنة. ويجب أن توازن خطة الموازنة بين الإيرادات والمصروفات.

2- يجري إقرار خطة الموازنة لسنة مالية واحدة، أو لعدة سنوات مالية، كل سنة على حدة، قبل بداية السنة المالية الأولى، وذلك بموجب قانون الموازنة. وبالنسبة لبعض أجزاء خطة الموازنة يجوز النص على أنها تصلح لفترات زمنية مختلفة، كل سنة على حدة.

3- لا يجوز إدراج أي تعليمات في قانون الموازنة إلا تلك التي تتعلق بإيرادات الحكومة الفيدرالية، ومصروفاته، وبالفترة الزمنية التي يتم إقرار قانون الموازنة لها.

وهنا لا بد من أن نشير إلى الإدارة المؤقتة للموازنة فإذا لم يتم، إلى حلول نهاية أي سنة مالية، إقرار خطة الموازنة للسنة التالية لها بموجب قانون، فتكون الحكومة الفيدرالية مفوضة، إلى دخول القانون حيز التنفيذ، فيتحمل المصروفات اللازمة:

أ . للحفاظ على المؤسسات القائمة قانونياً، وتنفيذ الإجراءات التي تم إقرارها قانونياً.

ب . للوفاء بالتزامات الاتحاد المبررة قانونياً.

ج . لإكمال أعمال إنشائية، ومشتريات، وغير ذلك من الخدمات، أو لمواصلة تقديم مساعدات لهذه المتطلبات، إذا تمت الموافقة على رصد مبالغ لها في خطة الموازنة الخاصة بالسنة السابقة.

وبالنسبة لتقديم الحسابات، ومراجعتها يجب:

1- إخلاء لطرف الحكومة الفيدرالية يجب على وزير المالية الفيدرالي أن يقدم إلى كل من مجلس النواب الفيدرالي والمجلس الفيدرالي، كشف حساب بشأن الإيرادات، والمصروفات، وكذلك بشأن الثروات، والديون خلال السنة المالية التالية.

2- أن يقوم ديوان المحاسبات الفيدرالي، الذي يتمتع أعضاؤه باستقلالية القضاء، بمراجعة كشوف الحسابات، والتأكد من الجدوى الاقتصادية للموازنة ونظاميتها، ومن الجدوى الاقتصادية لإدارة الاقتصاد ونظاميتها. ويجب عليه أيضاً أن يقدم تقاريره سنوياً مباشرةً إلى مجلس النواب الفيدرالي والمجلس الفيدرالي؛ إلى جانب تقديمها إلى الحكومة الفيدرالية، وينظم قانون فيدرالي صلاحيات ديوان المحاسبات الفيدرالي فيما عدا ذلك.

-ثامناً: تجارب بعض الدول في مجال الفيدرالية المالية:

نبين فيما يلي بعض نماذج الفيدرالية المالية في بعض الدول كدروس للاستفادة منها في مثل هذه التجارب مستقبلاً. والغاية من إبراز هذه التجارب هي التعرف على آليات الفيدرالية المالية، وطرق سيرها في الدول التي تطبقها.

1- أهم الإيرادات في موازنة إقليم كردستان العراق:

الإيرادات في موازنة إقليم كردستان العراق
ضريبة العقار الأساسية، والإضافية وضريبة العرصات ضمن حدود الإقليم.
ضريبة الدخل، وضريبة التركات داخل الإقليم.
ضريبة الأرض الزراعية، وبدلات إيجار تلك الأراضي.
رسوم التسجيل العقاري، ورسوم أنواع الإجازات والوكالات والحجج والخدمات التي تقدم لمواطني الإقليم، ورسوم تسجيل المركبات ووسائل النقل الأخرى.
واردات البلديات داخل الإقليم.
واردات المعاملات المصرفية، والتجارية التي تجري ضمن حدود الإقليم.
واردات المشروعات الصناعية، والزراعية، ومشاريع الإنتاج الحيواني ضمن الإقليم.
الواردات المتحصلة من الأملاك العامة في حدود الإقليم
30% من واردات النفط، والغاز، والمعادن، والثروات الطبيعية الأخرى التي تستخرج من أراضي الإقليم.

2- طرق تمويل الحكومة الفيدرالية وحكومات الأقاليم

الفيدرالية في بعض الدول:

تمويل الأقاليم الفيدرالية	تمويل الحكومة الفيدرالية	الدولة
يضع الاتحاد في الاعتبار التكاليف المالية الناتجة عن تطبيق القانون الفيدرالي، ويترك للأقاليم الفيدرالية مصادر مالية كافية، ويعمل على تحقيق التوازن المالي بينها.	تقرر الجمعية الاتحادية مصروفات الاتحاد وتحدد ميزانيتها، وتعتمد حساباتها (المادة 1).	الدستور السويسري الصادر في عام 1998 والنافذ في عام 2000
تمول الإمارات الأعضاء في دولة الإمارات العربية المتحدة تمويلاً ذاتياً، والثروات والموارد الطبيعية لكل إمارة ملكية عامة لها.	تخصص الإمارات الأعضاء نسبة معينة من مواردها السنوية لتغطية نفقات الميزانية العامة السنوية للاتحاد وذلك وبالقدر الذي يحدده قانون الميزانية. بينما تتكون الإيرادات العامة للاتحاد من الضرائب، والرسوم، والعوائد التي تفرض بقانون فيدرالي، ومن إيرادات الاتحاد من أملاكها الخاصة.	الدستور الإماراتي الصادر في عام 1971
مصادر تمويل إقليم كُردستان كما نص عليها مشروع دستوره هو عائدات الضرائب،	اختصاصات الحكومة الاتحادية هو رسم السياسة المالية، ووضع الميزانية العامة للدولة، وضع	الدستور العراقي الصادر في عام 2000

<p>والرسوم، وأجور خدمات المرافق العامة وإيرادات المؤسسات، والشركات والمصالح العامة في الإقليم.</p>	<p>مشروع الموازنة العامة، والاستثمارية.</p>	
<p>ضريبة العقارات، وضريبة المبيعات، وضريبة الإنتاج الزراعي والحيواني على أن يخصص منها نسبة للولاية بقانون اتحادي. ورسوم النقل البري، والنهري، والمحلي. ورسوم الإنتاج الصناعي الحرفي، والمحلي، وأي موارد محلية أخرى.</p>	<p>الإيرادات الجمركية، وإيرادات الموانئ، والمطارات الدولية، وضريبة أرباح الشركات، وضريبة الدخل الشخصي، وأرباح المشروعات القومية، على أن تخصص منها للولايات التي تمتد إليها نسبة يخصصها القانون، ورسوم إنتاج الصناعات الفيدرالية، وضرائب العاملين خارج البلاد، وضرائب المؤسسات وأوجه الناشط الأجنبية، والمنح، والقروض، والتسهيلات الائتمانية، وأي ضرائب، أو رسوم لا تمس موارد أخرى أو موارد الحكم المحلي.</p>	<p>الدستور السوداني 1998</p>

3- قسمة العائدات في بعض التجارب الفيدرالية

العالمية بين الحكومة الفيدرالية، والأقاليم الفيدرالية

أنواع الدعم الإضافي للأقاليم الفيدرالية من الحكومة الفيدرالية	نصيب الأقاليم الفيدرالية	نصيب الحكومة الفيدرالية	الدولة
منح غير مقيدة ومنح مقيدة ومشروطة.	49 %	51 %	كندا
منح مقيدة لتحقيق المساواة في التنمية الاجتماعية.	27 %	73 %	ألمانيا
منح مقيدة بغرض تحقيق المساواة بين الأقاليم الفيدرالية.	34 %	66 %	الولايات المتحدة الأمريكية
منح لأغراض التنمية ومنح لأغراض أخرى.	34 %	66 %	الهند
منح غير مقيدة ومنح مقيدة.	39 %	61 %	الأرجنتين
منح غير مقيدة ومنح مقيدة.	35 %	65 %	البرازيل
	36 %	64 %	المتوسط

من الجدول السابق يلاحظ بأن حصة الحكومات الفيدرالية هي الأعلى، وذلك نظراً لاختصاصات المركز الدستورية المتمثلة في الخدمات باهظة الكلفة مثل الأمن، والدفاع، والقضاء، والتمثيل الدبلوماسي. وتماشياً مع التجارب العالمية في مجال قسمة الموارد لا بد من بقاء السلطة الفيدرالية قوية للإيفاء بمسؤولياتها المتعددة.

4- مقارنة الفيدرالية المالية في الفيدراليات الثلاثة (الولايات المتحدة الأمريكية، ألمانيا، كندا):

التوزيع الدستوري لمسؤوليات الإنفاق، والإيرادات

حددت السلطات في الفيدراليات الثلاثة عند كل مستوى من الحكومة مواردها المالية من الضريبة والاقتراض أو الأنشطة التجارية. وهناك نص في الفيدراليات الثلاثة على سلطة "الإنفاق الفيدرالية" (مع حدود محددة في حالة ألمانيا) تمكن الحكومة الفيدرالية من إنفاق أموالها على مجالات مسؤولية تقع ضمن صلاحيات الأقاليم.

المدخلات المحلية للقرارات الفيدرالية

هناك ضغوط سياسية في الفيدراليات الثلاثة للمشاورة المحلية، والمشاركة في القرارات الفيدرالية حول الترتيبات المالية، والتحويلات. وظهرت هذه الضغوط بسبب أنه بغض النظر عن دقة المصممين الأصليين الفيدرالية في التوفيق بين مصادر الإيرادات ومسؤوليات الإنفاق، فقد تغير عبر الزمن أهمية مختلف الضرائب، وتكلفة النفقات بدرجة كبيرة. في النتيجة، كان على الفيدراليات الثلاثة أن تعدل موادها من وقت لآخر، وهذا أثار مسألة العمليات المناسبة، والمؤسسات من أجل القيام بهذه التعديلات لصالح الحكومات المحلية، والأقاليم التي لا يجب أن لا تتخذ القرارات ببساطة، وبشكل منفرد بل يجب أن تتشارك الحكومات المحلية، والأقاليم في ذلك.

سيادة الدستور، والمحاكم، وحكم القانون

الشائع في الفيدراليات الثلاث هو سيادة الدستور، ودور المحاكم وسيادة القانون كسياق تطبق فيه الترتيبات المالية الفيدرالية. وهذا لا يعني أن كل الترتيبات المالية ذكرت صراحة في الدستور. في الحقيقة في دستور الولايات

المتحدة، وكندا هناك فقط التخصيص الرئيسي لمسؤوليات الإنفاق، والإيرادات، والكثير من ترتيبات التحويلات المالية عبر الحكومة تركت للممارسات الحكومية، والعملية السياسية. بينما الدستور الألماني فصل في ترتيبات حصيلة الضريبة المشتركة، والتحويلات بين الحكومات. لكن في الفيدراليات الثلاث الدستور هو الذي يشكل الإطار النهائي الذي تعمل، وتعدل ضمنه الترتيبات، ولضمان ذلك يلعب كل من المحاكم. ومبدأ سيادة القانون دوراً حاسماً في تأسيس الثقة بين الحكومات ضمن الفيدرالية.

اختلافات تخصيص مسؤوليات الإيرادات، والإنفاق

هناك اختلاف كبير بين الفيدراليات الثلاث في التوزيع الدستوري للوظائف، والصلاحيات. ففي الولايات المتحدة، وكندا (باستثناء قانون الجريمة في كندا) تكون الصلاحية التشريعية، والتنفيذية لكل مجال من الصلاحية دستورياً مخصص لنفس الحكومة. في المقابل نجد في ألمانيا أن توزيع المسؤوليات وظيفي بدرجة كبيرة، بمعنى أن أكثر الوظائف التشريعية مخصصة للحكومة الفيدرالية بينما أكثرية إدارة القانون الفيدرالي مخصصة للأقاليم. لذلك ففي النظام الألماني نجد نسبة كبيرة من القانون الفيدرالي يدار من قبل مستوى آخر من الحكومة، وهناك حاجة لتعاون عبر حكومي أكبر. وبعيداً عن توزيع السلطات هناك تنوع كبير بين الفيدراليات الثلاث في مدى المسؤوليات المخصصة دستورياً لكل مستوى من الحكومة ومن ثم في درجة اللامركزية. في النتيجة الولايات المتحدة أكثر لامركزية من ألمانيا تشريعياً بينما ألمانيا أكثر لا مركزية إدارياً. وكندا في الممارسة أكثر لا مركزية تشريعياً وإدارياً. وقد قدمت هذه الاختلافات سياقات دستورية وسياسية مختلفة لمتطلبات الإنفاق، والإيرادات، والتحويلات المالية الحكومية، والعلاقات عبر

البنود المتعلقة بالتحويلات عبر الحكومة

على الرغم من وجود مكثف للتحويلات المالية عبر الحكومية في الفيدراليات الثلاثة، فإنَّ الأساس الدستوري لهذه التحويلات يتنوع بشكل كبير. ففي الولايات المتحدة الأمريكية ليست هناك بنود دستورية تصف التحويلات عبر الحكومية، وليس هناك أي نسب محددة من الضرائب الفيدرالية مخصصة لكي تحول إلى حكومات الأقاليم. تحويلات إيرادات الضريبة إلى الأقاليم، أو المنح المشروطة أو غير المشروطة خصصت ببساطة بموجب القانون الفيدرالي الذي صيغ في ظل سلطة الإنفاق الفيدرالية العريضة. وفي الممارسة استخدمت هذه المنح من قبل الكونغرس لتشجيع الأقاليم على اتباع سياسيات محددة على المستوى الوطني، من أجل دعم تحديد النظم الإدارية للأقاليم، ولمساعدة الأقاليم في سياسات إعادة التوزيع. وأكثرية التحويلات اتخذ شكل التحويلات المشروطة. بسبب السلطة التقديرية الواسعة للحكومة الفيدرالية في الحصول على الإيرادات، وإنفاقها، ونظام خاص غير تنسيقي للتحويلات عبر الحكومة طور مع تحويل نسبة كبيرة من المنح الفيدرالية من الأقاليم للحكومة المحلية.

وفي كندا الأساس الدستوري للتحويلات عبر الحكومات شبيه بذلك بشكل عام، باستثناء أنه في القسم 36 (2) من الدستور لعام 1982، وضعت المبادئ، لكن ليس تفصيل متطلبات مدفوعات التكافؤ الفيدرالية لضمان أن حكومات الأقاليم لديها إيرادات كافية لتقديم الخدمات العامة بمستوى قريب من مستوى الضريبة. وهكذا، بما لا يشبه الاختلاف غير التنسيقي لتحويلات الولايات المتحدة، طور في كندا نظام منتظم لتحويلات التكافؤ غير

المشروطة. بالإضافة لذلك في ظل الضغوط السياسية التي مورست من قبل المحافظات حول استقلالها، فإن النسبة الرئيسية من التحويلات الفيدرالية وجهت لتصحيح الاختلالات العمودية، أي في دعم الصحة والتعليم ما بعد الثانوي والرفاه الاجتماعي حولت من التحويلات المشروطة أو على شبه المشروطة. هذا الاختلاف الحاد عن التحويلات المشروطة، المهيمن عليها في الولايات المتحدة.

أما ألمانيا فتقدم نمطاً آخر للتحويلات عبر الحكومية. يحدد الدستور الألماني بتفصيل أكبر بند الإيرادات والإنفاق. ويتضمن هذا تحديد إيرادات الضريبة الفيدرالية التي تشارك الأقاليم في ظل الدستور. عملياً كل مصادر إيرادات الضريبة الفيدرالية يشترك فيها بهذه الطريقة. وهذا يشكل تحويلات غير مشروطة غير تقديرية للأقاليم. بالإضافة لذلك هناك تحويلات عبر حكومية كبيرة من كل من الحكومة الفيدرالية للأقاليم وبين الأقاليم. هذه التحويلات تنقسم إلى فئتين بشكل عريض. أولاً- هناك تحويلات محددة، ودرجة كبيرة مشروطة. للأقاليم مشروعات هي من فئة المهام المشتركة، من أجل تعويض النفقات المفوضة فيدرالياً، ولمشروعات محددة تتعلق بخلق توحيد لمستوى المعيشة. الثانية- هي تحويلات تكافؤ غير مشروطة تتألف من عاملين: واحد هم مجمع إيرادات بين الأقاليم تدفعه الأقاليم الغنية وتسحب منها الأقاليم الأفقر وفقاً لمعيار محدد وصيغة، وثانيهم مدفوعات فيدرالية مكاملة تعتمد على نسبة معينة من ضريبة القيمة المضافة.

5- توزيع مسؤوليات الإنفاق بين الحكومة الفيدرالية،
والأقاليم الفيدرالية:

<p>يكون هذا المجال فيدرالياً دائماً على الرغم من أن استراليا والولايات المتحدة الأمريكية تخصصان دوراً مقيداً للأقاليم في مجال إقامة الميليشيات.</p>	<p>الدفاع</p>
<p>تتولى الأقاليم الفيدرالية عادةً إدارة البرامج الرئيسية في هذا المجال العالي التكلفة والمتنامي، وذلك رغم أن الحكومة الفيدرالية تلعب في الغالب دوراً رئيساً في صياغة البرامج الصحية سواء من خلال سلطتها التشريعية، أو سلطتها الإنفاقية.</p>	<p>الرعاية الصحية</p>
<p>تكون كل هذه الخدمات إما مسؤوليات متزامنة، أو مشتركة، أو اتحادية مع بعض الاستثناءات (ففي الهند تكون الأقاليم مسؤولة عن التأمين ضد البطالة، وفي بلجيكا والنمسا تكون الأقاليم الفيدرالية مسؤولة عن الخدمات الاجتماعية).</p>	<p>التأمين ضد البطالة والمساعدات الاجتماعية ورواتب التقاعد</p>
<p>تتولى الأقاليم الفيدرالية على الدوام إدارة التعليم الأساسي والثانوي، على الرغم من أن الحكومة الفيدرالية قد تتمتع بسلطة متزامنة تضمن لها القرار النهائي. وتتبوأ الحكومات الفيدرالية مركز الريادة عادة في الإنفاق على مجال الأبحاث.</p>	<p>التعليم والأبحاث</p>
<p>كثيراً ما تلعب الحكومات الفيدرالية دوراً تخطيطياً وتمويلياً رئيسياً في البنية التحتية الأساسية على الرغم من أن التنفيذ قد</p>	

<p>تتولاه الأقاليم الفيدرالية. وعادة ما تكون البنية التحتية المحلية هي مسؤولية الأقاليم الفيدرالية. وهذا المجال يتباين فيه دور القطاع العام مقارنة بالقطاع الخاص إلى حد كبير، وفي حالات كثيرة يتضاءل دور القطاع العام بمرور الزمن. وكثيراً ما تنجذب الحكومات الفيدرالية لأسباب سياسية إلى مشروعات البنية التحتية المحلية، في حين أنه من حيثُ المبدأ ينبغي أن تركز هذه الحكومات على البنية التحتية الهامة على المستوى القومي.</p>	<p>البنية التحتية</p>
--	------------------------------

- تاسعاً: المبادئ الأساسية للفيدرالية المالية

في سوريا (الإقليم الفيدرالي الكردي أنموذجاً)

- الإقليم الفيدرالي الكردي:

الإقليم الفيدرالي الكردي مفهوم سياسي حديث ذو معالم غامضة حتى الآن، وحسب تصورات بعض المطالبين بالفيدرالية في سوريا فإنّ الإقليم الفيدرالي الكردي يمتد من أقصى شرق سوريا متجهاً نحو الغرب على الشريط الحدودي بين تركيا وسوريا بأعماق متنوعة، يمتاز بكون أكثرية سكانه من الكرد.¹

(1) يحتاج حدود الإقليم الفيدرالي الكردي في سوريا إلى دراسة سياسية وجغرافية وهي ليست من مهام جمعيتنا الاقتصادية.

- الموارد المالية في الإقليم الفيدرالي الكردي:

بما أن الدستور السوري لا يتضمن فقرات تتناول قضية إدارة الموارد المالية، وتوزيعها بين المستويات المختلفة، بالإضافة إلى غياب اللوائح القانونية التنفيذية فإنّ المجال مفتوح أمامنا للاجتهادات الشخصية.

تتكون واردات الإقليم الفيدرالي كما وجدنا سابقاً من:

1- عوائد الثروات الطبيعية، وخاصة النفط، والغاز.

2- عائدات الضرائب والرسوم، وأجور خدمات المرافق العامة، وإيرادات المؤسسات، والشركات، والمصالح العامة في الإقليم.

3- القروض الداخلية، والخارجية الخاصة بالإقليم.

وبأخذ المناطق الكردية في سوريا نموذجاً لإقليم فيدرالي كردي نرى أنّ أهم الموارد المالية في الإقليم الفيدرالي الكردي تتمثل فيما يلي (على سبيل المثال وليس الحصر):

1- الواردات المتحصلة من الأملاك العامة في حدود الإقليم (نسبة معينة) من واردات النفط، والغاز الطبيعي، والمعادن، التي تستخرج من أراضي الإقليم.

- 2- ضرائب المحاصيل، وضرائب الأرض الزراعية، وبدلات إيجار تلك الأراضي.
- 3- ضرائب الدخل والملكية.
- 4- ضريبة العقارات، والعَرَصات داخل حدود الإقليم.
- 5- ضريبة المبيعات.
- 6- رسوم النقل البري والمحلي.
- 7- رسوم الإنتاج الصناعي الحرفي والمحلي.
- 8- واردات البلديات داخل الإقليم.
- 9- واردات المعاملات المصرفية، والتجارية التي تجرى داخل حدود الإقليم.
- 10- أي موارد محلية أخرى.
- 11- المنح، والمساعدات الخارجية.

بالنسبة إلى (إدارة مورد النفط والغاز في الإقليم الفيدرالي) فإنَّ معظم الدساتير الفيدرالية في العالم تخول إدارة وتوزيع عائدات هذه الثروات إلى الحكومة الفيدرالية، وبالتالي فإنَّه من واجب الحكومة الفيدرالية في سوريا (إذا تم الاتفاق على الفيدرالية) وحكومة الإقليم الفيدرالي الكردي المنتج للنفط والغاز بإدارة هذين

المصدرين شرط أن تتبع طريقة توزيع الواردات القيود التالية:

- مجموع العدد السكاني لسوريا.

- تحديد حصص معينة لفترة معينة للإقليم الفيدرالي الكردي الذي شهد تهميشاً تنموياً في السابق على أن قانوناً سيسن يبين حجم تلك العائدات، والفترة التي سوف تمنح لتلك المناطق المتضررة. وبعد تأهيل الإقليم الفيدرالي الكردي بكامله يتم تحديد نسبة معينة من واردات النفط والغاز لباقي مناطق سوريا، على أن يكون المستفيد الأكبر هو الإقليم الفيدرالي الكردي، كون المورد متاح على أراضيه.

وبالنسبة إلى (عائدات الضرائب والرسوم، وأجور خدمات المرافق العامة، وإيرادات المؤسسات، والشركات، والمصالح العامة في الإقليم الفيدرالي) نرى أنّ لسلطات الإقليم الفيدرالي الكردي حق فرض الضرائب والرسوم في الإقليم، أو تعديلها، أو إلغائها، مع مراعاة قاعدة العدالة والمساواة والتوحيد بين مواطني الدولة، وتترك ضريبة الصادرات والواردات للسلطة الفيدرالية. الأمر الذي يؤدي إلى ردف ميزانية الإقليم

3- المباشرة في بناء محطات توليد الطاقة الكهربائية، واستخدام الغاز في إدارة عنفاته، وتوزيع الكهرباء على مناطق الإقليم كافةً.

4- المباشرة في إنشاء معامل صناعة الحديد في القسم الغربي من الإقليم (منطقة عفرين)، نظراً لتوفر خامات الحديد فيه، بالإضافة إلى إنشاء معامل صناعة الرخام والصخور الكلسية فيه.

5- الاستفادة من مياه أهم الأنهار التي تمر بالإقليم (بخاصة نهر دجلة ونهر الفرات) من أجل سقاية المزروعات من جهة، وفي إدارة عنفات الطاقة الكهربائية من جهة أخرى، الأمر الذي يتطلب تطوير السدود وإنشاء سدود جديدة.

6- إنشاء المزيد من الصوامع لتخزين الحبوب بأشكاله كافةً (بخاصة القمح والشعير)، في الوقت الذي يتميز الإقليم بأنه إقليم زراعي. بالإضافة إلى تحسين معامل صناعة الزيوت (بخاصة زيت الزيتون) الذي يشتهر بزراعته المنطقة الغربية من الإقليم.

7- الاهتمام بالأماكن الأثرية في الإقليم (وبخاصة أن الإقليم يمثل أرض أقدم الحضارات) من خلال ترميم

الأماكن الأثرية والتنقيب عن أماكن جديدة، الأمر الذي سيشجع من حركة السياحة في الإقليم وبالتالي رفق الإقليم بموارد مالية، الأمر الذي يدعم ميزانيته. بالتالي فإنّ التقيد بالتوصيات السابقة سوف يؤدي إلى إكمال الدورة الاقتصادية في الإقليم الفيدرالي الكردي، وسوف يؤدي إلى رفق ميزانيته بشكل مالي كبير، وسوف يحسن من فيدراليته المالية.

- الخاتمة:

غني عن القول بأنَّ الفيدرالية المالية مكمل أساسي، وجوهري لإنجاح التجربة الفيدرالية بعد أن تستوفى جوانب الفيدرالية السياسية، والإدارية، أو (اللامركزية). وبما أنَّ الفيدرالية السياسية هي التعبير الديمقراطي عن احترام حقوق المواطن، فإنَّ الفيدرالية المالية تعتبر هي الأكثر تعبيراً عن (حقوق) الأقاليم في المال العام، وفي التنمية المتوازنة وفي مختلف أنواع الثروة، والأسس التي تقوم عليها الفيدرالية المالية هي العدالة في التوزيع وفق معايير مقبولة، والشفافية التامة التي تكون ملبئة للأسباب التي تزيل، أو تساعد على تقليل أسباب الشكوك في العلاقة بين المركز، والأطراف.

والفيدرالية المالية كما وجدنا تعني تخصيص الموارد لمستويات الحكم مع وجود استقلالية، ومراعاة جانب المساواة في الخدمات الاجتماعية المقدمة، والعدالة الاجتماعية، والكفاءة الاقتصادية في إدارة الموارد، لأنَّ الأصل في الفيدرالية المالية تحقيق إيرادات، وعائدات لمقابلة المصروفات، والأعباء الملقة على كاهل مستوي الحكم المعين مع مراعاة حصول كل الأفراد والمواطنين

داخل الاتحاد الفيدرالي على مستوى خدمات متساوٍ دون الخضوع إلى مستويات متفاوتة في دفع الضرائب.

وتعد الثروات والموارد وإدارتها من أهم مرتكزات نجاح التجربة الفيدرالية، فكلما زادت ثروات وموارد الدول وتحسنت إدارتها كان هذا مؤشراً على نجاح التجربة الفيدرالية. ومن هذا المنطلق يجب على الحكومة الفيدرالية ومن خلال وزاراتها المتعددة أن تفكر جدياً بالمزيد من مصادر الإيرادات غير النفط والغاز مثلاً كالتركيز على الجانب الزراعي والصناعي والسياحي، وأن تضع الآليات المناسبة لتفعيل هذه الجوانب من أجل تعزيز هذه الإيرادات وكل ذلك من أجل دعم المواطن العادي الذي يحتاج إلى الخدمات المباشرة من سلع ومنتجات، أو خدمات غير مباشرة من قبيل السلف، والقروض الميسرة التي يستطيع من خلالها مجابهة ظاهرة ارتفاع الأسعار، ويمكن تحقيق ذلك الهدف من خلال وضع الدراسات الاقتصادية المتخصصة التي تضع الحلول الآتية، والمستقبلية في ظل بلد يزخر بكم هائل من الطاقات، والإمكانات البشرية والمادية.

ويمكن أن نستنتج مما تقدم ما يلي:

1- إنَّ الفدرالية اليوم هي إحدى أشكال الحكم الناجحة التي تسمح للتنوع الاجتماعي في الدول بالتعبير عن الهويات الذاتية لمكوناته مع الإبقاء على رابط الوحدة في ظل الاتحاد الفدرالي، لاسيما في عصر العولمة وإفرازاته الثقافية والحضارية.

2- تختلف الدول الفدرالية في دساتيرها وطرق تشكيلها وعدد الوحدات المكونة لها، باختلاف الظروف الثقافية، والاجتماعية، والاقتصادية، والدولية، والسياسية التي أدت إلى تأسيسها.

3- إنَّ مصطلح الفيدرالية حسب تعريف علماء السياسة هو أسلوب تقسيم السلطات بين المركز ومستويات أدنى للحكم المحلي مع وجود نوع من الاستقلالية والتنسيق، يختلف إلى حد ما مع مصطلح الفيدرالية المالية حسب تعريف علماء الاقتصاد لها بأنَّها تخصيص الموارد المالية لمستويات الحكم وتوزيع الدخل في النظام الاقتصادي.

4- إنَّ توزيع الاختصاصات في الدساتير الفيدرالية، غالبا ما يكون بتوزيعها إلى ثلاث فئات: حصرية،

ومشتركة، ومتبقية، وطبيعة هذه الفئات، ومداهما تتحكم فيه ظروف نشأة الاتحاد وحاجاته.

5- مهما حرص المشرعون على توزيع السلطات بشكل دقيق، وواضح بين الحكومات الفيدرالية، وحكومات الأقاليم المنطوية تحتها، فإنّ التشابك والتداخل والاختلاف حاصل لا محالة بينها، وهذا الأمر يجب أن يقبل كواحدة من الحقائق الملازمة للفدراليات.

ننوه في نهاية هذا البحث إلى أنّ جمعية الاقتصاديين الكرّد ستكون شاكرة إلى كل من يقدم لها بيانات، وإحصائيات تخص الفيدرالية المالية وبخاصة البيانات، والإحصائيات المتعلقة بالإقليم الفيدرالي الكرّدي على بريدها الإلكتروني التالي:

kak.suri2006@gmail.com

أو على صفحتها على الفيسبوك:

<https://www.facebook.com/Komela.Aborinassen.Kurd.li.Suri2006?ref=hl>

- المراجع:

- 1- جورج أندرسن، الفيدرالية المالية: مقدمة مقارنة، ترجمة: مها تكللا، منتدى الاتحادات الفيدرالية، كندا، 2009.
- 2- د. حافظ غانم محمد جبر، الفيدرالية المالية وأثرها على قسمة وتخصيص الموارد بين مستويات الحكم (من منظور التجربة السودانية وبعض التجارب العالمية الأخرى) - 2009
- 1991، بحث لنيل درجة دكتوراه الفلسفة في الإدارة العامة، قسم العلوم السياسية والإدارية، جامعة النيلين، السودان، 2009.
- 3- سيلينا ومكير، الفدرالية مبادئها، مبروتها وقصورها، مجلة الاتحادات الفدرالية، كندا اوتار، طبعة خاصة، 2006.
- 4- عبد المنعم أحمد أبو طبيخ، توزيع الاختصاصات في الدولة الفيدرالية (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير في القانون العام، كلية القانون والعلوم السياسية، الأكاديمية العربية المفتوحة في الدنمرك، ص 60.
- 5- علي حسن جلود، ماجد عيال وهيب، النظام الفدرالي في العراق بين الواقع والطموح، المجلة السياسية والدولية، العدد (2)، كلية العلوم السياسية، الجامعة المستنصرية، العراق، 2008.
- 7- الدستور العراقي.
- 8- الدستور الإماراتي.
- 9- الدستور الألماني.
- 10- الدستور السويسري.

11- الدستور الأمريكي.

12- الدستور الفنزويلي.

13- MUSHGRAVE Richard, **The Theory of Public Finance**, McGraw Hill, New York, USA, 1959.

الفهرس	
الفدرالية المالية	
(مفاهيم ونماذج)	
الصفحة	العنوان
2	- تمهيد
5	- مقدمة
6	- أولاً: الفيدرالية سياسياً وقانونياً
10	- ثانياً: الفيدرالية المالية
19	- ثالثاً: المشكلات التي تواجه الفيدرالية المالية
30	- رابعاً: تقييم الأنظمة المالية الفيدرالية
36	- خامساً: الموارد المالية في الإقليم الفيدرالي وطرق إدارتها
49	- سادساً: إدارة الشؤون المالية في الإقليم الفيدرالي
52	- سابعاً: إعداد الموازنة في الإقليم الفيدرالي
65	- ثامناً: تجارب بعض الدول في مجال الفيدرالية المالية
75	- تاسعاً: المبادئ الأساسية للفيدرالية المالية في سوريا (الإقليم الفيدرالي الكردي أنموذجاً)
82	- الخاتمة
86	- المراجع