

الخلاصة

تعد اللامركزية المالية إحدى الأصناف الفرعية للامركزية بصورة عامة، إذ يقتضي هذا الصنف أن تخصص موازنة مالية مناسبة للوحدات المكونة للدولة الفدرالية لغرض الوصول إلى الأهداف المرسومة لها بموجب الدستور و القانون. و قد تبنى المشرع العراقي بعد عام ٢٠٠٣ تطبيق أسلوب اللامركزية السياسية و أسلوب اللامركزية الإدارية الإقليمية في مجالاتها المختلفة و منها المجال المالي، الذي له أهميه في إنجاح اللامركزية و تطبيقها سواء أكانت سياسية أم إدارية.

المقدمة

-موضوع البحث :-

بعد التغيير السياسي والدستوري الذي حصل في العراق بعد عام ٢٠٠٣ ، الذي طال شكل الدولة ونظامها السياسي وطبيعته ونوعه ، تبنى المشرع العراقي تطبيق أسلوب اللامركزية السياسية وأسلوب اللامركزية الإدارية الإقليمية ، إذ نظم ذلك في قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام ٢٠٠٤ ، وفي دستور العراق لعام ٢٠٠٥ .

كما أكد المشرع هذا التوجه في عدة تشريعات أساسية لعل من أهمها كان أمري سلطة الائتلاف رقم (٧١) الملغى و رقم (٩٤) لسنة ٢٠٠٤ ، و قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل .

وبالرغم من كون هذا التوجه في تبني اللامركزية الإدارية ، يعد خطوة في الاتجاه الصحيح ، إلا إن تنظيمها في النصوص الدستورية والقانونية لم يكن سهلا ولا متكاملا ، إذ واجهته العديد من العقبات .

ولعل في مقدمتها ما افرزته المرحلة الانتقالية من التطبيق الإداري المركزي الى التطبيقات اللامركزية الإدارية والمالية بصورها ومجالاتها المتنوعة ، في اطار هيكلية مؤسسات الدولة نفسها ، والتي رافقها عمليات انتقال موازية في الجانب السياسي ، المتجسدة في تطبيق اللامركزية السياسية .

ولقد أدى ذلك الأمر الى وقوع المشرع العراقي أحيانا في شباك الخلط بين مجالات ونطاق الوظيفة الإدارية والوظيفة السياسية التي تؤديها هيئات ومؤسسات النظام السياسي في الدولة ، ضمن اطار تبني وتطبيق كلا من اللامركزية الإدارية واللامركزية السياسية ، وهو ينظم أو يصوغ النصوص الخاصة بها ، لذلك حصل تداخل في توزيع الاختصاصات التشريعية أو التنفيذية في النصوص الدستورية والقانونية بين الحكومة الاتحادية^١ ومجالس المحافظات ، ولعل من ضمن تلك الاختصاصات كان الاختصاص المالي .

وتوضح ذلك التداخل عند تطبيق كل من الحكومة الاتحادية ومجالس المحافظات لتلك الاختصاصات ، ومنها الاختصاص المالي ، ومباشرتها على أرض الواقع ، الأمر الذي نجم عنه منازعات بين الطرفين ، ومن ثم دفعهما الى تلمس آليات لحلها على وفق القواعد الدستورية والقانونية ، فضلا عن اتباع الآليات العملية الواقعية .

وبالفعل فقد تم حل الكثير منها من خلال اجتماعات مجلس الوزراء المنعقدة في بغداد وفي المحافظات كما في اجتماع البصرة وكركوك وصلاح الدين ، وكذلك من خلال الهيئة التنسيقية المشكلة على وفق المادة (٤٥) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل .

وعلى الرغم من ذلك النجاح المتحقق ، فإن هنالك العديد من المشاكل الناجمة عن التداخل في الاختصاصات ، أو في القصور التشريعي لاختصاص معين لجهة معينة ، تكون بحاجة الى إجراء تعديلات دستورية وقانونية ، تضيف أو تحذف أو تنقح أو تطور أو تصحح النص الدستوري او القانوني ليكون تطبيقه منتجا للأهداف المتوخاة منه بالانسجام مع اعتماد أركان اللامركزية الإدارية السليمة .

-أهمية البحث :

تكمن أهمية هذا البحث مما يأتي :

- ١ - بيان التنظيم الدستوري والقانوني للامركزية المالية في الدولة الفيدرالية ومقارنة ذلك مع القوانين العراقية لما بعد عام ٢٠٠٣ .
- ٢ - معرفة الاختصاصات المالية الممنوحة للوحدات المكونة للدولة العراقية في اطار تطبيق اللامركزية الإدارية والسياسية .
- ٣ - تحديد التداخل الحاصل في الاختصاصات المالية بين الحكومة الاتحادية وللوحدات المكونة للدولة العراقية في اطار تطبيق اللامركزية الإدارية والسياسية.
- ٤ - بيان القصور التشريعي الحاصل في تنظيم الاختصاص المالي في القانون العراقي في ظل تطبيقات اللامركزية الإدارية .
- ٥ - تقديم مقترحات قابلة للتطبيق للمشروع العراقي ولصانع القرار العراقي على حد سواء .

-فرضية البحث :

يفترض هذا البحث ، الفرضيات الآتية :

- ١ - وجود اختلال عمودي وأفقي في توزيع الموارد المالية الاتحادية في معظم الدول الفيدرالية في العالم ومنها العراق بعد تبنيه الشكل الاتحادي (الفيدرالي) للدولة منذ عام ٢٠٠٣ .
- ٢ -وجود تداخل في الاختصاصات المالية بين الحكومة الاتحادية وللوحدات المكونة للدولة العراقية في اطار الدستور والقانون .
- ٣ -وجود قصور التشريعي في تنظيم الاختصاص المالي في القانون العراقي على اساس المعايير السليمة لتطبيقات اللامركزية الإدارية .
- ٤ -عدم استكمال المتطلبات القانونية والسياسية المتعلقة بتطبيق اللامركزية السياسية ، التي اعتمدت بعد تغيير شكل الدولة العراقية من بسيطة الى اتحادية .
- ٤ - حاجة التنظيم القانوني للامركزية المالية في القانون العراقي الى التطوير من خلال اجراء التعديلات الدستورية والقانونية اللازمة .

-مشكلة البحث :

تكمن مشكلة هذا البحث في انه : على الرغم من وجود تنظيم دستوري وقانوني للامركزية المالية في الدول الفيدرالية ومنها العراق ، الا ان هنالك اختلالا عموديا وأفقيا واضحا في توزيع الموارد المالية الاتحادية فيها بين مختلف المستويات الحكومية والادارية في الدولة .

كما أدى ذلك التنظيم في العراق في بعض جوانبه الى حصول تداخل مؤثر في الاختصاصات المالية بين الحكومة الاتحادية والوحدات المكونة للدولة العراقية ، بالتزامن مع وجود قصور تشريعي في تنظيم تلك الاختصاصات ، على وفق اركان اللامركزية الإدارية في جوانب اخرى .

- منهج البحث :

تم اعتماد منهج البحث التحليلي ، والمنهج المقارن ، في بحث هذا الموضوع ، لكونهما المنهجين الأكثر ملائمة مع طبيعة الموضوع ، وفي التوصل الى النتائج المتوخاة منه . مع الاخذ بنظر الاعتبار عند المقارنة ، بانه لا يوجد تطبيق فيدرالي نموذجي ، إذ طبقت بأشكال مختلفة في ظل ظروف مختلفة ، ومن ثم تعددت التطبيقات الفيدرالية وتنوعت ، خاصة في الجوانب الاقتصادية والاجتماعية ، وعدد وحجم الوحدات المكونة للدولة الفيدرالية ، وتوزيع الاختصاصات والثروات والموارد المالية على وفق القانون ، وآليات حل النزاعات فيما بينها .

- خطة (تقسيم) البحث :

على أساس ما تقدم ، سوف نبحت التنظيم القانوني للامركزية المالية في القانون المقارن و العراقي ، بخمسة مباحث ، بالإضافة الى هذه المقدمة وخاتمة ستتضمن أهم النتائج التي يتم التوصل اليها وأهم المقترحات التي يمكن تقديمها ، وكما يأتي :

المبحث الاول - مفهوم اللامركزية المالية .

المبحث الثاني - التنظيم التشريعي للإيرادات المالية والسلطة المختصة بإنفاقها .

المبحث الثالث - التنظيم التشريعي لتوازن الموارد المالية وتحويلاتها .

المبحث الرابع - تنظيم اللامركزية المالية في الدساتير العراقية بعد عام ٢٠٠٣ .

المبحث الخامس - تنظيم اللامركزية المالية في التشريعات العراقية بعد عام ٢٠٠٣ .

المبحث الأول

مفهوم اللامركزية المالية

لم تضع الغالبية العظمى من تصانيف اللامركزية المقدمة من قبل الفقه والقانون والقضاء ، اعتبار الى اللامركزية المالية ، إذ صنف اللامركزية الى نوعين : الاول هو اللامركزية السياسية ، و الثاني هو اللامركزية الادارية ، التي صنف الى صورتين هما : الاولى هي اللامركزية الإقليمية أو المحلية ، و الثانية هي اللامركزية المرفقية أو المصلحية .

ولذلك لم يتم التركيز على الصنف الفرعي للامركزية والضروري لتطبيقها ، الا وهو اللامركزية المالية ، والذي من دون تطبيقاته لا يمكن لأنواع اللامركزية الأساسية سواء اكانت سياسية او ادارية ، أن تطبق بنجاح ، إذ لابد من تخصيص موازنة مالية كافية لكل من الوحدات المكونة للدولة ، تمكنها من النهوض بأعباء المهام الموكلة إليها بموجب الدستور والقانون .

وفي أحدث تصنيف للامركزية ، قدمه البنك الدولي ، تم الاقرار باللامركزية المالية بكونها أحد أنواع اللامركزية إضافة الى اللامركزية السياسية و اللامركزية الادارية و لامركزية السوق الذي فرضته تداعيات العولمة .

وعليه فقد تزايد الاهتمام الجدي باللامركزية المالية وآليات تطبيقها ، وبما يتفق مع التنظيم الدستوري والقانوني لآليات جمع وتوزيع وانفاق الموارد المالية في الدولة ، وعلى مختلف مستوياتها الحكومية والإدارية .

وعلى هذا الأساس ، سوف نتناول في هذا المبحث مفهوم اللامركزية المالية من خلال بيان المعنى اللغوي والاصطلاحي ، ومن ثم نقوم بعرض خصائصها التي تميزها عن غيرها من صور اللامركزية ، وذلك في مطلبين ، وكما يأتي :

المطلب الاول-معنى اللامركزية المالية .

المطلب الثاني -ذاتية اللامركزية المالية .

المطلب الاول

معنى اللامركزية المالية

بهدف التوصل الى تحديد معنى اللامركزية المالية ، سوف نتناول معناها اللغوي بالرجوع الى معرفة كل من المعنى اللغوي لمصطلح اللامركزية والمعنى اللغوي لمصطلح المالية ، ومن ثم دمجهما .

وبعد ذلك سوف نتناول المعنى الاصطلاحي للامركزية المالية ، من خلال تحديد المعنى الاصطلاحي لكل من مصطلح اللامركزية ومصطلح المالية ، ومن ثم دمجهما ، ومن ثم نبين مدى قدرة المعنى اللغوي على التعبير عن المعنى الاصطلاحي والواقعي للامركزية المالية ، وذلك من خلال الفرعين الآتيين :

الفرع الاول-المعنى اللغوي للامركزية المالية .

الفرع الثاني-المعنى الاصطلاحي للامركزية المالية

الفرع الأول

المعنى اللغوي للامركزية المالية

نسعى في هذا الفرع الى تحديد المعنى اللغوي لكل من مصطلحي اللامركزية والمالية ،
بغية بيان معنى للامركزية المالية لغويا ، وكما يأتي :

اولا - المعنى اللغوي لمصطلح اللامركزية :

لم تقدم القواميس اللغوية والمعاجم معاني لمصطلح اللامركزية ، لذا فان البحث في المعنى اللغوي لها يدفعنا الى الخوض بمعنى مصطلح المركزية المعاكس لها وبالذات بمصادر الأفعال (ركز) و (تركز) و (تمركز) و (ارتكز) و (تركيز) و (ركيزة) و (مرتكز) و (مركز) و (مركزي) ، وذلك لنتعرف على معناها اللغوي ومن ثم نطبق الاستنتاج القاضي بتحديد المعنى اللغوي المعاكس لمصطلح المركزية ، بهدف التوصل الى معنى اللامركزية اللغوي ، وبعدها نحدد مدى قربها من معناها الاصطلاحي ، وكما يأتي ^٢ :

١- الفعل (رَكَزَ يُرَكِّزُ رَكْزاً) فهو راکز : يشير معناه : الى الشخص الوقّر الذي يحكم تصرفاته ، والى الشيء الثابت في الأرض كالرمح ، والى الأمر المقرر في العقول والثابت ، والى العزّ الثابت للأسرة الحكيمة الغنية الحاكمة ، والى نسبة تركيز محلول معين ، او تركيز مقال معين او فكرة معينة .

٢- الفعل (تَرَكَّزَ يَتَرَكَّزُ تَرَكُّزاً) : يعني تركز فكرة معينة في العقول واستقرت وثبتت فيها .

٣- الفعل (تَمَرَّكَزَ يَتَمَرَّكُزُ تَمَرُّكُزاً) : يعني تحديد مكان معين او منطقة معينة كمركز لمنطقة اوسع منها مكانيا .

٤- الفعل (ارتَكَزَ يرتَكِزُ ارتكازاً) يشير معناه : الى ثبات الشيء واستقراره ، والى اعتماد واستناد شيء على شيء آخر ، كما في ارتكاز شيخا على عصاه ، و ارتكاز رأي معين على اساس صحيح او غير صحيح . ونقطة او محور الارتكاز هو اساسه كما في قول (ان نقطة الارتكاز لكلامي هي ان الدين عند الله الاسلام) .

٥- الفعل (تركِزَ): في الكيمياء يعني العلاقة الكمية التي تبين نسبة وجود المذاب في المذيب . والفعل (رَكَزَ) يعني ما ركزه الله سبحانه من المعادن في حالتها الطبيعية . والفعل (ركِزُ) يعني الصوت الخفي (الهمس) كما في قول : (أنزل الله بهم رجزا [عذابا] فيما تسمع لهم ركزا [همسا] .

٦- الفعل (رَكِيزَةً): يعني الاساس الذي يعتمد عليه ، والأعمدة التي تقام عليها السقوف .

٧- الفعل (مُرتَكِزٌ): وهو اسم مفعول من ارتكز ، يعني أساسٌ ، كما في (مرتكزات النظرية) .

٨- الفعل (مَرَكِزٌ) ، والجمع (مَرَاكِزٌ) : يشير معناه : الى المقر الثابت الذي تتفرع منه فروع مثل مركز الشرطة ، ويشير الى احد اقسام المحافظة في التقسيم الاداري ، ويشير الى مركز الرجل اي منزلته ومكانته ومنصبه ، ويشير الى المركز القانوني الذي يعني وضع الفرد حيال القانون اي تنظيم العلاقة بين الحقوق والواجبات المتبادلة بين الفرد والدولة .

ويرادف مصطلح (المَرَكِزُ Centrale) مصطلح الوسط (Centre) ، ومن بين معانيه

: مركز العمل ، ويعني مركز المحافظة (عن اللاتينية Praefectura من Praefectus) الذي يشير الى ما يأتي ^٣ :

أ- المدينة التي هي مركز محافظة او اقليم .

ب- مجموع الدوائر التي يديرها المحافظ .

ج- عَقلار تستقر فيه ادارة المحافظة .

ومصطلح (المَرْكَز) اسم مؤنث مشتق من الصفة (Central) عن اللاتينية Centralis (الذي يشير الى شيء مموّض في الوسط . اما مصطلح (المَرْكَز Statio) المشتق عن اللاتينية من (Stare) فيعني : لبث واقفا ، او توقف . وهو يشير الى ما يأتي^٤ :

- أ- المكان الذي يمارس فيه نشاط معين كالأنشطة الرياضية ، السياحية ، العلاجية ، وغيرها .
- ب- المركز المصنّف كالمراكز التي تقدم منافع ناجمة عن الوضع الجغرافي والعلم المائي المعدني او المناخ ، وغيرها وهي تقارن بالقطاعات المحمية .
- ج- مركز الخدمة ، وتعني مركز توزيع المحروقات الخاضعة لنظام اداري خاص .

ومصطلح (المَرْكَز) عن الايطالية (Posto ، مشتق من Porre) وضع عن اللاتينية (Ponere) الذي يشير الى ما يأتي^٥ :

- أ- الوظيفة التي يلتحق فيها الموظف ، مثلا ترك المركز يعاقب عليه بشدة ، ويقارن المركز هنا بالمرتبة Grand .
- ب- مركز العمل Poste de travail ، اي مجموع النشاطات التي يمارسها اجبر في وظيفة معينة حسب الاجتهاد وجدارة التشغيل .
- ج- خانة حساب ما ، مثلا خانة القروض والنفقات المنزلية .

٩- الفعل (مَرْكَزِي) : يعني ما ينسب الى المركز كما في (المصرف المركزي) و (الادارة المركزية) .

١٠- الفعل (مَرْكَزِي) وهو مصدر صناعي من (المَرْكَز) : يعني نظام يقتضي تبعية البلاد لمركز رئيسي واحد ، عكسه اللامركزية : عدم تجميع السلطة في مركز واحد .

ومصطلح (المَرْكَزِيَة Centralization) المشتق من الفعل (Centraliser ركّز) المشتق من الصفة (Central مركزي) عن اللاتينية (Centralis) المشتق من الفعل (

Centrum) التي تعني وسط . وتعني نظام ادارة يتعارض مع اللامركزية (Decentralization) (تتركز فيه سلطة القرار في السلطات الوزارية الصالحة عموما لمجموع اقليم الدولة ، مع توزيع مصالح في هذا الاقليم مرتبطة بهذه السلطات بتبعية تسلسلية ^٦ .

ونخلص مما تقدم ، ان مصطلح المَرَكْزِيَّة يشير الى مقر سلطة ثابت تموضع في الوسط ، تتفرع منه فروع خارج نطاقه المكاني .

ومن ثم بعكس هذا المعنى ، تكون اللامركزية بمثابة مقرات سلطة ثابتة لا تتموضع في الوسط ، وانما في الفروع الممتدة منه كمراكز المحافظات والمدن والاقضية والنواحي والقرى . ويبدو ان المعنى اللغوي للامركزية لا يلم بكافة جوانبها اصطلاحيا وتطبيقيا .

ثانيا - المعنى اللغوي لمصطلح المالية :

ذكرت كتب اللغة معان عديدة للمال ، أُستلت من واقع الاستعمالات الحياتية او العرفية العامة والخاصة . ومن بينها : معناه عند ابن الاثير (ما يملك من الذهب والفضة ، وكل ما يملك ويقتنى من الاعيان) ، وجاء في معجم الفاظ القرآن الكريم (المال من الاعيان كالذهب والفضة والحيوان والدار والشجر) ، ويرى بعض الكتاب ان المال هو : (كل ما يملكه الانسان ، وله قيمة سوقية) ^٧ .

ونخلص الى ان المال ، هو كل حق عيني او شخصي له قيمة مادية تتناسب معه . ويبدو ان المعنى اللغوي للمال ، هو معنى مقبول ومستقر في الأذهان ، ولكنه غير كاف ليستوعب جوانبه الاصطلاحية والعملية في ظل تطبيقات اللامركزية المالية سواء أكان في ظل تطبيق اللامركزية السياسية أم اللامركزية الإدارية ، أم كليهما معا في إطار الدولة الفيدرالية ، حيث يكون الحديث عن فرض الضرائب والرسوم وجبايتها وتوزيعها وانفاقها فضلا عن القروض والديون إضافة الى إعداد الميزانية لمختلف المستويات الحكومية .

وهكذا ننتبين المعنى اللغوي للامركزية المالية من خلال اجتماع المفردتين التي لكل منها معنى محدد إذ أنها تشير الى : توافر الايرادات للحكومة المركزية من اجمالي الناتج القومي, من جميع المقاطعات او المحافظات او المناطق المكونة للاتحاد الفدرالي او للدولة وهذه المناطق المكونة للدولة مع اختلاف اشكالها (The Constituent Units) ترفد الاقتصاد الوطني بمجموع العوائد التي تتضمن ايضا النفقات التي تؤثر الاستقلال المالي النسبي للحكومات المحلية ... وتحدد العلاقات البيحكومية, اي بين الحكومة المركزية وحكومات الاقاليم او المحافظات مسألة نسبية للامركزية ^٨.

الفرع الثاني

المعنى الاصطلاحي للامركزية المالية

نبحث في هذا الفرع تحديد المعنى الاصطلاحي لكل من مصطلحي اللامركزية والمالية ، بغية بيان المعنى الاصطلاحي للامركزية المالية ، وكما يأتي :

اولا - المعنى الاصطلاحي لمصطلح اللامركزية :

قدم فقهاء القانون الاداري الكثير من التعاريف للامركزية ، نورد منها ، كما يأتي :

- عرفها د. سليمان محمد الطماوي على أنها : (توزيع الوظائف الإدارية بين الحكومة المركزية في العاصمة وبين هيئات محلية أو مصلحيه مستقلة بحيث تكون هذه الهيئات في ممارستها لوظيفتها الإدارية تحت إشراف ورقابة الحكومة المركزية) ^٩ .

- وعرفها د. طعيمة الجرف على أنها : (توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية من ناحية ، وهيئات إدارة أخرى مستقلة ومتخصصة على أساس إقليمي أو مصلحي من ناحية أخرى ، وتباشر هذه الهيئات سلطتها في النطاق المرسوم لها في القانون ، تحت رقابة الدولة وإشرافها من غير أن تكون خاضعة لها خضوعاً رئاسياً) ^{١٠} .

- وعرفها د. محمد رفعت عبد الوهاب على أنها : (توزيع الوظيفة الإدارية في الدولة بين الحكومة المركزية وبين أشخاص عامة أخرى محلية أو مرفقية تتمتع بالشخصية المعنوية وبالاستقلال ، ولكن مع خضوعها للوصاية الإدارية التي تمارسها الحكومة المركزية) ^{١١} .

- كما عرفها د. علي محمد بدير وآخرون على أنها : (ذلك الأسلوب من أساليب العمل الإداري الذي ينصب على توزيع اختصاصات الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية وبين هيئات أو مجالس منتخبة أو مستقلة عن السلطة المركزية ، ولكنها تباشر اختصاصاتها تحت إشراف ورقابة الدولة المتمثلة بسلطانها المركزية) ^{١٢} .

- وعرفها د. إبراهيم عبد العزيز شبحا على إنها : (نظام يتعلق بكيفية ممارسة الوظيفة الإدارية في الدولة وذلك بتوزيع أعباء هذه الوظيفة بين هيئات السلطة المركزية من ناحية وبين أشخاص أخرى إقليمية أو مرفقيه مستقلة عن الدولة من ناحية أخرى) ^{١٣} .

يلاحظ على هذه التعاريف ، انها قد أكدت عدت اللامركزية ، توزيعاً للوظيفة الإدارية على وفق أركانها العامة ، بين الحكومة الاتحادية ، والوحدات الإقليمية المكونة للدولة المتمتعة بالشخصية المعنوية .

ثانيا - المعنى الاصطلاحي لمصطلح المالية :

يشير المعنى الاصطلاحي للمال الى (كل ما يمكن حيازته ، وإحرازه والانتفاع به) ، او هو (كل عين ذات قيمة مادية بين الناس) . وهناك عدة تقسيمات للمال ومنها تقسيمه من حيث الجهة التي تملكه الى مال الافراد والمال العام وهو ما تملكه الدولة ^{١٤} .

والمال من الناحية القانونية ، هو: (كل حق له قيمة مادية) ، والحقوق المالية لما ان تكون عينية او شخصية ^{١٥} .

والحق العيني الأصلي أو التبعية هو سلطة قانونية مباشرة لشخص معين على شيء معين ، والحق العينية الأصلية هي حق الملكية وحق التصرف وحق العقر وحقو المنفعة والاستعمال والسكنى والمساحة وحقو الارتفاق وحق الوقف وحق الاجارة الطويلة . والحقو العينية التبعية هي حق الرهن التأميني و حق الرهن الحيازي و حقو الامتياز ^{١٦}.

اما الحق الشخصي فهو رابطة قانونية ما بين شخصين دائن ومدين ، يطالب بمقتضاها الدائن المدين بان ينقل حقا عينيا او ان يقوم بعمل او يمتنع بعمل . كما يعد حقا شخصيا الالتزام بنقل الملكية ايا كان محلها نقدا او مثليات او قيميات ، ويعد كذلك حقا شخصيا الالتزام بتسليم شيء معين ^{١٧}.

اما الاموال العامة فهي العقارات والمنقولات التي للدولة او للأشخاص المعنوية والتي تكون مخصصة لمنفعة عامة بالفعل او بمقتضى القانون ولا يجوز التصرف في هذه الاموال او الحجر عليها او تملكها بالتقادم . وتفقد الاموال العامة صفتها بانتهاء تخصيصها للمنفعة العامة ، بمقتضى القانون او بانتهاء الغرض الذي خصصت من اجله تلك الاموال للمنفعة العامة ^{١٨}.

ومما تقدم يتضح ان هنالك شرطان يمثلان معيارا لتحديد المال العام سواء اكان عقارا ام منقولا ، يخضع لأحكام القانون الاداري ^{١٩} ، وهي ^{٢٠} :

١- ان يكون المال عقارا او منقولا مملوكا للدولة ، او لشخص معنوي عام اخر غير الدولة ، كالوحدات المكونة لها ، وغيرها .

٢- ان يكون المال المملوك للدولة ، او لشخص معنوي عام اخر غير الدولة ، كالوحدات المكونة لها ، مخصصا للمنفعة العامة بالفعل او بمقتضى القانون.

ومن خلال ما تقدم ، يمكن بيان المعنى الاصطلاحي للامركزية المالية من خلال جمع معنى اللامركزية والمالية ، إذ يقصد بها ، (تخصيص المزيد من سلطة تحصيل الايرادات للوحدات دون الوطنية في الاتحاد الفيدرالي) ^{٢١}.

وتعني اللامركزية المالية لدى (د. شابير شيما) بدلالة : (التشارك في الإيرادات العامة بين كافة مستويات الحكومة ، وإيجاد مالية ذاتية للحكومات الوطنية الفرعية) ^{٢٢} .

ومن وجهة نظر (د. شابير شيما) ، تشمل اللامركزية المالية الوسائل وآليات التعاون المالي في تقاسم الإيرادات العامة بين كافة مستويات الحكومة ، والتفويض المالي في زيادة الإيرادات العامة وتخصيص النفقات ، والاستقلال المالي لحكومة الدولة أو الحكومة الإقليمية أو المحلية ^{٢٣} .

كما تعني اللامركزية المالية عند (محمد أحمد علي عدوى) بأنها : نوعا من نقل السلطة والقرارات في هذه الشؤون إلى الوحدات المحلية، مع مراعاة أن ثمة أمور سواء في التحصيل أو الإنفاق ذات طابع مركزي يجب أن تؤخذ في الحسبان ^{٢٤} .

المطلب الثاني

ذاتية اللامركزية المالية

من أجل تمييز اللامركزية المالية عن بقية اصناف اللامركزية الأساسية وهي اللامركزية السياسية المختصة بتوزيع وظيفة الحكم على مستوياته المختلفة في الدولة سواء اكان وطني أم اقليمي أم محلي ، واللامركزية الادارية المختصة بتوزيع وظيفة الادارة على مستوياتها المختلفة في الدولة سواء اكان المستوى الوطني المتمثل في الحكومة أم المستوى الاقليمي المتمثل في الهيئات الاقليمية او المحلية .

كما سوف نحاول ان نؤطر خصائص اللامركزية المالية ، على الرغم من تنوع تطبيقاتها في الدول الفيدرالية ، من حيث إن تطبيقها يهدف الى تحقيق المصلحة المادية بين المستويات الحكومية والادارية ، و إن لها تأثيرا فاعلا في اعداد وتنفيذ السياسات التنموية ، إذ تتضمن تحديد

ايرادات الوحدات المكونة للدولة ، وآلية تحويل الأموال لها من السلطة الاتحادية ، وخضوعها لمختلف انواع الرقابة المالية على وفق الدستور والقانون.

وعلى أساس ما تقدم ، سوف يتم تقسيم هذا المطلب الى فرعين ، وكما يأتي :

الفرع الاول -تميز اللامركزية المالية .

الفرع الثاني -خصائص اللامركزية المالية .

الفرع الاول

تميز اللامركزية المالية

لعل من اهم معاني اللامركزية المتفق عليه نسبيا هو : أنها تمثل عمليات نقل السلطة والأوامر داخل الكيان الواحد ، إلى كيانات أو هيئات منتخبة محليا . وذلك باعتبار أن الانتخاب يعطي نوعا من الاستقلالية عن السلطة المركزية ، ويقوي القيادات المحلية ، ويوفر لها نوعا من الشرعية ، وبالتالي المساندة ، وفي ذات الوقت يوفر ضمانا لمساءلة ومحاسبة المسؤولين المحليين^{٢٥}.

وتتضمن اللامركزية مجموعة من الأنماط والعمليات ، إلا أنه يمكن تمييز ثلاث صور أو أنماط رئيسية لها على المستوى النظري ، وإن تباينت تطبيقاتها في واقع الدول المختلفة ، إذ تتمثل اللامركزية بالصور أو الأنماط السياسية والادارية والمالية ، وكما يأتي :

١ - اللامركزية السياسية :

ساد ادراك على ان الاقتصاد بدأ يتخذ طابعا عالميا وبشكل متزايد, قد اطلق قوى اقتصادية وسياسية تدفع الى تقوية الضغوط الدولية والمحلية على حد سواء على حساب الدولة التقليدية (الدولة - الامة) ، وان ثورة الاتصالات والنزعة الاستهلاكية دفعت الى الرغبة في الحصول على

(State Nation) منافذ للسوق العالمية بما فيه من بضائع وخدمات , وقد أصبحت الحكومات في مواجهة رغبات شعوبها في الحصول على درجة من الاستقلالية السياسية للتعبير عن خصوصيتها على أرضها , من خلال المشاركة في عملية صناعة واتخاذ القرار السياسي على المستويين الداخلي والخارجي. لقد أصبح الاكتفاء الذاتي للدولة - الأمة الآن غير قابل للتحقيق , وقد جاءت الدولة الفدرالية ضمن نطاق اللامركزية السياسية ومن خلال مختلف مستويات التفاعل الحكومية سبيلا للتوسط بين مختلف رغبات المواطن المحلية والعالمية^{٢٦}.

كما ان الاعتراف بالطابع اللامركزي لاقتصاد السوق و الحكم الذاتي التجاري دفعا الى ظهور النزعة والوعي بحقوق المستهلك, كما أخذت التغييرات في التكنولوجيا تولد نماذج جديدة تدفع باتجاه التنظيم السياسي اللامركزي. مع الانتباه الى مسألة مهمة للغاية وهي ان التوجه الى ظهور واتباع أشكال دول لامركزية سياسية على اختلاف انواع انظمتها السياسية, فان هناك ايضا توجه جديد " خاصة في أوروبا" نحو مبدأ (التابعة) , وهي الفكرة القائلة بان هيئة سياسية عليا يجب ان تتولى المهمات التي لا يمكن توليها من قبل الهيئات السياسية " الأدنى " . وهذا ينطوي على الطابع الهرمي . ولقد اثبتت المعطيات التاريخية ان مرونة الانظمة التي اتخذت من اللامركزية السياسية شكلا لها , أقدر على مواجهة الظروف المتغيرة...بوصفها أقرب لتطبيق الديمقراطية^{٢٧} .

ويمكن تعريف اللامركزية السياسية على انها التوزيع الدستوري والقانوني لوظيفة الحكم في الدولة بين مستوياته الوطنية والإقليمية .

تستند اللامركزية السياسية على أساس توزيع الوظائف الحكومية الاساسية : التشريعية والتنفيذية والقضائية بين السلطة المركزية وبين سلطات الأقاليم أو الولايات^{٢٨} .

كما تعني اللامركزية السياسية , نقل السلطة والقوة السياسية إلى المستوى المحلي على أن تسند إلى هيئات محلية منتخبة , ويمكن النظر إلى هذه العملية على أنها جزء من تطبيق الديمقراطية في البلدان التي ترسخت فيها تلك الممارسات أو باعتبارها جزءا من عملية التحول

الديمقراطي في دول لا زالت حديثة العهد بالديمقراطية، ومن ثم فهي تعني مجموعة من الإصلاحات أو الآليات السياسية سواء أكانت تخص الأحزاب السياسية أو النظم الانتخابية أو عمليات المشاركة السياسية . وتعد اللامركزية على وفق هذا السياق تأكيد لكون الشعوب هي صاحبة القرار في اختياراتها، كما تتضمن النزول بمشاركتها في الحكم إلى أدنى مستوى ممكن باعتبار ذلك أقل ما تمنحه حقوق المواطنة، وتحسين عمليات التمثيل السياسي للمجتمعات من خلال إعطائها حق اختيار قياداتها وصانعي القرار على المستوى المحلي ^{٢٩}.

ويتم الربط في بعض الأحيان فيما بين اللامركزية المالية و اللامركزية السياسية ، فالدول ذات الدخل المرتفع هم أكثر قدرة على اعتماد كل من اللامركزية المالية و اللامركزية السياسية . بينما يكون هنالك صعوبة في نقل المسؤوليات المالية للوحدات الإقليمية والمحلية في الدول ذات الناتج القومي الإجمالي المنخفض ^{٣٠} .

وعلى صعيد التجارب العالمية ، فإن الاتحاد الروسي يعاني من صراع صعب للتوفيق بين الفيدرالية السياسية و الفيدرالية المالية ، إذ ان عودة روسيا الى شكل الدولة الموحدة اصبح غير ممكن تماما ، لذ ستكون الفيدرالية المالية ممهدة لتعزيز الفيدرالية السياسية . إذ ان السعي نحو تحقيق استقلال مالي اكبر للأقاليم من خلال تخصيص إيرادات قائمة على صيغة معينة لتحويلات المساواة ، والصناديق الفيدرالية المتعددة التي وضعت لتخصيص التحويلات المستهدفة للأقاليم . كما ان الفيدرالية المالية والحكم الذاتي لا يمكن ان يتعايشان من دون تحقيق استقلال للإيرادات ، كما لا يمكنها التعايش مع سلطة تنفيذية قوية شديدة المركزية في العاصمة تفوق قدرة الاقاليم على ممارسة اية صلاحيات حقيقية خاصة بها ^{٣١} .

وتبنى دستور اسبانيا لعام ١٩٧٨ اللامركزية السياسية و اللامركزية المالية ، وتم تشكيل ثلاث مستويات حكومية . وبفعل الضغط الذي مارسه الاقاليم الرئيسية مثل الباسك و كتالونيا ، تم انشاء سبعة عشر مجتمعا محليا تتمتع بالحكم الذاتي ، او ولاية ذات صلاحيات تشريعية وتنفيذية بين عامي ١٩٧٨ و ١٩٨٣ . وقد طبقت اسبانيا اللامركزية بصورة تدريجية منذ عام ١٩٧٨

بنجاح في مجالات الانفاق وجمع الإيرادات ، ولكن لم يتم استكمال مجالات المسؤولية المالية والمساواة المالية والعلاقات المالية ^{٣٢}.

٢- اللامركزية الإدارية:

تعني اللامركزية الادارية ، نقل الوظائف والمسؤوليات الإدارية إلى المستوى المحلي ، ويشار في هذا الصدد إلى نقل مهام إدارية مثل توصيل الرعاية الصحية الأولية، أو إدارة العملية التعليمية ، وبعض مهام أخرى مثل تشييد وصيانة المباني والطرق ، أي أن المسألة هنا تتعلق بإدارة بعض الخدمات التي يتم تقديمها محليا ^{٣٣}.

وفهمت اللامركزية الادارية بصورة عامة على انها توزيع للوظيفة الادارية في الدولة بين الحكومة المركزية وبين اشخاص عامة تتمتع بالشخصية المعنوية وبالاستقلال خاضعة للرقابة المركزية ^{٣٤}.

ان هنالك صورتين اساسيتين للامركزية الادارية ، هما : اللامركزية الإدارية الإقليمية او المحلية ، واللامركزية المرفقية او المصلحية . كما ان لها اركان عامة تتجسد في : وجوب الاعتراف لها بالشخصية المعنوية العامة ، وخضوعها لرقابة السلطة المركزية التي لا تلغي استقلالها . اما الاركان الخاصة باللامركزية الإدارية الإقليمية او المحلية فهي : اهمية الاعتراف بوجود مصالح محلية لها متميزة عن المصالح الوطنية ، وان يدير تلك المصالح فيها مجالس منتخبة كلياً او جزئياً ^{٣٥}.

ووفقاً لآليات اللامركزية الادارية ، سوف تكون الوظيفة الإدارية هي وحدها التي توزع بين الحكومة والسلطات الإدارية الإقليمية ، سواء كانت منتخبة أم معينة من قبل السلطة المركزية ، مع ما يستتبع ذلك من نتائج قانونية ولاسيما وجود ذمة مالية مستقلة عن الذمة المالية العامة للدولة ^{٣٦} ، إذ ان الاعتراف بالشخصية القانونية للوحدات المكونة للدولة ، يعني تمتعها باعتبارها وحدات قانونية بذمة مالية مستقلة تتميز عن الذمة المالية للحكومة المركزية ، ولابد لتلك الوحدات

من ان تدبير شؤونها الخاصة معتمدة على وجود موازنة مستقلة لها من حيث التمويل والانفاق الذاتي^{٣٧}.

ويمكن تعريف اللامركزية الإدارية الاقليمية أو المحلية على أنها : توزيع أو تقسيم للوظيفة الادارية في الدولة بين الحكومة المركزية والادارات الاقليمية أو المحلية ذات الشخصية المعنوية ، والخاضعة للرقابة المركزية . ان هذا التعريف يشتمل على ما يأتي :

أ- الاركان العامة والخاصة للامركزية الإدارية ، لعل في مقدمتها الشخصية المعنوية الممنوحة بموجب القانون ، إذ يمنح المتمتع بها العديد من الحقوق أهمها : ان يكون له موطن وممثل عن ارادته ، وأهلية الأداء ، و حق التقاضي وامتلاك ذمة مالية مستقلة^{٣٨} ، وهو الامر الذي أكدته المحكمة الاتحادية العليا^{٣٩} ، ومحكمة استئناف بغداد الرصافة الاتحادية^{٤٠} ، ومحكمة التمييز الاتحادية^{٤١} ، ومحكمة القضاء الاداري^{٤٢} ، كما لا يجوز افتراض الشخصية المعنوية ، إذ حددت المادة (٤٧) من القانون المدني العراقي رقم (٤٠) لسنة ١٩٥١ المعدل ، الاشخاص المعنوية على سبيل الحصر^{٤٣}.

ب- تأكيد على توزيع أو تقسيم الوظيفة الادارية في الدولة ، وليس توزيع الوظيفة السياسية لان ذلك يدخل في اطار اللامركزية السياسية وليس الادارية .

ج- يؤكد حق السلطة المركزية في فرض رقابتها على الهيئات الاقليمية والمحلية ، الى الحد الذي لا يلغي او يشوه عنصر الاستقلالية الهام في انجاح تطبيقات اللامركزية ، وذلك لأن الاستقلال الذي تتمتع به هذه الهيئات هو استقلال اداري وليس سياسي^{٤٤}.

٣- اللامركزية المالية :

تعد اللامركزية أسلوباً لتنظيم عمليات توزيع الوظائف والمهام والصلاحيات السياسية أو الإدارية أو المالية بموجب القانون بين السلطة المركزية وهيئات مستقلة أخرى في الدولة^{٤٥}.

وفي نفس السياق ، صنف البنك الدولي اللامركزية إلى اربع أنواع متداخلة هي : اللامركزية السياسية و اللامركزية الإدارية ، و اللامركزية المالية ، و لامركزية السوق ^{٤٦}.

تهتم اللامركزية المالية بصنع القرار الاقتصادي في اطار التطبيقات الفيدرالية ، حيث تتخذ قرارات القطاع العام في مستويات مختلفة من الحكومة . وتختلف الدول الفيدرالية في اختياراتها بالنسبة لطبيعة اللامركزية المالية ، وخاصة في كيفية توزيع وتقسيم الصلاحيات المالية بين المجالات المختلفة والترتيبات المالية المرتبطة بها . وغالبا ما تكون الترتيبات المالية الاضافية الناتجة عن تلك الاختيارات عرضة للمراجعة الدورية للتكيف مع الظروف المتغيرة داخل البلاد وخارجها كما في كندا ، او نتيجة لكيفية تفسير المحاكم للنصوص الدستورية والقانونية كما في استراليا و الولايات المتحدة الامريكية ، او نتيجة لتفسير مستويات الحكومة المختلفة ^{٤٧}.

ان جميع النفقات الحكومية سواء اكانت النفقات الاتحادية والمحلية والمقاطعات ، توفر معيارا مهما لقياس نطاق المركزية او اللامركزية المالية (النفقات وادارة البرامج وتقديم الخدمات) ، ومن ثم قياس درجة الاستقلال المالي لكل مستوى من مستويات الحكم ^{٤٨}.

ويعد الاستقلال المالي للوحدات المكونة للدولة الفيدرالية ، استقلالا نسبيا وليس مطلقا ، وذلك لما يرد عليه من قيود عديدة ، منها ما يأتي ^{٤٩}:

أ- عندما تقوم الوحدات المكونة للدولة الفيدرالية بإعداد وتنظيم موازناتها المالية ، فهي ملزمة بالالتزام بالقواعد الدستورية ، وعدم مخالفة المبادئ العامة التي قررتها التشريعات المركزية ، على اعتبار ان تلك الوحدات ماهي الا تنظيما ذاتيا ضمن الحدود القانونية والاقتصادية والسياسية للدولة .

ب- فيما يخص فرض الرسوم الجمركية على دخول او خروج البضائع التي تمر في حدود الوحدات المكونة للدولة الفيدرالية ، يتوجب عليها الامتناع عن فرضها ، او الالتزام بتنظيم الدستور والقانون لهذا الاختصاص .

ج- فيما يخص فرض الضرائب يتوجب على الوحدات المكونة للدولة الفيدرالية الامتناع عن فرضها ، او الالتزام بتنظيم الدستور والقانون لهذا الاختصاص ، والذي قد يشركها في ادارة وتحديد وتحصيل موارد الضرائب ، او قد يمنحها سلطة فرض رسوم وضرائب اقليمية او خفضها او منح اعفاءات اضافية ، مع تخويلها حق اصدار تشريعات واوامر لازمة لتحصيل الاموال العامة في حدود اقليم تلك الوحدات.

كما ان حجم وطبيعة التحويلات سواء اكانت منحا مشروطة أم غير مشروطة أم حصصا من الضرائب من احد المستويات الحكومية الى مستوى اخر يقدم مؤشرا لدرجة التبعية او الاستقلال التي تقوم من خلالها مستويات الحكومة بأداء مسؤوليتها . كما يعد اتاحة الاقتراض العام للوحدات المكونة للدولة مؤشرا اخر على درجة الاستقلال المالي شريطة ان لا تكون حكوماتهم غارقة في الديون ، ففي بعض الدول الفيدرالية مثل النمسا والهند وماليزيا حددت دساتيرها الحكومة الاتحادية كجهة وحيدة لها صلاحية الاقتراض الاجنبي . بينما تتمكن الوحدات المكونة للدولة في كندا من الوصول الى كل من الاقتراض المحلي والاجنبي بشكل كبير ومن دون عوائق.^{٥٠}

أن الشؤون المالية للدول والوحدات المكونة لها تتضمن جانبين رئيسيين هما : الاول يخص عمليات تحصيل الموارد أو الإيرادات وتجميعها، والثاني يخص عمليات إنفاقها^{٥١}.

ويكون لكل من السلطة الاتحادية و السلطات الاقليمية والمحلية صلاحية اتخاذ القرارات الخاصة بالإيرادات والنفقات ، ومن ثم تكون جميع تلك السلطات خاضعة للمسائلة^{٥٢} .

وتتطلب عملية توزيع وتحويل الاختصاصات فيما بين الوحدات المكونة للدولة والسلطة الاتحادية تخصيصا ماليا كافيا يمكنها من أداء مهامها المحلية . ويمكن للمشرع أن يمنح السلطات الاقليمية والمحلية صلاحية استيفاء إيرادات مالية معينة ، او تحقيق عوائد مالية .

أن السعي نحو تطبيق اللامركزية المالية في الدول الفيدرالية يتطلب إصلاحات جوهرية في السياسات المالية عامة وفي مجال النفقات خاصة . وكذلك إصلاح السياسات الضريبية ،

وإصلاح سياسة الاقتراض بموافقة الحكومة المركزية ، وتشجيع سياسات الاستثمار ، كما هو حاصل في البرازيل والأرجنتين وكولومبيا وكوستاريكا والسلفادور وتشيلي وبيرو وجزر البهاما وسورينام^{٥٣} .

كما يتطلب من الدول الفيدرالية أيضا ، وضع تدابير لبناء القدرات وتنفيذ نظم المعلومات و وضع الميزانيات ، واعتماد الشفافية في الشؤون السياسية والإدارية والاقتصادية والمالية . وهذه التدابير ليس فقط لإنجاح تطبيق اللامركزية المالية فيها وإنما لإنجاح تنفيذ البرامج والمشاريع الممولة عن طريق المساعدات المقدمة من قبل المجتمع الدولي للسلطات الإقليمية والمحلية^{٥٤} .

الفرع الثاني

خصائص اللامركزية المالية

تتميز اللامركزية المالية على الرغم من تنوع تطبيقاتها في مختلف الدول الفيدرالية ، بما يأتي :

١- تهدف اللامركزية المالية الى تحقيق المصلحة المادية بين المستويات الحكومية والإدارية :

أدى التطور التقني والتكنولوجي وانتشار اقتصاديات السوق الى خلق ظروف اجتماعية اقتصادية تساعد على دعم تطبيقات اللامركزية السياسية والإدارية ، ومن هذه الظروف : التشديد على العلاقات التعاقدية ، والاعتراف بالطابع اللامركزي لاقتصاد السوق ، وازدهار الاسواق على اسس التعددية والتنافس والتعاون بدلا من التجانس ، الامر الذي عزز ادراك انه ليس من الضروري ان تكون العلاقة جيدة بين وحدات الدولة ومكوناتها الاخرى لكي ينفع بعضها الاخر ، وإنما المصلحة التي ستوجه بالضرورة لخدمة المواطن^{٥٥} .

٢-تؤثر اللامركزية المالية على إعداد وتنفيذ السياسات التنموية :

تؤثر تطبيقات اللامركزية المالية بصورة طردية على إعداد وتنفيذ السياسات التنموية في الوحدات المكونة للدولة ، خاصة عندما تمنح الوحدات المكونة للدولة صلاحيات تحديد الضرائب المحلية وجبايتها ، وصلاحيات جعل الإنفاق محليا . لذا يكون من المهم دعم السلطات الإقليمية والمحلية ماليا ، فضلا عن دعمها قانونيا لمساعدتها في جباية رسوم وضرائب معينة لمصلحتها ، بهدف تحقيق لامركزية إدارية مالية ناجحة ^{٥٦} .

٣-تتضمن اللامركزية المالية تحديد إيرادات الوحدات المكونة للدولة ، وتحويل الأموال لها من السلطة الاتحادية على وفق الدستور والقانون.

ان من أهم المبادئ التي يتعين اخذها بنظر الاعتبار عند تطبيق لامركزية مالية في الدولة الفيدرالية ، هي ^{٥٧} :

أ-تحديد مصادر دخل الوحدات المكونة للدولة ، بعد دراسة أنواع الرسوم والضرائب والمداهيل التي يمكن أن تجب عليها ، وبقدر صلاحيات كل من السلطة الاتحادية و الوحدات المكونة للدولة يتم تقسيم نسب الإنفاق وأنواع الرسوم والضرائب لكل منهما .

ب-اجراء تحويل أموال من السلطة الاتحادية إلى الوحدات المكونة للدولة ، بعد الفصل بين أموال كل منهما .

ج-يتعين أن يكون نظام الرسوم والضرائب المحلية خاليا من التعقيد لتسهيل عملية جبايتها .

د-أهمية اعتماد المعلوماتية ، وإنشاء الإدارة الالكترونية .

هـ-إن لا تعيق اليات الرقابة المالية التي تفرضها السلطة الاتحادية على السلطات الإقليمية والمحلية ، تنفيذ المشاريع التنموية والاستثمارية .

٤- تتضمن اللامركزية المالية خضوع الوحدات المكونة للدولة ، لمختلف انواع الرقابة المالية على وفق الدستور والقانون.

تستهدف الرقابة المالية التأكد من حسن استعمال المال العام ، بما يتفق مع أهداف التنظيم الإداري . أي انها تستهدف تحقيق الغايات المحاسبية ، والالتزام بالسياسات والاجراءات المحاسبية والمالية ، والمحافظة على الموارد والممتلكات ، والتحقق من الالتزام بالنشريات المعمول بها في تحصيل الايرادات العامة وصرف النفقات العامة في الأوجه المحددة قانونا وبما يخدم المصلحة العامة^{٥٨}.

وللرقابة المالية اهداف سياسية ومالية وادارية ، وكما يأتي^{٥٩} :

أ- **الهدف السياسي** : يتمثل في التحقق من تطبيق ما وافقت عليه السلطة التشريعية فيما يتعلق بالميزانية ، وهو ما يعني استخدام الاعتمادات في الأوجه التي خصصت لها ، وجباية الايرادات حسب الأنظمة واللوائح .

ب- **الهدف المالي** : يتمثل في التحقق من صحة الحسابات وسلامة التصرفات والاجراءات المالية وكشف الانحرافات والاختلاء المالية والاختلاسات . كما يتمثل في مراقبة الأداء وفقا للأهداف الموضوعية ومراقبة الترشيح في الانفاق .

ج- **الهدف الاداري** : يتمثل في التأكد من ان أنظمة العمل تؤدي الى أكبر نفع ممكن بأقل النفقات الممكنة ، وتصحيح القرارات الإدارية ، مما يؤدي الى حسن سير العمل في كافة مراحل التخطيط أو التنفيذ أو المتابعة .

ونخلص من هذا المبحث ، ان اللامركزية الإدارية هي توزيع للوظيفة الادارية في الدولة ، ومن ثم تكون أعمال وتصرفات هيئاتها ذات طبيعة إدارية ، لذا يتعين ان تكون جهة رقابتها ومساثلتها ذات طبيعة إدارية أو تكون من اختصاص القضاء الاداري .

وان اللامركزية السياسية هي توزيع لوظيفة الحكم بين المستويات الوطنية والإقليمية والمحلية ، ومن ثم تكون أعمال وتصرفاتها هيئاتها ذات طبيعة تشريعية وتنفيذية وقضائية ، لذا يتعين ان تكون جهة رقابتها ومسائلتها ذات طبيعة سياسية أو قضائية يتولاها القضاء الدستوري.

اما اللامركزية المالية فهي توزيع الإيرادات العامة بين المستويات الحكومية والإدارية في الدولة وتخصيص نفقاتها ، ومن ثم تكون أعمال وتصرفاتها هيئاتها ذات طبيعة مالية إدارية في حالة تطبيقها في ظل اللامركزية الإدارية ، لذا يتعين ان تكون جهة رقابتها ومسائلتها ذات طبيعة إدارية أو تكون من اختصاص القضاء الإداري . و تكون أعمال وتصرفاتها هيئاتها ذات طبيعة تشريعية وتنفيذية في حالة تطبيقها في ظل اللامركزية السياسية ، لذا يتعين ان تكون جهة رقابتها ومسائلتها ذات طبيعة إدارية أو سياسية أو قضائية أو دستورية .

وعلى أساس ما تقدم ، يمكن تطبيق اللامركزية الإدارية في إطار الدولة الموحدة والدولة الاتحادية بأنواعها كافة ، بينما يمكن تطبيق اللامركزية السياسية في إطار الدولة الاتحادية الفيدرالية ، ويكون تطبيق اللامركزية المالية في ظل تطبيقي اللامركزية الإدارية و اللامركزية السياسية ، و في إطار الدولة الموحدة والدولة الاتحادية .

المبحث الثاني

التنظيم التشريعي للإيرادات المالية و السلطة المختصة بإنفاقها

يختص هذا المبحث في تنظيم اللامركزية المالية في بعض التشريعات الاجنبية المقارنة ، وسوف يتم التركيز على الإيرادات المالية التي تقوم بجمعها السلطة الاتحادية و الوحدات المكونة للدولة الفيدرالية من خلال فرض الضرائب والرسوم واقتراض الاموال واستثمارها للموارد الطبيعية الموجودة في داخل حدودها الاقليمية ، ومن ثم كيفية توزيع وانفاق تلك الموارد المالية بين تلك المستويات الحكومية والادارية .

وعلى هذا الاساس ، سوف نتناول بيان السلطات الحكومية والادارية المختصة بتجميع الإيرادات المالية وفي تخصيص انفاقها ، وذلك في مطلبين ، وكما يأتي :

المطلب الاول - الإيرادات المالية للسلطة الاتحادية والوحدات المكونة للدولة الفيدرالية .

المطلب الثاني - السلطة المختصة بإنفاق الإيرادات المالية في الدولة الفيدرالية .

المطلب الاول

الإيرادات المالية للسلطة الاتحادية والوحدات المكونة للدولة الفيدرالية

يعد تخصيص الموارد المالية للوحدات المكونة للدولة الفيدرالية ، من الامور الهامة ، وذلك للأسباب الاتية ^{٦٠} :

١- ان الموارد المالية سوف تمكن الحكومات او الادارات المحلية او تقييدها في اداء مهامها الدستورية والقانونية .

٢- تعد سلطات فرض الضرائب والانفاق ، أدوات هامة في ضبط الاقتصاد والتأثير عليه .

تحدد معظم دساتير الدول الفيدرالية السلطات المختصة بجمع وانفاق الإيرادات الخاصة بمستويات الحكم الاتحادية والاقليمية والمحلية ، وذلك لأهميتها الاقتصادية والسياسية .

ولعل من اهم مصادر الإيرادات المالية هي : الضرائب والرسوم واقتراض الاموال والموارد الطبيعية .

الفرع الاول - الضرائب والرسوم :

ان تحديد الضرائب وغيرها من الإيرادات ، والجهة التي تقوم بجمعها ، والجهة التي تقوم بإنفاقها ، والمجالات التي يتم فيها ذلك الانفاق ، تعد من الاختصاصات المركزية الهامة بالنسبة للتقسيم الحقيقي للسلطات في الدولة الفدرالية ، حيث يمكنها ان تغيير بشكل جوهري السلطات التشريعية لمستويي الحكومة ، وغالبا ما تستخدم الحكومات المركزية سلطتها المالية القوية جدا للتأثير على حكومات الوحدات المكونة للدولة او السيطرة عليها بأشكال مختلفة ^{٦١}.

إن الضرائب وآلية الانفاق تؤثر على كفاءة الاقتصاد وأدائه ، إذ يمكن استخدامها من قبل الوحدات المكونة للدولة لمحاولة جذب الشركات والتجار واصحاب رؤوس الاموال للإقامة والاستثمار داخل اقليمها .

وعلى الرغم من ان بعض التنافس في مجال الضرائب والانفاق قد يكون امرا جيدا ، الا انه قد يكون مكلفا ايضا من حيث جذب الأنشطة الاقتصادية للمكان غير المناسب مما يؤدي الى خسارة الإيرادات او استخدامها بشكل غير جيد . كما يؤثر جمع الإيرادات (...الضرائب والرسوم والديون واصدار النقد) والانفاق من قبل الحكومات على اجمالي مستوى النشاط الاقتصادي ^{٦٢}.

ان الرسوم الجمركية والمنافع العامة ، وضرائب الشركات ، وضريبة الدخل على الأفراد ، وضرائب المبيعات والاستهلاك تشكل الموارد الضريبية الرئيسية في الدولة . وتكون الرسوم الجمركية والمنافع العامة في معظم الدول الفيدرالية من اختصاص السلطة الاتحادية بهدف تمكينها

من فرض رسوم جمركية داخلية فعالة وتحقيق وحدة اقتصادية للدولة . وفي بعض الدول الفيدرالية يمكن ان تكون من الاختصاصات المشتركة . اما ضريبة الدخل على الأفراد ، فأنها تكون اكثر ارتباطا بمكان الإقامة ، لذا فهي من الاختصاصات المشتركة بين السلطات الاتحادية والاقليمية ، على الرغم من انها كانت في بعض الدول الفيدرالية كالهند والنمسا من اختصاص السلطة الاتحادية . وكذلك بالنسبة الى ضرائب المبيعات والاستهلاك فهي في معظم الدول الفيدرالية من الاختصاصات المشتركة على الرغم من وجود بعض الاستثناءات ^{٦٣} .

ففي الولايات المتحدة الامريكية منح دستورها لعام ١٧٨٧ الحكومة الفيدرالية صلاحيات هامة تخص السياسة المالية مثل : فرض الضرائب واقتراض الاموال وتنظيم التجارة الخارجية والتجارة بين الولايات ودفع الديون وتوفير الرفاه للجميع . وتكون الحكومة الفيدرالية والولايات مسؤولة عن توفير الخدمات العامة .

فقد جاء في القسم الثاني من المادة الاولى من الدستور على ان : (... يوزع عدد النواب والضرائب المباشرة بين مختلف الولايات ...) . إذ تعني الضرائب المباشرة ضرائب الرأس والممتلكات ، ومنح التعديل السادس عشر لعام ١٩١٣ ^{٦٤} الكونغرس حق فرض الضريبة على الفرد تبعا لمقدار دخله لا تبعا لعدد سكان الولاية التي يصدف ان يكون مقيما فيها ^{٦٥} . وفي نفس الوقت يمنع الكونغرس من جباية اي نوع من الضريبة المباشرة الا بتقسيمها بين الولايات تبعا لعدد سكانها ^{٦٦} .

واكد القسم السابع من المادة الاولى على ان : (جميع مشاريع القوانين الخاصة بتحصيل الدخل تطرح في مجلس النواب ، ولكن لمجلس الشيوخ ان يقترح او يوافق على تعديلات ، كما في مشاريع القوانين الاخرى ...) . اي انه يتوجب ان تنشأ مشاريع الضريبة في مجلس النواب ، و يستطيع مجلس الشيوخ ان يعدل مشروع ضريبة الى حد اعادة صياغة الاجراء برمته ^{٦٧} .

وحصر القسم الثامن من المادة الأولى للكونغرس (سلطة فرض الضرائب والرسوم والعوائد والمكوس وجبايتها لدفع الديون وتوفير سبل الدفاع المشترك والخير العام للولايات

المتحدة، انما يجب ان تكون جميع الرسوم^{٦٨} والعوائد^{٦٩} والمكوس^{٧٠} موحدة في جميع انحاء الولايات المتحدة). ان ضرائب الشركات وضرائب السكائر وضرائب الترفيه مثلا تعتبر مكوسا^{٧١}.

وقد حظر الدستور فرض ضرائب لا تتناسب مع عدد السكان او على السلع التي تصدرها الولاية ، إذ نص القسم التاسع من المادة الاولى على انه : (... لا يجوز فرض ضرائب [افراد او اية ضرائب مباشرة اخرى] مالم تكن متناسبة مع الاحصاء او التعداد الذي سبق النص على وجوب اجرائه ...)^{٧٢} . و (... لا يجوز فرض ضرائب او رسوم على سلع تصدرها اية ولاية ...) .

كما حظر الدستور على الولايات جزيئا فرض رسوم او عوائد على الواردات او الصادرات أو على حمولة السفن ، إذ نص القسم العاشر من المادة الاولى على انه :

(... لا يجوز لأي ولاية ، دون موافقة الكونغرس ، ان تفرض اية رسوم او عوائد على الواردات او الصادرات الا ما كان منها ضروريا ضرورة قصوى لقيامها بتنفيذ قوانينها الخاصة بالنقش ، يكون صافي ايرادات جميع الرسوم والعوائد التي تفرضها اية ولاية على الواردات او الصادرات ، لمنفعة خزانة الولايات المتحدة ، وجميع امثال هذه القوانين تكون خاضعة واشراف الكونغرس ...) ، و (... لا يجوز لأية ولاية ، دون موافقة الكونغرس ، ان تفرض اية رسوم على حمولة السفن ...) .

ورغم ذلك فان هنالك مشكلات لم يتمكن الدستور الفيدرالي ولا نظام المحكمة الاتحادية العليا من حلها ، كالقيود المفروضة على الايرادات الفيدرالية وايرادات الولايات ، وتزايد تكلفة البرامج ، وتزايد الطلب على الخدمات من قبل السكان والاتجاهات الاقتصادية والسكانية طويلة المدى . وكلما تعاملت الحكومة الفيدرالية مع تلك المشاكل عن طريق نقل مسؤوليات تمويل البرامج الى الولايات ، تعود المشكلة للظهور في المجالس التشريعية للولايات ، وفي معظم الحالات تكون الولايات قد تبنت استراتيجيات ومبادرات تمويل مؤقتة لمواجهة النقص في البرامج المشتركة بين الحكومة الفيدرالية و الولايات ، لكن استراتيجيات الاصلاح المؤقت عملت على

تضخيم عدة موازنات للولايات لتصل الى نقطة الانهيار ، وغالبا ما تسن الولايات تعديلات في السياسة المالية لعمل توازن في الموازنات على وفق القانون والدستور^{٧٣}.

وقد منح الدستور الفيدرالي بعض السلطة المالية للولايات ، ومنحها التعديل العاشر^{٧٤} الصلاحيات المتبقية فيما يتعلق بمسؤوليات البرامج والتمويل^{٧٥}.

وتفتقر الفيدرالية المالية الامريكية الى التنسيق الفعال للسياسة المالية بين المستويات الحكومية ، وخاصة في سياسة الضرائب والايرادات والبرامج التي تدار بشكل مشترك مثل الرعاية الصحية والتعليم والبنية التحتية وغيرها^{٧٦}.

وفي كندا تكون الحكومات الاقليمية مسؤولة عن توفير العديد من الخدمات العامة الهامة ، وتتمتع بحق الوصول بدون قيود لجميع مصادر الضرائب الكبرى كما انها مسؤولة عن تحصيل نسبة كبيرة من ايراداتها^{٧٧}.

وتمتلك كندا نظام ضريبي متجانس ، نتج عنه قيام المقاطعات بتوفير برامج متشابهة في مجالات الصحة والتعليم والمساعدات الاجتماعية مع اخذها بنظر الاعتبار احتياجاتها وتفضيلاتها^{٧٨}.

وتتحدد اهم الضرائب في المانيا بشكل مشترك من قبل الحكومة الاتحادية والمقاطعات في المجلس الاعلى بالبرلمان ، ولا يحق للمقاطعات وضع قواعد الضرائب او معدلاتها^{٧٩}.

لقد أبقي القانون الاساسي لجمهورية المانيا الاتحادية الصادر بتاريخ ٢٣ أيار ١٩٤٩ ، صلاحية التشريعات في مجال الجمارك والشؤون المالية الحكومية حصراً في يد الحكومة الاتحادية ، إذ تتطلب القوانين الاتحادية بخصوص الضرائب موافقة المجلس الاتحادي عليها . كما منح المقاطعات صلاحية سن القوانين في مجال ضرائب الاستهلاك والنفقات المحلية، ضمن الحدود، ومادامت هذه الضرائب لا تتماثل نوعاً مع ضرائب يتم تنظيمها قانونياً من خلال قوانين اتحادية^{٨٠}.

ونظم القانون الاساسي لجمهورية المانيا الاتحادية مسألة توزيع العائدات الضريبية ، بما يجعل ريع الشؤون المالية الجمركية وعائدات الضرائب يعود الى الحكومة الاتحادية كضرائب الاستهلاك ، وضريبة نقل البضائع على الشوارع ، ضرائب حركة رأس المال، وضريبة التأمين، وضريبة تبديل العملات ، الضرائب التي تدفع لمرة واحدة على الثروات وضرائب التسوية التي ترفع بهدف تسوية الأعباء ، الضرائب المكملة لضريبة الدخل وللضرائب المرفوعة على المؤسسات ، الضرائب التي ترفع في إطار السوق الأوروبية المشتركة ^{٨١}.

وخصص القانون الاساسي عائدات بعض الضرائب الى المقاطعات كالضريبة على الثروات ، وضريبة الإرث ، وضريبة المركبات ، ضرائب السير، طالما أنها لا تخص الاتحاد ، أو لا تخص الاتحاد والولايات معاً ^{٨٢}.

كما خصص عائدات الضرائب المتأتية من ضريبة الدخل، ومن الضرائب المرفوعة على المؤسسات، وضريبة المبيعات العامة للاتحاد والولايات معاً (الضرائب المشتركة)، طالما لا تحول العائدات من ضريبة الدخل ، والعائدات من ضريبة المبيعات العامة إلى البلديات. ويتم تقاسم العائدات من ضريبة الدخل وضرائب المؤسسات مناصفةً بين الاتحاد والولايات. ويتم تحديد نصيب كل من الاتحاد والولايات من عائدات ضريبة المبيعات العامة من خلال قانون اتحادي يتطلب موافقة المجلس الاتحادي عليه ^{٨٣}.

وأوجب القانون الاساسي لجمهورية المانيا الاتحادية ضمان حق البلديات بأن تقوم بتنظيم جميع شؤونها الخاصة في مجتمعها المحلي على عاتق مسؤوليتها بنفسها على وفق القوانين النافذة. وكذلك يكون للروابط البلدية الحق في الإدارة الذاتية ضمن نطاق مهامها القانونية . ويشمل ضمان حق الإدارة الذاتية للقرى ، إضافةً إلى قواعد الإدارة المالية الذاتية، حيث تشمل هذه القواعد الحق بمصادر ضريبية مستحقة لها من خلال رسوم الضريبة المفروضة، بحيث تتناسب مع قوتها الاقتصادية ^{٨٤}.

على الرغم من وصف الاتحاد الفيدرالي الألماني بالتعاوني الا انه من الناحية العملية يواجه مجالات التعاون بين الحكومة الاتحادية والمقاطعات (L nder) عدة عقبات اهمها يكمن في ان التفويضات الفيدرالية تقيد سلطة الانفاق لدى المقاطعات الالمانية الستة عشر ، كما ان حق المقاطعات بوضع فيتو يمنع صدور اي تشريع اتحادي في المجلس الاعلى بالبرلمان (Bundesrat) ، قيد من قدرة الحكومة الاتحادية من متابعة سياساتها عامة والسياسات الاصلاحية خاصة ^{٨٥}.

وفي الهند حددت الصلاحيات الضريبية و مسؤوليات الانفاق للسلطة الاتحادية (المركز) والولايات المنفردة والمشاركة في الدستور . ومع تعديلات الدستور التي حصلت في عام ١٩٩٢ حصلت الحكومات المحلية في المناطق الريفية والحضرية على اعتراف دستوري ايضا . وتلعب الولايات دورا مهما في توفير الخدمات الاجتماعية مثل التعليم والصحة والاسكان والمساعدات الاجتماعية الأسرية . كما ان لها دورا مساويا في توفير الخدمات الاقتصادية . وتعد ادوارها هامة جدا في مجال التنمية الزراعية والري والتنمية الصناعية والبنية التحتية للنقل . ويخصص الدستور للسلطة الاتحادية معظم الضرائب والرسوم الضريبية وضريبة الدخل وضرائب الشركات ، بينما خصص للولايات القليل من الضرائب مثل ضريبة البيع بالتجزئة ^{٨٦}.

وفي ماليزيا خصص الدستور ان تكون الصلاحية الضريبية للحكومة الاتحادية ، فلها صلاحية جمع ضرائب الدخل الشخصية وضرائب الشركات وضرائب المبيعات والضرائب التي تنشأ عن الصادرات والواردات ^{٨٧}.

وأوجب الدستور الماليزي على البرلمان (مجلس النواب ومجلس الأعيان) ممارسة سلطاته في سن القوانين من خلال مشروعات القوانين ، التي يحيلها الى الرئيس الأعلى للاتحاد للموافقة عليها ، ومن تلك المشروعات هي : فرض أو زيادة ضريبة ما ، أو شطب أو تخفيض أو إلغاء أية ضريبة قائمة ، استلاف نقود ، أو تقديم أية ضمانات من قبل الاتحاد ، فرض أية ضريبة أو رسم من الرسوم أو تقديم منحة إلى أية ولاية من الولايات ^{٨٨}.

وفيما يخص ولايتي صباح و سارواوك فقد منح الدستور الهيئة التشريعية في كل منهما صلاحية سن قوانين لفرض ضرائب المبيعات ^{٨٩}.

وقد حظر دستور ماليزيا تحصيل أية ضرائب أو رسوم لأغراض الاتحاد إلا بموجب سلطة قانون الاتحاد ^{٩٠}. كما حظر إكراه أي شخص على دفع أية ضريبة تخصص جميع أو بعض عوائدها لأغراض ديانة أخرى تختلف عن ديانته ^{٩١}.

وقد أكد دستور ماليزيا على ان تحتفظ كل ولاية بجميع ما تحصل عليه من الضرائب والرسوم . ووفقا لقانون الاتحاد تستلم كل ولاية نسبة عشرة بالمائة من أكبر مبلغ حسب ما يحدد من رسوم الصادرات من المبيعات التي تنتجها الولاية. ويمكن للبرلمان أن يقرر بأن تستلم كل ولاية وحسب الشروط التي يضعها قانون الاتحاد حصة من رسوم الصادرات من المعادن ^{٩٢} غير المبيعات المنتجة في الولاية . كما يمكن للبرلمان بموجب القانون أن ^{٩٣} :
أ-يخصص كل أو بعض حصص ما تم تحصيله من الضرائب أو الرسوم من قبل الحكومة الاتحادية إلى الولايات.

ب-يكلف الولايات بمسؤولية جمع الضرائب أو الرسوم لخدمة أغراضها .

وفي الاتحاد الروسي هنالك خمسين ضريبة اتحادية ، وثلاث ضرائب اقليمية ، وضريبتين محليتان . وتتألف الموازنات الاقليمية والمحلية بشكل رئيسي من الضرائب الفيدرالية والتحويلات الفيدرالية بدلا من الضرائب التي يتم جمعها من المواطنين ، فلا تعد سلطات الاقاليم مسؤولة امام المواطنين ، وازافة الى ذلك فان الشركات وليس المواطنين ، هي الدافع الرئيسي للضرائب في الاتحاد الروسي ونتيجة لذلك يكون الحكام اكثر اهتماما بجذب شركات جديدة الى مناطق صلاحياتهم القانونية من اهتمامهم بتحسين حياة الافراد ^{٩٤}.

أكد دستور الاتحاد الروسي لعام ١٩٩٣ ، على ان ينظر مجلس الاتحاد على اساس الزامي في القوانين الاتحادية التي يعتمدها مجلس الدوما المتعلقة بالميزانية الاتحادية ، والضرائب والمكوس الاتحادية ، والانظمة المالية والنقدية والائتمانية والجمركية واصدار النقود ^{٩٥} .

وحظر الدستور فرض اي حدود جمركية او رسوم او مكوس او حواجز اخرى على حرية انتقال السلع او الخدمات او الوسائل المالية في اراضي الاتحاد الروسي^{٩٦}. ومنح الدستور هيئات الحكم الذاتي المحلي صلاحية وضع الميزانية المحلية والموافقة عليها وتنفيذها وفرض ضرائب و مكوسا ، وحل اي مسائل محلية اخرى^{٩٧}. ويحدد القانون الاتحادي في الاتحاد الروسي نظام الضرائب التي تفرض بخصوص الميزانية الاتحادية والمبادئ العامة لفرض الضرائب والمكوس^{٩٨}.

وفي سويسرا توفرت البيئة والمؤسسات المناسبة لإيجاد ادارة مالية عامة مستدامة مع الحفاظ على درجة عالية من الاستقلال المالي للوحدات دون الفيدرالية ، وهو الامر الذي ساعد على تحقيقه اصلاح نظام المساواة المالية النافذ عام ٢٠٠٨ ، وتشجيع المسؤولية المالية بين الكانتونات . وقد اصبح بموجب النظام المذكور توفير المنح لتغطية اعباء المناطق الحضرية والاقاليم الجبلية ، ودعم الكانتونات الفقيرة ، وترك فسحة كبيرة للمنافسات الضريبية بين الكانتونات . وستاتي اموال تلك المنح جزئيا من الحكومة الاتحادية والكانتونات الأغنى^{٩٩}.

وتمتلك الكانتونات صلاحية أكبر في فرض الضرائب من اية وحدة مكونة للدولة الفيدرالية في العالم عدا بعض الولايات في الولايات المتحدة الامريكية ، إذ تعد ضريبة الدخل السويسرية ضريبة كانتونات الى حد كبير ، ويوجد لدى كل كانتون مجموعة من فئات الضرائب الخاصة بها وبعضها اكثر تصاعدا من الاخرى . ولاينطبق ذلك على الكانتونات الكبرى مثل زيوريخ بل على الكانتونات الأصغر حجما مثل أبنزويل . ويؤدي صغر حجم الدولة الى منافسة ضريبية حادة بين الكانتونات^{١٠٠}.

ويعد النظام المالي السويسري ضروريا لتظل البلاد موحدة ، وفي نفس الوقت للحفاظ على المنافسة الضريبية . الا ان ذلك النظام يمكنه توفير حوافز خاطئة ، إذ يحث بعض الكانتونات على البحث عن منح اضافية من الحكومة الاتحادية ومن كانتونات اخرى بدلا من جذب دافعي الضرائب^{١٠١}.

وفي جنوب افريقيا أقر الدستور انشاء صندوق الإيرادات الوطنية تودع فيه جميع الأموال الواردة للحكومة الوطنية ، عدا الأموال المستبعدة، بموجب قانون برلماني ، ويعد النصيب العادل لإقليم ما من الإيرادات المحصلة على المستوى الوطني عوائد مباشرة مستحقة على هذا الصندوق^{١٠٢}.

كما أقر الدستور انشاء صندوق للإيرادات الإقليمية في كل إقليم تودع فيه جميع الأموال الواردة إلى الحكومة الإقليمية ، فيما عدا الأموال المستبعدة بموجب قانون برلماني ، ويجوز سحب أموال من صندوق الإيرادات الإقليمية بموجب اعتماد بقانون إقليمي، أو كنفقة مباشرة مستحقة على صندوق الإيرادات الإقليمية، إذا كان الدستور أو قانون إقليمي يقضى بها، وتعتبر الإيرادات المخصصة من خلال إقليم ما لحكومة محلية في ذلك الإقليم بمثابة نفقة مباشرة مستحقة على صندوق إيرادات الإقليم. كما أجاز الدستور للتشريعات الوطنية في أن تحدد إطاراً يتم في حدوده جواز سحب أموال تمثل نفقة مباشرة مستحقة على أحد صناديق الإيرادات الإقليمية، وجوب دفع إيرادات مخصصة خلال إقليم ما للحكم المحلي في ذلك الإقليم إلى البلديات في الإقليم^{١٠٣}.

ومن أجل الحصول على توصيات مالية وضريبة متخصصة في جنوب افريقيا ، أقر الدستور انشاء مفوضية مستقلة للشؤون المالية والضريبة^{١٠٤}.

كما أجاز الدستور لأي مفوضية تشريعية إقليمية صلاحيات فرض ضرائب، وجبايات، ورسومًا خلاف ضريبة الدخل، أو ضريبة على القيمة المضافة، أو ضريبة عامة على المبيعات أو على العقارات، أو رسومًا جمركية، وكذلك فرض رسومًا إضافية بفئة ثابتة على أية ضريبة أو رسم مفروض بموجب تشريع وطني ، خلاف تلك المفروضة على ضريبة دخل الشركات، أو ضريبة على القيمة المضافة أو على العقارات، أو رسومًا جمركية. وقد وضع الدستور قيوداً على تلك الصلاحية تجسدت بما يأتي^{١٠٥}:

أ- عدم جواز ممارستها على نحو يضر جوهرها بالسياسات الاقتصادية الوطنية، أو الأنشطة الاقتصادية العابرة لحدود الأقاليم أو إمكانية تنقل السلع والخدمات والأموال والعمالة على المستوى الوطني .

ب- عدم جواز سن تلك التشريعات إلا بعد دراسة ما تقدمه مفوضية الشؤون المالية والضريبة من توصيات .

كما أجاز الدستور للبلديات أن تفرض رسوماً على العقارات، ورسوماً إضافية على الأتعاب مقابل الخدمات المقدمة من جانب البلدية أو نيابة عنها ، وضرائب، ومقررات ضريبية، ورسوماً أخرى مناسبة للحكم المحلي، أو فئة الحكم المحلي التي تندرج تحتها تلك البلدية، إذا كانت تلك الصلاحية مخولة بموجب تشريع وطني . وحظر الدستور على أية بلدية أن تفرض، ضريبة على الدخل، أو على القيمة المضافة، أو ضريبة عامة على المبيعات أو رسماً جمركياً . كما أن الدستور قد وضع قيوداً عديدة على ممارسة البلديات لتلك الصلاحيات ، تجسد أهمها فيما يأتي ١٠٦:

أ- عدم الإخلال الجوهري بالسياسات الاقتصادية الوطنية، أو الأنشطة الاقتصادية العابرة لحدود الأقاليم أو إمكانية تنقل السلع والخدمات والأموال والعمالة على المستوى الوطني.

ب- أن تنظم تلك الصلاحيات من خلال تشريع وطني.

ج- مراعاة المبادئ السليمة للنظام الضريبي ، والمهام التي تقوم بها البلدية ، وفعالية وكفاءة تحصيل الضرائب والرسوم الضريبية، و العدالة .

د- أخذ رأي الحكومة المحلية ، والنظر في توصيات المفوضية المالية .

الفرع الثاني - الدين العام و الاقتراض و الموارد الطبيعية :اولا - الدين العام :

هناك مصادر اخرى لجمع الاموال من قبل السلطة الاتحادية والسلطات الاقليمية ، ألا وهو الدين العام في معظم الدول الفيدرالية ، على الرغم من ان الدين الخارجي في بعض الحالات كما في النمسا والهند وماليزيا يخضع كلياً السلطة الاتحادية . وفي حالة استراليا يتم تنسيق الدين العام على المستويين الاتحادي والاقليمي عن طريق مجلس القروض . كما يمثل عمل الشركات والمشاريع العامة التي قد تشكل ارباحاً مصدراً هاماً للدخل للسلطة الاتحادية والسلطات الاقليمية .^{١٠٧}

وفي سويسرا كان متوسط دين الكانتونات بالنسبة للفرد عام ٢٠٠٣ قد بلغ (١٠,٥٢٢) فرنك سويسري . وفي ستة من الكانتونات هناك متوسط دين الكانتونات بالنسبة للفرد ، قد قل عن (٤,٠٠٠) فرنك سويسري ، بينما بلغ متوسط دين الكانتونات بالنسبة للفرد في جنيف (٤٦,٥١٢) فرنك سويسري^{١٠٨} .

وفي جنوب افريقيا لم يجز الدستور للحكومة الوطنية أو أية حكومة إقليمية أو بلدية أن تضمن قرضاً إلا إذا كان الضمان ملتزماً بجميع الشروط التي تحددها التشريعات الوطنية ، وأوجب على كل حكومة أن تنشر تقريراً سنوياً عن الضمانات التي منحتها^{١٠٩} .

ثانيا - الاقتراض :

تعد حركة السيولة النقدية وتبادل السلع والخدمات بين الوحدات المكونة للدولة اللامركزية أو الفدرالية من الخصائص الواضحة و مؤشراً على درجة الاستقلال المالي النسبية ، و يتم تعزيز استقلال الوحدات المكونة للدولة (المقاطعات، الولايات، المحافظات) عندما تتمكن من الوصول الى سد حاجتها عن طريق الاقتراض، و هذا الاقتراض داخلي ضمن حدود الدولة، و تختلف الدول في عملية حركة الاموال بين اراضيها. اما الاقتراض الخارجي اي من دول اخرى

فيكون مقصوراً على أعمال السيادة ، أي انه يقع ضمن صلاحيات الحكومات المركزية. و هذا ما حددته الدساتير مثل (النمسا و الهند و ماليزيا). اما في استراليا فيوجد هناك مجلس يسمى مجلس القروض البينحكومي الذي تأسس بموجب الدستور و هو هيئة تنسيقية لديها سلطة ملزمة لكل مستويات الحكومة و هي بهذا تختلف عن كندا التي تعطي الحق للولايات و المقاطعات بالاقتراض الدولي مباشرة ^{١١٠}.

تصرف قروض الدولة في الاتحاد الروسي وفقاً للإجراء الذي يحدده القانون الاتحادي وتقدم على أساس طوعي تماماً ^{١١١}.

ولم يجز دستور الاتحاد الروسي ان تعرض على مجلس الدوما مشاريع قوانين بشأن فرض او الغاء ضرائب ، او اعفاءات من دفع الضرائب ، او بشأن مسألة قروض الدولة ، او بشأن ادخال تغييرات في الالتزامات المالية للدولة ، وغيرها ، الا مع قرار مقابل من حكومة الاتحاد الروسي ^{١١٢}.

ويمكن للولايات في الهند الاقتراض من الحكومة المركزية ، كما يمكنها الاقتراض من السوق ، ولكن اذا كانت الولاية مدينة للحكومة المركزية يجب ان توافق على استمرار الاقتراض ^{١١٣}.

واكد القانون الاساسي لجمهورية ألمانيا الاتحادية على حدود الاقتراض الذي يترتب عليه نفقات في السنوات المالية القادمة، يتطلب تخويلاً بقانون اتحادي يكون على قدر نفقات محددة . ولايجوز ان يتعدى حجم الواردات من القروض حجم النفقات المخصصة للاستثمارات الواردة في خطة الموازنة ^{١١٤}.

لقد عانت المقاطعات الألمانية من مشكلات مالية نتيجة للاقتراض المفرط ، الامر الذي دفعها لمقاضاة الحكومة الاتحادية بهدف انقاذها من ديونها . وفي عام ١٩٩٢ حكمت المحكمة الدستورية الفيدرالية بوجوب قيام الاتحاد الفيدرالي بتوفير انقاذ مالي لمقاطعتي (سارلاند) و (بريمن) من الديون ^{١١٥}.

اما الولايات في ماليزيا فهي شديدة الاعتماد على **المنح والقروض الفيدرالية** ، بحيث لا تستطيع مباشرة اية زيادة في النفقات الناجمة عن النمو الاقتصادي السريع . ولاتقلق حكومات الولايات من احتمال عجز مالي وشيك حيث توفر الحكومة الاتحادية القروض بشكل ثابت لتمويل النقص^{١١٦}.

ويفرض الدستور الماليزي قيودا كثيرة على حكومات الولايات فيما يتعلق بالاقتراض لتنفيذ المشروعات . ورغم ذلك فان الدستور لا يمنع قيام الشركات التي تملكها الولاية من جمع الاعتمادات المالية عن طريق قروض البنوك وسندات الدين . وقد خاضت تلك الشركات مشاريع في مجالات الرعاية الصحية ومنتجات السيارات والصناعة والمواصلات والعقارات والبناء والمؤسسات المالية والتكنولوجيا والطاقة والاعلام والاتصالات^{١١٧}.

وحظر دستور ماليزيا على الحكومة الاتحادية الاقتراض إلا بتحويل من قانون الاتحاد، والولايات إلا بتحويل من قانون الولاية ،ولا يخول قانون الولاية الاقتراض إلا من الاتحاد، أو لفترة زمنية لا تتعدى الخمس سنوات ،من بنك أو أي مصدر مالي آخر معتمد لهذه الغاية من قبل حكومة الاتحاد . ويخضع للشروط المحدد من قبل حكومة الاتحاد. كما لا يجوز للولاية تقديم أية ضمانات إلا وفق سلطة قانون الولاية ،ولا تمنح هذه الضمانات إلا بموجب موافقة حكومة الاتحاد وحسب الشروط التي تضعها هذه الحكومة^{١١٨} . واستثنى دستور ماليزيا سلطات ولايتي صباح وساراواك للاقتراض بموجب سلطة قانون الولاية ضمن حدود الولاية، إذا نال الاقتراض موافقة البنك المركزي في الوقت الحاضر من الاتحاد^{١١٩}.

واشترط الدستور استشارة المجلس المالي الوطني -الذي يتألف من رئيس الوزراء ووزراء آخرون يعينهم رئيس الوزراء، وممثل عن كل ولاية من الولايات يتم تعيينه من قبل حاكم الولاية -في مسائل تخصيص جميع أو بعض ما يحصل من ضرائب ورسوم الاتحاد ، ومتطلبات القرض السنوي للاتحاد وللولاية وممارسة الاتحاد والولايات ، و تقديم القروض إلى أي من الولايات^{١٢٠}.

ومنح دستور جنوب افريقيا لكل إقليم بعد تشاور مع الحكم المحلي المنظم ، وبعد مراعاة توصيات مفوضية الشؤون المالية والضريبة الحق في أن يحصل على قروض لتوفير رأس المال أو تغطية النفقات الجارية وفقاً للتشريعات الوطنية، إلا أنه لا يجوز الحصول على قروض لأغراض النفقات الجارية إلا إذا كانت لازمة لتغطية العجز خلال السنة المالية ^{١٢١}.

كما اجاز الدستور للمجلس البلدي بعد الرجوع إلى توصيات مفوضية الشؤون المالية والضريبة ، وفقاً لتشريع وطني، في أن يحصل على قرض لتوفير رأس المال أو تغطية النفقات الجارية للبلدية بيد أنه لا يجوز الحصول على النفقات الجارية إلا عندما يكون ذلك ضرورياً لتغطية العجز خلال السنة المالية . والزم الدستور المجلس البلدي أو أي مجلس يخلفه في المستقبل، في سياق ممارسته سلطاته التشريعية والتنفيذية، بتأمين الحصول على قروض أو استثمارات للبلدية ^{١٢٢}.

ان احدى الميزات العامة لتخصيص السلطات المالية في الدول الفيدرالية ، هي ان غالبية مصادر الإيرادات الرئيسية تكون من نصيب السلطة الاتحادية ، وتميل هذه السلطة الى السيطرة عليها حتى في حالة ان تكون بعض المجالات الضريبية مشتركة مع المستويات الاقليمية الاخرى ، وذلك لان السلطة الاتحادية تتمتع بصلاحيات تعديل او الغاء القوانين المالية من جهة ، وان تركيز الموارد المالية في يد السلطة الاتحادية يعد من اهم الامور التي تمكنها من اعادة توزيعها ^{١٢٣}.

وفي البرازيل تم اعتماد خطة استقرار نقدية عام ١٩٩٤ ، نجحت في وقف التضخم واثرت على الادارة المالية الفيدرالية . ومن ثم أصدرت قانون الانضباط المالي عام ٢٠٠٠ الذي فرض حدوداً على نفقات الموظفين وعلى مديونية الولاية والحكومات المحلية ، كما اثرت على مجالات انفاق موازنتها ^{١٢٤}.

ثالثاً- الموارد الطبيعية: ان تركيز الموارد الطبيعية في بعض مناطق الدولة الفيدرالية دون غيرها ، اثارت خلافات بين السلطة الاتحادية والسلطات الاقليمية حول تحديد الجهة المختصة بفرض

الضرائب وريع الامتيازات الخاصة بتلك الموارد ، كما هو الحال في كندا ونيجيريا والبرازيل والعراق ، إذ يؤدي ذلك الى فوارق هائلة في ثروة الوحدات المكونة للدولة الفيدرالية ^{١٢٥}.

أكد دستور الاتحاد الروسي على إن الولاية القضائية المشتركة للاتحاد الروسي تشمل ادارة الموارد الطبيعية ^{١٢٦}.

وعلى الرغم من امتلاك المقاطعات في كندا الموارد الطبيعية داخل حدودها ، وحققها في فرض الضريبة على استخدامها ، الا ان القانون الاساسي الزم الحكومة الفيدرالية بتقديم مدفوعات المساواة بحيث يكون لدى كل المقاطعات ايرادات كافية لتوفير مستويات متشابهة من الخدمات العامة بمستويات متشابهة من الضريبة ^{١٢٧}.

وفي نيجيريا يتحكم المركز بالموارد الطبيعية للولايات وخاصة البترول الموجود في مناطق الاقلية . ويتم تقسيم الايرادات بين مستويات الحكومة على وفق مبدأ الاشتقاق الدستوري (مبالغ اكبر للولايات المنتجة) ، إذ تقدم الحكومة الفيدرالية (١٣ %) من الايرادات الى الولاية مالكة الموارد الطبيعية . وكانت النسبة (٥٠ %) قبل صعود البترول كوسيلة لكسب العملات الاجنبية في منتصف سبعينات القرن الماضي ، إذ كانت المنتجات الزراعية كالكافو تأتي من مناطق الغرب ، والفول السوداني من الشمال ، ومنتجات النخيل من الشرق ^{١٢٨}.

لقد عزز الدستور البرازيلي لعام ١٩٨٨ الصلاحيات الضريبية للولايات ، وانشأ نظاما ماليا ثنائيا في محاولة لحماية السياسات الاجتماعية ، فقد انشا موازنة اجتماعية ذات مجموعة محددة من الضرائب الفيدرالية سميت (الاسهامات الاجتماعية) وطلب من حكومات الولايات المشاركة فيها . الا ان الازمة الاقتصادية الناشئة لم تكن في صالح ايرادات حكومات الولايات والحكومات المحلية ، التي عانت ادارتها المالية من تأثير معدلات الفائدة المرتفعة على موازنتها . وكان على الحكومة الاتحادية جمع المال الكافي لمواجهة الزيادة الحادة في الانفاق الاجتماعي ، لذا فقد بدأت الضرائب الفيدرالية الجديدة المخصصة للموازنة الاجتماعية في الارتفاع ، ومنتخدة مسارا معاكسا لاتجاه اللامركزية المالية ^{١٢٩}.

في جنوب افريقيا تمتلك جميع مستويات الحكومة الاتحادية والاقليمية والمحلية صلاحية جمع ايراداتها ، الا ان المقاطعات لاتقرض او تجمع رسوم الضرائب ذات القاعدة العريضة مثل دخل وارباح الشركات والدخل الشخصي وضرائب الاستهلاك والتجارة . وان معظم الضرائب المتاحة للمقاطعات ذات قاعدة ضيقة وترتبط بالرسوم المفروضة على تراخيص السيارات ورسوم المستشفيات والسياحة . ويمكن للبلديات المحلية الوصول الى ضرائب العقارات ورسوم جمع القمامة واستخدام المياه ^{١٣٠}.

وفي كندا تمتلك مقاطعة ألبرتا مثل بقية المقاطعات مواردها الخاصة بها ولديها تقريبا ضعف القدرة على جباية الايرادات مقارنة بمقاطعات اخرى ، وقد فقدت الحكومة سلطتها لفرض ضرائب التصدير على صادرات الطاقة ^{١٣١}. وفيما يخص نسب الايرادات التي تجمعها الحكومة المركزية من اجمالي الايرادات في الدولة الفيدرالية ، فقد بلغت في كل من كندا وسويسرا حوالي ٤٥% من اجمالي الايرادات ، بينما تراوحت النسبة ما بين ٦٠-٧٥% من اجمالي الايرادات في النمسا واستراليا وبلجيكا والبرازيل والهند والمانيا واسبانيا ، ووصلت النسبة الى اكثر من ٨٠% من اجمالي الايرادات في الارجننتين وماليزيا والمكسيك و جنوب افريقيا وروسيا ، وتصل النسبة الى حوالي ٩٧% من اجمالي الايرادات في نيجيريا ، وحوالي ٩٨% في فنزويلا ^{١٣٢}.

المطلب الثاني

السلطة المختصة بإنفاق الايرادات المالية في الدولة الفيدرالية

يحدد الدستور الاتحادي السلطة المختصة بإنفاق الموارد المالية ، سواء أكانت السلطة الاتحادية أو السلطات الاقليمية ، كما يحدد المجالات التي تنفق فيها تلك الموارد المالية وحسب الصلاحيات .

الفرع الاول-الاساس القانوني للسلطة المختصة بإنفاق الموارد المالية :

يمكن الاساس القانوني للسلطة المختصة بإنفاق الموارد المالية في دستور الدولة وقوانينها ، ورغم ذلك لا بد من ملاحظة ما يأتي^{١٣٣}:

١- تمنح بعض الدساتير السلطات الاقليمية في الوحدات المكونة للدولة الفيدرالية مسؤولية إنفاق الموارد المالية كما في سويسرا والنمسا والمانيا والهند وماليزيا .

٢- اختلاف متطلبات الانفاق في مختلف المجالات ففي الصحة والتعليم والخدمات الاجتماعية تكون كلفتها اعلى من غيرها .

٣- لم تكن سلطة الانفاق من الناحية العملية في معظم الدول الفيدرالية منسجمة بالضبط مع الصلاحيات القانونية والادارية الممنوحة لها ، بل كان ينظر لها عادة على انها تملك سلطة انفاق عامة .

الفرع الثاني-سلطة ومجالات إنفاق الموارد المالية :

في كندا منح القانون الاساسي المقاطعات مسؤولية تشريعية حصرية في مجالات الصحة والتعليم والخدمات الاجتماعية . ورغم ذلك فان الحكومة الفيدرالية تشترك في توفير الخدمات الاجتماعية وتشجيع الفرص المتساوية لجميع الكنديين . وبذلك تكون الحكومة الفيدرالية قادرة على توفير وتخصيص الاعتمادات المالية للإنفاق في مجالات محددة في نطاق الصلاحيات الخاصة بالمقاطعات^{١٣٤} .

وقد اصدرت المحاكم الكندية قرارها بان الانفاق الفيدرالي ليس محصورا فقط بمجالات الصلاحيات التشريعية التي حددها القانون الاساسي ، وبالتالي فقد استعملت الحكومات الفيدرالية سلطتها الإنفاقية في تقديم منح لتدعيم برامج المقاطعات من اجل تشجيعها على اتباع الاولويات الفيدرالية . وقد اشتركت حكومات المقاطعات من ان هذا الاستعمال من جانب واحد يهدد حكمها الذاتي وصلاحياتها القانونية في مجالات حددها الدستور بصورة مطلقة لحكومات المقاطعات .

والامر نفسه ينسحب على الولايات المتحدة واستراليا منذ ازمة الركود الاقتصادي في الثلاثينات من القرن الماضي . وتجدر الملاحظة انه في الولايات المتحدة وكندا واستراليا كان استعمال سلطات الانفاق العام الفيدرالي منتشرا على نطاق واسع ، ولايحدد الدستور صراحة سلطة معينة للإنفاق العام . بينما منح دستوري الهند وماليزيا للحكومة الاتحادية صلاحية تقديم المنح لحكومات الولايات لأي غرض كان ^{١٣٥}.

وتساهم الحكومة الاتحادية بألمانيا في إنجاز المهام المجتمعية العامة المشتركة المنوطة بالمقاطعات الالمانية في بناء مؤسسات التعليم العالي وتوسعتها بما في ذلك مستشفيات الجامعات . وتحسين البنية الاقتصادية الإقليمية ، إذ تتحمل الحكومة الاتحادية نصف التكاليف في كل ولاية . كما تساهم الحكومة الاتحادية في تحسين البنية الزراعية وحماية المناطق الساحلية ، إذ تتحمل الحكومة الاتحادية نصف التكاليف في كل ولاية على الأقل ^{١٣٦}.

ويمكن للحكومة الاتحادية والمقاطعات الالمانية ان تتفق في العمل بصورة مشتركة في ميادين الخطط التعليمية وفي تشجيع مؤسسات ومشاريع البحث العلمي، التي تتجاوز أهميتها الحدود الإقليمية ، ويحدد الطرفان توزيع المساهمة في التكاليف ^{١٣٧}.

ويوزع القانون الاساسي لجمهورية المانيا الاتحادية النفقات التي تتحملها الحكومة الاتحادية و المقاطعات ، كما يأتي ^{١٣٨}:

أ- يتحمل كل من الحكومة الاتحادية و المقاطعات بشكل منفصل النفقات التي تترتب على ممارستهما لمهامهما.

ب- إذا كانت المقاطعات تقوم بأعمال بناء على تكليف من الحكومة الاتحادية ، فتتحمل الاخيرة النفقات المترتبة على ذلك.

ج- يمكن للقوانين الاتحادية التي تقر منح الدفعات المالية، والتي تقوم بها المقاطعات ، أن تنص بأن هذه الدفعات تقع جزئياً أو كلياً على عاتق الحكومة الاتحادية . إذا نص القانون على أن

يتحمل الاتحاد نصف التكاليف فأكثر، فستكون إدارتها بناء على تكليف من الحكومة الاتحادية. وإذا نص القانون على أن الولايات تتحمل ربع التكاليف فأكثر، فيتطلب القانون موافقة المجلس الاتحادي عليه.

د - يتحمل كل من الاتحاد والولايات النفقات المترتبة على ممارسة دوائرها بأعمالها الإدارية، كما يتكفلان بتسيير إدارة حسب الأصول وفق التناسب بينهما.

وفي نيجيريا نظم قانون المسؤولية المالية توزيع صلاحيات النفقات والإيرادات بين الوحدات الفيدرالية، لتفادي النتائج السلبية للعجز المالي، إذ يسمح القانون للحكومة بمراقبة العجز في المستويات الأدنى من الحكومة، كما يلزم القانون جميع مستويات الحكومة بتبني عملية تخطيط وتنفيذ وتقديم تقارير عن الموازنة تتصف بالفعالية والانضباط والتنسيق^{١٣٩}.

وأكد دستور جنوب إفريقيا على التوزيع العادل للإيرادات المحصلة على المستوى الوطني بين الحكومات الوطنية، والإقليمية، والمحلية. وتحديد النصيب العادل لكل إقليم من النصيب الإقليمي من تلك الإيرادات، مع الأخذ بنظر الاعتبار: المصلحة الوطنية، والاحتياجات الموضوعية للحكومة الوطنية ومصالحها، وضمان قدرة الأقاليم والبلديات على تقديم الخدمات الأساسية، وأداء المهام الموكلة إليها، وتعزيز القدرة والكفاءة الضريبية للأقاليم والبلديات، وتلبية احتياجات الأقاليم والحكم المحلي والبلديات التنموية وغيرها^{١٤٠}.

ويشير الواقع في جنوب إفريقيا إلى أن الانفاق على الخدمات الاجتماعية يشكل حوالي ٨٩ % من إجمالي الانفاق الإقليمي، إلا أن هذه الخدمات تقدم القليل من الإيرادات. وبالنظر لعدم قدرة المقاطعات على تجميع الإيرادات الكافية من الضرائب المخصصة لها، فقد أصبحت تعتمد بشدة على المنح أو التحويلات الحكومية التي تشكل (٩٥ %) من إجمالي الإيرادات التي يتم الاستفادة منها على المستوى الإقليمي^{١٤١}.

وفي إسبانيا بلغت نفقات المجتمعات المحلية المتمتعة بالحكم الذاتي حوالي ٣٥ % عام ٢٠٠٣، من إجمالي انفاق العام، بما في ذلك الانفاق الاجتماعي. وهو ارتفاع حاد منذ عام

١٩٧٨ عندما لم تكن الولايات قد تم انشاؤها دستوريا . وكانت بعض حكومات الولايات مثل كاتالونيا والباسك تقدم بالفعل خدمات التعليم والصحة والشرطة منذ عام ١٩٨٢ ، وبحلول عام ٢٠٠٢ قدمت جميع المجتمعات المحلية المتمتعة بالحكم الذاتي تلك الخدمات ^{١٤٢}.

وفيما يخص نسب الانفاق المباشر للحكومة المركزية من اجمالي الانفاق الحكومي في الدولة الفيدرالية ، فقد بلغت في كل من سويسرا وكندا وبلجيكا والمانيا حوالي (٣٠-٤٠ %) من اجمالي الانفاق الحكومي ، وهي نسبة قليلة ، إذ تعكس اهمية مسؤوليات الوحدات المكونة للدولة في سويسرا وكندا وبلجيكا ، ويعكس مسؤولية اللاندرات (المقاطعات) في المانيا عن تقديم العديد من البرامج التي قررتها الحكومة الفيدرالية . وتراوحت النسبة ما بين (٤٥ و ٦٠ %) في الارجننتين واسبانيا واستراليا والنمسا والبرازيل والهند و المكسيك و نيجيريا وروسيا و جنوب افريقيا والولايات المتحدة الامريكية ، بينما نجد النسبة قد بلغت حوالي ٧٨% في فنزويلا ، وبلغت حوالي ٨٤% في ماليزيا ^{١٤٣} .

ان تركيز صلاحيات الانفاق في السلطة الاتحادية في البرازيل ، ادى الى زيادة الاستعانة بالضرائب الفيدرالية (الاسهامات الاجتماعية) لمواجهة الزيادة في الانفاق الاجتماعي الى نتائج سلبية على الاقتصاد فقد ادى الى انعدام الكفاءة الاقتصادية واضر بالتجارة الخارجية ^{١٤٤}. وفيما يخص حرية الإنفاق في الولايات فقد اصبحت شبه معدومة في تخصيص موارد الموازنة ، حيث لا تترك الاستحقاقات والايادات المخصصة بالإضافة الى النفقات اليومية عمليا اية اموال لتمويل الاستثمارات ، وبما ان امكانية الوصول الى القروض هي محدودة ، فان قدرة الولايات على مواصلة سياسات التنمية قد ضعفت ، خاصة وان قانون الانضباط المالي لعام ٢٠٠٠ قد منع الولايات من اتخاذ اجراءات تؤدي الى مزيد من النفقات بدون تحديد مصدر التمويل او اقتطاع مكافئ في النفقات الاخرى ^{١٤٥} .

وفي ماليزيا يمكن بموجب قانون الاتحاد أو قانون الولاية ، إجراء الترتيبات بين الاتحاد والولاية لتأدية أي من مهام سلطات أحدهما بالنيابة عن سلطات الآخر، وتشمل مثل هذه الترتيبات على تقديم الدفعات المالية للتكاليف المترتبة على ذلك^{١٤٦}.

إذا ترتبت هنالك نفقات على وفق القانون أو عن إجراء تنفيذي متعلق بأي من المسائل المشتركة، ينظر إلى هذا الإجراء بأنه يضمن أن يتحمل عبء النفقات كل من :

أ- الاتحاد، وذلك إذا نتجت النفقات عن التزامات الاتحاد أو التزامات الولاية وفقا لسياسة الاتحاد وبموافقة محددة من حكومة الاتحاد.

ب- الولاية أو الولايات المعنية، إذا نتجت النفقات عن الالتزامات الاتحاد أو التزامات الولاية أو الولايات بخصوص سلطاتها.

إضافة لما تقدم فقد قرر دستور ماليزيا ما يأتي^{١٤٧}:

أ- تدفع كافة الإيرادات والأموال بأية وسيلة جمعها أو استلمها الاتحاد، وفقا لشروط وأحكام الدستور وقانون الاتحاد، وتشكل حسابا واحدا، لتعرف عندها باسم الصندوق الموحد للاتحاد.

ب- تدفع كافة الإيرادات والأموال بأية وسيلة جمعتها أو استلمتها الولاية، ولأي قانون، وتشكل حسابا واحدا، لتعرف عندها باسم الصندوق الموحد للولاية.

ج- إذا تم جمع صدقة الفطر والزكاة وبيت المال أو أية إيرادات إسلامية مشابهة، وذلك وفقا لقانون الولاية أو حسب الأقاليم الاتحادية لكوالالمبور ولايوان، وبموجب قانون الاتحاد، فيجب دفع هذه الإيرادات في حساب منفصل ولا تصرف إلا بموجب سلطة قانون الولاية أو قانون الاتحاد، حسب ما تقتضيه الضرورة.

المبحث الثالث

التنظيم التشريعي لتوازن الموارد المالية و تحويلاتها

يختص هذا المبحث في مسألة اختلال التوازن العمودي والافقي في الموارد المالية بين مختلف المستويات الحكومية والادارية في الدولة ، إذ يختل التوازن عموديا عندما لا تتمكن الحكومة الاتحادية من مطابقة نفقاتها المالية . بينما يختل التوازن افقيا ، عندما لا تتمكن الوحدات المكونة للدولة الفيدرالية من تقديم الخدمات لمواطنيها وتنفيذ مشروعاتها العامة بالموارد المالية المتاحة لها . ومن ثم تضطر الى تقديم طلب الاعانات والقروض من الحكومة الاتحادية ، الامر الذي يعرض استقلالها المالي للخطر .

وعلى هذا الاساس ، سوف نقسم هذا المبحث ، الى مطلبين وكما يأتي :

المطلب الاول - اختلال التوازن في الموارد والايرادات المالية في الدولة الفيدرالية.

المطلب الثاني - التحويلات المالية والاستقلال المالي للوحدات المكونة للدولة الفيدرالية .

المطلب الاول

اختلال التوازن في الموارد والايرادات المالية في الدولة الفيدرالية

تواجه الدول الفيدرالية الحاجة الى تصحيح اختلال التوازن العمودي والافقي في الموارد المالية ، وذلك لأنه هو احد مصادر التوتر المستمر بين مختلف المستويات الحكومية والادارية في الدولة خاصة في اعادة تحديد ادوارها من اجل الحفاظ على اهميتها بالنسبة للنظام العام . كما ينعكس ذلك الاختلال على عدم قدرتها في التوفيق بين وسائل الايرادات واحتياجات الانفاق

في المستويات الأدنى من الحكومة ، ولاتزال الفجوات المالية واستقلالية الإيرادات فيها مجالا للقلق في الدول الفيدرالية التي تكون فيها مركزية الصلاحيات الضريبية أكبر مما يلزم لمواجهة النفقات الفيدرالية بما فيها سلطة الانفاق ، ويؤدي الى التأثير في سياساتها من خلال استخدام التحويلات المالية ، كما في استراليا والمانيا والهند وماليزيا ونيجيريا وروسيا واسبانيا وجنوب افريقيا^{١٤٨}.

الفرع الاول - اختلال التوازن العمودي في الموارد المالية :

يحدث اختلال التوازن العمودي عندما تعجز السلطة الاتحادية عن مطابقة مسؤوليات نفقاتها المحددة دستوريا . إذ اثبتت التجربة على انه من الافضل تخصيص سلطة فرض الضرائب الرئيسية للحكومة الاتحادية لان هذه السلطة مرتبطة مع تنمية الوحدة الجمركية والوحدة الاقتصادية . في حين ان بعض مسؤوليات الانفاق الاكثر كلفة كالتعليم والصحة والخدمات الاجتماعية كانت عادة تعد من صلاحيات السلطات الاقليمية لضمان ادارة افضل لها إذ يمكن الاخذ بنظر الاعتبار بعض الظروف الاقليمية الخاصة . كما ان اهمية التغيرات الضريبية المختلفة وتكاليف الانفاق ستكون متغيرة بمرور الزمن ، لذلك يتطلب الامر تصحيح حالة التوازن من فترة الى اخرى^{١٤٩}.

الفرع الثاني - اختلال التوازن الأفقي في الموارد المالية :

يحدث اختلال التوازن الافقي ، عندما تكون قدرات العائدات لدى الوحدات المكونة للدولة الفيدرالية مختلفة الى حد يجعلها غير قادرة على ان تقدم الخدمات لمواطنيها على نفس المستوى انطلاقا من مستويات ضريبية مقارنة . كما يحدث اختلال التوازن الافقي ايضا في جانب النفقات بسبب الاختلافات في احتياجات الانفاق للوحدات المختلفة المكونة للدولة الفيدرالية بسبب الاختلافات في الخصائص الاجتماعية والديموغرافية لسكانها مثل : التوزع السكاني ، و ظاهرة الانتقال الى المدن ، والتكوين الاجتماعي ، وهيكل الاعمار ، وكلفة توفير الخدمات^{١٥٠} .

أما بالنسبة الى أثر جمع وتوزيع الموارد المالية على اختلال التوازن العمودي والأفقي في الدول الفيدرالية ، فيمكن بيانه كما يأتي :

في استراليا منذ اصدار دستور عام ١٩٠١ ، تغير تخصيص صلاحية فرض الضرائب لصالح الحكومة الاتحادية ، الامر الذي ادى الى ازدياد سيطرتها المالية على حساب الوحدات المكونة للدولة . واصبحت الحكومة الاتحادية تجمع إيرادات مالية أكثر مما تحتاجه للايفاء بالتزامات الانفاق الخاصة بها ، بينما تجمع سلطات الولايات والاقاليم إيرادات مالية أقل ، ويؤدي هذا التفاوت الى حدوث اختلال عمودي في التوازن المالي بين مستويات الحكم في الدولة ، إذ تجمع الحكومة الاتحادية حوالي ٨٠ ٪ من جميع إيرادات الحكومة على الرغم من انها بحاجة الى حوالي ٦١ ٪ للوفاء بالتزامات الانفاق الخاصة بها ، بينما تجمع سلطات الولايات والاقاليم حوالي ١٧ ٪ من الإيرادات المالية على الرغم من انها بحاجة الى حوالي ٣٣ ٪ للوفاء بمسؤوليات نفقاتها^{١٥١}.

وأوجب القانون الاساسي لجمهورية المانيا الاتحادية لعام ١٩٤٩ على الحكومة الاتحادية و المقاطعات ، تدبير موازنتهما بشكل مستقل ، آخذين بنظر الاعتبار استحقاقات التوازن الاقتصادي الشامل^{١٥٢}. ومنح الحكومة الاتحادية صلاحية منح المقاطعات مساعدات مالية لغرض استثمارات ذات أهمية خاصة للمقاطعات والبلديات التي تلزم لمعالجة خلل في التوازن الاقتصادي الشامل، أو لمعادلة تباين القوة الاقتصادية في مناطق الاتحاد ، أو لتحفيز النمو الاقتصادي^{١٥٣}.

وخص دستور الاتحاد الروسي الحكومة الاتحادية بالمهام الآتية^{١٥٤}:

أ- اعداد الميزانية الاتحادية وتقديمها الى مجلس الدوما وكفالة التقيد بها وتقديم تقرير الى مجلس الدوما بشأن تنفيذ الميزانية الاتحادية .

ب- كفالة تنفيذ سياسة مالية وائتمانية ونقدية موحدة في الاتحاد الروسي .

ج- كفالة تنفيذ سياسة موحدة للدولة في الاتحاد الروسي في مجالات الثقافة والعلوم والتعليم والصحة والضمان الاجتماعي والبيئة .

وعلى مستوى الاتحاد الفيدرالي البرازيلي فقد ادت الزيادة في المنح المشروطة الى الاضرار الكبير في استقلالية انفاق الولايات ، وزادت من اختلال التوازن المالي عموديا وافقيا فيما بين المستويات الحكومية ^{١٥٥}.

كما ان اعطاء البلديات الحق في الحصول على ٢٢,٥ % من ضرائب الدخل وضرائب التصنيع الفيدرالية ، و ٢٥% من ضريبة القيمة المضافة في الولايات .ومعايير تقسيم حصة البلدية من الضرائب الفيدرالية متحيزة الى جانب البلديات الصغيرة ، وتحصل المدن الحضرية الرئيسية التي تشتمل على ربع السكان على ١٠% . وقد أدى ذلك الى وجود درجة كبيرة من عدم المساواة الافقية في توزيع المال العام على مستوى الاتحاد ، إذ تتلقى الوحدات متناثرة السكان في مناطق الامازون ووسط الغرب كميات من الاموال لكل فرد اكثر من تلك التي تديرها الولايات الشمالية الاكثر فقرا وازدحاما بالسكان ^{١٥٦}.

وعلى الرغم من ان الاتفاقيات بين الحكومة الاتحادية والمقاطعات في كندا التي ادت الى تحقيق التجانس في ضريبة الدخل وضريبة المبيعات ، وعززت الاتحاد اقتصاديا واجتماعيا ، الا انه يتوقع ان تظهر تحديات بسبب الطلب المتزايد على الرعاية الصحية والتعليم في المقاطعات ، خاصة لمجتمعات السكان الاصليين التي تتمتع بالحكم الذاتي حيث تكون الحاجة الى تلك الخدمات العامة اشد من غيرها ^{١٥٧}.

كما ان الدين الذي لا يمكن الاستمرار فيه ، قد دفع الحكومة الفيدرالية الى تخفيض تحويلاتها المالية الى المقاطعات ، التي قامت بدورها بتخفيض التحويلات الى البلديات ، الامر الذي فاقم مشكلة اختلال التوازن المالي العمودي الناتجة بسبب اختلال التوازن المالي الافقي المتزايد ، الذي عد نتيجة طبيعية للامركزية في جمع الايرادات في المقاطعات وارتفاع إيرادات الموارد في بعضها ^{١٥٨}.

وتتصف الفيدرالية المالية الهندية بوجود درجة عالية من اختلال التوازن الافقي والعمودي . وفيما يخص اختلال التوازن العمودي ، نلاحظ انه في عامي ٢٠٠٣-٢٠٠٤ جمعت حكومات الولايات حوالي (٣٩ %) من اجمالي الايرادات ، ولكن نصيبها من النفقات كان ٥٧ % . وكان اكثر من (٥٥ %) من اجمالي نفقات الولايات ممولا من التحويلات المركزية والاعتمادات المالية المقترضة .

وفيما يخص اختلال التوازن الافقي فان احد عشر ولاية (فئة خاصة) ذات الانتاج الضعيف او ذات القدرة الضعيفة على جمع الايرادات فهي اقل حظا في التمويل . وحتى السبعة عشر ولاية (فئة عامة) يوجد بينها اختلافات كبيرة في الحجم والقدرة على تحصيل الايرادات والجهود ومستويات الانفاق والتبعية المالية . وقد كان متوسط الدخل السنوي للفرد في ١٩٩٩ - ٢٠٠٢ في ولاية جوا وهي اعلى الولايات دخلا (٥٦,٥٩٩ روبية) ، وهي اعلى بمقدار (٨,٧) ضعفا مقارنة باقل الولايات من حيث الدخل السنوي للفرد وهي ولاية بيهار (٦,٥٣٩ روبية) . ويقر الدستور بان الصلاحيات الضريبية للولايات غير ملائمة للوفاء باحتياجات الانفاق ، لذلك فهو يسمح بالمشاركة في إيرادات الضرائب المركزية ^{١٥٩} .

المطلب الثاني

التحويلات المالية والاستقلال المالي للوحدات المكونة للدولة الفيدرالية

ان تجمع الإيرادات المالية الأكثر لدى السلطات الاتحادية ، يجعل لديها الوفرة المالية التي تستعملها في اجراء تحويلات مالية لوحدات الدولة التي هي بحاجة اليها للقيام بأعباء مسؤولياتها وتقديم الخدمات لمواطنيها .

وقد تكون تلك التحويلات المالية مشروطة أو غير مشروطة ، ولكنها في كل الأحوال هي أحد مسارات التأثير المركزي على الوحدات اللامركزية واستقلالها .

لذا سوف نتناول التحويلات المالية في الفرع الاول ، وتأثيرها على استقلال الوحدات المكونة للدولة في الفرع الثاني ، وكما يأتي :

الفرع الاول

التحويلات المالية

تختلف ثروة الوحدات المكونة للدولة ومواردها المالية اختلافا كبيرا مما يؤثر على قدرتها على جباية إيرادات من مواردها الخاصة بها ، وتلجأ معظم الدول الفيدرالية الى وضع ترتيبات معينة للتعامل مع مثل هذه الفروق من خلال تحويلات مالية اكبر للوحدات المكونة للدولة الاقصر من غيرها ^{١٦٠} .

ان الموازنات المالية المخصصة للوحدات المكونة للدولة الفيدرالية ، قد لا تكفي لسد حاجاته وتنفيذ مشروعاته العامة من حيث الجودة والحجم ، الامر الذي قد يضطرها الى طلب الاعانات والقروض من الحكومة المركزية ، وقد تقرر تلك الحكومة من تلقاء نفسها تقديم تلك المنح والقروض او الاعانات المالية للوحدات المكونة للدولة ، وذلك لكي تتمكن من التدخل في شؤونها الداخلية ومن ثم يتقلص نطاق سلطاتها واستقلالها عمليا و واقعا ^{١٦١} .

وبذلك يمكن اعتماد الحكومة المركزية على السياسة المالية للحد من اختصاص الولايات عن طريق منح المعونات المشروطة او المعونات المخصصة لتمويل مشروعات الولايات او لسد العجز في خزائنها ^{١٦٢} .

تنظم معظم الدول الفيدرالية اليات معينة لتحويلات مالية بين مستويات الحكم المختلفة . وبما ان السلطة الاتحادية تسيطر على مصادر الضرائب الاساسية ، فقد اصبحت التحويلات المالية غالبا ما تصدر منها نحو السلطات الاقليمية على شكل نصيب من الضرائب او منح كبيرة

غير مشروطة او منح مشروطة لأغراض محددة ، وذلك بهدف ازالة اختلال التوازن العمودي ، وفي نفس الوقت بهدف ازالة اختلال التوازن الافقي لمساعدة الوحدات الاكثر فقرا في الدولة الفيدرالية^{١٦٣}.

الفرع الثاني

تأثير التحويلات المالية على استقلال الوحدات المكونة للدولة

يكون حجم وطبيعة التحويلات المالية من الاقاليم والمحافظات الى الحكومة المركزية وبالعكس ، مؤشرا الى درجة التبعية او الاستقلال. ويجب الاخذ بنظر الاعتبار الى اي مدى تستخدم احدى مستويات الحكومة سلطتها في الانفاق ومدى استخدامها لها بالفعل في أنشطة العمل وفي المجالات التي حددها الدستور^{١٦٤}.

ان ارتباط التحويلات المالية المقدمة من السلطة الاتحادية الى السلطات الاقليمية ببعض الشروط ، يمكن الحكومة الاتحادية من ممارسة تأثيرها على الطريقة التي يتم فيها انفاق تلك التحويلات كما في المانيا ، او لغرض إضعاف سلطة الحكم الذاتي بوصفها قيذا مفروضا عليها كما في استراليا والهند . وقد سادت المنح المشروطة في التحويلات المالية في الولايات المتحدة الامريكية^{١٦٥}.

لقد وصلت نسب التحويلات المالية المشروطة في الولايات المتحدة الامريكية الى حوالي ٢٦ % من الايرادات على مستوى الولايات ، وفي المكسيك حوالي ٤٩ % من إيرادات الولايات ، وفي اسبانيا حوالي ٤٢ % من إيرادات المجتمعات المستقلة . بينما كانت النسبة حوالي ٤ % في كندا وبلجيكا وروسيا . وتتمتع التحويلات المالية المشروطة بأهمية كبيرة في استراليا والهند وسويسرا ، إذ تراوحت النسبة فيها ما بين ١٧-١٩ % من اجمالي إيرادات الوحدات المكونة للدولة^{١٦٦}.

وقد حدد الدستور الاسترالي صلاحية تحصيل الإيرادات لكل من الحكومة الاتحادية وحكومات الولايات ، كما منح الحكومة الاتحادية صلاحية منح المساعدات المالية لأي ولاية على وفق الشروط التي تراها مناسبة . وأصبح للحكومة الاتحادية سيطرة مالية استخدمتها بقوة للتدخل في مجالات كانت تقليديا حقا خاصا للولايات ، الامر الذي أدى الى اختلال كبير في التوازن المالي العمودي انعكس سلبيا على اليات المساءلة ، واضعاف حافر الاصلاح المالي ، وجعل تمويل الولايات محولا اليها من قبل الحكومة الاتحادية لتمكينها من الوفاء باحتياجات الانفاق الخاصة بها ^{١٦٧}.

ويسعى التطبيق الاسترالي الى تحقيق المساواة المالية الافقية من خلال تحويل المنح غير المقيدة الى الولايات والاقاليم ، بهدف مساواة القدرات المالية لحكوماتها ، على اساس تقييم شامل لقدرات الإيرادات واحتياجات الانفاق النسبية الخاصة بها . وتعد تلك التحويلات كبيرة ، إذ يصل مبلغها الاجمالي الى ٥٨ مليار دولار استرالي سنويا ، وتشمل في المتوسط اكثر من ٥٠ % من اجمالي إيرادات الولايات بعدما كانت حوالي ١٠ % من إيراداتها في الخمسينات من القرن الماضي ، وهذه التحويلات مهمة جدا لموازنات الولايات . وهناك نسبة ٤٠ % من التحويلات تكون في صورة مدفوعات محددة الغرض ، وهي منح مقيدة ومشروطة لأغراض معينة تصب في دعم اولويات وطنية في مجالات مثل الصحة والتعليم ^{١٦٨}.

وفي البرازيل تكون حكومات الولايات غير قادرة على تنسيق الاستثمارات وتوفير الخدمات الحضرية والاجتماعية ، كما ان العلاقة المباشرة المتزايدة بين الحكومة الاتحادية والبلديات مع تحويل كميات كبيرة من الاعتمادات الفيدرالية مباشرة لها ، قد اضعفت من قدرة الولايات على السيطرة على الأنشطة التي تحدث في اقاليمها . إذ يؤدي فرض البرامج من الجهة العليا والافتقار الى التكامل والتنسيق الى اهدار الموارد وارتفاع تكلفة الانتاج والوصول غير المتساوي الى الخدمات العامة ، حيث يحصل الفقراء المقيمون في البلديات الاكثر فقرا على فوائد اقل مقارنة بالأفراد الافضل حالا الذين يعيشون في بلديات غنية ماليا ، لذا يبدو من المهم اجراء اصلاحات للنظام المالي البرازيلي ^{١٦٩}.

و في كندا تشتمل نسبة كبيرة من الانفاق الفيدرالي على تحويلات الى المقاطعات ، وتعد التحويلات المالية الفيدرالية الى المقاطعات غير تدخلية الى حد كبير سواء اكانت بشكل تحويلات المساواة غير المشروطة ام التحويلات المتساوية لكل فرد لدعم البرامج الاجتماعية في المقاطعات . وهذه التحويلات المالية الفيدرالية تسهل بشكل كبير صناعة القرار اللامركزي الفعال في المقاطعات عن طريق ضمان وجود قدرات متشابهة لديها على تقديم الخدمات العامة الهامة وتشجيعها على توفير برامج للصحة والمساعدات الاجتماعية والتعليم العالي تتلاءم مع المعايير الوطنية . وهناك تحويلات مالية اضافية تتم للأقاليم الثلاث الشمالية للسماح لها بتقديم الخدمات العامة لمجموعات السكان الصغيرة المتناثرة وتحقيق قدراتها المالية الضعيفة نسبيا ^{١٧٠}.

و في الهند توجد قنوات متعددة يمكن من خلالها تحويل الاعتمادات المالية ، منها لجنة التخطيط المنشئة عام ١٩٥٠ لتقدم المساعدة عن طريق المنح والقروض الى الولايات للوفاء بمتطلبات خططها ، ويتم تقديم تلك المساعدة بموافقة المجلس القومي للتنمية الذي يتكون من رئيس الوزراء وعدد من الوزراء واعضاء لجنة التخطيط ورؤساء وزارات الولايات . وتشكل المنح التي تقدمها لجنة التخطيط ما بين ١٦-٢٠ من اجمالي التحويلات المركزية ، وتهدف الى سد الفراغات بين الايرادات والنفقات المتوقعة ^{١٧١}.

ومن القنوات الاخرى هي لجنة التمويل التي يشكلها رئيس الجمهورية كل خمس سنوات لتختص بمراجعة الشؤون المالية في المركز والولايات ، والتوصية بتحويل الضرائب ومنح المساعدات للسنوات الخمس المقبلة . وتشكل تحويلات لجنة التمويل حوالي ٦٠ % من اجمالي التحويلات . وكقناة أخرى تقوم عدة وزارات مركزية بتقديم تحويلات مالية محددة الغرض للولايات في وجود او غياب متطلبات مماثلة ، وتؤدي مثل هذه التحويلات الى انعدام الكفاءة في ادارة النفقات ، وهناك حوالي ٢٠٠ مشروع من هذا النوع ^{١٧٢}.

وفي ماليزيا تقدم الحكومة الاتحادية منحة لكل ولاية بناء على حجم السكان ، ومنحة لشق الطرق بناء على الحجم الجغرافي لكل ولاية . وهناك منح مشاركة الضرائب مثل منح نمو

الايادات التي تعكس ايرادات الضرائب من النمو الاقتصادي في كل ولاية ، وقد يتأخر دفع الاعتمادات المالية ، ولكن التمويل لا ينقطع بشكل تام . وعادة ما يتم شطب القروض الفيدرالية لمعظم حكومات الولايات عندما لا يكون لدى الولايات القدرة على الدفع^{١٧٣}.

وقد اوجب دستور ماليزيا على حكومة الاتحاد استشارة المجلس المالي الوطني بشأن تقديم المنح من الاتحاد إلى الولايات^{١٧٤}. اما ولايتي صباح وساراواك فيقدم الاتحاد لهما في كل سنة مالية المنح البالغ قدرها ٥,٨٠٠٠,٠٠٠ دولار أمريكي لساراواك ، و ٥,١٧٩,٥٠٠ دولار أمريكي لولاية صباح^{١٧٥}.

وفي سويسرا هناك وسيلتان متاحتان لمساعدة الكانتونات في الحفاظ على سياسة مالية مستدامة وهي^{١٧٦}:

اولا -يسمح الاستفتاء المالي للمواطنين بفحص ومناقشة وايقاف قيام الحكومة أو البرلمان بأية نفقات مقترحة .

ثانيا- الحد من الدين الذي تستخدمه بعض الكانتونات (سانت غال ، فريبورج ، سولوتيرن ، أنزيرل أوسير رودن ، غراوبندن ، لوزيرن ، برن ، فالية) ، فهو لايرغم الكانتون على موازنة الميزانية فحسب بل على توفير مبلغ من المال اذا كان هنالك فائض في اوقات الازدهار ، ويمكن انفاق الفائض اذا كان هنالك عجز في وقت الكساد . ويسمح ذلك للكانتون بمباشرة سياسة مالية غير خاضعة للدورات التقليدية وفي الوقت نفسه ضمان توازن الميزانية على المدى البعيد .

ويعد ظهور التفويضات غير الممولة واجهاض سلطات الولايات وتحويل البرامج من المستوى الفيدرالي الى الولايات في الولايات المتحدة الامريكية مثلا واضحا على هيمنة الحكومة الفيدرالية . وتأتي التفويضات غير الممولة من خلال تشريع اتحادي ، يتطلب من الولايات تنفيذ برامج من تصميم الحكومة الفيدرالية ، بدون الدعم المالي الفيدرالي . وتم الدفاع عن اجهاض سلطات الولايات في بند السيادة الوارد في الدستور الذي يؤكد الى ان القوانين الفيدرالية المشرعة

وفقا له هي القانون الاعلى في الدولة . ويشير التحويل الى نقل مسؤوليات البرامج نحو الاسفل اي نحو الولايات . وقد غيرت تلك الممارسات من توازن الصلاحيات بين الحكومة الفيدرالية وحكومات الولايات^{١٧٧} .

وفيما يخص نسب التحويلات المالية المركزية مقارنة بإنفاق الوحدات المكونة للدولة الفيدرالية ، فقد بلغت ما بين ١٣ - ٢٦ % في كندا وسويسرا والولايات المتحدة وهي نسبة قليلة . كما ان التحويلات المالية منخفضة ايضا في روسيا فقد بلغت حوالي ٢٣ % ، وبلغت في ماليزيا حوالي ٣٠ % . وتطبق المانيا سياسة المشاركة في الإيرادات لذا فقد وصلت نسب التحويلات المالية حوالي ٤٤ % . وتعد الحكومة المركزية في كل من استراليا والهند اكبر ممول للوحدات المكونة للدولة ، إذ وصلت النسبة الى ٤٦ % من اجمالي التحويلات المالية . وتقدم اسبانيا ٧٣ % وبلجيكا ٦٨ % من التحويلات المالية على اعتبار انها انظمة فيدرالية حديثة النشوء قامت بنقل مسؤوليات برامج الى الوحدات المكونة للدولة اكثر بكثير من سلطات جباية الإيرادات . وفي جنوب افريقيا و نيجيريا والمكسيك تعتمد الوحدات المكونة للدولة على التحويلات المالية المركزية لتغطية اكثر من ٨٧ % من إيراداتها^{١٧٨} .

واجاز دستور الاتحاد الروسي منح هيئات الحكم الذاتي المحلي بموجب القانون صلاحيات معينة من صلاحيات الدولة مع نقل الموارد المادية والمالية اللازمة لممارسة هذه الصلاحيات ، على ان تشرف الدولة على ممارسة الصلاحيات المنقولة^{١٧٩} .

وفي جنوب افريقيا اعطى الدستور الحكومات المحلية والأقاليم الحق في الحصول على نصيب عادل من الإيرادات المحصلة على المستوى الوطني لتمكينهما من تقديم الخدمات الأساسية، وأداء الوظائف الموكلة إليهما . و لهما تلقى مخصصات أخرى من إيرادات الحكومة الوطنية، بشرط أو بدون شرط .

ولم يجز الدستور خصم إيرادات إضافية تحصلها الأقاليم أو البلديات من نصيبها من الإيرادات المحصلة على المستوى الوطني، أو من أي مخصصات منحت لها من إيرادات الحكومة

الوطنية . وإن الحكومة الوطنية ليست ملزمة بتعويض الأقاليم أو البلديات التي لا تحصل على إيرادات لا تتناسب مع قدرتها أو قاعدتها الضريبية^{١٨٠}.

المبحث الرابع

تنظيم اللامركزية المالية في الدساتير العراقية بعد عام ٢٠٠٣

اهتم المشرع الدستوري العراقي بجدية بتنظيم اللامركزية السياسية والادارية ، إذ جاء اول دستور انتقالي ومؤقت للعراق بعد تغيير نظامه السياسي ، وهو قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام ٢٠٠٤ لينظم اللامركزية السياسية والادارية على اسس جديدة ، ابتداءً من تحويل الدولة من بسيطة الى اتحادية فيدرالية ، مروراً بالخطوات الانتقالية لتحويل طبيعة الحكم في العراق من الشمولي الى الديمقراطي في اطار اعتماد مبادئ الرأسمالية اقتصادياً والليبرالية سياسياً ، والسعي الى ابراز دور الحكم المحلي للوحدات المكونة للدولة مع الاعتراف واقعياً بإقليم كردستان .

ثم جاء بعده دستور العراق لعام ٢٠٠٥ بعد استفتاء ناجح ليكمل النهج نفسه الذي يصب في تعزيز تطبيقات اللامركزية السياسية والادارية والمالية .

وعلى اساس ما تقدم ، تم تقسيم هذا المبحث الى مطلبين ، وكما يأتي :

المطلب الاول - تنظيم اللامركزية المالية في قانون ادارة الدولة العراقية لعام ٢٠٠٤ .

المطلب الثاني - تنظيم اللامركزية المالية في دستور العراق لعام ٢٠٠٥ .

المطلب الاول

تنظيم اللامركزية المالية في قانون ادارة الدولة العراقية لعام ٢٠٠٤

أكد قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام ٢٠٠٤^{١٨} ، على تأسيس نظام سياسي عراقي جديد يقوم على منع تركيز السلطة في الحكومة الاتحادية ، ومن ثم على تشجيع

المسؤولين المحليين في كل اقليم ومحافظة على ممارسة السلطة المحلية^{١٨٢} . ولتحقيق هذا الامر لابد من تقاسم السلطات بين الحكومة الاتحادية والحكومات الاقليمية والمحافظات والبلديات والادارات المحلية^{١٨٣} .

اضافة لما تقدم فقد طلب القانون من الحكومة الاتحادية ان تقوم باتخاذ اجراءات عملية تهدف الى منح الادارات المحلية والاقليمية والمحافظات سلطات اضافية^{١٨٤}.

ولاشك في ان من بين تلك السلطات التي يتم تقاسمها هي السلطات المالية ، لذا سوف نتناول في هذا المطلب تنظيم اللامركزية المالية في قانون ادارة الدولة العراقية ، من خلال بيان السلطات المختصة في توزيع العائدات المالية وفي تخصيص انفاقها ، وكذلك مسألة اختلال التوازن العمودي والافقي في الموارد المالية ، و دور التحويلات المالية في تصحيح ذلك الاختلال ، وذلك في فرعين وكما يأتي :

الفرع الاول-الايرادات المالية وسلطة انفاقها .

اولا - ايرادات السلطة الاتحادية و الوحدات المكونة للدولة الفيدرالية وتوزيعها .

ثانيا - السلطة المختصة بانفاق الايرادات المالية في الدولة الفيدرالية .

الفرع الثاني- اختلال التوازن والتحويلات المالية والاستقلال المالي .

أولا- اختلال التوازن العمودي والافقي في الموارد والايرادات المالية في الدولة الفيدرالية.

ثانيا- التحويلات المالية والاستقلال المالي للوحدات المكونة للدولة الفيدرالية .

الفرع الاول

الايادات المالية وسلطة انفاقها

سنبحث في هذا الفرع ايرادات السلطة الاتحادية و الوحدات المكونة للدولة الفيدرالية وتوزيعها ، والسلطة المختصة بإنفاق الايرادات المالية في الدولة الفيدرالية ، كما يأتي :

اولا - ايرادات السلطة الاتحادية و الوحدات المكونة للدولة الفيدرالية وتوزيعها .

١ - فرض الضرائب والرسوم :

أكد قانون ادارة الدولة العراقية لعام ٢٠٠٤ ، على عدم جواز فرض اية ضرائب او رسوم الا بقانون^{١٨٥} . وقد منح حكومة اقليم كردستان صلاحية فرض الضرائب والرسوم ضمن نطاقه الجغرافي وذلك لكونه حقا من حقوق الاقليم^{١٨٦} .

وكذلك منح مجالس المحافظات نفس الصلاحية ضمن حدودها وذلك لتعظيم ايراداتها الخاصة^{١٨٧} .

وبذلك تكون الحكومة الاتحادية^{١٨٨} ، هي التي تقوم بتحديد الضريبة او الرسوم المراد فرضها على المستوى الوطني ، من خلال تشريع قانون اتحادي خاص بهذا الشأن . ونفس الامر ينسحب على حكومة اقليم كردستان و مجالس المحافظات ، إذ يشرع قانون اقليمي لفرض الضرائب والرسوم في الاولى وقانون محلي في الثانية . وعليه يكون فرض الضرائب والرسوم بموجب قانون ادارة الدولة العراقية ليس من اختصاصات الحكومة الاتحادية الحصرية ، لأنه منح هذا الاختصاص الى حكومة الاقليم و مجلس المحافظة .

٢ - الاقتراض :

أنط قانون ادارة الدولة العراقية بالحكومة الاتحادية صلاحية رسم سياسات الاقتراض السيادي حصريا^{١٨٩}. ومن ثم لا يحق لحكومة اقليم كردستان او مجالس المحافظات الاقتراض المالي .

٣- الديون :

أكد ملحق قانون ادارة الدولة العراقية على ان الحكومة العراقية المؤقتة هي التي تمثل الدولة في مجال القروض الدولية والمساعدات ، وديون العراق السيادية ، على أن يتم تصديق اعمالها من قبل رئاسة الدولة في الحكومة الانتقالية المنتخبة خلال تسعين يوماً من توليها السلطة وبالإجماع^{١٩٠} .

٤- الثروات الطبيعية:

منح قانون ادارة الدولة العراقية الحكومة الاتحادية اختصاصا حصريا فيما يخص إدارة الثروات الطبيعية للعراق ، ولكن بالتشاور مع حكومات وادارات الأقاليم والمحافظات^{١٩١} .

٥- الميزانية - (التوزيع) :

لقد حدد القانون في المادة (٣٣) منه ، الجهة التي تنظر في مشاريع القوانين المقدمة من قبل مجلس الوزراء بما فيها مشاريع قوانين الميزانية ، الا وهي الجمعية الوطنية ، ومنحها صلاحية اجراء المناقلة بين ابوابها ، وتخفيض مجمل مبالغ الميزانية العامة ، او ان تقترح على مجلس الوزراء زيادة اجمالي مبلغ النفقات عند الضرورة .

واكد القانون على اختصاصات الحكومة الاتحادية الحصرية فيما يخص رسم السياسات ووضع الميزانية وتنظيم الجانب المالي في المستويين الداخلي والخارجي للدولة ، بما يأتي^{١٩٢} :

-رسم السياسة المالية .

-وضع الميزانية العامة للدولة .

- رسم السياسة النقدية واصدار العملة .
- رسم السياسات الاقتصادية والتجارية الخارجية .
- رسم سياسات الاقتراض السيادي .
- تنظيم الجمارك .
- تنظيم السياسة التجارية عبر حدود الاقاليم والمحافظات في العراق .
- انشاء بنك مركزي وادارته .
- يتم توزيع الواردات الناتجة عن تلك الثروات الطبيعية للعراق واستثماراتها عن طريق الميزانية العامة للدولة التي تضعها الحكومة الاتحادية حصرا ، على اساس المعايير الاتية^{١٩٣}:
- تطبيق مبدأ العدالة والانصاف .
- التوزيع السكاني في جميع انحاء الدولة .
- تعويض المناطق المحرومة من تلك الثروات في ظل النظام السياسي السابق ومعالجة مشاكلها التنموية واحتياجاتها .
- درجة التطور في المناطق المختلفة بالدولة .

ثانيا - السلطة المختصة باتفاق الإيرادات المالية في الدولة الفيدرالية .

حدد قانون ادارة الدولة العراقية لعام ٢٠٠٤ مسؤولية اتفاق الموارد المالية على جميع المستويات الحكومية والادارية ، ومجالات الانفاق ، إذ جاء في المادة (١٤) منه : (للفرد الحق بالأمن والتعليم والعناية الصحية والضمان الاجتماعي ، وعلى الدولة العراقية و وحداتها الحكومية وبضمنها الاقاليم والمحافظات والبلديات والادارات المحلية ، بحدود مواردها ، ومع الاخذ بنظر الاعتبار الحاجات الحيوية الاخرى ان تسعى لتوفير الرفاه وفرص العمل للشعب) .

ومن خلال تحليل نص المادة سالفه الذكر ، يتبين ما يأتي :

- ١- ان الجهات الحكومية والادارية المسؤولة عن انفاق الموارد المالية في الدولة ، هي : السلطة الاتحادية ، وسلطات الاقاليم والمحافظات والبلديات والادارات المحلية .
 - ٢- يتحدد انفاق الموارد المالية لتلك الجهات الحكومية والادارية في حدود مواردها المتوفرة لديها ، اي انه لا يجوز لها ان تتفق اكثر مما تملكه من أموال .
 - ٣- ان يكون انفاق الموارد المالية في مجالات : الأمن والتعليم والعناية الصحية والضمان الاجتماعي ، وهي المجالات التي تتطلب موارد مالية كبيرة .
 - ٤- ان يكون هنالك أولوية في انفاق الموارد المالية لمجالات حيوية تصب في تحقيق الرفاه الاجتماعي و توفير فرص عمل للعاطلين .
- وفيما يخص ضمانات انفاق الموارد المالية ، نصت المادة (١٦) من القانون على ان : (للأموال العامة حرمة وحمايتها واجب على كل مواطن)^{١٩٤}.

الفرع الثاني

اختلال التوازن والتحويلات المالية والاستقلال المالي

سنبحث في هذا الفرع اختلال التوازن العمودي والافقي في الموارد والايادات المالية في الدولة الفيدرالية ، التحويلات المالية والاستقلال المالي للوحدات المكونة للدولة الفيدرالية ، كما يأتي :

اولا - اختلال التوازن العمودي والافقي في الموارد والايادات المالية في الدولة الفيدرالية:

أوجب قانون ادارة الدولة العراقية لعام ٢٠٠٤ على مجالس المحافظات ان تساعد الحكومة الاتحادية في تنسيق عمليات الوزارة الاتحادية الجارية داخل المحافظة . ويشمل ذلك مراجعة خطط الوزارة الاتحادية وميزانياتها بشأن انشطتها الجارية في المحافظة المعنية^{١٩٥}.

وفيما يخص الاختصاصات المتبقية التي لاتعود حصرا للحكومة الانتقالية يجوز ممارستها من قبل حكومة اقليم كردستان ومجالس المحافظات^{١٩٦}.

وعمليا يتضح اختلال التوازن العمودي في الموارد والايادات المالية بين الحكومة الاتحادية و حكومة اقليم كردستان و مجالس المحافظات ، إذ تمول الاولى نفقات الثانية والثالثة تمويللا عاما يصل حوالى الى نسبة اكثر من ٩٩ ٪ من اجمالي نفقاتها .

بينما يتضح اختلال التوازن الافقي في الموارد والايادات المالية بين حكومة اقليم كردستان و مجالس المحافظات عموما ، إذ يحصل الاقليم على حصة مالية اكبر مما تحصل عليه المحافظة من جهة ، وبين المحافظات البترولية وغير البترولية إذ تحصل الاولى اكثر من الثانية من جهة اخرى .

ثانيا - التحويلات المالية والاستقلال المالي للوحدات المكونة للدولة الفيدرالية :

يجري تمويل اقليم كردستان الخاصة بأداء وظائفه بموجب قانون ادارة الدولة العراقية على عاتق الحكومة الاتحادية ، من الموازنة الاتحادية^{١٩٧}.

اما بالنسبة لتمويل مجالس المحافظات فيكون من الميزانية العامة للدولة ، ولتلك المجالس صلاحية زيادة ايراداتها بشكل مستقل عن طريق فرض الضرائب والرسوم وتنظيم عمليات ادارة المحافظة والمبادرة بإنشاء مشروعات وتنفيذها وحدها او بالمشاركة مع المنظمات الدولية والمنظمات غير الحكومية بما لا يتعارض مع القوانين الاتحادية^{١٩٨}.

والامر نفسه ينسحب على مجالس الاقضية والنواحي وغيرها من المجالس ذات العلاقة في اداء مسؤوليات الحكومة الاتحادية وتقديم الخدمات العامة ، وذلك بمراجعة خطط الوزارة الاتحادية فيها ، والتأكد من انها تلبي الحاجات والمصالح المحلية وتحديد متطلبات الميزانية المحلية من خلال اجراءات الموازنة العامة وجمع الايرادات المحلية وجباية الضرائب والرسوم

والحفاظ عليها وتنظيم عمليات الادارة المحلية والمبادرة بإنشاء مشروعات محلية وتنفيذها وحدها او بالمشاركة مع المنظمات الدولية والمنظمات غير الحكومية^{١٩٩}.

ولاشك في ان التمويل المركزي لحكومة اقليم كردستان و مجالس المحافظات الاقضية والنواحي ، يعطي افضلية للحكومة الاتحادية في التحكم بأداء تلك المستويات الحكومية والادارية لمهامها ، وتنفيذها لمشاريعها الخدمية والاستثمارية ، الامر الذي يؤدي في النتيجة الى الطعن في استقلاليتها النسبية .

المطلب الثاني

تنظيم اللامركزية المالية في دستور العراق لعام ٢٠٠٥

لقد منح الدستور المحافظات التي لم تنتظم في إقليم صلاحيات إدارية ومالية واسعة لتمكينها من إدارة شؤونها على وفق مبدأ اللامركزية الإدارية^{٢٠٠}.

واحال الدستور تنظيم ذلك الى القانون ، وبالفعل فقد شرع قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل^{٢٠١}.

نتناول في هذا المطلب تنظيم اللامركزية المالية في دستور العراق لعام ٢٠٠٥ ، من خلال بيان السلطات المختصة في توزيع العائدات المالية وفي تخصيص انفاقها ، وكذلك مسألة اختلال التوازن العمودي والافقي في الموارد المالية ، و دور التحويلات المالية في تصحيح ذلك الاختلال ، وذلك في فرعين وكما يأتي :

الفرع الاول-الايرادات المالية وسلطة انفاقها .

اولا - ايرادات السلطة الاتحادية و الوحدات المكونة للدولة الاتحادية وتوزيعها .

ثانيا - السلطة المختصة بإنفاق الايرادات المالية في الدولة الاتحادية .

الفرع الثاني - اختلال التوازن والتحويلات المالية والاستقلال المالي .

أولاً - اختلال التوازن العمودي والافقي في الموارد والإيرادات المالية في الدولة الاتحادية.

ثانياً - التحويلات المالية والاستقلال المالي للوحدات المكونة للدولة الاتحادية .

الفرع الأول

الإيرادات المالية وسلطة إنفاقها

سوف نتناول في هذا الفرع إيرادات السلطة الاتحادية و الوحدات المكونة للدولة وتوزيعها

، والسلطة المختصة بإنفاق الإيرادات المالية في الدولة الاتحادية ، وكما يأتي :

أولاً - إيرادات السلطة الاتحادية و الوحدات المكونة للدولة وتوزيعها :

أكد دستور العراق لعام ٢٠٠٥ على عدم جواز فرض الضرائب والرسوم إلا بقانون ، والأمر نفسه ينسحب على تعديلها وجبايتها والاعفاء منها ^{٢٠٢}. وهذا الصنف من القوانين غير مستثنى بموجب الدستور صراحة ^{٢٠٣} من الأثر الرجعي للقوانين ^{٢٠٤} .

وغنى عن القول ان جهة تشريع قوانين الضرائب والرسوم على وفق دستور العراق لعام ٢٠٠٥ هو السلطة الاتحادية وبالذات رئيس الجمهورية و مجلس الوزراء الذي يقدم مشروعات القوانين ، ومجلس النواب الذي يختص باقتراح وتشريع القوانين الاتحادية ^{٢٠٥}.

لقد حدد الدستور على اختصاصات الحكومة الاتحادية الحصرية فيما يخص رسم السياسات ووضع الميزانية وتنظيم الجانب المالي في المستويين الداخلي والخارجي للدولة ، بما يأتي ^{٢٠٦}:

١- رسم سياسات الاقتراض والتوقيع عليها وابعادها، ورسم السياسة الاقتصادية والتجارية الخارجية السيادية.

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

٣- وضع مشروع الموازنة العامة والاستثمارية.

ان السلطة التنفيذية هي التي تقوم بإعداد الموازنة العامة في العراق وذلك للأسباب الآتية

٢٠٧:

١- تحتاج عملية اعداد الموازنة الى معلومات وبيانات وكشوفات مالية وخبرات و كفاءات، فكل هذه المعلومات والخبرات تتوفر اكثر لدى السلطة التنفيذية .

٢- السلطة التنفيذية، كونها مسؤولة عن المرافق العامة والخدمات والادارات بصورة عامة، لذا فهي الاقدر والأكفأ على تقدير ايراداتها ونفقاتها بدقة وموضوعية.

٣- السلطة التنفيذية، هي التي تقوم بعملية تنفيذ الميزانية فالأجدر والأولى ان تقوم هي بالإعداد والتحضير، لأن التنفيذ انما هو نتيجة للإعداد ولأنه يسنح لها تعرف مواقع القوة والضعف فيها اكثر من اية سلطة اخرى.

٤- ان الموازنة العامة تعبر عن البرامج السياسية والاقتصادية والاجتماعية للحكومة، فيكون من المنطقي ان تترك للحكومة مهمة اعداد وتحضير الموازنة حتى تأتي معبرة عن هذه البرامج وبالتالي يتسنى للشعب محاسبة الحكومة عن طريق ممثليها في البرلمان، في حال عدم تنفيذها لوعودها والتزاماتها الواردة في برامجها .

وتتم عملية تحضير الموازنة بعدة مراحل قبل إحالتها بموجب مشروع قانون الموازنة العامة الى مجلس النواب، فالموازنة الجارية للبلد تقوم وزارة المالية بإعداد تفاصيلها بعد مناقشتها مع الوزارات والدوائر غير المرتبطة بوزارة وتقدمها بصيغتها النهائية الى مجلس الوزراء مرفقة بمذكرة إيضاحية لمناقشتها في موعد لا يتجاوز نهاية شهر تشرين الأول من كل سنة . اما الموازنة الاستثمارية للبلد فتقوم وزارة التخطيط بإعداد تفصيلاتها بعد مناقشتها مع الوزارات والدوائر غير المرتبطة بوزارة وتقدمها بصيغتها النهائية الى مجلس الوزراء مرفقة بتقرير عن نتائج تنفيذ الموازنة الاستثمارية وانعكاساتها على الوضع الاقتصادي للبلد والتوقعات بالنسبة للسنة المالية التالية، وبعد وصولها الى مجلس الوزراء تتم مناقشتها في موعد لا يتجاوز شهر تشرين الأول من كل سنة. اما اعداد الخطة التجارة الخارجية فيتم تقديمها من قبل وزارة التجارة . واخيرا موازنة النقد الاجنبي التي يتم وضعها من قبل البنك المركزي العراقي الذي يلتزم وخلال ثلاثة اشهر بعد نهاية كل سنة مالية بإعداد كشوفات مالية سنوية عن الوضع المالي والسياسة المالية والنقدية للبلد ^{٢٠٨}.

وهكذا تشترك السلطة الاتحادية التشريعية والتنفيذية في اعداد وسن قانون الموازنة العامة ، إذ يعد مجلس الوزراء مشروع قانون الموازنة العامة والحساب الختامي ^{٢٠٩} ، ويقدمه الى مجلس النواب لمناقشته وإقراره ، مع ان الدستور قد منح المجلس صلاحية اجراء المناقشة بين أبواب وفصول الموازنة العامة ، وتخفيض مجمل مبالغ الموازنة العامة ، وللمجلس عند الضرورة ان يقترح على مجلس الوزراء زيادة اجمالي مبالغ النفقات ^{٢١٠}. ومن ثم يقوم رئيس الجمهورية بالمصادقة على قانون الموازنة العامة واصداره ^{٢١١}.

ويتضح مما تقدم ، ان الحكومة الاتحادية هي المختصة حصرا في فرض الضرائب والرسوم على المستوى الوطني ، وهي المخولة بالاقتراض .

فقد تم تخويل وزير المالية الاتحادي صلاحية الاستمرار بالاقتراض من صندوق النقد الدولي بما يكمل مبلغ (٤,٥) مليار دولار (اربعة مليارات وخمسمائة مليون دولار) ، ومن

البنك الدولي بما يكمل مبلغ (٢) مليار دولار (اثنان مليار دولار) خلال سنة ٢٠١٢ ، واستخدام حقوق السحب الخاص بـ SDR بحدود (١,٨) مليار دولار (واحد مليار وثمانمائة مليون دولار) ، لتغطية العجز المتوقع في الموازنة العامة الاتحادية اضافة الى الاقتراض الداخلي بموجب حوالات الخزينة ^{٢١٢}.

ومع ذلك فان القانون قد قرر الالتزام بعدالة توزيع القروض التي تقدم للحكومة الاتحادية على اقاليم ومحافظات العراق وحسب نسب سكانها بعد الاخذ بنظر الاعتبار المشاريع الاستراتيجية الممولة من هذه القروض حصرا مع مراعاة الاسبقية بتوزيع القروض الجديدة للوزارات والاقاليم والمحافظات التي لم تستفد من القروض سابقا ^{٢١٣}.

كما إن الحكومة الاتحادية هي المسؤولة عن ديون العراق الدولية . وبذلك لا يجوز للإقليم أو المحافظات بالاقتراض من أي جهة دولية ، كما لا تتحمل أي عبئ ناجم عن الديون الخارجية للدولة .

ووفقا لذلك تم تخصيص مبلغ قدره (٩٣٦٨٢٤٥٣٠١) الف دينار (تسعة الاف وثلاثمائة وثمانية وستون مليار ومئتان وخمسة واربعون مليون و ثلاثمائة وواحد الف دينار) من الموازنة العامة للدولة لعام ٢٠١٢ ، وذلك لتسوية الالتزامات والمساهمات الدولية والديون العراقية .

لقد حدد الدستور معايير موضوعية لتوزيع الايرادات المالية على الأقاليم والمحافظات ، وهي ^{٢١٤}:

١- ان يكون توزيع الواردات على وفق مبدأ الانصاف ، والعدالة ^{٢١٥}، التي تأخذ بنظر الاعتبار الأعباء والحاجات والموارد المتيسرة ^{٢١٦} .

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

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

وقد خصص لإقليم كردستان (١٢٦٠٤٩٥٠٧٦٢) ألف دينار (اثني عشر ألف وستمائة واربعة مليار وتسعمائة وخمسون مليون وسبعمائة واثنان وستون ألف دينار) من الموازنة العامة للدولة لعام ٢٠١٢^{٢١٧}.

كما خصص من الموازنة العامة للدولة لعام ٢٠١٢ لإعمار وتنمية مشاريع الاقاليم والمحافظات بضمنها اقليم كردستان مبلغ قدره (٦١٨٣٨٣٨٥٤٤) ألف دينار (ستة الاف ومائة وثلاثة وثمانون مليار وثمانمائة وثمانية وثلاثون مليون وخمسمائة واربعة واربعون ألف دينار) ، يوزع على اساس نفوس كل محافظة^{٢١٨}.

اما بالنسبة الى الجمارك فان الدستور قد جعل ادارتها مشتركة بين السلطات الاتحادية وسلطات الاقاليم ، وبالتنسيق مع المحافظات غير المنتظمة في إقليم ، على ان تنظم تلك الادارة وذلك التنسيق بين تلك المستويات الحكومية بقانون^{٢١٩}.

وقدرت إيرادات الموازنة العامة الاتحادية للسنة المالية ٢٠١٢ ، بمبلغ (١٠٢٣٢٦٨٩٨٠٠٠) ، ألف دينار (مائة واثنان ألف وثلاثمائة وستة وعشرون مليار وثمانمائة وثمانية وتسعون مليون دينار)^{٢٢٠}.

واحتسبت الإيرادات الناجمة عن تصدير النفط الخام على اساس معدل سعر قدره (٨٥) دولار للبرميل الواحد ومعدل تصدير قدره (٢٦٠٠٠٠٠) برميل يوميا (مليونان وستمائة ألف برميل يوميا) بضمنها (١٧٥٠٠٠) برميل يوميا (مائة وخمسة وسبعون ألف برميل يوميا) عن كميات النفط الخام المنتج في اقليم كردستان ، وتدخل كافة الإيرادات المتحققة فعلا في صندوق تنمية العراق (DFI) او اي تشكيل اخر يحل محله بعد خصم (٥ %) عن تعويضات حرب الكويت او اي نسبة اخرى يقررها مجلس الامن وتسديدها الى منظمة الامم المتحدة^{٢٢١}.

ثانيا - السلطة المختصة باتفاق الإيرادات المالية في الدولة الاتحادية :

تقوم السلطة الاتحادية من الناحية العملية بتخصيص انفاق العائدات المالية للوحدات المكونة للدولة ، وهذا الأمر يشير الى إن توزيع الإيرادات المالية يكون توزيعاً مركزياً ، إما إنفاقه من قبل الإقليم والمحافظات فسيكون بالضرورة لامركزياً .

ولعل من أهم مجالات الانفاق الذي تكفلته السلطة الاتحادية على وفق الدستور ، هي :

١ - حماية الاطفال وحظر استغلالهم اقتصادياً ، و حماية الأمومة و الشيخوخة، ورعاية النشئ و الشباب ، وتوفير السكن المناسب ^{٢٢٢}.

٢ - تقديم الضمان الاجتماعي والصحي في حال الشيخوخة أو المرض أو العجز عن العمل أو التشرد أو اليتيم أو البطالة ^{٢٢٣}.

٣ - الرعاية الصحية وكفالة وسائل الوقاية والعلاج بإنشاء مختلف أنواع المستشفيات والمؤسسات الصحية ^{٢٢٤}.

٤ - رعاية المعاقين وذوي الاحتياجات الخاصة، وتأهيلهم ^{٢٢٥}.

٥ - رعاية ذوي الشهداء، والسجناء السياسيين، والمتضررين من تعسف النظام السياسي السابق ، وتعويض أسر الشهداء والمصابين نتيجة الأعمال الارهابية ^{٢٢٦}.

ويشير الواقع العملي ان تلك المجالات تتطلب انفاقاً كبيراً أكثر بكثير من غيرها ، وعليه لا بد للحكومة الاتحادية أن توفر تخصيصات مالية كبيرة للإيفاء بمتطلباتها ، خاصة وان صرف تلك الاموال على المؤسسات الاجتماعية والصحية والتعليمية وغيرها ، التابعة للوزارات الاتحادية ، سيكون ضمن النطاق المكاني والبشري للإقليم والمحافظات .

وبالفعل تم تخصيص مبلغ مقداره (١١٧١٢٢٩٣٠١٥٠) ألف دينار (مائة وسبعة عشر ألف ومائة واثنان وعشرون مليار وتسعمائة وثلاثون مليون ومائة وخمسون ألف دينار) لنفقات السنة المالية ٢٠١٢ ^{٢٢٧}.

كما خصص منها لقطاع التربية والتعليم (١١٤٧٦٢٢٤٥٣٨) ألف دينار (احدى عشر ألف واربعمئة وستة وسبعون مليار ومئتان واربعة وعشرون مليون وخمسمئة وثمانية وثلاثون ألف دينار) . وخصص لقطاع الطاقة (٢٠٤٦٠٥٩٤٧٢١) ألف دينار (عشرون ألف واربعمئة وستون مليار وخمسمئة واربعة وتسعون مليون وسبعمئة واحد وعشرون ألف دينار) . وخصص لقطاع البيئة والصحة (٥٧٤٠٢٣٣٩٤٥) ألف دينار (خمسة الاف وسبعمئة واربعون مليار ومئتان وثلاثة وثلاثون مليون وتسعمئة وخمسة واربعون ألف دينار). خصص لقطاع الخدمات الاجتماعية (١٥٥٤٤٠٨٥٤٢١) ألف دينار (خمسة عشر ألف وخمسمئة واربعون مليار وخمسة وثمانون مليون واربعمئة واحد وعشرون ألف دينار) . خصص لقطاع الماء والمجاري والصرف الصحي (٣٨٦٩٦٧٣٥٦٧) ألف دينار (ثلاثة الاف وثمانمئة وتسعة وستون مليار وستمئة وثلاثة وسبعون مليون وخمسمئة وسبعة وستون ألف دينار) . خصص منها لقطاع التشييد والاسكان (١١٤٢٠٠٠٦٨٤) ألف دينار (الف ومائة واثنان واربعون مليار وستمئة واربعة وثمانون ألف دينار)^{٢٢٨}.

لقد كان من المفترض ان تؤسس هيئة عامة لمراقبة وتخصيص الواردات الاتحادية، تؤلف من خبراء الحكومة الاتحادية والاقاليم والمحافظات وممثلين عنها ، لتقوم بمهام التحقق الآتية^{٢٢٩}:

١- التحقق من عدالة توزيع المنح والمساعدات والقروض الدولية، بموجب استحقاق الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم.

٢- التحقق من الاستخدام الامثل للموارد المالية الاتحادية واقتسامها.

٣- ضمان الشفافية والعدالة عند تخصيص الاموال لحكومات الاقاليم او المحافظات غير المنتظمة في اقليم، وفقاً للنسب المقررة.

ومنح المحافظين ورؤساء مجالس المحافظات صلاحية الصرف في ضوء التخصيصات المعتمدة ضمن موازنتهم السنوية . وان يتم الصرف وفقاً للاعتمادات المصادق عليها في الموازنة العامة الاتحادية السنوية وللأغراض المحددة لها وبموجب خطة الانفاق التي يصادق عليها وزير

المالية الاتحادي . ويتوجب التقييد بالاعتمادات المخصصة في الموازنة العامة الاتحادية ولايجوز الصرف بما يزيد عن ذلك . وعدم مفاتحة وزارة المالية الاتحادية بشأن طلب أي تخصيصات اضافية خارج تخصيصات الموازنة بعد تشريعها ^{٢٣٠} .

وفيما يخص الضمانات التي وضعها الدستور للمال العام ، فقد أكد على حُرمة الأموال العامة ، ووجب على الكافة حمايتها ^{٢٣١} .

ويرى بعض الفقه ان الحماية القانونية يجب ان تمتد الى اموال الدولة العامة والخاصة على حد سواء وبالتالي فان الاوفق تعديل نص البند (أولا) من المادة (٢٧) من الدستور ليحقق هذا الامر ^{٢٣٢} .

الفرع الثاني

اختلال التوازن والتحويلات المالية والاستقلال المالي في القانون العراقي

سوف نتناول في هذا الفرع ، اختلال التوازن العمودي والافقي في الموارد والايادات المالية في الدولة الاتحادية ، والتحويلات المالية والاستقلال المالي للوحدات المكونة لهذه الدولة ، وكما يأتي :

اولا - اختلال التوازن العمودي والافقي في الموارد والايادات المالية في الدولة الاتحادية:

لقد نص الدستور على ان النفط والغاز هو ملك الشعب العراقي كله ^{٢٣٣} ، ومن ثم فإن هذا المجال لابد وان يكون من اختصاص السلطة الاتحادية ، إلا إن الدستور قد أوجب أن تقوم الحكومة الاتحادية بإدارة النفط والغاز المستخرج من الحقول الحالية مع حكومات الاقاليم والمحافظات المنتجة ^{٢٣٤} ، وكذلك أوجب الدستور ان يقوموا برسم السياسات الاستراتيجية اللازمة لتطوير ثروة النفط والغاز في العراق ^{٢٣٥} .

أي إن المشاركة بين تلك المستويات الحكومية المختلفة : الاتحادية والإقليمية والمحلية المحددة في الدستور ، تشمل إدارة الحقول المنتجة والمكتشفة في العراق حتى عام ٢٠٠٥ ، ولا تشمل الحقول التي سوف تكتشف بعد هذا التاريخ ، إذ ستكون بالضرورة العملية تحت إدارة حكومات الاقاليم والمحافظات المنتجة^{٢٣٦}. كما لا يمكن للمحافظات غير المنتجة أن تشترك في تلك الإدارة ، ولا في رسم السياسات الاستراتيجية لتطوير ثروة النفط والغاز. وفي هذا التنظيم الدستوري لإدارة النفط والغاز قصورا تشريعيا واضحا .

ويرى بعض الفقه وهو محق ، بأن الشعب العراقي لا يتمتع بالشخصية المعنوية ، وان الملكية باعتبارها حقا عينيا ، فلا بد وان تكون للدولة باعتبارها شخصا قانونيا معنويا بموجب احكام المادة (٤٧) من القانون المدني العراقي^{٢٣٧} .

اما الاختصاصات المتبقية ، فقد اقر الدستور للإقليم والمحافظات كل الصلاحيات المتبقية التي لم ينص عليها ضمن الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية . كما اعطى الاولوية في تطبيق قانون الإقليم والمحافظات في حالة الخلاف بشأن الصلاحيات المشتركة مع الحكومة الاتحادية^{٢٣٨}.

ان اولوية تطبيق قانون الإقليم او المحافظة غير المخالف للدستور الاتحادي على وفق المادة (١١٥) منه ، لا يعني مطلقا تعديل القانون الاتحادي او الغائه في حالة الخلاف بينهما ، وهو ما ذهبت اليه المحكمة الاتحادية العليا في قرارها رقم (٦ - اتحادية) الصادر بتاريخ : ٤ / ٢ / ٢٠٠٩ ، إذ جاء فيه : (لا يعتبر القانون الذي سيشرعه مجلس المحافظة معدلا أو لاغياً للقانون الاتحادي)^{٢٣٩}.

ويتضح اختلال التوازن العمودي في الإيرادات المالية في العراق من ان الحكومة الاتحادية هي التي تقوم بتخصيص الاموال للإقليم والمحافظات بنسب تتجاوز (٩٩ %) من اجمالي إيراداتها المالية . اما اختلال التوازن الافقي في الموارد والإيرادات المالية فيتضح في ان هنالك محافظات غنية بالموارد الطبيعية ومن ثم بالثروة .

وبالتالي فإن الحكومة الاتحادية تخصص لها حصة اضافية تتمثل بنسبة البترو-دولار على سبيل المثال لا الحصر ، إذ تبلغ مايعادل (دولار واحد) عن كل برميل نفط خام منتج في المحافظة ، و مايعادل (دولار واحد) عن كل برميل نفط خام مكرر في مصافي المحافظة ، مايعادل (دولار واحد) عن كل (١٥٠) متر مكعب منتج من الغاز الطبيعي في المحافظة ، يتم توزيع المبالغ حسب انتاج كل محافظة والمسلمة الى الحكومة الاتحادية ^{٢٤٠}.

ثانيا - التحويلات المالية والاستقلال المالي للوحدات المكونة للدولة الاتحادية :

على الرغم من ان لمجلس المحافظة مالية مستقلة ^{٢٤١} ، إلا أنها تبقى بحاجة الى التحويلات الحكومية الاتحادية ، لعدم كفاية الموازنة المالية المخصصة لها ، مع سوء توظيفها من الناحية العملية على ارض الواقع ، وانتشار ظاهرة الفساد المالي .

ومنح الدستور الاقاليم والمحافظات الحق في استلام حصة عادلة من الإيرادات المحصلة من قبل السلطة الاتحادية ، تخصص لها بصورة تكفي للقيام بأعبائها ومسؤولياتها مع الاخذ بنظر الاعتبار مواردها المتاحة وحاجاتها الفعلية ^{٢٤٢} .

وقد حددت حصة اقليم كردستان بنسبة (١٧ %) من اجمالي النفقات ، وحددت حصص المحافظات على اساس نسبة عدد سكانها من اجمالي النفقات ^{٢٤٣}.

كما أجاز الدستور تفويض سلطات الحكومة الاتحادية الى المحافظات، أو بالعكس، بموافقة الطرفين ، على ينظم ذلك التفويض بقانون ^{٢٤٤}.

اما بالنسبة للمنح والتبرعات المقدمة من قبل حكومات ومؤسسات اجنبية الى الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة او المحافظات ومجالس المحافظات فيم تقيد مبلغها إيراداً نهائياً للخزينة العامة الاتحادية سواء كانت هذه المنح والتبرعات على شكل مساعدات فنية او تنفيذ مشاريع على ان يتم قيد أقيامها التخمينية في سجلات الوزارة أو الجهة غير المرتبطة بوزارة او

الاقاليم و المحافظات ومجالس المحافظات ذات العلاقة ويكون قبول المنح النقدية او العينية واعادة تخصيصها بالتنسيق بين الجهات المستفيدة وكل من وزارتي التخطيط والمالية^{٢٤٥}.

المبحث الخامس

تنظيم اللامركزية المالية في التشريعات العراقية بعد عام ٢٠٠٣

تدرك الحكومة العراقية ، انها سائرة في التحول نحو تطبيق اللامركزية الإدارية الإقليمية الى جانب اللامركزية السياسية ، وهي تواجه العديد من التحديات ، منها : ضعف الدعم الشعبي والسياسي المحلي ، وضعف القدرات الادارية والفنية المحلية اللازمة لذلك التحول ، وقلة الدعم المالي المقدم الى الحكومات والادارات المحلية .

لقد تجسد هذا الادراك في كلمة ممثل العراق في (مؤتمر اللامركزية والحكم المحلي وتقديم الخدمات وتبادل الخبرات وإحراز التقدم المستدام في المناطق الحضرية في العراق) المنعقد في عمان عام ٢٠١١ ، إذ جاء فيها ^{٢٤٦}:

(إن مفهوم اللامركزية وتطبيقها في العراق يجب أن يتضمن حشد الدعم السياسي والشعبي والقيام بحملات توعية واسعة لتركيز مفهوم تفويض الصلاحيات والمسؤوليات وللوصول إلى القدرات الإقليمية والمحلية لتنفيذ التنمية المحلية اللامركزية وتوفير الدعم المالي والتقني للحكومات المحلية وتقليل التفاوت بين المناطق ومدن البلاد المختلفة وهذا يتطلب الشروع في تنفيذ برامج تنمية وبناء القدرات للمسؤولين الحكوميين والمحليين وفي الحكومة المركزية للوصول إلى الأمن والاستقرار وتقليل الصراعات والتنفيذ الفعال للارتقاء بالخدمات, وهذا ما يحتاجه العراق حالياً من المنظمات الدولية والجهات المانحة ومنظمات المجتمع المدني والمنظمات غير الحكومية. وكذلك الحاجة الماسة إلى الاطلاع على تجارب الدول الأخرى والتي مرت بتغييرات مشابهة لما يجري في العراق) .

ان من أهم التشريعات المالية اللامركزية التي صدرت في العراق بعد تغيير النظام السياسي منذ عام ٢٠٠٣ هي أمر سلطة الائتلاف المؤقتة رقم ٧١ - السلطات الحكومية المحلية - ٢٠٠٤ الملغى ، وأمر سلطة الائتلاف المؤقتة رقم ٩٤ - قانون الإدارة المالية والدين العام - ٢٠٠٤. وقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل .

وعلى اساس ذلك ، سوف يتم تقسيم هذا المبحث الى مطلبين ، تناول المطلب الاول منها أمري سلطة الائتلاف المؤقتة رقم ٧١ ورقم ٩٤ لسنة ٢٠٠٤ .

بينما تناول المطلب الثاني قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ . وكما يأتي :

المطلب الاول - أمري سلطة الائتلاف المؤقتة رقم ٧١ ورقم ٩٤ لسنة ٢٠٠٤ .

المطلب الثاني - قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ .

المطلب الاول

أمري سلطة الائتلاف المؤقتة رقم ٧١ ورقم ٩٤ لسنة ٢٠٠٤

سوف نتناول أمر سلطة الائتلاف المؤقتة رقم ٧١ لسنة ٢٠٠٤ قانون السلطات الحكومية المحلية ، و أمر سلطة الائتلاف المؤقتة رقم ٩٤ لسنة ٢٠٠٤ قانون الادارة المالية والدين العام ، وذلك في فرعين وكما يأتي :

الفرع الاول

أمر سلطة الائتلاف المؤقتة رقم ٧١ لسنة ٢٠٠٤

أكدت ديباجة أمر سلطة الائتلاف المؤقتة رقم ٧١ لسنة ٢٠٠٤ ، والمادة الاولى منه ، على ان نظام الحكومة في العراق سيكون جمهوريا ، اتحاديا ، ديمقراطيا وتعدديا وان تتقاسم فيه السلطات بين الحكومة الاتحادية والحكومات الاقليمية والمحافظات والبلديات والادارات المحلية . ومنح كل محافظة حق تشكيل مجلس للمحافظة وتسمية محافظ وتشكيل مجالس محلية وان الاقاليم والمحافظات ستنتظم على اساس مبدا اللامركزية وتفويض السلطات للحكومات المحلية والبلدية . واعترف الامر بحكومة اقليم كردستان بصفتها حكومة رسمية للأراضي التي كانت تحت ادارتها بتاريخ ١٩ اذار ٢٠٠٣ الواقعة في محافظة دهوك ، اربيل ، السليمانية ، كركوك ، ديالى ونيوى وبحقها في مواصلة اعمالها الحالية طوال مدة المرحلة الانتقالية باستثناء تلك القضايا التي تقع ضمن اختصاص الحكومة الاتحادية حصرا ^{٢٤٧} .

ويلاحظ على ديباجة هذا الامر والمادة الاولى منه ، ما يأتي :

١- دمج بين مستويات الحكومة والتقسيم الإداري في الدولة ، إذ اشار الى مستويين للحكم هما : الاتحادي والاقليمي . بينما قسم الدولة إداريا تقسيما رباعيا الى الاقليم والمحافظات والبلديات والادارات المحلية . وهو نفس النهج الذي سار عليه قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية لعام ٢٠٠٤ . ويبدو ان هذا التقسيم لم يركز على الأفضية والنواحي ، وذكر البلديات كأحد مستويات التقسيم الاداري ، والمعروف في العراق أن البلديات تدار مركزيا من قبل وزارة اتحادية هي وزارة البلديات وقبلها وزارة الداخلية . وان الأفضية والنواحي كانت على امتداد التاريخ الدستوري العراقي هي من التقسيمات الادارية الأساسية .

٢- لم يحدد الأمر نوع اللامركزية التي ستنتظم على اساسها الاقاليم والمحافظات هل هي سياسية أو إدارية ، ام أنها سياسية وإدارية معا . كما ذكر الأمر ان اللامركزية ستقوم على تفويض السلطات للحكومات المحلية والبلدية ، و بالتالي فانه لم يفرق بين اللامركزية السياسية

واللامركزية الإدارية ، إذ تتعلق الاولى بتقسيم وتحويل وتفويض سلطات الحكم التشريعية والتنفيذية والقضائية ، والثانية تتعلق بالاختصاص الاداري ، أي الوظيفة الإدارية فقط الذي هو اصلا جزء من وظائف السلطة التنفيذية في الدولة .

٣- ان اعتراف الأمر بحكومة اقليم كردستان الاقليمية بصفتها حكومة رسمية للأراضي التي كانت تحت ادارتها بتاريخ ١٩ اذار ٢٠٠٣ ، واكدته المادة الاولى ، كان اعترافا واقعيا وغير منصف ، إذ شمل أراضي تابعة لمحافظات أخرى لم تكن ضمن منطقة الحكم الذاتي المحددة دستوريا وقانونيا ، مثل مناطق من كركوك وديالى و نينوى . وهذا الاعتراف تأكيد لما ورد في الفقرة (أ) من المادة (٥٣) من قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية .

وقرر الأمر تشكيل مجلس محافظة في كل محافظة ، يكون تمويله مركزيا أي من الموازنة العامة للدولة ، وتكون حصته منفصلة عن ميزانيات الوزارات والمؤسسات الوطنية الاخرى . ومنح مجلس محافظة صلاحية تعديل اي مشروع محلي محدد يرد في خطة الموازنة السنوية للوزارة من خلال تصويت ثلثي الاعضاء ، على ان لا يؤدي هذا التعديل لزيادة حدود الصرف المذكورة في خطط الوزارة ، او يتعارض مع فاعلية تنفيذ الاهداف الوطنية الموحدة ، وتوليد وتحصيل العائدات بشكل مستقل عن طريق فرض ضرائب ورسوم ، وتنظيم عمليات الادارة في المحافظة ^{٢٤٨}.

واجاز الأمر للمجالس المحلية في القضاء و الناحية ، ومجالس المدن ، ومجالس البلديات ، ومجالس الاحياء تحصيل والاحتفاظ بالإيرادات المحلية والضرائب والاجور ، تحديد متطلبات الخزينة المحلية من خلال عملية تنظيم الميزانية الوطنية ^{٢٤٩}.

وحظر الأمر الانتقاص من سلطة مؤسسات الحكم الاقليمية او المحلية طبقا للقوانين العراقية القائمة واللوائح الخاصة بفرض وتقدير وجباية والاحتفاظ وادارة وانفاق الضرائب والرسوم والتقديرات والايادات المشابهة . وخول الأمر مجلس محافظة فرض الضريبة بنسبة لا تتجاوز ٥% من الضرائب ذات الصلة ^{٢٥٠}.

الفرع الثاني

أمر سلطة الائتلاف المؤقتة رقم ٩٤ لسنة ٢٠٠٤ قانون الادارة المالية والدين العام

جاء هذا الامر لغرض تحقيق ما يأتي^{٢٥١} :

- ١- انشاء هيكل شامل لمباشرة السياسة الضريبية وسياسة الموازنة بما يتفق مع الممارسات الدولية.
- ٢- تخويل وزارة المالية اصدار ودفع سندات الدين المضمونة من قبل الدولة و وضع صلاحيات و واجبات محددة لغرض تمويل عمليات الحكومة وتعزيز الاقتصاد العراقي .

وقد الحق بهذا الأمر ملحقين ، نظم الملحق الاول (أ) قانون الإدارة المالية ، و نظم الملحق الثاني(ب) قانون الدين العام^{٢٥٢}.

لقد عرف الملحق (أ) الاقتراض على انها اموال استلمت مقابل التزام قانون بإعادة دفعها^{٢٥٣}. واطلق تسمية (الحكومة العامة) على كل الوحدات الحكومية التي تقوم اساسا بأعمال غير ربحية وبضمنها الحكومة الاتحادية وحكومات الاقاليم والمحافظات والبلديات والحكومات المحلية^{٢٥٤}. وحدد الملحق وحدات الانفاق بوزارات الحكومة الاتحادية والجهات الادارية التابعة للحكومات الفيدرالية والمحلية بما فيها الحكومات الاقليمية والمحافظات والبلديات والحكومات المحلية التي تخصص لها اموال في قانون الموازنة السنوية^{٢٥٥} .

كما حدد الملحق الاول (أ) إيرادات الدولة التي تتألف مما يأتي^{٢٥٦}:

- ١-العائدات الضريبية : عائدات النفط الضريبية ، وعائدات ضريبية غير نفطية .
- ٢- عائدات غير ضريبية : عائدات نفطية غير ضريبية ، وعائدات غير نفطية وغير ضريبية مثل : اشتراكات الضمان الاجتماعي ، والمنح الخارجية ، والقروض المحلية والخارجية ، واعدة تسديد قروض الحكومة ، وما ينشأ من تحويل الاصول ، وتحويل الارباح الفائضة من البنك

المركزي العراقي ، وتحويلات من حكومات الاقاليم والمحافظات والبلديات والحكومات المحلية بما فيها اموال الخزينة الخاصة .

وفيما يخص ادارة العوائد النفطية ، فقد اكد الملحق الاول (أ) على ما يأتي^{٢٥٧}:

١- كل العوائد الناتجة عن بيع النفط او ما ينشأ حالياً ومستقبلياً من النفط المستخرج والمتكون من اسهم ومكوس انتاج الحكومة الفيدرالية ومن المبالغ المدفوعة فيما يتعلق بحق الاستكشافات للمصادر النفطية واي مبالغ تنشأ من استثمار اموال في حساب عائدات النفط يكون للموازنة .

٢- تخصص نسبة (٥ %) من عائدات النفط الى لجنة التعويضات في الامم المتحدة وفقاً للقرار ٢٠٠٣/١٤٨٣ ، وتودع ميزانية عوائد تصدير النفط في حساب عوائد النفط .

وفيما يخص ديون الحكومة الفيدرالية ، فقد اكد الملحق الاول (أ) على ما يأتي^{٢٥٨}:

١- تكون ديون الحكومة الفيدرالية على شكل قروض محلية او خارجية او قروض قصيرة الاجل او اصدار سندات مالية . وتدار هذه الاصدارات واسترداد السندات المالية عن طريق البنك المركزي كوكيل للحكومة الفيدرالية .

٢- يجوز للمحافظات والحكومات الاقليمية بعد ابلاغ وزير المالية الحصول على قروض واطار ضمانات حسب حدود الديون المقررة في قانون الميزانية السنوية .

اما الملحق الثاني (ب) قانون الدين العام فقد نظم الصلاحيات والمهام المتعلقة بإصدار سندات الدين الحكومي الممنوحة الى وزير المالية الذي يقوم بإيداع كل المدخولات الناتجة من بيع السندات الحكومية الى الخزينة العامة او الى حساب مخول^{٢٥٩}.

كما نظم الصلاحيات والمهام المتعلقة بسندات الدين المستحقة ، إذ يقوم وزير المالية بتخصيص دائم وغير محدود من الاموال العامة لأغراض الشراء او استرداد او اعادة تمويل سندات الدين الحكومية او دفع فوائدها^{٢٦٠}.

وحدد الملحق واجبات وزير المالية وسلطاته الادارية في اصدار التعليمات او فرض السياسات الادارية لأغراض تنفيذية ، وادارة كافة الدفاتر والسجلات المتعلقة بسندات الدين الحكومية الجاهزة للتفتيش عند الطلب من قبل رئيس الحكومة او من يمثلها^{٢٢١}.

المطلب الثاني

قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل

سوف نتناول صلاحية مجلس المحافظة والمحافظ المالية ، وبعد ذلك نتناول تقدير تطبيق اللامركزية في العراق ، وذلك في ثلاثة فروع وكما يأتي :

الفرع الاول

صلاحية مجلس المحافظة والمحافظ المالية

١- صلاحية مجلس المحافظة المالية :

يقوم مجلس المحافظة بإعداد الموازنة السنوية الخاصة بالتشغيل والصيانة وتقديمها إلى وزارة المالية الاتحادية . وتستخدم هذه الموازنة للمصاريف الدورية مثل : الرواتب ومصاريف الوقود والتجهيزات المكتبية . ويصادق مجلس المحافظة على مسودة ميزانية مشاريع التنمية وإعادة الأعمار التي يعدها المحافظ ، ومن ثم يتم رفعها إلى وزارة التخطيط الاتحادية ليتم تضمينها في الموازنة الاتحادية العامة^{٢٢٢}.

منحت المادة (٧ / خامساً - ١) من القانون رقم (٢١) مجلس المحافظة صلاحية إعداد مشروع الموازنة الخاصة بالمجلس لدرجها في الموازنة العامة للمحافظة . وهذه الموازنة هي موازنة تشغيلية وتشمل مكافئات أعضاء المجلس والكوادر البشرية والنثرية .

كما منحت المادة سائلة الذكر صلاحية المصادقة على مشروع الموازنة العامة للمحافظة المحالة إليه من المحافظ . وله حق إجراء المناقشة بين أبوابها بموافقة الأغلبية المطلقة لعدد الأعضاء، على أن تراعى المعايير الدستورية في التوزيع لمركز المحافظة والاقضية والنواحي ورفعها إلى وزارة المالية في الحكومة الاتحادية لتوحيدها مع الموازنة الفيدرالية ^{٢٦٣} .

كما يمكن لمجلس المحافظات غير المنتظمة في إقليم صلاحية سن التشريعات المحلية الخاصة بالشؤون المالية ، بما يمكنها من إدارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الإدارية وبما لا يتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية ^{٢٦٤} .

وقد أقرت المحكمة الاتحادية العليا هذه الصلاحية بقرارها المرقم (١٦ / اتحادية) الصادر بتاريخ : ٢١ / ٤ / ٢٠٠٨ ^{٢٦٥} .

ومن الجدير بالذكر ، انه على الرغم مما تقدم فان هنالك بعض الفقه قد عد ذلك الاختصاص الوارد في البند (ثالثاً) من المادة (٧) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ ، خارقاً لأحكام الدستور لان مجلس المحافظة لم يمنح على وفق الدستور اختصاص ممارسة الوظيفة التشريعية ، وكل ما يتمتع به صلاحيات ادارية ومالية واسعة حسب البند (ثانياً) من المادة (١٢٢) منه . وعلى اساس ذلك الراي ليس لمجلس المحافظة اصدار تشريعات محلية . وكذلك الامر فيما يتعلق بإصدار الانظمة ، لأنها تصدر من مجلس الوزراء حصراً حسب البند (ثالثاً) من المادة (٨٠) من الدستور ^{٢٦٦} .

٢- صلاحية المحافظ المالية :

إن من أبرز المهام المالية التي تقع على عاتق المحافظ بموجب قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل ، هي ما يأتي :

أولاً- إعداد مشروع الموازنة العامة للمحافظة ^{٢٦٧} : حيث يقوم المحافظ بإعداد مشروع الموازنة العامة الخاصة بالمحافظة مراعيًا ما يأتي :

١- الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية الواردة في البند (اولا) من المادة (١١٠) [سياسة الاقتراض] ، و البند (ثالثا) [وضع الميزانية العامة للدولة] ، و البند (سابعاً) [وضع مشروع الموازنة العامة والاستثمارية] من الدستور .

وعلى أساس ذلك تكون الموازنة العامة للمحافظة متضمنة الميزانيات المخصصة لمجلس المحافظة ومجالس الاقضية والنواحي ومكاتب كل من المحافظ والقائم مقام ومدير الناحية .

ولا يدخل ضمن الموازنة المذكورة المؤسسات والمديريات والدوائر الاتحادية القضائية والعسكرية و التربوية والتعليمية والصحية والاتصالية وغيرها .

٢- مضمون المادة (١١١) من الدستور الذي يؤكد على إن النفط والغاز هو ملك كل الشعب العراقي في كل الأقاليم والمحافظات .

٣- تحديد الواردات المالية الناجمة عن الإدارة المشتركة [الحكومة الاتحادية و حكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة] لحقول النفط والغاز ، وفق ما ورد في البند (اولا) من المادة (١١٢) من الدستور .

٤ - تحديد الواردات المالية الناجمة عن الإدارة المشتركة للجمارك ، وفق ما ورد في متن البند (اولا) من المادة (١١٤) من الدستور .

٥- التنسيق مع مجلس المحافظة بشأن مشروع الموازنة الخاصة به ، وإدراجها ضمن إطار الموازنة العامة للمحافظة ^{٢٦٨} .

ثانياً- إحالة مشروع الموازنة العامة للمحافظة إلى مجلس المحافظة للمصادقة عليها بالأغلبية المطلقة لأعضائه ، ومن ثم رفعها إلى وزارة المالية لتوحيدها في الموازنة الاتحادية ^{٢٦٩} . هذا مع العلم إن للمجلس حق المناقشة بين أبواب الموازنة العامة للمحافظة بنسبة محددة تذكر في قانون الموازنة السنوية .

وتشمل الموازنة العامة كلا من الموازنة التشغيلية والاستثمارية . حيث تغطي الموازنة التشغيلية كافة النفقات اللازمة لتسيير العمليات الحكومية كالرواتب والإعانات الحكومية والخدمات والتجهيزات وأموال الصيانة ومصاريف التشغيل الأخرى . أما الموازنة الاستثمارية فتتضمن الأموال الاستثمارية لوزارات الحكومية الاتحادية على المستويين الاتحادي والمحلي (المحافظات) . أما أموال تنمية الأقاليم وتسريع الأعمار تكون مقتصرة على المحافظات فقط وتدور في فئة منفصلة وتخصص لإنشاء مشاريع لها تأثير مباشر على صحة المواطنين وسلامتهم ورفاهيتهم .

الفرع الثاني

الموارد المالية للمحافظة والإقليم

١- الموارد المالية للمحافظة :

يمكن إجمال مكونات الموارد المالية للمحافظة مما يأتي^{٢٧٠}:

أ- التخصيص المالي السنوي الذي تحصل عليه المحافظة ضمن إطار الموازنة العامة الاتحادية المصادق عليها من قبل مجلس النواب ، وهذا هو المورد الرئيس للمحافظة حالياً .

ب- الإيرادات المحلية التي يمكن الحصول عليها من جراء الخدمات التي تقدمها المحافظة للمواطنين والمشاريع الاستثمارية التي تقوم بها (مراكز ترفيهية ، فنادق سياحية ، أسواق تجارية ، مصانع متنوعة ، شركات مختلفة ... وغير ذلك) .

ج- الإيرادات المحلية التي يمكن الحصول عليها من الرسوم التي تدفع مقابل خدمات محددة ذات نفع خاص للمواطن ، ومن الغرامات التي تفرض جراء مخالفة القانون والتعليمات^{٢٧١}.

وفي هذا الشأن رأى مجلس شورى الدولة : ان إيرادات دوائر الدولة الاخرى في المحافظة تقيد إيراداً نهائياً للدولة ، وان إيرادات الدوائر الفرعية الممولة ذاتياً تقيد لحساب تلك الدوائى. وهو الراي الذي ابداه المجلس في قراره رقم (٧٦ / ٢٠٠٩) بشأن الحالة الرابعة عشر من استيضاحات وزارة الدولة لشؤون المحافظات بكتابها المرقم (هـ/كربلاء/٣١٢) في ٢٠٠٩/٣/٣١ للحصول على رأي مجلس شورى الدولة استنادا الى أحكام البند (خامسا) من المادة (٦) من قانون المجلس رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ ، والمتعلقة بتسجيل إيرادات الدوائر الفرعية في المحافظة التي تتبع وزارات اخرى إيرادا للمحافظة ام لا ؟ .

وعلى هذا الاساس ، لابد من ان تسجل إيرادات دوائر الدولة الممولة مركزيا إيراداً نهائياً للدولة .

د- التبرعات والهبات التي تقدم للمحافظة وبما لايتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية النافذة .

هـ- الإيرادات التي تتكون من خلال بيع أو إيجار أموال الدولة المنقولة وغير المنقولة والعائدة للمحافظة فقط . وفي هذا الصدد يرى مجلس شورى الدولة : ان الإيرادات المتحصلة من بيع وإيجار اموال الدولة المنقولة وغير المنقولة ضمن المحافظة تقيد إيراداً للدولة . وهو الراي الذي ابداه المجلس في قراره رقم (٧٦ / ٢٠٠٩) بشأن الحالة الرابعة عشر من استيضاحات وزارة الدولة لشؤون المحافظات بكتابها المرقم (هـ/كربلاء/٣١٢) في ٢٠٠٩/٣/٣١ في ٢٧٢ .

٢- الموارد المالية لإقليم كردستان :

تتكون واردات اقليم كردستان مما يأتي^{٢٧٣} :

أ- حصة اقليم كردستان من الموازنة العامة الاتحادية .

ب- عائدات الضرائب والرسوم وأجور خدمات المرافق العامة وإيرادات المؤسسات والشركات العامة.

ج- أجور إدارة وجباية الضرائب والرسوم الجمركية الاتحادية وغيرها من الواردات الاتحادية في الاقليم .

د - عائدات استثمارات حكومة الاقليم ومواردها.

هـ - المنح والهبات .

و - القروض الداخلية والخارجية الخاصة باقليم كوردستان.

ز - الدعم المالي الذي تقدمه الحكومة الاتحادية لاقليم كوردستان .

الفرع الثالث -تقدير تطبيق اللامركزية المالية في العراق :

يتعين على مجلس المحافظة ان يراعي المعايير الدستورية عندما يقوم المحافظ بإعداد الموازنة الخاصة بالمحافظة .

كما انه لوزارة المالية الاتحادية حق الاعتراض على الموازنة ومناقلة التخصيصات المالية وإعادة كامل الموازنة إلى المجلس لإجراء التعديلات اللازمة لضمان المعايير الدستورية وتحقيق الانسجام مع الموازنة الاتحادية .

إن جميع الموازنات المخصصة للمحافظات ترفع إلى وزارة المالية الاتحادية التي تنظم موازنة اتحادية التي لا بد وان يتم استحصال موافقة مجلس النواب عليها .

وفيما يتعلق بجباية الإيرادات المحلية فأنها ترسل إلى وزارة المالية الاتحادية ، ولا يحق للمحافظة التصرف فيها .

ومن الجدير بالذكر إن تمويل الحكومات المحلية غالبا ما يكون مصدره بنسبة كبيرة جدا من الحكومة الاتحادية . وهذا يجعل مشاريع وأنشطة الحكومات المحلية مرهونة بوصول الأموال إليها من الحكومة الاتحادية .

ويزداد الأمر خطورة عندما تكون كمية الأموال المجهزة غير مساوية لكمية الأموال المحددة في الميزانية ، الأمر الذي يضطرها الى قبول أو طلب التحويلات المالية من الحكومة الاتحادية أو اللجوء الى الاقتراض أو الاستدانة ان منحها القانون مثل هذه الصلاحية ، وكل هذه الأمور تضعف استقلاليتها النسبية التي يفترضها تطبيق اللامركزية السياسية او الادارية .

يشير الواقع العملي في الجانب المالي ، إلى ما يأتي :

١- تأخر مجلس النواب في المصادقة على الموازنة العامة للدولة ، ومن ثم عدم حصول المحافظات على ميزانياتها في الوقت المناسب ، الأمر الذي يعيق مشاريعها التنموية .

٢- يمكن لوزارة المالية الاعتراض على الموازنة ومناقلة التخصيصات المالية وإعادة موازنة المحافظة العامة إلى مجلسها لإجراء التعديلات المطلوبة .

٣- قيام حكومات المحافظات المحلية بالصرف أكثر مما هو مقرر في موازنتها ومن ثم جعل الحكومات اللاحقة لها تعاني من الديون الثقيلة في أول يوم تمارس فيه اختصاصاتها .

ولابد من القول ، أن ما تحصل عليه المحافظة من مورد مالي محتسب في الموازنة العامة الاتحادية ، يعد المورد المالي الرئيسي لها في الوقت الحاضر بسبب غياب المشاريع الاستثمارية الضخمة فيها وأسباب أخرى .

وبما إن مجمل الموازنة مصاغة على أساس مورد اقتصادي واحد تقريباً وهو النفط ، و إن أسعاره تتغير دائماً ، الأمر الذي يلقي بضلاله على حصة المحافظة من الموازنة الاتحادية ، وغالباً ما يكون ذلك الأثر سلبياً ، لذا يستدعي الأمر ضرورة التنسيق بين المحافظات في إطار الآلية التي ذكرناها آنفاً بغية تفادي تلك الانعكاسات السلبية الناجمة عن تذبذب أسعار النفط على موازنتها المالية .

الخاتمة

أولاً - النتائج :

من خلال ما تقدم ، يمكن اجمال اهم الاستنتاجات التي تم التوصل اليها ، بما يأتي :

١- يحدد طبيعة الانفاق الحكومي على مختلف المستويات الحكومية والادارية في الدولة ، واليات اتخاذ القرار فيها ، نطاق تطبيق اللامركزية المالية ودرجة استقلالها المالي .

٢- وجود اختلال توازن عمودي وافقي في الموارد المالية بين الحكومة الاتحادية والحكومات والهيئات الاقليمية والمحلية في جميع التطبيقات الفيدرالية ومنها العراق ، إذ لم تتمكن الحكومات الاتحادية من مطابقة نفقاتها المالية فيتحقق اختلال التوازن العمودي ، ولم تتمكن الحكومات والهيئات الاقليمية والمحلية من تنفيذ مشاريعها وتقديم الخدمات لمواطنيها بكمية الموارد المالية المتاحة لديها فيتحقق اختلال التوازن الافقي . وهذا الاختلال يدفعها الى البحث عن الاعانات والقروض الحكومية وغير الحكومية الامر الذي يعرض استقلالها النسبي الى الخطر .

٣- وجود اختلال التوازن العمودي في الموارد والايادات المالية بين الحكومة الاتحادية في العراق و حكومة اقليم كردستان و مجالس المحافظات ، إذ تمول الاولى نفقات الثانية والثالثة تمويلًا عامًا يصل حوالى الى نسبة اكثر من ٩٩ ٪ من اجمالي نفقاتها .

٤- وجود اختلال التوازن الافقي في الموارد والايادات المالية بين حكومة اقليم كردستان و مجالس المحافظات عموماً ، إذ يحصل الاقليم على حصة مالية اكبر مما تحصل عليه المحافظة من جهة ، وبين المحافظات البترولية وغير البترولية إذ تحصل الاولى اكثر من الثانية من جهة اخرى .

٥- يؤدي التمويل المركزي لحكومة اقليم كردستان و مجالس المحافظات الاقضية والنواحي ، الى اعطاء افضلية للحكومة الاتحادية في التحكم بأداء تلك المستويات الحكومية والادارية لمهامها ، وتنفيذها لمشاريعها الخدمية والاستثمارية ، الامر الذي يؤدي في النتيجة الى الطعن في استقلاليتها النسبية .

٦- يتمتع مجلس المحافظة غير المنتظمة في إقليم ، بصلاحيات التشريع المحلي المشروط الذي يتعلق بإدارة الشؤون الإدارية والمالية للمحافظة . وقد منح قانون المحافظات رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل مجالس المحافظات صلاحيات تشريعية ، منها صلاحية فرض الضرائب والرسوم المحلية ، ويكون بذلك قد تجاوز نطاق الصلاحيات الإدارية والمالية التي منحها الدستور لها . هذا مع العلم بان كلا من الدستور والقانون قد أكدا على تبني اسلوب اللامركزية الإدارية الإقليمية .بينما يكون منح المحافظات الصلاحيات التشريعية يندرج ضمن اطار تطبيقات اللامركزية السياسية أساسا ، التي تعطي هذا الحق دستوريا للوحدات المكونة للدولة الاتحادية .

٧- يمارس مجلس المحافظة صلاحية رسم السياسات العامة لتنمية المحافظة بالتنسيق مع الوزارات الأخرى ذات العلاقة مع مراعاة الاختصاصات الحصرية للحكومة الاتحادية. ويؤكد الواقع العملي على وجود تداخل في الاختصاصات التشريعية أو التنفيذية بين الحكومة الاتحادية ومجالس المحافظات ، او في ممارستها فعليا و واقعا.

٨- يقوم مجلس المحافظة بإعداد الموازنة السنوية الخاصة بالتشغيل والصيانة وتقديمها إلى وزارة المالية الاتحادية ، ويصادق مجلس المحافظة على مسودة ميزانية مشاريع التنمية وإعادة الأعمار التي يعدها المحافظ ، ويرفعها إلى وزارة التخطيط ليتم تضمينها في الموازنة الاتحادية العامة ، مراعي المعايير الدستورية .

ثانيا - المقترحات :

١- بهدف تطبيق اللامركزية المالية بصورة سليمة ومفيدة للدولة وتحقيق توزيع عادل ومنصف للثروة المالية ومنع حصول اختلال توازن عمودي وافقي فيها ، يتعين اجراء اصلاح السياسة

المالية بصورة عامة ، واصلاح سياسات الانفاق والضريبة والرسوم والاقتراض والاستثمار بصورة خاصة .

٢- أهمية سن قانون مجلس الاتحاد تنفيذا للمادة (٦٥) من الدستور وأن يكون دوره الرقابي فاعلاً ، خاصة وأنه سيضم ممثلين عن الأقاليم والمحافظات ، أي أن تصاغ نصوص القانون الخاص به بما يضمن أن يقوم برقابة فاعلة لا تنتقص من استقلالية مجالس المحافظات بنفس الوقت الذي يضمن فيه ضمان المصالح العامة عند صياغة السياسة العامة للدولة.

٣- تطبيقاً للمادة (١٠٦) من الدستور ، ضرورة سن قانون (الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية) لما لهذه الهيئة من دور رقابي في مجال توزيع المنح والمساعدات والقروض الدولية ، و التحقق من الاستخدام الأمثل للموارد المالية الاتحادية واقتسامها ، و ضمان الشفافية والعدالة عند تخصيص الأموال لحكومات الأقاليم أو المحافظات غير المنتظمة في إقليم.

٤- تفعيل عمل الهيئة العليا للتنسيق بين المحافظات المنشئة تطبيقاً للمادة (٤٥) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل ، برئاسة السيد رئيس الوزراء ، للعمل على المساعدة في حل المشكلات السياسية والإدارية والمالية للمحافظات من خلال التنسيق والعمل الجماعي ، فضلاً عن وضعها لقواسم ومشاريع مشتركة تساعد على تحقيق تقدمها . وكذلك إزالة ذلك التداخل الحاصل في الاختصاصات دستوريا وقانونيا بغية تحديد مسؤولية السلطة الاتحادية أو المحلية امام الجهات الرقابية والقضائية . ويمكن منح مجلس المحافظة سلطة إصدار تشريعات من غير القوانين كإصدار أوامر وبيانات وتعليمات من خلال تعديل القانون بما ينسجم مع الدستور .

٥- يتعين أن يتم تحقيق تنظيم دستوري وقانوني أكثر دقة لأسلوب الإدارة اللامركزية الإقليمية ، مع وضع آلية إجراء انتخابات حرة ونزيهة لمجالس الوحدات الإدارية ، وتنظيم الاستقلال المالي والإداري لها ، وتنظيم الرقابة الإدارية والقضائية عليها. وعليه لابد من تعديل القانون بما ينسجم مع الدستور وبما يحقق اعتماد تطبيق اركان اللامركزية الإدارية الإقليمية السليمة ، وبما يزيل التداخل مع اركان اللامركزية السياسية. وبما أن تطبيق اللامركزية الإدارية الإقليمية يتعلق

بالوظيفة الإدارية في الدولة ، لذا فإن طبيعة القرارات التي تصدرها مجالس المحافظات هي قرارات إدارية ، وعليه يقتضي أن يكون القضاء الإداري هو المختص ببحث مشروعيتها ، وليس المحكمة الاتحادية العليا.

٦- التأكيد قانوناً على ان اختصاص فرض الضرائب والرسوم هو من الاختصاصات الحصرية للحكومة الاتحادية ، لا يجوز فرضها الا من خلال قانون اتحادي ، ، لذا لا بد من تنظيم صلاحية المحافظات في حدود جباية الضرائب والرسوم والايادات الاخرى . ويمكن منح الاقليم صلاحية فرض الضرائب والرسوم المحلية في المجالات التي يحددها القانون الاتحادي .

٧- أهمية إيجاد منافذ تمويل لامركزية اقليم كردستان و مجالس المحافظات الاقضية والنواحي من خلال تشجيع الاستثمارات فيها .

٨- الافادة من التجارب العالمية للدول الاتحادية الفيدرالية في مجال آليات جمع الموارد المالية وأساليب توزيعها ومجالات انفاقها على المستويات الحكومية والإدارية المختلفة .

ثالثاً - التوصيات:

١- ضرورة الاسراع في سن قانون مجلس الاتحاد، و قانون الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية، و تفعيل عمل الهيئة العليا للتنسيق بين المحافظات تطبيقاً للمادة ٤٥ من قانون رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨.

٢- يتعين ان يتم تحقيق تنظيم دستوري وقانوني اكثر دقة لأسلوب الادارة اللامركزية الاقليمية مع وضع الية اجراء انتخابات حرة و نزيهة لمجالس الوحدات الإدارية، وتنظيم الاستقلال المالي و الاداري لها و تفعيل الرقابة السياسية والقضائية عليها.

الهوامش

- ¹ - اختلفت تسمية الحكومة الاتحادية بين غالبية الدول الفيدرالية ، إذ تطلق دساتيرها الاتحادية تسميات أخرى ، على سبيل المثال لا الحصر : حكومة الكومنولث في استراليا ، الحكومة القومية في جنوب افريقيا ، الحكومة المركزية في نيجيريا ، الحكومة الفيدرالية في الولايات المتحدة الامريكية . ويستخدم هذا البحث التسميات على وفق ما وردت في دساتير الدول المقارنة .
- ² - ينظر في ذلك ، الأستاذ أحمد العابد ، والأستاذ الدكتور داوود عبدة ، والأستاذ الدكتور أحمد مختار عمر ، والأستاذ الدكتور صالح جواد طعمة ، والأستاذ الحيلاني بن الحاج يحيى ، والأستاذ نديم مرعشلي (نخبة من كبار اللغويين العرب) : - **المعجم العربي الأساسي** - تنسيق الأستاذ الدكتور علي القاسمي وآخرون - تقديم الأستاذ الدكتور محي الدين صابر - المنظمة العربية للتربية والثقافة والعلوم - ALECSO - توزيع لاروس - ١٩٨٩ ص ٥٤٦-٥٤٧ .
- ³ - ينظر في ذلك ، جيرار كورنو GERARD CORNU : **معجم المصطلحات القانونية** - الطبعة الثانية - ترجمة : منصور القاضي - المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع (مجد) - بيروت - لبنان - ٢٠٠٩ - ص ١٤٦٧ .
- ⁴ - المرجع نفسه - ص ١٤٦٦ .
- ⁵ - المرجع نفسه - ص ١٤٦٧ .
- ⁶ - المرجع نفسه - ص ١٤٦٧ .
- ⁷ - محمد طه حسين الحسيني - **الاختصاص المالي للسلطة التشريعية في الدساتير العراقية** - رسالة ماجستير - غير منشورة - كلية القانون والعلوم السياسية - جامعة الكوفة - العراق - ٢٠١٠ - ص ١٠٠-١٠١ .
- ⁸ - Paul Booth, Fiscal Relations in Federal Countries, Gauvin Press, Quebec - Canada, 2007, PP 2-4.
- ⁹ - د. سليمان محمد الطماوي - **الوجيز في القانون الإداري دراسة مقارنة** - مطبعة جامعة عين شمس - ١٩٨٦ - ص ٦٥ .
- ¹⁰ - د. طعيمة الجرف - **القانون الإداري دراسة مقارنة في تنظيم ونشاط الإدارة العامة** - مكتبة القاهرة الحديثة - القاهرة - ١٩٦٣ / ١٩٦٤ - ص ١٠٤ .

- 11- د. محمد رفعت عبد الوهاب - مبادئ و أحكام القانون الإداري - منشورات الحلبي الحقوقية - بيروت - لبنان - ٢٠٠٥ ص ١٣٢ .
- 12 - د . علي محمد بدير ، د. عصام عبد الوهاب البرزنجي ، د. مهدي ياسين السلامي - مبادئ وأحكام القانون الإداري - العاتك لصناعة الكتاب - القاهرة - ٢٠٠٧ - ص ١٢١ .
- 13 - د. إبراهيم عبد العزيز شيحا - الوسيط في القانون الإداري - الدار الجامعية - بيروت - ١٩٩٦ - ص ١٩٤ .
- 14 - محمد طه حسين الحسيني - الاختصاص المالي للسلطة التشريعية في الدساتير العراقية - المرجع السابق - ص ١٠٣ .
- 15 - ينظر : المادتان (٦٥ ، ٦٦) من القانون المدني العراقي رقم (٤٠) لسنة ١٩٥١ المعدل .
- 16 - ينظر : المادتان (٦٧ ، ٦٨) من القانون المدني العراقي رقم (٤٠) لسنة ١٩٥١ المعدل .
- 17 - ينظر : المادة (٦٩) من القانون المدني العراقي رقم (٤٠) لسنة ١٩٥١ المعدل .
- 18 - ينظر : المادتان (٧١ ، ٧٢) من القانون المدني العراقي رقم (٤٠) لسنة ١٩٥١ المعدل .
- 19 - يقسم القانون الاداري الاموال الى اموال خاصة تخضع لأحكام القانون الخاص ، و اموال عامة تخضع لأحكام القانون العام . ينظر في ذلك ، محمد خالد محمد المكراد : النظام القانوني لحماية المال العام - دراسة مقارنة بين النظامين المصري والكويتي - رسالة ماجستير - كلية الحقوق - جامعة القاهرة - ٢٠٠٨ ص ٧ ومابعدها .
- 20 - ينظر في ذلك ، د. محمد رفعت عبد الوهاب : مبادئ واحكام القانون الاداري - منشورات الحلبي الحقوقية - بيروت - لبنان - ٢٠٠٥ - ص ٥٥٦ . وكذلك د. إبراهيم عبد العزيز شيحا - الأموال العامة - أبو العزم للطباعة ، منشأة المعارف - الإسكندرية - ٢٠٠٢ - ص ١٠٠ ومابعدها .
- 21 - راؤول بليندناخر ، و، أبيغيل أوستاين كاروس (تحرير) - حوار عالمي حول الفيدرالية - حوارات حول ممارسة الفيدرالية المالية : وجهات نظر مقارنة - الجزء الرابع - ترجمة شركة : (AMM Arabic Translation & Interpretation Services Inc) - منتدى الاتحادات الفيدرالية والرابطة الدولية لمراكز الدراسات الفيدرالية - طباعة (Imprimerie Gauvin) - كندا - ٢٠٠٧ - ص ٦٠ .
- 22 - د. شابيير شيما - (مبادئ الحكم الحضري الفعال اللامركزية : القضايا والاتجاهات الناشئة) - بحث ألقى في المؤتمر الدولي حول اللامركزية : تبادل الخبرات وإحراز التقدم المستدام في المناطق الحضرية في العراق ، ٨ - ١٠ أيار ٢٠١١ - عمان ص ١٠ .

- ²³ - المرجع نفسه ص ١٣ .
- ²⁴ - محمد أحمد علي عدوى - (اللامركزية ودعم المشاركة السياسية الديمقراطية) - مؤسسة الاهرام - الاهرام الرقمي - ٢٠١٠ - ص ١ - متاح على الرابط الآتي :
- <http://www.digital.ahram.org.eg/>
- ²⁵ - محمد أحمد علي عدوى - (اللامركزية ودعم المشاركة السياسية الديمقراطية) - المرجع السابق - ص ١.
- ²⁶ - Hans J. Michelmann, A Global Dialogue on Federalism, Booklet Series, Volume 5, Forum of Federations, Ottawa, Canada 2007, p 6.
- ²⁷ - Hans J. Michelmann, A Global Dialogue on Federalism, Ibid, p 7.
- ²⁸ - playmendoit , Le principe de deconcentration et de De'centralisation .op.cit.p.2.
- ²⁹ - محمد أحمد علي عدوى - (اللامركزية ودعم المشاركة السياسية الديمقراطية) - المرجع السابق - ص ٢.
- ³⁰ - The Second International Conference on Decentralization , Overview of Decentralization Worldwide , July 25-26, 2002 , Manila , Philippines .p.1 .
- ³¹ - الكساندر يوجين ، و ، جالينا كيرلي اندسكيا - (الفيدرالية الروسية عند مفترق طرق) - حوارات حول ممارسة الفيدرالية المالية : وجهات نظر مقارنة - الجزء الرابع - ترجمة شركة : (AMM Arabic Translation & Interpretation Services Inc) - منتدى الاتحادات الفيدرالية والرابطة الدولية لمراكز الدراسات الفيدرالية - طباعة (Imprimerie Gauvin) - كندا - ٢٠٠٧ - ص ٣٣.
- ³² - يواقيم سولي فيلانوف - (أسبانيا : إعادة تعريف المساواة المالية والعلاقات المالية) - حوارات حول ممارسة الفيدرالية المالية : وجهات نظر مقارنة - الجزء الرابع - ترجمة شركة : (AMM Arabic Translation & Interpretation Services Inc) - منتدى الاتحادات الفيدرالية والرابطة الدولية لمراكز الدراسات الفيدرالية - طباعة (Imprimerie Gauvin) - كندا - ٢٠٠٧ - ص ٣٨.
- ³³ - محمد أحمد علي عدوى - (اللامركزية ودعم المشاركة السياسية الديمقراطية) - المرجع السابق - ص ٣.
- ³⁴ - د. محمد رفعت عبد الوهاب - مبادئ و أحكام القانون الإداري - المرجع السابق ص ١٣٢ .
- ³⁵ - لمزيد من التفصيل ينظر ، المرجع نفسه : ص ١٣٣-١٣٨ .
- ³⁶ - موريس نحلة - الوسيط في شرح قانون البلديات - منشورات الحلبي الحقوقية - بيروت - لبنان - ١٩٩٨ - ص ٣٩ .

37 -د.محمد هماوندي -الفيدرالية والحكم الذاتي واللامركزية الادارية الاقليمية دراسة نظرية مقارنة -الطبعة

الثانية -مؤسسة موكرياني للطباعة والنشر -مطبعة وزارة التربية -اربيل -العراق -٢٠٠١-ص ١٣١.

38 -ينظر: المادة (٤٨) من القانون المدني العراقي رقم (٤٠) لسنة ١٩٥١ المعدل -منشور في الوقائع

العراقية -العدد (٣٠١٥) -بتاريخ : ٨ / ٩ / ١٩٥١ ص ٢٤٣ -مجموعة القوانين والانظمة لعام ١٩٥١.

39 - قرار المحكمة الاتحادية (العراقية) رقم (٣٦) / اتحادية / ٢٠٠٨ الصادر بتاريخ ٤ / ١١ / ٢٠٠٨

، الذي جاء فيه : (لا تصح خصومة رئيس مجلس الشورى - اضافة لوظيفته في الدعوى لعدم تمتعه بالشخصية المعنوية) . متاح على الرابط الآتي :

<http://www.iraq.iq/>

40 - حكم محكمة استئناف بغداد الرصافة الاتحادية (العراقية) المرقم (٧٠٠ / ٢٠١٠) الصادر

بتاريخ ١١ / ٨ / ٢٠١٠ .

41 - حكم محكمة التمييز الاتحادية (العراقية) المرقم (١٧١١ / ٢٠١١) الصادر بتاريخ ١٣ / ١١ /

٢٠١١ .

42 -قرار محكمة القضاء الاداري (العراقية) المرقم (٩ / ٢٠١١) الصادر بتاريخ ١٦ / ٢ / ٢٠١١ ، الذي

جاء فيه : (ان الشخصية المعنوية تمنح بموجب القانون ولا يجوز افتراضها استناداً لأحكام المادة (٤٧) من

القانون المدني وحيث ان القائد العام للقوات المسلحة لا يملك الشخصية المعنوية بدون صفته الوظيفية عليه لا

يصح ان يكون خصماً في الدعوى مما يستوجب رد دعوى المدعي من جهة الخصومة استناداً لحكم المادة

(٨٠) من قانون المرافعات المدنية رقم (٨٣) لسنة ١٩٦٩ ، وصدر الحكم استناداً لأحكام المواد ١٥٦

، ١٦١ ، ١٦٦ من قانون المرافعات المدنية رقم (٨٣) لسنة ١٩٦٩ والمادة ٦٣ من قانون المحاماة رقم (١٧٣)

لسنة ١٩٦٥ حكماً حضورياً قابلاً للتمييز امام المحكمة الاتحادية العليا في ١٦ / ٢ / ٢٠١١) .

43 -نصت المادة (٤٧) من القانون المدني العراقي رقم (٤٠) لسنة ١٩٥١ المعدل ، على ما يأتي :

(الاشخاص المعنوية هي : أ-الدولة . ب-الادارات والمنشآت العامة التي يمنحها القانون شخصية معنوية

مستقلة عن شخصية الدولة بالشروط التي يحددها . ج-المحافظات (الأولوية سابقا) والبلديات والقرى التي

يمنحها القانون شخصية معنوية بالشروط التي يحددها . د-الطوائف الدينية التي يمنحها القانون شخصية

معنوية بالشروط التي يحددها . هـ-الأوقاف . و-الشركات التجارية والمدنية ، الا ما استثني منها بنص في

القانون . ز-الجمعيات المؤسسة وفقاً للأحكام المقررة في القانون . ح-كل مجموعة من الاشخاص أو الاموال

يمنحها القانون شخصية معنوية .) .

⁴⁴ - ينظر في ذلك ، د. عصام عبد الوهاب البرزنجي ، و د. علي محمد بدير ، و د. مهدي ياسين السلامي : مبادئ وأحكام القانون الإداري - مديرية دار الكتب للطباعة والنشر - بغداد - ١٩٩٣ - ص ١٢٧ .

⁴⁵ - Jennie Litvack , What is Decentralization ? , World Bank , 2001, p.2.

⁴⁶ - World Bank , political Decentralization , public sector government , 2001, p.2.

⁴⁷ - أنور شاه - تأملات مقارنة حول التحديات الناشئة في الفيدرالية المالية - حوارات حول ممارسة الفيدرالية المالية : وجهات نظر مقارنة - الجزء الرابع - ترجمة شركة : (AMM Arabic Translation & Interpretation Services Inc) - منتدى الاتحادات الفيدرالية والرابطة الدولية لمراكز الدراسات الفيدرالية - طباعة (Imprimerie Gauvin) - كندا - ٢٠٠٧ - ص ٥١ .

⁴⁸ - ينظر في ذلك ، رونالد ل . واتس : الأنظمة الفيدرالية - ترجمة : غالي برهومة ، ومها بسطامي ، ومها ت كلا - طبعه منتدى الاتحادات الفيدرالية - أوتاوا ، أونتاريو ، كندا - ٢٠٠٦ - ص ٩٦ .

⁴⁹ - ينظر في ذلك ، د. محمد هملوندي : الفيدرالية والحكم الذاتي واللامركزية الإدارية الإقليمية دراسة نظرية مقارنة - المرجع السابق - ص ١٣١ - ١٣٣ .

⁵⁰ - ينظر في ذلك ، رونالد ل . واتس : الأنظمة الفيدرالية - المرجع السابق - ص ٩٧ .

⁵¹ - محمد أحمد علي عدوى - (اللامركزية ودعم المشاركة السياسية الديمقراطية) - المرجع السابق - ص ٣ .

⁵² - Ingram , Gregoryk .and Yu Hung Hong , Fiscal Decentralization and Land policies , May ,2008 . p2 . Available at : www.Lincoin Institute of Land policy.

⁵³ - European Commission , Center for the Evaluation of Development Policies , ' fiscal decentralization in four Latin American Countries ' , Institute of Fiscal Studies , London , 01 January 2007 , p2 .

⁵⁴ - Jean-paul faguet , Decentralization and Local Government performance ,FAO, Rome . December, 1997 , p16 .

⁵⁵ - رونالد ل . واتس - الأنظمة الفيدرالية - المرجع السابق - ص ٧ .

⁵⁶ - القاضي إيلي معلوف - الصندوق البلدي المستقل معالجة مالية للامركزية الإدارية - المرجع السابق - ص ٨٣ ، ١٦٩ .

- 57 - ينظر في ذلك ، المرجع نفسه : ص ١٧٤-١٧٥ .
- 58 - د. حمدي سليمان القبيلات -الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية دراسة تحليلية وتطبيقية - دار الثقافة للنشر والتوزيع -عمان -الأردن -٢٠١٠-ص ١٤-١٥ .
- 59 -المرجع نفسه ص ١٢٩-١٣٠ .
- 60 -ينظر ، رونالد ل . واتس : الأنظمة الفيدرالية -المرجع السابق- ص ٥٥ .
- 61 -جورج أندرسون-مقدمة عن الفيدرالية ، ماهي الفيدرالية ؟ وكيف تتجج حول العالم ؟ - منتدى الاتحادات الفيدرالية و وكالة التنمية الدولية الكندية (CIDA)- أوتلوا -كندا -٢٠٠٧-ص ٢٧ .
- 62 -المرجع نفسه -ص ٢٧ .
- 63 -ينظر ، رونالد ل . واتس : الأنظمة الفيدرالية -المرجع السابق- ص ٥٥-٥٦ .
- 64 - اقترح في ١٢ تموز ١٩٠٩ وتمت المصادقة عليه في ٣ شباط ١٩١٣ .
- 65 -نص التعديل السادس عشر لعام ١٩١٣ ، على أن : (تكون للكونغرس سلطة فرض وجباية ضرائب على الدخل ، أيا كان مصدره ، وذلك دون اي اعتبار لأي احصاء او تعداد للسكان) .
- 66 -مكتب برامج الاعلام الخارجي -وزارة الخارجية الامريكية -حول اميركا ، دستور الولايات المتحدة الامريكية مع ملاحظات تفسيرية -مقتبس من The World Book Encyclopedia -طبع RPC Manila -مفيد الديك (محرر الطبعة العربية) -٢٠٠٥- ص ٤٧ .
- 67 -المرجع نفسه- ص ٥٢ .
- 68 - الرسوم هي الضرائب المفروضة على البضائع الواردة الى الولايات المتحدة . ينظر ، المرجع نفسه- ص ٥٤ .
- 69 -العوائد تعبير ضريبي عام يشمل الرسوم والمكوس . ينظر ، المرجع نفسه- ص ٥٤ .
- 70 -المكوس هي الضرائب المفروضة على المبيعات او الاستعمالات او الانتاج ، واحيانا على اجراءات الاعمال وامتيازاتها . ينظر ، المرجع نفسه- ص ٥٤ .
- 71 -المرجع نفسه- ص ٥٤ .
- 72 -ضريبة الافراد هي ضريبة تجنى من كل فرد بالتساوي ، وتدعى ايضا بضريبة الراس . وقد رأت المحكمة الاتحادية العليا ان هذا البند يمنع فرض ضريبة على الدخل ، ولكن التعديل السادس عشر للدستور ألغى ذلك القرار . ينظر ، المرجع نفسه- ص ٥٩ ، ٨٠ .

⁷³ -ميرل هاكبارت- الحالة المتغيرة للفيدرالية المالية في الولايات المتحدة - حوارات حول ممارسة الفيدرالية المالية : وجهات نظر مقارنة -الجزء الرابع -ترجمة شركة : (AMM Arabic Translation & Interpretation Services Inc) - منتدى الاتحادات الفيدرالية والرابطة الدولية لمراكز الدراسات الفيدرالية -طباعة (Imprimerie Gauvin) -كندا -٢٠٠٧-ص ٤٦-٤٧ .

⁷⁴ -نص التعديل العاشر من دستور الولايات المتحدة الامريكية لعام ١٧٨٧ ، عنوانه [السلطات التي تحتفظ بها الولايات والشعب] نص على : (ان السلطات التي يوليها الدستور للولايات المتحدة ككل ، ولا يحجبها عن الولايات تحفظ لكل من هذه الولايات أو الشعب) . لقد تمت المصادقة على التعديلات العشرة الاولى التي اطلق عليها اسم (لائحة الحقوق) ، لتصبح نافذة بتاريخ : ١٥ كانون الاول -ديسمبر ١٧٩١ .

⁷⁵ -ميرل هاكبارت- الحالة المتغيرة للفيدرالية المالية في الولايات المتحدة -المرجع السابق نفسه-ص ٤٨ .

⁷⁶ -المرجع نفسه-ص ٤٩ .

⁷⁷ -روبن بودواي - (كندا : قضايا ناشئة في الفيدرالية اللامركزية) - حوارات حول ممارسة الفيدرالية المالية : وجهات نظر مقارنة -الجزء الرابع -ترجمة شركة : (AMM Arabic Translation & Interpretation Services Inc) - منتدى الاتحادات الفيدرالية والرابطة الدولية لمراكز الدراسات الفيدرالية -طباعة (Imprimerie Gauvin) -كندا -٢٠٠٧-ص ١٠ .

⁷⁸ -المرجع نفسه ص ١٣ .

⁷⁹ -لارس ب . فيلد ، و يورجين فون هاجن - (طرق اصلاح الفيدرالية المالية الالمانية) - حوارات حول ممارسة الفيدرالية المالية : وجهات نظر مقارنة -الجزء الرابع -ترجمة شركة : (AMM Arabic Translation & Interpretation Services Inc) - منتدى الاتحادات الفيدرالية والرابطة الدولية لمراكز الدراسات الفيدرالية -طباعة (Imprimerie Gauvin) -كندا -٢٠٠٧-ص ١٦ .

⁸⁰ - ينظر: المادة (١٠٥) من القانون الاساسي لجمهورية المانيا الاتحادية الصادر بتاريخ ٢٣ أيار ١٩٤٩ ، والمعدل بتاريخ ٢٦ تموز ٢٠٠٢ (التعديل ٥٢) مؤسسة فريدريش إيبيرت - (تقديم) د. أندريه جبرير - ترجمة وتدقيق : خليل أبو عياش ، حكمت السبتي ، بشار الخطيب ، محمد خليل ، توماس داكفايلار ، رالف إربل ، عنبرة أبو عياش -برلين -ألمانيا -طبعة تموز ٢٠٠٢ ، عن النص الأصلي :

- GRUNDGESETZ DER BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND- FRIEDRICH EBERT STIFTUNG -BERLIN -STAND JULI 2002 .

⁸¹ -ينظر: الفقرة (١) من المادة (١٠٦) من القانون الاساسي لجمهورية المانيا الاتحادية لعام ١٩٤٩ .

- 82 - ينظر: الفقرة (٢) من المادة (١٠٦) من القانون الاساسي لجمهورية المانيا الاتحادية لعام ١٩٤٩ .
- 83 - ينظر: الفقرة (٣) من المادة (١٠٦) من القانون الاساسي لجمهورية المانيا الاتحادية لعام ١٩٤٩ .
- 84 - ينظر : الفقرة (٢) من المادة (٢٨) من القانون الاساسي لجمهورية المانيا الاتحادية لعام ١٩٤٩ .
- 85 - لارس ب.فيلد، ويورجين فون هاجن- (طرق اصلاح الفيدرالية المالية الالمانية) - المرجع السابق - ص ١٥.
- 86 - م. جوفيندا راو - (الفيدرالية المالية في الهند : التحديات الناشئة) - حوارات حول ممارسة الفيدرالية المالية : وجهات نظر مقارنة - الجزء الرابع - ترجمة شركة : (AMM Arabic Translation & Interpretation Services Inc) - منتدى الاتحادات الفيدرالية والرابطة الدولية لمراكز الدراسات الفيدرالية - طباعة (Imprimerie Gauvin) - كندا - ٢٠٠٧ - ص ١٩ - ٢٠ .
- 87 - سيف الأزهر روسلي - (الفيدرالية المالية في ماليزيا : التحديات والتوقعات) - حوارات حول ممارسة الفيدرالية المالية : وجهات نظر مقارنة - الجزء الرابع - ترجمة شركة : (AMM Arabic Translation & Interpretation Services Inc) - منتدى الاتحادات الفيدرالية والرابطة الدولية لمراكز الدراسات الفيدرالية - طباعة (Imprimerie Gauvin) - كندا - ٢٠٠٧ - ص ٢٣ .
- 88 - ينظر : المواد (٦٦ ، ٦٧ ، ٦٨) من دستور ماليزيا الصادر في ١٦ / ايلول - سبتمبر / ١٩٦٣ .
- 89 - ينظر : الفقرة (٣) من المادة (٩٥) من دستور ماليزيا لعام ١٩٦٣ .
- 90 - ينظر : المادة (٩٦) من دستور ماليزيا لعام ١٩٦٣ .
- 91 - ينظر : الفقرة (٢) من المادة (١١) من دستور ماليزيا لعام ١٩٦٣ .
- 92 - المعادن تعني المواد الخام المعدنية والمعادن والزيوت المعدنية .
- 93 - ينظر : المادة (١١٠) من دستور ماليزيا لعام ١٩٦٣ .
- 94 - الكساندر يوجين ، و ، جالينا كيرلي اندسكيا - (الفيدرالية الروسية عند مفترق طرق) - المرجع السابق - ص ٣٢ .
- 95 - ينظر : المادة (١٠٦) من دستور الاتحاد الروسي المستقفي عليه في ١٢ أيلول / ديسمبر ١٩٩٣ - ترجمة : امانى فهمي .
- 96 - ينظر : الفقرة (١) من المادة (٧٤ - ١) من دستور الاتحاد الروسي لعام ١٩٩٣ .

- ⁹⁷ -ينظر : الفقرة (١) من المادة (١٣٢) من دستور الاتحاد الروسي لعام ١٩٩٣ .
- ⁹⁸ -ينظر : الفقرة (٣) من المادة (٧٥) من دستور الاتحاد الروسي لعام ١٩٩٣ .
- ⁹⁹ -جيبهارد كرتشغيسنر ، و ، برايو جوبت آرا - الإدارة المالية العامة المستدامة مع استقلال مالي دون فيدرالي : حالة سويسرا - حوارات حول ممارسة الفيدرالية المالية : وجهات نظر مقارنة -الجزء الرابع -ترجمة شركة : (AMM Arabic Translation & Interpretation Services Inc) - منتدى الاتحادات الفيدرالية والرابطة الدولية لمراكز الدراسات الفيدرالية -طباعة (Imprimerie Gauvin)-كندا-٢٠٠٧-ص ٤٢ وص ٤٤.
- ¹⁰⁰ - المرجع نفسه-ص ٤٢-٤٣ .
- ¹⁰¹ - المرجع نفسه-ص ٤٣-٤٤ .
- ¹⁰² -ينظر : المادة (٢١٣) من دستور جنوب افريقيا الصادر في ٤ / ١٢ / 1996 ، والنافذ في ٤ / ٢ / ١٩٩٧ . إذ صدقت المحكمة الدستورية على هذا الدستور بموجب القانون رقم 108 لسنة 1996 في الرابع من كانون الاول -ديسمبر عام 1996 ودخل حيز التنفيذ في الرابع من شباط -فبراير عام 1997.
- ¹⁰³ -ينظر : المادة (٢٢٦) من دستور جنوب افريقيا الصادر في ٤ / ١٢ / 1996 .
- ¹⁰⁴ -ينظر : المادة (٢٢٠) من دستور جنوب افريقيا لعام 1996 .
- ¹⁰⁵ -ينظر : المادة (٢٢٨) من دستور جنوب افريقيا لعام 1996 .
- ¹⁰⁶ -ينظر : المادة (٢٢٩) من دستور جنوب افريقيا لعام 1996 .
- ¹⁰⁷ -ينظر ، رونالد ل . واتس : الأنظمة الفيدرالية -المرجع السابق- ص ٥٦-٥٧ .
- ¹⁰⁸ -جيبهارد كرتشغيسنر ، و ، برايو جوبت آرا - الإدارة المالية العامة المستدامة مع استقلال مالي دون فيدرالي : حالة سويسرا - المرجع السابق نفسه-ص ٤٤ .
- ¹⁰⁹ -ينظر : المادة (٢١٨) من دستور جنوب افريقيا لعام 1996 .
- ¹¹⁰ -Paul Booth, Fiscal Relations in Federal Countries, Ibid, PP١٢-١١ .
- ¹¹¹ -ينظر : الفقرة (٤) من المادة (٧٥) من دستور الاتحاد الروسي لعام ١٩٩٣ .
- ¹¹² -ينظر : الفقرة (٣) من المادة (١٠٤) من دستور الاتحاد الروسي لعام ١٩٩٣ .
- ¹¹³ -م .جوفيندا راو - (الفيدرالية المالية في الهند : التحديات الناشئة) - المرجع السابق -ص ٢٠ .
- ¹¹⁴ -ينظر: المادة (١١٥) من القانون الاساسي لجمهورية المانيا الاتحادية لعام ١٩٤٩ .
- ¹¹⁵ -لارس ب . فيلد ، و يورجين فون هاجن -(طرق اصلاح الفيدرالية المالية الالمانية) - المرجع السابق -ص ١٦ .

- 116 - سيف الأزهر روسلي - (الفيدرالية المالية في ماليزيا : التحديات والتوقعات) - المرجع السابق - ص ٢٣-٢٤.
- 117 - سيف الأزهر روسلي - (الفيدرالية المالية في ماليزيا : التحديات والتوقعات) - المرجع السابق - ص ٢٤-٢٥.
- 118 - ينظر : المادة (١١١) من دستور ماليزيا لعام ١٩٦٣ .
- 119 - ينظر : الفقرة (ب) من المادة (١٢٢) من دستور ماليزيا لعام ١٩٦٣ .
- 120 - ينظر : المادة (١٠٨) من دستور ماليزيا لعام ١٩٦٣ .
- 121 - ينظر : المادة (٢٣٠) من دستور جنوب افريقيا لعام 1996 .
- 122 - ينظر : الفقرة (أ) من المادة (٢٣٠) من دستور جنوب افريقيا لعام 1996 .
- 123 - ينظر ، رونالد ل . واتس : الأنظمة الفيدرالية -المرجع السابق- ص ٥٥ .
- 124 -فرناندو ريزيند -(البرازيل : الحفاظ على الانضباط المالي وسط الخصومات الإقليمية والاجتماعية) -حوارات حول ممارسة الفيدرالية المالية : وجهات نظر مقارنة -الجزء الرابع -ترجمة شركة : (AMM Arabic Translation & Interpretation Services Inc) - منتدى الاتحادات الفيدرالية والرابطة الدولية لمراكز الدراسات الفيدرالية -طباعة (Imprimerie Gauvin) -كندا -٢٠٠٧-ص ٧-٨ .
- 125 - ينظر ، رونالد ل . واتس : الأنظمة الفيدرالية -المرجع السابق- ص ٥٦ .
- 126 - ينظر : المادة (٧٢) من دستور الاتحاد الروسي لعام ١٩٩٣ .
- 127 -روبن بودواي -(كندا : قضايا ناشئة في الفيدرالية اللامركزية) -المرجع السابق ص ١٢ .
- 128 -أكبان ه . إيكبو -(الفيدرالية المالية في نيجيريا : قضايا غير محسومة) - حوارات حول ممارسة الفيدرالية المالية : وجهات نظر مقارنة -الجزء الرابع -ترجمة شركة : (AMM Arabic Translation & Interpretation Services Inc) - منتدى الاتحادات الفيدرالية والرابطة الدولية لمراكز الدراسات الفيدرالية -طباعة (Imprimerie Gauvin) -كندا -٢٠٠٧-ص ٢٧-٢٨ .
- 129 -فرناندو ريزيند -(البرازيل : الحفاظ على الانضباط المالي وسط الخصومات الإقليمية والاجتماعية) -المرجع السابق ص ٨ .
- 130 -رينو سي موكاتي -(جنوب افريقيا : الفدرالية المالية في المرحلة الانتقالية) - حوارات حول ممارسة الفيدرالية المالية : وجهات نظر مقارنة -الجزء الرابع -ترجمة شركة : (AMM Arabic

- Translation & Interpretation Services Inc) – منتدى الاتحادات الفيدرالية والرابطة الدولية لمراكز الدراسات الفيدرالية - طباعة (Imprimerie Gauvin) - كندا - ٢٠٠٧- ص ٣٥ .
- 131 - جورج أندرسون - مقدمة عن الفيدرالية، ماهي الفيدرالية؟ وكيف تنجح حول العالم ؟ - المرجع السابق - ص ٢٩ .
- 132 - المرجع السابق - ص ٣٠ .
- 133 - ينظر ، رونالد ل . واتس : الأنظمة الفيدرالية - المرجع السابق - ص ٥٧ .
- 134 - روبن بودواي - (كندا : قضايا ناشئة في الفيدرالية اللامركزية) - المرجع السابق - ص ١٢ .
- 135 - ينظر ، رونالد ل . واتس : الأنظمة الفيدرالية - المرجع السابق - ص ٥٨ .
- 136 - ينظر : الفقرة (أ) من المادة (٩١) من القانون الاساسي لجمهورية المانيا الاتحادية لعام ١٩٤٩ .
- 137 - ينظر : الفقرة (ب) من المادة (٩١) من القانون الاساسي لجمهورية المانيا الاتحادية لعام ١٩٤٩ .
- 138 - ينظر : الفقرة (أ) من المادة (١٠٤) من القانون الاساسي لجمهورية المانيا الاتحادية لعام ١٩٤٩ .
- 139 - أكبان هـ . إيكبو - (الفيدرالية المالية في نيجيريا : قضايا غير محسومة) - المرجع السابق - ص ٢٩ .
- 140 - ينظر : المادة (٢١٤) من دستور جنوب افريقيا لعام 1996 .
- 141 - رينو سي موكاتي - (جنوب افريقيا : الفدرالية المالية في المرحلة الانتقالية) - المرجع السابق - ص ٣٦ .
- 142 - يواقيم سولي فيلانوف - (أسبابا : إعادة تعريف المساواة المالية والعلاقات المالية) - المرجع السابق - ص ٣٩ .
- 143 - جورج أندرسون - مقدمة عن الفيدرالية ، ماهي الفيدرالية ؟ وكيف تنجح حول العالم ؟ - المرجع السابق - ص ٣١ .
- 144 - فرناندو ريزيند - (البرازيل : الحفاظ على الانضباط المالي وسط الخصومات الإقليمية والاجتماعية) - المرجع السابق - ص ٨ .
- 145 - المرجع نفسه - ص ٩ .
- 146 - ينظر : الفقرة (٥) من المادة (٨٠) من دستور ماليزيا لعام ١٩٦٣ .
- 147 - ينظر : المادة (٩٧) من دستور ماليزيا لعام ١٩٦٣ .

- 148 - أنور شاه - تأملات مقارنة حول التحديات الناشئة في الفيدرالية المالية - المرجع السابق - ص ٥١-٥٢ .
- 149 - ينظر ، رونالد ل . واتس : الأنظمة الفيدرالية - المرجع السابق - ص ٥٩ .
- 150 - المرجع نفسه - ص ٥٩-٦١ .
- 151 - آلان موريس - (أستراليا : العدالة واختلال التوازن ومذهب المساواة) - حوارات حول ممارسة الفيدرالية المالية : وجهات نظر مقارنة - الجزء الرابع - ترجمة شركة : (AMM Arabic Translation & Interpretation Services Inc) - منتدى الاتحادات الفيدرالية والرابطة الدولية لمراكز الدراسات الفيدرالية - طباعة (Imprimerie Gauvin) - كندا - ٢٠٠٧ - ص ٤ .
- 152 - ينظر: المادة (١٠٩) من القانون الاساسي لجمهورية المانيا الاتحادية لعام ١٩٤٩.
- 153 - ينظر: الفقرة (٤) من المادة (١٠٤-أ) من القانون الاساسي لجمهورية المانيا الاتحادية لعام ١٩٤٩.
- 154 - ينظر : المادة (١١٤) من دستور الاتحاد الروسي لعام ١٩٩٣ .
- 155 - فرناندو ريزيند - (البرازيل : الحفاظ على الاتضباط المالي وسط الخصومات الاقليمية والاجتماعية) - المرجع السابق - ص ٩ .
- 156 - المرجع نفسه ص ٩-١٠ .
- 157 - روبن بودواي - (كندا : قضايا ناشئة في الفيدرالية اللامركزية) - المرجع السابق - ص ١٢ .
- 158 - المرجع نفسه ص ١٣-١٤ .
- 159 - م . جوفيندا راو - (الفيدرالية المالية في الهند : التحديات الناشئة) - المرجع السابق - ص ٢٠ .
- 160 - جورج أندرسون - مقدمة عن الفيدرالية ، ماهي الفيدرالية ؟ وكيف تنجح حول العالم ؟ - المرجع السابق - ص ٣٢-٣٣ .
- 161 - ينظر ، د. محمد هماوندي : الفيدرالية والحكم الذاتي واللامركزية الادارية الاقليمية دراسة نظرية مقارنة - المرجع السابق - ص ١٣٣ .
- 162 - المرجع نفسه - ص ٢١٠ .
- 163 - ينظر ، رونالد ل . واتس : الأنظمة الفيدرالية - المرجع السابق - ص ٦٢ .
- 164 - Ann J. Griffiths et Karl Nerenberg, Guide des pays Federaux, Forum des Federations, McGill Queen's University press, Montreal et Kingston, London-Ithaca, 2005, PP 116-120.

- 165 - ينظر ، رونالد ل . واتس : الأنظمة الفيدرالية -المرجع السابق- ص ٦٣-٦٦ .
- 166 - جورج أندرسون-مقدمة عن الفيدرالية ، ماهي الفيدرالية ؟ وكيف تنجح حول العالم ؟ - المرجع السابق- ص ٣٧ .
- 167 - آلان موريس - (أستراليا : العدالة واختلال التوازن ومذهب المساواة) -المرجع السابق ص ٤-٥ .
- 168 - المرجع نفسه ص ٥ .
- 169 -فرناندو ريزيند - (البرازيل : الحفاظ على الانضباط المالي وسط الخصومات الإقليمية والاجتماعية) -المرجع السابق ص ١٠ .
- 170 - روبن بودواي - (كندا : قضايا ناشئة في الفيدرالية اللامركزية) -المرجع السابق ص ١١-١٣ .
- 171 - م. جوفيندا راو - (الفيدرالية المالية في الهند : التحديات الناشئة) - المرجع السابق ص ٢١ .
- 172 - المرجع نفسه ص ٢١ .
- 173 - سيف الأزهر روسلي - (الفيدرالية المالية في ماليزيا : التحديات والتوقعات) - المرجع السابق- ص ٢٥. وينظر أيضا : -ينظر : المادة (١٠٩) من دستور ماليزيا لعام ١٩٦٣ ، التي نصت على ما يأتي : (يقدم الاتحاد لكل ولاية في كل سنة مالية : ١-أ- منحة تعرف بمنحة الرأس والتي تحسب وفقا لشروط الجزء الأول من البيان التاسع . ب- منحة لصيانة طرق الولاية وشوارعها والتي تعرف بمنحة طرق الولاية والتي تحسب وفقا للجزء الثاني من البيان التاسع ...) .
- 174 -ينظر : المادة (١٠٨) من دستور ماليزيا لعام ١٩٦٣ .
- 175 -ينظر : الفقرة (ج) من المادة (١١٢) من دستور ماليزيا لعام ١٩٦٣ .
- 176 - جيبهارد كرتشغيسنر ، و ، برايو جوبت آرا - الإدارة المالية العامة المستدامة مع استقلال مالي دون فيدرالي : حالة سويسرا - المرجع السابق نفسه- ص ٤٤-٤٥ .
- 177 -ميرل هاكبارت-الحالة المتغيرة للفيدرالية المالية في الولايات المتحدة -المرجع السابق- ص ٤٩-٥٠ .
- 178 -جورج أندرسون-مقدمة عن الفيدرالية ، ماهي الفيدرالية ؟ وكيف تنجح حول العالم ؟ - المرجع السابق- ص ٣٢ .
- 179 -ينظر : الفقرة (٢) من المادة (١٣٢) من دستور الاتحاد الروسي لعام ١٩٩٣ .
- 180 -ينظر : المادة (٢٢٧) من دستور جنوب افريقيا لعام 1996 .
- 181 -نصت المادة (٢) من قانون ادارة الدولة العراقية لعام ٢٠٠٤ الملغى على ان : (أ-ان عبارة (المرحلة الانتقالية) تعني المرحلة التي تبدأ من ٣٠ حزيران ٢٠٠٤ حتى تشكيل حكومة عراقية منتخبة

بموجب دستور دائم كما ينص عليه هذا القانون وذلك في موعد اقصاه ٣١ كانون الاول ٢٠٠٥. الا في حالة تطبيق المادة ٦١ من هذا القانون. ب- ان المرحلة الانتقالية تتألف من فقرتين: ١- تبدأ الفترة الاولى بتشكيل حكومة عراقية مؤقتة ذات سيادة كاملة تتولى السلطة في ٣٠ حزيران ٢٠٠٤. وستتألف هذه الحكومة وفق عملية تداول واسعة النطاق بتشاور شرائح المجتمع العراقي يقوم بها مجلس الحكم وسلطة الائتلاف ويمكن التشاور مع الامم المتحدة بذلك. ان هذه الحكومة ستمارس السلطة بموجب هذا القانون، وبضمنها المبادئ والحقوق الاساسية المنصوص عليها في هذا القانون، وملحق يتفق عليه ويصدر قبل بداية المرحلة الانتقالية ويكون جزءا لا يتجزأ من هذا القانون. ٢- تبدأ الفترة الثانية بعد تأليف الحكومة العراقية والتي تتم بعد اجراء الانتخابات للجمعية الوطنية كما منصوص عليه في هذا القانون، على ان لا تتأخر هذه الانتخابات ان امكن عن ٣١ كانون الاول ٢٠٠٤ وعلى كل حال قبل ٣١ كانون الثاني ٢٠٠٥. تنتهي المرحلة الثانية عند تأليف حكومة عراقية وفقا لدستور دائم. ()

- القانون منشور في الوقائع العراقية - رقم العدد: (٣٩٨١) - تاريخ: ٢٠٠٣/١٢/٣١ - رقم الصفحة: (٩٦)
(مجموعة القوانين والانظمة لعام ٢٠٠٤ . كما ينظر نصه ايضا في : -المعهد الدولي لقانون حقوق الإنسان-كلية الحقوق - جامعة دي بول - الدساتير العربية ودراسة بمعايير الحقوق الدستورية الدولية - الطبعة الأولى - ٢٠٠٥ - ص ٣٠١ - ٣٢٧.

182 -نصت المادة (٥٢) من قانون ادارة الدولة العراقية لعام ٢٠٠٤ الملغى على ان : (يؤسس تصميم النظام الاتحادي في العراق بشكل يمنع تركيز السلطة في الحكومة الاتحادية. ذلك التركيز الذي جعل من الممكن استمرار عقود الاستبداد والاضطهاد في ظلم النظام السابق. ان هذا النظام سيشجع على ممارسة السلطة المحلية من قبل المسؤولين المحليين في كل اقليم ومحافظة. ما يخلق عراقا موحدًا يشارك فيه المواطن مشاركة فاعلة في شؤون الحكم ويضمن له حقوقه ويجعله متحررا من التسلط .)

183 -نصت المادة (٤) من قانون ادارة الدولة العراقية لعام ٢٠٠٤ الملغى على ان : (نظام في العراق جمهوري اتحادي (فيدرالي)، ديمقراطي، تعددي، ويجري تقاسم السلطات فيه بين الحكومة الاتحادية والحكومات الاقليمية والمحافظات والبلديات والادارات المحلية. ويقوم النظام الاتحادي على أساس الحقائق الجغرافية والتاريخية والفصل بين السلطات وليس على أساس الاصل او العراق او الاثنية او القومية او المذهب .)

184 -ينظر : الفقرة (ج) من المادة (٥٦) من قانون ادارة الدولة العراقية لعام ٢٠٠٤ الملغى.

185 -ينظر : المادة (١٨) من قانون ادارة الدولة العراقية لعام ٢٠٠٤ الملغى.

- 186 - ينظر : الفقرة (أ) من المادة (٥٤) من قانون ادارة الدولة العراقية لعام ٢٠٠٤ الملغى.
- 187 - ينظر : الفقرة (أ) من المادة (٥٦) من قانون ادارة الدولة العراقية لعام ٢٠٠٤ الملغى.
- 188 - تتألف الحكومة الاتحادية من الجمعية الوطنية ومجلس الرئاسة ومجلس الوزراء وبضمنه رئيس الوزراء والسلطة القضائية .
- ينظر : الفقرة (أ) من المادة (٢٤) من قانون ادارة الدولة العراقية لعام ٢٠٠٤ الملغى.
- 189 - ينظر : الفقرة (أ) من المادة (٢٥) من قانون ادارة الدولة العراقية لعام ٢٠٠٤ الملغى.
- 190 - ينظر : القسم الثاني من ملحق قانون ادارة الدولة العراقية لعام ٢٠٠٤ ، المعنون (مؤسسات الحكومة العراقية المؤقتة وصلاحياتها) ، الذي قرره مجلس الحكم في جلسته المنعقدة في ٢٠٠٤/٥/٣١ - منشور في الوقائع العراقية- رقم العدد: (٣٩٨٦) - تاريخ: ٢٠٠٤/٩/١ - رقم الجزء: (١) - مجموعة القوانين والانظمة لعام ٢٠٠٤ .
- 191 - ينظر : الفقرة (هـ) من المادة (٢٥) من قانون ادارة الدولة العراقية لعام ٢٠٠٤ الملغى.
- 192 - ينظر : الفقرتان (أ & ج) من المادة (٢٥) من قانون ادارة الدولة العراقية لعام ٢٠٠٤ الملغى.
- 193 - ينظر : الفقرة (هـ) من المادة (٢٥) من قانون ادارة الدولة العراقية لعام ٢٠٠٤ الملغى.
- 194 - لمزيد من التفصيل حول تحليل هذا النص ، ينظر ، د. ماهر صالح علاوي الجبوري : الوسيط في القانون الإداري - دار ابن الاثير للطباعة - جامعة الموصل - ٢٠٠٩ - ص ٢٧٩ - ٢٨٠ .
- 195 - ينظر : الفقرة (أ) من المادة (٥٦) من قانون ادارة الدولة العراقية لعام ٢٠٠٤ الملغى.
- 196 - ينظر : الفقرة (أ) من المادة (٥٧) من قانون ادارة الدولة العراقية لعام ٢٠٠٤ الملغى.
- 197 - ينظر : الفقرة (أ) من المادة (٥٤) من قانون ادارة الدولة العراقية لعام ٢٠٠٤ الملغى.
- 198 - ينظر : الفقرة (أ) من المادة (٥٦) من قانون ادارة الدولة العراقية لعام ٢٠٠٤ الملغى.
- 199 - ينظر : الفقرة (ب) من المادة (٥٦) من قانون ادارة الدولة العراقية لعام ٢٠٠٤ الملغى.
- 200 - ينظر : البند (ثانيا) من المادة (١٢٢) من دستور العراق لعام ٢٠٠٥ الملغى.
- 201 - قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل - منشور في الوقائع العراقية - العدد ٤٠٧٠ - بتاريخ ٣١ آذار ٢٠٠٨ .

202 - ينظر : البند (اولا) من المادة (٢٨) من دستور العراق لعام ٢٠٠٥. لقد نص البند (ثانيا) من ذات المادة على ان : (يعفى اصحاب الدخول المنخفضة من الضرائب بما يكفل عدم المساس بالحد الأدنى اللازم للمعيشة ، وينظم ذلك بقانون) .

203 - ينظر : البند (تاسعا) من المادة (١٩) من دستور العراق لعام ٢٠٠٥.

204 - يعني مبدأ الأثر الرجعي للقوانين : عدم سريان حكم القانون على الوقائع والتصرفات وآثارها التي تمت قبل نفاذه ، وهو مبدأ تسنده ثلاث حجج هي المنطق والعدل والمصلحة . -لمزيد من التفصيل ، ينظر ، عبد الباقي البكري و زهير البشير : المدخل لدراسة القانون - المكتبة القانونية - بغداد - ١٩٨٩ - ص ١١٢ .

وقد نص القانون المدني العراقي على هذا المبدأ في المادة (١٠) منه ، إذ جاء فيها : (لا يعمل بالقانون الا من وقت صيرورته نافذاً فلا يسري على ما سبق من الوقائع الا اذا وجد نص في القانون الجديد يقضي بغير ذلك او كان القانون الجديد متعلقا بالنظام العام او الآداب) . - ينظر : المادة (١٠) من القانون المدني العراقي رقم (٤٠) لسنة ١٩٥١ المعدل .

205 - ينظر : البند (اولا) من المادتان (٦٠ ، ٦١) من دستور العراق لعام ٢٠٠٥.

206 - ينظر : المادة (١١٠) من دستور العراق لعام ٢٠٠٥.

207 - ينظر : المادة (٦٢) من دستور العراق لعام ٢٠٠٥. وكذلك ، سيروان عدنان ميرزا الجاف: الرقابة المالية على تنفيذ الموازنة العامة في القانون العراقي - الطبعة الاولى - منشورات الدائرة الاعلامية في مجلس النواب - العراق - بغداد - ٢٠٠٨ - ص ٥٣ - ٥٤ .

208 - سيروان عدنان ميرزا الجاف - المرجع نفسه - ص ٥٤ .

209 - ينظر : البند (رابعا) من المادة (٨٠) من دستور العراق لعام ٢٠٠٥.

210 - ينظر : المادة (٦٢) من دستور العراق لعام ٢٠٠٥.

211 - ينظر : البند (ثالثا) من المادة (٧٣) من دستور العراق لعام ٢٠٠٥.

212 - ينظر : البند (ثانيا) من المادة (٢) من قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنة المالية ٢٠١٢ .

213 - ينظر : المادة (١٩) من قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنة المالية ٢٠١٢ .

- 214 - ينظر : البند (اولا) من المادة (١١٢) من دستور العراق لعام ٢٠٠٥ .
- 215 - تعني العدالة التعبير عن الشعور بالمساواة الواقعية ، وهي المساواة القائمة على مراعاة الظروف في كل حالة . وتتميز قواعد العدالة بخصائص عديدة هي : انها عامة (قاعدة) اجتماعية (مساواة) ، وهي مثل أعلى يرمي الى خير الانسانية وصلاح المجتمع ، وهي قواعد متغيرة غير ثابتة ، وهي لا ترشد الى حلول قاطعة ، وهي قواعد يشوبها الغموض والتشكك فهي ليست واضحة المعالم والمدلول ، بسبب تغاير مفاهيمها وحدودها بتغيير الظروف والحاجات ، وعلى الرغم من انها مقترنة بجزاء الا انه ليس من طبيعة واحدة وانما يختلف باختلاف دورها في الحياة القانونية فقد تقتزن بجزاء مادي متى اعتبرت مصدرا رسميا للقانون ، ويكون جزاؤها أدبيا في الحالات التي لا تدخل فيها في عدد مصادر القانون الرسمية .
- عبد الباقي البكري و زهير البشير - المدخل لدراسة القانون - المرجع السابق - ص ٦٨ - ٧٠ .
- 216 - ينظر : البند (ثالثا) من المادة (١٢١) من دستور العراق لعام ٢٠٠٥ .
- 217 - ينظر : الفقرة (١٤ / ج) من البند (اولا) من المادة (٢) من قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنة المالية ٢٠١٢ . منشور في الوقائع العراقية ، العدد (٤٢٣٣) ، بتاريخ ١٢ / ٣ / ٢٠١٢ .
- 218 - الفقرة (د) من البند (اولا) من المادة (٢) من قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنة المالية ٢٠١٢ .
- 219 - البند (اولا) من المادة (١١٤) من دستور العراق لعام ٢٠٠٥ .
- 220 - الفقرة (أ) من البند (اولا) من المادة (١) من قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنة المالية ٢٠١٢ .
- 221 - ينظر : الفقرة (ب) من البند (اولا) من المادة (١) من قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنة المالية ٢٠١٢ .
- 222 - ينظر : المادة (٢٩) من دستور العراق لعام ٢٠٠٥ .
- 223 - ينظر : المادة (٣٠) من دستور العراق لعام ٢٠٠٥ .
- 224 - ينظر : المادة (٣١) من دستور العراق لعام ٢٠٠٥ .
- 225 - ينظر : المادة (٣٢) من دستور العراق لعام ٢٠٠٥ .
- 226 - ينظر : المادة (١٣٢) من دستور العراق لعام ٢٠٠٥ .

227 -ينظر: البند (اولا) من المادة (٢) من قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنة المالية ٢٠١٢ .

228 -ينظر: الفقرة (ج) من البند (اولا) من المادة (٢) من قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنة المالية ٢٠١٢ .

229 -ينظر : المادة (١٠٦) من دستور العراق لعام ٢٠٠٥.

230 -ينظر: المادة (٨) من قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنة المالية ٢٠١٢ .

231 -ينظر : المادة (٢٧) من دستور العراق لعام ٢٠٠٥.

232 د. غازي فيصل مهدي -نصوص دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ في الميزان -موسوعة الثقافة القانونية (١) -الطبعة الاولى -بغداد-٢٠٠٨ -ص١٧ .

233 -ينظر : المادة (١١١) من دستور العراق لعام ٢٠٠٥.

234 -ينظر : البند (اولا) من المادة (١١٢) من دستور العراق لعام ٢٠٠٥.

235 -ينظر : البند (ثانيا) من المادة (١١٢) من دستور العراق لعام ٢٠٠٥.

236 -يقترح بعض الفقه اسقاط مفردة (الحالية) من نص البند اولاً من المادة ١١٢ من دستور العراق لعام ٢٠٠٥ ، كون الحقول الحالية والمكتشفة هي ملك للحكومة الاتحادية وليس للأقاليم او المحافظات المنتجة . ينظر في ذلك ، د.غازي فيصل مهدي : نصوص دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ في الميزان -مرجع سابق -ص٢٨-٢٩ .

237 د.غازي فيصل مهدي -نصوص دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ في الميزان -مرجع سابق - ص٢٤-٢٥ .

238 -ينظر : المادة (١١٥) من دستور العراق لعام ٢٠٠٥.

239 -ينظر : قرار المحكمة الاتحادية العليا(العراقية) رقم (٦ /اتحادية/ ٢٠٠٩) ، الصادر بتاريخ: ٢٠٠٩/٢/٤ . متاح على الرابط الآتي :

-<http://www.iraq.iq/>

240 -ينظر: الفقرة (هـ) من البند (اولا) من المادة (١) من قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنة المالية ٢٠١٢ .

241 -ينظر : البند (خامسا) من المادة (١٢٢) من دستور العراق لعام ٢٠٠٥.

- 242 - ينظر : البند (ثالثاً) من المادة (١٢١) من دستور العراق لعام ٢٠٠٥.
- 243 - ينظر: المادة (١٣) من قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنة المالية ٢٠١٢ .
- 244 - ينظر : المادة (١٢٣) من دستور العراق لعام ٢٠٠٥.
- 245 - ينظر: البند (رابعاً) من المادة (١) من قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنة المالية ٢٠١٢ .
- 246 - ينظر : الكلمة الافتتاحية لمؤتمر اللامركزية عمان ٠٨-١٠ / ٠٥ / ٢٠١١ التي ألقاها السيد إستبرق الشوك الوكيل الأقدم لوزارة الاعمار والإسكان ممثلاً عن حكومة العراق .
- The opening statement of the Decentralization Conference, Amman 08 – 10.05.2001, by Mr. Istebreq al-Shauk, Sr. Deputy of Ministry of Construction & Housing, Representing the Government of Iraq .
- 247 - ينظر: ديباجة أمر سلطة الائتلاف المؤقتة رقم (٧١) لسنة ٢٠٠٤ الملغى -منشور في الوقائع العراقية -رقم العدد (٣٩٨٣) -تاريخ : ١ / ٦ / ٢٠٠٤ -الجزء ١ -مجموعة القوانين والانظمة لسنة ٢٠٠٤ .
- 248 - ينظر : المادة (٢) من الأمر سلطة الائتلاف المؤقتة رقم ٧١ لسنة ٢٠٠٤ الملغى .
- 249 - ينظر : المادة (٤) من الأمر سلطة الائتلاف المؤقتة رقم ٧١ لسنة ٢٠٠٤ الملغى.
- 250 - ينظر : المادة (٨) من الأمر سلطة الائتلاف المؤقتة رقم ٧١ لسنة ٢٠٠٤ الملغى.
- 251 - ينظر : المادة (١) من أمر سلطة الائتلاف المؤقتة رقم ٩٤ لسنة ٢٠٠٤ (قانون الادارة المالية والدين العام)-منشور في الوقائع العراقية -رقم العدد (٣٩٨٤) -تاريخ : ١ / ٦ / ٢٠٠٤ -الجزء ١ -مجموعة القوانين والانظمة لعام ٢٠٠٤ .
- 252 - ينظر : المادتان (٢ ، ٣) من أمر سلطة الائتلاف المؤقتة رقم ٩٤ لسنة ٢٠٠٤ (قانون الادارة المالية والدين العام) .
- 253 - ينظر الفقرة (٣) من (القسم الثاني) من الملحق (أ) قانون الإدارة المالية من أمر سلطة الائتلاف المؤقتة رقم ٩٤ لسنة ٢٠٠٤.

- 254 - ينظر الفقرة (٢١) من (القسم الثاني) من الملحق (أ) قانون الإدارة المالية من أمر سلطة الائتلاف المؤقتة رقم ٩٤ لسنة ٢٠٠٤.
- 255 - ينظر الفقرة (٢٥) من (القسم الثاني) من الملحق (أ) قانون الإدارة المالية من أمر سلطة الائتلاف المؤقتة رقم ٩٤ لسنة ٢٠٠٤.
- 256 - ينظر الفقرة (٧) من (القسم الرابع) من الملحق (أ) قانون الإدارة المالية من أمر سلطة الائتلاف المؤقتة رقم ٩٤ لسنة ٢٠٠٤.
- 257 - ينظر الفقرتان (٢ ، ١) من (القسم الخامس) من الملحق (أ) قانون الإدارة المالية من أمر سلطة الائتلاف المؤقتة رقم ٩٤ لسنة ٢٠٠٤.
- 258 - ينظر الفقرتان (٢ ، ١) من (القسم العاشر) من الملحق (أ) قانون الإدارة المالية من أمر سلطة الائتلاف المؤقتة رقم ٩٤ لسنة ٢٠٠٤.
- 259 - ينظر (القسم الثاني) من الملحق (ب) قانون الدين العام من أمر سلطة الائتلاف المؤقتة رقم ٩٤ لسنة ٢٠٠٤.
- 260 - ينظر (القسم الثالث) من الملحق (ب) قانون الدين العام من أمر سلطة الائتلاف المؤقتة رقم ٩٤ لسنة ٢٠٠٤.
- 261 - ينظر (القسم الخامس) من الملحق (ب) قانون الدين العام من أمر سلطة الائتلاف المؤقتة رقم ٩٤ لسنة ٢٠٠٤.
- 262 - د. علي هادي حميدي الشكراوي : (علاقة السلطة الاتحادية بالسلطات المحلية وفق دستور العراق لعام ٢٠٠٥ و قانون المحافظات رقم ٢١ لعام ٢٠٠٨) - ٢٠١١-ص ٧- متاح في الموقع الالكتروني لكلية القانون - جامعة بابل ، على الرابط الآتي :

<http://www.babylon.un.edu>.

263 - المرجع نفسه-ص٨-١٠ .

- 264 - البند (ثالثاً) من المادة (٢٧) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل .
- 265 - قرار المحكمة الاتحادية العليا (العراقية) -رقم (١٦ -اتحادية) -الصادر بتاريخ : ٢١ / ٤ / ٢٠٠٨ . وينظر ايضا : -قرار المحكمة الاتحادية العليا (العراقية) - رقم (٢١ / اتحادية) ، الصادر بتاريخ : ٢٣ / ٣ / ٢٠١٠ . متاح على الرابط الآتي : <http://www.iraq.iq/>
- 266 -ينظر في ذلك ، أ.د.غازي فيصل مهدي -نصوص قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) (في الميزان) -مجلة الملتقى -العدد الحادي عشر ، ملف مجالس المحافظات -مؤسسة افاق للدراسات والابحاث العراقية -٢٠٠٨-ص ٤ .
- 267 -البند (أولاً) من المادة (٣١) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.
- 268 -ينظر : الفقرة (١) من البند (خامسا) من المادة (٧) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل .
- 269 -ينظر : الفقرة (٢) من البند (خامسا) من المادة (٧) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.
- 270 -ينظر : المادة (٤٤) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.
- 271 -ينظر : قرار مجلس شورى الدولة رقم (٧٦ / ٢٠٠٩) . متاح على الرابط الآتي : <http://www.iraq.iq/>
- 272 -ينظر : قرار مجلس شورى الدولة رقم (٧٦ / ٢٠٠٩) .
- 273 - ينظر المادة (١١١) من مشروع دستور إقليم كردستان العراق .

المصادر والمراجع

القسم الأول - المصادر والمراجع باللغة العربية :

أولاً - القواميس :

١ - الأستاذ أحمد العابد ، والأستاذ الدكتور داوود عبدة ، والأستاذ الدكتور أحمد مختار عمر ، والأستاذ الدكتور صالح جواد طعمة ، والأستاذ الجيلاني بن الحاج يحيى ، والأستاذ نديم مرعشلي (نخبة من كبار اللغويين العرب) : - المعجم العربي الأساسي - تنسيق الأستاذ الدكتور علي القاسمي وآخرون - تقديم الأستاذ الدكتور محي الدين صابر - المنظمة العربية للتربية والثقافة والعلوم - ALECSO - توزيع لاروس - ١٩٨٩ .

٢ - جيرار كورنو GERARD CORNU : معجم المصطلحات القانونية - الطبعة الثانية - ترجمة : منصور القاضي - المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع (مجد) - بيروت - لبنان - ٢٠٠٩ .

ثانياً - الكتب :

١ - د. إبراهيم عبد العزيز شيجا - الوسيط في القانون الإداري - الدار الجامعية - بيروت - ١٩٩٦ .

٢ - د. إبراهيم عبد العزيز شيجا - الأموال العامة - أبو العزم للطباعة ، منشأة المعارف - الإسكندرية - ٢٠٠٢ .

٣ - المعهد الدولي لقانون حقوق الإنسان - كلية الحقوق - جامعة دي بول - الدساتير العربية ودراسة بمعايير الحقوق الدستورية الدولية - الطبعة الأولى - ٢٠٠٥ .

٤ - جورج أندرسون - مقدمة عن الفيدرالية ، ماهي الفيدرالية ؟ وكيف تنجح حول العالم ؟ - منتدى الاتحادات الفيدرالية و وكالة التنمية الدولية الكندية (CIDA) - أوتاوا - كندا - ٢٠٠٧ .

- ٥- د. حمدي سليمان القبيلات - الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية دراسة تحليلية وتطبيقية - دار الثقافة للنشر والتوزيع - عمان - الأردن - ٢٠١٠.
- ٦- د. طعيمة الجرف - القانون الإداري دراسة مقارنة في تنظيم ونشاط الإدارة العامة - مكتبة القاهرة الحديثة - القاهرة - ١٩٦٣ / ١٩٦٤ .
- ٧- د. ماهر صالح علاوي الجبوري : الوسيط في القانون الإداري - دار ابن الاثير للطباعة - جامعة الموصل - ٢٠٠٩ .
- ٨- د. محمد رفعت عبد الوهاب : مبادئ واحكام القانون الاداري - منشورات الحلبي الحقوقية - بيروت - لبنان - ٢٠٠٥ .
- ٩- د. محمد رفعت عبد الوهاب - مبادئ و أحكام القانون الإداري - منشورات الحلبي الحقوقية - بيروت - لبنان - ٢٠٠٥ .
- ١٠- د. محمد هماوندي - الفيدرالية والحكم الذاتي واللامركزية الادارية الاقليمية دراسة نظرية مقارنة - الطبعة الثانية - مؤسسة موكرياني للطباعة والنشر - مطبعة وزارة التربية - اربيل - العراق - ٢٠٠١.
- ١١- مورييس نحلة - الوسيط في شرح قانون البلديات - منشورات الحلبي الحقوقية - بيروت - لبنان - ١٩٩٨ .
- ١٢- مكتب برامج الاعلام الخارجي - وزارة الخارجية الامريكية - حول اميركا ، دستور الولايات المتحدة الامريكية مع ملاحظات تفسيرية - مقتبس من The World Book Encyclopedia - طبع RPC Manila - مفيد الديك (محرر الطبعة العربية) - ٢٠٠٥ .
- ١٣- د. سليمان محمد الطماوي - الوجيز في القانون الإداري دراسة مقارنة - مطبعة جامعة عين شمس - ١٩٨٦ .

- ١٤- سيروان عدنان ميرزا الجاف: الرقابة المالية على تنفيذ الموازنة العامة في القانون العراقي - الطبعة الاولى منشورات الدائرة الاعلامية في مجلس النواب-العراق -بغداد- ٢٠٠٨ .
- ١٥- عبد الباقي البكري و زهير البشير : المدخل لدراسة القانون - المكتبة القانونية -بغداد- ١٩٨٩ .
- ١٦- د . علي محمد بدير ، د. عصام عبد الوهاب البرزنجي ، د. مهدي ياسين السلامي - مبادئ وأحكام القانون الإداري - العاتك لصناعة الكتاب - القاهرة - ٢٠٠٧ .
- 17- د. عصام عبد الوهاب البرزنجي ، و د. علي محمد بدير ، و د. مهدي ياسين السلامي : مبادئ وأحكام القانون الإداري - مديرية دار الكتب للطباعة والنشر -بغداد - ١٩٩٣ .
- ١٨- راؤول بليندناخر ، و، أبيغيل أوستاين كاروس (تحرير)-حوار عالمي حول الفيدرالية - حوارات حول ممارسة الفيدرالية المالية : وجهات نظر مقارنة -الجزء الرابع -ترجمة شركة : (AMM Arabic Translation & Interpretation Services Inc) - منتدى الاتحادات الفيدرالية والرابطة الدولية لمراكز الدراسات الفيدرالية -طباعة (Imprimerie Gauvin) -كندا - ٢٠٠٧ .
- ١٩- رونالد ل . واتس : الأنظمة الفيدرالية -ترجمة : غالي برهومة ، ومها بسطامي ، ومها ت كلا -طبعه منتدى الاتحادات الفيدرالية -اوتوا، اونتااريو، كندا- ٢٠٠٦ .
- ٢٠- د. غازي فيصل مهدي -نصوص دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ في الميزان - موسوعة الثقافة القانونية (١) -الطبعة الاولى -بغداد- ٢٠٠٨ .

ثالثا - الرسائل الجامعية :

- ١- محمد طه حسين الحسيني - الاختصاص المالي للسلطة التشريعية في الدساتير العراقية - رسالة ماجستير - غير منشورة - كلية القانون والعلوم السياسية - جامعة الكوفة - العراق - ٢٠١٠ .
- ٢- محمد خالد محمد المكراد : النظام القانوني لحماية المال العام - دراسة مقارنة بين النظامين المصري والكويتي - رسالة ماجستير - كلية الحقوق - جامعة القاهرة - ٢٠٠٨ .

رابعا - البحوث العلمية :

- ١- أنور شاه - تأملات مقارنة حول التحديات الناشئة في الفيدرالية المالية - حوارات حول ممارسة الفيدرالية المالية : وجهات نظر مقارنة - الجزء الرابع - ترجمة شركة : (AMM Arabic Translation & Interpretation Services Inc) - منتدى الاتحادات الفيدرالية والرابطة الدولية لمراكز الدراسات الفيدرالية - طباعة (Imprimerie Gauvin) - كندا - ٢٠٠٧ .
- ٢- أكبان ه . إيكبو - (الفيدرالية المالية في نيجيريا : قضايا غير محسومة) - حوارات حول ممارسة الفيدرالية المالية : وجهات نظر مقارنة - الجزء الرابع - ترجمة شركة : (AMM Arabic Translation & Interpretation Services Inc) - منتدى الاتحادات الفيدرالية والرابطة الدولية لمراكز الدراسات الفيدرالية - طباعة (Imprimerie Gauvin) - كندا - ٢٠٠٧ .
- ٣- آلان موريس - (أستراليا : العدالة واختلال التوازن ومذهب المساواة) - حوارات حول ممارسة الفيدرالية المالية : وجهات نظر مقارنة - الجزء الرابع - ترجمة شركة : (AMM Arabic Translation & Interpretation Services Inc) - منتدى الاتحادات الفيدرالية والرابطة الدولية لمراكز الدراسات الفيدرالية - طباعة (Imprimerie Gauvin) - كندا - ٢٠٠٧ .

- ٤-الكساندر يوجين ، و ، جالينا كيرلي اندسكيا - (الفيدرالية الروسية عند مفترق طرق) - حوارات حول ممارسة الفيدرالية المالية : وجهات نظر مقارنة -الجزء الرابع -ترجمة شركة : (AMM Arabic Translation & Interpretation Services Inc) - منتدى الاتحادات الفيدرالية والرابطة الدولية لمراكز الدراسات الفيدرالية -طباعة (Imprimerie Gauvin) -كندا -٢٠٠٧ .
- ٥-جيبهارد كرتشغيسنر ، و ، برابو جوبت آرا - الإدارة المالية العامة المستدامة مع استقلال مالي دون فيدرالي : حالة سويسرا -حوارات حول ممارسة الفيدرالية المالية:وجهات نظر مقارنة -الجزء الرابع -ترجمة شركة : (AMM Arabic Translation & Interpretation Services Inc) - منتدى الاتحادات الفيدرالية والرابطة الدولية لمراكز الدراسات الفيدرالية - طباعة (Imprimerie Gauvin)-كندا-٢٠٠٧ .
- ٦-م .جوفيندا راو - (الفيدرالية المالية في الهند : التحديات الناشئة) - حوارات حول ممارسة الفيدرالية المالية : وجهات نظر مقارنة -الجزء الرابع -ترجمة شركة : (AMM Arabic Translation & Interpretation Services Inc) - منتدى الاتحادات الفيدرالية والرابطة الدولية لمراكز الدراسات الفيدرالية -طباعة (Imprimerie Gauvin) -كندا - ٢٠٠٧ .
- ٧-ميرل هاكبارت -الحالة المتغيرة للفيدرالية المالية في الولايات المتحدة - حوارات حول ممارسة الفيدرالية المالية : وجهات نظر مقارنة -الجزء الرابع -ترجمة شركة : (AMM Arabic Translation & Interpretation Services Inc) - منتدى الاتحادات الفيدرالية والرابطة الدولية لمراكز الدراسات الفيدرالية -طباعة (Imprimerie Gauvin) -كندا - ٢٠٠٧ .
- ٨-سيف الأزهر روسلي - (الفيدرالية المالية في ماليزيا : التحديات والتوقعات) - حوارات حول ممارسة الفيدرالية المالية : وجهات نظر مقارنة -الجزء الرابع -ترجمة شركة : (AMM Arabic Translation & Interpretation Services Inc) - منتدى

الاتحادات الفيدرالية والرابطة الدولية لمراكز الدراسات الفيدرالية - طباعة (Imprimerie Gauvin) - كندا - ٢٠٠٧ .

٩- فرناندو ريزيند - (البرازيل : الحفاظ على الانضباط المالي وسط الخصومات الاقليمية والاجتماعية) - حوارات حول ممارسة الفيدرالية المالية : وجهات نظر مقارنة - الجزء الرابع - ترجمة شركة : (AMM Arabic Translation & Interpretation Services Inc) - منتدى الاتحادات الفيدرالية والرابطة الدولية لمراكز الدراسات الفيدرالية - طباعة (Imprimerie Gauvin) - كندا - ٢٠٠٧ .

١٠- روبن بودواي - (كندا : قضايا ناشئة في الفيدرالية اللامركزية) - حوارات حول ممارسة الفيدرالية المالية : وجهات نظر مقارنة - الجزء الرابع - ترجمة شركة : (AMM Arabic Translation & Interpretation Services Inc) - منتدى الاتحادات الفيدرالية والرابطة الدولية لمراكز الدراسات الفيدرالية - طباعة (Imprimerie Gauvin) - كندا - ٢٠٠٧ .

١١- رينو سي موكاتي - (جنوب افريقيا : الفدرالية المالية في المرحلة الانتقالية) - حوارات حول ممارسة الفيدرالية المالية : وجهات نظر مقارنة - الجزء الرابع - ترجمة شركة : (AMM Arabic Translation & Interpretation Services Inc) - منتدى الاتحادات الفيدرالية والرابطة الدولية لمراكز الدراسات الفيدرالية - طباعة (Imprimerie Gauvin) - كندا - ٢٠٠٧ .

١٢- د. شابير شيما - (مبادئ الحكم الحضري الفعال اللامركزية: القضايا والاتجاهات الناشئة) - بحث ألقى في المؤتمر الدولي حول اللامركزية : تبادل الخبرات وإحراز التقدم في المناطق الحضرية في العراق، ٨ - ١٠ أيار ٢٠١١ - عمان .

١٣- أ.د. غازي فيصل مهدي - (نصوص قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١) (في الميزان) - مجلة الملتقى - العدد الحادي عشر ، ملف مجالس المحافظات - مؤسسة افاق للدراسات والابحاث العراقية - ٢٠٠٨ .

١٤- يواقيم سولي فيلانوف (أسبانيا : إعادة تعريف المساواة المالية والعلاقات المالية) - حوارات حول ممارسة الفيدرالية المالية : وجهات نظر مقارنة - الجزء الرابع - ترجمة شركة : (AMM Arabic Translation & Interpretation Services Inc) - منتدى الاتحادات الفيدرالية والرابطة الدولية لمراكز الدراسات الفيدرالية - طباعة (Imprimerie Gauvin) - كندا - ٢٠٠٧ .

خامسا - الدساتير والقوانين :

أ- الدساتير :

١- القانون الاساسي لجمهورية ألمانيا الاتحادية الصادر بتاريخ ٢٣ أيار ١٩٤٩ ، والمعدل بتاريخ ٢٦ تموز ٢٠٠٢ (التعديل ٥٢) - مؤسسة فريدريش إيبيرت - (تقديم) د. أندريه جيربر - ترجمة وتدقيق : خليل أبو عياش ، حكمت السبتي ، بشار الخطيب ، محمد خليل ، توماس داكفايلار ، رالف إربل ، عنبرة أبو عياش - برلين - ألمانيا - طبعة تموز ٢٠٠٢ ، عن النص الأصلي :

- GRUNDGESETZ DER BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND-
FRIEDRICH EBERT STIFTUNG -BERLIN -STAND JULI 2002 .

٢- دستور ماليزيا الصادر في ١٦ / ايلول -سبتمبر / ١٩٦٣ .

٣- دستور الاتحاد الروسي المستفتي عليه في ١٢ أيلول / ديسمبر ١٩٩٣ -ترجمة : امني فهمي .

٤- دستور جنوب افريقيا الصادر في ٤ / ١٢ / 1996 ، والنافذ في ٤ / ٢ / ١٩٩٧ . إذ صدقت المحكمة الدستورية على هذا الدستور بموجب القانون رقم 108 لسنة 1996 في الرابع من كانون الاول -ديسمبر عام 1996 ودخل حيز التنفيذ في الرابع من شباط - فبراير عام 1997.

- ٥- قانون ادارة الدولة العراقية لعام ٢٠٠٤ الملغى - منشور في الوقائع العراقية - رقم العدد: (٣٩٨١) - تاريخ: ٢٠٠٣/١٢/٣١ - رقم الصفحة: (٩٦) مجموعة القوانين والانظمة لعام ٢٠٠٤ .
- ٦- دستور العراق لعام ٢٠٠٥ .

ب-القوانين :

- ١- القانون المدني العراقي رقم (٤٠) لسنة ١٩٥١ المعدل-منشور في الوقائع العراقية - العدد (٣٠١٥) -بتاريخ : ٨ / ٩ / ١٩٥١ ص ٢٤٣ -مجموعة القوانين والانظمة لعام ١٩٥١ .
- ٢- أمر سلطة الائتلاف المؤقتة رقم (٧١) لسنة ٢٠٠٤ الملغى -منشور في الوقائع العراقية -رقم العدد (٣٩٨٣) -تاريخ : ١ / ٦ / ٢٠٠٤ -الجزء ١ -مجموعة القوانين والانظمة لسنة ٢٠٠٤ .
- ٣- أمر سلطة الائتلاف المؤقتة رقم ٩٤ لسنة ٢٠٠٤ (قانون الادارة المالية والدين العام)- منشور في الوقائع العراقية -رقم العدد (٣٩٨٤) -تاريخ : ١ / ٦ / ٢٠٠٤ -الجزء ١ - مجموعة القوانين والانظمة لعام ٢٠٠٤ .
- ٤- ملحق قانون ادارة الدولة العراقية لعام ٢٠٠٤ ، المعنون (مؤسسات الحكومة العراقية المؤقتة وصلاحياتها) ، الذي قرره مجلس الحكم في جلسته المنعقدة في ٢٠٠٤/٥/٣١ - منشور في الوقائع العراقية-رقم العدد: (٣٩٨٦) -تاريخ: ٢٠٠٤/٩/١ -رقم الجزء: (١) - مجموعة القوانين والانظمة لعام ٢٠٠٤ .
- ٥- قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل -منشور في الوقائع العراقية -العدد ٤٠٧٠ -بتاريخ ٣١ آذار ٢٠٠٨ .

٦- قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنة المالية ٢٠١٢ . منشور في الوقائع العراقية ، العدد (٤٢٣٣) ، بتاريخ ١٢ / ٣ / ٢٠١٢ .

سادسا - الأحكام :

- ١- حكم محكمة استئناف بغداد الرصافة الاتحادية (العراقية) المرقم (٧٠٠ / ٢٠١٠) الصادر بتاريخ ١١ / ٨ / ٢٠١٠ .
- ٢- حكم محكمة التمييز الاتحادية (العراقية) المرقم (١٧١١ / ٢٠١١) الصادر بتاريخ ١٣ / ١ / ٢٠١١ .

سابعا - القرارات :

- ١- قرار المحكمة الاتحادية العليا (العراقية) - رقم (١٦ - اتحادية) - الصادر بتاريخ : ٢١ / ٤ / ٢٠٠٨ .
- متاح على الرابط الآتي :

<http://www.iraq.iq/>

- ٢- قرار المحكمة الاتحادية (العراقية) رقم (٣٦) / اتحادية / ٢٠٠٨ الصادر بتاريخ ٤ / ١١ / ٢٠٠٨ .
- ٣- قرار المحكمة الاتحادية العليا (العراقية) رقم (٦ / اتحادية / ٢٠٠٩) ، الصادر بتاريخ : ٤ / ٢ / ٢٠٠٩ .
- ٤- قرار المحكمة الاتحادية العليا (العراقية) - رقم (٢١ / اتحادية) ، الصادر بتاريخ : ٢٣ / ٣ / ٢٠١٠ .
- ٥- قرار مجلس شورى الدولة رقم (٧٦ / ٢٠٠٩) . متاح على الرابط الآتي :

<http://www.iraq.iq/>

٦- قرار محكمة القضاء الاداري (العراقية) المرقم (٩ / ٢٠١١) الصادر بتاريخ ٢٠١١ / ٢ / ١٦.

القسم الثاني - المصادر باللغة الإنكليزية :

- 1-European Commission , Center for the Evaluation of Development Policies , ' fiscal decentralization in four Latin American Countries ' , Institute of Fiscal Studies , London , 01 January 2007 .
- 2-Hans J. Michelmann , A Global Dialogue on Federalism, Booklet Series, Volume 5, Forum of Federations, Ottawa, Canada 2007.
- 3-Jennie Litvack , What is Decentralization ? , World Bank , 2001.
- 4- Jean-paul faguet , Decentralization and Local Government performance ,FAO, Rome . December, 1997 .
- 5-Ingram , Gregoryk .and Yu Hung Hong , Fiscal Decentralization and Land policies , May ,2008 . Available at : www.Lincoln Institute of Land policy.
- 6-Paul Booth, Fiscal Relations in Federal Countries, Gauvin Press, Quebec – Canada, 2007.
- 7- World Bank , political Decentralization , public sector government , 2001.

8- The Second International Conference on Decentralization , Overview of Decentralization Worldwide , July 25-26, 2002 , Manila , Philippines .

القسم الثالث - المصادر باللغة الفرنسية :

1- Ann J. Griffiths et Karl Nerenberg, Guide des pays Federaux, Forum des Federations, McGill Queen's University press, Montreal et Kingston, London-Ithaca, 2005.

2- playmendoit , Le principe de deconcentration et de De'centralisation .Septembre 5,2009 . -Available At : - [Http://Www.Fcds.Com](http://Www.Fcds.Com) .

القسم الرابع - الشبكة العنكبوتية (الانترنت INTERNET) :

١- محمد أحمد علي عدوى - (اللامركزية ودعم المشاركة السياسية الديمقراطية) - مؤسسة الاهرام - الاهرام الرقمي - ٢٠١٠ - متاح على الرابط الآتي :

<http://www.digital.ahram.org.eg/>

٢- أ. د. علي هادي حميدي الشكراوي : (علاقة السلطة الاتحادية بالسلطات المحلية وفق دستور العراق لعام ٢٠٠٥ و قانون المحافظات رقم ٢١ لعام ٢٠٠٨) - ٢٠١١ - متاح في الموقع الالكتروني لكلية القانون - جامعة بابل ، على الرابط الآتي :

- <http://www.babylon.un.edu>.

٣ - الكلمة الافتتاحية لمؤتمر اللامركزية عمان ٠٨ - ١٠ / ٢٠١١ / ٠٥ التي ألقاها السيد إستبرق الشوك الوكيل الأقدم لوزارة الاعمار والإسكان ممثلاً عن حكومة العراق .

- The opening statement of the Decentralization Conference, Amman 08 – 10.05.2001, by Mr. Istebreq al-Shauk, Sr. Deputy of Ministry of Construction & Housing, Representing the Government of Iraq .

القسم الخامس – مواقع الانترنت :

- <http://www.Lincoin> Institute of Land policy.

- <http://www.Fcds.Com> .

- <http://www.digital.ahram.org.eg/>

- <http://www.babylon.un.edu>.

- <http://www.iraq.iq/>

Summary

The Fiscal Decentralization is one of sub-Topics of the Decentralization in general, as it requires the adequate sort of financial budget for the constituent units of the federal state, for the purpose and the targets stated in the Constitution and the law. The Iraqi legislature has adopted, a style application of political Decentralization and administrative Decentralization, at the same time, after the year 2003.

So we can see an administrative regional Decentralization style in various fields, especially in the financial area, which is so important for the success of Decentralization to be applied whether political or administrative.

The Legal Regulation Of The Fiscal Decentralization In a Federal State

(A comparative study with Iraqi law)

By

P.Dr.Ali Hady Humaidy

A.P.Dr. Ismaeel Saesaa Gheedan

A.P.Dr.Alaa AbdulHassan Al-Enizzy