

اللامركزية المالية ومحددات النجاح في سورية

المبحث السادس

د. محمد صديق*

* الدكتور محمد صديق: من مواليد مدينة حلب 1975، دكتوراه في العلوم الاقتصادية جامعة باريس، مدير العلاقات العامة في مركز آفاق سوريا للدراسات والبحوث، مستشار دولي في تطبيقات الاستدامة المالية، أخصائي تنمية مستدامة وفق معايير الأمم المتحدة 2030.

المبحث السادس: اللامركزية المالية ومحددات النجاح في سورية

تُعد اللامركزية المالية إحدى الأصناف الفرعية للامركزية بصورة عامة، إذ يقتضي هذا الصنف أن تخصص موازنة مالية مناسبة للوحدات المكونة للدولة اللامركزية بغرض الوصول إلى الأهداف المرسومة لها بموجب الدستور والقانون. غير أن الغالبية العظمى من تصانيف اللامركزية من قبل الفقهاء والقانونيين والقضاة لم تُعط أي اعتبار للامركزية المالية، والتي من دون تطبيقاتها لا يمكن لأنواع اللامركزية الأساسية بشقيها السياسي والإداري أن تُطبق بنجاح. ذلك أنه لا بد من تخصيص موازنة مالية كافية لكل من الوحدات المكونة للدولة تمكن من النهوض بأعباء المهام الموكلة إليها بموجب الدستور والقانون. وفي أحدث تصنيف للامركزية قدمه البنك الدولي تم الإقرار باللامركزية المالية كونها أحد أنواع اللامركزية إضافة إلى اللامركزية السياسية واللامركزية الإدارية ولامركزية السوق. وعليه فقد تزايد الاهتمام باللامركزية المالية وآليات تطبيقها وبما يتفق مع التنظيم الدستوري والقانوني لآليات جمع وتوزيع وإنفاق الموارد المالية في الدولة وعلى مختلف مستوياتها الحكومية والإدارية.

وستتناول في هذا المبحث بداية تعريف اللامركزية المالية وخصائصها وذاتيتها عن كل الأنواع الأخرى من اللامركزية، ومن ثم سنعالج التنظيم التشريعي للإيرادات المالية والسلطة المختصة، بإنفاقها وكذلك التنظيم التشريعي لتوازن الموارد المالية وتحويلاتها في الدول ذات نظام الحكم اللامركزي، وذلك بعد أخذ عينة من هذه الدول. كذلك ستتناول الورقة تجربة دولة العراق في اللامركزية المالية كبلد خارج من النزاع في ضوء تحولها إلى نظام الحكم اللامركزي. وفي الختام تحاول الورقة استعراض محددات اللامركزية المالية في سورية من خلال بيان أهم ملامحها في قانون الإدارة المحلية ما قبل عام 2011 وصولاً إلى عوامل النجاح المأمولة عند تطبيقها مستقبلاً.

أولاً: اللامركزية المالية: المفهوم والدلالات

قدم فقهاء القانون الإداري الكثير من التعاريف للامركزية، ويتركز جلها حول التوزيع الوظيفي الإداري بين الحكومة الاتحادية والوحدات الإقليمية المكونة للدولة المتمتعة بالشخصية المعنوية، والتي تتضمن توزيع الوظائف الإدارية بين الحكومة المركزية في العاصمة وبين هيئات محلية أو مصلحية مستقلة بحيث تكون هذه الهيئات في ممارستها لوظيفتها الإدارية تحت إشراف ورقابة الحكومة المركزية. ولعل من أهم معاني اللامركزية المتفق عليه نسبياً هو: "أنها تمثل عمليات نقل

السلطة والأوامر داخل الكيان الواحد إلى كيانات أو هيئات منتخبة محلياً". في حين يتمثل المعنى الاصطلاحي للامركزية المالية في تخصيص المزيد من سلطة تحصيل المزيد من الإيرادات دون الوطنية في الاتحاد الفيدرالي⁽¹⁾. وتعني اللامركزية المالية كذلك "التشارك في الإيرادات العامة بين كافة مستويات الحكومة، وإيجاد مالية ذاتية للحكومات الوطنية الفرعية"⁽²⁾. حيث تشمل اللامركزية المالية وسائل 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⁽³⁾. كما تمثل اللامركزية المالية كونها "نوعاً من نقل السلطات والقرارات في هذه الشؤون إلى الوحدات المحلية، مع مراعاة أن ثمة أمور سواء في التحصيل أم الإنفاق ذات طابع مركزي ويجب أن تؤخذ في الحسبان"⁽⁴⁾.

ومن أجل تمييز اللامركزية المالية عن بقية التصنيفات الأخرى للامركزية، فإن هذا النوع من اللامركزية يهتم بصنع القرار الاقتصادي في إطار تطبيقات اللامركزية، حيث تتخذ قرارات القطاع العام في مستويات مختلفة من الحكومة. وتختلف الدول اللامركزية في اختياراتها بالنسبة لطبيعة اللامركزية المالية، وخاصة في كيفية توزيع وتقسيم الصلاحيات المالية بين المجالات المختلفة والترتيبات المالية المرتبطة بها. وغالباً تكون الترتيبات المالية الإضافية الناتجة عن تلك الاختيارات عرضة للمراجعة الدورية للتكيف مع الظروف المتغيرة داخل البلاد وخارجها كما في كندا، أو نتيجة لتفسير مستويات الحكومة المختلفة⁽⁵⁾. إن جميع النفقات الحكومية توفر معياراً مهماً لقياس نطاق المركزية أو اللامركزية المالية، ومن ثم قياس درجة الاستقلال المالي لكل مستوى من مستويات الحكم⁽⁶⁾. ويعد الاستقلال المالي للوحدات المكونة للدولة اللامركزية استقلالاً نسبياً وليس مطلقاً وذلك لما يرد عليه من قيود عديدة منها ما يأتي⁽⁷⁾:

⁽¹⁾ رافول وأبيغيل أوستاين كاروس، ليندنباخر، تحرير: حوار عالمي حول الفيدرالية - حوارات حول ممارسة الفيدرالية المالية - وجهات نظر مقارنة، الجزء الرابع، منتدى الاتحادات الفيدرالية والرابطة الدولية لمركز الدراسات الفيدرالية، كندا 2007 ص 60.

⁽²⁾ شاير شيماء، مبادئ الحكم الحضري الفعال للامركزية: القضايا والاتجاهات الناشئة، بحث ألقى في المؤتمر الدولي حول اللامركزية: تبادل الخبرات وإحراز التقدم المستدام في المناطق الحضرية في العراق 8-10 أيار 2011، عمان، ص 10.

⁽³⁾ المرجع السابق، ص 13.

⁽⁴⁾ محمد أحمد علي عدوي، اللامركزية ودعم المشاركة السياسية الديمقراطية، مؤسسة الأهرام، الأهرام الرقمي، 2010، ص 1.

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

⁽⁵⁾ أنور شاه، تأملات مقارنة حول التحديات الناشئة في الفيدرالية المالية، حوارات حول ممارسة الفيدرالية، حوارات حول ممارسة الفيدرالية المالية: وجهات نظر مقارنة، الجزء الرابع، منتدى الاتحادات الفيدرالية والرابطة الدولية لمراكز الدراسات الفيدرالية، كندا، 2007، ص 51.

⁽⁶⁾ رونالد واتس: الأنظمة، غالي برهومة، مها بسطامي ومها تكللا، طبعة منتدى الاتحادات الفيدرالية، كندا، 2006، ص 96.

⁽⁷⁾ المرجع السابق.

- عندما تقوم الوحدات المكونة للدولة اللامركزية بإعداد وتنظيم موازنتها المالية، فيجب عليها الالتزام بالقواعد الدستورية وعدم مخالفة المبادئ العامة التي قررتها التشريعات المركزية، على اعتبار أن تلك الوحدات ما هي إلا تنظيم ذاتي ضمن الحدود القانونية والاقتصادية والسياسية للدولة.
- فيما يخص فرض الرسوم الجمركية على دخول أو خروج البضائع التي تمر في حدود الوحدات المكونة للدولة اللامركزية، يتوجب عليها الامتناع عن فرضها أو الالتزام بتنظيم الدستور والقانون لهذا الاختصاص.
- فيما يخص فرض الضرائب يتوجب على الوحدات المكونة للدولة اللامركزية الامتناع عن فرضها أو الالتزام بتنظيم الدستور والقانون لهذا الاختصاص، والذي قد يشركها في إدارة وتحديد وتحصيل موارد الضرائب، أو قد يمنحها سلطة فرض رسوم وضرائب إقليمية أو خفضها أو منح إعفاءات إضافية، مع تخويلها حق إصدار تشريعات وأوامر لازمة لتحصيل الأموال العامة في حدود إقليم تلك الوحدات.

كما أن حجم وطبيعة التحويلات سواء أكانت منحاً مشروطة أم غير مشروطة أم مخصصاً من الضرائب من أحد المستويات الحكومية إلى مستوى آخر يقدم مؤشراً لدرجة التبعية أو الاستقلال المالي التي تقوم من خلالها مستويات الحكومة بأداء مسؤولياتها. كما يعد إتاحة الاقتراض العام للوحدات المكونة للدولة مؤشراً آخر على درجة الاستقلال المالي شريطة ألا تكون حكوماتهم غارقة في الديون. ففي بعض الدول ذات نظام الحكم اللامركزي مثل النمسا والهند وماليزيا حددت دساتيرها الحكومة الاتحادية كجهة وحيدة لها صلاحية الاقتراض الأجنبي بينما تستطيع الوحدات المكونة للدولة في كندا الوصول إلى كل من الاقتراض المحلي والأجنبي بشكل كبير ومن دون عوائق. إن الشؤون المالية للدول والوحدات المكونة لها تتضمن جانبين رئيسيين: يتمثل الأول في عمليات تحصيل الموارد أو الإيرادات وتجميعها، في حين يتمثل الجانب الثاني في عمليات إنفاقها⁽⁸⁾. ويكون لكل من السلطة الاتحادية والسلطات الإقليمية والمحلية صلاحية اتخاذ القرارات الخاصة بالإيرادات والنفقات وبالتالي تكون جميع تلك السلطات خاضعة للمساءلة⁽⁹⁾. وتتطلب عملية توزيع وتخويل الاختصاصات فيما بين الوحدات المكونة للدولة والسلطة الاتحادية تخصيصاً مالياً كافياً

⁽⁸⁾ محمد أحمد علي عدوي، مرجع سبق ذكره، ص 34.

⁽⁹⁾ Ingram, Gregoryk & Yu Hung Hong, Fiscal Decentralization and Land policies, May, 2008. P2. www.Lincoin Institute of Land Policy.

يَمَكِّنها من أداء مهامها المحلية. ويمكن للمشرع أن يمنح السلطات الإقليمية والمحلية صلاحية استيفاء إيرادات مالية معينة، أو تحقيق عوائد مالية.

إن السعي نحو تطبيق اللامركزية المالية في الدول اللامركزية يتطلب إصلاحات جوهرية في السياسات المالية بشكل عام وفي مجال النفقات بشكل خاص. وكذلك إصلاح السياسات الضريبية وإصلاح سياسة الاقتراض بموافقة الحكومة المركزية، وتشجيع سياسات الاستثمار كما في البرازيل والأرجنتين وغيرها من دول أمريكا الجنوبية⁽¹⁰⁾. كما يتطلب من الدول اللامركزية أيضاً وضع تدابير لبناء القدرات وتنفيذ نظم المعلومات ووضع الميزانيات، واعتماد الشفافية في الشؤون السياسية والإدارية والاقتصادية والمالية. وهذه التدابير ليست فقط لإنجاح تطبيق اللامركزية المالية فيها وإنما لإنجاح تنفيذ البرامج والمشاريع الممولة عن طريق المساعدات المقدمة من قبل المجتمع الدولي للسلطات الإقليمية والمحلية⁽¹¹⁾. ويتم الربط في بعض الأحيان ما بين اللامركزية المالية واللامركزية السياسية، فالدول ذات الدخل المرتفع هي الأكثر قدرة على اعتماد كل من اللامركزية المالية واللامركزية السياسية. بينما يكون هناك صعوبة في نقل المسؤوليات المالية للوحدات الإقليمية والمحلية في الدول ذات الناتج القومي الإجمالي المنخفض⁽¹²⁾.

وعلى صعيد التجارب العالمية، يعاني الاتحاد الروسي من صراع صعب للتوفيق بين اللامركزية السياسية واللامركزية المالية، إذ إن عودة روسيا إلى شكل الدولة الموحدة أصبح غير ممكن تماماً، لذا ستكون اللامركزية المالية ممهدة لتعزيز اللامركزية السياسية. فالسعي نحو تحقيق استقلال مالي أكبر للأقاليم من خلال تخصيص إيرادات قائمة على صيغة معينة لتحويلات المساواة، والصناديق الفيدرالية المتعددة التي وضعت لتخصيص التحويلات المستهدفة للأقاليم، سيسهم في تعزيز التوجه نحو اللامركزية السياسية. كما أن اللامركزية المالية والحكم الذاتي لا يمكن أن يتعايشا من دون تحقيق استقلال للإيرادات كما لا يمكنها التعايش مع سلطة تنفيذية قوية شديدة المركزية في العاصمة تفوق قدرة الأقاليم على ممارسة أية صلاحيات حقيقية خاصة بها⁽¹³⁾. وفي تجربة أخرى، يتبنى دستور إسبانيا لعام 1978 اللامركزية السياسية واللامركزية المالية وقد تم

⁽¹⁰⁾ 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.

⁽¹¹⁾ Jean-Paul faguét, Decentralization and Local Government performance, FAO, Rome, December 1997, p16.

⁽¹²⁾ The Second International Conference on Decentralization, Overview of Decentralization Worldwide, July 25-26, 2002, Philippines. P1.

⁽¹³⁾ الكساندر يوجين وجالينا اندسكايا، الفيدرالية الروسية عند مفترق طرق - حوارات حول ممارسة الفيدرالية المالية: وجهات نظر مقارنة، الجزء الرابع، منتدى الاتحادات الفيدرالية والرابطة الدولية لمراكز الدراسات الفيدرالية، كندا، 2007، ص33.

تشكيل ثلاثة مستويات حكومية، وبفعل الضغط الذي مارسه الأقاليم الرئيسية مثل الباسك وكاتالونيا، تم إنشاء سبعة عشر مجتمعاً محلياً تتمتع بالحكم الذاتي أو ولاية ذات صلاحيات تشريعية وتنفيذية بين عامي 1978 و1983. وقد طبقت إسبانيا اللامركزية بصورة تدريجية منذ عام 1978 بنجاح في مجالات الإنفاق وجمع الإيرادات، ولكن لم يتم استكمال مجالات المسؤولية المالية والمساواة المالية والعلاقات المالية⁽¹⁴⁾.

ثانياً: خصائص اللامركزية المالية

سوف نحاول أن نؤطر خصائص اللامركزية المالية على الرغم من تنوع تطبيقاتها في الدول اللامركزية، من حيث أن تطبيقها يهدف إلى تحقيق المصلحة المادية بين المستويات الحكومية والإدارية، وأن لها تأثيراً فاعلاً في إعداد وتنفيذ السياسات التنموية، إذ تتضمن تحديد إيرادات الوحدات المكونة للدولة وآلية تحويل الأموال لها من السلطة الاتحادية، وخضوعها لمختلف أنواع الرقابة المالية وفقاً للدستور والقانون.

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

1. تهدف اللامركزية المالية إلى تحقيق المصلحة المادية بين المستويات الحكومية والإدارية.

أدى التطور التقني والتكنولوجي وانتشار اقتصاديات السوق إلى خلق ظروف اجتماعية - اقتصادية تساعد على دعم تطبيقات اللامركزية السياسية والإدارية، ومن هذه الظروف: التشديد على العلاقات التعاقدية، والاعتراف بالطابع اللامركزي لاقتصاد السوق، وازدهار الأسواق على أسس التعددية والتنافس والتعاون بدلاً من التجانس، الأمر الذي عزز الإدراك بأنه ليس من الضروري أن تكون العلاقة جيدة بين وحدات الدولة ومكوناتها الأخرى لكي ينفع بعضها الآخر وإنما المصلحة التي ستوجه بالضرورة لخدمة المواطن⁽¹⁵⁾.

2. 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

⁽¹⁴⁾ يواقيم سولي فيلانوف، إسبانيا، إعادة تعريف المساواة المالية والعلاقات المالية - حوارات حول ممارسة الفيدرالية المالية: وجهات نظر مقارنة، الجزء الرابع، منتدى الاتحادات الفيدرالية والرابطة الدولية لمراكز الدراسات الفيدرالية، كندا، 2007، ص 38.

⁽¹⁵⁾ رونالد ل. واتس، الأنظمة الفيدرالية، المرجع السابق، ص 7.

وجبايتها، وصلاحيات تجعل الإنفاق محلياً. لذا يكون من المهم دعم السلطات الإقليمية والمحلية مالياً. فضلاً عن دعمها قانونياً لمساعدتها في جباية رسوم وضرائب معينة لمصلحتها بهدف تحقيق لا مركزية إدارية - مالية ناجحة⁽¹⁶⁾.

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

إن من أهم المبادئ التي يتعين أخذها بعين الاعتبار عند تطبيق لامركزية مالية في الدولة اللامركزية هي⁽¹⁷⁾:

- تحديد مصادر دخل الوحدات المكونة للدولة بعد دراسة أنواع الرسوم والضرائب والمداخل التي يمكن أن تجبها، وبقدر صلاحيات كل من السلطة الاتحادية والوحدات المكونة للدولة يتم تقسيم نسب الإنفاق وأنواع الرسوم والضرائب لكل منهما.
- إجراء تحويل أموال من السلطة الاتحادية إلى الوحدات المكونة للدولة بعد الفصل بين أموال كل منهما.
- يتعين أن يكون نظام رسوم الضرائب المحلية خالياً من التعقيد لتسهيل عملية جبايتها.
- أهمية اعتماد المعلوماتية وإنشاء الإدارة الإلكترونية.
- يجب ألا تعيق آليات الرقابة المالية التي تفرضها السلطة الاتحادية على السلطات الإقليمية والمحلية تنفيذ المشاريع التنموية والاستثمارية الخاصة بها.

تتضمن اللامركزية المالية خضوع الوحدات المكونة للدولة لمختلف أنواع الرقابة المالية وفق الدستور والقانون. إذ تستهدف الرقابة المالية التأكد من حسن استعمال المال العام بما يتفق مع أهداف التنظيم الإداري. أي إنها تستهدف تحقيق الغايات المحاسبية والالتزام بالسياسات والإجراءات المحاسبية والمالية، والمحافظة على الموارد والممتلكات والتحقق من الالتزام بالتشريعات المعمول بها في تحصيل الإيرادات العامة وصرف النفقات العامة في الأوجه المحددة قانونياً وبما يخدم المصلحة العامة⁽¹⁸⁾.

وللرقابة المالية أهداف سياسية ومالية وإدارية وفق الآتي⁽¹⁹⁾:

(16) إيلي معلوف، الصندوق البلدي المستقل: معالجة مالية للامركزية الإدارية، مرجع سابق، ص 83، 169.

(17) المرجع السابق، ص 174-175.

(18) حمدي القبيلات، الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية: دراسة تحليلية وتطبيقية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2010، ص 14-15.

(19) المرجع السابق، ص 129-130.

- **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 الإيرادات بحسب الأنظمة واللوائح.
- **الهدف المالي:** يتمثل في التحقق من صحة الحسابات وسلامة التصرفات والإجراءات المالية وكشف الانحرافات والأخطاء المالية والاختلاسات. كما يتمثل في مراقبة الأداء وفقاً للأهداف الموضوعية ومراقبة الترشيح في الإنفاق.
- **الهدف الإداري:** يتمثل في التأكد من أن أنظمة العمل تؤدي إلى أكبر نفع ممكن بأقل النفقات الممكنة وتصحيح القرارات الإدارية، مما يؤدي إلى حسن سير العمل في كافة مراحل التخطيط والتنفيذ والمتابعة.

إذا كانت اللامركزية الإدارية هي توزيع للوظيفة الإدارية في الدولة ومن ثم تكون أعمال وتصرفات هيئاتها ذات طبيعة إدارية، لذا يتعين أن تكون جهة رقابتها ومساءلتها ذات طبيعة إدارية أو تكون من اختصاص القضاء الإداري. وأن اللامركزية السياسية هي توزيع لوظيفة الحكم بين المستويات الوطنية والإقليمية والمحلية، ومن ثم تكون أعمال وتصرفات هيئاتها ذات طبيعة تشريعية وتنفيذية وقضائية، لذا يتعين أن تكون جهة واحدة رقابتها ومساءلتها ذات طبيعة سياسية أو قضائية يتولاها القضاء الدستوري. أما اللامركزية المالية فهي توزيع الإيرادات العامة بين المستويات الحكومية والإدارية في الدولة وتخصيص نفقاتها، ومن ثم تكون أعمال وتصرفات هيئاتها ذات طبيعة مالية وإدارية في حال تطبيقها في ظل اللامركزية الإدارية، لذا يتعين أن تكون جهة رقابتها ومساءلتها ذات طبيعة إدارية أو أن تكون من اختصاص القضاء الإداري. وتكون أعمالها وتصرفات هيئاتها ذات طبيعة تشريعية وتنفيذية في حالة تطبيقها في ظل اللامركزية السياسية، لذا يتعين أن تكون جهة رقابتها ومساءلتها ذات طبيعة إدارية أو قضائية أو دستورية.

ووفقاً لما 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 اللامركزية الإدارية واللامركزية السياسية وفي إطار الدولة الموحدة والدولة الاتحادية.

ثالثاً: التنظيم التشريعي للإيرادات المالية والسلطة المختصة بإنفاقها

سنعرض بعض التشريعات الأجنبية المقارنة في تنظيم اللامركزية المالية، وسوف يتم التركيز على الإيرادات المالية التي تقوم بجمعها السلطة الاتحادية والوحدات المكونة للدولة اللامركزية من خلال

فرض الضرائب والرسوم واقتراض الأموال واستثمارها للموارد الطبيعية الموجودة في داخل حدودها الإقليمية، ومن ثم كيفية توزيع وإنفاق هذه الموارد المالية بين تلك المستويات الحكومية والإدارية. وبناءً على ذلك، سوف نتناول بيان السلطات الحكومية والإدارية المختصة بتجميع الإيرادات المالية وفي تخصيص إنفاقها وفق محورين: يتناول المحور الأول الإيرادات المالية في نظام الحكم اللامركزي، في حين يتناول المحور الثاني السلطة المختصة بإنفاق الإيرادات المالية في نظام الحكم اللامركزي. يعد تخصيص الموارد المالية لنظام الحكم اللامركزي من الأمور الهامة وذلك للأسباب الآتية⁽²⁰⁾:

- إن الموارد المالية سوف تمكن الحكومات أو الإدارات المحلية من أداء مهامها الدستورية والقانونية.
- تعد سلطات فرض الضرائب والإنفاق أدوات هامة في ضبط الاقتصاد والتأثير عليه وتحدد معظم دساتير الدول التي تبنت نظام الحكم اللامركزي السلطات المختصة بجمع وإنفاق الإيرادات الخاصة بمستويات الحكم الاتحادية والإقليمية والمحلية وذلك لأهميتها الاقتصادية والسياسية، ولعل من أهم مصادر الإيرادات المالية هي الضرائب والرسوم واقتراض الأموال والموارد الطبيعية.

1. الضرائب والرسوم

إن تحديد الضرائب وغيرها من الإيرادات والجهة التي تقوم بجمعها والجهة التي تقوم بإنفاقها والمجالات التي يتم فيها ذلك الإنفاق، تعد من الاختصاصات المركزية الهامة بالنسبة للتقسيم الحقيقي للسلطات في نظام الحكم اللامركزي. حيث يمكنها أن تغير بشكل جوهري السلطات التشريعية لمستوى الحكومة، وغالباً تستخدم الحكومات المركزية سلطتها المالية القوية جداً للتأثير على حكومات الوحدات المكونة للدولة أو السيطرة عليهما بأشكال مختلفة⁽²¹⁾.

إن الضرائب وآلية الإنفاق تؤثر على كفاءة الاقتصاد وأدائه، إذ يمكن استخدامها من قبل الوحدات المكونة للدولة لمحاولة جذب الشركات والتجار وأصحاب رؤوس الأموال للإقامة والاستثمار داخل إقليمها. وعلى الرغم من أن بعض التنافس في مجال الضرائب والإنفاق قد يكون أمراً جيداً، إلا أنه قد يكون مكلفاً أيضاً من حيث جذب الأنشطة الاقتصادية للمكان غير المناسب مما يؤدي إلى خسارة

⁽²⁰⁾ رونالد ل. واتس، الأنظمة الفيدرالية، مرجع سبق ذكره، ص 55.

⁽²¹⁾ جورج أندرسون، مقدمة عن الفيدرالية، ماهي الفيدرالية؟ وكيف تنجح حول العالم؟، منتدى الاتحادات الفيدرالية ووكالة التنمية الدولية الكندية، كندا، 2007، ص 27.

الإيرادات أو استخدامها بشكل غير جيد. كما يؤثر جمع الإيرادات والإنفاق من قبل الحكومات على إجمالي مستوى النشاط الاقتصادي⁽²²⁾.

إن 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 ذات نظام الحكم اللامركزي من اختصاص السلطة المركزية بهدف تمكينها من فرض رسوم جمركية داخلية فعالة وتحقيق وحدة اقتصادية للدولة. وفي بعض الدول يمكن أن تكون من الاختصاصات المشتركة أما ضريبة الدخل على الأفراد فإنها تكون أكثر ارتباطاً بمكان الإقامة، لذا فهي من الاختصاصات المشتركة بين السلطات المركزية والإقليمية. على الرغم من أنها كانت في بعض الدول كالهند والنمسا من اختصاص السلطة المركزية. وكذلك بالنسبة إلى ضرائب المبيعات والاستهلاك فهي في معظم الدول ذات الحكم اللامركزي من الاختصاصات المشتركة على الرغم من وجود بعض الاستثناءات⁽²³⁾.

ومن التجارب التي يمكن تسليط الضوء عليها في هذا الصدد تجربة دولة جنوب إفريقيا التي أقر دستوراً لإنشاء صندوق الإيرادات الوطنية الذي 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. كما أقر الدستور إنشاء 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 يقضي بها. وتعد الإيرادات المخصصة من خلال إقليم ما لحكومة محلية في ذلك الإقليم بمثابة نفقة مباشرة مستحقة على صندوق إيرادات الإقليم. كما أجاز الدستور للتشريعات الوطنية أن تحدد إطاراً يتم في حدوده جواز سحب أموال تمثل نفقة مباشرة مستحقة على أحد صناديق الإيرادات الإقليمية، ووجوب دفع إيرادات مخصصة خلال إقليم ما للحكم المحلي في ذلك الإقليم إلى البلديات في الإقليم⁽²⁴⁾. ومن أجل الحصول على توصيات مالية وضريبية متخصصة في جنوب إفريقيا، أقر الدستور إنشاء مفوضية مستقلة للشؤون المالية

(22) المرجع السابق، ص 27.

(23) رونالد ل. واتس، الأنظمة الفيدرالية، مرجع سبق ذكره، ص 55-56.

(24) المادة (230) من دستور جنوب إفريقيا لعام 1996.

والضريبة⁽²⁵⁾. كما أجاز الدستور لأي مفوضية تشريعية إقليمية صلاحيات فرض ضرائب وجبايات ورسومًا خلاف ضريبة الدخل أو الضريبة على القيمة المضافة، أو ضريبة عامة على المبيعات أو على العقارات أو رسومًا جمركية. وكذلك فرض رسوم 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 رسوم جمركية. وقد وضع الدستور قيوداً على تلك الصلاحيات تجسدت بما يأتي:

- عدم جواز ممارستها على نحو يضر جوهرياً بالسياسات الاقتصادية الوطنية أو الأنشطة الاقتصادية العابرة لحدود الأقاليم أو إمكانية تنقل السلع والخدمات والأموال والعمالة على المستوى الوطني.
- عدم جواز سن تلك التشريعات إلا بعد دراسة ما تقدمه مفوضية الشؤون المالية والضريبة من توصيات. كما أجاز الدستور للبلديات أن تفرض رسومًا على العقارات ورسومًا إضافية على الأتعاب مقابل الخدمات المقدمة من جانب البلدية أو نيابةً عنها، وضرائب ومقررات ورسومًا 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 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:
- عدم الإخلال الجوهري بالسياسات الاقتصادية الوطنية أو الأنشطة الاقتصادية العابرة لحدود الأقاليم أو إمكانية تنقل السلع والخدمات والأموال والعمالة على المستوى الوطني.
- أن تنظم تلك الصلاحيات من خلال تشريع وطني.
- مراعاة المبادئ السليمة للنظام الضريبي والمهام التي تقوم بها البلدية وفاعلية وكفاءة تحصيل الضرائب والرسوم الضريبية والعدالة.
- أخذ رأي الحكومة المحلية والنظر في توصيات المفوضية المالية.

كذلك تُعد التجربة الألمانية من التجارب التي يمكن تسليط الضوء عليها في هذا المقام، كدولة أوروبية لها تجربة مميزة في عملية إعادة الإعمار على المستوى الدولي. وتتحدد أهم الضرائب في هذا البلد بشكل مشترك من قبل الحكومة الاتحادية والمقاطعات في المجلس الأعلى في البرلمان، ولا يحق

⁽²⁵⁾ الفقرة (أ) من المادة (220) من دستور جنوب إفريقيا لعام 1996.

للمقاطعات وضع قواعد الضرائب أو معدلاتها⁽²⁶⁾. حيث أبقى القانون الأساسي لجمهورية ألمانيا الاتحادية الصادر بتاريخ 23 أيار 1949 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 القانون المقاطعات صلاحية سن القوانين في مجال الضرائب والاستهلاك والنفقات المحلية ضمن الحدود، ما دامت هذه الضرائب لا تمثل نوعاً مع الضرائب ليتم تنظيمها قانونياً من خلال القوانين الاتحادية. وينظم القانون الأساسي لجمهورية ألمانيا الاتحادية مسألة توزيع العائدات الضريبية، بحيث يجعل ربع الشؤون المالية الجمركية وعائدات الضرائب يعود إلى الحكومة الاتحادية كضرائب الاستهلاك، وضريبة نقل البضائع على الشوارع وضرائب حركة رأس المال وضريبة التأمين وضريبة تبديل العملات، والضرائب التي ترفع مرة واحدة على الثروات وضرائب التسوية التي تدفع بهدف تسوية الأعباء، والضرائب المكملة لضريبة الدخل والضرائب المرفوعة على المؤسسات⁽²⁷⁾.

ويخصص القانون الأساسي عائدات بعض الضرائب إلى المقاطعات كالضريبة على الثروات وضريبة الإرث وضريبة المركبات وضرائب السير، طالما أنها لا تخص الاتحاد أو لا تخص الاتحاد والولايات معاً⁽²⁸⁾. كما تخصص عائدات الضرائب المتأتية من ضريبة الدخل ومن الضرائب المرفوعة على المؤسسات، وضريبة المبيعات العامة للاتحاد والولايات معاً (الضرائب المشتركة)، طالما لا تتحول العائدات من ضريبة الدخل والعائدات من ضريبة المبيعات العامة إلى البلديات. ويتم تقاسم العائدات من ضريبة الدخل وضرائب المؤسسات منصفة بين الاتحاد والولايات. ويتم تحديد نصيب كل من الاتحاد والولايات من عائدات ضريبة المبيعات العامة من خلال قانون اتحادي يتطلب موافقة المجلس الاتحادي عليه⁽²⁹⁾. وأوجب القانون الأساسي لجمهورية ألمانيا الاتحادية ضمان حق البلديات بأن تقوم بتنظيم جميع شؤونها الخاصة في مجتمعها المحلي على عاتق مسؤوليتها بنفسها وفق القوانين النافذة. وكذلك يكون للروابط البلدية الحق في الإدارة الذاتية ضمن نطاق مهامها القانونية. ويشمل ضمان حق الإدارة الذاتية للقرى، إضافة إلى قواعد الإدارة المالية الذاتية، حيث تشمل هذه القواعد الحق بمصادر ضريبية مستحقة لها من خلال رسوم

(26) لارس ب. فيلد، ويوجين فون هاجن، طرق إصلاح الفيدرالية المالية الألمانية، حوارات حول ممارسة الفيدرالية المالية: وجهات نظر مقارنة، الجزء الرابع، منتدى الاتحادات الفيدرالية والرابطة الدولية لمراكز الدراسات الفيدرالية، كندا، 2007، ص 16.

(27) الفقرة (1) من المادة (106) من القانون الأساسي لجمهورية ألمانيا الاتحادية لعام 1949.

(28) الفقرة (2) من المادة (106) من القانون الأساسي لجمهورية ألمانيا الاتحادية لعام 1949.

(29) الفقرة (3) من المادة (106) من القانون الأساسي لجمهورية ألمانيا الاتحادية لعام 1949.

الضريبة المفروضة، بحيث تتناسب مع قوتها الاقتصادية⁽³⁰⁾. وعلى الرغم من وصف الاتحاد الفيدرالي الألماني بالتعاوني إلا أنه من الناحية العملية تواجه مجالات التعاون بين الحكومة الاتحادية والمقاطعات عدة عقبات أهمها يكمن في أن التفويضات الفيدرالية تقيد سلطة الإنفاق لدى المقاطعات الألمانية الستة عشر، كما أن المقاطعات تقوم بوضع "فيتو" يمنع صدور أي تشريع اتحادي في المجلس الأعلى بالبرلمان، يقيد من قدرة الحكومة الاتحادية من متابعة سياساتها عامة والسياسات الإصلاحية بخاصة⁽³¹⁾.

2. الدين العام والاقتراض والموارد الطبيعية

أ. الدين العام

هناك مصادر أخرى لجمع الأموال من قبل السلطة المركزية والسلطات الإقليمية ألا وهو الدين العام في معظم الدول اللامركزية. فعلى الرغم من أن الدين الخارجي في بعض الدول كما في النمسا والهند وماليزيا يخضع بشكل كلي للسلطة الاتحادية، إلا أنه في دول أخرى مثل أستراليا يتم تنسيق الدين العام على المستويين الاتحادي والإقليمي عن طريق مجلس القروض. كما يمثل عمل الشركات والمشاريع العامة المدرة للأرباح مصدراً هاماً للدخل لكل من السلطة الاتحادية والسلطات الإقليمية. في حين لم يجز الدستور في جنوب إفريقيا 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 تم منحها.

ب. الاقتراض

تعد حركة السيولة النقدية وتبادل السلع والخدمات بين الوحدات المكونة للدولة المركزية من الخصائص الواضحة ومؤشراً على درجة الاستقلال المالي النسبية. ويتم تعزيز استقلال الوحدات المكونة للدولة (المقاطعات، الولايات، المحافظات) عندما تتمكن من الوصول إلى سد حاجتها عن طريق الاقتراض، وهذا الاقتراض داخلي ضمن حدود الدولة وتختلف الدول في عملية حركة الأموال بين أراضها. أما الاقتراض الخارجي أي من دول أخرى فيكون مقصوراً على أعمال السيادة، أي إنه يقع ضمن صلاحيات الحكومات المركزية. وهذا ما حددته دساتير بعض الدول اللامركزية مثل النمسا والهند وماليزيا. أما في أستراليا فيوجد هناك مجلس يسمى مجلس القروض الذي تأسس

⁽³⁰⁾ الفقرة (2) من المادة (28) من القانون الأساسي لجمهورية ألمانيا الاتحادية لعام 1949.

⁽³¹⁾ لارس ب. فيلد، ويوجين فون هاجن، طرق إصلاح الفيدرالية المالية الألمانية، مرجع سبق ذكره، ص 15.

بموجب الدستور وهو هيئة تنسيقية لديها سلطة ملزمة لكل مستويات الحكومة وهي بهذا تختلف عن كندا التي تعطي الحق للولايات والمقاطعات بالاقتراض الدولي مباشرة⁽³²⁾. وفي الاتحاد الروسي تصرف قروض الدولة وفقاً للإجراء الذي يحدده القانون الاتحادي وتقدم على أساس طوعي تماماً⁽³³⁾. ويمكن للولايات في الهند الاقتراض من الحكومة المركزية، كما يمكنها الاقتراض من السوق، ولكن في حال كانت الولاية مدينةً للحكومة المركزية يجب أن توافق على استمرار الاقتراض⁽³⁴⁾.

وأكد القانون الأساسي لجمهورية ألمانيا الاتحادية على حدود الاقتراض الذي يترتب عليه نفقات في السنوات المالية القادمة، ويتطلب تخويلاً بقانون اتحادي يكون على قدر نفقات محددة. ولا يجوز أن يتعدى حجم الواردات من القروض حجم النفقات المخصصة للاستثمارات الواردة في خطة الموازنة⁽³⁵⁾. أما الولايات في ماليزيا فهي شديدة الاعتماد على المنح والقروض الفيدرالية. ولا يوجد لدى حكومات الولايات قلق من احتمال عجز مالي وشيك حيث توفر الحكومة الاتحادية القروض بشكل ثابت لتمويل النقص⁽³⁶⁾. ويفرض الدستور الماليزي قيوداً كثيرة على حكومات الولايات فيما يتعلق بالاقتراض لتنفيذ المشروعات. ورغم ذلك فإن الدستور لا يمنع قيام الشركات التي تملكها الولاية من جمع الاعتمادات المالية عن طريق قروض البنوك وسندات الدين. وقد خاضت تلك الشركات مشاريع في مجال الرعاية الصحية ومنتجات السيارات والصناعة والمواصلات والعقارات والبناء والمؤسسات المالية والتكنولوجيا والطاقة والإعلام والاتصالات⁽³⁷⁾. ويحظر دستور ماليزيا على الحكومة الاتحادية الاقتراض إلا بتحويل من قانون الاتحاد والولايات. ولا يخول قانون الولاية الاقتراض إلا من الاتحاد أو لفترة زمنية لا تتعدى الخمس سنوات من المصارف أو أي مصدر مالي آخر معتمد لهذه الغاية من قبل حكومة الاتحاد، على أن يخضع للشروط المحددة من قبل حكومة الاتحاد. كما لا يجوز تقديم أية ضمانات إلا وفق سلطة قانون الولاية، ولا تمنح هذه الضمانات إلا بموجب موافقة حكومة الاتحاد وحسب الشروط التي تضعها هذه الحكومة⁽³⁸⁾. واشترط الدستور استشارة المجلس المالي الوطني في مسائل تخصيص جميع أو بعض ما يُحصَل من ضرائب ورسوم

(32) Paul Booth, Fiscal Relations in Federal Countries, Forum of Federations, Ottawa, Canada, PP. 11-12.

(33) الفقرة (4) من المادة (75) من دستور الاتحاد الروسي لعام 1993.

(34) م. جوفيندا راو، الفيدرالية المالية في الهند: التحديات الناشئة، حوارات حول ممارسة الفيدرالية المالية: وجهات نظر مقارنة، الجزء الرابع، منتدى الاتحادات الفيدرالية والرابطة الدولية لمراكز الدراسات الفيدرالية، كندا، 2007، ص 20.

(35) المادة (115) من القانون الأساسي لجمهورية ألمانيا الاتحادية لعام 1949.

(36) سيف الأزهر روسلي، الفيدرالية المالية في ماليزيا: التحديات والتوقعات، حوارات حول ممارسة الفيدرالية المالية: وجهات نظر مقارنة، الجزء الرابع، منتدى الاتحادات الفيدرالية والرابطة الدولية لمراكز الدراسات الفيدرالية، كندا، 2007، ص 23-24.

(37) سيف الأزهر روسلي، الفيدرالية المالية في ماليزيا: التحديات والتوقعات، مرجع سابق، ص 24-25.

(38) المادة (111) من دستور ماليزيا لعام 1963.

الاتحاد، ومتطلبات القرض السنوي للاتحاد وللولاية وممارسة الاتحاد والولايات، وتقديم القروض إلى أي من الولايات⁽³⁹⁾.

ج. الموارد الطبيعية

إن تركّز الموارد الطبيعية في بعض مناطق الدولة اللامركزية دون غيرها، أثارت خلافات بين السلطة الاتحادية والسلطات الإقليمية حول تحديد الجهة المختصة بفرض الضرائب وبيع الامتيازات الخاصة بتلك الموارد، كما هو الحال في كندا ونيجيريا والبرازيل والعراق، إذ يؤدي ذلك إلى فوارق هائلة في ثروة الوحدات المكونة للدولة الفيدرالية⁽⁴⁰⁾. وفي الاتحاد الروسي أكد الدستور على أن الولاية القضائية المشتركة للاتحاد الروسي تشمل إدارة الموارد الطبيعية⁽⁴¹⁾. وعلى الرغم من امتلاك المقاطعات في كندا الموارد الطبيعية داخل حدودها وحققها في فرض الضريبة على استخدامها، إلا أن القانون الأساسي ألزم الحكومة الفيدرالية بتقديم مدفوعات المساواة بحيث يكون لدى كل المقاطعات إيرادات كافية لتوفير مستويات متشابهة من الخدمات العامة بمستويات متشابهة من الضريبة⁽⁴²⁾. وفي نيجيريا يتحكم المركز بالموارد الطبيعية للولايات وخاصة البترول الموجود في مناطق الأقليات. ويتم تقسيم الإيرادات بين مستويات الحكومة وفق مبدأ الاشتقاق الدستوري (مبالغ أكبر للولايات المنتجة) إذ تقدم الحكومة الفيدرالية (13%) من الإيرادات إلى الولاية مالكة الموارد الطبيعية. وفيما يخص نسب الإيرادات التي تجمعها الحكومة المركزية من إجمالي الإيرادات في الدولة اللامركزية، فقد بلغت في كل من كندا وسويسرا حوالي 45% من إجمالي الإيرادات، بينما تراوحت النسبة ما بين 60-75% من إجمالي الإيرادات في النمسا وأستراليا وبلجيكا والبرازيل والهند وألمانيا وإسبانيا، ووصلت النسبة إلى أكثر من 80% من إجمالي الإيرادات في الأرجنتين وماليزيا والمكسيك وجنوب إفريقيا وروسيا، وتصل النسبة إلى حوالي 97% من إجمالي الإيرادات في نيجيريا وحوالي 98% في فنزويلا.

3. السلطة المختصة بإنفاق الإيرادات المالية في نظام الحكم اللامركزي

يحدد الدستور الحالي للسلطة المختصة بإنفاق الموارد المالية، سواءً أكانت السلطة الاتحادية أم السلطات الإقليمية، كما يحدد المجالات التي تنفق فيها تلك الموارد المالية وحسب الصلاحيات.

⁽³⁹⁾ المادة (108) من دستور ماليزيا لعام 1963.

⁽⁴⁰⁾ رونالد ل. واتس، الأنظمة الفيدرالية، مرجع سبق ذكره، ص 56.

⁽⁴¹⁾ المادة (72) من دستور الاتحاد الروسي لعام 1993.

⁽⁴²⁾ روبن بودواي، كندا: قضايا ناشئة في الفيدرالية اللامركزية، حوارات حول ممارسة الفيدرالية المالية: وجهات نظر مقارنة، الجزء الرابع، منتدى الاتحادات الفيدرالية والرابطة الدولية لمراكز الدراسات الفيدرالية، كندا، 2007، ص 10.

أ. الأساس القانوني للسلطة المختصة بإنفاق الموارد المالية:

يكنم الأساس القانوني للسلطة المختصة بإنفاق الموارد المالية في دستور الدولة وقوانينها، ورغم ذلك لا بد من ملاحظة ما يأتي⁽⁴³⁾:

- تمنح بعض الدساتير السلطات الإقليمية في الوحدات المكونة للدولة ذات نظام الحكم اللامركزي مسؤولية إنفاق الموارد المالية كما في سويسرا والنمسا وألمانيا والهند وماليزيا.
- اختلاف متطلبات الإنفاق في مختلف المجالات، فالإنفاق في قطاعات الصحة والتعليم والخدمات الاجتماعية تكون كلفتها أعلى من غيرها.
- لم تكن سلطة الإنفاق من الناحية العملية في معظم الدول ذات نظام الحكم اللامركزي منسجمة بالضبط مع الصلاحيات القانونية والإدارية الممنوحة لها، بل كان ينظر لها عادة على أنها تملك سلطة إنفاق عامة.

ب. سلطة ومجالات إنفاق الموارد المالية

منح القانون الأساسي في كندا المقاطعات مسؤولية تشريعية حصرية في مجالات الصحة والتعليم والخدمات الاجتماعية. ورغم ذلك فإن 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⁽⁴⁴⁾. وقد أصدرت المحاكم الكندية قرارها بأن الإنفاق الفيدرالي ليس محصوراً فقط بمجالات الإصلاحات التشريعية التي يحددها القانون الأساسي، وبالتالي فقد استعملت الحكومات الفيدرالية سلطاتها الإنفاقية في تقديم منح لتدعيم برامج المقاطعات من أجل تشجيعها على اتباع الأولويات الفيدرالية. وقد اشتكت حكومات المقاطعات من أن هذا الاستعمال من جانب واحد يهدد حكمها الذاتي وصلاحياتها القانونية في مجالات يحددها الدستور بصورة مطلقة لحكومات المقاطعات.

وتجدر الملاحظة أنه في الولايات المتحدة وكندا وأستراليا كان استعمال سلطات الإنفاق العام الفيدرالي منتشراً على نطاق واسع، ولا يحدد الدستور صراحة سلطة معينة للإنفاق العام. بينما منح دستور الهند وماليزيا الحكومة الاتحادية صلاحيات تقديم المنح لحكومات الولايات لأي غرض كان⁽⁴⁵⁾. وتسهم الحكومات الاتحادية في ألمانيا في إنجاز المهام المجتمعية العامة المشتركة المنوطة

(43) ينظر: رونالد ل. واتس، الأنظمة الفيدرالية، مرجع سبق ذكره، ص 57.

(44) روبن بودواي، كندا: قضايا ناشئة في الفيدرالية اللامركزية، مرجع سبق ذكره، ص 12.

(45) رونالد ل. واتس، الأنظمة الفيدرالية، مرجع سبق ذكره، ص 58.

بالمقاطعات الألمانية 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 تسهم الحكومة الاتحادية في تحسين البنية الزراعية وحماية المناطق الساحلية، إذ تتحمل الحكومة الاتحادية نصف التكاليف في كل ولاية على الأقل⁽⁴⁶⁾. ويمكن للحكومة الاتحادية والمقاطعات الألمانية أن 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⁽⁴⁷⁾. ويوزع القانون الأساسي لجمهورية ألمانيا الاتحادية النفقات التي تتحملها الحكومة المركزية والمقاطعات، كما يأتي⁽⁴⁸⁾:

- يتحمل كل من الحكومة المركزية والمقاطعات بشكل منفصل النفقات التي تترتب على ممارستها لمهامها.
- إذا كانت المقاطعات تقوم بأعمال بناءً على تكليف من الحكومة المركزية، فتتحمل الأخيرة النفقات المترتبة على ذلك.
- يمكن للقوانين الاتحادية التي تقر منح الدفوعات المالية، والتي تقوم بها المقاطعات، أن تنص بأن هذه الدفوعات تقع جزئياً أو كلياً على عاتق الحكومة المركزية. إذا نص القانون على أن يتحمل الاتحاد نصف التكاليف فأكثر فستكون إدارتها بناءً على تكليف من الحكومة الاتحادية. وإذا نص القانون على أن الولايات تتحمل ربع التكاليف فأكثر فيتطلب القانون موافقة المجلس الاتحادي عليه.
- يتحمل كل من الاتحاد والولايات النفقات المترتبة على ممارسة دوائرها أعمالها الإدارية.

وينظم قانون المسؤولية المالية في نيجيريا توزيع صلاحيات النفقات والإيرادات بين الوحدات المحلية 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⁽⁴⁹⁾. 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 بعين الاعتبار

⁽⁴⁶⁾ الفقرة (أ) من المادة (91) من القانون الأساسي لجمهورية ألمانيا الاتحادية لعام 1949.

⁽⁴⁷⁾ الفقرة (ب) من المادة (91) من القانون الأساسي لجمهورية ألمانيا الاتحادية لعام 1949.

⁽⁴⁸⁾ الفقرة (أ) من المادة (104) من القانون الأساسي لجمهورية ألمانيا الاتحادية لعام 1949.

⁽⁴⁹⁾ أكبان ه. إيكبو، الفيدرالية المالية في نيجيريا: قضايا غير محسومة، حوارات حول ممارسة الفيدرالية المالية: وجهات نظر مقارنة، الجزء الرابع، منتدى الاتحادات الفيدرالية والرابطة الدولية لمراكز الدراسات الفيدرالية، كندا، 2007، ص 29.

كل من 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 من النفقات التنموية وغيرها⁽⁵⁰⁾. ويشير الواقع في جنوب إفريقيا إلى أن الإنفاق على الخدمات الاجتماعية يشكل حوالي 89% من إجمالي الإنفاق الإقليمي، إلا أن هذه الخدمات تقدم القليل من الإيرادات. وبالنظر إلى عدم قدرة المقاطعات على تجميع الإيرادات الكافية من الضرائب المخصصة لها، فقد أصبحت تعتمد بشدة على المنح أو التحويلات الحكومية التي تشكل (95%) من إجمالي الإيرادات التي يتم الاستفادة منها على المستوى الإقليمي⁽⁵¹⁾.

وفيما يخص نسب الإنفاق المباشر للحكومة المركزية من إجمالي الإنفاق الحكومي في الدولة اللامركزية، فقد بلغت في كل من سويسرا وكندا وبلجيكا وألمانيا حوالي (30-40%) من إجمالي الإنفاق الحكومي، وهي نسبة قليلة تعكس أهمية مسؤوليات الوحدات المكونة للدولة في سويسرا وكندا وبلجيكا، ويعكس مسؤولية المقاطعات في ألمانيا عن تقديم العديد من البرامج التي قررتها الحكومة الفيدرالية. وتراوح النسبة ما بين (45-60%) في الأرجنتين وإسبانيا وأستراليا والنمسا والبرازيل والهند والمكسيك ونيجيريا وروسيا وجنوب إفريقيا والولايات المتحدة الأمريكية، بينما نجد النسبة قد بلغت حوالي 78% في فنزويلا، وبلغت حوالي 84% في ماليزيا⁽⁵²⁾.

4. التنظيم التشريعي لتوازن الموارد المالية وتحويلاتهما

إن مسألة اختلال التوازن العمودي والأفقي في الموارد المالية بين مختلف المستويات الحكومية والإدارية في الدولة تحدث بشكل عمودي عندما لا تتمكن الحكومة الاتحادية من مطابقة نفقاتها المالية. بينما يختل التوازن أفقياً عندما لا تتمكن الوحدات المكونة للدولة اللامركزية من تقديم الخدمات لمواطنيها وتنفيذ مشروعاتها العامة بالموارد المالية المتاحة لها. ومن ثم تضطر إلى تقديم طلب الإعانات والقروض من الحكومة الاتحادية، الأمر الذي يعرض استقلالها المالي للخطر. وعلى هذا الأساس، سوف نعالج المسألة من ناحية اختلال التوازن في الموارد والإيرادات المالية في الدول ذات نظام الحكم اللامركزي، ومن خلال التحويلات المالية والاستقلال المالي للوحدات المكونة لهذه الدول.

⁽⁵⁰⁾ رينو سي موكاتي، جنوب إفريقيا: الفيدرالية المالية في المرحلة الانتقالية، المرجع السابق ص 36.

⁽⁵¹⁾ ينظر: المادة (214) من دستور جنوب إفريقيا لعام 1996.

⁽⁵²⁾ جورج أندرسون، مقدمة عن الفيدرالية، مرجع سبق ذكره، ص 31.

تواجه الدول ذات نظام الحكم اللامركزي اختلال التوازن في الموارد والإيرادات المالية وتحتاج إلى تصحيح اختلال التوازن العمودي والأفقي في الموارد المالية، كونه أحد مصادر التوتر المستمر بين مختلف المستويات الحكومية والإدارية في الدولة خاصة في إعادة تحديد أدوارها من أجل الحفاظ على أهميتها بالنسبة للنظام العام. كما ينعكس ذلك الاختلال على عدم قدرتها في التوفيق بين وسائل الإيرادات واحتياجات الإنفاق في المستويات الأدنى من الحكومة، ولا تزال الفجوات المالية واستقلالية الإيرادات فيها مجالاً للقلق في الدول المركزية التي تكون فيها مركزية الصلاحيات الضريبية أكبر مما يلزم لمواجهة النفقات اللامركزية بما فيها سلطة الإنفاق، ويؤدي إلى التأثير في سياساتها من خلال استخدام التحويلات المالية. كما في أستراليا وألمانيا والهند وماليزيا ونيجيريا وروسيا وإسبانيا وجنوب إفريقيا⁽⁵³⁾.

أ. اختلال التوازن العمودي في الموارد المالية

يحدث اختلال التوازن العمودي عندما تعجز السلطة الاتحادية عن مطابقة مسؤوليات نفقاتها المحددة دستورياً. إذ أثبتت التجربة على أنه من الأفضل تخصيص سلطة فرض الضرائب الرئيسية للحكومة الاتحادية لأن هذه مرتبطة مع تنمية الوحدة الجمركية والوحدة الاقتصادية. في حين أن بعض مسؤوليات الإنفاق الأكثر كلفة كالتهليم والصحة والخدمات الاجتماعية كانت تعد عادة من صلاحيات السلطات الإقليمية لضمان إدارة أفضل لها إذ يمكن الأخذ بعين الاعتبار بعض الظروف الإقليمية الخاصة. كما أن أهمية التغيرات الضريبية المختلفة وتكاليف الإنفاق ستكون متغيرة بمرور الزمن. لذلك يتطلب الأمر تصحيح حالة التوازن من فترة إلى أخرى⁽⁵⁴⁾.

ب. اختلال التوازن الأفقي في الموارد المالية

يحدث اختلال التوازن الأفقي عندما تكون قدرات العائدات لدى الوحدات المكونة للدولة اللامركزية مختلفة إلى حد يجعلها غير قادرة على أن تقدم الخدمات لمواطنيها على المستوى نفسه، انطلاقاً من مستويات ضريبية مقارنة. كما يحدث اختلال التوازن الأفقي أيضاً في جانب النفقات بسبب الاختلافات في احتياجات الإنفاق للوحدات المختلفة المكونة للدولة اللامركزية بسبب الاختلافات في

⁽⁵³⁾ أنور شاه، تأملات مقارنة حول التحديات الناشئة في الفيدرالية المالية، حوارات حول ممارسة الفيدرالية المالية: وجهات نظر مقارنة، الجزء الرابع، منتدى الاتحادات الفيدرالية والرابطة الدولية لمراكز الدراسات الفيدرالية، كندا، 2007، ص 51-52.

⁽⁵⁴⁾ رونالد ل. واتس، الأنظمة الفيدرالية، مرجع سبق ذكره، ص 59.

الخصائص الاجتماعية والديمغرافية لسكانها مثل التوزع السكاني وظاهرة الانتقال إلى المدن والتكوين الاجتماعي وهيكل الإعمار وكلفة توفير الخدمات⁽⁵⁵⁾.

ج. التحويلات المالية والاستقلال المالي للوحدات المكونة للدول ذات الحكم اللامركزي

إن تجمع الإيرادات المالية الأكثر لدى السلطات المركزية يجعل لديها الوفرة المالية التي تستعملها في إجراء تحويلات مالية لوحدات الدولة التي هي بحاجة إليها للقيام بمسؤولياتها 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. وتختلف ثروة الوحدات المكونة للدولة ومواردها المالية اختلافاً كبيراً مما يؤثر على قدرتها على جباية إيرادات من مواردها الخاصة. وتلجأ معظم الدول اللامركزية إلى صنع ترتيبات معينة للتعامل مع مثل هذه الفروق من خلال تحويلات مالية أكبر للوحدات المكونة للدولة الأفقر من غيرها⁽⁵⁶⁾.

إن الموازنات المالية المخصصة للوحدات المكونة للدولة اللامركزية قد لا تكفي لسد حاجاتها وتنفيذ مشروعاتها العامة من حيث الجودة والحجم، الأمر الذي قد يضطرها إلى طلب الإعانات والقروض من الحكومة المركزية، وقد تقرر تلك الحكومة من تلقاء نفسها تقديم تلك المنح والقروض أو الإعانات المالية للوحدات المكونة للدولة، وذلك لكي تتمكن من التدخل في شؤونها الداخلية ومن ثم يتقلص نطاق سلطاتها واستقلالها عملياً وواقعياً⁽⁵⁷⁾.

وبذلك يمكن اعتماد الحكومة المركزية على السياسة المالية للحد من اختصاص الولايات عن طريق منح المعونات المشروطة أو المعونات المخصصة لتمويل مشروع الولايات أو لسد العجز في خزائنها⁽⁵⁸⁾. وتنظم معظم الدول ذات الحكم اللامركزي آليات معينة لتحويلات مالية بين مستويات الحكم المختلفة. وبما أن السلطة الاتحادية تسيطر على مصادر الضرائب الأساسية، فقد أصبحت التحويلات المالية غالباً ما تصدر منها نحو السلطات الإقليمية على شكل حصة من الضرائب أو منح كبيرة غير مشروطة أو منح مشروطة لأغراض محددة، وذلك بهدف إزالة اختلال التوازن العمودي. وفي الوقت نفسه بهدف إزالة اختلال التوازن الأفقي لمساعدة الوحدات الأكثر فقراً في الدولة ذات الحكم اللامركزي.

(55) المرجع السابق، ص 59-61.

(56) جورج أندرسون، مقدمة عن الفيدرالية، مرجع سبق ذكره، ص 32-33.

(57) محمد هماوندي، الفيدرالية والحكم الذاتي واللامركزية الإدارية الإقليمية: دراسة نظرية مقارنة، المرجع السابق، ص 133.

(58) المرجع السابق، ص 210.

رابعاً: تنظيم اللامركزية المالية في دول ما بعد النزاع: قانون إدارة الدولة العراقية لعام 2004

اهتم المشرع الدستوري العراقي بجدية بتنظيم اللامركزية السياسية والإدارية، إذ جاء أول دستور انتقالي ومؤقت للعراق بعد تغيير نظامه السياسي وهو قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام 2004 لينظم اللامركزية السياسية والإدارية على أسس جديدة ابتداءً من تحويل الدولة من بسيطة إلى اتحادية فيدرالية، مروراً بالخطوات الانتقالية لتحويل طبيعة الحكم في العراق من الشمولي إلى الديمقراطي في إطار اعتماد مبادئ الرأسمالية الاقتصادية والليبرالية سياسياً، والسعي إلى إبراز دور الحكم المحلي للوحدات المكونة للدولة مع الاعتراف واقعياً بإقليم كردستان. ثم جاء بعده دستور العراق لعام 2005 بعد استفتاء ليكمل النهج نفسه في تعزيز تطبيقات اللامركزية السياسية والإدارية والمالية. وعلى هذا الأساس سيتم تناول تنظيم اللامركزية المالية في قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية الصادر عام 2004 للاستفادة من كيفية قيام الدولة العراقية بالتأسيس للامركزية المالية في فترة المرحلة الانتقالية والوقوف على أبرز التشريعات في هذا الصدد.

أكد قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام 2004⁽⁵⁹⁾، على تأسيس نظام سياسي عراقي جديد يقوم على منع تركيز السلطة في الحكومة الاتحادية، ومن ثم على تشجيع المسؤولين المحليين في كل إقليم ومحافظة على ممارسة السلطة المحلية⁽⁶⁰⁾. ولتحقيق هذا الأمر لا بد من تقاسم السلطات بين الحكومة الاتحادية والحكومات الإقليمية والمحافظات والبلديات والإدارات

⁽⁵⁹⁾ نصت المادة (2) من قانون إدارة الدولة العراقية لعام 2004 الملغى على أن: "أ- إن عبارة (المرحلة الانتقالية) تعني المرحلة التي تبدأ من 30 حزيران 2004 حتى تشكيل حكومة عراقية منتخبة بموجب دستور دائم كما ينص عليه هذا القانون وذلك في موعد أقصاه 31 كانون الأول 2005. إلا في حالة تطبيق المادة 61 من هذا القانون. ب- إن المرحلة الانتقالية تتألف من فترتين: 1- تبدأ الفترة الأولى بتشكيل حكومة عراقية مؤقتة ذات سيادة كاملة تتولى السلطة في 30 حزيران 2004. وستتألف هذه الحكومة وفق عملية تداول واسعة النطاق بتشاور شرائح المجتمع العراقي يقوم بها مجلس الحكم وسلطة الائتلاف ويمكن التشاور مع الأمم المتحدة بذلك. إن هذه الحكومة ستمارس السلطة بموجب هذا القانون، وبضمنها المبادئ والحقوق الأساسية المنصوص عليها في هذا القانون، وملحق يتفق عليه ويصدر قبل بداية المرحلة الانتقالية ويكون جزءاً لا يتجزأ من هذا القانون. 2- تبدأ الفترة الثانية بعد تأليف الحكومة العراقية والتي تتم بعد إجراء الانتخابات للجمعية الوطنية كما هو منصوص عليه في هذا القانون، على ألا تتأخر هذه الانتخابات إن أمكن عن 31 كانون الأول 2004 وعلى كل حال قبل 31 كانون الثاني 2005. تنتهي المرحلة الثانية عند تأليف حكومة عراقية وفقاً لدستور دائم". القانون منشور في الوقائع العراقية - رقم العدد: (3981)، تاريخ: 2003/12/31، رقم الصفحة: (96) مجموعة القوانين والأنظمة لعام 2004. كما ينظر نصه أيضاً في: المعهد الدولي لقانون حقوق الإنسان، كلية الحقوق، جامعة دي بول، الدساتير العربية ودراسة بمعايير الحقوق الدستورية الدولية، الطبعة الأولى، 2005، ص 301-327.

⁽⁶⁰⁾ نصت المادة (52) من قانون إدارة الدولة العراقية لعام 2004 الملغى على أن: "يؤسس تصميم النظام الاتحادي في العراق بشكل يمنح تركيز السلطة في الحكومة الاتحادية. ذلك التركيز الذي جعل من الممكن استمرار عقود الاستبداد والاضطهاد في ظل النظام السابق. إن هذا النظام سيُشجع على ممارسة السلطة المحلية من قبل المسؤولين المحليين في كل إقليم ومحافظة. مما يخلق عراقاً موحداً يشارك فيه المواطن مشاركة فاعلة في شؤون الحكم ويضمن له حقوقه ويجعله متحرراً من التسلط".

المحلية⁽⁶¹⁾. إضافة لما تقدم، فقد طلب القانون من الحكومة الاتحادية أن تقوم باتخاذ إجراءات عملية تهدف إلى منح الإدارات المحلية والإقليمية والمحافظات سلطات إضافية⁽⁶²⁾. ولا شك في أن من بين السلطات التي يتم تقاسمها هي السلطات المالية، لذا سوف نتناول تنظيم اللامركزية المالية في قانون إدارة الدولة العراقية، من خلال بيان السلطات المختصة في توزيع العائدات المالية وفي تخصيص إنفاقها، وكذلك مسألة اختلال التوازن العمودي والأفقي في الموارد المالية، ودور التحويلات المالية في تصحيح هذا الاختلال، وذلك في فرعين كما يأتي:

1. الإيرادات المالية وسلطة إنفاقها

سنبحث فيما يأتي إيرادات السلطة الاتحادية والوحدات المكونة للدولة الفيدرالية وتوزيعها والسلطة المختصة بإنفاق الإيرادات المالية في الدولة الفيدرالية.

أ. فرض الضرائب والرسوم: أكد قانون إدارة الدولة العراقية لعام 2004، على عدم جواز فرض أية ضرائب أو رسوم إلا بقانون⁽⁶³⁾. وقد منح حكومة إقليم كردستان صلاحية فرض الضرائب والرسوم ضمن نطاقه الجغرافي وذلك لكونه حقاً من حقوق الإقليم⁽⁶⁴⁾. وكذلك منح مجالس المحافظات الصلاحية نفسها ضمن حدودها وذلك لتعظيم إيراداتها الخاصة⁽⁶⁵⁾. وبذلك تكون الحكومة الاتحادية هي التي تقوم بتحديد الضريبة أو الرسوم المراد فرضها على المستوى الوطني من خلال تشريع قانون اتحادي خاص بهذا الشأن⁽⁶⁶⁾. والأمر نفسه ينسحب على حكومة إقليم كردستان ومجالس المحافظات، إذ شرع قانون إقليمي لفرض الضرائب والرسوم في الأولى وقانون محلي في الثانية. وعليه يكون فرض الضرائب والرسوم بموجب قانون إدارة الدولة العراقية ليس من اختصاصات الحكومة الاتحادية الحصرية لأنه منح هذا الاختصاص إلى حكومة الإقليم ومجلس المحافظة.

⁽⁶¹⁾ نصت المادة (4) من قانون إدارة الدولة العراقية لعام 2004 على أن: "النظام في العراق جمهوري اتحادي (فيدرالي)، ديمقراطي، تعددي، ويجري تقاسم السلطات فيه بين الحكومة الاتحادية والحكومات الإقليمية والمحافظات والبلديات والإدارات المحلية. ويقوم النظام الاتحادي على أساس الحقائق الجغرافية والتاريخية والفصل بين السلطات وليس على أساس الأصل أو العرق أو الإثنية أو القومية أو المذهب".

⁽⁶²⁾ الفقرة (ج) من المادة (56) من قانون إدارة الدولة العراقية لعام 2004 الملغى.

⁽⁶³⁾ المادة (18) من قانون إدارة الدولة العراقية لعام 2004 الملغى.

⁽⁶⁴⁾ الفقرة (أ) من المادة (54) من قانون إدارة الدولة العراقية لعام 2004 الملغى.

⁽⁶⁵⁾ الفقرة (أ) من المادة (56) من قانون إدارة الدولة العراقية لعام 2004 الملغى.

⁽⁶⁶⁾ تتألف الحكومة الاتحادية من: الجمعية الوطنية، ومجلس الرئاسة، ومجلس الوزراء، وبضمنه رئيس الوزراء والسلطة القضائية. ينظر:

الفقرة (أ) من المادة (24) من قانون إدارة الدولة العراقية لعام 2004 الملغى.

ب. **الاقتراض:** أناط قانون إدارة الدولة العراقية بالحكومة الاتحادية صلاحية رسم سياسات الاقتراض السيادي حصرياً⁽⁶⁷⁾. ومن ثم لا يحق لحكومة إقليم كردستان أو مجالس المحافظات الاقتراض المالي.

ج. **الديون:** أكد ملحق قانون إدارة الدولة العراقية على أن الحكومة العراقية المؤقتة هي التي تمثل الدولة في مجال القروض الدولية والمساعدات وديون العراق السيادية، على أن يتم تصديق أعمالها من قبل رئاسة الدولة في الحكومة الانتقالية المنتخبة خلال تسعين يوماً من توليها السلطة وبالإجماع⁽⁶⁸⁾.

د. **الثروات الطبيعية:** منح قانون إدارة الدولة العراقية الحكومة الاتحادية اختصاصاً حصرياً فيما يخص إدارة الثروات الطبيعية للعراق ولكن بالتشاور مع حكومات وإدارات الأقاليم والمحافظات⁽⁶⁹⁾.

هـ. **الميزانية:** حدد القانون في المادة 33 منه، الجهة التي تنظر في مشاريع القوانين المقدمة من قبل مجلس الوزراء بما فيها مشاريع قوانين الميزانية، ألا وهي الجمعية الوطنية ومنحها صلاحية إجراء المناقلة بين أبوابها وتخفيض مجمل مبالغ الميزانية العامة، أو أن تقترح على مجلس الوزراء زيادة إجمالي مبلغ النفقات عند الضرورة. وأكد القانون على اختصاصات الحكومة الاتحادية الحصرية فيما يخص رسم السياسات ووضع الميزانية وتنظيم الجانب المالي في المستويين الداخلي والخارجي للدولة ويشمل رسم السياسة المالية ووضع الميزانية العامة للدولة ورسم السياسة النقدية وإصدار العملة ورسم السياسات الاقتصادية وسياسات التجارة الخارجية، ورسم سياسات الاقتراض السيادي وتنظيم الجمارك وتنظيم السياسة التجارية عبر حدود الأقاليم والمحافظات في العراق وإنشاء بنك مركزي وإدارته⁽⁷⁰⁾ ويتم توزيع الواردات الناتجة عن تلك الثروات الطبيعية للعراق واستثمارها عن طريق الميزانية العامة للدولة التي تضعها الحكومة الاتحادية حصراً على أساس معايير تشمل تطبيق مبدأ العدالة والإنصاف والتوزيع السكاني في جميع أنحاء الدولة، وتعويض المناطق المحرومة من تلك الثروات في ظل النظام السياسي السابق ومعالجة مشكلاتها التنموية واحتياجاتها ودرجة التطور في المناطق المختلفة بالدولة⁽⁷¹⁾.

⁽⁶⁷⁾ الفقرة (أ) من المادة (25) من قانون إدارة الدولة العراقية لعام 2004 الملغى.

⁽⁶⁸⁾ القسم الثاني من ملحق قانون إدارة الدولة العراقية لعام 2004، المعنون: (مؤسسات الحكومة العراقية المؤقتة وصلاحياتها) الذي قرره مجلس الحكم في جلسته المنعقدة في 2004/5/31، منشور في الوقائع العراقية، رقم العدد: (3986)، تاريخ: 2004/9/1، رقم الجزء (1)، مجموعة القوانين والأنظمة لعام 2004.

⁽⁶⁹⁾ الفقرة (هـ) من المادة (25) من قانون إدارة الدولة العراقية لعام 2004 الملغى.

⁽⁷⁰⁾ الفقرتان (أ) و(ج) من المادة (25) من قانون إدارة الدولة العراقية لعام 2004 الملغى.

⁽⁷¹⁾ الفقرة (هـ) من المادة (25) من قانون إدارة الدولة العراقية لعام 2004 الملغى.

و. السلطة المختصة بإنفاق الإيرادات المالية في الدولة الفيدرالية: حدد قانون إدارة الدولة العراقية لعام 2004 مسؤولية إنفاق الموارد المالية على جميع المستويات الحكومية والإدارية ومجالات الإنفاق، إذ جاء في المادة 14 منه "للفرد الحق بالأمن والتعليم والعناية الصحية والضمان الاجتماعي، وعلى الدولة العراقية ووحداتها الحكومية وبضمنها الأقاليم والمحافظات والبلديات والإدارات المحلية بحدود مواردها، ومع الأخذ بعين الاعتبار الحاجات الحيوية الأخرى، أن تسعى لتوفير الرفاه وفرص العمل للشعب". ومن خلال تحليل نص المادة سألقة الذكر، يتبين ما يأتي:

- إن الجهات الحكومية والإدارية المسؤولة عن إنفاق الموارد المالية في الدولة هي: السلطة الاتحادية، وسلطات الأقاليم والمحافظات والبلديات، والإدارات المحلية.
- يتحدد إنفاق الموارد المالية لتلك الجهات الحكومية والإدارية في حدود مواردها المتوفرة لديها، أي إنه لا يجوز لها أن تنفق أكثر مما تملكه من أموال.
- أن يكون إنفاق الموارد المالية في مجالات الأمن والتعليم والعناية الصحية والضمان الاجتماعي، وهي المجالات التي تتطلب موارد مالية كبيرة.
- أن يكون هناك أولوية في إنفاق الموارد المالية لمجالات حيوية تصب في تحقيق الرفاه الاجتماعي وتوفير فرص عمل للعاطلين عن العمل. وفيما يخص ضمانات إنفاق الموارد المالية، نصت المادة 16 من القانون على أن "للأموال العامة حرمة وحمايتها واجب على كل مواطن"⁽⁷²⁾.

2. اختلال التوازن والتحويلات المالية والاستقلال المالي

سنسلط الضوء فيما يأتي على اختلال التوازن العمودي والأفقي في الموارد والإيرادات المالية في الدولة الفيدرالية والتحويلات المالية والاستقلال المالي للوحدات المكونة للدولة الفيدرالية.

أ. اختلال التوازن العمودي والأفقي في الموارد والإيرادات المالية في الدولة الفيدرالية: أوجب قانون إدارة الدولة العراقية لعام 2004 على مجالس المحافظات أن تساعد الحكومة الاتحادية في تنسيق عمليات الوزارة الاتحادية الجارية داخل المحافظة. ويشمل ذلك مراجعة خطط الوزارة الاتحادية وميزانياتها بشأن أنشطتها الجارية في المحافظة المعنية⁽⁷³⁾. وفيما يخص الاختصاصات المتبقية التي لا تعود حصراً للحكومة الانتقالية يجوز ممارستها من قبل حكومة إقليم كردستان ومجالس المحافظات. وعملياً يتضح اختلال التوازن العمودي في الموارد

⁽⁷²⁾ ماهر صالح علاوي الجبوري، الوسيط في القانون الإداري، دار ابن الأثير للطباعة، جامعة الموصل، 2009، ص 279-280.

⁽⁷³⁾ الفقرة (أ) من المادة (56) من قانون إدارة الدولة العراقية لعام 2004 الملغى.

والإيرادات المالية بين الحكومة الاتحادية وحكومة إقليم كردستان ومجالس المحافظات⁽⁷⁴⁾، إذ تمول الأولى نفقات الثانية والثالثة تمويلًا عامًا يصل إلى نسبة أكثر من 99% من إجمالي نفقاتها. بينما يتضح اختلال التوازن الأفقي في الموارد والإيرادات المالية بين حكومة إقليم كردستان ومجالس المحافظات عمومًا، إذ يحصل الإقليم على حصة مالية أكبر مما تحصل عليه المحافظة من جهة، وبين المحافظات البترولية وغير البترولية، إذ تحصل الأولى على حصة أكبر من الثانية.

ب. التحويلات المالية والاستقلال المالي للوحدات المكونة للدولة الفيدرالية: تجري عملية تمويل إقليم كردستان الخاصة بأداء وظائفه بموجب قانون إدارة الدولة العراقية على عاتق الحكومة الاتحادية من الموازنة الاتحادية⁽⁷⁵⁾. أما بالنسبة لتمويل مجالس المحافظات فيكون من الميزانية العامة للدولة، ولتلك المجالس صلاحية زيادة إيراداتها بشكل مستقل عن طريق فرض الضرائب والرسوم وتنظيم عمليات إدارة المحافظة والمبادرة بإنشاء مشروعات وتنفيذها بمفردها أو بالمشاركة مع المنظمات الدولية والمنظمات غير الحكومية بما لا يتعارض مع القوانين الاتحادية⁽⁷⁶⁾. والأمر نفسه ينسحب على مجالس الأقضية والنواحي وغيرها من المجالس ذات العلاقة في أداء مسؤوليات الحكومة الاتحادية وتقديم الخدمات العامة، وذلك بمراجعة خطط الوزارة الاتحادية فيها، والتأكد من أنها تلبى الحاجات والمصالح المحلية، وتحديد متطلبات الميزانية المحلية من خلال إجراء الموازنة العامة وجمع الإيرادات المحلية وجباية الضرائب والرسوم والحفاظ عليها، وتنظيم عمليات الإدارة المحلية والمبادرة بإنشاء مشروعات محلية وتنفيذها وحدها أو بالمشاركة مع المنظمات الدولية والمنظمات غير الحكومية⁽⁷⁷⁾. ولا شك في أن التمويل المركزي لحكومة إقليم كردستان ومجالس المحافظات والأقضية والنواحي، يعطي أفضلية للحكومة الاتحادية في التحكم بأداء تلك المستويات الحكومية والإدارية لمهامها وتنفيذها لمشاريعها الخدمية والاستثمارية، الأمر الذي يؤدي في النتيجة إلى الطعن في استقلاليته النسبية.

⁽⁷⁴⁾ الفقرة (أ) من المادة (57) من قانون إدارة الدولة العراقية لعام 2004 الملغى.

⁽⁷⁵⁾ الفقرة (أ) من المادة (54) من قانون إدارة الدولة العراقية لعام 2004 الملغى.

⁽⁷⁶⁾ الفقرة (أ) من المادة (56) من قانون إدارة الدولة العراقية لعام 2004 الملغى.

⁽⁷⁷⁾ الفقرة (ب) من المادة (56) من قانون إدارة الدولة العراقية لعام 2004 الملغى.

خامساً: محددات تبني اللامركزية المالية في سورية

1. الإدارة المالية في سورية ما قبل عام 2011

تخضع الإدارة المالية في سورية إلى العديد من النصوص التشريعية من أهمها القانون المالي للوحدات الإدارية رقم 1 لعام 1994 المعدل بالقانون 18/ لعام 2007 والقانون 35 الخاص بموازنات المحافظات السنوية وقانون الإدارة المحلية رقم 107 لعام 2011 والقانون المالي الأساسي.

وكان القانون المالي للوحدات الإدارية رقم (1) لعام 1994 المعمول به حتى بداية عام 2007 المصدر الرئيسي لتمويل الوحدات الإدارية إلا أن هذا القانون لم يعد قادراً على تلبية الاحتياجات المتزايدة للوحدات الإدارية، لأن الرسوم الواردة فيه أصبحت ذات مردود ضئيل، ولم تعد حصيلته كافية لتنفيذ المشاريع الخدمية التي تزداد وتتضاعف تكاليفها يوماً بعد يوم نتيجة ارتفاع قيمة المواد والتجهيزات. وكان هناك أكثر من محاولة جادة لاستصدار قانون مالي جديد للوحدات الإدارية، فأثمرت جهود الوزارة بصدر القانون رقم 18 لعام 2007 الذي ضم تعديلات هامة على القانون السابق والذي جاء كخطوة لتحقيق الاستقلالية المالية لهذه الوحدات وتأمين الموارد الذاتية الخاصة التي تساعد الوحدات المحلية في عدم اعتمادها على إعانات الحكومة المركزية، وبمكّنها من تنفيذ خططها ومشاريعها الخدمية والاستثمارية، وقد وضعت هذه التعديلات وفق أسس تحقق:

- توزيع الرسوم توزيعاً عادلاً ومتناسباً مع طاقات المكلفين.
- ربط التكاليف بالخدمات المقدمة لتكريس مبدأ مشاركة المواطن في الفوائد التي يجنيها من تأدية الرسم الذي سيصرف حتماً على تحسين الخدمات المحلية ضمن التجمع السكاني.
- الأخذ بالصالح من التكاليف السابقة مع إدخال تعديلات عليها وإلغاء تكاليف بلدية لم تعد تتناسب مع المرحلة.
- إضافة تكاليف جديدة يقتضيها نظام تمويل الوحدات المحلية، وفرض بدل خدمات لصالح هذه الوحدات. وقد توقع عدد من المختصين أن هذا القانون سيوفر لوحدات الإدارة المحلية أكبر قدر من حرية الحركة في اتجاه تنفيذ المشروعات المتفقة مع احتياجات المواطنين قدر الإمكان.

2. محددات اللامركزية المالية في سورية

إن تنظيم الجهاز الإداري للدولة أصبح يلقي اهتماماً متزايداً وذلك بقصد زيادة فاعليته وكفاءته على نحو يمكنها من القيام بالمهام المنوطة بها، ولتزايد الأعباء على الدولة أصبح الأسلوب المركزي الذي

يحصّر الصلاحيات في جهة واحدة، عاجزاً عن مواجهة المتطلبات الملحة في المجتمع، فبدأ الميل إلى التخفيف من الأسلوب المركزي واللجوء للأسلوب اللامركزي في الإدارة الحكومية، والتنازل عن بعض سلطاتها وصلاحياتها إلى هيئات منتخبة من قبل المجتمع في كل وحدة إدارية على حدة، لتبدأ هذه الهيئة بإدارة هذه المصالح بنفسها، وبهذه النقلة النوعية للصلاحيات نكون قد انتقلنا بالديمقراطية من مجال النظرية إلى مجال الممارسة والتطبيق العملي. لذلك فإن أسلوب الإدارة اللامركزية يعد أحد أهم وسائل تطبيق مبدأ الديمقراطية في المجتمع، إذ إنه يسمح بإدارة المجتمع لوحدة إدارية، وذلك من خلال الهيئات المحلية المنتخبة من قبلها، كما أن تمتع الإدارة اللامركزية بالشخصية الاعتبارية يقتضي الاعتراف لها بالذمة المالية المستقلة، وهذا يعني توفير موارد مالية خاصة بها تمكنها من تنفيذ الاختصاصات المنوطة بها وإشباع حاجات المواطنين في نطاق عملها، وتمتعها بحق تملك الأموال الخاصة والعامة، وعدم إمكانية استعمال أموالها من قبل السلطة المركزية أو أي هيئة معنوية أخرى إلا بإذنها.

ومن البديهي القول إن الاستقلال الإداري للحكم اللامركزي يقتضي أن يصاحبه استقلال مالي يؤكد المسؤولية المالية للمواطنين وإسهامهم في ميزانية إداراتهم بتمويلها بما تحتاجه من أموال بالقدر الذي تقدمه من خدمات. ولذلك يعد التمويل اللامركزي ركناً من الأركان المهمة لنهوض الإدارة اللامركزية وقدرتها على تنفيذ الاختصاصات المنوطة بها وإشباع حاجات المواطنين في نطاق عملها. كما يعتبر أيضاً مؤشراً حقيقياً للتطورات التي تعرفها المجتمعات الحديثة وعنصراً أساسياً للحكم على مسار إصلاح نظام اللامركزية. كما أنه يلعب دوراً هاماً في صنع السياسة العامة الاقتصادية والاجتماعية في المجتمع، مما يجعل منه محركاً لكل سياسة محلية تنموية، فهو الأداة التي تنفذ بها هذه السياسات وتمول كل المرافق وتنجز المشاريع التنموية، وترجم من خلالها المجالس المنتخبة برامجها السياسية إلى واقع ملموس. ومن دراسة الأحكام المالية للمجالس المحلية بناءً على قانون الإدارة المحلية رقم 107 لعام 2011 والذي يمكن تطويره فيما بعد ليشكل الأساس في اللامركزية المالية في نظام حكم لا مركزي، فقد حدد هذا القانون الإيرادات والنفقات وقواعد إعداد الموازنة والعلاقات الناعمة بينهم وفق ما يلي:

أ. مصادر التمويل: هناك مصدران للتمويل يتمثلان بالموارد الذاتية التي تشمل الموارد الناتجة عن الضرائب والرسوم المحلية الأصلية أو المضافة إلى الضرائب والرسوم القومية، إضافة إلى المداخيل الخاصة الناتجة عن تشغيل واستثمار المرافق المحلية المختلفة. كذلك تمثل الموارد الخارجية النوع الثاني لمصادر التمويل وهي ناتجة عن المساعدات المالية التي تقدمها الدولة إلى البلديات لدعم ميزانياتها إضافة إلى القروض والهبات والوصايا والتبركات.

ب. النفقات: تجدد مجالات إنفاق الوحدة الإدارية في الأوجه التالية:

- النفقات الاستثمارية التي تستهدف تحقيق زيادة في الموجودات الثابتة في المشاريع العائدة لها وفق الأنظمة والقوانين الخاصة باستثمارات الأموال العامة.
- نفقات الرواتب والأجور والتعويضات والنفقات الإدارية وما يماثلها والعائدة للمجالس والأجهزة التابعة لها.
- نفقات تأمين الخدمات المحلية المختلفة ومشاريعها.
- أقساط سداد القروض والتسهيلات الائتمانية والفوائد المترتبة عليها.
- عجز المؤسسات والشركات التابعة لها والمشاريع ذات الحسابات المستقلة.
- النفقات الأخرى التي تترتب عليها وفق القوانين والأنظمة النافذة.

وأما القواعد النازمة للموازنة فقد جاء في المرسوم التشريعي رقم 54 لعام 2006 المتضمن القانون المالي الأساسي أن الموازنة العامة هي الخطة المالية الأساسية السنوية لتنفيذ الخطة الاقتصادية وذلك بما يحقق أهداف هذه الخطة ويتفق مع بنائها العام والتفصيلي. وذكر قانون الإدارة المحلية رقم 107 الصادر في عام 2011 في المادة 144: "توضع لكل وحدة إدارية موازنة تتضمن واردات ونفقات هذه الوحدة وفق الأسس المطبقة في وضع الموازنة العامة المنصوص عليها في القانون المالي الأساسي". وقد نص قانون موازنة المحافظات في المادة رقم 2: أنه يكون لكل محافظة موازنة سنوية لمشاريعها المحلية مستقلة عن موازنة المحافظة التي ترد في قانون الموازنة العامة للدولة. وتشمل موازنة المحافظة موازنة الوحدات الإدارية التابعة لها عدا مدن مراكز المحافظات ويرتكز إعداد موازنات الوحدات الإدارية على تطبيق القواعد الفنية بخصوص تقدير الإيرادات والنفقات، وتعد مشاريع الموازنات وفق تبويب ينسجم مع أسس التبويب المبينة في القانون المالي الأساسي والأحكام الصادرة عنه، كما تعد الاقتراحات المتعلقة بالموازنات وفقاً للخطة المالية العامة وللمبادئ والتعليمات التي ترد في قواعد إعداد الموازنة العامة، كما تطبق في إعداد مشاريع موازنات البلديات والبلديات المؤشرات التي تعطي من المكتب التنفيذي لمجلس المحافظة. وحسب المادة 145 من قانون موازنة المحافظات فإن موازنة المحافظة تشمل موازنات الوحدات الإدارية التابعة لها عدا مدن مراكز المحافظات، ويعد مشروع الموازنة لكل وحدة إدارية من قبل المكتب التنفيذي لهذه الوحدة بالتنسيق مع لجنة الموازنة في المجلس. كما تقرر الموازنة من قبل المجلس وتصدق الموازنات على الوجه التالي:

- موازنة المحافظة والمدن الداخلة بالخطة العامة للدولة من قبل الوزير بعد موافقة وزير المالية وترسل نسخة منه إلى هيئة تخطيط الدولة للاطلاع.

- موازنة المدن خارج الخطة العامة للدولة من قبل الوزير.
- موازنة الوحدات المحلية الأخرى من قبل المكتب التنفيذي لمجلس المحافظة. وللمجلس أن يفوض مكتبه التنفيذي بإجراء المناقشات في اعتمادات الموازنة وذلك ضمن سقف وغايات معينة تحدد في قرار التفويض، ويخضع قرار المناقشة لتصديق الوزير، وتطبق في تنفيذ موازنات الوحدات الإدارية أحكام القانون المالي الأساسي المتعلقة بتنفيذ الموازنة العامة.

3. محددات نجاح اللامركزية المالية في سورية

- أ. ضرورة إعطاء الحرية للوحدات المحلية في تأمين بعض المصادر المحلية الذاتية بغية قيامها بالاختصاصات المنوطة بها على أكمل وجه. فزيادة المصادر الذاتية لا يمكن أن تتحقق إلا باتباع قاعدة العمل المنتج لتلك الوحدات المحلية والاعتماد على الذات، وفي الحقيقة فإن الوحدات المحلية جميعها لم تطبق قاعدة العمل المنتج لزيادة مواردها المحلية الذاتية.
- ب. من الضروري أن يكون هناك توزيع عادل للمؤسسات الاقتصادية بين الوحدات المحلية بمستوياتها كافة، ولكن القليل من الوحدات المحلية ولا سيما مدن مراكز المحافظات لديها الإمكانيات التي تساعد على استقطاب أعداد كبيرة من المؤسسات والنشاطات الاقتصادية الخاصة، بالإضافة إلى الكثير من المؤسسات والشركات الحكومية، وهذا كله يسهم في زيادة موارد تلك الوحدات المحلية الذاتية.
- ج. في حين أن أكثر الوحدات المحلية تعاني من هذه المشكلة المتمثلة بالضعف في استقطاب مثل هذه المؤسسات والشركات الاقتصادية، وبالتالي قلة مواردها الذاتية، مع ما سيخلفه ذلك من النمو السريع للمدن الكبيرة وانعكاس ذلك سلباً على تحقيق التوازن في النمو بين الوحدات المحلية. وبالتالي، لا بد من إيجاد حل لهذه المشكلة عن طريق خلق أسلوب للتعاون بين الوحدات المحلية بغية تحقيق ذلك التوازن في التنمية لكل الوحدات المحلية.
- د. إن الوحدات المحلية في سورية تعتمد وبشكل رئيس على الإعانات التي تمنحها السلطة المركزية لها، ومن حق السلطة المركزية مراقبة عمليات إنفاق تلك الإعانات وهذا سيؤدي بدوره إلى عدم استقلالية الوحدات المحلية لأن ذلك سيمهد مبدأ الشخصية الاعتبارية للوحدات المحلية. ولقد أكدت البيانات أن الوحدات المحلية وهيئاتها غير مستقلة إدارياً لأنها غير مستقلة مالياً بسبب وجود رقابة شديدة، وأن نسبة الإعانات تشكل حوالي 60% من واردات الوحدات المحلية الإجمالية ولكن يشترط في إنفاق هذه الإعانات أن تنفق على المشاريع الإنتاجية أو الاستثمارية أو خدمات أخرى يحتاجها المجتمع.

