

## توزيع الاختصاصات المالية في دولة الاتحاد المركزي (الفيدرالي)

م.د. فتادة صالح الصالح

جامعة ذي قار / كلية القانون

<https://doi.org/10.61353/ma.0090457>

### المقدمة

#### أولاً : أهمية البحث.

تختلف دول الاتحاد المركزي (الفيدرالي) فيما بينها اختلافاً كبيراً من حيث أوضاعها الاقتصادية والاجتماعية والسياسية فضلاً عن مؤسساتها الدستورية، فقد تكون دولاً صغيرةً ، أو كبيرةً ، غنيةً أو فقيرةً، متجانسة السكان أو مختلفة السكان، أما نظمها السياسية فتختلف تبعاً لطبيعتها التكوينية ، فقد تتسم بالديمقراطية الراسخة ، أو بدولة حديثة غير مستقرة<sup>(١)</sup>.

وتتباين الهياكل الداخلية لدول الاتحاد المركزي (الفيدرالي) تبايناً كبيراً ، فيمكن لهذه الدول أن تضم بين وحدتين إقليميتين إلى أكثر من خمسين وحدة<sup>(٢)</sup> ، وتتسم بعض دول الاتحاد المركزي (الفيدرالي) بالمركزية الشديدة ، إذ تتمركز السلطة بيد الحكومة المركزية (الاتحادية)<sup>(٣)</sup>، بينما تكون دول أخرى لامركزية تعطي استقلالاً ، وحرية تصرف على مدى واسع للدويلات الأعضاء .

ولا تعتمد هذه الدول نظام حكم واحد في طبيعة نظامها السياسي (برلماني ، أو رئاسي ، أو ملكي ، أو جمهوري)، وقد تكون بعض هذه الدول مستقرة ومتناغمة بينما تكون الأخرى غير مستقرة ومنقسمة.

وعلى الرغم من اختلافات دول الاتحاد المركزي (الفيدرالي) المتعددة ، إلا أنها تتسم بخصائص وعناصر مشتركة تميزها من الأنواع الأخرى من الدول، فقام الفقه بدراستها واستخلاص العناصر الضرورية والأساسية التي تحكمها وكيفية التوفيق بين عاملين متناقضين هما : عامل الوحدة وعامل الاستقلال ، فكثيراً ما يتوقف نجاح تلك الدول واستمرارها على التوفيق بين هذين العاملين ، أي بين الحاجات والمصالح العامة المشتركة لمجموع شعب دولة الاتحاد المركزي (الفيدرالي)، وبين الطموحات والرغبات والمصالح المحلية والاستقلال الذاتي للدويلات الأعضاء ضمن نطاق معين يحدده الدستور الاتحادي.



## ثانياً : مشكلة البحث .

تتمثل المشكلة الدستورية الرئيسة في هذه الدول هي مشكلة تحديد قدر الاستقلال الذاتي للولايات الداخلة في تكوينها والمظهر القانوني, الذي تبدو فيه هذه المشكلة هو تحديد الاختصاصات المالية وتوزيعها بين السلطات الاتحادية لدولة الاتحاد المركزي (الفيدرالي) وبين السلطات الإقليمية (المحلية) للدويلات الأعضاء<sup>(٤)</sup>.

## ثالثاً : منهجية البحث .

اعتمدنا في دراستنا هذه الأسلوب الوصفي والتحليلي المقارن مع بعض الدول التي اعتمدت النظام الفيدرالي من حيث توزيع الاختصاصات بين الدولة الاتحادية والأقاليم التي تضمها, ومقارنتها مع دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

## رابعاً : خطة البحث .

سنتناول الموضوع في مبحثين, نخصص الأول للتأصيل التاريخي لدولة الاتحاد المركزي (الفيدرالي), والثاني للتنظيم الدستوري لتوزيع الاختصاصات المالية في دولة الاتحاد المركزي (الفيدرالي).<sup>٥</sup>

## المبحث الأول

### التأصيل التاريخي لدولة الاتحاد المركزي (الفيدرالي)

أثار موضوع الفيدرالية جدلاً قانونياً وسياسياً واسعاً, فمن الفقهاء من عدّها نظاماً سياسياً ومنهم من عدّها نظاماً قانونياً بحتاً, في حين ذهب آخرون إلى القول بأنّها نظام يجمع بين القانون والسياسة, ومهما كان الأمر فهي نظام موجود على أرض الواقع متميز من جوانبه القانونية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية المختلفة, وله أركان خاصة تميزه من غيرها, وقد ومرت بمراحل عديدة من التطور التاريخي الطويل حتى وصلت إلى ما هي عليه في الوقت الحاضر, وهي في حالة تطور متزامن مع تطور المجتمعات سياسياً واقتصادياً واجتماعياً.

للقوف على ماهية دولة الاتحاد المركزي (الفيدرالي) وتطورها, يتحتم بالضرورة بحثها من الناحية

التاريخية, وهذا ما سنتناوله في المطلبين الآتيين:

## المطلب الأول

### الأصول التاريخية لدولة الاتحاد المركزي ( الفيدرالي )

تُعدّ دراسة الأصول التاريخية للأنظمة والقوانين من الدراسات المهمة التي تقف على أصل جذورها , فالتاريخ يحمل في طياته تفسيراً لكلّ شيء , ومعرفة نظام معين , يجب معرفة الشعب الذي يطبق هذا النظام والظروف التاريخية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية التي دفعته إلى تطبيقه.

وبصدد دراستنا للتأصيل التاريخي لدولة الاتحاد المركزي (الفيدرالي), سنلقي الضوء على نشأة النظام الفيدرالي وجذوره التاريخية في فرعين: يختص الأول منها بالجذور التاريخية لنشوء لدولة الاتحاد المركزي (الفيدرالي) , والثاني ندرس النماذج التاريخية للاتحاد الفيدرالي في العالم

## الفرع الأول

### التطور التاريخي لدولة الاتحاد المركزي (الفيدرالي)

إنّ ظهور دولة الاتحاد المركزي (الفيدرالي) كان وليد تطور طويل من التجربة , والتنظيم لدول مختلفة وشعوب متباينة , عرفت الفيدرالية عند الإغريق بكونها نظاماً للحكم , يتمثل في اتحاد عدد من الولايات أو الدول لتتعايش معاً من دون انفصال ومن دون وحدة , ويبيّن جانب من الفقه (بأننا مدينون لليونان في ظهور كلا الجانبين النظري والتطبيقي للفيدرالية التي عُرفت هناك منذ القرن الخامس للميلاد)<sup>(٦)</sup>.

ووجد في عهد اليونان القديمة عدد من الاتحادات المتباينة في أوصافها , واختصاصاتها , وحدودها الإقليمية , وأنّ بعضهم صمد لمدة من الزمن , ومن بين هذه الاتحادات التي قامت هناك اتحاد بيلونيسيان واتحاد بويوتيان واتحاد آيتوليان واتحاد اثينا , لذلك يمكن القول إنّ الفيدرالية فكرة قديمة للغاية تجسدت بوضوح في أحلافٍ واتحادات عدّة وأشهرها الائتلاف الذي كونه مجموعة من المدن بإشراف مجلس الامفكتيونيين<sup>(٧)</sup>.

ثم ظهر بعد ذلك الائتلاف المعروف بالعصبة الايخائية وكان أقوى من ائتلاف الامفكتيونيين , إذ كانت المدن الأعضاء في الائتلاف مستقلة, ومتكافئة ولم تتنازل عن إدارة شؤونها المحلية , وحقها في تعيين الموظفين للمدينة , ويملك المجلس الاتحادي الذي يمثل الأعضاء حق إعلان الحرب والسلم , وعقد المفاوضات والمعاهدات , وله أن يفرض القوانين وينفذها , فكانت روابط هذا الائتلاف أقوى وأوثق من روابط



الاتحادات الأخرى , ولعل من أهم الأسباب التي دعت المدن اليونانية للاتحاد هي طبيعة الوضع الجغرافي والارتباط الروحي بين مواطني تلك المدن (الارتباط الديني), فضلاً عن حاجتها إلى الدفاع عن نفسها ضد الغزو الخارجي<sup>(٨)</sup>, وهذا الأمر دفع جانب من الفقه إلى القول إن تاريخ الإغريق قد عرف صيغاً لاتحادات فيدرالية وكونفدرالية , كانت منظمة نظرياً , ولكنها هشّة عملياً إذ لم تستطع الصمود أمام الصعوبات والأخطار الخارجية والتنافس الداخلي , إلا أنها أصبحت بعد ذلك الأساس التاريخي للأنظمة الفيدرالية التي أعقبتها , وأصبحت الفيدرالية فيها نظاماً سياسياً وقانونياً وظاهرة بارزة في المجتمعات السياسية<sup>(٩)</sup> .

في حين يذهب جانب آخر من الفقه إلى القول إن تاريخ الفيدرالية يبدأ بالولايات المتحدة الأمريكية التي كانت بمثابة المنارة للأمم الأخرى بعدها التجربة الفيدرالية الأولى , التي زودت تلك الأمم بآلية تنظيمية دستورية لتحقيق نوعاً من الاتحاد والتعايش والتلاحم بين شعوبها , لاستحالة انصهار تلك الشعوب في شكل الدولة البسيطة (الموحدة) وبسبب تمسك كلّ شعب من شعوب هذه الأمم بذاتيته المتميزة والمختلفة بخصائصها من غيره من الشعوب<sup>(١٠)</sup> .

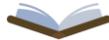
## الفرع الثاني

### النماذج التاريخية للاتحاد الفيدرالي في العالم

يعدّ الاتحاد الفيدرالي الأمريكي والاتحاد الفيدرالي السويسري من أولى النماذج للاتحاد الفيدرالي للدول الحديثة , إذ اعتمد دستور الولايات المتحدة الأمريكية الصادر عام ١٧٨٧ ودستور سويسرا الصادر ١٨٤٨ هذا النظام للدولة.

### أولاً : الاتحاد الأمريكي المركزي

يرتبط النظام الفيدرالي بشكله القانوني التطبيقي الحالي بوصفه مفهوماً حديثاً بالتجربة الأمريكية في الحكم , إذ كان النظام الفيدرالي في الولايات المتحدة الأمريكية نتاج مرحلتين : الأولى هي مرحلة الثورة أو ما عُرف بحرب الاستقلال , فكانت الولايات المتحدة الأمريكية قبل استقلالها مستعمرات بريطانية تتمتع بأنظمة حكم ذات طابع بريطاني أيّ تتمتع بحكم ذاتي لإدارة شؤونها الداخلية, فكان لكلّ مستعمرة مجالسها التشريعية التي تُشرع القوانين , وتفرض الضرائب وتقر النفقات , وكان على حكامها التوفيق بين مصلحة التاج الذي يُعدّ ممثلاً عن الملك , وبين مصلحة المستعمرة في حدود قوانين المملكة المتحدة<sup>(١١)</sup> .



إلا أنّ السياسة التي انتهجتها بريطانيا ضد المستعمرات بفرضها القيود على التجارة في هذه المستعمرات والضرائب من دون إشراك ممثلين عن سكانها في إقرارها , فضلاً عن القيود التي فرضتها على حقوق مواطني تلك المستعمرات وحرّياتهم, وتعرض تلك المستعمرات إلى هجمات الهنود الحمر بصورة مستمرة<sup>(١٢)</sup> , كلّ تلك الأسباب دعت المستعمرات الثلاثة عشر إلى بذل محاولات عدّة لإقامة نوع من الاتحاد فيما بينها فعقدت مؤتمرات , ووضعت مشاريع عدة لضّم تلك المستعمرات في اتحاد تعاهدي, وعلى الرغم من عدم نجاح هذه المؤتمرات إلا أنّها رسخت في أذهان الأمريكيين فكرة توحيد صفوفهم واستجماع قواهم للوقوف بوجه انكلترا , فعقد في عام ١٧٧٤ مؤتمر قرر فيه ممثلو المستعمرات الثلاثة عشرة استخدام الكفاح المسلح ضد انكلترا , وفي عام ١٧٧٥ بدأت فعلاً الاشتباكات بين أهالي المستعمرات وانكلترا , واستمرت الاشتباكات حتى عام ١٧٧٦ , إذ عقد المؤتمر الشامل الثاني فصدر عنه وثيقة إعلان الاستقلال , فأصبحت كلّ مستعمرة تؤلف دولة حرة ومستقلة ذات سيادة لها دستورها الخاص بها وسلطانها وحكومتها داخل نطاقها الإقليمي<sup>(١٣)</sup> , إلا أنّ التوترات الداخلية والإخطار الخارجية دعت الثوار البحث عن رابطة قوية تجمع شمل المستعمرات سيما بعد أن ضعفت روابطها بإعلان استقلالها عن انكلترا فشكّلت لجنة مهمتها وضع دستور للولايات , وفعلاً وضعت إحدى لجان مؤتمر القارة مشروعاً في عام ١٧٧٧ وافق عليه المؤتمر , وأرسل إلى الولايات للتصديق عليه , وبعد مناقشات استمرت أشهر عدّة وافقت الولايات الثلاثة عشرة المستقلة على المشروع عام ١٧٧٨ , وبهذه الموافقة نشأت في القارة الأمريكية أول حكومة مركزية مستقلة هي حكومة الاتحاد التعاهدي (الكونفدرالي)<sup>(١٤)</sup> , إلا أنّ التجربة الكونفدرالية قد فشلت ووجهت لها انتقادات عدة ؛ نظراً لما أظهره التطبيق من قصور واضطراب<sup>(١٥)</sup> , مما دعا هذه الولايات , وتحت تأثير جورج واشنطن عقد مؤتمر عام ١٧٨٧ في فيلاديفيا , وكانت نتيجة هذا المؤتمر التصويت على دستور ١٧٨٧ الذي أنشئت بموجبه دولة فيدرالية أمريكية عُرفت باسم (الولايات المتحدة الأمريكية)<sup>(١٦)</sup> .

وهكذا فإنّ حرب الاستقلال الأمريكية لم تخلف ثروة اجتماعية فحسب؛ بل سببت اندلاع ثورة دستورية أفرزت دستوراً مكتوباً لنظام حكم الجمهوري - ديمقراطي يؤكد الفصل بين السلطات , ويقر بسلطة الأمة وسيادة الشعب ويثبت أركان الدولة الفيدرالية التي استمرت في بقائها وتطورها أكثر من قرنين وهي



خليط لمفهومى الاتحاد والوطن القومي , وأصبح النموذج الأمريكي مثلاً وحافراً لجميع التطبيقات الفيدرالية اللاحقة , فقد تأثرت به جميعاً بشكل أو بآخر , فنجد دول أمريكا اللاتينية ( الأرجنتين , المكسيك , فنزويلا , البرازيل ) والمستعمرات البريطانية السابقة ومنها: اتحاد الإمارات العربية , وأستراليا, والهند, وماليزيا, ونيجيريا, والكاميرون, وما سواها وكذلك الفيدرالية الألمانية تأثرت بالنموذج الأمريكي<sup>(١٧)</sup>.

ثانياً : الاتحاد السويسري ١٨٤٨ .

بدأت المقاطعات السويسرية في أواخر القرن الثالث عشر بالاتحاد فاتحدت ثلاث مقاطعات فيما بينهما بموجب الوثيقة التعاهدية المحرة في عام ١٢٩١ , ولعل أهم الأسباب التي دعت هذه المقاطعات إلى الاتحاد هي الحاجة إلى قوة جماعية لمواجهة الاعتداءات الأجنبية<sup>(١٨)</sup> , وتزايد عدد المقاطعات المنظمة للاتحاد السويسري حتى أصبح يضم ثلاث عشرة كانتونا, فحدت جهودها للحصول على استقلالها عن الامبراطورية الرومانية نهائياً , وحصل الاتحاد السويسري على الاعتراف الرسمي من الدول في صلح وستفاليا عام ١٦٤٨<sup>(١٩)</sup>.

مثل التعاهد السويسري هيئة مركزية تدعى (الدايت) تتولى إدارة شؤونه , ويتكون الدايت من مندوبين اثنين عن كل كانتون , ثم أخذت سويسرا شكل الدولة البسيطة بموجب دستور ١٧٩٨ الذي فرض عليها بعد قيام الثورة الفرنسية , غير أنّ نابليون أعاد وضع سويسرا إلى ما كانت عليه, وازداد عدد المقاطعات حتى أصبحت ٢٢ مقاطعة في اتفاقية فيينا عام ١٨١٥<sup>(٢٠)</sup>, إلّا أنّ الاتحاد الكونفيدرالي السويسري انهار على أثر الحرب الأهلية التي نشبت عام ١٨٤٧ بين أنصار الاتحاد الممثلين عن المقاطعات الألمانية البروتستانتية وأنصار الانفصال المؤيدين من المقاطعات الفرنسية الكاثوليكية , التي انتصر فيها أنصار الاتحاد , فتحولت سويسرا إلى دولة اتحادية بالدستور الصادر في ١٢ أيلول عام ١٨٤٨<sup>(٢١)</sup> , وقد أنهى تبنى هذا الدستور مدة من التقلب وعدم الاستقرار حكم فيها سويسرا عدداً من الأنظمة , وقد استجاب الدستور السويسري لاحتياجات الشعب , وتوقعاته وعمل على القيام بوظيفة حساسة وهي تحقيق الاندماج من خلال التزامه بالتعددية السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية بين ٢٥ كانتون (٢٦ اليوم) تتسم بخصائص شديدة التباين , فسويسرا تعدّ موطناً لأربع لغات قومية , وتضمّ ثلاثة أقاليم رئيسة وطائفتين دينية , وبذلك استطاع هذا الدستور الصمود أمام تحدي , واختبار مرور الزمن على الرغم من خضوعه لمراجعتين كاملتين أحدهما في عام ١٨٧٤ , والثانية في عام ١٩٩٩ , فضلاً عن القيام بأكثر من ١٢٠ تعديلاً , وافقت عليه الأغلبية في





النظام الفيدرالي وأغلبية الكانتونات , إلا أنّ المؤسسات التي وضع هذا الدستور أسسها والإجراءات التي نصّ عليها لا تزال كما هي إلى حد كبير<sup>(٢٢)</sup>.

وعلى أثر تحوّل الاتحاد الكونفيدرالي السويسري إلى الاتحاد الفيدرالي جرى توحيد القوانين بين المقاطعات بعد أن كان لكلّ منها قانونها الخاص , وأخذت الكانتونات تتمتع باختصاصات تشريعية وتنفيذية وقضائية , أما حيادية هذه الدولة فيعود إلى أسباب داخلية , هي رغبة الشعب السويسري بعدم الاختلاط بالمشاكل الدولية , أو الخوض بما للحفاظ على استقلال سويسرا التي عانت عبر مراحلها التاريخية من ويلات الحروب<sup>(٢٣)</sup> .

## المطلب الثاني

### السلطة المختصة في تنظيم الأمور المالية

إنّ قيام الدولة الاتحاد المركزي (الفيدرالي) يقوم أيضاً على أساس وحدة المصالح بين الأقاليم الداخلة في تكوين هذه الدولة, لذلك تكون وحدة المصالح المالية والاقتصادية بين هذه الأعضاء أهم العوامل المحركة والموجهة للوحدة السياسية , والاجتماعية , والثقافية , فهناك ترابط واضح بين مصالح هذه الأعضاء الاقتصادية وقيام الاتحاد فيما بينها<sup>(٢٤)</sup>, لذلك تعدّ الجوانب المالية والاقتصادية في دولة الاتحاد المركزي (الفيدرالي) من أكثر المسائل تعقيداً , وإثارة للجدل والنقاش لتأثيراتها الكبيرة في القوة الاقتصادية للحكومات الاتحادية والإقليمية (المحلية), ومواطني دولة الاتحاد المركزي (الفيدرالي) على حد سواء, ومن ثمّ على بقاء هذه الدولة واستمرارها<sup>(٢٥)</sup> .

وللإحاطة ببعض جوانب هذا الموضوع سنركز على أهم الجوانب المالية والاقتصادية في بعض نماذج دول الاتحاد المركزي (الفيدرالي), وذلك بتقسيم هذا المطلب على فرعين : نتناول في الأول السلطة المختصة لاستحصال الإيرادات في دولة الاتحاد المركزي (الفيدرالي), وفي الثاني سلطات الإنفاق العام في دولة الاتحاد المركزي (الفيدرالي) .



## الفرع الأول

### السلطة المختصة لاستحصال الإيرادات في دولة الاتحاد المركزي.

يُعدّ تخصيص الموارد المالية لكل من السلطة الاتحادية وسلطات الأقاليم في دول الاتحاد المركزي (الفيدرالي) أمراً هاماً لسببين رئيسيين أولهما، أنّ هذه الموارد تمكن تلك السلطات في مختلف مستوياتها من ممارسة اختصاصاتها التشريعية والتنفيذية المحددة في الدستور الاتحادي أو تقييدها في ذلك، فالسلطة الاتحادية تحتاج إلى الأموال اللازمة لمواجهة أوجه الإنفاق العام، ولاسيما بعد تزايد وظائف الدولة الحديثة، وتدخّلها في كثير من المجالات، حتى وصلت الوظائف التي تمارسها دولة الاتحاد المركزي (الفيدرالي) إلى درجة التعقيد، وهذا الأمر يتطلب أن يكون لها مواردها المالية الخاصة لمواجهة التزاماتها المختلفة، التي اتسعت على حساب الأقاليم أيضاً، كذلك الأمر بالنسبة لسلطات الأقاليم التي تحتاج إلى الموارد المالية لتحقيق استقلالها المالي، أحد العناصر الأساسية في وجودها الذاتي المستقل، الذي يسمح لهذه الأقاليم بتطبيق برامجها المتميزة في حدود مسؤولياتها، وثانيهما إنّ سلطات فرض الضرائب والإنفاق هي بحد ذاتها أدوات هامة لضبط الاقتصاد والتأثير فيه<sup>(٢٦)</sup>.

وتحدّد معظم هذه الدول في دساتيرها أو في تشريعات خاصة سلطات جمع الإيرادات الخاصة بكل من السلطة الاتحادية وسلطات الأقاليم، التي يكون لكلّ منها إيراداتها الناجمة عن تقديم خدماتها المختلفة أو امتلاكها للموجودات أو المصانع أو فرضها للضرائب والرسوم أو أيّ مصدر آخر للدخل، وعلى الرغم من أنّ الضرائب والرسوم ليست المورد الوحيد في هذه الدول إلا أنّها أحد الموارد الرئيسة فيها التي تكون نصيب السلطة الاتحادية في معظم الأحيان، وحتى عندما تكون بعض أنواع الضرائب تحت سلطات قانونية مشتركة فإن السلطة الاتحادية تميل إلى السيطرة عليها، وهذا الأمر ناتج عن أهمية تركيز الموارد بيد السلطة الاتحادية حتى تتمكن من القيام بالدور المتوقع منها عادة وهو إعادة توزيع الموارد المالية بين الأقاليم، فضلاً عن تأثير النظريات الاقتصادية الحديثة التي تهدف إلى تحقيق الاستقرار والتنمية الاقتصادية في الدولة كلّها<sup>(٢٧)</sup>.

### أولاً : إيرادات الموارد غير الطبيعية :

تتمثل إيرادات الموارد غير الطبيعية في دولة الاتحاد المركزي (الفيدرالي) بما يأتي :



## ١- سلطة فرض الضرائب والرسوم

إنّ توزيع سلطة فرض الضرائب في دولة الاتحاد المركزي (الفيدرالي) بين السلطة الاتحادية وسلطات الأقاليم فيها هذه أمر هام؛ فالضرائب تمثل أهم أنواع الإيرادات في معظم هذه الدول لاسيما في دول ذات الاقتصاديات الرأسمالية الصناعية، إذ تشكل الضرائب معظم إيرادات الحكومات المختلفة فتصل نسبتها إلى ٩٠٪ في دول مثل الولايات المتحدة الأمريكية أو سواها من الدول الصناعية.

لذلك نجد معظم الدساتير الاتحادية تخصص إيرادات الضرائب للسلطة الاتحادية وتضع بعض القيود العامة على سلطة الأقاليم عند اشتراكها في فرض الضرائب مع السلطة الاتحادية<sup>(٢٨)</sup>.

وتختلف الدساتير الاتحادية أيضاً بشأن السلطات الضريبية الممنوحة للأقاليم اختلافاً كبيراً، فتخصص بعض الدساتير لها ضرائب محددة بينما تعطيها دساتير أخرى سلطات غير محددة في الأمور التي لم تمنح صراحة، أو حصراً إلى السلطة الاتحادية، وثمة اختلاف آخر يدور حول وجود نصّ دستوري صريح لتغليب اختصاص السلطة الاتحادية في الشؤون الضريبية في حال مشاركة الأقاليم معها، أو عدم وجود مثل هذا النص<sup>(٢٩)</sup>، وهناك أيضاً مشكلة إدارة الضرائب، فهل سيناط أمر جباية الضرائب الاتحادية بالسلطة الاتحادية وحدها، أم بالسلطة الاتحادية وسلطات الأقاليم معاً؟ أم بسلطات الأقاليم وحدها نيابة عن السلطة الاتحادية؟ كذلك ما يخصّ كيفية جباية الضرائب العائدة للأقاليم، فهل تترك للسلطة الاتحادية، أم لسلطات الأقاليم تحت إشراف السلطة الاتحادية<sup>(٣٠)</sup>؟ لذلك نجد تبايناً في الدساتير الاتحادية فيما يتعلق بفرض الضرائب والرسوم، ففي الولايات المتحدة الأمريكية أعطى الدستور الاتحادي للسلطة الاتحادية صلاحيات واسعة في شؤون الضرائب والرسوم، إذ يخوّل الكونجرس أن (يفرض ويجبي الضرائب والرسوم والمكوس والعوائد لتسديد الديون وإقامة الدفاع المشترك وتحقيق الرفاهية العامة للولايات المتحدة)<sup>(٣١)</sup>، وتخضع هذه السلطة الضريبية لأربعة قيود دستورية هي :-

١- يجب فرض الضرائب المباشرة وتوزيعها بين الولايات بموجب إعداد سكانها<sup>(٣٢)</sup>.

٢- يجب أن تكون معظم الضرائب والرسوم والمكوس موحدة في كلّ أنحاء الولايات المتحدة تطبيقاً لمبدأ

المساواة أمام القانون.

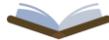


٣- لا يجوز للكونجرس أن يفرض أيّ ضريبة أو رسوم على صادرات أيّ ولاية إلاّ بموافقة ثلثي الأعضاء في كلّ من مجلس الشيوخ ومجلس النواب<sup>(٣٣)</sup>.

٤- لا تجوز المحاباة في فرض الرسوم أو منح أيّ أفضلية عن طريق تنظيم التجارة , أو الدخل لموانئ إحدى الولايات على موانئ ولاية أخرى<sup>(٣٤)</sup>, ويمنع الدستور الاتحادي الولايات من فرض الرسوم والضرائب على الواردات والصادرات , إذ ينصّ الدستور على أنّه (لا يجوز لأيّ ولاية أن تفرض, دون موافقة, رسوماً أو عوائد على الواردات أو الصادرات, غير ما يكون ضرورياً لتنفيذ قوانين التفتيش الخاصة بها وعلى أن يكون الدخل الصافي الناتج من تحصيل الرسوم التي تفرضها أيّ ولاية على الصادرات والواردات في خدمة خزانة الولايات المتحدة, وتخضع جميع هذه القوانين لمراجعة وإشراف الكونجرس)<sup>(٣٥)</sup>, وكذلك (لا يجوز لأيّ ولاية أن تفرض, دون موافقة الكونجرس, أيّ رسوم على الحمولة...)<sup>(٣٦)</sup> على أساس أنّ السلطة الاتحادية هي الجهة التي تنظم شؤون التجارة الخارجية والتجارة بين الولايات, يظهر من ذلك أن الدستور الأمريكي يعطي سلطة مباشرة للسلطة الاتحادية في فرض الضرائب والرسوم, ويترك في الوقت نفسه صلاحيات لسلطات الولايات في فرض الضرائب الإقليمية, ولم يمنح الدستور السلطة الاتحادية الاختصاص في تنظيم الضرائب الإقليمية في الولايات إلاّ في حالة واحدة وبصورة غير مباشرة وهي: ضرائب التفتيش على الصادرات والواردات التي تفرضها الولاية عن طريق خضوع القوانين المتعلقة بهذا الشأن لمراجعة الكونجرس وإشرافه؛ فضلاً عن ذلك يقيد الوضع الدستوري الخاص بالضرائب كلّ من السلطة الاتحادية وسلطات الولايات , وذلك بمنعهم أولاً من فرض ضرائب التصدير بصورة عامة وعلى مستوى الولايات المتحدة, وإلزامهم ثانياً بعدم فرض ضرائب إقليمية على المؤسسات الاتحادية في الولاية , وعدم فرض ضرائب اتحادية على المؤسسات الإقليمية للولايات عملاً بمبدأ (الحصانة المتقابلة) الذي أقرته المحكمة الاتحادية العليا<sup>(٣٧)</sup>.

أمّا في سويسرا فإن السلطة الاتحادية تضع الأسس والمبادئ العامة , التي تحكم الهيكل الضريبي بما فيها تحديد دافعي الضرائب ومجالات الضرائب وتحديد قيمتها, وكذلك مراعاة مبدأ التعميم والتماثل في تحصيل الضرائب وارتباط تحصيلها بالقدرة الاقتصادية لدافعي الضرائب, وتتخذ السلطة الاتحادية الإجراءات الضرورية لمنع الازدواج الضريبي ما بين الكانتونات (المقاطعات)<sup>(٣٨)</sup>.

ويجب على الدولة الاتحادية عند تحديد التعريف الضريبية , أن تراعى قيمة الضرائب المباشرة التي تتولى تحصيلها المقاطعات التي تمتلك صلاحيات واسعة في فرض الضرائب أكثر من أيّ مقاطعة في دول الاتحاد



المركزي (الفيدرالي) الأخرى، وتعدّ ضريبة الدخل السويسرية ضريبة كانتونات إلى حد كبير، وتوجد لدى كلّ كانتون مجموعة من الضرائب الخاصة به، وله فرض أيّ أنواع جديدة عن الضرائب ما عدا الضرائب الخاصة بالحكومة الفيدرالية وفقاً للدستور السويسري، ويكون الكانتون حراً في تحديد تفاصيل الضريبة، وتعديل مستوياتها وبعضها أكثر تصاعداً من الأخرى ويشترك الجمهور عادة في هذه العملية من خلال التصويت المباشر، ولا ينطبق ذلك على الكانتونات الكبرى فحسب؛ بل على الكانتونات الأصغر حجماً أيضاً، وهذا الأمر أدى احتفاظها بدرجة عالية من الاستقلال المالي<sup>(٣٩)</sup>، أمّا الرسوم الكمركية فقد أوكلها الدستور السويسري برمتها إلى الحكومة الاتحادية<sup>(٤٠)</sup>.

وفي العراق نجد أنّ دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ الحالي لم يشر صراحةً إلى السلطة المختصة في فرض الضريبة، هل هي السلطة الاتحادية؟ أم سلطات الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، لكنّ الرجوع إلى المادة (١١٥) من الدستور ذاته، نجد أنّها رجحت كفة الأقاليم، والمحافظات غير المنتظمة في إقليم؛ وذلك لأنّ فرض الضريبة لا يدخل ضمن الاختصاصات الحصرية، ولا المشتركة التي نظمها الدستور في المواد (١١٠) و (١١٤)، إلّا أنّ قانون التعديل الثاني لقانون مجالس المحافظات رقم (١٩) لسنة ٢٠١٣ نصّ في المادة (١١) منه - المعدلة للمادة (٤٤) من القانون - في معرض سردها للموارد المالية للمحافظة نصّت في الفقرة (ثانياً ٢) على أنّ (الضرائب والرسوم والغرامات المفروضة وفق القوانين الاتحادية والمحلية النافذة)، ونصّت في الفقرة (ثانياً ٥) من ذات المادة على أنّ (الضرائب التي يفرضها المجلس على الشركات العاملة فيها تعويضاً عن تلوث البيئة وتضرر البنى التحتية)، وبذلك فإنّ هذه المادة أشارت بصورة صريحة أنّ فرض الضريبة هو اختصاص مشترك بين السلطات الاتحادية والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، أمّا قانون الموازنة العامة رقم (٢٣) لسنة ٢٠٢١، فقد نصّ في المادة (١٩) منه على أنّ فرض الضريبة يكون من اختصاص السلطة الاتحادية المتمثلة بوزارة المالية.

## ب- القروض العامة والإصدار النقدي الجديد:

تحتاج الدول لإنفاق مبالغ كبيرة على وجوه عدّة من الإنفاق العام، إلّا أنّ الإيرادات الاعتيادية أحياناً لا تستطيع تغطية تلك النفقات<sup>(٤١)</sup>، وتتجه معظم دول الاتحاد المركزي (الفيدرالي) يجعل السلطة الاتحادية هي الجهة المخولة للحصول على إيرادات استثنائية تتضمن اللجوء إلى الاقتراض، أو إلى الإصدار النقدي



الجديد, فمثلاً دستور الولايات المتحدة الأمريكية نصّ على أن تكون للكونجرس (سلطة اقتراض لحساب الولايات المتحدة)<sup>(٤٢)</sup>, وتقع مسؤولية دفع الديون والالتزام بالتعهدات المالية على عاتق السلطة الاتحادية<sup>(٤٣)</sup>, وإن اختصاص تنظيم وإدارة الشؤون النقدية بما فيها سك النقود وتحديد قيمتها, وإصدار السندات المالية, والإصدار النقدي الجديد يكون حصراً للسلطة الاتحادية بموجب النصوص الدستورية, التي تأتي بصورة موجزة وعمامة وشاملة في الدستور, وكذلك استناداً لمبدأ السلطات الضمنية للسلطة الاتحادية الذي أقرته المحكمة الاتحادية العليا بناءً على التفسير الواسع للدستور الاتحادي<sup>(٤٤)</sup>.

ولعل السبب في حصر إصدار العملة, وسك النقود, والقروض باختصاص السلطة الاتحادية هو الابتعاد عن المشاكل الاقتصادية التي قد تهدد الوحدة الاقتصادية والسياسية للدولة, وهوما تبناه دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ الحالي, فقد نص عليها في المادة (١١٠) منه التي حددت الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية.

### ج- عمل الشركات والمشاريع العامة :-

تسمح معظم الدول الفيدرالية أن يكون عمل الشركات والمشاريع العامة مفتوحاً لمستوي السلطة الاتحادية وسلطات الأقاليم إما باستغلال هذه المشاريع مباشرة كما كان في البلدان الاشتراكية سابقاً, إذ تلجأ هذه الدول إلى أسلوب التأمين, أو أسلوب الاستثمار المباشر, أو منح الامتيازات, أو أسلوب المشاركة بين الدول والأفراد<sup>(٤٥)</sup>.

### ثانياً : إيرادات الموارد الطبيعية في دولة الاتحاد المركزي (الفيدرالي)

تُمثّل الثروات الطبيعية أهم مصادر الدخل في كثير من دول الاتحاد المركزي (الفيدرالي) لاسيما ذات الاقتصاد الريعي<sup>(٤٦)</sup>, ولذلك فإنّ الصراع على ملكية الثروات الطبيعية المتواجدة في الأقاليم الداخلة في تكوين هذه الدولة قد حظي بمساحة واسعة من الجدل والنقاش والدراسات والمقترحات, واختلفت المعالجات الدستورية والقانونية لهذا الموضوع باختلاف طبيعة النظام السياسي والاجتماعي, فضلاً عن طبيعة النظام الاقتصادي لهذه الدولة<sup>(٤٧)</sup>, إذ تتركز هذه الموارد الطبيعية في بعض الأقاليم دون سواها, وهذا الأمر أدى لخلاف كبير فيما إذا كانت إيرادات الموارد الطبيعية (التي تأتي بشكل رئيس من حقوق الملكية الممنوحة ورسوم التراخيص وضرائب التصدير وضرائب الشركات, وريع الامتيازات الخاصة بهذه الموارد) يجب أن تكون



في يد السلطة الاتحادية , ويتم توزيعها على مختلف أجزاء دولة الاتحاد المركزي (الفيدرالي), أو تبقى في يد السلطات الإقليمية (المحلية) للأقاليم ؟ وقد كان الخيار الثاني مسألة خلافية إلى أقصى حد في هذه الدول<sup>(٤٨)</sup> , وفي الولايات المتحدة الأمريكية تعدّ معظم الموارد ملكاً للولايات , ولكن هناك أراضي فيدرالية واسعة في الولايات الغربية وألاسكا تسيطر عليها الحكومة الاتحادية بهدف تخفيض العجز الفيدرالي الكبير والدين الفيدرالي المتزايد<sup>(٤٩)</sup> .

وقد نظم دستور جمهورية العراق الحالي لعام ٢٠٠٥ بصورة مريكة وغير واضحة فيما يتعلّق بإيرادات الموارد الطبيعية, فقد نصّ في المادة (١١٢/أولاً) بأن تقوم الحكومة الاتحادية بإدارة النفط والغاز المستخرج من الحقول الحالية مع حكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة, وهو ما يتناقض مع ما أورده الدستور في المادة (١١١) بأنّ النفط والغاز ملك لكلّ الشعب العراقي في كلّ الأقاليم والمحافظات.

مما تقدم نخلص إلى القول: إنّ دول الاتحاد المركزي (الفيدرالي) المتقدمة اقتصادياً لا يشكل دخل الثروات الطبيعية المصدر الأساس للدخل القومي فيها؛ لتنوع النشاطات الاقتصادية المختلفة من (الصناعة, والسياحة, والخدمات), بخلاف دول الاتحاد المركزي (الفيدرالي) الريعية التي تعدّ الثروات الطبيعية مصدراً أساسياً للدخل فيها<sup>(٥٠)</sup> .

## الفرع الثاني

### تحديد سلطات الإنفاق العام في دولة الاتحاد المركزي (الفيدرالي)

لا تتبع دول الاتحاد المركزي (الفيدرالي) أسلوباً واحداً بشأن توزيع سلطات الإنفاق أو تحديدها بين السلطة الاتحادية , وسلطات الأقاليم في الدولة<sup>(٥١)</sup> , إلا أنّ توزيع سلطات الإنفاق فيها يتطابق مع الإطار المشترك للاختصاصات التشريعية والإدارية المحددة دستورياً لكلّ سلطة من هذه السلطات, إلا أنّ هناك بعض النقاط التي تجب ملاحظتها<sup>(٥٢)</sup>:-

١- تكون مسؤولية تنفيذ جانب كبير من التشريع الاتحادي مناهة بحكم الدستور الاتحادي بالولايات الأعضاء في دولة الاتحاد المركزي (الفيدرالي) كما في سويسرا, إذ تكون مسؤوليات الإنفاق الدستورية للسلطات الإقليمية (المحلية) أوسع بكثير مما قد توحى به التشريعات المالية.



٢- قد تختلف كلفة الإنفاق في مجالات الحياة المختلفة، فالصحة، والتعليم، والخدمات الاجتماعية هي أعلى كلفة نسبياً بالمقارنة بالمجالات المتعلقة بالتنظيم والضبط؛ كونها أكثر منها بتوفير الخدمات.

٣- لم تكن سلطات الإنفاق الممنوحة لكل من السلطة الاتحادية، وسلطات الأقاليم محصورة بالضبط بما هو منصوص عليه في الدستور الاتحادي والقوانين، وإنما كانت النظرة لهذه السلطات على أنها تملك سلطة إنفاق عامة، لذلك توجد قيود دستورية على سلطات الإنفاق في هذه الدول كافة، تمنع إلى حد ما تجاوز السلطة الاتحادية على سلطات الإنفاق للأقاليم، وبالعكس تمنع سلطات الأقاليم من الاعتداء، أو التجاوز على سلطات الإنفاق للسلطة الاتحادية، إلا أنها تسمح في كثير من الأحيان لسلطة من هذه السلطات بالإنفاق في مجال الاختصاصات الحصرية للسلطة الأخرى<sup>(٥٣)</sup>، فـدستور الولايات المتحدة الأمريكية يضع قيوداً واحداً على سلطة الإنفاق الممنوحة للسلطة الاتحادية، وهو أن يكون الغرض من الإنفاق تحقيق الرفاه العام، وهذا القيد مرن بحيث يعطي الدستور للسلطة الاتحادية سلطة غير محددة لاختيار البرامج والمشاريع والإنفاق عليها<sup>(٥٤)</sup>.

إلا أن السلطة الإنفاقية تمكّن دول الاتحاد المركزي (الفيدرالي) من التكيف والاستجابة للظروف المتغيرة والاحتياجات القومية؛ لذلك لا توجد - من الناحية العملية - حاجة إلى إرساء من له الحق في اتخاذ القرار النهائي المطلق في مجال الإنفاق؛ فكل من السلطات الاتحادية والإقليمية (المحلية) يمكنها الإنفاق في المجال نفسه ومن دون وجود خلاف صريح، أو الوصول إلى طريق مسدود فعلاً ما تكون القضية هي كيفية استخدام السلطة الإنفاقية، إذ يمكن أخذ موافقة هذه الأقاليم في حال تدخل السلطة الاتحادية لمباشرة سلطة الإنفاقية فيها، أو منحها - الأقاليم - المزيد من المرونة لتخطيط برامج ومشاريع تتماشى مع الأهداف، أو الأولويات الاتحادية، وفي العراق نصّت المادة (٣) من قانون الموازنة الاتحادية لسنة ٢٠٢١ على أن الإنفاق يكون من صلاحية وزارة المالية وفقاً للأوجه المنصوص عليها في القانون ذاته، ويستثنى من ذلك إقليم كردستان إذ تحدد حصته فقط من الموازنة العامة، ويترك لسلطات الإقليم صلاحية الإنفاق (المادة ١٠ من قانون الموازنة الاتحادية لسنة ٢٠٢١).

### ثالثاً: عدم التوازن المالي في دولة الاتحاد المركزي (الفيدرالي)

تواجه كل دول الاتحاد مركزي (الفيدرالي) تقريباً مشاكل مالية، وفي الغالب تنشأ هذه المشاكل نتيجة وجود نوعين من عدم التوازن هما عدم التوازن المالي العمودي، وعدم التوازن المالي الأفقي.



## ١- عدم التوازن المالي العمودي :

يحدث عدم التوازن المالي العمودي في دولة الاتحاد المركزي (الفيدرالي) عندما تعجز الموارد المالية المحددة دستورياً للسلطة الاتحادية عن مطابقة مسؤوليات نفقاتها المحددة دستورياً أيضاً<sup>(٥٥)</sup>, ولعل أهم الأسباب التي تؤدي إلى حدوث عدم التوازن المالي العمودي هي<sup>(٥٦)</sup>:-

١- أثبتت تجارب دول الاتحاد المركزي (الفيدرالي) أنه من الأفضل تخصيص سلطة فرض الضرائب الرئيسة للسلطة الاتحادية؛ لأنَّ هذه السلطات مرتبطة ارتباطاً وثيقاً بالتنمية الاقتصادية , ووحدتها على صعيد الدولة ككل , في حين أنَّ بعض مسؤوليات الإنفاق الأكثر كلفة مثل: الصحة, والتعليم, والخدمات الاجتماعية كانت في الغالب تعدّ من اختصاصات سلطات الأقاليم؛ لضمان أفضل إدارة لها, إذ يمكن الأخذ بنظر الاعتبار بعض الظروف الإقليمية (المحلية) الخاصة.

٢- تحرص دول الاتحاد المركزي (الفيدرالي) عند صياغة الدستور الاتحادي على محاولة وضع صيغة لمطابقة موارد الإيرادات ومسؤوليات الإنفاق لكلٍّ من السلطات الاتحادية والإقليمية (المحلية), إلا أنه بمرور الزمن سوف تستجد أحداث لم يكن بالإمكان التنبؤ بها , فلن تبقى الأوضاع المالية في معظم دول الاتحاد المركزي (الفيدرالي) على ما كانت عليه عند بداية تكوينها؛ فقد حدثت تغييرات فرضت على هذه الدول نفقات إضافية غير متوقعة, ولاسيما بعد الحربين العالميتين الأولى والثانية, وأزمات الكساد الاقتصادي, أدت هذه الظروف إلى انخفاض في مستوى التجارة الدولية؛ مما أدى حدوث نقص كبير في إيرادات السلطات الاتحادية في بعضها كسويسرا , وفي المقابل ازدادت مسؤوليات الإنفاق لتلك السلطات نتيجة الحرب , وما تستلزمها من تعبئة الموارد والطاقت , ونفقات التأهب , فظهرت الحاجة إلى ترتيبات مالية جديدة داخل الدولة؛ لتصحيح حالات عدم التوازن المالي ؛ وذلك بسعي السلطات الاتحادية اعتماد ميادين جديدة لتوفير الموارد المالية لمواجهة العجز , وسد النقص الذي لحق بها , فقد دخلت في ميادين ومجالات ضريبية ومالية جديدة , كانت في الأصل تدخل ضمن الاختصاصات الممنوحة للسلطات الإقليمية<sup>(٥٧)</sup>, وإنَّ دول العالم اليوم ومنها دول الاتحاد المركزي (الفيدرالي) تواجه أزمة مالية عنيفة, نتجت عن أسباب اقتصادية وسياسية, تمثلت بالتدخلات الخارجية والحروب, وأسباب أخرى تتعلق بطبيعة النظام الرأسمالي؛ كونه نظاماً تنتج عنه أزمات



مالية واقتصادية، وهذا الأمر أدى إلى حدوث عدم التوازن المالي العمودي في الدول عامة ، ودول الاتحاد المركزي (الفيدرالي) خاصة، فتطلب ذلك سياسات مالية وضريبية ناجحة لمواجهة.

## ب- عدم التوازن المالي الأفقي في دولة الاتحاد المركزي (الفيدرالي)

يحدث عدم التوازن المالي الأفقي في داخل دولة الاتحاد المركزي (الفيدرالي) عندما تكون عائدات، أو إيرادات الأقاليم في هذه الدولة مختلفة إلى درجة تجعلها غير قادرة على تقديم الخدمات لمواطنيها بمستوى واحد انطلاقاً من إيراداتها<sup>(٥٨)</sup>.

ولا يقتصر هذا النوع من عدم التوازن المالي الأفقي في هذه الدولة على مجال الإيرادات ؛ بل من الممكن أن يحدث عدم التوازن المالي بين الأقاليم في جانب النفقات أيضاً ، بسبب التفاوت في مسؤوليات الإنفاق لهذه الوحدات نتيجة الاختلاف في الخصائص الاجتماعية لسكان هذه الوحدات مثل: التوزيع السكاني، وظاهرة الانتقال إلى المدن، والتكوين الاجتماعي، وهيكل الأعمار، ونفقات الخدمات العامة، التي تتأثر بعوامل منها: مدى كفاءة الإدارة العامة، والبيئة المالية، والاقتصادية، ومدى تطورها في هذه الأقاليم<sup>(٥٩)</sup>، وهذا بدوره سيؤدي إلى خلق اختلافات واضحة في مستويات إنفاق هذه الأقاليم ، وهذا الأمر سيؤدي إلى إلحاق الضرر بالوحدات الفقيرة من جراء قيامها بالإنفاق على مجالات تعود بالنفع على دولة الاتحاد المركزي (الفيدرالي) ككل<sup>(٦٠)</sup>.

وتتخذ معظم الأنظمة المالية في دول الاتحاد المركزي (الفيدرالي) وسائل من أجل تصحيح عدم التوازن المالي، وفي الغالب تتخذ هذه الوسائل شكل تحويلات مالية للسلطات الإقليمية (المحلية) ، وذلك؛ لأنَّ السلطة الاتحادية في هذه الدول على وجه العموم أصبحت تسيطر على مصادر الضرائب الأساسية، وكان الغرض من ذلك إزالة عدم التوازن المالي العمودي؛ من خلال التحويلات على شكل نصيب من الضرائب، أو منح كبيرة غير مشروطة، أو مشروطة لأغراض معينة من الإنفاق (المساعدات المالية)<sup>(٦١)</sup>، وفي الوقت نفسه إزالة عدم التوازن الأفقي لمساعدة الوحدات الإقليمية الأشد فقراً لإزالة الفوارق بينها وبين الدويلات الغنية<sup>(٦٢)</sup>.

إلا أنَّ الترتيبات المالية المتعلقة بهذه المنح المالية من حيث أسس تنظيمها والجهة التي يعود لها تقدير هذه المنح، وبأبيّ شروط تقدم، وطرق توزيعها تختلف من دولة اتحاد المركزي (الفيدرالي) لأخرى<sup>(٦٣)</sup>.



فقد تستند هذه المنح المالية إلى أسس دستورية أو إلى أسس تشريعية، إذ نظمت معظم الدساتير الاتحادية المنح المالية الممنوحة للأقاليم في حين سكنت دساتير اتحادية أخرى عن هذا الموضوع مثل دستور الولايات المتحدة الأمريكية، الذي لم يتناول موضوع المنح المالية، وعلى ذلك فإنها تتم هنا على أساس تشريعي خالص طبقاً لما تقرره الهيآت التشريعية للولايات المتحدة الأمريكية. (٦٤)

كما تختلف الجهة التي يعهد إليها تقدير المنح المالية، فبعض تلك الدول تعهد هذه المهمة إلى لجان تخصص لها الغرض كما هو الحال في الهند. (٦٥) وفي دول أخرى تشترك كل من السلطة الاتحادية وسلطات الأقاليم في عملية إقرار المنح أو المساعدات المالية عن طريق وجود ممثلين رسميين عن الأقاليم في السلطة التشريعية الاتحادية كما هو الحال في الولايات المتحدة الأمريكية وسويسرا.

أما في بعض دول الاتحاد المركزي (الفيدرالي) تقدم المنح أو المساعدات المالية مباشرة من سلطات الأقاليم الأغنى إلى سلطات الأقاليم الفقيرة، وهذا الأسلوب المتبع في سويسرا (٦٦) وعلى الرغم من أهمية المنح أو المساعدات المالية في حل مشكلة عدم التوازن المالي في هذه الدولة إذ جرى العمل بها بشكل أو بآخر في تلك الدولة، (٦٧) فهي من السمات المميزة والبارزة للنظام المالي في معظم هذه الدول إلا أنها لم تسلم من النقد، فيرى بعضهم أنها إحدى العوامل التي تؤثر على التوازن الدستوري بين السلطات الاتحادية والإقليمية (المحلية) لتأثيرها على الاستقلال الذاتي للأقاليم، (٦٨) لأن السلطة الاتحادية غالباً ما تسعى لاستعمال هذه المساعدات كوسيلة للحد من صلاحيات السلطات الإقليمية (المحلية) المالية وتتخذ منها ذريعة للتدخل في الشؤون الداخلية للأقاليم، (٦٩) فجزت العادة أن المنح أو المساعدات المالية المقدمة من السلطة الاتحادية إلى الأقاليم مقرونة بشروط معينة، (٧٠) كاشتراط السلطة الاتحادية تخصيص هذه المنح أو المساعدات المالية لتنفيذ مشروعات محددة، وبهذا المعنى فإن الإقليم يؤدي هنا دور السلطة المنفذة للمشروع المعني فقط، وليس لديها حرية التصرف بما على وفق ما تمليه عليها الظروف كالممنوحة المطلقة التي تقدمها السلطة الاتحادية في الولايات المتحدة الأمريكية للولايات والإدارات المحلية فيها، (٧١) أو لتنفيذ مجموعة معينة من البرامج أو الخدمات العامة، وفي هذه الحالة تستطيع الولايات الحاصلة على هذه المنح أو المساعدات المالية التصرف بما بحرية واسعة، إلا أنها تكون مصحوبة بالتنشيط الاتحادي لضمان تحقيق النفع من تلك البرامج أو الخدمات للدولة ككل، (٧٢) غير أن الحقيقة مهما قيل بشأن تأثير المنح أو المساعدات المالية المقترنة بشروط على الاستقلال الذاتي للأقاليم، تبقى لها مزايا عدة أهمها :-



١ - إنها تمكن السلطة الاتحادية من توجيه سلطات الأقاليم في دولة الاتحاد المركزي (الفيدرالي) لاستخدام تلك المساعدات من أجل تطوير البرامج أو تقديم الخدمات التي تعود بالنفع للدولة ككل (٧٣).

٢ - إنها تسمح للسلطة الاتحادية بالتحكم في طريقة صرفها إلى حد ما من دون أي تمييز بين الأقاليم، (٧٤) لذا تبقى المنح أو المساعدات المالية أفضل الوسائل التي تلجأ إليها هذه الدول لإعادة التوازن المالي وتحقيق التنمية المتوازنة في جميع دويلاتها.

## المبحث الثاني

### التنظيم الدستوري لتوزيع الاختصاصات المالية في دولة الاتحاد المركزي

لاشك في أن عملية توزيع الاختصاصات بين السلطة الاتحادية وسلطات الأقاليم الداخلة في تكوين دولة الاتحاد المركزي (الفيدرالي) من الأمور الرئيسة والدقيقة التي تلازم هذه الدولة ، ومن غير هذا التوزيع لا يكون هناك نظاماً فيدرالياً كما ذكرنا . وإذا كانت القاعدة العامة أن يتولى الدستور الاتحادي - الذي يقوم عليه النظام الفيدرالي - بعملية التوزيع ليظهرها في شكل قانوني، (٧٥) إلا أنه ينبغي الالتفات إلى مسألة مهمة هو أن هذا التوزيع يخضع لمؤثرات عدة منها: ظروف تلك الدولة السياسية والاقتصادية والاجتماعية ، فضلاً عن التاريخية التي تعود إلى الطريقة التي نشأت من خلالها تلك الدولة ، فدولة الاتحاد المركزي (الفيدرالي) التي تنشأ نتيجة انضمام دول عدة مستقلة إلى بعضها ، يقوى فيها الاتجاه إلى التوسيع من اختصاصات الأقاليم الداخلة في تكوين الاتحاد المركزي الفيدرالي كنتيجة لحرصها على استقلالها الذاتي ، وعدم التنازل عن اختصاصاتها إلا بالقدر الضروري واللازم لقيام الدولة الجديدة ، وعلى العكس من ذلك بالنسبة لدولة الاتحاد المركزي (الفيدرالي) التي تنشأ نتيجة تفكك دولة بسيطة (موحدة) إلى أقاليم عدة مع رغبتها بالارتباط معاً، إذ يقوى الاتجاه فيها إلى توسيع اختصاصات السلطة الاتحادية على حساب اختصاصات سلطات الأقاليم، (٧٦) بحكم أن الدولة الموحدة كانت في يديها كلّ السلطات والاختصاصات قبل تفككها وتحولها إلى دولة اتحاد مركزي (فيدرالي)، وهذا الأمر جعل توزيع الاختصاصات لأيّ من السلطتين (السلطة الاتحادية وسلطات الأقاليم) كما ونوعاً وتقييمه أمراً يكتنفه الصعوبة والتعقيد .



## المطلب الأول

### نهج الدساتير الاتحادية في توزيع الاختصاصات المالية في دول الاتحاد المركزي

#### (الفيدرالي)

إن عملية توزيع الاختصاصات الدستورية ومنها الاختصاصات المالية في دولة الاتحاد المركزي (الفيدرالي) هي مسألة دستورية تنظم وفقاً للظروف السياسية والتاريخية والاقتصادية والدوافع المتباينة التي كانت سبباً في نشوء هذه الدولة ، فضلاً عن هذا التوزيع يختلف عن بعض الأنظمة التي قد تتشابه مع النظام الفيدرالي من حيث وحدة الأسس القانونية التي يقوم عليها . لذا سنقسم هذا المطلب على فرعين نتناول في الأول منه طرق توزيع الاختصاصات المالية في دولة الاتحاد المركزي (الفيدرالي) ، أما الثاني فنخصصه للتمييز بين توزيع الاختصاصات المالية في النظام الفيدرالي وغيره من الأنظمة .

#### الفرع الأول

#### طرق توزيع الاختصاصات المالية في دولة الاتحاد المركزي (الفيدرالي)

يوجد تباين واضح في توزيع الاختصاصات المالية في دساتير دول الاتحاد المركزي (الفيدرالي) ، إلا أنه يمكننا القول إن تلك الدساتير قد انتهجت طرقاً عدّة ، نتطرق إليها في الفقرات الآتية :

أولاً : الأسلوب الحصري في تحديد الاختصاصات للسلطة الاتحادية والأقاليم . ومقتضى هذا النهج هو أن يتضمن الدستور الاتحادي تحديد الشؤون والموضوعات التي يعود أمر البت فيها إلى السلطات الاتحادية ، فضلاً عن تحديد الموضوعات التي يعود أمر البت فيها إلى سلطات الأقاليم على سبيل الحصر ، وهذا الأمر يقتضي وجود قائمتين للاختصاصات ، الأولى تتضمن جميع الأمور التي هي من اختصاص الحكام الفيدراليين ، أما الثانية فتتضمن جميع الأمور التي هي من اختصاص الأقاليم ، وبموجب هذا الأسلوب أو الطريقة يمكن معرفة اختصاصات السلطة الاتحادية والسلطات التي تمارسها على إرجاء دولة الاتحاد المركزي (الفيدرالي) كافة مسبقاً ، واختصاصات الأقاليم والسلطات التي تمارسها على أقاليمها فقط<sup>(٧٧)</sup>

غير أن هذه الطريقة يؤخذ عليها لا يمكن أن تكون شاملة مهما كانت دقيقة ومفصلة، إذ يستحيل على المشرع الدستوري أن يتوقع المسائل التي تمارس بشأنها السلطات الاتحادية أو السلطات المحلية للأقاليم



لان هذه الأمور رهينة بالظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية لدولة الاتحاد المركزي (الفيدرالي) والأقاليم فيها وهي مرتبطة بالمستقبل وما يطرأ عليه من تغيرات،<sup>(٧٨)</sup> فبعض الأمور أو المسائل قد تفقد صفتها المحلية لتصبح شأنًا قومياً عليه، فإنها تستدعي تدخل السلطة الاتحادية لتنظيمها وهو، وهذا الأمر سيفرض بالضرورة تدخل المشرع الدستوري لإجراء تعديلات كلما ظهرت مسائل جديدة لم تتضمنها إحكام الدستور<sup>(٧٩)</sup>

ومن ثم يثار خلاف بشأن جهة الاختصاص لذلك فان هذا الأسلوب لا يحل مشكلة توزيع الاختصاصات بشكل عملي وعلى نحو نهائي من جهة، ومن جهة ثانية فإنه يستلزم دخول الدستور في تفاصيل الاختصاصات وهذا مجافاة لطبيعته التي تقتصر على بيان المبادئ والأسس العامة للدولة، ولهذا لم تأخذ أي من دول الاتحاد المركزي (الفيدرالي) بهذا المنهج<sup>(٨٠)</sup>

### ثانياً : تحديد اختصاصات الأقاليم على سبيل الحصر .

يقوم الدستور الاتحادي في هذا الأسلوب بتحديد الشؤون التي يكون أمر البت فيها من اختصاص سلطات الأقاليم على سبيل الحصر، وفيما عدا هذه الاختصاصات فان أمر البت فيها يعود إلى السلطة الاتحادية التي يكون لها الاختصاص العام والشامل كقاعدة عامة، بينما يكون اختصاص الأقاليم هو الاستثناء. وعليه فان مثل هذا الأسلوب من شأنه أن يقوي سلطة دولة الاتحاد المركزي (الفيدرالي) على حساب سلطة الأقاليم، وهذا الأمر قد يؤدي وبمرور الزمن إلى تقوية سلطات الاتحاد وغلبة مظاهر النزعة الوحدوية بين الأقاليم وسهولة تحول دولة الاتحاد المركزي (الفيدرالي) إلى دولة بسيطة (موحدة).

ويلاحظ أن هذا الأسلوب ينسجم مع دول الاتحاد المركزي (الفيدرالي) التي كانت دولاً بسيطة (موحدة) ثم تفككت إلى أقاليم مع احتفاظها بالرغبة في الارتباط معاً وتشكيل دولة اتحاد مركزي (فدرالي) أو كانت مستعمرات تخضع لسيادة دولة واحدة، ومن أمثلة الدساتير التي أخذت بهذا الأسلوب دستور كندا لعام ١٩٠٠ ودستور فنزويلا لعام ١٩٥٣ ودستور اتحاد جنوب إفريقيا لعام ١٩٩٦<sup>(٨١)</sup>

### ثالثاً : تحديد اختصاصات السلطات الاتحادية على سبيل الحصر .

يقوم الدستور الاتحادي بموجب هذا الأسلوب بتحديد الأمور التي يكون اختصاص البت فيها من السلطات الاتحادية على سبيل الحصر ويوردها بدقة ويحددها في قائمة ويطلق عليها حكومة ذات اختصاص





حصري أو محدد ويترك ما عداها لاختصاص سلطات الأقاليم التي تصبح صاحبة الاختصاص العام أو المتبقي في كلّ الأمور والمسائل التي لم يرد النص عليها في الدستور من ناحية وما يستجد من هذه الأمور والمسائل في المستقبل من ناحية أخرى<sup>(٨٢)</sup>

ويُعد هذا الأسلوب الأكثر شيوعاً وقبولاً في دساتير دول الاتحاد المركزي (الفيدرالي) لما يمتاز به من ميزات ، فهو يحقق الاستقلال الذاتي للأقاليم ، فضلاً عن أنه يُمكنها من الوقوف على احتياجات شعبها والعمل على تلبيتها بأسرع الطرق وأسهلها ، وتخفيف العبء والتكاليف المادية عن السلطة الاتحادية بما يسمح لها من التفريغ للمسائل ذات الطابع القومي المشترك لدولة الاتحاد المركزي (الفيدرالي) ويرى جانب من الفقه أن هذا المنهج ينطوي على محاباة لسلطات الأقاليم الأعضاء على حساب السلطات الاتحادية ،<sup>(٨٣)</sup> إلا أنّ الأمور أو المسائل التي يعود أمر البت فيها من اختصاص السلطة الاتحادية غالباً ما تحدد بنصوص دستورية مرنة وواسعة ، وهذا الأمر يخضع للتفسيرات الواسعة التي تعطى لهذه النصوص التي تكون أكثر مما تتضمنه بالفعل ،<sup>(٨٤)</sup> مما يؤدي ذلك إلى توسيع اختصاصات السلطة الاتحادية على حساب اختصاصات الأقاليم ومن دول الاتحاد المركزي (الفيدرالي) التي أخذت بهذه الطريقة :- الولايات المتحدة الأمريكية ،<sup>(٨٥)</sup> وسويسرا ،<sup>(٨٦)</sup> والمكسيك ،<sup>(٨٧)</sup> والأرجنتين ،<sup>(٨٨)</sup> والاتحاد الألماني منذ عام ١٩٤٩ ،<sup>(٨٩)</sup> والإمارات العربية المتحدة<sup>(٩٠)</sup> وفي معظم دول الاتحاد المركزي (الفيدرالي) يكون تنظيم الاختصاصات السيادية كالشؤون الخارجية ،<sup>(٩١)</sup> وشؤون الدفاع والشؤون المالية والاقتصادية والنقدية من فرض الضرائب والرسوم والكمارك والاقتراض والنقود والبنوك من اختصاص السلطة الاتحادية .

## رابعاً : التوزيع المختلط للاختصاصات .

ومقتضى هذا المنهج أن يحدد الدستور الاتحادي اختصاصات السلطة الاتحادية وسلطات الأقاليم ، ويضع بعد ذلك منطقة مشتركة من الاختصاصات للطرفين تباشره كلا السلطتين وفقاً لطريقة معينة ، ومن صور هذا المنهج أو الأسلوب :-

١- الاختصاص الاختياري للسلطة الاتحادية : ويقصد به مجموعة الاختصاصات التي يحق للسلطة الاتحادية التشريع فيها ، إلى أن يتم ذلك يحق للأقاليم أن تسن القوانين لتنظيمها ، فإن باشرت السلطة الاتحادية حقها في ممارسة الاختصاص امتنع على الأقاليم التشريع فيه مستقبلاً وبطلان النصوص المحلية الموجودة



وقت صدور التشريع الاتحادي ، إلا أنه من حق المشرّع المحلي (الإقليمي) في الأقاليم أن يباشر اختصاصه في الموضوعات التي لم ينظمها القانون الاتحادي ، كما يستطيع أن يضيف إليه إحكاماً جديدة في النطاق المحلي بشرط عدم تعارضها معه كما هو الحال في الولايات المتحدة الأمريكية إذ تضمن التعديل الثامن عشر الدستور الأمريكي سلطة مشتركة للكونغرس ومختلف الولايات لتنفيذ هذا التعديل ، وفي هذه الحالة تصدر جهات متعددة القوانين لتنفيذه على أن لا يعوق التشريع الذي تصدره الولاية التشريع الاتحادي<sup>(٩٢)</sup>

٢- تحديد القواعد الأساسية للسلطة الاتحادية وترك المسائل التفصيلية والتنفيذية للأقاليم: وبذلك يمكن أن تختلف هذه المسائل باختلاف القواعد المحلية المنظمة لها ،<sup>(٩٣)</sup> فمثلاً حوّل دستور الاتحاد السويسري لعام ٢٠٠٠ سلطات الاتحاد تنظيم قواعد ممارسة الحقوق السياسية على المستوى الاتحادي بينما تنظم المقاطعات قواعد ممارستها على مستوى المقاطعات والبلديات<sup>(٩٤)</sup>

٣- منح سلطات الأقاليم التشريع في بعض المسائل مقترنة بموافقة السلطة الاتحادية قبل وضعها موضع التنفيذ: وبذلك تستطيع السلطة الاتحادية استبعاد أيّ قانون محلي بحجة عدم مطابقته مع المصدر الاتحادي<sup>(٩٥)</sup> وقد اعتمد دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ هذا الأسلوب في توزيع الاختصاصات بين السلطات الاتحادية والأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم.

## الفرع الثاني

### التمييز بين توزيع الاختصاصات المالية في النظام الفيدرالي وغيره من

#### الأنظمة .

سنحاول في هذا الفرع التمييز بين النظام الفيدرالي وبعض الأنظمة حول توزيع الاختصاصات المالية فيها وذلك في فقرتين ، نتناول في الأولى التمييز بين توزيع الاختصاصات المالية في النظام الفيدرالي ونظام اللامركزية الإدارية ، وفي الثانية نبحث التمييز بين توزيع الاختصاصات المالية في النظام الفيدرالي ونظام الحكم الذاتي .

### أولاً : توزيع الاختصاصات المالية بين النظام الفيدرالي والنظام اللامركزي .

تعرف اللامركزية الادارية بأنّها أسلوب من أساليب العمل الإداري الذي ينصب على توزيع اختصاصات الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية وبين هيئات أو مجالس منتخبة مستقلة عن السلطات المركزية ولكنها



تباشر اختصاصاتها في هذا الشأن تحت إشراف ورقابة الدولة المتمثلة بسلطتها المركزية،<sup>(٩٧٩٦)</sup> من دون أن تكون خاضعة لها بنظام السلم الوظيفي ذلك أن السلطة المركزية هي التي ترعى المصالح العليا التي تعلق كل مصلحة محلية أخرى وتمم مجموع الشعب أيضاً<sup>(٩٨)</sup> و لللامركزية الإدارية صورتان هما : اللامركزية الإقليمية واللامركزية المصلحية<sup>(٩٩)</sup>

وتتحقق اللامركزية الإقليمية والتي تسمى بالإدارة المحلية ، بمنح جزء من إقليم الدولة الشخصية المعنوية وسلطة الإشراف على المرافق المحلية ، فتمثل التجسيد العملي لمبادئ الديمقراطية إذ تنتقل سلطة التقرير النهائي في الشؤون المحلية إلى هيئات محلية منتخبة تكون تطبيقاً عملياً لمساهمة الشعب في تحمل مسؤولياته ، في حين تنفرغ السلطة المركزية لإدارة الأمور التي تم الدولة بأسرها،<sup>(١٠٠)</sup> وتقوم هذه اللامركزية الإدارية على أركان ثلاثة وهي :-<sup>(١٠١)</sup>

- ١- الإقرار بوجود مصالح محلية متميزة عن المصالح القومية .
  - ٢- أن تقوم بإدارة هذه المصالح هيئات محلية مستقلة .
  - ٣- خضوع هذه الهيئات المحلية في مباشرة اختصاصاتها لرقابة وإشراف الحكومة المركزية.
- ويرى معظم الفقه أن النظام الفيدرالي بوصفه نظاماً سياسياً يختلف في طبيعته وجوهره عن نظام اللامركزية الإدارية، ويوردون الحجج الآتية:-

١- إنَّ الاختصاصات الدستورية ومنها الاختصاصات المالية في نظام اللامركزية الإدارية يتمّ تحديدها بواسطة المشرِّع بقانون يتناولها بالتفصيل<sup>(١٠٢)</sup> ، ويمكن لهذه الاختصاصات أن تتوسع أو تضيق بحسب الصلاحيات التي يمنحها المشرِّع إلى الهيئات المحلية بحسب ظروف الدولة وأوضاعها من دون أن تقوم هذه الهيئات بالاعتراض، في حين أنَّ الاختصاصات الدستورية ومنها الاختصاصات المالية في دولة الاتحاد المركزي (الفيدرالي) لا تتحدد بواسطة البرلمان الفيدرالي ، وإتّما عن طريق الدستور الاتحادي ، وعليه لا يمكن المساس بتلك الاختصاصات بالزيادة أو النقصان إلّا بتعديل الدستور الاتحادي الذي لا يتمّ إلّا بإشراك الأقاليم عن طريق ممثلها ، ويستلزم أغلبية خاصة تختلف عن الأغلبية التي تعدل بها القوانين<sup>(١٠٣)</sup>.

٢- إنَّ الهيئات الإقليمية في نظام اللامركزية الإدارية - عند مباشرتها لاختصاصاتها المالية - تخضع لرقابة الحكومة المركزية وإشرافها، التي تكفل بدورها وحدة الدولة ، ووحدة السياسة العامة التي تحكم جميع



أوجه النشاط في الدولة تحقيقاً لمطلوبات المشروعية، وسيادة القانون، بينما تأخذ رقابة السلطة الاتحادية في دولة الاتحاد المركزي (الفيدرالي) على الأقاليم شكلاً أخف، وتظهر بأسلوب يغلب عليه طابع التنسيق والتعاون، وهذا الأمر ينبع من استقلال الأقاليم، وحريتها في ممارسة اختصاصاتها الدستورية، ومنها المالية طالما أنها تمارسها وفقاً للدستور الاتحادي والرقابة الوحيدة الممكنة تمارسها هيئات قضائية مستقلة محايدة إذا ما خرج أحد الأقاليم عن حدود اختصاصاتها الدستورية، وتجاوزت على اختصاص السلطة الاتحادية أو اختصاص إقليم آخر<sup>(١٠٤)</sup>.

٣- تتميز اللامركزية الإدارية بوحدة التشريع على إقليمها كلاً نظراً لوحدة السلطة التشريعية، بينما تتميز دولة الاتحاد المركزي (الفيدرالي) بتعدد التشريعات، ومنها التشريعات المالية؛ نظراً لتعدد السلطات التشريعية فيها، فيكون لكل إقليم دستوره الخاص الذي يهتم بالنواحي المالية لسلطة الإقليم من حيث تنظيم وسائل زيادة الأموال، وإنفاقها بواسطة سلطة الإقليم، والقيود المفروضة على هذه السلطة في فرض الضرائب، وفي استخدام إيراداتها وحالات الاقتراض، وسلطات حكم كاملة تشريعية وتنفيذية وقضائية، وهذا الأمر يؤدي إلى أن يكون لكل منها تشريعاتها الخاصة بها، التي تختلف عن التشريعات في الأقاليم الأخرى، ولها أجهزتها المالية التنفيذية كدوائر الضريبة<sup>(١٠٥)</sup>.

٤- لا تتمتع هيئات اللامركزية الإدارية بأي دور في تكوين إرادة الدولة ومنها رسم السياسة المالية، إذ تبقى هذه الإرادة التشريعية واحدة يمارسها برلمان واحد في الدولة، أما في دولة الاتحاد المركزي (الفيدرالي) فتشارك الأقاليم أو الولايات في تكوين إرادة هذه الدولة، وفي رسم السياسة العامة، ومنها السياسة المالية وذلك عبر اشتراكها في مجال التشريع، وتعديل الدستور الاتحادي داخل المجلس الأعلى لدولة الاتحاد المركزي (الفيدرالي)<sup>(١٠٦)</sup>.

مما تقدم يمكن القول إن ممارسة الاختصاصات المالية في دولة الاتحاد المركزي (الفيدرالي) تختلف عن ممارستها في نظام اللامركزية الإدارية اختلافاً جوهرياً؛ لأن نظام اللامركزية الإدارية هو أسلوب من أساليب الإدارة، الذي يتم بمقتضاه توزيع الوظيفة الإدارية في دولة معينة (دولة بسيطة كانت أم دولة مركبة)، أما النظام الفيدرالي فهو أسلوب من أساليب الحكم يرتبط بشكل الدولة، وكيفية ممارسة السيادة ومظاهر السلطة وفقاً لأحكام الدستور الاتحادي.



## ثانياً: توزيع الاختصاصات المالية بين النظام الفيدرالي ونظام الحكم الذاتي.

نظام الحكم الذاتي هو نظام الحكم والإدارة في إطار الوحدة القانونية والسياسية للدولة، أساسه اللامركزية ويتحقق عن طريق الاعتراف بمنطقة معينة أو إقليم في الدولة الموحدة بالاستقلال في إدارة شؤونها تحت إشراف السلطة المركزية ورقابتها<sup>(١٠٧)</sup>، وذلك بهدف معالجة مشاكل القوميات والجماعات المتميزة عرقياً داخل الدولة الموحدة، فهو أسلوب يقي الدولة خطر انفصال أحد أقاليمها، فتقوم الحكومة المركزية بمنح هيآت الحكم الذاتي التي تنتخبها الجماعة القومية جزء من اختصاصاتها الدستورية لتمارسها في نطاق مجالها الإقليمي فقط فتقتصر هذه الاختصاصات في المجالين التشريعي والتنفيذي من دون المجال القضائي الذي يظل موحداً<sup>(١٠٨)</sup>.

ويقترَب الحكم الذاتي من مفهوم النظام الفيدرالي في أهمّما يؤديان إلى سحب جزء من سلطات الدولة العليا وتحويلها إلى الهيآت الموجودة في الأقاليم في حدود شخصية معنوية مستقلة عن الهيآت المركزية، تمارس اختصاصات داخلية، ولا يمتد أثرها إلى المجال الخارجي، ويستمد شرعيته من الدستور<sup>(١٠٩)</sup>، وعلى الرغم من استناد هذين المفهومين إلى عناصر مشتركة لدى طرحهما كحلول لمشكلات قائمة، إلا أنّ لكلٍ من هذين المفهومين خصائص تميزه من الآخر.

ولكلٍ منهما مجال يخص تطبيقه، وفلسفة يصدر عنها تمييزه من الآخر، ويمكن بيان ذلك على النحو الآتي:-

١- تتمتع منطقة الحكم الذاتي بالاستقلال الإداري والمالي، إلا أنّ هذا الاستقلال لا يكون مطلقاً وإنما يكون نسبياً، بمقتضاه تنفرد هيآت الحكم الذاتي بمباشرة اختصاصاتها الدستورية تحت إشراف الحكومة المركزية في نطاق الوحدة القانونية والسياسية للدولة، فلا يترتب على نظام الحكم الذاتي قيام دولة جديدة، ولا يتحوّل شكل الدولة من دولة بسيطة (موحدة) إلى دولة اتحادية (مركبة)، وإنّ قانون الحكم الذاتي المنظم لهذه الفكرة هو قانون اعتيادي ينظم هيآت الحكم الذاتي في حدود وحدة الدولة<sup>(١١٠)</sup>.

٢- تعدد التشريعات ومنها التشريعات المالية بتعدد الولايات في دولة الاتحاد المركزي (الفيدرالي)، إذ يكون لكلٍ منها تشريعاتها المالية الخاصة بها، في حين تتبع منطقة الحكم الذاتي التشريعات المالية التي



تضعها السلطة المركزية طبقاً للأسس والقواعد , التي تحددها وزارة المالية في الحكومة المركزية التي توضع بمقتضاها الموازنة العامة للدولة<sup>(١١١)</sup>.

٣- إن تنظيم العلاقة بين السلطة المركزية وهيآت الحكم الذاتي يتم وفقاً للقواعد القانونية المقررة بالقانون , الذي ينظم عمل هذه الهيآت , في حين أن تنظيم العلاقات ما بين السلطة الاتحادية وسلطات الولايات في دولة الاتحاد المركزي (الفيدرالي) ينظمها الدستور الاتحادي<sup>(١١٢)</sup>.

٤- لا تسهم المناطق المتمتعة بالحكم الذاتي أي دور في تحديد السياسة العامة للدولة , ومنها السياسة المالية ولا في تعديل نصوص الدستور, فهذا الاختصاص مقرر للسلطات المركزية , التي تتولاه بإرادتها المنفردة , على عكس دولة الاتحاد المركزي (الفيدرالي) التي تشترك فيها الولايات في تكوين السلطة التشريعية الاتحادية, وفي تعديل الدستور الاتحادي , وهكذا يكون لها أثر في رسم السياسة العامة للدولة, ومنها السياسة المالية والاقتصادية<sup>(١١٣)</sup>.

٥- تخضع هيآت الحكم الذاتي عند ممارستها لاختصاصاتها المالية والتنفيذية لرقابة السلطة المركزية التي تكون رقابة مشروعية, ورقابة ملائمة أيضاً , وهو ما لا وجود له في دولة الاتحاد المركزي (الفيدرالي), إذ تمارس الولايات اختصاصاتها بحرية واستقلالية , والرقابة تكون متبادلة وفقاً لما ينظمه الدستور الاتحادي<sup>(١١٤)</sup>.

مما تقدم نخلص إلى القول: إن نظام الحكم الذاتي يمثل حلاً لمشكلة تعدد القوميات والجماعات العرقية داخل الدولة الواحدة ؛ بهدف المحافظة على وحدتها وصورة من صور اللامركزية ذات طبيعة خاصة يحتل مركزاً وسطاً بين نظام اللامركزية الإدارية والنظام الفيدرالي، يبدأ من حيث ينتهي الأول ويقف مع بدء النظام الثاني، أما النظام الفيدرالي فيخدم الدول الحريضة على استقلالها وذاتيتها والراغبة في تحقيق الوحدة بينها في الوقت نفسه.

### الخاتمة :

بعد أن انتهينا من بحث موضوع توزيع الاختصاصات المالية في دول الاتحاد المركزي (الفيدرالي) , لا بد لنا من وقفه نشير فيها إلى اهم النتائج والتوصيات التي قد تفيد المعنيين في هذا الموضوع .

## أولاً : النتائج.

- ١- تُعدّ الفيدرالية إحدى الحلول الدستورية والقانونية للمشاركة السياسية والاجتماعية في السلطة ، يتمّ اللجوء إليها ؛ لتنظيم وتوزيع الاختصاصات والسلطات بين الحكومة المركزية والولايات؛ بهدف تحقيق التوازن في توزيع الحقوق والواجبات.
- ٢- تعتمد دول الاتحاد المركزي (الفيدرالي) على دستورها الاتحادي بوصفه المصدر الأساس في تحديد الاختصاصات, وصنع القرارات داخل كيانها الفيدرالي، ومدى الخصوصية المتاحة لهذه الولايات في صياغة كيانها الدستوري, والقانوني الخاص بها.
- ٣- مهما حرص المشرّعون في دول الاتحاد المركزي (الفيدرالي) على توزيع الاختصاصات بشكل دقيق وواضح بين سلطات الاتحادية , وسلطات الولايات ، إلّا إنّ التداخل والتشابك حاصل بينها لا محالة ، وهذا الأمر يجب أن يقبل كواحدة من الحقائق الملازمة لهذا النوع من الدول .
- ٤- الأسلوب المتبع في توزيع الاختصاصات في العراق يميل إلى توسيع السلطات الممنوحة للأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم وتقويتها في مقابل السلطات الاتحادية
- ٥- - خلط دستور ٢٠٠٥ النافذ بين نظامي الاتحاد المركزي (الفيدرالي) واللامركزية الإدارية اللذين جمعتهما المشرّع العراقي في وقت واحد ، فالاختصاصات الممنوحة لإقليم كردستان هي أوسع من الاختصاصات التي يمكن أن تمنح لأيّ إقليم آخر في دول الاتحاد المركزي (الفيدرالي) الأخرى فكانت مكانته واختصاصاته تمثل أعلى من مكانة الإقليم وطاقل من مكانة دولة مستقلة ، كذلك الحال بالنسبة للمحافظات غير المنتظمة في إقليم إذ تساوت الاختصاصات الممنوحة لها باختصاصات الأقاليم, فكان مركزها القانوني أعلى من أيّ وحدة إدارية في نظام اللامركزية الإدارية تمارس اختصاصات إدارية , يتكفل القانون لا الدستور بتحديدتها وأقل من الإقليم كوحدة سياسية في نظام الاتحاد المركزي (الفيدرالي).
- ٦- وفقا لنصّ المادة (١١٢) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ الحالي , فإنّ الحقول المنتجة وهي الوحيدة التي بقيت تحت سيطرة السلطة الاتحادية , وإدارة عملية الاستخراج تتمّ بالتنسيق مع حكومات الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم وبموافقتها التامة ، وإنّ أيّ خلاف بين السلطة

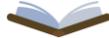


الاتحادية وسلطات الأقاليم أو المحافظات التي يتواجد النفط على أراضيها ينبغي أن يحسم لصالح السلطات الأخيرة؛ لأنها تمتلك حق رفض القوانين الاتحادية غير الحصرية بموجب المادة (١١٥).

٧- خلو الدستور العراقي من الإشارة إلى الضرائب والتشريعات الضريبية ضمن المواد الخاصة بتوزيع الاختصاصات المالية ، إذ يحيل موضوعها إما إلى التشريعات القائمة، أو إلى التشريعات اللاحقة التي يصدرها مجلس النواب العراقي ، وفي كلتا الحالتين فإنَّ المادة (١٢١/ثانياً) من الدستور العراقي التي تعطي للأقاليم حق تعديل القانون الاتحادي ستجعل التشريعات الضريبية عملياً صلاحية مطلقة لسلطات الأقاليم ، سيما وأنَّ سلطات إقليم كردستان العراق تمارس اختصاصات مالية، واقتصادية واسعة وحتى اختصاصات سياسية منذ عام ١٩٩١ من دون أيّ ارتباط بالسلطة الاتحادية في بغداد.

## ثانياً : التوصيات .

- ١- ندعو المشرِّع الدستوري إلى ضرورة إعادة النظر في الاختصاصات الممنوحة للأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم ، والتمييز بينهما ؛ لاختلاف التنظيم القانوني لكل منهما.
- ٢- تعديل المادة (١١٥) من الدستور بما يكفل إعطاء الأولوية للقوانين الاتحادية على حساب قوانين الأقاليم في الاختصاصات التي أشارت إليها المادة ، مع استبعاد المحافظات غير المنتظمة في إقليم منها ، فلا علاقة لها بالاختصاصات المشتركة .
- ٣- ندعو المشرِّع الدستوري إلى تعديل المادة (١١٢) ورفع التقييد الوارد فيها من حيث تحديد الموارد الطبيعية في النفط والغاز فقط ، بإضافة الموارد الطبيعية الأخرى لها، ورفع كلمة (الحالية) من المادة ؛ لضمان حقوق الأجيال الأخرى.
- ٤- ندعو المشرِّع الدستوري على ايراد نصّ صريح يبين فيه السلطة المختصة في فرض الضريبة سواء على مستوى السلطات الاتحادية ، أو الأقاليم ، أو المحافظات غير المنتظمة في إقليم.
- ٥- تعديل النصّ الدستوري المنظم لمجلس الاتحاد كما أسماه المشرِّع الدستوري العراقي ، وتنظيم اختصاصاته، وآلية تكوينه في الدستور أسوة بمجلس النواب.

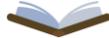


## المصادر والمراجع:

- (١) جورج أندرسون : مقدمة عن الفيدرالية , منتدى الأنظمة الفيدرالية , كندا , ٢٠٠٨ , ص ٢ .
- (٢) تختلف أسماء الوحدات المكونة لدولة الاتحاد المركزي ( الفيدرالي ) فيطلق عليها في الفقه الدستوري اسم الدويلات , وهناك تسمية الولايات, التي هي من أكثر التسميات شيوعاً للوحدات المكونة ( استراليا , البرازيل , اثيوبيا , الهند , ماليزيا , المكسيك , نيجيريا , والولايات المتحدة الأمريكية), تليها المقاطعات ( الأرجنتين , كندا , باكستان , وجنوب إفريقيا) ومن المصطلحات الأخرى المستخدمة لاندر (النمسا , وألمانيا ) والكانتونات ( سويسرا ) وهناك اقاليم (بلجيكا , والعراق ) ومناطق حكم ذاتي محلي في اسبانيا , وتضم روسيا مناطق وجمهوريات ومناطق حكم ذاتي , وأقاليم ومدناً لها أهمية فدرالية على أننا سنطلق مصطلح الدويلات الأعضاء على الوحدات المكونة لدول الاتحاد المركزي (الفيدرالي) في هذا الباب , لمزيد من التفصيل ينظر : جورج أندرسون , المصدر نفسه , ص ٣ .
- (٣) تشير معظم دول الاتحاد المركزي (الفيدرالي) إلى الحكومة المركزية باسم (الحكومة الفيدرالية) وفي الهند تسمى (الحكومة الاتحادية) , وفي اسبانيا (الدولة) وفي جنوب أفريقيا تسمى (الحكومة القومية), وفي استراليا تسمى (حكومة الكومنولث), وفي هذا الباب نستخدم كلا الاسمين الحكومة(المركزية) و (الاتحادية) لنشير إلى الحكومة التي تتحمل مسؤوليات قومية تم دولة الاتحاد المركزي ( الفيدرالي ) ككل.
- (٤) د. داود الباز : اللامركزية السياسية الدستورية في دولة الإمارات العربية المتحدة , دار النهضة العربية , القاهرة , ٢٠٠٠ , ص ١١ .
- (٥) د. احمد كمال ابو المجد : النظام الدستوري لدولة الإمارات العربية المتحدة , المنظمة العربية للتربية والثقافة والعلوم , معهد البحوث والدراسات العربية , القاهرة , ١٩٧٨ , ص ٤ .
- (٦) احتفظ الأعضاء في هذا الائتلاف باستقلالهم وسيادتهم الإقليمية وكانوا يملكون اصواتاً متساوية في المجلس, ومنح هذا المجلس السلطة العامة والكاملة لاقتراح ما يراه مناسباً لتحقيق المصلحة العامة للبلاد فله أن يعلن الحرب والتصدي لأي اعتداء خارجي, أو داخلي ضد الائتلاف , وفرض المنازعات التي تحصل بين الأعضاء ومعاينة الجهة المعتدية , وقبول أعضاء جدد في الائتلاف , وعلى الرغم من هذه السلطات التي يتمتع بها المجلس, وطريقة تمثيل الأعضاء فيه التي كانت تبدو من الناحية النظرية ضمانات للمحافظة عليه إلا أن الأعضاء الأكثر قوة فيه استغلوا نفوذهم وقوتهم ضد بقية الأعضاء, مما أدى إلى اختيار هذا الائتلاف وتلاشيهِ , لمزيد من التفصيل ينظر :الكسندر هاملتن و جيمس مادسن وجون جاي : الدولة الاتحادية...أسسها ودستورها , ترجمة جمال محمد احمد , منشورات دار مكتبة حياة , بيروت , ١٩٥٩ , ص ص ١٧١ - ١٧٢ .
- (٧) المصدر نفسه , ص ١٧٣ - ١٧٤
- (٨) لمزيد من التفصيل ينظر في ذلك :-
- د. خالد قباني : اللامركزية ومسألة تطبيقها في لبنان , ط ١ , منشورات عويدان , باريس - بيروت , ١٩٨١ , ص ١٨ -



- معمر مهدي صالح الكبيسي : توزيع الاختصاصات الدستورية في الدولة الفيدرالية , أطروحة دكتوراه مقدمة إلى كلية القانون , جامعة بغداد , ٢٠٠٧ , ص ٢٨-٢٩ .
- (٩) جميلة مسلم شرجي : الاتحاد الفيدرالي (دراسة تطبيقية عن الوطن العربي) , أطروحة دكتوراه مقدمة إلى كلية الحقوق , جامعة القاهرة , ٢٠٠٣ , ص ٢٠ .
- (١٠) المصدر نفسه , ص ٣٤ .
- (١١) محمد بكر حسين : الاتحاد الفيدرالي بين النظرية والتطبيق , أطروحة دكتوراه مقدمة إلى كلية الحقوق , جامعة عين شمس , ١٩٧٧ , ص ٢٩ .
- (١٢) إميل هوبنر : النظام السياسي في الولايات المتحدة الأمريكية , ترجمة عدنان عباس علي , ط ١ , مركز الإمارات للدراسات والبحوث الاستراتيجية , أبو ظبي , ٢٠٠٩ , ص ٧-٩ .
- (١٣) د. الشافعي محمد بشير :- نظرية الاتحاد بين الدول وتطبيقاتها بين الدول العربية , ط ١ , منشأة المعارف , الإسكندرية , ١٩٦٣ , ص ١١٧-١١٩ .
- (١٤) أهم هذه الانتقادات :-
- ١- عدم تمتع الهيئة المركزية التي أنشأها الاتحاد التعاهدي باستقلال خاص عن الدول الأعضاء, وليس لها سلطات مباشرة على الأفراد فكانت قرارات الكونجرس مجرد توصيات .
- ٢- ليس للكونجرس حق فرض الضرائب وتنظيم التجارة فضلاً عن عجزه عن ممارسة اختصاصاته في الشؤون الخارجية وتطبيق قوانينه داخل الولايات.
- ٣- عدم وجود تحديد واضح لاختصاصات الهيئة المركزية ( الكونجرس ) وحكومات الولايات ، ولم يكن هناك أيّ هيئة قضائية أو غير قضائية للفصل في الخلاف الذي نشأ عن ممارسة تلك الاختصاصات , لمزيد من التفصيل ينظر في ذلك:
- الكسندر هاملتون وجيمس ماديسون وجون جاي : الأوراق الفيدرالية , ترجمة عمر أبو حجلة , مراجعة د. احمد ظاهر, ط١, دار الفارس للنشر والتوزيع , الأردن , ١٩٩٦ , ص ١٠٨-١١٢ .
- لاي إويتز : نظام الحكم في الولايات المتحدة الأمريكية , ترجمة جابر سعيد عوض , الجمعية المصرية لنشر المعرفة والثقافة العالمية , ط١, القاهرة , ١٩٩٦ , ص ١٣-١٤ .
- معمر صالح مهدي الكبيسي , مصدر سابق , ص ٣٨ .
- (١٥) كان لأنصار الاتحاد الفيدرالي في أمريكا في سياق كفاحهم من أجل تصديق الدستور , وسعيهم لإثبات كماله من خلال سلسلة مقالات عرفت باسم (الأوراق الفيدرالية), التي حررها كلٌّ من الكسندر هاملتون وجيمس ماديسون وجون جاي, وهي من أهم الوثائق المناصرة للدستور الفيدرالي الأمريكي ومقالات متميزة في العلوم السياسية , أثاراً في إقناع المواطنين بالموافقة على الدستور الفيدرالي المقترح , لمزيد من التفصيل ينظر في ذلك :-
- لاي إويتز , المصدر السابق , ص ١٥-١٨ .
- جميلة مسلم شرجي , مصدر سابق , ص ٣٤-٦٠ .
- د. آدمون رباط : الوسيط في القانون الدستوري العام , ج ١ , الدول وأنظمتها , ط ٢ , دار العلم للملايين , بيروت , ١٩٦٨ , ص ٤٤٣ - ٤٤٥ .





- (١٦) د. عبد الله سيد هديه : النظام السياسي للولايات المتحدة الأمريكية وبيئته , بحث منشور في مجلة مصر المعاصرة , س٧١ , ع ٣٨١ , يوليو ١٩٨٠ , ص ١٥٦-١٦٢ .
- (١٧) د. محمد كاظم المشهداني : النظم السياسية , مطبعة دار الحكمة , بغداد , ١٩٩٠ - ١٩٩١ , ص ١٨٤
- (١٨) الشافعي محمد بشير , مصدر سابق , ص ١٠٩ .
- (١٩) د. الشافعي محمد بشير , مصدر سابق , ص ١١٠ .
- (٢٠) هناك أسباب عدة دعت إلى تحول الاتحاد السويسري من الاتحاد الكونفيدرالي إلى الاتحاد الفيدرالي أهمها:-
- التهديدات والضغوط الخارجية والرغبة في الاستقلال عن القوى الخارجية أو الاستعمارية .
  - وجود الترابط السياسي السابق بين المقاطعات كالتخضع للقوى الاستعمارية نفسها مثلاً .
  - الجوار فيما بين هذه المقاطعات وتشابه نظمها السياسية والاقتصادية والاجتماعية , لمزيد من التفصيل ينظر في ذلك :-
- د.عبد الفتاح عاشور , مصدر سابق , ص ص ٢-٣ .
- د. اندريه هوريو : القانون الدستوري والمؤسسات السياسية , ترجمة علي مقلد وشفيق حداد وعبد الحسن سعد , الأهلية للنشر والتوزيع , بيروت , ١٩٧٤ , ص ٤٣٧ .
- (٢١) نيكولاس شميت : سويسرا - أزمة ثقة , بحث منشور في كتاب حوار عالمي حول الفيدرالية , حوارات حول الأصول الدستورية والهياكل التنظيمية والتغيير في البلدان الفيدرالية , ج ١ , منتدى الاتحادات الفيدرالية , كندا , ٢٠٠٧ , ص ص ٤٤-٤٥ .
- (٢٢) فرح ضياء حسين الصفار : النظام السياسي للاتحاد السويسري , رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية العلوم السياسية , جامعة بغداد ٢٠٠١ , ص ٢٣-٢٤ .
- (٢٣) د. اندريه هوريو , مصدر سابق , ص ٣٩٣ .
- (٢٤) القاضي قاسم حسن العبودي: الثابت والمتحول في النظام الفيدرالي, ط١, مطبعة الحاج هاشم, اربيل, ٢٠٠٧, ص٧٠.
- (٢٥) رونالد ل. واتس, مصدر سابق, ص ٥٥.
- (٢٦) د. جواد كاظم البكري: الفيدرالية الإدارية وأسس توزيع الثروات , رؤية في التجربة العراقية على وفق الدستور, ط١ , مركز حمورابي للبحوث والدراسات الاستراتيجية , بابل , ٢٠٠٩ , ص ١٦٤ .
- (٢٧) القاضي قاسم حسن العبودي , مصدر سابق , ص ٧٩ .
- (٢٨) روبرت بوي وكارل فريدريك: دراسات في الدولة الاتحادية, ج١, مصدر سابق, ص ١١٥ .
- (٢٩) القاضي نبيل عبد الرحمن حيواني: الدولة الاتحادية الفيدرالية, ج٢, المالية, مصدر سابق, ص ٢٦ .
- (٣٠) البند (١) من الفقرة (٨) من المادة الأولى من دستور الولايات المتحدة الأمريكية لعام ١٧٨٧ المعدل.
- (٣١) منح التعديل السادس عشر لدستور الولايات المتحدة الأمريكية الذي تم في عام (١٩١٣) السلطة الاتحادية صلاحية فرض ضريبة الدخل بصورة مباشرة ومن دون الاعتبار للتوزيع النسبي وعدد السكان بين الولايات.
- (٣٢) البند (٦) من الفقرة (٩) من المادة الأولى من دستور الولايات المتحدة الأمريكية.
- (٣٣) البند (٧) من الفقرة (٩) من المادة نفسها.
- (٣٤) البند (٧) من الفقرة (١٠) من المادة نفسها.



- (٣٥) البند (٣) من الفقرة (١٠) من المادة نفسها.
- (٣٦) روبرت بوي وكارل فريديريك ، دراسات في الدول الاتحادية, ج١, مصدر سابق, ص ١١٨-١١٩.
- (٣٨) تنظر الفقرة (٢) من المادة (١٢٢) والفقرة (٣) من المادة (١٢٣) من دستور الاتحاد السويسري لعام ٢٠٠٠.
- (٣٧) الإدارة المالية العامة المستدامة مع استقلال مالي دون فيدرالي حالة سويسرا, بحث منشور في كتاب حوار علمي حول الفيدرالية ، ج٤ , حوارات حول ممارسة الفيدرالية المالية, منتدى الاتحادات الفيدرالية, كندا, ٢٠٠٧, ص ٤٣-٤٢.
- (٣٨) نصت المادة (١٣٣) من دستور سويسرا لعام ٢٠٠٠ على أن يختص الاتحاد بإصدار التشريعات المتعلقة بالكمارك والرسوم الأخرى على البضائع العابرة للحدود).
- (٣٩) د. عادل احمد حشيش: أساسيات المالية العامة, دار النهضة العربية ، بيروت ، ١٩٩٢, ص ٢٤٥.
- (٤٠) البند (٢) من الفقرة (٨) من المادة (الأولى) من دستور الولايات المتحدة الأمريكية.
- (٤١) الفقرة (١) من المادة (السادسة) من المصدر نفسه.
- (٤٢) روبرت بوي وكارل فريديك: دراسات في الدولة الاتحادية, ج٢, مصدر سابق, ص ٢٢٣-٢٢٤.
- (٤٣) د. عادل احمد حشيش , مصدر سابق, ص ١٣٢.
- (٤٤) الاقتصاد الربعي: هو ذلك الاقتصاد الذي يعتمد على مصدر وحيد الدخل تقريباً يتمثل بإيرادات الموارد الطبيعية للبلد وبخاصة الثروتين النفطية والغازية, ينظر في ذلك :-
- أفين عمر احمد: تقاسم الموارد المالية في الدول الفيدرالية , رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية القانون, جامعة صلاح الدين - اربيل , ٢٠٠٩, ص ٣٨.
- (٤٥) د. محمد أزهر سعيد السماك: الجغرافية السياسية, أسس وتطبيقات, دار الكتب للطباعة والنشر, جامعة الموصل, ١٩٨٨, ص ١٩.
- (٤٦) رونالد ل. واتس, مصدر سابق, ص ٥٦.
- (٤٧) جورج اندسون , مصدر سابق, ص ٢٩.
- (٤٨) أهم أنواع الثروات الطبيعية, النفط والموارد الزراعية, والثروات المعدنية المختلفة , لمزيد من التفصيل ينظر في ذلك:-
- أفين عمر احمد, مصدر سابق, ص ٤٢ - ٦٠
- د. عثمان سلمان غيلان و د. نجيب خلف احمد: مبدأ سيادة الدولة على ثرواتها الطبيعية الباطنية, دراسة على صعيد القوانين الوضعية والشريعة الإسلامية, بحث منشور في مجلة الحقوق ، كلية الحقوق , جامعة النهرين, ع١٣٣, ٢٠٠٥, ص ٢٣٩-٢٤٢
- د. محمد أزهر سعيد السماك, مصدر سابق, ص ١٩٥-٢٢٦.
- (٤٩) تسيطر السلطة الاتحادية في بعض دول الاتحاد المركزي (الفيدرالي) على عملية الإنفاق لتقديم البرامج الاتحادية المختلفة, بينما تكون نفقات سلطات الدويلات الأعضاء أكبر في دول اتحاد مركزي (فيدرالي) أخرى, وتعكس هذه الاختلافات التنظيم الدستوري لتوزيع الاختصاصات المالية والأولويات في الإنفاق الفيدرالي (مثل الدفاع في مقابل البرامج الاجتماعية) والتاريخ السياسي والثقافة , ينظر في ذلك :-
- جورج اندسون , مصدر سابق , ص ٣١.
- (٥٠) لمزيد من التفصيل ينظر في ذلك:-





- رونالد ل. واتس , مصدر سابق , ص٥٧ ,
- د. جواد كاظم البكري , مصدر سابق , ص١٦٦ .
- (٥١) جورج اندسون , المصدر السابق , ص٣٥ .
- (٥٢) روبرت بوي وكارل فريدريك: دراسات في الدول الاتحادية, ج١, مصدر سابق, ص٧ .
- (٥٣) د. جواد كاظم البكري, مصدر سابق, ص١٦٩ .
- (٥٤) رونالد ل. واتس, مصدر سابق, ص٥٩ .
- (٥٥) لمزيد من التفصيل ينظر في ذلك :-
- د. محمد عمر مولود, مصدر سابق, ص٧٣-٧٥ .
- روبرت بوي وكارل فريدريك : دراسات في الدولة الاتحادية, ج١, مصدر سابق, ص١٢٤ .
- (٥٦) د. جواد كاظم البكري : مصدر سابق, ص ١٧٠ .
- (٥٧) رونالد ل. واتس, مصدر سابق, ص٦٠ .
- (٥٨) أ. ك. هيكس واخرون: الاتحادات الفيدرالية والتنمية الاقتصادية في الدول المختلفة ، ترجمة دانيال عبد الله ، الدار القومية للطباعة والنشر ، بيروت ، بلا سنة نشر ، ص٩٤ .
- (٥٩) أطلق الفقهاء مصطلحات عدّة للدلالة على المساعدات المالية منها ، مصطلح الإعانات المالية- د. احمد كمال أبو المجد, مصدر سابق, ص٩٨ , مصطلح المنح المالية - د. روبرت بوي وكارل فريدريك: دراسات في الدولة الاتحادية, ج١ , مصدر سابق, ص١٢٩ , و محمد بكر حسين, مصدر سابق, ص٢١٧ , ويطلق الآخرون عليها مصطلح التحويلات المالية - رونالد ل. واتس, مصدر سابق, ص٦١ , وجورج اندسون , مصدر سابق, ص٣٢ , و د. جواد كاظم البكري, مصدر سابق, ص١٧٤ .
- (٦٠) أ. ك. هيكس واخرون, المصدر السابق, ص٩٥ .
- (٦١) رونالد ل. واتس, مصدر سابق, ص٦٦ .
- (٦٢) محمد بكر حسين, مصدر سابق, ص٢١٧ .
- (٦٣) أ. ك. هيكس واخرون, المصدر السابق, ص٩٥ .
- (٦٤) جورج اندسون , مصدر سابق , ص٣٣ .
- (٦٥) د. محمد عمر مولود, مصدر سابق , ص٧٧ .
- (٦٦) د. عادل الطبطبائي: الاستقلال الذاتي لولايات الدولة الاتحادية, مصدر سابق, ص١٠٩ .
- (٦٧) د. احمد كمال ابو المجد, مصدر سابق, ص١٠٠ .
- (٦٨) بلغت نسبة المساعدات المالية المقترنة بشروط من مجموع المساعدات الاتحادية المقدمة من قبل السلطة الاتحادية إلى الدويلات الأعضاء في دول الاتحاد المركزي (الفيدرالي) (١٠٠٪) في الولايات المتحدة الأمريكية, (٧٣٪) في سويسرا , (٦٨٪) في ألمانيا , (٤٧٪) في استراليا , (٤١٪) في الهند , لمزيد من التفصيل ينظر:- رونالد ل. واتس , مصدر سابق, ص٦٤ .
- (٦٩) إميل هونبر, مصدر سابق, ص٥٥ .
- (٧٠) أ. ك. هيكس واخرون, مصدر سابق , ص٦٤ .
- (٧١) جورج أندسون, مصدر سابق , ص٣٤ .



- (٧٢) أ.ك. هيكس واخرون , المصدر السابق , ص٦٩ .
- (٧٣) د.عادل الطببائي : النظام الاتحادي لدولة الإمارات العربية , مصدر سابق , ص٨ .
- (٧٤) لقمان عمر حسين , مصدر سابق , ص٤٤ .
- (٧٥) د. داود الباز , مصدر سابق , ص٧٨ .
- (٧٦) لمزيد من التفصيل ينظر في ذلك :-
- محمد بكر حسين , مصدر سابق , ص٣٢٠ .
- د. نوري نصيف , مصدر سابق , ص١٤٤ .
- (٧٧) أستاذنا د. منذر الشاوي , مصدر سابق , ص٢٥٤ .
- (٧٨) د. عبد الغني بسبوني عبد الله , مصدر سابق , ص١١٧ .
- (٧٩) جميلة مسلم شربجي , مصدر سابق , ص٩٠ .
- (٨٠) رونالد ل. واتس , مصدر سابق , ص ص ٤٦ - ٤٨ .
- (٨١) د.خالد قباني , مصدر سابق , ص١٤١ .
- (٨٢) استاذنا د.منذر الشاوي , مصدر سابق , ص٢٥٥ .
- (٨٣) أشار التعديل العاشر (من دستور الولايات المتحدة الأمريكية لعام ١٧٨٧) الذي اجري عام ١٧٩١ إلى أنّ (جميع السلطات التي لم تفوض الولايات المتحدة بمقتضى الدستور أو لم يحظرها الدستور على الولايات تظل من حق الولايات أو شعبها)
- (٨٤) بينت المادة (٣) من دستور الاتحاد السويسري لعام ٢٠٠٠ قاعدة توزيع الاختصاصات بالنص على أن (تتمتع المقاطعات بالسيادة طالما أنّ الدستور الاتحادي لم يحد من هذه السيادة , كما تمارس المقاطعات كافة السلطات التي لم تفوض إلى الاتحاد).
- (٨٥) المادة (١٢٤) من دستور المكسيك لعام ١٩١٧ المعدل .
- (٨٦) المادة (١٢١) من الدستور الأرجنتيني لعام ١٩٩٤ المعدل .
- (٨٧) المادة (٣٠) من الدستور الألماني لعام ١٩٤٩ المعدل .
- (٨٨) حددت المادة (٣) من دستور دولة الإمارات العربية المتحدة الموضوعات التي تختص بها السلطات المحلية في الإمارات بأنّها (.... جميع الشؤون التي لا يختص بها الاتحاد في بمقتضى أحكام الدستور) , وأكدت المادتان (١١٦) و(١٢٢) منه هذا الاتجاه إذ نصّت المادة (١١٦) على إن (الإمارات تتولى جميع السلطات التي لم يعهد بها هذا الدستور للاتحاد....), أمّا المادة (١٢٢) منه فقد نصّت على أن (تختص الإمارات بكل ما لا تنفرد فيه السلطات الاتحادية بموجب أحكام المادتين السابقتين) لمزيد من التفصيل ينظر في ذلك :- د.عبد الخالق عبد الله , تطور النظام في الإمارات , مجلة المستقبل العربي , مركز الدراسات الوحدة العربية , ٣١١٤ , ص٢٧ , بيروت , كانون الثاني , ٢٠٠٥ , ص٢٥ - ٢٦ .
- (٨٩) يميز هذا الجانب من الفقه بين الشؤون الخارجية والسياسة الخارجية , إذ لا تمنع معظم دول الاتحاد المركزي (الفيدرالي) من دخول الدويلات الأعضاء فيها مع علاقات خاصة مع دول أجنبية ؛ بهدف تعزيز الروابط الاقتصادية أو التجارية أو العلمية , بموافقة السلطة الاتحادية وعدم مخالفة الدستور والقوانين الاتحادية , أمّا السياسة الخارجية فهي من اختصاص السلطة الاتحادية التي ترغب أن تبقى الدويلات الأعضاء بعيدة عنها , وأن يكون لدولة الاتحاد المركزي (الفيدرالي) صوت واحد حول القضايا الخارجية التي تمهها , لمزيد من التفصيل ينظر في ذلك :- ايدل فري: العلاقات الخارجية في الدولة الفدرالية , بحث منشور في كتاب حوار



علمي حول الفدرالية ، ج ٥ ، حوارات حول العلاقات الخارجية في الدول الفيدرالية ، ترجمة مها بسطامي ، منتدى الاتحادات الفيدرالية، كندا ، ٢٠٠٧ ، ص ٥٥.

(٩٠) لمزيد من التفصيل ينظر في ذلك:-

- د. عادل الطبطبائي ، مصدر سابق ، ص ١٦١.

- معمر مهدي صالح الكبيسي ، مصدر سابق ، ص ١١٩.

(٩١) محمد بكر حسين ، مصدر سابق ، ص ٣١٧.

(٩٢) المادة (١/٣٩) من دستور الاتحاد السويسري لعام ٢٠٠٠.

(٩٣) د. محمد الهماوندي: الفيدرالية والحكم الذاتي واللامركزية الإدارية الإقليمية ، مصدر سابق ، ص ٢١٢.

96

(٩٤) د. محمد علي بدير و د. عصام عبد الوهاب البرزنجي و د. مهدي ياسين السلامي : مبادئ وإحكام القانون الإداري ، مديرية دار الكتب للطباعة والنشر ، بغداد ١٩٩٣ ، ص ١٢١.

(٩٥) أستاذنا د. ماهر صالح علاوي الجبوري ، مصدر سابق ، ص ٨٤.

(٩٦) تتحقق اللامركزية المصلحية (المرفقية) بمنح مرفق عام قومي أو محلي الشخصية المعنوية و قدراً من الاستقلال عن الإدارة المركزية ، وهذه الصورة من اللامركزية لها أنواع متعددة لمزيد من التفاصيل ينظر في ذلك:-

- د. محمد صلاح عبد البديع السيد : نظام الإدارة المحلية في مصر بين النظرية والتطبيق ، ط ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٩٦ ، ص ٨.

(٩٧) القاضي نبيل عبد الرحمن حياوي ، اللامركزية والفيدرالية ، مصدر سابق ، ص ٥٠.

(٩٨) لمزيد من التفصيل ينظر في ذلك:-

- د. محمد صلاح عبد البديع السيد ، المصدر السابق ، ص ٤١ - ٧٨.

- أستاذنا د. ماهر صالح علاوي الجبوري ، مصدر سابق ، ص ٨٥ - ٨٧.

- د. عبد الرحمن عبد الرحيم عبد الله: تمييز اللامركزية الإقليمية عن اللامركزية الفيدرالية ، بحث منشور في كتابه ، مجموعة بحوث قانونية ، منشورات أبحاث القانون المقارن ، اربيل ، ٢٠٠٩ ، ص ٢٥ - ٣٠.

- د. اسماعيل صعصاع البديري و د. رفاه كريم كريل: الإدارة اللامركزية الإقليمية في القانون العراقي ، دراسة مقارنة ، بحث منشور في مجلة القادسية للعلوم والقانون والعلوم السياسية ، كلية القانون ، جامعة القادسية ، المجلد ١ ، ع ١ ، حزيران ٢٠٠٨ ، ص ٧١ - ٧٨.

(٩٩) تختلف الدول في نظام اللامركزية الإدارية في أساليب تمويل وحداتها المحلية فمنها ما يعتمد على الضرائب المركزية ، فضلاً عن الرسوم وعائد الخدمات التي تقدمها هذه الوحدات المحلية ، إلا إنها تعتمد أساساً على ما تقدمه السلطات المركزية من أموال ودعم وإعانات ومنح ، لمزيد من التفصيل ينظر في ذلك:- د. زكي محمد النجار ، مصدر سابق ، ص ١٢٠ - ١٢٢.

(١٠٠) د. ثروت بدوي: المبادئ العامة في النظم السياسية ، ج ١ ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٦٤ ، ص ٨١.

(١٠١) د. عبد الغني بسبوي عبد الله ، مصدر سابق ، ص ١٢٥.

(١٠٢) د. محمد كامل ليلة: النظم السياسية - الدولة والحكومة ، مطبعة النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٧٤ ، ص ١٥٦.



- (١٠٣) لقمان عمر حسين , مصدر سابق , ص ٨٢.
- (١٠٤) عبد الكاظم نجم الخالدي: الحكم الذاتي وأبعاد تطبيقه في العراق , رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية القانون , جامعة بغداد , ١٩٧٦ , ص ٧٢ .
- (١٠٥) د. سليمان محمد الطماوي: السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي , مصدر سابق , ص ١٦٣ .
- (١٠٦) د. عبد العليم محمد: مفهوم الحكم الذاتي في القانون الدولي , دراسة مقارنة , مطبوعات مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية , مصر , ١٩٩٦ , ص ص ٢٦ - ٢٧ .
- (١٠٧) د. محمد الهماوندي, الفيدرالية والحكم الذاتي واللامركزية الإدارية الإقليمية , مصدر سابق , ص ٨٤.
- (١٠٨) عادل حسين شبع: الحكم الذاتي أسسه النظرية والتطبيق , رسالة الماجستير مقدمة إلى كلية القانون , جامعة بغداد , ١٩٧٧ , ص ١٨٤ - ١٨٥ .
- (١٠٩) عادل حسين شبع , المصدر أعلاه , ص ص ٢١٢ - ٢١٣ .
- (١١٠) د. محمد عمر مولود , مصدر سابق , ص ٣٠٩ .
- (١١١) د. ثروت بدوي , مصدر سابق , ص ص ٨٢ - ٨٤ .