

اشكالية توزيع الإختصاصات المالية في النظم الفيدرالية

تاريخ استلام المقال: 2017/04/18 تاريخ قبول المقال للنشر: 2017/07/12

صاحب المقال: عبد القادر الهلي

أستاذ مساعد - جامعة أحمد دراية أدرار - الجزائر

البريد الإلكتروني: lehelli.abdelkader@gmail.com

المشرف: أ.د. / عمر فرحاتي

المخلص :

إن مسألة توزيع الاختصاصات المالية بين الحكومة الفيدرالية وحكومات الأقاليم في النظام الفيدرالي تُعد من أهم المسائل والصعوبات الدستورية التي تواجه نظام الإتحاد الفيدرالي، بل تعتبر العمود الفقري والأساسي الذي يُبنى عليه النظام الفيدرالي والأمر الذي يُعاز إليه إمكانية المحافظة على استمرار الإتحاد ونجاحه من جانب أو سقوط الإتحاد وفشله من جانب آخر. وتشمل هذه الاختصاصات سلطة جمع الإيرادات، سلطة الإنفاق والمشكلات التي تنجم عن هذه السلطات (اللاتوازنات المالية) وآليات حلها، ولا يوجد نمط واحد لهذا التوزيع على الرغم من أن كافة الدساتير الفيدرالية تتضمن نصوصاً تعالج موضوع توزيع الاختصاصات المالية، وأيضاً التشريعية والتنفيذية بين مستويي الحكم إلا أنها تختلف اختلافاً واسع النطاق من حيث مستوى التفاصيل وذلك تبعاً للمذهب السياسي والاقتصادي التي تتبناها الدولة والظروف السياسية والاجتماعية والاعتبارات التاريخية التي أحاطت بنشأتها.

الكلمات المفتاحية: النظام الفيدرالي، السلطات المالية، جمع

الإيرادات، سلطة الإنفاق، اللاتوازنات المالية، الفيدرالية المالية.

Abstract:

The question of the distribution of powers between the Federal Government and provincial governments in the federal system is one of the most important issues and constitutional difficulties facing the

federal system. Power divisions include the authority to collect revenue, spending authority and problems that result from these authorities (for finance) and mechanisms to solve. There is no single pattern for this distribution although all federal constitutions contain provisions dealing with the financial terms of distribution.

Keywords

federal system; financial authorities; revenue collection; spending powers ; Financial imbalance ; financial federalism.

مقدمة :

لا تقل مسألة توزيع الاختصاصات المتعلقة بالموارد المالية في النظم الفيدرالية أهمية عن التوزيع الدستوري للاختصاصات التشريعية والتنفيذية ولاسيما أن أي مستوى من المستويات الحكومة الفيدرالي (الحكومة الفيدرالية أو حكومات الأقاليم) لا يستطيع ممارسة الصلاحيات التنفيذية والتشريعية المناطة به بموجب الدستور الإتحادي ما لم تتوفر له الموارد المالية الكافية للقيام بتلك الاختصاصات.

وتعتبر الدساتير الفيدرالية مستقرة وثابتة تماماً لأن تغييرها يحتاج إلى أغلبية خاصة، أما الترتيبات المالية فهي على النقيض من ذلك أقل ثباتاً واستقراراً لأن حصص مصادر الإيرادات وأولويات الإنفاق العام والفائض أو العجز الحكومي من الممكن أن تتغير كلها تغييراً جذرياً خلال فترات قصيرة، وعلاوة على ذلك فإن الترتيبات المالية في الكثير من الاتحادات الفيدرالية قد تفوقت في كثير من الأحيان على الترتيبات الدستورية أو السياسية، وأصبحت القضايا المالية في كثير من الأحيان جوهر المناقشات السياسية في الاتحادات الفيدرالية.¹

¹ - جورج أندرسون، الفيدرالية المالية دراسة مقارنة، ترجمة مهلا ت كلا، اليمن: دار كنعان للطباعة والنشر، 2013،

الأمر الذي أدى معه إلى بروز موضوع الفيدرالية المالية لأهميته داخل الفيدرالية السياسية (النظام الفيدرالي ككل)، وتقوم الفيدرالية المالية بدراسة الأدوار الخاصة بالحكومات وتفاعلها داخل الأنظمة الفيدرالية مع التركيز بشكل خاص على جمع الإيرادات واقتراضها وإنفاقها في الاتحادات الفيدرالية، ويعتبر هذا الموضوع كبير جداً يتضمن الوسائل التي يتم استعمالها لجمع الأموال، والأغراض التي تُتفق عليها هذه الأموال، والأدوار الخاصة للحكومات الفيدرالية وحكومات الوحدات المكونة في هذا الصدد.¹

وكثيراً ما تشهد الأنظمة الفيدرالية صراعاً بين حكومات الأقاليم والحكومة المركزية حول آلية توزيع السلطات المالية تؤدي غالباً إلى عدم استقرار على مستوى النظام الفيدرالي ككل، وعليه تدور إشكالية الدراسة حول كيفية تقسيم السلطات المالية في الدولة الفيدرالية أي من هي السلطة المختصة بجمع الأموال والإنفاق - الحكومة المركزية أم حكومات الأقاليم، وما هي المشاكل التي قد تنجم عن ذلك والحلول المقترحة؟

تعتمد الدراسة على النقاط التالية للإجابة على الإشكالية :

- أولاً: التعريف بالفيدرالية المالية وأهميتها .
- ثانياً: كيفية جمع الإيرادات في النظم الفيدرالية والسلطات المختصة بذلك.
- ثالثاً: عملية الإنفاق والسلطات المسؤولة عنه.
- رابعاً: مشكلة اللاتوازنات المالية في النظم الفيدرالية وطرق معالجتها.

¹- المرجع نفسه، ص 11 .

أولاً : تعريف الفيدرالية المالية وأهميتها

يمثل المال عنصراً رئيسياً في حياة الاتحادات الفيدرالية مثلما هو كذلك بالنسبة لأي شكل من أشكال الحكومة الديمقراطية، وتدور في داخل الاتحادات الفيدرالية كل المناقشات العادية التي تجربها الأنظمة الديمقراطية حول المال، غير أن المناقشات الفيدرالية تتضمن مستوى إضافياً من التعقيد ذلك أن هناك مستويين على الأقل من مستويات الحكومة، راسخين دستورياً ويتمتع كل منهما بصلاحياته ومسؤولياته ورؤاه الخاصة.¹

ويكون الأمر أكثر تعقيداً في مسألة توزيع الموارد المالية إذا كان هناك تباين واضح وكبير في حجم الثروات الموجودة في الوحدات الأعضاء في النظام الفيدرالي، أي وجود لا تماثل مالي بين وحداته، والذي يؤدي بدوره إلى صراع حول تقسيم هذه الثروة يحتاج إلى أخذه بعين الاعتبار عند وضع النصوص الدستورية المتعلقة بالترتيبات المالية في أي نظام فيدرالي لوضع الحلول المناسبة لإزالته أو على الأقل التقليل منه في ظل التطورات المستجدة.²

ومحتوى هذه الموارد المالية هي رسوم الجمارك والمنافع العامة، ضرائب الشركات، ضريبة الدخل للأفراد، مختلف ضرائب المبيعات، الاستهلاك، ضرائب العقار وعائدات الثروات المتواجدة في الأقاليم المكونة للإتحاد الفيدرالي وكل ما يدخل في الاختصاصات الاقتصادية المالية في النظام الفيدرالي (من تنظيم التجارة والشؤون النقدية) .³

¹ - جورج أندرسون، المرجع السابق، ص 7.

² - أزهار هاشم أحمد، تنظيم العلاقة بين السلطة المركزية وسلطات الإقليم في النظام الفيدرالي، ط1، القاهرة: مركز القومي للإصدارات القانونية، 2014، ص، ص 90-91 .

³ - رونالد ل واتس، الأنظمة الفيدرالية، ترجمة غالي برهومة، ومها بسطامي، ومها تكلا، كندا: منتدى الإتحاديات الفيدرالية، 2006، ص 56 .

يقصد بالفيدرالية المالية في الأساس تخصيص موارد مالية لمستويات الحكم المختلفة لمواجهة الأعباء الملقاة على عاتق مستويي الحكم المعين مع وجود درجة من الاستقلالية ما بين المركز والولايات، لكن يوجد بنفس القدر نوع من التناغم والانسجام بين المركز والولايات بالنسبة لممارسة الفيدرالية المالية في الأنظمة الفيدرالية العالمية مثل أستراليا، كندا، الهند، ماليزيا، نيجيريا، روسيا، جنوب إفريقيا، إسبانيا، سويسرا، والولايات المتحدة الأمريكية.¹

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

والأصل في الفيدرالية المالية هو تحقيق إيرادات لمواجهة نفقات وأعباء كل مستوى من مستويات الحكم في الدولة الفيدرالية، وتعبير آخر تعني توزيع عائدات الثروات الطبيعية وغيرها من الموارد وتحديد الصلاحيات المالية بطريقة عادلة بين الحكومة الاتحادية في المركز والحكومات المحلية في الأقاليم.³

إن دور موضوع هذه الدراسة حول آلية جمع الإيرادات المالية وموضوع توزيعها، واختصاصات كل من الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم في هذا الشأن بالإضافة إلى موضوع عدم التوازن المالي وكيفية إعادة التوزيع.

¹- عبد الجبار عبد الله سعيد، الفيدرالية المالية كألية لتوزيع الموارد الاقتصادية، مقال على الرابط التالي :

www.ycsr.org/files/nadwa_lamarkzia_abduljabar_saeid.doc

²- جمعية الاقتصاديين الكُرد-سوريا، الفيدرالية المالية(مفاهيم ونماذج)، السليمانية: مركز أشتي للدراسات والبحوث،

2013، ص12.

³- برشور تعريفي، الفيدرالية المالية، اليمن: مركز الدراسات والاعلام الاقتصادي، 2008، ص04.

ثانياً :جمع الإيرادات والسلطات المختصة بذلك.

تحدد معظم الأنظمة الفيدرالية في دساتيرها (أو في تشريع خاص كما هو الحال في بلجيكا) سلطات جمع الإيرادات وصرف النفقات الخاصة بكل واحد من مستويي الحكم .¹

وتُعرف الإيرادات بأنها " تلك الإيرادات العامة الذاتية التي يتم تحصيلها وجمعها من مصادر إيرادية يعينها بواسطة كل مستوى من مستويات الحكومة حسب السلطات والاختصاصات الدستورية المحددة له داخل حدوده " .²

وتشمل إيرادات الدولة المصادر الرئيسية التالية، الضرائب المباشرة) ضرائب الدخل الشخصي من العمل، ضريبة العقار، ضريبة رؤوس الأموال ضريبة الأرباح التجارية والصناعية على الشركات والمنشآت) وضرائب غير مباشرة (الرسوم الجمركية على الواردات، الضرائب على الصادرات، ضريبة المبيعات الاستهلاكية، رسوم الخدمات والمنافع والتراخيص، ريع الموارد الطبيعية (الغاز، النفط، المعادن)³، الدين العام (القروض).⁴

وتمثل النقطة الجوهرية في هذا الشأن مسألة تخصيص جمع الإيرادات أي لمن يكون الاختصاص في جمع هذه الإيرادات ؟، فحسب تجارب الدساتير الفيدرالية فقد تباينت مواقفها من موضوع توزيع الاختصاصات المالية، فهناك من الاختصاصات المالية من يكون حصراً على السلطة الفيدرالية أو على السلطات الاتحادية، وهناك من يكون مشتركاً بين الحكومة الفيدرالية وحكومات الأقاليم .⁵

¹-رونالد ل وائس، مرجع سابق، ص 56 .

²-عبد الجبار عبد الله سعيد، مرجع سابق، ص 8 .

³- المرجع نفسه، ص8.

⁴-جورج اندرسون، مقدمة عن الأنظمة الفيدرالية، ترجمة مهلا ت كلا، كندا :منتدى الأنظمة الفيدرالية، 2007، ص01-27-28 .

⁵-أزهار هاشم أحمد، مرجع سابق، ص 91-92.

والجدول التالي يوضح بالتفصيل مختلف الإيرادات وكيفية توزيع السلطات وضبطها في النظم الفيدرالية، ومبررات ذلك:

جدول رقم 01 يبيّن تخصيص سلطات الإيرادات (العائدات) العامة للدول

الاتحادية وفقاً لمصادرها الأساسية

المصادر الرئيسية للإيرادات	تخصيص سلطة جمع الإيرادات: مركزية / مشتركة / إقليمية	مبررات جمع الإيرادات
1. الضرائب المباشرة		
(أ) ضرائب الدخل الشخصي من العمل	- غالباً تخضع للسلطات المشتركة بين الحكومة الاتحادية والإقليمية. - في بعض الفيدراليات من اختصاص السلطة الفيدرالية	لارتباطها الغالب بمكان الإقامة لدافعي الضرائب. ومن أجل السيطرة المحدود على دافعي الضرائب المتقلين. (الهند، النمسا)
(ب) ضرائب الدخل الاستثماري ورأس المال (الضريبة العقارية، ضريبة رؤوس الأموال المنقولة).	تعطى للوحدات المكونة وحتى للحكومات المحلية.	لأن العقارات من أرض ومباني والأموال المنقولة ثابتة في المكان ولا تنتقل.
(ج) ضريبة الدخل من العمل ورأس المال معاً - ضريبة الأرباح التجارية والصناعية على الشركات والمنشآت.	- تخضع في معظم الأحيان للسلطات الاتحادية. - في بعض الأنظمة الفيدرالية تكون مشتركة - خاضعة لسلطات قانونية متلازمة. (أمريكا، ألمانيا)	لأن الشركات الكبرى عند تحقيق أرباحها تعبر حدود الوحدة الإقليمية الداخلية، وموقع المقر الرئيسي لهذه الشركات لا تعكس بالضرورة المكان الجغرافي لدخل هذه الشركات. (سويسرا، أسبانيا). نشاط الشركات يتعدى المكان الجغرافي والمنافسة الواسعة النطاق.
2. الضرائب غير المباشرة		
(أ) الضرائب/ الرسوم الجمركية على الواردات	تخضع دائماً - تقريباً - للسلطة القانونية الفيدرالية.	لضمان فرض رسومات جمركية فعالة، وتحقيق وحدة اقتصادية في إطار الدولة.
(ب) الضرائب على الصادرات	يسري عليها ما يسري على الواردات.	
(ج) ضريبة المبيعات (الاستهلاكية)	- في معظم الأنظمة الفيدرالية من المجالات المشتركة بين الحكومات الفيدرالية الإقليمية.	شأنها مثل السلع والأفراد المتقلون.

	- وجود بعض الاستثناءات (فيدرالية).	
مرتبطة بمكان الحصول على الخدمة والمنفعة.	إقليمية ومحلية.	الإيرادات غير الضريبية - رسوم الخدمات والمنافع والتراخيص.
يتم إعادة توزيعها على مختلف الوحدات المكونة للدولة الاتحادية، لأن الجغرافية الطبيعية تمنح موارد محدودة أو صغيرة أو منعدمة. مسألة خلافية كما هو الحال في كندا، البرازيل، نيجيريا. تؤدي إلى فوارق في ثروات الوحدات.	تعود أحياناً للحكومات الفيدرالية للدولة التي تحولت من مركزية إلى اتحاد فيدرالي. وجود مزايا للوحدة المنتجة وفق مبدأ الاشتقاق. تبقى أحياناً في يد الحكومات الإقليمية (الأرجنتين) الولايات المتحدة، الإمارات العربية	ريع الموارد الطبيعية (النفط، الغاز، المعادن) من عائدات الامتيازات، ورسوم الترخيص، حقوق الملكية...الخ)
	مفتوح لمتسوبي الحكم في معظم الأنظمة الفيدرالية. يخضع للسلطة الفيدرالية (النمسا، الهند، ماليزيا). تنسقي بين الحكومتين من خلال مجلس القروض (استراليا)	الدين العام (القروض) الدين الخارجي. الدين الداخلي
ثابتة في المكان كعقارات ومشاريع. نشاطها يمكن أن تتجاوز المكان الجغرافي. الملكية قد يكون محلية أو فيدرالية.	مفتوح لمتسوبي الحكومة الفيدرالية والإقليمية.	عائدات المؤسسات والمشاريع العامة (الأرباح)

المصدر: عبد الجبار عبد الله سعيد، الفيدرالية المالية كآلية لتوزيع الموارد الاقتصادية، مقال على الرابط التالي: www.ycsr.org/files/nadwa_lamarkzia_abduljabar_saeed.doc

ويمكن ملاحظة النقاط التالية :

- هناك اختلاف في الدول الفيدرالية في توزيع الاختصاصات المالية (بين اختصاصات حصرية لأحد مستويي الحكومة أو صلاحيات مشتركة بين الجانبين).

- إن غالبية مصادر الإيرادات الرئيسية تكون من نصيب الحكومات الفيدرالية، وحتى عندما تكون بعض المجالات الضريبية المشتركة أو تحت سلطة قانونية متلازمة (مشتركة) فإن الحكومات الفيدرالية تميل إلى السيطرة عليها، لأن السلطة الفيدرالية تتمتع بصلاحيات استباق وإلغاء أي مجال من السلطات

المتلازمة، وأيضاً لأنها هي التي تقوم بالتدابير الإحتياطية التي تُقيد مجال مصادر الضرائب المباشرة وغير المباشرة المخصصة للحكومات الإقليمية¹، كما هو موضَّح في الجدول التالي .

جدول رقم 02 يُبين نسبة إيرادات الحكومة الفيدرالية في النظم الفيدرالية

الدولة	نسبة إيرادات الحكومة الفيدرالية من اجمالي الإيرادات %
كندا وسويسرا	تجمع حوالي 45% من اجمالي إيرادات
الولايات المتحدة الأمريكية	تجمع حوالي 54% من اجمالي إيرادات
النمسا - استراليا - بلجيكا - البرازيل - الهند - ألمانيا - اسبانيا	تجمع ما بين 60-75% من اجمالي إيرادات
أرجنتين - ماليزيا - المكسيك - نيجيريا - روسيا - جنوب افريقيا - فنزويلا.	تجمع حوالي 80% من اجمالي إيرادات
- وفنزويلا - نيجيريا	تجمع ما بين 97-98% على التوالي

المصدر : رونالد واتس، الأنظمة الفيدرالية

وانطلاقاً من المعطيات الموضحة في الجدول رقم 02 نستنتج

ما يلي :

* ذهبت أغلب الدساتير الاتحادية المتعلقة بسلطة فرض الضرائب الجمركية كقاعدة عامة تقريباً إلى منح سلطة فرض هذا النوع من الضرائب يكون بيد الحكومة الفيدرالية ومنعت الوحدات الأعضاء من ممارسة هذه السلطة، فعلى سبيل المثال في الإتحاد السويسري تدخل المسائل المتعلقة بالجمارك ضمن اختصاصات الحكومة المركزية التي يحق لها بموجبها فرض الضرائب على

¹-رونالد ل واتس، مرجع سابق، ص 58

السلع المصدرة والمستوردة، وكذلك الدستور الألماني والأمريكي ومعظم الدساتير الفيدرالية الأخرى.¹

* هناك بعض الضرائب المحدودة كرسوم الخدمات والمنافع والتراخيص، والضرائب العقارية وضريبة رؤوس الأموال المنقولة، أعطتها معظم الدساتير الفيدرالية للسلطات المحلية .

* هناك مصدرين آخرين هامين لجمع الأموال من جانب الحكومة بالإضافة إلى فرض الضرائب، وهما الدين العام، وعمل الشركات والمشاريع العامة، فالدين العام هو مصدر مفتوح لمستويي الحكم في معظم الأنظمة الفيدرالية على الرغم من أن الدين الخارجي في بعض الحالات (أهمها النمسا، والهند، وماليزيا) يخضع بشكل مطلق للسلطة الفيدرالية، وفي حال أستراليا، يتم تنسيق جميع أشكال الدين الأساسية على المستوى الفيدرالي والإقليمي، أما مصدر عمل الشركات والمشاريع العامة في معظم الأنظمة الفيدرالية يكون مفتوح لمستويي الحكومة الفيدرالية والإقليمية.²

* كان الخلاف على أشده في عدد من الأنظمة الفيدرالية على موضوع تركيز الثروة الطبيعية أو الموارد الطبيعية خاصة منها التي تشمل النفط والغاز والمعادن، الموارد البحرية الطبيعية، في ما إذا كانت سلطات فرض الضرائب عليها وريع الإمتيازات الخاصة بها يجب أن تكون في يد الحكومة الفيدرالية ويتم توزيعها على مختلف أجزاء الفيدرالية أو تبقى في يد الحكومة الإقليمية، وكان الخيار الثاني مصدر خلاف كبير في أنظمة فيدرالية مثل كندا ونيجيريا والبرازيل والعراق³، وفي هذا الشأن هناك بعض الدساتير الفيدرالية ترى بأن

1-أزهار هاشم أحمد، مرجع سابق، ص 94 .

2-رونالد ل واتس، مرجع سابق، ص 58 .

3-عبد الجبار عبد الله سعيد، مرجع سابق، ص 11 .

يعود ربع تلك الموارد الطبيعية للحكومات الفيدرالية، وهذا ما نلاحظه في الدول التي تحولت من دولة مركزية إلى اتحاد فيدرالي مثل نيجيريا والبرازيل مع الإبقاء على بعض المزايا للوحدة المنتجة وفق مبدأ الاشتقاق (أي إعطاء مبالغ أكثر للولايات المنتجة)، والحال نفسه في روسيا، فعلى سبيل المثال تعطي روسيا 5% من عائدات النفط للأقاليم المنتجة ولا تحصل على أي حصة من عائدات الغاز، فيما تعطي نيجيريا 13% للولايات المنتجة، وفي تجارب بعض الدول الفيدرالية يتم تخصيص عائدات الموارد الطبيعية لصناديق البنية التحتية والاستقرار الاقتصادي.¹

والبعض الآخر من الدساتير يرى بضرورة أن يبقى ربع هذه الموارد في يد الحكومات الإقليمية كما هو الحال في كندا والأرجنتين والإمارات العربية المتحدة، وفي الولايات المتحدة الأمريكية تعتبر معظم الموارد ملكاً للولايات، ولكن هناك أراضي فيدرالية في الولايات الغربية وألاسكا ملكاً للحكومة الفيدرالية.²

* تملك الحكومة الفيدرالية في معظم الأنظمة الفيدرالية الموارد الطبيعية البحرية وإيراداتها وتسيطر عليها، وفي حال كندا أعطيت المقاطعات المطة على المحيط فوائد الإيرادات البحرية.³

وعليه نستنتج أن سلطات جمع الإيرادات في جل الأنظمة الفيدرالية تقريباً تكون في يد الحكومة الفيدرالية، وهناك عاملان أساسيان كان لهما تأثير خاص في خلق هذا النمط العام، الأول أن تركيز الموارد في يد الحكومة الفيدرالية يعتبر أمراً هاماً لكي تتمكن من القيام بالدور المتوقع منها عادة، وهو إعادة توزيع الموارد المالية، والعامل الثاني هو تأثير نظريات جون (ماينارد

¹- برشور تعريفي، مرجع سابق، ص14.

²-جورج أندرسون، مقدمة عن الفيدرالية، مرجع سابق، ص 30.

³-المرجع نفسه، ص 20 .

كينز) المتعلقة بسياسات تهدف إلى الاستقرار والتنمية الاقتصادية والتي كانت سائدة في الوقت الذي شهد تطوير العديد من الترتيبات المالية الفيدرالية الحالية في هذه الأنظمة الفيدرالية.¹

ثالثاً: تخصيص سلطات الإنفاق وأهميتها

تختلف الأنظمة الفيدرالية اختلافاً كبيراً فيما يتعلق بمدى الإنفاق الحكومي المباشر الذي تقوم به الحكومة المركزية وحكومات الوحدات المحلية²، ويمكن القول كقاعدة عامة أن توزيع سلطات الإنفاق في النظم الفيدرالية يتطابق مع الإطار المشترك للاختصاصات التشريعية والإدارية المحددة دستورياً لكل من الحكومة المركزية والحكومات الإقليمية، فعندما يُنيط الدستور الإتحادي بالوحدات الأعضاء في النظام الفيدرالي مسؤولية جانب كبير من التشريع الفيدرالي كما هو الحال في ألمانيا، النمسا، الهند، ماليزيا، تكون مسؤولية الإنفاق الدستورية للحكومات الإقليمية أوسع بكثير مما قد يوحي به توزيع السلطات التشريعية لوحده.³

وعليه قد نجد سيطرة الحكومة الفيدرالية في بعض الأنظمة الفيدرالية على عملية تقديم البرامج الحكومية المختلفة، بينما تكون نفقات الحكومات المحلية والوحدات المكونة أكثر في اتحادات فيدرالية أخرى، وتلعب الأولويات في الإنفاق الحكومي دوراً في هذا الشأن فعادة تكلفة الإنفاق على الدفاع والصحة والتعليم والخدمات الاجتماعية تكون أعلى كلفة مقارنة مع بعض الخدمات الأخرى كالتنظيم والضبط.⁴

¹-رونالد ل واتس، مرجع سابق، ص 30 .

²-جورج أندرسون، الفيدرالية المالية دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص 11 .

³-أزهار هاشم أحمد، مرجع سابق، ص 57 .

⁴-جورج أندرسون، مقدمة عن الفيدرالية، مرجع سابق، ص 31.

وفي معظم النظم الفيدرالية لم تكن سلطات الإنفاق الممنوحة لكل من الحكومة المركزية والحكومات الإقليمية محددة بالضبط في مجال اختصاصاتها التشريعية والإدارية، مما يجعل أمر هذه السلطة مفتوح أحياناً، وتسمح معظم الاتحادات الفيدرالية لمستويي الحكومة بالإنفاق في المجالات التي تقع خارج نطاق اختصاصهما التشريعي¹، ويمكن استخدام سلطة الإنفاق هذه من جانب الحكومات الفيدرالية لزيادة دورها بصورة كبيرة، وتعتبر سلطة الإنفاق أكثر أهمية في الاتحادات الفيدرالية التي توجد فيها سلطات متزامنة قليلة وتتمتع فيها الوحدات المكونة بصلاحيات تشريعية حصرية في مجالات هامة ترغب الحكومة الفيدرالية في التأثير فيها.²

وبخصوص النصوص القانونية المتعلقة بسلطات الإنفاق في بعض الاتحادات الفيدرالية نجد أن دساتير كل من أستراليا والهند وماليزيا وإسبانيا تمنح صراحة الحكومة المركزية حق الإنفاق في مجالات تتعدى صلاحياتها، ويُعطي دستور الولايات المتحدة الأمريكية الحكومة الفيدرالية سلطة فرض الضرائب للرفاه العام، وهذا ما تم تأويله بشكل واسع على أنه يعني عدم وجود قيود قانونية على الإنفاق الفيدرالي، وأعطى تفسير المحكمة في كندا كلا مستويي الحكومة سلطات إنفاق غير محدودة، في حين أن الدستور السويسري لم يقر بإرساء أو تحديد سلطة إنفاق معينة، إلا أن الرقابة الوحيدة على الإنفاق الفيدرالي هي عملياً من خلال استفتاء شعبي، وهو الأمر الذي لم يحدث حتى الآن.³ وتعتبر مسألة الإنفاق أقل إشكالية في الاتحادات الفيدرالية المتكاملة مثل ألمانيا نظراً لوجود بها لكثير من الاختصاصات المشتركة، وتبقى بلجيكا

¹ -رونالد ل واتس، مرجع سابق، ص 57 .

² -جورج أندرسون، الفيدرالية المالية دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص 11-12 .

³ -أزهار هاشم أحمد، مرجع سابق، ص 97-98 .

حالة فريدة من نوعها من حيث أن محكمتها الدستورية قامت بتقييد الإنفاق الفيدرالي حصراً على المجالات ذات الاختصاص التشريعي الفيدرالي¹.

وتستخدم الحكومات الفيدرالية سلطاتها الإنفاقية في ثلاث طرق²:

1/ إجراء التحويلات ذات الأغراض العامة إلى حكومات الوحدات المكونة من أجل زيادة قدرتها المالية على القيام بمسؤولياتها .

2/ إجراء تحويلات مشروطة لبرامج محددة إلى حكومات الوحدات المكونة ومطابقتها بتنفيذ برامج معينة بطريقة محددة .

3/ إنشاء برامج خاضعة لإدارة الحكومة الفيدرالية مباشرة في مجال يعتبر عادة اختصاصاً قانونياً خالصاً للوحدات المكونة .

وتختلف الاتحادات الفيدرالية اختلافاً كبيراً من حيث حصة الإنفاق المباشر الذي يتم من جانب الحكومات المركزية مقارنة بحكومات الوحدات، كما يؤثر حجم الإيرادات على نسبة الإنفاق، فأغلب الدول التي تجمع حكوماتها المركزية حجماً كبيراً من الإيرادات يكون نسبة إنفاقها أكبر³.

لهذا كان للحكومات الفيدرالية لكل من سويسرا، كندا وبلجيكا وألمانيا الأقل إنفاقاً بنسبة (30-40%)، وهذا لقلّة ومحدودية إيراداتها، ويقع الإنفاق المركزي المباشر في معظم الأنظمة الفيدرالية لكل من (الأرجنتين، أستراليا، النمسا، البرازيل، الهند، المكسيك، نيجيريا، روسيا، إسبانيا، جنوب إفريقيا، الولايات المتحدة الأمريكية) في مدها المتوسط أي بين (45-60%)، وعلى النقيض الآخر تمثل نسبة إنفاق الحكومة المركزية في مدها الواسع والأكبر في كل من فنزويلا بنسبة (78%) وماليزيا بنسبة (84%)⁴.

¹-جورج أندرسون، مقدمة عن الفيدرالية، مرجع سابق، ص 35 .

²-برشور تعريفي، مرجع سابق، ص 07 .

³-عبد الجبار عبد الله سعيد، مرجع سابق، ص 14 .

⁴-جورج أندرسون، مقدمة عن الفيدرالية، مرجع سابق، ص 31 .

رابعاً : عدم التوازن المالي وإعادة التوزيع :

توجد في كافة الدول فروق إقليمية من حيث الثروة، وفي من أمثلة الدول العربية نجد العراق*¹. وتواجه الأنظمة الفيدرالية تحدياً خاصاً من حيث أن حكومات الوحدات المكونة لديها يكاد يكون لديها نفس المسؤوليات ولكن قدرتها على جباية الإيرادات المطلوبة قد تكون مختلفة إلى حد كبير، وبالتالي فإن تلك الحكومات إذا بقيت مقتصرة على إيراداتها الذاتية فإنها قد تتمكن من تقديم برامج متفاوتة تفاوتاً كبيراً من حيث الجودة والحجم نتيجة للاختلافات أو اللاتوازن المالي للنظام الفيدرالي، ويكون اللاتوازن المالي هذا في صورتين، هما اللاتوازنات المالية العمودية واللاتوازنات المالية الأفقية².

1/عدم التوازن المالي العمودي :

يحدث هذا النوع عندما تعجز الموارد المالية للحكومة الفيدرالية المحددة دستورياً لأي مستوى من مستويي الحكم عن تغطية مسؤوليات نفقاتها المحددة في الدستور أيضاً، ومن أهم الأسباب التي تؤدي إلى حدوث هذا النوع³:

¹ - عبدالمنعم أحمد أبو طيبيخ، توزيع الإحتصاصات في الدولة الفيدرالية دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، الأكاديمية العربية المفتوحة، كلية القانون والعلوم السياسية، 2009، ص. 69.

* العراق : حيث تتركز ثرواته النفطية في محافظات بعينها خصوصاً محافظة البصرة في الجنوب وكركوك في شمال مما يطرح عدم التوازن المالي بين وحداته ولهذا جاء في نص المادة (112/أولاً) من الدستور الفيدرالي على أنه تقوم الحكومة الفيدرالية بإدارة النفط والغاز المستخرج من الحقول الحالية مع حكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة، على أن تُوزع وارداتها بشكلٍ منصف، لكن من الناحية العملية فإن المادة (112) ميزت بين الحقول الحالية والمستقبلية، أي ركزت فقط على الحقول المستخرجة. وإذا ما عرّفنا أن معظم الحقول في العراق غير مستخرجة وعليه ستكون الحقول غير المستخرجة من اختصاصات سلطات الأقاليم فقط، ودون أي تدخل من الحكومة المركزية وبالفعل باشرت سلطات إقليم كردستان بتوقيع الكثير من عقود النفط مع شركات أجنبية إنطلاقاً من صلاحيات هذا الدستور، والقيام بمشاريع التنقيب عن النفط والثروات الطبيعية الأخرى باعتبارها ملكاً خاصاً بأبناء الإقليم. (للتوضيح أكثر راجع كتاب : دهام محمد العزاوي، الاحتلال الأمريكي للعراق وأبعاد الفيدرالية الكردية، قطر : مركز الجزيرة للدراسات، 2009، ص.69).

² - رونالد ل واتس، مرجع سابق، ص 59 .

³ - أزهار هاشم أحمد، مرجع سابق، ص 101.

أ- التجربة أثبتت أنه من الأفضل تخصيص سلطات فرض الضرائب الرئيسية للحكومات الفيدرالية لأن هذه السلطات مرتبطة ارتباطاً وثيقاً بالتنمية الاقتصادية ووحدتها في الوقت الذي تتحمل فيه الحكومات الإقليمية مسؤوليات الإنفاق في المجالات الأكثر كلفة كالصحة والتعليم والخدمات الاجتماعية .

ب- والسبب الثاني هو أنه مهما حرص مصممو النظام الفيدرالي على محاولة المطابقة بين موارد العائدات ومسؤوليات الإنفاق لكل مستوى من الحكم فإنه بمرور الوقت سوف تستجد أحداث لم يكن بالإمكان التنبؤ بها تؤدي إلى ضرورة إحداث تغييرات في الترتيبات المالية .

2/ عدم التوازن المالي الأفقي :

يحدث هذا النوع في إطار النظم الفيدرالية في الحالة التي تكون فيها عائدات أو واردات الوحدات الإقليمية المكونة للنظام الفيدرالي مختلفة إلى درجة تجعلها غير قادرة على تقديم الخدمات لمواطنيها بمستوى واحد إنطلاقاً من مستويات ضريبة مقارنة .

وبالإضافة لحالات عدم التوازن الأفقي في العائدات، فإنه من الممكن أن يحدث عدم توازن بين المقاطعات في جانب النفقات بسبب الاختلافات في احتياجات الإنفاق للوحدات المختلفة المكونة للفيدرالية نتيجة الاختلافات في الخصائص الاجتماعية الديمغرافية لسكان هذه الوحدات مثل (التوزيع السكاني، الهجرة الداخلية من الريف إلى المدن، التكوين الاجتماعي، هيكل الأعمار، وتكلفة الخدمات الاجتماعية)¹.

وتعالج الأنظمة الفيدرالية هذه المشاكل المالية بأساليب مختلفة منها مبدأ إعادة التوزيع، وهذا بوجود آليات للتوزيع المتوازن للإيرادات المتوفرة لحكومات الوحدات المكونة، ومبدأ الاشتقاق وهو أن المستوى الحكومي الذي

¹-رونالد ل واتس، مرجع سابق، ص 60-61 .

يعتبر مصدراً لإيرادات معينة قد يكون له حق خاص في جزء من هذا الإيراد أو كله، وغالباً ما يتم اللجوء إلى هذا المبدأ في مجال إيرادات الموارد الطبيعية تحديداً.¹

ويوجد في معظم الأنظمة الفيدرالية آلية التحويلات المالية من الحكومة المركزية إلى حكومات الوحدات المكونة لتصحيح هذه الاختلالات المالية وإعادة توزيع الموارد المالية، بل هناك من الأنظمة الفيدرالية من تقوم بتحويلات مباشرة من حكومات الوحدات المكونة الأغنى لنظيرتها الأفقر، كما هو الحال في ألمانيا وسويسرا.² فما المقصود بالتحويلات المالية المركزية؟ وما دورها في حل مشكل اللاتوازنات المالية؟

تُعرف التحويلات المالية المركزية بأنها دعم إضافي للوحدات المكونة للإتحاد الفيدرالي من الحكومة المركزية، أو هي الجزء المقدم من العائدات المالية الإجمالية للحكومة الفيدرالية إلى حكومات الأقاليم المكونة للدولة.³ وهذا لأن الحكومات الفيدرالية على وجه العموم قد أصبحت تسيطر على مصادر الضرائب الأساسية وأصبح لها إيرادات أكثر مما تتفق على احتياجاتها الخاصة، وهو ما يمكنها من القيام بالتحويلات المالية المركزية (الرئيسية) إلى الوحدات المكونة.⁴

وتعمل هذه التحويلات المالية على إزالة اللاتوازنات العمودية من خلال التحويلات على شكل نصيب من الضرائب أو منح مشروطة لأغراض محددة أو منح غير مشروطة، وفي الوقت نفسه أيضاً إزالة اللاتوازنات الأفقية

¹- جورج أندريسون، مقدمة عن الفيدرالية، مرجع سابق، ص 93 .

²- أزهار هاشم أحمد، مرجع سابق، ص 103 .

³- عبد الجبار عبد الله سعيد، مرجع سابق، ص 16 .

⁴- رونالد واتس، مرجع سابق، ص 62 .

لمساعدة الوحدات الأشد فقرا في الفيدرالية في شكل مساعدات مالية من أجل تمكينها من الوفاء بمسؤولياتها الدستورية والتشريعية.¹

وبخصوص مقارنة التحويلات المركزية مقارنة بإنفاق الوحدات المكونة، نجد أن هذه التحويلات منخفضة نسبياً في كل من كندا وسويسرا والولايات المتحدة الأمريكية بنسبة ما بين (13-26 %) وأيضاً في كل من روسيا وماليزيا بنسبة ما بين (23-30 %) على التوالي وتطبق ألمانيا سياسة مشاركة في الإيرادات كبيرة إلى درجة أن إجمالي التحويلات هناك يصل إلى 44%، وتعتبر الحكومة المركزية في كل من أستراليا والهند أكبر ممول للوحدات المكونة بنسبة (46 % في كل منها)، وتقدم كل من إسبانيا (73%) وبلجيكا (68) تحويلات كبيرة بإعتبارهما أنظمة فيدرالية حديثة النشوء ونجد في الطرف الآخر كلا من جنوب إفريقيا ونيجيريا والمكسيك تعتمد الوحدات المكونة على التحويلات المركزية لتغطية أكبر من (87%) من إيراداتها.²

الخاتمة :

من أهم النتائج المتوصل إليها:

- المال عصب اللامركزية أيّاً كان نوعها سواء كانت لا مركزية ادارية (ادارة محلية) أو لامركزية سياسية (فيدرالية).
- الفيدرالية المالية تعني تخصيص موارد مالية لمستويات الإدارة والحكم في الدولة الفيدرالية لمواجهة تنفيذ المهام والأعباء والمسؤوليات، وأن جوهر الفيدرالية المالية يتمحور حول جباية الموارد المالية واقتراضها وانفاقها في الدول الفيدرالية.

¹ عبد الجبار عبد الله سعيد، مرجع سابق، ص 17 .

² -رونالد ل واتس، مرجع سابق، ص 32 .

- لا يوجد نموذج جاهز لتوزيع الموارد بين الحكومة الفيدرالية وحكومات الأقاليم، وإنما يخضع ذلك لطبيعة التفاوض والمصالح المشتركة لمواطني الدولة الاتحادية والسلطات الدستورية فيها.
- في أغلب الدول الفيدرالية يكون النصيب الأكبر من مصادر الإيرادات الرئيسية للحكومة الفيدرالية حتى في حال السلطات المتزامنة.
- يُعد موضوع سلطات ادارة الثروات الطبيعية (النفط والغاز والمعادن الأخرى) من أكثر المواضيع خلافية في مسألة توزيع الاختصاصات المالية في النظم الفيدرالية.

مصادر ومراجع :

- * أبو طبيخ عبد المنعم أحمد، توزيع الإختصاصات في الدولة الفيدرالية دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، الأكاديمية العربية المفتوحة بالدنمارك، كلية القانون والعلوم السياسية، 2009 .
- *أزهار هاشم أحمد، تنظيم العلاقة بين السلطة المركزية وسلطات الإقليم في النظام الفيدرالي، ط1، القاهرة: مركز القومي للإصدارات القانونية، 2014.
- *العزاوي محمد دهام، الاحتلال الأمريكي للعراق وأبعاد الفيدرالية الكردية، قطر: مركز الجزيرة للدراسات، 2009.
- * برشور تعريفي، الفيدرالية المالية، اليمن: مركز الدراسات والاعلام الاقتصادي، 2008.
- *جورج أندرسون، الفيدرالية المالية دراسة مقارنة، ترجمة مهلا تكلا، اليمن: دار كنعان للطباعة والنشر، 2013 .
- * جورج اندرسون، مقدمة عن الأنظمة الفيدرالية، ترجمة مهلا تكلا، كندا: منتدى الأنظمة الفيدرالية، 2007.
- *جمعية الإقتصاديين الكرديسوريا، الفيدرالية المالية(مفاهيم ونماذج)، السليمانية: مركز آشتي للدراسات والبحوث، 2013.
- *رونالد واتس، الأنظمة الفيدرالية، ترجمة غالي برهومة، ومها بسطامي، ومها تكلا، كندا: منتدى الإتحاديات الفيدرالية، 2006.

*عبد الجبار عبد الله سعيد، الفيدرالية المالية كألية لتوزيع الموارد الإقتصادية، مقال على
الرابط التالي :

www.ycsr.org/files/nadwa_lamarkzia_abduljabar_saeid.doc