التفاوت المالي بين الوحدات الفدرالية: المديَات و الحلول الفدرالية العراقية انموذجاً دراسة تحليلية مقارنة –

https://doi.org/10.17656/jlps.10347

أ.م.د.اسماعيل نجم الدين زنگنه* م.د. زانا رسول محمدامين**

Esmael.najmadin@sulicihan.edu.krd zana7454@gmail.com

* تدريسي في قسم القانون ، جامعة جيهان_السليمانية ، اقليم كوردستان_العراق

** محاضر في قسم القانون، جامعة جيهان_السليمانية، اقليم كوردستان_العراق

الخلاصة

تختلف مصادر المال والثروة بين مستويات الدولة باختلاف الموارد المالية والثروات الطبيعية وتنوعها في مناطق الدولة الاتحادية وهو ما يؤدي الى وجود التباين والتفاوت المالي بين تلك المستويات، وهذا التباين له اثر كبير في تنظيم الإختصاصات المالية في الدولة الاتحادية. ذلك ان التفاوت المالي بين مستويات الحكم يخلق مشكلة تمكين المستويات ذات المصادر الضئيلة، من توفير الاموال اللازمة للقيام بالمهام والمسؤوليات الملقاة على عاتقها وتوفير الخدمات لافراد الشعب بشكل يضمن عدم اثقال كاهلهم بالاعباء المالية كفرض الضرائب والرسوم.

وعلى الرغم من سعي الدول الاتحادية الى تنظيم مسألة توزيع الموارد المالية بين المستويات، فإن طابع التمايز والاختلاف في الموارد المالية لمستويات الحكم هو الغالب الذي خلق اختلالات مالية فيما بينها، ذلك ان عدم التماثل في ايرادات الحكومات ونفقاتها على المستويات المختلفة قد ادت الى وجود فجوة مادية سواء بين الحكومة الاتحادية والحكومات الإقليمية أو بين حكومات الأقاليم نفسها. لذلك ومن اجل تقليل الفوارق الاقتصادية والإجتماعية المترتبة على تلك الاختلالات. ولمعالجة تلك اللاتوازنات المالية لجأت الدول الفدرالية الى عديد من الطرق وآليات لايجاد نوع من التكافؤ. وتتجلى ذلك الأمر في سياق تبني سياسات مالية تدعم النزعة الوحدوية داخل الدولة الفدرالية، الأمر عرج البحث اليه في اطار الهيكلية المرسومة له و باتباع المنهجية المعتمدة فيه .

الكلمات المفتاحية : التفاوت المالي ، الوحدات الفدرالية، التكافل الاقتصادي ، الفدرالية العراقية، التحويلات المالية.

Fiscal Disparities Between Federal Units: The Ranges and Solutions of Iraqi Federalism as a Model: A Comparative Analytical Study -

Assistant Professor Ismail Najmaddin Zanganeh* Assistant Professor Zana Rasul Mohammad Amin**

Esmael.najmadin@sulicihan.edu.krd zana7454@gmail.com

* Lecturer in the Department of Law, Cihan University, Sulaimani, Kurdistan Region, Iraq

Lecturer in the Department of Law, Cihan University, Sulaimani, Kurdistan Region, Iraq **

Abstract

The sources of revenue and wealth vary across the levels of government, depending on available financial and natural resources, as well as their diversity within the regions of the federal state. This leads to significant financial disparities and inequalities between these levels.

These disparities have a substantial impact on the regulation of fiscal powers in the federal state, as imbalances in financial resources create challenges for less affluent levels to fund their duties, responsibilities, and public services without overburdening citizens with taxes and fees.
Despite federal states' efforts to regulate the distribution of financial resources across levels, the predominant feature remains the persistent disparity in financial capacity between different tiers of government. This has resulted in fiscal imbalances, both between federal and regional governments and among regional governments themselves. The inconsistency in revenues and expenditures across levels has led to a significant gap, exacerbating economic and social inequalities. To mitigate these imbalances, federal states have adopted various mechanisms, such as fiscal transfers and grants, to foster economic solidarity and a unitary fiscal approach within the federal structure.
This research explores these issues through its established analytical framework and methodology.
Keywords:
Financial disparity, federal units, economic solidarity, Iraqi federalism, , fiscal transfers, grants.

جیاوازی دارایی نێوان یەکە فیدراڵیەکان: مەودا و چارەسەرەکانی فیدراڵیزمی عێراق وەک مۆدێل: لێکۆڵینەوەیەکی شیکاری بەراوردکاری-

**پرۆفیسۆری یاریدەدەر ئیسماعیل نەجمەدین زەنگنە* پرۆفیسۆری یاریدەدەر زانا ڕەسوڵ محەمەد ئەمین
Esmael.najmadin@sulicihan.edu.krd zana7454@gmail.com
ماموستا لە بەشی یاسا، زانکۆی سیهان، سلێمانی، هەرێمی کوردستان، عێراق *
** ماموستا لە بەشی یاسا، زانکۆی سیهان، سلێمانی، هەرێمی کوردستان، عێراق

پوختە
سەرچاوەی پارە و سامان لە نێوان ئاستەکانی حکومەتدا جیاوازە، ئەمەش بەندە بە سەرچاوە داراییەکان و سامانە سروشتییەکان و فرەچەشنییان لەناو هەرێمەکانی دەوڵەتی فیدراڵیدا. ئەمەش دەبێتە هۆی نایەکسانی دارایی و نایەکسانی لە نێوان ئەم ئاستانەدا. ئەم جیاوازییە کاریگەرییەکی بەرچاوی لەسەر ڕێکخستنی دەسەڵاتە داراییەکان لە ویلایەتی فیدراڵیدا هەیە. ئەمەش لەبەر ئەوەیە کە نایەکسانی دارایی نێوان ئاستەکانی حکومەت کێشەیەک دروست دەکات لە تواناسازیکردنی ئاستەکانی خاوەن سەرچاوە سنووردارەکان بۆ دابینکردنی پارەی پێویست بۆ جێبەجێکردنی ئەرک و بەرپرسیارێتیەکانیان و پێشکەشکردنی خزمەتگوزاری بۆ خەڵک بە شێوەیەک کە دڵنیابێت لە بارگرانی دارایی وەک سەپاندنی باج و ڕسومات.
سەرەڕای هەوڵەکانی دەوڵەتە فیدراڵیەکان بۆ ڕێکخستنی دابەشکردنی سەرچاوە داراییەکان لە نێوان ئاستەکاندا، تایبەتمەندی بااڵدەستی سەرچاوە داراییە جیاوازەکان لە نێوان ئاستەکانی حکومەتدا، نایەکسانی و نایەکسانی سەرچاوە داراییەکانی ئاستە جیاوازەکانی حکومەتە، ئەمەش ناهاوسەنگی دارایی لە نێوانیاندا دروستکردووە. نەبوونی یەکدەنگی لە داهات و خەرجییەکانی حکومەتدا لە ئاستە جیاوازەکاندا بۆتە هۆی دروستبوونی کەلێنی ماددی، چ لە نێوان حکومەتی فیدراڵی و

حکومەتەکانی هەرێم و چ لە نێوان خودی حکومەتەکانی هەرێمدا. بۆیە بۆ کەمکردنەوەی نایەکسانی ئابووری و کۆمەڵایەتی کە لە ئەنجامی ئەم ناهاوسەنگییانەوە سەرهەڵدەدات، گرنگە: بۆ چارەسەرکردنی ئەم ناهاوسەنگییە داراییانە، دەوڵەتە فیدراڵیەکان پەنایان بۆ چەندین میتۆد و میکانیزم بردووە بۆ دروستکردنی هەستی یەکسانی. ئەمەش لە چوارچێوەی پەسەندکردنی سیاسەتی داراییدا دیارە کە پشتگیری لە مەیلی یەکگرتوویی لەناو دەوڵەتی فیدراڵیدا دەکات. ئەم بابەتە لە چوارچێوەی پێکهاتەی دامەزراو و بە پەیڕەوکردنی میتۆدۆلۆژیای پەسەندکراودا لێکۆڵینەوەی لەسەر کرا.

وشەی سەرەکی: نایەکسانی دارایی، یەکە فیدراڵیەکان، هاوەنگی ئابووری، فیدراڵیزمی عێراقی، گواستنەوەی دارایی.

المقدمة

أولاً: التعريف بموضوع البحث: تعتبر المسائل المالية من أهم التحديات التي تواجه الدول الفدرالية، حيث تختلف مصادر الإيرادات والثروات الطبيعية بين المستويات المختلفة للحكم، مما يؤدي إلى تفاوت مالي واضح بينها. يؤثر هذا التفاوت على قدرة الحكومات المحلية أو الإقليمية على توفير الخدمات العامة دون اللجوء إلى فرض ضرائب ورسوم تثقل كاهل المواطنين. وتسعى الدول الفدرالية إلى تقليل هذه الفجوة المالية عبر آليات تنظيمية تهدف إلى تحقيق التوازن المالي والاقتصادي بين مستويات الحكم المختلفة.

ثانياً: أهمية البحث: تنبع أهمية هذا البحث من الحاجة إلى فهم التفاوتات المالية وتأثيرها على الاستقرار الاقتصادي والاجتماعي للدول الفدرالية. كما يساعد في تقديم حلول عملية لمعالجة هذه التفاوتات وتحقيق العدالة في توزيع الموارد المالية، مما يسهم في تحسين الأداء الحكومي وتعزيز التنمية المستدامة.

ثالثاً : أهداف البحث: يهدف هذا البحث إلى دراسة انواع و أسباب التفاوتات المالية بين مستويات الحكم في الدول الفدرالية . واستعراض الآليات القانونية المختلفة التي تعتمدها الدول الفدرالية لمعالجة الاختلالات المالية. وتقديم نماذج دولية ناجحة لتحقيق التوازن المالي بين مستويات الحكم المختلفة.

رابعاً: إشكالية البحث: يتمحور هذا البحث حول التساؤل الرئيسي التالي :**كيف يمكن للدول الفدرالية معالجة التفاوتات المالية بين مستويات الحكم المختلفة لضمان العدالة المالية والاستقرار الاقتصادي؟** ومن هذا التساؤل تتفرع عدة تساؤلات فرعية مثل، ما هو الاختلال او التفاوت المالي بين المستويات الحكم في الدول الفدرالية؟ وماهي الوسائل القانونية التي تتخذ لمعالجته وتحقيق التوازن المالي والاقتصادي؟ هل المعالجة تلزم وجود نصوص دستورية تدعم تحقيق التوازن المالي بين الوحدات الفدرالية؟

خامساً : منهجية البحث: يعتمد هذا البحث على **المنهج التحليلي والمقارن**، حيث يتم تحليل ماهية و انواع التفاوتات المالية في الدول الفدرالية وتحليل النصوص الدستورية المتعلقة بها،. كما يتم إجراء مقارنة بين تجارب دولية لثلاث دول(المانيا، الامارات العربية المتحدة و العراق)حول المعالجة القانونية لهذه التفاوتات، بهدف استخلاص الدروس المستفادة وتقديم حلول مناسبة.

سادساً : هيكلية البحث : يتم تقسيم هيكلية البحث الى مبحثين، يخصص المبحث الأول الى دراسة موضوع : فكرة التفاوت المالي بين مستويات الحكم في الدولة الفدرالية. وذلك في إطار مطلبين، يدرس في المطلب الأول تعريف و تحديد التفاوت

المالي في الدولة الفدرالية و كذلك صوره. بينما المطلب الثاني سوف يخصص الى موضوع؛ موقف الدساتير الفدرالية من فكرة التفاوت المالي بين وحدات الدولة الفدرالية.

أما المبحث الثاني، يدرس فيه آليات معالجة التفاوت المالي بين وحدات الدولة الفدرالية و دور المحاكم الدستورية العليا في ذلك الأمر، وكل هذا في سياق مطلبين، المطلب الأول يتم فيه دراسة، سياسة المشاركة والتعاون بين مستويات الحكم كآليه معتمدة لحل اشكالية التفاوت المالي. والمطلب الثاني يتم فيه دراسة سياسة توزيع الموارد المالية كآلية لحل التفاوت المالي، وفي الختام سوف يتم ذكر لأبرز النتائج و التوصيات البحثية .

المبحث الأول

التفاوت المالي بين مستويات الحكم في الدولة الفدرالية

يقسم الدراسة في هذا المبحث الى مطلبين، المطلب الأول يكون مخصصاً لدراسة فكرة التفاوت المالي و صوره ، بينما المطلب الثاني يدرس فيه موقف الدساتير الفدرالية من فكرة التفاوت المالي بين وحدات الدولة الفدرالية:

المطلب الأول

فكرة التفاوت المالي في الدولة الفدرالية و صوره

في هذا المطلب من البحث يتم بيان فكرة التفاوت المالي فيما بين الوحدات الفدرالية (الفرع الأول)، و كذلك دراسة صور التفاوت المالي بين تلكم الوحدات :

الفرع الأول

فكرة التفاوت المالي

توجد تقريباً في كافة الدول فروق إقليمية من حيث الثروة، ولكن هذه المسألة في الدول الفدرالية تشكل تحديا خاصاً لأنَّ حكومات الوحدات المكونة تكاد تكون لديها المسؤوليات نفسها إلا ان مواردها المالية أو قدرتها على جباية الإيرادات المطلوبة قد تكون مختلفة الى حد كبير، وقد يكون ذلك لاختلاف مناخها وموقعها الجغرافي وثرواتها الطبيعية وتقاليدها. لأنَّ تلك الحكومات إذا بقيت مقتصرة على ايراداتها الذاتية فانها قد تتمكن من تقديم برامج متفاوتة تفاوتا كبيراً من حيث الجودة والحجم[١]، نتيجة لاختلاف في القدرة المالية. فعدم التوازن بين مستويات الحكم المختلفة في الدولة الفدرالية في جانبي النفقات والإيرادات العامة يخلق اللاتوازن المالي وقد يكون بصورة عمودية بين الحكومة الاتحادية وحكومات الوحدات اوبصورة افقية بين حكومات الوحدات المكونة للدولة الفدرالية نفسها[٢].

ونظراً للاهمية البالغة للتوازن المالي في الدول الفدرالية فقد اشار اليه المشرع الدستوري في كثير من الدول الفدرالية سواء اكانت بصورة مباشرة اوبصورة غير مباشرة، من اجل توفير التوازن الاقتصادي و التنمية المتوازنة لمختلف اجزاء الدولة.

---

[١] جورج اندرسون، مقدمة عن الفدرالية، منتدى الاتحادات الفدرالية، ترجمة : مها تكلا، وتحرير ومراجعة: مها بسطامي ود. ماري جويل زهار كندا، ٢٠٠٧،، ص٣٣.

[٢] د.عثمان سلمان غيلان العبودي، الاشكالات الدستورية والقانونية في تنظيم الإختصاصات المالية الاتحادية، ط١، المركز العربي للنشر والتوزيع، القاهرة، ٢٠١٩. ، ص ١٤٣.

والجدير بالذكر هنا، ان المحكمة الدستورية العليا الالمانية قد ذهبت مذهباً يستحق التمعن فيه، والتي تقضي به ان التوازن المالي بين وحدات الدولة الفدرالية هو التزام دستوري ينبع من مبدأ التضامن الفدرالي المنصوص عليه في المادة ٢٠ من القانون الاساسي. لكن لايقصد منه التوازن المطلق بينها، بل يهدف الى تحقيق التوازن النسبي بين القدرات المالية للمقاطعات، وليس الى ازالة الفروقات بينها تماماً[١].

الفرع الثاني

صور التفاوت المالي في الدولة الفدرالية

سوف نبحث هنا صور أو أنواع التفاوت المالي في الدولة الفدرالية، مثلما يأتي:

أولاً: الإختلال المالي العمودي:

يحدث الاختلال المالي العمودي أو اللاتوازن المالي الرأسي عندما تعجز موارد الحكومة الاتحادية المحددة دستوريا عن مطابقة مسؤوليات نفقاتها المحددة دستوريا ايضاً[٢].ويرى بعض أن الإختلال المالي العمودي يعني عجز الموارد المالية المخصصة للحكومة الاتحادية عن تغطية المسؤوليات الملقاة على عاتقها بموجب الدستور[٣]. وآخر يعرفه بانه (مقدار العجز الذي يحدث في الموارد المالية للحكومة الاتحادية المحددة دستوريا عن مقابلة النفقات للأقاليم أو المحافظات غير المنتظمة في إقليم) [٤].

ومن اهم الاسباب التي تؤدي الى حدوث هذا النوع من الاختلال هي اما بسبب عدم اناطة تحصيل الإيرادات والضرائب بالسلطات الفدرالية حيث يعجزها عن تغطية الإنفاق الأكثر كلفة وهذا يعني ضعف سلطة الاتحاد في ادارة الثروة والانتفاع بها[٥]، أو بسبب عدم القدرة على التنبؤ بالحاجات المستقبلية ومسايرة التطور. ولم تبق الاوضاع المالية في معظم الدول الفدرالية على ماكانت عليه عند بداية تكوينها بل حدثت تغييرات فيها لأنها واجهت نفقات اضافية غير متوقعة[٦].

ويرى البعض[٧]، أنَّ الاختلال العمودي هو نتيجةٌ للمركزية الادارية والمالية، فمثلا في ماليزيا ووفق مبدأ تقاسم العوائد الذي يميل للمركزية، نجد أنَّ نسبة كبيرة من العوائد تذهب للحكومة الفدرالية مقابل نسبة قليلة يتم توزيعها على الولايات، وهذا ما أدى إلى اختلالات عمودية تدفع حكومات الولايات إلى تقليل الإنفاق بأقل حد ممكن.

---

[١] قرار المحكمة الدستورية العليا المرقم بـ (BVerfGE101,158) الصادر في ١١/ نوفمبر/ ٢٠٢٥.

[٢]، رونالد ل. واتس، الأنظمة الفدرالية، ترجمة غالي برهومة ومها بسطامي ومها تكلا، طبعة خاصة، منتدى الاتحادات الفدرالية، اوتاوا، كندا، ٢٠٠٦، ص٥٩.

[٣] Karen Cleary Alderman, framework,Federal Financial Management System Requirements, JFMIP,U.S. Department of the Treasury.p47. http//www.JFMIP.gov last visitation ٢٠٢٥/٢/١٩.

[٤] د. مصطفى رسول حسين، اشكالية عدم التوازن المالي بين الوحدات المكونة للفدرالية في العراق. بحث في المؤتمر الدولي الرابع للقضايا القانونية (4th International Legal Issues Conference-ILIC2019)، ص١٣٦. متوفر على الموقع الالكتروني: tiu.edu.iq/conf/ilic/research-8-ilic-2019 تاريخ الزيارة: ٢٠٢٥/٢/١٩.

[٥] رونالد ل واتس، المصدر السابق، نفس الصفحة.

[٦] Karen Cleary Alderman, op. cit.p49.

[٧] Abdul Rahim, Fiscal decentralization in Malaysia, The Hitotsubashi Academy, Hitotsubashi University,2000, P 94.

ثانياً: الإختلال المالي الأفقي

يشكل الاختلال المالي الافقي الشكل الثاني الذي يحتاج الى التصحيح ويحدث عدم التوازن المالي الافقي في داخل الدولة الفدرالية عندما تكون عائدات الوحدات المكونة أو ايراداتها (الأقاليم فيما بينها أو الولايات) مختلفة الى درجة تجعلها غير قادرة على تقديم الخدمات لمواطنيها بمستوى واحد انطلاقا من ايراداتها[١]. وهذا يعني مقدار الإيرادات بين الوحدات المكونة للدولة الفدرالية يكون متفاوت ومتباين بصورة ملحوظة، مما يعني ايضاً الاختلال يصيب جنبة الايرادات العامة.

وتجدر الاشارة هنا الى ان الاختلال المالي الافقي يمكن ايضا ان يحدث بين الوحدات المكونة من جانب النفقات بسبب الاختلافات في احتياجات الإنفاق لهذه الوحدات نتيجة الاختلافات في الخصائص الإجتماعية الديموغرافية لسكان هذه الوحدات مثل التوزيع السكاني وظاهرة الانتقال الى المدن، والتكوين الإجتماعي وهيكل الاعمار ونفقات توفير الخدمات التي تتأثر بعوامل منها ما تتعلق بمديات نشاط الإدارة العامة والبيئة المالية والاقتصادية[٢]. وكل ذلك سيؤثر على مستويات إنفاق الوحدات المكونة ويخلق اختلافات واضحة فيها مما يترتب عليها الاضرار بالوحدات الفقيرة نتيجة قيامها بالإنفاق على مجالات تعود بالنفع للدولة ككل[٣].

المطلب الثاني

موقف الدساتير الفدرالية من فكرة التفاوت المالي بين وحدات الدولة الفدرالية

من المستبعد ان تنص الدساتير على ظاهرة أو فكرة التفاوت المالي بصورة مباشرة، وذلك لإعتبار هذه الفكرة تمثل الجانب المنفي للموضوع، لذلك فإن الدساتير الفدرالية غالباً ما تتبنى الجانب الايجابي له، والذي يتمثل في تحقيق التوازن و التكافل المالي بين الوحدات المكونة للدولة الفدرالية.

وما يتعلق بالتوازن المالي فيما بين الوحدات الفدرالية، فإن هناك تباين واضح في اشارة الدستور اليه، اذ ان هناك دساتير لدول فدرالية لم تتطرق الى هذا الموضوع، بينما توجد دساتير أخرى لبعض الدول اهتم بهذا الموضوع وأشار بصورة مباشرة أو غير مباشرة الى مبادىء العدالة والتكافل والتعاون من اجل التنمية المتوازنة وتوفير التوازن الاقتصادي لمختلف اجزاء الدولة ، وأقر بمسؤوليات الحكومات الاتحادية للتدخل و معالجة التفاوت المالي والاقتصادي بين مستويات الحكم المختلفة.

في القانون الأساسي لجمهورية ألمانيا الاتحادية لعام ١٩٤٩؛ وتحديدا في المادة (١٠٩) منه، نجد انه فرض على الحكومة الاتحادية و المقاطعات، تدبير موازنتهما بشكل مستقل، والاخذ بنظر الاعتبار استحقاقات التوازن الاقتصادي الشامل[٤]، كما وتقر الفقرة الاولى من المادة(١٠٤/ب) من هذا الدستور بأن للحكومة الاتحادية صلاحية منح المقاطعات مساعدات مالية لغرض استثمارات ذات أهمية خاصة للمقاطعات والبلديات التي تلزم لمعالجة خلل في التوازن الاقتصادي أو معادلته في مناطق

---

[١] جواد كاظم عبد النصيف البكري، أسسس توزيع الثروات في الانظمة الفدرالية،٢٠١١، مقال منشور على الموقع الالكتروني لمكتبة جامعة بابل المفتوحة: http://www.uobabylon.edu.iq، ص١٧٠. تاريخ ٢٠٢٥/٢/٢٠.

[٢] رونالد ل واتس، المصدر السايق، ص٦٠-٦١.

[٣] د.سناء محمد سدخان، توزيع الإختصاصات المالية بين السلطة الاتحادية والأقاليم والمحافظات، العراق انموذجا، اطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة تكريت، ٢٠١٢، ص٧٠.

[٤] تنظر: المادة (١٠٩) من القانون الاساسي لجمهورية ألمانيا الاتحادية لعام ١٩٤٩.

الاتحاد، أو لتحفيز النمو الاقتصادي واجاز الدستور للاتحاد، في حالة الكوارث الطبيعية، أو في حالات الضائقة المالية ، تقديم مساعدات مالية حتى ولو لم يكن له صلاحيات التشريع في هذا المجال [١]. وتنص المادة (٩١/أ) على ان يشارك الاتحاد في أداء مهام الولايات في مجالات تحسين الهياكل الاقتصادية في الأقاليم وتحسين الهيكل الزراعي وحماية المناطق الساحلية ، شريطة أن يكون لهذه المهام أهمية للمجتمع ككل، وكانت مشاركة الاتحاد ضرورية لتحسين الظروف المعيشية، ويُمول الاتحاد في تلك الحالات نصف النفقات في كل ولاية.

وفي الإمارات العربية المتحدة نجد ان الدستور الاتحادي رسم وبطريق غير مباشر آلية عملية لاعادة توزيع الموارد وتحقيق التوازن المالي حيث نستخلصها من نص المادتين (١٢٧ و١٣٢)، فنص المادة (١٢٧) اوجب على الإمارات الأعضاء في الاتحاد ان تخصص نسبة معينة من مواردها السنوية لتغطية نفقات الموازنة العامة للإتحاد وذلك على النحو وبالقدر الذين يحددهما قانون الموازنة. والمادة (١٣٢) نصت على ان (يخصص الاتحاد في ميزانيته السنوية مبالغ من إيراداته للإنفاق على مشروعات الإنشاء والتعمير والأمن الداخلي والشؤون الإجتماعية حسب الحاجة الماسة لبعض الإمارات ويتم تنفيذ هذه المشروعات والإنفاق عليها من إعتمادات هذه المبالغ بواسطة أجهزة الاتحاد المختصة وتحت إشرافها بالاتفاق مع سلطات الإمارة المعنية. ويجوز للإتحاد إنشاء صندوق خاص لهذه الأغراض). والذي يلاحظ في هذه الالية انها تميل الى تلبية المطالب والاحتياجات الضرورية لبعض امارات أكثر من ان تكون آلية للتوازن وتحقيق المساواة فضلا عن أنها خالية من القيود الالزامية وتركت تماما للاتفاقات البينحكومية السياسية.

اما في الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ فان المشرع الدستوري اشار اليه في سياق تنظيمه لتوزيع واردات النفط والغاز ضمن المادة (١١٢/ اولا) من الدستور حيث تؤكد على ان توزع تلك الواردات بشكل منصف يتناسب مع التوزيع السكاني في جميع انحاء البلاد، مع تحديد حصة لمدة محددة للأقاليم المتضررة التي حرمت منها بصورة مجحفة من قبل النظام السابق وتضررت بعد ذلك، بما يؤمن التنمية المتوازنة للمناطق المختلفة من البلاد. وتؤكد المادة (١٢١/ثالثا) من هذا الدستور على تخصيص حصة عادلة من الإيرادات المحصلة إتحاديا للأقاليم والمحافظات بصورة تمكنها من القيام باعبائها وتؤخذ في هذا التخصيص عدة معايير محددة هي موارد المناطق وحاجاتها ونسبة السكان فيها. وايضا كفل الدستور العراقي العدالة في توزيع الايرادات عن طريق انشاء جهة رقابية خاصة بهذا الموضوع حيث نصت المادة (١٠٦) من الدستور، على ان تؤسس بقانون هيئة عامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية للتحقق من عدالة توزيع المنح والمساعدات والقروض الدولية بموجب استحقاق

[١] تنظر: المادة (١٠٤/ب) من القانون الاساسي لجمهورية ألمانيا الاتحادية لعام ١٩٤٩. ايضا تنص المادة (٩١/ج) ايضاً على مبدأ التعاون في تخطيط، وإنشاء، وتشغيل أنظمة تقنية المعلومات اللازمة لأداء مسؤوليات الاتحاد ومهام الولايات.

الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، والتحقق من الاستخدام الامثل للموارد المالية الاتحادية واقتسامها وضمان الشفافية والعدالة[١].

ونرى ان النصوص الدستورية المشارة اليها اعلاه في الدستور العراقي تعتبر ضمانة وتأكيد على مبادىء العدالة في توزيع الايرادات و تحقيق التوازن في التنمية والحد من التفاوت المالي والاقتصادي بين المستويات الاحكومية.

المبحث الثاني

آليات معالجة التفاوت المالي

تتعدد الوسائل التي يمكن اتخاذها من قبل الدول الفدرالية للحفاظ على التوازن المالي بين مستويات الحكم المختلفة للدولة، منها سياسة المشاركة في الموارد المالية وسياسة التعاون في ممارسة الإختصاصات المالية وسياسة توزيع الموارد المالية في الدولة الفدرالية. ونتطرق اليهم على النحو الاتي:

المطلب الأول

سياسة المشاركة و التعاون بين مستويات الحكم

أولاً: سياسة المشاركة

تقصد بسياسة المشاركة في الموارد المالية، المشاركة بين مستويات الحكم المختلفة ضمن اسس ومعايير دستورية وقانونية لضمان فاعلية النظام الفدرالي وتحقيق توازن اقتصادي ومالي في الدولة. وتختلف فاعلية سياسة المشاركة من دولة الى اخرى.

فمثلا، نجد في ألمانيا تصنيفات واسعة للاختصاصات الحصرية والمشتركة باعتبارها محددة دستورياً. وان الاعتراف بضرورة وجود التداخل في كثير من المجالات ادى الى تخصيص مجالات واسعة من الإختصاص التشريعي المشترك في دستور ألمانيا[٢]. ومن مزايا الإختصاصات المشتركة، اضفاء قدر من المرونة على توزيع السلطات. فنجد في ألمانيا أن مهمة سن قوانين مفصلة بخصوص بعض المجالات المشتركة، تترك للولايات، واشار كل من المادة(٩١/أ) و(٩١/ب) الى ان كل من مجالات التعليم العالي وتحسين الهياكل الاقتصادية الإقليمية والتحسين الزراعي والحفاظ على سواحل تشارك فيها الحكومة الاتحادية في القيام بمسؤوليات الولايات. واكدت المادة (٩١/هـ)على التعاون بين الاتحاد والولايات والبلديات في مجال الدعم الأساسي للباحثين عن العمل.

اما في دستور الامارات العربية المتحدة، بالرغم من عدم تحديده الصريح للمجالات المشتركة الا انه اكد على تقديم الدعم المالي من الاتحاد الى الامارات في عدة مجالات هامة، منها ما نصت عليه المادة ١٣٢ من الدستور والتي اسلفنا الاشارة اليه.

---

[١] تأسست الهيأة بموجب قانون رقم ٥٥ لسنة ٢٠١٧ وتم تفعيلها على ارض الواقع وفق الفقرة (٥) من قرار مجلس الوزراء رقم (١٧٧) لعام ٢٠٢١ وبموجب المادة ٥٤ من قانون الموازنة العامة الاتحادية رقم ٢٣ لسنة ٢٠٢١ وتقع تحت اشراف مجلس الوزراء.ينظر الموقع الرسمي للهيئة: https://gcm.gov.iq تاريخ اخر زيارة ٢٠٢٥/٢/٢٦.

[٢] د.عثمان سلمان غيلان العبودي، المصدر السابق، ص١٦٠. تأسست الهيأة بموجب قانون رقم ٥٥ لسنة ٢٠١٧

٣- تم تفعيلها على ارض الواقع وفق الفقرة (٥) من قرار مجلس الوزراء رقم (١٧٧) لعام ٢٠٢١ وبموجب المادة ٥٤ من قانون الموازنة العامة رقم ٢٣ لسنة ٢٠٢١.

وهناك مساعدات من الإمارات إلى الحكومة الاتحادية في إطار التعاون المالي بين الإمارات، ويعتبر هذا جزءًا من التزام الإمارات بالتعاون والتكافل المالي كما ينص عليه الدستورفي م ١٢٧.

وبخصوص العراق، فحدد الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ العديد من الإختصاصات والمجالات المشتركة بين الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم منها إدارة الكمارك ومصادر الطاقة الكهربائية والموارد المائية، وهناك مجالات اخرى تشترك فيها المحافظات غير المنتظمة في إقليم مع الحكومة الاتحادية كالصحة والتربية والتعليم[١]. كما وتشير المادة (١١٢) من هذا الدستور الى انه تقوم الحكومة الاتحادية بادارة النفط والغاز مع حكومات الاقاليم والمحافظات المنتجة ويجب ان توزع وارداتها بشكل منصف وبما يؤمن التنمية المتوازنة للمناطق المختلفة من البلاد. كما تقوم المستويات الفدرالية معا برسم السياسات الاستراتيجية اللازمة لتطوير ثروة النفط والغاز بما يحقق اعلى منفعة للشعب العراقي.

ثانياً: سياسة التنسيق و التعاون

اغلب الدول الفدرالية تسعى الى ايجاد وسائل عدة للتعاون بين مستويات الحكم المختلفة وذلك من منطلق الاعتقاد بضرورة التداخل و الإعتماد المتبادل بينها من اجل التكييف مع الظروف المتغيرة. وهذا يكون اما عبر الاتصال المباشر بين الوزراء والمسؤولين في الحكومات المختلفة ، وإمّا يكون بشكل رسمي عن طريق الجهات الرسمية والمؤسسات المختصة بذلك .

فمثلاً في المانيا تدور مفاوضات بين نواب المقاطعات المختلفة في البوندسرات حول تخصيص البرامج المتعلقة بمنح المساعدات[٢] وان مجلس البوندسرات الاتحادي الذي يتالف من نواب حكومات المقاطعات (اللاندر) يهتم بتنظيم هذه العلاقات والتعاون بين المستويات.

أما في الإمارات العربية المتحدة فهناك(مجلس تنسيق السياسات المالية الحكومية) الذي تم تشكيله من قبل مجلس الوزراء تتكون عضويته من وكيل وزارة المالية وممثلين للحكومات المحلية في الإمارات وعضو من المصرف المركزي[٣].

وفي العراق اضافة الى مجلس النواب الذي يوجد به نواب من الأقاليم والمحافظات للقيام بالمشاورات والتنسيق[٤]، هناك ايضا علاقات وتنسيق على مستوى الوزراء والمسؤولين بين المستويات المختلفة. و وفقا للدستور العراقي تم احداث هيئة تسمى بالهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية، ومن واجبات هذه الهيئة مراقبة تخصيص الواردات الاتحادية والتحقق من عدالة توزيع التخصيصات والمنح والمساعدات حسب استحقاق الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم. ومن جهة اخرى، وفقا لقوانين الموازنة، فانه على الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة التنسيق المسبق مع وزارة التخطيط والمحافظات عند اختيار

---

[١] المادة (١١٤) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥. وكذلك تنظر المواد (١١٢ و ١١٣) منه للاختصاصات المشتركة.

[٢] روبرت بوي وكارل فريدريك، المصدر السابق، ص ١٥٨.

[٣] قرار مجلس الوزراء الإمارات رقم (٣٩) لسنة ٢٠٠٨. ينظر موقع وزارة المالية لدولة الإمارات العربية المتحدة

[٤] وما يلاحظ ان الدستور العراقي لم يسلك المنهج ذاته الذي سلكها دساتير الدول الفدرالية فيما يتعلق بالتشكيل و التنظيم الدستوري للمجلس الثاني التشريعي الذي يمثل الاقاليم، مع انه اشار اليه ب(مجلس الاتحاد)، و ترك امر تشكيله و تكوينه و تنظيمه لقانون يسن بأغلبية ثلثي اعضاء مجلس النواب. المادة ٦٥ من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

المشاريع لكل محافظة وذلك لضمان عدالة التوزيع وعدم التداخل مع المشاريع المدرجة ضمن خطة تنمية الأقاليم[١]. كما وعند وجود أي اختلاف في وجهات النظر بين الحكومة الاتحادية وحكومة اقليم كردستان بما يتعلق بالحقوق والالتزامات المالية تشكل لجنة من الطرفين للنظر في المشكلات العالقة لرفع التوصيات وحلها[٢].

المطلب الثاني

وسائل المعالجة وفقا لسياسة توزيع الموارد المالية

في الأنظمة الفدرالية هناك ترتيبات مالية وآليات عدة ضمن سياسة توزيع الموارد، يُعتمد عليها لتحقيق التوازن في الوضع المالي لمستويات الحكم، ومن هذه الآليات، التحويلات المالية، والمنح والمساعدات، وبرامج المساواة، ونبحثها كالاتي:

الفرع الأول

التحويلات المالية

أولاً : معنى التحويلات وأهميتها:

تعرف التحويلات المالية بأنها انتقالات مالية من موازنة الحكومة الاتحادية الى موازنة حكومات الوحدات المكونة للتأثير في حوافزها المالية أو لتغطية العجز في مواردها المالية، تكون جزئية ومؤقتة لمعالجة حالات محددة[٣] . وتعرف ايضا بأنها، دعم إضافي للوحدات المكونة من الحكومة الاتحادية أوهي الجزء المقدم من العائدات المالية الإجمالية للحكومة الفدرالية إلى حكومة الأقاليم ، يتحدد حجمها بنسبة معينة من إيرادات الوحدة الإقليمية[٤].

وتعد التحويلات مؤشرا مهما في قياس مركزية النظام المالي ولامركزيته في الدولة فكلما زادت هذه التحويلات يعد ذلك مؤشرا نحو مركزية الإدارة المالية، والعكس صحيح، لكن أنه على الرغم من ان كون الغرض من هذه التحويلات المالية هو لضمان التوازن والإستقلال المالي للحكومات الإقليمية والمحلية فانها لا تخلو من السلبيات والعيوب وخاصة عندما تطبق تحت تأثير أهواء سياسية ولأهداف انتخابية.

وعندما تتفاوت ثروات الوحدات المكونة للإتحاد الفدرالي ومواردها المالية تفاوتاً كبيراً فيما بينها، فضلاً عن عدم قدرة بعضها على جباية الإيرادات المطلوبة للإنفاق، فإن حكومات الوحدات إذا ظلت رهن إيراداتها الذاتية فقط، فسيؤدي ذلك إلى التفاوت في

---

[١] المادة (١٢/ اولا) من قانون رقم ١ الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنة المالية ٢٠١٩. منشور بالوقائع العراقية العدد ٤٥٢٩ الصادر في ٢٠١٩/٢/١١.

[٢] المادة (١٣/سابعا) من قانون رقم ١٣ لسنة ٢٠٢٣، قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنوات المالية (٢٠٢٣- ٢٠٢٤- ٢٠٢٥). منشور بالوقائع العراقية العدد ٤٧٢٦ الصادر في ٢٠٢٣/٦/٢٦.

[٣] Michael Alexeev & Galina Kurlyandskaya. Fiscal Federalism and Incentives in a Russian Region,Journal of Comparative Economics, Vol. 31, No. 1, pp. 20–33 March 2003.p.20.

[٤] د. عبدالجبار عبدالله سعيد، الفدرالية المالية كآلية لتوزيع الموارد الإقتصادية، بحث منشور على الموقع الالكتروني:

https://almerja.com/search.php . تاريخ اخر زيارة ٢٠٢٥/٢/٢١

تقديم الخدمات والبرامج كماً ونوعاً بين وحدات الاتحاد[١].لذلك نجد أن معظم الدول الفدرالية تذهب إلى وضع ترتيبات معينة للتعامل مع مثل هذا التفاوت، ويتم ذلك من خلال إعادة التوزيع بواسطة آليات تحقق التوزيع المتوازن للإيرادات المتوفرة لحكومات الوحدات المكونة، وتعد التحويلات المالية من الحكومة الاتحادية إلى حكومات الوحدات أحدى أهم هذه الآليات. وقد تكون هذه التحويلات مشروطة أو غير مشروطة[٢].

والجدير بالذكر ان الحكومات الفدرالية تستند في هذه التحويلات والبرامج المالية للمساواة، الى عدة مبادئ رئيسة[٣]، منها؛مبدأ إعادة التوزيع و مبدأ الاشتقاق و مبدأ المشاركة، أي مشاركة الإيرادات بشكل تحويلات مباشرة، سواء من الحكومات الفدرالية الى الوحدات المكونة، أو من الوحدات الاغنى لمثيلاتها الافقر كما هوالحال في ألمانيا[٤] والامارات.

ثانياً : انواع التحويلات :

١.التحويلات المالية غير المشروطة :

إن الأصل في التحويلات المالية ،أن تكون غير مشروطة. وتمنح للحكومات الوحدات الحرية الواسعة في توجيهها الوجهة التي تراها مناسبة بما ينسجم مع حاجات مواطنيها. بدون أي قيد على آليات صرف هذه الاموال والمجالات المخصصة لها.

لكن الذي يلاحظ على هذه التحويلات، انها قد توجه في غير مجالاتها السليمة وربما لاغراض سياسية لاتصب في مصلحة المواطنين و احتياجاتهم الأساسية. ولهذا السبب يجب اخضاع هذه التحويلات لضوابط ومعايير محددة تضمن الاهداف المرجوة منها.

٢.التحويلات المالية المشروطة:

من الممكن ان تكون التحويلات الفدرالية للوحدات الإقليمية مرتبطة ببعض الشروط لكي يمكن للحكومة الفدرالية ان تمارس تأثيرا في الطريقة التي يتم فيها إنفاق هذه التحويلات[٥]. ومن ابرز الشروط، تحديد المشاريع التي يجب إنفاق هذه التحويلات فيها، وشروط اساسية في كيفية الإنفاق أو اقرار إجراءات المطابقة والمشاركة بأن تكون هناك مساهمة من قبل الحكومة الإقليمية المستلمة للتحويلات في تغطية البرنامج. ولكن هذه النوعية من التحويلات قد تؤدي الى إضعاف الحكم الذاتي لدى الولايات والأقاليم، وخاصة إذا كانت التحويلات المشروطة تشكل نسبة عالية من التحويلات الاجمالية .

---

[١] جورج أندرسون، مقدمة عن الفدرالية، منتدى الاتحادات الفدرالية، ترجمة : مها تكلا، وتحرير ومراجعة: مها بسطامي ود. ماري جويل زهار كندا، ٢٠٠٧، ص٣٢.

[٢] Karen Cleary Alderman, The framework for, Federal Financial Management System Requirements, op. cit p145.

[٣] ينظر: د.أحمد نوح طه، توزيع الثروة في الاتحادات الفرالية، عراق نموذجا، اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، الجامعة الاسلامية في لبنان، ٢٠١٦.، ص١٠٨.

[٤] جورج اندرسون، المصدر السابق، ص٣٣. د.أزهار هاشم أحمد، تنظيم العلاقة بين السلطة المركزية وسلطات الأقاليم في النظام الفدرالي، ط١، المركز القومي للاصدارات القانونية، القاهرة، ٢٠١٤، ص ١٠٥.

[٥] رونالد واتس ، المصدر السابق، ص٦٣.

و ان استخدام سلطة الإنفاق للتحويلات غير المشروطة لايثير إشكالاً واعتراضا من الوحدات الإقليمية والمحلية، انما المشكلة هي بخصوص التحويلات المشروطة وذلك لعدة اسباب اهمها انه يمكن للحكومة الاتحادية ان تملي شروطها بطريقة فاعلة على البرامج التي تضعها الأقاليم كما يمكن ان تؤدي الى تشويه الخطة واولويات الأقاليم من خلال تعليق التحويلات على شرط تخصيصها لنشاط معين خارج اولويات الإقليم. ويمكن للحكومة الاتحادية ان تستخدم هذه التحويلات في اغراض سياسية لتفضيل المقربين منها من السياسيين ومعاقبة معارضيها، بل حتى للتأثير في نتائج انتخابات الأقاليم.

ونرى انه بالرغم من تاثير السلبي لتلك التحويلات على استقلالية الوحدات الا انها تضمن تناسبا في البنية التحتية والخدمات العامة على مستوى الاتحاد ككل.

في العراق هناك اليات وطرق معينة ضمن قوانين الموازنة الاتحادية، حيث الحكومة الاتحادية تطلق عدة مبادرات وبرامج لدعم المحافظات الاكثر فقراً او ذات التحديات المالية، مثل برامج تنمية الاقاليم لتشجيع الاستثمار في هذه المحافظات ولتقليص التباين بين المحافظات و التنمية المكانية المتوازنة، أو برامج صناديق الاعمار للمحافظات الاكثر ففقراً التي تعمل على تحسين الخدمات في المحافظات الأكثر فقراً في العراق والسعي لتحقيق أهداف التنمية الوطنية. وتعالج الأسباب والظواهر التي أدت إلى ارتفاع مؤشرات الفقر أو البطالة أو الحرمان أو أي طارئ يحدده مجلس الوزراء الاتحادي[١].

و تعد المنح المالية، الوسيلة الاخرى التي تتخذها الحكومة الاتحادية كترتيب قانوني لتحقيق أهداف إعادة توزيع الموارد المالية، وهي ايضاُ مثل التحويلات الاخرى قد تكون مشروطة أو غير مشروطة [٢].

وفي العراق يوجد بعض تخصيصات للمحافظات المنتجة للنفط ومنها محافظات الإقليم حيث تحول من الحكومة الاتحادية الى المحافظات نسبة (٥%) خمسة بالمائة من ايرادات (النفط الخام المنتج في المحافظة اوالنفط الخام المكرر في مصافي المحافظة أو الغاز الطبيعي المنتج في المحافظة)[٣]، بشرط صرفها في مشاريع خدمية لهذه المحافظات. وتخصيص (٥٠%) من ايرادات المنافذ الحدودية الى المحافظات الموجودة فيها تلك المنافذ بالشرط نفسه[٤].

ونرى ان عدم تطرق الدستور العراقي الى تنظيم المنح والتحويلات المالية يفتح الباب للحكومة الفدرالية للتدخل في انشطة الولايات الفقيرة.

---

[١] ينظر المادة (٥٤) والمادة (٥٥) من قانون الموازنة الاتحادية لجمهورية العراق لسنوات ٢٠٢٣ و٢٠٢٤و٢٠٢٥.

وايضاً نظام صندوق الاعمار للمحافظات الاكثر فقراً رقم ٥ لسنة ٢٠٢٣.

[٢] Andrew C. Worthington and and Brian E. Dollery. Fiscal Federalism in Australia: Equity–Efficiency Versus Public Choice Approaches in Explaining Intergovernmental Grants. UNE Working Papers in Economics No. 20. August 1995.. p5.

[٣] والخيار للمحافظة في اختيار احدى الإيرادات. وللمحافظ بعد مصادقة مجلس المحافظة حق تصرف الاستخدام بما لا يزيد عن (٥٠%) من هذه التخصيصات لغرض استيراد الطاقة الكهربائية أو تقديم الخدمات للمحافظة وتنظيفها أو نفقات العلاج للمرضى خارج العراق أو للنفقات الجارية بحسب احتياجات المحافظة، وتكون أولوية الإنفاق للمناطق الأكثر تضرراً من إنتاج وتصفية النفط ولمشاريع حماية البيئة وذلك من خلال إجراء المناقلة المطلوبة. المادة(٢/اولا) من الموازنة الاتحادية لسنة ٢٠١٩.. والمادة (٢/اولا-٥) من قانون رقم ١٣ لسنة ٢٠٢٣ قانون الموازنة العامة.

[٤]المادة(١٩/ ثالثاً) من قانون الموازنة الاتحادية لسنة ٢٠١٩. والمادة (٢١/ثانيا) من قانون رقم ١٣ لسنة ٢٠٢٣.

الفرع الثاني

برامج المساواة المالية

تركز الدول الفدرالية في هذه البرامج على زيادة القدرة المالية لحكومات الوحدات المكونة الافقر من اجل الوصول الى مستوى معين.

ونص القانون الأساسي الالماني على انه يجوز للإتحاد ان يمنح الولاية مساعدة مالية من اجل استثمارات مهمة لازمة لتجنب حدوث أزمة في التوازن الاقتصادي العام[١]. وكان نظام ألمانيا نظام صافي المساواة بشكل كامل قبل عملية اعادة التوحيد الا ان تكلفة ضم المقاطعات الشرقية الافقر شكل ضغطا كبيرا على النظام لذلك تستخدم ألمانيا الآن مسارا من أربع خطوات لغرض تحقيق المساواة المالية بين الولايات[٢]: تقاسم الضرائب بين الاتحاد والولايات، هو تقاسم ضريبة القيمة المضافة مع الولايات الأفقر[٣]، والتحويلات المالية من الولايات الأغنى إلى الولايات الأفقر، والتعديل والمراجعة الفدرالية النهائية بالنسبة للولايات الأفقر، فضلا عن اسلوب المنح المالية الاتحادية لتلك الولايات[٤].

وقد لعبت المحكمة الدستورية الفدرالية دوراً بارزاً في تثبيت ضوابط محددة و دقيقة في ذلك المنوال، ففي قرار لها و المشهير بقرار (قضية برلين) في ٢٠٠٦ اكدت على ان الحق في المساعدات وفقاً للمادة ٢/١٠٧، والمادة ٤/١٠٤ من القانون الاساسي المساعدات المالية الاتحادية الاستثنائية هو حق ، لكنه محدود ويخضع لشروط صارمة، اذ لاتستحق الولاية المساعدات الاستثنائية الا في حالة وجود (ازمة ميزانية متطرفة) تهدد وجودها الدستوري كوحدة سياسية مستقلة، وبعد استنفاذ جميع الموارد الذاتية لها. وتضيف المحكمة وما يتعلق بحالة برلين، فرغم الصعوبات المالية الكبيرة التي تواجهها، لاترى المحكمة انها تعاني من ازمة ميزانية متطرفة بالمعنى المقصود دستورياً [٥].

وبخصوص دولة الإمارات العربية فبسبب القدرة المالية القوية لدى الإمارات الغنية مثل دبي وابوظبي وامتلاكها اختصاصات كبيرة في المجال المالي ادت الى وجود لاتماثل بين الإمارات الأعضاء وهذا ما يترتب عليه وجود حالة اختلال توازن مالي لصالح تلك الإمارات في مواجهة الاتحاد فضلا عن الإمارات الاخرى. واذا كان من الطبيعي وجود اختلال افقي بين الوحدات المكونة للدولة الفدرالية فانه من النادر ان تعلو القاعدة على الهرم بأن يكون المركز المالي للوحدات الاتحادية اقوى من دولة الاتحاد نفسها، وهي الحالة التي يلاحظ وجودها في دولة الإمارات العربية المتحدة. لذلك رسمت المادتان (١٢٧ و ١٣٢) آلية لعملية توزيع الموارد وتحقيق التوازن مع انها لا تستهدف تحقيق المساواة بقدر ما تعني بتحقيق الكفاية في حدها الادنى، حيث

---

[١] ينظر: المادة (١٠٤/أ٤،٥) من القانون الاساسي لجمهورية ألمانيا الاتحادية لعام ١٩٤٩.

[٢] ينظر: المادتين(١٠٦،١٠٧) من القانون الاساسي لجمهورية ألمانيا الاتحادية لعام ١٩٤٩.

[٣] وما يتعلق بهذه النقطة، فقد رأت المحكمة الدستورية العليا بأن الاصلاح الشامل لنظام التوازن والذي يطبيق اعتباراً من ٢٠٢٠، والقاضي بالتحول من نظام التحويلات المباشرة بين الولايات الى نظام توزيع ضريبة القيمة المضافة مع مراعاة القدرة المالية للولايات لايخالف المباديء الدستورية . ينظر: قرار المحكمة الدستورية الاتحادية الالمانية في القضية المرقمة (BVerfGE145,171) الصادر في 20/ يونيو/ ٢٠١٧.

[٤] د. محمد عمر مولود، الفدرالية المالية وتطبيقاتها في العراق الاتحادي، بحث منشور في المؤتمر الدولي الرابع للقضايا القانونية (ILIC2019)، عراق، اربيل. متوفر على الموقع: .neu.edu.tr تاريخ اخر زيارة: ٢٠٢٥/٢/٢٨

[٥] قرار المحكمة الدستورية الاتحادية الالمانية في القضية المرقمة (BVerfGE116,327) الصادر في ١٩/أكتوبر/ ٢٠٠٦.

تخصص الإمارات الأعضاء(الغنية خاصة) نسبة معينة من مواردها للموازنة الاتحادية وتقوم الحكومة الاتحادية بتخصيص مبالغ منها للإمارات المحتاجة اليها .والذي يلاحظ في دولة الإمارات الإستقلالية المالية للإمارات الأعضاء مقارنة بالنظم الاتحادية الاخرى.

وفي العراق نص الدستور على أن تكون سياسة التنمية الشاملة والتخطيط من الإختصاصات المشتركة بين السلطات الاتحادية وسلطات الأقاليم[١]. لذلك حسم المشرع العادي حالة الاختلاف التي قد تحصل في مسألة تخصيص الإنفاق الاستثماري في الموازنة العامة. وافرد بندا في هيكل النفقات الاستثمارية لتنمية الأقاليم حيث تخصص مبالغ لاعمار وتنمية مشاريع الأقاليم والمحافظات ويتم توزيعها بحسب نفوس كل محافظة[٢] وخط الفقر[٣]، فضلاً عن ان الدستور العراقي حيث اعتمد في هذا المجال وفق المادة (١١٢) منه، اضافةً لمعيار عدد السكان، معياراً اخر وهو درجة المحرومية بسبب سياسات النظام السابق التي تضررت بعد ذلك بما يؤمن تحقيق التنمية المتوازنة للمناطق المختلفة. وكان على المشرع ان يعتمد على كلا المعيارين عند التوزيع لتأمين العدالة بين السكان.

وحفاظا على حصة كل محافظة يمنع إجراء أي مناقلة ضمن تخصيصات (اعمار وتنمية المشاريع في المحافظات) بين المحافظات[٤]، وعلى الوزارات ان تقوم بالتنسيق المسبق مع وزارة التخطيط والمحافظات لضمان توزيع المشاريع بشكل عادل وعدم حصول التداخل بينها[٥].

وحاول المشرع العراقي ان يعالج مشكلة التباين الحاصل في الموارد المالية لمستويات الحكم المختلفة وتنفيذ برامج المساواة المالية من خلال تاسيس هيئة في إطار قانون الهيئة العامة لمراقبة توزيع الإيرادات الاتحادية، اذ بموجبه تؤسس هيئة مستقلة تسمى (الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية) وتسعى لتحقيق العدالة في تخصيص الواردات الاتحادية في الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم وتحقق العدالة في توزيع المنح والمساعدات والقروض الدولية بشكل يؤمن الفائدة لكل مكونات الشعب العراقي وبما ينسجم مع مبادئ العدالة والشفافية التي اقرها الدستور في المادة (١٠٦)[٦] [٧]. ومن الوسائل التي

---

[١] المادة (١١٤/ رابعا) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

[٢] تنظر المادة(٢/ اولا- بند٤) من قانون الموازنة الاتحادية لسنة ٢٠١٩.

[٣] تنظر المادة(٢/ اولا-بند٢/ج-٤) من قانون رقم ١٣ لسنة ٢٠٢٣ الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنوات المالية (٢٠٢٣-٢٠٢٤-٢٠٢٥).

[٤] المادة(٧) من قانون الموازنة الاتحادية لسنة ٢٠١٩. والمادة(٨ /اولا) من قانون رقم ١٣ لسنة ٢٠٢٣ الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنوات المالية (٢٠٢٣-٢٠٢٤-٢٠٢٥).

[٥] المادة(١٢/ اولا) من قانون الموازنة الاتحادية لسنة ٢٠١٩.

[٦] تنظر: الديباجة والمادتين (١و٢) من قانون الهيئة العامة لمراقبة توزيع الإيرادات الاتحادية رقم (٥٥) لسنة ٢٠١٧. نشر في جريدة الوقائع العراقية العدد(٤٤٤٣) في ٢٠١٧/٤/١٧.

[٧] و تعد المادة ١٠٦ من المواد الدستورية التي استندت اليها المحكمة الاتحادية العليا في العراق في قرارها المتعلق بصرف رواتب موظفي ومتقاعدي و مستفيدي شبكات الرعاية الاجتماعية لاقليم كوردستان بقولها (.... ان دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ في المادة(١٠٦) منه أوجب تأسيس هيئة عامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية الغاية منها ضمان العدالة عند تخصيص الاموال لحكومات الاقاليم و المحافظات غير المنتظمة في اقليم وفقاً للنسب المقررة من اجل تحقيق المصلحة العليا للشعب، وليس مجرد أهداف دستورية ...) . ينظر في قرار المحكمة الاتحادية العليا برقم (

تتبعها الهيئة لتحقيق اهدافها، القيام بالتحقق من عدالة توزيع الواردات الاتحادية عند اعداد مشروع الموازنة الاتحادية وصحة احتساب توزيع التخصيصات ومتابعة عملية تمويل مبالغ التخصيصات من وزارة المالية وكيفية احتساب حصة الإقليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم من المنح والمساعدات والقروض[١]، اضافة الى وسائل قانونية اخرى[٢]. لكن ما نلاحظه على قانون هذه الهيئة هو الاهتمام الأكثر بالجانب الشكلي والهيكلي أكثر من الجانب الموضوعي لتحديد الطرق القانونية لمراقبة تخصيص الإيرادات الاتحادية.

مما تقدم نرى أنَّ أهمية المساعدات والمنح المالية الاتحادية تكمن في انها تنقل جزءاً من الثروة من الولايات الغنية الى الولايات الفقيرة مما يحقق المساواة بينها. لكنها في الوقت نفسها فيها تعارض مع روح الدساتير الفدرالية حيث تزيد من سلطة الاتحاد في فرض الضرائب الاتحادية بحجة مصلحة الولايات الفقيرة. وكذلك ان عدم النص في الدستور على توزيع المنح ونسبها وتنظيمها من شأنه فسح المجال للحكومة الفدرالية للتأثير في انشطة الولايات الفقيرة وهذا ما يسهل التدخل في عملها، بخلاف الولايات الغنية. ومن جهة اخرى ان عدم النص على المنح في الدستور وتركها للمشرع العادي يسمح بايقافها في كل لحظة، بخلاف موقف بعض الدساتير الاتحادية التي نصت على المنح المالية ونظمتها كالدستور والالماني. وحسنا فعل المشرع الدستوري الالماني عندما اشترط في المنح المالية العدالة في التوزيع والحصول على موافقة مجلس البوندسرات، ذلك انه يحد من تمادي الحكومة الاتحادية على حساب استقلال الولايات. وتجدر الاشارة الى أنَّه على الرغم من ان لهذه المنح تأثير في إضعاف سلطة الحكم الذاتي لدى الولايات لكن لها اهميتها للولايات الاشد فقرا بوصفها وسيلة لتحقيق التوازن الأفقي .

ونرى إنَّ وجود مادة مثل المادة (١٠٤/أ) من القانون الأساسي الالماني يعد موقفا موفقا للمشرع الدستوري عندما اجاز للإتحاد ان يمنح الولاية مساعدة مالية لتجنب حدوث أزمة في التوازن الاقتصادي العام ولضمان التوازن المالي وتحقيق التكافؤ والتعادل بين القدرات الاقتصادية المختلفة داخل اراضي الاتحاد. وكان من الاجدر ادراج نص من هذا القبيل في الدستور العراقي ومنح صلاحيات تتيح للحكومة الفدرالية التدخل في إقليم معرض الى أزمة و للخطر من الناحية الإدارية والمالية، ذلك أنَّ الحلول الدستورية أضمنْ من اللجوء الى الاجتماعات والاتفاقات المنعقدة بين مسؤولي المستويات المختلفة، مع إنَّ هذا الأسلوب أصبح شكلا من أشكال التعاون المشترك بسبب الواقع العراقي.

الخاتمة

في الختام، يستلزم الأمر ان نشير الى ابرز الاستنتاجات و النتائج البحثية ، و كذلك ان نطرح مقترحات و توصيات في ضوء المفردات المبحوثة في الصفحات السابقة:

أولاً : الاستنتاجات :

(٢٢٤وموحداتها ١٢٦٩اتحادية٢٠٢٣) والصادر بتأريخ ٢٠٢٤\١٢\٢١، والمنشور في جريدة الوقائع العراقية رقم ٤٧٦٤ بتأريخ ٢٠٢٤/٣/١١، ص٧ وماتليها.

[١] للمزيد ينظر: د.محمد عزت فاضل الطائي، فاعلية الحكومة الاتحادية في ضوء التوازن بين السلطات، ط١، دار السنهوري، بيروت، ٢٠١٦، ص ٤٩٤-٤٩٥.

[٢] المادة (٣) من قانون الهيئة العامة لمراقبة توزيع الإيرادات الاتحادية رقم ٥٥ لسنة ٢٠١٧.

١. ان التفاوت المالي بين الوحدات الفدرالية يرمز الى وجود فروق إقليمية من حيث الثروة بين الوحدات، تلك المسألة التي تشكل تحديا خاصاً في الدولة الفدرالية، وذلك لأنَّ الوحدات المكونة تكاد تكون لديها المسؤوليات نفسها إلا ان مواردها المالية أو قدرتها على جباية الإيرادات المطلوبة قد تكون مختلفة الى حد كبير.

٢. ان التفاوت المالي العمودي هو نتيجةٌ للمركزية الادارية والمالية، وخاصةً في الدول التي تذهب فيها نسبة كبيرة من العوائد للحكومة الفدرالية مقابل نسبة قليلة يتم توزيعها على الولايات.

٣. من المستبعد ان تنص الدساتير على فكرة التفاوت المالي بصورة مباشرة، وذلك لإعتبار هذه الفكرة تمثل الجانب المنفي للموضوع، لذلك فإن الدساتير الفدرالية غالباً ما تتبنى الجانب الايجابي له، والذي يتمثل في تحقيق التوازن و التكافل المالي بين الوحدات المكونة للدولة الفدرالية .

٤. هناك تباين واضح في اشارة الدستور الى تحقيق التوازن المالي بين مكونات الدولة الفدرالية، اذ ان هناك دساتير لدول فدرالية لم تتطرق الى هذا الموضوع، بينما توجد دساتير أخرى لبعض الدول اهتم بهذا الموضوع وأشار بصورة مباشرة أو غير مباشرة الى مبادىء العدالة والتكافل والتعاون من اجل التنمية المتوازنة وتوفير التوازن الاقتصادي لمختلف اجزاء الدولة .

٥. التحويلات المالية غير المشروطة قد توجه في غير مجالاتها السليمة وربما لاغراض وبواعث سياسية لاتصب في مصلحة المواطنين و احتياجاتهم الأساسية. ولهذ السبب يجب اخضاع هذه التحويلات لضوابط ومعايير محددة تضمن الاهداف المرجوة منها.

٦. التحويلات المالية المشروطة قد تؤدي الى إضعاف الحكم الذاتي لدى الولايات والأقاليم، وخاصة إذا كانت التحويلات المشروطة تشكل نسبة عالية من التحويلات الاجمالية .

٧. في العراق، لا يوجد نظام رسمي لتحويلات التعادل. لكن هناك اليات وطرق معينة ضمن قوانين الموازنة الاتحادية، لدعم المحافظات الاكثر فقراً او ذات التحديات المالية، مثل برامج تنمية الاقاليم ، أو برامج صناديق الاعمار للمحافظات الاكثر فقراً .

٨. المساعدات والمنح المالية الاتحادية تنقل جزءاً من الثروة من الولايات الغنية الى الولايات الفقيرة مما تهدف الى تحقيق المساواة بينها. لكنها لاتخلو من تعارض مع روح الدساتير الفدرالية حيث تزيد من سلطة الاتحاد في فرض الضرائب الاتحادية بحجة مصلحة الولايات الفقيرة. وكذلك ان عدم النص في الدستور على توزيع المنح وتنظيمها من شأنه فسح المجال للحكومة الفدرالية للتأثير في انشطة الولايات الفقيرة وهذا ما يسهل التدخل في عملها، بخلاف الولايات الغنية.

ثانياً : المقترحات والتوصيات :

- **نوصي المشرع الدستوري العراقي الى تضمين هذه المباديء الاساسية والمتعلقة بموضوع الدراسة في الدستور في اطار اقرب تعديلات دستورية :**

١. اقرار مبدأ التوازن و التكافل المالي والاقتصادي بين الوحدات الفدرالية، بهدف ترسيخ المساواة المالية ومستوى متقارب لمعيشة المواطنين.

٢. على أن لايكون المبدأ مطلقاً بل محدداً و، مشروطاً بقيام الوحدة الفدرالية المستفيدة اتباع سياسات مالية ملحوظة نحو الاصلاح المالي و تخفيض معدلات الانفاق غير الضروري .

٣. تضمين الدستور امكانية تقديم المنح المالية من الحكومة الاتحادية أو حكومات الوحدات الغنية الى الاقاليم الفقيرة، على ان ينتهج نفس منهج القانون الاساسي الالماني الذي اشترط في المنح المالية العدالة في التوزيع والحصول على موافقة مجلس البوندسرات (مجلس الاتحاد والنواب) ، ذلك انه يحد من تمادي الحكومة الاتحادية على حساب استقلال الولايات.

- **نوصي المشرع العادي في العراق الاتحادي ان يقوم بمايأتي فيما يتعلق بموضوع البحث و مخرجاتها :**

١. الاسراع في تشريع قانون تشكيل مجلس الاتحاد، بصورة يتم اشراك هذا المجلس في سياق نصوصه في عملية تحقيق التوازن المالي بين الحكومة الاتحادية و اقليم كوردستان ، أو بين هذا أو ذاك مع الوحدات الفدرالية الاخرى.

٢. تشريع قانون تحقيق التوازن المالي بين الوحدات الفدرالية، و وضع الضوابط و الشروط و الاجراءآت اللازمة لمعالجة التفاوتات المالية بين الوحدات الفدرالية من خلال سياسة تقديم المساعدات المالية العادية، أو الاستثنائية.

المصادر

أولاً : الكتب العربية:

١- جورج اندرسون، مقدمة عن الفدرالية، منتدى الاتحادات الفدرالية، ترجمة : مها تكلا، وتحرير ومراجعة: مها بسطامي ود. ماري جويل زهار كندا، ٢٠٠٧.

٢- د. أزهار هاشم أحمد، تنظيم العلاقة بين السلطة المركزية وسلطات الأقاليم في النظام الفدرالي، ط١، المركز القومي للاصدارات القانونية، القاهرة. ٢٠١٤.

٣- د.عثمان سلمان غيلان العبودي، الاشكالات الدستورية والقانونية في تنظيم الإختصاصات المالية الاتحادية، ط١، المركز العربي للنشر والتوزيع، القاهرة، ٢٠١٩.

٤- د.محمد عزت فاضل الطائي، فاعلية الحكومة الاتحادية في ضوء التوازن بين السلطات، ط١، دار السنهوري، بيروت، ٢٠١٦.

٥- رونالد ل. واتس، الأنظمة الفدرالية، ترجمة غالي برهومة ومها بسطامي ومها تكلا، طبعة خاصة، منتدى الاتحادات الفدرالية، اوتاوا، كندا، ٢٠٠٦

ثانياً : الاطاريح :

١- د.أحمد نوح طه، توزيع الثروة في الاتحادات الفرالية، عراق نموذجا، اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، الجامعة الاسلامية في لبنان، ٢٠١٦.

٢- د.سناء محمد سدخان، توزيع الإختصاصات المالية بين السلطة الاتحادية والأقاليم والمحافظات، العراق انموذجا، اطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة تكريت، ٢٠١٢.

ثالثاً : الابحاث والدراسات:

١- جواد كاظم عبد النصيف البكري، أسسس توزيع الثروات في الانظمة الفدرالية،٢٠١١، مقال منشور على الموقع الالكتروني لمكتبة جامعة بابل المفتوحة..

٢- محمد عمر مولود، الفدرالية المالية وتطبيقاتها في العراق الاتحادي، بحث منشور في المؤتمر الدولي الرابع للقضايا القانونية (ILIC2019)، عراق، اربيل. متوفر على موقع: neu.edu.tr.

٣- د. مصطفى رسول حسين، اشكالية عدم التوازن المالي بين الوحدات المكونة للفدرالية في العراق. بحث في المؤتمر الدولي الرابع للقضايا القانونية (4th International Legal Issues Conference–ILIC2019) متوفر على الموقع الالكتروني: tiu.edu.iq/conf/ilic/research-8-ilic-2019

٤- د. عبدالجبار عبدالله سعيد، الفدرالية المالية كآلية لتوزيع الموارد الاقتصادية، بحث منشور على الموقع الالكتروني: https://almerja.com/search.php

رابعاً: الدساتير والقوانين:

١- دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

٢- القانون الاساسي لجمهورية المانيا الاتحادية لسنة ١٩٤٩.

٣- دستور الامارات العربية المتحدة لسنة ١٩٧١.

٤- قانون رقم ١ الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنة المالية ٢٠١٩.

٥- قانون رقم ١٣ لسنة ٢٠٢٣ قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنوات المالية(٢٠٢٣- ٢٠٢٤-٢٠٢٥).

٦- قانون الهيئة العامة لمراقبة توزيع الإيرادات الاتحادية رقم ٥٥ لسنة ٢٠١٧.

٧- نظام صندوق الاعمار للمحافظات الاكثر فقراً رقم ٥ لسنة ٢٠٢٣.

خامساً : المصادر الاجنبية:

1- Abdul Rahim, Fiscal decentralization in Malaysia, The Hitotsubashi Academy, Hitotsubashi University,,٢٠٠٠

2- Andrew C. Worthington and and Brian E. Dollery. Fiscal Federalism in Australia: Equity-Efficiency Versus Public Choice Approaches in Explaining Intergovernmental Grants. UNE Working Papers in Economics No. ٢٠. August .١٩٩٥

3- . Karen Cleary Alderman, The framework for, Federal Financial Management System Requirements, JFMIP,U.S. Department of the Treasury .

4- . Michael Alexeev & Galina Kurlyandskaya. Fiscal Federalism and Incentives in a Russian Region,Journal of Comparative Economics, Vol. ٣١, No. ١, pp. ٣٣-٢٠March .٢٠٠٣

5- Robin boadway and Anwar shah, Intergovernmental Fiscal Transfers: Principles and Practices, World Bank. Wshington,D.C.٢٠٠٧.