



آلية توزيع الإيرادات بين الحكومة والاقليم مقارنة بين العراق ودول اخرى

الباحثان
ابتسام عبد اللطيف محمد
فاطمة منتصر عباس

بناءً على طلب النائب
أمين محمد بكر

الملخص التنفيذي

تناول هذا التقريرية توزيع الإيرادات بين الحكومة والاقاليم بين العراق وكل من الولايات المتحدة وكندا والامارات العربية المتحدة واندونيسيا

ففي العراق وحسب الدستور العراقي يتكون النظام الاتحادي في جمهورية العراق من عاصمة واقليم ومحافظات لامركزية وادارات محلية وتخصص للاقليم والمحافظات حصة عادلة من الإيرادات المحصلة اتحاديا وهناك إيرادات تجبى من قبل المحافظات كالرسوم وتخصص ٥٠% من المبالغ المتحققة لغرض تغطية نفقات السنوات السابقة والمستحقات لنفس الوزارة او الجهة غير المرتبطة بوزارة او المحافظة وكذلك تخصص ٥٠% الى الوحدات الادارية التي قامت بجباية الرسوم لتنفيذ مشاريع خدمية .

الولايات المتحدة الامريكية فان نظام الإيرادات يعتمد فيها على الضرائب الفيدرالية والاجور التي تفرضها الدولة على الافراد والشركات والاجور تذهب بشكل مباشر الى الدولة اما الاجور والضرائب التي تحدها الولاية فتذهب بشكل مباشر الى الحكومة المحلية للولاية .

كندا فان حكومات المقاطعات والاقاليم تحتفظ بكافة إيراداتها سواء الموارد الطبيعية او الضرائب المفروضة (غير الفدرالية) في مقاطعاتها وان كافة المقاطعات والاقاليم مشمولة بالتمويل الصحي والاجتماعي وبعض المقاطعات الاقل ازدهارا مشمولة بتمويل التكافؤ وكل الاقاليم مشمولة بالتمويل الفيدرالي التعويضي لدعم الخدمات العامة .

الامارات العربية المتحدة تتكون الضرائب والرسوم والعوائد التي تفرض بموجب قانون اتحادي في المسائل الداخلة في اختصاص الاتحاد تشريعاً وتنفيذاً والرسوم والأجور التي يحصلها الاتحاد في مقابل الخدمات التي يؤديها والحصة التي تسهم بها الإمارات الأعضاء في الاتحاد ، في ميزانيته السنوية وفقاً للمادة التالية وإيراد الاتحاد من أملاكه الخاصة وتصدر الميزانية العامة السنوية بقانون.

اندونيسيا فان الإيرادات تقسم بين الحكومة والاقاليم حسب مبدأ العدالة النسبية وتدخل إيرادات النفط والغاز لحساب وزارة المالية للحكومة المركزية وبعدها يحول الى الاقليم والمحافظات بعد استقطاع الضرائب والتكاليف وفقاً للقوانين المعمول بها اما الضرائب فيتم ادخالها في حسابات خاصة للحكومة المركزية بعد استقطاع حصة مركز المحافظة او الاقليم وحصة النواحي او المدن التي استحصلت فيها وتنظم جميع تلك الحسابات في الموازنة العامة السنوية.

أولاً - العراق

- (١) حسب الدستور العراقي يتكون النظام الاتحادي في جمهورية العراق من عاصمةٍ واقليم ومحافظاتٍ لامركزيةٍ واداراتٍ محلية، وتخصص للاقاليم والمحافظات حصةً عادلة من الإيرادات المحصلة اتحادياً، تكفي للقيام بأعبائها ومسؤولياتها، مع الاخذ بعين الاعتبار مواردها وحاجاتها، ونسبة السكان فيها.
- (٢) تخصيص نسبة (١٧%) من الموازنة العامة للدولة لاقليم كردستان من النفقات التشغيلية والاستثمارية والنفقات الحاكمة عدا الفقرات المخصصة للنفقات المشتركة (السيادية)، اضافة الى برنامج تنمية الأقاليم البرنامج و برنامج البترول دولار .
- (٣) تختص السلطة الاتحادية رسم السياسة المالية، والكمركية، واصدار العملة، وتنظيم السياسة التجارية عبر حدود الاقاليم والمحافظات في العراق، ووضع الميزانية العامة للدولة، ورسم السياسة النقدية وانشاء البنك المركزي، وادارته.
- (٤) تقوم الحكومة الاتحادية بادارة النفط والغاز المستخرج من الحقول الحالية مع حكومات الاقاليم والمحافظات المنتجة، على ان توزع وارداتها بشكلٍ منصفٍ يتناسب مع التوزيع السكاني في جميع انحاء البلاد، مع تحديد حصة لمدة محددة للاقاليم المتضررة، والتي حرمت منها بصورةٍ مجحفة من قبل النظام السابق، والتي تضررت بعد ذلك، بما يؤمن التنمية المتوازنة للمناطق المختلفة من البلاد، وينظم ذلك بقانون.
- (٥) تقوم الحكومة الاتحادية وحكومات الاقاليم والمحافظات المنتجة معاً برسم السياسات الاستراتيجية اللازمة لتطوير ثروة النفط والغاز، بما يحقق أعلى منفعةٍ للشعب العراقي، معتمدةً احدث تقنيات مبادئ السوق وتشجيع الاستثمار.
- (٦) لا يوجد في العراق صناديق الاجيال القائمة كما معمول به في دول اخرى.
- (٧) نصت المادة -٢٤- أ. للوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة ومجالس المحافظات كافة صلاحية فرض رسوم او اجور خدمات جديدة وتعديل الرسوم واجور الخدمات الحالية باستثناء الرسوم السيادية (المقرة بموجب القوانين الاتحادية النافذة) وفق ضوابط يصدرها الوزير المختص او رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة او محافظة وعلى ان يتم اشعار وزارة المالية اولاً بأول وذلك استثناءً من قانون الادارة المالية رقم ٥٩ لسنة ٢٠٠٤ او اي قانون اخر يحل محله وليتسنى لوزارة المالية اتخاذ مايلزم في ضوء ذلك .
 - ب. تخصيص نسبة ٥٠% (خمس من المئة) من المبالغ المتحققة عن تنفيذ الفقرة (أ) من هذه المادة لغرض تغطية النفقات ومستحقات السنوات السابقة لنفس الوزارة او الجهة غير المرتبطة بوزارة او المحافظة والدرجة تخصيصاتها ضمن الموازنة العامة الاتحادية لعام ٢٠١٧ .
 - ج. تخصيص نسبة ٥٠% (خمس من المئة) الى الوحدات الادارية التي قامت بجباية الرسوم لتنفيذ مشاريع خدمية .

ثانياً :- الولايات المتحدة

- (١) الحكومة الامريكية :- هي الجهة التي تحدد الموازنة وابواب الصرف ،
- (٢) والكونكرس الامريكي :- هو الجهة التي تفوض الحكومة بالصرف عبر تشريع (قانون التخصيصات) السنوي الذي يستوجب موافقة الكونكرس وتوقيع الرئيس وبالتالي فان الكونكرس هو المتحكم في اطلاق التخصيصات المالية لجميع الولايات وابواب الصرف للدولة.
- (٣) يحق للكونكرس تشريع قوانين لتخصيصات الصرف ولكي يصبح التشريع نافذاً يجب ان يكون بتوقيع من الرئيس.
- (٤) في بعض الاحيان لا يوافق الكونكرس على الموازنة المقدمة من قبل الحكومة المتمثلة بالادارة والرئيس ولا توافق الادارة على تعديلات الموازنة التي يطالب بها الكونكرس حينئذ يحجب الكونكرس صلاحية الصرف عن الحكومة وتحدث حالة (ايقاف الحكومة) government shutdown .
- (٥) تحدد حكومة كل ولاية أبواب الصرف في تلك الولاية وتقدمها الى السلطة التشريعية في الولاية المتمثلة بالجمعية العامة لكل ولاية ،ويحق للسلطة التشريعية في كل ولاية اقتراح مشروع قانون لفتح باب صرف ضمن حدود الولاية فقط يتم التصويت عليه ومن ثم توقيعه من قبل حاكم الولاية ليصبح قانون نافذ في تلك الولاية.
- (٦) نظام الايرادات في الولايات المتحدة يعتمد في الاساس على الضرائب الفيدرالية والاجور التي تفرضها الدولة على الافراد والشركات ،ضرائب فيدرالية واجور تذهب بشكل مباشر الى الدولة اما الاجور والضرائب التي تحددها الولاية فتذهب بشكل مباشر الى الحكومة المحلية للولاية.
- (٧) الضرائب والاجور الفيدرالية يحددها الكونكرس،اما الضرائب والاجور المحلية تحددها السلطة التشريعية في الولاية.
- (٨) ان الموارد المالية الفيدرالية من ولاية محددة تصل بشكل مباشر الى الدولة عن طريق الضرائب والاجور المختلفة التي يدفعها الافراد والشركات.
- (٩) تتفق الدولة على برامج ومشاريع تشمل جميع الولايات حسب ما يتم اقراره في الكونكرس.
- (١٠) لاتوجد فرصة لحدوث خلاف بين حكومة الولاية والحكومة الفيدرالية لان إيرادات الحكومة الفيدرالية من الضرائب والاجور تذهب بشكل مباشر الى الخزينة العامة وتنفقها الدولة حسب ما يتم اقراره في الكونكرس ،وايرادات الولاية من الضرائب والاجور المحلية تذهب بشكل مباشر الى حكومة الولاية حسب ما يتم اقراره في الجمعية العامة (السلطة التشريعية) للولاية.
- (١١) هناك ما يسمى بـ (صندوق الائتمان الاجتماعي) وهو صندوق يتم فتح حسابه في وزارة الخزانة الامريكية حيث يتم ايداع ضريبة الضمان الاجتماعي التي تتم جبايتها من الموظفين والشركات لدفع تكاليف خدمات الضمان الاجتماعي، ويتم استثمار الفائض السنوي عن كلفة الخدمات الاجتماعية بشراء سندات حكومية مكفولة من قبل الحكومة الامريكية ليتم استرجاعها حين تستحق الدفع الى صندوق الائتمان بالاضافة الى فوائد تلك السندات .

١) ان السند القانوني لتمويلات الحكومة الاتحادية للمحافظات والاقاليم (وهي الأقاليم الشمالية الغربية، نوناوتويوكون) مكفول بقانون الدستور الكندي لعام ١٩٨٢ الذي يعتمد على معايير الحقوق الاقتصادية والاجتماعية لكندا بموجب القوانين المعنية بحقوق الانسان ويؤكد على ان البرلمان والمجالس التشريعية جنباً مع جنب مع الحكومة الكندية وحكومات المقاطعات ملتزمون بمايلي:

- أ- تعزيز تكافؤ الفرص لتوفير الرفاه للكنديين.
 - ب- تعزيز التنمية الاقتصادية للحد من تفاوت الفرص.
 - ت- توفير الخدمات العامة الاساسية ذات الجودة المناسبة لجميع الكنديين.
- كما يؤكد نفس القانون المذكور على ضمان تمويل التكافؤ للمقاطعات الأقل ازدهاراً.

٢) ان حكومات المقاطعات والاقاليم الكندية تحتفظ بكافة ايراداتها سواء من الموارد الطبيعية او الضرائب المفروضة (غير الفيدرالية) في مقاطعاتها.

٣) ان كافة المقاطعات والاقاليم مشمولة بالتمويل الصحي والاجتماعي وبعض المقاطعات الأقل ازدهاراً مشمولة بتمويل التكافؤ وكل الاقاليم مشمولة بالتمويل الفيدرالي التعويضي لدعم الخدمات العامة ، تقديراً لارتفاع تكلفة توفير البرامج والخدمات في الشمال الكندي.

٤) لم تزودنا الدولة الكندية بالحلول القانونية في حال حدوث خلاف بين حكومات المقاطعات والاقاليم الكندية.

٥) تقدم الحكومة الكندية دعماً مالياً كبيراً لحكومات المقاطعات والاقاليم بصورة مستمرة لمساعدتها في توفير البرامج والخدمات وهناك اربع برامج تمويل رئيسية:

- أ- التمويل الكندي الصحي (CHT) ، لتوفير الرعاية الصحية وفقاً لقانون وزارة الصحة الكندية وهي المساواة والشمولية وقابلية التنقل وامكانية الوصول والادارة العامة.
- ب- التمويل الكندي الاجتماعي (CST) ، وهو مخصص لدعم التعليم الجامعي ومساعدة الضمان الاجتماعي والخدمات الاجتماعية ، وتنمية الطفولة المبكرة والتعليم المبكر ورعاية الاطفال .
- ت- تمويل التكافؤ (EQUALIZATION)، يستخدم لتحقيق التوازن في نوعية البرامج والخدمات في جميع انحاء البلاد وتدفع من الايرادات العامة للحكومة الاتحادية والتي تجمعها من مصادر متعددة مثل الضرائب والرسوم.
- ث- التمويل التعويضي الاقليمي (TFF)، يستخدم لمساعدة الحكومات الاقليمية لدعم الخدمات العامة تقديراً لارتفاع تكلفة توفير البرامج والخدمات العامة في الشمال الكندي.
- ج- لا توجد في كندا صناديق الاجيال القامة كما معمول به في دول اخرى.

رابعاً :- دولة الإمارات العربية المتحدة

- (١) وفقاً الى الدستور لدولة الإمارات العربية المتحدة يشار إليها في هذا الدستور بالاتحاد. ويتألف الاتحاد من الإمارات التالية : أبوظبي - دبي - الشارقة - رأس الخيمة - عجمان - أم القيوين - الفجيرة.
- (٢) ينفرد الاتحاد بالتشريع والتنفيذ في الكثير من الامور من ضمنها (مالية الاتحاد والضرائب والرسوم والعوائد الاتحادية)
- (٣) ينفرد الاتحاد بالشؤون الخارجية والعلاقات الدولية، ولكن يجوز للإمارات الأعضاء في الاتحاد عقد اتفاقات محدودة ذات طبيعة ادارية محلية مع الدول والأقطار المجاورة لها على ألا تتعارض مع مصالح الاتحاد ولا مع القوانين الاتحادية ، وبشرط اخطار المجلس الأعلى للاتحاد مسبقاً. فإذا اعترض المجلس على إبرام مثل تلك الإتفاقات فيتعين ارجاء الأمر إلى أن تبت المحكمة الاتحادية بالسرعة الممكنة في هذا الاعتراض. كما يجوز للإمارات الاحتفاظ بعضويتها في منظمة الأوبك ومنظمة الدول العربية المصدرة للنفط أو الإنضمام إليهما.
- (٤) لا يجوز فرض أية ضريبة اتحادية أو تعديلها أو الغاؤها إلا بقانون ، ولا يجوز إعفاء أحد من أداء هذه الضرائب في غير الأحوال المبينة في القانون. كما لا يجوز تكليف أحد بأداء أموال أو رسوم أو عوائد اتحادية إلا في حدود القانون وطبقاً لأحكامه.
- (٥) لا يجوز عقد القروض العامة ، أو الارتباط بالتزامات يترتب عليها إنفاق مبالغ من الخزانة العامة للاتحاد في سنة أو سنوات مقبلة ، إلا بقانون اتحادي..
- (٦) الحساب الختامي للإدارة المالية للاتحاد عن السنة المالية المنقضية ، يقدم إلى المجلس الوطني الاتحادي خلال الأربعة أشهر التالية لانتهاء السنة المذكورة لإبداء ملاحظاته عليه ، قبل رفعه إلى المجلس الأعلى لإقراره ، على ضوء تقرير المراجع العام.
- (٧) تنشأ إدارة اتحادية مستقلة يرأسها مراجع عام يكون تعيينه بمرسوم ، لمراجعة حسابات الاتحاد والأجهزة والهيئات التابعة له ، وكذلك لمراجعة أية حسابات أخرى يوكل إلى الإدارة المذكورة مراجعتها ، طبقاً للقانون. وينظم القانون هذه الإدارة ويحدد اختصاصاتها ، وصلاحيات العاملين فيها ، والضمانات الواجب توفيرها لها ولرئيسها ولموظفيها ، من أجل القيام بوظائفهم على خير وجه.
- (٨) يخصص الاتحاد في ميزانيته السنوية مبالغ من إيراداته للإنفاق على مشروعات الإنشاء والتعمير والأمن الداخلي والشؤون الاجتماعية حسب الحاجة الماسة لبعض الإمارات. ويتم تنفيذ هذه المشروعات والإنفاق عليها ، من اعتمادات هذه المبالغ ، بواسطة أجهزة الاتحاد المختصة وتحت إشرافها بالاتفاق مع سلطات الإمارة المعنية. ويجوز للاتحاد إنشاء صندوق خاص لهذه الأغراض.

تتكون الإيرادات العامة للاتحاد من الموارد التالية :

- أ- الضرائب والرسوم والعوائد التي تفرض بموجب قانون اتحادي في المسائل الداخلة في اختصاص الاتحاد تشريعاً وتنفيذاً.
- ب- الرسوم والأجور التي يحصلها الاتحاد في مقابل الخدمات التي يؤديها.
- ت- الحصة التي تسهم بها الإمارات الأعضاء في الاتحاد ، في ميزانيته السنوية وفقاً للمادة التالية.
- ث- إيراد الاتحاد من أملاكه الخاصة.
- ج- تصدر الميزانية العامة السنوية بقانون. وفي جميع الأحوال التي لا يصدر فيها قانون الميزانية قبل بدء السنة المالية ، يجوز بمرسوم اتحادي إقرار اعتمادات شهرية مؤقتة ، على أساس جزء من اثني عشر من اعتمادات السنة المالية السابقة ، وتجبي الإيرادات وتتفق المصروفات وفقاً للقوانين النافذة في نهاية السنة المالية السابقة.

لا توجد في دولة الامارات صناديق الاجيال القائمة كما معمول به في دول اخرى.

خامساً- دولة اندونيسيا

١- ان احد التعديلات المهمة في الدستور لعام ١٩٤٥ (التعديل الثاني لعام ٢٠٠٠) ظهور المادة (١٨) الفقرة (ب) التي نصت على (ان الدولة تعترف وتحترم الحكومات المحلية الخاصة او تحمل الصفة ذات الوضع الخاص التي ينظمها القانون) والقانون الذي نظم تلك الحكومات هو القانون رقم (٢٣) لعام ٢٠١٤ المادة (٢٧٩) الفقرة (١) والتي نصت على العلاقة بين الحكومة المركزية والحكومة المحلية الخاصة في تنفيذ كل ما يتعلق بالشؤون الحكومية التي سلمت الى الحكومة المحلية الخاصة وتملك سلطات خاصة وفوق العادة مقارنة بغيرها من الاقاليم. وتملك اندونيسيا اربعة اقاليم لديها وضع خاص فوق العادة وهي (محافظة جوكجاكارتا الخاصة , محافظة جاكارتا الخاصة , اقليم اتشيه دار السلام , و اقليم بابوا (ايريان جايا) . اما بقية المحافظات ال (٣٠) فتملك بعض الاستقلاليات بالصلاحيات ولكنها لا تملك وضعاً خاصاً فوق العادة وتبقى تدار بصورة مركزية نوعاً ما على الرغم من تنازل الحكومة المركزية للعديد من صلاحياتها .

٢- ان تقاسم الإيرادات بين الحكومة المركزية والحكومة المحلية يتم حسب مبدأ العدالة النسبية , الشفافية , وخاضعة للمسائلة من اجل تنفيذ الاسس اللامركزية مع الاخذ بنظر الاعتبار الامكانيات والظروف واحتياجات المنطقة من الموارد المالية وان السياسات المالية الحكومية تتركز على اربعة اهداف وهي :

- أ- توفير مصادر تمويل للحكومات المحلية لتنفيذ الواجبات المناطة بها من قبل الحكومة المركزية .
- ب- تقليل الفجوة المالية بين الحكومة المركزية والحكومة المحلية .
- ت- تحسين مستوى الخدمات الاجتماعية والعامة وتقليل الفجوة في الرخاء والرفاهية بين المركز والاقاليم .
- ث- تحسين كفاءة وفعالية ومصداقية ادارة الموارد المالية في الاقاليم .

٣- في حالة حصول خلاف بين الحكومة المركزية والاقاليم او المحافظة بشأن الإيرادات فإن الحكومة المحلية بالاقاليم والمحافظة لا تملك الحق بعدم تسديد الدفعات المستحقة عليها وفقاً

للقانون رقم (٢٣) لعام ٢٠١٤ وفي حالة حصول ذلك فيجب التحاكم امام المحكمة الاندونيسية العليا والتي لديها الحق المطلق والكامل وفقا لاحكام الدستور وقانون المحكمة العليا بمراجعة

ونقض القرارات الصادرة عن الحكومة المحلية والتي لديها قوة اقل من القانون حول الايرادات او القرار بعد التسديد للدفعات المستحقة ومعرفة هل ان السند القانوني يخالف القرارات او القوانين الاعلى وفقا للمادة (٣١) من قانون المحكمة العليا الاندونيسية رقم (١٤) لعام ١٩٨٥ .

٤- تدخل ايرادات النفط والغاز لحساب وزارة المالية للحكومة المركزية وبعدها يحول الى الاقاليم والمحافظات بعد استقطاع الضرائب والتكاليف وفقا للقوانين المعمول بها اما الضرائب فيتم ادخالها في حسابات خاصة للحكومة المركزية بعد استقطاع حصة مركز المحافظة او الاقليم وحصة النواحي او المدن التي استحصلت فيها وتنظم جميع تلك الحسابات في الموازنة العامة السنوية .

٥- لا تملك البلاد صناديق للأجيال القادمة

المصادر

- ١- كتاب وزارة الخارجية ذي العدد ٢٢٤٢/عامة/٢//٦/٩ بتاريخ ٢٠١٧/٤/١٨ .
- ٢- كتاب وزارة الخارجية ذي العدد ٢٠٦٠/عامة/٢/٦/٩ بتاريخ ٢٠١٧/٤/٩ .
- ٣- كتاب وزارة الخارجية ذي العدد ٢١٧٦/عامة/٢/٦/٩ بتاريخ ٢٠١٧/٤/١٣ .

الفهرست

رقم الصفحة	الموضوع	ت
١	الملخص التنفيذي	١
٢	العراق	٢
٣	الولايات المتحدة	٣
٤	كندا	٤
٥	الامارات العربية المتحدة	٥
٦-٧	اندونيسيا	٦
٨	المصادر	٧