



جمهورية العراق
وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
جامعة ميسان
كلية القانون

التنظيم القانوني لإيرادات الحكومة المحلية في

العراق

رسالة تقدم بها الطالب

محمد ستار جبار

إلى مجلس كلية القانون - جامعة ميسان

وهي جزء من متطلبات نيل شهادة الماجستير في القانون العام

بإشراف

أ.د. رحيم حسين موسى

٢٠٢٠ م

١٤٤١ هـ

بِسْمِ اللّٰهِ الرَّحْمٰنِ الرَّحِیْمِ

مَنْ ذَا الَّذِي يُقْرِضُ اللّٰهَ قَرْضًا حَسَنًا فَيُضَاعِفَهُ لَهُ

أَضْعَافًا كَثِيرَةً... ﴿

صَدَقَ اللّٰهُ الْعَلِيِّ الْعَظِيمِ

سورة البقرة/ الآية ٢٤٥

الإهداء

إلى

السَّبَبُ الْمُتَّصِلُ بَيْنَ الْأَرْضِ وَالسَّمَاءِ

مولاي صاحب العصرِ والزمان (عج)

النورُ الذي يضيئُ حياتي

أبي الغالي

نهرُ الحبِّ الصافي ومصدر الشوق الدافئ

أمي الغالية

رفيقةُ دربي وشريكتي في جهدي وعنائي

زوجتي الغالية

فلذاتُ كبدي

أولادي (تقي ونقي وتقي)

أهدي جهدي المتواضع

الباحث

شكر وتقدير

الحمد لله رب العالمين والصلاة والسلام على محمد المصطفى وآله الطاهرين.

بَعْدَ أَنْ أَنهَيْتُ رسالتي هذه بعون من الله العلي القدير، وتيمناً بقوله تعالى {وَلَا تَنسُوا الْفَضْلَ بَيْنَكُمْ} (١)، أجد من الواجب الاعتراف بالفضل، إذ أتقدم بخالص الشكر وعميق الإمتنان إلى أستاذي القدير د. رحيم حسين موسى لتفضله قبول الإشراف على هذه الرسالة، ولتوجيهاته السديدة وملاحظاته القيمة التي كان لها الأثر الواضح في إعداد هذا الجهد العلمي.

كذلك أتقدم بالشكر الجزيل إلى طيب الخلق الأستاذ القدير د. رائد حمدان المالكي للمساعدة والمعلومات التي قدمها قبل البدء بكتابة الرسالة.

كما أقدمُ شكري وعظيم إمتناني لكلية القانون/ جامعة ميسان ولجميع الأساتذة والتدريسيين الذين أفاضوا بعلمهم وجهدهم بدءاً من دراستي في الكلية من المرحلة الأولى.

وفي الختام أقدمُ شكري وتقديري إلى كل من كان عوناً لي في إتمام هذه الرسالة، سائلاً العلي القدير أن يوفقني وإياهم جميعاً.

الباحث

(١) سورة البقرة/ الآية ٢٣٧.

المحتويات

الصفحة		الموضوع
من	إلى	
٣	١	المقدمة
٧٣	٤	الفصل الأول/ ماهية الإيرادات المالية للحكومة المحلية
٣٠	٤	المبحث الأول/ مفهوم الإيرادات المالية للحكومة المحلية
٢١	٥	المطلب الأول/ تعريف الإيراد المالي للحكومة المحلية
٧	٥	الفرع الأول/ معنى الإيراد المالي للحكومة المحلية
٥	٥	أولاً / المعنى اللغوي للإيراد المالي
٧	٦	ثانياً / المعنى الاصطلاحي للإيراد المالي
٢١	٧	الفرع الثاني/ الأساس النظري والتشريعي لإيرادات الحكومة المحلية
١٠	٨	أولاً / الأساس النظري لإيرادات الحكومة المحلية
٢١	١٠	ثانياً / الأساس التشريعي لإيرادات الحكومة المحلية
٣٠	٢١	المطلب الثاني/ خصائص وأهداف إيرادات الحكومة المحلية
٢٧	٢٢	الفرع الأول/ خصائص إيرادات الحكومة المحلية
٢٢	٢٢	أولاً / موارد ذاتية
٢٣	٢٣	ثانياً / موارد محلية
٢٤	٢٣	ثالثاً / موارد ذات مرونة محدودة

٢٥	٢٤	رابعاً / موارد بحجم الإنفاق المحلي
٢٦	٢٥	خامساً / موارد تعجز بشكل منفرد عن تحقيق التوجه الاقتصادي والاجتماعي
٢٦	٢٦	سادساً / موارد تعتمد على إعانات مركزية
٢٧	٢٦	سابعاً / موارد تخضع للرقابة المركزية
٣٠	٢٧	الفرع الثاني/ أهداف إيرادات الحكومة المحلية
٢٨	٢٧	أولاً / الأهداف السياسية
٢٩	٢٨	ثانياً / الأهداف الإدارية
٣٠	٢٩	ثالثاً / الأهداف الاجتماعية
٧٣	٣٠	المبحث الثاني/ الموارد المالية للحكومة المحلية ووسائل تحصيلها
٦٢	٣١	المطلب الأول/ الموارد المالية الحكومة المحلية
٥٤	٣١	الفرع الأول/ الموارد المالية الداخلية للحكومة المحلية
٤١	٣١	أولاً / الضرائب المحلية
٤٥	٤١	ثانياً / الرسوم المحلية
٤٦	٤٥	ثالثاً / الغرامات المحلية
٤٨	٤٦	رابعاً / أجور الخدمات وعوائد المشاريع الاستثمارية
٥٠	٤٨	خامساً / إيرادات الأملاك المحلية
٥٤	٥٠	سادساً / المنافذ الحدودية والبترو دولار
٦٢	٥٤	الفرع الثاني/ الموارد المالية الخارجية للحكومة المحلية
٥٧	٥٤	أولاً / تخصيصات الموازنة الاتحادية
٥٩	٥٧	ثانياً / التبرعات والهبات
٦٢	٥٩	ثالثاً / القروض المحلية
٧٣	٦٢	المطلب الثاني/ وسائل تحصيل إيرادات الموارد المحلية

٧٠	٦٣	الفرع الأول/ التشريع المحلي
٧٣	٧٠	الفرع الثاني/ الأنظمة المحلية
١٢٢	٧٤	الفصل الثاني/ إدارة الإيرادات المالية للحكومة المحلية وضمانات تحصيلها
٩٦	٧٤	المبحث الأول/ إدارة الحكومة المحلية للإيرادات المالية
٨٩	٧٤	المطلب الأول/ إدارة الحكومة المحلية للتخصيصات الاتحادية
٨٠	٧٥	الفرع الأول/ توزيع التخصيصات الاتحادية
٧٦	٧٦	أولاً / الموازنة التشغيلية
٨٠	٧٦	ثانياً / الموازنة الاستثمارية
٨٦	٨٠	الفرع الثاني/ معايير توزيع التخصيصات الاتحادية
٨١	٨١	أولاً / العدالة عند التوزيع
٨٣	٨٢	ثانياً / معيار عدد السكان
٨٦	٨٣	ثالثاً / معيار الحاجة
٨٨	٨٦	الفرع الثالث / مناقلة التخصيصات الاتحادية
٩٦	٨٩	المطلب الثاني/ إدارة الحكومة المحلية للإيرادات المحلية
٩٣	٨٩	الفرع الأول/ تقدير الإيرادات المحلية
٩٠	٩٠	أولاً / طريقة حساب السنة قبل الأخيرة
٩١	٩١	ثانياً / طريقة الزيادة السنوية
٩٣	٩١	ثالثاً / طريقة التقدير المباشر
٩٦	٩٣	الفرع الثاني/ تحصيل الإيرادات المحلية
٩٥	٩٤	أولاً / إيرادات الرسوم المحلية
٩٦	٩٥	ثانياً / إيرادات الأملاك المحلية
١٢٢	٩٦	المبحث الثاني/ ضمانات تحصيل الحكومة المحلية للإيرادات المالية

١٠٣	٩٦	المطلب الأول/ دور الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية في ضمان تحصيل الحكومة المحلية للإيرادات المالية
١٠١	٩٧	الفرع الأول/ تشكيل الهيئة العامة وأهدافها
١٠٠	٩٧	أولاً / تشكيل الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية
١٠١	١٠٠	ثانياً / أهداف الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية
١٠٣	١٠١	الفرع الثاني/ الآليات التي تتبعها الهيئة لضمان تحصيل الحكومة المحلية للإيرادات المالية
١٢٢	١٠٤	المطلب الثاني/ دور القضاء الاتحادي في ضمان تحصيل الحكومة المحلية للإيرادات المالية
١١٢	١٠٤	الفرع الأول/ دور المحكمة الاتحادية العليا في ضمان تحصيل الحكومة المحلية للإيرادات المالية
١٠٨	١٠٦	أولاً / موقف المحكمة الاتحادية العليا من تحصيل الحكومة المحلية للإيرادات المالية المحلية وفقاً لأمر سلطة الائتلاف المؤقتة رقم(٧١) لسنة ٢٠٠٤
١١٢	١٠٨	ثانياً / موقف المحكمة الاتحادية العليا من تحصيل الحكومة المحلية للإيرادات المالية المحلية وفقاً لقانون المحافظات رقم(٢١) لسنة ٢٠٠٨
١٢٢	١١٢	الفرع الثاني/ دور مجلس الدولة في ضمان تحصيل الحكومة المحلية للإيرادات المالية
١١٦	١١٣	أولاً / موقف مجلس الدولة من تحصيل الحكومة المحلية للإيرادات المالية المحلية وفقاً لأمر سلطة الائتلاف المؤقتة رقم(٧١) لسنة ٢٠٠٤
١٢٢	١١٧	ثانياً / موقف مجلس الدولة من تحصيل الحكومة المحلية للإيرادات المالية المحلية وفقاً لقانون المحافظات رقم(٢١) لسنة ٢٠٠٨
١٢٧	١٢٣	الخاتمة
١٤٦	١٢٨	المصادر
A	A	الملخص باللغة الانكليزية

المقدمة

أولاً: موضوع الدراسة

بعد التغيير السياسي والدستوري الذي حصل في العراق بعد سنة ٢٠٠٣، والذي طال شكل الدولة ونظامها السياسي، تبنى دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ نظام اللامركزية الإدارية للمحافظات غير المنتظمة في إقليم، إذ منحها صلاحيات إدارية ومالية واسعة لإدارة شؤونها، وقد ترجمت هذه الصلاحيات بموجب قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

وهذه الصلاحيات لا يمكن ممارستها ما لم يتوفر للحكومة المحلية إيرادات مالية كافية، فمهما كان حجم الصلاحيات التي تتمتع بها الحكومة المحلية فإنها تُعدُّ عديمة الجدوى إذا لم تمتلك الإيرادات المالية اللازمة لممارسة تلك الاختصاصات، فالعبرة ليس في امتلاك الإختصاص وإنما في القدرة على ممارسته.

وإذا كان الاستقلال المالي من نتائج تمتع الحكومة المحلية بالشخصية المعنوية، فإن الاستقلال الحقيقي لها يعتمد بدرجة كبيرة على قدرتها في فرض وتحصيل إيرادات مواردها المحلية، وحريتها في التصرف فيها من دون موافقة أو تصديق السلطة الاتحادية، وهذا بدون أدنى شك يُعزز من فاعلية الحكومة المحلية على الوفاء باحتياجات أفرادها، ويجعلها تتخلى عن النظرة الضيقة التي تقتصر على حصر الموارد المالية لتغطية النفقات المحلية إلى النظرة الشاملة للتنمية الاجتماعية والاقتصادية.

ثانياً: أهمية الدراسة

إنَّ البحث في التنظيم القانوني لإيرادات الحكومة المحلية في العراق يحتلُّ أهميةً كبيرةً على الصعيدين النظري والعملي، فعلى الصعيد النظري يُعدُّ الاستقلال المالي الممنوح للحكومة المحلية من الصلاحيات التي أثارَت جدلاً بين الحكومة المحلية والحكومة الاتحادية، وذلك للغموض والتعارض الذي اكتتفَ النصوص الدستورية والقانونية المنظمة لهذا الاستقلال، والاختلاف في تفسير مضمونها.

وعلى الصعيد العملي فقد أثار فرض الحكومة المحلية للضرائب والرسوم المحلية خلافاً حاداً بينها وبين الحكومة الاتحادية مما دفع الأخيرة إلى إصدار قرارات إدارية تعطل هذه الصلاحيات، الأمر الذي يحتم دراسة التنظيم القانوني لإيرادات الحكومة المحلية في العراق لتقديم صورة واضحة من شأنها أن تقود إلى تنظيم قانوني متناسق متكامل يُزيل الإشكاليات التي رافقت هذا التنظيم.

ثالثاً: مشكلة الدراسة

تتمحور مشكلة الدراسة في التنظيم القانوني لإيرادات الحكومة المحلية في العراق حول التساؤلات الآتية:

١- هل كان التنظيم الدستوري والقانوني كفيلاً بمنح الحكومة المحلية الاستقلال المالي الذي يمكنها من فرض وتحصيل إيرادات مواردها المحلية أم إنَّ الغموض والتعارض في هذا التنظيم شكل عائقاً في تمتع الحكومة المحلية بالاستقلال المالي المطلوب؟

٢- هل توزع الإيرادات الاتحادية على الحكومة المحلية وفق المعايير الدستورية المتعلقة بتوزيع الإيرادات الاتحادية على الأقاليم والمحافظات؟

٣- هل وفّر المشرع الدستوري والعادي ضمانات كافية لتحصيل الحكومة المحلية للإيرادات المالية؟

رابعاً: منهج الدراسة ونطاقها

سنتبع في دراستنا للتنظيم القانوني لإيرادات الحكومة المحلية في العراق المنهج الوصفي التحليلي من خلال استعراض النصوص الدستورية والقانونية المنظمة لهذا التنظيم وتحليلها في ضوء دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ وقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ والقوانين الأخرى ذات العلاقة بالموضوع، وقد استخدمنا مصطلح الحكومة المحلية للدلالة على المحافظة غير المنتظمة في إقليم لكون المشرع العراقي (مجلس النواب) استخدم ذات المصطلح في البند (حادي عشر) من المادة (١) من قانون رقم (١٩) لسنة ٢٠١٣ قانون التعديل الثاني لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨، والذي يقصد به (المجالس والوحدات الإدارية)، فضلاً عن إنَّ هذا المصطلح الأكثر شيوعاً في الوقت الحاضر، مع

الإشارة إلى أن المقصود بالحكومة المحلية (هيئة محلية تتمتع بالاستقلال وتمارس الاختصاصات الموكلة لها قانوناً داخل حدود المحافظة تحت إشراف ورقابة السلطة المركزية).

خامساً: خطة الدراسة

بغية الوصول إلى الأهداف المرجوة لهذه الدراسة ارتأينا تقسيمها على فصلين، تناول أولهما ماهية الإيرادات المالية للحكومة المحلية وذلك في مبحثين، خصص الأول لمبحث مفهوم الإيرادات المالية للحكومة المحلية، وأورد الثاني لمبحث الموارد المالية للحكومة المحلية ووسائل تحصيلها.

أما الفصل الثاني فقد كُرس لدراسة إدارة الإيرادات المالية للحكومة المحلية وضمانات تحصيلها وذلك في مبحثين، بين أولهما إدارة الحكومة المحلية للإيرادات المالية، وتضمن ثانيهما ضمانات تحصيل الحكومة المحلية للإيرادات المالية.

ثم أعقبناهما بخاتمة تضمنت أبرز الاستنتاجات والتوصيات التي تمخضت عنها الدراسة.

الفصل الأول

ماهية الإيرادات المالية للحكومة المحلية

نظراً للدور الهام الذي تؤديه الإيرادات المالية في اقتصاد الدول في الوقت الحاضر، إذ يُعدُّ وجودها أمراً هاماً للحكومة المركزية تستطيع من خلالها تأدية ما يُنَاطُ بها من إختصاصات بأفضل صورة، وهذه الأهمية للإيرادات المالية لم تُعد تقتصر على الحكومة المركزية، بل وجودها يُعدُّ أيضاً أمراً هاماً للحكومة المحلية التي تنشأ إلى جانب الحكومة المركزية وفقاً لنظام اللامركزية الإدارية، فالإيرادات المالية هي إحدى المستلزمات الضرورية لعمل ونجاح الحكومة المحلية، إذ من خلالها تستطيع القيام بدورها الفعال والايجابي، كما تساعدها تلك الإيرادات على تطوير مرافقها المحلية، وأن تتحرك بحرية أكبر في تنفيذ مشاريعها الخاصة، وعليه ارتأينا تقسيم هذا الفصل على مبحثين، وكالآتي:

المبحث الأول: مفهوم الإيرادات المالية للحكومة المحلية.

المبحث الثاني: الموارد المالية للحكومة المحلية ووسائل تحصيلها.

المبحث الأول

مفهوم الإيرادات المالية للحكومة المحلية

تُعدُّ الإيرادات المالية العمود الفقري لاقتصاد أي دولة، والتي من خلالها تستطيع الدولة إدارة شؤونها السياسية والاقتصادية والاجتماعية.

لقد تطورت نظرية الإيرادات المالية، إذ لم تُعد مجرد نظريةً مقتصرَةً على تمويل النفقات العامة، بل أصبحت أداة رئيسية من أدوات التوجيه الاقتصادي والاجتماعي^(١).

ولأجل بيان هذا الموضوع بكل أبعاده سَوفَ نقسم هذا المبحث إلى مطلبين، نتناول في المطلب الأول تعريف الإيراد المالي للحكومة المحلية، ثم نُبين في المطلب الثاني خصائص وأهداف إيرادات الحكومة المحلية.

(١) د. طاهر الجنابي، علم المالية العامة والتشريع المالي، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠٠٨، ص ٥٥.

المطلب الأول

تعريف الإيراد المالي للحكومة المحلية

إنَّ التزايد الحاصل في النفقات العامة للدولة في العصر الحديث جعل إيراداتها تتزايد بإطراد مستمر، وذلك خوفاً من تعرض مصالحها إلى خطر التوقف أو التعطيل إذا لم توافق حركة الإيرادات الحركة المتزايدة للانفاق^(١)، مما جعل هذه الإيرادات محل إهتمام المشرع، إذ منح الحكومة المحلية حق فرض موارد مالية معينة وتحصيل إيراداتها تعزيزاً لاستقلالها المالي المكفول دستورياً وقانونياً، وتأسيساً على ما تقدم فإننا سوف نتناول في الفرع الأول معنى الإيراد المالي للحكومة المحلية، وفي الفرع الثاني الأساس النظري والتشريعي لإيرادات الحكومة المحلية.

الفرع الأول

معنى الإيراد المالي للحكومة المحلية

من أجل الوقوف على المعنى الدقيق لمصطلح الإيراد المالي للحكومة المحلية، فإنَّ من الضروري البحث في معنى الإيراد من الناحية اللغوية والإصطلاحية، وعليه سنبحث في معنى الإيراد على النحو الآتي:

أولاً: المعنى اللغوي للإيراد المالي

لم تقدم المعاجم اللغوية معاني لمصطلح الإيراد، إذ اكتفت ببيان مصطلح المورد، نظراً لكون مصطلح الإيراد من المصطلحات الحديثة، على الرغم من كون كلا المصطلحين يدلان على الأموال التي تدخل إلى صندوق ما^(٢).

والمورد : هو المنهل والمصدر^(٣)، وجمعه موارد : وهي المناهل، والمجاري، والطرق إلى الماء^(٤). ويفهم من ذلك إنَّ المعاجم اللغوية لم تأتي بمعنى لمصطلح الإيراد، إلا أنه يتضح من أنَّ الإيراد يتحقق من خلال المورد.

(١) د. يوسف شباط، المالية العامة والتشريع المالي، ج ١، جامعة دمشق، بدون مكان نشر، ٢٠٠٩، ص ٢٠١.
(٢) د. فوزي عطوي، المالية العامة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٣، ص ٣٥.
(٣) د. أحمد فتح الله، معجم ألفاظ الفقه الجعفري، ط ١، مطابع المدوخل، الدمام، ١٩٩٥، ص ٤١٥.
(٤) جمال الدين أبو الفضل محمد بن مكرم إبن منظور الأنصاري، لسان العرب، المجلد ٣، ط ١، دار الكتب العلمية، بيروت، ٢٠٠٣، ص ٥٥٩.

ثانياً: المعنى الإصطلاحي للإيراد المالي

تتعدد وتختلف التعريفات التي تناولت الإيراد المالي ويرجع ذلك إلى أهمية الإيراد ودوره في الوقت الحاضر، إذ لم يقتصر على مجرد تغطية النفقات العامة بل أصبح أداة هامة وفعالة للتحكم في سير الحياة الاقتصادية والاجتماعية للدولة بما يؤدي إلى تحقيق أكبر فائدة للمجتمع.

إذ يعرف الإيراد المالي بأنه (الوسيلة المالية التي تمكن الدولة من تنفيذ سياستها العامة، والأداة التي توزع الأعباء العامة وفقاً لمبدأ العدالة والمساواة)^(١).

ويلاحظ على هذا التعريف أنه قد ركز على أهمية الإيراد المالي ودوره في تنفيذ السياسة العامة للدولة، إذ إن الدولة تصبح عاجزة عن تنفيذ هذه السياسة في حال انعدام أو ضعف إيراداتها المالية.

كما عرفه آخر بأنه (وسيلة مالية تستطيع الدولة من خلالها تأمين المال اللازم لتغطية نفقاتها العامة بشكل تستطيع معه القيام بالخدمات والوظائف الملقاة على عاتقها)^(٢).

وهكذا فإن الإيراد المالي هو الوسيلة التي تساعد الدولة على القيام بنفقاتها العامة المطلوبة من أجل إشباع المصالح العامة وبغض النظر عن مصدر تحقيقها.

وعرف أيضاً بأنه (الدخل الذي تحصل عليه الحكومة من كافة المصادر وبصورة نقدية من أجل تغطية نفقاتها العامة)^(٣).

ويتصف هذا التعريف بالدقة من حيث بيانه أن الإيراد يكون نقدياً، وتحديدته للجهة التي تقوم بتحصيله وهي الحكومة، محدداً أيضاً إن هدف الإيراد هو تغطية النفقات العامة.

(١) د. رانيا محمود عمارة، المالية العامة (الإيرادات العامة)، ط١، مركز الدراسات العربية للنشر والتوزيع، مصر، ٢٠١٥، ص ٣٢، منشور على الموقع الإلكتروني <https://books.google.iq> // آخر زيارة للموقع بتاريخ ٢٠١٩/٣/١.

(٢) د. جهاد سعيد خصاونة، علم المالية العامة والتشريع الضريبي بين النظرية والتطبيق العملي، ط١، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١٠، ص ٦٥.

(٣) د. فليح حسن خلف، المالية العامة، ط١، عالم الكتاب الحديث للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٨، ص ١٦٣.

كذلك عُرّفَ الإيراد بأنه (تدفق نقدي تحصل عليه الدولة من مجموعة مصادر منها ما يكون بواسطة سلطتها السيادية كالضرائب والرسوم ومنها بغير سلطتها السيادية كالبيع والتأجير وأداء الخدمات والاقتراض)^(١).

ويتضح من هذا التعريف أنه قسم إيرادات الدولة إلى سيادية وغير سيادية، وجوهر الفرق بينهما هو أن الإيرادات السيادية تُستحصل بصورة جبرية بينما غير السيادية تُستحصل بصورة اختيارية.

وعرّفه آخر بأنه (المبلغ النقدي أو المال الذي تحصل عليه الدولة وغيرها من الأشخاص العامة التابعة لها من أجل تغطية نفقاتها العامة ووضع السياسة المالية للدولة موضع التنفيذ)^(٢).

ويتصف هذا التعريف بالدقة والشمول، إذ أكد على أنه يوجد إلى جانب الدولة أشخاص عامة أخرى تنشأ بموجب قانون يمنحها صلاحية تحصيل إيرادات مالية معينة تعزيزاً لاستقلالها المالي، كما وسّع من مصطلح الإيراد إذ جعله يشمل المبلغ النقدي وغير النقدي الذي تستطيع الدولة والأشخاص العامة الأخرى تحصيله من أجل تغطية نفقاتها المطلوبة.

ومن هذه التعاريف نستخلص أن الإيراد المالي للحكومة المحلية (هو المال الذي تحصل عليه الحكومة المحلية من موارد مالية معينة بموجب القانون والذي تستطيع معه القيام بالخدمات والوظائف الملقاة على عاتقها).

الفرع الثاني

الأساس النظري والتشريعي لإيرادات الحكومة المحلية

للإيرادات المالية دور كبير في تعزيز الاستقلال المالي للحكومة المحلية، إذ من خلالها تستطيع إدارة شؤونها المحلية، إلا أن هذه الإيرادات لا بد من أن تستند إلى أساس تشريعي يمنح الحكومة المحلية حق فرضها وتحصيلها، وبناءً على ذلك سنبحث في الأساس النظري والتشريعي

(١) د. أحمد عبد السميع علام، المالية العامة، ط١، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية، ٢٠١٢، ص ٨٣.

(٢) د. رائد ناجي أحمد، علم المالية العامة والتشريع المالي في العراق، ط١، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة،

٢٠١٢، ص ٣٩.

لإيرادات الحكومة المحلية على النحو الآتي:

أولاً: الأساس النظري لإيرادات الحكومة المحلية

تعدُّ اللامركزية الإقليمية إحدى صور اللامركزية الإدارية، إذ في ظلها تباشر الهيئات المحلية الوظيفة الإدارية بصورة مستقلة عن السلطة المركزية في أحد الأقسام الإدارية المحلية في أرض الدولة^(١)، فنظام اللامركزية الإدارية الإقليمية يقوم على ثلاثة أركان معينة هي^(٢):

١- الاعتراف بوجود مصالح محلية متميزة عن المصالح القومية

اللامركزية الإدارية تعترف بوجود مصالح محلية من الأفضل أن يُترك الإشراف عليها ومباشرتها لمن يستفيد منها مباشرة فَمَّ أدرى بحاجاتهم إليها والأقدر على إشباعها، حتى تتفرغ الحكومة المركزية للمصالح التي تهم الدولة كلها، وتحديد هذه المصالح المحلية يُترك لتقدير المشرع، حيث يختلف الأسلوب الذي ينتهجه في تحديد هذه المصالح وفق سياسية كل دولة على حدة.

٢- أن يعهد بالإشراف على المصالح المحلية إلى هيئات محلية

إنَّ وجود مصالح محلية متميزة بحد ذاته لا يكفي لتحقيق نظام اللامركزية الإدارية الإقليمية، إذ يقتضي النظام اللامركزي أن يتولى أبناء الوحدة الإدارية إشباع الحاجات المحلية بأنفسهم ، ولما كان ذلك مستحيلاً على جميع أبناء الوحدة الإدارية أن يقوموا بهذه المهمة بأنفسهم مباشرة، فإنه من المتعين أن يقوم بذلك من ينتخبونه نيابةً عنهم، بحيث يتولى من يتم انتخابه إدارة المصالح المحلية بالشكل الذي يؤدي إلى إشباع حاجات أبناء الوحدة الإدارية.

٣- استقلال الهيئات المحلية في ممارسة إختصاصاتها تحت إشراف السلطة المركزية

إنَّ استقلال الهيئات المحلية ليس مطلقاً، إنما يكون تحت إشراف السلطة المركزية بما يُعرف بالرقابة الإدارية ، فالهيئات المحلية تمارس إختصاصاتها في نطاق السياسة العامة للدولة، بحيث تكون مُلزماً باحترام الخطط التي تضعها السلطة المركزية إعمالاً لمبدأ مركزية التخطيط.

غير أنَّ هذه الأركان وإن كانت ضرورية لوجود نظام اللامركزية الإدارية الإقليمية، إلا إنَّ هذا النظام يتطلب في الوقت نفسه منح الهيئات المحلية الشخصية المعنوية، فهي تُعدُّ وسيلة قانونية لكفالة استقلال الهيئات المحلية وإنشاء إرادة ذاتية لها تُعبر عنها في تصرفاتها، ومن دون هذه الشخصية

(١) د. هاني علي الطهراوي، القانون الإداري، ط١، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٩، ص ١٤٢.

(٢) د. محمد قدرى حسن، القانون الإداري، ط١، إثراء للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٩، ص ٤٨ وما بعدها.

المعنوية تكون الهيئات المحلية مجرد كيانات وأجهزة تابعة للحكومة المركزية أي تابعة للشخص المعنوي الوحيد وهو الدولة ، ومن ثمَّ تكون إزاء عدم تركيز إداري وهو صورة مُخففة للمركزية الإدارية، ولا تكون في ظل اللامركزية الإدارية^(١).

وهذه الشخصية المعنوية تُمنح للهيئات المحلية بموجب نص تشريعي يصدر عن السلطة المختصة بذلك^(٢)، فالاعتراف بالشخصية المعنوية للهيئات المحلية أمر ضروري، نظراً لما يترتب عليها من نتائج أهمها الذمة المالية المستقلة^(٣).

فالشخصية المعنوية هي مناط الذمة المالية، بمعنى أن الذمة لا توجد إلا إذا كانت مستندة إلى شخص تُنسب إليه، بحيث إذا وجدت حقوق وواجبات لا تنتمي إلى شخصٍ طبيعي معين اقتضت الصياغة القانونية إيجاد شخص يملك هذه الحقوق ويتحمل الواجبات وهو الشخص المعنوي^(٤).

ومما لا شك فيه أن قوة وفعالية الهيئات المحلية يتوقف على وفرة الإيرادات المالية، فلا جدوى من منح الهيئات المحلية إختصاصات عديدة وهامة على الصعيد المحلي دون توفير الإيرادات المالية الكافية والتي تستطيع من خلالها ترجمة الطموحات المحلية إلى واقع ملموس، فلا يكفي إطلاقاً أن يكون للهيئات المحلية طموحات تنموية محلية دون أن تكون هذه الهيئات قادرة على تنفيذها، وإن عدم توفير الإيرادات المالية الكافية للهيئات المحلية يجعل هذه الهيئات تحت رحمة السلطات المركزية فتصبح تابعة وخاضعة لها مالياً^(٥).

(١) د. محمد رفعت عبد الوهاب، مبادئ وأحكام القانون الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٥، ص ١٣٤ وما بعدها.

(٢) جورج فوديل وبيار دلفولفيه، القانون الإداري، ترجمة منصور القاضي، ج٢، ط١، مجد المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، ٢٠٠٨، ص ٢٩٦.

(٣) الذمة المالية: هو أن تتصرف الهيئات المحلية بكامل المسؤولية في الأموال التي توضع تحت تصرفها، بشرط أن تلتزم بالحدود بالقانونية، ينظر في ذلك: د. عبد الرحمان عبد القادر و حساني بن عودة، تفعيل الحكم الراشد في الجماعات المحلية من خلال منظمات المجتمع المدني، بحث منشور في المجلة المصرية للدراسات القانونية والاقتصادية، مجلة علمية إلكترونية محكمة، العدد ١٠، ٢٠١٨، متاحة على الرابط الإلكتروني للمجلة وهو www.Ejles.com، ص ٢٨٣، آخر زيارة للموقع بتاريخ ٢٠١٩/٣/١٠.

(٤) د. نواف كنعان، القانون الإداري، ط٤، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١٠، ص ١٤١.

(٥) د. علي خطّار، الأساس القانوني لنظام اللامركزية الإقليمية، بحث منشور في مجلة الحقوق الكويتية، تصدر عن مجلس النشر العلمي في جامعة الكويت، العدد ٢، السنة ١٣، ١٩٨٩، ص ١٣٨ وما بعدها.

فالهياتُ المحلية بإشباعها الحاجات أو المصالح المحلية تُحقق في ذلك ذات الهدف الذي تسعى إليه الحكومة المركزية وهو المصلحة العامة، وهذا لا يمكن أن تُحققه إلا إذا كان القانون يُسمح لها بفرضٍ وتحصيل إيراداتٍ ماليةٍ معينة، وهذا بدوره يُنمي استقلالها إدارياً ومالياً^(١).

وَنَخْلُصُ مما تقدم: إنَّ الإيرادات المالية وإن كانت لا تشكل ركناً أساسياً من أركان اللامركزية الإدارية الإقليمية إلا أنها تُعدُّ شرطاً أساسياً لحسن تطبيق نظام اللامركزية الإدارية، فضعف الإيرادات المالية للحكومة المحلية يشلُّ حركتها ويحدُّ من فعاليتها ويجعل منها حكومة تعتمدُ بصورةٍ كليةٍ على الإيرادات المركزية من أجل إشباع المصالح المحلية، وهذا خلاف نظام اللامركزية الإدارية الإقليمية الذي يقتضي استقلال الحكومة المحلية مالياً.

ثانياً: الأساس التشريعي لإيرادات الحكومة المحلية

لما كان الدستور هو القانون الأعلى في الدولة المعاصرة، وبه تتحدد أهداف الدولة ووظائفها، وعليه تستند السلطات العامة وتستمد وجودها وشرعيتها، ومنه تتبع قوانين الدولة ونظمها، فإنَّ من الضروري معرفة مدى إهتمام المشرع الدستوري بالحكومة المحلية، كون ذلك يشكل ضماناً لاستقلالها مالياً من جانب كما يُبين من جانب آخر مدى الحرية التي يتمتع بها المشرع العادي عند سنِّه قانوناً ينظم شؤون الحكومة المحلية^(٢).

غير أن الدستور في أغلب الأحيان يكتفي بتحديد الأسس العامة للتنظيم الإداري في الدولة تاركاً بيان تفاصيل ذلك التنظيم للمشرع العادي بواسطة القوانين التي يسنها وذلك من أجل إيجاد تنظيم إداري سليم ومعالجة التعارض في الاختصاص بين الحكومة المركزية والحكومة المحلية، لذا فإنَّ صلاحية الحكومة المحلية في فرض الموارد المالية وتحصيل إيراداتها لا بد أن يكون لها

(١) د. علاء عبد الحسن كريم الغزي ود. عامر إبراهيم أحمد الشمري، أثار اللامركزية الإدارية الإقليمية في تعزيز الديمقراطية وحقوق الإنسان، بحث منشور في مجلة مركز بابل للدراسات الإنسانية، تصدر عن مركز بابل للدراسات الحضارية والتاريخية في جامعة بابل، المجلد ٥، العدد ٢، ٢٠١٥، متاحة على الرابط الإلكتروني للمجلة وهو www.bcchj.com، ص ٦، آخر زيارة للموقع بتاريخ ٢٠١٩/٣/١٢.

(٢) د. أنور أحمد رسلان، الأسس الدستورية للإدارة المحلية، بحث منشور في مجلة القانون والاقتصاد للبحوث القانونية والاقتصادية، العددان الأول والثاني، السنة ٤٨، ١٩٧٨، ص ١.

سنداً دستورياً وقانونياً تستند عليه، وعليه سيتم الحديث عن الأساس التشريعي لإيرادات الحكومة المحلية على النحو الآتي:

١- الأساس التشريعي لإيرادات الحكومة المحلية في ظل التشريعات الانتقالية بعد سنة ٢٠٠٣

يُعدُّ قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية أول وثيقة دستورية وسياسية صدرت لتنظيم إدارة العراق سياسياً ودستورياً بعد عام ٢٠٠٣، كما أنه شكل نقطة تحول في تاريخ العراق السياسي والدستوري إذ تحول بموجبه العراق من دولة بسيطة (موحدة) إلى دولة اتحادية (مركبة)^(١)، إذ بيّن هذا القانون أن نظام الحكم في العراق نظام جمهوري، اتحادي (فيدرالي)، ديمقراطي تعددي من جانب، ومن جانب آخر جعل تقاسم السلطة في العراق بين الحكومة الاتحادية والحكومات الإقليمية والمحافظات والبلديات والإدارات المحلية^(٢).

وقد خصص هذا القانون الباب الثامن منه لموضوع (الأقاليم والمحافظات والبلديات والهيئات المحلية)، ويرى البعض أن واضعي قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤ قد خلطوا بين الأقاليم والمحافظات والبلديات والإدارات المحلية، حيث أن الأقاليم تُعد كيانات سياسية تتقاسم السلطات مع الحكومة الاتحادية، بينما تُعد المحافظات والبلديات والإدارات المحلية وحدات إدارية تمارس الوظيفة الإدارية وليس لها حق تقاسم السلطة مع الحكومة الاتحادية^(٣).

وقد منح هذا القانون كل محافظة الحق في تشكيل المجالس المحلية وتسمية المحافظ^(٤)، وأكد على أن يجري تمويل مجالس المحافظات من الموازنة العامة للدولة، وإنّ لهذه المجالس الصلاحية بزيادة إيراداتها بشكل مستقل عن طريق فرض الضرائب والرسوم^(٥)، على أن تجمع

(١) قحطان خلف عزوي الجبوري، الواقع الدستوري لدولة الاتحاد المركزي (الفيدرالي) (العراق إنموذجا)، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة تكريت، ٢٠٠٩، ص ١٨٧.

(٢) المادة (٤) من قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤ الملغى والمنشور في الوقائع العراقية بالعدد (٣٩٨١) في ٣١/١٢/٢٠٠٣.

(٣) د. محمد عمر مولود، قانون إدارة الدولة العراقية والنظرية العامة للفيدرالية، بحث منشور في مؤتمر القانونيين العراقيين المنعقد في اربيل، كانون الأول ٢٠٠٤، ص ١٥.

(٤) المادة (٥٥/أ) من قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤ الملغى.

(٥) المادة (٥٦/أ) من قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤ الملغى.

الإيرادات المحلية وتجبى إيرادات الضرائب والرسوم ويحافظ عليها من قبل مجالس الأفضية والنواحي^(١).

والسؤال الذي يُثار هل تستطيع الحكومة المحلية تمويل نفسها بشكل مستقل عن الحكومة الاتحادية من خلال فرضها ضرائب ورسوم وهي لا تملك مكنة سن القوانين، في حين يؤكد قانون إدارة الدولة العراقية على مبدأ قانونية الضريبة والرسم بموجب المادة (١٨) منه؟
إنَّ الإجابة على هذا السؤال يكون بالنفي، وذلك لعدم قدرة الحكومة المحلية على فرض ضرائب ورسوم، وإنَّ ما ورد في المادة (٥٦) من قانون إدارة الدولة العراقية من منح الحكومة المحلية صلاحية فرض الضرائب والرسوم غير قابل للتطبيق طالما وجد مبدأ قانونية الضريبة والرسم في ظل المادة (١٨) منه، وحيث إنَّ الحكومة المحلية لم تخول سلطة سن القوانين، وإنَّ ما تملكه من أدوات قانونية يتمثل بإصدار قرارات إدارية، لذا لا يحق لها فرض أية ضريبة أو رسم، ويبقى لها صلاحية إستيفاء أو جباية الضرائب والرسوم سواء لمصلحة الخزينة العامة وفق قوانين الضرائب والرسوم العامة أو لمصلحتها الخاصة وفق قانون واردات البلديات رقم (١٣٠) لسنة (١٩٦٣)^(٢)، وقد نتج عن هذا التعارض بين أحكام المادتين (١٨) و(٥٦) من قانون إدارة الدولة العراقية خلاف بين الحكومة الاتحادية والحكومة المحلية بشأن صلاحية الأخيرة في فرض الضرائب والرسوم^(٣).

ويرى الباحث: إنَّ السبب الذي دفع الحكومة الاتحادية إلى رفض فرض ضرائب ورسوم من قبل الحكومة المحلية هو الغموض والتعارض الذي اكتنف أحكام المادتين (١٨) و(٥٦) من قانون إدارة الدولة العراقية من جانب، ومن جانب آخر صعوبة تقبل الحكومة الاتحادية لقيام الحكومة المحلية بفرض ضرائب ورسوم في ظل دولة كانت الحكومة المركزية فيها تعمل على الحد من

(١) المادة (٥٦/ب) من قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤ الملغى.

(٢) د. رائد ناجي أحمد، مدى اختصاص المحافظات غير المنتظمة بإقليم بفرض الضرائب والرسوم، بحث منشور في مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية، تصدر عن كلية القانون والعلوم السياسية- جامعة كركوك، المجلد ٤، العدد ١٢، ٢٠١٥، ص ١٩ وما بعدها.

(٣) إذ رفض مجلس الوزراء بموجب قراره المرقم (١١٧٧٧/١٨/١/٢) في ٢٠/٩/٢٠٠٥ قرار مجلس محافظة بغداد رقم (١٣) في ١٨/٧/٢٠٠٥ الذي فرض رسم بنسبة (١% أو ٥,٠%) حسب قيمة العقد على كافة عقود المقاولات والمزايدات والمناقصات والعقود التجارية التي توقع بين أطراف حكومية أو شبه حكومية وبين شركات أو مقاولين سواء كانت عراقية أم غير عراقية والتي تتنفذ في محافظة بغداد، نقلاً عن د. رائد ناجي احمد، المصدر نفسه، ص ١٦.

صلاحيات الحكومة المحلية حتى وإن كان الدستور يتبنى نظام اللامركزية الإدارية كدستور ١٩٦٨ (الملغى).

أما عن أمر سلطة الائتلاف المؤقتة رقم (٧١) لسنة ٢٠٠٤ والذي صدر في ظل قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤، فقد بيّن القسم الأول منه أن الغرض من تشريع هذا الأمر هو (..... تطبيق مبدأ اللامركزية في سلطات الحكم لتحسين إيصال الخدمات العامة إلى الشعب العراقي وجعل الحكومة العراقية أكثر تجاوباً مع احتياجاتهم.....)^(١).

ويلاحظ على القسم الأول من أمر سلطة الائتلاف المؤقتة رقم (٧١) لسنة ٢٠٠٤ أنه تبنى نظام اللامركزية من دون أن يُحدد نوعها هل هي سياسية أو إدارية أم أنها سياسية وإدارية معاً^(٢)، كما بين الأمر إنَّ الهدف من تبني نظام اللامركزية هو توفير الخدمات لأبناء الشعب العراقي من جانب، ومن جانبٍ آخرٍ دعوة الحكومة الاتحادية إلى إنجاح تجربة اللامركزية من خلال الاستجابة لمتطلبات نظام اللامركزية.

في حين جاء القسم الثاني من هذا الأمر ليمنح كل محافظة الحق في تشكيل مجلس المحافظة، وتسمية محافظ لها، وتمارس عملها دون الخضوع للسلطة المركزية، ولا تكون تابعة لها^(٣)، كما أكد هذا القسم على تمويل مجلس المحافظة، إذ جعل إيراداته تتحقق من خلال الموازنة الوطنية بمنحه حصة منفصلة عن موازنة الوزارات والمؤسسات الوطنية الأخرى من جانب، وأنَّ له توليد وتحصيل العائدات بشكل مستقل عن طريق فرض ضرائب ورسوم من جانب آخر^(٤).

(١) القسم (١) من أمر سلطة الائتلاف المؤقتة رقم (٧١) لسنة ٢٠٠٤ الملغى والمنشور في الوقائع العراقية بالعدد (٣٩٨٣) في ١/٦/٢٠٠٤.

(٢) د. علي هادي حميدي ود. إسماعيل صعصاع البديري ود. علاء عبد الحسن كريم، التنظيم القانوني للامركزية المالية في الدولة الفيدرالية، بحث منشور في مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، مجلة علمية فصلية محكمة تصدر عن كلية القانون بجامعة بابل، المجلد ٥، العدد ٢، ٢٠١٣، ص ٢١٨.

(٣) طاهر محمد مايع الجنابي، اللامركزية الإدارية الإقليمية سلاح ذو حدين، دار السنهوري، بيروت، ٢٠١٧، ص ٧٢ وما بعدها.

(٤) القسم (٢/١ و ٢) من أمر سلطة الائتلاف المؤقتة رقم (٧١) لسنة ٢٠٠٤ الملغى.

كذلك أجاز هذا الأمر في القسم الرابع منه تشكيل مجالس محلية من مهامها تحصيل الإيرادات المحلية والضرائب والأجور والاحتفاظ بها^(١)، كما منح هذا الأمر في القسم الثامن منه المحافظات صلاحية فرض ضريبة بنسبة لا تتجاوز ٥% من الضرائب ذات الصلة^(٢).

على أن صراحة النص التشريعي بصلاحيات المحافظات بفرض الضريبة لم يُغلق الباب بوجه الحكومة الاتحادية وإجراءاتها المتمثلة في الحد من استقلال المحافظات مالياً، إذ طلبت الأمانة العامة لمجلس الوزراء الرأي من مجلس الدولة بموجب كتابها المرقم (ق/٢/١/٤٤/٥٩٧٦) في ١٠/٤/٢٠٠٧ بشأن صلاحية المحافظات في إستيفاء ضريبة على الضرائب المفروضة بنسبة ٥% مستندة في ذلك إلى أحكام أمر سلطة الائتلاف المؤقتة رقم (٧١) لسنة ٢٠٠٤^(٣).

وعلى الرغم من تصريح قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤ وأمر سلطة الائتلاف المؤقتة رقم (٧١) لسنة ٢٠٠٤ باستقلال المحافظات مالياً ومنحها صلاحية فرض الضرائب والرسوم إلا أن الواقع العملي كان يشير إلى خلاف ذلك، إذ لم تكن المحافظات مستقلة مالياً في عامي ٢٠٠٣ و ٢٠٠٤، إذ كانت سلطة الائتلاف المؤقتة تودع المبالغ في أحد المصارف لصالح وزارة البلديات والإشغال العامة، ثم يحول إلى دائرة المحاسبة في وزارة المالية والتي تمنح دوائر الخزينة في المحافظات صلاحية صرف تلك التخصيصات إلى الحكومات المحلية بواسطة لجنة صرف في كل محافظة مؤلفة من المحافظ ومدير الحسابات وممثل عن القوات متعددة الجنسيات، والأخير هو المسؤول عن أوامر الصرف وصاحب الصلاحية الكاملة في التمويل والمصادقة على الأمور المالية، إلا أنه بعد إجراء انتخابات مجالس المحافظات سنة ٢٠٠٥ ازدادت الصلاحيات المالية للمحافظات، وأصبح لها موازنة خاصة بها، وتم فتح وحدات حسابية كاملة مستقلة عن الإدارات المدنية مما سهل عليها الإنفاق على المصالح المحلية، وممارسة الإدارة المالية والتمويل كما في برنامج تنمية الأقاليم وتسريع الإعمار، إذ بلغت موازنة المحافظات عشرات المليارات من برنامج تنمية الأقاليم وتسريع الإعمار، حيث بلغ متوسط حصة المحافظات لسنة

(١) القسم (١/٤) من أمر سلطة الائتلاف المؤقتة رقم (٧١) لسنة ٢٠٠٤ الملغى.

(٢) الضريبة: هي فريضة مالية تحسب على أساس نسبة مئوية من الضريبة الأصلية، ينظر في ذلك: علاء سليم العامري، الإدارة المحلية مفهومها، أهدافها، أركانها، مكتبة القانون المقارن، بغداد، ٢٠٠٧، ص ٥٩.

(٣) د. عامر إبراهيم أحمد الشمري، الإدارة اللامركزية الإقليمية في القانون العراقي، مكتبة زين الحقوقية والأدبية،

بيروت، ٢٠١٣، ص ٣٣٤.

٢٠٠٦ (١١٨) مليار دينار عراقي، وخول كل من رئيس مجلس المحافظة والمحافظ صلاحيات الصرف بحدود كلفة المشروع^(١).

ونخلص مما تقدم: إنَّ نظام اللامركزية الإدارية في ظل التشريعات الانتقالية قبل سنة ٢٠٠٥ شهد تطوراً ايجابياً، إذ تم منح المحافظات صلاحيات مالية تمكنها من تعزيز إيراداتها المالية بصورة تمكنها من الاستجابة للمصالح المحلية إلا أن الغموض والتعارض الذي اكتنف بعض نصوص التشريعات الانتقالية المتعلقة باللامركزية الإدارية شكل عائقاً أمام استقلال المحافظات مالياً.

٢- الأساس التشريعي لإيرادات الحكومة المحلية بعد المرحلة الانتقالية

بموجب نظام اللامركزية الإدارية الإقليمية يتم توزيع الاختصاصات الإدارية سواءً أكان ذلك في إطار الدول البسيطة أم الاتحادية، على أساس تخويل وحدات إقليمية سلطة صنع واتخاذ القرارات الإدارية اللازمة الملبيّة لحاجاتها، والمُحققة لمصالحها، مع خضوعها لرقابة الحكومة المركزية، على أن لا يتجاوز ذلك الاستقلال الإداري والمالي لتلك الوحدات، ويُعدُّ دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ وقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ الأساس التشريعي لممارسة الحكومة المحلية لاختصاصاتها في الوقت الحاضر^(٢)، إذ نصت المادة (١) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ على أن (جمهورية العراق دولة اتحادية واحدة مستقلة.....)^(٣)، ثمَّ جاءت المادة (١١٦) لتتنص على أن (يتكون النظام الاتحادي في جمهورية العراق من عاصمةٍ وأقاليم ومحافظةٍ لامركزية وإدارات محلية)، وبهذا يكون الدستور قد بيّن شكل الدولة العراقية وتقسيماتها الإدارية، ومنح المحافظات التي لم

(١) أنتصار شلال مارد، الحدود القانونية لسلطة الإدارة اللامركزية الإقليمية، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة النهدين، ٢٠٠٨، ص ١٦٧ وما بعدها.

(٢) د. إسماعيل صعصاع غيدان، اللامركزية الإدارية الإقليمية في العراق، بحث منشور في مجلة رسالة الحقوق، تصدر عن كلية القانون - جامعة كربلاء، العدد الخاص ببحوث المؤتمر القانوني الوطني الأول، السنة ٤، ٢٠١٢، ص ٣٠.

(٣) المادة (١) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ والمنشور في الوقائع العراقية بالعدد (٤٠١٢) في ٢٨/١٢/٢٠٠٥.

تتضوي في إقليم المزيد من الصلاحيات،^(١) ثم عاد الدستور ليؤكد تبنيه نظام اللامركزية الإدارية في المادة (١٢٢) منه، فقد قضى البند (أولاً) منها بأن (تتكون المحافظات من عددٍ من الأفضية والنواحي والقرى)، أما البند (ثانياً) فإنه نص على أن (تمنح المحافظات التي لم تنتظم في إقليم الصلاحيات الإدارية والمالية الواسعة، بما يمكنها من إدارة شؤونها على وفق مبدأ اللامركزية الإدارية، وينظم ذلك بقانون)، أما البند (خامساً) فإنه نص على أن (لا يخضع مجلس المحافظة لسيطرة أو اشراف أية وزارة أو أية جهة غير مرتبطة بوزارة، وله مالية مستقلة).

فالذي يتضح من النصوص المذكورة أعلاه أن الدستور اعتنق نظام اللامركزية الإدارية بالنسبة للمحافظات غير المنتظمة في إقليم، ومنحها صلاحيات إدارية واسعة من أجل إدارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الإدارية^(٢)، وصلاحيات مالية واسعة تحقيقاً لاستقلالها المالي عن الحكومة الاتحادية، على أن تنظم تفاصيل هذه الصلاحيات بقانون يستنه المشرع العراقي.

وحسناً فعل المشرع الدستوري بمنحه المحافظات غير المنتظمة في إقليم الاستقلال المالي عن السلطة الاتحادية إلا أنه لم يكن موفقاً بعدم إخضاعه مجلس المحافظة لرقابة السلطة المركزية، إذ أزال بذلك ركناً أساسياً من أركان نظام اللامركزية الإدارية وهو خضوع الهيئات المحلية لرقابة السلطة المركزية^(٣).

فتأكيد الدستور على الصلاحيات المالية للحكومة المحلية يُعدُّ أمراً ضرورياً لتمكينها من القيام بالمهام الموكولة إليها، لكون الدستور هو القانون الأعلى في الدولة الذي يُحدد صلاحيات كل السلطة مع وضعه حدود لهذه الصلاحيات، حتى تستطيع كل جهة أن تعمل ضمن الحيز القانوني المبين لها في الدستور وعدم تجاوزها للصلاحيات الممنوحة لها بموجب

(١) د. فوزي حسين سلمان و فريد كريم علي، اللامركزية الإدارية في العراق مالها وما عليها، بحث منشور في مجلة الرافدين للحقوق، مجلة تصدر عن كلية الحقوق - جامعة الموصل، المجلد ١٥، العدد ٥٥، ٢٠١٢، ص ٣١٦.

(٢) د. غازي فيصل مهدي، نظاما الفدرالية واللامركزية الإدارية في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، بحث منشور في مجلة التشريع والقضاء، العدد ١، السنة الأولى، ٢٠٠٩، ص ٢٣.

(٣) د. غازي فيصل مهدي، المصدر نفسه، ص ٢٤.

الدستور^(١)، فهذا التأكيد على الصلاحيات المالية للحكومة المحلية لم يصاحبه بيان واضح لموارد إيرادات الحكومة المحلية كما هو الحال في ظل قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤ (الملغى)، إلا أن ذلك لا يمنع من استنتاج هذه الموارد من النصوص الدستورية، ومن هذه الموارد :

أ- جعل الدستور اختصاصات السلطات الاتحادية على سبيل الحصر بموجب المادة (١١٠) منه وترك ما عداها لإختصاص الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم وفقاً للمادة (١١٥) منه، ولم يكن من بين الإختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية فرض الضرائب والرسوم مما يجعل المحافظات غير المنتظمة في إقليم قادرة على فرض ضرائب ورسوم بقانون استناداً إلى مبدأ قانونية الضريبة والرسوم المنصوص عليه في المادة (٢٨/أولاً) من الدستور.

ب- ما يخص المحافظات غير المنتظمة في إقليم من حصص مالية من الإيرادات المحصلة اتحادياً أيّاً كان مصدرها^(٢)، على أن تتولى السلطة الاتحادية تنظيم وتوزيع هذه الحصص بموجب قانون الموازنة العامة الاتحادي^(٣)، ولم يكفي دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ بذلك بل جاء بضمانة للحكومة المحلية من أجل تحصيلها لتلك الإيرادات الاتحادية، إذ أنشأ هيئة عامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية، هدفها ضمان الاستخدام الأمثل للإيرادات الاتحادية التي تُشكل الإيرادات النفطية فيها أكثر من ٩٢%، وكذلك التحقق من عدالة توزيع هذه الإيرادات والمنح والمساعدات والقروض الدولية بموجب استحقاق المحافظات، ويهدف ضمان الشفافية والعدالة عند تخصيص الإيرادات الاتحادية لحكومات المحافظات غير المنتظمة في إقليم^(٤).

(١) سهى زكي نوري و وهج خضر عباس، الصلاحيات المالية لمجالس المحافظات بموجب قانون التعديل الثاني لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨، بحث منشور في مجلة القانون للدراسات والبحوث القانونية، تصدر عن كلية القانون- جامعة ذي قار، العدد ١٢، ٢٠١٦، ص ١٤.

(٢) المادة (١٢١/ثالثاً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

(٣) إذ يُعدّ وضع مشروع الموازنة العامة الاتحادية من الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية بموجب المادة (١١٠/سابعاً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

(٤) إسماعيل علوان عبود التميمي، اختصاصات الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم المتعلقة بالنفط والغاز، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة النهرين، ٢٠١٥، ص ١٣٤.

وإستناداً لأحكام البند (ثانياً) من المادة (١٢٢) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، أصدر المشرع العراقي قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨^(١)، وذلك بهدف تنظيم الصلاحيات الإدارية والمالية للمحافظات غير المنتظمة في إقليم^(٢).

فالمحافظات غير المنتظمة في إقليم وحدات إدارية تعمل وفق مبدأ اللامركزية الإدارية، تتوافر فيها هيئات تتولى إدارة شؤون المحافظة، إذ أنشأ قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ مجالس الوحدات الإدارية والتي تشمل مجالس المحافظات والمجالس المحلية التي تقتصر حالياً على (مجالس الأفضية)^(٣)، وهذه المجالس لم تمنح في بادئ الأمر الشخصية المعنوية، وهذا ما أكد عليه مجلس الدولة في فتوى له بين فيها (بضرورة إجراء تدخل تشريعي لمنح المجالس الشخصية المعنوية)^(٤)، وقد تدارك المشرع العراقي ذلك في قانون رقم (١٩) لسنة ٢٠١٣ قانون التعديل الثاني لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨، إذ نص على أن (تتمتع المجالس بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي.....)^(٥).

ويلاحظ على النص المذكور أعلاه أن القانون قد منح المجالس (مجلس المحافظة - مجلس القضاء) الشخصية المعنوية والاستقلال المالي، وبذلك يكون القانون قد فصل بين الشخصية المعنوية والاستقلال المالي بينما يُعد الاستقلال المالي نتيجة من نتائج تمتع الهيئات المحلية بالشخصية المعنوية، ويرى الباحث أن المشرع العراقي لم يكن موفقاً في فصله بين الشخصية المعنوية والاستقلال المالي لمجالس الوحدات الإدارية.

(١) قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ والمنشور في الوقائع العراقية بالعدد (٤٠٧٠) في ٢٠٠٨/٣/٣١.

(٢) الأسباب الموجبة لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة (٢٠٠٨) المعدل.

(٣) إذ الغى المشرع العراقي (مجلس النواب) مجالس النواحي بموجب قانون رقم (١٠) لسنة ٢٠١٨ قانون التعديل الثالث لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل المنشور في الوقائع العراقية بالعدد (٤٤٨٧) في ٢٠١٨/٤/١٦.

(٤) القرار الإفتائي لمجلس الدولة رقم (٧٦) في ٢٠٠٩/٩/١٣، مجموعة قرارات مجلس الدولة لسنة ٢٠٠٩، ص ٢٤٠ وما بعدها.

(٥) المادة (٢/ثانياً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

كذلك أنشأ قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ وحدات إدارية تتمثل بالمحافظة والقضاء والناحية، ومنح كل وحدة من هذه الوحدات الإدارية شخصية معنوية، إذ نص على أن (لكل وحدة إدارية شخصية معنوية واستقلال مالي وإداري.....)^(١).

ويتضح من النص المذكور أعلاه أن القانون قد منح الوحدات الإدارية (المحافظة - القضاء - الناحية) الشخصية المعنوية والاستقلال المالي، وبذلك يكون القانون قد قرر منح كل من المجالس والوحدات الإدارية الشخصية المعنوية بصورة مستقلة، كما أنط القانون بالوحدات الإدارية صلاحية استيفاء الضرائب والرسوم والأجور^(٢)، فالاستقلال المالي للمجالس والوحدات الإدارية يُعدُّ عاملاً ضرورياً وحاسماً في استقلالها عن الحكومة الاتحادية، فمن دون المال لا تستطيع القيام بالأعباء الملقاة على عاتقها أو تنفيذ المشروعات المحلية أو ممارسة المهام المناطة بها بموجب القانون، وغالباً ما تقوم القوانين التي تنشئ أو تخلق الهيئات اللامركزية الإدارية بالنص على موارد تمويلها، وتختلف هذه الموارد تبعاً للجهة التي تأتي منها، فقد تكون متأتية من الأفراد كالهبات والرسوم، وقد تكون متأتية من الدولة كالمساعدات أو الإعانات التي تقدم لها، وقد تكون من هيئات خاصة أو منظمات دولية كالقروض والمساعدات الخارجية^(٣).

وقد منح القانون الوحدة الإدارية الرئيسية (المحافظة) مواردً ماليةً تحقيقاً لاستقلالها المالي حتى تستطيع الوفاء بالحاجات المحلية^(٤)، إلا أنه يلاحظ على هذه الموارد الممنوحة للمحافظة أنها

(١) المادة (٢٢) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.
 (٢) المادة (٢٢/أولاً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.
 (٣) نورس هادي وحيد السلطاني، التنظيم القانوني لمجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم في العراق، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بابل، ٢٠١٠، ص ٦٥.
 (٤) إذ نصت المادة (٤٤) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ على أن (تتكون الموارد المالية للمحافظة مما يأتي:
 أولاً/ الموازنة المالية الممنوحة للمحافظة من قبل الحكومة الاتحادية حسب المعايير الدستورية المعدة من وزارة المالية والمصادق عليها من مجلس النواب.

ثانياً/ الإيرادات المتحصلة للمحافظة من جراء الخدمات التي تقدمها والمشاريع الاستثمارية التي تقوم بها.
 ثالثاً/ الإيرادات المتحصلة من الرسوم والغرامات المحلية والمفروضة وفقاً للدستور والقوانين الاتحادية النافذة.
 رابعاً/ التبرعات والهبات التي تحصل عليها المحافظة بما لا يتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية النافذة.
 خامساً/ الإيرادات المتحصلة من بدلات بيع وإيجار أموال الدولة المنقولة وغير المنقولة وفقاً لقانون بيع وإيجار أموال الدولة والقوانين الأخرى النافذة.

قليلة ولا تتناسب مع حجم النفقات الكثيرة والخدمات التي تناط بها، إذ تعتمد بشكل كبير على إيرادات الحكومة الاتحادية، الأمر الذي جعل المشرع العراقي يُعيد النظر بأحكام المادة (٤٤) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨، إذ اتَّجه إلى توسيع هذه الإيرادات بموجب القانون رقم (١٩) لسنة ٢٠١٣ قانون التعديل الثاني لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨، والذي نص على أنه (تتكون الموارد المالية للمحافظة مما يأتي^(١)):

أولاً/ ما تخصصه الموازنة الاتحادية للمحافظة بما يكفي للقيام بأعبائها ومسؤولياتها وحسب نسبة السكان فيها ودرجة المحرومية وبما يؤمن التنمية المتوازنة لمختلف مناطق البلاد. وتمثل هذه الإيرادات المورد الرئيسي والأساسي لإيرادات المحافظة، وتختلف من سنة إلى أخرى تبعاً لتخصيصات الموازنة العامة الاتحادية^(٢).

ثانياً/ الإيرادات المتحققة في المحافظة عدا النفط والغاز وتشمل :

- ١- أجور الخدمات التي تقدمها والمشاريع الاستثمارية التي تقوم بها.
- ٢- الضرائب والرسوم والغرامات المفروضة وفق القوانين الاتحادية والمحلية النافذة ضمن المحافظات.
- ٣- بدلات بيع وإيجار أموال الدولة المنقولة وغير المنقولة.
- ٤- بدلات إيجار الأراضي المستغلة من قبل الشركات.
- ٥- الضرائب التي يفرضها المجلس على الشركات العاملة فيها تعويضاً عن تلوث البيئة وتضرر البنى التحتية.
- ٦- التبرعات والهبات التي تقدم للمحافظة وفق الدستور والقوانين الاتحادية.
- ٧- نصف إيرادات المنافذ الحدودية.

(١) المادة (١١) من قانون رقم (١٩) لسنة ٢٠١٣ قانون التعديل الثاني لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة (٢٠٠٨)، والمنشور في الوقائع العراقية بالعدد (٤٢٨٤) في ٥/٨/٢٠١٣.

(٢) د. كامل كاظم بشير الكناني و صبيح لفته فرحان الزبيدي، السلطات المحلية والتنمية، تحليل في اللامركزية والتنمية المحلية مع إشارة إلى التجربة العراقية، إثراء للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١٢، ص ٢٦١.

٨- (٥) خمسة دولارات عن كل برميل نطف خام منتج في المحافظة، وخمسة دولارات عن كل برميل نطف خام مكرر في مصافي المحافظة، وخمسة دولارات عن كل (١٥٠) مئة وخمسين متراً مكعباً منتجاً من الغاز الطبيعي في المحافظة.

وعلى الرغم من تحديد القانون لإيرادات المحافظة إلا أن الواقع العملي يشير إلى خلاف ذلك، فجميع إيرادات المحافظة تؤول إلى الخزينة العامة الاتحادية بموجب قانون الإدارة المالية والدين العام رقم (٩٥) لسنة ٢٠٠٤^(١).

ونخلص مما تقدم: إنَّ استقلال الحكومة المحلية مالياً كان محل اهتمام المشرع، إذ منح الحكومة المحلية إيرادات مالية تعزيزاً لاستقلالها مالياً عن الحكومة الاتحادية وإنجاحاً لتجربة اللامركزية الإدارية، إلا أن الغموض والتعارض الذي اكتنف النصوص التي عالجت الاستقلال المالي وحداثة تجربة اللامركزية الإدارية كان لهما الأثر السلبي على استقلال الحكومة المحلية مالياً، مما جعلها تعتمد على الإيرادات الاتحادية في تمويل نفقاتها المحلية.

المطلب الثاني

خصائص وأهداف إيرادات الحكومة المحلية

يُعدُّ المالُ عصبَ كل نشاط إداري مركزي أو لامركزي، إذ تستطيع من خلاله الحكومة المركزية والمحلية القيام بالأعباء الملقاة على عاتقها، وكلما كانت الموارد المالية مرنة كلما زادت مقدرة الحكومة المحلية على تلبية متطلبات حاجات أفرادها المتزايدة في الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية^(٢)، وعليه سنتناول في هذا المطلب خصائص إيرادات الحكومة المحلية في فرع أول، ثم نبحث في أهداف إيرادات الحكومة المحلية في فرع ثاني.

(١) فراس الوجاح، انتهاء خدمة رئيس الوحدة الإدارية في القانون العراقي، ط١، مكتبة دار السلام القانونية الجامعة، النجف الأشرف، ٢٠١٦، ص ٣٥.

(٢) د. محمد عبد الله العربي، الإدارة المحلية من الوجهتين الإدارية والمالية، بحث منشور في مجلة القانون والاقتصاد، العدد ١، السنة ١٢، ١٩٤٢، ص ٤٥٩.

الفرع الأول

خصائص إيرادات الحكومة المحلية

تتطلب فلسفة نظام الحكم المحلي توافر خصائص معينة في إيراداته المالية لا يتعين بالضرورة أن تتوفر في إيرادات الحكومة المركزية، وهذه الخصائص هي:

أولاً: موارد ذاتية

يقصد بها استقلال الحكومة المحلية بسلطة تقدير سعر المورد في حدود معينة أحياناً وفرضه وتحصيله حتى تتمكن من التوفيق بين احتياجاتها المالية وحصيلة الموارد المالية المتاحة لها^(١).

وهذا الاستقلال في تقدير سعر المورد يختلف من حكومة محلية إلى أخرى^(٢)، وتبعاً لذاتية المورد يمكن تصنيف الموارد المالية المتاحة للحكومة المحلية إلى موارد ذاتية مطلقة وموارد ذاتية نسبية وموارد خارجية، ولا خلاف على كون موارد الرسوم والأثمان والإيجارات موارد ذاتية، أما الاعانات الحكومية فهي موارد خارجية، وأما الضرائب والقروض فمعدل ذاتيتها يتفاوت من دولة لأخرى^(٣).

(١) رائد عوفي حسين، الموارد المالية للمحافظات غير المنتظمة في إقليم، بحث منشور في مجلة جامعة تكريت للحقوق، مجلة تصدر عن كلية القانون - جامعة تكريت، المجلد ١، العدد ٢، السنة ١، ٢٠١٦، ص ١٤.
(٢) إذ أصدر مجلس محافظة البصرة قرار رقم (١٢) في ٢٩/٤/٢٠٠٩ والذي نص على (الموافقة على استئناف جباية رسوم الإعمار البالغة (١%) على جميع المواد والسلع المستوردة إلى العراق عبر المنافذ الحدودية لمحافظة البصرة). نشر في جريدة البصرة الرسمية، العدد (١) نيسان (٢٠١٠) منشور على الموقع الإلكتروني للمكتبة القانونية للحكم المحلي www.iraq-ig-law.org / آخر زيارة للموقع بتاريخ ١٠/٤/٢٠١٩، وكذلك قرار مجلس محافظة كربلاء رقم (١٥١) في ٢٤/٨/٢٠١٠ والذي جاء فيه (الموافقة على إعلان جباية سيارات الحمل وحسب مايلي: أ- سيارات التاكسي (١٠٠٠٠) عشرة آلاف دينار. ب- سيارات السكس ويل (١٥٠٠٠) خمسة عشر ألف دينار. ت- سيارات التريلا النساف (٢٠٠٠٠) عشرون ألف دينار)، منشور على الموقع الإلكتروني للمكتبة القانونية للحكم المحلي www.iraq-ig-law.org / آخر زيارة للموقع بتاريخ ١١/٤/٢٠١٩.

(٣) د. عبد المطلب عبد الحميد، التمويل المحلي والتنمية المحلية، الدار الجامعية، بدون مكان نشر، ٢٠٠١، ص ٦٥.

ثانياً: موارد محلية

ويعني ذلك أن يكون وعاء المورد بالكامل داخل حدود الوحدة الإدارية التي تستفيد من حصيلته هذا الوعاء، على أن يكون هذا الوعاء متميزاً بقدر الإمكان عن باقي أوعية موارد الحكومة المركزية^(١)، وتوصف الموارد المالية للحكومة المحلية بأنها ذات طابع محلي بحت فلا يتجاوز وعاء المورد حدود الوحدة الإدارية لأن من شأن هذا التجاوز أن يؤدي إلى اختلاط موارد الحكومة المركزية^(٢)، وهذا ما تحرص الحكومة المحلية على تحقيقه عند إصدارها أعمال قانونية من أجل زيادة إيراداتها المالية^(٣).

ثالثاً: موارد ذات مرونة محدودة

ويقصد بمرونة الموارد المالية قابليتها للزيادة عند الرغبة في التوسع في مجال الإنفاق، وهذه المرونة تمكن السلطة صاحبة هذه الموارد من وضع سياسة مالية واقتصادية ناجحة، وتتوفر هذه المرونة في موارد الحكومة المركزية نظراً لما تتمتع به من سلطات مالية ونقدية واسعة تمكنها من زيادة إيراداتها بشتى الوسائل، إذ تستطيع فرض ضرائب جديدة أو زيادة أسعار ضرائب موجودة دون أن يحد من سلطاتها في هذا الصدد سوى ما تخشى وقوعه من آثار اقتصادية واجتماعية ضارة نتيجة ازدياد العبء الضريبي، كذلك تستطيع الحكومة المركزية أن تعقد ما نشاء من القروض العامة داخل البلاد أو خارجها دون أن يحد من سلطتها في هذا الصدد سوى مدى الثقة في مركزها المالي واستقرار الأوضاع السياسية والاجتماعية وقدرتها على تحمل أعباء القروض وفوائدها^(٤).

(١) بن عزوق منير وطالبي بن عيسى، لامركزية الجباية العقارية كآلية لتدعيم موارد الدولة وميزانية الجماعات المحلية، بحث منشور في مجلة تشريعات التعمير والبناء، العدد ٣، ٢٠١٧، متاحة على الرابط الإلكتروني للمجلة [www. Asjp.cerist.dz](http://www.Asjp.cerist.dz)، ص ٥، آخر زيارة للموقع بتاريخ ٢٠١٩/٤/١٣.

(٢) د. عبد الرزاق إبراهيم الشخلي، الإدارة المحلية، ط١، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، عمان، ٢٠٠١، ص ١٢٦.

(٣) إذ أصدر مجلس محافظة بابل قرار رقم (٨٠) في ٢٠٠٩/٩/٢ الذي تضمن (استيفاء مبلغ قدره (٢٥٠) مائتان وخمسون دينار فقط جباية التعبئة من السيارات الأهلية التي تجهز بمادة البنزين من محطات الوقود الأهلية والحكومية وتكون المبالغ المستوفاة جباية تؤول إلى حسابات لجنة الطاقة في مجلسنا) نشر في الجريدة الرسمية لمجلس محافظة بابل، العدد (٣)، السنة (٢)، (٢٠١٠)، منشور على الموقع الإلكتروني للمكتبة القانونية للحكم المحلي www.iraq-ig-law.org / آخر زيارة للموقع بتاريخ ٢٠١٩/٤/١٣.

(٤) د. عبد الكريم صادق بركات، مالية الدولة والهيئات المحلية، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٩٧، ص ١٣٢.

أما موارد الحكومة المحلية فتتصف بالجمود وتعوزها المرونة في عدم قدرتها على فرض ضرائب جديدة؛ لأنها محكومة بتشريعات أما مركزية أو محلية، وليس هذا فحسب بل الضرائب العقارية تُحدد بنسب ثابتة لسنوات طويلة مما يجعلها غير قادرة على زيادة سعر هذه الضرائب، وهذا الثبات جعل حصيلة الضريبة بعيدة كل البعد عن مسايرة الارتفاع السريع في المستوى العام للأسعار أو الزيادة المضطردة في نفقات الحكومة المحلية، كذلك بالنسبة لسلطة الحكومة المحلية في عقد القروض إذ لا تستطيع الاقتراض إلا بإذن من الحكومة المركزية، فضلاً عن أن الحكومة المحلية لا تستطيع بحكم ظروفها وإنحسارها في نطاق جغرافي محدود وقلة مواردها أن تتوسع في الاقتراض خشية العجز عن تسديد هذه القروض وفوائدها^(١)، وعلى الرغم من ذلك فإن الحكومة المحلية تمتلك نوعاً من المرونة في استيفاء الأنواع الأخرى من موارد تمويلها كإيرادات الأملاك المحلية والرسوم المفروضة مقابل الخدمات المقدمة من قبلها، لكن تبقى هذه الموارد عاجزة عن الوفاء بالحاجات المالية للحكومة المحلية^(٢).

رابعاً: موارد بحجم الانفاق المحلي

إن القاعدة المستقرة في نطاق الموازنة العامة للدولة هي تحديد النفقات قبل الإيرادات، وهذا راجع إلى كون إقرار الموازنة العامة يتم من قبل المجالس النيابية، وهذه المجالس لا توافق على فرض ضرائب في الموازنة العامة إلا بعد تعيين أبواب الإنفاق وقيمة النفقات الواجب تغطيتها، وقد جرت العادة على ذكر النفقات قبل الإيرادات في الموازنة العامة، كما أن النصوص التشريعية المتعلقة بالموازنة تورد عادةً جدول بيان النفقات قبل الإيرادات^(٣).

وهذه الخاصية لا تتوفر في المالية المحلية لأن الحكومة المحلية وإن تمتعت بسلطات وامتيازات السلطة العامة إلا أنها غير مطلقة في تدبير إيراداتها والتصرف فيها، إذ من الواجب عليها أن تجعل موازنتها المحلية في حدود مواردها المقررة قانوناً، ومن ثمّ فليس لها في ذلك إلا قدرة محدودة على الإنفاق شأنها شأن الأفراد العاديين، كذلك سلطتها في التصرف في مواردها فهي

(١) د. أحمد يحيى الزهيري، الحكومات المحلية، مكتب اليمامة للطباعة والنشر، بغداد، ٢٠١٥، ص ٩٦.

(٢) د. محمد إبراهيم الشافعي، تمويل اللامركزية المحلية في مصر، بحث منشور في مجلة الشريعة والقانون، تصدر عن كلية القانون - جامعة الامارات، العدد ٥٦، السنة ٢٧، ٢٠١٣، ص ٣٦٠ وما بعدها.

(٣) د. عبد الرزاق إبراهيم الشخيلي، مصدر سابق، ص ١٢١ وما بعدها.

ملزمة بإدراج نفقات معينة في موازنتها، فمحدودية مواردها يُحتم عليها أن تجعل موازنتها المحلية في حدود ما ممنوح لها من موارد، وفي حالة موافقة السلطات المختصة في أية دولة على إصدار الموازنة المحلية منطوية على عجز نتيجة زيادة النفقات المحلية على الإيرادات المحلية، فإنه يتطلب منها أن توافق على تغطية هذا العجز إما باللجوء إلى الاقتراض أو الحصول على إعانة مالية من الحكومة المركزية بما يمكنها من تحقيق التوازن بين النفقات والإيرادات^(١).

خامساً: موارد تعجز بشكل منفرد عن تحقيق التوجه الاقتصادي والاجتماعي

لا يقتصر دور المالية العامة في الوقت الحاضر على تغطية النفقات، بل أخذت تعمل على تحقيق أهداف اقتصادية واجتماعية، إذ تهدف الضريبة إلى تحقيق الاستقرار الاقتصادي عن طريق خفض الضرائب أثناء فترة الانكماش من أجل زيادة الإنفاق، أو زيادة الضرائب أثناء فترة التضخم من أجل امتصاص القوة الشرائية لدى الأفراد، وقد تهدف إلى محاربة بعض النشاطات غير المرغوب بها بواسطة أعباء ضريبية إضافية، كما تهدف الضريبة تحقيق أغراض اجتماعية عن طريق إعادة توزيع الدخل القومي لصالح الطبقات الفقيرة بإعفاءها من الضريبة أو تخفيض عبئها عليها، أو عن طريق فرض ضريبة مرتفعة على السلع الضارة بالصحة^(٢).

أما موارد الحكومة المحلية فطالما أنها موارد غير مرنة فأنها لا تستطيع أن تكون أداة للتوجيه الاقتصادي والاجتماعي، إذ إنّ مالية الحكومة المحلية لا يمكن أن تتجح بمفردها مستقلة عن غيرها من الحكومات المحلية وعن الحكومة المركزية في تحقيق التنمية الإقليمية^(٣).

فإذا ما قررت إحدى الحكومات المحلية التوسع في الإنفاق بهدف تنشيط الاستثمارات العامة والخاصة بإنشاء مشاريع محلية ودعم المشاريع الخاصة وتوفير الأيدي العاملة المحلية، فإنّ الأجر التي يحصل عليها العمال من جراء إنشاء هذه المشاريع قد تتفق خارج الحدود الإقليمية للحكومة المحلية خصوصاً إذا لم تتوافر داخلياً السلع الاستهلاكية التي يحتاجونها، ويترتب على ذلك أن الزيادة في الدخل المحلي تتسرب إلى خارج الحدود الإقليمية للحكومة المحلية، كذلك الحال

(١) عماد فرج الخياط، نظام التمويل في الإدارة المحلية، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين الشمس، ٢٠٠٢، ص ٨٢ وما بعدها.

(٢) د. فاطمة السوييس، المالية العامة، المؤسسة الحديثة للكتاب، طرابلس- لبنان، ٢٠٠٥، ص ٧٩ وما بعدها.

(٣) د. عبد الرزاق إبراهيم الشخيلي، مصدر سابق، ص ١٢٣ وما بعدها.

لو اتجهت إحدى الحكومات المحلية إلى فرض ضريبة عالية على المشروبات الكحولية من أجل المحافظة على الصحة العامة، أو زيادة أسعار الرسوم على الأماكن الترفيهية، فإن ذلك قد يدفع أفراد الوحدة الإدارية التي تديرها هذه الحكومة المحلية إلى الانتقال لوحدة إدارية أخرى يكون فيها سعر الضريبة أو الرسم منخفضاً فراراً من الضريبة أو الرسم المحلي المرتفع، وبذلك تفشل الحكومة المحلية في تحقيق الهدف الاجتماعي المنشود^(١).

سادساً: موارد تعتمد على اعانات مركزية

إنَّ عدم كفاية الموارد المالية المحلية للحكومة المحلية يجعلها تعتمد بشكل رئيسي على الاعانات المالية المركزية كمصدر تمويل خارجي لتغطية العجز الحاصل في موازنتها، وتمكن هذه الاعانات الحكومة المحلية من القيام بأنواع معينة من المشروعات الاقتصادية والاجتماعية لتحقيق التوافق بين السياسة المركزية والسياسة المحلية^(٢)، كما تعمل على تحقيق نوع من التكافؤ بين الحكومات المحلية على مستوى النمو من أجل تحقيق العدالة الاجتماعية^(٣).

ومع التسليم بجواز تقديم الحكومة المركزية اعانات مالية للحكومة المحلية لتغطية بعض نفقات المرافق المحلية، فإنه من الضروري أن تعتمد الحكومة المحلية على مواردها الخاصة لكون ذلك أصون لاستقلالها المحلي، وأدعى إلى تغذية شعور مواطنيها بمسؤوليتهم المحلية^(٤).

سابعاً: موارد تخضع للرقابة المركزية

لا فائدة تُرجى من وجود الحكومة المحلية أن لم تكن هذه الأخيرة مستقلة مالياً عن الحكومة المركزية، إذ يمنح هذا الاستقلال الحكومة المحلية ذمة مالية مستقلة تستطيع من خلالها

(١) د. أحمد يحيى الزهيري، مصدر سابق، ص ٩٩.

(٢) طهروست فاتح و زروكلان بلال، التمويل المحلي وإشكالية عجز مالية الجماعات المحلية، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، ٢٠١٧، ص ٢٢.

(٣) د. ميسون بوزيد المجرود، الاستقلالية المالية للجماعات المحلية في مشروع الدستور التونسي، بحث منشور في مجلة دراسات دستورية، مجلة علمية تصدر عن المحكمة الدستورية في مملكة البحرين، المجلد ١، العدد ٢، ٢٠١٤، متاحة على الرابط الإلكتروني للمجلة www.ccb.bh، ص ٥٧، آخر زيارة للموقع بتاريخ ٢٠١٩/٤/١٦.

(٤) د. محمد عبد الله العربي، نظم الإدارة المحلية، بحث منشور في مجلة القانون والاقتصاد، العدد ٢، السنة ٢٩، ١٩٥٩، ص ٣٨٣.

وضع الموازنة الخاصة بها وتحديد مواردها المالية وسبل إنفاقها، وهذا يؤدي إلى جعل استقلال الحكومة المحلية واقعاً فعلياً وعملياً، إذ تتمكن من إنشاء وإدارة المرافق العامة المحلية التي ترى ضرورة قيامها لتوفير وإشباع الحاجات المحلية^(١)، إلا أن استقلال الحكومة المحلية تجاه السلطة المركزية ليس استقلالاً مطلقاً بل هو استقلال نسبي، يقوم على أساس التعاون والتنسيق بين السلطة المركزية والمحلية^(٢)، تخضع من خلاله الحكومة المحلية لنظام الوصاية الإدارية الذي تمارس بموجبه السلطة المركزية نوعاً من الرقابة والإشراف على الحكومة المحلية، وهذه الوصاية تُعدُّ عنصراً أساسياً من عناصر اللامركزية الإدارية، وتهدف بالإضافة إلى الحفاظ على كيان الدولة ووحدتها إلى ضمان حسن سير المرافق العامة المحلية، وذلك كي لا تمس سلامة الدولة أو يختل سير المرافق العامة التي تديرها الحكومة المحلية لعدم كفاية مواردها المالية^(٣).

الفرع الثاني

أهداف إيرادات الحكومة المحلية

نظراً لإرتباط الموارد المالية المحلية بفلسفة النظام المحلي وأهدافه، لذا فسيكون لها دوراً فاعلاً في دعم أهداف النظام المحلي، ومن هذه الاهداف:

أولاً: الأهداف السياسية

تعمل الموارد المالية المحلية على إيقاظ روح المسؤولية السياسية وتعميق مفهوم الديمقراطية من خلال تأكيد المسؤولية المالية لأبناء الوحدات المحلية سواء كانوا أعضاء في السلطات المحلية أو مجرد أعضاء في المجتمعات المحلية، فعوض المجلس المحلي مسؤول بوصفه ممولاً يسهم في نفقات المجلس، ويستفيد من الخدمات التي يؤديها، ومسؤول أيضاً بوصفه يمثل أبناء الوحدة الذين يمولون الخدمات ويستفيدون منها، وهذه المسؤولية المزدوجة تعمل على إيقاظ أعضاء المجالس المحلية للحاجات المحلية وتحفزهم للعمل على تلبيتها دون إسراف أو تبذير، كما تجعلهم أكثر شدة

(١) د. سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٩، ص ١٩٣.

(٢) د. وائل محمد إسماعيل، الإدارة المحلية في الجمهورية العربية اليمنية، ط١، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٠، ص ٣٧.

(٣) د. ماجد راغب الحلو، الإدارة المحلية بين اللامركزية وعدم التركيز، بحث منشور في مجلة الحقوق، تصدر عن كلية الحقوق - جامعة الإسكندرية، العدد ١، السنة ١٧، ١٩٧٥، ص ٣٠.

في الرقابة على ما يتكون لدى المجلس من أموال، والحرص على رفع مستوى الخدمات إلى الحد الذي يحقق رضا المواطنين^(١).

أما أعضاء المجتمع المحلي فتؤدي المسؤولية المالية إلى تعميق مفهوم الديمقراطية لديهم، إذ يرتبط عنصر التكليف بإداء الضرائب بحق التمثيل حتى يكون للمواطنين رأي عن كيفية إنفاق أموالهم، وهذه المسؤولية تحفزهم في المشاركة بشكل ايجابي في اختيار ممثليهم في السلطات المحلية، وتجعلهم ينساقون إلى اختيار أصلح العناصر التي تُحسن تمثيلهم، وتكون أمينة على أموالهم، كما تحفزهم أيضاً بالرقابة على أعمال المجلس، وتتبع نشاطه، ومحاسبة أعضائه^(٢).

ثانياً: الأهداف الإدارية

يعمل النظام المحلي على تقريب المستهلك أو المستفيد من الخدمة ممن يؤديها، إذ يقرر أعضاء المجالس المحلية الخدمات المطلوبة للوحدة الإدارية، في الوقت الذي ينتفعون هم أيضاً بهذه الخدمات ويشتركون في تمويلها^(٣)، وهذا بدوره يؤدي إلى تخفيف العبء عن الإدارة المركزية، إذ تتحرر من مهمة إدارة بعض الشؤون الإدارية المحلية، مما يؤدي إلى أداء الخدمات المحلية بواسطة أشخاص يدركون طبيعة وحقيقة الحاجات المحلية، ويخضعون لرقابة وإشراف المستفيدين منها^(٤)، وهذا ينعكس على كفاية أداء الخدمات حيث أن المشروعات العامة لا تدر عوائد أو أرباح، ومن ثمّ تصبح الأهمية الأولى في قياس مدى كفاية الخدمة بقدر أشباعها لحاجات المواطنين أكثر من إمكانية خفض تكلفتها، ونظير عدم إمكانية اشباع جميع حاجات المواطنين لمحدودية الموارد المالية إلا أن ذلك لا يمنع من تلبية الحاجات التي يعتبرها المواطنون ضرورية لوجودهم، مما يجعل الاهتمام الأول للمكلفين بأداء الخدمات العامة هو تحقيق رضا المواطنين عما يقدم لهم من خدمات، ولما كان قياس ذلك الرضا تكتنفه الصعاب، تصبح الوسيلة المثلى لتحقيقه

(١) السبتي وسيلة، تمويل التنمية المحلية، ط١، إيتراك للطباعة والنشر والتوزيع، القاهرة، ٢٠٠٩، ص ٨٠ وما بعدها.

(٢) د. خالد سمارة الزغبى، التمويل المحلي للوحدات الإدارية المحلية، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، عمان، ١٩٨٥، ص ١٠.

(٣) د. محمد صلاح عبد البديع السيد، نظام الإدارة المحلية في مصر بين النظرية والتطبيق، ط١، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٦، ص ٣٩.

(٤) د. علي خطار شطناوي، الإدارة المحلية، ط١، دار وائل للطباعة والنشر، عمان، ٢٠٠٢، ص ١٢٣.

هي جعل المكلفين على إدارة الخدمات ممثلي أبناء الوحدة الإدارية من خلال المجالس المحلية المكلفة بتقرير الخدمات والإشراف على إدارتها^(١).

ثالثاً: الأهداف الاجتماعية

يهدف النظام المحلي إلى توزيع المسؤولية وتنمية الشعور لدى أبناء الوحدة الإدارية بأن لهم كيان ورأي في حل مشاكلهم^(٢)، مما يحفزهم على المشاركة في مالية الهيئات المحلية من أجل دعم العلاقات الاجتماعية فيما بينهم، وتحقيق الترابط الفعال عن طريق المساهمة في الأعباء المالية^(٣)، والاستفادة من مزايا هذه المشاركة التي تتمثل بتحقيق رغبات واحتياجات السكان المحليين من الخدمات المحلية، بما ينسجم مع ظروفهم، وأولوياتهم، إذ إن وجود مجلس محلي في رقعة جغرافية محددة يدل على وجود اهتمام اجتماعي اتّجاه المواطنين، مما يؤدي إلى زيادة المستوى الاجتماعي والاقتصادي للسكان المحليين، وارتفاع مستوى الصحة والتعليم، والحصول على الخدمات المحلية ببسر وسهولة، وهذا يؤدي بدوره إلى شعور الفرد داخل المجتمع المحلي بأهميته في التأثير على صناعة وتنفيذ القرارات المحلية مما يعزز ثقته بنفسه، ويزيد من ارتباطه بالمجتمع المحلي الذي ينتمي إليه^(٤).

مع ذلك يشترط لنجاح النظام المحلي في تحقيق أهدافه السياسية والإدارية والاجتماعية التي من خلالها يتضح نجاحه أو فشله، أن يمنح الاستقلال المالي الذي يمكنه من تحقيق موارد مالية محلية، إذ من خلال حجم موارده المالية يتمكن من أداء رسالته والنهوض بالأعباء المحلية الملقاة على عاتقه من ناحية توفير السلع والخدمات للمواطنين، كما أن قوة الهيئات المحلية في الدولة إنما تقاس بنسبة مالية تلك الهيئات إلى المالية العامة للدولة، إذ إنه كلما زادت الموارد المالية للهيئات المحلية كلما أمكن لهذه الهيئات أن تمارس اختصاصاتها على الوجه الأكمل

(١) عماد فرج الخياط، مصدر سابق، ص ١١٤.

(٢) مصطفى الجندي، الإدارة المحلية واستراتيجيتها، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٨٧، ص ١١٦.

(٣) السبتي وسيلة، مصدر سابق، ص ٨١.

(٤) بن طيبة مهدية وخروبي سفيان، دور الجماعات المحلية في دعم التنمية المحلية، بحث منشور في مجلة إيليزا للبحوث والدراسات، مجلة تصدر عن المركز الجامعي في الجزائر، العدد ١، ٢٠١٦، متاحة على الرابط الإلكتروني للمجلة [www. Asjp.cerist.dz](http://www.Asjp.cerist.dz)، ص ٨٠، آخر زيارة للموقع بتاريخ ٢٠/٤/٢٠١٩.

معتمدة في ذلك على نفسها من دون اللجوء إلى الحكومة المركزية للحصول على مساعدات مالية، مع وجوب أن تتمتع موارد الهيئات المحلية بمرونة كبيرة حتى تتمكن من تحقيق أهدافها^(١).

ونخلص مما تقدم: إنَّ النظام المحلي يعجز عن تحقيق أهدافه السياسية والاقتصادية والاجتماعية بدون موارد مالية محلية مرنة، فهذه الموارد تجعل منه نظاماً ناجحاً قادر على تلبية المتطلبات المحلية المتزايدة.

المبحث الثاني

الموارد المالية للحكومة المحلية ووسائل تحصيلها

يُعدُّ تمويل الحكومة المحلية من أهم العناصر الواجب توفرها من أجل استقلال هذه الحكومة لأنه كلما توفر لهذه الحكومة إيرادات مالية محلية كلما تمتعت بقدر أكبر من الاستقلال والفاعلية، وعلى العكس من ذلك فإنَّ نقص هذه الإيرادات يعني بالضرورة اعتمادها على تخصيصات تقدمها السلطة الاتحادية، وهو ما يعطي للأخيرة الحق في أن تتدخل وتراقب نشاطات الحكومة المحلية، بما في ذلك الحق في مراقبة إنفاق هذه الأموال^(٢).

وحتى تتأكد استقلالية الحكومة المحلية، فلا بد أن تكون لها صلاحية اتخاذ وسائل معينة تمكنها من تعزيز مواردها المحلية، الأمر الذي تستطيع معه تقديم الخدمات المحلية على أفضل صورة من ناحية، وتتجنب الخضوع للرقابة الصارمة التي تفرضها السلطة الاتحادية عند تقديمها للمساعدات المالية للحكومة المحلية من أجل القيام بواجباتها المحلية من ناحية أخرى، وللوقوف على الموارد المالية للحكومة المحلية ووسائل تحصيلها ارتأينا أن نقسم هذا المبحث إلى مطلبين ينصب أولهما على بيان الموارد المالية للحكومة المحلية، ويكرس ثانيهما لبحث وسائل تحصيل إيرادات الموارد المحلية.

1)Midwinter Arthur, Structure: Management and Finance of local Government, 1986, P. 92.

٢) د. محمد وليد العبادي، الإدارة المحلية وعلاقتها بالسلطة المركزية، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمّان، ١٩٩٥، ص ٧٥.

المطلب الأول

الموارد المالية للحكومة المحلية

تعتمد الحكومة المحلية في تمويل الأنشطة والخدمات التي تقوم بها على موارد مالية متاحة لها قانوناً، فواجب هذه الحكومة العمل في الحدود المقررة قانوناً على إشباع حاجات أفرادها، ولكي تتمكن من أداء هذا الواجب ينبغي عليها إنفاق مبالغ نقدية تستحصلها من موارد مالية متعددة مثل الضرائب المحلية التي تفرضها، وإيرادات ممتلكاتها ومشروعاتها، والهبات والتبرعات التي تحصل عليها مضافاً إلى التخصيصات الاتحادية المقررة في الموازنة العامة الاتحادية^(١)، وبناءً على ذلك سنبحث في الموارد المالية للحكومة المحلية في فرعين نخصص الأول منها لبيان الموارد المالية الداخلية للحكومة المحلية، أما الفرع الثاني فنتناول فيه الموارد المالية الخارجية للحكومة المحلية.

الفرع الأول

الموارد المالية الداخلية للحكومة المحلية

تستحصل الحكومة المحلية إيرادات من مواردها المالية الداخلية، وهذه الإيرادات التي تعتمد عليها الحكومة المحلية في تمويل أنشطتها ونفقاتها المحلية تختلف في نوعها ومقدارها من بلد إلى آخر بحكم الإمكانيات المالية المتوفرة والأنظمة الاقتصادية المتبعة^(٢)، وعليه سنبحث في الموارد المالية الداخلية للحكومة المحلية على النحو التالي:

أولاً: الضرائب المحلية

تُعرف الضريبة بصورة عامة بأنها (اقتطاع نقدي تفرضه السلطات العامة على الأشخاص الطبيعية والاعتبارية وفقاً لقدراتهم التكاليفية بطريقة نهائية وبلا مقابل بقصد تغطية الأعباء العامة)^(٣)، ويفهم من هذا التعريف أن الضريبة تمتاز ببعض الخصائص أهمها أن الضريبة مبلغ

(١) د. رائد حمدان المالكي، الحكومات المحلية، دار السنهوري، بيروت، ٢٠١٩، ص ٢٨٤.

(٢) نور الهدى برنو، آليات تنويع وترقية مصادر التمويل المحلي بالجزائر وتحدياته، بحث منشور في مجلة العلوم القانونية والسياسية، المجلد ٩، العدد ٢، ٢٠١٨، متاحة على الرابط الإلكتروني للمجلة وهو www.Asjp.cerist.dz، ص ٣٢٠، آخر زيارة للموقع بتاريخ ٢/٥/٢٠١٩.

(٣) د. أحمد الجبير، المالية العامة والتشريع المالي، ط١، الآفاق المشرقة للنشر والتوزيع، عمّان، ٢٠١٠، ص ٢٦.

نقدي يدفعه الفرد أو الشخص المعنوي بصورة جبرية وفق نظام قانوني يُحدد حجم المبلغ الضريبي وكيفية دفعه، كما تُدفع الضريبة بصفة نهائية غير قابلة للرد، فلا يأمل المكلف بدفع الضريبة استردادها حتى لو أثبت عدم انتفاعه بالخدمات العامة، كذلك تُدفع الضريبة بدون مقابل أو منفعة خاصة، فضلاً عن أن الضريبة تهدف إلى تحقيق أغراض اجتماعية واقتصادية ومالية تسعى إليها الدولة وفقاً لمقتضيات سياستها العامة^(١).

أما الضريبة المحلية فيقصد بها (واجب مالي تفرضه الحكومة المحلية بصفة إلزامية ونهائية على الأشخاص الطبيعيين أو المعنويين في نطاق حدودها الإقليمية دون مقابل مباشر بهدف تحقيق منفعة عامة محلية)^(٢).

ويلاحظ على الضريبة المحلية أنها تتفق مع الضريبة العامة في بعض خصائصها لكونها تُدفع بشكل نقدي، ويتوفر فيها عنصر الإلزام، ولا يحصل من يدفعها على مقابل، ونهائية^(٣)، إلا أن الضريبة المحلية تختلف عن الضريبة العامة في أنها تفرض من قبل الحكومة المحلية، في الوقت الذي تفرض فيه الحكومة المركزية للضريبة العامة، ومن جهة ثانية تفرض الضريبة المحلية على الأشخاص داخل الحدود الإدارية للحكومة المحلية، بينما تفرض الضريبة العامة على جميع الأشخاص القاطنين ضمن حدود الدولة، كما أن الضريبة المحلية تُستحصل من قبل الحكومة المحلية، على العكس من الضريبة العامة التي يتم استحصالها من قبل الدوائر الضريبية التابعة للحكومة المركزية، وأخيراً فإن ما يتم جبايته من مبالغ نقدية بواسطة الضريبة المحلية يقل كثيراً عن المبالغ النقدية المجابة بموجب الضريبة العامة بسبب الاختلاف في الوعاء الضريبي^(٤).

(١) د. أعاد حمود القيسي، المالية العامة والتشريع الضريبي، ط ٨، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١١، ص ٣١.

(٢) حمزة ولد سلامي، الارهاصات الكبرى للجباية المحلية في موريتانيا، مقال منشور في مجلة الفقه والقانون، مجلة الكترونية شهرية تعنى بنشر الدراسات الشرعية والقانونية، العدد ٣، ٢٠١٣، متاحة على الرابط الإلكتروني للمجلة وهو www.majalah.be.ma، ص ٥٨، آخر زيارة للموقع بتاريخ ٢٠١٩/٥/٣.

(٣) علي عبد العظيم باقر علي، دور الضرائب في تمويل الموازنة العامة في العراق (دراسة تحليلية للمدة ١٩٩٠-٢٠٠٥)، بحث دبلوم عالي، المعهد العالي للدراسات المحاسبية والمالية، جامعة بغداد، ٢٠٠٨، ص ٣٥.

(٤) د. محمد إبراهيم الشافعي، مصدر سابق، ص ٣٧١.

فالضريبة من أهم الموارد المحلية في تكوين الإيرادات المالية للحكومة المحلية، إذ توصف بأنها المورد الإيرادي الأكثر غزارة والأقوى فاعلية من بين الموارد المحلية الأخرى في تحقيق الأهداف المالية والاقتصادية والاجتماعية^(١).

وطالما أن الغاية الأساسية للحكومة المحلية هي تقديم الخدمات المحلية والنهوض بالمجتمع المحلي، فإنّ العدالة تقتضي أن يتحمل أفراد المجتمع المحلي جزءاً من الأعباء المحلية في صورة ضرائب تُسهم في تمويل المشاريع المحلية التي تعود بالنفع على أفراد المجتمع المحلي برمته^(٢)، وتفرض الضرائب المحلية على الأموال والأشخاص أو النشاطات الاقتصادية، مما يجعلها تُقسم إلى أنواع متعددة، فمن حيث عددها تُقسم إلى ضريبة واحدة تفرض على مجال واحد دون غيره^(٣)، وضرائب متعددة تفرض على العديد من المجالات^(٤).

أما من حيث أوعيتها، فتقسم إلى ضرائب على الأشخاص وضرائب على الأموال، فالضرائب على الأشخاص يكون وعائها الأفراد وليس أموالهم، إذ تفرض على الشخص الذي يبلغ سن الثامنة عشر من العمر أو يزيد عن ذلك في نطاق الوحدة الإدارية المحلية على أساس فئة موحدة لجميع الأفراد المشمولين بها، إلا أن ما يعاب عليها عدم تحقيقها للعدالة

(١) د. يسرى مهدي حسن ود. زهرة خضير عباس، تحليل العوامل الاقتصادية المؤثرة في الضرائب المباشرة وغير المباشرة في العراق، بحث منشور في مجلة الرأي، مجلة فصلية تصدر عن الدائرة القانونية والإدارية في وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، العدد ١، ٢٠١٤، ص ٣٨.

(٢) د. محمد علي الخلايلة، الإدارة المحلية، ط١، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٩، ص ١٠٧.

(٣) كالضريبة العقارية التي يتم فرضها من قبل المجالس المحلية في بريطانيا، إذ تفرض على الأراضي وما فوقها من المباني، وتقدر على أساس القيمة الإيجارية للعقار الذي يشغله المكلف، وتشكل هذه الضريبة نسبة تتراوح ما بين 20% إلى 25% من موازنة المجالس المحلية، ينظر في ذلك: د. هاني علي الطهراوي، قانون الإدارة المحلية (الحكم المحلي في الأردن وبريطانيا)، ط١، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٤، ص ٢٨٢.

(٤) في فرنسا تفرض ثلاث ضرائب هي: ضريبة العقارات المبنية وتفرض على العقارات المشيدة وتقدر الضريبة على أساس مبلغ الإيجار السنوي، وضريبة العقارات غير المبنية وتفرض على الأراضي غير المشيد عليها لإنشاءات وتقدر الضريبة على أساس قيمة الإيجار، وضريبة المهن التي تفرض على الأشخاص الطبيعيين أو المعنويين الذين يمارسون نشاطاً مهنيّاً حراً، ينظر في ذلك: هدى محمد عبد الرحمن السيد، كفاءة الإدارة المحلية في القانون الوضعي والفقهاء الإسلاميين، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة أسيوط، ٢٠٠٨، ص ٥٥.

فضلاً عن عدم قدرتها على سد الحاجات المحلية^(١)، أما الضرائب على الأموال فإنّ وعائها أموال الأفراد وليس أشخاصهم، إذ تشمل كل ما يملكه المكلف من أموال منقولة وغير منقولة داخل نطاق الوحدة الإدارية المحلية^(٢).

وتعتمد كل من الحكومة المركزية والمحلية في تمويل بعض أنشطتها على حصيلة الضرائب، الأمر الذي يجعل الضريبة المحلية ترتبط بعلاقة مع الضريبة المركزية، وتتجسد هذه العلاقة بمظهرين أحدهما أوعية الضرائب، والثاني أسلوب التحصيل.

١- العلاقة بين أوعية الضرائب

وتتخذ هذه العلاقة إحدى الصور الآتية^(٣):

أ- استقلال كل من الحكومة المركزية والحكومة المحلية بأوعية خاصة تفرض عليها الضرائب، وهذا الأسلوب متبع في المملكة المتحدة.

ب- اشتراك الحكومة المركزية والحكومة المحلية في بعض الأوعية واستقلال كل منها بتحديد سعر الضريبة الخاص بها على أساس تقديرات موحدة لوعائها، وغالباً ما يكون السعر الذي تحدده الحكومة المحلية أقل بكثير من السعر الذي تحدده الحكومة المركزية، ويطبق هذا الأسلوب في الولايات المتحدة الأمريكية.

ج- ارتباط الضرائب المحلية بالضرائب المركزية على أساس نسبة مئوية من قيمة الضريبة المركزية على وعاء معين، وهذا الأسلوب متبع في فرنسا.

ويبدو أن الصورة الأفضل في ذلك هي استقلال الحكومة المحلية بفرض الضريبة على وعاء خاص بها كون ذلك يمنح الحكومة المحلية مجال واسع في فرض الضريبة من أجل تعظيم

(١) د. محمد محمد بدران، الحكم المحلي في المملكة المتحدة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩١، ص ٥٩ وما بعدها.

(٢) عبد الستار حمد أنجاد، تقييم النظام الضريبي العراقي (بين الواقع والطموح)، بحث منشور في مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية، تصدر عن كلية القانون - جامعة كركوك، المجلد ٣، العدد ١٠، ٢٠١٤، ص ١٣٢.

(٣) جين ياسر حسين، موازنة المحافظة غير المنتظمة في إقليم، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة ذي قار، ٢٠١٦، ص ٧١.

إيراداتها المالية من جانب، كما أنه يُعزز من جانب آخر مبدأ الاستقلال المالي للحكومة المحلية عن الحكومة المركزية.

٢- العلاقة في أسلوب تحصيل الضرائب

وتتجسد هذه العلاقة في إحدى الصور الآتية^(١):

أ- أن تفرض لصالح الحكومة المحلية نسبة معينة عن بعض الضرائب العامة المركزية، وتقوم السلطة المركزية بفرضها وجبايتها ووضعها تحت تصرف الحكومة المحلية.

ب- المشاركة الضريبية ويقصد بها أن تقتسم كل من الحكومة المركزية والحكومة المحلية حصيلة الضرائب التي تُجبي داخل حدود الحكومة المحلية.

ج- أن تقوم الحكومة المحلية بنفسها بفرض وتحصيل الضرائب المحلية التي تراها مناسبة دون تدخل من الحكومة المركزية.

ويلاحظ على صورتين (أ- ب) ان الضرائب المحلية ليست مستقلة عن الضرائب العامة، بل هي مرتبطة بالضرائب العامة المركزية، وهذا الارتباط إما أن يأخذ صورة إضافة (ضم) نسبة مئوية من قبل الحكومة المحلية على الضرائب العامة التي تفرضها وتجبيها السلطة المركزية^(٢)، أو أن يأخذ صورة المشاركة في نسبة مقرر قانوناً في مجموع حصيلتها^(٣).

(١) د. محمد محمد بدران، الإدارة المحلية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٦، ص ٧٢.

(٢) فعلى سبيل المثال كان قانون المحافظات رقم (١٥٩) لسنة ١٩٦٩ (الملغى) قد أقر هذا النوع من الضرائب في المادة (١٠٨) منه التي نصت على إن (لمجلس المحافظة أن يفرض الضرائب على ضريبة العقار والضريبة الزراعية وضريبة الدخل والتركات بشرط إلّا تزيد على (2.5 %) اثنان ونصف من المائة من أصل الضريبة ...) ثم عدلت هذه النسبة إلى (5%) بموجب أمر سلطة الائتلاف المؤقتة رقم (٧١) لسنة ٢٠٠٤ (الملغى)، ولم يؤخذ بها في قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل، ينظر: د. سامي حسن نجم عبد الله، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في العراق والدول المقارنة، ط١، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، ٢٠١٤، ص ١٣٧ وما بعدها.

(٣) لقد أخذ قانون الإدارة المحلية المصري رقم (٤٣) لسنة ١٩٧٩ بهذا النوع من الضرائب في المادة (٣٥/ أولاً) منه، التي أجازت للمحافظات ذات المنافذ الحدودية الاحتفاظ بنصف حصيلة الضريبة الكمركية التي تجبيها الحكومة في المحافظات، وقد الغيت هذه الضريبة بموجب قانون رقم (١٨٧) لسنة ١٩٨٦، ينظر: د. محمد صلاح عبد البديع السيد، مصدر سابق، ص ١٨٣.

أما الصورة الثالثة (ج) فتكون فيها الضريبة المحلية مستقلة عن الضريبة العامة، فلا يوجد أي ارتباط بين الضريبة المحلية والضريبة العامة المركزية.

والسؤال الذي يُثار هنا هل بإمكان الحكومات المحلية في العراق فرض ضرائب محلية؟ إن الإجابة على هذا السؤال تقتضي منا الوقوف على التنظيم التشريعي لمدى منح الحكومة المحلية صلاحية فرض الضرائب المحلية، إذ نص دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ على مبدأ قانونية الضرائب في المادة (٢٨/ أولاً) منه (لا تفرض الضرائب والرسوم، ولا تُعدل، ولا تُجبي، ولا يُعفى منها، إلا بقانون)، ويفهم من عبارة بقانون إن هذا القانون قد يكون قانوناً اتحادياً وقد يكون قانوناً محلياً، طالما أن لفظ (بقانون) جاء مطلقاً لم يقيد بأي قيد، فضلاً عن أن الدستور قد أحتوى في كثير من ثنايا نصوصه على أحكام توسع من صلاحيات الحكومة المحلية بحيث تماثل إلى حد كبير صلاحيات الأقاليم ومن بينها صلاحية التشريع في عجز المادة (١١٥) من الدستور، بقولها (.....) والصلاحيات الأخرى المشتركة بين الحكومة الاتحادية والأقاليم، تكون الأولوية فيها لقانون الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، في حالة الخلاف بينهما).

وفي ضوء ذلك صدر قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل، والذي منح الحكومة المحلية مكنة سن القوانين بشرط عدم تعارضها مع الدستور والقوانين الاتحادية بموجب المادة (٧/ ثالثاً) من القانون^(١)، وقد خول هذا القانون الحكومة المحلية صلاحية فرض نوعين من الضرائب هما^(٢):

١- الضرائب المحلية وهي الضرائب التي تفرضها الحكومات المحلية بموجب قوانينها المحلية داخل نطاق حدودها الإدارية، وقد أصدرت بعضها تشريعات محلية للضرائب^(٣)، وهو ما أثار

(١) إذ نصت على أنه (إصدار التشريعات المحلية والأنظمة والتعليمات لتنظيم الشؤون الإدارية والمالية بما يمكنها من إدارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الادارية وبما لا يتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية).

(٢) الفقرتين (٥٢) من البند (ثانياً) من المادة (٤٤) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

(٣) إذ أصدر مجلس محافظة كربلاء بجلسته (السادسة والعشرون) المنعقدة بتاريخ ١٩/١٠/٢٠١٠ الأمر التشريعي المرقم (١٧٠) لسنة ٢٠١٠ الخاص (بفرض جباية على سيارات حمل المواد الانشائية)، منشور على الموقع الإلكتروني للمكتبة القانونية للحكم المحلي www.iraq-ig-law.org / آخر زيارة للموقع بتاريخ ٢٠١٩/٥/٩.

حفيظة مجلس الوزراء الأمر الذي دفعه إلى إصدار قراره المرقم (٢٧) في ١٧/١/٢٠١٢، والذي جاء فيه إنَّ (١- صلاحية مجالس المحافظات في إصدار التشريعات المحلية المتعلقة في فرض الضرائب والرسوم معطلة في الوقت الحاضر مالم يصدر قانون اتحادي من السلطة المركزية يبين نوع الضرائب ووعائها وحدودها ونوع الخدمات التي تستوفى عنها الرسوم. ٢- ليس لمجالس المحافظات فرض رسوم وضرائب إلا بصدر القانون الاتحادي آنفاً من مجلس النواب.....).

ولنا على هذا القرار الملاحظات الآتية:

أ- إنَّ مجالس المحافظات لا تخضع لرقابة أو إشراف مجلس الوزراء حتى يمكن للأخير إصدار قرارات تعمل على تعطيل أو إيقاف صلاحية هذه المجالس في فرض الضرائب والرسوم المحلية، بل هي تخضع لرقابة مجلس النواب بموجب المادة (٢/ثالثاً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل، وهذه الرقابة تنصب على الأشخاص والأعمال، ومن صور الرقابة على الأعمال إلغاء قرارات مجلس المحافظة إذا كانت مخالفة للدستور أو القوانين النافذة، ولم يثير مجلس النواب أي اعتراض على أي عمل صدر عن مجالس المحافظات تضمن فرض ضرائب أو رسوم محلية، بل على العكس من ذلك أن مجلس النواب قد عزز من صلاحية تلك المجالس في فرض الضرائب والرسوم المحلية بموجب القانون رقم (١٩) لسنة ٢٠١٣ قانون التعديل الثاني لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل، كذلك لم يقوم مجلس النواب بحجب صلاحية تلك المجالس في فرض الضرائب والرسوم المحلية بموجب القانون رقم (١٠) لسنة ٢٠١٨ قانون التعديل الثالث لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم.

ب- إنَّ ما تضمنه القرار من تعطيل لصلاحية الحكومة المحلية في فرض الضرائب والرسوم في الوقت الحاضر يبعثنا إلى التساؤل عن السند القانوني الذي استند إليه مجلس الوزراء في تعطيله لتلك الصلاحية، فالدستور يمنح الحكومة المحلية صلاحية التشريع في المادة (١١٥) منه، ويجعل له الأولوية في حالة الخلاف أو التعارض مع التشريع الاتحادي في شأن لا يدخل ضمن الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية، كما أن قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل يمنح الحكومة المحلية صلاحية التشريع في المجالين الإداري والمالي وفقاً للمادة (٧/ثالثاً) منه، الأمر الذي يجعل هذا القرار متعارضاً مع تلك النصوص الدستورية والقانونية.

ج- إنَّ تحديد نوع الضرائب ووعاءها ونسبها وتحديد الخدمات التي تستوفى عنها الرسوم لا يتطلب تشريع قانون اتحادي طالما وجدت نصوصاً تمنح الحكومة المحلية صلاحيات تشريعية وخصوصاً في الجانب المالي، لأن هذه الضرائب هي ضرائب محلية وليست اتحادية، وتفرض بموجب قوانين محلية وليست اتحادية، وهي التي تحدد نوع الضريبة ووعاءها ونسبها والمكلفين بدفعها، وإنَّ انتظار صدور قانون اتحادي يحدد كل هذه المسائل لا يضيف شيئاً إلى الحكومة المحلية، إذ أن دورها حينئذ لن يتعدى جباية هذه الضرائب وتخصيصها لموازنتها الخاصة وليس للموازنة العامة للدولة، وهذا الأمر موجود سابقاً ومنصوص عليه في قانون واردات البلديات رقم (١٣٠) لسنة ١٩٦٣ (الملغى)^(١).

د- إنَّ قرار مجلس الوزراء المتقدم يتناقض مع نفسه، ففي الوقت الذي أكد فيه عدم وجود صلاحية للحكومة المحلية في إصدار التشريعات المحلية المتعلقة بفرض الضرائب والرسوم، عاد وقرر أن هذه الصلاحية معطلة في الوقت الحاضر لحين صدور قانون اتحادي، والتعطيل يعني إمتلاك الحكومة المحلية لسلطة إصدار تشريعات ضريبية بموجب الدستور والقانون، ولكن السلطة التنفيذية تريد تعطيل العمل بها بموجب هذا القرار لمدة من الزمن^(٢).

هـ - كان الأجدر بمجلس الوزراء بدلاً من تعطيله للنصوص الدستورية والقانونية التي تمنح الحكومة المحلية صلاحية فرض الضرائب المحلية، أن يُثير هذا النزاع أمام المحكمة الاتحادية العليا لتتظر في مدى دستورية قيام الحكومة المحلية في فرض ضرائب أو رسوم محلية، إذ سبق وإنَّ أكدت هذه المحكمة بحق الحكومة المحلية في سن القوانين الخاصة بفرض وجباية وإنفاق الضرائب المحلية^(٣)، سيما وإنَّ قراراتها باتة وملزمة للسلطات كافة^(٤).

(١) د. رائد ناجي أحمد، مدى اختصاص المحافظات غير المنتظمة بإقليم بفرض الضرائب والرسوم، مصدر سابق، ص ٤٠٤ وما بعدها.

(٢) د. سليم نعيم الخفاجي، الموارد المالية لمحافظة البصرة العاصمة الاقتصادية وفقاً للدستور النافذ وقانون المحافظات رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل، بحث منشور في المؤتمر العلمي الثاني لكلية القانون والسياسة- جامعة البصرة، ٢٠١٥، ص ٢٨.

(٣) ينظر القرار التفسيري للمحكمة الاتحادية ذي العدد (١٦/اتحادية/٢٠٠٨) في (٢٠٠٨/٤/٢١) والمنشور على الموقع الرسمي للمحكمة الاتحادية العليا في العراق www.iraqfsc.iq // آخر زيارة للموقع بتاريخ ١٠/٥/٢٠١٩.

(٤) المادة (٩٤) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

وهذا الأمر يدعونا إلى القول أن مجلس الوزراء قد أصدر قراره المذكور آنفاً بناءً على إجتهاـدٍ شخصي، مما يجعل القرار فاقداً لقيـمته القانونية. وقد كان للقرار المذكور نتائج سلبية على اختصاص الحكومة المحلية في فرض الضرائب المحلية^(١)، فقد جاء قانون الموازنة العامة الاتحادية لسنة ٢٠١٦ ليمنح الحكومة المحلية صلاحية فرض الرسوم وأجور الخدمات، من دون أن يتطرق إلى صلاحيتها في فرض الضرائب المحلية^(٢)، وعند الرجوع إلى تعليمات تنفيذ قانون الموازنة الاتحادية لسنة ٢٠١٦ نجدها لا تختلف عن السنوات التي سبقتها، إذ نصت على (إلزام المحافظات بإتباع قرارات مجلس الوزراء التي تعطل صلاحية مجالس المحافظات في إصدار التشريعات المحلية المتعلقة بفرض الضرائب والرسوم مالم يصدر قانون اتحادي من السلطة المركزية يبين نوع الضرائب ووعائها)^(٣).

وقد سارت على ذات النهج قوانين الموازنة العامة الاتحادية لسنة ٢٠١٧ و ٢٠١٨ و ٢٠١٩ بمنح الحكومة المحلية صلاحية فرض الرسوم دون الضرائب^(٤)، وقد جاء تجريد الحكومة المحلية من صلاحية فرض الضرائب المحلية في قوانين الموازنة العامة الاتحادية المذكورة آنفاً تماشياً مع سياسة مجلس الوزراء القاضية بعدم صلاحية الحكومة المحلية في فرض ضرائب محلية في الوقت الحاضر^(٥).

(١) إذ ورد التأكيد على الإلتزام بهذا القرار في تعليمات تنفيذ قانون الموازنة العامة الاتحادية لسنة ٢٠١٥، إذ جاء في المادة (١٧) منها (على مجالس المحافظات كافة الإلتزام بما ورد بقرار مجلس الوزراء رقم ٢٧ لسنة ٢٠١٢).

(٢) المادة (٢٥) من قانون الموازنة العامة الاتحادية رقم (١) لسنة (٢٠١٦) والمنشور في الوقائع العراقية بالعدد (٤٣٩٤) في ٢٠١٦/١/١٨.

(٣) المادة (١٧) من تعليمات تنفيذ قانون الموازنة العامة الاتحادية لسنة ٢٠١٦.

(٤) المادة (٢٤/أ) من قانون الموازنة العامة الاتحادية رقم (٤٤) لسنة (٢٠١٧) والمنشور في الوقائع العراقية بالعدد (٤٤٣٠) في ٢٠١٧/١/٩؛ والمادة (١٨/أولاً) من قانون الموازنة العامة الاتحادية رقم (٩) لسنة (٢٠١٨) والمنشور في الوقائع العراقية بالعدد (٤٤٨٥) في ٢٠١٨/٤/٢؛ والمادة (١٩/أولاً) من قانون الموازنة العامة الاتحادية رقم (١) لسنة (٢٠١٩) والمنشور في الوقائع العراقية بالعدد (٤٥٢٩) في ٢٠١٩/٢/١١.

(٥) إذ يتولى مجلس الوزراء إعداد مشروع الموازنة العامة الاتحادية بموجب المادة (٨٠/رابعاً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

٢- الضرائب البيئية

ويقصدُ بها مبلغ من المال يدفعه الملوث جبراً وبصفة نهائية دون مقابل إلى الحكومة المحلية بهدف حماية البيئة^(١).

وقد جعل قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل هذا النوع من الضرائب يُفرض تعويضاً عن تلوث البيئة المحلية وتضرر البنى التحتية^(٢)، وتؤدي الضرائب البيئية دوراً فاعلاً في حماية البيئة المحلية ومكافحة التلوث من خلال تشجيع الشركات العاملة في الحكومة المحلية على إيجاد الوسائل المناسبة والتي من خلالها يتم السيطرة على التلوث، فضلاً عن دورها في تحقيق إيرادات مالية للحكومة المحلية دون أن تكلف أي نفقات إضافية، مما يجعلها تُحقق ربحاً مزدوجاً للحكومة المحلية، فهي من ناحية تُساهم في زيادة إيرادات الحكومة المحلية المالية، ومن ناحية أخرى تعمل على ضمان وجود بيئة سليمة خالية من التلوث^(٣).

وفي تقديرنا إنَّ منح الحكومة المحلية صلاحية فرض ضرائب بيئية تعويضاً عن تلوث البيئة وتضرر البنى التحتية المحلية أمر غير دقيق للأسباب الآتية:

أ- إذا أخلت الشركات العاملة في الحكومة المحلية بالتزامها في عدم تلوث البيئة المحلية واستخدام الوسائل الصديقة لها تترتب عليها مسؤولية مدنية أو إدارية، ولا يجوز فرض ضريبة عليها لعدم جواز مساءلة الشخص مرتين عن ذات الفعل، فالجزاء الذي يفرض عليها جزاء مدني أو إداري وليس ضريبة، لأن الضريبة لا تقوم على عنصري الخطأ والضرر بل تقوم نتيجة تحقق الواقعة المنشئة أو المسببة لجبايتها^(٤).

(١) د. أحمد خلف حسين الدخيل ونادية حسيب كريم، الوظائف التقليدية والمستحدثة للضرائب، بحث منشور في مجلة جامعة تكريت للعلوم القانونية، تصدر عن كلية القانون- جامعة تكريت، العدد ٢٦، السنة ٧، ٢٠١٥، ص ١٩.

(٢) الفقرة (٥) من البند (ثانياً) من المادة (٤٤) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

(٣) نور حمزة حسين، الرقابة المالية الاتحادية على أعمال المحافظات غير المنتظمة في إقليم، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة النهدين، ٢٠١٥، ص ١١٧.

(٤) د. أحمد خلف حسين الدخيل و نادية حسيب كريم، المصدر نفسه، ص ٢٠.

ب- إنَّ المشرع العراقي عالج مشكلة تلوث البيئة بموجب قانون حماية وتحسين البيئة^(١)، إذ ألزم الشركات المختصة باستكشاف واستخراج الثروة النفطية والغاز الطبيعي بإتخاذ الإجراءات الكفيلة التي من شأنها الحد من الأضرار والمخاطر التي تترتب على عمليات الاستكشاف والتنقيب عن النفط والغاز^(٢)، وجعل هذا القانون الشركات الملوثة مسؤولة عن إزالة وتعويض الضرر الذي يفرض عليها من قبل الجهات المختصة^(٣).

ثانياً: الرسوم المحلية

يعرّف الرسم بصورة عامة بأنه (مبلغ نقدي يدفعه الفرد جبراً إلى الدولة مقابل نفع خاص يحصل عليه الفرد بجانب نفع عام يعود على المجتمع ككل)^(٤).

أما الرسم المحلي فيقصد به (اقتطاع نقدي تجبیه الحكومة المحلية بصفة جبرية نظير أداء خدمة معينة تعود بالنفع الخاص على دافع الرسم بالذات، وإن كانت تغلب على هذه الخدمة صفة النفع العام)^(٥).

وما يميز الرسم المحلي عن الضريبة المحلية هو المقابل المطلوب في الرسم، فالرسم خلافاً للضريبة يُبنى على وجود نفع خاص مقابل دفعه، وتستعين الحكومة المحلية بمبلغه في تغطية تكاليف إنتاج الخدمة وتقديمها إلى طالبيها^(٦).

(١) قانون حماية وتحسين البيئة رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩ والمنشور في الوقائع العراقية بالعدد (٤١٤٢) في ٢٥/١/٢٠١٠.

(٢) المادة (٢١) من قانون حماية وتحسين البيئة رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩.

(٣) د. إسماعيل نامق حسين، تعويض الأضرار البيئية الناجمة عن عمليات استخراج النفط، بحث منشور في مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية، مجلة تصدر عن كلية القانون - جامعة كركوك، المجلد ٣، العدد ١٠، ٢٠١٠، ص ٢٣.

(٤) د. سوزي عدلي ناشد، أساسيات المالية العامة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٩، ص ١٠٤.

(٥) د. محمد حلمي مراد، مالية الهيئات العامة المحلية في البلاد العربية، من منشورات معهد الدراسات العربية، جامعة الدول العربية، مطبعة نهضة مصر، القاهرة، ١٩٦٢، ص ٨٥.

(٦) د. محمد سعيد فرهود، العدالة الضريبية اقتصادياً، بحث منشور في مجلة الحقوق الكويتية، تصدر عن مجلس النشر العلمي في جامعة الكويت، العدد ٤، السنة ٢٥، ٢٠٠١، ص ٣٣.

وإنَّ الفلسفة التي تحكم وجود الرسوم المحلية ضمن الموارد المالية المحلية هو أنه توجد خدمات ذات منفعة اجتماعية أو ثقافية يستفيد منها البعض من الأفراد ويعم نفعها المجتمع كله، ولكنها ليست ضرورية لحياة الأفراد إلا أنه يتعين تشجيعهم على الإقبال عليها مثل خدمات المكتبات العامة والمتنزهات العامة وغيرها، ومثل هذه الخدمات لا يجوز تحقيق ربح منها حتى لا يرتفع مقابلها إلى الحد الذي يجعل الأفراد لا يرغبون بالإقبال عليها، وإنما يُكلف المستفيد منها بتأدية مقابل لا يفترض فيه بالضرورة أن يغطي تكلفة الخدمة بالكامل ويعرف هذا المقابل بالرسم^(١).

وتقسم هذه الخدمات من الناحية النظرية إلى خدمات تجارية وخدمات غير تجارية، إذ تتجه بعض الوحدات الإدارية في الدول إلى إنماء الخدمات التجارية وتوسيع صلاحياتها في إنشاء المشروعات المختلفة مثل الصناعات الصغيرة والفنادق والمطاعم والمخابز وغيرها من أجل تحقيق فائدة تتمثل في فائض أرباح هذه المشروعات، بينما تتجه وحدات إدارية في دول أخرى إلى إنماء الخدمات غير التجارية على حساب الخدمات التجارية خشية تعرض المشروعات للمنافسة من قبل الشركات الخاصة والأفراد بالإضافة إلى تفضيلها توجيه نفقاتها نحو إنشاء وتطوير شبكات الطرق والمياه وغيرها حتى تتسع الأوعية الضريبية التي تمكنها من الحصول على الإيرادات اللازمة لتغطية نفقاتها، وترك الخدمات التجارية للشركات الخاصة والأفراد، لاسيما أنه أغلب الخدمات غير التجارية تتقاضى عنها الوحدات الإدارية مقابل في صورة رسم^(٢).

ويبدو أن أغلب الوحدات الإدارية في الوقت الحاضر تُركز جُل اهتمامها اتجاه الخدمات غير التجارية لما يتحقق عن طريقها من منفعة عامة ينتفع بها جميع افراد الوحدات الإدارية.

وقد تضاعلت أهمية الرسوم في الوقت الحاضر كمورد من موارد إيرادات الحكومة المحلية لعدة أسباب أهمها: اضطلاع الحكومة المحلية بتقديم خدمات كثيرة ومتنوعة دون أن تقصد منها تحقيق الربح مقابل حصولها على مبالغ رمزية كرسوم يدفعها المستفيد من الخدمة، كما أن طبيعة التنظيم الفني للرسوم لا تسمح بمراعاة الظروف الخاصة لأفراد الحكومة المحلية من حيث مقدرتهم

(١) د. عبد المطلب عبد الحميد ، مصدر سابق، ص ٨٤.

(٢) جين ياسر حسين ، مصدر سابق، ص ٧٤ وما بعدها.

التكليفية، فهو يُفرض بسعر واحد على جميع أفراد الحكومة المحلية وبذلك يتساوى أصحاب الدخل المرتفع مع ذوي الدخل المنخفض، فضلاً عن أن الرسم إيراد مالي يتصف بعدم غزارته إذ إنَّ سعره عادةً ما يكون منخفضاً تُراعي فيه الحكومة المحلية التناسب مع كلفة إنتاج الخدمة المقدمة، وفي بعض الأحيان قد يقل عن كلفة الإنتاج مما يدفع الحكومة المحلية إلى سد نفقات الخدمة من حصيلة إيرادات الموارد المحلية الأخرى، هذا بالإضافة إلى اتصافه بعدم المرونة نظراً لعدم قدرته على تلبية متطلبات الحكومة المحلية في الظروف الاقتصادية الطارئة^(١)، وبالرغم من ذلك فما زال للرسم جانب من الأهمية في مالية الحكومة المحلية، إذ تعتمد عليه للحصول على بعض إيراداتها عن طريق فرضه على خدمات المرافق العامة المحلية كنوع من تنظيم استخدامها^(٢).

وقد منح قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل الحكومة المحلية صلاحية فرض رسوم بموجب قوانين محلية^(٣)، مما شجع الحكومة المحلية على فرض رسوم محلية تختلف باختلاف ما تقدمه من خدمات للأفراد^(٤)، وقد كان لذلك دوراً

(١) نور طارق حسين، النظام القانوني للرسوم، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة النهرين، ٢٠٠٤، ص ٢٦ وما بعدها.

(٢) د. سوزي عدلي ناشد، مصدر سابق، ص ١٠٤ وما بعدها.

(٣) الفقرة (٢) من البند (ثانياً) من المادة (٤٤) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

(٤) إذ أصدر مجلس محافظة المثنى قانون رسم المكائن والآلات الزراعية رقم (١) لسنة ٢٠١٠ والذي نص في المادة (٢) منه على أن (يستوفى رسم المكائن والآلات عن الدونم الواحد الذي تعمل بها هذه المكائن لعام ٢٠١٠ وكالاتي: أ- ١٢٠٠٠ اثني عشر ألف دينار عراقي عن حصاد الدونم الواحد. ب- ١٠٠٠٠ عشرة آلاف دينار عراقي عن حراثة الدونم الواحد) نشر في جريدة وقائع المثنى الجريدة الرسمية لمجلس محافظة المثنى، لسنة ٢٠١٠، منشور على الموقع الإلكتروني للمكتبة القانونية للحكم المحلي www.iraq-ig-law.org / آخر زيارة للموقع بتاريخ ٢٠١٩/٥/١٣؛ كما أصدر مجلس محافظة النجف الأشرف قانون فرض رسم زيارة المرضى خارج اوقاتها رقم (٦) لسنة ٢٠١٠ والذي نص في المادة (٢) منه على أن (يستوفى من الشخص الذي يرغب بالزيارة في غير الأوقات المحددة رسم مقداره (١٠٠٠٠) عشرة آلاف دينار) منشور على الموقع الإلكتروني للمكتبة القانونية للحكم المحلي www.iraq-ig-law.org / آخر زيارة للموقع بتاريخ ٢٠١٩/٥/١٣.

بارزاً في تعزيز الإيرادات المالية للحكومة المحلية^(١)، وتودع حصيلة هذه الإيرادات التي يتم جبايتها في صندوق الموارد المحلية الذي يهدف إلى دعم البنى التحتية المحلية وتغطية حاجات أفراد الحكومة المحلية^(٢).

وهكذا فإن إيرادات الرسوم وكغيرها من الإيرادات المحلية المتحققة من الموارد المحلية الأخرى تُدرج جميعاً ضمن الموازنة المحلية بهدف تغطية نفقات الحكومة المحلية، إلا أن المشرع العراقي قد خرج عن هذا السياق في المادة (١٩/ثانياً) من قانون الموازنة العامة الاتحادية لسنة ٢٠١٩، بتخصيصه نسبة (٧٠%) من مبالغ الرسوم المحلية المتحققة للحكومة المحلية، ونسبة (٣٠%) المتبقية إلى الخزينة العامة.

ونسجل على هذا النص الملاحظات الآتية:

١- إن الرسوم المحلية تفرض بموجب تشريعات محلية لا اتحادية هدفها الأول والأخير تعزيز الإيرادات المحلية بما يمكن الحكومة المحلية من تغطية نفقاتها وحاجات أفرادها واستقطاع نسبة معينة من حصيلة إيرادات هذه الرسوم يؤدي إلى أضعاف الإيرادات المحلية.

(١) جدول بنسب إيرادات الرسوم المحلية المتحققة في محافظة النجف الأشرف من سنة ٢٠١٠-٢٠١٤:

الإيرادات	الدينار	الدولار
٢٠١١-٢٠١٠	١,٥٠٦,٣٠٦,٢٥٠	\$٥٠٨,٦٠٩
٢٠١٢	١,١٥٤,٠٤٥,٧٥٠	\$١,٢٥٥,٣١٠
٢٠١٣	٩٦٥,٨٣٠,٠٠٠	\$١,٩٤٨,٨٨٠
٢٠١٤	٨٢١,٢٢٨,٥٠٠	\$٣,٥٨٧,٣١٠

الجدول مأخوذ من جين ياسر حسين ، مصدر سابق، ص ٧٦.

(٢) فعلى سبيل المثال أنشأ مجلس محافظة النجف الأشرف صندوق الموارد المحلية بموجب قانون رقم (١) لسنة (٢٠١٠)، والذي نصت المادة (١) منه على أن (أ- يؤسس بموجب هذا القانون صندوق بإسم صندوق الموارد المحلية لمحافظة النجف الأشرف. ب- تودع في هذا الصندوق جميع الإيرادات التي تفرض وتجبى محلياً داخل الحدود الإدارية لمحافظة النجف الأشرف)، وجعل هذا القانون إدارة الصندوق لقسم الخزينة المحلي الذي يُشكل وفقاً للشروط التي نصّ عليها، ويعنى قسم الخزينة المحلي بالأمر الحسابية من حيث الحساب والصرف والتدقيق المتعلقة بالصندوق ويرتبط بالمحافظ من حيث الإشراف والتنفيذ مع خضوع جميع حسابات القسم لرقابة مجلس المحافظة وديوان الرقابة المالية، نُشر في الوقائع النجفية الجريدة الرسمية لمجلس محافظة النجف الأشرف، العدد ٥، لسنة ٢٠١٠، منشور على الموقع الإلكتروني للمكتبة القانونية للحكم المحلي www.iraq-ig-law.org آخر زيارة للموقع بتاريخ ٢٠١٩/٥/١٤.

٢- إنَّ الرسوم المحلية يتحمل عبئها أفراد الحكومة المحلية فقط مقابل ما يقدم لهم من خدمات محلية مما يجعل تخصيص نسبة معينة من إيرادات هذه الرسوم للخزينة العامة اجحافاً واضحاً بحق الحكومة المحلية وأفرادها.

٣- إنَّ استقطاع نسبة معينة من حصيلة إيرادات الرسوم المحلية فيه مخالفة صريحة للنصوص الدستورية والقانونية التي تُصرح بالاستقلال المالي للحكومة المحلية عن الحكومة الاتحادية^(١).

ثالثاً: الغرامات المحلية

ويراد بها (المبالغ النقدية التي تستوفى بسبب مخالفة القوانين والأنظمة المحلية كمخالفات أنظمة البناء أو الترخيص أو الصحة لعامة)^(٢)، وتمثل الغرامة المحلية مورداً مالياً مهماً تحصل عليه الحكومة المحلية لتمويل نفقاتها العامة من جانب، ومن جانب آخر تُعدُّ الغرامة وسيلة يُلجأ إليها للحد من المخالفات والتمادي بها حفاظاً على المصلحة العامة، وقد تتخذ كإجراء لردع ومنع بعض التصرفات التي يأتيها بعض الأشخاص بغية تحقيق الضبط الإداري^(٣).

وقد منح قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل الحكومة المحلية صلاحية فرض الغرامات المحلية، على أن لا تفرض هذه الغرامات إلا بموجب تشريع محلي^(٤)، وهذه الصلاحية تجعل من الحكومة المحلية قادرة على تنظيم الأنشطة المحلية من خلال فرضها غرامات محلية كجزاء لمخالفة هذه الأنشطة^(٥)، غير أن قوانين الموازنة العامة الاتحادية ومنها قانون الموازنة لسنة ٢٠١٩ قد جاءت بنوده خالية من أي إشارة إلى صلاحية

(١) المادة (١٢٢/١) خامساً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ ؛ والمادة (٢/ثانياً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

(٢) د. هاني علي الطهروي، قانون الإدارة المحلية، مصدر سابق، ص ١٢٨.

(٣) نور حمزة حسين، مصدر سابق، ص ١٢٦.

(٤) الفقرة (٢) من البند (ثانياً) من المادة (٤٤) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

(٥) إذ أصدر مجلس محافظة بابل قانون المولدات ذات النفع الخاص رقم (٢) لسنة (٢٠٠٩)، وقد نصت المادة

(٧) منه على (فرض غرامة مالية لا تقل عن مائة ألف دينار ولا تزيد عن مليون دينار على صاحب المولدة عند مخالفته الشروط المنصوص عليها في هذا القانون) نشر في جريدة المجلس الجريدة الرسمية لمجلس محافظة بابل،

العدد ١، السنة الأولى، ٢٠٠٩، منشور على الموقع الإلكتروني للمكتبة القانونية للحكم المحلي www.iraq-ig-law.org

آخر زيارة للموقع بتاريخ ٢٠١٩/٥/١٦.

الحكومة المحلية في فرض الغرامات المحلية، وكان الأجر بالمشروع العراقي أن ينص على صلاحية الحكومة المحلية في فرض الغرامات المحلية مثلما نص على صلاحيتها في فرض الرسوم المحلية في المادة (١٩/أولاً) من قانون الموازنة الاتحادية لسنة ٢٠١٩، باعتبار أن كلاً من الرسوم والغرامات موارد محلية نص عليهما قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

رابعاً: أجور الخدمات وعوائد المشاريع الاستثمارية

من الموارد التي تُدر إيراداً على الحكومة المحلية أجور الخدمات التي تقدمها والمشاريع الاستثمارية التي تنشأها، وهذه الأجور أو ما تسمى بالثمن العام يراد بها (المقابل الذي تحصل عليه الدولة بمناسبة قيامها بنشاط تجاري أو صناعي يمكنها من تحقيق إيراد مالي يتمثل في مقدار الأرباح التي تحصل عليها من بيع السلع والخدمات للأفراد)^(١).

فالأجور ليست ضريبة لأنها بمقابل، كما أنها ليست رسماً كون الأخير مبلغه يقل أو يعادل كلفة الخدمة المقدمة في بعض الحالات النادرة، وإن الرسم يدفع عن خدمات ليست لها الصفة الصناعية أو التجارية أو الزراعية كما هو الحال بالنسبة للأجور أو الثمن العام^(٢)، ومثالها الإيرادات المتحصلة من الحوادث العامة وساحات وقوف السيارات التي تنشأها الحكومة المحلية، والأخيرة في قيامها بهذه الخدمات قد تتعرض للمنافسة من جانب الشركات الخاصة، فإنها لا بد وأن تُدار على أسس تجارية تقاس كفايتها تبعاً لما تحققه من أرباح أو كفاية في أسلوب الأداء، فإذا كان معيار الربح هو الذي يجب أن يسود فإن الحكومة المحلية يجب أن تحصل على أجور تزيد عن تكاليف تقديم تلك الخدمات من أجل تحقيق ربح معقول يؤدي إلى الاستمرار في تقديم تلك الخدمات بكفاءة وتحسن مستمر، أما إذا كان معيار الكفاءة في أسلوب الأداء هو الذي يسود فإن الحكومة المحلية يجب أن تحصل على أجور تساوي على الأقل تكاليف تقديم تلك الخدمات^(٣).

(١) د. عادل أحمد حشيش، أساسيات المالية العامة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠٠٥، ص ١٤١.

(٢) د. طاهر الجنابي، مصدر سابق، ص ٦٢ وما بعدها.

(٣) د. عبد المطلب عبد الحميد، مصدر سابق، ص ٨٧.

وقد أشار قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل إلى هذا المورد^(١)، ويتمثل هذا المورد بأجور الخدمات والمشاريع الاستثمارية، وما تقيمه الحكومة المحلية من مشاريع استثمارية يُعزز من إيراداتها المالية من خلال الأرباح الناتجة عن هذه المشاريع الاستثمارية الاقتصادية في الأنشطة المختلفة التي تغل إيراداً يزيد عن تكاليف الإنتاج ومثالها الفنادق السياحية ومراكز التسوق الكبيرة وغيرها^(٢).

وتكتسب هذه الإيرادات أهمية كبيرة في ظل التطور الحاصل لنظام الحكومة المحلية، إذ أصبح يُنظر إلى الحكومة المحلية على أنها وحدة اقتصادية مستقلة لها أن تمتلك كل الأصول المالية من كل الأنواع في حدودها المكانية وتديرها بأسلوب المشروعات الاقتصادية، وذلك لتحقيق مرونة كبيرة في الموازنة المحلية يكسبها في نهاية المطاف استقلالية معينة عن السلطة المركزية^(٣).

إلا أن إنشاء هذه المشاريع الاستثمارية يتطلب أن يأخذ المشروع شكل الشركة العامة لأن المشرع العراقي قد وحد الشكل التنظيمي للمشاريع العامة، وأوجب أن يأخذ المشروع شكل الشركة العامة وفقاً لأحكام قانون الشركات العامة رقم (٢٢) لسنة ١٩٩٧ المعدل^(٤)، إذ أُلزم هذا القانون جميع الوحدات الاقتصادية الممولة ذاتياً والتي تمارس نشاطاً اقتصادياً أن تُكيف أوضاعها وفقاً لأحكام هذا القانون خلال مدة سنة واحدة من تاريخ نفاذ هذا القانون^(٥)، وأوضح هذا القانون آلية تأسيس الشركات العامة إذ نص على (أن تقدم الوزارة طلباً إلى مجلس الوزراء لتأسيس شركة عامة مشفوعاً بدراسة تتضمن المسوغات الاقتصادية والفنية لتأسيسها)^(٦).

(١) الفقرة (١) من البند (ثانياً) من المادة (٤٤) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

(٢) د. عبد المطلب عبد الحميد، مصدر سابق، ص ٨٥.

(٣) د. زكي محمد النجار، الدستور والإدارة المحلية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٥، ص ١٢٣.

(٤) د. رائد حمدان المالكي، الحكومات المحلية، مصدر سابق، ص ٢٩٥.

(٥) المادة (٤٠) من قانون الشركات العامة رقم (٢٢) لسنة ١٩٩٧ المعدل والمنشور في الوقائع العراقية بالعدد (٣٦٨٥) في ١/٩/١٩٩٧.

(٦) المادة (٣) من قانون الشركات العامة رقم (٢٢) لسنة ١٩٩٧ المعدل.

وبين هذا القانون إنَّ مصطلح الوزارة الوارد في المادة (٣) منه، يُقصد به إحدى وزارات الدولة المختصة أو الجهة غير المرتبطة بوزارة^(١).

ويتضح من نص المادة أعلاه إنَّ طلب تأسيس الشركات العامة يقتصر على الوزارة أو الجهة غير المرتبطة بوزارة، وليس للمحافظة تقديم طلب تأسيس الشركات العامة، وقد طلبت وزارة التجارة بموجب كتابها المرقم (ب٢١٥١٦) في ٢٥/١١/٢٠١٠ الرأي من مجلس الدولة في مدى إمكانية قيام المحافظة بتأسيس شركة عامة، وأفتى المجلس في قراره المرقم (١٧) في ١٧/٢/٢٠١١ بأنَّ المحافظة ليست وزارة أو جهة غير مرتبطة بوزارة، وعليه لا يجوز للمحافظة تأسيس شركة عامة^(٢).

إلا أن المشرع العراقي في ظل قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل منح المحافظة شخصية معنوية واستقلال مالي وإداري وجعل من مواردها المالية عوائد المشاريع الاستثمارية التي تقيمها في المحافظة، وعليه ندعو المشرع العراقي إلى إعادة النظر بأحكام المادة (٣) من قانون الشركات العامة رقم ٢٢ لسنة ١٩٩٧، بإدراج المحافظة ضمن الجهات التي لها الحق في طلب تأسيس شركات عامة.

خامساً: إيرادات الأملاك المحلية

لما كانت الحكومة المحلية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري^(٣)، فإنَّ من الطبيعي أن تمتلك أموالاً (منقولة وغير منقولة) تستعين بها في تنظيم وتسيير المرافق العامة المحلية، إلا أن الحكومة المحلية قد تجد أنه من المناسب بيع أو تأجير هذه الأموال للاستفادة من ريعها في الأغراض المحلية الأخرى، والأملاك المحلية أما أن تكون أموالاً ذات ملكية عامة مخصصة للمنفعة العامة وتخضع لأحكام القانون العام، ولا يُقصد منها الحصول على أرباح

(١) المادة (١) من قانون الشركات العامة رقم (٢٢) لسنة ١٩٩٧ المعدل.

(٢) القرار الإفتائي لمجلس الدولة رقم (١٧) في ١٧/٢/٢٠١١ منشور في قرارات وفتاوى مجلس الدولة، إعداد وزارة العدل، ٢٠١١، ص ٨٢.

(٣) المادة (٢٢) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

كالطرق والجسور وغيرها وتسمى الدومين العام المحلي^(١)، وأما أن تكون أموالاً ذات ملكية خاصة تخضع لأحكام القانون الخاص ويمكن التصرف فيها بالبيع وغيره وتسمى الدومين الخاص المحلي^(٢).

وقد جعل المشرع العراقي من موارد الحكومة المحلية بدلات بيع وإيجار أموال الدولة المنقولة وغير المنقولة^(٣).

وأهم ما يلاحظ على هذا أن المشرع العراقي أقرّ بصلاحيّة احتفاظ الحكومة المحلية بجميع الإيرادات المتحصلة من بيع وإيجار أموال الدولة المنقولة وغير المنقولة وبغض النظر عن عائدة هذه الأموال سواء كانت للحكومة المحلية أم للحكومة الاتحادية^(٤)، إلا أن ذلك يُصعب تحقيقه كونه يتعارض مع قوانين الموازنة العامة الاتحادية ومنها قانون الموازنة لسنة ٢٠١٩ والذي يُلزم كافة التشكيلات الممولة مركزياً التابعة إلى وزارة أو جهة غير مرتبطة بوزارة تحويل إيراداتها الاتحادية المستحصلة بموجب القوانين والأنظمة النافذة إيراداً نهائياً إلى الخزينة العامة للدولة^(٥)، مما يجعل الحكومة المحلية غير قادرة على الاحتفاظ بالإيرادات المالية المتحصلة من بدلات بيع وإيجار أموال الدولة المنقولة وغير المنقولة إلا التي تعود ملكيتها للحكومة المحلية حصراً.

(١) سناء محمد سدخان، الاختصاصات المالية الحصرية للسلطات الاتحادية في ظل دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ النافذ، بحث منشور في المجلة البرلمانية، مجلة قانونية دورية تعني بالثقافة البرلمانية، العدد ٢، ٢٠١٢، ص ١١٣.

(٢) د. عادل أحمد حشيش، مصدر سابق، ص ١٣٠.

(٣) الفقرة (٣) من البند (ثانياً) من المادة (٤٤) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

(٤) د. سامي حسن نجم، مصدر سابق، ص ٣٥٧.

(٥) المادة (٢٧) من قانون الموازنة الاتحادية لسنة ٢٠١٩.

وهكذا فإنّ للأموال المحلية المنقولة أو غير المنقولة دور بارز في تعزيز الإيرادات المالية للحكومة المحلية من خلال قيامها بتأجير هذه الأموال للأفراد والشركات الخاصة^(١). كما عدّ المشرع العراقي بدلات إيجار الأراضي المستغلة من قبل الشركات من الموارد المالية للمحافظة^(٢)، ولا جدوى لهذا النص في تقديرنا، كون المشرع العراقي قد عالج بدلات الإيجار في الفقرة (٣) من البند (ثانياً) من المادة (٤٤) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

سادساً: المنافذ الحدودية والبترودولار

خصّ قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل بعض المحافظات بموارد مالية خاصة، وتتمثل هذه الموارد بالآتي:

١- نصف إيرادات المنافذ الحدودية: وهي مبالغ نقدية تُستحصل من خلال فرض الضرائب والرسوم على عبور السلع والبضائع من وإلى داخل العراق عبر المنافذ الواقعة في المحافظات الحدودية^(٣).

(١) جدول بالإيرادات المالية المتحققة للحكومة المحلية في ذي قار من تأجير بعض اموالها من ٢٠٠٩-٢٠١٤:

السنة	إيجار مقالع	إيجار مباني سكنية	إيجار مطاعم وحوانيت	إيجار ساحات وعرصات	إيجار مسقفات ومخابز
٢٠٠٩	١٥٠,٩٠٠ ١٦٠	١٣٣,٨٧٩,٩٠٠	٣٨,٤٣٤,٦٠٠	١٩,٣٥٣,٥٠٠	٩,٣٢٠,٠٠٠
٢٠١٠	٩٥٣,٧٠٧ ١١٧	٧٤,٣٨٠,٤٨٠	٤٤,٢١١,٩٤٠	٧٨,٧٣١,١٥٠	٢٥,٥١٠,٥٠٠
٢٠١١	٤١٢,٥٠٠ ٢٣٤	٤٨٧,١٩٣,٢٥٠ ١٣	٣٩,٢٣١,٤٤٠	٤٢,٤٠٩,٥٠٠	٢٣,٥٨٧,٥٠٠
٢٠١٢	٣٣٧,٥٠٠ ٢٦٤	١٣٣,٢٧٧,١١٠	٥٧,١٢٦,٩٥٠	١٦٣,٩٧٤,٠٠٠	٢٠,٦٢٥,٠٠٠
٢٠١٣	٢٢٣,٠٠٠ ٢٩٣	١٤١,١٦٨,٥٦٠	٦٠,٣٠٤,٥١١	١٩,٣٥٣,٥٠٠	١٨,٩١٧,١٦٦
٢٠١٤	٤,١٦٥,٠٠٠	٧٣٧,٦٣٠	٢٦,٣٠٠,٠٠٠	-	-

الجدول مأخوذ من جين ياسر حسين ، مصدر سابق، ص ٨١.

(٢) الفقرة (٤) من البند (ثانياً) من المادة (٤٤) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

(٣) د. رائد حمدان المالكي، مصدر سابق، ص ٢٩٨.

ولم يُحدد المشرع العراقي في قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل النسبة التي تستحقها المحافظات من هذه الإيرادات، بل اكتفى بتحديد نصف هذه الإيرادات من دون تحديد نسبة معينة^(١)، وعند الرجوع إلى قوانين الموازنة العامة الاتحادية نجدها تُحدد نسبة ٥٠% (خمسين من المائة) من إيرادات المنافذ الحدودية إلى المحافظات الموجودة فيها تلك المنافذ، إلا أن هذه القوانين تختلف في أوجه صرف هذه الإيرادات، إذ يتجه بعضها إلى جعل هذه الإيرادات تُصرف على تأهيل البنى التحتية للمنفذ ومقترباته والمشاريع الخدمية في المحافظات، بينما يتجه البعض الآخر إلى تخصيص هذه الإيرادات لتقديم الخدمات للمحافظة^(٢).

هذا ويُعدُّ قيام السلطة الاتحادية بتحديد نسبة هذه الإيرادات في قوانين الموازنة العامة الاتحادية أمراً مقبولاً طالما أن رسم السياسة المالية والكمركية من الإختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية^(٣).

٢- إيرادات البترودولار: وهي إيرادات تمنح للمحافظات المنتجة للنفط والغاز عن طريق تخصيص نسبة معينة من الإيرادات النفطية والغازية للمحافظات المنتجة للنفط والغاز أو المكررة للنفط الخام، وقد حدد قانون الموازنة العامة الاتحادية لسنة ٢٠١٢ نسبة المحافظات من هذه الإيرادات، فقد نص بأنه (على وزير المالية الاتحادي بالتنسيق مع وزير التخطيط الاتحادي تخصيص مبالغ للمشاريع عن كميات المعادلة (١) دولار عن كل برميل نفط خام منتج في المحافظة أو (١) دولار عن كل برميل نفط خام مكرر في مصافي المحافظة و (١) دولار عن كل (١٥٠) متر مكعب منتج من الغاز الطبيعي في المحافظة.....)^(٤)، إلا أن نسبة المحافظات من هذه الإيرادات قد طرأ عليها تغيير بزيادة هذه النسبة إلى (٥) دولار بموجب

(١) الفقرة (٧) من البند (ثانياً) من المادة (٤٤) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

(٢) المادة (١٨/ثالثاً) من قانون الموازنة العامة الاتحادية لسنة ٢٠١٨؛ والمادة (١٩/ثالثاً) من قانون الموازنة العامة الاتحادية لسنة ٢٠١٩.

(٣) المادة (١١٠/ثالثاً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

(٤) المادة (٢٢/ثانياً) من قانون الموازنة العامة الاتحادية رقم (٢٢) لسنة ٢٠١٢ والمنشور في الوقائع العراقية بالعدد (٤٢٣٣) في ١٢/٣/٢٠١٢.

القانون رقم (١٩) لسنة ٢٠١٣ قانون التعديل الثاني لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨^(١).

وعند الرجوع إلى قانون الموازنة العامة الاتحادية لسنة ٢٠١٥ نجد أنه يُحدد نسبة (٢) دولار عن كل برميل نفط خام منتج في المحافظة و(٢) دولار عن كل برميل نفط خام مكرر في مصافي المحافظة و(٢) دولار عن كل (١٥٠) متراً مكعباً منتجاً من الغاز الطبيعي في المحافظة^(٢).

ويتضح من ذلك إنَّ السلطة الاتحادية (التنفيذية والتشريعية) قد خالفت نص الفقرة (٨) من البند (ثانياً) من المادة (٤٤) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل باعتماد نسبة (٢) دولار بدل (٥) دولار في قانون الموازنة العامة لسنة ٢٠١٥، كذلك أنَّ الحكومة الاتحادية صرفت للمحافظات المنتجة للنفط والغاز مبلغاً يعادل (١) دولار وليس (٢) دولار كما محدد في قانون الموازنة العامة الاتحادية لسنة ٢٠١٥^(٣).

(١) الفقرة (٨) من البند (ثانياً) من المادة (٤٤) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

(٢) المادة (٢/أولاً) من قانون الموازنة العامة الاتحادية رقم (٢) لسنة ٢٠١٥ والمنشور في الوقائع العراقية بالعدد (٤٣٥٢) في ٢٠١٥/٢/١٦.

(٣) جدول توزيع إيرادات البترول دولار لسنة ٢٠١٥ (مليون دينار):

المحافظة	الحصة من البترول دولار (١) دولار لكل برميل
بغداد	٤٥٦٨٠,١١٧
نينوى	١٤٦٩٧,٥٤٧
كركوك	٢٤٨٧٧٩,٥٣١
ديالى	٠
الأنبار	٧٨١,٣٨٥
كربلاء	٠
واسط	٩٥٠٤١,٥٧٩
صلاح الدين	١٢٥٧٧٣,١٩٩
النجف	٨٠١١,٣٢٦
بابل	٩٣٢٦,٧٥٢
القادسية	٩٢٨٢,٠٣
المتن	٦٨٧٦,٧١
ذي قار	٥٧١١٧,٧٠٦
ميسان	٨٦٩٨٦,٤٧٦
البصرة	١٠٤٣٨٨٣,٢٩
المجموع	١٧٥٢٢٣٧,٧

الجدول مأخوذ من د. عمرو هشام محمد، إمكانية تطوير القدرات المالية للمحافظات غير المنتظمة بإقليم في ظل قانون ١٩ لسنة ٢٠١٣ محافظة ذي قار إنموذجاً، مجلة العلوم القانونية والسياسية، تصدر عن الجمعية العلمية للبحوث والدراسات الاستراتيجية، كلية الحقوق - أكاديمية البورك للعلوم - الدمارك، المجلد ١٣، العدد ١، السنة ٧، ٢٠١٧، ص ٣١٧ وما بعدها.

وينتقد بعضهم إتجاه المشرع العراقي في قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل بمنح المحافظات المنتجة للنفط والغاز نسبة ثابتة من سعر برميل النفط أو الغاز لكون أسعار النفط متذبذبة وغير ثابتة وتخضع للعرض والطلب، وتحديد نسبة ثابتة يعني أنّ المحافظات ستحصل على دولارات ثابتة عن كل برميل نفط خام حتى لو انخفضت أسعار النفط^(١)، وقد تحقق هذا بالفعل إذ أغلق خام برنت القياسي عند (٣٠) دولاراً للبرميل في نهاية ٢٠١٥، وواصل هبوطه مطلع ٢٠١٦ إلى حدود (٢٧) دولاراً للبرميل^(٢).

ويلاحظ المتابع لهذا أنّ انخفاض أسعار النفط قد أثر على الإيرادات العامة الاتحادية وجعل الحكومة الاتحادية غير قادرة على تسديد مستحقات البترودولار للمحافظات المنتجة للنفط والغاز، الأمر الذي دفع السلطة الاتحادية (التنفيذية والتشريعية) إلى إعادة النظر بنسبة المحافظات من البترودولار، إذ اعتمدت النسبة المئوية بدلاً عن النسبة الثابتة كإيرادات بترودولار في الموازنة العامة الاتحادية لسنة ٢٠١٩^(٣)، ويتبين من ذلك أنّ إيرادات البترودولار مرتبطة ارتباطاً وثيقاً بأسعار النفط، لذا فإنّ الحل الأمثل لمشكلة البترودولار هو اعتماد نسبة مئوية من مجمل مبيعات النفط والغاز المنتج في المحافظة.

وقبل ختام البحث في الموارد المالية الداخلية للحكومة المحلية تبادر إلى ذهننا سؤال مفاده: هل تتمتع الحكومة المحلية باستقلال مالي فعلي؟ بمعنى آخر هل تستطيع الحكومة المحلية التصرف بإيرادات مواردها المحلية كالضرائب والرسوم والغرامات وأجور الخدمات وعوائد مشاريعها الاستثمارية وبيع املاكها المحلية دون موافقة الحكومة الاتحادية؟

إنّ الإجابة على هذا السؤال تكون بالنفي، إذ يجب على الحكومة المحلية أن تُدرج جميع إيراداتها التقديرية في الموازنة المحلية، وترسلها إلى وزارة المالية الاتحادية بعد موافقة مجلس المحافظة

(١) فراس الوجاح، القواعد المنظمة في نقل صلاحيات الحكومة الاتحادية إلى المحافظات، ط١، مطبعة الزقورة، بغداد، ٢٠١٦، ص ٤٧.

(٢) محمد خبيصة، رحلة برميل النفط من ٢٠١٤ حتى ٢٠١٨، منشور على الموقع الإلكتروني www.aa.com.tr / آخر زيارة للموقع بتاريخ ٢٣/٥/٢٠١٩.

(٣) إذ نصت الفقرة (٥) من البند (أولاً) من المادة (٢) من قانون الموازنة العامة الاتحادية لسنة ٢٠١٩ على أن (تعتمد نسبة ٥% (خمسة من المائة) من إيرادات النفط الخام المنتج في المحافظة و ٥% (خمسة من المائة) من إيرادات النفط الخام المكرر في مصافي المحافظة و ٥% (خمسة من المائة) من إيرادات الغاز الطبيعي المنتج في المحافظة.....).

عليها لغرض دمجها مع مشروع الموازنة العامة الاتحادية لاستحصال موافقة مجلس النواب عليها، ويشير الواقع العملي إلى تأخر مجلس النواب في المصادقة على مشروع قانون الموازنة العامة الاتحادية، مما يؤدي إلى عدم حصول الحكومة المحلية على موازنتها في الوقت المناسب، الأمر الذي يعيق مشاريعها التنموية، وهذا بدون أدنى شك يخالف مبدأ الاستقلال المالي للحكومة المحلية الذي أكد عليه دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ في المادة (١٢٢/خامساً)، وقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل في المادة (٢/ثانياً) والمادة (٢٢)، في الوقت الذي تتمتع به الجماعات المحلية في بعض الدول باستقلال مالي^(١).

وعليه ندعو المشرع العراقي إلى معالجة ذلك سريعاً من خلال تعديل نص الفقرة (٢) من البند (خامساً) من المادة (٧) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

الفرع الثاني

الموارد المالية الخارجية للحكومة المحلية

ترغب الحكومة المحلية الإعتماد على مواردها المالية المحلية لتغطية نفقاتها وحاجات أفرادها إلا أن ضعف هذه الموارد وعجزها عن تحقيق ذلك، دفعها إلى اللجوء لموارد مالية خارجية من أجل تغطية العجز الحاصل في إيراداتها المحلية، وعليه سنبحث في الموارد المالية الخارجية للحكومة المحلية على النحو الآتي:

أولاً: تخصيصات الموازنة الاتحادية

ويقصد بها (مبالغ نقدية ممنوحة من السلطة الاتحادية إلى الحكومة المحلية من خلال الموازنة العامة السنوية على وفق مشاريع الحكومة المحلية وبرامجها التنموية)^(٢).

(١) إذ في فرنسا لا تخضع موازنة الجماعات المحلية لتصديق الجهة المركزية طالما كانت موازنة الجماعات المحلية متوازنة وفي حدود القواعد المنظمة لذلك، بينما في بريطانيا بصفة استثنائية وبصورة غير مباشرة تستطيع الحكومة المركزية عن طريق الاعانات فحص موازنة الجماعات المحلية، ينظر في ذلك: د. محمد أحمد إسماعيل، النظام القانوني للجماعات المحلية الإدارية في إنجلترا، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، ٢٠١٣، ص ٣٥١.

(٢) د. عبد المطلب عبد الحميد، مصدر سابق، ص ٩٨.

وفي الوقت الحاضر تعتمد معظم الهيئات المحلية في ظل عدم كفاية مواردها المالية على التخصيصات المالية لتمويل نفقاتها المحلية^(١)، وقد جعل المشرع العراقي في قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل التخصيصات الاتحادية من الموارد المالية للحكومة المحلية بما يكفي للقيام بأعبائها ومسؤولياتها وحسب نسبة السكان فيها ودرجة المحرومية وبما يؤمن التنمية المتوازنة لمختلف مناطق البلاد^(٢).

ويلاحظ إنّ المشرع العراقي قد اشترط أن تكون التخصيصات الاتحادية بما يمكن الحكومة المحلية من القيام بأعبائها ومسؤولياتها، إلا أن المتابع لحجم التخصيصات الاتحادية يجد أنّ هذه التخصيصات تُصرف للحكومة المحلية دون مراعاة لاعبائها ومسؤولياتها، وكثيراً ما تصرف الحكومة الاتحادية هذه التخصيصات بنسبة أقل من تلك النسبة المخصصة في الموازنة العامة الاتحادية^(٣)، وكذلك يُشترط أن تُصرف هذه التخصيصات للحكومة المحلية وفق نسبة عدد سكان كل حكومة محلية ودرجة المحرومية التي تعاني منها وبما يحقق التنمية المتوازنة لمختلف مناطق البلاد، وبذلك يكون قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل قد اعتمد ذات المعايير التي نصت عليها المادة (١١٢/أولاً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ في توزيع التخصيصات الاتحادية، طالما إنّ هذه التخصيصات تتأتى بالدرجة الأولى من مبيعات النفط والغاز الذي هو ملك كل الشعب العراقي في الأقاليم والمحافظات^(٤).

(١) في فرنسا تقدم الحكومة المركزية للهيئات المحلية مساعدة مالية تحت مسمى (الاعانات) تمثل حوالي ٤٠% من إجمالي إيرادات الهيئات المحلية، بينما تقدم الحكومة المركزية في بريطانيا اعانات مالية للهيئات المحلية تقدر بحوالي ٦٠% من موازنة الهيئات المحلية، ينظر: محمد طالب عبد، اللامركزية الإدارية في التطبيق على المجالس المحلية، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة النهدين، ٢٠١٠، ص ١٣٠ وما بعدها.

(٢) المادة (٤٤/أولاً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

(٣) فعلى سبيل المثال فقد نصت المادة (١٤/سادساً) من قانون الموازنة العامة الاتحادية رقم (٧) لسنة ٢٠١٣ على أن (لوزير المالية الاتحادي بالتنسيق مع وزير التخطيط الاتحادي إعادة تخصيص ما نسبته (٥٠%) (خمسون بالمائة) من مبالغ مشاريع تنمية الأقاليم غير المصروفة من تخصيصات عام (٢٠٠٨) إلى تخصيصات مشاريع تنمية الأقاليم للمحافظة المعنية لصرافها خلال عام ٢٠١٣ استثناءً من أحكام القسم الرابع/١) من قانون الإدارة المالية والدين العام رقم ٩٥ لسنة ٢٠٠٤). في حين بينت وزارة المالية بموجب كتابها المرقم (٦٥١٦/٤٠٧) في ٢١/٨/٢٠١٣ بتعذر تنفيذ نص المادة (١٤/سادساً) من قانون الموازنة الاتحادية لسنة ٢٠١٣ لعدم وجود موارد مالية إضافية متحققة من صادرات النفط الخام لوجود عجز اضافي متحقق.

(٤) المادة (١١١) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

وتخصص السلطة الاتحادية سنوياً ضمن الموازنة العامة الاتحادية مبالغ استثمارية لمشاريع تنمية الأقاليم في المحافظات تحت مسمى (إعمار وتنمية مشاريع الأقاليم والمحافظات)، وتوزع حسب نفوس عدد سكان كل محافظة^(١)، وقد خُصص مبلغ مقداره (٣٥٠.٠٠٠.٠٠٠) ألف دينار (ثلاثة آلاف وخمسمائة مليار دينار) ضمن الموازنة العامة الاتحادية لسنة ٢٠١٥ لإعمار وتنمية مشاريع الأقاليم والمحافظات^(٢)، وتمثل تخصيصات إعمار وتنمية مشاريع الأقاليم والمحافظات الممنوحة للحكومة المحلية من خلال الموازنة العامة الاتحادية المورد الرئيسي لإيرادات الحكومة المحلية^(٣).

(١) د. وفاء المهداوي ود. إنعام مزيد الخزاعي، برنامج تنمية الأقاليم في العراق بين المنهج اللامركزية الإدارية وأهداف التنمية المحلية المستدامة للمدة ٢٠٠٦-٢٠١٢، بحث منشور في المجلة العراقية للعلوم الاقتصادية، تصدر عن كلية الإدارة والاقتصاد- الجامعة المستنصرية، العدد ٤٢، السنة ١٢، ٢٠١٤، ص ٨٤.

(٢) المادة (٢/أولاً/د) من قانون الموازنة العامة الاتحادية لسنة ٢٠١٥.

(٣) جدول توزيع تخصيصات برنامج تنمية الأقاليم لسنة ٢٠١٥ (مليون دينار):

المحافظة	عدد السكان	حصة المحافظة من برنامج تنمية الأقاليم
بغداد	٧٧٢٢٩٧٥	٧٦٦١٥٠
نينوى	٣٦٠٤٦٨٤	٣٥٧٧٠٠
كركوك	١٤١٢١٣٠	١٤٠٠٠٠
ديالى	١٥٢٤٢٩١	١٥١٢٠٠
الأنبار	١٦٣٨٠٥٥	١٦٢٤٠٠
كربلاء	١١٣٥١٢١	١١٢٧٠٠
واسط	١٢٦٣٧٩٨	١٢٥٣٠٠
صلاح الدين	١٤٢٦٤٧٧	١٤١٤٠٠
النجف الأشرف	١٣٩٢٢٦٨	١٣٨٢٥٠
بابل	١٨٧٧٠٦٨	١٨٦٢٠٠
القادسية	١٢٢١٥٤٩	١٢١١٠٠
المتن	٨٠٢٤٨٩	٧٩٤٥٠
ذي قار	٢٠١٦٧١٥	٢٠٠٢٠٠
ميسان	١٠٨٢٠٧٠	١٠٧٤٥٠
البصرة	٢٧١٣٦٥٨	٢٦٩١٥٠
المجموع	٣١,٧٠٠,٠٠٠	٣٠,٥٨٦,٥٠٠
دهوك	١٠٨٢٣٥٨	١٠٧١٠٠
السليمانية	١٧٦٩٨٦٣	١٧٥٧٠٠
أربيل	١٥٩٦٩٠٤	١٥٨٥٥٠
مجموع اقليم كردستان	٤٤٤٩١٢٥	٤٤١٣٥٠
المجموع الكلي	٣٥,٧٠٠,٠٠٠	٣٥,٠٠٠,٠٠٠

الجدول مأخوذ من د. عمرو هشام محمد، مصدر سابق، ص ٣١٧ وما بعدها.

ويرى بعضهم أن التخصيصات الاتحادية غالباً ما تتضمن شروط تقييد من حرية واستقلال الحكومة المحلية، إذ من خلالها تتمكن السلطة الاتحادية من بسط رقابتها المالية والحسابية على الحكومة المحلية عند إنفاقها للتخصيصات الاتحادية^(١)، في حين يرى بعضهم الآخر أنَّ التخصيصات الاتحادية وإن كانت تؤثر إلى حد ما في استقلال الحكومة المحلية، إلا أنه ينبغي عدم الخوف من إمكانية تغلغل السلطة الاتحادية من خلال هذه التخصيصات للتأثير في استقلال الحكومة المحلية^(٢)، فالسلطة الاتحادية تستهدف من وراء هذه التخصيصات تحقيق أهداف متعددة^(٣).

ويرى الباحث: إنَّ التخصيصات الاتحادية وإن كانت تضعف من استقلال الحكومة المحلية إلا أنها تُعدُّ أمراً ضرورياً في ظل ضعف الموارد المالية المحلية عن الوفاء بالحاجات المحلية، إذ تُنفق هذه التخصيصات على مشاريع استثمارية تعجز الحكومة المحلية عن القيام بها في ظل محدودية مواردها المحلية، ولا سبيل لعلاج هذا الوضع إلا بالعمل على توسيع مواردها المالية من خلال إيجاد موارد أخرى ذات إيرادات غزيرة مع تمكين الحكومة المحلية من تحصيلها بيسر وسهولة، وهذا بدوره يؤدي إلى انخفاض نسبة التخصيصات الاتحادية للحكومة المحلية.

ثانياً: التبرعات والهبات

ويقصد بها (المبالغ النقدية أو العينية التي يقدمها الأفراد والهيئات الخاصة والمنظمات الدولية الحكومية وغير الحكومية طوعاً وبدون تكليف للحكومة المحلية)^(٤).

وللتبرعات والهبات باعتبارها مورداً من موارد الحكومة المحلية أهمية خاصة، إذ من خلالها يتم معرفة مدى مساهمة الأفراد المحليين في تقديم الإعانة إلى الحكومة المحلية، ومدى

(١) السبتي وسيطة، مصدر سابق، ص ٩٧.

(٢) د. سامي حسن نجم، مصدر سابق، ص ١٤١.

(٣) ومن أهم هذه الأهداف: ١- إنَّ التخصيصات الاتحادية قد يكون الهدف منها إزالة الفوارق المالية بين الحكومات المحلية. ٢- أنها تسهم في تخفيف العبء الضريبي على المواطنين المحليين، فلو تقاعست السلطة الاتحادية عن تقديم العون المالي للحكومة المحلية لاضطرت الأخيرة إلى خيارين كلاهما ضار بأفراد الحكومة المحلية، فأما أن تزيد من معدلات ضرائبها لتمويل الإنفاق أو أن تتنازل عن تقديم الخدمة. ٣- وقد يكون الهدف منها تشجيع الحكومة المحلية على أداء خدمات ذات أهمية خاصة أو تكاليف كبيرة لا تستطيع مواردها المحلية الوفاء بها. ينظر: د. سليم نعيم الخفاجي، مصدر سابق، ص ١١٤.

(٤) د. محمد علي الخلايلة، مصدر سابق، ص ١٠٨.

فناعتهم بالخدمات المقدمة من جانبها، إلى جانب ذلك فإنّ هذه التبرعات والهبات لا تقتصر على السكان المحليين في الحكومة المحلية بل قد تقدم من قبل منظمات بصورة مباشرة إلى الحكومة المحلية أو بصورة غير مباشرة عن طريق المساهمة في تمويل وتنفيذ أحد المشاريع التي تقوم بها^(١).

وقد جعل المشرع العراقي في قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل التبرعات والهبات إحدى موارد الحكومة المحلية وذلك بالنص على أن (التبرعات والهبات التي تقدم للمحافظة وفق الدستور والقوانين الاتحادية)^(٢).

ويلاحظ على هذا النص إنّ المشرع العراقي لم يحدد فيما إذا كانت تلك التبرعات والهبات داخلية أم خارجية، ولم يحظر بعضها ويبيح البعض الآخر، علماً أن الدستور لم يتطرق إلى التبرعات والهبات لا من قريب ولا من بعيد^(٣)، وقد اشترط المشرع العراقي في نص المادة (٧/سادس عشر) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل مصادقة مجلس المحافظة على التبرعات والهبات، وذلك بالنص على أن (المصادقة بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس على قبول أو رفض التبرعات والهبات التي تحصل عليها المحافظة).

وتقيد مبالغ التبرعات الممنوحة للحكومة المحلية بعد قبولها من وزير المالية الاتحادي إيراداً نهائياً للخزينة العامة الاتحادية، على أن يقوم وزير المالية الاتحادي بتخصيصها إلى اعتمادات الحكومة المحلية للصرف وفقاً للأغراض التي منحت لأجلها^(٤).

ويلاحظ على ما تقدم إنّ المشرع العراقي لم يفرق بين التبرعات الداخلية والخارجية، فالتبرعات الداخلية المقدمة من أفراد الحكومة المحلية لا تُشكل أي خطورة على الحكومة المحلية

(١) د. سامي حسن نجم، مصدر سابق، ص ١٤٢.

(٢) الفقرة (٦) من البند (ثانياً) من المادة (٤٤) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

(٣) د. حنان محمد القيسي، الوجيز في شرح قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨، ط ١، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠١٢، ص ١٤٧.

(٤) المادة (١/ثالثاً) من قانون الموازنة العامة الاتحادية لسنة ٢٠١٩.

متلما تشكله التبرعات الخارجية المقدمة من جهات خارجية كالحكومات والمؤسسات الأجنبية، فالجهات الخارجية قد تستغل حاجة الحكومة المحلية إلى التبرعات من أجل التدخل في الشؤون الداخلية للحكومة المحلية، وعليه ندعو المشرع إلى تعديل نص المادة (٧ / سادس عشر) بالشكل الذي يتم فيه التفريق بين التبرعات الداخلية والخارجية.

ثالثاً: القروض المحلية

القرض بمعناه العام هو (مبلغ من المال تستدينه الدولة من المقرضين لفترة محددة أو غير محددة وتستعين بحصيلته في تغطية بعض أنواع الخدمات)^(١).

أما القرض المحلي فهو (مبلغ مالي تحصل عليه الهيئات المحلية عن طريق الالتجاء إلى الجمهور أو البنوك أو المؤسسات الائتمانية المتخصصة نظير تعهدا برد قيمته وفق الشروط المحددة في عقد القرض)^(٢).

ولا يختلف القرض المحلي عن القرض العام إلا في الجهة التي تقوم بالإقتراض، إذ يبرم القرض المحلي من قبل الهيئات المحلية بينما يبرم القرض العام من قبل الدولة.

وتعدُّ القروض المحلية إحدى أهم موارد الإيرادات المحلية التي تستخدمها الهيئات المحلية لحالات استثنائية كسد العجز الحاصل في مواردها المحلية أو بهدف إنشاء مشاريع استثمارية تعود بالنفع الكبير على مواطنيها وغير ذلك من الأسباب، فالقروض المحلية أصبحت في الوقت الحاضر مورداً مالياً لا يمكن الاستغناء عنه^(٣)، إذ تتمتع الهيئات المحلية في بعض الدول بصلاحيات إبرام القروض^(٤).

(١) د. حامد عبد المجيد دراز، المالية العامة، أليكس لتكنولوجيا المعلومات، الإسكندرية، ٢٠٠٧، ص ٢٤٠.

(٢) د. محمد محمد بدران، الإدارة المحلية، مصدر سابق، ص ٧٤.

(٣) عماد فرج الخياط، مصدر سابق، ص ١٦٦.

(٤) إذ إنّ الهيئات المحلية في فرنسا تتمتع بصلاحيات إبرام نوعين من القروض: قروض مؤقتة الغاية منها سد حاجتها للإيرادات الملحة لحين توفر الإيرادات المحلية، وقروض لتغطية نفقات بعض المشاريع الرأسمالية التي حصلت الموافقة على الاقتراض لها، ينظر في ذلك: د. رافد خلف هاشم، صلاحية المحافظات في الاقتراض العام، بحث منشور في مجلة كلية الحقوق - جامعة النهريين، المجلد ١٩، العدد ٦، ٢٠١٧، ص ٢٥٣؛ بينما في بريطانيا منح المشرع بموجب قانون ١٩٧٢ الهيئات المحلية صلاحية إبرام القروض مع الجهات الداخلية فقط وبشرط موافقة الحكومة المركزية من خلال الوزارة ذات العلاقة بالمشروع الذي إبرم القرض لتمويله وكذلك موافقة وزير الحكم المحلي، مع ذلك يجوز لهذه الهيئات المحلية الاقتراض دون استحصال موافقة الحكومة المركزية على عقد القرض وذلك في حالتين: حالة القروض المؤقتة اللازمة لسد نفقاتها العاجلة لحين الحصول على إيرادات محلية، وحالة الاقتراض لسد نفقات مشروع تمت الموافقة على عقد القرض الخاص به:

Arden Andrew & Hunder Caroline, Local Government Finance Law and practice, tax & finance

U.K. , 1996, p. 45.

ويترتب على لجوء الهيئات المحلية إلى الإقتراض نتائج سلبية من أهمها^(١):

- ١- إنه يؤدي إلى المنافسة بين الهيئات المحلية والحكومة المركزية في مجال الحصول على القروض بشكل يزيد الطلب على رؤوس الأموال ويرفع سعر الفائدة.
 - ٢- إنَّ القروض عموماً إذا لم يُحسن استخدامها قد تؤدي إلى امتصاص القوة الشرائية للأفراد مما يعود بالضرر على اقتصاد الدولة.
 - ٣- إنَّ قيام الهيئات المحلية بالإقتراض يؤدي إلى زيادة عبء خدمة الدين في موازنات السنوات القادمة، مما قد يدفع الهيئات المحلية إلى زيادة مبالغ الضريبة على الأفراد مما يزيد من عبء المال عليهم أو عجزها عن سداد القرض وفوائده مما يؤدي إلى ضعف الثقة المالية في الحكومة المركزية والهيئات المحلية على حد سواء.
 - ٤- إنَّ لجوء الهيئات المحلية إلى سد عجز الموازنة من خلال الإقتراض بشكل يزيد من نفقاتها قد يؤدي إلى مضاعفة الموجة التضخمية ويضر بالسياسة الاقتصادية للحكومة المركزية.
- وإزاء هذه النتائج السلبية المترتبة على لجوء الهيئات المحلية للإقتراض، وضعت العديد من تشريعات الدول شروط خاصة يجب على الهيئات المحلية التقيد بها في حال رغبت باللجوء للإقتراض^(٢).

(١) د. سليم نعيم الخفاجي ود. جعفر عبد السادة بهير، الاستقلال المالي للمحافظات غير المنتظمة في إقليم في ظل دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، بحث منشور في مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، مجلة علمية فصلية تصدر عن كلية القانون بجامعة بابل، المجلد ٨، العدد ٣، ٢٠١٦، ص ١١٧.

(٢) من أهم هذه الشروط: ١- إن يُخصص مبلغ القرض للمشاريع الاستثمارية: بشكل عام تنقسم نفقات الدولة إلى نفقات تشغيلية وتشمل ما تحتاجه الدولة من أموال لغرض إدامة سير المرفق العام من خلال دفع رواتب الموظفين وشراء المستلزمات الضرورية لعمل دوائر الدولة، ونفقات استثمارية تتعلق بالمشاريع التي تهدف إلى تقديم الخدمات وإشباع حاجات الأفراد، وتتنطرب أغلب التشريعات أن يكون الإقتراض من قبل الهيئات المحلية لتمويل المشاريع الاستثمارية حصراً، وعلّة ذلك هو إنَّ عبء القرض العام سوف يمتد ليشمل الأجيال القادمة، فليس من العدل أن تتقل هذه الأجيال بأعباء مشاريع سوف لن تعم الفائدة منها لتشملها هي الأخرى. ٢- إن لا يزيد مبلغ القرض عن نسبة معينة من إيرادات الهيئة المحلية: لضمان عدم إغراق الهيئات المحلية بالديون وما يترتب عليها من فوائد مالية إلى درجة عجزها عن الوفاء بهذه الديون. ٣- إلتزام الهيئات المحلية بالإقتراض من جهات مالية محددة: إنَّ لجوء الهيئات المحلية إلى الإقتراض العام من المؤسسات المالية لا بد أن يؤثر على سعر الفائدة من خلال رفعه إلى مستويات أعلى مما كان عليه نتيجة تزايد الطلب على القروض، ولمعالجة ذلك تشترط بعض التشريعات أن يكون اقتراض الهيئات المحلية من مؤسسات مالية محددة، ففي فرنسا لا يجوز للهيئات المحلية الإقتراض إلا من الصندوق القومي للأموال العقارية والحضرية أو الصندوق القومي لشؤون النقابات أو صندوق الودائع والتأمينات، كذلك لا يجوز للهيئات المحلية في بريطانيا أن تقتترض إلا من مجلس قروض الأشغال العامة وبما لا يزيد عن ٥٠% من احتياجاتها، وما عداها يجوز لها اللجوء إلى سوق المال لغرض الحصول على الأموال اللازمة لمشاريعها، ينظر في ذلك: د. رافد خلف هاشم، مصدر سابق، ص ٢٥٥ وما بعدها.

والسؤال الذي يطرح هو هل تستطيع الحكومة المحلية في العراق اللجوء إلى الإقتراض لتمويل بعض نفقاتها؟

إنَّ الإجابة على هذا السؤال يتطلب منا بيان إتجاهين مختلفين بهذا الخصوص:
- الإتجاه الأول/ يذهب إلى صلاحية الحكومة المحلية في اللجوء للاقتراض لتمويل بعض نفقاتها ويستند في ذلك إلى عدة حجج وأسانيد هي:

أ- إنَّ المادة (١١٠) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ المتعلقة بتحديد الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية جعلت سياسة الإقتراض من اختصاص السلطة الاتحادية بواسطة مؤسساتها المالية والإدارية المختلفة وفي مقدمتها وزارتي المالية والتخطيط، والتي يقتصر دورها على وضع سياسية الدولة للاقتراض باعتباره أحد وسائل تمويل الإنفاق، وهذا لا يمنح السلطة الاتحادية حرمان الحكومة المحلية من ممارسة عملية الإقتراض العام بقدر ما يمنحها سلطة تنظيم هذا الأسلوب من خلال قانون يضع القواعد الحاكمة والمنظمة للاقتراض العام^(١).

ب- إنَّ المادة (٧/سابع عشر) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل منحت الحكومة المحلية (ممارسة أية اختصاصات أخرى منصوص عليها في الدستور أو القوانين النافذة)، وقد أورد قانون الإدارة المالية والدين العام رقم (٩٥) لسنة ٢٠٠٤ صلاحية الحكومة المحلية في الإقتراض بعد إبلاغ وزير المالية الاتحادي بذلك^(٢).

- الإتجاه الثاني/ يُصرح بعدم جواز لجوء الحكومة المحلية إلى الإقتراض العام لتمويل نفقاتها ويستند في ذلك إلى عدة حجج وأسانيد هي^(٣):

أ- إنَّ المشرع الدستوري قد نص صراحة في المادة (١١٠/أولاً) من الدستور على سياسات الإقتراض وجعل ذلك من الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية، وبالتالي لا يجوز للحكومة المحلية الإقتراض (إذ لا إجتهد في مورد النص).

ب- أحال المشرع الدستوري في المادة (١٢٢/ثانياً) من الدستور تنظيم الصلاحيات الإدارية والمالية للحكومة المحلية إلى قانون ينظم ذلك، وعلى الرغم من صدور قانون المحافظات غير

(١) د. رافد خلف هاشم، مصدر سابق، ص ٢٥٠.

(٢) د. سامي حسن نجم، مصدر سابق، ص ٣٦٠.

(٣) د. رافد خلف هاشم، المصدر نفسه، ص ٢٥١.

المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل وتعدد تعديلاته المتوالية إلا أنه لم يمنح الحكومة المحلية صلاحية الإقتراض، ولعل السبب في ذلك هو ادراك السلطة التشريعية بعدم إمكانية مجانية نصوص صريحة في الدستور تجعل الإقتراض من الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية.

ج- إنَّ المادة (٨٠/أولاً) من دستور ٢٠٠٥ جعلت مجلس الوزراء هو المختص بتخطيط وتنفيذ السياسة العامة للدولة، ويعد الإقتراض أحد أدوات السياسة المالية للدولة والتي يختص مجلس الوزراء بالتخطيط لها وحتى تنفيذها.

د- إنَّ قانون الإدارة المالية والدين العام قد صدر سنة ٢٠٠٤ أي قبل صدور دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، وبالتالي لا يمكن الاستناد إليه في مواجهة نصوص الدستور، إضافة إلى سمو وعلوية نصوص الدستور على غيرها من القواعد القانونية، ويُعد باطلاً كل نص يتعارض مع نصوص الدستور بموجب المادة (١٣) من الدستور.

وهذا التباين في الرأي بشأن صلاحية الحكومة المحلية في الإقتراض ناتج عن التعارض في النصوص التشريعية، وقد تدارك المشرع العراقي ذلك في قانون الإدارة المالية الاتحادية رقم (٦) لسنة ٢٠١٩، إذ أجاز للمحافظة غير المنتظمة في إقليم الحصول على قروض محلية بعد موافقة وزير المالية الاتحادي وإصدار ضمانات بحدود الديون المقررة في قانون الموازنة العامة الاتحادية^(١).

ويلاحظ على هذا النص إنَّ الحكومة المحلية يجوز لها الإقتراض بشرط موافقة وزير المالية الاتحادي على ذلك، وهذا الجواز في الإقتراض يقتصر على القروض المحلية فقط.

المطلب الثاني

وسائل تحصيل إيرادات الموارد المحلية

تعمل الحكومة المحلية على تلبية متطلبات السكان المحليين في ضوء ما ممنوح لها من اختصاصات متعددة أبرزها إصدار التشريعات والأنظمة المحلية، ولكي تتمكن من تغطية هذه المتطلبات فإنها تقوم بإنفاق ما يتوافر لديها من إيرادات مالية بعد تحصيلها بوسائل محلية متنوعة،

(١) المادة (٤٠/أولاً) من قانون الإدارة المالية الاتحادية رقم (٦) لسنة ٢٠١٩ والمنشور في الوقائع العراقية بالعدد (٤٥٥٠) في ٢٠١٩/٨/٥.

وعليه فالبحث في وسائل تحصيل إيرادات الموارد المحلية يقتضي تقسيم هذا المطلب إلى فرعين، يخصص أولهما لبحث التشريع المحلي، ويفرد ثانيهما لبحث الأنظمة المحلية.

الفرع الأول

التشريع المحلي

إنَّ ما يميز النظام الاتحادي هو وجود أكثر من مجلس تشريعي فيه، وقد اعتنق العراق النظام الاتحادي بموجب المادة (١) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، وعند استقراء عجز المادة (١١٥) من الدستور نجد أنها أشارت إلى ثلاث أنواع من التشريع تصدر في ظل هذا النظام:

- ١- التشريع الاتحادي وهو التشريع الذي يصدر عن السلطة التشريعية الاتحادية.
- ٢- التشريع الإقليمي وهو التشريع الذي يصدر عن السلطة التشريعية في الإقليم لغرض تنظيم شؤون الإقليم ويقتصر نطاقه على حدود الإقليم.
- ٣- التشريع المحلي وهو التشريع الذي يصدر عن مجلس المحافظة لغرض تنظيم الشؤون الإدارية والمالية حصراً ولا يتعدى نطاق سريان هذا النوع من التشريع الحدود الإدارية للمحافظة.

لذلك فالتشريع في العراق ليس حكراً على السلطة التشريعية الاتحادية، إنما تتعدد السلطات وعلى اختلاف مستوياتها في ممارسة الوظيفة التشريعية^(١).

وقدر تعلق الأمر ببحثنا فإننا سنبحث في التشريع المحلي دون التشريعات الأخرى، والتشريع المحلي يقتصر على تنظيم الصلاحيات الإدارية والمالية المحلية المشار إليها في المادة (١٢٢/ثانياً) من الدستور، فإستناداً للنص المذكور صدر قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل ليمنح مجلس المحافظة مجموعة من الاختصاصات^(٢)، أبرزها مكنة

(١) د. عماد كاظم دحام الشبلي، علو الإختصاص التشريعي للأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم في دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، بحث منشور في مجلة الكوفة للعلوم القانونية والسياسية، مجلة علمية تصدر عن كلية القانون بجامعة الكوفة، المجلد ١، العدد ١، ٢٠١٨، ص ٢٦٥.

(٢) وردت على سبيل التفصيل في المادة (٧) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

سن التشريعات المحلية في المادة (٢/أولاً) من القانون والتي نصت على أن (مجلس المحافظة هو السلطة التشريعية والرقابية في المحافظة وله حق إصدار التشريعات المحلية بما يمكنه من إدارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الإدارية بما لا يتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية التي تندرج ضمن الإختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية).

كما ورد التأكيد على ذلك في المادة (٧/ثالثاً) من قانون المحافظات والتي نصت على أنه (يختص مجلس المحافظة بما يلي/ ثالثاً: إصدار التشريعات المحلية والأنظمة والتعليمات لتنظيم الشؤون الإدارية والمالية بما يمكنها من إدارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الإدارية وبما لا يتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية).

إلا أن هذا لا يعني أن التشريع المحلي الذي يصدر عن مجلس المحافظة يكون مطلقاً دون قيد أو شرط، إذ يقتصر التشريع المحلي على تنظيم الجانب الإداري والمالي دون أن يمتد إلى جوانب أخرى^(١)، وعليه فالتشريع المحلي يصدر في مجالين محددين دستورياً وقانونياً هما المجال الإداري والمالي، فالتشريع الإداري هو التشريع الذي يهتم بتنظيم الشؤون الإدارية للحكومة المحلية سواء ما تعلق منها بالتنظيم الإداري كإستحداث الوحدات الإدارية ودمجها وتغيير مسمياتها أو التي تختص بتنظيم النشاط الإداري كإنشاء المرافق العامة المحلية وتنظيمها^(٢)، أما التشريع المالي فهو التشريع الذي يسنه مجلس المحافظة لتنظيم الشؤون المالية في المحافظة، من ذلك التشريع المتعلق بفرض الضرائب والرسوم المحلية^(٣).

(١) د. سمر رياض عبد الهادي، النظام الاتحادي في العراق وتقدير تشريع قانون المحافظات التي لم تنتظم بإقليم، بحث منشور في مجلة جامعة الأنبار للعلوم القانونية والسياسية، مجلة علمية تصدر عن كلية القانون والعلوم السياسية بجامعة الأنبار، المجلد ٤، العدد ٢، ٢٠١٣، ص ١٥١.

(٢) د. علاء عبد الحسن العنزي، التشريعات المحلية في القانون العراقي، بحث منشور في مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، مجلة علمية فصلية محكمة تصدر عن كلية القانون بجامعة بابل، المجلد ٧، العدد ٣، ٢٠١٥، ص ٢٣٥.

(٣) استاذنا د. رحيم حسين موسى، حدود الاختصاص التشريعي لمجالس المحافظات، بحث منشور في مجلة الكوفة للعلوم القانونية والسياسية، مجلة علمية تصدر عن كلية القانون - جامعة الكوفة، المجلد ١، العدد ٣٥، ٢٠١٨، ص ٨٨.

ويُعدُّ التشريع المالي من أبرز تشريعات الحكومة المحلية، إذ من خلاله تستحصل إيرادات مالية تمكنها من تأدية مهامها وواجباتها المحلية، وتلجأ الحكومة المحلية إلى إصدار تشريع محلي عند الرغبة بزيادة إيراداتها المالية من الموارد الآتية:

أ- الضرائب والرسوم المحلية

فقد أشار قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل في المادة (٤٤/ثانياً/٢) إلى أن الضرائب والرسوم المحلية لا تفرض إلا بموجب تشريع محلي، وذلك تأكيداً لمبدأ قانونية الضرائب والرسوم المنصوص عليه في المادة (٢٨/أولاً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، وقد أصدرت الحكومات المحلية العديد من التشريعات بهذا الخصوص، من ذلك التشريع الذي أصدرته الحكومة المحلية في النجف الأشرف تحت مسمى قانون تنظيم الإعلان التجاري رقم (٨) لسنة ٢٠١٠، والذي نص في المادة (٦) منه على أن (أ- تُستوفى رسوم الإعلان التجاري من الإعلانات الآتية: أولاً/ (١٠٠٠٠) عشرة آلاف دينار سنوياً عن كل متر مربع من إعلانات الواجهات أو الأسطح، ويكون الرسم مضاعفاً للإعلانات الضوئية. ثانياً/ يستوفى رسم عن الإعلان الذي يفرض على اللوحات الإعلانية أو شاشات العرض الخاصة بالبلدية على أن يتم تحديد هذا الرسم من قبل هيئة الاستثمار عند منح الرخص. ثالثاً/ (٥٠٠) خمسمائة دينار عن كل سنتمتر للإعلان بواسطة الصحف التي تصدر في المحافظة)^(١).

كذلك أصدرت الحكومة المحلية في النجف الأشرف قانون بطاقات تعريف للمسؤولين الحكوميين والشخصيات المهمة في محافظة النجف الأشرف رقم (٩) لسنة ٢٠١٠، والذي نص في المادة (٤) منه على أن (يستوفى رسم إصدار مقداره (١٠٠٠٠٠) ألف دينار عن إصدار الباج..... ويدخل مبلغ الرسم إيراداً للمحافظة.....)^(٢).

(١) قانون تنظيم الإعلان التجاري رقم (٨) لسنة ٢٠١٠ والمنشور على الموقع الإلكتروني للمكتبة القانونية للحكم المحلي www.iraq-ig-law.org آخر زيارة للموقع بتاريخ ٢٠١٩/٦/٩.

(٢) قانون بطاقات تعريف للمسؤولين الحكوميين والشخصيات المهمة في محافظة النجف الأشرف رقم (٩) لسنة ٢٠١٠ والمنشور على الموقع الإلكتروني للمكتبة القانونية للحكم المحلي www.iraq-ig-law.org آخر زيارة للموقع بتاريخ ٢٠١٩/٦/١٠.

ب- الغرامات المحلية

أُزِمَ المشرع العراقي الحكومة المحلية في عدم فرض الغرامات المحلية إلا بموجب تشريع محلي بموجب المادة (٤٤/ثانياً/٢) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل، وقد أصدر مجلس محافظة النجف الأشرف قانون إرتداء الخوذة الواقية للرأس رقم (٥) لسنة ٢٠١٠، والذي نص في المادة (٤) منه على أن (..... يستوفى من المخالف عند ترويجه طلب رفع الحجز عن المركبة غرامة مقدارها (٥٠٠٠) خمسة آلاف دينار يدخل كإيراد للمحافظة)^(١).

وقد أثار منح الحكومة المحلية صلاحية فرض الضرائب والرسوم بتشريع محلي خلافاً بين اتجاهين:

- الإتجاه الأول/ يرفض منح الحكومة المحلية صلاحية فرض الضرائب والرسوم بتشريع محلي، ويستند في ذلك إلى عدة حجج وأسانيد هي^(٢):

١- إنَّ منح الحكومة المحلية صلاحية فرض الضرائب والرسوم يتعارض مع مبدأ اللامركزية الإدارية، وذلك أنَّ ما تملكه الحكومة المحلية من صلاحيات يتحدد بهذا المبدأ وفقاً لنص المادة (١٢٢/ثانياً) من الدستور.

٢- إنَّ الدستور قد حدد الجهة التي لها حق التشريع وهي السلطة التشريعية الاتحادية، مما يجعل الصلاحية التشريعية الممنوحة للحكومة المحلية في المادة (٧/ثالثاً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل تتعارض مع أحكام الدستور.

٣- جعل الدستور رسم السياسة المالية من الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية بموجب المادة (١١٠/ثالثاً) من الدستور، وفرض الضرائب والرسوم يدخل في عنوان رسم السياسة المالية، الأمر الذي يجعل قيام الحكومة المحلية بفرض الضرائب والرسوم يتعارض مع الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية.

(١) قانون إرتداء الخوذة الواقية للرأس رقم (٥) لسنة ٢٠١٠ والمنشور على الموقع الإلكتروني للمكتبة القانونية للحكم المحلي www.iraq-ig-law.org آخر زيارة للموقع بتاريخ ١٠/٦/٢٠١٩.

(٢) د. عثمان سلمان غيلان، التعليق على قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم ١٦/اتحادية/٢٠٠٨، منشور في مجلة التشريع والقضاء، العدد الثالث، ٢٠٠٩، ص ٢٥٨ وما بعدها.

- الإتجاه الثاني/ يرى هذا الإتجاه إنَّ للحكومة المحلية الحق في إصدار التشريعات المتعلقة بفرض الضرائب والرسوم المحلية، وإنَّ هذا الحق يجد سندهُ في بعض نصوص دستور سنة ٢٠٠٥، فإذا كان نص المادة (٢٨/أولاً) من الدستور يقيد فرض الضرائب والرسوم بقانون، فإنَّ هذا النص لم يحدد طبيعة هذا القانون، فقد يكون إتحادياً تضعهُ السلطة التشريعية الاتحادية، وقد يكون إقليمياً تسنهُ السلطة التشريعية في الإقليم، ويمكن أن يكون محلياً تصدرهُ السلطة التشريعية المحلية، وبذلك يكون فرض الضرائب والرسوم بقانون متحققاً في التشريع سواءً أكان اتحادياً أم إقليمياً أم محلياً^(١).

هذا فضلاً عن أن عجز المادة (١١٥) من الدستور أشار بصورة واضحة لإختصاص الحكومة المحلية التشريعي، وذلك حينما جعل للقوانين المحلية أولوية على القوانين الاتحادية عند الخلاف بينهما في نطاق الاختصاصات المشتركة بين السلطات الاتحادية وسلطات الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم^(٢)، الأمر الذي يجعل الحكومة المحلية ذات صلاحية في فرض الضرائب والرسوم بموجب تشريعها المحلي كونها من الصلاحيات المالية الواسعة التي منحت للحكومة المحلية بموجب المادة (١٢٢/ثانياً) من الدستور.

وقد تبنت المحكمة الاتحادية العليا هذا الإتجاه في قرارها التفسيري رقم (١٦/اتحادية/٢٠٠٨)، والذي جاء فيه (..... وتأسيساً على ما تقدم لما كان فرض الضرائب وجبايتها وإنفاقها وفرض الرسوم والغرامات والضميمة من الأمور المالية التي أشارت إليها المادة (١٢٢/ثانياً) من دستور جمهورية العراق. لذا يكون لمجالس المحافظات غير المنتظمة بإقليم حق سن القوانين الخاصة بفرض وجباية وإنفاق الضرائب المحلية وسن القوانين الخاصة بفرض وجباية وإنفاق الرسوم والغرامات والضميمة بما يمكنها من إدارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الإدارية والتي تمنحها المادة (١١٥) من الدستور حق الأولوية في التطبيق عدا ما ورد في المادة (٦١/أولاً) منه الذي يختص بممارسة الصلاحيات الواردة بها حصراً المجلس النيابي بتشريع القوانين الاتحادية وكذلك القرارات التي تختص بإصدارها السلطات

(١) د. رائد حمدان المالكي، مصدر سابق، ص ٢٩١ وما بعدها.

(٢) د. رحيم حسين موسى، مصدر سابق، ص ٨٥ وما بعدها.

الاتحادية الحصرية والمشاركة المنصوص عليها في المواد (١١٠، ١١١، ١١٢، ١١٣، ١١٤) من الدستور^(١).

هذا ويميل الباحث إلى الإتجاه الثاني الذي يصرح بأحقية الحكومة المحلية في فرض الضرائب والرسوم بتشريعات محلية، للأسباب الآتية:

١- إن فرض الضرائب والرسوم ليس من الإختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية التي نصت عليها المادة (١١٠) من الدستور، وهذا ليس معناه أن السلطة التشريعية الاتحادية لا تملك صلاحية فرض الضرائب والرسوم بل يعني أنه يوجد إلى جانب السلطة التشريعية الاتحادية سلطة تشريعية إقليمية ومحلية تتمتع بصلاحيات سن القوانين الخاصة بفرض الضرائب والرسوم.

٢- منح المشرع العراقي في قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل الحكومة المحلية صلاحية سن تشريعات محلية في المادة (٧/ثالثاً) من القانون، وصلاحية فرض الضرائب والرسوم بموجب المادة (٤٤/ثانياً/٢) من القانون.

والسؤال الذي يطرح هو هل توجد علاقة بين القوانين الاتحادية والمحلية في إطار الضرائب والرسوم؟

إن الإجابة على ذلك يكون بنعم، إذ توجد علاقة بين القوانين الاتحادية والمحلية في إطار الضرائب والرسوم، وهذه العلاقة تتحقق من خلال الآتي:

١- لا يجوز للحكومة المحلية فرض ضرائب ورسوم على وعاء سبق وأن فرضت عليه ضرائب ورسوم من الحكومة الاتحادية، وهذا ما أكدت عليه المحكمة الاتحادية العليا في حكم لها بالعدد ٨٢/اتحادية/٢٠١٣ في ٨/٧/٢٠١٣، والذي جاء فيه (لدى التدقيق والمداولة من المحكمة الاتحادية العليا وجد أن وكيل المدعي أقام هذه الدعوى طالباً الحكم بإلغاء القرار المتخذ من مجلس محافظة ميسان المرقم (٨٤) في (١٢/١١/٢٠١٢) لمخالفته للدستور وقانون الجوازات وقد تضمن القرار المذكور (١) فرض رسم مقداره (٥٠٠٠) خمسة آلاف دينار عن كل جواز يصدر من مديرية جوازات محافظة ميسان. (٢) يقيد المبلغ المذكور في الفقرة (١) إيراداً لصندوق التكافل الاجتماعي

(١) قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم ١٦/اتحادية/٢٠٠٨ الذي صدر بناءً على طلب تفسيري تقدم به مجلس محافظة النجف الأشرف بموجب كتابه ذي العدد (٤/١٢٥٦) في ٢٦/٣/٢٠٠٨ والمنشور على الموقع الرسمي للمحكمة الاتحادية العليا في العراق www.iraqfsc.iq // آخر زيارة للموقع بتاريخ ١٤/٦/٢٠١٩.

في مجلس محافظة ميسان. (٣) يتم توفير حاجة مديرية جوازات المحافظة من الأبحار اللازمة لطبع الجوازات من المبالغ المقررة في الفقرة (١). (٤) يعتبر هذا القرار نافذاً من تاريخ صدوره وينشر في جريدة ميسان الرسمية. ولما كانت المادة (٢/أولاً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨، قد بينت الصلاحيات المخولة بها مجالس المحافظات حيث نصت (مجلس المحافظة هو أعلى سلطة تشريعية ورقابية ضمن الحدود الإدارية للمحافظة لها حق إصدار التشريعات المحلية في حدود المحافظة بما يمكنها من إدارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الإدارية بما لا يتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية) لذا فإن إصدار مجلس محافظة ميسان قراراً بفرض رسم مقداره خمسة آلاف دينار على كل جواز يصدر من مديرية جوازات ميسان بالرغم من وجود قانون اتحادي وهو قانون الجوازات حيث يقرر بموجبه فرض رسم محدد على كل جواز يصدر عن مديريات الجوازات في أنحاء العراق كافة ولا يجوز تكرار الرسوم، لذا فإن قرار مجلس محافظة ميسان المرقم (٨٤) في (٢٠١٢/١١/١٢) بفرض رسم قدره خمسة آلاف دينار على كل جواز يصدر من مديرية الجوازات في ميسان يعتبر مخالفاً لقانون الجوازات والأنظمة الصادرة بموجبها رقم ٣٢ لسنة ١٩٩٩ ومعدلاً - بدون تشريع إتحادي - لمبلغ الرسم الوارد فيه ولأن مجالس المحافظات ملزمة عند مزاولتها لصلاحياتها المنصوص عليها في المادة (٢/أولاً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ يلزم بأن لا تخرق ولا تعارض التشريعات الاتحادية أو الدستور وحيث أن مجلس محافظة ميسان قد تجاوز صلاحياته المنصوص عليها في المادة (٢/أولاً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ والصادر استناداً لأحكام المادة (١٢٢/ثانياً) من الدستور بإصداره القرار المشار إليه أعلاه خلافاً لأحكام قانون الجوازات رقم (٣٢) لسنة ١٩٩٩، عليه قررت المحكمة الاتحادية العليا الحكم بعد دستورية القرار الصادر من مجلس محافظة ميسان بالعدد (٨٤) في (٢٠١٢/١١/١٢) للأسباب المبينة أعلاه والغائه.....^(١).

٢- ما يخصص للحكومة المحلية من نسبة مئوية من إيرادات الضرائب والرسوم التي تفرض بقوانين إتحادية داخل الحدود الإدارية للحكومة المحلية، وهذا ما أكد عليه قانون الإدارة المالية

(١) حكم المحكمة الاتحادية العليا المرقم (٨٢/اتحادية/٢٠١٣) في ٢٠١٣/٧/٨ والمنشور على الموقع الرسمي للمحكمة الاتحادية العليا في العراق www.iraqfsc.iq // آخر زيارة للموقع بتاريخ ٢٠١٩/٦/١٦.

الاتحادية رقم (٦) لسنة ٢٠١٩، والذي نص توؤل لحساب المحافظة (٥٠% من إيرادات الضرائب والرسوم الاتحادية التي يتم استيفائها من الدوائر الممولة مركزياً في المحافظة....)^(١).

الفرع الثاني

الأنظمة المحلية

يقع على عاتق السلطة التنفيذية بشكل عام مهمة تحقيق الصالح العام وإشباع الحاجات العامة للجمهور، ولكي تتمكن من الوفاء بالتزاماتها هذه تمارس وسائل وأساليب متنوعة يطلق عليها أعمال الإدارة، ومن بين هذه الأعمال القرارات الإدارية التنظيمية أو ما يعرف بالأنظمة^(٢).

وقد تصدر هذه الأنظمة عن الهيئات الإدارية التي تملك سلطة التنظيم، من ذلك الأنظمة التي تصدرها مجالس المحافظات بموجب المادة (٧/ثالثاً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل، والأنظمة هي عبارة عن قرارات إدارية تحتوي على قواعد قانونية عامة ومجردة وملزمة تطبق على عدد غير محدد من الوقائع أو الأفراد^(٣).

وتعد الأنظمة وفقاً للمعيار العضوي أو الشكلي أعمالاً إدارية لصدورها عن سلطة إدارية، ولكنها تُعد أعمالاً تشريعية وفقاً للمعيار المادي لأنها تنشئ قواعد عامة ومجردة تطبق على كافة شأنها شأن القوانين^(٤)، وعليه يمكن تقسيم الأنظمة التي تصدر عن مجلس المحافظة إلى أنظمة تنفيذية وتنظيمية، فالأنظمة التنفيذية هي الأنظمة التي تصدر بغرض وضع القانون موضع التنفيذ، وتنفيذ القانون وتتبعه، وتتضمن التفاصيل اللازمة لتنفيذ الأحكام التي يحتويها القانون، ويشترط لمشروعيتها ألا تتعارض مع أحكام القانون الذي صدرت استناداً إليه، وأن لا يكون من شأنها تعديل أو تعطيل تنفيذ القانون أو الإعفاء من تنفيذه^(٥)، والأنظمة التنفيذية التي يصدرها مجلس

(١) المادة (١/٢٩) من قانون الإدارة المالية الاتحادية رقم (٦) لسنة ٢٠١٩.

(٢) د. وسام صبار العاني، القضاء الإداري، ط١، دار السنهوري، بغداد، ٢٠١٥، ص ١٨.

(٣) د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، القرارات الإدارية في الفقه وقضاء مجلس الدولة، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ٢٠٠٧، ص ١٨٦.

(٤) أزهار هاشم أحمد، الرقابة على دستورية الأنظمة والقرارات الإدارية في ظل دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، أطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة بغداد، ٢٠١٥، ص ٨.

(٥) د. محمد علي جواد، القضاء الإداري، المكتبة القانونية، بغداد، ٢٠١٠، ص ٣٩.

المحافظة تقتصر على تنفيذ القوانين المحلية التي يسنها المجلس بوصفه السلطة التشريعية في المحافظة^(١).

أما الأنظمة التنظيمية فهي الأنظمة التي تصدر بقصد تنظيم المرافق العامة وسير العمل فيها، ويتم إصدار هذه الأنظمة كلما دعت الحاجة إلى هذا التنظيم دون الحاجة إلى إصدار تشريع بذلك^(٢)، وتعد الأنظمة الداخلية التي يضعها مجلس المحافظة لتنظيم سير العمل فيه نوعاً من الأنظمة التنظيمية^(٣)، إذ أصدرت مجالس المحافظات عدة أنظمة داخلية بهذا الشأن^(٤).

والسؤال الذي يُطرح هو هل تصدر مجالس المحافظات أنظمة أخرى إلى جانب هذه الأنظمة؟

إنّ المتابع لعمل مجالس المحافظات يجد أن هذه المجالس قد أصدرت أنظمة مالية إلى جانب هذه الأنظمة، من ذلك قرار مجلس محافظة ميسان رقم (١٦) لسنة ٢٠١٠ المتخذ في جلسته الاعتيادية المرقمة (٥٥) في ٢٠١٠/٤/٥، والذي فرض بموجب الفقرة (١) من القرار أعلاه رسم تكافل اجتماعي مقداره (٥,٥%) على مبلغ الطن الواحد للحنطة والشعير المسوقة من قبل الفلاحين إلى الشركة العامة لتجارة الحبوب وفق التسعيرة المحددة^(٥).

(١) د. غازي فيصل ود. عدنان عاجل، القضاء الإداري، ط١، مؤسسة النبراس للطباعة والنشر، النجف الأشرف، ٢٠١٢، ص ٣٥.

(٢) د. غني زغير عطية محمد، الإختصاص اللاتحي لمجلس الوزراء وفق دستور ٢٠٠٥، بحث منشور في مجلة الكوفة للعلوم القانونية والسياسية، مجلة علمية تصدر عن كلية القانون بجامعة الكوفة، المجلد ١، العدد ٣٨، ٢٠١٨، ص ٣٧٠.

(٣) من إختصاصات مجلس المحافظة التي وردت في المادة (٧/رابع عشر) قيام المجلس (بإقرار نظام داخلي لعمله خلال شهر من تاريخ أول جلسته له وبصادق عليه بالأغلبية المطلقة).

(٤) إذ أصدر مجلس محافظة ذي قار النظام الداخلي رقم (٨) في ٢٠٠٩/٥/٤ نشر في وقائع ذي قار الجريدة الرسمية لمجلس محافظة ذي قار، العدد ١، السنة ٢٠٠٩، منشور على الموقع الإلكتروني للمكتبة القانونية للحكم المحلي www.iraq-ig-law.org آخر زيارة للموقع بتاريخ ٢٠١٩/٦/١٨، كما أصدر مجلس محافظة بابل النظام الداخلي بجلسته الرابعة بتاريخ ٢٠٠٩/٥/٧ نشر في جريدة المجلس الجريدة الرسمية لمجلس محافظة بابل، والمنشور على الموقع الإلكتروني للمكتبة القانونية للحكم المحلي www.iraq-ig-law.org آخر زيارة للموقع بتاريخ ٢٠١٩/٦/١٨.

(٥) قرار مجلس محافظة ميسان رقم (١٦) لسنة ٢٠١٠ نشر في جريدة ميسان الجريدة الرسمية لمجلس محافظة ميسان، العدد ٣، لسنة ٢٠١٠، والمنشور على الموقع الإلكتروني للمكتبة القانونية للحكم المحلي www.iraq-ig-law.org آخر زيارة للموقع بتاريخ ٢٠١٩/٦/١٩.

كما أصدر مجلس محافظة الأنبار القرارين المرقمين (١٧٢، ١٧٤) في ٤/٥ و٢٠١٢/٤/١٩، إذ أصدر المجلس المذكور أعلاه بموجب قراره الأول رقم (١٧٢) وثيقة أمنية مؤقتة للمركبات غير المسجلة أمدها ستة أشهر، بينما فرض بموجب قراره الثاني رقم (١٧٤) مبلغ مالي مقداره (٣٠٠٠٠) ثلاثون ألف دينار عن كل مركبة دعماً لصندوق إعمار الأنبار، وقد أيدت المحكمة الاتحادية العليا في حكم لها هذين القرارين، إذ جاء فيه (إنّ القرارين المذكورين أعلاه قد صدرا عن المجلس المذكور حسب الصلاحيات المخولة لمجالس المحافظات في الدستور وفي قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨، إذ نصت المادة (١٢٢/ثانياً) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ (تمنح المحافظات التي لم تنتظم في إقليم الصلاحيات الإدارية والمالية الواسعة بما يمكنها من إدارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الإدارية وينظم ذلك بقانون) وصدر قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ ينظم الصلاحيات المشار إليها أعلاه، إذ نصت المادة (٧/ثالثاً) من القانون المذكور على تلك الصلاحيات بقولها (إصدار التشريعات المحلية والأنظمة والتعليمات لتنظيم الشؤون الإدارية والمالية بما يمكنها من إدارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية وبما لا يتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية) وحيث أنّ القرارين المذكورين ليس من ضمن الصلاحيات الحصرية للسلطة الاتحادية المنصوص عليها في المادة (١١٠) من الدستور كما إنهما لا يدخلان ضمن الاختصاصات التشريعية للسلطة الاتحادية المنصوص عليها في المادة (٦١) من الدستور عليه فلا تعارض بينهما وبين الدستور والقوانين النافذة.....)^(١).

وفي تقديرنا إنّ المحكمة الاتحادية العليا في حكمها أعلاه قد جانبت الصواب، إذ أغفلت عن المبدأ الذي أورده دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ وهو مبدأ قانونية الرسوم في المادة (٢٨/أولاً) من الدستور، بالإضافة إلى أنّ صلاحية مجلس المحافظة في إصدار التشريعات المحلية والأنظمة لتنظيم الشؤون الإدارية والمالية مقيدة بعدم تعارضها مع الدستور والقوانين الاتحادية في المادة (٧/ثالثاً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل، وإنّ القرارين المرقمين (١٧٢، ١٧٤) في ٤/٥ و٢٠١٢/٤/١٩ الصادرين عن مجلس محافظة

(١) حكم المحكمة الاتحادية العليا رقم (٣٩/اتحادية/٢٠١٢) في ٢٦/١١/٢٠١٢ والمنشور على الموقع الرسمي للمحكمة الاتحادية العليا في العراق www.iraqfsc.iq // آخر زيارة للموقع بتاريخ ٢٠/٦/٢٠١٩.

الأنبار يتعارضان مع قانون المرور الاتحادي رقم (٨٦) لسنة ٢٠٠٤، والذي جعل تسجيل المركبات وفرض الرسوم من صلاحية وزارة الداخلية/ مديرية المرور العامة^(١).

ويرى الباحث: إنَّ الأنظمة المالية التي تصدر عن مجالس المحافظات تشكل خرقاً لمبدأ قانونية الضرائب والرسوم المنصوص عليه في المادة (٢٨/أولاً) من الدستور.

(١) المادة (٦) من قانون المرور رقم (٨٦) لسنة ٢٠٠٤ الملغى.

الفصل الثاني

إدارة الإيرادات المالية للحكومة المحلية و ضمانات تحصيلها

تُعدُّ الإيراداتُ المالية العمود الفقري لنشاط الحكومة المحلية، إذ تستطيع من خلالها تأدية ما يناط بها من اختصاصات بأفضل صورة، وهذا لا يمكن أن تحققه أن لم تقم بإدارة هذه الإيرادات وفق المتطلبات المطلوبة منها من جانب، ومن جانب آخر أن تتوافر لها ضمانات معينة تمنع حجب هذه الإيرادات عنها، وعليه ارتأينا تقسيم هذا الفصل على مبحثين، وكالآتي:

المبحث الأول: إدارة الحكومة المحلية للإيرادات المالية.

المبحث الثاني: ضمانات تحصيل الحكومة المحلية للإيرادات المالية.

المبحث الأول

إدارة الحكومة المحلية للإيرادات المالية

إلى جانب ما تحصل عليه الحكومة المحلية من تخصيصاتٍ إتحادية، والتي تشكل حقاً دستورياً لها لا منحاً تملك الحكومة الاتحادية إعطاءها أو حجبها عن الحكومة المحلية، تملك الأخيرة في ظل ما ممنوح لها من استقلال مالي سلطة تقدير وتحصيل إيرادات مواردها المالية، وعليه سوف نقسم هذا المبحث إلى مطلبين نتناول في المطلب الأول إدارة الحكومة المحلية للتخصيصات الاتحادية، أما الثاني فنخصه لبيان إدارة الحكومة المحلية للإيرادات المحلية.

المطلب الأول

إدارة الحكومة المحلية للتخصيصات الاتحادية

في ظل ضعف ومحدودية الموارد المالية المحلية للحكومة المحلية وعجزها عن تمويل نفقاتها الجارية والاستثمارية، فإن حصول الحكومة المحلية على تخصيصات اتحادية من الموازنة العامة الاتحادية يعدُّ أمراً ضرورياً، وإن كان يفقدها بعضاً من استقلالها، إلا أنه لا يمنعها من أن تقوم بإدارة هذه التخصيصات بالشكل الذي ينسجم مع مطالب واحتياجات مواطنيها، وبناءً على

ذلك فإننا سنتناول في الفرع الأول توزيع التخصيصات الاتحادية، وفي الفرع الثاني معايير توزيع التخصيصات الاتحادية، وفي الفرع الثالث مناقلة التخصيصات الاتحادية.

الفرع الأول

توزيع التخصيصات الاتحادية

قبل بدء السنة المالية بمدة معينة، تقوم وزارة المالية الاتحادية بإصدار منشور دوري عن أولويات السياسة المالية للسنة التالية لا سيما الحد الإجمالي للإنفاق، وترسل ذلك إلى جميع الوزارات والهيئات العامة والمحافظات معلنة حلول أجل البدء في التحضير لإعداد موازنة السنة القادمة، وترفق معه جميع التعليمات والنماذج التي يجب الإلتزام بها أثناء إعداد مشروع الموازنة^(١).

وعلى ضوء ذلك تقوم الحكومة المحلية بإعداد الموازنة المحلية^(٢)، إذ يقوم المحافظ بإعداد الموازنة العامة للمحافظة ورفعها إلى مجلس المحافظة لغرض المصادقة عليها^(٣)، في حين يتولى مجلس المحافظة إعداد مشروع الموازنة الخاصة بالمجلس لدرجتها في الموازنة العامة للمحافظة^(٤). وبعد مصادقة مجلس المحافظة على مشروع الموازنة العامة للمحافظة بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه ترفع إلى وزارة المالية الاتحادية لتوحيدها مع الموازنة العامة الاتحادية^(٥)، وقد تعترض الأخيرة على هذه الموازنة وتقوم بإرجاعها إلى الحكومة المحلية من أجل إجراء التعديلات اللازمة عليها^(٦).

١) المادة (٤/ثالثاً) من قانون الإدارة المالية الاتحادية رقم (٦) لسنة ٢٠١٩ ؛ ينظر كذلك كتاب وزارة المالية/ دائرة الموازنة/ قسم الموازنة الجارية المرقم (١٠٦٧٤) في ١٨/٦/٢٠١٥.

٢) الموازنة المحلية: هي برنامج نشاط الحكومة المحلية خلال السنة القادمة، وهي من أهم دعائم التنظيم الإداري والمالي، ينظر في ذلك : د. محمد عبد الله العربي، نظام الإدارة المحلية فلسفته وأحكامه، وزارة الثقافة والإرشاد القومي، الإدارة العامة للثقافة، بدون مكان نشر، بدون سنة نشر، ص ١٠٩.

٣) المادة (٣١/أولاً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

٤) المادة (٧/خامساً-١) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

٥) المادة (٧/خامساً-٢ب) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

٦) د. علي هادي حميدي الشكراوي، علاقة السلطة الاتحادية بالسلطات المحلية وفق دستور العراق لعام ٢٠٠٥ وقانون المحافظات رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨، دراسات حول اللامركزية، وزارة الدولة لشؤون المحافظات، الهيئة العليا للتسيق بين المحافظات غير المنتظمة في إقليم، ج ٢، ٢٠١٢، ص ٢٤.

وتعتمدُ الحكومةُ المحليةُ في ظل ضعف مواردها المحلية على التخصيصات الاتحادية، والتي تُعد المورد الرئيسي للموازنة المحلية على الرغم من تباينها من سنة لأخرى تبعاً لتباين تخصيصات الموازنة العامة الاتحادية^(١).

وتمول هذه التخصيصات نفقات الموازنة المحلية، والتي تكون على نوعين:

أولاً: الموازنة التشغيلية

وهي المبالغ اللازمة لتسيير العمليات اليومية للحكومة المحلية مثل الرواتب والإعانات المالية والتجهيزات والخدمات وأموال الصيانة والتشغيل وأي مصاريف تشغيل أخرى^(٢).

وتعدُّ وزارةُ المالية الاتحادية دائرة الموازنة العامة قسم إعداد الموازنة الجارية التعليمات المتعلقة بالموازنات الجارية سنوياً، وترسلها إلى المحافظات ليتم على ضوءها إعداد تقديرات الموازنة التشغيلية للحكومة المحلية، ومن خلال ذلك يتم مناقشة تقديرات الإعتمادات المرسله من الحكومة المحلية إلى وزارة المالية، وتقوم الأخيرة بتقديم الموازنة التشغيلية بصيغتها النهائية إلى مجلس الوزراء مرفقة بمذكرة إيضاحية لمناقشتها في موعد لا يتجاوز نهاية شهر تشرين الأول من كل سنة^(٣).

ثانياً: الموازنة الاستثمارية

هي عملية تقييم المشاريع المقترحة طويلة الأجل أو مسار الأنشطة المستقبلية بهدف تخصيص المبالغ المطلوبة^(٤).

(١) عمار رحيم عبيد الكناني، اللامركزية الإدارية في دستور العراق لعام ٢٠٠٥، مكتبة القانون المقارن، بغداد، ٢٠١٧، ص ١٢٣.

(٢) دليل إعداد الموازنة للمحافظات العراقية، كراس منشور بدعم من الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية، المجلد الرابع، ط١، ٢٠١١، ص ٥.

(٣) ينظر خطة عمل دائرة الموازنة العامة لسنتي (١٩٩٨ و٢٠٠١)، وزارة المالية، دائرة الموازنة العامة، قسم البحوث والإحصاء، منشور ضمن كراس خاص بوزارة المالية.

(٤) د. بهاء حسين الحمداني و أحمد رعد عبد الحميد، تطوير إعداد الموازنات الاستثمارية من خلال تقييم المشاريع الاستثمارية، بحث منشور في مجلة العلوم الاقتصادية والإدارية، مجلة علمية تصدر عن كلية الإدارة والاقتصاد- جامعة بغداد، المجلد ٢٤، العدد ١٠٢، ٢٠١٨، ص ٤٨٩.

ومن التخصيصات الاتحادية الممنوحة للحكومة المحلية تخصيصات برنامج تنمية الأقاليم، والتي تشكل النسبة الأكبر من التخصيصات الاتحادية التي تغطي الموازنة الاستثمارية للحكومة المحلية^(١).

ويتم إعداد الموازنة الاستثمارية للحكومة المحلية الخاصة ببرنامج تنمية الأقاليم من قبل الهيئة الاستثمارية في المحافظة، والتي تتألف من عدد من الخبراء لا يزيد عددهم عن سبعة، وتضم موظفين يختارهم المحافظ، ويكونون من المتخصصين في الشؤون القانونية والفنية والمالية، وترتبط بالمحافظ مباشرة وتعمل تحت إشرافه وتوجيهه، وترفع هذه الموازنة إلى مجلس المحافظة للمصادقة عليها^(٢).

وتأخذ وزارة التخطيط الاتحادية على عاتقها في كل سنة مالية إعداد استثمارات المشاريع الاستثمارية وتعميمها على الجهات كافة بضمنها الحكومة المحلية لغرض إعداد استمارة لكل مشروع تتضمن وصفاً للمشروع والكلفة الكلية المقدرة للمشروع مع دراسة الجدوى الفنية والاقتصادية لكل مشروع، وتجرى مناقشة شاملة لمشاريع الموازنة الاستثمارية للسنة القادمة في شهر آب من كل سنة من قبل الدوائر الفنية في وزارة التخطيط وبحضور ممثل عن مديرية التخطيط والمتابعة في المحافظة وممثل عن مجلس المحافظة وممثل عن المحافظة، إذ يتم تحديد المشاريع وتخصيصاتها السنوية، وتتولى دائرة الاستثمار الحكومي تنسيق البيانات وإعداد المنهاج الاستثماري بصيغته النهائية وإرساله إلى وزارة المالية لتوحيده مع جداول الموازنة العامة، والمشاركة في إعداد ومناقشة مقترحات المشاريع ضمن خطة تنمية الأقاليم مع الجهات ذات

(١) إذ أنشأ برنامج تنمية الأقاليم عام ٢٠٠٦ والذي بموجبه يتم تخصيص مبالغ استثمارية لمشاريع تنمية الأقاليم ضمن الموازنة الاستثمارية الاتحادية من أجل تحقيق الآتي: ١- تنمية المحافظات مكانياً وتقليص التفاوت الاقتصادي والاجتماعي فيما بينها. ٢- ترسيخ أسس اللامركزية الإدارية. ٣- تحقيق العدالة الاجتماعية بالحد من الفقر والحرمان. ٤- تنظيم الاستيطان السكاني وصولاً إلى درجة عالية من الاستقرار السكاني. ٥- الأستدامة البيئية. ٦- تعزيز الشراكة التنموية وتفعيلها ما بين القطاعين العام والخاص. ينظر في ذلك: د. وفاء المهدي ود. إنعام مزيد الخزاعي، مصدر سابق، ص ٨٤ وما بعدها.

(٢) نجاة محمد عبيد، توزيع العوائد المالية في النظام السياسي الفيدرالي، رسالة ماجستير، كلية العلوم السياسية، جامعة بغداد، ٢٠١٣، ص ١٤٨.

العلاقة في الحكومة المحلية، ولاحقاً مع الدوائر الفنية المختصة في الوزارة وبما يضمن اختيار المشاريع ذات الأولوية للمحافظة^(١).

وعند الرجوع إلى قوانين الموازنة العامة الاتحادية نجد أنّ ما يخص من تخصيصات اتحادية لبرنامج تنمية الأقاليم يختلف من سنة لأخرى^(٢).

وفي تقديرنا إنّ هذا التباين الحاصل في تخصيصات برنامج تنمية الأقاليم راجع إلى الاختلاف في نسبة تقدير الإيرادات ضمن الموازنة العامة الاتحادية في كل سنة مالية.

(١) أسعد خليل لازم الطائي، الرقابة الخارجية على مشاريع الموازنة الاستثمارية للحكومات المحلية، بحث تطبيقي عن الحكومة المحلية في محافظة ذي قار، مقدم إلى المعهد العالي للدراسات المحاسبية والمالية، جامعة بغداد، ٢٠١٤، ص ١٥٦.

(٢) جدول بالتخصيصات الاتحادية لبرنامج تنمية الأقاليم للمدة من ٢٠١٢ - ٢٠١٩:

ت	السنة	المبلغ	الجهة المستفيدة
١-	٢٠١٢	(٦١٨٣٨٣٨٥٤٤) ألف دينار (ستة آلاف ومائة وثلاثة وثمانون ملياراً وثمانمائة وثمانية وثلاثون مليوناً وخمسمائة واربعه واربعون ألف دينار).	المحافظات وإقليم كردستان.
٢-	٢٠١٣	(٧٢٥٦٠٠٠٠٠٠) ألف دينار (سبعة آلاف ومئتان وستة وخمسون مليار دينار).	المحافظات وإقليم كردستان.
٣-	٢٠١٥	(٣٥٠٠٠٠٠٠٠٠) ألف دينار (ثلاثة آلاف وخمسمائة مليار دينار).	المحافظات وإقليم كردستان.
٤-	٢٠١٦	(١٢٤٤٤٧٤٩٢٠) ألف دينار (ترليون ومئتان واربعه واربعون ملياراً واربعمائة واربعه وسبعون مليوناً وتسعمائة وعشرون ألف دينار).	المحافظات وإقليم كردستان.
٥-	٢٠١٧	(٥٠٠٠٠٠٠٠٠) ألف دينار (خمسمائة مليار دينار).	المحافظات وإقليم كردستان.
٦-	٢٠١٨	(٤٠٠٠٠٠٠٠٠) ألف دينار (اربعمائة مليار دينار).	المحافظات.
٧-	٢٠١٩	(٢٠٠٠٠٠٠٠٠) ألف دينار (اثنان ترليون دينار).	المحافظات.

الجدول من إعداد الباحث.

ومن أجل تنفيذ هذه التخصيصات يجب على الحكومة المحلية تحقيق الآتي^(١):

١- على المحافظ تقديم خطة إعمار المحافظة والأقضية والنواحي التابعة لها المصادق عليها من مجلس المحافظة اعتماداً على الخطط الموضوعة من مجالس الأقضية والنواحي إلى وزارة التخطيط الاتحادية لغرض دراستها والمصادقة عليها، على أن تراعى المناطق الأكثر تضرراً داخل المحافظة، وأن توزع تخصيصات المحافظة على الأقضية والنواحي المرتبطة بها بحسب النسب السكانية بعد استبعاد المشاريع الاستراتيجية التي تستفيد منها أكثر من ناحية أو قضاء على أن لا تزيد تخصيصات المشاريع الاستراتيجية الجديدة على (١٥%) (خمس عشرة من المائة) من تخصيصات المحافظة، وعلى وزيرى المالية والتخطيط الاتحاديين صلاحية إجراء المناقلة بنسبة (٥%) (خمس من المائة) من تخصيصات مشاريع تنمية الأقاليم إلى تخصيصات استراتيجية للتخفيف من الفقر.

٢- يتولى المحافظ حصرًا تنفيذ خطة الإعمار المقررة ويتولى مجلس المحافظة مسؤولية مراقبة التنفيذ.

وبعد تحديد حجم التخصيصات الاتحادية لبرنامج تنمية الأقاليم في الموازنة العامة الاتحادية، تقوم وزارة التخطيط الاتحادية بتحديد حصة كل محافظة من هذه التخصيصات، إذ خصصت في سنة (٢٠١٩) مبلغ (٦٥٥) مليار دينار للعاصمة بغداد، تلتها محافظة نينوى بتخصيص مبلغ (٣٠٢) مليار دينار، ثم محافظة البصرة بتخصيص مبلغ (٢٣٤) مليار دينار، ومحافظة ذي قار بتخصيص مبلغ (١٧٤) مليار دينار، وتخصيص مبلغ (١١٦) مليار دينار لمحافظة صلاح الدين، ومحافظة بابل بتخصيص مبلغ (١٦٠) مليار دينار، ومحافظة الأنبار بتخصيص مبلغ (١٣٥) مليار دينار، و(١٢١) مليار دينار لمحافظة ديالى، و(١٢١) مليار دينار لمحافظة النجف الأشرف، و(١٢٠) مليار دينار لمحافظة كركوك، و(١٠٨) مليار دينار لمحافظة واسط، و(١٠٥) مليار دينار لمحافظة الديوانية، و(٩٩) مليار دينار لمحافظة كربلاء المقدسة، و(٦٩) مليار دينار لمحافظة المثنى، و(٩٣) مليار دينار لمحافظة ميسان^(٢).

(١) المادة (٢/أولاً-٤) من قانون الموازنة العامة الاتحادية لسنة ٢٠١٩.

(٢) تخصيصات المحافظات من برنامج تنمية الأقاليم لسنة ٢٠١٩، متاحة على الموقع الإلكتروني لوزارة التخطيط الاتحادية <https://mop.gov.iq> / آخر زيارة للموقع بتاريخ ٨/٧/٢٠١٩.

وبعد هذا التحديد يأتي دور وزارة المالية الاتحادية لصرف حصة كل محافظة من تخصيصات برنامج تنمية الأقاليم، إلا أنّ هذه الوزارة تمتنع عن صرف الأموال المخصصة لكل محافظة من برنامج تنمية الأقاليم إلا بعد الانتهاء من إعداد قوائم نهائية للمشاريع المقرر اقامتها في المحافظة، وتتضمن دراسات معقدة تستغرق وقتاً طويلاً^(١).

وهذا بدوره يؤدي الى تأخير تنفيذ المشاريع الاستثمارية المزمع اقامتها في الحكومة المحلية على رغم من توافر تخصيصاتها المالية لا سيما وإنّ المشرع العراقي قد اعتاد إقرار الموازنة العامة الاتحادية بعد مرور شهرين أو ثلاثة أشهر من بدء السنة المالية، لذا يجدر بوزارة المالية الاتحادية صرف حصة الحكومة المحلية من تخصيصات برنامج تنمية الأقاليم بعد تنفيذها للشروط المطلوبة لصرف هذه التخصيصات والمنصوص عليها في قانون الموازنة العامة الاتحادية مع إلزامها بتقديم إحصائية في نهاية السنة المالية بالمشاريع التي تم تنفيذها خلال السنة المالية.

الفرع الثاني

معايير توزيع التخصيصات الاتحادية

أوجب قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل على الحكومة المحلية مراعاة المعايير الدستورية عند توزيعها للتخصيصات الاتحادية على مركز المحافظة والأفضية والنواحي^(٢).

وعند الرجوع إلى نص المادة (١٢١/ثالثاً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، نجد أنها قد نصت على أنّ (تخصص للأقاليم والمحافظات حصة عادلة من الإيرادات المحصلة اتحادياً، تكفي للقيام بأعبائها ومسؤولياتها، مع الأخذ بعين الإعتبار مواردها وحاجاتها، ونسبة السكان فيها).

ويلاحظ على هذا النص أنه يشير إلى عدة معايير دستورية يجب الإلتزام بها عند تحديد حصة كل إقليم أو محافظة من الإيرادات المحصلة اتحادياً، سواء أكان مصدرها النفط والغاز أم

(١) نبيل جعفر عبد الرضا، اللامركزية في العراق، بحث منشور في مؤسسة الحوار المتمدن، ٢٠١٢، منشور على الموقع الإلكتروني www.m.ahewar.org // آخر زيارة للموقع بتاريخ ٢٠١٩/٧/٩.

(٢) المادة (٧/خامساً/٢-ب) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

أية مصادر أخرى، رغم أنّ إيرادات النفط تُعدُّ المصدر الرئيس لهذه الإيرادات، إذ تشكل وحدها ما يزيد على ٩٢% منها^(١).

لذا فالمعايير الدستورية التي يجب على الحكومة المحلية مراعاتها عند توزيعها للتخصيصات الاتحادية على مركز المحافظة والأقضية والنواحي هي:

أولاً: العدالة عند التوزيع

لا يوجد مفهوم عام محدد للعدالة فهي نسبية ويتغير مفهومها بتغير الزمان والمجتمعات ذلك لأن العدالة مفهوم نسبي لا يمكن تحديده وإيجاد معايير ثابتة له، فالعدالة تعبر عن حالة معنوية ليس لها مدلولاً مطلقاً، فهي ليست شيئاً مادياً يمكن لأي شخص قياسه أو حسابه مثل المتغيرات الأخرى، ومع ذلك فالعدالة المقصودة هنا هي العدالة النسبية^(٢).

وهكذا فإنّ تطبيق العدالة من شأنه أن يعمل على إزالة الفوارق في توزيع التخصيصات الاتحادية بين اقصية ونواحي المحافظة، الأمر الذي يجعل توزيع هذه التخصيصات من قبل الحكومة المحلية يتم بصورة متساوية، كما ويؤدي إلى حصول مواطنيها على حقوق متعادلة من الخدمات المحلية^(٣)، وهذا المعيار تستقل الحكومة المحلية في تقديره عند توزيعها لهذه التخصيصات على الأقضية والنواحي المرتبطة بها^(٤).

(١) د. عبد الحسين العنبيكي، الموازنة العامة الفيدرالية والتوزيع الأمثل للإيرادات النفطية العراقية، بحث منشور في المجلة العراقية للعلوم الاقتصادية، مجلة علمية تصدر عن كلية الإدارة والاقتصاد- الجامعة المستنصرية، العدد ١٧، ٢٠٠٨، ص ٦.

(٢) د. عبد الأمير شمس الدين، الضرائب العامة اسسها العلمية وتطبيقاتها العملية، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، ١٩٨٧، ص ٤٤.

(٣) محمد جبار طالب، التنظيم الدستوري للفيدرالية المالية في دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، بحث منشور في مجلة رسالة الحقوق، مجلة علمية تصدر عن كلية القانون- جامعة كربلاء، العدد ٣، السنة ٥، ٢٠١٣، ص ١٣٥.

(٤) ينظر قرار مجلس محافظة ذي قار رقم (١) في ٢٦/١/٢٠١٣، والذي حدد بموجبه النسب التالية: (١- ٦٥% للمجالس المحلية. ٢- ٢٠% حصة الدوائر. ٣- ١٥% المشاريع الاستراتيجية على أن تطلع الهيئة العامة للمجلس على المشاريع التي تنفذها الدوائر) ، ينظر: جين ياسر حسين، مصدر سابق، ص ٨٨.

ثانياً: معيار عدد السكان

وبموجب هذا المعيار تخصص نسبة لكل فرد عراقي في كل قضاء وناحية داخل الحكومة المحلية، ثم تضرب هذه النسبة في عدد سكان كل قضاء وناحية، وناتج عملية الضرب هو حصة كل قضاء وناحية من التخصيصات الاتحادية الموزعة على الحكومة المحلية^(١).

وجاء التأكيد على هذا المعيار في قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل^(٢)، وجرت العادة على الإشارة إلى هذا المعيار عند تحديد مبلغ التخصيصات الاتحادية للمحافظات في قانون الموازنة العامة الاتحادية، إذ يعتمد عليه في توزيع هذه التخصيصات على المحافظات^(٣)، وفي توزيع ما مقرر لكل محافظة على الأفضية والنواحي التابعة لها^(٤).

وغالباً ما تبدي مجالس الأفضية اعتراضاً على توزيع الحكومة المحلية لتلك التخصيصات وفقاً للنسبة السكانية، وعلى قائمة المشاريع المقترحة ضمن مشاريع الأفضية^(٥).

(١) د. سليم نعيم الخفاجي، مصدر سابق، ص ٢١.

(٢) المادة (٤٤/أولاً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

(٣) ففي موازنة سنة ٢٠١٩ نصت المادة (٢/أولاً-٤) من قانون الموازنة العامة الاتحادية لسنة ٢٠١٩ على أن (يخصص مبلغ مقداره (٢٠٠٠٠٠٠٠٠٠) ألف دينار (اثنتان ترليون دينار) ل(إعمار وتنمية مشاريع في المحافظات كافة) من أصل التخصيصات المشار إليها بالبند (أولاً/ ١) من المادة (٢) آنفاً يتم توزيعه بحسب عدد سكان كل محافظة....).

(٤) نصت المادة (٢/أولاً/٤-أ) من قانون الموازنة العامة الاتحادية لسنة ٢٠١٩ بأن (على المحافظ تقديم خطة إعمار المحافظة والأفضية والنواحي التابعة لها المصادق عليها من مجلس المحافظة.... وعلى أن توزع تخصيصات المحافظة على الأفضية والنواحي المرتبطة بها بحسب النسب السكانية بعد استبعاد المشاريع الاستراتيجية التي تستفيد منها أكثر من ناحية أو قضاء على ألا تزيد تخصيصات المشاريع الاستراتيجية الجديدة على (١٥%) (خمس عشرة من المائة) من تخصيصات المحافظة....).

(٥) ينظر كتاب مجلس قضاء الشطرة رقم (٦٩٠٢) في ٢٠/١٠/٢٠١٣، وكذلك كتابه المرقم (٢٥١١) في ٨/٤/٢٠١٤، والذي يعترض بموجبه على (النسبة السكانية لقضاء الشطرة وذلك بجعلها ١٣%، وكذلك اعتراضه على إلغاء مشروع تدوير النفايات ضمن خطة قضاء الشطرة، والذي خصص له ثلاثة مليارات وجعله ضمن المشاريع الاستراتيجية التي تخص عموم المحافظة، حيث كان الهدف من المشروع التخلص من النفايات وإيجاد فرص عمل لأبناء القضاء في حالة ما إذا أنجز العمل فيه ضمن حدود القضاء) ، ينظر: جين ياسر حسين، مصدر سابق، ص ٨٨.

وهذه الاعتراضات تقدم على أساس كون الحكومة المحلية توزع تلك التخصيصات على الأفضية والنواحي المرتبطة بها دون أن تعتمد على إحصائية رسمية بعدد نفوس سكان كل قضاء وناحية^(١).

ويبدو أنّ الحل الأمثل لهذه المشكلة هو الإسراع بإجراء إحصاء سكاني لجميع محافظات العراق والذي من خلاله سوف يتضح العدد الحقيقي لعدد سكان كل محافظة من أجل تحقيق العدالة في توزيع التخصيصات الاتحادية على الأفضية والنواحي المرتبطة بها.

ثالثاً: معيار الحاجة

ويراد به أن تراعي الحكومة المحلية عند توزيعها للتخصيصات الاتحادية حاجة الأفضية والنواحي المرتبطة بها من الخدمات المختلفة، ومقدار الحرمان المتراكم من هذه الخدمات على مر السنين السابقة، وكلما كانت الحاجة إلى هذه الخدمات أكبر كلما زاد حجم التخصيصات المالية المقدمة إليها من الحكومة المحلية^(٢).

وقد ورد التأكيد على هذا المعيار في قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل^(٣)، وجرت العادة إلى الإشارة إليه في قانون الموازنة العامة الاتحادية كمعيار يجب مراعاته عند تقديم خطة إعمار المحافظة والأفضية والنواحي التابعة لها^(٤).

(١) إذ لم توفق الحكومة العراقية منذ سنة ١٩٨٧ بإجراء تعداد سكاني يشمل كل محافظات البلاد، فأخر إحصاء سكاني أجري في سنة ١٩٩٧، ولم يشمل محافظات الشمال والتي تسمى اليوم إقليم كردستان، بعد خروجها عن سلطة بغداد أثر تداعيات حرب الخليج والغزو العراقي للكويت سنة ١٩٩٠، وظل العراق طوال السنوات الماضية وإلى تاريخ اليوم بدون إحصاء سكاني رسمي يبين الأعداد الحقيقية لعدد سكان العراق، مستعياً عن ذلك بالإعتماد على تقارير مؤسسات غير رسمية ومراكز أبحاث تعنى بهذا الشأن بالإضافة إلى الإحصاءات المقدمة من خلال البطاقة التمييزية، ينظر: زيد سالم، الإحصاء السكاني في العراق، ٢٠١٨، منشور على الموقع الإلكتروني www.alaraby.co.uk // آخر زيارة للموقع بتاريخ ٢٠١٩/٧/١٥.

(٢) د. سليم نعيم الخفاجي ود. جعفر عبد السادة بهير، مصدر سابق، ص ٥١٥.

(٣) المادة (٤٤/أولاً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

(٤) إذ نصت المادة (٢/أولاً/٤-أ) من قانون الموازنة العامة الاتحادية لسنة ٢٠١٩ بأنّ (على المحافظ تقديم خطة إعمار المحافظة والأفضية والنواحي التابعة لها المصادق عليها من مجلس المحافظة اعتماداً على الخطط الموضوعة من مجالس الأفضية والنواحي إلى وزارة التخطيط الاتحادية لغرض دراستها والمصادقة عليها على أن تراعى المناطق الأكثر تضرراً داخل المحافظة...).

وقد أكدت المحكمة الاتحادية العليا على ضرورة اعتماد هذه المعايير الدستورية في توزيع التخصيصات الاتحادية في قرارها المرقم (١٣/اتحادية/٢٠٠٧) في ٢٠٠٧/٧/٣١، والذي جاء فيه (.....) تجد المحكمة الاتحادية العليا من استقراء حكم المادتين (١٠٦/ثالثاً) و(١٢١/ثالثاً) من الدستور، إنَّ تخصيص الأموال إلى حكومات الأقاليم أو المحافظات غير المنتظمة في إقليم تختص به السلطات الاتحادية ووفق النسب والمعايير الثلاثة المنصوص عليها في المادة (١٢١/ثالثاً) وهي حجم الموارد وحاجة الإقليم أو المحافظة غير المنتظمة في إقليم ونسبة السكان في كل منهما وشفافية وعدالة.....^(١).

وبعد هذا العرض عن كيفية توزيع الحكومة المحلية للتخصيصات الاتحادية على الأفضية والنواحي المرتبطة بها، وتأكيد المحكمة الاتحادية العليا على اعتماد تلك المعايير في التوزيع، يُثار التساؤل الآتي، هل يتم العمل بهذه المعايير الدستورية عند توزيع التخصيصات الاتحادية؟

إنَّ الإجابة على هذا السؤال تتطلب منا الوقوف على النهج الذي ينتهجه كل من المشرع العراقي والحكومة المحلية في توزيع هذه التخصيصات طالما أنَّ تلك المعايير الدستورية ملزمة للطرفين، فإذا بدأنا بالمشرع العراقي نجد أنه يعتمد على معيار عدد سكان بصورة أساسية عند توزيعه المبالغ المخصصة لبرنامج تنمية الأقاليم ضمن قانون الموازنة العامة الاتحادية، ولم يراعي المعايير الأخرى كالمحرومية والحاجة والفقير والأولوية للمحافظات التي تعاني من ضعف في معدلات النمو، على الرغم من إعداد وزارة التخطيط الاتحادية الدراسات المتكاملة عن درجة المحرومية للمحافظات العراقية، وفق أسس علمية رصينة تُبين بصورة واضحة الواقع التنموي لهذه المحافظات^(٢).

(١) ينظر النص الكامل لقرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم (١٣/اتحادية/٢٠٠٧) في ٢٠٠٧/٧/٣١، والذي صدر بناءً على طلب تفسيري تقدم به مجلس النواب العراقي بموجب كتابه المرقم (٢٧٥٧٦/١) في ٢٠٠٧/٦/٢٦، والمنشور على الموقع الرسمي للمحكمة الاتحادية العليا في العراق www.iraqfsc.iq // آخر زيارة للموقع بتاريخ ٢٠١٩/٧/١٧.

(٢) آمنة حسين صبري علي، استراتيجية التنمية المحلية، أطروحة دكتوراة، المعهد العالي للتخطيط الحضري والإقليمي، جامعة بغداد، ٢٠١٣، ص ٢٢٩.

أما فيما يتعلق بالحكومة المحلية فإنها تسلك ذات النهج الذي ينتهجه المشرع العراقي في توزيع التخصيصات الاتحادية وفق معيار عدد السكان فقط، ولو أخذنا على سبيل المثال الحكومة المحلية في بابل والتي تتألف من أربعة أقضية^(١):

١- قضاء الحلة وهو مركز المحافظة، والذي يشمل في تشكيلته الإدارية:

أ- مركز القضاء ويبلغ عدد نفوسه (٤٦٦٥٨٦) نسمة.

ب- ناحية الكفل ويبلغ عدد نفوسها (٧٠٥٢٠) نسمة.

ج- ناحية أبي غرق ويبلغ عدد نفوسها (٨١٦٩٤) نسمة.

٢- قضاء الهاشمية ويرتبط بالقضاء كل من:

أ- مركز القضاء ويبلغ عدد نفوسه (٢٠٧٦٠٤) نسمة.

ب- ناحية المدحتية ويبلغ عدد نفوسها (١١٩٥٧٣) نسمة.

ج- ناحية الشوملي ويبلغ عدد نفوسها (٦٦١٠١) نسمة.

د- ناحية القاسم ويبلغ عدد نفوسها (١١٨٨٣٠) نسمة.

هـ- ناحية الطليعة ويبلغ عدد نفوسها (٣١٣٩٩) نسمة.

٣- قضاء المحاويل ويرتبط بالقضاء كل من:

أ- مركز القضاء ويبلغ عدد نفوسه (١٠١٥١٠) نسمة.

ب- ناحية الإمام _____.

ج- ناحية المشروع ويبلغ عدد نفوسها (١٠٠٩٨١) نسمة.

د- ناحية النيل _____.

٤- قضاء المسيب ويرتبط بالقضاء كل من:

أ- مركز القضاء ويبلغ عدد نفوسه (٥٤١٦٢) نسمة.

ب- ناحية سدة الهندية ويبلغ عدد نفوسها (٨٥٨٧٣) نسمة.

ج- ناحية الإسكندرية ويبلغ عدد نفوسها (١٤٢٢٠٨) نسمة.

د- ناحية جرف الصخر ويبلغ عدد نفوسها _____.

(١) مصطفى جليل ابراهيم، تطوير التنمية المكانية في ضوء الإدارات المحلية، أطروحة دكتوراة، المعهد العالي للتخطيط الحضري والإقليمي، جامعة بغداد، ٢٠٠٩، ص ١٤٩.

وقد بلغ مجموع ما ممنوح للحكومة المحلية في بابل من التخصيصات الاتحادية لبرنامج تنمية الأقاليم لسنة ٢٠٠٧ مبلغاً مقداره (١٤١) مليار دينار عراقي، وزعت على مشاريع مختلفة في الأفضية والنواحي التابعة للحكومة المحلية في بابل حسب معيار عدد السكان كل قضاء^(١).

ونخلص مما تقدم إنَّ التخصيصات الاتحادية يتم توزيعها وفق معيار عدد السكان من دون مراعاة المعايير الأخرى المنصوص عليها دستورياً، وهذا يشكل مخالفة صريحة لنص المادة (١٢١/٣) من الدستور، والمادة (٧/٧) خامساً/٢-ب) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

الفرع الثالث

مناقلة التخصيصات الاتحادية

عَرَفَ قانون الإدارة المالية المناقلة بأنها (نقل موارد الموازنة من حساب فيها أو من وحدة أو من فقرة مخصصة إلى أخرى)^(٢).

وللمناقلة المالية مزايا وعيوب، فمن مزاياها أنها تُعد الوسيلة المثلى التي تلجأ إليها الحكومة المحلية لسد احتياجاتها المالية الطارئة عند تنفيذ موازنتها المحلية، إذ لا تحتاج المناقلة إلى إجراءات طويلة ومعقدة عند تنفيذها، كونها تجري بين الاعتمادات ضمن حدود معينة، ومن مزاياها أيضاً أنها تؤدي إلى عدم طلب الحكومة المحلية تخصيص اعتمادات إضافية من الحكومة المركزية لتغطية العجز الحاصل في موازنتها المحلية، وكذلك تُساعد المناقلة على نقل الزيادة

(١) جدول بعدد المشاريع التنموية الموزعة على الأفضية في محافظة بابل:

الأفضية	عدد المشاريع	النسبة المئوية	عدد السكان
الحلة	١٢٨	%٤٥	٦١٧٨٠٠
الهاشمية	٧٨	%٢٧	٢٧٩٩٠٠
المحاويل	٤٣	%١٥	٢٧٥٣٠٠
المسيب	٣٧	%١٣	٢١٢٨٠٠

الجدول مأخوذ من مصطفى جليل ابراهيم، مصدر سابق، ص ١٥٢ وما بعدها.

(٢) المادة (٣٦) من القسم (٢) من قانون الإدارة المالية رقم (٩٥) لسنة ٢٠٠٤ الملغى والمنشور في الوقائع العراقية بالعدد (٣٩٨٤) في ٤/٦/٢٠٠٤.

الحاصلة في بعض الاعتمادات لسد النقص في اعتمادات أخرى دون تحميل الموازنة أعباءً إضافية^(١).

أما عيوب المناقلة فهي تهدم قاعدة تخصيص الاعتمادات المالية^(٢)، كونها تؤدي إلى ضعف الرقابة على تنفيذ الموازنة، فضلاً عن أن الاعتماد المنقول من بنود أو فصول الموازنة قد لا يكون كافياً لتغطية الحاجة التي دعت إلى التفكير بالمناقلة المالية^(٣).

وتنظّم أحكام المناقلة المالية بواسطة قانون الموازنة العامة الاتحادي وتعليماته، إذ خول قانون الموازنة العامة الاتحادية لسنة ٢٠١٩ وزير المالية الاتحادي صلاحية إجراء المناقلة بين اعتمادات الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق المصادق عليها في الموازنة العامة الاتحادية السنوية على مستوى الأبواب والأقسام والفصول ولكل حالة على حدة، وللوزير والوزير المختص أو رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة المناقلة على مستوى المواد والانواع وتسلسل النوع^(٤).

وللوزير ورؤساء الجهات غير المرتبطة بوزارة والمحافظين صلاحية إجراء المناقلة بين اعتمادات وحدات الإنفاق المدرجة ضمن موازنتهم السنوية بنسبة لا تزيد على (١٠%) عشرة من المائة) من وحدة صرف لوحدة صرف أخرى التي يتم تخفيض اعتماداتها بإستثناء المناقلة من اعتمادات المشاريع الرأسمالية مع مراعاة أحكام البند (٨) من القسم (٩) من قانون الإدارة المالية والدين العام رقم (٩٥) لسنة ٢٠٠٤، على ألا تتم المناقلة من تخصيصات نفقات المشاريع الرأسمالية إلى النفقات الجارية وعلى أن يتم إشعار وزارة المالية/ دائرة الموازنة بالمناقلة لغرض التأشير^(٥).

(١) تغريد مهدي خلف، دور وزارة المالية في مراحل الموازنة العامة للدولة، رسالة ماجستير، كلية القانون، الجامعة المستنصرية، ٢٠١٣، ص ١٢٥.

(٢) وتعني قاعدة تخصيص الاعتمادات المالية: أن كل اعتماد مالي يُخصص لتحقيق غاية معينة، فموافقة السلطة التشريعية على مشروع الموازنة من شأنها أن تقيد صلاحيات الإدارة في استعمال الأموال العامة لغايات محددة، وهي في العادة الأهداف التي تسعى الموازنة العامة لتحقيقها، ينظر: د. زينب كريم الداودي، دور الإدارة في إعداد وتنفيذ الموازنة العامة، ط١، دار صفاء للنشر والتوزيع، عمّان، ٢٠١٣، ص ٢٨٠.

(٣) تغريد مهدي خلف، المصدر نفسه، ص ١٢٥.

(٤) المادة (٤/ أولاً) من قانون الموازنة العامة الاتحادية لسنة ٢٠١٩.

(٥) المادة (٤/ ثانياً) من قانون الموازنة العامة الاتحادية لسنة ٢٠١٩.

ويُلاحظ من النصوص السالفة أنه في حالة تخويل المحافظ صلاحية إجراء المناقلة، فإن ذلك لا يتم بمعزل عن سلطة مجلس المحافظة في الموافقة على إجراء المناقلة، كون هذه السلطة مقررة بموجب نص المادة (٧/ خامساً/٢-ب) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل، وإن ما جاء في المادة (٤/ أولاً/ ثانياً) من قانون الموازنة العامة الاتحادية لسنة ٢٠١٩ لا يلغي نص المادة (٧/ خامساً/٢-ب) من قانون المحافظات طالما يمكن التوفيق بينهما، ودليل ذلك إنه في حال عدم منح المحافظ تلك الصلاحية فإن الأمر يتطلب موافقة مجلس المحافظة ابتداءً ومن ثم عرضه على وزير المالية لإجراء المناقلة، فالمحافظ يمارس هنا صلاحية وزير المالية، ولا يعني ذلك إلغاء صلاحية مجلس المحافظة في هذا الشأن^(١).

وقد أجرت الحكومات المحلية العديد من المناقلات المالية ضمن تخصيصات المشاريع الاستثمارية، من ذلك قرار مجلس محافظة كربلاء المقدسة المرقم (٣٠) في ٢٠٠٩/٦/٢ المتضمن الموافقة على مناقلة تخصيصات المشاريع الملغاة أو غير المحالة ضمن خطة تنمية الأقاليم إلى المشاريع الآتية (١- إنشاء وتأهيل الحدائق بمبلغ مقداره (٢٥٠٠٠٠٠٠٠٠) مائتان وخمسون مليون دينار فقط. ٢- تطوير شوارع باب الخان بالمقرنص بمبلغ مقداره (٢٥٠٠٠٠٠٠٠٠) مائتان وخمسون مليون دينار فقط)^(٢)، كذلك قراره المرقم (٣٢) في ٢٠١٢/٢/١٩، والمتضمن الموافقة على مناقلة التخصيصات المالية للمشاريع وإضافة مبالغها إلى مشروع متنزه شريط حي الشهداء في قضاء الهندية والبالغة كلفته التخمينية (٣٩٢٠٧٦٣١٠٠) دينار^(٣).

ونخلص مما تقدم إنَّ القانون قد أجاز للحكومات المحلية إجراء المناقلة بين اعتمادات وحدات الإنفاق المدرجة في الموازنة المحلية، على أن يتم ذلك وفق الضوابط المحددة في قانون الموازنة العامة الاتحادية.

(١) د. عباس مفرج فحل و دريد عيسى إبراهيم، النظام القانوني لموازنة المحافظات غير المنتظمة بإقليم في العراق، بحث منشور في مجلة جامعة الأنبار للعلوم القانونية والسياسية، مجلة علمية محكمة تصدرها كلية القانون والعلوم السياسية، جامعة الأنبار، المجلد ٦، العدد ١، ٢٠١٦، ص ٤٠٨.

(٢) قرار مجلس محافظة كربلاء المقدسة المرقم (٣٠) في ٢٠٠٩/٦/٢ والمنشور على الموقع الإلكتروني للمكتبة القانونية للحكم المحلي www.iraq-ig-law.org آخر زيارة للموقع بتاريخ ٢٠١٩/٧/٢٠.

(٣) زينب عبد الكاظم حسن، آلية تنفيذ موازنة المحافظات غير المنتظمة في إقليم، بحث منشور في مجلة دراسات البصرة، مجلة علمية تصدر عن مركز دراسات البصرة والخليج العربي، العدد ٢٨، السنة ١٣، ٢٠١٨، ص ٤٤.

المطلب الثاني

إدارة الحكومة المحلية للإيرادات المحلية

يقع على عاتق الحكومة المحلية في ظل استقلالها المالي إعداد موازنتها المحلية، وهذا الإعداد يجب أن يحمل في طياته تقدير الحكومة المحلية لإيرادات مواردها المحلية المتوقع تحصيلها خلال السنة المالية القادمة، ولا يجوز لها الشروع بتحصيل هذه الإيرادات إلا بعد دخول الموازنة المحلية حيز نفاذ، فالتحصيل مرحلة لاحقة على التقدير يتمثل بالإنقال من التنظير إلى التطبيق العملي الملموس، وعليه سنتناول في هذا المطلب تقدير الإيرادات المحلية في فرع أول، ثم نبحث في تحصيل الإيرادات المحلية في فرع ثاني.

الفرع الأول

تقدير الإيرادات المحلية^(١)

لم يُعدّ النشاط المالي للحكومة المحلية يُمارس وفقاً لاجتهادات شخصية أو تصرفات ارتجالية غير مدروسة، بل باتّ هذا النشاط يُمارس على أساس وضع تقديرات احتمالية للإيرادات والنفقات المحلية^(٢)، وتُعدّ عملية تقدير الإيرادات أشدّ وطأةً من تقدير النفقات، ويرجع ذلك إلى كون الإيرادات تتأثر بالظروف الاقتصادية والاجتماعية، كما أنّ الدقة في تقدير الإيرادات أهمية كبيرة يتوقف عليها مدى التوازن الذي سيظهره مشروع الموازنة للسنة المالية القادمة، وتحديد الإيرادات بالدقة المطلوبة

(١) يمكن تقسيم الإيرادات من حيث أسس تقديرها إلى:

أولاً: الإيرادات الثابتة وهي الإيرادات التي يمكن تقديرها مسبقاً بصورة دقيقة وأقرب إلى الواقع لكونها ذات صفة مستقرة ولا تخضع للتغيرات بشكل متكرر ومثلها ريع أموال الحكومة المحلية، وعادةً ما يتم تحديد مقدارها بالقياس إلى السنوات السابقة مع الأخذ بنظر الإعتبار ما ينقص منها أو ما يزيد عليها في كل سنة، ينظر في ذلك: د. زينب كريم الداودي، مصدر سابق، ص ١٣٦.

ثانياً: الإيرادات المتغيرة وهي الإيرادات التي تتغير قيمتها من سنة لأخرى، ولا يمكن التنبؤ بما ستكون عليه في المستقبل إلا بصورة تقديرية وتقريبية ومثلها الرسوم والغرامات المحلية، ينظر في ذلك: د. محمد طاقة ود. هدى العزاوي، اقتصاديات المالية العامة، ط١، دار المسيرة للنشر والتوزيع، عمّان، ٢٠٠٧، ص ١٩٢.

(٢) د. منصور ميلاد يونس، مبادئ المالية العامة، المؤسسة الفنية للطباعة والنشر، بدون مكان نشر، ٢٠٠٤، ص ١٩١.

يعتمد بصورة أساسية على فاعلية الطرق المتبعة في التقدير، والمعلومات التي تتوافر لدى السلطة المختصة بالتقدير^(١).

وهناك عدة طرق يتم اللجوء إليها لتقدير الإيرادات من ذلك:

أولاً: طريقة حساب السنة قبل الأخيرة

ويُراد بهذه الطريقة أن يتم تقدير إيرادات السنة المالية المقبلة على أساس الإيرادات التي تحققت فعلاً في آخر سنة مالية منتهية، مع عدم إدخال أي تعديل على هذه الإيرادات إلا إذا كانت هناك أسباب تدعو إلى هذا التعديل كفرض ضرائب جديدة أو زيادة أسعار ضرائب قائمة، فتقدير إيرادات سنة ٢٠١٩ يُعتمد على الإيرادات المتحققة في سنة ٢٠١٧ وليس ٢٠١٨ لكون الأولى قد إنتهى قيد حساباتها أما الأخيرة فهي ما زالت مستمرة ولم تعرف إيراداتها بعد^(٢).

وتُعرف هذه الطريقة بطريقة التقدير الآلي لكونها لا تتطلب مجهوداً لتقدير الإيرادات سوى الأخذ بنتائج السنة قبل الأخيرة من دون أن يترك للقائمين بالتحضير أي سلطة تقديرية فيما يتعلق بتقدير الإيرادات المتوقع الحصول عليها، إذ يتم الاسترشاد بنتائج آخر موازنة نفذت أثناء تحضير مشروع الموازنة الجديدة^(٣).

ويُحمد لهذه الطريقة بساطتها وعدم حاجة الإدارة إلى خبرة كبيرة للأخذ بها، كما يبدو أن هذه الطريقة تُحقق توازن الموازنة عندما تدخل مرحلة التنفيذ وذلك لكون الإتجاه الطبيعي للإيرادات في السنوات العادية ينمو بشكل متزايد، فتقدير إيرادات السنة المقبلة على أساس أرقام إيرادات السنة قبل الأخيرة يؤدي إلى جعل الإيرادات المتحققة فعلاً عند التحصيل أكثر من الإيرادات المقدره، وهذا بدوره يؤدي إلى تغطية الزيادة الحاصلة في النفقات عند تنفيذ الموازنة، ويعاب على هذه الطريقة إنَّ ظروف السنة المقبلة يمكن أن تتغير عما كانت عليه في السنة قبل الأخيرة مما يؤدي إلى عدم دقة الإيرادات المقدره^(٤).

(١) د. عباس مفرج فحل و دريد عيسى إبراهيم، مصدر سابق، ص ٤٠٨.

(٢) ينظر في ذلك: د. عادل فليح العلي، المالية العامة والقانون المالي والضريبي، ج ١، ط ٢، بدون دار نشر، بدون مكان نشر، ٢٠١١، ص ٣٢٦.

(٣) د. سوزي عدلي ناشد، مصدر سابق، ص ٣٦٩.

(٤) د. عادل فليح العلي، مالية الدولة، دار الزهران للنشر والتوزيع، عمان، بدون سنة نشر، ص ٤٩٥ وما بعدها.

ثانياً: طريقة الزيادة السنوية

وبموجب هذه الطريقة يتم تقدير إيرادات السنة المالية المقبلة وفق ما تحقق من إيرادات فعلية خلال السنة المالية قبل الأخيرة مضافاً إليها متوسط إيرادات السنوات الثلاث أو الأربع أو الخمس السابقة عليها^(١)، فعلى سبيل المثال لو أُريد تقدير إيرادات موازنة السنة المالية ٢٠٢٠ بموجب هذه الطريقة، فإنه يُعتمد على الإيرادات الفعلية المتحققة في سنة ٢٠١٨ (٦ ترليون) مضافاً إليها متوسط إيرادات السنوات الثلاث السابقة عليها أي السنوات (٢٠١٥، ٢٠١٦، ٢٠١٧) ولتكن إيراداتها على التوالي (٧ ترليون، ٥ ترليون، ٣ ترليون) فتحسب إيرادات موازنة سنة ٢٠٢٠ على النحو الآتي: ٦ ترليون + (٣+٥+٧) / ٣ = ١١ ترليون.

ويعاب على هذه الطريقة أنها لا تُحقق تقديرات حقيقية لكونها عاجزة عن مسايرة التطور الطبيعي الذي يرافق الأوضاع الاقتصادية، فإذا كان الاقتصاد يجتاز فترة استقرار أو ازدهار، فمن غير المعقول أن تكون إيرادات سنة ٢٠٢٠ مماثلة لإيرادات سنة ٢٠١٧، ومن دون أدنى شك إن إيرادات سنة ٢٠٢٠ ستكون مختلفة عنها، فبين سنة ٢٠١٥ وسنة ٢٠٢٠ تحصل الكثير من المتغيرات المحلية كارتفاع عدد السكان أو عدد المكلفين بدفع الضرائب، فتؤدي بدورها إلى زيادة الإيرادات المتوقعة^(٢).

ثالثاً: طريقة التقدير المباشر

تقوم هذه الطريقة في تقدير الإيرادات على أساس ترك حرية واسعة للقائمين بالتقدير، فيكون لهم حق الإسترشاد بالإيرادات الفعلية التي تحققت في السنوات الماضية، ودراسة نتائج الظروف الاقتصادية والاجتماعية، والتوقعات التي يمكن أن تكون عليها الظروف خلال السنة المقبلة^(٣)، وتُعدُّ هذه الطريقة في نظر جانب من الفقه المالي الأنسب للتقدير فيما لو تم التقدير بدون مغالاة^(٤)، ويعاب عليها أنها غالباً ما يساء استعمالها من قبل الموظفين حينما يُغالون في تقدير الإيرادات مما يؤدي إلى إغراء القائمين بتقدير النفقات نحو التوسع في الإنفاق^(٥).

(١) د. زينب كريم الداودي، مصدر سابق، ص ١٤٠.

(٢) جين ياسر حسين، مصدر سابق، ص ٤٠.

(٣) د. مجدي محمود شهاب، المالية العامة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠١١، ص ٦٥ ومابعدهما.

(٤) د. عبد العال صكبان، الميزانية والضرائب المباشرة في العراق، ط ١، مطبعة العاني، بغداد، ١٩٦٧ ص ٧٥.

(٥) د. خالد شحادة الخطيب ود. أحمد زهير شامية، أسس المالية العامة، بدون دار نشر، بدون مكان نشر،

٢٠٠٧، ص ٣٠٥.

والسؤال الذي يُطرح هنا، وفق أي طريقة من هذه الطرق المذكورة تُقدر الحكومات المحلية

في العراق إيرادات مواردها المحلية؟

إنَّ الإجابة على هذا السؤال يتطلب منا البحث في ثنايا نصوص قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل، وعند الرجوع إلى هذا القانون نجد أنه لم يُصرح بطريقة معينة يُعتمد عليها في تقدير الإيرادات المحلية، بل أوجب على الحكومة المحلية في المادة (٤٦) منه أتباع النظم المحاسبية المعتمدة في عملية الحسابات بصورة عامة واعتبارها المرجع في المسائل المالية كافة بضمنها تقدير الإيرادات، وهذا راجع إلى أن تقدير الإيرادات قابل للتعديل باستمرار، وإنَّ اعتماد طريقة محددة في القانون يتنافى والدقة في التقدير^(١).

ويشِيرُ الواقع العملي إلى أنَّ الإيرادات المحلية يتم تقديرها وفقاً لطريقة التقدير المباشر، إذ ترسل وزارة المالية الاتحادية إلى الحكومة المحلية جداول مع المنشور الدوري لإعداد الموازنة الجارية للسنة الأخيرة، وتتضمن هذه الجداول معلومات تاريخية تتعلق بكل مصدر من مصادر الإيراد، وتتخذ هذه المعلومات من آخر حساب ختامي للموازنة، كما تتخذ من التحصيل الفعلي للأشهر الستة الأولى من السنة الجارية (سنة الإعداد)، ويسترشد كذلك بمعلومات سنة الإعداد الخاصة بما مخطط تحصيله من إيراد وما مقوم من إيراد^(٢).

(١) د. زينب كريم الداودي، مصدر سابق، ص ١٤٣.

(٢) جدول تقدير أحد موارد الحكومة المحلية في ذي قار كنموذج لتقدير الإيرادات ضمن الموازنة الجارية لسنة ٢٠١٢:

م ٥	م ٤	م ٣	م ٢	م ١	العنوان	٢٠١٠	٢٠١١	تقديرات سنة ٢٠١٢	مقترح وزارة المالية لسنة ٢٠١٢
						الفعلي	المخطط	فعلي لغاية ٦/٣٠	مقوم
٢					إيجار مطاعم وحوانيت	٤٤٢١١٩ ٤٠	٢٠٨٧٠٨٠ ٠	٤١٧٤١٦٠ ٠	٥٠٠٠٠٠٠ ٠

ينظر في ذلك: جين ياسر حسين، مصدر سابق، ص ٤١.

ونخلص مما تقدم إنَّ قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل لم يحدد طريقة معينة لتقدير الإيرادات المحلية، إلاَّ أنَّ هذا لم يمنع الحكومة المحلية من أن تلجأ إلى ما هو سائد لدى الفكر المالي من طرق لتقدير الإيرادات، إذ تجري تقديرات إيراداتها المالية وفقاً لطريقة التقدير المباشر.

الفرع الثاني

تحصيل الإيرادات المحلية

بعد صدور قانون الموازنة العامة الاتحادية ونشره في الجريدة الرسمية تقوم وزارة المالية الاتحادية بإشعار الوزارات والمحافظات بموازنتها المعتمدة مُبيّنةً فيها اعتمادات الإنفاق موزعة على أبواب وفصول وبنود وكذلك الإيرادات المعتمدة، وبهذا تنتقل الموازنة المحلية إلى مرحلة التنفيذ والتي تتمثل في عمليات مختلفة منها عملية تحصيل الإيرادات المحلية^(١).

وتحصيل هذه الإيرادات يقتضي من الحكومة المحلية مراعاة عدم جواز جباية أو تحصيل أي إيراد غير مجاز من قبل السلطة التشريعية أو غير محدد في قانون الموازنة^(٢). ويتم استحصال هذه الإيرادات بواسطة الهيئات الإدارية المحلية وفق المواعيد والطرق المقررة لتحصيلها قانوناً من أجل ضمان سلامة ودقة التحصيل^(٣).

والسؤال الذي يُطرح هنا، هل نظّم قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل أسلوب أو طريقة تحصيل الإيرادات المحلية؟ إنَّ الإجابة على هذا السؤال يكون بالنفي، إذ لم ينظم هذا القانون أسلوب أو طريقة تحصيل الإيرادات المحلية، مكتفياً بالإشارة في المادة (٢٢/أولاً) منه إلى أن للوحدة الإدارية في سبيل ممارسة عملها استيفاء الضرائب والرسوم والأجور وفقاً لأحكام القوانين الاتحادية النافذة.

وفي رأينا إنَّ هذا النص غامضاً لا يمكن أن تستند إليه الحكومة المحلية لتحصيل إيراداتها من الضرائب والرسوم، كون الضرائب والرسوم المحلية تفرض بموجب تشريعات محلية وليس

(١) د. حامد عبد المجيد دراز، مصدر سابق، ص ٤٩٤.

(٢) د. محمد جمال ذنبيات، المالية العامة والتشريع المالي، ط١، دار العلمية الدولية، عمّان، ٢٠٠٣، ص ٢٥٦.

(٣) د. سوزي عدلي ناشد، مصدر سابق، ص ٣٨٢.

اتحادية، وما يفرض من ضرائب ورسوم اتحادية تستحصل إيراداتها من قبل المديريات الفرعية التابعة للوزارات الاتحادية وتودعها في حساب وزارة المالية، كمديرية التسجيل العقاري التي تستحصل رسوم نقل ملكية العقار، والهيئة العامة للضرائب التي تتولى جباية الضرائب المباشرة^(١).

ونظراً لعدم تنظيم قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل لأسلوب أو طريقة تحصيل الإيرادات المحلية، فقد اتخذت الحكومات المحلية عدة إجراءات تنفيذية لتحصيل إيرادات البعض من مواردها المحلية، وهذه الإجراءات تختلف باختلاف المورد المطلوب تحصيل إيراداته، من ذلك:

أولاً: إيرادات الرسوم المحلية

تباينت الإجراءات التنفيذية التي قامت بها الحكومات المحلية من أجل تحصيل إيرادات الرسوم المحلية، فقد تقوم الحكومات المحلية بتحديد الجهة التي تتولى تحصيل هذه الإيرادات، من ذلك الحكومة المحلية في واسط، إذ فرضت رسوم محلية مقابل خدمات الساحة الحدودية للمستفيدين على أن يتم التعاقد مع موظفين مؤقتين يتولون مهمة التحصيل^(٢).

في الوقت الذي أسندت فيه الحكومة المحلية في ميسان مهمة تحصيل رسم التكافل الاجتماعي المفروض على الفلاحين المسوقين للحنطة والشعير والبالغ (٠,٠٥) من مبلغ الطن الواحد إلى أحد المصارف الحكومية، إذ يقوم بخصم هذه النسبة عند دفع مستحقات الفلاحين^(٣).

بينما أسندت الحكومة المحلية في كربلاء المقدسة تحصيل الرسوم المفروضة على سيارات نقل المواد الإنشائية إلى متعهد يتولى الجباية عن طريق إجراء المزايدة العلنية بين المتنافسين بعد أن حُدد مقدار الرسم الواجب تحصيله^(٤).

(١) المادة (٢٧) من قانون الموازنة العامة الاتحادية رقم (١) لسنة ٢٠١٩.

(٢) إذ تم التعاقد مع (٢٩) تسعة وعشرين موظف مؤقت بموجب قرار مجلس محافظة واسط المرقم (١٧٤) في ٢٠١٠/٤/٣ غير منشور.

(٣) قرار مجلس محافظة ميسان رقم (١٦) لسنة ٢٠١٠، والمنشور في جريدة ميسان الجريدة الرسمية لمجلس محافظة ميسان، العدد ٣، لسنة ٢٠١٠.

(٤) قرار مجلس محافظة كربلاء المقدسة المرقم (٩) في ٢٠١٢/١/٢٩ غير منشور.

كما أسندت الحكومة المحلية في بابل تحصيل رسم توزيع المشتقات النفطية إلى المحطات الأهلية والحكومية على أن يودع لحساب مجلس المحافظة^(١).

وقد يخلو قرار الحكومة المحلية من تحديد الجهة التي تتولى تحصيل إيرادات الرسم المحلي، من ذلك قرار الحكومة المحلية في النجف الأشرف والذي فرضت بموجبه رسم محلي مقداره (\$٤٠٠٠) أربعة آلاف دولار على كل وفد من وفود الصيد غير العراقية الداخلة للمحافظة^(٢).

في حين أسندت الحكومة المحلية في البصرة تحصيل الرسوم المحلية المفروضة على المنافذ الحدودية إلى لجنة مشكلة لهذا الغرض^(٣).

ثانياً: إيرادات الأملاك المحلية

من الموارد المحلية التي تدر إيراداً للحكومة المحلية هي أموالها المنقولة وغير المنقولة، ويتم تقدير قيمة هذه الأموال سواء أكان لغرض بيعها أو تأجيرها من قبل لجنة التقدير المحلية المشكلة لهذا الغرض، وتقوم هذه اللجنة ببيع أو تأجير هذه الأموال وفقاً لأحكام قانون بيع وإيجار أموال الدولة رقم (٢١) لسنة ٢٠١٣ المعدل^(٤).

(١) المادة (٤/١) من قانون رسوم توزيع المشتقات النفطية رقم (٣) لسنة ٢٠٠٩، والمنشور في جريدة المجلس الجريدة الرسمية لمجلس محافظة بابل، العدد (٢)، السنة الأولى، ٢٠٠٩.

(٢) قرار مجلس محافظة النجف الأشرف المرقم (٤٥) في ٢٠٠٥/١٢/٦ والمنشور في كتاب قرارات مجلس محافظة النجف الأشرف للفترة من ٢٠٠٥/٣/٣٠ إلى ٢٠٠٨/٣/٣٠، ط١، اللجنة القانونية لمجلس محافظة النجف الأشرف، النجف الأشرف، ٢٠٠٨، ص ٥٠.

(٣) قرار مجلس محافظة البصرة المرقم (١٢) في ٢٠٠٩/٤/٢٩، والمنشور في جريدة البصرة الجريدة الرسمية لمجلس محافظة البصرة، العدد (١)، لسنة (٢٠١٠).

(٤) قائمة تقدير أملاك الإدارة المحلية في محافظة ميسان وفقاً لقانون بيع وإيجار أموال الدولة رقم (٢١) لسنة ٢٠١٣:

ت	اسماء لجنة التقدير	رقم العقار	المبلغ
١	س/ رئيساً	٢٠٠/٣٣ القادرية	٢٥٦,٧٧٦,٠٠٠ دينار
٢	ش/ عضواً	١١٥/٥٣٦ القادرية	٤٥٢,٩٥٠,٠٠٠ دينار
٣	ص/ عضواً	٢/٤٥٣ السرية	١٣٩,٦٣٥,٠٠٠ دينار
٣	ض/ سكرتير اللجنة	١/١٦ السرية	٢٧٣,٨٢٥,٠٠٠ دينار

ينظر: محضر لجنة التقدير المرقم (٢٧) في ٢٠١٤/١١/٢٤ والمرافق طي كتاب محافظة ميسان/ قسم الأملاك بالعدد (٢٤٧٩٧) في ٢٠١٤/١١/٣٠.

ونخلص مما تقدم إنَّ قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل لم ينظم أسلوب أو طريقة تحصيل الإيرادات المحلية، وهذا ما دفع الحكومات المحلية إلى أن تأخذ على عاتقها تنظيم أسلوب تحصيل إيرادات مواردها المحلية من خلال إصدارها عدة إجراءات تنفيذية بهذا الشأن، إلاَّ أنَّ هذه الإجراءات تتباين من حكومة محلية إلى أخرى.

المبحث الثاني

ضمانات تحصيل الحكومة المحلية للإيرادات المالية

منح دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ الحكومات المحلية حق الحصول على تخصيصات اتحادية إلى جانب إيراداتها المحلية، إلاَّ أنَّ هذا لا يُعدُّ كافياً بحد ذاته ما لم يُحاط بضمانات تكفل تحققه من الناحية العملية إلى جانب وجوده من الناحية النظرية، وهذا ما عمل الدستور على تحقيقه إذ أنشأ هيئة عامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية وقضاء اتحادي، وعليه سَوَّفَ نقسم هذا المبحث إلى مطلبين نتناول في المطلب الأول دور الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية في ضمان تحصيل الحكومة المحلية للإيرادات المالية، أما الثاني فنخصه لبيان دور القضاء الاتحادي في ضمان تحصيل الحكومة المحلية للإيرادات المالية.

المطلب الأول

دور الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية في ضمان تحصيل

الحكومة المحلية للإيرادات المالية^(١).

يُعدُّ وجود الهيئات المستقلة ذات الطبيعة الرقابية ضماناً ناجعة لمصالح الوحدات المكونة للنظام الاتحادي في الدولة، وهذا ما حرص عليه المشرع الدستوري في العراق عند تأسيسه للهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية^(٢)، وذلك بهدف ضمان الاستخدام الأمثل للإيرادات

(١) يخلط دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ بين مفهوم الإيرادات والواردات، إذ يشير الأول إلى المبالغ المالية، أما الثاني فيشير إلى إستيراد السلع والخدمات من الخارج، وهذا المفهوم استعمله المشرع الدستوري للدلالة على الموارد المالية، ينظر في ذلك: عقيل لفته حبيب، الإختصاصات الدستورية والقانونية للمحافظات غير المنتظمة في إقليم وفقاً لدستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة القادسية، ٢٠١٨، ص ٥٩.

(٢) المادة (١٠٦) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

المالية الاتحادية التي تشكل الإيرادات النفطية فيها أكثر من ٩٢%، والتحقق من عدالة توزيع المنح والمساعدات والقروض الدولية بموجب استحقاق الأقاليم والمحافظات، وكذلك ضمان الشفافية والعدالة عند تخصيص الأموال لحكومات الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم.

ومن أجل تحقيق ذلك أوجب المشرع أن يكون تشكيل هذه الهيئة وفقاً لآلية محددة، وأن تعتمد على آليات عمل واضحة لضمان نجاح عملها بالشكل الذي يحقق الأهداف التي أسست من أجلها هذه الهيئة، وعليه سنقسم هذا المطلب إلى فرعين نبين في الفرع الأول تشكيل الهيئة العامة وأهدافها، وفي الفرع الثاني الآليات التي تتبعها الهيئة لضمان تحصيل الحكومة المحلية للإيرادات المالية.

الفرع الأول

تشكيل الهيئة العامة وأهدافها

أوجب دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ في المادة (١٠٦) منه أن تتكون هذه الهيئة من خبراء الحكومة الاتحادية والأقاليم والمحافظات وممثلين عنها، وذلك من أجل التحقق من عدالة توزيع المنح والمساعدات والقروض الدولية بموجب استحقاق الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، والاستخدام الأمثل للموارد المالية الاتحادية واقتسامها، وضمان الشفافية والعدالة عند تخصيص الأموال لحكومات الأقاليم أو المحافظات غير المنتظمة في إقليم، على أن يتم تنظيم ذلك بموجب قانون ينظم ويحكم تفاصيل عمل هذه الهيئة، وقد أصدر المشرع العراقي قانون الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية رقم (٥٥) لسنة ٢٠١٧^(١)، وعليه سنبحث في تشكيل الهيئة العامة وأهدافها على النحو الآتي:

أولاً: تشكيل الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية

في إطار الحديث عن تشكيل الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية، فقد عالج قانون الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية رقم (٥٥) لسنة ٢٠١٧ في المادتين (٤) و(٧) منه تشكيل هذه الهيئة من حيث رئاسة الهيئة والخبراء والممثلين فيها، إذ نصت المادة (٤)

(١) قانون الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية رقم (٥٥) لسنة ٢٠١٧ والمنشور في الوقائع العراقية بالعدد (٤٤٤٣) في ١٧/٤/٢٠١٧.

من هذا القانون على أن (١) يرأس الهيئة موظف من ذوي الخبرة والاختصاص وحاصل على شهادة جامعية أولية في الأقل، وله خدمة فعلية لا تقل عن (١٥) خمس عشرة سنة، ويتقاضى راتب ومخصصات وكيل وزير خلال فترة اشغاله المنصب، وهو المسؤول عن تنفيذ أعمالها ويمارس الرقابة على أنشطتها وتشكيلاتها وسائر شؤونها الإدارية والمالية وفقاً للقانون. ٢- لرئيس الهيئة نائب من ذوي الخبرة والاختصاص وحاصل على شهادة جامعية أولية في الأقل، وله خدمة فعلية في مجال عمله لا تقل عن (١٥) خمس عشرة سنة، ويتقاضى راتب ومخصصات مدير عام. ٣- تكون مدة تعيين رئيس الهيئة ونائبه (٥) خمس سنوات قابلة للتجديد لمرة واحدة).

في حين نصت المادة (٧) من هذا القانون على أن يكون (أولاً: للهيئة عدد من الخبراء وممثلين وفق الآتي: ١- ممثلي الحكومة الاتحادية يسميهم ويحدد عددهم مجلس الوزراء على أن لا يزيد على ثلاثة أعضاء. ٢- ممثلي الإقليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم يسميهم ويحدد عددهم مجلس الوزراء في الإقليم أو مجلس المحافظة غير المنتظمة في إقليم على أن لا يزيد على خبير وممثل واحد عن كل محافظة بما فيها المحافظات المنتظمة في إقليم. ٣- يكون ممثلو الحكومة الاتحادية والإقليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم المنصوص عليهم في الفقرتين (١) و(٢) من البند (أولاً) من هذه المادة غير متفرغين للعمل في الهيئة ويؤدون مهامهم إضافة إلى وظائفهم. ٤- للهيئة الاستعانة بعدد من الخبراء. ثانياً: يشترط في الخبير وممثل الحكومة الاتحادية والإقليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم المنصوص عليهم في البند (أولاً) من هذه المادة أن يكون موظفاً حاصلاً على شهادة جامعية أولية في الأقل ومن ذوي الخبرة والاختصاص في الأمور المالية أو الاقتصادية أو القانونية أو الإدارية مدة لا تقل عن (١٠) عشر سنوات).

من خلال قراءة النصين المذكورين آنفاً ندرج الملاحظات الآتية:

أ- جعل القانون للهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية رئيساً ونائباً للرئيس إلا أنه لم يبين الآلية التي بموجبها يتم تعيينهم، فهل هو من اختصاص مجلس الوزراء أم مجلس النواب أم إنَّ الاثنين معاً يشتركان في ذلك؟، وهذا ما قد يشكل عائقاً لمجلس الوزراء عند قيامه بتنفيذ هذا

القانون^(١)، ونحن نرى أن يكون هذا التعيين من خلال ترشيح رئيس الهيئة ونائبه من قبل مجلس الوزراء ومصادقة مجلس النواب على ذلك طالما أنّ هذه الهيئة مرتبطة بمجلس النواب^(٢).

ب- أشرت القانون في كل من رئيس الهيئة ونائبه أن يكون موظفاً من ذوي الخبرة والاختصاص، ولم يحدد هذه الخبرة والاختصاص في أي مجال، فهل هو المجال المالي أو المحاسبي أو القانوني أو الإداري أو اختصاص آخر، وهذا يمثل اشكالية وصعوبة في اختيار رئيس الهيئة ونائبه، ونحن نرى أن يكون رئيس الهيئة من ذوي الخبرة والاختصاص في الشؤون المالية، ونائب رئيس الهيئة من ذوي الخبرة والاختصاص في الشؤون المحاسبية لضمان نجاح عمل الهيئة لأنها تمارس عمل مالي رقابي بحت.

ج- منح القانون كل مجلس محافظة من المحافظات غير المنتظمة في إقليم صلاحية تسمية وتحديد عدد ممثلي المحافظة، وكان الأجدر بالمشرع العراقي حصر ترشيح ممثل كل محافظة من المحافظات غير المنتظمة في إقليم بالمحافظ بعد مصادقة مجلس المحافظة عليه، لكون الأخير يختص بممارسة مهام تشريعية ورقابية^(٣).

د- جعل القانون تمثيل كل محافظة من المحافظات غير المنتظمة في إقليم في هذه الهيئة بخبير وممثل واحد، وكان الأجدر بالمشرع العراقي أن يقتصر هذا التمثيل على ممثل فقط دون الخبير لأن ذلك سيزيد من عدد العاملين في هذه الهيئة من جانب، ومن جانب آخر إنّ الخبير سيقصر دوره على تقديم الخبرة والرأي الفني في مجال عمله ولا يدافع عن مصالح المحافظة التي رشحته.

ومما لا شك فيه إنّ اشراك المحافظات غير المنتظمة في إقليم في الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية من خلال ممثليها، سيكون له دوراً مهماً في معرفة مقدار الإيرادات المالية التي تخصص لكل محافظة من المحافظات غير المنتظمة في إقليم^(٤).

(١) المادة (٨٠/ ثالثاً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

(٢) المادة (١) من قانون الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية رقم (٥٥) لسنة ٢٠١٧.

(٣) المادة (٢/ أولاً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

(٤) عقيل لفنة حبيب، مصدر سابق، ص ٥٦.

وقد أسس قانون الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية عدة تشكيلات إدارية داخل هذه الهيئة، إذ أنشأ الدائرة الإدارية والمالية والقانونية والشؤون الفنية والمتابعة^(١)، ويدير كل دائرة من هذه الدوائر موظف بعنوان مدير عام حاصل على شهادة جامعية أولية في الأقل ومن ذوي الخبرة والاختصاص وله خدمة فعلية في مجال عمله مدة لا تقل عن (١٥) خمس عشرة سنة^(٢).

ولهذه الهيئة مجلس إدارة يرأسه رئيس الهيئة وعضوية نائب الرئيس والمديرون العامون، ويجتمع المجلس مرة واحدة في الأقل كل شهر بدعوة من رئيسه أو ممن يخوله، ويكتمل النصاب القانوني لإجتماع المجلس بحضور أغلبية أعضائه ويتخذ قراراته بالاتفاق أو بالأكثرية وإذا تساوت الأصوات يُرجم الجانب الذي صوت معه الرئيس^(٣).

وفي تقديرنا إنّ المشرع العراقي لم يكن موقفاً بإبعاده ممثلي الحكومة الاتحادية والإقليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم عن عضوية مجلس إدارة الهيئة لأن قرارات الهيئة ستتخذ من قبل مجلس الإدارة وبالتالي فإن ذلك يمثل ضرراً لمصالح الحكومة الاتحادية والإقليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم.

ثانياً: أهداف الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية

لكل هيئة من الهيئات المستقلة التي نص عليها دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ في الفصل الرابع منه أهداف محددة تعمل على تحقيقها، ومن هذه الهيئات الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية، إذ نصت المادة (٢) من قانون الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية رقم (٥٥) لسنة ٢٠١٧ على أنه (يهدف هذا القانون إلى مراقبة تخصيص الواردات الاتحادية من خلال التحقق من: أولاً/ عدالة توزيع تخصيصات الواردات الاتحادية حسب استحقاق الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم. ثانياً/ عدالة توزيع المنح والمساعدات والقروض الدولية مع مراعاة الاتفاقيات الدولية ذات العلاقة حسب استحقاق الأقاليم والمحافظات).

(١) المادة (٥) أولاً/ ثانياً) من قانون الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية رقم (٥٥) لسنة ٢٠١٧.

(٢) المادة (٦) من قانون الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية رقم (٥٥) لسنة ٢٠١٧.

(٣) المادة (٨) أولاً/ ثانياً/ ثالثاً) من قانون الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية رقم (٥٥) لسنة

ومن قراءة نص المادة أعلاه نلاحظ إنَّ المشرع العراقي لم يكن دقيقاً عند تحديده أهداف الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية، إذ لم يتطرق إلى الهدف الثالث لهذه الهيئة والمتمثل بالتحقق من الاستخدام الامثل للموارد المالية الاتحادية واقتسامها، والمنصوص عليه في المادة (١٠٦/ثانياً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، فطالما أنَّ النفط والغاز هو ملك لكل الشعب العراقي في كل الأقاليم والمحافظات^(١)، والذي تشكل إيراداته ما نسبته ٩٢% من الإيرادات الاتحادية، فمن حق الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم معرفة كيفية استخدام هذه الإيرادات بما يحقق مصالحها من خلال ممثليها في هذه الهيئة.

وقد حدد القانون أعلاه مصادر الإيرادات الاتحادية، إذ نصت المادة (٩) من قانون الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية رقم (٥٥) لسنة ٢٠١٧ على أنه (تتحقق الواردات الاتحادية من المصادر الآتية: أولاً/ مبيعات النفط والغاز والثروات المعدنية الأخرى العائدة للدولة والواردات الناتجة عن العقود النفطية والغازية من الشركات الوطنية والاجنبية وعقود الاستثمار والضرائب المباشرة وغير المباشرة والتي تمول الموازنة العامة الاتحادية وأية واردات أخرى تنص عليها القوانين الاتحادية. ثانياً/ المنح والمساعدات الدولية. ثالثاً/ الواردات التي تستحصل اتحادياً أو لصالح الحكومة الاتحادية من الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم).

ويلاحظ على نص المادة (٩) من هذا القانون إنَّ المشرع العراقي قد أغفل عن الإشارة إلى القروض الدولية كمصدر من المصادر التي تتكون منها الإيرادات الاتحادية، رغم أنَّ دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ قد أشار لهذا المصدر بصورة صريحة في المادة (١٠٦/أولاً) منه، إذ تمثل القروض مصدراً من مصادر الإيرادات الاتحادية التي تلجأ إليها الدولة عند ضعف مواردها المالية.

الفرع الثاني

الآليات التي تتبعها الهيئة لضمان تحصيل الحكومة المحلية للإيرادات المالية

من أجل تحقيق الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية لأهدافها، فإنَّ من الضروري أن تكون لديها آليات محددة تمكنها من تحقيق ما أنيط بها من أهداف، وقد نص قانون

(١) المادة (١١١) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات رقم (٥٥) لسنة ٢٠١٧ في المادة (٣) منه على أن الهيئة تسعى لتحقيق أهداف هذا القانون بالوسائل الآتية:

أولاً: القيام بالتحقق من عدالة توزيع الواردات الاتحادية عند إعداد مشروع الموازنة العامة الاتحادية وصحة احتساب توزيع تخصيصات الواردات الاتحادية والمنح والمساعدات والقروض الدولية وفقاً للأسس والمعايير والمؤشرات التي تحدد بنظام وتقدم تقاريرها النهائية إلى مجلس النواب.

ثانياً: متابعة عملية تمويل مبالغ التخصيصات من وزارة المالية والإجراءات التنفيذية المتخذة لاحتساب حصة كل إقليم أو محافظة غير منتظمة في إقليم من المنح والمساعدات والقروض الدولية.

ثالثاً: مفاضة الجهات المعنية لتزويد الهيئة بأي من الكتب والمراسلات والتأيبات المتعلقة باختصاص الهيئة والإجابة على كل ما يتعلق بالتخصيصات والتمويلات.

رابعاً: التحري والتقصي لمعرفة الواردات المتأتية للحكومة الاتحادية وتفاصيل مكوناتها ومصادرها.

خامساً: استضافة ممثل أي وزارة تقتضي الحاجة لحضوره لغرض المشورة والاستئناس برأيه.

وفي تقديرنا إن أهم وسيلة منحت لهذه الهيئة من أجل تحقيق أهدافها هي الوسيلة المنصوص عليها في البند (أولاً) من المادة (٣) من هذا القانون، على الرغم من عدم دقة صياغة عجز البند (أولاً) من المادة أعلاه، إذ كان الأجدر بالمشروع العراقي صياغة عجز البند (أولاً) من المادة أعلاه وفقاً للشكل الآتي (.....) وفقاً للمعايير الدستورية المنصوص عليها في المادة (١٢١/ثالثاً) من الدستور^(١).

وعلى الرغم من أهمية تلك الوسائل ودورها في تحقيق أهداف الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية، إلا أن ذلك لا يمنع من أن ينشأ خلافاً بين هذه الهيئة والحكومة الاتحادية، فقد ترى هذه الهيئة أثناء إعداد مشروع الموازنة العامة الاتحادية إن الإيرادات الاتحادية

(١) إذ نصت المادة (١٢١/ثالثاً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ على أن (تخصص للأقاليم والمحافظات حصة عادلة من الإيرادات المحصلة اتحادياً، تكفي للقيام بأعبائها ومسؤولياتها، مع الأخذ بعين الاعتبار مواردها وحاجاتها، ونسبة السكان فيها).

يتم توزيعها بين المحافظات غير المنتظمة في إقليم بصورة غير عادلة أو إن وزارة التخطيط الاتحادية تحدد حصة كل محافظة غير منتظمة في إقليم من التخصيصات الاتحادية دون أن تراعي في ذلك المعايير الدستورية المنصوص عليها في المادة (١٢١/ثالثاً) من الدستور، فقانون الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية رقم (٥٥) لسنة ٢٠١٧ لم ينص على آلية معينة لحل مثل هكذا خلاف في حال وجوده، فضلاً عن ذلك فإنه سبق وإن تطرقنا إلى أن هذه الهيئة تتخذ قراراتها من خلال مجلس إدارة الهيئة بالاتفاق أو بالأكثرية، وقد تكون هذه القرارات غير ملبية لمصالح الحكومة الاتحادية أو الإقليم أو المحافظات غير المنتظمة في إقليم وفيها غنباً لحقوقها، فهل يمكن أن تطعن الحكومة الاتحادية والإقليم والمحافظة غير المنتظمة في إقليم بقرارات هذه الهيئة؟

إن الإجابة على ذلك تكون بالقول أن قانون الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية رقم (٥٥) لسنة ٢٠١٧ لم ينظم مسألة الطعن بقرارات هذه الهيئة من قبل الحكومة الاتحادية والإقليم والمحافظة غير المنتظمة في إقليم، وهذا يُعدُّ أمراً مستغرباً، فمن غير المقبول أن تكون قرارات هذه الهيئة باتة وملزمة للحكومة الاتحادية والإقليم والمحافظة غير المنتظمة في إقليم، وكان الأجدر بالمشروع العراقي تخصيص الفصل السادس من قانون الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية رقم (٥٥) لسنة ٢٠١٧ لموضوع الطعن بقرارات الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية، وأن يُقدم هذا الطعن للمحكمة الاتحادية العليا من أجل الفصل فيه^(١).

وعلى الرغم مما تقدم ظل قانون الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية رقم (٥٥) لسنة ٢٠١٧ حبراً على ورق، إذ لم يتخذ مجلس الوزراء الإجراءات اللازمة لتنفيذ هذا القانون، على الرغم مما نص عليه القانون من أنه ينفذ من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية^(٢).

(١) إذ نصت المادة (٩٣/ ثالثاً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ على أنه (تختص المحكمة الاتحادية العليا بما يأتي: ثالثاً/ الفصل في القضايا التي تنشأ عن تطبيق القوانين الاتحادية، والقرارات والأنظمة والتعليمات، والإجراءات الصادرة عن السلطة الاتحادية، ويكفل القانون حق كل من مجلس الوزراء، وذوي الشأن، من الأفراد وغيرهم، حق الطعن المباشر لدى المحكمة).

(٢) المادة (١٥) من قانون الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية رقم (٥٥) لسنة ٢٠١٧.

المطلب الثاني

دور القضاء الاتحادي في ضمان تحصيل الحكومة المحلية للإيرادات المالية

يشكل القضاء الاتحادي إحدى الضمانات الهامة لاستقلال الحكومة المحلية مالياً، إذ يمكنها من خلاله أن تدافع عن حقها في فرض وتحصيل الإيرادات المالية، ويعود السبب إلى اعتبار القضاء كأحد الضمانات الأساسية لاستقلال الحكومة المحلية مالياً، لكونه يباشر عمله بصورة مستقلة عن الحكومة الاتحادية، رغم اتصافه بالوصف الاتحادي، فلا تستخدمه لتقوية سلطاتها وتوسيع إختصاصاتها، وإنما هو هيئة مستقلة عن كل من الحكومة المركزية والحكومة المحلية^(١)، وهذا ما حرص دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ على تحقيقه، إذ أنشأ المحكمة الاتحادية العليا ومجلس الدولة في المادتين (٩٢) و(١٠١) من الدستور، وتأسيساً على ما تقدم فإننا سوف نتناول في الفرع الأول دور المحكمة الاتحادية العليا في ضمان تحصيل الحكومة المحلية للإيرادات المالية، وفي الفرع الثاني دور مجلس الدولة في ضمان تحصيل الحكومة المحلية للإيرادات المالية.

الفرع الأول

دور المحكمة الاتحادية العليا في ضمان تحصيل الحكومة المحلية للإيرادات

المالية

أنشأ قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤ في المادة (٤٤/أ) منه المحكمة الاتحادية العليا، وقد نص هذا القانون على اختصاصات عديدة للمحكمة الاتحادية العليا^(٢).

(١) د. عادل الطبطبائي، الاستقلال الذاتي لولايات الدولة الاتحادية، بحث منشور في مجلة الحقوق والشريعة، مجلة دورية تعني بالدراسات القانونية والشريعة، تصدر عن كلية الحقوق والشريعة في جامعة الكويت، العدد الأول، السنة الرابعة، ١٩٨٠، ص ١١١.

(٢) إذ نصت المادة (٤٤/ب) من قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة (٢٠٠٤) الملغى على أن اختصاصات المحكمة الاتحادية العليا هي (أولاً: الاختصاص الحصري والأصيل في الدعاوى بين الحكومة العراقية الإنتقالية وحكومات الأقاليم وإدارات المحافظات والبلديات والإدارات المحلية. ثانياً: الإختصاص الحصري والأصيل، وبناءً على دعوى من مدعٍ أو بناءً على إحالة من محكمة أخرى في دعاوى بأن قانوناً أو نظاماً أو تعليمات صادرة عن الحكومة الاتحادية أو الحكومات الإقليمية أو إدارات المحافظات والبلديات والإدارات المحلية لا تتفق مع هذا القانون. ثالثاً: تحدد الصلاحية الاستثنائية التقديرية للمحكمة العليا الاتحادية بقانون اتحادي).

وإستناداً لهذا القانون صدر قانون المحكمة الاتحادية العليا رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٥^(١)، والذي أضاف اختصاصات أخرى للمحكمة الاتحادية العليا^(٢)، إلا أن دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ جاء بتفصيل مختلف عن قانون إدارة الدولة العراقية لإختصاصات المحكمة الاتحادية العليا^(٣)، والذي يهمننا من ذلك هو الاختصاص الذي استحدثه دستور ٢٠٠٥ والمتمثل بتفسير نصوص الدستور، ففي ظل هذا الاختصاص قَدِّمَت للمحكمة الاتحادية العليا عدة طلبات تفسيرية بشأن اختصاص الحكومة المحلية في سن التشريعات المحلية وفرض وتحصيل الضرائب والرسوم المحلية^(٤)، إلا أنَّ القرارات التفسيرية التي صدرت بهذا الشأن جاءت غامضة ومتعارضة، إذ لم تنسج على منوال واحد، فما صدر من قرارات تفسيرية قبل نفاذ قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ تتعارض مع القرارات التفسيرية التي صدرت بعد نفاذ قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨، وطالما أنَّ هذه القرارات تتعلق بتفسير

(١) قانون المحكمة الاتحادية العليا رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٥ والمنشور في الوقائع العراقية بالعدد (٣٩٩٦) في ٢٠٠٥/٣/١٧.

(٢) إذ نصت المادة (٤) من قانون المحكمة الاتحادية العليا رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٥ تتولى المحكمة الاتحادية العليا المهام التالية (أولاً: الفصل في المنازعات التي تحصل بين الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم والمحافظات والبلديات والإدارات المحلية. ثانياً: الفصل في المنازعات المتعلقة بشرعية القوانين والقرارات والأنظمة والتعليمات والأوامر الصادرة من أية جهة تملك حق إصدارها وإلغاء التي تتعارض منها مع أحكام قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الإنتقالية، ويكون ذلك بناءً على طلب من محكمة أو جهة رسمية أو من مدعٍ ذي مصلحة. ثالثاً: النظر في الطعون المقدمة على الأحكام والقرارات الصادرة من محكمة القضاء الإداري. رابعاً: النظر بالدعاوى المقامة أمامها بصفة استئنافية وينظم اختصاصها بقانون اتحادي).

(٣) إذ نصت المادة (٩٣) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ (تختص المحكمة الاتحادية العليا بما يأتي أولاً: الرقابة على دستورية القوانين والأنظمة النافذة. ثانياً: تفسير نصوص الدستور. ثالثاً: الفصل في القضايا التي تنشأ عن تطبيق القوانين الاتحادية، والقرارات والأنظمة والتعليمات، والإجراءات الصادرة عن السلطة الاتحادية، ويكفل القانون حق كل من مجلس الوزراء، وذوي الشأن، من الأفراد وغيرهم، حق الطعن المباشر لدى المحكمة. رابعاً: الفصل في المنازعات التي تحصل بين الحكومة الاتحادية، وحكومات الأقاليم والمحافظات والبلديات والإدارات المحلية. خامساً: الفصل في المنازعات التي تحصل فيما بين حكومات الأقاليم أو المحافظات. سادساً: الفصل في الاتهامات الموجهة إلى رئيس الجمهورية، ورئيس مجلس الوزراء والوزراء، وينظم ذلك بقانون. سابعاً: المصادقة على النتائج النهائية للانتخابات العامة لعضوية مجلس النواب. ثامناً: أ- الفصل في تنازع الاختصاص بين القضاء الاتحادي، والهيئات القضائية للأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم. ب- الفصل في تنازع الإختصاص فيما بين الهيئات القضائية للأقاليم أو المحافظات غير المنتظمة في إقليم).

(٤) فالضرائب والرسوم لا تفرض إلا بقانون استناداً لمبدأ قانونية الضرائب والرسوم الوارد في المادة (٢٨/أولاً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

صلاحية الحكومة المحلية في فرض وتحصيل إيرادات مالية محلية من عدمه، فإننا سنقتصر البحث في الإيرادات المالية المحلية دون غيرها، وعليه سنبحث في دور المحكمة الاتحادية العليا في ضمان تحصيل الحكومة المحلية للإيرادات المالية المحلية على النحو الآتي:

أولاً: موقف المحكمة الاتحادية العليا من تحصيل الحكومة المحلية للإيرادات المالية المحلية وفقاً لأمر سلطة الائتلاف المؤقتة رقم (٧١) لسنة ٢٠٠٤

قبل نفاذ قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ كانت المحافظات تعمل وفقاً للصلاحيات الممنوحة لها بموجب أمر سلطة الائتلاف المؤقتة رقم (٧١) لسنة ٢٠٠٤^(١)، ومن هذه الصلاحيات صلاحية توليد وتحصيل العائدات بشكل مستقل عن طريق فرض ضرائب ورسوم^(٢)، وهذه لا تفرض إلا بقانون، الأمر الذي جعل مجلس النواب- الدائرة البرلمانية- شؤون اللجان يطلب بموجب كتابه المرقم (٢٧٥٧٦/١) في ٢٦/حزيران/٢٠٠٧ من المحكمة الاتحادية العليا تفسير المواد (١١٥) و(١٦٠) الفقرة (ثالثاً) و(١٢١) الفقرة (ثالثاً) من الدستور، وقد وضع الطلب موضع التدقيق والمداولة في جلسة المحكمة الاتحادية العليا المنعقدة بتاريخ ١٦/٧/٢٠٠٧ وتوصلت إلى ما يأتي (من خلال تدقيق أحكام المادة (١١٥) والمواد الأخرى من دستور العراق لعام ٢٠٠٥ تبين إن مجلس المحافظة لا يتمتع بصفة تشريعية لسن القوانين المحلية ولكن يمارس صلاحياته الإدارية والمالية الواسعة استناداً لحكم الفقرة (الثالثة) من المادة (١٢٢) من الدستور بما يمكن المحافظة من إدارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الإدارية وطبقاً لأحكام القانون الذي سيشرع وفق مقتضياتها.....)^(٣).

ويتضح من القرار التفسيري المذكور أعلاه عدم جواز قيام مجالس المحافظات بفرض الضرائب والرسوم لأن ذلك لا يكون إلا بتشريع محلي وهو ممنوع على مجالس المحافظات وفقاً لهذا القرار.

وفي تقديرنا إن المحكمة الاتحادية العليا قد جانبت الصواب حينما قضت بعدم صلاحية مجلس المحافظة بسن القوانين المحلية، كون الدستور قد نص في عجز المادة (١١٥) منه على

(١) أمر سلطة الائتلاف المؤقتة رقم (٧١) لسنة ٢٠٠٤ الملغى.

(٢) القسم (٢/٢) من أمر سلطة الائتلاف المؤقتة رقم (٧١) لسنة ٢٠٠٤ الملغى.

(٣) قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم (١٣/اتحادية/٢٠٠٧) في ١٦/٧/٢٠٠٧، علاء صبري التميمي، قرارات وآراء المحكمة الاتحادية العليا، مكتبة صباح، بغداد، ٢٠٠٩، ص ٢٤٦.

أنه (....) والصلاحيات الأخرى المشتركة بين الحكومة الاتحادية والأقاليم تكون الأولوية فيها لقانون الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، في حالة الخلاف بينهما)، فهذا النص قد أشار بصورة واضحة للاختصاص التشريعي لمجالس المحافظات، وذلك عندما قضى بأولوية القوانين التي تسنها مجالس المحافظات على القوانين الاتحادية عند الخلاف بينهما في نطاق الاختصاصات المشتركة بين السلطات الاتحادية وسلطات الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، فالمشرع الدستوري لا يطلق العبارات جزافاً، فقد أشار بصورة صريحة لا تقبل اللبس في المادة (١١٥) من الدستور إلى مصطلح (قانون المحافظات)، ومما لا شك فيه إنَّ هذا يعني أنَّ الجهة التشريعية في تلك المحافظات والمتمثلة بمجلس المحافظة تملك سلطة سن القوانين المحلية في إطار ما ممنوح للمحافظات من صلاحيات إدارية ومالية واسعة بموجب المادة (١٢٢/١) ثانياً من الدستور^(١)، وهذا ما أدركته المحكمة الاتحادية العليا في قرار آخر لها فسرت فيه مضمون نص المادة (١١٥) من الدستور بالشكل الذي يتفق مع مقاصد المشرع الدستوري، فقد جاء في قرارها التفسيري المرقم (٢٥) في ٢٣/٦/٢٠٠٨ (إنَّ صلاحية مجلس المحافظة في سن القوانين المحلية تحكمه المواد (٦١/أولاً) و(١١٠) و(١١١) و(١١٤) و(١١٥) و(١٢٢/ثانياً) من الدستور، وإنَّ استقراء مضامين هذه المواد يشير إلى صلاحية مجلس المحافظة بسن التشريعات المحلية لتنظيم الشؤون الإدارية والمالية بما يمكنها من إدارة شؤونها على وفق مبدأ اللامركزية الإدارية والتي تمنحها المادة (١١٥) من الدستور الأولوية في التطبيق، ذلك أنَّ المجلس النيابي يختص حصراً بتشريع القوانين الاتحادية وليس له اختصاص بإصدار التشريعات المحلية للمحافظة استناداً لأحكام المادة (٦١/أولاً) من الدستور، ولمجلس المحافظة وضمن صلاحياته الدستورية إصدار جميع القرارات عدا التي تختص بإصدارها السلطات الاتحادية الحصرية والمشاركة المنصوص عليها في المواد (١١٠، ١١١، ١١٢، ١١٣، ١١٤) من الدستور.

أما بصدد التوضيح المتعلق بصلاحية مجلس المحافظة في فرض الضرائب والرسوم المحلية استناداً للأمر (٧١) الصادر من سلطة الائتلاف المؤقتة في (٦/٤/٢٠٠٤)، تجد المحكمة الاتحادية العليا إنَّ المادة (٩٣) من دستور جمهورية العراق لعام (٢٠٠٥) والمادة (٤) من قانون المحكمة الاتحادية العليا رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٥، قد حددتا اختصاصات المحكمة الاتحادية العليا

(١) د. رحيم حسين موسى، مصدر سابق، ص ٨٧.

وليس من بينها تفسير القوانين والأوامر وبيان الرأي فيها، ويرد اختصاصها بتفسير نصوص الدستور وفقاً للمادة (٩٣/ثانياً) منه، لذا يكون طلب مجلس محافظة البصرة بهذا الشأن خارج اختصاص المحكمة^(١).

ويلاحظ على هذا القرار التفسيري أنه تضمن جانبيين، الجانب الأول هو تأييد المحكمة الاتحادية العليا من خلال تفسيرها نص المادة (١١٥) والمواد الأخرى من الدستور لحق الحكومات المحلية في سن التشريعات المحلية في الشؤون الإدارية والمالية، أما الجانب الثاني فيتمثل بتردد المحكمة الاتحادية العليا في إبداء الرأي بشأن صلاحية مجلس المحافظة في فرض الضرائب والرسوم المحلية بحجة أن الطلب يقع خارج اختصاص المحكمة، وكان الأجدر بالمحكمة الاتحادية العليا بعد أن اقرت بصلاحية مجلس المحافظة بسن التشريعات المحلية من خلال تفسيرها للمادة (١١٥) والمواد الأخرى من الدستور، أن تنتقل لتفسير مضمون نص المادة (٢٨/أولاً) من الدستور بالشكل الذي يؤدي إلى بيان طبيعة القانون الذي اشترطه النص المذكور لفرض الضرائب والرسوم، فهل هو قانون اتحادي أم إن النص جاء مطلقاً يستوعب التشريع الاتحادي والإقليمي والمحلي؟ بدلاً من أن تفتي المحكمة بأن الطلب يقع خارج اختصاصها، كون التفسير يوجب على الجهة القائمة بالتفسير تجلية ما يكون قد ران على النص المطلوب تفسيره من غموض أو لبس بغية رفع هذا اللبس وإيضاح ذلك الغموض توصلاً إلى تحديد مراد المشرع الدستوري^(٢).

ثانياً: موقف المحكمة الاتحادية العليا من تحصيل الحكومة المحلية للإيرادات المالية المحلية وفقاً لقانون المحافظات رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨

بعد نفاذ قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ طرأ تطور على موقف المحكمة الاتحادية العليا من خلال ما أصدرته من قرارات تفسيرية تضمن العدول عن توجهها السابق والمتمثل بالتردد في إبداء الرأي بشأن صلاحية مجلس المحافظة في فرض الضرائب والرسوم إلى موقف جديد يؤيد قيام مجلس المحافظة في فرض الضرائب والرسوم، ومن

(١) قرار المحكمة الاتحادية العليا ذي العدد (٢٥/اتحادية/٢٠٠٨) في ٢٣/٦/٢٠٠٨ والذي صدر بناءً على طلب تفسيري تقدم به مجلس محافظة البصرة بموجب كتابه المرقم (ن ٨١٢٢٥٢٣/م) في ١٤/٥/٢٠٠٨، جعفر كاظم المالكي، المرجع في قضاء المحكمة الاتحادية العليا، ط١، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، ٢٠١١، ص ٣٢٧.

(٢) د. رائد حمدان المالكي، دراسات في النظم الاتحادية، ج١، الاستقلال الذاتي لولايات الدولة الاتحادية، دار السنهوري، بغداد، ٢٠١٨، ص ٥٨١.

ذلك قرارها التفسيري المرقم (١٦) في ٢٠٠٨/٤/٢١ والذي جاء فيه (بصدد النقطة الأولى فإنّ المادة (١٢٢/ثانياً) من دستور جمهورية العراق نصت (تمنح المحافظات التي لم تنتظم بإقليم الصلاحيات الإدارية والمالية الواسعة بما يمكنها من إدارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الإدارية وينظم ذلك بقانون) كما نصت المادة (٧/ثالثاً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ بما يلي (إصدار التشريعات المحلية والأنظمة والتعليمات لتنظيم الشؤون الإدارية والمالية بما يمكنها من إدارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الإدارية وبما لا يتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية مع الإشارة إلى نص المادة (٥٥/أولاً) منه على عدم سريان أحكامه إلاّ بعد إجراء انتخابات المجالس القادمة باستثناء ما ورد في الفقرة (ثانياً) من هذه المادة المتعلقة بالدرجات الوظيفية وبالخدمة التقاعدية، وتأسيساً على ما تقدم: لما كان فرض الضرائب وجبايتها وإنفاقها وفرض الرسوم والغرامات والضميمة من الأمور المالية التي أشارت إليها المادة (١٢٢/ثانياً) من دستور جمهورية العراق، لذا يكون لمجالس المحافظات غير المنتظمة بإقليم حق سن القوانين الخاصة بفرض وجباية وإنفاق الضرائب المحلية وسن القوانين الخاصة بفرض وجباية وإنفاق الرسوم والغرامات والضميمة بما يمكنها من إدارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الإدارية والتي تمنحها المادة (١١٥) من الدستور حق الأولوية في التطبيق عدا ما ورد في المادة (٦١/أولاً) منه الذي يختص بممارسة الصلاحيات الواردة بها حصراً المجلس النيابي بتشريع القوانين الاتحادية وكذلك القرارات التي تختص بإصدارها السلطات الاتحادية الحصرية والمشاركة المنصوص عليها في المواد (١١٠، ١١١، ١١٢، ١١٣، ١١٤) من الدستور....^(١).

ويظهر من هذا القرار تأييد المحكمة الاتحادية العليا لحق الحكومة المحلية في أن يكون لها موارد مالية مستقلة، إذ تتمكن من خلال الإقرار لها بحق فرض الضرائب والرسوم المحلية تحصيل إيرادات هذه الضرائب والرسوم، الأمر الذي يحقق لها الاستقلال المالي كعنصر من عناصر استقلالها الذاتي، بل جوهر الذاتية المالية المفترض تمتعها بها^(٢).

(١) ينظر النص الكامل لقرار المحكمة الاتحادية ذي العدد (١٦/اتحادية/٢٠٠٨) في (٢٠٠٨/٤/٢١) الذي صدر بناءً على طلب تفسيري تقدم به مجلس محافظة النجف الأشرف بموجب كتابه المرقم (١٢٥٦/٤) في ٢٠٠٨/٣/٢٦ والمنشور على الموقع الرسمي للمحكمة الاتحادية العليا في العراق www.iraqfsc.iq // آخر زيارة للموقع بتاريخ ٢٠١٩/٩/١٣.

(٢) د. رائد حمدان المالكي، الحكومات المحلية، مصدر سابق، ص ٤٢٠.

وعلى الرغم من صراحة ووضوح هذا القرار التفسيري، إلا أنّ ديوان الرقابة المالية قد أبدى رأياً بخصوص هذا القرار وجهه إلى الأمانة العامة لمجلس الوزراء لتقوم الأخيرة بتعميمه على مجالس المحافظات لضمان عدم حصول تعارض بين التشريعات المحلية التي تصدرها مجالس المحافظات بفرض وجباية الضرائب والرسوم وبين القوانين الاتحادية، وأبرز ملاحظات الديوان على قرار المحكمة الاتحادية العليا ما يلي^(١):

١- إنّ القرار أستند إلى البند (ثانياً) من المادة (١٢٢) من الدستور، وهذا البند لم يشر بصورة صريحة إلى أنّ من صلاحيات مجالس المحافظات فرض وجباية وإنفاق الضرائب والرسوم، كما أنّ قانون المحافظات النافذ قد حدد إختصاصات مجالس المحافظات في المادة (٧) منه ولم يكن من بينها فرض الضرائب والرسوم وجبايتها وإنفاقها.

٢- نصت المادة (٤٤) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم على أنه (تتكون الموارد المالية للمحافظة مما يأتي.... ثالثاً: الإيرادات المتحصلة من الرسوم والغرامات المحلية والمفروضة وفقاً للدستور والقوانين الاتحادية النافذة).

ولما تقدم يرى الديوان أنه لا يمكن لمجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم أن تفرض الضرائب والرسوم أو الغرامات المحلية من تلقاء نفسها، وإنما يجب أن تستند إلى قانون اتحادي يجيز ذلك، وهذا ما أكدت عليه المادة (٢٨/أولاً) من الدستور والتي نصت على أن (لا تفرض الضرائب والرسوم، ولا تعدل، ولا تجبى، ولا يعفى منها إلا بقانون).

ولنا على هذا الرأي الملاحظات الآتية:

أ- ليس من إختصاص ديوان الرقابة المالية إبداء الرأي فيما يصدر من قرارات تفسيرية عن المحكمة الاتحادية العليا، لكون هذه القرارات باثة وملزمة للسلطات كافة^(٢).

ب- أشار الديوان إلى أن قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل قد حدد إختصاصات مجالس المحافظات في المادة (٧) منه، ولم يكن من بينها فرض الضرائب

(١) د. رائد ناجي أحمد، مدى إختصاص المحافظات غير المنتظمة بإقليم بفرض الضرائب والرسوم، مصدر سابق، ص ٤٠٠.

(٢) المادة (٩٤) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

والرسوم وجبايتها وإنفاقها، وهذا القول يفتقد إلى الدقة، لكون المشرع العراقي لم يورد إختصاصات مجلس المحافظة على سبيل الحصر في المادة (٧) من القانون أعلاه، والدليل على ذلك نص المادة (٧/سابع عشر) من هذا القانون، والتي نصت على (ممارسة مجلس المحافظة أية اختصاصات أخرى منصوص عليها في الدستور أو القوانين النافذة).

ج- من الأسانيد الأخرى التي أستند إليها الديوان في رأيه هي المادة (٢٨/أولاً) من الدستور، وهذا أمر غير مقبول، لكون المادة (٢٨/أولاً) من الدستور محل خلاف بين الفقه، فمنهم من يرى أن مجالس المحافظات لا يجوز لها فرض ضرائب ورسوم محلية لأن ذلك لا يكون إلا بقانون اتحادي استناداً لأحكام المادة (٢٨/أولاً) من الدستور^(١)، في حين يرى البعض الآخر جواز قيام مجالس المحافظات بفرض الضرائب والرسوم المحلية لأن نص المادة (٢٨/أولاً) من الدستور جاء مطلقاً يستوعب التشريع الاتحادي والإقليمي والمحلي^(٢).

وعلى العموم فإنه قد بدا واضحاً أن القرارات التفسيرية للمحكمة الاتحادية العليا لم تتسج على منوال واحد، فمنها ما يؤيد اختصاص مجلس المحافظة بإصدار القوانين الخاصة بالضرائب والرسوم المحلية، ومنها ما يعارض ذلك، ولقد دفع الاختلاف المذكور مجلس محافظة البصرة إلى طلب الاستيضاح من المحكمة الاتحادية العليا بموجب كتابه المرقم (ق٠ق/٣/١٦٣٦) والمؤرخ ٢٠١٠/٢/١ بشأن التناقض الذي أصاب قراراتها لاسيما القرار (١٣/اتحادية/٢٠٠٧) في ٢٠٠٧/٧/١٦ والقرار رقم (١٦/اتحادية/٢٠٠٨) في ٢٠٠٨/٤/٢١ والمشار إليهما سابقاً، وكان من أبرز فقرات استيضاح المجلس هو (أي من القرارين يتم العمل به، وهل لمجالس المحافظات صلاحية تشريع القوانين كما ورد في القرار ١٦/اتحادية/٢٠٠٨ في ٢٠٠٨/٤/٢١)، وقد أجابت المحكمة الاتحادية العليا عن ذلك بقولها إنَّ اتجاهها واحد بهذا الشأن وحاولت نفي هذا التناقض

(١) د. غازي فيصل مهدي، نصوص قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ في الميزان، بحث منشور في مجلة الملتقى، مجلة تصدر عن مؤسسة أفاق للدراسات والأبحاث العراقية، العدد ١١، السنة الثالثة، ٢٠١١، ص ١٤٧؛ وكذلك د. حنان محمد القيسي، نظام الإدارة اللامركزية ومجالس المحافظات في العراق، بحث منشور في مجلة الملتقى، مجلة تصدر عن مؤسسة أفاق للدراسات والأبحاث العراقية، العدد ١١، ٢٠٠٨، ص ١٥٧.

(٢) د. سليم نعيم الخفاجي ود. جعفر عبد السادة بهير، الاستقلال المالي للمحافظات غير المنتظمة في إقليم في ظل دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، مصدر سابق، ص ٥١٨.

من خلال التأكيد بأن (.... هذا الموضوع تحكمه المواد (٦١/أولاً، ١١٠، ١١١، ١١٤، ١١٥)، ١٢٢/ثانياً) من الدستور وإن استقرأ مضامين هذه المواد يشير إلى صلاحية مجلس المحافظة بسن التشريعات المحلية لتنظيم الشؤون الإدارية والمالية بما يمكنها من إدارة شؤونها على وفق مبدأ اللامركزية الإدارية والتي تمنحها المادة (١١٥) من الدستور الأولوية في التطبيق ذلك أن المجلس النيابي يختص حصراً بتشريع القوانين الاتحادية وليس له اختصاص إصدار التشريعات المحلية للمحافظة إستناداً للمادة (٦١/أولاً) من الدستور، أما بصدد القرارات التي يمكن أن يصدرها مجلس المحافظة ضمن صلاحياته الدستورية فهي جميع القرارات عدا التي تختص بإصدارها السلطات الاتحادية الحصرية والمشاركة المنصوص عليها في المواد (١١٠، ١١١، ١١٢، ١١٣، ١١٤) من الدستور....^(١).

ويلاحظ من خلال القرار التفسيري أعلاه إن المحكمة الاتحادية العليا قد استقرت على صلاحية الحكومة المحلية في إصدار القوانين الخاصة بالضرائب والرسوم المحلية.

الفرع الثاني

دور مجلس الدولة في ضمان تحصيل الحكومة المحلية للإيرادات المالية

من الوظائف التي أنيطت بمجلس الدولة^(٢)، وظيفة إبداء الرأي والمشورة^(٣)، إذ في ظل هذه الوظيفة قدّمت عدة طلبات لبيان رأي المجلس بشأن صلاحية مجلس المحافظة في فرض وتحصيل

(١) قرار المحكمة الاتحادية العليا ذي العدد (٢١/إتحادية/٢٠١٠) في ٢٣/٣/٢٠١٠ والمنشور على الموقع الرسمي للمحكمة الاتحادية العليا في العراق www.iraqfsc.iq // آخر زيارة للموقع بتاريخ ١٤/٩/٢٠١٩.

(٢) حلت تسمية (مجلس الدولة) محل (مجلس شوري الدولة) بموجب المادة (٢) من قانون مجلس الدولة رقم (٧١) لسنة ٢٠١٧ والمنشور في الوقائع العراقية بالعدد (٤٤٥٦) في ٧/٨/٢٠١٧.

(٣) إذ ترجع فكرة اختصاص الرأي والمشورة القانونية في التشريع العراقي إلى نص المادة (الرابعة والثمانون) من القانون الأساسي العراقي لسنة ١٩٢٥ والذي أناط تفسير القوانين والأنظمة في غير حالة التفسير الدستوري بديوان خاص يشكل بناءً على طلب من الوزير المختص برئاسة رئيس محكمة التمييز المدنية وعضوية ثلاثة من حكام محكمة التمييز وثلاثة من كبار موظفي الإدارة، وإستناداً إلى هذا النص صدر قانون تشكيل ديوان التفسير الخاص رقم (٨٧) لسنة ١٩٢٦ الذي نظم إجراءات عمل هذا الديوان ومارس على أساسه وظائفه، ثم صدر قانون ديوان التكوين القانوني رقم (٤٩) لسنة ١٩٣٣ فأناط اختصاص الرأي والمشورة بهيئة تسمى (ديوان التكوين القانوني)، ثم جاء قانون مجلس شوري الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ والذي أسس مجلس شوري الدولة ليحل محل ديوان التكوين القانوني، ثم حل مجلس الدولة محل مجلس شوري الدولة بموجب قانون مجلس الدولة رقم (٧١) لسنة ٢٠١٧، ينظر في ذلك: د. محمد ماضي، إختصاص مجلس شوري الدولة في إبداء الرأي والمشورة القانونية، بحث منشور في مجلة التشريع والقضاء، العدد الثاني (نيسان-أيار-حزيران)، السنة الرابعة، ٢٠١٢، ص ١٦٠ ومابعدها.

إيرادات الضرائب والرسوم وغيرها من الموارد المالية المحلية، وقد أصدر مجلس الدولة عدة قرارات إفتائية بهذا الشأن، وحيث أنّ هذه القرارات صدرت بناءً على طلبات تستوضح عن صلاحية مجلس المحافظة في فرض وتحصيل إيرادات مالية محلية من عدمه، فإننا سنقتصر البحث على الإيرادات المالية المحلية دون غيرها، وبناءً على ذلك سنبحث في دور مجلس الدولة في ضمان تحصيل الحكومة المحلية للإيرادات المالية المحلية على النحو الآتي:

أولاً: موقف مجلس الدولة من تحصيل الحكومة المحلية للإيرادات المالية المحلية وفقاً لأمر سلطة الائتلاف المؤقتة رقم (٧١) لسنة ٢٠٠٤

أصدرت مجالس المحافظات في ظل عملها وفقاً لأمر سلطة الائتلاف المؤقتة رقم (٧١) لسنة ٢٠٠٤، العديد من القرارات المحلية المتعلقة بفرض وتحصيل الضرائب والرسوم والضمانات وغيرها من الموارد المالية المحلية، بالشكل الذي يمكنها من زيادة إيرادات المحافظة بصورة مستقلة عن الحكومة الاتحادية، إلا أنّ ذلك جوبه بالرفض من الحكومة الاتحادية، مما وُجد خلافاً بين مجالس المحافظات والحكومة الاتحادية تصدى له مجلس الدولة من خلال إصداره عدة قرارات إفتائية بهذا الشأن، ومن أبرز هذه القرارات ما يلي:

١- القرار الإفتائي رقم (٥٩) في ٢٩/١٠/٢٠٠٥، والذي صدر بناءً على طلب وزير العدل بشأن مدى صلاحية مجلس محافظة بغداد بفرض رسم على كافة عقود المقاولات والمزيدات والمناقصات والعقود التجارية التي توقع بين اطراف حكومية أو شبه حكومية وبين شركات أو مقاولين سواء كانت عراقية أو غير عراقية والتي تنفذ داخل محافظة بغداد بنسبة (١%) و (٥,٥%) حسب قيمة العقد، وقد أستند مجلس محافظة بغداد في فرض ذلك إلى المادة (٥٧/أ) من قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤، والقسم (٢) من أمر سلطة الائتلاف المؤقتة رقم (٧١) لسنة ٢٠٠٤، ويرى مجلس الدولة في قراره هذا إنّ القوانين النافذة ذات العلاقة بالرسوم والضرائب حددت مقدار الضريبة والرسم والمكلف بدفعها وتحديد ما يخضع للضريبة أو الرسم وفقاً للأحكام المنصوص عليها في تلك القوانين ولذلك فإن فرض الرسم يجب أن يتمشى مع آلية التشريع المتعلق بالضريبة أو الرسم، وحيث أنّ قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية عندما أجاز لمجالس المحافظات زيادة إيراداتها عن طريق فرض الضرائب والرسوم وفقاً لأحكام الفقرة (أ) من المادة (٥٦) منه كان القصد منه أن يتم ذلك بتشريع لاحق يبين نسبة الضريبة والرسم والوعاء الضريبي والإعفاءات والتسهيلات وغير ذلك، وحيث أنّ المادة (١٨) من قانون إدارة الدولة العراقية

للمرحلة الانتقالية نصت على أن (لاضريبة ولا رسم إلا بقانون)، وحيث أن فرض الضرائب والرسوم من قبل مجالس المحافظات استناداً للفقرة (أ) من المادة (٥٦) من القانون المذكور مقيد بأحكام المادة (١٨) منه، وحيث أن فرض الضرائب والرسوم ينبغي أن يكون بتشريع صادر من جهة مخولة بإصداره، وتأسيساً على ما تقدم: ليس هناك سند قانوني لقيام مجلس محافظة بغداد بفرض رسوم على عقود المقاولات والمزيدات والعقود التجارية بما فيها العقود التي تكون وزارة العدل طرفاً فيها ولا يكون ذلك إلا بقانون^(١).

ولنا على هذا القرار الملاحظات الآتية:

أ- ينتهي القرار إلى عدم وجود سند قانوني لقيام مجلس المحافظة بفرض رسوم. ونرى أن ذلك يفتقد إلى الدقة، فالمادة (٥٦/أ) من قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤ والقسم (٢) من أمر سلطة الائتلاف المؤقتة رقم (٧١) لسنة ٢٠٠٤ ينصان بشكل صريح على حق مجالس المحافظات في فرض الضرائب والرسوم، وإن هذا يُعدُّ سنداً قانونياً لمجالس المحافظات عند فرضها للضرائب والرسوم المحلية، إلا أن العائق الذي واجه مجالس المحافظات وجعلها غير قادرة على فرض ضرائب ورسوم محلية هو عدم وجود نص في قانون إدارة الدولة العراقية يمنح مجالس المحافظات صلاحية سن التشريعات المحلية.

ب- من الأسباب التي أستند إليها مجلس الدولة في قراره هذا هو أن فرض مجالس المحافظات للضرائب والرسوم يجب أن يتماشى مع آلية التشريع المتعلق بالضريبة أو الرسم. وهذا القول فيه الكثير من التناقض إذ إنه يتضمن السماح، وفق مفهوم المخالفة، لمجالس المحافظات بفرض الضرائب والرسوم طالما كان ذلك متناعماً مع التشريعات الاتحادية النافذة التي تنظم الضرائب والرسوم، وكأن سند مجالس المحافظات في هذا الفرض هو القوانين الاتحادية النافذة وليس الدستور (قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية) الذي أجاز فرض الضرائب والرسوم بقانون، وكان الأجدر بالمجلس أن يكتفي بالقول إن قيام مجالس المحافظات بفرض الضرائب والرسوم مقيد بحكم المادة (١٨) من قانون إدارة الدولة العراقية التي نصت على قانونية الضرائب والرسوم، وبما أن المشرع الدستوري لم يمنح مجالس المحافظات مكنة سن القوانين المحلية لذلك لا يمكن تطبيق

(١) القرار الإفتائي لمجلس الدولة رقم (٥٩) في ٢٩/١٠/٢٠٠٥، صباح صادق جعفر، مجلس شورى الدولة، ط ١، بدون دار نشر، بغداد، ٢٠٠٨، ص ١٦٥ وما بعدها.

النص المتعلق بقيام مجالس المحافظات بفرض الضرائب والرسوم على أساس إن إصدار القانون هو شرط لازم لفرض الضرائب والرسوم المحلية^(١).

ج- ومن الأسباب الأخر التي أستند إليها مجلس الدولة في إصدار قراره هذا هو أن قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية عندما أجاز لمجالس المحافظات زيادة إيراداتها عن طريق فرض الضرائب والرسوم وفقاً لأحكام الفقرة (أ) من المادة (٥٦) من القانون كان القصد منه أن يتم ذلك بتشريع لاحق. إلا أننا نرى عكس ذلك فمبدأ سيادة القانون في الشؤون المالية كالضرائب والرسوم يُعدُّ ضماناً مزدوجة لحقوق الحكام والمحكومين على حد سواء، إذ أن حقوق الأفراد تكون بمنأى عن أي تعدٍ أو مساسٍ بها من قبل سائر السلطات العامة بغير قانون، إيماناً منهم بأن الأخير ما وجد إلا لتحقيق مصلحة المجتمع و ضمان تطوره واستقراره هذا من جانب، ومن جانب آخر إن مبدأ سيادة القانون في الشؤون المالية يُعدُّ أساساً للإقرار بحق الدولة في إستيفاء الموارد المالية وخلقها من مصادر مختلفة، ومن كافة أفراد الشعب على أساس من العدالة والمساواة، إذ يخول الدولة صلاحية تنظيم الموارد المالية على النحو الذي ترتأيه بغية ردف الخزنة العامة بها لمواجهة الأعباء العامة الملقاة على عاتقها^(٢)، فمبدأ مهم كهذا يجعلنا نتسأل عن السبب الذي دفع المشرع إلى عدم مراعاته ذلك في نص المادة (٥٦/أ) من قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية، وفي تقديرنا إنَّ المشرع لم يقصد إحالة تنظيم ما ورد في المادة (٥٦/أ) من القانون أعلاه إلى قانون، ولو كان يقصد ذلك لعبر عنه بشكل صريح، ونص على أن ينظم ذلك بقانون.

٢- القرار الإفتائي المرقم (٦١) في ٢٠٠٥/١١/١، والذي صدر عن مجلس الدولة بناءً على استيضاح وزير العدل بشأن مدى صلاحية مجالس المحافظات بفرض ضريبة وفقاً لما جاء في القسم (٨) من أمر سلطة الائتلاف المؤقتة رقم (٧١) لسنة ٢٠٠٤، وكان هذا القرار بمناسبة قيام مصرف الرافدين - فرع الشهداء في كربلاء بالامتناع عن تسليم الواردات الخاصة بمديرية التسجيل العقاري في كربلاء مالم يتم استقطاع (٥%) منها وإيداعها بإسم مجلس محافظة كربلاء،

(١) د. رائد ناجي أحمد، مدى إختصاص المحافظات غير المنتظمة بإقليم بفرض الضرائب والرسوم، مصدر سابق، ص ٣٨٨.

(٢) د. عثمان سلمان غيلان العبودي، الاختصاص التشريعي للبرلمان في الشؤون المالية (دراسة في الفلسفة الدستورية للتشريعات المالية العراقية والمقارنة) بحث منشور في مجلة التشريع والقضاء، العدد الأول، السنة الأولى، ٢٠٠٩، ص ٦٢ وما بعدها.

ويرى مجلس الدولة في قراره هذا أن الفقرة (أ) من المادة (٥٦) من قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤ قضت بأن يجري تمويل مجالس المحافظات من الموازنة العامة للدولة، ولمجالس المحافظات زيادة إيراداتها عن طريق فرض الضرائب والرسوم وتنظيم عمليات الإدارة والمبادرة بتنفيذ مشاريع والقيام بأنشطة أخرى طالما كانت تتماشى مع القوانين الاتحادية، وحيث أن القوانين النافذة ذات العلاقة بالرسوم والضرائب حددت مقدار الضريبة والرسوم والمكلف بدفعها وفقاً للأحكام المنصوص عليها في تلك القوانين وبالتالي فإن فرض الرسم أو الضريبة يجب أن يتماشى مع آلية التشريع المتعلق بالضرائب والرسوم، وحيث أن قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية عندما أجاز لمجالس المحافظات زيادة إيراداتها عن طريق فرض الضرائب والرسوم وفقاً لأحكام الفقرة (أ) من المادة (٥٦) من القانون كان القصد منه أن يتم ذلك بتشريع لاحق يبين نسب الضرائب والرسوم والوعاء الضريبي والإعفاءات والتسهيلات وغير ذلك، وحيث أن المادة (١٨) من قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية نصت على أن (لاضريبة ولا رسم إلا بقانون)، وحيث أن فرض الضرائب والرسوم من مجالس المحافظات استناداً للفقرة (أ) من المادة (٥٦) من القانون المذكور آنفاً مقيد بأحكام المادة (١٨) منه، وحيث أن الضريبة هي بمثابة رسم، وحيث أن فرض الضرائب والرسوم ينبغي أن يكون بتشريع صادر من جهة مخولة بإصداره، وتأسيساً على ما تقدم: إن فرض مجلس محافظة كربلاء ضريبة بنسبة (٥%) خمسة من المئة على واردات مديرية التسجيل العقاري في كربلاء لا يكون إلا بقانون^(١).

ويرى الباحث إن مجلس الدولة في قراره أعلاه قد جانب الصواب حينما وصف الضريبة بمثابة الرسم، لكون الضريبة ليست رسماً لإنعدام المقابل الذي تفرض لأجله، فهي ضريبة إضافية تحتسب على أساس نسبة معينة من الضريبة الأصلية، ويكون عاؤها الضريبة الأصلية^(٢).

(١) القرار الإفتائي لمجلس الدولة رقم (٢٠٠٥/٦١) في ٢٠٠٥/١١/١، صباح صادق جعفر، مصدر سابق، ص ١٦٨ وما بعدها.

(٢) د. عثمان سلمان غيلان العبودي، تعليق على قرار المحكمة الاتحادية العليا ذي العدد (١٦/إتحادية/٢٠٠٨)، مصدر سابق، ص ٢٥٥ وما بعدها.

ثانياً: موقف مجلس الدولة من تحصيل الحكومة المحلية للإيرادات المالية المحلية وفقاً لقانون المحافظات رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨

منح قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل الحكومة المحلية حق إصدار التشريعات المحلية وتكوين موارد مالية محلية في المادتين (٢/أولاً) و(٤٤) من القانون، إلا أن هذا لا يمنع الجهات العليا من أن تلجأ إلى مجلس الدولة وتطلب رأيه بخصوص ذلك، وقد مارس مجلس الدولة هذا الدور من خلال إصداره الكثير من القرارات الإفتائية بهذا الشأن، ومن أبرزها ما يلي:

١- القرار الإفتائي رقم (٧٦) في ٢٠٠٩/٩/١٣ والذي صدر بناءً على طلب وزارة الدولة لشؤون المحافظات بشأن البند (خامساً) من المادة (٤٤) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل^(١)، والذي جعل الإيرادات المتحصلة من بدلات بيع وإيجار أموال الدولة المنقولة وغير المنقولة وفقاً لقانون بيع وإيجار أموال الدولة النافذ إحدى الموارد المالية للمحافظة، إلا أن المادة (٢١) من قانون الموازنة الاتحادية العامة للسنة المالية ٢٠٠٩ قضت أن تقيد جميع إيرادات الدوائر الممولة مركزياً إيراداً نهائياً للخزينة العامة الاتحادية، فهل أن قانون المحافظات هو الراجح في التطبيق باعتبار أن الخاص يقيد العام؟ وهل تسجل إيرادات الدوائر الفرعية في المحافظة التي تتبع وزارات أخرى إيراداً للمحافظة؟ يرى مجلس الدولة في قراره هذا إن المادة (٤٤) من قانون المحافظات المذكورة آنفاً نصت على أن (تتكون الموارد المالية للمحافظة مما يأتي: أولاً/ الموازنة المالية الممنوحة للمحافظة من قبل الحكومة الاتحادية... خامساً/ الإيرادات المتحصلة من بدلات بيع وإيجار أموال الدولة المنقولة وغير المنقولة وفقاً لقانون بيع وإيجار أموال الدولة والقوانين الأخرى)، وحيث أن قانون الإدارة المالية والدين العام رقم (٩٥) لسنة ٢٠٠٤ قضى أن الإيرادات تؤول للخزينة العامة للدولة، وحيث أن المادة (٢١) من قانون الموازنة الاتحادية العامة للسنة المالية ٢٠٠٩ نصت على أن (تقيد جميع إيرادات الدوائر الممولة مركزياً إيراداً نهائياً للخزينة العامة الاتحادية للدولة ويتم اظهارها في موازين المراجعة)، وحيث أن المحافظة تؤول مركزياً، وحيث أن بعض الدوائر الفرعية في المحافظة ومنها (الماء والمجاري والبلدية) تمول ذاتياً،

(١) الغيت المادة (٤٤/خامساً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ بموجب المادة (١١) من قانون رقم (١٩) لسنة ٢٠١٣ قانون التعديل الثاني لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨، وقد أوردها قانون التعديل الثاني بنفس المضمون السابق.

وتأسيساً على ما تقدم: إنّ الإيرادات المتحصلة من بيع وإيجار أموال الدولة المنقولة وغير المنقولة ضمن المحافظة تقيد إيراداً نهائياً للدولة، وإيرادات دوائر الدولة الأخرى في المحافظة تقيد إيراداً نهائياً للدولة، وإيرادات الدوائر الفرعية الممولة ذاتياً تقيد لحساب تلك الدوائر^(١).

ولنا على هذا القرار الملاحظات الآتية:

أ- من الأسباب التي أستاذ إليها مجلس الدولة في قراره هذا هو أنّ المحافظة ممولة مركزياً. وفي رأينا إنّ هذا يتعارض مع فكرة الاستقلال المالي التي أكد عليها كل من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ في المادة (١٢٢/خامساً) من الدستور، وقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ في المادة (٢٢) من القانون.

ب- خط مجلس الدولة في قراره هذا بين الإيرادات المتحصلة من بيع وإيجار أموال الحكومة المحلية، وبين الإيرادات المتحصلة من بيع وإيجار أموال الدوائر الممولة مركزياً ضمن المحافظة. وكان الأجدر بالمجلس التفريق بين ذلك، فالإيرادات المتحصلة من بدلات بيع وإيجار الأموال المنقولة وغير المنقولة العائدة للحكومة المحلية تقيد إيراداً نهائياً لها، والإيرادات المتحصلة من بدلات بيع وإيجار الأموال المنقولة وغير المنقولة العائدة للدوائر الممولة مركزياً تقيد إيراداً نهائياً للدولة، وهذا ما أكد عليه المجلس بصورة غير مباشرة في فتوى أخرى بين فيها بأن (للمحافظ ولاية التصرف بالأموال العائدة للإدارة المحلية وفقاً للقانون)^(٢)، وعليه نرى إنّ الأمر يحتاج إلى تدخل تشريعي.

٢- القرار الإفتائي رقم (١٩٧٢) في ٢٥/٩/٢٠٠٩^(٣)، والذي صدر بناءً على طلب الأمانة العامة لمجلس الوزراء بشأن قيام مجلس محافظة بابل بسن قانون المولدات ذات النفع العام رقم (٢) لسنة

(١) القرار الإفتائي لمجلس الدولة رقم (٢٠٠٩/٧٦) في ١٣/٩/٢٠٠٩، مجموعة قرارات مجلس الدولة الصادرة في ضوء قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨، ٢٠١٠، ص ٦٠ وما بعدها.

(٢) القرار الإفتائي لمجلس الدولة رقم (٢٠١١/٣) في ١٣/١/٢٠١١، مجموعة قرارات مجلس الدولة لسنة ٢٠١١، مصدر سابق، ص ٥٢ وما بعدها.

(٣) القرار الإفتائي لمجلس الدولة رقم (١٩٧٢) في ٢٥/٩/٢٠٠٩ ذكره د. رائد حمدان المالكي، الحكومات المحلية، مصدر سابق، ص ٢٣٦.

٢٠٠٩ وقامت الأمانة العامة لمجلس الوزراء بتعميم هذه الفتوى على مجالس المحافظات طالبة منها العمل بموجبها^(١)، وأبرز ما انطوت عليه هذه الفتوى ما يلي:

١- حدد الدستور الأحكام ذات العلاقة بتشريع القوانين وتصديقها وإصدارها وإن القوانين لا تصدر إلا استناداً لنص دستوري.

٢- إن المادة (١٢١) من الدستور حولت سلطات الأقاليم الحق في ممارسة السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية وإصدار القوانين وفقاً لأحكامه ولم يخول المحافظات غير المنتظمة في إقليم هذه الصلاحية، ولم يرد فيه إشارة بأن تصدر المحافظات قوانين.

٣- إن القانون لا يكون سنده في الإصدار قانوناً آخر ولم يسبق أن صدر قانون استناداً لنص في قانون آخر منذ تشكيل الدولة العراقية، وبالتالي فإن إقرار هذا الإتجاه هو مخالفة لأحكام الدستور ويتعارض مع ما استقر عليه فقهاء القانون ودول العالم في تشريعها للقوانين.

٤- إن البند (ثالث عشر) من المادة (٧) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ قضى بأن يصدر مجلس المحافظة جريدة تنشر فيها كافة القرارات والأوامر التي تصدر من المجلس ولم يرد فيها ذكر القوانين.

٥- إن عبارة (التشريعات) التي وردت في القانون أعلاه تعني القواعد الخاصة بتنظيم الشؤون الإدارية والمالية في المحافظة بما يمكنها من إدارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الإدارية وبما يخدم سكان المحافظة وتوفير الخدمات لهم في المجالات كافة ولا تعني إصدار القوانين.

ولما تقدم فإن المجلس يؤكد أن مجالس المحافظات لا يحق لها إصدار قوانين لأي غرض ولا زال المجلس عند رأيه بأن مجلس المحافظة لم يمنح بموجب قانون المحافظات أعلاه الشخصية المعنوية ولا يعد رئيسه ممثلاً عن الشخص المعنوي (الوحدة الإدارية) وفقاً لما نصت عليه المادتين (٤٧) و(٤٨) من القانون المدني، وبالتالي فإن ما صدر من قوانين من مجالس المحافظات لا سند له.

ويفهم من هذا القرار إن مجلس الدولة لا يقر قيام مجالس المحافظات بإصدار القوانين الخاصة بالضرائب والرسوم ولو بشكل غير مباشر طالما أن المجلس يرفض قيام مجالس المحافظات بإصدار القوانين، لكون الضرائب والرسوم لا تفرض بموجب الدستور إلا بقانون.

(١) كتاب الأمانة العامة لمجلس الوزراء رقم (ق٢/٤٥/٣٠٥٣) في ١١/١٠/٢٠٠٩ ذكره د. رائد ناجي أحمد، مدى اختصاص المحافظات غير المنتظمة بإقليم بفرض الضرائب والرسوم، مصدر سابق، ص ٣٩٤.

ونسجل على هذا القرار الملاحظات الآتية:

أ- إنَّ هذا القرار لا يؤيد قيام مجالس المحافظات بسن القوانين المحلية وقد عملت الأمانة العامة لمجلس الوزراء على تعميمه على هذه المجالس ودعوتها إلى الإلتزام والعمل به. ونرى إنَّ هذا يتعارض مع أحكام قانون مجلس الدولة رقم (٧١) لسنة ٢٠١٧ والذي جعل رأي المجلس لا يكون ملزماً إلاّ في حالة إبداء الرأي في المسائل المختلف فيها بين الوزارات أو بينها وبين الجهات غير المرتبطة بوزارة إذا احتكم أطراف القضية إلى المجلس ويكون رأي المجلس ملزماً لها^(١). وعليه طالما أنَّ قرار المجلس قد صدر بناءً على طلب من الأمانة العامة لمجلس الوزراء فلا يكون ملزماً لمجالس المحافظات.

ب- بين المجلس في النقطة الثانية من هذا القرار إنَّ الدستور لم يرد فيه أية إشارة إلى اختصاص المحافظات غير المنتظمة في إقليم في إصدار القوانين. ونرى أنَّ المجلس في هذا قد تجاوز الاختصاصات المرسومة له في المادة (٤) من قانون مجلس الدولة رقم (٧١) لسنة ٢٠١٧، لكون تفسير نصوص الدستور من اختصاص المحكمة الاتحادية العليا بموجب المادة (٩٣/ثانياً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، وقد سبق وإنَّ أبدت المحكمة الاتحادية العليا رأياً بذلك بينت فيه إنَّ لمجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم حق سن القوانين المحلية بموجب قرارها التفسيري المرقم (١٦) في ٢١/٤/٢٠٠٨ والمذكور في متن البحث.

ج- أوضح المجلس إنَّ عبارة التشريعات التي وردت في قانون المحافظات لا تعني بمفهومها السليم القوانين وإنما وضع القواعد الخاصة بتنظيم الشؤون الإدارية والمالية في المحافظة. ونرى أنَّ هذا يتعارض مع فتوى سابقة للمجلس بين فيها بأن (.... تعبير التشريعات المنصوص عليها في قانون المجلس هو مرادف لتعبير القانون وينصرف إلى القوانين والأنظمة والتعليقات التي يتولى المجلس إعدادها وصياغتها وتدقيقها....)^(٢).

د- إنَّ غاية المجلس من قوله في نهاية القرار (.... ولا زال المجلس عند رأيه بأن مجلس المحافظة لم يمنح بموجب قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم الشخصية المعنوية ...

(١) المادة (٦/ثالثاً) من قانون مجلس الدولة رقم (٧١) لسنة ٢٠١٧.

(٢) القرار الإفتائي لمجلس الدولة رقم (٢٠٠٦/١٠١) في ١٩/١٢/٢٠٠٦، صباح صادق جعفر، مصدر سابق، ص ٢٦٨ وما بعدها.

وبالتالي فإنَّ ما صدر من قوانين من مجالس المحافظات لا سند له) تكاد تكون مبهمة ويعتريها الغموض، فلا يفهم الرابط الذي أراد المجلس إيصاله بين القول بمدى أحقية مجالس المحافظات في سن القوانين وبين مناقشة موضوع مدى ما تتمتع به مجالس المحافظات من شخصية معنوية، والغريب في هذا القرار إنَّ المجلس استند إلى القانون المدني في نفي الشخصية المعنوية عن مجالس المحافظات، في حين إنَّ أحكام قانون المحافظات قد أشارت بصورة صريحة إلى منح الوحدة الإدارية (المحافظة- القضاء- الناحية) الشخصية المعنوية، ولكن لا بد من وجود أشخاص يمثلون هذه الوحدات الإدارية ويعبرون عن إرادتها وفق القوانين التي تنظم سير أعمال تلك الوحدات وهذا ما نصت عليه المادة (١/٤٨) من القانون المدني بقولها (يكون لكل شخص معنوي ممثل يعبر عن إرادته). لذا فإنَّ الجهات التي تعبر عن إرادة المحافظة هي مجلس المحافظة والمحافظ، وقد حدد قانون المحافظات صلاحيات واختصاصات كل منهما، وإنَّ أي عمل يصدر عنهما يمثل تعبيراً عن إرادة الوحدة الإدارية طالما كان في حدود الدستور والقوانين النافذة، وهذا يتوافق مع إتجاه المحكمة الاتحادية العليا التي أقرت بالشخصية المعنوية لمجلس المحافظة في قرارها القضائي المرقم (١١٨) في ٢٠٠٩/١٠/١٢ مستندة في ذلك إلى المادة (٢٢) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل والتي نصت على أن (لكل وحدة إدارية شخصية معنوية واستقلال مالي وإداري.....)، ناقضة بذلك قرار محكمة القضاء الإداري رقم (٩٨) في ٢٠٠٩/٨/١٣ الذي كان يذهب بذات الإتجاه الذي تبناه مجلس الدولة في قراره هذا^(١).

٣- القرار الإفتائي رقم (٤٠) في ٢٠١١/٤/٢٠ والذي صدر بناءً على طلب وزير العدل حول صلاحيات مجالس المحافظات بفرض وجباية وإنفاق الضرائب والرسوم والغرامات المحلية، ويرى مجلس الدولة في قراره هذا إنَّ البند (أولاً) من المادة (٢٨) من الدستور نصَّ على أن (لا تفرض الضرائب والرسوم ولا تعدل ولا تجبى ولا يعفى منها إلا بقانون)، وحيث أنَّ المادة (٧) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ التي حددت اختصاصات مجلس المحافظة قد نصت في البند (ثالثاً) منها على أن (إصدار التشريعات المحلية والأنظمة

(١) د. رائد ناجي أحمد، مدى إختصاص المحافظات غير المنتظمة بإقليم بفرض الضرائب والرسوم، مصدر سابق، ص ٣٩٦ وما بعدها.

والتعليمات لتنظيم الشؤون الإدارية والمالية بما يمكنها من إدارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الإدارية وبما لا يتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية)، وحيث أن قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (١٦/اتحادية/٢٠٠٨) لسنة ٢٠٠٨ قد اشترط في ممارسة مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم اختصاصها في سن القوانين الخاصة بفرض وجباية وإنفاق الضرائب المحلية والرسوم والغرامات والضميمة بما يمكنها من إدارة شؤونها بأن يكون وفقاً لمبدأ اللامركزية الإدارية وأن لا تدخل في الاختصاصات المنصوص عليها في البند (أولاً) من المادة (٦١) من الدستور، وحيث أن تطبيق مبدأ اللامركزية الإدارية يجب أن يكون بما لا يتعارض مع أحكام الدستور والقوانين الاتحادية، وتأسيساً على ما تقدم: إن إصدار مجلس المحافظة تشريعات خاصة بفرض وجباية وإنفاق الضرائب المحلية والرسوم والغرامات والضميمة يجب أن يكون وفق مبدأ اللامركزية الإدارية وبما لا يتعارض مع أحكام الدستور والقوانين الاتحادية، وإن المحكمة الاتحادية العليا قد أبدت رأيها بالموضوع وإن قرارها باتاً وملزماً^(١).

ويفهم من هذا القرار إن موقف مجلس الدولة بخصوص اختصاص مجالس المحافظات بإصدار قوانين الضرائب والرسوم المحلية قد طرأ عليه تطوراً تضمن العدول عن التوجه السابق للمجلس الذي يرفض قيام مجالس المحافظات بسن قوانين الضرائب والرسوم المحلية إلى توجه جديد يُقر فيه باختصاص مجالس المحافظات في سن قوانين الضرائب والرسوم المحلية، وبهذا فإن مجلس الدولة قد استقر على اختصاص مجالس المحافظات في سن التشريعات المحلية في الشؤون الإدارية والمالية حصراً، ويظهر ذلك من فتوى لاحقة للمجلس بين فيها أن (المجلس المحافظة إصدار التشريعات المحلية.....)^(٢).

١) القرار الإفتائي لمجلس الدولة رقم (٢٠١١/٤٠) في ٢٠/٤/٢٠١١، مجموعة قرارات مجلس الدولة لسنة ٢٠١١، مصدر سابق، ص ١١٦ وما بعدها.

٢) القرار الإفتائي لمجلس الدولة رقم (٢٠١١/٨٦) في ١٨/٨/٢٠١١، مجموعة قرارات مجلس الدولة لسنة ٢٠١١، مصدر سابق، ص ١٧٩ وما بعدها.

الخاتمة

بَعْدَ أن انتهينا من دراستنا للتنظيم القانوني لإيرادات الحكومة المحلية في العراق نجد من الضروري أن نُبين ما توصلنا إليه من استنتاجات وتوصيات بشأنها وكالاتي:

أولاً: الاستنتاجات

١- يُعدُّ الاستقلال المالي الذي منحه دستور ٢٠٠٥ للحكومة المحلية ضماناً أساسية لاستقلالها مالياً عن الحكومة الاتحادية، فمن دونه تكون تابعة وخاضعة مالياً للحكومة الاتحادية.

٢- جواز قيام الحكومة المحلية بسن القوانين الخاصة بالضرائب والرسوم، فالدستور أشار بصورة صريحة إلى صلاحية الحكومة المحلية بسن التشريعات المحلية، فضلاً عن أنَّ المحكمة الاتحادية العليا التي تختص بتفسير النصوص الدستورية قد استقرت على ذلك.

٣- إنَّ قيام الحكومة المحلية بإصدار قرارات إدارية في الشؤون المالية يُشكل مخالفة صريحة لمبدأ قانونية الضرائب والرسوم الذي أكد عليه دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

٤- إنَّ توزيع الحكومة المحلية للتخصيصات الاتحادية التي تحصل عليها من السلطة الاتحادية وفق معيار عدد سكان دون مراعاة المعايير الأخرى المنصوص عليها دستورياً يُشكل مخالفة صريحة للنصوص الدستورية والقانونية.

٥- في ظل محدودية وعدم مرونة الموارد المالية المحلية تمثل التخصيصات الاتحادية المورد الرئيسي لإيرادات الحكومة المحلية، إذ تعتمد عليها في تمويل إنفاقها الجاري والاستثماري.

٦- إنَّ قيام مجلس الوزراء بتعطيل صلاحية الحكومة المحلية في فرض الضرائب والرسوم المحلية بموجب قرارات إدارية يُشكل مخالفة لمبدأ تدرج القواعد القانونية الذي يقضي بأعلوية القوانين على القرارات الإدارية.

٧- استقرت المحكمة الاتحادية العليا على صلاحية الحكومة المحلية في فرض الضرائب والرسوم المحلية، وهذا الاستقرار لم يدفع مجلس الوزراء إلى العدول عن رأيه بتعطيل صلاحية الحكومة

المحلية في فرض الضرائب والرسوم المحلية، على الرغم من كون قرارات هذه المحكمة باتة وملزمة للسلطات كافة.

٨- يُشكل استقطاع نسبة معينة من حصيلة الرسوم المحلية في ظل قانون الموازنة العامة الاتحادي مخالفة صريحة للنصوص الدستورية والقانونية التي تصرح بالاستقلال المالي للحكومة المحلية عن الحكومة الاتحادية.

٩- جعل المشرع العراقي الهبات والتبرعات مورداً من موارد الحكومة المحلية في قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل، إلا أنه لم يفرق بين التبرعات الداخلية والخارجية.

١٠- لم يجعل قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة (٢٠٠٨) المعدل القروض مورداً من موارد الحكومة المحلية في حين ينص قانون الإدارة المالية الاتحادية رقم (٦) لسنة (٢٠١٩) على صلاحية الحكومة المحلية في الحصول على القروض المحلية بعد موافقة وزير المالية الاتحادي.

١١- لم ينص قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة (٢٠٠٨) المعدل على طريقة معينة لتقدير الإيرادات المحلية، غير إنَّ الواقع العملي يشير إلى أن هذه الإيرادات يتم تقديرها وفق طريقة التقدير المباشر.

ثانياً: التوصيات

١- التوصيات المتعلقة بقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة (٢٠٠٨) المعدل

أ- منح الحكومة المحلية صلاحية التصرف بإيرادات مواردها المحلية من خلال تعديل نص الفقرة (٢) من البند (خامساً) من المادة (٧) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل، ونقترح أن يكون بالشكل الآتي (١- يصادق مجلس المحافظة على مشروع الموازنة العامة للمحافظة المحال إليه من المحافظ بموافقة الأغلبية المطلقة لعدد أعضائه، على أن تراعى المعايير الدستورية في التوزيع لمركز المحافظة والأفضية والنواحي. ٢- ينشر قانون الموازنة

العامة للمحافظة في الجريدة الرسمية لمجلس المحافظة. ٣- للحكومة المحلية بعد نشر قانون الموازنة العامة للمحافظة في الجريدة الرسمية للمجلس حق التصرف بإيرادات مواردها المحلية من الضرائب والرسوم والغرامات وأجور الخدمات التي تقدمها وعوائد مشاريعها الاستثمارية وبدلات بيع وإيجار أملاكها المحلية. ٤- تخضع الحكومة المحلية في جميع تصرفاتها المالية لرقابة مجلس النواب وديوان الرقابة المالية الاتحادي.

ب- تعديل البند (سادس عشر) من المادة (٧) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل بالشكل الذي يتم فيه التفريق بين التبرعات الداخلية والخارجية، ونقترح أن يكون بالشكل الآتي (١- يصادق مجلس المحافظة بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه على قبول او رفض التبرعات والهبات الداخلية التي تحصل عليها المحافظة، وتقيد إيراداتها نهائياً للموازنة المحلية. ٢- تخضع جميع التبرعات الخارجية المقدمة من الجهات الخارجية كالدول والمنظمات الدولية إلى مصادقة مجلس الوزراء بالقبول او رفض، وبعد الموافقة عليها تقيد إيراداتها نهائياً للموازنة المحلية).

ج- تعديل نص الفقرة (٣) من البند (ثانياً) من المادة (٤٤) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل، ونقترح أن يكون بالشكل الآتي (بدلات بيع وإيجار أموال المحافظة المنقولة وغير المنقولة).

د- إلغاء نص الفقرة (٤) من البند (ثانياً) من المادة (٤٤) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

هـ- إلغاء نص الفقرة (٥) من البند (ثانياً) من المادة (٤٤) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل لتعارضها مع قانون حماية وتحسين البيئة رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩.

٢- نوصي المشرع العراقي (مجلس النواب) بتعديل نص المادة (٣) من قانون الشركات العامة رقم (٢٢) لسنة ١٩٩٧ المعدل، ونقترح أن يكون بالشكل الآتي (تقدم الوزارة أو المحافظة طلباً إلى مجلس الوزراء لتأسيس شركة عامة مشفوعاً بدراسة تتضمن المسوغات الاقتصادية والفنية لتأسيسها.....).

٣- التوصيات المتعلقة بالهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية

أ- قيام المشرع الدستوري بتعديل المادة (١٠٦) من الدستور ليكون اسم الهيئة (الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الإيرادات الاتحادية).

ب- ضرورة قيام مجلس النواب بإضافة بند (ثالث) إلى المادة (٢) من قانون الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية رقم (٥٥) لسنة ٢٠١٧ ينص على التحقق من الاستخدام الأمثل للموارد المالية الاتحادية واقتسامها.

ج- قيام المشرع العراقي (مجلس النواب) بتعديل المادة (٤) من قانون الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية رقم (٥٥) لسنة ٢٠١٧، ونقترح أن تكون بالشكل الآتي (أولاً: يرأس الهيئة موظف من ذوي الخبرة والاختصاص في الشؤون المالية وحاصل على شهادة جامعية أولية في الأقل ثانياً: لرئيس الهيئة نائب من ذوي الخبرة والاختصاص في الشؤون المحاسبية وحاصل على شهادة جامعية..... ثالثاً: يصادق مجلس النواب على تعيين رئيس الهيئة ونائبه بناءً على ترشيح مجلس الوزراء، وتكون مدة التعيين.....).

د- قيام مجلس النواب بتعديل نص الفقرة (ب) من البند (أولاً) من المادة (٧) من قانون الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية رقم (٥٥) لسنة ٢٠١٧، ونقترح أن يكون بالشكل الآتي (ممثلي الإقليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم يسميهم ويحدد عددهم مجلس الوزراء في الإقليم أو المحافظ بعد مصادقة مجلس المحافظة غير المنتظمة في إقليم.....).

هـ- قيام مجلس النواب بتعديل البند (أولاً) من المادة (٨) من قانون الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية رقم (٥٥) لسنة ٢٠١٧، ونقترح أن يكون بالشكل الآتي (للهيئة مجلس إدارة يرأسه رئيس الهيئة وعضوية نائب الرئيس وممثلي الحكومة الاتحادية والإقليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم).

و- إجراء تعديل طفيف على البند (ثانياً) من المادة (٩) من قانون الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية رقم (٥٥) لسنة ٢٠١٧ ليصبح بالصيغة التالية: المنح والمساعدات والقروض الدولية.

ز- إضافة فصل إلى قانون الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية رقم (٥٥) لسنة ٢٠١٧ يُخصص للطعن بقرارات الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية، ونقترح أن يكون بالشكل الآتي:

- للحكومة الاتحادية والإقليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم حق الطعن بقرارات الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية.
- للهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية حق الطعن بقرارات مجلس الوزراء المتعلقة بتوزيع الإيرادات الاتحادية بين المحافظات.
- تقدم هذه الطعون للمحكمة الاتحادية العليا للفصل فيها.

٤- نوصي مجلس الوزراء بإلغاء قراره المرقم (٢٧) في ٢٠١٢/١/١٧ لمخالفته النصوص الدستورية والقانونية التي تمنح الحكومة المحلية صلاحية فرض الضرائب والرسوم المحلية.

٥- نوصي مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم إلى عدم فرض ضرائب ورسوم بقرارات إدارية كون هذا يتعارض مع المادة (٢٨/أولاً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

المصادر والمراجع

القرآن الكريم

أولاً: المعاجم اللغوية

- ١- أحمد فتح الله، معجم الفاظ الفقه الجعفري، ط١، مطابع المدوخل، الدمام، ١٩٩٥.
- ٢- جمال الدين أبو الفضل محمد بن مكرم ابن منظور الأنصاري، لسان العرب، المجلد ٣، ط١، دار الكتب العلمية، بيروت، ٢٠٠٣.

ثانياً: الكتب العربية

- ١- د. أحمد الجبير، المالية العامة والتشريع المالي، ط١، الآفاق المشرقة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١٠.
- ٢- د. أحمد عبد السميع علام، المالية العامة، ط١، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية، ٢٠١٢.
- ٣- د. أحمد يحيى الزهيري، الحكومات المحلية، مكتب اليمامة للطباعة والنشر، بغداد، ٢٠١٥.
- ٤- د. أعاد حمود القيسي، المالية العامة والتشريع الضريبي، ط٨، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١١.
- ٥- السبتي وسيلة، تمويل التنمية المحلية، ط١، إيتراك للطباعة والنشر والتوزيع، القاهرة، ٢٠٠٩.
- ٦- د. جهاد سعيد خصاونة، علم المالية العامة والتشريع الضريبي بين النظرية والتطبيق العملي، ط١، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١٠.
- ٧- د. حامد عبد المجيد دراز، المالية العامة، اليكس لتكنولوجيا المعلومات، الإسكندرية، ٢٠٠٧.
- ٨- د. حنان محمد القيسي، الوجيز في شرح قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨، ط١، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠١٢.

- ٩- د. خالد سمارة الزغبى، التمويل المحلي للوحدات الإدارية المحلية، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، عمّان، ١٩٨٥.
- ١٠- د. خالد شحادة الخطيب ود. أحمد زهير شامية، أسس المالية العامة، بدون دار نشر، بدون مكان نشر، ٢٠٠٧.
- ١١- د. رائد حمدان المالكي، الحكومات المحلية، دار السنهوري، بيروت، ٢٠١٩.
- ١٢- د. رائد حمدان المالكي، دراسات في النظم الاتحادية، ج ١، الاستقلال الذاتي لولايات الدولة الاتحادية، دار السنهوري، بغداد، ٢٠١٨.
- ١٣- د. رائد ناجي أحمد، علم المالية العامة والتشريع المالي في العراق، ط ١، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، ٢٠١٢.
- ١٤- د. زكي محمد النجار، الدستور والإدارة المحلية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٥.
- ١٥- د. زينب كريم الداودي، دور الإدارة في إعداد وتنفيذ الموازنة العامة، ط ١، دار صفاء للنشر والتوزيع، عمّان، ٢٠١٣.
- ١٦- د. سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٩.
- ١٧- د. سامي حسن نجم عبد الله، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في العراق والدول المقارنة، ط ١، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، ٢٠١٤.
- ١٨- د. سوزي عدلي ناشد، أساسيات المالية العامة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٩.
- ١٩- د. طاهر الجنابي، علم المالية العامة والتشريع المالي، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠٠٨.
- ٢٠- طاهر محمد مايح الجنابي، اللامركزية الإدارية الإقليمية سلاح ذو حدين، دار السنهوري، بيروت، ٢٠١٧.
- ٢١- د. عادل أحمد حشيش، أساسيات المالية العامة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠٠٥.

٢٢- د. عادل فليح العلي، المالية العامة والقانون المالي والضريبي، ج١، ط٢، بدون دار نشر، بدون مكان نشر، ٢٠١١.

٢٣- د. عادل فليح العلي، مالية الدولة، دار الزهران للنشر والتوزيع، عمّان، بدون سنة النشر.

٢٤- د. عامر إبراهيم أحمد الشمري، الإدارة اللامركزية الإقليمية في القانون العراقي، مكتبة زين الحقوقية والأدبية، بيروت، ٢٠١٣.

٢٥- د. عبد الأمير شمس الدين، الضرائب العامة اسسها العلمية وتطبيقاتها العملية، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، ١٩٨٧.

٢٦- د. عبد الرزاق إبراهيم الشخلي، الإدارة المحلية، ط١، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، عمّان، ٢٠٠١.

٢٧- د. عبد العال صكبان، الميزانية والضرائب المباشرة في العراق، ط١، مطبعة العاني، بغداد، ١٩٦٧.

٢٨- د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، القرارات الإدارية في الفقه وقضاء مجلس الدولة، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ٢٠٠٧.

٢٩- د. عبد الكريم صادق بركات، مالية الدولة والهيئات المحلية، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٩٧.

٣٠- د. عبد المطلب عبد الحميد، التمويل المحلي والتنمية المحلية، الدار الجامعية، بدون مكان نشر، ٢٠٠١.

٣١- علاء سليم العامري، الإدارة المحلية مفهومها، أهدافها، أركانها، مكتبة القانون المقارن، بغداد، ٢٠٠٧.

٣٢- د. علي خطار شطناوي، الإدارة المحلية، ط١، دار وائل للطباعة والنشر، عمّان، ٢٠٠٢.

٣٣- عمار رحيم عبيد الكناني، اللامركزية الإدارية في دستور العراق لعام ٢٠٠٥، مكتبة القانون المقارن، بغداد، ٢٠١٧.

٣٤- د. غازي فيصل ود. عدنان عاجل، القضاء الإداري، ط١، مؤسسة النبراس للطباعة والنشر، النجف الأشرف، ٢٠١٢.

٣٥- د. فاطمة السويس، المالية العامة، المؤسسة الحديثة للكتاب، طرابلس- لبنان، ٢٠٠٥.

٣٦- فراس الوحاح، القواعد المنظمة في نقل صلاحيات الحكومة الاتحادية إلى المحافظات، ط١، مطبعة الزقورة، بغداد، ٢٠١٦.

٣٧- فراس الوحاح، انتهاء خدمة رئيس الوحدة الإدارية في القانون العراقي، ط١، مكتبة دار السلام القانونية الجامعة، النجف الأشرف، ٢٠١٦.

٣٨- د. فليح حسن خلف، المالية العامة، ط١، عالم الكتاب الحديث للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٨.

٣٩- د. فوزي عطوي، المالية العامة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٣.

٤٠- د. كامل كاظم بشير الكناني و صبيح لفته فرحان الزبيدي، السلطات المحلية والتنمية، تحليل في اللامركزية والتنمية المحلية مع إشارة إلى التجربة العراقية، إثراء للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١٢.

٤١- د. مجدي محمود شهاب، المالية العامة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠١١.

٤٢- د. محمد أحمد إسماعيل، النظام القانوني للجماعات المحلية الإدارية في إنجلترا، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، ٢٠١٣.

٤٣- د. محمد جمال ذنبيات، المالية العامة والتشريع المالي، ط١، دار العلمية الدولية، عمان، ٢٠٠٣.

- ٤٤- د. محمد حلمي مراد، مالية الهيئات العامة المحلية في البلاد العربية، منشورات معهد الدراسات العربية، جامعة الدول العربية، مطبعة نهضة مصر، القاهرة، ١٩٦٢.
- ٤٥- د. محمد رفعت عبد الوهاب، مبادئ وأحكام القانون الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٥.
- ٤٦- د. محمد صلاح عبد البديع السيد، نظام الإدارة المحلية في مصر بين النظرية والتطبيق، ط١، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٦.
- ٤٧- د. محمد طاقة ود. هدى العزاوي، اقتصاديات المالية العامة، ط١، دار المسيرة للنشر والتوزيع، عمّان، ٢٠٠٧.
- ٤٨- د. محمد عبد الله العربي، نظام الإدارة المحلية فلسفته وأحكامه، وزارة الثقافة والإرشاد القومي، الإدارة العامة للثقافة، بدون مكان نشر، بدون سنة نشر.
- ٤٩- د. محمد علي الخلايلة، الإدارة المحلية، ط١، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمّان، ٢٠٠٩.
- ٥٠- د. محمد علي جواد، القضاء الإداري، المكتبة القانونية، بغداد، ٢٠١٠.
- ٥١- د. محمد قدرى حسن، القانون الإداري، ط١، إثراء للنشر والتوزيع، عمّان، ٢٠٠٩.
- ٥٢- د. محمد محمد بدران، الإدارة المحلية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٦.
- ٥٣- د. محمد محمد بدران، الحكم المحلي في المملكة المتحدة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩١.
- ٥٤- د. محمد وليد العبادي، الإدارة المحلية وعلاقتها بالسلطة المركزية، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمّان، ١٩٩٥.
- ٥٥- مصطفى الجندي، الإدارة المحلية واستراتيجيتها، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٨٧.

٥٦- د. منصور ميلاد يونس، مبادئ المالية العامة، المؤسسة الفنية للطباعة والنشر، بدون مكان نشر، ٢٠٠٤.

٥٧- د. نواف كنعان، القانون الإداري، ط٤، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمّان، ٢٠١٠.

٥٨- د. هاني علي الطهراوي، القانون الإداري، ط١، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمّان، ٢٠٠٩.

٥٩- د. هاني علي الطهراوي، قانون الإدارة المحلية (الحكم المحلي في الاردن وبريطانيا) ط١، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمّان، ٢٠٠٤.

٦٠- د. وائل محمد إسماعيل، الإدارة المحلية في الجمهورية العربية اليمنية، ط١، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٠.

٦١- د. وسام صبار العاني، القضاء الإداري، ط١، دار السنهوري، بغداد، ٢٠١٥.

٦٢- د. يوسف شباط، المالية العامة والتشريع المالي، ج١، جامعة دمشق، بدون مكان نشر، ٢٠٠٩.

ثالثاً: الرسائل والأطاريح الجامعية

١- أزهار هاشم أحمد، الرقابة على دستورية الأنظمة والقرارات الإدارية في ظل دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، أطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة بغداد، ٢٠١٥.

٢- أسعد خليل لازم الطائي، الرقابة الخارجية على مشاريع الموازنة الاستثمارية للحكومات المحلية، بحث تطبيقي عن الحكومة المحلية في محافظة ذي قار، مقدم إلى المعهد العالي للدراسات المحاسبية والمالية، جامعة بغداد، ٢٠١٤.

٣- إسماعيل علوان عبود التميمي، اختصاصات الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم المتعلقة بالنفط والغاز، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة النهرين، ٢٠١٥.

٤- آمنة حسين صبري علي، استراتيجية التنمية المحلية، اطروحة دكتوراه، المعهد العالي للتخطيط الحضري والإقليمي، جامعة بغداد، ٢٠١٣.

- ٥- أنتصار شلال مارد، الحدود القانونية لسلطة الإدارة اللامركزية الإقليمية، اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة النهرين، ٢٠٠٨.
- ٦- تغريد مهدي خلف، دور وزارة المالية في مراحل الموازنة العامة للدولة، رسالة ماجستير، كلية القانون، الجامعة المستنصرية، ٢٠١٣.
- ٧- جين ياسر حسين، موازنة المحافظة غير المنتظمة في اقليم، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة ذي قار، ٢٠١٦.
- ٨- طهروست فاتح و زروكلان بلال، التمويل المحلي وإشكالية عجز مالية الجماعات المحلية، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، ٢٠١٧.
- ٩- عقيل لفته حبيب، الاختصاصات الدستورية والقانونية للمحافظات غير المنتظمة في اقليم وفقاً لدستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة القادسية، ٢٠١٨.
- ١٠- علي عبد العظيم باقر علي، دور الضرائب في تمويل الموازنة العامة في العراق (دراسة تحليلية للمدة ١٩٩٠-٢٠٠٥) بحث دبلوم عالي، المعهد العالي للدراسات المحاسبية والمالية، جامعة بغداد، ٢٠٠٨.
- ١١- عماد فرج الخياط، نظام التمويل في الإدارة المحلية، اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين الشمس، ٢٠٠٢.
- ١٢- قحطان خلف عزاوي الجبوري، الواقع الدستوري لدولة الأتحاد المركزي (الفيدرالي) (العراق إنموذجاً)، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة تكريت، ٢٠٠٩.
- ١٣- محمد طالب عبد، اللامركزية الإدارية في التطبيق على المجالس المحلية، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة النهرين، ٢٠١٠.
- ١٤- مصطفى جليل إبراهيم، تطوير التنمية المكانية في ضوء الإدارات المحلية، اطروحة دكتوراه، المعهد العالي للتخطيط الحضري والإقليمي، جامعة بغداد، ٢٠٠٩.

١٥- نجاه محمد عبيد، توزيع العوائد المالية في النظام السياسي الفيدرالي، رسالة ماجستير، كلية العلوم السياسية، جامعة بغداد، ٢٠١٣.

١٦- نور حمزة حسين، الرقابة المالية الاتحادية على اعمال المحافظات غير المنتظمة في اقليم، اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة النهدين، ٢٠١٥.

١٧- نورس هادي وحيد السلطاني، التنظيم القانوني لمجالس المحافظات غير المنتظمة في اقليم في العراق، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بابل، ٢٠١٠.

١٨- نور طارق حسين، النظام القانوني للرسوم، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة النهدين، ٢٠٠٤.

١٩- هدى محمد عبد الرحمن السيد، كفاءة الإدارة المحلية في القانون الوضعي والفقهاء الاسلامي، اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة اسيوط، ٢٠٠٨.

رابعاً: البحوث العلمية

١- د. أحمد خلف حسين الدخيل ونادية حسيب كريم، الوظائف التقليدية والمستحدثة للضرائب، بحث منشور في مجلة جامعة تكريت للعلوم القانونية، تصدر عن كلية القانون - جامعة تكريت، العدد ٢٦، السنة ٧، ٢٠١٥.

٢- د. إسماعيل صعصاع غيدان، اللامركزية الإدارية الإقليمية في العراق، بحث منشور في مجلة رسالة الحقوق، تصدر عن كلية القانون - جامعة كربلاء، العدد الخاص ببحوث المؤتمر القانوني الوطني الأول، السنة ٤، ٢٠١٢.

٣- د. إسماعيل نامق حسين، تعويض الأضرار البيئية الناجمة عن عمليات استخراج النفط، بحث منشور في مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية، مجلة تصدر عن كلية القانون - جامعة كركوك، المجلد ٣، العدد ١٠، ٢٠١٠.

٤- د. أنور احمد رسلان، الأسس الدستورية للإدارة المحلية، بحث منشور في مجلة القانون والاقتصاد للبحوث القانونية والاقتصادية، العددان الأول والثاني، السنة ٤٨، ١٩٧٨.

- ٥- بن طيبة مهدية وخروبي سفيان، دور الجماعات المحلية في دعم التنمية المحلية، بحث منشور في مجلة إيليزا للبحوث والدراسات، مجلة تصدر عن المركز الجامعي في الجزائر، العدد ١، ٢٠١٦.
- ٦- بن عزوق منير وطالبي بن عيسى، لا مركزية الجباية العقارية كآلية لتدعيم موارد الدولة وميزانية الجماعات المحلية، بحث منشور في مجلة تشريعات التعمير والبناء، العدد ٣، ٢٠١٧.
- ٧- د. بهاء حسين الحمداني و أحمد رعد عبد الحميد، تطوير إعداد الموازنات الاستثمارية من خلال تقييم المشاريع الاستثمارية، بحث منشور في مجلة العلوم الاقتصادية والإدارية، مجلة علمية تصدر عن كلية الإدارة والاقتصاد- جامعة بغداد، المجلد ٢٤، العدد ١٠٢، ٢٠١٨.
- ٨- حمزة ولد سلامي، الارهاصات الكبرى للجباية المحلية في موريتانيا، مقال منشور في مجلة الفقه والقانون، مجلة إلكترونية شهرية تعنى بنشر الدراسات الشرعية والقانونية، العدد ٣، ٢٠١٣.
- ٩- د. حنان محمد القيسي، نظام الإدارة اللامركزية ومجالس المحافظات في العراق، بحث منشور في مجلة الملتقى، مجلة تصدر عن مؤسسة أفاق للدراسات والأبحاث العراقية، العدد ١١، ٢٠٠٨.
- ١٠- د. رافد خلف هاشم، صلاحية المحافظات في الاقتراض العام، بحث منشور في مجلة كلية الحقوق- جامعة النهريين، المجلد ١٩، العدد ٦، ٢٠١٧.
- ١١- رائد عوفي حسين، الموارد المالية للمحافظات غير المنتظمة في إقليم، بحث منشور في مجلة جامعة تكريت للحقوق، مجلة تصدر عن كلية القانون - جامعة تكريت، المجلد ١، العدد ٢، السنة ٢٠١٦، ١.
- ١٢- د. رائد ناجي أحمد، مدى اختصاص المحافظات غير المنتظمة بإقليم بفرض الضرائب والرسوم، بحث منشور في مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية، تصدر عن كلية القانون والعلوم السياسية- جامعة كركوك، المجلد ٤، العدد ١٢، ٢٠١٥.

١٣- د. رحيم حسين موسى، حدود الاختصاص التشريعي لمجالس المحافظات، بحث منشور في مجلة الكوفة للعلوم القانونية والسياسية، مجلة علمية تصدر عن كلية القانون - جامعة الكوفة، المجلد ١، العدد ٣٥، ٢٠١٨.

١٤- زينب عبد الكاظم حسن، آلية تنفيذ موازنة المحافظات غير المنتظمة في اقليم، بحث منشور في مجلة دراسات البصرة، مجلة علمية تصدر عن مركز دراسات البصرة والخليج العربي، العدد ٢٨، السنة ١٣، ٢٠١٨.

١٥- د. سرمد رياض عبد الهادي، النظام الاتحادي في العراق وتقدير تشريع قانون المحافظات التي لم تنتظم بإقليم، بحث منشور في مجلة جامعة الأنبار للعلوم القانونية والسياسية، مجلة علمية تصدر عن كلية القانون والعلوم السياسية بجامعة الأنبار، المجلد ٤، العدد ٢، ٢٠١٣.

١٦- د. سليم نعيم الخفاجي ود. جعفر عبد السادة بهير، الاستقلال المالي للمحافظات غير المنتظمة في إقليم في ظل دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، بحث منشور في مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، مجلة علمية فصلية تصدر عن كلية القانون بجامعة بابل، المجلد ٨، العدد ٣، ٢٠١٦.

١٧- د. سليم نعيم الخفاجي، الموارد المالية لمحافظة البصرة العاصمة الاقتصادية وفقاً للدستور النافذ وقانون المحافظات رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل، بحث منشور في المؤتمر العلمي الثاني لكلية القانون والسياسة- جامعة البصرة، ٢٠١٥.

١٨- سناء محمد سدخان، الاختصاصات المالية الحصرية للسلطات الاتحادية في ظل دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ النافذ، بحث منشور في المجلة البرلمانية، مجلة قانونية دورية تعني بالثقافة البرلمانية، العدد ٢، ٢٠١٢.

١٩- سهى زكي نوري و وهج خضر عباس، الصلاحيات المالية لمجالس المحافظات بموجب قانون التعديل الثاني لقانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم(٢١) لسنة ٢٠٠٨، بحث منشور في مجلة القانون للدراسات والبحوث القانونية، تصدر عن كلية القانون - جامعة ذي قار، العدد ١٢، ٢٠١٦.

٢٠- د. عادل الطبطبائي، الاستقلال الذاتي لولايات الدولة الاتحادية، بحث منشور في مجلة الحقوق والشريعة، مجلة دورية تعني بالدراسات القانونية والشريعة، تصدر عن كلية الحقوق والشريعة في جامعة الكويت، العدد الأول، السنة الرابعة، ١٩٨٠.

٢١- د. عباس مفرج فحل و دريد عيسى إبراهيم، النظام القانوني لموازنة المحافظات غير المنتظمة بإقليم في العراق، بحث منشور في مجلة جامعة الأنبار للعلوم القانونية والسياسية، مجلة علمية محكمة تصدرها كلية القانون والعلوم السياسية، جامعة الأنبار، المجلد ٦، العدد ١، ٢٠١٦.

٢٢- د. عبد الحسين العنبيكي، الموازنة العامة الفيدرالية والتوزيع الأمثل للإيرادات النفطية العراقية، بحث منشور في المجلة العراقية للعلوم الاقتصادية، مجلة علمية تصدر عن كلية الإدارة والاقتصاد- الجامعة المستنصرية، العدد ١٧، ٢٠٠٨.

٢٣- د. عبد الرحمان عبد القادر و حساني بن عودة، تفعيل الحكم الراشد في الجماعات المحلية من خلال منظمات المجتمع المدني، بحث منشور في المجلة المصرية للدراسات القانونية والاقتصادية، العدد ١٠، ٢٠١٨.

٢٤- عبد الستار حمد أنجاد، تقييم النظام الضريبي العراقي (بين الواقع والطموح)، بحث منشور في مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية، تصدر عن كلية القانون- جامعة كركوك، المجلد ٣، العدد ١٠، ٢٠١٤.

٢٥- د. عثمان سلمان غيلان العبودي، الاختصاص التشريعي للبرلمان في الشؤون المالية (دراسة في الفلسفة الدستورية للتشريعات المالية العراقية والمقارنة) بحث منشور في مجلة التشريع والقضاء، العدد الأول، السنة الأولى، ٢٠٠٩.

٢٦- د. عثمان سلمان غيلان، التعليق على قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم ١٦/اتحادية/٢٠٠٨، منشور في مجلة التشريع والقضاء، العدد الثالث، ٢٠٠٩.

٢٧- د. علاء عبد الحسن كريم الغزي ود. عامر إبراهيم أحمد الشمري، أثار اللامركزية الإدارية الإقليمية في تعزيز الديمقراطية وحقوق الإنسان، بحث منشور في مجلة مركز بابل للدراسات

الإنسانية، تصدر عن مركز بابل للدراسات الحضارية والتاريخية في جامعة بابل، المجلد ٥، العدد ٢، ٢٠١٥.

٢٨- د. علاء عبد الحسن العنزي، التشريعات المحلية في القانون العراقي، بحث منشور في مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، مجلة علمية فصلية محكمة تصدر عن كلية القانون بجامعة بابل، المجلد ٧، العدد ٣، ٢٠١٥.

٢٩- د. علي خطّار، الأساس القانوني لنظام اللامركزية الإقليمية، بحث منشور في مجلة الحقوق الكويتية، تصدر عن مجلس النشر العلمي في جامعة الكويت، العدد ٢، السنة ١٣، ١٩٨٩.

٣٠- د. علي هادي حميدي ود. إسماعيل صعصاع البديري ود. علاء عبد الحسن كريم، التنظيم القانوني للامركزية المالية في الدولة الفيدرالية، بحث منشور في مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، مجلة علمية فصلية محكمة تصدر عن كلية القانون بجامعة بابل، المجلد ٥، العدد ٢، ٢٠١٣.

٣١- د. علي هادي حميدي الشكراوي، علاقة السلطة الاتحادية بالسلطات المحلية وفق دستور العراق لعام ٢٠٠٥ وقانون المحافظات رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨، دراسات حول اللامركزية، وزارة الدولة لشؤون المحافظات، الهيئة العليا للتنسيق بين المحافظات غير المنتظمة في اقليم، ج ٢، ٢٠١٢.

٣٢- د. عماد كاظم دحام الشبلي، علو الاختصاص التشريعي للأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم في دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، بحث منشور في مجلة الكوفة للعلوم القانونية والسياسية، مجلة علمية تصدر عن كلية القانون بجامعة الكوفة، المجلد ١، العدد ١، ٢٠١٨.

٣٣- د. عمرو هشام محمد، إمكانية تطوير القدرات المالية للمحافظات غير المنتظمة بإقليم في ظل قانون ١٩ لسنة ٢٠١٣ محافظة ذي قار إنموذجاً، مجلة العلوم القانونية والسياسية، تصدر عن الجمعية العلمية للبحوث والدراسات الاستراتيجية، كلية الحقوق - أكاديمية البورك للعلوم - الدنمارك، المجلد ١٣، العدد ١، السنة ٧، ٢٠١٧.

٣٤- د. غازي فيصل مهدي، نصوص قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ في الميزان، بحث منشور في مجلة الملتقى، مجلة تصدر عن مؤسسة أفاق للدراسات والأبحاث العراقية، العدد ١١، السنة الثالثة، ٢٠١١.

٣٥- د. غازي فيصل مهدي، نظاما الفدرالية واللامركزية الإدارية في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، بحث منشور في مجلة التشريع والقضاء، العدد ١، السنة الأولى، ٢٠٠٩.

٣٦- د. غني زغير عطية محمد، الأختصاص اللائحي لمجلس الوزراء وفق دستور ٢٠٠٥، بحث منشور في مجلة الكوفة للعلوم القانونية والسياسية، مجلة علمية تصدر عن كلية القانون بجامعة الكوفة، المجلد ١، العدد ٣٨، ٢٠١٨.

٣٧- د. فوزي حسين سلمان و فريد كريم علي، اللامركزية الإدارية في العراق مالها وما عليها، بحث منشور في مجلة الرافدين للحقوق، مجلة تصدر عن كلية الحقوق - جامعة الموصل، المجلد ١٥، العدد ٥٥، ٢٠١٢.

٣٨- د. ماجد راغب الطلو، الإدارة المحلية بين اللامركزية وعدم التركيز، بحث منشور في مجلة الحقوق، تصدر عن كلية الحقوق - جامعة الإسكندرية، العدد ١، السنة ١٧، ١٩٧٥.

٣٩- د. محمد إبراهيم الشافعي، تمويل اللامركزية المحلية في مصر، بحث منشور في مجلة الشريعة والقانون، تصدر عن كلية القانون - جامعة الامارات، العدد ٥٦، السنة ٢٧، ٢٠١٣.

٤٠- محمد جبار طالب، التنظيم الدستوري للفيدرالية المالية في دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، بحث منشور في مجلة رسالة الحقوق، مجلة علمية تصدر عن كلية القانون - جامعة كربلاء، العدد ٣، السنة ٥، ٢٠١٣.

٤١- د. محمد سعيد فرهود، العدالة الضريبية اقتصادياً، بحث منشور في مجلة الحقوق الكويتية، تصدر عن مجلس النشر العلمي في جامعة الكويت، العدد ٤، السنة ٢٥، ٢٠٠١.

٤٢- د. محمد عبد الله العربي، الإدارة المحلية من الوجهتين الإدارية والمالية، بحث منشور في مجلة القانون والأقتصاد، العدد ١، السنة ١٢، ١٩٤٢.

٤٣- د. محمد عبد الله العربي، نظم الإدارة المحلية، بحث منشور في مجلة القانون والاقتصاد، العدد ٢، السنة ٢٩، ١٩٥٩.

٤٤- د. محمد عمر مولود، قانون إدارة الدولة العراقية والنظرية العامة للفيدرالية، بحث مقدم إلى مؤتمر القانونيين العراقيين المنعقد في اربيل، عاصمة إقليم كردستان العراق ١١-١٢ كانون الأول ٢٠٠٤، منشور ضمن وقائع المؤتمر المذكور في كانون الأول ٢٠٠٤.

٤٥- د. محمد ماضي، اختصاص مجلس شورى الدولة في إبداء الرأي والمشورة القانونية، بحث منشور في مجلة التشريع والقضاء، العدد الثاني (نيسان-ايار-حزيران)، السنة الرابعة، ٢٠١٢.

٤٦- د. ميسون بوزيد المجرود، الاستقلالية المالية للجماعات المحلية في مشروع الدستور التونسي، بحث منشور في مجلة دراسات دستورية، مجلة علمية تصدر عن المحكمة الدستورية في مملكة البحرين، المجلد ١، العدد ٢، ٢٠١٤.

٤٧- نور الهدى برنو، آليات تنويع وترقية مصادر التمويل المحلي بالجزائر وتحدياته، بحث منشور في مجلة العلوم القانونية والسياسية، المجلد ٩، العدد ٢، ٢٠١٨.

٤٨- د. وفاء المهدي ود. إنعام مزيد الخزاعي، برنامج تنمية الأقاليم في العراق بين منهج اللامركزية الإدارية وأهداف التنمية المحلية المستدامة للمدة ٢٠٠٦-٢٠١٢، بحث منشور في المجلة العراقية للعلوم الاقتصادية، تصدر عن كلية الإدارة والاقتصاد- الجامعة المستنصرية، العدد ٤٢، السنة ١٢، ٢٠١٤.

٤٩- د. يسرى مهدي حسن ود. زهرة خضير عباس، تحليل العوامل الاقتصادية المؤثرة في الضرائب المباشرة وغير المباشرة في العراق، بحث منشور في مجلة الرأي، مجلة فصلية تصدر عن الدائرة القانونية والإدارية في وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، العدد ١، ٢٠١٤.

خامساً: الكتب المترجمة

١- جورج فوديل وبيار دلفولفيه، القانون الإداري، ترجمة منصور القاضي، ج ٢، ط ١، مجد المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، لبنان، ٢٠٠٨.

سادساً: الدساتير والقوانين الاتحادية**أ- الدساتير**

- ١- قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤.
- ٢- دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

ب- القوانين الاتحادية

- ١- قانون الشركات العامة رقم (٢٢) لسنة ١٩٩٧ المعدل.
- ٢- أمر سلطة الائتلاف المؤقتة رقم (٧١) لسنة ٢٠٠٤ الملغى.
- ٣- قانون المرور رقم (٨٦) لسنة ٢٠٠٤ الملغى.
- ٤- قانون الإدارة المالية رقم (٩٥) لسنة ٢٠٠٤ الملغى.
- ٥- قانون المحكمة الاتحادية العليا رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٥.
- ٦- قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.
- ٧- قانون حماية وتحسين البيئة رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩.
- ٨- قانون الموازنة العامة الاتحادية رقم (٢٢) لسنة ٢٠١٢.
- ٩- قانون الموازنة العامة الاتحادية رقم (٧) لسنة ٢٠١٣.
- ١٠- قانون رقم (١٩) لسنة ٢٠١٣ قانون التعديل الثاني لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨.
- ١١- قانون الموازنة العامة الاتحادية رقم (٢) لسنة ٢٠١٥.
- ١٢- قانون الموازنة العامة الاتحادية رقم (١) لسنة ٢٠١٦.
- ١٣- قانون الموازنة العامة الاتحادية رقم (٤٤) لسنة ٢٠١٧.

- ١٤- قانون الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية رقم (٥٥) لسنة ٢٠١٧.
- ١٥- قانون مجلس الدولة رقم (٧١) لسنة ٢٠١٧.
- ١٦- قانون الموازنة العامة الاتحادية رقم (٩) لسنة ٢٠١٨.
- ١٧- قانون رقم (١٠) لسنة ٢٠١٨ قانون التعديل الثالث لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨.
- ١٨- قانون الموازنة العامة الاتحادية رقم (١) لسنة ٢٠١٩.
- ١٩- قانون الإدارة المالية الاتحادية رقم (٦) لسنة ٢٠١٩.

سابعاً: الأنظمة والتعليمات

- ١- خطة عمل دائرة الموازنة العامة لسنتي (١٩٩٨ و ٢٠٠١)، وزارة المالية، دائرة الموازنة العامة، قسم البحوث والإحصاء.
- ٢- النظام الداخلي لمجلس محافظة ذي قار رقم (٨) في ٤/٥/٢٠٠٩.
- ٣- النظام الداخلي لمجلس محافظة بابل في ٧/٥/٢٠٠٩.
- ٤- دليل إعداد الموازنة للمحافظات العراقية، المجلد الرابع، ط١، ٢٠١١.
- ٥- كتاب وزارة المالية المرقم (٤٠٧/٤٥١٦) في ٢١/٨/٢٠١٣.
- ٦- تعليمات تنفيذ قانون الموازنة العامة الاتحادية لسنة ٢٠١٥.
- ٧- كتاب وزارة المالية، دائرة الموازنة، قسم الموازنة الجارية المرقم (١٠٦٧٤) في ١٨/٦/٢٠١٥.
- ٨- تعليمات تنفيذ قانون الموازنة العامة الاتحادية لسنة ٢٠١٦.

ثامناً: القوانين والقرارات الإدارية المحلية

- ١- قانون المولدات ذات النفع الخاص رقم (٢) لسنة ٢٠٠٩ بابل.
- ٢- قانون رسوم توزيع المشتقات النفطية رقم (٣) لسنة ٢٠٠٩ بابل.
- ٣- قانون رسم المكائن والآلات الزراعية رقم (١) لسنة ٢٠١٠ المثنى.
- ٤- قانون صندوق الموارد المحلية رقم (١) لسنة (٢٠١٠) النجف الأشرف.
- ٥- قرار مجلس محافظة النجف الأشرف المرقم (٤٥) في ٢٠٠٥/١٢/٦.
- ٦- قرار مجلس محافظة البصرة رقم (١٢) في ٢٠٠٩/٤/٢٩.
- ٧- قرار مجلس محافظة بابل رقم (٨٠) في ٢٠٠٩/٩/٢.
- ٨- قرار مجلس محافظة ميسان رقم (١٦) لسنة ٢٠١٠.
- ٩- قرار مجلس محافظة واسط المرقم (١٧٤) في ٢٠١٠/٤/٣.
- ١٠- قرار مجلس محافظة كربلاء المقدسة المرقم (٩) في ٢٠١٢/١/٢٩.
- ١١- كتاب محافظة ميسان/ قسم الأملاك بالعدد (٢٤٧٩٧) في ٢٠١٤/١١/٣٠.

تاسعاً: المجموعات القضائية

- ١- جعفر كاظم المالكي، المرجع في قضاء المحكمة الاتحادية العليا، ط١، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، ٢٠١١.
- ٢- صباح صادق جعفر، مجلس شوري الدولة، ط١، بدون دار نشر، بغداد، ٢٠٠٨.
- ٣- علاء صبري التميمي، قرارات وآراء المحكمة الاتحادية العليا، مكتبة صباح، بغداد، ٢٠٠٩.
- ٤- مجموعة قرارات مجلس الدولة، إعداد وزارة العدل، ٢٠٠٩.
- ٥- مجموعة قرارات مجلس الدولة الصادرة في ضوء قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨، ٢٠١٠.

٦- مجموعة قرارات مجلس الدولة، إعداد وزارة العدل، ٢٠١١.

عاشراً: المواقع الإلكترونية

- ١- تخصيصات المحافظات من برنامج تنمية الأقاليم لسنة ٢٠١٩، متاحة على الموقع الإلكتروني لوزارة التخطيط الاتحادية. <https://mop.gov.iq>
- ٢- د رانيا محمود عمارة، المالية العامة (الإيرادات العامة)، ط١، مركز الدراسات العربية للنشر والتوزيع، مصر، ٢٠١٥، منشور على الموقع الإلكتروني <https://books.google.iq>.
- ٣- زيد سالم، الإحصاء السكاني في العراق، ٢٠١٨، منشور على الموقع الإلكتروني www.alaraby.co.uk.
- ٤- محمد خبيصة، رحلة برميل النفط من ٢٠١٤ حتى ٢٠١٨، منشور على الموقع الإلكتروني www.aa.com.tr.
- ٥- نبيل جعفر عبد الرضا، اللامركزية في العراق، بحث منشور في مؤسسة الحوار المتمدن، ٢٠١٢، منشور على الموقع الإلكتروني [//www.m.ahewar.org](http://www.m.ahewar.org).
- ٦- قانون إرتداء الخوذة الواقية للرأس رقم (٥) لسنة ٢٠١٠، منشور على الموقع الإلكتروني للمكتبة القانونية للحكم المحلي [/www.iraq-ig-law.org](http://www.iraq-ig-law.org)
- ٧- قانون فرض رسم زيارة المرضى خارج أوقاتها رقم (٦) لسنة ٢٠١٠، منشور على الموقع الإلكتروني للمكتبة القانونية للحكم المحلي [/www.iraq-ig-law.org](http://www.iraq-ig-law.org)
- ٨- قانون تنظيم الإعلان التجاري رقم (٨) لسنة ٢٠١٠، منشور على الموقع الإلكتروني للمكتبة القانونية للحكم المحلي [/www.iraq-ig-law.org](http://www.iraq-ig-law.org)
- ٩- قانون بطاقات تعريف للمسؤولين الحكوميين والشخصيات المهمة في محافظة النجف الأشرف رقم (٩) لسنة ٢٠١٠، منشور على الموقع الإلكتروني للمكتبة القانونية للحكم المحلي [/www.iraq-ig-law.org](http://www.iraq-ig-law.org)
- ١٠- الأمر التشريعي المرقم (١٧٠) لسنة ٢٠١٠، منشور على الموقع الإلكتروني للمكتبة القانونية للحكم المحلي www.iraq-ig-law.org

- ١١- قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم (١٣/اتحادية/٢٠٠٧) في ٢٠٠٧/٧/٣١ ، منشور على الموقع الرسمي للمحكمة الاتحادية العليا في العراق www.iraqfsc.iq
- ١٢- قرار المحكمة الاتحادية ذي العدد (١٦/اتحادية/٢٠٠٨) في ٢٠٠٨/٤/٢١ ، منشور على الموقع الرسمي للمحكمة الاتحادية العليا في العراق www.iraqfsc.iq
- ١٣- قرار مجلس محافظة كربلاء المقدسة المرقم (٣٠) في ٢٠٠٩/٦/٢ ، منشور على الموقع الإلكتروني للمكتبة القانونية للحكم المحلي [/www.iraq-ig-law.org](http://www.iraq-ig-law.org)
- ١٤- قرار المحكمة الاتحادية العليا ذي العدد (٢١/اتحادية/٢٠١٠) في ٢٠١٠/٣/٢٣ ، منشور على الموقع الرسمي للمحكمة الاتحادية العليا في العراق www.iraqfsc.iq
- ١٥- قرار مجلس محافظة كربلاء رقم (١٥١) في ٢٠١٠/٨/٢٤ ، منشور على الموقع الإلكتروني للمكتبة القانونية للحكم المحلي www.iraq-ig-law.org
- ١٦- قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٣٩/اتحادية/٢٠١٢) ، منشور على الموقع الرسمي للمحكمة الاتحادية العليا في العراق www.iraqfsc.iq
- ١٧- حكم المحكمة الاتحادية العليا المرقم (٨٢/ اتحادية/٢٠١٣) في ٢٠١٣ /٧/٨ ، منشور على الموقع الرسمي للمحكمة الاتحادية العليا في العراق www.iraqfsc.iq

أحد عشر: المصادر الأجنبية

- 1-Arden Andrew & Hunder caroline " Local government finance law and practice, tax & finance U.K. , 1996
- 2-Midwinter Arthur, Structure, Management and Finance of local Government ,1986

Summary

The Constitution of the Republic of Iraq for the year 2005 granted the local government financial independence from the federal government, and this independence was translated by granting the local government the authority to collect the revenues of several financial resources according to the Provincial Irregular Law No. 21 of 2008 amending, which motivated this government to impose taxes, fees and other Local resources to enhance their financial independence guaranteed constitutionally, but the ambiguity of constitutional and legal texts organizing this independence and the recent experience of administrative decentralization in Iraq pushed the federal government to limit this independence, as the latter issued several administrative decisions that disrupt It has the power of the local government to impose local taxes and fees, which has created a sharp dispute between it and the federal government which was addressed by the federal judiciary through its issuance of several interpretative decisions in this regard, but these decisions were vague and contradictory among them.

*Republic of Iraq
Ministry of Higher Education and
Scientific Research
Misan University
College of Law*



**Legal regulation of local government
revenues in Iraq**

A letter submitted by the student

Muhammad Star Jabbar

*To the Council of the College of Law-
University of Maysan*

*It is part of the requirements for a the master
degree in public law*

*Supervised by
Prof .Dr Raheem Hussein Mousa*

1441 AH

2020 AD