

الملخص

أن ممارسة الاختصاصات الموكلة للهيئات المحلية وتقديم الخدمات للسكان المحليين، تتوقف بالدرجة الأساس على مدى توافر الموارد المالية المحلية الذاتية الكافية للقيام بهذه المهام. فمهما كان حجم الاختصاصات التي تتمتع بها هذه الهيئات، فإنها تصبح عديمة الجدوى إذا لم تمتلك تلك الهيئات الموارد المالية الذاتية اللازمة لممارسة تلك الاختصاصات، فالعبرة ليست في امتلاك الاختصاص وإنما في القدرة على ممارسته.

وإذا كان الاستقلال المالي والإداري من نتائج تمتع المحافظات غير المنتظمة في إقليم بالشخصية المعنوية، فإن الاستقلال الحقيقي لها يتوقف بدرجة كبيرة على قدرتها على تكوين موارد محلية ذاتية، وحريتها في التصرف فيها من دون أن يتوقف ذلك على موافقة أو تصديق سلطة أخرى. ذلك ان الإداري لا يكتمل إذا لم يتوافر لها الموارد المالية اللازمة للقيام بمهامها والنهوض بأعبائها في إدارة الشؤون المحلية، إذ أنه لا فائدة ترجى من انتخاب المجالس المحلية وإعطائها اختصاصات واسعة، إذا لم يترافق ذلك مع توفير الموارد المالية الضرورية لإدارة الشؤون المحلية، لأنها لن تستطيع ممارسة تلك الاختصاصات الممنوحة لها.

وفي العراق ونظراً لحدائثة عهدنا بنظام اللامركزية الإدارية الإقليمية، فإن هذا الموضوع قد أثار خلافاً حاداً على مختلف الأصعدة لم ينقطع حتى لحظة كتابة هذا البحث.

فعلى الرغم من أن الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ النافذ قد أقر بملكية جميع العراقيين في كل الأقاليم والمحافظات لثروة النفط والغاز، وتوزيع الأموال المحصلة اتحادياً على جميع العراقيين بشكل عادل ووفقاً لمعايير دستورية واضحة، لكن الحكومة الاتحادية استغلت موضوع الموارد المالية للإطاحة بالاستقلال الذي منحه الدستور للهيئات المحلية، وفرضت هيمنتها بصورة فعلية على هذه الهيئات هذا من جانب.

المقدمة

أن ممارسة الاختصاصات الموكلة للهيئات المحلية وتقديم الخدمات للسكان المحليين، تتوقف بالدرجة الأساس على مدى توافر الموارد المالية المحلية الذاتية الكافية للقيام بهذه المهام. فمهما كان حجم الاختصاصات التي تتمتع بها هذه الهيئات، فإنها تصبح عديمة الجدوى إذا لم تمتلك تلك الهيئات الموارد المالية الذاتية اللازمة لممارسة تلك الاختصاصات، فالعبرة ليست في امتلاك الاختصاص وإنما في

القدرة على ممارسته.

وإذا كان الاستقلال المالي والإداري من نتائج تمتع الهيئات المحلية بالشخصية المعنوية، فإن الاستقلال الحقيقي للهيئات المحلية يتوقف بدرجة كبيرة على قدرتها على تكوين موارد محلية ذاتية، وحريتها في التصرف فيها من دون أن يتوقف ذلك على موافقة أو تصديق سلطة أخرى

فاستقلال المجالس المحلية لا يكتمل إذا لم يتوافر لها الموارد المالية اللازمة للقيام بمهامها والنهوض بأعبائها في إدارة الشؤون المحلية. لذلك نجد بعض الفقه أعتبر كفاية الموارد المالية للهيئات المحلية ركناً من أركان نظام اللامركزية الإدارية الإقليمية، يضاف إلى الأركان الأخرى من انتخاب أعضاء المجالس المحلية وتمتعها بالشخصية المعنوية.

إذ أنه لا فائدة ترجى من انتخاب المجالس المحلية وإعطائها اختصاصات واسعة، إذا لم يترافق ذلك مع توفير الموارد المالية الضرورية لإدارة الشؤون المحلية، لأنها لن تستطيع ممارسة تلك الاختصاصات الممنوحة لها.

وفي العراق ونظراً لحدائثة عهدنا بنظام اللامركزية الإدارية الإقليمية، فإن هذا الموضوع قد أثار خلافاً حاداً على مختلف الأصعدة لم ينقطع حتى لحظة كتابة هذا البحث.

فعلى الرغم من أن الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ النافذ قد أقر بملكية جميع العراقيين في كل الأقاليم والمحافظات لثروة النفط والغاز^(١)، وتوزيع الأموال المحصلة اتحادياً على جميع العراقيين بشكل عادل ووفقاً لمعايير دستورية واضحة^(٢)، لكن الحكومة الاتحادية استغلت موضوع الموارد المالية للإطاحة بالاستقلال الذي منحه الدستور للهيئات المحلية^(٣)، وفرضت هيمنتها بصورة فعلية على هذه الهيئات هذا من جانب.

ومن جانب آخر فإن الاقتصاد العراقي يعاني من اختلالات هيكلية كبيرة، فهو اقتصاد وحيد الجانب يعتمد بالدرجة الأساس على صادرات النفط التي تمثل حوالي ٩٢% من الموازنة العامة^(٤)، فضلاً عن تأخر واضح في القطاعين الصناعي والزراعي. لذلك كانت حصة الهيئات اللامركزية الإدارية الإقليمية من إيرادات النفط هي مصدر التمويل الرئيسي لها.

ولعل هذا هو السبب الذي دفع بالمشروع في الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ النافذ إلى ان ينظم هذا الموضوع بنصوص واضحة ووفقاً لمعايير محددة كما سنرى.

وبناءً على ما تقدم سنتناول الموارد المالية للمحافظات بشكل عام (المبحث الأول)، ثم نبحت في كيفية توزيع الإيرادات المحصلة اتحادياً (المبحث الثاني).

الاستقلال المالي للمحافظات غير المنتظمة في إقليم في ظل دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥

مجلة المحقق الحلبي للعلوم القانونية والسياسية

العدد الثالث / السنة الثامنة ٢٠١٦

مع ملاحظة إننا لن نتعرض لبحث الموازنة المحليّة من حيث الأعداد والتنفيذ، ولا من حيث ابواب الموازنة وأنواع النفقات، فذلك مما يخرج عن نطاق بحثنا ويدخل في إطار الدراسات الماليّة المتخصصة. وإنما سنقتصر على التمويل المحلي فقط، باعتباره عنصراً من العناصر الأساسية للاستقلال المالي للمجالس المحليّة التي لا يجدي الاستقلال الإداري لتلك المجالس بدونها.

المبحث الأول

الموارد المالية للمحافظات

تعد مشكلة التمويل المالي من أكثر المشاكل التي تواجه اللامركزية الإدارية الإقليمية تعقيداً، إذ يجب أن تتمتع الهيئات اللامركزية الإقليمية بموارد مالية كافية تضمن لها إدارة الشؤون المحلية^(٥).

ونظراً لأهمية هذه الموارد للمجالس المحلية نجدها عند أعداد موازنتها تقوم بتقدير إيراداتها أولاً، ثم تحدد بعد ذلك نفقاتها، بعكس الحال في موازنة الدولة التي تقوم بتقدير نفقاتها أولاً، إذ إن المجالس المحلية ليست حرة في الحصول على الموارد المالية^(٦).

وتتعدد مصادر التمويل المحلي، فمنها ما يأتي عن طريق الضرائب والرسوم وعائدات أملاك المجالس المحلية ومشروعاتها، ومنها ما يأتي من القروض والهبات والتبرعات، فضلاً عن المساعدات التي تقدمها الحكومة المركزية للهيئات المحلية لتغطية نفقاتها.

ولا تقتصر مشكلة التمويل المالي على مجرد توفر الموارد المالية للهيئات اللامركزية الإدارية الإقليمية، وإنما يجب أن تتوافر في هذا التمويل عدة متطلبات، يمكن أجمالها في تحقيق المرونة اللازمة لمواجهة الزيادة المطردة في نفقات الهيئات المحلية، والموازنة بين استقلال هذه الهيئات واعتبارات التنسيق والتوجيه من قبل السلطة المركزية، فضلاً عن مواجهة أنغلاق الهيئات المحلية في نطاق إقليمي محدود^(٧).

يمكن تقسيم مصادر التمويل المحلي إلى قسمين المصادر الداخلية والمصادر الخارجية. وسنتناول أولاً مصادر التمويل المحلي الداخلية (المطلب الأول)، ثم نبحث في مصادر التمويل المحلي الخارجية (المطلب الثاني).

المطلب الأول

مصادر التمويل المحلي الداخلية

تتعدد مصادر التمويل المحلي الداخلية فتشمل أنواعاً متعددة من الموارد المالية، تأتي في مقدمتها الضرائب التي تعد أكثرها أهمية، ثم الرسوم وإيرادات استغلال أملاك المجالس المحلية ومشروعاتها ومرافقها وغيرها.

وتختلف هذه الموارد من حيث أنواعها ومقدارها من دولة إلى أخرى، على وفق الإمكانيات المتوفرة لديها، وبحكم الأنظمة الاقتصادية المتبعة فيها^(٨).

وسنتناول وبشكل مختصر أهم مصادر التمويل المحلي الداخلية وكما يأتي:

الفرع الاول

الضرائب

الضريبة هي (اقتطاع نقدي جبري تجريه الدولة أو إحدى هيئاتها العامة على موارد الوحدات الاقتصادية المختلفة، بقصد تغطية الأعباء دون مقابل محدد، وتوزيع هذه الأعباء بين الوحدات الاقتصادية وفقاً لمقدرتها التكلفة) (٩).

ونظراً لأهمية الضرائب باعتبارها مورداً مالياً سيادياً، فقد احتلت مركز الصدارة بالنسبة للإيرادات العامة في الدولة (١٠).

وتعد الضرائب بشكل عام مصدراً هاماً و أساسياً للموارد المالية اللازمة لتغطية نفقات السلطة المركزية والهيئات اللامركزية الإدارية الإقليمية على حد سواء (١١).

والضرائب المحلية هي اقتطاعات نقدية جبرية تجبئها المجالس المحلية من السكان المحليين والمقيمين في نطاقها، لتحقيق منافع عامه لهم (١٢).

وفي العديد من دول العالم يترك أمر جباية الضرائب المحلية في معظمها للسلطات المركزية، نظراً لما تتمتع به الأخيرة من قدرات وخبرات فنية قد لا تتوافر للمجالس المحلية (١٣).

وتفرض الضرائب المحلية على الأموال والأشخاص أو على النشاطات الاقتصادية، وبناءً عليه يمكن تقسيم الضرائب المحلية إلى أنواع متعددة بحسب الأساس الذي يتخذ للتقسيم.

فمن حيث عددها يمكن تقسيمها إلى الضريبة الواحدة التي تفرض على مجال واحد دون غيره، والضرائب المتعددة التي تفرض على العديد من المجالات (١٤).

أما من حيث أوعيتها، فتقسم إلى ضرائب على الأشخاص وضرائب على الأموال. والضرائب على الأشخاص هي التي يكون وعانها الأفراد وليس أموالهم، ومثلها الوحيد هو الضريبة على الرؤوس، وتفرض عادةً على الأشخاص البالغين في نطاق الوحدة الإدارية المحلية على أساس فئة موحدة لجميع الأفراد المشمولين بها (١٥).

أما الضرائب على الأموال، فهي الضرائب التي يكون وعانها أموال الأفراد وليس أشخاصهم، وهي تشمل أنواعاً متعددة، ومنها ضريبة المباني التي تفرض على المباني في إطار الوحدة الإدارية المحلية، تبعاً لقيمها الإيجارية التقديرية (١٦).

وكذلك ضريبة الأراضي التي تفرض على الأراضي الزراعية تبعاً للقيمة الأجرارية لوحدة الأرض (الفدان أو الدونم)، في إطار الوحدة الإدارية الإقليمية، وتعدّ مورداً مهماً للوحدات المحلية ذات الطبيعة الزراعية أو الريفية^(١٧).

ومن هنا أيضاً ضرائب الدخل التي ترتبط بالأرباح التجارية والصناعية، وعلى الكسب الذي يحققه الأفراد من أعمالهم داخل نطاق الوحدة الإدارية المحلية^(١٨).

ولقد وجهت إلى الأخيرة جملة انتقادات منها: أنها تؤدي إلى زيادة حدة التفاوت في الموارد المحلية بين الوحدات المحلية الغنية والوحدات المحلية الفقيرة، وكذلك قد تؤدي إلى الأزدواج الضريبي في ما بين الهيئات المحلية والسلطة المركزية أو في ما بين الهيئات المحلية ذاتها. فضلاً عن ضعف قدرة الهيئات المحلية وكفاءتها في إدارة هذه الضريبة، ونظراً للتعقيد الذي تتميز به ضريبة الدخل في الوقت الحاضر^(١٩).

وفضلاً عما تقدم، فإنّ هناك ضرائب محلية أخرى مثل ضريبة المواشي، وأنواع من الضرائب غير المباشرة كضريبة الملاهي والضرائب على المبيعات المحلية والضرائب على الإنتاج والضرائب على المنتجات النفطية وضريبة المشروبات الروحية وغيرها^(٢٠).

الفرع الثاني

الرسوم

الرسم بشكل عام هو (مبلغ نقدي جبري يدفعه الأفراد للدولة مقابل نفع خاص يتم الحصول عليه منها، ويقترن النفع الخاص الذي يحققه الأفراد بالنفع العام الذي يحصل عليه المجتمع من خلال تنظيم العلاقة بين الهيئات والأفراد، فيما يتعلق بأداء الخدمات العامة)^(٢١).

وهو بذلك يختلف عن الضريبة التي يدفعها الأفراد من دون مقابل محدد، لأنّه يفرض نظير خدمة معينة أو نفع خاص يحصل عليه دافعه من خدمة تؤديها السلطة العامة^(٢٢).

وإذا كان الرسم يتفق مع الثمن العام في أن كلا منهما يدفع يقصد الحصول على نفع خاص، وكلا منهما مساوٍ لتكاليف الخدمة أو أكبر أو أقل منهما، إلا أن كلاً منهما يختلف عن الآخر من حيث إنّ الثمن العام يدفع مقابل النفع الخاص الذي يأتي من السلعة التي تبيعها المشروعات العامة، ولا يقترن هذا النفع الخاص بالنفع العام كما هو الحال في الرسم. كما أنّ الذي يحدد الثمن العام هو قوانين العرض والطلب في ظل المنافسة الكاملة، أو قوانين الاحتكارات وقواعدها إذا كان هناك حالة من حالات الاحتكار المالي، أما الرسم فيحدد بقانون أو بناءً على قانون، فضلاً عن أن الدولة تتمتع بحق امتياز على أموال المدين

في تحصيل الرسم، ولا تتمتع بمثل هذا الحق على اموال المشتري في الثمن العام^(٢٣).

ولقد تضاعلت أهمية الرسوم في مالية الدولة الحديثة لأسباب متعددة أهمها: انتشار فكرة مجانية الخدمات التي تؤديها الدولة نظراً لتغير النظرة إلى وظيفة الدولة في العصر الحديث، مما يبرر الاتفاق عليها من واردات الضرائب بغض النظر عن النفع الخاص الذي يعود على المنتفعين بالذات^(٢٤).

فضلاً عن أنه في فرض الرسوم يصعب مراعاة اعتبارات العدالة الاجتماعية، نظراً لأن طبيعة التنظيم الفني للرسوم لا تسمح بمراعاة الظروف الخاصة بالمواطنين من حيث مقدرتهم التكلفة^(٢٥).

ويقصد بالرسم المحلي هو ما يتقاضاه الشخص العام الممثل للوحدة الإدارية المحلية بصفة إجبارية، نظير أداء خدمة معينة تعود بالنفع العام على دافع الرسم بالذات، وإن كانت تغلب على هذه الخدمة صفة النفع العام^(٢٦).

وفيما يتعلق بالرسوم المحلية بشكل عام فيلاحظ أن نسبتها تقل في الدولة الغنية وتزداد في الدولة الفقيرة، نظراً لحاجة الهيئات المحلية في الأخيرة للموارد التي تأتيها من هذا الطريق^(٢٧).

وعلى كل حال فإن الهيئات المحلية تقدم خدمات متعددة للأفراد، تتقاضى مقابلها رسوم تختلف باختلاف هذه الخدمات، ويمكن أجمالاً أهم أنواع الرسوم المحلية^(٢٨) بالآتي:

- الرسوم الكمركية —
- رسوم الحراسة البلدية —
- رسوم ممارسة المهن التجارية —
- رسوم المزادات والمناقصات —
- رسوم دخول المتاحف وحدائق الحيوان —
- رسوم النقل العام —
- رسوم المكاييل والأوزان —
- رسوم استثمارات أماكن اللهو والمسارح.
- رسوم الترخيص بالإعلانات.
- رسوم استعمال الطرق والجسور.
- رسوم السيارات.
- رسوم النديحة والأسواق.
- رسوم المجاري.

الفرع الثالث

واردات الأملاك العامة للهيئات المحلية ومشروعاتها

ويقصد بهذا المصدر من مصادر التمويل المحلي الداخلي إيرادات أموال المجالس المحلية، وما تؤديه من خدمات ذات طبيعة تجارية أو صناعية^(٢٩).

فالهيئات المحلية تتمتع باعتبارها شخصاً معنوياً عاماً بحق تملك العقارات والأراضي

والمنفقولات، والتصرف فيها بما يحقق مصلحة الوحدة الإدارية المحلية. وتشمل هذه الموارد الإجراءات والأثمان الناتجة عن تأجير المرافق العامة المحلية أو تشغيلها وإدارتها بصورة مباشرة مقابل أثمان محددة تتقاضاها المجالس المحلية^(٣٠).

وأهم هذه الإيرادات ما تتقاضاه الهيئات المحلية مقابل توصيل الكهرباء والمياه والغاز للمنازل، وإدارة بعض وسائل النقل العام. لأنها مشروعات تميل في الغالب إلى الاحتكار وتناسب السلطات المحلية، ويفضل أن لا يترك أمر إدارتها للأفراد أو الشركات التجارية إذ أنها تحقق صالح السكان المحليين^(٣١).

ومن أمثلة هذه الإيرادات أيضاً الفوائد المتحققة عن الأموال التي تقرضها المجالس المحلية للغير، وإيرادات الأسهم التي تملكها، فضلاً عن فوائد أموالها المودعة في المصارف^(٣٢).

وتجدر الإشارة هنا إلى أنه وفي إطار التعاون بين المجالس المحلية، ولوجود مشروعات تهم أكثر من مجلس محلي، نجد أن عدة مجالس محلية تشترك فيما بينها في إنشاء وإدارة مشروعات مشتركة وإدارتها بما تحقق مصالح هذه المجالس، نظراً لما أفرزه تطوّر الحياة الحديثة من ضيق دائرة كثير من الوحدات المحلية القائمة، وعجز مواردها المحدودة عن الوفاء بمتطلبات هذه المشروعات^(٣٣).

وأخيراً يلاحظ بصدد إيرادات الأملاك العامة للهيئات المحلية أنها ليست بذات أهمية، حيث لا يمكن الاعتماد عليها لسد نفقات المجالس المحلية، بل أنها لا تكفي حتى لسد نفقات إدارة المرفق التجاري إدارة ذاتية، ولا سيما في المدن ذات الكثافة السكانية القليلة^(٣٤).

المطلب الثاني

مصادر التمويل المحلي الخارجية

أن المشكلة الأساسية التي تعاني منها المجالس المحلية بشكل عام، هي قلة مواردها المالية المحلية الداخلية، ويعود ذلك إلى سببين رئيسيين: الأول عدم كفاية حصيلّة الضرائب والرسوم لتنفيذ المشاريع وتقديم الخدمات اللازمة للمحليات، والثاني يرتبط بالحكومة المركزية حيث أنها لا تسمح بإرهاق الأفراد بعبء الضرائب المضافة للإدارات المحلية^(٣٥).

ولذلك نجد أن المجالس المحلية تلجأ لمصادر تمويل خارجية لتغطية نفقاتها، تأتي في معظمها من مساهمة الدولة المركزية أو المؤسسات العامة أو الصناديق المالية التابعة لها، فضلاً عن مساهمات الدول والصناديق المالية الأجنبية عن طريق القروض الخارجية أو مساهمات الأفراد المالية عن طريق التبرعات والهبات^(٣٦).

ويلاحظ هنا أن أهم مصادر التمويل المحلي الخارجية على الإطلاق هي المساعدات المالية التي

تقدمها الحكومة المركزية للهيئات المحلية، حيث أنها تشكل نسبة كبيرة من موازاناتها ولا تستطيع الهيئات المحلية الاستغناء عنها في الدول النامية أو الدول المتقدمة على حد سواء. أما المصادر الأخرى فهي مصادر تمويل قليلة الأهمية أو احتياطية لاتصل بأي حال من الأحوال إلى أهمية المساعدات الحكومية كما سنرى .

وسنتناول هذه الموارد المالية تباعاً وكما يأتي:

الفرع الاول

المساعدات الحكومية

ويقصد بها مجموع ما تتقاضاه المجالس المحلية من الحكومة المركزية لتغطية بعض أوجه أنفاقها، وتهدف الحكومة المركزية من ورائها إلى تحقيق أهداف اقتصادية واجتماعية وإدارية^(٣٧). وتعدّ المساعدات الحكومية من الموارد المالية المحلية الخارجية التي أصبحت من الشيوخ بحيث أن المجالس المحلية في مختلف أنظمة الإدارة المحلية لا تستطيع الاستغناء عنها .

ويلاحظ أن غالبية رجال الاقتصاد يفضلون هذا المصدر من مصادر تمويل الإدارة اللامركزية الإقليمية على غيره من المصادر الأخرى، لأنه يكون باعثاً على الاستقرار وثبات الميزانيات، ويؤدي إلى تنفيذ مشاريع التنمية والتطوير في الأقاليم المختلفة^(٣٨).

ولكن يبدو أن لرجال القانون والسياسة رأياً آخر فيها، فهم يرون أن هذه المساعدات تخل باستقلال المجالس المحلية، لأنها تنطوي في الغالب على العديد من الشروط التي تقيد حرية وأستقلال المجالس المحلية، إذ توجب في أغلب الأحيان خضوع الإدارة اللامركزية الإقليمية عند انفاقها لهذه المساعدات الحكومية إلى رقابة مالية ومحاسبية من قبل أجهزة الدولة المختصة، لذلك فهم لا يفضلون هذا النوع من الموارد المحلية^(٣٩).

فهذه المساعدات الحكومية لاتخل بأستقلال المجالس المحلية فقط، وإنما تضعها تحت رقابة حكومية إضافية إلى جانب الرقابة التي أقرها القانون، وهو ما أصطلح عليه بعض الفقهاء بـ (الوصاية الفعلية)^(٤٠).

بل أن من الفقهاء من أعتبر أعتماذ المجالس المحلية على المساعدات الحكومية تعطيلاً لنظام اللامركزية الإدارية الإقليمية ذاته، وعملاً مرادفاً للمركزية، ووسيلة من الوسائل التي تؤدي إلى فرض النظام المركزي كما يقول (هوريو Hauriou)^(٤١).

وفي الحقيقة فإن ما تقدم لا يقتصر على دولة دون غيرها، فهو يشمل جميع الدول بلا أستثناء

سواء أكانت من الدول المتقدمة أم النامية، فحتى الدول التي بلغت شأواً بعيداً في مجال الديمقراطية واللامركزية الإدارية الإقليمية كبريطانيا وفرنسا، نرى أن الحكومة المركزية تتدخل بشكل واضح في أعمال المجالس المحلية كلما قدمت إليها مساعدات إضافية، بل وتحدد كيفية التصرف بها وأوجه أنفاقها^(٤٢).

ولذلك فأننا مع بعض الفقه^(٤٣)، نرى ضرورة أن يأخذ المشرع بنظر الاعتبار عند تحديده للموارد المالية المحلية ضرورة كفايتها لتغطية نفقات المجالس المحلية من دون الحاجة إلى الاعتماد على المساعدات الحكومية، وبما يحقق قدراً مقبولاً من الاستقلال لهذه المجالس.

وعلى كل حال وبعيداً عن مسألة الإخلال باستقلال المجالس المحلية، فإن الحكومة المركزية تبتغي من وراء المساعدات الحكومية تحقيق أغراض متعددة أهمها:

- ١- تخفيف عبء الضرائب المحلية وتحقيق حد أدنى من الخدمات لجميع المواطنين في الأقاليم المختلفة، وتعزيز موارد المجالس المحلية التي لا تكفي غالباً لتغطية النفقات المحلية^(٤٤).
- ٢- تشجيع المجالس المحلية على أداء خدمات ذات أهمية خاصة أو تكاليف كبيرة لاستطيع مواردها المحلية الداخلية الوفاء بها^(٤٥).

٣- تعد المساعدات الحكومية من الوسائل الأساسية التي تتمكن الحكومة المركزية من خلالها من تعزيز أشرفها ورقابتها على المجالس المحلية، لا سيما في مجالات الصرف والأنفاق^(٤٦).

٤- المساهمة في تحقيق الموائمة بين سلوك الهيئات المحلية والسياسة الاقتصادية للدولة^(٤٧).

وبشكل عام يمكن تقسيم المساعدات الحكومية إلى نوعين أساسيين هما المساعدات الحكومية التخصصية، والمساعدات الحكومية غير التخصصية، وذلك تبعاً للقيود التي ترد على أوجه أنفاقها، ويقصد بالأولى المساعدات التي تقدمها الحكومة المركزية للمجالس المحلية بشرط أن تخصص للأنفاق على مرفق معين بالذات أو لإداء خدمات معينة، أما الثانية فلا تنقيد بوجه معين من وجوه الأنفاق المحلي^(٤٨).

وتجدر الإشارة أخيراً إلى أنه في وقتنا الحاضر نجد أن معظم المجالس المحلية أن لم يكن جميعها، وفي ظل مختلف الأنظمة السياسية والاقتصادية، ونظراً لعدم كفاية مواردها تعتمد على المساعدات الحكومية في تمويل نفقاتها المحلية، لذلك يُعدُّ هذا المصدر من أهم مصادر التمويل المحلي أن لم يكن أهمها على الإطلاق، ويصدق ذلك على الدول المتقدمة والنامية على حد سواء^(٤٩).

الفرع الثاني

القروض

القرض العام هو (مبلغ من المال تحصل عليه الدولة من خلال اللجوء إلى الغير - الأفراد، المصارف، المؤسسات المالية - وتتعهد برده مع الفوائد المترتبة عليه خلال مدته المحددة وفقاً لشروطه)^(٥٠).

ويقصد بالقروض كمصدر من مصادر التمويل المحلي الخارجية المبالغ التي تحصل عليها المجالس المحلية من الغير (الأفراد، المصارف، المؤسسات المالية) باعتبارها اشخاصاً معنوية تتمتع بأهلية التعاقد، وتتعهد بردها مع الفوائد المترتبة عليها خلال مده من الزمن وفقاً لشروط القرض^(٥١).

ويكون الغرض من هذه القروض عادةً تمويل المشاريع الكبيرة التي تعجز الميزانية العادية للإدارة المحلية عن تحمل نفقاتها، مثل شق الطرق وبناء المستشفيات والمدارس وغيرها^(٥٢).

وهذه المشاريع كما هو واضح منتجة وتحقق مصلحة معظم المواطنين في الوحدات المحلية، لذلك نجد الفقه يشترط فيها تحقيق هذه الشروط حتى يمكن تمويلها عن طريق القروض^(٥٣).

ولا تلجأ المجالس المحلية عادةً إلى هذه القروض من دون الحصول على إذن مسبق من المشرع أو الحكومة المركزية^(٥٤).

وفي الحقيقة فإنَّ اشتراط حصول المجالس المحلية على إذن مسبق من الحكومة المركزية أو المشرع يحقق عدة أهداف: فهو أولاً يحقق نوع من الأشراف والرقابة للحكومة المركزية على الاتفاق الرأسمالي المحلي، لتوجيهه بما يتفق مع السياسة الاقتصادية والمالية للحكومة، وتيسير مهمة الدولة في مجال التخطيط الاقتصادي. وثانياً يساعد في تعزيز الثقة بالامكانيات المالية للمجالس المحلية وقدرتها على سداد القروض والفوائد المستحقة عليها في المواعيد المقررة. وأخيراً يساعد على التحكم بسعر الفائدة على القروض عن طريق توزيعها على مدد زمنية متباعدة^(٥٥).

والملاحظ بشكل عام أن قدرة الهيئات المحلية على الاقتراض محدودة جداً، وذلك لأسباب متعددة^(٥٦)، يمكن تلخيصها بالآتي:

١- إنَّ لجوء المجالس المحلية إلى القروض في تمويل أنفاقها ينافس الحكومة المركزية في الحصول على الموارد من المدخرات المتاحة، وهو ما يؤدي بالتالي إلى ارتفاع سعر الفائدة بسبب زيادة الطلب على الموارد نفسها^(٥٧).

٢- إنَّ توسع المجالس المحلية في الاقتراض يؤدي إلى زيادة عبء خدمة الدين على الميزانية

المحلية مستقبلاً، ومن ثمّ زيادة عبء دافعي الضرائب، مما يؤدي إلى عجزها عن تسديد القرض بسبب قلة مواردها وأنغلاقها في إطار جغرافي محدود، وبالتالي يضعف الثقة الماليّة في الحكومة المركزيّة والهيئات المحليّة على حد سواء، وبالنتيجة لن يقوم المقرضون بأقرضها مستقبلاً^(٥٨).

٣- أن توسع المجالس المحليّة في الأنفاق في فترات الرخاء، وتمويل العجز بالقرض المحليّة وسدادها للقرض خلال هذه الفترات، يؤدي إلى زيادة النفقات العامة، ومضاعفة الاتّجاهات التضخمية وبالتالي معارضة السياسة الاقتصاديّة المركزيّة. وكذلك فإنّ أقرض الهيئات المحليّة لتمويل مشروعات معينة قد يتعارض مع سياسة الحكومة المركزيّة في التنمية الاقتصاديّة التي تتبع اتّجاهاً معيناً في الاستثمار^(٥٩).

٤- يضاف إلى ما تقدم أن القروض بصورة عامة قد تؤدي إلى سوء توزيع الدخل. وكذلك قد تؤدي إلى عدم استفادة الوحدة المحليّة من القرض بسبب اكتتاب غير المقيمين فيها عليه، وبذلك تقتصر استفادة السكان المحليين على خدمات المشاريع والمرافق التي يمولها القرض^(٦٠).

ولكل ما تقدم نجد أن المجالس المحليّة لا تلجأ إلى الاقتراض إلاّ في أحوال تكاد تكون استثنائية، وتعتبر أن القروض مصدر تمويل احتياطي، لأنّه يشكل عبئاً على الميزانيات المحليّة^(٦١).

الفرع الثالث

التبرعات والهبات

وهي المبالغ النقدية أو العينية التي يقدمها المواطنون والهيئات الخاصة اختياراً من دون تكليف، أما مباشرة إلى المجالس المحليّة أو بصورة غير مباشرة عن طريق المساهمة في تنفيذ وتمويل أحد المشاريع التي تقوم بها، بدافع من المواطنة الصالحة والمساهمة في تحمل الأعباء العامة^(٦٢).

وكذلك قد تكون نتيجةً لوصية يتركها أحد المواطنين للمجالس المحليّة بعد وفاته أو في حالة أنعدام ورثته، أو هبة تقدم من أحد أبناء الوحدة الإداريّة المحليّة المغتربين الناجحين لتخليد ذكراه في وطنه^(٦٣).

وفي الحقيقة فإنّ هذا المورد من الموارد المحليّة الخارجية ليس بذي قيمة، ولا يكاد يشكل شيئاً يذكر في ميزانيات معظم المجالس المحليّة، لذلك لا يمكن التعويل عليه في تمويل المجالس المحليّة بصورة عامة^(٦٤).

المبحث الثاني

كيفية توزيع الإيرادات المحصلة اتحاديا

إذا لم تتمتع المحافظات بالموارد المالية الذاتية الكافية لإدارة شؤونها، فإنها ستضطر لمد يدها وطلب المساعدة من الحكومة المركزية، بما يترتب على ذلك من إخلال واضح بالاستقلال المفترض لتلك المحافظات كما سبقت الإشارة.

ولبيان هذا الموضوع بشكل أدق نتناول معايير توزيع الإيرادات المحصلة اتحاديا على المحافظات وفقاً للدستور العراقي النافذ (المطلب الأول) ثم نبحث في حجب الحكومة الاتحادية للموارد المالية للمحافظات (المطلب الثاني).

المطلب الأول

معايير توزيع الإيرادات المحصلة اتحاديا على المحافظات وفقاً للدستور العراقي لعام ٢٠٠٥
النافذ

ولاجل دراسة موضوع المعايير التي تحكم توزيع الواردات المحصلة اتحاديا وفقاً للدستور العراقي النافذ لعام ٢٠٠٥ يجب اولاً ان نتتبع التنظيم القانوني لهذا الموضوع بقصد الوقوف على الواقع الدستوري لهذه المعايير في الفرع الاول ومن ثم نخصص الفرع الثاني لبيان المعايير التي يجب على الحكومة الاتحادية مراعاتها عند توزيع الإيرادات المحصلة اتحادياً .

الفرع الاول

التنظيم القانوني لمعايير توزيع الواردات المحصلة اتحاديا

بيّن الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ النافذ ان رسم السياسة المالية للبلد ووضع الموازنة العامة، يقع على عاتق الحكومة الاتحادية^(٦٥)، مستهدفاً بذلك تحقيق التنمية الشاملة والمتوازنة في كل القطاعات وفي جميع المحافظات والأقاليم.

وجعل الدستور سياسات التنمية والتخطيط العام من الاختصاصات المشتركة بين الحكومة الاتحادية والمحافظات^(٦٦)، والتي توجب على الحكومة الاتحادية عند رسم سياستها المالية الأخذ بنظر الاعتبار حاجات المحافظات وألوياتها الموضوعية من قبلها، بل إن الأولوية في حالة الخلاف بين الحكومة الاتحادية والمحافظات في هذا الجانب تكون للمحافظات وليس للحكومة الاتحادية بموجب نصوص الدستور^(٦٧).

الاستقلال المالي للمحافظات غير المنتظمة وإقليم في ظل دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥

العدد الثالث/ السنة الثامنة ٢٠١٦

مجلة المحقق الحلبي للعلوم القانونية والسياسية

وعلى وفق ما تقدم تقوم المحافظات بإعداد مشروع الموازنة الخاصة بكل محافظة، حيث يقوم المحافظون بتقديمها إلى مجالس المحافظات للمصادقة عليها ورفعها إلى وزارة المالية في الحكومة الاتحادية لتوحيدها مع الموازنة الاتحادية^(٦٨) وهذا يعني ان موازنة المحافظة تمول جزئياً من الميزانية العامة للدولة، فضلاً عن الموارد المالية الذاتية للمحافظة التي تشكل القسم الآخر من ميزانية المحافظة^(٦٩).

وتملك وزارة المالية ووزارة التخطيط الاتحاديتين صلاحيات واسعة بخصوص موازنات المحافظات، إذ تستطيع وزارة المالية تعديل التخصيصات المالية وتحديد مقدار كل باب من أبواب الموازنة المقدمة من قبل المحافظات، وكذلك تتولى وزارة التخطيط تحديد الموازنة الاستثمارية للمحافظات، وتبين طريقة صرفها والأبواب والمشاريع المراد تنفيذها، ثم يرفع مشروع الموازنة العامة الفيدرالية إلى مجلس النواب لإقراره^(٧٠).

وتبقى موازنة المحافظة تبعاً ضعيفاً للموازنة العامة الاتحادية، فإذا لم يتم إقرارها فلن يتم إقرار موازنة المحافظة، وعلى وفق ما جرت عليه العادة في العراق فإنه يتم إهدار ما يقرب من أربعة أشهر من السنة المالية في مناقشة الميزانية وإقرارها والمصادقة عليها، مما يؤدي إلى استحالة قيام وحدات الأنفاق بما فيها المحافظات من تحقيق أنفاق سليم لكامل تخصيصاتها المعتمدة^(٧١).

وتجدر الإشارة هنا إلى قانون المحافظات رقم (٥٩) لسنة ١٩٦٩ الملغى كان يعدّ ميزانية مجلس المحافظة مصدقة بعد (٦٠) يوماً من تاريخ وصولها إلى الهيئة العليا للإدارة المحلية^(٧٢).

وإذا كانت الدولة العراقية بأكملها تعتمد على إيرادات النفط، فإن حصة المحافظات من هذه الإيرادات هي أساس الموارد المحلية لهذه المحافظات، سيما وان الدستور النافذ قد أقر بملكية جميع العراقيين لثروة النفط والغاز كما سبقت الإشارة.

واوجب الدستور النافذ على الحكومة الاتحادية ان توزع إيرادات النفط والغاز بشكل عادل يحقق التنمية المتوازنة في كل محافظات العراق، وأن يراعى في ذلك التوزيع عدد السكان في كل محافظة من المحافظات العراقية، وخاصة المحافظات المتضررة التي حرمت من هذه الإيرادات بشكل مجحف، حيث تخصص لهذه المحافظات حصة محددة من هذه الإيرادات لمدة معينة^(٧٣).

الفرع الثاني

المعايير التي يجب على الحكومة الاتحادية مراعاتها عند توزيع الإيرادات المحصلة
أتحادياً

ووضع الدستور معايير محددة يجب على الحكومة الاتحادية مراعاتها عند توزيع الإيرادات المحصلة أتحادياً^(٧٤)، سواء أكان مصدرها النفط والغاز أم أية مصادر أخرى، وأن كانت إيرادات النفط تكاد تكون هي المصدر الوحيد لهذه الإيرادات، إذ تشكل لوحدها ما يزيد على ٩٢% منها^(٧٥).

وهذه المعايير هي:

اولاً / عدد السكان

وبموجب هذا المعيار تخصص نسبة لكل فرد عراقي في كل المحافظات والأقاليم العراقية، ثم تضرب هذه النسبة في عدد سكان كل محافظة أو إقليم، وناتج عملية الضرب هو حصة كل محافظة أو إقليم من الإيرادات المحصلة أتحادياً.

ثانياً / حاجة المحافظة

ويقصد بذلك أن يراعى عند توزيع الإيرادات المالية المحصلة أتحادياً حاجة المحافظة من الخدمات المختلفة، ومقدار الحرمان المتراكم من هذه الخدمات على مر السنين السابقة، وكلما زادت حاجة المحافظة من هذه الخدمات زادت التخصيصات المالية المقدمة لها من قبل الحكومة الاتحادية.

ثالثاً / موارد المحافظة

وبموجب هذا المعيار يؤخذ بنظر الاعتبار عند تخصيص الأموال المحصلة أتحادياً للمحافظة، حجم الإيرادات المالية المحلية الذاتية للمحافظة، ومن مختلف المصادر مثل الضرائب والرسوم المحلية وإيجار الأملاك العائدة للمحافظة وغيرها.

وكلما زادت الموارد المحلية للمحافظة، نقص بالمقابل حجم التخصيصات المالية الممنوحة لها من الإيرادات المحصلة أتحادياً.

ولقد أكد القضاء الدستوري ممثلاً بالمحكمة الاتحادية العليا على هذه المعايير إذ جاء في احد قرارات المحكمة الاتحادية العليا أنه (.. تجد المحكمة الاتحادية العليا من استقراء حكم المادتين (١٠٦/١٢١) و(١٢١/ثالثاً) من الدستور، أن تخصص 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 بإقليم ونسبة السكان في كلٍ منهما وبشفافية وعدالة...^(٧٦).

ولم يكتف الدستور النافذ بذلك بل أنه ولأجل ضمان العدالة والشفافية في توزيع هذه الإيرادات المحصلة اتحادياً، فقد نصّ على تأسيس هيئة عامة تتولى مراقبة تخصيص الإيرادات الاتحادية، تتكون من خبراء الحكومة الاتحادية والأقاليم والمحافظات وممثلين عنها، ومهمتها الأساسية ضمان تحقيق العدالة في توزيع الأموال المحصلة اتحادياً على المحافظات والأقاليم، والتحقق من الاستخدام الأمثل لهذه الموارد وكيفية اقتسامها^(٧٧).

وبعد هذا العرض المقتضب لكيفية توزيع الموارد المالية المحصلة اتحادياً على المحافظات وفقاً للدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ النافذ، يُثار التساؤل هنا حول مدى التزام السلطة التنفيذية الاتحادية بما نصّ عليه الدستور بهذا الشأن؟ ومدى التزامها بقرار المحكمة الاتحادية العليا (١٣/اتحادية/٢٠٠٧) سابق الذكر؟

في الحقيقة تتطلب الإجابة على هذا السؤال بيان مدى التزام السلطة التنفيذية الاتحادية بكل نصّ من النصوص الدستورية التي سبقت الإشارة إليها فضلاً عن قرار المحكمة الاتحادية المتقدم.

ونبدأ من سياسات التخطيط والتنمية التي جعلها الدستور اختصاصاً مشتركاً بين الحكومة الاتحادية والمحافظات^(٧٨)، حيث نجد أن الحكومة الاتحادية قد انفردت تماماً بإدارة هذه الصلاحيات ولم تقم حتى بأعلام المحافظات بالمشاريع والبرامج المتعلقة بسياسات التخطيط والتنمية في هذه المحافظات^(٧٩).

فوزارة التخطيط الاتحادية تسيطر سيطرة تامة على جميع المحافظات وهي التي تمنح هذا المشروع أو ذلك، أو هذا التخصيص المالي أو ذلك في كل محافظة، فضلاً عن أن موازنة المحافظات الاستثمارية - على الرغم من تواضعها - لا يمكن أن تنفذ من دون موافقة هذه الوزارة وبالتالي سلبت هذه الاختصاصات المشتركة من المحافظات^(٨٠).

ولا تقف مخالفة النصوص الدستورية بهذا الشأن عند انفراد الحكومة الاتحادية بهذه الاختصاصات المشتركة بينها وبين المحافظات، بل تمثل مخالفة صريحة لنص المادة (١١٥) من الدستور النافذ التي جعلت الأولوية في الاختصاصات المشتركة للمحافظات وليس للحكومة الاتحادية.

وفيما يتعلق بإدارة النفط والغاز وتخصيص نسبة من إيراداته للمحافظات المحرومة والمحافظات المنتجة على وفق ما نصّت عليه المادة (١١٢) من الدستور النافذ، فنجد أن الحكومة الاتحادية انفردت

تماماً بإدارة النفط والغاز، ولم تسمح بمشاركة المحافظات في هذه الإدارة بأي شكل من الأشكال، ولم تراعى مبدأ المحرومية.

وكذلك الحال بالنسبة لتخصيص نسبة من إيرادات النفط والغاز للمحافظات المنتجة أو ما يسمى بـ (البترول دولار)، فنلاحظ ان الحكومة لم تكن جادة في تخصيص هذه النسبة، وقامت بعرقلة هذا الموضوع بطرق مختلفة، وحتى لحظة كتابة هذا البحث لم تسلم المحافظات المنتجة اياً من مبالغ البترول دولار.

وفيما يتعلق بالمعايير التي وضعها الدستور لتوزيع الإيرادات المحصلة اتحادياً طبقاً لنص المادة (١٢١ ثالثاً) من الدستور، والمتمثلة بعدد السكان وموارد المحافظة وحاجتها المتراكمة من الخدمات والتي سبقت الإشارة إليها، نجد أن الحكومة الاتحادية لم تلتزم إلاً بمعيار واحد وهو (عدد السكان) وأهدرت بقية المعايير، وفي هذا مخالفة صريحة لأحكام الدستور وقرارات المحكمة الاتحادية العليا. بل أكثر من ذلك فإن تحديد التخصيصات المالية وتحديد كل باب من أبواب الموازنة الخاصة بكل محافظة تخضع لمزاج موظفين صغار في وزارة المالية الاتحادية^(٨١).

في حين أن تحقيق التنمية المتوازنة التي تعدّ من أهم الأهداف التي يسعى إليها نظام اللامركزية الإدارية الإقليمية^(٨٢)، يتطلب مراعاة جميع المعايير التي نصّ عليها الدستور بهذا الشأن، وهو ما لم تلتزم به الحكومة الاتحادية مما يشكل مخالفة دستورية واضحة تضاف إلى ما سبق.

اما تأسيس الهيئة المسؤولة عن مراقبة تخصيص الإيرادات الاتحادية والتي نصّت عليها المادة (١٠٦) من الدستور النافذ، فنلاحظ أن الحكومة الاتحادية منذ إقرار الدستور عام ٢٠٠٥ إلى اليوم، لم تقم بأعداد مشروع القانون الخاص بهذه الهيئة، بل أنها لم تعرض موضوع هذه الهيئة حتى إلى المناقشة الأولية ولم تشر إليها لا من قريب ولا من بعيد. ولا يبدو أن الحكومة ستقوم بذلك في المستقبل القريب، على الرغم من أن عمل هذه الهيئة ضروري جداً لتحقيق العدالة والشفافية في توزيع الإيرادات الاتحادية على المحافظات، ولعل في مضي ما يزيد على (٨) ثمان سنوات منذ أقرار الدستور إلى اليوم دليل كافي على عدم رغبة الحكومة الاتحادية في تأسيس هذه الهيئة التي قد تحد من سلطاتها الواسعة وغير الدستورية بهذا الشأن ومن ثم يؤكد إصرارها على حرمان المحافظات من المشاركة في تخصيص الإيرادات الاتحادية.

المطلب الثاني

حجب الحكومة الاتحادية للموارد المالية للمحافظات

قد يبدو لأول وهلة أن الهيئات المحليّة في العراق تتمتع بمصادر تمويل متعدّدة وكبيرة تفوق ما تتمتع به الهيئات المحليّة في الأنظمة المقارنة، ولكن الواقع يشير إلى خلاف ذلك تماماً.

فإذا كانت العدالة غير متحققة في توزيع الإيرادات المحصلة اتحادياً كما أوضحنا ذلك في المطلب السابق. فإنّ السلطة التنفيذية لم تكتف بذلك بل حرمت المحافظات من جميع الإيرادات الماليّة المحليّة السابقة، ابتداءً من الضرائب المحليّة وانتهاءً بالمبالغ المخصصة للمحافظات المنتجة للنفط والغاز عن ما ينتج فيها منها على وفق ما نصّ عليه الدستور وقانون المحافظات النافذ.

فقد أصدرت هذه السلطة قراراً بخلاف ذلك، وحجبت اختصاصات المحافظات المتعلقة بفرض الضرائب والرسوم المحليّة^(٨٣)، على الرغم من كلّ الأسانيد الدستوريّة والقانونيّة والقضائيّة فالنصوص الدستوريّة والتشريعيّة كفلت صراحة حق المحافظات في تحصيل الإيرادات المحليّة ومن ضمنها الضرائب والرسوم المحليّة. فنصوص الدستور العرقي لعام ٢٠٠٥ النافذ واضحة جداً في منح المحافظات الصلاحيات الإداريّة والماليّة الواسعة لإدارة شؤونها على وفق مبدأ اللامركزيّة الإداريّة^(٨٤)، وإن تمويل موازنة المحافظة من الأموال المحصلة اتحادياً هو تمويل جزئي لموازنتها^(٨٥). ومن ثمّ ليس هناك ما يمنع من قيامها بالاستفادة من مصادر التمويل المحلي الأخرى، ومن ضمنها القيام بفرض الضرائب المحليّة ضمن الحدود الإداريّة للمحافظة وبشرط عدم تعطيلها للضرائب المفروضة بقوانين اتّحادية.

فضلاً عن ان الدستور وإن كان ينص صراحةً على مبدأ قانونيّة الضريبة^(٨٦)، لكنّه لم يشترط أن يكون قانون فرض الضريبة اتحادياً كما فعل ذلك بمواضع أخرى من الدستور، فنص القانون هنا جاء مطلقاً يستوعب التشريع الاتّحادي والتشريع المحلي، ومن ثمّ يكون فرض الضريبة بموجب أيّ من هذه التشريعات متماشياً مع مبدأ قانونيّة الضريبة^(٨٧).

هذا فيما يخص الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ النافذ، اما قانون المحافظات رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدّل فكانت نصوصه صريحة وقاطعة الدلالة في أن المحافظات تمتلك حق فرض وجباية وأنفاق الضرائب المحليّة ضمن حدود المحافظة وفقّ للتشريعات الاتّحادية والمحليّة النافذة، وأن هذه الضرائب المليّة هي أحد مصادر التمويل المحلي فضلاً عن المصادر الأخرى التي من بينها حصة المحافظة من الموازنة العامة الاتّحادية.

فالمادة (٤٤) من القانون وبعد أن بينت بالبند الأوّل منها أن إيرادات المحافظة تتكون من حصة المحافظة من الموازنة الاتّحادية على وفق المعايير التي حددها الدستور، فصلّ البند (ثانياً) مصادر

الاستقلال المالي للمحافظات غير المنتظمة في إقليم في ظل دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥

مجلة المحقق الحلبي للعلوم القانونية والسياسية العدد الثالث / السنة الثامنة ٢٠١٦

التمويل المحلي الأخرى ومنها (.. الضرائب والرسوم والغرامات المفروضة وفق القوانين الاتحادية والمحلية النافذة ضمن المحافظات...) (٨٨).

وكذلك (.. الضرائب التي يفرضها مجلس المحافظة على الشركات العاملة فيها تعويضاً عن تلوث البيئة وتضرر البنى التحتية...) (٨٩).

اما القضاء الدستوري ممثلاً بالمحكمة الاتحادية العليا فهو الآخر أكد بما لا يدع مجالاً للتفسير والتأويل، حق المحافظات في تحصيل الإيرادات المحلية ومن ضمنها فرض الضرائب المحلية وجبايتها وأنفاقها، حيث جاء في قرار المحكمة الاتحادية أنه (.. لما كان فرض الضرائب وجبايتها وفرض الرسوم والغرامات والضميمة من الأمور المالية التي اشارت إليها المادة (١٢٢/ثانياً) من دستور جمهورية العراق. لذا يكون لمجالس المحافظات غير المنتظمة بإقليم حق سن القوانين الخاصة بفرض وجباية وإنفاق الرسوم والغرامات والضميمة...) (٩٠).

ومعروف أن قرارات المحكمة الاتحادية العليا باته وملزمة للسلطات كافة (٩١)، وهي المختصة بتفسير الدستور (٩٢)، وقراراتها بمثابة كشف لإدارة المشرع الدستوري وعنوان الحقيقة.

ولكن على الرغم من كل هذه الأدلة والأسانيد الدستورية والتشريعية والقضائية، التي تؤكد حق المحافظات في تحصيل الإيرادات المحلية عموماً، والضرائب والرسوم المحلية بوجه خاص، نجد أن السلطة التنفيذية قررت خلاف ذلك. وأصدرت قرارها بحجب الموارد المالية للمحافظات ومن ضمنها حرمان المحافظات من حقها في فرض الضرائب المحلية، إذ اصدر مجلس الوزراء القرار ذي الرقم (٢٧) لسنة ٢٠١٢، والذي قرر فيه عدم اختصاص مجالس المحافظات في فرض الضرائب والرسوم المحلية (٩٣)، وهو امتداد لموقفها السابق قبل اقرار الدستور الدائم، واثناء تطبيق الأمر (٧١) لسنة ٢٠٠٤ (قانون السلطات المحلية)، في ظل الدستور المؤقت لعام ٢٠٠٤ (قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية)، إذ أصدرت العديد من الأعمامات التي منعت فيها مجالس المحافظات م فرض الضرائب والرسوم على الرغم من صراحة النصوص القانونية التي تخول المحافظات صلاحية فرض الضرائب والرسوم المحلية (٩٤).

ومما تقدم يتضح أن قرار مجلس الوزراء قد صدر من غير ذي اختصاص بحجب اختصاص منحه الدستور والقانون للسلطات المحلية، وأكده القضاء الدستوري في أحكامه، فضلاً عن هوان الأسس والأسانيد التي بني عليها وتناقضه في الاستدلال بتلك الأسانيد ونجمل كل ذلك بما يأتي:

١. ان قرار مجلس الوزراء المتقدم يخالف الدستور النافذ، لأنه يفسر مبدأ قانونية فرض الضريبة الذي كفله الدستور، بأن قانون الضريبة يجب أن يكو اتحادياً، وهذا ما يخالف صراحة قرار

المحكمة الاتحادية العليا الذي بينت فيه حق المحافظات في سن القوانين الخاصة بفرض وجباية وأنفاق الضرائب المحليّة^(٩٥)، وهي الجهة الوحيدة المختصة بتفسير الدستور^(٩٦)، وقراراتها باته وملزمة للسلطات كافة^(٩٧).

٢. ان قرار مجلس الوزراء المتقدم يخالف صراحة قانون المحافظات النافذ، لأن المادة (٤٤) — ثانياً (٢) نصّت صراحة على حق المحافظات في فرض الضرائب والرسوم وفق القانون الاتحادي والمحلي، وأعمال النص أولى من إهماله، ولا عبرة بالدلالة مقابل التصريح.

٣. ان قرار مجلس الوزراء المتقدم يستند في منع المحافظات من فرض الضرائب والرسوم المحليّة، إلى اختصاص السلطة التنفيذية الاتحادية برسم السياسة الماليّة الذي يُعدّ من الاختصاصات الحصرية للسلطة التنفيذية على وفق الدستور النافذ^(٩٨). والسياسة الماليّة كما هو معروف تمثل فرعاً من فروع السياسة الاقتصاديّة العامة في الدولة، وأن السياسة الضريبية^(٩٩)، تمثل جزءاً من السياسة الماليّة، ورسم السياسة الضريبية بوصفها جزءاً من السياسة الماليّة في الدولة وأن كانت من حيث الأصل سياسة قومية شاملة لعموم البلد من قبل السلطة الاتحادية، ولكن ليس هناك ما يمنع إطلاقاً من أن تكون هناك تشريعات ضريبية محليّة تعمل لأهداف خاصة بجزء من إقليم الدولة بالقدر الذي لا يتعارض مع السياسة الضريبية في الدولة، فاختصاص فرض الضرائب هو اختصاص مشترك بين الحكومة الاتحادية والسلطات المحليّة تمارسه الأخيرة في الإطار المحلي، بشرط أن لا يعطل أو يلغي التشريعات الضريبية الاتحادية^(١٠٠).

٤. أن تقييد قرار مجلس الوزراء للتشريعات المحليّة في الشؤون الماليّة بعدم مخالفة القوانين الاتحادية بشكل عام غير دقيق ومخالف للدستور. لأن الدستور قيد عدم مخالفة التشريعات المحليّة للتشريعات الاتحادية في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية فقط، أما ما عداها بما في ذلك الاختصاصات المشتركة بين السلطات الاتحادية والسلطات المحليّة فتكون الأولوية فيها للتشريعات المحليّة على وفق ما نصّ عليه الدستور^(١٠١)، وما أكدته المحكمة الاتحادية العليا في قراراتها^(١٠٢)، التي تُعدّ باته وملزمة للسلطات كافة^(١٠٣).

اما استناد مجلس الوزراء في تبرير ذلك إلى قرار المحكمة الاتحادية ذي الرقم (١٦/اتحادية/٢٠٠٨)^(١٠٤)، فهو الآخر مجتزأ وغير كامل، لأنّ قرار المحكمة صريح جداً في أن الأولوية تكون للتشريعات المحليّة في الاختصاصات المشتركة بشرط عدم مخالفتها للدستور.

٥. ان قرار مجلس الوزراء المتقدم يتناقض مع نفسه، ففي الوقت الذي قرر فيه عدم وجود صلاحية لمجالس المحافظات في إصدار التشريعات المحليّة المتعلقة بفرض الضرائب والرسوم^(١٠٥)، عاد

وقرر أن هذه الصلاحية معطلة في الوقت الحاضر لحين صدور قانون اتحادي والتعطيل كما هو معلوم يعني أملاك السلطات المحليّة لسلطة اصدار تشريعات ضريبية مستندة للقانون والدستور، ولكن السلطة التنفيذية تريد تعطيل العمل بها بموجب هذا القرار لمدة من الزمن^(١٠٦).

وإذا أضفنا إلى ما تقدم ان مجالس المحافظات لاتخضع لرقابة أو إشراف مجلس الوزراء طبقاً لنصوص الدستور^(١٠٧). لأتضح لنا بجلاء مدى مخالفة قرار مجلس الوزراء للدستور العراقي النافذ، على الرغم من محاولة مجلس الوزراء الاتكاء على الدستور لتبرير قراره في سلب صلاحيات المحافظات في فرض الضرائب المحليّة وتحصيل الإيرادات المحليّة.

ومما يثير العجب أنه وعلى الرغم من كلّ الحجج والأسانيد الدستوريّة والقانونيّة والقضائيّة، نجد أن مجلس شوري الدولة يذهب في أحد قراراته إلى نفس ما ذهبت إليه السلطة التنفيذية الاتحاديّة، ويؤكد عدم اختصاص مجالس المحافظات في تحصيل الإيرادات المحليّة ومن ضمنها الضرائب والرسوم المحليّة، بل وعدّ المحافظات من الدوائر الممولة مركزياً من الموازنة العامة الاتحاديّة، وأن كلّ ما تحصله من إيرادات تؤول إلى الخزينة العامة للدولة وتسجل إيراداً نهائياً لها وعلق من دون سند قانوني تحصيل المحافظات للإيرادات المحليّة ومن ضمنها الضرائب المحليّة على صدور تشريع ينظم الموارد الماليّة والصلاحيات الماليّة للمحافظات^(١٠٨).

وكرر المجلس الرأي نفسه بخصوص الإيرادات المحليّة المتحصلة للمحافظة من بدلات بيع وإيجار أموال الدولة المنقولة وغير المنقولة التي نصّت عليها المادة (٤٤ - ثانياً - ٣) من قانون المحافظات النافذ^(١٠٩).

ومن ثمّ فإنّ جميع الإيرادات الماليّة المحليّة التي تحصلها المحافظات، تحولها للحكومة الاتحاديّة، ولو قامت المحافظة بصرفها فإنّ وزارة الماليّة ستقوم باستقطاعها من حصة المحافظة من الموازنة الاتحاديّة^(١١٠). ولا يختلف الحال مع الأموال المخصصة للمحافظات المنتجة للنفط والغاز عن ما ينتج فيها إذ إنّ السلطة التنفيذية لازالت تماطل في منح هذه المحافظات حصتها من هذه الأموال، وتتذرع بحجج واهية لا تستحق الذكر لحرمان هذه المحافظات من حقها الذي كفله الدستور والقانون، وحتى اللحظة لم تسلم أياً من هذه المحافظات (دولاراً واحداً) من هذه الأموال.

فضلاً عما تقدم فإنّ جميع إيرادات البلدية والماء والمجاري داخل المحافظة لاتعدّ من ضمن الإيرادات المحليّة للمحافظة، إذ إنّ هذه الدوائر ترتبط بالسلطة التنفيذية الاتحاديّة ممثلةً بوزارة البلديات والأشغال العامة، وتعدّ من الدوائر ذات التمويل الذاتي^(١١١).

ومن كلّ ما تقدم يتضح لنا بجلاء أن السلطة التنفيذية الاتحاديّة قد خالفت الدستور والقانون

وأحكام القضاء الدستوري بحرمانها الهيئات اللامركزية الإدارية الإقليمية من الإيرادات المحلية. ويعد ذلك محاولة واضحة منها لهدم الاستقلال الذي كفله الدستور لهذه الهيئات، وفرض رقابة واقعية أو فعلية عليها خلافاً للدستور والقانون.

وهو امر لا يمكن قبوله بأي حال من الأحوال، وتحت أي ذريعة كانت. فضلاً عن أنه لا يخالف الدستور والقانون وأحكام القضاء الدستوري فحسب، بل يخالف مبادئ الديمقراطية التي لا تفتأ هذه السلطة تذكرها وتتأكد عليها لتبرير أعمالها. في حين ان نهجها المركزي يدل على خلاف ذلك، فهو يكشف عن عقول استمزجت المركزية، واتخذتها نهجاً لا تعرف سواه، لأنها اعتادت ممارستها. كما يؤكد اتجاهها نحو نظام بعيد كل البعد عن اللامركزية والديمقراطية، ومحاولة بانسة لإعادة تدوير النظام المركزي السابق الذي ثبت عقمه وفشله بشكل جديد. والنتيجة المؤكدة والحتمية لهذا النهج لن تختلف كثيراً عما ترتب على النظام المركزي السابق من عجز وتخلف وتأخر في تقديم الخدمات للمواطنين واستفحال ظاهرة الفساد الإداري والمالي، وتذمر وامتعض السكان الذي أنعكس على الاستقرار السياسي للبلد.

وإذا استمرت السلطة التنفيذية على هذا النهج المركزي نفسه، ولم تتوقف عن محاولة الاستحواذ على صلاحيات المجالس المحلية وإجهاض استقلالها، فإن ذلك سيؤدي إلى عواقب وخيمة على كافة الأصعدة، باتت نذرها في العديد من المحافظات، مظاهرات واحتجاجات، ومطالبات بتحويل المحافظات إلى أقاليم، ولن يعلم مدى ذلك إلا الله سبحانه.

وخلاصة القول، أن نقطة الضعف الأساسية للبصرة العاصمة الاقتصادية في العراق، هي منعها من التمتع بالموارد المحلية الذاتية، واعتمادها على السلطة المركزية في تأمين احتياجاتها، مما أخل باستقلالها بشكل كبير.

فضلاً عن أن مصادر التمويل في العراق تكاد لا تختلف من الناحية النظرية عن مصادر التمويل المحلي في معظم الأنظمة الأخرى. ولكن من الناحية الواقعية فإنها تقتصر على الأموال المخصصة للمجالس المحلية من الموازنة العامة الاتحادية، بسبب قيام السلطة التنفيذية الاتحادية بحرمان الهيئات المحلية من مصادر التمويل المحلي الأخرى التي نص عليها الدستور والقانون.

والأموال المخصصة للهيئات المحلية من الموازنة العامة تتميز بانعدام العدالة في توزيعها بين المحافظات، فضلاً عن ضآلتها وعدم كفايتها لانجاز مشاريع التنمية وتقديم الخدمات للسكان المحليين، ولا سيما في ظل انخفاض المستوى المعاشي للمواطنين وارتفاع معدلات الفقر التي وصلت إلى نسب قياسية (١١٢)

وللبدء في حل هذه المشكلات الخطيرة يجب على السلطة التنفيذية التراجع عن النهج المركزي

الاستقلال المالي للمحافظات غير المنتظمة في إقليم في ظل دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥

مجلة المحقق الحلبي للعلوم القانونية والسياسية

العدد الثالث / السنة الثامنة ٢٠١٦

الذي تسير فيه، والمباشرة في إصلاح ما ترتب عليه من نتائج سلبية، والعودة إلى النهج السليم بالتزام حكم الدستور والقانون، والامتثال لأحكام القضاء الدستوري. وتدعيم النظام اللامركزي الذي وضعه الدستور النافذ وأكد عليه، والابتعاد عن النهج المركزي الذي لم يجر على البلد سوى التخلف والفساد وانعدام الاستقرار السياسي والاقتصادي.

الخاتمة

وبعد أن فرغنا من بحث (الاستقلال المالي للمحافظات غير المنتظمة في إقليم في ظل دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥) ومن دون الدخول في تكرار ما سبق بحثه، فإنَّ هناك بعض النتائج المهمة التي ترشحت لنا من خلال البحث، وكذلك بعض التوصيات والمقترحات في هذا المجال، نوجزها بما يأتي:

أولاً: النتائج

- على الرغم من الأهمية الاقتصادية والسياسية والإدارية لمحافظة البصرة العاصمة الاقتصادية، واعتماد الموازنة العامة للعراق على النفط الذي يأتي منها، لكنها لم تحظ بما تستحقه من الموارد المالية اللازمة للقيام بمهامها والنهوض بأعبائها .
- إن العبرة في نظام اللامركزية الإدارية هي في تطبيق هذا النظام على ارض الواقع، ولا عبره بكثرة النصوص الدستورية والقانونية التي تنظم اللامركزية الإدارية وتؤكد استقلال الهيئات المحلية، ووجودها ليس دليلاً على أهمية النظام أو فعاليته؛ لأنَّ العبرة هي في مدى الالتزام بهذه النصوص، وهذا ما أكدته التجربة العملية في العراق قبل عام ٢٠٠٣ .
- عدم كفاية الموارد المالية المحلية، والاعتماد في الموازنات على المحلية بشكل أساسي على الإعانات التي تقدمها السلطة المركزية، مما أخلَّ باستقلال الهيئات المحلية بشكل كبير، وأخضعها لرقابة فعلية من جانب السلطة المركزية.
- حدد الدستور النافذ ثلاثة معايير يجب على الحكومة الاتحادية مراعاتها عند توزيع الإيرادات الاتحادية على المحافظات، وهي عدد السكان وموارد المحافظة ومقدار الحرمان المتراكم على مر السنوات السابقة، ولكن السلطة المركزية لم تراعى هذه المعايير الدستورية واعتمدت على معيار واحد وهو عدد السكان، وحتى هذا المعيار الأخير لم تراعى فيه المساواة والعدالة بين المحافظات وفقاً للدستور النافذ .
- على الرغم من إلغاء الدستور النافذ لرقابة السلطة المركزية على المحافظات، إلا أنَّ السلطة المركزية خالفت الدستور وقانون المحافظات النافذ، وفرضت رقابة فعلية على الهيئات المحلية في العراق من خلال موضوع التمويل المحلي .
- يتمتع مجلس المحافظة بالاختصاص التشريعي المشروط الذي يتعلق بإدارة الشؤون الإدارية والمالية للمحافظة، استناداً إلى نصوص الدستور النافذ، وقانون المحافظات، وقرارات المحكمة الاتحادية العليا بهذا الشأن، ومن ثمَّ لا مجال للقول بعدم اختصاص مجالس المحافظات بتشريع القوانين أو مخالفة هذا الاختصاص لأحكام الدستور.

- يقوم مجلس المحافظة بإعداد الموازنة المحليّة السنوية وتقديمها إلى وزارة الماليّة الاتّحادية ويصادق على مسودة ميزانية مشاريع التنمية وإعادة الاعمار التي يعدها المحافظ، ويرفعها إلى وزارة التخطيط والتعاون الإنمائي الاتّحادية ليتم تضمينها في الموازنة العامة الاتّحادية .

- يتولى مجلس المحافظة رسم السياسة العامة لتنمية المحافظة، بالتنسيق مع الوزارات ذات العلاقة، مع مراعاة الاختصاصات الحصرية للسلطة المركزيّة، ولكن من الناحية العمليّة نجد أنّ هذا التنسيق والتعاون ضعيف جدا، بل يكاد يكون معدوما في بعض الأحيان، مما أدّى إلى إرباك خطط التنمية في المحافظات .

ثانيا: المقترحات والتوصيات

- العمل على تفعيل دور مجلس الاتحاد، والإسراع بإنشائه لضمان حقوق المحافظات والأقاليم، والوقوف بوجه محاولات السلطة التنفيذية الرامية إلى عرقلة صدور القانون الخاص به، أو محاولة جعله مجلسا استشاريا، على الرّغم من تحفظنا على تنظيم الأحكام المتعلقة بهذا المجلس بقانون يصدر عن مجلس النواب كما نصّ الدستور النافذ على ذلك في المادة (٦٥) منه .

- ضرورة الإسراع بسن قانون الهيئة الخاصة بمراقبة تخصص الواردات الاتّحادية التي نصّ عليها الدستور في المادة (١٠٦)، لما لهذه الهيئة من دور فعال في ضمان عدالة توزيع الإيرادات المحصلة اتحاديا، والتحقق من الاستخدام الأمثل للإيرادات الماليّة الاتّحادية.

- تحديد طبيعة إدارة الاختصاصات المشتركة بين السلطات الاتّحادية والمحافظات، ونقترح هنا أن تكون الإدارة عن طريق هيئة أو مجلس إدارة مشترك يضم ممثلين عن السلطة المركزيّة والمحافظات، وان يكون لهذه الهيئة القرار النهائي في موضوع الإدارة المشتركة بشرط أن تكون الأولوية في حالة الخلاف لرأي المحافظات لا الحكومة المركزيّة وفقا لما نصّ عليه الدستور في المادة (١١٥) منه .

- ضرورة تعديل الهيكلية المركزيّة للوزارات الاتّحادية التي اعتادت النظام المركزي بل واستمرجته؛ لأنّ التغيير الذي أصاب النظام السياسي والنظام الإداري لم يغير من هذه البنية المركزيّة على الرغم من تغير رئاستها، إذ لم تستطع هذه الوزارات أن تتقبل السلطات اللامركزيّة وقراراتها مما أدّى إلى عرقلة عملها، وكان السبب الأبرز في الإخفاقات التي عانت منها الأخيرة.

- ضرورة إرغام السلطة التنفيذية الاتّحادية على السماح للمحافظات بممارسة اختصاصاتها التي نصّ عليها الدستور والقانون واستغلال جميع الوسائل الدستوريّة والقانونيّة لتحقيق ذلك .

- إلغاء الوزارات الاتّحادية التي لا تدخل اختصاصاتها ضمن الاختصاصات الحصرية للسلطة الاتّحادية، أو الاختصاصات المشتركة بينها وبين المحافظات، مثل وزارة البلديات والإشغال العامة، ووزارة العمل والشؤون الاجتماعيّة، وفك ارتباط مديرياتها العامة وإحاقها بالمحافظات، لما لذلك من دور فعال في تقديم هذه الخدمات على أفضل وجه، وكذلك تعزيز النظام اللامركزي وترسيخه، فضلا عن

احترام أحكام الدستور النافذ التي حددت اختصاصات السلطات المركزية على سبيل الحصر، وليس من بينها الاختصاصات التي تقوم بها هذه الوزارات، ومن ثمّ فإنّ ممارسة هذه الاختصاصات من قبل الوزارات الاتحاديّة يمثل تجاوزاً واضحاً على اختصاصات المحافظات، وإمعاناً في النهج المركزي، ومخالفة صريحة لأحكام الدستور النافذ .

- يجب على السلطة المركزيّة (مجلس الوزراء) احترام الدستور والتوقف عن محاولات احتكار السلطة وسلب اختصاصات السلطات الأخرى، وإلغاء قراراتها الإداريّة المخالفة للدستور والقانون، ومنها على سبيل المثال قرارها المرقم (٢٧) في ١٧/١/٢٠١٢، الذي حرم المحافظات من اختصاصها الذي أقره الدستور والقانون والقضاء في فرض الضرائب والرسوم المحليّة.

- العمل على إلغاء التشريعات المركزيّة التي تمّ تشريعها في ظل النظام المركزي السابق، وقرارات مجلس قيادة الثورة المنحل، وكذلك القوانين التي تمّ تشريعها بعد عام ٢٠٠٣، وتسير على النهج المركزي نفسه؛ لأنّها تتعارض مع النظام اللامركزي الذي أقره الدستور النافذ، كما أدت دوراً كبيراً في عرقلة أعمال الهيئات المحليّة، لا سيّما وان الدستور النافذ قد بين في المادة (١٣٠) منه، بقاء جميع التشريعات السابقة نافذة ما لم تلغ أو تعدل وفقاً لأحكام الدستور.

أخيراً لنا في كتاب الله تبارك وتعالى أسوة حسنة إذ يقول جلّ شأنه: { رَبَّنَا لَا تُؤَاخِذْنَا إِن نَّسِينَا أَوْ أَخْطَأْنَا رَبَّنَا وَلَا تَحْمِلْ عَلَيْنَا إصْرًا كَمَا حَمَلْتَهُ عَلَى الَّذِينَ مِن قَبْلِنَا رَبَّنَا وَلَا تُحَمِّلْنَا مَا لَا طَاقَةَ لَنَا بِهِ وَاعْفُ عَنَّا وَارْحَمْنَا }.

- (١) ينظر: نصّ المادة (١١١) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ النافذ.
(٢) ينظر: نصّ البند (ثالثاً) من المادة (١٢١) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ النافذ.
(٣) ينظر: نصّ البند (خامساً) من المادة (١٢٢) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ النافذ.
(٤) ينظر: د. عبد الحسين العنبيكي، الموازنة العامة الفيدرالية والتوزيع الأمثل للأيرادات النفطية العراقية، بحث منشور في المجلة العراقية للعلوم الاقتصادية، كلية الإدارة والاقتصاد، الجامعة المستنصرية، السنة السادسة، العدد ١٧، ٢٠٠٨، ص ٥-٦.
(٥) Benoit, Le droit Administratif francais, Paris. 1969, p 93.

- (١) ينظر: د. محمود عاطف البناء، الموارد المالية للهيئات المحلية، مجلة العلوم الادارية، الشعبة للمعهد الدولي للعلوم الادارية، السنة الرابعة عشرة، العدد الثاني، اغسطس (اب)، ١٩٧٢، ص ٧٠.
(٢) ينظر: د. محمود عاطف البناء، الموارد المالية للهيئات المحلية، مصدر سابق، ص ٦٩ وما بعدها؛ د. محمد محمد بدران، أسس تمويل الحكم المحلي ومصادره، دراسة مقارنة في النظامين الإنكليزي والمصري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٣، ص ١٦ وما بعدها.
(٣) ينظر: د. حسن محمد عواضة، الدارة المحلية وتطبيقاتها في الدول العربية، دراسة مقارنة، ط ١، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، ١٩٨٣، ص ٢٢٤.
(٤) د. طاهر الجنابي، علم المالية العامة والتشريع المالي، الطبعة الثالثة، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، ٢٠١٠، ص ١٣٦.
(٥) ينظر: د. طاهر الجنابي، مصدر سابق، ص ١٣٥.
(٦) د. خالد سمارة الزغبي، الموارد المالية للوحدات الإدارية في نظام الإدارة المحلية (دراسة مقارنة)، مجلة العلوم الإدارية، الشعبة المصرية للمعهد الدولي، والعلوم الإدارية، السنة الثلاثون، العدد الثاني، ديسمبر (كانون الأول)، ١٩٨٨، ص ١٢٧.
(٧) د. خالد سمارة الزغبي، الموارد المالية للوحدات الإدارية في نظام الإدارة المحلية، مصدر سابق، ص ١٢٨، وفي المعنى نفسه، 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 ٦٣.
(٨) د. محمد علي الخلايله، الإدارة المحلية، دراسة تحليلية مقارنة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٩، ص ١٠٧.
(٩) د. خالد سمارة الزغبي، الموارد المالية للوحدات الإدارية في نظام الإدارة المحلية، مصدر سابق، ص ١٢٨، ومن أمثلة الضريبة الواحدة ضريبة المباني في انكلترا وضريبة العقارات في الولايات المتحدة الأمريكية، المصدر نفسه، ص ١٢٨؛ وتصل حصيلة ضريبة العقارات في الولايات المتحدة الأمريكية أحياناً إلى ما يقرب من ٨٠% من مجموع حصيلة الضرائب المحلية، د. حسن محمد عواضة، مصدر سابق، ص ٢٢٤.
(١٠) ينظر: د. حسن محمد عواضة، مصدر سابق، ص ٢٢٤؛ د. خالد سمارة الزغبي، الموارد المالية للوحدات الإدارية في نظام الإدارة المحلية، مصدر سابق، ص ١٢٨.
(١١) د. خالد سمارة الزغبي، الموارد المالية للوحدات الإدارية في نظام الإدارة المحلية، مصدر سابق، ص ١٢٩ وينظر: د. محمود عاطف البناء، المورد المالية للهيئات المحلية، مصدر سابق، ص ٨٠-٨١.
(١٢) د. خالد سمارة الزغبي، الموارد المالية للوحدات الإدارية في نظام الإدارة المحلية، مصدر سابق، ص ١٢٩؛ وينظر: د. محمود عاطف البناء، الموارد المالية للهيئات المحلية، مصدر سابق، ص ٨٠-٨١.

- (١٨) د. خالد سمارة الزغبى، الموارد المالية للوحدات الإدارية في نظام الإدارة المحلية، مصدر سابق، ص ١٢٩.
- (١٩) ينظر لمزيد من التفصيل: د. محمود عاطف البناء، الموارد المالية للهيئات المحلية، مصدر سابق، ص ٨٤-٨٦.
- (٢٠) ينظر: د. خالد سمارة الزغبى، الموارد المالية للوحدات الإدارية في نظام الإدارة المحلية، مصدر سابق، ص ١٢٩.
- (٢١) د. طاهر الجنابي، مصدر سابق، ص ٥٩.
- (٢٢) ينظر: د. محمود عاطف البناء، الموارد المالية للهيئات المحلية، مصدر سابق، ص ٩٠.
- (٢٣) ولمزيد من التفصيل حول الفرق بين الرسم والتمن العام ينظر: د. طاهر الجنابي، مصدر سابق، ص ٦٦؛ زين العابدين ناصر، علم المالية العامة، دراسة للمبادئ العامة لمالية الدولة والنظام الضريبي المصري، مطبعة المعرفة، القاهرة، دون سنة طبع، ص ١٥٢-١٥٣.
- (٢٤) ينظر: د. محمود عاطف البناء، الموارد المالية للهيئات المحلية، مصدر سابق، ص ٩٠؛ د. طاهر الجنابي، مصدر سابق، ص ٦٢.
- (٢٥) د. طاهر الجنابي، مصدر سابق، ص ٦٢.
- (٢٦) د: محمد حلمي مراد، مصدر سابق، ص ٨٥.
- (٢٧) د: حسن محمد عواضة، مصدر سابق، ص ٢٢٥.
- (٢٨) ينظر: د: حسن محمد عواضة، مصدر سابق، ص ٢٢٥؛ خالد سمارة الزغبى، الموارد المالية للوحدات الإدارية في نظام الإدارة المحلية، مصدر سابق، ص ١٣٠.
- (٢٩) د. محمود عاطف البناء، الموارد المالية للهيئات المحلية، مصدر سابق، ص ٩٠.
- (٣٠) د. حسن محمد عواضة، مصدر سابق، ص ٢٢٥.
- (٣١) د. محمود عاطف البناء، الموارد المالية للهيئات المحلية، مصدر سابق، ص ٩٠.
- (٣٢) د. محمد علي الخلايله، مصدر سابق، ص ١٠٨.
- (٣٣) د. محمود عاطف البناء، الموارد المالية للهيئات المحلية، مصدر سابق، ص ٩١.
- (٣٤) ينظر: د. محمود عاطف البناء، الموارد المالية للهيئات المحلية، مصدر سابق، ص ٩١؛ د. حسن محمد عواضة، مصدر سابق، ص ٢٢٥.
- (٣٥) د. حسن محمد عواضة، مصدر سابق، ص ٢٢٥-٢٢٦؛ د. خالد سمارة الزغبى، الموارد المالية للوحدات الإدارية في نظام الإدارة المحلية، مصدر سابق، ص ١٣٠؛ وينظر: قريب من هذا المعنى د. محمد نور الدين، مستقبل نظام الحكم المحلي في دول العالم المعاصر وفي جمهورية مصر العربية، مجلة العلوم الإدارية، الشعبة المصرية للمعهد الدولي للعلوم الإدارية، السنة السابعة عشرة، العدد الثاني، مصر، أغسطس (آب)، ١٩٧٥، ص ١٤٧.
- (٣٦) د. حسن محمد عواضة، مصدر سابق، ص ٢٢٦؛ د. خالد سمارة الزغبى، الموارد المالية للوحدات الإدارية في نظام الإدارة المحلية، مصدر سابق، ص ١٣٠.
- (٣٧) ينظر: د. محمد علي الخلايله، مصدر سابق، ص ١٠٨؛ د. خالد قباني، مصدر سابق، ص ٩٢.
- (٣٨) د. حسن محمد عواضة، مصدر سابق، ص ٢٢٦؛ د. خالد سمارة الزغبى، الموارد المالية للوحدات الإدارية في نظام الإدارة المحلية، مصدر سابق، ص ١٣١.
- (٣٩) د. حسن محمد عواضة، مصدر سابق، ص ٢٢٦؛ د. خالد سمارة الزغبى، الموارد المالية للوحدات الإدارية في نظام الإدارة المحلية، مصدر سابق، ص ١٣١؛ وينظر في المعنى نفسه: د. محمود عاطف البناء، الموارد المالية للهيئات المحلية، مصدر سابق، ص ٩٤؛ وكذلك: د. محمد نور الدين، مستقبل نظام الحكم المحلي في دول العالم المعاصر، مصدر سابق، ص ١٤٦-١٤٧.

(٤٠) د. خالد قباني، مصدر سابق، ص ٩٢.

(3) Maurice Hauriou, *Precis de Droit Administratif*, Paris, 1933, p.67.

(٤٢) د. محمد علي الخلايله، مصدر سابق، ص ١٠٦؛ وينظر في المعنى نفسه: د. محمد نور الدين، مستقبل نظام الحكم المحلي في دول العالم المعاصر، مصدر سابق، ص ١٤٦-١٤٧.

(٤٣) د. محمد علي الخلايله، مصدر سابق، ص ١٠٦.

(٤٤) د. محمود عاطف البناء، الموارد الماليه للهيئات المحليّة، مصدر سابق، ص ٩٤؛ وينظر في المعنى نفسه: د. محمد علي الخلايله، مصدر سابق، ص ١٠٨.

(٤٥) د. محمود عاطف البناء، الموارد الماليه للهيئات المحليّة، مصدر سابق، ص ٩٥.

(٤٦) د. محمد علي الخلايله، مصدر سابق، ص ١٠٨.

(٤٧) د. محمود عاطف البناء، الموارد الماليه للهيئات المحليّة، مصدر سابق، ص ٩٥.

(٤٨) د. محمود عاطف البناء، الموارد الماليه للهيئات المحليّة، مصدر سابق، ص ٩٥؛ كما يمكن تقسيم المساعدات الحكومية من حيث القاعدة المتخذة أساساً لحساب قيمة المساعدات إلى ثلاثة أنواع هي: المساعدات النسبية أو التكميلية التي تمثل نسبة من الأنفاق المحلي، وتتبع عادة في قياس الاعانات التخصصية، والمساعدات لوحدات الإدارة التي تقوم على قياس الأداء، وتستخدم عادة في الاعانات التخصصية، وكذلك المساعدات وفقاً لمجموعة معايير حيث تقاس المساعدات على أساس مجموعة من العوامل الموضوعية. ينظر لمزيد من التفصيل: د. محمود عاطف البناء، المصدر نفسه، ص ٩٥-٩٧.

(٤٩) ينظر قريب من هذا المعنى: د. حسن محمد عواضة، مصدر سابق، ص ٢٢٥-٢٢٦؛ د. خالد سمارة الزغبى، الموارد الماليه للوحدات الإداريّة في نظام الإدارة المحليّة، مصدر سابق، ص ١٣٠؛ د. محمد نور الدين، مستقبل نظام الحكم المحلي في دول العالم المعاصر، مصدر سابق، ص ١٤٧؛ د. محمد علي الخلايله، مصدر سابق، ص ١٠٦.

(٥٠) د. طاهر الجنابي، مصدر سابق، ص ٦٨؛ ولمزيد من التفصيل حول القرض العام ينظر: المصدر نفسه، ص ٦٧ وما بعدها.

(٥١) ينظر: د. محمد علي الخلايله، مصدر سابق، ص ١٠٨.

(٥٢) د. محمد علي الخلايله، مصدر سابق، ص ١٠٨؛ وينظر في المعنى نفسه: د. حسن محمد عواضة، مصدر سابق، ص ٢٢٦؛ د. خالد سمارة الزغبى، الموارد الماليه للوحدات الإداريّة في نظام الإدارة المحليّة، مصدر سابق، ص ١٣١.

(٥٣) د. حسن محمد عواضة، مصدر سابق، ص ٢٢٦؛ د. خالد سمارة الزغبى، الموارد الماليه للوحدات الإداريّة في نظام الإدارة المحليّة، مصدر سابق، ص ١٣١.

(٥٤) د. حسن محمد عواضة، مصدر سابق، ص ٢٢٦؛ د. خالد سمارة الزغبى، الموارد الماليه للوحدات الإداريّة في نظام الإدارة المحليّة، مصدر سابق، ص ١٣١؛ وينظر قريب من هذا المعنى: د. محمود عاطف البناء، الموارد الماليه للهيئات المحليّة، مصدر سابق، ص ٩٢-٩٣.

(٥٥) د. خالد سمارة الزغبى، الموارد الماليه للوحدات الإداريّة في نظام الإدارة المحليّة، مصدر سابق، ص ١٣١-١٣٢.

(٥٦) ينظر لمزيد من التفصيل: د. محمود عاطف البناء، الموارد الماليه للهيئات المحليّة، مصدر سابق، ص ٩١-٩٣.

(٥٧) د. محمود عاطف البناء، الموارد الماليه للهيئات المحليّة، مصدر سابق، ص ٩١.

(٥٨) د. محمود عاطف البناء، الموارد الماليه للهيئات المحليّة، مصدر سابق، ص ٩٢؛ وبهذا الصدد تجدر الإشارة هنا

- إلى أن بعض الولايات الأمريكية والبلديات غالت كثيراً في عقد القروض، وأساعت توجيهها، مما أدى إلى عجزها عن السداد، وهو ما دفع ببعض الولايات إلى تضمين دساتيرها نصاً يضع حداً أعلى للاقتراض، لايجوز للولايات والبلديات تجاوزه، المصدر نفسه، ص ٩٢ الهامش (١).
- (٥٩) د. محمود عاطف البناء، الموارد المالية للهيئات المحلية، مصر سابق، ص ٩٢.
- (٦٠) د. محمود عاطف البناء، الموارد المالية للهيئات المحلية، مصدر سابق، ص ٩٣.
- (٦١) ينظر: د. حسن محمد عواضة، مصدر سابق، ص ٢٢٦.
- (٦٢) د. محمد حسن الخلايله، مصدر سابق، ص ١٠٨.
- (٦٣) د. حسن محمد عواضة مصدر سابق، ص ٢٢٧؛ د. خالد سمارة الزغبي، الموارد المالية للوحدات الإدارية في نظام الإدارة المحلية، مصدر سابق، ص ١٣٢.
- (٦٤) ينظر: د. حسن محمد عواضة، مصدر سابق، ص ٢٢٧؛ د. خالد سمارة الزغبي، الموارد المالية للوحدات الإدارية في نظام الإدارة المحلية، مصدر سابق، ص ١٣٢.
- (٦٥) ينظر: المادة (١١٠) والبند (رابعاً) من المادة (٨٠) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ النافذ.
- (٦٦) ينظر: البند (رابعاً) من المادة (١١٤) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ النافذ.
- (٦٧) ينظر: نص المادة (١١٥) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ النافذ.
- (٦٨) ينظر: الفقرة (٢) من البند (خامساً) من المادة (٧) من قانون المحافظات رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.
- (٦٩) ينظر: البند (أولاً) والبند (ثانياً) من المادة (٤٤) من قانون المحافظات رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل؛ وينظر: د. محمود عاطف البناء، إعداد الموازنات المحلية واعتمادها، مصدر سابق، ص ٩٢.
- (٧٠) ينظر: المادة (٦٢) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ النافذ وينظر: فيما يتعلق بدور وزارة المالية ووزارة التخطيط في وضع الموازنة العامة في العراق: د. لؤي طه الملا حويش ود. علي كريم نعمان، الخروقات في الموازنة والتخصيصات الدستورية، بحث منشور في مجلة كلية بغداد للعلوم الاقتصادية، كلية بغداد للعلوم الاقتصادية، العدد (٢٩)، السنة ٢٠١٢، ص ٦-٩.
- (٧١) ينظر: د. لؤي طه الملا حويش، مصدر سابق، ص ١٩. ويلاحظ انه في نهاية كل سنة مالية تقوم وزارة المالية بتدوير المبالغ التي لم تتمكّن وحدات الأنفاق من صرفها ضمن موازنة العام المنصرم لتغطية عجز العام الحالي، المصدر نفسه، ص ١٩.
- (٧٢) ينظر: المادة الفقرة (٧) من المادة (١١٩) من القانون.
- (٧٣) ينظر: البند (أولاً) من المادة (١١٢) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ النافذ.
- (٧٤) ينظر: البند (ثالثاً) من المادة (١٢١) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ النافذ، وكذلك البند (أولاً) من المادة (٤٤) من قانون المحافظات رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.
- (٧٥) ينظر: د. لؤي طه الملا حويش ود. علي كريم العمار، مصدر سابق، ص ١٢؛ د. عبد الحسين العنبيكي، المصدر السابق، ٢٠٠٨، ص ٦.

(٧٦) قرار المحكمة الاتحادية العليا (١٣/اتحادية/٢٠٠٧) في ٢٠٠٧/٧/٣١، منشور في احكام وقرارات المحكمة الاتحادية العليا للأعوام (٢٠٠٥، ٢٠٠٦، ٢٠٠٧)، المجلد الأول، جمعية القضاء العراقي، بغداد، ٢٠١١، ص ٥٤.

- (٧٧) ينظر: المادة (١٠٦) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ النافذ.
- (٧٨) ينظر: البند (رابعاً) من المادة (١١٤) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ النافذ.
- (٧٩) ينظر: د. صلاح عبد الرزاق، دور الحكومات المحلية في بناء الدولة ضمن إطار الدستور، بحث منشور في مجلة العلوم السياسية، كلية العلوم السياسية، جامعة بغداد، العدد (٤٤)، السنة ٢٠١٢، ص ٣.

(٨٠) ينظر: د. صلاح عبد الرزاق، مصدر سابق، ص ٩؛ وكذلك: د. لؤي طه الملاحويش ود. علي كريم العمار، مصدر سابق، ص ٨-٩.

(٨١) د. صلاح عبد الرزاق، مصدر سابق، ص ٦.

(٨٢) ينظر فيما يتعلق بالعلاقة بين اللامركزية الإدارية الإقليمية والأداء المتوازن: د. عصام سليمان، اللامركزية الإدارية والإنماء المتوازن، بحث منشور على الشبكة الدولية للمعلومات على الرابط:

http://www.Lebanesearmy.gor.Lb/ar/news//487#.uicgNd 3bk8. آخر زيارة: ٢٠١٢/١١/٢٢.

(٨٣) قرار مجلس الوزراء المرقم (٢٧) لسنة ٢٠١٢ والذي نصّ على ما يأتي: بناء على ما عرضته وزارة النفط بموجب كتابها ذي العدد (١٣٩٦٤) والمؤرخ في (٢٦/٥/٢٠١١) حول صلاحية مجالس المحافظات في فرض الضرائب والرسوم وبعد أن ناقش مجلس الوزراء الموضوع بالرجوع إلى المادة (٧/ثالثاً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة (٢٠٠٨) التي منحت مجالس المحافظات صلاحية إصدار التشريعات المحلية والأنظمة والتعليمات لتنظيم شؤونها المالية قيدت ذلك بأن لا تتعارض هذه التشريعات مع الدستور والقوانين الاتحادية، وهذا القيد أكدته المحكمة الاتحادية العليا بقرارها (١٦/اتحادية/٢٠٠٨)، وبالعودة إلى الدستور وجد المجلس أن المادة (١١٠) منه أنطقت بالسلطة الاتحادية الاختصاص الحصري في رسم السياسة المالية للدولة فوضها بموجب المادة (١٢٢/ثانياً) منه لتنظيم الصلاحيات المالية للمحافظات بموجب قانون تصدره السلطة الاتحادية، إضافة إلى أن المادة (٢٨/أولاً) من الدستور حظرت فرض أية ضريبة أو رسم إلا بقانون والمقصود بذلك القانون الاتحادي، وبناء على ذلك.

قرر مجلس الوزراء اجلسسته الاعتيادية الثالثة المنعقدة بتاريخ (١٧/١/٢٠١٢)، ما يأتي:

١. صلاحية مجالس المحافظات في إصدار التشريعات المحلية المتعلقة في فرض الضرائب والرسوم معطلة في الوقت الحاضر ما لم يصدر قانون اتحادي من السلطة المركزية يبين فيه نوع الضرائب ووعائها وحدودها ونوع الخدمات التي تستوفي عنها الرسوم.

٢. ليس لمجالس المحافظات فرض رسوم وضرائب إلا بصدر القانون الاتحادي أنفا من مجلس النواب.

٣. إعلام مجلس النواب بمخالفة قرار مجلس محافظة بابل القاضي بفرض رسوم على الفلاحين جراء حصولهم على المشتقات النفطية واتخاذ الإجراءات المقتضية لإلغاء القرار استناداً إلى أحكام المادة (٤) من القانون رقم (١٥) لسنة (٢٠١٠) قانون التعديل الأول لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة (٢٠٠٨).

(٨٤) المادة (١٢٢-١٢٣) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ النافذ.

(٨٥) ينظر: المادة (١٢١-١٢٢) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ النافذ.

(٨٦) ينظر: المادة (٢٨-٢٩) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ النافذ.

(٨٧) ينظر: د. علي هادي عطية الهلالي، مصدر سابق، ص ٢٥.

(٨٨) المادة (٤٤-٤٥) من القانون.

(٨٩) المادة (٤٤-٤٥) من القانون.

(٩٠) قرار المحكمة الاتحادية (١٦/اتحادية/٢٠٠٨) في ٢١/٤/٢٠٠٨، منشور في أحكام وقرارات المحكمة الاتحادية العليا للأعوام (٢٠٠٨-٢٠٠٩)، المجلد الثاني، جمعية القضاء العراقي، بغداد، ٢٠١١، ص ١٢-١٣.

(٩١) المادة (٩٤) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ النافذ.

(٩٢) ينظر: البند (ثانياً) من المادة (٩٣) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ النافذ.

(٩٣) ينظر: البند (١) من قرار مجلس الوزراء رقم (٢٧) لسنة ٢٠١٢ سابق الذكر.

(٩٤) ينظر: الفقرة (٢) من القسم (٢) من الأمر (٧١) لسنة ٢٠٠٤.

(٩٥) ينظر: قرار المحكمة الاتحادية (١٦/اتحادية/٢٠٠٨) في ٢١/٤/٢٠٠٨، سابق الذكر.

(٩٦) ينظر: البند (ثانياً) من المادة (٩٣) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ النافذ.

(٩٧) المادة (٩٤) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ النافذ.

- (٩٨) ينظر: البند (ثالثاً) من المادة (١١٠) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ النافذ.
- (٩٩) يعرف بعض الفقه السياسي الضريبية بأنها (مجموعة البرامج المتكاملة التي تخططها الدولة مستخدمة كافة مصادرها الضريبية الفعلية والمحتملة كافة مصادرها الضريبية الفعلية والمحتملة، لإحداث آثار اقتصادية واجتماعية وسياسية مرغوب فيها، وتجنب الآثار غير المرغوب فيها للأسهام في تحقيق أهداف المجتمع)، د. سعيد عبد العزيز عثمان، النظم الضريبية، مدخل تحليلي مقارن، الدار الجامعية، الإسكندرية، ٢٠٠٠، ص ١٣.
- (١٠٠) د. علي هادي عطية الهلالي، مصدر سابق، ص ٢٧.
- (١٠١) ينظر: نص المادة (١١٥) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ النافذ.
- (١٠٢) ينظر: قرار المحكمة الاتحادية العليا (٦/اتحادية/٢٠٠٩) في ٢٠٠٩/٢/٤، منشور في أحكام وقرارات المحكمة الاتحادية العليا للأعوام ٢٠٠٨ – ٢٠٠٩، المجلد الثاني، جمعية القضاء العراقي، بغداد، ٢٠١١، ص ١٩.
- (١٠٣) ينظر: المادة (٩٤) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ النافذ.
- (١٠٤) قرار المحكمة الاتحادية العليا (١٦/اتحادية/٢٠٠٨) في ٢٠٠٨/٤/٢١، منشور في أحكام وقرارات المحكمة الاتحادية العليا للأعوام (٢٠٠٨ – ٢٠٠٩)، المجلد الثاني، جمعية القضاء العراقي، بغداد، ٢٠١١، ص ١٢ – ١٣.
- (١٠٥) ينظر: البند (١) من قرار مجلس الوزراء رقم (٢٧) لسنة (٢٠١٢) سابق الذكر.
- (١٠٦) ينظر: د. علي هادي عطية الهلالي، مصدر سابق، ص ٢٨.
- (١٠٧) ينص البند (خامساً) من المادة (١٢٢) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ النافذ على أنه (.. لا يخضع مجلس المحافظة لسيطرة أو إشراف أية وزارة أو أية جهة غير مرتبطة بوزارة، وله ماله مستقلة).
- (١٠٨) قرار مجلس شوري الدولة المرقم (٢٠٠٩/٧٥) في ٢٠٠٩/٩/١٣، منشور في قرارات وفتاوى مجلس شوري الدولة لعام ٢٠٠٩، وزارة العدل، بغداد، ٢٠١٠، ص ٢١٨ – ٢١٩؛ ورأي في مجلس شوري الدولة أعلاه لا يختلف عما ذهب إليه المجلس سابقاً في قراراته قبل إقرار الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ النافذ، وقبل صدور قانون المحافظات رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل، إذ إنه وفي ظل تطبيق الأمر (٧١) لسنة ٢٠٠٤ اصدر المجلس قراراً بأن (.. فرض الضرائب والرسوم ينبغي أن يكون بتشريع صادر من جهة مخولة بإصداره، وليس هناك سند قانوني لقيام مجلس محافظة بغداد بفرض رسوم على عقود المقاولات والمزايدات والعقود التجارية، بما فيها العقود التي تكون وزارة العدل طرفاً فيها ولا يكون ذلك إلا بقانون)، كما ذهب في قرار آخر له بخصوص حق مجلس محافظة كربلاء في فرض ضريبة إلى أنه (.. لا يجوز لمجالس المحافظات فرض ضريبة أو ضريبة أو رسم إلا بقانون). ينظر: قرار مجلس شوري الدولة (٥٩ / ٢٠٠٥)، منشور لدى د. عصمت عبد المجيد بكر، موسوعة القوانين العراقية، الطبعة الأولى، من دون دار نشر، بغداد، ٢٠٠٨، ص ١٦٥ – ١٦٦ و ١٦٩.
- (١٠٩) ينظر: قرار مجلس شوري الدولة المرقم (٢٠٠٩/٧٦) في ٢٠٠٩/٩/١٣، منشور في قرارات وفتاوى مجلس شوري الدولة لعام ٢٠٠٩، وزارة العدل، بغداد، ٢٠١٠، ص ٢٥٥ – ٢٥٦.
- (١١٠) ينظر: د. صلاح عبد الرزاق، مصدر سابق، ص ٩.
- (١١١) ينظر: د. شاب توما منصور، القانون الإداري، الكتاب الأول، الطبعة الأولى، مطبعة دار العراق للطباعة والنشر، بغداد، ١٩٨٠، ص ١٥٧؛ وكذلك: قرار مجلس شوري الدولة المرقم (٢٠٠٩/٧٥) في ٢٠٠٩/٩/١٣، منشور في قرارات وفتاوى مجلس شوري الدولة لعام ٢٠٠٩، وزارة العدل، بغداد، ٢٠١٠، ص ٢١٨ – ٢١٩.
- (١١٢) إن من المسائل التي نكاد لا نجد فيها إحصائيات مؤكدة، هي مسألة تقدير نسبة الفقراء من إجمالي السكان في العراق، ففي الوقت الذي تشير فيه بعض الدراسات إلى أن نسبة السكان الذين يعيشون تحت خط الفقر هي ٤٥%، تشير دراسات أخرى إلى أن هذه النسبة لا تزيد على ٢٠،٢% (ينظر د. حيدر نعمه بخيت وعبد الوهاب الموسوي، الاستثمار الأجنبي في محافظات الفرات الأوسط، بحث منشور في المجلة العراقية للعلوم

الإدارية، كلية الإدارة والاقتصاد، جامعة كربلاء، المجلد (٤)، العدد (٢٢)، السنة ٢٠٠٨، ص ١٩٥)، في حين نجد ان نتائج أحدث إحصائية متوفرة لمسوح ميزانية الأسرة تشير إلى ان نسبة الأسر التي تعاني من الفقر المدقع تبلغ ١١%، اما الاسر التي تعاني من الفقر المطلق فتبلغ نسبتها ٤٣%. وهذا يعني بأن أكثر من نصف سكان العراق يعاني من نقص في الاحتياجات الأساسية كالغذاء والرعاية الصحية والتعليم والسكن وغيرها من الخدمات، (ينظر د. لؤي طه الملا حويش، مصدر سابق، ص ٢٠ – ٢١).

المصادر

- القران الكريم

اولا / الكتب العربية

١. د. حسن محمد عواضة، الدارة المحلية وتطبيقاتها في الدول العربية، دراسة مقارنة، ط١، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، ١٩٨٣، ص ٢٢٤.
٢. د. خالد سمارة الزغبى، الموارد المالية للوحدات الإدارية في نظام الإدارة المحليّة (دراسة مقارنة)، مجلة العلوم الإداريّة، الشعبة المصريّة للمعهد الدولي، والعلوم الإداريّة، السنة الثلاثون، العدد الثاني، ديسمبر (كانون الأول)، ١٩٨٨.
٣. زين العابدين ناصر، علم الماليّة العامة، دراسة للمبادئ العامة لمالية الدولة والنظام الضريبي المصري، مطبعة المعرفة، القاهرة، دون سنة طبع .
٤. د. سعيد عبد العزيز عثمان، النظم الضريبية، مدخل تحليلي مقارنة، الدار الجامعية، الإسكندرية، ٢٠٠٠.
٥. د. شاب توما منصور، القانون الإداري، الكتاب الأول، الطبعة الأولى، مطبعة دار العراق للطباعة والنشر، بغداد، ١٩٨٠.
٦. د. عصمت عبد المجيد بكر، موسوعة القوانين العراقية، الطبعة الأولى، من دون دار نشر، بغداد، ٢٠٠٨.
٧. د. طاهر الجنابي، علم الماليّة العامة والتشريع المالي، الطبعة الثالثة، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، ٢٠١٠.
٨. د. محمد محمد بدران، أسس تمويل الحكم المحلي ومصادره، دراسة مقارنة في النظامين الإنكليزي والمصري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٣.
٩. د. محمد حلمي مراد، مالية الهيئات العامة المحليّة في البلاد العربيّة، من منشورات معهد الدراسات العربيّة، جامعة الدول العربيّة، مطبعة نهضة مصر، القاهرة، ١٩٦٢.
١٠. د. محمد علي الخلايله، الإدارة المحلية، دراسة تحليلية مقارنة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٩.

ثانيا / البحوث القانونية

١١. صلاح عبد الرزاق، دور الحكومات المحليّة في بناء الدوّلة ضمن إطار الدستور، بحث منشور في مجلة العلوم السياسية، كلية العلوم السياسيّة، جامعة بغداد، العدد (٤٤)، السنة ٢٠١٢.

١٢. د. عبد الحسين العنبيكي، الموازنة العامة الفيدرالية والتوزيع الأمثل للأيرادات النفطية العراقيّة، بحث منشور في المجلة العراقيّة للعلوم الاقتصاديّة، كلية الإدارة والاقتصاد، الجامعة المستنصرية، السنة السادسة، العدد ١٧، ٢٠٠٨.

١٣. د. عصام سليمان، اللامركزيّة الإداريّة والإتماء المتوازن، بحث منشور على الشبكة الدّولية للمعلومات على الرابط، آخر زيارة: <http://www.Lebanesearmy.gor.Lb/ar/news//487#.uicgNd>. ٢٠١٢/١١/٢٢ 3bk8.

١٤. د. محمود عاطف البنا، الموارد الماليّة للهيئات المحليّة، مجلة العلوم الادارية، الشعبة للمعهد الدولي للعلوم الادارية، السنة الرابعة عشرة، العدد الثاني، اغسطس (اب)، ١٩٧٢.

١٥. د. لؤي طه الملا حويش ود. علي كريم نعمان، الخروقات في الموازنة والتخصيصات الدستوريّة، بحث منشور في مجلة كلية بغداد للعلوم الاقتصاديّة، كلية بغداد للعلوم الاقتصاديّة، العدد (٢٩)، السنة ٢٠١٢.

١٦. د. محمد نور الدين، مستقبل نظام الحكم المحلي في دول العالم المعاصر وفي جمهورية مصر العربيّة، مجلة العلوم الإداريّة، الشعبة المصريّة للمعهد الدولي للعلوم الإداريّة، السنة السابعة عشرة، العدد الثاني، مصر، أغسطس (آب)، ١٩٧٥.

ثالثا/ الدساتير والقوانين

١٧. الدستور العراقي النافذ لسنة ٢٠٠٥.

١٨. قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

رابعاً / الاحكام القضائية

١٩. أحكام وقرارات المحكمة الاتحادية العليا للأعوام (٢٠٠٨ – ٢٠٠٩)، المجلد الثاني، جمعية القضاء العراقي، بغداد، ٢٠١١ .

٢٠. قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة لعام ٢٠٠٩، وزارة العدل، بغداد، ٢٠١٠ .

٢١. أحكام وقرارات المحكمة الاتحادية العليا للأعوام (٢٠٠٥ ، ٢٠٠٦ ، ٢٠٠٧)، المجلد الأول، جمعية القضاء العراقي، بغداد، ٢٠١١ .

خامساً / المصادر الاجنبية

١ -Maurice Hauriou, Precis de Droit Administratif, Paris, 1933

٢ -Benoit, Le droit Administratif francais, Paris.1969.

Abstract

The exercise of powers by the local bodies and the offering services to local residents, depends on the sufficiency of the financial resources to carry out these tasks. Whatever these local bodies have power, but it would be not able to exercise it, if they didn't have the resources.

If the financial and administrative independence is the result of governorates, that have not organized in a region, which are enjoyed of the moral personality. Therefore, their real independence depends on their ability to make self-local resources, and to have freedom to use it without depending on approval or ratification by other authority.

However, the independence administrative would not be complete if there are not available the necessary financial resources to carry out its functions and managing the local affairs. Therefore, there is no need of electing the local councils and grant them a wide powers without the necessary resources to manage their local affairs.

In Iraq in the view of the recent regional administrative decentralization system, the topic has sparked a sharp contrast to the various levels that is not stopping until the moment of writing this Search.

Despite of the Iraqi Constitution of 2005 pointed to the ownership of all Iraqis in all regions and provinces of the wealth of oil and gas, and distribution of funds collected federally on all Iraqis fairly and in accordance with the constitutional provisions. But the federal government has used the financial resources to cancel the independence granted by the Constitution to the local bodies, and imposed their dominating on these local bodies.

*Final autonomy to the
governorates is not organized
under the constitution of the
Republic of Iraq for the year 2005*

BY

*A. P. Dr. Saleem N. Al-Khafajy
A. P. Dr. Jafaar Abdulsada Buhair*