الموارد المالية للمحافظات غير المنتظمة في إقليم دراسة في ضوء دستور جمهورية العراق لسنة 2005

د. صالح احمد حماد سليمان
مديرية تربية كركوك

المقدمة

يعد الاستقلال في الامور المالية للمحافظات غير المنتظمة في اقليمِ ضرورة من الضروراتِ اللازمة لقيام المحافظات بالمهامِ الاقتصادية والسياسية والاجتماعية الموكلة اليها وتنفيذ مشاريعها انتهجَ الدستور العراقي لسنة 2005 وقانون المحافظات غير المنتظمة في اقليمِ رقم 21 لسنة 2008 المعدل نظام اللامركزية الإدارية كمبدأ عمل للمحافظات غيرَ المنتظمة في اقليمِ اذ منح هذه المحافظات التمتع بالشخصيةِ المعنويةِ التي منحتها الاستقلال المالي والاداري والصلاحية في الحصولِ على مصادرِ الدخل التي تمكنها من تمويل مشاريعها وانشاء مشاريع جديدة وتكون مستقلة في الحصول على مصادرِ دخلها الذي تحتاجه لديمومة واستمرارية نشاطها المحلي المتمثل بالنشاطِ التجاريِ والمالي والاداري والصناعي والزراعي . وان المسائل المالية تخضعُ لمبدأ تدرج القواعد القانونيةِ المالية وتختلف في قوتها القانونية باختلافِ المصدر الذي تستقي منه اذ تمثل القواعد الدستورية الصادرة من السلطةِ التأسيسية المرتبة الاولى وتليها القواعد الصادرة عن السلطةِ التشريعية وتليها التشريعات الصادرة عن مجالسِ المحافظات غير منتظمة بإقليمِ ومن ثم الأنظمة المنبثقة عن هذه المجالس.

اهمية الموضوع: لحداثةِ خبرة مجالس المحافظات وعمرها القصير الذي لم يبلغُ مرحلة النضوج مما جعلها محدودة الخبرة في ميدانِ عملها فهي بحاجةِ الى دراساتِ تبين عملها في تحليلِ وتوضيح نصوص القوانين التي تعملُ بمضمونها

في سبيلِ تسهل اداء عملها من خلالِ الاختصاصات الماليةِ التي مكنها الدستور العراقي لسنةِ 2005 وقانون المحافظات العراقي السابق ذكره والقوانين المالية الاخرى في كيفية حصول المحافظات غير المنتظمة بإقليمِ على الموارِدِ الماليةِ.

مشكله البحث: تتجلى مشكلة البحث في إعلان صلاحيات المحافظات غير المنتظمة بإقليم في الحصولِ على الموارِدِ المالية من خلالِ النصوص الدستورية والقانونية وبيان التعارض والتنازع في هذه النصوص التي تجعل من هذه المحافظات مستقلة عن الحكومة الاتحادية في اتخاذِ صلاحياتها المالية ومن ثم تحقيق الاكتفاء الذاتي وممارسة اختصاصها والخروج من اللامركزية الادارية الى الفيدرالية.

منهج البحث: تم اعتماد المنهج الوصفي التحليلي لتحليلِ نصوص دستور جمهورية العراق لسنة 2005 وقانون المحافظاتُ غير المنتظمةِ فيِ المعدل والقوانين المالية والضريبية التي الموضوع البحث لان هذا المنهج يتفق مع موضوعِ البحث.

هيكلية البحث: للوقوف على اهمِ بنود البحث تم تقسيم موضوع البحث الى مبحثين سنتناول في المبحثِ الاول منه الموارد المالية الذاتية للمحافظاتِ غير المنتظمة في اقليمِ من خلالِ اربعة مطالب يتضمن المطلب الاول: الايرادات المحلية اما المطلب الثاني: الرسوم والغرامات وسنبين في المطلبِ الثالث: الضرائب وفي المطلب الرابع نوضح: الثمن العام وفي المبحث الثاني الموارد المالية الخارجية للمحافظاتِ غير المنتظمة في اقليمِ من خلال اربعة مطالب تضمن المطلب الاول: التخصيصات الاتحادية وتضمن المطلب الثاني: القروض اما المطلب الثالث: الهبات والتبرعات ونختم في المطلب الرابع الاعانات والموارد المالية الاخرى وخاتمة تتضمن اهم الاستنتاجات والتوصيات التي توصل اليها الباحث.

المبحث الاول

الموارد المالية الذاتية للمحافظاتِ غير المنتظمة في اقليمِ

تشكل الموارد الذاتية للمحافظات غير المنتظمة بإقليمِ مصدر مهم لموازنةِ هذه المحافظات فهي تسـهم في تمويلِ مشـاريعها الذاتية وفي تمكينها من الانفاقِ للقيام بالأعباءِ المكلفة بها وتتمثل هذه الموارد في الايراداتِ الذاتية التي تحصـــلُ عليها من الاملاكِ المحليةِ والرســـوم الناتجة عن تشـــغيل المرافق العامةِ في المحافظة والضـرائب والثمن العام. ولغرض الاحاطة بالموضـوعِ سـنقوم بتقسـيمِ هذا المبحث الى اربعة مطالب يتضـــمن المطلب الاول: الايرادات المحلية اما المطلب الثاني: الرسـوم والغرامات وسـنبين المطلب الثالث: الضـرائب وفي المطلب الرابع نوضـح الثمن العام وكما يأتي:

المطلب الاول

ايرادات الاملاك المحلية

أملاكُ الدولةُ هي الأموال العقارية والمنقولة التي تملكها الدولة ســـواء كانتْ ملكيتها عامة تخضـعُ لأحكامِ القانون العام أو ملكية خاصـة خاضـعة لأحكامِ القانون الخاص وعلى هذا الأســـاس فإن أملاك الدولة تقســـم الى قســـمين الاول: الدومين العام والثاني الدومين الخاص هذا ما ســـوف نتناوله خلال الفرعين الآتيين وكالاتي؛ –

الفرع الاول

الدومين العام

الدومينُ العام (هي الاموال الثابتةِ والمنقولة المملوكة للدولة والاشـــخاص الادارية الاخرى والمخصـــصـــــةُ للمنفعةِ العامةِ)(د. بدير، واخرون، 1993 ،ص384) . وحدد القانون المدني العراقي الاموال العامة بالنصِ (الاموالً العامة هي العقاراتُ والمنقولات التي للدولةِ او للأشـــخاص المعنوية والتي تكون مكرســـة لمنفعةِ عامة بالفعلِ او بنص القانونِ) (المادة (71/ اولًا) ،المدني العراقي). وهي

الأموال التي تمتلكها الدولة أو هيئاتها العامة وتخضعُ لأحكامِ القانون العام. وتكون مخصصة للنفعِ العامِ تكون ملكيتها عامة ولا يجوز التصرف فيها او بيعها الا إذا انتهى تخصيصها للنفعِ العام فعلياً او بموجب القانون .(عباس ، 2010، ص136) .

الفرع الثاني

الدومين الخاص

الدومينُ الخاص الذي يتكون من الدومينِ المالي والعقاري والتجاري والصناعي وهذه الأموال تمتلكها الدولة أو هيئاتها العامة ملك خاص يخضعُ لأحكام القانون الخاص ويجوز التصرف به في البيعِ او تملكه في التقادم طويل الأجل او من جانب الأفراد(الخياط، 2002، ص156).

والأملاكُ المحلية اما ان تكون ممتلكة ملكية خاصة شبيه بملكيةِ الافراد وتخضعُ للقانونِ الخاص اذ القصد من ملكيتها تحقيقُ وارد مالي من هذه الوحدات وهو ما يقابل الدومين الخاص ويطلق عليه (الدومين الخاص المحلي) ومنها المشروعات الصناعية والأراضي الزراعية والتجارية وبمقتضى الشخصية المعنويةِ التي منحت للمحافظات غير المنتظمة بإقليمِ تكون لها مالية ذاتية مستقلة تتمكن من عن طريقها الحصول على ايراداتها المحلية عن طريق الايرادات التي تجنيها من الاملاكِ الداخلية فهي تمتلك صلاحياتِ مالية وادارية كبيرة تمكنها من ادارةِ شؤونها على وفق مبدأ اللامركزية الادارية بمقتضى دستور جمهورية العراق لسنة 2005 الذي نص على:

" تمنح المحافظات التي لم تنتظم في اقليمِ الصلاحيات الادارية والمالية الواسعة بما يمكنها من إدارة شؤونها على وفق مبدأ اللامركزية الادارية وينظم ذلك بقانون".(المادة (122/ ثانياً) الدستور العراقي،2005).

فهذه اشارة واضحة ونص دستوري لا يحتمل اللبس والابهام ان الصلاحيات المالية والادارية الكبيرة للمحافظات غير المنتظمة بإقليم لذا قدرت هذه النصوص الدستوريةِ المحافظات في تكوين شخصيتها المعنويةِ والحصول على مواردها

المالية وتشـمل هذه الايرادات ايجار العقارات التي تحصـل عليها من خلالِ تأجير بعض املاكها للأفراد كالأكشـاك التي تنشـئها مديرية البلديةِ في المحافظةِ لغرضِ تأجيرها على الافرادِ وكذلك تأجير القاعات العائدة لها وتأجير المحلات والشـواطئ والكافتيريات وغيرها وكذلك ارباح مشـــروعاتها وعائدات اوراقها المالية(د. الزعبي، 1988، ص 130). وكذلك المشروعات الصناعية والزراعية الممتلكة للمحافظاتِ حيث تعودُ إيراداتها للمحافظاتِ وتدخل في تمويلِ ميزانيتها بالإضـافةِ إلى العقاراتِ المملوكة للدولةِ ملكية عامة حيث تكون مخصـصـة للنفعِ العام والتي تسـاهم في تعزيز ورفد ميزانية هذه المحافظات (د. العلي، 2007، ص 79).

المطلب الثاني

الايرادات المتحصلة من الرسوم والغرامات

لأهمية الايرادات المتأتية من الرسـومِ والغرامات في تمويلِ النفقات سـواء كانت على النطاقِ المحلي للوحداتِ الادارية او على نطاق الدولة المركزية وسـنتناول موضـوع الايرادات المتحصـلة من الرسومِ والغرامات في فرعين سنبين في الفرع الاول الرسوم وفي الفرع الثاني الغرامات وكما يأتي: –

الفرع الاول

الرسوم

الرسـمُ هو (فريضـةُ مالية تجبى من شـخصِ معين مقابل خدمة خاصـة ذات طابع إداري تؤديها له الدولة او نفع خاص يعود عليه منها) (د. القاضـي ، 1975 ، ص 33) يتم تحصـيلُ الرسـومِ المحلية مقابل خدمات تؤديها الإدارة المحلية للمواطنين حيث تعودُ بالنفعِ والفائدةِ على دافعي هذه الرسوم وتشكلُ حصيلة هذه الرسوم موارد عامة للإدارات المحلية (د. الزغبي، 1985، ص12).

الرسـمُ المحلي هو مبلغ نقدي تتقاضـاه الوحدات المحلية جبراً من بعضِ الاشخاص مقابل ما تقدمه لهم من نفعِ خاص (د. ابراهيم، 2020، ص217) ويشتركُ الرسم المحلي مع الرسم العام في ان كلاهما مبلغ نقدي يستوفي بصورةِ جبرية والغرض هو سد النفقات العامة ويختلف عنه من ناحية الجهة التي تفرضـه والنطاق الذي يسري عليه فالرسـم المحلي يسـري على الوحدةِ الادارية كما انه يفرضُ من قبل الحكومات

المحلية على خلاف الرسم العام الذي يفرض من قبل السلطة العامة ممثلة بالسلطةِ التنفيذية (د. الحيالي، والدوري 2016، ص15) . تشكلُ الرسومُ المحلية مصدراً من المصادر الذاتية لإيراداتِ المحافظات غير المنتظمة بإقليمٍ وهي المبالغ التي يتم استحصالها من الافرادِ مقابل ما تقدمة لهم الدولة من خدماتٍ أو مقابل نفع خاص يعود عليهم.(د. العلي، مصدر سابق، ص 84.) وتمتاز في استعمالها لسدِ النفقات العامة وفرضها بصورة جبرية على الافرادِ المنتفعين بالخدماتِ التي تقدمها الدولة لهم وفي حال امتناعهم عن تسديدها تفرضُ عليهم العقوبات المناسبة والمقررة في القانون في حال امتناعهم والكفيلة لجبرهُم على اداءها. وتزداد الرسوم كلما زادت الخدمات المقدمة للأفراد(د. الخياط، مصدر سابق، ص161).

وجاءت المادة (28/ اولاً) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 لتنص على ان: (لا تفرض الضرائب والرسوم ولا تعدل ولا تجبى ولا يعفى منها الا بقانون) ويتعين على المشرع اعادة النظر صلاحية مجلس المحافظةِ في فرضِ الرسومِ والضرائب وان ما ورد في النص (22/ اولاً) من قانونِ المحافظات لسنة 2008 المعدل الذي اشترط في تحصيل والرسومِ الضرائب والاجورِ وفقاً لأحكامِ القوانينِ الاتحادية وهو نص تشريعي لا يتعارض مع التشريع الدستوري العام وهذا ما ايده مجلس الدولة، بفتواه في ان فرضِ الضرائب او الرسوم لا يكون الا بقانون والتي صدرت بحق قرار مجلس محافظة بغداد في فرض رسم مقداره(1%) على عقود المقاولات والمزايدات والعقود التجارية التي توقع بين اطراف حكومية وشبه حكومية(جعفر، 2008، ص166) وكان له راي اخر بناء على استيضاح طلبته الامانة العامة لمجلس الوزراء(كتاب مجلس الوزراء رقم (ق30530/45/2/2) في 11/10/ 2009) حول قيام محافظة بابل بسن قانون المولدات ذات النفع العام رقم (2) لسنة 2009 وانتهى المجلس في ابداء رايه في فتواه ذي العدد (2009/1972) في 2009/10/25 الى اقتصار صلاحية المجالس في المحافظاتِ على إصدار القرارات الفرعية لأن الدستور قيدها بمبدأ اللامركزية الإدارية الذي تضمن.

(أ-حدد الدستور الاحكام ذات العلاقة بتشريع القوانين وتصديقها واصدارها وان القوانين لا تصدر الا استنادا الى نص دستوري.

ب–ان المادة (121) من الدستورِ خولتْ سلطات الأقاليم الحق في ممارسةِ السلطات التشريعيةِ والتنفيذيةِ والقضائيةِ واصدار القوانين وفقاً لأحكامه ولم يخول المحافظات غير المنتظمة في اقليمِ هذه الصلاحية ولم يرد فيه اشارة بأن تصدر المحافظات قوانين. (د. عطية ، 2021، ص276)

ج–ان القانون لا يكون سنده في الإصدار قانون آخر ولم يسبق ان صدر قانون استناداً لنص في قانون آخر منذ تشكيل الدولة العراقية وبالتالي فإن اقرار هذا الاتجاه هو مخالفة لأحكام الدستور ويتعارض مع ما استقر عليه فقهاء القانون ودول العالم في تشريعها للقوانين).

د– ان البند (ثالث عشر) من المادة (7) من قانون المحافظات غير منتظمة في اقليمِ رقم 21 لسنة 2008 قضى بان يصدر مجلس المحافظة جريدة تنشر فيها كافة القرارات والاوامر.....

هـ–ان عبارة التشريعات التي وردت في القانون اعلاه تعني القواعد الخاصة بتنظيم الشؤون الادارية والمالية في المحافظة بما يمكنها من ادارة شؤنها ولاتعنى اصدار القوانين....

يتبين لنا ان الاختصاص الممنوح يكمن في تحصيل الرسومِ حسب التعليمات والاليات المقيدة في التشريعات الاتحادية ولا توجد اختصاص في فرض الرسوم ولا في سن قانون محلي خاص في ذلك بدافع وجود نص تشريعي للموضوعِ على مستوى الدولةِ ككل وتأكيد الدستور في كونها من صلاحيات السلطات الاتحادية الحصرية.

ان مجالس المحافظات لا تمتلك صلاحية اصدار قرارات بفرضِ رسوم لان ذلك يمثل انتهاكاً لمبدأِ القانونية وكونه من الصلاحياتِ الممنوحة للسلطةِ التشريعية مالكة الصلاحية الاصيلة بذلك وفق المادة (28/ اولاً) من الدستور بنصها على شمول الرسوم في مبدأ سيادة القانون في الشؤون المالية.

قضَتْ المحكمةُ الاتحاديةَ العليا في تفسير المادة (115) من الدستورِ عن إثرِ استفسار لمجلس المحافظة البصرة في كتابهِ (ن/2523/م8) في 14 /5/ 2008 عن صلاحيته في فرضِ الرسوم المحليةِ التي كانَ يبيحها له الأمر الصادر عن سلطةِ الائتلاف (المنحلة) في العراقِ رقم 71 لسنة 2004 في قرارها (ان اختصاص سن

القوانين المحلية في مجلس المحافظة تحكمهُ في الموادِ (61/اولا) و(110 و111 و114 و 115) و(122/ثانيا) من الدستور وان تصفح محتويات المواد تشيرُ الى اختصاص مجلس المحافظة في التشريعات المحليةِ وتنظيمُ الشؤون المالية والإدارية بما يقدرها من ادارةِ امورها على حسب مبدأ اللامركزية الإدارية والتي تسديها المادة (115) من الدستورِ وتكون الأفضلية في التنفيذ ذلك للمجلس البرلماني يتخصص تحديدا في تشريع القوانين الاتحادية وليس له صلاحية في إصدارِ التشريعات المحلية في المحافظةِ استناد الى نص المادة (61/اولا) من الدستور ومجلسِ المحافظة ضمن اختصاصاته الدستورية اصدار كافة القرارات باستثناء التي تتخصص في إصدارها السلطة الحصرية الاتحادية والمشتركة المذكورة في المواد (110–الى–114) من الدستورِ...) والملاحظ ان القضاء الدستوري اكد على ان التشريعاتِ التي يصدرها مجلس المحافظة انما هي (قرارات)(قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (25/ اتحادية/2008) في 2008/6/23) وبذلك فإن مفهوم التشريع المحلي الصادر عن المحافظاتِ انما ينصرف الى التشريعاتِ الفرعيةِ لا غير.

الفرع الثاني

الغرامة

الغرامة هي المبالغ التي تستوفي بسبب مخالفة القوانين والانظمة،(د. العربي، ص74) وهي العقوبات المالية التي تفرض من قبل المحاكم والجهاتِ الادارية المتخصصة عن المخالفاتِ والجرائم الجزائية التي يقترفها الاشخاص(د. الطهراوي، 2004، ص 132) ومن هذه المخالفات مخالفات الباعة المتجولين او المخالفات التي يرتكبها الجزارون او اصحاب المحلاتِ او اصحاب الدور الذين يشيدون المباني خلافاً لتصاميمِ المدن وفي ذلك فرضت محافظة كركوك غرامة مقدارها (500) الف دينار على أصحابِ محلات الإنشائية وأصحاب مركبات القلابات والشفلات والساحبات وما شابه بسبب رميهم مُخلفات المواد الإنشائية والنفايات في المناطق المفتوحة داخل حدود البلدية وفي الأقضية المتحصلة من الرسوم والغراماتِ المحلية والمفروضة وفقاً للدستور والقوانين الاتحادية النافذة). (المادة (44/ ثالثاً) من قانون المحافظات ، 2008)

وجاء في قانون الادارة المالية والدين العام رقم6 لسنة 2019 من حيث حصر كافة ايرادات الدولة الممولة مركزياً ايراداً نهائياً للخزينة العامة الاتحادية للدولة وحدد قانون الموازنة الاتحادية حصصاً للمحافظات بنسبة عدد سكانها وابدى مجلس

الدولة رايه في القرار الرقم(75) لسنة 2009 في 13/ 9/ 2009اذ جاء فيه:(1-ان كافة الايرادات التي تستحصلها دوائر الدولة الممولة مركزياً والسلطة القضائية في المحافظاتِ من رسومِ وضرائبِ وغرامات واية ايرادات اخرى تسجلُ ايراداً نهائياً لخزينةِ الدول.

2-ان الدوائر الفرعية في المحافظة (الماء والمجاري البلديات الادارة المحلية) هي دوائر ذات تمويل ذاتي.)(قرار مجلس شورى الدولة المرقم (76 / 2009))

يتبين للباحث من هذه النصـــوص ان الاختصـــاص الممنوح في جباية الرســـومِ والضـــرائب والاجور يكمن حســـب التعليمات المقيدة في التشـــريعات الاتحادية ولا يوجد اختصـاص في فرض الرسوم والضـرائب والثمن ولا في سن قانون محلي خاص في ذلك بسـبب وجود نصـوص قانونية لهذا الموضـوع على صـعيد الدولة كافة من خلال تعميد الدستور الاتحادي على انها من الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية.

المطلب الثالث

الايرادات المتحصلة من الضرائب

تعدُ الضـرائبُ من المصـادرِ المهمة التي تحتلُ مكانة كبيرة بين الايرادات في جميعِ النظم لمختلفِ الدولِ اذ تظهر في اشـكالِ مختلفة ومتباينة نسـيباً وتعد من ادواتِ السياسة المالية التي تستخدمها الدولة لتأديةِ وظائف اجتماعية واقتصادية وبيئية وسياسية وصـحية للحفاظ على مصـلحةِ الخزينة العامة والمكلفين معاً ولبيان الايرادات المتحصـلة من الضرائبِ سنقوم في تقسيم هذا المطلب من خلال فرعين سوف نتناول في الاول منها تعريف الضرائب وانواعها وفي الفرع الثاني: صلاحيات المحافظات غير منتظمة في اقليمِ في فرض الضرائب وكما ياتي:-

الفرع الاول

تعريف الضريبة

الضريبةُ (فريضة نقدية يتحملها المكلفون بصفة نهائية ومن غير مقابل كأداة مالية تلجأ اليها الدولة من اجلِ تحقيق اهدافها على مقضى ايديولوجياتها) (د. بطريق، 1984، ص50)الضريبة (فريضة اجبارية يتم استقطاعها من الشخصِ الطبيعيٍ والمعنوي كما يمكن استقطاعها من اشخاص القانون العام عند الضرورة لتغطيةِ الاعباء العامة للهيئاتِ المحلية)(د. الجنابي، سنة طبع بلا، ص137.). وتشكلُ الضرائب مصدر مهم من مصادر تمويل المحافظات حيثما تسهمُ في تكوين مصادر دخل ورفد ميزانية هذه المحافظات بما تحتاجه من الاموالِ اللازمة في تمويلِ المشاريع والانفاق على الفعاليات التي تعمل الحكومة المحلية من اجلها(د. العبودي، 2009 ، ص 73).

وتقسم الضرائب الى اقسامِ عدة اولها الضرائب على الاشخاصِ والضرائب على الاموال: تفرض الضرائب على الاشخاص البالغين دون أموالهم أما الضرائب على الاموالِ فيتم فرضها على الاموالِ دون الاشخاص. وثانيها الضريبة المتعددةِ والضريبة الواحدةِ: الضريبة المتعددة هي التي تنصب على انواعٍ من الضرائبِ ولا تنصرف على نوع محدد من الضرائبِ ومن هنا وصفت بعدم عدالتها لأنها لا تحقق العدالة بين الافراد اما الضرائب المحددةِ فهي الضرائب التي تنصب على نوعٍ محدد من الضرائبِ. وثالثها الضريبة المستقلةِ والضريبة غير المستقلة: الضريبة المستقلةِ هي الضريبة التي تكون مستقلة عن الهيئات الضريبية في الحكومةِ المركزية فهي تفرض من طرف الحكومة المحليةِ فلا ترتبط في الحكومة الاتحادية بأية صلة لا من خلال الضم ولا من خلال الاضافة. اما الضريبة غير المستقلة وتسمى الضريبة المنتظمة فهي ترتبط ارتباطاً وثيقاً مع الضرائبِ العامة التي تفرضها الحكومة الاتحادية وأوجه الارتباط بين الضريبة المنتظمة وبين الضريبة التي تفرضها الحكومة الاتحادية عن طريقِ اضافة نسبة مئويةِ او عن طريقِ اشتراك المجالس المحلية في حصيلةِ الضرائب العامة المركزية(د. عباس، مصدر سابق، ص 134) .

الفرع الثاني

صلاحيات المحافظات غير منتظمة في اقليمِ بفرض الضرائب

يعدُ الدستورُ العراقي لسنة 2005 أكثر وضوحاً في تبني النظام الاتحادي للدولةِ العراقية وعمل على توسيع صلاحيات المحافظات بشكل لا نظير له في كل الانظمة الدستورية التي تبنتْ النظام الاداري اللامركزي. فابتداء هو قد أخذ بمبدأ قانونية الرسوم

والضرائب في نص المادة (28/ اولاً) فيه (لا تفرض الضرائبْ والرسوم ولأتعدلْ ولا تجبى ولا يعفى منها الا بقانون). إذ اشترط لصحةِ فرض الضرائبِ والرسوم ان يصدرُ قانون من طرف الجهة المختصة وفي ظل النظام الاتحادي. فضلاً عن ما تختصُ به السلطة التشريعية الاتحادية من سنِ القوانين التي تنفذُ في جميعِ أقاليم الدولة ومحافظاتها. اذ نص هذا الدستور ضمن المادةِ (122/ ثانياً) ان (تمنح المحافظات التي لم تنتظم في اقليمٍ الصلاحياتِ الادارية والمالية الواسعة بما يمكنها من إدارةِ شؤونها على وفق مبدأ اللامركزية الادارية وينظم ذلك بقانونٍ) ومن البديهي في النظام الاداري اللامركزي لا يتقيدْ في فكره تقسيم الوظيفةِ الادارية بين الحكومة المركزية والوحدات الادارية في المحافظاتِ مع ان تبقى نفوذ الحكم للسلطة التشريعيةِ والقضائيةِ من خلال المركز. ان هذه المادة اقرتْ مبدأ قانونية الضرائب وان المجالس في المحافظات لا تملك اي تسن تشريعات تتنافى مع احكام الدستور او التشريعات الحصرية (المادة (13/ ثانياً) من الدستور العراقي 2005) للحكومةِ الاتحادية. وهذا ما تضمنته مواد الدستور في رسم السياسة المالية(المادة (110/ ثانيا) من الدستور العراقي ،2005) وتضمنت المادة (110) من الدستور الاختصاصات الحصرية التي تنفرد بها السلطة الاتحادية التي تمثلت في (.. .رسم السياسة المالية والكمركية وإصدار العملة وتنظيم السياسة التجارية عبر حدود الأقاليم والمحافظات في العراق ووضع الميزانية العامة للدولة.....) واتفق ذلك مع ما جاء به قانون الموازنة الاتحادية لسنة 2006 من نصوص في عدم استيفاء ضرائب او رسوم من المواطنينِ الا بقانون تجسيدًا لمبدأ القانونية. وهذا لايتفق مع ما جاءت به المادة (7/ ثالثاً) من قانونِ المحافظات في النصِ على (اصدار التشريعاتُ المحليةِ، والأنظمة والتعليماتِ لتنظيمُ الشؤون الاداريةِ والماليةِ بما يمكنها من ادارةِ شؤونها.....) يدل على وجود تعارض في نصوصِ القوانين واتفق ذلك مع صدور كتاب مجلس الوزراء المرقم 18/ 1/ 3044 في 17/ 7/ 2006 الذي تضمن عدم صلاحية المجالس في المحافظات بفرض الرسوم والضرائب والضميمة الا بقانون صادر من مجلسِ النواب(مارد، 2008، ص 135.).

وان القول خلاف ذلك يعد انتهاكاً لأحكامِ المادة (28) من الدستورِ العراقي السابق ذكره. ومن هنا ندعو المشرع الى تعديل المادة(110) من الدستورِ في جعل فرض

الضرائب من الاختصاصِات الحصرية للسلطات الاتحادية وتعديل صيغة المادة (122) من الدستورِ بالنصِ الصريح بعدمِ صلاحية المجالس في المحافظات في فرضَ الضرائب وتعديل صيغة المادة 7 من قانونِ المحافظات السابق ذكره في النص الصريح على عدم امكان المجالس في المحافظات بفرضَ الضرائب. ولا خلاف في تخصيص نسبة محددة من الضرائبِ المحلية في المحافظةِ التي تجبي الضرائب من مواطنيهما لأجل ادارة المرافق المحلية من اجل تقديم أحسن الخدمات للمواطنين.

المطلب الرابع

الاجور (الثمن العام)

الثمنُ العام هو ما يدفعُ مقابل الانتفاع بالخدماتِ العامة ذات الطبيعة التجارية والصناعية مثل خدمات الماء والكهرباء والهاتف. (د. الجعفري، 1968، ص 74) الثمن (يدفع بمقابل نفع خاص متأتي من السلعةِ التي تبيعها المشروعات العامة وعدم الاشتراط في فرض الثمن بقانون وانما يكفي لمشروعيته ان يصدر بحدود القانون)(د. العربي، مصدر سابق، ص74). وتضمنت المادة (44/ ثانياً) من قانونِ المحافظات لسنة 2008 المعدل ويعرف الثمن بانه (المال الذي يلزم المشتري او المستأجر بدفعةِ عما يشتريه او يستأجره من الاموالِ الخاصة للدولةِ او أحد اشخاص القانون العام الاخرى) (د. الدخيل، 2013، ص71) (وهي اثمان المنتجات من سلعِ وخدمات التي تنتجها او تبيعها المشروعات العامة التجارية والصناعية) (د. الصميدعي، 2007، ص117) ويتحدد الثمن العامِ بحسب طبيعة الهدف الذي ترغبُ الدولة في تحقيقه من إنشاءِ المشروعات الصناعيةِ والتجارية فقد يكون الهدف اجتماعياً فيتحدد الثمن العام عند المستوى الذي يوفر للفئاتِ المستهدفة أمكانية المنال عن الخدمة او السلعةِ التي تنتجها الدولة وبأسعار مناسبة وقد يكون الهدف من إنشاءِ المشروعات الحصول على إيراداتِ مالية في حالةِ المنافسة مع القطاعِ الخاصِ وفي حالة الاحتكار. وأصدرتْ محافظة كركوك قرار بجبايةِ (1000) ألف دينار عراقي شهرياً من المواطنين المشتركين في مولدات النفع العام عن كل أمبير كهرباء بالإضافةِ إلى تكلفة الأمبير لتمويل مشروع رفع النفايات وتنظيف المدينة(كتاب مكتب محافظ كركوك بتاريخ 2/17/ 2016). وان ما ورد في قانون المحافظات السابق ذكره الذي تضمن في المادة (22/ ثانياً) على: (استيفاء الضرائب

والرسوم والاجور وفقا لأحكام القوانين الاتحادية النافذة) وهذا النص القانوني لا يتعارض مع نص الدستوري يتبين من المادة السابقة ان الصلاحية الممنوحة في استيفاء الاجور تكون حسب الاليات المقيدة في التشريعات الاتحادية ولا يوجد اختصاص في فرض الاجور ولا في سن قانون محلي خاص الى تأكيد الدستور الاتحادي كونها من اختصاصات السلطات الاتحادية الحصرية.

المبحث الثاني

الموارد المالية الخارجية للمحافظاتِ غير المنتظمة في اقليمٍ

تشكل الموارد الخارجية للمحافظاتِ غير المنتظمة بإقليمٍ مورد مهم يدخل ضمن وارداتها والتي تتمكن عن طريقِ هذه الموارد الانفاقِ على مشاريعها والوفاء بالتزاماتها المالية تجاه الافراد والمؤسسات وتتمثل هذه الموارد بالقروضِ والهباتِ والتبرعاتِ والاعانات وغيرها مما نصت عليه المادة(44) من قانونِ المحافظات غير المنتظمة في اقليمٍ رقم 21 لسنة 2008 المعدل وبناء على ما تقدم سنقوم بتقسيم هذا المبحث الى اربعة مطالب: تضمن المطلب الاول: التخصيصات الاتحادية وتضمن المطلب الثاني: القروض اما المطلب الثالث: الهبات والتبرعات ونختم في المطلب الرابع الاعانات والموارد المالية الاخرى وكالاتي:

المطلب الاول

التخصيصات الاتحادية (الموازنة المالية)

تتضمن الموازنة المالية العديد من الاجراءات المالية والادارية التي تعتمدها السلطة المختصة في فترة زمنية معينة تقدرها من تطبيق السياسة الماليةِ في الدولة هي خطة مالية سنوية تتضمن تقدير الإيرادات والنفقات للسنة القادمة تعرض على السلطة التشريعية قبل بداية السنة المالية لإقرارها وتسعى لتحقيق الأهداف الاجتماعية السياسية والاقتصادية في الدولة سنتناول الموضوع من خلال فرعين نتناول في اولهما: منها الموازنة العامة وفي ثانيهما: الموازنة المحلية وكما يأتي: –

الفرع الاول

الموازنة العامة

للموازنة العامة اداة من ادواتِ الدولة من اجلِ تحقيق التوازن الاقتصـــادي ومعالجة الازماتِ وتحقيقُ الرفاهية العامة واعادةِ تفريق الدخل بين الافراد من خلال فرض ضـرائب عن اصـــحابِ الدخولِ المرتفعة وتقليلها على ذي الدخول المحدودة الموازنة العامة تأثير على مختلفِ جوانب النشـاط الاقتصـادي في المجتمعِ لكونها وسـيلة للتوجيه والتخطيط الاقتصـادي والاجتماعي والمالي وهي تعني (كشـف مالي أو كمي يتعلق بفترة معينة من الزمن بشـأن السـياسـة المتبعة لغرض تحقيق هدف معين خلال تلك الفترة) (د. علية ، ، بلا سنة طبع ،ص 438.) وتم تعريفها في قانون اصول المحاسبة العراقي بانها (الجداول المشـتملة تخمين الواردات والمصـروفات في سـنة مالية واحدة تعين في قانون الموازنة) (قانون المحاســبة العراقي ، 1940) وعرّفها قانون الإدارة المالية والدين العام العراقي (برنامج مالي يقوم على التخمينات السـنوية لإيرادات ونفقات وتحويلات الصـفقات العينية للحكومة) (المادة (4) قانون الادارة المالية والدين العام 2004)الموازنة العامة هي : برنامج لنشـــاطِ الحكومة المالي الذي يتضـــمن تقدير النفقات العامة والايرادات العامة المجازة من قبل السـلطة التشـريعية لمدة سـنة واحدة لتحقيق اهداف المجتمع الاقتصـادية والاجتماعية والثقافية والسـياسـية (القريشـي، 2008، ص17) ونتفق مع التعريف الاخير لأنه جاء شـاملاً ومتفقاً مع وجه نظر الباحث وتعدُ التخصـيصـات الاتحادية السـنوية اهم المصادر الخارجيةِ التي تتمكن المحافظة الحصول عليها عن طريقِ الموازنة الاتحادية.

الفرع الثاني

الموازنة المحلية

الموازنة المحليةِ فهي لا تقل شـــأناً عن الموازنةِ العامة الا انها محصـــورة ضـــمن النطاق الاقليمي للمحافظة.

وتعرف الموازنة المحلية (بأنها تقدير واجازة للواردات المتوقع حصولها والمصروفات المتوقع انفاقها لشـــخصِ اداري اقليمي في مدةً معينةً مقبلة تقدر بســـنة وهي تتفق في المقصـودِ مع ميزانية الدولة) (د. السـيد، 1996، ص195).وقد نص الدسـتور العراقي على ان (تخصـصُ للأقاليمِ والمحافظات حصـــةً عادلةً من الايراداتِ المحصـــلة اتحادياً تكفي للقيام بأعبائها ومســـؤولياتها مع الاخذ بعينِ الاعتبار مواردها وحاجاتها ونســـبة الســـكان فيها.(المادة (121/ ثالثاً) من الدســـتور العراقي ، 2005) فقد جاءت المادة (44/ اولاً) من قانونِ المحافظات النافذ بالقول على ان ايرادات المحافظة تتكون من

(المادة (7/ خامساً) من قانون المحافظات ، 2008) (الموازنةُ الماليةُ الممنوحة للمحافظةِ من قبلِ الحكومةِ الاتحادية حسبَ المعايير الدستورية المعدة من وزارةِ المالية والمصادق عليها من مجلسِ النواب) .

وبذلك يكون لكل المحافظات موازنة مالية محلية مستقلة ترتسم من خلال الإيراداتِ المحتمل الحصول عليها والنفقات المحدد صرفها في تلك المحافظة خلال السنةِ يقومُ المحافظ بأعداد مقترح الموازنة في المحافظة الذي يكون شاملاً لكل موازنات الوحدات الادارية بالتنسيقِ مع رؤساءِ الوحداتِ الادارية والاقسام المالية للمحافظةِ ويقوم بعرضها على مجلسِ المحافظة ليتسنى للمجلس بدوره بمناقشةِ المشروعِ وله عند الضرورة الحق في اجراء المناقلة بين مواد وابواب وفصول الموازنة وان يقترحُ الزيادةَ في اجمالي مبالغ النفقات مع توفر حصول موافقة الاغلبية لعددِ الاعضاء على ان يراعي في اعدادها المقاييسَ الدستورية في التوزيع بين مركز المحافظةِ والاقضية والنواحي ولمجلسِ المحافظة موازنة خاصة له يباشر المجلس اعدادها على ان تندرج ضمن الموازنة العامة للمحافظةِ وبعد ان يحصلُ مشروع الموازنة على موافقةِ الاغلبيةِ المطلقة في عدد الأعضاء وتتم احالتها من المجلسِ الى وزارةِ المالية وهذا تضمنه القانون.

وان ما يقومُ به المجلس بالمحافظة في تحضير مشروع موازنته الخاصة التي تتمثل في أجور الموظفينِ ومكافات اعضائه والطواقم الإدارية والمطبوعاتِ والنثريةِ والقرطاسيةِ والوقود(د. الجنابي، البهادلي 2008، ص38).

يتضح لنا ان الاختصاص المالي يتمثل في الدستورِ وفي قانون المحافظات السابق الذكر وان مبدأ المشروعية يرسم حدود الاختصاص المالي لمجالسِ المحافظات حسب مبدأ اللامركزية الادارية وبما لا يتناقض مع الدستور والقوانين النافذة (عبود، 2011، ص94).

المطلب الثاني

القروض

تعدُ القروضُ أحد الموارد المالية المهمة التي تلعب دورا مهماً في تمويل الخزينة العامةِ للدولة بالمبالغ التي تسد النقص الحاد في ايراداتها الاخرى او لمواجهة ظروف استثنائية او عند وصول الضرائب الى الحد الامثل وسنتناول الموضوع في فرعين

سنتناول في اولهما تعريف القروض وفي ثانيهما صلاحيات المحافظات غير منتظمة في اقليمِ في القروض وكما يأتي: –

الفرع الاول

تعريف القروض

ويعرفُ القرض العام بانه (مبلغ نقدي تستوفيه الدولة من الغير سواء كان الأفراد او البنوك او الدول وتتعهد برده مع الفائدة عنه وفقاً للشـــروط المتفق عليها)(د. نصـــرالله ،2014، ص 24). ويعرف ايضـــاً بانه (مبلغُ من المالِ تحصـــلُ عليه الدولة من طريق اللجوء الى الغيرِ الافراد المؤسسات الماليةِ المصارف وتتكفل برده مع المنافعِ المتأتة عليه ضمن المدة المقيدة وفقاً لشروطهِ)(د. الجنابي، مصدر سابق، ص68). ويعني القرض في المفهومِ الاقتصادي تسليفُ المال لتشغيله في الإنتاج والاستهلاك وهو يقوم عـــلى عنصرين أساسين هما: الثقة والمدة(د. فتحية ،2015، ص7) .

وتشـــكل القروض أحد الموارد الماليةِ للمحافظاتِ اذ تســـاهمُ هذه القروض في رفدِ ميزانية هذه المحافظات وتعزيز برامجها الانمائية ومشـــاريعها الاقتصـــادية والتجارية والزراعية ويمكن القول إن القروضِ من مصـــادرِ التمويل الاحتياطية حيث تلجأ إليها المحافظات لمواجهةِ العجز الحاصـــل في ميزانيتها أو في حالة كون مصـــادر الدخل الاخرى غير كافية او في حالة رغبة الحكومة المحلية او المركزية في عدم ارهاق المواطنين بالضرائب(د. السبتي، 2009، ص96).

والقرض في المفهوم المحلي يعرف به (مبلغ من النقود تســـتدينه المجالس في المحافظات بموجبِ عقد دين من أحد الاشخاصِ الطبيعيةِ او المعنويةِ او الهيئاتِ المحلية او الاقليمية او الدولية او من المصارفِ مع التعهد بسدادِ القرض وفوائده للدائنين بالموعدِ المحدد وضـــمن شـــروطِ العقد) (د. الطهراوي، 2004، ص138) وتســـتطيعُ الوحدات الادارية الاقتراض من الوحداتِ الاداريةِ الاخرى او من المصارفِ المحلية او من اية جهة اخرى وتترتب الفوائد على تلك القروض وتدعم هذه القروض واردات الوحداتِ المحلية المقرضة(د. العامري، 2007، ص24).

الفرع الثاني

صلاحيات المحافظات غير منتظمة في اقليمِ في القروض

لم تنصْ الدساتيرُ العراقية على شمولِ القروض في الشؤونِ المالية ضمن مبدأ سيادة القانون وقصُرت ذلك على الضرائبِ والرسوم اما الفرائض المالية الاخرى يجوزُ ممارستها بقراراتِ او انظمةِ او تعليمات تصدرها وفق القانون التي ليس لها مساس بحقوقِ الافراد وحرياتهم. ومنحتْ المادة (122/ ثانياً) من الدستور العراقي اختصاصات ادارية ومالية كبيرة بما يقدرها من ادارةِ اعمالها حسب مبدا اللامركزية الادارية وينظم ذلك بقانون(المادة (122/ ثانياً) من الدستور العراقي 2005). وجاء في قانونِ المحافظات السابق ذكره بالنص على (ممارسة اية اختصاصات منصوص عليها في الدستورِ او القوانين النافذة)(المادة (7/ 17) من قانون المحافظات ، 2008) لذا يتبين من النص السابق ان القانون لم يخول المجلس ذلك بصورة مباشرة ولكنها مكنت المجالس في المحافظات من مزاولة الصلاحيات المذكورة في الدستورِ او القوانين الاخرى وبالرجوع الى نصوص قانونِ الادارة الماليةِ والدين العام رقم (94) لسنة 2004 نجدها رخصت لمجالسِ المحافظات الاقتراض بعد ابلاغ وزير المالية وبشروط حددها القسم (10) من القانون(القسم (10/ ثانياً) من قانون الادارة المالية والدين العام ، 2004) كما وجاءت المادة (40) **من قانون الإدارة المالية العراقي رقم (6) لسنة 2019** متفقة مع سابقتها في تمكين مجالس المحافظات من الاقتراض ويتفق الباحث مع قانون الادارة المالية والدين العام السابق ذكرة في وضع الية وضوابط للاقتراض بعلم وموافقة وزير المالية الاتحادي لأنها من الامور السيادية التي تمس المصلحة المحلية والاتحادية.

المطلب الثالث

التبرعات والهبات

التبرعات والهبات هي المبالغ العينية او المالية المقدمة من المواطنين او المنظمات او غيرها من الاشخاص المعنوية التي يسهم البعض منها في تعزيز الموارد المالية لمجالس المحافظات بشرط عدم معارضتها لأحكام الدستور وبالنسبة للتبرعاتِ والهبات المقدمة للمحافظاتِ من الدولةِ الاجنبية فهي مقيدة في رفض أو موافقة هذه الهبات والتبرعات بمصادقةِ الجهات المركزية عليها(د. الطهراوي، مصدر سابق، ص139) .

وقد تضمنت موازنة 2023 في المادة (1) منها بالنص (تقييد مبالغ المنح والتبرعات المقدمة من حكومات ومؤسسات اجنبية الى الوزارات والجهات غير مرتبطة بوزارة او

المحافظات ومجالس المحافظات بموجب مذكرات التفاهم او المقدمة من القطاع الخاص بعد قبولها من وزير المالية الاتحادي.....واعادة تخصيصها بالتنسيق بين الجهات المستفيدة وبين كل من وزارتي التخطيط والمالية الاتحاديتين)(المادة (1/ ثانياً /ثاثاً/ رابعاً) من قانون الموازنة الاتحادية ، 2023)

ان للهباتِ والتبرعات اهمية كبيرة سواء كانت مقدمة من المواطنين ام من الشركات ام من المنظماتِ وقد شهدت في العراقِ ميداناً رحباً في التطبيق لان بعض المنظمات قدمتْ مشاريع كثيرة وكبيرة في عمومِ ارجاء البلاد وتقدم هذه المبالغ من الدولِ المانحة كأن تكون مساعدات عينية ام نقدية مثل عقود تجهيزُ الدوائر والقطاعات الحكومية او انجاز المشاريع عن طريقِ المناقصات في مختلف قطاعات (الماء الصحة الكهرباء الزراعة) وعملتْ هذه المنظمات بالتنسيقِ مع المجالسِ في المحافظات او الموافقة المسبقة ومن ثمْ تشرعُ للقيام بأعمالها. هذا وقد اشارت المادة (7/ 17) من قانونِ المحافظات المذكور بصورة صريحة الى اشتراطِ رفض او قبول التبرعات او الهبات الى موافقةِ او مصادقة الاغلبية المطلقة لعددِ اعضاء المجلس في المحافظة وبذلك يمكن القول ان مجالس المحافظات تمتلك امكانية الإبرام او الامتناع للهبات والتبرعات المقدمة الى المحافظةِ وبنص القانون.

يرى الباحث أن المشرع أصاب في منحه الحرية للحكومات المحلية في البحث عن مصادر التمويل الخاصة بها بعد موافقة وزير المالية الاتحادي ومراجعة تعيينها بالتفاوض بين الجهات المنتفعة وبين كل من وزارتي المالية والتخطيط الاتحاديتين وذلك لتلافي الضغط الصادر من الدول الاجنبية عن الحكومات المحلية في موافقة على هذه التبرعات والهبات او استعمالها كوسيلة ضغط على هذه الحكومات للتدخل في الشؤون الداخلية وخرق لسيادةِ الدولة بشكل عام.

المطلب الرابع

الاعانات والموارد المالية الاخرى

الإعانات المالية هي أحد الفقرات الأساسية التي تستطيع من خلالها نفقات الدولة العامة أن تؤدي دوراً مهماً في توزيع الدخل القومي والسعي على تقليص التفاوتات الاجتماعية بين فئات المجتمع وتحقيق التوازن الاقتصادي والتنمية الاقتصادية

والاجتماعية في المجتمع. وهناك موارد مالية اخرى تحصل عليها بعض المحافظات غير منظمة في اقليمِ سواء من خلال قانون المحافظات او قوانين اخرى وهذا ما سوف نتناوله في هذا المطلب من خلال فرعين نتناول في اولهما الاعانات وفي ثانيهما الموارد المالية الاخرى. وكما يأتي: –

الفرع الاول

الاعانات

أصبحَت الاعانات أحد صور السياسة الانفاقية للدولة لتحقيق أهدافها الاجتماعية والاقتصادية التي بدأت استخداماتها تتزايد مع تزايد دور الدولة الاقتصادي والاجتماعي سواء مع دول اقتصاد السوق أم غيرها من الدول والاعانات هي (نفقات تقررُ الدولةُ دفعها للدولِ او الهيئات العامة والخاصة والافراد على حد سواء من غير ان تحصل منهم على مقابل لتلك الاموال) (د. احمد، 2017، ص25) وتعرف الاعانات بأنها (نفقات تقرر الدولة دفعها للهيئات العامة والخاصة والافراد على حدٍ سواء غير ان تحصل منهم على مقابل لتلك الاموال) (د. الصكبان ، 1966، ص75) ومن استعراض هذه التعريفات للإعانات نستنتج انها تظهر عليها خصائص اهمها انها تعد نفقات عندما تقوم الدولة بدفعها دون مقابل وتحسب ايراد عندما تتلقاها الدولة او احد هيئاتها العامة وقد تكون على شكلِ مساعدات نقدية وقد تكون عينية كتقديمُ سلع وخدمات وقد تعتمد أشكال اقل وضوحاً مثل إزاحة العوائق أمام صادرات دول معينة إلى أسواقِ الدولِ المتقدمة للمساعداتِ . (العجمي ، 2011، ص13) وتشكل الاعانات مصدر مهم من مصادرِ الموارد الماليةِ للمحافظاتِ غير المنتظمة بإقليمِ لغرض مواجهة النقص الحاصل في موازناتها لتتمكن من استكمال مشاريعها الاقتصادية والزراعية والاجتماعية ولغرض تسوية الفوارق بين المناطق الغنية والفقيرة في الدولة (د. زعزوع ,2012 ، ص 44) وقد تكون هذه الاعانات عامة غير موجهة لمعالجة مرفق معين بل تكون موجهة بشكل عام لمعالجة كل احتياجات المحافظة (د. البنا، 1972 ، ص 110) قد تكون محددة او موجهة لمعالجة مرفق معين ويتمثل ذلك في الاعانات التي تقدمها السلطات الاتحادية لشبكة الحماية الاجتماعية التي تدفع للعاطلين او العاجزين عن العمل وبنص القانون(قانون الحماية الاجتماعية ، لسنة 2014) و قانون ذوي الاعاقة والاحتياجات

الخاصة رقم (38) لسنة 2013 واعانات النازحين للأسر المهجرة وبالرغم من النصوص القانونية التي تناولتها الا ان التخصـــيصـــات المحددة لبرنامج الاعانات دون المســـتوى المطلوب يتبن من النصـــوص القانونية ان الاعانات تمنحها الحكومة الاتحادية وبنص القانون لمعاجلة أي من الاوضاع الاجتماعية او الاقتصادية.

الفرع الثاني

الموارد المالية الاخرى

هناك موارد مالية اخرى للحكومةِ المحلية جاء بها التعديل الثاني لقانون المحافظات غير المنتظمة بإقليمِ رقم 19 لســـنة 2013 تتمثل في الســـماحِ للحكومةِ المحلية لاستحصـال نصـف ايرادات المنافذ الحدودية فضـلا عن تخصـيص (5) دولار عن كل برميل نفط مســـتخرج او مكرر او عن كل 150 م3 من الغاز الطبيعي وفي قانون الموازنة لسنة 2023 تم اعتماد نسبة (5%) من ايرادات النفط الخام ومن الغاز الطبيعي (المادة (11/ثانياً) من قانون المحافظات ،2013) المنتج في الاقليم والمحافظة المنتجة ومن ايرادات النفط الخام المكرر في مصافي الاقليم والمحافظات المنتجة بالسعر المكافئ لبرميل النفط على اســـاس الســـعر المحدد في الموازنة(المادة (2/ ثانياً 5/ أ) من قانون الموازنة الاتحادية ، 2023) واقرت بعض الموازنات تخصـــيص عشـــرون دولار من كل ســـمة دخول للزائر الاجنبي للعتبات المقدســـة (المادة (43/ ثانياً) من قانون الموازنة الاتحادية ،2010) وهذا بدوره سوف يساهم في رفع مستوى المعيشة والرفاه الاقتصادي من محافظة إلى اخرى وهنا قد تعاني بعض المحافظات غير المنتجة للنفط و للغاز الطبيعي وليس لها ممر حدودي من فوارق اقتصـادية ومعيشـية ما بين المحافظات وكان الاجدر أن تخصـــص هذه المبالغ لصـــندوقِ اعمار المحافظات أو تنمية الاقاليم أو دعم الاحتياطي المالي للدولةِ ولسنا ضد منح هذه النسبة لكن لابد من تأقيت هذه الفوائد الاً تستمر الى وقت غير معلوم الا اننا نتساءل عن المحافظاتِ التي لا تمتلك معبر حدودي ولا موارد معدنية ولا ثروات طبيعية لان اســتمرارها يؤثر ســلباً على التوزيعِ العادل للثروةِ وهذا يخالف المبدأ الدستوري الخاص بالتوزيع العادل للثروات.

الخاتمة

من خلال البحث في الموارد المالية للمحافظاتِ غير المنتظمة في اقليمِ توصـــل الباحث الى مجموعة من الاستنتاجات والتوصيات الاتية.

أولاً: الاستنتاجات

لم يحدد المشـرع آلية لفرض الرسـوم من قبل الحكومات المحلية بل أطلق يدها في هذا المجال مما قد يثقل كاهل المواطنين ويزيد اعباء الحياة ضدهم.

منح المشـرع العراقي للمحافظاتِ سـلطة فرض الضـرائب كأحد وارداتها المالية وهذا بدورة يزيد الاعباء المالية على المواطنين والى حصـول الازدواج الضـريبي على الصـعيد الوطني

أن المشـرع أصـاب في منحه الحرية للحكومات المحلية في البحث عن مصـادر التمويل الخاصـة بها (التبرعات والهبات) بعد موافقة وزير المالية الاتحادي وإرجاع تخصـيصـها بالتفاوض بين الجهات المنتفعة وبين كل من وزارة المالية ووزارة التخطيط الاتحاديتين وذلك لتلافي الضـغط الصـادر من الدول الاجنبية على الحكومات المحلية استعمالها كوسيلة ضـغط على هذه الحكومات للتدخل في الشؤون الداخلية وخرق لسيادةِ الدولة بشكل عام.

اقر المشـرع العراقي بنص القانون تخصـيصـات برنامج الحماية الاجتماعية لرعاية الاسـر المتعففة والعاطلين عن العمل وقانون رعاية ذوي الاعاقة والاحتياجات الخاصـة واعانات النازحين للأسر المهجرة نتيجة الاوضـاع الامنية الا ان هذه التخصـيصـات دون المستوى المطلوب.

السـماح لقسـم من الحكوماتِ المحلية في الحصـول على موارد مالية من عائدات النفط والغاز والمنافذ الحدودية وغيرها مما يورد سـلباً على المسـاواة بين المحافظات ويخالف المبدأ الدستوري الخاص بالتوزيع العادل للثروات.

ثانياً: التوصيات

ضـرورة تنظيم مسـألة فرض الرسوم من قبل السـلطات الاتحادية وعدم إعطاء دور للحكومات المحلية في هذا المجال لكي لا تكون وسـيلة في زيادة اعباء الحياة على المواطنين.

ندعو المشـرع العراقي الى تعديل نصـوص المواد الدسـتورية في دسـتور جمهورية العراق لسـنة 2005بشـكل يزيل اللبس والغموض في تعديل صـيغة المادة(110) من الدستور في جعل فرض الضرائب من الاختصاص الحصري للسلطات الاتحادية وتعديل نص المادة (122) من الدسـتور بالنص الصـريح في عدم منح المجالس في المحافظات اختصـاص فرض الضـرائب وذلك لعدم زيادة الاعباء على المواطنين ولتجنب حصـول الازدواج الضـريبي على الصـعيد الوطني والمحافظة على مبدأ سـيادة القانون في المجال المالي.

تعديل نص المادة(7) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليمِ رقم21 لسـنة 2008 المعدل بالنص الصـريح على عدم تمكين المجالس في المحافظات في فرض الضرائب.

زيادة التخصـيصـات المالية للإعانات الاجتماعية في قانون الرعاية الاجتماعية وقانون رعاية ذوي الاعاقة والاحتياجات الخاصـة وقرارات رعاية النازحين والمهجرين بالشكل الذي يغطي تكاليف معيشتهم ورعايتهم.

الغاء القوانين التي تمنح بعض المحافظات امتيازات خاصـة من خلال اسـتغلال الثروات كونها تتعارض مع مبدأ المساواة مع المحافظات الاخرى.

المصادر

أولاً: الكتب

1. استاذنا، د. احمد خلف حسين الدخيل، المالية العامة من منظور قانوني، ط1، جامعة تكريت، 2013.
2. د. أبو سريع محمد عبد الهادي : الربا والقرض في الفقه الإسلامي ، دار الاعتصام ، القاهرة ، بلا سنة نشر ، ص 121.
3. د. خالد سمارة الزغبي، التمويل المحلي للوحدات الإدارية المحلية، الأردن، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، 1985.
4. د. رائد ناجي احمد، علم المالية العامة والتشريع المالي في العراق، ط1، العاتك لصناعة الكتب، القاهرة، 2017.
5. د. طاهر الجنابي، علم المالية والتشريع المالي، كلية القانون، جامعة بغداد، سنة طبع بلا.
6. د. عادل فليح العلي، المالية العامة والتشريع المالي الضريبي، ط1، دار الحامد للنشر والتوزيع، الاردن، 2007.
7. د. عباس محمد نصرالله : النظرية العامة للضريبة والتشريع الضريبي ، منشورات زين الحقوقية ، بيروت ، 2014.
8. د. عبد العال الصكبان، علم المالية العامة، ج1، ط2، مطبعة الرشاد، بغداد، 1966.
9. د. عبدالله الصميدعي، علم المالية العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2007.
10. د. علاء سليم العامري، الادارة المحلية مفهومها اهدافها اركانها، مكتبة القانون المقارن، بغداد، 2007.
11. د. محمد شبر علية ، القاموس الاقتصادي ، المؤسسة العربية ، بلا سنة طبع.
12. د. محمد صلاح عبد البديع السيد، نظام الادارة المحلية في مصر بين النظرية والتطبيق، ط1، دار النهضة العربية، القاهرة، 1996.

13.د. محمد عبدالله العربي، نظام الادارة المحلية فلسفته وأحكامه، دار القلم، القاهرة، سنة طبع بلا.
14.د. هاشم الجعفري، مبادئ المالية العامة والتشريع المالي، ط 3، مطبعة سلمان الأعظمي، بغداد، 1968.
15.د. هاني الطهراوي، قانون الادارة المحلية، الحكم المحلي في الاردن وبريطانيا، ط1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الاردن، 2004.
16.د. هاني علي الطهراوي، قانون الادارة المحلية، الحكم المحلي في الاردن وبريطانيا، ط1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الاردن، 2004.
17.د. وسيلة السبتي، تمويل التنمية المحلية، ط1، إيتراك للنشر والتوزيع، القاهرة، 2009.
18.د. يونس احمد بطريق، المالية العامة، دار النهضة العربية للطباعة والنشر، بيروت، 1984.
19.عماد الجنابي، محسن جبر البهادلي: دراسة تحليلية لقانون المحافظات غير المنتظمة في اقليمِ رقم (21) لسنة 2008، ط1، بغداد، 2008.

ثانياً: الرسائل والاطاريح

1. امير عبدالله احمد عبود، اختصاصات مجالس المحافظات غير المنتظمة في اقليمِ والرقابة عليها، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة تكريت، 2011.
2. انتصار شلال مارد، الحدود القانونية لسلطة الادارة اللامركزية الاقليمية، اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة النهرين، 2008.
3. د. عبد الحميد محمد القاضي: مبادئ المالية العامة دراسة في الاقتصاد العام، دار الجامعات المصرية، الإسكندرية،1975.
4. سيداوي فتحية، ادارة مخاطر القروض البنكية، رسالة ماجستير، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، الجزائر، 2015.
5. عذراء كاطع حنون القريشي، الاجازة التشريعية لقانون الموازنة العامة العراقي، رسالة ماجستير ، جامعة النهرين، كلية الحقوق، 2008.
6. عماد فرج الخياط، التمويل في الادارة المحلية، اطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة عين شمس، 2005.

7. مبارك سعيد عوض العجمي: المساعدات الاقتصادية أداة من أدوات السياسة الخارجية الكويتية للفترة من (1980–2010)، رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية الآداب، جامعة الشرق الاوسط، 2011.
8. محمد طالب عباس، اللامركزية الادارية في تطبيقاتها على المجالس المحلية، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعه النهرين، 2010.

رابعاً: الدراسات والبحوث

1. د. اسماء نور ابراهيم، التنظيم القانوني لمصادر التمويل المحلي للمحافظات غير المنتظمة بإقليم، مجلة جامعة القانون والعلوم السياسية، المجلد9، العدد 34، 2020
2. د. خالد سماره الزعبي، الموارد المحلية للوحدات الادارية في نظام الادارة المحلية، مجلة العلوم الادارية، السنة الثلاثون، ع1، 1988.
3. د. رائد ناجي احمد، مدى اختصاص المحافظات غير منتظمة بإقليم بفرض الضرائب والرسوم، دراسة متخصصة في النظام القانوني في العراق، مجلة كلية القانون والعلوم السياسية، المجلد4، العدد12، 2015
4. د. زينب عباس زعزوع: دور المنح والمساعدات الأجنبية، في التطوير التنظيمي، بحث منشور في سلسلة دراسات النهضة، المجلد 13، ع 2، 2012،
5. د. سعد عطية حمد موسى، حق الاقاليم ومجالس المحافظات في فرض الضرائب والرسوم، مجلة الجامعة العراقية، ع 50ج2، 2021.
6. د. عثمان غيلان العبودي، الاختصاص التشريعي للبرلمان في الامور المالية، مجلة التشريع والقضاء، ع4، السنة 2009.
7. د. علياء غازي موسى الحيالي، ظافر مدحي فيصل الدوري، مدى مشروعية الاختصاص المالي لمجالس المحافظات غير المنتظمة في اقليمِ، مجلة الاستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، ع3، 2016.
8. د. محمود عاطف البنا، الموارد المالية للهيئات المحلية، مجلة العلوم الادارية، الشعبة المصرية للمعهد الدولي للعلوم الادارية، السنة الرابعة عشر، ع2، 1972.

خامساً: الدساتير

1. دستور جمهورية العراق لسنة 2005.
2. سادساً: القوانين
3. قانون اصول المحاسبة العامة العراقي رقم (28) لسنة 1940 المعدل.
4. القانون المدني العراقي المرقم (40) لسنة 1951.
5. قانون الادارة المالية والدين العام رقم(95) لسنة 2004.
6. قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليمٍ رقم(21) لسنة 2008 المعدل.
7. قانون الموازنة الاتحادية لسنة 2009.
8. قانون الموازنة الاتحادية لسنة 2010.
9. قانون الحماية الاجتماعية رقم (11) لسنة 2014.
10. قانون الموازنة الاتحادية رقم (13) لسنة 2023.

سابعاً: المراجع القضائية

1. قرار مجلس شورى الدولة رقم 59/ 2005في 16/ 10/ 2005.
2. قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (25/ اتحادية/2008) في 2008/6/23.

الملخص:

يعدُ الاستقلالُ المالي للمحافظاتِ غير المنتظمة في اقليمِ ضرورة من الضروراتِ اللازمة لقيام المحافظات بالمهامِ الموكلة اليها وتنفيذ مشاريعها نهج الدستور العراقي لسنة 2005 وقانون المحافظات غير المنتظمةِ في اقليمِ رقم 21 لسنة 2008 المعدل نظام اللامركزية الإدارية كمبدأ عمل للمحافظاتِ غير المنتظمة في اقليمِ اذ مكن لهذه المحافظات التمتع بالشخصيةِ المعنويةِ الذي مكنها من الاستقلال الاداري والمالي والصلاحية في استغلال مصادر الدخل التي تمكنها من تمويل مشاريعها ومن انشاء مشاريع جديدة وتمويلها فهي مستقلة في الحصول على مصادر الدخل الذي تحتاجه لديمومة واستمرارية نشاطها المحلي المتجسد في النشاط التجاري والمالي والاداري والصناعي والزراعي فكل هذه الانشطة بحاجة الى تمويل واستقلالية في الحصولِ على مصادر هذا التمويل. لأجل الاحاطة في موضوع الموارد المالية للمحافظاتِ غير المنتظمة في اقليمِ دراسة في ضوءِ دستور جمهورية العراق لسنة 2005. قسمنا موضوع الدراسة الى مبحثين نتناول في الاول: منها الموارد المالية الذاتية للمحافظاتِ غير المنتظمة في اقليمِ اما في المبحث الثاني: الموارد المالية الخارجية للمحافظات غير المنتظمةِ في اقليمِ.

Abstract:

The financial independence of the provinces that are not connected to a region is one of the necessities necessary for these provinces to carry out the tasks entrusted to them and implement their projects. Laws and constitutions often stipulate the sources of funding for these provinces that have a legal personality in accordance with the text of the permanent constitution of the Republic of Iraq for the year 2005 This legal personality gave it financial and administrative independence and gave it The authority to obtain sources of income that enable it to finance its projects and to establish and finance new projects. It is independent in obtaining the sources of income it needs for the sustainability and continuity of its local activity represented in commercial financial administrative industrial and agricultural activities. All of these activities need financing and independence by obtaining the sources of this financing. In order to be briefed on the subject of the financial resources of the governorates that are not related to a region. We have divided the research into two sections. In the first we deal with the internal sources of the governorates that are not connected to a region and there are two demands: the first: local revenues and the second requirement is local fees. In the second topic: the external sources of the governorates that are not connected to a region and in which there are two demands the first of which is loans and the second subsidies.