

دور الضرائب المحلية في تمويل موازنات الحكومات المحلية وفق القانون

العراقي

دكتور خيري ابراهيم مراد

جامعة دهوك / كلية القانون

Khairi.murad@uod.ac

المستخلص

تختلف الدول فيما بينها في منح الحكومات المحلية اختصاصات فرض الضرائب سواء المباشرة وغير المباشرة . فعلى سبيل المثال نجد ان الولايات المتحدة تمنح حكومة الولايات اختصاصات واسعة في فرض الضرائب . وكذلك الحال في المانيا وفرنسا . والسؤال هنا هل تتمتع حكومات المحافظات غير المنتظمة باقليم وكذلك الاقاليم بفرض الضرائب المحلية وفقاً للنظام القانوني العراقي؟ واذا كانت تتمتع بهذه السلطة والصلاحيه ، فما الفائدة منها اذا كانت هناك ضرائب مركزية تفرض على الاشخاص في جميع انحاء الدولة الواحدة ؟. وهل الضرائب المحلية مقبولة اكثر عند مقارنتها بالضرائب المركزية ؟. إن إجابات هذه الاسئلة ستكون محور دراستنا هذه .

إن اللامركزية الادارية وحتى السياسية تعني نقل مسؤولية الخدمات من الحكومة المركزية الى الحكومة المحلية وبالتالي ظهور حاجات جديدة مما يتطلب مصادر دخل جديدة لهذه الحكومات المحلية . وحيث ان فرض الضرائب المحلية من قبلها ليست بالسهولة بمكان ، مما يتوجب التدخل التشريعي لمنح الصلاحيه لهذه الحكومات بفرضها لمواجهة هذه الحاجات واشباعها للافراد .

ولا يخفى على المختصين بالشأن الضريبي والمالي ان فرض الضريبة لا تحظى بمقبولية من الافراد كونها تمثل عبئاً مالياً ، مما يتطلب التوجه نحو ضريبة يكون قبولها من الافراد أهون مقارنة بالضرائب المركزية ، علماً ان فكرة الضرائب المحلية مرتبطة بفكرة اللامركزية لما لها من منافع منها الكفاءة الادارية والاقتصادية في تخصيص الموارد الشحيحة بسبب تحسن الفهم للاحتياجات المحلية وكيفية اشباعها ، وكذلك الشفافية ، فهناك صلة واضحة بين دافعوا الضرائب المحلية وبين مستوى الخدمات المقدمة محلياً .

إن الحكومات المحلية تحتاج الى استقلالية ضريبية كون اللامركزية اكثر فعالية في تقديم الخدمات واشباع الحاجات للافراد ولكن بالمقابل عليها ان تدبر الموارد لتقديم تلك الخدمات . صحيح ان الحكومات المركزية تمولها ولكن ذلك لا يكفي مما يتطلب منها ان تخلق مصادر دخل لها منها الضرائب المحلية لانه فيها فائدة كبيرة للحكومات المحلية منها تمكينها من تنويع كمية ونوعية خدماتها



وفقا للتفضيلات المحلية كما اشرنا انفا ، كما ان مستوى المسائلة اكثر ارتفاعا عندما يتعلق الامر بالاموال المجموعة محليا بالمقارنة مع التحويلات او المنح المقدمة من المركز . علما ان الاخيرة غالبا ما ترافقها شروط مسبقة تحد من كيفية انفاقها .

Abstract

Countries differ among themselves in giving local governments the powers to impose taxes both directly and indirectly. For example, the United States has a broad mandate for taxation. As are Germany and France. The question is whether the provincial governments that are not organized in the province and the regions have taxes. If it has such authority and authority, what is the benefit if there are central taxes levied on people throughout the same state?

This is what we are addressing in the focus of our research . Administrative and even administrative decentralization means shifting the responsibility of services from the central government to the local government and thus the emergence of new needs that require new sources of income for these local governments. And that the imposition of local taxes by them is not easy, which requires legislative intervention to grant these governments the power to meet these needs and saturation of individuals.

It is well known to tax and financial specialists that the imposition of the tax does not receive the admissibility of individuals because they represent a financial burden, which requires the direction of a tax to be accepted by individuals compared to the central taxes, knowing that the idea of local taxes the idea of decentralization because of the benefits of administrative and economic efficiency in Allocation of scarce resources Due to improved understanding of local needs and how to satisfy them, as well as transparency, there is a clear link between local taxpayers and the level of services provided locally. Local governments need tax autonomy because decentralization is more effective in providing services and satisfying people's needs, but in return for them to manage the resources to provide these services.

إشكالية البحث

لقد أدى التقدم الحضري للمدن والاقاليم الى زيادة حاجات الافراد ، مما يتطلب اشباعها من قبل الادارة ونظراً لقصور الحكومات في تلبية هذه الخدمات بسبب ضعف قدرة الموارد المالية للدولة " مثلاً العراق حالياً " لاعتماده على مصدر وحيد وهو ايراد النفط والغاز " دولة ريعية " مما خلق موازنة سلبية " زيادة النفقات على الايرادات " حيث نجد فيها عجز موازنة واضح الى جانب اسباب اخرى هي الفساد الاداري والمالي المستشري في الدولة العراقية وعدم وجود الحوكمة الادارية وغير ذلك من الاسباب التي جعل هناك خلل في الايرادات العامة . ومن اجل مواجهة هذه الطلبات واشباعها يتطلب خلق مصادر جديدة للايرادات ومن اهمها الضرائب . وهذه هي نقطة الانطلاق في هذه الدراسة وهي الاشكالية الاولى . اما الاشكالية الثانية فتتمثل في الاساس الدستوري والقانوني في فرضها من قبل

الحكومات المحلية . بمعنى اخر هل تمتلك الادارات المحلية او الحكومات المحلية صلاحية او سلطة في فرض الضرائب المحلية وفق النظام القانوني العراقي ^١ .؟

هذه الاشكالية ظهرت بعد عام ٢٠٠٣ في العراق بسبب تغير النظام السياسي وتحول العراق من دولة بسيطة الى دولة مركبة " إتحادية " . وعندما صدر دستور سنة ٢٠٠٥ نص على فرض الضرائب والرسوم لا يكون الا بقانون ^٢ . وهنا يظهر لنا تساؤل مشروع ، بانه هل تستطيع الحكومات المحلية او مجالسها بما لديها من سلطة من فرض الضرائب على الافراد .؟

إن هذه الدراسة ستحاول الاجابة على هذه التساؤلات وكذلك الاجابة على التساؤلات التالية وهي :

١- ما المقصود بالادارة المحلية (الحكومة المحلية) وكيف نميّز بينها وبين ما يشابهه من مصطلحات اخرى قريبة منها .؟

٢- ماذا يراد بالضرائب المحلية وكيف نميزها عن غيرها من الضرائب .؟

٣- كيف تستطيع الادارات المحلية او الحكومات المحلية من فرض الضرائب على الافراد . بمعنى اخر ما هو الاساس القانوني بفرضها من قبلها .؟ بكلمة اخرى هل تستطيع المجالس المحلية من فرض الضرائب اذا خولها القانون بذلك سواء كان قانون محليا او اتحاديا من خلال اصدارها لقرار اداري يستند على التحويل القانوني بفرضها للضريبة .؟

منهجية البحث

إن طبيعة الدراسة تقتضي الاستعانة بالمنهجين الاستقرائي والاستنباطي من اجل تحليل النصوص القانونية التي عالجت النظام الاداري في العراق وتحديداً قانون المحافظات غير المنتظمة باقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ والرجوع الى دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ والقوانين الاخرى ذات العلاقة لمعرفة كيفية التنظيم الاداري فيه ومعرفة بأنه هل تستطيع الادارات المحلية من فرض الضرائب على الافراد؟

الكلمات الدالة : الضرائب المحلية ، الحكومة المحلية ، الادارة المحلية ، مجالس المحافظات ، اقليم كردستان العراق ، الحكومة الاتحادية ، الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ ، قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ .

^١ تجدر الإشارة هنا ان هذه الاشكالية غير موجودة فيما يخص ادارة الاقاليم ضمن الدولة الاتحادية العراقية ، بسبب ثنائية السلطة التشريعية ، فالاقليم يدار من خلال الادارة اللامركزية السياسية وبالتالي يستطيع اقليم كردستان العراق مثلا بما يملك من سلطة سياسية وقانونية " برلمان " من ان يفرض ضرائب محلية على الافراد . وهذا ما جاء بالدستور العراقي بالمواد (١١٦ و ١١٧ و ١٢١ / البند اولاً) .
^٢ انظر المادة ٢٨ (البند اولاً من المادة ٢٨) من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ .

المقدمة

لقد أضحى الاعتماد على الإدارات او الحكومات المحلية في ادارة المدن " المناطقية " امراً لا غنى عنه من اجل التغلب على مشكلات المواطنين وتحسين الخدمات المقدمة اليهم من كافة المجالات وخاصة ذات الطابع المحلي او البلدي ، كالصحة والتعليم والامور البلدية والامن الداخلي ، كل ذلك من اجل اشباع حاجات الافراد وتلبية رغباتهم في ذلك . وحتى تتمكن الحكومة المحلية من تحقيق ذلك فانها تحتاج الى مصادر تمويلية او موارد مالية تعينها على تحقيق ما تصبوا اليه في هذا الجانب، ولذلك نجد ان التمويل المحلي " الضرائب المحلية تحديداً" من اهم مقومات نجاح ادارة الحكومات المحلية للمدن او المناطقية وتحسين ادائها المنوط بها على نحو اكثر كفاءة .

إن الزيادة المستمرة لعدد سكان المناطق وتنامي حاجاتهم معناه الى المزيد من الخدمات ، جعل للحكومة المحلية اهمية ودور كبير في ادارة شؤون المناطق المحلية ، تاركة الحكومة المركزية " الاتحادية " ادارة ذلك لها ، ولجل الوصول الى ذلك ونجاح الادارة المحلية في مسعاها هذا ، يتطلب ان يكون لها من الصلاحيات والسلطات ومنها فرض الضرائب المحلية .

وعلى الرغم من تنوع واختلاف نظم الادارة المحلية ، فان الدول المتقدمة منها وكذلك النامية تختار من بين هذه النظم الاكثر ملائمة لظروفها التاريخية والاقتصادية والاجتماعية والسياسية ، وما يحدد الاخذ بنظام الادارة المناطقية او اللامركزية سواء اللامركزية الادارية او السياسية هو ان افراد المجتمع المحلي او المناطقية يعرفون بعضهم بعضا ، كما انهم اجدر من غيرهم بمعرفة مشكلاتهم وحلها من خلال تجمعهم المحلي المتمثل بادارتهم لمنطقتهم .

لقد أصبح تطوير التمويل المحلي واصلاح الإدارة اللامركزية أحد أهم القضايا التي شغلت حكومات الدول النامية اعتباراً من عقد التسعينات من القرن الماضي. ولكن يبدو أن الإصلاح المالي اللامركزي يسير ببطء وبصعوبة في الكثير من الدول النامية بسبب كثرة القيود التي تكبل اللامركزية الإدارية والتي يصعب القضاء عليها في الأجل القصير ، ولعل من أهم القيود التي تواجه التمويل المحلي في الدول النامية تداخل اختصاصات الهيئات المحلية وتقييد نفاذها إلى أسواق رأس المال ومؤسسات التمويل للاقتراض منها ولذلك نرى تقبل الافراد او الناس للضرائب المحلية في مناطقهم اكثر من الضرائب المركزية لانهم على يقين ان ما يدفعونه من ضرائب سوف تعود عليهم بشكل منافع وخدمات مقدمة لهم من قبل الادارة المحلية بغية اشباع حاجاتهم.^٣

خطة الدراسة :

سوف نعرض هذه الدراسة من خلال ثلاثة مباحث وعلى النحو التالي :

^٣ د. محمد بدران - الادارة المحلية " دراسات في المفاهيم والمبادئ العلمية " - منشورات دار النهضة العربية - القاهرة - ١٩٨٦ - ص ٣٣.



المبحث الاول : مفهوم الحكومة المحلية

المبحث الثاني : مفهوم الضرائب المحلية

المبحث الثالث : سلطة المجالس المحلية في فرض الضرائب المحلية وفق القانون العراقي

المبحث الاول

مفهوم الحكومة المحلية

يراد بها السلطات الادارية على مناطق معينة ضمن كيان الدولة الواحدة ، ولذلك هي اصغر من الدولة وهي نقيض مفهوم الدولة على المستوى القومي ، والتي يشار اليها باسم الحكومة الفيدرالية او الحكومة المركزية او الحكومة الوطنية .

وللوصول الى الغاية البحثية من هذه الدراسة سنقسم هذا المبحث الى المطالب الثلاثة التالية ، فاما المطالب الاول فنخصصه لبيان ما هي الحكومة المحلية ، واما المطالب الثاني سنتناول فيه مبررات الاخذ بالحكومة المحلية ، واما المطالب الثالث سنفرده لتمييزها عما يختلط معها من مصطلحات مشابهة لها.

المطلب الاول

ما هي الحكومة المحلية

تعددت التعاريف والمفاهيم للحكومة المحلية ، فقد ذهب البعض^٤ لتعريفها بانها فرع من افرع الحكومة الوطنية التي لها ولاية على مجموعة محددة من وظائف الدولة ضمن منطقة جغرافية محددة. وهناك من يذهب^٥ الى بيان انها مؤسسات تمارس السلطة او تقوم بتنفيذ المهام الحكومية على المستوى المحلي . اما الامم المتحدة فقد عرفتها " بانها في حالة النظام الفيدرالي التي يتم ايجادها بموجب القوانين المتمتعة بقدر كبير من السيطرة على الامور المحلية بما في ذلك سلطة فرض الضرائب واستخدام الافراد لاغراض محددة"^٦

ويعتبر الحكم المحلي "local government" تطور للادارة المحلية من خلال المرور بمرحلة عدم التركيز الاداري الى الادارة المحلية ثم الحكم المحلي ثم الاستقلال الذاتي^٧

^٤ د. عصام عبد الوهاب البرزنجي ، و د. علي محمد بدير ، و د. مهدي ياسين السلامي - مبادئ وأحكام القانون الإداري - مديرية دار الكتب للطباعة والنشر- بغداد - ١٩٩٣ - ص٧٧.

^٥ د. سليمان محمد الطماوي - الوجيز في القانون الإداري " دراسة مقارنة" - القاهرة - مطبعة جامعة عين شمس - ١٩٨٦ - ص ٢٤٤.

^٦ د. فرح ضياء حسين - الحكومات المحلية - منشورات مكتب الهاشمي للكتاب الجامعي - بغداد - الطبعة الاولى - ٢٠١٦ - ص ٣٠/١٥ .

^٧ د. محمد ابراهيم الشافعي - تمويل اللامركزية في مصر " طبيعته ومشكلاته وسبل علاجه " - بحث منشور في مجلة جامعة الامارت العربية المتحدة - السنة السابعة والعشرون - العدد السادس والخمسون - اكتوبر/ ٢٠١٣ - ص ٣٦١/٣٦٠

المطلب الثاني

مبررات الحكومة المحلية

يعد نظام الحكم المحلي من الانظمة الناجحة في ادارة الجماعات البشرية المحلية ، ولذلك نجد اغلب دول العالم تاخذ به ومنها الدولة العراقية .

اما مبررات الاخذ بنظام الحكومة المحلية فهي تختلف من دولة الى اخرى . الا ان العوامل الاكثر الحاحاً هي تلك المتعلقة هي تلك المتعلقة باتساع الرقعة الجغرافية للدولة وتعدد قوميتها او اثناء عملية اعادة توحيد الدولة بعد تشتت اقاليمها او استقلالها عن قوة مستعمرة.

فاعتماد نظام الحكومة المحلية يجعل عملية التوحيد سهلة لان الكيانات الجديدة تعودت على نوع من الاستقلالية في ادارة شئونها ، وقد ترى في الانضمام الى كيان سياسي جديد تهديد لتلك الاستقلالية.

ولذلك يعتبر نظام الادارة المحلية شكلا يحافظ على الاستقلالية السياسية مع تحقيق الوحدة في آن واحد وهو ما طبق اثناء توحيد الولايات المتحدة الاميركية وكثير من الدول الفيدرالية سواء في اوربا او افريقيا . واما العوامل المؤثرة على الحكم المحلي ، فنرى ان التباين الذي يمكن ان نلمسه في تصميم الحكم المحلي داخل الدولة الواحدة او اختلافه من دولة الى اخرى ، انما مرده الى البيئة التي تحيط به او مجموعة الظروف التي اوجدته وهذه العوامل التي تؤثر على تصميم الحكم المحلي هي :

١- العوامل الجغرافية : تؤثر العوامل الجغرافية ونقص وسائل المواصلات وتباعد اقاليم دولة ما واتساعها على نظام الحكم المحلي فيها ، كأن تكون مكونة من جزر متباعدة مثل جمهورية جزر القمر الفيدرالية . ان هذا التباعد بين الاقاليم يؤدي الى ضعف التّواصل بينها وبين الحكومة المركزية مما يضعف احدهما ، فكلما كانت الاقاليم متباعدة او واسعة جدا كلما كانت هناك حاجة اكثر لحكم محلي قوي وفعال ، ذلك لتفادي انفصال تلك الاقاليم.^٨

٢- العوامل التاريخية : في معظم تجارب الحكم المحلي المعتمدة حالياً في العالم ، تكون الاقاليم او الولايات قد عرفت عبر تاريخها تجربة الاستقلالية والحكم الذاتي ، وهي ما يجعل انتقال الى نظام حكم اقل مما اكتسبه امراً عسيراً . فالولايات الاميركية التي شكّلت نواة الاتحاد كانت ولايات مستقلة تحكم نفسها وبالتالي فالظروف التاريخية هنا كان لها الدور الحاسم في اعتماد نظام الحكم المحلي في الولايات المتحدة .

^٨ انظر :

Smoke, P. (2006), "Fiscal Decentralization in Developing Countries : A Review of Current Concepts and Practice", United Nations, Research Institute for Social Development, Paper no..
مشار اليه في بحث د. محمد ابراهيم الشافعي - تمويل اللامركزية في مصر- مرجع سابق - ص ٣٦٠ .

٣- العوامل الاجتماعية والثقافية : نتيجة للهجرة الداخلية من الريف الى المدينة ، إنتشرت الاحياء العشوائية وتزايد سكان تلك المدن بشكل غير متوقع وغير متحكم فيه ، مما شكل ضغطاً على الخدمات الصحية والتعليمية والنقل وغير ذلك من الخدمات المقدمة للأفراد ، وكذلك ساهم ذلك في انتشار الآفات الاجتماعية والجريمة المنظمة ، كذلك ادى الى افراغ القرى والارياف من الكفاءات التي تطور الفلاحة " الزراعة " وتربية الحيوان مما يشكل ضياعاً لموارد هامة تكلف خزينة الدولة موارد كثيرة ومكلفة .

٤- العوامل السياسية : يتأثر نظام الحكم المحلي باعتباره جزءاً من المنظومة السياسية للدولة بالعوامل السياسية ، كأن يكون النظام السياسي غير ديمقراطي او غير مستقر ، لان الحكم المحلي هو نموذج مصغر للحكم العام للدولة يؤثر فيها ويتأثر بها سلباً او ايجاباً ، فكلما كان النظام ديمقراطياً ومستقراً كلما ادى ذلك الى تماسك الحكم المحلي .^٩

٥- العوامل الاقتصادية : كما السياسية تماما ، تشكل المنظومة الاقتصادية للحكومات المحلية جزء من القدرات الاقتصادية العامة للدولة وان تباينت من اقليم لآخر بحسب المقدرات الاقتصادية التي تحدد طبيعة الاقليم ان كانت زراعية مثلا ، مما يسهل عليها القيام باعباء الادارة والتسيير والتطوير والتنمية المستدامة لاقليمها.^{١٠}

وقد يسأل سائل ما هي المبررات للاخذ به ؟ للجابة نقول ان هناك مبررات لهذا النظام وهي كما يلي :

أولاً: المبررات السياسية:

- ١- أنها مظهر من مظاهر الديمقراطية.
- ٢- وسيلة لإشراك المواطنين في إدارة مرافقهم المحلية ، وتعبر عن ذاتيتهم المحلية.
- ٣- مجال لتدريب وإعداد قيادات محلية مستقبلية.
- ٤- يدعم التعاون بين الإدارة المحلية وسلطة الدولة المركزية .
- ٥- نتيجة تعدد الأجناس والأعراق.
- ٦- تدعيم الاتجاه الديمقراطي السليم على المستوى المحلي يعتبر إحدى الحلقات الأصلية على طريق التطور العام.

عموما فان نظام الإدارة المحلية يحقق النتائج التالية :

أ - التعاون المثمر بين النشاط الحكومي والنشاط الشعبي .

^٩ د.عبد الجليل هويدي - المالية العامة للحكم المحلي - منشورات دار الفكر العربي - القاهرة - ١٩٨٣ - الطبعة الاولى - ص٣٤٠.
^{١٠} د.عماد فرج الخياط - نظام التمويل في الإدارة المحلية- "دراسة مقارنة" رسالة دكتوراه مقدمة لكلية الحقوق - جامعة عين شمس- ٢٠٠١- ص ٢٤٣.

- ب- يربط بين الأجهزة المحلية والأجهزة المركزية
ج - قرب المواطنين من الحكومة.
د - دفع المواطنين للعمل لصالح وحدته المحلية.
هـ - المساهمة الفعالة في الحفاظ على الأمن والنظام والقانوني.
- ٧- الاعتراف بنوع من اللامركزية الإقليمية للأقليات مما يحقق لهم نوع من الاستقلال الذاتي دون المساس بالوحدة السياسية للدولة ، بالتالي يكون الحكم المحلي تقوية للبناء السياسي للدولة يربط بين الأجهزة المحلية والأجهزة المركزية.
- ٨- تخفيف الأعباء عن كاهل الحكومة المركزية.
- ٩- تعتبر الوحدات المحلية بمثابة حقل تجارب تستعمله السلطة المركزية لفحص سياسات معينة على المستوى المحلي لمعرفة الآثار المترتبة على تطبيقها ومدى الاستجابة لها.^{١١}
ثانياً :- المبررات الإدارية:
إن نظام الإدارة المحلية يعتبر ضرورة فنية وإدارية بسبب الفوائد التي يحققها تطبيق هذا النظام ومن هذه الفوائد المتحققة هي :
- ١- القضاء على البيروقراطية التي تلازم النظام المركزي.
٢- مراعاة الظروف المحلية عند تقديم الخدمات.
٣- تغيير أنماط الأداء من وحدة محلية لأخرى.
٤- تعتبر الوحدة المحلية حقل تجارب للتأكد من جدوى تطبيق أساليب إدارية جديدة.^{١٢}
٥- الوحدة المحلية تعتبر بمثابة الجهاز الإداري الذي يتعاون مع جهاز التنظيم السياسي لنقل الإحساس الشعبي بضرورة إحداث تغييرات جذرية في الجهاز الإداري.
٦- إدارة الوحدة المحلية بواسطة أهاليها والذين هم أقدر الناس على فهم وحل مشاكلهم مما يضاعف الفعالية أثناء الإنجاز.
- ثالثاً:- المبررات الاجتماعية:
١- حصول الأفراد على احتياجاتهم المحلية وإشباع رغباتهم
٢- تطوير مستويات الخدمات المختلفة بالتالي تطوير الحياة الاجتماعية .

^{١١} د. عماد فرج الخياط - نظام التمويل في الإدارة المحلية- "دراسة مقارنة" - مرجع سابق - ص ٢٥٥ .
^{١٢} د. عماد فرج الخياط - نظام التمويل في الإدارة المحلية- "دراسة مقارنة" - نفس المرجع - ٢٥٦

- ٣- تقوية البناء الاجتماعي للدولة عن طريق تحقيق مبدأ المشاركة الاجتماعية بين الأفراد بتوزيع القوى الإيجابية بها بدلاً من تركيزها في العاصمة " المركز " مما يؤدي إلى النهوض في المجالات الثقافية والفنية والعسكرية عن طريق إشراكهم سويًا في مجالات العمل الممكن.
- ٤- تفجير طاقات الإبداع لدى الجماعة المحلية.
- ٥- تقوية الروابط الروحية بين الأفراد المحليين عن طريق إشراكهم سويًا في محلات العمل الممكن.^{١٣}

رابعاً:- المبررات الاقتصادية:

- ١- البحث عن مصادر جديد للتمويل المحلي .
- ٢- تحقيق لامركزية التصنيع.
- ٣- العدالة في توزيع الأعباء الضريبية.
- ٤- تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية.
- ٥- تحقيق المشاركة الجماهيرية في تنفيذ برامج التنمية المحلية .
- ٦- سهولة وضع الخطط التنموية^{١٤}

المطلب الثالث

تميز الحكومة المحلية عما يشتهر بها من مصطلحات

سبق وان اوضحنا ان الحكم المحلي هو نظام حكومي يدار بواسطة هيئات منتخبة او هو نظام من انظمة الادارة العامة واداة من ادوات التنمية تهدف الى زيادة كفاءة الاداء الاداري في الدولة ويتم بمقتضاها اعطاء المحليات الصلاحيات والاختصاصات التي تساعد على سرعة وسهولة اتخاذ القرار بعيداً عن السيطرة المركزية مع ارتباط هذا القرار بتحقيق السياسات والاهداف التنموية للدولة وهي تعبر عن اللامركزية الاقليمية كأسلوب من اساليب التنظيم الاداري للدولة ، اي ان الادارة المحلية تؤدي الى نقل بعض السلطات الى الوحدات المحلية .

ومن المفاهيم او المصطلحات المقاربة او المشابهة للحكومة المحلية هي الادارة المحلية ، الوحدات المحلية ، الحكم الذاتي ، المجتمع المحلي . وهذا ما سنتناوله في الفروع التالية تباعا .

^{١٣} د. فرح ضياء حسين مبارك الصفار - الحكومات المحلية - مرجع سابق - ص ٣٦/٣٥ .
^{١٤} د. عبد الجليل هويدي - المالية العامة للحكم المحلي - مرجع سابق - ٤٦ .

الفرع الاول

ما هيّة الادارة المحلية^{١٥}

يراد بها مجلس منتخب تتركز فيه الوحدة المحلية ويكون عرضه للمسؤولية امام الناخبين سكان الوحدة المحلية ، ويعتبر مكملا لاجهزة الدولة . وحيث نحن بصدد دراسة النظام القانوني العراقي فاننا نجد هنا ان مجالس المحافظات هو اوضح مثال للادارة المحلية . واهم ما يميز هذا التعريف هو التركيز على الجانب الانتخابي باعتبارها هيئات او مجالس محلية منتخبة وتخضع لرقابة واشراف الرقابة المركزية ، وهي اسلوب من اساليب التنظيم الاداري للدولة وتقوم على فكرة توزيع النشاطات والواجبات المركزية والمحلية وذلك لغرض ان تتفرغ الاولى لرسم السياسة العامة إضافة الى إدارة المرافق القومية في البلاد ، وان تتمكن الاجهزة المحلية في تسيير مرافقها بكفاءة وتحقيق اغراضها المشروعة ، حيث يتم توزيع اعباء الوظيفة الادارية للدولة بناءً على قانون بين الاجهزة التنفيذية المركزية وبين المجالس المحلية المنتخبة على مستوى الوحدات الادارية المتمتعة بالشخصية المعنوية وتمارس اختصاصاتها ومهامها وفقاً لمواردها المالية عن طريق المجالس المحلية تحت اشراف ورقابة السلطة المركزية.^{١٦}

الفرع الثاني

ما هيّة الوحدات المحلية

يراد بها انها المناطق الجغرافية او الاقسام المحددة التي اسبغ عليها القانون صفة الشخصية المعنوية والتي تتولى ادارة شؤونها المحلية بنفسها بواسطة ممثليها . علما ان المحافظة والقضاء والناحية من الادارات المحلية الواردة في قانون المحافظات غير المنتظمة باقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ (سابعاً/ المادة الاولى) منه . وتتميز الوحدات الادارية بوحدة النمط ، حيث تتماثل هذه الوحدات في مستويين هما المحافظات والبلديات ، حيث يتم توزيع الوظيفة الادارية بين الحكومة المركزية في العاصمة وبين هيئات محلية او مصلحة مستقلة بحيث تمارس هذه الوحدات وظيفتها الادارية تحت اشراف ورقابة الحكومة المركزية.^{١٧}

الفرع الثالث

ما هيّة الحكم الذاتي

^{١٥} د. محمد احمد اسماعيل - النظم القانونية للجماعات المحلية الادارية الفرنسية - منشورات المكتب الجامعي الحديث - الاسكندرية - الطبعة الاولى - ٢٠١٥ - ص ٥٦٠ .
^{١٦} د. فرح ضياء حسين مبارك الصفار - الحكومات المحلية - مرجع سابق - ص ٣٦/٣٥ .
^{١٧} د. حمدى عبد العظيم "التمويل المحلي وتنمية المحليات"، بحث مقدم لمؤتمر الدقهلية لتطوير الإدارة المحلية - ٩ مايو ١٩٨٦ - مشار اليه في بحث الدكتور محمد ابراهيم الشافعي - تمويل اللامركزية المحلية في مصر - مرجع سابق - ص ٣٦٦ .

يعد الحكم الذاتي نموذجاً من نماذج اللامركزية الاقليمية ، فهو يقوم على الاسس نفسها التي يقوم عليها نظام الادارة المحلية . إذ يرى بعض الشراح^{١٨} ان الحكم الذاتي من النظم اللامركزية التي لا يمكن ان يرتقي الى اللامركزية السياسية في الدولة المركبة ولا تهبط الى اللامركزية الادارية ، فهو صيغة من صيغ الحكم والادارة ويمثل مكانة وسطى بين نظامي اللامركزية السياسية واللامركزية الادارية . ان قدرة الشعوب على حكم نفسها طبقاً لقيمتها وثقافتها وتقاليدها ويدل المعنى الاشمل للمصطلح على مؤسسات الحكومة المحلية في النظام الفيدرالي او النظام الاحادي . وتجدر الاشارة الى ان بعض الدول البسيطة قد تمنح اقليمياً من اقليمها فضلاً عن الاستقلال الاداري اختصاصاً تشريعياً وحينئذ يجوز اطلاق الحكم المحلي او الحكم الذاتي على هذا النظام^{١٩} ، لان الدولة وان كانت بسيطة الا انها تنتهي الى نوع من اللامركزية السياسية الى بعض الاقاليم لا جميعها . ان تجربة العراق في ظل دستور سنة ١٩٧٠ معروفة بهذا الشأن عندما منح اقليم كردستان ادارة الحكم الذاتي بموجب بيان اذار لسنة ١٩٧١ وصدور قانون قانون الحكم الذاتي لمنطقة كردستان رقم (٣٣) لسنة ١٩٧٤.^{٢٠}

الفرع الرابع

ما هيّة المجتمع المحلي

يراد به مجموعة من الناس يقيمون في منطقة جغرافية محددة ويشتركون معاً في الانشطة السياسية والاقتصادية ويكوّنون معاً فيما بينهم وحدة اجتماعية ذات حكم ذاتي تسودها قيم عامة ويشعرون بالانتماء نحوها . وامثلة المجتمع المحلي (المدينة ، القرية) وبالرغم من ان المجتمع المحلي يشكل وحدة جغرافية محلية ويوفر لسكانه السلع والخدمات ، فليس من الضروري ان يتحدد بحدود قانونية كما هو الحال بالنسبة للمدينة وليس من الضروري ان يكون سياسياً مستقلاً . ويلاحظ ان الحكومات المحلية تستمد قوتها وشرعيتها اساساً من المجتمع ، اما الحكومة المركزية فيقتصر على حماية الاحتياجات والحقوق العامة بهدف تحقيق التوازن المنشود بين مصالح الجهات المختلفة ، اي ان الادارة المحلية لامركزية ذات طابع اداري تهدف الى تنسيق العلاقة بين مركز الدولة وفروعه المحلية المنتشرة في ارجائها.^{٢١}

^{١٨} د. فرح ضياء حسين مبارك الصفار - الحكومات المحلية - مرجع سابق - ١٢ .

^{١٩} د. عبد الجليل هويدي - المالية العامة للحكم المحلي - مرجع سابق - ٤٦ .

^{٢٠} نشر القانون بجريدة الوقائع العراقية برقم العدد ٢٣٢٧ في ١١/٣/١٩٧٤ .

^{٢١} يشير الفقه الاداري الى ان مرتكزات الادارة المحلية او الحكم المحلي هي :

- ١- وجود مصالح محلية او مرفقية مشتركة في رقعة جغرافية محددة
- ٢- قيام مجالس او هيئات منتخبة للاشراف على المصالح المحلية وادارتها
- ٣- وجود هيئات تباشر اختصاصات اصلية ، اي تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والاداري تحت رعاية رقابة مركزية محددة
- ٤- توفر المشروعية الانتخابية ، فالانتخاب يعتبر ركناً اساسياً من مقومات اللامركزية الادارية ، وذلك لانها تستمد مشروعيتها من المواطنين وليس من السلطة المركزية .



خلاصة القول ونحن نميّز بين الحكومة المحلية وعما يتشابه فيما بينها من مفاهيم ، فنقول ان الحكم المحلي هو اسلوب من اساليب التنظيم الاداري للدولة يقوم على فكرة توزيع السلطات والواجبات بين الاجهزة المركزية والمحلية وذلك بغرض ان تتفرغ الاولى لرسم السياسات العامة للدولة وإدارة المرافق القومية وان تتمكن الاجهزة المحلية من تسيير المرافق المحلية لتحقيق الاغراض او الاهداف المشروعة لها . بمعنى اخر ان الحكم المحلي يوجد حيث تتوفر اجهزة ادارية محلية ووحدات ادارية محلية لتصريف الشؤون المحلية في حدود السلطات المخولة لها من الحكومة المركزية في اطار الدستور.^{٢٢}

المبحث الثاني

مفهوم الضرائب المحلية

يراد بالضرائب عموماً بأنها مبالغ نقدية تفرضها الدولة او اشخاص القانون العام وتقتطعها من اموال الافراد جبراً وبصفة نهائية وبدون مقابل وتستخدمها للقيام بمقتضيات واهداف السياسة المالية للدولة. ونظراً لانتقال مسؤولية تقديم الخدمات من قبل السلطة المركزية الى السلطات والهيئات المحلية، مما يتطلب وجود مصادر تمويلية لتقديم هذه الخدمات واشباع حاجات الافراد المحلية . بمعنى اخر ان حاجة الحكومات المحلية الى ايرادات تؤمّن لها استمرارها وتضمن قيامها بوظائفها . فلا يخفى ان المال هو العصب المحرك للاعمال ، وان الادارة هي المنفذة للقرارات ومن دونه ستبقى الهيئات ساكنة بلا حراك . ومن هنا ظهرت الحاجة الى ايجاد مصادر دخل جديدة ومستدامة ، ومن هذه المصادر ظهرت فكرة الضرائب المحلية باعتبارها انسب الحلول بتدبير هذه الموارد للحكومات المحلية^{٢٣}. وللوصول للغاية البحثية هنا سنقوم بتقسيم هذا المبحث الى المطالب الثلاثة التالية ، فاما المطالب الاول سنخصصه لبيان ما هيّة الضرائب المحلية ، أما المطالب الثاني سيتم دراسة مزايا الضرائب المحلية ، واما المطالب الثالث سنفرده لانواعها واساليب فرضها .

المطلب الاول

ما هيّة الضرائب المحلية

يقصد بالضرائب المحلية بأنها كل فريضة مالية تتقاضاها احدى الهيئات المحلية على سبيل الالتزام في نطاق الوحدة الادارية التي تمثلها ودون مقابل بقصد تحقيق او اشباع منفعة عامة محلية .^{٢٤}

^{٢٢} محمد أحمد إسماعيل - النظم القانونية للجماعات المحلية الادارية الفرنسية " اللامركزية على الطريقة الفرنسية " - مرجع سابق - ص ١٤٥ - ١٥٥.

^{٢٣} لخضر مرغاد - الإيرادات العامة للجماعات المحلية في الجزائر - بحث منشور في مجلة العلوم الانسانية - جامعة محمد خيضر بسكرة - العدد السابع - شباط / ٢٠٠٥ - متوفر على الشبكة الالكترونية على الموقع الالكتروني التالي : www.webreview.dz
^{٢٤} د. محمد هماوندي - الفيدرالية والحكم الذاتي واللامركزية الادارية الاقليمية "دراسة نظرية مقارنة" - منشورات مؤسسة موكرياني للطباعة والنشر - الطبعة الثانية - مطبعة وزارة التربية - اربيل - العراق - ٢٠٠١ - ص ٢٣٧.



ومن هنا يتبين لنا ان الضريبة المحلية تدفع في نطاق الوحدة المحلية او المناطقية ، اي في رقعة جغرافية محددة ضمن الدولة الواحدة ، ويتم دفعها الى المجالس المحلية من قبل الافراد المحليين او المجتمع المحلي^{٢٥} . وعليه يجب ان تكون أو تتوفر في الضريبة المحلية مواصفات الضريبة العامة من قواعد عامة لفرض الضريبة وهي تحقيق العدالة والمساواة في التضيحية اضافة الى محلية وسهولة تقدير الوعاء الضريبي لها . كل ذلك من اجل ان تتمكن المجالس المحلية من تخطيط مشروعاتها ووضع موازاناتها تبعاً للتقديرات المتوقعة لحصيلة الموارد المقدر لها .

وتجدر الإشارة هنا الى ان اقليم كردستان العراق وبموجب الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ كونه اقليماً ويتمتع بثنائية السلطة " اللامركزية السياسية " مما يجعله قادراً على فرض وخلق ضرائب محلية ، ولكن الواقع يشير للأسف الى عدم وجودها فيه . لم يشرع برلمان اقليم كردستان العراق لحد الان اي قانون بموجبه يفرض ضرائب محلية على الافراد ، علماً ان الضرائب المفروضة فيه هي ضرائب مركزية (اتحادية) كقانون ضريبة الدخل رقم ١١٣ لسنة ١٩٨٢ المعدل ، واصبح حاله كحال العراق معتمداً في ايراداته على النفط والغاز مما جعله في ازمة مالية خانقة بسبب انخفاض اسعار النفط ودخول الاقليم في دوامة المديونية وازمة عدم دفع رواتب الموظفين منذ عام ٢٠١٥ ولجوءه الى نظام الادخار الاجباري رغم مناداتنا في اكثر من مناسبة بضرورة تنويع مصادر الدخل ومنها هي الضرائب المحلية بالنسبة للاقليم .

ان الضرائب المحلية تختلف عن الضرائب المركزية بناحيتين مهمتين هما :

١- من ناحية الجهة التي تفرض الضريبة لحسابها ، فالضريبة المحلية تفرض من قبل المجالس المحلية ، في حين ان الضريبة العامة او المركزية او الاتحادية تفرض لحساب السلطة المركزية او الاتحادية وتعد حصيلتها مورداً للخزانة العامة المركزية^{٢٦} .

٢- ومن ناحية نطاق سريانها ، فهي تسري اي "الضريبة المحلية" في نطاق الوحدة الادارية المحلية المفروض فيها دون ان تمتد الى غيرها من الوحدات الادارية الاخرى ، في حين ان الضريبة العامة المركزية تطبق على شتى انحاء الدولة ولا تقتصر على وحدات ادارية محلية معينة^{٢٧} .

المطلب الثاني

مزايا الضرائب المحلية

^{٢٥} منظمة الاغذية والزراعة " الفاو " / الامم المتحدة - اللامركزية والضرائب على الملكية الريفية - روما - ٢٠٠٤ - دراسة منشورة على الموقع الالكتروني التالي : www.fao.org

^{٢٦} تجدر الإشارة هنا الى ان قانون ضريبة الدخل العراقي رقم ١١٣ لسنة ١٩٨٢ المعدل يعد قانوناً اتحادياً في الدولة العراقية الاتحادية ويسري على جميع الوحدات الادارية سواء الاقاليم او المحافظات غير المنتظمة باقليم وبالتالي لا يعد قانوناً محلياً ، ولذلك وجب التبيه الى هذه المسألة .
^{٢٧} ايضاً هنا تجدر الإشارة هنا الى قانون ضريبة الدخل العراقي رقم ١١٣ لسنة ١٩٨٢ المعدل وباعتباره قانوناً اتحادياً ويسري على جميع الاراضي او الوحدات الادارية ضمن الدولة العراقية ، فان ايرادات هذا القانون تعد ايرادات اتحادية وتدخل في الخزانة العامة للدولة العراقية ولا تعد ايرادات محلية رغم تطبيقه حتى من قبل اقليم كردستان العراق . وهنا اقتضى التنويه .

تعتبر الضرائب المحلية مقبولة لدى اغلب دول العالم كما اسلفنا الى ذلك سابقا كونها تمتاز بعدة مزايا وهي كما يلي :

١- يؤدي فرض الضريبة إلى تعميق مفهوم الديمقراطية لدى أعضاء المجلس المحلي (الحكومة المحلية) بسبب ارتباط عنصر التكليف بأداء الضرائب المحلية بحق التمثيل ، حتى يكون للمكلفين رأي في الطريقة التي تصرف بها أموالهم. هذه المسؤولية تجعلهم ، يدققون في اختيار اصالح العناصر التي تحسن التعبير عن آرائهم وتكون امينة على انفاق الاموال التي تخرج من جيوبهم ، كما تدفعهم الى احكام الرقابة على اعمال المجلس المحلي وتتبع نشاطه الهادف الى اشباع حاجات الافراد.^{٢٨}

٢- إثارة شعور الاهالي بالمسؤولية ، حيث ان الافراد بوجه عام يحكمون على الخدمات المقدمة اليهم ومقارنة مستواها بمقدار ما يتحمله من اعباء مالية . كما ان اي ارتفاع ولو كان طفيفا في سعر الضريبة المحلية ، يجعل الافراد يتساءلون عن ما سوف يحصلون عليه من خدمات اضافية مقابل هذه الزيادة ، حيث ان نفقات السلطة المحلية توجه الى توفير الخدمات لهم مما يعني تاثرهم بذلك .

٣- تولد الضرائب المحلية احساسا لدى الجماعة المحلية او الافراد المحليين ان ما يدفعونه من اعباء مالية بشكل ضرائب محلية سوف ترجع لهم بشكل خدمات ويتم اشباع حاجاتهم ولو بطريق غير مباشر مما يخفف هذا العبء عليهم وبالتالي نجد التهرب الضريبي في هذا النوع من الضرائب يقل كثيرا مقارنة بالضرائب المركزية^{٢٩}

المطلب الثالث

انواع الضرائب المحلية واساليب فرضها

تتعد وتتوزع الضرائب المحلية ولذلك تفرض باحد اسلوبين ، أولهما يربط الضرائب المحلية بالضرائب العامة والاخر يقوم بتخصيص الهيئات العامة المحلية منفصلة عن الضرائب العامة المركزية . بمعنى اخر ان هناك نوعين للضرائب المحلية ، فهناك ضرائب محلية مرتبطة بالضرائب العامة المركزية وهناك ضرائب محلية مستقلة تفرضها الحكومات المحلية ، وعليه سنقسم هذا المطلب لفرعين نخصص لكل اسلوب فرعاً مستقلاً بذلك .

^{٢٨} محمد أحمد إسماعيل - النظم القانونية للجماعات المحلية الادارية الفرنسية " اللامركزية على الطريقة الفرنسية " - مرجع سابق - ص ١٥٤-١٥٥.

^{٢٩} محمد أحمد إسماعيل - النظم القانونية للجماعات المحلية الادارية الفرنسية " اللامركزية على الطريقة الفرنسية " - نفس المرجع - ص ١٤٥-١٥٥.

الفرع الاول

الضرائب المحلية المرتبطة بالضرائب العامة

ان هذا الاسلوب له صورتان هما :

١- الصورة الاولى : وهي ان تضاف الضريبة المحلية الى ضريبة عامة ، بمعنى اخر انها تحسب على نسبة مئوية من وعاء هذه الضريبة العامة .

٢- الصورة الثانية : هي ان تشارك المجالس المحلية في حصيله الضريبة العامة المركزية بنسبة معينة من حصيلتها باسم الضريبة المحلية .^{٣٠}

يتبين مما تقدم ان ارتباط الضريبة المحلية بالضريبة العامة قد يكون مرجعه الاضافة او المشاركة ، وفي الحالة الاخيرة يودع الجزء المخصص للهيئات المحلية من حصيله الضريبة العامة في حساب خاص حتى يتم توزيعه بعدئذ على الهيئات المحلية طبقا للقواعد المقررة .^{٣١}

وتمتاز الضرائب المحلية المرتبطة بالضرائب العامة المركزية بالبساطة في فرضها ، اذ ان الامر لا يحتاج الى البحث عن اوعية جديدة لهذه الضرائب وحصرها وتقدير قيمتها لوطنه جبايتها ، بل تحصل المجالس المحلية على حقها من حصيله وجباية تلك الضرائب العامة وبالتالي على حصتها منها باعتبارها ضرائب محلية استناداً الى ضرائب قائمة وموجودة فعلا ، وهذا الاسلوب يشكل اقتصادا في نفقات الجباية ، اذ يمكن لموظف الادارة الضريبية او المالية في السلطة المركزية ان يقوموا بتحصيل الضرائب المحلية المرتبطة بالضرائب العامة في الوقت نفسه الذي يحصلون فيه على الضرائب الاخيرة " المركزية او الاتحادية" ، كما يمكن الحكومة المركزية الوقوف على الحالة المالية لكل وحدة ادارية مما يعتبر عوناً لها في حالة تقدير الاعانات التي تقررها للمجالس المحلية^{٣٢}

ويؤخذ على هذا الاسلوب انه يؤدي الى اشعار المكلف بتقل العبء الضريبي ، فالضرائب المحلية المرتبطة بالضرائب العامة تأتي معها بحيث لا يستطيع المكلف ان يميز بين اي نوع منها وهو ما يجعله يشعر بعبء الضرائب ملقياً التبعة في ذلك على السلطة المركزية .

كما انه يؤدي تجسيم عيوب الضرائب العامة ، فاذا كانت هذه الضرائب موزعة توزيعاً سيئاً لا تحقق العدالة والمساواة في التضحية المالية بين المكلفين ، فان الضريبة المضافة تزيد الحالة سوءاً وتجعل

^{٣٠} د. علي هادي عطية الهلالي - الموقف الدستوري والتشريعي من قانونية فرض الضرائب المحلية - دراسة منشورة على الموقع الالكتروني التالي : www.dorar-iraq.net

^{٣١} من الافكار القريبة لهذه الصورة هو البترو دولار المطبق للمحافظات المنتجة للنفط والغاز والنسبة حالياً هي خمسة دولارات لكل برميل منتج يكون ايراداً للحكومة المحلية التي تم انتاج النفط فيها .

^{٣٢} تراودني فكرة اود الاشارة اليها هنا وهي المقاربة بين هذه الصورة وصورة قيام شركة التأمين الوطنية بفرض نسبة معينة على سعر كل لتر من المشتقات النفطية المباعة للسيارات داخل القطر وتستهلك عليها من وزارة النفط . فبدلاً من فرض اقساط التأمين على السيارات كون جميع السيارات مؤمنة عليها اجبارياً بموجب قانون التأمين الالزامي . يتم تكليف وزارة النفط بذلك دون ان تكون ادارة التأمين مسؤولة عن ذلك .. هذه الفكرة هي مقاربة بين حالة الضريبة المحلية والضريبة العامة . رغم وجود فوارق بين الصورتين . لذا اقتضى التنويه لذلك .

توزيع الاعباء الضريبية اكثر بعداً عن مقتضيات العدالة . كما ان ربط الضرائب المحلية بالضرائب العامة المركزية يفقدها كثيراً من مرونتها ، ذلك ان المشرع يتردد كثيراً في زيادة هذه الضرائب اذا ما دعت الظروف الى ذلك نظراً لتثقل عبئها بسبب اضافة الضرائب المحلية اليها مما يخشى ان تجعلها هذه الزيادة الجديدة جائرة على المكلف^{٣٣}.

الفرع الثاني

الضرائب المحلية المستقلة

يعد هذا الاسلوب الثاني من اساليب من فرض الضريبة المحلية فلا يربطها بالضرائب العامة المركزية باي رابط سواء اكان رابط الاضافة ام المشاركة وانما تمتاز بطابعها المحلي المستقل . وتمتاز هذه الضرائب في هذه الصورة او الاسلوب ببعض المزايا ومع ذلك يعاب عليها ببعض العيوب اما المزايا فيمكن ان نستخلص بعضاً من منها وهي :

- ١- التمييز بين العبء الضريبي القومي والعبء الضريبي المحلي
 - ٢- استقلال الضرائب المحلية عن التأثير في ما تتصف به الضرائب العامة ، فاذا كانت الضريبة العامة سيئة التوزيع ، فان هذا الاثر لا ينصرف حتماً الى الضريبة المحلية .
 - ٣- الاحتفاظ بالضرائب العامة بمرونتها بحيث يمكن للمشرع الضريبي ان يزيد منها دون ان يخشى إثارة ثائرة المكلفين او تعجيزهم عن الوفاء بها او حتى التهرب منها .
 - ٤- كفالة حرية الدولة في إصلاح نظامها الضريبي من دون ان يقيد ما قد يحدثه من رد فعل في المالية المحلية ، نظراً لانفصال الضرائب المحلية عن الضرائب العامة المركزية .
- هذا بالاضافة الى ان الضرائب المحلية المستقلة تمكن من تحقيق الملائمة والتناسب بينها وبين المقتضيات المحلية فتفرضها المجالس المحلية طبقاً لاحتياجاتها وبمراعاة ظروف الوحدة الادارية وهو ما يجعلها اكثر قبولا لدى المكلفين وكذلك الافراد ايضا مما حدا باغلب الدول الى التوجه اليها والاعتماد بفكرة الضرائب المحلية بسبب هذه المقبولية^{٣٤}.
- ولكن يؤخذ على الضرائب المحلية المستقلة عدم وفرة حصيلتها ، لان الدولة تستأثر لنفسها بمعظم المصادر التي يمكن ان تتخذ وعاءاً للضرائب بحيث لا تكاد تترك للمجالس المحلية مجالاً لفرض ضرائب محلية تستقل بها . كما ان اعطاء الهيئات المحلية حق فرض ضرائب محلية مستقلة

^{٣٣} د.علي هادي حميدي الشكراوي ود. علاء عبد الحسن العنزي ود. اسماعيل صعصاع البديري - اللامركزية المالية في الدولة الفدرالية " دراسة مقارنة مع القانون العراقي " - بحث منشور في مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية - العدد الثاني - السنة الخامسة - ص١٤٥ - منشور على الموقع الالكتروني : www.uobabylon.edu.iq

^{٣٤} د.علي هادي حميدي الشكراوي ود. علاء عبد الحسن العنزي ود. اسماعيل صعصاع البديري - اللامركزية المالية في الدولة الفدرالية " دراسة مقارنة مع القانون العراقي " - نفس المرجع - ص١٥٤ .

يخصها فقط يخشى ان يساء استعماله ، ولذا فان الامر يقتضي تدخل المشرع لتحديد هذه الضرائب المحلية المستقلة.^{٣٥}

علما اننا سنفرد للمبحث الثالث من هذه الدراسة لبيان الاساس التشريعي لفرض هذه الضرائب ، وهل تستطيع المجالس المحلية ذلك لاننا نعتقد انها من اشكاليات هذه الدراسة في هذا الجانب .

المبحث الثالث

سلطة المجالس المحلية في فرض الضرائب المحلية وفق القانون العراقي

أثارت مسألة سلطة المحافظات او مجالسها المحلية في فرض الضرائب المحلية في العراق بعد عام ٢٠٠٣ وبعد تغير النظام السياسي فيه تحديداً وتغير شكل الدولة من بسيطة الى مركبة " اتحادية " ، ولا سيما بعد صدور قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤ واعادة تبني النظام الاتحادي ايضا في دستور عام ٢٠٠٥ النافذ^{٣٦}، هذه المسألة القانونية المعقدة حسب ما اراها لانه هناك اختلاف تشريعي وقضائي وحكومي بل حتى فقهي حول المسألة والتي سنرى ذلك لاحقا في في هذه الدراسة ، فهناك من يرى انها لاتملك تلك السلطات او الصلاحيات وهناك من يعتقد انها تمتلك تلك السلطة بفرض الضرائب المحلية وهي من الاشكاليات التي دفعتني الى كتابة هذه الدراسة، وبالتالي نحاول الوصول الى رؤية قانونية بانه هل هناك سلطة لها في فرض الضرائب المحلية على الافراد في ظل الدستور والقوانين العادية في العراق ؟

ان هذه الاشكالية ظهرت لسببين ، فاما السبب الاول فهو ان النظام الاتحادي لم يعمل به في كل مناطق العراق ومحافظاته بل فقط في المحافظات التي تبغي التحول الى اقليم او تنظم الى اقليم مع الاقرار باقليم كردستان كامر واقع قبل صدور قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية ، واما السبب الثاني فهو ان المحافظات التي لم تنظم في اقليم اعطيت صلاحيات وسلطات واسعة في مجالات عدة ومنها في المجالات المالية .

وهنا ظهرت الرغبة لدى هذه المحافظات في التأكيد على حقها في فرض الضرائب المحلية بما لها من سند دستوري وقانوني وحسب ادعائها في ذلك ، علما ان الحكومة الاتحادية عارضت ذلك واعتبرت ان ذلك يدخل ضمن اختصاصاتها دون المحافظات وهذا ما سوف تناوله في هذا المبحث لاحقا.^{٣٧}

^{٣٥} محمد طه حسين الحسيني- الاختصاص المالي للسلطة التشريعية في الدساتير العراقية - رسالة ماجستير - غير منشورة- كلية القانون والعلوم السياسية - جامعة الكوفة - العراق - ٢٠١٠ - ص ١٦٤ .

^{٣٦} د. رائد ناجي احمد - مدى اختصاص المحافظات غير المنتظمة باقليم بفرض الضرائب والرسوم - منشور في مجلة كلية القانون والعلوم السياسية - جامعة الانبار - منشور في الموقع الالكتروني التالي: www.iasj.net - ص - ٣٨٣ .

^{٣٧} د.علي هادي حميدي الشكراوي ود. علاء عبد الحسن العنزي ود. اسماعيل صعصاع البديري - اللامركزية المالية في الدولة الفدرالية " دراسة مقارنة مع القانون العراقي " - مرجع سابق - ص ١٦٦ .

ولاهمية هذه المسألة او الاشكالية فقد آثرنا ان نقوم بدراستها في هذا المبحث . وعليه سنقوم بتقسيمه الى المطالب الثلاثة التالية : فأما الاول فنخصصه الى موقف المشرع العراقي من حق المجالس المحلية بفرض الضرائب المحلية ، واما المطلب الثاني سنفرده الى موقف القضاء من حق المجالس المحلية من فرض الضرائب المحلية ، واما المطلب الثالث سنتناول فيه موقف الحكومة الاتحادية من حق مجالس المحافظات بفرض الضرائب المحلية .

المطلب الاول

موقف المشرع العراقي من حق المجالس المحلية بفرض الضرائب المحلية

لقد سبق وان بيّنا ان العراق تحول من دولة بسيطة الى دولة اتحادية "مركبة" بموجب الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ . وقد اخذ بمبدأ قانونية فرض الضرائب عندما نص بانه (لا تفرض الضرائب والرسوم ولا تعدل ولا تجبى ولا يعفى منها الا بقانون)^{٣٨}. وبيّنا ايضا انه لا اشكالية لدينا في ظل النظام الاتحادي بمنح الاقاليم صلاحية تشريع القوانين المحلية وبالتالي حقها في فرض الضرائب المحلية وذلك لوجود ثنائية السلطة التشريعية وكذلك القضائية.

والسؤال هنا ما هو حال المحافظات غير المنتظمة باقليم في التشريع العراقي ؟ لاجابة نقول ان المشرع الدستوري^{٣٩} نص على صلاحيتها وسلطاتها وفق مبدأ اللامركزية الادارية عندما قال (... تمنح المحافظات وفق مبدأ اللامركزية الادارية ...)^{٤٠}.

وهذا يعني توزيع الوظيفة الادارية بين السلطة المركزية والوحدات الادارية (السلطة المحلية) مع بقاء السلطة التشريعية والقضائية بيد المركز . ومع ذلك نعتقد ان الدستور العراقي منح المحافظات صلاحيات وسلطات قد تصل الى سلطات الاقاليم من بينها صلاحية التشريع ولو لم يذكر بنص صريح، ودليلنا في ذلك مثلا انه اشرك المحافظات في الاختصاصات المشتركة الى جانب الاقاليم^{٤١}. وكذلك عندما نص على منح صلاحيات تشريعية عندما جاء عجز المادة (١١٥) بالنص على (... تكون الاولوية لقانون الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة) فهنا نجد ان المشرع الدستوري يعطي اولوية للنص المحلي (قانون المحافظة مثلا) على النص الاتحادي في حالة التعارض فيما يخص الصلاحيات والسلطات المشتركة .

^{٣٨} نقصد بالمشرع هنا سواء المشرع الدستوري او المشرع العادي

^{٣٩} المادة (٢٨ /أولاً) من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥

^{٤٠} المادة (١٢٢ /ثانياً) من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥

^{٤١} المادة (١١٥) من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥

كما اخذ المشرع العادي بحق المحافظات او المجالس المحلية في اصدار القوانين المحلية عندما نص في قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ بانه^{٤٢} (مجلس المحافظة هو السلطة التشريعية والرقابية في المحافظة وله حق اصدار التشريعات المحلية بما يمكنها).
ونجد ان قانون المحافظات موضوع الدراسة هنا قد نص ايضا على جملة من الصلاحيات لمجلس المحافظة ومنها قال " إصدار التشريعات المحلية والانظمة والتعليمات" ^{٤٣} بشرط ان تكون غير متعارضة مع الدستور والقوانين الاتحادية .

وامام هذه النصوص التشريعية الواردة في الدستور العراقي وكذلك في قانون المحافظات غير المنتظمة باقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ يتبادر الى اذهاننا تساؤل بانه هل يحق لمجالس المحافظات اصدار تشريعات او قوانين محلية تستطيع من خلالها ان تفرض ضرائب محلية على الافراد ؟.
للاجابة على هذا التساؤل المشروع هنا ، يجدر بنا ان نتناول موقف القضاء وكذلك موقف الحكومة الاتحادية ليتسنى بعدها الاجابة على هذا التساؤل اضافة الى رأي الباحث هنا .

المطلب الثاني

موقف القضاء من حق مجالس المحافظات في فرض الضرائب المحلية

تأرجح موقف المحكمة الاتحادية بين الرفض والقبول في حق مجالس المحافظات في فرض الضرائب المحلية .

ففي البداية رفضت منح اية صفة تشريعية لها عندما اصدرت قرارها وجاء في حيثياته (.. من خلال تدقيق احكام المادة ١١٥ والمواد الاخرى من دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ يتبين ان مجلس المحافظة لا يتمتع بصفة تشريعية لسن القوانين المحلية) .^{٤٤}

وترتيباً على هذا القرار فانه لا يحق للمحافظات ان تفرض الضرائب المحلية لانها لا تملك سلطة التشريع المحلي . هذا هو التفسير المنطقي والصحيح للقرار القضائي اعلاه .

ولكن حصل تطور على موقف القضاء العراقي عندما عدل من توجهه السابق وتبنى موقفاً جديداً يعطي للمحافظات صلاحية وسلطة في فرض الضرائب المحلية . وقد تجلّى هذا الموقف من خلال اصداره عدة فتاوى وكان ابرزها عندما استوضح مجلس محافظة النجف حول تمتع مجالس المحافظات بسلطة سن القوانين لفرض الضرائب والرسوم والضريبة . وقد قالت المحكمة ما نصه

^{٤٢} المادة (٢/ اولاً) من قانون التعديل الثاني لقانون المحافظات غير المنتظمة باقليم المعدلة رقم ١٩ لسنة ٢٠١٣ والمنشور بالوقائع العراقية بالعدد ٤٢٨٤ في ٢٠١٣/٨/٩ .

^{٤٣} المادة (٧/ ثانياً) من قانون المحافظات غير المنتظمة باقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ .
^{٤٤} القرار المرقم ١٣ لسنة ٢٠٠٧ في ٢٠٠٧/٧/١٦ . مشار اليه في البحث الموسوم " مدى اختصاص المحافظات غير المنتظمة باقليم بفرض الضرائب والرسوم " للدكتور رائد ناجي احمد - مرجع سابق - ص ٣٨٩ .

(... لما كان فرض الضرائب وجبايتها وانفاقها وفرض الرسوم من الامور المالية التي اشارت اليها المادة ١٢٢/ ثانيا من دستور جمهورية العراق ، لذا يكون لمجالس المحافظات غير المنتظمة في اقليم حق سن القوانين الخاصة بفرض وجباية وانفاق الضرائب المحلية وسن القوانين الخاصة بفرض وجباية وانفاق الرسوم والغرامات والضميمة بما يمكنها من ادارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الادارية التي تمنحها المادة ١١٥ من الدستور حق الاولوية في التطبيق عدا ما ورد في المادة ٦١/ اولاً منه الذي تختص بممارسة الصلاحيات الواردة بها حصراً المجلس النيابي بتشريع القوانين الاتحادية وكذلك القرارات التي تختص باصدارها السلطات الاتحادية الحصرية والمشاركة المنصوص عليها في المواد ١١٠، ١١١، ١١٢، ١١٣، ١١٤ من الدستور)^{٤٥}.

إن هذا القرار تضمن امراً لا لبس فيه وهو حق مجالس المحافظات بفرض الضرائب المحلية . وهناك ايضا فتوى اخرى صادرة من المحكمة الاتحادية عندما استوضحت محافظة البصرة حول صلاحية مجلسها في فرض الضرائب المحلية من اجل زيادة ايراداته استناداً لما جاء بالامر ٧١ الصادر من سلطة الائتلاف المؤقتة . فقد جاء بالفتوى ما يلي (... ان صلاحية مجلس المحافظة في سن القوانين المحلية تحكمه المواد ٦١/ اولاً و ١١٠ و ١١١ و ١١٤ و ١١٥ و ١٢٢/ ثانيا من الدستور وان استقراء مضامين هذه المواد تشير الى صلاحية مجلس المحافظة بسن التشريعات المحلية لتنظيم الشؤون الادارية والمالية بما يمكنها من ادارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الادارية والتي تمنحها المادة ١١٥ من الدستور الاولوية في التطبيق ، ذلك ان المجلس النيابي يختص حصراً بتشريع القوانين الاتحادية وليس له اختصاص باصدار التشريعات المحلية للمحافظة استناداً الى المادة ٦١/ اولاً من الدستور)^{٤٦} . يفهم من هذا القرار ان مجالس المحافظات حق فرض الضرائب المحلية بناءً على ما تصدره من تشريعات محلية تنظم شؤونها المحلية .

ويلاحظ ان المحكمة الاتحادية لم تجب على استيضاح مجلس محافظة البصرة حول صلاحيته في فرض الضرائب والرسوم استناداً الى الامر ٧١ لسنة ٢٠٠٤ متذرة بان اختصاصاتها محدد بموجب الدستور في المادة ٩٣ / ثانياً منه بتفسير مواد الدستور دون القوانين والاورام وبيان الرأي فيها . نستنتج مما تقدم ان القضاء العراقي المتمثل بالمحكمة الاتحادية لم يكن على نسق واحد فيما يخص حق المحافظات في فرض الضرائب المحلية ولم يكن هناك رؤياً واضحة وانما هناك تردد في حسم موقفها في منح مجالس المحافظات صلاحية اصدار القوانين المحلية بفرض الضرائب المحلية .

^{٤٥} قرار رقم ١٦ في ٢١/٤/٢٠٠٨ مشار في البحث الموسوم مدى اختصاص المحافظات غير المنتظمة بإقليم بفرض الضرائب والرسوم للدكتور راند ناجي احمد - مرجع سابق - ص ٣٨٩ .

^{٤٦} قرار رقم ٢٥ في ٢٣/٦/٢٠٠٨ منشور في مؤلف القاضي جعفر كاظم المالكي والموسوم " المرجع في قضاء المحكمة الاتحادية " منشورات دار العاتك لصناعة الكتاب - القاهرة - ٢٠١١ - ص ٣٢٧ .

المطلب الثالث

موقف الحكومة الاتحادية من حق مجالس المحافظات بفرض الضرائب المحلية

بعد تحول العراق من دولة بسيطة الى دولة اتحادية بموجب الدستور لسنة ٢٠٠٥ ، فقد ظهر صراع في عدة مجالات بين الحكومة الاتحادية وسلطات مجالس المحافظات بل نجده محتما ايضا بين الحكومة الاتحادية وحكومة اقليم كردستان^{٤٧} . خاصة بعد صدور قانون المحافظات غير المنتظمة باقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨^{٤٨} الذي اعطى للمحافظات صلاحيات وسلطات تشريعية ولا سيما في المجال الاداري والمالي منها حق اصدار قوانين محلية بفرض الضرائب والرسوم المحلية . وقد مارست مجالس المحافظات هذه السلطات والصلاحيات باصدار عدة قوانين منها على سبيل المثال:

- ١- قيام مجلس محافظة النجف باصدار قانون رقم (١) لسنة ٢٠١٠^{٤٩} المتضمن فرض الضمائم على ضرائب الدخل المفروضة بموجب قانون ضريبة الدخل رقم ١١٣ لسنة ١٩٨٢ المعدل وضريبة العقار المفروضة بموجب القانون رقم ١٦٢ لسنة ١٩٥٩ وجميع الضرائب الاخرى المفروضة بموجب القوانين العراقية بنسبة ١٠% من مبلغ هذه الضرائب .
 - ٢- قيام مجلس محافظة المثنى بتشريع قانون المكائن والآلات الزراعية رقم (١) لسنة ٢٠١٠^{٥٠} بفرض رسوم على عمل المكائن والآلات الزراعية .
- وقد سبق وان اوضحنا ان هناك صراعا بين الحكومة الاتحادية والحكومات المحلية حول موضوع اصدار القوانين المحلية المتضمنة بفرض الضرائب والرسوم المحلية ، مما حدا بالحكومة الاتحادية باصدار قرارا بعدم احقية المحافظات بفرض الضرائب والرسوم على الفلاحين مقابل الحصول على المشتقات النفطية وهو القرار رقم (٢٧) في ١٧/١/٢٠١٢ .^{٥١}

^{٤٧} فقد وصل الصراع بينهما الى اتخاذ الاقليم قرارا سياسيا وهو اجراء الاستفتاء في ٢٥/٩/٢٠١٧ للانفصال عن العراق لايمانه لصعوبة البقاء ضمن العراق الاتحادي لتراكم المشاكل الجمة بينهما ولا مجال للخوض فيها لانه تخرج من اختصاص هذه الدراسة . لذا وجب التنويه هنا .

^{٤٨} د. رائد ناجي احمد - مدى اختصاص المحافظات غير المنتظمة باقليم بفرض الضرائب والرسوم " دراسة قانونية متخصصة بالنظام القانوني العراقي " مرجع سابق - ص ٣٨٨ .

^{٤٩} نشر هذا القانون في جريدة الوفاء النجفية بالعدد (٥) لسنة ٢٠١٠ . منشور على الموقع الالكتروني للمكتبة القانونية للحكم المحلي :

www.iraq.lq.lqw.org

^{٥٠} نشر القانون في جريدة وقائع المثنى الرسمية في عدد شهر حزيران لسنة ٢٠١١ منشور على الموقع الالكتروني www.iraq.lq.law.org للمكتبة القانونية للحكم المحلي .

^{٥١} لقد جاءت بحثيات هذا القرار ما يلي :

- ١- صلاحية مجالس المحافظات في اصدار التشريعات المحلية في فرض الضرائب والرسوم معطلة في الوقت الحاضر ما لم يصدر قانون اتحادي من السلطة المركزية يبين نوع الضرائب ووعائها وحدودها ونوع الخدمات التي تستوفي ثمن الرسوم وعدم استطاعة مجالس المحافظات فرض الضرائب والرسوم الا بصور القانون اعلاه .
- ٢- ليس لمجالس المحافظات فرض ضرائب ورسوم الا بصور القانون الاتحادي آنفا من مجلس النواب .
- ٣- اعلام مجلس النواب بخالفة قرار مجلس محافظة بابل القاضي بفرض رسوم على الفلاحين جراء حصولهم على المشتقات النفطية واتخاذ الاجراءات المقتضية لالغاء القرار استنادا الى احكام المادة (٤) من القانون رقم (١٥) لسنة ٢٠١٠ (قانون التعديل الاول لقانون المحافظات غير المنتظمة باقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ .

ونعتقد ونحن بصدد هذا القرار ، ان مجلس الوزراء الاتحادي لم يكن موفقا في اصداره لهذا القرار والمانع لمجالس المحافظات في اصدار قوانين محلية وخاصة عندما قال او نص ان هذه الصلاحية معطلة بينما المحكمة الاتحادية بينت باحدث توجه لها انها مع هذه الصلاحية لمجالس المحافظات وكما اشرنا اليه سابقا في هذه الدراسة .

وهنا نرى ان الحكومة الاتحادية تنصب نفسها كسلطة اعلى من التشريعات وكذلك تعطل نص المادة ١١٥ من الدستور التي اعطت الاولوية في حالة حصول خلاف او تعارض بين الحكومة الاتحادية وحكومة الاقاليم او المحافظات في شأن لا يدخل ضمن الصلاحيات الحصرية للحكومة الاتحادية الواردة ضمن المادة ١١٠ من الدستور ، فتكون الاولوية لقانون المحافظات .

هذا من جانب ، ومن جانب اخر نرى ان قانون المحافظات رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ يبيّن في اكثر من نص قانوني صلاحية التشريع في المجال الاداري والمالي لمجالس المحافظات وبالتالي فإن صفة التعطيل بموجب قرار مجلس الوزراء الاتحادي تتعارض مع النصوص الدستورية والقانونية المشار اليها انفا .

ونعتقد ايضا انه كان ينبغي على الحكومة الاتحادية بدلا من تعطيل القانون المحلي ان تلجأ الى المحكمة الاتحادية لفض النزاع بينها وبين مجلس محافظة بابل في مسألة اصدارها للقوانين المحلية، باعتبار ان المحكمة الاتحادية هي صاحبة الاختصاص القضائي للنظر في مدى دستورية قيام المحافظات بفرض الضرائب والرسوم المحلية عن طريق قوانينها المحلية ، من اجل حسمه واعطاء القول الفصل في هذا التنازع في الاختصاصات بينهما .

كما يلاحظ ان مجلس النواب لما له من سلطة ورقابة على مجالس المحافظات لم يحم بحل اي مجلس محلي للمحافظات لحد الان ، مما يعني ان مجلس النواب لم يأخذ بقرار مجلس الوزراء الاتحادي كونه مخالف للدستور والقانون، وهذا يدل ان مجلس النواب لم يعترض على قوانين المجالس المحلية بفرض الضرائب المحلية .

ولما تقدم فاني ارى ان مجالس المحافظات تتمتع بصلاحية تشريعية في المجال المالي وبالتالي لها الحق في فرض قوانين ضريبية محلية لمواجهة نفقاتها ومن اجل تمويل ذلك . وسندنا في ذلك النصوص الدستورية الواردة في الدستور العراقي وكذلك قانون المحافظات رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ .^{٥٢} ومع ذلك اعتقد ان المشرع العراقي هنا لم يكن موفقا عندما اعتبر من موارد المحافظة ، الايرادات المتحققة من الضرائب والرسوم المفروضة بموجب قوانين اتحادية (م.٤٤/٤ ثانيا / ٢) طالما هي

^{٥٢} هناك توجه فقهي يخالف ما نذهب اليه ويتراسه الدكتور راند ناجي احمد وهذا ما استنتجناه من دراسته حول صلاحية المحافظات بفرض الضرائب المحلية . نظر تلك الدراسة " مدى اختصاص المحافظات غير المنتظمة بإقليم بفرض الضرائب والرسوم " - مرجع سابق - ص ٤١٢/٤١٨.

تتحقق في المحافظة مثل الضرائب الجمركية وضريبة الدخل وغيرها بينما المفروض ان تورد هذه الابرادات للخزينة العامة وتدخل ضمن مفردات الموازنة العامة الاتحادية كابرادات اتحادية وتوزع على الوحدات الادارية المختلفة .

ولذلك نرى ان هذا التوجه التشريعي تجاوز على صلاحية السلطات الاتحادية التي منحها الدستور فرض اية ضريبة من قبلها واعتبر ذلك من الصلاحيات الحصرية لها بموجب المادة (١١٠) منه وهي رسم السياسة المالية . وبالتالي فان اعتبار حصيلة الضرائب الاتحادية المتحصلة في محافظة معينة هي ايرادا لها ، فانه يتعارض مع السياسة المالية للحكومة الاتحادية وخرقا لصلاحياتها الاتحادية . خلاصة القول هنا ، نرى ان المشرع العراقي قد خرق الدستور في هذا الجانب الدقيق المتعلق بصلاحية الحكومة الاتحادية ، ويوجب عليه مراجعة هذا الخرق بغية رفع هذا التجاوز على الدستور العراقي . رغم اني من اشد المؤيدين لحق المحافظات غير المنتظمة باقليم في فرض الضرائب المحلية لحاجتها في تمويل نفقاتها المتزايدة بسبب كثرة حاجات الافراد وضرورة اشباعها . والسؤال هنا متى يكون ذلك ؟

للجابة نقول انه يتم تمويل نفسها في غير المسائل المنصوص عليها ضمن الصلاحيات الحصرية للسلطات الاتحادية ، فنحن ليس مع تجاوز الحكومات المحلية صلاحية وسلطات الحكومة الاتحادية من خلال تحصيل الضرائب والرسوم الاتحادية واعتبارها ايرادات لها لان ذلك يخل بواجب الحكومة الاتحادية وسلطتها برسم السياسة المالية للدولة هذا من جانب .ومن جانب نرى ان هذا التعديل الثاني لقانون المحافظات المشار اليه انفا قد جاء بتنظيم ضريبي جديد غير موجود في النظام الضريبي العراقي كله سواء الاتحادي او المحلي ، الا وهي الضرائب البيئية ، فقد اجاز المشرع العراقي للمحافظات او لمجالس المحافظات (م.٤٤/٥/٥) التي تتضرر محافظاتها بسبب تلوث البيئة من جراء عمل الشركات النفطية والغازية ، ان تطلب تعويضا عن ذلك . وحسناً فعل المشرع العراقي ذلك لان هذا التوجه التشريعي من التوجهات الحديثة في الانظمة الضريبية في العالم للحد من التلوث البيئي ، ولذلك فانا اؤيد هذا التوجه التشريعي العراقي باعطاء صلاحية لمجالس المحافظات بفرض ضرائب "بيئية" محلية نظرا للضرر الكبير الحاصل لبعض المحافظات المنتجة للنفط والغاز . فمثلا نجد ان محافظة البصرة تشكو من التلوث البيئي فيها بسبب الغازات المنبعثة من خلال عمل الشركات المنتجة للنفط والغاز ولا يخفى ما للضرر الذي يحدثه هذا التلوث البيئي ولذلك نجد ان محافظة البصرة وحسب اخر احصائية لوزارة الصحة فيها اكبر عدد من الاشخاص المصابين بمرض السرطان . فهذا ابسط دليل لمدى فداحة الضرر الذي لحقها مما يتطلب جبرا للضرر وهنا تدخل

المشرع والزم الشركات العاملة بالحقل النفطي بدفع ضرائب لتلك المحافظة التي تعمل فيها وهو تعبير عن جبر للضرر الذي لحق تلك المحافظة .

الخاتمة

بعد ان انتهينا من دراستنا هذه يوجب علينا بيان ما توصلنا اليه من نتائج او استنتاجات كما سنوضح بعض التوصيات المفيدة عسى ان يستفيد منها المشرع العراقي .

أولا :النتائج

- ١- إن الحكومة المحلية "الجماعات المحلية " جزء من الدولة فهي مكملة لسلطة الدولة على الأقاليم والمحافظات لذا وجب إعطائها جزء من سلطة القرار في الجانب المالي.
- ٢- يعتبر نظام الحكومات او الإدارات المحلية من اساليب الادارة الناجحة في ادارة المناطق بغية تقديم افضل الخدمات للأفراد كونها قريبة عليهم وتعرف متطلباتهم . ولذلك نجد ان اغلب دول العالم تتجه نحو الادارة المحلية او اللامركزية الادارية والعراق احد هذه الدول وحسنا فعل .
- ٣- يعد نظام الادارة المحلية " الحكومة المحلية" احد خصائص النظام السياسي في اغلب دول العالم واحد وسائله في تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية نظرا لدوره الهام في توفير الخدمات الاساسية للوحدات المحلية وتحقيق اكبر قدر من كفاءة اداء الخدمات العامة المقدمة للأفراد ، فضلا عن ان المحليات تعد احد اسس الديمقراطية الادارية ، ان مفهوم الادارة المحلية يبدأ جوهره من منطلق مبدئي وهو الذاتية في الادارة والاستقلالية في عملية اتخاذ القرارات . وهو يصعب تحقيقه طالما كان الاعتماد الكلي على السلطة المركزية اداريا بل ماليا ايضا .
- ٤- ان من مقومات نجاح الحكومات المحلية هو أن تتمتع وحدات الحكم المحلي بسلطات مخولة بموجب قانون تمكنها من إدارة الشؤون المحلية ورقعة جغرافية محددة تتميز بتجانس سكاني - لتمارس فيها تلك السلطات وكذلك وجود موارد مالية وبشرية كافية تمكن وحدة الحكم المحلي من تنفيذ مهامها دون الإعتماد على غيرها . ووجود هيئة حاكمة (منتخبة) تمثل مواطني المجتمع المحلي ، تعمل على إدارة الشؤون المحلية ، وتحقيق رغبات وتطلعات المواطنين في توفير الخدمات الضرورية ، وتحقيق التنمية المحلية . وأن تتمتع وحدات الحكم المحلي بدرجة مناسبة من الإستقلالية تمكنها من ممارسة سلطاتها ورسم السياسات وإتخاذ القرارات وتنفيذها (فيما يتعلق بالشأن المحلي) دون تدخل مباشر من جهات أعلى.
- ٥- إن تمويل الحكومات المحلية من خلال الضرائب المحلية له دورا مؤثرا في تنمية اقتصادية متوازنة يستفيد منها كل المناطق سواء المدينة او الريف بل حتى المركز والمحافظة والأقليم . فمن خلال ذلك سيسهم هذا التمويل في خلق مزيد من فرص العمل ويحد من ارتفاع البطالة .

٦- ضعف إيرادات الحكومات المحلية بسبب عدم قدرتها على خلقها واعتمادها على التمويل المركزي "التخصيص من السلطة الاتحادية" مما يجعلها غير مستقلة في السيطرة على إيراداتها المالية .

٧- ان من اهداف الحكم المحلي هو تقديم الخدمات والتنمية المحلية وكذلك إشراك المواطنين في السلطة. ان الهدفان اعلاه مهمان ومكملان لبعضهما البعض لاغني عن أحدهما، الأول يشير الى البعد الإقتصادي والتنموي للحكم المحلي (التممية). الثاني يشير الى المشاركة الشعبية والسياسية بإيجاز (الديمقراطية).

٨- حسنا فعل المشرع العراقي عندما نص في التعديل الثاني لقانون المحافظات بالسماح لمجالس المحافظات بفرض ضرائب بيئية على الشركات المسببة بالتلوث البيئي وكما جاء في المادة ٤٤ / اولا

ثانيا الوصيات :

١- ندعو المشرع العراقي الى التدخل لتحديد كل من السلطة الاتحادية والسلطة المحلية سواء في الاقاليم او المحافظات بسبب غموض النصوص مما ادى الى تداخل الاختصاصات والصلاحيات فيما بينهم . ومن اجل تجنب ذلك فاننا نوصي المشرع العراقي الى تعديل المادة "١١٠" من الدستور بخصوص الصلاحيات الحصرية للسلطات الاتحادية . كما ندعو المشرع الى تجنب التداخل الحاصل بين سلطات الاقاليم وسلطات المحافظات من خلال تعديل المواد " ١١١ / ١١٥ " بحيث تفرد احكاما خاصة للاقاليم تختلف عن احكام المحافظات كي لا يتم التعامل مع المحافظات بنفس الاسلوب الذي يتم التعامل به مع الاقاليم . مع مراعاة ان تكون هذه الاحكام منسجمة مع التكوين الاداري الذي يحكم الاقاليم او المحافظات كون ان الاولى تتمتع في ظل نظام فيدرالي كفل لها الدستور سلطات تشريعية وتنفيذية وقضائية بينما الثانية تعمل في خضم نظام اداري لا مركزي

٢- بما ان المشرع الدستوري اعتبر من صلاحية الحكومة الاتحادية رسم السياسة المالية بموجب المادة (١١٠) منه . وحيث ان المشرع العادي (قانون المحافظات رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨) اعتبر من مواردها إيرادات الضرائب المتحصلة بموجب القوانين الاتحادية . فنجد هنا انه خرق الدستور في هذا الجانب المتعلق بصلاحية الحكومة الاتحادية ، مما يوجب مراجعة هذا الخرق ولذلك ادعو مشرعنا العراقي الى تعديل هذا النص وبالتالي احترام النص الدستوري الاعلى منه .

٣- نوصي الحكومة المركزية باحترام رأي المحكمة الاتحادية العليا وتوجهاتها التي تسمح للمحافظات بفرض الضرائب المحلية وان لا تركز الى ما يبديه مجلس شورى الدولة من رأي كونه لا يحمل الالتزام الا بموافقة الطرف الاخر وهو المحافظات بحسب قانون مجلس شورى الدولة رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ المعدل.



٤- نوصي الحكومة الاتحادية ان تسمح للحكومات المحلية ان تعتمد على نفسها في تمويل موازنتها ، بمعنى اخر ان تقوم الحكومة بخلق ايرادات لتمويل نفقاتها وخاصة الضرائب المحلية وهذا يسمح التشريع بذلك وفق منطوقة واكدت على ذلك المحكمة الاتحادية بقرارها الاخير واعتقد جازما ان القوانين التي اصدرها مجلسي النجف وبابل يصب بالاتجاه الصحيح . ولذلك ادعو كل مجالس المحافظات " الحكومات المحلية " السير بهذا المنوال وممارسة سلطاتها التشريعية واصدار القوانين واهمها هي فرض ضرائب محلية لخلق ايراداتها لتمول نفقاتها وتشبع حاجات الافراد العامة .

المصادر والمراجع :

اولا: القوانين

١- الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥

٢- قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤

٣- قانون المحافظات غير المنتظمة باقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨

ثانيا : الكتب والبحوث

١- القاضي جعفر كاظم المالكي - المرجع في قضاء المحكمة الاتحادية - منشورات دار العائتك لصناعة الكتاب - القاهرة - ٢٠١١ .

٢- د. رائد ناجي احمد - مدى اختصاص المحافظات غير المنتظمة باقليم بفرض الضرائب والرسوم - بحث منشور في مجلة العلوم القانونية والسياسية - جامعة الانبار - كلية القانون - متوفر على الموقع الالكتروني التالي : www.iasj.net

٣- د. سليمان محمد الطماوي - الوجيز في القانون الاداري " دراسة مقارنة " - القاهرة - مطبعة جامعة عين شمس - ١٩٨٦ .

٤- د. عصام عبد الوهاب البرزنجي ود. علي محمد بدير ود. مهدي ياسين السلامي - مبادئ واحكام القانون الاداري - منشورات مديرية دار الكتب للطباعة والنشر - بغداد - ١٩٩٣ .

٥- د. عبد الجليل هويدي - المالية العامة للحكم المحلي - منشورات دار الفكر العربي - القاهرة - ١٩٨٣

٦- د. عماد فرج الخياط - نظام التمويل في الادارة المحلية " دراسة مقارنة " - رسالة دكتوراه مقدمة الى كلية الحقوق - جامعة عين شمس - ٢٠٠١ .

٧- د. علي هادي عطية الهلالي - الموقف الدستوري والتشريعي من قانونية فرض الضرائب المحلية - دراسة منشورة ومتاحة على الموقع الالكتروني : www.dorar-aliraq.net



- ٨- د. علي هادي حميدي الشكراوي ود. علاء عبد الحسن العنزي ود. اسماعيل صعصاع البديري -
اللامركزية المالية في الدولة الفيدرالية " دراسة مقارنة مع القانون العراقي " - بحث منشور في
مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية - العدد الثاني - السنة الخامسة - متاح على الموقع
الالكتروني التالي : www.uobabylon.edu.iq
- ٩- د. محمد محمد بدران - الادارة المحلية " دراسات في المفاهيم والمبادئ العلمية " - منشورات
دار النهضة العربية - القاهرة - ١٩٨٦ .
- ١٠- د. محمد ابراهيم الشافعي - تمويل اللامركزية في مصر " طبيعته ومشكلاته وسبل علاجه " -
بحث منشور في مجلة جامعة الامارات العربية المتحدة - العدد السادس والخمسون - السنة
السابعة والعشرون - اكتوبر/ ٢٠١٣ .
- ١١- د. محمد احمد اسماعيل - النظم القانونية للجماعات المالية الادارية الفرنسية - منشورات
المكتب الجامعي الحديث - الاسكندرية - الطبعة الاولى - ٢٠١٥ .
- ١٢- محمد هماوندي - الفيدرالية والحكم الذاتي واللامركزية " دراسة نظرية مقارنة " - منشورات
مؤسسة بوكرباني للطباعة والنشر - مطبعة وزارة التربية - اربيل / العراق - ٢٠٠١ .
- ١٣- محمد طه حسين الحسيني - الاختصاص المالي للسلطة التشريعية في الدساتير العراقية -
رسالة ماجستير مقدمة الى كلية القانون - جامعة الكوفة - العراق - غير منشورة - ٢٠١٠ .
- ١٤- لخضر مرغاد - الايرادات العامة للجماعات المحلية في الجزائر - بحث منشور في مجلة
العلوم الانسانية - جامعة محمد خيضر بسكره - العدد السابع - شباط/ ٢٠٠٥ .