ISSN: 2519 – 6138 (Print)
E-ISSN: 2663 – 8983(On Line)

TUJR
مجلة جامعة تكريت للحقوق
Tikrit University Journal for Rights

IRAQI Academic Scientific Journals
العراقية المجلات الاكاديمية العلمية

Tikrit University Journal for Rights
Journal Homepage : http://tujr.tu.edu.iq/index.php/t

كلية القانون
College of Law

The legislative basis for fiscal centralization (regulating revenues and balancing expenditures)

Mustafa Kamel Majeed

Northern Technical University, Al-Dur Technical Institute, Salah al-Din, Iraq

Article info.

Article history:
- Received 22 March 2025
- Accepted 5 April 2025
-Available online 1 December 2025

Keywords:

Legislative Basis

- Fiscal Decentralization

Abstract: Financial decentralization is considered a part or branch of decentralization, which means the distribution of powers. These powers are distributed between central and local bodies, due to their administrative and economic importance. This is what the Iraqi Constitution of 2005 brought about, which is the method of administrative and financial decentralization in different fields, because local needs differ radically from the needs that are required at the regional level or the state level in general. Among these fields is the local financial field, which has great importance in the success of financial decentralization.

© 2023 TUJR, College of Law, Tikrit University

الأساس

التشـــــــريعي للامركـــــــزية الماليـــــــة

(تنظيم الإيرادات وتوازن النفقات)

م.م. مصطفى كامل مجيد

الجامعة التقنية الشمالية، المعهد التقني الدور، صلاح الدين، العراق

معلومات البحث :

تواريخ البحث:
- الاستلام : ٢٢ / اذار/ ٢٠٢٥
- القبول : ٥ / نيسان/ ٢٠٢٥
- النشر المباشر: ١/كانون الاول/٢٠٢٥

الكلمات المفتاحية :
الأساس التشريعي
- اللامركـــــزية الماليـــــة

الخلاصة: تعتبر اللامركزية المالية جزءا أو فرعا للامركزية والذي معناه توزيع الاختصاصات فتوزع تلك الاختصاصات بين الهيئات المركزية والهيئات المحلية، وذلك لأهميتها الإدارية والاقتصادية، الأمر الذي جاء به الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ وهو أسلوب اللامركزية الإدارية والمالية في مجالات مختلفة لكون الحاجات المحلية تختلف وبشكل جذري عن الحاجات التي تحتاجها على المستوى الإقليمي أو مستوى الدولة بشكل عام ومن هذه المجالات المجال المالي المحلي، الذي له أهمية كبيرة في نجاح اللامركزية المالية.

© ٢٠٢٣، كلية القانون، جامعة تكريت

المقدمة : أولاً: موضوع البحث

بعد التغيير الذي حصل في العراق وتغيير النظام السياسي بشكل عام والتغيير الدستوري الذي غير من شكل الدولة وتنظيمها وتحول النظام السياسي إلى نظام اللامركزية الإدارية والمالية في دستور العراق لعام ٢٠٠٥، وأكده المشرع العراقي في سلطة الائتلاف رقم (٧١) الملغى ورقم (٩٤) لسنة ٢٠٠٤، وأكد عليه في قانون المحافظات الغير منتظمة بإقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل، والذي يعتبره الكثير من رجال القانون إن هذا التحول والتغيير هي خطوة بالاتجاه الصحيح نحو دولة ديمقراطية نظام الحكم فيها لا مركزي، ولكن الأمر الذي يجب إن لا نتجاهله هو غياب التنظيم القانوني لهذا التحول أو نقصانه، الذي يؤدي إلى تداخل بين الوظيفة السياسية والوظيفة الإدارية، وحصول التداخل بين الاختصاصات التشريعية والتنفيذية في النصوص القانونية والدستورية بين الحكومة الاتحادية ومجالس المحافظات، ومن هذه الاختصاصات الاختصاص المالي، مما يدفعنا إلى البحث عن وجود التداخلات بين الاختصاصات ومحاولة التعديلات الدستورية والقانونية لاعتماد اللامركزية المالية السليمة، وبيان أساسها القانوني وتنظيمها التشريعي للإيرادات والنفقات.

الأساس القانوني للامركزية المالية

من اهم المسوغات التي ادت الى ايجاد نظام اللامركزية الادارية هو اشباع الحاجات المحلية لسكان الهيئات المحلية، حيث ان الثابت لسكان الهيئات المحلية حاجات تختلف عن الحاجات التي يطلبها السكان عموما، ويقع عاتق اشباع الحاجات الوطنية على عاتق الهيئات المركزية[١].

ومما لا شك فيه ان اشباع تلك الحاجات يتم عن طريق الانفاق عليها، وهذا الانفاق يختلف سعة وضيقا، زيادة ونقصاناً، كثرة وقلة، مع حجم الايرادات التي تحصل عليها الهيئة المسؤولة عن الانفاق على الحاجات المراد اشباعها، وتختلف الايرادات من حيث تنوع مصادرها فقد تكون من الضرائب والرسوم والمكوس، كما قد تتأتى من الموارد الطبيعية التي تتوافر لدى الهيئات المحلية وفي حدودها الادارية، كما قد تلجا الى الاقتراض اذا ما ندرت تلك الموارد وشحت تلك الايرادات، حيث ان الايرادات قد تنقص وتقل، و تشح وتندر.

فكيف عالج المشرع العراقي مسألة تنظيم الايرادات للمحافظات غير المنتظمة بإقليم؟ وما هي الايرادات المتاحة للهيئات المحلية؟ وكيف يتم انفاق هذه الايرادات؟ وهل اصاب المشرع العراقي ام اخطأ؟ واين مواطن الخطأ؟

سنجيب على هذه التساؤلات من خلال استعراض النصوص من قانون ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية الى امر سلطة الائتلاف الموقتة، ثم دستور جمهورية العراق، ثم قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم[٢].

وبغية الاحاطة بالموضوع من كل الاوجه وكافة الجوانب سنقسم هذا المبحث إلى مطلبين نفرد الأول منهما لبيان التنظيم التشريعي للإيرادات المالية. ونخصص الثاني للتنظيم التشريعي لتوازن الإنفاق للموارد المالية.

---

[١] د. علي محمد بدير و د. مهدي ياسين السلامي و د. عصام عبدالوهاب البرزنجي: مبادئ واحكام القانون الاداري، العاتك للكتاب، القاهرة،٢٠١١، ص١٢١.

[٢] قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية.
امر سلطة الائتلاف المؤقتة المنحلة رقم ٧١ لسنة ٢٠٠٤.
دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، منشور بالوقائع العراقية بالعدد ٤٠١٢ في ٢٨ / ١٢ / ٢٠٠٥.
قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ منشور بالوقائع العراقية بالعدد٤٠٧٠ في ٣١ / ٣ /٢٠٠٨.

المطلب الأول

التنظيم التشريعي للإيرادات المالية

ان تخصيص الموارد المالية للهيئات المحلية، من الامور الهامة ، وذلك لسببين غاية في الأهمية[١]:

اولهما ان الموارد المالية سوف تمكن الحكومات او الادارات المحلية او تقييدها في أداء مهامها الدستورية والقانونية.

وثانيهما هو إن سلطات فرض الضرائب والانفاق ، أدوات هامة في ضبط الاقتصاد والتأثير عليه .

وتحدد معظم دساتير الدول التي تأخذ باللامركزية الادارية كنظام للإدارة السلطات المختصة بجمع وانفاق الايرادات الخاصة بمستويات الادارة اللامركزية فتوزع تلك الاختصاصات بين الهيئات المركزية والهيئات المحلية، وذلك لأهميتها الادارية والاقتصادية .

واهم مصادر الايرادات المالية في اللامركزية المالية هي الضرائب والرسوم، الموارد الطبيعية، والقروض، فكيف عالج المشرع العراقي تنظيم هذه الموارد؟ وهل اخذ بالمبادئ المتبعة في تنظيمها ام انه خرج على تلك المبادئ؟ هذا ما سنوضحه عندما نتناول التنظيم التشريعي لكل مورد من الموارد اعلاه.

اولا. الضرائب والرسوم.

يعد تحديد الضرائب والرسوم والجهة المختصة بتحصيلها او جبايتها من الامور المهمة بل من العناصر الاساسية التي تقوم عليها اللامركزية المالية، حيث ان لها مساس مباشر بممارسة الاختصاص التشريعي، كما انها تعد سلاحاً تستخدمه الهيئات المركزية للتأثير على الهيئات المحلية، وللسيطرة عليها ومنعها من التمرد والانفصال[٢].

وفي مجال اختصاص الهيئات المحلية بالضرائب والرسوم، فان القاعدة العامة بشان فرضها وجبايتها تنقسم الى اتجاهين[٣]:

الاول يرى ان الايرادات الذاتية وهي تلك الإيرادات التي يتم فرضها وجمعها بواسطة كل مستوى من مستويات الدولة باستخدام سلطاته الدستورية في فرض الضرائب والرسوم داخل حدوده .ومثل هذه الإيرادات يمكن الحصول عليها إما من هيئة مركزية حصرية أو هيئة محلية، فيعمد الدستور او القانون الى منح الهيئات المركزية او المحلية السلطة اللازمة لفرض ضريبة أو رسم على مصدر إيراد معين، رغم أنه يمكن تقييد سلطة الوحدات المكوِّنة اللازمة لتحديد الضريبة أو الرسوم.

---

[١] قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية.
امر سلطة الائتلاف المؤقتة المنحلة رقم ٧١ لسنة ٢٠٠٤.
دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، منشور بالوقائع العراقية بالعدد ٤٠١٢ في ٢٨ / ١٢ / ٢٠٠٥.
قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ منشور بالوقائع العراقية بالعدد٤٠٧٠ في ٣١ / ٣ /٢٠٠٨.

[٢] قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية.
امر سلطة الائتلاف المؤقتة المنحلة رقم ٧١ لسنة ٢٠٠٤.
دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، منشور بالوقائع العراقية بالعدد ٤٠١٢ في ٢٨ / ١٢ / ٢٠٠٥.
قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ منشور بالوقائع العراقية بالعدد٤٠٧٠ في ٣١ / ٣ /٢٠٠٨.

[٣] قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية.
امر سلطة الائتلاف المؤقتة المنحلة رقم ٧١ لسنة ٢٠٠٤.
دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، منشور بالوقائع العراقية بالعدد ٤٠١٢ في ٢٨ / ١٢ / ٢٠٠٥.
قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ منشور بالوقائع العراقية بالعدد٤٠٧٠ في ٣١ / ٣ /٢٠٠٨.

اما الثاني فهو الايرادات المشتركة وتتمثل في الضرائب المشتركة .وهذه هي الضرائب التي يتم في العادة تشريعها وجمعها مركزياً، ثم توزيعها وفق معادلة وصيغة معينة بين الهيئات المركزية والهيئات المحلية، وعندما تكون هذه الصيغة ملزمة، تُعتبر الإيرادات أحياناً« ذاتية المصدر » لأن كل حكومة يكون لها حق في حصتها من الضرائب والرسوم.

وبناءً على ما سبق فان الرسوم الجمركية والمنافع العامة ، وضرائب الشركات ، وضريبة الدخل على الأفراد ، وضرائب المبيعات والاستهلاك تشكل الموارد الضريبية الرئيسية في الدولة . وتكون الرسوم الجمركية والمنافع العامة في معظم الدول الفيدرالية من اختصاص السلطة الاتحادية بهدف تمكينها من فرض رسوم جمركية داخلية فعالة وتحقيق وحدة اقتصادية للدولة . وفي بعض الدول الفيدرالية يمكن ان تكون من الاختصاصات المشتركة . اما ضريبة الدخل على الأفراد ، فأنها تكون اكثر ارتباطا بمكان الاقامة ، لذا فهي من الاختصاصات المشتركة بين السلطات الاتحادية والاقليمية ، على الرغم من انها كانت في بعض الدول الفيدرالية كالهند والنمسا من اختصاص السلطة الاتحادية . وكذلك بالنسبة الى ضرائب المبيعات والاستهلاك فهي في معظم الدول الفيدرالية من الاختصاصات المشتركة على الرغم من وجود بعض الاستثناءات[١].

ففي فرنسا حدد المشرع الدستوري الاساس القانوني لتنظيم الضرائب والرسوم كأحد مصادر الايرادات، فاسبغ الحماية الدستورية على حق الهيئات المحلية في قبض جزء من او كل حصيلة الضرائب التي تفرض ضمن حدود اختصاص تلك الهيئات المكاني، كما منحها حق تحديد الوعاء الضريبي ونسب الضرائب التي يرخص بها القانون، وبالشروط التي يجيزها القانون، الامر الذي يعني ان المشرع الفرنسي تبنى الاتجاه الاول الذي يجعل من اختصاص فرض الضرائب والرسوم اختصاص حصري للهيئات المركزية، اما جباية تلك الضرائب والرسوم فيمكن ان يكون من اختصاص الهيئات المحلية، كما ان تحديد الوعاء الضريبي هو من اختصاص الهيئات المحلية[٢].

اما عن موقف المشرع الفرنسي، فانه اصدر العديد من القوانين التي تحدد الايرادات، اهمها القانون رقم(٢١٣) لسنة (١٩٨٢)، حيث حدد هذا القانون الايرادات المالية للمحافظة ومنها الضرائب والرسوم، ومنح المحافظات صلاحية جباية تلك الايرادات وتحصيلها وتحديد الوعاء الضريبي[٣].

وفي مصر فان دستورها لسنة (٢٠١٢) بين الاختصاصات المالية للمحافظات(الهيئات المحلية)، فقد عد الضرائب والرسوم جزء من الايرادات التي تملكها الهيئات المحلية (المحافظات)، ومنحها اختصاص جبايتها وفقا للقوانين النافذة، كما جعل من اختصاص المجلس المحلي (مجلس المحافظة) وضع موازنة المحافظة وحسابها الختامي[٤]،وبين المشرع المصري التنظيم القانوني للإيرادات، فأعطى

---

[١] قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية.
امر سلطة الائتلاف المؤقتة المنحلة رقم ٧١ لسنة ٢٠٠٤.
دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، منشور بالوقائع العراقية بالعدد ٤٠١٢ في ٢٨ / ١٢ / ٢٠٠٥.
قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ منشور بالوقائع العراقية بالعدد٤٠٧٠ في ٣١ / ٣ /٢٠٠٨.

[٢] قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية.
امر سلطة الائتلاف المؤقتة المنحلة رقم ٧١ لسنة ٢٠٠٤.
دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، منشور بالوقائع العراقية بالعدد ٤٠١٢ في ٢٨ / ١٢ / ٢٠٠٥.
قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ منشور بالوقائع العراقية بالعدد٤٠٧٠ في ٣١ / ٣ /٢٠٠٨.

[٣] قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية.
امر سلطة الائتلاف المؤقتة المنحلة رقم ٧١ لسنة ٢٠٠٤.
دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، منشور بالوقائع العراقية بالعدد ٤٠١٢ في ٢٨ / ١٢ / ٢٠٠٥.
قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ منشور بالوقائع العراقية بالعدد٤٠٧٠ في ٣١ / ٣ /٢٠٠٨.

[٤] قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية.

لمجلس المحافظة اختصاص وضع الموازنة وحسابها الختامي، كما اعطاه اختصاص اقتراح فرض ضرائب محلية، وفرض رسوم محلية، واختصاص تعديل الضرائب والرسوم او تغيير اصل سريانها او الاعفاء منها او الغائها بعد استحصال موافقة مجلس الوزراء، كما اعطى للمجلس حق الاقتراض لتمويل المشاريع الانتاجية، لكنه قيد هذا الاقتراض بقيد عدم تجاوزه نسبة ٤٠% من مجموع مبلغ الموازنة[١].

اما جمهورية العراق فان تنظيم الايرادات المالية مر بأربعة مراحل، اولها تنظيمها في قانون ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية الذي اعطى للهيئات المحلية اختصاص فرض ضـــــرائب

لغرض زيادة ايراداتها، والتي تعزز من اشباع الحاجات المحلية لسكان المحافظات غير المنتظمة بإقليم[٢]. اما المرحلة الثانية فبدأت بصدور امر سلطة الائتلاف المؤقتة رقم (٧١) لسنة (٢٠٠٤) فقد اعطى للهيئات المحلية اختصاص فرض الضرائب والرسوم بشكل مستقل عن الهيئات المركزية، والملاحظ ان الامر اعطى كل تلك الصلاحيات لكنه لم يمنح الهيئات المحلية اية ايرادات اذ كانت الايرادات تخصص من الموازنة ولا تصرف الا من قبل لجنة تتألف من المحافظ ومدير حسابات المحافظة وممثل سلطة الائتلاف المؤقتة، ولا يتم صرف أي مبلغ الا بموافقة الاخير[٣]. اما المرحلة الثالثة فكانت بدايتها بصدور دستور جمهورية العراق لسنة (٢٠٠٥) فقد اعطى الهيئات المحلية اختصاصات مالية وادارية واسعة ولكن وفق مبدأ اللامركزية الادارية، وفي مجال فرض الضرائب والرسوم فان الدستور اكد على مبدا قانونية الضرائب والرسوم فلا تفرض ضرائب ولا رسوم الا بقانون[٤]. وبصدور قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم(٢١) لسنة(٢٠٠٨) بدأت المرحلة الرابعة من التنظيم التشريعي لإيرادات الهيئات المحلية، وعد القانون مجالس المحافظات السلطة التشريعية للمحافظة مما يعني انه منح الهيئات المحلية سلطة تنظيم الايرادات المالية للهيئة المحلية، وجاءت المادة السابعة من القانون اعلاه لتوكد على اختصاص مجلس المحافظة بإصدار التشريعات المحلية والانظمة والتعليمات، كما منحه اختصاص اقرار موازنة المحافظة، واجراء المناقلة بين ابوابها مع مراعاة المعايير الدستورية في اعداد الموازنة ومنها عدم التعارض مع نصوص الدستور التي تؤكد على عدالة توزيع الايرادات[٥].

امر سلطة الائتلاف المؤقتة المنحلة رقم ٧١ لسنة ٢٠٠٤.
دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، منشور بالوقائع العراقية بالعدد ٤٠١٢ في ٢٨ / ١٢ / ٢٠٠٥.
قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ منشور بالوقائع العراقية بالعدد٤٠٧٠ في ٣١ / ٣ /٢٠٠٨.
[١] قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية.
امر سلطة الائتلاف المؤقتة المنحلة رقم ٧١ لسنة ٢٠٠٤.
دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، منشور بالوقائع العراقية بالعدد ٤٠١٢ في ٢٨ / ١٢ / ٢٠٠٥.
قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ منشور بالوقائع العراقية بالعدد٤٠٧٠ في ٣١ / ٣ /٢٠٠٨.
[٢] قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية.
امر سلطة الائتلاف المؤقتة المنحلة رقم ٧١ لسنة ٢٠٠٤.
دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، منشور بالوقائع العراقية بالعدد ٤٠١٢ في ٢٨ / ١٢ / ٢٠٠٥.
قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ منشور بالوقائع العراقية بالعدد٤٠٧٠ في ٣١ / ٣ /٢٠٠٨.
[٣] قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية.
امر سلطة الائتلاف المؤقتة المنحلة رقم ٧١ لسنة ٢٠٠٤.
دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، منشور بالوقائع العراقية بالعدد ٤٠١٢ في ٢٨ / ١٢ / ٢٠٠٥.
قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ منشور بالوقائع العراقية بالعدد٤٠٧٠ في ٣١ / ٣ /٢٠٠٨.
[٤] قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية.
امر سلطة الائتلاف المؤقتة المنحلة رقم ٧١ لسنة ٢٠٠٤.
دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، منشور بالوقائع العراقية بالعدد ٤٠١٢ في ٢٨ / ١٢ / ٢٠٠٥.
قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ منشور بالوقائع العراقية بالعدد٤٠٧٠ في ٣١ / ٣ /٢٠٠٨.
[٥] قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية.
امر سلطة الائتلاف المؤقتة المنحلة رقم ٧١ لسنة ٢٠٠٤.
دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، منشور بالوقائع العراقية بالعدد ٤٠١٢ في ٢٨ / ١٢ / ٢٠٠٥.

واثارت المادة ١٢٢ من الدستور والفقرة ثالثا من المادة ٧ جدلا حول امكانية قيام مجلس المحافظة تشريع قوانين لتنظيم فرض الضرائب والرسوم وجبايتها، فذهب البعض الى ان مجلس المحافظة لا يملك اختصاص تشريع القوانين وحجته في ذلك ان المشرع الدستوري قد وقع في خطأ في الصياغة، كما ان منح مجلس المحافظة اختصاص تشريع القوانين هو خلط ما بين اللامركزية الادارية والسياسية[١]، وحسمت المحكمة الاتحادية العليا هذا الجدل بقرار لها صدر بناءً على طلب تقدم به مجلس محافظة النجف يروم فيه بيان راي المحكمة بالبت في اختصاص مجلس المحافظة بتشريع القوانين اللازمة لتحصيل الايرادات وفرض الضرائب والرسوم، فأجابت المحكمة في قرارها ((ان لمجلس المحافظة تشريع القوانين لفرض الضرائب والرسوم المحلية وتحصيلها، وسن القوانين الخاصة بإنفاق الضرائب والرسوم والضمائم)) [٢].

ثانياً. الاقتراض والموارد الطبيعية.

تعد حركة السيولة النقدية وتبادل السلع والخدمات بين الوحدات المكونة للدولة اللامركزية و الفدرالية من الخصائص الواضحة و مؤشرا على درجة الاستقلال المالي النسبية ، و يتم تعزيز استقلال الوحدات المحلية (المحافظات) عندما تتمكن من الوصول الى سد حاجتها عن طريق الاقتراض، و هذا الاقتراض داخلي ضمن حدود الدولة، و تختلف الدول في عملية حركة الاموال بين اراضيها. اما الاقتراض الخارجي اي من دول اخرى فيكون مقصورا على اعمال السيادة ، أي انه يقع ضمن صلاحيات الهيئات المركزية(السلطة التنفيذية المركزية، الوزارات) [٣].

اما فيما يخص الموارد الطبيعية فان تركز الموارد الطبيعية في بعض الاقاليم او الوحدات الادارية في الدولة سواء اكانت الدولة اتحادية ام تأخذ باللامركزية الادارية دون غيرها من الاقاليم او الهيئات المحلية في الوحدات الادارية ، اثارت خلافات بين السلطة الاتحادية او الهيئات المركزية والسلطات الاقليمية او الهيئات المحلية حول تحديد الجهة المختصة بفرض الضرائب وريع الامتيازات الخاصة بتلك الموارد ، كما هو الحال في كندا ونيجيريا والبرازيل والعراق ، إذ يؤدي ذلك الى فوارق هائلة في ثروة الوحدات المكونة للدولة الفيدرالية فبينما تجني الهيئات المحلية ايرادات عالية من ريع الثروات الطبيعية نجد ان هناك هيئات محلية اخرى ووحدات ادارية اخرى تعاني شحة او ندرة في الموارد المالية التي تدرها الثروات الطبيعية، بسبب ندرة وجود تلك الثروات او قلتها او انعدامها[٤].

قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ منشور بالوقائع العراقية بالعدد٤٠٧٠ في ٣١ / ٣ /٢٠٠٨.
[١] قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية.
امر سلطة الائتلاف المؤقتة المنحلة رقم ٧١ لسنة ٢٠٠٤.
دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، منشور بالوقائع العراقية بالعدد ٤٠١٢ في ٢٨ / ١٢ / ٢٠٠٥.
قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ منشور بالوقائع العراقية بالعدد٤٠٧٠ في ٣١ / ٣ /٢٠٠٨.
[٢] قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية.
امر سلطة الائتلاف المؤقتة المنحلة رقم ٧١ لسنة ٢٠٠٤.
دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، منشور بالوقائع العراقية بالعدد ٤٠١٢ في ٢٨ / ١٢ / ٢٠٠٥.
قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ منشور بالوقائع العراقية بالعدد٤٠٧٠ في ٣١ / ٣ /٢٠٠٨.
[٣] قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية.
امر سلطة الائتلاف المؤقتة المنحلة رقم ٧١ لسنة ٢٠٠٤.
دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، منشور بالوقائع العراقية بالعدد ٤٠١٢ في ٢٨ / ١٢ / ٢٠٠٥.
قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ منشور بالوقائع العراقية بالعدد٤٠٧٠ في ٣١ / ٣ /٢٠٠٨.
[٤] قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية.
امر سلطة الائتلاف المؤقتة المنحلة رقم ٧١ لسنة ٢٠٠٤.
دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، منشور بالوقائع العراقية بالعدد ٤٠١٢ في ٢٨ / ١٢ / ٢٠٠٥.
قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ منشور بالوقائع العراقية بالعدد٤٠٧٠ في ٣١ / ٣ /٢٠٠٨.

ففي فرنسا مثلا منحت الهيئات المحلية اختصاص جباية ايرادات الاملاك وهي من الثروات الطبيعية، وهي كذلك من الدومين الخاص بالهيئات المحلية، كما ان لتلك الهيئات الاقتراض الداخلي من الهيئات المركزية بغية تنمية الهيئات المحلية وذلك كله استنادا الى النص الدستوري الذي منحها اختصاصا مالية ونظم لها كيفية ممارستها، وجاء القانون ليقرر طرق الحصول على الايرادات عن طريق القرض الداخلي او موارد الثروات الطبيعية[١].

اما في مصر فقد منح المشرع الهيئات المحلية(مجلس الشعب المحلي) اختصاص استثمار الموارد الطبيعية، وانشاء شركات استثمار مع راس مال عربي او اجنبي، واعطيت الهيئات المحلية اختصاص الاقتراض الداخلي، وهذا الاختصاص مشروط بعدم تجاوز مبلغ القرض لنسبة ٤٠% من مبلغ الموازنة الكلي للهيئة المحلية والمقر من مجلس الشعب المحلي فيها[٢].

اما عن الموقف في العراق فان الدستور والقانون قد منح الهيئات المحلية اختصاص ادارة الموارد الطبيعية المستخرجة من الحقول المكتشفة حديثا وتمارس هذا الاختصاص مع الهيئات المركزية، كما بين ان عائدات المناطق الاثرية تدار من قبل الهيئات المركزية والمحلية مما يعني ان إيراداتها مشتركة لكلا الهيئتين، كما منحت الهيئات المحلية نصف ايرادات المنافذ الحدودية، اضافة الى مبلغ (٥ دولارات) مقطوعة كإيراد للمحافظة عن النفط الخام المنتج او المكرر في حقولها النفطية[٣].

---

[١] قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية.
امر سلطة الائتلاف المؤقتة المنحلة رقم ٧١ لسنة ٢٠٠٤.
دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، منشور بالوقائع العراقية بالعدد ٤٠١٢ في ٢٨ / ١٢ / ٢٠٠٥.
قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ منشور بالوقائع العراقية بالعدد٤٠٧٠ في ٣١ / ٣ /٢٠٠٨.

[٢] قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية.
امر سلطة الائتلاف المؤقتة المنحلة رقم ٧١ لسنة ٢٠٠٤.
دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، منشور بالوقائع العراقية بالعدد ٤٠١٢ في ٢٨ / ١٢ / ٢٠٠٥.
قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ منشور بالوقائع العراقية بالعدد٤٠٧٠ في ٣١ / ٣ /٢٠٠٨.

[٣] قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية.
امر سلطة الائتلاف المؤقتة المنحلة رقم ٧١ لسنة ٢٠٠٤.
دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، منشور بالوقائع العراقية بالعدد ٤٠١٢ في ٢٨ / ١٢ / ٢٠٠٥.
قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ منشور بالوقائع العراقية بالعدد٤٠٧٠ في ٣١ / ٣ /٢٠٠٨.

المطلب الثاني

التنظيم التشريعي لتوازن الايرادات

تحتاج الدول التي تتبنى اللامركزية المالية الى تنظيم توازن الايرادات مع النفقات، وكذلك الى تصحيح اختلال التوازن العمودي والافقي في الموارد المالية ، وذلك لأنه هو احد مصادر التوتر المستمر بين مختلف المستويات الادارية في الدولة خاصة في اعادة تحديد ادوارها من اجل الحفاظ على اهميتها بالنسبة للنظام العام . كما ينعكس ذلك الاختلال على عدم قدرتها في التوفيق بين وسائل الايرادات واحتياجات الانفاق في مستويات الهيئات المحلية، ولاتزال الفجوات المالية واستقلالية الايرادات فيها مجالا للقلق في الدول التي تكون فيها مركزية الصلاحيات الضريبية اكبر مما يلزم لمواجهة النفقات بما فيها سلطة الانفاق ، ويؤدي الى التأثير في سياساتها من خلال استخدام التحويلات المالية[١].

والاختلال في توازن الايرادات قد يكون افقيا في الهيئات المحلية ذاتها، وقد يكون عموديا اي في الهيئات المركزية او بين الاخيرة وبين الهيئات المحلية. فما هو الاختلال العمودي الافقي؟ وكيف نظم المشرع العراقي التوازن للإيرادات؟ هذا ما سنجيب عنه في ادناه.

اولا. انواع التوازن في تنظيم الايرادات.

مر بنا ان تنظيم التوازن في الايرادات يكون اما عموديا او افقيا، وسنتناول كل منهما في نقطة مستقلة:

١. **التوازن العمودي.**

تحتاج الهيئات المركزية والمحلية في اللامركزية المالية الى اعادة التوازن لإيراداتها، ويحدث اختلال التوازن العمودي عندما تعجز الهيئات المركزية عن مطابقة مسؤوليات نفقاتها المحددة دستوريا . إذ اثبتت التجربة على انه من الافضل تحديد اختصاص فرض الضرائب بالهيئات المركزية، لان هذه السلطة (اختصاص تحصيل الايرادات) مرتبطة مع تنمية الوحدات المركزية والوحدات الادارية، فتختص الاولى بالضرائب الرئيسية والرسوم الجمركية. في حين ان بعض مسؤوليات الانفاق الاكثر كلفة كالتعليم والصحة والخدمات الاجتماعية كانت عادة تعد من صلاحيات السلطات الاقليمية لضمان ادارة افضل لها إذ يمكن الاخذ بنظر الاعتبار بعض الظروف الاقليمية الخاصة . كما ان اهمية التغيرات الضريبية المختلفة وتكاليف الانفاق ستكون متغيرة بمرور الزمن ، لذلك يتطلب الامر تصحيح حالة التوازن من فترة الى اخرى[٢].

٢. **التوازن الافقي.**

تحتاج الهيئات المحلية الى اعادة التوازن الافقي لإيراداتها عندما يحدث اختلال التوازن الافقي ، عندما تكون قدرات العائدات لدى الهيئات المحلية المكونة للامركزية المالية، مختلفة الى حد يجعلها غير قادرة على ان تقدم الخدمات لمواطنيها على نفس المستوى انطلاقا من مستويات

---

[١] قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية.
امر سلطة الائتلاف المؤقتة المنحلة رقم ٧١ لسنة ٢٠٠٤.
دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، منشور بالوقائع العراقية بالعدد ٤٠١٢ في ٢٨ / ١٢ / ٢٠٠٥.
قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ منشور بالوقائع العراقية بالعدد٤٠٧٠ في ٣١ / ٣ /٢٠٠٨.

[٢] قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية.
امر سلطة الائتلاف المؤقتة المنحلة رقم ٧١ لسنة ٢٠٠٤.
دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، منشور بالوقائع العراقية بالعدد ٤٠١٢ في ٢٨ / ١٢ / ٢٠٠٥.
قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ منشور بالوقائع العراقية بالعدد٤٠٧٠ في ٣١ / ٣ /٢٠٠٨.

ايرادات مقارنة . كما يحدث اختلال التوازن الافقي ايضا في جانب النفقات بسبب الاختلافات في احتياجات الانفاق للوحدات المختلفة المكونة للامركزية المالية(هيئات مركزية وهيئات محلية) بسبب الاختلافات في الخصائص الاجتماعية والديموغرافية لسكانها مثل : التوزع السكاني ، و ظاهرة الانتقال الى المدن ، والتكوين الاجتماعي ، وهيكل الاعمار ، وكلفة توفير الخدمات[١].

ثانيا. التنظيم التشريعي لتوازن الايرادات في العراق.

ان من أهم التشريعات المالية اللامركزية التي صدرت في العراق بعد تغيير النظام السياسي منذ عام ٢٠٠٣ هي أمر سلطة الائتلاف المؤقتة رقم ٧١- السلطات الحكومية المحلية – ٢٠٠٤ الملغى ، وأمر سلطة الائتلاف المؤقتة رقم ٩٤ – قانون الإدارة المالية والدين العام - ٢٠٠٤. وقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل .

وسنتناول تنظيم كل من هذه التشريعات للتوازن الايرادات في نقطة مستقلة.

١. **امري سلطة الائتلاف الموقتة رقم ٧١ و ٩٤ لسنة ٢٠٠٤.**

اكدت ديباجة أمر سلطة الائتلاف المؤقتة رقم ٧١ لسنة ٢٠٠٤ ، والمادة الاولى منه ، على ان نظام الحكومة في العراق سيكون جمهوريا ، اتحاديا ، ديمقراطيا وتعدديا وان تتقاسم فيه السلطات بين الحكومة الاتحادية والحكومات الاقليمية والمحافظات والبلديات والادارات المحلية . ومنح كل محافظة حق تشكيل مجلس للمحافظة وتسمية محافظ وتشكيل مجالس محلية وان الاقاليم والمحافظات ستنظم على اساس مبدا اللامركزية وتفويض السلطات للحكومات المحلية والبلدية[٢].

ويلاحظ على ديباجة هذا الامر والمادة الاولى منه ، ما يأتي :

أ. دمج بين مستويات الحكومة والتقسيم الإداري في الدولة ، إذ اشار الى مستويين للحكم هما : الاتحادي والاقليمي . بينما قسم الدولة إداريا تقسيما رباعيا الى الاقليم والمحافظات والبلديات والادارات المحلية . وهو نفس النهج الذي سار عليه قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية لعام ٢٠٠٤ . ويبدو ان هذا التقسيم لم يركز على الأقضية والنواحي ، وذكر البلديات كأحد مستويات التقسيم الاداري ،والمعروف في العراق أن البلديات تدار مركزيا من قبل وزارة اتحادية هي وزارة البلديات وقبلها وزارة الداخلية . وان الأقضية والنواحي كانت على امتداد التاريخ الدستوري العراقي هي من التقسيمات الادارية الأساسية .

ب. لم يحدد الأمر نوع اللامركزية التي ستنظم على اساسها الاقاليم والمحافظات هل هي سياسية أو إدارية ، ام أنها سياسية وإدارية معا . كما ذكر الأمر ان اللامركزية ستقوم على تفويض السلطات للحكومات المحلية والبلدية ، و بالتالي فانه لم يفرق بين اللامركزية السياسية واللامركزية الإدارية ، إذ تتعلق الاولى بتقسيم وتحويل وتفويض سلطات الحكم التشريعية والتنفيذية والقضائية ، والثانية تتعلق بالاختصاص الاداري ، أي الوظيفة الإدارية فقط الذي هو اصلا جزء من وظائف السلطة التنفيذية في الدولة .

---

[١] قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية.
امر سلطة الائتلاف المؤقتة المنحلة رقم ٧١ لسنة ٢٠٠٤.
دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، منشور بالوقائع العراقية بالعدد ٤٠١٢ في ٢٨ / ١٢ / ٢٠٠٥.
قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ منشور بالوقائع العراقية بالعدد٤٠٧٠ في ٣١ / ٣ /٢٠٠٨.

[٢] قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية.
امر سلطة الائتلاف المؤقتة المنحلة رقم ٧١ لسنة ٢٠٠٤.
دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، منشور بالوقائع العراقية بالعدد ٤٠١٢ في ٢٨ / ١٢ / ٢٠٠٥.
قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ منشور بالوقائع العراقية بالعدد٤٠٧٠ في ٣١ / ٣ /٢٠٠٨.

وقرر الأمر تشكيل مجلس محافظة في كل محافظة ، يكون تمويله مركزيا أي من الموازنة العامة للدولة ، وتكون حصته منفصلة عن ميزانيات الوزارات والمؤسسات الوطنية الاخرى . ومنح مجلس محافظة صلاحية تعديل اي مشروع محلي محدد يرد في خطة الموازنة السنوية للوزارة من خلال تصويت ثلثي الاعضاء ، على ان لا يؤدي هذا التعديل لزيادة حدود الصرف المذكورة في خطط الوزارة ، او يتعارض مع فاعلية تنفيذ الاهداف الوطنية الموحدة ، وتوليد وتحصيل العائدات بشكل مستقل عن طريق فرض ضرائب ورسوم ، وتنظيم عمليات الادارة في المحافظة[١].

واجاز الأمر للمجالس المحلية في القضاء و الناحية ، ومجالس المدن ، ومجالس البلديات ، ومجالس الاحياء تحصيل والاحتفاظ بالإيرادات المحلية والضرائب والاجور ، تحديد متطلبات الخزينة المحلية من خلال عملية تنظيم الميزانية الوطنية. كما وحظر الأمر الانتقاص من سلطة مؤسسات الحكم الاقليمية او المحلية طبقا للقوانين العراقية القائمة واللوائح الخاصة بفرض وتقدير وجباية والاحتفاظ وادارة وانفاق الضرائب والرسوم والتقديرات والايرادات المشابهة . وخول الأمر مجلس محافظة فرض الضميمة بنسبة لا تتجاوز ٥% من الضرائب ذات الصلة[٢].

اما امر سلطة الائتلاف الموقتة رقم ٩٤ لسنة ٢٠٠٤، والملحقين أ و ب [٣]، فقد حددت الايرادات وبين التنظيم التشريعي لتوازنها. وحدد الملحق وحدات الانفاق بوزارات الحكومة الاتحادية والجهات الادارية التابعة للحكومات الفيدرالية والمحلية بما فيها الحكومات الاقليمية والمحافظات والبلديات والحكومات المحلية التي تخصص لها اموال في قانون الموازنة السنوية[٤].

كما حدد الملحق الاول (أ) ايرادات الدولة التي تتألف مما يأتي[٥]:

_العائدات الضريبية : عائدات النفط الضريبية ، وعائدات ضريبية غير نفطية .

_عائدات غير ضريبية : عائدات نفطية غير ضريبية ، وعائدات غير نفطية وغير ضريبية مثل : اشتراكات الضمان الاجتماعي ، والمنح الخارجية ، والقروض المحلية والخارجية ، واعادة تسديد قروض الحكومة ، وما ينشأ من تحويل الاصول ، وتحويل الارباح الفائضة من البنك المركزي العراقي ، وتحويلات من حكومات الاقاليم والمحافظات والبلديات والحكومات المحلية بما فيها اموال الخزينة الخاصة .

وفيما يخص ادارة العوائد النفطية ، فقد اكد الملحق الاول (أ) على ما يأتي:

_كل العوائد الناتجة عن بيع النفط او ما ينشأ حاليا ومستقبليا من النفط المستخرج والمتكون من اسهم ومكوس انتاج الحكومة الفيدرالية ومن المبالغ المدفوعة فيما يتعلق بحق الاستكشافات للمصادر النفطية واي مبالغ تنشأ من استثمار اموال في حساب عائدات النفط يكون للموازنة .

---

[١] قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية.
امر سلطة الائتلاف المؤقتة المنحلة رقم ٧١ لسنة ٢٠٠٤.
دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، منشور بالوقائع العراقية بالعدد ٤٠١٢ في ٢٨ / ١٢ / ٢٠٠٥.
قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ منشور بالوقائع العراقية بالعدد٤٠٧٠ في ٣١ / ٣ /٢٠٠٨.

[٢] قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية.
امر سلطة الائتلاف المؤقتة المنحلة رقم ٧١ لسنة ٢٠٠٤.
دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، منشور بالوقائع العراقية بالعدد ٤٠١٢ في ٢٨ / ١٢ / ٢٠٠٥.
قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ منشور بالوقائع العراقية بالعدد٤٠٧٠ في ٣١ / ٣ /٢٠٠٨.

[٣] قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية.
امر سلطة الائتلاف المؤقتة المنحلة رقم ٧١ لسنة ٢٠٠٤.
دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، منشور بالوقائع العراقية بالعدد ٤٠١٢ في ٢٨ / ١٢ / ٢٠٠٥.
قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ منشور بالوقائع العراقية بالعدد٤٠٧٠ في ٣١ / ٣ /٢٠٠٨.

[٤] قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية.
امر سلطة الائتلاف المؤقتة المنحلة رقم ٧١ لسنة ٢٠٠٤.
دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، منشور بالوقائع العراقية بالعدد ٤٠١٢ في ٢٨ / ١٢ / ٢٠٠٥.
قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ منشور بالوقائع العراقية بالعدد٤٠٧٠ في ٣١ / ٣ /٢٠٠٨.

[٥] قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية.
امر سلطة الائتلاف المؤقتة المنحلة رقم ٧١ لسنة ٢٠٠٤.
دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، منشور بالوقائع العراقية بالعدد ٤٠١٢ في ٢٨ / ١٢ / ٢٠٠٥.
قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ منشور بالوقائع العراقية بالعدد٤٠٧٠ في ٣١ / ٣ /٢٠٠٨.

_تخصص نسبة (٥ %) من عائدات النفط الى لجنة التعويضات في الامم المتحدة وفقا للقرار ٢٠٠٣/١٤٨٣ ، وتودع ميزانية عوائد تصدير النفط في حساب عوائد النفط .
وفيما يخص ديون الحكومة الفيدرالية ، فقد اكد الملحق الاول (أ) على ما يأتي:
_تكون ديون الحكومة الفيدرالية على شكل قروض محلية او خارجية او قروض قصيرة الاجل او اصدار سندات مالية . وتدار هذه الاصدارات واسترداد السندات المالية عن طريق البنك المركزي كوكيل للحكومة الفيدرالية .
_يجوز للمحافظات والحكومات الاقليمية بعد ابلاغ وزير المالية الحصول على قروض واصدار ضمانات حسب حدود الديون المقررة في قانون الميزانية السنوية .
اما الملحق الثاني (ب) قانون الدين العام فقد نظم الصلاحيات والمهام المتعلقة بإصدار سندات الدين الحكومي الممنوحة الى وزير المالية الذي يقوم بإيداع كل المدخولات الناتجة من بيع السندات الحكومية الى الخزانة العامة او الى حساب مخول،
كما نظم الصلاحيات والمهام المتعلقة بسندات الدين المستحقة ، إذ يقوم وزير المالية بتخصيص دائم وغير محدود من الاموال العامة لأغراض الشراء او استرداد او اعادة تمويل سندات الدين الحكومية او دفع فوائدها، وحدد الملحق واجبات وزير المالية وسلطاته الادارية في اصدار التعليمات او فرض السياسات الادارية لأغراض تنفيذية ، وادارة كافة الدفاتر والسجلات المتعلقة بسندات الدين الحكومية الجاهزة للتفتيش عند الطلب من قبل رئيس الحكومة او من يمثلها[١].

٢. قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم.

جاء قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم ليحدد ايرادات المحافظات بعد ان منحها النص الدستوري صلاحيات مالية واسعة، فنص على ان التخصيص المالي الذي تحصل عليه المحافظة من الموازنة العامة، التي يصادق عليها مجلس النواب. ويذهب البعض الى القول ان هذا التخصيص يجب ان يتلاءم مع عدد سكان المحافظة كما ينبغي ان يتناسب مع الحاجات المحلية المراد اشباعها من قبل الهيئات المحلية[٢]، والايرادات المحلية التي يمكن الحصول كرسوم مقابل الخدمات التي تقدمها الهيئات المحلية(المحافظة) والمشاريع الاستثمارية التي تقوم بها من مراكز ترفيه، فنادق سياحية، اسواق تجارية، مصانع، شركات، وغير ذلك[٣].الايرادات المحلية المتحصلة من الرسوم التي تدفع مقابل خدمات ذات نفع خاص للمواطن، ومن الرسوم التي تفرض جراء مخالفة القانون والتعليمات، حيث ان مجلس شورى الدولة قد افتى في الاستيضاح المقدم من وزارة الدولة لشؤون البلديات ان((ايرادات دوائر الدولة الاخرى في المحافظة تقيد ايرادا نهائيا للدولة وان ايرادات الدوائر الفرعية الممولة ذاتياً تقيد لحساب تلك الدوائر[٤].كما ان الهبات والتبرعات التي تتلاقاها المحافظة على اثر تمتعها بالشخصية المعنوية تعد من مصادر الايرادات الحصرية للمحافظة وليس للهيئات المركزية نصيب منها، كما ان اثمان بيع وايجار اموال الدولة المنقولة وغير المنقولة

---

[١] قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية.
امر سلطة الائتلاف المؤقتة المنحلة رقم ٧١ لسنة ٢٠٠٤.
دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، منشور بالوقائع العراقية بالعدد ٤٠١٢ في ٢٨ / ١٢ / ٢٠٠٥.
قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ منشور بالوقائع العراقية بالعدد٤٠٧٠ في ٣١ / ٣ /٢٠٠٨.
[٢] قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية.
امر سلطة الائتلاف المؤقتة المنحلة رقم ٧١ لسنة ٢٠٠٤.
دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، منشور بالوقائع العراقية بالعدد ٤٠١٢ في ٢٨ / ١٢ / ٢٠٠٥.
قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ منشور بالوقائع العراقية بالعدد٤٠٧٠ في ٣١ / ٣ /٢٠٠٨.
[٣] قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية.
امر سلطة الائتلاف المؤقتة المنحلة رقم ٧١ لسنة ٢٠٠٤.
دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، منشور بالوقائع العراقية بالعدد ٤٠١٢ في ٢٨ / ١٢ / ٢٠٠٥.
قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ منشور بالوقائع العراقية بالعدد٤٠٧٠ في ٣١ / ٣ /٢٠٠٨.
[٤] قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية.
امر سلطة الائتلاف المؤقتة المنحلة رقم ٧١ لسنة ٢٠٠٤.
دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، منشور بالوقائع العراقية بالعدد ٤٠١٢ في ٢٨ / ١٢ / ٢٠٠٥.
قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ منشور بالوقائع العراقية بالعدد٤٠٧٠ في ٣١ / ٣ /٢٠٠٨.

والمملوكة للمحافظة هي من الايرادات التي تتمتع بها الهيئات المحلية حصريا وليس للهيئات المركزية شيء منها، وهذا ما قرره مجلس شورى الدولة في قراره المشار اليه انفاً.

مما ذكرنا اعلاه يتضح لنا ان المشرع اراد ان يتلافى أي اختلال عمودي فجعل من النفقات الكبيرة من اختصاص الهيئات المركزية، وذلك عندما استثنى الامن والدفاع والتعليم العالي من اختصاص مجلس المحافظة رقابة وانفاقا، كما منح الهيئات المركزية فرض الضرائب والرسوم، وسعى المشرع لتحقيق التوازن الافقي عندما اعطى للهيئات المحلية فرض رسوم وضرائب محلية، وذلك بغية ايجاد توازن بين الايرادات وبين النفقات على قطاعات الخدمات الصحية والتربية والتعليم، علما انه خصص للمحافظة حصة من الموازنة المركزية، كما حصر اختصاص ادارة ايرادات الثروات الطبيعية بيد الهيئات المركزية والمحلية معاً. الا ان ما يعاب على المشرع هو تغليبه للقوانين التي تسنها الهيئات المحلية على القوانين المركزية، ذلك انه يسبب غالبا خللا في التوازن الافقي يتبع خلل في التوازن العمودي، اذ يؤدي الى حرمان الهيئات المركزية من الايرادات التي تحتاجها لتدعيم انفاقها على الهيئات المحلية، وهذا ما ذهب اليه رأيٌ نتبناه[١].

[١] قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية.
امر سلطة الائتلاف المؤقتة المنحلة رقم ٧١ لسنة ٢٠٠٤.
دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، منشور بالوقائع العراقية بالعدد ٤٠١٢ في ٢٨ / ١٢ / ٢٠٠٥.
قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ منشور بالوقائع العراقية بالعدد٤٠٧٠ في ٣١ / ٣ /٢٠٠٨.

الخاتمة:

بعد ان انهينا بحثنا توصلنا الى جملة من الاستنتاجات والتوصيات نضعها بين ايديكم لتقييمها:

أولا. الاستنتاجات.

١. هناك اسلوبين في التنظيم التشريعي للإيرادات في اللامركزية المالية اولهما يجعل اختصاص فرض الرسوم والضرائب للهيئات المركزية الا ان جبايتها وتحصيلها يكون من اختصاص الهيئات المركزية والمحلية. اما الثاني فيعطي للهيئات المحلية اختصاص فرض الضرائب والرسوم في انواع محددة منها.
٢. موقف المشرع العراقي مزج بين الرائيين وذلك للحفاظ على استقلالية الهيئات المحلية وتجنب اثار الفساد الذي قد يعتري جباية وتحصيل تلك الايرادات.
٣. يمكن للهيئات المحلية في فرنسا ومصر والعراق الاقتراض لسد عجز الايرادات، ولكن اشترط المشرع الفرنسي ان يكون القرض داخليا، وزاد المشرع المصري شرطا اخر وهو ان لا يتجاوز القرض في قيمته نسبة ٤٠% من مبلغ موازنة الهيئة المحلية الكلي.

ثانيا. التوصيات.

١. تنظيم طريقة تقاسم عائدات الموارد الطبيعية بين الهيئات المحلية والهيئات المركزية وتحديدها بنسبة معينة من الايراد الكلي او من صافي الايراد بعد دفع مستحقات الاستخراج والصيانة.
٢. النص صراحة في اقرب تعديل دستوري على ان الاختصاص التشريعي للهيئات المحلية محدد بنطاق الايرادات المحلية لها وبما لا يتعارض مع القوانين الاتحادية.

المصادر:

اولا الكتب.

١. د. علي محمد بدير و د. مهدي ياسين السلامي و د. عصام عبدالوهاب البرزنجي: مبادئ واحكام القانون الاداري، العاتك للكتاب، القاهرة،٢٠١١.
٢. رولاند. إل. واتس: الانظمة الفيدرالية،ط١، ترجمة: غالي برهومه و مها البسطامي و مها تكلا، منتدى الاتحادات الفيدرالية، اوتاوا، كندا،٢٠٠٦.
٣. جورج اندرسن: الفيدرالية المالية. ط١، مطبعة كنعان، صنعاء، اليمن، ٢٠١٠.
٤. جورج اندرسن: مقدمة عن الفيدرالية، منتدى الاتحادات الفيدرالية، اوتاوا، كندا، ٢٠٠٧.
٥. جورج فويل و وبيل دلفولفيه: القانون الاداري، ج٢، ترجمة منصور القاضي، مجد للطباعة والنشر، بيروت، ٢٠٠٨.
٦. انور شاه: تأملات حول التحديات الناشئة في الفيدرالية المالية،ج٤، اصدار اتحاد الفيدراليات، كندا،٢٠٠٧.
٧. د. عبد الجبار احمد: الفيدرالية واللامركزية في العراق، مؤسسة فريدريش ليبرت، عمان، ٢٠١٢.

ثانيا. الاطاريح والرسائل والبحوث:

١. د. عامر عياش عبد و د. احمد خلف حسين: دستورية الضرائب في العراق، بحث منشور في مجلة الرافدين للحقوق، كلية الحقوق، جامعة الموصل، المجلد ١٣، السنة السادسة عشر، العدد التاسع والاربعون، حزيران، ٢٠١١
٢. هدى محمد عبدالرحمن: كفاءة الادارة المحلية، اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة اسيوط، ٢٠٠٨
٣. عبد الوهاب سمير، التحول إلى اللامركزية الواقع وآفاق المستقبل، ورقة عمل مقدمة الى مركز استشارات الإدارة العامة، جامعة القاهرة- كلية والاقتصاد والعلوم السياسية٢٠١٣.
٤. فلاح حسن عطية: الاختصاصات المالية لمجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة كربلاء،٢٠١٤.

فارس عبدالرحيم حاتم: اللامركزية الادارية وفق قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨، بحث منشور في مجلة الكوفة للعلوم القانونية، كلية القانون ، جامعة الكوفة، العدد٢، السنة الثامنة، ٢٠١٣، ص١٤٥.

ثالثا. القرارات القضائية:

١. قرار المحكمة الاتحادية العليا، العدد ٩ / اتحاديه / ٢٠٠٧ بتاريخ ١٦ / ٧/ ٢٠٠٩.
٢. قرار مجلس شورى الدولة المرقم ٢٠٠٩/٧٦، بشان الاستيضاح المقدم من وزارة الدولة لشؤون البلديات بكتابها المرقم(ه/ كربلاء/٣١٢ في ٢٠٠٩/٣/٣١).

رابعا. القوانين

١. دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ المنشور بالوقائع العراقية بالعدد ٤٠١٢ في ٢٠٠٥/١٢/٢٨.
٢. قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المنشور بالوقائع العراقية بالعدد ٤٠٧٠ في٢٠٠٨/٣/٣١.
٣. امر سلطة الائتلاف الموقتة المنحلة رقم ٧١ لسنة ٢٠٠٤ المنشور بالوقائع العراقية بالعدد ٣٩٨٣ في ٢٠٠٤/٦/١.
٤. امر سلطة الائتلاف المؤقتة رقم ٩٤ لسنة ٢٠٠٤ المنشور بالوقائع العراقية بالعدد٣٩٨٤ في ٢٠٠٤/٦/١.